

2013

공공기관과 국가정책

2013. 12.



공공기관연구센터

kipf 한국조세재정연구원

서 언

공공기관들은 정부정책을 주도적으로 집행하는 한편 저렴하면서도 질 높은 서비스를 제공하고, 이를 바탕으로 우리나라의 경제성장을 견인하여 왔습니다. 그러나 그 이면에는 높은 부채문제, 빙판경영, 낙하산 인사, 불합리한 노사관계 등 우리가 고민하고 해결해야 할 과제들이 남아 있습니다. 이러한 공공기관들의 문제점들을 해결하기 위해 1990년대 이후로 강도 높은 개혁들이 이루어져 왔습니다. 새 정부도 최근 공공기관의 정상화 대책을 발표하고 그에 따른 후속조치들을 신속히 추진하고 있습니다. 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 만큼 공공기관의 효율적 운영은 국민 경제에 큰 부담을 줄 수 있기 때문입니다.

그러나 정부의 노력과 더불어 공공기관을 효율적으로 운영하기 위한 연구가 지속적으로 필요한 상황임에도 상대적으로 공공기관에 대한 전문적인 연구가 부족한 실정입니다.

이에 공공기관연구센터에서는 2010년부터 『공공기관과 국가정책』이라는 제목으로 매년 보고서를 발간하고 있습니다. 이는 공공기관의 주요 현안과 쟁점, 과제, 문제 등을 외부전문가의 안목에서 우리나라의 현황을 진단하고 향후 어디로 가야 할지에 대한 시의성 있고 전문적인 국가정책을 제안하는 것을 목표로 하고 있습니다. 이를 위해 공공기관연구센터는 공공기관의 주요 국가정책에 대해 다양한 분야의 전문가들과 함께 협동연구를 진행하였습니다. 지난 1년간 지식과 경험이 풍부한 외부 전문가를 모시고 공공기관의 현안 및 쟁점에 대한 전문적이고 심층적인 연구를 수행하였고 공공기관에 대한 주요 국가정책을 외부 전문가들의 중립적이고 학술적인 시각을 바탕으로 현재 정책의 평가와 문제점 및 다양한 정책아이디어를 제시하였습니다.

『2013 공공기관과 국가정책』은 공공기관 관리정책과 사업성과로 크게 두 부분으로 구성되어 있습니다. 제1부 관리정책 파트는 공공기관 성과관리 및 인사제도, 자율경영과 윤리경영, 요금제도에 대한 진단과 평가 및 향후 정부의 공공기관 정책방향 등이 포함되어 있습니다. 제2부 사업성과 파트는 부채문제, 공적개발원조(ODA), 일자리창출 정책, 해외진출사업, R&D 등에 대해 기관 사례 분석과 함께 향후 과제들을 도출하고 있습니다.

본 보고서가 공공기관이 보다 효율적으로 운영될 수 있도록 하는 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2013년 12월

한국조세재정연구원
원장 옥동석

목 차

제1부 공공기관 관리정책

1. 공공기관 임원 인사제도 개선방안	3
이근주	
I. 서론	5
II. 공공기관 임원 인사제도 현황	6
III. 공공기관 임원 인사의 문제점	9
IV. 공공기관 임원 인사 개선방향	12
V. 결어	21
2. 공공기관 성과관리체계 개선방안	23
이재원	
I. 공공부문 성과관리의 의의	25
II. 공공부문의 성과관리에 대한 맥락과 이론	26
III. 성과관리의 기본체제와 공공기관 경영평가	39
IV. 공공부문 성과관리체계에 대한 쟁점과 대응과제	46
3. 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안	53
곽채기	
I. 문제의 제기	55
II. 공공기관에 대한 정부지배의 본질과 자율성 보장에 관한 이론적 논의	57
III. 현행 공공기관 지배구조 및 관리체계의 현황과 문제점	67
IV. 공공기관의 자율성 제고를 위한 지배구조 및 관리체계 개선방안	79
V. 맺음말	92
4. 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안	97
윤태범	
I. 서론	99

Ⅱ. 공공부문과 윤리	100
Ⅲ. 윤리관리의 구체화	103
Ⅳ. 공공기관의 윤리경영	113
Ⅴ. 공공기관의 다양한 윤리관리 수단	117
Ⅵ. 우리나라 공공기관 윤리경영실태 평가	119
Ⅶ. 결론	130

5. 공공요금의 신화와 논리135

박정수

Ⅰ. 문제의 제기	137
Ⅱ. 공기업 부채와 공공요금의 관계	139
Ⅲ. 5대 공공요금 가격결정기제 현황과 문제점	141
Ⅳ. 공공요금 결정원칙과 이론	154
Ⅴ. 주요 쟁점	157
Ⅵ. 결론	162

제2부 공공기관 사업성과

6. 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가167

백흥기·안중기

Ⅰ. 서론	169
Ⅱ. 국가공기업	172
Ⅲ. 지방공기업	181
Ⅳ. 정책 과제 및 결론	198

7. 공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구205

박윤환

Ⅰ. 서론	207
-------------	-----

II. 공적개발원조(ODA)의 의의와 우리나라 공적개발원조 사업현황	209
III. 공공기관 ODA 사업의 현황과 사례분석	215
IV. 우리나라 공공기관 ODA 사업의 평가 및 문제점 분석	231
V. 결론 및 정책적 제언	239
8. 공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로	247
서정욱	
I. 서론	249
II. 청년 인력의 고용현황	251
III. 공공기관의 청년인력 고용	253
IV. 공공기관의 청년 일자리 정책 문제점	259
V. 결론 및 정책적 제언	272
9. 공공기관의 해외진출	279
김주찬·이민창	
I. 서론	281
II. 공공기관 해외진출의 이론적 검토	282
III. 해외진출 사례 검토	295
IV. 공공기관 해외진출의 전략적 관리를 위한 제언	302
V. 결론	306
10. 공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색	311
윤지웅	
I. 서론	313
II. 공공기관 R&D 성과관리 정책	315
III. 공공기관 R&D 활동현황	327
IV. 공공기관 R&D 성과 분석	336
V. 결론	350

제 1부

공공기관 관리정책

1. 공공기관 임원 인사제도 개선방안 / 이근주
2. 공공기관 성과관리체계 개선방안 / 이재원
3. 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안 / 곽채기
4. 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안 / 윤태범
5. 공공요금의 신화와 논리 / 박정수

1. 공공기관 임원 인사제도 개선방안

이근주
(이화여자대학교)

공공기관 임원 인사제도 개선방안

이근주 / 이화여자대학교

I. 서론

기관장을 비롯한 공공기관의 임원을 올바르게 임명하는 것은 공공기관의 성과에 결정적인 영향을 미친다. 공공기관 임원의 전문성과 적격성이 높을 경우 공공기관의 성과가 낙하산으로 임명된 경우보다 더 높은 성과를 낸다는 연구 결과가 있을 만큼 기관장을 포함한 공공기관 임원의 중요도는 매우 높다고 할 수 있다. 공공기관이 정책을 집행하는 주요한 수단임을 고려한다면 공공기관 임원이 정책에 대한 높은 전문성을 갖추는 것이 매우 중요한 전제조건이기 때문이다.

하지만 공공기관 임원의 정치적인 의미를 전적으로 무시하는 것도 불가능하다. 선거에서 이긴 집권당이 선거 과정에서 공약한 내용을 보다 효율적이고 효과적으로 실천에 옮기기 위해서는 대통령 혹은 집권당과 뜻을 같이하는 인사가 공공기관의 기관장이 되는 것이 정치적으로도 의미가 있고 정책 추진이 보다 효과적으로 될 수 있는 조건이기 때문이다. 문제는 어떻게 전문성과 정치적 고려를 균형 있게 하는가라고 할 수 있다.

이 글에서는 공공기관 임원추천위원회의 전체적인 절차와 기준에 대한 검토를 바탕으로 각 공공기관에서 설치하여 운영하는 임원추천위원회에 초점을 두고 공공기관 임원 선임 절차와 기준 등 전반적인 문제점을 분석하여 보다 바람직한 공공기관 임원 선임방식을 모색하고 있다. 공공기관 임원인사제도의 전반적인 현황에 대한 검토를 시작으로 공공기관 임원 선임제도의 문제점을 기존의 문헌에 대한 분석을 바탕으로 체계적으로 검토한 후 문제점별로 해결 대안을 제시하고 있다.

Ⅱ. 공공기관 임원 인사제도 현황

1. 공공기관 임원 인사의 대상

2013년 2월 기준 우리나라 공공기관 현황은 다음의 <표 1>과 같다. 공공기관은 공기업이 28개, 준정부기관이 83개, 기타공공기관이 177개로 전체 288개로 구성되어 있다. 이 중 (재)명동/정동극장의 기관장 2명을 포함하여 전체 공공기관의 기관장 수는 289명이다. 그리고 상임감사의 경우 공기업의 경우 14개 시장형기관에서 11명, 14개 준시장형기관에서 13명으로 공기업 전체로는 24명의 상임감사가 있다. 준정부기관의 경우 기금형 17개 기관에서 13명, 위탁집행형 66개 중 20명, 총 33명의 상임감사가 있으며 기타공공기관을 합치면 공공기관 전체의 상임감사는 모두 98명이 된다. 비상임감사의 경우 공기업은 4명으로 적으나 준정부기관의 경우 52명으로 많은 수의 상임감사가 있으며 기타공공기관의 156명을 합치면 공공기관 전체의 비상임감사는 모두 212명이 된다. 공기업은 상임감사의 비중이 높은 반면에 준정부기관과 기타공공기관의 경우 비상임감사의 비중이 높다. 상임이사의 경우 공기업은 28개 기관에서 107명의 상임이사가 있어 기관당 약 4명이 있다. 반면에 비상임이사는 기관당 6명으로 나타나 공기업의 경우 상임이사보다 비상임이사의 비중이 다소 높은 것으로 나타났다. 준정부기관의 경우 비상임이사의 비중이 더 높아 상임이사는 전체 준정부기관 83개에서 172명이 있어 기관당 2명 정도인 반면에 비상임이사는 654명으로 기관당 약 8명이다. 기타공공기관의 경우는 비상임이사의 비중이 더 높아서 상임이사가 기관당 약 0.6명인 반면에 비상임이사는 약 7명으로 10배 이상 많다.

<표 1> 공공기관 유형별 임원 수

(단위 : 개, 명)

		기관장	감사(상임)	감사(비상임)	이사(상임)	이사(비상임)
공기업 (28)	시장형(14)	14	11	1	52	87
	준시장형(14)	14	13	3	55	92
	소계	28	24	4	107	179
준정부 기관 (83)	기금형(17)	17	13	4	55	126
	위탁집행형(66)	66	20	48	117	528
	소계	83	33	52	172	654
기타공공기관(177)		178 ¹⁾	41	156	109	1,179
전체(288)		289	98	212		2,012

주 : 1) (재)명동/정동극장은 복수 기관장임

따라서 288개 공공기관의 전체 임원 수는 약 2,000명이 넘으며 이 중 「공공기관운영에관한 법률」과 「공기업/준정부기관의 인사운영에관한지침」의 적용을 받는 임원은 약 1,300명이다.

2. 공공기관 임원 인사 선임절차와 임명권

가. 임원 인사 절차

우리나라 공공기관 임원의 선임절차는 다음과 같다. 기관장과 감사의 경우 각 기관에서 구성하여 운영하는 임원추천위원회에서 후보자를 추천하면 기재부에 설치된 공공기관 운영위원회에서 후보자를 압축한 후 임명권자가 최종적으로 임명을 하게 된다. 이때 대규모 공기업의 경우 주무장관이 제청하고 대통령이 임명하는 절차를 거치며 소규모기관의 경우 주무장관이 공공기관운영위원회의 결과를 바탕으로 최종적으로 임명을 한다. 공기업 상임이사의 경우 임원추천위원회나 공공기관운영위원회의 후보자 선정 단계 없이 기관장이 직접 임명하며 비상임이사의 경우 각 기관의 임원추천위원회와 공공기관운영위원회 논의를 거친 후 기획재정부장관이 임명한다. 대규모기관과 소규모기관의 분류 기준은 공기업 및 위탁형기관의 경우 정원이 500인 이상이고 총수입이 1천억원 이상이 경우가 해당되며 기금형기관의 경우 정원 500인 이상이며 자산이 1조원 이상인 경우가 대규모기관으로 분류된다. 그리고 기관장의 경우 연임이 되는 경우 임원추천위원회를 생략할 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 공기업 기관장 및 임원 선임절차와 임명권

구분	직위	기관규모	선임절차		임명권	
			임추위	공운위	제청	임명권자
공기업	기관장	대	○	○	주무장관	대통령
		소			-	주무장관
	감사	대	○	○	재정부장관	대통령
		소			-	재정부장관
	상임이사	-	×	×	-	기관장
비상임이사	-	○	○	-	재정부장관	

- 주 : 1. 임추위는 추천 공운위 심의 의결 (제청) → 임명
 2. 기관장은 연임시 임원추천위원회 생략
 3. 대규모기관: (공기업/위탁형)정원 500인 이상이며, 총수입 1천억원 이상, (기금형)정원 500인 이상이며, 자산 1조원 이상

〈표 3〉 준정부기관 기관장 및 임원 선임절차와 임명권

구분	직위	기관규모	선임절차		임명권	
			임추위	공운위	제청	임명권자
준정부 기관	기관장	대	○	×	주무장관	대통령
		소			-	주무장관
	감사	대	○	○	재정부장관	대통령
		소			-	재정부장관
	상임이사	-	×	×	-	기관장
	비상임이사	-	○	○	-	재정부장관

준정부기관의 경우 모든 기관의 기관장은 임원추천위원회만 거친 후 대규모기관의 경우 주무장관이 추천하고 대통령이 임명하며, 소규모기관은 주무장관이 임명권자로 임원추천위원회의 추천을 받아 바로 임명한다. 대규모기관의 감사는 임원추천위원회와 공공기관운영위원회를 거쳐 재정부장관이 추천하여 대통령이 임명하고 소규모기관의 경우 재정부장관이 임명한다. 상임이사의 경우 공기업과 마찬가지로 기관장이 직접 임명하며 비상임이사의 경우 임원추천위원회와 공공기관운영위원회를 거친 후 재정부장관이 임명하게 된다(〈표 3〉 참조).

나. 임원추천위원회

임원추천위원회는 공석 혹은 공석이 예상되는 공공기관의 임원을 추천하기 위하여 각 공공기관이 직접 구성하여 임원후보자를 모집하고 심사하여 적격자를 공공기관운영위원회에 추천하는 기능을 수행하는 비상설조직이다. 임원추천위원회는 공공기관 임원의 선임과정을 보다 고도화하기 위하여 도입된 제도이다. 공공기관 임원이 낙하산으로 이루어지거나, 밀실에서 정치적 고려에 의하여 선임되는 문제점은 공공기관 임원 선임의 수용도를 저하시키는 요인으로 작용하였다. 이러한 문제점을 해결하기 위하여 임원 추천과정을 투명하게 운영하고 임원 추천에 있어 후보자의 전문성을 평가하여 적격자를 추천하는 기능을 수행하는 임원추천위원회를 설치하게 되었다.

임원추천위원회의 구성과 운영은 「공공기관운영에관한법률」과 「공기업/준정부기관의 인사운영에관한지침」에 규정되어 있다. 우선 위원회의 규모는 5인에서 15인이며 통상적으로 5~9인으로 구성된다. 위원회는 기관의 비상임이사과 기관의 이사회에서 선임하는

외부위원으로 구성된다. 그리고 비상임이사의 비중이 외부위원보다 높게 구성된다. 임원 추천위원회의 위원장은 비상임이사 중에서 선출한다. 이사회에서 임원추천위원회의 위원으로 임명하는 외부위원은 일정 자격조건을 갖추어야 한다. 법조계, 경제계, 언론계, 학계 및 노동계 등 다양한 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람이어야 한다. 하지만 이 조항은 매우 포괄적이어서 실제 구속력은 높지 않다. 해당 기관 구성원의 의견을 대변하는 사람을 1명 포함시켜야 하는 조건도 있다. 그리고 공기업의 경우 공무원이 직접 참여하는 것이 불가능하나 준정부기관의 경우 공무원의 참여도 가능하다. 위원회를 구성하는 일반적인 원칙으로 대표성을 확보하기 위하여 지역 및 성별의 균형도 고려하도록 하고 있다.

Ⅲ. 공공기관 임원 인사의 문제점

1. 임원추천위원회의 문제점

임원추천위원회의 문제점은 전체적으로 독립성과 전문성을 갖기 어려운 구조로 정치적인 영향력이 쉽게 작용할 수 있는 문제를 안고 있다. 임원추천위원회의 문제점은 크게 4가지로 정리될 수 있다.

첫 번째로 지적되는 문제는 독립성이다. 임원추천위원회가 위원들의 전문성을 바탕으로 공정하게 운영되기 위해서는 위원회가 독립성을 가져야 한다. 공공기관 임원에 대한 인사는 전문성과 정치성을 겸비한 활동이다. 정치적인 고려는 정치적인 판단을 하는 의사 결정 참여자인 장관 혹은 대통령이 할 수 있을 것이다. 임원추천위원회는 정치적 판단에 앞서 공공기관 임원이 임원으로서의 자질과 역량을 충분하게 갖추고 있는지를 판단하는 단계이다. 따라서 임원추천위원회는 정치적인 고려보다는 임원으로서의 역량, 전문성 등을 중점적으로 평가하는 데 초점을 두고 활동을 해야 한다. 현재 임원추천위원회는 기관의 비상임이사와 기관의 이사회가 선임하는 외부위원으로 구성되며 비상임이사의 비중이 전체 위원의 과반수를 차지하도록 되어 있다. 그런데 기관의 비상임이사는 정부에서 임명하는 이사들이다. 임원추천위원회의 구성이 정부에서 임명한 사람들이 과반을 차지하는 구조로 되어 있는 상황에서는 위원회의 활동이 전적으로 임원에게 요구되는 역량과 전문성을 독립적으로 판단하기 어렵다. 그리고 위원장도 비상임이사가 맡도록 되어 있다. 전문성에 대한 고려보다는 정치적인 영향이 작용할 가능성이 훨씬 큰 구조라고 할 수 있다.

두 번째 문제점은 임원후보에 대한 검증이 효과적으로 이루어지지 못한다는 것이다. 임원후보의 경력, 전문성, 리더십 및 해당 분야 정책에 대한 전문성 등 임원으로서 기본적으로 갖추어야 할 전문성과 리더십을 검증하고 평가하는 것이 임원추천위원회의 기본적인 책무이다. 그러나 검증과 판단이 충분한 시간을 갖고 이루어지 못할 경우, 충분한 자료를 확보하지 못하고 이루어질 경우 또는 외부 영향력하에서 이루어질 경우 임원추천위원회의 임원후보에 대한 검증은 형식적이 될 가능성이 크다. 실제 대부분의 임원추천위원회는 짧은 기간 한시적으로 운영되어 1~2회의 회의만을 하고 결정을 하는 경우가 대부분으로 검증 자료에 대한 충분한 검토 시간을 확보하지 못하고 이루어지고 있다. 그리고 임원추천위원회의 활동이 정치적 영향력하에서 이루어지는 경우 임원후보에 대한 검증은 더욱 형식적이 될 수밖에 없다. 이는 임원추천위원회의 구성이 독립적이지 못하기 때문에 발생하는 필연적인 결과라고 할 수 있다. 위원회가 독립적으로 활동하지 못하고 정치적 영향력하에서 의사결정을 할 경우 임원후보에 대한 검증은 형식적으로 이루어질 수밖에 없을 것이다.

세 번째 문제점은 운영의 비효율성이다. 의사결정은 cost-free가 아니다. 모든 의사결정에는 비용이 든다. 시간과 노력을 요구하며 판단에 필요한 정보를 모으고 처리하는 데도 많은 비용이 든다. 보다 중요한 의사결정은 많은 비용이 들더라도 종합적, 합리적으로 수행할 필요가 있다. 비용을 합리화할 만큼 의사결정의 효과와 영향력이 크기 때문이다. 반면에 상대적으로 중요도가 떨어지고 의사결정의 효과가 크지 않은 경우, 의사결정에 많은 비용을 쓰는 것은 정당화되기 어렵다.

임원추천위원회는 기관장, 감사 및 비상임이사의 선임을 위하여 동일하게 구성될 뿐만 아니라 활동도 동일한 절차와 방식을 따른다. 모든 임원을 추천함에 있어 높은 수준의 관심과 노력을 들인다는 것은 중요하다. 하지만 보다 효율적이고 효과적으로 의사결정을 하기 위해서는 의사결정의 효과와 영향력이 큰 기관장에 대한 임원추천위원회의 활동은 보다 높은 수준의 노력을 투입하는 것이 효율적이며, 그렇지 않은 경우 상대적으로 낮은 수준의 노력을 투입하는 것이 바람직할 수 있다. 현재의 의사결정 구조는 이러한 비용을 전혀 고려하고 있지 않아 효율성이 낮은 의사결정 구조라고 할 수 있다.

네 번째 문제점은 임원추천위원회의 구성에서 전문성이 부족하다는 것이다. 우선 인사 전문가가 없다. 임원추천위원회의 핵심적인 활동은 인사에 대한 의사결정이다. 그런데 현재 임원추천위원회의 구성에는 인사전문가가 참여하고 있지 않다. 공공기관 임원이 일반

적으로 갖추어야 할 역량에 대한 올바른 평가, 인사에 대한 의사결정에서 요구되는 다양한 관점의 제시 및 이에 따른 평가 등, 인사에 대한 전문성을 바탕으로 임원추천위원회 의사결정의 질적 수준을 높여줄 수 있는 인사전문가의 공식적인 참여가 이루어지고 있지 않다. 또한 임원추천위원회가 매번 다른 위원으로 구성되는 것도 전문성 축적에 부정적인 영향을 미친다. 임원추천위원회는 결원이 생기는 경우에만 구성되기 때문에 상시적으로 운영되지 않는다. 그리고 매번 구성될 때마다 상임이사는 상대적으로 변동이 적은 반면에 이사회에서 임명하는 위원의 경우 임기가 보장되지 않는 경우가 대부분이기 때문에 이사회에서 매번 새롭게 임명하고 있다. 결과적으로 임원추천위원회의 구성이 매번 바뀌어 경험의 축적에 따른 전문성에 기초한 의사결정도 어려울 뿐만 아니라 한 기관에서도 매번 다른 위원들로 구성된 임원추천위원회는 의사결정의 일관성을 확보하지 못한다. 결과적으로 임원추천이라는 인사관련 활동의 전문성을 갖춘 위원들이 임원추천위원회에서 지속적이고 안정적으로 활동하지 못하는 것은 임원추천위원회의 전체적인 전문성과 독립성을 높이는 데 부정적인 영향을 미친다.

2. 임원 선임 기준의 문제점

현재 임원 선임 기준은 매우 포괄적으로 정해져 있다. 「공공기관 운영에 관한 법률」 제30조에 따르면 임원추천위원회는 기관장의 경우 “기업 경영과 그 공기업·준정부기관의 업무에 관한 학식과 경험이 풍부하고, 최고경영자로서의 능력을 갖춘 사람”을 추천해야 하며 이사회 감사의 경우 “업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람”을 추천해야 한다고 규정되어 있다. 두 가지 기준 모두 매우 포괄적이고 모호하다.

임원 선임 기준이 포괄적인 것은 임원추천위원회의 전문가적인 판단을 중요하게 여기기 때문이라고 생각할 수 있다. 기관별 또는 분야별 특성을 감안해서 임원추천위원회가 전문가적인 판단과 기준을 활용하여 적임자를 추천하라는 취지로 이해할 수 있을 것이다. 하지만 지나치게 구체적이지 않은 추천 기준은 실효성이 낮은 경우가 더 많았다. 또한 위에서 언급한 바와 같이 임원추천위원회의 독립성과 전문성이 확보되지 않은 경우 포괄적인 임원추천 기준은 자의적인 판단기준으로 활용되기도 하였으며 외압에 쉽게 영향을 받는 결과를 가져오기도 하였다.

3. 임원 임기와 관련된 문제

기관장 등 임원은 임기가 있다. 기관장 임기는 3년이며 상임이사와 감사는 2년이다. 공공기관 임원의 임기가 생긴 것은 불과 10년도 되지 않았다. 공공기관 기관장 등 임원의 임기가 없을 때는 언제까지 임원 자격을 유지할지에 대한 예측이 불가능하여 기관 운영을 장기적인 관점에서 안정적으로 할 수 없다는 문제가 있었다. 이 문제를 완화하기 위해서 임기제를 도입하게 되었다. 임기제의 도입으로 장기적인 관점에서 안정적으로 기관을 운영하게 될 수 있다는 장점을 갖게 되었지만 기관장의 임기 중간에 정권이 바뀌면서 문제가 발생하였다. 특히, 업무가 올바르게 처리되지 않은 경우가 많았다. 정권의 마지막 해와 첫해에는 기관장 임기가 남아 있음에도 불구하고 계획된 사업도 적극적으로 추진하기 어려웠다. 정권이 바뀌에 따라 정책 변화가 일어나는 것을 예상하기 때문에 구정권의 마지막 해에는 소극적으로 사업을 추진하는 경향이 생겼고 새 정권이 들어서면 첫해의 경우 새로운 정책방향과 과거에 수립한 운영 계획과의 부합 문제로 어떤 사업도 적극적으로 추진하지 못하였다. 새로운 정권이 과거 정권과 다른 정책방향을 갖는 경우가 많아 정권교체기에 적극적으로 사업을 추진하는 것이 어렵기 때문이다.

또 다른 문제는 기관장의 임기가 정권교체 시기와 맞물리는 경우 임기가 끝나지 않은 기관장의 거취가 논란의 핵심이 된 것이다. 실제로 정권 초기에 임기가 남아 있지만 정치적인 이유로 임기가 끝나기 이전에 자리에서 물러나는 경우가 많이 있었다. 이 과정에서 불미스러운 일도 많이 발생한 것이 사실이다. 또한 정권 말기에 무리하게 기관장을 교체하는 경우도 있어 문제가 되기도 하였다.

IV. 공공기관 임원 인사 개선방향

1. 공공기관 임원 인사의 성격: 정치성 vs. 전문성

공공기관 임원 인사 제도 개선방향과 방안을 제안함에 있어 우선적으로 논의되어야 할 이슈는 공공기관 임원의 인사를 어떻게 바라볼 것인가하는 것이다. 기관장, 비상임이사 및 감사 등 공공기관의 임원은 정치적 임용의 대상으로 인식되어 왔다. 하지만 공공기관의 임원은 전문성을 갖고 기관을 관리하고 정책목표를 달성하기 위하여 각종 활동을 효

과적, 효율적으로 수행할 책임을 갖고 있기에 전문성에 대한 고려도 함께 이루어져야 한다. 따라서 공공기관 임원 인사문제의 해결책은 공공기관 임원을 기관을 위임받아 운영하는 관리 전문가로 볼 것인가, 아니면 고도의 정치적 고려를 필요로 하는 정치적 임용의 대상으로 볼 것인가를 어떻게 정리한 것인가에서부터 시작되어야 한다.

공공기관 기관장 임명의 경우 정치적 성격이 있다. 기관장 등 공공기관 임원 인사는 전문성에 대한 고려도 중요하지만 정치적인 상징도 있기 때문이다. 공공기관 임원 인사에 있어 정치적 임용의 문제는 어제 오늘의 일이 아니다. 엽관적 인사 혹은 정치적 임용은 선거에서 다수 국민의 지지를 받아 승리한 집단이 자신들을 선거에서 이기도록 도움을 준 사람들에게 자리를 보장해주는 것을 의미한다. 선거를 통하여 국민의 지지를 받아 선거에서 승리한 정당이 관직을 전리품으로 생각하여 선거에서 승리한 정당 혹은 대통령이 자신을 도운 사람들에게 자리를 나누어 주는 것에서 시작된 엽관주의는 미국 건국 초기부터 사용되어온 제도이다. 사회가 비교적 단순하고 정부가 해결할 문제도 상대적으로 복잡하지 않았던 미국 건국 초창기에는 엽관계가 정당정치의 활성화, 민주주의 원리 확립 등에 공헌을 하였다고 평가받았다. 하지만 산업혁명 이후 사회가 복잡해짐에 따라 공무원의 전문성, 정책의 일관성 및 예측가능성 등이 보다 중요한 가치로 대두됨에 따라 정치적 임용에 대한 비판이 대두되었다. 결정적으로 정치적 임용으로 인한 부정과 부패가 심화되어 19세기 말 엽관주의를 대신하여 실적주의가 도입되었다. 하지만 이것으로 정치적인 임용이 모두 사라진 것은 아니다. 미국은 현재도 공직의 상당수가 정치적인 임용으로 이루어지고 있다. 선거에서 이긴 정당과 대통령이 자신이 약속한 공약을 지키기 위해서는 뜻을 같이하는 사람들과 일을 할 수 있도록 해야 하기 때문이다.

공공기관의 임원을 정치적인 고려에 따라 임명하는 경우 정권과 이해관계를 공유하는 사람이 공공기관에 임용되기 때문에 공공기관의 운영이 정부의 정책적 지향과 일치할 가능성이 높다. 특히, 국가 전체적으로 중요한 역할을 하는 기관, 규모가 큰 기관의 경우 정부와 협력이 중요하기 때문에 기관장 등 임원의 임명에 있어 정치적인 고려가 어느 정도는 이루어져야 한다. 하지만 이러한 가정은 정치적으로 임명된 임원이 어느 정도 전문성을 갖추고 있을 때 가능하다. 정치적인 고려만 하고 전문성에 대한 고려가 없다면 기관 운영이 비효과적일 가능성이 크며 정부 정책과의 무조건적인 동조는 부정적인 효과가 클 수 있다. 정치적 고려에 의한 임용이 정치적 보상의 의미로만 해석될 경우 임원은 정책이 추구하는 공익, 공공가치 혹은 국가적 이득보다는 정권의 이익 혹은 자신의 이익만을 생

각하여 도덕적 해이가 발생할 가능성이 매우 높게 된다.

보통 정치적 고려만 있고 전문성에 대한 고려가 없이 이루어지는 인사를 낙하산 인사라고 한다. 외부에서 오는 인사를 모두 낙하산 인사로 보는 견해도 있으나 지나치게 넓은 의미로 또는 형식적인 요건을 갖고 낙하산 인사를 정의할 경우 인사권자의 권한을 비합리적으로 제한하기 때문에 좁은 의미로 낙하산 인사를 정의할 필요가 있다. 기관의 내부 혹은 외부를 막론하고 임원을 인사함에 있어 전문성에 대한 고려나 평가 없이 정치적인 관점에서만 이루어진 인사를 낙하산 인사로 보는 것이 타당하다.

낙하산 인사는 전문성에 대한 고려 없이 이루어지는 인사이기 때문에 기관 운영에 부정적인 영향을 미치는 문제와 함께 많은 경우 낙하산 인사가 밀실에서 이루어지기 때문에 인사에 대한 수용가 낮아진다는 문제를 안고 있다. 전문성에 대한 평가나 고려와는 달리 정치적인 고려는 공개적으로 이루어지기 어려운 특징이 있어 대부분 밀실에서 이루어지게 된다. 어떤 기준과 원칙에 의하여 인사가 이루어졌는지, 어떤 과정을 거쳐 최종적으로 결정되었는지, 그리고 누가 그 과정에 관여했는지 등에 대한 정보가 공개되지 않고 갑자기 공표될 경우 인사에 대한 수용도가 낮아지게 된다. 그리고 낮은 인사 수용도는 기관 성과에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라 정치적으로도 문제가 되는 경우가 많다.

기존의 연구를 보면 공공기관 인사에 있어 정치적인 고려와 전문성에 대한 고려가 기관의 운영에 어떠한 영향을 미치는지를 잘 보여주고 있다. 일반적으로 공공기관의 임원직을 정치적 봉사에 대한 대가로 받은 낙하산 인사가 운영하는 기관의 경영성과를 분석한 논문에 따르면 낙하산 인사 기관의 경영성과가 그렇지 않은 기관에 비하여 낮다는 결과를 보고하고 있다. 특히 전문성에 대한 고려 없이 정치적으로만 임명된 기관장이 있는 기관의 성과가 그렇지 않은 기관에 비하여 상대적으로 낮은 성과를 보인다는 연구 결과도 있다(이명석, 2001). 반면에 공공기관의 경영성과가 기관장의 정치적 임용 여부보다는 기관에 대한 경험과 전문성이 유의미한 영향을 미친다는 연구가 있다(김현, 2007). 이러한 연구 결과를 요약하면 공공기관의 경영성과를 높이기 위해서는 기관장 등 임원을 임명함에 있어 정책 집행 역량, 기관의 활동과 관련된 과거의 경험 등 전문성을 더 적극적으로 고려할 필요가 있다.

결론적으로 정치적 고려와 전문성에 대한 고려는 공공기관의 임원을 선임함에 있어 모두 필요한 고려요인이다. 다음으로 생각할 문제는 어느 것이 우선이 되어야 하는가이다. 정치적 고려를 먼저 한 이후 전문성을 고려해야 하는가, 반대로 전문성에 대한 고려를

우선적으로 하고 그다음으로 정치적 고려를 해야 하는가, 아니면 두 가지 고려를 동시에 해야 하는가를 선택해야 한다. 세 번째의 선택, 즉, 두 가지 고려를 동시에 하는 것은 이론적으로 가능할 수는 있어도 현실적으로는 매우 달성되기 어려운 조건이다. 동시에 고려하는 경우 제도적으로 설계를 할 수 있으나 현실에 있어 제도의 취지에 따라 운영되기 매우 어려울 수 있기 때문이다. 따라서 선택은 정치적 고려와 전문성에 대한 고려 중 어떤 것을 우선적으로 적용하고 어떤 것을 그 다음으로 적용하는가 중에서 이루어져야 한다.

또 다른 대안은 기관장, 감사 및 이사를 나누어 정치적 고려와 전문성에 대한 고려의 비중을 나누어 보는 것도 방법이다. 이 경우 제도적으로 고려의 비중을 사전적으로 정하는 것보다는 운영상 자연스럽게 해결할 수 있는 방법이 있다. 임원별 추천방식의 차별화에 대해서는 다음에 자세하게 논의하도록 한다.

공공기관의 설립 목적은 정부의 정책 추진을 위해서이다. 정부가 추진하는 정책을 보다 효율적으로 추진하기 위하여 설립되었기 때문에 기관의 성공적인 관리와 운영을 위한 역량을 갖춘 사람을 공공기관의 임원으로 선출하는 것이 중요하다. 따라서 공공기관의 임원을 선출함에 있어 우선적으로 고려되어야 할 사항은 전문성이며 전문성이 인정된 사람들 중에서 정치적인 고려를 해서 최종적으로 선택될 필요가 있다. 이렇게 할 경우 전문성 없이 정치적으로만 임용되는 문제를 해결할 수 있으며 정치적 고려도 명시적으로 반영할 수 있게 되어 전문성과 정치적 고려를 모두 합리적으로 반영할 수 있게 된다. 이런 방식의 접근은 기존의 연구 결과에서 본 것과 같이 전문성이 정치적 고려보다 기관의 성과에 더 큰 영향을 미친다는 것을 감안할 때 더 타당성이 있다. 전문성이 확보된 인재 풀 중에서 정치적인 고려를 통하여 인사를 하는 것이 보다 바람직한 임원 인사가 될 수 있다.

2. 공공기관 임원 인사 절차별 역할 분담

공공기관 임원 인사는 크게 각 공공기관에서 이루어지는 임원추천위원회 단계와 기획재정부에서 이루어지는 공공기관운영위원회 단계 그리고 최종적인 임명권자의 판단으로 구성된다. 각 단계별로 정치적인 고려와 전문성에 대한 고려를 적절하게 역할 분담을 해야 한다. 이 글에서는 앞 절에서 논의한 바에 따라 전문성에 대한 고려를 우선하고 이후 정치적인 고려를 하는 방안을 제시하고자 한다. 즉, 임원추천위원회에서 전문성에 대한

고려를 기반으로 복수의 후보자를 선출하여 공공기관운영위원회에 추천하면 공공기관운영위원회 이후의 단계에서 정치적인 고려를 하여 최종적인 선택을 하는 방식이다. 각 기관에서 운영하는 임원추천위원회에서 정치적으로 추천된 사람이나 그렇지 않은 사람 모두에 대하여 전문성에 한정한 평가를 하고 5배수의 후보자를 추천하는 방식이 있을 수 있다. 이 경우 정치적으로 추천된 경우에 대하여 기본적인 전문성이 있는지 여부를 확인할 수 있어 최종적으로 정치적 고려에 의한 인사가 되더라도 최소한의 전문성은 확보할 수 있는 장점이 있다.

3. 임원추천위원회 운영 개선 대안

가. 임원추천위원회 독립성 개선 대안

임원추천위원회의 독립성 확보는 임원추천위원회가 임원의 추천을 정치적 고려 없이 전문성에만 초점을 두고 할 수 있게 하는 기본적인 조건이다. 현재 임원추천위원회의 구성이 정부에서 임명된 비상임이사, 즉 정치적 고려를 할 가능성이 큰 위원들 중심으로 되어 있어 임원추천위원회의 전문성 중심의 평가에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석된다. 따라서 이 문제를 해결하기 위해서는 비상임이사의 비중을 낮추어 위원회 구성의 균형을 확보할 필요가 있다. 하나의 의견이 위원회의 전체 의견을 주도하지 못하도록 하기 위해서 다양한 의견을 제시할 수 있는 집단과 수적인 균형을 갖추도록 하는 것이다. 그 방법으로는 비상임이사과 이사회에서 추천하는 외부위원의 수를 동일하게 하는 것이 있다. 그리고 위원장은 비상임이사과 추천이사가 합의하는 제3의 인사로 위촉한다. 위원장은 위원들의 의견이 가부동수인 경우에만 캐스팅 보트를 할 수 있도록 한다.

비상임이사과 이사회 추천인사의 수를 동일하게 하는 경우 비상임이사과 위원회의 의견을 주도하는 것을 방지하여 임원추천위원회의 활동에 대한 정치적 영향력을 완화할 수 있다. 해당 기관의 이사회에서는 분야 전문성 중심으로 위원을 추천할 수 있어 전문성 중심의 평가가 가능하게 할 것이다. 또한 위원회의 의사결정이 가부동수인 경우 비상임이사과 추천이사의 합의로 위촉한 위원장에게 캐스팅권을 부여하여 의사결정의 공정성과 효율성을 확보할 수 있다.

나. 임원추천위원회의 임기제 운영

임원추천위원회는 임시위원회로 임원 추천이 필요한 경우에만 활동하므로 매번 위원회가 새로운 위원으로 구성되는바, 전문성 축적이 어렵다. 이 문제를 해결하기 위하여 임원추천위원회 위원에게 임기를 두는 방안을 검토할 수 있다. 임원추천위원회의 위원이 임기가 있는 경우 매번 임원추천위원회를 구성하는 번거로움을 해소할 수 있을 뿐만 아니라 임원 추천활동을 반복적으로 하게 되어 위원들의 전문성이 제고될 가능성이 있다. 그리고 임기가 보장된 만큼 임기 동안 안정적이고 독립적으로 활동하여 위원회의 독립성 확보에도 도움을 줄 수 있을 것으로 판단된다. 특히 비상임이사의 경우 임기 동안 여러 번 임원추천위원회 위원으로 활동하는 것이 보장되어 있으나 이사회 추천 위원의 경우 그렇지 않아 문제가 된다. 따라서 이사회 추천 위원에 대하여도 임원추천위원회 위원으로 임기를 보장해준다면 문제가 완화될 수 있을 것이다.

기관장의 경우 3년에 한번, 상임이사 및 감사의 경우 2년에 한번은 새롭게 추천된다. 따라서 임원추천위원회 위원의 임기를 3년으로 할 경우 최소한 기관장 추천 한 번과 상임이사 및 감사 추천 2회 이상은 활동하게 된다. 임기의 영향을 받는 위원은 이사회 추천 외부인사와 위원장이다. 비상임이사의 경우 기존에 임명된 이사가 참여하게 되기 때문이다. 그리고 상황에 따라 비상임이사의 수가 변동되는 경우에 대비하여 사전에 임원추천위원회 위원의 참여에 우선순위를 정한다면 위원회가 열릴 때마나 비상임위원과 외부 추천위원의 수를 동수로 유지할 수 있을 것이다.

다. 기관장 추천과 기타 임원 추천방식의 분리

임원추천위원회 운영의 비효율 개선을 위한 대안으로 앞서 제안한 임원추천위원회의 임기제가 일부 문제를 해결해 줄 수 있을 것이다. 여기에서는 기관장을 추천하는 절차와 감사 및 비상임이사를 추천하는 경우의 절차를 차별적으로 하여 보다 효율적으로 의사결정을 하는 방안을 제안하고자 한다.

기관장에 대한 추천은 보다 엄격한 전문성에 대한 고려가 필요하며 이를 위해서는 보다 많은 정보를 갖고 심사숙고할 수 있는 시간도 보다 많이 확보해야 한다. 그리고 보다 구체화된 추천 기준을 갖고 의사결정을 할 필요가 있다. 반면에 감사나 비상임이사의 경우 상대적으로 적은 노력을 통하여 의사결정을 하는 것이 의사결정의 효율성을 높이는

방법이 될 수 있을 것이다. 구체적인 기준과 방법에 대해서는 추후 보다 심도 있는 연구가 필요할 것으로 판단된다. 기관장에 대한 추천과 감사와 이사에 대한 추천 절차를 다르게 설계하는 경우 앞서 언급한 바와 같이 기관장에 비하여 감사나 비상임이사의 선임에 있어 운영상 정치적 고려가 더 많이 개입될 가능성이 있다. 기관에서 감사나 비상임이사가 수행하는 역할 비중이나 중요성을 고려할 때 어느 정도 정치적 고려가 필요한 경우도 있을 것이다.

라. 임원 추천 과정의 투명성 제고: 백서 발행

기관장, 상임이사 및 감사의 추천 과정이 보다 투명해져야 한다. 낙하산 인사 등의 문제는 인사가 밀실에서 이루어지기 때문이다. 밀실에서 이루어지는 의사결정이란 보통 인사 결정 과정 중 반드시 공개되어야 할 부분이 공개되지 않은 경우를 의미한다. 인사와 관련된 의사결정의 제 단계별로 의사결정 참여자, 의사결정 과정, 판단 기준, 검토된 주요 내용 등이 적절하게 공개되지 않은 경우 밀실인사가 이루어졌다고 할 수 있다.

우리나라 공공기관 임원 선임과 관련하여 이 부분에 대한 제도적 투명성은 공개 대상에 따라 차별적으로 운영되고 있다. 공식적 참여자나 의사결정 과정 및 단계 그리고 공식적인 평가 기준 등 제도화된 부분에 대한 투명성은 비교적 높은 수준을 유지하고 있다. 하지만 운영에 있어서 최종적으로 결정된 인사가 공표된 경우 어떤 판단 기준으로 의사결정이 이루어졌는지, 어떤 정보를 활용하여 의사결정을 하였는지에 대하여 정보가 부족한 경우가 많다.

임원추천위원회의 경우도 비슷한 문제를 안고 있다. 이 문제를 완화하기 위해서는 사후적으로라도 임원추천위원회의 활동을 공개할 필요가 있다. 공개 방식의 경우 모든 회의록을 공개하는 것은 위원회 활동의 독립성을 저해하는 요인으로 작용할 수 있기 때문에 지양되어야 할 것이다. 대신 임원추천위원회의 임원추천 활동이 끝날 때마다 백서 혹은 보고서를 만들어 공개하는 방안을 적극적으로 검토할 수 있다. 어떤 기준으로 후보자가 평가되었는지, 어떤 요인에 대한 고려를 보다 심도 있게 하였는지, 어떤 부분에 대한 논의가 많이 이루어졌는지 등에 대한 내용을 종합적으로 정리한 보고서를 만들어 사후적으로 공개한다면 임원추천위원회 활동의 투명성을 제고하여 궁극적으로 책무성을 확보할 수 있게 될 것이다.

4. 임원추천위원회 추천 기준의 구체화

현재 매우 포괄적으로 규정되어 있는 임원추천 기준을 구체화할 필요가 있다. 구체화하는 방향은 임원추천위원회가 전문성 중심의 판단을 하는 역할을 맡고 있기 때문에 전문성과 역량을 평가하는 보다 구체적인 기준을 설정하여 적용해야 한다. 포괄적인 기준은 전문성에 대한 평가보다는 정치적 고려에 의한 평가를 유도하는 경향이 있기 때문이다.

기관장이 갖추어야 할 전문성과 역량은 기관의 유형과 분야에 따라 다양할 수 있다. 대규모기관의 기관장에게 요구되는 전문성과 역량, 상대적으로 작은 규모의 기관장에게 요구되는 전문성과 역량은 차이가 날 수밖에 없다. 그리고 기관장에게 요구되는 역량과 전문성과 이사와 감사에게 요구되는 전문성과 역량도 차이가 난다. 이러한 차별적인 요소를 반영한 전문성 평가 기준을 만들어야 한다.

보다 합리적인 기준을 설정하기 위해서는 기관장에게 요구되는 전문성과 역량이 무엇인지, 이사와 감사에게 요구되는 전문성과 역량이 무엇인지를 파악하는 연구가 필요하다. 연구는 공공기관운영위원회 주관으로 전체 공공기관의 임원을 대상으로 이루어지는 것이 바람직하다. 연구 결과에 따라 유형별, 분야별 그리고 임원별로 요구되는 전문성과 역량을 파악하고 적정수준의 역량과 전문성을 판단하는 기준과 방식을 설정할 수 있을 것이다. 그리고 각 기관의 임원추천위원회는 연구 결과를 활용하여 전문성과 역량에 대한 평가를 바탕으로 임원추천을 할 수 있을 것이다.

5. 역량평가를 활용한 후보자 선발

공공기관 임원에 대한 역량평가를 확대 실시해야 한다. 현재 일부 기관에서 임원에 대한 역량평가가 이루어지고 있는 것으로 알려져 있다. 이러한 역량평가를 보다 확대할 필요가 있다. 기관장은 물론 이사와 감사의 경우도 추천시 평정 요소로 역량평가 결과를 공식적으로 포함해야 한다. 즉, 임원추천위원회에서 후보자를 평가하는 과정에서 역량평가를 실시하고 그 결과를 다른 평정 요소들과 함께 고려하여 최종적인 추천후보를 결정하는 것이다.

역량평가의 방식과 내용은 추가적인 연구를 통하여 구체화될 필요가 있다. 앞서 제시한 공공기관 임원에게 요구되는 전문성과 역량을 파악하는 연구 결과를 활용할 경우 역량평가의 내용과 방식을 보다 구체적으로 설계할 수 있을 것이다. 현재 고위공무원단의 역량평가 방식을 준용하는 것도 가능한 대안의 하나가 될 수 있다.

6. 임원 임기제 개선 대안

정권교체와 기관장의 임기가 엇갈리는 경우 정권교체와는 무관하게 제도적으로 임기를 보장해 주어야 한다는 입장과 임기가 보장되더라도 정권이 바뀌었기 때문에 반드시 그렇게 할 필요는 없다는 입장이 팽팽하게 맞서고 있다. 전자의 입장을 따른다면 임기제를 정한 이상 정권의 교체와는 무관하게 공공기관 임원의 임기는 보장될 필요가 있다는 것이다. 이러한 입장은 임기제를 도입한 취지와 가장 부합된다고 할 수 있다. 임기 보장을 가장 중요한 원칙으로 삼는다면 다른 논의는 사실상 무의미하게 된다. 반면에 정권이 바뀌었다면 기관의 운영 방향도 바뀌기 때문에 기관장의 임기를 모두 보장해주는 것은 바람직하지 않다는 입장이 두 번째 주장이다. 이 주장에 따른다면 기관장의 임기는 자신을 임명한 정권의 임기보다 길면 안 된다.

이 문제를 해결하기 위한 첫 번째 대안은 현재의 제도를 고수하면서 기관장의 임기를 정권이 바뀌더라도 보장해주도록 하는 것이다. 바람직해 보이는 대안이지만 여야가 바뀌는 정권교체가 이루어지는 경우 현실적으로 기관장의 임기를 보장하는 것이 쉽지 않으며 그럴 우려가 있는 상황에서는 구정권 마지막 해와 바뀐 정권의 첫해는 공공기관의 운영이 정상적으로 이루어지지 어려울 수 있다. 두 번째 대안은 정권이 바뀐 경우 모든 기관장 및 임원이 사표를 내도록 하고 새로운 정권 담당자가 사표를 수리하거나 반려하는 방식으로 재신임을 하는 방안이다. 물론 재신임이 안되는 경우 새롭게 임명하게 된다. 정치적 고려를 보다 적극적으로 하는 방안이지만 이 방안 역시 현재 안고 있는 문제를 해결하지는 못한다. 즉, 구정권에서 임명된 임원의 경우 재신임 여부가 불투명하기 때문에 구정권 마지막 해와 신정권 첫해 올바른 업무추진이 쉽지 않을 것이다. 세 번째 대안은 임원의 임기를 정권의 임기를 넘지 않도록 하는 방안이다. 즉, 대통령의 임기가 5년이므로 기관장의 경우 5년 동안 2명, 이사와 감사의 경우 3명을 임명하여 이들 임기의 합이 5년을 넘지 않도록 하는 것이다. 이렇게 할 경우 임원들은 자신의 임기가 다할 때까지 자신들이 세운 계획을 정상적으로 추진할 수 있으며 새로운 정권이 수립된 이후 첫해에도 새로운 계획을 바탕으로 정상적으로 기관을 운영할 수 있을 것이다.

V. 결어

공공기관의 임원 인사는 과학이자 기술이다. 논리적이고 과학적으로 설계된 제도가 필수적으로 요구되지만 그것만으로 충분하지 않다. 과학적인 엄밀성이 있다고 공공기관 임원의 인사가 올바르게 이루어지는 것은 아니다. 정교하게 설계된 제도, 구체적이고 명확한 기준이 사전적으로 설계되었다고 공공기관의 인사가 합리적이고 공정하게 이루어지는 것을 담보하지는 않는다. 이 연구가 추구한 제도적 정교함만으로는 공공기관의 임원 인사의 성공을 보장하지 않는다는 것을 의미한다. 우선 제도가 완전무결하게 설계되는 것 자체가 불가능에 가깝기 때문이다. 또한 완전무결에 가깝게 제도가 설계되었다고 해도 그것을 사용하는 사람들이 원칙을 따르지 않는다면 그 결과는 합리적일 수 없다. 제도 설계의 과학성과 운영의 기술이 올바르게 합치될 경우에만 공공기관 임원 인사가 모든 사람들이 수긍할 수 있는 수준으로 이루어질 것이다.

본 연구에서는 임원추천위원회의 개선을 중심으로 공공기관 임원 인사의 문제점을 개선하는 방안을 모색해 보았다. 이 논문에서 제안된 것들이 모든 문제를 해결할 수 있다고는 생각하지 않는다. 하지만 이 논문에서 제안된 개선의 일부라도 실제 도입이 된다면 공공기관 임원 인사의 수준은 상당히 높아질 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 곽채기(2001), 「정부투자기관 지배구조에 대한 평가와 개선 방안」, 『공기업논총』, 14(1), pp.29~63.
- 김판석·홍길표·김완희(2008), 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후과제」, 『한국행정논집』, 20(2), pp. 406~435.
- 김현(2007), 「정부투자기관 관리제도 변화에 따른 사장 임용유형별 경영성과 차이 분석」, 한국행정학회 2007년도 동계학술대회 발표논문집.
- 박홍엽(2009), 「공공기관 임원인사 실태 및 개선방안」, 『한국인사행정학회보』, 8(1), pp.55~92.
- 이명석(2001), 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4), pp. 13~156.
- 이민호(2010), 「공공기관 지배구조 변화에 따른 인사제도 개선방안」, 한국행정학회 2010년도 동계학술대회발표논문집.
- 허경선(2013), 「공공기관 임원추천위원회 운영 현황 및 발전방향」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원.

2. 공공기관 성과관리체계 개선방안

이재원
(부경대학교)

공공기관 성과관리체계 개선방안

이재원 / 부경대학교

I. 공공부문 성과관리의 의의

공공부문에서 ‘성과관리’는 조직의 전반적인 효율성을 높이려는 수단인데 초기 제도화 과정에서 ‘성과’에 대한 개념 규정과 실천방식에 대한 쟁점들이 있어 조직 내·외적으로 적지 않은 갈등이 있었다. 하지만 1990년대 후반부터 지속적으로 추진되었던 성과주의 혁신 운동이 「정부업무평가기본법」을 통해 법제화되면서 공공부문에 적용하는 성과관리의 개념 논란은 어느 정도 정리된 상태이다. 동법 제2조에서 ‘성과관리’란 기관의 임무와 비전, 중장기 목표, 연도별 목표 및 성과지표를 미리 제시하고, 집행과정 및 결과를 경제성, 능률성, 효과성 등의 관점에서 관리하는 일련의 활동으로 규정하고 있다.

성과관리와 관련된 구체적인 방식들은 기관별로 다양하지만 공통된 네 가지 요소가 필요하다. 첫째, 기관이 임무달성을 위해 전략적 관점에서 계획을 수립하고(계획), 둘째, 한정된 자원을 효율적으로 활용하여 업무를 추진한 후(집행), 셋째, 조직의 역량과 성과를 정확히 측정하여(평가), 넷째, 결과를 정책의 개선이나 자원배분, 개인의 성과 보상에 반영해야 한다(환류).

공공기관 경영혁신을 위한 성과관리의 주제는 1990년대부터 지속적으로 강조되고 있으며 기획재정부의 공공기관 경영평가에서 일관성 있게 결과지향적인 성과주의 혁신을 요구하기 때문에 공공기관들은 당연한 전제조건으로 수용하고 있다. 원론적인 수준에서 성과관리에 대한 내용은 상당 정도 표준화되어 있으며 현실에서 운영의 기술적인 영역에 속한다.

그런데, 공공기관 경영관리체계가 아직 정착되지 않았거나 정부의 소관 부처 각종 지침들이 실질적으로 기관운영의 성격을 결정하는 경우에는 성과관리의 원칙과 실제 현실 간의 격차가 적지 않다. 공공기관과 주무부처 모두 성과관리의 동일한 상징을 사용해도 기업조직과 관료조직의 구조적 특성에서 발생하는 차이가 있어 경영학에서 정립되는 일

반적인 성과관리와는 다른 방식들이 필요한 경우도 있다.

민간기업과 달리 공공기관들은 정부부처와 일정한 거리를 두고 상호 협력하는 관계 속에서 경영활동을 수행해야 한다. 이에 따라 동일한 상징으로 성과관리를 사용해도 두 조직에서 체화되어 있는 내용과 정도에 따라 현실의 현상들은 다양하게 나타난다. 정부부처에서는 지난 십수년 동안 성과주의 혁신이 추진되었지만 과거의 관행들이 누적되어 있어 공공기관의 현실과는 차이가 있다.

공공기관의 성과관리체계에 내재되어 있는 조건들은 민간기업의 성과관리와 정부 관료 조직의 성과관리의 중간 영역에 위치한다. 경영활동에서 공공기관의 독립성이 강조되지만 위계적인 관료체계가 수평적인 정책거버넌스에 앞서는 현실적인 상황에서는 정부에서의 성과관리 논리와 내용들이 보다 강하게 작용할 수 있다.

이 글에서는 공공기관에 적용되고 있는 성과관리체계의 내용과 쟁점 그리고 개편과제들을 정리하였다. 첫째, 성과관리에 대한 논의의 출발을 민간기업보다는 정부혁신으로 추진되었던 공공부문의 맥락에서 시작했다. 둘째, 성과관리의 이론적 토대와 핵심적인 내용 그리고 주요 사례들을 정리하였다. 셋째, 기획재정부의 공공기관 경영평가에서 활용하고 있는 성과관리체계 구축의 기본 논리와 구조들을 정리하고 경영평가에서 사용된 비계량 지표의 평가결과와 평가자의 해석을 분석하였다. 마지막으로 성과관리체계에서 발생할 수 있는 잠재적인 갈등요소들을 식별하고 높은 성과를 창출하기 위한 성과관리체계의 개편과제들을 제시하였다.

II. 공공부문의 성과관리에 대한 맥락과 이론

1. 공공부문 성과관리 혁신의 맥락

가. 공공부문 혁신 매개로서 ‘성과’

공공부문의 활동에서는 추상적인 형태의 공익적 가치가 있어 구체적인 ‘성과’를 식별하는 것이 쉽지 않다. 더욱이 분기별 이윤정산 과정에서 명확히 성과가 측정될 수 있는 기업과 달리 중장기적인 시간이 소요되는 공공의 성과를 1년 단위의 연도별로 분리하여 측정하기 힘들다.

공공부문에서는 예산과 인력의 투입량이나 업무처리 과정의 공정성이 곧 공공부문의 산출과 결과를 대표한다는 업무분장체제 중심의 공공관리 관행이 있다. 하지만 주인-대리인 이론이나 공공선택론에서 비판하는 정부실패의 관점에서는 투입과 과정이 산출과 결과로 직접 연결되지 않는 분절성이 강하다는 점을 강조한다. 따라서 새로운 성과관리체계에서는 투입 성과보다는 구체적인 산출과 결과지향적 성과를 명확한 전제조건으로 설정한다.

현실적 혹은 구조적인 한계가 있어도 공공부문의 새로운 혁신을 위한 ‘성과’가 계속 강조되는 이유는 세 가지로 정리할 수 있다. 우선, 수직적인 위계 중심의 관료제 방식을 통한 공공문제 해결 접근은 현대사회에서 기대만큼 효과적으로 작동하지 않고 있다. 이해관계 부문들 간의 협력체계가 중요한데 상대방을 설득·협상하려는 합리적인 준거로서 구체화된 공공의 ‘성과’가 유용한 문제해결 수단이 될 수 있다(Caiden, 1998:2).

둘째, 환경이 급변하는 상황에서는 공공기관내 사업집행기관의 재량 확대가 불가피하고 중앙관리부서의 집행부서에 대한 통제는 구체적이고 객관화된 ‘성과’정보에 의존할 수밖에 없는 영역이 점차 커지고 있다. 이는 공공업무의 현실적인 한계 때문인데, 공공기관이 대응해야 할 업무의 규모가 폭발적으로 급증하는 가운데 투입과 과정 중심의 개별 통제 및 관리방식은 더 이상 효과적으로 기능하지 못하게 된다. 따라서 집행에서는 재량을 확대하고 대신 집행결과인 성과에 대한 책임을 강화하기 위해서는 ‘성과’ 목적 지향성을 명확하게 설정하는 관리방식이 계속 확대되고 있다.

셋째, 세계화와 함께 공공부문의 의사결정자들은 다른 국가들의 쟁점에 대해 반응을 해야 하고 이는 국경을 넘는 협력이 필요하게 되면서 성과기준의 국가 간 의사소통 규범들이 만들어지고 있다. 세계 수준의 공공부문 간 관계를 형성하기 위해서는 성과에 대한 글로벌 표준이 요구되기 때문에 성과를 중심으로 공공기관의 조직과 운영에서 구조개편이 불가피하게 된다.

나. 공공부문 성과관리의 흐름

공공부문의 모든 활동에는 어떠한 형태이든 결과가 있다. 이를 ‘성과’라고 표현하면 새로운 관리혁신으로서 ‘성과관리’의 주제에 대해 별도로 논의할 필요성이 크지 않다. 하지만 ‘성과’의 개념이 공공부문 혁신을 위한 수단으로 사용되면 상황이 달라진다. 공공부문의 대표적인 특성인 관료제 병리에 대한 혁신도구로서 ‘성과관리’에 대한 논의는 시장주

의 기반의 기관 경쟁력에 대한 특정 가치가 전제된 것이다. 공공부문에서 경쟁력을 높이기 위한 혁신운동은 제도와 법률에 기초하였던 과거 구(舊)관리주의를 대체하는 신(新)관리주의의 접근방식에 따라 추진되었다.

신공공관리주의에서 정립한 성과관리는 미국 경영학에서 출발한 것이며 공공부문에 본격적으로 도입된 과정에는 역사적 경험이 전제되어 있다. 미국의 경우 1980년대 장기 침체 국면에서 정부실패에 따른 비효율 문제가 상당하였다. 국민들로부터 정부에 대한 불신이 상당하였고 캘리포니아주에서 시작된 조세저항 운동이 미국 전역으로 확산되었다. 이러한 시대 상황 속에서 공공부문 혁신을 위해 등장한 대안으로서 신공공관리주의가 등장하였다.

성과관리 혁신에서 주장하는 문제 제기는 간단하다. 기업주의 방식으로 정부활동이 전환되어야 하며 '성과지향적'인 공공관리가 필요하다는 것이다. 전통적인 공공관리 과정에서의 소극적인 '공적 통제'와 공공서비스에 대한 단순 '업무관리' 차원을 넘어 공공기관이 활동하는 궁극적인 목적으로서 사회 경제적인 경쟁력 제고를 위한 '성과(performance)'가 중요하다.

[그림 1] 성과지향적 공공부문 혁신의 시대적 배경



공공부문에서 성과를 측정하고 생산성을 강조한 혁신운동은 1970년대 중반부터 전개되었다(Hartry et al., 1974). 이후 공공부문 생산성 측정에 대한 관심은 GFOA와 GASB 등과 같은 전문협회로부터 정부 재창조운동의 일환으로 다시 등장하였다. 정부의 관리기법에 대한 내용은 1970년대의 경험을 통해 대부분 등장하였으며 1990년대에서는 과거의 수단들을 재강화하고 정교화시키는 데 초점을 맞추고 있다. ‘성과’ 혹은 ‘결과’에 초점을 맞추고 이를 위한 성과측정체계의 합리화와 예산관리와 정책관리를 통합시키는 것이 핵심이었다.

성과주의에 대한 서구의 연구들은 분석대상을 기준으로 세 가지 방향으로 전개되었고 이후 실천 대상을 중심으로 서로 통합하고 있다. 먼저, 기업주의 정부 개혁을 위해 조직과 인사부문에서 새로운 관리방식을 사용한 개혁이 강조되었다(Osborne & Gaebler, 1992 등). 즉 공공부문에서의 관례답습적인 관행이 조직의 경쟁력을 저해하는 주요 요인으로 인식되었고 이를 해결하기 위해 민간부문의 경영방식을 적극 도입하기 위한 조직과 인사개혁이 추진되었다. 총품질관리, 목표관리, 성과에 대한 계약, 뉴질랜드의 사무차관제, 영국의 넥스트 스톱 등과 같은 개혁의 이론적 기반이 되었다.

둘째, 조직 및 인사부문과 함께 예산부문에서도 성과지향적 개혁에 대한 논리가 개발되고 이를 실천하는 방안들이 제시되었다. 통제지향적인 재정운영 체제를 결과지향적인 체제로 전환하기 위해 1950년대 이후부터 전개되었던 성과주의 예산개혁이 새롭게 부각되었다. 성과에 초점을 맞추어 기존의 재정운영체계를 전면 재검토하고 새로운 체계를 위한 이론적 논리 개발과 실천력을 강화시킬 수 있는 정책들이 추진되었다(OECD, 1994).

셋째, 부문별로 전개되었던 개별 논의와 정책들이 통합되어 공공부문 전체 개혁에 초점을 맞추면서 실천력을 강화하는 성과관리에 대한 논의가 등장하였다(Friedman, 1997). 여기에서는 전략적 기획과 집행과정에서 자율, 그리고 성과 혹은 결과에 대한 책임이라는 세 가지 흐름으로 성과주의 개혁의 핵심이 정리되었다. 또한 실천력을 강화하기 위한 구체적 지표 개발과 평가방식, 그리고 성과정보의 공개와 성과관리를 위한 시민사회 파트너십 구축을 포함한 사회개혁으로까지 확대되었다.

2. 성과관리의 이론 토대와 핵심 요소

가. 성과관리의 이론적 토대

시장과 경쟁을 핵심요소로 전제하고 있는 현재의 성과관리에 대한 기원은 1910년대 미국 테일러의 과학적 관리주의이다. 이후 미국의 공공부문 개혁에서는 효율성과 생산성을 우선적으로 고려하는 다양한 형태의 정부혁신 조치들이 추진되었다. 성과관리에 대한 이론적 기반은 테일러주의 이외 개별적으로 형성된 세 가지 이론이 더 있다.

첫째, 공공선택이론에서는 신고전경제학의 이기적 행위자로서 재정사업 참여자들을 전제하면서 이기적 주체들이 활동하는 공공영역에서 사회적 후생을 극대화하기 위해서는 객관적인 결과(성과)에 기초한 통제장치로서 성과관리체계를 강조하였다. 비슷한 맥락에서 행정학에서는 주인-대리인이론에서 정보비대칭에 따른 도덕적 해이 현상을 해결하기 위한 대안으로서 성과계약에 기초한 인센티브 수단들이 구체적으로 연구되었다(김태은, 2010).

둘째, 민간기업에서 성과관리가 체계로서 정립된 대표적인 이론은 통계학자 W. Schewhart가 주창하고 품질관리학자인 E. Deming이 1950년대에 이론화한 PDCA¹⁾ 사이클이다. 이는 업무를 원활하게 수행하고 확실한 성과를 창출하기 위한 관리기법인데, 품질관리분야에서 주로 사용되었다.²⁾

셋째, 기업의 경영체계가 현재와 같은 성과관리시스템 속에서 운영된 것은 미국의 경영학자인 피터 드러커의 성과관리이론 이후부터이다. 그는 “측정할 수 없는 것은 관리할 수 없다”라고 전제하고 모든 조직의 활동은 구체적인 계량지표로 수치화할 수 있다고 했다. 분권화(Decentralization), 민영화(Privatization), 권한위양(Empowerment), 학습조직(Learning Organization), 목표관리(MBO)와 같이 통합성과관리체계 구축 및 운영에 직접적으로 관련된 주요 개념들은 대부분 피터 드러커가 주창했던 연구결과물들이다.

1) PDCA : Plan(계획), Do(실행), Check(점검), Act(조치)

2) 1990년대 이후에는 자기개발이나 학습방법 등 많은 분야에 적용되는 경영기법이며 기획재정부의 공공기관경영평가에서 주요 사업부문의 평가지표체계의 기초로 활용되고 있다. PDCA 사이클은 효율적이고 꾸준한 업무관리와 결과 달성을 지향하는데 경영비전을 향해 나선계단 형태로 계속 반복 진행하게 된다. 한 번의 PDCA 사이클이 끝나면 다음 단계로 업그레이드 반복되는 구조이다.

나. 성과관리의 두 가지 모델과 핵심요소

민간기업과 공공기관의 조직관리에서 사용하고 있는 성과관리모델은 두 가지로 구분된다. 하나는 평가모델(Competitive Assessment Model)로서 목표를 구체적으로 설정한 이후, 상대평가를 통해 개인의 목표 달성도를 평가하는 것이다. 여기에서는 개인 간 경쟁을 유도하여 궁극적으로 높은 사업성과 창출을 지향한다. 성과보상 방식이 명확하며 성과주의 조직문화를 확산하는 데 유리하다.

다른 하나는 코칭·개발모델(Coaching and Development Model)이다. 목표를 먼저 수립한 이후 성과향상과 우수인력 유지를 위한 개인의 강점과 약점을 파악하고 개인 평가 이후 코칭과 육성을 강조한다. 다면평가와 같이 개인의 목표와 장단점 파악이 중요하며 전반적인 리더십, 역량, 조직몰입 효과를 창출하는 데 유리하다.

〈표 1〉 성과관리제도 발전을 위한 핵심요소

	강경재 (2012)	강성연 외 (2011)	김재훈 (2007)	이석환 (2010)	이재우 외 (2010)	허경선 (2011)
결과중심의 성과관리	○		○	○	○	
명확한 비전 설정	○	○	○	○	○	
하향식 방식의 목표 설정		○		○		○
단기성과와 장기성과의 연계			○	○		○
규범 가치의 반영	○			○	○	○
전략의 집중		○	○	○		○
기획과 집행기능의 연계				○		○
평가를 통한 학습문화 구축	○	○	○		○	○
개인단위까지 연계		○				
보상과 연계					○	○
객관성 확보	○		○	○	○	○
계량 측정 가능한 지표개발			○			○
간소한 절차						○
제도에 대한 조직내부의 이해		○				

자료: 안광일·장봉진(2012:6)

성과관리체계에서는 다양한 형태의 개념과 하위수단들이 포함되어 있는데, 학자들의 관점에 따라서 강조하는 요소들이 다르게 분포되어 있다. 성과관리에 대한 몇 가지 선행

연구를 비교할 때, 대부분의 학자들이 공통적으로 강조하는 것은 명확한 비전 설정, 학습 문화, 객관성 확보이다. 이는 환경이 불안정하고 전통적인 관료제 구조를 가진 공공기관의 성과관리에서는 상대적으로 취약한 요소들이다. 정부의 정책이 환경에 따라 가변적이면 기관에서 독자적인 비전을 명확히 설정하는 것이 쉽지 않다. 또한 공적 가치와 정치적 특성이 조직활동에 깊게 전제되어 있기 때문에 평가에서 객관성을 유지하는 것이 현실적으로 쉽지 않다.

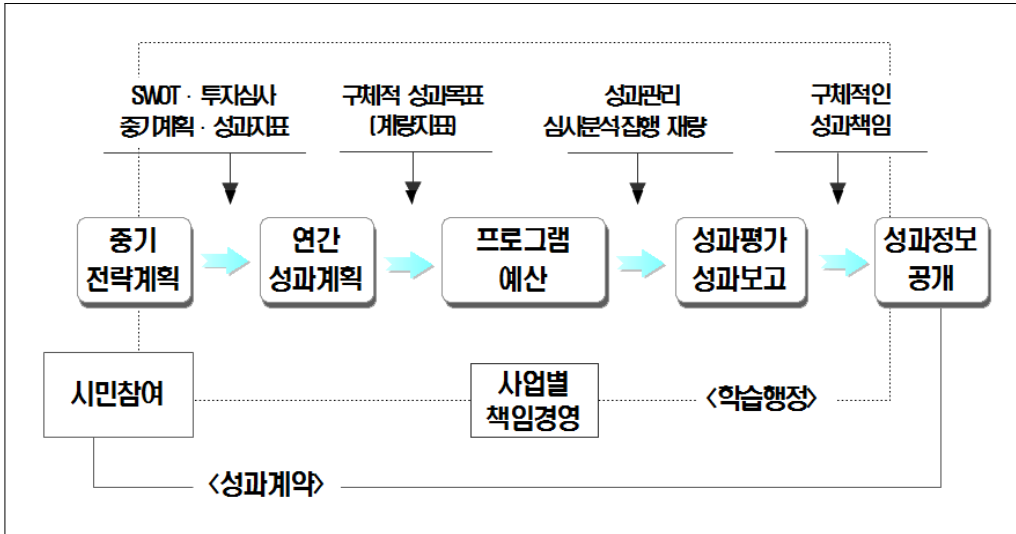
다. 공공부문 성과관리의 기본 구조

성과주의 혁신에 전제되어 있는 개념은 단순하다. 즉 목표, 결과, 그리고 재원이 모두 연계되어야 한다는 것이다(Schick, 1990:27). 하지만 이를 적용하는 것은 쉽지 않다. 성과관리체계의 궁극적 목적은 공공기관의 경영활동을 ‘성과에 대한 계약’ 방식으로 전환하는 것이다. 구체적으로는 공공기관의 예산 혹은 재정관리와 주요사업의 정책관리 기능을 통합하는 새로운 관리방식을 설계하는 것이다. 통합을 위한 대표적 수단은 성과에 따른 ‘금전적 보상’이 된다.³⁾ 성과관리는 재정운영에 국한되는 것이 아니다. 조직, 인력, 그리고 사업관리부문을 통합적으로 운영하는 새로운 관리방식이 적용되어야 한다.

공공부문의 재정 및 성과관리 시스템은 정부의 예산 및 관리활동이 발생하는 범위 내에서 재원관리체계의 목표를 달성하기 위한 수단들이다. 구조적 특성이 다른 이질적인 두 시스템의 통합운영을 위해서는 성과측정 시스템을 개발하고 여기에 근거하여 사업들의 계획, 집행, 평가와 예산과정을 연계시켜야 한다. 성과측정시스템의 개발과 집행은 프로그램의 결과에 초점을 맞추는 것이며 공식적인 자원배정과정과 결합되어 다양한 서비스 영역의 관리자들로 하여금 의사결정 관점을 통합시킨다. 이를 통해 국민들의 수요에 부합하는 조직의 능력을 증대시킬 수 있다.

3) 성과관리의 이론적 관점에서는 ‘금전적 보상’은 부차적이며 조직의 발전과 높은 성과 자체를 강조한다. 하지만 신관리주의가 공공선택이론과 결합하여 공공기관의 성과관리 혁신을 추진할 때는 합리적이고 이기적인 경제주체가 전제된다. 이에 따라 이기적인 주체들을 공공의 목적으로 유도하는 효과적인 수단은 ‘금전적 보상’이 된다.

[그림 2] 공공부문의 통합성과관리체계



자료: 이종수 외(2012).

[그림 3] 한국남부발전(주)의 통합성과관리시스템 사례



자료: 한국남부발전(주) 제공

재정관리와 성과관리시스템의 목적을 비교하면, 일부는 중첩되고 서로 재강화하는 방향으로 작동한다. 재정관리시스템은 총재정규모를 거시적 수준에서 유지하고 보다 효율적으로 서비스를 전달하는 데 목적을 둔다. 이러한 목적을 달성하기 위해, 성과관리시스템은 미시적 혹은 중간 수준에서의 효율성 증대에 초점을 맞춘다. 원칙적으로, 이러한 목적과 프로그램의 질과 효과성을 향상시키려는 성과관리의 목표 간의 연계가 있어야 한다.

성과관리 혁신 초기에는 쟁점이 많았지만 최근 대부분의 공공기관에서는 구조와 강도에서는 차이가 있어도 조직, 인력, 예산 그리고 사업활동을 '성과'의 관점에서 통합적으로 관리하는 성과관리체계를 구축하였다. 잠재적 쟁점들은 아직 있지만 통합성과관리체계는 선택이 아닌 필수적인 관리수단으로 정착되고 있다. 공공기관들의 경영활동에서 중요한 준거로 전제되는 기획재정부의 공공기관경영평가제도에서는 성과관리시스템의 구축과 운영을 주요 평가부문으로 설정하였다.

3. 공공부문의 성과관리체계 사례

가. 미국 연방정부의 성과관리 혁신

'성과'가 공공부문 혁신의 주요 주제로서 처음 등장한 것은 1949년 후버위원회의 보고서였다. 제2차 세계대전 이후, 미국은 전시조직의 경직적인 관료제와 많은 국가부채 문제에 당면하고 있었다. 연방정부의 지출수준을 줄이는 체계적인 수단으로서 관료조직에 대한 구조조정기획이 추진되었다. 당시 1930년대 공황의 원인이기도 하였던 정부지출의 급격한 감소에 대해 많은 주의를 기울였다.

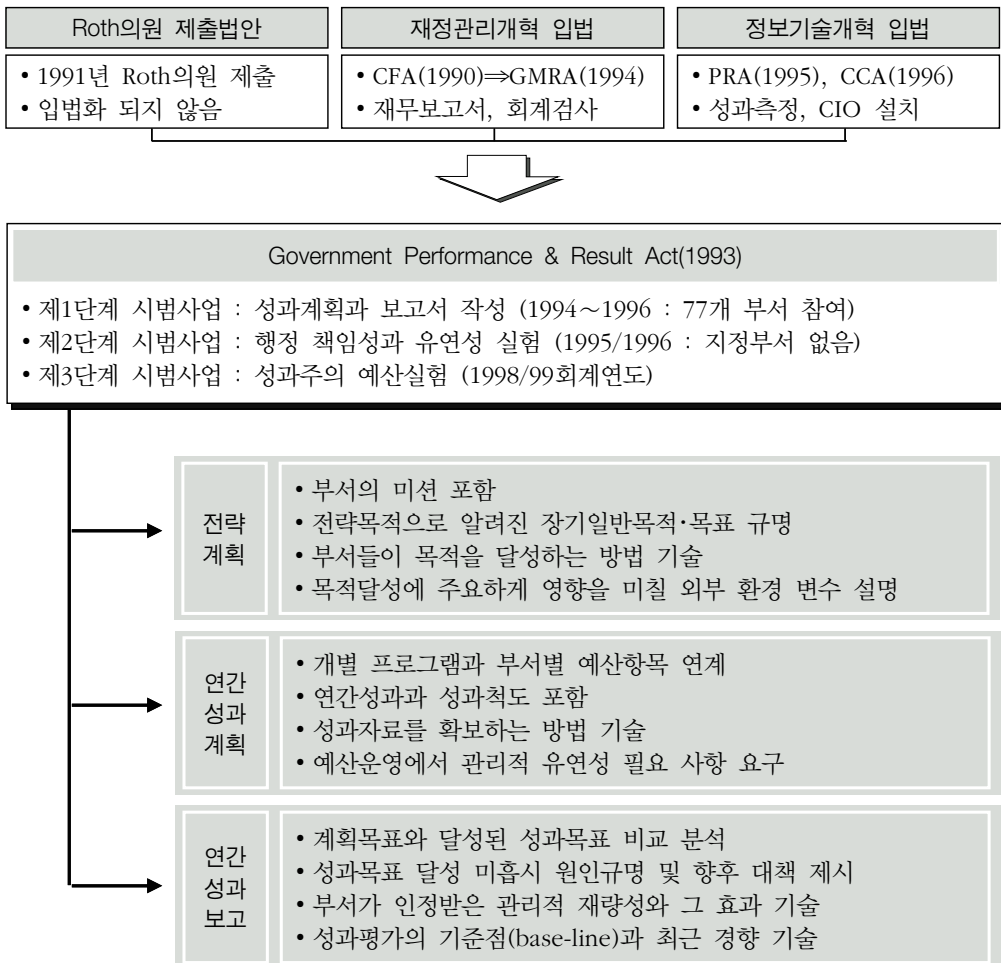
행정개혁을 위한 제1차 후버위원회⁴⁾는 경제발전, 효율성, 그리고 개선된 서비스에 초점을 맞추고 정부구조조정과 대통령 관리권한의 조정을 담당하였다. 동 위원회는 1949년 봄에 270개가 넘는 권고안을 제시하는 19권의 보고서를 발간하였다. 집행되었던 권고가 196개에 달하였던 제1차 후버위원회는 매우 성공적인 것으로 평가되었다. 성과주의예산 제도는 후버위원회의 대표 권고이다(GAO, 1997).

이후 정부 재정사업에서 예산과 정책을 성과의 틀 속에서 종합하려는 시도들이 꾸준히 이어졌다. 중장기적인 기획과 전략을 강조하면서 1966년 존슨행정부에서 PPBS 예산제도

4) 대통령과 의회는 다양한 재조직화 노력을 검토하였으며, 이 가운데 COEB(Commission on the Organization of the Executive Branch)가 잘 알려졌다. 이는 1947년에 입법화되었으며 대개 제1차 후버위원회로 알려져 있다.

를 도입했고, 1973년 미국 연방정부는 21개 연방 부서에 대해 MBO를 적용하였다. 1976년에는 예산지출 규모와 공공서비스 성과를 보다 구체적으로 연계하였던 영기준예산제도가 실시되었다. 하지만 예산의 형식 개편에 대한 행정부담과 성과에 대한 충분한 정보가 부족했기 때문에 기대한 효과들은 창출되지 못하였다. 현재와 같은 통합성과관리체계가 구축된 것은 1993년 클린턴 행정부가 실시한 미국의 ‘정부성과 및 결과에 관한 법(GPRA)’ 체제였다.

[그림 4] 미국 연방정부 GPRA의 주요 내용



자료: 이재원(1999)

영미계열 국가들은 1980년대 중반부터 성과주의 혁신을 추진했는데, 미국 연방정부는 상대적으로 늦은 편이었다. 하지만 주 및 지방정부의 혁신사례들을 종합하고 과거 연방정부의 혁신 경험들을 다시 분석하면서 신공공관리주의의 기본 원칙에 충실하도록 연방정부의 통합성과관리체계를 설계하고 이를 GPRA로 제도화하였다.

미국 연방정부의 GPRA는 의회 예산감사국에서 직접 운영하여 예산을 결정하는 고객의 관점이 제도적으로 반영된다. 연방정부의 각 부처들은 재정사업에 대해 중장기 전략계획서-연간성과계획서-연간성과보고서를 작성하여 의회에 보고해야 한다. 사업별 집행과정에서 재량은 대폭 확대하면서 결과지향적인 성과에 대한 구체적 책임을 강조했고 예산회계 혁신과 정보기술 개혁에 기초하여 정책의 성과들이 체계적·통합적으로 관리되도록 제도화했다.

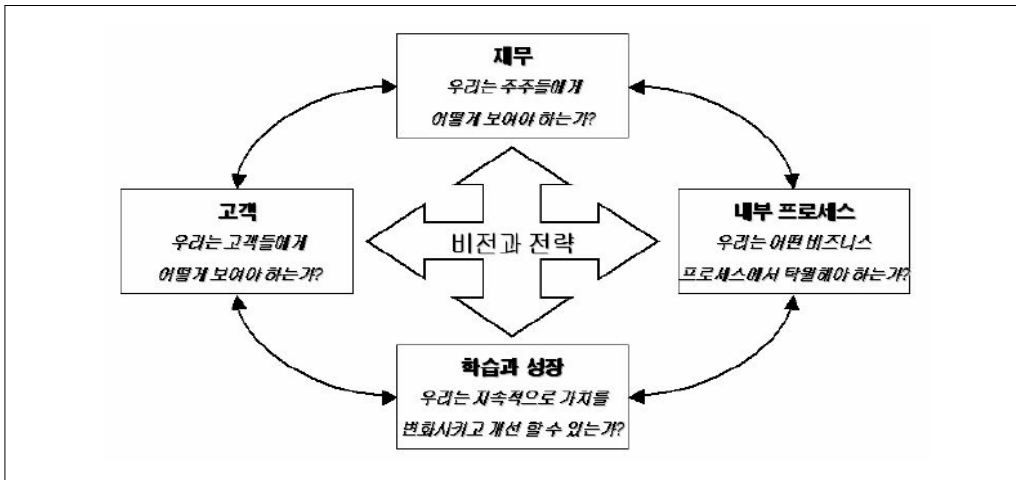
나. 통합성과관리체계로서 BSC

성과관리 혁신 추진의 부산물 가운데 하나로서 공공부문 성과관리의 유행이 된 BSC(Balanced Score Card) 시스템이 있다. BSC는 2001년부터 대한무역투자공사(KOTRA)와 같은 정부투자기관에서 성과관리제도로 도입된 이후 의미있는 효과를 창출하면서 정부혁신의 대표 사례가 되었다. 2004년 12월 해양경찰청에서 정부부처 중 최초로 BSC 성과관리체계를 구축한 이후 많은 정부부처와 공공기관들이 도입하였다.

BSC는 1992년 기존의 성과관리방법의 한계를 비판한 Kaplan & Norton이 개발하였는데, '균형있는 성과측정'을 강조한 새로운 경영정보시스템 혹은 전략정보시스템이다.⁵⁾ 조직의 비전에 따라 전략, 관점, 핵심성과지표를 활용한 성과관리제도이다. 기업에서 전통적으로 중시하였던 재무적 관점 이외에 고객, 내부 프로세스(업무과정), 학습과 성장이라는 비재무적인 관점도 동시에 고려하여 조직을 다각적으로 균형있게 관리할 수 있게 지원하는 가치 중심의 성과관리기법이다. 기업의 경쟁력 원천에 대한 인식을 유형의 자산에서 무형의 자산으로 전환시켰다.

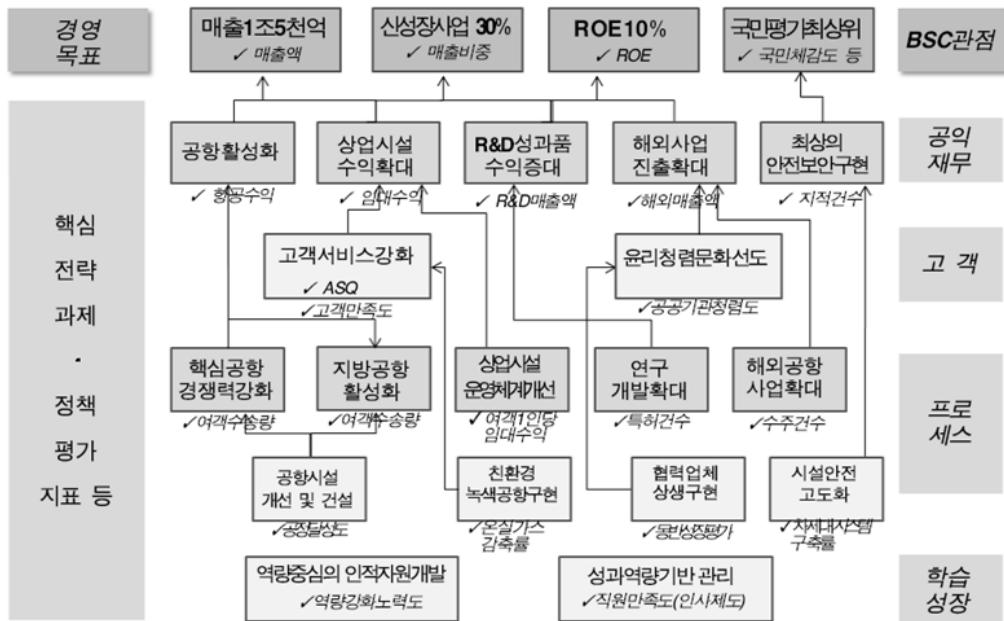
5) 캐플란(Robert S. Kaplan)과 노튼(David P. Norton)은 BSC의 개념을 도입하면서 성과평가의 방법을 향상시킬 목적이었는데, 이후 성과평가를 조직의 전략과 연계하여 전략 집행력을 확보하는 기본 개념으로 활용하였다. 즉 직원 또는 단위 조직의 성과달성 활동이 전략 목표 혹은 경영목표로 연계되어야 하는데, 개인에서 조직의 비전목표에 이르는 유기적인 연계를 위한 대안을 BSC가 제공할 수 있다고 전제하였다.

[그림 5] BSC의 네 가지 관점



자료: 권오준·오재인(2007:4)

[그림 6] BSC에 기초한 한국공항공사의 성과관리체계(지표)



자료: 한국공항공사

비재무적 가치에 대해서도 계량화된 성과지표들을 만들었다는 점에서 BSC의 의의가 크다. 1990년대까지 기업의 경쟁력은 EVA, ROI, EPS⁶⁾ 등과 같은 재무관점의 경영지표를 강조하였지만 최근에는 고객만족도와 지식 등과 같은 무형자산이 시장 경쟁력을 가지는데 차지하는 비중이 커지고 있다는 점이 고려된 것이다. 글로벌 경쟁의 격화, 기술진보에 따른 제품수명 주기의 단축, 고객요구의 다양화와 비용 절감이 강조되면서 기존의 성과평가시스템으로는 객관적인 평가는 물론 기업의 성과향상을 유도하기 어렵다는 인식이 전제되어 있다.

이윤 추구가 최종 목적인 기업의 입장에서 재무적 성과 이외 다른 요소들도 기업이윤에 직접적으로 기여한다는 점을 강조한 BSC는 새로운 혁신으로 인식되었다. 하지만 이윤 동기가 명확하지 않는 공공부문에서는 BSC에서 강조하는 네 가지 관점들 모두에 대한 공적 가치가 당연한 것으로 전제되어 있기 때문에 내용상으로는 혁신적이지는 않았다. 다만, 재무적 성과와 추상적인 특성이 있는 다른 요소들이 직접적으로 연결되는 통합적 관리체계로서 혁신성의 의미가 있었다.

BSC의 핵심은 주요 영역별로 점수카드(Scorecard)를 개발하는 데 있다. 예를 들어 문화도시라는 목표를 위해 고객, 내부과정, 재무, 학습과 성장의 관점에 기초해서 해야 할 정책 수단에 대해 숫자화된 카드를 개발하고 인과관계를 확보한 이후 영역별 카드들을 통합하여 전체 BSC를 완성한다. BSC는 목표관리(MBO)와 비교할 때, 보다 거시적인 관점에서 접근한다.

MBO에서 구체적인 목표는 개별 '사업'을 달성했는지에 관한 것인데, 이 사업이 달성되면 해당 조직의 궁극적인 목적에 어느 정도 도움이 되는지를 확인하지는 못한다. 개별사업의 합계들이 전체 조직 목표와 연계되는 거시적인 틀이 취약하기 때문이다. 따라서 결과지향적인 조직(성과) 관리의 관점에서는 MBO보다 BSC가 상대적으로 더 강력한 수단이 된다.

BSC 운용구조상의 특성들은 다섯 가지로 정리된다(김인, 2008:7-8). 첫째, BSC의 출발은 조직의 비전, 미션, 그리고 전략적 목표로부터 시작된다. 전략과 평가지표 간의 연계를

6) EVA(Economic Value added : 경제적 부가가치) 기업의 당기순이익에서 자기자본에 대한 기회비용을 차감하여 얻어지는 이익(초과이익)을 진정한 가치 창출로 보는 개념

- ROI(Return On Investment 투자수익률): 투자 자본 대비 창출한 이익의 비율
- IRR(Internal Rate of Return 내부수익률): 순현재가치(NPV)가 0이 되는 할인율
- EPS(Earning Per Share 주당순이익): 당기순이익을 발행주식 수로 나눈 것

증시하면서 기존의 성과시스템과 차별화되고 있다. 이러한 점에서 기존의 분절적인 업무 중심의 성과관리체계의 한계를 극복하고 조직의 비전과 전략에 대한 연계와 소통을 강조할 수 있다. 기업에서 사용하는 많은 성과관리 수단 가운데 BSC가 공공부문에 도입될 수 있는 유리한 조건을 가진 것도 이와 같은 비전과 전략에 대한 전제 요소가 있기 때문이다.

둘째, BSC에서는 고객을 강조한다. 기업에 있어 고객은 수익창출의 원천이기 때문에 성과관리에서 고객이 매우 중요하다. 이를 측정하기 위해 고객만족, 고객유지, 새로운 고객획득, 고객수익성, 고객의 구매점유율 등이 구체적 지표로 활용된다.

셋째, 고객에 직접 영향을 미치는 조직 경쟁력과 성과향상의 주요 변수로 내부프로세스를 강조한다. 여기에서는 개인과 부서 간의 협력, 의사소통, 조직구조의 탄력성, 업무처리절차의 특성 등의 요소들이 계량지표로 구성된다.

넷째, 조직의 장기적인 잠재력에 대한 투자가 조직 성장에 미치는 영향을 확인할 수 있게 하는 학습과 성장 관점이 강조되는데 관련 지표들은 단기적으로 효과를 측정하기가 쉽지 않다. BSC에서는 이와 같은 무형의 가치를 측정하기보다는 무형자산이 재무성과를 창출하기 위해 어떻게 활용되고 다른 자산들과 어떻게 관련되어 있는지를 파악하는 데 중점을 두고 있다는 점에서 기존의 성과시스템과 차별성을 가진다.

다섯째, BSC가 근본적으로 해당 조직의 성과에 성공적으로 영향을 미치기 위해서는 '권한이양'의 중요성을 강조한다. 이에 따라 하향식 관리보다는 상향식 접근이 기업 경쟁력과 성과향상에 도움이 되는 것으로 전제된다.

Ⅲ. 성과관리의 기본체계와 공공기관 경영평가

1. 성과관리의 기본체계

공공기관별로 다양한 형태의 성과관리시스템이 구축되어 있지만 기본체계에서는 계획에서 환류에 이르는 공통적인 일련의 순환과정이 있다. 일반적으로 성과관리체계는 다섯 가지 단계를 통해 구성된다.

제1단계는 계획단계로서 하향식 성과관리체계에서 가장 중요하다. 계획단계에서는 조직평가와 개인평가의 하위체계를 설계하고 두 가지를 유기적으로 연계할 수 있는 방안을 마련한다. 조직평가에서는 기관의 전략목표와 성과지표를 연계하고 평가군을 유형화

하며 평가등급을 합리적으로 설계하는 작업이 중요하다. 개인평가에서는 조직성과와 개인성과를 연계하고 개인별 평가의 합리성과 수용성을 높일 수 있어야 한다. 또한 평가등급을 합리적으로 설계하여 개인들이 기관의 성과체계에 순응할 수 있게 유도해야 한다.

성과지표들은 대부분 계획단계에서 설계되는데 지표의 품질에 특히 유의해야 한다. 가능한 산출과 결과 중심의 계량지표를 개발해야 하며 비계량지표와 계량지표의 비중을 균형있게 고려해야 한다. 또한 지표의 중요도와 난이도에 따라 평가 가중치를 부여하고 합리적 수준에서 지표별 성과목표를 설정한다. 이와 같은 일련의 작업에서는 워크숍 등을 비롯한 구성원들의 적극적 참여, 조직 및 개인이 당면한 현실에 대한 객관적 조사, 외부 전문가 자문을 통한 지식 확산과 대외적인 비교 근거 확보 등이 중요하다.

제2단계는 집행활동으로서 초기에 설계한 계획들을 현장에 적용하고 상황에 따라 유연하게 조정하는 단계이다. 여기에서는 우선 경영환경 변화를 고려하여 목표와 가중치를 합리적으로 조정해야 하며 조직관리의 수단으로서 정기적인 성과정보들을 수집·관리해야 한다. 이 과정에서는 계량지표뿐 아니라 비계량지표의 진도 관리도 병행되어야 한다. 마지막으로 학습문화 형성과 관련하여 구성원들에 대한 코칭활동도 수행되어야 한다.

[그림 7] 성과관리의 기본체제



제3단계는 성과를 평가하는 작업을 수행하는 것으로 평가방법의 객관성과 공정성을 확보하는 부분이 중요하다. 공공기관에 대한 이해도가 높고 사업 분야의 전문성이 높은 평가위원 풀을 구성하고 평가위원에 대한 사전교육을 실시해야 한다. 평가위원 구성에서는 외부와 내부인사의 균형있는 배치도 필요하다. 일반적으로 성과평가의 정보는 집행과정에서 중간점검 형식으로 구성원들에게 공고하여 부서별·개인별 성과관리에 참조하도록 유도해야 한다. 평가결과는 가능한 객관적으로 공개하여 구성원들의 수용도를 높여야 한다. 마지막으로 평가결과에 대한 이의신청제도를 마련하여 평가에 따른 갈등 문제에 대해 적극적으로 대응해야 한다.

제4단계는 평가결과를 활용하는 것이다. 평가결과는 인사관리에서 유용하게 활용된다. 직무수행 우수자에게 특별승진 기회를 부여하거나 승진에 필요한 최저근무연수를 단축시키고 성과 우수자를 핵심 선호부서에 보직이동시켜 주는 조치가 일반적이다. 최근에는 통합성과관리체계를 구축하여 평가결과를 개인별 보수관리와 직접 연결시키고 평가등급별 인센티브의 차이를 확대하고 있다. 기획재정부의 공공기관 경영평가에서는 기본 지침을 마련하여 모든 공공기관들이 평가등급별로 성과급을 차별화하도록 유도하는 등 보수관리와 성과평가의 연계가 강화되고 있다.

제5단계는 성과평가결과를 환류하는 활동이다. 여기에서는 성과관리제도의 수용도 제고를 위한 제도 개편을 포함하여 성과관리제도에 대한 주기적 진단과 불합리한 요소들의 개선 활동들이 추진된다.

2. 기획재정부 공공기관 경영평가에서 성과관리 평가

공공기관 경영평가에서 성과관리는 경영효율화 부문에서 비계량지표로 평가되는데, “전사 목표 및 전략을 효과적으로 달성하기 위한 성과관리체계의 구축 및 운영 노력과 성과가 적절”하였는지 여부를 평가한다. 평가의 착안사항은 여섯 가지로 구성되어 있다 (기획재정부, 2013).

첫째, 성과관리체계 구성의 적정성: 전사 목표 및 전략을 효과적으로 달성하기 위한 성과관리체계의 구성 및 시스템을 기관의 목적이나 사명, 전략에 맞게 구축하고 운영하고 있는지를 평가한다.

둘째, 조직평가 지표체계의 적정성: 조직 성과를 평가하기 위한 지표 타당성과 신뢰도 평가, 장단기 성과지표와 전략의 연계성, 평가지표의 수와 가중치의 적정성, 계량적 지표

와 정성적 지표의 조화, 평가군 분류의 타당성, 평가지표 개발 시 직원 의사의 반영 여부 등을 평가한다.

셋째, 개인평가 지표체계의 적정성: 개인평가제도가 체계적으로 설계되었는지를 확인한다. 개인성과 평가를 위한 지표 타당성과 신뢰도 평가, 평가지표 개발 시 직원 의사의 반영 여부 등을 평가한다.

넷째, 성과평가 방법의 적정성 제고: 평가의 공정성과 객관성 확보 노력을 평가한다. 구체적으로는 평가자(팀) 객관성·전문성 제고 위한 노력, 개인평가와 팀평가 조화, 평가 결과에 대한 이의제기 절차 등 평가결과의 수용성 제고를 위한 노력 등을 평가한다.

다섯째, 평가체계 개선 노력: 평가의 효과성을 개선하기 위하여 주기적으로 시스템을 구성하는 요소와 운영성과를 평가하고, 그 결과에 따라 평가체계를 개선하는지 여부를 평가한다.

여섯째, 인사·보수관리와 성과관리의 연계성: 보수관리와 성과관리가 체계적으로 연계되었는지를 평가하고 능력과 실적에 대한 평가결과에 따라 인사(승진, 전보 등), 보수 책정에서 실질적인 차별화가 나타나는지를 평가한다.

3. 기획재정부 공공기관 경영평가에서 성과관리부문 사례

공공기관의 경영평가에서 성과관리부문은 비계량지표를 통해 보수분야와 함께 평가되는데, 다른 영역과 비교할 때 상대적으로 평가등급이 낮고 기관별로 편차가 큰 편이다. 공공기관이 수행하는 개별 사업의 성과를 구성원 개인에 대한 보수와 연결시키는 강도를 높이면 경영평가의 결과에는 유리할 수 있지만 현실에서 조직 내 갈등이 심화될 위험이 있다. 이에 따라 원칙적으로 제시하는 성과관리이론과 공공기관의 실제 제도 운영의 결과 사이에 격차가 상당한 편이다.

2012년도의 경영평가 결과를 예시적으로 살펴보면 보수 및 성과관리 분야의 평가결과는 평균 68.3점으로 비계량지표 전체 평균인 84.4점보다 16.1점이 낮다. 표준편차도 10점을 상회하는 수준으로 평가대상 기관별로 편차가 상당하였다. 기금관리형 공공기관만 전체 평균과 유사한 수준이며 다른 유형들은 대부분 상대적으로 평가결과가 낮았다. 경영평가 결과 비계량지표에서 A0 등급의 우수 기관보다는 D+ 이하 등급을 받은 부정적 평가 기관이 많다는 점도 성과관리부문의 평가 특징 가운데 하나이다.

〈표 2〉 보수 및 성과관리 영역의 평가결과 예시(2011)

(단위: 개, 점)

	기관수	평가결과				비고	
		평균(A)	표준편차	비계량지표 전체평균(B)	(B-A)	A0 기관	D+ 기관
공기업 1	10	68.0	17.8	79.8	11.8	한국공항공사	한국전력공사(E0)
공기업 2	17	68.2	12.5	72.0	3.74	제주국제자유도시개발센터	대한석탄공사 한국관광공사 한국마사회 한국남부발전(주)
위탁 집행형	18	64.4	10.7	68.8	4.38		대한지적공사 한국전기안전공사 한국산업인력공단 한국환경공단
기금관리형	17	72.4	8.76	74.2	1.81	한국자산관리공사	
합계	62	68.3		84.4	16.1		

자료: 기획재정부(2012).

비계량지표의 평가등급 상황에 대한 해석은 해당 지표에 대한 평가보고서의 내용을 통해 확인할 수 있다. 평가보고서의 내용을 분석하면 성과관리에 대한 비계량평가지표의 착안사항이 요구한 여섯 가지 원칙을 평가대상 공공기관들이 준수하고 있는 정도와 실제 구체적으로 창출한 성과 결과에 대한 것이다.

성과관리평가에서는 평가지표 자체의 적절성 여부에 대한 쟁점들도 많이 제기된다. 특히 사회분야 공공기관의 경우에는 기관이 책임질 수 없지만 기관 특성상 불가피하게 감당해야 할 결과지향적 계량지표를 성과지표로 운용하는 데 적지 않은 부담을 가지고 있어 경영평가에서 쟁점사항이 되고 있다. 또한 성과지표의 형식적인 상징과 실제 달성한 성과의 규모가 일치하지 않아 외부자(평가자)의 시각 혹은 판단과 기관의 자체 진단 사이의 격차가 상당한 경우도 있다.

