

# 2014 공공기관과 국가정책

2014. 12.





# 발 간 사

2013년 공공기관 총지출은 576조원으로 GDP의 40.34%에 달하고 2014년 공공기관 고용인원은 정규직 26만명, 비정규직 4만명, 아웃소싱 6만명으로 국내 총고용인원의 9.5%를 차지하고 있어 고용에 있어서도 비중이 큰 상황입니다. 또한, 공공기관 총자산은 2012년 1,312조원으로 국민대차대조표 상 일반정부자산의 38.53%에 달하고 있습니다. 이와 같이 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 공공기관이 비효율적으로 운영된다면 국민경제에 부담을 줄 수 있기에 공공기관을 효율적으로 운영하기 위한 연구가 지속적으로 필요한 상황입니다.

이에 공공기관연구센터에서는 2010년부터 『공공기관과 국가정책』이라는 제목으로 매년 논문을 모아 보고서를 발간하고 있습니다. 보고서에서는 외부전문가들이 비평적인 안목으로 공공기관의 주요 현안과 쟁점, 과제, 문제 등을 분석 및 진단하고 있습니다. 이를 통해서 의의성 있고 전문적이며 엄정한 국가정책을 제안하고 나아가 우리나라의 현황을 진단하여 향후 어디로 가야 할지에 대한 방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있습니다.

공공기관의 주요 국가정책에 대해 폭넓은 분야의 전문가적 판단과 분석적인 논의를 제시하기 위해 협동연구를 진행하였습니다. 협동연구를 통해서 지식과 경험이 풍부한 각계 외부 전문가를 모시고 공공기관의 현안 및 쟁점에 대한 전문적이고 심층적인 연구를 수행하여 왔습니다. 특히, 외부 전문가들의 중립적이고 학술적인 시각을 바탕으로 공공기관에 대한 주요 국가정책의 평가와 문제점, 다양한 정책아이디어 제시를 시도하였습니다.

2014년 『공공기관과 국가정책』은 크게 공공기관의 공공성 확보 방안과 재무성과 관리 방안의 두 부분으로 구성되어 있습니다. 제1부 공공성 확보방안 파트에서는 공공기관의 공공성 수립 및 개선 전략, 동반성장, 정책갈등 사례, 소셜미디어 활용, 이사회 역할, 감사 역할 등의 주제를 다루고 있습니다. 제2부 재무성과 관리방안 파트에서는 공기업 재무성과, 한전과 LH 사례, 경영평가 등을 분석하고 있습니다.

본 보고서가 공공기관정책에 대한 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대해 봅니다. 끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2014년 12월

한국조세재정연구원  
원장 옥동석



# 인 사 말

한국조세재정연구원에서는 국책연구기관으로서 국가적 목표를 달성하기 위한 연구를 수행할 뿐만 아니라, 다양한 전문가 그리고 이해관계자의 연계를 통해 문제를 발굴하고 함께 대안을 모색하는 네트워크 사업을 활성화하고 있습니다. 이러한 연장에서 2010년부터 공공기관 네트워크 사업이 진행되고 있습니다.

다른 네트워크 사업과 달리 공공기관 네트워크 활동은 공공기관 종사자가 참여하는 특징을 가지고 있습니다. 이에 학계, 전문 연구가, 공공기관 종사자들이 함께 모여 현안을 토론하는 정책공동체(policy community)를 형성하는 특징을 가지고 있습니다. 예컨대 교수가 주제 발표를 하면 다른 전문가가 이에 대해 논평을 하고, 그리고 공공기관 실무자가 관련되는 현장의 이야기를 사례로 발표하게 됩니다. 이러한 과정에서 연구와 현장이 연결되는 장점을 거양하고 있습니다. 이렇게 치열하게 진행된 연구 주제의 발표문을 모아서 '공공기관과 국가정책'이라는 제하의 책자를 발간하게 됩니다.

2014년에는 몇 가지 새로운 시도가 있었습니다. 첫째, 운영위원회를 활성화시켜서 주요한 의사결정을 하는 기구를 설치했습니다. 주요 공기업 실장급 5인, 센터 소장 그리고 당해 연도 연구를 진행하는 모임의 대표로 구성된 기구입니다. 여기에서 연구 대상 설정 및 일정 관리와 관련하여 주요한 의사결정을 하도록 하였습니다. 둘째 네트워크 활동의 외연을 확대하고자 하였습니다. 매월 발표가 끝나고 나면 집필자는 이를 요약한 것을 이슈 포커스에 게재하도록 하였습니다. 주요한 이슈에 대한 확산의 효과가 있었습니다. 셋째, 연구 주제별로 담당 박사를 지정하여 같이 방법론을 개발하고 의견을 교환하는 체계를 구축하고자 했습니다. 외부전문가들이 가지고 있는 사회과학적 상상력과 센터의 박사가 가지고 있는 정보력을 잘 활용하여 시너지 효과를 낼 수 있다면, 매우 의미 있는 모임이 될 것이라고 확신합니다.

끝으로 매월 이러한 공공기관 네트워크 모임을 지원하여 주신 윤정규, 이슬 연구원에게 감사드립니다. 그리고 전체 연구의 PM을 맡아주신 한국행정학회 공공기관연구회 박정수 회장, 한국정책학회 공공기관정책특별위원회 김주찬 회장님께 감사의 말씀을 전합니다.

2014년 12월

공공기관연구센터  
소장 이원희



# 목 차

## 제1부 공공기관 관리정책

1. 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구 .....	3
박윤환	
I. 서론 .....	5
II. 공공성 개념에 대한 선행연구 검토와 하위 개념 도출 .....	8
III. 공공성 하위 개념의 논점과 평가 요소 수립 .....	18
IV. 공공기관 실무자들의 공공성 인식조사 결과 .....	28
V. 결론 .....	45
2. 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제 .....	51
박석희·최정열	
I. 서론 .....	53
II. 공공기관의 동반성장 관련 이론 및 제도 검토 .....	55
III. 공공기관들의 동반성장전략 추진 사례 및 성과분석 .....	63
IV. 공공기관의 동반성장전략 강화를 위한 과제 .....	74
V. 결론 .....	83
3. 공공기관 갈등관리 사례분석 - 신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로 .....	91
이민창·이재술	
I. 서론 .....	93
II. 이론적 배경 .....	94
III. 신중부 변전소 입지선정 과정 분석 .....	101
IV. 결론 .....	111
4. 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화 .....	115
김주찬·민경세	
I. 서론 .....	117

II. 선행 연구 검토 .....	118
III. 연구 설계 .....	122
IV. 설문조사 분석 결과 .....	125
V. 공공기관의 소셜미디어 활용 사례 .....	136
VI. 결론 및 제언 .....	146
<b>5. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향 .....</b>	<b>153</b>
<b>민병익</b>	
I. 서론 .....	155
II. 공공기관 이사회 역할 및 선행연구 .....	156
III. 연구의 분석틀 및 분석방법 .....	159
IV. 연구의 분석결과 .....	161
V. 결론 및 정책적 제언 .....	173
<b>6. 공공기관 감사의 지위와 역할 .....</b>	<b>177</b>
<b>윤태범</b>	
I. 서론 .....	179
II. 공공기관의 구조적 특성 .....	180
III. 공공기관 책임성 확보의 주체로서의 감사 .....	184
IV. 공공기관 감사 활동의 기준과 원칙 .....	190
V. 우리나라 공공기관 감사의 지위와 역할의 평가 및 인식 실태 .....	194
VI. 결론 및 정책제언 .....	200

## **제2부 공공기관 사업성과**

<b>7. 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구 ..</b>	<b>209</b>
<b>조임곤</b>	
I. 머리말 .....	211
II. 공기업의 효율성 분석에 관한 이론적 고찰 .....	213

Ⅲ. 분석모형의 설정 .....	215
Ⅳ. 우리나라 공기업 경영분석지표 추이 .....	218
Ⅴ. 결론 .....	227
<b>8. 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언 .....</b>	<b>233</b>
<b>김성태</b>	
Ⅰ. 서론 .....	235
Ⅱ. 한국전력 재무 현황 .....	236
Ⅲ. 재무건전성 악화의 원인분석 .....	242
Ⅳ. 재무건전성 확보를 위한 정책방향 .....	247
Ⅴ. 결론 및 시사점 .....	266
<b>9. SOC 공기업의 부채관리방안: LH의 부채관리를 중심으로 .....</b>	<b>269</b>
<b>권원순</b>	
Ⅰ. 서론 .....	271
Ⅱ. 공공기관 부채 현황 및 LH공사 재무현황 .....	272
Ⅲ. LH공사 부채 구조와 원인 분석 .....	277
Ⅳ. LH공사 재무건전성 .....	293
Ⅴ. 결론 및 시사점 .....	297
<b>10. 공공기관 경영평가분석: 자율과 책임의 균형 .....</b>	<b>301</b>
<b>박정수</b>	
Ⅰ. 서론 .....	303
Ⅱ. 이론적 논의 .....	305
Ⅲ. 경영평가제도와 성과관리 .....	310
Ⅳ. 경영평가 상대평가의 문제점 분석 .....	316
Ⅴ. 경영평가 순응성 분석을 위한 인식조사 .....	318
Ⅵ. 공공기관 경영평가 발전방안 .....	323



# 제 1부

## 공공기관 관리정책

1. 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구 / 박윤환
2. 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제 / 박석희·최정열
3. 공공기관 갈등관리 사례분석 - 신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로 / 이민창·이재술
4. 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화 / 김주찬·민경세
5. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향 / 민병익
6. 공공기관 감사의 지위와 역할 / 윤태범



# 1. 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구

박윤환  
(경기대학교 행정학과)



# 공공기관의 공공성 수립 및 개선전략에 관한 연구

박윤환/경기대학교 행정학과

## I. 서론

공공기관을 국가가 설립하는 가장 큰 이유는 불완전한 시장에 대한 일종의 대응방식에서 기인한다. 국가는 소위 ‘공공성’을 확보하기 위해서 시장을 규제하거나 각종 조세정책으로 대변되는 재분배 정책을 중심으로 시장 실패에 대응하는 것이 기본적인 논리라고 할 수 있다. 보다 더 구체적으로 각종 재화와 서비스를 공급하는 데 있어서 민간영역과의 계약이 불완전하거나 계약자체가 힘들 경우 국가가 직접 공공기관을 설립해 재화와 서비스를 시장에 공급하는 결정을 한다. 따라서 공공기관은 필연적으로 공공의 특성과 시장의 특성을 동시에 갖는 이중적 성격을 띠 수밖에 없다. 공공기관이 정부에 의해서 설립되었다는 것은 그 자체만으로도 기관이 갖는 가장 강력한 공공성의 성격을 내포한다. 하지만 동시에 공공기관은 시장에 관여하는 기업적 특성도 있음을 부인할 수 없다. 이러한 공공기관이 지닌 이중적 속성을 고려하여 공공기관을 관리하기 위한 정부의 노력은 계속되고 있다.<sup>1)</sup> 그럼에도 불구하고 공공성으로 대변되는 공공기관이 갖는 공적 특성을 기반으로 실제 공공기관의 활동과 성과가 공공성에 부합하는지를 평가할 수 있는 토대는 미약한 상황이다. 그 이유는 바로 공공기관의 공공성이 지닌 추상적이고 개념적인 속성을 실제 공공기관의 활동 양식과 접목시키는 데 실패했기 때문이라고 볼 수 있다. 본 연구는 공공기관의 근본적인 존재의 의의라고 할 수 있는 공공성의 개념을 명확하게 수립하고 그 실체적 요소들을 분석적으로 추출함으로써 과연 향후 공공기관의 공공성을 개선하기 위해서는 어떠한 노력을 강구해야 할 것인지에 대한 활발한 공적 논의의 출발점을 제공하고자 한다.

1) 사실 기획재정부가 공공기관 대상 지정 및 유형화를 구분하는 것은 공적 특성과 사적 특성을 동시에 고려하여 공공기관을 관리하려는 정부의 노력이라고 볼 수 있다.

## 1. 연구배경과 문제제기

일반적 의미에서 공공기관이란 '행정기관과 유사한 공익적 목적으로 설립되고 정부로부터 출연금이나 보조금 또는 정부위탁사업 수행으로 인한 수입으로 운영됨으로써, 국민 세금에 직·간접적으로 의존하여 공공 재화나 서비스를 생산, 공급하는 기관'을 의미한다. 따라서 공공기관은 공동체 전체의 이익에 중요한 역할을 하는 기관이며 공공기관의 가장 기본적인 역할은 국민 전체에 공익적 서비스를 제공하는 것을 목표로 한다. 이러한 공공기관의 공적 특성에도 불구하고 그동안 수행되어 왔던 각종 공공기관에 대한 경영평가는 수익창출 극대화로 대변되는 경영효율성에 주로 초점을 맞추어 왔으며 이에 따라 공공기관의 정체성이라고 할 수 있는 소위 "공공성"의 구현을 도외시하는 결과를 가져왔다는 비판이 대두되고 있다. 특히 이명박 정부의 출범 이후 신공공관리 및 작은 정부를 추구하는 세계적인 흐름 속에서 공공조직은 비효율적이라는 비판이 대두되었으며 이는 곧 시장메카니즘의 효율성 강조로 이어졌다. 이에 시장주의 개혁의 일환으로 도입되었던 제도들이 지금은 찾아 볼 수 없게 되었고, 국가의 공적기능이 약화되어 소위 "공공성"의 위기에 직면해 있다는 지적이 나오고 있다(예를 들면 김철, 2008). 이러한 상황에서 과연 공공기관의 활동이 구체적으로 어떤 공공의 가치를 실현해야 할 것이며 어떠한 공공성 준거의 틀에서 공공기관이 달성한 성과들을 평가할 것인지에 대한 보다 심도 깊은 논의와 분석이 필요한 실정이다. 일반적인 공공성에 대한 논의는 학계 일부에서 다루어지기도 하였지만 공공기관 관련 선행연구들로 국한했을 때 공공기관이 지향해야 할 공공성이 과연 구체적으로 무엇을 의미하는지를 명확하게 규명하는 데 상당한 한계를 노출하고 있다. 결국 현 단계에서 공공기관에 대한 평가 준거로서의 공공성을 실제적으로 파헤치고 각종 평가 지표와 척도로 활용할 수 있는 분석적인 논의는 거의 이루어지지 못한 상황이다.

## 2. 연구의 목적

우선 본 연구는 공공기관의 존재의 이유인 동시에 그 활동의 근원적 목표라고 할 수 있는 공공성의 실제적인 개념을 파헤쳐 보고자 한다. 그동안 많은 공공기관 연구자들에 의해서 공공기관의 공공성은 꾸준히 강조되어 왔는데도 불구하고 공공기관의 공공성이 지닌 구체적인 개념, 범위, 특성들은 체계적으로 분석되지 못했다. 특히 그동안 실질적

적용의 어려움을 야기했던 공공기관 공공성의 개념적 추상성과 불명확성을 극복하기 위하여 공공성의 실질적 개념에 초점을 맞추고 국·내외 선행 연구들의 논의들을 체계적으로 정리하고자 한다. 문헌조사를 통해서 정리한 다양한 공공성에 대한 논의들을 중심으로 공공성의 차원에서 공공기관의 활동과 성과를 평가하고 측정할 수 있는 주요 “공공기관 공공성 하위 개념”들을 도출할 것이다. 또한 이러한 하위 개념들을 공공기관의 조직 목표, 사업과제, 실적 및 성과 등과 연관된 구체적인 공공성 평가 요소들로 발전시킬 것이다. 이를 통해서 우리나라 공공기관 경영평가에 있어서 경영성과 및 효율성 기준에 대응하는 공공성 측정의 척도 개발을 가능하게 만드는 기초를 제공하고자 한다.

결국, 본 연구는 그동안 지배적인 기준으로 받아들였던 경영효율성 중심의 공공기관 평가의 틀을 공공기관 공공성의 개념 정립과 그 평가적 활용을 통해서 보완하는 데 그 의의가 있다. 본 연구가 초점을 맞추고 있는 예비적 연구 질문은 다음과 같다. 과연 공공기관의 공공성은 무엇을 의미하며 그 실제적 내용은 무엇인가? 공공기관이 추구하는 공공성의 범위를 공공기관의 활동과 성과에 있어서 어디까지 확장시킬 것인가? 공공기관 공공성의 평가 기준과 그 세부적 평가요소들을 어떻게 설정할 것인가? 공공기관의 공공성을 평가할 때 공공기관이 갖는 고유의 특성을 어떻게 고려해야 할 것인가? 공공기관의 공공성을 향상시키기 위해서는 무엇이 필요한가? 이러한 일련의 연구 질문들에 대한 해답을 내놓으면서 그동안 외부의 비판적 시각에 의해서 주도되어 왔던 공공기관의 공공성에 대한 논의를 본격적으로 주류 공공기관 연구 및 실무자들의 관심 영역으로 끌어들이는 계기가 될 수 있을 것이다.

### 3. 연구의 방법

우선 본 연구는 공공기관의 평가 요소로서의 공공성 지표를 개발하기 위한 예비적 단계로서 관련 선행 연구들이 제시한 공공성 개념에 대한 광범위한 이론적 검토를 수행하였다. 이를 위하여 우선적으로 공공기관의 공공성이 갖는 개념적 맥락과 특성에 초점을 맞춰서 공공성의 실질적 정의와 경제학적 공공재 개념을 중심으로 공공성 개념에 대한 문헌조사를 실시하였다. 이론적 검토를 통해서 확인한 다양한 공공성의 실제적 요소들을 최대한 분해하였고 그 내용들을 공통적으로 설명할 수 있는 주요 유형들로의 범주화를 시도했다. 이러한 과정을 통해서 최종적인 공공성 요소 평가 분석틀을 도출하였고

특히 공공기관의 공공성에 초점을 맞추어 공공기관의 활동과 성과를 공공성 측면에서 측정할 수 있는 구체적인 평가 요소들을 발견하였다. 이어서 공공기관 관련 연구 및 경영평가의 측면에서 유형화시킨 공공성 하위 평가 기준들에 대한 주요 논점을 정리하고 현재 공공기관 경영평가에서의 수용성을 확인하였다.

이론적인 검토를 통해서 도출한 공공기관의 공공성 측정 지표들에 대한 구체적 평가 항목들에 대해서 과연 공공기관 경영평가의 담당자들이 어떻게 인식하고 있는지를 살펴 보기 위하여 공공기관 공공성 인식 설문조사를 실행하였다. 공공기관의 경영평가 실무자들이 갖는 공공성에 대한 자기평가는 그간 공공기관을 감독해온 중앙정부는 물론 학계에서조차 개념정립에 혼란을 겪었던 작금의 상황에서 새로운 시도로 볼 수 있다. 공공기관의 설립 목적과 존재의 의의에 기초하여 정부에 의해 주도되는 하향적 공공기관 성과평가에 대응하는 공공기관의 실무자들이야말로 그 어느 이해관계자들보다 공공기관의 공공성에 대한 실제적인 고민과 문제의식을 지닐 것으로 예상된다. 따라서 공공성 평가 척도를 개발하는 데 있어서 이들의 인식을 반영하는 것은 매우 중요한 부분이라고 할 수 있다. 설문조사를 통해서 공공기관 경영평가 종사자들이 중요하게 고려하는 공공기관 공공성의 하위 개념들이 무엇인지 살펴보고 실제 평가차원에서 어떠한 공공성 평가 요소들이 활용되어야 하는지에 대한 객관적이고 경험적 분석결과를 제공할 것이다. 더불어 공공기관의 공공성을 제고시키기 위해서 필요한 방안들을 공공기관 경영평가 담당자들로부터 직접 의견을 수집하여 정책적 함의를 제공하고자 한다. 마지막으로 본 연구는 현재 우리나라 공공기관의 공공성을 저해하는 요소와 문제점을 종합적으로 진단하고 공공기관 공공성을 개선시키기 위한 종합적인 대책을 정리하고자 한다.

## II. 공공성 개념에 대한 선행연구 검토와 하위 개념 도출

### 1. 행정의 공공성 개념에 대한 선행연구 검토

공공성의 개념은 내용이 너무 복잡하고 광범위하기 때문에 명확한 개념 정의가 이루어지지 않았다. 하지만 과거부터 공공성을 개념화하려는 노력은 꾸준히 진행되어 왔다. 전통적으로 공공성은 공과 사의 구분을 통하여 정의하였다. 왜냐하면 공과 사는 서로

대립관계에 있기 때문에 사적인 부분을 제외한 측면을 공적인 것으로 보았다. 따라서 일반적으로 공공성에 대한 개념을 정의할 때, 공적인 것과 사적인 것을 구별할 수 있는 기준을 제시하여 공공성을 개념화하는 방식을 취하고 있다.

우선 외국 문헌을 중심으로 행정의 공공성 개념에 대한 선행연구를 살펴보고자 한다. 공적인 것과 사적인 것을 구분하는 기준을 제시하는 방법으로 공공성에 대한 이론적 검토를 시도한 Benn & Gaus(1983)에 따르면 공사를 구분하는 기준으로 접근성(access), 주체(agency), 이익(interest) 세 가지를 제시한다. 그들이 제시한 세 가지 기준 중에서 접근성(access)은 공간, 활동이나 교류, 정보, 자원 등에 있어서 사람들이 접근 가능한 정도나 수준을 의미하는 것으로, 그 정도(degree)가 크면 클수록 공공성이 큰 것으로 인식한다. 두 번째 요소인 주체(agency)는 활동이나 행위를 누가 하는가에 대한 행위 주체의 문제이며 이는 곧 행위의 주체가 공적 행위자(예를 들면 정부기관이나 공무원)인 경우 그 활동은 공공성을 갖는다고 볼 수 있다.<sup>2)</sup> 마지막 요소인 이익(interest)은 과연 행위와 활동의 목적이 지향하고 의미하는 바가 무엇이나에 초점을 맞추으로써 공중 다수의 이익을 추구한다고 할 때 비로소 공공성을 갖는 것으로 본다.

한편 공공서비스가 점차 사적 영역의 특징으로 변화해 가고 있다는 점을 비판적으로 지적했던 Frederickson(1997)의 연구는 공공성을 내포하고 지향하는 다양한 공적 영역의 특성들을 열거하였는데 구체적으로는 공공서비스의 규범 또는 기준으로서의 시민정신(citizenship), 대표성(representation), 책임성(accountability), 형평성(equality), 공정성(impartiality), 공개성(openness), 대응성(responsiveness), 정의(justice), 인간의 존엄성(human dignity) 등을 제시하였다. 이러한 공적 특성의 대척점에 서는 사적 영역의 특징들도 함께 제시하였는데 대표적인 요소들로는 경쟁(competitiveness), 능률성(efficiency), 생산성(productivity), 수익성(profitability), 효과성(effectiveness), 비용-편익(costs-benefit), 경제성(economy), 자금가치성(value-for-money), 고객만족(customer satisfaction), 사용자부담(user charge), 파트너십(partnership), 외부계약(contracting out), 기업가정신 등이 설명되고 있다.

오늘날의 공공성 연구에 있어서 많은 영향을 미친 또 한명의 학자는 Haque(2001)로 그는 공공성을 판단하는 5가지 기준을 상당히 구체적이면서 광범위하게 제시하고 있다.

2) 물론 이 부분은 공직에 종사하는 행위자가 공인이면서 동시에 사인이 될 수 있다는 측면에서 그 행위자의 공사경계를 설정하기 힘들다는 한계가 있다.

첫째, 전통적으로 공사구분에 적용되었던 기준들로 불편부당성과 공개성, 평등과 대표성, 독점성과 복잡성, 사회적 영향력 등을 통하여 공공성을 판단할 수 있다고 보았다. 둘째, 서비스 수혜자들의 구성을 의미하는 수혜자들의 수와 범위를 중요한 공공성의 척도로 삼았다. 즉 서비스 수혜자의 수와 범위가 넓을수록 공공성이 높다고 판단한 것이다. 셋째, 공공서비스가 사회에서 수행하는 역할의 비중이 공공성을 판단하는 중요한 요소라고 보았다. 즉 사회의 활동 영역에서 공공서비스가 차지하는 비중이 높다는 것은 공공성이 높다는 것을 의미한다고 보았다. 넷째, 공적 책임(public accountability)에 순응하는 정도에 주목했다. 즉 정부기관인 입법, 행정, 사법부는 물론 민간부문인 여론, 이익집단, 미디어 등에 의한 통제가 강할수록 공적 책임에 보다 더 순응하고 이는 곧 공공성의 수준이 높아진다는 것을 의미한다. 또한 사회경제적 요소들을 반영하는 정도가 강할수록 역시 공공성의 수준은 높아진다고 보았다. 다섯째, 소위 공적 신뢰의 수준을 공공서비스의 공적 특성, 리더십, 그리고 시민요구에 대한 반응에 초점을 맞추어 공공성의 수준을 가늠하였다. 따라서 정부가 기업처럼 이익을 추구하는 행위에 매몰되거나, 조직의 장이 리더십을 발휘하지 못하여 조직 내·외부에 문제가 생기거나, 시민의 요구에 적절히 대응을 하지 못하게 된다면 이는 공적 신뢰를 떨어뜨리고 결국 공공성의 저하를 가져온다고 보았다.

Goldstein & Naor(2005)는 공공성을 이해하는 방법으로 세 가지 접근법을 제시한다. 첫째로 일반화 접근법(generic approach)은 관리자의 기능, 조직적 과정, 관리적 효율성 등이 공공조직이나 민간조직 모두가 추구하는 개념이기 때문에 공공부문과 민간부문을 구별할 필요가 없다는 관점이다(Murray, 1975). 둘째로 핵심 접근법(core approach)을 제시하였는데 이는 공공조직과 민간조직의 근본적인 차이가 소유권(ownership)의 차이에서 비롯된다고 보고 민간 기업은 창업자 또는 주주가 소유하는 반면에 공공기관은 정치적 공동체의 구성원들이 집단적으로 소유하는 근본적인 차이가 있다고 보는 관점이다. 셋째, 영역별 접근법(dimensional approach)은 공공성을 한 가지 요소로 측정할 수 없기 때문에 다양한 영역들을 동시에 고려하여 공공성을 분석해야 한다는 관점이다. 이들의 공공성에 대한 논의는 공공성의 구체적 개념을 파헤치는 것은 아니었지만 공공성을 이해하는 데 있어서 핵심적인 접근 방식을 명확히 소개했다는 점에서 의의가 있다.

Pesch(2008)는 공공성의 개념을 정치적 영역과 경제적 영역으로 구분하여 살펴볼 것

을 제안하면서 두 가지 상반되는 영역별 접근의 필요성을 환기시키고 있다. 즉 공공기관은 공적 업무 수행을 통해서 시민들의 요구와 필요를 만족시켜야 할 정치적 책임을 갖는 동시에 시장의 논리에 기초한 민영화, 세계화, 기업형 정부의 흐름 속에서 적극적으로 시장에 반응하고 참여하는 경제적 책임을 갖는다고 주장한다. 따라서 공공성을 분석할 때, 단일한 기준을 고수하기보다는 이들 상충하는 정치적 영역과 경제적 영역 모두를 고려한 통합적 기준에 기초한 분석틀이 활용되어야 한다고 주장하였다. 그의 연구는 경제적 영역에서의 공공기관이 직면하는 책임의 문제를 제기했다는 점은 주목할 만하지만 그 내용이 공공성의 개념을 구체화하는 데 있어서는 상당부분 한계를 노출한다고 볼 수 있다.

한편 일본 학자인 사이토 준이치(齋藤純一)의 연구(2000)는 정치 과정을 민주화하는 데 있어서 공공성의 논의가 매우 핵심적인 요소라고 지적한다. 소위 시민적 공공성의 중요성을 강조하면서 민간 차원에서의 자발적인 공공성이야말로 기존에 공공성의 논의를 독점하여 일방적으로 밀어붙이는 정부에 의한 일방적 공공성을 종식시킬 수 있다고 보았다. 특히 공공성이 갖는 특성 중 누구나 접근할 수 있다는 “열린 체계”를 가장 기본적인 공공성의 조건으로 상정하면서 동일성에 지배되는 것이 아니라 차이를 전제하는 담론의 공간으로 공공성을 편입시켰다. 결과적으로 이러한 입장은 공공성을 시장은 물론 국가와도 구별되는 대등적이고 독립적 개념으로 이해의 확장을 시도하였지만 공공성이 갖는 다의적 개념체계를 오늘날의 복잡한 정치행정구조에서 분석하는 데 그다지 실용적인 단서를 제공하지는 못했다.

국내문헌으로 공공성의 개념을 세부적으로 파헤친 연구는 백완기(2007)의 연구이다. 백완기는 공공성의 개념은 포착하기 어렵다는 것을 지적하고 공공성이 내포하고 있는 구성요소들이 무엇인가를 추적하면서 공공성의 개념과 내용을 총 일곱 가지로 탐색하였다. 첫째, ‘정부에 관계되는 것들(governmental)’로 이것을 공공성의 가장 핵심적인 요소로 보았다. ‘정부적’인 것은 중앙정부만이 아니라 지방정부, 공기업 등 주체성을 띤 모든 공공기관으로 보고 이러한 기관들의 활동을 공적 활동이라고 정의하였다. 특히 공공성은 사기업이나 민간단체들이 할 수 없는 기능이나 역할을 수행할 때에 가장 뚜렷하게 나타난다고 규정하였다. 둘째, 정치성(political)을 공공성의 구성요소로 제시하였다. ‘정치적’이라는 것은 ‘정부적’이라는 말과는 다른 내용으로, 정부적인 것은 제도적이고 공식적이고 법적인 측면이 강하지만 정치적인 것은 과정적이고 비공식적이고 협상적인 성격

이 강하다고 정의한다. 따라서 ‘정치적인 것’은 정부기관, 각종 정치단체, 시민단체 등의 활동을 포함하고 있다고 주장한다. 셋째, 공개성(openness)을 공공성의 중요한 구성요소로 보았다. 즉 물리적 시설물과 자원에 대한 접근이 용이할수록 공공성이 높아지고 비물리적인 무형의 정보 또한 공중을 위해 만들어지고 접근가능성이 높을수록 역시 보다 더 공공적이라 판단한다. 넷째, 공익성을 제시하였는데 공익은 개념적인 전제 자체가 소수의 이익보다는 불특정 다수의 이익을 보다 더 고려하기 때문에 보다 더 공익에 부합한다는 것은 공공성의 향상을 암시한다. 다섯째는 공유성으로 물리적 시설과 언어, 사상, 가치, 규범, 관행 등이 널리 확산되어 많은 개인과 집단에 의해서 공유되는 것을 의미하고 공유적인 것은 공공성의 기초적 토대가 된다고 보았다. 여섯째 요소로는 공정성을 제시하였는데 공정성은 차별받지 않는 경우를 말하는 것으로 공정하게 대우받지 못하는 상태에 직면할 때 개인과 집단은 상당한 어려움에 처한다는 것을 지적한다. 또한 소위 절차적 공정성과 분배적 공정성이 동시에 달성되어야 공공성이 확보된다고 강조하였다. 마지막으로 인권을 제시하였는데 인권은 공공성을 마련하는 데 가장 원초적인 계기가 된다고 보면서 공권력이 인권을 탄압하는 데 사용될 때 그 공권력은 공공성을 상실하게 된다고 보았다.

소영진(2003)은 우리 생활이나 일상에서 빈번하게 사용되는 공(公)에 관련된 용어들을 통해서 공공성의 개념을 정의한다는 것이 어렵다는 점을 지적하고 이러한 어려움이 공공성 개념의 다의성에서 비롯된다고 주장하였다. 구체적으로 그는 공공성의 특성으로 전체 혹은 다수에 관한 일, 권위, 정부, 전유불가능성, 공익성을 제시하였다. 공공성의 원천은 국민들의 정치경제적 지지와 요구에서 비롯되며 환경적 특성상 공공조직은 공익적 사명을 완수하기 위한 조직이다. 결국 공공성은 공익지향성을 추구하기 때문에 공익성과 분리된 공공성 개념은 생각조차 할 수 없고 공익성은 공공성의 핵심개념이라고 주장한다.

임의영(2003)은 공공성을 개념화하기 위하여 여섯 가지 기준을 제시하였다. 첫째, 행위의 주체와 관련된 것으로 국가 또는 정부에 의해 이루어지는 행위를 공적인 것으로 보았다. 둘째, ‘다수의 사람들에게 보편적으로 관련된 경우’를 공적인 것으로 규정하였다. 셋째, 사생활과 대립되는 모든 활동을 공적 활동이라고 주장하였다. 즉 절차의 성격이 공식적이면 공공성이 있는 것이라고 정의하였다. 가령 사기업체의 사무원이 회사를 위하여 법 또는 규칙에 맞게 공식적으로 활동하는 것은 공적이라고 본 것이다. 넷째, 공

익을 추구하는 행위를 공적이라고 하였다. 그러나 공익의 문제는 다양한 입장에 따라 다양하게 나타날 수 있기 때문에 공공성은 지속적 토론을 통해서만 견지될 수 있다고 보았다. 다섯째, 접근가능성과 공유성을 공적인 것의 핵심적 요소로 정의하고 있다. 따라서 공공성은 비배제성과 비경합성의 특성을 가지고 있는 공공재와 밀접한 관련이 있다고 주장하였다. 여섯째, 공공성은 개방성과 공지성 그리고 정보에 대한 접근가능성의 특징을 가지고 있다고 규정한다. 특히 공지성은 공중이 특정 문제에 대해 토론할 수 있는 계기를 마련한다는 점에서 매우 중요하다고 강조하고 있다.

소영진의 또 다른 연구(2008)는 공공성의 여러 특성을 두 가지 범주로 나누어 체계화하였다. 첫째는 공공성 구현의 주체 또는 방법이나 절차를 규정하는 형식적 특성으로, 정부관련성, 공동체관련성, 외부의존성, 개방성과 보편적 접근성, 민주주의 등이 이에 속한다고 보았다. 둘째는 공공성의 내용을 직접적으로 규정하는 실질적 특성으로, 평등, 정의, 공익, 공리 혹은 후생, 신뢰와 권위 등을 꼽았다. 소영진은 이러한 분류를 토대로 공공성의 형식적 특성으로 민주주의, 실질적 특성으로 평등과 정의를 제시하였고 이를 바탕으로 하여 공공성을 “공동체가 민주적 절차에 따라 구현하고자 하는 평등주의적 가치”로 정의하였다.

## 2. 공공기관의 공공성 하위 개념 도출

공공성은 고도로 다면적 측면의 요소들이 혼합되어 있는 조직의 공적인 특성을 분명하게 나타내 주는 요소라고 할 수 있다(Bozeman, 1987). 공공성은 조직이나 기관의 투입 요소일 뿐 아니라 성과라고 볼 수 있다(Moulton & Bozeman, 2011). 특히 Moulton(2009)은 조직의 행태나 성과들에 의해서 설명되어지는 공적 가치의 실현을 위하여 기관들이 얼마큼의 공공성을 제공하는지를 평가하는 것이 중요하다고 강조하고 있다. 매년 정부가 바뀔 때마다 제기되는 공공기관의 민영화 움직임은 공공기관이 갖는 정치적 권위의 약화를 가져왔으며 경제적 권위에 의한 제약의 증가는 공공기관의 사적 성질이 증대되는 원인되고 있다. 공공성의 중요성에도 불구하고 그간 관련 선행 연구들은 다양한 조직적이고 환경적인 영향 요인들을 기관의 공공성 차원에서 설명하는 데 소홀해 왔다(Moulton, 2009). 본 연구는 선행 연구가 고찰한 주요 공공성 개념들을 바탕으로 공공기관 공공성을 설명하는 다수의 학자들이 공통적으로 강조하고 있는 4가지 공

통 요소들을 제시하고자 한다. 그 4가지 요소는 정부성, 형평성, 외부적 연관성, 투명성이며 이후의 공공기관 공공성 평가 요소들의 도출을 위한 분석틀 수립 등을 포함한 일련의 연구 방향은 모두 이들 4가지 하위 개념을 중심으로 설계하였다.

### 가. 정부성<sup>3)</sup>

우리는 공공기관을 고유 명사화시켜서 호칭을 하지만 사실 “공공”성을 지닌 기관이라는 지극히 상식적이고 당연한 “공공”의 성격과 특성에 주의를 기울이는 데 인색하다. 이러한 “공공”의 특성을 가장 많이 지닌 공공성의 하위 개념이 바로 “정부성”이다. 정부성은 사적 경제주체들이 할 수 없는 기능이나 역할을 수행하는 권위와 책임(백완기, 2007)을 의미한다. 정치적 권위에 의해 제약받고 권한을 부여받는 정도는 공공성의 중심 개념이다. 결국 정부에 소속된 기관들의 정부성이 정치적 행위자(국민과 시민)의 이익을 고수하도록 정치적으로 요구함으로써 공공기관의 공공성은 증가한다. 이러한 정부성의 개념을 Bozeman(1987)은 ‘정치적 권위’라는 용어를 통해서 기관이 정치적 권위에 종속되는 정도로 파악하기도 한다. 비록 이러한 정부성이 공공성과 관련한 모든 범위의 조직 성과들을 설명할 수는 없겠지만 권위와 책임에 기초한 정부성은 공공성 개념 구축에 있어서 핵심적인 요소라고 볼 수 있다. 정부성의 개념은 여러 측면에서 특징을 살펴볼 수 있는데 가장 두드러진 것은 공공기관의 의사결정, 조직업무의 우선순위, 조직의 성과들이 시민적이고 정치적인 맥락에 의해서 형성되어 조직관리, 우선순위, 성과들이 소유주들, 고객들, 시장경제에 의해서 독점되는 사적 조직과 구별되는 정부적 특성을 갖는다는 점이다(Walder & Bozeman, 2011). 정부성이 지닌 또 하나의 특성인 법적 소유권(legal ownership)에서 비롯되는 행태적 특성은 공공기관의 공공성을 확인하는 중요한 요소(Rainely et al., 1976)이지만 조직의 특질들이 단일한 소유 원천의 구조적 특징의 결과라고 보기 어려울 뿐더러 공사 섹터의 구분이 불명확한 소위 하이브리드 조직들의 출현으로 상당한 한계가 있다고 볼 수 있다(Bozeman & Bretschneider, 1994).

이러한 정부성은 규칙제정, 모니터링, 활동규제, 정치적 감시의 형태를 통해서 실행되

3) 백완기 교수(2007)는 과정적이고 비공식적이며 협상적 성격의 정치성(political)과 구별되는 정부성의 요소를 “정부에 관계되는 것들(governmental)”이라는 용어를 사용하여 민간이 아닌 공공기관들이 수행하는 역할과 기능의 공공적 성격을 설명하고 있다. 본 연구에서의 정부성은 백완기 교수의 “정부에 관계되는 것들”과 개념적으로 유사하지만 공적 주체가 수행하는 공공적 성격에서 확장된 좀 더 정치적 권위의 맥락에서의 영향을 받는 공적 성격을 아우르는 개념이라고 볼 수 있다.

어진다. 공공기관 정부성의 핵심이라고 할 수 있는 정치적 권위의 수준을 측정하는 대표적인 사례는 조직의 예산 중 정부로부터의 재원이 차지하는 비중이라고 볼 수 있다. 공공기관의 높은 정부성은 조직의 높은 수준의 공공성과 관련이 있다. 하지만 이러한 정치적 권위의 차원은 공공성 단일의 독자적 특성이라기보다는 다른 공공성 개념들과 상호작용하는 요소로서 파악될 필요가 있다. 예를 들어서 사회적 형평을 위한 제도들(동등한 고용 기회)은 종종 정치적 권한(mandates)에서 비롯되기 때문이다. 결국 공공기관 공공성에 대한 평가는 정치적 권위와 더불어서 다른 공공성 하위 개념들의 복합적 고려가 수반될 수 있다. 하지만 공공기관의 정부성의 측면을 따로 분리해서 살펴본다면 기관의 공적 활동, 공적 결정, 공적 통제 등으로 나누어 볼 수 있을 것이다.

#### 나. 형평성

형평성은 공적 영역에서 직간접적으로 봉사하는 기관들에 의한 공정하고 정의로운 행정을 지칭한다(Frederickson, 1971). 보다 구체적으로 Haque(2001)는 사회적 형평을 기관이 일부 선택받은 계급이나 집단의 단편적 이익을 초월해서 공공을 구성하는 다양한 사회집단과 계층의 요구와 수요에 봉사하는 정도라고 정의한다. 형평성은 공정성과 매우 밀접하게 연결되어 사실 많은 학자들은 이들 두 개념을 혼용하기도 하지만 그 차이는 존재한다. 형평성은 강자와 약자의 균형을 맞추기 위한 노력이 전제되어 사회적 약자를 고려하는 가치 지향적 편향성을 갖지만 공정성은 특정 집단이나 개인의 편을 들지 않는 절대적 객관성과 중립성을 전제한다(백완기, 2007).

사회적 형평의 구체적 개념을 도출하기 위하여 Guy와 MCandless(2012)는 5가지 세부 내용들을 분해한다. 이에 따르면 형평성은 (1) 적법절차, 동등한 보호, 인권 등을 의미하는 절차적 공정, (2) 서비스와 편익의 획득가능성에 있어서의 형평, (3) 서비스와 편익을 제공하는 절차에 있어서의 형평, (4) 모든 집단들에 대한 성과의 동등한 수준, (5) 정책 대안과 서비스 전달에 대한 견해를 표명하는 공론장의 보장 등의 성격을 복합적으로 함축하는 개념으로 이해할 수 있다. 형평성은 기본적으로 개별 시민들이 그들의 사회경제적 지위나 인구통계적 특성에 상관없이 정부조직과 정치 시스템에 의해서 동등한 취급을 받아야 한다는 것(Shafritz et al., 2011)을 전제하며 기관이 절차적으로는 물론 성과적으로 보다 더 형평성을 추구할수록 공공성의 수준은 향상된다고 보았다.

형평성에서 또 하나 생각해야 할 부분은 보다 많은 공공 대중들이 기관의 서비스들로

부터 편익을 얻을 수 있는 상황이 사회적 형평에 기여한다는 사실이다(Merritt, 2013). 한편 사회적 형평을 구현하기 위한 제도적 장치들을 마련하는 데 있어서 공공기관이 고려해야 할 요소로는 법적이며 정책적인 강제 규범 마련, 기관가치와 조직설계에 있어서 선호 설정, 사업 프로그램의 집행 노력을 들 수 있다(Frederickson, 1990; Svava & Burnet, 2005). 형평성 제도들은 결국 기관의 동등한 고용 기회 제공 노력, 소수자 우대 조치 마련 노력, 개인 권리의 보장 노력, 공공서비스에 대한 동등한 접근 및 분배 노력, 기관 내 인력풀의 다양성과 대표성 확보 등의 조치들로 구체적으로 연결될 수 있다.

#### 다. 외부적 연관성

외부적 관여(external engagement)는 기관이 전통적인 조직 구조 외부에 존재하는 공적 혹은 사적 주체들과 갖는 공식적 혹은 비공식적 상호작용을 의미한다(Merritt, 2013). 즉 외부적 관여는 기관이 단독으로는 효과적 수행이 어려운 정책 혹은 사업 목적들을 달성하기 위하여 다양한 기관들, 이해당사자들, 혹은 시민들과의 관계를 구축하는 활동의 결과라고 할 수 있다(Agranoff & McGuire, 2003). 조직 목표의 복잡성이 증대함에 따라 공적 가치에 주안점을 두는 공공기관은 다양한 사업 영역에서 성공적인 성과를 달성하기 위하여 복수의 외부 기관들과의 상호의존성을 고려해야 하는 상황에 직면한다. 결국 기관의 규모나 유형에 상관없이 공공기관들은 공공서비스의 전달을 강화하기 위하여 많은 사적 혹은 비영리 기관들과 조직적 협력관계를 조성하려고 한다(Selden et al., 2006). 이러한 외부적 관여는 소위 거버넌스의 출현과 밀접한 관련을 갖는 수평적 관여의 특징을 갖기 때문에 일부 정부 기관들이 정치적 통제의 필요성의 일환으로 관여를 하는 수직적 관여와는 다른 맥락을 갖는다.

기관이 주요 조직의 서비스 전달 체제에서 실제적인 공적 영향력을 강화시키기 위해서는 기관의 외적 관여가 매우 중요하며 이는 곧 공공기관의 공공성 증가를 가져온다. 보다 구체적으로 공공기관의 외적 관여는 주어진 정책이나 사업 영역에서 어떤 요소들이 공적 성과들의 달성에 핵심적인 것인지 밝히는 데 도움을 준다. 또한 외적 관여는 현재 진행 중인 기관의 사업과 관련한 사회적 요구 파악을 용이하게 만들고 기관의 공적 가치를 증대시키는 데 공헌을 한다. 마지막으로 외적 관여는 조직 외부의 사회구성원들이 기관의 의사결정에 영향을 줄 수 있는 루트와 과정을 제공함으로써 궁극적으로 기관 내부의 행위자들에게 공익적 태도를 갖고 생각하게끔 고무시키는 기능을 한다. 이러한

외적 관여의 메커니즘은 형식적으로는 상호(혹은 다자간) 조직적 협동과 네트워크, 서비스의 공동 생산, 기관의 의사결정이나 사업 집행 과정에서의 시민들의 참여 등으로 나타난다. 공공성의 효과에 대한 선행 연구들에서 사용된 외적 관여 지표들의 사례로는 공적 기관들과의 협동(collaboration), 지역 사회 주체들과의 계약의 빈도, 협동 네트워크 크기 등을 꼽을 수 있다.

## 라. 투명성

투명성은 개방적이고 투명한 성질로 접근성과도 표리관계를 가져서 접근성이 용이하면 공개성도 커지고 접근성이 어려우면 공개성도 줄어든다고 볼 수 있다(백완기, 2007) 한편 공개성을 하버마스는 민주적 시민의식을 이야기하고 합리적 추리과정이 일어나는 의식의 개방성을 강조하며 합리적 의사소통과 상호 비판적 담론이 일어날 수 있는 상황으로 보았다. 투명성은 다양한 측면에서 살펴볼 수 있는데 조직 내부에서 무엇이 일어나는지를 발견하는 능력(Piotrowski & Van Ryzin, 2007), 조직이 열린 체제에서 그들의 직무를 수행하는 정도(Birkinshaw, 2006), 기관의 업무 절차들의 가시성 정도(Meijer, 2013), 공개성의 문화와 내적 식별가능성의 증진(Grimmelikhuijsen & Meijer, 2012), 기관 외부의 개인과 집단이 기관 내부에서 수행되는 활동과 의사결정들을 감시할 수 있을 때 달성되는 공적 감시(public oversight)(Evans & Campus, 2013; Meijer, 2013) 등을 다루는 공공성의 중요한 특질이다. 이러한 다양한 측면의 투명성의 정의들은 결국 조직이 의사결정과정, 사업수행에서의 절차, 사업의 기능, 궁극적으로는 성과와 같은 내부 작동에 관한 객관적이고 적절하며 신뢰할 수 있는 정보를 드러내 놓는 수준과 밀접한 관련이 있다. 따라서 투명성은 관찰자, 관찰되어질 수 있는 대상, 그리고 관찰을 위한 수단과 방법의 요소들을 필요로 한다.

투명성은 기관의 공적 가치의 달성을 촉진시킨다는 점에서 조직의 투명성은 공공성과 관련이 있다(Meijer, 2013). 보다 구체적으로 투명성은 기관들로 하여금 시민, 서비스의 대상 고객, 정치적 주체들, 이익집단, 미디어를 포함하는 공공의 출현상황에서 공개적으로 작동하고 그 투명성의 기능을 의무화시킴으로써 외적 책임성을 생산해 낸다. 공개적 기능은 외부 행위자들로 하여금 공공의 문제를 설명하는 데 있어서 조직의 효과성에 대한 충분한 정보에 기초한 판단을 가능하게 하며 조직의 행위자들이 특정 고객과 보다 폭넓은 공공 대중의 입장에서 적절하게 일을 하는 것을 보장하게 만들어 준다. 더 나아

가 투명성 제도들은 공정한 행정 문화를 창출하며 신용과 기관의 신뢰를 지탱시킨다. 일반적으로 투명성을 강조하는 기관들은 공공 대중이 기관의 정보를 얻어야만 한다는 필수조건하에서 작동되는 데 비해서 덜 투명한 기관들은 조직의 전략 차원에서 보다 비밀스럽게 작동된다.

### Ⅲ. 공공성 하위 개념의 논점과 평가 요소 수립

#### 1. 공공성 하위 개념의 논점과 현재 경영평가 체계에서의 수용성

##### 가. 정부성을 둘러싼 주요 논점

공공성 개념의 한 축이라고 할 수 있는 정부성과 관련하여 그간 제기되었던 논의의 핵심은 정치적 권위에 기초한 사업수행에 대한 대내외적 비판에 있다. 그간 정부 국책 사업에의 공공기관의 참여는 공공성의 정치적 권위의 측면에서 공공성에 부합한다고 할 수 있지만 결국 무리한 사업 참여로 인한 공공기관 부채를 양산해 왔다. 일단 정부성이 확보되면 공공성을 지닌 것으로 판단될 수 있기 때문에 공공기관이 수행하는 사업과 활동이 과연 사적 경제주체들이 애초에 아예 수행할 수 없는(혹은 매우 어려운) 기능이라는 기준에 얼마나 부합하는지 살펴볼 필요가 있다. 이는 곧 애초 공공기관 설립 목적들과 일치하는 사업들이 시행되는지를 평가할 필요가 있다는 것을 암시한다. 이와 관련 공공기관이 공공서비스를 민간 기업에 비해 저렴한 비용으로 제공함으로써 야기된 부채와 손실은 정책적 부채로서 공공성을 인정하자는 일부의 주장도 이러한 공공성의 정치적 권위에 근거한 논의라고 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 하지만 이와 관련해서 현재의 ‘공공기관 손실 보전 의무조항’으로 말미암아 공공기관의 정책적 부채가 정부에게 재정 부담을 가중시키고 공공기관에게는 재무책임성 약화를 초래한다는 지적도 동시에 나오고 있어서 정치적 권위에 입각한 공공기관의 정책수행의 공공성 평가는 앞으로도 계속 논란의 핵심으로 남을 것이다.

현재 2014년 공공기관 경영평가에서 계량적 지표로 정부권장정책 이행실적 평가대상

4) 2014년 공공성 회복을 위한 시민사회의 공공기관 개혁 토론회

항목에 대하여 각 사업의 주관부처가 제출한 실적 자료를 활용하여 정부권장정책을 평가 지표의 하나로 삼고 있다. 즉 법령상 의무, 권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부권장정책에 대한 기관의 이행실적의 평가 부분은 이러한 공공성의 정치적 권위 측면과 연결된다고 할 수 있다. 하지만 정부권장정책의 이행실적에 대한 정량적 평가 이외에는 공공성의 하위 개념으로서의 정부성을 평가하는 요소는 전무한 실정이다.

#### 나. 형평성을 둘러싼 주요 논점

공공성 개념의 하위 구성요소로서의 형평성과 관련하여 최근 주목을 받았던 내용은 바로 공공기관 동반성장 실적평가이다. 2013년 기준 공공기관 동반성장 평가대상은 총 59개에 이르고 있는데 특히 5개 발전자회사와 한국수자원공사, 한국농어촌공사 등 굵직한 주요 공공기관들이 다양한 동반성장 전략을 추진하고 있다. 동반성장을 위한 주요 제도들로는 성과공유제도, 하도급제도 개선 등 공정거래제도, 중소기업 지원제도 등이 있으며 주요 공공기관들의 동반성장 노력은 동반성장 실적평가 제도를 통해서 관리되고 있다. 각 공공기관의 형평성 차원에서의 동반성장 전략과 관련해서 K-Water(수자원공사)는 중소기업을 위한 성과공유제, 국토부 산하 공기업 최초의 원·하도급사 간 표준계약서 사용 의무화, 36건의 보유기술이전 및 기술료 인하, Water+ 론을 통한 22개 업체에 114억원 지원 등의 구체적 실적을 대외에 홍보하고 있다.

현재의 동반성장 실적평가의 내용이 형평성의 일부 내용과 부합하고 있다는 점에서는 고무적이지만 실제 공공기관 경영평가에서의 수용도는 높다고 보기 힘들다. 2013년 경영평가 평가 지표 중 리더십과 책임경영 카테고리에서 사회적 기여의 사회공헌 평가 부분이 형평성을 평가하는 부분이라고 볼 수 있다. 하지만 사회공헌 평가지표는 2014년 경영평가의 지표에서는 독립된 사회공헌 평가 부분은 제외되었다. 결국 형평성 차원의 평가 지표들은 일부 정부권장정책 이행실적 평가대상(예를 들면 청년미취업자 고용실적, 장애인의무고용, 국가유공자 우선채용, 중소기업제품 우선구매, 전통시장 온누리상품권 구매 등)과 조직인적자원 및 성과관리의 세부성과내용(예를 들면 비정규직의 정규직 전환, 사회형평적 인력활용 확대 등)에 포함되어 있어서 부분적으로나마 평가기준으로 활용되고 있다. 또한 평가지표 중 노사관리에서 합리성 제고를 위한 노력과 성과를 평가하고 있는데 그 일부 내용이 형평성의 내용과 관련이 있는 정도에 그치고 있다.<sup>5)</sup>

#### 다. 외부적 연관성을 둘러싼 주요 논점

정부 3.0의 정부운영 패러다임이 행정의 전반에 걸쳐 강조되고 있는 상황에서 소통과 협력을 그 기초로 하는 공공성의 하위 개념인 외부적 연관성은 더욱 중요하게 인식될 필요가 있다. 특히 정부 3.0의 철학은 공공기관 3.0으로 진화하여 공공기관들의 미래 성장동력의 확보를 위한 구체적 방안을 제시하고 있다. 공공기관 3.0의 여러 가지 성장 과제들 중에서 공공기관 간 협력 강화와 민·관 상호간 개방형 혁신 추진 등의 전략 과제들의 도입은 그동안 공공성 논의에 있어서 주변부에서 홀대를 받았던 외적 관여(external engagement)의 구체적 방안을 요구한다. 이러한 흐름에도 불구하고 현재 공공기관 경영평가에서 외부적 연관성에 대한 평가 지표는 사실 없다고 볼 수 있다. 가장 근접한 내용은 기획재정부가 실시하는 고객만족도와 국민체감도 조사의 결과가 경영전략 및 사회공헌에서 국민평가 영역을 통해서 기관의 외부 고객집단의 만족 수준을 평가하고 있다. 하지만 이 평가는 기관이 자체적으로 시민이나 외부 기관의 의견을 수렴하는 노력이라고 볼 수 없다는 점에서 단순한 고객만족도와 국민체감도의 조사는 결코 공공성의 하위 개념인 외부적 연관성을 평가할 수 없다.

#### 라. 투명성을 둘러싼 주요 논점

공공기관의 공공성 하위 개념으로서의 투명성에 대한 논의도 역시 현재 활발히 논의되는 공공기관 3.0의 흐름과 연결되어 있다. 공공기관 운영의 투명성은 정부와 공공기관 운영에 대한 세부 정보를 이해할 수 있을 때 확보된다는 측면에서 기관의 투명성 확보 전략은 물론 동시에 기관의 투명성을 적절하게 평가할 수 있는 효율적인 전략의 필요성이 대두되고 있다. 투명한 정보공개를 구현하여 국민과 공공기관 간의 비대칭적 관계를 청산하기 위해서 반드시 수반될 수밖에 없는 감시, 감독, 통제는 역시 공공기관의 투명성 제고를 위한 구체적인 방향을 제시해 주고 있다. 한편 현재 공공기관의 투명성을 중

---

5) 노사관리에 대한 평가 내용을 구체적으로 살펴보면 (1) 노사관계 선진화를 위한 전략들이 합리적으로 개발되어 실천되고 있는가, (2) 합리적이고 적법한 노사관계가 구축되어 노사협력이 실현되고 구체적으로 성과를 내고 있는가, (3) 노·사 간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리역량 강화 노력과 성과는 적절한가, (4) 경영·인사권의 침해를 조장하는 단체협약의 개선을 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가, (5) 노조가 있는 경우에 단체협약의 내용이 합리적이고, 이를 개선하기 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가, (6) 노조가 없는 경우에는 노사협의회를 실질적이고 효율적으로 운영하기 위한 기관의 노력과 성과는 적절한가 등이다.

합적으로 평가하기 위하여 국민권익위원회에서는 공공기관 청렴도 측정을 매년 실시하고 있다. 중앙행정기관, 광역자치단체, 기초자치단체, 시도교육청, 공직유관단체(공기업, 준정부기관, 지방공사, 지방공단, 연구원, 기타 공직유관단체), 국공립대학 등 국가의 모든 공적 조직을 대상으로 청렴도 측정을 하고 있는데 이러한 종합적이고 단일한 체계의 청렴성 평가가 공공성의 하위 개념으로서의 공공기관의 투명성을 평가하는 데 있어서 측정 지표의 적절성과 구체성은 물론 평가 결과의 신뢰성에 대한 논의가 필요할 것이다.

현재 공공성의 하위 개념으로서의 투명성에 대한 평가는 부분적으로 공공기관 경영평가에서 미약하게 수용되고 있다. 현재 경영평가 시스템에서의 투명성은 경영전략 및 사회공헌 파트에서 전략기획 지표 중 “기관의 비전과 목표를 수행하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행노력, 윤리성·투명성·안정성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과”를 평가하고 있다. 보다 더 자세히 윤리경영, 내부건제 시스템의 운용과 경영공시 등을 통한 경영투명성 노력이 적절한지에 대한 평가가 이루어지고 있다. 또한 재무예산관리에서 세부 평가 항목에 예산집행의 투명성 제고와 노력과 성과가 평가대상이기도 하다. 종합적으로 현재의 공공기관 경영평가에서 투명성에 대한 평가는 매우 미시적 단위에서 재정 파트에 국한되어 제한적으로 이루어지고 있다고 평가할 수 있을 것이다.

## 2. 공공기관 공공성의 하위 개념별 평가 기준 및 요소 분해

### 가. 정부성의 평가 기준과 요소

공공기관 공공성의 첫 번째 하위 개념인 정부성에 대한 평가 요소는 총 10가지인데 그 내용은 크게 공적 결정, 공적 활동, 공적 통제라는 3가지 기준으로 나누어 볼 수 있다. 우선 공적 결정은 기관의 의사결정이 얼마나 정치적 권위에 의해서 영향을 받는가에 초점을 맞춘다. 기관의 수행하는 사업과 활동은 물론 조직운명을 위한 조직의 의사결정이 얼마나 상급기관 혹은 주무부처 등의 정치적 권위에 의해서 영향을 받는가는 정부성의 중요한 평가 기준이 될 수 있다. 이어서 공적 활동은 기관의 활동과 사업이 애초에 정부가 수행해야 할 필요가 있는 정책 목표에 부합해서 운영되고 있는가를 판단하는 데 주목한다. 공공기관의 존재 의의에 얼마나 충실하게 그 운영과 사업이 연관되는지를 살펴보는 것 역시 사적 기관과 구별되는 기관의 공적 책임이 본질이라고 할 수 있는 정부

성의 판단 기준이 된다. 마지막으로 기관의 운영이 얼마나 정부에 의해서 통제를 받고 있는지를 살펴보는 공적 통제를 고려해 볼 수 있다. 공공기관의 조직, 예산, 인사 전반에 걸친 운영과 관리가 정부에 의해서 통제되는 수준은 중요한 정부성의 기준이다. 그 구체적인 내용은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 정부성 평가 기준과 평가 세부 항목

평가 기준	세부 항목
공적 결정	• 해당 공공기관의 리더십은 정치적 고려에 의해서 영향을 받는가?
	• 해당 공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)과의 관계에 의해서 영향을 받는가?
	• 해당 공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)의 정책방향에 의해서 영향을 받는가?
공적 활동	• 해당 공공기관의 단기 사업성과가 기관의 설립 목적 달성에 기여하는가?
	• 해당 공공기관의 사업 및 활동이 중·장기 관점에서 기관의 설립 목적에 부합하는가?
	• 해당 공공기관의 사업성과는 정부의 정책 방향에 의해서 영향을 받는가?
	• 정부권장정책이 기관의 설립 목적 달성에 긍정적 영향을 미치고 있는가?
공적 통제	• 해당 공공기관의 조직은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?
	• 해당 공공기관의 예산(재정)은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?
	• 해당 공공기관의 인사는 주요 임원진 임명에 관한 법률에 의한 통제 이외에 정부기관의 통제나 관여를 받고 있는가?

#### 나. 형평성 평가 기준과 요소

공공기관 공공성의 두 번째 하위 개념인 형평성에 대한 평가 요소는 총 10가지인데 그 내용은 크게 과정의 공정, 결과의 형평, 미래세대와의 형평이라는 3가지 기준으로 나누어 볼 수 있다. 우선 과정의 공정은 기관의 운영과 사업시행이 절차적으로 공정하게 이루어지는가에 초점을 맞춘다. 기관이 수행하는 사업과 활동은 물론 조직운영에 있어서의 절차적 공정성은 공공성의 중요한 하위 개념 중 하나인 형평성의 핵심적 요소라고 볼 수 있기 때문에 중요한 평가 기준이 될 수 있다. 적법절차에 의한 공정한 과정은 특히 인사 시스템, 사업수행, 노사문제, 고객 서비스의 전달체계 등 기관의 핵심적인 활동 영역에 걸쳐서 살펴볼 수 있을 것이다. 이어서 결과의 형평은 기관의 활동과 사업이 사회적 형평에 기여하고 이바지하는 정도에 주목한다. 아무리 과정의 공정이 담보되더라도

결과의 형평이 고려되지 않는다면 진정한 의미의 형평성 구현은 요원해진다. 이와 관련하여 제각각 다른 공공기관의 규모와 특성을 전제하고 기관의 서비스 범위 확장 노력, 외부 중소기업들과의 상생 노력, 사회적 약자를 위한 고용 기회 확충 및 봉사 노력 등을 살펴보는 것은 결과의 형평을 구현하기 위한 기관의 노력을 가늠해 보는 중요한 요소가 될 수 있다. 마지막으로 기관이 현 세대의 이익을 초월해서 미래의 후속 세대의 요구와 수요를 잘 반영하는 노력을 기울이는지를 평가하는 미래세대와의 형평은 또 하나의 형평성 기준이다. 미래세대의 부담을 덜고 그들이 보다 풍요로운 삶을 영위해 나가는 데 도움이 되는 세대 간 형평을 고려한 정책방향을 설정한다는 것은 지금 세대들이 마땅히 감당해야 할 부분이다. 이와 관련하여 미래세대에게 큰 부담으로 떠넘겨질 수 있는 현재의 공공기관 부채문제, 지속가능한 발전의 토대가 되는 생태적 환경 조성, 기관의 지방이전을 통한 국토균형성장 기여 및 지역 내 성장 동력 구축 등에 기관이 경주한 책임 있는 자세와 노력을 살펴볼 필요가 있다.<sup>6)</sup> 그 구체적 내용은 아래 <표 2>와 같다.

<표 2> 형평성 평가 기준과 평가 세부 항목

평가 기준	세부 항목
과정의 공정	• 해당 공공기관의 채용과 승진 시스템이 적법절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어지는가?
	• 해당 공공기관의 사업수행이 적법절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어졌는가?
	• 해당 공공기관의 노조나 노사협의회가 구성원의 노동권을 절차적으로 공정하고 객관적으로 보장하고 있는가?
	• 해당 공공기관이 고객 서비스에 대한 동등한 획득과 접근을 보장하기 위한 절차를 공정하고 객관적으로 제공하였는가?
결과의 형평	• 해당 공공기관의 규모와 특성에 비추어 고객의 서비스에 대한 동등한 획득과 접근을 보장하기 위하여 기관이 제공하는 서비스의 범위를 확장시키기 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?
	• 해당 공공기관의 규모와 특성에 비추어 외부 중소기업들을 지원하며 상생하기 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?
	• 해당 공공기관의 규모와 특성에 비추어 사회적 약자를 위한 고용 기회의 제공과 사회봉사를 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?

6) 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 수도권 소재 345개 공공기관 중 175개 기관을 이전 대상 기관으로 선정하였다. 그리고 2005년 6월 24일 계획 발표이후 농촌진흥청 및 관세국경관리연수원 등 5개 기관이 추가로 이전 대상에 포함되어 전체 지방이전 공공기관은 총 180개 기관에 이르고 있다.

〈표 2〉의 계속

평가 기준	세부 항목
미래세대와의 형평	• 해당 공공기관은 미래세대에게 큰 부담이 될 수 있는 부채문제를 해결하기 위하여 지속적인 자구노력을 통해 책임 있는 역할을 수행하고 있는가?
	• 해당 공공기관은 지속가능한 개발과 성장의 토대가 되는 생태적 환경을 조성하기 위한 노력을 기울이고 있는가?
	• 해당 공공기관의 지방이전은 국가균형성장의 차원에서 얼마나 이전 지역 내 미래세대의 지속가능한 성장 동력 구축에 도움이 되고 있는가?