〈표 3〉 공공기관 경영평가에서 성과관리부문의 주요 내용(2011년)

			2011년도 평가보고서의 주요 내용 (A0:긍정적 내용, D+:부정적 내용)	2011기관 평가결과	
A0 등급 기관	공기업 1	한국공항 공사	<ul style="list-style-type: none"> • 계량지표 강화(비율, 가중치) • 경영전략시스템의 실시간 연계를 제고 • 신호등체계(과제 달성도 실시간 확인) • 부서고유 비계량지표의 월별 실적 입력 	<ul style="list-style-type: none"> • 부서간 업무실적 및 성과 수준 온라인 공유 • 부서단위 성과관리 회의 정기 개최 • 성과평가 수용도 향상노력 • 평가단 교육, 평가위원 다양성 제고 • 평가결과 활용 강화 우수 	S 탁월
	공기업 2	제주국제 자유도시 개발센터	<ul style="list-style-type: none"> • 고도화된 성과관리시스템 구축 • 예산계획-평가의 유기적 연계 • 성과지표의 품질 개선 노력 	<ul style="list-style-type: none"> • 부서간 협업 활성화 관련 지표 도입 • 계량지표 가중치 확대 • 결과지표 중심의 성과지표 구성 	C 보통
D+ 등급 기관	공기업 1	한국전력 공사	<ul style="list-style-type: none"> • 본사와 지역본부 평가 지표 변별력 취약 • 해외지사 성과관리체계 부실 • 비계량지표 성과관리정보 시스템 운영취약 	<ul style="list-style-type: none"> • 개인MBO 지표 수시 기록 /코칭 부담 과다 • 성과급 배분의 공정성 결여 • 조직평가 100% 적용, 개입 미고려 	B 양호
	공기업 2	한국 마사회	<ul style="list-style-type: none"> • 성과관리시스템 전반적으로 취약 • 업적평가 반영 비중 부적절 • 비계량지표 모니터링 강화 필요 • BSC 지표별 가중치 균형 배분 필요 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가수용도 전년대비 하락 • 개인평가 단순화 노력 필요 • 평정등급별 배정비율 균형 조정 필요 (현재는 중간화 현상 우려) 	B 양호
		한국관광 공사	<ul style="list-style-type: none"> • 통합성과관리시스템 전반적으로 취약 • 결과지표 지향적 성과관리 노력 미흡 • 성과관리 수용도 제고 노력 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 부서간협업활성화 지표 고도화/체계화 필요 • 평가단 구성 부적절 	C 보통

자료: 기획재정부(2012).

〈표 4〉 공공기관 경영평가 성과관리에서 성과지표의 쟁점 사례(2012)

기관명	사업명	성과지표	지표특성	비고
한국 청소년 상담복지 개발원	인터넷 중독 청소년 치료 지원 강화를 통해 고위험 군 청소년 치료율 향상	인터넷 중독고위험군 청소년치료율	결과	캠프참여자 치료율에 한정 (600명) 사업명칭과 실제 사업내용/ 범위 불일치
	취약청소년 자립역량을 강화하여 사회진출 포함 한 성공적 자립이행 촉진	취약청소년 성공적 자 립이행 수	결과	두드림존 운영기관 참여자에 한정 사업명칭 과다설정, 자립이 행(정의 부적절)
한국원자 력안전 기술원	국제원자력안전 규제 인 프라구축 지원사업 확대 통해 수입액 증대	안전규제 인프라구축 지원 수입액(천달러)	결과	규제기관으로서 수입액 지 표는 부적절 (시장위험 노출 우려)
한국연구 재단	창의적/도전적 연구지원 강화	한국형 Grant 제도 도입 운영의 적절성	과정	사업지향성/내용이 포괄적 (지표 설정 애로) 성과지표 과다
		Grant제도 만족도 지수	결과	
		모험연구지원 강화 정도	산출	
		신진연구인력 과제 수혜 증가율	산출	
한국문화 예술위원회	민간기부 활성화	기부금수입	결과	사업 지향성 미흡
	문화바우처사업 활성화	문화카드 발급률	과정	
		문화카드 이용률	결과	
한국보건 복지정보 개발원	사회복지통합관리망 서비스 확대	연계사업 수	산출	정부사업의 단순 위탁 (지향성 부적절) (연차별 계획 설계 불가능)
	차세대 전자바우처 운 영체계구축·운영	자체세대 전자바우처 운영체계 구축·운영	과정	지표 설계 부적절(사업명과 동일)

주: 강소형기관의 지속발전과제의 성과지표
자료: 기관별 2012년도 경영실적보고서

IV. 공공부문 성과관리체계에 대한 쟁점과 대응과제

1. 통합성과관리체계 구축·운영에 따른 구조적 쟁점

기관 운영의 핵심 영역은 조직, 인사, 재무의 세 부분으로 구분되며 전통적으로 각 부문별 특성을 고려한 독립적인 성과관리체계가 있었다. 하지만 신공공관리주의 혁신에서는 조직-인사-재무를 통합하여 연결하는 통합성과관리방식을 요구한다. 공공기관의 효율 성과 생산성을 높이기 위해 결과지향적인 성과관리체계를 구축·운영해야 한다는 혁신의 흐름에 대해서는 글로벌 표준의 차원에서 공감대가 형성되어 있다. 하지만 개별 공공기관 단위로 실천하는 현실은 이론적인 원칙과 달리 적지 않은 긴장과 쟁점이 있다.

여기서 가장 중요한 부분은 조직의 성과와 개인의 보수(성과) 그리고 사업의 성과와 예산의 성과를 직접 연계하는 과정에서 발생하는 쟁점들이다. 사업 혹은 정책에서 성과관리와 재원의 확보와 지출에 대한 재정관리를 통합하는 문제는 간단하지 않다. 상호 의존적이고 조화로운 양립 가능성에도 불구하고 개혁의 두 흐름은 대개 독자적으로 추진되었는데, 이론보다는 현실에서 상충되는 쟁점이 있었기 때문이다(이재원, 1999).

우선, 예산 혹은 재무과정은 가장 깊게 뿌리내린 공공부문의 업무 관행 가운데 하나이며, 내부 혹은 외부의 강력한 행위자와 상당한 정치적 이익이 개입되어 있다. 그러므로 이 과정에서 성과관리의 도입을 밀접히 연계시키려는 변화는 재정관리 과정을 복잡하게 만들 수 있다. 결과지향적인 관리에 대한 추진의 필요성에 대한 합의도출이 요구된다고 해도, 목적이 성과와 자원배분의 연계로 이어지면 구성원의 긴장감이 높아진다.

둘째, 재무관리를 둘러싼 정치과정의 조건들과 성과 향상을 특징짓는 사업관리과정들의 조건들 사이에는 독특한 긴장이 있다. 예산 혹은 재무적인 의사결정이 내포하는 복잡하고 민감한 분배적 협상에 도달하기 위해, 의사결정자들은 애매하고 일반적인 가치에 호소할 필요가 있다. 이와는 달리, 성과관리는 구체적으로 규명된 고객집단과 함께 현실적이고 측정가능한 목표와 기준지표에 대해 토론하고 합의하는 참여자들을 요구한다. 이러한 종류의 갈등은 항상 존재하는 것은 아니지만 현실에서는 성과관리의 원칙과 재무적 의사결정의 요구조건이 합치되기 어렵다는 점이 명시적으로 고려되어야 한다.

셋째, 재정관리와 성과관리 사이에는 문화적 차이가 있다. 공공기관이 당면하는 각종 사회 경제적 대응 수요를 고려하면 자원 지출 증대 혹은 사업 확대에 대한 압력이 지속된다. 하지만 공공재원의 관리는 규율과 통제의 과정이다. 중앙예산부서와 재무부서들은 지

출부서의 요구들을 억제시키려고 노력하고 다른 부서들에 대해 특정한 사회적, 전략적, 그리고 관리적 목적의 외부에 놓여 있는 거시경제적 고려에 대한 우선순위가 필요하다는 점을 주지시킨다. 반대로, 성과를 향상시키려는 개혁들은 구체적인 프로그램에 의해 달성되는 특정 목표들의 사회적 가치가 상당하다는 점을 강조하고 지속적인 서비스 확대 공급이 필요하다고 주장한다. 따라서 높은 수준의 예산과 성과향상 단계 간에는 작동방식의 상충성이 있다.

마지막으로 성과관리시스템이 효과성에 대한 척도를 포함하는 과정에서 기술적인 어려움이 발생한다. 전문가들은 산출물(output, 대개 효율성 척도) 척도를 넘어 결과물(outcome) 척도를 사용하도록 요구한다. 균형된 성과척도시스템은 산출물과 결과물 척도 모두를 필요로 한다. 그러나 예산배분을 효과성 척도와 직접적으로 연계시키려면 어려움이 발생한다.

2. 성과주의 혁신과정에서 등장하는 저항과 극복

모든 개혁에는 갈등과 저항이 따르지만 성과주의 개혁에 대해서는 논란이 보다 강한 편이다. 기존에 정착되어 있는 관행을 변경하는 것 자체에 대한 순응 확보가 쉽지 않다. 성과관리제도 개편 과정에서 발생하는 조직 내부의 쟁점들은 네 가지 정도가 있다(이재원, 1999).

첫째, 구성원들의 혁신 능력과 의지의 문제가 있다. 성과관리의 참여자들이 성과정보의 개발과 사용에 대한 능력이 부족하거나 비협조적이면 성과관리 혁신에 대한 논의는 무의미하다. 재무 혹은 사업관리 보고서에 성과지표가 개발·제시되어 있어도 실제 사용하지 않는 경우가 많다. 공공기관의 사업 활동을 정치과정으로만 간주하면 성과관리가 들어설 자리는 없으며 각종 기획 혹은 계획에서의 성과 지향도 의미가 없다. 이러한 쟁점에 대응하기 위해서는, 공공기관의 경우 사회적으로 요구되는 성과의 내용과 수준을 정확히 인식하고 기관의 조직과 구성원들이 감당 가능한 수준을 고려하여 관련 장치들을 설계해야 한다. 또한 성과지표와 측정방법에 익숙하지 않아서 발생하는 심리적 저항을 극복하기 위해서는 모든 부서의 책임자들에게 성과지표에 대한 교육을 강화해야 한다.

둘째, 성과관리체제에 회의적인 인식을 가진 의사결정권자들은 ‘제도화’된 성과관리의 중요성을 무시하는 경향이 있다. 개인별 능력에 의존하고 제도화된 장치의 필요성을 인정

하지 못하면 성과주의 개혁에 대한 논의 역시 의미를 가지지 못한다. 공공기관의 활동에는 어떤 형태를 가지든 '성과'에 대한 정보가 있고 성과를 생각하지 않는 기관 운영이란 없다. 하지만 '제도화된 성과'와 '개인 차원에서의 사업관리'는 구분해야 한다. 성과관리 혁신은 조직과 구성원들이 주어진 성과를 달성하기 위해 노력하지 않을 수 없도록 '제도적'으로 강제하는 것이다.

셋째, 성과정보체계가 구축되지 않으면 현실적으로 성과주의 개혁을 추진할 수 없다. 정보의 정확성, 정보제공의 적시성 확보가 중요하다. 공공기관에서 확보할 수 있는 많은 자료들은 투입중심의 정보를 제공할 뿐 성과중심의 지표들은 시계열적으로 체계화되어 있지 않는 경우가 많다. 따라서 단연도의 성과를 측정해도 비교할 기준선이 없어 단순 참고사항에 그치는 경우도 있다. 담당 업무의 성과를 계량적으로 측정할 수 없다고 판단하면 관리 제도 변화에 대한 저항은 더욱 커진다. 그런데, 성과측정을 하기에 어려움이 인정은 되지만 사실상 측정이 불가능한 업무는 없으며 직접측정이 어렵다면 매개지표를 사용한 간접적인 측정방법은 충분히 개발할 수 있다.

넷째, 제도적 환경에서 오는 저항들이 있다. 특히 공공부문의 예산관리제도 개편과정에서 많이 제기되었던 문제이다. 과거 미국에서 사업별 예산과 영기준예산 등과 같은 혁신적인 예산시스템들은 과중한 구조화된 분석과 업무량 속에서 실패한 경향이 있었다. 성과관리 혁신체제에서는 구성원들의 관련 문서 작성 부담도 증가하고 경우에 따라서는 현실의 성과와 문서상의 성과 간 괴리가 확대되는 병리적 현상도 발생할 수 있다. 성과관리제도를 추진하면서 '과정에서의 부담'은 관리혁신에서 중요한 한계가 된다. 따라서 성과주의 개혁을 추진하기 위해서는 명분에 대한 맹목적인 강요보다는 모든 참여자들과의 충분한 협의와 서로간의 학습이 전제되어야 하며, 새로운 제도의 도입에 따른 필요 이상의 문서 작성 부담을 최소화할 수 있는 내부 관리장치들을 먼저 구축해야 한다.

3. 공공기관 성과관리체계 개선을 위한 정책과제

기획재정부의 공공기관 경영평가에서 성과관리 분야는 다른 영역과 비교할 때 평가등급이 상대적으로 낮은 상태이기 때문에 경영평가의 관점에서 볼 때 추가적으로 평가결과를 향상시킬 수 있는 잠재력이 높은 분야이다. 하지만 평가 자체를 목적으로 성과관리제도를 개편 혹은 강화하면 리더십이나 주요 사업 등과 같은 다른 분야에서 부작용이 발생

할 수 있다.

개인의 보수나 승진과 직접 연계되는 강도를 높일수록 경영평가에서는 유리하지만 기관의 안정적 운영에서는 필요 이상의 긴장이 발생하기 때문이다. 이론이나 경영평가의 현실보다는 실제 조직과 구성원들이 수용할 수 있는 수준과 사회적으로 기관에 기대되는 정책 및 사업 수요를 합리적으로 균형 있게 절충하는 관리기술이 중요하다. 성과관리체계를 운영할 때 의사결정자들은 이상적인 상황을 기대하지만 현실에서는 우려되는 상황의 악순환이 발생할 수 있다.

성과관리체계의 설계 및 운영은 지난 십수년 동안 지속되었기 때문에 많은 공공기관에서 적절한 체계들을 구축하고 있다. 현실에서 쟁점은 실천에 대한 것이다. 다만, 공공기관의 경영화 수준이 상대적으로 낮은 경우에는 성과관리 혁신의 관점에서 지속적인 개편이 요구되는 사항들이 지적되고 있다. 최근의 공공기관 경영평가와 관련하여 주의가 필요한 성과관리 쟁점 및 대표적인 개편과제들은 네 가지 정도로 정리할 수 있다.

첫째, 성과관리의 시작은 조직의 비전-전략 체계를 명확하게 설정하는 작업이다. 성과지표와 측정방법 그리고 조직과 개인의 성과평가에 대한 전체 틀은 직·간접적으로 비전-전략체계와 연계된다. 환경 변화에 따라 기관의 지향성과 궁극적인 목적 그리고 사회적 기능에서 지속적인 조정과 적응이 필요하기 때문에 비전-전략체계는 매년 부분적으로 개편되는 경우가 많다. 경영평가의 비계량지표에서 차지하는 비중도 상당히 전년도와 동일하면 평가에서 불리할 수 있다. 하지만 환경변화에 따른 조정 내용들은 시계열적으로 일관성을 가져야 하며 대외적으로 설득력이 있어야 한다.

둘째, 기관이 설정한 미션-비전에서 상징이 전략과제와 핵심 성과지표에 반영되어야 한다. 중장기적인 성장 지향성에 대한 개념들이 미션-비전의 문구에 포함되어 있다. 정부의 국정과제에서 추구하는 상징들도 실시간으로 기관의 가치 지향에 반영된다. 그런데, 관련 상징이 기관의 실제 사업에 반영되는 성과지표와 자동적으로 직접 연결되지 않는다. 현실에서 미션-비전은 기획부서를 중심으로 결정되지만 성과지표는 현장의 사업부서 업무와 관련이 있어 기존의 관행들을 유연하게 변경하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 사업현장의 상황을 미션-비전체계에서 충분히 고려하지 못하는 경우에 이와 같은 쟁점이 더 자주 발생하게 된다.

셋째, 공공기관으로서 담당해야 하는 거시적 혹은 중범위적 수준에서 사회책임지표가 성과관리체계에 반영되어야 한다. 공공기관의 존립 정당성은 납세자 관점에서 찾아야 하

며 주무부처에서 마련한 법적 근거 이상의 수준에서 인식해야 한다. 주무부처가 요구하는 업무위탁 수준에서 성과책임과 국민들이 요구하는 성과책임 간의 간격이 상당할 수 있다. 공공기관 경영평가에서는 주무부처의 관점보다는 국민들의 상식적인 역할 기대를 우선 고려한다. 이에 따라 해당 기관이 담당해야 하는 정책의 영역에서 국가가 책임져야 하는 사회 경제적 기능을 대표할 수 있는 성과지표와 실적치 관리에 대한 정보가 포함되어야 한다.

넷째, 성과관리의 특징 가운데 하나는 '계량' 지표를 사용하여 기관의 경영활동에 대한 구체적 수치정보를 측정·관리하는 것이다. 이때 계량화된 성과정보는 가능한 결과지향적 특성을 가져야 한다. 공공기관의 성과들은 투입-과정-산출-결과의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 투입과 과정에 대한 성과는 지침 준수 여부를 확인한 경우가 많고 비교적 성과관리가 용이하다. 산출과 결과에서는 효율성, 효과성, 생산성, 문제해결 등과 같은 한 차원 높은 수준의 성과관리가 필요하다. 공공기관에서는 활동 결과의 추상성과 공익적 가치의 복잡성과 같은 특성이 있어 후자의 성과지표를 개발·운영하기는 것이 쉽지 않다. 하지만 조직의 내부적 성숙 조건이나 외부적 경영평가에서 산출과 결과 중심의 성과관리를 강조한다는 점을 감안하면, 성과관리제도에서 운영되는 성과지표들은 가능한 산출 및 결과 지향성을 가져야 한다.

다섯째, 성과평가 이후 환류방식에 대한 체계적인 접근이 필요하다. 성과관리의 궁극적인 목적은 기관이 수행하는 활동의 성과 향상과 조직 및 구성원의 발전이다. 조직 및 개인에 대한 성과평가 결과에 따른 보상은 궁극적인 목적을 달성하기 위한 매개적 수단이다. 하지만 이것이 성과평가의 마지막 환류인 경우가 적지 않다. 평가 이후 개별적인 인센티브 적용과 함께 내용분석과 저성과 조직 및 개인에 대한 코칭 기능이 균형있게 운용되어야 한다.

참고문헌

- 기획재정부(2012), 『공기업·준정부기관 경영평가보고서』.
- _____ (2013), 『공기업·준정부기관 경영평가 편람』.
- 권오준·오재인(2007), 「공공부문 BSC 시스템 수용에 관한 실증 연구」, 한국경영학회 통합학술발표논문집.
- 김인(2008), 「공공기관 BSC 도입의 효과에 관한 연구」, 『지방정부연구』, 12(3).
- 김태은(2010), 「공공부문 성과관리, 이론 그리고 이론적 대응: 정책학 자리 찾기를 위한 논의」, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문.
- 안광일·장봉진(2012), 「한국광해관리공단 성과관리제도 발전과정에 관한 연구」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문
- 이석환(2012), 「공공부문 성과관리의 7가지 치명적인 도덕적 죄: 이론과 실제간 연계를 위한 함의」, 『지방정부연구』, 16(1).
- 이재원(1999), 『지방정부의 성과주의 예산제도 도입 방안』, 경기개발연구원.
- _____ (2013), 「사회서비스 공공기관의 경영관리체계 정립을 위한 정책과제」, 『사회서비스 공공기관의 경영혁신과 자활사업』, 한국사회서비스학회 추계학술대회 논문집.
- 이종수 외(2012), 『새행정학』, 6정판, 대영문화사.
- Caiden, N.(1998), “Public Service Professionalism for Performance Measurement and Evaluation,” *Public Budgeting & Finance*, 18(2).
- Friedman, M.(1997), “A Guide to Developing and Using Performance Measures in Results-based Budgeting, Prepared for The Finance Project,” <http://www.financeproject.org>.
- Harty, H. et al.(1974), *Measuring the Effectiveness of Basic Municipal Services*, Washington D.C. : the Urban Institute.
- GAO(1997), *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, Report to Congressional Committee.
- OECD(1994), *Performance Management in Government*, OECD.
- Osborne, D. & T. Gaebler(1992), *Reinventing Government*, New York : Addison-Wesley.
- Schick, A.(1990), “Budgeting for Results: Recent Development in Five Industrialized Countries,” *Public Administration Review*, 50(1).

3. 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안

곽채기
(동국대학교)

공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안

곽채기 / 동국대학교

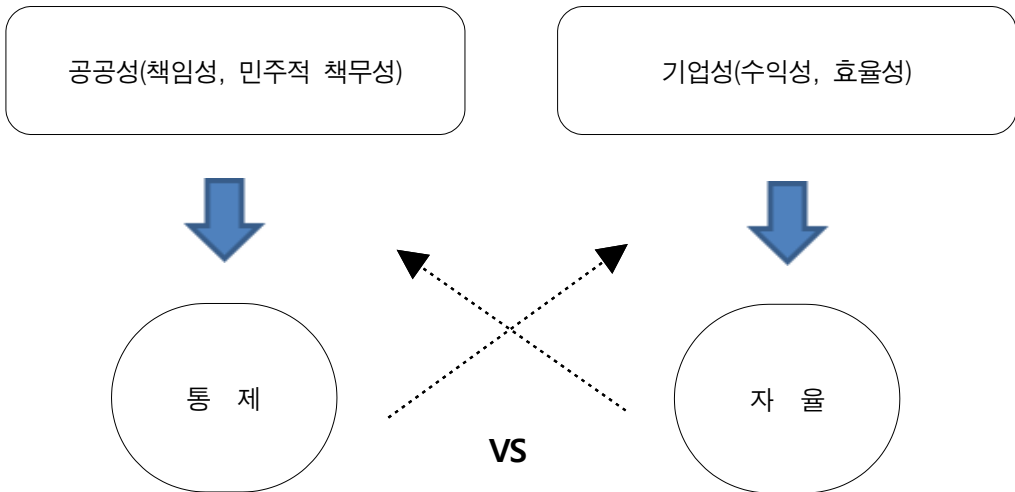
I. 문제의 제기

어느 나라를 막론하고 한 국민경제 또는 공공부문 내에서 공공기관이 수행하는 가장 본질적인 역할은 공공서비스를 생산하여 가계와 기업으로 구성되어 있는 민간부문에 제공하는 것이다. 이 중에서 공기업은 주로 전기, 가스, 수도, 철도, 도로, 공항, 항만 등 공익사업분야를 대상으로 자연독점 등으로 인한 시장실패를 해소하는 한편 보편적 서비스 정책목표를 달성하기 위한 공공서비스 생산기능을 분담하고 있다. 그리고 준정부기관은 소비자 안전 보장, 자연자원 보존 및 시설관리, 국민건강 및 복지서비스 전달, 산업진흥을 위한 기술·인력·정보 등의 지원서비스, 정책금융서비스 등의 분야를 대상으로 한 공공서비스 제공 기능을 담당하고 있다.

이와 같이 공공기관은 공공부문 내에서 공공서비스의 생산·공급이라는 기본적인 역할을 수행하면서 사회문제 해결 및 정부의 시장 개입을 위한 정부 활동의 도구 또는 정책수단으로 활용되고 있다. 다시 말해서 공공기관은 소유의 공공성, 주체의 공공성, 목적의 공공성, 재화 및 서비스의 공공성, 규제의 공공성에 기초하여 설립되고 운영되고 있는 사회적 제도로서 기본적으로 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 국가에서 시장실패와 정부실패를 해소하기 위한 정부 활동의 도구 또는 수단이다.

공공기관이 이처럼 정부 활동을 수행하기 위한 도구 또는 제도적 장치로서의 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 공공기관 운용의 자율성 보장과 공공기관에 대한 정부 통제 간의 조화와 균형을 확보해야 한다. 따라서 자율과 통제는 공공기관 관리 정책의 가장 핵심적인 원리이다.

[그림 1] 공공기관 관리에 있어서 자율과 통제의 상호 관계



그런데 자율과 통제를 통해 구현하고자 하는 본질적 가치 목표에 서로 차이가 있다. 공공기관의 설립목적 가치인 공공성(책임성 또는 민주적 책무성)을 구현하기 위해서는 공공기관에 대한 정부의 지배와 통제가 불가피하게 수반될 수밖에 없다. 그리고 공공기관, 특히 공기업의 경우에는 기업으로서의 계속성을 유지하기 위해서는 기업성(수익성, 효율성)을 확보하는 것이 필요하고 이를 위해서는 자율을 보장하는 것이 요구된다. 그 결과 공공성과 기업성이 목적적 가치와 수단적 가치로서 정합적 관계(positive-sum relationship)를 유지할 경우에는 통제와 자율 간에 조화와 균형을 확보할 수 있다. 그러나 공공성과 기업성 간에 상충관계(trade-off) 또는 영화적(zero-sum) 관계가 형성될 경우에는 자율과 통제는 충돌할 수밖에 없다.

또한 공공기관은 기본적으로 자율성 효과(autonomy effect)를 창출하기 위해 정부로부터 구조적으로 분리된 독립적 법인격을 갖는 기관으로 설계된 제도적 장치이다. 자율성 효과란 조직관리자의 재량적 권한을 확대하면 조직성고가 향상된다는 주장이다(전영환, 2013). 예를 들어 공기업은 기업성을 추구하기 위해 별도의 의사결정주체로서 독립적으로 운영되고 있는 만큼 상당한 정도의 자율성을 보장할 필요가 있다. 그러나 공기업이 기업성 요구에 치중하면 일반 사기업과 구별되는 실익이 없고 공기업의 설립목적 가치인 공공성의 확보를 훼손할 가능성이 있기 때문에 적절한 수준의 사전적, 사후적 통제가 필요불가결하다.

이와 같이 자율과 통제 간 조화 및 균형의 확보는 공공기관 지배구조, 경영관리제도 전반을 관통하고 있는 핵심 이슈라고 할 수 있다. 그러나 현실 세계에서 자율과 통제 간 균형을 확보하는 것은 해결하기가 쉽지 않은 사악한 문제(wicked problem)로서의 성격을 띠고 있는 것도 사실이다.

예를 들어 정부는 공기업 경영자와 직원들에 의해 발생하는 도덕적 해이 형태의 대리인 문제에 대응하기 위해 공기업의 인사, 조직, 예산, 이익금 처분 등 각종 경영 활동에 대한 다양한 통제장치를 마련하고 있다. 그런데 이러한 통제장치가 오히려 공기업 경영에 있어서 조직의 경직성을 조장하고 경영의 자율성을 제약할 뿐 아니라 소비자 수요의 변화, 기술 변화 등 환경 변화에 대한 신속적 대응능력을 제약하게 된다. 그 결과 공기업 경영에 있어서는 경영 자율성 보장과 도덕적 해이에 대한 통제 및 책임성 확보라는 상충된 목표를 동시에 추구해야 하는 과제를 놓고 지속적인 갈등과 논쟁이 야기되고 있다.

따라서 이 글에서는 공공기관이라는 제도가 내재적으로 필요로 하는 자율과 통제의 두 가지 가치 또는 원리의 본질을 규명한 다음에, 자율성 보장의 목적과 대상에 관한 이론적 논의에 기초하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법)을 중심으로 구축되어 있는 우리나라 공공기관 지배구조 및 관리체계의 현황과 문제점을 분석하고자 한다. 그런 다음에 공공기관의 자율성 제고를 위한 관리체계 개선방안과 그 한계를 규범적 관점에 입각하여 제시하고자 한다.

Ⅱ. 공공기관에 대한 정부지배의 본질과 자율성 보장에 관한 이론적 논의

1. 공공기관에 대한 정부지배의 본질과 지배방식¹⁾

정부로부터 독립적으로 존재하는 어느 특정 제도단위(institutional unit)가 정부에 의해 지배 또는 통제(control)될 경우 이를 공공기관으로 지정한다. 여기서 지배(통제)는 어떤 제도단위의 일반적 정책(general policy) 또는 프로그램을 결정할 수 있는 능력으로 정의된다. 또한 일반적 정책이란 해당 제도단위의 전략적 목적과 관련된 재무 및 운영정

1) 이 부분 내용은 광채기(2012a)에 의거하여 작성하였다.

책(key financial and operating policies)을 의미한다. UN의 2008 SNA에서는 정부가 특정 기관 또는 제도단위에 대한 지배권을 확보하는 방법으로 크게 두 가지 방법을 제시하고 있다. 첫 번째는 직접적인 소유에 의한 지배이며, 두 번째는 소유 이외의 방법, 예를 들면 특별한 법령과 규제, 임원의 임면권 등을 통한 지배이다.

이와 같이 공공기관은 정부의 지배 또는 통제가 기관의 실체를 결정하는 핵심 요소에 해당한다. 그런데 공공기관에 대한 정부의 지배 또는 통제는 공기업과 준정부기관에 따라서 그 방식을 달리하고 있다.

가. 공기업에 대한 정부의 지배방식

2008 SNA에 따르면 어느 특정 법인이 기업이 공기업으로 분류되기 위해서는 정부를 포함한 다른 공공단위(public unit)에 의해 지배를 받아야 할 뿐 아니라 시장생산자(market producer)가 되어야 한다.²⁾ 만약 정부단위, 다른 공기업, 또는 정부단위와 공기업이 공동으로 어느 기업을 지배한다면 이 제도단위는 공기업에 해당한다(UN, et al., 2009: 437~438).

정부는 법률, 규제, 명령 등을 통해 국가권력을 행사하고 있기 때문에 이러한 권력의 행사가 어느 특정 기업의 일반적인 기업정책을 결정함으로써 해당 기업을 지배하고 있느냐 여부를 판단함에 있어서는 상당한 주의가 필요하다. 특정 유형 또는 특정 사업에 속하는 모든 제도단위에 보편적으로 적용되는 법률, 규제는 이들 제도단위에 대한 지배로 인식되어서는 안 된다.

어느 특정 기업에 대한 정부의 지배 여부를 판단함에 있어서 일반적인 기업정책을 결정하는 능력(권한)은 해당 기업의 일상적 활동 또는 운영을 직접 통제(direct control)하는 것을 반드시 포함하는 것은 아니다. 일반적으로는 기업의 임원들이 조직의 전반적인 목표에 부합하고 이를 지원하는 방법으로 해당 기업의 일상적 활동 또는 운영을 관리할 것으로 기대된다. 또한 특정 기업의 일반적인 기업정책을 결정하는 능력(권한)은 해당 기업의 핵심 역량의 일부분으로 간주되는 어떤 전문적이고 기술적인 판단을 직접 통제하는 것을 의미하지도 않는다(UN, et al., 2009: 71).

2) 시장생산자는 시장에서 경제적으로 의미 있는 가격으로 판매되거나 처분되는 산출물 또는 시장에서 판매하거나 처분할 목적으로 생산된 산출물을 의미하는 시장산출물(market output)의 생산자를 지칭한다.

기업에 대한 정부의 지배방식은 매우 다양하기 때문에 고려해야 할 요인들을 명확하게 열거하는 것은 바람직하지도 않고 가능하지도 않다. 그런데 2008 SNA에서는 공기업에 대한 정부의 지배 여부를 판단함에 있어 고려하여야 할 핵심요소로서 다음과 같은 8가지 지표를 제시하고 있다(UN, et al., 2009: 71~72).

① 과반수 이상의 소유권(의결권) 보유 여부(ownership of the majority of the voting interest) : 기업의 의사결정이 1주 1표를 기준으로 이루어질 때, 과반 지분의 소유는 일반적으로 지배를 의미한다. 지분은 정부에 의해 직접적으로 또는 간접적으로 소유될 수 있으며, 여타의 모든 공공제도단위(public entities)들이 소유하는 지분들은 모두 합산되어야 한다. 만약 의사결정이 1주 1표를 기준으로 이루어지지 않는다면, 여타의 모든 공공제도단위들이 소유하는 지분들이 다수의 의견을 만들어내는지 여부에 따라 (공기업 대 민간기업 간) 분류가 이루어져야 한다.

② 이사회 또는 기타 지배기구에 대한 통제 여부(control of the board or other governing body) : 기존의 법률, 규제, 계약 또는 여타의 장치를 통해 이사회 또는 기타 지배기구의 다수를 임명할 수 있는 능력은 지배를 의미할 것이다. 임명 제안을 거부하는 권리의 경우에도 그것이 결정에 영향을 주는 한 지배의 형태로 간주될 수 있다. 만약 다른 기구가 임원들을 임명하는 책임을 지고 있다면, 정부의 영향을 파악하기 위해 그 구성 현황을 조사할 필요가 있다.

③ 집행간부 등 주요 임원에 대한 임면권 보유 여부(control of the appointment and removal of key personnel) : 이사회 또는 기타 지배기구에 대한 지배가 약하다면, 기관장, 이사장, 재무담당 임원 등 핵심 임원들에 대한 임명이 결정적일 수 있다. 또한 비상임 이사들이 간부직원의 보수를 결정하는 보수위원회 등과 같은 핵심 위원회에 참여하는 것도 적절한 방법이라고 할 수 있다.

④ 기관의 핵심 위원회에 대한 통제 여부(control of key committees of the entity) : 이사회 또는 기타 지배기구의 소위원회(subcommittee)가 기관의 핵심적인 운영 및 재무정책을 결정할 수 있다. 이들 소위원회에 다수의 공공부문 위원들이 참여하게 되면 지배가 이루어질 수 있다. 이러한 위원회 구성은 정관 또는 기업의 여타 권한부여 수단에 의해 보장될 수 있다.

⑤ 황금주 및 옵션(주식매수 청구권 등)의 보유 여부(golden shares and options) : 정부는 민영화된 기업에 대해 ‘황금주(golden shares)’를 보유할 수도 있다. 경우에 따라

황금주는 정부에 공공의 이익을 보호할 수 있는 잔여적 권리(residual rights)를 보장하게 된다. 황금주는 그 자체로는 직접적인 지배를 의미하지는 않는다. 그러나 황금주에 의한 권한으로 정부가 특정 상황에서 어떤 기업의 일반적인 기업정책을 결정할 수 있고 또 이러한 상황이 현재 나타나고 있다면, 이 기업은 즉시 공공부문으로 분류되어야 한다. 또한 특정 상황에서 정부단위 또는 공기업에 주식구매옵션이 인정된다면 이것도 황금주와 유사할 것이다.

⑥ 사업영역 및 가격정책 등에 대한 규제와 통제(regulation and control) : 특정 유형 또는 산업 내의 모든 기업들에 보편적으로 적용되는 규제와 개별 기업에 대한 정부의 지배(통제) 간의 경계는 판단하기 어려운 일이다. 특히 독점과 민영화된 공익사업 영역에서는 규제를 통해 정부가 개입하는 사례가 많이 있다. 어느 특정 제도단위에 대해 정부가 일반적인 기업정책에 대한 지배권을 확보하고 있지 않은 상황에서 가격결정과 같은 중요한 영역에 대해 규제장치를 통해 개입하는 사례가 존재할 수 있다. 또한 강하게 규제를 받는 환경에서 운영하는 것을 선택한다는 것은 당해 제도적 단위가 지배를 받지 않고 있다는 것을 의미한다. 그러나 규제가 너무 강하여 당해 제도적 단위의 영업 수행 방법을 실질적으로 지시할 때에는 지배의 형태가 될 수 있다. 만약 기업이 공공부문의 제도단위로부터 재원을 조성하고 상업적 관계를 유지하며 거래를 형성하는 것을 자발적 재량으로 판단할 수 있다면, 당해 제도단위는 자신의 기업정책을 결정하는 최종적인 능력을 가지고 있으며, 공공부문의 제도단위에 의해 지배받지 않는다.

⑦ 정부가 생산물에 대한 유일한 수요자(수요 독점) 등 지배적 고객으로서의 영향력 행사 여부(control by a dominant customer) : 어느 기업의 매출액 전부가 단일의 공공부문 고객 또는 공공부문 고객들의 집합에 의해 이루어진다면, 지배적인 영향력이 분명히 존재할 수 있다. 그리고 소수의 민간부문 고객이 존재할 경우 보통 기업에 의한 독립적 의사결정요소가 있다는 것을 의미하기 때문에 당해 제도단위가 지배를 받고 있는 것으로 생각할 필요가 없다. 일반적으로 공공부문의 영향력 때문에 어느 제도단위가 공공부문 이외의 고객들과 자유로이 거래할 수 없다는 분명한 증거가 있을 경우, 해당 제도단위는 공적 통제를 받고 있는 것이라고 할 수 있다.

⑧ 정부로부터의 차입에 의한 통제 여부(control attached to borrowing from the government) : 자금 대부자들은 종종 용자조건을 통해 통제를 가할 수 있다. 만약 정부가 용자 또는 보증을 제공하면서 민간부문의 건전한 제도단위가 은행 차입 시에 전형적

으로 부과되는 이상의 통제를 가하게 될 경우에는 정부의 지배가 이루어진다고 볼 수 있다. 마찬가지로 오직 정부만 용자를 제공할 경우에도 지배를 받는다고 할 수 있다.

어느 제도단위(기업)에 대한 정부의 지배는 상기한 여덟 가지 지표 중 어느 특정 요소 한 가지만으로도 충분히 행사될 수 있는 경우도 있지만, 상황에 따라서는 여러 별도의 요소들이 집합적으로 통제를 위해 활용되는 경우도 있을 수 있다.

나. 준정부기관(비영리기관)에 대한 정부의 지배방식

2008 SNA에서는 어느 비영리기관, 즉 준정부기관이 정부에 의해 지배를 받고 있는가 여부를 결정하기 위해 고려해야 할 요소로서 임원 임명권 보유 여부, 중요 의사결정에 정부 관여를 합법화시키는 규정 및 제도의 존재 여부, 계약상 협약의 존재 여부, 정부로부터의 자금지원 수준, 비영리기관 활동에 수반되는 위험에 대한 정부의 부담 정도 등과 같은 5가지 지표들을 제시하고 있다(UN, et al., 2009: 73-74).

- ① 비영리기관의 임원 임명권 보유 여부(the appointment of officers) : 정부는 비영리기관의 설립법, 정관 또는 기타 권한부여 수단에 따라 비영리기관을 경영하는 임원들을 임명하는 권한을 가질 수 있다.
- ② 비영리기관의 중요 의사결정에 대한 정부의 관여를 합법화시키는 규정 및 제도의 존재 여부(other provisions of enabling instrument) : 정부에게 비영리기관에 대한 권한을 부여하는 수단(enabling instrument)에는 임원의 임명 외에 비영리기관의 일반적인 정책 또는 프로그램에 대한 중요 내용을 정부가 실질적으로 결정할 수 있도록 하는 사항들을 포함하고 있을 수 있다. 예를 들어 권한부여 수단을 통해 비영리기관의 기능, 목표 및 기타 운영 측면을 구체적으로 규정하거나 제한할 수 있으며, 그렇게 되면 임원의 임명에 관한 사안은 별로 중요하지 않거나 관련이 없게 될 것이다. 또한 권한부여 수단을 통해 정부는 핵심 간부를 해임하거나 추천된 인사를 거부하고 예산 또는 재무처리에 대해 사전에 승인하고 또는 비영리기관이 정부승인 없이 정관을 변경하고 해산하며 정부와의 관계를 종료시킬 수 없도록 하는 권한을 가질 수도 있다.
- ③ 계약상 협약의 존재 여부(contractual agreements) : 정부와 비영리기관 사이에 계약상의 협약이 존재한다면 정부는 비영리기관의 일반적 정책 또는 프로그램의 중요

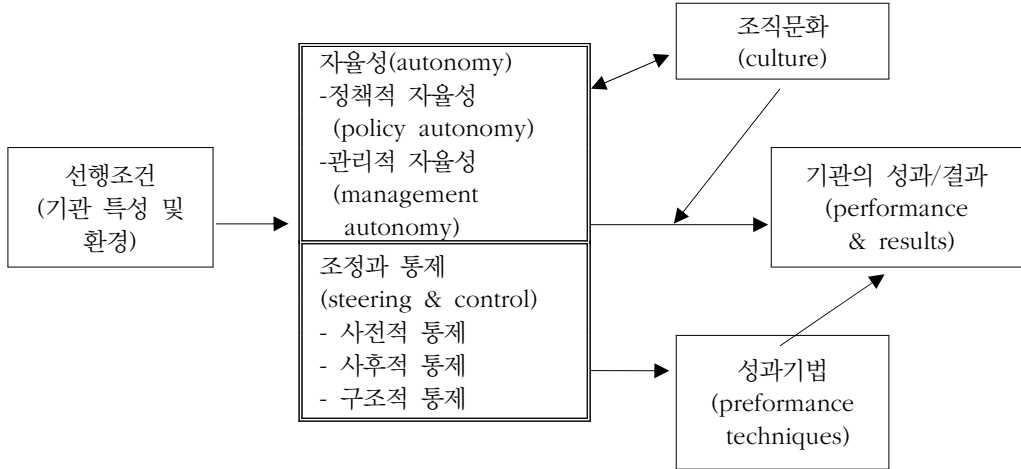
사항들을 결정할 수 있을 것이다. 반면에 비영리기관이 궁극적으로 자신들의 정책 또는 프로그램을 상당한 정도로 자율적으로 결정할 수 있는 경우(예: 비영리기관이 계약상의 협약을 위반하고 그 결과를 수용하거나 일반적인 규정으로 요구되는 이상의 정부 승인이 없더라도 정관을 변경하거나 해산할 수 있는 경우)에는 정부에 의해 지배를 받고 있다고 할 수 없다.

- ④ 정부로부터의 자금지원 수준(degree of financing) : 정부로부터 대부분의 재원을 조달하고 있는 비영리기관은 정부의 지배를 받는다고 할 수 있다. 일반적으로 비영리기관은 ③번 지표에서 제시한 방식에 의거하여 자신들의 정책 또는 프로그램을 상당한 정도로 자율적으로 결정할 수 있을 경우에는 당해 기관이 정부의 지배를 받고 있다고 볼 수는 없다.
- ⑤ 비영리기관 활동에 수반되는 위험에 대한 정부의 부담 정도(risk exposure) : 만약 정부가 공개적으로 비영리기관의 사업과 관련한 재무적 위험을 전부 또는 상당한 정도로 부담할 경우 해당 기관은 정부의 지배를 받는다고 할 수 있다. 그 기준은 앞의 두 지표와 동일하다.

2. 공공기관의 자율성 보장의 목적과 대상에 관한 이론적 논의

공공기관에 대해서는 정부의 지배와 통제가 필연적으로 수반될 수밖에 없지만 공공기관의 성과를 제고하기 위해서는 공공기관의 운영과정에서 자율성이 동시에 보장되어야 한다. 공공기관에 대한 정부의 통제와 공공기관의 자율성 보장이 모두 기관의 성과에 영향을 미치는 요소로서 동시에 작용하고 있으며, 어느 특정 기관이 어느 정도의 자율성과 통제를 받느냐 하는 것은 기관의 특성 및 환경이라는 선행조건과 조직문화 등에 의해 영향을 받게 된다. 공공기관의 자율성과 통제에 관한 이러한 관계를 Verhoest(2010)는 [그림 2]와 같이 제시하고 있다. Verhoest는 이 모델에서 공공기관의 자율성을 정책적 자율성과 관리적 자율성으로 구분하고 있으며, 공공기관에 대한 조정과 통제는 사전적 통제, 사후적 통제, 구조적 통제로 구분하고 있다.

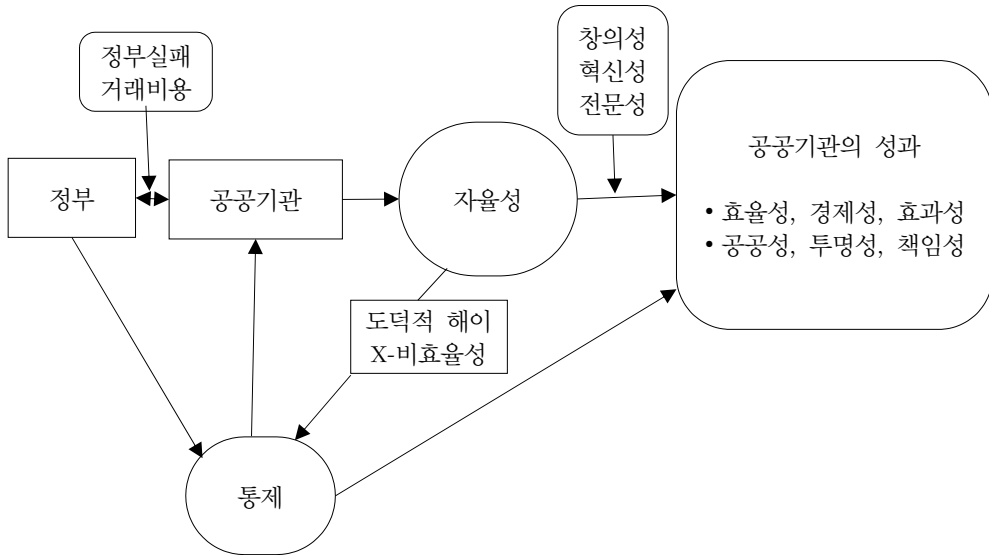
[그림 2] 공공기관의 자율성과 통제 및 기관성과에 대한 Verhoest 모델



자료: Verhoest(2010)

공공기관의 운영 과정에서 정부에 의한 통제와 더불어 공공기관에 자율성을 보장하는 것이 필요한 이유와 목적을 본 연구에서는 정부와 공공기관 사이에서 발생하는 정부실패와 거래비용, 그리고 공공기관의 자율성 보장이 갖고 있는 양면성, 즉 공공기관의 자율성 보장으로 창출되는 창의성, 혁신성, 전문성 등과 같은 긍정적 성과를 촉진함과 동시에 공공기관의 도덕적 해이, X-비효율성 등과 같은 부정적 결과를 통제하기 위한 것으로 이해하고자 한다. 결국 공공기관에 대한 정부의 통제는 공공기관의 도덕적 해이와 X-비효율성 등을 통제함으로써 공공기관의 성과를 제고하는 데 기여하게 된다. 또한 공공기관의 자율적 운영을 보장하는 것도 창의성, 혁신성, 전문성 등을 촉진하여 공공기관의 성과 제고에 기여하게 된다. 일반적으로 통제는 공공기관의 성과 중 공공성, 투명성, 책임성 등을 제고하는 데 기여하고, 자율성은 효율성, 경제성, 효과성 등을 제고하는 데 기여하는 단선적 관계로 이해하는 경우도 있으나, 본 연구에서는 자율과 통제가 공공기관의 이 두 가지 성과에 교차적으로 영향을 주고 있는 것으로 이해하고 있다.

[그림 3] 공공기관의 자율성과 통제 및 성과에 관한 본 연구의 모델



그러면 공공기관에는 어떤 범주와 유형의 자율성을 보장할 필요가 있는 것인가? 이와 관련하여 우선 Verhoest et al.(2004)는 공공기관의 자율성 유형과 수준에 관한 모델을 [그림 4]와 같이 제시하고 있다. 이들은 공공기관의 자율성의 유형을 ‘의사결정 권한의 수준’으로서의 자율성과 ‘의사결정 권한의 실질적 사용을 제약하는 요인을 극복할 수 있는 역량’으로서의 자율성으로 크게 구분하고 있다. 그리고 의사결정 권한의 수준으로서의 자율성의 유형을 다시 관리적 자율성과 정책적 자율성으로 구분하고 있으며, ‘의사결정 권한의 실질적 사용을 제약하는 요인을 극복할 수 있는 역량’으로서의 자율성은 재정적 자율성, 법적 자율성, 개입적 자율성(interventional autonomy)으로 구분하고 있다. 또한 이 두 가지 유형의 자율성을 일정한 단계별 수준(최소 수준, 낮은 수준, 높은 수준, 최대 수준)으로 측정할 수 있는 것으로 보고 있다. 그런데 자율성은 정부 통제와 상호 조응되는 관계에 있다고 볼 수 있는바, 이들은 자율성 개념에 상응하는 정부 통제를 역시 두 가지 차원으로 구분하여 제시하고 있다. 그 첫째는 법률이나 규칙, 사전승인 과정을 통해 공공기관의 의사결정권한(decision-making competences)을 사전에 제약하는 정부통제이다. 다른 하나는 공공기관에 위임한 의사결정권한의 실질적 사용을 제약하는 정부통제이다.

[그림 4] 공공기관의 자율성 유형과 수준에 관한 Verhoest 등의 모델

	의사결정권한 수준으로서의 자율성		의사결정권한의 실질적 사용을 제약하는 요인을 극복할 수 있는 역량으로서의 자율성			
	관리적 자율성	정책적 자율성	구조적 자율성 (structural autonomy)	재정적 자율성	법적 자율성	개입적 자율성 (interventional autonomy)
최소 수준 ↓ 낮은 수준 ↓ 높은 수준 ↓ 최대 수준						

자료: Verhoest et al.(2004)

둘째, 공공기관의 자율성 유형을 법적, 조직적, 관리적 차원으로 구분할 수도 있다. 법적 측면의 자율성은 독립된 법인격 부여, 주무부처의 책임성의 범위 제한 등을 의미하고, 조직적 측면의 자율성은 정부조직으로부터 업무 분리 수준을 의미하는 것으로 내적 자율성과 외적 자율성으로 구분할 수 있다. 그리고 관리적·경제적 측면의 자율성은 투입과 과정의 관리 권한 위임, 위험성에 대한 책임 부담 등을 의미하고 있다(Lioukas et al., 1993).

셋째, Lioukas et al.(1993)은 자율성의 범주를 권력적 관점의 자율성과 경제적 관점의 자율성으로 구분하고 있다. 권력적 관점(power)의 자율성은 공식적 권위에 의한 지배(정부와 공공기관 간 수직적 위계구조), 이해관계에 의한 지배 등과 연계되어 있다. 이런 권력적 관점에서 보면 공공기관의 대정부 협상력(bargaining power)에 의해 공공기관이 누릴 수 있는 자율성의 수준이 결정된다. 예를 들어 과거의 성과, 경쟁, 개인적 평판과 인적 네트워크 등에 의해 권력을 확보할 수 있다. 이에 비해 경제적 관점(efficiency)의 자율성은 경제적·기술적 효율성 기준, 상업적·기업적 방식의 운영규칙의 적용 등과 관련되어 있다. 이러한 경제적 관점에서 보면 정부와 공공기관 간의 관계와 지배구조 매커니즘은 경제적, 기술적, 상업적 원칙과 기준에 의해 설계되며, 공공기관의 자율성은 효율성

개선을 위한 수단으로 인식된다.

넷째, 공공기관의 자율성은 공공기관을 운영하는 과정에서 이루어지고 있는 다양한 의사결정 대상 및 업무 활동 영역을 기준으로 이사회 구성 및 임원의 임면 등에 관한 지배구조의 운영, 경영계획, 인적자원의 확보, 예산결정 및 재무관리, 요금결정·조달 등과 같은 운영업무, 업무보고 및 감사 등의 범주에 관한 자율성 또는 통제로 구분해 볼 수 있다.

공공기관의 자율성(통제)의 범주와 유형에 관한 이러한 선행 논의들을 종합하여 본 연구에서는 우선 공공기관의 자율성(통제) 수준이라는 관점에서 자율성의 유형을 정책적 자율성과 관리적·운영적 자율성으로 구분하고자 한다. 이것은 공공기관의 자율성 보장 또는 통제의 대상에 관한 수직적 범위를 나타내 주고 있다. 다음으로 공공기관의 자율성은 자율성 또는 통제의 대상 범위, 수평적 업무 범위를 대상으로 경영목표, 조직관리, 인적자원관리, 업무, 예산 및 재무관리, 보수, 물품구매와 공사계약, 출자와 투자, 회계감사, 요금(가격)결정, 이익금 처분, 주요사업 등으로 구분할 수 있다.

그런데 공공기관의 자율성 보장에는 내재적 한계가 있을 뿐 아니라 제약요인도 함께 작용하고 있다. 우선 공공기관의 자율성을 보장하는 과정에서는 자율화의 역설(paradox of autonomisation)이 발생할 수 있다. 공공기관의 자율성을 제고하는 것은 투입과 과정에 대한 정부의 사전 통제를 제약하는 것으로, 이는 성과(performance)에 대한 엄격한 사후 통제의 도입을 전제로 한다. 그러나 공공기관에 대한 사후적 성과평가를 통해 자율성과 책임성의 조화를 도모하고자 하는 제도적 장치가 공공기관 성과목표의 모호성과 상충성으로 인해 사후적 통제가 사전 통제로 변질되는 규제치환(regulation replacement)의 역기능 초래할 수 있다(전영한, 2013).

한편, Lioukas et al.(1993)은 정부와 공공기관 간의 관계에서 자율성과 통제는 권력(power)과 효율성(efficiency)의 원리와 기준에 의해 결정된다는 전제하에 공공기관이 누릴 수 있는 자율성의 수준을 결정하는 요인들을 다음과 같이 제시하고 있다. 즉, ① 공공기관의 정부에 대한 자원의존성(시장, 재원, 임원임명 등), ② 사회적 목표에 대한 기여도, 서비스 제공 대상 고객(국민)의 범위와 규모 등과 같은 공공기관의 정치적 가시성(political visibility), ③ 기관의 규모, 성과, 맥락적 변수 등과 같은 공공기관의 특성, ④ 경쟁, 변동성(volatility) 등의 환경적 특성, ⑤ 관리자의 정치적 충원, 네트워크, 성격(personality) 등과 같은 정치·행정시스템과 이해관계자의 특성 등에 의해 공공기관의 자율성 보장 수준이 결정된다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 현행 공공기관 지배구조 및 관리체계의 현황과 문제점

1. 공공기관 지배구조와 관리시스템의 현황

가. 공운법 제정의 의의와 공공기관 지배구조 개혁

1) 공공기관의 운영에 관한 법률 제정의 의의

우리나라는 1997년 외환위기 이후 공공기관 경영혁신을 지속적으로 추진해 왔다. 공기업 민영화와 구조조정 등 하드웨어 중심의 개혁이 우선되었고, 퇴직금제도, 복리후생제도, 연봉제와 팀제 도입 등 운영시스템 개선도 동시에 추진되었다. 또한 2003년 12월 「정부산하기관관리기본법」 제정 이후에는 산하기관에도 경영평가, 혁신평가, 고객만족도조사 등을 추진하였다. 특히, 2005년부터는 정부산하기관에 대한 경영평가를 실시하고, 공공기관에 대한 경영혁신 수준을 진단하여 혁신마인드 확산 및 혁신활동을 활성화하기 위해 노력해왔다.

그러나 지속적인 노력에도 불구하고 공공기관의 방만 경영과 도덕적 해이가 사회적 이슈로 반복적으로 지적되어 온 것이 사실이다. 이것은 공공기관이 국민·정부·경영진 간 다층적·복합적 대리인 문제로 책임경영체제를 확보하기 어렵다는 구조적 제약조건 때문이라고 볼 수 있다. 따라서 공공기관의 책임성을 확보하기 위해서는 무엇보다 근본적으로 공공기관의 지배구조에 대한 혁신이 절실하다고 인식되었다.

OECD와 주요 선진국에서는 공공기관 관리시스템의 정비를 바탕으로 지배구조의 혁신을 추진하여 왔다. 2005년 4월 OECD는 ‘공기업지배구조 가이드라인’을 마련하여 회원국에 지배구조의 표준모델을 제시한 바 있다. 이러한 국제적인 논의의 동향과 방만 경영, 도덕적 해이가 빈번한 한국의 현실을 감안하여 공공기관의 지배구조 혁신은 반드시 이루어져야 하는 과제로 인식되었다. 이에 정부는 공공기관의 자율책임경영체제를 확립하고 자율성·투명성을 제고하기 위한 공공기관 운영시스템을 개혁하기 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하게 되었다(기획예산처, 2007a: 349-357).

공운법은 기본적으로 기존의 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 하나의 법적 체계로 통합하여 공기업과 정부산하기관에 대한 통일된 관리체계를 구축하였다. 또한 OECD 공기업지배구조 가이드라인에서 강조하였던 공기업에 대한 소유권 또는 지배권을 행사하는 기관을 규제 권한을 행사하는 주무부처로부터 분리하는 방식으로

공기업 지배구조를 재구축하는 데 역점을 두었다.

그러나 공운법 제정 이후에도 공공기관을 규율하고 있는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」, 「방송법」, 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」, 「과학기술분야 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」은 계속 존속하게 되었다. 또한 「은행법」 등의 규율을 받고 있는 금융공기업의 경우에도 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 적용 대상에서 실질적으로 배제되어 있다.

따라서 공운법 제정 이후에도 한국의 공공기관은 공운법을 적용받는 공기업과 준정부기관, 「방송법」을 적용받는 언론공기업, 「은행법」 등을 적용받는 금융공기업, 「정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」과 「과학기술분야 정부출연연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」을 적용받는 정부출연연구기관 등으로 구분되어 각각 별도의 관리체계와 지배구조를 형성하게 되었다.

2) 공운법에 의한 공공기관 지배구조의 개편 결과

「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행됨으로써 기존의 정부투자기관, 정부출자기관, 정부산하기관의 지배구조가 동법에서 규정하고 있는 표준화된 지배구조 모델에 따라 통일적으로 설계되었다. 현행 공운법은 공기업을 시장형·준시장형 공기업으로 구분하고, 준정부기관을 위탁집행형·기금관리형 준정부기관으로 구분한 다음에 각 기관유형별로 표준화된 기업지배구조 모델을 설계하였다. 시장형 공기업은 이사회 중심모델로 설계하였고, 준시장형 공기업은 이사회 강화모델을 채택하였다. 그리고 위탁집행형 준정부기관에는 자문형 이사회 모델을, 기금관리형 준정부기관은 운영위원회·이사회의 Dual Board 모델을 적용하였다. 그러나 기타공공기관에 대해서는 공운법상 표준지배구조 모델을 설계하지 않은 채 해당 공공기관의 설립법 또는 사업법 등에서 규정하고 있는 지배구조를 그대로 적용하도록 하였고, 공운법에서는 최소한의 외부지배구조 관련 제도적 장치를 적용하는 근거 규정을 마련하였을 뿐이다.

〈표 1〉 공공기관 유형별 지배구조 모델의 특징

	공기업		준정부기관	
	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 설계방향	강한 기업원리	기업원리+일부통제	공적관리	공적관리
이사회 모델	이사회 중심모델	이사회 강화모델	자문형 이사회모델	운영위 / 이사회 Dual Board 모델
경영감독기능	공공기관 운영위원회	공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회	주무부처, 공공기관 운영위원회

자료: 선우석호·곽채기(2006)

현재 공기업, 준정부기관, 기타공공기관을 포함하여 공공기관의 지배구조에 관한 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 전반적인 규율 사항을 정리하여 제시하면 〈표 2〉와 같다. 이 중에서 공공기관 유형별 지배구조에 관한 내용을 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 준정부기관으로 구분하여 요약 정리하면 〈표 3〉과 같다. 이 표를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 시장형 공기업과 준시장형 공기업 및 준정부기관의 지배구조는 이사회 의장, 감사위원회 구성, 선임비상임이사의 선임, 그리고 임원의 임면절차와 임원추천위원회 구성방법 등에 있어 차이가 존재한다. 또한 공기업과 준정부기관 간에는 기획재정부와 주무부처의 업무감독 범위에 있어 차이가 있다. 이 중 시장형 공기업과 준시장형 공기업의 지배구조의 차이점만 별도로 구분하여 비교해 보면 다음과 같다. 즉, 시장형 공기업의 경우 선임비상임이사가 이사회 의장을 겸하도록 하고, 감사위원회를 반드시 설치하도록 하여 기관 외부의 영향력이 준시장형 공기업과 비교하여 상대적으로 강하게 작용하도록 하였다. 이에 비해 준시장형 공기업의 경우 이사회 의장을 기관장이 겸하도록 하고, 감사위원회의 경우 자산 2조원 이상은 필수적으로 설치하여야 하나 나머지는 별도 법률이 있을 경우 설치가 가능하도록 하는 등 외부에 의한 감시의 정도가 시장형 공기업에 비하여 상대적으로 덜하도록 하고 있다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 공공기관의 운영에 관한 법률 적용 내용

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	위탁집행 준정부기관	기금관리 준정부기관	기타공공 기관
통합공시	○	○	○	○	○
고객만족도조사	○	○	○	○	○
기능조정 등	○	○	○	○	○
공공기관혁신	○	○	○	○	○
이사회구성	15인 이내	15인 이내	15인 이내	15인 이내	x
이사회회장	선임비상임이사	기관장	기관장	기관장	x
감사위원회	○	x	x	x	x
선임비상임이사	○	○	○	○	x
상임이사정수	1/2 미만	1/2 미만	1/2 미만	1/2 미만	x
임기	기관장 : 3년, 이사·감사 : 2년				x
연임	1년 단위				x
기관장과의 경영계약	○	○	○	○	x
임원 보수기준	○	○	○	○	x
감사·비상임이사에 대한 직무 수행 평가	○	○	○	○	x
임원 임명	기관장	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 주무장관 제청 → 대통령 임명 ※ 기관 규모가 일정 수준 이하 인 경우 주무장관이 임명	임원추천위원회 → 주무장관 임명 ※ 기관 규모가 일정 수준 이상인 경우 대통령이 임명		x
	상임이사	임원추천위원회 → 기관장 임명	임원추천위원회 → 기관장 임명		x
	비상임 이사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부 장관 임명	임원추천위원회 → 주무장관 임명		x
	감사	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부 장관 제청 → 대통령 임명 ※ 기관 규모가 일정 수준 이하 인 경우 기재부 장관이 임명	임원추천위원회 → 공공기관운영위 → 기획재정부 장관 임명 ※ 기관 규모가 일정 수준 이 상인 경우 대통령이 임명		x
예산안 확정	이사회 의결		주무장관 승인		x
경영실적평가	○	○	○	○	x
경영지침	○	○	○	○	x
예산지침	○	○	○	○	x
감사기준	○	○	○	○	x

자료: 광채기(2009: 82)에 의거하여 수정 작성

〈표 3〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조의 특성 비교

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장	기관장
이사회 위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능	
감사위원회	설치 필수	자산 규모 2조원 이상 설치 필수, 나머지는 개별 법률에 의해 설치 가능	개별 법률에 의해 설치 가능
선임비상임이사	비상임이사중 기재부장관이 운영위 심의·의결거쳐 임명	비상임이사 중 호선	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능, 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면절차	<ul style="list-style-type: none"> - 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장 제청-대통령 임명(주무장관 임명) - 상임이사: 임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의·의결-기재부장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의·의결-기재부장관 제청-대통령 임명 	<ul style="list-style-type: none"> - 장: 임원추천위 추천주무기관장이 임명 - 상임이사: 임추위 추천기관장이 임명 - 비상임이사: 임추위 추천주무기관장이 임명 - 감사: 임추위 추천운영위 심의·의결기재부장관임명 	
임원추천위원회	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업: 과반수 이상의 비상임이사+ 이사회 선임 외부위원(공무원 참여 없음) - 준정부기관: 과반수 이상의 비상임이사 + 이사회 선임 외부위원(공무원 참여 가능) - 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사 중 호선 		
비상임이사, 감사 직무수행 실적평가	기획재정부장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 권의 가능		
경영실적평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단운영	기획재정부장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문 위하여 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 다음에 대한 경영지침을 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등 - 관계 행정기관장은 경영지침에 대한 의견 제시 가능		
업무감독	기획재정부장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독		
	<ul style="list-style-type: none"> - 기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 - 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등 감독 	주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등 감독, 또한 경영지침 이행여부 감독	
감사원 감사	감사원은 「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시		

나. 공공기관에 대한 기획재정부와 주무부처 간의 업무감독권한의 배분

1) 공공기관에 대한 정부의 업무감독권한의 의의

공공기관에 대한 정부의 거시적인 지배와 통제 활동은 공공기관운영위원회, 공공기관 경영평가제도 등을 통해 이루어지지만 공공기관의 설립목적사업 수행과 조직내부 관리에 관한 미시적 경영활동에 대해서는 기획재정부와 주무부처 등이 행정과정을 통한 규제와 관리 및 감사·감독 활동을 수행하고 있다. 기획재정부, 주무부처 등 행정기관이 공공기관에 대한 규제와 관리 및 감사·감독 활동을 수행하기 위해서는 업무감독권한의 범위가 규정되고 이를 이해관계자들 간에 배분하는 제도적 틀이 설계되어야 한다.

공공기관에 대한 정부의 업무감독권한은 정부(조직)와 공공기관 간의 업무관계를 형성하고 공공기관의 경영자율성 수준을 좌우하는 핵심적 요소이다. 이때 업무감독권한을 소유권 행사기관인 기획재정부와 주무부처 중에서 누가 행사하느냐, 그리고 양자 간에 업무감독권한이 어떻게 배분되느냐에 따라 공공기관에 대한 실질적인 통제권을 행사하는 주체가 결정된다. 또한 기획재정부와 주무부처 외에 업무감독권한을 행사하는 다른 국가기관 또는 행정기관(예: 감사원, 국민권익위원회 등)이 어느 정도의 범위에 걸쳐 있느냐에 따라라도 정부와 공공기관 간의 관계와 공공기관의 경영자율성 수준에 영향을 미치게 된다. 특히, 정부가 행사하는 업무감독권한의 범위(scope)와 수준(level)이 공공기관의 경영자율성 수준에 가장 직접적인 영향을 미치게 된다고 할 수 있다.

이러한 의미를 갖고 있는 업무감독권한의 범위 설정과 행사주체 간 권한배분 문제에 대한 개편 과정은 다음과 같이 전개되었다.

우선 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하면서 주창하였던 자율적 책임경영체제를 구축하기 위해 정부는 정부투자기관에 대한 정부의 사전 간여를 대폭 축소하였다. 그 결과 정부투자기관에 대한 정부의 사전적 업무감독 권한의 범위가 크게 축소되었고, 업무감독권한을 행사하는 감독기관의 범위도 소유권 행사기관과 주무부처를 중심으로 대폭 축소 조정되었다.

이러한 정책기조는 2006년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하는 과정에도 그대로 적용되었다. 공운법 제정 이전에 정부 산하기관에 대한 전반적인 감독권한은 주무부처가 수행하였다. 그러나 부처 간 감독의 원칙과 기준이 서로 달라 감독의 일관성이 결여되었다는 비판이 제기되었다. 또한 주무부처와 소관 산하기관 간에 연계고리가 형성되어

주무부처의 감독이 형식적이라는 비판도 있었다(기획예산처, 2007a: 367-368).

이러한 문제인식에 기초하여 당시 기획예산처는 공공기관에 대한 정부의 감독체계를 정비하는 작업을 추진하였다. 이 과정에서 부처 중립적인 공공기관운영위원회를 구성하여 공공기관의 운영과 관련된 일관성 있는 원칙과 기준을 제시하는 방안이 마련되었다. 또 상업성이 큰 공기업에 대한 정부 감독은 사업감독과 경영감독으로 이원화하여 주무부처가 종전과 같이 사업에 대한 감독기능을 수행하되, 기관운영에 대한 경영감독은 이해관계에서 중립적인 제3의 기관인 공공기관운영위원회(실질적으로는 당시의 기획예산처)가 담당하도록 하자는 것이었다.

그러나 이러한 감독체계의 이원화는 공기업에 한정해야 할 필요가 있었다. 준정부기관은 주무부처의 정책사업을 위탁·대행하는 기관으로서 사실상의 정부기관으로 볼 수 있기 때문에 상급기관인 주부처의 공적인 통제가 어느 정도 보장되어야 하기 때문이다. 따라서 준정부기관의 경우에는 공공기관운영위원회가 공통의 경영지침을 제시하고, 사업감독과 경영감독을 주무부처가 수행토록 함으로써 경영감독의 통일성을 확보하도록 하였다(기획예산처, 2007a: 368).

또한 자율책임경영체제의 정착이라는 운영시스템의 혁신 취지에 맞게 기관의 자율성을 제고시키기 위한 방안도 마련하였다. 우선 정부의 일상적 경영간섭을 배제하고, 감독권의 내용과 범위를 명확하게 하기 위해 기존의 주무부처의 포괄적 감독규정을 열거식 제한적 감독규정으로 대체하였다. 또한 경영자율성을 저해하는 정부의 사전 규제를 최소화하고 공공기관운영위원회가 정부 규제의 적정성을 주기적으로 점검토록 하였다. 그리고 각종 중복감사를 없애기 위해 주무부처의 사업 감사를 폐지하는 방안도 마련하였다(기획예산처, 2007a: 369-370).

2) 공공기관에 대한 정부의 업무감독권한에 관한 공운법의 관련 규정

현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 공공기관에 대한 경영감독권한의 행사 및 배분에 관한 규정으로는 제15조(공공기관의 혁신), 제39조(회계원칙 등), 제39조의2(중장기재무관리계획의 수립), 제40조(예산의 편성), 제42조(운영계획의 수립), 제43조(결산서의 제출), 제43조의2(공기업의 자본금 전입 협의 등), 제43조의3(회계감사인의 선임 등), 제44조(물품구매와 공사계약의 위탁), 제45조(출자의 방법), 제46조(경영목표의 수립), 제50조(경영지침), 제51조(공기업·준정부기관에 대한 감독), 제52조(감사원 감사),

제52조의2(감사결과 등의 국회 제출) 등이 있다. 또한 동법 시행령의 관련 규정으로서는 제26조(결산서 제출), 제26조의2(회계감사인선임위원회의 구성 및 운영), 제29조(감독의 적정성 점검) 등이 있다.

정부는 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 동법 시행령의 이러한 관련 규정에 따라 공공기관의 경영목표 설정, 중장기재무관리계획의 수립, 예산의 편성과 집행, 물품구매와 공사계약, 출자, 회계원칙과 결산서에 대한 회계감사, 조직운영과 정원·인사관리 등에 대한 업무감독 활동이 이루어진다. 이 과정에서는 기획재정부와 주무부처 외에도 국회와 감사원도 함께 역할을 분담하고 있다. 이러한 업무감독권한 중 기획재정부와 주무부처가 행사하는 업무감독권한의 범위에 속하는 사항들에 대해서는 대부분 기획재정부가 주도적인 역할을 수행하고, 주무부처는 보충적·지원적 역할을 수행하고 있는 상황이다.

다. 국회와 감사원의 공공기관 통제제도

1) 국회에 의한 통제

공공기관에 대한 입법부의 일반적인 통제권한은 공공기관의 설립법을 변경·개폐함으로써 그 목적과 권한을 감축·확장하거나 변경하는 권한, 예산회계에 관한 통제, 요금결정에 관한 통제, 질의권을 통한 통제, 상임위원회에 의한 통제, 연차보고서 등에 의거한 통제, 국정감사를 통한 통제 등으로 구분할 수 있다(유훈 외, 2010: 309-310).

현재 우리나라의 국회는 입법권 행사를 통한 통제(예: 설립법의 변경·개폐, 공공기관의 운영에 관한 법률 개정, 공공기관의 민영화 등 경영혁신을 위한 법적 근거 마련 및 개정 등), 공공기관의 상임위원회에 대한 업무보고, 공공기관의 경영실적보고서와 경영평가결과보고서, 감사결과보고서 등의 국회 제출, 공공기관에 대한 국정조사 및 국정감사 실시 등을 통해 공공기관에 대한 통제 활동을 수행하고 있다.

2) 감사원의 직무감찰 및 회계감사

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 감사원법의 규정에 의하여 공기업·준정부기관의 업무와 회계에 대하여 감사원이 감사를 실시할 수 있음을 명시하고 있다. 공공기관의 운영에 관한 법률에서의 이러한 규정에 관계없이 감사원은 감사원법의 규정에 의하여 모든 공공기관에 대한 직무감찰 및 회계감사업무를 수행할 수 있다.

「감사원법」 제22조에서는 국가가 자본금의 2분의 1 이상을 출자한 법인과 국가에 귀속된 주식이 자본금의 2분의 1 이상인 법인의 회계는 필요적 검사사항으로 되어 있으며, 국가가 자본금의 일부를 출자한 자의 회계, 국가·공공기관이 직접 또는 간접으로 보조금·장려금·조성금 및 출연금 등을 교부하거나 대부금 등 재정 원조를 제공한 자의 회계, 국가가 채무를 보증한 자의 회계, 민법 또는 상법 외의 다른 법률에 따라 설립되고 그 임원의 전부 또는 일부나 대표자가 국가에 의하여 임명되거나 임명 승인되는 단체 등의 회계, 「국가재정법」 제5조의 적용을 받는 기금을 관리하는 자의 회계는 선택적 검사사항으로 되어 있다. 「정부투자관리기본법」 이후에는 이러한 감사원의 회계검사를 강화했다고 할 수 있다. 즉, 정부투자기관에 대한 외부감사가 다원화되어 있다는 비판을 받아들여 주무부처 등의 외부감사를 감사원 감사로 일원화했다.

2. 현행 공공기관 지배구조 및 관리·운영상의 문제점

가. 축소지향형 공공기관 개혁 및 관리방식의 문제점

공공기관의 국민경제적 위상과 역할의 막중함에도 불구하고 그동안 정원 감축, 출자회사 정리 등 축소지향형 공공기관 개혁 기조가 지속되어 왔다. 이에 따라 공공기관의 핵심역량 또는 잠재역량을 효과적으로 활용한 국민경제적 성과 제고 노력은 간과되고 있다. 예를 들어 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외시장 진출, 신규 사업 개발 등을 통해 민간부분의 일자리 창출, 공공기관의 수익개선 등의 시너지 효과를 창출할 수 있는 여지가 많음에도 불구하고 축소지향형 공공기관 개혁 기조로 인한 인력 축소, 사업구조 조정 등으로 인해 핵심역량을 발휘할 수 있는 기회를 원천적으로 제약하고 있다.

나. 공운법 집행상의 형식주의 발생 및 공기업·준정부기관 간 차별적 관리 미흡

현재의 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업과 준정부기관 관리시스템을 통합법체제로 구축하였으나, 당초 법 제정 취지는 기관유형 분류 등 공공기관의 체계적 관리를 위한 최소한의 사항만 표준모델에 따라 관리하고, 나머지 영역에서는 기관유형별 특성을 고려하여 차별적인 지배구조 등을 설계하여 운영하도록 하였다. 그러나 실제 공공기관 관리제도 운영과정에서 공기업과 준정부기관 간 차별성 확보 노력이 미흡하고, 이로 인해 제도 운영 과정에서 현실 적합성이 떨어지고 형식주의를 유발하는 원인이 되고 있다.

특히 외부지배구조 관련 규정을 집행하는 과정에서 다양한 형태의 형식주의가 발생하고 있다. 즉, 공운법의 법적 규정과 실제상의 괴리로 인해 형식주의가 발생하고 있고, 공공기관 지배구조의 형식화를 초래하는 부분이 많다. 공공기관의 임원 인사관리 측면에서 이러한 문제가 집중적으로 발생하고 있다.

다. 통제 중심의 관리로 인한 기관의 경영자율성 약화

공공기관의 운영에 관한 법률 제3조에서 “정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다”로 규정하고 있다. 그러나 현재 작동하고 있는 공공기관 관리방식은 법령에 규정된 범위를 벗어난 과도한 통제로 자율성 보장이라는 본래 취지에 역행하는 문제점을 드러내고 있다. 결국 현재의 공공기관 관리제도는 경직적인 경영활동 통제로 인하여 유연하고 탄력적인 기관 운영을 제약하고 있는 측면을 다수 노정하고 있다.

우선 공공기관에 대한 정부의 업무감독권한을 축소하기 위하여 포괄적 감독규정을 열거식 제한적 감독규정으로 전환하였음에도 불구하고 공운법 제50조의 경영지침 규정에 의해 기획재정부가 다양한 경영지침을 제정하고 시행하는 과정에서 공공기관에 대한 폭넓은 통제가 이루어지고 있다. <표 4>를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 공공기관의 자율적 운영을 보장하고 있는 공운법의 취지(제3조)와는 달리 공운법 제50조의 규정에 의해 기획재정부가 각종 경영지침을 통해 조직, 인사, 예산 등 전반적인 분야에 대한 통제가 이루어지고 있다. 또한 기타공공기관은 공운법상 적용부분이 경영공시, 고객만족도조사, 기능조정, 공공기관혁신 등으로 한정되어 있으나, 실질적으로 각종 경영지침의 준용대상이 되어 기관 운영상 제약이 많은 상황이다.

〈표 4〉 공공기관 관리를 위한 주요 경영지침

지침	주요 내용	근거
공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침	경영혁신 지원, 경영공시, 고객만족, 조직·인력운영(조직 확대, 인력증원, 자회사 신설 등), 인사 운영, 예산 및 자산 운용, 이사회 운영 등	공운법 제15조, 제50조
공기업·준정부기관 예산편성지침	인건비, 경비, 사업비, 예비비 등 항목별 편성지침	공운법 제50조
공기업·준정부기관 예산집행지침	인건비, 경비, 사업비, 예비비 등 항목별 집행지침	공운법 제50조
공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편	기관장 및 감사의 보수수준에 관한 사항	공운법 제33조
기관장 경영계획서 작성지침	기관장 경영계약 체결에 관한 사항	공운법 제31조
기관장 경영계획서 이행실적 평가지침	기관장 경영계획서 이행실적 평가에 관한 사항	공운법 제48조
공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침	직원·임원 인사	공운법 제50조 경영 및 혁신에 관한 지침
공기업·준정부기관 계약사무규칙	계약 기준 및 절차, 입찰참가 기준 등	공운법 제39조

〈표 5〉 기타공공기관 관리를 위한 주요 경영지침

지침	주요내용	근거
기타공공기관의 혁신에 관한 지침	경영혁신 지원, 경영공시, 고객만족, 조직·인력운영(조직 확대, 인력증원, 자회사 신설 등), 인사 운영, 예산 및 자산 운용, 이사회 운영 등	공운법 제15조
기타공공기관 계약사무 운영규정	계약 기준 및 절차, 입찰참가 기준 등	기타공공기관의 혁신에 관한 지침
기타공공기관 기관장 표준 경영계획서	기타공공기관장의 경영계약 체결에 관한 사항	기타공공기관의 혁신에 관한 지침

둘째, 조직 확대나 인력 증원 시 정부예산 비수반 준정부기관은 주무부처와 사전협의 하면 되나, 실제로 기재부의 승인 없이 인력 증원이 불가능한 상황이다. 즉, 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 관한 지침」 제17조에는 “준정부기관은 조직 확대나 인력 증원을 하고자 하는 경우 주무기관의 장과 사전협의를 하여야 한다. 다만, 정부가 재정을 지원 하는 기관은 주무기관의 장을 거쳐 기재부 장관과 사전에 협의하여야 한다”고 규정하고 있으나 실제로 기재부의 승인 없이 인력 증원이 불가능한 상황이다. 특히, 공공기관 선진화계획에 따른 정원 감축 이후, 강력한 정원통제로 신규 사업의 소요인력을 적기에 증원 하는 데 어려움을 겪고 있는 기관들이 많다. 또한 신규사업 발굴을 통한 적극적인 일자리 창출이 어려우며, 오히려 비정규직, 무기계약직 증가로 업무연속성 단절 및 서비스 질 저하를 초래하고 있는 경우가 많다.

셋째, 예산지침상 인건비, 경상경비 등을 통제함으로써 사업수행 시 기관의 유연한 대처를 저해하고 있다. 예를 들어 경상경비의 경우, 전년도 예산액 범위 내에서 편성하되, 경영평가 결과에 따라 증감되어 경영여건 변화에 탄력적 대응이 어려운 상황이다.

라. 획일적인 통합관리로 인한 기관의 핵심역량 발휘 제약

현재의 기관의 특수성을 고려하지 않은 기재부의 획일적인 공공기관 관리제도는 오히려 기관의 경쟁력을 저해하는 요인으로 작용하고 있다. 또한 기존에 기관의 업무 특성을 반영하지 않은 일률적인 정원 조정으로 신규 사업뿐만 아니라 기존 사업 확대 수행에도 지장을 초래하는 사례들이 일부 나타나고 있다. 아울러 기관의 주력사업 추진에 필요한 전문인력 양성을 위하여 인력의 사전확보가 필요하나, 인력 미확보로 전략적인 사업 수행에 어려움을 겪고 있는 기관들도 있다.

한편, 공공기관, 특히 준정부기관은 주무부처의 정책목표에 부합하는 신규사업 추진, 기존 사업 강화 등이 불가피하나, 기획재정부 중심의 획일적이고 통합적인 공공기관 관리 제도로 인해 필요 인력과 예산 확보에 어려움을 겪고 있는 사례들도 일부 확인되고 있다. 공공기관이 수행하는 본연의 사업에 대한 관리·감독은 주무부처의 관할이나, 기재부의 경영관리에 의해 과도하게 침해되는 경향이 나타나고 있다.

IV. 공공기관의 자율성 제고를 위한 지배구조 및 관리체계 개선방안

1. 공공기관의 미래상에 기초한 다원적인 공공기관 관리정책의 추진

앞으로 정부는 지난 1980년대 이후 지속적으로 전개되고 있는 축소지향의 단선적이고 획일적인 공공기관 관리정책을 지양하고, 공공기관의 미래상에 바탕을 둔 다원적이고 차별적인 공공기관 관리정책을 전개해 나갈 필요가 있다(곽채기, 2012b).

〈표 6〉 김대중정부~이명박정부의 공공기관 개혁정책의 정향성 분석

개혁전략	김대중정부	노무현정부	이명박정부
시장지향성	<ul style="list-style-type: none"> • 공기업 민영화 • 공기업 자회사 정리 • 인력감축 및 통폐합 • 산하기관 통폐합 	<ul style="list-style-type: none"> • 혁신시스템 도입, • 민간 경영기법 도입 • 지배구조 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> • 민영화 • 통폐합 • 기능조정
자율·책임	<ul style="list-style-type: none"> • 투자기관운영시스템 개선 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율·책임경영 • 공운법 제정 	<ul style="list-style-type: none"> • 자율경영계약
성과중시	<ul style="list-style-type: none"> • 산하기관관리기본법 제정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가제도 확대 • 성과급 차등지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 내부성과관리 강화
고객지향	<ul style="list-style-type: none"> • 고객중심의 경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족경영 	<ul style="list-style-type: none"> • 고객만족경영

자료: 박정수·유효정(2010: 11)에 의거하여 수정

공공기관의 국민경제적 위상과 역할의 막중함에도 불구하고 그동안 정원 감축, 출자회사 정리 등 축소지향형 공공기관 개혁기조가 지속되고 있다. 상기한 바와 같이 지난 1980년대 이후에는 개발연대를 선도하였던 공기업체제를 해체하는 기조에 입각하여 공기업 개혁 전략이 지속적으로 전개되어 왔다. 특히, 김대중 정부 이후에는 시장주의, 기업가적 정부 모형에 기초하여 ‘작은 정부 큰 시장’을 지향하는 신공공관리론(NPM)에 따라 시장지향성, 자율·책임, 성과중시, 고객지향성 등의 개혁전략에 따라 공공기관 개혁정책이 전개되어 왔다.

이러한 신공공관리론에 기초한 공공기관 개혁전략이 전개되는 과정에서 공공기관의 핵심역량 또는 잠재역량을 효과적으로 활용한 국민경제적 성과 제고 노력은 상대적으로 간과되어 왔다. 예를 들어 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외시장 진출, 신규 사업 개발

등을 통해 민간부문의 일자리 창출, 공공기관의 수익 개선 등의 시너지 효과를 창출할 수 있는 여지가 많음에도 불구하고 축소지향형 공공기관 개혁기조로 인한 인력 축소, 사업구조조정 등으로 인해 핵심역량을 발휘할 수 있는 기회를 원천적으로 제약하고 있다.

따라서 앞으로 우리나라 공공기관 관리정책은 공공기관을 지속적으로 성장발전을 도모할 나가야 할 기관, 민영화 추진 대상 기관, 조직과 인력의 슬림화 등 구조조정이 필요한 기관 등으로 구분한 다음에 해당 유형별 공공기관의 특성에 부합하는 다차원적인 정책을 설계하고 운용할 필요가 있다. 에너지, SOC, 금융분야 공기업의 경우에는 계속 공기업으로의 존속이나 민영화 여부와에 관계 없이 국민경제의 성장동력을 창출하고, 더 많은 고용기회를 제공할 수 있는 산업 분야이다. 따라서 이들 분야의 공기업은 핵심역량을 활용한 사업 다각화, 해외사업 진출 등을 통해 공기업의 지속 가능성 및 기업으로서의 성장 확보 노력을 전개하는 것을 보장할 필요가 있다.

2. 기획재정부와 주무부처 간 지배권 배분 및 운영방식 개편방안

가. 소유자로서 정부 역할에 관한 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’

현행 공운법의 공공기관 지배구조 설계의 핵심적 장치인 기획재정부와 주무부처 간 소유권 배분은 ‘OECD 공기업지배구조 가이드라인’에 기초하고 있다. 기획재정부와 주무부처 간 지배권 및 운영방식 개편방안을 마련하기 위해서는 ‘OECD 공기업지배구조 가이드라인’의 소유자로서의 정부의 역할 수행에 관한 가이드라인의 주석 내용을 상세하게 분석할 필요가 있다. 이에 따르면 ‘소유자로서의 역할을 수행하는 정부’에 관한 가이드라인과 주석 내용은 다음과 같다.³⁾

첫째, 정부는 국가 소유권(state ownership)의 포괄적인 목적, 공기업 지배구조에서 정부의 역할 및 소유권 정책을 어떻게 집행할 것인가에 관한 사항을 명확히 정의하는 소유권 정책을 개발하고 대외에 공표하여야 한다.

정부가 소유권 기능을 매우 수동적으로 행사하다가도 반대로 공기업이나 내부지배기구에 맡겨두어야 할 일상적 의사결정에 과도하게 개입하는 모습을 보이는 것은 복수의 모순적인 정부 소유권 목표에 기인하는 경우가 많다.

정부가 소유자로서의 역할을 제대로 수행하기 위해서는 소유권의 목표를 명확히 하고

3) 이하의 내용은 OECD(2005)에 의거하여 작성하였다.

목표들 간 우선순위를 설정하여야 한다. 이러한 소유권 목표에는 시장왜곡의 방지, 수익성 추구(수익률과 배당 정책 등으로 표출) 등이 포함될 수 있다. 목표 설정 과정에서는 목표 간 상충, 예를 들어 주주가치 및 공공서비스와 고용안정 간의 상충문제가 발생할 수 있다. 따라서 정부는 소유자로서의 주요 목표들을 정의하는데 그쳐서는 안 되고, 목표들 간의 우선순위를 설정하고 본질적으로 상충관계에 있는 목표들을 어떻게 해결할 것인가를 분명히 해야 한다.

그렇게 함으로써 정부는 공기업의 일상적 경영문제(operational matter)에 개입하는 것을 방지해야 하며, 이사회에 독립성을 보장해야 한다. 명확한 소유권 정책은 공기업이 자신의 목표를 설정하거나 공공서비스 공급의무(public service obligation)의 본질 및 범위를 정의함에 있어 공기업에 과도한 자율권이 주어지는 상황을 방지하는 데 도움을 줄 수 있다.

또한 정부는 소유권 정책의 일관성을 유지하기 위해 노력해야 하며, 전반적인 소유권 목표를 자주 변경하는 것을 피해야 한다. 명확하고 일관성이 있고 명시적인 소유권 정책은 공기업, 시장 및 국민에게 정책의 예측가능성을 보장해 줄 수 있으며, 소유자로서 정부의 목적은 물론이고 장기적인 약속(commitment)에 대한 명확한 이해를 제고할 수 있다.

국가 소유권 정책을 개발하고 개선함에 있어서 정부는 공개적인 의견수렴 절차를 적절히 활용하여야 한다. 소유권 정책과 이와 관련된 공기업의 경영목표는 공문서로 작성하여 일반국민이 접근할 수 있도록 공개되어야 하며, 관련부처, 공기업 이사회, 경영자, 의회에 배포되어야 한다. 아울러 관련 공무원이 소유권 정책을 보증하고, 주주총회, 공기업 이사회, 최고경영자가 공기업의 경영목표를 보증·서명하는 것도 중요하다.

둘째, 정부는 공기업의 일상적 경영에 간섭하지 말아야 하며, 부여된 경영목표를 달성하는 데 필요한 경영자율권(operational autonomy)을 완전하게 보장하여야 한다.

적극적이고 정통한(informed) 국가 소유권의 주요 수단은 명확하고 일관성 있는 소유권 전략, 체계화된 이사 임명절차 및 규정된 소유권(주주권)의 효과적인 행사 등이다. 공기업의 일상적인 경영에 대한 어떠한 개입도 배제되어야 한다.

소유권 행사기관이나 조정기관의 공기업 또는 이사회에 대한 지시 권한은 전략적 이슈 및 정책으로 제한되어야 한다. 소유권 행사기관 또는 조정기관이 지시할 수 있는 공기업의 의사결정 분야 및 유형은 공개되고 구체화되어야 한다. 동일한 맥락에서 다른 정부 부처가 공기업의 일상적 경영활동에 관여할 수 있는 권한도 엄격하게 제한되어야 한다.

셋째, 정부는 공기업 이사회로 하여금 자신의 책무(responsibility)를 수행할 수 있도록

해야 하며, 이사회(의 독립성(independence)을 존중해야 한다.

공기업 이사의 임명·선임 과정에서 소유권 행사기관은 공기업 이사회가 자신의 책무를 전문적이고 독립적으로 수행하도록 하는 데 초점을 맞추어야 한다. 'OECD 기업지배구조 가이드라인'에서 천명된 바와 같이 공기업의 개별 이사가 자신의 직무를 수행함에 있어 다른 기관(이해관계)의 대표자로 행동해서는 안 된다. 독립성은 공기업의 모든 이사들이 전체 주주들을 존중하면서 공정하게 자신의 직무를 수행할 것을 요구한다. 이것은 정관 또는 공기업의 명시적인 목적과 부합하는 경우를 제외하고는 공기업의 이사들이 직무를 수행함에 있어 정치적 이해관계에 좌우되어서는 안 된다는 것을 의미한다.

넷째, 소유권을 행사하는 주체가 정부 조직 내에서 명확하게 설정되어야 한다. 이를 위해서는 별도의 조정기관(co-ordinating entity)을 설립하는 것이 필요하며, 보다 적절한 방법은 소유권 기능을 집중화(centralization)하는 것이다. 이러한 방법은 일관된 소유권 정책 수행에 기여하고, 소유권 기능의 전문성 제고 및 담당기관의 역량 강화에도 기여하게 된다.

소유권 기능이 재정 또는 경제부처와 같은 중앙행정기관(central ministry) 또는 독립된 행정기관이나 주무부처 등 어느 기관에 소재하는가에 관계 없이 정부조직 내에서 명확하게 식별되는 것이 상당히 중요하다.

소유권 기능을 명확하게 식별하기 위해서는 독립기관 또는 한 부처에 소속되어 있는 단일 기관에 집중화하는 것도 한 방법이다. 이러한 집중화 전략은 소유권 정책 및 그 방향을 명확히 하는 데 기여할 수 있으며, 소유권 정책을 일관성 있게 집행하는 것을 보장할 수도 있다. 소유권 기능의 집중화는 재무보고(financial reporting)나 이사 임명과 같은 중요 문제에 대한 전문가 풀(pool)을 조직화함으로써 관련된 역량을 결집하고 강화하는 데 기여할 수 있다. 이처럼 소유권 기능의 집중화는 국가 소유권의 종합보고(aggregate reporting)를 발전시키는 데 있어 원동력이 될 수 있다. 마지막으로 소유권 기능의 집중화는 위에서 제시된 바와 같이 국가의 다른 활동, 특히 시장규제 및 산업정책으로부터 소유권 기능의 행사를 명확하게 분리할 수 있는 효과적인 방법이다.

만일 소유권 기능의 집중화가 이루어지지 않을 경우에는 최소한 여러 관련 부처가 참여하는 강력한 조정기관을 설립할 필요가 있다. 이것은 개별 공기업에 명확한 임무를 부여하고, 전략적 지침이나 보고요건에 관한 일관된 메시지를 전달받는 것을 보장하는 데 도움이 될 수 있다. 조정기관은 여러 부처 내의 담당 실·국이 수행하는 업무와 정책을

총괄하고 조정하는 역할을 수행한다. 또한 조정기관은 전반적인 소유권 정책을 수립하고 특정 지침을 개발하며 여러 부처의 관행을 통일시키는 역할을 수행해야 한다.

다섯째, 조정기관 또는 소유권 행사기관은 국회 등 국민의 대표기관에 책임을 져야 하며, 최고감사기관 등 여타 정부기관과의 관계도 명확하게 규정되어야 한다.

소유권 행사기관이나 조정기관과 다른 정부기관과의 관계는 명확하게 정립되어야 한다. 많은 국가기관, 정부부처 또는 집행기관은 동일한 공기업에 대해 서로 다른 역할을 수행한다. 국가가 공기업의 소유권 관리방식에 대한 대국민 신뢰도를 향상시키기 위해서는 이러한 정부기관들의 공기업에 대한 다양한 역할들을 명확하게 정의하고 일반국민에게 제대로 설명하는 것이 중요하다.

특히, 소유권 행사기관은 공기업의 회계감사 책임을 맡고 있는 최고감사기관과 협력체계를 구축하고 지속적인 대화채널을 유지하여야 한다. 소유권 행사기관은 최고감사기관의 업무를 지원하고 감사 결과에 상응하는 적절한 조치를 취하여야 한다.

소유권 행사기관 또는 조정기관은 소유권 기능을 행사하는 방법에 대하여 의회와 같이 일반국민의 이익을 대표하는 기관에 직·간접적으로 분명하게 책임을 져야 한다. 입법기관에 대한 소유권 행사기관의 책임은 공기업 자체의 책임과 함께 명확하게 정의되어야 하며, 이러한 책임이 중간보고관계로 인해 희석되어서는 안 된다.

여섯째, 국가는 각 공기업에 관한 법령체계에 따라 적극적인 소유자로서 소유권을 행사하여야 한다.

부당한 정치적 간섭(interference)이나 수동적인 국가 소유권 행사를 방지하기 위해서는 소유권 행사기관 또는 조정기관이 그 소유권한을 효과적으로 행사하는 데 중점을 두는 것이 중요하다. 소유자로서의 정부가 공기업에 중대한 영향력을 행사할 수 있는 지위에 있는 경우에는 지배대주주로서의 전형적인 역할을 수행하고, 소액주주로서의 지위를 갖고 있는 경우에는 정통하고 적극적인 소유자로서 직무를 다하여야 한다. 소유권 행사기관 또는 조정기관은 공기업의 소유권을 보호하고 기업가치를 극대화하기 위해 소유권한을 행사하는 것이 바람직하다.

‘OECD 기업지배구조 가이드라인’에서 정의하고 있는 바에 따르면 주주의 4가지 기본적인 권한은 다음과 같다. ①주주총회(shareholder meetings)에 참석하여 투표권을 행사하는 것, ②적기에 정기적으로 회사에 대한 충분한 관련 정보를 제공받는 것, ③이사회 이사들을 선임하고 해임시키는 것, ④특별거래(extraordinary transaction)를 승인하는

것. 소유권 행사기관 또는 조정기관은 이러한 권한들을 충분히 그리고 사려 깊게 행사하여야 하는바, 그것은 공기업의 일상적인 업무를 침해하지 않는 범위에서 공기업에 대한 꼭 필요한 영향력 행사만이 허용되는 것이다. 공기업 지배구조와 감독의 효과성 및 신뢰성은 많은 부분 공기업에 대한 주주권을 제대로 활용하고 소유권 기능을 효과적으로 행사하는 소유권 행사기관의 능력에 달려 있다.

소유권 행사기관의 책임성의 범위에는 다음 사항들이 포함된다.

- ① 주주총회에 참석하여 국가의 주주권 행사
- ② 체계적이고 투명한 이사 임명절차의 확립 및 모든 공기업의 이사 임명에 적극적으로 참여
- ③ 공기업의 성과 평가 및 정기적인 모니터링을 가능케 하는 보고제도 구축
- ④ 법령체계와 국가 소유권 차원에서 허용될 경우에는 외부회계감사 및 특정 정부 감사기관과의 지속적인 협의
- ⑤ 유능한 전문가를 영입하고 동기 부여를 촉진하며, 공기업에 지속적인 관심을 갖도록 촉진할 수 있는 보수체계의 구축

나. 정부 소유권 행사의 기본원칙 설정

공공기관에 대한 정부의 소유권 기능을 합리적으로 행사하기 위해서는 소유권 행사 모델의 선택과 함께 공기업과 준정부기관에 대해 정부가 행사해야 할 소유권의 실제적 내용을 명확하게 규정하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 공기업에 있어서는 정부가 공기업을 소유(state-owned)할 뿐이지 경영(state-run)하지 않는다는 소유와 경영의 분리원칙에 입각하여 소유권 기능을 담당하는 정부기관의 역할 구조를 설계하는 것이 필요하다.

OECD의 공기업 지배구조에 관한 지침에 의하면 소유권 기능을 담당하는 정부조직이 담당해야 할 핵심적인 기능은 국가의 주주권 행사, 공기업의 성과 측정 및 정기적인 모니터링을 위한 보고체계의 구축, 이사회 임명절차의 제도화 및 이사회 임명에의 참여, 외부감사 및 정부 감사기관과의 지속적인 업무 협의 등으로 규정되어 있다. 또한 준정부기관의 경우 정부의 소유권 기능을 수행하기 위한 역할 구조는 공기업과 동일하더라도 소유권 기능을 행사하는 주체는 공기업과는 달라야 한다. 따라서 비영리공공기관에 해당하는 준정부기관에 대해서는 주무부처가 소유권 기능을 주도적으로 행사하는 것을 전제로 주

무부처와 관련 기관 간에 구체적인 역할 단위를 배분하여야 할 것이다.

이와 같은 원칙에 따라 공기업과 준정부기관 간에 소유권 기능을 차별적으로 배분하고, 정부가 행사하는 소유권 기능의 목적과 내용을 명확하게 규정해야만 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 구축 및 운영을 실질화할 수 있다. 또한 공공기관의 자율경영을 보장할 수 있는 제도적 기반을 구축할 수 있다.

다. 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템 구축⁴⁾

현행 공운법은 공기업과 준정부기관 관리시스템을 통합법체제로 구축하고 있다. 그러나 당초 법 제정 취지는 기관 유형분류 등 공공기관의 체계적 관리를 위한 최소한의 사항만 표준모델에 따라 관리하고, 나머지 영역에서는 기관유형별 특성을 고려하여 차별적인 지배구조 등을 설계하여 운영하도록 하였다. 그러나 실제 공공기관 관리제도 운영과정에서 공기업과 준정부기관 간 차별성 확보 노력이 미흡하고, 이로 인해 공공기관 지배구조 및 관리시스템 운영 과정에서 현실 적합성이 떨어지고 형식주의를 유발하는 원인이 되고 있다.

따라서 앞으로 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템을 구축하여 공공기관 경영관리에 있어 소유권 기능을 명확하게 정의할 필요가 있다. 공기업에 대해서는 주무부처를 배제한 제3의 기관에서 소유권 정책을 책임 있고 투명하게 수행할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 최근 OECD 국가에서 공기업에 대한 소유권 기능을 전담하는 정부조직을 설계하거나 국가 지주회사 모델을 활용하는 사례가 증가하고 있는 점에 비추어 볼 때 우리나라도 소유권 정책 담당 조직의 개편 문제를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

반면에 준정부기관에 대해서는 주무부처에 소유권 기능을 부여하는 것이 바람직하다. 따라서 현재 공기업·준정부기관에 대한 통합관리시스템을 구축하여 운영하는 과정에서 문제가 노정되고 있는 분야에 대한 제도 개선 노력을 전개할 필요가 있다. 이와 관련하여 공공기관 관리제도의 핵심도구로 활용되고 있는 경영평가제도를 공기업과 준정부기관으로 이원화하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

전반적으로 공공기관의 유형분류와 지배구조 설계 등에 대한 정책적 문제점들은 통합적으로 접근하되, 공기업과 준정부기관의 운영관련 문제에 대한 정책들은 공기업과 준정부기관으로 구별하여 차별적으로 접근하는 것이 정책의 효과성을 제고할 수 있을 것이다.

4) 이 내용은 광채기(2012b)에 의거하여 작성하였다.

라. 공공기관의 조직시민행동을 촉진하기 위한 경영자율성 확대

공공기관 임직원들의 주인의식 또는 조직시민행동을 촉진하기 위해서는 경영자율성 보장을 확대해야 한다. 특히 공기업에 대해서는 소유와 경영의 분리를 통해 공기업 경영의 탈정치화를 적극 도모해 나가야 한다. 정부는 “공기업을 소유하되 경영하지는 않는다”는 대원칙하에 경쟁과 시장에 의한 공기업 통제를 활성화하고, 자율경영을 보장하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현재 진행되고 있는 자율경영협약 관련 정책 실험 결과를 활용하여 공기업에 대한 경영자율권 범위를 더욱 확대하는 가운데 공공기관에 대한 각종 경영지침을 통합·축소할 필요가 있다. 또한 국회의 국정감사 폐지 등을 통해 공기업에 대한 국회의 통제는 현재와 같은 직접통제방식에서 주무부처를 통한 간접통제방식으로 전환하는 방안도 검토할 필요가 있다. 아울러 공기업의 기관장과 임원에 대한 임기제도(사장 3+1, 상임이사과 감사: 2+1)를 개선하여 경영의 안정성과 예측가능성을 제고할 필요가 있다(곽채기, 2012b).

3. 공공기관의 임원 선임제도 개선 방안⁵⁾

가. 공공기관 지배구조의 핵심 요소인 임원 인사제도의 의의

그동안 우리나라에서 공공기관은 ‘경제적 실체’로서보다는 ‘정치적 실체’로서 운영되어 측면이 없지 않았다. 공공기관이 정치적 실체로서 운영되는 과정에서 가장 큰 논란이 되고 있는 사안은 임원의 정치적 임용이라고 할 수 있다. 공공기관의 임직원 임면과정에서 정치논리 또는 정치적 동기가 개입함에 따라 공공기관이 정치적 논쟁의 소용돌이에 내몰리는 경우가 많이 있었다.

시장 경쟁과 압력을 통한 경영 효율성 제고 장치가 결여되어 있는 공공기관에서는 효율적인 지배구조를 구축하는 것이 민간기업보다 더욱 중요하다. 특히, 기관장을 포함한 임원의 경영 역량이 공공기관의 경영성과를 좌우하는 핵심 요소라고 할 수 있다. 사실상 대부분 독점적 지위를 누리면서 경영활동을 수행하는 공공기관의 경영성과는 최고경영자의 경영역량과 리더십에 의존하는 정도가 높은 것이다. 사실상 공공기관의 경영에 있어서 비효율성을 유발하는 대표적인 요인의 하나로서 ‘비시장적 투입요소로서의 경영자의 능

5) 이 부분 내용은 곽채기(2012b)에 의거하여 이를 수정보완한 것이다.

력'이 지적되고 있다. 기관장의 선임과 연임 여부를 결정하는 데 있어 경영능력보다는 정치력이 강조될 경우에는 경영혁신을 통한 기관의 성과 향상을 기대하기가 어렵게 된다. 기업경영 능력보다는 정치적인 배려에 의해서 기관장이 선임되거나 재직기간이 짧은 경우에는 사실상 경영혁신을 주도할 수 있는 힘과 시간을 확보하기가 어렵게 된다. 따라서 공공기관의 임원 임면제도를 합리적으로 설계하고 운영하는 것은 공기업에 대한 효율적인 지배구조 구축을 위한 핵심과제라고 할 수 있다.

임원의 임기, 임면권(인사권) 배분, 임면권 행사 절차와 기준 등 공공기관 임원의 인사제도는 공공기관 지배구조 설계 및 운영의 기본원리로 제시되고 있는 독립성, 경쟁성, 책임성을 실현하기 위한 핵심요소이다. 특히, 공공기관 임원의 인사제도 설계 및 운영 방법은 ① 공공기관 경영의 계속성, 일관성, 안정성 확보, ② 투명성, 공정성, 예측가능성 확보, ③ 독립성, 자율성 확보, 그리고 ④ 공공기관 경영에 대한 책임성 확보 등을 위한 핵심수단이라고 할 수 있다.

그런데 공공기관의 경우 지배구조 형성의 기반을 제공하고 있는 공적 소유권제도의 특성상 임원 인사제도 설계 및 운영에 있어서 정치·행정과정을 통한 통제 및 관리가 수반될 수밖에 없다. 공공기관은 궁극적으로 임명권자인 대통령 또는 주무장관에게 책임을 지는 임명직 기관장과 상임·비상임이사 및 감사에 의해 경영되고 있다. 따라서 임원 인사제도 설계 및 운영 과정에서 정치·행정적 이해관계의 개입 가능성이 폭 넓게 열려 있는 것이다. 특히, 공공기관 임원에 대한 정치적 임용 유인이 상존하는 환경 속에서 공공기관 임원 인사제도가 운영되고 있다. 그 결과 공공기관 임원의 임면 과정에서 정치논리 또는 정치적 동기가 개입함에 따라 해당 공공기관이 정치적 논쟁의 소용돌이에 내몰리는 경우가 많이 있어 왔다.

이런 이유 때문에 보다 효율적인 공공기관 지배구조를 구축하기 위해서는 임원 인사제도 설계 및 운영에 있어서 '탈정치화'를 지향하는 것이 중요하다. 바로 이런 인식에 기초하여 공운법을 제정하여 공공기관의 유형을 재분류하고 'OECD 공기업 지배구조 가이드라인'에 의거하여 공공기관 지배구조를 전면적으로 재구축하였다. 그런데 공공기관 지배구조 개선 이후에도 공공기관 임원 선임 문제를 둘러싼 논란은 여전히 불식되지 않고 있다. 그동안 공공기관의 임원 선임을 둘러싸고 정치적 임명, 낙하산 인사 등의 시비가 지속적으로 제기되어 왔으며, 임원추천위원회제도 도입 이후에도 불식되지 않고 있다.

나. 정권 교체기 공기업 임원의 단절적 교체 및 선임에 따른 문제점

한편 5년 단임 대통령제 권력구조가 도입된 이후 정권 교체기마다 공기업 임원의 일시적 교체가 반복적으로 이루어지고 있다. 과거에는 정권이 교체될 경우 해당 공기업의 임원들이 스스로 사표를 제출하는 것을 관행으로 수용하여 왔다. 그러나 '이명박 정부' 출범 이후에는 공기업 임원들의 임기 보장에 대한 인식과 요구가 강하게 표출되는 가운데 사실상 정부의 일괄 사표 제출 요구와 선별적 사표 수리로 인한 갈등과 충돌이 야기되어 왔다.

정권 교체기에 공기업을 포함한 공공기관의 임원을 전면적으로 교체하는 것은 새 정부의 정책기조에 부합하는 공공기관의 경영 및 관리를 유도하고, 통합적인 국정운영을 보장하기 위한 인적 기반을 구축한다는 점에서 긍정적인 효과가 기대된다. 그러나 이러한 긍정적인 효과 못지않게 정권교체기에 공기업 임원을 일시적·전면적으로 교체하는 것은 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 공공기관 경영 또는 관리의 정치화를 조장하고 있다. 특히, 공기업의 경우 탈정치화를 확보하는 것이 경영의 효율성과 자율성 확보를 위한 절대적 전제조건임에도 불구하고, 정권교체기에 임원들을 일시적·전면적으로 교체하는 것은 이를 근본적으로 훼손하는 일이라고 할 수 있다.

둘째, 공공기관 임원 임기제도의 근간을 훼손하여 공기업 임원 전체를 엮관제화 또는 정무직화하는 결과를 초래함으로써 정권 교체기마다 전면적인 물갈이 현상을 초래하는 원인이 될 수 있다. 특히, 공기업 임원 임기제도의 파괴는 경영의 안정성과 예측가능성을 떨어뜨려 경영효율성을 제약하는 근본적인 원인으로 작용할 가능성이 많다.

셋째, 일시적·전면적인 공공기관 임원 교체는 인력 풀의 한계로 인해 기관의 특성에 적합한 능력 있는 기관장 선임을 제약하는 요인이 될 수 있고, 반복적인 공모 과정을 거치면서 임원 선임에 장기간이 소요되는 결과를 초래하고 있다. 그 결과 정권 교체를 전후하여 공기업에 있어서 장기간의 경영 공백을 초래하는 요인으로 작용하기도 한다.

넷째, 정권 교체로 인한 일시적·전면적인 공공기관 임원 교체가 일상화되면 정권 후반기에 이루어지는 임원 인사에서는 임기를 제대로 보장받을 수 없기 때문에 유능한 임원 선임이 더욱 어려워질 수 있다. 또한 복잡한 선임 절차를 거쳐 발탁한 유능한 전문인력을 제대로 충분히 활용하지 못하는 결과를 초래할 수도 있다.

결론적으로 현재와 같은 5년 단임의 대통령제 권력구조하에서 주기적인 정권 교체로

인한 공공기관 임원의 단절적 교체 및 공기업 경영의 정치화 문제는 앞으로도 계속 반복될 수 있다. 그럴 경우 공공기관 경영의 정치화로 인해 초래되는 임원의 빈번한 교체와 단임화, 경영의 불확실성 증대 등의 문제는 공공기관 경영의 비효율성과 경쟁력 약화 및 국민부담의 증대로 귀결될 것이다. 따라서 주기적인 정권 교체로 인해 초래되는 이러한 현상까지를 고려한 합리적인 공공기관 임원 임면제도의 재구축 문제는 공공기관 경영의 효율화를 위한 중요한 개혁과제라고 할 수 있다.

다. 공공기관 임원에 대한 합리적인 인사권 행사의 방향과 제도개선 과제

공공기관 임원 인사제도 운영 문제는 궁극적으로 공기업에 대한 정부의 소유권 기능을 어떻게 행사할 것인가하는 문제와 직결되어 있다. 이와 관련해서는 상기한 바와 같이 정부는 공기업을 소유(state-owned)할 뿐이지 경영(state-run)하지 않는다는 소유와 경영의 분리원칙에 입각하여 소유권 기능을 담당하는 정부기관의 역할 구조를 설계하는 것이 필요하다.

또한 공공기관의 국민경제적 역할의 중요성에 비추어 볼 때 앞으로 공공기관 임원 선임제도의 개선방향은 탈정치화를 지향하는 가운데 전문경영체제를 구축하는 것을 목표로 설정하는 것이 필요하다. 특히, 공기업 사장은 전문성과 경영역량을 일차적인 선임기준으로 설정할 필요가 있으며, 민영화 추진 또는 강력한 구조조정(기관의 통폐합 등) 추진이 필요한 기관의 경우에는 개혁성을 겸비한 인사를 사장으로 선임하는 것이 필요하다. 이를 통해 공기업(특히 시장형 공기업) 사장은 정권 교체에 관계없이 안정적으로 법적 임기를 보장함으로써 공기업 경영의 탈정치화를 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 다만, 준정부기관 중에서 정부정책 집행을 대행하는 경우에는 정권 교체에 따른 기관장 교체를 제도적으로 보장하는 장치를 마련할 필요도 있다. 또한 공기업 중에서도 강력한 구조조정이 필요한 기관이거나 민영화를 추진하고 있는 기관 등에 대해서는 탈정치화의 예외기관으로 인정할 필요가 있을 것이다.

따라서 기관의 특성에 따른 이런 차이점을 체계적으로 반영하기 위해서는 전문경영체제 구축을 통해 안정적으로 기관장의 임기제도를 적용해야 할 대상 기관과 소위 '정무직' 성격이 띤 정권 교체에 따른 기관장 교체를 제도적으로 보장하는 기관을 사전에 명확하게 구분한 후 사회적 합의를 형성해 놓을 필요가 있다. 즉, 공기업은 정권 교체와는 관계없이 전문경영인에 의한 안정적인 경영리더십을 보장해 주는 것이 필요한 반면에 정부정책의 집행을 지원·

보조하는 준정부기관은 정부와의 팀웍 확보 차원에서 정권 교체와 더불어 기관장을 교체하는 것이 자연스러운 일이라고 할 수 있다.

또한 공공기관의 임원들이 변화 주창자로서 경영혁신 활동을 전개함에 있어서 혁신의 내부 확산을 제약하고, 종업원들로부터 혁신에 대한 저항을 유발하는 대표적인 요인으로 “3년이면 물러날 사람이다”라는 학습된 경험을 들 수 있다. 따라서 공공기관의 임원들이 3년 또는 2년의 단위 임기를 한 번 채우면 예외없이 물러난다는 과거의 경험칙을 깰 수 있는 선례를 창출하는 것도 필요하다. 우수한 경영실적을 거두게 되면 해당 임원들의 연임이 보장될 뿐 아니라 다른 기관의 임원으로 발탁될 수도 있다는 점을 보여주어야 한다.

한편, 최근 민간기업 출신 공기업 CEO 선임을 통해 공기업의 경영혁신을 촉진하고 공기업의 경쟁력을 제고하기 위한 노력이 전개되고 있다. 그런데 유능한 민간 CEO 출신을 공기업 사장으로 선임하는 것보다 이들이 전문성과 경험을 십분 발휘할 수 있는 공기업 지배구조와 경영시스템 및 제도를 구축하는 것이 더 중요하다. 이와 관련하여 제기된 핵심적인 과제는 공기업의 자율경영권을 확대하고, 정부가 공기업 경영에 개입하는 것을 최대한 차단하는 것이라고 할 수 있다. 또한 공기업의 문화에 익숙하지 않는 민간기업 출신 공기업 CEO들을 위해 임명 초기 단계에서 공기업 CEO로서의 역할 수행 방향에 관한 오리엔테이션이나 워크숍을 개최하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

라. 공공기관 임원 공모 및 추천위원회제도의 개선방안

공공기관장과 상임감사 공모제도는 1999년 김대중 정부에서 ‘추천제’라는 형태로 처음 도입되었고, 노무현 정부와 이명박 정부를 거치면서 적용 대상 범위가 확대되고 운영방식도 개선되었다. 그러나 그동안의 운영실적과 성과를 놓고 볼 때 임원추천위원회제도는 공공기관의 임원 선임에 있어 정치적 임용과 낙하산 인사를 차단하고 유능한 전문경영인을 선임하고자 했던 본래 목적을 달성하는 데 그렇게 성공적이지 못하였다.

우선 공공기관장 공모제 도입 이후에도 낙하산 인사 시비가 끊이지 않고 있다. 공공기관 임원 인사에 대한 정치적 수요가 줄어들지 않고 있는 상황에서 사전 내정에 대한 합리적 의심이 현실화되는 경험적 사례들을 목도하면서 제도에 대한 신뢰성이 약화된 것도 공모제의 효과성을 잠식하고 있는 핵심요소의 하나이다. 이런 상황에서 공모제는 낙하산 인사에 대한 절차적·도덕적 정당성을 차용(借用)하기 위한 상징적 제도로 활용되고, 공공기관 임원 선임에 대한 임명권자의 정치적 책임을 모호하게 분산시키는 결과를 초래할

수밖에 없다.

둘째, 현재 공공기관의 기관장과 상임감사 선임 시에는 공모절차를 의무적으로 거쳐야 한다. 그런데 공모과정에서 적극적 모집 활동이 이루어지지 않고 있으며 자발적 응모자들만을 대상으로 후보자를 추천하고 있다. 이로 인해 국민들이 충분히 공감할 수 있는 적격자들이 포함되어 있지 않은 인력 풀(pool)에서 후보자를 선임한 나머지 공모절차와 임원추천위원회를 거쳐 임명되는 기관장과 상임감사에 대해 국민들이 별로 만족하지 못하는 경우가 많다. 경우에 따라서는 종전에 임명권자인 대통령이나 주무부처 장관이 직접 임명하는 방식보다 나쁜 결과를 초래하는 사례도 나타나고 있다.

셋째, 공모과정을 거쳐 임원추천위원회가 후보자를 3-5배수로 추천하고 있어 낙하산 인사 시비 대상이 될 수 있는 지원자가 이 풀에 거의 자동적으로 진입할 수 있다는 점도 문제가 되고 있다. 공모시 사전에 설정한 자격기준이 구체적이지 않을 뿐 아니라 후보자 추천배수가 높게 설정되어 있어 임원추천위원회의 후보자 검증 및 추천 기능이 사실상 무력화되고 있다.

이처럼 공공기관 임원 공모제가 실효성을 확보하지 못하고 있음에도 불구하고 이 제도를 운영하는 과정에서 발생하는 거래비용은 만만치 않다. 공모제 운영과정에서 직접적으로 지불해야 하는 비용은 물론이고 장기간의 경영공백 발생 등으로 인해 초래되는 직·간접적인 비용도 결코 무시할 수 없다. 이런 점에서 당초 설정하였던 정책목표를 달성하는 데 실패한 공공기관 임원 공모제는 원점에서 재구축할 필요가 있다.

현재와 같이 단순한 임원 후보자 추천기능도 제대로 발휘하지 못하는 공모제는 종전의 임명제에 비해 결코 나은 제도라고 보기 어렵다. 따라서 형식화된 공모제를 폐지하고 임명제로 전환하는 것이 임원 인사에 대한 임명권자의 책임성 확보와 임원인사 관리의 효율성 제고에 기여할 수 있을 것이다. 이로 인해 우려되는 임원 선임의 투명성과 민주성의 약화 문제는 다른 방법으로 보완할 수 있을 것이다.

그러나 현행 공모제가 안고 있는 문제점들을 발전적으로 해소할 수 있는 개선방안을 마련하는 대안을 포기할 필요는 없다. 현행 공모제의 개선방안과 관련해서는 우선 공모제 적용 대상 범위를 제한하거나 선택적 공모제로 전환하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다. 정부는 이미 2009년에 모든 임원 공모제 의무화의 문제점을 인식하고 이를 기관장과 상임감사로 축소하는 개선방안을 마련한 바 있다. 현재 준정부기관의 경우 임원추천위원회 구성 시 주무부처의 공무원이 참여하고 있어 추천위원회 운영 과정에서 사실상 주무부처

의 영향력을 공식적으로 인정하고 있는 상황에서 굳이 공모제와 추천위원회를 운영할 필요가 있는가를 재검토할 필요가 있다. 따라서 공모제를 존속시킬 경우에는 이 제도의 적용 대상을 공기업으로 한정하고, 준정부기관에 대해서는 독립성과 자율성 보장이 필요하거나 특수한 전문분야 경력이 필요한 경우 등 일부 예외적인 경우에만 공모제를 적용하는 것이 바람직할 수도 있다.

앞으로 공기업에 적용되는 공모제의 실효성을 확보하기 위해서는 임원 공모 시 일반적이고 추상적인 자격심사 기준을 제시하는 데 그쳐서는 안 되고, 각 기관별 특성을 고려하여 적극적인 자격조건을 사전에 설정하여 공개할 필요가 있다. 또한 자격조건과 능력, 전문성과 개방성에 기초한 임원 선임원칙을 엄격하게 준수하고, 후보자 추천 규모도 2배수 이내로 축소할 필요가 있다. 그리고 임원후보자 추천 주체도 해당 기관의 비상임이사들로만 구성하여 임원 선임 결과에 대해 책임을 지도록 하는 것이 바람직할 것이다. 이러한 원칙과 기준 및 절차에 따라 선임된 공공기관의 임원에 대해서는 그 정당성을 인정한다는 사회적 합의를 형성하는 것도 필요하다.

공공기관 임원 선임제도 문제가 합리적으로 해결되지 않고 있는 것은 공공기관 경영의 정치화에 그 근본 원인이 있다. 또한 낙하산 인사 여부에 대한 객관적 기준과 사회적 합의가 형성되지 않고 있는 데서 불필요한 정치적·사회적 논란이 초래되고 있다. 따라서 앞으로 공공기관 경영의 탈정치화를 위한 제도적 기반을 구축하고, 정치적 임용을 정당하게 인정할 수 있는 공공기관의 범위를 설정하는 것이 공공기관 임원 공모제가 안고 있는 문제를 해결하기 위한 근본적인 대책이라고 할 것이다.

V. 맺음말

공공기관의 자율성 보장은 공공기관 지배구조 및 관리시스템 개편 과정에서 지속적인 개혁 목표로 인식되어 왔다. 지난 1984년 「정부투자기관관리기본법」 제정을 통해 공기업의 지배구조 개편의 기본목적으로 자율적 책임경영체제 구축을 내세운 이후, 정부와 정치권에서는 공공기관의 자율경영 보장을 계속 주창해 왔다. 이번 박근혜 정부에서도 ‘공공기관 합리화정책방향’을 통해 공공기관에 실질적인 경영자율권을 부여하여 기관장이 책임지고 일할 수 있는 여건을 조성하겠다는 점을 표방하고 있다. 이를 위해 방만경영의

소지가 있는 정원·보수 등 꼭 필요한 사항 위주로 공공기관 예산·인사지침을 정비하고, 정관, 직제, 인사, 회계 등에 존재하는 정부부처의 경영관여 근거조항 및 과도한 규제 등을 정비하는 등 불필요한 경영상의 간섭·규제를 정비하겠다는 방안을 밝히고 있다. 또한 공공기관을 시장성과 규모를 기준으로 재분류하여 관리의 효율성과 공공기관의 경영 자율성을 제고하는 등 공공기관의 관리범위를 적정화하고, 임원 선임절차를 간소화하여 인사의 자율성과 책임을 제고하는 방안도 제시되어 있다. 그리고 이러한 자율성 확대에 대응하여 자율책임경영을 뒷받침할 수 있도록 상시 모니터링·진단시스템을 구축하여 문제 기관에 대한 적시 해결을 추진하되, 일상적인 평가부담은 완화하는 등 책임경영을 위한 제도적 기반 강화 방안도 동시에 제시되어 있다(기획재정부, 2013).

그러나 1984년 「정부투자기관관리기본법」 시행을 전후하여 공공기관의 운영적 자율성이 크게 제고된 바 있으나, 그 이후에는 축소지향적·통제지향적 공공기관 개혁정책이 반복적으로 추진되면서 공공기관의 자율성이 경영 현장에서 실질적으로 확대·개선되는 효과는 별로 나타나지 않고 있다. 이러한 현상이 노정되고 있는 이면에는 다음과 같은 본질적인 이슈가 자리잡고 있는 것으로 판단된다. 즉, 공공기관의 경영자율권이 확대될 경우 이를 공공기관에서 누가 행사해야 하는가의 문제가 해결되지 않고 있다. 다시 말해서 공공기관의 자율성 행사주체가 기관장인가, 이사회인가, 아니면 기관 자체인가? 특히, 기관장 선임의 합리성이 담보되지 않은 상황에서 기관장이 자율권을 행사하는 과정에서 발생할 수 있는 역기능을 어떻게 통제·관리할 것인가? 따라서 기관장 선임의 합리성 확보는 공공기관의 자율성 보장을 위한 선결조건이라고 할 수 있다.

또한 공공기관의 자율성 제고와 책임성 확보(통제)가 영화적(zero-sum) 관계가 아니라 정화적(positive-sum) 관계로 형성되기 위해서는 합리적인 성과관리제도를 구축하는 것이 필요불가결하다. 그래야만 자율화의 역설을 해결할 수 있다. 따라서 현재 다양한 문제점을 안고 있는 공공기관 경영평가제도가 공공기관의 자율경영을 담보할 수 있는 제도적 안전판으로서의 역할을 효과적으로 수행할 수 있도록 이를 합리적으로 개선하는 작업이 함께 모색해 나가야 할 것이다.

참고문헌

- 곽채기(2008), 「공공성과 경제정책: 공기업 민영화를 중심으로」, 윤수재·이민호·채종현 (편저). 『새로운 시대의 공공성 연구』, 법문사.
- _____ (2009), 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회.
- _____ (2012a), 「공공기관 지정 및 분류 기준의 재구축 방안」, 『한국사회와 행정연구』, 23(3), (사)서울행정학회.
- _____ (2012b), 「신정부의 공기업 정책방향」, 『2012 공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원 공공기관연구센터.
- _____ (2013), 「공공기관 개혁정책: 총론」, 제662회 정책&지식포럼, 한국행정연구소·한국정책지식센터.
- 기획예산처(2007a), 『한국의 재정: 어제 오늘 그리고 내일』.
- _____ (2007b), 「공공기관 지정 및 유형분류 추진방안」.
- 기획재정부(2011), 『2008-2010 공공기관 선진화백서』.
- 박정수·유효정(2010), 「공공기관 선진화의 개념과 방향」, 『2010 공공기관과 국가정책』 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.
- 선우석호·곽채기(2006), 『공공기관 임원 직무평가제도 운영방안 연구』, 한국기업지배구조개선지원센터.
- 성명재 외(2009), 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터.
- 유 훈 외(2010), 『공기업론』, 신판, 법문사.
- 윤태범(2012), 「현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 『공공기관정책 평가와 향후 과제』, 한국조세연구원.
- 전영환(2013), 「공공기관과 자율성 효과」. 『KIPF 공공기관 뉴스레터』, 2013.09. 한국조세연구원 공공기관연구센터.
- 大島國雄(1991), 『公企業の經營學』, 白桃書房.
- 遠山嘉博(2000), 『現代公企業總論』, 東洋經濟新報社.
- Lioukas, D. et al.(1993), "Managerial Autonomy of State-owned Enterprises: Determining Factors," *Organization Science*, 4(4).

OECD(2005), *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-owned Enterprise*.

UN, et al.(2009), *System of National Accounts 2008*.

Verhoest, K. et al.(2004), “The Study of Organizaional Autonomy: A Conceptual Review,” *Public Administration and Development*, 24(2).

_____, K(2010), *Common Data in the COBRA-Research: An Outline*.

4. 우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안

윤태범
(한국방송통신대학교)

우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안

윤태범 / 한국방송통신대학교

I. 서론

최근 많은 조사자료들을 보면, 공공기관에 대한 국민들의 신뢰도가 지속적으로 하락하는 것으로 나타나고 있다. 공공기관 자체는 국민들에게 필수적인 서비스를 안정적으로 공급하기 위하여 만들어진 공적인 기업이라는 점에서, 어느 조직보다도 국민들의 지지와 신뢰를 받아야 하는데, 이유 여하를 떠나서 실상은 이와 정반대로 평가되고 있다.

여기에는 여러 가지 이유가 있지만, 무엇보다도 공공기관에서 지속적으로 발생하는 각종 부패사건들을 들 수 있다. 최근 한국수력원자력(주)의 사례에서 보듯이, 가장 안전해야 할 원자력 관련 설비들이 각종 부패로 인하여 가장 불안한 것으로 추락하였다. 국민을 위한 공기업이 아니라 공기업만을 위한 공기업으로 전락하였다는 비판도 받고 있다.

이와 같은 점에서 공공기관의 부패를 방지하고 국민의 신뢰를 확보하기 위한 핵심적 관리수단으로서 윤리경영이 강조되고 있다. 윤리경영은 국내는 물론 국제적으로 필요성이 강조되고 있다. 예를 들어서 2011년부터 시행된 사회책임에 대한 국제표준인 ISO 26000도 윤리경영을 가장 중요한 전략으로 강조하고 있다. ISO 26000을 통하여 사회책임은 물론 윤리경영에 대한 국제표준이 제시되었다고 할 수 있다.

우리나라 공공기관들도 다양한 방식을 통하여 윤리경영을 강조하고 있다. 지난 수년 동안 많은 윤리관리수단들이 도입되었다. 그러나 아직 형식과 제도로써만 제한적으로 활용되는 경우가 많은 것이 현실이다. 이로 인하여 여전히 실질적인 윤리경영 전반에 대해서 낮은 평가를 받고 있으며, 비윤리적 문제도 지속적으로 발생하고 있다. 따라서 실천적 윤리경영을 위한 구체적인 관리전략이 마련될 필요가 있다. 본고에서는 이와 같은 문제인식하에, 공공기관에 대한 핵심적 관리수단으로서의 윤리경영의 의미에 대한 논의와

더불어 우리나라 공공기관의 전반적인 윤리경영 실태에 대하여 조사하였다. 윤리경영 실태에 대해서는 기존에 이루어진 다양한 조사와 평가자료들을 활용하여 정리하였다.

II. 공공부문과 윤리

윤리(Ethics)의 그리스 어원인 'Ethos'는 원래 사람들이 모여 사는 장소나 구역, 관습, 기질, 성격 등을 의미하였다. 이것이 오늘날 우리가 사용하고 있는 지식과 구별되는 '칭찬할 만한 덕(德)'으로 개념화된 것은 아리스토텔레스에 의해서다. 이와 같은 윤리를 현대적 의미로 정의하면 '특정 지역에서 사람들이 보편적으로 갖고 있는 칭찬할 만한 덕성'이라고 할 수 있다.

사실상 윤리의 개념에는 특수성과 보편성이 공존한다고 할 수 있다. 특수성은 윤리의 시대적, 지리적 한정성을 의미하며, 보편성은 이와 같은 시대적, 지리적 조건하에서의 적용의 일반성, 범용성을 의미한다. 그렇기 때문에 대한민국 사람 모두에게 적용되는 윤리가 있고, 공공조직과 사조직에 차별적으로 적용되는 윤리가 존재한다. 그런데 공공부문에 대해서는 보다 엄격한 수준의 윤리가 적용되는 것이 일반적이다. 그것은 공공부문이 본래적으로 갖고 있는 특성에 기인한다.

공공부문의 특성을 확인하기 위해서는 먼저 공공부문의 핵심적 개념인 공공(public)의 의미를 확인할 필요가 있다. 공공(Public)의 라틴어 어원인 'Pubes'의 원래의 의미는 자신을 벗어나 전체를 볼 수 있는 성숙한 능력(maturity), 자신보다는 타인의 배려하는 것 등을 의미하였다. 이것이 이후 고대 그리스에서는 지도자 선출이나 공화국의 운명을 결정하는 '광장'의 의미로 사용되었으며, 17세기 유럽에 와서는 누구나 볼 수 있는 상태의 의미로 사용되었다. 이와 같은 점에서 공공성은 자신보다 타인을 배려하고, 전체를 볼 수 있는, 누구에게나 열려 있는 상태를 의미한다. 즉 공공성에는 전체성, 공동체성, 개방성과 같은 의미가 담겨져 있다.

반면 공공의 개념과 대칭적 위치에 있다고 할 수 있는 사사로움(私, Private)은 매우 다른 의미를 갖고 있다. Private의 라틴어 어원인 'Privatus'는 박탈의 의미를 갖고 있다. 뿐만 아니라 모자람, 인간의 자격이 없음, 반공동체적 인간, 가족, 친구 등 보호되는 생활영역 등을 의미한다. 공공의 개념과 본질적으로 큰 차이가 있음을 알 수 있다. 이와 같은 공(公)

과 사(私)의 차이를 고려한다면, 공공부문에 적용되는 윤리도 큰 차이가 있을 수밖에 없다.

이와 같은 점에서 윤리는 특히 공동체의 유지와 관련한 핵심적인 수단이라고 할 수 있다. 그것이 사회이든 조직이든 공동체가 당초의 취지대로 유지, 발전되기 위한 중요한 수단으로 기능한다. 이와 같은 윤리가 대상에 적절하게 작용하기 위해서는 두 가지 관점이 적절하게 결합되어야 한다. 그것은 곧 결과주의(Consequentialism)와 의무론(Deontology)의 균형있는 반영이다(Hallgarth, 1998).

일반적으로 특정한 행위가 윤리적인가, 법적으로 문제가 없는가에 대한 평가는 결과주의적 관점을 반영한 것이며, 결과의 위법성 여부와 상관없이 행위의 동기 자체가 윤리적인가에 대한 평가는 의무론적 입장을 반영하는 것이다. 윤리적으로 문제가 없는 선택과 행동이라도 법적인 문제를 야기할 수 있으며 이에 따라서 처벌의 대상이 되기도 한다. 반대로 윤리적으로 문제가 있는 동기에 의하여 이루어진 행위라도 법적으로 문제가 없으면 도덕적 비난은 받을지언정 법적 처벌을 받지 않는다. 즉 의무론적 관점과 결과론적 관점이 모두 불완전할 수 있음을 의미한다. 그렇기 때문에 양자의 균형있는 적용이 필요하다고 할 수 있다(Thompson, 1987:8~9).

결과주의에 근거하는 행위에 대한 평가는 사후적인 것으로서 예방보다는 발생한 문제의 처리에 중점을 두는데, 이것은 톰슨의 '더러운 손'이나 '여러 손의 문제'로 인하여 책임성을 명확하게 하는 것이 쉽지 않다. 반면 의무론에 입각한 동기에 대한 평가는 윤리적 원칙을 더 강조하는 것으로서, 이 의무론을 충족시키기 위해서는 선한 목적을 위해 부도덕한 수단을 사용할 필요성이 없어야 하고, 사용한 수단 또한 윤리적이었음을 요구하는데(hallgarth, 1998), 이것이 쉽지 않다.

그런데 우리나라의 경우, 공공조직 및 구성원의 책임성과 윤리성을 확보하기 위한 정책들이 오랫동안 결과주의적 관점에 편중되었으며, 의무론에 입각한 방안들은 상대적으로 적극적으로 고려되지 못했다. 행위가 발생한 이후에 법적인 위반 여부를 기준으로 처벌을 하는 결과주의적 입장이 주로 활용되었으며, 윤리적 관점이 적용될 여지는 별로 없었다. 사후적 처벌보다는 사전적 예방을 강조하는 의무론적 관점에서의 윤리의 강조가 제대로 이루어지지 못하였다¹⁾.

공공부문, 특히 공기업 등 공공기관에 대해서 윤리를 강조하는 것은 앞서 언급한 바와

1) 이와 유사한 맥락에서 OECD(1999, 2000)도 각종 보고서를 통하여 소위 윤리기반(ethics infra)이나 윤리관리(Ethics Management)를 강조하고 있다.

같이 공공기관이 갖고 있는 특수성에 기인한다. 우리나라에서 공공기관이 차지하는 비중이나 중요성은 아무리 강조해도 부족할 것이다. 2013년 현재 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관으로 지정된 기관의 수는 총 295개에 달한다. 이들 공공기관들의 총예산은 574.7조원이며, 이 공공기관들에 고용된 인력은 25.4만명(비정규직 제외)에 이르고 있다. 결코 작지 않은 규모임을 알 수 있다. 물론 반대로 이 공공기관들이 갖고 있는 부채의 규모도 약 493조원으로 국가부채 445조원을 상회하고 있다. 이와 같은 수치들의 적정성 여부를 떠나서, 공공기관들이 국가 경제 및 사회적으로 매우 큰 영향을 미칠 수밖에 없음을 부인할 수 없다.

이 때문에 이와 같은 공공기관들에 대해서 윤리경영이 강조되고 있다. 공공기관에 대한 윤리경영이 논의되기 시작한 것은 오래되었지만, 그동안 형식적인 논의에 그친 경우가 많았다. 윤리경영의 중요성과 실천성이 강조되기 시작한 것은 사실 얼마 되지 않는다.

조직의 핵심적인 관리수단에 대한 강조도 지속적으로 변화하고 있다. 경제적 측면에서 주로 논의되던 흐름이 이제는 점차 반부패, 윤리, 사회 책임성 등으로 지속적으로 확장되었다. 어느 날 갑자기 윤리경영이 강조된 것이 아니며, 다양한 관련된 논의들이 진전되면서 윤리경영이 강조되었다.

경제적 측면에서의 개방성 등을 강조하던 1980년대 후반의 우루과이라운드와 세계무역의 확장과 국가 간 통상 분쟁 해결을 위한 1995년 세계무역기구의 설치를 거쳐서, 환경경영에 대한 국제표준으로서의 ISO 14000 제정 등 환경 측면을 강조한 그린라운드의 지속적 강화, 그리고 1997년 OECD가 주도한 국가간 부패 없는 상거래를 위한 부패라운드가 출범하면서 반부패가 기업에서 중요한 경영관리 원칙으로 강조되었다. 이후 기업 경영의 투명성과 윤리경영을 강조하는 윤리라운드로 확대되었다. 그리고 2000년대 들어와서는 UN이 주도하는 글로벌 컴팩트와 ISO 26000이 등장하여 윤리관리의 확장 및 구체화가 추진되었다.

Ⅲ. 윤리관리의 구체화

1. UN 글로벌 컴팩트(Global Compact)

가. 윤리 강조를 위한 국제적 약속

이와 같은 윤리관리와 관련한 다양한 논의들이 가장 포괄적으로 확대, 적용되기 시작한 것은 지난 2000년 UN이 주도하여 시작된 글로벌 컴팩트(Global Compact)이다. 글로벌 컴팩트는 4개 분야 10개의 원칙으로 구성되어 있다. 4개 분야는 인권, 노동, 환경, 반부패인데, 이 중 반부패는 “기업은 부당가격 청구 및 뇌물을 포함하여 모든 형태의 부패에 대응해야 한다”는 내용으로서, 이 원칙은 2000년 글로벌 컴팩트 출범 당시에는 빠져있다가 뒤늦게 추가되었다. 그것은 반부패가 중요하지 않아서가 아니라, 이미 반부패가 국제적 수준에서 매우 중요하게 논의되고 있었기 때문에 포함하지 않았던 것이다. 이후 2003년 이것을 포함하는 것이 글로벌 컴팩트를 완성하는 것이라는 취지에서 포함되었다.

UN Global Compact에 반부패를 10번째 원칙으로 추가할 당시, UN은 그 이유를 다음과 같은 몇 가지 핵심적인 내용으로 설명하였다.

- Legal Risks
- Reputational Risks
- Financial Costs
- Known as clean and Repeat demands
- Blackmail, No Recourse and Security Risks
- The one who cheats will be cheated against
- Sustainable Social, Economic, and Environmental Development

즉 반부패가 제대로 추진되지 않을 경우 법적인 위험과 명성(reputation)상의 위험이 발생할 수 있으며, 이것은 기업의 재정적 위험으로 연결될 수 있다는 것이다. 즉 윤리적 문제 자체에 그치는 것이 아니라 기업의 재무적 위험으로 연결되어 기업의 생존 자체가 어려워질 수 있음을 강조하였다. 뿐만 아니라 부패한 방법으로 기업활동을 하여 일시적으로 이익을 취할 수는 있지만, 결국 또 다른 기업의 부패행위에 의하여 위험에 빠질 수 있음을 지적하였다. 궁극적으로는 지속가능한 사회적, 경제적, 환경적 발전을 위하여 반

부패 윤리관리가 필요함을 지적하였다. 반부패가 지속가능한 발전의 핵심적인 요인임을 지적한 것이다.

나. 글로벌 컴팩트의 주요 특성

1) 자발적 가입과 실천

윤리경영과 관련한 국제적 원칙으로 자리한 글로벌 컴팩트에 참여하는 것은 의외로 간단하다. 즉 이 원칙에 찬성하고 활동하고자 할 경우, 기관장이 가입 의사를 밝힌 편지를 UN 글로벌 컴팩트 사무국으로 보내면 된다. 이것은 글로벌 컴팩트가 기관들의 자발성에 기초하여 운영되고 있음을 의미한다. 글로벌 컴팩트가 강조하는 것은 오히려 실천성이다. 즉 아무리 의미있는 원칙이라 하여도, 이것이 제대로 실천되지 않으면 무의미하기 때문이다.

그래서 글로벌 컴팩트의 가입은 자유롭지만, 가입 이후 실천성 여부를 강조한다. 즉 글로벌 컴팩트는 가입한 기관들이 준수해야 할 사항을 제시하고 있다. 가장 중요한 것은 가입한 기관들이 이 원칙에 맞게 수행한 활동들을 공개하도록 하고 있다. 다만 단순한 공개가 아니라 적절한 방법으로 충분히 공개할 것을 요구한다. 즉 연례보고서를 발간하여 글로벌 컴팩트의 이행 사항을 정기적으로 공개(COP:Communication On Progress) 하도록 하고 있다.

2) 체계적이고 지속가능한 보고 요구

글로벌 컴팩트에 가입한 기관들에 요구되는 바람직한 보고(COP)의 조건은 다음과 같다.

- 최고 경영자의 지속적, 적극적 지지와 선언의 포함
- UN-GC 원칙 이행 위한 정책, 시스템, 성과의 공개
- UN의 타 정책과의 연계성 제시
- 성과지표의 제시
- 성과 달성 정도와 향후 목표에 대한 정보의 제공
- 이해관계자에 대한 COP 정보, 자료의 제공

무엇보다도 기관장의 적극적 지지와 참여 여부를 강조한다. 기관장의 지지와 참여가 없는 원칙은 형식에 그칠 수밖에 없기 때문이다. 그래서 기관의 활동을 보고할 때 기관장

의 활동을 보고하도록 하였다. 그리고 글로벌 컴팩트가 추구하는 원칙을 실행하기 위한 정책과 관련 시스템이 어떻게 마련되어 있는지를 보고하여야 한다. 원칙의 실천이 일시적인 것이 아니라 지속성을 갖도록 체계화되어 있는가를 확인하고자 하는 것이다. 그리고 활동만이 아니라 활동을 통하여 확보한 성과도 제시하도록 하여 성과 중심적 활동을 강조한다. 성과를 수반하지 않는 활동은 일회성에 그칠 수밖에 없으며, 따라서 성과의 정도를 확인함으로써 활동에 대한 개선조치가 가능할 것이다.

특히 보고에서 강조되는 것은 바로 이해관계자와 관련된 부분이다. 이해관계자가 존재하지 않는 조직은 존재하지 않으며, 이해관계자를 충분히 고려함으로써 의미있는 정보를 생산하여 공개할 수 있기 때문이다. 따라서 이해관계자 부문에서 중요한 것은 누구를 이해관계자로 정의하며, 이들이 기대하는 바가 무엇인지를 정확하게 확인하는 것이다. 아무리 많은 정보를 공개해도 이해관계자의 기대를 충족할 수 없다면 공개나 보고의 의미가 반감될 수밖에 없기 때문이다.

3) 적절한 보고방식 활용

글로벌 컴팩트 가입에 따른 활동을 제대로 보고하기 위해서는 그에 상응하는 보고의 프레임을 활용할 수 있어야 할 것이다. 보고의 프레임은 공신력 있는 기관들이 마련한 다양한 방법들을 활용할 수 있다. 이 중 가장 많이 활용되는 보고 프레임으로서 GRI를 들 수 있다. GRI(Global Reporting Initiative)는 UNEP가 주도하여 개발한 보고의 프레임으로서, 글로벌 컴팩트가 제시한 원칙들을 매우 충실하게 담고 있다. 또한 보고 프레임에 제시된 세부 사항들도 글로벌 컴팩트가 요구하는 사항을 포함하고 있어서 우리나라의 기업을 비롯하여 전 세계의 많은 기업들이 활용하고 있다.

GRI가 제시하고 있는 보고의 프레임은 지속가능 보고서(sustainability report)로서, 글로벌 컴팩트가 요구하는 사항들만이 아니라 또 다른 개념으로 사용되고 있는 지속가능한 경영의 보고수단으로 활용되고 있다. GRI는 이와 같은 지속가능한 경영을 위한 구체적인 실천 가이드라인을 제시하고 있으며, 이것은 글로벌 컴팩트의 보고 기준으로서도 손색이 없다는 평가를 받고 있다.

GRI의 보고 기준은 그동안 지속적으로 변화하였으며, 2013년 현재 GRI G4 기준이 개발되어 활용되고 있다. GRI G4(2013)의 주요 특징은 다음과 같다.

- 기존의 등급 혹은 검증표시 폐지 및 Core와 Comprehensive로 대체

- 중대성(Materiality) 보고 의무화 및 평가(보고서 간결성 증대)
- 윤리와 정직성에 대하여 새로운 섹션 구성
- 공급사슬(supply chain) 전반에 대한 보고 강제화 : 공급사 평가
- 거버넌스 공개 항목 10개 증대(ethics, integrity 추가)

기존의 검증을 통한 등급의 부여가 갖는 부작용을 제거하기 위하여 등급제를 폐지하고, 대신에 핵심 보고와 기타 영역의 보고에 대한 내용으로 대체하였다. 그리고 기관별 중요한 사항에 대해서 보고를 의무화하도록 하고, 공급 사슬(supply chain)의 보고를 의무화 하였다. 특히 많은 기관들이 다양한 기관들과 공급망을 형성하고 있는데, 이와 관련한 내용을 보고하도록 하였다. 이와 같은 내용은 최근 갑-을 관계의 개선을 요구하는 우리나라에게 적용의 의미가 높은 부분이라고 할 수 있다.

다. GRI G4의 반부패 관련 지표의 내용

GRI G4 보고기준 중 반부패와 관련한 부분은 SO 3-5에 제시되어 있다. 3개의 지표로 구성되어 있으며, 부패와 관련하여 평가된 위험성 건수와 활동, 위험성 평가에서 확인된 부패 관련 위험성의 보고, 반부패 정책과 절차의 훈련과 의사소통, 부패사건 수와 이에 대하여 취한 조치 등의 지표가 있다. 이들 지표에 대해서 보고해야 할 내용들은 주로 활동, 성과들이며, 이들을 구체적인 계량적 수치로 보고하도록 하고 있다.

〈표 1〉 GRI G4의 반부패 관련 지표와 내용

지표 정의	보고내용
(G4-SO3) a. 부패에 관련된 위험성에 대해 평가된 활동 총건수와 비율 b. 위험성 평가 통하여 확인된 부패에 관련된 중요한 위험성의 보고	<ul style="list-style-type: none"> • 부패에 대한 조직의 위험성 평가절차 서술 • 직원 이해갈등에 대한 조직의 확인과 관리 서술 • 회피, 관리될 이해충돌에 대한 최상위 거버넌스 주체의 보고과정 및 이해관계자에 대한 공개의 보고 • 기관이 기부한 후원금의 적정성의 서술(영리, 비영리조직 포함) • 부패에 위험한 고위직, 직원, 사업 파트너에 대한 맞춤형 반부패 교육과 의사소통의 정도 서술 • 지배구조 구성원, 직원, 사업 파트너에 대한 반부패 교육 시행 단계 • 부패방지 위한 집합적 활동 서술(전략, 집합적 활동 목록 포함)
(G4-SO4) 반부패 정책과 절차의 훈련과 의사소통	<ul style="list-style-type: none"> • 조직의 반부패 정책과 절차들이 소통한 지배구조 구성원의 수와 비율 보고 • 조직의 반부패 정책과 절차들이 소통한 직원들의 숫자와 비율 보고 • 조직의 반부패 정책과 절차들이 소통한 전체 사업 파트너의 수와 비율 보고 • 반부패 교육받은 지배구조 구성원 수와 비율 보고 • 반부패 교육받은 전체 직원의 수와 비율 보고
(G4-SO5) 부패사건 수와 이에 대하여 취한 조치	<ul style="list-style-type: none"> • 부패사건 총수와 성격의 보고 • 부패로 제재받거나 해고된 직원의 숫자 보고 • 부패 등 규정 위반으로 사업이 종료되거나 갱신되지 않은 건수 보고 • 보고 기간동안 조직/직원이 연루된 부패 관련 법적 사건의 보고

이 중에서 반부패 및 윤리의 제고와 관련하여 제시된 10번째 글로벌 컴팩트 원칙을 준수하기 위하여 기관들이 취할 조치로서 다음을 제시하고 있다. 표에서 제시된 바와 같이 조직 내부에서는 반부패를 위한 정책 및 프로그램을 도입하도록 하였으며, 외부와 관련해서는 반부패 관련 활동에 따른 성과를 외부에 공개하고 공유하도록 하고, 관련 분야의 이해관계자들과 협력체계를 구축하여 활동하도록 하고 있다.

〈표 2〉 UN-GC 10th 원칙 준수를 위하여 취할 조치들(예시)

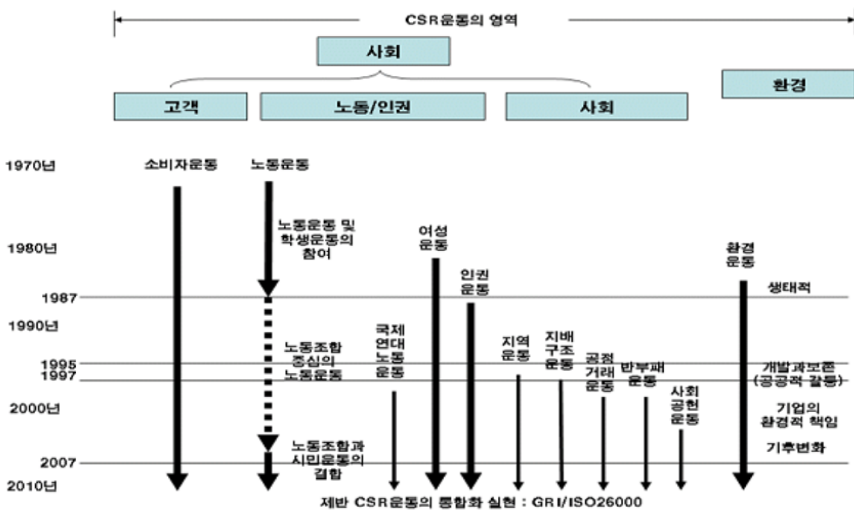
영역	내용
내부	조직 내부 혹은 사업, 정책에 반부패정책 및 프로그램 도입
외부	반부패 정책의 성과에 대한 보고를 통하여 성공 사례를 외부에 공개, 공유
관련 집단	각 산업의 파트너 및 이해관계자들과의 협력체계를 구축

2. ISO 26000

가. 윤리경영의 사회책임으로의 확장

윤리 경영의 표준화와 관련하여 가장 최근에 이루어진 것은 사회 책임에 관한 국제표준이라고 할 수 있는 ISO 26000의 제정이다. 이것 자체는 윤리경영에 대한 것은 아니지만, 윤리경영이 ISO 26000의 핵심적인 내용을 구성하고 있을 뿐만 아니라, ISO 26000을 제정해야 하는 이유로서 윤리문제가 제기되었다는 점에서, 윤리경영과 관련한 가장 중요한 논의의 하나이다. ISO 26000은 기업을 포함하는 조직들의 지속가능한 발전을 위한 사회적 책임(social responsibility)을 표준화한 것으로서, 이 속에는 윤리관리에 대한 내용만이 아니라 지속가능한 발전과 관련한 다양한 내용들이 포함되어 있어서 범용성 있는 기준이라고 할 수 있다. 특히 많은 내용들이 기존에 논의되던 지속가능한 경영과 관련한 내용들을 포괄하고 있어서, 개념상의 차이에도 불구하고 지속가능한 경영에서 요구하는 내용과 사회적 책임이 요구하는 내용 간에 유사성이 매우 높다. ISO 26000을 제정하기 위한 논의는 약 10년간 지속되었다. 물론 ISO 26000을 구성하는 실질적인 활동들은 이것의 제정 논의가 있기 훨씬 전부터 이루어졌다. 예를 들어서 다음의 그림에서 보는 바와 같이, 환경, 인권, 소비자 운동의 역사는 수십년 이상 지속되어 온 분야이다. 이와 같이 다양한 분야에서 각기 진행되어 오던 사회 책임성 관련 활동들에 대한 통합 및 표준화 필요성이 제기되었으며, 2000년대 들어와서 본격적인 논의가 시작되었다.

[그림 1] 사회 책임성 관련 논의의 진행과정과 ISO 26000으로의 수렴



ISO 26000은 처음 제안에서부터 최종 확정까지 약 10년 정도의 긴 기간이 소요되었다. ISO 26000의 규범적 바람직성에도 불구하고, 이것이 개별 국가에 미칠 수 있는 영향의 차이로 인하여 처음부터 선진국과 개발도상국가들 간에 이견이 존재하였기 때문이다.

ISO 26000의 제정이 처음 제안된 것은 2001년이다. 그해 4월 ISO 이사회(Council)는 산하 소비자정책위원회(Committee on Consumer Policy)에 “기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)” 국제표준 제정의 타당성을 검토할 것을 요청하였다. 이후 2003년 ISO 내에 사회적 책임에 대한 자문그룹(Advisory Group on Social Responsibility:SAG)이 구성되었으며, 2년여 동안 보고서를 작성하였다. 2004년 6월 스웨덴 표준원(SIS)이 스톡홀름에서 ‘사회적 책임에 관한 ISO 국제회의’ 개최하였는데, 여기서 사회적 책임에 대한 표준화 및 ISO 제정 추진이 결정되었다.

2004년 후반 ISO 기술관리위원회(Technical Management Board)는 사회적 책임에 대한 표준안 작업을 위한 작업반(WG)을 구성하기로 하였으며, 공동 의장국으로서 스웨덴과 브라질이 선정되었다. 2005년 1월 37개 ISO 회원국들이 사회적 책임에 관한 신규 작업항목 제안서(New Work Item Proposal :NWIP)에 투표하였으며, 여기서 32개국이 찬성하였다. 이때 ISO 26000은 국제표준으로 개발되지만, 3자에 의한 인증용으로 개발하지 않으며, 표준 전반에 걸쳐 “하여야 한다(Shall)”보다는 “하는 것이 바람직하다(Should)”라는 표현을 사용하기도 결정하였다. 이는 개발도상국의 저항을 극복하기 위한 일종의 타협안이라고 할 수 있다.

이후 2005년 3월 WG 1차 작업반 1차 총회(브라질 살바도르)를 거쳐 2005년 9월 제2차 작업반 총회에서 ISO 26000과 관련한 구체적 설계안(design specification)에 합의하였다. 2006년 3월 1차 작업초안(WD1, N55) 공개되어 2000여 개의 의견이 제시되었으며, 2006년 10월 2차 작업초안(WD2, N80)이 공개되었을 때는 약 5000여 개의 의견이 제시되기도 하였다.

2009년 4월 국제표준안(Draft International Standard:DIS)이 확정되어 회원국 투표에 회부되었다. 이때 69개국이 투표에 참여하였으며, 3분의 2 이상 찬성하여 통과되었다. 이 투표에서 우리나라를 포함한 중국, 인도 등 19개국은 인증제도, 무역장벽, 거래조건 인용, 법적 의무화 우려 등으로 반대표를 행사하였다. 여전히 개발도상국들은 ISO 26000의 제정에 대해서 부담감을 갖고 있었음을 보여준 투표 결과이다. 이때 우리나라가 다른 개도국과 마찬가지로 반대를 하였던 것은 주목할 부분이다. 결과적으로 우리나라도 ISO 26000의 제정에 소극적이었음을 보여주는 대목이기 때문이다.

약 10년의 긴 논의과정을 거쳐서 2010년 3월 최종 국제표준안(FDIS)이 확정되었으며, 2010년 5월 ISO 26000 FDIS의 배포가 덴마크 코펜하겐에서 개최된 8차 총회에서 결정되었고, 2011년 1월부터 시행되었다.

나. ISO 26000의 핵심주제와 내용

ISO 26000은 다음의 표에 요약된 바와 같이 7개의 핵심주제와 이에 포함된 세부 내용들로 구성되어 있다. 7개의 핵심주제들은 기존의 지속가능경영과 관련된 부분들에서 이미 강조되었던 것들로서, 새로운 주제로서 발굴된 것들은 아님을 알 수 있다. 뿐만 아니라 UN의 글로벌 컴팩트가 제시한 4개 분야의 10개 원칙들과도 거의 일치하고 있어서, ISO 26000이 사회 책임과 관련한 기존의 논의들을 충실히 수용하고 있음을 보여준다.

〈표 3〉 ISO 26000의 핵심주제와 세부 구성 내용(요약)

핵심 주제	주요 내용 요약
지배구조	• 의사결정과정의 투명성과 구조, 권한 위임
인권	• 차별 및 취약성 고려 • 정치, 경제, 사회문화적 권리, 직장내 기본권 등
노동 관행	• 고용관계, 사회적 보호 및 사회적 대화 • 직장 보건안전, 인적자원 개발
환경	• 오염방지 및 지속가능한 자원 사용 • 기후변화 완화 및 적응, 환경보호 및 복원
공정운영 관행	• 부패방지, 공정경쟁 및 재산권 존중
소비자 이슈	• 공정한 정보 및 계약, 소비자 안전 등 • 소비자정보 및 사생활 보호
공동체 사회·경제발전	• 지역공동체 참여, 고용창출과 기술개발 • 부, 책임 있는 투자, 교육, 문화 등

다. ISO 26000의 반부패 관련 주요 항목

ISO 26000의 내용 중 반부패 및 윤리와 관련한 항목은 핵심주제상 ‘공정운영 관행’ 주제에 포함되어 있지만, 여기 이외에 다른 주제에서도 관련된 내용들을 다루고 있기 때문에 광범위하게 논의되고 있음을 알 수 있다. 다음의 표는 ISO 26000의 첫 번째 핵심주제에 제시된 반부패 윤리관련 주요 내용들이다.

〈표 4〉 ISO 26000상의 반부패 관련 주요 항목

영역	주요 내용
법의 준수	법과 규제의 준수는 조직들이 지켜야 할 최소한의 사회적 책임이다. 따라서 그 어떤 조직의 목적도 현행법과 규제를 위반해서는 안 된다. 만약 특정 타입의 조직이 가져야 할 의무에 대해 규정한 것이 있다면 거기에 따라야 할 것이다.
설명 책임성	설명 책임성이란, 조직이 그들이 행한 어떤 행위나 조치에 대한 이유나 동기를 설명할 뿐 아니라, 행위의 결과를 수용하려는 의지 및 의무감을 말한다.
투명성	조직의 결정 및 조치 사항에 영향을 받거나 이해관계를 가지고 있는 개인 및 조직의 내, 외부에 관련 정보들을 공개하는 것을 의미한다. 또한 조직의 주요 결정사항에 대해서는 각 관계자들이 참여해 줄 것을 요구하는 것을 말한다. 그러나 이러한 투명성은 각기 다른 상황의 다른 이해관계자들에게 차등적으로 정보를 제공하는 것이 바람직하겠다.
윤리적 행위	조직은 다음을 통해 윤리적 행위를 촉진한다. <ul style="list-style-type: none"> • 모든 직원들 및 특히 조직의 운영, 전략, 청렴에 중대하게 영향을 미칠 수 있는 직원들에게 요구되는 윤리적 행위의 기준을 명시한다. * 윤리적 행위 표준 업무 및 조직 전체의 이해관계 갈등을 격려하고 촉진한다. * 감시체제를 성립하여 윤리적 행위를 강화하고 감시를 제어한다. * 내부 및 외부 이해관계자가 보복에 대한 두려움 없이 윤리적 기준의 폭력성을 보고하게 하는 체제를 성립한다. * 지역 법규 및 규제가 존재하지 않거나 윤리적 행위가 필요치 않은 상황을 인지하고 공표한다.

표에 제시된 바와 같이 지배구조 중 법의 준수, 설명 책임성, 투명성, 윤리적 행위의 영역에서 관련된 내용들이 제시되어 있다. 특히 윤리적 행위에서는 윤리적 행위의 기준, 표준의 준수, 감시체계의 정립과 활동, 내부고발의 촉진 등을 제시하고 있어서, 반부패 및 윤리 제고를 위한 조직 수준의 역할과 활동을 강조하고 있음을 알 수 있다.

3. OECD의 공공기관 가이드라인

공공기관들이 추구하여야 할 윤리적 활동 및 기준과 관련하여 보다 구체적인 기준은 OECD가 제안한 ‘공공기관 지배구조 가이드라인’에 제시되어 있다. 이 가이드라인에 대한 논의가 시작된 것은 2002년이다. 즉 2002년 2월 OECD 산하의 기업지배구조 조정위원회(Steering Group on Corporate Governance)는 산하 공기업 민영화 및 공공기관 지배구조 작업단(OECD Working Group on Privatisation and Governance of SOEs)에 회

원국들의 공기업 지배구조의 모범사례(Best Practice)를 조사·분석하여 『공공기관 지배구조 가이드라인』을 제정할 것을 지시하였다.

이에 따라서 우리나라를 포함한 30개 회원국으로 구성된 동 작업단은 2005년 3월까지 수차례의 회의를 개최하였으며, 2004년 10월 가이드라인 초안을 확정하였다. 이후 각국 공기업 경영관리 담당기관, 의회, 지배구조 전문가, World Bank와 IMF 등 국제기구, 회원국 공기업들의 의견 수렴과 수정을 거쳐서 2005년 3월 ‘공공기관 지배구조 가이드라인’을 확정하였다.

지배구조 가이드라인에 규정된 바람직한 지배구조의 세부사항에 대한 시행은 강제가 아니라 회원국에 적극 ‘권고’하는 형식으로 발표되었다. 즉 공공기관 지배구조 가이드라인의 시행 여부를 회원국 정부의 판단에 의하여 결정하도록 하였다. 공공기관이 처해 있는 상황이 각국별로 상이할 수밖에 없음을 반영한 것이다. 그럼에도 불구하고 공공기관 개혁을 위한 바람직한 기준을 제시한 것이며, 특히 공공기관의 지배구조, 투명성, 자율성 등과 관련하여 취약한 것으로 평가되는 우리나라에게도 많은 시사점을 주었다. 우리나라는 이것에 기초하여 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되었다.

OECD가 권고한 공공기관 지배구조 가이드라인에서 공공기관의 반부패 및 윤리경영과 관련하여 다양한 내용들이 포함되어 있는데, 이 중 핵심적인 내용 일부는 제시하면 다음과 같다. 핵심적인 부분은 이해관계자와의 관계 및 투명성과 경영공시 부문이다.

먼저 이해관계자와의 관계(Relations with Stakeholders)에 대해서, 가이드라인은 내부 윤리강령을 위한 준법감시(Compliance) 프로그램을 개발하여 시행하도록 권고하였다. 그리고 기관 내부의 윤리강령은 국가 규범에 기초하되, 국제적 규범들과 조화를 이루고, 해당 공공기관은 물론 관련사에게까지 적용되어야 한다고 권고하였다.

투명성 및 공시(Transparency and Disclosure)와 관련하여, OECD가 권고한 기업지배구조 원칙에 따라서 높은 투명성 기준을 준수할 것을 제안하였다. 이를 위하여 효율적인 내부감사 절차를 개발하며, 이사회나 감사위원회에 제출하는 보고서를 통해 감사될 수 있도록 내부감사기능을 확립하도록 하였다. 또한 공공기관들은 민간 상장기업에 적용되는 높은 수준의 회계 및 감사기준을 준수하며, 대규모 또는 상장 공기업은 재무적 정보는 물론 비재무적 정보를 국제적으로 공인된 수준에 따라서 공개하도록 하였다. 이와 같이 구체적인 규정이 있지만, 핵심적인 것은 지배구조의 개선 자체가 공공기관의 투명성과 윤리성을 제고하는 데 긍정적인 기여를 할 수 있음을 제안한 것이라고 할 수 있다.

IV. 공공기관의 윤리경영

1. 윤리경영의 의미와 확장

일반적으로 윤리경영(ethical management)은 '사회적으로 기대되는 바람직한 가치에 대한 경영'을 의미한다. 즉 윤리경영의 강조는 곧 가치경영을 의미하는 것이며, 경제적 효율성에 앞서서 윤리성을 강조하는 것이다. 물론 이와 같은 윤리성을 지향하는 경영이 궁극적으로 경제적 성과를 확보할 수 있으며, 이것이 기업의 지속가능한 성장을 담보함을 의미한다. 실제로 경제적 효율성만을 기준으로 한 경영보다는 윤리경영에 기초한 기업경영의 부가가치 창출 효과가 더 큰 것으로 알려져 있다. 즉 윤리경영을 통하여 신뢰받는 기업들의 주가 수익률은 일반기업 평균의 2배가 넘는 것으로 조사되기도 하였다. 특히 최근 많은 기업들이 브랜드 가치나 혹은 명성관리를 강조하고 있는데, 이들도 결국 윤리경영에 기초하는 것이다(김성수, 2005:30).

윤리경영을 통하여 추구되는 핵심가치들은 매우 다양하다. 예를 들어서 투명성, 공정성, 성실성, 정직성, 합리성, 고객 지향성, 상생, 사회적 공헌, 인본성 등을 들 수 있다. 오히려 윤리성과 관련이 다소 먼 듯한 다양한 개념까지 포괄하는 영역으로 적극적으로 확대되고 있다.

물론 이와 같은 가치들이 전 영역에서 획일적으로 적용되는 것은 아니며, 다양한 이해관계자별로 다양하게 적용되고 있다. 즉 윤리경영에서 다양한 이해관계자를 강조하고 있는데, 예를 들어서 전통적 의미의 구매자로서의 고객만이 아니라, 투자자, 구성원, 지역사회, 정부 등 다양하게 정의하고 있으며, 다양한 가치들을 제각기 선호하는 이해관계자를 고려한 윤리경영을 강조하는 것이다.

윤리경영은 선언적, 규범적 구호에 그치는 것이 아니며 구체적으로 실천되어야 하는데, 이를 구성하는 핵심적인 것으로서 윤리강령(혹은 실천강령), 준법 시스템(compliance system), 그리고 윤리교육을 들 수 있다. 우리나라는 물론이고 대부분의 선진국 기업에서도 이를 구축, 활용하고 있다. 다만 우리의 경우 아직까지 다소 형식적으로 운용되고 있다는 점에서 실천성을 확보하는 노력이 필요하다.

이것은 우리의 윤리경영 패러다임이 아직까지 전환되지 못하고 있음을 의미한다. 즉 우리는 OECD가 표현하는 높은 수준(High road)의 윤리경영 단계가 아닌 전통적 감사 위주의 낮은 단계(low road)에 머물고 있기 때문이다. 그래서 아직 감사가 주를 차지하고, 윤리경영은 장식적으로만 활용되기도 하는 것이다.

이와 같이 기업경영에서 윤리경영이 강조되고 있는데, 최근에는 이것이 더욱 더 확장되어 '지속가능경영'의 형태로 강조되고 있다. 즉 기업경영이 경제적 성과만이 아니라 환경적 성과와 사회적 성과를 균형있게 고려하는 방향으로 전환되고 있는 것이다. 기업경영에 있어서 다양한 이해관계자의 중요성이 강조되고, ISO 등 국제적 표준이 만들어져 적용되고, 환경과 인권, 윤리문제 등이 핵심적 이슈로 부각되면서 자연스럽게 지속가능경영이 강조되고 있는 것이다. 지속가능경영은 "기업이 경영에 영향을 미치는 경제적, 환경적, 사회적 이슈들을 종합적으로 균형있게 고려하면서 기업의 지속가능성을 추구하는 경영활동(triple bottom line)"을 의미한다.

과거에는 현금이나 공장, 기계 등 유형의 전통적 자산에 근거한 경영이 주를 이루었다면, 지속가능경영하에서는 무형자산의 중요성을 인식하고, 이를 증식시키기 위한 활동들이 주를 이룬다. 예를 들어서 노무관계나 고객 등 이해관계자 자산, 인력관리, 동기부여, 혁신 등 인적자산, 환경자산, 그리고 투명하고 윤리적인 지배구조 등을 강조한다. 해외기업들은 말할 것도 없고 이미 많은 국내기업들이 이와 같은 방향으로 기업경영활동을 하고 있다.

이와 같은 지속가능경영은 최근 '사회적 책임(social responsibility)'을 위한 국제표준의 형태로서 강조되고 있다. 이른바 ISO 26000의 등장이 이를 상징하는 것이다. 사회적 책임에 관한 국제표준인 ISO 26000의 제정 논의는 지난 2005년부터 시작되었는데, 2011년부터 국제표준으로 활용되고 있다.

이 표준은 기업은 물론이고 정부, 비정부조직 등 사회를 구성하는 모든 조직들이 사회의 지속가능한 발전에 기여하도록 책임 있는 활동을 하는 데 필요한 지침을 제공하는 것으로서, 종전의 세계인권선언, ILO 협약, 기후변화협약, UN 글로벌 컴팩트 등 관련 국제 지침들을 총망라하는 종합체라고 할 수 있다.

그런데 우리나라는 2009년 ISO 26000 초안 확정 시 반대표를 행사하였다. 아직까지 ISO 26000을 수용할 자신감이 없음을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 비록 우리가 경제 규모 등으로는 선진국의 대열에 들어가 있지만, ISO 26000이 요구하는 구체적 사항들을 충족할 수 있는 역량은 미처 확보하지 못하고 있음을 반증하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 우리의 기대나 반대와 상관없이 ISO 26000이 통과, 시작되었다는 점에서, 정부와 공공기관들이 적극적으로 대응할 수밖에 없는 상황이다.

경쟁력 있는 공공기관으로의 성장과 발전은 경제적 효율성 등의 가치만으로 되는 것은

아니며, 오히려 환경, 윤리, 지배구조, 인권, 노동 등 비경제적 가치에 의하여 좌우되는 방향으로 대전환되고 있다는 점에서, 우리 정부와 공기업들의 인식 전환과 더불어 적극적이고 체계적인 대응이 절실한 시점이다.

2. 윤리경영을 통한 다양한 경영가치 선도

공공기관에서 강조되고 있는 윤리경영은 다양한 의미를 담고 있다. 규범적 의미에서의 윤리적 의미만이 아니라 실천적인 경영관리 전략으로서도 활용될 것을 강조하고 있다.

이와 같은 측면에서 공공기관의 최우선적인 경영가치로서 윤리가 강조된다. 공공기관 자체가 처음 설립되었을 때부터 공공성을 강조하였지만, 효율성도 추구될 수밖에 없는데, 윤리경영을 강조하는 것은 효율성을 넘어서는 가치로서의 윤리성을 강조하는 것이다. 윤리성이 확보되면 효율성도 담보될 수 있음을 전제로 한다.

윤리경영은 또한 투명성, 공정성, 그리고 합리성을 지향한다. 윤리경영을 통하여 다양한 경영가치를 선도할 수 있음을 의미한다. 투명성과 공정성을 지향하지 않는 윤리경영을 상상할 수 없으며, 이 과정에서 자연스럽게 합리성도 지향할 수밖에 없다. 즉 불투명성과 불공정성은 합리적이지 못한 경영에서 비롯되는 것이기 때문이다. 윤리경영은 어떤 경영가치보다도 상위에 존재하는 가치라고 할 수 있다.

윤리경영은 기업 내부의 관리에만 국한되는 관리수단이 아니다. 사기업은 물론 공기업도 지속가능성은 기업 스스로 결정하는 것이 아니라 결국 기업 외부의 이해관계자에 의하여 결정된다는 점에서, 윤리경영을 강조하고 제대로 실천하기 위해서는 결국 기업 외부에 존재하는 고객 등 다양한 이해관계자들을 중시하지 않을 수 없다. 이와 같은 관점에서 윤리경영은 기업 외부에 존재하는 수많은 고객들과의 동반성장과 상생적 가치배분을 지향한다. 궁극적으로 고객의 이익 및 사회적 책임을 다하는 것이 곧 윤리경영이라고 할 수 있다.

〈표 5〉 윤리경영의 다양한 핵심가치(예시)

대상(이해관계자 등)	핵심 추구 가치
고객	성실성, 정직성 ...
투자자	공개성, 형평성 ...
구성원	공평성, 인본성...
지역사회	상생, 사회공헌 ...
정부	책무성, 성실성 ...

3. 윤리경영 패러다임의 변화

시대적 변화에 따라서 윤리경영에서 강조되는 측면도 변화하고 있다. 반부패라운드에서 윤리라운드로 확장되었듯이, 초기에 강조되었던 적발 중심의 반부패 중심적 활동이 예방 중심적 활동으로 변화하고 있다. 물론 이것이 기존에 강조되던 반부패적 관점의 중요성이 반감됨을 의미하는 것은 아니다. 기존에 상대적으로 덜 강조되었던 윤리적 관점이 부각되며, 이에 따라서 양 관점이 균형 있게 강조됨을 의미한다. 이를 OECD에서는 윤리(high road)와 감사(low road)의 조화 혹은 통합으로 설명하고 있다. 강조점은 상이할 수 있지만, 윤리와 감사는 동일한 가치, 즉 기업가치와 기업신뢰의 극대화를 지향한다는 점에서는 동일하다.

[그림 2] 통제 패러다임의 변화



이와 같은 패러다임의 변화는 자연스럽게 윤리경영이 적용되는 영역의 확대를 가져왔다. 즉 좁은 의미의 조직 내부 및 구성원에게 적용되는 행위적 측면에서의 윤리관리에서 공정성, 평등성, 인재양성, 공정보상, 노사간 상생, 사회공헌, 친환경적 사업 활동 등으로 확대, 발전되었다. 즉 윤리적 관점을 갖는 것은 기본적으로 구성원, 이해관계자, 사회 등의 중요성을 인식하고, 이들의 가치를 인정하는 것을 전제로 하기 때문이다. 즉 윤리적으로 기업을 경영하는 경우, 이것은 자연스럽게 환경을 중시하는 환경경영으로 연결될 수밖에 없다.

4. 윤리경영의 핵심적 관리요소

윤리경영을 체계적으로 추진하기 위해서는 많은 수단들이 활용되어야 한다. 행위를 강제하기 위한 법 규범에서부터 감사 등의 시스템, 그리고 이들의 역량을 확보하기 위한 교육훈련까지 다양하게 활용되어야 한다. 이들을 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 6〉 윤리경영의 핵심적 관리요소

분야	구체적 관리요소
윤리강령(Code of Ethics), 실천강령(Code of Practice)	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적 표현, 가이드라인의 역할, 실천성 • 이해충돌(Conflict of Interest) 방지 시스템
준법시스템 (Compliance system)	<ul style="list-style-type: none"> • 감사 독립성과 전문성의 확보 • 주기적, 정기적 내외부적 모니터링시스템 작동
윤리교육 (E-Education)	<ul style="list-style-type: none"> • 전문적인 교육프로그램의 개발과 지속적 교육 • 직무 관련성 있는 교육의 제공 • 절대적 교육시간의 확보와 역량 제고

표에서 보는 바와 같이, 윤리적 행위의 확보나 의사결정을 위하여 윤리강령이나 실천강령, 윤리법과 같은 것이 필요하다. 이를 통하여 윤리적 행위를 위한 구체적인 기준들이 제시되고 적용될 수 있다. 이와 같은 윤리관련 규정들이 적절하게 시행되기 위해서는 그에 상응하는 시스템이 갖추어져야 할 것이다. 예를 들어서 감사시스템이나 비윤리적 행위에 대한 모니터링시스템이 이에 해당한다. 윤리적 행위는 관련법과 제도만으로 확보되지 않는다. 윤리적 행위가 가능하도록 체계적이고 지속적인 교육과 훈련이 필요하다. 교육훈련의 성과가 단기간에 확보되는 것은 아니지만, 이를 통하여 윤리적 행위를 효과적으로 할 수 있는 역량이 확보될 수 있을 것이다.

V. 공공기관의 다양한 윤리관리 수단

우리나라 공공기관들은 다양한 윤리관리 수단들을 활용하고 있다. 현재 활용되는 주요 윤리경영 관리수단들을 표로 정리하면 다음과 같다. 다음은 공운법상 공기업으로 지정된 공공기관에서 활용하고 있는 윤리관리 수단을 정리한 것이다.

〈표 7〉 공공기관들의 주요 윤리관리 수단

내용	주요 수단
투명 회계	클린카드제, 외부 회계감사, 회계보고서 공시 등
투명 계약	전자입찰제, 청렴계약제, 주요사업 부패방지 계획서 작성 등
윤리관리 규정	윤리현장, 윤리강령, 윤리서약, 직무청렴계약제
윤리 교육	온라인 / 오프라인 교육, 반부패 교육 및 특강
윤리경영 매뉴얼	윤리관리 실천 매뉴얼 등
제도개선 시스템	청렴 HACCP 제도 등
윤리규정 등 공개 운영	윤리경영 웹사이트 운영 등
윤리관리기구	윤리경영위원회, 청렴위원회 등
협약	투명사회협약 가입 및 자율적 실천 등(참여정부)
감사기구	감사관실, 부패방지팀, 반부패추진위원회, 시민감사관제, 시민 옴부즈만 등
점검/평가 시스템	클린신고센터, 자율적 윤리진단 시스템, 내부 청렴도 평가, 고객 감사청구제, 간부직원 청렴도 평가 등
신고 및 처벌	공익신고제, 징계양정 강화, 감독자 연대 책임제, 온라인 신고시스템 등

표에서 보는 바와 같이, 회계 투명성 확보를 위한 클린카드제, 외부 회계감사의 실시 등에서부터 윤리경영 매뉴얼의 작성과 활용, 감사실 운영, 시민 옴부즈만 실시, 공익신고제, 온라인 신고 시스템 등 다양한 방법들을 활용하고 있다. 우리나라 공공기관들은 적어도 양적인 측면에서는 과도하다 할 정도로 많은 윤리경영 관련 제도들을 마련하여 운용하고 있다. 그러나 이 중 상당수는 형식적으로 운용되고 있다는 비판적 지적도 받고 있다. 즉 많은 제도의 도입에도 불구하고 실질적으로 의미있게 작동하는 수단들은 얼마되지 않는다는 것이다. 우리나라 공공기관 윤리경영 활동의 주요한 특징들을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 다양한 윤리관리 시스템과 활동이 이루어지고 있다. 그러나 기관별로 매우 유사한 제도들이 운영하고 있는데, 일부 기관들의 경우 기관의 특성을 반영한 활동을 수행하고 있다. 그러나 전반적으로 기관 자율적으로 도입한 프로그램의 개발과 활용은 저조한 실정이며, 상당수는 국민권익위원회와 같이 정부가 권고하여 도입한 경우가 대부분이라고 할 수 있다.

둘째, 기관 외부의 다양한 이해관계자를 고려한 윤리경영의 추진은 긍정적으로 평가할

수 있다. 일차적으로는 기관 내부 중심의 윤리경영이 추진되었지만, 이차적으로는 자회사와 외부고객과의 관계를 고려한 윤리경영이 추진되었다.

셋째, 자율적 윤리진단과 평가프로그램의 운영 및 결과의 반영도 긍정적으로 평가할 수 있다. 정부의 권고가 있기 전부터 기관 자율적으로 윤리경영과 관련한 다양한 진단 프로그램들을 개발하고 이를 활용하고자 한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

넷째, 위와 같은 긍정적 평가에도 불구하고, 아직까지는 기존 감사실 위주의 윤리경영 시스템이 활용되고 있다. 감사실 중심의 윤리경영도 가능하지만, 여전히 윤리경영은 상징적이며, 적발 중심의 감사가 실질적으로 작동하는 구조에서 벗어나지 못하고 있는 실정이다. 예를 들어서 윤리경영위원회와 같은 윤리경영 관련 상위 조직이 설치되어 운영하고 있지만, 이들은 상설이 아닌 비상설 보조기구에 머물고 있다.

다섯째, 윤리 제고를 위한 교육훈련이 이루어지고 있는 것은 긍정적이다. 그러나 사이버 교육 중심의 윤리교육이 주를 이루고 있으며, 오프라인 중심의 교육은 줄어들고 있어서, 윤리교육 전반적으로 체계적 교육프로그램이 미흡한 실정이다. 특히 단기, 특강 위주의 교육프로그램이 주를 이루고 있거나 혹은 다른 주제의 프로그램 중 일부분으로서 진행되고 있다.

여섯째, 체계적 프로그램에 의한 윤리관리의 고도화는 아직 저조한 실정이다. 일부 공공기관에서 체계적, 종합적인 윤리관리 매뉴얼에 의하여 윤리경영이 추진되고 있지만, 전반적으로 체계화된 비전과 전략의 제시는 미흡한 실정이다.

Ⅵ. 우리나라 공공기관 윤리경영실태 평가

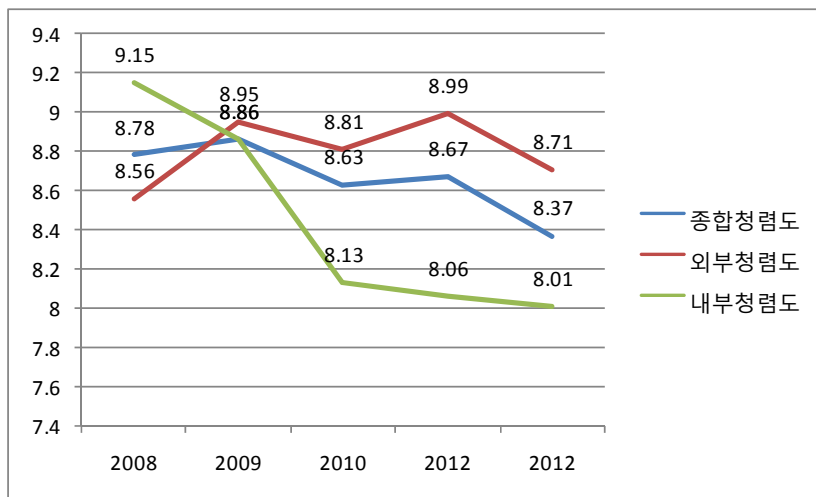
우리나라 공공기관의 윤리경영에 대한 평가는 다양한 방식으로 이루어지고 있다. 명시적으로는 윤리경영 평가라는 용어를 사용하고 있지는 않지만, 내용상 윤리경영에 대한 평가라는 점에서, 본고에서는 이들을 윤리경영이라는 범주로 분류하여 정리하였다. 현재 공공기관의 윤리경영에 대한 평가는 국민권익위원회, 기획재정부, 감사원 등에 의하여 이루어지고 있는데, 여기서는 이 기관들의 평가자료들을 재구성하여 활용하였다.

1. 국민권익위원회의 청렴도 평가

국민권익위원회는 청렴도 평가라는 방법으로 공공기관의 윤리경영을 평가하고 있다. 청렴도 평가는 윤리경영 자체보다는 윤리경영의 결과에 대한 평가라고 할 수 있다. 다음의 내용들은 국민권익위원회의 연도별 평가결과를 정리한 것이다.

다음 표에서 보는 바와 같이 공공기관의 청렴도가 하락하는 추세를 보이고 있다. 종합 청렴도를 기준으로 할 경우, 2008년 8.78점에서 2012년에는 8.37점으로 하락하였다. 여기에 큰 영향을 준 것은 내부 청렴도로서, 2008년도의 9.15점에서 2012년에는 8.01점으로 큰 폭으로 하락하였다. 내부 청렴도의 평가항목은 공공기관 내부의 경영의 윤리성 수준을 보고자 한다는 점에서 문제의 심각성을 확인할 수 있다.

[그림 3] 연도별 공공기관 청렴도(2008~2012)



공공기관이 수행하는 업무 분야별로 청렴도를 보면, 외부 청렴도의 경우 지도단속과 조사업무에서 낮은 평가를 받았으며, 부패위험지수상으로는 조사, 지도단속, 승인신고 업무에서 상대적으로 낮은 평가를 받았다. 부패위험지수는 업무처리의 투명성과 책임성을 조사하는 항목으로 윤리경영을 위한 가장 기본적인 항목인데, 이 부분에서 매우 낮은 평가를 받았다는 점에서 공공기관의 윤리경영 기반이 취약하다고 평가할 수 있다.

〈표 8〉 공직유관단체 업무별 청렴도

업무유형	외부청렴도	부패지수	부패위험지수
계약/관리감독	9.04	9.26	8.68
심사	8.95	9.29	8.36
지도단속	8.39	8.64	7.93
인허가	9.03	9.51	8.20
검사점검	9.06	9.25	8.72
승인신고	8.64	9.04	7.95
조사	8.27	8.94	7.08

다음의 표는 내부 청렴도를 기관유형별로 살펴본 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 공직유관단체, 즉 공공기관의 경우 위법·부당한 예산집행 경험율이 가장 높게 나타났으며, 이어서 부당한 업무지시와 인사 관련 금품 및 향응의 간접제공 비율이 높게 나타났다. 다른 공공분야와 비교하여 상대적으로 높은 것은 아니지만, 절대적인 기준으로는 결코 낮지 않다는 점에서, 내부 윤리경영에 대한 제고의 필요성이 매우 높음을 확인할 수 있다. 공공기관 내부 윤리경영이 제대로 되지 않은 가운데 공공기관 외부의 신뢰도를 확보하는 것은 어려울 것이다.

〈표 9〉 기관유형별 내부청렴도 경험률

(단위 : %)

구 분	중앙	광역	기초	공직유관단체
위법·부당 예산집행 경험률	8.0	12.5	9.6	9.1
부당 업무지시 경험률	6.8	9.5	6.9	6.8
인사금품·향응 직접 제공률	0.6	1.0	0.7	0.4
인사금품·향응 간접 제공률	6.0	9.3	9.9	6.0

금품이나 향응을 직간접적으로 제공한 경험의 정도는 윤리경영의 매우 부정적인 측면을 보여주는 측정이다. 다음의 표는 금품이나 향응을 직간접적으로 제공한 경험을 기관유형별로 살펴본 것이다.

〈표 10〉 기관유형별 금품·향응·편의 직간접 제공 경험률

(단위: %)

기관유형	직간접 부패 경험률			
	전문가 (간접)	업무관계자 (직간접)	지역민/학부모 (간접)	전체 (직간접)
중앙행정기관	9.3	3.8	-	4.2
광역자치단체	13.5	3.7	21.3	6.6
시도교육청	12.7	11.4	28.5	26.2
금융공직유관단체	4.3	1.8	-	2.9
계	9.5	3.8	24.9	7.7

주: 중앙행정기관과 공직유관단체는 지역민/학부모 조사에서 제외

표에서 보는 바와 같이 다른 분야와 비교하여 상대적으로 낮은 것으로 조사되었지만 직간접적으로 금품과 향응을 제공한 경험이 존재한다는 점에서 유의할 필요가 있는 부분이다.

다음의 표는 산하기관의 감독기관 유형별로 금품과 향응의 제공률을 정리한 것이다. 평균 3.6%로 나타났는데, 이 중 교육과학이 가장 제공률이 높은 것으로 나타났으며, 이어서 방송문화와 행정재난 분야로 조사되었다.

〈표 11〉 산하기관의 감독기관 유형별 금품·향응·편의 제공률

(단위: %)

상급기관 유형	건설 산업	교육 과학	금융 경제	농림 수산	방송 문화	보훈 보건복지	외교 국방	행정 재난	환경 노동	계
제공률	3.5	5.9	3.9	3.8	4.7	2.4	3.1	4.6	2.7	3.6

다음의 표는 청렴도 조사 과정에서 신뢰도를 저해하는 의도적 행위에 대한 부분이다. 즉 청렴도 조사가 기관에 유리하게 나오도록 표본을 변경하거나 혹은 유도하는 경우를 의미하는데, 적지 않은 사례가 발견되었다. 이에 대해서는 감점 처리를 하고 있지만, 윤리 경영을 위한 진정성이 결여되어 있음을 보여주는 부분이다.

〈표 12〉 기관별 신뢰도 저해행위 감점 현황

(단위: 개, %, 점)

기관유형	전체 기관수	호의적 평가 유도 설문결과			추정대상자 명부 임의변경, 오기			현지점검, 제보 등 적발사항		
		기관수	비율	감점 평균	기관수	비율	감점 평균	기관수	비율	감점 평균
중앙행정기관	39	32	82.1	0.09	15	38.5	0.05	1	2.6	0.11
광역자치단체	16	16	100.0	0.15	16	100.0	0.05	0	0.0	-
기초자치단체	223	199	89.2	0.08	100	44.8	0.03	1	0.4	0.15
공직유관단체	178	154	86.5	0.08	21	11.8	0.06	1	0.6	0.08
전체기관	627	555	88.5	0.09	229	36.5	0.03	4	0.6	0.11

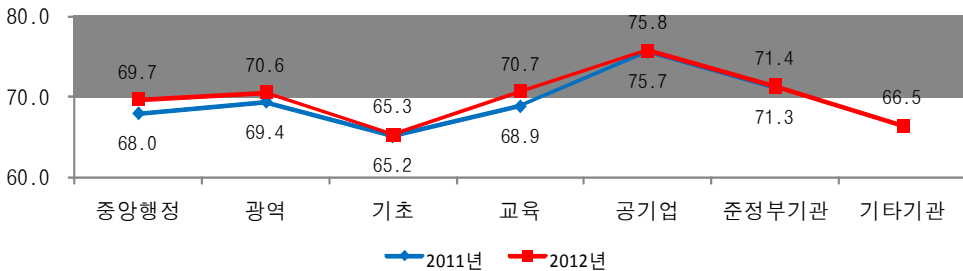
2. 감사원의 2013년도 자체감사기구 운영 평가

감사원은 공공기관의 자체감사기구에 해당하는 감사실을 대상으로 운영실태에 대한 평가를 하고 있다. 공공기관은 일반적으로 윤리경영을 위한 핵심수단으로 감사실을 활용하고 있다는 점에서, 감사실의 운영실태에 대한 평가결과는 곧 윤리경영에 대한 평가라고 해도 과언이 아니다.

먼저 다음의 표는 평가대상 유형별로 감사실 운영 실적에 대한 평가 결과를 제시한 것이다. 공기업이 가장 실적이 좋은 것으로 조사되었으며, 이어서 준정부기관이 높게 나타나서, 다른 유형과 비교하여 상대적으로 높은 평가를 받았다. 그러나 절대점수 자체가 80점 이하에 머물고 있어서 개선의 필요성이 높다고 할 수 있다. 특히 준정부기관의 경우 상대적으로 낮은 수준에 머물고 있다는 점에서 개선의 필요성이 높은 것으로 나타났다.

[그림 4] 유형별 평가 점수 평균

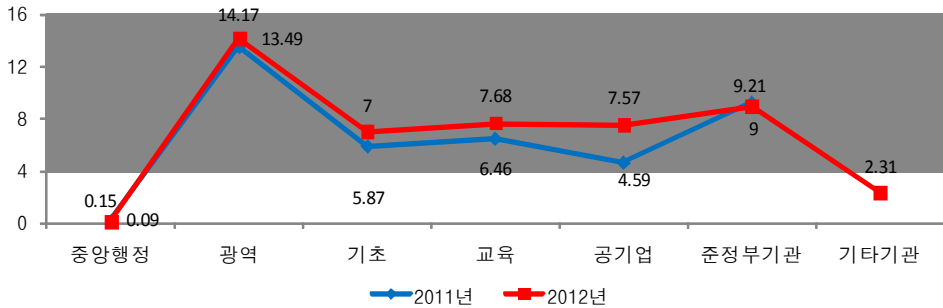
(단위: 점)



공공기관별로 감사실 운영을 위한 전문인력이 반드시 확보되어야 한다. 전체 인원 대비 적정한 인력을 산출하기는 어렵지만, 전체적인 경향은 확인할 수 있다. 공기업이 준정부기관에 비하여 인력비율이 적은 것으로 나타났다. 일반적으로 공기업의 기업성이 상대적으로 강하다는 점에서 오히려 준정부기관보다 감사인력의 비율이 상대적으로 높아야 할 것이다. 2011년과 비교하여 2012년도에 감사인력 비율이 증가한 것은 긍정적으로 평가할 수 있다.

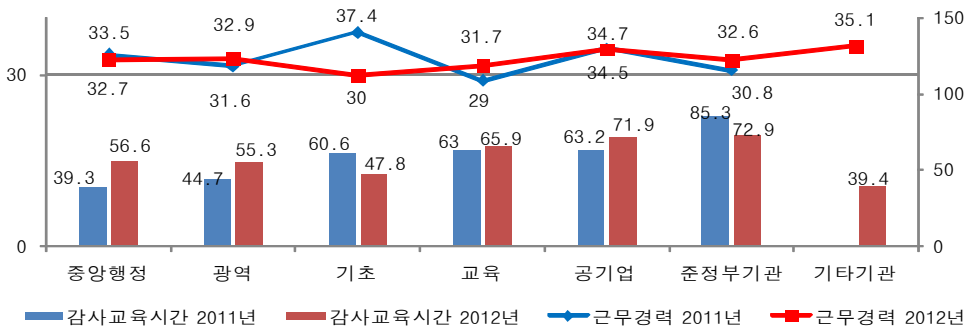
[그림 5] 기관 현원 대비 감사인력 비율

(단위: %)



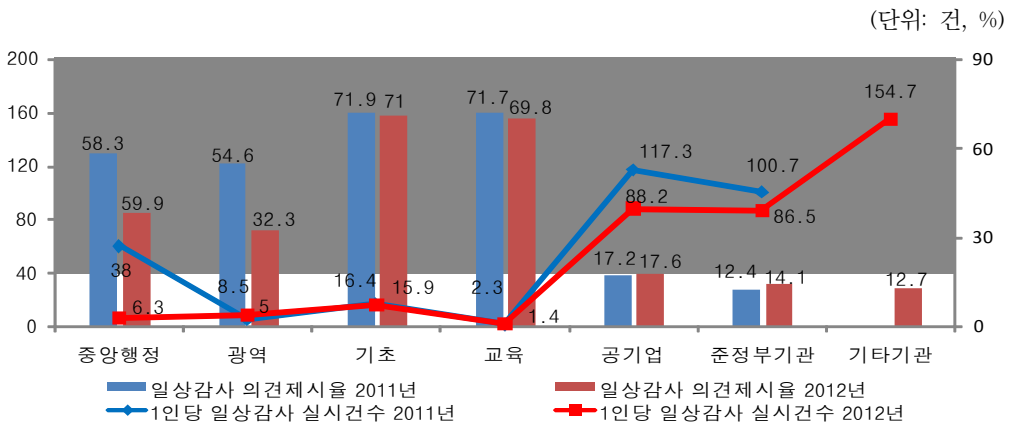
감사인력의 확보도 중요하지만 이보다 더 중요한 것은 전문인력을 감사부서에 배치하는 것이다. 감사부서 인력의 전문성 확보를 위하여 일정 기간 이상 감사부서에 근무하도록 하거나 혹은 전문적 교육훈련을 실시하고 있다. 그런데 표에서 보는 바와 같이, 공기업과 준정부기관 모두 3년 정도 근무하고 있는 것으로 조사되었으며, 교육훈련 시간도 70시간대로 나타났다. 다만 공기업의 경우에는 상대적으로 적었던 교육훈련 시간이 늘어난 반면, 준정부기관의 경우에는 교육훈련 시간이 줄어든 것으로 조사되었다.

[그림 6] 감사부서 인력 전문성



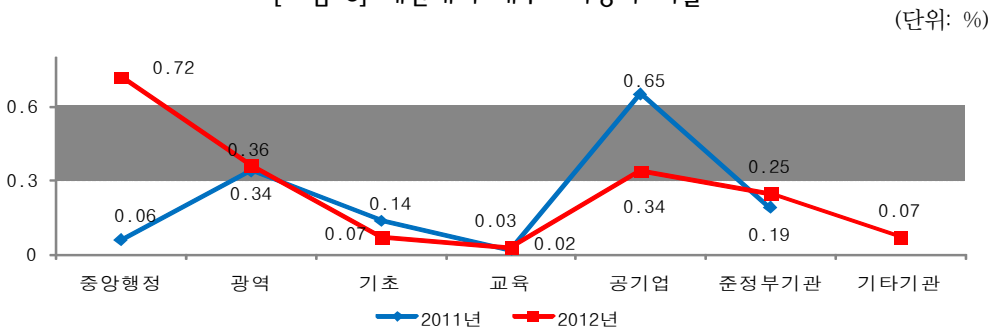
감사활동이 얼마나 활발하게 이루어지고 있는가를 확인하기 위한 자료로서 일상감사 건수와 감사 결과에 따른 의견 제시율을 들 수 있다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 다른 유형과 비교하여 일상감사 건수는 물론 의견 제시율도 상대적으로 적은 것으로 나타났다. 특히 일상감사 의견 제시율이 절대적으로 낮은 수준이며, 일상감사 건수도 줄어든 것으로 나타났다. 감사활동이 다른 영역과 비교하여 상대적으로 활발하지 않다고 평가할 수 있다.

[그림 7] 1인당 일상감사 건수, 의견 제시율



감사 실시에 따른 조치로서 재무조치성과비율은 감사결과의 적극적 처리라는 측면과 재무적 측면에서의 관리 적정성 정도를 확인할 수 있는 지표이다. 다음 그림에서 보는 바와 같이, 공기업의 경우 2011년과 비교하여 대폭 감소된 반면, 준정부기관의 경우 유사한 수준으로 나타났다. 그러나 여전히 상당한 비중을 차지하고 있어서 예산 사용상의 부적정성이 상당히 존재하고 있다고 평가할 수 있다.

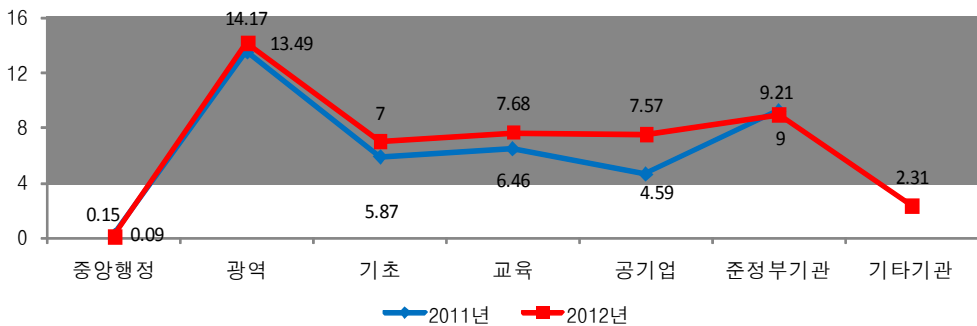
[그림 8] 예산대비 재무조치성과 비율



앞의 재무조치 성과와 비교하여 신분상의 조치도 의미있게 볼 수 있는 부분이다. 신분상의 조치는 감사 결과 신분상의 책임을 물을 만한 문제가 확인되었거나 혹은 고의성이 있을 경우 취하게 되는데, 그 비율이 준정부기관의 경우 9%대에 이르고 있다는 것은 문제가 있다고 할 수 있다. 특히 인사상의 조치는 문제의 심각성 정도를 반영하는 것이라는 점에서, 윤리경영의 강화 필요성을 확인할 수 있다.

[그림 9] 기관 전체 인원 대비 신분조치 비율

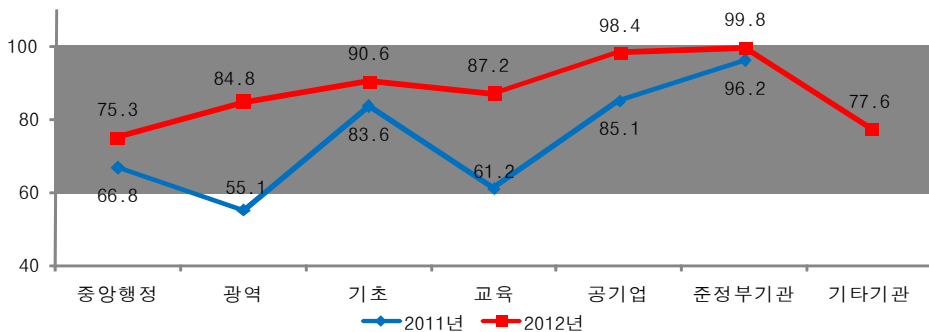
(단위: %)



감사 결과에 대해서는 적극적으로 공개하도록 하고 있다. 특히 공공기관의 운영에 관한 법률에서는 공시를 통하여 공공기관과 관련한 감사결과를 공개하도록 하고 있는데, 평가결과 공기업이 준정부기관과 비교하여 상대적으로 소극적으로 공개하는 것으로 나타났다. 공기업의 경우 85.1%만이 공개하는 것으로 나타나서 향후 보다 적극적으로 공개할 필요가 있다.

[그림 10] 감사 결과 공개율

(단위: %)



감사원의 감사실 평가는 우수에서 미흡까지 4단계로 평가하는데, 평가 결과 전체 평가 대상 기관 중 절반 정도가 양호 이상의 긍정적인 평가를 받았으며, 절반은 보통 이하의 부정적인 평가를 받았다. 기타공공기관의 경우 상대적으로 더 미흡한 수준인 것으로 조사되었다. 공공기관 전반적으로 윤리경영을 강화할 필요성이 높음을 알 수 있다.

〈표 13〉 평가등급 분포

(단위: 개)

구 분	공공기관		
	공기업(25)	준정부(33)	기타(15)
우수	4	5	-
양호	9	12	8
보통	10	13	6
미흡	2	3	1

3. 기획재정부 경영평가단 상임감사 평가 결과

기획재정부는 매년 공공기관을 대상으로 경영평가를 실시하고 있다. 이 중 상임감사에 대한 평가는 윤리경영 평가의 의미를 갖고 있다. 이 평가에서는 감사의 전문성과 독립성은 물론 내부통제 및 방만경영 방지 노력, 투명경영 등을 확인하고 있다는 점에서 윤리경영 전반적인 평가를 하고 있다고 할 수 있다.

다음 표는 2013년도에 실시된 공공기관 경영평가에서 상임감사에 대한 평가 중 양호 이상의 평가를 받은 기관을 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 전체 평가대상 기관 중 절반 정도만 양호 이상의 평가를 받았다. 즉 절반 정도가 양호하지 못한 평가라는 점에서, 공공기관 전반적으로 윤리경영 수준이 높지 않음을 확인할 수 있다. 이 중 공기업은 양호 이상의 평가를 받은 경우가 절대적으로 많은 것으로 나타났지만, 나머지 유형의 경우에는 상대적으로 미흡한 것으로 나타나서 공공기관 유형 간에 차이가 크게 존재함을 알 수 있다.

〈표 14〉 양호 이상 평가등급의 기관 수

(단위: 개)

유형	2010	2011	2012
공기업 1	9/10	8/10	8/10
공기업 2	3/9	8/15	8/15
기금관리형	7/13	7/13	8/12
위탁집행형	4/15	9/15	6/15
강소형	0/6	0/6	1/6
전체	23/53(43.4%)	32/59(54.2%)	31/58(53.4%)

다음의 표는 세부 평가지표별로 평가결과를 정리한 것이다. 방만경영에 대한 예방활동과 재발방지 노력이 가장 부정적인 평가를 받아서 전체 평가대상 기관의 27.5%만이 양호 이상의 평가를 받았다. 이어서 감사의 전문성과 독립성, 투명경영 노력 부문도 부정적인 평가가 많았다. 전체 평가대상 기관의 39.6%만이 양호 이상의 평가를 받은 것으로 조사되었다. 특히 감사의 전문성과 독립성은 공공기관의 윤리경영을 위한 중요한 전제조건이라고 할 수 있는데, 이 부분에 대한 평가가 저조한 것은 문제가 있다고 할 수 있다.

〈표 15〉 세부 평가지표별 평가결과(BO 이상)

(단위: 개, %)

평가지표	2010	2011	2012
1. 감사 전문성·윤리성·독립성 확보	25/53 (47.1)	28/59 (47.4)	23/58 (39.6)
2. 내부통제 기능강화	25/53 (47.1)	30/59 (50.8)	29/58 (50.0)
4. 방만경영 예방활동과 재발방지	28/53 (52.8)	9/59 (15.2)	16/58 (27.5)
5. 경영지침 준수 등 감사활동과 사후관리	24/53 (45.3)	30/59 (50.8)	25/58 (43.1)
6. 투명·윤리 경영 노력	29/53 (54.7)	28/59 (47.4)	23/58 (39.6)

4. 평가 종합

위에서 공공기관의 윤리경영에 대한 다양한 주체들의 각종 평가 결과들을 확인하였다. 공공기관 윤리경영의 중요성에도 불구하고, 평가 결과상으로는 그렇게 긍정적인 수준은 아닌 것으로 조사되었다. 앞서의 평가 결과에 기초하여 공공기관의 윤리경영 전반에 대한 평가 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 청렴도가 지속적으로 하락하고 있는 것으로 나타났다. 2008년 8.78점이던 청렴도가 2012년에는 8.37점으로 크게 하락하였다. 이는 다른 영역과 비교하여 상대적으로 낮은 수준이라고 할 수 있다.

둘째, 공공기관을 대상으로 한 청렴도 조사과정에서, 공공기관에 의한 청렴도 조사 저해행위 등이 다수 발견되어 공공기관의 윤리경영에 대한 진실성에 문제가 있음을 확인할 수 있다. 청렴도 조사라는 기본적인 조사에서 이와 같은 비윤리적 행위가 발생한다면, 윤리경영 자체가 제대로 추진될 수 없기 때문이다.