#### 다. 외부적 연관성 평가 기준과 요소

공공기관 공공성의 세 번째 하위 개념인 외부적 연관성은 정부에서 추진하고 있는 정부 3.0정책과 많은 부분 연결될 수 있는 오늘날 정부정책의 핵심적 방향이라고 볼 수 있다. 외부적 연관성에 대한 평가 요소는 총 11가지인데 그 내용은 크게 효율적 업무 관여, 서비스 소통적 관여, 외부적 연관성 범위라는 3가지 기준으로 나누어 볼 수 있다. 효율적 업무 관여는 기관이 보다 원활한 일상적인 업무 수행을 위하여 외부와 얼마나 소통하는지에 초점을 맞춘다. 보다 세부적으로는 상급기관인 주무부처의 협조 유도, 민간 영역의 이해관계자들 혹은 공공기관들과의 협력 네트워크 수립, 사업수행을 위한 의사결정에 있어서 외부 주체들의 참여 유도 등을 효율적 업무 관여 기준에 입각한 외부적 연관성의 평가 요소로 제시할 수 있다. 서비스 소통적 관여는 기관이 보다 향상된 공공 서비스 제공을 위하여 외부 주체들과 얼마나 원활하게 소통하는지를 의미한다. 이에 따라 이 기준은 서비스의 생산과 전달 그리고 서비스 요구의 수렴과 서비스 질 향상에 있어서 협력과 의견수렴에 주목한다. 더불어 외부 의견수렴을 위한 채널의 다양성과 적절성도 아울러 살펴볼 수 있을 것이다. 마지막으로 외부적 연관성의 범위는 기관의 활동이 외부 주체들에 미치는 공적 영향력을 가늠해 본다. 이에 따라 기관의 서비스를 이용하는 고객의 규모, 기관의 사업 및 서비스 생산의 제공 주체의 확장성, 고객의 서비스 이용 수준, 기관이 제공하는 서비스가 미치는 시민 생활에 대한 파급 효과 등이 광범위하게 다루어질 수 있다. 그 구체적 내용은 다음 〈표 3〉과 같다.

〈표 3〉 외부적 연관성 평가 기준과 평가 세부 항목

평가 기준	세부 항목
효율적 업무 관여	• 해당 기관은 원활한 업무 수행을 위하여 상급기관(주무부처)의 효율적인 협조와 지지를 이끌어내고 있는가?
	• 해당 기관은 업무와 관련 있는 민간 영역의 이해관계자들과 업무수행을 위한 체계적인 협력 네트워크를 수립하고 있는가?
	• 해당 기관은 업무와 관련 있는 공공기관들과 업무 수행을 위한 체계적인 협력 네트워크를 수립하고 있는가?
	• 해당 기관의 주요 사업 수행을 위한 의사결정에 있어서 국회, 언론, 학계, 유관단체 등 외부주체들의 참여를 유도하고 있는가?
서비스 소통적 관여	• 해당 기관은 서비스의 생산과 전달에 있어서 타 기관들과 협력하고 있는가?
	• 해당 기관은 서비스 요구(need)의 수렴과 서비스 질(quality)의 향상을 위하여 시민과 고객 집단의 의견을 반영하고 있는가?
	• 해당 기관은 서비스 제공과 관련한 외부 의견수렴을 위해서 다양하고 적절한 의견수렴 채널을 활용하고 있는가?
외부적 연관성의 범위	• 해당 기관의 서비스를 이용하는 고객의 규모는 어느 정도인가?
	• 해당 기관의 사업과 서비스 생산이 다양한 주체들에 의해서 제공되는가?
	• 고객은 해당 기관에서 제공하는 서비스를 어느 정도 이용하는가?
	• 해당 기관의 서비스는 고객의 생활에 어느 정도의 영향을 미치고 있는가?

### 라. 투명성 평가 기준과 요소

공공기관 공공성의 마지막 하위 개념인 투명성에 대한 평가 요소는 총 11가지인데 그 내용은 크게 업무의 가시성, 정보의 공개성, 공적 신뢰와 감시 등 3가지 기준으로 나누어 볼 수 있다. 우선 업무의 가시성은 기관의 열린 조직 체제에서 수행 업무와 절차가 손쉽게 파악되는 정도에 주목한다. 업무의 가시성이 높을 때 행정의 투명성은 향상되고 이는 곧 공공성의 수준을 높이는 결과로 이어진다고 볼 수 있다. 업무의 가시성은 크게 조직 내부 구성원들에게 드러나는 측면과 조직 외부로의 노출 측면으로 나누어서 살펴볼 수 있을 것이다. 정보의 공개성은 투명성의 내용으로 가장 보편적으로 인식되고 있는 기준으로 기관이 내부 정보를 외부에 적극적으로 공개하려는 노력에 초점을 맞춘다. 정보의 공개는 필연적으로 기관의 활동과 업무를 대내외적으로 노출시킬 수밖에 없기 때문에 투명성을 제고시키는 데 도움이 되며 공공성의 수준을 향상시키는 데 기여한다. 특히 기관이 얼마나 자율적 의지를 통해 정보를 공개하고, 보다 효율적인 정보공개시스템을 구축하며, 정보의 접근 및 활용이 용이한지를 종합적으로 살펴볼 필요가 있다. 마

지막으로 공적 신뢰와 감시는 기관의 공적 신뢰 수준과 기관의 주요 활동 및 운영체계를 아우르는 통제 시스템을 의미한다. 이와 관련해서 기관의 외부 고객 만족도, 내부 감시 체계, 윤리경영의 수준, 외부로부터의 공적 감시에 대한 반응성 등이 세부적으로 다루어질 필요가 있을 것이다. 그 구체적 내용은 아래 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 투명성 평가 기준과 평가 세부 항목

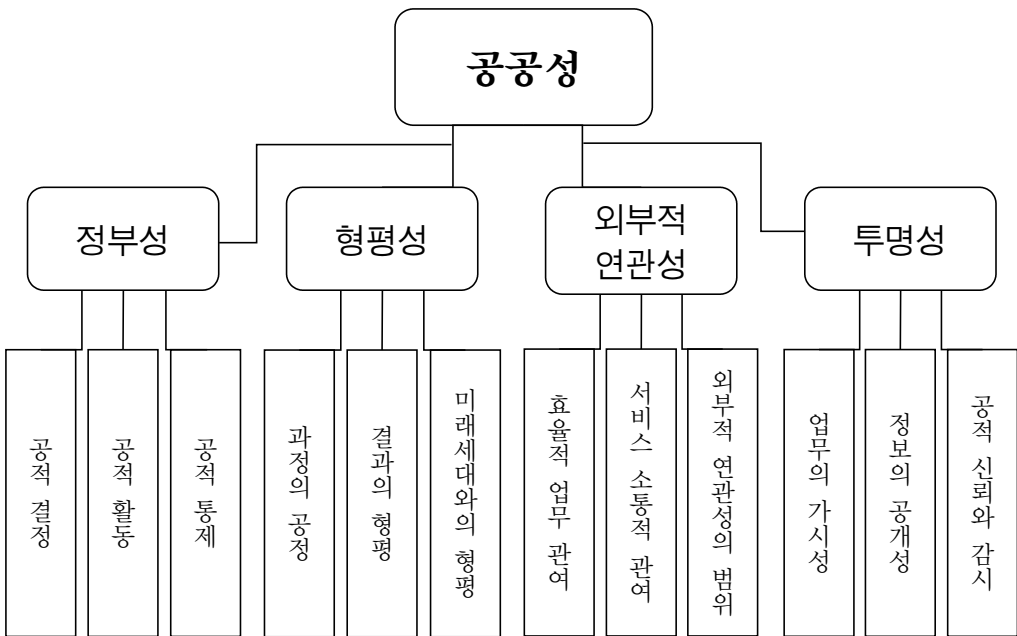
평가 기준	세부 항목
업무의 가시성	• 해당 기관이 수행하고 있는 주요 사업과 의사결정의 내용이 조직의 내부 구성원들에게 구체적으로 잘 드러나는가?
	• 해당 기관이 수행하고 있는 주요 사업과 의사결정이 조직의 외부에서 쉽게 노출되고 있는가?
정보의 공개성	• 해당 기관의 주요 정보에 대한 공개는 자율적이고 능동적으로 이루어지고 있는가?
	• 해당 기관은 외부로부터의 정보공개청구에 적극적으로 협력하는가?
	• 해당 기관의 정보공개 시스템은 지속가능하게 구축되었는가?
	• 해당 기관의 정보공개 내용과 범위는 충분한 수준이며 꾸준히 확대되고 있는가?
공적 신뢰와 감시	• 해당 기관의 서비스를 직접적으로 제공받고 체험하는 고객은 기관이 수행하는 주요 활동과 업무 전반에 대하여 만족하는가?
	• 해당 기관의 활동과 주요 의사결정을 감시하는 내부 시스템은 제대로 작동하고 있는가?
	• 해당 기관은 충분한 윤리경영의 수준과 체계를 갖추고 있는가?
	• 해당 기관은 주요 사업과 활동에 대한 시민이나 외부로부터의 공적 감시에 긴밀하게 반응하고 지적사항을 수렴하는가?

#### 마. 공공기관 공공성 하위 평가 요소 분해

전술한 바와 같이 본 연구의 목적은 그동안 다분히 추상적이고 형식적으로 공공기관 연구자들과 실무자들에게 인식되어 왔던 공공기관의 공공성의 개념을 구체적으로 추출하는 데 있다. 이를 위하여 광범위한 공공성 관련 선행 연구들의 분석내용을 바탕으로 공공성을 설명하는 4가지 주요 하위 개념을 수립하였다. 이들 하위 개념은 정부성, 형평성, 외부적 연관성, 투명성으로 많은 연구자들이 공공성을 공통적으로 설명하는 핵심적인 차원(dimensions)으로 이해할 수 있다. 본 연구는 여기서 한 걸음 더 나아가 각각의

공공성 하위 개념마다 그 실제적 개념을 측정할 수 있는 지표 개발을 시도하였다. 이를 위해서 하위 개념을 또 다시 세분화시킨 평가 기준을 각 하위 개념당 3가지씩 제시하였다. 마지막으로 각 평가 기준에 의거하여 공공기관의 공공성을 평가하는데 적절한 세부 평가 항목들을 소개함으로써 최종적인 공공기관 공공성 하위 평가 요소의 분해를 완성하였고 그 개괄적인 내용은 아래 <그림 1>과 같다.

[그림 1] 공공성 하위 개념 분해도



## IV. 공공기관 실무자들의 공공성 인식조사 결과

### 1. 설문대상과 설문조사 방법

앞에서 이론적 범주화를 통하여 최종적으로 뽑아낸 공공기관 공공성의 평가 지표들에 대하여 과연 공공기관에서 경영평가를 담당하고 있는 실무자들은 어떻게 인식하는지 살펴보는 것은 향후 경영평가에서 보다 적실성 있는 공공성 지표를 설정하는 데 있어서 매우 중요한 의미를 갖는다. 실제 공공기관 경영평가를 대비하여 매년 평가 기준을 면밀히 분석하고 평가를 대비한 경험이 풍부한 각 기관의 경영평가 담당자들은 현재 경영평가에서 차용하는 다양한 평가 기준과 구체적인 평가 지표들이 갖는 한계와 문제점을 인식하고 있을 것이다. 따라서 이러한 경영평가 실무자들이 갖는 공공기관 공공성에 대한 의견을 살펴보는 것은 보다 객관적이고 신뢰할 수 있는 공공성 평가 척도를 개발하는 데 필수적 요소라고 볼 수 있다. 이에 각 공공기관의 경영평가 담당업무를 맡는 직원들을 대상으로 공공기관 공공성 인식에 대한 설문조사를 진행하였다. 전체 대상 기관은 공기업과 준정부기관을 포함한 공공기관 117개 기관을 선정하였으며 설문은 전체 117개 기관의 경영평가를 담당하는 부서의 담당자 총 321명에게 설문지를 이메일로 발송하였다. 2014년 8월 11일부터 8월 30일까지 2차에 걸쳐 메일을 송부하고 전화를 통해 설문지에 대한 설명을 전달하면서 조사가 진행되었다. 약 3주 정도의 설문조사 기간을 거쳐서 최종적으로 수집된 설문지의 수는 모두 97부였다. 수집된 설문지의 코딩 과정을 거쳐서 통계분석 패키지 STATA13을 활용해 자료분석을 수행하였다.

### 2. 설문조사 결과

#### 가. 설문 응답자 특성

우선 공공기관 공공성 인식에 대한 설문조사에 응한 응답자들의 기본적 특성을 알아보기 위하여 입사 연차, 직책, 직무유형을 조사하였다. 우선 응답자들의 입사 연차 평균은 9.7년으로 나타나서 전체적으로 소속 공공기관에서 충분한 업무 경험을 갖고 있는 인력들이 본 설문조사에 응한 것으로 판단되었다. 응답자들의 직책은 다음 <표 5>와 같이 차장과 과장이 전체 응답자의 대략 60%로 다수를 차지해서 공공기관의 경영평가를

책임지고 있는 중간 계층의 실무자들이 주류를 차지하는 것으로 나타났다. 한편 응답자의 직무유형은 <표 6>과 같이 사무직이 압도적으로 많은 86.6%를 차지하였으며 그 밖에 기술직이나 연구직은 13% 정도에 그쳐서 공공기관들은 경영평가를 준비하기 위한 행정적 전문성을 지닌 사무직 인력들을 양성하고 있었다.

〈표 5〉 응답자 직책

직 책	조사자(명)	퍼센트(%)
부장 이상	3	3.13
차장	28	29.17
과장	29	30.21
대리 이하	36	37.50

〈표 6〉 응답자 직무유형

직 무	조사자(명)	퍼센트(%)
사무직	84	86.60
기술직	9	9.28
연구직	3	3.09
기타	1	1.03

또한 응답자들이 소속된 기관의 특성을 살펴보기 위하여 부서의 기관평가 담당인력 규모, 경영평가 전담부서 운영 여부, 기관평가 업무 이외 수행하는 부서업무 내용, 소속 공공기관 유형 등을 살펴보았다. 먼저 부서의 기관평가 담당인력 규모는 평균 4.3명으로 나타났으며 기관 내 경영평가 전담부서를 운영하는 기관은 전체의 75%에 이르렀다. 따라서 대다수 공공기관들이 경영평가를 대비하기 위한 전담조직을 갖고 있었다. 한편 전담조직을 갖지 못한 경우, 기관평가 업무 이외로 수행하는 부서업무의 내용은 조직평가가 27.4%를 차지해서 가장 큰 비중을 차지하였고 이어서 중장기전략이 23.3%로 그 뒤를 이었다. 마지막으로 소속 공공기관 유형을 살펴보면 <표 7>과 같이 강소형 준정부기관에서 일하고 있는 응답자들이 26.8%로 가장 많았고 이어서 특정 분야의 사업에 대한 진흥을 주요 업무로 하는 기관, 중소형 SOC 기관, 자회사 등을 포함하는 공기업Ⅱ 유형에서 근무하는 응답자들이 24.7%, 그 밖에는 사회기반시설에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모 기관을 포함하는 공기업Ⅰ 유형에서 일하는 응답자들이

19.6%, 위탁집행형 준정부기관이 18.6%로 그 뒤를 이었고 그 밖의 기금관리형이나 위탁 집행형 준정부기관 종사자들은 10% 남짓에 불과했다.

〈표 7〉 기관유형

	유 형	조사자(명)	퍼센트(%)
공기업	공기업 I	19	19.59
	공기업 II	24	24.74
준정부기관	기금관리형	3	3.09
	위탁집행형 (검사·검증, 문화·국민생활기관)	18	18.56
	위탁집행형 (산업진흥기관)	7	7.22
	강소형	26	26.80

#### 나. 공공기관 경영평가에 대한 인식도

본 설문조사에서는 공공기관 공공성 인식에 대한 구체적인 평가 지표에 대한 적절성을 살펴보기 전에 현재의 공공기관 경영평가에 대한 기관의 관련 실무자들의 종합적 인식을 확인해보았다. 모든 질문에 대한 5점 리커트 척도는 “1 = 전혀 그렇지 않다, 2 = 대체로 그렇지 않다, 3 = 보통이다, 4 = 대체로 그렇다, 5 = 매우 그렇다”로 구성되었다. 우선 공공기관 경영평가에 대한 종합적인 인식은 다음 〈표 8〉과 같다. 우선 공공기관 경영평가가 기관 운영에 긍정적인 영향을 주었는가에 대한 질문에 평균값이 3.39로 나와서 기관 운영에서 있어서 경영평가의 필요성을 비교적 긍정적으로 평가하였다. 한편 공공기관의 유형을 구분하여 수행하는 평가 방식이 공공성 제고에 적절한가에 대한 질문에는 평균 3.21의 값을 보여 주어서 비교적 유형 구분에 기초한 현행 평가 방식이 공공기관 공공성 제고에 적절한 것으로 나타났다. 마지막으로 현행 경영평가의 결과를 공공기관이 충분히 수용해서 기관의 사업과 운영에 반영할 수 있는가에 대한 질문에 대한 응답은 평균 2.92에 머물러서 상대적으로 다소 부정적 견해를 표명하였다.

〈표 8〉 공공기관 경영평가의 종합적 인식

문항	평균	표준편차
공공기관 경영평가가 기관 운영에 긍정적인 영향력을 미쳤다고 생각하시나요?	3.39	1.00
현행 공공기관의 유형을 구분하여 평가하는 경영평가의 방식이 공공기관 공공성을 제고하는 데 적절하다고 생각하시나요?	3.21	1.03
현행 경영평가의 결과를 기관이 충분히 수용해서 사업과 운영에 반영할 수 있다고 생각하시나요?	2.92	0.92

이어서 공공기관 경영평가의 세 가지 핵심적 가치라고 할 수 있는 책임경영 구축, 경영성과 제고, 공공성 강화에 대한 기관의 경영평가 담당자들에 대한 인식을 조사하였다. 현재 공공기관 경영평가가 세 가지 경영평가의 가치들을 잘 반영하고 있는지에 대한 질문에 아래 〈표 9〉와 같이 세 가지 핵심적 가치 중에서 책임경영 구축이 상대적으로 가장 잘 반영되고 있다고 보았고 이어서 경영성과 제고도 비교적 경영평가에서 잘 반영되는 것으로 평가하였다. 하지만 상기 두 핵심적 가치들에 비해서 공공성 강화는 상대적으로 덜 반영되고 있다는 견해를 보여주었다.

〈표 9〉 공공기관 경영평가의 중심 가치에 대한 인식

문항	평균	표준편차
책임경영 구축	3.35	0.91
경영성과 제고	3.28	1.00
공공성 강화	3.01	0.97

본 설문조사에서는 현재 공공기관 경영평가에서 사용하고 있는 6가지 주요 평가 기준에 대한 공공기관 경영평가 담당자들의 인식을 살펴보았다. 다음 〈표 10〉과 같이 이들 주요 평가 기준을 공공기관 경영평가가 잘 반영하고 있는지에 대한 질문에 대하여 경영전략 및 사회공헌 기준을 가장 긍정적으로 평가하였으며(평균 3.58) 이어서 주요사업의 계획·활동·성과 기준(평균 3.47)과 조직, 인적자원 및 성과관리 기준(평균 3.26)이 그 뒤를 따랐다. 이에 반해서 업무효율이나 보수 및 복리후생 관리 기준에 대해서는 공공기관 경영평가의 반영 정도를 상대적으로 저평가하는 것으로 나타났다.

〈표 10〉 공공기관 경영평가의 세부 평가 기준에 대한 인식

문항	평균	표준편차
경영전략 및 사회공헌	3.58	0.85
업무효율	2.99	0.93
조직, 인적자원 및 성과관리	3.26	0.89
재무예산관리 및 성과	3.04	0.93
보수 및 복리후생 관리	2.99	0.96
주요사업 계획·활동·성과	3.47	0.87

마지막으로 공공기관의 공공성 강화를 위해서 현행 경영평가의 평가 항목에서 공공성 관련 평가의 비중을 어떻게 변화시킬 필요가 있는지에 대한 질문에 대해서 아래 〈표 11〉과 같이 보다 효과적인 공공성 관련 평가 지표의 개발이 필요하고 공공성 관련 평가 지표가 차지하는 비중을 확대할 필요가 있다는 응답이 41%에 이르렀다. 이에 반해서 현재 경영평가에서의 공공성 관련 평가 비중을 축소할 필요가 있다는 주장은 21%로 그 절반에 그쳤다. 이러한 결과는 공공기관의 경영평가 담당자들이 공공기관의 공공성을 효과적으로 측정하고 이를 기관평가의 중요한 요소로 활용하는 데 있어서 현재의 경영평가 시스템이 갖는 한계를 인식하고 있음을 보여주는 결과라고 할 수 있을 것이다.

〈표 11〉 공공성 관련 평가의 비중에 대한 인식

문항	조사자 (명)	퍼센트(%)
현재 공공성 관련 평가 비중의 축소 필요	20	20.83
현재 공공성 관련 평가 체제의 유지	37	38.54
공공성 관련 평가 지표의 개발과 비중 확대 필요	39	40.63

#### 다. 공공성 하위 개념별 평가 지표에 대한 인식도

공공기관의 공공성 평가 지표를 개발하고 그 비중을 확대하는 것이 필요하다는 다수의 공공기관 경영평가 담당자들의 공감대에도 불구하고 그간 공공기관의 공공성을 어떻게 개념적으로 구체화시켜서 실제 평가에 반영할 것인지에 대한 심도 깊은 논의는 진행되지 못했다. 본 연구가 지향하는 가장 핵심적인 목표는 바로 공공성의 맥락에서 공공기관의 활동과 운영에 적용해 볼 수 있는 공공성 하위 개념들을 구체화시키고 이를 실제 평가 지표로 발전시키기 위한 토대를 제공하는 데 있을 것이다. 전술한 바와 같이 다양

한 국내외 선행연구를 바탕으로 본 연구에서는 공공기관 공공성 하위 개념을 크게 4가지로 나누었는데 이들 4가지 하위 개념을 다시 세분화시킨 측정 지표들로 구성하였다. 이러한 이론적 틀을 바탕으로 설문조사에서는 공공기관 경영평가를 담당하는 실무자들의 해당 측정 지표가 공공성을 측정하는 요소로 얼마나 적절한지에 대한 인식을 조사하였다. 각 하위 개념의 영역별 세부 지표에 대한 구체적인 평가에 앞서서 <표 12>는 4가지 하위 개념별로 하위 평가 지표들에 대한 적절성에 대한 인식정도를 산술 평균으로 보여주고 있다. 그 결과 4가지 하위 영역의 지표들 평균값이 보통 수준을 훨씬 상회해서 공공성의 평가 지표로서 대체로 긍정적인 평가를 하였다. 특히 연구가 제시한 평가 지표들 중에서 형평성 영역의 평가 지표들에 대한 평균값이 3.90으로 가장 높았으며 이어서 투명성 평가 지표가 3.88로 바짝 그 뒤를 따랐다. 이에 비해서 정부성 평가 지표와 외부적 연관성 평가 지표들에 대한 평균값은 각각 3.77과 3.71로 나타나서 다른 두 영역에서 비해서 공공성 측정의 요소로서 상대적으로 다소 낮은 평가를 받았다.

<표 12> 공공성 하위 개념별 평가 적절성

하위 개념	평 균	표준편차
정부성 평가 지표	3.77	0.61
형평성 평가 지표	3.90	0.59
외부적 연관성 평가 지표	3.71	0.63
투명성 평가 지표	3.88	0.65

### 1) 정부성 평가 지표에 대한 인식

공공기관 공공성의 첫 번째 하위 개념인 정부성 평가 지표들에 대한 공공기관 경영평가 실무자들의 인식은 다음 <표 13>과 같다. 전술한 바와 같이 정부성 개념은 공적 결정, 공적 활동, 공적 통제라는 세 가지 하위 범주로 나누어 볼 수 있으며 총 10가지 설문은 순서대로 3개, 4개, 3개씩 구성되어 있다. 10개 정부성 평가 지표들 중에서 공공성 측정 지표로 가장 적절하다고 평가한 것은 “공공기관 예산(재정)이 정부에 의한 통제를 받는가?”라는 공적 통제 관련 항목으로 평균값이 무려 4.22였다. 그 뒤를 이어서 공적 활동 관련 두 가지 항목인 “공공기관의 사업 및 활동이 중장기적 관점에서 기관의 설립 목적에 부합하는가?(평균 4.07)”, “공공기관의 사업성과는 정부의 정책 방향에 의해서 영향을 받는가?(평균 4.06)”가 높은 평가를 받았고 공적 결정과 관련된 “공공기관의 의사결

정은 상급기관(주무부처)의 정책방향에 의해서 영향을 받는가?(평균 4.02)”가 그 뒤를 따랐다. 이에 비해서 “정부권장정책이 기관의 설립 목적 달성에 긍정적 영향을 미치는가?”는 다른 지표들에 비해서 훨씬 낮은 평균값을 나타내서 공공성 평가요소로서 실무자들에게 부정적 평가를 받았다. 전체적으로 정부성 평가 지표들은 세 가지 하위 범주들에 걸쳐서 비교적 고르게 평가의 적절성을 실무자들로부터 확보하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 13〉 정부성 관련 공공성 평가지표에 대한 평가

문 항	평 균	표준편차
공공기관의 리더십은 정치적 고려에 의해서 영향을 받는가?	3.59	1.02
공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)과의 관계에 의해서 영향을 받는가?	3.88	1.11
공공기관의 의사결정은 상급기관(주무부처)의 정책방향에 의해서 영향을 받는가?	4.02	1.02
공공기관의 단기 사업성과가 기관의 설립 목적 달성에 기여하는가?	3.67	0.85
공공기관의 사업 및 활동이 중·장기 관점에서 기관의 설립 목적에 부합하는가?	4.06	0.69
공공기관의 사업성과는 정부의 정책 방향에 의해서 영향을 받는가?	4.07	0.86
정부권장정책이 기관의 설립 목적 달성에 긍정적 영향을 미치고 있는가?	2.82	1.06
공공기관의 조직은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?	3.98	1.05
공공기관의 예산(재정)은 정부에 의해서 통제를 받고 있는가?	4.22	1.02
공공기관의 인사는 주요 임원진 임명에 관한 법률적 통제 이외에 정부기관의 통제나 관여를 받고 있는가?	3.43	1.27

## 2) 형평성 평가 지표에 대한 인식

공공기관 공공성의 두 번째 하위 개념인 형평성 평가 지표들에 대한 공공기관 경영평가 실무자들의 인식은 다음 〈표 14〉와 같다. 전술한 바와 같이 형평성 개념은 과정의 공정, 결과의 형평, 미래세대와의 형평이라는 세 가지 하위 범주로 나누어 볼 수 있으며 총 10가지 설문은 순서대로 4개, 3개, 3개씩 구성되어 있다. 10개 형평성 평가 지표들 중에서 공공성 측정 지표로 가장 적절하다고 평가한 것은 “공공기관의 사업수행이 적법 절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어졌는가?”라는 과정의 공정 범주에 속하는 항목으로 평균값이 4.10이었다. 그 뒤를 이어서 역시 과정의 공정 관련 다른 두 가지 항목인 “공공기관의 채용과 승진 시스템이 적법절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어

지는가?(평균 4.02)”와 “공공기관이 고객 서비스에 대한 동등한 획득과 접근을 보장하기 위한 절차를 공정하고 객관적으로 제공하였는가?(평균 4.01)”가 그 뒤를 이어서 높은 평가를 받았다. 결과의 평등과 관련된 형평성 지표인 “공공기관의 규모와 특성에 비추어볼 때 기관은 사회적 약자를 위한 고용 기회의 제공과 사회봉사를 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?”와 미래세대와의 형평과 관련된 “공공기관은 미래세대에게 큰 부담이 될 수 있는 기관의 부채문제를 해결하기 위해 지속적인 자구노력을 통해 책임 있는 역할을 수행하는가?”라는 두 평가 지표도 평균 3.96로 공공성 지표로서 비교적 긍정적인 평가를 받았다. 이에 비해서 “공공기관의 지방이전은 국가균형성장의 차원에서 이전 지역 내 미래 지속가능한 성장동력 구축에 도움이 되고 있는가?”는 다른 지표들에 비해서 훨씬 낮은 평균값을 나타내서 공공성 평가 요소로서 실무자들에게 부정적 평가를 받았다. 전체적으로 형평성 평가 지표들은 세 가지 하위 범주들 중에서 과정의 공정성에 걸쳐서 비교적 고르게 평가의 적절성을 실무자들로부터 확보하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 14〉 형평성 관련 공공성 평가 지표에 대한 평가

문 항	평 균	표준편차
공공기관의 채용과 승진 시스템이 적법절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어지는가?	4.02	0.83
공공기관의 사업수행이 적법절차에 의해서 공정하고 객관적으로 이루어졌는가?	4.10	0.71
공공기관의 노조나 노사협의회가 구성원의 노동권을 절차적으로 공정하고 객관적으로 보장하고 있는가?	3.90	0.87
공공기관이 고객 서비스에 대한 동등한 획득과 접근을 보장하기 위한 절차를 공정하고 객관적으로 제공하였는가?	4.01	0.71
공공기관의 규모와 특성에 비추어 볼 때 서비스에 대한 고객의 동등한 획득과 접근을 보장하기 위하여 기관은 제공하는 서비스의 범위를 확장시키기 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?	3.86	0.83
공공기관의 규모와 특성에 비추어 볼 때 기관은 외부 중소기업들을 지원하며 상생하기 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?	3.85	0.88
공공기관의 규모와 특성에 비추어 볼 때 기관은 사회적 약자를 위한 고용 기회의 제공과 사회봉사를 위한 최선의 노력을 기울이고 있는가?	3.96	0.80
공공기관은 미래세대에게 큰 부담이 될 수 있는 기관의 부채문제를 해결하기 위하여 지속적인 자구노력을 통해 책임 있는 역할을 수행하고 있는가?	3.96	0.84

〈표 14〉의 계속

문항	평균	표준편차
공공기관은 미래 지속가능한 개발과 성장의 토대가 되는 생태적 환경을 조성하기 위한 노력을 기울이고 있는가?	3.91	0.95
공공기관의 지방이전은 국가균형성장의 차원에서 이전 지역 내 미래 지속가능한 성장동력 구축에 도움이 되고 있는가?	3.35	1.00

### 3) 외부적 연관성 평가 지표에 대한 인식

공공기관 공공성의 세 번째 하위 개념인 외부적 연관성 평가 지표들에 대한 공공기관 경영평가 실무자들의 인식은 다음 〈표 15〉와 같다. 전술한 바와 같이 외부적 연관성 개념은 효율적 업무관여, 서비스 소통적 관여, 외부적 관여의 범위라는 세 가지 하위 범주로 나누어 볼 수 있으며 총 11가지 설문은 순서대로 4개, 3개, 4개씩 구성되어 있다. 이러한 외부적 연관성 관련 지표들 중에서 공공성 측정 지표로 가장 적절하다고 평가한 것은 “기관은 서비스 제공과 관련한 외부 의견수렴을 위해서 다양하고 적절한 의견수렴 채널을 활용하고 있는가?”라는 서비스 소통적 관여 관련 항목으로 평균값이 3.96이었다. 그 뒤를 이어서 역시 서비스 소통적 관여 관련 항목인 “기관은 서비스 요구(needs)의 수렴과 서비스 질의 향상을 위하여 시민과 고객 집단의 의견을 반영하고 있는가?(평균 3.93)”가 바로 그 뒤를 이었다. 효율적 업무관여와 관련된 외부적 연관성 지표인 “기관은 업무와 관련 있는 민간 영역의 이해관계자들과 업무 수행을 위한 체계적인 협력 네트워크를 수립하고 있는가?(평균 3.80)”와 외부적 관여의 범위와 관련된 “고객은 기관에서 제공하는 서비스를 어느 정도 이용하는가?(평균 3.78)”라는 두 평가 지표도 외부적 관련 공공성 지표로서 비교적 긍정적인 평가를 받았다. 이에 비해서 “기관의 사업과 서비스 생산이 다양한 주체들에 의해서 제공되는가?”는 다른 지표들에 비해서 낮은 평균값을 나타내서 공공성 평가요소로서 실무자들에게 부정적 평가를 받았다. 전체적으로 외부적 연관성 평가 지표들은 세 가지 하위 범주들에 걸쳐서 비교적 고르게 평가의 적절성을 실무자들로부터 확보하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 15〉 외부적 연관성 관련 공공성 평가 지표에 대한 평가

문항	평균	표준편차
기관은 원활한 업무 수행을 위하여 상급기관(주무부처)의 효율적인 협조와 지지를 이끌어내고 있는가?	3.63	0.86
기관은 업무와 관련 있는 민간 영역의 이해관계자들과 업무 수행을 위한 체계적인 협력 네트워크를 수립하고 있는가?	3.80	0.79
기관은 업무와 관련 있는 공공기관들과 업무수행을 위한 체계적인 협력 네트워크를 수립하고 있는가?	3.69	0.83
기관의 주요 사업수행을 위한 의사결정에 있어서 국회, 언론, 학계, 유관단체 등 외부주체들의 참여를 유도하고 있는가?	3.63	0.82
기관은 서비스의 생산과 전달에 있어서 타 기관들과 협력하고 있는가?	3.71	0.79
기관은 서비스 요구(needs)의 수렴과 서비스 질의 향상을 위하여 시민과 고객 집단의 의견을 반영하고 있는가?	3.93	0.79
기관은 서비스 제공과 관련한 외부 의견수렴을 위해서 다양하고 적절한 의견수렴 채널을 활용하고 있는가?	3.96	0.71
기관의 서비스를 이용하는 고객의 규모는 어느 정도인가?	3.61	1.02
기관의 사업과 서비스 생산이 다양한 주체들에 의해서 제공되는가?	3.45	0.99
고객은 기관에서 제공하는 서비스를 어느 정도 이용하는가?	3.78	0.89
기관의 서비스는 고객의 일상생활에 어느 정도의 영향을 미치고 있는가?	3.74	0.95

#### 4) 투명성 평가 지표에 대한 인식

공공기관 공공성의 마지막 하위 개념인 투명성 평가 지표들에 대한 공공기관 경영평가 실무자들의 인식은 다음 〈표 16〉과 같다. 전술한 바와 같이 투명성 개념은 업무의 가시성, 정보의 공개성, 공적 신뢰와 통제라는 세 가지 하위 범주로 나누어 볼 수 있으며 총 11가지 설문은 순서대로 2개, 5개, 4개씩 구성되어 있다. 공공성 측정 지표로 가장 적절하다고 평가한 것은 평균값 4.09를 보인 “기관은 외부로부터의 정보공개청구에 적극적으로 협력하는가?”라는 정보의 공개성 관련 항목과 공적 신뢰와 통제 범주에 포함된 “기관은 충분한 윤리경영의 수준과 체계를 갖추고 있는가?”라는 항목이었다. 그 뒤를 이어서 정보의 공개성 관련 두 가지 항목인 “기관의 정보공개 시스템은 지속적으로 유지 및 관리되고 있는가?(평균 4.08)”와 “기관의 정보공개の内容과 범위는 충분한 수준이며 꾸준히 확대되고 있는가?(평균 4.01)”가 높은 평가를 받았다. 이에 비해서 “기관이 수행

하고 있는 주요 사업과 의사결정의 내용이 조직의 내부 구성원들에게 구체적으로 잘 드러나는가?”는 다른 지표들에 비해서 훨씬 낮은 평균값을 나타내서 공공성 평가요소로서 실무자들에게 부정적 평가를 받았다. 전체적으로 업무의 가성성 관련 지표들이 투명성 하위 범주들 중에서 상대적으로 실무자들로부터 저조한 평가를 받았지만 다른 범주들의 평가 지표들은 비교적 고르게 평가의 적절성을 실무자들로부터 확보하고 있는 것으로 드러났다.

〈표 16〉 투명성 관련 공공성 평가 지표에 대한 평가

문 항	평 균	표준편차
기관이 수행하고 있는 주요 사업과 의사결정의 내용이 조직의 내부 구성원들에게 구체적으로 잘 드러나는가?	3.78	0.83
기관이 수행하고 있는 주요 사업과 의사결정이 조직의 외부에서 쉽게 노출되고 있는가?	3.34	0.85
기관의 주요 정보에 대한 공개는 자율적이고 능동적으로 이루어지고 있는가?	3.78	0.87
기관은 외부로부터의 정보공개청구에 적극적으로 협력하는가?	4.09	0.84
기관의 정보공개 시스템은 지속적으로 유지 및 관리되고 있는가?	4.08	0.83
기관의 정보공개の内容과 범위는 충분한 수준이며 꾸준히 확대되고 있는가?	4.01	0.76
기관의 내부 정보를 내부 구성원들이 쉽게 접근하고 이를 활용할 수 있는가?	3.85	0.87
기관의 서비스를 직접적으로 제공받고 체험하는 고객은 기관이 수행하는 주요 활동과 업무 전반에 대하여 만족하는가?	3.86	0.72
기관의 활동과 주요 의사결정을 감시하는 내부 시스템은 제대로 작동하고 있는가?	3.93	0.84
기관은 충분한 윤리경영의 수준과 체계를 갖추고 있는가?	4.09	0.79
기관은 주요 사업과 활동에 대한 시민이나 외부로부터의 공적 감시에 긴밀하게 반응하고 지적사항을 수렴하는가?	3.97	0.88

### 3. 설문조사 결과에 대한 논의

#### 가. 공공성 관련 세부 지표들에 대한 적절성 평가 결과

우선 공공성의 4개 하위 개념들을 비교해서 종합적으로 공공성 평가 지표들에 대한 실무자들의 적합성 평가를 살펴볼 필요가 있다. 4가지 개념들이 모두 공공성 평가 요소

들로 긍정적인 평가를 받았지만 특히 형평성과 투명성 요소들은 공공기관의 공공성 평가 요소에서 다른 두 요소들에 비해서 두각을 나타냈다. 이 결과는 향후 경영평가에서 공공성 관련 지표를 개발하고 발전시킨다고 할 때 가장 우선적으로 고려해야 할 부분이 바로 형평성과 투명성임을 보여준다. 이 부분은 그동안 공공성의 개념 설정과 관련하여 사회일반이 공유해 왔던 가장 핵심적인 요소들이 강하게 반영된 측면이 있다고 해석할 수 있을 것이다. 상대적으로 정부성과 외부적 연관성의 측면은 많은 선행연구들과 이론들에 의하여 공공성의 핵심적 가치로 인식되었음에도 불구하고 일반대중은 물론이려니와 공공기관 경영평가 실무자들에게도 공유된 공공성의 핵심적 요소로 덜 받아들여진 것으로 볼 수 있을 것이다.

세부적으로 공공성 지표들을 살펴본다면 우선 정부성 평가 지표들에 대하여 경영평가 실무자들은 공공기관의 예산에 대한 정부의 통제, 공공기관 활동의 설립 목적에 대한 부합성, 상급기관의 정책방향에 의한 영향력 등이 공공성을 측정하는 적절한 지표라고 인식하였다. 이러한 지표들은 공통적으로 공공기관은 공적 주체에 의해 통제되어야 하며 기관의 최초 설립 목적에 그 활동과 사업이 기속되어야 한다는 중요한 가치를 반영하고 있기에 공공기관의 공공성을 측정하는 데 매우 핵심적인 지표들로 받아들여진 것으로 보인다. 하지만 기관설립 목적에 대한 정부권장정책의 긍정적 영향력은 적절한 공공성 측정 지표로 평가받지 못하였다. 이 결과는 매우 흥미로운데 그동안 경영평가에서 지속적으로 주요 평가 기준으로 선정된 정부권장정책의 이행 정도가 공공성 측정과 연결되지 않을 수 있음을 암시한다. 결국 정부에서 공공기관이 제각각 처한 다양한 환경적 요인들을 고려하지 않고 일방향적으로 하달하는 정부권장정책의 수용성은 공공성의 평가 요소로 부적절하다고 볼 수 있다.

형평성 평가 지표들에 대하여 기관의 경영평가 실무자들은 기관의 사업수행과 더불어 조직 내부의 채용 및 승진 시스템에 걸쳐 적법절차에 의한 공정성 및 객관성이 얼마나 확보되어 있는가를 중요한 공공성의 평가 요소로 보았다. 아울러 고객서비스에 대한 동등한 획득과 접근을 보장하기 위한 절차의 공정, 사회적 약자를 위한 고용 기회의 제공 및 사회봉사, 기관의 부채를 해결하기 위한 자구노력 등도 형평성 차원에서 공공성 측정 지표로 적절한 것으로 나타났다. 결국 절차의 공정성과 결과의 형평성이 모두 핵심적인 요소들로 강조되었고 미래세대에게 큰 부담으로 작용할 수 있는 부채문제에 대한 자구노력도 공공성의 차원에서 기관의 노력을 평가할 필요가 있음을 확인하였다. 하지만 지

금 거의 마무리 단계에 있는 공공기관 지방이전이 가져올 국가균형성장에 입각한 수평적 형평성에의 기여 부분은 공공성의 측정 지표로 상대적으로 적절성이 떨어졌다. 이 결과 역시 흥미로운 부분인데 지역균형발전이라는 목적으로 2005년부터 추진되어 온 수도권 150개 공공기관의 혁신도시로의 이전에 대하여 아직 공공기관 종사자들이 갖는 유보적 태도가 반영되었을 때 이 지표는 공공성 차원에서 경영평가 실무자들에게 긍정적 평가를 받기 어려울 것이다.

외부적 연관성 평가 지표들에 대하여 기관의 경영평가 실무자들은 기관의 서비스 제공 관련 외부와의 의견수렴 채널의 활용여부와 기관의 서비스 질 제고를 위한 고객 의견 반영여부를 중요한 공공성의 평가 요소로 인식하고 있었다. 또한 민간 영역과의 업무 수행을 위한 협력 네트워크 구축이나 기관의 서비스 이용의 범위도 공공성의 평가 요소로 적절하다는 평가를 받았다. 전반적으로 외부적 연관성 관련 지표들 중에는 경영평가 실무자들에게 공공성의 평가 지표로 아주 두드러지게 긍정적 혹은 부정적으로 인식된 경우는 없었다. 이러한 사실은 일단 공공기관의 실무자들에게 외부적 연관성 측면의 요소들과 공공성을 연계시키는 데 있어서 아직 한계가 존재한다는 점과 본 연구에서 분해한 외부적 연관성의 세부 지표들의 구체성과 명확성이 좀 더 요구되는 점을 동시에 함의하고 있다.

마지막으로 투명성 평가 지표들에 대해서 공공기관 경영평가 실무자들은 외부로부터의 정보공개에 대한 협력여부, 윤리경영의 수준과 체계의 충분성, 정보공개 시스템의 지속적 유지 및 관리여부, 정보공개 내용의 충분성 및 범위의 확대가능성이 공공성의 적절한 평가 지표라고 보았다. 즉 정보공개 측면과 공적 신뢰 구축의 부분들이 투명성 차원의 공공성 측정에 있어서 핵심적 요소임을 확인할 수 있었다. 하지만 기관이 수행하는 사업과 의사결정의 가시성은 상대적으로 실무자들로부터 부정적 평가를 받았다. 이는 두 가지로 해석이 가능한데 우선 공공기관의 수행사업과 의사결정은 그 특성상 대외는 물론 대내적으로 보안 유지가 필요한 부분일 수 있기 때문에 이를 공공성의 평가 요소로 보기에는 다소 무리가 있을 수 있다는 측면이 있을 것이다. 다른 하나는 아직 우리나라의 공공기관 조직문화가 조직내부에서 투명하게 의사결정을 공개하고 이에 대한 구성원들의 다양한 의견표출을 유도하는 데 있어서 한계가 있기 때문에 이를 공공성의 차원에서 평가한다는 부분에 대해서 기관의 종사자들이 갖는 부담이 작용했을 수 있음을 지적할 수 있다.

#### 나. 공공성 개념과 공공성 측정 지표 설정의 한계

본 연구에서 구체화시킨 공공기관 공공성 개념의 도출에 대하여 일각에서는 공공기관의 공공성과 정부의 공공성 간 개념의 차이가 과연 존재하는지에 대한 의문도 제기할 것이다. 하지만 중앙정부, 지방정부, 공공기관 등을 포함하는 모든 유형의 공적 영역 기관들을 관통하는 단일의 공공성 개념을 창출한다는 것은 쉽지 않다. 개별 기관들이 갖는 조직의 목표와 필요성 그리고 세부적인 활동과 사업은 매우 상이하다. 따라서 공공성의 개념을 공적 영역에는 속하지만 정부와는 구별되는 공공기관에 국한시켜 살펴보는 것은 나름대로 설득력을 갖춘 접근이라고 볼 수 있다. 하지만 개별 공공기관들 역시도 매우 다양한 설립 목적과 상이한 사업 내용을 갖기 때문에 공공기관의 특성을 충분히 고려한 공공성 개념 도출은 매우 도전적인 과제임은 분명하다.

그동안 공공기관의 공공성 수립을 강조하는 쪽에서의 논리는 공공기관이 지향해야 할 중요한 가치로서의 공공성을 효율성과 배타적인 개념으로 인식해 왔다. 하지만 소위 “경영효율성”으로 대변되는 수익성의 강조는 공공기관의 운영에 있어서 마땅히 지향해야 할 효율성과는 분명 다른 개념이라고 볼 수 있다. 공공부문의 효율성을 기업성이나 수익성을 제외하고 크게 두 가지로 구분할 때 ‘배분적 효율성(allocative efficiency)’과 ‘생산적 효율성(productive efficiency)’으로 나누어 볼 수 있을 것이다. 배분적 효율성에 입각한다면 “공공개혁을 통해서 민간과 공공부문의 자원 배분을 최적화”시키기 위한 정책방향에 요구될 것이고 생산적 효율성은 “생산요소의 결합을 보다 나은 방식으로 개선하거나 기술의 도입이나 경영방식의 개선을 통해 경제성을 제고”하는 것이 필요할 것이다(이민호·윤수재, 2008). 공공기관이 두 가지 측면의 효율성에 대한 추구를 과연 공공기관의 공공성 수립과 상호 배타적이라고 주장할 수 있을지는 의문이다. 즉 공공기관의 고유 목적 달성에 부합하는 활동과 사업을 수행하였을 때 자연스럽게 공공성과 효율성이라는 공공기관의 두 가지 핵심적인 경영가치가 동시에 실현될 수도 있다는 것이다. 따라서 공공기관 공공성에 대한 개념 구체화에 있어서도 기관의 효율적 운영과 배치되고 유리되는 접근은 오히려 현실을 도외시한 채 공공기관의 공공성 수립을 저해할 수 있음을 주지할 필요가 있을 것이다. 또한 본 연구가 사용한 공공기관 공공성의 4가지 하위 개념과 42개 구체적 세부 지표들은 아직 객관성을 담보할 수 있는 완성된 공공성 측정 지표라고 할 수는 없다. 측정 지표에 대한 적절성을 확인하기 위하여 본 연구에서는 설문대상인 공공기관의 경영평가 관계자들의 의견을 반영하는 것에 그쳤지만 사실 공공기관의

공공성을 판단하기 위한 주체들은 다양하다. 특히 공공기관 경영평가를 직접 담당하는 평가위원들은 공공성에 입각한 공공기관의 활동과 구체적 사업 내용에 대한 면밀한 분석을 통해서 고도의 전문성을 축적한 당사자라고 할 수 있다. 뿐만 아니라 실제 공공기관과 다양한 사업적 관계를 맺는 사적 영역의 기업들과 공공기관의 서비스를 직접적으로 제공받는 국민들도 공공기관의 공공성 평가에 대한 중요한 가치를 공유하고 있는 일원이다. 따라서 공공성에 대한 측정에 있어서 공공기관과 연결되어 있는 다양한 구성원들의 참여와 의견수렴을 담보하는 다면적인 평가가 필요할 것이다.

#### 다. 공공기관 공공성 제고를 위한 개선 방안

##### 1) 수익성 지표에서 공공성 지표로의 전환

현재 경영평가의 주요 범주 중 경영관리 범주의 상당부분은 수익성 지표로 구성되어 있는 실정이다. 결국 기관의 수익성이 평가의 결과를 좌우하게 되어 있는데 이는 공공기관의 존재 의의라고 할 수 있는 공공성의 가치를 약화시킬 가능성이 높다. 자본생산성이나 노동생산성 등 경영효율 지표 비중을 축소하고 국민에 대한 공공서비스 확대 제공으로 공공기관의 존재 이유를 명확하게 하는 방향으로 개선이 필요하다. 또한 공공성 지표의 적절한 구성을 통해 공적 이익을 위해서 노력한 공공기관들이 정당한 평가를 받을 수 있어야 할 것이다. 이를 위하여 현행 정부경영평가 지표의 개편을 적극적으로 검토해야만 왜곡되어진 현재 공공기관의 관리 및 위상이 정상화 될 수 있을 것이다. 이와 관련하여 현재 정부가 추진하고 있는 부채감축 등 정상화 계획은 지난 정부에서 공공기관들이 감당했던 공공성 차원의 활동과 사업에 대한 역차별이라고 볼 수 있다. 특히 정부정책을 수행함으로써 인해서 공공기관의 수익이 감소된다면 감소된 수익에 대하여 정부는 정책수행기관에 재정지원을 할 필요가 있고 경영평가에서도 이를 감안하는 제도적 장치가 필요할 것이다.

##### 2) 공공성 제고를 위한 공공기관 자체의 업무 효율화 방안 마련

앞에서 언급한 공공기관 경영평가의 손질과 더불어 공공기관 스스로도 공공성을 제고시키기 위한 적극적 노력이 필요하다. 사회적 형평이나 투명성 등 공공성이 추구하는 주요 가치들을 고려한 공공기관 내부의 업무효율 지침이나 달성 가능한 가이드라인이나

지표가 마련될 필요가 있다. 이를 통해서 기관 스스로 그들의 주요 사업이 얼마나 공공성 향상과 공공의 이익에 기여했는가를 자체 평가할 수 있을 것이다. 또한 공공성의 특성상 단기간 그 성과가 가시화되기 어려운 측면이 있기 때문에 공공기관은 공공성 관련 지표들을 달성하기 위한 중장기적 계획을 수립하고 해당 사업의 이행을 지속적으로 모니터링해야 한다. 이러한 기관의 자율적 공공성 제고 전략은 장기적으로 공공기관의 공적 책임성을 강화하는 결과를 가져올 수 있을 것이다. 이때 공공성 추진에 따라 발생하는 비효율의 문제를 어떻게 처리할 것인지에 대한 방안도 함께 검토될 필요가 있다.

### 3) 기관의 특성을 고려한 기관별 공공성 제고 방안 수립

공공기관은 나름대로의 설립 목적과 업무 특성을 가지고 있다. 하지만 지금까지의 공공기관 경영평가는 기관별 특성을 제대로 반영하는 데 한계가 있음이 꾸준히 제기되어 왔다. 공공기관의 공공성 제고에 있어서도 획일적인 방안을 천편일률적으로 적용할 것이 아니라 기관의 특성에 대한 이해를 바탕으로 한 기관별로 특화된 공공성 제고 방안이 필요하다. 따라서 공공기관 경영평가에 있어서도 공공기관 유형 구분에 따라서 공공성 측정 기준을 합리적으로 조정하고 각 기관의 공공성 평가 지표를 개별 기관의 성격, 기능, 형태, 구조 등을 감안해 반영할 수 있도록 개선해야 할 것이다. 기관에 따라서 영업 이익을 창출하기 용이할 수도 있고 실적을 단기간 내 내기 어려운 기관들도 존재한다. 특성상 중장기 목표를 평가할 필요가 있을 때 지표 평가 자체가 매년 갱신되는 현재 시스템으로는 특히 공공성의 성과를 온전히 담아내기는 어렵다. 사업성과가 대부분 비가시적이고 비경제적인 측면에서 발생할 때 이에 대한 정밀한 평가 기준이 마련되어야 진정한 의미의 공공기관 공공성 제고가 가능할 것이다.

### 4) 공공기관 공공성의 시민 모니터링 시스템

공공기관의 공공성 제고는 국민의 입장에서 각 기관이 설립 목적에 맞는 사업과 일을 얼마나 잘하고 있는가에 초점이 맞춰질 수밖에 없다. 공공기관에서는 국민에게 더 많은 서비스를 제공한다고 여러 가지 사업들과 활동을 하지만 과연 국민의 입장에서 이러한 서비스들을 체감하고 도움을 받는지를 판단하는 것은 공공성 제고 전략에 있어서 매우 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 즉 국민이 체감하는 공공서비스 제공을 판단하기 위한

전략이 필요하다. 이를 위해서 공공기관별로 공공성 제고를 위한 사업을 할 때 고객의 서비스 체감 수준을 점검 및 확인하고 피드백을 수반하는 과정이 원활히 이루어질 수 있어야 한다. 공공기관의 관점에서 공공성 제고를 위한 체계를 갖추고 관련 실적이나 성과를 평가하는 것은 얼마든지 가능하지만 보다 본질적인 공공성의 잣대는 고객 즉 국민에게 그 성과가 어떻게 체감되는가에 있기 때문에 그 판단을 가능하게 하는 잣대를 마련해야 할 것이다.

#### 5) 공적 가치강화를 지향하는 자율경영

공공성은 공적 목적의 달성을 통해서 공공의 이익을 제공하는 것을 그 목적으로 한다. 진정한 공공기관의 존재 이유를 살려서 고객과 국민이 그 기관의 필요성을 공감하게 만들기 위해서는 기관의 자율경영 속에서 공적 가치를 강화할 수 있도록 유도할 필요가 있다. 하지만 공공기관의 자율성 및 독립성 확보를 위한 법률이 존재하는데에도 불구하고 현실적으로는 보장되지 않고 있는 실정이다. 따라서 인력, 재정, 정책 통제의 수위를 낮춘 자율권의 보장이 광범위하게 이루어져야 하며 공공기관의 자율성과 독립성 보장은 공공성 제고를 위한 효과가 점진적으로 나타날 수 있게 만들 것이다. 이를 통해서 기존에 일반대중이 갖고 있던 공공기관에 대한 부정적 인식이 타파될 수 있으며 기관 스스로 공적 가치를 추구하기 위한 자율적 노력을 이끌어 낼 수 있다. 특히 공공기관의 경영평가가 기관들의 현재를 돌아보고 미래를 설계해 나갈 수 있는 매개체가 된다는 점을 전제 하였을 때 공공기관의 특성을 살리고 자율성을 확대해 가는 방향으로의 경영평가의 내용도 개선될 필요가 있다.

#### 6) 공공기관의 공공성에 대한 개념 정립 노력

공공성에 대한 보다 구체적인 개념 정립이 필요하다. 사실 공공성은 시대적으로 변화가 불가피한 개념이라고 볼 수 있다. 정부뿐 아니라 국민들이 공공기관에 대하여 요구하는 서비스와 사회적 역할의 구체적 내용은 꾸준히 바뀌어 가고 있으며 점차 확장되고 있는 추세이다. 이에 따라서 공공성의 개념은 진화적 성격을 띠 수밖에 없다. 본 연구에서 선행연구와 관련 이론들이 공통적으로 제시하는 공공성의 하위 요소들을 활용하여 공공성에 대한 개념 정의를 시도하였지만 그 내용들이 얼마나 적실성 있는 공공성 측정

지표인지는 아직 검증되지 않았다. 실제 공공기관 현장에서도 공공성에 대해 명확하게 합의된 개념 도출이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 따라서 이러한 혼란스러운 개념 부재의 상황을 타개하기 위해서는 정부가 적극적으로 관련 학계, 공공기관 당사자들, 고객인 국민들과의 폭넓은 소통을 통해 공공기관의 공공성이 무엇인지를 분명히 설정하고 이에 기초해 개발 및 활용된 지표들이 실제 공공성을 제고시키고 있는지를 판단하는 데 도움이 되는지를 종합적으로 꾸준히 분석해서 공공기관들에 피드백을 해 주는 것이 매우 시급하다고 할 수 있다. 결국 공공성 개념 정립을 위한 노력은 공공기관을 둘러싼 모든 이해당사자들이 관심을 갖고 협력해야만 달성할 수 있는 공공기관의 정책과제라고 볼 수 있을 것이다.

## V. 결론

최근 우리는 다시금 공공기관이 왜 존재해야 하며 애초에 어떤 이유에서 시장의 논리에서 벗어난 공적 개입의 영역을 수립해 왔는가에 대한 건설적 논의를 진행하고 있다. 공공기관이 공공기관답게 운영되고 관리되어야 한다는 것은 자명하며 이때 그 기준이 되는 가장 최우선의 가치가 공공성이라고 할 수 있다. 공공기관을 평가하는 데 있어서 해당 기관의 경영효율성만을 우선시해서 평가하기 보다는 공공기관이 얼마나 많은 사회적 가치를 실현하려고 노력했는가를 반영하는 것이 필요하다는 점을 대부분 공감한다.<sup>7)</sup> 이윤과 효율이 아니라 사람과 공동체의 가치를 지향하는 국가시스템을 확립하기 위하여 공공기관의 본연의 역할을 재정립하고 그 활동에 대한 평가의 기준을 새롭게 설계하는 노력은 공공성의 근본적 가치에 대한 성찰에서 비롯될 것이다. 그럼에도 불구하고 그동안 공공기관의 각종 업무를 수행하는 실무자들은 물론 공공기관에 대하여 객관적인 관점에서 연구해 왔던 연구자들조차도 공공기관의 공공성이 내포하는 핵심적 요소들에 대한 심도 깊은 이해와 논의에 소홀해 왔다. 이에 본 연구는 공공기관 공공성을 새롭게 수립하기 위한 예비적 연구로서 공공성의 하위 개념을 추출했고 세부적인 평가 요소들

7) 이와 관련하여 공공기관의 공공성을 강화하기 위한 사회적 가치 구현을 제도적으로 보장하기 위한 노력이 최근 나타나고 있다. 특히 새정치민주연합의 문재인 의원은 2014년 6월 17일 정부, 지방자치단체와 공기업 등 공공기관이 정책을 수립하고 집행하는 데 있어 이윤과 효율만을 중시하는 것이 아니라 인권, 노동권, 안전, 생태, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리, 상생협력 등 사회적 가치를 우선적으로 고려하는 것을 핵심으로 하는 '공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법안'을 발의하기도 하였다.

을 분해하여 “공공성”이라는 하나의 주제(theme)에 기초하여 일관성과 신뢰성을 갖춘 측정 도구들을 제시하고자 하였다. 또한 그 내용을 단지 이론적으로 소개하는 데 그치는 것이 아니라 공공기관 경영평가의 실무자들이 각각의 공공성 평가 항목들의 적절성을 어떻게 인식하는지를 설문조사를 통하여 경험적으로 분석하고자 하였다.

본 연구는 공공성을 다루었던 선행 연구들의 결과를 토대로 공공성의 4가지 하위 개념을 정부성, 형평성, 외부적 연관성, 투명성으로 제시하였다. 이러한 4가지 하위 개념들은 다시 각 개념의 하위 기준들로 나누어서 공공성 측정을 위한 총 42가지의 구체적인 세부 지표들로 구체화되었다. 정부성은 공적 결정, 공적 활동, 공적 통제라는, 형평성은 과정의 공정, 결과의 형평, 미래세대와의 형평이라는, 외부적 연관성은 효율적 업무 관여, 서비스 소통적 관여, 외부적 연관성이라는, 마지막으로 투명성은 업무의 가시성, 정보의 공개성, 공적 신뢰와 감시라는 각 하위 개념별 3가지 기준들이 활용되었다. 이렇게 도출된 전체 42가지의 공공성 평가 지표들을 과연 공공기관의 경영평가 담당자들이 얼마나 적절한 평가로 인식하는지를 살펴보기 위하여 설문조사를 실시하였다.

우선 공공기관의 경영평가 담당자들은 향후 경영평가에서 공공성 평가에 대한 비중을 높이고 세부 평가 지표의 개발이 필요하다는 견해를 나타냈다. 공공성 세부 지표들에 따라서 다소의 선호 체계의 차이는 있었지만 공공기관 경영평가 담당자들은 본 연구에서 소개한 공공성 지표들에 대해서 전반적으로 긍정적인 평가를 내렸다. 또한 하위 개념들 간에 큰 격차가 존재하지는 않았지만 형평성, 투명성, 정부성, 외부적 연관성의 순서로 하위 공공성 평가 지표들이 갖는 지표로서의 적절성이 높은 것으로 확인되었다.

한편 본 연구는 그동안 소홀히 해 왔던 공공기관의 공공성을 다루었다는 의의를 지니는데도 불구하고 여러 가지 한계점을 갖고 있다. 우선 공공성 측정 지표들에 대한 인식 조사의 대상인 공공기관의 경영평가 실무자들은 사실 경영평가의 이해당사자라고 볼 수 있다. 따라서 이들의 의견이 투영된 평가 척도의 설계와 구체적인 대안제시의 내용들은 객관성과 중립성을 반드시 담보한다고 보기 어렵다. 예를 들어서 일부 공공성 측정 지표의 척도들 중에서 현재의 경영평가에 대한 우회적인 평가적 요소가 가미된 질문에 대하여 익명성 보장을 위한 연구자의 노력에도 불구하고 응답자가 설문지에 대한 무기명 보장을 신뢰하지 못한다면 응답 편이가 나타날 수 있다. 마찬가지로 전체 응답자들의 소속 기관 유형 중 기금관리형과 위탁집행형 소속의 응답자 수가 다른 유형 소속의 응답자 수에 비해서 현격하게 작다는 점 역시 응답 편이의 가능성을 갖고 있다고 볼 수 있다.

또한 앞선 본문에서 지적했듯이 공공기관의 이해관계와 밀접하게 관련이 있는 정부정책(예를 들면 혁신도시로의 공공기관 이전과 같은)에 대해서 공공기관 종사자들이 갖는 태도는 상당히 편향될 소지가 있다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이렇듯 설문조사에 근거한 경험적 논문이 갖는 방법론상의 한계를 본 연구는 갖고 있다. 또한 본 연구가 제시한 공공기관의 공공성 개선방안의 내용은 전략적인 측면에서 다소 구체성이 떨어지는 추상적 수준에 머무른다는 약점을 일각에서 지적할 수 있을 것이다. 하지만 사실 공공기관 공공성 개선을 위한 구체적 전략의 도출은 공공기관의 공공성 개념이 본 연구로 말미암아 공론화되어 보다 그 내용이 명확하게 정립되고 많은 공공기관 이해관계자들의 합의가 수반된 이후에 본격적으로 논의될 수 있다. 이러한 측면에서 본 연구를 비판적인 시각으로 발전시켜 줄 후속 연구의 출현이 매우 시급하다. 예를 들어 본 연구의 분석결과에 대해서도 공공기관의 유형별 차이가 존재하고 그 내용은 매우 중요한 정책적 시사점을 갖기에 추가적인 분석이 이루어져야 할 것이다.

본 연구가 소개한 공공성 세부 지표들과 그 내용에 대한 공공기관 경영평가 담당자들의 선호체계의 결과는 향후 공공기관의 공공성을 경영평가에 보다 폭넓게 반영하기 위한 전략을 마련하는 데 있어서 매우 유용한 출발점이 될 것이다. 한편 본 연구가 함께 제시한 공공기관 공공성을 제고시키기 위한 정책적 제언들은 실제 공공기관 경영평가에서 새로운 차원의 공공성 측정 도구의 유용성을 제도적이며 실효적으로 보장하는 데 있어서 매우 중요한 자산이 될 것이다.

## 참고문헌

- 기획재정부, 「2013년도 공공기관 경영평가편람」, 2012.
- \_\_\_\_\_, 「2014년도 공공기관 경영평가편람」, 2013.
- 김철, 「공공성 담론의 재정립 필요성」, 2008년도 춘계학술대회 발표논문집. 2008.4, 한국 행정학회, 2008. pp. 153-170.
- 백완기, 「한국행정과 공공성」, 『한국사회와 행정연구』, 18(2), 2007, pp. 1-22.
- 사이토 준이치(齋藤純一), 『민주적 공공성』, 윤대석·류수연·윤미란 역, 이음, 2009.
- 소영진, 「행정학의 위기와 공공성 문제」, 『정부학연구』, 9(1), 2003, pp. 5-22.
- \_\_\_\_\_, 「공공성의 개념적 접근」, 윤수재·이민호·채종현 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 서울: 법문사, 2009, pp. 32-63.
- 안병영·정부권·한상일, 『한국의 공공부문: 이론, 규모와 성격, 개혁방향』, 춘천: 한림대학교출판부, 2007.
- 윤수재·이민호·채종현 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 서울: 법문사, 2009.
- 이민호·윤수재, 「공공기관의 공공성과 효율성 간의 조화 방안 모색」, 『한국사회와 행정연구』, 20(2), 2008, pp. 187-214.
- 임의영, 「공공성의 개념, 위기, 활성화의 조건」, 『정부학연구』, 9(1), 2003, pp. 23-50.
- \_\_\_\_\_, 「공공성의 개념구조와 유형」, 한국행정학회 2009년도 동계학술대회 및 정기총회, 2009.12, 2009, pp. 1215-1232.
- \_\_\_\_\_, 「공공성의 유형화」, 『한국행정학보』, 44(2), 2010, pp. 1-21.
- Agranoff, R. & M. McGuire, *Collaborative public management: New strategies for local governments*, Washington, DC: Georgetown University Press, 2005.
- Benn, S.I. & G.F Gaus, "The Public and the Private: Concepts and Action," *Public and Private in Social Life*, ed. Benn, S.I. & G.F Gaus, New York: St. Martin's, 1983.
- Bozeman, B., *All Organizations are Public*, Jossey-Bass Publishers, 1987.
- Bozeman, B. & S. Bretschneider, "The "Publicness Puzzle" in Organization Theory: A Test of Alternative Explanations of Differences between Public and Private Organizations," *Journal of Public Administration Research and Theory*.