셋째, 공공기관 전반적으로 자체감사 시스템의 수준이 아직 미흡한 것으로 조사되었다. 즉 감사원 평가 결과 70점대 초중반으로 나타나서, 공공기관의 윤리경영 제고를 위한 감사시스템의 재정비가 필요하다고 할 수 있다. 특히 자체감사 평가 결과, 대상 공공기관의 절반이 보통 이하로 평가를 받아서, 공공기관 전반적으로 시스템을 재정비할 필요성이 있다.

넷째, 기획재정부의 평가 결과, 양호 이상 평가받은 공공기관 감사는 평가대상 기관의 절반 수준에 그쳤다. 공공기관 윤리경영에 있어서 감사의 역할이 절대적임을 고려한다면, 이와 같은 평가 결과는 문제의 심각성을 보여준 것이라고 할 수 있다.

다섯째, 특히 문제가 되는 것은 감사의 전문성과 독립성이 미흡하다는 것이다. 기획재정부의 평가 결과, 감사의 전문성과 독립성이 어느 정도 확보되었다고 긍정적으로 평가받는 공공기관은 평가대상 전체의 3분의 1 수준에 불과한 것으로 나타났다.

여섯째, 또한 윤리경영의 핵심이라고 할 수 있는 방만경영 방지 및 투명경영에 대해서 긍정적 평가를 받은 감사는 전체의 1/3 이하로 나타나서, 감사 및 감사실이 윤리경영을 위한 적절한 활동을 하지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

Ⅶ. 결론

공공기관은 국민에게 필수적인 서비스를 안정적으로 공급하기 위하여 국가에 의하여 만들어진 공적인 기업이다. 그러나 사기업과 달리 소유권을 직접적으로 행사하는 개인적 소유권자가 존재하지 않으며, 공공기관이 수행하는 많은 사업들이 독점적 지위에서 운영되기 때문에 경쟁의 압력에 놓여 있지 않다. 이로 인하여 공공기관은 늘 방만경영, 비효율, 독점, 낮은 수준의 윤리 등과 같은 비판을 받아왔다.

이와 같은 점에서 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 중요한 관리수단으로서 윤리경영이 지속적으로 강조되었으며, 이를 위한 많은 제도와 시스템들이 도입되었다. 이와 같은 윤리경영의 강조는 국내 공공기관에 대해서만 논의된 것은 아니며, 국제적인 수준에서도 매우 광범위하고 구체적으로 논의되었다. 가장 대표적인 것으로서 사회책임에 관한 국제표준인 ISO 26000의 제정을 들 수 있다. 이것은 좁은 의미의 윤리경영이 사회 전반으로 확장된 것으로서, 이를 통하여 윤리관리가 구체적으로 표준화되었다고 할 수 있다.

이와 같은 윤리경영의 강조에도 불구하고, 우리나라 공공기관들은 아직도 윤리경영 수단들을 형식적으로 활용하고 있는 것으로 평가되고 있다. 수적으로는 헤아릴 수 없이 많은 제도들이 도입되었지만, 이 중에서 제대로 작동하는 것은 몇가지 되지 않는 실정이다.

이로 인하여 우리나라 공공기관의 윤리경영 수준은 매우 낮은 수준인 것으로 평가되었다. 국민권익위원회를 비롯한 여러 정부기관에서 평가한 결과, 긍정적인 평가를 받은 기관은 얼마되지 않기 때문이다. 윤리경영을 위한 시스템 구축은 물론 운영 실태도 미흡한 것으로 나타났다.

윤리경영이 규범적 논의에 그치는 것이 아니라 공공기관 본래의 설립목적의 달성에 기여함은 물론 지속가능성을 확보하는 중요한 기반이 된다는 점에서 윤리경영에 대한 강조는 물론 전반적인 개선작업이 이루어질 필요가 있다. 이를 위하여 공공기관 스스로의 노력과 더불어, 소유권자로서 정부의 보다 책임 있는 역할이 필요하다. 특히 정부와 공공기관이 윤리경영을 전략적 우선순위로 확보할 필요가 있다.

윤리경영을 제대로 추진하기 위한 첫 단계는 무엇보다도 윤리경영의 추진주체라고 할 수 있는 감사(실)의 지위와 역할을 재정립하는 것이다. 감사가 낙하산 인사 시비에서 벗어나지 못하는 한 윤리경영은 요원할 수밖에 없다. 무엇보다도 전문성 등 자격 있는 인사를 감사로 임명할 필요가 있으며, 이들에 대해서는 윤리경영을 실질적으로 주도할 수 있

도록 독립적인 지위와 권한을 부여할 필요가 있다.

ISO 26000이 상징하듯이, 이제 윤리경영은 공공기관 경영에 있어서 해도 그만 안해도 그만인 약세사리가 아니라 필수적인 요소로 자리잡았다. 윤리경영을 통하여 공공기관의 본질적 가치를 확립할 수 있다는 점에서, 공공기관 윤리경영 전반에 대한 체계적인 점검과 더불어 적극적인 개선조치가 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국가청렴위원회(2006), 『공기업 윤리경영모델』.
- 권오성·안혁근·황혜신(2008), 『공공기관 책임성 제고방안』, 한국행정연구원.
- 김성수(2009), 「기업의 사회적 책임의 이론적 변천사에 관한 연구」, 『한국기업경영학회지』, 제16권 제1호.
- _____ (2005), 『21세기 윤리경영론』. 삼영사.
- 김동열(2009), 「SR 26000의 도입과 사회적 자본」, 『경제주평』, pp.09~49.
- 김형욱(2010), 「ISO 26000 국제표준 제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응방안」, 『품질경영학회지』, 제38권 제2호.
- 김호균·정홍진(2008), 「지속가능경영 추진을 위한 GRI와 ISO 26000 비교연구」, 대한산공학학회 추계학술대회.
- 노한균(2007), 「기업의 사회적 책임에 관한 국제동향」, 『한국비영리연구』, 제6권 제3호.
- _____ (2010), 「기업의 사회적 책임과 경영전략」, 『임금연구』, 2010년 가을호.
- 로버트 F. 하틀리(2006), 『윤리경영』, e-메니지먼트 옮김, 21세기북스.
- 변창흠(2006), 「지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가」, 『공간과 사회』, 통권 26호, pp.120~153.
- 산업연구원(2005), 『지속가능경영 논의동향과 대응방안』.
- 삼성경제연구원(2007), 「지속성장기업의 조건: CSR」, 『CEO Information』, 제620호.
- 안영환(2007), 「기업의 사회적 책임의 정부정책에 대한 개념적 모형」, 『환경정책연구』, 제6권 제4호.
- 삼일회계법인(2008), 『Triple Bottom : 지속가능 경영의 3대축』, 거름.
- 이장원·노한균·고동규·황상규(2009), 『사회적 책임 정책대응방안 연구』, 한국노동연구원.
- 최운열·이호선·홍찬선(2008), 「기업의 사회공헌활동이 기업가치에 미치는 영향」, 『경영학연구』, 제38권 제2호.
- Andrew Crane(eds.) (2008), *Corporate Social Responsibility*. Oxford Univ. Press.
- Carroll, A. B.(1991), *The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders*, Business Horizons,

- July-Aug.
- EU(2007), *Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union*.
- _____ (2009), *European Commission activities to promote corporate social Responsibility 2007-2008*.
- Hallgarth, Matthew W(1998) Consequentialism and DEontology. *Encyclopedia of Applied Ethics*. Academic Press. pp.609~621,
- Jenny Fairbrss(2008), "EU, UK, and French CSR policy: What is the evidence for policy transfer and convergence?," UACES Annual Conference.
- Laura Albareda et al.(2008), "The Change role of governments in corporate social responsibility: drives and responses," *Business Ethics: A European Review*, Vol. 17.
- Carroll. A. B. and K. Shabana(2010), "The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice," *International Journal Management Reviews*.
- Christine A. Mallineds(2009), *Corporate Social Responsibility : A Case Study Approach*, Edward Elgar Publishing.
- Reinhard Steurer(2009). *The Role of Governments in corporate social responsibility: characterising public policies on CSR in Europe*, policy Sci.
- Regine Barth and Franziska Wolf(eds).(2009), *Corporate Social Responsibility in Europe: Rhetoric and Realities*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management.
- Shirish Sangle(2009), *Critical Success Factors for Corporate Social Responsibility:a Public Sector Perspective*, Corporate Social Responsibility and Environmental Management.
- Thompson, Dennis F(1987), *Political Ethics and Public office*, Harvard Univ. Press.
- UN(2010), *United Nations Global Compact Annual Review - Anniversary Edition* June 2010.
- Vogel, David(2010), "The Private Regulation of Global Corporate Conduct:

Achievements and Limitations,” *Business & Society*, Vol. 49 No. 1.
World Bank(2006), “CSR Implementation Guide Non-legislative Options for the
Polish Government.”

5. 공공요금의 신화와 논리

박정수
(이화여자대학교)

공공요금의 신화와 논리

박정수 / 이화여자대학교

I. 문제의 제기

우리가 조심해야 하는 부분임에도 자주 범하는 실수가 ‘다른 것’과 ‘틀린 것’을 구분하지 못하는 일이다. 국가 간 비교 그리고 지방정부 간 비교에서 쉽게 범하는 오류라고나 할까. 공공기관에 대해서도 쉽게 획일적 접근(일반화)의 오류(generalization error)에 빠지기 쉬운 똑같은 논리가 적용된다. 서울특별시 강남구와 전남 신안군, 경북 봉화군을 244개 자치단체의 하나로 똑같이 취급하는 것이 말이 되지 않는 것처럼 「공공기관운영에 관한 법률」이 295개의 공공기관을 포괄해 지배구조와 재무설계에 대해 규정하고 있기 때문에 기관 하나하나의 입장에서 보면 맞춤형 접근이 어려운 것은 오히려 당연한 일이라고 하겠다.

그럼에도 불구하고 준재정활동을 공기업에 떠넘기거나 지나치게 산하기관을 간섭하는 주무부처의 관행을 타파하기 위해 참여정부 말에 여야 합의로 설정한 「공공기관운영에 관한 법률」의 제정취지와 정신은 OECD의 지배구조 개혁지침과도 맥락을 같이하는 글로벌 표준에 적합한 장점이 많은 설계이다. 이제는 과연 이러한 취지가 충분히 현실화되고 있는지 따져볼 때가 되었다.

공공기관들이 김대중정부, 노무현정부, 이명박정부를 거치면서 나름대로는 성과관리 향상에 노력하고 있지만 언론과 정치권에 비춰진 모습은 방만경영과 독점의 보호막 속에서 군살을 찌워가고 있는 이상한 조직이다.¹⁾ 역대 정부들은 취임 초 이를 정조준해 민영화, 통폐합, 사업구조조정, 임금삭감, 정원감축 등 하드웨어적 개혁과 성과연봉제, 노사개

1) 감사원에 따르면 부채 규모가 큰 15개 공기업 중 4곳(한국토지주택공사·한국가스공사·한국도로공사·한국철도공사)이 2011, 2012년에 성과급 차등지급률을 임의로 조율했다. 토지주택공사는 최고·최저 등급 간 격차가 1.06~1.27배 수준에 그치도록 만들었다. 가스공사는 3급 이하 직원의 차등 폭이 1.25배에 불과했다. 또 코레일과 가스공사, 한전의 자회사인 한국남부발전(주), 국민건강보험공단의 노조는 ‘성과급 균등 분배’까지 하고 있는 것으로 나타났다. 이들은 균등 분배가 “업무평가를 무력화하고 직원 간 경쟁을 막는다”는 비판을 살 것을 우려해 비공개로 실시해 왔다(중앙선데이, 2013.10.27.). 또한 기획재정부장관도 공공기관장들과의 회의석상에서 “공공기관 파티는 끝났다”며 대대적인 구조조정 및 개혁을 예고하고 있다(중앙일보, 2013.11.15.).

혁 등 소프트웨어적 개혁을 함께 추진하도록 했다. 이제 박근혜정부에서는 공공기관 합리화를 이야기한다.

지난 정부에서 추진해 온 공공기관 개혁에 대해서 우리는 잘한 부분은 인정하고 잘못된 부분은 반성하는 성숙된 학습방법을 취하는 것이 중요하다. 공기업 개혁도 김대중정부, 노무현정부, 이명박정부를 거치면서 전부 아니면 전무(all or nothing)의 차원으로 접근할 사안이 아니라는 점을 배울 수 있었다. 주기적으로 요구되는 긴장(unfreezing)과 위로부터의 획일적 개혁의 바람을 통해 상당한 성과를 달성한 것도 사실이다. 정부가 백서 등을 통해 보고하는 프로그램별로 당초 목표의 몇 %를 달성했는지도 중요하지만 그보다 더 강조되어야 할 사안은 개혁의 정신과 변화의 상시화에 대한 공감대의 형성, 그리고 이를 통한 개혁의 실천(make reform happen)이라고 생각된다.

공공기관이 자율적으로 의사결정을 하고 책임을 지도록 하기 위해서는 시장의 가격기능에 의해 효율적으로 운영될 수 있도록 해야 하나 시장형 공기업마저도 이러한 자율성 부여가 매우 제한적으로 이루어지고 있다. 이때 발생할 수 있는 가장 큰 문제는 공공기관 관리의 효율성에 대한 신호라고 할 수 있는 시장메커니즘, 즉 가격시스템이 작동하지 않는다는 점이다. 서비스의 사용료와 수익자부담에 가격기능(수요와 공급 균형을 통한 파레토 최적 달성)이외에 가격한도(price ceiling) 규제가 수반될 경우 오히려 사중손실(deadweight loss)이 생길 수 있다는 논리는 재정학 교과서에서 잘 설명되고 있다.

문제는 향후의 지속가능한 개혁방향이다. 공기업과 준정부기관을 같은 철학과 가치체계로 관리하는 것은 한계가 있다. 기업과 기관은 근본적인 차이가 있는바, 재무관리의 차원에서조차 자율적이고 독립적인 민간영역에서 운영되는 공기업과 정부의 업무를 위탁받아 수행하는 준정부기관은 지배구조의 설계 등 접근방법이 달라야 한다. 공기업의 유인(incentive)구조를 감안할 때 효율적인 자원배분이 어려운 이유가 시장가격이 존재하지 않는다는 점이므로 시장여건의 변화에 따라 신축적으로 접근할 수 있어야 한다.

기관의 이름이 무엇이 되었든 중요한 것은 공기업과 준정부기관 등 공공기관이 역할을 제대로 수행하고 도덕적 해이와 같은 부작용을 최소화하려는 노력이다. 공공기관 합리화가 지향하는 공기업 개혁을 위해 공기업은 지금보다 자율성이 강조되어야 한다. 자율성 보장의 기저에는 요금문제가 존재하는바, 가격기능 회복이 핵심이다. 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등에서 원가보상률에 크게 못 미치는 요금을 강제하는 것 역시 물가안정이라는 가치와 함께 그만큼 중요한 다른 가치, 즉 공기업의 효율적 운용을 통한 자원배분의 최적화라는 가치를

저해하는 행위라는 점을 우리는 쉽게 잇는다.

공기업 부채의 증가추세가 예상롭지 않다. 2006년 117.7조원 수준이던 것이 2013년 2사분기 말 현재 402.4조원으로 급증하였고 당분간 이러한 증가추세는 지속될 전망이다. 공기업 부채를 원인별로 살펴보면 위기관리, 미래대비 중장기투자, 국가정책 추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분되는바, 본 연구의 주제인 공공요금의 floating을 통제하는 것도 중요한 요인의 하나가 되고 있다.

정부재정과 공기업 운영과의 관계는 민간기업과 공정경쟁의 차원(leveling play field)에서 접근하는 것이 필요하며 조세를 기반으로 하는 재정과의 엄정한 분리가 자원배분 왜곡을 줄이는 방안이 될 것이다. 정부가 재정으로 할 사업을 공기업의 부채 동원으로 수행하게 되면 기술적인 비효율은 커질 수밖에 없으며 가격통제도 마찬가지다. 본 논문에서는 이러한 공기업의 가격기능 부재가 결국 현재의 공기업 부채 누증의 중요한 원인으로 작용한 것으로 보고 공기업 공공요금 통제와 부채의 현황, 공기업 공공요금의 결정기제의 현황과 문제점, 기본으로 돌아가서 요금결정의 이론적 논의를 배경으로 살펴보고 이에 기초해 문제를 해결할 수 있는 대안을 쟁점별로 모색해보고자 한다.

II. 공기업 부채와 공공요금의 관계

공기업 부채가 2013년 2분기 말에 402조 4천억원에 달했다고 했다. 사상 최대 규모다. 2008년 2분기 말 205조 3천억원이던 것과 비교하면 5년 만에 거의 두배로 늘어났다. 국가 부채가 517조 9천억원에 이르고, 공기업 부채에는 정부보증이 따라붙으니 사실상 국가가 감당해야 할 빚은 920조원대에 이르는 셈이라는 보도가 있었다(세계일보, 2013.9.24.).

부채 규모 10위권의 공기업에는 토지주택공사, 도로공사, 철도시설공단, 철도공사, 수자원공사 등 국토교통부 산하 5개 기관이 포함돼 있다.²⁾ 이들의 부채는 208조원으로 전체 공기업 부채의 42%를 차지한다. 토지주택공사의 빚은 138조원으로 가장 많은데 하루 이자만 100억원이 넘는다. SOC 관련 5대 공기업만 그런 것이 아니다. 전력공사는 95조원(별도기준으로는 55조원), 가스공사는 32조원, 석유공사도 17조원의 부채를 짊어지고 있다.

2) 엄밀하게 이야기해서 철도시설공단을 공기업에 포함시키는 데는 논란의 여지가 있다. 현재 공운법의 분류에 따르면 철도시설공단은 위탁집행형 준정부기관이나 공기업으로 분류되는 철도공사와 불가분의 관계에 있다는 점에서 기능적으로는 공기업으로 봐도 크게 무리한 것은 아니다.

대형 공기업이 빚더미에 오른 데에는 이유가 있다. 첫째는, 재정사업을 떠넘긴 탓이 크다. 토지주택공사의 빚은 부동산경기 침체 탓도 있지만 무리한 국민임대주택·개발사업이 주원인이다. 수자원공사는 4대강, 아라뱃길 사업을 떠안고, 철도공사는 용산역세권 투자 실패로 빚이 크게 늘었다. 에너지공기업의 경우는 빚의 상당 부분이 원가에 못 미치는 공공요금 통제와 제대로 다져지지 못한 대형화정책 등에 기인한다. 이러한 재정사업에의 공기업 활용 및 에너지요금의 과도한 규제는 자원낭비를 넘어서 공기업 방만경영의 단초를 제공할 수 있다.

공기업 부채가 늘어나는 것을 두려워하지 않으면 감당하기 힘든 국가적 재앙이 몰아닥칠 수 있다. 이제라도 공기업 부채 해결을 위한 특단의 대책을 마련해야 한다. 우선 공기업을 앞세워 이루어지는 무리한 공공사업을 최소화해야 함은 물론 공공요금 현실화도 주요 과제로 삼아야 한다. 공기업 스스로 강도 높은 구조조정에 들어갈 수 있도록 인센티브 구조를 바꿔야 하기 때문이다.

우리는 서민생활안정, 물가안정을 위해 공공요금 인상을 억제, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다. 공기업이 제공하는 공익서비스(public utilities)에 대한 원가를 계산하는 부분에 있어 규제가격을 적용하는 문제는 경쟁의 도입으로 어느 정도 해결이 가능하다. 그러나 규모의 경제 측면 등으로 산업에 따라 경쟁의 도입이 원천적으로 어려운 경우 요금결정을 제3의 독립기관에 맡기는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어, 전기요금의 경우 전기위원회가 형식적으로 마련되어 있으나 실제 독립적인 역할을 수행할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다. 전력, 수도, 가스, 도시철도 등 공공요금을 원가 이하로 제공하도록 강제하는 것은 수요 관리의 측면은 물론이고 공기업 관리의 차원에서도 바람직하지 않다. 자원의 비효율적 배분뿐만 아니라 주인-대리인 문제에 편승해, 공공기관의 실적 위주(merit-base) 성과 관리 측면에서도 문제를 야기한다. 예산의 연성계약문제에서 탈피, 공기업으로서 자기책임하에서 효과적인 재무관리를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 정부재정과의 관계를 보다 엄격하게 구분 통제하는 것이 필수적인바, 공공요금 원가보상 현실화는 이를 위한 토대가 된다. 정부는 이미 민영화된 네트워크산업의 대표적인 유형인 통신업체들의 통신요금에 대해서도 가격통제를 시도하고 있어 공공요금 현실화는 결코 쉬운 과제가 아님을 시사한다.

Ⅲ. 5대 공공요금 가격결정기제 현황과 문제점

현재 공기업들에 공통적으로 적용되는 공공요금 결정기제, 즉 총괄원가를 보상하고 이에 투자보수율을 더하는 평균비용 개념의 전기, 가스, 수도, 철도, 도로 등 5개 분야 공공요금 가격결정기제(full cost pricing principle)를 살펴보고 문제점을 검토하기로 한다. 공공요금 산정기준이 2005년 개정 이후에 환경 변화를 반영하지 못함에 따라 최근 정부는 공공요금 산정의 신뢰성·정합성 제고를 위한 개정 필요성을 직시하고 공공요금 산정기준의 신뢰성·투명성을 제고하기 위해 규제·비규제사업 구분기준 마련, 적정원가·적정투자보수 산정 시 명확한 기준 제시, 검증체계 강화 등을 고민하고 있다. 규제·비규제사업에 대한 구분기준(예: 진입장벽 존재 여부, 대체가능성 등)을 「공공요금 산정기준」에 제시하고, 사업구분에 따른 회계분리를 명시하기로 했다. 적정원가·적정투자보수 산정에 있어 세부항목별 기준이 불명확하여 총괄원가 산정 시 공공기관별 상이한 기준을 적용하여 원가산정의 부정확성이 초래되고 「공공요금 산정기준」에서 공통사항에 대한 명확한 산정기준을 제시하고, 개별 공공요금 산정기준에서 개별 사업의 특성을 반영하여 구체적인 세부기준을 마련하기로 했다. 요금산정에 대한 검토자료가 제한적이어서 정확한 검증에 한계가 있으므로 정확하고 투명한 검증 등을 위해 정기적으로 요금산정 검토보고서(요금조정안 포함)를 작성하는 등 검증체계를 강화하기로 했다. 구체적으로 요금산정 기초회계자료의 신뢰성, 사업자별 회계처리, 사업자별 요금 검증절차, 정부의 검증인력 및 자원 부족이 문제점으로 지적된다.³⁾

3) 한국지역난방공사와 민간 난방업체 등이 잘못된 요금 계산으로 1년 6개월간 국민들로부터 352억원을 더 걷었다는 지적이 제기됐다. 국회 산업통상자원위원회 소속 민주당 박완주 의원에 따르면 2011년 3월부터 1년 6개월간 잘못된 계산을 통해 추가로 징수된 금액이 한국지역난방공사의 경우 246억원, 민간 난방업체의 경우 113억원으로 각각 집계됐다. 난방요금은 적정원가에 적정투자보수를 합산해 정하는데 난방공사는 이 가운데 적정투자보수를 부당하게 올리는 방식으로 요금을 높였다가 지난해 7월 감사원 감사에서 적발됐다(매일경제, 2013.11.2.).

1. 전기요금

가. 전기요금 결정체계

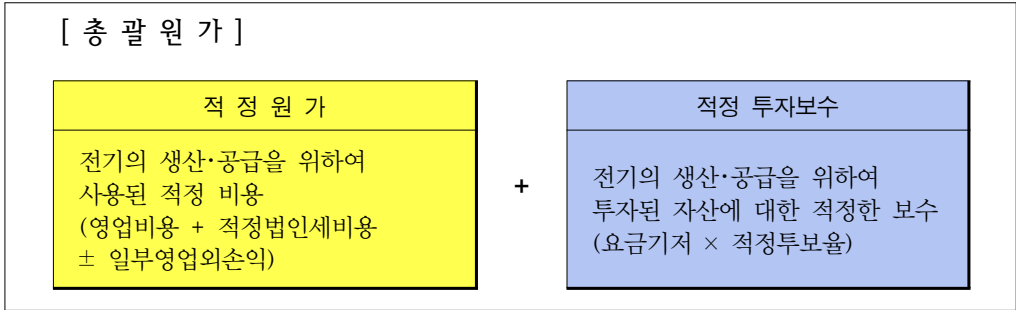
〈표 1〉 전기요금 산정기준

(단위: 억원, %)

항 목	결 산					예 산	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	비중
I. 총괄원가(1+2)	392,771	363,167	417,959	470,769	531,654	543,961	100.0
1. 적정원가(①+②+③-④)	360,978	330,730	380,744	432,628	499,329	509,851	93.7
① 영업비용	349,307	340,153	400,556	446,946	511,360	533,568	98.1
㉠ 구입전력비	291,488	285,140	345,424	391,536	456,586	474,951	87.3
㉡ 인건비	10,283	8,473	10,082	9,868	10,318	10,711	2.0
㉢ 판매비와 일반관리비	13,005	11,528	12,054	12,037	11,631	11,685	2.1
- 간접부서의 경비	8,445	7,086	7,727	7,692	7,132	7,578	1.4
- 연구관련 경비	240	137	141	133	163	314	0.1
- 판매수수료 등	4,320	4,305	4,186	4,212	4,336	3,793	0.7
㉣ 기타 경비	34,531	35,012	32,996	33,505	32,825	36,221	6.7
- 감가상각비	18,151	18,851	19,219	20,090	20,648	21,464	3.9
- 지급수수료	1,311	1,422	1,346	1,172	1,274	2,087	0.4
- 수선유지비 등	15,069	14,739	12,431	12,243	10,903	12,670	2.3
② 영업외비용	4,822	261	154	143	278	278	0.1
③ 법인세비용	10,150	10,356	11,881	12,177	10,321	10,890	2.0
④ 영업외수익 (차감항목)	3,301	20,040	31,847	26,638	22,630	34,885	6.4
2. 적정투자보수(①×②)	31,793	32,437	37,215	38,141	32,325	34,110	6.3
① 요금기저	567,740	576,137	609,085	642,098	673,444	710,629	
② 적정투자보수율	5.60%	5.63%	6.11%	5.94%	4.80%	4.80%	
II. 총수입(1×2)	305,138	332,256	376,842	411,000	469,732	509,394	
1. 판매량(GWh)	385,070	394,475	434,160	455,070	466,592	482,283	
2. 적용단가(원/kWh)	79.24	84.23	86.80	90.32	100.67	105.62	

자료: 한국전력 내부자료, 2013.

전기요금은 전기공급에 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하는 것을 원칙으로 한다. 여기서 “총괄원가는 성실하고 능률적인 경영을 하는 경우(?) 전력의 공급에 소요되는 적정원가에 적정투자보수를 가산한 금액(전기요금산정기준)을 말한다.” 그러나 이때 요금기저와 적정보수율 산정이 서비스에 따라 상이하게 적용되는 특징이 있다.



나. 원가보상률과 적자구조

유가·환율 등에 따라 변동폭이 큰 구입전력비는 전망 기준(유가 104\$/bbl, 유연탄 98천원/톤, 환율 1,079원/\$ (2013.05 전망))을 적용해 결정하는바, 지난 5년간 원가보상률은 2009년과 2010년을 제외하고는 90%를 밑도는 수준에 묶여 있다. 이러한 상황은 바로 한전의 적자구조로 연결된다. 이러한 적자구조는 결국 재무위험도로 나타나 2012년 한국조세연구원 보고서(박진 외, 2012)에서 한전은 매우 위험한 기업으로 분류되고 있다. 이때 작용되는 유가수준과 환율도 서비스에 따라 상이함은 한전과 가스공사의 사례를 비교해 보면 쉽게 알 수 있다.

〈표 2〉 원가보상률 추이

(단위: 원/kWh, %)

연도	판매단가	총괄원가	보상률
2008년	79.24	102.00	77.7
2009년	84.23	92.06	91.5
2010년	86.80	96.27	90.2
2011년	90.32	103.31	87.4
2012년	100.67	113.94	88.4

자료: 한국전력, 2013.

한편 <표 3>에 따르면 한전의 재무상태는 기관 경영평가에서 그러하듯이 자회사를 제외한 한전만을 대상으로 할 경우 5년 연속 적자에서 벗어나지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 일단 한전운영의 비효율성 가능성을 차치하면 총괄원가의 87.3%를 구성하는 구입 전력비를 적용단가가 감당하지 못하고 있기 때문이라 할 수 있다.

〈표 3〉 한국전력의 재무구조

(단위: 억원, %)

구 분	2008	2009	2010		2011	2012	
			K-GAAP	IFRS			
개 별	매 출 액	315,224	336,857	391,897	392,913	432,149	493,349
	영업이익	-36,592	-5,687	-17,875	-13,125	-29,938	-26,929
	당기순이익	-29,525	-777	-614	-14,782	-35,141	-32,266
	영업이익률	-11.6	-1.7	-4.6	-3.3	-6.9	-5.5
연 결	매 출 액	315,601	339,939	394,260	395,066	435,323	494,215
	영업이익	-27,981	17,148	15,802	22,599	-6,849	-8,179
	당기순이익	-29,553	-967	-722	-1,200	-33,705	-31,666
	영업이익률	-8.9	5.0	4.0	5.7	-1.6	-1.7

자료: 한국전력, 2013.

다. 문제점

원가보상률 이하로 전기요금을 통제하는 데 따른 자원배분 왜곡의 문제점은 다음과 같이 요약해 볼 수 있다.

첫째, 적절한 가격이 아니라 왜곡된 신호에 따른 비효율적 전기소비가 늘어나고 있다. 경제성장률보다 높은 전력소비증가율이 말해주듯 저렴한 전기요금은 오히려 피구조세(Pigovian tax)가 아니라 보조금 지급을 통해 과소비를 부추기는 현상으로 나타난다. 경상북도 구미시에 일본계 글로벌화학기업인 토레이연구소가 들어온바, 낮은 전기요금이 입지 선정에 큰 영향을 미친 것으로 알려지고 있다. 특히 산업용 전기요금의 저렴한 공급은 대기업 위주의 제조업에 보조금을 지급하는 결과를 낳아 경제력 집중의 또 하나의 원인으로 꼽힌다.

둘째, 이차에너지인 전력은 전환비용에도 불구하고 가스나 석유에 비해 저렴하게 공급됨으로써 대체소비를 일으키는데, 이는 비효율적이다. 전기난방 등의 소비가 증가할수록

석유, 가스 등의 수입이 증가하는 악순환이 나타나며 전력 대체에 따른 국가적 손실이 연간 0.9조원에 달하는 것으로 나타난다(한전, 2013). 2001년 전력산업 구조개편 이후 전력설비에 대한 투자와 전력생산은 발전업체 간의 경쟁에 의해 이루어지고 있으나 전력 산업에서 경쟁의 실질적인 효과를 결정하는 시장거래제도의 구조적인 문제점으로 인해 효과적인 경쟁이 이루어지지 않고 있다. 또한 독점으로 남아 있는 송전·배전·판매에 대한 요금규제제도과 한전 및 한전의 발전자회사의 지배구조는 구조개편 이전의 공기업 독점체제 시기의 틀을 벗어나지 못하고 있으며, 그 결과 한전과 자회사의 내부 비효율과 전력산업 내 자원배분의 비효율이 지속되고 있다(남일총, 2013).

셋째, 전기요금의 가격기능 상실은 과소비로 인한 환경오염으로 이어지고 나아가서 국가경쟁력의 저감으로 나타난다. <표 4>에 따르면 우리의 요금수준은 OECD는 물론 아시아 경쟁국과 비교해도 가장 저렴한 수준으로 나타난다. 반면에 GDP 대비 1인당 소비량은 세계의 경쟁국과 비교할 때 미국 다음으로 과소비국으로 나타난다.

<표 4> 주요국 전기요금 비교

구 분	한 국	일 본	미 국	프랑스	영 국	대만
자국통화/kWh	90.32	16.82¥	9.99¢	0.1002 €	9.32페니	2.6001
원화기준(원/kWh) (요금수준, %)	90.32 (100)	249.8 (277)	115.21 (128)	149.71 (166)	165.64 (183)	99.53 (110)

자료: 한국전력, 2013.

<표 5> 주요국 전력소비량 비교

구 분	한국	일본	미국	영국	프랑스	독일	OECD
GDP대비전력소비량 (kWh/US\$)	0.4749 (100)	0.2219 (47)	0.3111 (66)	0.1465 (31)	0.2096 (44)	0.1934 (41)	0.5659 (56)
1인당 전력소비량 (kWh)	10,236 (100)	7,945 (78)	13,156 (129)	5,523 (54)	7,240 (71)	7,189 (70)	8,183 (80)

자료: 한국전력, 2013.

2. 가스요금

가. 요금체계

〈표 6〉 가스요금 산정기준

(단위: 억원, %)

항 목	결산					예산	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	비중
I. 총괄원가(1+2)	248,751	239,434	289,819	343,859	427,511	448,517	100
1. 적정원가(①+②+③-④)	242,516	232,155	284,014	336,892	418,724	440,496	98.2
① 영업비용	241,898	230,966	282,938	336,021	417,215	438,996	97.9
㉠ 재료비	230,677	219,109	270,160	322,011	402,383	423,918	94.5
㉡ 인건비	1,712	1,704	1,911	2,004	2,214	2,053	0.5
㉢ 판매비와 일반관리비	1,728	1,772	1,841	1,937	2,270	1,970	0.4
- 간접부서의 경비	1,318	1,400	1,447	1,507	1,737	1,384	0.3
- 연구관련 경비	312	311	352	393	477	506	0.1
- 수요개발 경비	98	61	42	37	56	80	0.0
㉣ 기타 경비	7,781	8,381	9,026	10,069	10,348	11,055	2.5
- 감가상각비	4,722	5,321	5,575	5,935	6,052	5,598	1.2
- 지급수수료	1,137	1,358	1,392	1,511	1,545	1,752	0.4
- 수선유지비 등 기타	1,922	1,703	2,059	2,623	2,751	3,705	0.8
② 영업외비용	72	154	204	207	156	386	0.1
③ 법인세비용	2,204	2,149	2,024	2,211	2,625	2,561	0.6
④ 영업외수익	1,657	1,113	1,152	1,547	1,273	1,447	0.3
2. 적정투자보수(①×②)	6,235	7,279	5,805	6,967	8,787	8,021	1.8
① 요금기저	109,132	113,478	105,887	131,529	186,656	194,452	-
② 적정투자보수율	5.71%	6.41%	5.48%	5.30%	4.71%	4.12%	-
II. 총수입(1×2)	217,681	192,407	249,497	299,051	368,965	391,258	
1. 판매량(백만m³)	33,037	30,904	39,127	42,097	45,831	47,470	
2. 적용단가 평균(원/m³)	658.91	622.60	637.65	710.39	805.06	824.23	
* 원가보상률(총수입/총괄원가)	87.5%	80.4%	86.1%	87.0%	86.3%	87.2%	

자료: 가스공사 내부자료, 2013.

천연가스요금도 일반적인 공공요금과 같이 서비스 원가주의를 기초로 적정보수방식에 따라 적정원가와 적정투자보수를 산정해 정하도록 되어 있다. 천연가스요금은 공공요금으로 도매요금과 소매요금으로 구분되며, 정부 또는 지방자치단체의 승인으로 결정된다. 도매요금은 원료비(LNG도입가+도입부대비)와 가스공사 공급비용으로 구성되며, 공급비용은 산업부의 천연가스 도매요금 심의위원회 심의를 거쳐 산업부 장관이 기재부장관과 협의 후 승인을 받도록 하고 있다. 발전용 공급비용은 계절간 차등 적용, 도시가스용 공급비용은 용도별 차등 및 일부 용도(산업용, 일반용, 열병합 1·2)는 계절간 차등 적용을 한다. 한편 소매요금(최종소비자요금)은 도매요금에 도시가스사 공급비용을 가산하여 결정하며, 도시가스사 공급비용은 시도 물가대책 심의위원회 심의를 거쳐 시도지사가 승인하도록 하고 있다.

2013년 8월 기준 도시가스용 원료비 구성을 도식화하면 다음과 같다. 원료비 적용 기준 유가 및 환율은 각각 110.23\$/B, 1,083.12원/\$로 한전과 다소 차이가 남을 확인할 수 있다. 특히 마지막 항에는 미수금정산분이 포함되어 연료비연동제의 유보로 인한 구조적 적자문제를 원천적으로 해결하려는 노력이 경주되고 있음을 확인할 수 있다.

원료비	=	LNG도입가	+	도입부대비	+	안전관리부담금	+	미수금정산
18,2503 (100%)		15,2747 (83.7%)		1,7687 (9.7%)		0.0896 (0.5%)		1,1173 (6.1%)

나. 문제점

가스공사는 「원료비 연동제 시행지침」에 따라 요금으로 회수한 재료비와 실제 발생한 재료비의 차이(미수금 또는 미지급금)를 정산하여 다음연도 재료비에 반영한다. 당해연도 실제 발생한 재료비(결산 기준)에 전년말 정산분을 가감하여 재료비를 산정하고 있다. 2008년 유가 및 환율 상승으로 재료비는 급등하였으나, 서민생활 안정을 위한 정부의 공공요금 동결조치로 2008년 3월부터 2010년 8월까지 원료비 연동제를 유보함에 따라 미수금이 대폭 증가하여 과도한 미수금 축적이 발생하였다. 결국 2009년까지 4.6조원의 미수금이 누적되었다가 2010년 연동제 복귀 및 정산단가 반영 등으로 미수금 0.4조원 회수, 2011년과 2012년에는 도입원가 상승 및 연동제 재유보로 미수금 1.3조원이 추가로 발생했다. 2013년 2월 연동제 재시행으로 상반기 중 미수금 0.15조원을 회수했다.

〈표 7〉 가스공사 미수금 발생추이

(단위: 조원)

구분	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년 6월
미수금	3.5	1.1	-0.4	0.2	1.1	-0.1
누계	3.5	4.6	4.2	4.4	5.5	5.4

자료: 가스공사, 2013.

결국 LNG 도입가격은 상승하였으나 계속되는 요금인상 억제로 인하여 부채금액이 증가하여 가스공사의 재무구조가 크게 악화(부채비율(별도기준)이 2007년 228%에서 2012년에는 394%로 증가), 에너지원 간 가격 왜곡으로 인한 효율적인 에너지소비 저해, 에너지 과소비로 고가의 스팟 물량 추가 도입에 따른 국부유출 등의 문제점이 노정되고 있다.

3. 수도요금

가. 요금체계

2013년 기준 광역상수도의 원가보상률은 84.5% 수준이며 이는 주요 공공요금과 비교할 때도 상대적으로 낮은 수준임을 알 수 있다.

〈표 8〉 주요 공공요금 원가보상률 비교(2013년)

(단위: %)

구분	광역상수도	전기	가스	철도	통행
원가보상률	84.5	93.6	87.2	90.8	81.0

자료: 수자원공사, 2013.

〈표 9〉 수도요금 산정기준

(단위: 억원, %)

항 목	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년(예산)	
						규모	비중
I. 총괄원가(1+2)	10,697	11,000	11,277	11,780	11,775	12,941	100
1. 적정원가(①+②)	8,534	8,739	9,250	9,669	10,017	11,198	86.5
① 영업비용	7,938	8,175	8,752	9,134	9,580	10,757	83.1
㉠ 재료비	1,399	1,450	1,537	1,656	1,697	1,841	14.2
㉡ 인건비	1,147	1,082	1,227	1,223	1,228	1,435	11.1
㉢ 판매비와 일반관리비	528	474	450	507	468	601	4.7
㉣ 기타 경비	4,864	5,169	5,538	5,748	6,187	6,880	53.2
-감가상각비	3,275	3,501	3,773	3,862	4,163	4,387	33.9
-전력수도료	665	696	758	840	1,005	1,253	9.7
-수선유지비 등	924	972	1,007	1,046	1,019	1,240	9.6
② 법인세비용	596	564	498	535	437	441	3.4
2. 적정투자보수(①×②)	2,163	2,261	2,027	2,111	1,758	1,743	13.5
① 요금기저	43,251	42,654	43,824	46,399	42,326	41,914	
② 적정투자보수율	5.00%	5.30%	4.63%	4.55%	4.15%	4.16%	
II. 총수입(1×2)	8,793	8,953	9,525	10,001	10,286	10,932	
III. 원가보상률(II / I)	82.2%	81.4%	84.5%	84.9%	87.4%	84.5%	

자료: 수자원공사 내부자료, 2013.

광역상수도요금 역시 공공요금 산정기준(기획재정부)과 수도요금 산정지침(국토교통부)에 의거, 총괄원가방식으로 산정된다. 공공요금은 공공서비스를 제공하는 데 소요된 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정하도록 규정되어 있고 총괄원가는 적정원가와 적정투자보수의 합으로 구성된다. 결국 국토부의 물값심의위원회 심의 후 기재부장관과 협의하도록 하고 있다.

나. 문제점

우선 각국의 수도요금을 비교해 보자. 수자원공사의 자료에 의하면 주요 19개국 평균 수도요금은 1,779원/m³으로 우리의 세배에 가깝다. 당연히 이러한 가격통제는 과소비와 낭비로 나타난다.

〈표 10〉 주요국의 수도요금 비교

(단위: 원/m³)

구 분	한 국	미 국	일 본	영 국	프 랑 스	독 일	덴 마 크
수도요금	619.3	1,446	1,646	2,357	2,491	3,236	4,348
비교(배)	1.0	2.3	2.7	3.8	4.0	5.2	7.0

자료: Global Water Intelligence(2012.9), 2011 상수도통계(환경부, 2012)

〈표 11〉 주요국의 수돗물 사용량 비교

(단위: ℓ pcd)

구 분	한 국	덴 마 크	독 일	프 랑 스	영 국	미 국	중 국
1인당 물사용량	279	114	151	139	232	149	95

자료: Global Water Intelligence(2012.9), 2011 상수도통계(환경부, 2012)

둘째, 현재 수도요금은 자산재평가를 인정하지 않아 공정가치를 반영하지 못한다. 과거 수도·수자원 시설을 건설하는 데 소요된 역사적 원가를 기준으로 산정하고 있어 물가상승률을 감안하더라도 보상비 증가 등으로 미래투자(대체 건설) 비용은 급격히 상승할 수밖에 없다. 예를 들어 1981년 창원공업용수도 건설비가 80억원 장부가격이나 동일규모 신규 건설시 3,400억원 소요되는 것으로 추정된다. 결국 역사적 원가에 근거한 물값 수준으로는 미래 대규모 투자비 조달이 곤란한 문제가 남는다. 한편 에너지분야에서는 사회적 수용비용도 감안되어야 하는데, 신규 댐 재건설비용과 같은 미래비용 등은 현재 소비자의 입장에서 볼 때 수용성이 낮기 때문에 현 시점에서 공공요금 수준에 반영한다는 논리가 가능할지에 대해서는 의문이 제기된다.

4. 고속도로 통행요금

가. 요금체계

고속도로 통행요금 역시 총괄원가 규제방식을 택하고 있다. “전통적 투자보수율 규제방식으로 공기업이 효율적으로 운영될 때(?) 발생하는 원가(적정원가)에 공익사업에 투하된 자본에 대한 적정투자보수율을 가산한 것으로 소요수입액을 책정하는 방식이다.” 결국 총괄원가를 보전하는 수준에서 공공요금 인상폭을 결정하고 있다. 고속도로 통행료는 31개 노선 3,762km 전체에 대해 수익자부담원칙을 적용, 건설과 유지관리에 소요된 재원 총액을 도로를 이용하는 자로부터 원가 회수하는 수준에서 통행요금을 결정하고 있다. 아울러 도로공사에서는 국토의 균형발전 및 지역간 균형을 위해 전 노선을 하나의 도로망으로 간주하여 통합채산제를 적용하고 있다.

〈표 12〉 고속도로 통행료 요금산정기준

(단위: 억원, %)

항 목	결 산					예 산	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	비중
I. 총괄원가(1+2)	35,537	37,263	35,834	35,717	39,682	40,833	100.0
1. 적정원가(①+②+③-④)	20,807	21,310	21,909	20,758	23,552	25,009	61.2
① 영업비용	18,978	19,211	19,967	17,786	21,085	22,608	55.4
㉠ 유료도로관리권상각비	8,023	8,592	8,826	6,460	9,279	8,543	20.9
㉡ 인건비	3,334	2,671	3,037	3,082	3,161	3,963	9.7
㉢ 판매비와 일반관리비	823	846	839	836	878	989	2.4
- 판매비	28	30	28	25	23	38	0.1
- 일반관리비	795	816	811	811	855	951	2.3
㉣ 기타 경비	6,798	7,102	7,265	7,408	7,767	9,113	22.3
- 감가상각비	959	971	894	642	494	520	1.3
- 전력수도료	317	336	367	412	436	569	1.4
- 도로보수비 등	5,522	5,795	6,004	6,354	6,837	8,024	19.7
② 영업외비용	136	499	426	615	601	462	1.1
③ 법인세비용	2,399	2,216	2,380	2,947	2,787	2,564	6.3
④ 영업외수익	706	616	864	590	921	625	1.5
2. 적정투자보수(①×②)	14,730	15,953	13,925	14,959	16,130	15,824	38.8
① 요금기저	319,880	323,533	355,405	374,285	401,339	428,413	
② 적정투자보수율	4.60	4.93	3.92	4.00	4.02	3.69	
II. 총수입	27,134	28,251	29,366	29,989	32,298	33,059	
III. 원가보상률(II / I)	76.4	75.8	82.0	84.0	81.4	81.0	

자료: 도로공사 내부자료, 2013.

고속도로 통행료는 다른 공공요금과 달리 장기회수에 따른 이자비용부담이 매우 높아 적정투자보수비 비중(38.8%)이 매우 높음을 알 수 있다. 한편 원가보상률은 현재 통행료 수입을 총괄원가로 나눈 값으로 통행료 수준이 적정한지 또는 조정이 필요한 수준인지를 측정하는 척도로 고속도로 통행료는 2013년 예산기준으로 81%의 원가보상률을 나타내 인상요인이 상당히 큼을 알 수 있다.

나. 문제점

정부의 공공요금 안정화 정책에 따라 통행요금 인상 지연 또는 최소한 조정으로, 통행료는 2006년 4.9% 인상 이후 동결되었다가 2011년 2.9% 인상으로 최소화 조정에 그치고 있다. 최근 물가상승률 및 타 공공요금 대비 인상부담이 가중되며, 타 공공요금 대비 통행요금은 원가회수가 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 13〉 공공요금 인상률 비교 (2006~2012년)

(단위: %)

구 분	통행요금	물가상승	경제성장	가스요금	전기요금	철도운임
누적 인상률	7.9	24.7	27.6	87.7	37.2	17.2

자료: 도로공사 내부자료, 2013.

5. 철도요금

가. 요금체계

철도운임은 철도운송서비스를 제공하는 데 소요되는 총괄원가를 보상하는 수준에서 결정된다. 이때 총괄원가는 철도운송서비스를 제공하는 데 소요되는 적정원가에 철도사업에 공여하고 있는 자산에 대한 적정투자보수를 가산한 금액을 말한다. 철도운임은 km당 임률과 이용거리를 곱하여 산정하는 거리비례제를 기본으로 하되 KTX의 경우에는 KTX 전용선 및 기존선에 대한 시간가치를 고려한 복수임률제를 적용하고 있다.

〈표 14〉 철도요금 산정기준

(단위: 억원, %)

항 목	결 산					예 산	
	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'13년	비중
I. 총괄원가(1+2)	23,900	22,265	22,957	23,503	23,748	26,313	100.0
1. 적정원가(①-②)	19,520	19,194	19,539	20,231	20,839	23,316	88.6
① 영업비용	19,774	19,194	19,539	20,231	20,839	23,316	88.6
㉠ 인건비	7,875	7,109	6,942	7,006	6,993	7,425	28.2
㉡ 판매비와일반관리비		764	842	580	680	805	3.1
- 간접부서의 경비		566	627	573	662	758	2.9
- 연구관련 경비		23	19	5	9	18	0.1
- 판매촉진비 등		175	197	2	9	29	0.1
㉢ 기타 경비	11,902	11,322	11,756	12,645	13,166	15,086	57.3
- 감가상각비	2,233	2,266	2,399	2,247	2,148	2,330	8.9
- 동력비	2,478	2,087	2,211	2,411	2,482	2,551	9.7
- 선로사용료	3,592	3,563	3,900	4,626	5,057	5,823	22.1
- 수선유지비 등 기타	3,599	3,406	3,246	3,361	3,479	4,382	16.7
② 지원금	254						
2. 적정투자보수(①×②)	4,380	3,070	3,418	3,272	2,909	2,997	11.4
① 운임기저	77,437	68,936	71,592	69,203	69,224	71,445	
② 적정투자보수율	5.66	4.45	4.77	4.73	4.20	4.20	
II. 총수입(1×2)	16,416	16,047	17,494	19,941	21,447	24,170	
1. 수요량(1억인km)	187	178	190	216	221	249	
2. 적용단가(원/인km)	87.9	90.1	92.0	92.3	97.0	97.1	

주: 철도운송사업 중 여객운송서비스부문에 대한 원가정보(전철및화물운송부분 제외)
 자료: 철도공사 내부자료, 2013

나. 문제점

현재는 간선여객(고속철도+일반철도)에 대해서만 원가보상률을 산출하고 있어 전체 운송부문 원가보상률 수준과는 큰 차이를 보인다. 2012년 간선여객 원가보상률은 90.3%인데 비해 광역과 물류를 포함한 2012년 전체 운송부문 원가보상률은 78.8%에 그치고 있다. 투자보수율 산정 시 자기자본에 대해서는 정기예금 이자율을 적용하고 타인자본에 대해서는 실제 납부한 이자율을 적용하고 있어 통상적인 시장수익률과 비교하여 현저히

낮게 산정되고 있다. 또한 운전자금의 경우 당해 회계연도 비용의 12분의 1을 책정하고 있으나 한전 등 타 공기업의 경우 12분의 2로 책정하고 있어 투자보수비가 과소 계상되는 면이 있는 것으로 철도공사는 판단하고 있다.

반면 철도기술연구원에 따르면 2012년 기준 철도요금의 원가보상률 90.3%는 2008년 69%에서 매년 지속적으로 상승하고 있고 적정원가 기준으로는 2012년 103%로 수입이 원가를 처음으로 상회한 것으로 나타나고 있다. 이러한 결과는 수익성이 높은 고속철도서비스의 지속적인 확대에 따른 것으로 철도요금 수준이 낮아서 적자가 발생하는 것은 아니라고 보고 있다(한국조세연구원, 2013). 오히려 온실가스배출 등으로 사회적 비용이 높은 도로이용에 따르는 직접적 비용에 더해 사회적 비용을 추가로 부담시켜야 하는 문제도 함께 논의되어야 한다.

IV. 공공요금 결정원칙과 이론

1. 공공요금의 의의

여기서는 기본으로 돌아가 이론적 논의를 잠깐 살펴보자. 공기업의 서비스요금에 사용자 가격(user charge)이 적용되는 기본적인 이유는 자원배분의 효율성을 기하기 위함이다. 배제성과 경합성이 적용되는 전기소비 등에 정부가 조세로 공급하게 되면 자원의 낭비가 초래될 가능성이 많기 때문이다. 정치논리가 지배하는 조세부과를 통해 재원을 마련하는 경우 가격기구의 기능을 활용할 수 없게 되어 자원배분의 효율성을 기하기 어렵다. 조세수입에 의해 마련한 재정지원을 통해 낮은 사용료를 유지하고 공기업을 보조하는 것은 가치재적인 성격의 공기업 서비스에 대해 보조금 지급이 불가피한 타깃그룹에 대해 바우처 형식으로 보조금을 지급하는 경우와 비교할 때 분배 면에서 형평성을 저해할 가능성이 크다. 낮은 전기요금을 통해 대기업을 지원하는 경우를 생각하면 쉽게 이해할 수 있다.

공공요금은 정부, 사용자, 공기업 삼자, 경우에 따라서는 민간경쟁사업자를 포함한 사자간의 상호작용에 의해 결정된다. 이론적으로는 공기업이 생산하는 재화나 서비스의 수요함수와 비용함수를 추정함으로써 사회적 후생을 극대화할 수 있는 가격을 산정할 수 있다. 문제는 정보의 비대칭성으로 이들 비용정보를 정확하게 알기 어렵다는 점이며 수요함수 역시 추정하는 데 많은 어려움이 따른다는 것이다.

고속도로 통행요금의 경우를 예로 들면 정부의 재정지원을 제외한 건설 및 유지비용을 총괄원가로 규정하고 이러한 총괄원가를 30년에 걸쳐 회수하는 방식을 운용하고 있다. 이러한 평균가격산정방식은 생산자의 손실을 0으로 보전해주기 때문에 공기업의 균형수지를 유지해줄 수 있는 장점이 있지만, 사회후생을 극대화하지 못하는 문제를 가지고 있다(김지영·유정숙, 2011).⁴⁾

2. 공공요금의 결정원칙

공공요금의 결정원칙을 살펴보자. 첫째, 일단 기본적으로 생산에 필요한 비용을 감당할 수 있는 수준으로 요금이 결정되어야 한다. 평균비용 또는 한계비용 중 어느 수준을 적용하느냐에 따라 생산수준이 달라지게 되는데 이때 전제가 되는 가장 중요한 것은 원가계산의 신뢰성과 투명성의 확보라 하겠다. 둘째, 소비자들이 부여하는 가치를 나타내야 한다. 철도요금에 있어서 KTX와 일반열차를 차별화해 요금을 부과하는 경우 이러한 가치주의가 반영되게 된다. 셋째, 공공요금 결정에 사회적 원칙(public service obligation principle)이 적용되어야 한다는 것이다. 사회전체의 합의를 바탕으로 사회적 약자에 대한 요금감면, 지불능력에 따른 요금차등화 등이 정당화될 수 있다(김동건·원윤희, 2012). 이때 이러한 사회적 원칙 적용에 의한 요금 감면분에 대한 정부의 재정 보전문제가 발생한다. 어느 수준까지를 기업이 감내해야 하는 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)의 일환으로 볼 것인가에 대한 고민이 수반되어야 하는 사안이다.

3. 공공요금 책정원리

가. 한계비용에 의한 가격결정

이론적으로 소비자가 지불하는 전기요금, 수도요금, 고속도로 통행료 등이 한계비용과 일치하도록 설정할 수 있으면 효율적인 생산과 소비가 이루어질 수 있다. 물론 이러한 논의는 완전경쟁시장을 전제로 하고 있다는 점에서 현실적이지는 않다. 소비자의 한계편익곡선이 수요곡선이고 이는 생산자의 입장에서는 평균수입을 의미하게 되므로 결국 자원배분의 효율성, 나아가서 사회후생의 극대화를 기할 수 있다. 그러나 공기업의 대부분

4) 그러나 이러한 적자가 생길 수 없는 가격결정방식의 적용에도 불구하고 부채가 급증하는 부분에 대해서는 공공요금제도 운용, 나아가서 공공기관관리에 근본적인 재검토가 필요함을 시사한다.

이 독점기업이고 특히 평균비용 체감의 조건하에 놓여 있는 경우 한계비용으로 책정한 가격이 평균비용에 미달하게 되므로 손실이 불가피해진다. 결국 지속가능한 서비스가 어렵다는 말이 된다.

나. 평균비용에 의한 가격결정

현재 대부분의 공공요금에 채택하고 있는 평균비용에 의한 가격결정방식은 한계비용방식 적용의 한계를 극복하면서 정상이윤을 포함하고 있어 이 기업이 신규투자를 유지할 수 있게 되는 장점이 있다. 한계비용에 의한 가격결정방식보다 생산량은 적어지고 가격은 높아지게 된다. 하지만 독점기업으로 행동했을 때 생산량보다는 많아지고 독점가격보다는 낮아지는 효과를 보인다. 이러한 평균비용방식에서 가장 어려운 부분은 바로 요금기저의 산정과 적정투자보수율의 산정을 통해 산출되는 정상수익률의 결정이라 할 수 있다. 적정투자보수는 자본비용과 밀접한 관련이 있는바, 이론적으로 자본비용을 계산하는 방식에는 역사적 원가계산방식과 자본의 기회비용계산방식이 있다. 광역상수도요금에서 수자원공사가 문제점으로 지적하고 있는 부분이 바로 기회비용방식을 활용하고자 하나 계속 역사적 원가방식을 활용하는 부분에 대한 지적이다.

다. 차선이론

원래 최적(the first best)이론은 한계비용원칙의 적용이나 독점이라는 산업적 특성으로 인해 현실성이 부족한 점을 감안, 다른 부문에서 왜곡현상이 존재하고 있는 주어진 상태에서 해당 부문에서는 어떠한 가격책정원리를 설정해야 하는가를 규명하기 위해 만들어진 이론이 바로 차선이론이다. 하나의 재화나 서비스가 아니라 복수의 재화나 서비스를 생산하는 경우 해당 재화와 대체재적인 성격 등으로 인한 조정이 불가피할 수도 있다. 최근 유럽의 공기업 공공요금 결정에서 자주 등장하는 가격상한방식(RPI-X 방식)의 적용도 이러한 불완전한 기제를 대체하려는 시도로 이해할 수 있다.⁵⁾ 총괄원가를 보상하는 공기업의 요금결정방식이 원가절감과 효율화를 유도하는 한계가 있는 점에 착안하여 효율개선 목표를 목표부여방식으로 적용하는 방법이다.

가격상한방식, 혁신성과가격방식이라고도 하는 차선이론은 요금인상의 상한을 물가상

5) 소비자물가상승률을 기저에 곱하되 바로 소비자물가상승률(RPI)을 사용하지 않고 효율성 목표(X)를 차감한 조정치를 적용하는 방식이다.

승률에서 효율목표 개선율을 차감한 뒤 이를 전년도 요금수준에 곱한 금액을 부과하도록 하는 방식이다. 이렇게 할 경우 공기업이 수익성 제고를 위해 자율적으로 비용 절감노력을 기울일 인센티브를 제공하는 방식인 것이다.

V. 주요 쟁점

1. 공공요금은 총괄원가보상주의, 즉 평균비용접근방식을 유지하는 것이 불가피한가?

현재 대부분의 공공요금 산정기초로 활용하는 평균비용방식의 총괄원가보상주의를 견지하는 한에는 기업으로 하여금 효율성을 제고하도록 유인하는 것이 시스템적으로 한계가 있다. 물론 경영평가를 통해 사후적으로 성과를 관리하고 또한 사전적으로도 각종 조직, 인사, 예산, 사업상의 규제를 가하고 있다는 점에서 어느 정도 효율성을 유인하고 있는 것이 사실이지만 이를 시스템적이라고 하기는 어렵다. 따라서 모든 비용의 투입을 규제하고 총괄적으로 모든 원가를 보상하는 현 시스템은 개선되어야 한다. 공운법의 취지도 기본적으로 자율경영과 책임경영으로 명시되어 있다는 점에서 요금체계의 발상의 전환이 요구된다고 하겠다. 최근 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터에서 요금 관련 과제를 수행하기 시작했다는 점은 고무적이며 주요 산업별, 공기업별, 주요 사업별로 요금의 효율성과 재분배효과를 면밀히 분석할 필요가 있다. 그 전이라 하더라도 적정투자보수율을 통제하거나 자본자산비용(capital asset pricing)의 기저를 통제하기보다는 3~5년을 주기로 가격상한제를 활용하는 차선이론의 적용을 고려할 필요가 있다. 구체적으로 총괄원가가 아닌 인센티브 규제로 전환할 필요가 있다. 즉 기업이 스스로 총비용을 줄일 경우 일정부분을 인센티브로 가져갈 수 있도록 하는 방식의 적용이 필요하다(이상철, 2013).

2. 기관단위로 통합채산제를 유지하는 것이 타당한가?

하나의 공기업에서 공급하는 재화나 서비스의 종류가 복수인 경우 통합채산제를 활용해 교차보조를 하도록 하는 것은 원가의 투명성 측면에서 바람직하지 않은 측면이 있다. 하지만 현실적인 한계도 있다. 사업과 서비스별로 구분회계가 명확하지 않은 상태에서

구간별로 요금을 산정하는 경우 고속도로 통행료를 예로 들어보면 이미 감가상각이 완료된 경인구간이나 경부구간에 대해서는 더 이상 요금을 징수할 논거를 잃게 된다. 따라서 기관별 통합채산제를 유지하되 가능한 한 구분회계를 투명하게 하고 간접경비의 안분과 같은 부분에 대해서 명료한 처리가 이루어질 수 있도록 공기업별 회계지침을 구체적으로 마련하는 것이 필요하다.

3. 원료비연동제를 유지해야 하는가?

이 부분 역시 이론과 현실의 괴리가 큰 사안이다. 원료비연동제를 유지하는 경우 기업의 효율성 인센티브를 저해하는 문제가 있다. 따라서 차선요금제, 즉 효율목표 부여방식과 같은 유인기제와 함께 연동제를 운용하는 노력이 필요하다. 관건은 인건비를 통제하고 조직구조를 통제하며 예산의 사전승인 등 사전적인 성과관리시스템을 유지하는 경우 원료비연동제를 운용하는 것은 불가피해 보인다. 하지만 수익성을 목표로 하는 상장 공기업의 경우 서구의 예를 따라서 가격결정을 시장기제에 맡기는 노력이 필요하다. 천연가스 도매가격을 결정하는 데 있어서 모든 원가를 총괄적으로 인정하고 이를 요금에 반영하게 되면 기업의 효율성 유인, 비용절감 유인은 기껏해야 간접적일 수밖에 없다. 최소한 시장형공기업이라고 할 수 있는 에너지공기업에 대해서는 규제 요금을 적용하더라도 원료비연동제는 차츰 폐지하는 것을 고려할 필요가 있다. 단기적으로 원료비연동제를 도입하는 경우 동 제도를 유보하는 조건은 보다 구체적이고 명시적으로 규정할 필요가 있다.

4. 원가를 검증하는 독립된 기관이 필요한가?

현재 공기업의 요금통제로 인한 자원배분의 비효율에 대한 인식이 확산되고 있어 저렴한 요금 운영에 대한 비판이 이어지고 있다. 하지만 문제는 요금산정기초에 대한 신뢰성의 확보다. 요금의 통제에 따른 문제점과 함께 고민해야 하는 부분이 공기업 운영의 효율성 담보인바, 국민들의 이 부분에 대한 신뢰수준은 그리 높지 않은 것으로 평가된다. 기획재정부(2013.5) 조사에 의하면 향후 공공기관 정책방향은 투명성 제고가 52.2%, 그리고 방만경영을 방지해야 한다는 의견이 33.8%에 달하고 한국조세연구원(2013) 조사에서도 공기업에 대한 통제수위는 경영자율성을 확대하기보다 오히려 경영통제를 강화해야 한다(58.8%)는 의견이 다수로 나타나고 있다.

정부에서는 이러한 인식하에 5대 공공요금에 대한 본격적인 기초조사작업에 착수한 것으로 알려지고 있다. 현재 공공요금 결정에 관여하는 주무부처와 물가당국 간 협의과정에서 공공요금 결정의 합리성이 왜곡되는 측면이 있다(이상철, 2013). 정치적 의사결정이 이루어질 수밖에 없는 공공요금 결정구조를 별도의 전문적이고 객관적인 기관에서 독립적으로 결정하도록 하는 미국의 전기요금 결정절차를 벤치마킹할 필요가 있다. 참고로 미국은 독립규제위원회(federal regulatory commission)에서 민영화되어 있는 공익서비스(public utilities)의 요금수준을 결정하고 있다.

5. 투자의 적정보수율을 현실화하는 방안은 필요한가?

우리는 앞에서 공공요금이 원가적산방식, 즉 공정보수방식에 의해 결정된다고 했다. 이 때 가장 중요한 것이 총괄원가를 구성하는 적정원가에 더해지는 자본비용, 즉 적정투자보수 부분이다. 앞에서 살펴본 바와 같이 5대공공요금의 투자보수율을 비교해보면 2013년을 기준으로 할 때 전기 4.80%, 가스 4.12%, 수도 4.16%, 도로 3.69%, 철도 4.20%로 최저 3.69% 최고 4.80%로 다양하게 나타남을 알 수 있다. 요금기저에 위의 적정투자보수율을 곱한 금액이 자본자산비용(capital asset price)이 된다. 이렇게 산출된 적정투자보수가 총원가에서 차지하는 비율도 각각 6.3%, 1.8%, 13.5%, 38.8%, 11.4%로 다양하게 나타나고 있다. 이는 해당 산업의 특성을 반영한 것으로 판단되지만 이에 대한 검증이 독립규제위원회에서 정확하게 평가될 필요가 있다.

이와 함께 수자원공사에서 이야기하고 있는 자산재평가를 통해 기저(base)의 공정가치를 반영할 수 있도록 할 필요성에 대해서도 진지한 검토가 이루어져야 한다. 결국 공공서비스(public utilities)를 지속가능하게 공급할 수 있으려면 감가상각과 함께 대체건설비 즉 미래의 시설투자비를 마련할 수 있도록 해야 하는 필요성이 인정되기 때문이다. 시장리스크를 반영하고 재투자재원의 안정적 마련을 위해 적정투자보수율의 마련이 필요하며 에너지 공기업과 SOC공기업 간에 달리 적용되는 투자보수율 기준에 대한 전면적인 재검토가 요구된다. 본격적인 추후 연구가 필요한 부분이다.

다음으로 한전과 가스공사의 경우 민간이 50%, 정부가 50% 지분을 갖고 있으며, 주식시장에 상장되어 있다. 이런 경우, 요금산정에 있어서 적정투자보수율이 더욱 중요해진다. 민간주주의 사유재산을 정부가 정책비용으로 사용했다는 비판에서 자유롭기 어렵기 때문이다.

6. 저렴한 공공요금이라는 가치를 유지해야 하는가?

다음의 인용문은 한 일간지(중앙일보 2013.10.18.)에서 발췌한 것이다.

...전기는 음식과 같다. 값싼 음식이 가까이 있으면 자주 많이 먹게 된다. 현대 비만의 주범이 냉장고와 패스트푸드라는 주장은 일리가 있다. 전기도 마찬가지다. 우리의 전기요금은 유럽연합(EU) 평균의 절반이다. 공교롭게도 전력 소비량은 두 배다. 최근 누진제가 도입되면서 가구의 소비 방식은 나아지고 있지만 산업계는 여전히 고도(高度) 비만형이다. 값이 싸니 다이어트의 절박함을 못 느낀다. 공급 방식도 지나치게 획일적이다. 단체배식을 하듯, 정해진 가격에 일괄적으로 나눠준다. 다양한 에너지원과 가격대가 등장할 무대가 없다.

“전력 가격·공급의 틀을 이대로 두면 에너지 스마트 사회로 갈 수 없다.” 지금의 구조라면 굳이 비싼 고효율 설비를 할 이유가 없다. 문을 열어놓고 에어컨을 틀어도 매상에 치명적이지 않다. 계절·시간대에 따라 전력요금을 달리 하려면 정보망을 깔아야 하는데, 애써 그런 곳에 돈을 들일 필요성도 못 느낀다. 세상이 깜깜해질지 모른다고 경보를 날려도 삐꾸기 소리쯤으로 흘려보내는 판이다...

분명히 공익서비스(utilities)는 가치재적인 성격을 지닌다.⁶⁾ 따라서 소득계층, 지역적으로 어려운 그룹에게 각종 공공서비스 지원(Public Service Obligation)이니 보편적 서비스 지원(Universal Service Obligation)이니 하는 공적 지원제도가 마련되어야 하는 측면이 있다. 그러나 이러한 필요성이 보편적으로 저렴한 공공요금을 유지해야 하는 충분조건이 될 수는 없는 노릇이다. 이러한 지원은 타깃그룹을 명확하게 정하고 이들에 대해 명시적으로 재정에서 보조금을 통해 지원하는 것이 맞다. 공기업의 공공요금은 스마트해질 필요가 있다.⁷⁾

철도의 경우, 인프라와 운영을 나눈 상하분리체제로 시설공단이 인프라를, 공사가 운영을 맡고 있다. 따라서 철도공사가 지불하는 선로사용료가 공단에는 수입이 되고 공사 입장에서는 비용이 되어 승객이 부담하는 요금에 반영되게 된다. 유럽에서는 선로사용료 산정정책을 통해 철도요금 산정에 영향을 미치고 이를 통해 교통수단 간 합리적인 수단 배분을 유도하기도 한다. 한편 철도공사의 요금수준과 관련해서는 1인당 매출액 기준으로 볼 때 타공사에 비해 내부적 생산성이 상당히 낮은 수준이다. 요금부문 개선을 위해서

6) 가치재(Merit Goods)란 개인들의 자발적인 선택에 의해서는 일정 이상의 바람직한 수준까지 소비되지 않는 재화, 서비스를 의미한다.

7) 전체 전력소비 중 보편적 서비스가 적용되어야 할 주택용은 약 15%이고, 주택용 중에서 취약계층을 위한 전력은 10% 미만이다. 따라서 전체 전력의 1.5%만이 취약계층을 위한 전력공급으로 이는 별도의 재정지원으로 충분히 해결될 수 있다.

는 공기업 운영조직 행태에 대한 구조개편도 함께 고려할 필요가 있다.

물가 당국의 우려도 분석이 필요하다. 전력소비의 경우 50% 이상이 산업용이고, 이 중 70% 이상이 전력다소비산업의 소비로 대부분이 교역재를 생산하기 위한 수요라고 한다. 따라서 실질적으로 전기요금 수준에 따라 재화의 가격이 결정된다고 보기 어려운 것이 사실이다. 에너지산업의 경우 원료비의 대부분을 차지하는 석유제품 국내시장가격은 싱가포르 시장가격에 의해 결정되는 관행에서 보듯이 국제적인 평균비용이 재화의 가격을 결정하는 구조로 되어 있다. 전기요금 인상조정 억제는 물가파급 측면에서의 효과보다는 오히려 사업자의 초과이윤을 확대시키는 방향으로 나타날 수 있다.

7. 장기적 관점에서 산업구조 개편은 필요한가?

공공요금 개선을 위해서는 분야별 산업구조까지 논의를 진행해야 한다. 네트워크산업에서 자연독점성이 인정되는 부문은 망(network)사업 부분으로, 철도의 경우는 운행, 전력의 경우는 발전, 판매 분야 등 다른 부분에서는 경쟁이 가능하다. 따라서 망부분만큼은 독점을 허용하고 정부가 개입해 소비자와 사업자 간의 이해균형을 위한 중재자 역할을 하는 공공요금으로 책정하는 것이 필요하다. 경쟁이 가능한 이들 이외의 영역은 시장자유화를 통해 시장에서 가격이 결정될 수 있도록 하는 것이 효율성 증대, 가격 인하를 통한 소비자 편익 증대의 여지가 있다. 이러한 경쟁체제 도입을 위한 노력이 계속되는 것이 세계적인 추세와도 맥을 같이한다. 우리나라는 가스공사, 지역난방공사, 한국공항공사, 인천국제공항공사 등 시장형공기업을 민영화하려는 계획과 시도를 여러 번 하였으나 번번이 노조 등의 반발로 좌절되고 말았다. 지난 1997년 제정되었으나 사문화되고 있는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」의 취지 즉, 공기업에 전문경영인에 의한 책임경영체제를 도입하여 경영 효율성을 향상시키고 조속한 민영화를 추진하는 한편, 경제력 집중을 방지함으로써 건전한 기업문화를 창달하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 노력은 여전히 유효하다(박정수·박석희, 2011).

적정 공공요금 수준이 되기 위해서는 최소비용 생산이라는 조건이 충족되어야 하는데 적정으로 표현되는 이 부분에 대해서는 의문의 여지가 많이 있는 것이 사실이다. 회계적 비용을 어디까지 인정할 것인가, 이윤이 과연 적정한가와 같은 효율적 경영 전제도 분석의 대상이 되어야 한다.

VI. 결론

공기업의 서비스에 대한 비용부담은 사용자(target group)에게 지도록 하는 것이 합리적이다. 이러한 사용자 부담원칙은 효율성과 형평성이라는 두 가지 기준에서 볼 때 일반 조세부담(tax financing)보다 모두 타당한 명제가 된다. 본 논문에서는 전기, 가스, 수도, 고속도로, 철도의 요금과 관련된 쟁점을 명시적으로 다뤄보고자 했다. 비용의 식별, 배분상의 효율성 문제, 그리고 사용자 유형과 계층 간의 형평성 문제에 이르기까지 산업별 특성을 감안하여 향후 심도있는 연구가 이뤄져야 할 영역이다. 수도요금 하나의 예만 들더라도 비용에 대한 식별, 비용의 배분, 자산과 자본에 대한 보수와 이윤, 요금제도의 설계(소비자 계층, 지역 등등) 및 사용량 측정방식 등 다양한 논의와 분석작업이 수반되어야 하는 과업이다. 따라서 보다 광범위한 공공요금에 대한 분석이 이루어질 때 합리적인 요금제도 운영 및 효율적이고 공평한 자원배분이 가능하다는 점을 강조하고자 한다.

우리가 재정책고과서 공공요금이란 부분에서 배운 한계비용이론과 램지가격 설정(탄력성에 역비례해서 부과하여 효율성 제고) 등등이 현실에 바로 적용하기가 곤란한 것이 사실이다. 그러나 그럼에도 불구하고 네트워크산업과 에너지산업, 그리고 SOC산업 등 산업의 특성에 따라 차별화된 맞춤형 요금설정시스템을 통해 자원배분의 효율성 제고와 형평성 증대가 가능하다는 점이 원칙적으로 부정되어서는 안된다. 본격적인 공공요금 가격결정에 대한 연구가 활성화되어야 할 근본적인 이유를 여기서 찾을 수 있다.

참고로 대표적인 5대 공공요금으로 재원을 충당하는 공기업들은 대부분 상당히 큰 규모의 자체연구인력(R&D인력)을 보유하고 있다. 이들 기관은 R&D센터를 중심으로 미래 성장사업 또는 신성장사업을 주도하고 있다. 이들 자체 연구원에서는 주요사업과 관련된 기술적 연구에 치중하고 있으나 이제는 서비스가격 결정과 같은 재무분야 연구에도 적절한 비중을 할애해야 한다. 물론 이를 위해서 공공기관 관리기제인 공운법의 체제가 자율과 책임을 강조하는 형태로 전환되는 것이 급선무임도 분명하다. 정부의 재정지원이 필요한 경우 엄격한 구분회계를 통해 명백하게 조세부담을 통해 보전하고, 요금구조에 대해서는 공기업의 재무건전성과 사회후생을 함께 고려하는 요금산정체계로의 근본적인 개편이 필요하다. 낮은 요금으로 공기업의 건전한 재무구조를 지속적으로 확보하고자 하는 것은 허상에 불과하다는 점을 강조한다.

참고문헌

- 김동건·원윤희(2012), 『현대재정학』, 박영사.
- 김지영·유정숙(2011), 『공공재 생산의 재원구조와 가격결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로』, 한국조세연구원.
- 남일충(2013), 『전력산업 위기의 원인과 향후 정책방향』, 한국개발연구원.
- 박정수·이혜운(2013), 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, 한국개발연구원.
- 박정수·박석희(2011), 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원.
- 박진 외(2012), 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 한국조세연구원.
- 유정숙·임소영(2012), 『공공요금체계의 소득재분배효과: 전력산업의 경우』, 한국조세연구원.
- 이상철(2013), 「공기업부채와 공공요금 결정의 합리성」, 『정책&지식』, 제672회 발표자료
- 한국전력공사(2013), 「전기요금 원가정보」.
- 한국가스공사(2013), 「천연가스 도매요금 원가정보」.
- 한국수자원공사(2013), 「광역상수도 요금 원가정보」.
- 한국도로공사(2013), 「고속도로 통행요금 원가정보」.
- 한국철도공사(2013), 「요금산정보고서」.
- 한국조세연구원(2013), 「공공요금 결정방식의 문제점 및 개선방향」, 『이슈 & 토크』, 2013.6.24.
- OECD(2002), *Tariff rules: cost identification, cost allocation, and rate structuring*.
- Brown, Stephen J. & D. S. Sibley(1986), *The theory of public utility pricing*, Cambridge Univ.

제 2 부

공공기관 사업성과

6. 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가 / 백흥기·안중기
7. 공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구 / 박윤환
8. 공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로 / 서정욱
9. 공공기관의 해외진출 / 김주찬·이민창
10. 공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색 / 윤지웅

6. 공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가

백흥기·안중기
(현대경제연구원)

공기업의 재무건전성과 수익성 분석을 통한 부실화 가능성 평가

백흥기·안중기 / 현대경제연구원

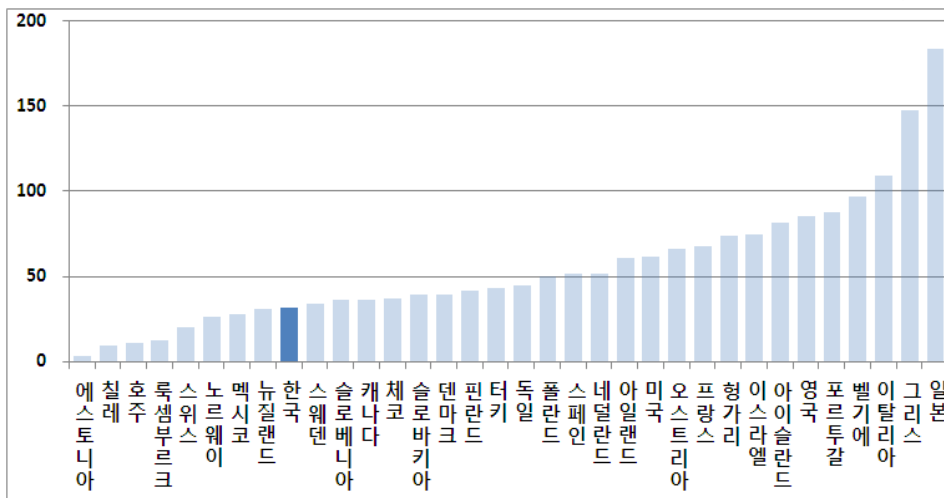
I. 서론

1. 논의배경

공기업 등 비정부 공공부문의 부채가 급증하면서 국가 재정 부실에 대한 우려가 증가하고 있다. 그러나 한국은 중앙정부 채무만으로 판단하면, OECD의 다른 국가들에 비해서 재정건전성이 상대적으로 양호하다. GDP 대비 중앙정부 채무 비중은 31.9%(2010년 기준)로 일본(2009년 기준 183.5%)의 17% 수준에 불과하며 34개국 중에서 26위에 해당한다. 지자체의 채무 수준도 중앙정부 채무의 4.5%에 불과한 수준이다.

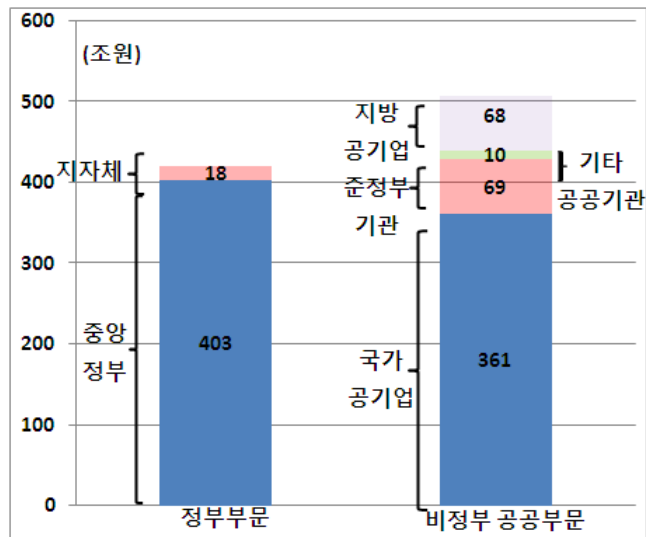
[그림 1] OECD 국가별 중앙정부 채무 비중

(단위: %)



그러나 사실상의 정부 부담이라고 할 수 있는 비정부 공공부문의 부채를 포함하여 국가채무를 산출하면 재정 상황이 낙관적이지 않다. 기획재정부의 국가결산보고서에 의하면 2011년 기준으로 중앙정부와 지자체를 포함한 정부부문의 국가채무는 421조원 규모이다. 한편 중앙정부 소속 공공기관과 지자체 소속의 지방공기업을 포함한 비정부 공공부문의 2011년 말 총부채 규모는 508조원으로 정부부문의 채무 수준을 상회하고 있다. 특히 비정부 공공부문 부채 중에서 공기업(국가공기업+지방공기업)의 부채는 약 430조원에 이르고 있다. 이에 국가공기업과 지방공기업의 재무현황 및 부실화 가능성을 분석하고 정책과제를 제시해보고자 한다.

[그림 2] 정부 채무와 비정부 공공부문의 부채 규모
(단위: 조원)



주: 2011년 기준
자료: 기획재정부, 공공기관경영정보공개시스템, 지방공기업경영정보공개시스템

2. 분석 대상 공기업

가. 국가공기업

2012년 기준으로 중앙정부가 지정한 공공기관은 총 288개로 국가공기업 28개, 준정부기관 83개, 기타공공기관 177개로 구성되어 있다. 국가공기업은 임직원 50인 이상, 자체 수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관이며 시장형¹⁾(14개)과 준시장형²⁾(14개)으로 구분된다. 정부가 지정한 총 28개 국가공기업 중에서 중장기(2003년~2011년) 재무제표 분석이 가능한 18개의 공기업을 대상으로 부채 현황 및 부실 가능성을 분석한다.³⁾ 중속기업이 있는 경우에는 연결재무제표를 기준으로 하였기 때문에 한국수력원자력 등 한국전력의 6개 자회사는 분석 대상에서 제외한다. 또한 부산항만공사, 인천항만공사, 대한주택보증, 철도공사는 자료의 제약으로 제외한다. 분석 대상 18개 국가공기업의 부채는 313조원으로 전체 28개 국가공기업 부채(361조원)의 87%, 288개 비정부 공공부문 부채(508조원)의 62% 비중이다.

〈표 1〉 분석 대상 국가공기업 현황

	공기업 개수		부채	
	개수	비중	규모	비중
분석 대상	18개	64%	313조원	87%
분석 제외	10개	36%	48조원	13%
공기업 총계	28개	100%	361조원	100%

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 공공기관경영정보공개시스템(2011년 기준).

- 1) 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상, 총수입액 중에서 자체수입액이 85% 이상인 공기업으로 한국석유공사, 한국전력공사 등 14개 공기업이 포함된다(공공기관의 운영에 관한 법률 참조).
- 2) 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 공기업을 의미하며 한국관광공사, 한국도로공사 등 14개 기업을 의미한다(공공기관의 운영에 관한 법률 참조).
- 3) 국가공기업에 대해서도 2011년부터 IFRS 기준을 적용하기 때문에 회계기준 변경에 따른 비교가능성 저해의 문제가 발생한다. 실제로 2010년을 기준으로 K-GAAP을 적용하였을 때의 부채규모와 IFRS를 적용하였을 때의 부채규모는 각각 259조원과 276조원으로 17조원의 차이가 발생한다. 자세한 내용은 〈부록1〉을 참조하기 바란다.

나. 지방공기업

지방공기업의 부채 규모는 국가공기업에 비해서는 매우 적은 규모이다. 그러나 지방공기업은 국가공기업에 비해 국민과 정부의 관심 밖에 있기 때문에 방만 경영이나 관리·감독 소홀의 위험에 노출될 가능성이 높다. 특히 지자체의 재정자립도가 하락하고 있는 상황에서 지방공기업의 부실화는 해당 지자체, 나아가 중앙정부 재정건전성 악화를 초래할 우려가 있다. 분석 대상 지방공기업은 협의의 제3섹터를 제외하고 지자체가 실질적으로 운영(출자비율 50% 이상)하는 직영기업·공단·지방공사(379개)를 의미한다. 협의의 3섹터는 주식회사 형태이며 지방공기업의 결산 대상에 포함되지 않고 상법이 적용되기 때문에 분석 대상에서 제외한다.

〈표 2〉 분석 대상 지방공기업

	형태		지자체 출자비율	공기업개수	사업별 세부분류	비고
직접 경영	직영기업		100%	246개	상수도(115개) 하수도(82개) 공영개발(33개) 지역개발기금(16개)	분석 대상 (379개)
간접 경영	지방공단		100%	79개	시설관리공단(77개) 경륜공단(2개)	
	지방 공사	전액출자형	100%	54개	지하철(7개) 도시개발(16개) 기타(31개)	
		제3섹터형	50%이상			
	출자·출연법인		50%미만	33개	-	협의의 제3섹터

자료: 안전행정부(2011년 기준).

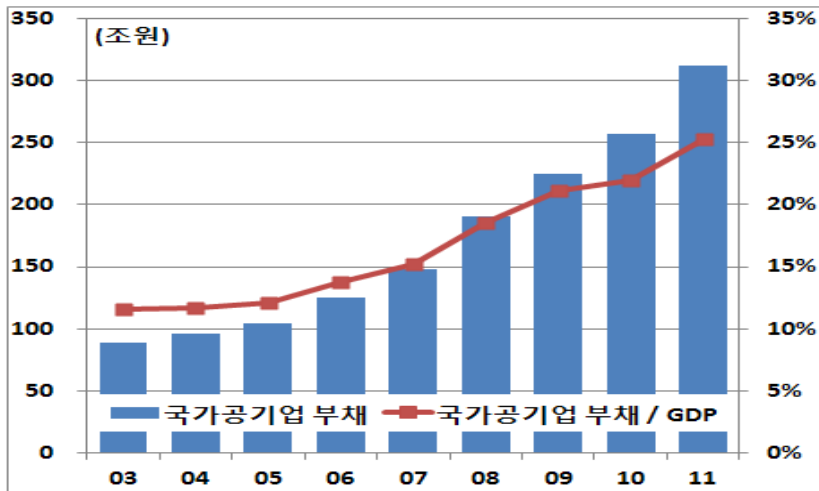
II. 국가공기업

1. 재무 건전성 분석

18개 국가공기업의 부채 규모는 2003년 89조원에서 2011년 313조원으로 약 3.5배 이상 증가하였다. 명목GDP에 대한 국가공기업의 부채 비중 또한 2003년 12%에서 2011년 25%로 2배 이상 상승하였다. 특히 2007년 이후 더욱 가파르게 증가하고 있다. 2003년

89조원에서 2007년 148조원으로 약 60조원 증가하는 데 그쳤으나 2011년에는 2007년에 비해 약 165조원이 증가하였다.

[그림 3] 국가공기업 부채 규모 및 GDP 대비 비중

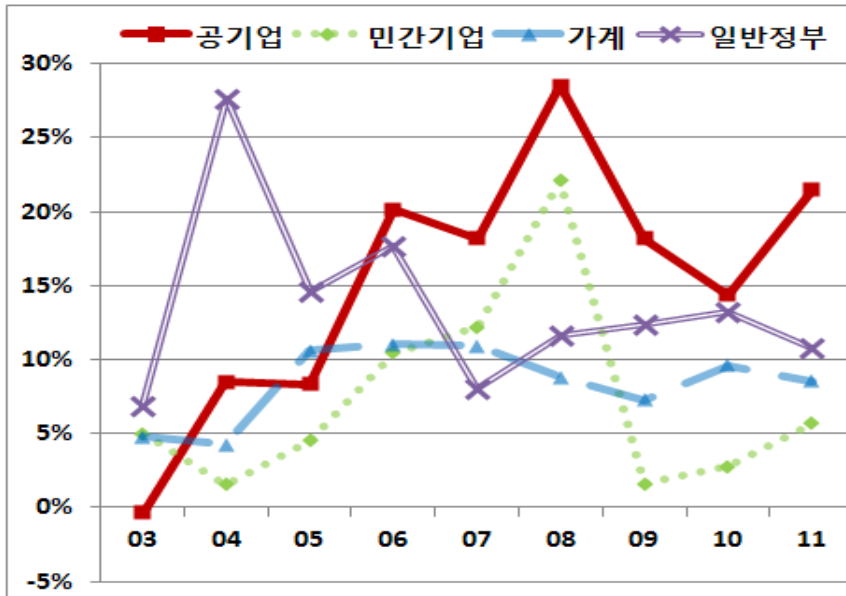


주: 18개 국가공기업 부채액 합산
 자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서

국가공기업의 부채 증가율은 가계나 민간기업 등 경제의 다른 부문에 비해서도 상대적으로 빠른 편이다. 분석 기간(2003년~2011년) 국가공기업 부채의 연평균 증가율은 17%로 일반정부 채무의 14%, 가계부채의 9%, 기업부채의 7%를 초과한다. 특히 2007년 이후 가계, 기업, 정부 등 다른 경제주체들을 추월하여 빠르게 증가하기 시작하였다. 이로 인해 2003년 당시 국가공기업 부채(89조원)는 가계부채(559조원)의 16% 수준이었으나 2011년에는 가계부채(1,103조원)의 28%에 해당하는 313조원까지 증가하였다. 또한 민간기업 부채와 비교해도 2003년 민간기업 부채(927조원)의 10%에 불과하였으나 2011년에는 민간기업 부채(1,642조원)의 17% 수준까지 증가하였다.⁴⁾

4) 가계부채, 민간기업 부채, 일반정부 부채는 한국은행 자금순환표를 참조하였다. 한국은행 자금순환표를 통해서도 공기업 부채를 구할 수 있다. 그러나 논의의 일관성을 위해 18개 국가공기업에 대해 산출한 부채 합계액을 사용하였음에 유의하기 바란다.

[그림 4] 경제주체별 부채 증가율(전년 대비)

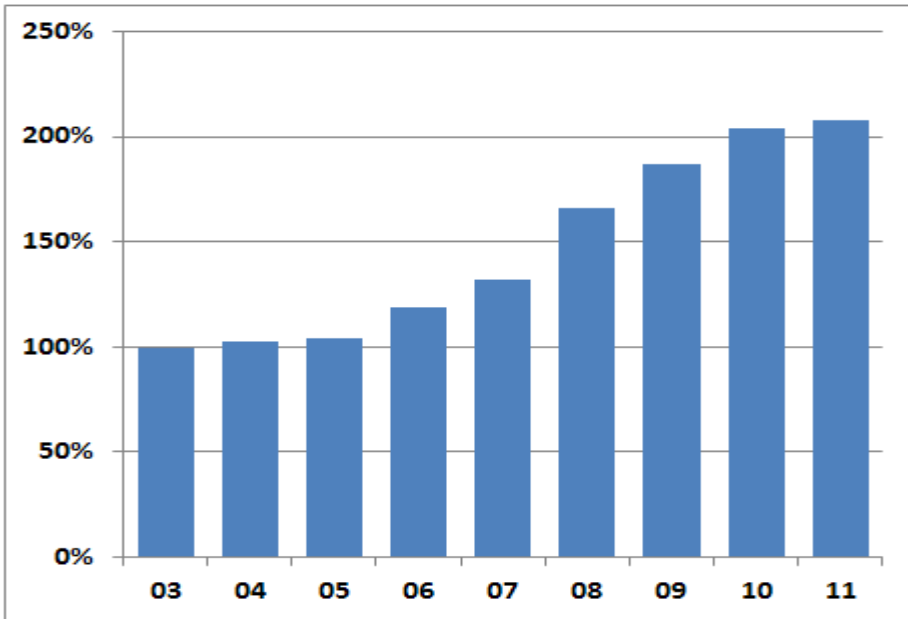


주: 1. 18개 국가공기업 부채액 합산
 2. 가계부채는 가계(소규모 개인사업자 포함) 및 가계에 봉사하는 민간비영리단체 포함
 3. 기업부채는 민간법인기업 및 비법인기업을 포함하며 주식과 출자지분 제거하고 산출
 자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 한국은행 자금순환표

국가공기업의 전반적인 부채비율(부채/자본)은 증가하고 있다. 18개 국가공기업의 평균적인 부채비율은 2003년 99%에서 2011년 208%로 2배 이상 증가하였다. 한편 개별 공기업의 입장에서 재무 안정성이 높은 공기업은 감소하였고(부채비율 100% 미만 2004년 11개, 2011년 7개), 잠재적 위험군⁵⁾에 속하는 공기업은 증가(2004년 0개, 2011년 4개)하였다.

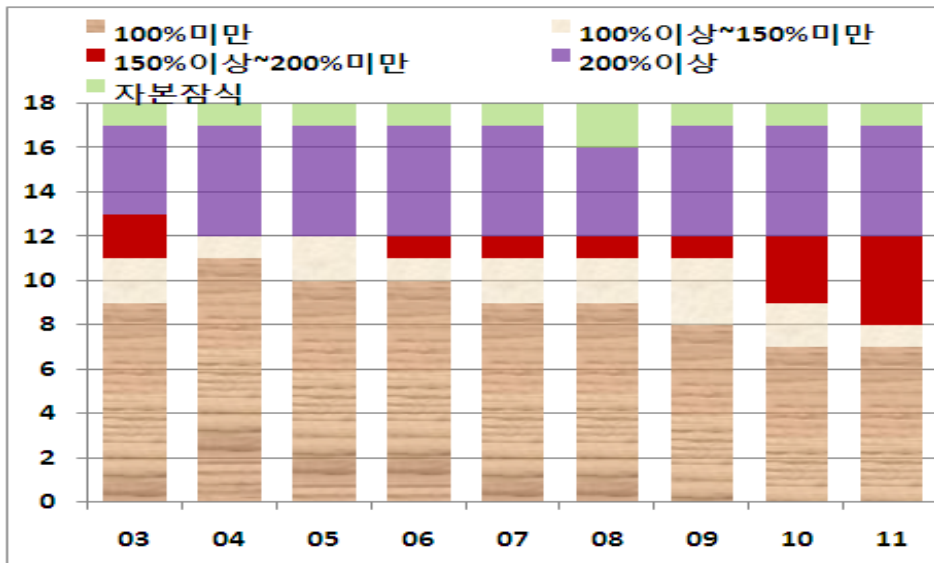
5) 공기업은 민간기업에 비해 상대적으로 수익성이 뒷받침되지 못한다. 따라서 보다 엄격한 기준이 필요하며 부채비율이 150% 이상~200% 미만인 경우를 잠재적 위험군으로 전제하였다.

[그림 5] 국가공기업 부채비율 추이



자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서(18개 국가공기업 합산)

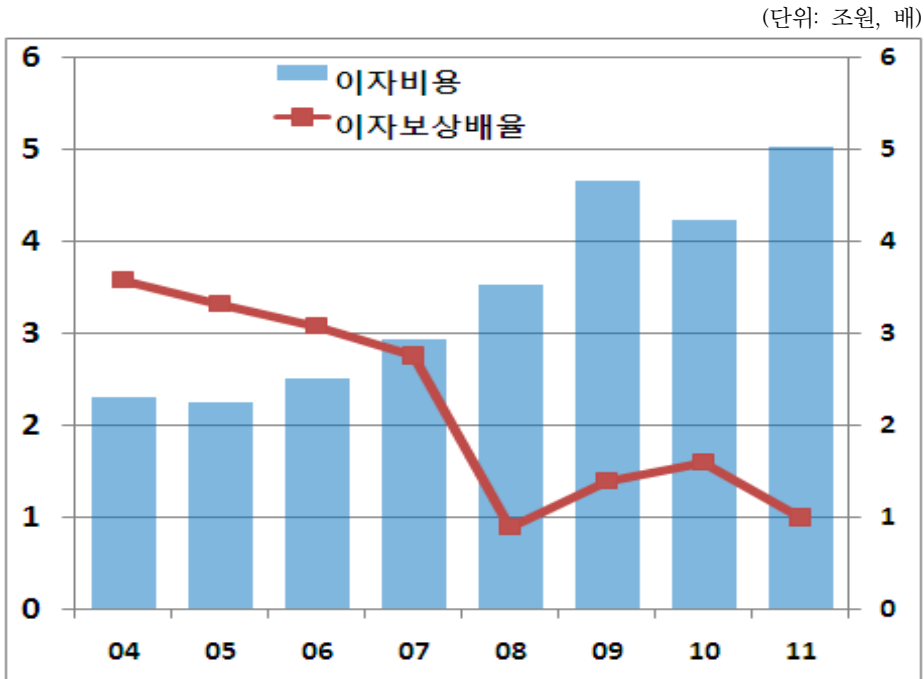
[그림 6] 개별 국가공기업 부채비율 분포



자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서(18개 국가공기업)

국가공기업 부채 중에서 금리부 부채 규모의 확대에 의해 이자비용⁶⁾ 부담 또한 증가하고 있다. 금리부 부채는 2004년 68조원에서 점진적으로 증가하여 2011년 212조원을 기록하였다. 전체 이자비용은 2004년 약 2조원 규모였으나 2011년에는 5조원으로 증가하였으며, 이자보상배율(영업이익/이자비용)은 2004년 3.6배에서 2011년 1.0배 수준으로 하락하였다.

[그림 7] 이자비용과 이자보상배율 추이



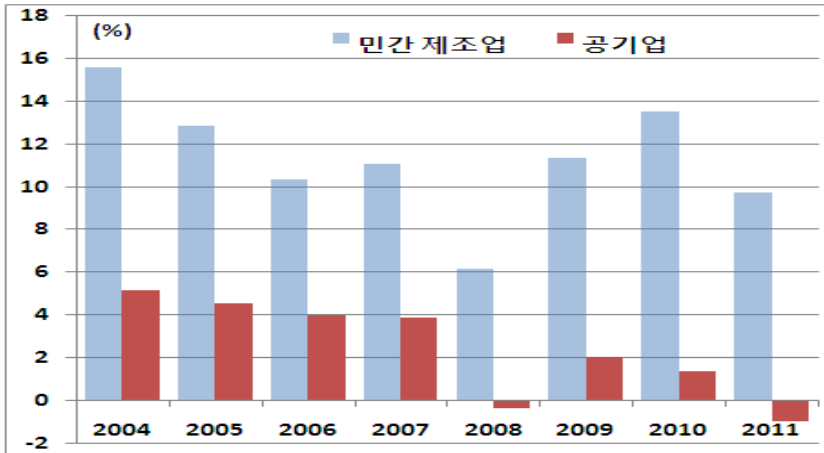
자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서(18개 국가공기업)

2. 수익성 분석

분석 대상 18개 국가공기업의 평균 자기자본이익률(ROE)은 감소 추세에 있으며 민간기업(제조업)과의 격차가 확대되고 있다. 공기업의 ROE는 지속적으로 감소하여, 2011년에는 2004년 이후 최저수준인 -0.97%를 기록하였다. 민간기업과 수익률 격차 또한 2008년 6.5%p에서 2010년 이후 10.0%p 이상으로 확대되었다.

6) 2003년도 토지공사와 주택공사의 이자비용 자료를 구할 수 없어서 2004년 이후 자료를 사용하였다.

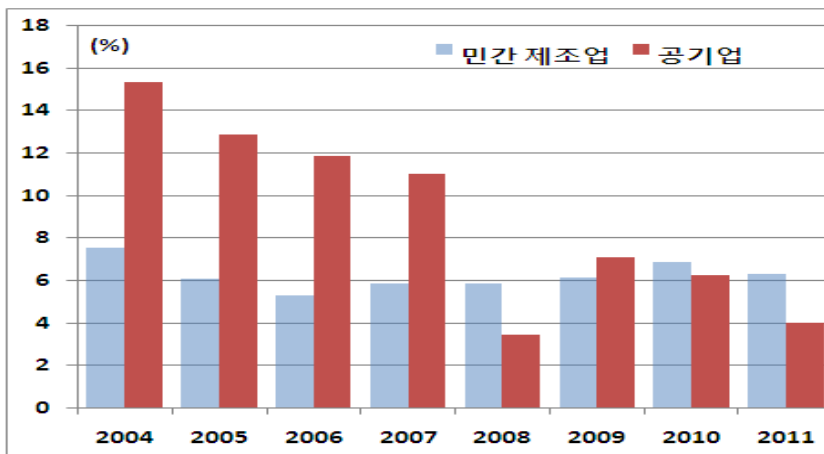
[그림 8] 공기업과 민간 제조업 ROE



주: 2011년도 제조업 ROE, 영업이익률은 한국은행 기업경영분석(속보) 보도자료 참조
 자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 국회예산정책처, 한국은행 기업경영분석

자기자본이익률에 비해서 상대적으로 양호했던 국가공기업의 영업이익률도 지속적으로 감소하였다. 국가공기업의 영업이익률은 분석기간 중 3분의 1 이하 수준으로 급락(2004년 15% → 2011년 4%)하는 반면, 민간 제조업의 영업이익률은 상대적으로 안정적이며 2010년 이후에는 공기업을 초과한다.

[그림 9] 공기업과 민간 제조업 영업이익률



주: 2011년도 제조업 ROE, 영업이익률은 한국은행 기업경영분석(속보) 보도자료 참조
 자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 국회예산정책처, 한국은행 기업경영분석

ROE 분석(듀퐁 분석)7)을 통해 국가공기업과 민간기업의 수익성을 비교하면 다음과 같다. 분석 대상 18개 국가공기업의 평균 부채비율은 지속적으로 증가하고 있으나 민간 제조업의 부채비율은 점차 감소하고 있다. 또한 공기업의 매출액순이익률은 점차 감소하고 있으나 민간부문의 매출액순이익률은 안정적이고 2008년 이후 공기업부문을 추월하였다. 한편 공기업의 총자산회전율은 민간기업보다 낮고 거의 일정한 수준(약 0.3회)을 유지하고 있다. 전반적으로 공기업은 수익성(매출액순이익률), 안정성(부채비율), 활동성(총자산회전율) 등 모든 분야에 걸쳐 민간부문에 비해서 취약한 수익구조를 보유하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3〉 국가공기업 ROE 분석

	ROE	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
2004	5.2%	8.8%	0.29회	201%
2005	4.5%	7.5%	0.29회	203%
2006	4.0%	6.3%	0.30회	213%
2007	3.9%	5.8%	0.30회	227%
2008	-0.4%	-0.5%	0.32회	249%
2009	2.0%	2.6%	0.28회	277%
2010	1.4%	1.6%	0.29회	297%
2011	-1.0%	-1.1%	0.29회	308%

주: 1. 2011년도 제조업 ROE, 영업이익률은 한국은행 기업경영분석(속보) 보도자료 참조

2. 재무레버리지 = 1 + 부채비율

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 국회예산정책처, 한국은행 기업경영분석

〈표 4〉 민간 제조업 ROE 분석

	ROE	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
2004	15.6%	6.2%	1.20회	211%
2005	12.9%	5.3%	1.20회	204%
2006	10.4%	4.5%	1.17회	199%
2007	11.1%	4.9%	1.15회	198%
2008	6.1%	2.4%	1.18회	215%
2009	11.3%	4.9%	1.07회	217%
2010	13.5%	5.8%	1.13회	205%
2011	9.7%	5.0%	1.06회	185%

주: 1. 2011년도 제조업 ROE, 영업이익률은 한국은행 기업경영분석(속보) 보도자료 참조

2. 재무레버리지 = 1 + 부채비율

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 국회예산정책처, 한국은행 기업경영분석

7) ROE 분석(듀퐁 분석)은 ROE 계산식을 대표적인 재무비율로 세분하여 분석하는 방법을 의미한다. 구체적으로 $ROE = (\text{당기순이익} / \text{매출액}) \times (\text{매출액} / \text{연평균 총자산}) \times (\text{연평균 총자산} / \text{연평균 자기자본}) = \text{매출액순이익률} \times \text{총자산회전율} \times (1 + \text{부채비율})$ 로 분해된다.

3. 부실화 가능성

가. 재무비율⁸⁾에 의한 재무상환능력 분석

18개 국가공기업의 평균 차입금의존도는 50%에 육박하고 있다. 2003년 35%에서 2007년 38%까지는 3%p 증가하는 데 그쳤다. 그러나 2007년 이후 2010년 51%까지 높은 증가세(13%p)를 유지한 후 2011년(46%)에는 소폭 하락하였다. 유동비율은 공기업이 높은 반면 유동성이 낮은 재고자산을 제외한 당좌비율은 민간 제조업이 높은 수준을 유지하고 있다. 현금흐름이자보상배율로 평가한 이자지급능력에서 공기업은 민간 제조업의 4분의 1 수준에 불과하다. 국가공기업의 영업현금흐름이자보상배율은 지속적으로 하락하여 2011년 1.8배 수준이고 민간 제조업은 평균 8.2배에 해당한다.

〈표 5〉 국가공기업(18개) 평균 주요 재무비율

	차입금 의존도	유동비율	당좌비율	현금흐름 이자보상배율
2003	35%	137%	69%	-
2004	36%	159%	65%	2.3배
2005	35%	166%	72%	5.8배
2006	38%	173%	58%	1.7배
2007	38%	184%	57%	3.7배
2008	43%	177%	57%	0.0배
2009	47%	173%	44%	1.7배
2010	51%	172%	36%	1.1배
2011	46%	174%	50%	1.8배

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 국회예산정책처

8) 이하에서 차입금의존도=(장단기차입금+회사채)/총자본, 유동비율=유동자산/유동부채, 당좌비율=당좌자산/유동부채, 영업활동현금흐름이자보상배율=(영업활동현금흐름+이자비용)/이자비용을 의미한다.

〈표 6〉 민간 제조업 평균 주요 재무비율

	차입금 의존도	유동비율	당좌비율	현금흐름 이자보상배율
2003	28%	110%	81%	6.5배
2004	24%	117%	85%	9.7배
2005	23%	121%	90%	8.5배
2006	22%	121%	90%	8.5배
2007	23%	121%	91%	8.9배
2008	26%	113%	83%	6.0배
2009	26%	121%	93%	6.9배
2010	25%	121%	90%	7.8배
2011	22%	121%	89%	8.2배

주: 2011년도 제조업 재무비율은 한국은행 기업경영분석(속보) 보도자료 참조
 자료: 한국은행 기업경영분석

나. 실증분석: Altman K-1 모형

알트만(Altman)은 국내 기업(상장기업 및 비상장기업)의 부실화 가능성을 진단하기 위한 ‘Altman K-1’ 모형을 개발⁹⁾하였다. 알트만 K-1 모형은 매출액, 총자산, 총부채 등 수익성과 안정성을 판단할 수 있는 재무제표의 주요 계정과목들을 변수로 사용하여 부실화 가능성을 종합적으로 검토한다.

$$(모형) K1 = -17.862 + 1.472X1 + 3.041X2 + 14.839X3 + 1.516X4$$

(변수) X1 : ln(총자산)
 X2 : ln(매출액/총자산)
 X3 : 이익잉여금 / 총자산
 X4 : 자기자본의 장부가치 / 총부채

(판단기준) K1 > 0.75 : 부실가능성 낮음
 -2.0 ≤ K1 ≤ 0.75 : 판단유보
 K1 < -2.0 : 부실가능성 높음

9) Altman K-1 모형은 Altman Z-score 모형을 한국에 적용하여 구한 모형이다. Altman Z-score 모형은 다음과 같다.

$$(모형) Z = 1.2X1 + 1.4X2 + 3.3X3 + 0.6X4 + 1.0X5$$

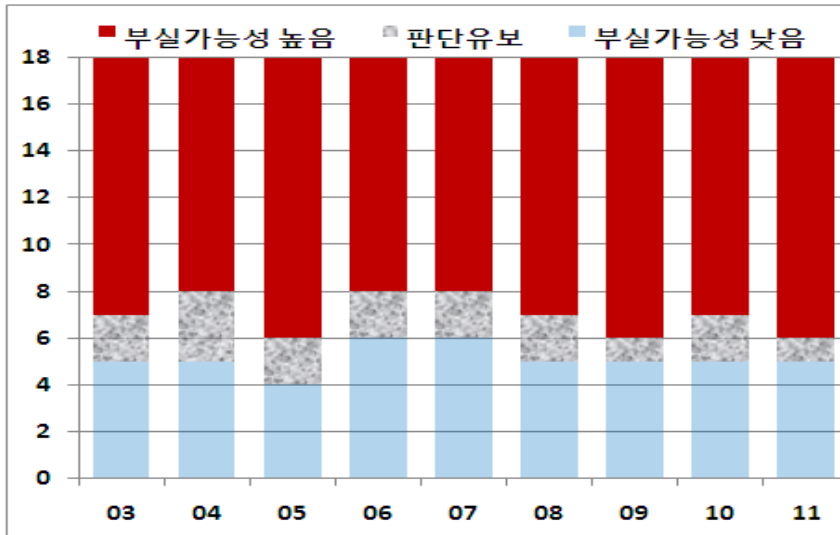
(변수) X1 : 순운전자본/총자산, X2 : 이익잉여금/총자산, X3 : 영업이익/총자산

X4 : 자기자본 시장가치/총부채 장부가치, X5 : 매출액/총자산

(판단기준) Z > 2.99 : 부실가능성 낮음, 1.81 ≤ Z ≤ 2.99 : 판단유보, Z < 1.81 : 부실가능성 높음

18개 공기업에 대해 알트만 K-1 모형을 사용하여 부실화 가능성을 분석한 결과, 2011년 기준으로 3분의 2의 공기업들이 부실화 가능성이 높은 것으로 나타났다. 분석기간 동안 최소 56%에서 최대 67%의 공기업들이 부실화 가능성이 높은 것으로 분석되었다.

[그림 10] 개별 국가공기업의 부실화 가능성 분석결과



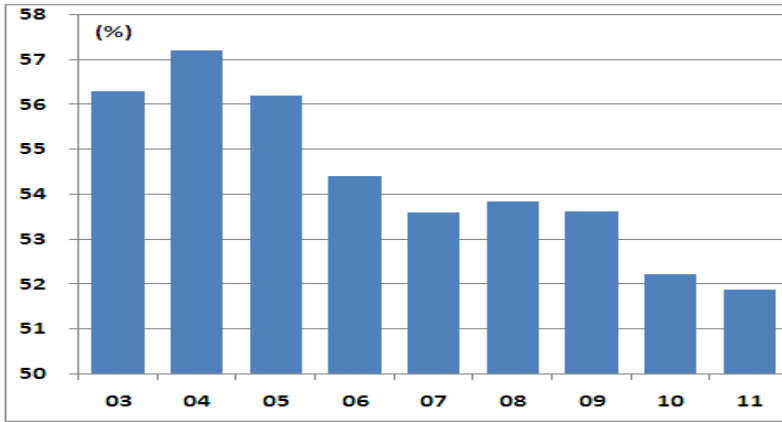
자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서를 활용

Ⅲ. 지방공기업

1. 지자체 재정과 지방공기업 부채

지방공기업의 실질적 소유주인 지자체의 재정자립도는 2004년 57.2%에서 지속적으로 감소하여 2011년에는 51.9%에 불과하다. 이처럼 중앙정부에 대한 의존도가 심화되고 있는 상황에서 지방교부금, 국고보조금 등을 통한 중앙정부에 대한 의존도 심화는 지자체 재정 구조의 취약성을 반영하는 결과이다.

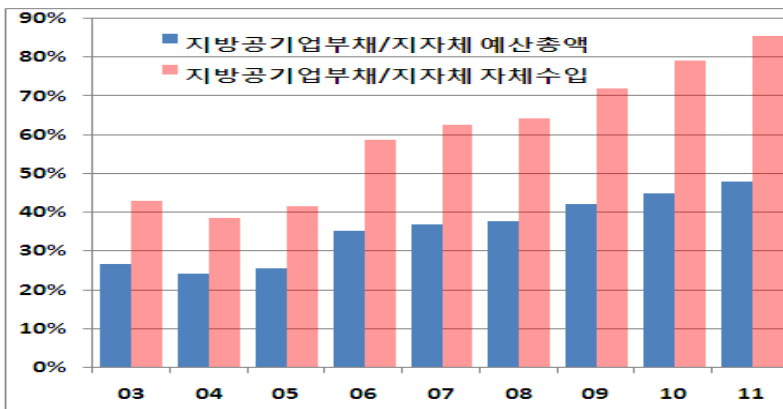
[그림 11] 지방재정자립도 추이



주: 지방재정자립도 = (지방세+세외수입) / 일반회계 예산
 자료: 안전행정부

한편 지자체의 재정자립도가 약화되고 있는 상황에서, 지방공기업 부채의 지자체 예산 대비 비중은 2003년 이후 2배 이상 증가하였다. 지방공기업의 지자체 예산 대비 부채는 2003년 27%에서 2011년 48% 수준으로 급격히 상승하였다. 중앙정부의 지방교부금, 국고보조금 등을 제외한 지자체 자체수입 대비 비중은 같은 기간 동안 43%에서 86%로 더욱 크게 상승한다.

[그림 12] 지방공기업 부채 / 지자체 예산 비중



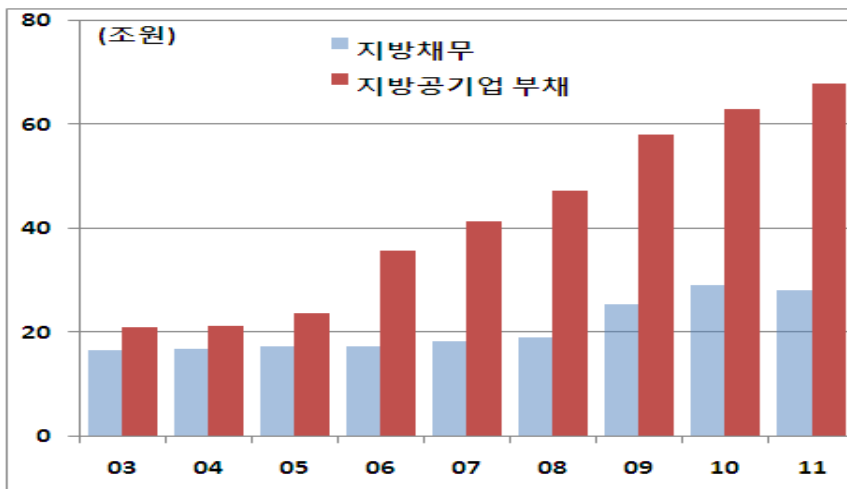
주: 1. 당초예산 순계 기준
 2. 자체수입 = 지방세 + 세외수입 의미
 자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 안전행정부

2. 전체 지방공기업

가. 재무건전성 분석

지방공기업 부채는 지방채무의 2배 이상이다. 지자체 채무¹⁰⁾¹¹⁾¹²⁾는 2003년 17조원에서 2011년 28조원으로 11조원 증가¹³⁾하였으나 지방공기업 부채는 동일기간 동안 21조원에서 약 68조원으로 47조원 증가하였다.

[그림 13] 지자체 채무와 지방공기업 부채



자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 안전행정부, 통계청

지방공기업의 부채 증가율은 여타 경제주체들에 비해 빠른 수준이다. 지방공기업의 연평균 부채 증가율은 국가공기업 부채의 연평균 증가율(약 17%)과 유사한 수준이고 다른 경제주체보다 높은 수준이다. 한편 지방공기업 부채에서 지방채무에 포함되는 직영기

- 10) 자치단체 채무란 지방재정법 제11조 규정에 의한 재정수입의 부족을 보충하기 위하여 자금을 차입하는 지방채를 말하며, 지방채 증권 혹은 차입금 형식을 취한다. 즉, 회계학에서 의미하는 부채의 범위보다 협소하게 지자체 채무를 정의한다.
- 11) 통계상 산출되는 지자체 채무에는 직영기업이 발행하는 지방채가 포함되어 있기 때문에 지방공기업 부채와 일정 부분 중복되는 부분이 있다. 자세한 내용은 <부록 2>를 참조하기 바란다.
- 12) 지방채무와 지방공기업의 부채 산정 기준이 상이하여 2011년 기준 지방채무상 직영기업의 채무는 8.3조원인 반면, 지방공기업 회계기준을 적용한 직영기업 부채는 18.4조원이다.
- 13) 지방채무에서 직영기업과 관련된 공기업특별회계 부분을 제거하고 계산한 채무는 2003년 12.7조원에서 2011년 19.9조원으로 약 7.2조원 증가하였다.

업¹⁴⁾의 부채를 제외하고 계산한 지방공사·공단의 연평균 부채 증가율은 약 22% 수준으로 국가공기업을 능가하고 있다.

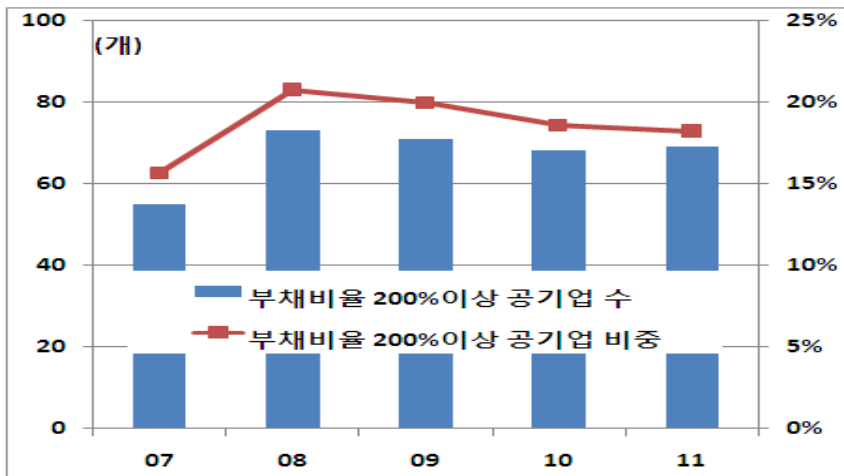
〈표 7〉 경제 주체별 부채 증가율 비교

경제주체	2003년~2011년 연평균 증가율
지방공기업	16%
지방자치단체	7%
국가공기업	17%
일반정부	14%
가계부문	9%
민간기업	7%

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서, 한국은행, 지방공기업경영정보공개시스템

부채비율 200% 이상의 지방공기업 수와 비중은 2008년 이후 소폭 감소하였다. 부채비율 200% 이상 공기업은 2008년 73개로 최고치를 기록한 이후 2011년 69개로 감소하였다. 부채비율 200% 이상 지방공기업 비중 또한 2008년 21%를 기록한 이후 소폭 감소하여 2011년 18% 수준이다.

[그림 14] 연도별 부채비율 200% 이상 지방공기업

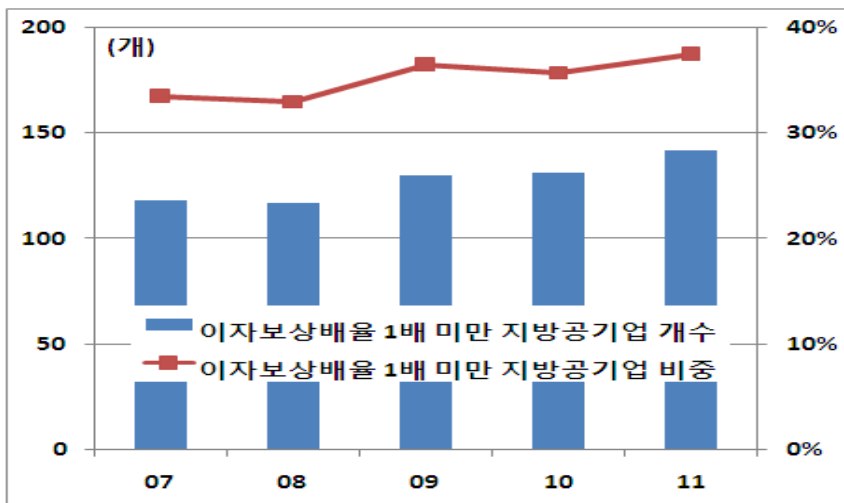


자료: 지방공기업경영정보공개시스템

14) 지자체의 직영 공기업은 상하수도 공사, 공영개발, 지역개발기금을 의미한다.

그러나 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는(이자보상배율 1배 미만) 지방공기업의 수는 2007년 118개에서 2011년 142개로 증가하였다. 이자보상배율 1배 미만의 지방공기업 비중 또한 지속적으로 증가하여 2011년 약 38% 수준¹⁵⁾이다. 지방공기업은 차입금뿐만 아니라 지자체의 자본 확충을 통해 자금을 조달할 수 있기 때문에 이자보상배율이 1배 미만인 공기업이 부채비율이 높은 기업보다 상대적으로 많다고 볼 수 있다.

[그림 15] 연도별 이자보상배율 1배 미만 지방공기업



자료: 지방공기업경영정보공개시스템

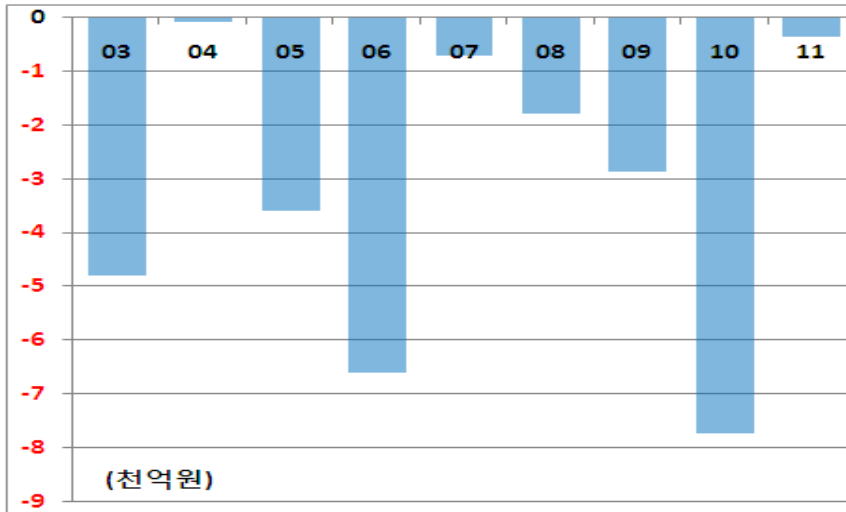
나. 수익성 분석

전체 지방공기업은 2003년 이후 지속적으로 순손실을 기록하고 있으며 2003~2011년 까지 누적 순손실 금액은 약 2조 8,500억원 규모이다. 2010년 최대 규모인 약 7,800억원의 당기순손실을 기록한 후에, 2011년에 대폭 감소하였으나 여전히 손실(약 360억원)을 나타내고 있다. 2011년도에 전체 지방공기업의 순손실이 대폭 감소한 이유는 경기도고양 관광문화단지(공영개발)의 용지매출수익¹⁶⁾으로 인해 당기순이익이 크게 증가하였기 때문이다.

15) 영업손실이 발생하고 이자비용=0이기 때문에 이자보상배율을 산출할 수 없는 지방공기업이 86개에 해당함에 유의하기 바란다.

16) 이는 경기도시공사와의 현물출자 거래를 통해 발생하였다(자료: 안전행정부).

[그림 16] 지방공기업 당기순손실 추이



자료: 안전행정부, 통계청

ROE 분석¹⁷⁾을 통해 살펴보면, 지방공기업의 수익성과 활동성은 민간부문에 비해 취약하다. 지방공기업의 수익성은 제조업, 비제조업 등 민간부문에 비해서는 열악하지만, 국가공기업보다는 약간 우위에 있다. 또한 자산이용의 효율성을 측정하는 총자산회전율 측면에서, 지방공기업은 전 산업의 약 0.1배이고 국가공기업의 약 0.4배 수준에 불과하다.

〈표 8〉 지방공기업 ROE 분석

	ROE	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
전산업	6.6%	2.7%	0.97회	253%
제조업	9.8%	4.0%	1.16회	209%
비제조업	3.1%	1.3%	0.83회	299%
국가공기업	-1.0%	-1.1%	0.29회	308%
지방공기업	0.0%	0.0%	0.12회	174%

주: 1. 재무레버리지 = 1+부채비율

2. 2011년 기준

자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 한국은행, 개별 국가공기업 회계감사보고서

17) 자기자본순이익률(ROE) = 당기순이익/자기자본 = (당기순이익/매출액)×(매출액/총자산)×(총자산/자기자본) = 매출액순이익률×총자산회전율×(1+부채비율)로 분해 가능하다.

다. 부실화 가능성: Altman K-1 모형

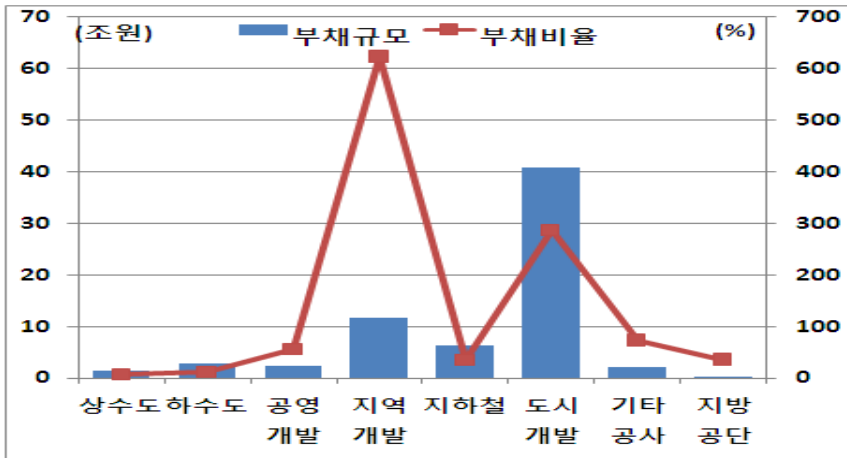
전체 지방공기업을 대상으로 하여 알트만 K-1 모형¹⁸⁾을 적용하여 분석한 결과, 총 379개의 지방공기업 중에서 81개(약 21% 비중)가 부실화 가능성이 높은 것으로 나타났다. 한편 부실 가능성이 낮은 기업은 226개(60%)이고, 명확히 판정할 수 없어 추가적인 분석이 요구되는 기업이 72개(19%)로 분석되었다. 알트만 K-1 모형은 정부나 지자체의 지원가능성 등을 고려하지 않는다. 이는 지방공기업의 실질적인 재무 상태를 과대평가하는 원인이 될 수 있다.

3. 사업 유형별 분석

가. 재무건전성 분석

지방공기업 중에는 도시개발공사와 지역개발기금의 재무건전성이 취약한 것으로 나타난다. 도시개발공사(부채비율 287%)와 지역개발기금(623%)의 부채는 지방공기업 총부채의 78%(약 53조원) 차지하고 있으며 지속적으로 상승하는 추세¹⁹⁾에 있다. 특히 도시개발공사의 부채 규모는 지방공기업 총부채의 60%(약 41조원)에 해당하는 대규모이다.

[그림 17] 사업 유형별 부채 규모 및 부채비율



자료: 안전행정부(2011년 기준)

18) (모형) $K1 = -17.862 + 1.472X1 + 3.041X2 + 14.839X3 + 1.516X4$
 (변수) X1: ln(총자산) X2: ln(매출액/총자산) X3: 이익잉여금/총자산 X4: 자기자본의 장부가치/총부채
 (판단기준) $K1 > 0.75$: 부실가능성 낮음, $-2.0 \leq K1 \leq 0.75$: 판단유보, $K1 < -2.0$: 부실가능성 높음.

19) 지방공기업의 사업 유형별 부채비율 추이는 <부록 3>을 참조하기 바란다.

도시개발공사는 연평균 39%의 부채 증가율을 기록하여 다른 부문을 크게 능가하고 있다.²⁰⁾ 한편 지하철, 상수도 관련 지방공기업들은 결손의 대부분을 타인자본이 아닌 지자체 지원에 의존하므로 부채 증가율이 음(-)의 값을 나타낸다. 상수도공사의 부채는 연평균 -7%의 증가율을 나타내고 지하철공사의 부채는 연평균 -1% 증가율을 기록하고 있으나 지자체 출연 등에 의한 자본 증가율은 각각 6%, 13% 수준에 육박하고 있다.

〈표 9〉 사업 유형별 부채 및 자본의 연평균 증가율

부문	증가율	부채	자본
상수도		-7%	6%
하수도		10%	13%
공영개발		7%	7%
지역개발기금		10%	5%
지하철		-1%	13%
도시개발공사		39%	18%
기타공사		54%	16%
지방공단		-1%	5%
(전체) 지방공기업		16%	11%

주: 2003~2011년 사이 연평균 증가율 기준
 자료: 지방공기업경영정보공개시스템

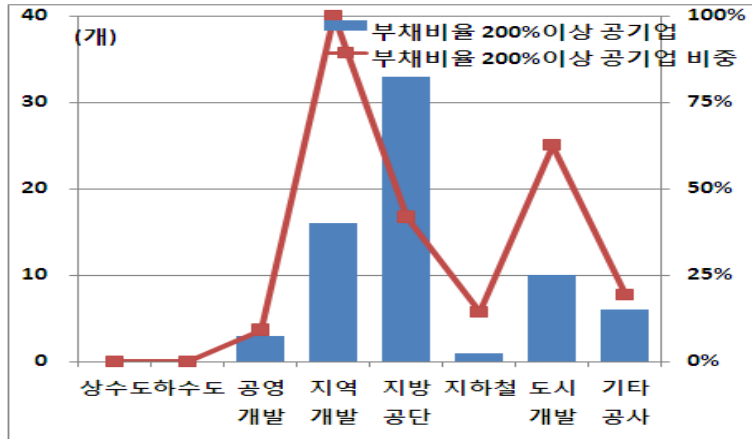
각 사업 유형에 속하는 개별 지방공기업들을 살펴보면, 지역개발기금과 도시개발공사에 속하는 공기업뿐만 아니라 지방공단에 속하는 많은 기업들²¹⁾의 부채비율도 높은 수준이다. 도시개발공사의 63%(10개), 지역개발기금의 100%(16개), 지방공단의 42%(33개)가 200% 이상의 부채비율을 보이고 있다. 도시개발공사의 38%(6개), 지역개발기금의 88%(14개), 지방공단의 29%(23개)는 부채비율 300% 이상 수준²²⁾이다. 반면에 공익성이 강한 상·하수도와 지하철공사는 지자체 지원 등의 이유로 상대적으로 안정적인 부채비율을 나타내고 있다.

20) 기타공사의 부채는 2003년 658억원에서 2011년 2조 436억원으로 연평균 54%씩 증가하였다. 그러나 지방공기업 총부채의 3% 수준에 불과하다. 기타공사의 총부채 중에서 도시개발공사와 유사한 성격의 개발 사업을 수행하는 도시공사(17개)의 부채가 90% 이상을 차지한다.

21) 지방공단 전체의 부채비율(36%)은 안정적이지만, 개별 기업 측면에서는 다수가 높은 부채비율 나타내고 있다.

22) 사업 영역별 지방공기업의 부채비율 분포에 대한 자세한 사항은 〈부록 4〉를 참조하기 바란다.

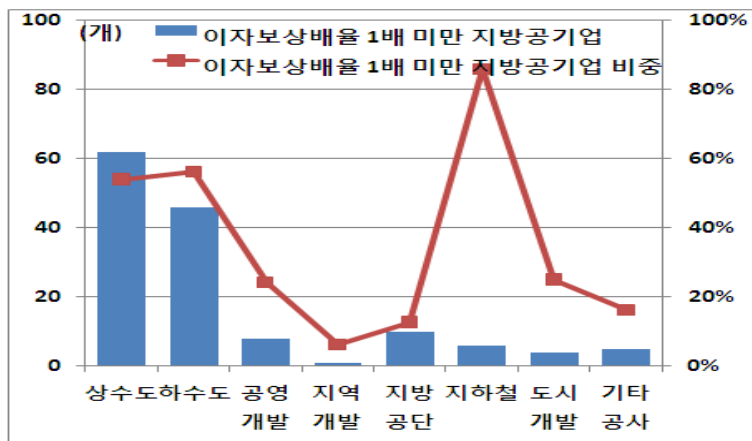
[그림 18] 사업 유형별 지방공기업 부채비율 분포



자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

한편 안정적인 부채비율을 유지하는 상·하수도공사와 지하철공사의 이자보상배율이 다른 부문에 비해 낮은 편이다. 상수도 공기업의 54%(62개), 하수도 공기업의 56%(46개), 지하철공사의 86%(6개)가 영업이익으로 이자비용을 충당하지 못하는 실정이다. 그러나 부채비율이 높은 도시개발공사와 지역개발기금은 이자보상배율 측면에서는 상대적으로 안정적이다.

[그림 19] 사업 유형별 이자보상배율 1배 미만 지방공기업

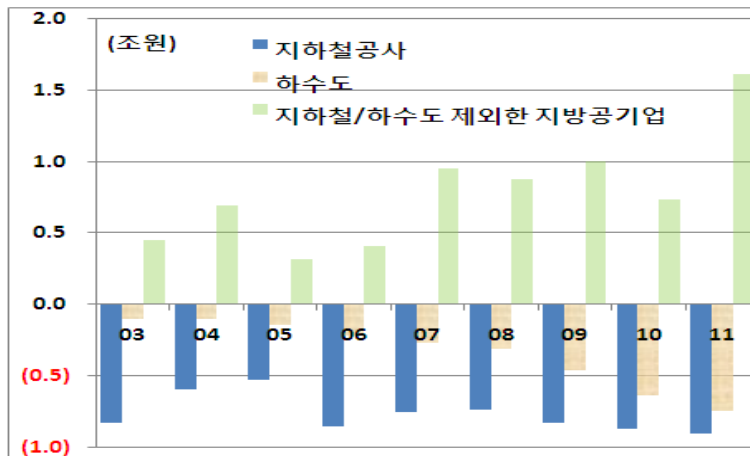


자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

나. 수익성 분석

2003년 이후 전체 지방공기업의 당기순손실은 주로 지하철공사, 하수도 관련 사업에서 발생하였다. 2003년 이후 지하철공사의 손실 누적액은 약 7조원이고, 하수도 공기업의 손실 누적액은 약 3조원으로 수익성 악화가 심각하다. 2003년 이후 계속적인 적자에도 불구하고 지하철공사와 하수도 부문의 부채비율이 낮을 수 있었던 요인은 지방자치단체의 출자나 지원 때문이다. 또한 지자체의 재정자립도가 낮은 상황에서 지하철공사와 하수도 공기업에 대한 지원은 중앙정부의 지방교부금이나 국고에 의존한 결과이다.

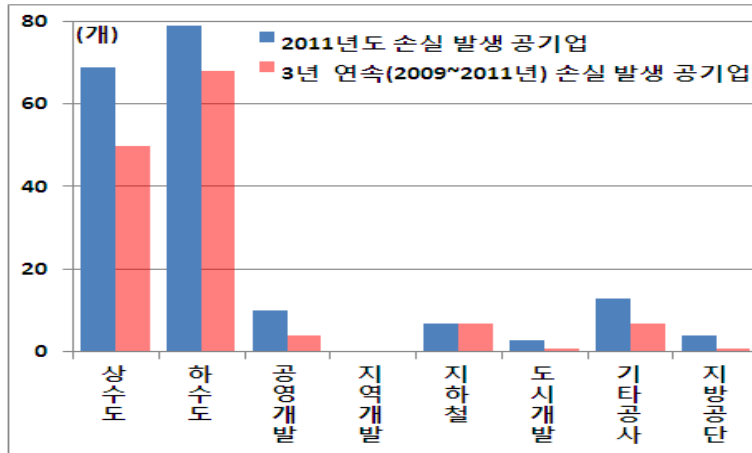
[그림 20] 사업 유형별 당기순손익 추이



자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 통계청(2011년 기준)

개별 지방공기업 측면에서 살펴보면, 지하철공사 전부(7개)와 상하수도 부문 지방공기업의 약 60%(상수도 공기업의 43%인 50개와 하수도 공기업의 83%인 68개)가 3년 연속(2009~2011년) 적자를 기록하고 있다. 상수도 부문 전체는 2003년 이후 계속해서 흑자 상태이나, 개별 공기업 측면에서는 하수도(2011년 79개)에 이어 가장 많은 공기업(2011년 69개)이 적자 상태이다.

[그림 21] 당기순손실 발생 지방공기업



자료: 안전행정부, 지방공기업경영정보공개시스템

지방공기업 내에서 지하철공사와 하수도 공기업은 매출이 증가할 때마다 순손실이 누적적으로 증가하는 상태이다. 지하철공사(약 -44%)와 하수도 공기업(약 -61%)은 매출액 순이익률 측면에서 지자체 등 외부의 지원이 없는 독자적 생존이 어려운 상황이다. 한편 공영개발²³⁾, 지역개발기금, 도시개발공사 등은 상당히 양호한 수익성을 달성하였다. 대규모의 손실이 발생하고 있는 하수도 공기업과 지하철공사는 자산의 효율적 이용도를 측정하는 총자산회전율 또한 낮은 수준이다. 하수도 공기업(0.04회)은 지방공기업 전체(0.12회)의 33% 수준이고 지하철공사(0.08회)는 전체 지방공기업의 67% 수준에 불과하다. 지역개발기금은 순이익률은 양호하나 자산 이용의 효율성 측면에서는 가장 낮은 수준(0.03회)을 나타내고 있다.

23) 2011년 공영개발의 당기순이익 6,886억원 중에서 4,396억원은 경기도고양관광문화단지의 당기순이익으로, 이는 용지매출수익 증가에 따른 결과이다.

〈표 10〉 사업 유형별 지방공기업 ROE 분석

	자기자본 순이익률	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
지방공기업	0.0%	0.0%	0.12회	174%
상수도	0.0%	-0.2%	0.13회	106%
하수도	-2.7%	-61.0%	0.04회	111%
공영개발	15.2%	42.5%	0.23회	155%
지역개발기금	10.5%	45.7%	0.03회	723%
지하철공사	-5.0%	-44.4%	0.08회	135%
도시개발공사	5.4%	8.4%	0.17회	387%
기타공사	0.0%	-0.1%	0.17회	173%
지방공단	0.1%	0.1%	1.45회	136%

주: 1. 재무레버리지는 (1+부채비율) 의미

2. ROE=당기순이익/자기자본=(당기순이익/매출액)×(매출액/총자산)×(총자산/자기자본)=매출액 순이익률×총자산회전율×(1+부채비율)로 분해 가능

자료: 안전행정부, 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

다. 부실화 가능성: Altman K-1 모형

지역개발기금, 지하철공사, 도시개발공사 등은 부실화 가능성이 높은 지방공기업 비중이 평균 (21%) 이상이다. 지역개발기금은 높은 부채비율 등으로 인해 100%(16개)가 부실화 가능성이 높으며, 지하철공사도 57%(4개)가 부실화 가능성이 높게 나타났다. 부채 규모가 가장 많은 도시개발공사도 32%(5개)가 부실화 가능성이 높다. 알트만 K-1 모형은 민간기업에 적용하기 위해 만들어진 것으로 정부나 지자체의 지원 가능성 등 지방공기업의 특수성을 고려하지 않는다. 따라서 지속적으로 손실을 기록하고 있지만 지자체의 자본 확충으로 인해 부채비율이 낮은 상하수도 공기업 등은 상대적으로 양호한 평가를 받게 됨에 유의해야 한다.

〈표 11〉 사업 유형별 지방공기업 부실화 가능성

(단위: 개)

	부실화 가능성 높음		부실화 가능성 낮음		판단유보	총계	
	개	비중	개	비중		개	비중
지방공기업	81	21%	226	60%	72	19%	379
상수도	9	8%	95	83%	11	10%	115
하수도	18	22%	58	71%	6	7%	82
공영개발	8	24%	14	42%	11	33%	33
지역개발기금	16	100%	0	0%	0	0%	16
지하철공사	4	57%	2	29%	1	14%	7
도시개발공사	5	31%	5	31%	6	38%	16
기타공사	10	32%	14	45%	7	23%	31
지방공단	11	14%	38	48%	30	38%	79

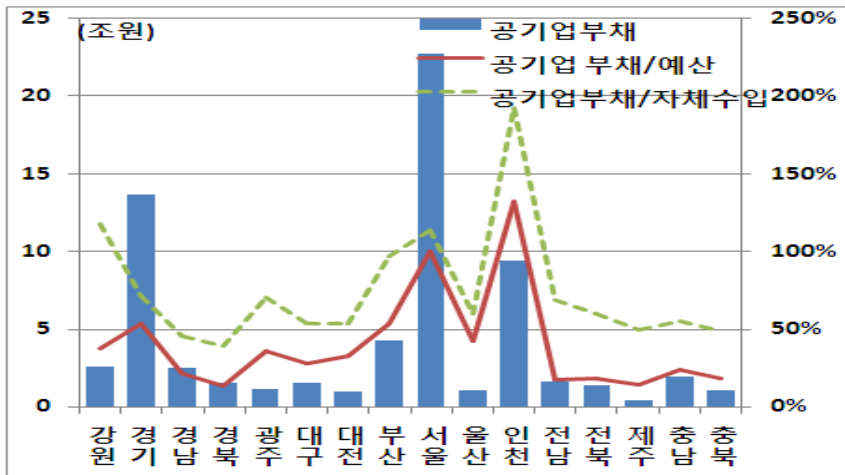
자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

4. 지역별 분석

가. 재무 건전성

지방공기업 부채 규모를 지역별로 살펴보면 서울, 경기, 인천 순으로 높으며, 부채 증가율은 인천, 부산, 경기, 강원지역이 높은 편이다. 인천시는 자체수입 대비 지방공기업 부채 비중(193%)이 16개 지역²⁴⁾ 가운데 가장 높다. 강원도는 중앙정부 의존도가 높기 때문에 예산 대비 비중(38%)은 평균(48%)보다 낮으나 자체수입 대비 비중(118%)은 평균(85%)보다 높고, 양자의 차이(80%p) 또한 전국 최고 수준이다.

[그림 22] 지역별 지방공기업 부채 규모 및 예산대비 부채 비중



주: 1. 당초예산 순계 기준

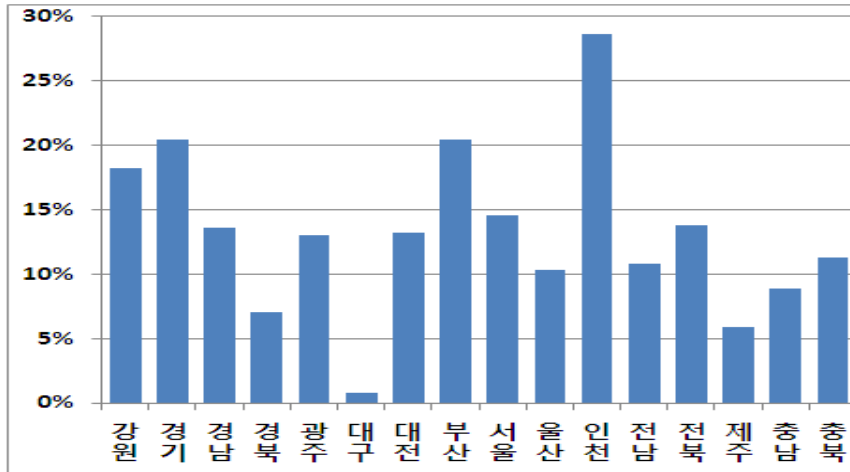
2. 자체수입 = 지방세 + 세외수입 의미

자료: 안전행정부, 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

한편 자체수입 대비 부채 규모에서 재정부실화 위험이 높은 것으로 나타난 인천과 강원은 연평균 부채 증가율 역시 28.7%와 18.2%로 전국 평균(16%)보다 높은 수준이다. 이 밖에도 경기(20.4%), 부산(20.5%) 등에 소속된 지방공기업들이 전국 평균을 상회하는 부채 증가율을 나타내고 있다.

24) 세종시는 예산 자료의 제약으로 제외하였다.

[그림 23] 지역별 지방공기업 부채 증가율

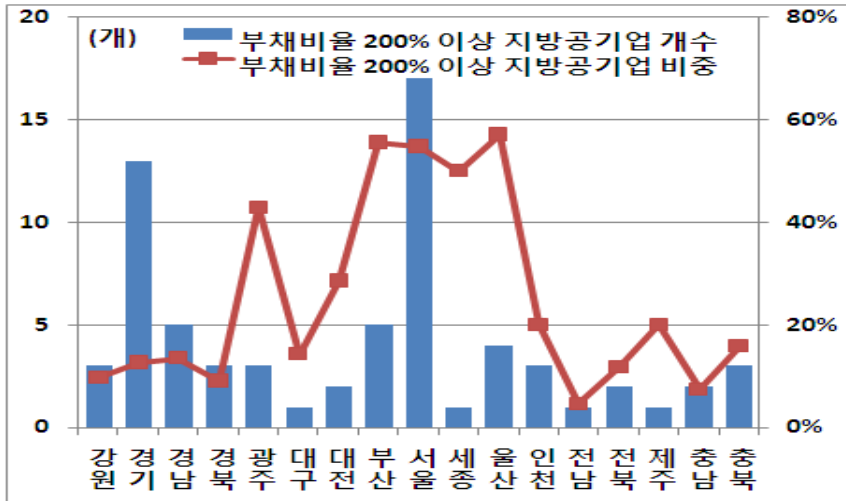


주: 2003년~2011년 사이 연평균 증가율 기준
 자료: 안전행정부, 통계청

서울, 부산, 울산은 지역 내의 지방공기업 중에서 부채비율 200% 이상의 공기업이 상대적으로 많이 분포²⁵⁾하고 있다. 서울은 부채비율 200% 이상 공기업이 가장 많으며(17개), 상대적인 비중 또한 높은 수준(55%)이다. 반면 경기도는 부채비율 200% 이상 공기업은 많으나(13개) 비중은 낮은 편(13%)이다. 울산과 부산의 부채비율 200% 이상 공기업 수는 서울보다 적지만 지역 내의 지방공기업 중에서 차지하는 비중은 각각 57%(4개), 56%(5개)로 서울보다 높다.

25) 지역별 부채비율 분포에 대한 자세한 사항은 <부록 5>를 참조하기 바란다.

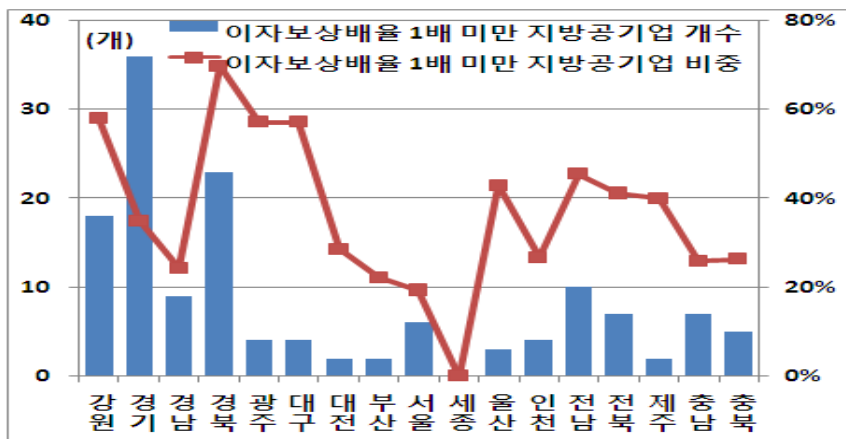
[그림 24] 지역별 부채비율 200% 이상 지방공기업



자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

강원(18개, 58%)과 경북(23개, 70%)은 이자보상배율 1배 미만 공기업 수나 비중 측면에서 전국 평균보다 높은 수준이다. 경기도(36개, 35%)는 이자보상배율 1배 미만 공기업 수는 전국 최고 수준이나 비중은 평균 이하이고, 서울(6개, 19%)은 기업 수나 비중 모두 평균 이하의 양호한 수준이다.

[그림 25] 지역별 이자보상배율 1배 미만 지방공기업



자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

나. 수익성 분석

총 17개 지역 중에서 강원, 경북, 대구, 전남, 충남 등 11개 지역에 위치한 지방공기업에서 음(-)의 수익이 발생하였다. 특히 강원도는 자기자본순이익률(-3.9%)과 매출액순이익률(-28.8%) 측면에서 전국 최저 수준의 수익성을 기록하였다. 강원도 이외에도 전남(매출액 순이익률 -20.8%), 대구(-21.5%), 경북(-14.6%), 충남(-12.8%) 등에 속한 지방공기업들도 수익성이 낮은 편이다. 한편 총 17개 지역 중에서 12개 지역의 자산 이용 효율성이 평균(0.12회)에 미치지 못하는 형편이다.

〈표 12〉 지역별 지방공기업 ROE 분석

	자기자본 순이익률	매출액 순이익률	총자산 회전율	재무 레버리지
강원	-3.9%	-28.8%	0.07회	194%
경기	2.8%	8.8%	0.19회	164%
경남	-0.8%	-5.7%	0.10회	154%
경북	-1.8%	-14.6%	0.09회	138%
광주	-0.6%	-7.4%	0.06회	136%
대구	-2.5%	-21.5%	0.09회	124%
대전	-0.3%	-1.3%	0.16회	130%
부산	-0.3%	-1.7%	0.13회	151%
서울	-0.3%	-1.0%	0.13회	223%
세종	3.0%	29.8%	0.03회	335%
울산	0.5%	2.8%	0.10회	185%
인천	-0.4%	-2.6%	0.07회	222%
전남	-2.2%	-20.8%	0.07회	156%
전북	0.5%	3.0%	0.11회	170%
제주	3.0%	7.7%	0.25회	156%
충남	-1.7%	-12.8%	0.09회	157%
충북	0.8%	5.1%	0.10회	151%
전국	0.0%	0.0%	0.12회	174%

주: 1. 재무레버리지는 (1+부채비율) 의미

2. ROE=당기순이익/자기자본=(당기순이익/매출액)×(매출액/총자산)×(총자산/자기자본) = 매출액 순이익률×총자산회전율×(1+부채비율)로 분해 가능

자료: 안전행정부, 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

다. 부실화 가능성: Altman K-1 모형

지역별로 서울(10개, 32%), 강원(10개, 32%), 광주(2개, 29%), 대구(2개, 29%), 부산(2개, 22%) 등은 부실화 가능성이 높은 지방공기업 비중이 평균(81개, 21%) 이상이다. 경기도는 부실화 가능성 높은 공기업 비중(14%)은 평균 이하 수준이지만, 전국에서 가장 많은 14개의 부실화 가능성이 높은 지방공기업을 보유하고 있다. 또한 부실화 가능성이 높은 지방공기업 중에서 약 42%가 서울(10개), 경기(14개), 강원(10개) 지역에 분포하고 있다.

〈표 13〉 지역별 지방공기업 부실 가능성

(단위: 개)

	부실화 가능성 높음		부실화 가능성 낮음		판단유보		총계
	개수	비중	개수	비중	개수	비중	
강원	10	32%	17	55%	4	13%	31
경기	14	14%	76	74%	13	13%	103
경남	6	16%	21	57%	10	27%	37
경북	6	18%	22	67%	5	15%	33
광주	2	29%	5	71%	0	0%	7
대구	2	29%	4	57%	1	14%	7
대전	1	14%	5	71%	1	14%	7
부산	2	22%	4	44%	3	33%	9
서울	10	32%	9	29%	12	39%	31
세종	1	50%	1	50%	0	0%	2
울산	2	29%	3	43%	2	29%	7
인천	3	20%	7	47%	5	33%	15
전남	6	27%	13	59%	3	14%	22
전북	6	35%	7	41%	4	24%	17
제주	2	40%	2	40%	1	20%	5
충남	4	15%	17	63%	6	22%	27
충북	4	21%	13	68%	2	11%	19
전국	81	21%	226	60%	72	19%	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

IV. 정책 과제 및 결론

1. 정책 과제

가. 설립 요건 강화 및 공기업 개혁

급증하고 있는 공기업 부채와 이에 따른 부실화 가능성을 예방하기 위해서는 공기업의 설립부터 사후적인 성과평가에 이르기까지 전 부문에 걸쳐 체계적인 관리가 요구된다. 먼저 사전적으로 공기업의 설립요건을 강화해야 한다. 특히 지방자치체가 정착되고 지방주민의 복지수요가 증가하면서 지방공기업의 남설이 발생하고 있다. 지방공기업의 무분별한 설립을 방지하기 위해 설립요건을 강화하는 등 공공부문과 민간부문의 역할을 재조정해야 한다. 시장실패가 존재하여 공공부문의 역할 수행이 필요한지 여부, 공공부문이 담당한다면 공기업이 적당한지 여부 등에 대한 종합적인 검토를 기반으로 공기업의 신규 설립 허용 여부를 판단해야 한다. 한편 사업부문별로 중복되는 업무를 수행하는 국가공기업과 지방공기업 간의 통폐합 및 구조조정이 필요하다. 현재 국가공기업과 지방공기업, 광역시·도 및 시·군·구 지방공기업 사이에는 업무 중복 및 비효율성이 존재한다. 예를 들어 지역개발사업을 하는 광역시·도 단위의 도시개발공사와 시·군·구 단위의 도시공사 간에 발생할 수 있는 비효율성 제거가 필요하다. 또한 사전에 공익성을 확보할 수 있는 방법이 충분히 마련된다면, 재무건전성과 수익성이 낮고 부실화 가능성이 높은 공기업에 대한 민영화 방안도 검토할 필요가 있다.

나. 통합부채 측정 시스템 구축

체계적인 관리를 위해서는 정확한 측정이 선행되어야 한다. 중앙정부, 지방자치단체뿐만 아니라 공기업 등 비정부 공공부문 전체를 포함하는 통합부채관리시스템을 구축해야 한다. 예를 들어 현행 제도는 지방공기업 중에서 지자체 직영기업의 부채만을 지자체 채무에 포함하고 간접경영 지방공기업은 제외하고 있다. 그러나 지자체는 지방공단이나 지방공사에 대해서도 50% 이상의 출자비율을 유지하고 있으므로 실질적인 소유자라고 판단하는 것이 합리적이다. 또한 장기적으로 제3섹터의 부채와 민자(民資)를 활용한 임대형 민자사업(BTL)의 임대료도 궁극적으로 정부의 책임으로 귀속되기 때문에 국가부채 산정 시 포함하여 재정건전성을 평가할 필요가 있다.

한편 재정건전성의 판단 기준을 채무가 아닌 부채로 일원화해야 한다. 현재 지자체나 중앙정부 채무에는 공무원 퇴직급여 등 충당성 부채는 포함되지 않고 있다. 따라서 충당성 부채 등이 포함된 공기업 부채와 정부 채무는 기준이 상이하다. 이로 인해 비정부 공공부문을 포함한 국가 전체의 재정건전성을 파악할 때 정확한 판단을 내리기 어렵게 된다. 채무가 아닌 부채의 개념으로 일원화된 기준을 마련할 필요가 있다.

다. 관리·감독, 성과평가제도 개선

첫째, 경영정보 공개를 민간기업 수준으로 확대하고 국민들의 참여와 민관협력을 통한 감시기능을 강화해야 한다. 현행 일년 단위의 경영정보 공개 주기를 반기 혹은 분기 단위로 단축하고 정보 공개의 범위도 민간기업 수준으로 확대해야 한다. 둘째, 공기업 설립목적과 사업의 성격 및 자금조달방식에 따른 차별화된 평가를 실시해야 한다. 예를 들어 민영주택 공급과 같이 민간기업과 경쟁하고 공익성과 관계없는 사업부문은 민간부문과 동일한 평가기준을 적용해야 한다. 그러나 저소득층 주택 지원 등 공익성과 관련되고 수익성 확보가 어려운 사업 분야에 대해서는 민간부문보다 완화된 부채기준을 적용해야 한다. 셋째, 공기업 경영실적 평가시 재무관리계획 적정성에 대한 평가를 강화할 필요가 있다. 공기업의 자발적 노력을 유도하기 위해서는 성공적인 재무구조 개선에 대하여 세금감면, 국고보조금 지급 등 인센티브를 부여해야 한다. 넷째, 중앙정부 혹은 지자체의 지원가능성을 고려한 평가와 공기업 자체의 부채상환능력 평가를 병행해야 한다. 현재 공기업의 재무 안정성 평가 시 공기업 자체의 부채상환능력과 관계없이 정부의 지원 가능성이 공기업의 신용등급 결정에 지배적 영향력을 행사한다. 대기업 계열사를 독립적인 대상으로 인식하고 신용평가하려는 움직임과 같이 공기업에 대해서도 정부의 지원 가능성과 관계없이 자체 상환능력에 대한 평가를 실시하여야 한다.

2. 결론

공기업은 사익을 추구하는 민간기업과는 달리 공익을 추구한다. 그리고 사익과 공익은 상충하는 경우가 많다. 이는 재무건전성, 수익성, 부실화 가능성을 평가하는 과정에도 동일하다. 공기업의 재무건전성을 평가할 때 민간기업을 평가할 때 사용되는 것과 동일한 방법을 적용하면 공익이 훼손될 우려가 있다. 따라서 민간의 재무기법을 공적인 영역인

공기업에 적용하는 것은 최선의 방법이 될 수 없다.

그러나 공기업도 기업의 형태로 운영된다는 측면에서 민간기업보다는 정도가 약하지만 시장 통제에서 완전히 자유롭다고 볼 수 없다. 또한 공기업은 공익이라는 주관적이고 광범위한 목표를 추구하는 과정에서 과잉투자, 비효율적인 조직 운영 등 도덕적 해이를 범할 우려가 적지 않다. 따라서 공기업은 철저하게 관리·감독될 필요가 있으며, 이는 많은 문제점에도 불구하고 다양한 재무기법이 공기업 평가 시 보편적으로 사용되는 이유이다.

공기업이 추구하는 공익적 목적도 기업의 지속가능성 범위 내에서 실현가능한 것이다. 재무건전성을 확보하여 부실화 가능성을 예방하는 것은 공기업이 계속기업으로서 지속적으로 공익적 기능을 담당하기 위한 최소한의 기준이다. 그러므로 민간의 재무기법을 공기업에 적용하여 평가하는 것은 비록 최선의 방법은 아닐지라도 차선의 방법에는 해당한다. 다만 공기업 등 공공부문에 적합한 최선의 재무평가 모형을 찾기 위한 노력을 통해 지속적으로 수정·보완되어야 할 것이다.

참고문헌

- 국회예산정책처(2008), 『공기업 경영 현황 평가: 2003~2007년 재무분석을 중심으로』.
_____ (2010a), 『2004~2009년 공기업 재무현황 평가』.
_____ (2012b), 『지방자치단체 재정난의 원인과 대책』.
_____ (2012), 『지방재정 현안과 대책』.
- 김중오 외(2007), 『경영분석』, 한국방송통신대학교출판부.
- 나이스신용평가(2011), 『공기업 신용평가 방법론』.
- 박정식·신동령(2006), 『경영분석』, 다산출판사.
- 박정식 외(2001), 『현대 재무관리』, 다산출판사.
- 한국무디스(2011), 『공기업 평가 방법론』.
- 한국은행(2003~2011), 『기업경영분석』.
- 안전행정부(2012), 『2011년도 지방공기업 결산 및 경영분석』.
- Altman, E.I., “Financial Ratios, Discriminant Analysis and the Prediction of Corporate Bankruptcy,” *Journal of Finance*, 1968.
- Altman, E.I., Y.H. Eom and D.W. Kim, “Failure Prediction: Evidence from Korea,” *Journal of International Financial Management and Accounting*, 1995.

【부 록】

〈부록 1〉 국가공기업 부채 규모

(단위: 조원)

구분	2010년	2011년
석탄공사	1.3	1.4
여수광양항만공사	1.1	1.0
인천국제공항공사	3.4	3.0
제주국제자유도시개발센터	0.3	0.5
가스공사	22.3	28.0
한국감정원	0.3	0.4
한국공항공사	0.3	0.3
관광공사	0.6	0.5
광물자원공사	1.5	2.2
도로공사	23.7	24.6
마사회	0.3	0.3
방송광고공사	0.7	0.8
석유공사	15.9	20.8
수자원공사	8.1	12.6
한국전력	72.2	82.7
조폐공사	0.1	0.1
지역난방공사	2.8	3.2
토지주택공사	121.5	130.6
공기업(18개)총합	276.4	313.0

자료: 개별 국가공기업 회계감사보고서

〈부록 2〉 지방채무 및 지방공기업 부채

(단위: 억원)

	03	04	05	06	07	08	09	10	11
지방채무	165,264	169,468	174,480	174,351	182,076	190,486	255,531	289,933	281,618
일반회계 등	126,504	131,952	139,706	140,772	149,573	161,171	227,906	198,568	198,942
공기업 특별회계	38,760	37,516	34,774	33,579	32,503	29,315	27,625	91,365	82,676
지방공기업	210,136	213,136	237,822	357,421	412,885	473,285	582,115	628,819	678,480
직영기업	109,627	112,260	111,939	130,473	135,859	148,907	155,312	164,074	184,185
공사·공단	100,509	100,876	125,883	226,948	277,026	324,378	426,803	464,745	494,295

주: 1. 일반회계 등은 일반회계, 기금, 기타특별회계를 포함하여 계산

2. 공기업특별회계에는 상하수도, 공영개발, 지역개발기금 등 직영기업이 포함

자료: 지방공기업경영정보공개시스템, 통계청, 안전행정부

〈부록 3〉 사업 유형별 부채비율 추이

(단위: %)

	03	04	05	06	07	08	09	10	11
상수도	17	14	11	9	8	7	6	6	6
하수도	14	12	10	9	8	7	7	8	11
공영개발	57	60	48	117	108	122	78	75	55
지역개발기금	444	463	508	553	562	614	649	631	623
지하철	102	85	70	49	43	38	32	34	35
도시개발공사	75	80	121	253	260	296	347	316	287
기타공사	8	23	35	41	37	42	64	76	73
지방공단	58	57	55	55	61	59	43	36	36
전체 지방공기업	52	48	46	60	63	66	74	75	75

자료: 안전행정부, 통계청

〈부록 4〉 사업 유형별 지방공기업 부채비율 분포

(단위: 개)

부채 비율	직영기업				지방공단	지방공사			총계
	상수도	하수도	공영개발	지역개발	시설/경륜공단	지하철	도시개발	기타공사	
100% 미만	115	82	28	-	28	6	1	22	282
100%~200%	-	-	2	-	18	-	5	3	28
200%~300%	-	-	1	2	10	1	4	2	20
300%~400%	-	-	-	1	8	-	6	2	17
400% 이상	-	-	2	13	15	-	-	2	32
총계	115	82	33	16	79	7	16	31	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

〈부록 5〉 지역별 지방공기업 부채비율 분포

(단위: 개)

	100% 미만	100~200%	200~300%	300~400%	400%이상	합계
강원	26	2	0	1	2	31
경기	85	5	2	5	6	103
경남	31	1	2	2	1	37
경북	26	4	1	0	2	33
광주	4	0	1	0	2	7
대구	5	1	1	0	0	7
대전	4	1	0	1	1	7
부산	3	1	2	0	3	9
서울	9	5	8	4	5	31
세종	1	0	0	0	1	2
울산	3	0	0	2	2	7
인천	9	3	0	1	2	15
전남	20	1	0	0	1	22
전북	12	3	1	0	1	17
제주	4	0	0	1	0	5
충남	24	1	1	0	1	27
충북	15	1	2	0	1	19
전국	281	29	21	17	31	379

자료: 지방공기업경영정보공개시스템(2011년 기준)

7. 공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구

박윤환
(경기대학교)

공공기관 공적개발원조(ODA) 사업에 관한 연구

박윤환 / 경기대학교

I. 서론

공적개발원조(Official Development Assistance: ODA)¹⁾에 대한 논의는 국가들 간의 빈부격차 해소와 후진국의 경제 개발에 대한 이슈가 국제사회에 대두되면서 지난 10년간 활발하게 진행되어 왔다. 특히 2000년 9월에 191개 UN 회원국이 참가한 UN 새천년 정상회의에서 빈곤 퇴치가 최우선 과제를 확인하고 2015년까지 빈곤 퇴치를 위한 8가지 목표를 담은 새천년개발목표(Millennium Development Goals)가 제시되어 공적개발원조의 전 세계적 기틀을 다졌다. 그 후 2003년 로마선언, 2005년 파리선언, 2009년 아크라 행동계획(Accra Agenda for Action) 등이 연달아 채택되면서 그 내용은 점차 더 구체화되었다. 공적개발원조의 목표는 원조를 지원하는 공여국이 원조를 받는 수원국에게 경제발전을 도모하고, 가능한 한 공여국의 기업들이 수원국에 진출해 경제적 이익을 취하며, 이와 더불어 공여국이 수원국에 있어서 영향력을 발휘하는 것이라고 할 수 있다. 따라서 대부분의 국가들은 공적개발원조를 단순히 빈곤국가에 대한 개발 원조를 넘어서는 장기적 효과에 주목하고 있다.

지난 수십 년간 급속도로 발전한 우리나라의 대외 위상에 걸맞은 국제사회에서의 책임을 다하기 위하여 최근 우리나라는 범국가적 차원에서 공적개발원조(ODA)의 정책방향을 설정하고 지원프로그램 관리 및 집행체계의 효율적 개편을 지속적으로 추진해오고 있다. 우리나라는 2009년 선진 공여국들의 모임인 경제협력개발기구(OECD)의 개발원조위

1) 우리나라에서 공적개발원조(Official Development Assistance)는 영문 약자인 'ODA'라는 명칭으로 사업 관련 부처나 담당자들에게 널리 사용된다. 하지만 본 연구에서는 그냥 'ODA'라고 표기하기 보다는 '공적개발원조(ODA)' 혹은 '공공기관 ODA 사업'식으로 보다 구체적인 명칭을 사용해서 독자들의 이해를 돕고자 한다.

원회(DAC: Development Assistance Committee)에 24번째 회원국으로 가입하고 대내적으로는 2010년 「국제개발협력기본법」을 제정하고 본격적으로 관련 정책들을 시행함으로써 공적개발원조의 새로운 도약을 야심차게 준비하고 있다. 특히 개발원조위원회(DAC)의 가입은 선진 공여국의 대열에 들어서게 된 것을 공식적으로 인정받고, 국제사회에 대한 기여 의지를 확고히 하는 것으로 국제사회에서 우리나라의 위상을 높이는 데 기여한 것으로 평가받고 있다. 하지만 우리나라의 공적개발원조 사업은 비교적 짧은 기간 동안 법적, 제도적 기반을 구축하고 양적인 확대와 질적인 개선을 지속적으로 추진하여 왔음에도 불구하고 여전히 국제적 수준에 미흡한 규모를 보여주고 있으며 다원화된 원조 집행체계의 문제점, 유사하거나 중복되는 사업 추진으로 인한 원조의 효과성 저하, 공적개발원조(ODA)에 대한 국민적 공감대 미흡 등의 문제점들이 계속해서 지적되어 왔다.

그간 우리나라 공적개발원조 사업은 국가주도적 정책 아젠다로 인식되었기 때문에 정부기관, 특히 중앙부처와 지방자치단체들의 적극적인 사업 수행이 강조되어 왔다. 하지만 최근 들어서 공기업이나 준정부기관 등 공공기관의 해외진출 사업에의 적극적 참여가 두드러지고 실제 그 규모도 지속적으로 증가함에 따라서 공적개발원조의 유력한 사업기관으로서 공공기관의 역할이 새롭게 조명되어야 할 시점에 도래하였다. 공공기관의 글로벌 역량 강화는 우리나라 경제의 국제 경쟁력 확보에 필수적 요소라고 할 수 있다. 우리나라는 특히 대외 의존도가 높은 경제구조를 갖고 있기 때문에 다양한 사업 영역에 대한 해외 진출은 우리 경제의 지속적인 성장에 매우 핵심적인 요소이다. 최근 미국, EU, 중국 등 대규모 경제무역 파트너들과의 자유무역협정 체결이 확대되고 신흥국 시장이 지속적으로 개방되는 추세에서 우리나라의 대외적 위상을 다양하게 제고시킬 수 있는 해외진출의 기회는 갈수록 증대되고 있는 상황이며 공공기관의 ODA 사업은 개발 원조를 통하여 해외 진출의 단단한 초석을 다질 수 있는 상당히 중요한 전략이라고 평가할 수 있을 것이다.

공공기관은 대부분 국내에서의 공공사업 수행을 주된 기능으로 설립되었지만 최근 자원개발 공기를 필두로 해외진출 규모를 확대하고 있는 추세이다. 이처럼 공공기관의 해외진출이 확대되는 배경에는 우선 세계적인 자원 확보 경쟁에 대응한 정책적 목적이 있다. 자원개발 사업은 사실 전형적인 고위험-고수익 사업으로 민간부문에서 수행하기에는 많은 한계가 있다. 따라서 국가가 정책적으로 에너지공기업을 활용한 자원개발사업의 추진이 매우 강조되고 있다. 또한 국내에서의 수익 증대가 한계 상황에 도래한 만큼 새로운 성장동력을 확보하기 위하여 해외 시장의 개척을 통한 신규 수익원 창출을 도모한다

는 측면에서도 공공기관의 해외진출은 의미가 있다고 할 수 있다. 하지만 이러한 지극히 경제적 수익 창출을 목표로 하는 해외진출 사업 추진의 정당성 못지않게 중요한 것이 우리나라의 공적개발원조의 규모가 증대하는 과정에서의 공공기관의 역할이다. 이것은 두 가지 측면에서 의미가 있는데 먼저 공공기관의 사회적 책임의 차원에서 범국가적인 공적개발원조(ODA) 사업에 동참하여 공공기관이 그간 축적해온 경제발전 과정에서 담당했던 역할이나 노하우를 개발도상 국가에 전수하고 지원한다는 의미를 갖는다. 또한 앞에서 제시한 새로운 성장동력을 새로운 시장에 구축하여 경제적 이익을 창출하기 위한 선행 단계로서 그들이 축적한 기술을 활용하고 기관에 대한 수원국의 이미지 제고와 신뢰 수립을 하는 기틀을 마련한다는 데 그 의의가 있을 것이다.

이에 본 연구에서는 공기업 및 준정부기관에서 추진하고 있는 공적개발원조(ODA) 사업의 현황에 대한 기초적 통계들을 정리하고 몇 가지 대표적인 공공기관 ODA 사업 사례들을 통해서 공공기관의 ODA 사업의 실태와 현황을 분석함으로써 공공기관 ODA 사업이 당면하고 있는 문제점을 파악하여 정책적 개선방안을 도출하고자 한다. 본 연구의 순서는 다음과 같다. 이어지는 제2장에서는 공적개발원조의 이론적 배경을 살펴보고 제3장에서는 우리나라 공적개발원조의 역사와 현황을 소개하고 제4장에서는 우리나라 공공기관 ODA 사업의 평가 및 문제점 분석을 실시하고 제5장에서는 공공기관 ODA 사업을 개선하기 위한 정책적 제언을 소개하면서 결론을 맺고자 한다.

Ⅱ. 공적개발원조(ODA)의 의의와 우리나라 공적개발원조 사업현황

1. 공적개발원조의 개념과 지원형태

공적개발원조(ODA: Official Development Assistance)란 세계평화와 인류공영에 이바지하기 위하여 개발도상국 또는 국제기구에 공여하는 증여(Grant) 및 양허적 성격으로 제공하는 차관(Concessional Loan)을 의미한다. OECD개발원조위원회(Development Assistance Committee: DAC)는 공여국의 공공부문이 개발도상국 또는 국제기구에 공여한 재원흐름(Resource flows) 중 다음 세 가지 조건을 만족하는 경우를 공적개발원조라고 정의한다. 첫째, 공여 목적이 개도국의 경제발전 및 복지증진이여야 한다. 둘째, 공여재원의

무상 정도를 나타내는 지표인 증여율이 25% 이상이어야 한다. 셋째, 수원국은 DAC 수원국 명단에 속해 있는 개도국 및 동 개도국을 주요 수혜대상으로 하는 국제기구여야 한다.²⁾

공적개발원조는 지원형태별로 양자간 원조와 다자간 원조로 나뉜다. 양자간원조는 원조 공여국에서 수원국으로 원조자금과 물자를 직접 지원하는 방식이다. 다자원조는 World Bank, Asian Development Bank 등과 같은 다자개발은행(MDB)과 UN 등 국제기구에 대한 출자 및 출연(분담금) 등을 간접적으로 지원하는 방식이다. 양자간 원조는 상환의무 유무에 따라 다시 무상원조와 유상원조로 나뉘게 되는데 무상원조는 개도국 빈곤퇴치에 필요한 다양한 형태의 무상지원, 법적 채무를 동반하지 않는 현금 또는 현물을 이전하는 것으로 개도국은 공여된 원조자금에 대한 상환의무가 없다. 예를 들면 기술협력, 식량원조, 재난구호 등이 이에 속한다. 양자간 원조 중 유상원조는 개도국의 민간자금에 비해 유리한 조건으로 공여되는 양허적 공공차관, 법적 채무를 동반하는 현금 또는 현물이전을 의미한다. 유상원조는 무상원조와 다르게 공여된 원조자금에 대한 상환의무가 있다. 예를 들어 개도국의 공공개발 프로그램 및 사업에 대한 융자 지원 등이 이에 속한다. 이를 표로 구성하면 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 공적개발원조(ODA)의 형태와 유형

원조 전달 경로	상환조건	원조유형 및 양식
양자간	무상원조(증여, Grant): 상환 의무 없음	예산지원 프로젝트 기술협력 부채경감 식량지원 인도적 지원 NGO에 대한 지원 공공-민간 파트너십에 대한 기여 개발 인식 증진 행정비용
	유상원조(비증여, Non-grant): 상환 의무 있음	차관 혼합신용 MDB협조융자 차관지원비 소액차관
다자간		국제기구출연(분담금) 및 출자
		국제기구에 대한 양허성 차관

2) 2013년 현재 총 148개국이다 (<http://www.oecd.org/dac/stats/daclistofodarecipients.htm>)

2. 우리나라 공적개발원조(ODA) 사업의 역사와 추진체계

우리나라는 1945년 독립 이후 미국 등 선진국과 국제사회로부터 받은 약 127억달러의 유·무상 원조를 경제, 사회개발에 효율적으로 활용하여 빠른 시간에 최빈국에서 탈피하고 강력한 산업국가로 변신하였다. 빠른 경제성장으로 소득이 증가함에 따라 1987년 수출입은행(EDCF), 1991년 국제협력단(KOICA)을 설립하고 본격적으로 개발도상국에 대한 공적개발원조를 제공하기 시작하였다. 2010년에는 OECD의 개발원조위원회(DAC)에 가입하여 선진 공여국 대열에 합류하였고 이는 제2차 세계대전 후 개발도상국 중 첫 사례로 국제사회의 주목을 받기에 충분한 도약이라고 할 수 있다. 불과 반세기 전 빈곤에 허덕었던 개도국의 처지에서 오늘날 세계 10위권의 경제대국으로 성장하는 동안 우리나라가 독특하게 취득해온 발전 경험은 선진국과 개도국 간의 가교 역할을 충실히 수행하는데 큰 자산이 될 것으로 기대되고 국제사회의 파트너십 확대 및 글로벌 리더십 강화에 기여할 것으로 예상된다. 그간 우리나라의 총원조공여의 규모는 1987년부터 2010년까지 약 79억달러에 이르고 있다.

현재 우리나라의 공적개발원조(ODA) 담당기관은 총괄 및 조정기구, 주관기구, 시행기관으로 구성되어 있다. 운영체계를 보면 국무총리를 위원장으로 하는 국제개발협력위원회는 총괄 및 조정기구로서 공적개발원조(ODA)에 관한 정책들이 종합적이고 체계적으로 추진될 수 있도록 주요 사항을 심의 및 조정한다. 특히 국무조정실에 개발협력정책관실을 2010년에 신설하여 국제개발협력위원회의 사무국 역할을 수행하고 있다. 한편 기획재정부는 유상원조, 외교통상부는 무상원조에 대한 주관기관으로 각 분야별 5개년 기본계획과 연간 시행계획안을 작성하고 이행을 점검하는 역할을 담당하고 있다. 마지막으로 무상원조에 해당하는 무상자금협력과 기술협력은 외교통상부 감독하에 한국국제협력단(KOICA: Korea International Cooperation Agency)이, 유상원조는 기획재정부 감독하에 한국수출입은행 대외경제협력기금(EDCF: Economic Development Cooperation Fund)이 각각 원조를 집행하는 시행기관의 역할을 하며, KOICA 이외의 30여 개 정부부처 및 지방자치단체에서도 무상원조를 수행하고 있다. 이를 보다 간략하게 도식화하면 아래 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 우리나라 ODA 사업의 추진 체계



자료: 한국의 ODA추진체계 수정하여 재구성,
국무조정실 개발협력정책관실 사이트 www.odakorea.go.kr

3. 우리나라 ODA 사업의 현황

그간 우리나라의 총해외공여의 규모는 1987년부터 2010년까지 약 79억달러에 이르고 있다. OECD가 2013년 4월에 발표한 OECD 개발원조위원회(DAC) 회원국들의 2012년 공적개발원조 잠정통계에 따르면 우리나라의 원조규모는 2011년 13.2억달러에 비해서 17.1% 증가한 15.5억달러를 기록하였다. 이는 24개 회원국 중 가장 높은 증가율을 보인 것으로 ODA 규모 역시 회원국 중 16위로 전년에 비해 한 계단 상승한 수치이다. 유럽 재정위기 등 세계적으로 어려운 경제 여건하에서 15개 회원국의 ODA 규모가 감소한 가운데서도 우리나라의 ODA 확대 추세가 유지되었다는 것은 ODA 사업의 발전 가능성에 있어서 매우 중요한 의미를 부여할 수 있을 것이다. 2012년의 우리나라 ODA 원조규모인 15.5억달러는 수원국에 직접 물자와 자금을 지원하는 양자원조 11.6억달러와 국제기구를 통한 다자원조 3.9억달러로 구성된다. 지난 몇 년간의 우리나라 ODA 사업 규모에 대한 통계는 아래 <표 2>와 같다. 전체 ODA 규모의 약 75%를 차지하는 양자원조는 전년 대비 17.4% 증가한 11.6억달러를 기록하였다. 무상원조는 전년 대비 21.0% 증가한 약 7억달러를 기록하였고 유상원조는 12.4% 증가한 4.7억달러를 기록하여 무상 대 유상 원조 비율은 6대 4의 수준으로 전년과 비슷한 수준이었다. GNI(국민총소득) 대비 ODA 비율

은 2011년에는 전년 대비 12%에 정체되어 있었으나 2012년에는 전년 대비 2%포인트 증가한 것으로 나타났다.

〈표 2〉 우리나라 공적개발원조(ODA) 사업 규모 변화

(단위: 백만달러, %)

구분	2010년	2011년	2012년	증감률	비중
ODA 총계(양자+다자)	1,174	1,325	1,551	17.1	100.0
양자간 ODA	901	990	1,162	17.4	74.9
- 무상원조(KOICA 등)	574	575	696	21.0	(59.9)
- 유상원조(EDCF)	327	415	466	12.4	(40.1)
다자간 ODA	273	335	389	16.0	25.1
ODA/GNI	0.12	0.12	0.14	2%point	-

자료: 국무조정실, 기획재정부, 외교부 관계부처합동 보도자료, 「OECD 발표 ODA 통계」, 2013년 4월 3일.

2012년 기준 우리나라 공적개발원조(ODA)사업의 지역별 현황은 아시아 중점기조가 유지되면서 아시아에 대한 지원이 6.4억달러로 54.8%를 차지했고 아프리카에 대한 지원이 대폭 확대되어 2010년 15.5%의 비중을 차지했던 아프리카 지원이 2.6억달러에 이르러 그 비율이 22.4%로 대폭 증가하였다. 분야별로는 교통·물류 2.1억달러(17.9%), 교육 2억달러(17.5%), 보건 1.2억달러(10.4%), 수자원 및 위생 1.2억달러(10.2%), 공공행정 0.9억달러(7.7%), 농림어업 0.7억달러(5.9%)의 순으로 나타나서 이들 6개 선두 분야들이 전체 공적개발원조(ODA)에서 차지하는 비중이 70%에 육박했다. 무상원조는 외교부, 교육부, 재정부, KOICA 등 총 41개 기관에서 133개국을 대상으로 7억달러 규모의 사업을 추진하였다. 원조 유형별로는 국제기구를 통한 양자지원이 전년 대비 129%, 프로젝트 원조가 20% 확대되었다. EDCF를 통해 양허성 차관을 지원하는 유상원조는 2012년 13개국, 18개 사업에 11억달러의 차관 지원이 승인되었다. 특히, 원조사업 효과성 제고를 위해 단일사업에 대한 지원규모를 확대하고 단순 프로젝트 지원에서 벗어나 프로그램 차관을 신규로 도입하였다³⁾. 유상원조의 집행규모는 25개국, 88개 사업에 대해 전년 대비 13.4% 증가한 5.2억달러로, 2008년 이후 세계적인 경기침체 속에서도 1조원 이상 승인 기조를 유

3) 단일사업으로 최대 규모인 2.1억달러 필리핀 할라우강 사업이 승인되었는데 이 사업은 할라우강에 3개의 댐을 건설하고 관개시설 확충을 통한 농업생산성 개선사업이다. 또한 프로그램 차관의 한 예로 베트남의 '기후변화 대응 정책'에 달성목표를 설정하고 이행률에 따라 포괄지원하는 방식인 프로그램 차관을 최초로 3천만달러 승인하였다.

지하여 향후 집행규모의 지속적인 확대가 예상된다. 이로써 1987년 EDCF 설립 이후 총 50개국에 대한 294개 사업에 대해 88.3억달러가 승인되었고, 총 44개국에 대한 237개 사업에 대해 33억달러가 집행되었다. 아래 <표 3>은 연도별 EDCF 승인 및 집행 현황이다.

〈표 3〉 연도별 EDCF 승인 및 집행 현황

(단위: 백만달러, 총지출 기준)

구 분	'87-'06년	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년	'12년	'87-'12년
승 인	2,955	584	968	1,067	1,091	1,054	1,111	8,831
집 행	1,342	167	210	249	359	459	517	3,304

기관별 ODA 사업 현황을 2010년 기준으로 살펴보면 우리나라의 공적개발원조 사업은 KOICA, EDCF를 비롯하여 정부부처, 기초자치단체 등 총 32개 기관에서 실시하고 있다. 외교통상부와 기획재정부를 제외한 개별 부처 및 광역자치단체의 ODA 사업 수는 184개이며, 예산은 약 1억 995만달러이다. 사업 수는 교육과학기술부가 41개로 가장 많고 행정안전부 14개, 농촌진흥청, 서울특별시, 농수산식품부가 각각 11개, 경기도, 보건복지부에서 각각 10개의 사업을 수행하고 있다. 기관별 사업예산 규모는 교육과학기술부 예산이 4,918만달러로 가장 많으며, 다음으로 농림수산식품부 1,151만달러, 행정안전부 1,111만달러, 보건복지부 676만달러, 방송통신위원회 405만달러 순으로 나타났다. 한편 아래 <표 4>는 2012~2013년 부처별 공적개발원조(ODA) 예산 현황에 대한 자료이다. EDCF 예산을 포함한 기재부의 ODA 예산은 전체 ODA 예산에서 가장 큰 비중을 차지하는 것으로 나타났으며 2012년에는 전체 ODA예산의 56.4%를 차지했는데 2013년에는 다소 그 비율이 다소 낮아져서 54.2%이었다. 이에 비해서 KOICA 예산을 포함한 외교부의 공적개발원조(ODA) 예산은 전체 공적개발원조(ODA) 예산에서 차지하는 비중이 2012년 33.1%에서 2013년 35.2%로 소폭 상승하였다. 두 가지 대표적인 공적개발원조(ODA) 원조기관을 제외한 모든 기관들의 공적개발원조(ODA) 예산은 지난 2년간 큰 변동이 없이 대략 10.5~10.6% 수준을 보여주었다. <표 4>는 KOICA사업 기관별 공적개발원조(ODA) 사업 수와 예산 규모를 보여주고 있다.

〈표 4〉 부처별 ODA 사업 예산현황

(단위: 억원, %)

시행부처	2012				2013			
	양자	다자	합계	비율	양자	다자	합계	비율
기타 기관	1,284	677	1,961	10.5	1,487.3	684.4	2,171.7	10.6
기재부(EDCF)	6,554	3,946	10,500	56.4	7,076.8	3,982.8	11,059.6	54.2
외교부(KOICA)	5,375	785	6160	33.1	5690.4	1489	7179.4	35.2
전체	13,213	5,408	18,621	100	14,254.5	6,156.2	20,410.7	100

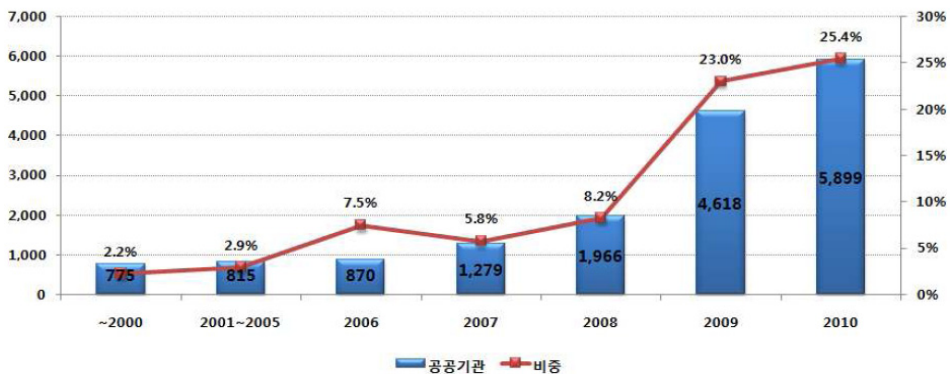
자료: 2013년 국제개발협력 종합시행계획, ODA Watch 뉴스레터 77호, 「2013년 한국 ODA예산을 파헤쳐본다」 2013년 4월 30일, <http://www.odawatch.net/32377>

Ⅲ. 공공기관 ODA 사업의 현황과 사례분석

1. 공공기관의 해외진출 및 ODA 사업 참여 현황

공공기관의 해외직접투자는 누적기준으로 162.2억달러를 기록하여 우리나라 전체 투자금액 1,633.7억달러의 9.9%를 차지하고 있다. 2010년에는 전년 대비 무려 27.8% 증가한 59억달러로 역대 최고치를 기록하여 2002년부터 9년 연속 증가세를 보이고 있다. 아래 [그림 2]는 공공기관의 해외직접투자가 우리나라 연간 해외투자금액에서 차지하는 비중을 보여주고 있는데 2010년 투자 비중이 25.4%까지 상승하였다. 특히 최근 증가폭은 더욱 두드러져서 2006년에서 2010년 사이에 공공기관의 해외직접투자금액은 6배를 초과하였고 투자 비중도 3배 이상 증가하였다.

[그림 2] 공공기관 해외 직접투자 규모와 추이



자료: 「공공기관의 해외직접투자 동향」, 한국수출입은행·해외경제연구소(2011.4)

공공기관 해외직접투자의 규모가 꾸준히 증가해왔음에도 불구하고 해외직접투자 실적이 있는 공공기관은 총 286개 중 10%에 해당하는 29개 기관에 불과하다. 또한 상위 1개 기관의 투자금액이 전체 투자금액의 69.2%, 5개 기관의 투자가 전체 공공기관 해외투자의 98.9%를 차지하여 소수 공공기관이 해외직접투자를 주도하는 것으로 나타났다. 이처럼 최근 막대하게 증가한 공공기관 해외투자 대부분은 광업 등 안정적인 에너지자원 확보를 위한 해외 자원개발에 대한 집중에서 비롯되었다. 우리나라 전체의 해외직접투자에서 광업과 전기·가스·수도 사업투자가 차지하는 비중은 각각 14.7%, 1%에 불과하지만 공공기관의 해외직접투자에서 차지하는 비중은 89.1%, 6%를 차지하고 있는 사실은 이러한 논거를 뒷받침한다. 정부가 원유나 가스 등에 대한 자원의 자주개발률을 제고하기 위한 목표가 뚜렷하고 자원개발 공기업의 대형화를 추진하고 있어서 이와 같은 공공기관의 해외직접투자의 증가추세는 향후 지속될 가능성이 높다.

우리나라 공적개발원조(ODA) 규모는 2008년 약 8억달러에서 2011년 약 13억 2천만 달러에 이르러 지난 몇 년간 지속적으로 증대되고 있지만 아직까지 공공기관의 참여는 기대에 비해 저조한 편이다.⁴⁾ 유상원조의 경우 2010년에서 2012년에 걸쳐 공공기관이 수행한 사업타당성조사는 총 10건이고, 본사업은 2010년의 2건에 불과한 상황이다. 유상원조에 비해서 비교적 활발한 참여를 보였던 무상원조의 경우 2011년 기준 KOICA 사업 예산 중 공공기관의 수행 비중은 약 17% 수준으로 2010년도 24%에서 오히려 7%포인트 떨어진 상황이다. 또한 기재부에서 2004년부터 KDI와 공동으로 우리나라의 경제발전 경험을 개발도상국가들과 공유하기 위한 컨설팅을 제공하는 지식협력사업으로 추진해왔던 지식공유사업(Knowledge Sharing Program: KSP)의 경우 2011년 양자사업이 총 26건 있었는데 그 중 공공기관이 수행한 사업은 총 3건으로 아직까지 공공기관의 실질적 참여가 미흡한 것으로 나타났다. 이 밖에 UN이나 세계은행 등 국제기구 조달시장에 대한 참여의 경우 2011년 400억달러 수준에 그쳤는데 우리나라의 국제기구 조달시장 점유율은 약 2.4%로 9억 5천만달러에 불과하고, 이마저도 최근 공공기관이 진출한 사례는 저조한 상황이다.

우리나라가 전 세계에서 차지하는 위상이 높아지고 이에 걸맞는 국제사회의 소임과 책무를 다한다는 측면에서 향후 공적개발원조(ODA) 사업 규모의 증가는 필연적이라고 할

4) 2012년 10월 10일에 관계부처 합동으로 '공공기관 글로벌 역량 강화방안'이 발표되었다. 그 주요 골자는 최근 공공기관의 해외진출 규모의 지속적인 증가 추세에서 공공기관의 글로벌 역량의 강화를 위한 방안 검토이다. 이 보고서에서 지적한 공공기관 해외진출의 문제점 중 하나가 공공기관의 ODA 사업 참여의 미흡이다. 이와 관련된 보고서의 구체적 자료들을 이하 인용하였다.

수 있다. 이때 공공기관 역시 민간사기업과는 구별되는 기관의 존재 의의를 보다 적극적인 사회적 책임의 구현에서 찾는다면 ODA 사업 참여의 당위성은 쉽게 수긍될 것이다. 뿐만 아니라 민간의 참여가 곤란한 주요 SOC설비와 관련된 공공기관 독점분야에서 공공기관은 중요한 역할을 할 수 있고 적극적인 참여 기회를 확보할 필요가 있다. 특히 개발도상국은 공공기관에 대한 신뢰도가 높아서 공공기관-민간기업 동반진출 등을 통해서 민간의 해외진출을 견인하는 역할도 가능하다. 결국 궁극적으로 적극적인 공공기관의 ODA 사업 수행을 통하여 해외시장 인지도 및 사업 경험이 축적되면 향후 국제원조사업 수주의 경쟁력은 제고되고 성공적인 개발원조사업의 발판을 공공기관이 마련할 수 있을 것이다.

2. 공공기관의 ODA 사업 참여 절차

공공기관의 ODA 사업 수행 절차는 유상원조인 수출입은행의 대외협력기금(EDCF) 사업에 대한 절차와 무상원조인 국제교류재단(KOICA) 사업에 대한 절차로 나누어서 살펴볼 수 있다. 먼저 대외협력기금 사업을 통한 공적개발원조(ODA) 수행 절차는 아래 <표 5>와 같은 과정을 밟고 있다. 크게 전체 절차는 사업실시 단계 돌입 이전의 예비적 단계와 입찰 준비부터 시작되는 본격적 사업실시 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫 단계는 사업 발굴 및 선정 단계부터 시작하여 사업준비, 심사, 수원국과 협의까지 진행되는 본격적인 사업실시 단계 이전까지의 단계로 <표 5>에서 1~4번까지의 과정이다. 본격적인 사업실시 이전의 예비적 단계라고 할 수 있는 이 절차에서는 수출입은행이 주도적으로 사업을 발굴하고 타당성조사를 실시하고 개도국의 요청에 응하여 사업의 타당도와 기여도를 심사하고 차관계약서의 체결까지의 일련의 업무를 수행한다. 이때 공공기관의 역할은 극히 제한적이어서 사업의 발굴과정이나 타당도 조사과정에서 수출입은행이 갖고 있지 못한 전문성의 한계를 보완하기 위한 보조적 기능을 수행하며 지극히 수동적으로 수출입은행의 업무 협조 요구에 응하는 수준이라고 할 수 있다. <표 5>의 5번 과정부터 시작되는 본격적인 사업실시 단계에서는 수원국이 직접 수행해야 하는 절차들이 중요하고 입찰에 대한 기관의 준비과정이 병행된다. 이때 수출입은행은 주로 수원국의 일련의 결정과정에서 승인업무에 초점을 맞춘다. 구체적으로 수원국은 시행조건(TOR), 제안서 평가기준, Short List 등을 작성하여 입찰준비를 마치고 입찰공고를 하면 그간 사업 참여를 준비했던 기관이 제안서를 작성하여 제출한다. 제출된 제안서를 평가하고 그 결과에 따라 우선

협상대상자가 선정되며 해당 기관과의 협상을 통해 계약이 완료되고 사업에 착수하는 일련의 단계를 밟는다.

〈표 5〉 공공기관 유상원조(EDCF사업) 수행 절차

단계	주요내용
1. 사업 발굴 및 선정	개도국의 개발우선순위가 높은 사업 발굴 개도국 정부의 계획수립 과정에서 구체화
2. 사업 준비	사업타당성 조사 실시 최적투자를 위한 대안 검토, 사업 범위, 규모, 시기 등 결정
3. 심사	개도국의 차관요청을 받으면 사업의 타당성과 기여도를 심사
4. 수원국과 협의	주요 사항에 대한 법적 의무를 갖는 차관계약서 체결
5. 입찰준비	시행조건(TOR: Term of Reference)의 작성 제안서 평가기준 작성 Short List(입찰공고 전 3~4개 후보업체 압축) 작성 TOR, 제안서 평가기준, Short List에 대한 수출입은행 승인
6. 입찰공고	기관에서는 사업심의→사업참여 협의→입찰참여 방침 결정→제안서 작성→기술제안서/가격제안서 제출
7. 제안서평가	제출된 제안서를 평가하고 그 결과를 수출입은행이 승인
8. 우선협상 대상자 선정	우선 협상자와 가격 협상 등을 하고 협상결과 및 계약 내용에 대하여 수출입은행이 승인
9. 계약 및 착수	
10. 사업 준공 및 평가	

한편 공공기관 ODA의 또 다른 형태인 무상원조 KOICA사업의 수행은 EDCF사업과 유사하게 아래 〈표 6〉과 같은 과정을 밟는다. KOICA사업을 통한 ODA 사업 수행 절차도 마찬가지로 크게 입찰공고 이전까지의 예비적 단계와 입찰 과정부터 시작되는 본격적 사업실시 단계로 나누어 볼 수 있다. 가장 첫 단계는 KOICA가 사업의 수요조사를 실시하는 것인데 초기에는 KOICA가 자체적으로 사업을 발굴하여 사업을 수주하는 방식이었지만 현재는 기관들을 대상으로 선호하는 원조사업의 제안을 수요조사를 통해 수용해서 사업을 전개한다는 점이 먼저 살펴본 EDCF사업과 구별되는 특징이라고 할 수 있다. 이어서 사전조사 대상사업을 사업선정위원회의 사전조사를 통해서 선정하고 사업성 검토를 위한 현지 사전조사가 실시되며 그 결과를 바탕으로 사업선정위원회의 지원 여부가 결정되며 이어서 외교통상부가 공식적으로 사업을 확정한다. 물론 이 과정에서 기관은

KOICA의 전문성을 보완해줄 수 있는 다양한 업무 협조를 지원한다. 이어서 수원국 사업 시행기관과 사업시행조건을 확정하고 사업시행을 위한 정부 간 협의를 통해서 구상서를 체결한다. 입찰과정으로 돌입하는 본격적 사업실시 단계에서는 사업시행 용역업체 선정 을 위한 입찰공고가 되면 기관은 입찰참여 방침을 결정하고 필요한 제안서를 작성하여 입찰에 참여한다. 이어서 입찰업체들의 제안서 평가가 이어지고 사업시행자를 선정하고 계약하는 일련의 단계를 거친다.

〈표 6〉 공공기관 무상원조(KOICA 사업) 수행 절차

단계	주요 내용
1. 수요 조사	재외공관 및 국내외 유관기관을 대상으로 수요조사 수원국 정부로부터 사업요청서 접수
2. 사전조사 대상선정	사업선정위원회에서 사전조사 대상사업 선정
3. 현재 사전조사	사업성 검토 및 사업실시 여건 확인을 위한 현지조사
4. 지원대상 선정/확정	사전조사 결과를 토대로 사업선정위원회에서 지원여부 결정
5. 실시협의	수원국 사업시행 기관과 사업시행조건(TOR) 확정
6. 구상서 체결	사업시행을 위한 정부간 협의
7. 입찰공고	사업시행 용역업체 선정을 위한 입찰공고
8. 제안서 평가	내부 및 외부위원의 평가
9. 사업시행자 선정	사업시행 용역업체 선정
10. 계약 및 착수	
11. 사업 준공	

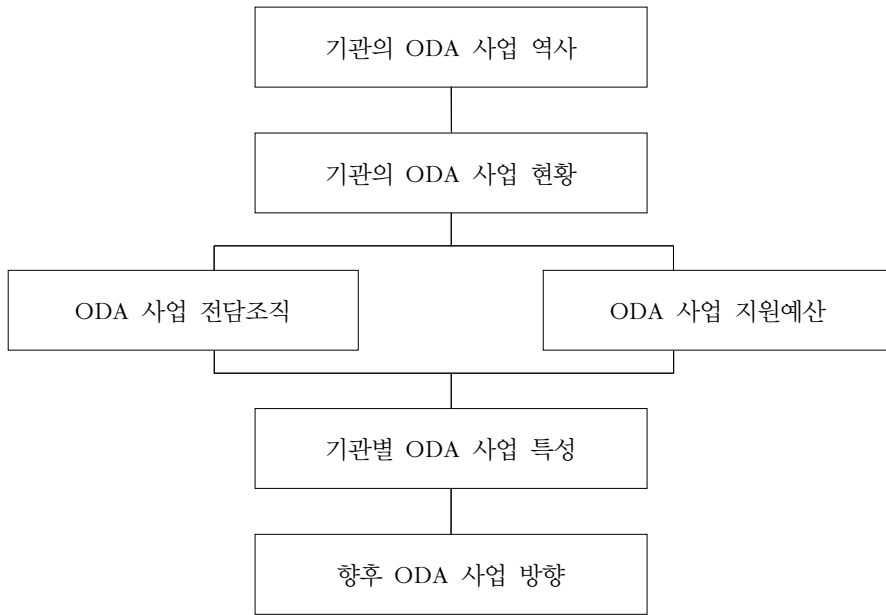
3. 주요 공공기관의 ODA 사업 사례 소개

가. 공공기관의 ODA 사업 사례 분석틀

본 연구는 현재 왕성하게 ODA 사업을 펼치고 있는 주요 공공기관들의 사례들을 소개 하여 실제 공공기관의 ODA 사업이 어떻게 진행되고 있고 그 현황과 과제는 무엇인지를 보다 구체적으로 살펴보고자 한다. 주요 공공기관 ODA 사업 사례를 소개하기 위한 자세한 분석틀은 아래 [그림 3]과 같다. 우선 선택된 해당 공공기관 ODA 사업의 역사와 발전 과정을 간략하게 제시하였고 최근 공공기관이 시행했던 ODA 사업의 내용, 규모, 기간 등을 중심으로 사업현황을 살펴보았다. 또한 일련의 ODA 사업들을 수행하기 위한 기관의

투입 요소를 사업의 전담조직과 지원예산을 중심으로 분석하였다. 마지막으로 각종 사례들을 기초로 기관별 ODA 사업의 특성과 향후 기관의 ODA 사업의 방향을 예측하였다.

[그림 3] 공공기관 ODA 사업사례 분석틀



나. 규모는 작지만 발전을 모색하는 ODA: 한국철도시설공단

한국철도시설공단은 시설사업본부에 해외철도사업처라는 해외투자 및 해외교류 협력을 위한 부처를 만들어서 ODA 사업을 수행하고 있다. 공단의 해외철도사업처 조직은 크게 국제협력팀, 유럽/중동사업팀(남미, 아프리카 담당 포함), 아시아/미주사업팀, 기술지원팀으로 구성되어 있는데 그 중 ODA 사업의 전담은 국제협력팀에서 맡고 있다. 최근 3년(2011~2013년) 예산이 약 10억 3천만원이며 ODA 사업 관련 연차별 용역수행 금액은 2011년 1억 800만원, 2012년 6억 800만원, 2013년 3억 1,500만원의 추세를 보였다. 지난 3년간의 공단의 ODA 사업 추진현황은 아래 <표 7>과 같다.⁵⁾ 이 중 PMC(사업관리기술자문)용역 수주는 KOICA 무상지원 사업의 일환이며 PPP(민관협력사업)사례 연구용역은

5) <표 7>에서는 연차별 용역수행 금액이 아닌 개별 사업에 대한 사업비와 당해연도 승인사업의 사업비 총액이 표시되어있다. 용역수행 금액과 해당 사업에 대한 사업비는 당연히 차이가 있다.

수출입은행이 수주한 세계은행 연구원(World Bank Institute)의 PPP사례 연구용역사업이다.