- J-PART, 4(2), 1994, pp. 197-223.
- Evans, A.M. & A. Campos, "Open government initiatives: Challenges of citizen participation," *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 2013, pp. 172-185.
- Frederickson, H.G., "Public administration and social equity," *Public Administration Review*, (50), 1990, pp. 228-37.
- Frederickson, H. G., *The Spirit of Public Administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers, 1997.
- Frederickson, H. G., "Toward a Theory of the Public for Public Administration," *Administration and Society*, 22(4), 1991, pp. 395-417.
- Goldstein, S. M. & M. Naor, "Linking publicness to operations management practices: A study of quality management practices in hospitals," *Journal of Operations Management*, 23(2), 2005, pp. 209-228.
- Grimmelikhuisen, S.G. & A.J. Meijer, "The Effects of Transparency on the Perceived Trustworthiness of a Government Organization: Evidence from an Online Experiment," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2012, Available at: <http://jpart.oxfordjournals.org/content/early/2012/11/02/jpart.mus048.short> [Accessed March 12, 2013].
- Guy, M.E. & S.A. McCandless, "Social Equity: Its Legacy, Its Promise," *Public Administration Review*, 2012, Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2012.02635.x/full> [Accessed March 12, 2013].
- Haque, M.S., "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review*, 61(1), 2001, pp. 66-82.
- Meijer, A., "Understanding the Complex Dynamics of Transparency," *Public Administration Review*, 2013, Available at: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/puar.12032/full> [Accessed June 14, 2013].
- Merritt, C. Cullen, "Specifying a Multi-Dimensional Model of Publicness," 12th Public Management Research Conference. Madison, Wisconsin, 2013.
- Moulton, S., "Putting together the publicness puzzle: A framework for realized

- publicness,” *Public Administration Review*, 69(5), 2009, pp. 889-900.
- Moulton, S. & B. Bozeman, “The Publicness of Policy Environments: An Evaluation of Subprime Mortgage Lending,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(1), 2011, p. 87.
- Pesch, U., *The predicaments of publicness : an inquiry into the conceptual ambiguity of public administration*, Eburon Academic Publishers, 2005.
- Pesch, U., “The Publicness of Public Administration,” *Administration & Society*, 40(2), 2008, pp. 170-193.
- Piotrowski, S.J. & G.G. Van Ryzin, “Citizen attitudes toward transparency in local government,” *The American Review of Public Administration*, 37(3), 2007, pp. 306-323.
- Rainey, H.G., Backoff, R.W. & C.H. Levine, “Comparing public and private organizations,” *Public Administration Review*, 36(2), 1976, pp. 233-244.
- Selden, S.C., Sowa, J.E. & J.Sandfort, “The impact of nonprofit collaboration in early child care and education on management and program outcomes,” *Public Administration Review*, 66(3), 2006, pp. 412-425.
- Shafritz, J.M., Russell, E.W. & C.P. Borick, *Introducing Public Administration 7th ed*, Boston: Longman, 2011.
- Svara, J.H. & J.R. Brunet, “Social Equity Is a Pillar of Public Administration,” *Journal of Public Affairs Education*, 11(3), 2005, pp. 253-258.
- Walker, R.M. & B. Bozeman, “Publicness and organizational performance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 3), 2011, pp. i279-i281.

## 2. 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제

박석희

(가톨릭대학교 행정학과)

최정열

(서울대학교 공공성과관리센터)



# 공공기관 동반성장전략의 현황과 과제\*

박석희 / 가톨릭대학교 행정학과 · 최정열 / 서울대학교 공공성과관리센터

## I. 서론

동반성장 혹은 상생협력은 경제민주화의 관점에서 주로 논의되어 왔지만 이는 혁신경제론과 지속가능경제론 모두의 입장에서 강조되고 있는 한국 경제의 혁신동력과 지속가능성을 제고하기 위한 핵심 전략으로 인식되고 있다. 외환위기 이후 2000년대 들어 대기업과 중소기업 간의 수익성 격차가 악화되어 한국 경제의 지속가능성과 혁신동력이 위협받아 왔다(김경목, 2012). 특히 저금리, 법인세 인하, 규제 완화, 원화 절하, 유연고용 확대 등의 혜택이 대기업에 집중되면서 대·중소기업 동반성장이 부각되고 있다. 이에 2005년에 POSCO 등을 중심으로 성과공유제도가 처음 도입된 이후 정부는 2010년 12월에 동반성장위원회를 설립하여 중소기업 적합업종 지정,<sup>1)</sup> 동반성장지수 공표, 성과공유제 확대 등 대·중소기업 동반성장정책을 추진해 왔다. 그러나 아직까지는 동반성장전략에 대한 기업들의 의지가 높지 않은 상황이며, 성과공유제의 의미와 추진 방식 등에 대해서도 다양한 논쟁이 벌어지고 있는 실정이다.

이와 같이 동반성장에 대한 낮은 사회적 관심 속에서 국내 산업에 동반성장문화를 확산시키기 위한 공공기관의 선도적 역할이 점차 중요해지고 있다. 이에 여러 공공기관들이 기술개발 및 개발기술 성과확산 지원, 중소기업 제품구매 확대 및 공사·구매 발주 개선, 협력업체의 판로확대 및 해외시장 진출 지원, 불법하도급 등 불공정거래 방지체계 구축 등의 차원에서 동반성장전략을 구현하고 있다. 또한 동반성장 활동을 내실화하기 위해 공공기관들은 이에 대한 점검체계를 구축하고, 이해관계자들과의 의사소통 및 홍보를 강화하고 있다. 하지만 아직까지 많은 공공기관들이 체계적인 동반성장모형을 구

\* 자료정리에 도움을 준 가톨릭대학교 행정학과 석사과정의 김태훈 군에게 사의를 표한다.

1) 1979년에 「중소기업사업조정법」에 근거를 둔 중소기업 고유업종제도가 도입되었으나 1989년 이후 추가 지정실적이 없고, 중소기업에 오히려 여러 폐단이 있다는 지적에 따라 2006년에 폐지되었으나 2011년에 중소기업 적합업종제도로 부활되었는데, 2014년 현재 100개 품목이 중소기업 적합업종 품목으로 지정되어 있다.

축하지 못한 채 사회공헌 차원에서 단편적인 노력만을 전개하고 있다는 점에서 공공기관 임직원들의 그 동안의 동반성장사업 추진 성과에 대한 인식을 분석하여 공공기관에 적합한 동반성장전략을 논의해야 할 시점이다.

동반성장정책의 추진 배경을 보면 국가는 중소기업을 보호·육성해야 한다는 헌법정신과 함께 1970년대부터 고착화된 대기업 중심의 경제구조에 내재한 모순이 심화되어 이제는 중소기업과 동반하지 않고는 성장할 수 없는 경제 환경의 변화를 지적할 수 있다. 특히 '창조와 혁신'을 경제에 관한 핵심국정과제로 내건 현 정부의 경제정책의 중심에는 중소기업도 자리 잡고 있고, 이에 따라 공공기관들도 중소기업과의 동반성장을 위한 다양한 전략을 추진할 것이 요구되고 있다. 물론 동반성장전략은 중소기업의 경쟁력 강화는 물론 공공기관들도 이를 통해 시장 확보, 원가 절감, 매출 향상 등의 성장동력을 마련할 수 있어야 한다는 점에서 중소기업의 기술력과 경영역량을 제고하기 위한 노력이 활성화된다면 새로운 기업 간 협력관계 모델이 구축될 수 있을 것이다. 또한 이러한 노력을 보다 내실화하기 위해서는 공공기관들의 중소기업에 대한 지원과 협력을 제약하는 여러 법·제도들에 대한 개선이 요구된다.

이러한 배경 하에서 본 원고는 먼저 동반성장에 대한 이론적 논의를 토대로 공공기관에 있어 동반성장전략의 개념과 필요성에 대해 조명하고, 공공기관들의 동반성장전략 추진 사례들에 대해 분석한다. 이를 토대로 기관별 특성에 적합한 동반성장전략을 유형화한다. 이어서 동반성장과제들의 필요성과 추진 성과에 대한 공공기관 임직원들의 인식조사를 통해 공공기관 동반성장전략의 현황과 한계에 대해 논의하고, 향후 추진 과제를 모색한다. 사례조사는 주로 2013년도에 추진된 공공기관들의 동반성장활동을 중심으로 기술하였지만 일부 기관의 경우에는 이전의 실적에 대해서도 조사하였다. 한편 설문조사의 경우 공공기관의 유형별 특성을 반영하기 위해 공기업 1유형 7개, 공기업 2유형 7개, 기금관리형 준정부기관 2개, 위탁집행형 준정부기관 8개, 강소형기관 12개 등 공공기관 유형별로 응답이 고르게 분포되도록 하였다.

## II. 공공기관의 동반성장 관련 이론 및 제도 검토

### 1. 공공기관 동반성장의 이론적 논의

대기업과 중소기업 간 동반성장의 개념은 상생협력이나 공생발전의 차원에서 논의될 수 있다. 동반성장은 상생협력보다는 상위 차원, 공생발전보다는 하위 차원의 개념으로 구분되기도 하지만(이장우, 2011, p. 86) 이 용어들은 혼용되고 있다. Ring and Van de Ven(1994)은 협력적 기업 간 관계의 발전과정을 협상, 몰입, 실행의 세 단계로 구분하면서 각 과정이 효율성·효과성에 대한 평가를 거쳐 다음 단계로 이어지고, 이러한 단계가 반복된다고 본다. 김기찬 외(2006)는 상생협력의 이론적 모형을 제시하면서 공급사슬을 대기업 경쟁력의 중요한 요소로 파악하고, 공급사슬의 경쟁력 강화방안으로 중소기업 역량강화, 신뢰구축, 개방적 혁신(open innovation) 등 상생협력을 강조한다. 대기업 경쟁력의 3가지 차원을 제품개발, 조립생산, 공급사슬로 보고, 이 중 공급사슬의 경쟁력 제고를 위한 대·중소기업 간 협력관계를 강조한다.

이러한 논의들을 종합해 볼 때 공공기관과 중소기업 간 동반성장의 개념은 “중소기업의 기술경쟁력 강화, 시장 및 매출 확대, 경영역량 제고에 기여할 뿐만 아니라 중소기업들의 아이디어와 기술력을 활용하여 공공기관들의 시장 확보, 원가 절감, 매출 향상 등의 성장동력 마련에 기여하기 위한 공공기관과 협력업체 간의 상생방안 및 협력적 네트워크 구축 전략”으로 정의할 수 있다. 2010년 정부가 발표한 「대·중소기업 동반성장 대책」도 ① 공정거래질서 확립, ② 중소기업 사업영역 보호 및 동반성장전략의 확산, ③ 중소기업의 자생력 강화 지원, ④ 지속적인 추진·점검체계 구축의 4개 전략을 포함하고 있으며, 공공기관들도 이러한 요소들을 중심으로 동반성장대책을 추진하고 있다. 요컨대 공공기관 동반성장전략의 목적은 공공기관과 중소기업이 차별화된 역량을 토대로 동반자 관계를 구축해 성장 기회를 함께 제고하는 데 있다.

따라서 공공기관의 동반성장전략은 생태계, 균형, 행동 변화라는 세 가지 핵심개념을 포함하고 있다. 즉, 공공기관의 동반성장은 첫째, 특정 경제주체들 간의 문제를 넘어 공동체주의에 바탕을 둔 산업생태계 관점에서 접근되어야 하며, 둘째, 해당 산업의 균형적 발전<sup>2)</sup>을 위한 제도와 사회 인프라의 구축을 토대로 발전할 수 있으며, 셋째, 관련 경제주체들의 실질적인 행동 변화를 통해 추진될 수 있다(이장우, 2011). 이러한 측면에서

볼 때 동반성장의 필요성이나 효과에 대한 학술적 근거는 여러 학문 분야에서 제시되고 있는 다양한 이론들을 토대로 검토할 수 있다.

첫째, Williamson의 거래비용이론이다. 미시경제학의 Williamson은 1960년대 미국 기업들에 대한 연구결과를 바탕으로 거래비용경제학(transaction cost economics)을 개척하였다. 이는 기업이 필요로 하는 자원이나 서비스를 시장을 통하여 거래하거나 스스로 생산하는 이분법적 논리를 제시하고 있다. 시장을 통한 자원이나 서비스의 거래가 원활히 이루어지지 않는 시장실패 상황에서 기업은 내부조직화를 통한 자원 및 서비스를 자체 생산한다. 그러나 조직 비대화에 따른 규모의 비경제와 경직성 등으로 인해 조직실패의 위험 또한 수반하게 된다. 따라서 이러한 시장실패 및 조직실패의 해결책으로 제시된 것이 신뢰를 바탕으로 한 거래이다. 대기업과 중소기업 간의 신뢰를 통한 거래가 지속적으로 이루어질 경우, 시장실패와 조직실패의 위험성을 서로 피하게 된다.

둘째, 기업생태계 이론이다. 기업경영 환경을 자연생태계와 비슷하다고 보는 시각에서 출발한 이론으로 성공적인 생태계의 조건을 경영전략에 접목하는 과정에서 등장하였다. Moore(1996)는 기업 환경은 생물학적 생태계와 같이 유기적 결합체이므로 내부의 진화를 위해서 공동체로서의 동일한 비전과 목표를 공유하고, 교육훈련을 통한 경험의 확대 및 재생산이 가장 중요하다고 주장하였다. 이러한 기업생태학적 관점에서 대기업과 중소기업은 어느 한쪽의 일방적인 진화와 생존으로는 유지될 수 없으므로 공진화(co-evolution)해야 한다. 즉 대기업과 중소기업의 협력관계는 대기업의 일방적인 배려가 아닌, 생존을 위한 필수적인 선택이라고 할 수 있다.

셋째, 협력적 게임이론이다. 협력적 게임이론에 따르면 자신의 합리적인 이익만을 추구하는 플레이어가 서로 협력할 때 이익이 극대화된다. 따라서 대기업과 협력업체 간 바람직한 수익 분배 구조를 만든다면, 두 기업 간의 시너지는 극대화될 수 있다.

넷째, 공급사슬이론이다. MIT대의 Forrester가 제시한 채찍효과(bullwhip)는 소물이 끈이 휘두르는 채찍의 커브가 손목 근처에서는 매우 적은 변화만을 보이듯 수요가 변동하는 크기 또는 최종소비자한테서는 매우 적게 나타나는 상황을 잘 설명한다. 이러한 효과처럼 생산업체에 주는 부담을 줄이기 위해서 공급사슬상의 다른 기업에 최종적인 수요 변동을 미리 알려줌으로써 공급사슬 전반에 걸쳐 그 같은 변동이 효율적으로 조정

---

2) 단기적 필요와 장기적 지속가능성, 자유와 책임, 수익성과 사회적 의무 사이에 균형을 이루기 위한 사회적 제도와 인프라를 말한다.

된다. 즉 공급사슬상에 기업들 간의 협력이 유지되도록 개별 기업들의 유인을 조절하게 되면, 공급사슬 전체의 성과물이 극대화된다.

다섯째, 조직혁신이론이다. 이는 대·중소기업 간 공동개발과 기술이전 등의 기술집약 분야의 동반성장전략 수립의 논거를 제시하고 있다. 대·중소기업 간의 협약을 작성할 시 협약서는 개발 당사자들 간의 관계를 정의하고 향후 갈등이 발생했을 시 해결방안을 결정한다. 대·중소기업간 공동개발 협약서를 효율적으로 설계할 경우, 각각의 주체가 혁신역량을 극대화할 수 있다.

〈표 1〉 공공기관과 중소기업 간 동반성장 관련 이론

이론	내용
거래비용 이론	신뢰를 바탕으로 한 거래는 대기업과 중소기업 모두 시장실패 및 조직실패의 위험을 벗어날 수 있음
기업생태계 이론	기업의 환경은 생태계와 같아, 어느 한 기업만 진화할 수 없으며, 공진화를 통한 발전이 이루어져야함
협력적 게임이론	개별 기업이 각각 합리적 이익을 추구할 때보다 협력할 경우 이익이 극대화 됨
공급사슬이론	공급사슬 전반에 위치한 개별 기업들 간의 유인을 조절하게 되면, 전체 성과물이 극대화 됨
조직 및 혁신이론	대·중소기업간 공동개발 협약서를 효율적으로 설계할 경우, 각각의 주체의 혁신역량이 극대화 됨

## 2. 공공기관 동반성장전략의 핵심요소

관련 이론들과 후술하게 될 여러 사례들을 통해 볼 때 공공기관의 동반성장전략은 대체로 기술개발 성과확산 지원, 중소기업 제품구매 확대 및 공사·구매 발주 개선, 판로확대 등 중소기업 지원, 불법하도급 등 불공정거래 방지의 네 가지 차원으로 구분할 수 있다. 물론 일부 하위 요소들은 여러 차원에 중첩될 수 있지만 각 차원별로 공공기관들의 동반성장대책 추진 실태를 분석함으로써 공공기관 동반성장전략에 대한 보다 실질적이고 구체적인 개선방안을 도출할 수 있는 장점이 있다. 한편 동반성장전략의 내실화를 위해 공공기관들은 추진·점검체계를 개선하고, 이에 대한 홍보와 의사소통 확대에 노력해야 한다. 즉, 동반성장 전담조직 구성, 실적 점검·관리체계 개편, 동반성장 인식 확산을 위한 홍보·교육 확대, 참여주체 간 상생협의체 구성·운영을 통한 정보 공유 확대 및

동반성장 관련 의사소통 강화 등의 노력이 요구된다.<sup>3)</sup>

### 가. 개발기술 성과확산 등을 통한 성과공유

협력업체들과의 파트너십을 통해 공공기관의 경쟁력을 강화하고 협력업체들의 역량을 제고하기 위해서는 협력업체와의 공동 기술개발, 공동 기술교육, 공동 시장진출 등을 통한 성과공유 노력이 중요하다. 특히 공공기관들의 성과공유 활동을 내실화하기 위해서는 개발기술예고제, 중소기업협력체로부터의 기술수요 발굴, 기술발전협의체 등의 내실화, 중소기업 제품 성능시험 및 국산화 지원, 중소기업 기술이전 지원제도, 기술료 인하, 중소기업 협력업체 기술역량 강화 교육지원, 기술도우미 및 기술이전 사후지원(A/S)제도, 수탁기업에 필요한 연구개발·설비투자 지원 등의 다양한 제도들이 적극적으로 추진될 수 있어야 한다.

성과공유(benefit sharing) 혹은 이익공유(profit sharing)는 “대기업이 자사에 제품이나 서비스를 공급하는 중소기업과 공동으로 혁신 활동을 펼쳐 얻은 성과를 사전에 정한 방법에 의하여 공정하게 나누는 것”으로 동반성장위원회는 이를 “대기업과 협력사 간 협력사업의 최종결과물인 대기업의 이익이나 손실을 공유”하는 것으로 정의하고 있다(김경묵, 2012, p. 53-54). 성과공유제의 특징으로 첫째, 특정 프로젝트를 공유대상으로 하며, 둘째, 공동 혁신활동과 그 활동에서 발생하는 이익분배의 대상은 개별 중소기업으로 하며, 셋째, 개별 중소기업은 기여도에 따라 이익을 분배받는다. 따라서 성과공유제에서는 여러 이해관계자들의 이익 침해가능성이 낮고, 대기업과 중소기업이 공동의 목표를 설정하기가 용이하고, 대기업과 중소기업 간 핵심정보공유가 적어 정보 누출의 위험성이 낮다(김경묵, 2012, p. 57-58). 성과공유의 유형으로 중소기업 제안형, 과제 제시형, 공동개발형, 목표설정형, 공급사 개발형 등이 있다.<sup>4)</sup>

3) 그동안 공공기관에서 실천된 다양한 동반성장전략을 분류한 결과 제시된 4가지 차원의 영역에 추진·점검체계 구축을 포함하여 총 5가지 차원으로 분류할 수 있다. 이것은 정부가 2010년 12월에 발표한 「공공부문 동반성장 추진대책」에 제시된 구체적인 추진 방안과 흡사하다. 약간의 용어 차이는 있으나 이러한 4~5가지 유형별 전략을 후술하는 사례분석 및 설문결과에 적용하여 분석하였다.

4) 첫째, 중소기업이 대기업에게 기술 혁신, 품질 개선 및 원가 절감, 배송 개선, 탄력성 개선 등에 관한 혁신적인 개선안을 제시하고, 그 제안을 대기업이 평가하고 채택된 제안을 실행에 옮겨서 성과가 날 경우 사전에 정한 방법에 의해 나누는 중소기업 제안형, 둘째, 대기업이 기술 개발, 원가 절감, 배송 개선, 탄력성 개선, 부품 국산화 등의 혁신 과제를 미리 제시하고 중소기업이 이에 응하여 성공할 경우 그 성과를 미리 정한 방법에 의해 나누는 과제 제시형, 셋째, 대기업과 중소기업이 자금, 기술, 인력, 설비 등의 자원을 투하하여 공동으로 신제품 또는 신공법을 개발하고, 성공할 경우 신제품 또

요컨대 성과공유는 동반성장의 유인을 강화하기 위한 것으로 크라이슬러(Chrysler), 브라즈웨이(Brozway), 델파이(Delphi), 도요타(Toyota), 닛산(Nissan), 카와사키(Kawasaki), 후지타(Fujita), 아우디(Audi), BMW 등의 기업이 도입하였다(김경목, 2012). 국내에서는 2004년에 POSCO가 최초로 14개 협력사와 성과공유를 시행한 이후 삼성전기, 한국전력, 현대자동차 등으로 확산되면서 2005년에 5개사, 2006년에 20개사, 2007년에 54개사로 증가하였다. 또한 성과공유 유형도 공정개선·원가절감은 2006년 84%에서 2007년 61%로 감소한 반면 차세대기술 공동개발 유형은 같은 기간 10%에서 25%로 증가하였다(전국경제인연합회, 2007; 산업자원부, 2007).

〈표 2〉 성과공유제도 도입 기업 추세

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
민간기업	4	18	36	53	63	72	80
공공기관	1	7	18	18	21	21	24
합계	5	25	54	71	84	93	104

자료: 대·중소기업협력재단(성과공유확산본부) 내부자료. 김경목(2012, p. 71)에서 재인용.

#### 나. 중소기업 제품구매 확대 및 공사·구매 발주 개선

공공기관과 중소기업 간 동반성장이 확산되기 위해서는 우선 협력업체들의 매출 확대 등을 통해 중소기업들의 동반성장전략 추진 기반을 정비하는 것이다. 이를 토대로 중소기업들이 기술력을 제고하고 경영역량을 향상시킴으로써 보다 본질적으로 산업 생태계 내에서 공동혁신활동을 통한 자발적 동반성장전략 추진 기반을 제고할 수 있다. 따라서 공공기관들은 본격적인 동반성장전략의 추진에 앞서 중소기업들이 경쟁력을 제고할 수 있도록 이들의 제품구매를 확대하고, 공사·구매에 있어 발주제도를 개선하는 노력을 강화해야 한다. 이를 위해서는 중소기업 제품구매 관련 면책제도 운영, 중소기업 제품 공공구매 확대, 공사 및 물품구매 등의 분리발주제도 운영, 중소기업 제품구매 확대 위한 제도개선, 신기술 제품에 대한 우선구매, 2·3차 협력사에 대한 자금결제 감독 강화 등의 제도가 추진될 필요가 있다.

는 신공법의 경제적 가치를 미리 정한 방법에 의해 나누는 공동개발형, 낫째, 대기업과 중소기업이 기술, 품질, 원가, 이익 등에 대한 목표를 설정하고 그 목표 이상을 달성할 시에 미리 정한 방법에 의해 목표를 초과한 이익을 나누는 목표 설정형, 마지막으로 대기업이 중소기업의 생산 공정, 관리 시스템 등을 개발해 주고 그 성과를 나누는 공급사 개발형 등이 있다(김경목, 2012, p. 53).

#### 다. 판로 확대 및 해외진출 지원 등 중소기업 지원

중소기업들의 경쟁력 향상을 위한 정책적 지원을 확대해야 한다. 많은 중소기업들이 수익성 악화와 인력부족 등으로 자발적인 혁신에 어려움을 겪고 있다. 따라서 정부는 중소기업들의 경쟁력을 제고하고, 중소기업의 경영과 회계의 투명성을 확보하며, 자발적인 경영선진화를 유도하기 위한 지원을 확대해야 한다. 공공기관들의 경우 중소기업 제품 구매 및 판로 확대는 물론 중소기업협력업체 경쟁력 제고를 위한 기술개발 지원 등에 적극적인 노력을 기울일 것이 요구되고 있다. 이를 위해 공생발전(동반성장)협의회 구성 및 운영, 중소기업 개발선정품 지정제도 도입·운영, 중소기업 해외시장 진출 지원, 우수 중소기업 제품 홍보 강화 등 판로 지원, 우수기술제품 구매 및 판로 확대 지원, 유망진출 기업 진단 및 마케팅지원 등 공공기관들의 다양한 지원이 요구되며, 이를 보다 내실화하기 위해서는 공공기관들에 대한 정부의 정책적 지원이 보다 구체화될 필요가 있다.

〈표 3〉 중소기업에 대한 주요 정부지원제도(2012년)

분 야	주요 내용
자금지원	- 정책자금: 기금 대출금리에서 0.1%~0.6%p 차감 또는 0.1% 가산 - 중소기업 신용보증 및 기술보증: 한도 30억원, 보증료 0.5~3.0%, 보증비율 50~100%
기술지원	- 기술혁신개발사업: 2,200억원(신규 1,110억원, 계속 1,090억원)
기술개발	- 산학연 공동기술개발사업: 1,240개사, 902억원 - 중소기업 융·복합기술개발사업: 349억원(신규 249억원, 계속 100억원)
판로지원	- 공공기관의 중소기업 기술개발제품 우선구매: '10 1.37조원, '11 1.52조원 - 성능보험제도: '10 48건(30억원), '11 34건(24억원)
인력지원	- 산학연계 맞춤형 인력양성: 채용예정 특성화고생 3,000명(지원예산 101억원) - 디자인 설계 1인1사지원: 학생 400여명, 중소기업 400여개(예산 40억원)
수출지원	- 중소기업 수출역량 강화: 1,600개사(예산 254억원) - 해외규격인증 획득지원: 1,800여개사(예산 100억원)

자료: 중소기업청, 「2012 중소기업 지원시책」, 2012; 신기동·김군수·김을식·이정훈, 「대·중소기업 동반 성장의 새로운 시각」, 이슈와 진단 제37호, 경기개발연구원, 2012에서 재인용

#### 라. 불법하도급 등 불공정거래 방지체계 구축

한국의 기업 환경 하에서 공공기관과 협력업체 간 동반성장을 제약하는 가장 중요한 요소로서 불법하도급 등 불공정거래 관행을 지적할 수 있다. 따라서 공공기관 동반성장

전략의 네 번째 요소로서 하도급제도 개선 등 공정경쟁을 위한 시장규칙의 정립을 들 수 있다. 이를 통해 효과적인 납품단가 조정체계 구축, 자의적인 납품대금 감액 및 구두 발주 방지, 중소기업 기술보호 강화 등 공정거래 기반을 구축해야 한다. 이와 관련하여 2011년 3월에 하도급법 개정을 통해 협동조합에 납품단가 조정 신청권 부여, 기술자료 유용 시 징벌적 손해배상 조치, 당초 계약한 납품단가 감액 시 원사업자가 감액의 정당성을 입증하도록 입증책임의 전환 등이 규정되었다. 공공기관들의 불공정거래 관행 방지를 위한 노력은 구체적으로 금융권 연계 대금지급 시스템 구축·운영, 불법하도급 해소센터 활성화, 불법하도급 및 불공정거래 점점 강화, 불공정거래 관행 개선 전담반 구성·운영, 주계약자 공동도급제도, 대체적 분쟁해결절차 확대, 불공정거래 방지 위한 협력업체 의견수렴 등을 통해 구체화될 수 있다.

#### 마. 공공기관 동반성장실적 평가제도

공공기관들의 동반성장전략을 내실화하기 위해서는 제도적 인프라 확대와 더불어 공공기관 내·외부의 추진·점검체계를 제도화하는 것도 중요하다. 공공기관 동반성장실적 평가제도는 공공기관들의 동반성장과제 추진 실적에 대한 체계적인 점검과 평가를 통한 추진 전략의 점검과 개선을 위해 도입된 제도라고 할 수 있으며, 이를 토대로 각 공공기관들은 자체적인 추진·점검체계를 수립·운영하고 있다. 따라서 공공기관 동반성장실적 평가제도의 내실 있는 운영을 통해 개별 공공기관들의 동반성장전략 추진·점검체계 개편에 중요한 지침을 제공해 줄 수 있어야 한다.

현재 산업통상자원부는 동반성장위원회와 함께 매년 공공기관들의 동반성장실적을 평가하고 있다.<sup>5)</sup> 2013년도 동반성장평가(2014년 시행)에서는 공기업형 21개, 준정부형 19개, 기타형 19개 등 총 59개 기관이 평가대상이었는데 공운법상의 공공기관 유형별로는 공기업이 24개, 준정부기관이 26개, 기타 공공기관이 9개이다. 평가의 초점은 ① 동반성장체계 구축과 성과도출을 위한 기관장의 노력과 추진 의지(20점), ② 성과공유체

5) 동반성장위원회는 대·중소기업간 동반성장을 촉진하기 위해 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제20조 2에 의거하여 매년 대기업들의 동반성장 수준을 평가하여 동반성장지수를 공표한다. 동반성장지수는 동반성장위원회가 실시하는 ‘중소기업 동반성장 체감도 평가’와 공정거래위원회가 실시하는 대기업들의 ‘공정거래 및 동반성장 협약 실적평가’를 합산하여 산정한다. 2011년도 평가(2012년에 실시)에서는 56개 기업이 평가대상이었으나 2012년도 평가에서는 사회적 관심이 크고 동반성장 추진에 따른 파급효과가 큰 74개 대기업으로 확대되었다(박충렬, 2013).

확산, 협력사에 대한 자금결제 감독강화, 중소기업 제품 구매확대, 중소기업 판로 확대, 중소기업 기술지원 등 5대 실천전략과 기관별 핵심과제의 연계성 및 실적(40~50점), ③ 기관의 특성에 적합한 동반성장 과제 추진노력 및 실적(20점)의 세 가지이며, 이외에 체감도 조사(공기업형만 해당, 20점)와 가감점 지표(±10점)가 추가된다. 그러나 공공기관의 동반성장 확산을 위해서는 동반성장실적 평가 지표 설정에 있어 공공기관 유형별로 보다 차별화된 동반성장모형을 개발·반영할 필요가 있다.

〈표 4〉 2013년도 공공기관 유형별 동반성장실적 평가대상 기관

유형	공기업(24)	준정부기관(26)	강소형기관(9)
공 기 업 형 (21)	한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국가스공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국중부발전, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 인천항만공사, 한국마사회	한국농어촌공사, 한국환경공단, 한국철도시설공단	
준 정 부 형 (19)	대한석탄공사, 한국광물자원공사, 제주국제자유도시개발센터, 부산항만공사, 한국조폐공사, 한국관광공사	교통안전공단, 대한지적공사, 한국산업인력공단, 한국산업안전보건공단, 도로교통공단, 농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 공무원연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 한국방사성폐기물공단, 국민연금공단	

〈표 4〉의 계속

유형	공기업(24)	준정부기관(26)	강소형기관(9)
기 타 형 (19)		한국정보화진흥원, 한국광해관리공단, 한국산업단지공단, 한국인터넷진흥원, 정보통신산업진흥원, 여수광양항만공사, 한국콘텐츠진흥원, 에너지관리공단, 한국디자인진흥원, 한국승강기안전관리원	수도권매립지공사, 한전KPS, 한전KDN, 한국전력기술, 인천종합에너지, 한국원자력연료, 한국가스기술공사, 코레일유통, 주택관리공단

### Ⅲ. 공공기관들의 동반성장전략 추진 사례 및 성과분석

#### 1. 공공기관들의 동반성장과제 추진 현황

2013년도 동반성장실적 평가 결과를 통해 공공기관들의 개괄적인 동반성장전략 추진 성과를 보면 우수 등급 기관은 전체의 22.0%인 13개, 양호 기관은 30.5%인 18개, 보통 기관은 32.2%인 19개, 개선 기관은 15.3%인 9개로 나타났다. 공기업형 기관 중에서는 보통 등급 기관이 전체의 33.3%(7개), 준정부형 기관 중에서는 양호와 보통 등급 기관이 공히 전체의 31.6%인 반면 기타형 기관 중에서는 양호 등급 기관이 전체의 36.8%(7개)로 가장 많아 양호와 보통 등급의 경우에는 유형에 따른 차이가 거의 없거나 기타형 기관이 다소 많은 것으로 나타났다. 하지만 우수 등급 기관의 비중을 보면 준정부형은 21.1%(4개), 기타형은 15.8%(3개)인 데 반해 공기업형은 28.6%(6개)로 높고 특히 기타형 기관들에 비해서는 2배 가량 많아 공기업형 기관들의 동반성장실적이 준정부형이나 기타형 기관들보다 대체로 우수한 것으로 나타났다. 한편 개선 등급 기관의 수는 3가지 유형에서 모두 3개 기관으로 부진 기관의 비중은 유형별로 큰 차이가 없다.

〈표 5〉 2013년도 공공기관 동반성장실적 평가 결과

(단위: 개, %)

등급 \ 유형	공기업형(21개)	준정부형(19개)	기타형(19개)	계
우수	6 ( 28.57)	4 ( 21.05)	3 ( 15.79)	13 ( 22.03)
양호	5 ( 23.81)	6 ( 31.58)	7 ( 36.84)	18 ( 30.51)
보통	7 ( 33.33)	6 ( 31.58)	6 ( 31.58)	19 ( 32.20)
개선	3 ( 14.29)	3 ( 15.79)	3 ( 15.79)	9 ( 15.25)
계	21 (100.00)	19 (100.00)	19 (100.00)	59 (100.00)

자료: 공공기관 경영평가단, 2014.

공공기관 동반성장전략의 핵심요소별 추진 사례를 보면 첫째, 성과공유제 확산을 위해 각 기관들은 단계별 계획·전략 수립, 맞춤형 성과공유모델 개발, 점검체계 구축 등 각 기관에 적합한 성과공유제 확대에 노력하였다. 그 결과 비록 한전 및 발전사에 편중된 편이지만 성과공유제 도입기관이 2012년 30개 기관의 976개(한전 및 발전사가 842개) 등록 과제에서 2013년에는 39개 기관의 1,456개(한전 및 발전사가 908개) 등록 과제로 증가하였다(공공기관 경영평가단, 2014). 특히 중소기업 협력사 경쟁력 제고를 위해 공공기관들은 협력기업 기술역량 제고, R&D 로드맵 수립, R&D 성과확산 등에 지속적으로 노력하였다. 특히 협력사의 국산화율 제고에 공공기관의 역할이 중요한 만큼 향후 기관 간 협업을 통한 차별화된 기술개발전략 추진이 요구된다.

둘째, 중소기업 제품 구매 및 판로 확대 측면에서 공공기관들은 중소기업 제품의 구매 확대를 위한 제도 개선, 구매실적 점검 강화, 공공구매 책임자 워크숍 등을 추진하여 중소기업제품 구매율이 지속적으로 향상되었다. 2013년의 경우 59개 평가대상 기관들의 중기제품 구매액이 23조 8백억원으로 전년대비 6% 증가하였다(공공기관 경영평가단, 2014). 가령 한국농어촌공사의 협력사와 발굴한 자원 상품화 컨설팅 지원, 동서발전의 자체개발품 발전소 시범설치 입증지원, 지역난방공사의 공기업 간 협업을 통한 구매상담회 개최 등 여러 기관들은 중소기업 우수제품 수출 상설전시관 운영 및 기관 간 협업을 통한 마케팅 모델 구축 등 중소기업 판로 확대 등을 지원하였다.

셋째, 불공정 하도급 관행 개선을 위해 계약 시 공정거래 및 동반성장 협약체결 의무화, 불법하도급 신고포상제, 온라인대금지급모니터링 시스템 구축 등을 통하여 불공정거래 해소에 노력하고 있다. 2013년 6월에 산업통상자원부에서 온라인대금지급모니터링

시스템을 구축한 이후 한국서부발전, 한국남부발전, 인천항만공사, 한국농어촌공사, 한국지역난방공사, 한전KPS, 대한무역투자진흥공사, 인천종합에너지, 부산항만공사, 국민체육진흥공단, 한국원자력환경공단, 한국산업단지공단, 해양환경관리공단, 한국광해관리공단, 제주국제자유도시개발센터, 한국가스기술공사, 여수광양항만공사 등 17개 기관이 이를 도입·운영하고 있다(공공기관 경영평가단, 2014).

## 2. 공공기관 동반성장사업 사례 분석

공공기관들의 협력업체와의 동반성장 추진 사례들을 분석하기 위해 동반성장전략을 ‘기술개발지원’, ‘중소기업 물품 등 구매 확대’, ‘판로 개척 및 해외진출 지원’, ‘공정거래 제도 정착’의 4가지 요소별로 살펴보면 다음과 같다. 사례는 동반성장 실적평가 등에서 우수사례로 평가된 사례들을 중심으로 선정하였고, 사례 분석을 통해 공공기관 동반성장전략의 유형론에 대한 시사점을 제시하고자 한다.

### 가. 기술개발 지원

첫째, 부산항만공사는 부산항의 주력 부문인 컨테이너 물동량의 특성상 연중무휴로 운영되어야 하는 컨테이너 부두의 상시 정전대비책의 필요성을 느끼고 중소기업과 이동형 비상발전기 공동연구개발을 추진하였다. 공동연구개발은 신기술 도입 및 고부가가치 창출을 통하여 중소기업의 대외 경쟁력을 높임과 동시에 부산항만공사와의 동반성장을 달성하였으며, 국내 최초로 친환경 이동형 비상발전기를 확보함에 따라 부산항 전력공급의 한계 역시 극복하였다.

둘째, 한국서부발전은 중소기업 기술력 지원으로 연구개발 주기 관리강화를 위하여 업무지침서를 개정하였고, 중소기업 연구과제 5대 분야 총 88건 278억원 규모의 사업을 운영하였다. 이러한 연구개발 지원을 통하여 개발한 제품 중 우수연구 제품을 선정하고 구매하여 중소기업의 기술력 발전에 지원하였다. 우수연구 개발선택품 구매금액은 2012년 22건 41억원에서 2013년 25건 60억원 구매로 매년 증가하고 있으며, 연구개발제품 활용에 있어서도 2012년 84건 258억원에서 2013년 88건 278억원으로 증가하였다. 또한 한국서부발전은 공유가치창출(CSV) 연계를 통한 동반성장 모델구축 및 브랜드화를 위한 로드맵을 수립·추진하고 있다.

셋째, 한국철도시설공단은 동반성장형 R&D 확충 및 기술개발사업 지원을 위해 민·관 공동 협력펀드 20억원을 조성하여 중소기업의 기술개발을 지원하고 있다. 가령 공단 연구개발 심의위원회에서 민·관 공동투자 기술개발 사업 수요과제로 ‘테르밋 용재의 국산화’를 통한 레일 현장요업기술 개발, ‘고속형 절연구분장치개발’, ‘전기철도용 원격진단이 부가된 경제형 29kV 단상부하개폐기 개발’을 선정하여 연구과제를 수행하였다. 이러한 중소기업에 대한 기술지원을 통하여 공단은 기술개발과 상용화에 성공하면 일정기간 구매하여 중소기업의 판로 또한 확보할 수 있도록 지원하며, 현재 기술개발을 통한 국산화로 예산절감 성과를 달성하였다.

#### 나. 중소기업 물품 등 구매 확대

첫째, 한국철도공사는 동반성장형 R&D 확충 및 기술개발사업 지원을 위하여 민·관 공동 협력펀드 20억원을 조성하여 중소기업과 철도산업에 필요한 신기술 제품 개발 및 국산화를 통한 원가 절감을 실현하였다. 고속철도 전차선로의 자재를 100% 국산화하여 약 248억원의 자재를 구매하였으며, 896억원의 수입대체 효과와 147억원의 예산절감을 달성하였다.

둘째, 안전보건공단은 공공구매지침에 계약담당자의 중소기업 제품 구매 권한을 명시하고 구매 계약 요청 시 중소기업 제품 대상여부를 정보망을 통하여 확인하고 구매 요청 및 결정 시 중소기업 제품을 구입할 수 있도록 유도하였다. 구매 요구서를 접수하는 경우 구매 물품이 중소기업 제품 대상인지 확인할 수 있도록 계약사무규칙에 중소기업 제품 구매검토 의무화 근거를 마련하였고, 2013년 지출예산집행지침에 자산취득비 등 물품구매 시 중소기업 제품을 의무구매하도록 명시하는 등 중소기업 제품 구매 촉진을 위한 제도적 장치를 마련하였다.

셋째, 대한지적공사는 중소기업 제품 구매의 제한적인 단순 물품구매 한계를 극복하기 위해 1사-1사회적 기업 자매결연 체결을 통해 제품 우선구매 및 자원봉사활동을 시행하였고, 1사-1전통시장 자매결연을 통해 적극적인 구매활동을 하였다.

넷째, 한국가스안전공사는 하도급 지침 제정 및 소액구매제도 지침 개정을 통하여 구매제도를 개선하고 실무부서 자체 구매금액 상향 및 구매실적 평가로 실행력을 강화하였다. 이러한 노력으로 2013년 중소기업 제품 구매금액이 479억원으로 전년 대비 93.1% 증가하였으며, 중소기업 제품 구매비율 또한 5.9% 증가하여 2013년 기준 95.4%

를 달성하였다.

다섯째, 한국서부발전은 중소기업 제품 구매 확충을 위해 5단계의 추진 프로세스를 수립하였다. 전년대비 향상된 구매계획 수립 후 이에 따른 구매확충 방안을 수립하고 중소기업 제품 구매 후 목표대비 실적을 분석하고, 미흡할 경우 다시 대책을 수립하여 중소기업 제품의 구매증가라는 목표달성을 확인한다. 이러한 구매확충 방안으로 정부정책과 연계된 중소기업 제품을 우선 구매하고, 진입장벽 완화 및 홍보 강화를 위하여 우수중기제품 사내·외 홍보를 지원하고 있다. 이러한 성과로 중소기업 제품 구매금액이 2012년 1,658억원에서 2013년 1,930억원으로 272억원 증가하였다.

#### 다. 판로 개척 및 해외 진출 지원

첫째, 한국농수산물유통공사는 동반성장 핵심과제로 ‘중소 농수산물업체의 국내·외 판로 확대 지원’을 수립하였다. 국내 판로 확대 지원 사업으로 직거래 활성화를 위한 ‘농수산물 사이버거래소 운영’, ‘농산물 직거래 장터 설치·지원’, ‘조직화 컨설팅’, ‘로컬푸드 직매장 설치 지원’, 농수산물산업 육성을 위한 ‘Korea Food Show 2013 개최’, ‘우수외식업체지구 육성’, ‘전통주 판로 개척 지원’, ‘품질 고급화(품질인증, 품평회)’ 등 사업을 운영하고 있다. 해외 판로 확대 지원사업은 해외시장 개척을 위한 ‘수출성장 동력 확충사업’과 ‘해외 마케팅 사업’, ‘글로벌 K-Food 프로젝트’, ‘농축산물판매촉진’ 사업 등이 있다.

둘째, 한국가스안전공사는 동반성장 추진 전략으로 중소기업의 해외시장 진출 지원을 위해 ‘해외사업활성화 추진단’을 구성하여 수출제품 인증 및 수출기업 기술지원 등을 실시하고 있다. 특히 중소기업 제품 해외인증 대행 품목의 범위를 확대하고, 베트남 등에 가스안전시스템을 구축하여 중소기업의 수출 교두보를 확보하였다. 또한 북미사무소 설립을 계기로 글로벌 인프라 구축을 통한 해외사업이 확대되어 중소기업 수출이 2012년 1억 2300만달러에서 2013년 1억 4600만달러로 18.7% 증가하였다. 또한 중소기업과의 협력 R&D를 통한 원천기술 국제규격화를 통하여 약 4,000억원 규모의 PE배관 비파괴 검사장비의 해외시장 선점으로 중소기업 해외진출을 지원하였다. 대표적인 사례로 국내 중소기업이 방폭기기 수출 판로를 개척하였으나, 미국해안경비대의 방폭인증 문제에 봉착한 사례가 있다. 한국가스안전공사는 이러한 문제를 인지하고 국내 최초로 USCG 방폭시험기관으로 한국가스안전공사를 등록하여 방폭시험 인증대행을 실시하였고, 이를

통해 국내 방폭업체의 수출지원이 이루어져 연간 70억 규모의 수출증가라는 성과를 달성하였다.

셋째, 한국전력은 중소기업 수출지원 TF팀을 구축해 우수 전력기자재 제조 중소기업에 대한 글로벌 마케팅을 전개하고 있다. 동서발전도 가스터빈 발전분야 설비를 국산화한 중소기업 등의 해외 진출을 위한 수출상담회를 지속적으로 개최하고, 남동발전도 마케팅 판로 공유 및 공동연구를 통한 신제품 개발 및 사업화 촉진을 위한 기술개발협의회를 운영하고 있다. 특히 한국서부발전은 2020년까지 50개사 1억달러 해외수출을 목표로 수출촉진협의회를 구성하여 중소기업의 해외진출을 지원하고 있다. 가령 해외수출 촉진 행사에 18개 중소기업이 참여하여 178건의 상담을 통해 5천만달러의 수출상담 성과를 달성하였다. 또한 2013년 7월에 ‘해외판로지원협의회(WP Small Giants 30)’를 출범시켜 30개 중소기업의 해외사업 동반진출 및 공동 연구개발을 위해 ‘해외 판로지원 테크노멘토 제도’, ‘해외제조물책임보험(PL) 지원’, ‘협력기업 제품 홍보’ 등을 추진하고 있다.

넷째, 대한지적공사는 국제입찰정보, 최신동향 등의 자료를 중소기업의 제공하고 전문가 상담지원, 법률자문 등의 상담지원으로 공간정보사업 해외진출지원센터를 통한 중소기업 해외 컨설팅을 운영하고 있다. 또한 국토교통부와 대한지적공사 등이 주관하여 16개 민간기업과 7개 공공기관으로 구성된 수출지원단이 2013년 4월 22일부터 25일까지 4일간 베트남 하노이에 공간정보 해외진출 로드쇼를 개최함으로써 기업 마케팅 및 홍보, 판로를 개척하고자 노력하였으며, 국내외 기관과의 전략적 업무협약을 통해 협력적 네트워크를 강화하고자 하였다.

다섯째, 한국농어촌공사는 농어촌 기업의 판로 확대 지원을 위하여, ‘향토자원 발굴’, ‘상품화 컨설팅’, ‘유통역량 강화 컨설팅’, ‘산업박람회 개최’, ‘바이어 날’ 등의 사업을 실시하고 있다. 산업박람회로 ‘대한민국 향토제품 대제전’을 개최하여 163개 농어촌 기업이 참여하였으며, 25억 4천만원의 매출액과 85,910명의 관람객을 유치하였고, 박람회에 참여한 농어촌기업 대표와 백화점 홈쇼핑 등 90여명의 바이어를 매칭하여 217건의 상담을 통한 입점계약 체결로 10억원 매출증대 성과를 이루었다. 또한 농어촌공사는 해외 현지 품평회 등 공격적인 마케팅으로 향토제품 해외판로를 개척하였고, 성과로는 미국에 30개 농어촌기업이 110만달러 수출계약을 체결하였고, 중국에 20개 농어촌기업이 224만달러 수출계약체결, 베트남 15개 기업이 98만달러 수출계약을 체결하는 성과를 나타냈다.

## 라. 공정거래 제도 정착

첫째, 한국철도시설공단은 입찰담합 발생 시 공단의 손실을 보전하고 담합으로 인한 기대이익을 환수함으로써 입찰 담합을 사전에 방지하기 위해 손해배상 예정액 제도<sup>6)</sup>를 도입하였다. 또한 단순노무가 포함된 용역에 한해 외주근로자 근로조건을 심사하고 협상기간을 10~20일로 연장하여 협상에 의한 계약체결 세부기준을 개정하였고, 협력사 직원이 철도사업 참여 중 부패행위로 당면퇴직, 파면 또는 해임, 교체된 경우 2년간 공단 사업에 참여할 수 없도록 하는 '청렴계약 특수조건'을 개정하여 공정거래를 위한 제도를 마련하였다.

둘째, 한국광물자원공사는 구매 및 발주 시 업체 선정의 투명성·공정성 제고를 위해 2013년 11월에 계약사무 업무표준을 개정하여 2천만원 이상 수의계약 대상 품목의 구매 납품 상세정보 공개, 직원 관리·감독 관련자와의 거래 금지, 물품구매 및 입찰에 있어 여성기업과 사회적 기업 우대 규정 등을 명시하였다. 또한 수의계약 금액이 1천만원 이상인 경우, 전적입찰 병행, 재입찰에 의한 수의계약 시 동일 규격 제품 거래실적 자료 청구 규정을 명시하여 객관성을 확보하였다.

셋째, 부산항만공사는 건설경기 침체로 하도급 및 2·3차 협력사의 공사대금 지연 및 불법지급 등이 발생하고 중소기업의 경영이 어려워짐에 따라 하도급 대금지급 제도 개선을 실시하였다. 하도급 대금지급 제도 개선으로는 하도급 대금지급 현황을 실시간으로 공개하는 제도를 운영하고, 하도급 대금지급 모니터링 시스템을 구축하였다. 공사현장에 대금지급 현황판을 설치하여 발주기관에서 대금지급 시 하도급자가 온라인 및 SMS 문자 전송을 통하여 실시간으로 확인할 수 있도록 모니터링 시스템을 구축하였다. 또한 원도급자의 저가 하도급으로 인해 하도급 업체의 재정 및 공사 부실이 초래됨에 따라 하도급 대금 관리·감독 강화를 위해서 하도급 계약금액이 전체 계약금액의 82% 미만인 공사를 대상으로 하여 하도급 계약 심사위원회를 운영하였다. 하도급 계약 시 표준계약서 미사용으로 인한 문제를 개선하기 위해서 하도급 계약 및 도급 계약이 승인된 종합건설공사를 대상으로 하여 표준하도급계약서 준수확인 제도를 시행하여 불법·부당 하도급을 근절하고자 하였다.

넷째, 국민연금공단은 하도급 대금 관련 문제를 원천 차단하기 위해 하도급 대금 직불

6) 손해배상 예정액 제도란 입찰담합으로 인한 구체적인 손해액을 산정하기 곤란하거나 불가능한 경우, 계약금액의 10%를 공단에 배상하는 제도를 말한다.

제를 확대하여 공사 하도급 대금 지급확인을 강화하였다. 이를 통해 공단 전산사업 전담 사업자 법정관리 사태(동양그룹) 발생 관련하여 하도급 92개 중소기업 연쇄 부도를 방지하였다. 또한 다양한 통로를 통해 하도급 대금 확인을 강화하기 위해 업무부서와 계약 부서의 연계를 강화하고 선금 지급 시 하도급인 보호를 강화함으로써 IT 업체 하도급 대금 지급확인을 강화하였고, 하도급 대금 모니터링 시스템을 구축하였다.

다섯째, 한국농어촌공사는 공정거래확립을 위한 노력으로 온라인 대금지급 모니터링 시스템 도입을 통하여 하도급 대금 지급결과 모니터링 및 대금흐름에 따른 SMS 통보를 2013년 12월 실시하였다. 또한 불법하도급 신고 및 포상 제도를 도입하여, 모든 건설공사의 불법 하도급 행위와 관련된 개인 및 법인을 대상으로 불법하도급 신고가 접수될 시 행정기관의 처분에 따라 최고 5백만원의 포상을 실시하고 있다. 하도급 대금 직접지급의 규모도 2012년 2,259억원에서 2013년 2,326억원으로 증가하였으며, 공사용 자재 직접구매 역시 2012년 4,905억원 규모에서 2013년 5,010억원으로 확대하여 공정거래 질서도입을 위한 노력을 경주하고 있다.

#### 마. 사례에 대한 평가 및 시사점

공공기관들의 협력업체와의 동반성장 추진 사례들을 비교해 보면 대체로 중소기업 판로 개척을 위한 협력, 중소기업과의 공동 연구개발 및 연구시설·기자재의 공동 활용, 2·3차 협력업체에 대한 동반성장 추진, 협력업체 등과의 공정거래협약(TCP) 체결, 협력업체 운영 자금 지원(네트워크론, 파트너십론 등), 개방형 임용제를 통한 협력업체 임직원과의 인사교류, 동반성장 사이버종합지원센터 운영, 성과공유 과제들의 도입 및 추진, 하도급 대금 지급 모니터링시스템 구축 및 운영, 중소기업 애로사항 해결을 위한 온·오프라인 시스템 구축, 내부 임직원 및 협력업체 대상 동반성장 및 공정거래 관련 교육 및 행사 개최 등으로 요약될 수 있다. 이를 실현하기 위한 구체적인 사업들로 공공기관들은 선금지급 확대, 협력업체에 대한 대금 직불제 및 대금 지급 확인, 주계약자 공동도급제 및 소프트웨어 용역 분리발주, 공사용 자재 직접 구매, 중소기업 역량강화 프로그램 운영 및 품질경쟁력 강화 지원, 중소기업 제품 및 용역 우선구매, 중소기업의 핵심기술 보호를 위한 기술자료 임치, 중소기업과의 기술공유(특히 공여 및 기술이전 계약 등) 등을 시행하고 있다.

그런데 여러 동반성장사업 사례들을 분석한 결과 공공기관 동반성장전략에 있어 몇 가지 문제점을 지적할 수 있다. 첫째, 공공기관의 유형별 특성에 따른 차별화된 동반성

장모형이 구축되지 않고, 정부의 정책과 방침에 따라 대다수 기관들이 유사한 사업들을 추진함으로써 기관 특성에 부합하는 실질적인 동반성장전략이 추진되지 못하고 있다. 둘째, 공공기관의 동반성장전략이 산업생태계의 구축이라는 본질적 목표보다 가시적 성과 달성이 용이한 부분에 집중됨으로써 내실 있는 동반성장전략으로 이어지지 못하는 문제가 있다. 이는 후술하는 설문결과에서도 나타나듯이 공공기관들이 중소기업 제품구매 이외에 기술개발 지원, 판로 확대 지원, 공정거래 확립 등의 부문에서는 아직 적극적인 동반성장 성과를 달성하지 못하고 있는 점에서도 확인될 수 있다. 셋째, 사업규모나 구조상 동반성장사업을 적극적으로 추진하기 어려운 공공기관인 경우라도 이를 적극적으로 추진하는 사례들이 일부 있지만 많은 기관들의 경우 이러한 노력이 부족한 문제가 있다. 더욱이 대규모 공공기관들조차 적극적인 추진 의지가 부족하고, 동반성장전략 개발이 미약한 측면을 볼 때 향후 공공기관들의 보다 적극적인 동반성장전략 추진이 요구된다.

### 3. 공공기관 동반성장전략의 성과에 대한 설문결과

공공기관들의 동반성장전략을 크게 5가지 영역으로 구분하여 각 영역 내 세부 항목별로 필요성과 성과에 대해 공공기관의 동반성장전략 담당 직원들을 대상으로 설문조사를 실시하였다. 5가지 영역은 ① 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원, ② 협력업체 제품구매 및 공사·구매 발주 개선, ③ 판로 확대 및 해외시장 진출 지원, ④ 불법하도급, 불공정거래 방지체계 및 제도 구축, ⑤ 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통으로 각 영역별로 6개 내지 9개의 항목별로 필요성과 추진 성과를 대비하여 조사하였다. 2014년 8월부터 9월 15일까지 실시된 조사에서 70여개의 기관에 설문지를 배포하였고, 그 중 총 36개 기관의 72명이 응답하여 기관당 평균 2명이 설문에 응답하였다. 2인 이상이 응답한 기관들의 경우 개인별 응답결과의 평균값을 사용하여 기관 단위로 분석을 실시하였다. 유형별 응답기관을 보면 공기업 I 유형 7개, 공기업 II 유형 7개, 기금관리형 준정부기관 2개, 위탁집행형 준정부기관 8개, 강소형기관 12개로 나타났다. 한편 응답자 개인별 현황을 보면 근무연한의 경우 5년 이하가 26명, 6-10년이 17명, 11-15년이 14명, 16년 이상이 13명으로 나타났고, 직급의 경우 사원급 15명, 차장급 27명, 과장급 23명, 부장급 5명이며 실장급 이상 응답자는 없었다.

〈표 6〉 설문응답자 현황

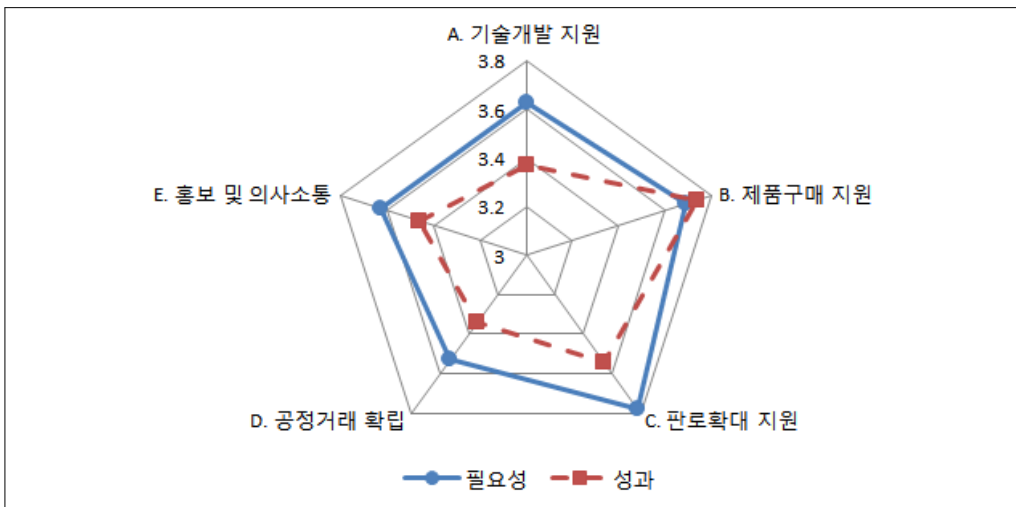
(단위: 명)

소속기관유형		근무연한		연령		직급	
공기업 I	7	5년 이하	26	20대	2	사원급	15
공기업 II	7	6-10년	17	30대	27	차장급	27
기금관리형	2	11-15년	14	40대	34	과장급	23
위탁집행형	8	16년 이상	13	50대	7	부장급	5
강소형	12	결측치	2	결측치	2	결측치	2
계	36	계	72	계	72	계	72

주: 설문결과는 개인별 응답결과를 평균한 값(응답자는 72명, 기관의 수는 36개)

전반적 분석결과를 보면 공공기관들의 동반성장전략은 중소기업들의 제품 구매 및 공사·구매 발주제도 개선영역을 제외하고는 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원 영역, 협력업체 판로 확대 및 해외시장 진출 지원 영역, 불법하도급 및 불공정거래 방지체계 및 제도 구축 영역, 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통 영역 모두에서 필요성에 대한 인식에 비해 그 동안의 성과가 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 동반성장 업무 담당자 혹은 경험자들의 이러한 인식은 공공기관 동반성장전략이 주로 중소기업들의 제품 구매라는 공공기관의 사회적 책임 이행 측면에서 이루어지고 있음을 함의한다고 볼 수 있다. 특히 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원영역 및 중소기업협력업체의 판로 확대

[그림 1] 공공기관들의 동반성장전략 추진 성과 개관



및 해외시장 진출 지원영역의 경우 필요성에 비해 성과가 현저히 낮게 나타남으로써 공공기관들의 동반성장전략이 중소기업체들의 생산성 및 매출 증대라는 본질적인 성과에까지 아직 이르지 못하고 있음을 보여주고 있다.

각 영역별 세부 문항에 대한 분석결과는 다음과 같다. 첫째, 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원 영역의 경우 기술료 인하(문항 A-6)에서는 필요성과 성과에 대한 인식이 거의 유사하게 나타난 반면 중소기업체로부터의 기술수요 발굴(문항 A-3), 중소기업 제품 성능시험 및 국산화 지원(문항 A-4), 중소기업 기술이전 지원 제도(문항 A-5), 기술도우미 및 기술이전 A/S 제도(문항 A-8) 등에서는 0.3점 이상의 격차를 나타냈다.

둘째, 협력업체 제품 구매 및 공사·구매 발주 개선영역의 경우 전반적으로는 필요성(3.69)에 비해 성과(3.74)에 대한 인식이 더 높게 나타났는데 항목별로 보면 중소기업 제품 구매 확대 위한 제도개선(문항 B-4)의 경우는 필요성과 성과에 대한 인식이 거의 비슷한 반면 중소기업 제품 공공구매 확대(문항 B-2), 2차·3차 협력사에 대한 자금결제 감독 강화(문항 B-6)의 경우에는 성과에 대한 인식이 다소 낮은 것으로 나타났다.

셋째, 판로 확대 및 해외시장 진출 지원 영역의 경우에도 문항별 평균을 보면 필요성(3.78)에 비해 성과(3.54)가 낮게 나타났다. 특히 우수중소기업 제품 홍보 강화 등 판로 지원(문항 C-4), 우수기술 제품 구매 및 판로 확대 지원(문항 C-5), 유망진출기업 진단 및 마케팅 지원(문항 C-6)의 경우에 0.3점 정도의 격차를 나타내고 있다.

넷째, 불법하도급, 불공정거래 방지체계 및 제도 구축 영역의 경우에도 문항별 평균을 보면 필요성(3.53)에 비해 성과(3.34)가 다소 낮은 것으로 나타났으며 특히 불법하도급 해소센터 활성화(문항 D-2), 불법하도급 및 불공정거래 점검 강화(문항 D-3)의 경우 0.3점 이상의 격차를 나타내었다. 다만 주목할 만한 점으로 주계약자 공동도급 제도(문항 D-5)의 경우 유일하게 필요성에 비해 성과에 대한 인식이 다소 높게 나타났다는 점이다.

다섯째, 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통 영역의 경우에도 문항별 평균을 보면 필요성(3.63)에 비해 성과(3.46)가 다소 낮은 것으로 나타났으며 특히 동반성장 관련 가이드북 및 서적 출간(문항 E-5), 성과공유제 추진 및 확산(문항 E-6), 참여주체 간 정보의 공유(문항 E-7) 등에서 필요성과 성과에 대한 인식 간에 0.3점 가량의 격차를 나타내고 있다.

〈표 7〉 공공기관 동반성장 과제들의 필요성과 성과에 대한 응답결과

(단위: 점)

문항	영역 A		영역 B		영역 C		영역 D		영역 E	
	필요	성과	필요	성과	필요	성과	필요	성과	필요	성과
1	3.09	2.93	3.30	3.38	3.59	3.48	3.29	3.16	3.68	3.59
2	3.85	3.52	4.26	4.17	3.39	3.15	3.69	3.25	3.56	3.48
3	3.50	3.31	3.66	3.83	3.85	3.59	3.94	3.58	3.46	3.34
4	3.93	3.61	4.10	4.11	3.99	3.72	3.62	3.35	3.72	3.62
5	3.99	3.53	3.34	3.49	4.04	3.77	3.31	3.44	3.13	2.87
6	3.15	3.13	3.48	3.45	3.80	3.50	3.22	3.03	3.93	3.63
7	4.09	3.78	-	-	-	-	3.62	3.56	3.96	3.67
8	3.47	3.14	-	-	-	-	-	-	-	-
9	3.60	3.35	-	-	-	-	-	-	-	-
평균	3.63	3.37	3.69	3.74	3.78	3.54	3.53	3.34	3.63	3.46

- 주1. 영역A: 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원, 영역B: 협력업체 제품 구매 및 공사/구매 발주 개선, 영역C: 판로 확대 및 해외시장 진출 지원, 영역D: 불법하도급, 불공정거래 방지체계 및 제도 구축, 영역E: 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통
2. 영역별 세부사항들에 대해서는 '별첨 1' 참조
3. 설문은 Likert 5점 척도를 사용하였으며, 응답범주에 대한 평점은 '필요성'의 경우 1점은 불필요, 2점은 별로 필요하지 않음, 3점은 보통, 4점은 어느 정도 필요, 5점은 필요를 나타냄. '성과'의 경우 1점은 매우 낮음, 2점은 낮음, 3점은 보통, 4점은 높음, 5점은 매우 높음을 나타냄

## IV. 공공기관의 동반성장전략 강화를 위한 과제

### 1. 공공기관 동반성장전략의 유형화

대·중소기업 동반성장 모형에 관해 그 동안 분업적 협력모형의 개발(김기찬, 1995), 상생협력 발전모형 구축(한정화 외, 2006), 상생협력 진단모형 구축(송창석·박지윤, 2009) 등의 연구가 이루어졌다. 또한 김정목(2012)에 의하면 성과공유 모형은 중소기업 제안형, 과제 제시형, 공동개발형, 목표설정형 등으로 유형화될 수 있고, 성과공유 방법으로 현금지급, 납품단가 반영, 구매물량 확대, 거래기간연장, 공동 특허, 자금 및 기술지원 등을 들 수 있다. 한편 이장우(2011)는 동반성장전략의 유형을 문화기반형, 시장중심형, 정책주도형으로 구분한다. 문화기반형의 사례로 집단적 문화를 중시하는 일본에서는

대기업과 중소기업 간에 신뢰를 기반으로 혁신적 성과에 대한 공정한 배분을 위한 협력 관계가 형성될 수 있었다는 것이다. 시장중심형의 사례로는 자본적 결합에 의한 미국의 실리콘밸리 성장 모형을 제시하는데 벤처기업은 대기업으로부터 자본, 제조, 유통 지원을 받는 대신 대기업은 벤처기업의 기술을 활용하여 동반성장 관계를 구축했다는 것이다. 유럽식 정책주도형은 정부 주도의 기업 간 협력 모형으로 프랑스의 중소기업 협약제도(SME Pact), 노르웨이의 산업연구개발제도(IFU), 독일 연방카르텔청(BundesKartellamt)의 공정거래 정책과 같이 정부 주도의 대기업과 중소기업 간 협력체계 모형을 의미한다.