〈표 7〉 한국철도시설공단 ODA 사업 현황

(단위: 백만원)

연도	분류	사업명/사업기간	사업비
2011	EDCF	수출입은행 세계은행연구소 PPP사례연구(1차)/'11~'12	96
	KOICA	인도네시아 철도 마스터플랜 PMC 용역/'11~'13	50
	KOICA	파라과이 철도 마스터플랜 PMC 용역/'11~'13	300
	KOICA	캄보디아 철도 마스터플랜 PMC 용역/'11~'14	160
2012	KOICA	인도네시아 철도분야 실무자 초청연수/2012	80
	KOICA	캄보디아 철도분야 실무자 초청연수/'12~'13	160
	EDCF	수출입은행 세계은행연구소 PPP사례연구(2차)/2012	170
2013	KOICA	몽골 철도분야 실무자 초청연수/2013	80

2013년 현재 철도시설공단이 KOICA를 통해 신청한 ODA 사업은 초청연수 3건(캄보디아, 네팔, 인도네시아), 남수단 국가철도 마스터플랜수립사업 및 라오스-베트남 연결철도 타당성조사 등 프로젝트 2건, 개발도상국 글로벌 철도 리더양성 과정을 제공하는 글로벌 연수사업 1건 등이다. 비록 절대적인 ODA 사업의 숫자나 규모는 크지 않지만 철도시설공단의 ODA 사업에서 주목할 만한 것은 바로 저개발국가에 대한 공단의 ODA 사업이 지난 이명박정권에서 화두가 되었던 녹색성장의 일환으로 추진된 녹색 ODA 사업과 연관성이 깊다는 사실이다. 전 세계적으로 녹색성장이 화두가 됨에 따라 녹색원조가 확산되었고 이러한 흐름이 우리나라의 ODA 사업의 녹색화에도 영향을 미친 것이다⁶⁾. 철도는 도로에 비해 친환경적인 교통수단이며 상당수 공적 원조수원 대상국 역시 그들의 경제개발을 촉진시키기 위한 철도 인프라 구축에 관심이 높다.⁷⁾ 저탄소 녹색 교통망인 철도산업을 발전을 도모하는 철도시설공단의 입장에서는 이러한 ODA 사업의 새로운 흐름을 기회로 판단하고 지난 3년 간 적극적으로 ODA 사업들을 추진했던 것이다. 특히 국내 ODA 사업을 전담하고 있는 한국국제협력단과 수출입은행과의 업무협조약정을 2011년 7월과 9월에

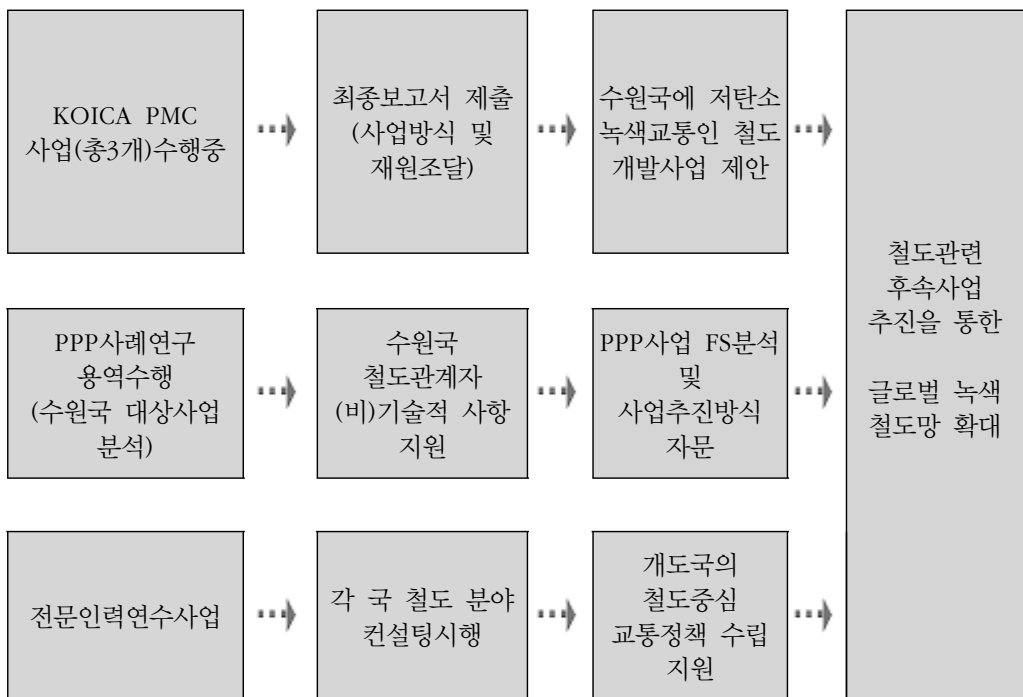
6) 실제 2010년 11월 G20 서울회의는 녹색성장의 확산을 지지했고, 2011년 5월 OECD 50주년 비전선언문에서는 녹색성장이 핵심의제로 채택되기도 하였다.

7) 철도의 단위당 에너지 소비량은 승용차 대비 1/9, 화물차 대비 1/10이며 단위당 CO₂ 배출량은 승용차 대비 1/6, 화물차 대비 1/8로서 환경친화적인 교통수단으로 평가된다.

연이어 체결하여 철도관련 녹색 ODA 사업 플랫폼의 구축 기반을 마련하는 데 주력하였다.

이러한 철도분야 녹색 ODA 사업은 단기계획과 중·장기 계획으로 나누어 추진되고 있다. 우선 단기적으로는 KOICA 수행 용역을 통한 수원국의 녹색교통망의 핵심인 철도 인프라를 확대하는 데 기여하는 것이다. 수원국에 적합한 철도 네트워크 및 사업별 세부 추진방안을 제시하여 후속 사업의 추진기반을 마련하고 수집된 타당성분석 자료를 바탕으로 수원국의 사업모델에 적합한 ODA 지원방안을 검토하여 EDCF 연계 또는 PPP방식 민자사업 참여를 통한 사업개발에 참여하는 방안이 마련될 것이다. 또한 민관협력(PPP) 사례 연구용역 중 철도분야 사례들의 분석자료를 토대로 ODA 자금을 활용하여 녹색컨설팅 기회를 확대하고 녹색교통인 철도에 대한 투자를 확대하고자 하는 개도국 공무원을 대상으로 ODA를 활용한 초청교육사업 추진으로 한국의 철도건설 경험 및 정책의 전수를 기대하고 있다. 아래 [그림 4]는 현재 수행 중인 철도관련 녹색 ODA 사업 확대의 방향을 보여주고 있다.

[그림 4] 수행 중인 철도관련 녹색 ODA 사업의 확대 흐름도



철도시설공단이 계획하는 이같은 녹색 ODA 사업의 확대를 위하여 반드시 요구되는 것은 중장기적인 ODA 중점협력국의 국가별 맞춤전략이다. 즉 기존의 원조기관 지원 요청에 따른 사업참여 방식에서 탈피하기 위해서 공단의 철도인프라 건설기술을 바탕으로 26개 ODA 중점협력 국가별 맞춤전략을 수립하여 효과적인 녹색 ODA 사업을 발굴하는 것이다. 이에 따라 2010년부터 선정된 ODA 중점협력국 중에서 철도현황, 정치, 경제, 문화, 환경 등을 전반적으로 고려하여 철도인프라분야 투자가능 대상국을 선별한 후 원조기관 지원하에 타당성조사 용역 및 정책 및 기술전략 자문을 추진하고 있다. 아래 <표 8>은 현재 ODA 중점협력국 현황을 보여주고 있다.

<표 8> ODA 중점 협력국 현황

지역(26국)	대상국가
아시아태평양지역(12국)	베트남, 솔로몬군도, 인도네시아, 캄보디아, 필리핀, 방글라데시, 몽골, 스리랑카, 라오스, 네팔, 파키스탄, 동티모르
아프리카지역(8국)	가나, DR콩고, 에티오피아, 나이지리아, 우간다, 카메룬, 모잠비크, 르완다
중남미지역(4국)	볼리비아, 콜롬비아, 페루, 파라과이
중동CIS지역(2국)	우즈베키스탄, 아제르바이잔

철도관련 맞춤형 녹색 ODA 사업의 추진은 다음과 같은 일련의 단계는 밟는다고 할 수 있다. 우선 ODA 사업 중점협력국 대상 중 철도인프라 투자 가능 대상국을 선정하고 구체적인 사업을 발굴하는 것이다. 이를 통해서 발굴된 철도관련 ODA 사업에 대한 기초 조사가 타당성조사 및 현지조사 등을 통해서 진행되어야 하고 이를 위하여 원조기관에 자금 지원을 요청하는 것이 필요하다. 그다음 단계는 기초조사를 마친 사업을 가시화하기 위하여 무상원조, 유상원조, PPP사업 등 다양한 방식의 ODA 자금조달 지원방안을 관련 기관과 함께 모색하는 것이다. 마지막으로 유상 및 무상지원을 받는 철도관련 녹색 ODA 사업에 한국컨소시엄을 구성하여 후속사업에 참여하는 것이다.

다. 새로운 자원루트의 확보를 통한 공격적 ODA: 한국환경공단

한국환경공단의 ODA 사업 추진은 28명의 직원들로 구성된 해외사업처가 주도하고 있는데 3개의 하부조직인 해외사업팀, 해외협력팀, 사업개발팀 등이 각각 프로젝트 사업총

괄, 연수사업총괄, 신규사업개발 등의 역할을 철저하게 분담하는 조직체계를 갖추고 있으며 그 중 해외사업팀에서 ODA 사업을 전담하고 있다. 한국환경공단은 KOICA의 위탁을 받아 개발도상국을 대상으로 프로젝트 사업과 국내 초청연수사업을 진행해오고 있다. 특히 국내 초청연수사업의 경우에는 매년 5~6건의 환경연수사업을 실시하고 있으며, 원조사업의 효과성을 제고하고 가시적인 성과 창출을 위해 2012년부터는 다년간(3개년) 연수를 추진하고 있다. 주요 프로젝트 사업과 관련하여 아래 <표 9>는 지난 2007년 이후 한국환경공단의 ODA 사업 참여 현황을 보여주고 있다. 2007년 이래 총 49개의 ODA 프로젝트 사업이 수행되어 왔는데 그 중 33개 사업이 2010년 이후에 이루어져서 기관의 ODA 사업이 최근에 비약적으로 확장되고 있음을 알 수 있다. 사업 대상국들은 특정 지역에 치중되어 있다기보다는 전 세계적 범위의 개발도상국들이 망라되어 있다. 사업의 유형을 살펴보면 환경처리시설 지원사업, 환경관련 마스터플랜사업, 타당성조사(Feasibility Study: F/S)가 주종을 이루는 환경 관련 각종 조사사업 등 세부 사업 내용들이 매우 다양해서 정형화된 사업이 복수의 수원국에 시행되기보다는 수원국의 특징에 따라서 특화된 환경관련 원조사업이 수행되고 있다. 재원 유형에 따른 분류를 중심으로 보면 2010년까지는 KOICA를 통한 비교적 사업비 규모가 큰 무상원조의 사례들이 일부 있었고 전체 ODA 사업비에서 차지하는 비중도 높은 편이었다. 하지만 2011년 이후에는 KOICA사업을 통한 ODA 사업보다는 중앙정부인 환경부나 환경산업 육성 및 해외수출 지원 역할을 담당하는 준정부기관인 환경산업기술원, 혹은 우리나라 플랜트사업 발전을 위하여 설립된 플랜트산업협회 등과 같은 비교적 다양한 재원 루트를 통하여 ODA 사업의 다각화를 도모하고 있으며 실제 EDCF나 KOICA가 아닌 다른 기관들의 재원을 통한 ODA 사업의 사업비 규모도 크게 증가하였다.

〈표 9〉 한국환경공단 ODA 사업 현황

(단위: 백만원)

연도	분류 ¹⁾	사업명/사업기간 ²⁾	사업비
2007	KOICA	베트남 산업폐수처리 역량강화사업/~09	96
	KOICA	이집트 유해폐기물 통합관리사업/~11	2,495
	환경원	베트남 북부지역 대기모니터링 기초조사사업/~10	200
2008	KOICA	튀니지 대기모니터링 역량강화사업/~11	2,403
	환경부	아·태 지역 개도국 환경전문가 교환근무 프로그램/~09	150

〈표 9〉의 계속

연도	분류 ¹⁾	사업명/사업기간 ²⁾	사업비
2008	환경부	베트남 먹는물 안전성 관리역량강화 조사사업/~09	130
	환경부	녹색성장을 위한 인도네시아 폐기물처리 타당성조사/~09	110
	KOICA	우즈베키스탄 환경분야 2개사업 기술자문용역/~09	25
	환경부	방글라데시 의료폐기물 관리시스템 타당성조사 사업/~09	41
	환경부	라오스 전략환경평가제도 (SEA) 도입지원 사업/~09	73
2009	환산원	베트남 빈증성 수질관리 F/S	-
	KOICA	우즈베키스탄 농업배수 염분저감기술 개발 PMC/~11	270
	환산원	개도국 환경개선 마스터플랜사업(아제르바이젠)/~10	130
	환산원	개도국 환경개선 마스터플랜사업(캄보디아)/~10	70
	에관단	네팔 생활폐기물 전처리시설 설치사업 1차	700
2010	KOICA	캄보디아 폐기물 위생매립장건립 타당성조사 사업	48
	KOICA	베트남 유해폐기물 전자인계관리시스템 개발	2,556
	환경부	몽골 다르한시 폐기물마스터플랜수립 지원사업 /~11	140
		팀푸시 유리병 재활용 시범사업 /~11	
		3대수계 수질 기초자료 조사사업 /~11	
한-인도 협력세미나 /~11			
2011	환산원	베트남 호치민 폐기물처리사업 F/S	27
	환경부	스리랑카 에코에너지센터 설치사업 F/S /~12	140
		캄보디아 폐전기전자제품 가이드라인 구축 /~12	
		SI-아스타나 이니셔티브 협력세미나 /~12	
	정통원	인니 올바로시스템 진출 F/S	19
	환산원	몽골 마스터플랜 수립사업	5
	환산원	모잠비크 마스터플랜 수립사업	4
	환산원	중국 탕인현 하수처리장 건설사업 기술지원 /~12	17
	환산원	인니 빈자이시 및 시불가시 폐기물처리 F/S /~12	5
	환산원	스리랑카 유기성폐기물 처리시설 사업 F/S /~12	10
2012	환산원	페루 하수분야 개선방안 마스터플랜 수립사업	20
	환산원	방글라데시 상하수도개선 마스터플랜 수립사업	15
	환산원	베트남 누에·다이강 살리기사업 F/S /~13	15
	플산협	몽골 중앙하수처리장 증설고도화 F/S	20

〈표 9〉의 계속

연도	분류 ¹⁾	사업명/사업기간 ²⁾	사업비
2012	환경부	몽골 전자폐기물 관리정책 가이드라인 구축사업/~13	140
		파키스탄 저탄소 이니셔티브 로드맵 연구/~13	
		캄보디아 저탄소 녹색성장 공무원 역량강화사업/~13	
	환산원	에콰도르 하수처리시설 F/S	20
	환산원	인니 칠리웅강 복원 시범사업 /~15	2,000
	KOICA	파키스탄 카수르지역 폐하수처리시설 건립사업/~14	300
	해건협	인니 발리주 폐기물 처리시설 F/S	20
	환산원	중국 안휘성 합비시 바이오가스 에너지화 F/S/~13	20
	환산원	칠레 대기환경관리·개선 마스터플랜 수립사업	260
	환경부	라오스 기후변화 적응 교육 및 시민의식 제고사업/~13	28
	ASEAN	CLMV 저탄소녹색도시마스터플랜 수립사업/~13	380
	환산원	베트남 PCBs 처리시설 적용 F/S /~13	15
환산원	베트남 토양 및 지하수 정화 협력사업 /~13	138	

주: 1) 분류에서 환기원은 환경기술진흥원, 환산원은 환경산업기술원, 에관단은 에너지관리공단, 정통원은 정보통신산업진흥원, 플산협은 플랜트산업협회, 해건협은 해외건설협회, ASEAN은 동남아시아 국가연합을 의미한다.

2) 사업기간에 대한 표시가 없으면 당해연도 완료사업을 의미한다.

라. 대규모 개발원조의 전략적 ODA: 한국전력공사

한국전력은 지난 이명박 정부에서 강조되었던 원전수출 등 해외사업을 강화하기 위한 해외사업 비중의 확대를 위한 직제개편을 통해서 원전수출본부와 해외사업본부를 해외사업전략실 아래에 두고 적극적으로 해외사업 진출과 투자를 모색하고 있다. 그 중 해외사업본부는 해외사업개발처, 해외사업운영처, 해외지원사업처 등 세 개의 하위 조직이 있는데 전력공사의 ODA 사업은 그 중 해외사업개발처 제3팀에서 전담하고 있다. 한전에서 수행하는 ODA 사업은 인적자원 및 기술력을 기반으로 하는 수출산업의 성격을 띠며 후속 해외사업 개발을 위한 시드사업의 측면에서 지속적인 사업 발굴과 참여의 경향이 뚜렷하게 나타나고 있다.

〈표 10〉 한국전력공사 ODA 사업 현황

(단위: 만달러)

연도	분류 ¹⁾	사업명/사업기간 ²⁾	계약액
2001	KOICA	미얀마 전력망 진단 및 개발조사용역 사업 /~02	35
2002	KOICA	필리핀 배전설비 성능개선 및 손실감소 검토 /~03	68
2004	KOICA	미얀마 500kV 송전전압 격상 기본설계 사업 /~06	100
2005	KOICA	우크라이나 배전손실감소·전기품질향상 타당성 조사사업 /~06	78
	WB	캄보디아 송전망 마스터플랜 컨설팅 /~06	80
2006	KOICA	미얀마 전력계통 운영 및 보호시스템 구축조사사업 /~08	135
	KOICA	인도네시아 배전체계 개선 타당성조사 /~07	89
2007	KOICA	파라과이 배전 마스터플랜 수립 용역 /~08	140
	EIB	가나-말리간 송전망경과지 선정 컨설팅사업 /~08	122
	EIB	가나-말리간 송전망 타당성조사 컨설팅사업 /~08	124
2008	ADB	방글라데시 400kV 송전선로 건설컨설팅사업 /~13	78
	KOICA	WAPP 국가간 전력거래소 사업 /~09	247
	EDCF	방글라데시 실렛 송전망 건설 F/S 용역	18
	ADB	방글라데시 230kV 변전소 건설 컨설팅사업 /~13	38
	KOICA	이집트 배전자동화(DAS) 개발 조사사업 /~10	180
	EIB	코트디부아르 등 4개국 연계송전망 경과지 선정 /~13	250
	ADB	캄보디아 230kV 송배전 건설 컨설팅 /~13	209
	WB	캄보디아 115kV 송전망 보완 컨설팅 /~09	12
	2009	EDCF	파키스탄 132kV 변전소 건설 컨설팅 /~14
KfW		방글라데시 전압보상장치 설치 및 변전소 보강 컨설팅 /~13	83
2011	EDCF	방글라데시 400kV 송전망 건설 컨설팅사업 /~14	322
	KOICA	우즈벡 손실감소 AMR 구축사업 /~13	85
	EBRD	(EPC 사업 ³⁾)카자흐스탄 변전소 현대화 사업 /~13	10,000
	IBRD	(EPC 사업)카자흐스탄 송전선로 건설사업 /~12	4,500
	KOICA	(EPC 사업)아이티 전력복구 및 배전설비 개선사업 /~12	380
	IDB	(EPC 사업)도미니카공화국 배전망 개선사업 /~13	4,600
2012	ADB	(EPC 사업)인도 MP주 배전망사업 /~13	3,211
	KOICA	이집트 배전자동화 구축 2단계 사업 /~15	250
	지경부	콜롬비아 전력기술협력 F/S /~13	13
2013	KOICA	가나 전력 역량강화 연수 /~14	141

주: 1) 분류에서 WB는 세계은행, EIB는 유럽투자은행, ADB는 아시아개발은행, KfW는 독일정부개발은행, EBRD는 유럽부흥개발은행, IBRD는 국제부흥개발은행, IDB는 미주개발은행을 각각 지칭한다.

2) 사업기간에 대한 표시가 없으면 당해 연도 완료사업을 의미한다.

3) EPC사업이란 설계시공일괄 방식을 지칭하는데 건설 산업의 소위 턴키(turnkey)방식과 유사하다.

상기 <표 10>은 한국전력공사의 ODA 사업 참여 현황을 자세히 보여주고 있다. 2001년 이래 교육사업을 제외한 총 30개의 ODA 프로젝트 사업이 수행되어 왔는데 그 중 23개의 사업이 2007년 이후에 이루어져서 기관의 ODA 사업이 이명박 정부 이후에 최근 5년 사이에 비약적으로 확장되었다. 이러한 사업참여 추세는 전 정권이 강조한 소위 자원 외교의 일환으로 벌인 다양한 에너지관련 산업의 해외진출과도 맥락을 같이하고 있음을 암시한다. 사업대상국들은 특정 지역에 치중되어 있다기보다는 전 세계적 범위의 개발도상국들이 망라되어 있다. 사업의 내용을 살펴보면 주로 전력의 송전 및 배전관련 사업이 주종을 이루고 있는데 대부분 큰 투자를 수반하지 않고 사업 리스크가 낮은 컨설팅사업이나 타당성조사사업 등이 주종을 이루고 있다. 하지만 2011년에 EPC(설계시공일괄방식)사업을 다수 진행하면서 사업 규모가 비교적 큰 사업들을 수행하기도 하였다. 재원 유형에 따른 분류를 중심으로 보면 2000년대 중반까지는 KOICA를 통한 양자간 원조가 주종을 이루었는데 반해서 2007년을 기점으로 다양한 국제원조기구들이 재원을 투입하는 상당수 원조사업에 뛰어들어 원조사업들을 따내면서 ODA 사업의 다각화를 지속적으로 모색하고 있다. 이에 따라서 실제 우리나라 원조기관들을 통한 ODA 사업의 비중은 2007년 이후 50%에도 미치지 못할 정도로 재원 루트의 다양성이 두드러지고 있다. 또 하나 주목할 만한 것은 지난 10여년에 걸쳐서 전체적으로 공사의 ODA 사업의 규모는 증가추세라고 할 수 있지만 최근 5년간 매년 ODA 사업 규모가 급증과 급감을 반복하는 널뛰기 형국을 보여주고 있다는 점이다. 이 기간 동안 총자산 146조원에 매출액이 50조원에 육박하는 거대 공공기관의 리더십에 여러 가지 변화가 있었는데, 이러한 공사의 분위기가 무엇보다 기관의 의사결정 방향에 민감할 수밖에 없는 ODA 사업 추진 및 참여에 영향을 주었을 것으로 예상해볼 수 있을 것이다.

마. 왕성한 공공기관 ODA의 모범: 수자원공사

한국수자원공사의 해외사업은 지난 1994년 중국의 댐 운영사업에 착수하면서 본격적으로 시작되어 거의 20년에 이르는 오랜 역사를 자랑한다. 지난 2005년 해외사업처라는 별도의 독립부서를 신설하면서 해외진출의 교두보를 마련하였고 2010년 정부의 국내 물산업 육성정책에 부응해서 해외산업본부로 확대 개편되었다. 현재 해외파견 직원을 포함하여 80명에 이르는 조직규모를 갖고 있는 해외사업본부는 크게 해외기획처, 해외사업처, 동남아시아단 등으로 구성되어 있고 ODA 사업은 그 중 해외사업처의 기술산업팀에서

담당하고 있다. 해외사업체가 신설된 2005년 이전에는 주로 ODA 사업을 위주로 해외사업을 추진했지만 2005년 이후에는 투자사업 중심으로 전환되어 왔고 ODA 사업은 일부 전략적 사업에 초점을 맞춰서 추진하고 있다. 또한 과거에는 주로 조사, 설계, 시공감리 등 엔지니어링 부문에 치중했으나 2005년 이후에는 수자원, 수력, 상하수도 등의 운영관리(Operating and Management: O&M) 중심으로 사업 영역을 확대해 갔다. 조직이나 인력 측면에서도 과거에는 기술 또는 행정인력만으로 단편적으로 운영했지만 지금은 PF (프로젝트 및 금융), 법률, 외국인 전문가 등 종합적인 인력편성을 보여주고 있다.

〈표 11〉 한국수자원공사 완료 ODA 사업 현황

(단위: 억원)

연도	분류	사업명/사업기간 ¹⁾	계약액
1994	KOICA	산성서 분하강 유역 조사 사업 /~96	7.9
1999	KOICA	캄보디아 메콩강 수자원조사 사업 /~00	5.7
2000	KOICA	네팔 차멜리아 수력발전소 실시설계 사업 /~02	7.7
2003	KOICA	캄보디아 타목저수지 복구지원 사업 / ~04	15.5
2004	KOICA	아프간 이스탈리프 소수력발전소 건립 사업 /~06	33.7
	KOICA	캄보디아 크랑폰리강유역 타당성조사 사업 /~05	7.6
	KOICA	인도네시아 까리안담 사업 /~06	18
	KOICA	페루 아마릴리스 상수도 사업 /~06	7.5
2005	KOICA	이라크 아르빌 상하수도 현대화 사업 /~07	67.9
	KOICA	몽골 식수개발 사업 /~07	5
2006	KOICA	아프간 이스탈리프 소수력발전소 1차사후관리 사업 /~07	1.9
	기술용역	적도기니 몽고모 정수장 유지관리사업 (1차) / ~09	53
	기술용역	인도 Likimro 수력발전사업(1차) / ~11	5.7
	EDCF	베트남 호아빈 상수도 사업 / ~07	1.5
	KOICA	스리랑카 발레체나이 홍수방지 사업 /~08	5.6
	KOICA	캄보디아 수자원개발 종합계획수립 사업 /~08	12.5
2007	KOICA	르완다 나바롱고강 식수개발 사업 /~08	4.3
	KOICA	케냐 아셈보 정수장 및 상수도 건설 사업 / ~09	20.3
	KOICA	방글라데시 치타공 상하수도 마스터플랜수립 사업 /~09	8.3

〈표 11〉의 계속

연도	분류	사업명/사업기간 ¹⁾	계약액
2007	KOICA	이라크 베칼 소수력발전소 설계·시공감리사업 /~09	12.9
	KOICA	라오스 불리칸군 식수개발 사업 /~09	5.0
	EDCF	베트남 호아칸띠이 상수도 사업	0.2
	EDCF	캄보디아 Kran Ponley 강 수자원개발사업 /~12	23
2008	KOICA	필리핀 말리나오댐 개선 사업 /~09	5.5
	KOICA	아이티 크루아데부계 식수공급확장 사업 /~09	12.3
	KOICA	베트남 끼엔장 식수개발 사업 /~10	22
	KOICA	아프간 Istalif 소수력발전소관리 /~11	10.7
	기술용역	캄보디아 세산Ⅲ 수력발전 사업	1.3
	EDCF	필리핀 팜팡가 홍수통제 사업 /~09	1.3
2009	KOICA	이라크 아르빌 침사지 설치사업 /~11	8.1
	EDCF	캄보디아 다운트리 다목적댐/몽콜보레이 댐 개발사업	4.6
	기술용역	콩고 댐 재개발 예비타당성조사	2.6
	기술용역	캄보디아 프렉트눓 수자원 개발사업 /~10	2.3
	기술용역	캄보디아 푸삿강 수자원 개발사업 /~10	3.2
	기술용역	키르기스탄 수력발전사업 타당성 조사 /~12	3.0
2010	KOICA	우즈베키스탄 Kaparask 식수공급 개선사업 /~11	0.3
	KOICA	인도네시아 Karian댐 및 도수로건설 /~12	0.4
	KOICA	라오스 Xe Banq Fay강 PMC사업 /~12	3.5
	KOICA	베트남 부온호현 상수도시설 건설사업 /~13	40.6
2011	EDCF	스리랑카 상수도사업 사후평가	0.5

주: 1) 사업기간에 대한 표시가 없으면 당해 연도 완료사업을 의미한다.

상기 〈표 11〉은 한국수자원공사가 지금까지 수행하여 완료한 ODA 사업 참여 현황이다. 무려 21개국에 걸쳐서 40개 사업이 시행 및 완료되었는데 사업형태로 살펴보면 KOICA를 통한 무상원조사사업이 26건으로 가장 큰 비중을 차지하였으며 EDCF를 통한 유상원조사사업은 6건이고 원조기관을 거치지 않은 기술용역 원조사사업이 7건으로 나타났다. 참여사업의 분야를 살펴보면 타당성조사가 가장 큰 비중을 차지했고 이어서 설계 및 감

리와 운영관리 등의 사업들이 주종을 이루고 있었다. ODA 사업 규모의 시간적 추세는 2006년을 기점으로 확연한 개별 사업 수와 사업규모의 확장세가 두드러지고 있다. 이는 앞에서 먼저 살펴본 한국전력공사의 경우 이명박 정부가 내세웠던 자원외교의 정책적 흐름이 ODA 사업 확장에 영향을 주었던 것과 마찬가지로 4대강 사업으로 대표되는 녹색성장의 정책적 흐름이 수자원공사의 ODA 사업 확장에 영향을 미쳤을 가능성이 높다고 볼 수 있다. 한편 이어지는 <표 12>는 한국수자원공사가 현재 수행중인 ODA 사업에 대한 내용이다. 현재 10개국에 걸쳐 10개 수자원공사의 ODA 사업들이 수행중인데 전체 사업비 규모는 약 155억원에 이르고 있고 KOICA를 통한 무상원조가 7개로 다수를 차지하고 사업내용도 타당성조사, 설계·감리 등에 초점이 맞춰지고 있어서 완료한 ODA 사업의 추세가 일관성 있게 그대로 이어지고 있음을 확인할 수 있다.

<표 12> 현재 한국수자원공사가 수행중인 ODA 사업 현황

(단위: 억원)

연도	분류	사업명/사업기간	계약액
2010	기술용역	적도기니 몽고모정수장 운영관리사업(2차) /~13	95.0
2011	EDCF	캄보디아 몽콜보레이댐 개발사업 /~14	15.5
	KOICA	몽골 울란바타르시 용수공급사업 /~13	13.4
	KOICA	이라크 베칼 소수력발전 사후관리 / ~13	4.3
	기술용역	인도 리킴로 수력발전사업(2차) /~16	4.3
2012	KOICA	중국 황해오염 방지 연구사업 /~14	5.9
	KOICA	이라크 도후 식수공급 개선사업 /~14	6.2
	KOICA	인도네시아 반둥지역 상수도시스템 구축 /~15	25
	KOICA	DR 콩고 이디오파지역 식수개발사업 /~13	3.6
	KOICA	동아프리카 식수위생분야 2개 사업 기본계획 수립 /~13	4.5

IV. 우리나라 공공기관 ODA 사업의 평가 및 문제점 분석

본 연구에서 공공기관 ODA 사업에 대한 분석을 위하여 사용한 분석방법은 ODA 실무 담당자에 대한 설문조사와 인터뷰이다. 설문조사는 기관이 수행하는 ODA 사업에 대한 중요성 인식, 적설성 측면, 투입 측면, 과정 측면, 성과 측면, 영향 및 지속가능성 측면,

정치적 측면 등으로 나누어서 전반적인 평가에 초점을 맞추고 있다. 실무 담당자에 대한 인터뷰는 ODA 사업을 수행하면서 그간 직면했던 여러 가지 어려움들과 현재 공공기관 ODA 사업을 지원해주는 정부 정책의 한계나 문제점들을 질문하였고 장기적인 공공기관 ODA 사업의 발전방안에 대한 현업 종사자의 의견도 더불어 청취하여 정리하였다.

1. 공공기관 ODA 사업의 평가

가. 질문 내용의 요약

설문에서 다룬 공공기관 ODA 사업에 대한 내용은 2011년 국무총리실의 『국내 주요 기관 공적개발원조 체제 평가 연구』에서 제시했던 ODA 분석 일반모형의 7단계의 분석틀 중에서 일부 내용들을 활용하였다(성균관대학교 산학협력단, 2011). 구체적으로 설문에서 활용한 일부 개념은 첫째, 공적개발원조의 적절성으로 제공되는 프로그램이 수원국 및 주민들의 욕구 및 문제에 얼마나 부합되는지에 대한 내용이다. 두 번째 요소는 투입으로 정책이나 프로그램에 소요되거나 프로그램에 의해서 소비된 자원을, 세 번째 요소는 과정으로 임무를 수행하기 위한 프로그램 활동을, 네 번째 요소는 성과로 정책과 프로그램 활동 이후의 참여자들의 변화를, 다섯 번째 요소는 영향으로 성과가 장기적으로 주는 사회적 영향에 대한 내용이고 마지막으로 여섯 번째 요소는 지속가능성으로 성과 및 사회적 영향이 지속적으로 유지되는지를 평가하는 것을 각각 의미한다.⁸⁾ 이들 내용과 함께 정치적 측면에 대한 평가도 설문에서 다루어 총 7가지 평가영역이 존재한다. 아래 <표 13>은 설문에 대한 각 영역별 구체적 질문 내용을 보여주고 있다.

<표 13> 공공기관 ODA담당자 ODA 사업 평가 설문내용

영역	질문
적절성	공적개발원조에 있어서 수행전략 수립
	사업 발굴에 수원국의 참여 수준
	수원국의 요구사항에 대한 정책 수립과정에서의 반영 수준
	정치적 이유 공적개발원조 의사결정이 이루어지는 정도

8) 7단계 분석틀 중에서 산출은 본 연구에서 사용하지 않았다.

〈표 13〉의 계속

영역	질문
적절성	타 기관과의 ODA 사업 중복 수준
	기관의 설립취지 및 고유 업무와 ODA 사업 사이의 부합 정도
투입	예산 규모
	인력 혹은 장비의 투입
	담당자의 전문성
	투입되는 행정비용
	유상투입과 무상투입의 비중은 어느 정도 수준
과정	모니터링 시스템
	조달(구매 및 입찰) 시스템에 대한 신뢰도
	타 공여국/기관의 협력
	수원국 시스템에 대한 활용
	기술 전수를 위한 협력체계
성과	타부처/기관과의 분절화를 최소화하기 위한 노력
	성과에 대한 적절한 평가가 주기적으로 이루어지는 정도
	모니터링/평가제도 지원에 있어 수원국과의 협의 정도
	수원국과의 공적개발원조 관련 연구협조의 정도
	공적개발원조 정보의 정확성 증진을 위한 노력의 정도
영향 및 지속가능	사업의 개발 효과성과 원조 효과성의 입증 정도
	원조를 통해 수원국 국민들의 삶의 질에 긍정적 변화 강도
	장기적인 효과를 평가할 수 있는 지표의 존재
	원조후속조치 프로그램의 존재
	원조가 수원국의 자체인력 양성/전문성 강화에 미치는 영향
정치적 요소	사업성과 및 영향평가 피드백 정보의 원조계획에 반영 정도
	공적개발원조 사업추진을 결정하는 데 있어서 기관장의 의지
	공적개발원조 사업추진을 결정하는 데 있어서 중앙부처의 압력

나. 설문 분석 결과

먼저 첫 번째 평가영역인 공공기관 ODA 사업의 적절성에 대한 설문에 대해서 1~5점 까지 리커트 척도로 1은 매우 미흡(매우 낮음, 매우 상치), 2는 다소 미흡(다소 낮음, 다

소 상치), 3은 보통, 4는 비교적 충분(조금 높음, 비교적 부합), 5는 매우 충분(매우 높음, 매우 부합)의 값을 갖는다. 아래 <표 14>는 적절성에 대한 평가 결과를 보여주는데 공적개발원조에 있어서 수행전략 수립의 적합성과 기관의 설립취지 및 고유 업무와 ODA 사업 사이의 부합 정도 등에서 담당자들이 매우 긍정적인 평가를 내렸다. 이에 반해서 타 기관과의 ODA 사업 중복 수준은 다소 낮은 것으로 평가하여 일반적으로 ODA 사업의 문제점으로 지적하는 사업의 중복문제를 공공기관의 ODA담당자들은 심각하게 생각하고 있지 않는 것으로 나타났다.

<표 14> ODA 사업 적절성 평가 결과

질문	평균
공적개발원조에 있어서 수행전략 수립	4.13
사업 발굴에 수원국의 참여 수준	3.38
수원국의 요구사항에 대한 정책 수립과정에서의 반영 수준	3.75
정치적 이유 공적개발원조 의사결정이 이루어지는 정도	3.62
타 기관과의 ODA 사업 중복 수준	2.38
기관의 설립취지 및 고유 업무와 ODA 사업 사이의 부합 정도	4.13

공공기관 ODA 사업의 투입, 과정, 성과 측면에 대한 설문에 대해서도 1~5점까지 리커트 척도로 1은 매우 미흡(매우 낮음, 유상이 훨씬 많은), 2는 다소 미흡(다소 낮음, 유상이 다소 많은), 3은 보통, 4는 비교적 충분(조금 높음, 무상이 다소 많은), 5는 매우 충분(매우 높음, 무상이 훨씬 많은)의 값을 갖는다. 아래 <표 15>의 평가 결과에 따르면 투입에 대한 평가 결과에서는 공적개발원조에 있어서 담당자의 전문성은 높은 평가를 받은 반면에 인력 혹은 장비의 투입은 다소 불충분 한 것으로 평가되었다. 과정 측면에 대해서는 대부분 긍정적인 평가를 내렸지만 수원국 시스템에 대한 활용이 상대적으로 저조한 것으로 ODA담당자들이 인식하고 있었다. 성과 측면의 내용들에 대한 평가들도 전반적으로 긍정적인 평가를 내리고 있었지만 수원국과의 공적개발원조 관련 연구협조의 정도가 상대적으로 미흡한 것으로 나타났다.

〈표 15〉 ODA 사업 투입·과정·성과 측면 평가 결과

영역	질문	평균
투입	예산 규모	3
	인력 혹은 장비의 투입	2.86
	담당자의 전문성	4
	투입되는 행정비용	3.14
	유상투입과 무상투입의 비중은 어느 정도 수준	3.71
과정	모니터링 시스템	3.86
	조달(구매 및 입찰) 시스템에 대한 신뢰도	3.86
	타 공여국/기관의 협력	3.29
	수원국 시스템에 대한 활용	3
	기술전수를 위한 협력체계	3.57
	타부처/기관과의 분절화를 최소화하기 위한 노력	3.57
성과	성과에 대한 적절한 평가가 주기적으로 이루어지는 정도	3.57
	모니터링/평가제도 지원에 있어 수원국과의 협의 정도	3.43
	수원국과의 공적개발원조 관련 연구협조의 정도	3.14
	공적개발원조 정보의 정확성 증진을 위한 노력의 정도	3.29
	사업의 개발 효과성과 원조 효과성의 입증 정도	3.71

공공기관 ODA 사업의 영향과 정치적 측면에 대한 설문에서는 장기적인 효과를 평가할 수 있는 지표의 존재와 원조후속조치 프로그램의 존재에 대한 질문에 대해서는 1~3점까지 1은 전혀 없음, 2는 있지만 타당성(혹은 효과성)이 의심됨, 3은 신뢰할 수 있는 지표(혹은 프로그램)가 있음의 값을 갖는다. 나머지 질문들은 모두 1~5점까지 리커트 척도로 1은 매우 미흡(매우 약함, 전혀 중요치 않음), 2는 다소 미흡(다소 약함, 별로 중요치 않음), 3은 보통, 4는 비교적 충분(비교적 강함, 비교적 중요한 편임), 5는 매우 충분(매우 강함, 매우 중요함)의 값을 갖는다. 아래 〈표 16〉의 평가 결과에 따르면 ODA 사업 영향에 대한 평가 결과, 원조를 통하여 수원국 국민들의 삶의 질에 긍정적 변화를 준다는 원론적인 측면의 영향력에 대해서는 전반적으로 높은 평가를 내리고 있지만 실제 원조가 수원국의 자체인력 양성이나 전문성 강화에 미치는 영향에 대해서는 상대적으로 긍정적인 효과를 공공기관의 ODA 담당자들이 자신하지 못하는 것으로 나타났다. 정치적 측면들이 기관의 공적개발원조에 미치는 영향은 매우 큰 것으로 나타났는데 특히 기관장의 의지가 매우 중요한 것으로 나타나 공공기관의 리더십이 ODA 사업에 미치는 영향력이 지대한 것으로 보인다.

〈표 16〉 ODA 사업 영향·정치적 측면 평가 결과

영역	질문	평균
영향	원조를 통해 수원국 국민들의 삶의 질에 긍정적 변화 강도	4.14
	장기적인 효과를 평가할 수 있는 지표의 존재	2.43
	원조후속조치 프로그램의 존재	2.14
	원조가 수원국의 자체인력 양성/전문성 강화에 미치는 영향	3.14
	사업성과 및 영향평가 피드백 정보의 원조계획에 반영 정도	3.57
정치	공적개발원조 사업추진을 결정하는 데 있어서 기관장의 의지	4.5
	공적개발원조 사업추진을 결정하는 데 있어서 중앙부처의 압력	3.75

2. ODA 담당자 면담을 통한 공공기관 ODA 사업의 문제점 도출

공공기관 ODA 사업 수행의 현실을 파악하고 문제점을 살펴보기 위해서 가장 필요한 연구방법은 바로 기관들의 ODA 담당자들에 대한 면접조사이다. 이를 위하여 ODA 사업을 진행하고 있는 6개 공공기관을 무작위로 선정하여 ODA 사업을 담당하는 부처와 접촉해서 실제 업무담당자를 확인한 후 담당자 면접조사를 실시했다. 면접에서 다룬 내용은 기본적으로 기관에 대한 ODA 사업의 주요 내용을 연구자가 미리 숙지해서 해당 기관의 ODA 참여 실적, 사업발굴, 입찰경쟁, 사업시행 조직 및 예산 등을 중심으로 미진한 내용들을 보충 질문하고 ODA 사업 담당자로서 사업추진과정에서의 아쉬운 점이나 문제점 등을 자유롭게 제시하도록 하였다. 담당자들이 밝힌 현재 공공기관 ODA 사업의 문제점을 간략하게 정리하면 다음과 같다.

가. 사전조사업체의 본사업 참여 제한에 대한 문제점

사업 발굴단계에서 참여한 사전조사업체가 실제 본사업 참여가 제한되는 현실에 대한 문제점도 제기되고 있다. 애초에 사업 발굴에 많은 노력을 기울이고 사전조사에 많은 공을 들인 업체에 실제 본사업의 참여를 불가함으로써 사전조사를 통해 네트워크를 형성하고 많은 유용한 자료와 정보를 가진 경쟁력 있는 기관이 정작 본사업의 참여가 배제되어 원조의 효과를 극대화하는 데 많은 어려움이 있다. 하지만 이러한 문제제기에 대해서 공

적개발원조를 오랫동안 주도해왔던 대부분의 국제원조기구들도 타당성조사 참여업체가 실제 본사업의 참여까지 연결되었을 때 파생될 수 있는 부작용들을 피하기 위하여 이러한 사전조사업체의 본사업 참여 제한하는 방침을 그대로 유지하고 있다는 측면에서 반론도 있다. 따라서 이 문제는 원조사업을 보는 관점에 따라서 이러한 참여 제한에 대한 의견이 상반될 수 있으며 보다 바람직한 방안에 대한 원조기관과 시행기관들 사이의 협의를 통하여 개선방안을 도출할 필요가 있을 것이다.

나. 중점협력국 설정에 따른 원조대상 다각화의 한계

현재 KOICA나 수출입은행에서는 선택과 집중의 취지로 중점협력국을 설정하고 있다. 원조기관의 측면에서는 중점협력국의 선정이 산발적인 원조를 막고 지속적이고 체계적인 원조를 가능하게 해주는 순기능이 있는 것은 사실이다. 이러한 상황에서 ODA 사업에 참여한 일부 기관들의 경우 사업 제안서의 채택이나 후속사업을 발전시키기 위해 중점협력국에 초점을 맞춘 중점사업 위주로만 제안서를 제출하고 발굴하고 있는 상황이다. 만약 중점협력국이 확대되면 공공기관의 측면에서는 사업 대상국가의 다각화가 이루어지고 이에 따라 각 기관이 그들의 업무 영역에 입각하여 매력적으로 생각하는 원조 대상국의 범위를 보다 더 확대시킬 수 있는 측면이 있다. 물론 원조기관의 측면에서는 산발적인 원조로 관리의 어려움은 예상되지만 사업의 다각화와 실제 공공기관 원조대상 국가의 선호 범위가 중점협력국의 범위와 가급적 일치될 수 있도록 꾸준히 관심을 갖고 점검할 필요가 있다. 이와 관련하여 급변하는 글로벌 ODA 환경과 한국의 외교적 필요가 변화하고 있기 때문에 중점협력 대상국 선정도 재검토할 필요가 있다는 의견이 꾸준히 제기되고 있다.

다. 대규모 원조사업의 확대를 위한 원조기관 협조체계

일반적으로 마스터 플랜, 타당성 조사, 초청연수 등 무상원조가 가능한 분야의 사업은 KOICA가 직접 기관에 투입 비용을 제공하고 기관은 수행기관의 역할을 한다. 하지만 기관의 담당 사업영역이 대규모 건설이나 토목사업이 결부될 경우 무상원조가 현실적으로 힘들기 때문에 수출입은행의 EDCF를 통해 유상원조로 전환시켜서 진행되도록 유도하는 것이 이상적이라고 할 수 있다. 하지만 수출입은행에서는 KOICA사업을 통해 수행한 타당성조사 등의 내용을 바탕으로 사업을 진행하지는 않는 상황이다. 결국 두 원조기관의

융통성 있는 사업 연계가 실제 ODA 사업 현장에서는 이루어지지 못하고 있어서 ODA의 효과를 극대화시키지 못하는 실정이다.

라. 공공기관 경쟁 중소기업의 사업 참여 문제

대규모 시설이나 인프라 구축을 위한 ODA 사업에 대한 경쟁에서 높은 기술력과 월등한 사업 능력을 보유한 공공기관과 영세한 중소기업과의 격차는 매우 뚜렷하고 명확하다. 따라서 공개경쟁입찰이라는 자체가 기관의 수행능력을 고려한다면 성립 자체가 되지 않을 수 있다. 사실 수원국의 입장에서도 사업의 원활한 진행과 성공을 위하여 미리 우리나라의 주요 공공기관이 사업에 참여해줄 것을 다양한 루트를 통해서 표명하고 기대하는 경우가 많다. 또한 수출입은행이나 기재부의 경우도 정책적 의도에 입각하여 향후 수원국의 시장개척의 장기적 관점에서도 공공기관의 참여를 선호할 수 있다. 하지만 실제 경쟁입찰 시 공공기관에 불리한, 전혀 예기치 못한 정치적 환경이 조성되면서 결국 공공기관이 사업에서 받을 뼈야 하는 경우들이 생기는 경우가 발생해 왔다. 그 결과 유력한 공공기관이 배제되어 결국 중소기업이 대규모 사업을 수주하여 사업에 참여한다. 이러한 의도치 않은 결과는 기술력과 운영능력의 부족 등으로 사업추진이 어려워져서 결국 원조사업이 소기의 성과를 거두는 데 실패할 가능성이 높이는 상황을 초래하게 된다.

마. 수원국 자체 능력 개발의 유도의 한계와 수원국을 대하는 태도의 문제

ODA가 실질적인 효과를 거두기 위해서는 원조를 통해 수원국이 자생적으로 성공적인 개발을 위한 자생적 조직을 만들고 이를 지속할 수 있어야 한다. 하지만 현재 우리 공공기관의 ODA 사업은 수원국이 자체능력 개발을 위한 자생적 조직을 구성하고 그 운영을 후원하는 데 있어 다른 나라의 공적개발원조 시스템에 비해서 적극적이지 못하다. 우리나라의 ODA 사업은 사업 발굴을 하여 국내 업체를 대상으로 100% 현물만을 지원하는 시스템이라서 수원국의 입장에서는 자기들의 수요와 욕구를 반영하지 못하는 원조라고 생각하기 쉽다. 이러한 인식은 결국 자신들의 추가적인 노력에 대한 보상이 없는 사업추진에 대해 비협조적인 입장을 나타낼 가능성이 높아지고 이는 곧 애초에 의도했던 ODA 사업의 효과를 달성하는 데 부정적 영향을 미친다. 실상 수원국 공무원들이 ODA 사업에 협조하는 것은 상당 부분은 특별한 보상을 바라지 않는 노력봉사라고 할 수 있는데 지나

치게 공여자의 입장에서 원조해주니 마땅히 고마워할 것이라는 혹은 감사한 마음으로 묵묵히 협조하라는 식의 논리로 접근하면 자존심이 강한 개도국에서는 ODA 사업의 취지가 퇴색되고 우호적인 원조환경에도 악영향을 미칠 수 있다. ODA 사업을 수행할 때 수원국을 상대하는 태도의 문제와 관련해서 ODA 사업의 타당성을 조사하는 과정에서 KOICA 등 원조수행기관들이 과도하게 수원국에 평가에 필요한 백그라운 데이터를 요구하고 있다는 지적이 있다. 이러한 행태는 수원국이 ODA 사업에 대한 부정적인 인식이 쌓일 수 있으며 실제 원조사업을 통해 도움을 주는데도 불구하고 오히려 원조 노력에 대한 합당한 평가를 받지 못할 수도 있음을 간과해서는 안 될 것이다.

V. 결론 및 정책적 제언

이전 정권인 이명박 정부나 현 박근혜 정부를 포함해서 근래 우리나라 정부의 주요 정책아젠다들을 살펴볼 때 향후 공공기관들은 정부가 목표하는 세계 무대에서의 공적 소임을 충실히 수행하기 위한 근간이 되는 ODA 사업에 앞으로도 계속 적극적으로 참여할 수밖에 없다. 특히 지난 정권에서 ODA 사업은 자원외교의 수단적 측면이 과도하게 강조되어 이전의 단순한 인도적인 차원에서 접근에서 벗어나서 경제적 이익을 창출하고 국가 이미지를 개선시킨다는 전략적 고려가 일반화되고 있는 실정이다(김기식, 2012). 우리나라의 상당수 공공기관들은 사업규모, 전문성, 기술력, 네트워크 등 ODA 사업을 발전시켜서 수익창출의 후속사업을 연계시킬 수 있는 역량을 충분히 갖고 있다. 하지만 기본적으로 개발원조사업은 그야말로 '원조'다울 때 본래 사업의 의미와 취지가 빛을 발할 수 있기 때문에 아무리 전략적인 접근을 은연중에 고려한다고 하더라도 실제 사업 수행은 수원국의 어려운 입장을 가장 중요하게 고려하는 자세도 역시 중요하다. 결국 ODA 사업의 근본적인 목적에 대한 철저한 이해가 기초되어야 하며 현재 ODA 사업이 어떻게 운영되고 있는지를 국제적 흐름과 인도주의적 접근에 보다 진지하게 천착해야만 한다. 결국 향후 공공기관 ODA 사업은 인도적 접근과 전략적 접근이라는 양날의 검을 어떻게 조화롭게 사용하는가에 따라 개별적인 사업의 성패는 물론이려니와 장기적인 ODA 사업의 발전 여부도 달려있다고 하겠다. 이러한 중도적인 입장에 서서 공공기관 ODA 사업을 개선시킬 수 있는 구체적인 전략들을 앞에서 살펴보았던 공공기관 ODA 사업에 대한 일련의

분석내용을 토대로 다음과 같은 몇 가지 정책적 시사점을 중심으로 짚어보고자 한다.

첫째, 공공기관의 전문인력의 양성이 시급하다. 공공기관에서 ODA 사업을 보다 주도적으로 발전시키기 위해서는 전문성을 가진 인력들을 양성하고 그 풀(pool)을 넓히는 노력이 필수적이다. 이와 관련하여 지난 2011년 'ODA 청년인턴사업'을 통해서 정부는 KOICA와 같은 공공기관이 청년인턴을 선발하여 해외사업 현장을 참여시키고 글로벌 경쟁력을 갖춘 인력양성을 시도하였다. 하지만 이 사업은 애초에 의도가 실질적인 개발협력 분야의 인력양성 목표보다는 일자리 창출 효과에 초점이 맞춰져 있었기 때문에 근본적인 한계를 노정할 수밖에 없었다(김철희, 2011). 따라서 공공기관의 ODA 전문인력 양성을 일회적인 이벤트성 사업으로 해결하기보다는 현재 공공기관의 사업수행 조직들의 내실을 기할 수 있는 접근이 보다 더 현실적인 대안이라고 할 수 있다. 본 연구에서 공공기관 ODA 사업 사례에서 소개한 주요 공공기관들은 ODA 사업만을 전담하는 사업부서를 독자적인 조직체계를 갖춰서 운영하기보다는 대개 해외사업을 담당하는 부처의 하부조직을 팀 단위로 구성하여 운영하고 있다. 따라서 해외사업을 담당하는 조직이라 하더라도 실질적으로 ODA 사업 전반을 폭넓게 이해하고 전문성을 발휘하여 업무를 처리할 수 있는 인력은 그 수가 매우 제한되어 있는 것이 현실이다. 우리나라 공공기관의 인력 배치의 순환성이 매우 강하다는 측면에서 극소수의 원조사업 전문인력을 양성하기보다는 다양한 해외사업을 수행하는 데 폭넓게 활용될 수 있는 인력의 풀을 확장시키는 노력이 공공기관 내부에서 있어야 할 것이다(최준욱·홍유화, 2010). 공공기관 외부에서도 국가 ODA 사업을 관장하는 정부부처나 KOICA나 수출입은행과 같은 ODA 사업 수행기관들이 주도적으로 공공기관의 ODA 사업 인력의 전문성을 향상시켜나갈 수 있도록 도와주는 교육, 훈련, 정보제공 등의 협조 시스템을 좀 더 구체적이고 체계화시켜 나가야 할 것이다.

둘째, ODA 중점협력 대상국 선정의 재검토가 필요하다. 현재 26개 중점협력 대상국 선정은 2010년 당시의 글로벌 ODA 환경과 외교적 필요를 반영하는 내용이다. 국제교류의 장이라고 할 수 있는 ODA 사업의 환경은 급격하게 변화하고 있으며 이에 따른 우리 정부의 대외적 대응 방향도 빠르게 이루어져야 할 것이다. 중점협력 대상국의 선정은 이러한 급변하는 국제적 환경을 신속하고 충분히 반영하면서 재검토될 필요가 있다. 새로운 중점협력 대상국을 선정하기 위한 객관적이고 합리적인 기준이 마련되어야 할 것이며 그 기저에는 빈곤과 성장의 문제를 전 지구적 공공재의 기여를 통해서 해결할 수 있는 가능성이 전제되어야 할 것이다(강선주, 2013). 또한 현실적으로 보다 성공적인 ODA 사업의

결과를 도출하기 위하여 실질적으로 우리나라 기관들의 주요 사업영역이나 특성에 비추어 원조가 애초에 의도했던 효과를 나타낼 수 있는 사업대상 국가의 선정은 매우 시급하다고 할 수 있다. 이와 관련하여 정부는 중점협력 대상국에 대해 양자 ODA의 70% 이상을 지원하고, 3년마다 ODA 규모를 감안해 중점협력 대상국 규모를 재검토할 계획을 발표하면서 현행 26개국의 중점협력 대상국을 20개 내외로 줄이는 방안도 검토중이라고 밝혔다.⁹⁾ 하지만 26개 중점협력 대상국 중 14개국에 대하여 국가별 ODA 중점협력 분야 및 재원 규모 등을 포함한 국가협력전략(CPS: Country Partnership Strategy)이 확정되는 등 중점협력 대상국 선정에 있어서 특별한 변화의 조짐은 아직까지 없는 상황이다.

셋째, ODA 사업의 성격에 따른 경쟁입찰제도의 유형을 구별할 필요가 있다. 대규모 ODA 사업에 대한 입찰경쟁 과정에서 공공기관과 중소기업 간 소모적인 경쟁을 피하고 보다 효율적인 ODA 사업의 분배구조를 실현시키기 위하여 ODA 사업의 성격을 구별하여 사업의 규모와 내용에 기초한 경쟁입찰 체제를 운영할 필요가 있다. ODA 개별 사업 성격상 공공기관 수행이 반드시 요구되거나, 수혜국에서 공공기관에서 수행하도록 요청할 경우에는 참여업체 선정 시 공공기관과 중소기업 간 별도 경쟁을 통해 수행업체를 선정하는 것이 바람직하다. 이를 통하여 오히려 중소기업이 그들의 현재 사업수행 능력에 부합하는 원조사업 영역이 보호될 수 있을 뿐더러 수원국의 입장에서도 요구사항을 최대한 반영할 수 있는 ODA 사업이 가능하게 되어 결과적으로 수원국이 기대한 원조사업의 결과가 제대로 제공되고 최대의 기대효과를 창출할 가능성이 높아질 수 있을 것이다. 이와 관련하여 ODA 분절화에 대한 통합적이고 다각적인 해결방안이 강구될 필요가 있다. 대규모 원조사업 확대를 위하여 관련 기관들 간에 사업과 업무 구분을 명확하게 함으로써 겹치는 사업이 존재하거나 중복투자로 인한 비효율이 발생하는 것을 미연에 방지하는 노력이 요구된다.

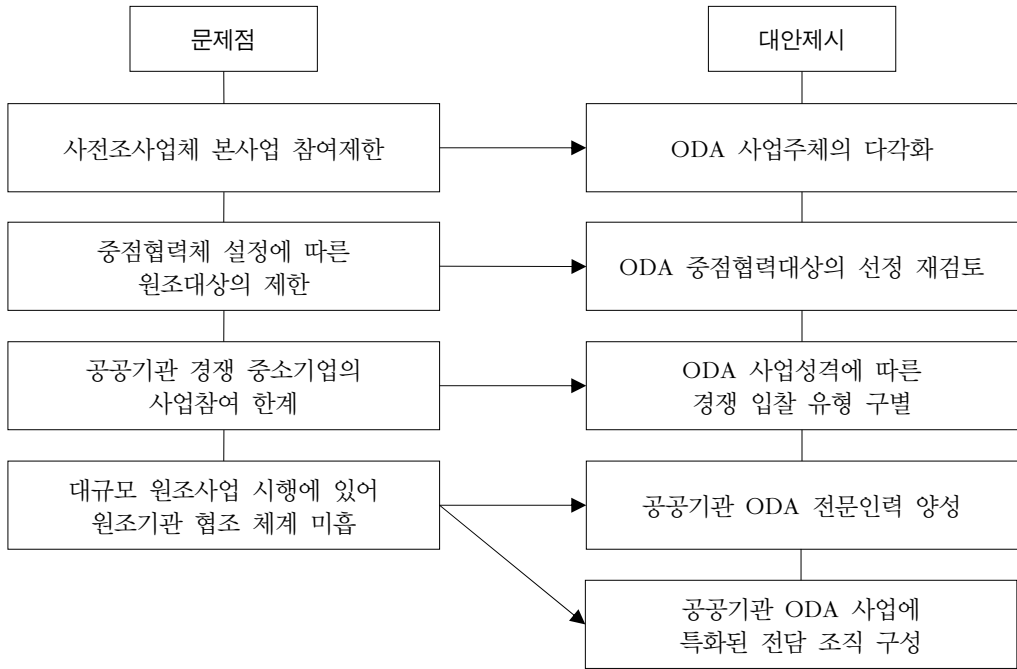
넷째, 공공기관 ODA 사업의 참여 확대를 위한 다양하고 실질적인 접근들이 보다 적극적으로 추진되어야 한다. 그간 ODA 사업의 진행 방향에 있어서 소수 기관들에 의한 사업주체 편중과 자원개발사업에 초점이 맞춰진 유형 편중이라는 문제점은 꾸준히 지적되었다. ODA 참여기관의 수가 적었던 것은 공공기관 중 상당수 기관들이 국내 산업진흥이나 국민생활 편의 증진업무 관련 기관들이라서 ODA 사업에 참여하기가 원초적으로 한계가 있었기 때문이다. 하지만 사업 특성과 기관 특성에 따른 기관의 인적 및 물적 자원

9) 경향신문, 2012년 9월 14일 보도자료

활용의 범위를 면밀히 파악하고 ODA 사업에 효과적으로 진출할 수 있는 방법에 대한 설계가 제대로 마련된다면 지금까지보다 훨씬 사업주체의 다각화가 이루어질 수 있을 것이다. 특히 공공기관의 ODA 사업이 주로 자원개발에 편중되어 있다는 비판을 겸허히 수용해서 보다 많은 기관들의 ODA 사업 참여를 모색해야 할 것이다. 또한 수원국 범위가 일부에 치중되어 있어 대상지역의 다각화가 필요하다는 점도 유념해야 할 것이다. 물론 대상국가 범위의 불균형은 사업에 영향을 줄 수 있는 위험요소라고 볼 수 있다. 따라서 해외진출 확대에 대한 제도적 보장방안 논의가 필수적일 것이다.

마지막으로 공공기관 ODA 사업 지원체계의 다각화와 공공기관 사업에 특화된 전담조직의 필요성을 제언하고자 한다. 현재 무상원조 ODA 사업의 경우 KOICA가 전체 사업 과정 전반에 걸쳐서 기획, 재정, 평가 등에 걸쳐서 주도적인 역할을 수행하고 있다. 수원국 입장에서 원조기관 활용의 측면을 고려한다면 이처럼 원조사업 창구를 단일화시켜서 운영하는 것이 편리할 수 있을 것이다. 하지만 공공기관이 연루되어 있는 많은 원조분야가 지극히 전문적이며, 세부적인 지식이나 경험이 필요한 부분이 상당하다. 따라서 공공기관의 축적된 기술과 노하우를 극대화시키는 공적개발원조 사업이 되기 위해서는 효과성 측면의 고려도 필요하며 이에 따라 사업내용에 따라서 공공기관이 직접 ODA 사업을 직접 담당하는 것이 나올 수도 있다. 전문성을 갖춘 공공기관에서는 특정 수원국과 연관된 프로젝트에 대하여 많은 세부적 논의들을 수시로 진행시킬 수 있고 이와 관련된 분명한 네트워크도 확보되어 있어서 ODA 사업을 진행할 때 보다 효율적 운영이 가능할 수 있다. 이와 관련해서 창구 단일화에 대한 대안은 KOICA 주관으로 정기적인 관련 업무 협의체를 구성하거나, 부처별 담당인력 파견 등을 운영하는 것이 논의될 수 있을 것이다. 결국 ODA 유관기관들 사이에 거시적인 협력 마인드와 신뢰를 구축해나가서 실제 사업 수행시에 유기적인 협력방안이 효율적으로 마련될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 특히 이를 위해서 ODA 사업 관련 자료들에 대한 공유시스템을 구축하는 것은 상당히 효과적인 대안이 될 수 있다. 이처럼 앞에서 살펴보았던 문제점 분석과 이에 대응하는 정책적 대안제시의 구체적인 내용을 정리하면 아래 [그림 5]와 같다.

[그림 5] 공공기관 ODA의 문제점에 대응하는 정책적 대안제시



‘신뢰받는 모범국가’를 지향하는 박근혜 정부의 외교 분야 정책비전을 고려한다면 향후 공공기관의 ODA 사업은 지금보다 장려되고 활성화될 가능성이 높다. 우리나라의 발전 과정에서 공공기관은 설립목적에 맞는 역할을 잘 수행해 왔고 관련 경험과 역량을 축적해 왔다. 국내시장의 포화상태는 자연스럽게 공공기관으로 하여금 해외시장 개척의 필요성을 절감하게 했고 이는 결국 ODA 사업 진출과 확대를 낳았다. 하지만 공공기관 ODA 사업에는 아직 수많은 난관들이 도사리고 있다. 국내 경험을 현지 상황에 적합하게 활용할 수 있는 역량 강화가 필요하다. 또한 소위 비구속성 원조¹⁰⁾ 확대에 따른 외국기관들과의 경쟁문제는 이제 피할 수 없는 현실이 되었다. 아직 우리나라 ODA 예산은 국제적으로 보았을 때 매우 작은 규모임을 인식하고 후발주자로서의 겸손한 접근이 필요한 시점임을 인식해야 할 것이다.

우리나라 ODA 사업의 원조기관인 KOICA와 수출입은행은 그간 주도적으로 많은 원

10) ‘비구속성 원조’란 원조 집행 시 병원이나 학교를 지을 때 건설업체를 반드시 한국 회사로 해야 한다 같은 조건을 붙이지 않는 것을 말한다. 현재 OECD의 DAC에서는 ‘비구속 무상원조’를 권고하고 있는 실정이다.

조사업들을 수행했던 노하우를 바탕으로 사업의 발굴에서 사업의 평가에 이르는 전체 과정에서 핵심적인 역할을 수행하고 있다. 하지만 이들 원조기관들이 수행하는 원조사업의 수와 규모가 증가함에 따라서 공공기관을 포함한 사업 시행업체의 특성을 고려한 사업지원에 어려움을 겪을 가능성이 높다. 예를 들어 현재 KOICA의 조직체계를 살펴보다라도 원조사업의 대상지역(지역협력), 원조내용(전략기획), 지원업무(경영관리), 교육 및 교류(글로벌협력) 등에 근거하여 조직을 운영하고 있다. 하지만 공공기관과 같은 매우 독자적인 유형의 사업 시행기관에 대한 사업의 개발, 지원, 협력을 전담하는 하부조직은 발견할 수 없다. 단지 조직 구성의 측면뿐 아니라 현재 수출입은행과 KOICA 양대 원조기관 모두 공공기관의 ODA 사업 참여에 대한 구체적인 통계자료의 정리도 제대로 되어 있지 않은 상태이다. 향후 공공기관의 ODA 사업 참여를 확대하기 위해서는 이처럼 구체성과 전문성이 결여되어 있는 공공기관 ODA 사업의 지원시스템을 개선시키기 위한 많은 노력이 필요하다. 이를 위하여 공공기관 ODA 사업의 담당자들과 모든 사업 현안들을 함께 의논하고 해결하기 위해 노력하는 전담조직의 신설은 매우 긍정적인 역할을 할 것으로 기대된다. 예를 들면, 각각의 공공기관에 최적화된 맞춤형 원조사업의 발굴하고, 기관들이 가장 경쟁력 있는 사업에 선택과 집중을 할 수 있도록 협의와 조정하며, 공공기관 ODA 사업에 대한 구체적인 자료와 정보를 즉각적이고 신속하게 업데이트해서 제공하는 업무 등을 수행하는 전담조직이 앞에서 언급한 협의체의 형태든지 독립적인 조직형태든지 만들어질 수 있을 것이다.

결국 요약하면 우리나라 공공기관 ODA 사업의 성패는 공공기관들이 자체적으로 추진해야 할 전략지역 선정 및 집중 투자, 중장기 투자 관점에서 사업규모 확대, 신동력 추진 사업 다각화 등 기술적인 측면의 접근과 동시에 원조 목표의 명확화, 원조기관들의 유기적 협력 모색과 지원체계의 효율화, 원조 대상국의 다각화 및 위험요소 억제, 성과모니터링의 상황 등 환경적인 측면의 접근에 달려 있다고 할 수 있다. 현재 대내외적으로 다양한 어려움과 도전에 직면해 있는 우리나라의 공공기관이 보다 적극적으로 공적개발원조(ODA)에 참여할 수 있도록 정부의 관련 부처와 기관들은 지금부터라도 지대한 관심을 갖고 총력을 다해서 지원책들을 마련해야 할 것이다. 이는 곧 그동안 원조의 역사를 통해서 성장과 발전을 거듭하면서 우리가 축적해온 국력이 다시금 환류되어 개발도상국의 사회, 경제, 문화적 발전에 헌신할 수 있는 선순환의 계기가 된다는 점에서 그 어떤 정부정책들보다 중요한 우리의 책무가 될 것이다.

참고문헌

- 강선주(2012), 「박근혜 정부의 공적개발원조(ODA)정책: 과제와 전망」, 『주요 국제문제 분석』, 국립외교원 외교안보연구소.
- 국회예산정책처(2012), 『공적개발원조(ODA) 사업 평가』, 사업평가 10-13.
- 김기식(2012), 『이명박 정부 ODA 정책 평가와 차기 정부에 대한 제언』, 2012 정무위원회 국정감사 정책자료집.
- 김철희(2011), 『국제개발협력 인력양성 체계 구축 방안』, ODA기초연구 11-05, 대외경제정책연구원·시장경제연구원.
- 성균관대학교 산학협력단(2011), 『국내 주요 기관 공적개발원조(ODA)체제 평가 연구』, 국무총리실 2011년도 연구보고서.
- 최준욱·홍유화(2010), 「ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의」, 『2010 공공기관과 국가정책』, 공공기관정책연구센터, 한국조세연구원.
- 한국수출입은행·해외경제연구소(2011), 『공공기관의 해외직접투자 동향』.
- 국무조정실 개발협력정책관실 사이트, <http://www.odakorea.go.kr/index.jsp>
- ODA Watch 사이트, <http://www.odawatch.net/>
- 한국국제협력단 사이트, <http://www.koica.go.kr/>

8. 공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로

서정욱
(고려대학교 정부학연구소)

공공기관의 일자리 창출: 청년 일자리 정책을 중심으로

서정옥 / 고려대학교 정부학연구소

I. 서론

청년 일자리 혹은 청년실업은 비단 한국에는 국한이 되는 것이 아니라, 범세계적인 문제이다.¹⁾ 기본적으로 일자리 문제로 다양한 계층의 사람들의 불이익을 볼 수 있지만, 청년 고용 및 실업문제는 사회진출 초년기부터 전 생애에 걸쳐 누적적인 유무형의 손해를 만든다는 점에서 특히 심각하다(금재호, 2012). 청년 일자리 부족은 학력 인플레이, 경제성장 둔화로 인한 높은 실업률 및 낮은 고용률 등이 복잡다단하게 얽혀 있는 만성화된 사회 문제이다. 특히 1990년대 말 경제위기 이후 경장성장률의 둔화로 청년들의 위한 일자리 감소는 두드러졌고, 이에 과거 정권에서 인턴, 해외취업, 연수 등의 다양한 청년 고용진작 정책을 내놓고 있지만, 기대만큼 효과가 나타나고 있지 않았다. 최근 청년실업자 수는 30여 만명, 실업률은 7.8%에 이르는데, 이는 일반 실업률(3.3%)보다 2배 이상 높고, 청년 실업자는 전체 실업자의 약 40%를 차지하고 있다.²⁾ 현재 청년들의 선호는 양질의 일자리가 줄어들어, 반면, 신분보장이 되지 않고 처우가 열악한 비정규직 중심으로 일자리가 만들어지고 있어, 이로 인해 청년들의 경제활동 참여는 OECD 국가들 중 가장 낮은 수준을 보이고 있다(박한준·라영재·조윤직, 2012).

박근혜 정부 제1의 국정목표가 ‘일자리 중심의 창조경제’이고 새 정부는 공공기관에 일자리 창출의 선도자 역할을 주문하는 동시에 고졸학력자·여성인재·지역인재 등을 배려하는 사회형평적 채용을 확대할 것을 요구하고 있다. 실제로 공공기관들은 정부의 일자리 정책을 적극 수용하여 청년고용할당제를 통해 청년인력의 의무고용, 청년인턴의 선발, 고졸학력자 채용을 실시하고 있다.³⁾ 정부는 청년 실업의 완화와 양질의 일자리 창출을 위해 2000

1) 최근 독일의 메르켈 총리도 유로존 국가들이 직면한 가장 심각한 사회문제로 청년실업을 지목하였다.

2) 여기서 청년실업자 및 청년실업률의 연령기준은 20세에서 29세이고, 위의 제시된 청년 및 일반 실업률 및 실업자 수치는 2012년 11월부터 2013년 4월까지의 평균값이다.

년대 중반 이래로 공공기관과 지방공기업에 정원의 3% 이상 청년 미취업자의 채용을 권고하고 있다. 현 정부 들어서는 공공기관 및 지방공기업에 청년고용할당 3%를 의무화하는 「청년고용촉진특별법」이 국회를 통과하였다. 1990년대 말 경제위기 이후, 청년 고용시장이 경직된 상황에서 이를 한시적으로나마 완화시키기 위해 정부기관도 인턴제도를 도입하였다. 공공기관도 2008년부터 청년 일자리 문제를 완화하고자 청년인턴제도를 도입하였고, 정부는 적어도 현재 청년인턴의 20% 이상을 정규직으로 전환할 것을 권고하고 있다. 2004년 국가인권위원회가 고용 시 학력에 의한 차별 철폐를 권고하면서, 2007년 당시 기획예산처는 공공기관들에게 학력이나 연령을 기준을 차별하는 것을 금하도록 공공기관 인사지침을 개정하였고(박한준, 2012), 이에 공공기관은 고졸인력을 채용을 점진적으로 확대해 왔다. 2011년도 이래로 ‘열린고용’ 및 ‘사회형평적 채용’정책을 통해 정부는 공공기관들에게 신규 채용 시 적어도 인원의 20% 이상을 고졸학력자로 채용 것을 권고하고 있다.

본 연구는 현재 도입이 되어 운영되고 있는 청년 일자리 창출제도인 청년인턴제, 고졸인력채용제, 청년고용할당제에 주로 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 물론 이 세 가지 고용시스템도 성숙되지 않았다는 점에서 종합적이고 성과지향적인 분석을 하기는 사실상 어려운 측면이 있다. 하지만, 본 연구는 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 대상으로 청년 일자리 정책에 대한 사례연구를 진행하고, 이를 통해 공공기관의 청년일자리 창출 정책이 갖는 문제점을 인지하는 동시에 정책적 개선방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 제2장에서는 일자리 문제에 왜 관심을 가져야 하는지 그리고 청년실업의 특성을 전반적으로 이해하기 위해 청년인력의 고용현황 및 실태에 대해서 알아보고, 제3장에서는 공공기관의 청년 일자리 정책인 청년인턴제, 고졸인력채용제, 청년고용할당제의 일반적인 운영현황을 소개한다. 제4장에서는 공공기관의 청년 일자리 정책이 가지고 있는 문제점을 사례분석, 인터뷰 및 설문조사를 통해 알아본다. 청년 일자리 정책과 관련된 여러 가지 문제점이 있지만 특히 본 연구에서는 청년고용할당제와 관련해서는 공공기관의 인력관리와의 모순되고 상충되는 역설(paradoxical)적인 모습에 초점을 맞추고, 고졸인력채용정책의 경우에는 관련 이해당사자들(청년구직자)과의 역차별(reverse discrimination) 문제에 초점을 맞추고, 청년인턴제와 관련해서는 공공기관의 자율성(autonomy) 문제에 초점을 맞추어 논의를 진행한다. 이러한 분석결과를 바탕으로 제5장에서는 전체적인 내

3) 현 정부 들어서 공공기관들은 기존 일자리 창출제도들의 확대 운영과 더불어, 여성인력의 적극적 활용과 사회적 지위향상 제고를 위한 ‘여성관리자 목표제’와 지역인재의 적극적 활용 및 채용을 위한 ‘지역인재 채용할당제’의 도입을 고려하고 있다.

용을 정리하는 동시에 정책적 제언 및 결론을 제시하고자 한다.

II. 청년 인력의 고용현황

청년 일자리는 사실 어제 오늘의 문제도 아니고, 또한 청년층에게만 국한된 문제도 아닌 사회 전체가 고민해야 할 만성적이고 구조적인 이슈이다. 학력 및 연령과 거의 상관없이 청년취업의 문제는 일차적으로 그들의 위한 일자리 자체가 절대적으로 부족하다는 점이다. 청년층 일자리 부족의 문제는 우선 실업률 및 실업자 수를 통해 확인할 수 있다. 청년층의 실업률은 다른 노동가능 연령층의 비해 상당히 높은 수준을 지속적으로 유지해 왔다. 2012년 현재 청년 실업자의 수는 29만명으로 전체 실업자의 37%가 20~29세의 청년층인 것으로 나타났다.⁴⁾ 실업률 증감에 있어서도 전체 노동가능인구의 실업률은 2000년 이래로 완만한 감소세를 보이고 있지만, 청년층의 실업률의 경우에는 개선이 되고 있지 않다.

〈표 1〉 노동가능인구와 청년층의 실업률 및 실업자 수

(단위: 천명, %)

	노동가능인구(15~64세)		청년층(20~29세)	
	실업자 수	실업률	실업자 수	실업률
2000	972	4.6	364	7.5
2001	894	4.2	353	7.3
2002	745	3.4	319	6.6
2003	813	3.7	360	7.7
2004	851	3.8	369	7.9
2005	877	3.9	352	7.7
2006	817	3.6	340	7.7
2007	773	3.4	306	7.1
2008	757	3.3	293	7
2009	870	3.8	323	7.9
2010	881	3.8	312	7.8
2011	817	3.5	293	7.4
2012	782	3.3	291	7.5

자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS)

4) 국가 간 청년 고용 지표를 비교하기 위한 많은 연구에서 일반적으로 청년층이라 하면 15~29세를 의미하지만, 본 연구는 한국을 대상으로 하고, 한국의 경우 15~19세 청년들의 대부분이 학교에 재학 중이라는 점에서 청년층을 20~29세로 재정의하였다.

청년 일자리 문제의 중요성은 고용률과 취업자 수를 통해서도 잘 나타난다. 청년취업자 수는 물론 인구 감소의 영향도 있겠지만, 2000년 이래로 지속적으로 감소하고 있고, 문제의 심각성은 청년층 인구 감소보다 더 빠르게 취업자 감소 현상이 지속된다는 것이다. 청년층의 고용률은 2000년 이래 61.3%로 정점을 찍은 이후 2012년 고용률은 58.1%에 그치고 있다. 반면 노동가능인구에서의 취업자 수는 2003년과 2009년을 제외하고는 꾸준히 증가하여 왔고, 고용률의 경우 다소 부침은 있지만, 완만한 증가세를 보여 2000년 61.5%에서 2012년 현재 64.2%의 고용률을 보이고 있다.

〈표 2〉 노동가능인구와 청년층의 고용률 및 취업자 수

(단위: 천명, %)

	노동가능인구(15~64세)		청년층(20~29세)	
	취업자 수	고용률	취업자 수	고용률
2000	20,155	61.5	4,490	60.1
2001	20,502	62.1	4,457	60.2
2002	21,014	63.3	4,486	61.3
2003	20,998	63	4,334	60.2
2004	21,314	63.6	4,320	61.1
2005	21,505	63.7	4,207	61.2
2006	21,716	63.8	4,061	60.2
2007	21,919	63.9	3,992	60
2008	22,049	63.8	3,894	59.1
2009	21,960	62.9	3,779	58.2
2010	22,279	63.3	3,710	58.2
2011	22,621	63.8	3,652	58.5
2012	22,897	64.2	3,612	58.1

자료: 통계청, 국가통계포털(KOSIS)

청년 일자리 문제의 심각성은 1990년대 말 경제위기 이후 완화될 기미가 보이지 않는다는 데 있다. 특히 최근 수년간 지속된 취업난으로 인한 누적효과가 글로벌 금융위기와 맞물려 더욱 심화되었고, 위기 극복 후에도 청년고용 문제가 원활히 해결되지 않는다는 점(김재호, 2012)에서 이는 구조적이고도 만성적인 문제라 할 것이다. 물론 청년층의 일자리 문제가 다른 계층에 비해 더 심각한 것은 비단 한국만의 특수한 상황은 아니다.

2012년 OECD 국가들의 평균 실업률은 8.0% 정도이나, 15~24세의 청년층 실업률은 그보다 2배 높은 16.2%에 달하는 것으로 나타났다(OECD, 2013). 그렇지만 한국 청년 일자리 문제의 심각성은 일반 노동가능인구의 경우 실업이나 고용에 있어서 2000년대 이후로 개선되는 징후가 보이지만, 청년실업과 고용의 문제는 일반 노동가능인구의 비해서 훨씬 심각함에도 불구하고 개선되지 않고 오히려 심화되고 있다는 점이다.

Ⅲ. 공공기관의 청년인력 고용

1. 청년고용할당제

참여정부 시절 이래로(2004년) 청년 일자리 문제 해결에 있어서 공공부문의 노력을 강조하면서, 정부는 청년 일자리 창출의 한 방안으로 매년 기관정원의 3%이상 청년 미취업자 채용을 권고해왔다. 2008년까지는 「청년실업해소특별법」을 통해 청년고용할당제를 적용받는 대상 공공기관의 범위가 정부투자기관 및 정부출연기관에 한정되었지만, 2009년 10월 동법이 「청년고용촉진특별법」⁵⁾으로 개정되면서, 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관과 「지방공기업법」에 의거한 지방공기업 중 대통령령으로 정하는 공공기관들에게 매년 적어도 정원의 3% 이상의 청년채용을 권고하였다.

〈표 3〉 정부투자기관 및 정부출연기관의 청년고용 현황(2004~2008년)

(단위: 개, %)

	전체 대상기관	목표달성기관	목표미달기관	채용권고 달성률
2004	71	30	41	42.3
2005	73	33	40	45.2
2006	80	34	46	42.5
2007	84	32	52	38.1
2008	86	12	74	14.0

자료: 전병현(2010), p.11.

5) 「청년고용촉진특별법」 제5조 제1항에 따라 정부 공공기관과 지방공기업 등(정원이 30명 이상인 기관)은 매년 정원의 3%인 이상을 청년(15~29세)으로 고용하도록 노력할 것을 규정함

정책 도입 초기에는 청년고용을 위한 법안 자체가 특별법 형태로 되어 있었고, 법률상의 '청년 미취업자 3% 채용'조항 자체가 권고사항이었기 때문에 제대로 지켜지지 않았다. 실제로 2004~2008년 사이 권고대상 정부투자기관 및 정부출연기관 중 3% 청년 미취업자 권고를 수용한 기관은 채 50%가 넘질 않았다. 특히 참여정부 시절(2004~2007년)에는 '3% 채용권고'를 수용한 기관이 전체 대상기관의 42%를 차지하였으나, 이명박 정부(2008년) 들어서는 권고를 수용한 기관의 수가 3분의1 이하(14%)로 줄어들었음을 확인할 수 있다. 2008년도 86개의 대상 정부공공기관은 1,042명의 청년을 채용하여 정원(123,860) 대비 청년고용률이 0.8%에 그쳤다(고용노동부, 2010).

다음의 표는 지난 5년 간(2008~2012년) 공공기관 유형별 정원 대비 신규채용 현황을 보여준다. 신규채용 인력에는 청년, 고령자 등의 모든 연령계층 그리고 인턴, 계약직 등의 정원 내·외 인력들이 포함된다. 특히 공공기관 중 공기업이 신규채용에 가장 소극적이라는 것을 확인할 수 있다. 공기업들의 2008~2010년 정원 대비 신규채용 비율은 1.5%를 밑돌았고, 공공기관 경영평가에 청년채용 실적을 반영기로 한 2011년부터 채용이 급증하기 시작하여, 2012년에 정원 대비 4.4%정도의 인원을 채용하였다.

〈표 4〉 공공기관 유형별 신규채용(2008~2012년)

(단위: 명, %)

	공기업			준정부기관			기타공공기관		
	정원	채용	비율	정원	채용	비율	정원	채용	비율
2008	100,882	1,310	1.30	69,715	3,350	4.81	69,395	6,508	9.38
2009	99,077	875	0.88	69,586	2,141	3.07	71,229	6,131	8.61
2010	97,651	1,366	1.40	69,341	2,432	3.51	74,001	6,934	9.37
2011	97,368	2,647	2.72	72,012	4,448	6.18	77,073	6,995	9.08
2012	97,980	4,268	4.36	72,310	3,993	5.52	77,825	7,316	9.40

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)

최근 5년간 준정부기관은 정원이 약 4.3% 정도가 늘었고, 기타공공기관의 경우 정원이 12.1%가 증가하였지만, 공기업의 경우에는 약 3% 정도 정원이 감소하였다. 다른 유형의 공공기관과 비교해서 상대적으로 공기업이 실적이나 업무 평가에 있어서 효율성 및 효과성 제고의 압력을 강하게 받는다. 많은 공기업들은 경영평가에서 성과향상 제고를 위해 구조조정 및 인원감축 권고 및 압박을 받는 상황에서 일자리 창출, 특히 정부가 권고하는

수준의 청년층 일자리를 만드는 것이 용이하지 않았을 것이라 판단된다.

공공기관의 청년채용 현황을 보면, 공공기관이 청년층 일자리 창출에 능동적이지 않았음을 확인할 수 있다. 공공기관 경영평가에 청년채용 실적이 반영된 2011년에 들어서야 중앙 공공기관이 청년채용 3% 권고를 수용하였다. 2011년 현재 정부 공공기관 중 한국조세연구원과 한국사회적기업진흥원과 같은 일부 공공기관은 정원 대비 청년채용 비율이 20%를 상회한 반면에,⁶⁾ 정부공공기관(공기업, 준정부기관, 30인 이상 기타공공기관) 269개 가운데 절반이 넘는 143개의 공공기관이 3% 청년채용 권고기준을 지키지 않는 것으로 나타났다.

〈표 5〉 공공기관 청년채용 실적

(단위: 개, 명, %)

	중앙 공공기관			지방공기업		
	기관 수	정원	청년채용(비중)	기관 수	정원	청년채용(비중)
2009	259	241,763	6,322(2.6)	123	42,587	668(1.6)
2010	267	247,450	6,249(2.5)	127	41,784	617(1.5)
2011	269	255,227	14,416(3.3)	123	42,466	577(1.4)

자료: 고용노동부 보도자료, 2010, 2011, 2012.

지방공기업의 청년채용(2009~2011년)은 권고기준에 절반 정도에 그치는 것으로 나타났다. 2011년 현재 청년채용 권고대상 123개의 지방공기업 가운데 3분의 1 정도인 40곳 정도는 아예 청년채용 자체를 하지 않은 것으로 나타났고, 정원 내 청년채용 비율이 1.4% 정도 그쳤다. 청년 일자리 문제가 커다란 사회적 이슈이면서, 또한 정부가 채용을 강력히 권고했음에도 불구하고 공공기관에서조차도 청년고용이 제대로 이루어지 않고 있다는 것이 문제로 지적되고 있다.⁷⁾

6) 한국조세연구원의 경우 2년 연속(2010~2011년) 정원 대비 청년채용 비율이 20%를 넘었고, 2011년 현재 중앙 공기업 중에는 한국광물자원공사가 정원의 14.5%에 해당하는 64명을 채용, 준정부기관 중에는 한국석유관리원이 정원의 19%에 해당하는 47명을 채용, 기타공공기관 중에는 한국사회적기업진흥원이 정원의 26.2%에 해당하는 11명을 채용해서 청년채용 비율이 가장 높았다.

7) 2014년부터 3년간 한시적인 법이긴 하지만, 정부공공기관 및 지방공기업에게 정원 대비 청년채용 3%를 의무화하는 「청년고용촉진특별법」이 4월 30일 국회를 통과하였다. 따라서 내년부터는 청년고용할 당체 자체가 권고사항이 아니라 의무사항이 되어 강제적으로 청년채용이 증가할 것으로 예상된다.

2. 청년인턴제

청년인턴제는 원칙적으로 청년구직자, 채용기관, 그리고 국가 및 사회 전체에도 이득을 주는 제도이다. 우선 인턴제는 구직자들에게 정식 직원이 되기 전에 해당 기관의 업무를 미리 경험할 수 있는 기회를 제공해 줌으로써 본인의 적성 및 능력을 파악하여 이를 계획하는 데 도움을 주고, 조직에 대한 적응성도 제고시킬 수 있다(Garavan & Murphy, 2001). 채용기관들에게는 우수인력의 조기 확보 및 인재의 적재적소 배치, 기관 이미지 제고 등의 다양한 전략적 이점을 제공해 준다. 거시적으로 인턴제의 효과적인 활용은 청년인력자원 활용의 효율성 제고 및 정보 비대칭성 문제의 완화 등의 기여할 수 있다.

1950년대 미국에서 학생들의 조기 업무 적응력 제고, 기업의 입장에서 우수인력의 선점을 위한 산업체와 학교 간의 산학협정을 통해 학생들을 기업의 파견한 것이 청년인턴제의 시초라고 할 수 있다(남재량·이규용·주무현, 2009:34). 우리나라의 경우 1984년 LG 그룹(당시 럭키금성)이 청년인턴제를 처음으로 도입하였고,⁸⁾ 민간기업의 경우 2000년대 중반 이후로 인턴제 운영이 본격화되었고, 과거에는 인턴제의 운영형태가 단순체험형이 주류를 이뤘지만, 요즘은 인턴을 마치면 면접면제, 가산점 부여, 입사추천서 발급 등과 같은 혜택을 제공하는 채용연계형 인턴제가 주를 이루고 있다.⁹⁾

정부도 2000년대 이후 청년 일자리와 관련된 주요 정책 중 하나로 인턴제의 도입 및 활용을 고려하였고, 청년층 일자리 제공 및 취업역량을 강화하기 위해 2008년부터 공공기관 청년인턴제가 도입되었다. 공공기관의 채용된 청년인턴은 일반적으로 5~12개월 동안 주당 30~40시간 일을 하게 되고, 급여는 월 80~110만원 사이에서 공공기관이 자율적으로 결정한다. 2009년 이래로 공공기관들은 청년인턴 채용목표 인원을 초과달성하고 있고, 2012년 공공기관의 인턴 채용계획은 12,122명이었으나, 실제로 15,654명을 인턴으로 채용하였다.

8) 1980년 후반 민간기업들은 심한 노사대립을 경험하고 있었고, 이에 기업들은 자사 기업관에 적합한 인력을 확보하기 위한 제도적 장치로 인턴제도를 활용하였고, 1990년대 들어서 인턴제는 기업의 조기 우수인재 선점 수단, 청년 구직자에게 현장 경험과 채용의 기회로 활용되었다.

9) 공공기관의 인턴제도도 근무태도 및 근무성적이 우수한 인턴에 대해서 정규직 전환 혜택을 비롯하여, 인턴 후 해당 기관 지원 시 가산점 부여, 서류전형 면제 등의 다양한 인센티브를 부여하고 있다.

〈표 6〉 공공기관 유형별 청년인턴제 운영현황(2011~2012년)

(단위: 명, %)

	2011년			2012년		
	계획(A)	채용(B)	달성률(B/A)	계획(A)	채용(B)	달성률(B/A)
공기업	3,239	4,064	125	4,879	5,770	118
준정부기관	3,066	5,143	168	4,072	6,153	151
기타공공기관	3,227	4,210	130	3,171	3,731	118
합 계	9,532	13,417	141	12,122	15,654	129

자료: 기획재정부 보도자료, 2012, 2013.

2010년까지 공공기관의 인턴제는 주로 단기적인 청년 일자리 창출, 즉 총채용인원에 비중을 두고 정책을 시행한 반면, 2011년부터는 총인턴채용 인원의 20% 이상을 정규직으로 채용할 것을 권고하는 채용연계형 인턴제로 전환되었다. 실제로 2012년 공공기관 정규직 채용인원 중 약 22% 정도가 인턴 경험자로 20% 채용권고 목표를 달성하였다.¹⁰⁾ 2012년부터 정부는 고졸 학력자의 일자리 취업역량 향상의 기회를 폭넓게 부여하기 위해, 공공기관 청년인턴 전체 인원의 20%는 고졸 청년인턴으로 채용하도록 권고하였고, 공공기관들은 3,163명의 고졸인턴을 채용하여 2012년 채용목표인원(2,519명)을 초과달성하였다.

〈표 7〉 공공기관 신규채용 인원 중 인턴 경험자 현황(2012년)

(단위: 개, 명, %)

구 분	신규채용 인원(A)	인턴경험자(B)	인턴경험자 비율(B/A)
공기업(28)	4,218	2,079	49
준정부기관(83)	3,953	911	23
기타공공기관(177)	7,206	433	6
합 계(288)	15,377	3,423	22

자료: 기획재정부 보도자료, 2013.

공공기관 청년인턴제가 청년 구직자들에게 단기간이나마 일자리를 제공하고, 직무경험 제공을 통해 청년들의 취업경쟁력 강화에 일정 부분 역할을 하는 것은 부인할 수 없다.

10) 기획재정부 자료에 따르면, 2009~2011년까지 공공기관 청년인턴 경험자의 정규직 채용 비율은 다음과 같다. 2009년: 2.8%, 2010년: 4.1%, 2011년: 15.3%.

그렇지만, 현재 20% 정규직 채용권고 수준은 사실 인턴들의 기대수준과는 상당한 거리가 있다.¹¹⁾ 또한 공공기관의 특성을 고려하지 않은 정형화되고 획일적인 인턴제의 운영도 문제가 된다. 가령 2012년 공기업 청년인턴의 절반 정도가 정규직으로 채용된 반면에, 경영평가를 받지 않고, 기관업무 특성상 정규직 전환이 어려운 기타공공기관의 청년인턴 정규직 전환 비율은 6%에 불과하였다.

3. 고졸인력채용제

최근 들어 정부는 사회형평적 채용 및 열린 고용의 중요성을 강조하며, 고졸학력자, 장애인, 여성, 지역인재 등의 채용을 확대할 것을 공공부문 및 민간기업에 주문하고 있다. 특히 정부는 공공기관의 선도적인 역할을 강조하면서 적극적인 청년 일자리 창출과 고졸인재의 채용을 주문하고 있다. 고졸인력채용 주요 목적은 학력주의 근거한 고용관행을 개선하고, 능력주의에 기반한 고용을 늘리기 위한 것이다. 정부는 정책적으로 사회적 약자인 고졸인재채용의 확대를 통해 서열화된 대학구조, 학력 인플레이션, 공교육 시스템이 갖는 문제점 등을 완화시키려 한다(김향아, 2013).

그렇지만, 2000년대 중반 인재채용에 있어서 정부의 학력제한 폐지 정책은 80%에 육박하는 높은 대학진학률과 맞물려, 원래 취지와는 달리 오히려 고졸학력자의 취업을 더 어렵게 만들었다. 인재채용 과정에서 학력제한 조항이 없어지자, 과거에 고졸학력자들이 하던 업무에 대졸 이상의 학력을 가진 사람들이 대거 지원하게 되고, 공공기관이나 민간기업들이 대졸취업자를 채용하게 되는 심각한 고용 잠식의 문제가 초래되었다.

이러한 문제 인식하에 정부는 고학력자(대졸 이상) 중심의 고용관행으로 인해 고졸자 취업이 위축되는 문제를 완화하기 위해 2011년부터 ‘공공기관 고졸채용 목표제’를 도입하였다. 정부는 공공기관에게 적어도 신규 채용인력의 20% 수준을 고졸학력자로 충원할 것을 권고하고 있다. 정부는 고졸인력채용 목표제의 실효성을 담보하기 위해 2011년부터 공공기관 및 준정부기관 경영실적 평가 시 고졸학력자 채용 여건 개선노력 및 이에 따른 고졸자채용 확대 효과를 평가하고 있다.

11) 한국조세연구원(2012)에 따르면, 공공기관 청년인턴 지원의 주요 동기가 취업역량의 제고(고졸인턴: 32.5%, 대졸인턴: 37.7%)도 있지만, 무엇보다도 정규직 전환(고졸인턴: 56.3%; 대졸인턴: 49.5%)인 것으로 나타났다(박한준·라영재·조윤직, 2012: 83).

〈표 8〉 고졸학력자 신규채용 현황

(단위: 명)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013(예정)
공기업	153	84	104	233	1,105	1,195
준정부기관	185	59	48	116	525	625
기타공공기관	550	150	292	245	300	692
합 계	888	293	444	594	1,930	2,512

자료: '12년 공공기관 경영공시 참고자료, 2013; 기획재정부 보도자료, 2012.

〈표 8〉을 보면, 고졸채용 목표제가 권고되고 이에 대한 평가가 경영실적평가에 반영된 2012년에 중앙 공기업의 고졸자 신규채용 규모가 전년 대비(2011년) 374% 정도 증가하였고, 준정부기관도 고졸자들을 전년 대비 352% 이상 더 채용하였다. 정부의 적극적인 고졸자 채용확대 정책으로 인해 공공기관은 고졸채용을 2배 이상 늘렸다. 2012년 현재 공기업과 준정부기관은 전체 채용인원의 19.7%를 고졸학력자로 채용하여 정부 권고치인 20%에 근접한 채용 실적을 시현하였다(기획재정부, 2013).

공공기관의 고졸학력자 채용제도의 원래 취지는 학력주의 인사를 지양하고, 능력주의 인사 및 인사기회의 균등 보장 등 사회형평적 채용 및 열린 고용을 구현하는 것이다. 아울러 고졸학력자 채용은 무조건적인 대학 진학 최소화 및 고졸학력자 전문인 양성을 통해 사회적 낭비를 줄일 수 있다는 장점도 지닌다. 그렇지만, 제도 운영상에 있어서 부작용이나 문제점이 나타나고 있다. 가령 모든 업무 성격의 다양성을 고려하지 않은 채, 모든 공공기관에 획일적인 고졸학력자 채용을 권고하는 것은 업무의 효율성이나 효과성 제고를 위해 바람직하지 못하다는 주장도 있다. 현재 공공기관 고졸채용 목표제 운영으로 인해, 청년 구직자들 사이에서 역차별의 문제와 같은 사회적 갈등도 표출되고 있는 실정이다.

IV. 공공기관의 청년 일자리 정책 문제점

1. 공공기관 인력관리와 청년고용정책에서 나타난 역설

공공기관의 청년층 일자리 창출을 위한 정책¹²⁾은 공공기관 내부의 다른 정책 혹은 다른

12) 본 단락에서는 청년고용할당제와 효율성 중심의 공공기관 경영평가 성과관리체계 간의 역설적인 상황에 대해서 주로 초점을 맞춘다. 고졸인력채용제와 청년인턴제의 경우에도 정책 간 모순되고 상충

공공기관이나 정부기관의 정책들과 모순되고 상충되는 역설적(paradoxical)인 모습을 보이기도 한다. 역설(paradox)은 “상호 모순되거나 배타적인 요소들이 동시 존재하거나 활동하는 현상” 혹은 “동일하게 타당한 가정이나 결론들 상호 간에 존재하거나 인식되는 모순”이라고 개념화될 수 있다(소영진, 1994: 59). 패러독스 개념을 구성하는 본질적인 요소는 두 개의 요소가 서로 상호배타적이면서(mutually exclusive) 동시에 두 개의 요소가 공존(coexistence)한다는 점이다(사득환, 2013). 역설은 반드시 두 개의 대안 중에서 반드시 하나를 선택하지 않아도 된다는 점에서 “두 개의 똑같이 매력적인 대안 중에서 하나만을 선택해야 하는 상황”(Cameron and Quinn, 1988; 소영진, 1994)이면서도 “대안 포기에서는 오는 기회 손실이 너무 크기 때문에 어느 쪽도 선택하기 어려운 상황”(이종범, 1990: 369)인 딜레마³⁾와는 구분이 된다.

정책과 관련된 역설적 상황은 다음과 같이 정리될 수 있다(사득환, 2013:38; 이종범 외, 1994: 21-22). 우선 두 개의 정책요구 또는 정책논리가 동시에 존재하며, 두 개의 요구 또는 논리가 상충되는 모습을 보인다. 가령 경제정책이 추구하는 이윤극대화 및 효율성의 추구하고 복지정책의 추구하는 재분배 및 사회적 형평성 제고는 상호 충돌할 개연성이 높은 가치이지만, 실제 국가 정책 내에서 공존하고 있다. 두 번째로 두 개의 정책요구 또는 논리가 각각 정당성을 가지고 있다는 것이다. 앞선 예에서 경제정책이 추구하는 효율성에 근거해서 기업하기 좋은 환경을 구축하기 위해 감세정책을 펼치는 것은 나름 정당성을 갖는다. 또한 복지정책이 추구하는 재분배 및 사회복지서비스 확대를 위해 기업이나 부자들에게 증세정책을 행하는 것도 일견 정당성을 갖는다.

현재 공공기관의 성과관리 및 성과에 대한 평가는 다분히 효율성 중심으로 이루어지고 있다. 따라서 공공기관의 경영평가 지표체계 내에서 사회적 형평성 및 사회적 책임 제고를 위한 청년인재채용정책과 다른 평가지표 간에 역설적인 모습이 나타난다. 양질의 일자리를 청년들에게 제공하기 위한 정책인 공공기관 청년고용할당제는 현재 공공기관 경영평가에 포함되어 있는 주요 지표이다. 청년 미취업자 고용실적은 ‘사회적 기여’지표 부분에 ‘정부권

되는 역설적인 모습이 나타날 수 있다. 가령 고졸인력채용제의 경우, 대학진학률이 70%가 넘는 현실에서 공공기관에 고졸인력채용을 강조하는 것은 대학생들의 원활한 학업을 도와주기 위한 정책들인 등록금 인하 유도 정책이나, 박근혜 대통령의 주요 공약 중 하나인 행복주택사업과 같은 정책들과 모순되고 상충되는 상황을 연출할 개연성이 높다. 공공기관 청년인턴제의 경우에도, 정부의 정규직 전환권고 수준이 20% 정도에 그치고 있고 실제로 정규직 전환 비율이 높지 않다는 점에서, 양질의 일자리 창출의 목표로 하는 현 정부의 여러 정책들과 모순되고 상충될 가능성이 높다.

13) 소영진(1994: 47)은 딜레마를 구성하는 개념적 구성요소로 (1)두 개의 대안, (2)대안 간 비교불가능성, (3)선택의 불가피성, (4)기회손실의 크기를 제시하고 있다.

장정책' 세부지표상의 이행실적 평가대상에 포함되어 있다(〈표 9〉, 〈표10〉 참조). 미취업 청년의 일자리 창출 제고를 위한 청년고용할당제¹⁴⁾는 공공기관 경영평가 기준 가운데 경영 효율성 평가 범주 내의 효율성(efficiency) 관련 지표들과 충돌할 개연성이 상당히 높다.

〈표 9〉 중앙공기업·준정부기관의 경영평가 지표구성

평가 범주	평가지표	공기업		준정부기관(위탁집행형)			
				중장기 재무관리제출기관		비제출기관	
		비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량
리더십 및 책임 경영	리더십	5		5		5	
	책임경영	3		3		3	
	국민평가		5		5		5
	사회적기여 -사회공헌 -정부권장정책	2	5	2	5	2	5
	소계	10	10	10	10	10	10
경영 효율	업무효율		6		4		5
	조직 및 인적자원관리	2		2		2	
	재무예산관리 및 성과 -재무예산관리 -재무예산성과 -계량관리업무비	4	6 2	5	4 4	5	2 5
	보수 및 성과관리 -보수 및 성과관리 -총인건비 인상률	4	3	5	3	5	3
	노사관리	3		3		3	
	소계	13	17	15	15	15	15
	주요사업 소계	22	28	25	25	25	25
전체 합계	45	55	50	50	50	50	

자료: 기획재정부(2012), 『2013년도 공공기관 경영평가 편람』, p.13.

14) 현 정부 들어 공공기관 및 지방공기업의 정원 대비 청년고용 할당 3%를 의무화하는 「청년고용촉진 특별법」이 국회를 통과하여 한시법의 형식으로 법제화되었다. 따라서 2014년부터 향후 3년간 공공 기관 및 지방공기업에 대한 청년고용할당제 운영이 정부 권고사항이 아닌 의무사항이 되었다.

〈표 10〉 정부권장정책 지표의 세부 내용

평가지표	정부권장정책
지표정의	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적을 평가한다.
세부 평가내용	<ul style="list-style-type: none"> - 정부권장정책 이행 대상: 청년미취업자 고용실적, 상용형 시간제 근무실적, 장애인 의무고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 등 우선구매, 전통시장 온누리 상품권 구매, 온실가스 감축 및 에너지 절약실적 - 법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책의 세부 평정은 각 사업의 주관부처가 제출한 실적자료를 활용하여 산출

자료: 기획재정부(2012), 『2013년도 공공기관 경영평가 편람』, p.18.