설문조사에서 공공기관의 동반성장전략 과제로 제시된 내용들을 요약해 보면 중소기업의 기술개발·성과확산 지원을 위해서는 협력업체 유형별 선별적 지원 시스템 구축, 중소기업 제품 구매의 제한적 적용, 기술개발기간 연장, 수의계약 제도 확대 등이 요구된다. 또한 중소기업 제품 구매 확대를 위해 수의계약 제도를 보완한 구매조건부 기술개발 지원, 수의계약 기간 연장, 수의계약 기준 개선 및 면책 제도 도입, 지역의무 공동도급 제도 도입, 기술인증 보유업체 간 제한경쟁입찰 도입 등이 필요하다. 중소기업의 판로 확대 및 해외진출 지원을 위해서는 산업생태계 확대를 위해 클러스터 혹은 협의체 구성을 통한 판로 개척 및 해외진출 지원, 중소기업 지원창구의 정비, 마케팅 등 전문인력에 대한 지원 등이 필요하다. 공정거래질서 확립을 위해서는 하도급업체와 2·3차 협력업체들 간에 불공정거래를 방지하기 위한 하도급 적성성 심사기준 개선, 하도급 사전승인제 강화, 하도급업체에 대한 대금 지급 확인시스템 강화 등의 제도 보완이 필요하다.

그런데 공공기관들의 동반성장전략을 보다 내실화하기 위해서는 공공기관의 특성별로 차별화된 동반성장 모형을 개발하여 이를 공공기관 동반성장 정책에 체계적으로 반영할 필요가 있다. 그럼에도 정부의 공공기관 동반성장 정책을 보면 모든 기관들에 대해 정부의 5대 실천전략인 성과공유제 확산, 협력사에 대한 자금결제 감독강화, 중소기업 제품 구매 확대, 중소기업 판로 확대, 중소기업 협력사 기술지원을 획일적으로 강조하고 있다. 물론 각 기관별 특성에 맞는 기타과제의 추진과 이를 위한 기관장의 적극적인 노력과 추진의지를 요구하고 있지만, 이러한 정부의 보편적 동반성장 정책은 기관별 특성과 경영여건을 반영한 동반성장전략의 추진을 제약할 우려가 있다. 따라서 공공기관 유형별로 차별화된 동반성장 모형을 모색하기 위한 노력을 보다 확대해야 한다. 가령 준정부기관 및 강소형기관의 경우 협력업체 판로 개척 및 해외시장 진출 지원 등 동반성장 확대를 위한 정부의 추가적인 예산 지원이 요구되며, 협력업체가 적은 공공기관들에 대해

서는 5대 실천전략 중심의 핵심과제의 공통적 적용을 최소화하는 등 새로운 동반성장 모형의 적용이 필요하다.

공공기관들의 다양한 특성들을 고려할 때 동반성장전략은 기본적으로 두 가지 기준을 통해 유형화할 수 있다. 첫 번째 기준으로 공공기관이 수행하는 사업유형을, 두 번째 기준으로는 공공기관들의 사업규모를 고려할 수 있다. 첫 번째 기준인 사업유형은 Ouchi(1979)의 사회조직을 통제하는 방식에 근거하여 크게 시장기반형과 정책기반형으로 범주화할 수 있다. 먼저 시장기반형은 가격과 시장메커니즘을 통해 기관의 생산성, 성과 등을 제고하는 유형이며, 주로 기관과 협력사 간의 공동기술개발, 공동해외진출, 기술교육투자 등의 전략방식으로 나타나게 된다. 정책기반형은 정부가 주도적으로 생산성을 제고하고 기술혁신을 촉진하고자 하는 유형이다. 이것은 기관 스스로 동반성장을 주도하기에는 아직 미흡하기 때문에 기관과 협력업체가 자발적으로 참여·협력하도록 정부가 매개자 역할을 하는 방식으로 볼 수 있으며, 주로 중소기업 제품 우선구매, 기술자금지원 등의 전략방식으로 구현된다.

두 번째 기준인 공공기관의 사업규모는 기관별 사업비 규모, 협력업체 수, 동반성장사업 규모 등을 종합한 거시적 사업 규모로 일종의 공공기관의 역량을 반영하고 있다. 즉 공공기관의 사업 규모가 큰 경우에는 보유하고 있는 충분한 자원과 인력을 활용하여 동반성장전략에 보다 많은 자원과 인력을 투입할 수 있다. 사업 규모가 큰 기관일수록 동반성장을 전담하는 기관이 설치되어 있는 경우가 많고, 동반성장을 위한 전문인력을 체계적으로 양성할 수 있기 때문에 동반성장 과제에 대한 적극적 추진이 가능할 것이다. 이와는 반대로 상대적으로 사업 규모가 영세한 소규모 공공기관은 5대 실천전략 중심의 핵심과제의 공통적 적용보다는 사업 유형에 따른 선별적, 집중적, 제한적 과제의 추진이 동반성장전략에 보다 유리하다.

이러한 두 가지 기준을 결합하여 공공기관의 특성별 매트릭스(matrix) 모형을 생성하면 공공기관의 동반성장전략은 시장협력형, 기관주도형, 정부지원형, 정책순응형의 4가지로 유형화할 수 있다. 시장협력형은 시장기반의 사업을 수행하면서 사업규모가 큰 공공기관에 해당하는데 공공기관과 중소기업의 간 시장적 거래관계를 기반으로 협력관계를 촉진할 수 있는 모형이다. 다음 기관주도형은 시장기반의 사업을 수행하지만 사업규모가 작은 공공기관에 해당하는 모형으로 공공기관 주도로 동반성장 과제들을 선별적으로 추진하는 유형이다. 정부지원형은 정책기반의 사업을 추진하되 사업 규모가 큰 공

공기관에 적용될 수 있는 유형으로 정부지원을 기반으로 동반성장 과제들을 균형적으로 추진하는 모형이다. 마지막으로 정책순응형은 정책기반의 사업을 수행하면서 사업 규모가 작은 공공기관들이 중소기업 제품 구매 등 제한적인 범위에서 동반성장 과제를 추진하는 모형으로 규정할 수 있다.

이러한 기본 모형을 토대로 각 기관들은 경영여건과 사업 특성에 부합하는 동반성장 모형을 정립할 수 있어야 한다. 공공기관 동반성장전략의 목표는 창조경제 확대를 위한 건전한 산업생태계 구축에 있지만 동반성장전략의 초점은 각 기관별 사업 유형과 규모에 따라 제품 구매 및 공사발주 확대, 하도급 제도 개선 등 공정거래질서 강화의 소극적 차원부터 판로개척 및 시장진출 지원, 기술개발 및 성과확산 지원의 적극적 차원까지 다양화될 수 있다. 공공기관이 창조역량 확대를 위한 다양한 경영자원을 확보하고, 개방적 혁신활동(open innovation)을 통한 조직의 경쟁력을 증대하기 위해서는 중소기업체들과의 상생협력관계 구축이 필요하다. 하지만 중소기업 제품 우선구매, 공동도급 및 분리발주, 거래대금 지급 점검체계 구축 등 공공기관의 사회적 책임(corporate social responsibility, CSR) 차원에서의 대책을 제외한 창조적 산업생태계 구축을 위한 중소기업에 대한 기술개발 및 성과확산 지원, 판로 개척 및 시장진출 지원 등 적극적 차원의 동반성장 과제들은 일부 공공기관들에 한정될 가능성이 크다.

요컨대 공공기관 동반성장전략의 초점은 ‘창조경제 활성화를 위한 건전한 산업생태계 구축’이라는 보다 본질적이고 적극적인 차원에서 추진될 수 있어야 한다. 그런데 구체적인 전략 유형은 다시 각 공공기관들의 사업 유형 및 사업 규모, 즉 해당 공공기관이 위치한 산업이나 시장의 특성에 따라 차별화될 수 있다. 먼저 사업 규모 측면에서 보면 대규모의 다양한 사업을 영위하는 공공기관들과 그렇지 않은 공공기관들의 경우에는 동반성장 모형이 차별적으로 적용될 필요가 있다. 또한 산업이나 시장이 활성화되어 있는 분야와 그렇지 않은 분야에 있어서도 차별화된 동반성장 모형이 정립될 필요가 있다. 과제 발굴의 용이성, 정부의 지원 여부 및 규모, 산업생태계의 복잡성 등이 다양하기 때문이다. 이상의 논의들을 기반으로 공공기관 동반성장전략의 유형은 다음 <표 8>과 같이 도식화할 수 있다.

〈표 8〉 공공기관의 특성별 동반성장전략의 유형화

사업 규모 사업 유형	대(多)	소(小)
시장기반형	<b>시장협력형</b> (기관 - 중소기업의 시장기반 협력적 거래관계 촉진)	<b>기관주도형</b> (공공기관 주도의 동반성장 과제의 선별적 추진)
정책기반형	<b>정부지원형</b> (정부지원 기반의 동반성장 과제의 포괄적 또는 균형적 추진)	<b>정책순용형</b> (중소기업 제품 구매 등 동반성장 과제 제한적 추진)

주: 사업 규모는 기관별 사업비 규모, 협력업체 수, 동반성장 사업 규모 등을 종합한 변수이다.

## 2. 공공기관 동반성장전략 개선과제에 대한 설문결과

필요성 및 성과에 대한 조사에 이어 공공기관의 동반성장전략 확대를 위해 영역별로 향후 강화해야 할 요소들에 대해 조사하였다. 영역별로 최대 5개까지 우선순위에 따라 향후 과제를 조사하였으나 3순위 응답까지 분석한 결과는 다음과 같다.

첫째, 기술개발 및 성과확산 지원 영역의 경우 중소기업 제품 성능시험과 국산화 지원(문항 A-4), 중소기업 협업체로부터의 기술수요 발굴(문항 A-2), 중소기업 기술이전 지원제도(문항 A-5), 중소기업 협업체 기술역량 강화 교육지원(문항 A-7), 수탁기업에 필요한 연구개발·설비투자 지원(문항 A-9) 등이 핵심 과제로 분석되었다. 개방형 설문에 대한 응답결과를 보더라도 중소기업 협업체들의 기술력 및 경영역량이 부족하기에 협업체 유형화를 통한 선별적 지원 시스템 구축이 필요하고, 공공기관의 경쟁력 제고와 중소기업의 역량 강화를 위해 중소기업 제품 구매를 제한적으로 적용할 필요가 있고, 기술개발 성과 확산을 위한 개발기간 연장, 수의계약 제도 확대 등의 제도개선이 요구되며, 준정부기관 및 강소형기관에 대해 정부의 예산 지원과 함께 협업체가 없는 공공기관들에 대해서는 새로운 동반성장 모형의 적용이 필요하다는 입장이다. 또한 중소기업 협업체의 개발 기술에 대한 피드백 등 공공기관의 관심과 지원도 필요하다는 주장도 제기되었다.

둘째, 협업체 제품 구매 및 공사·구매 발주 개선 영역의 경우 중소기업 제품 공공구매 확대(문항 B-2), 중소기업 제품 구매 확대 위한 제도개선(문항 B-4), 중소기업 제품 구매 관련 면책 제도 운영(문항 B-1) 등이 주요한 과제로 조사되었다. 개방형 설문에 대한 응답에서도 중소기업 제품 구매에 있어 수의계약의 현실적 한계를 개선하기 위한 구

매조건부 기술개발 확대, 수의계약 기간 연장, 수의계약 기준 개선 및 면책 제도 도입 등의 필요성이 제시되었다. 또한 중소기업의 시공능력 한계를 보완하기 위한 지역의무 공동도급 제도 도입, 중소기업 제품의 품질 향상을 위한 기술개발제품 인증보유업체 간 제한경쟁입찰 도입 등의 제도 개선방안도 제시되었다. 요컨대 중소기업에 대한 공사·물품 발주에 있어 당분간 일정 수준의 의무구입비율을 유지하되 협력업체들의 기술개발 촉진을 위한 제도 개선 및 정부 지원 확대가 필요하다.

셋째, 판로 확대 및 해외시장 진출 지원 영역의 경우 중소기업 해외시장 진출 지원(문항 C-3), 중소기업 개발선정품 지정 제도 도입·운영(문항 C-2), 우수중소기업 제품 홍보 강화 등 판로 지원(문항 C-4), 우수기술 제품 구매 및 판로 확대 지원(문항 C-5) 등이 주요한 과제로 파악되었다. 개방형 설문에 대한 응답결과를 보면 해외 동반진출에 대한 공공기관들의 정책적 관심도가 상대적으로 낮은 실정으로 산업생태계 확대와 협업적 거래관계 조성을 위해서는 클러스터 혹은 협의체 구성을 통한 중소기업체들의 판로 개척 및 해외진출 지원 확대가 필요하다는 입장이다. 또한 중소기업 해외진출 지원과 관련된 기관들의 지원창구 정비, 해외시장 진출 확대를 위한 공공기관들의 마케팅 등 전문인력에 대한 지원 확대 등이 필요하다. 위탁집행형 준정부기관 및 강소형기관의 경우 협력업체들의 판로 개척 및 해외시장 진출 지원을 위한 정부의 예산 지원 등이 필요하다.

넷째, 불법하도급, 불공정거래 방지체계 및 제도 구축 영역의 경우 불법하도급 및 불공정거래 점검 강화(문항 D-3), 금융권 연계 대금지급 시스템 구축·운영(문항 D-1), 불공정거래 관행 개선 전담반 구성·운영(문항 D-4) 등이 주요 과제로 분석되었다. 개방형 설문에 대한 응답결과를 보면 그 동안의 불공정거래 방지 노력으로 인해 원청업체와 하도급사 간의 불공정거래 관행은 상당 부분 개선된 측면이 있지만 하도급업체와 2·3차 협력업체들 간에 불공정거래를 방지하기 위한 제도 보완이 필요하다. 가령 하도급사의 기술력 확보와 불법 재하도급 방지를 위해 하도급 적성성 심사기준 등을 개선하고, 하도급 사전승인제를 강화해야 한다. 또한 하도급사 부도 발생에 따른 2·3차 협력업체들의 피해 방지를 위한 대금지급 확인 시스템 강화 등이 필요하다. 하도급업체 간의 과당 경쟁에 따른 저가 수주 문제 완화를 위해 도급계약 체결 시 예정가격의 일정 수준(90%) 이상으로 도급계약을 체결하도록 하는 등의 제도 보완도 검토될 수 있다.

다섯째, 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통 영역의 경우 동반성장 추진 점검 및 실적관리체계 운영(문항 E-1), 동반성장 공감대 확산을 위한 대내·외 홍보(문항 E-2),

참여주체 간 상생협의체 구성 및 상생활동 추진(문항 E-4), 동반성장 공감대 확산 교육 및 행사 개최(문항 E-3) 등이 주요 과제로 조사되었다.

〈표 9〉 공공기관 동반성장전략 활성화를 위한 우선과제에 대한 응답결과

(단위: 명)

		문항 1	문항 2	문항 3	문항 4	문항 5	문항 6	문항 7	문항 8	문항 9
A 영역	1순위	6	11	4	13	9	0	8	1	8
	2순위	3	12	3	17	13	1	7	1	4
	3순위	1	10	5	5	10	5	11	7	6
B 영역	1순위	10	31	4	12	3	2	-	-	-
	2순위	8	12	13	17	9	3	-	-	-
	3순위	6	10	9	15	12	9	-	-	-
C 영역	1순위	3	15	15	12	10	5	-	-	-
	2순위	4	7	9	15	20	5	-	-	-
	3순위	5	3	12	15	13	12	-	-	-
D 영역	1순위	15	6	16	8	7	1	4	-	-
	2순위	6	10	18	13	5	3	2	-	-
	3순위	6	13	12	5	4	4	10	-	-
E 영역	1순위	22	15	5	11	0	9	2	-	-
	2순위	9	14	12	14	4	6	5	-	-
	3순위	6	10	16	12	3	6	11	-	-

### 3. 공공기관의 동반성장전략 강화를 위한 과제

공공기관과 중소기업 간 동반성장전략을 강화하기 위한 공공기관들의 일반적인 역할로서 동반성장 펀드 조성을 통한 협력업체의 공장자동화, 설비개선, 기술개발 및 지도 지원, 협력업체 평가를 통한 우수 협력사에 대한 인센티브 부여, 협력업체에 대한 품질개선·품질혁신에 대한 교육·지도 등을 제시할 수 있다. 또한 협력업체의 역할로는 전사적 혁신노력 및 이에 대한 공정한 보상체계 구축, 효과적인 품질관리기법의 학습·적용 및 약점 요인들에 대한 개선계획 수립·추진 등을 제시할 수 있다(이경중, 2011). 한편 양자 간의 동반성장 관계를 내실화함에 있어 정부의 역할도 중요한데, 특히 공공기관들에 대한 재정지원, 관련 법제도의 개선, 중소기업들에 대한 금융지원 및 조세감면지원 등을 지적할 수 있다.

### 가. 동반성장의 제도적 기반 구축

공공기관들이 중소기업들과 보다 적극적인 동반성장전략을 추진하기 위해서는 공공기관의 동반성장 정책에 대한 명확하고 구체적인 제도적 기반이 마련되어야 한다. 동반성장 문화가 시장과 사회에 깊게 내재화되지 않은 상황에서 공공기관의 동반성장 정책을 법과 제도를 통해 세부적으로 규정함으로써 공공기관들이 창조경제 생태계 구축 등 근본적인 동반성장전략을 추진할 수 있도록 해야 할 것이다.

물론 중소기업들과의 협력관계 구축이 공공기관의 경영효율성 향상에도 기여할 수 있어야 하며, 또한 이를 통해 협력업체들과의 보다 공정하고 투명한 거래관계를 구축할 수 있어야 한다. 하지만 공공기관들이 보다 적극적으로 동반성장전략을 추진할 수 있기 위해서는 이에 대한 보다 구체적인 방향과 지침 등을 제공할 수 있도록 제도적 기반을 정비해야 할 것이다. 가령 분리발주의 경우 협력업체들에게 이익이 되면서 공공기관의 경영효율을 보장할 수 있도록 정부 차원에서 이에 대한 구체적인 기준을 마련할 필요가 있다.

또한 공공기관의 동반성장전략에 대한 정부의 정책방향이 연속성을 가질 수 있어야 한다. 고도화된 산업사회에서 창조경제 생태계 구축은 경제의 지속가능성장을 위한 필수적 과제라는 점에서 정부는 공공기관 동반성장전략의 지속적 추진을 위한 일관된 정책방향을 유지해야 할 것이다.

### 나. 공공기관의 동반성장 개념과 목표의 정립

공공기관들이 동반성장전략을 사회공헌 차원을 넘어 상생협력과 창조경제 생태계 구축을 위한 근본적인 성장모델로 발전시키지 못하고 있는 것은 아직까지 공공기관들에 적합한 동반성장 개념 자체가 명확하게 정립되어 있지 못하기 때문이다.

공공기관의 동반성장은 수동적인 노력만으로도 달성 가능한 정부권장정책 이행 부분과 기관의 능동적인 활동이 필요한 창조경제 생태계 구축 부분으로 나누어 접근할 필요가 있다. 중소기업 제품 구매, 하도급 제도 개선 등은 정부권장정책에 따라 공공기관의 수동적인 노력만으로도 이행할 수 있다. 하지만 창조경제 생태계 구축은 중장기적으로 추진해야 할 부분으로 공공기관의 일하는 방식의 근본적인 개선과 임직원들의 의지가 없으면 성과를 내기 어려운 영역일 것이다. 공공기관의 동반성장은 단순히 정부권장정

책 이행에 한정되는 것이 아닌 산업 생태계의 지속가능성을 제고하고 창조경제 생태계 구축에 기여하는 것을 목표로 한다는 점에서 공공기관의 동반성장에 대한 심층적 분석을 토대로 공공기관의 동반성장 개념을 정립해야 할 것이다.

그리고 이러한 개념 위에서 개별 공공기관들은 경영전략 체계상에서 자신이 추구해야 하는 동반성장 전략목표를 보다 구체화할 수 있어야 한다. 개별 공공기관들이 동반성장 목표를 구체화하기 위해서는 사업 유형 및 산업 생태계 구조, 동반성장 사업 규모, 동반성장전략의 초점 등을 고려하여 전략방향을 정립하는 것이 필요할 것이다.

#### 다. 공공기관 유형별 차별적 동반성장전략의 수립

공공기관의 동반성장 목표를 구체화하기 위해서는 무엇보다 공공기관 유형별로 차별화된 동반성장전략에 대해 체계적인 분석을 통해 각 공공기관들에 적합한 전략 유형을 정립할 수 있어야 한다. 여러 사례들을 토대로 추론해 볼 때 앞서 논의처럼 공공기관 동반성장전략의 유형은 사업 유형, 사업 규모, 전략초점의 세 가지 기준에 따라 구분해 볼 수 있을 것이다. 먼저 일반적으로 특정 산업의 공급사슬구조가 수직적 형태와 수평적 형태인 경우에 동반성장전략이 차이가 있듯이 각 공공기관별 산업의 특성에 따라 동반성장전략이 차별화될 수 있다. 또한 사업의 규모, 특히 동반성장 사업의 규모에 따라 전략 유형이 차별화될 필요가 있다. 마지막으로 동반성장전략의 초점이 수동적인 정부권장정책 이행 수준에 있는지 아니면 보다 적극적인 차원에서 창조경제 생태계 기반 구축에 있는지에 따라 공공기관 동반성장전략의 유형이 차별화될 수 있을 것이다.

#### 라. 중소기업체들의 전문성과 생산성 강화를 위한 공공기관의 지원 확대

동반성장전략이 사회공헌 차원을 넘어 공공기관과 협력업체 간의 상생협력으로 이어지기 위해서는 협력업체들의 전문성이 증대되어야 한다. 이를 위해 협력업체들의 전문성과 생산성 제고를 위해 공공기관들은 이들에 대한 경영지원과 더불어 성장기반 제공을 확대해야 한다. 협력업체들에 대한 성장기반 제공은 단순히 사회공헌 차원에서의 구매 확대가 아니라 이들이 경쟁력을 갖출 수 있도록 다양한 지원과 기반을 마련하는 것이다. 이를 토대로 공공기관과 협력업체들이 창조경제 생태계 내에서 상생협력의 관계를 구축해 갈 수 있을 것이다. 특히 협력업체들의 경영효율성 제고를 위해 공공기관의 원가

관리 시스템 개선 등의 여러 제도적 기반이 요구된다.

#### 다. 공공기관 동반성장 실적에 대한 평가 체계화

첫째, 동반성장 평가에서 공공기관 유형의 재분류가 요구된다. 현행 공공기관 동반성장 실적평가에 있어 공공기관의 유형을 공기업형, 준정부형, 기타형으로 구분한 후 각 유형별로 다시 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 세분하고 있다. 하지만 공공기관의 동반성장전략을 강화하기 위해서는 평가 유형을 재구성하여 상호 경쟁과 학습이 가능하도록 하는 것이 바람직하다. 이를 위해 현행 분류기준을 개편할 필요가 있는데, 대안으로 앞서 논의한 산업의 특성 및 사업 규모 등을 고려하여 유형을 재분류할 수 있을 것이다.

둘째, 평가 지표 등 동반성장 평가 체계를 개선할 필요가 있다. 공공기관 동반성장 평가는 단순히 공공기관들의 동반성장 실적을 사후적으로 평가하는 데 그치는 것이 아니라 공공기관들의 동반성장전략 추진에 있어 사전에 일정한 방향과 지침 등을 제공하는 컨설팅의 기능도 요구된다. 그러나 평가 지표가 안정화되지 않아 공공기관 동반성장 평가가 아직 이러한 역할을 충분히 수행하고 있지 못한 실정이다. 평가 지표뿐 아니라 평가 시기 등 평가 체계 전반에 걸쳐 공공기관들의 동반성장전략을 강화할 수 있는 방안이 요구된다. 특히 평가 결과의 공개와 활용 측면에 있어 현행 공공기관 동반성장 평가는 이러한 요구에 부합하기에 많은 한계가 있다. 평가결과를 적극적으로 공개하여 공공기관들의 동반성장전략 추진 기반을 강화하는 것도 필요할 것이다.

## V. 결론

공공기관들이 그동안 효율적이고 안정적인 서비스 공급이라는 이른바 전방효과에 집중해 왔다면 앞으로는 대·중소기업 간 상생협력과 창조경제 생태계 구축 등 동반성장을 통해 새로운 국가적 가치를 창출하는 일에도 집중할 필요가 있다. 이는 연관산업 육성이라는 후방효과와 관련된 부분이며 국가경제의 지속 가능한 성장 및 일자리 창출 차원에서 중요하다. 특히 산업 전반에 동반성장 문화를 확산시키기 위해서는 공공기관의 선도적인 역할이 무엇보다 중요하며, 따라서 공공기관들의 적극적인 동반성장전략 확산을

위한 정책적인 지원과 제도 개선이 요구된다. 이와 더불어 동반성장에 대한 공공기관 임직원들의 인식 변화와 일하는 방식의 개선이 필요하며 이를 뒷받침하기 위한 기관장의 적극적인 리더십이 요구된다.

공공기관의 동반성장전략은 '중소기업의 기술경쟁력 강화, 시장 및 매출 확대, 경영역량 제고에 기여하며, 중소기업들의 기술력을 활용해 공공기관들의 시장 확보, 원가 절감, 매출 향상 등 성장동력을 마련하기 위한 공공기관과 중소기업 간 협력관계 구축전략'으로 정의할 수 있다. 추진 과제로서 중소기업의 기술개발·성과확산 지원을 위해서는 협력업체 유형별 공공기관들의 선별적 지원 시스템 구축, 중소기업 제품 구매의 적용, 기술개발기간 연장, 수의계약 제도 확대 등이 요구된다. 또한 중소기업 제품 구매 확대를 위해 수의계약 제도를 보완한 구매조건부 기술개발 지원, 수의계약 기간 연장, 수의계약 기준 개선 및 면책 제도 도입, 지역의무 공동도급 제도 도입, 기술인증 보유업체 간 제한경쟁입찰 도입 등이 요구된다. 중소기업의 판로 확대 및 해외진출 지원을 위해서는 클러스터 혹은 협의체 구성을 통한 판로 개척 및 해외진출 지원, 중소기업 지원창구의 정비, 마케팅 등 전문인력 지원 등을 통한 산업생태계의 확대가 필요하다. 공정거래 질서 확립을 위해서는 원청업체와 하도급사 간의 불공정거래 관행이 상당 부분 개선되었지만 하도급업체와 2·3차 협력업체들 간에 불공정거래를 방지하기 위해 하도급 적성성 심사기준 개선, 하도급 사전승인제 강화, 하도급업체에 대한 대금 지급 확인 시스템 강화 등의 제도 보완이 필요하다.

동반성장 모형은 공공기관 유형에 따라 차별화될 필요가 있는데 기관의 사업 유형과 사업 규모를 기준으로 보면 이는 시장협력형, 기관주도형, 정부지원형, 정책순응형의 네 가지 유형으로 구분할 수 있다. 시장협력형은 공공기관과 중소기업의 간 시장적 거래관계를 기반으로 협력관계를 촉진할 수 있는 모형으로 시장기반의 사업을 수행하면서 사업 규모가 큰 공공기관에 적용된다. 기관주도형은 공공기관 주도로 동반성장 과제들을 추진하는 모형으로 시장기반의 사업을 수행하지만 사업 규모가 작은 공공기관에 해당된다. 정부지원형은 정부지원을 기반으로 동반성장 과제들을 선별적으로 추진하는 모형으로 정책기반의 사업을 추진하되 사업 규모가 큰 공공기관에 적용된다. 마지막으로 정책순응형은 중소기업 제품 구매 등 제한적인 범위에서 동반성장 과제를 추진하는 모형으로 정책기반의 사업을 수행하면서 사업 규모가 작은 공공기관들에 해당된다. 이를 기반으로 각 기관은 동반성장 추진·점검체계를 정비하고, 자신의 경영여건과 특성에 적합한

동반성장의 목표와 추진 전략을 정립할 수 있어야 한다.

그럼에도 여러 기관들에 대한 설문결과 공공기관의 동반성장전략은 중소기업체들의 제품 구매 및 공사·구매 발주제도 개선영역을 제외하고는 기술개발 및 기술 성과확산 지원 영역, 협력업체 판로 확대 및 해외시장 진출 지원영역, 불법하도급 등 불공정거래 방지체계 구축 영역, 동반성장 추진·점검체계 구축 및 의사소통 영역 모두에서 필요성에 비해 그 동안의 성과에 대한 인식이 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공기관 동반성장전략이 주로 중소기업체들의 제품 구매라는 사회적 책임 이행 측면에서 이루어지고 있음을 함의한다. 특히 기술개발 및 개발기술 성과확산 지원영역, 중소기업체의 판로 확대 및 해외시장 진출 지원 영역의 경우 필요성에 비해 성과가 현저히 낮게 나타남으로써 공공기관들의 동반성장전략이 아직 중소협력업체들의 생산성 및 매출 증대라는 본질적인 성과에까지는 이르지 못하고 있음을 보여주고 있다.

21세기에는 창조성이 새로운 성장요소로 등장하고 있다. 따라서 이러한 한계를 극복하고 공공기관들이 동반성장을 통해 생산성과 창조성을 동시에 추구하는 패러다임을 구축할 수 있도록 동반성장전략의 요소별로 법·제도적 한계 및 공공기관의 경영관리적 한계에 대한 체계적인 분석을 통한 정책 개선이 선행되어야 한다. 이는 공공기관에 대한 통제와 자율의 융합형 제도 개선, 공공기관의 일하는 방식 개선과 행동변화를 요구한다. 궁극적으로는 기업 간 경쟁구조가 제품생산 중심에서 공급사슬 시스템 중심으로 진화하는 고도화된 산업구조 하에서 공공기관과 중소기업의 생산성 향상을 위해서는 전체 공급사슬 시스템의 효율성을 제고해야 한다. 따라서 각 기관들은 경영여건에 적합한 동반성장전략을 수립하여 중소협력업체들의 생산성과 성장기반 제고를 위한 지원을 확대함으로써 협력업체들과의 상생적 신뢰관계를 구축해야 한다. 마지막으로 동반성장 실적 점검·평가 체계도 공공기관 유형별 동반성장 모형에 적합하게 지속적으로 고도화되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 공공기관 경영평가단, 「2013년도 공공기관 동반성장 평가결과」, 공공기관 경영평가단 내부자료, 2014.
- 김경묵, 「대·중소기업 간 협력성과의 공유: 성과공유제도와 협력이익배분제도 비교」, 『KBR』, 16(1), 2012, pp. 51-79.
- \_\_\_\_\_, 「성과공유제도 운영 과정에서 발생하는 애로 요인 및 극복 방법에 대한 연구」, 『중소기업연구』, 35(4), 2013, pp. 235-267.
- 김기찬, 『시스템간 경쟁구조를 향한 대기업·중소기업간 분업적 협력모형의 개발』, 중소기업연구원 연구보고서, 1995.
- 김기찬·김수옥·박진수·박성택·박지윤·송창석·이종욱·임일·강호영·한정화, 「대·중소기업 상생협력의 이론적 모형 설계: 건강하고 지속가능한 기업생태계 구축」, 『중소기업연구』, 28(3), 2006, pp. 381-410.
- 김세중, 「대·중소기업의 동반성장을 위한 정책과제」, 『응용경제』, 13(2), 2011, pp. 71-97.
- 김영애, 「성과공유제 시행 기업에 있어서 상생협력요인의 기업별 중요도 차이 인식에 관한 연구」, 『로고스경영연구』, 11(2), 2013, pp. 177-194.
- 박충렬, 「동반성장지수의 현황과 실효성 강화 방안」, 『이슈와 논점』, 669호, 국회입법조사처, 2013.
- 산업자원부, 「대·중소기업 성과공유제 사례집」, 한국생산성본부, 2007.
- 서남교, 「대·중소기업간 공정거래 및 동반성장 협약제도의 이해」, 『경쟁저널』, 11월호, 2010, pp. 54-69.
- 송창석·박지윤, 「PSBP Paradigm을 이용한 상생협력 진단모델 구축: 발전사와 협력기업 간 상생협력을 중심으로」, 『중소기업연구』, 31(2), 2009, pp. 255-272.
- 윤병섭·김기학·장지인, 「대기업과 중소기업 사이 성과공유제 성공요인 분석」, 『중소기업연구』, 32(2), 2010, pp. 83-113.
- 이경중, 「스마트 싱글PPM에 의한 대중소기업 동반성장 강화방안」, 『산업경영시스템학회지』, 34(4), 2011, pp. 197-203.
- 이장우, 「한국형 동반성장 정책의 방향과 과제」, 『중소기업연구』, 33(4), 2011, pp. 77-93.
- 전국경제인연합회, 「30대 그룹의 대·중소기업 상생협력 지원실적 및 계획」, 2007.

- 정기화, 「공생발전을 위한 법의 역할: 대 중소기업 관계를 중심으로」, 『저스티스』, 134(2), 2013, pp. 239-260.
- 지식경제부·대중소기업협력재단, 「2012년 공공기관 동반성장 평가 안내」, 2012.
- \_\_\_\_\_, 「2013년 공공기관 동반성장 평가 안내」, 2013.
- 한정화·이종욱·김기찬, 『한국의 대·중소기업 상생협력 발전모델: 대·중소기업 협력의 새로운 지평을 찾아』, 한국중소기업학회 연구보고서, 2006.
- 홍장표, 「이명박 정부 대·중소기업 동반성장정책의 딜레마」, 『황해문화』, 겨울호, 2011, pp. 63-79.
- Alesina, A. and D. Rodrik, “Redistributive Politics and Economic Growth,” *Quarterly Journal of Economics*, 109, 1994, pp. 465-490.
- Altenburg, T., “Linkages and Spill-overs between Transnational Corporations and Small and Medium-Sized Enterprises in Developing Countries: Opportunities and Policies,” German Development Institute, Reports and Working Papers 5/2000, 2000, Available at [http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4041/pdf/BuG\\_5\\_2000\\_EN.pdf](http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2013/4041/pdf/BuG_5_2000_EN.pdf) [Accessed on 5. Mar. 2014]
- Clarke, G., “More Evidence on Income Distribution and Growth,” *Journal of Development Economics*, 47, 1995, pp. 403-427.
- Esping-Andersen G., *Politics against Markets: The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton University Press, 1985.
- Jessop, B., “Capitalism and Democracy: The Best Possible Political Shell?,” In D. Held (ed.) *States and Societies*, NY: New York University Press, 1983.
- Kuhn, P., *Labor Market Polarization: Canada in International Perspective*, Dept. of Economics, McMaster University, 1995.
- Moore, J. F., *The Death of Competition: Leadership and Strategy in the Age of Business Ecosystems*, HarperBusiness: HarperCollins, 1996.
- Ouchi, W., “A Conceptual Framework For Design of Organizational Control Mechanism,” *Management Science*, 25(9), 1979, pp. 833-848.

- Perotti, R., "Growth, Income Distribution, and Democracy: What the Data Say," *Journal of Economic Growth*, 1, 1996, pp. 149-187.
- Persson, T. and G. Tabellini, "Is Inequality Harmful for Growth?" *American Economic Review*, 84, 1994, pp. 600-621.
- Ring, P. S. and A. H. Van de Ven, "Developmental Processes of Cooperative Inter-Organizational Relationships," *Academy of Management Review*, 19, 1994, pp. 90-118.
- Schumpeter, Joseph A, *Capitalism, Socialism and Democracy*, 3rd ed, NY: Harper & Brothers, 1950.

## 〈부록〉

### 〈설문 영역별 세부 문항〉

영역	문항
A. 기술개발 및 기술개발 성과확산 지원	1. (개발)기술예고제
	2. 중소기업체로부터의 기술수요 발굴
	3. 기술발전협의체 등의 구성 및 운영
	4. 중소기업 제품 성능시험 및 국산화 지원
	5. 중소기업 기술이전 지원제도
	6. 기술료 인하
	7. 중소기업체 기술역량 강화 교육지원
	8. 기술도우미 및 기술이전 A/S 제도
	9. 수탁기업에 필요한 연구개발/설비투자 지원
B. 협력업체 제품 구매 및 공사/구매 발주 개선	1. 중소기업 제품 구매 관련 면책 제도 운영
	2. 중소기업 제품 공공구매 확대
	3. 공사 및 물품구매 등의 분리발주 제도 운영
	4. 중소기업 제품 구매 확대 위한 제도개선
	5. 신기술 제품에 대한 우선구매
	6. 제2, 3차 협력사에 대한 자금결제 감독 강화
C. 판로 확대, 해외시장 진출 지원	1. 공생발전(동반성장)협의체 구성 및 운영
	2. 중소기업 개발선택품 지정 제도 도입/운영
	3. 중소기업 해외시장 진출 지원
	4. 우수중소기업 제품 홍보 강화 등 판로 지원
	5. 우수기술 제품 구매 및 판로 확대 지원
	6. 유망진출기업 진단 및 마케팅 지원
D. 불법하도급, 불공정거래 방지체계 및 제도 구축	1. 금융권 연계 대금지급 시스템 구축/운영
	2. 불법하도급 해소센터 활성화
	3. 불법하도급 및 불공정거래 점검 강화
	4. 불공정거래 관행 개선 전담반 구성/운영
	5. 주계약자 공동도급 제도
	6. 대체적 분쟁해결절차 확대
	7. 불공정거래 방지 협력업체 간담회/의견수렴
E. 동반성장 점검체계 구축, 홍보 및 의사소통	1. 동반성장 추진 점검 및 실적 관리체계 운영
	2. 동반성장 공감대 확산 위한 대내·외 홍보
	3. 동반성장 공감대 확산 교육 및 행사 개최
	4. 참여주체 간 상생협의체 구성 및 상생활동 추진
	5. 동반성장 관련 가이드북 및 서적 출간
	6. 성과공유제 추진 및 확산(경영성과의 공유)
	7. 참여주체 간 정보의 공유

## 〈공공기관별 응답현황〉

기관명	응답수	기관명	응답수	기관명	응답수
농업기술실용화재단	7	국립공원관리공단	2	한국지역난방공사	1
한국남부발전	5	예금보험공사	2	영화진흥위원회	1
한국마사회	4	한국도로공사	2	중소기업진흥공단	1
한국언론진흥재단	4	축산물품질평가원	2	한국산업기술진흥원	1
한국남동발전	3	한국토지주택공사	1	대한지적공사	1
한국조폐공사	3	한국환경공단	1	한국과학창의재단	1
한국방송광고진흥공사	3	국토교통과학기술진흥원	1	인천항만공사	1
한국전기안전공사	3	한국인터넷진흥원	1	한국교육학술정보원	1
한국가스공사	3	한국수자원공사	1	한국승강기안전관리원	1
한국전력공사	3	한국감정원	1	한국거래소	1
여수광양항만공사	3	우체국물류지원단	1	대한무역투자진흥공사	1
한국산업안전보건공단	3	한국석유관리원	1	한국원자력안전기술원	1

### 3. 공공기관 갈등관리 사례분석

-신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로-

이민창·이재술  
(조선대학교)



# 공공기관 갈등관리 사례분석

## - 신중부 변전소 입지선정 과정을 중심으로 -

이민창·이재술 / 조선대학교

### I. 서론

정책갈등 현상은 어떻게 확산되고 해소되는가? 본 연구는 이민창(2010)의 「유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론」의 분석틀을 활용하여 신중부 변전소 입지선정 과정의 갈등현상을 체계적으로 분석해 보려는 시도이다. 이를 위해 유인(incentive)과 규범(norm), 그리고 신뢰할 만한 공약(credible commitment)의 개념을 교차시켜 정책갈등 유형을 도출하고자 한다. 정책갈등 연구의 핵심은 다각적인 측면에서 갈등요인 및 작동원리 그리고 갈등을 유발하는 의사결정을 설명하는 데에 있다고 할 수 있을 것이다. 이런 관점에서 볼 때 그 동안 정책갈등 연구에서는 갈등상황의 유형을 분류하기 위한 이론적 접근이 부족했던 것이 사실이다. 본 연구에서는 제도론적 관점의 변수를 활용하여 개인의 선택이 조직 혹은 집단에 미치는 영향과 제도가 행위자의 선택을 어떻게 제약하는지를 설명하고자 한다. 이를 통해 갈등유형이 어떻게 달라지는지를 설명할 수 있을 것이다.

정책갈등 현상을 합리적 의사결정의 결과로 설명하는 제도론적 관점에서는 행위자의 제한된 합리성(bounded rationality)을 가정한다(이민창, 2010). 인간이성의 한계와 구조적 무지(Hayek, 1988)에 근거한 결정은 때로는 비합리적(nonrationality)이거나 불합리적(irrationality)이다(Simon, 1945; 1976).<sup>1)</sup> 그러나 정책현장에서 비합리성(모순)의 존재는 불가피한 측면이 있다(김영평, 2008).

합리적인 행위자가 갈등상황에서 비합리적인 의사결정을 하는 이유는 무엇인가? 제도론적 관점에서 갈등은 불확실성에서 출발한다. 불확실성은 급격한 환경변화 상황에서

1) 인간의 구조적 무지에 바탕한 정보처리능력의 한계와 완벽한 선호의 부재(不在) 등의 문제는 선택의 순간 제시된 대안 중에서 만족할 만한 대안을 선택한다는 이른바 '만족모형(sacrificing model)'을 제시하기에 이른다(Simon, 1957).

행위자의 거래비용을 증가시킨다. 이때 행위자는 자신의 효용을 극대화하는 방향으로 의사결정을 하려는 행위유인을 갖게 되는 것이다(이민창, 2010). 제도는 이러한 상황에서 불확실성을 줄여 거래비용을 낮추는 기능을 한다(North, 1990). 제도론적 관점에서 해석해 보면 공공기관이 사업을 추진하는 과정에서 갈등이 발생하고 이를 해결하는 과정은 제도적 구조가 사업 추진자와 사업 대상자에게 어떠한 행위유인을 제공하느냐에 따라 달라지는 것이다.

신중부 변전소 건설 갈등은 서해안 발전전력의 중부권 직접공급 및 전력계통 보강을 위해 2011년 3월 설비계획이 확정되면서 촉발되었다. 이후 2012년 2월 변전소 입지선정을 위한 후보지역(진천, 청원, 천안, 안성)을 발표하면서 갈등상황이 확산되었다가 2013년 12월 종료되었다. 본 연구는 신중부 변전소의 입지갈등이 촉발된 이후 종료되기까지 유인과 규범에 따른 갈등유형 변화를 확인해 보고자 하는 데 목적이 있다.

## II. 이론적 배경

### 1. 선행연구의 검토

정책갈등 연구는 다양한 관점으로 분류해 볼 수 있다. 먼저 경제적 관점과 정치·사회적 관점으로 구분해 볼 수도 있고, 가치 갈등 연구와 이익 갈등 연구로 구분해 볼 수 있다. 경제적 관점의 연구는 주로 재산권을 바탕으로 한 이해관계를 주된 분석 대상으로 한다. 이들 연구는 주로 NIMBY, PIMBY, LULU 등의 혐오시설 및 선호시설의 입지선정 단계에서 발생하는 갈등현상을 주된 분석 대상으로 한다(이민창, 2005; 하현상, 2007; 김의경·김동현·신혜진·김대현, 2008; 나태준, 2008). 사회·정치적 관점의 정책갈등 현상을 분석한 연구들은 주로 정책과정에서 발생하는 절차적 합리성을 비롯한 합의형성과정 등이 주된 연구 대상이다(양기용·김창수, 2009; 김도희, 2005). 가치 갈등 연구는 주로 이념, 문화, 헤게모니의 갈등을 포함한 사회의 가치문제를 주된 분석 대상으로 한다. 이들 연구는 주로 교육정책 분야의 갈등(소영진, 2008; 박정수, 2009), 환경정책 분야의 갈등(임준형, 2008) 등을 주된 연구 대상으로 한다. 이익 갈등의 연구는 주로 경제적 관점의 연구와 맥을 같이 한다. 그러나 공공갈등 연구 분야의 양적 성장을 이끈 이러한

다양한 범주의 연구들은 다음의 한계를 노정한다. 첫째, 일부 사례에 대한 기술적 사례 연구방식에 치중하고 있다(하혜영, 2009). 둘째, 정책갈등을 유형화하고, 갈등의 변화과정을 거시적 관점에서 설명할 수 있는 이론을 공유하지 못한다. 본 연구는 이러한 선행 연구들의 한계를 극복하기 위하여 이민창(2010)의 분석틀을 활용하여 갈등상황을 유형화하고 유형분류의 타당성을 확인해 볼 것이다.

## 2. 분석을 위한 개념 정의

### 가. 유인(incentive)

제도론적 관점의 유인은 공식적 제도에 의해 보장되는 행위유인 변수로서 재산권 보장행위로 해석된다(이민창, 2001). 정책과정에서는 반드시 재산권의 손실과 이를 보전하는 방식의 대안들이 존재하게 되는데 이는 재산권의 현재가치뿐만 아니라 미래가치를 고려한 제도적 보장을 포괄하고 있다. 때문에 정책이 발생시키는 재산권 손실은 현재가치의 손실과 미래 가치를 포괄하는 대안을 제도적으로 보장하는 것을 의미한다. 제도적 보장을 강조하는 이유는 정책과정에서 약속 집행 메커니즘(credible commitment)이 없는 경우 정책순응 효과가 떨어지기 때문이다. 따라서 유인의 실행 여부에 관한 신뢰 문제로 인하여 행위자들의 정책순응 효과가 다르게 나타난다.

### 나. 규범(norm)

사회 규범은 “사회에서 사람들이 생활하면서 자신과 타인이 모두 지켜야 한다고 믿는 기대” 혹은 “조직에 소속된 개인의 공유된 신념에 근거한 자신의 행위 기준”으로 정의된다(한덕웅, 2006; Bernhard, Fehr & Fischbacher, 2006). 개념상 규범은 사회에서 일반적으로 받아들여지는 규칙이고, 준수해야 할 행위 준칙(準則)이고, 준수될 것이라는 기대와 신념이 공유된 규칙이다. 제도론적 관점에서 규범은 공식적 제도와 함께 행위를 제약하는 비공식적 제도로 분류한다. 규범은 사회적 상호작용을 할 때 행위자에게 안정적 기대(expectation)를 제공한다(North, 1990). 이런 측면에서 규범은 강한 제도적 속성(institutional characteristics)을 보이게 되는 것이다. 본 연구에서는 행정의 공개성, 투명성, 민주적 참여 절차의 보장, 정책 대상 집단의 재산권 보호, 협상 등을 정책과 관련된 규범의 개념 범주에 포함시키고자 한다. 정책갈등 상황에서 규범은 “정책 행위자들

이 정책과 관련된 상호작용 과정에서 반드시 준수하리라 믿는 행위 기준”이 되는 것이다(이민창, 2010).

#### 다. 신뢰할 만한 공약(credible commitment)

신뢰할 만한 공약은 계약 당사자들이 집행에 대한 확신을 갖고자 자발적으로 합의한 보장수단들을 통칭하는 것이다. 구체적으로는 집행의 불확실성 제거를 위한 볼모 제공 행위, 국가 간 결혼 동맹, 제3의 기관에 의한 정보제공 등 협력적 성질을 띤 것에서부터 각종 제재 혹은 징벌 등에 대한 합의를 포함하고 있다(이민창, 2010). Williamson에 따르면 전자는 신뢰할 만한 공약(credible commitment)으로 후자는 신뢰할 만한 위협(credible threat)으로 정의된다. 신뢰할 만한 공약의 경우 거래(교환)를 촉진하는 맥락에서 활용되고, 신뢰할 만한 위협은 갈등이나 경쟁관계가 존재하는 경우 활용되는 것으로 구분될 수 있다. 이 둘은 공통점과 차이점을 가지고 있으며, 경제 및 정치사회 제도의 근본이 되는 것은 신뢰할 만한 공약인 것으로 보고 있다(Williamson, 1983). 신뢰할 만한 공약은 거래비용을 줄이는 방편의 하나로 점차 진화해 왔다. 중세 상인들의 상거래 과정의 연구들에서 이들이 관행에서부터 관련 법, 처벌에 이르기까지 다양한 방법으로 자신들의 재산권을 보호하고 계약을 강제할 수 있는 다양한 신뢰할 만한 공약 확보 장치를 가지고 있었음을 확인할 수 있다(Grief, 1993; Grief, Milgram & Weingast, 1994; Frye, 2004).

본 연구의 분석 대상 사례에서 신뢰할 만한 공약은 정부와 한국전력이 정책 대상 집단에게 제공하는 유인과 규범적 요구의 공식제도화로 범주화되고 있다. 신뢰할 만한 공약을 협력 촉진 기제로 인식하는 Williamson 등의 이론적 관점을 견지하고 민간 시장의 거래가 아닌 정책사례 분석이 가지고 있는 특성을 반영하기 위함이다. 공식적 제도(법률)에 근거하지 않은 정부의 약속을 불신하는 현상이 두드러지고 있는 실정에서 가장 유일한 정책갈등 해결 방식은 법률의 형태를 띠게 되는 것이다. 갈등 당사자의 견지에서 강제력이 없거나 실천 보장이 없는 유인은 그 실효성을 확인하기 어려울 것이다. 본 연구에서는 신뢰할 만한 공약을 정책갈등 상황을 변화시키는 중요한 변수로 분석하고자 한다.

### 3. 분류기준 도출

#### 가. 유인과 신뢰할 만한 공약

유인은 정책실현을 위한 금전적 보상과 현재 및 미래의 재산권 보장을 위한 대안들을 포함한다. 구체적으로 살펴보면 재산권의 현재가치 손실은 금전적으로 보장하고 미래가치는 권익의 제도적 보장, 행동의 유도를 위한 간접적 혜택의 제공 등을 포괄하는 것을 의미한다. 유인 제공은 단일 이해관계집단에 대한 일방적 편익 제공의 목적도 있으나, 정책집행 수단으로 설계된 경우 주로 정책 순응을 유도하기 위해 다수 이해관계 집단의 지속적 혹은 일시적 행위를 유도하려는 의도가 포함되어 있다. 이런 관점에서 유인은 단일 혹은 다수의 이해관계집단의 정책 순응을 도모하기 위한 수단의 하나인 것이다. 논의된 개념을 전제로 유인의 강약과 신뢰할 만한 공약의 존재 개념을 교차해 유형을 정리해 보면 다음과 같다.

〈표 1〉 유인과 신뢰할 만한 공약

		유인	
		강함	없거나 작음
신뢰할 만한 공약	있음	I	II
	없음	III	IV

출처: 이민창, 2010

제 I 유형은 유인이 강하면서 신뢰할 만한 공약이 있는 경우이다. 이 경우는 정책순응 상황이 발생할 것으로 가정해 볼 수 있다. 유인구조에 따른 행위자들의 정책순응 혹은 협력적 행위 패턴이 나타나게 되는 것이다. 정책에 적합한 유인구조 설계는 장기적인 관점에서 쌍방의 신뢰할 만한 공약 확보로 실현 가능성 높은 대안이 제공될 가능성이 크다.

제 II 유형은 신뢰할 만한 공약은 있음에도 유인이 작거나 없는 상황이다. 이 경우는 잠재적으로 갈등상황이 생길 수 있다. 미흡한 경제적 보상 혹은 재산권 보장은 행위자의 입장에서 정책순응 동기를 저하시킬 수 있다. 이 유형에서는 신뢰할 만한 공약이 있더라도 제공되는 유인이 재산권 침해를 상쇄하지 못하면 정책순응 비용이 과대해질 것이다.

이러한 긴장관계가 지속되는 동안 그 수준이 임계치(critical value)를 넘으면 갈등으로 나타날 수 있을 것이다.

제Ⅲ유형은 신뢰할 만한 공약은 없지만 유인이 강한 경우이다. 이러한 유형은 기회주의적 행동상황으로 정의할 수 있다. 강한 행동유인은 정책이 의도하는 방향으로 행위자들을 유도하지만, 집행을 강제하거나 감시할 수 있는 수단이 미흡하여 기회주의적 행동이 가능하다. 이 경우 정책 대상 집단과 정책 집행자 모두에게 기회주의적 행위가 나타날 수 있다. 정책 대상 집단의 경우 경제적 보상만 받고 정책의 유인에 따라 행동을 하지 않을 가능성이 있고, 정책 집행자는 유인 제공만 약속하고 정책순응 후 약속을 이행하지 않거나 왜곡할 동기가 생길 수 있다. 후자의 경우 정책 대상 집단이 강한 의견표출과 함께 정책갈등으로 표면화시킬 수 있지만, 전자의 경우는 법적 절차가 복잡하거나 적발하고 처벌하는 비용이 크기 때문에 적극적으로 약속을 이행해야 하는지도 논란이 될 수 있다. 바로 이런 과도한 집행비용과 낮은 표면화 가능성은 정책 대상자로 하여금 강한 기회주의적 행동유인을 갖게 한다.

제Ⅳ유형은 실제 정책실패 상황에서 볼 수 있는 경우다. 정책 대상자(행위자)들은 유인이나 신뢰할 만한 공약이 없는 경우 정책에 순응할 동기가 없기 때문이다. 이런 상황에서 정책 집행자의 일방적 정책 실행은 대상 집단의 저항으로 정책갈등을 유발할 것이다.

요컨대, 신뢰할 만한 공약과 유인을 교차시켜 분류한 결과를 보면 신뢰할 만한 공약이 약한 경우, 유인 제공에 의한 정책 대상자 집단의 순응이 낮아 실행 가능성이 낮다는 것을 확인할 수 있다. 또한 기회주의적 행동을 유발하게 될 가능성(Ⅲ유형) 또한 높아지는 것을 볼 수 있다. 이러한 관점에서 살펴보면 신뢰할 만한 공약이 존재하고 유인이 제공될 때(Ⅰ유형, Ⅱ유형) 정책갈등 유형 분류를 위한 의미가 있다고 할 것이다.

#### 나. 규범과 신뢰할 만한 공약

규범은 행동에 대한 보상을 수반하거나 일탈행위에 대한 제약과 처벌을 수반한다. 따라서 집행보장 장치로 볼 수 있으며, 행위를 직접 제약하는 특성이 강하다. 구성원 간의 상호작용 유형과 예측가능성을 보장한다는 점에서 규범은 제도적 속성이 있다(이민창, 2010). 불확실성을 특징으로 하는 갈등상황에서 규범은 상대 행위자의 행동을 예측가능하게 하고 규칙의 안정적 제공과 상호작용 방법을 제공해 주는 역할을 함으로써 정책갈등 상황을 해소하는 단초를 제공한다. 규범과 신뢰할 만한 공약의 기준을 교차시켜 살펴

본 갈등상황은 다음과 같다.

〈표 2〉 규범과 신뢰할 만한 공약

		규범	
		강함 혹은 공식제도화	없거나 약함
신뢰할 만한 공약	있음	I	II
	없음	III	IV

출처: 이민창, 2010

제 I 유형은 강한 규범 혹은 제도화된 규범이 존재하며 신뢰할 만한 공약이 있는 경우다. 이러한 상황은 공식적 혹은 비공식적 제도에 의한 행위자 간의 상호작용 규칙이 존재하는 경우다. 또한 신뢰할 만한 공약이 존재함으로써 인하여 정책 순응이 발생할 가능성이 높은 유형이다.

제 II 유형은 규범은 약하거나 없지만 신뢰할 만한 공약이 존재하는 상황이다. 그러나 신뢰할 만한 공약은 집행과 보장을 위한 것이라는 전제를 상정하면 이론적으로 존재하기 어려운 상황이다(이민창, 2010). 다만 규범이 약하게 존재하고 금지적 속성을 띠고 있다면 사회적 상호작용에 영향을 주어 규범에 따른 순응 행동이 발생할 가능성이 있다. 이때 정책목표가 규범과 일치한다면 정책순응이 발생하지만 그렇지 않은 경우 갈등상황이 형성될 수 있다.

제 III 유형은 기회주의적 행동이 발생할 가능성이 큰 상황이다. 규범은 강하게 작동하고 있지만 신뢰할 만한 공약이 부재한 상황이다. 따라서 규범 일탈행위를 제재하거나 준수행위에 대한 수혜를 수반하지 않는 상황이다. 실제 갈등상황에서 재산가치의 변동이 보상을 포함하고 있지만 규범을 강제할 별도의 메커니즘이 존재하지 않기 때문에 행위자는 도덕적 비난을 감수하고서라도 일탈행위를 통해 이익을 취하는 기회주의적 행동이 발생하는 상황이다.

제 IV 유형은 전형적인 정책실패 상황으로 볼 수 있다. 이러한 상황에서는 규범과 신뢰할 만한 공약이 모두 부재(不在)하기 때문에 정책집행을 위한 강제수단이나 정책대상자들의 정책순응을 기대하기 어려운 상황이다. 행위자들의 관점에서 규범에 대한 무관심, 규범을 준수해야 할 유인의 부재로 인하여 정책실패 상황이 되는 것이다.

요컨대 집행을 강제할 수 있는 메커니즘이 부족한 규범은 준수되기 어렵다. 결국 행위자의 기회주의적 행동과 정책 문제에 대한 무관심은 정책실패 상황으로 귀결되는 것이다. 따라서 정책순응은 신뢰할 만한 공약이 존재하고 규범이 존재하는 상황(I, II 유형)에서 가능할 것이다.

#### 4. 분석틀

위에서 살펴본 바와 같이 신뢰할 만한 공약이 존재하는 경우에 유인과 규범은 정책순응 유인을 제공할 가능성이 높다. 이러한 이론적 전제에 따라 본 연구에서는 신뢰할 만한 공약이 강하게 작용하는 상황을 가정하여 규범과 유인의 제공을 교차해 다음과 같은 유형을 도출하였다.

〈표 3〉 분석틀

		유인의 제공	
		강함	없거나 약함
규범	강함 혹은 공식제도화	I	II
	없음 혹은 약함	III	IV

출처: 이민창, 2010

제 I 유형은 정책순응이 발생하는 상황이다. 이 경우 규범은 공식제도에 반영되어 있고 행위자 간 상호작용 과정에서 나타날 수 있는 불확실성은 제거된다. 따라서 상호작용 규칙은 안정적으로 제공된다. 신뢰할 만한 공약이 존재하고 강한 유인이 제공될 때 정책대상자들은 정책순응 동기를 갖게 된다. 이 상황에서는 정책 대상 집단의 의사가 충분히 반영되고 상호작용 또한 협력적이어서 정책순응 혹은 협력이 발생될 것을 예상해 볼 수 있다(이민창, 2010).

제 II 유형은 규범은 강하지만 유인이 약하거나 없는 상황이다. 이러한 상황에서는 행위자 입장에서 규범을 준수하는 것이 합리적일 수 있지만, 정책순응과 불응의 이익형량을 통해 규범 이탈행위가 나타날 수 있다. 즉, 규범을 순응한다면 장기적 관점에서 호혜성을 보장해 주지만, 규범이탈 행위의 적발이 높은 비용과 절차를 동반한다면 단기적으로

이익 최대화를 추구하는 과정에서 기회주의적 행동이 발생할 가능성이 있다. 실제 정책 현장에서 이러한 기회주의적 행위동기를 갖는 행위자를 찾아내는 것은 어렵지 않다.

제Ⅲ유형은 유인은 강하지만 규범이 약하거나 없는 경우이다. 정책순응을 유도하기 위하여 정책 대상자 집단에게 강한 유인의 제공과 신뢰할 만한 공약이 존재하는 상황은 단기적인 협력 상황으로 볼 수 있다(이민창, 2010). 그러나 행위자들은 이 상황에서 기회주의적 행동을 통해 자신의 이익을 극대화할 가능성이 매우 높다. 특히 단기적 이익의 수취가 규범을 크게 위반하지 않는 것이거나 비판할 규범이 존재하지 않는 상황일 경우 기회주의적 행위는 당연한 것으로 간주되기도 한다.

제Ⅳ유형은 규범과 유인이 모두 약한 상황이다. 이러한 상황에서 행위자들은 개인의 선호와 이해관계 변화에 따라 의사결정을 한다. 이론적으로 이러한 상황에서는 정책영향으로 발생하는 집합적 행동 패턴을 상정해 보기 어려운 형태라고 할 수 있다.

### Ⅲ. 신중부 변전소 입지선정 과정 분석

#### 1. 갈등 잠재기 (2012년 후보지역 발표이전)

##### 가. 규범 특성

2011년 이전 전국에 운영 중인 765kV 송·변전 설비는 4개가 있다.<sup>2)</sup> 이 시기 한국전력은 서해안 발전전력을 중부권에 안정적으로 직접 공급하기 위해 전력계통을 보강하는 차원에서 설비계획을 확정하기에 이른다. 전력은 국가경제 발전과 국민의 안정적인 삶을 영위하는 데 있어서 필수적인 에너지자원이다. 따라서 과거 한국전력은 전력시설 입지 선정을 일방적으로 진행해 오던 관행을 유지해 왔다. 그러나 발전전력을 수송하기

2) 2002년 준공한 신서산 변전소, 신안성 변전소가 있고 2004년 준공한 신대백 변전소와 신가평 변전소가 있다. 우리나라의 경우 지형학적으로 전력계통이 고립되어 주변국과 전력 수출입이 불가능한 상황이다. 대부분의 전력 생산은 남부지방에 편중되어 있는 반면에 소비는 수도권 지역에 집중되어 있는 실정이다. 따라서 한국전력은 1990년도 후반부터 765kV의 대전력 송전망을 단계적으로 구축해 오고 있는 실정이다. 이는 송전망의 손실감소와 설비이용 효율을 증진하고 수도권 송전용량 증대에 따른 전력계통 신뢰도 향상을 위함이다. 765kV의 송전방식의 경우 345kV에 비해 전력 수송능력은 약 3.4배 크고 동일 전력 수송시 부지면적은 53%정도로 줄어드는 효과를 기대할 수 있다(한국전력, 송·변전 사업 소개 <http://cyber.kepco.co.kr/>).

위한 송전로와 변전소가 입지하는 지역 주민들 관점에서는 재산권과 환경권 등의 침해가 불가피한 상황에서 기피시설로 인식되어 있었다. 이러한 여건에서 2009년부터는 지방정부, 지방의회, 주민대표 등 이해관계자가 직접 입지를 선정하도록 하고 한전에서는 필요한 자료를 제공해 주는 입지선정 제도를 운영하고 있다.

#### 나. 유인 특성

정책 집행자인 한국전력은 과거의 경험을 바탕으로 전력시설 입지 선정에서부터 시공 및 운영에 이르기까지 지역 주민과 환경단체의 민원이 발생한다는 것을 잘 알고 있었다.<sup>3)</sup> 이 시기 정책 행위자인 한국전력이 제시한 공식적 유인은 없었다. 후보 예정지역이 발표되지 않은 시점에서 보상 규모와 범위 또한 명확하지 않았다.

#### 다. 신뢰할 만한 공약과 정책갈등 유형

이 시기 주목할 만한 정책 집행자의 태도 변화는 이해관계자가 직접 입지를 선정하도록 한 것이다.<sup>4)</sup> 그러나 이 시기에는 직접적인 정책 당사자나 이해관계 집단이 정해지지 않은 상황이었다. 변전소 입지선정 후보지역을 발표하거나 입지선정 위원회 구성도 이루어지지 않는 상황에서 설비계획을 확정하는 선에서 정책은 추진 중이었다. 따라서 2009년 이후 시행된 이해관계자가 입지를 선정하도록 하는 정책의 영향은 확인할 수 없었다. 정책 대상자에게 제공된 유인 또한 비슷한 수준에서 이루어졌다. 뉴시스(2013.7.23 보도)는 변전소 유치를 희망하는 지역에 최대 30억원을 지원할 것이라고는 했지만 정책 행위자인 한국전력 측이 공식적으로 제시한 유인은 없었다. 이 시기는 정책 대상자가 특정되지 않고 유인이 약한 상황으로서 제Ⅳ유형에 속하는 것으로 볼 수 있다.

3) 실제로 신고리 원자력발전소에서 765kV 북경남 변전소(경남 창녕군 설치 예정)에 이르는 약 90km의 송전선로 건설공사의 경우 2010년 12월 준공을 목표로 2008년 8월에 착공하였으나 민원 및 주민 의견 수렴 등의 이유로 장기화 되었다. 부산시 기장면 해안가에서 출발하여 창녕군까지 예정된 송전선로는 5개시·군과 15개 읍·면, 52개 마을을 경과함으로써 토지소유자는 물론 이해관계자만 약 2,470명에 이르고 있다(한국전력 보도자료, 2008.9.2).

4) 지역주민 등 이해관계자가 주도하는 입지선정위원회는 관련법규에서 정한 것보다 더 엄격한 기준을 적용하여 투명성과 객관성을 높이고자 했다. 송·변전설비 건설사업의 입지에 따라 영향을 미치는 제반 요인(환경, 경과, 법 규정, 경제성, 용지확보, 시공 및 기술, 유지보수 등)에 대한 영향을 사전에 조사하고 평가함으로써 객관적인 입지를 선정함과 동시에 송·변전설비 건설로 인한 영향을 최소화하기 위한 대책과 방안을 사업초기부터 수립할 수 있도록 하는 정책이다.

## 2. 갈등 확산기 (2012.2 ~ 2013.7.17)

### 가. 규범 특성

이 기간의 규범적 특성은 ‘정보 공개’와 지역주민이 참여한 ‘입지선정위원회’ 구성이다. 사업목적에 부합하는 대상 부지를 특정하지 않고 광역(진천, 청원, 천안, 안산)으로 선정하였다. 후보지역 발표 이후 정책 행위자인 한국전력은 지역주민 등 이해관계자가 참여하는 입지선정위원회<sup>5)</sup>를 구성하고 해당되는 각 지역의 지자체 및 관계 기관을 통해 정보를 공개했다.

후보지역이 선정되면 입지선정위원회는 상세 개황조사를 통해 DB를 구축하고 예비 후보지를 도출(10개)하게 된다. 이후 후보 부지를 선정(5개 이내)하고 각종 입지환경성 검토 이후 대안을 평가하고 최적 부지를 확정하게 된다. 2013년 2월 27일 입지선정위원회는 우선 착수회의를 통해 사업의 목적 등 제반 업무절차를 안내하고 위원회 운영 내규 및 회의 규칙을 정했다. 다양한 이해관계자의 의견을 반영하기 위해 입지선정위원회에서 별도로 평가항목을 정하고 AHP(Analytic Hierachy Process) 기법을 통한 다(多)기준 의사결정방법을 사용했다.<sup>6)</sup>

2013년 5월 29일 입지선정위원회는 4차 회의를 통해 10개 후보지를 현지 답사한 결과를 바탕으로 4곳으로 압축하게 된다. 4곳의 후보지는 청원군 오창읍, 천안시 동면, 진천군 백곡면, 안성시 금광면이다. 이들 후보지 중에 특히 안성시의 반발이 극심했는데 안성시에는 이미 5곳의 변전소가 운영 중이었다.<sup>7)</sup> 안성시는 이와 함께 다른 3곳의 후보지는 충청권인데 반하여 경기권인 안성시가 충청권에 공급될 전력망을 위해 부지 후보로 선정되었다는 점에서 이해할 수 없다는 반응을 보였다. 경기도 의회 또한 같은 이유를 들어 ‘안성시 금광면의 765kV 신중부 변전소 건립사업 입지후보지 제외 촉구 결의안’을 의결하는 등 지역 정치권도 반대 의견에 적극 동참했다. 특히 전자파 발생으로 인한 건강권 침해와 변전소 주변 부동산 가격 하락 등을 이유로 안성시를 비롯한 다른 3곳의

- 5) 입지선정 위원회는 구성 위원 중 추천을 받아 위원회 동의로 선출되는 위원장 1인과 20명 내외의 위원으로 구성되었다. 입지선정위원은 주민대표, 지자체(공무원, 의원), 갈등전문가, 학계전문가, 환경전문가, 언론계, 산림관계자, 용역회사, 한전 등으로 구성되었다.
- 6) 다양한 이해관계자의 의견을 충분히 반영하기 위한 하나의 방법으로 계층화를 통해 의사결정 단계를 세분하고 각 계층 단계별로 요인들의 중요도를 산출하여 최종적으로 대안을 선택하게 된다.
- 7) 안성시 고삼면에 765kV의 변전소, 양성면 345kV, 삼죽면 154kV, 안성시내에 위치한 1공단 154kV, 3공단 154kV 총 5개의 변전소가 가동 중이다.

입지 후보지도 주민과 지자체의 극심한 반대가 있었다. 실제 입지선정위원회 회의가 열리는 회의장 앞에서 주민이 점거 시위를 하는 등 해당지역의 반대 시위는 극심했다.

요컨대 이 기간 동안 후보지 선정 이후 정책대상인 각 지역을 중심으로 갈등이 심화되었으나 정보 공개와, 자발적 민주적 의사참여 확보 등 규범적 요인이 강하게 작동했다. 이러한 강한 규범을 바탕으로 정책순응을 유도하기 위한 시도가 지속되었다.

#### 나. 유인 특성

이 시기 정책 집행자인 한국전력이 공식적으로 제시한 유인은 없었다.<sup>8)</sup> 2007년부터 시행하고 있는 전력영향평가<sup>9)</sup>에 따르면 후보지역 개황조사 단계에서부터 최적 후보부지가 결정되기 전까지 전력영향평가를 시행하고 있다. 평가에서 예정지역 개황조사를 하고 이를 근거로 보상규모 및 보상시기를 결정한다. 실제 한국전력의 전력영향평가 시행기준에 따르면 실시계획 승인 등의 내역이 사업소에 통보되면 용지매수에 따른 계획 일정을 작성하고 보상의 예정시기, 방법 및 절차 등의 보상계획을 수립하도록 하고 있다. 실시계획 승인 신청은 변전소 부지 확정 시점 이후이다.

한편 뉴시스 보도(2013.7.23)에 따르면 정책 집행자인 한국전력은 자발적으로 변전소를 유치하려는 지역에 최대 30억원을 지원하고, 입지선정 위원회의 결과에 따라 결정된 지역의 주민에게는 최대 20억원을 지역주민지원사업의 일환으로 '현금 직접지원'이 있을 것이라고 했다. 그러나 이 또한 지원 금액이 가구 수를 비롯한 송·변전소와의 거리 등 자체 산출 기준에 따르기 때문에 후보지역 주민들은 이에 대한 자세한 정보가 부족한 실정이었다. 천안과 안산지역 주민 일부 협의체가 한국전력에 자발적으로 유치하려는 의사를 표명했지만 이 일로 극심한 주민갈등을 겪고 유치의사를 번복하기도 했었다. 후

8) 연구진이 전화 인터뷰를 통해 확인한 결과, 한국전력 대전충남개발처에서는 입지선정 작업이 마무리 되지 않은 시점에서 후보지역 주민들에게 공식적 유인책을 제공하지 않았다.

9) 전력영향평가는 송·변전설비 건설과 관련하여 설비의 설치에 따라 영향을 미치는 제반 요인(환경, 경관, 법규정, 경제성, 용지, 시공 및 기술, 유지보수 등)에 대한 영향을 사전에 조사·분석·비교 및 평가를 시행함으로써 객관적이고 합리적인 입지를 선정하고 설비 설치에 따른 영향을 최소화하기 위한 대책과 방안을 수립하는 것이 목적이다. 평가내용은 입지적합성, 입지환경성, 경제성, 기술적 요인이 포함된다. 전력영향평가는 선로길이 5km 이상의 가공송전선로를 신설하거나 345kV 이상 옥외변전소를 신설하는 지역을 기본 대상으로 한다. 다만 극심한 민원이 예상되는 사업 또는 중요선로(지역)로 객관적 자료가 필요한 사업 등 사업소장이 평가가 필요하다고 판단하는 경우 영향평가 시행이 가능하다(한국전력, 「전력영향평가 시행기준」, 2011.12.30).

보지역 주민들 사이에 유인에 따라 유치를 희망하는 일부 주민 협의체가 있었음을 볼 때 정책 집행자의 비공식적 유인책에 따라 보상 관련 기대가 있었음을 알 수 있다.

2013년 2월 후보지역이 발표되고 같은 해 7월 최종 후보지가 발표되기까지 5개월 동안 5번의 입지선정위원회가 있었음에도 구체적인 보상 방안을 비롯한 유인에 대한 공식적 내용은 없었다. 입지선정위원회가 하는 역할은 입지선정을 충실히 수행하는 절차적 정당성을 확보하는 과정으로 볼 수 있다.

#### 다. 신뢰할 만한 공약

2013년 6월 19일 제316회 국회(임시회) 산업통상자원소위원회에서는 「송·변전설비 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률안」 심의에 들어 갔다. 이는 유인의 공식적 제도와 과정으로서 행위자간 상호작용에서 발생할 수 있는 불확실성을 감소해 주는 역할을 하게 될 것이다. 기존 전원개발촉진법 및 관련 규정이 가지고 있는 문제점으로 지적된 재산권 침해의 문제점과 보상 부족을 개선하기 위한 방안으로 일명 ‘송주법’ 제정 작업이 진행되기 시작한 것이다.

#### 라. 정책갈등 유형

이 시기는 제도화된 유인 구조가 부족한 상황에서 강한 규범적 제약에 따라 정책갈등이 확산되었다. ‘송주법’ 제정 작업은 유인구조의 제도화를 시도하는 과정으로, ‘입지선정위원회’ 운영은 입지선정 과정의 투명성과 신뢰도를 확보하여 규범의 수용성을 높이려는 시도로 해석해 볼 수 있다. 이러한 사정을 고려해 볼 때 이 시기는 본 연구의 갈등유형 중 제Ⅱ유형에 속하는 것으로 볼 수 있다. 최종 입지선정을 위해 주민들과 지역 사회 관계자들이 참여해 민주적으로 입지선정 작업을 진행하고 정책 행위자인 한국전력은 필요한 자료를 제공하는 수준으로 역할을 한정했던 것은 절차적 규범 확보 관점으로 해석해 볼 수 있다. 이러한 상황에서 정책 행위자인 한국전력은 불필요한 오해와 갈등을 촉발시킬 수 있는 구체적인 유인을 미리 제공할 이유가 없었던 것이다. 그러나 정책 대상 집단들은 정책에 대한 정확한 정보(유인, 신뢰할 만한 공약)가 없었기 때문에 재산권 제약 및 재산가치 저하를 우려하고 저항하였다. 다만 일체의 외부 행위자들이 개입하지 않은 상황에서 진행된 갈등 상황은 다른 송전선로 건설 공사에서 보여 줬던 인명 피해를 예방할 수 있었다.<sup>10)</sup>

### 3. 갈등 해소기 (2013.7.18 ~ 현재)

#### 가. 규범 특성

2013년 7월 18일 입지선정위원회는 마라톤 회의 끝에 충북 청원군 오창읍으로 최종 후보지를 결정하게 된다. 다음날 정책 행위자인 한국전력은 경영진을 지역 국회의원 및 군 의회 의원실로 보내 사업설명회를 하고 7월 20일에는 조기 갈등해소를 위해 본사 주관 민원해결을 위한 전담 T/F팀을 운영하기에 이른다. 7월 24일에는 기자 간담회를 개최하고 입지선정 과정 및 결과를 설명했다. 입지선정 지역인 청원군을 중심으로 갈등확산을 예방하기 위해 이처럼 한국전력은 신속한 대응을 보인다.

그러나 이러한 정책 행위자의 대응에도 불구하고 최종입지 선정지역인 청원군을 중심으로 한 시위는 점차 심화되고 있었다. 이해관계자 주도로 입지선정을 했지만 건설 부지가 확정된 다음날 바로 해당 마을 주변을 중심으로 반대활동이 시작되었다. 해당마을 주민대표들은 변전소 입지 반대 기자회견을 하고 인접마을 오창읍 곳곳에 변전소 입지 결사반대 현수막을 게재하면서 본격적인 반대 활동을 시작했다.

정책 행위자는 조기 민원의 해소를 위하여 경영진이 직접 방문해 사업설명회에 나섰다. 8월 5일에는 오창읍에 ‘Open House’ 운영을 시작하면서 직원이 상시 상주하면서 지역주민의 민원에 적극 대응할 수 있는 창구를 마련했다. 9월 23일부터는 765kV 변전소 이해증진을 위한 마을별 단체 견학을 추진하는 등 변전설비에 대한 오해와 이에 기반한 갈등을 미연에 방지하고자 노력했다.

#### 나. 유인 특성

이 시기 유인은 공개적으로 제공되고 일부는 제도화되어 갈등해소에 영향을 미친 것으로 평가해 볼 수 있다. 유인은 주로 정책 행위자인 한국전력이 지역 및 주민에게 제공하는 형태로 진행되었다. 특히, 변전소 입지 주변 지역뿐만 아니라 송전선로가 지나는

---

10) 2014년 현재 밀양 송전탑 건설 과정에서 발생한 인명 피해는 사망자 2명을 비롯한 부상자가 100여명이 넘는다. 물론 밀양 송전탑 건설과정에서 극심한 저항과 일부 주민의 분신 사태가 벌어지는 등의 이유를 외부세력의 개입에서 찾는 것은 아니다. 그러나 장기화된 갈등이 정책 대상자로 하여금 극심한 스트레스와 함께 극단적 선택의 가능성을 높이는 것은 사실이다. 갈등 상황에서 외부 행위자들의 개입은 갈등이 확산되는 양상으로 전개되기 쉽다. 이는 이해관계자가 증가함에 따라 정책 행위자는 협상해야 할 대상이 그만큼 많아지게 되고 각각의 이해관계자가 가치를 두고 있는 사안도 달라 협상에 어려움이 생기기 때문이다(이광석, 2014).

주변 지역에 대한 협의도 그해 12월 마무리함으로써 지역주민과 MOU를 체결할 수 있는 계기가 되었다. 한국전력에 따르면 변전소 착공과 동시에 송·변전소 인근 주민에게 일시금으로 특별기금을 지원한다.<sup>11)</sup> 지원금액에 대한 공식적인 발표는 없지만 뉴시스의 보도(2013.7.23)에 따르면 대략 20여억원으로 추산된다.

일회성 지원인 두 가지 특별기금 외에도 변전소가 운영되는 동안 지속적으로 인근 마을은 매년 일반기금을 받는다. 이외에도 한국전력에서 제공되는 특별지원 사업도 별도로 제공된다. 특별지원 사업은 주민 생활안정 지원사업, 주민복지사업, 소득증대사업, 육영사업 등으로 구성되어 있다. 주민 생활안정 지원사업은 주택용 전기요금 등을 주민에게 직접 지원하는 사업이다. 주민복지사업은 송·변전설비가 건설 중이거나 건설이 예정된 주변지역에 시행되는데 구체적으로는 편의시설 설치와 주거환경 개선 사업 등이 있다. 소득증대사업은 주민이 공동으로 운영하는 생산물 판매·저장 시설 등을 지원하는 사업이다. 육영사업은 지역 주민의 자녀를 대상으로 하는 사업으로 장학기금을 적립하여 장학금을 지원하고, 지역 학생들에게 기숙사를 제공하는 사업이다(한국전력, 「한전의 보상제도」 2014.12.15). 또한 매년 마을 주민 건강검진과 변전소 공사 과정에서 인력 채용과 보안시설 ‘나’ 등급인 변전소 경비를 위해 채용 혜택도 부여된다(뉴시스, 2013.7.23).

#### 다. 신뢰할 만한 공약(유인보장의 제도화)과 정책갈등 유형

2013년 10월 7일 「송·변전 설비 주변 지역의 보상 및 지원에 관한 법률」이 국회 산업통산자원위원회를 통과했다. 옥외 변전소 및 송전선로 주변마을에 대한 지속적 지원을 위한 제도적 장치가 마련된 것이다. 한국전력은 변전소 주변 지역 주민에게 일시금으로 제공되는 특별기금 20억원 이외에 제도화된 유인에 따라 별도로 추가 지원을 할 수 있는 토대를 마련하였다. 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률은 국회 의결을 거쳐 2014년 1월 국무회의를 통해 공포되었다. 법률에 따르면 보상 및 지원의 대상이 되는 송·변전설비 주변지역의 재산권 보장을 위한 청구지역의 범위가 확대된다. 765kV의 경우 송전선로는 1,000m 이내, 변전소는 850m 이내, 345kV의 경우 송전선로는 700m 이내, 변전소는 600m 이내 주민들에게 송·변전설비 주변지역 ‘지원사업’을 매년 시행한다.<sup>12)</sup> 지원금액은 약 1,260억원으로 발전소 주변지역 지원수준에 이를 것으로 추

11) 한국전력 대전충남개발처 전화 인터뷰, 2014.12.28

12) 지원사업비 산정 단가는 2013년도 발전소 주변 지원수준 1,260억원을 기준으로 하고 지원대상을

산하고 있다. 구체적인 지원방법은 전기요금 등 직접지원(50%)과 마을 공동사업(50%)이다. 주택대수 청구지역은 가공 송전선로의 경우 765kV는 양측 최외측 전선에서 180m 이내, 345kV의 경우 60m 이내에 속한 주거용 주택 및 그 대지(부속토지 및 그 위에 정착한 건물 등)를 설치 전 기준 감정 평가 금액에 따라 지급하며 주거이전비,<sup>13)</sup> 이사비, 동산이전비는 별도로 지급한다(한국전력, 「알기 쉬운 송주법」 2014.7).

유인보장이 제도화됨에 따라 변전소 입지에 관한 정책당사자의 범위를 명확히 규정하고 확실한 약속제시 및 준수 절차를 명기하여 유인의 불확실성을 제거하였다. 송·변전설비 주변 지역의 지원을 지속할 수 있는 법적 장치를 마련함으로써 미래가치에 대한 손실보상의 길도 열었다. 특히 지원사업에 소요되는 비용은 원칙적으로 사업자가 부담하지만 사업자의 재원으로 부족한 경우 지원사업 담보를 위해 전력산업기반기금의 일부를 사용 가능하게 해 둔 점은 지속적인 지원을 위한 제도적 보장 장치라 할 것이다. 이런 측면에서 이 시기는 규범의 수용과 유인보장의 제도화를 통해 강한 규범과 강한 유인의 상호작용 상황에서 갈등관리에 성공한 제 I 유형의 사례에 속한다고 볼 수 있다.

#### 4. 정책갈등 유형 변화

신중부 변전소 입지선정 과정을 시간적 흐름에 따라 분석한 결과, 정책은 유인과 규범이 약한 상황(제Ⅳ유형)에서 강한 규범과 약한 유인상황(제Ⅱ유형)으로 진행되다가 강한 규범과 강한 유인 상황(제 I 유형)으로 변화한 것으로 분석되었다.

---

47만명으로 추산할 경우 세대별 연간지원액은 농어촌 지역 송전선로는 345kV의 경우 300,000원, 765kV의 경우 1,230,000원이다. 변전소 주변 농어촌 지역은 345kV의 경우 490,000원이며 765kV의 경우 1,940,000원이다. 도심지역의 송전선로 주변지역의 경우 345kV는 세대당 170,000원, 765kV는 720,000원이다. 변전소 주변 지역은 345kV의 경우 400,000원이며 765kV는 970,000원이다(한국전력, 「알기 쉬운 송주법」 2014.7).

13) 월평균 가계지출비의 경우 소유자는 2개월분, 세입자는 4개월분을 보상하며 2014년 4월 기준 월평균 가계지출비는 3,955,648원이다.

〈표 4〉 정책갈등 변화 과정

		유인의 제공	
		강함	없거나 약함
규범	강함 혹은 공식제도화	I 갈등 해소기 (2013.7~2014)	II 갈등 확산기 (2012.2~2013.7)
	없음 혹은 약함	III	IV 갈등 잠재기 (2012년 이전)

2011년 설비계획이 확정되었던 초창기의 경우 유인과 규범이 모두 약한 상황이었다. 규범 측면에서는 관련 정보 공개나 의견 수렴 등을 위한 공식적 상호작용 제도나 유인이 확보되지 않았다.

2012년 후보지역을 발표하고 입지선정위원회를 구성하면서 본격적으로 시작된 입지 선정 작업은 정보의 공개성, 민주적 절차의 보장과 함께 최적 입지 후보지를 결정하기 위한 작업에 돌입한다. 그러나 유인 및 신뢰할 만한 공약이 없는 상태에서 촉발된 갈등은 후보지역 주민들을 중심으로 심화되는 양상으로 진행되었다. 정책 행위자인 한국전력은 그 동안의 경험을 바탕으로 갈등상황이 지속되면 외부 세력이 개입하고 갈등이 확산되어 많은 시간과 재원이 소요됨을 잘 알고 있었다. 신중부 변전소 입지선정 과정에서 행위자는 그 동안의 학습을 바탕으로 입지선정 후 유인 제공을 비롯한 주민 설득 작업에 나서겠다는 복안이 있었던 것이다.

2013년 7월 18일 최종 입지 후보지로 충북 청원군 오창읍이 선정된 후 한국전력은 갈등상황 확산을 방지하기 위하여 신속한 대응을 보였다. 먼저 다각도에서 이루어진 사업설명회와 기자 간담회 등은 정보의 비대칭 상황에서 발생할 수 있는 불필요한 오해와 갈등 확산을 방지했다. 2013년 8월 오창읍에 개소한 ‘Open House’는 한국전력 직원이 상주하면서 주민 설득 및 민원 해결 창구의 역할을 했다. 본사에서 주관한 민원해결 전담 T/F팀 운영과 함께 변전소 입지 예정지역 주변 6개 마을을 대상으로 사업설명회를 개최하는 등의 일련의 작업은 정보의 투명한 공개를 보장하였다. 그 결과 최종 입지 후보지가 선정된 후 변전소가 들어서는 오창읍 주변 6개 마을을 대상으로 10월에는 지역 지원사업 협의가 완료되고, 12월에는 송전선로가 지나는 천안시 2개 마을을 중심으로

지역지원사업 협의가 마무리되었다.

갈등상황이 조속히 해소된 것에는 정책 집행자인 한국전력의 갈등해소를 위한 전략적 행동이 큰 역할을 했다. 먼저 투명하고 합리적 부지선정을 위해 '입지선정위원회'를 운영하여 공개적이고 명시된 절차와 중립적 의사결정기구를 통해 입지를 최종 선정해 불필요한 오해와 갈등 확산을 방지했다. 절차적 규범 확보 관점에서 입지선정과정의 공개 및 협상을 통한 상호신뢰 보장 노력은 갈등해소를 위한 정책 행위자의 전략적 행동으로 볼 수 있다. 정책 대상 집단의 재산권 보호를 위한 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」 시행은 정책 대상 집단의 재산권 보호를 위한 규범의 제도화로 볼 수 있다. 다음으로 정책 대상자를 중심으로 한 정책 행위자의 직접적 소통은 갈등을 조기에 해소하는 데 큰 역할을 했다. 외부 세력(환경단체, 종교단체 등)의 개입 없이 정책 행위자와 대상자가 직접 참여해 보상작업을 신속하게 마무리할 수 있었던 것이다. 더욱이 주민 협의 과정에서 시행이 확정된 「송·변전 설비 주변 지역보상 및 지원에 관한 법률」은 강한 규범과 강한 유인의 제공<sup>14)</sup>이 가능했다. 결과적으로 이해관계자 참여로 선정된 최종 입지 후보지, 정책 행위자의 정보 공개, 소통강화 노력을 비롯한 대화창구 강화, 정책 대상자 집단을 중심으로 한 강한 유인의 제공, 지속가능한 유인의 제공을 위한 유인의 제도화가 작동하여 최종 입지 선정에 성공하게 된 것이다.

14) 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률을 기준으로 지속가능한 주민 지원사업은 다음과 같다. 주민지원사업으로 전기요금보조사업, TV 수신료 및 유선료, 인터넷, 상하수도, 난방비 등 지원사업이 있다. 주민복지사업은 주택개량사업, 목욕/건강/운동/미용/오락 시설, 문화 및 행사 체험/관광, 교통수단제공사업, 지역도서관, 놀이방/공부방 등의 건립 및 운영 등이 있다. 소득증대사업으로는 에너지농장사업, 산림부산물 퇴비화 사업, 특화 농작물·임산물 재배/가공 및 판매(시설), 시설채소 재배/가공 및 판매(시설), 가축 사육 및 판매(시설), 특화 수산물 재배/수산 양식 및 판매(시설) 사업, 영농규모화 사업(농지매매, 임대차 자금지원) 등이 있다. 육영사업은 평생교육지원, 농·어촌학교 운영, 장학기금 적립, 기숙사 제공, 교육기자재, 학교급식 지원사업 등이 있다. 그 외 주민건강검진 및 외지가족 통보서비스, 농가부채지원사업, 송·변전주변지역의 재난 및 안전관리사업 등이 있다. 마을별 지원금액은 총 지원사업비 1,260억원(2014년 기준)에 마을별 지원계수(세대수×설비별 특성계수)를 곱하고 전국의 총 지원계수를 나누어 산출한다. 다만 발전소, 댐 주변지역은 발주법지원금을 공제한 금액 한도 내에서 지원한다(한국전력, 「알기 쉬운 송주법」 2014.7).

## IV. 결론

본 연구에서는 정책갈등의 이론적 근거를 찾고자 유인과 규범이라는 제도변수를 활용하여 갈등 전개과정에 대한 설명을 시도했다(이민창, 2010). 갈등현상과 관련된 기존 연구들이 갈등주체나 갈등 발생분야, 갈등지향 등을 기준으로 사례를 분석했던 것과는 달리 분석에서 활용된 모형은 유인과 규범이 어떻게 행위자의 의사결정에 영향을 미치는지, 그 결과 갈등 관련 제도는 어떻게 형성되고 진화하는지, 이에 따른 갈등 유형은 어떻게 나타나는지를 잘 설명하고 있다.

분석 결과를 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 설비계획이 확정되고 후보지역이 발표되기 전까지는 정책 대상자 집단이 특정되지 않아 갈등상황이 바로 나타나지 않았다. 정책 대상 후보지역이 발표된 후 최종입지 선정을 위한 ‘입지선정위원회’ 활동과 함께 갈등은 확산되었다. 이 시기 정책 집행자의 철차적 공정성, 주민 참여 및 소통 강화 등의 노력이 지속되었으나 갈등상황을 해소하기에는 역부족이었다. 최종 입지 후보지가 선정된 후 정책 행위자의 불필요한 오해에서 비롯된 갈등 확산 방지 노력이 성공했다.<sup>15)</sup> 둘째, 이론적 측면에서 약한 유인과 약한 규범이 존재하는 상황에서는 ‘무관심’에 바탕한 갈등 잠재기로 분류해 볼 수 있다. 이후 입지선정 후보지역이 발표되고 나서 입지후보지역을 중심으로 갈등이 확산되었는데 이는 강한 규범과 약한 유인 상황으로 해석된다. 최종적으로 갈등이 해소되는 상황은 강한 규범과 강한 유인의 경우로 설명된다. 본 연구는 선행연구의 정책갈등 유형분류를 위한 모형의 타당성을 검증해 보았다는 점에서 이론적 의의를 찾을 수 있다. 또한 이번 사례를 체계적으로 분석해 봄으로써 향후 대규모 공익사업의 갈등해소 및 사회적 갈등비용 최소화를 위한 선례가 되었다는 점에서 정책적 의의를 찾아볼 수 있다.

15) 결과적으로 한전 사장과 청원군 주민대표, 청원군을 지역구로 하는 변재일 국회의원 등이 참여하여 사업추진 MOU를 체결하는 데 성공한 것이다.

## 참고문헌

- 김도희, 「주민배심원제를 통한 비선호시설 성공적 입지사례의 정책적 함의: 북구 음식물 자원화시설 유치사업의 실증적 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol. 14, No. 3, 2005, pp. 261-284.
- 김영평, 「정책이론에서 합리성의 한계와 모순의 관리」, 『행정논총』, Vol. 45, No. 3, 2005, pp. 1-33.
- 김의경·김동현·신혜진·김대현, 「게임이론 분석을 통한 갈등해결의 합리적 의사결정 지원에 관한 연구: 지리산국립공원에 대하여」, 『한국임학회지』, Vol. 97, No. 6, 2008, pp. 669-679.
- 나태준, 「공공성과 갈등관리: 혐오시설유치를 중심으로」, 윤수재·이민호·채중현 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 3편 2장 6절, 서울, 법문사, 2008.
- 박정수, 「교육정책: 공교육과 사교육」, 윤수재·이민호·채중현 편, 『한국의 행정이념과 실용행정』, 6편 10장, 서울, 법문사, 2009.
- 소영진, 「딜레마 발생의 사회적 조건: 위천공단 설치를 둘러싼 지역갈등을 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 33, No. 1, 1999, pp. 185-205.
- 양기용·김창수, 「정책갈등의 구조와 사회적 합의의 조건: 국책사업을 둘러싼 갈등에 대한 지역 주민의 인식을 중심으로」, 『한국행정논집』, Vol. 21, No. 3, 2009, pp. 967-997.
- 이광석, 「행정과 생활세계의 충돌과 조화에 관한 연구: 의식의 흐름 방법을 적용한 밀양 송전탑 사태의 분석」, 『한국행정학보』, Vol. 48, No. 3, 2014, pp. 147-174.
- 이민창, 「정책변동의 제도론적 분석: 그린벨트와 영월댐 사례를 중심으로」, 서울대학교 대학원 행정학 박사학위논문, 2001.
- \_\_\_\_\_, 「유인, 규범, 신뢰할 만한 공약과 정책갈등: 정책갈등 유형분류를 위한 시론」, 『행정논총』, Vol. 48, No. 4, 2010, pp. 31-54.
- 임준형, 「공공성과 환경정책: 환경레짐을 중심으로」, 윤수재·이민호·채중현 편, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 3편 1장 6절, 서울, 법문사, 2008.
- 하현상, 「선호시설 유치경쟁의 지대추구론적 해석: 한국전력공사에 대한 정부의 지대추구행위를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 17, No. 3, 2007, pp. 193-219.
- 하혜영, 「공공갈등연구의 경향과 과제」, 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』, 2009, pp. 71-85.

- 한덕웅, 「한국문화에서 사회규범에 따른 행동들이 주관안녕에 미치는 영향」, 『한국심리학회지』, Vol. 11, No. 2, 2006, pp. 363-387.
- 국무회의, 「송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률 공포안」, 회의록, 2014. 1.28.
- 뉴스스, 「오창 신중부변전소 설치 혜택 잠정 ‘100억원?’」, 2013.7.23 기사.
- 한국전력, 「한전, 안정적인 전력공급에 필요한 765kV 신고리-북경남 송전선로 공사 차질 우려-선로건설 예정지 주변지역 민원으로 적기 준공 불투명」, 2008.9.2 보도자료.
- \_\_\_\_\_, 「전력영향평가 시행기준」, 2011.12.30.
- \_\_\_\_\_, 「765kV 신중부 변전소 및 송전선로 사업추진 MOU체결」, 2014.1.28 보도자료.
- \_\_\_\_\_, 「알기 쉬운 송주법: 송·변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」, 2014.7.
- \_\_\_\_\_, 「송·변전 사업 소개」, <http://cyber.kepco.co.kr>, 2014.10.9 검색.
- \_\_\_\_\_, 「한전의 보상제도」, 2014.12.15 한국전력 제공자료.

Bernhard Helen, Fehr Ernst., & Urs. Fischbacher, “Group Affiliation and Altruistic Norm Enforcement,” *The American Economic Review*, Vol. 96, No. 2, 2006, pp. 217-221.

Frye Timothy, “Credible Commitment and Property Rights: Evidence from Russia,” *The American Political Science Review*, Vol. 98, No. 3, 2004, pp. 453-466.

North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic performance*, NY: Cambridge University Press, 1990.

Grief Avner, “Contract Enforceability and Economic Institutions in Early Trade: The Maghribi Traders’ Coalition,” *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 3, 1993, pp. 525-548.

Grief Avner, Milgrom Paul, & Barry R. Weingast, “Coordination, Commitment and Enforcement: The Case of the Merchant Guild,” *The Journal of Political Economy*, Vol. 102, No. 4, 1994, pp. 745-776.

Hayek, F. A., *The Fatal Conceit, Errors of Socialism*, Oxford, 1988.

Simon, H. A., *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in*

- Administrative Organization*, 3rd edition, New York: The Free Press, 1945/1976.
- \_\_\_\_\_, "Rationality and Administrative Decision Making," in Simon, *Models of Man*, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1957, pp. 196-206
- Williamson, Oliver E., "Credible Commitments: Using Hostages to Support Exchange," *The American Economic Review*, Vol. 73, No. 4, 1983, pp. 519-540.

## 4. 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화

김주찬·민경세  
(광운대학교 행정학과)



# 공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화

김주찬·민경세 / 광운대학교 행정학과

## I. 서론

소셜미디어(Social Media)의 급속한 확산과 적극적인 활용은 새로운 정책환경과 정책과정의 변화와 맞물려 있다. 이는 그동안의 정보통신기술(Information and Communication Technologies, 이하 ICTs)의 급속한 발전을 기반으로 하고, 행정환경의 패러다임 변화와 궤를 같이 한다(박준 외, 2011, p. 4). 소셜미디어가 대국민 정책서비스 제공과 정책홍보 및 소통을 원활하게 하는 수단 등의 다양한 목적으로 현장에서 활용되고 있다. 이미 중앙행정기관과 지방자치단체에서 소셜미디어를 적극적으로 활용하거나 활용할 계획을 가지고 있다. 또한 공공기관에서도 행정기관과 마찬가지로 소셜미디어를 업무에 다양하게 활용하는 사례가 많다.

소셜미디어가 적극 활용되는 것은 기존의 매스미디어 소통방식에서 IT의 발달과 스마트 혁명으로 확산된 SNS의 활용으로 인해 소셜미디어 소통방식으로서의 전환에 기인한다. 소셜미디어의 확산과 함께 스마트미디어<sup>1)</sup>의 급속한 발전과 연계로 미디어 환경이 모바일 기반으로 대변화가 이루어지고 있어 소셜미디어도 스마트미디어의 모바일 기반에서 더욱 활성화되고 있다.

하지만 인터넷 기술의 발전 및 소셜미디어의 확산으로 인한 영향에 대한 연구가 진행 중이지만 소셜미디어로 인한 영향과 활용 등에 대한 구체적인 실증분석과 체계적인 검증은 부족한 수준이어서 이에 대한 연구가 필요한 실정이다. 또한 대상별로도 중앙행정기관과 지자체를 중심으로 소셜미디어 활용 연구가 주로 진행되어 공공기관의 사례연구

1) 스마트미디어란 스마트폰이나 태블릿PC와 같이 이동성이 강화된 전달매체를 통해 이동 중에 모바일 웹(web)이나 모바일 앱(app) 등의 다양한 서비스를 활용해 다양한 디지털 콘텐츠를 생산하여 배포하거나 그러한 콘텐츠에 실시간 접속 가능한 새로운 형식의 융·복합적 정보통신매체를 의미한다(이원태·차재권·신호철, 2012, p. 253).

는 아직 많지 않다. 공공기관 연구가 진행되어도 넓은 의미의 공공기관으로 중앙행정기관과 지자체를 중심으로 이루어지고 있어 예산과 조직, 인력 등의 상대적 비중뿐만 아니라 일반시민들과 직결되는 대국민 서비스의 중추기관인 공공기관에 대한 사례연구도 필요하다.

이에 본 연구는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 기준으로 한 좁은 의미의 공공기관에서 소셜미디어의 운영 현황과 활용을 파악하고, 실제 활용되는 우수사례를 분석하여 소셜미디어 활성화를 위한 시사점을 도출하였다. 이는 향후 공공기관에서의 소셜미디어 활용과 관련한 정책수립 및 운영에 유용한 참고자료가 될 수 있을 것이다.

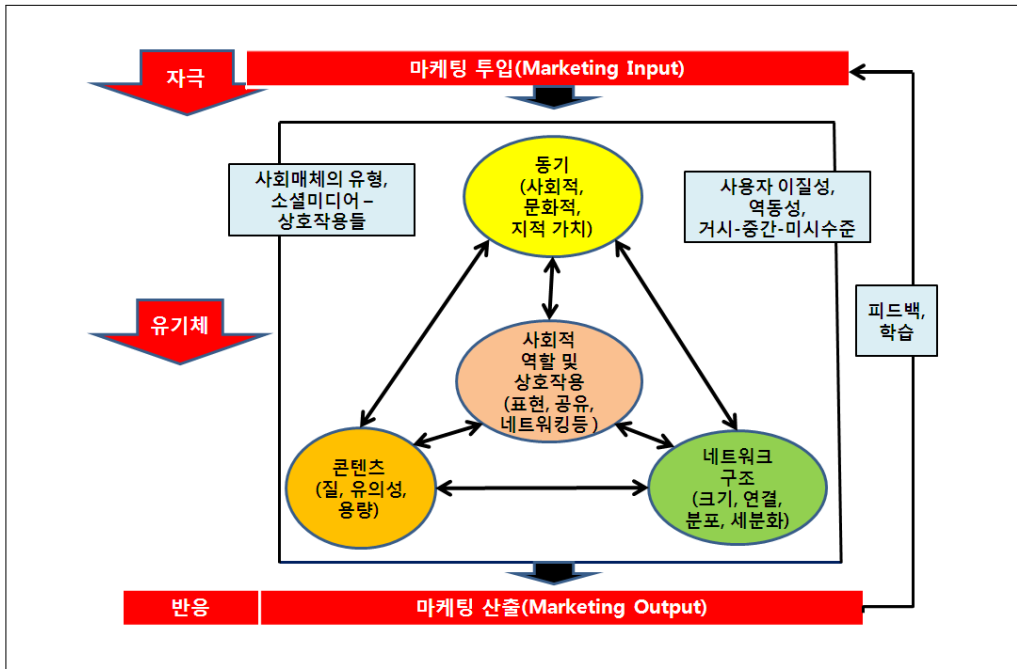
## II. 선행 연구 검토

Kay Peters et al.(2013)은 기존의 전통미디어와 구별되는 새롭게 등장한 소셜미디어를 관리하기 위한 프레임워크(Framework)와 가이드라인(Guideline)으로서 S-O-R 프레임워크를 제시하였다. 즉 소셜미디어가 소셜네트워크 구조와 평등주의적 특성 때문에 기존의 전통적이거나 다른 온라인미디어와 근본적으로 다르다고 지적하고, 이러한 특성으로 인해 소셜미디어에 대한 적절한 분석 및 후속관리를 위한 전제조건으로 다른 측정방법이 필요하다고 강조하였다. 마케팅, 심리학, 사회학에서 이론적으로 도출되고, 최근 연구를 포함하여 소셜미디어의 주요 요소를 포함하는 포괄적인 프레임워크를 제안하였는데, 주요 요소들은 ‘동기(motives)’, ‘콘텐츠(content)’, ‘네트워크 구조(network structure)’와 ‘사회적 역할 및 상호작용(social roles & interactions)’이었다.

프레임워크는 먼저 관리적인 관점에서의 소셜미디어에 대한 이해가 제대로 채널을 관리하기 위한 필수 조건으로 마케팅 입력의 자극(S) → 소셜미디어의 유기체(O) → 마케팅 성과나 결과물의 반응(R) 패러다임으로 사회학습이론의 피드백 루프(feedback loop)로 순환한다. 다음의 이론적 프레임워크에서 소셜미디어는 기존 미디어에 비해 유기체의 새로운 종류를 구성한다. 소셜미디어를 사회적 행위자들이 이원적 유대(dyadic ties)의 소통체계로서 정의하고, 동기와 콘텐츠, 네트워크 구조, 사회적 역할과 상호작용의 4개로 구성하였다. S-O-R 프레임워크에서는 행위자가 특정 동기에 의해 구동되고, 콘텐츠를 생성, 제작하고 서로 소통하면서 네트워크 구조를 형성하였다. 또한 행위자가 콘텐

츠를 생성할 뿐만 아니라 수정, 공유 또는 단순히 그것을 소비하기도 한다. 따라서 사회적 상호작용의 다른 유형들을 공유하고, 시간이 지남에 따라 그들은 다양한 사회적 역할을 하게 된다는 것이다(Kay Peters et al., 2013, pp. 285-286). 소셜미디어 S-O-R 프레임워크는 다음과 같다.

[그림 1] 소셜미디어 메트릭스를 위한 S-O-R 프레임워크



출처: Kay Peters et al., 2013, p. 282

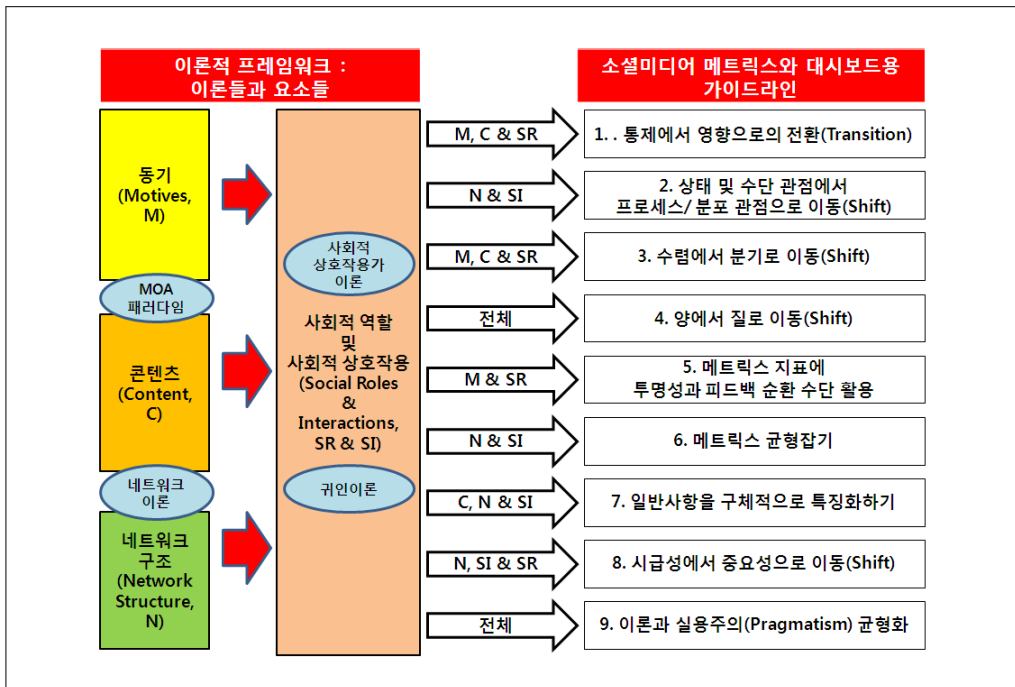
S-O-R 프레임워크에서 행위자의 동기(Motives)는 행동의 원동력을 조명하기 위해 동기부여(Motivation), 기회(Opportunity), 그리고 능력(Ability)의 M-O-A 패러다임에서 도출되었다. 네트워크 구조에 대해 소셜네트워크 이론과 이후의 네트워크 분석들은 모두 모든 행위자들을 연결하는 관계에 초점을 맞추고 있다. 귀인이론(attribution theory)은 사회적 상호작용과 사회적 역할이 프레임워크의 세 기둥의 교차점에 위치하는 이유를 설명하는 데 도움이 되었다.

S-O-R 프레임워크는 서로 다른 측면의 결과, 4가지 요소(동기, 콘텐츠, 네트워크구조, 사회적 역할과 상호작용)를 결합하여 소셜미디어 내에서 살아 있는 유기체와 같이 서로

를 변경, 강화하고 지속적으로 상호작용하였다. 참여하는 개인은 네트워크 이론과 상호작용주의 사회이론의 모든 요소에 내재되어 있었다. 평등 및 네트워크 속성에서 소셜네트워크를 통한 메시지의 수정과 전달은 비선형적이다.

Kay Peters et al.(2013)은 소셜미디어를 관리하기 위한 프레임워크로 S-O-R 프레임워크를 제시하고 있는데 이어서 이론적 프레임워크, 문헌조사 및 실제적 경험에 근거하여 적절한 소셜미디어 매트릭스를 설계하고 감각적인 소셜미디어 대쉬보드를 구성하는데 가치 있다고 증명되는 9가지 가이드라인을 제시하였다. 기존의 전통적인 미디어와 달리 소셜미디어에서의 특징들을 대비한 지향점이었다.

[그림 2] 이론 및 프레임워크의 요소를 가이드라인에 연결하기



자료: Kay Peters et al., 2013, p. 290

서진완·남기범·김계원(2012, pp. 131-155)은 소셜미디어 활용에 대해 지자체 공무원을 대상으로 실증분석을 하였다. 설문조사를 통해 전국 85개 지자체 공무원을 대상으로 소셜미디어 운영여부 및 운영방식, 운영채널, 채널별 운영목적, 지자체의 유형별 운영목적, 운영 및 관리주체 등에 관해 분석하였다. 일부 지자체에서 새 형태의 소셜미디어 운

영 및 관리주체, 관리방식으로 발전하며 향후 공공기관의 역할, 행정서비스 제공, 공공 관리 등의 측면에서 본질적인 변화를 가져올 수도 있음을 밝혔다.

〈표 1〉 분석의 주요 대상 및 내용

구 분	내 용
Why	① 소셜미디어 채널별 활용 현황 ② 소셜미디어의 채널별 운영목적
Who	③ 소셜미디어 운영 및 관리주체 형태
How	④ 소셜미디어 운영 및 관리방식

자료: 서진완·남기범·김계원, 2012, p. 143

또한 서진완·남기범·김계원(2012, pp. 131-155)은 소셜미디어를 공공기관에서 활용하고자 한다면 새로운 매체가 지니는 의미를 생각해야 한다는 관점에서 소셜미디어를 공공기관에서 어떻게 활용하고 있는지를 분석하였다. 공공기관과 마찬가지로 정부에서도 소셜미디어를 활용하는 사례는 다양한 분야에서 찾을 수 있는데 정부에서의 활용유형은 공공기관에도 마찬가지로 적용될 수 있다. 중앙행정기관과 지자체에서는 정책과 정부간행물 홍보와 PR, 민원서비스, 지역주민 대상 정보제공, 자연재난과 위기발생 시 정보전파와 대응요령 등의 전달, 정책캠페인 실시, 조직 내 커뮤니케이션 통로 등 다양한 분야에서 활용이 이루어지고 있는데 정부/정책홍보, 민원서비스 제공, 주민 대상 정보제공 및 주민이 제공한 정보 활용, 자연재난과 위기발생 시 대응, 정책품질 개선을 위한 정보제공, 정부업무수행의 개선, 국제화 등 기타 가능한 분야에서 활용하고 있다(서진완·남기범·김계원, 2012, pp. 137-140).<sup>2)</sup>

서진완·남기범(2011, p. 62)은 소셜미디어 활용 수준의 분석틀로서 지자체에서 활용하고 있는 소셜미디어의 활용수준을 파악함에 있어서 공공기관에서의 현재 소셜미디어 활용 현황 파악과 소셜미디어 활용 시 필요한 준비사항을 단계별로 정리하였다.

2) KPR 소셜커뮤니케이션 연구소에서는 2013년 8월에 국내 공공기관(중앙행정기관과 지자체 포함) 84개 기관의 84명의 소셜미디어 담당자들을 대상으로 온라인서베이를 진행했다. KPR 소셜커뮤니케이션 연구소는 2013년 공공기관 소셜미디어 PR 트렌드를 1. 기관의 특성을 강조한 흥미로운 소셜콘텐츠의 차별화, 2. 소셜미디어를 통한 정책참여 유도 확대, 3. 일회성 포스팅에서 장기적 소셜캠페인으로 진화, 4. 기관들 간 혹은 기업과 연계를 통한 소셜상의 협업 강화, 5. 모바일을 활용한 모바일 소통 증가추세, 6. 인포그래픽 및 소셜 TV 등을 활용한 정책정보 제공의 6가지로 정리하였다.

〈표 2〉 소셜미디어 도입의 단계별 준비사항

구 분	준비 사항
정책 및 지침	- 소셜미디어 활용과 관련된 정책 및 지침
계획	- 소셜미디어 활용의 목적 및 목표, 목표 대상, 기대효과 - 소셜미디어의 종류 선택 - 운영체계 / - 조직, 권한 및 책임 - 소셜미디어의 콘텐츠 및 정보 관리 / - 교육훈련 - 행정적(제도적), 재정적(예산적), 관리적 지원
도입 및 확장	- 소셜미디어 활용 수준 및 영향에 대한 분석 및 평가 - 네트워크 인프라 구축
운영	- 운영관리 주체 및 방식 / - 관련 문서 및 자료 관리 - 보안관리 및 비상사태(프라이버시 등) 대책 - 잠재적인 행정적 부담에 대한 논의 및 대비
점검 및 조치	- 소셜미디어 활용에 대한 전반적인 평가체계 구축 - 장애요소, 현 제도와의 상충요소

자료: 서진완·남기범(2011, pp. 63-64)의 내용 편집

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 연구문제와 분석틀

본 연구는 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 기준으로 한 좁은 의미의 공공기관에서 소셜미디어의 운영 실태와 활용 현황을 파악하고, 실제 활용사례를 분석하여 활성화를 위한 시사점을 도출하였다. 연구문제를 정리하면 다음과 같다.

1. 공공기관의 소셜미디어 운영 실태와 활용 현황은 어떠한가?
2. 공공기관의 소셜미디어 활용 우수사례는 무엇이며, 활용 요인은 어떤 것인가?
3. 공공기관의 소셜미디어 활용 활성화 방안은 무엇인가?

기존 연구들의 분석 지표를 참고하여 본 연구를 위한 분석 항목과 지표들을 아래의 표와 같이 분석틀을 도출하여 설문조사를 진행하였다.

〈표 3〉 공공기관의 소셜미디어 현황 및 활용 평가 분석틀

구 분	내 용	
제도 및 인프라 요인	정책/ 지침 구비여부	소셜미디어 활용과 관련된 정책, 가이드라인, 운영지침, 내부 행동강령 등 제정 및 구비 여부
	네트워크	내·외부 네트워크 인프라 구축
조직문화 및 내부직원 요인	기관장 관여도	기관장의 소셜미디어 이해, 관심 및 의지정도, 계정 운영여부
	간부 관여도	최고경영진 및 부서장의 소셜미디어 이해, 관심 및 의지 정도, 직접 계정 운영여부
	직원 관여도	내부 직원들의 소셜미디어 이해, 관심 및 의지 정도, 직접 계 정 운영여부
내부역량 요인	담당 조직	소셜미디어 전담조직 및 부서여부, 운영체계
	담당 인력	소셜미디어 담당(전담) 인력구성 및 배치
	소요 예산	소셜미디어 관련 예산 비중 및 증감
	교육·훈련	교육훈련 여부
계획 요인	기획	- 소셜미디어 활용의 목적 - 소셜미디어의 종류 선택 - 행정적(제도적), 재정적(예산적), 관리적 지원
운영 요인	채널 운영	- 소셜미디어 카페(기존 홈페이지 내) 설치 여부와 현재 활용 하고 있는 대표 소셜미디어 채널과 활용수준 - 소셜미디어 운영, 관리방식(통합관리) - 소셜미디어 이용 활성화를 위한 노력 - 잠재적인 행정적 부담 논의 및 대비
평가 요인	진단/점검 피드백	- 소셜미디어 활용에 대한 평가체계 구축 및 실행 - 장애요소, 현 제도와의 상충요소

## 2. 설문조사 및 사례분석 설계

본 연구대상은 시장형과 준시장형의 공기업 및 기금관리형, 위탁집행형의 준정부기  
관, 기타 공공기관으로 구분되는 전국 소재의 공공기관이다. 소셜미디어 활용수준을 파  
악하기 위하여 공공기관 304개 전체를 모집단으로 하여 설문조사(survey)를 실시하였  
다. 연구범위의 주요 내용은 공공기관에서의 소셜미디어 운영목적, 관리주체, 관리방식  
등에 대한 전반적인 현황과 활용 파악이다.

설문지는 모든 공공기관 소셜미디어 및 홍보 담당자들에게 전자우편으로 배포해 수거  
하여 수집된 설문자료에 대해서는 SPSS 19.0 버전의 통계프로그램을 활용한 전산처리와  
통계분석을 수행하였다.

〈표 4〉 공공기관 대상 설문조사 개요

구 분	내 용
조사대상	공공기관 전체 모집단: 홍보실 등 소셜미디어 / SNS 사업부서
표본수	총 304개 전체 모집단 중 조사 회수된 표본
조사도구	구조화된 설문지(structured questionnaire)
조사방법	협조공문 및 이메일 설문지 배포와 수거(자기기입식)
조사내용	소셜미디어 운영 현황과 활용 및 개선과제

또한 공공기관 특성에 따른 공기업과 준정부기관의 유형별 분류에 따라 소셜미디어를 적극 활용하는 우수기관을 선정하여 다중사례연구를 실시하였다. 우수 활용기관 사례는 1. 코레일의 이슈 및 위기관리, 2. 국민건강보험공단의 소셜미디어센터 운영, 3. 한국장학재단의 SNS 상담반, 4. 한국수자원공사의 물 절약 캠페인, 5. 한국관광공사의 소셜마케팅(대한민국 구석구석 캠페인)의 5개 기관이었다.

사례를 선정한 기준은 먼저 공공기관의 유형에 따라 공기업 I/공기업 II와 준정부기관으로 안배하였다. 공기업 I의 유형으로 한국수자원공사와 코레일의 사례를 선정하고, 공기업 II로 한국관광공사를 선정하였다. 또한 준정부기관의 위탁집행형으로 국민건강보험공단과 한국장학재단을 선정하였다.

다음으로 소셜미디어 활용 형태에 따라서 이슈 및 위기관리(코레일, 국민건강보험공단), SNS 상담(한국장학재단), 소셜미디어 캠페인(한국수자원공사)과 소셜마케팅(한국관광공사)으로 다양한 사례를 선정하였다.

〈표 5〉 공공기관 유형 분류 및 사례분석 선정 연구대상

유 형	유형 구분 기준	사례(예)	
공 기 업	공기업 I (10개)	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모 기관	한국수자원공사, 코레일
	공기업 II (20개)	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등	한국관광공사
준 정부 기관	기금 관리형 (13개)	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 직원 정원이 50인 이상이고, 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형 기관은 제외)	

〈표 5〉의 계속

유 형	유형 구분 기준	사례(예)
위탁 집행형 (19개)	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 직원 정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형 기관은 제외)	국민건강 보험공단, 한국장학재단
강소형 (55개)	「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관	
기타 공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관	

자료: 「2013년도 공공기관 경영평가 편람」 일부 수정, 사례대상 추가

5가지 소셜미디어 우수활용에 대한 사례분석 내용은 Kay Peters et al.(2013)의 ‘동기(motives)’, ‘콘텐츠(content)’, ‘네트워크 구조(network structure)’와 ‘사회적 역할 및 상호작용(social roles & interactions)’을 기준으로 구분하여 특징들을 서술하였다.

## IV. 설문조사 분석 결과

### 1. 설문대상 인구통계적 특성

본 조사는 공공기관의 소셜미디어 담당자들을 대상으로 진행하였으며 회수된 자료 중 최종 65명의 유효 표본자료를 분석에 활용하였다.

〈표 6〉 공공기관의 설문 응답 특성표

구 분		사례 수	%	
전 체		(65)	100.0	
기관유형	공기업	공기업 I	(12)	18.5
		공기업 II	(13)	20.0
	준정부기관	기금관리형	(3)	4.6
		위탁집행형-1	(12)	18.5
		위탁집행형-2	(8)	12.3
		강소형	(16)	24.6
	기타 공공기관		(1)	1.5

〈표 6〉의 계속

	구 분	사례 수	%
소셜미디어 홈페이지 통합운영 여부	통합 운영	(30)	49.2
	별도 운영	(31)	50.8
운영 및 관리주체별	기존 조직의 타 업무와 병행	(31)	51.7
	외부 위탁 운영	(10)	16.7
	자체 별도로 전담조직 운영	(6)	10.0
	복합운영	(13)	21.7
모바일 웹/앱 여부	있다	(48)	76.2
	없다	(15)	23.8
소셜미디어 전담부서 여부	있다	(35)	55.6
	없다	(28)	44.4
소셜미디어 전담인력 여부	있다	(24)	40.0
	없다	(36)	60.0
소셜미디어 정책/지침 여부	있다	(19)	30.6
	없다	(43)	69.4
소셜미디어 예산 여부	있다	(33)	52.4
	없다	(30)	47.6
소셜미디어 예산 증감 여부	증가	(15)	45.5
	변동이 없다	(15)	45.5
	감소	(3)	9.1

## 2. 공공기관의 소셜미디어 운영 현황

현재 공공기관에서 운영하는 소셜미디어로는 페이스북(88.1%)과 트위터(72.9%)라는 응답이 가장 많고, 다음으로 네이버 블로그(44.1%), 유튜브(35.6%), 티스토리 블로그(27.1%), 다음 블로그(11.9%) 순으로 나타났다. 기타 소셜미디어는 10% 미만으로 운영되었다. 또한 공공기관은 평균 2.85개의 소셜미디어를 운영하였다.

〈표 7〉 소셜미디어 운영 매체 (복수응답)

구 분	기관운영 (n=59)	본인담당 (n=29)	구 분	기관운영 (n=59)	본인담당 (n=29)
페이스북	88.1	86.2	다음 블로그	11.9	10.3
트위터	72.9	62.1	Linkedin	5.1	6.9
네이버 블로그	44.1	31.0	팟캐스트(podcast)	3.4	3.4
유튜브	35.6	48.3	다음 카페	3.4	3.4
티스토리 블로그	27.1	44.8	웨이보	3.4	3.4
카카오토리	16.9	27.6	싸이월드	3.4	3.4

주: 기타, 무응답 제외

현재 공공기관에서 운영하는 소셜미디어를 ‘기존 조직에서 타 업무와 병행해서 담당(겸직)’한다는 응답이 과반수(51.7%)이고, ‘복합(내부+외부) 운영’이 21.7%인 반면에 ‘자체 별도로 전담조직 운영’ 응답은 16.7%였다.

〈표 8〉 소셜미디어 운영 및 관리방식

구 분	사례 수	타업무와 병행해서 담당(겸직)	복합(내부+외부) 운영	자체 별도로 전담조직 운영	외부 위탁 운영	계	
전 체	(60)	51.7	21.7	16.7	10.0	100.0	
기관 유형	공기업	(21)	42.9	28.6	19.0	9.5	100.0
	준정부기관	(39)	56.4	17.9	15.4	10.3	100.0
	$\chi^2(p)$		1.313(0.726)				

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

〈표 9〉는 소셜미디어 관련 전담부서와 인력, 지침, 교육, 예산, 모바일 웹/앱 등의 인프라 유무 여부에 대한 현황으로, ‘전담부서가 있다’는 응답(55.6%)이 상대적으로 과반수로 높은 반면 ‘전담인력이 없다’는 응답(58.3%)이 더 높았다. 기관유형별로 준정부기관의 경우 ‘전담인력이 없다’는 응답(62.2%)이 공기업(52.2%)에 비해 상대적으로 높아 인력지원의 어려움을 알 수 있었다.

또한 소셜미디어 관련 전반적인 정책이나 지침이 있다는 응답은 30.6%로 낮았고, 내부 직원 대상으로 소셜미디어 활용과 지침에 관한 교육을 실시한다는 응답도 31.7%로 낮았다. 하지만 지침을 마련하거나(32.3%) 교육을 실시할 예정이라는(22.2%) 응답이 있

어 향후 더 체계화될 것으로 전망할 수 있었다. 한편, ‘소셜미디어 운영에 소요되는 예산이 별도로 있다’는 응답은 과반수(52.4%)였고, ‘2014년도 소셜미디어 예산이 전년도 대비하여 증가하였다’(45.5%)와 ‘변동이 없다’(45.5%)는 응답이 똑같았다. ‘모바일 웹 또는 앱이 있다’는 응답이 76.2%로 높았고, 준정부기관에서 ‘있다’는 응답이 85.0%에 육박해 공기업(60.9%)보다 더 높았다.

〈표 9〉 소셜미디어 관련 인프라 유무

구 분	사례 수	유무 / 실시 여부				
		있다 (증가)	계획/예정 (변동없음)	없다 (감소)	계	
소셜미디어 전담부서	전체	(63)	55.6	4.8	39.7	100.0
	공기업	(24)	54.2	4.2	41.7	100.0
	준정부기관	(39)	56.4	5.1	38.5	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	0.081(0.960)			
소셜미디어 전담 인력	전체	(60)	40.0	1.7	58.3	100.0
	공기업	(23)	43.5	4.3	52.2	100.0
	준정부기관	(37)	37.8	0.0	62.2	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.964(0.375)			
소셜미디어 정책이나 지침 유무	전체	(62)	30.6	32.3	37.1	100.0
	공기업	(23)	39.1	26.1	34.8	100.0
	준정부기관	(39)	25.6	35.9	38.5	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.344(0.511)			
소셜미디어활용 및 지침 관련 교육 실시	전체	(63)	31.7	22.2	46.0	100.0
	공기업	(24)	29.2	25.0	45.8	100.0
	준정부기관	(39)	33.3	20.5	46.2	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	0.216(0.898)			
소셜미디어 소요 예산	전체	(63)	52.4	6.3	41.3	100.0
	공기업	(24)	41.7	8.3	50.0	100.0
	준정부기관	(39)	59.0	5.1	35.9	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.806(0.405)			
소셜미디어 예산 증감여부	전체	(33)	45.5	45.5	9.1	100.0
	공기업	(10)	60.0	30.0	10.0	100.0
	준정부기관	(23)	39.1	52.2	8.7	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.435(0.488)			

〈표 9〉의 계속

구 분		사례 수	유무 / 실시 여부			
			있다 (증가)	계획/예정 (변동없음)	없다 (감소)	계
모바일 웹/앱 유무	전체	(63)	76.2	4.8	19.0	100.0
	공기업	(23)	60.9	4.3	34.8	100.0
	준정부기관	(40)	85.0	5.0	10.0	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	5.838*(0.054)			

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

공공기관에서 현재 운영하는 소셜미디어의 동기(motives) 측면과 관련해, 활용목적(복수응답)으로 ‘기관 업무와 정책/캠페인/서비스 등에 대한 효과적인 정보제공 및 홍보’가 95.0%로 가장 높고 대부분 기관에서 응답하였다. 다음으로 ‘기관 또는 기관장에 대한 효과적인 홍보’가 78.3%로 높고, ‘기관 관련 이슈나 문제에 대한 모니터링 및 해명 게재(이슈관리)’와 ‘이해당사자들의 다양한 의견수렴 및 제안접수’의 응답(40%)이 똑같았다. ‘온라인상의 민원접수 처리 및 해결 수단’(20.0%), ‘재난재해 대응 및 처리’(13.3%), ‘소셜미디어의 빅데이터 자료취합 및 분석’(6.7%)은 낮았다.

〈표 10〉 소셜미디어의 활용 목적 (복수응답)

구 분		사례 수	정보 제공 및 홍보	기관 또는 기관장 홍보	모니터링 해명 게재	의견수렴 제안 접수	민원처리 해결 수단	재난재해 대응 처리	빅데이터 자료취합 분석
전 체		(60)	95.0	78.3	40.0	40.0	20.0	13.3	6.7
기관 유형	공기업	(21)	100.0	85.7	42.9	28.6	23.8	14.3	14.3
	준정부기관	(39)	92.3	74.4	38.5	46.2	17.9	12.8	2.6
	$\chi^2(p)$	10.374(0.321)							

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

소셜미디어의 콘텐츠(content) 측면과 관련해, 소셜미디어 활용 시 결정기준(복수응답)으로 ‘게시물 콘텐츠에 대한 기관 관련 내용 적합도 및 반영도’라는 응답(86.7%)과 ‘게시물 조회 수나 참여자 수, 좋아요 등 계량적인 지표 제고’ 응답(76.7%)이 높았다. ‘시민 의견수렴 및 제안 관련 내용의 유용성’(48.3%), ‘기관 관련문제에 대한 설명 및 해결 정도/기관 내부 이해 및 공감대 형성 정도’(41.7%)는 과반수 미만이었다. 게시물 내용상 적합도/반영도와 계량적인 지표 제고가 가장 중요하였다.

〈표 11〉 소셜미디어의 활용시 결정 기준 (복수응답)

구 분		사례 수	기관 내용 적합도/ 반영도	각종 계량적지표 제고	의견수렴 및 제안 내용의 유용성	기관 문제 설명 및 해결정도	기관내부이해 및 공감대 형성정도
전 체		(60)	86.7	76.7	48.3	41.7	41.7
기관 유형	공기업	(21)	76.2	71.4	52.4	38.1	57.1
	준정부기관	(39)	92.3	79.5	46.2	43.6	33.3
	$\chi^2(p)$	7.129(0.211)					

주: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

### 3. 공공기관의 소셜미디어 활성화 관련 점검사항

소셜미디어의 네트워크 구조(network structure) 측면과 관련해, 공공기관에서 소셜미디어 점검 및 활성화를 위한 점검사항은 전반적으로 없다는 응답이 높아 활성화를 위한 제반 준비사항들이 미진함을 알 수 있었다. 구체적으로 ‘행정적이거나 예산, 제도 등의 지원’(55.6%), ‘내/외부의 네트워크 인프라 제공’(50.0%), ‘영향에 대해 이해/준비’(62.9%)이고, 특히 ‘잠재적인 행정적 부담에 대한 논의 진행/준비’가 없다는 응답(73.0%)이 상대적으로 더 높았다.

〈표 12〉 소셜미디어의 점검 및 활성화를 위한 점검사항 진술문

구 분	사례 수	유무 여부				
		있다	계획 중	없다	계	
1) 내부 직원들이 소셜미디어를 활용하게 하거나 직원들의 참여제고를 위한 행정적이거나 예산, 제도 등의 지원이 있다	전체	(63)	25.4	19.0	55.6	100.0
	공기업	(24)	12.5	25.0	62.5	100.0
	준정부기관	(39)	33.3	15.4	51.3	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	3.597(0.166)			
2) 내부 직원/관리자들이 소셜미디어를 효과적으로 활용할 수 있는 내/외부의 네트워크 인프라를 제공하고 있다	전체	(62)	32.3	17.7	50.0	100.0
	공기업	(24)	16.7	25.0	58.3	100.0
	준정부기관	(38)	42.1	13.2	44.7	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	4.657*(0.097)			
3) 소셜미디어로 인하여 향후 공공기록물의 보관과 생산, 실행 등에 끼칠 수 있는 영향에 대해 이해하거나 준비하고 있다	전체	(62)	9.7	27.4	62.9	100.0
	공기업	(23)	4.3	17.4	78.3	100.0
	준정부기관	(39)	12.8	33.3	53.8	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	3.785(0.151)			

〈표 12〉의 계속

구 분		사례 수	유무 여부			
			있다	계획 중	없다	계
4) 조직차원에서 다수 시민들의 참여로 인한 잠재적인 행정적 부담에 대한 논의를 진행하였거나 준비하고 있다	전체	(63)	9.5	17.5	73.0	100.0
	공기업	(24)	8.3	20.8	70.8	100.0
	준정부기관	(39)	10.3	15.4	74.4	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	0.336(0.846)			

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

공공기관 구성원들의 소셜미디어에 대한 관심과 이해정도는 5점 만점의 리커트(Likert) 척도(5점: 매우 높다, 4점: 높은 편이다, 3점: 보통이다, 2점: 낮은 편이다, 1점: 매우 낮다)로 질문한 결과, 기관장이 평균 3.52점으로 상대적으로 가장 높고, 경영진(3.38점) 및 직원(3.32점)은 비슷한 수준이었다. 준정부기관에서도 기관장의 이해정도(3.58점)가 상대적으로 가장 높아 기관장의 관심을 반영하였다.

〈표 13〉 소셜미디어에 대한 관심과 이해정도

구 분		사례 수	관심과 이해정도 [평균: 5점 만점]		
			기관장	최고 경영진 및 부서장	일반 내부 직원
전 체		(65)	3.52	3.38	3.32
기관유형	공기업	(25)	3.44	3.32	3.16
	준정부기관	(40)	3.58	3.43	3.43
	유의성검증	(t)	-5.43	-4.86	-1.256

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

소셜미디어 담당자들의 간접적인 판단에 의하면, ‘기관장이 소셜미디어를 직접 사용한다’는 응답(46.9%) 보다 ‘사용하지 않는다’는 응답(53.1%)이 더 높아 대략 기관장의 절반 가까이 사용하는 것을 간접적으로 알 수 있었다. 한편, 준정부기관은 공공기관장이 ‘사용한다’(52.5%) 응답이 ‘사용하지 않는다’(47.5%)보다 더 높았다.