부채문제는 현재 공공기관이 가지고 있는 가장 큰 고민이고, ‘재무예산관리 및 성과’는 공공기관 경영평가를 구성하는 중요한 지표이다. 따라서 공공기관은 경영평가에서 좋은 점수를 받기 위해서 부채비율이나 이자보상비율을 줄이기 위해 노력을 해야 한다. 공공기관의 입장에서는 인력 재조정 및 감축 등의 인력관리는 ‘재무예산관리 및 성과 개선’을 위한 좋은 수단이 될 수 있다. 그렇지만, 정부가 공공기관에 주문한 청년고용정책은 부채를 줄이기 위한 공공기관의 인력관리 정책과 역설적인 모습을 보일 개연성이 높다. 또한 정부는 공공기관에 보수체계를 합리적이고 효율적으로 운영할 것을 주문하고 이를 성과 평가에 반영하고 있다. 공공기관 경영평가는 보수체계 합리화를 평가하기 위해 질적 지표 이외에 ‘총인건비 인상률’ 양적지표로 제시하고, 공공기관의 인건비 인상률을 관리·통제하고 있다. 정부는 경영효율화 제고를 위해 인건비 인상률에 대해 엄격한 통제를 주문하면서도, 최근 들어 한편에서는 인건비 관리에 있어서 부담을 수반하는 (청년)신규 채용을 법제화까지 하면서 강력히 주문하고 있다. 정부는 현재 공공기관에 성과 제고를 위한 경영을 주문하면서 동시에 사회형평성 제고를 위한 청년 미취업자 고용을 한 성과평가체계 내에서 요구하고 있는 것이다.

공공기관 및 공기업의 인력관리에 대한 국민의 인식에서도 역설 혹은 모순되는 양태가 나타나고 있다. 국민들도 공공기관의 경영이 효율적으로 이루어지기를 바라면서도 동시에 청년층 일자리 창출이라는 사회적 책임을 외면해서 안 된다고 생각하고 있다. 국민들은 공공기관이 성과제고를 위한 공공기관 인력감축 및 관리의 필요성에 동조를 하면서도, 공공기관은 또한 일자리 창출에도 힘을 써야 한다는 입장을 보이고 있다. 한국조세연구원의 설문조사에 따르면,¹⁵⁾ 국민들은 인력감축 등을 통한 공기업 경영효율화가 실업해소를

위한 채용 증대보다 더 중요하다고 생각하는 것으로 나타났다(한국조세연구원, 2013, 별첨자료 1). 반면에 한국리서치의 여론조사에 따르면¹⁶⁾, 국민들은 공공기관이 다소 여유 인력이 있다고 하더라도 일자리 창출을 위해 더 노력해야 한다는 의견이 신규채용을 최소화해야 한다는 의견보다 더 많았다(한국조세연구원, 2013, 별첨자료 2).

기본적으로 성과관리체계 안에서 청년고용정책과 경영효율성 제고 간의 역설적인 상황은 민간기업과는 다른 공공기관이 갖는 특수성에서 기인한다. 공공기관(특히 공기업)의 경우 기업적 성격만을 강조하여 수익 창출 및 효율성 제고에 초점을 맞춘 경영을 하는 것은 사실상 불가능하다. 정부는 공공기관에 대해 국정목표에 기여할 것을 강력히 요구하고, 실제로 공공기관에 대한 정부의 요구는 대부분 공공성(publicness)의 구현과 밀접한 관련이 있다. 이러한 역설 혹은 모순되는 상황에서 가장 현실적인 문제 해결 방안 중의 하나가 절충이다. 만약 자원의 여력이 된다면, 상충되는 요구 각각에 대해서 추가적인 자원 투입을 통해 절충을 시도할 수 있을 것이다. 반면에 가용자원이 충분하지 않다면, 모순되는 요구들에 대해서 자원을 적절히 재배분해야 할 것이다. 만약 여건이 좋다면, 즉 공공기관이 충분한 가용자원을 가지고 있고 효율적인 경영을 하고 있다면, 정부의 정책적 요구사항인 미취업 청년채용에 적극적으로 나서면 될 것이다. 그렇지만 현재 대부분의 공공기관은 청년취업 정책에 충분한 자원을 투입할 여력을 가지고 있지 못하다. 따라서 모순되고 상충되는 요구인 경영효율성 제고와 청년취업 정책 간의 적절한 자원배분이 요구된다. 정부의 획일적이고 일률적인 접근법에 의한 문제의 해결보다는, 개별 공공기관의 특성 및 상황을 고려하면서 역설의 문제를 완화시켜 나가는 것이 더 적절할 것이다.

2. 고졸인력채용 정책 그리고 역차별

최근 들어 학력보다는 개인의 능력 중심 채용을 통한 경쟁력 확보는 민간기업의 중요한 화두이다. 공공기관의 고졸인력채용의 경우도 민간부문의 고졸채용과 유사하게 학력이 아닌 능력 중심의 인력관리인 동시에, 적극적 조치¹⁷⁾(affirmative action)로서의 사회

15) 한국조세연구원은 2013년 2월 2일 국민 200명을 대상을 설문조사를 시행함

16) 공공기관 정책에 대한 여론조사는 일반시민(1,000명), 전문가(117명), 공공기관 종사자(200명)를 대상으로 진행이 되었으며, 일반시민에게는 전화면접조사 방식으로 2013년 4월29~30일에 조사를 하였고, 전문가 및 공공기관 종사자는 2013년 4월29일에서 5월16일 사이에 이메일을 통해 의견을 조사하였다.

17) 박한준·라영재·조윤직(2012: 98)의 연구에 따르면, 적극적 조치의 주요 목적은 소수민의 고용증대,

형평성 제고라는 목적도 갖는다(박한준·라영재·조윤직, 2012). 그렇지만, 고졸인력채용 정책의 본래 취지인 능력에 기반한 그리고 사회형평적 인재채용이라는 주요 목적하에 이루어지는 고졸학력자 채용은 사회의 각 이해당사자들 간의 합의 부족으로 인해 역차별(reverse discrimination) 문제¹⁸⁾를 초래하면서, 정책 정당성에 의문을 던지고 있다.

역차별은 정당하지 못하게 차별을 당하고 있는 당사자의 차별을 막거나 혹은 완화하기 위해 마련한 방침, 제도, 정책 혹은 행동 따위가 너무나 강하거나 급진적이어서 오히려 반대편이 차별을 당하게 되는 경우이다. 역차별은 부당하게 차별을 당하는 쪽의 차별을 적극적으로 철폐하기 위한 행동¹⁹⁾으로 인해 발생하게 된다. 공공기관의 고졸인력채용 정책도 인사채용에 있어서 고졸학력자에 대한 부당한 차별을 철폐하기 위한 노력이다. 그렇지만, 현재 공공기관의 고졸인력채용제는 본래 취지와는 달리 다른 이해당사자인(대학졸업자, 전문대졸업자, 일반계 고등학교 졸업자들)로부터 또 다른 차별을 만들어 낸다는 지적을 받고 있다.

지나치게 높은 대학진학률, 능력보다는 학벌을 중사하는 사회풍조 등은 반드시 시정되어야 할 문제이다. 고졸인력채용을 통해 학력중심 사회의 문제점을 지적하고, 무분별한 대학진학을 줄이고, 고졸전문인 양성을 통해 사회적 비용을 줄일 수 있다는 장점은 분명히 존재한다. 또한 고졸학력자가 공공부문에 취업하는 비율이 대졸학력자에 비해서 상대적으로 적다는 점에서 고졸인력에 대한 공공기관의 배려는 일면 정책적 정당성을 갖는다.

그렇지만, 청년층이 선호하는 양질의 일자리의 수는 한정되어 있는 상황에서 공공기관의 고졸채용 확대로 인해 상당수의 대졸자들이 역차별이라는 주장을 하고 있다.²⁰⁾ 현재

및 고용 및 경제적 불평등 해소이다.

18) 청년의무고용 정책과 관련해서도 청년 구직자들 사이에서 심각한 역차별 논란이 제기되었다. 지난 4월 말 국회를 통과한 공공기관 정원의 3% 청년고용을 의무 규정한 「청년고용촉진특별법」상의 청년의 범위(15~29세)로 인해서 30대 청년구직자들 사이에서 역차별이란 주장이 제기되고, 이들의 항의가 거세지자, 최근 청년의 범위를 15~39세로 재규정한 「청년고용촉진특별법」 개정안이 발의되었다.

19) 과거 사회 내에 여성이나 장애인에 대한 부당한 차별이 존재했고, 이러한 문제를 시정하기 위해 ‘여성 및 장애인에 대한 의무고용’정책을 시행하고 있다.

20) 고졸인력채용 정책과 관련해서 역차별의 문제 이외에도, 고졸 남학생 인력 채용 시 군 복무로 인한 경력 단절의 문제, 고졸인력의 업무 미숙 및 전문성 부족의 문제, 대졸자 중심의 조직문화와의 충돌 문제 등도 제기되고 있고, 이에 대한 해결방안으로 고졸학력자에 대한 적합한 직무개발에 필요성, 고졸학력자 교육프로그램의 운영 및 이를 위한 정부의 공공기관 지원의 필요성, 군 복무로 인한 경력 단절을 막기 위한 대체복무제 도입의 필요성 등이 논의되고 있다. 고졸인력채용 정책 취지 및 규정상 고졸학력자만을 공공기관에서 채용해야 한다, 그렇지만 폭발적으로 늘어난 대졸학력자 수에

정부는 개별 공공기관의 상황을 고려하지 않은 채, ‘열린고용 및 사회형평적 채용’을 목표로 거의 모든 공공기관에 일률적으로 일정 수준의 고졸학력자들을 채용할 것이 강력히 권고하고 있다. 이러한 일률적 고졸채용정책은 공공기관에게 부담을 줄 수도 있고, 현재 높은 대학진학률로 인해 적체되어 있는 기존의 대졸학력자 실업문제를 더욱 악화시킬 가능성이 있다. 또한 일률적인 고졸인력채용 정책은 외양적 형평성 및 형식적 평등 제고의 문제를 초래할 수도 있다. 일률적인 정책운영으로 인해 학력에 의해 생길 수 있는 능력의 차이를 고려하지 않는 실질적 차별의 문제가 발생할 수도 있는 것이다.

공공기관 고졸채용제도에 대한 대학생들의 인식을 알아보기 위한 설문²¹⁾ 결과에 따르면, 실제로 대학생들은 공공기관의 고졸인력채용제도가 원래의 취지에 맞게 학력 중심의 고용 관행을 감소시키고, 능력 중심의 인사채용을 활성화할 것이라는 생각에 많은 동의를 보이지 않았다. 또한 고졸인력채용 정책이 사회적 형평을 구현하는 좋은 제도라고 생각하기 보다는, 오히려 역차별적 성격이 있는 강한 제도로 인식하고 있었다. 고졸인력채용제도의 도입이 자신들의 일자리를 잠식한다는 주장에 대해서 부정적인 입장을 보였다. 즉 설문 결과 대학생들은 공공기관 내에서 대졸학력자들이 할 수 있는 일과 고졸학력자들이 할 수 있는 일이 구분될 수 있다는 점에 대해서는 동의를 했지만, 현재 정부 주도하에 시행되고 있는 공공기관의 고졸인력채용 정책에 대해서는 역차별을 조장할 수 있다는 부정적인 인식이 존재하였다.

공공기관의 우선적인 고졸인력채용 정책으로 인해 전문대 졸업인력이 오히려 역차별을 받을 수 있다. 공공기관 고졸자 채용 가이드라인에 따르면, 고졸인력채용을 위한 고졸자의 정의는 ‘최종 학력이 고등학교 졸업 이하인 자’로 되어 있다(대통령실, 2012). 이들에 대한 정부의 우대정책으로 인해 청년층인 전문대 졸업자들은 대학졸업자들에게 밀리고, 고졸학력자들에게 치이는 현상이 벌어지고 있다. 실제로 민간부문에서도 산학연계 등을 통해 기업들이 마이스터고 등의 졸업생을 특별한 전횡도 없이 특별 채용하는데, 이는 전문대졸학력자에게는 특혜 혹은 역차별적인 요소로 비추어질 수 있을 것이다. 최근 들어 교육부가

비해 그들의 원하는 일자리의 수는 거의 그대로 미스매치(불일치)의 상태가 지속되고 있으며, 이러한 현실에서 대졸학력자들이 고졸학력자의 일자리 중 양질의 일자리로 침범해 들어가는 하향취업현상(공공기관 고졸채용에 지원)이 최근 두드러지고 있다.

21) 본 설문은 6월 말(139명)과 7월 초(38명) 두 차례에 걸쳐 실시하였으며, 설문내용은 동일하였고, 설문조사 대상만 상이하였다. 서울과 인천에 소재하는 대학의 사회과학 전공자 중 3·4학년 학생을 대상으로 설문을 실시하였다.

전문대학 육성방안을 제시하고 있지만, 과거부터 4년제 대학에 비해서 정책적으로 홀대를 받아왔다. 2012년 전문대 졸업생의 취업률은 4년제 대학 졸업생의 취업률보다는 높지만, 임금수준이 상대적으로 낮고, 학업중단을 또한 2배 가까이 높은 것으로 나타났다. 특히 한국교육개발원의 최근 연구에 따르면 2011년 정부가 대학에 지원한 재정지원금의 90% 이상이 4년제 대학에 편중되어 있는 것으로 나타났다. 또한 최근 들어서 정부의 열린고용·사회형평적 채용에 있어서도 고졸학력자에게 우선순위를 내주고 있는 실정이다.

〈표 11〉 전문대학과 4년제 대학의 주요 지표 비교

	전문대학	4년제 대학
학교 수(2011년)	178개	226개
재학생 수(2011년)	436,605명 (22.3%)	1,521,218명(77.7%)
취업률(2012년)	62.1%	57.1%
정부재정지원금(2011년)	8303억원	7조7748억원
임금수준(2010년)	월 160만원	월 198만원
학업중단율(2010년)	7.3%	4.0%

자료: 이정미(2012), 『고등교육 재정 확충 및 운영의 이슈와 과제』, p. 5; 조선일보 2013년 7월 3일자.

공공기관의 고졸인력채용제도가 가지고 있는 또 다른 역차별적인 요소는 정책집행 과정에서 일반계 고등학교 학생들이 소외된다는 점이다. 현재 많은 공공기관들이 고졸인력을 채용하고 있지만, 상당수의 공공기관(특히 공기업)이 마이스터고, 특성화 고등학교 등의 전문계 고등학교 학생들을 우대하고 있는 실정이다. 작년 기준 고졸학력자 신규채용 우수 공공기관 15개 기관 중 80%은 12개 기관이 공기업으로 나타났고(〈표 12〉 참조), 심지어 고졸인력채용에 있어서 일부 공기업들은 모든 고졸인력채용을 공업고등학교를 졸업한 인재로 충당하고 있었다. 이러한 채용 관행으로 인해 사회적 약자이면서, 열린고용·사회형평적 채용의 대상이 되어야 할 고졸학력자 간의 역차별이 야기될 수도 있을 것이다.

〈표 12〉 고졸학력자 신규채용 상위 공공기관

(단위: 명, %)

공공기관명	분류	2012년 채용		
		전체	고졸자	비중
한국토지주택공사	공기업	486	198	40.7
한국전력공사	공기업	683	197	28.8
한국철도공사	공기업	412	140	34.0
한국수력원자력	공기업	697	132	18.9
국민건강보험공단	공기업	454	78	17.2
한전KPS	기타	207	71	34.3
한국수자원공사	공기업	222	51	23.0
한국남동발전	공기업	160	47	29.4
도로교통공단	준정부	183	46	25.1
한국서부발전	공기업	170	41	24.1
한국도로공사	공기업	137	41	29.9
한국동서발전	공기업	163	39	23.9
국민연금공단	준정부	183	38	20.8
한국남부발전	공기업	126	34	27.0
한국지역난방공사	공기업	99	34	34.3

자료: 기획재정부(2013), 2012년 공공기관 경영공시 참고자료, p.6.

공공기관의 고졸인력채용 정책이 제대로 착근이 된다면, 능력 중심의 채용관행이 정착될 수 있는 동시에 사회적 약자의 배려라는 수직적 형평성이 제고된다는 점에서 바람직하다. 그렇지만, 현재 많은 이해당사자들이 공공기관의 고졸인력채용 정책이 역차별적인 분배 요소를 가지고 있다고 문제를 제기하고 있다. 역차별의 문제를 완화시키거나 해결하기 위해서는 주요 이해당사자들로서의 다른 청년 취업준비생들이 고졸인력채용 정책이 공정한 분배에 부합하는 정책이라고 생각하는지에 대한 사회적 합의가 필요하다. 그렇지만, 현재의 공공기관 고졸인력채용 정책은 정부의 일률적인 권고나 지시에 의한 일방향적 성격을 보이면서 진행되고 있다. 현재 주요 이해당사자인 수혜자 이외의 미취업 청년들의 의견이 제대로 반영되지 않은 상태에서 정책이 도입 및 시행되고 있다. 청년실업의 문제가 심각하고 사회갈등의 주요 요인이 되고 있는 시점에서 이해당사자들의 적절한 합의 없는 청년채용정책은 더 큰 사회혼란을 야기할 가능성이 다분히 있다. 아직 공공기관의

고졸인력채용 정책이 도입 초기인 만큼 정부는 밀어붙이기식의 정책 시행을 강요하기보다는 관련 이해당사자들에게 의견을 충분히 구하고 공감과 동참을 유도해 나가는 작업을 병행해야 할 것이다.

3. 청년인턴제 운영과 공공기관의 자율성 문제

인턴제가 갖는 효용성 혹은 인턴제 도입의 이유는 여러 가지가 있지만, 초기에 민간기업의 인턴제 도입 목적은 우선 인재의 선점 그리고 채용과의 직접적인 연계였다. 반면 공공기관의 인턴제는 1990년대 말 금융위기 이후 청년취업난을 완화하기 위한 정책적 요구에 의해 시작되었다. 2008년 도입된 공공기관 청년인턴제도 또한 초기에는 일시적인 청년 실업문제의 해소가 주요 목적이었지만, 정부의 정책적 노력에 의해 공공기관이 점차 정규직 전환 인력을 늘리면서 채용연계형 인턴제로 바뀌고 있다.

자율성(autonomy)은 기본적으로 개인, 집단, 혹은 조직이 가지고 있는 자유(freedom)의 크기 혹은 그들이 행사할 수 있는 재량(discretion)의 정도를 통해 개념화할 수 있다(Business Dictionary). 공공기관의 자율성과 관련해서는 책임성과의 조화를 통해 정책 운영 및 집행과정에서 효과성 제고 및 통제의 확보가 중요하다. 자율성 부여는 많은 국가에서 공공기관 개혁을 위해 채택한 방법으로 이를 통해 생산성(productivity)을 높이는 동시에 국민에 대한 책임성(accountability)을 제고하는 목적을 갖는다(Moe, 2001: 290-312; 임보영, 류영아, 2008: 78-79). 내부규제 완화, 하부기관에 의사결정권 및 권한 위임 등의 조직 관리에 있어 자율성 강화 노력은 정부기관 및 공공기관의 성과 향상에 긍정적 영향을 미칠 수 있다(한중희 2005; 오재록, 전영한, 2007). 공공기관의 경우에도 자율성 확보를 통해 성과 향상을 위해서는 책임성을 담보할 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요하다(Haque, 2001; 서원석, 2005; 박재완·박영원, 2001). 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거하여 책임경영체제 확립을 위한 공공기관의 자율성 보장을 천명하고 있음에도 불구하고, 실제로 공공기관은 조직 관리에 있어서 높은 자율성을 갖고 있지 못하다.²²⁾ 공공기관 종사자뿐만 아니라, 관련 전문가들조차도 공공기관에 주어져 있는 자율성이 상당히 낮다고 인식하고 있다.

민간부문의 인턴제는 실제 기업의 필요에 의해 시작되어 우수인력 확보 및 인재 업무

22) 공공기관 정책에 대한 여론조사(각주 15 참조)에 의하면, 관련 전문가의 73.5%, 공공기관 종사자의 88.5% 정도가 공공기관의 자율성이 부족하다고 응답을 하였다.

역량 강화를 위해 해당 기업이 많은 자원을 투자할 수도 있다. 반면 공공기관의 인턴제는 기관의 필요에 의해서라기보다는 다분히 정부의 정책적 목적인 단기적 청년실업의 완화 및 해소를 위해 시작되었다는 점에서 해당 공공기관이 인재 역량개발을 위해 많은 비용과 시간을 투자할 개연성이 상대적으로 낮은 편이다. 일부 공공기관 인사담당자는 청년인턴제 운영이 공공기관과 인턴 당사자 모두에게 좋을 것이 없다는 부정적인 입장을 보였다. 5개월 정도의 짧은 인턴기간²³⁾으로 인해 채용된 인턴에게 비교적 단순하고 간단한 업무밖에 맡길 수 없고, 이는 기관의 업무 효율성 및 효과성 제고에 도움이 되지 않고, 인턴제의 주요 목적 중 하나인 청년인턴들의 취업역량 향상에 그다지 도움이 되지 않는다는 것이다.

단기적 청년실업 해소를 위한 일률적인 공공기관 청년인턴제 운영은 공공기관의 운영의 효과성 제고에도 도움이 되지 않고, 양질의 일자리를 원하는 청년층의 바람에도 잘 부합되지 않는다. 경영평가에 있어서 ‘총인건비 인상률’과 같은 지표를 통해 성과평가를 받으면서도 해당 공공기관은 일률적인 청년인턴제도 운영을 위한 제반 비용(특히 임금 등)은 사업비를 통해 충당하고 있다. 즉 공공기관이 비용문제를 책임지고 있으면서도 인턴제 운영에 있어서 충분한 자율성을 가지고 있지 못하다. 일률적인 인턴제도 운영으로 인해 모든 유형의 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)은 청년인턴 채용 계획 대비 초과목표 달성을 하고 있다. 그렇지만, 많은 청년 구직자들이 인턴제를 통해 바라는 것은 인턴 경험 혹은 단기취업이 아니라, 실제 채용과의 연계이다.

인턴경험과 채용과의 연계 강화를 위해 정부는 2012년부터 청년인턴의 20% 이상을 정규직으로 전환할 것을 권고하고 있다. 그렇지만, 이를 모든 유형의 공공기관에 일률적으로 권고할 것이 아니라, 공공기관이 가지고 있는 직무 특성을 고려하여 해당 공공기관에 인턴 운영에 있어 자율성을 부여하는 것이 바람직할 것이다. 가령 공기업에 경우 정부의 정규직 권고가 있기 전인 2011년에도 인턴의 정규직 전환비율이 평균 41.3%에 달한 반면에, 기타공공기관의 경우 전환 권고 이후인 2012년에도 정규직 전환 비율이 6% 정도에 그쳤다. 또한 인턴제의 주요 목적이 취업경쟁력 및 역량 강화라고 한다면, 인턴채용 목표에만 주로 초점을 맞추는 현재의 청년인턴 정책은 인턴 경험자들에게 커다란 도움을 주

23) 청년인턴제 운영계획상에는 5~12개월 범위에서 인턴제를 운영할 수 있다고 되어 있으나, 양적 실적 제고를 위해 주로 5개월 단위로 운영하고, 운영 계획상에는 청년인턴에게 단순 사무보조 및 잡무를 맡기는 것을 지양하고 있으나, 실제로 보안, 짧은 인턴기간 등 여러 문제로 인해 실질적으로 기관에 도움이 되는 업무를 맡기는 것이 쉽지 않다(공공기관 인사담당자 인터뷰를 통해).

기 어렵다. 공공기관이 다수의 청년인턴을 뽑아서 단기적인 실업문제 해결을 하는 것도 의미가 있지만, 더 중요한 것은 인턴제 운영을 통해 해당 공공기관과 청년구직자 모두 이득을 얻어야 할 것이다. 올해 정부가 청년인턴제 활성화를 위해 8개 공공기관에 대해서 청년인턴의 50% 이상을 정규직으로 전환해 줄 것을 주문하였다. 거시적으로 인턴의 정규직 전환비율을 높이는 것은 청년구직자들이 원하는 양질의 일자리 창출에 도움이 되는 바람직한 정책이다. 그렇지만, 일률적이고 일방적으로 모든 공공기관에 그들의 직무 및 업무 특성을 고려하지 않은 채, 많은 청년인턴을 뽑고 이들을 정규직으로 전환하라고 주문하는 것은 곤란하다. 근본적으로 청년인턴제 운영은 단기적 청년실업 해소보다는, 인턴제 운영 취지에 맞게 재설계되는 것이 바람직하며, 이를 위해 공공기관에 인턴제 운영에 있어서 어느 정도의 자율성을 부여해야 할 것이다. 즉 기관 입장에서는 우수인재의 선점 및 인재 직무역량 강화, 그리고 청년구직자 입장에서는 채용 및 취업역량 강화라는 목적을 달성할 수 있도록 공공기관 청년인턴제 운영 및 설계에 있어서 책임성을 담보로 일정 부분 권한을 부여해야 한다.

4. 공공기관 청년일자리 정책의 개선방향

청년일자리 정책이 조금 더 효율적이고 효과적으로 운영되기 위해서는 현재의 일방향이 되고 획일적인 정책운영 방식에서 벗어나 개별 공공기관을 직무 특성 등을 고려해 맞춤형 청년일자리 정책을 시행할 필요가 있다. 청년고용할당제나 청년인턴제를 운영하는 데 있어서, 정부가 개별 공공기관의 특성에 대한 적절한 고려 없이 획일적으로 정규직 고용 및 청년인턴의 정규직 전환비율을 강제하거나 권고하는 것은 특정 공공기관에 부담을 가중시킬 수 있다. 가령 공공기관 청년인턴제 운영에 있어서 기타공공기관의 경우에는 경영평가 대상이 아니기 때문일 수도 있지만, 정부의 20% 이상의 전환 권고에도 불구하고 인턴의 정규직 전환율이 6%에 불과한 데 반해 공기업은 전환 권고 이전에도 40% 이상의 인턴을 정규직으로 채용하였다. 따라서 정부는 유형이나 특성에 관계없이 모든 공공기관에 일관적으로 획일적인 청년일자리 정책을 시행할 것을 주문하기보다는 공공기관들과의 상의를 거쳐 해당 공공기관의 특성에 맞는 청년일자리 정책을 재설계하는 것이 요구된다.

사회형평적 채용 및 열린고용의 일환으로 이전 정권부터 도입된 공공기관의 고졸인력 관련정책(고졸인력채용제, 고졸인턴제)의 운영에 있어서도, 고졸인력과 공공기관 모두에

게 이익이 되기 위해서는 고졸인력 채용 자체에만 초점을 맞출 것이 아니라, 공공기관 내에서의 고졸인력의 활용 및 역할에 대해서 좀 더 심층적인 고민이 요구된다. 고졸인력을 단순히 사회적 약자의 시각으로 바라보기보다는 공공기관 성과에 기여할 수 있는 인적자원으로 바라보고 이를 위해 역량개발을 위한 다양한 경로를 확보해야 할 것이다(박한준·라영재·조윤직, 2012).

사회형평의 제고, 학력 위주의 채용관행 타파 및 능력주의 인사 확립 등을 위해 공공기관 고졸인력채용 정책 필요성 및 정당성에 대한 거시적 합의는 큰 틀에서는 이루어져 있다. 현재 고학력화로 인해 청년들의 눈높이가 높아진 상태이고, 청년구직자들이 원하는 양질의 일자리는 상당히 부족한, 즉 수요와 공급이 미스매치인 상황이다. 이러한 상황에서 주요 이해당사자인 다른 청년구직자들과의 적절한 합의 없이 무리하게 특정 청년층(고졸 학력자)에게 유리한 정책을 추진하는 것은 역차별의 문제를 초래할 수 있다는 점에서, 정책 시행에 있어서 또 다른 이해당사자(대학생, 전문대생, 일반계 고교생 등)들의 의견을 수렴하기 위한 노력이 요구된다. 또한 향후 정부는 사회형평성 제고 및 공생발전을 위해 공공기관 ‘지역인재 채용할당제’를 확대 운영할 계획인데, 이 경우에도 단순히 지역청년인력 채용 자체에만 초점을 맞출 것이 아니라, 정책 시행으로 인해 공공기관이 이익을 볼 수 있으면서 다른 이해당사자들의 반발을 최소화할 수 있도록 정책을 설계해야 할 것이다.

그렇지만, 개별 공공기관의 특수성을 고려한 합리적인 정책이 설계되더라도, 당해 기관이 정책을 수용하여 효과적으로 집행할 수 있는 충분한 조직 및 개인 역량(organizational competence and individual capacity)을 가지고 있지 못하다면 의도된 정책목표를 달성하는 것이 불가능하다. 역량²⁴⁾은 “조직 및 조직 내 개인의 현재 및 장래 활동을 가능케 하여 조직이나 개인 필요한 성과를 만들어 내는 제반적 능력”(박석희 2006: 224; 김병국·권오철, 1999)을 의미한다. 정책 수용성 제고를 위해서 공공기관들은 충분한 기술, 지식, 능력, 자신감 등을 가지고 있어야 한다. 개별 기관의 특성을 고려한 청년일자리 정책의 설계도 중요하지만, 이러한 정책을 수용하고 체화할 수 있도록 공공기관 및 조직 구성원의 역량을 강화하기 위한 노력을 병행해야 한다.

24) 사실 조직 역량은 매우 추상적이면서도 다측면적인(multidimensional) 성격을 가지고 있는 구성개념(construct)이다.

V. 결론 및 정책적 제언

일자리 문제는 연령층에 상관없이 심각한 사회문제로 인식이 되고 있지만, 특히 청년 실업의 문제는 구조화되고 만성적이라는 점에서 그 심각성이 더하다. 특히 최근에는 부족한 일자리 때문에 청년층과 중·장년층 간의 갈등이 야기될 수 있다는 우려도 조심스럽게 제기되고 있다. 이러한 상황에서 공공기관이 청년 일자리 창출에 있어 선도적인 역할을 담당하는 것은 사회적 책임성(social accountability) 제고한다는 점에서 상당한 의미가 있다.

본 연구는 공공기관의 주요 청년 일자리 창출 정책인 청년고용할당제, 고졸인력채용제, 청년인턴제의 운영 현황과 문제점에 대해서 분석을 시도하였지만, 청년 일자리 정책들이 최근 도입이 되었고, 지금도 계속 변화하고 있다는 점에서 체계적이고 심층적인 평가를 하는 것은 쉽지 않다. 공공기관의 청년 일자리 정책이 단기적으로 청년실업의 문제를 해소하기 위한 정책이 되어서는 곤란하다. 청년실업의 문제가 만성화되고 구조화된 문제라는 점에서 청년 일자리 정책의 도입 및 활성화도 중요하지만 도입된 정책의 안정적이고 일관적인 유지도 중요하다. 일관적·안정적으로 청년 일자리 창출 정책이 유지되기 위해서는 공공기관과 취업을 원하는 청년구직자 모두에게 편익을 가져다 줄 수 있도록 운영되어야 할 것이다.

각각의 청년 일자리 정책들(청년고용할당제, 고졸인력채용제, 청년인턴제)이 갖는 정책적 지향점이 조금씩 차이가 있지만, 공통적인 지향점은 청년구직자들이 원하는 양질의 일자리를 가능한 한 많이 제공하는 것이다. 이를 위해 공공기관은 청년 일자리를 늘리기 위한 ‘파이 키우기’에 관심을 가져야 한다. 공공기관은 사업 다각화 및 해외진출 노력을 통해 청년층을 위한 해외취업 일자리 창출을 위해 노력해야 한다. 과거에는 공적개발원조(Official Development Assistance-ODA)는 국가 정책적 성격이 강하다고 인식되어 중앙부처 및 지방자치단체와 같은 정부기관 중심으로 사업이 진행되었으나, 최근에는 공기업 및 준정부기관과 같은 공공기관에 의해서 ODA 사업이 활발히 진행되고 있다. 지난 2011년 정부는 ‘ODA 청년인턴사업’을 운영하였고, 이에 한인국제협력단(KOICA)와 같은 공공기관은 청년인턴을 선발·운영하였다. 그렇지만, ‘ODA 청년인턴사업’의 목표가 실질적인 개발협력 분야의 전문인력 양성이라기보다는 단기적인 청년실업 해소에 초점이 맞추어져 있다는 한계를 가지고 있었다(박윤환, 2013: 29; 김철희, 2011). 청년구직자들이 원

하는 양질의 해외취업 일자리 그리고 공공기관 성과에 있어서 효율성 및 효과성 제고를 위해서는 ODA 사업 등의 해외진출을 통한 해외취업 일자리 창출 정책이 단기적인 양적 성과 달성(단기적인 청년실업 완화 등)에 초점이 맞추어져서는 곤란하다. 모든 공공기관이 사업 다각화나 해외진출을 할 수 있는 것은 아니라는 점에서 공공기관의 유형 및 직무 특성을 고려해야 할 것이다. 따라서 정부의 일방적 주도에 의해 하향적·획일적으로 정책이 결정·집행되는 것보다는 해외진출을 추진하는 공공기관, 해외진출을 담당하는 정부부처, 해외취업을 원하는 청년구직자, KOICA, 그리고 수출입은행 간의 합의 및 협조를 통해 정책이 설계되어야 할 것이다.

최근 공공기관들은 기존의 주력 사업 이외에 신규 사업 진출 및 발굴 등의 사업 다각화를 통한 새로운 수익원 창출을 위해 노력하고 있다. 이러한 공공기관의 사업 다각화 노력은 기업의 생존 및 성장에도 도움이 되는 동시에, 청년구직자들에게 새로운 일자리 제공의 기회가 될 수 있다. 그렇지만, 사업 다각화가 치밀한 계획 없이 졸속적으로 진행된다면, 공공기관이 사업 다각화를 위해 시행한 신규 사업은 실패를 하고 결국 해당 사업을 접을 개연성이 높아질 것이고, 창출된 청년 일자리도 유지가 어려울 것이다. 따라서 공공기관의 사업 다각화 진행에 있어서, 사전 준비를 철저히 하는 동시에, 공공성, 기업성, 그리고 지속가능성 등을 철저히 검증해야 할 것이다(최준호·이성근, 2006).

청년 일자리 창출을 위해서 파이를 늘리는 방법(해외진출, ODA, 사업 다각화 등)도 중요하지만, 동시에 파이를 나누는 재분배(일자리 나누기)에 대해서 심각하게 고민해야 할 시기이다. 청년구직자들이 원하는 일자리는 인턴제와 같이 단기적이고 불안정한 일자리가 아니라, 고용안정성이 보장되는 양질의 일자리²⁵⁾이다. 최근 정부도 고용률 70% 로드맵을 발표하며 이를 달성하기 위한 구체적 방안으로 '정규직 시간제 일자리'를 제시하였다. 많은 전문가들이 정규직 시간제 일자리의 착근을 위해 필요하다고 언급하는 것이 기존 정규직 근로자의 양보 필요성이다. 이와 유사하게 양질의 청년 일자리를 조금 더 창출하기 위해서는 공공기관의 노사, 정부가 충분한 논의를 통해 일자리 나누기를 위해 노력해야 할 것이다.

공공기관 청년 일자리 정책과 관련해서, 청년구직자들이 원하는 양질의 일자리를 가능한 많이 창출하는 것도 중요하지만, 개별 공공기관의 특성을 고려하지 않은 일방향적이고

25) 실제로 대한상공회의소의 실태조사(2012)에 따르면, 대학생들이 직장 선택 시 '임금 및 복리 후생(47.4%)'이고 다음이 '고용 안정성'을 중시하는 반면에 '회사의 비전', '직무적합성'이나 '능력개발' 등은 상대적으로 덜 중시되는 것으로 나타났다(박한준, 2012).

획일적인 정책 시행은 바람직하지 않다. 개별 공공기관이 처한 상황이나 직무 등이 서로 다르다는 점에서 정부는 획일적으로 정책을 만들어 지시할 것이 아니라, 해당 공공기관에 일정 부분 자율성과 책임을 동시에 부여하는 것도 고려할 필요가 있다. 아울러, 공공기관의 정책 수용성 제고를 위해서 조직역량 및 조직 내 개인역량 강화를 위한 노력도 필요하다.

참고문헌

- 김재호(2012), 『일자리 문제의 원인과 대책: 중자기 고용전략을 위한 기초 연구』, 한국노동연구원.
- 기획재정부(2013), 『2012년 공공기관 경영공시 참고자료』.
- _____ (2012), 『2013년도 공공기관 경영평가 편람』.
- 김병국·권오철(1999), 『지방자치단체 내부조직역량 평가체제의 구축 및 활용방안』, 한국지방행정연구원.
- 김향아(2013), 「최근 고졸채용 확대 현황과 시사점: 대기업과 공공부문을 중심으로」, 『노동리뷰』, 97: 83-96.
- 남재량·이규용·주무현(2009), 『청년고용문제 해소를 위한 인턴십 제도 연구: 중소기업 청년인턴제를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 대통령실(2012), 「2012년 공공기관 열린 채용계획」, 『청와대 정책소식』, 134, 청와대.
- 대한상공회의소(2012), 『청년층의 중소기업 취업의사 및 미스매치 실태조사』, 대한상공회의소.
- 박윤환(2013), 『공공기관의 공적개발원조(ODA)사업에 대한 연구』, 한국조세연구원 공공기관연구센터.
- 박재완·박영원(2001), 「국세행정개혁의 평가: 투입-전환-산출을 중심으로」, 『사회과학』, 40(1):163-196.
- 박석희(2006), 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열 설계를 통한 13개 공기업의 실증분석」, 40(3): 219-244.
- 박한준(2012), 「공공기관의 열린 채용: 고졸인력 채용 확대를 위한 정책방향」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 196: 6-17, 2012.
- 박한준·라영재·조운직(2012), 『고용정책 다변화 추진과제별 공공기관의 인력관리 현황과 방향』, 한국조세연구원.
- 사득환(2013), 「정책패러독스(Policy Paradox)와 합리적 선택의 실패: 국민기초생활보장 제도를 중심으로」, 『2013년 한국정책학회 하계학술대회 겸 국제학술대회 발표논문집 II』.
- 서원석(2005), 『정부산하단체의 인력관리 합리화 방안』, 한국행정연구원.

- 소영진(1994), 「딜레마와 패러독스」, 이종범·안문석·염재호·박통희 외 『딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해』, 나남출판사.
- 오재록·전영한(2007), 「관료적 자율성과 조직성과: 한국 40개 중앙행정기관 실증분석」, 『한국정책학회 하계학술대회 발표논문집』.
- 이정미(2012), 『Position Paper: 고등교육 재정 확충 및 운영의 이슈와 과제』, 통권 156호 한국교육개발원.
- 이종범·안문석·이정준·윤견수(1994), 「정책분석에 있어서 딜레마 개념의 유용성」, 이종범·안문석·염재호·박통희 외 『딜레마이론: 조직과 정책의 새로운 이해』, 나남출판사.
- 이종범(1990), 「정책딜레마와 상징적 행동」, 『이문영 교수 정년기념논문집. “작은정부를 위한 관료제”』, 법문사.
- 임보영·류영아(2008), 「공공기관 개혁에 관한 연구: 공공기관 직원들의 인식조사를 중심으로」, 『지방행정연구』, 22(1): 73-106.
- 전병헌(2010), 「이명박 정부의 일자리 정책에 관한 제언: 공공기관의 청년취업현황 분석과 ‘국가고용전략 2020’을 중심으로」, 국회기획재정위원회 『2010년 국정감사정책자료집』 3.
- 한국조세연구원(2013), 『신정부의 공공기관 정책방향. 공공기관 정책방향 정립을 위한 정책토론회 자료집』.
- 최준호·이성근(2006), 「분권혁신시대 지방공기업의 사업다각화 및 발전방안: 경북개발공사를 중심으로」, 『한국지방자치연구』, 6(2).
- 한중희(2005), 「한국의 신공공관리적 정부개혁과 국가역할의 전환」, 『정부학연구』, 11(1):137-170.
- 고용노동부 보도자료, 2012. 6. 21.
- _____, 2011. 7. 12.
- _____, 2012. 7. 15.
- 기획재정부 보도자료, 2013. 4. 4.
- _____, 2012. 11. 22.
- _____, 2012. 4. 3.
- _____, 2010. 6. 28.

- Cameron, K. S. & Quinn, R. E.(1988), “Organizational paradox and transformation,” in Quinn, R. E. & Cameron, K. S. (Eds.). *Paradox and Transformation: Toward A Theory of Change and Management*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing, 1988.
- Garavan, T. N. & Murphy, C.(2001), “The co-operative education process and organisational socialisation: A qualitative study of student perceptions of its effectiveness,” *Education & Training*, 43(6): 281-302.
- Haque, S. M.(2001), “The diminishing publicness of public service under the current mode of governance,” *Public Administration Review*, 61(1): 65-82.
- Moe, R. C.(2001), “The emerging federal quasi government: Issue of management and accountability,” *Public Administration Review*, 61(3): 290-312.
- OECD(2013), “OECD Harmonised Unemployment Rates – New Release: December 2012.”

9. 공공기관의 해외진출

김주찬
(광운대학교)

이민창
(조선대학교)

공공기관의 해외진출

김주찬 / 광운대학교·이민창 / 조선대학교

I. 서론

이 연구에서는 최근 사회적 이슈로 대두되고 있는 공공기관 해외진출의 개념적 범위를 정의해 보고, 해외진출 유형과 방법, 그리고 사례를 개괄적으로 고찰해 봄으로써 공공기관 해외진출의 방향을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

공공기관의 방만경영이 사회적인 문제로 대두되면서 방만경영의 주된 원인은 공공기관의 해외진출 사업 실패에 있으며, 해외진출 사업의 실패는 공공기관의 미숙한 사업 투자나 혹은 부도덕한 사업 경영의 결과라는 비판이 있다. 이와 같은 비판이 존재함에도 불구하고 공공기관의 해외진출에 대해서는 특별한 이론적 범주화나 포괄적 분석 기준을 모색한 연구가 매우 드문 것이 현실이다. 이 연구는 이런 문제의식에 기반하여 최근 급격히 문제가 된 공공기관의 해외진출을 지지하는 이론적 근거 개념이 무엇이었는지, 그 법적 제도적 근거는 어떻게 변화해 온 것이며, 현재 투자 현황은 어떠한지, 실제로 공공기관들은 어떤 동기에 의해서 어떤 형태로 해외진출을 수행하고 있는 것인지, 이들 진출 유형은 어떤 기준으로 분류될 수 있으며 분류된 결과에 따른 향후 해외진출 사업의 관리 중점 기준은 무엇인지를 살펴보려는 시도이다.

공공기관의 유형과 목적이 다양하고 이들 공공기관이 추진하는 사업의 유형도 매우 복잡하게 전개되고 있어서 본 연구에서는 몇 가지 범주로 연구 범위를 제한하고 있다. 우선 공공기관의 해외진출 현황을 검토하기 위한 공공기관의 해외진출 범위를 공공기관의 해외 직접투자(FDI) 영역으로 한정하고 있다. 민간기업의 해외투자 내지는 해외진출에 관한 이론적 접근 시각이 매우 다양하지만 이를 곧바로 공공기관의 문제에 대입하기 어려운 경우가 있어서 본 연구에서는 공공기관의 해외직접투자 현황을 정리하고 현황 자료의 분석을 통해 그동안 투자가 진행되어 온 유형을 도출하는 접근방법을 취했다. 이런 접근 방법은 매우 단순한 것으로 보이지만, 투자효과 분석이나 사업영향 분석이 목적이 아닌

공공기관 해외투자의 관리 기준을 검토하려는 초보적 연구 수준에서는 오히려 현실 적합성이 높은 접근방법이 될 것으로 기대한다.

본 연구의 결과는 그동안 공공기관의 해외진출이 변천해 온 과정과 투자유형을 구분하고 유형별 중점 관리 기준 내지는 방향을 제시함으로써 실무적 차원의 시사점을 제공할 것으로 본다.

II. 공공기관 해외진출의 이론적 검토

1. 본 연구의 공공기관 해외진출

그동안 국내 연구에서 공공기관의 해외진출을 별도로 명확히 정의한 성과물은 찾아보기 어렵다. 비교적 최근 연구 중에 경제 하부구조와 관련한 공기업의 해외투자를 포괄적으로 정리한 김용창(2012a, 2012b)의 연구가 있는 정도이다. 공공기관의 해외투자에 대한 연구가 상대적으로 미진한 데에는 몇 가지 이유가 있는 것으로 추측해 볼 수 있다. 그 첫 번째로는 해외진출의 개념과 대상 및 방법에 관한 연구가 학문영역별로 매우 다양하게 이루어지고 있으며 이를 공공기관에 특정하여 적용하기보다는 기업의 해외투자 등에 대한 연구에 일반적으로 적용하고 있기 때문이다. 이는 기업의 해외투자 활동 중 공공기관의 활동만을 한정하여 설명하려는 이론적 시도가 학술적 측면에서 갖는 의미가 적을 수 있다는 점과 해외투자 기업에 관한 설명 방식을 공공기관을 대상으로 적용하는데 이론적인 무리가 없다는 관점에서 이해해 볼 수 있다. 두 번째로는 공공기관의 해외진출은 민간기업에서 해외진출이 상업적 목적으로 진출하는 것과는 사뭇 다른 동기에 의한 경우가 많기 때문이다. 공공기관의 해외진출 사업 중에는 정부 정책이나 정부의 전략적 판단에 의한 사업 추진 등과 같은 특성이 반영되는 경우가 있어서 연구결과의 일반화가 어렵다는 점과 보편적으로 활용되는 이론으로 예외적인 투자환경 변화를 설명하는 데 한계가 있기 때문인 것으로 이해해 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 최근 우리나라 공공기관의 해외투자와 관련하여 투자방법과 실익 등 다각적인 관점에서 그 적정성에 관한 문제가 제기되었고, 사회적 이슈로 부상한 것이 사실이다. 공공기관의 해외투자는 이명박 정부의 자원외교 및 자주개발을 강조하는 정책 기조에 따라 주로 에너지 관련 공기업들을 중심으로 활발한 해외진출을 시도하였지만 최

근 투자손실과 공기업 부채문제가 대두되면서 해외진출의 적정성에 대한 관심이 급증하고 있다.

본 연구는 이런 추세를 반영하여 다양하고도 복잡한 해외진출과 관련된 검토를 다음 범위에 한정하여 진행하고자 한다. 우선 연구 대상이 되는 해외진출방식은 공공기관의 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)에 한정한다. 해외직접투자방식 이외의 해외진출방식을 검토하는 것은 그 범위가 매우 광범위할 뿐만 아니라 투자효과 및 투자 방식에 대한 비교분석 과정에서 현실적인 어려움에 직면하게 된다. 이는 이 연구에서 ODA 방식의 해외투자에 대한 구체적인 검토가 제외된다는 것을 의미한다. ODA 방식의 해외진출은 별도의 연구대상으로 분류하고 있기 때문이다. 두 번째로 검토대상 사례는 에너지 관련 투자사업으로 한정한다. 공공기관의 해외투자는 다양한 분야에서 발생할 수 있으며 모두 국익을 반영하는 노력으로 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 공기업의 해외직접투자가 문제되는 것은 공공기관 운영 효율성 문제, 공공기관 부채 문제가 많은 주목을 받게 되면서 공공기관 부채 증가의 원인 중에 하나로 해외투자 손실 문제가 지적되고 있기 때문이다.

본 연구에서는 이런 맥락에서 주로 에너지 관련 공공기관의 해외진출과 관련된 제도 및 진출현황, 이명박 정부에서 강조되었던 자주개발의 관점에서 진행된 해외진출의 현황 및 투자유형을 연구 범위로 한정해 보고자 한다.

2. 해외진출 관련 제도 변화

우리나라 공공기관의 해외진출은 1) 제도 마련 및 소극적 관리기(1968~1985), 2) 제도 확대 및 규제 완화기(1985~1995), 3) 적극적 진출기(1996~현재)로 구분해 볼 수 있다.

제도 마련 및 소극적 관리기에는 해외진출에 대한 제도적 기초가 형성되고 국제관계의 경험이 축적되기 시작한 시점이다. 이 시기를 대개 1968년 정도부터 1985년 정도까지로 구분하는데 그 이유는 1968년에 제도적 기반을 갖추기 시작하여 투자가 시작되었지만 1985년경까지도 눈에 띄는 투자 확대나 투자 결과는 찾아보기 어렵기 때문이다. 1985년 정도가 되어서야 비로소 해외투자 활성화를 위한 제반 대책이 강구되기 시작한다. 구체적인 제도 형성 시점은 1968년 외국환 관련 규정에 대외투자에 관한 내용이 포함된 것을 최초로 보는 견해가 있다(김용창, 2012a). 매우 상식적인 해석이지만 이 시기 한국은 경

제발전을 위한 충분한 자본을 확보하지 못하고 있는 상황이었으며, 해외진출은 외환관리와 수출 증대 정책과 밀접하게 관련되어 있었고 그 결과 해외투자의 개념은 매우 제한적으로 해석되고 있었다. 실질적인 해외투자 실적도 미미한 수준이었던 것으로 볼 수 있다. 1970년대의 해외투자는 주로 원자재를 확보하기 위한 것들이 많았으며 1980년대에 들어와서는 광업분야(자원개발 등)에 대한 진출과 중동지역을 대표로 하는 해외건설 진출이 가장 중요한 분야이었던 것으로 볼 수 있다.

해외투자의 확대 및 규제 완화기는 1985년 이후 1996년 OECD 가입 이전까지로 구분해 볼 수 있다. 이 시기는 해외투자에 관한 각종 제도를 개선하여 보다 직접적이고 활발한 투자가 가능하도록 했다는 특징이 있으며 그에 따라 투자가 점진적으로 늘어가는 경향을 보인 시기이다. 이 시기에는 개인 투자가 허용되고 부동산 투자도 원칙적으로 허용했으며 1990년대에 들어서는 해외투자 관련 법규를 Negative Regulation System(원칙적 허용 예외적 제한)으로 전환하여 활발한 해외진출의 근거를 제공하였다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 주로 외환관리와 수출 지원의 관점에서 접근하던 해외진출이 1980년대 후반 이후에 정부의 적극적인 산업정책의 일환으로 간주되면서 기업의 세계화 지원이나 개별 분야의 적극적인 지원 정책이 개발되기 시작하여 본격적인 해외진출 시도가 활성화되었다. 특히 이 시기에는 부동산 투자에 대한 규제가 대폭 완화되어 해외부동산 투자를 활용한 자산운용이 가능해졌다.

공격적인 해외투자는 1996년 OECD 가입 후 더욱 활발해진 것으로 볼 수 있다. 정부는 이미 1990년에 해외직접투자에 대한 자율관리 기준을 설정하였고, 1996년 해외투자 자동허가제를 도입하여 OECD 가입 후 해외투자 관련 사항의 대부분을 민간의 자율에 맡겼다. IMF 경제위기를 맞이하여 일부 투자 관련 규제가 강화되기도 하였으나 지속적으로 해외투자가 강화된 것으로 볼 수 있다. 2000년대에 들어와서는 더욱 적극적인 해외투자가 진행된다. 규제 완화를 통한 민간의 해외진출 여건 확보를 넘어서 정부가 적극적인 해외투자를 진행하기 시작한 시기로 볼 수 있다. 특히 2007년 정부의 31개 유관기관이 갖고 있는 해외투자정보를 공유하기 위해 해외진출정보 시스템을 구축하여 활용하기 시작하였고, 2008년 공기업 등의 해외사업 촉진에 관한 규정을 마련하고 시행하여 공기업의 해외진출이 활발해질 수 있는 기반을 구축하였다. 특히 이명박 정부에서는 2008년 해외건설지원 종합대책의 마련 및 시행, 2010년 해외건설 5대 강국 진입전략을 수립하였으며 ODA 사업을 통한 진출이 가능하도록 2010년에 ODA 사업 추진체계와 중장기 전략을

수립하여 지원하였다. 결과적으로 이명박 정부의 정책은 공공기관 및 민간기업의 해외건설 르네상스를 위한 적극적인 지원으로 요약될 수 있다.

3. 공공기관 해외진출 변화 추이

가. 해외진출 투자 추이 요약

본 연구에서 다루어야 할 해외진출 범위를 결정하기 위해서는 그동안 해외진출이 어떤 분야에서 어떤 비중으로 진행되었는지를 살펴볼 필요가 있다. 한국수출입은행의 자료를 정리해 보면 해외투자가 급격히 증가하기 시작한 2008년에는 투자총액이 전년 대비 7.1%가 늘어 238억달러 정도가 투자되었으나 전 세계적인 경기침체를 겪은 2009년에는 203억달러 정도가 투자되었으며, 공격적인 해외투자가 진행된 2010년도에는 243억달러 정도로 전년 대비 19.6%가 성장하였다. 2011년도에는 264억달러 정도가 투자되어 전년 대비 8.7%가 증가하였다. 그러나 2012년에는 231억달러 정도로 전년 대비 12.7%가 감소하여 2008년 직전 수준으로 감소하였다(한국수출입은행, 2013).

〈표 1〉 연간 해외직접투자 금액

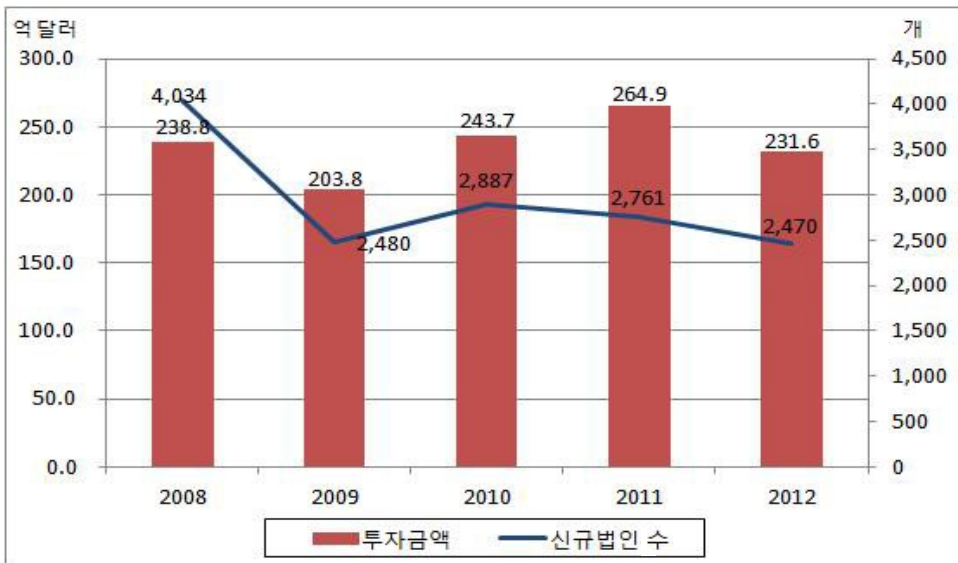
(단위: 백만달러, %)

구 분	2008	2009	2010	2011	2012
투자금액	23,883	20,382	24,366	26,495	23,164
(증가율)	(7.1)	(-14.7)	(19.6)	(8.7)	(-12.6)

자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

투자 규모의 변화만 보면 변화 추이를 쉽게 짐작하기 어려울 수 있으므로 투자를 위한 신규 법인의 증가율을 투자액과 비교하여 살펴보자. 신규투자를 위한 해외법인의 수는 2012년 현재 2,470개 정도로 2007년 5,690개의 절반에 미치지 못하고 있는 것이 사실이다. 이런 추이는 대기업의 대규모 투자가 감소하여 기업 규모와 투자액이 모두 축소되는 추세를 반영하고 있다.

[그림 1] 최근 5년간 해외직접투자 실적(총투자 기준)



자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

지역별 투자 특징을 살펴 보면 아시아 지역은 2011년 대비 8.7% 감소, 북미 지역은 38.8%가 감소하는 추세를 보이고 있으며, 주로 대양주 지역의 광업과 중남미 지역의 부동산업 및 임대업은 상대적으로 호조를 보이고 있고, 북미의 금융업 및 보험업, 유럽의 광업 및 아시아의 제조업이 감소를 보이는 추세를 나타내고 있다.

나. 공공부문의 해외투자 추이

공공기관의 해외진출 및 투자액은 2002년 이후 2010년까지 9년 연속 증가세를 보인 후 2011년부터 감소하는 추세를 보이고 있다. 한국수출입은행의 2011년 조사에 의하면 공공기관의 해외직접투자는 2010년까지 누적 기준으로 162.2억달러를 차지하고 있어서 우리나라 전체 투자금액의 약 9.9%를 차지하였다. 이런 증가추세는 2010년 공공기관이 가장 활발하게 투자를 진행한 결과로 볼 수 있는데 석유공사의 영국 다나社 인수, 석유공사의 캐나다 하비스트社 인수, 한전의 바얀 리소스社 인수, 한전의 호주 유연탄 투자, 가스공사의 캐나다 천연가스 투자 등 굵직한 투자들이 많이 진행되었기 때문인 것으로 해석해 볼 수 있다. 2010년에 절정을 이루었다고 평가해 볼 수 있는 이런 경향으로 인해

민간기업의 해외투자에 비하여 볼 때 공공기관의 투자규모가 큰 폭으로 증가하였고 결과적으로 우리나라 해외 연간 투자금액의 25.4%에 달하는 비중을 차지하게 되었다. 우리나라의 해외투자가 활성화된 2006년 이후의 자료를 정리해 보면 2010년 공공기관의 해외 직접투자 금액은 2006년 대비 6배를 초과하는 수준으로 확인된다. 이 금액은 2006년에서 2010년 사이의 전체 투자금액의 증가분이 2배 정도인 것을 감안하면 매우 큰 폭으로 증가한 것으로 볼 수 있다.

해외직접투자가 진행된 실적이 있는 공기업은 상대적으로 많지 않다. 기준에 따라 조금 달라질 수 있지만 2010년 수출입은행의 분류에 따르면 분석대상 공공기관 286개¹⁾ 중 19%에 해당하는 29개 기관 정도가 해외 직접 투자 실적이 있는 것으로 분류하였다. 그 중심이 되는 기관들은 석유공사, 전력공사, 광물자원공사, 가스공사, 산업은행, 한국수력원자력, 중부발전, 수출입은행, 남동발전, 자산관리공사 등이 된다. 특히 이들의 투자 내용을 살펴보면 투자금액 상위 1개 기관이 전체 투자금액의 69.2%를 차지하고 있으며, 자회사를 포함하여 분석할 경우 5개 기관이 전체 투자의 98.9%를 점유하는 등 소수 공공기관이 집중적으로 고액의 투자를 실현하고 있는 것으로 확인된다. 이를 공기업 유형으로 구분해 보면 시장형 공기업이 약 90%, 준시장형 공기업이 약 6.5%를 차지하여 대부분의 투자를 견인하고 있다는 점을 확인할 수 있다.

2012년까지의 추이를 요약하여 정리하여 공공부문의 투자 특징을 살펴보면 에너지 공기업의 광업투자 비중이 2011년 71.2%에서 2012년 74%로 소폭 증가하였지만 실제 투자액수는 2010년 이후 지속적으로 감소하고 있고, 국민연금의 금융 및 보험업 투자 비중은 2011년 54.9%에서 2012년 0%로 대폭 감소하였다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 2〉 공공부문의 해외직접투자

(단위: 백만달러)

	2008	2009	2010	2011	2012	
에너지 공기업	957	4,532	5,852	5,399	5,172	(-4.2%)
국민연금	37	296	1,478	1,976	-	(-100.0%)
공공부문 투자 비중	4.2%	23.7%	30.1%	27.8%	22.3%	-

주: 비율은 전년 대비 증감률
 자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

1) 수출입은행은 「공공기관운영에관한법률」에 의해 2010년도에 공공기관으로 지정된 284개 공공기관과 비교 기간 내에 동일한 분석을 위해 2개 기관을 추가하여 286개 기관을 분석대상으로 활용하였다.

이와 같은 추세를 반영하여 공공기관의 해외직접투자 추이의 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 공공기관의 해외투자 비중과 추이를 살펴보면 공공기관의 해외직접투자는 광업과 에너지에 집중되어 있다. 여기에는 최소한 두 가지 원인이 있는 것으로 볼 수 있는데 첫째로는 이명박 정부의 정책적 투자로 인한 투자 집중 현상이 반영된 것과 둘째로는 공공기관의 속성상 민간과 투자 경쟁을 하기보다는 민간부문을 보조하거나 지원하는 성격의 업무를 진행하는 경우가 많기 때문인 것으로 이해해 볼 수 있다. 광업의 투자 비중 추이 및 우리나라 전체 업종별 투자현황 변화를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 3〉 업종별 해외직접투자 금액

(단위: 백만달러)

	2008	2009	2010	2011	2012	
제조업	7,231	4,567	7,027	8,197	7,394	-9.8%
광업	4,002	5,449	7,319	7,579	6,991	-7.8%
전문, 과학 및 기술서비스업	1,813	2,030	1,713	2,333	2,600	11.5%
도매 및 소매업	3,750	1,796	1,304	1,889	1,516	-19.7%
부동산업 및 임대업	1,767	2,489	1,595	528	1,478	180.0%
금융 및 보험업	2,164	2,002	3,273	3,602	943	-73.8%
전기, 가스, 증기 및 수도사업	89	343	313	586	788	34.4%
합계	23,883	20,382	24,366	26,495	23,164	-12.6%

주: 비율은 전년 대비 증감률

자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

〈표 4〉 업종별 비교

(단위: 백만달러, %)

지역	공공기관(A)			우리나라 전체(B)			비중 (A/B)
	비중	순위		비중	순위		
광업	14,454	89.1	1	24,045	14.7	2	60
전기, 가스, 증기 및 수도사업	966	6.0	2	1,556	1.0	11	62
금융 및 보험업	531	3.3	3	11,982	7.3	4	4
제조업	150	0.9	4	64,305	39.4	1	0
건설업	53	0.3	5	3,993	2.4	8	1

주: 누적 기준
 자료: 한국수출입은행(2011), 「공공기관의 해외직접투자 경향」.

둘째, 2010년까지 우리나라 공공기관의 해외진출 지역은 광업투자가 크게 늘면서 북미 지역과 유럽의 투자 비중이 높고 제조업 중심의 투자 상대국이 많은 아시아 지역의 투자는 상대적으로 낮은 편이다. 특히, 해외자원 투자국인 마다가스카르, 페루, 예멘 등에 대한 투자는 상대적으로 급격히 증가하였다. 그러나 이런 현상은 광업투자에 대한 비판이 늘고 이에 따른 사업 축소가 진행되면서 2012년에 와서 상당한 변화를 보이게 되었다.

〈표 5〉 광업 주요국 해외직접투자

(단위: 백만달러)

	2008	2009	2010	2011	2012	
오스트레일리아	533	162	367	1,240	2,040	64.5%
미국	1,333	622	138	2,112	1,949	-7.7%
말레이시아	140	118	129	136	607	346.2%
캐나다	59	2,394	1,164	1,077	484	-55.1%
마다가스카르	108	285	166	296	272	-8.3%
인도네시아	48	135	564	140	245	74.5%
멕시코	0	0	0	96	243	154.2%
미얀마	35	348	162	352	221	-37.3%
베트남	216	147	159	169	169	-0.1%
네덜란드	62	501	262	646	154	-76.1%

주: 비율은 전년 대비 증감률
 자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

〈표 6〉 국가별 투자현황과의 비교

(단위: 백만달러, %)

국가	공공기관(A)			우리나라 전체(B)		
	비중	순위		비중	순위	
캐나다	3,801	23.4	1	5,139	3.1	7
영국	3,166	19.5	2	7,591	4.6	4
미국	1,543	9.5	3	32,761	20.1	1
베트남	947	5.8	4	6,344	3.9	5
네덜란드	942	5.8	5	5,502	3.4	6
인도네시아	710	4.4	6	4,568	2.8	8
홍콩	703	4.3	7	11,130	6.8	3
마다가스카르	621	3.8	8	727	0.4	33
오스트레일리아	577	3.6	9	2,573	1.6	16
페루	369	2.3	10	774	0.5	32

주: 누적 기준

자료: 한국수출입은행(2011), 「공공기관의 해외직접투자 경향」.

셋째, 투자방식을 살펴보면 투자가 급성장하던 시기에는 주로 지분투자 혹은 증권투자가 대부분을 차지하였다. 이는 공공기관의 해외사업 경험이 부족한 사업 초기에 상대적으로 안정적으로 사업을 추진할 수 있으면서도 단기간에 성과를 축적할 수 있는 M&A나 생산광구 투자가 주를 이루고 있다는 점에서 이해가 가능하다. 2006년 이후 단독 투자가 증가한 것은 국제경제 상황의 악화로 민간부문의 해외진출이 주춤한 반면 공공기관은 정부의 정책 목적 달성을 위해 활발한 투자를 펼쳐야 하는 상황이었기 때문인 것으로 해석된다. 2010년 공공기관의 해외투자가 가장 활발했던 시점의 투자방법을 살펴 보면 증권투자 84.5%, 대부투자 15.5% 등 금융투자 중심의 투자구조를 가지고 있으며, 이는 우리나라 전체 투자와 유사한 것으로 볼 수 있다. 우리나라 전체의 투자를 살펴보면 2011년을 정점으로 2012년에는 전년 대비 14.5% 정도 감소하면서 전체의 83.2% 비중을 차지하고 있다.

〈표 7〉 투자방법별 해외직접투자

(단위: 백만달러, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	
증권 취득	19,574	17,321	22,028	22,543	19,275	-14.5
대부채권 취득	4,309	3,061	2,338	3,952	3,889	-1.6
합 계	23,883	20,382	24,366	26,495	23,164	-12.6

주: 비율은 전년 대비 증감률

자료: 한국수출입은행(2013), 「2012년 해외직접투자 동향분석」.

다. 소결: 비판 및 시사점

이상의 내용에서 살펴본 바와 같이 공공기관의 해외직접투자는 2000년대 이후 1997년 IMF로 인해 침체되어 있던 공공기관의 해외진출 분야 중 자원개발 투자를 중점적으로 지원하여 공공기관의 해외산업 진출을 통해 국내 산업구조 고도화를 달성하기 위한 정책적 노력과 맞물려 있다는 점을 확인할 수 있다. 이런 정부의 노력은 ‘자주개발’을 중심으로 한 에너지 관련 공기업과 광업분야를 중심으로 진행되어 온 것을 확인할 수 있으며 그 유형은 투자 초기 해외직접투자를 위한 지분투자의 형식이 가장 많은 것을 알 수 있다. 이와 같은 현황은 최근 공공기관의 해외진출을 분석할 때 광업과 에너지 분야에 대한 검토가 중요한 이유를 설명해 준다.

공공기관의 해외진출이 본격적으로 진행되는 시점에 수행된 사업 집행방향 설정을 위한 연구들에서도 공공기관의 해외진출이 가져오는 긍정적 효과와 부정적 위험에 대한 분석이 시행되고 있었다. 공공기관의 해외진출을 검토하고 정책방향을 제시하기 위한 연구의 하나인 한국조세연구원의 연구보고서인 『공공기관 해외진출의 현황과 정책방향』에서는 공공기관의 해외진출을 위한 정책방향을 제시하면서 몇 가지 중요한 지적을 한 바 있다(한국조세연구원, 2010). 구체적으로 살펴보면 i)제도 개선을 통한 안정적 해외투자 근거 마련, ii)사업 추진체계의 정비, iii)사업 수주경쟁력 강화를 위한 정보교류 활성화, iv) 내부역량 강화와 해외진출을 위한 인력 확보, v)해외사업 남용을 방지하기 위한 대책의 검토 필요성 강조, vi)윤리경영 및 책임경영의 확보 등이 그것이다.

최근 공공기관의 해외진출 성과를 논의하는 과정에서 해외투자의 실패 원인이 단순히 공공기관이 부도덕하거나 방만한 경영의 결과물로만 간주해 버리기는 어렵다. 공공기관

의 방만경영 사례로 지적되고 있는 공공기관의 해외진출에 따른 부채 문제, 공익성과 수익성 확보의 균형 문제, 방대한 투자에 대한 관리 절차가 부실하고 그 결과가 투자비 손실로 이어진다는 도덕적 해이의 논리 등으로 그 원인을 구별해 볼 수 있다. 이들 비판을 한마디로 요약해 본다면 해외진출 혹은 해외사업이 남용되고 있다는 비판으로 귀결된다.

과연 2010년 당시 지적했던 문제 유형은 무엇이었는지 살펴보자. 한국조세연구원의 보고서에는 해외사업 남용의 가능성이 있는 분야로 향후 검토가 필요한 내용을 매우 구체적으로 적시하고 있다. 1990년대에 이미 경험한 바와 같이 공기업이 수익성을 확보하기 어려운 해외사업에 투자하는 사례(지역난방공사의 진황도열전유한공사, 석유공사와 한전의 실패사례에 대한 감사원의 지적 등)를 언급한 바 있다. 이와 같은 문제를 보완하기 위해 예비타당성제도의 실질적 운영, 자원개발 분야 등에 대한 사업평가의 실시 등을 제안한 바 있다. 그럼에도 불구하고 2012년 이후 새롭게 문제가 지적되고 있는 해외진출사업들은 이와 같은 일반적인 원칙이 지켜지지 않았음을 암시한다. 여기에는 공공기관이 진출하는 사업분야의 특수성이 반영되어 있다는 점을 간과해서는 안된다. 일반적으로 국내 사업에서 공공기관이 추진하는 사업의 타당성이 경제성 분석 결과에 따르면 사업 추진이 적절하지 못함에도 무리하게 사업이 추진되는 경우(예:B/C 비율이 1 이하인 사업)가 있거나 경제성 분석이 시행되지 않은 채 사업이 추진되는 경우는 지역경제에 대한 공공기관의 역할(공공성 확보 및 파급효과 등) 등에 의해 사업 추진의 정당성이 확보되는 경우가 많다. 소위 사업 추진의 정치적 정당성을 보장받는 경우인데 이 경우 사업 추진의 결정은 경제적 합리성뿐만 아니라 정치적 합리성이 정책 내지는 사업결정의 중요한 기준으로 반영되고 있다는 점을 확인해 준다.

이와 같은 공공기관 사업의 특수성에도 불구하고 공공기관의 해외진출사업 중 해외 직접투자사업의 영역에는 경제성의 원칙이 보다 광범위하게 적용되어야 한다는 주장이 많다. 기본적으로 공공기관의 해외사업은 그것이 상당부분 인도주의적인 관점에서 진행되는 공적개발지원 사업이 아닌 한 국익의 범주에서 벗어나기 어려우며 해외직접투자와 같은 영역에서는 사업 목적의 검토와 사업 타당성, 그리고 성과관리 등을 통해 적정한 수준의 효율성 확보가 필수적인 것으로 보인다.

요컨대 사업의 효과성과 능률성을 확보하기 위해서는 공공기관의 해외직접투자는 보다 종합적이고 체계적인 관점에서 분석적으로 접근되어야 할 필요가 있다. 이미 지적되고 있는 공공기관 해외진출과 관련된 여러 가지 문제점들은 단순히 방만경영이라는 기관 차

원의 문제점뿐만 아니라 공공기관의 해외진출에 대한 종합적인 전략의 부재나, 공공기관 해외진출에 대한 전략적·분석적 접근방식이 부족한 것은 아닌지 그리고 정책 기초 혹은 정책 목표를 달성하기 위한 추진 과정에서 적절한 관리가 부족한 것은 아니었는지 등에 대한 검토가 필요하다.

4. 공공기관 해외진출사업 추진의 논거: 자주개발률

2006년 이후 공공기관의 해외진출이 주로 광업과 에너지산업 분야에서 추진되었음은 이미 현황 분석을 통해 확인한 바 있다. 광업과 에너지분야에서 사업 추진은 우리나라의 경제성장에 따른 에너지 안보 문제와 관련되어 있다. 개발도상국가들의 에너지 수요가 늘어나는 반면²⁾ 에너지 자급자족이 힘든 상황에서 에너지 공급국가들의 자원 국가주의 성향이 강화되고 국제적인 에너지 쟁탈을 위한 경쟁이 치열해지자 에너지 가격이 상승하는 결과와 함께 각국의 에너지 확보를 위한 다양한 전략이 구사되고 있다.

에너지 안전 보장의 개념은 자국의 에너지를 충분히 확보하기 위하여 에너지 공급선의 확보 및 에너지 공급국가들과 우호적 관계 유지, 에너지 이용 효율화 등의 확보와 함께 자국기업의 개발과 수익의 권리를 보장받는 해외 자주개발을 위한 노력을 포함하고 있다. 이런 맥락에서 자주개발은 “자국기업이 산유국에서 장기에 걸친 채굴권이나 이에 준하는 권리를 취득하여 석유 및 천연자원의 탐사·개발·생산을 행하고 그 위험성이나 비용을 부담한 대가로 생산된 석유와 천연가스의 일정 비율을 취득하는 행위”로 정의된다(송주명, 2013). 결국 자주개발에 성공하면 자국에 안정적인 물량의 석유, 천연가스 및 자원의 제공이 가능할 것이며, 에너지 위기 시에도 탄력적으로 조기 대응이 가능해진다는 결론이 된다.

자주개발에 대한 실천적인 차원의 개념 정의는 일부 논란이 있다. 한국에서는 자주개발의 정도를 확인하기 위해 자주개발률이라는 개념을 사용해 왔다. 국내에서 자주개발률은 “국내에 수입되는 에너지 물량 중 해외 생산의 총지분 물량이 차지하는 비율”로 정의되고 있다. 그러므로 자주개발률은 국내 도입 물량과 관계없이 해외 생산량만 늘어나면 높아지는 것으로 이해된다. 감사원은 2012년 감사에서 이 맹점을 지적하였고, 이 지적은 또 다른 논쟁을 불러일으켰다. 만약 국내 직접 도입 물량으로 한정하여 자주개발을 인정

2) 한국은 2011년 LNG 수입 세계 2위, 석탄 세계 3위, 원유 세계 5위 수입국이다.

할 경우에는 다양한 방식으로 해외에 비축하고 있다가 유사시 반입할 수 있는 물량이나 현재 해외에서 생산되어 판매되고 있지만 유사시 국내로 반입할 수 있는 물량이 포함되지 않는 결과를 낳게 되어 자원 관련 공기업의 유연한 대응과 안정적인 공급을 협소하게 인정하게 된다는 단점이 지적되었다.

일본의 경우에는 이와 같은 문제를 인식하고 상대적으로 유연한 자주개발물 개념을 도입하고 있는 것으로 보인다. 일본 경제산업성에서 발간하는 『자원에너지 백서』에서는 “일본 기업의 해외자원 개발에 참여하고 그 권익하에 있는 원유 거래량이 일본의 원유 수입 전체에서 차지하는 비율”로 정의하고 있다(송주명, 2013). 여기에서 눈여겨보아야 할 것은 일본의 경우 민간기업이 해외개발에 참여하고 있으며 이들의 개발 물량이 자주개발에 포함된다는 점이다. 일본에서 이런 접근이 가능한 것은 자원의 탐사와 개발 과정에서 발생하는 막대한 리스크를 일본의 정부기구(JOGMEC)가 부담해주는 대신 해외생산 물량에 대한 국내 도입이 의무화되어 있기 때문이다. 2000년 이후 일본은 평상시 해외 개발 물량의 국내 도입 의무를 면제해 주고, 비상시에는 공적 지원을 받은 민간기업이 개발한 자원을 국내에 도입할 것을 의무화하고 있다. 이와 같은 접근으로 인해 일본의 자주개발물은 매우 높게 계산될 수밖에 없다.

이와 비교해 보면 한국의 자주개발물 개념은 상대적으로 비탄력적인 부분이 있다는 점을 각계에서 지적하고 있다. 장기적으로 에너지 안보를 확립할 수 있도록 공공기관을 중심으로 자주개발을 추진해야 한다면, 해외에서 개발한 자원 물량의 안정적인 확보 및 국내 공급과 공기업의 해외진출이 양립할 수 있도록 자주개발물의 개념을 조화시키는 것이 중요하다고 볼 수 있다. 이는 직접개발에 의한 국내 도입, 소유구조의 확보를 통한 운영권 및 물량 확보, 다양한 형태의 비축, 비상시 국내 도입을 전제한 경영 탄력성 보장 등 다양한 목표들이 양립할 수 있도록 재구성해야 함을 의미한다.

급격한 에너지 소비 수요에 맞추어 노무현 정부 이후 우리 정부의 정책은 점차 적극적인 자주개발물 제고에 초점을 맞추어 왔으며 이명박 정부에 이르러 적극적인 자주개발 목표 관리를 시행하였다. 이러한 ‘자주개발물’을 논거로 하는 정책 추진은 실질적으로 2001년 2%이던 자주개발률이 2008년 5.6%, 2009년 9%, 2011년 13.7%에 이를 정도로 급격히 성장하는 결과를 낳았다. 이 과정에는 광업과 에너지 공기업들의 공격적인 그리고 무모하다거나 낭비적인 해외진출이 자리하고 있다는 것이 일반적인 평판이다.

Ⅲ. 해외진출 사례 검토

1. 공공기관의 해외진출 동기

가. 공공기관의 세계화 전략과 해외진출

공공기관이 해외진출을 모색하게 되는 현실적인 이유는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다. 공공기관의 세계화 전략이 첫 번째 이유이다. 공공기관은 설립 후 주로 국내 시장에서 시장실패 영역이나 공공서비스 제공 철학에 따라 설립되어 운영되는 경우가 많다. 이들 공공기관의 경우에는 서비스 제공 환경이 변화하면서 관련 서비스 제공 수준이 세계적인 경쟁력을 갖추어야 하는 경우가 많아진다. 공공기관은 경우에 따라서는 국제표준 혹은 국제 수준의 서비스 제공을 목표로 하고 이 수요에 맞추어 해외진출을 계획하거나 기왕에 제공하고 있는 서비스의 밸류 체인을 구체화하고 실현하는 중장기 목표의 실현 과정에서 해외진출이 필수적으로 수반되기도 한다.

나. 공공기관의 사업다각화 전략과 해외진출

공공기관 중 일부는 국내 산업 기반이 취약한 시기에 설립되어 국내 산업 성장을 위해 지속적이고도 꾸준히 사업을 진척시켜 왔다. 그러나 우리나라 산업구조의 변화와 급변하는 기반 서비스 공급 구조, 민간 시장 및 민간 사업자의 급속한 성장으로 공공기관이 국내 시장에서 더 이상 성장하기 어려운 성장 침체기에 직면하게 되는 경우가 많다. 이론적으로는 이런 상황이 되면 해당 공공기관은 기능을 전환하거나 민간 시장에서 경쟁이 가능하도록 민영화하거나, 그 기능이 불필요하다고 판단할 경우에는 소멸시키는 등의 선택을 하게 된다.

그렇지만 해당 공공기관이 국내 시장에서 시장 행위자로 활동하기는 어렵더라도 국내 시장 행위자들의 기회주의적 행동을 감독하거나 조정할 필요가 있는 경우, 국내 시장 행위자들의 사업구조상 이들의 해외진출을 지원해야 할 필요가 생기는 경우 등에는 관련 공공기관의 해외진출은 해당 기관의 새로운 사업 발굴과 국내 시장 행위자들의 진출 교두보 확보라는 차원에서 중요하다. 이 경우 공공기관은 국내기업 지원이라는 공공성을 띤 신사업영역의 개척과 함께 사업 다각화의 기회를 해외에서 찾을 수 있게 되며 해외 사업에서 시장 지배력 확보와 수익 확대를 통한 기관 경영수지 개선을 포함한 새로운 조직 목표를 수립하게 된다.

다. 공공기관의 국가 정책 수행 전략과 해외진출

이 경우는 정부가 정책적으로 필요한 경우, 외교관계에 의해 우리나라의 주요 기능이 상대국가와 협력하거나 전수되어야 하는 경우 등 공공기관이 국가경제의 지원을 위하여 정책적인 사업을 실행하는 경우에 해당된다. 에너지 산업, 광업 분야 등에서도 이와 같은 이유로 적극적인 해외진출을 모색하는 경우가 있었다. 실제로 많은 학자들이 에너지 공기업의 경우 국가 정책적인 차원의 동기(자주개발률, 정상외교의 실현 등등)가 많은 영향을 준 것으로 설명하고 있다.

라. 소결

우리나라의 많은 공공기관들이 해외진출을 모색해 왔고, 실제로 다양한 이유에서 해외 사업을 진행하고 있다. 광업과 에너지 산업 등 해외직접투자 분야에서 조금만 시야를 돌려보면 공공기관의 해외진출 이유는 단순한 정책 실현 이상의 것임을 확인할 수 있다. 이는 광업 및 에너지 공공기관의 해외진출 동기를 자주개발률을 중심으로 한 정책추진으로 단순화하는 것이 공공기관의 해외진출을 설명하는 데 현실적으로 한계가 노정될 수 있음을 말한다. 이는 자주개발률을 높이기 위해 광업이나 에너지 관련 공공기관이 해외진출을 모색한다고 할지라도 해외직접투자 형식이 아닌 인도주의 차원의 원조사업에도 참여하고 있으며, 경우에 따라서는 개발원조사업의 참여를 본격적인 해외직접투자사업 진출에 앞서 시행함으로써 협력관계의 형성을 체계적으로 도모해 가는 전략을 구사할 수 있다는 장점을 활용하기도 한다는 것을 말해 준다.

만약 이와 같이 공공기관의 해외진출 동기가 다양하다면 기존의 해외진출 사례를 살펴본 후 비록 그것이 시론적인 것일지라도 포괄적으로 해외진출의 유형을 정리해 관리 전략을 마련해 볼 필요가 있다고 하겠다.

2. 공공기관 해외진출 사업의 유형

가. 자문형 진출

1) 개념

자문형 진출은 전반적으로 흔히 관찰되지만 특히 해외진출 초기에 주로 많이 나타나는 유형 중의 하나로 볼 수 있다. 이 유형에서는 공공기관이 직접적인 사업주체가 되거나 자기자본을 투자하지 않는다. 이 유형에서는 주로 공공분야의 정책 결정이나 사업투자 분석, 중장기 종합계획 수립, 사업관리, 건설공사 관리, 장비 유지관리, 설비 운영, 교육훈련 및 기술자문 등이 주된 사업형태이다. 경우에 따라서는 해당 진출국에 사업을 제안하거나 국제 입찰을 통해 용역의 형태로 사업을 수주하기도 한다. 이 유형을 통해 공공기관은 해외사업 경험 축적, 신뢰 관계 및 네트워크 구축, 교두보 확보 등의 편익을 얻는다. 이 사업 형태는 주로 개도국에 지원되는 경우가 많으며 이 사업을 통해 특정 국가의 특정 사업 영역 초기설계 단계에 한국형 시스템을 도입하게 된다는 특징이 있다.

2) 사례: 한국전력공사

한국전력공사는 다양한 분야의 해외사업을 추진 중이다. 2013년 현재 22개국 39개의 사업이 추진되고 있으며, 발전분야 11개, 자원개발, 11개, 송배전 17개 등으로 구성되어 있다.

자문형 사업과 관련하여 한국전력공사는 2001년 이후 교육사업을 제외하고도 30여 개 사업을 추진하였다. 사업 추진 내역을 보면 KOICA 지원사업이 13건, EDCF 지원사업이 3건, 세계은행이 2건, 아시아개발은행이 4건, 유럽투자은행이 3건, 독일정부개발은행이 1건, 유럽부흥개발은행이 1건, 국제부흥개발은행이 1건, 미주개발은행이 1건, 지식경제부 1건 등이다. 이를 사업 유형으로 구분해 보면 조사용역사업이 7건, 컨설팅사업이 10건, 설계 등 계획수립사업이 2건, 송배전 및 건설사업이 7건 등이다.

한국전력은 2001년 미얀마 전력망 진단 및 개발조사 용역사업으로 해외진출 사업을 시작하였으며 해외사업전략실의 해외사업본부에서 전담하는 구조이다. 2007년 이후 사업량이 급격히 증가하였으며, 최근 다른 공공기관과 마찬가지로 해외사업에 대한 전반적인 검토가 진행 중이다. 한국전력의 자문형 사업 추진은 송전 관련 기술 표준의 수출 가능성,

중소기업진출 기회의 확대 등 다양한 측면에서 공기업의 해외진출 자체뿐만 아니라 관련된 파급효과를 발생시킨 것으로 평가된다.

나. 원조형 진출

1) 개념

원조형 진출은 대외협력사업의 일환으로 무상원조사업과 유상원조사업의 형태를 빌어 서 추진하는 해외진출 사업을 말한다. 우리나라에서는 현재 무상원조사업(ODA)은 외교부 산하의 KOICA가 관장하고 있으며, 유상원조사업인 유상차관 제공 사업은 기획재정부 산하의 한국 수출입은행 협력기금(EDCF)에서 관장하고 있다.

원조형 사업에 따른 해외진출은 그 유형이 매우 다양하게 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 자문형사업의 상당 부분이 무상원조사업의 자금을 활용하는 경우도 있다. 원조형 사업 기금을 이용하여 진행되는 사업의 형태를 살펴보면 교육 지원, 초청 교육, 생활지원, 의료 지원, 봉사 파견, 도로 및 교량 등 SOC 건설과 유지보수 등등 매우 다양하게 나타나고 있다. 그러므로 원조형 사업은 공공기관뿐만 아니라 시민단체나 민간부문의 참여를 통해 제공되기도 한다.

2) 사례: 한국 수자원공사

한국수자원공사는 1994년 이래 2012년 현재까지 21개국 40개 사업을 완료하였다. 이들 사업의 내용을 살펴보면 KOICA 사업 26건, EDCF 사업 6건, 원조기관을 거치지 않은 기술용역이 7건이다. 분야별로는 상하수도 개발사업에 12개국 16개 사업, 수자원 개발사업이 11개국 25개 사업이다. 수자원공사의 사업은 1994년 중국 산서성 분하강 유역 조사 사업을 최초로 시작되었으며 이후 인도, 적도기니, 캄보디아, 몽골, 이라크, 인도네시아, 케냐 등 다수의 국가에서 사업을 진행중이다.

이들 사업 중 2010년 이후 투자하여 진행중인 사업은 10개 사업이다. 구체적으로는 KOICA 7건, EDCF 1건, 기술용역 2건 등이다. ODA 사업은 주로 수변공간 조성, 정수장 운영관리사업, 상수도 시설사업, 댐 개발사업, 용수 공급사업, 식수 개발사업 등이 주를 이루고 있다. 수자원공사는 1994년 해외사업 시작 후 2005년 이전까지는 주로 ODA 사업을 추진하였다. 2005년 해외사업처가 신설된 후로 사업이 활성화되면서 2008년까지 적

극적으로 사업을 확장하였다. 2010년에는 해외사업본부로 내부 조직이 확대 재편되면서 최근에는 전략적 사업에 진출하는 경향을 보이고 있다. 전반적으로 사업은 초창기에 엔지니어링 분야(조사, 설계, 시공감리 등등)에서 진출하다가 최근 수자원, 상하수도 등 O&M으로 전환하여 진출하는 경향을 보이고 있다.

다. 투자형 진출

1) 개념

투자형 진출은 해외진출에 참여하는 공공기관이 사업 위험 부담을 감내하면서 자본을 투자하는 유형의 사업을 말한다. 본 연구에서 살펴보았던 해외직접투자 사업의 대부분이 이 유형에 속한다. 투자형 해외사업 진출은 그린 필드형과 브라운 필드형으로 나누어 이해해 볼 수 있다.

그린 필드형 진출은 신규 사업에 진출하여 사업 발주의 기획, 타당성 분석, 시공, 운영 등 사업의 전 과정에 참여하는 방식을 의미한다. BOO, BOT방식으로 참여하는 것이 가장 일반적이며 100% 지분을 갖는 방식 혹은 100% 단독으로 사업을 수행하는 단독 참여 방식과 국내 민간기업 컨소시엄, 국제 컨소시엄, 다자간 개발은행 발주 사업에 단독 혹은 컨소시엄 등의 방식으로 참여하기도 한다. 이 방식은 사업 초기부터 종료 시까지 전 과정에 참여하는 것으로서 사업 성공 가능성과 리스크 부담이 매우 크며 성공 확률이 상대적으로 낮게 나타나기도 한다. 공공기관의 경우 충분한 기술력과 자본력을 갖추기 전에는 단독으로 참여를 결정하는 것이 쉽지 않은 경우가 많다.

브라운 필드형 참여는 기존 시설에 공공기관이 지분을 투자하여 참여하는 형식으로 이미 설립되어 운영되고 있는 회사에 지분을 구입하여 인수하는 방식을 의미한다. 참여하는 공공기관의 입장에서는 초기 비용이 들지 않으면서 안정적으로 사업에 진입할 수 있다는 점, 짧은 시간 안에 참여 기관을 대형화할 수 있다는 점이 매우 큰 장점이자 매력으로 작용하게 된다. 브라운 필드형 사업 참여는 주로 설비를 인수하거나 합병하는 것, 외국 회사와 국제 공동투자 형태의 지분확보방식 등을 활용하는 경우가 많다.

2) 사례: 한국 석유공사

한국 석유공사는 2012년 기준으로 본사 26개, 자회사 34개 등 총 60개의 투자형 사업을 추진하고 있다. 사업 단계로 보면 탐사사업 22개, 개발사업 5개, 생산사업 32개, 하류사업 1개이며, 사업 지역으로 보면 중동과 아시아 지역이 19개, 유럽과 아프리카 지역이 24개, 미주 지역이 17개 사업이다.

이들 사업 중 석유공사가 100% 단독투자 사업으로 추진되는 대표적인 예를 들면 Harvest 상류 및 하류사업이 있다. Harvest 상류사업은 캐나다 알버타, 브리티시 컬럼비아, 사스캐추완 지역의 유전투자 사업으로서 2009년 석유기업 주가 폭락 시 39억달러에 M&A로 투자한 사업이다. Harvest 하류사업은 Harvest 인수 시 캐나다 뉴펀들랜드에 위치한 정유부문 NARL을 동반 인수하여 상하류 사업 간 시너지 창출 및 리스크 분산을 시도한 사례이다.

석유공사가 지분 인수를 통해 비전통 석유분야의 생산광구에 참여한 사례로 미국 Eagle Ford 사업을 예로 들 수 있다. 이 사업은 미국 텍사스 주 매버릭 분지에 위치한 유전을 2011년 4월 미국 Anadarko사로부터 15.5억달러에 23.7%의 지분을 인수하여 Anadarko사 47.3%, SM Energy 16.5%, Mitsui 12.5%의 지분구조를 갖게 된 사례이다.

M&A 방식을 이용한 사업 참여는 2009년 2월 콜롬비아 국영 석유회사인 Ecopetrol사와 함께 6억 4,600만달러에 페루 Savia Peru를 인수한 사례이다. 페루 북서해상 천해의 Talara Basin에 위치한 광구를 각각 50%의 지분으로 공동인수하였다.

국가 정상외교의 결과 추진된 사례로는 2012년 한-UVA 정상 간 합의에 의해 UAE 육상과 해상에 위치한 3개 탐사광구에 참여하게 된 사례이다. 이 사업에는 ADNOC가 60%, KADOC가 40%(한국 컨소시엄: 석유공사 30%, GS 에너지 10%)의 비율로 탐사를 진행하고 있다.

석유공사의 투자형 사업 추진은 2008년 6월 지식경제부의 결정으로 2012년까지 생산 규모를 일일 30만배럴까지 늘린다는 목표로 추진되었다. 이는 2007년 현재 1일 5만배럴의 생산량을 무려 6배나 늘이는 공격적인 목표였다. 그 결과 석유공사의 규모가 확대되어 석유개발 역량이 제고되는 등 국제업계에서 전략적 파트너로서의 위상을 제고하고 기술력 제고 및 지역별 진출 기반을 구축했다는 긍정적 평가와 함께 단기간 차입 증가에 따라 2007년 64%이던 부채가 2012년 168%로 급증하여 비록 공공기관 법정부채 비율의 범주에 있기는 하지만 그 상승률이 매우 높다는 지적과 함께 급격한 양적 성장에 비해 볼 때

부족한 탐사기술 및 기술역량 등 질적 측면에서 많은 보완이 필요하다는 지적을 받게 되었다. 이와 더불어 사업의 질적 관리를 위해서는 종합적인 투자 포트폴리오의 개발, 적절한 재정전략, 사업투자 절차의 객관성 확보와 기술역량 증대 등에 대한 종합적인 대비를 요구받게 되었다.

3) 사례: 한국가스공사

한국가스공사는 2012년을 기준으로 13개국에서 26개 유전과 가스전 탐사, 개발, 생산, 중하류사업을 추진하고 있다. 이를 사업단계별로 보면 탐사사업 5개, 개발과 생산 사업 10개, LNG사업 7개, 중하류사업 4개로 구성된다. 지역별로는 중동 7개, 북미 5개, 오세아니아 3개, 아프리카 2개, 동남아 4개, 기타 5개로 구성되어 있다. 가스공사의 사업은 대부분 지분투자방식으로 진행되고 있다. 사업 특징에 따른 몇 개의 사례를 소개해 보면 다음과 같다.

탐사광구로는 가스공사 10%, ENI 70%, Galp 10%, ENH 10%의 지분구조를 갖고 있는 모잠비크 Area4 탐사광구 사례가 있다. 이 광구는 2014년까지 탐사시추를 마치고 개발계획 수립 및 최종투자를 결정하고 2015년부터 개발단계에 진입할 예정이다.

비전통가스 공동운영사업 사례로는 가스공사 50%, ENCANADA 50%의 지분을 가지고 있는 캐나다 ENCANADA 비전통가스 공동운영사업이 있다. 이 사업은 2010년 캐나다 법인을 설립하고 광권 취득을 완료한 후 2012년부터 시험 생산을 개시하였다.

기술서비스 계약의 형태로 참여한 사례로는 이라크 만수리야 가스전 사업이 있다. 이 사업은 가스공사 15%, 터키 TPAO 37.5%, 쿠웨이트 에너지 22.5%, OEC 25%로 지분이 구성된 사업으로 20년을 최초 서비스 기간으로 하고 5년 연장이 가능한 사업이다.

이밖에도 가스전 개발과 화학 케미컬 건설 운영 및 판매를 복합한 우즈벡 수르길 사업 (한국 컨소시엄: 가스공사 22.5%, 롯데케미컬 24.5%, STX 3%와 UNG 50%), 카타르 RasGas LNG사업, 멕시코 만사니요 LNG 터미널 사업 등과 같은 다양한 통합프로젝트 참여 사례들이 있다.

가스공사의 투자형 사업 추진은 2008년 이후 해외차입의 급증으로 인하여 2012년 말 부채가 385%까지 급등하는 등 재무구조 악화, 종합적이고 체계적인 포트폴리오의 부족, 투자절차의 객관성 미흡, 기술력 부족 등의 측면에서 보완할 필요가 있는 것으로 지적 받고 있다.

IV. 공공기관 해외진출의 전략적 관리를 위한 제언

1. 해외진출 유형 분류

가. 유형 분류 기준의 도출

공공기관의 해외진출 특히, 직접투자사업은 민간기업의 투자 사업과는 다른 특징을 갖는다. 무엇보다도 공공기관의 해외진출은 민간기업의 진출에 비해 볼 때 비탄력적인 경우가 많다. 투자자원의 조달, 인력 운영의 비탄력성, 무수히 많은 유관 기관의 관리 감독, 민간에 비해 볼 때 엄격한 사업 건전성 기준 등등 공공성과 책임성 확보를 위한 무수히 많은 장치들 덕분에 공공기관은 민간보다 사업 대응에 느리다. 그렇지만 다른 한편 그로 인하여 공공기관은 민간기관이 가질 수 없는 공신력과 브랜드 파워를 갖게 된다.

이와 같은 공공기관의 한계이자 장점은 공공기관이 해외진출을 할 때 해당 기관의 동기 유인(진출목적)과 활동유형이 무엇인지를 분석적으로 정리해 봄으로써 몇 개의 유형에 따라 공공기관의 해외진출 목적 달성을 위해 보다 강조하여 관리해야 할 기준들이 무엇인지를 도출해 볼 수 있다.

그동안 공공기관의 해외진출 사례들을 살펴보면 그 기준들이 특별히 정리된 경우가 드물다. 주로 논의되는 기준들을 살펴보면 직접투자사업에 대해서는 사업 시행 전에 1) 경제적 타당성 분석 결과의 적정성을 강조하고 있고, 직접투자 이외의 일반적인 원조 사업에서는 2) 수원국의 원조수요 적합성과 공익성을 강조하고 있다. 그러나 일선 현장의 공공기관은 두가지 유형의 사업을 모두 추진해야 하는 경우가 많다. 그러므로 이들 두 기준을 교차하여 공공기관의 사업 유형 혹은 사업 성격에 따라 강조되어야 하는 관리 기준을 도출해 보기로 한다.

〈표 8〉 공공기관의 해외진출 유형

		정책 지향성	
		정책 지향	정책 비지향
진출목적	수익지향	I. 투자형 사업 유형	II. 신성장 사업 유형
	수익비지향	III. 원조형 사업 유형	IV. 자문형 사업 유형

나. 유형 1: 투자형 사업 유형

이 유형은 본 연구의 사례에서 살펴본 전형적인 해외직접투자형 사업들이 포함되어 있는 분류이다. 공공기관이 정부 정책을 시행하면서도 수익을 추구해야 하는 상황이기 때문에 이 연구에서 검토한 광업과 에너지 분야의 해외직접투자형 사업들이 전형적인 예가 된다. 이 유형의 사업들은 주로 공공기관의 활발한 투자를 보장해야 하며 투자의 결과에 대한 책임 있는 관리가 가능하도록 제도가 설계되는 것이 바람직하다.

다. 유형 2: 신성장 사업 유형

이 유형은 공공기관이 본래의 고유 정책목적과는 거리가 있지만 수익을 추구하는 사업들을 발굴하여 추진하는 경우를 포괄하여 설명한다. 만약 공공기관이 설립 당시의 사업 목표를 완수하였거나, 완수하기 어려운 상황이 발생한 경우에 공공기관 스스로 급변하는 산업구조 및 환경 변화에 적응하는 과정에서 새로운 사업을 발굴하고 조직 변화를 꾀하는 과정에서 해외사업에 진출하는 사업 유형이다.

예를 들어 관계수로사업이나 농업 기반의 조성사업과 같이 국내에서는 더 이상 활성화되기 어려운 시장 여건을 갖고 있으나 동남아시아 등 산업 기반이 농업인 국가의 성장을 위해서 해외 국가에서 우리 공공기관의 진출을 희망하거나 우리 공공기관이 적극적으로 유용한 사업을 개발하여 진출하게 되는 경우를 포함한다.

라. 유형 3: 원조형 사업 유형

이 유형은 수익성을 배제하고 정책적으로 해외 국가의 수요를 충족시키는 사업을 발굴하여 진출하는 경우를 설명한다. 수익성을 배제한다는 기준의 의미는 이 유형의 사업들이 단기적인 경제적 이익을 취하는 데 목적이 있다기보다는 인도주의적 차원에서 혹은 국제 사회의 일원으로서 의무에 부응하여 수원 국가에 도움이 되는 서비스를 제공한다는 점을 강조한다. 공공기관의 고유업무와 관련되는 사업이 주를 이루기는 하지만, 대부분의 사업 비용이 원조기금에서 지원되는 국제원조 사업이 대부분 이 유형의 사업에 속하게 된다.

마. 유형 4: 자문형 사업 유형

자문형 사업은 기관이 수익을 발생시키려는 것도 아니고 정책적 지향에 의해 설계되는

것도 아니다. 기본적으로 이 유형에 속하는 사업들은 우호적인 상호교류 관계의 형성, 신뢰의 축적, 네트워크의 구축 등이 사업 수행 결과물로 축적된다. 공공기관이 입찰을 통해서 혹은 수의계약의 형태로 수행하는 해외 국가 혹은 공공기관의 정책결정이나 사업 투자 분석, 사업 또는 중장기 발전계획 수립 등에 대한 자문을 제공하는 사업들이 이 유형에 포함된다.

2. 투자유형별 관리 전략의 예시

가. 유형 1: 투자형 사업 유형

이 유형에 속하는 사업들은 일면 공공성을 띠고 있지만 사업 기획에서 관리 운영의 전 과정이 해외의 민간기업 혹은 일부 국가의 공공기관들과 경쟁해야 하는 시장 속성이 강한 경향을 보이게 된다. 이런 관점에서 관리 원칙을 모색하려면 시장 탄력성을 보장하면서 최종 책임성을 확보할 수 있는 관리기준을 강조하는 것이 적절할 것으로 보인다. 시장 탄력성의 보장이라는 것은 공공기관이 시장경쟁을 하는 과정에서 신속한 의사결정 자율성과 운영 자율성을 일정 부분 보장한다는 것을 의미하며, 이는 기존에 지적되어 온 방만 경영의 문제를 어떻게 예방할 것인가의 문제와 관련된다. 그러므로 이 유형에서는 경제성이 중요한 관리지표가 된다. 보수적인 B/C 분석, F/S 분석을 통한 사업의 사전검토 활성화, 사업 과정 중 모니터링 장치, 최종 성과평가 및 환류장치를 제도적으로 보완하여 운영함으로써 경제성을 확보하는 관리 노력이 필요한 것으로 보인다. 특히, 사업의 경제성을 확보한 상태에서 정치적 정당성을 보장하는 것이 방만 혹은 부실을 예방할 수 있음을 인식하고 정치적 합리성이 경제적 합리성보다 우선 적용되기 위해서는 까다로운 입증절차를 거쳐 재정관리 계획을 확인할 수 있도록 제도적으로 관리하는 것이 중요할 것으로 보인다. 이런 추세를 반영하여 최근까지 제시되고 있는 것들로는 사업 포트폴리오 및 투자 프로세스의 적정성 및 엄정성, 재정건전성 확보 전략 및 실현 가능성, 전문인력의 확보 및 전문기술 관리 전략, 해외사업 거버넌스의 건전성 확보 전략 등이 있다.

나. 유형 2: 신성장 사업 유형

이 유형은 공공기관이 새로운 사업영역을 구축해 나가는 과정에서 시급히 구현해야 할 정책성 사업은 아니지만 기관의 지속성을 확보하기 위해 수익을 추구해야 하는 유형에

속하므로 경제성 관리와 사업의 지속가능성이 중요한 관리지표가 될 수 있다. 다만, 이 유형의 사업들은 초기부터 곧바로 수익을 내기 어려운 경우가 많으므로 사업 과정의 능률성 관리, 사업의 안정성 등이 또 다른 관리지표가 될 수 있을 것이다.

공공기관의 신성장 사업 영역에서는 공익성도 관리기준으로 함께 고려될 수도 있다. 예를 들어 공공기관의 신성장 사업 영역 개척과 해외진출 과정에서 국내 민간기업과 동반진출 사업 발굴, 수익모델의 개발 과정에서 새로운 공적 제도의 개발 등과 같이 공공기관 고유의 업무를 발굴하여 운영할 수 있다. 한국감정원이 국내 감정 시장에서 민간기업과 감정 업무를 놓고 경쟁하는 시장행위자의 기능을 포기하고 새로운 부동산 시장 표준화 및 정보 제공 사업을 구상하여 공적 기능을 수행하면서 수익을 창출해 가는 과정은 이런 분야 사업 추진의 사례이다. 이와 같은 경우에는 수익성을 관리지표로 삼기보다는 단기적으로 사업 수행 과정의 능률성 등 투입 관리지표를 주요한 기준으로 삼을 필요가 있는 것으로 보인다.

다. 유형 3: 원조형 사업 유형

이 유형에 속하는 사업들은 그 형태가 매우 다양하게 나타난다. 교육, 보건 및 의료, 연구, SOC 건설 및 운영, 지역 봉사 등 그 분야가 매우 복잡하고 다양하여 쉽게 하나의 기준을 설정하기 어렵다. 그러나 이 사업은 대부분이 달성하고자 하는 소기의 사업목표를 갖고 있기 때문에 목표 달성도 즉, 효과성을 관리지표로 도입하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 일반적으로 원조사업의 재정 관리는 여러 단계의 예산 배분 및 관리 과정을 거치게 되어 있어서 비효율이나 낭비가 발생하게 될 소지는 적지만, 투입요소 관리는 일반적인 성과관리의 기준이 되므로 이런 유형의 사업에서도 적절하게 도입할 필요가 있는 것으로 보인다.

원조형 사업에서 또 하나 중요한 것은 수원 국가의 만족도 기준이 될 수 있다. 원조사업은 수원국의 수요가 가장 중요한 사업 제공 근거가 되므로 수원국의 의견 수렴과 그에 맞는 서비스 제공 및 효과 발생 여부를 종합적으로 관리할 수 있는 수원국 의사 반영 및 만족도가 관리기준에 포함될 수 있을 것으로 본다.

라. 유형 4: 자문형 사업 유형

이 유형의 사업들은 궁극적으로 네트워크 및 신뢰 구축 등이 일차적인 사업 성과물로 구현된다. 사업이 수익성을 추구하거나 직접적인 정책 효과를 지향하는 것이 아니며, 이들 사업의 1차적 효과는 가시적이거나 직접적으로 측정되기 어렵다. 사업이 진행된 후 2차적으로는 자문을 제공한 기관의 계획이나 사업방식이 표준화되어 한국형 사업 모델이 이식되고, 그 결과 한국의 관련 산업체의 해외진출 기반을 형성하는 효과가 발생할 수 있다. 이런 특성을 감안할 때 이 사업들은 투입관리를 중심으로 한 사업 관리기준(능률성 등)과 자문 대상 국가 혹은 기관의 만족도 등을 도입하여 활용할 필요가 있을 것으로 본다.

V. 결론

이 연구에서는 공공기관의 해외진출을 유형화하고 각 유형에 적합한 관리기준을 제시하였다. 공공기관의 해외진출은 그 범위가 매우 넓기 때문에 이 연구에서는 공공기관의 해외직접투자에 해당하는 활동으로 범주를 국한하여 검토해 보았다.

그 결과 공공기관의 해외진출 과정은 다음과 같은 특징이 발견되었다. 우선, 1997년 IMF 이후 위축되어 있던 공공기관의 해외진출은 2000년대 중반 이후 급격한 투자 확대기를 경험하게 된다. 제도적 측면에서도 점진적으로 자율성·개방성을 강조하면서 해외투자 여건이 개선되어 오다가 2007년 이후 정부가 적극적으로 개입하여 투자 여건을 개선하는 제도적 지원이 시행된 것이 확인되었다. 이에 따라 투자 규모도 공공부문의 해외투자액이 급증하는 경향을 보였다.

해외진출의 투자는 제도적 기반의 구축과 정책적 지원에 힘입어 2011년까지 꾸준한 상승세를 보였으며, 민간사업자들이 세계경기 위축으로 투자 확대에 미온적이던 시기에도 공공기관의 투자는 활발하게 이루어진 것으로 확인되었다. 투자방법은 주로 초기 위험 부담을 줄일 수 있는 지분투자 방식이 활용되었으며 주된 투자 영역은 광업과 에너지 산업 분야로 확인되었다.

광업과 에너지 산업 분야의 투자가 활발하게 진행될 수 있었던 이론적 근거는 '자주개발률'의 확보라는 이론적 배경에 근거하고 있었다. 자주개발률은 에너지 소비가 급증하는

환경에서 에너지 수요에 부합한 에너지 자원 안보를 확보하기 위한 정책 목표와 이의 실현을 위한 과정이었던 것으로 확인되었다. 많은 광업 및 에너지 관련 투자는 광업과 에너지 산업의 특성상 손익이 발생하는 과정에 있었으며 짧은 시간에 많은 지분투자를 시행하면서 부채율이 높아지는 등 그 부작용이 지적되고 있었다.

공공기관이 해외진출을 하는 배경에는 자주개발률과 같은 정책적 목적을 구현하는 것 뿐만 아니라 공공기관의 세계화 전략, 사업 다각화 전략 등 다양한 동기가 작동하는 것으로 확인되었다. 공공기관은 이와 같은 다양한 동기를 구현하기 위해 위험부담을 수반하는 투자형 해외진출뿐만 아니라 해외투자 초기에 신뢰 구축과 네트워크 형성을 위한 자문형 진출, 국제사회의 의무 이행 및 공공기관의 기능 확대와 관련 있는 원조형 사업 진출, 조직 목표의 재설정과 신성장 사업 발굴을 위한 진출 등의 형태로 다양한 해외진출을 시도하는 것으로 분류되었다.

이들 사업 유형에 따른 관리전략을 살펴보면 투자형 사업 유형에서는 경제성과 사업성과 관리를 위한 성과 기준 등이 중점 관리되어야 할 것으로 확인되었고, 신성장 사업 유형은 수익성, 능률성, 사업의 안정성, 공익성 등이, 원조형 사업유형에서는 효과성과 투입 능률성, 수원국의 만족도 등이, 자문형 사업유형에서는 투입 관리를 위한 능률성과 자문 대상 국가 혹은 기관의 만족도 등이 중요한 관리기준인 것으로 확인되었다.

이 연구는 공공기관 해외진출을 해외직접투자 사업 중심으로 고찰하여 유형화하고 도출된 유형에 따른 중점 관리기준을 제시하는 데 주된 목적이 있었다. 그 결과 연구 범위 이외의 영역에 도출된 유형이 적절하게 활용될 수 있는지, 도출된 유형의 관리기준을 어떻게 실무적 차원에서 활용할 수 있는 지표로 구체화될 수 있는지 등은 연구 범위를 벗어난 주제였다. 후속 연구들을 통해 개별 사업 혹은 유형별 사업에 활용할 수 있는 지표를 개발하고 그 적정성을 평가해 나갈 수 있기를 기대해 본다.

참고문헌

- 경실련(2011), 『공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서』.
- 기획예산처(2007), 『공공기관 운영시스템 개편』.
- 김병섭·박상희(2010), 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(2): 85-109.
- 김용창(2012a), 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외투자에 관한 연구(1): 이론적 고찰, 공기업 FDI 특징 및 전략」, 『한국경제지리학회지』, 15(1): 1-25.
- _____ (2012b), 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외투자에 관한 연구(2): 해외 하부구조 투자의 유형과 성격, 국적성의 문제」, 『한국경제지리학회지』, 15(2): 166-191.
- 김준기(2002), 「준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?」, 『공기업논총』, 14(1): 1-28.
- 김지영·허경선(2010), 『공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향』, 공공기관 연구보고서, 한국조세연구원.
- 김판석(2003), 「정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 13(4): 43-70.
- _____ (2005), 「정치적 임명에 관한 비교연구 : 미국, 영국, 일본을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 4(2): 1-40.
- 김판석·정홍원·홍길표(2008), 「고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 109-146.
- 김판석·홍길표·김완희(2008), 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후과제」, 『한국행정논집』, 20(2): 407-435, 2008.
- 박석희(2010), 「우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향」, 『한국재무학회 2010년 하계심포지움 발표논문집』, 1-22.
- 박홍엽(2009), 「공공기관 임원인사 실태 및 개선방안」, 『한국인사행정학회보』, 8(1): 55-92.
- 송주명(2013), 「에너지 이행시대의 해외 에너지 자주개발: 적정자주개발 개념과 새로운 전략방향」, 『평화연구』, 21(1): 181-213.
- 오성호(2008), 「일본의 정치적 임명에 관한 고찰」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 63-85.

- 위평량(2011), 「공공기관 지배구조에 관한 분석: 임원의 과거경력 분석」, 『ERRI 경제개혁 리포트』, 2011-02호.
- 이명석(2001), 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4): 139-156.
- 이민호(2010), 「공공기관 지배구조 변화에 따른 인사제도 개선방안: 임원추천위원회 회의록 분석을 중심으로」, 한국행정학회 동계학술대회 발표논문.
- 이종수(2008), 「영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우」, 『한국인사행정학보』, 17(1): 41-62.
- 이창원(2009), 「이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점」, 『한국조직학회보』, 6(2): 153-177.
- 조성봉(2002), 「공기업 및 준공공부문 개혁」, 『한국경제연구원 시리즈자료 제도연구 특집호』, 85-136.
- 조택(2007), 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 11(4): 251-274.
- 좌승희(1999), 『진화론적 재벌론』, 비봉출판사.
- 진종순(2010), 「공공기관 이사회 정원의 결정요인」, 『한국공공관리학보』, 24(2): 99-124.
- 참여연대(2008), 「2008 공공기관장 교체분석 보고서」, 『참여연대 이슈리포트』, IS-2008 1101.
- 한국조세연구원(2010), 『공공기관 해외진출의 현황과 정책방향』.
- 홍길표(2012), 「공공가치 극대화를 위한 Value Innovation: 생태계 혁신」, 공공혁신컨퍼런스 발표자료.
- 홍길표·김갑순(2011), 『방만경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선방안 연구』, 기획재정부 연구용역보고서, 2011.
- 홍길표·박용성(2011), 「행정공유서비스센터(shared services center) 개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 23(1): 173-192.
- KDI(2005), 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, KDI 연구보고서.
- Christiansen, H.(2010), 「세계속의 공기업, 선진화를 위한 과제」, 『KIPF 공공기관동향』, ISSUE 02: 31-68.

- Kaletsky, A.(2011), "Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy," Bloombury Publishing.
- Llewellyn, S. & E. Tappin(2003), "Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness," *Journal of Management Studies*, 40(4): 955-982.
- Moe, R. C.(2001), "The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability," *Public Administration Review*, 61(3): 290-312.
- NAO(2007), "Improving corporate functions using shared services," UK NAO(National Audit Office) Report(<http://www.nao.org.uk/publications>).
- OECD(2002), "Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies."
- _____ (2004), "OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprise."
- _____ (2010), "Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned enterprise in Asia: Recommendations for Reform."
- Pliatzky, L.(1992), "Quangos and Agencies. *Public Administration*", 70(4): 555-563.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R.(2011), "The Big Idea: Creating Shared Value," *Harvard Business Review*, Jan, 62-87.
- Ring, P. S. & J. L. Perry.(1985), "Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints," *Academy of Management Review*, 10(2): 276-286.
- Steurer, R.(2004), "Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration," Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change.

10. 공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색

-공기업과 준정부기관의 특허성과를 중심으로-

윤지웅
(경희대학교)

공공기관의 R&D 투자에 관한 성과탐색

-공기업과 준정부기관의 특허성과를 중심으로-

윤지용 / 경희대학교

I. 서론

R&D 활동이 경제성장의 원천이며(Romer, 1990; Griliches, 2007), 사회적으로 필요한 R&D 활동 수준을 담보하기 위하여 정부의 역할이 필수적임은 이미 많은 연구(Arrow, 1962; Nelson & Nelson, 2002)를 통하여 공감대가 형성되어 있다. 이러한 인식하에, 선진국을 비롯한 각국 정부는 지속적으로 R&D 투자를 늘려왔다. 정부는 직접적으로 다양한 분야에 R&D 지출을 하면서, 간접적으로 사회 각 부문의 경제주체들에게 R&D 활동을 권고하고 독려하고 있다. 특히 최근에는 융복합 시대 흐름에 맞추어 산학연의 협동적인 R&D 활동의 중요성도 강조되고 있다(Larsen and Wigand, 1987).

위와 같은 이론적 근거와 세계적인 흐름에 발맞추어 우리나라 정부도 R&D의 중요성을 인식하고, 지난 30년간 양적인 면에서나 질적인 면에서 지속적으로 R&D 활동을 증가여 왔다. 특히 최근 10년간 정부는 연평균 10%의 R&D 지출 증가를 하였으며, 2012년에는 GDP 대비 4%에 육박하는 R&D 지출을 하고 있다(국가과학기술지식정보서비스, 2013). 또한 질적인 면에서의 R&D 성과를 높이기 위해 R&D 성과지표의 개선을 위한 노력 등 다양한 정책을 추진하고 있다(미래창조과학부, 2013).

이에 더하여 정부는 자체적으로 R&D 역량이 있고, R&D 활동이 필요하다고 판단되는 10~20개 공공기관에 대하여 매년 R&D 투자를 권고하고 있다. 이러한 정부의 권고에 부응하여, 1993년 15개 공공기관으로 시작으로 2012년 현재 20개 공공기관은 기초연구를 포함하여 약 2조원의 R&D 투자를 하고 있다. 20개 공공기관 R&D의 상당한 규모가 에너지 및 원자력부문과 건설부문에 투자되고 있다.

이러한 공공기관의 노력이 15년간 쌓였음에도 불구하고, 20개 공공기관의 R&D 성과

에 대한 연구는 아직까지 활발하게 진행되고 있지 않고 있다. 이는 투자 권고에 상응하는 R&D 성과에 대한 조명이 제대로 이루어지지 못하고 있음을 의미할 수 있다. 더욱이 공공기관 경영평가가 매년 이루어지고 있음에도 불구하고, R&D 투자 권고에 대한 노력의 성과를 제대로 평가받고 있지 못하고 있는 것은 문제로 제기될 가능성이 있다. 정부가 직접적으로 예산을 투입한 국가연구개발사업 이외에도 공공기관의 R&D 성과에 대한 모니터링 역시 진행될 필요가 있다고 판단하였다.

이러한 인식하에, 본 연구는 정부의 권고로 투자한 R&D 활동에 대한 성과를 살펴봄으로써, 향후 공공기관의 혁신역량이나 R&D 성과에 대한 연구가 체계적으로 이루어질 수 있는 토대를 마련하고자 한다. 이를 위하여 확보 가능한 자료를 바탕으로 20개 공공기관의 R&D 특허성과를 살펴보고자 한다. R&D 성과 중 특허성과를 연구대상으로 선정한 이유는 특허성과의 경우 공공기관 R&D 역량의 평가에 있어 정량적 비교에 유리하고, 자료 확보가 상대적으로 용이하다는 장점이 있기 때문이다. 구체적으로 지난 4년간 20개 공공기관에서 출원하여 등록한 6,687개 특허의 서지정보를 활용하여 특허출원 규모, 분야, 그리고 협동연구 정도에 대하여 살펴보고자 한다.

본 연구는 전체 공공기관 295개(2013년 기준) 중 연구개발 기능 및 사업이 있는 20개 공공기관을 대상으로 하였다. 대표적인 R&D 수행기관인 출연(연)의 경우 기관평가와 사업평가 등을 통해 연구개발활동에 대한 평가가 이미 활발하게 진행되고 있기 때문에 본 분석대상에서 제외하였다. 따라서 본 연구에서는 연구개발기능과 사업이 있으나, 아직까지 R&D 활동에 대한 점검에 대한 논의가 이루어지지 않은 20개 공공기관에 대한 정부의 R&D 정책의 변화 과정을 살펴보고, 공공부문의 R&D 활동 현황을 검토한다. 이를 위하여 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(Alio) 포털(<http://www.alio.go.kr>)과 각 공공기관 홈페이지를 통해 공공기관의 경영 현황 및 결산자료 등을 수집하였다. 나아가 공공기관의 특허성과를 수집하여 분석하였다.

II. 공공기관 R&D 성과관리 정책

1. 공공기관의 범위와 성과 관리

가. 분석 대상 공공기관의 개요

공공기관은 정부와 시장의 중간 경영에서 정부부처와의 협동 또는 통제하에서 공적인 기능을 수행하는 공기업, 공단, 연기금 등 비정부부처형 혼합조직체로 정의할 수 있다(한국행정학회, 2007:7). 즉, 공공기관은 민간기업의 성격이 상대적으로 강한 기관과 사실상 정부 조직에 가까운 공공기관에 이르기까지 다양하다.

현재 우리 정부는 공공기관을 “공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미”한다고 공시하고 있다. 2013년 현재 공공기관 운영법에 따라 2013년도 공공기관으로 지정된 기관은 총 295개 기관이다.

〈표 1〉은 우리나라 공공기관의 유형 구분을 나타낸다. 기획재정부장관은 「공공기관 운영법」 제6조에 따라 매 회계연도 개시 후 1개월 이내에 공공기관을 새로 지정하거나, 지정을 해제하거나, 구분을 변경하여 지정하게 된다. 공기업과 준정부기관은 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 지정하며 공기업의 경우 정원이 50인 이상으로 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 기관 중에서 지정하며 시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 유형을 구분한다. 이 중 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 85% 이상인 공기업을 ‘시장형 공기업’으로, 시장형 공기업을 제외한 나머지 공기업을 ‘준시장형 공기업’으로 지정하게 된다.

〈표 1〉 공공기관의 유형분류와 기관 수

구분	기관 수	유형분류의 기준	
공기업	30	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관	
	시장형	14	자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 (한국석유공사, 한국가스공사 등)
	준시장형	16	시장형 공기업이 아닌 공기업(한국관광공사, 한국방송광고진흥공사 등)
준정부기관	87	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관	
	기금관리형	17	국가재정법에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관(서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회 등)
	위탁집행형	70	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관 (한국교육학술정보원, 한국과학창의재단 등)
기타공공기관	178	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	

자료: 공공기관경영정보공개시스템(www.alio.go.kr)

준정부기관은 직원 정원이 50인 이상이고 공기업이 아닌 공공기관 중에서 지정하며, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관을 ‘기금관리형 준정부기관’으로, 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관을 ‘위탁집행형 준정부기관’으로 세부적으로 구분하고 있다.

공기업은 총 30개 기관이 있다. 시장형 공기업에는 한국가스공사, 한국전력공사 등 14개 기관이, 준시장형 공기업에는 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사 등 16개 기관이 포함되어 있다. 준정부기관은 총 87개 기관으로 이 중 기금관리형 준정부기관이 17개 기관이고, 위탁집행형 준정부기관이 70개 기관으로 구성되어 있다. 마지막으로 기타공공기관은 178개 기관이다(기획재정부, 2013, 〈표 1〉 참조).

본 연구의 분석대상은 공공기관 연구개발 투자권고 대상인 20개 공공기관이다. 우리나라 정부는 1990년대 이후 공공기관이 기술경쟁력을 높여 양질의 공공서비스를 제공할 수 있도록 공공기관의 연구개발 투자를 활성화시키기 위한 노력을 계속해 왔다. 그러한 노력의 일환으로 1993년부터 공공기관에 대한 ‘연구개발 투자권고’를 실시하여 대상 기관에 대하여 매출액의 일정 부분을 R&D에 투자하도록 권고하고 있다.

이러한 투자권고는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 295개(2013년 8월 기준) 공

공기관 중 연구개발 기능 및 사업이 있는 기관 또는 국가과학기술위원회에서 별도로 정하는 기관에 대해 이루어지고 있다.¹⁾ 매년 대상 기관이 결정되면, 대상 기관이 매출액의 일정 부분을 R&D에 투자하도록 권고하고 있는 것이다. 2013년도의 경우 연구개발 투자 권고 대상 공공기관은 총 20개 기관이다.

〈표 2〉 2013년도 연구개발 투자권고 대상 공공기관

분야	공공기관
에너지/자원(14개 기관)	한국수자원공사*, 한국수력원자력(주)*, 한국석유공사*, 한국전력공사*, 한국지역난방공사*, 한국가스공사*, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사, 한국가스기술공사, 한전KDN, 한전원자력연료, 한국전력기술
건설/교통(5개 기관)	한국토지주택공사*, 한국도로공사*, 한국철도공사, 한국농어촌공사, 한국철도시설공단
IT·나노소재(1개 기관)	한국조폐공사

주: *는 2013년도 기초연구 투자권고 대상 기관

자료: 국가과학기술위원회(2013), 「2013년도 공공기관에 대한 연구개발 투자권고」.

〈표 2〉는 2013년도 연구개발 투자권고 대상 공공기관의 기관명을 정리한 것이다. 20개 기관은 ‘정부연구개발 투자방향’과 연계되어 투자전략이 수립되고 이에 따라 권고가 이루어지게 된다. 국내외 현황과 기관별 자체 투자전략을 토대로 기술분야별 공공기관 투자방향이 제시되고 있다. 아울러 첨단기술개발의 원천인 기초연구의 진흥을 위해 1998년부터 관련 연구비의 일정 비율을 기초연구에 투자토록 권고하고 있다. 2013년도 기초연구투자 권고 대상은 연구개발투자 권고 대상 기관 중 연구개발 투자액이 100억원이 넘는 기관 중 기초연구가 가능한 8개 기관이 이에 해당한다.

1) 「과학기술기본법」 제9조의7 및 동법 시행령 제28조, 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제13조

〈표 3〉 2013년도 연구개발 투자권고 대상 공공기관의 R&D투자 전략

분야	투자전략
에너지/자원(14개 기관)	미래 에너지 자원 확보, 에너지기술 신성장 동력화 추진
건설/교통(5개 기관)	기초 원천분야, 미래 공공수요 대응기술 개발에 중점
IT·나노소재(1개 기관)	소재분야 핵심원천기술개발, 나노기술 실용화 상용화중심 지원, HW분야의 기술적 우위 유지 및 신시장 확보를 위한 전략적 투자 강화

자료: 국가과학기술위원회(2013), 「2013년도 공공기관에 대한 연구개발 투자권고」.

〈표 3〉은 각 분야별 공공기관 R&D 활동의 투자 전략을 나타내고 있다. 에너지/자원분야 공공기관의 투자전략은 원자력의 안전성 및 신뢰성 향상, 전력 생산시설 및 전력 송배전 분야에 대한 투자확대, 석유, 석탄, 천연가스, 광물자원 등 자원과 관련된 연구 강화에 중점을 두고 있다. 건설/교통분야의 투자전략은 주로, 철도기술 확보를 위한 부품·소재의 품질향상 연구 강화, 저공해 주거환경 건설기술 확보, 도로 건설·관리에 있어 효율성 향상 등에 중점을 두고 있다. 마지막으로 IT·나노소재기관의 투자전략은 보안기술의 경쟁력 강화 및 소재, IT 등 주요 보안요소 간 융복합 연구 활성화에 중점을 두고 추진하고 있다.

나. 공공기관의 성과관리

우리나라 공공기관의 성과관리에 대한 논의는 1980년대 이후 활성화되었다. 1970년대 후반부터 국가의 시장역량과 경제규모가 커져감에 따라 1984년 「정부투자기관관리기본법」이 제정되었고, 이때부터 경영평가 중심의 사후 성과관리 체계가 도입되었다. 이 시기의 조직성과 평가에는 재무제표 중심의 전통적인 성과측정에서부터 효율적 예산관리를 위한 성과관리시스템이 도입·운영되었다.

이후 공공부분에 신공공관리론(NPM)의 시각에서, 비효율을 지양하고 생산성을 증가시키고자 하는 노력이 시작되었다. 외환위기 이후 2000년대에 들어서는 이러한 공공부분의 성과 증진에 대한 관심과 노력이 전체적으로 확산되었다. 구체적으로 성과관리에 대한 제도의 도입이 2006년 제정된 「정부업무평가기본법」 이후 도입 및 집행되었다(기획예산처, 2007:7). 이 법률에 구체적인 성과목표 등이 포함된 성과관리 전략과 성과관리 시행 계획을 수립할 것이 명시되었다.

우리나라 공공기관의 경우 2005년부터는 투자기관 외 88개 산하기관에 대한 경영평가가 실시되고 있다. 경영평가제도를 통해 경쟁 환경을 조성함으로써 성과 향상을 도모하고 있는 것이다. 경영평가로 대표되는 각종 평가제도의 긍정적 기여도가 상당부분 인정됨에도 불구하고, 다양한 한계들이 지적된 바 있다. 그 중에서도 본 연구의 주제와 관련한 내용으로서 예를 들어보면, 정부의 경영평가를 받는 공공기관은 기관이 수행하는 주요 사업을 선정하여 사업별 성과를 실적보고서에 기록하고 경영평가에서 그 성과를 평가받게 되어 있다. 기관은 사업별 예산과 인원의 비율, 사업의 정책기여도를 고려하여 3~4개의 주요 사업을 선정하고 이에 대한 성과지표를 선정하고 측정하여 경영실적보고서에 기록한다. 따라서 경영평가 대상인 공공기관은 기관이 중요하다고 판단하는 3~4개의 사업만을 선정하도록 되어 있어 기관의 전체 사업을 포괄하지 못한다(한국조세연구원, 2012:48).

이러한 상황에서 공공기관은 현실적으로 장기적인 투자 성과로 인식되는 R&D사업을 경영평가에 대한 사업으로 선정하지 않을 가능성이 높다. 왜냐하면, 평가자와 피평가자 모두 성과를 가시적으로 측정할 수 있는 사업을 선정하는 것이 연도별 경영평가에 보다 적합하다고 생각할 수 있기 때문이다.

현재 공공기관이 핵심기술의 독자적 개발역량을 확보하는 데 기여토록 하기 위하여 매출액 대비 일정비율 이상을 연구개발에 투자토록 권고하게 되었다. 그러나 이러한 R&D 활동에 의해 창출되는 성과에 대한 공식적인 조사·분석은 정부에서 하고 있지 않은 상황이다. 특허성과가 공공기관의 R&D를 대표하지는 못할 수 있으나, 공공기관 투자권고에 대한 모니터링 차원으로서의 검토는 필요하다고 판단하는 바이다.

따라서 지난 30여 년간 공공기관 R&D 활동 성과와 그 공헌이 평가받고 있지 못한 바를 인식하고, R&D 역량이 있는 공공기관의 R&D 활동 성과를 관리하고 그 사회적 공헌을 정확히 평가한다면, 공공기관의 역할과 사회적 위상을 명확히 인식하는 계기가 될 수 있을 것이다.

2. 공공기관에 대한 R&D 투자권고 추진

가. R&D 투자권고 정책 추진

공공기관의 R&D 투자는 1980년대 이후 들어 시작되었다. 초기에는 공공기관이 국가 연구개발사업에서 나온 결과물의 최종 수요자로서의 역할을 하였다. 이 때문에 공공기관의 R&D 투자는 그다지 중요하게 여겨지지 않았었다.

그러나 1990년대 들어 공공기관이 단순한 기술 도입을 하고 이를 사용하는 입장에서 점차 내적 핵심기술 역량을 확보하고 도입된 기술을 보다 효과적으로 활용하고 개선하는데 초점이 맞추어짐에 따라, 공공기관의 직접적인 R&D 투자에 대한 관심이 커지기 시작하였다. 이 때문에 정부는 공공기관이 핵심기술의 독자적 개발역량을 확보하도록 하기 위해, 1993년 이후 매출액 대비 일정비율 이상을 연구개발에 투자토록 권고하게 되었다.²⁾ 초기의 투자권고는 R&D 기능이 있는 것으로 평가된 15개 대상기관으로 시작하였다. 각 기관은 예상 매출액 대비 R&D 투자 비율을 자체적으로 계획하고 이를 국가과학기술위원회가 조정하여 권고액을 산정, 이를 반영시킴을 목적으로 하였다.

〈표 4〉는 1993년부터 2001년까지의 연도별 투자권고의 내용이다. 초기단계의 정부투자기관의 R&D 투자 비율은 매년 0.2%p 이상 꾸준히 증가해 왔음을 알 수 있다. 이는 과학기술혁신 5개년계획(1997.12)에 의해 2002년까지 정부투자기관의 R&D 투자를 매출액의 4.0%까지 확대한다는 계획의 일환임을 확인할 수 있다. 그러나 1998년과 1999년의 경우는 IMF관리체제하의 경제적 어려움으로 R&D 투자가 크게 줄어들었다. 당시 정부투자기관의 경우 구조조정, 매출액 감소 등의 사례로 인해 전반적인 어려움을 겪었기 때문이다.

이러한 어려움은 한국전력공사의 전력산업 구조개편 등 경영환경 변화에 영향을 미치게 된다. 2000년 12월 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」이 제정됨에 따라 전력산업 구조개편이 본격적으로 추진되어 2001년 4월 2일부로 6개 발전회사가 창립된 것이다. 이는 공공기관에 경쟁을 통한 효율성 제고가 본격적으로 시작되게 됨을 의미한다. 시장구조하에서 적절한 수준의 투자경쟁을 유도하게 된 것이다.

2) 과학기술진흥법 제9조, 기초과학연구진흥법 제16조, 과학기술혁신을위한특별법 제4조 및 동법시행령 제8조의2

〈표 4〉 1993 ~ 2001년의 연도별 투자권고 내역

(단위: %, 억원)

년도	대상기관	권고치	실적치
1993	한국전기통신공사 등 15개 기관	2.4 (5,598)	2.5 (5,454)
1994	한국전기통신공사 등 15개 기관	3.2 (7,195)	2.8 (6,512)
1995	한국전기통신공사 등 11개 기관	3.4 (8,375)	3.1 (7,938)
1996	한국전기통신공사 등 11개 기관	4.0 (11,208)	3.5 (10,168)
1997	한국전기통신공사 등 11개 기관	4.0 (12,114)	3.7 (11,799)
1998	한국전력공사 등 9개 기관	3.0 (7,258)	2.7 (5,912)
1999	한국전력공사 등 9개 기관	3.1 (7,916)	2.6 (6,317)
2000	한국전력공사 등 10개 기관	3.2 (8,024)	1.9 (5,375)
2001	한국전력공사 등 10개 기관	3.4 (9,701)	2.8 (4,936)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관_연구개발 투자권고」, 각 연도 재구성.

나. 일률적인 투자권고의 변화

〈표 5〉에서 보는 바와 같이, 정부는 공공기관에 R&D 투자 비율을 계속해서 확대하여 권고하였다. 2002년을 제외하고는 계속된 성장세를 보이고 있다. 2002년의 경우 역시 세계경기의 침체 등으로 경기가 침체되자 정부 차원에서 10개 정부투자기관에 대해 총 매출액의 3.0% 규모로 제한하도록 하였기 때문이다. 또한 정부는 1998년 이후 정부투자기관의 경영여건이 어려운 점을 감안, R&D 투자목표(매출액의 4% 이상) 달성 시한을 2002년에서 2006년으로 연장하기로 하였다. 기관별 성격 및 그동안 투자실적, 구조조정에 따른 현실적 어려움 등을 고려, 투자목표를 일부 조정하게 된 것이다.

2004년도에는 「참여정부의 과학기술기본계획」의 계획기간에 맞추어 정부투자기관 전체 R&D 투자권고목표를 5%로 상향 조정하게 된다. 본래 계획되었던 2006년까지 4% 달성을 2007년까지 5% 달성목표로 수정한 것이다. 당시는 지식기반경제의 모토하에 정부

의 과학기술투자 확대에 부응하여 정부투자기관들도 R&D 투자의 지속적 확대가 관심받기 시작한 시기였다. R&D 투자가 기업의 투자여건과는 별개로 경제회복에 영향을 미칠 수 있다고 판단하였기 때문이다.

〈표 5〉 2002 ~ 2008년의 연도별 투자권고 내역

(단위: %, 억원)

연도	대상기관 수	권고치	실적치
2002	10개	3.0 (5,214)	2.2 (4,032)
2003	10개	3.3 (5,387)	2.7 (4,796)
2004	10개	3.3 (5,745)	2.8 (5,356)
2005	10개	3.7 (7,524)	3.5 (7,751)
2006	11개	3.5 (9,160)	2.8 (7,448)
2007	11개	3.5 (9,620)	2.9 (9,500)
2008	11개	3.5 (11,723)	3.3 (12,336)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관 연구개발투자권고」. 각 연도 재구성.

한편, 이 당시 투자권고 제도의 실효성에 관한 의문이 제기되었는데, 과학기술혁신본부는 2005년 투자권고제도의 실효성 제고를 위한 관계부처 협의 결과를 발표하였다(국가과학기술위원회, 2007). 국가과학기술혁신본부는 본 제도를 총괄·개선하고, 국가과학기술위원회는 권고안을 마련하고, 주무부처는 R&D 실적 집계 및 향후 투자규모·방향에 관한 의견을 제시하는 거버넌스 체제를 구축하게 된다.

2006년에는 종전 10개 기관으로 한정되던 R&D 투자권고가 한국철도공사가 추가되면서 11개 기관으로 확대되었다. 또한 이때부터는 예상매출액 대비 일정비율로 설정된 기존 권고기준이 당기순이익의 증감 및 중점투자방향 등을 반영하지 못하여 기관별 기술경쟁력을 특화하는 데 한계가 지적되었다. 따라서 R&D 투자 확대를 위한 투자비율의 일률적 상향조정이 아닌 정책의 우선순위, 해당 기관의 자체 투자계획 및 경영여건을 고려한

권고비율이 설정되게 된다. 그간의 일률적인 권고기준에서 벗어나 해당 기관의 실질적 R&D 투자를 산정하도록 한 것이다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 R&D 투자권고 비율 산정

□ 투자권고비율 = Max(기관 자체계획, 정책권고비율) $\times\alpha$ ¹⁾

정책권고비율=전전년도 R&D 투자비율²⁾ $\times(1 + 권고율^3) \times 2)$

1) 정책목표(R&D 투자 목표, 국제동향, 동종업계 R&D비율 등)에 따라 α 값을 달리하여 적용
 2) 전전년도 R&D 투자비율 : 최근연도 R&D 추진실적치
 3) 권고율 = 기준권고율 $\times(1 + 차등권고율)$
 기준권고율 : 투자권고 당해연도 직전 3개년의 매출액 및 당기순이익의 증가액의 가중평균

$$= \frac{(\text{매출액증가율} \times \text{매출증가액}) + (\text{순이익증가율} \times \text{순이익증가액})}{(\text{매출증가액} + \text{순이익증가액})}$$
 차등권고율 : 공기업 R&D 투자 평균증가율과 해당기관의 R&D 투자증가율을 비교하여 정책적으로 결정

$$= (\text{공기업 평균 R\&D 투자증가율}) - (\text{기업별 R\&D 투자증가율})$$
 (단, 차등권고율 ≤ 0 일 경우에는 0적용)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관 연구개발 투자권고」, 각 연도 재구성.

〈표 7〉 정부투자기관별 참고지표 현황 분석

구 분	R&D 집약도 (매출액 대비 R&D비 비율)	경영성과 (순이익/총매출액)	R&D 여력 R&D투자/(R&D투자+당기순이익)
고	5% 이상	5% 이상	30% 이상
중	2~5%	0~5%	0~30%
저	2% 미만	음수	저(음수)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관 연구개발투자권고」, 각 연도. 재구성.

2007년 들어서는 R&D 투자의 효율성 제고를 위한 전략적 R&D 투자방향이 설정되었고, 기관 간 중복·과잉투자 방지 필요성 문제가 제기되었다. 이는 당시 추진되던 에너지/자원기술개발기본계획('06~'15), 건설/교통 R&D혁신로드맵 등 정부 정책과 기관별 중점

투자방향이 중복되면서 발생한 문제제기로 풀이될 수 있다. 이를 위해 기관별 R&D집약도, 경영현황, R&D여력 등을 종합, 크게 고·중·저 3단계로 구분하여 권고 설정 시 고려하는 방안이 모색되었다(〈표 7〉 참조).

2008년부터는 자체 연구조직 및 사업을 추진하고 있던 당시 산자부 산하 에너지 관련 기관인 가스공사 등 4개 기관³⁾을 투자권고 대상기관으로 추가하려는 논의가 시작되었다. 본래 「에너지기본법」 제15조에 따라 산자부에서 자체 투자권고를 실시하고 있었으나, 「정부투자기관관리기본법」이 폐지되고 「공공기관의운영에관한법률」이 제정(2007.1.19.) 됨에 따라 R&D 투자권고 대상기관에 대한 조정 필요성이 제기되었기 때문이다.

다. 투자권고 기관의 확대

2009년부터는 국가과학기술위원회 운영위(2007.8)에 따라 권고대상 공공기관이 종전 「정부투자기관관리기본법」에 의한 정부투자기관 11개(수자원공사, 광업진흥공사, 전력공사, 주택공사, 도로공사, 조폐공사, 토지공사, 석유공사, 농촌공사, 석탄공사, 철도공사)에서 에너지 관련 4개 공공기관이 추가된 것이다.

〈표 8〉 2009 ~ 2012년 연도별 투자권고 내역

(단위: %, 억원)

연도	대상기관수	권고치	실적치
2009	15개	3.58 (14,904)	3.58 (14,052)
2010	15개	3.92 (17,844)	3.46 (18,578)
2011	15개	3.87 (23,722)	3.31 (14,908)
2012	20개	3.10 (17,373)	3.88 (20,099)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관 연구개발 투자권고」, 각 연도 재구성.

〈표 8〉은 2009년에서 2012년까지의 연도별 투자권고 내역을 설명하고 있다. 2010년에는 저탄소 녹색성장, 신성장동력산업 창출 등 정부 중점추진사업과 연계가 시도되었다.

3) 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사의 4개 기관

또한, 한국수력원자력이 신규로 권고대상에 포함되었는데, 2009년 한국토지공사와 대한주택공사가 통합됨에 따라 2010년 권고대상 기관 수는 동일하게 15개로 유지되었다.

권고율 산정방법 역시 변화하였는데, 이때부터는 해당연도 자체 투자계획과 함께 해당연도의 2년 전 순수익률을 반영하여 권고율을 계산하게 되었다(〈표 9〉 참조).

〈표 9〉 R&D 투자권고 비율 산정

$$\text{R\&D 투자권고율} = \text{Max} \{ \text{해당년도 자체투자계획} * (1 + \text{해당년도-2년 순수익률}(\text{순이익}/\text{총매출액})), \text{해당년도 자체투자계획} * \}$$

$$\text{R\&D 투자권고액} = \text{해당년도 예상총매출액} \times \text{R\&D 투자권고율}$$

(계산식에 근거한 산정결과 기준으로 부처의견(기관별 상황 고려) 수렴 후 조정)

자료: 국가과학기술위원회, 「정부투자기관 연구개발 투자권고」, 각 연도 재구성.

2012년 들어 기관의 R&D 기능 및 사업추진 현황 등에 대한 검토를 통해 R&D 투자권고 대상으로 한국가스기술공사, 한전원자력연료, 한국전력기술, 한국철도시설공단, 한전 KDN의 5개 기관이 추가되었다. 전 세계적으로 국가경쟁력에 있어 에너지 자원 확보경쟁력이 주요 쟁점으로 확대되고 있는 추세와, 에너지 자원 수요 증가로 인해, 에너지의 안정적인 공급과 첨단산업에 필수적인 IT기술 발달 및 지식재산권에 대한 보호에 대한 관심이 고조되었고, 원천기술 지식기반 체계로의 변화가 가속화 되고 있기 때문에 추측할 수 있다.

〈표 10〉은 각 시기별 R&D 투자권고제도의 주요 이슈와 변화 과정을 정리한 표이다. 1993년 시작된 투자권고는 2012년까지 계속해서 확대 시행되고 있는 추세를 보인다. 대상기관은 1993년 15개 기관으로 시작되었으나 점차 축소되어 10개 기관으로 줄어든 바 있다. 이 시기의 권고액은 기관이 자체적으로 투자 비율을 선정하도록 하였으며, 기관의 자율적 투자 환경을 확보하도록 하였다. 또한 1997년 과학기술혁신 5개년 계획과 연계하여 R&D 투자비중을 매출액의 4%까지 확보토록 함으로써 제도적 기반이 마련되었다. 실제 투자규모는 2001년 기준 약 5,000억원 수준임을 확인할 수 있다.

〈표 10〉 각 시기별 R&D 투자권고 제도의 주요 내용

구분	1993 ~ 2001년	2002 ~ 2008년	2009 ~ 2012년
대상기관	1993년 15개 기관을 대상으로 시작되어 대상기관을 10개 기관으로 축소	대상기관의 변동이 거의 없이 10~11개 기관으로 유지	투자권고 대상기관이 2009년 15개로 확대되었으며, 이후 2012년 기준 20개 기관으로 확대
특징	매출액 대비 R&D 투자 비율을 자체적으로 계획하고 이를 국가과학기술위원회가 조정하여 권고액을 산정	2005년 투자권고제도의 실효성 제고를 위해 국가과학기술위원회는 권고안을 마련하고, 주무부처는 R&D실적 집계 및 향후 투자규모·방향에 관한 의견을 제시	저탄소 녹색성장, 신성장동력산업 창출 등 정부 중점추진사업과 연계를 시도
주요내용	과학기술혁신 5개년계획(1997.12)에 의해 2002년 까지 정부투자기관의 R&D투자를 매출액의 4.0% 까지 확대하고자 함	기관별 R&D집약도, 경영현황, R&D여력 등을 종합, 크게 고·중·저 3단계로 구분하여 권고 설정시 고려, 일률적인 권고기준에서 벗어나 해당기관의 실질적 R&D 투자를 산정	해당연도 자체 투자계획과 함께 해당연도의 2년 전 순수익률을 반영하여 권고율을 계산
권고 규모	2001년의 경우 약 5,000억원 수준	2008년 약 1조 2336억원 규모	2012년 기준 약 2조원대

2002~2008년의 시기에는 일률적인 권고기준에서 벗어나 해당기관의 실질적인 R&D 투자를 산정하는 방안이 마련되었다. 대상기관의 경우 변동이 거의 없이 10~11개 기관으로 유지되었으며, 2005년부터는 국가과학기술위원회가 권고안을 직접 마련하여 각 기관에 하달하는 방식으로 이루어졌다. 이시기의 투자권고제도의 가장 큰 특징은 기관별 역량이 고려된 투자규모가 산정되었다는 것이다. 투자 규모 역시 비약적인 성장세를 유지, 2008년 기준 약 1조 2,300억원대를 기록하였다.

2009년~현재는 투자권고 대상기관의 수가 큰 폭으로 상승하였다. 2009년 15개로 확대된 투자권고 기관은 2012년 20개 기관으로 확대되어 운영되었다. 현재는 공공기관의 R&D 활동에 그치지 않고 정부의 중점추진사업과 연계가 시도되고 있는 것이 특징이다. 권고액 산정방식도 변화하였는데, 해당연도 자체 투자계획과 함께 해당연도의 2년 전 순수익률을 반영하여 권고율을 계산하게 됨으로써 기관의 실질 투자 능력을 고려한 투자권고가 진행되고 있다. 역시 실제 투자 규모도 성장하여 현재 약 2조원대 규모를 형성하고 있다.

Ⅲ. 공공기관 R&D 활동현황

1. 우리나라 R&D 투자 추이

우리나라의 총R&D투자(정부+민간)는 2011년 기준 총 약 49조 8천억원 규모로 이루어지고 있다. 2009년 37조 9천억원, 2010년 43조 8천억원으로 연평균 13%의 성장이 이루어지고 있음을 알 수 있다(국가과학기술지식정보서비스, 2013). 이는 글로벌 경제위기 등 어려운 여건에도 국가경쟁력 강화를 위해 과학기술 및 기초과학에 대한 투자를 유지하고자 하는 노력이 계속되고 있는 것으로 볼 수 있다. 이에 맞추어 공공기관의 R&D투자 규모 역시 해마다 증가추세를 보이고 있다.

〈표 11〉 우리나라 총연구개발비와 GDP 대비 연구개발비 비중

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
총연구개발비	313,014	344,981	379,285	438,548	498,904
GDP 대비 연구개발비 비중	3.21	3.36	3.57	3.74	4.03

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

〈표 11〉은 우리나라 총연구개발비와 GDP 대비 연구개발비 비중을 나타낸 표이다. 2011년 우리나라의 총연구개발비는 49조 8,904억원으로 전년 대비 6조 356억원(13.8%) 증가하였다. 또한 국내총생산(GDP) 대비 연구개발비 비중은 4.03%를 기록함으로써, GDP 대비 연구개발비 비중은 전년(3.74%) 대비 0.29%포인트 상승하였음을 알 수 있다. 이는 총액 규모로서는 세계 6위권의 수치이다. 또한 GDP 대비 연구개발비 비중은 세계 2위권의 높은 연구개발 투자가 이루어졌음을 의미한다. 세계적인 경제침체에도 불구하고 우리나라 연구개발활동이 매우 활발히 진행되고 있음을 보여준다(미래창조과학부, 2013).

〈표 12〉 재원별 총연구개발비와 GDP 대비 연구개발비 비중

(단위: 백만원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
정부·공공	8,177,479	9,249,300	10,888,944	12,270,228	13,003,277
민간	23,054,192	25,142,700	26,961,240	31,489,621	36,775,314
외국	69,706	106,100	78,318	94,986	111,828
공공:민간:외국	26.1:73.7:0.2	26.8:72.9:0.3	28.7:71.1:0.2	28:71.8:0.2	26.1:73.7:0.2
계	31,301,377	34,498,100	37,928,502	43,854,834	49,890,419

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

〈표 12〉는 재원별 총연구개발비와 GDP 대비 연구개발비 비중을 나타내고 있다. 우리나라의 경우 정부·공공재원으로 수행하는 R&D 비율은 매년 약 27% 수준이다. 2011년을 기준으로, 재원별 연구개발비는 정부·공공재원 13조 33억원, 민간재원 36조 7,753억원, 외국재원 1,118억원의 순을 기록하였다. 총투자액이 해마다 높은 성장률을 기록하고 있는데, 투자주체별 비율은 변화하지 않는 것은 각 주체별로 안정적인 성장이 계속되고 있다고 볼 수 있을 것이다. 그러나 민간재원 연구개발비에 비해 우리나라의 정부·공공재원 연구개발비 비중은 선진국 수준에 비해 그다지 높은 수준이라고 볼 수 없다. 2009년 기준으로 프랑스의 정부공공재원 비중은 41.7%(2010년), 영국은 38.4% (2010년), 미국은 38.4% 수준으로 이루어지고 있기 때문이다(국가과학기술위원회, 2012)

〈표 13〉은 연구개발주체별 연구개발비 사용 현황이다. 국가연구개발 총투자액을 기준으로 설명한 표이다. 2011년 기준으로 공공연구기관은 약 13.4%, 대학이 약 10.1%, 기업체가 약 76.5%를 차지하고 있음을 알 수 있다. 국·공립연구기관의 경우 국·공립시험연구기관과 국공립병원을 의미한다.

정부투자기관은 정부투자기관과 정부재투자기관의 투자금액을 합친 금액이다. 2011년을 기준으로, 우리나라의 총연구개발비 흐름을 살펴보면 기업체가 약 38조원으로 약 76.5%를 차지하고 있다. 그 중 민간기업체가 약 37조 5천억원, 정부투자기관이 약 6,200억원을 차지하고 있다. 기업체 전체를 놓고 살펴보았을 때, 정부투자기관의 연구개발비는 약 2% 수준으로 상대적으로 작은 규모이다.

대학을 기준으로 살펴본 결과, 총 5조원 규모의 연구개발비 중 사립대학이 약 3조원,

국·공립대학이 약 2조원을 차지하고 있어 사립대학이 좀 더 많은 연구개발을 수행하고 있음을 알 수 있다.

〈표 13〉 연구개발 주체별 연구개발비 사용현황

(단위: 백만원, %)

	연도	총계	공공연구기관			대학			기업체		
			계	국·공립 연구 기관	비영리 법인	계	국·공립	사립	계	민간 기업체	정부 투자 기관
연구 개발비 사용	2011	49,890,419	6,673,311	625,527	6,047,785	5,033,817	2,068,282	2,965,534	38,183,291	37,560,684	622,607
	2010	43,854,834	6,306,136	630,190	5,675,946	4,745,459	1,993,072	2,752,387	32,803,240	32,238,692	564,548
	2009	37,928,502	5,558,384	587,656	4,970,727	4,204,259	1,771,080	2,433,179	28,165,859	27,648,365	517,494
	2008	34,498,054	4,653,236	503,376	4,149,860	3,844,749	1,519,324	2,325,426	26,000,069	25,553,071	446,998
	2007	31,301,377	4,102,366	501,030	3,601,336	3,334,119	1,311,716	2,022,403	23,864,893	23,467,579	397,314
구성비	2011	100.0	13.4	1.3	12.1	10.1	4.1	5.9	76.5	75.3	1.2
	2010	100.0	14.4	1.4	12.9	10.8	4.5	6.3	74.8	73.5	1.3
	2009	100.0	14.7	1.5	13.1	11.1	4.7	6.4	74.3	72.9	1.4
	2008	100.0	13.5	1.5	12.0	11.1	4.4	6.7	75.4	74.1	1.3
	2007	100.0	13.1	1.6	11.5	10.7	4.2	6.5	76.2	75.0	1.3

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

공공연구기관의 경우 국·공립연구기관과 비영리법인으로 나누어 살펴볼 수 있는데, 전체 약 6조 6천억원의 연구개발비 중 비영리법인이 약 62조원, 국·공립연구기관이 약 6천 200억원을 차지하고 있음을 알 수 있다.

〈표 14〉 연구개발단계별 총연구개발비

(단위: 억원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011
기초연구비	49,187	55,371	68,491	79,910	90,132
응용연구비	62,108	67,739	75,743	87,427	101,165
개발연구비	201,719	221,871	235,051	271,212	307,607
계	313,014	344,981	379,285	438,548	498,904
기초:응용:개발	16:20:64	16:20:64	18:20:62	18:20:62	18:20:62

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

〈표 14〉는 연구개발 단계의 연도별 비중을 나타낸다. 2011년을 기준으로 우리나라의 기초 연구개발비는 9조 132억원, 응용 및 개발 연구개발비는 각각 10조 1,165억원, 30조 7,607억원 규모로 구성되어 있다. 기초연구, 응용연구, 개발연구의 비중은 각각 18:20:62의 비중으로 구성되어 있다. 해마다 기초연구비에 대한 투자는 증가하고 있는 추세이며, 2011년에는 2010년 대비 1조 222억원이 증가하였음을 알 수 있다.

2. 공공부문의 R&D 투자 현황

가. 수행주체별 R&D 투자 현황

〈표 15〉는 우리나라 정부의 연구개발예산의 연도별 변화를 보여준다. 우리나라의 정부 부처의 연구개발예산은 2013년 기준 약 16조 8천억원 수준이다. 2012년의 전체 투자액에 비해 약 8,500억원 규모의 성장을 보이고 있다. 이후 연평균 10%를 웃도는 증가율로 꾸준히 증가하고 있고, 2012년 기준 16조 244억원 규모로 정부 총재정지출 325.4조원의 4.9%에 달하는 수준이다. R&D 투자 확대 정책으로 인해 투자금은 이후에도 꾸준히 증가할 것으로 예상할 수 있다.

〈표 15〉 정부 국가연구개발예산

(단위: 억원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
연구개발예산	97,629	110,784	123,437	137,014	148,902	160,244	168,777

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr>.

2011년 국가 R&D 사업의 연구수행주체별 투자액은 〈표 16〉에서와 같이 출연연구소 5조 7,099억원(38.4%), 대학 3조 7,672억원(25.4%), 중소기업 1조 8,469억원(12.4%), 대기업 1조 3,861억원(9.3%), 국공립연구소 7,319억원(4.9%)의 순으로 나타난다. 연구소 및 대학의 경우 일정하지는 않지만 해마다 상승하고 있음을 알 수 있다. 그러나 대기업의 경우 2009년과 2010년 사이에 연구개발투자가 약 8%가량 하락했음을 확인할 수 있었다. 이는 글로벌 경제위기 여파로 잠시 하락했다는 추론이 가능할 것이다. 2011년에는 2009년 수준을 넘어 2011년도에는 전년 대비 약 4%가량 성장하였다.

〈표 16〉 연구수행주체별 국가연구개발사업비

(단위: 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
연구소	51,751	56,401	62,204	64,418	71,987
국공립연구소	6,225	6,683	7,090	7,319	7,701
출연연구소	45,526	49,718	55,113	57,099	64,286
대학	26,555	30,120	33,956	37,672	37,214
산업체	21,414	28,185	28,684	32,330	35,353
대기업	9,627	13,183	12,330	13,861	14,397
중소기업	11,787	15,002	16,353	18,469	20,956
정부부처	2,603	1,007	3,024	3,744	4,280
기타	7,613	8,433	8,960	10,363	10,230
계	109,936	124,145	136,827	148,528	159,064

자료: NTIS, 과학기술통계서비스. <http://sts.ntis.go.kr>. 재구성.

국가연구개발사업비를 정부부처가 직접 수행하는 금액은 약 4,300억원 규모로 이루어지고 있다. 2010년 이전에는 해마다 상승하는 추세를 보여주었으나, 이후 감소세를 보이고 있다. 이는 민간 주도의 정부연구개발사업이 점점 더 강조되고 있다는 것을 의미한다.

중소기업의 정부 R&D 수행비중은 최근 3년간 12% 내외를 유지하여 대기업에 비해 상대적으로 높게 나타난다. 중소기업이 수행하는 정부연구개발비는 2009년 1조 5,002억원, 2010년 1조 6,353억원, 2011년 1조 8,469억원으로 지속적으로 증가하고 있다. 이와 같은 추세는 주력산업 기술 고도화 및 일자리 창출과 맞물려 중소기업의 R&D 활동이 강조되고 있는 상황을 반영한다고 볼 수 있다.

아래의 〈표 17〉은 세부 주체별 연구개발비를 나타내는 표이다. 연구개발비의 지출규모의 구성을 나타내고 있다. 또한 전체 총계와 민간기업을 제외한 총계 및 비중까지 보여주고 있다. 공공연구기관의 경우 외부로부터 받은 연구개발비 규모는 자체부담 연구개발비에 비해 월등히 높은 수준임을 알 수 있다. 총액기준으로 약 95%가량이 외부로부터 수주한 연구개발비이다. 대학 역시 비슷한 수준으로 구분되어 있으며, 국·공립대학과 사립대학 역시 비슷한 규모로 형성되어 있다.

〈표 17〉 연구개발주체별 사용 및 부담 연구개발비(2011년 기준)

(단위: 백만원, %)

구분	연구개발 수행기관수 (개)	외부로부터 받은 연구개발비(A)	자체부담 연구개발비 (B)	외부로 지출한 연구개발비(C)	자체사용 연구개발비 (D=A+B-C)
공공연구기관	268	7,106,169	445,501	878,359	6,673,311
국공립기관	57	624,563	118,112	122,235	620,440
정부출연	64	5,470,476	235,682	549,055	5,157,103
지방자치단체출연	20	59,847	18,416	9,495	68,768
기타비영리	101	896,541	68,000	195,560	768,980
국공립병원	12	4,823	264	-	5,087
사립병원	14	49,920	5,027	2,014	52,933
대학	350	5,153,136	319,589	438,908	5,033,817
국공립	68	2,106,999	116,346	155,063	2,068,282
사립	282	3,046,137	203,243	283,845	2,965,535
기업체	19,754	2,568,319	40,855,589	5,240,617	38,183,291
정부투자기관	25	244,296	745,385	367,074	622,607
민간기업	19,729	2,324,023	40,110,204	4,873,543	37,560,684
총계	20,372	14,827,625	41,620,679	6,557,885	49,890,419
민간기업을 제외 한 총계 및 비중	643 (3.2%)	12,503,602 (84.3%)	1,510,475 (3.6%)	1,684,342 (25.7%)	12,329,735 (24.7%)

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

한편, 기업체의 경우 다른 양상을 보인다. 총액을 기준으로 민간기업의 경우 자체부담 연구개발비의 비중이 95% 이상을 차지한다. 한편 정부투자기관의 경우 자체부담 연구개발비의 비중이 상대적으로 작은 75% 규모이다. 연구의 분석대상인 20개 공공기관에는 정부투자기관과 민간기업이 섞여 있는 구조로 이루어져 있으며, 민간기업과 정부투자기관의 구분이 이루어지고 있지 않다. 연구개발비의 비중에 따라 투자권고가 구분되어 진행될 필요가 있음을 알 수 있다.

〈표 18〉은 본 연구의 분석대상인 20개 공공기관이 국가연구개발사업의 세부사업에 참여한 수와 해당사업의 사업비 규모를 나타내고 있다. 2011년도 기준, 가장 많은 과제에 참여한 공공기관은 한국전력공사로서, 총 36개의 과제에 참여하고 있다. 그다음으로는 한국수력원자력이 27개의 과제에 참여하고 있었으며, 한국전기안전공사가 12개 과제, 한국가스공사가 9개 과제를 수행하는 등, 대부분 에너지/자원 분야의 공공기관에서 국가연구

개발사업에 참여하고 있음을 알 수 있다.

〈표 18〉 20개 공공기관의 국가연구개발사업 참여과제 수와 규모

(단위: 개, 백만원)

구분 기관명	2009년			2010년			2011년		
	과제 수	과제 총 사업비	정부 투자 연구 개발비	과제 수	과제 총 사업비	정부 투자 연구 개발비	과제 수	과제 총 사업비	정부 투자 연구 개발비
한국수력원자력	66	83,429	79,296	10	10,975	10,235	27	84,513	75,811
한국철도시설공단	1	45,137	44,703				2	103,868	58,350
한국가스공사	2	11,074	6,650	2	23,580	21,401	9	37,026	31,037
한국전력공사	83	90,876	57,652	34	32,755	23,393	36	35,777	22,974
한국토지주택공사	3	34,671	31,158	4	17,731	16,398	3	14,089	13,387
한국철도공사	1	104	104	1	801	772	3	10,315	9,807
한국전기안전공사	10	4,369	3,690	4	3,077	2,651	12	6,992	6,152
한국수자원공사	1	1,221	1,062	4	1,719	992	6	6,732	5,843
한전원자력연료	7	10,085	6,207	3	3,631	2,392	5	5,567	4,501
한국석유공사	4	1,987	1,833	1	281	281	3	3,190	2,730
한국조폐공사	9	6,701	4,373				3	3,020	2,383
한국가스안전공사	4	2,310	2,150	2	397	397	3	2,504	2,215
한전KDN	4	2,709	2,008				1	3,119	2,105
한국농어촌공사	6	4,575	4,270	3	509	506	4	1,746	1,650
한국광물자원공사				1	237	237	2	1,499	1,450
한국지역난방공사	1	286	258				1	982	950
한국전력기술	1	1,910	950				1	550	410
한국도로공사	4	12,481	10,988	5	22,756	20,792			
대한석탄공사									
한국가스기술공사									
합계	207	313,924	257,352	74	118,448	100,446	121	321,489	241,754

나. 분야별 R&D 현황

〈표 19〉는 국가연구개발사업비를 연구개발단계별로 구분하여 나타낸 표이다. 우리나라는 추격형 연구개발정책의 한계를 넘어서서 미래 선도기술 중심의 창조형 R&D 전략을

적극 추진하고자 기초·원천연구분야에 대한 투자비중은 지속적으로 확대해 나가고 있다. 최근 5개년 자료를 살펴보면, 2008년 17.6%였던 기초연구분야는 매년 꾸준한 상승세를 거쳐 2012년 기준 21.8%를 차지하고 있다.

〈표 19〉 연구개발단계별 국가연구개발사업비

(단위: 억원, %)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
기초연구	19,398 (17.6)	22,652 (18.2)	28,631 (20.9)	31,220 (21.0)	34,677 (21.8)
응용연구	19,895 (18.1)	19,487 (15.7)	21,992 (16.1)	22,499 (15.1)	23,427 (14.7)
개발연구	41,436 (37.7)	47,555 (38.3)	48,706 (35.6)	53,091 (35.7)	57,375 (36.1)
기타	29,206 (26.6)	34,451 (27.8)	37,499 (27.4)	41,717 (28.1)	43,585 (27.4)
계	109,936 (100.0)	124,145 (100.0)	136,827 (100.0)	148,528 (100.0)	159,064 (100.0)

주: () 안은 비중임

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

기초연구에 대한 관심의 증대는 공공기관에 대한 연구개발 투자권고에도 드러나고 있다. 공공기관의 R&D 투자 활성화를 위해 공공기관에 대한 연구개발 투자권고를 추진하면서, 1998년부터는 ‘기초연구 투자권고’를 병행하여 연구개발투자 권고액의 일정부분을 기초연구에 배정토록 권고하고 있다.

연구개발 투자권고 대상기관(20개) 중에서 연구개발 투자권고액이 100억원이 넘고, 기초분야 연구가 가능한 8개 기관을 선정, 기초연구에 대해 추가로 권고를 진행하고 있다. 2012년을 기준으로 8개 기관은 해당 연구개발예산의 14.10%인 2,504억원을 기초연구예산에 반영하고 있다. 전체 국가연구개발사업의 21.8%가 기초연구에 사용되고 있는 데 비하여, 공공기관의 기초연구개발의 투자는 14% 수준에 머물고 있다. 주요 선진국은 기초연구의 중요성을 인지하고 투자 확대를 지속적으로 추진하고 있으며(엄익천·이장재, 2012), 우리나라 역시 현재 정부연구개발예산에서 기초연구 부분에 대한 재정투자를 대폭 확대해오고 있다. 따라서 공공기관의 R&D 투자권고에 있어서도 기초연구의 투자수준이 점차적으로 높아지고 있는 추세를 반영할 필요성이 제기될 수 있다.

〈표 20〉은 국가연구개발사업비가 과학기술표준분류별로 어떻게 분배되고 있는가를 나타낸 표이다. 2012년 기준, 기계분야가 약 2조 1천억원, 전기/전자분야가 약 12조 7천억원 규모로 가장 높게 나타났으며, 그다음으로 정보/통신분야가 약 1조 5천억원, 기타분야가 약 1조 3천억원 규모로 나타나고 있다. 그다음으로 보건의료분야, 농림수산식품분야, 에너지/자원분야, 생명과학분야, 원자력분야, 건설/교통분야 순서로 나타나고 있다. 모든 분야에서 대체로 꾸준한 상승세를 보이고 있음을 확인할 수 있었다.

〈표 20〉 과학기술표준분류별 국가연구개발사업비

(단위: 억원)

구분	2008	2009	2010	2011	2012
기계	11,633	15,309	17,082	18,908	21,028
전기/전자	10,196	10,979	11,651	13,887	16,759
정보/통신	14,246	13,726	14,435	15,411	15,752
기타	7,602	7,289	8,052	10,423	13,208
보건의료	5,648	8,333	10,047	10,710	11,043
농림수산식품	6,438	7,693	8,233	9,249	9,659
에너지/자원	5,750	6,885	9,408	10,028	9,202
생명과학	5,529	5,578	6,103	6,712	7,167
원자력	4,198	4,835	5,797	5,986	6,946
건설/교통	8,623	8,364	7,472	7,744	6,694
재료	3,327	4,297	5,071	5,174	5,619
지구과학	1,414	2,150	3,098	3,752	4,723
환경	3,427	3,547	3,901	4,262	4,190
과학기술과인문사회	4,503	6,214	5,866	4,463	4,127
화공	1,844	3,150	2,897	3,158	3,589
물리학	1,797	2,527	2,654	2,967	3,297
화학	1,870	2,200	2,664	2,742	3,221
수학	318	360	466	533	572
계	98,363	113,434	124,898	136,107	146,795

자료: NTIS, 과학기술통계서비스, <http://sts.ntis.go.kr> 재구성.

공공기관의 R&D 투자규모는 해마다 상승하고 있는 추세이며, 2012년은 2조원 규모로 집계되고 있다. 공공기관의 R&D 투자규모에 대해 국가과학기술위원회 보고서상으로 기술분야별 투자현황에 대해서는 알기 어려우나, 이 20개 공공기관은 에너지/자원분야와

원자력 분야, 그리고 건설/교통분야로 구분될 수 있다. 앞서 설명하였던 우리나라 전체 연구개발사업비 중 에너지/자원분야와 원자력분야, 그리고 건설/교통분야의 연구개발비를 합치면 약 2조 2천억원 규모임을 확인할 수 있다. 국가연구개발사업의 에너지/자원 및 건설분야와 비교하여, 그에 상응하는 수준에서 연구개발 투자가 이루어지고 있다는 점에서 무시할 수 없는 비중임을 확인할 수 있다(〈표 21〉 참조).

〈표 21〉 투자권고 대상기관의 연도별 R&D 의무 투자금액 변화

(단위: 개, 억원, %)

연도	대상기관수	투자금액	증감률
2007	12	9,500	+22
2008	13	12,035	+21
2009	15	14,052	+14
2010	15	18,578	+24
2011	15	14,908	-25
2012	20	20,099	+26

자료: 국가과학기술위원회(2008~2013), 「공공기관에 대한 연구개발투자 권고안」을 재구성.

IV. 공공기관 R&D 성과 분석

해마다 늘어나고 있는 공공기관 R&D 투자에 대하여 어떠한 성과가 얼마만큼 발생하였는가는 정책담당자 입장에서 매우 의미있는 정보이다. 현재 정부는 국가연구개발사업에 대한 R&D의 중단기 성과로 논문, 특허, 기술사업화 등 다양한 지표를 개발하여 관리하고 있다. 그러나 아직까지 20개 공공기관의 R&D 성과를 다양한 성과지표로 명시적으로나 체계적으로 분석한 연구는 많지 않다. 20개 공공기관이 대부분 기업적인 특성을 지닌 기관들이 많기 때문이다. 따라서 본 연구에서는 20개 공공기관의 국내·외 특허정보를 성과 분석 자료로 활용하였다.

특허성과 분석을 위해, 연구개발 투자권고 대상인 20개 기관이 2008년부터 2011년까지 4년 동안 출원한 특허를 대상으로 하여 서지정보와 조직적 특성에 대해 분석하였다. 특허성과는 공공기관이 국가연구개발 사업에 참여하여 창출한 성과와 자체 투자에 대한 성과를 모두 합산한 성과이다. 두 성과를 구분하여 각각 분석할 만한 자료 확보가 불가능하기 때문이다. 참고로 2012년을 데이터 분석대상으로 포함하였으나, 특허 정보가 공개

되는 데 시간이 걸려 2012년 특허성과는 이전 연도들에 비해 상대적으로 작은 규모를 보이고 있기에 본 연구의 분석대상에서 제외하였다.

성과분석을 수행하기 위해 공공기관 경영정보 공개시스템인 알리오(Alio) 포털 (<http://www.alio.go.kr>)과 각 공공기관 홈페이지를 통해 공공기관의 경영 현황 및 결산 자료 등을 수집하였고, 특허성과의 경우 국내·외 특허자료를 수집하였다. 또한, 공공기관 전문가를 대상으로 자문 및 설문조사를 시행하였다.

1. 분야 및 지역별 특허성과

가. 분야별 특허성과

우리나라 공공기관 중 연구개발 기능이 있는 기관은 총 20개 기관(2013년 기준)이며, 크게 3개 분야(에너지/자원, 건설/교통, IT·나노소재)로 분류하고 있다. 이중 에너지/자원 기관은 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국지역난방공사, 한국가스안전공사, 한국석유공사, 한국전기안전공사, 한국전력기술, 한국가스기술공사, 한전원자력연료, 한전KDN, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국수력원자력, 한국전력공사의 총 14개 기관이며, 건설/교통분야는 한국토지주택공사, 한국철도시설공단, 한국농어촌공사, 한국도로공사, 한국철도공사의 총 5개 기관, 그리고 한국조폐공사가 IT·나노소재 유형으로 분류된다.

〈표 22〉 20개 공공기관의 총특허성과(2008 ~ 2011)

(단위: 건)

기관분류	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원(14개 기관)	1,270	1,746	1,737	1,031	5,784	1,446
건설/교통(5개 기관)	159	136	138	126	559	139.8
IT·나노소재(1개 기관)	53	123	129	39	344	86
합계	1,482	2,005	2,004	1,196	6,687	1671.8

우리나라 20개 공공기관의 최근 4년간 특허 성과를 분석한 결과, 20개 공공기관 중 가장 많은 특허성과를 보인 분야는 에너지/자원분야이며, 전체 특허의 약 86%를 차지하고 있다.

매년 20개 공공기관에서는 해마다 약 1,000건이 넘는 특허성과를 기록하고 있다. 연도별 성과도 마찬가지로 대다수의 특허성과는 한국전력공사, 한국수력원자력, 한국가스공사, 한전KDN, 한전원자력연료 등의 에너지 관련 공공기관에서 수행하고 있으며, 나머지

기관들의 성과는 상대적으로 낮은 수치를 보이고 있다.

앞서 언급한 바와 같이, 에너지/자원 분야에서의 특허성과가 대부분을 차지하고 있다. 나머지 기관들의 경우 성과는 상대적으로 낮은 수치를 보인다.

〈표 23〉 20개 공공기관의 연도별/분야별 특허 수

(단위: 건)

분야	2008	2009	2010	2011	합계	평균
측정/광학	285	465	518	267	1,250	416.7
전기반도체	201	306	382	277	1,166	291.5
원자력	224	281	216	176	897	224.3
컴퓨터	147	312	236	184	879	219.8
분리/혼합	156	145	158	58	517	129.3
건설	112	98	134	105	449	112.3
조명/가열	52	113	116	50	331	82.8
기계부품	63	83	82	75	303	75.8
무기화학/수처리	65	95	83	37	280	70
운송/포장	55	69	73	63	260	65
전자/통신	50	98	75	35	258	64.5
엔진/펌프	26	61	60	28	175	43.8
석유/정밀화학	38	52	60	20	170	42.5
야금/도금	49	65	36	19	169	42.3
비금속가공	36	47	32	29	144	36
금속가공	26	40	27	18	111	27.8
인쇄	11	19	56	17	103	25.8
의료/레이저	21	29	13	15	78	19.5
유기화학	27	16	9	5	57	14.3
고분자	5	6	13	12	36	9
농수산	5	10	17	10	42	10.5
바이오	5	16	8	5	34	8.5
초미세기술	9	23	8	1	41	10.3
제지	3	6	17	3	29	7.3
정보매체	10	3	12	6	31	7.8
광업	8	6	10	4	28	7
섬유	0	7	9	0	16	8
가정용품	2	5	5	3	15	3.8
식품	5	0	0	1	6	3
합계	1,411	2,476	2,465	1,523	7,875	1,968.8

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

〈표 23〉은 20개 공공기관이 어떠한 분야에 특허를 내고 있는가를 분석한 결과이다. 이를 알아보기 위해 국제특허분류코드(International Patent Classification; IPC)와 산업분류코드를 연계하여 총 20개 산업분야로 분류하였다. 분석 결과, 창출된 특허성과가 가장 많은 분야는 측정/광학 분야로 나타났다. 두 번째로 많은 숫자를 보인 분야는 전기반도체 분야이다. 그 밖에도 원자력 분야와 컴퓨터 분야에서 강점이 나타나고 있다.

평균적으로 살펴보면, 측정/광학분야에서 약 417건으로 가장 많은 특허 수를 보였으며, 전기반도체가 약 291건, 원자력분야가 약 224건, 컴퓨터 분야가 220건, 분리/혼합이 약 129건 순으로 나타났다. 다른 분야의 특허가 상대적으로 작은 수치를 보이는 이유는 분석 대상 20개 기관 중 에너지/자원 분야의 공공기관이 상대적으로 많기 때문으로도 볼 수 있다.

〈표 24〉 에너지/자원분야 공공기관의 연도별/주요분야별 특허 수

(단위: 건)

출원연도	2008	2009	2010	2011	합계	평균
측정/광학	268	380	481	235	1,364	341.0
전기반도체	195	292	357	263	1,107	276.8
원자력	210	249	210	176	845	211.3
컴퓨터	112	193	176	151	632	158.0
분리/혼합	121	127	142	53	443	110.8

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

〈표 24〉는 14개 에너지/자원분야 공공기관의 특허성과에 대해 별도로 정리한 것이다. 분석대상 공공기관의 수가 20개이고, 그 중 14개 기관이 에너지/자원분야로 구성되어 있는 표본의 특성상, 에너지/자원분야 공공기관의 특허는 대다수를 차지한다. 그 중에서 측정/광학분야에서 약 341건으로 가장 많은 특허 수를 보였으며, 전기반도체가 약 276건, 원자력분야가 약 211건, 컴퓨터가 158건, 분리/혼합이 약 111건 순으로 나타났다. 앞선 전체 특허의 분야별 특허 수와 10% 내외로 거의 차이를 보이지 않고 있음을 알 수 있다. 이는 향후 특허성과를 측정함에 있어 기관의 특성을 우선 반영하여 각기 다른 성과측정 방법이 사용되어야 함을 보여줄 수 있는 근거가 될 수 있다. 기관의 유형에 대한 우선 고려가 필요한 이유다.

〈표 25〉 건설/교통분야 공공기관의 연도별/ 주요분야별 특허 수

(단위: 건)

출원연도	2008	2009	2010	2011	합계	평균
건설	66	42	71	52	231	57.8
운송/포장	37	33	25	25	120	30.0
측정/광학	15	24	22	22	83	20.8
컴퓨터	15	17	17	14	63	15.8
무기화학/수처리	5	12	16	0	33	8.3

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

〈표 25〉는 건설/교통분야에서 발생한 특허성과에 대해 20개 분야로 분류하여 각 분류별 특허 수를 분석한 표이다. 건설/교통분야의 특허는 건설분야에서 평균 58건, 운송/포장 분야가 약 30건, 측정/광학분야에서 약 20건, 컴퓨터분야에서 약 16건의 순서로 나타났다.

〈표 26〉 IT·나노소재분야 공공기관의 연도별/ 주요분야별 특허 수

(단위: 건)

출원연도	2008	2009	2010	2011	합계	평균
컴퓨터	20	88	39	19	166	41.5
인쇄	11	19	55	17	102	25.5
석유/정밀화학	10	6	25	3	44	11.0
전기반도체	3	4	21	1	29	7.3
측정/광학	2	9	11	6	28	7.0

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

〈표 26〉은 IT·나노소재분야에서 발생한 특허성과에 대해 20개 분야로 분류하여 각 분류별 특허 수를 분석한 표이다. IT·나노소재분야의 특허는 컴퓨터분야에서 평균 약 42건, 인쇄분야가 약 26건, 석유/정밀화학분야에서 약 11건, 전기반도체와 측정/광학분야에서 약 7건의 순서로 나타났다. IT·나노소재분야에 소속된 기관은 전체 20개 공공기관 중 1개 기관임을 감안하면, 상당히 높은 특허건수를 기록하고 있음을 알 수 있다. 객관적인 분석을 통해 정확한 분석을 수행할 수는 없었으나, 1개 기관의 특허가 이렇듯 다양한 분야로 구성되었다는 점은 주목할 필요가 있다.

〈표 27〉 20개 공공기관 특허 1건당 관련 산업분류의 평균

(단위: 개)

연도	2008	2009	2010	2011	평균
평균 분류	2.0	2.2	2.1	1.6	2.0

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

〈표 27〉은 특허 1건당 관련된 산업분류의 평균 수를 나타낸다. 특허가 여러 코드를 가지고 있을 시 분야에 상관없이 질적 깊이를 더하고 있을 수 있기 때문에 의미가 있다. 분석 결과 우리나라 공공기관의 특허성과는 평균 2.0개의 분류를 가지고 있다.

앞서 제시한 바와 같이, 1개 특허당 관련 분야가 많을수록 성과의 질적 수준은 높아질 가능성이 있다. 아래의 〈표 28〉은 20개 공공기관별로 해마다 기록한 성과에 대해 1개의 특허성과가 관련된 분야의 평균을 나타낸 것이다. 특허 1건당 산업분류의 평균에서 가장 큰 값을 보여주고 있는 기관은 IT·나노소재 1개 기관으로 약 2.1개 분류의 수치를 보여주고 있다.

〈표 28〉 20개 공공기관별 특허 1건당 관련 산업분류의 평균

(단위: 개)

기관분류	2008	2009	2010	2011	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	2.0	2.1	2.2	1.6	2.0
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	1.8	2.1	2.1	1.4	1.9
IT·나노소재 (1개 기관)	2.1	2.1	2.4	1.7	2.1
평균	2.0	2.2	2.1	1.6	2.0

주: 분야가 애매하거나 분류되지 않는 특허가 포함된 결과임. 분류에 중복이 있을 수 있으며, 분야별 비교를 위해 제시

나. 해외 특허성과

연도별 국내 특허와 해외특허 성과 현황을 살펴보면, 해마다 공공기관에서 기록하고 있는 특허성과는 1년 기준 약 1,500건 규모인데, 이 중 약 90% 정도는 국내에 출원하고 있는 특허이다. 해외특허는 유럽, 미국, 일본을 대상으로 자료를 수집한 결과인데, 다른

모든 국가들의 특허정보를 수집하는 것이 상대적으로 어렵기 때문에 가장 많은 특허를 출원하는 3개국을 대상으로 정보를 수집하였다.

〈표 29〉 연도별 국내 특허와 해외 특허성과 및 비중

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	
국내특허	1,196(86.9%)	1,589(90.3%)	1,632(93.5%)	1,062(95.0%)	
해외 특허	유럽특허	21(12%)	18(11%)	14(12%)	3(5%)
	일본특허	45(25%)	37(22%)	21(18%)	14(25%)
	미국특허	114(63%)	115(68%)	79(69%)	39(70%)
	합계	180(13.1%)	170(9.7%)	114(6.5%)	56(5.0%)
합계	1,376(100%)	1,759(100%)	1,746(100%)	1,118(100%)	

〈표 29〉는 국내 특허와 해외 특허성과 및 비중을 분석한 결과이다. 특허정보가 상대적으로 적게 수집된 2012년을 제외하고, 해마다 특허성과의 비중은 감소세를 보이고 있는 것으로 드러났다. 2008년의 경우 13.1%의 비중을 보인 해외 특허성과가 2011년에는 5.0% 규모로 급격히 하락하고 있는 것이다. 이는 해외시장 및 수요를 대상으로 하는 연구 개발이 점점 감소하고 있는 것으로 풀이될 수 있을 것이다. 해외 특허출원은 미국에 출원하는 경우가 대부분이다. 전체의 약 71% 정도를 차지하고 있으며, 일본특허가 약 19%, 유럽특허가 약 10%를 차지하고 있다. 시장 수요가 상대적으로 미국에 집중되어 있어 미국 위주의 시장이 형성되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 30〉은 공공기관 유형별 해외 특허성과 및 비중을 나타낸 표이다. 지난 4년간 연구 개발 기능이 있는 20개 공공기관에서 해외로 특허를 출원한 기관은 총 12개 기관으로 파악되었다. 평균을 살펴보면, 한국수력원자력(약 50%), 한국전력공사(약 28%)가 전체의 80% 이상을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 해외 특허와 국내 특허를 합한 총특허성과에서 이상의 두 기관이 차지하고 있는 비중이 약 65%임을 보면, 해외로 출원하는 특허성과의 비중이 상대적으로 높게 기록되고 있는 것을 알 수 있었다. 또한, 해외특허 성과의 대부분을 에너지/자원분야에서 보이고 있고(86%), 다른 분야와의 비중의 차이가 크다고 볼 수 있다.

〈표 30〉 공공기관 유형별 해외 특허성과 및 비중

(단위: 건)

기관분류	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (8개 기관)	170(94%)	165(97%)	98(86%)	56(100%)	489(89%)	122.3(86%)
건설/교통 공공기관 (3개 기관)	6(3%)	3(2%)	33%	-	42(8%)	14(10%)
IT·나노소재 (1개 기관)	4(2%)	2(1%)	13(11%)	-	19(3%)	6.3(4%)
합계	180(100%)	170(100%)	114(100%)	56(100%)	550(100%)	108(100%)

2. 협동연구 특허성과

현대 사회의 다양한 기술 변화로 인해 기술혁신을 통한 연구개발은 기업에 경쟁력을 확보하게 하는 중요한 수단이 된다. 공공기관 역시 마찬가지로 외부와의 협동을 통한 기술혁신을 도모하여 시장에서의 경쟁력을 확보할 필요가 있다. 공동연구개발은 2개 이상의 연구주체가 서로 협동하여 공동의 연구개발 활동을 수행함을 의미한다. 기술개발 수행주체에 따라 기업 간 협동연구, 기업과 대학 간 공동연구, 기업과 공공연구기관 간 공동연구와 기업, 대학, 공공 연구기관 간 공동연구 등으로 구분 할 수 있다. 일반적으로 공동연구개발은 연구주체 간에 기술개발 결과가 공유되어 기술개발에 대한 중복투자를 미연에 방지하게 되고, 다른 성격을 지닌 기관이 각자 보유한 자원을 기반으로 시너지를 창출하게 되어 그 효용이 크다고 볼 수 있다(배종태 외, 1998).

본 연구에서는 협동연구에 대해 분석하기 위해, 특히 서지정보상의 공동출원인 정보를 추출해 분석하였다. 보통 2개 이상의 기관이 공동으로 연구를 하고 있거나 개인의 경우 협동연구하에 발명이 이루어졌을 경우 특허 공동출원을 하게 된다. 따라서 공동연구의 성과 여부를 판단하기 위해서는 출원인을 분류하여 유형을 구분하여야 한다. 본 연구에서는 특허 출원인명을 각각 추출하여 대기업, 중소기업, 공기업, 출연(연), 대학, 기타 등으로 분류하여 이를 정리하였다.

〈표 31〉 20개 공공기관의 산·학·연 협동연구 특허 수와 비중

(단위: 건)

구분	2008	2009	2010	2011	합계	평균
산	484(73.1%)	554(73.2%)	407(72.4%)	295(70.4%)	1,740(72.5%)	435(72.5%)
학	15(2.3%)	32(4.2%)	23(4.1%)	15(3.6%)	85(3.5%)	21.3(3.5%)
연	163(24.6%)	171(22.6%)	132(23.5%)	109(26.0%)	575(24%)	143.8(24%)
합계	662(100%)	757(100%)	562(100%)	419(100%)	2,400(100%)	600(100%)

주: 협동연구성과는 기관간 중복성으로 측정될 수 있음

〈표 31〉은 20개 공공기관의 산·학·연 협동연구 특허 수와 비중을 보여준다. 각 특허성과 당 공동 출원인들이 어떻게 분포되어 있는가를 정리한 표이다. 20개 공공기관의 대다수 협동연구는 산업계(대기업, 중소기업, 공기업)와 공동으로 진행하고 있음이 드러났다. 72% 이상의 공동연구가 산업계와 이루어지고 있다고 풀이될 수 있다. 이는 그동안 꾸준히 제기된 기술사업화예의 노력이 반영된 결과라고 해석될 수 있을 것이다.

아래의 〈표 32〉은 앞서 제시한 산·학·연과의 협동연구 활동 수를 세부기관으로 나눈 표이다. 기관당 총 몇 차례의 협동연구 활동이 이루어졌는가를 의미한다. 앞서 산업계는 대기업, 중소기업, 그리고 공기업으로 나누어진다. 앞서 산·학·연 분류에는 포함하지 않았던 외국기관과 개인, 그리고 확인되지 않은 기타 분류가 포함되었다.

〈표 32〉 공동출원 기관 유형별 특허 수

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
대기업	36	22	11	10	79	19.8
중소기업	115	114	98	73	400	100.0
공기업	333	418	298	212	1,261	315.3
출연연	163	171	132	109	575	143.8
대학	15	32	23	15	85	21.3
외국기관	0	0	0	0	0	0.0
개인	28	23	21	26	98	24.5
기타	7	2	0	2	11	2.8
합계	697	782	583	447	2,509	627.3

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성으로 측정될 수 있음

분석 결과, 산업계와의 협동연구는 대부분 공공기관과 성격이 가장 유사한 공기업과 주로 이루어지고 있음이 확인되었다. 공공기관-공기업의 협동연구 성과는 전체의 약 50%를 차지하고 있다. 그다음으로 많은 성과를 보인 협동연구는 출연(연)과의 협동연구인데, 평균적으로 약 144건, 전체의 약 23%를 차지하였다. 그다음으로는 중소기업과의 협동연구 성과인데, 평균적으로 약 100건, 16%를 차지하였다. 대기업의 경우 공공기관과의 협동연구 성과가 전체의 약 3% 수준임을 알 수 있었다. 기초연구를 통한 원천기술 확보에 강점이 있는 대학과의 협동연구 성과 역시 약 3% 수준으로 미미한 수준에 머물고 있다.

또한, 20개 공공기관의 경우 외국기관과의 협동연구로 인한 성과창출이 이루어지고 있지 않음을 알 수 있다. 외국기관과의 협동연구 활동이 실제 어느 정도 이루어지고 있는지는 확인할 수 없었지만, 특허성과의 공동 출원인 중 외국기관과의 공동 출원은 4년간 한 건도 기록되지 않았다. 기술 개발을 위해 외국기관과의 협동연구 활동은 좋은 시너지를 유발할 가능성이 있기 때문에, 향후 외국기관과의 공동연구 및 협동연구 활동을 늘리는 방안도 고려할 필요가 있다.

〈표 33〉은 공공기관-대기업 간 협동연구 특허성과를 나타낸 표이다. 분석대상 공공기관과 대기업의 협동연구 성과는 총 71건으로 전체 협동연구 성과 수의 약 3% 수준이다. 그 중 에너지/자원 공공기관의 대기업과 협동연구 특허의 연평균은 약 18건으로 가장 많은 수를 차지하였으며, 건설/교통분야 공공기관의 경우 약 2건으로 전체의 10%를 차지하였다.

〈표 33〉 공공기관-대기업 간 협동연구 특허성과

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	36	17	8	10	71	17.8
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	0	5	3	0	8	2.0
IT·나노소재 (1개 기관)	0	0	0	0	-	-
총합계	36	22	11	10	79	19.8

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성으로 측정될 수 있음

〈표 34〉 공공기관-중소기업 간 협동연구 특허성과

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	73	92	76	54	295	73.8
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	28	17	18	16	79	19.8
IT·나노소재 (1개 기관)	14	5	4	3	26	6.5
총합계	115	114	98	73	400	100.0

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성으로 측정될 수 있음

〈표 34〉는 공공기관-중소기업 간 협동연구 특허성과를 보여준다. 중소기업과의 협동연구 특허성과는 총 400개로 전체 특허 수의 약 7% 수준을 차지하고 있음을 알 수 있다. 연 평균 성과를 살펴볼 때, 역시 에너지/자원 공공분야에서 가장 많은 73.8건의 특허 출원을 기록하고 있음을 알 수 있었다. IT·나노소재분야의 공공기관의 경우, 대기업과의 협동연구 성과는 한 건도 기록하고 있지 않았으나, 중소기업과의 협동연구를 통한 특허성과는 상대적으로 많은 수치인 19.8건을 기록하고 있는 것을 알 수 있다.

〈표 35〉 공공기관-공기업 간 협동연구 특허 성과

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	281	380	260	188	1,109	277.3
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	34	25	28	20	107	26.8
IT·나노소재 (1개 기관)	18	13	10	4	45	11.3
총합계	333	418	298	212	1,261	315.3

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성으로 측정될 수 있음

〈표 35〉는 공공기관-공기업 간 협동연구 특허성과이다. 분석대상인 20개 공공기관의 경우 공기업과의 협동연구가 가장 활발히 이루어지고 있음을 알 수 있었다. 전체 협동연구 성과특허의 50% 이상이 공기업과의 협동연구 성과특허이다. 분석대상인 20개 공공기관이 대부분 공기업에 속하고 있어, 같은 공기업과의 협동연구 체제가 구축되어 있다고 짐작이 된다.

〈표 36〉는 공공기관-대학 간 협동연구 특허성과를 보여준다. 기초연구가 활성화되기 위해서는 무엇보다 대학과의 협동연구가 활발하게 이루어져야 하나, 대학과의 협동연구 성과 특허성과는 상대적으로 적은 수치를 보이고 있다. 이는 분석대상 공공기관의 유형 분류와 관계없이 공통적으로 보여주고 있는 현상이다. 연평균 협동연구 특허성과 출원수가 약 21건으로, 향후 기초연구 활동에 있어 대학과의 공동연구의 강화를 위한 다양한 시도가 모색될 필요가 있음을 시사한다.

〈표 36〉 공공기관-대학 간 협동연구 특허성과

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	7	20	13	14	54	13.5
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	4	4	4	1	13	3.3
IT·나노소재 (1개 기관)	4	8	6	0	18	4.5
총합계	15	32	23	15	85	21.3

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성으로 측정될 수 있음

〈표 37〉은 공공기관-출연(연) 간 협동연구 특허 성과공공기관과 출연(연)과의 공동연구는 다른 활동주체와의 공동연구에 비해서 활발하게 이루어지고 있다고 판단할 수 있다. 그런데 4년간의 총특허성과는 575건으로 확인되었는데, 이 중 97%가 에너지/자원분야 공공기관의 특허성과이다. 다른 유형에 비해 상대적으로 에너지/자원분야에 집중된 경향이 있다. 건설/교통분야와 IT·나노소재기관의 경우 출연(연)과의 협동연구가 거의 이루어지지 않았다고 볼 수 있다.

〈표 37〉 공공기관-출연(연) 간 협동연구 특허성과

(단위: 건)

	2008	2009	2010	2011	합계	평균
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	155	167	129	107	558	139.5
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	8	4	3	2	17	4.3
IT·나노소재 (1개 기관)	-	-	-	-	-	-
총합계	163	171	132	109	575	143.8

주: 협동연구성과는 기관 간 중복성과로 측정될 수 있음

〈표 38〉은 2008년부터 2011년까지 4년 동안 20개 공공기관들이 공동연구를 수행하는 세부파트너별로 확인된 특허성과를 정리하여 분석한 결과이다. 분석 결과, 대기업과 공동연구 성과를 나타낸 공공기관은 총 8개 기관으로서, 나머지 기관들은 대기업과의 공동연구를 수행하지 않았거나, 혹은 특허성과를 창출하지 않고 있음을 알 수 있다.

〈표 38〉 공공기관의 협동연구 특허성과 평균

(단위: 건)

	대기업	중소기업	공기업	대학	출연연
에너지/자원 공공기관 (14개 기관)	17.8	73.8	277.3	13.5	112.6
건설/교통 공공기관 (5개 기관)	2	19.8	26.8	3.3	3.4
IT·나노소재 (1개 기관)	-	6.5	11.3	4.5	-
합계	19.8	100	315.3	21.3	116

주: 2008년부터 2011년까지의 성과의 평균임. 협동연구성과는 기관 간 중복성과로 측정될 수 있음

대부분의 공공기관들은 대기업에 비해서 중소기업과 공동연구를 수행하고 있는 것으로 나타났다. 산업계와의 협동연구는 대부분 공기업에 집중되어 있음을 알 수 있었다. 현재 국가적으로 원천기술 확보에 이은 사업화에 대한 관심이 주목된 상황에서, 사업화를 촉진할 수 있는 민간기업과의 협동연구에 좀더 많은 노력을 기울일 필요가 있음을 시사한다.

출연(연)과의 협동연구활동은 에너지/자원분야 공공기관이 약 90% 이상을 차지하고 있다. 이는 에너지/자원분야 공공기관에서 기초연구 및 기술 확보를 위한 노력을 계속하고 있다는 해석이 가능하다. 출연(연)과 협동연구 성과를 기록한 공공기관은 총 10개 기관이나, 그 수준은 상대적으로 미미한 수준에 머물고 있다. 몇몇 기관을 대상으로 정부에서는 연구개발투자 중 일정 부분을 기초연구에 투자할 것을 권고하고 있으나, 기초연구를 주로 담당하는 출연(연)과의 협동연구 활동이 잘 이루어지지 않고 있는 것은 문제가 될 가능성이 있다.

학계와의 협동연구는 대체적으로 미미한 수준에 머물고 있다. 교육과 연구의 연계를 기반으로 산업사회의 요구에 따르는 창의적인 인재양성이 미래 경쟁력을 좌우할 수 있다. 따라서 현재의 연구 활동에 있어 협동연구를 강화할 필요가 있다.

〈표 39〉 20개 공공기관의 국가연구개발사업 참여 특허성과

(단위: 건)

기관명	2009	2010	2011	총합계
한국가스공사	4	8	8	20
한국가스안전공사	9	1	0	10
한국광물자원공사	0	0	3	3
한국농어촌공사	6	2	1	9
한국도로공사	6	6	0	12
한국석유공사	2	0	1	3
한국수력원자력	119	12	17	148
한국수자원공사	3	9	8	20
한국전기안전공사	15	5	8	28
한국전력공사	126	54	34	214
한국전력기술	0	0	1	1
한국조폐공사	17	0	8	25
한국지역난방공사	0	0	2	2
한국철도공사	1	0	7	8
한국철도시설공단	0	0	1	1
한국토지주택공사	4	5	3	12
한전KDN	4	0	2	6
한전원자력연료	0	2	13	15
총합계	316	104	117	537

〈표 39〉는 20개 공공기관에서 국가연구개발사업에 참여하여 공동연구를 통해 출원한 성과를 보여주고 있다. 2009년부터 2011년까지 3년간 총 537건의 특허가 출원되었는데, 그 중 한국전력공사가 214건, 한국수력원자력이 148건, 가스공사와 가스안전공사가 각각 20건, 10건을 기록하였다. 국가연구개발에 공동연구로 참여하여 출원한 특허 역시 대부분 에너지/자원 공공기관에 집중되고 있다.

V. 결론

우리나라는 지난 30년간 경제성장과 더불어 지속적인 성장의 원동력으로 인식되는 R&D를 정부와 민간 모두 꾸준히 증가시켜 왔다. 2000년대 들어서 정부는 급속히 증가하는 R&D 투자에 대한 체계적이고 효과적인 관리를 위한 다양한 성과관리 및 평가제도를 도입하고 개선해 왔다.

특히 정부는 연구개발기능이 있는 공공기관을 대상으로 R&D 투자권고를 1990년대부터 해오고 있으며, 최근에는 산·학·연 수요를 반영한 현장 연계형 실증프로젝트를 추진할 것을 권고하고 있다. 또한, 연구 결과와 연구성과가 사업화로 상호연계될 수 있도록 전 주기적 연구 추진체계를 구축하려 하고 있다.

그 결과, 지난 20년간 연구개발 역량이 있는 공공기관이 꾸준히 늘어왔으며, 연구개발 투자액과 성과 또한 지속적으로 증가하고 있다. 예를 들면, 2012년 R&D 투자권고 대상인 20개 공공기관의 R&D 투자비는 약 2조원에 이르렀는데, 이는 우리나라 정부의 연간 R&D 투자비의 약 13%에 이르는 금액이다. 또한 2008~2011년 사이 20개 공공기관의 특허출원 수는 6,600여 개를 넘고 있는데, 이는 같은 기간 우리나라 국가연구개발사업의 특허출원 성과의 약 10%에 해당된다. 연구대상인 20개 공공기관의 경우 R&D 활동이 주요 미션이 아닌 점을 감안하면, 전체 비중의 약 10%에 해당한다는 것은 상대적으로 매우 큰 비중으로 볼 수 있다. 그러나 주요 활동으로서 R&D를 수행하고 있지 않은 공공기관을 대상으로 하였기 때문에 정책적 제안에 있어 제한이 있을 수 있다.

협동연구개발 활동의 경우 분야에 따라 차이가 있지만, 공기업, 출연연, 그리고 중소기업과 협동연구개발도 하고 있는 것으로 나타났다. 특히 공기업 간 협동연구가 가장 활발하고, 출연연과의 연구가 그 뒤를 잇고 있다. 공기업 간 협동연구가 많은 이유는 아마도

조직문화 측면에서나 분야의 유사성 측면에서 다른 기관보다 더 협동연구할 이슈들이 많은 것으로 판단되며, 이에 대하여 보다 깊이 있는 후속연구를 기대한다. 또한 출연연과의 협동연구는 R&D의 가치사슬상 지식창조단계(upstream)인 출연연과 지식활용 및 개선단계(down stream)인 20개 공공기관과의 협동인 점에서 매우 효과적일 것으로 판단된다. 이에 대한 추가 연구도 의미가 있을 것으로 판단된다.

다만, 해외 특허출원의 추이가 감소되고 있고, 공동 특허출원 수도 줄어드는 것으로 보아 협동연구개발 활동이 줄어들고 있는 것으로 판단된다. 이러한 분석 결과는 최근 전 주기적 연구 추진체계 구축에 대한 민간기업, 출연연구소, 대학 간 협력에 대한 논의는 범위의 차이가 있지만, 민간기업의 대학, 출연연구소 대상 협동연구를 위한 투자가 소강 상태라는 평가(KISTEP, 2012:4)와 맥을 같이하고 있다. 이에 대한 후속 연구 또한 필요할 것으로 보인다.

한편 R&D 투자 성과는 다양한 지표로 측정되고 평가되고 있지만, 본 연구는 투자권고 대상인 20개 공공기관의 R&D 투자 성과를 특허성과 정보로만 평가한 한계가 있다. 이러한 한계는 아직까지 20개 공공기관의 R&D 성과에 대한 자료가 체계적이고 종합적으로 수집되지 않고 있고, 이를 활용하여 공개적으로 분석되지 않고 있다는 현실적인 이유 때문이라고 보여진다. 따라서 본 연구는 가장 기초적인 R&D 성과 중 공개 가능한 특허성과를 분석함으로써 20개 공공기관들의 성과를 비교분석한 바, 향후 연구개발 투자권고 대상인 공공기관에 대한 보다 체계적인 성과관리를 시도하는 데 본 연구가 밑거름이 되었으면 한다. 특히 공공기관의 경영 또는 혁신성과에 R&D 투자가 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 연구 또한 미래에 상당히 의미 있는 연구주제가 될 것으로 판단된다.

참고문헌

- 감사원(2013), 『국가 R&D감사백서』.
- 국가과학기술위원회(2000-2008), 「정부투자기관 연구개발 투자권고」.
- _____ (2009-2013), 「공공기관에 대한 연구개발 투자권고」.
- _____ (2012), 「2013년도 정부연구개발 투자방향 및 기준(안)」.
- 기획예산처(2007), 「공공기관 성과관리 운영 실태 및 발전 방안」.
- 기획재정부(2013), 『2013년도 공공기관 경영평가편람』.
- _____ (2013), 『2013년도 공공기관 현황편람』.
- 미래창조과학부(2013), 『2012년도 국가연구개발사업 조사·분석 보고서』.
- 엄익천·이장재(2013), 『기초·원천연구부분의 재정투자 이슈와 정책과제』, 한국과학기술
단체총연합회.
- 한국조세연구원(2012), 『공공기관 정책평가와 향후과제』.
- _____ (2012), 『공공기관 프로그램예산제도 도입연구』.
- _____ (2013), 『신정부의 공공기관 정책방향』.
- 한국행정학회(2007), 『공공기관 혁신성과와 과제』.
- KISTEP(2012), 『과학기술분야 정부출연연구기관 투자 및 성과분석과 시사점』.
- _____ (2012), 『우리나라 R&D 투자 상위 기업의 특징과 시사점』.
- _____ (2012), 『정부 R&D성과 관리·활용 체계 현황진단과 시사점』.
- _____ (2013), 『2013년 정부연구개발예산 현황분석』.
- Arrow, Kenneth(1962), "Economic welfare and the allocation of resources for invention," *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors*. Nber. 609-626.
- Griliches, Zvi(2007), *R&D and productivity: the econometric evidence*, University of Chicago Press.
- Larsen, Judith K., and Rolf T. Wigand(1987), "INDUSTRY-UNIVERSITY TECHNOLOGY TRANSFER IN MICROELECTRONICS," *Review of Policy Research* 6.3 : 584-595.

Mowery David C. and Nathan Rosenberg(1989), *Technology and the Pursuit of Economic Growth*, Cambridge Press.

Nelson, Richard R., and Katherine Nelson(2002), "Technology, institutions, and innovation systems," *Research policy* 31(2):265-272.

Romer, Paul M(1990), "Endogenous technological change," *Journal of political Economy*: S71-S102.

알리오(Alio) 포털(<http://www.alio.go.kr>)

과학기술통계서비스 (<http://sts.ntis.go.kr>)

편저자

박 진(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

이주경(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

참여연구진

이근주(이화여자대학교)

이재원(부경대학교)

곽채기(동국대학교)

윤태범(한국방송통신대학교)

박정수(이화여자대학교)

백흥기·안중기(현대경제연구원)

박윤환(경기대학교)

서정욱(고려대학교 정부학연구소)

김주찬(광운대학교)·이민창(조선대학교)

윤지웅(경희대학교)

2013 공공기관과 국가정책

2013년 12월 24일 인쇄

2013년 12월 31일 발행

발행인 옥 동 석

발행처 한국조세재정연구원

138-774 서울특별시 송파대로 28길 28

TEL: 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2013

ISBN 978-89-8191-712-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

kipf 한국조세재정연구원

서울특별시 송파구 송파대로 28길 28
TEL: (02)2186-2114, www.kipf.re.kr