〈표 14〉 기관장의 소셜미디어 직접 사용 여부

구 분		사례 수	사용한다	사용하지 않는다	계
전 체		(64)	46.9	53.1	100.0
기관유형	공기업	(24)	37.5	62.5	100.0
	준정부기관	(40)	52.5	47.5	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.355(0.244)		

주: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

마찬가지로 기관장이 소셜미디어를 직접 사용하는 경우 공공기관 소셜미디어 담당자들이 판단하기에 ‘주 1-3회 사용’한다는 응답(46.7%)이 가장 높고, 다음으로 ‘비주기적 가끔 사용’ 응답(26.7%)이 높았다. 반면 ‘매일 사용한다’는 응답은 20.0%에 그쳐 사용 수준은 대체로 낮은 편으로 담당자들에 의해 간접적으로 파악되었다.

〈표 15〉 기관장의 소셜미디어 사용 횟수

구 분		사례 수	매일	주 1-3회 사용	월 1-3회 사용	비주기적 가끔 사용	계
전 체		(30)	20.0	46.7	6.7	26.7	100.0
기관유형	공기업	(9)	0.0	55.6	11.1	33.3	100.0
	준정부기관	(21)	28.6	42.9	4.8	23.8	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	3.384(0.336)				

주: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

#### 4. 공공기관의 소셜미디어 활용 평가

공공기관에서 현재 활용 중인 소셜미디어의 전반적인 운영수준을 점검하거나 시민참여의 영향에 대한 분석 및 평가 여부에 대해 ‘없다’는 응답이 과반수(50.0%)로 있다는 응답(23.4%)보다 더 높아 아직 분석과 평가가 활발하지는 못하였다.

〈표 16〉 소셜미디어 분석 및 평가 여부

구 분		사례 수	있다	계획이 있다	없다	계
전 체		(64)	23.4	26.6	50.0	100.0
기관 유형	공기업	(25)	16.0	20.0	64.0	100.0
	준정부기관	(39)	28.2	30.8	41.0	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	3.242(0.198)			

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

공공기관의 소셜미디어 활용 수준과 시민들의 소셜미디어를 활용한 참여 수준에 대해 100점 만점으로 평가한 결과, 공공기관의 활용 수준은 67.8점이고, 시민들의 참여 수준은 62.0점으로 향후 활용 및 참여 수준이 제고되어야 함을 알 수 있었다.

〈표 17〉 소셜미디어를 활용 및 참여 수준

구 분		사례 수	기관/부서에서 소셜미디어 활용수준	시민들의 소셜미디어를 활용한 참여 수준
전 체		(62)	67.8	62.0
기관유형	공기업	(24)	63.4	57.7
	준정부기관	(38)	70.7	64.7
	유의성검증	(t)	-1.467	-1.362

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

공공기관에서는 소셜미디어의 활용 목적이 어느 정도 달성된다고 생각하는 질문에 ‘어느 정도 달성되는 편이다’라는 응답이 72.6%로 과반수 이상으로 높게 나타났다. 공기업의 경우 ‘전혀 달성되지 못한다’는 응답이 8.7%인 반면에 준정부기관은 ‘매우 충분히 달성된다’는 응답이 2.6%로 나타나 준정부기관의 평가가 긍정적이었다.

〈표 18〉 소셜미디어의 활용 목적 달성 정도 평가

구 분		사례 수	1) 매우 충분히 달성됨	2) 어느 정도 달성되는편	3) 별로 달성되지 못하는편	4) 전혀 달성되지 못함	계
전 체		(62)	1.6	72.6	22.6	3.2	100.0
기관 유형	공기업	(23)	0.0	65.2	26.1	8.7	100.0
	준정부기관	(39)	2.6	76.9	20.5	0.0	100.0
	유의성검증	(t)	1.638				

소셜미디어의 콘텐츠 관련해서, ‘소셜미디어를 통한 시민들의 정책참여로부터 획득한 정책정보나 소셜미디어의 온라인상에 형성된 여론으로 인해 정책에 대한 기존 결정이 번복되거나 보류된 경험이 있다’는 응답은 1.6%이고, ‘소셜미디어 활용 시 문제점이나 부작용/리스크가 실제 발생한 적이 있다’는 응답은 3.7%로 부정적 측면의 경험 비율은 상대적으로 낮았다.

〈표 19〉 소셜미디어로 인한 결정의 번복/보류 및 부작용/리스크 경험

구 분	사례 수	유무 여부			
		있다	없다	계	
문) 소셜미디어를 통한 시민들의 정책참여로부터 획득한 정책정보나 소셜미디어의 온라인상에 형성된 여론으로 인해 정책에 대한 기존 결정이 번복되거나 보류된 경험이 있습니까?	전체	(63)	1.6	98.4	100.0
	공기업	(24)	4.2	95.8	100.0
	준정부기관	(39)	0.0	100.0	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	1.651(0.199)		
문) 소셜미디어 활용 시 문제점이나 부작용/리스크가 실제 발생한 적이 있습니까?	전체	(54)	3.7	96.3	100.0
	공기업	(19)	10.5	89.5	100.0
	준정부기관	(35)	0.0	100.0	100.0
	유의성검증	$\chi^2(p)$	3.826*(0.050)		

주: \*  $p < 0.1$ , \*\*  $p < 0.05$ , \*\*\*  $p < 0.01$

공공기관에서 소셜미디어 활용 시 문제점이나 장애요소(복수응답)로 ‘내부 일반직원들의 소셜미디어에 대한 이해와 필요성 미흡’ 응답이 70.5%로 가장 높았다. 다음으로 ‘소셜미디어를 운영할 수 있는 인력부족’(59.0%)과 ‘소셜미디어 관련 예산지원 미흡’(57.4%)이 과반수 이상이었다. 그 다음으로는 ‘내부 직원이나 외부 이용자에게 대한 교육 및 구체적인 사용지침 미흡’(42.6%), ‘기관장 및 관리자의 소셜미디어에 대한 이해와 필요성 미흡’(36.1%)의 순서이고, ‘중앙정부 수준의 법적·제도적인 지원 미흡’(14.8%)은 아주 낮았다. 특히 ‘기관장 및 관리자의 이해’ 보다 ‘일반직원의 이해 미흡’이 더 높아 내부 일반직원의 협조가 상대적으로 더 필요하였다.

〈표 20〉 소셜미디어 활용시 문제점이나 장애요소 (복수응답)

구 분	사례 수	내부 직원 이해/필요성 미흡	인력 부족	예산 지원 미흡	교육/사용지침 미흡	기관장/관리자 이해/필요성 미흡	중앙 정부지원 미흡	
전 체	(61)	70.5	59.0	57.4	42.6	36.1	14.8	
기관 유형	공기업	(23)	78.3	69.6	65.2	30.4	39.1	4.3
	준정부기관	(38)	65.8	52.6	52.6	50.0	34.2	21.1
	유의성검증	$\chi^2(p)$	9.270(0.159)					

주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

소셜미디어의 사회적 역할 및 상호작용(social roles & interactions) 측면과 관련해, 공공기관에서 소셜미디어 활용 활성화를 위해 중요한 측면(복수응답)으로 ‘정책이나 기관 활동과 관련한 정보공개 및 적극적 홍보’ 응답(67.7%)과 ‘시민의 소셜미디어 활용을 위한 접근성 및 편의성 개선’(54.8%)이 가장 높았다. 다음으로 ‘시민 의견이나 요구사항에 대한 반응성, 대응성 향상’(38.7%), ‘시민 의견 또는 제안을 보다 적극적으로 채택하고 반영함’(12.7%)의 순서이고, ‘품질/서비스 개선 등에 기여한 시민들에게 인센티브(상금, 상장 등) 지급’/ ‘온라인상에서 공공정책이나 기관 활동 관련된 토론, 논쟁 등의 활성화’(각각 9.7%) 응답이 가장 낮았다.

〈표 21〉 소셜미디어의 활용 활성화를 위한 중요한 측면 (복수응답)

구 분	사례 수	정보공개 적극홍보	접근성/편의성 개선	반응, 대응성 향상	시민의견 제안채택 반영	시민에게 인센티브	토론/논쟁 등의 활성화	
전 체	(62)	67.7	54.8	38.7	12.9	9.7	9.7	
기관 유형	공기업	(23)	69.7	43.5	34.8	17.4	13.0	8.7
	준정부기관	(39)	66.7	61.5	41.0	10.3	7.7	10.3
	유의성검증	$\chi^2(p)$	8.898(0.447)					

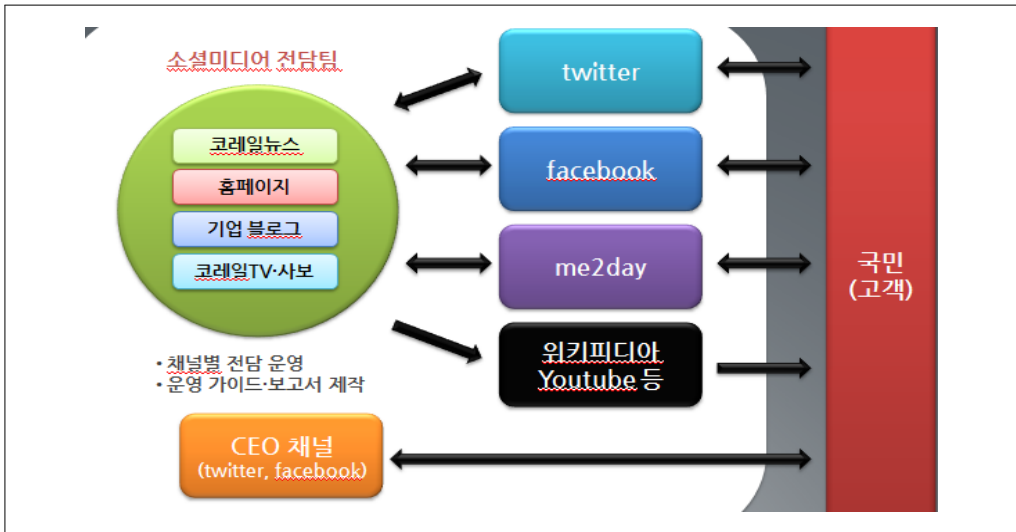
주: \* p < 0.1, \*\* p < 0.05, \*\*\* p < 0.01

## V. 공공기관의 소셜미디어 활용 사례

### 1. 코레일의 이슈 및 위기관리

코레일은 트위터, 페이스북 등 소셜미디어의 급격한 확산에 대비하여 체계적인 이슈 관리 및 위기관리 시스템을 가동 중에 있다. 코레일의 소셜미디어 운영 추진배경은 소셜 미디어를 전담하는 팀이 없어 신속하게 대응하는 데 한계를 느꼈고, SNS를 통해 빠르게 확산되는 잘못된거나 부정적인 이슈에 대한 관리상 어려움의 문제였다. 예를 들어 KTX 고장 등 사건·사고 발생 시 모든 상황이 개인 SNS를 통해 실시간 확산되고 언론사가 SNS에서 각종 정보를 습득하여 취재하는 등 왜곡되거나 확인되지도 않은 정보들이 SNS를 통해 빠르게 확산되는 문제가 발생하였다. 반면 코레일의 공식 SNS 채널의 영향력은 상대적으로 약했다. 따라서 소셜미디어 동기(motives) 측면에서 보면, 이슈 관리의 중요성을 절감하면서 활용에 대한 필요성이 증가하였다.

[그림 3] 코레일의 소셜미디어 전담팀 구성과 소통



이에 코레일은 소셜미디어 전담팀인 온라인 커뮤니케이션 파트를 신설하고 SNS뿐만 아니라 소셜미디어로 범위를 확대해 전문 운영체계 구축, 소셜미디어 모니터링 체계 구

축 및 운영가이드 제작, 각 채널별 운영방안 수립과 함께 소셜미디어 위기관리체계를 확립하였다. 코레일의 모든 정보를 SNS를 통해서 제공하고, 신속한 교통정보 제공, 이례 사항 발생 시 철도운행 정보의 실시간 전달이 가능하도록 구축하게 되었다.

소셜미디어의 콘텐츠(content) 측면에서 보면, 코레일은 위기상황 시 고객제보로 트윗이 접수되면 관련 부서에 즉시 전달하고 진행사항을 알려주며 복구가 완료되면 인증샷을 보내는 프로세스로 운영하였다. 그동안 언론보도의 기존 프로세스는 상황발생, 보도자료 작성, 언론사 배포를 통한 언론계재로 보통 1~2시간이 소요되었지만 상황발생과 관련하여 트윗을 하여 언론매체에 보도하는 방식으로 변화하였다.

[그림 4] 고객제보! 이렇게 해결합니다.



언론사 및 시민과의 네트워크 구조(network structure)와 혁신활동으로 인한 사회적 역할 및 상호작용(social roles & interactions) 측면에서 보면, 코레일은 부정적 이슈 확산에 대한 예방 및 즉각 대응으로 30초 내 탐지, 3분 내 판단, 30분 내 대응하며 100-1=0으로 100명에게 잘했어도 1명에게 잘 못한다면 결국 아무것도 못한 것과 같다는 인식으로 소통하고 있다. 즉 위기대응 3-3-3!!으로 '잘못된 정보는 빠르게 탐지, 신속하게 조치!'를 표방하였다.

또한 모든 정보사항은 코레일 트위터로 이례상황 즉시알림을 하고 있는데 기상악화,

천재지변 등으로 열차 운행 지연, 중단 등 긴급 상황 발생시 제일 먼저 트위터로 전달하고, 빠르게 대처하고 있다. 언론이나 국민들에 의해 잘못 알려진 내용도 바로 수정하여 전파하여 올바른 온라인 문화정착을 위해 노력하고 있다. 국민들에게 알려야 할 긴급한 정보사항을 기존에는 1시간 이상 소요되었으나, SNS를 활용하여서는 즉시 보도가 가능하여 정보전달을 빨리 할 수 있게 되었다. 이에 공공기관의 대국민 서비스 차원에서 사회적 역할을 감당하는 데 일조하고 있다.

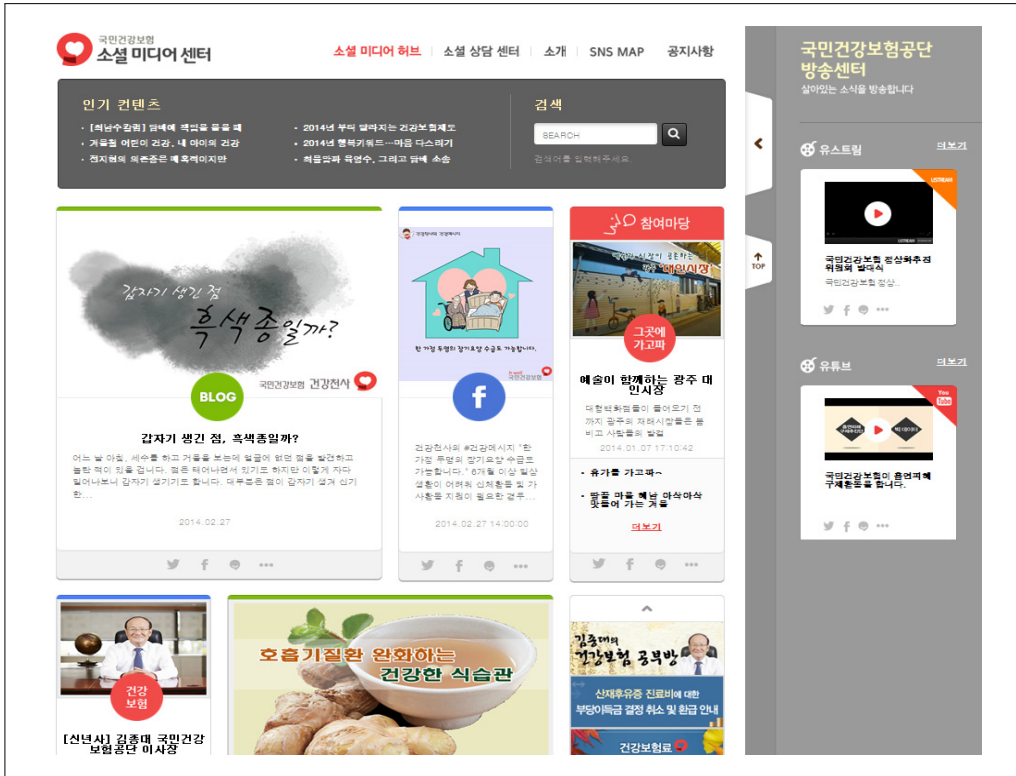
따라서 코레일은 새로운 미디어 환경의 온라인상 관련 이슈에 대한 적극적 대처를 위해 내부 인프라로서 소셜미디어 전담팀을 구성하였고, 소셜미디어를 적극 활용하여 모니터링과 정보제공, 효과적인 이슈 관리의 전형적인 사례로 평가할 수 있다.

## 2. 국민건강보험공단의 소셜미디어센터 운영

국민건강보험공단은 ‘건강천사’ 브랜드로 페이스북, 카카오톡스토리 플러스, 트위터, 블로그(네이버, 다음, 티스토리), 유튜브, 유스트림(생방송) 등 8개의 소셜미디어 채널을 운영 중이다. 소셜미디어 활용 동기(motives) 측면에서 보면, 공단은 분산 운영 중인 SNS 채널을 한곳으로 통합하여 일관된 메시지 전달 및 체계적인 소셜상담서비스 확대로 고객만족도를 제고하기 위해 대국민 소통 활성화를 위한 소셜미디어센터를 오픈하였다.<sup>3)</sup> 소셜미디어센터(www.nhissmc.or.kr)는 분산 운영 중인 소셜미디어 채널을 통합하는 허브의 역할을 하며, 페이스북, 트위터, 블로그, 유튜브, 유스트림 등의 통합채널이다.

3) 서울시의 소셜미디어센터(<http://social.seoul.go.kr/user/main.web>)는 공공기관에서도 참고할 수 있는 유사사례이다. 소셜미디어센터는 서울시장과 서울시의 대표 소셜미디어 계정에 대한 통합관리로 2012년 11월에 시작했다. 2014년에 개별 운영되던 각종 31개의 소통채널을 하나로 통합한 전국 최초의 온라인 민원·제안통합관리시스템인 응답소([http://eungdapso.seoul.go.kr/Community/Sns\\_Community.jsp](http://eungdapso.seoul.go.kr/Community/Sns_Community.jsp))에서 민원·제안 윈스톱 처리를 하고 있다. 대구시의 SNS통합 허브시스템인 대구톡톡(<http://sns.daegu.go.kr/main.do>)도 유사한 참고사례이다.

[그림 5] 국민건강보험공단의 소셜미디어센터(소셜미디어 허브) 화면



콘텐츠(content)와 네트워크 구조(network structure) 측면에서 보면, 공단은 소셜상담센터를 운영해 공단 SNS 채널로 유입되는 문의성 게시글을 통합 관리한다. 소셜 댓글로 사용자가 소셜미디어센터에 글을 게시하면 본인의 SNS 채널에도 자동 전파되어 2차 확산을 유도한다. 트위터, 페이스북 등의 수집 채널에서 30분 이내로 수집하고, 부서 상담절차는 「소셜상담센터 운영지침」(2014.1.27)을 준수한다.

<표 22> 국민건강보험공단의 소셜상담 절차: 트위터 예시

- ① 개인 트위터(스마트폰, PC) → ② 공단 트위터 계정(@nhis\_kr)으로 상담내용 트윗 → ③ 소셜상담센터에서 자동 수집 → ④ 홍보실 분배자가 상담유형에 따라 본부 해당 부서로 분배(소통형: 홍보실 즉시 처리) → ⑤ 담당자 답변 작성 → ⑥ 소셜상담센터 답변등록 및 개인 통보(자동) → ⑦ 완료

사회적 역할 및 상호작용 측면에서 보면, 공단은 지역본부별 전 지사의 페이스북 계정을 연결하여 지사의 SNS 지도를 표출하고, 접속방법은 PC 및 스마트폰 주소창에 'www.nhissmc.or.kr' 입력 또는 포털사이트 검색창에 '소셜미디어센터' 로 검색하면 된다. 따라서 국민건강보험공단의 소셜미디어센터는 다양한 소셜미디어를 연계 통합하여 체계적으로 활용한 소셜상담 역할의 사례로 볼 수 있다.

### 3. 한국장학재단의 SNS 상담반

한국장학재단은 경제적 여건과 관계 없이 의지와 능력이 있는 사람은 누구나 고등교육을 받을 수 있도록 하기 위해 설립된 위탁집행형 준정부기관이다. 소셜미디어 활용 동기 측면에서 보면, 재단은 등록금 때문에 고생하는 모든 대학생들에게 진실한 꿈과 희망의 징검다리가 되기 위한 방법 중 한 가지로 고객과의 소통을 선택하였다. 전략적 소통을 위하여 소셜미디어 운영 현황 및 문제점을 파악하고 경영 패러다임을 바꾸는 소셜미디어 4T를 재단 현황에 맞추어 SNS 소통전략을 수립하였다.

[그림 6] 한국장학재단의 미션과 소통전략



콘텐츠와 네트워크 구조 측면에서 보면, 장학재단의 SNS 채널이 점차 활성화되면서 하루 최대 100~200건의 트위터/페이스북의 문의를 신속하고 빠짐없이 답변하기 위해 SNS 상담반을 신설하였다. SNS 상담반은 SNS의 빠른 전파성을 염두에 두어 상담원들을 위한 별도의 SNS 운영 가이드라인을 제작하였다. 이와 함께 재단은 책임 있는 답변과 맨션, DM 관리를 위하여 SNS 상담 전용 솔루션을 도입·운영하였다. 또한 소셜미디어 모니터링 체계를 구축하고 ‘SNS 위기대응반’을 구성·운영함으로써 고객의 불만을 조기에 해소하고 부정확한 소문의 확산을 방지하는 데 주력하고 있다.

[그림 7] 한국장학재단의 학자금대출 상담 사례

· 그 외 14개의 답변이 있습니다.
내원카드 모두 열기 >

A

**re: 학자금대출**

현마스위스 알프스론(vrbxpcpawi) | 답변채택률 4.7% | 2013.01.06 00:51

안녕하세요반갑습니다!! 2금융상담사입니다...

네이버의 정책상 금융기관명과 연락처 기재가 어려운 점 양해부탁드립니다!

수많은 답변들이 올라오는 것 같아서 중요한내용만 정리해서 말씀드리겠습니다..

우선 가조회를 통해서, 월납입금액과 상환금액에 대해서 알아보시고요,

**가조회시에는 기록이 안남습니다. 즉 신용도에에는 상관이 없다는 말씀입니다.**

한도의 고객님의 신용도에 따라서 결정되어 집니다..

저희쪽 센터는 100만원에서 7천만원까지의 한도로 최대 5년까지 사용가능합니다.

금리 상환격점없이 60개월동안 여유롭게 이용가능하시고요!

현금서비스하고 비교해 훨씬 유리하다고 할 수 있겠죠^^ 당연히 부대비용은 전혀 없  
**기대출이 맞간 오르신분들이나 등급이 낮으신분들, 신용회복중 1년  
 능하십시오.  
 담보대출도 가능합니다.**  
**(단, 신용불량이신분,파산자신청자분의 경우는 승인이 어렵습니다.)**

질문자 채택

**re: 한국장학재단 국가장학금, 학자금대출이요**

한국장학재단(dreamcampus) | 답변채택률 79.2% | 2013.01.31 16:54

**질문자 인사** 답변 내용이 많은 도움 되었습니다.

**희망이**

안녕하세요 !!  
 꿈과 희망의 징검다리 한국장학재단입니다.  
 더 많은 학생들이 힘내실 수 있도록 항상 노력하겠습니다~  
 문의하신 한국장학재단 국가장학금, 학자금대출에 대한 답변입니다.

사회적 역할 및 상호작용 측면에서 보면, 장학재단의 적극적인 소셜미디어 활동으로 트위터 팔로워 수 29,000명, 페이스북 친구 수 80,000명 이상이 증가하였다. 블로그를 기반으로 다양한 SNS 매체들을 활용하여 고객이 필요로 하는 정보제공 및 재단 소식을 신속하게 전달하고 있으며, 재단 행사 시 유스트림(Ustream)을 이용한 SNS 실시간 생중계를 실시하여 행사에 참여하지 못한 고객들에게도 함께 유익한 정보를 제공하고 있다.

141

#### 4. 한국수자원공사의 물 절약 캠페인

한국수자원공사는 지구 온난화에 따른 기후 변화로 물 관리의 중요성이 대두되면서 대국민 온라인 물 절약 캠페인('K-water BANK')을 2013년 7월에 시작하였다. 소셜미디어 활용 동기 측면에서 보면, 대국민 캠페인은 물 절약에 대한 국민 인식을 제고하고 물 절약과 사회공헌활동을 연계하여 나눔과 기부문화 확산 기여를 목적으로 하였다. 사회적 역할 및 상호작용 측면에서 보면, 수공은 국민들의 자발적 물 절약 실천과 K-water의 사회공헌 활동을 연계한 '신개념 물 절약 실천 유도 캠페인'을 운영해 참여자들로 하여금 물 절약 실천서약과 일일 실천 체크로 소외된 이웃과 국가를 지원하는 기부 체험을 공유하도록 했다. 또한 SNS 등 온라인을 통한 일반 국민과의 소통과 참여 유도로 K-water 사회공헌 활동을 제공하였다. K-water 공식블로그 '맛있는 수다'<sup>4)</sup> 내에 별도 캠페인사이트를 구축하여 K-water SNS를 활용한 'K-water BANK'를 홍보하고 SNS를 통한 홍보 및 국민 참여의 거점을 마련하였다.

[그림 8] 한국수자원공사 물 절약 캠페인 화면



'K-water BANK' 캠페인은 시기별로 2013.7~12에 K-water BANK 시즌1이 시작되고, 2014.4.3에 K-water BANK 시즌2가 시작되었다. 2014.5.1~15에는 K-water BANK-키자니아 연계 공동 프로모션으로 추진되었다.

4) 수자원공사의 공식블로그 '맛있는 수다(水多)'는 'Healthy & Save Water'의 이미지를 홍보하기 위한 채널로 물에 대한 스토리텔링, 전문적이면서도 친근한 수돗물 정보를 기반으로 운영되고 있다. 블로그 콘텐츠는 크게 공사 내부 자료를 활용한 기관 콘텐츠, 물이나 댐, 수도 관련 지식과 상식에 관한 콘텐츠, 여행 및 생활정보 등의 트렌디한 감성 콘텐츠로 구성되어 있고, 각각 '유익한 수다', '즐거운 수다', '행복한 수다' 카테고리로 나누어 소개하고 있다(한국인터넷소통협회, 2014, pp. 220-221).

〈표 23〉 ‘K-water BANK’ 캠페인 시기별 추진경과

시 기	제목	내용
2013.7~12	K-water BANK 시즌1 시작	K-water 사이트 캠페인 배너 등록, SNS 홍보 및 확산을 유도하는 이벤트 실시
2014.4.3	K-water BANK 시즌2 시작	참여자 흥미 고취를 위한 웹게임 개발 등 콘텐츠 내용 개편 * 2013년 블로그 만족도 조사결과 반영 K-water BANK 참여자 인센티브 확대 * 인센티브 내용: 키자니아 입장권 할인, 댐주변지역 생산품 및 사회적 기업 제품 구입 할인 등
2014.5.1~15	K-water BANK-키자니아 연계 공동 프로모션 진행	물 절약 빙고게임, 물 사진 전시 등

K-water BANK 시즌1의 참여결과를 보면, 참여인원 / 기부방울 수: 1,765명 / 245,177방울(2013.12.31 기준)이고, 시즌2 참여현황은 참여인원 / 기부방울 수: 3,266명 / 172,329방울(2014.5.19 기준)이었다.

〈그림 9〉 한국수자원공사 물 절약 캠페인(기부방울 수)

	
물 부족국가 식수지원 (67,760방울)	사랑 나눔 의료봉사 (98,923방울)
	
물 과학체험 교육기부 (34,566방울)	내 고장 하천 살리기 (43,928방울)

## 5. 한국관광공사의 소셜마케팅 (대한민국 구석구석 캠페인)

한국관광공사는 급변하는 정보통신기술(이하 ICTs) 환경을 적극 활용하여 국민들이 필요로 하는 관광정보를 소비자 기호에 맞는 채널을 통해서 적시에 제공하기 위해 정보 서비스 채널을 다양화하고 이를 통해 국내관광 활성화에 기여해야 하는 과제에 직면하였다. 공사는 다양한 온라인 홍보채널(대한민국 구석구석 웹사이트 이용자 1억명, 블로그 방문자 560만명, 구석구석 앱 280만 다운로드, 트위터 팔로워 16만명 등)을 활용하여 관광정보를 제공함으로써 국내관광 활성화에 기여하고 있다.

소셜미디어 활용 동기 측면에서 보면, 관광공사는 ICTs 환경변화와 소비자 트렌드 변화에 선제적으로 대응하여 소비자가 원하는 정보를 소비자가 원하는 채널을 통해 공급하고 있다. 데이터 분석 및 소비자 모니터링을 통해 최고 품질의 콘텐츠를 적시에 공급하고 온-오프라인을 통합한 커뮤니케이션 활동, 네이버 등 포털사이트 및 KT 등 통신사와의 협력을 통해 소비자와의 소통을 강화하였다. 또한 지자체를 대상으로 SNS 인큐베이팅 프로그램을 운영하여 소통역량을 강화하였다.

공사는 국내관광 홍보 및 정보제공서비스를 통한 국내관광 활성화를 목표로 하여 온라인 및 소셜미디어를 활발히 이용하고 여행수요가 가장 많은 2~30대 및 4~50대를 핵심타겟으로 설정하였다. 핵심 메시지는 보고, 먹고, 즐기고 배울 것이 풍부한 대한민국 구석구석으로 지역균형발전을 위한 지방관광 소재 중심, 동반성장을 위한 소외 관광시장 중심(전통시장, 신규개발 관광소재, 관광소외지역 등), 국민의 라이프스타일, 계절적 특성 등을 고려한 차별화된 메시지를 전달하였다. 이를 위한 커뮤니케이션 채널로 여행 동기 유발단계에는 대한민국 구석구석 홈페이지, 소셜미디어 채널(블로그, 트위터, 페이스북, 카카오톡, 핀터레스트, 빙글 등)을 활용하고, 여행계획 단계에는 구석구석 홈페이지, 모바일 앱/웹을, 여행실행 단계에는 모바일 앱/웹, 여행종료 및 공유 단계에서는 블로그 등 SNS 채널을 활용하였다.

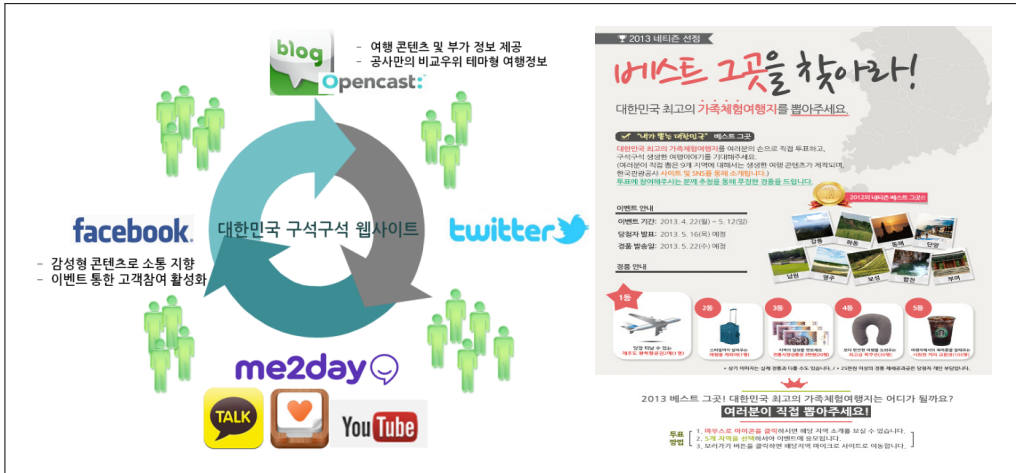
소셜미디어 콘텐츠 측면에서 보면, 캠페인은 잘 알려지지 않은 혹은 유명하지만 미처 깨닫지 못한 새로운 매력을 간직하고 있는 관광자원을 소개하며 국민 인식의 전환을 통한 지역관광 활성화를 목적으로 운영되었다. 캠페인의 소셜미디어는 단순한 여행지 소개에서 그치지 않고 관광을 매개로 국민과 소통하고자 노력하고 있으며, 소셜미디어를 통해 접한 관광콘텐츠가 직접적인 관광소비로 연결되도록 정확하고 흥미 있는 정보 전

달에 힘쓰고 있다. 구석구석 여행지의 볼거리, 먹을거리, 즐길 거리를 중심으로 정확하고 신뢰도 높은 여행정보를 제공하고, 수준 높은 이미지를 활용하여 새로운 여행소비를 자극하는 콘텐츠로 SNS 채널을 운영 중이다. 2014년에는 카카오토리와 인스타그램을 새로 오픈했다(한국인터넷소통협회, 2014, p. 214).

소셜미디어 네트워크 측면에서 보면, 공사는 주요 소셜미디어 채널을 활용하여 채널별 특성에 맞는 운영을 통해 이용자들의 반응을 이끌어냈다. 블로그를 통해 여행 관련 정보를 매거진 형태로 엮어 소개해 주고, 특히 네이버 오픈캐스트 발행을 통해 일반 포털 이용자들도 블로그 콘텐츠를 접하도록 하였다. 트위터는 실시간 여행정보 및 뉴스 등 생활 밀착형 정보를 전달하였다. 페이스북은 공사가 보유한 약 40만점의 사진자료를 활용, 정보와 감성이 어우러진 콘텐츠를 제공함으로써 여행에 대한 바이럴을 유도하였다. 또한 모바일 앱/웹을 통한 홍보 및 관광정보 서비스를 제공하는 데 대한민국 구석구석 모바일 앱은 약 3만여건의 관광 콘텐츠를 기반으로 280만건의 다운로드를 기록하였다. 특히 지자체 마이앱(MyApp) 서비스 및 발도장 찍기, 별점주기, 사진 콘테스트 등 이용자 참여확대를 통해 재미 요소를 가미함으로써 국내관광을 홍보하였다. 한편, 관광 소외지역을 대상으로 마케팅 및 홍보를 하였는데 매년 네티즌 투표를 통해 '지역 베스트 그 곳'을 선정하고 집중 홍보마케팅을 전개하였다.

사회적 역할 및 상호작용 측면에서 보면, 공사의 대한민국 구석구석 캠페인의 소셜마케팅은 공사 웹사이트 및 SNS 채널을 활용, 선정지역의 숨겨진 관광매력을 발굴하고 홍보뿐만 아니라 지역선정을 위한 투표이벤트에 자연스럽게 관심이 집중됨으로써 지역관광이 홍보되는 효과를 목표로 한 것이다. 또한 전통시장 등 관광지로서의 매력이 있으나 국민에게 잘 알려지지 않은 관광소외지역을 발굴하여 공사 홈페이지 및 SNS를 통해 집중 홍보함으로써 지역경제 활성화에도 기여하고 있다.

[그림 10] 한국관광공사 대한민국 구석구석 캠페인(소셜마케팅)



## Ⅵ. 결론 및 제언

공공기관의 소셜미디어 담당자들을 대상으로 한 소셜미디어 운영 현황 및 활용에 대한 설문조사 분석과 재난대응, 이슈 및 위기관리/소셜미디어센터, 정책캠페인, 소셜마케팅 등으로 활용되는 5개 공공기관의 사례를 살펴보았다.

소셜미디어 활용의 활성화 장애요인으로 문제시되거나 향후 지속적으로 고민해야 되는 방안들이 많았다. 설문조사에서 알 수 있듯이 공공기관에서 소셜미디어 활용 시 문제점이나 장애요소로 ‘내부 일반직원들의 소셜미디어에 대한 이해와 필요성 미흡’ 응답이 70.5%로 가장 높았고, 다음으로 ‘소셜미디어를 운영할 수 있는 인력부족’과 ‘소셜미디어 관련 예산지원 미흡’이 과반수였다. 직원들의 이해와 함께 전담부서 및 인력과 예산지원, 지침 구비 등의 인프라 요소의 보강이 필요한 실정이었다. 또한 설문조사에서 공공기관에서 소셜미디어 활용 활성화를 위해 중요한 측면으로 ‘정책/기관 활동 관련 정보공개 및 적극 홍보’와 ‘시민의 소셜미디어 활용을 위한 접근성 및 편의성 개선’이 가장 높게 나타나서 개선이 필요하다. 그동안 소셜미디어의 현황 진단과 활용 개선 및 활성화 방안에 대한 논의들이 있었는데, 설문조사 결과와 종합하여 공공기관의 소셜미디어 활용 개선안의 제언을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관에서 현재 활용 중인 소셜미디어의 전반적인 운영수준을 점검하거나

시민참여의 영향에 대한 분석 및 평가 여부에 대해 ‘없다’는 응답이 과반수(50.0%)로 ‘있다’는 응답(23.4%)보다 더 높아 아직 분석과 평가가 활발하지는 못하였다. 이에 소셜미디어 활동 효과에 대한 계량적인 전시성 숫자 위주의 핵심성과지표(Key Performance Indicator, KPI)에서 질적 통합관리로 전환해서 소셜네트워크의 관계성 강화에 주력해야 한다. 이는 Kay Peters et al.(2013)의 가이드라인 ‘4. 양에서 질로 이동’과 관련된다.

둘째, 또한 공공기관의 규모나 업종의 특성 등을 감안하여 사회기반시설(SOC) 관리업무/진흥을 주요업무로 하는 공기업과 기금관리형/위탁집행형/강소형의 준정부기관과 기타 공공기관의 차별화된 독특한 소셜콘텐츠의 개발도 이루어져야 한다. 소셜미디어의 콘텐츠(content) 측면과 관련해, 설문조사 결과에서 소셜미디어 활용 시 결정기준(복수 응답)으로 ‘게시물 콘텐츠에 대한 기관 관련 내용 적합도 및 반영도’라는 응답(86.7%)과 ‘게시물 조회 수나 참여자 수, 좋아요 등 계량적인 지표 제고’ 응답(76.7%)이 높았던 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 전통적인 미디어와 다른 소셜미디어의 네트워크 구조와 사회적 상호작용 등의 동적 특성을 최대한 살려서 소셜미디어의 다각적 활용이 필요하다. 소셜미디어의 통합적 운영으로 내부 제작과 시민참여의 외부 콘텐츠의 융합과 확산, 공유가 지속적으로 이루어져야 한다. 기관 성격에 맞게 정책홍보 및 소통수단 이외에도 재난대응 시스템, 통합적인 소셜미디어센터 구축 및 운영 등 다양한 소셜플랫폼 채널로 활용되는 것이 필요하다. 이는 5가지 실제 활용되는 다양한 사례에서도 알 수 있었다.

넷째, 소셜미디어의 효과적인 활용을 위해서 내부 정책 수립과 지침, 가이드라인의 구비와 함께 충분한 예산, 전담조직 및 인력, 내부 직원의 인식 및 교육 및 학습, 훈련 등 전반적인 인프라의 강화와 개선이 요구된다. 특히, 기관장 및 고위간부 및 경영진의 소셜미디어에 대한 관심과 이해, 직접 계정운영에 대한 의지가 중요하다. 이에 따라 전체적인 조직 내 활성화 분위기가 좌우된다. 공공기관 소셜미디어 담당자들의 간접적인 판단에 의하면, ‘기관장이 소셜미디어를 직접 사용한다’는 응답(46.9%)보다 ‘사용하지 않는다’는 응답(53.1%)이 더 높아 대략 기관장의 절반 가까이 사용하는 것을 간접적으로 알 수 있었다. 또한 내부 직원들의 이해와 공감대를 바탕으로 하여 내부 직원들의 적극적인 참여의 활성화도 선행되어야 한다. 소셜미디어 활용 시 문제점이나 장애요소(복수 응답)로 ‘내부 일반직원들의 소셜미디어에 대한 이해와 필요성 미흡’ 응답이 70.5%로 가장 높았다는 것을 통해 잘 알 수 있었다.

다섯째, 소셜미디어의 긍정적 효과와 함께 부정적인 측면의 양면성에 주의해서 대비하도록 해야 한다. 조사결과에서 ‘소셜미디어의 온라인상에 형성된 여론으로 인해 정책에 대한 기존 결정이 번복/보류된 경험이 있다’는 응답은 1.6%이고, ‘소셜미디어 활용 시 문제점이나 부작용/리스크가 실제 발생한 적이 있다’는 응답은 3.7%로 부정적 측면의 경험 비율은 상대적으로 낮았다. 하지만 파생적인 역효과가 클 수 있으므로 소셜미디어 활용으로 인한 역효과와 기술적, 법률적, 책임 및 운영 관련 리스크에 대한 모니터링과 관리, 대처가 더욱 요구된다.

여섯째, 내부 인프라의 구축과 함께 지속적으로 포털과 민간 소셜미디어 제공업체 등 유관기관 등과 민관협력의 거버넌스 구축을 통해 상호 시너지 효과를 거두어야 한다. 공공기관만의 독자적인 구축과 운영은 제한적이라서 타개책이 필요하다.

일곱째, 새로운 소셜미디어가 등장하기도 하고 기존 소셜미디어도 진화가 되고 있다. 또한 모바일 기반의 스마트미디어에 따라 소셜큐레이션의 트렌드도 변하고 있다. 이에 소셜트렌드 변화에 부합하는 능동적이고 적극적인 대응과 함께 선제적으로 트렌드에 앞서 대처해야 한다.

## 참고문헌

- 강성남, 「소셜미디어의 확산과 정책 거버넌스의 변동」, 『한국사회와 행정연구』, 24(4), 2014, pp. 261-287.
- 경태원·김경훈, 「공공기관의 소셜미디어 활용 현황 및 활성화 방안」, 『한국콘텐츠학회논문지』, 9(1), 2011.
- 김병선, 「소셜미디어의 제보와 소통의 현상학」, 『사회과학연구』 24(3), 2013, pp. 187-209.
- 박선주·정원모, [공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용방안], CIO 리포트, No. 24, 한국정보화진흥원, 2010.
- 박준·최홍·박성민, 「소셜미디어가 여는 새로운 정책환경」, 삼성경제연구소 CEO Information, 제808호, 2011.
- 서진완·남기범, 『지방자치단체의 소셜미디어 활용방안 연구』, 한국지역정보개발원, 2011.
- 서진완·남기범·김계원, 「지방자치단체의 소셜미디어 활용 현황 분석과 의미」, 『한국행정학보』, 46(1), 2012, pp. 131-155.
- 소셜미디어연구포럼, 『소셜미디어의 이해』, 서울: 미래인, 개정증보판, 2014.
- 윤영민, 「소셜미디어와 행정환경의 변화」, 『한국지역정보학회지』, 15(2), 2012, pp. 19-35.
- 이원태·차재권·신호철, 『스마트미디어 환경에서 SNS 이용과 정책참여 활성화 방안 연구』, 방송통신위원회(연구기관 : 정보통신정책연구원), 2012.
- 이인희·임희경·김봉섭·신명희, 『소셜미디어 접근 및 생산적 활용 확산 방안 연구』, 방송통신위원회 방송통신정책연구 11-진흥-라-25, 2011.
- 정명선·박선주·이윤희, 『소셜미디어 부작용 유형 분석 및 대응방향』, 한국정보화진흥원, 2011.
- 조희정, 「스마트모바일 정부의 구현: SNS와 모바일 앱 활용사례를 중심으로」, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「전자정부 시민참여 서비스의 전환과 정부 모바일 애플리케이션의 쟁점: 중앙정부와 지방정부의 활용 현황을 중심으로」, 『의정연구』, 33, 2011.
- 한국인터넷소통협회, 「2014 소비자와 통하는 소셜매치 자료집」, 2014.
- 한국인터넷진흥원, 『한국인터넷백서』, 2013a.
- \_\_\_\_\_, 「인터넷이용실태조사」, 2013b.
- 한국정보산업연합회(FKII), 「소셜미디어(Social Media)란 무엇인가?」, 『정보산업지

- (Information Industry) IT Issue Report』, 6호, 2009, pp. 52-55.
- 한국정보화진흥원, 「공공부문의 성공적인 소셜미디어 도입 및 활용 전략」, CIO(Chief Information Officer) Report, 24, 2010.
- \_\_\_\_\_, 『국가정보화백서』, 2013.
- 한국지역정보개발원, 『지방자치단체 소셜미디어 활용방안 연구』, 한국지역정보화학회 연구보고서, 2011.
- \_\_\_\_\_, 「소셜미디어의 활용 실패 및 극복사례 연구」, 2012.
- 황성수, 「전자거버넌스와 정책의제 설정: 전자정부사이트에서의 정책제안과 시민참여 탐색연구」, 『한국정책학회보』, 20(2), 2011, pp. 1-21.
- \_\_\_\_\_, 「스마트정부시대에 맞는 참여적 거버넌스 모색: Social Media를 활용한 정책홍보와 시민참여를 중심으로」, 『한국지역정보화학회지』, 15(4호), 2012, pp. 29-46.
- Berry, J. M., “Nonprofits and Civic Engagement,” *Public Administration Review*, 65(5), 2005, pp. 568-578.
- Chadwick, A., “Web2.0: New Challenges for the Study of E-Democracy in an Era of Informational Exuberance,” *A Journal of Law and Policy for the Information Society*, 4(3), 2008.
- Cooper, T. L., “Civic Engagement in the Twenty-First Century: Toward a Scholarly and Practical Agenda,” *Public Administration Review*, 65(5), 2005, pp. 534-535.
- Kaplan Andreas M. & Haenlein Michael, “Users of the World, Unite! The Challenges and Opportunities of Social Media,” *Business Horizons*, 53(1), 2010, pp. 59-68.
- Macintosh, A., “Characterizing E-participation in Policy-Making,” Paper presented at the The 37th Hawaii International Conference on System Sciences, Hawaii, 2004.
- Norris, P., *Digital Divide, Civic Engagement, Information Poverty and the Internet worldwide*, Cambridge UK: Cambridge University Press, Rojo, 2001.
- Kay Peters, Yubo Chen, Andreas M. Kaplan, Björn Ognibeni & Koen Pauwels, “Social Media Metrics — A Framework and Guidelines for Managing Social Media,” *Journal of Interactive Marketing*, 27, 2013, pp. 281-298.

Safko, L., & D. Brake, *The social media bible: tactics, tools, and strategies for business success*, NY: Wiley, 2009.

Sunstein, Cas, *Infotopia: How Many Minds Produce Knowledge*, Oxford, New York: Oxford University Press, 2008.

Thomas, J. C., & G. Streib, "The new face of government: citizen-initiated contacts in the era of e-government," *Journal of Public Administration Research & Theory*, J-PART, 13(1), 83(19), 2003.

United Nations, *From E-Government to Connected Governance*, 2008.

\_\_\_\_\_, *e-Government Survey*, 2012.



## 5. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향

민병익  
(경상대학교)



# 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향

민병익 / 경상대학교

## I. 서론

공공성(publicness)과 기업성(enterprise)의 요소를 결합한 조직체인 공공기관은 민간기업과 그 지향하는 바가 다르다. 공공기관은 주로 공공재를 생산하고 공급하며, 공익의 증진을 주요한 목표로 한다. 복대리인의 문제를 비롯하여 많은 비효율적 요소를 가지고 있는 공공기관은 시장에서 독점적 성격을 특징으로 하며, 민간기업과 달리 성과 지표의 모호성으로 인해 성과 측정이 매우 어려운 한계를 가지고 있다. 또한 공공기관은 소유구조가 불명확한 한계를 가지고 있다. 민간기업과 달리 공공기관은 재산권과 소유주체가 명료하게 정의되지 않으며, 독점적 공급을 특징으로 하기 때문에 혁신을 위한 경쟁적 노력이 부족하다. 뿐만 아니라 공공기관의 가치를 증대시키기 위한 동기와 유인 역시 결여되어 있다.

이러한 특성으로 인해 공공기관은 점점 비효율화되고 있으며, 비효율의 문제를 해결하기 위해 다양한 지배구조를 가지고 있다. 일반적으로 기업의 지배구조는 내부지배구조(internal governance)와 외부지배구조(external governance)로 나누어진다. 내부지배구조로는 일반적으로 주주, 이사회, 감사위원회 등을 포함시킨다. 그리고 외부지배구조에는 기업지배권시장, 기관투자가, 채권자, 기관투자가, 소비자단체, 시민단체, 경쟁사 등의 통제장치가 해당한다. 공공기관의 지배구조와 민간기업의 지배구조는 다소의 차이가 있다. 그러나, 일반적으로 소유주로서 정부의 임원인사권 행사, 이사회의 구성 및 운영, 감사의 구성 및 운영 등을 내부지배구조로 볼 수 있다. 특히, 공공기관의 이사회는 최고 심의·의결 기관으로서 내부지배구조 가운데 매우 중요한 역할을 수행하고 있다(박종춘, 2011).

이와 같이 최고관리자의 독단과 전횡을 견제할 수 있는 내부지배구조로서 공공기관

이사회의 역할은 매우 중요하다 할 것이다. 그러나 지금까지 공공기관은 이사회의 구성을 위한 종합적이고 일관된 기준과 체계가 부족한 것이 사실이다. 예를 들어 비상임이사의 추천 과정에서 전문성이 배제되고, 정치적 보은이나 배려의 차원이라 할 수 있는 이른바 엽관 혹은 정실 인사가 상당부분 이루어져 왔던 것이 엄연한 사실이다. 이로 인해 공공기관 이사회의 운영과 관련된 여러 가지의 문제점이 언론 등을 통해 지속적으로 제기되고 있으며, 정부의 정책적 처방이 필요한 시점에 이르게 되었다.

본 연구는 공공기관이 안고 있는 비효율성의 문제를 해결하기 위한 지배구조를 설계하여 운영하는 것이 필요함을 인식하고, 공공기관의 경영성과를 결정하는 데 있어서 내부지배구조 가운데 하나인 이사회의 구성과 역할수행이 그 어떤 변수보다도 중요한 영향을 미칠 수 있다는 문제인식에서 출발하였다. 그리고 이러한 연구문제를 해결하기 위해 공공기관 이사회의 운영실태를 점검하고, 공공기관 이사회의 전문성과 활동성의 정도를 파악하며, 공공기관 이사회의 구성과 활동이 경영성과에 어떠한 영향을 미쳤는가를 종합적으로 분석하고자 한다. 구체적으로는 이사회의 규모와 사외이사 비율, 그리고 이사회의 독립성, 전문성, 활동성 등이 공공기관의 경영성과에 어떠한 영향을 미치는가를 살펴보는 데 연구의 목적이 있다.

## II. 공공기관 이사회 역할 및 선행연구

### 1. 공공기관 이사회의 구성과 역할

공공기관의 지배구조는 크게 내부지배구조와 외부지배구조로 나눌 수 있다. 내부지배구조는 주주총회, 이사회, 최고경영자 등의 경영진, 감사를 들 수 있고, 외부지배구조로는 투자자, 자본시장, 채권단, 기업인수시장 등이 해당한다. 공공기관 이사회는 지배구조 가운데 내부 최고 심의·의결 기구로서 내부지배구조의 핵심에 해당한다. 그러므로 공공기관 이사회는 기관 내부에서 최고관리자의 독단과 전횡을 견제하는 매우 중요한 역할을 부여받고 있다.

공공기관 이사회의 구성과 관련하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」(제4장 제2절 제18조)에 의하면 이사회는 기관장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성하도록 되어 있으며,

비상임이사의 수를 이사회 구성 이사 정수의 과반수 이상이 되도록 규정하고 있다. 이사회 구성과 관련하여 공공기관의 특성을 반영한 종합적이고 일관된 기준과 체계가 매우 부족하다는 지적이 제기되고 있다. 뿐만 아니라 현행 이사회 구성은 규모와 특성과 관련 없이 정관의 내용에 따라 다르게 이루어지고 있는 실정이다(진중순, 2010, p. 106).

「공공기관의 운영에 관한 법률」(제4장 제2절 제17조)에서는 공공기관 이사회의 심의·의결 사항을 규정하고 있다. 이에 따르면 공공기관 이사회는 경영목표, 예산, 운영계획 및 증장기재무관리계획, 예비비의 사용과 예산의 이월, 결산, 기본재산의 취득과 처분, 장기차입금의 차입 및 사채의 발행과 그 상환 계획, 생산 제품과 서비스의 판매가격, 잉여금의 처분, 다른 기업체 등에 대한 출자·출연, 다른 기업체 등에 대한 채무보증, 정관의 변경, 내규의 제정과 변경, 임원의 보수, 기관의 장이 필요하다고 인정하여 이사회의 심의·의결을 요청하는 사항, 그 밖에 이사회가 특히 필요하다고 인정하는 사항을 심의·의결할 수 있다.

이와 같이 공공기관 이사회를 운영하는 목적은 공공기관 내부의 심의 및 의결기능과 집행기능을 분리하고, 비상임이사를 통한 민간인의 전문성을 활용하며, 상임이사를 통한 합리적 정책결정과 경영의 책임성을 확보하는 데 있다.

## 2. 선행연구의 검토

공공기관 이사회 관련 선행연구는 내부지배구조로서 공공기관 이사회 자체의 구성과 독립성, 전문성, 활동성의 정도를 파악한 연구, 그리고 이러한 공공기관 이사회의 특성이 경영성과에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석한 연구로 나눌 수 있다. 본 연구에서는 공공기관 이사회의 특성과 효율성의 측면인 경영성과 간의 관계를 살펴보는 데 목적이 있기 때문에 이에 관한 선행연구를 정리하였으며, 그 결과는 <표 1>과 같다.

최진현·이희섭은 2005년부터 2010년까지 전체 1,080개의 표본을 대상으로 다중회귀 분석을 통해 공공기관의 지배구조와 조직특성이 효율성의 측면에 해당하는 대리인 비용에 어떠한 영향을 미치는가를 분석하였다. 그들의 연구(2012, pp. 75-92)에 의하면 비공공성 공공기관은 지배구조를 개선하기 위해 이사회의 독립성을 제고하여야 하며, 공공성 공공기관은 이사회의 규모와 감사의 독립성에 초점을 맞출 필요가 있는 것으로 나타났다. 그리고 비상임이사들은 대학교수, 변호사, 공인회계사, 퇴직 관료, 기업인 등 전문

적인 지식과 풍부한 경험을 갖추고 있는 자를 선임할 때 이사회 독립성과 전문성이 강화되는 것으로 분석되었다.

공공기관 이사회의 구성 및 역할 수행이 경영성과에 어떠한 영향을 미치는가를 밝히 고자 다양한 노력이 이루어져 왔다. 먼저, 박종일(2006)의 연구에 의하면, 공공기관 이 사회의 독립성, 전문성, 활동성은 비상임이사의 선임과 관련이 있고, 비상임이사의 전문 성은 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 원구환(2007)의 연구에 의 하면 이사회의 정원은 매출액, 당기순이익, 총자산과 정(+)의 상관관계를 형성하고, 비 상임이사의 비율은 ROA, ROE와 정(+)의 관계에 있으며, 이사의 참여비율이 높을수록 재무성과가 높아지는 것으로 분석되었다. 그리고, 나바다(2010)의 연구에서는 이사회의 전문성이 경영활동의 개선에 이바지하는 것으로 나타났으며, 윤태식(2010)의 연구에서 는 이사회의 개최횟수와 매출액은 정(+)의 상관관계를, 서면결의와 매출액은 부(-)의 상 관관계를 형성하는 것으로 드러났다.

한편, 박종춘(2011)의 연구에서는 공공기관 이사회의 규모와 사외이사 비율은 경영성 과에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었으며, 신영길(2012)의 연구에서는 이사회의 참석률이 높을수록 재무적 경영성과(ROE)가 높지만, 비상임이사의 전문성이 경영성 과에 미치는 영향이 미미한 것으로 나타났다.

〈표 1〉 공공기관 이사회와 경영성과 관련 선행연구

연구자	연구결과
박종일 (2006)	- 이사회 독립성, 전문성, 활동성은 비상임이사 선임과 관련 있음 - 비상임이사의 전문성은 경영성과 제고에 기여
원구환 (2007)	- 이사회 정원은 매출액, 당기순이익, 총자산과 정(+)의 관계 - 비상임이사의 비율은 ROA, ROE와 정(+)의 관계 - 이사의 참여비율이 높을수록 재무성과 제고
나바다 (2010)	- 이사회 전문성이 경영활동의 개선에 기여
윤태식 (2010)	- 이사회 개최횟수와 매출액은 정(+)의 관계 - 서면결의와 매출액은 부(-)의 관계
박종춘 (2011)	- 이사회 규모와 사외이사 비율은 경영성과에 영향을 미치지 않음
신영길 (2012)	- 이사회 참석률이 높을수록 재무적 경영성과(ROE)가 높음 - 비상임이사의 전문성은 경영성과에 영향을 미치지 않음

참조: 나바다, 2010; 윤태식, 2010; 신영길, 2012

이상과 같이 공공기관 이사회의 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향을 분석한 선행연구를 정리하면, 대체적으로 그 관련성의 정도에 대한 명확한 결론을 내리기 어렵다. 그러나 대체적으로 공공기관 이사회의 구성과 역할수행은 경영성과에 큰 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 연구의 분석방법에서 변수들 간의 관계를 통제하지 않는 상관관계 분석을 적용하였다는 점, 그리고, 종속변수에 해당하는 경영성과를 측정하기 위한 지표의 선정에서 다소의 자의성이 존재하기 때문이라 할 수 있다.

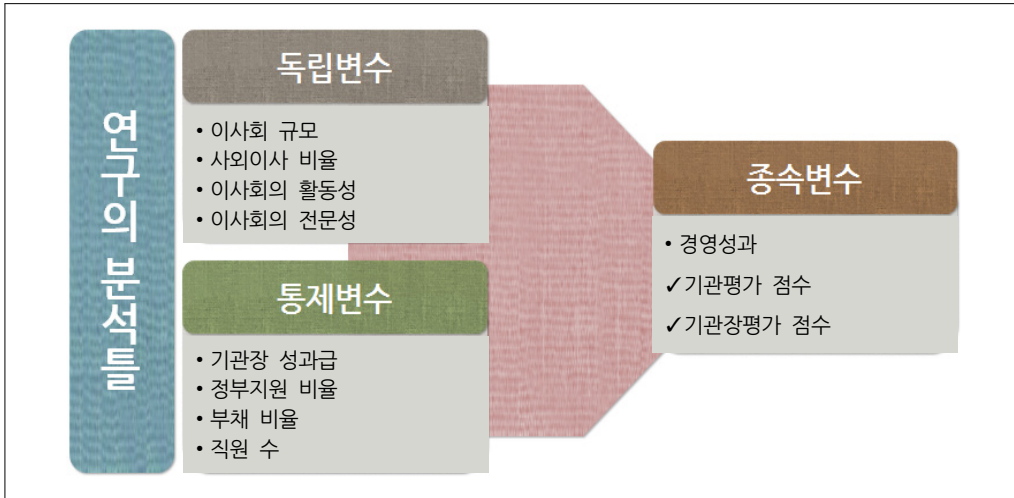
선행연구에서 나타난 이와 같은 문제점을 해결하고자 본 연구에서는 이사회 회의록의 내용을 계량화하는 방식을 택하였다. 또한 비상임이사의 전문성을 측정하기 위해 비상임이사의 주요경력력을 다양하게 분류하였으며, 다양한 통제변수를 설정함으로써 연구모형의 설명력을 제고할 수 있었다.

### Ⅲ. 연구의 분석틀 및 분석방법

본 연구는 내부지배구조 가운데 하나인 공공기관 이사회의 구성과 역할수행이 경영성과에 어떠한 영향을 미쳤는가를 분석하는 데 연구의 목적을 두고 있다. 공공기관 이사회는 공공기관의 최고 심의·의결 기구로서 최고 경영자의 독선을 견제할 수 있는 상당한 권한과 역할을 부여받고 있다. 이러한 역할 수행이 제대로 이루어진다면 공공기관 운영의 목적 가운데 하나인 경영성과의 제고에 이바지할 것으로 기대된다.

본 연구에서는 공공기관 이사회의 구성과 관련하여 관련 변수를 이사회의 규모와 사외이사의 비율로 설정하였고, 역할수행과 관련된 변수를 이사회의 독립성, 이사회의 전문성, 이사회의 활동성으로 구분하였다. 따라서, 본 연구에서 독립변수는 이사회의 규모, 사외이사 비율, 이사회의 독립성, 이사회의 전문성, 이사회의 활동성으로 구성하였다. 그리고, 종속변수는 경영성과로 설정하였으며, 이는 기획재정부에서 매년 실시하고 있는 공공기관 평가 점수와 공공기관장 평가 점수를 그대로 적용하고자 한다. 한편, 기관장의 성과급 비율, 정부지원 비율, 부채 비율, 직원 수 등을 통제 변수로 설정하였다.

[그림 1] 연구의 분석틀



각 변수의 측정방법은 다음과 같다. 먼저, 독립변수로서 공공기관 이사회의 규모는 등기이사의 수를 적용하고자 한다. 그리고 사회이사의 비율은 등기이사에서 사외이사가 차지하는 비중(=사외이사 수/등기이사 수)을 의미한다. 이사회의 독립성은 비상임이사 중 중립인사의 비율로서 최근 5년 이내 전·현직 공무원과 정치인 경력이 없는 이사의 비율이다. 이사회의 전문성은 비상임이사의 주요 경력에서 해당 공공기관과 관련된 경력이 있는 비상임이사의 비율을 통해 살펴보고자 한다. 그리고 이사회의 활동성은 이사회 회의 개최횟수, 비상임이사의 이사회 참여율 등을 통해 측정하고자 한다.

통제변수 가운데 기관장의 성과급 비율은 총자산에서 기관장 급여, 경영평가 성과급 및 기타 성과급이 차지하는 비중(=(기관장급여+경영평가성과급+기타성과급)/총자산)으로 구하고자 한다. 정부지원 비율은 공공기관 전체 예산에서 자체충당 예산을 제외한 정부지원 예산의 비율을 의미한다. 부채 비율은 총자산에서 총부채가 차지하는 비율을 통해 산출하고자 한다. 직원 수는 상대적 크기로 측정하고자 하며, 총자산에서 차지하는 직원 수를 의미한다.

〈표 2〉 변수의 측정방법

구 분	변수명	측정방법
독립 변수	이사회 규모	등기이사의 수
	사이외사의 비율	사외이사 수/등기이사 수 비율
통제 변수	이사회 활동성	의결 건수, 원안통과 비율, 참석률
	이사회 전문성	비상임이사 중 관료 비율, 정치인 비율, 기업인 비율, 교수·연구원 비율, 전문가 및 사회단체 비율, 언론인·군인·문화예술인 비율
종속 변수	기관장 성과급	기관장 급여+경영평가 성과급+기타 성과급
	정부지원 비율	전체 예산에서 자체충당 예산을 제외한 정부지원 예산 비율
	부채 비율	총부채/총자산 비율
	직원 수	현원의 직원 수
경영성과	공공기관 경영평가단에서 실시한 평가 점수 (기관평가 점수, 기관장 평가 점수)	

한편, 본 연구에서는 2010년부터 2012년까지 3년간 63개 공공기관(시장형 공기업 10개, 준시장형 공기업 18개, 기금관리형 준정부기관 10개, 위탁집행형 준정부기관 19개, 기타공공기관 5개)을 대상으로 분석을 시도하였으며, 표본 수는 182개이다. 분석을 위한 통계적 기법으로는 빈도분석, t-test, 분산분석, 상관관계분석, 회귀분석을 적용하였다.

## IV. 연구의 분석결과

### 1. 공공기관 이사회의 구성

본 연구의 분석대상에 해당하는 63개 공공기관의 2010년에서 2012년까지 3년간의 이사회 규모를 분석한 결과, 공공기관의 이사회 규모는 평균 11.27명이었다. 공공기관의 유형에 따른 이사회의 규모에서는 시장형 공기업이 13.27명으로 가장 많았고, 다음으로 기금관리형 준정부기관이 12.3명으로 많았으며, 준시장형 공기업이 9.52명으로 이사회의 규모가 가장 작았다. 이러한 공공기관의 유형에 따른 이사회의 규모는 통계적으로 유의미한 차이를 보였다.

〈표 3〉 공공기관 이사회의 규모

(단위: 명)

구 분	N	평균	표준편차	F	유의확률
공기업(시장형)	30	13.27	1.85	16.681	.000
공기업(준시장형)	52	9.52	2.23		
준정부기관(기금관리형)	27	12.30	1.56		
준정부기관(위탁집행형)	55	11.55	2.47		
기타공공기관	15	10.47	2.53		
합계	179	11.27	2.55		

## 2. 공공기관 이사회의 활동성

### 가. 공공기관 이사회 참석률

공공기관 이사회의 출석률을 조사한 결과, 평균 90.3%로서 참석률이 매우 높은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공기관 이사회의 역할 수행의 중요도에 대한 사외이사들의 인식이 매우 높을 뿐만 아니라 공공기관 이사회에 대한 사회적 인지도가 높기 때문에 나타난 결과라 할 수 있다. 한편, 공공기관의 유형에 따른 참석률의 차이는 분석한 결과에서는 통계적으로 유의미한 차이를 보이지 않았다. 그러나 앞서 살펴본 바와 같이 시장형 공기업의 경우 이사회의 규모가 가장 크에도 불구하고 이사회 참석률이 95.4%로 가장 높은 것이 특징적이라 할 수 있다. 그리고, 기금관리형 준정부기관 이사들의 참석률이 83.8%로서 다른 유형의 공공기관에 비해 다소 낮은 것으로 나타났다.

〈표 4〉 공공기관 이사회 참석률

(단위: %)

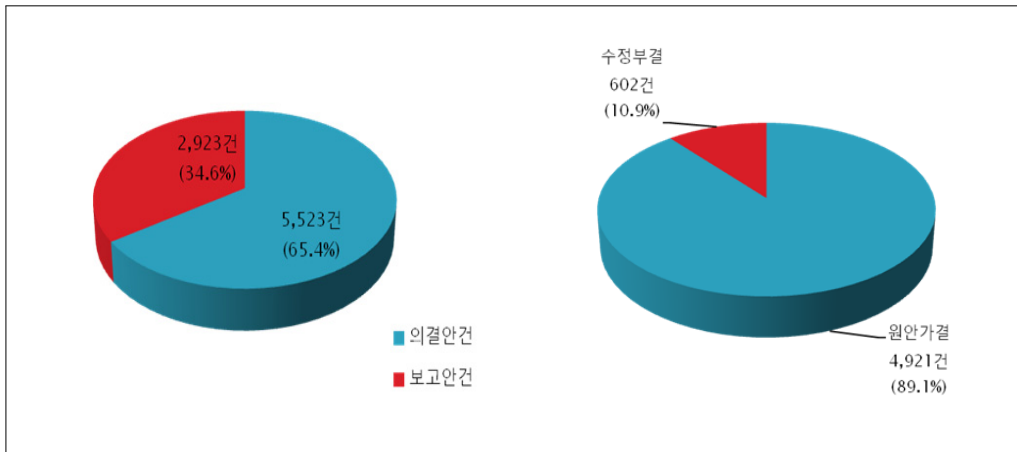
구 분	N	평균	표준편차	F	유의확률
공기업(시장형)	30	95.39	2.93	.168	.156
공기업(준시장형)	53	90.89	18.69		
준정부기관(기금관리형)	30	83.82	28.94		
준정부기관(위탁집행형)	56	90.48	13.58		
기타공공기관	13	90.36	10.42		
합계	182	90.30	17.62		

#### 나. 공공기관 이사회 안건 처리 결과

본 연구의 분석대상에 해당하는 63개 공공기관에서 2010년부터 2012년까지 3년간 이사회에서 처리한 전체 안건은 8,447건인 가운데 의결 건수는 5,523건으로 전체의 65.4%를 차지하였고, 보고 건수는 2,924건으로 34.6%였다.

5,523건의 의결안건 가운데 보류·수정·부결 처리된 안건은 602건으로 10.9%이며, 원안 그대로 통과된 안건은 4,921건으로 89.1%를 차지하였다. 이와 같이 전체 의결안건의 90% 정도가 원안과 같이 처리되었다는 점은 매우 높은 원안 통과 비율을 보여주는 결과로서, 공공기관 이사회가 다소 형식적으로 운영되고 있다는 비판을 피하기 어려울 것으로 보인다.

[그림 2] 공공기관 이사회 안건 처리 결과



공공기관의 유형에 따른 공공기관 이사회의 안건 처리 결과를 살펴보면, 시장형 공기업의 경우 이사회에서 연간 평균 37.5건의 의결안건을 처리하고 있는 가운데 기타공공기관은 평균 19.1건을 다루는 것으로 분석 되었다. 그리고 나머지 유형의 공공기관의 경우는 대략 30건 내외의 안건을 의결하였다.

〈표 5〉 공공기관 유형별 이사회 안건 처리 결과(연간)

(단위: 건수)

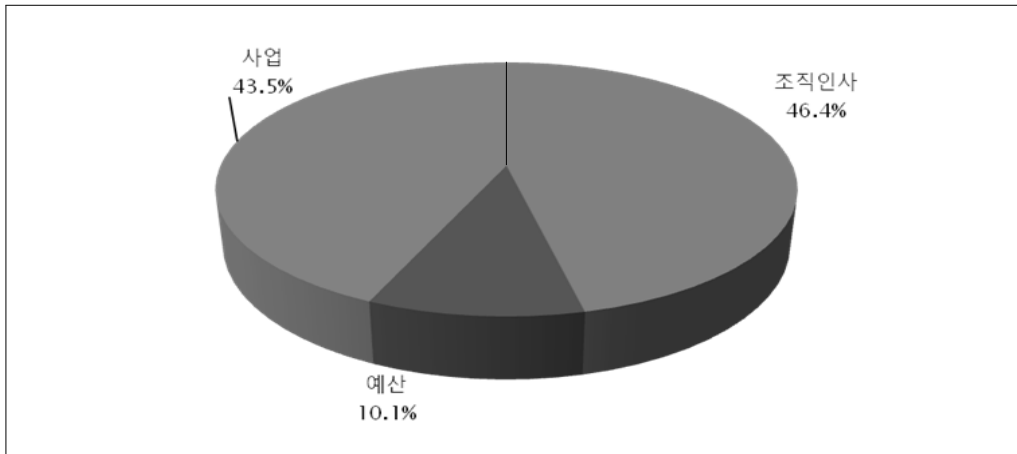
구 분		N	평균	표준편차	F	유의확률
의 결 안 건	공기업(시장형)	30	37.53	7.89	7.527	.000
	공기업(준시장형)	52	32.60	14.16		
	준정부기관(기금관리형)	27	29.41	10.40		
	준정부기관(위탁집행형)	55	28.85	10.40		
	기타공공기관	15	19.07	10.50		
	합계	179	30.66	12.10		
보 고 안 건	공기업(시장형)	30	19.60	9.58	3.914	.005
	공기업(준시장형)	51	17.37	8.44		
	준정부기관(기금관리형)	27	11.63	7.80		
	준정부기관(위탁집행형)	54	17.54	10.59		
	기타공공기관	15	11.93	8.20		
	합계	177	16.46	9.54		
수 정 처 리 된 안 건	공기업(시장형)	30	4.60	2.35	3.707	.006
	공기업(준시장형)	52	3.73	3.11		
	준정부기관(기금관리형)	27	2.85	1.68		
	준정부기관(위탁집행형)	55	2.87	2.59		
	기타공공기관	15	2.13	1.55		
	합계	179	3.35	2.61		

보고안건의 경우 연간 평균 16.46건을 다루는 가운데 시장형 공기업에서는 평균 19.6건을, 기금관리형 준정부기관과 기타공공기관은 평균 11건 정도를 처리하였다. 의결안건 중 보류·수정·부결 처리된 안건은 평균 3.35건인 가운데 시장형 공기업과 준시장형 공기업은 평균 4건 내외 정도이고, 나머지 공공기관은 2~3건 정도에 불과하였다. 이상의 결과를 두고 볼 때, 공공기관 이사회의 활동 범위가 그렇게 넓지 못하며, 심도 깊은 심의 기능을 수행하고 있지 못한 것으로 볼 수 있다.

보류·수정·부결 처리된 602건의 내용을 분석한 결과, 조직 및 인사 관련 안건이 279건(46.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 사업 관련 안건이 262건(43.5%), 예산 관련 안건이 61건(10.1%)인 것으로 나타났다. 집행부의 원안을 수정하거나 부결 처리한 안건 중 사업 관련 내용이 43.5%에 불과하다는 사실은 이사회가 공공기관의 경영에 직

접적으로 관여하기보다는 인사나 조직 정비 등의 내부 문제에 집중하고 있음을 보여 준다.

[그림 3] 공공기관 이사회 의결안건 중 수정·부결된 안건의 내용



공공기관의 유형에 따른 보류·수정·부결 처리된 안건의 내용을 분석하였다. 이에 따르면, 시장형 공기업의 경우는 원안 처리 되지 않은 안건 중 조직 및 인사 관련 안건이 37.4%로 다른 유형의 공공기관에 비해 낮은 비율을 차지한 반면, 사업 관련 안건은 53.6%로서 다른 유형의 공공기관에 비해 높았다. 그리고, 위탁집행형 준정부기관은 보류·수정·부결 처리된 안건 중 조직 및 인사 관련 안건이 51.1%로서 높은 반면, 사업 관련 안건은 36.4%에 불과하여 시장형 공기업과 대조적인 모습을 보였다. 기타공공기관은 타 유형에 비해 조직 및 인사 관련 안건과 예산 관련 안건의 비율이 가장 높은 가운데 사업 관련 안건의 비율이 가장 낮았다. 그러므로 주로 내부 문제 관련 안건이 원안 처리 되지 못한 것을 볼 수 있다.

〈표 6〉 공공기관 유형별 이사회 의결안건 중 보류·수정·부결 처리 된 안건의 특성

(단위: %)

구 분		N	평균	표준편차	F	유의확률
조직 및 인사	공기업(시장형)	30	37.44	30.06	1.301	.272
	공기업(준시장형)	46	41.82	34.24		
	준정부기관(기금관리형)	25	36.33	31.96		
	준정부기관(위탁집행형)	50	51.14	38.19		
	기타공공기관	13	52.05	40.15		
	합계	164	43.83	35.09		
예산	공기업(시장형)	30	9.00	13.17	1.360	.250
	공기업(준시장형)	46	9.25	16.61		
	준정부기관(기금관리형)	25	7.60	12.98		
	준정부기관(위탁집행형)	50	6.10	18.56		
	기타공공기관	13	18.85	31.57		
	합계	164	8.75	17.87		
사업	공기업(시장형)	30	53.55	33.13	3.179	.015
	공기업(준시장형)	46	48.94	35.83		
	준정부기관(기금관리형)	25	53.07	32.11		
	준정부기관(위탁집행형)	50	36.43	36.93		
	기타공공기관	13	21.41	30.51		
	합계	164	44.42	35.70		

공공기관 이사회에서 다루어진 의결 안건 중 원안이 통과 된 비율은 공공기관의 유형과 관련 없이 대략 89% 정도였다. 이렇게 높은 원안 통과 비율은 이사회가 집행부의 견제 기능 수행에 있어 일정한 한계가 있음을 보여준다.

〈표 7〉 공공기관 이사회 의결 안건 중 원안통과 비율

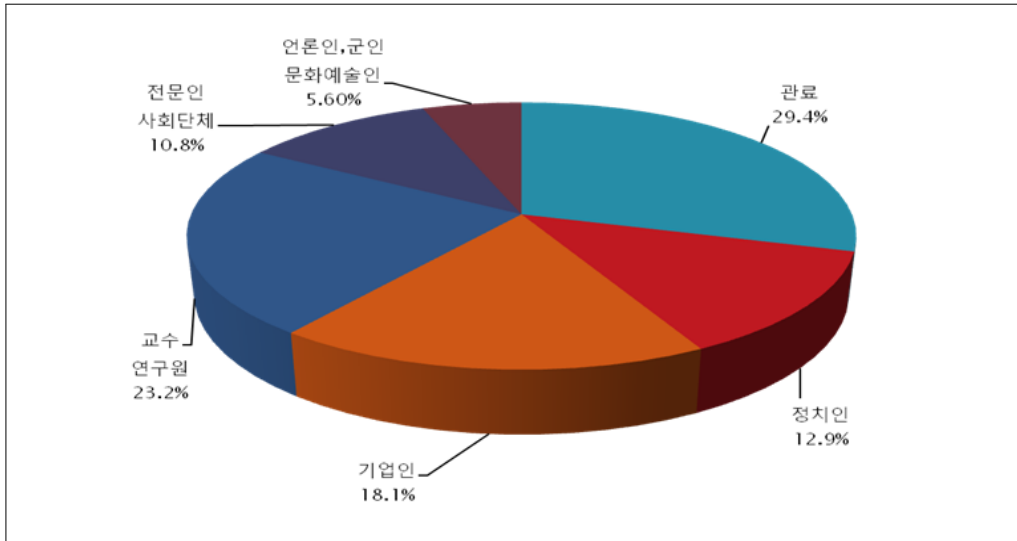
(단위: %)

구 분	N	평균	표준편차	F	유의확률
공기업(시장형)	30	87.05	7.22	.885	.474
공기업(준시장형)	52	87.18	11.34		
준정부기관(기금관리형)	27	89.68	6.96		
준정부기관(위탁집행형)	55	89.79	8.13		
기타공공기관	15	88.89	8.89		
합계	179	89.10	8.96		

### 3. 공공기관 이사회의 전문성

공공기관 사외이사 1,213명의 주요 경력을 조사 한 결과, 관료가 356명(29.4%)으로 가장 많았고, 다음으로 교수 및 연구원이 281명으로 23.2%, 기업인 및 금융인이 220명으로 18.1%로 조사되었다. 정치인 출신은 157명으로 12.9%, 변호사, 공인회계사 등 전문인과 사회단체 출신은 131명으로 10.8%를 차지하였으며, 언론인 등 기타에 해당하는 사외이사는 68명으로 5.6%였다. 그러므로 공공기관 이사회의 구성에서 관료 출신과 교수 출신 사외이사의 비율이 높고, 정치인 출신 역시 꽤 높은 비율을 차지하였다.

[그림 4] 공공기관 이사회 비상임이사의 구성



한편, 공공기관 사외이사의 주요 경력을 공공기관의 유형별로 구분한 결과, 사외이사의 구성에서 관료출신은 준정부기관에서, 정치인 출신은 시장형 공기업에서, 기업인 출신은 공기업에서, 교수 및 연구원 출신은 기타공공기관에서, 전문인 및 사회단체 출신은 위탁집행형 준정부기관에서, 언론인, 군인, 문화예술인은 준시장형 공기업에서 타 유형에 비해 다소 높은 비율을 차지하였다. 그러므로 공공기관의 유형에 따라 사외이사의 구성에서 뚜렷한 차이가 존재하는 것으로 확인할 수 있다.

〈표 8〉 공공기관 사외이사의 주요 경력

(단위: %)

	구 분	N	평균	표준편차	F	유의확률
관 료	공기업(시장형)	30	16.77	14.68	7.964	.000
	공기업(준시장형)	51	20.67	22.52		
	준정부기관(기금관리형)	30	37.66	27.27		
	준정부기관(위탁집행형)	56	37.11	19.24		
	기타공공기관	16	27.44	17.02		
	합계	183	29.35	22.46		
정치인	공기업(시장형)	30	18.42	13.41	2.686	.033
	공기업(준시장형)	51	14.90	19.18		
	준정부기관(기금관리형)	30	6.72	10.02		
	준정부기관(위탁집행형)	56	12.00	14.76		
	기타공공기관	16	9.60	13.24		
	합계	183	12.94	15.48		
기업인 금융인	공기업(시장형)	30	29.41	27.62	6.597	.000
	공기업(준시장형)	51	26.17	30.00		
	준정부기관(기금관리형)	30	17.67	21.51		
	준정부기관(위탁집행형)	56	7.07	14.66		
	기타공공기관	16	12.11	19.52		
	합계	183	18.14	24.88		
교 수 연구원	공기업(시장형)	30	26.61	23.74	1.919	.109
	공기업(준시장형)	51	16.61	17.46		
	준정부기관(기금관리형)	30	23.64	20.02		
	준정부기관(위탁집행형)	56	23.35	21.02		
	기타공공기관	16	29.66	20.11		
	합계	183	23.16	20.53		
전 문 인 사회단체	공기업(시장형)	30	7.92	8.77	5.819	.000
	공기업(준시장형)	51	9.18	14.21		
	준정부기관(기금관리형)	30	1.50	4.71		
	준정부기관(위탁집행형)	56	16.31	19.05		
	기타공공기관	16	9.83	11.40		
	합계	183	10.80	14.72		
언 론 인 군 인 문화예술	공기업(시장형)	30	2.68	5.46	3.416	.010
	공기업(준시장형)	51	9.44	15.03		
	준정부기관(기금관리형)	30	7.48	17.84		
	준정부기관(위탁집행형)	56	2.07	5.15		
	기타공공기관	16	6.68	8.11		
	합계	183	5.61	11.88		

#### 4. 공공기관 이사회 구성 및 역할수행과 경영성과 간의 관계

공공기관의 이사회 구성 및 활동과 경영성과간의 관계를 분석하기에 앞서, 관련 변수들 간의 상관관계를 분석하였다. 경영성과 가운데 기관장 평가 점수는 사외이사의 비율과 정(+)의 상관관계를 가지지만, 안건의 원안통과 비율과는 부(-)의 관계에 있는 것으로 나타났다. 경영성과 중 기관평가 점수는 사외이사 비율 및 의결안건 수와는 정(+)의 관계에 있었다.

〈표 9〉 공공기관 경영성과와 관련 변수 간의 상관관계

구 분	Y2	X1	X2	X3	X4	X5	X6	X7	X8
Y1	.558**	.159	.191*	.147	-.190*	-.096	-.122	-.112	.048
Y2		.199*	.213*	.274**	.002	-.041	.023	-.060	-.032
X1			.265**	.089	.117	.012	.109	.067	.213**
X2				.189*	.183*	.167*	.147	.157*	.208**
X3					.172*	-.025	-.064	.042	-.065
X4						-.043	.050	.175*	-.216**
X5							.191*	.167*	.191*
X6								-.153*	.045
X7									.030

구 분	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15
Y1	-.031	.039	.074	.469**	.037	.072	.125
Y2	.058	.018	.134	.449**	.030	.111	.130
X1	.005	.020	-.092	.157*	-.071	-.144	.310**
X2	-.174*	.053	-.050	.285**	-.102	-.012	.101
X3	-.228**	-.054	.270**	.297**	-.006	-.099	.305**
X4	-.169*	.115	.095	-.038	.003	.088	.051
X5	.047	.072	.174*	-.116	.023	.004	.037
X6	-.044	-.108	-.335**	-.325**	-.022	.059	-.090
X7	-.118	.039	-.170*	-.004	-.150*	.178*	.085
X8	.034	.023	-.402**	-.027	-.035	-.049	.022
X9		-.086	-.175*	-.164*	.082	-.011	-.081
X10			-.174*	-.004	.298**	.029	-.057
X11				.347**	-.160*	-.145	.050

〈표 9〉의 계속

구 분	X9	X10	X11	X12	X13	X14	X15
X12					-.196**	-.126	.101
X13						.356**	-.001
X14							.024

주: Y1:기관장 성과, Y2: 기관 성과, X1: 이사 수, X2: 사외이사 비율, X3: 의결안건 수, X4: 원안통과 비율, X5: 참석률, X6: 비상임이사 중 관료 출신 비율, X7: 비상임이사 중 정치인 출신 비율, X8: 비상임이사 중 교수 및 연구원 출신 비율, X9: 비상임이사 중 전문가 및 사회단체 출신 비율, X10: 비상임이사 중 언론인·군인·문화예술인 출신 비율, X11: 비상임이사 중 기업인 및 금융인 출신 비율, X12: 기관장 성과급, X13: 정부지원 비율, X14: 부채 비율, X15: 직원 수

한편, 본 연구의 종속변수에 해당하는 경영성과 관련 변수인 기관장 평가 점수와 기관 평가점수는 독립변수에 해당하는 이사 수, 사외이사 비율, 의결안건 수, 원안통과 비율, 참석률, 비상임이사 중 관료 출신 비율, 비상임이사 중 정치인 출신 비율, 비상임이사 중 교수 및 연구원 출신 비율, 비상임이사 중 전문가 및 사회단체 출신 비율, 비상임이사 중 언론인·군인·문화예술인 출신 비율, 비상임이사 중 기업인 및 금융인 출신 비율, 그리고 통제변수에 해당하는 기관장 성과급, 정부지원 비율, 부채 비율, 직원 수와 0.4 이하의 상관계수를 보여 이후에 진행될 회귀분석에서 다중공선성의 문제는 없다고 보는 것이 타당할 것이다.

## 5. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과에 미친 영향

### 가. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 기관평가 점수에 미친 영향

본 연구에서 설정한 공공기관 경영성과 가운데 기관에 대한 평가점수를 종속변수로 하여 공공기관 이사회의 구성과 역할수행이 경영성과에 미치는 영향을 다중회귀분석을 통해 분석하였다. 그 결과, 본 회귀모형의 설명력은 36.3%인 가운데 모형은 통계적으로 유의미한 수준에서 성립되었다.

다중회귀분석 결과를 살펴보면, 이사회의 규모, 이사회의 활동성, 이사회의 전문성을 중심으로 구성한 독립변수 가운데 이사회의 전문성에 해당하는 ‘전문가 및 사회단체 출신 비율’만이 공공기관에 대한 평가점수에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다, 나머지 변수들은 유의미한 영향을 미치지 않는 것으로 분석되었다. 그리고 통제변수 중에서는 기관장의 성과급액이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 드러났다.

이와 같은 분석결과는 기관평가 점수를 공공기관의 경영성과로 삼을 때, 공공기관 이사회의 구성과 이사회의 활동성은 공공기관의 경영성과에 일정한 영향을 미치지 못함을 보여 준다. 그러나 공공기관 이사회의 전문성과 관련된 변수에 해당하는 ‘전문가 및 사회단체 출신 비상임이사의 비율’이 기관에 대한 경영평가 점수에 긍정적인 영향을 미치고 있는 점은 공공기관 이사회의 전문성이 경영성과에 일정한 영향을 미치고 있음을 의미한다. 특히, 전문가 및 사회단체 출신 비상임이사가 전체 비상임이사의 10.8%에 불과하다는 점은 공공기관 경영성과의 부실화 원인 가운데 하나로 공공기관 이사회의 구성을 들 수 있음을 보여 주는 결과라 할 수 있다. 그러므로 향후 공공기관 이사회의 구성에서는 정실이나 엽관적 요소보다는 실적 관련 요소를 더욱 고려할 필요가 있다 할 것이다. 이와 같은 분석결과는 선행연구 가운데 비상임이사의 전문성이 경영성과에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석된 박종일(2006)의 연구와 유사한 결과라 할 수 있다.

〈표 10〉 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과(기관평가)에 미친 영향

구 분		비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
		B	표준오차	베타		
(상수)		35.154	15.755		2.231	.028
시간		2.841	1.851	.137	1.535	.128
이사 수		.734	.479	.174	1.533	.129
사외이사 비율		-.009	.088	-.011	-.098	.922
의결안건 수		.184	.121	.188	1.517	.133
원안통과 비율		-.041	.114	-.036	-.360	.720
참석률		.055	.098	.053	.562	.575
비상임 이 사	관료 비율	.057	.060	.120	.953	.343
	정치인 비율	.009	.072	.014	.124	.901
	교수·연구원 비율	-.008	.064	-.015	-.128	.899
	전문가·사회단체 비율	.140	.071	.200	1.984	.048
	언론인·군인·문화예술인 비율	.058	.097	.068	.596	.553
	기업인·금융인 비율	-.020	.064	-.048	-.321	.749
기관장 성과급		.088	.021	.476	4.177	.000
정부지원 비율		.004	.005	.091	.714	.477
부채 비율		.020	.028	.082	.723	.471
직원 수		5.012E-5	.000	.023	.219	.827

Adj.R<sup>2</sup>=.363, F=3.168, p=.000

#### 나. 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 기관장 평가 점수에 미친 영향

공공기관 기관장에 대한 평가를 중심으로 이사회의 구성 및 활동이 경영성과에 미치는 영향의 정도를 분석한 결과, 회귀모형의 설명력은 45.6%이고, 통계적으로 유의미한 수준에서 회귀모형이 성립됨을 볼 수 있다.

본 연구에서 설정한 독립변수 가운데 공공기관 이사회의 활동성 관련 변수 가운데 하나인 '의결안건 중 원안통과 비율' 만이 경영성과에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났고, 나머지 변수들은 통계적으로 유의미한 관계를 찾을 수 없는 것으로 분석되었다. 그러므로, 공공기관 이사회에서 안건을 심도 깊게 심의할수록 공공기관의 경영성과가 높아질 수 있음을 보여주는 결과라 할 수 있다.

한편, 공공기관 이사회의 구성과 이사회의 전문성 관련 변수들이 기관장 평가 점수에 유의미한 영향을 미치지 않는 점은 우리나라 공공기관 이사회의 구성 및 역할수행에 대한 전반적인 점검과 혁신을 위한 처방이 필요함을 의미한다. 이러한 처방은 단순히 비상임이사의 구성 변화를 의미하는 것이 아니라 공공기관 이사회의 활동 범위 및 기능에 대한 근본적인 변화를 통해 가능할 것이다.

〈표 11〉 공공기관 이사회 구성과 역할수행이 경영성과(기관장 평가)에 미친 영향

구 분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률	
	B	표준오차	베타			
(상수)	65.429	12.102		5.406	.000	
시간	3.411	.877	.326	3.890	.000	
이사 수	.288	.325	.080	.886	.378	
사외이사 비율	.070	.065	.097	1.076	.284	
의결안건 수	.121	.078	.149	1.555	.123	
원안통과 비율	-.233	.091	-.226	-2.566	.012	
참석률	-.029	.076	-.033	-.386	.701	
비상임 이 사	관료 비율	.031	.050	.070	.606	.546
	정치인 비율	-.027	.061	-.046	-.442	.660
	교수·연구원 비율	.034	.044	.079	.772	.442
	전문가·사회단체 비율	.091	.054	.157	1.693	.094
	언론인·군인·문화예술인 비율	.071	.063	.107	1.114	.268
	기업인·금융인 비율	.020	.052	.051	.376	.708

〈표 11〉의 계속

구 분	비표준화 계수		표준화 계수	t	유의 확률
	B	표준오차	베타		
기관장 성과급	.072	.016	.440	4.486	.000
정부지원 비율	-.001	.003	-.018	-.185	.853
부채 비율	.021	.017	.110	1.261	.210
직원 수	8.667E-5	.000	.044	.487	.628
Adj.R <sup>2</sup> =.456, F=5.176, p=.000					

## V. 결론 및 정책적 제언

공공기관 이사회는 최고관리자의 독단과 전횡을 견제할 수 있는 내부지배구조로서 매우 중요한 역할을 부여받고 있다. 그러나 공공기관은 이사회의 구성을 위한 종합적이고 일관된 기준과 체계가 부족한 실정이며, 이에 따른 운영상의 문제점 등이 언론을 통해 지속적으로 제기되고 있다. 이에 공공기관 이사회의 운영실태를 점검하고 공공기관 이사회의 전문성과 활동성을 파악하였다. 또한 공공기관 이사회의 구성 및 활동이 경영성과에는 어떠한 영향을 미쳤는가를 실증적 자료를 통해 분석하였다.

본 연구에서는 독립변수로 이사회의 규모, 사외이사 비율, 이사회의 활동성, 이사회의 전문성을 삼았으며, 종속변수는 경영성과를 설정하였다. 그리고 경영성과는 기획재정부에서 실시하고 있는 공공기관 평가 점수와 공공기관장 평가 점수를 그대로 적용하였으며, 기관장의 성과급 비율, 정부지원 비율, 부채 비율, 직원 수, 공공기관 유형 등을 통제변수로 설정하였다.

연구의 분석기간은 2010년부터 2012년까지 3년으로 하였으며, 63개 공공기관을 대상으로 분석을 시도하였다. 연구에 나타난 분석결과를 정리하면 다음과 같다. 첫째, 우리나라 공공기관의 이사회 규모는 평균 11.27명인 가운데 시장형 공기업의 이사회 규모가 가장 크고, 준시장형 공기업과 기타공공기관의 이사회 규모가 다소 작았다. 둘째, 공공기관 이사회의 출석률을 조사한 결과, 평균 90.3%로서 참석률이 높은 것으로 나타났다. 그러나 공공기관의 유형에 따른 참석률의 차이는 보이지 않았다. 셋째, 공공기관에서 2010년부터 2012년 사이에 처리한 전체 안건 수가 8,447건인 가운데 의결안건은

65.4%, 보고안건은 34.6%를 차지하였다. 그러므로 공공기관 이사회의 활동 범위가 그렇게 넓지 못하며, 심도 깊은 심의 기능을 수행하고 있지 못한 것으로 볼 수 있다. 넷째, 보류·수정·부결 처리된 안건의 내용을 분석한 결과, 조직 및 인사 관련 안건이 46.4%로 가장 많았고, 다음으로 사업 관련 안건이 43.5%, 예산 관련 안건이 10.1%인 것으로 나타났다. 다섯째, 이사회에서 다루어진 의결안건 중 원안이 통과된 비율은 공공기관의 유형과 관련 없이 대략 89% 정도 였다. 이렇게 높은 원안 통과 비율은 이사회가 집행부의 견제 기능 수행에 있어 일정한 한계가 있음을 보여준다. 여섯째, 공공기관 사외이사의 주요 경력을 조사한 결과, 관료가 29.4%로서 가장 높은 비율을 차지하였고, 다음으로 교수 및 연구원이 23.2%, 기업인 및 금융인이 18.1%로 나타났다. 정치인 출신은 12.9%였고, 변호사, 공인회계사 등 전문인과 사회단체 출신은 10.8%였으며, 언론인 등 기타에 해당하는 사외이사는 5.6%였다. 그러므로 관료 출신과 교수 출신 사외이사의 비율이 높고, 정치인 출신 역시 높은 수준이라 할 수 있다. 일곱째, 사외이사의 구성에서 관료출신은 준정부기관에서, 정치인 출신은 시장형 공기업에서, 기업인 출신은 공기업에서, 교수 및 연구원 출신은 기타공공기관에서, 전문인 및 사회단체 출신은 위탁집행형 준정부기관에서, 언론인, 군인, 문화예술인은 준시장형 공기업에서 타 유형에 비해 다소 높은 비율을 차지하였다. 그러므로 공공기관의 유형에 따라 사외이사의 구성에서 뚜렷한 차이가 존재하는 것으로 확인할 수 있다. 여덟째, 본 연구의 독립변수 중 '전문가 및 사회단체 비율' 만이 기관평가의 경영성과에 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 이사회의 구성과 이사회 활동이 경영성과에 유의미한 영향을 미치지 못함을 의미한다. 아홉째, 독립변수 중 '의결안건 중 원안통과 비율' 만이 기관장 평가 점수에 부정적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 공공기관 이사회에서 심의·의결 기능을 강화할수록 경영성과가 높아질 수 있음을 보여준다. 이상의 결과에서 나타난 바와 같이 우리나라 공공기관 이사회의 구성과 역할수행은 경영성과에 큰 영향을 미치지 못하는 것으로 나타났다. 그러므로 공공기관 이사회에 대한 전반적인 점검과 변화를 위한 정책적 처방이 필요하다 할 것이다.

한편, 공공기관 이사회의 운영을 위한 정책적 방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 이사회의 독립성을 제고할 필요가 있을 것이다. 이사회의 기능과 역할을 확대할 필요가 있으며, 의사결정에 있어 경영진으로부터 영향을 받지 않으려는 비상임이사의 자세가 무엇보다 중요하다 할 것이다. 둘째, 이사회의 전문성을 제고하기 위해 비상임이사들이

해당 공공기관의 업무를 빠른 시간 내에 파악할 수 있는 제도적 장치를 마련할 필요가 있을 것이다. 또한 비상임이사의 전문성을 제고할 수 있는 정책적 보좌기능을 더욱 강화할 필요가 있을 것이다. 셋째, 이사회의 기능을 강화할 필요가 있다. 견제 및 감시 기능과 더불어 해당하는 기관의 경영전략에 대한 조언기능까지 포함할 수 있도록 기능을 확대할 필요가 있을 것이다. 특히 이사회에 산하위원회 제도를 만듦으로서 기능의 강화가 이루어질 수 있을 것으로 본다.

## 참고문헌

- 나바다, 「공공기관 성과에 대한 지배구조의 영향 분석」, 석사학위논문, 성균관대학교 국정관리대학원, 2010.
- 박종일, 「외부감사인 선임과 이사회 특성」, 『산업과 경영』, 제18권, 제2호, 충북대학교 산업경영연구소, 2006.
- 박종춘, 「공공기관의 내부지배구조가 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 박사학위논문, 경남대학교 대학원, 2012.
- 신영길, 「공기업 지배구조와 이사회 운영이 경영성과에 미치는 영향」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2011.
- 원구환, 「제3섹터 지방공기업의 출자지분 및 이사회구조 분석」, 『한국정책과학학회보』, 제10권, 제1호, 2007.
- 윤태식, 「공기업 이사회 특성 및 경영성과 간의 관계 분석」, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원, 2010.
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 제11권, 제4호, 2007, pp. 251-274.
- 진중순, 「공공기관 이사회 정원의 결정요인」, 『한국공공관리학회보』, 제24권, 제2호, 2010, pp. 99-124.
- 최진현·이희섭, 「공공기관의 지배구조와 조직특성이 대리인비용에 미치는 영향」, 『국제회계연구』, 한국국제회계학회, 제42집, 2012, pp. 75-92.
- Baysinger, B. D. & H. N. Butler, "Corporate Governance and Board of Directors: Performance Effects of Changes in Board Composition," *Journal of Law, Economics, and Organization*, Vol. 1, 1985, pp. 101-124.

## 6. 공공기관 감사의 지위와 역할

윤태범

(한국방송통신대학교 행정학과)



# 공공기관 감사의 지위와 역할

윤태범 / 한국방송통신대학교 행정학과

## I. 서론

나라마다 국가 운영의 중요한 수단으로서 공공기관을 설립하여 운영하고 있다. 정치체제의 특성에 따라서 공공기관의 활용방식이나 정도는 상이하지만 공공기관을 활용하지 않는 나라는 없다. 우리나라의 경우처럼 행정부가 국가운영에 적극적으로 개입하는 국가의 경우에는 공공기관의 활용이 비교적 활발하게 이루어지고 있다.

우리나라의 경우, 공공기관의 긍정 혹은 부정적 측면에 대한 논란이 많지만, 다양하고 많은 공공기관들이 국가 운영의 중요한 축을 담당하고 있음은 부인할 수 없는 현실이다. 일부에서는 공공기관의 민영화 확대 등 국가 운영 혹은 시장경제에 있어서 공공기관의 역할 축소를 주장하지만, 현실적으로는 공공기관의 역할이나 중요성이 줄어들지 않고 있다. 국민들의 경우에도 공공기관에 대한 다양한 기대를 하고 있다.

2013년 말 기준으로 공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관의 총예산은 574.7조원에 이르며, 총고용은 27.4만명(비정규직 제외)이다. 공공기관의 총 부채규모도 523조원(국가부채 504조원)에 달할 정도이다. 즉 공공기관은 긍정적이든 부정적이든 국가경제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 특히 최근 집중적으로 부각되었듯이, 공공기관의 부채가 급증하는 등 공공기관의 정상적 운영을 어렵게 하는 요인들이 커지고 있다는 점에서, 공공기관 본래의 역할을 정립하고 책임성을 확보하는 것이 중요해졌다.

공공기관은 일반적인 사기업과 달리 명확한 역할이 설정된 가운데 설립되었으며, 그 역할을 충실하게 수행하기 위하여 다양한 제도적 장치를 마련하였다. 예를 들어서 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있는 공공기관의 지배구조와 관련한 규정들, 임원 선임방법과 절차, 그리고 기준 등은 모두 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 것들이라고 할 수 있다.

공공기관의 책임성, 즉 책임경영을 확보하기 위한 가장 핵심적인 제도적 장치가 모든

공공기관에 상임 혹은 비상임으로 임명되어 있는 감사이다. 감사는 공공기관의 최고 임원진의 한 사람으로서, 공공기관의 회계 투명성, 윤리경영, 책임경영, 투명성, 부패 등 다양한 부분에 대한 책임이 부과되어 있다. 즉 공공기관이 설립 목적 및 국민의 기대에 어긋나지 않도록 감시해야 할 가장 중요한 역할이 부과되어 있다.

이와 같은 공공기관 감사의 중요성에도 불구하고, 아직까지 우리나라 공공기관 감사의 역할에 대해서는 긍정적인 평가보다는 부정적인 평가가 상대적으로 많은 것이 사실이다. 일반적으로 감사에 대해서는 전문성과 독립성이 우선적으로 확보되어야 하는데, 이에 대해서도 부정적인 평가가 많다. 이와 같은 기본적인 요소들이 적절히 확보되지 않는 한 공공기관의 책임경영을 적절하게 확보하는 것은 어려울 수밖에 없다.

본 연구는 공공기관 경영의 핵심적인 역할이 부과되어 있는 감사의 지위와 역할에 대한 분석 및 이에 기초한 바람직한 개선방안을 마련하는 데 있다. 이를 위하여 공공기관 감사와 관련한 개념과 이론적 논의를 정리하고, 이에 기초하여 우리나라 공공기관 감사의 운영 실태를 분석하고, 마지막으로 바람직한 감사의 역할과 지위 확보를 위한 개선방안을 제시하고자 한다.

## II. 공공기관의 구조적 특성

일반 사기업과 마찬가지로 공공기관에도 감사가 임명되어 있다. 임명의 형태는 상임 혹은 비상임, 단독 혹은 합의제 등 다양하지만, 공공기관이 갖고 있는 구조적 특성으로 인하여 감사의 중요성이 더욱 더 부각된다. 사기업과는 구별되는 공공기관의 구조적 특성은 공공기관에서 감사의 역할이 중요함을 의미하기도 하지만, 반대로 공공기관에서 감사가 본연의 역할을 수행하기가 구조적으로 쉽지 않음을 보여주기도 한다는 점에서 양면성을 갖고 있다.

공공기관은 구조적인 측면에서 사기업과 구분되기도 한다. 그러나 이 비교는 특정분야가 다른 분야보다 절대적으로 우월하다는 것을 의미하는 것은 아니며, 논의의 대상과 초점에 따라서 상대적일 수 있다는 것이다. 예를 들어서 옥동석(2012)의 연구는 이를 잘 보여주고 있다. 공기업을 직접적인 대상으로 한 것은 아니지만, 거래비용의 관점에서 정부와 공기업을 포함하는 공공부문은 특정한 재화의 생산과 공급에 있어서 민간부문보

다 효율적일 수 있으며, 다만 이와 같은 거래비용이 관료제하에서 얼마나 효율적으로 관리될 수 있는가 하는 것이다. 이와 같은 관점에서, 특정한 재화의 생산과 공급을 정부가 아닌 공공기관이 담당하도록 하는 것은 거래비용의 절감이라는 관점에서 접근될 수 있다. 즉 공공기관이 정부와 밀접하게 관련되지만, 정부와 동일시되지 않아야 함을 의미한다. 우리나라 공공기관에 대해서 지적되고 있는 일반적인 구조적 특징들을 정리하면 다음과 같다. 이 특징들은 대부분 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 여러 규정들을 통하여 확인할 수 있다.

먼저 설립의 특수성을 들 수 있다. 즉 공공기관은 정부에 의하여 직접 설립되어 운영되거나 혹은 독점권 등 법적 지위의 부여 등과 같은 간접적인 지원방식에 의해 설립된다. 즉 어떤 형태이든 정부가 공공기관의 설립에 있어서 실질적인 권한과 영향력을 행사하고 있다.

둘째, 소유권의 측면에서 정부가 공공기관에 대한 일차적 소유권을 행사하는 공적 소유의 형태를 취하고 있어서, 사기업과 다른 소유권적 특성을 갖고 있다. 물론 증시에 상장된 일부 공기업의 경우에는 국민과 사기업 등 정부 이외의 주체들이 소유권을 행사하기도 한다는 점에서, 정부가 완전한 독점권을 행사하지 않는 공공기관의 형태도 존재한다.

셋째, 정부 정책의 수행도구로서의 특성을 갖고 있다. 즉 모든 공공기관들이 기업의 형태를 취하고 있음에도 불구하고 정부정책과 직접적으로 연관되는 가운데 사업을 수행하고 있다는 점에서, 정부 정책 및 정치적 영향으로부터 자유롭지 못하다. 이 때문에 다수의 공공기관들이 정치적 논쟁에 휘말리기도 한다.

넷째, 경영상의 책임을 묻는 주체가 매우 다양하다. 사기업의 경우 주주가 기업의 경영실적에 대한 책임을 묻는 핵심적 주체라면, 공공기관의 경우 정치권, 정부(주무부처 등), 국민, 주주 등 다양한 주체로부터 책임성의 확보를 요구받고 있다. 사실상 한 국가 내의 모든 주체들이 공공기관의 경영실적에 대한 책임을 물을 수 있는 권한을 행사한다. 이것은 공공기관을 정부와 사실상 동일시하고 있음을 의미한다.

다섯째, 공공기관이 생산, 공급하는 재화와 서비스의 보편성을 들 수 있다. 즉 공공기관들은 국민 대다수가 활용할 수 있는 공적인 재화(서비스)를 생산, 공급하는 역할을 담당한다. 재화의 보편적 사용이 가능하기 위해서는 늘 일정 수준 이상의 재화가 부족하지 않게 공급해야 하는, 즉 수요자 중심의 공급체계가 확보되어야 한다. 이와 같은 재화와

서비스의 보편성은 공공기관 존립의 가장 핵심적인 근거로서 활용되고 있다(윤태범, 2012)

여섯째, 모든 공공기관이 그런 것은 아니지만, 시장형 공기업을 중심으로 하는 공공기관은 기업적 특성을 강하게 지니고 있다. 그러나 사기업과 같은 이익을 추구하는 것은 제약된다. 이미 앞서 언급한 바와 같이, 공공기관의 존립 근거와 역할의 수행 방식이 이익 추구를 쉽지 않게 하기 때문이다.

일곱째, 기업으로서의 유지 가능성 측면에서 사기업과 현격한 차이를 보인다. 즉 기업의 형태를 취하고 있지만 정부 정책과 연계되어 운영되기 때문에 기업으로서의 유지 가능성에 대한 시장의 영향력은 제한적이다.

이와 같이 다양한 공공기관의 특성은 공공기관의 설립목적, 수행하는 역할, 소유권 방식, 재정 확보의 방식 등 구조적인 원인에 연유하는 것으로서, 이와 같은 특성에서 자유로운 공공기관을 발견하기는 쉽지 않다. 그런데 이와 같은 공공기관의 구조적 특징은 또 한편에서는 공공기관에서 발견되는 다양한 문제점들이 발생하는 주요한 이유가 되기도 한다.

대표적으로 공공기관이 제공하는 재화에 투입된 비용, 즉 공급가격과 소비자가 지불해야 하는 요금 간의 괴리를 들 수 있다. 기업의 입장에서는 당연히 원가를 초과하는 가격의 책정을 통하여 적정한 이익을 확보해야 하며, 소비자가 지불해야 하는 요금은 이에 기초하여 결정되어야 하지만, 대부분의 공공기관에서 부과하는 요금은 이와 같은 원가 이하에서 결정된다. 박정수(2012, p. 246)의 연구에 따르면, 대표적 공공요금인 전기요금, 가스요금, 고속도로 통행료, 철도운임, 수돗물요금의 원가회수율은 대개 70-80%대에 그치고 있는 실정이다. 즉 공공기관은 사기업과는 다른 방식으로 요금이 결정되며, 이것이 공공기관의 건전한 재정 유지를 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 물론 이와 같은 원가 이하에서의 요금 결정에 따른 편익은 국민에게 귀착된다는 점에서, 국민편익의 관점에서는 긍정적으로 작용한다.

그런데 이와 같이 적정 이윤을 밀도는 요금의 결정은 재화를 공급하는 공공기관에 의하여 자율적으로 결정되는 것이 아니라 정부와의 협의를 통하여 결정된다. 즉 공공요금에 대한 정부의 결정력이 높다는 것으로, 다수의 공공기관들은 기업임에도 불구하고 스스로 가격을 결정할 수 있는 적정한 자율권을 갖고 있지 못하다. 그럼에도 불구하고 경영에 대한 책임의 추궁을 받는다는 점에서, 공공기관은 경영상의 자율성 수준과 책임성

수준 간에 괴리를 겪게 된다.

이와 같은 공공기관의 구조적 특성과 약점들이 결과적으로 공공기관의 도덕적 해이를 초래한다는 비판적 지적도 있다(Cole, 2005). 즉 공공기관이 갖는 독점적 지위와 더불어 경영상의 자율성 제약, 높은 기업의 생존 가능성이 공공기관 종사자로 하여금 최선을 다한 경영을 하지 않게 한다는 것이다. 이와 같은 도덕적 해이를 방지하기 위하여 공공기관의 경영상 자율성이 제약되어야 한다고 주장되기도 한다. 그러나 이와 반대로 공공기관의 종사자들은 공공에 의하여 부여된 책무에 대한 성실한 수행자로서의 역할을 충실하게 할 것이라고 긍정적인 입장에서 공공기관을 바라보는 시각도 있다. 소위 청지기 이론(stewardship theory)이 주장되기도 한다(Ghoshal and Moran, 1996).

그러나 청지기 이론보다는 도덕적 해이라는 부정적 측면이 상대적으로 많이 강조되어 공공기관에 대한 다양한 감시와 통제가 이루어진다(Schillemans, 2008; Cole, 2000). 통제와 감시가 공공기관의 도덕적 해이를 방지하는 긍정적 결과를 가져올 수 있지만, 이것이 역으로 공공기관의 자율적 통제를 어렵게 하는 또 다른 부작용도 야기한다. 즉 공공기관에 대한 과도한 외부감시와 통제가 당초 의도하지 않은 부작용을 야기할 수 있다(Moe, 2001). 공공기관의 자율적 통제와 타율적 통제의 균형점을 찾는 것이 쉽지 않음을 보여준다.

공공기관의 자율적 통제와 타율적 통제 간의 균형성 확보를 어렵게 하는 또 다른 요인으로서 지배구조상의 특성을 들 수 있다. 공공기관은 정부와의 관계 속에서 정체성이 확보되며, 이로 인하여 정부는 늘 공공기관에 대해서 소유권자로서의 강한 인식을 하고, 이것은 공공기관의 지배구조에 대한 직접적 영향력의 행사로 나타난다. 즉 정부는 공공기관의 장과 감사, 임원의 선임은 물론 사업의 결정과 예산의 배분 등 모든 부분에 간여한다. 이와 같은 정부의 영향력이 적절하게 발휘되면 문제가 없지만, 언론에서 지적하는 바와 같이 부적절한 낙하산 인사 등 긍정적인 것보다는 부정적인 정부의 영향력이 보다 강하게 나타난다. 즉 공공기관의 책임성을 제대로 확보할 수 있는 건전한 지배구조가 소유권자인 정부의 부당한 영향에 의하여 훼손되고, 이것은 곧 공공기관의 책임성 확보를 구조적으로 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 공공기관이 처하고 있는 지배구조적 특성으로 인하여 공공기관의 책임성을 제대로 확보해 주어야 할 정부가 오히려 이를 훼손하는 역설이 존재한다. 이와 같은 부정적 문제가 가장 많이 발생하는 영역의 하나가 바로 감사(監事)와 관련한 부분이다.

### Ⅲ. 공공기관 책임성 확보의 주체로서의 감사

#### 1. 감사의 의미와 역할 범위

일반적으로 감사(監査 혹은 監事)는 두 가지 의미를 담고 있다. 전자로서의 감사(監査)는 대상이 되는 기관과 관련한 신뢰성 있는 정보를 정보의 이용자 등 이해관계자에게 전달하기 위한 활동을 의미한다. 예를 들어서 미국회계학회(Committee on Basic Auditing Concept)에서는 監査를 “특정한 경제실체의 경제적 행위와 사건에 대한 주장과 미리 설정된 기준과의 일치 정도를 확인하기 위해, 이들 주장에 관한 증거를 객관적으로 수집, 평가하여 그 결과를 이해관계자에게 전달하는 체계적 과정”이라고 하고 있다(이창우, 2002, p. 4). 이 개념에서 핵심적인 것은 감사의 기준에 부합하는 정보를 명확하게 객관적으로 확인하고(즉 전문성), 이를 대상 기관의 영향을 받지 않고 독립적으로 제공할 수 있는 능력(즉 독립성)이라고 할 수 있다. 이에 따라서 강조되고 있는 것이 바로 감사품질이다. 감사품질은 회계기준에 부합하지 않은 오류를 발견할 수 있는 능력, 즉 전문성과 해당 오류를 정확하게 지적하여 수정, 공표할 수 있는 능력, 즉 독립성의 수준에 의하여 결정된다(DeAnglo, 1981). 즉 감사활동에 있어서의 전문성과 독립성이 감사품질을 좌우하는 가장 핵심적인 요소라고 할 수 있다.

이와 같은 감사 활동에 따른 감사 품질을 좌지우지할 수 있는 권한을 행사하는 사람(혹은 기관)이 바로 기관별로 임명되어 있는 감사(監事)이다. 監査가 감사활동 자체를 의미한다면, 후자인 監事는 감사활동을 수행하는 사람 혹은 기관을 의미한다. 감사활동을 수행하는 감사는 기관별로 그 명칭을 다소 달리하는 경우가 있다. 감사, 감사역, 검사역, 감사위원 등 그 명칭은 조금씩 달리하고 있지만 통칭하여 감사라고 불린다.

우리나라의 공공기관 감사는 전통적인 영역으로서의 회계검사와 더불어 직무감찰까지 복합적 기능을 수행하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 감사는 ‘기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출할 수 있도록 하고 있으며(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제32조), 또한 ‘감사기구의 장(즉 감사)이 그 소속되어 있는 기관 및 그 기관에 속한 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리’하도록 하고 있어서, 감사의 업무 수행 범위를 매우 포괄적으로 규정하고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 측면

에서 공공기관의 감사는 크게 회계검사 기능과 직무감찰 기능을 수행한다고 할 수 있다. 회계검사는 기관의 재정활동과 수지에 관하여 회계담당자 이외의 제3자가 공권력을 갖고 확인·검증하여 그 결과를 이해관계자에게 보고하기 위해 회계장부 등 기록을 체계적으로 검사하는 것을 의미하며, 직무감찰은 기관의 사무와 소속직원의 직무가 적절히 수행되고 있는지를 조사·검토하는 것을 의미한다(기획재정부, 2011).

## 2. 감사의 설립 형태

감사가 활동하고 있는 감사기구(기관 내부조직의 일부로서의 내부감사기구(혹은 자체감사기구)와 기관 외부에 독립적으로 존재하는 외부감사기구)가 있다. 내부감사기구는 일반적으로 감사 또는 감사위원회라는 명칭으로 불리며, 해당 조직을 구성하는 구성원의 일부, 즉 내부 지배구조를 구성하는 일부분에 해당한다. 반면, 외부감사는 회계법인, 감사원, 주무부처, 소유권 기관 등 기관 외부에 존재하는 주체라는 점에서 구분이 된다.

본 연구에서 논의하고자 하는 내부지배구조로서의 감사는 기관 내부통제의 핵심적 역할을 수행하여, 이를 위하여 기관 내 모든 구성원과 정보에 제한 없이 접근할 수 있어야 한다. 또한 기관장 및 이사회에 감사활동을 보고하며, 감사결과는 기관의 경영활동 및 성과 등에 대한 평가자료로서 활용되도록 한다. 기관 경영 전반에 대한 감시자로서의 역할을 적절히 수행하기 위해서는 그에 상응하는 위상이 갖추어져야 하며, 그 출발점은 바로 감사기구의 형태라고 할 수 있다.

감사는 공식적이고 정당한 권한을 가진 독립적인 제3자로서, 감사대상이 되는 기관과 그 소속직원들이 수행하는 제반 활동의 잘잘못을 검사하여 적절한 조치를 요구하기 때문에 감사활동의 핵심은 전문성과 독립성의 확보라고 할 수 있다. 따라서 감사는 감사대상이 되는 기관 내부에 설립되기도 하지만(자체 감사기구), 외부에 설립되어 감사를 수행하기도 한다. 물론 여기서 논의하는 것은 자체감사기구(및 기구장)에 대한 것이다.

감사는 감사대상기구에 상임으로 임명되어 활동하는가의 여부에 따라서 상임감사와 비상임감사로 구분되며, 감사가 활동하는 기구가 독립제로 설치되었는가의 여부에 따라서 독립제 감사와 합의제 감사기구(일반적으로 감사위원회)로 구분된다. 이와 같은 감사기구의 형태가 중요한 것은, 이것이 감사품질의 확보와 밀접하게 관련되어 있기 때문이다. 즉 감사의 품질은 감사의 전문성과 감사활동의 독립성에 의하여 크게 좌우되는데,

감사기구의 형태가 이와 같은 감사품질에 직접적인 영향을 주기 때문이다. 그러나 감사대상기구가 갖고 있는 성격이 다양하기 때문에 감사기구의 형태를 동일하게 하기는 어렵다는 점에서, 감사대상 기구의 특성에 따라서 다소 차이를 보이고 있다.

먼저 감사는 상임감사와 비상임감사로 구분할 수 있다. 상임감사는 일반 직원과 마찬가지로 감사대상이 되는 기업에 상시적으로 출근하여 감사로서의 직무를 수행하는 상설적, 상임적 감사를 의미한다. 반면 비상임감사는 감사대상이 되는 기관에 비정기적으로 출근하여 감사활동을 하는 자를 의미한다. 감사의 상임여부와 상관없이 해당 기관에 대한 감사를 수행하는 감사기구(예를 들어서 감사실)는 설치되어 있기 때문에, 상임 여부만을 갖고서 감사 활동의 적정성을 논의하기는 쉽지 않다. 또한 상임감사와 비상임감사는 기업에 대한 출근 형태에 차이가 있을 뿐 감사로서의 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 차이가 없다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 기관장과 거의 대등한 지위를 갖는 감사가 상임으로 임명되는 것이 갖는 의미는 결코 작지 않다. 즉 비상임감사일 경우, 현실적으로 감사활동에 대한 몰입의 정도나 책임성 인식의 정도에서 상임감사와 비교하여 현저하게 낮을 수 밖에 없는 것이 현실임을 감안하면(국회예산정책처, 2012, p. 165), 감사의 품질 확보 등 감사의 활동 적정성을 위해서는 상임감사로의 임명이 적절할 수밖에 없을 것이다.

상임감사 체제로 구성할 경우, 기관의 형태는 또 독임제와 합의제 형태로 구분된다. 어떤 형태를 취할 것인가는 기관의 특성과 감사의 위상에 의하여 결정되는데, 우리나라 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 사실상 공공기관의 규모와 시장성 여부에 의하여 구분이 되도록 하고 있다.

현재 일부 공공기관을 제외하고 우리나라의 대다수 공공기관들의 감사 형태는 단독기관제를 취하고 있다. 그런데 단독제로서의 감사는 그 동안 낙하산 인사 시비는 물론, 감사활동의 엄정성과 객관성, 독립성 등 측면에서 다양한 비판을 받아 왔다. 즉 1인의 상임감사체제가 갖는 주요한 한계점을 정리하면 다음과 같다.

- 적격한 자격을 결여한 감사의 임용
- 적격한 자격을 갖춘 감사조차도 기관장과 기관 경영을 독립적으로 감사하기 어려운 현실
- 기본적으로 1인의 상임감사가 독자적으로 일하기 어려운 구조
- 감사의 지휘를 받는 감사실에 대한 인사권은 기관장이 행사

위에서 언급한 문제들이 모두 독임제 감사에서 연유하는 문제는 아니지만, 우리나라 공공기관이 처하고 있는 구조적 약점과 독임제 감사의 취약성이 결합되면서 문제는 악화되었다고 할 수 있다. 이와 같이 단독기관으로서 1인 감사체제가 갖는 문제점을 해소하기 위한 대안으로서 ‘감사위원회’ 제도가 강조되었다. 감사위원회는 복수의 감사위원으로 구성되는 합의제형의 감사기관으로서, 기관장으로부터의 독립성 강화, 감사위원 간 역할 분담 혹은 협력, 감사기능 활성화 등의 측면에서 1인 감사체제와 비교하여 상대적으로 장점이 있다. 감사위원회는 이사회 내의 위원회로서 복수의 이사진으로 구성된 감사기구를 의미한다. 따라서 감사위원은 이사회의 지명에 의하여 이사로서의 직책 외에 감사위원회 위원으로서의 직책을 공유하게 된다. 이와 같은 감사위원회의 도입에 대해서는 이미 오래전부터 강조되어왔다(이창우, 2002). 감사위원은 이사회에 참여하여 의결권을 행사함으로써 위법행위의 사전적 예방기능이 확보될 수 있다는 장점이 있으나, 한편에서는 형식상 이사회의 하부기관이라는 점에서 기관으로부터의 독립성 확보에 구조적으로 취약하다는 비판도 있다. 따라서 감사위원회가 당초 기대하였던 장점이 발휘되기 위해서는 감사위원회의 감사위원은 물론 단독기관으로서의 감사도 감사업무와 관련한 전문성이나 경험 등의 확보가 전제되어야 할 것이다. 즉 감사위원의 선임이 적절하게 이루어지지 않는 한 감사위원회는 합의제 형태에도 불구하고 단독제 감사가 갖는 한계를 극복하기 어렵기 때문이다. 단독제 감사기구와 합의제 감사기구의 장단점을 비교하면 다음의 표와 같다.

〈표 1〉 감사와 감사위원회의 비교

	감사제도	감사위원회제도
이사회와의 관계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회와 분리</li> <li>→ 이사회에 대한 중립적 비판이 가능</li> <li>• 의견 진술권</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이사회 하위기구</li> <li>→ 이사회 의사결정에의 적극적 개입이 가능</li> <li>* 다만, 객관성 확보에 한계</li> <li>• 의결권</li> </ul>
의사결정 형태	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독임제</li> <li>→ 업무수행의 책임소재 명확</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 합의제</li> <li>→ 다수에 의한 합리적 결정</li> </ul>
업무수행의 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 안정적인 내부견제 기능 수행</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전문성 보장에 유리</li> </ul>
감사(위원)의 신분	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 단일신분(감사)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이중신분(이사, 감사위원)</li> </ul>

자료: 기획재정부, 「공기업·준정부기관 감사매뉴얼」, 2012

### 3. 감사의 전문성과 독립성

내부감사이든 외부감사이든 적절한 감사활동이 확보되기 위해서는 감사인으로서의 전문성과 더불어 위상 및 활동 등에 있어서 독립성이 확보되어야 할 것이다. 특히 내부 지배구조의 한 축이라는 관점에서 이와 같은 감사인의 전문성과 독립성 확보 정도는 감사의 품질을 확보하는 데 가장 결정적인 요인으로 작용한다.

감사의 독립성과 전문성이 단순한 규범적 차원의 문제가 아니라 기관의 경영성과에 긍정적으로 기여하고 있다는 분석결과는 이미 다수가 나와 있다. 이상철·이경태(2003), Vicknair et al.(1993), Beasley et al.(1999), Klein(2002) 등의 연구는 내부감사인의 독립성이 증가할수록 기업의 재무보고 품질이 제고된다고 하였다(유승원, 2009, p. 82에서 재인용). 또한 내부감사인의 독립성이 확보되어도 직무와 관련된 전문성이 부족하면 회계검사, 직무감찰 및 방만경영 통제 등 본연의 임무의 효율적 수행이 어렵다고 하여, 독립성과 전문성이 동시에 확보되어야 함을 강조하였다. 유승원(2009)은 24개 기관(시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개)을 대상으로 분석하였는데, 재무전문성을 가진 내부감사인이 감사업무를 수행하는 공기업은 그렇지 않은 공기업보다 경영성고가 높았다고 분석하였다. 또한 독립성과 재무전문성을 동시에 갖춘 내부감사인이 활동하는 공기업은 그렇지 않은 공기업보다 ROA가 약 4% 높은 것으로 분석되었다. 공공기관 감사의 독립성과 전문성 강화가 왜 필요한지를 보여 주는 분석 결과라고 할 수 있다.

감사의 독립성과 전문성의 반대되는 표현이 바로 언론에서 자주 사용하는 ‘낙하산 인사’라고 할 수 있다. 많은 연구자들은 이 낙하산 인사가 공공기관이 갖고 있는 모든 문제의 출발이라고 비판하고 있다. 낙하산 인사는 공공기관이 가진 모든 문제의 주범이라고 비판받고 있다. 즉 낙하산로 임명된 임원들은 전문성도 낮고 노조나 간부 조직에 비해 정보와 장악력이 약하므로 공공기관의 개혁을 적극적으로 추진하는 것이 어렵기 때문에, 공공기관 임원에 대한 낙하산 인사가 공공기관의 도덕적 해이와 방만경영의 원인이라는 것이다(김병섭 외, 2010, p. 90).

감사의 전문성 및 독립성과 관련한 규정은 다양하다. 먼저 「상법」 제542조의11은 감사위원회 구성과 관련하여, ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 감사위원회를 설치하여야 하며, ② 상장회사의 감사위원회는 위원 중 1명 이상은 대

통령령으로 정하는 회계 또는 재무 전문가이어야 하며 감사위원회의 대표는 사외이사일 것을 규정하고 있다. 즉 전문성과 독립성을 핵심적인 내용으로 규정하고 있다. 또한 감사원 규칙으로 제정된 「공공감사기준」(1999)에서도 감사기구의 독립성과 관련하여, 제8조(독립성)에서 감사기관과 감사인은 감사업무를 수행함에 있어 독립성을 유지하여야 하며, 제9조(전문성)에서는 특정 감사업무를 공동으로 수행하는 감사반은 당해 감사업무의 수행에 필요한 전문지식과 실무경험을 구비하여야 한다고 하여 독립성과 전문성을 강조하고 있다. 기획재정부의 「공기업·준정부기관 감사기준」에서는 제6조(독립의 원칙)에서 감사 또는 위원회는 감사업무를 수행함에 있어서 독립성을 유지하도록 규정하고 있다. 민간부문이든 공공부문 감사에 있어서 가장 중요한 2가지 기준을 공동으로 제시하고 있다.

감사업무가 원활히 수행되기 위해서는 무엇보다도 자격이 있는 자가 감사기구의 장이 되어야 할 것이다. 이 때문에 공공감사에 관한 법률에서도 감사기구의 장의 자격에 대해서 규정하고 있으며(「공공감사에 관한 법률」 제11조), 감사부서 직원에 대해서도 전문성, 자질, 적성 등을 요건으로 제시하고 있다(「공공감사에 관한 법률」 시행령 제9조). 감사기구의 장의 자격과 관련해서는 공인회계사·변호사·공인내부감사사 자격증 소지자, 회계 및 감사 업무 2년 이상의 경력이 있는 자, 당해 기관의 근무경력 5년 이상인 자 및 위의 자에 상응하는 능력이 있는 것으로 감사 또는 위원회가 인정하는 자 등 다양한 요건을 제시하고 있다.

물론 감사부서의 직원이 법률에서 규정하고 있는 모든 요건들을 다 갖추어야 하는 것은 아니며, 이와 같은 요건을 갖추지 못할 것을 권장하고 있다. 따라서 공인회계사·변호사·공인내부감사사 자격증 소지자 등을 찾을 수 없는 경우에는 회계 및 감사 업무 경험이 일정기간(예를 들어서 2년 이상) 이상의 경력이 있는 자, 당해 기관의 근무경력 일정기간(예를 들어서 5년 이상)인 자 등을 임명하면 될 것이다.

## IV. 공공기관 감사 활동의 기준과 원칙

### 1. 공공감사의 의미

공공기관의 감사에 의하여 이루어지는 감사 활동은 일반적인 감사 활동의 한 영역으로서 공공감사에 해당한다. 공공부문 감사의 기준은 민간부문과 비교해 공공성의 확보 측면에서 차이가 있다. 즉 공공부문의 감사기준은 불특정 다수인 국민에 대한 공적 책무성의 확보를 위해서 필요하다. 따라서 공공감사의 기준은 합법성이나 경제적 성과뿐만 아니라, 윤리성, 형평성 및 민주성 규범적인 내용까지 포괄하고 있다.

그러나 공공기관 감사의 활동이 중요한 것은 이를 통하여 국민에 대한 공공기관의 책무성을 적절히 확보할 수 있기 때문이다. 즉 공공감사는 주인인 국민과 대리인이라고 할 수 있는 정부(공공기관) 간에 신탁된 공적 자원의 운용이 신탁의 목적에 어긋나지 않게 투명하고 공정하고, 효율적으로 이루어지고 있는지를 공적인 지위를 갖는 감사가 확인, 검증, 보고하는 것으로서, 공공기관의 내부성(internalities)에 의해서 발생할 수 있는 경영상의 실패를 억제하기 위한 견제수단이다(박재완, 1997, p. 222). 공공기관 감사의 활동은 사실상의 공공기관의 경영을 국민에게 보고하고 해명(account of)하는 과정, 즉 민주적 책무성(democratic accountability)을 확보하는 과정이라는 점에서, 공공기관의 감사가 누구를 위하여, 그리고 무엇을 해야 하는지를 알 수 있다(White & Hollingsworth, 1999, p. 7).

### 2. 공공감사의 기준

공공기관에서의 감사 활동이 적정하게 이루어지기 위해서는 적정한 기준이 설정되어야 할 것이다. 공공감사의 기준은 공공감사 수행과 관련된 최소한의 준거이자 보편타당한 원칙이라고 할 수 있다. 일반적인 감사기준은 객관적이고 체계적인 감사의 실시 및 절차에 대한 표준화된 가이드라인을 제시하는 것인데, 공공부문에서 활동하고 있는 공공기관이 갖는 고유한 특성이 반영될 필요가 있다(INTOSAI, 2004, p. 11-42).

우리나라에서 활용하고 있는 공공감사의 기준은 INTOSAI의 국제공공감사기준에 근거하고 있다는 점에서, INTOSAI의 입장을 확인하는 것이 중요하다. 1995년 당시 개정

된 감사기준은 1987년에 개최되었던 개발도상국의 공공회계와 감사에 관한 UN 전문가 회의(United Nations Expert Group Meeting in Public Accounting and Auditing in development Countries)가 채택한 공공부문 감사기준에 근거를 두고 마련되었다. 이들이 제시한 공공감사기준은 기존 선진국가들의 감사기준과 민간부문의 감사기준을 준용하여 마련된 것이다(감사원, 2000).

INTOSAI의 ISSAI에서는 최고감사기구가 채택해야 하는 정책 및 절차인 일반기준을 정부감사의 일반기준과 윤리적 중요성에 대한 기준(general standards in government auditing and standards with ethical significance)으로 제시하였다. 윤리적으로 중요한 기준으로 독립성(independence), 이해충돌(conflict of interest), 역량(competence), 정당한 주의의무(due care) 등을 제시하였다. 한편 미국 GAO의 GAGAS의 경우, 정부 감사기준에 따라 업무를 수행하는 정부나 비정부 부문의 모든 감사인이나 감사기관이 준수해야 할 일반기준으로 독립성(independence), 전문적 판단(professional judgement), 감사역량(competence), 품질관리 및 확인(quality control and assurance) 등을 제시하였다. 2010년 개정에서는 감사기준 총칙과 윤리강령을 통합하여 제시하는 등 감사수행의 전제이자 기본요건으로서 윤리적 행동양식을 강조하고 있는 변화를 보여주었다(GAO, 2010, iii).

현재 우리나라의 공공부문 감사기준 체계의 경우 공공감사기준의 적용범위인 감사원 및 자체감사 간 역할관계가 명확하지 않다는 한계가 있다. 감사원의 경우 공공감사기준과는 별도로 감사원 사무처리 규칙 등 개별 규칙 등을 통해 감사수행과 관련된 절차와 수칙을 운영하고 있으며, 중앙행정기관 및 지방자치단체, 공공기관들의 자체감사와 관련해서는 2010년도 「공공감사에 관한 법률」 제정에 따라 「중앙행정기관 및 지방자치단체 감사기구의 자체 감사업무활동에 대한 기준」이 마련되어 있고, 공기업 및 준정부기관 자체감사의 경우에도 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제32조에 근거하여 「공기업·준정부기관 감사기준」을 별도로 수립하여 운영하고 있다.

감사원 규칙으로 제정된 「공공감사기준」(1999)에서는 감사의 독립성 및 전문성과 관련하여 다음과 같이 규정하고 있다.

제8조 (독립성) ① 감사기관과 감사인은 감사업무를 수행함에 있어 독립성을 유지하여야 한다.

② 제1항의 독립성에는 실질적인 독립성뿐만 아니라 독립성을 의심받을 수 있는 상황의 배제등 외관상의 독립성이 포함된다.(중략)

⑤ 감사인은 제4항의 보고에도 불구하고 감사업무의 독립성이 침해될 우려가 있는 경우에는 당해 감사를 거부할 수 있다. 이 경우 감사를 거부할 수 없는 상황이라면 개인적 또는 외부적인 독립성 저해요인을 감사보고서에 기술하여야 한다.

⑦ 자체감사기구는 다음 각 호와 같은 조직상 독립성을 확보하여야 한다.

1. 감사대상기관의 의결기관과 집행부서로부터 분리된 별도의 조직으로 설치
2. 감사결과를 소속기관장이나 부기관장에게 자유로이 보고
3. 자체감사인의 임용, 교육훈련, 승진, 보수 등에 관해 실적에 입각한 인사제도의 확립
4. 자체감사기구와 자체감사인에 대한 내부평가, 심사분석, 목표관리 등 성과관리제도의 독자적 운영

제9조 (전문성) ① 특정 감사업무를 공동으로 수행하는 감사반은 당해 감사업무의 수행에 필요한 전문지식과 실무경험을 구비하여야 한다.

② 감사기관은 우수한 전문감사인을 확보하기 위하여 적극적으로 노력하여야 하며 합리적이고 객관적인 기준에 의하여 감사인을 선발하여야 한다.

③ 감사인은 지속적인 교육훈련을 통하여 전문적인 감사능력을 연마하여야 하며 감사기관은 체계적인 교육훈련 프로그램을 시행하여 이를 지원해야 한다. 이 경우 교육훈련은 감사기관이 직접 실시할 수도 있고 외부에 위탁할 수도 있다.

④ 감사기관은 감사인의 전문지식 및 실무경험에 적합한 감사임무를 부여하여야 한다.

⑤ 감사기관은 특정 감사업무에 대한 고도의 전문지식 또는 실무경험이 필요하다고 인정되는 경우에는 외부 전문가를 활용할 수 있다.

제10조 (감사자세) ① 감사인은 공인으로서의 책무성을 인식하고 공정성·성실성 및 건전한 윤리의식에 기초한 감사자세를 견지하여야 한다.

② 감사인은 수감기관 등의 입장과 의견을 존중하고 충분한 의견진술의 기회를 주어야 하며 편견이나 자의적 판단에 의하지 아니하고 동료 감사인, 관계기관 및 전문가의 의견을 광범위하게 수렴하여야 한다.(이하 생략)

우리나라 공공기관의 감사제도와 관련한 일반적인 규정은 「공공기관의 운영에 관한

법률」에도 규정되어 있다. 공공기관의 유형별(공기업, 준정부기관)로 감사제도와 관련하여 차별적으로 규정되어 있다. 시장형 공기업은 감사위원회 제도를 운영하도록 강제되어 있으며, 준시장형 공기업의 경우 자산규모 2조원 이상은 감사위원회 제도를, 미만인 경우는 자율적 선택이 가능하도록 되어 있다. 감사위원회 설치 시에는 상법의 관련 규정이 적용되며, 여기서 감사위원의 전문성에 대한 근거가 제시되어 있다. 일부 차이는 있지만, 기본적으로 공기업은 임추위 복수추천과 운영위 심의·의결과 기재부장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 되어 있으며, 준정부기관의 경우 임추위의 복수추천과 운영위의 심의·의결을 거쳐 기재부장관이 임명하도록 차별화되어 있다.

〈표 2〉 공공기관의 감사제도

구 분	공기업	준정부기관
감사위원회	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 시장형 공기업과 자산규모가 2조원 이상인 준시장형 공기업에는 감사를 겸함으로써 이사회에 감사위원회를 설치하여야 한다.</li> <li>○ 자산규모가 2조원 미만인 준시장형 공기업은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자산규모가 2조원 미만인 준정부기관은 다른 법률의 규정에 따라 감사위원회를 설치할 수 있다.</li> </ul>
선임절차	<p>〈상법 준용〉 제542조의11 (감사위원회) ① 자산 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 상장회사는 감사위원회를 설치하여야 한다. ② 제1항의 상장회사의 감사위원회는 제415조의2제2항의 요건 및 다음 각호의 요건을 모두 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 위원 중 1명 이상은 대통령령으로 정하는 회계 또는 재무 전문가일 것</li> <li>2. 감사위원회의 대표는 사외이사일 것</li> </ol> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임추위 복수추천 → 운영위 심의·의결 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명(상임감사위원)</li> <li>○ 다만, 기관 규모 대통령령이 정하는 기준 이하(총수입 1천억원, 직원 500명 미만)인 공기업 감사는 임추추위 복수추천 → 운영위 심의·의결 → 기재부장관 임명(상임감사)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 임추위 복수추천 → 운영위 심의·의결 → 기재부장관 임명</li> <li>○ 다만, 기관 규모 대통령령이 정하는 기준 이상(위탁: 총수입액 1천억원 이상, 직원 500명 이상; 기금: 자산규모(위탁관리 기금자산포함) 1조원 이상, 직원 500명 이상), 업무내용 특수성 감안하여 대통령령으로 정하는 감사(독립기념관, 근로복지공단, 소비자원, 주택금융공사, 연구재단, 장학재단): 임추위원 복수 추천 → 운영위 심의·의결 → 기재부장관 제청 → 대통령 임명</li> </ul>

〈표 2〉의 계속

구 분	공기업	준정부기관
임기	2년 + 1년 단위 연임	
추천기준	업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람	
평가와 인사	기획재정부장관은 필요한 경우 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행 실적을 평가할 수 있다. 기획재정부장관은 직무수행 실적평가 결과 그 실적이 저조한 감사 또는 감사위원회 감사위원에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있다	
해임	기획재정부장관은 감사(상임감사위원 포함)가 감사의 의무와 책임 및 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회 심의·의결 거쳐 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임 건의할 수 있고, 공기업·준정부기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있다.	
비상임 이사의 감사요청	비상임이사는 필요하다고 인정하는 경우 비상임이사 2인 이상의 연서로 공기업·준정부기관의 운영과 관련하여 감사(監事)나 감사위원회에 특정 사안에 대한 감사(監査)를 요청할 수 있다. 이 경우 감사나 감사위원회는 특별한 사정이 없는 한 이에 응하여야 한다.	

## V. 우리나라 공공기관 감사의 지위와 역할의 평가 및 인식 실태

### 1. 각종 평가를 통해 본 감사부서의 운영 실태<sup>1)</sup>

우리나라 공공기관 감사의 지위와 역할에 대한 평가는 몇 가지 방법으로 이루어지고 있다. 이 자료들을 통하여 감사의 지위와 역할이 어떻게 평가되고 있는지를 확인할 수 있다.

먼저 기획재정부가 실시하는 공공기관 상임감사에 대한 경영평가의 결과를 통하여 이를 확인할 수 있다. 2014년도에는 상임감사에 대한 평가가 실시되지 않았기 때문에 지난 2011-2013년에 실시된 평가결과를 활용할 수 있다. 공공기관 경영평가 제도상 상임감사에 대한 평가체계는 다음과 같다. 다음의 표에서 보는 바와 같이, 감사의 전문성과 윤리성, 독립성 등 6개의 평가지표로 구성되어 있다. 이 지표들은 감사의 기준 및 원칙의 핵심적인 부분들을 모두 포함하고 있기 때문에 이 평가결과를 활용하여 상임감사의

1) 기획재정부 및 감사원의 평가결과에 대해서는 윤태범(2013)의 내용을 수정하여 활용하였다.

지위와 역할의 수준을 확인할 수 있다. 물론 이 기준들은 평가의 목적에 따라서 변경될 수 있기 때문에 절대적인 기준은 아니다.

〈표 3〉 공공기관 상임감사 평가지표

평가지표	세부 평가내용
1. 감사의 전문성·윤리성·독립성 확보	① 감사가 감사업무에 관한 전문성을 확보하기 위하여 어떠한 노력을 기울였으며 이에 따라 소기의 성과를 거두었는가? ② 감사의 윤리기준 준수 노력이 적절하였는가? ③ 감사의 독립성 확보노력이 적절하였는가?
2. 내부통제 기능 강화	① 감사계획과 예방적 내부통제 진단활동이 적절히 설정되어 운영되고 있는가? ② 내부통제 시스템의 효과적인 운영과 성과 및 개선노력은 어떠한가? ③ 감사결과물에 대한 공유 및 피드백 활동이 적절하였는가?
3. 내부감사 운영성과 및 사후관리	감사원에서 수행한 자체감사활동 심사결과를 반영
4. 방만경영 예방활동과 재발방지	① 방만경영 예방을 위한 관리 목표 및 방법을 체계적으로 수립하였는가? ② 방만경영 예방활동을 적절히 수행하였으며, 외부로부터 지적받은 방만경영 사례와 관련한 감사의 책임이행 여부 및 수준은 어떠한가? ③ 방만경영 재발방지를 위한 노력이 적절하였는가?
5. 경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리	① 정부의 경영지침 준수를 위한 관리 목표 및 방법을 체계적으로 수립하고 있는가? ② 정부의 경영지침 준수를 위한 감사활동을 적절히 수행하였으며, 경영지침 위반사례와 관련한 감사의 책임이행 여부 및 수준은 어떠한가? ③ 감사결과 드러난 지적사항에 대한 사후관리 노력이 적절했는가?
6. 투명·윤리 경영을 위한 노력	① 기관 경영공시의 적정성 확보와 회계투명성 제고를 위하여 어떠한 노력을 기울였으며 그 성과는 어떠한가? ② 감사는 투명윤리경영을 지원하기 위하여 어떠한 활동과 노력을 하였으며 그 성과는 어떠한가? ③ 해당기관에 대한 국민권익위원회의 청렴도 조사 결과 등 청렴도 평가 결과는 어떠한가?

다음의 표에서 보는 바와 같이, 전체 평가대상 기관 중 양호 등급(B0) 이상의 결과를 얻은 공공기관 상임감사는 전체 대상의 절반 정도인 53% 정도로 나타났다. 즉 절반 가까운 공공기관의 상임감사의 감사활동에 대해서 높지 않은 평가를 받은 것이라고 할 수 있다. 물론 평가기준상 'C' 등급을 보통수준으로 평가하고 있지만, 공공기관 경영에 대한 상임감사의 중요성을 고려할 때, 보통 수준의 평가를 긍정적으로 해석하기는 어렵다는

점에서, 'B0'를 기준으로 구분하였다.

〈표 4〉 공공기관 상임감사 평가 결과 (2011-2013)

유 형	2011	2012	2013
공기업 1	9/10	8/10	8/10
공기업 2	3/9	8/15	8/15
기금관리형 준정부기관	7/13	7/13	8/12
위탁집행형 준정부기관	4/15	9/15	6/15
강소형 준정부기관	0/6	0/6	1/6
전체	23/53(43.4%)	32/59(54.2%)	31/58(53.4%)

자료: 기획재정부의 평가결과를 재구성하여 작성함

이와 같은 평가결과를 세부 평가지표별로 보면 상임감사에 대한 평가의 실태를 보다 명확하게 확인할 수 있다. 다음의 표는 세부 평가지표별 평가결과가 'B0' 이상인 비율을 표시한 것이다. 표에 의하면, 감사활동 혹은 성과와 관련하여 부여된 기능을 제대로 수행하지 못하고 있다는 응답(방만경영활동 예방 등)이 가장 낮은 것으로 나타났다. 2013년 기준으로 'B0' 이상의 평가를 받은 비율이 27.5%에 불과하다. 감사의 가장 핵심적 요소인 감사의 전문성과 독립성, 윤리성의 확보도 긍정적이지 못한 것으로 나타났다. 전체 평가대상 감사 중 약 40% 정도만 긍정적인 것으로 나타나서 구조적인 문제가 존재함을 확인할 수 있다. 즉 공공기관의 감사가 기본적으로 갖추고 있어야 할 전문성과 독립성이 취약할 뿐만 아니라, 이들의 활동도 부여된 본래의 기능을 충실히 수행하지 못하고 있다고 평가된 것이다.

〈표 5〉 세부 평가지표별 상임감사평가 결과 (2011-2013)

평가지표	2011	2012	2013
1. 감사의 전문성·윤리성·독립성 확보	25/53(47.1)	28/59(47.4)	23/58(39.6)
2. 내부통제 기능강화	25/53(47.0)	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 등에 대한 감사활동과 사후관리	24/53(45.3)	30/59(50.8)	25/58(43.1)
6. 투명·윤리 경영을 위한 노력	29/53(54.7)	28/59(47.4)	23/58(39.6)

자료: 기획재정부의 평가결과를 재구성하여 작성함

상임감사를 대상으로 한 것은 아니지만, 감사원도 「공공감사에 관한 법률」에 근거하여 매년 공공기관의 자체감사기구를 대상으로 운영실태에 대한 평가를 하고 있다. 상임감사의 직접적 영향이 작용하는 감사실에 대한 평가라는 점에서, 상임감사의 역할에 대한 간접적 자료로 활용할 수 있다. 주요 평가항목은 감사조직 및 인력 운영(감사전문성, 감사기구장 독립성 등 항목), 감사활동(활동 및 처리 적절성), 감사성과(재무적 조치 등), 사후관리(지적사항 집행 등) 등이다. 다음의 표는 2013년도의 평가결과에 대한 것이다. 감사원의 평가결과는 우수에서부터 미흡까지 4단계로 부여되는데, 다음은 평가결과를 종합한 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 보통과优수를 받은 기관과 보통 및 미흡을 받은 기관의 비율이 비슷하다. 여전히 절반 정도의 공공기관 감사실은 적절하게 운영되지 못하고 있다고 평가할 수 있다.

〈표 6〉 감사원의 공공기관 자체감사기구 평가 결과 (2013)

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

자료: 감사원의 평가결과를 재구성하여 작성함

## 2. 인식조사의 분석<sup>2)</sup>

공공기관 감사의 독립성과 관련하여 응답자의 95%는 부족하다고 응답하였다. 보통이라고 응답한 비율은 단 4.3%에 그쳤다. 많은 응답자들이 공공기관의 감사가 사실상 경영진의 일부라고 받아들이고 있음을 보여주는 응답이라고 할 수 있다. 또 공공기관 직원도 공공기관의 감사가 경영진과 분리된 독립적 지위를 확보하는 것이 현실적으로 어렵다고 지적하였다. 이뿐만이 아니라 아직도 공공기관 감사를 기관이나 기관장과 분리된, 즉 독립적 지위를 갖는 견제자로서의 역할로 인식하지 않는 경우가 많은 실정이다.

2) 공공기관 감사에 대한 직원들의 인식을 확인하기 위한 설문조사를 실시하였다. 설문조사는 2014년 6월 현재 공공기관의 운영에 관한 법률상 공공기관으로 지정된 공공기관 중 117개의 공기업과 준정부기관을 대상으로 하였다. 설문조사에 대한 응답은 감사부서에 근무하는 직원으로 한정하였다. 총 117개 기관 중 46개 기관이 응답하였다. 공기업 14개, 준정부기관 32개 기관이 응답하였다.

〈표 7〉 감사의 독립성 정도

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	30(65.2%)	14(30.4%)	2(4.3%)	0	0	46(100.0%)

감사의 전문성 확보와 관련하여, 충분히 확보하고 있다고 응답한 비율은 12.9%에 불과하며, 부족하다고 응답한 비율은 52.1%로 과반수를 넘었다. 독립성은 매우 부족한 것으로 응답하였지만, 감사로서 전문성을 보유하고 있다는 응답은 미흡하지만 확보되어 있는 것으로 응답하였다. 즉 감사로서의 전문성에 대한 기준이 아직 모호하기 때문에, 이 같은 응답만으로 감사의 전문성이 상당히 확보되었다고 보기는 어려울 것이다.

〈표 8〉 감사의 전문성 정도

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	10(21.7%)	14(30.4%)	16(34.7%)	2(4.3%)	4(8.6%)	46

감사의 선임절차가 적절하게 준수되었는가에 대해서, 부족하다는 응답이 전체의 과반수를 넘는 52.1%에 달하며, 보통이 34.6%, 긍정적인 응답은 13.0%이다. 감사의 선임절차가 법률상의 규정에도 불구하고 적절하게 준수되지 않고 있다고 응답한 것이다. 즉 앞서의 응답과 비교해 보면, 감사의 자격을 어느 정도 갖추고 있음에도 불구하고 적절한 선임절차를 거치지 않은 가운데 임명된 것으로 인식하고 있으며, 이것은 결국 감사의 지위와 역할에 대한 부정적 인식까지도 야기한다고 할 수 있다. 감사로서의 전문성 이상으로 중요한 것이 바로 선임절차라고 할 수 있다.

〈표 9〉 감사 선임절차 준수 적정성

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	13(28.2%)	11(23.9%)	16(34.7%)	3(6.5%)	3(6.5%)	46(100.0%)

공공기관의 운영에 관한 법률상 감사의 자격기준이 미흡하기는 하지만, 자격기준이 적절하게 적용되었는가에 대해서 응답자의 43.3%는 부정적인 응답을 하였고, 긍정적인 응답은 21.6%에 불과하다. 보통의 경우도 34.7%에 달한다. 비교적 긍정적 응답비율이 높은 것은 자격기준의 모호성에도 일부 기인하다고 할 수 있다. 그러나 여전히 부정적인

응답이 가장 많다는 점에서, 자격기준의 철저한 적용이 필요하다고 할 수 있다.

〈표 10〉 감사 자격 기준 적용의 적절성

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	1(2.1%)	19(41.3%)	16(34.7%)	8(17.3%)	2(4.3%)	46(100.0%)

감사가 공공기관의 경영활동에 대해서 적극적으로 감사하는가에 대해서 비교적 긍정적인 응답이 높게 나타났다. 전체 응답자의 58.6%가 적극적으로 감사활동을 하고 있다고 응답하였다. 반면, 부정적인 응답은 8.6%에 그쳤다. 감사의 독립성과 전문성의 미흡에도 불구하고, 감사로서 기관의 경영활동에 대해서는 적극적인 감사를 하고 있다고 응답하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 즉 감사로서의 자격과 선임절차의 부적절성에도 불구하고, 감사로 임명된 후에는 비교적 감사로서의 역할을 적극적으로 수행하고 있다고 응답하였다.

〈표 11〉 공공기관 경영활동에 대한 적극적 감사의 정도

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	0	4(8.6%)	15(32.6%)	21(45.6%)	6(13.0%)	46(100.0%)

감사의 지적사항 등 감사활동에 대한 기관의 수용도도 비교적 높은 것으로 조사되었다. 수용성이 높다고 응답한 비율이 전체의 36.9%에 달하며, 보통 이상까지 포함할 경우, 비교적 긍정적인 응답비율은 90% 이상에 달한다. 이것은 감사의 역량과 관련된 것이라기보다는, 감사로서의 직무가 갖는 구속력을 반영한 것이라고 할 수 있다.

〈표 12〉 감사의 활동결과에 대한 기관의 수용성 정도

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	0	4(8.6%)	25(54.3%)	14(30.4%)	3(6.5%)	46(100.0%)

감사의 활동에 대해서 응답자들은 비교적 신뢰하고 있는 것으로 응답하였다. 즉 응답자의 52% 정도가 충분하다고 응답하였으며, 부정적인 응답은 8.6%에 그쳐서 감사의 활동에 대한 긍정적 평가를 할 수 있다. 감사로 임명된 후, 감사로서의 역할을 적극적으로

수행하고자 하였으며, 이것이 응답자들에게 긍정적인 인식을 가져왔다고 할 수 있다.

〈표 13〉 감사 활동에 대한 신뢰도

구 분	매우 부족	부족	보통	충분	매우 충분	계
비율	0	4(8.6%)	18(39.1%)	15(32.6%)	9(19.5%)	46(100.0%)

감사의 활동을 강화하기 위하여 우선적으로 추진해야 할 과제로서, 가장 많은 응답자가 전문성을 제시하였으며, 이어서 독립성의 강화가 제시되었다. 전문성과 독립성의 강화가 전체 응답의 80% 이상으로 높게 나타났다. 전문성과 독립성은 감사의 품질을 결정하는 핵심적인 요소인데, 이 중에서 특히 전문성을 상대적으로 강조하였다. 감사의 독립성 확보 자체가 쉽지 않은 현실을 감안하면, 이와 같은 전문성의 강조는 이를 반영한 응답이라고 할 수 있다. 그러나 아무리 전문성이 높다 하여도 독립성을 제대로 확보하지 못한 감사는 전문성도 매우 제한적으로 발휘할 수밖에 없다는 점에서, 양자의 균형있는 확보가 중요할 수밖에 없다.

〈표 14〉 감사 활동 강화 위한 최우선 과제

구 분	독립성	전문성	임명 절차	계
비율	15(32.6%)	22(47.8%)	9(19.5%)	46(100.0%)

## VI. 결론 및 정책제언

우리나라 공공기관에 대한 국민들의 신뢰도는 낮은 것으로 평가되고 있다. 여러 이유가 있지만, 공공기관에서 지속적으로 발생하는 각종 부조리가 그 원인으로 지적된다. 이를 반영하듯 공공기관의 청렴도도 상승보다는 하강하는 흐름을 보여주고 있다. 이와 같은 공공기관에 대한 국민의 불신을 제거하고 신뢰도를 확보하기 위해서는 무엇보다도 감사의 활동이 적절하게 이루어져야 할 것이다.

그러나 기존의 다양한 조사에서 드러났듯이, 공공기관 내부의 자체감사 시스템의 전반적 수준은 아직 미흡한 수준이다. 대략 70점대 초중반에 그치고 있다. 자체감사 관련한 일부 평가지표를 제외한 대부분의 지표들이 낮은 수준을 보이고 있다. 이로 인하여

기획재정부의 상임감사 평가 결과, 대상 공공기관의 절반이 보통 이하로 평가되어, 전체적인 수준이 높지 않은 것으로 나타났다. 감사의 전문성과 독립성을 확보한 공공기관은 평가대상의 3분의 1 수준에 그치고 있다. 설문조사 결과에서도 공공기관 감사들의 독립성과 전문성이 취약한 것으로 나타났다. 공공기관 감사의 바람직한 지위의 확보와 역할 강화를 위한 몇 가지 정책방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 감사의 독립성을 확보하기 위한 방안이 마련되어야 할 것이다. 이를 위하여 감사위원회 설치를 확대할 필요가 있다. 현재 감사위원회가 설치되어 있는 공공기관은 전체 대상 공공기관의 10% 미만에 불과하다. 감사의 독립성 강화를 위한 지배구조 강화를 위하여 감사위원회 설치를 확대할 필요가 있다. 또한 상임감사에게 감사부서 직원에 대한 실질적 인사권 및 조직 관리권을 부여할 필요가 있다. 그리고 아직까지도 많은 기관에 상임감사가 임명되지 않고 있다는 점에서, 감사실의 강화를 위하여 상임감사 임명의 범위를 확대할 필요가 있다.

둘째, 감사의 전문성 강화를 위해서는 우선 감사의 선임 기준(혹은 자격기준)을 구체화하여야 할 것이다. 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 감사의 자격기준을 ‘업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람’이라고 포괄적으로 규정하고 있다. 감사 분야에 대한 경험, 관련 분야의 지식 보유, 공공기관 운영과 관련한 비전의 제시 여부, 리더십 등 감사활동에 필요한 자격을 구체적으로 규정하여야 할 것이다. 감사의 선임 자격기준이 강화됨으로써 기존에 빈번하였던 부적절한 정치적 임용이 배제될 수 있을 것이다. 감사의 선임 절차를 개선하는 것도 감사의 전문성을 확보하는 데 중요한 조건이라고 할 수 있다. 감사 선임과 관련한 임원추천위원회에 공적인 외부인사가 전체의 절반 이상이 되도록 구성하는 방안도 고려 가능하다.

셋째, 감사의 독립성과 전문성을 강화하는 것이 본질적인 목적은 아니다. 이것은 공공기관의 감사로서의 책무성을 확보하기 위한 전제조건으로서의 의미를 갖고 있다. 따라서 앞서 언급한 독립성과 전문성을 강화하기 위한 방안 이외에 책임성을 확보하기 위한 추가적인 방안도 강구될 필요가 있다. 예를 들어서 감사의 임기를 현행 2년에서 3년 이상으로 연장하는 방안이다. 임기 2년의 현행과 같은 방식으로는 감사의 독립성 확보 및 경영진 감시에 구조적 한계가 있는 것으로 지적되고 있다는 점에서(국회예산정책처, 2012, p. 31), 임기를 연장할 필요가 있다. 이를 위해서는 기존의 감사의 직무실적 평가의 개선과 활용이 확대되어야 할 것이다.

넷째, 마지막으로 성과감사의 강화가 필요하다. 그 동안 공공기관 감사의 활동 영역과 관련하여 사실상 사각지대로 존재하였던 영역이 성과감사에 대한 부분이다. 성과감사는 기관 내 특정 정책·사업·기능 등을 대상으로 경제성·능률성·효과성의 관점에서 분석·평가를 중심으로 한 감사를 의미한다. 성과감사는 최근의 감사 관련 동향에서 가장 중요시되는 영역이다. 특히 국가 최고감사기구인 감사원에서도 성과감사의 강화를 강조하고 있다는 점에서, 이에 대한 대비가 필요하다. 성과감사는 단순히 적법성만을 감사하는 것이 아니라 기관의 정책·시책·사업들이 적절하게 진행되고 있으며, 사업과정에서 비효율적 측면이 없는지, 경영성과가 적정한 것인지, 적정한 근거가 확보되지 않은 가운데 사업이 추진되어 기관에 재정적 부담을 초래하지는 않는지 등 정책감사를 할 수 있어야 할 것이다. 물론 이것이 가능하기 위해서는 앞서 언급한 감사의 독립성과 전문성 강화가 절대적으로 필요하다.

## 참고문헌

- 감사연구원, 「자체감사기구 운영 실태조사」, 2009.
- \_\_\_\_\_, 「공공감사기준 체계와 제정방향」, Executive Report. 2010-04, 2010.
- 감사원, 『공공기관의 내외부 통제시스템간 역할 모델 연구』, 2007.
- \_\_\_\_\_, 「성과감사 운영 매뉴얼」, 2005.
- 권수영·최창규, 「감사환경 및 감사실무의 차이에 기초한 감사투입시간의 한미일 비교」, 『회계와 감사연구』, 제34호, 1998, pp. 325-349.
- 국회 예산정책처, 「2011 회계연도 공공기관 결산평가」, 2012.
- 기획재정부, 「공기업·준정부기관 감사매뉴얼」, 2011.
- 김진수, 『감사 품질관리 개선방향』, 감사연구원, 2010.
- 김명수·이영균·이희선·장지호·정윤수, 『자체감사론』, 대영문화사, 2007.
- 김병섭·박상희, 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 44권 2호, 2010, pp. 85-109.
- 김화진, 『이사회 운영원리와 법률적 책임』, 박영사, 2007.
- 류상훈, 「공공기관 회계감사제도 운영방안」, 『감사논집』, 21호, 2013, pp. 5-30.
- 문택곤, 「감사품질의 개선 및 감사인의 위상제고 방안」, 한국회계연구원 개원 1주년 기념 세미나, 2000.9, 2000.
- 문호승, 「감사원의 역할에 대한 연구」, 『감사논집』, 제7집, 2002, pp. 1-29.
- 박경립, 「회계감사인의 책임범위에 관한 연구(손해배상책임을 중심으로)」, 서울대학교 경영학석사학위논문, 1994.
- 박정수, 「공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『2012 공공기관과 국가 정책』, 한국조세연구원, 2012.
- 박재완, 「공공감사의 사회적 편익과 비용」, 『한국정책학회보』, 6권 2호, 1997.
- 설광언·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005.
- 손성규, 「감사인의 독립성 제고」, 『월간 공인회계사』, 제9월호, 2001, pp. 62-67.
- \_\_\_\_\_, 『회계감사이론, 제도 및 적용』, 박영사, 2006.
- 손승태, 『감사이론과 실무』, 박문각, 2007.
- 심용보, 『공공부문 지배구조의 변화와 공기업 경영 합리화』, 한국노총 중앙연구원, 2008.

- 옥동석, 『거래비용 경제학과 공공기관』, 한국조세연구원, 2012.
- 유승원, 「공기업 지배구조와 경영성과」, 『한국개발연구』, 31권 1호, 2009.
- 유승현·안창보, 『자체감사기구 운영심사 개선방안』, 감사원, 2011.
- 윤태범, 「이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 『2012 공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2012.
- \_\_\_\_\_, 「우리나라 공공기관의 윤리경영체계 실효성 확보방안」, 『2013 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 이상철, 『한국공기기업의 이해』, 대영문화사, 2007.
- 이상철·이경택, 「감사위원회 도입이 이익조정에 미치는 영향」, 『회계학연구』, 29권 1호, 2003.
- 이오·오윤섭·이석로, 『공공부문 내부통제 효율화를 위한 감사원의 지원방안』, 감사연구원, 2010.
- 이종한·강영철, 『제도설계론에 입각한 정부기능 효율성 제고방안』, 한국행정연구원, 2010.
- 이창우, 『회계감사』, 경문사, 2002.
- \_\_\_\_\_, 「감사위원회제도의 도입방향」, 『경영논집』, 36권 2-3호, 서울대학교 경영대학, 2002.
- 이혜승, 『공공감사의 수용성 제고방안: 협력적 거버넌스를 중심으로』, 감사원, 2010.
- 정기영, 「감사인의 적격성 강화 및 품질 제고」, 『월간 공인회계사』, 제9월호, 2001, pp. 68-73.
- 정문중, 「감사업계의 미래를 결정하는 감사인의 독립성」, 『월간 공인회계사』, 제11월호, 2000, p. 23-29.
- 정부혁신지방분권위원회·기획예산처, 「공공기관 지배구조 혁신방안」, 2006.
- 조희준, 「공공부문 내부감사결과 공개의 결정요인」, 『감사논집』, 21호, 2013, pp. 115-134.
- 허명순·박희정, 「공공감사체계에 대한 비교연구」, 『정책분석평가학회보』, 제19권, 제4호, 2010.
- 허명순·차경엽, 『자체감사기구의 독립성·전문성 확보방안』, 감사원, 2010.
- AICPA Code of Professional Conduct.
- AICPA's Statement on Auditing Standards.
- Audit Commission, "Code of Audit Practice 2010," March, 2010.

- Azuma, Nobuo, "The Framework of INTOSAI Government Auditing Standards," *Government Auditing Review*, Vol. 15, 2008, pp. 77-97.
- Cole, M., "Quangos: The Debate of the 1970s in Britain," *Contemporary British History*, 19(3), 2005, pp. 321-352.
- DeAngelo, L. E., "Auditor size and audit quality," *J. of Accounting and Economics*, V. 3, 1981, pp. 183-199.
- Ghoshal, S., & P. Moran, "Bad for practice: A critique of the transaction cost theory," *Academy of Management Review*, 21(1), 1996, pp. 13-47.
- Jeferry A. S., "What Makes Great Boards Great?," *Harvard Business Review*, 2002.
- Klein, A., "Economic Determinants of Audit Committee Independence," *The Accounting Review*, Vol. 77, No. 2, 2002, pp. 435-452.
- Moe, R. C., "The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability," *Public Administration Review*, 61(3), 2001, pp. 290-312.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005a.
- OECD, *The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD Countries*, 2005b.
- Government Accountability Office, *Government Auditing Standards*, July, GAO-07-731G, 2007.
- Schillemans, T., "Accountability in the Shadow of Hierarchy: The Horizontal Accountability of Agencies," *Public Organization Review*, 8(2), 2008, pp. 175-194.
- White, F. & Hollingsworth, K., *Audit, Accountability and Government*, Oxford Univ. press, 1999.



## 제 2 부

# 공공기관 사업성과

7. 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구 / 조임곤
8. 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언 / 김성태
9. SOC 공기업의 부채관리방안: LH의 부채관리를 중심으로 / 권원순
10. 공공기관 경영평가분석: 자율과 책임의 균형 / 박정수



# 7. 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구

조임곤  
(경기대학교 행정학과)



# 공기업 재무성과 분석: 우리나라 공기업의 경영분석지표 추이 변화에 대한 연구

조임곤/경기대학교 행정학과

## I. 머리말

현재 우리나라 공기업의 관리 정책은 소위 자율과 책임이라는 두 개의 원칙 아래 이루어지고 있는데, 공기업에 보다 많은 자율을 주되 책임을 묻기 위해 경영평가를 실시하고 있다. 경영평가 제도는 공기업의 경영자율성을 보장하는 한편, 사후적으로 경영의 책임성을 확보하기 위해 도입된 제도로서 1983년부터 「정부투자기관관리기본법」 제7조에 의거 실시되었다. 당시 공기업의 성과부진 원인으로 정부의 과잉경영간섭과 투자기관 경영진의 비능률적 운영이 지적되었고, 공기업의 비능률을 제거하고 경영효율을 제고하기 위하여 정부투자기관 경영평가 제도가 도입되었다. 사공일·송대희(1982, pp. 52-53)에서는 정부투자기관 경영에 대한 정부통제를 대폭 완화하고, 경제기획원에 투자기관 경영평가를 위한 정부투자기관 경영평가 조정위원회를 설치하고, 최고경영층은 정책결정기능과 집행기능으로 분리하며, 인센티브 제도의 대폭 확충을 제안하였는데, 이를 기초로 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」을 흡수·통합한 「정부투자기관관리기본법」이 1983년 12월 31일 제정·공포되었다. 2007년에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」 역시 이러한 경영평가 제도를 그대로 유지하고 있다.

그러나 현재의 경영평가 제도는 자율경영과 책임경영이 실현하는 데 한계를 보이고 있는데, 3조원 이상의 적자를 본 한전이 경영평가에서 가장 높은 S등급을 받은 것이나, 2011년 3월 현재 약 125조원의 부채를 가지고 있는 LH가 A등급을 받은 것이 그 대표적인 예이다. 자율을 주되 책임을 묻는 경영평가 제도가 정착되기 위해서는 보다 객관적인 지표를 사용하여 평가를 하는 방안이 모색되어야 할 것이다.

공공기관정책연구센터(2010, pp. 37-45)은 공기업의 바람직한 지배구조를 위한 여러 제언을 하면서, 특히 투명성과 정보공개를 강조하고 있는데, 여기에는 수익성, 효율성, 위험수준 측정, 감시, 평가 재무지표 등 적절한 성과지표를 만들고 이를 공표해야 한다는 것이 포함되어 있다. 이러한 제도의 일환이 공공기관의 경영공시인데, 중앙정부 공기업의 경우는 <<http://www.alio.go.kr>>에서 경영목표와 예산 및 운영계획, 결산서(재무제표와 그 부속서류 포함), 임원 및 운영인력 현황, 인건비 예산과 집행 현황 등을 공시하고 있다.

이러한 정보의 공시는 투명성을 위하여 바람직하다고 볼 수 있지만, 정보량에 비하여 국민에게 전달되는 정보량은 매우 미약하다고 볼 수 있다. 난해한 재무제표와 그 부속서류, 난해한 사업현황, 그리고 설명 없는 숫자의 대량 공시는 오히려 공기업의 투명성을 국민에게서 멀어지게 하는 결과를 초래할 수 있다. 따라서 국민에게 전달되는 정보량을 증가시키기 위해서는 보다 설득력 있고, 이해하기 쉬우며, 성과를 적극적으로 감독하고 벤치마킹하는 방안을 모색하여야 할 것이다.

본 연구에서는 이러한 방법의 일환으로 한국은행에서 매년 발행하고 있는 기업경영분석에 나타난 여러 지표(Financial Ratios) 중에서 국민에게 설득력 있는 지표를 선정하고 이를 매년 공표하는 방식을 제안하고자 한다. 한국은행은 1960년부터 우리나라 법인가업의 경영성과와 재무상태를 조사·분석하고 이를 『기업경영분석』이라는 책자로 매년 발간하고 있다. 기업경영분석이 경영전략수립, 정책입안, 신용분석 및 학문연구 등에 많은 도움이 되기 때문이다. 기업경영분석은 기업의 재무상태와 경영성과를 분석하는 것으로 기업에 대한 일종의 건강진단이라 할 수 있다. 몇 가지의 지표를 가지고 공기업의 경영성과를 올바르게 파악할 수 있을까라는 의문도 있겠지만, 장기간 한국은행 등이 공표하여 온 객관적 자료의 공시라는 측면에서 의미가 있을 것이다. 연구의 범위는 2010년과 2013년으로 한정하였는데, 그 이유는 2013년이 현재 시점에서 가장 최근의 자료이며, 2010년부터 K-IFRS의 도입에 따라 2010년 통계와 이전의 통계자료의 단순비교가 어렵기 때문이다. 공기업의 기업경영분석 자료는 알리오에서, 우리나라 전산업, 제조업, 전기·가스·수도 및 증기사업, 운수업, 부동산업 및 임대업의 기업경영분석 자료는 한국은행통계를 이용하였다.<sup>1)</sup>

1) 다양한 산업 분야의 지표를 살펴보는 이유는 시장형 공기업의 표준산업 분류상 가스공사 등 전기·가스·수도 및 증기사업, 인천공항공사 등 운수업, 항만공사 등 부동산업 및 임대업으로 분류되기 때문이다. 알리오 자료는 <[www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr)>에서 한국은행자료는 <[ecos.bok.or.kr](http://ecos.bok.or.kr)>에서 접속할 수 있다.

## II. 공기업의 효율성 분석에 관한 이론적 고찰

공기업의 경영효율성 분석에 관한 연구는 그동안 중앙정부보다는 지방공기업을 연구 대상으로 하여 활발하게 진행되어 왔다. 여기에서는 공기업의 경영효율성 분석에 관한 연구를 크게 연구방법 또는 분석방법에 의한 구분과 기업경영분석 지표를 활용한 연구로 구분하여 살펴본다.

지방공기업을 포함한 공기업의 경영성과 등 효율성의 분석방법으로는 크게 회귀분석과 경계(境界)분석, 전선(前線)분석, 변경(邊境)분석(Frontier Analysis)이 활용되어 왔다. 회귀분석이 평균적인 생산자에 주목한다면 경계분석 또는 변경분석에서는 최고의 효율적인 생산자에 주목하여 효율성을 평가한다. 경계분석 방법은 자료포락분석(Data Envelopment Analysis, DEA)과 확률변경분석(Stochastic Frontier Analysis, SFA)으로 구분할 수 있는데, DEA는 특정함수를 가정하지 않은 비모수적 방법이기 때문에 확률적 오차항까지도 비효율성으로 간주하게 될 우려가 있고, 효율성 지표가 극단값에 의하여 영향을 받는 불안정성을 가질 수 있다(조임곤, 2001). 또한 DEA에서는 투입과 산출 간의 일반적인 관계에 대한 정보를 제공하지 않는 단점이 있다. 자료포락분석을 활용한 연구로는 유금록(2009a; 2009b), 이환범·송건섭·김병문(2005), 이삼주·고승희(2003), 윤경준·원구환(1996) 등을 들 수 있다.

SFA에서는 확률적 오차에서 비롯되는 비효율성을 분리하여 순수한 비효율성을 추정하는 방식으로 DEA의 비모수적 접근을 개선한 것으로, 생산경계 또는 생산변경을 회귀분석과 같이 모수적으로 추정하는 것이다. 확률적이라는 의미는 컵더글러스 생산함수를 추정할 때 오차항에 확률변수가 포함되었다는 의미이다. 오차항에 포함되는 확률변수는 생산과 관련된 기술적 비효율 효과로서 기술적 비효율 효과는 별도의 회귀분석에서 추정된다. 확률변경생산함수를 이용한 성과분석 연구로서는 원구환(2006), 유금록(2001), Ashton(2000), 원구환(1998)을 들 수 있다.

회귀분석의 가장 큰 장점은 독립변수와 종속변수 간의 일반적 관계에 대한 정보를 제공한다는 점이다. 따라서 회귀분석의 경우는 미래의 효율성에 대한 예측이 가능하고, 독립변수의 통제를 통한 종속변수의 변화가 가능하다는 점에서 정책적인 활용이 가능하다. 끝으로 이러한 분석 방법의 결합도 가능하여 DEA 분석결과를 회귀분석에 이용하는 것도 효율성 분석에 우수한 방안이 될 수 있다. 회귀분석을 사용한 연구는 유승원·김수

희(2012), 배수호·홍성우·조세현(2010), 여영현·고종욱(2009), 유승원(2009), 장덕희·신열(2009), 유금록(2002; 2001), Ashton(2000), 원구환(1998), 윤경준·원구환(1996) 등을 들 수 있다.

본 연구에서 주목하고자 하는 기업경영분석 지표에 관심을 가진 연구를 보면 다음과 같다. 지방의료원에 적용한 이문재·최만규(2013)의 경우처럼 단순하게 기업경영분석 지표 간 상관관계에 주목하는 경우도 있지만, 김문수·안지영·한중호(2013)는 수익성과 부채비율을 기업성가로 보고 이의 향상을 경영효율성으로 간주하였으며, 경영효율성을 조직·인사·재무관리 효율성으로 구분하고, 조직특성 요인인 기관의 자산, 예산, 연령을 통제변수로 설정한 경우도 있다(조택·송선하, 2010). 이때 부채비율 등의 경영분석지표가 재무효율성의 변수로 선택된다. 유승원(2009, p. 85)의 경우는 총자산 수익률이 종속변수로 들어갔으며 유승원·김수희(2012, p. 106)에서는 총자산수익률의 변화 및 산업조정 총자산수익률 변화가 종속변수로 선택되었다.

신열·장덕희(2007)는 재무적 성과 중 영업수익과 고객만족도 조사 결과로 측정된 서비스 품질 간의 유의미한 양의 관계를 발견하지 못한 후, 서비스 품질을 측정할 수 있는 방법의 제도화를 주장하였다. 장석오(2007)는 지방공기업의 영업수지비율 및 개선정도 등 재무적 성과가 경영평가 결과에 통계적으로 유의한 양의 관련성을 가지고 있음을 보였다. 이는 지방공기업의 기업경영분석의 유용성을 보여주는 연구로 볼 수 있다. 원구환(2007)은 자기자본순이익률 및 총자산순이익률을 활용하였으며, 원구환(2006)은 Malmquist 생산성지수로 지방공기업의 생산성을 분석하면서 산출변수로 총자본순이익률과 총자본회전율을 사용하였다. 외국의 연구에서는 초기에 Klase(1995)가 West Virginia 지역의 수도사업 대차대조표와 손익계산서상의 수치의 해석을 하고 있으며, Hassanein & Khalifa(2006)은 이집트와 세계의 수도사업의 기업경영분석지표의 비교를 행하고 있다. 그러나 수도사업과 관련된 기업경영분석지표 연구들은 지표의 해석에 미흡하였거나, 시간적 흐름에 따른 변화 및 경제 상황에 따른 변화와의 관계 설명에 미흡하다고 볼 수 있다.

기업경영분석지표의 중요성은 이철희·오해석·정규택·정기오(1993)의 연구로부터 국내 스포츠용구 제조업 및 레저 관련 산업에 대한 이진갑(2007)의 연구와 건설산업에 적용한 한은석(2007)의 연구, 경기도 호텔에 적용한 김혁수(2007)의 연구, 한국관광 산업에 적용한 이병윤(2006)의 연구가 있다. 외국논문에서도 병원정보사업에 적용한

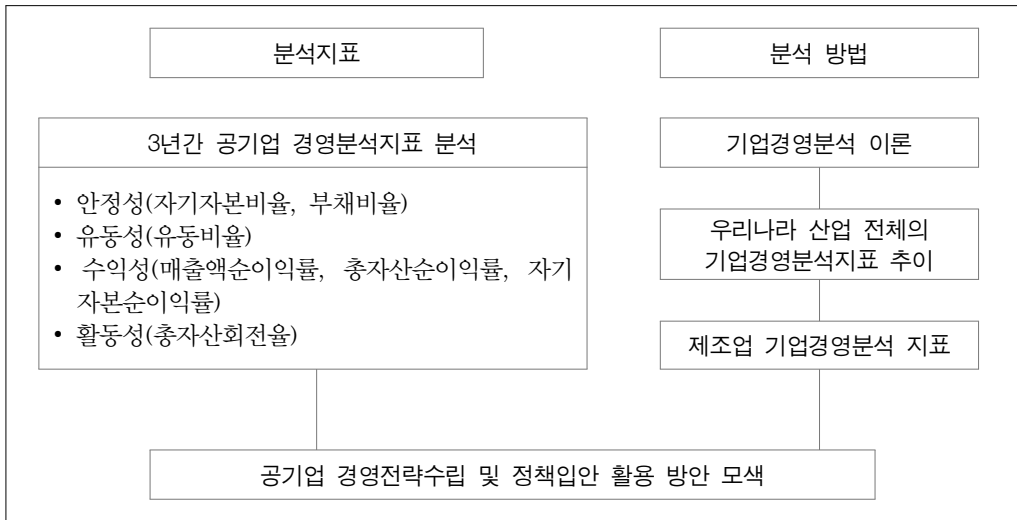
Menachemi, Burkhardt, Shewchuk, Burke, & Robert(2006), 고속버스사업에 적용한 Feng & Wang(2001), 은행에 적용한 Ho & Wu(2006), 병원에 적용한 McCue & McCluer(2008), 국민체육진흥기금 용자수혜업체에 적용한 권웅(2011), 호텔에 적용한 김수정(2013), 지방의료원에 적용한 이문재·최만규(2013) 등의 연구가 있다.

### Ⅲ. 분석모형의 설정

본 연구에서는 재무제표에 기초한 경영분석 결과를 공기업의 경영전략수립 및 정책입안에 활용하는 방안을 모색하기 위하여 <그림 1>과 같은 분석모형을 설정한다. 먼저 기업경영분석에서 자주 활용되는 경영분석지표 중 본 연구에서 필요하다고 여겨지는 기업경영분석지표를 선정한 후에 이를 분석하고, 분석기준으로서는 기업경영분석 이론에 의한 기준, 우리나라 산업 전체와 제조업의 기업경영분석지표의 추이와 비교, 그리고 외국의 기업경영분석지표와 비교를 통하여 경영분석 결과의 시사점을 도출하고 이를 바탕으로 한 정책제언을 한다.

우리나라 산업 전체 및 제조업의 기업경영분석지표와 비교를 한 이유는 우리나라 전반적인 경제 흐름과 제조업, 전기·가스·증기업의 흐름과의 비교를 통하여 공기업의 특징적 현상이 있는지를 확인하기 위함이다. 3년간의 기업경영분석지표의 변화가 우리나라 산업 전반 및 제조업, 전기·가스·증기업의 흐름과 같은 방향으로 움직였다면, 공기업의 기업경영분석지표의 변화 설명의 내적 타당도를 위해서는 어느 정도의 역사적 요인을 고려해야 할 것이다. 또한 지난 3년간의 흐름이 우리나라 산업 전체 및 제조업, 전기·가스·증기업의 기업경영분석지표와 다른 방향으로 움직였고, 이러한 움직임이 잘못된 것이라면, 공기업에 대한 개선 방안을 제시할 수 있을 것이다.

[그림 1] 분석 모형의 설정



재무제표를 이용한 기업경영분석지표에서는 흔히 안정성, 유동성, 수익성, 성장성, 활동성 등이 이용되고 있다.<sup>2)</sup> 안정성 지표는 기업 재무구조의 건실함 또는 기업의 장기채무지급능력을 측정한다. 안정성 지표에는 고정비율, 고정장기적합률, 장기자본적합률, 부채비율, 자기자본비율 등이 있는데, 본 연구에서는 자기자본비율과 부채비율을 사용하고자 한다. 자기자본비율은 자기자본에서 총자산을 나눈 후 100을 곱하여 얻어지며, 부채비율은 부채에서 자기자본을 나눈 후 100을 곱하여 얻어진다. 일반적으로 이 두 지표 중 하나만 알면 되는데, 자본잠식의 경우 부채비율이 의미가 없기 때문에 자기자본비율이 더 의미가 있다.

유동성 지표는 기업의 단기채무지급능력을 측정한다. 유동성 지표에는 유동비율, 당좌비율, 매출채권 대 매입채무비율, 유동부채비율, 타인자본회전율 등이 있는데, 본 연구에서는 유동성 지표의 대표적 지표인 유동비율을 이용하고자 한다. 유동비율은 1년 이내에 갚아야 하는 부채와 1년 이내에 팔릴 수 있는 자산의 비율을 나타내는 것으로 유동자산에서 유동부채를 나눈 후 100을 곱하여 얻어진다. 유동비율이 높다는 것은 단기간의 지불 능력이 높다는 것을 의미하기도 하지만 필요 시설에 대한 투자가 인색함을 나타낼 수도 있다. 유동비율은 일반적으로 200% 이상이 되면 채권자의 입장에서 안정한 수준으

2) 이하의 논의는 미래와 경영연구소(2007), 홍성수(2007), Kremer, Rizzuto, & Case(2006)의 논의를 참고한다.

로 평가한다.

수익성 지표는 기업의 일정기간 동안의 총체적인 경영성과를 보여 준다. 수익성 지표는 경제성을 나타내는 자본에 대한 이익률과 수익성을 나타내는 매출액에 대한 이익률로 크게 구분되는데, 이러한 이익률은 높을수록 좋으며 어떠한 표준치는 없다. 본 연구에서는 매출액순이익률, 총자산이익률(Return on Asset, ROA), 자기자본이익률(Return on Equity, ROE)을 이용하고자 한다.

원구환(2007)과 같이 ROA와 ROE는 수익성 지표에서 대표적인 지표이기 때문에 포함된 것이며, 매출액순이익률은 당기순이익에서 매출액을 나눈 후 100을 곱하여 얻어지는데, 이 비율은 높을수록 전반적인 경영활동 효율이 높은 것으로 볼 수 있다. 총자산경상이익률은 총자산에 대해 얼마만큼의 경상이익을 올렸는가를 나타낸다. 총자산경상이익률은 경상이익에서 총자산을 나눈 후 100을 곱하여 얻어진다.<sup>3)</sup>

활동성 지표는 보유자산의 이용효율성을 측정하는 것으로 총자본회전율, 매출채권회전율(매입채무회전율), 고정자산회전율, 재고자산회전율 등이 있는데, 본 연구에서는 총자산회전율을 사용한다. 총자본회전율은 미국 공익사업 규제에서 공정보수율의 결정이나 가격상한제 결정에서 중요시하는 지표로서 공익사업의 경우는 이 지표 값이 일반 산업보다 특히 낮은 것으로 알려져 있다. 총자산회전율은 총자산이 1년 동안 몇 번 회전하였는가를 나타내는 비율로 기업에 투자된 총자산의 운용효율을 총괄적으로 보여준다.<sup>4)</sup> 총자산회전율은 매출액에서 총자산을 나누어 얻어진다. 이상과 같은 기업경영분석 지표의 산식과 이론적인 판단 기준을 제시하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 기업경영분석 지표의 설정

분 류	지표	산식	판단 기준
안정성	자기자본비율 (%)	$\frac{\text{자기자본}}{\text{총자산}} \times 100$	높을수록 양호, 20% 또는 30% 이상 양호
	부채비율 (%)	$\frac{\text{부채}}{\text{자기자본}} \times 100$	200% 또는 100% 이하 양호, 400% 이상을 불량
유동성	유동비율 (%)	$\frac{\text{유동자산}}{\text{유동부채}} \times 100$	150% 또는 200% 이상 양호, 100% 이하 불량

3) 홍성수(2007)는 6% 이상을 양호로, 3% 이하를 불량으로 본다.

4) 홍성수(2007)는 1.5회 이상을 양호로, 1회 이하를 불량으로 본다.

〈표 1〉의 계속

분 류	지표	산식	판단 기준
수익성	매출액순이익률 (%)	$\frac{\text{순이익}}{\text{매출액}} \times 100$	높을수록 좋으며, 표준치는 없음. 공기업이기에 너무 높으면 좋지 않을 수도 있음
	총자산순이익률 (%)	$\frac{\text{순이익}}{\text{총자산}} \times 100$	
	자기자본순이익률 (%)	$\frac{\text{순이익}}{\text{자기자본}} \times 100$	
활동성	총자산회전율	$\frac{\text{매출액}}{\text{총자산}}$	1.5-2.5회 이상 양호, 1회 이하 불량

자료: 미래와 경영연구소(2007), 홍성수(2007), Kremer, Rizzuto, & Case(2006)에서 재정리

## IV. 우리나라 공기업 경영분석지표 추이

### 1. 자기자본비율

공기업의 자기자본비율은 전체 공기업으로 보면 감소의 추세에 있는 것으로 나타났는데 이는 시장형 공기업의 영향으로 볼 수 있다. 준시장형 공기업의 경우도 2012년 까지 증가하였지만 2013년에는 감소하고 있다. 전산업과 제조업의 경향과 공기업은 반대의 방향으로 움직이고 있는 것으로 나타나고 있다. 이는 자산에서 자기자본의 비율이 낮아지고 있는 것으로 공기업의 경영에서는 좋은 현상은 아니다. 2010년만 하더라도 시장형 공기업의 자기자본비율은 56.6%로 제조업 평균보다 8.0%p가 높았지만 2013년에는 오히려 제조업 평균이 시장형 공기업 평균보다 높은 것을 알 수 있다.

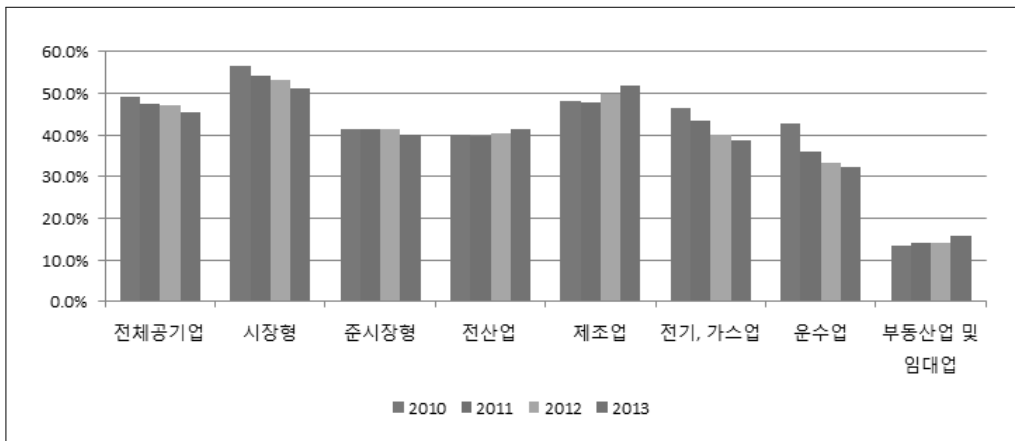
우리나라 산업전체 및 제조업의 기업경영분석지표와 비교를 한 이유는 우리나라 전반적인 경제 흐름과 제조업과의 비교를 통하여 공기업의 특징적 현상이 있는지를 확인하기 위함이다. 3년간의 기업경영분석지표의 변화가 우리나라 산업 전반 및 제조업과 같은 방향으로 움직였다면, 공기업의 기업경영분석지표의 변화 설명의 내적 타당도를 위해서는 어느 정도의 역사적 요인을 고려해야 할 것이다. 그러나 전기·가스·수도 및 증기사업의 경우와 운수업의 경우는 공기업의 흐름과 같은 방향으로 움직였기 때문에 공기업의 지표 악화는 일부 전체 산업의 결과처럼 산업 자체의 일반적인 추세로도 볼 수 있다. 그러나 부동산업 및 임대업은 전산업, 제조업과 같이 움직였다.

〈표 2〉 자기자본비율 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	47.3	47.6	47.0	45.3
시장형	56.6	54.2	53.1	51.1
준시장형	38.7	41.4	41.2	39.9
전산업	40.0	39.6	40.4	41.5
제조업	48.0	47.8	49.7	51.8
전기, 가스업	46.6	43.4	40.1	38.5
운수업	42.6	35.8	33.3	32.2
부동산업 및 임대업	13.2	14.1	14.0	15.8

[그림 2] 자기자본비율 추이



## 2. 부채비율

공기업의 부채비율은 2010년과 2013년 사이에 증가하고 있는데 이는 시장형 공기업과 준시장형 공기업 모두에 해당한다.<sup>5)</sup> 특히 준시장형 공기업의 부채비율이 크게 늘고 있다. 전산업과 제조업에서는 감소하고 있는데 공기업에서는 이와 대조적인 현상을 보여주고 있다. 그러나 전기·가스·수도 및 증기사업의 경우와 운수업의 경우는 공기업의 흐름과 같은 방향으로 움직였기 때문에 공기업의 지표 악화는 일부 전체 산업의 결과처

5) 2010년의 경우 여수광양항만공사의 수치는 극단치이므로 제외하였다.

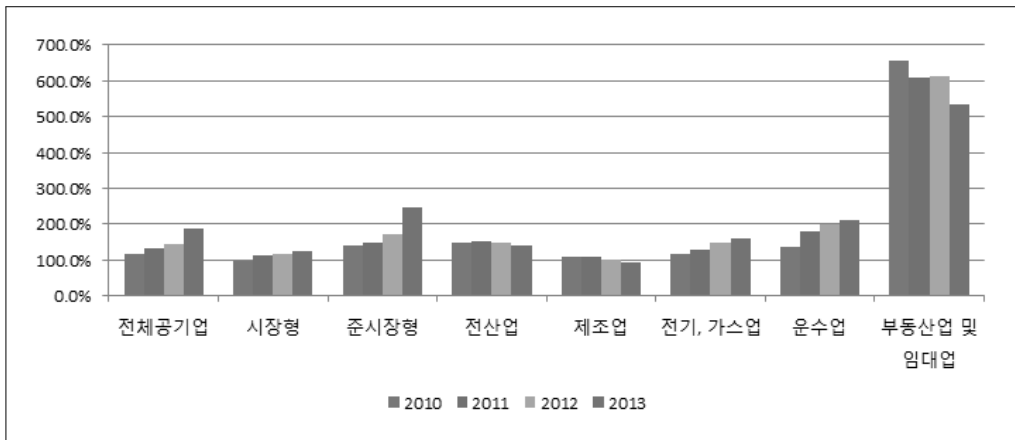
럼 산업 자체의 일반적인 추세로도 볼 수 있다. 그러나 부동산업 및 임대업은 전산업, 제조업과 같이 움직였다.

〈표 3〉 부채비율 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	114.4	130.9	145.4	187.4
시장형	98.0	112.2	117.8	125.5
준시장형	129.7	148.3	171.2	245.1
전산업	150.1	152.7	147.6	141.0
제조업	108.3	109.2	101.0	92.9
전기, 가스업	114.8	130.2	149.2	159.5
운수업	134.6	179.1	199.9	210.7
부동산업 및 임대업	657.0	608.4	612.9	532.0

[그림 3] 부채비율 추이



### 3. 유동비율

우리나라 공기업의 유동비율은 최근 급속히 하락하고 있다. 우리나라 산업 전체와 제조업이 꾸준히 성장하고 있는 것과는 대조적이다. 특히 준시장형 공기업의 급격한 유동비율 하락은 준시장형 공기업의 운영자금 곤란을 시사하고 있다.

그러나 전기·가스·수도 및 증기사업, 운수업, 부동산업 및 임대업의 경우는 공기업의

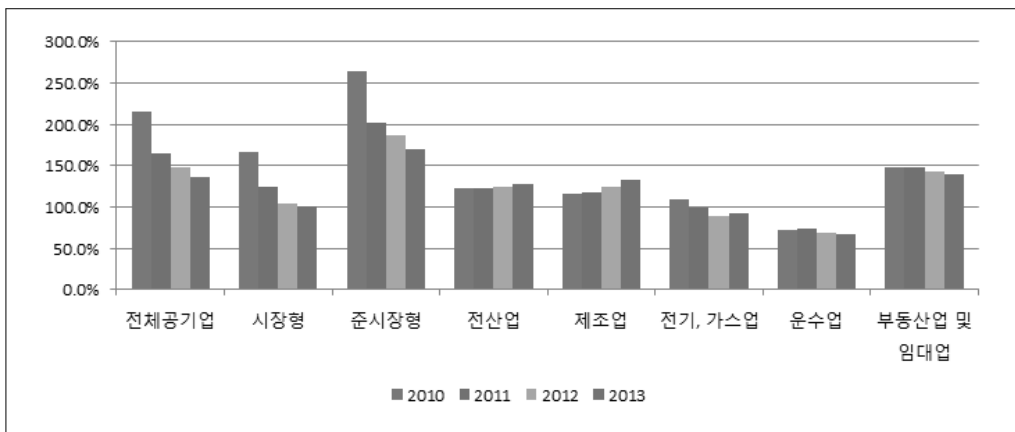
흐름과 같은 방향으로 움직였기 때문에 공기업의 지표 악화는 일부 전체 산업의 결과처럼 산업 자체의 일반적인 추세로도 볼 수 있다.

〈표 4〉 유동비율 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	210.6	164.0	147.5	136.3
시장형	166.6	124.1	104.7	100.9
준시장형	251.6	201.2	187.5	169.4
전산업	122.4	122.5	123.8	127.0
제조업	116.4	116.7	124.4	131.9
전기, 가스업	108.6	98.4	88.3	91.4
운수업	72.6	73.9	69.0	67.7
부동산업 및 임대업	147.1	148.6	142.3	140.2

[그림 4] 유동비율 추이



#### 4. 매출액순이익률

우리나라 공기업의 매출액순이익률은 2010년과 2011년에 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 준시장형 공기업의 매출액순이익률은 크게 하락하였는데 이는 대한석탄공사와 여수광양항만공사의 영향이 크다. 이는 대한석탄공사와 과거 컨테이너 부두공단과 같은 공기업 정책에 많은 시사점을 두고 있다. 전산업과 제조업에 비하면

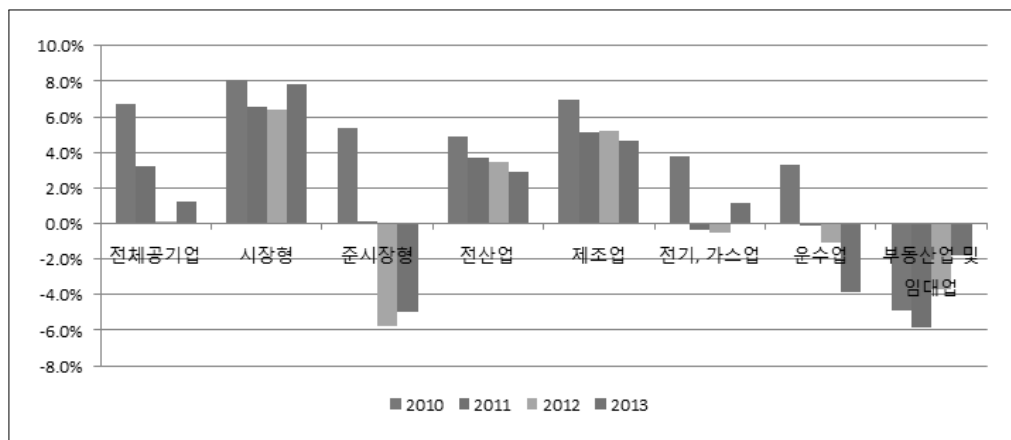
하락의 폭이 상대적으로 컸다. 그러나 전기·가스·수도 및 증기사업, 운수업, 부동산업 및 임대업의 경우도 이러한 경향을 보였고, 부동산업 및 임대업의 경우는 급격한 하락을 보였기 때문에 공기업의 상황 악화는 우리 경제의 일반적인 흐름 때문에도 기인한 것으로 볼 수 있다.

〈표 5〉 매출액순이익률 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	6.1	3.2	0.1	1.2
시장형	8.1	6.5	6.4	7.9
준시장형	4.2	0.1	-5.7	-5.0
전산업	4.9	3.7	3.4	2.9
제조업	7.0	5.2	5.2	4.7
전기, 가스업	3.7	-0.4	-0.5	1.1
운수업	3.3	-0.1	-1.1	-3.9
부동산업 및 임대업	-4.9	-5.9	-3.7	-1.8

[그림 5] 매출액순이익률 추이



## 5. 총자산순이익률

〈표 6〉 총자산순이익률 추이

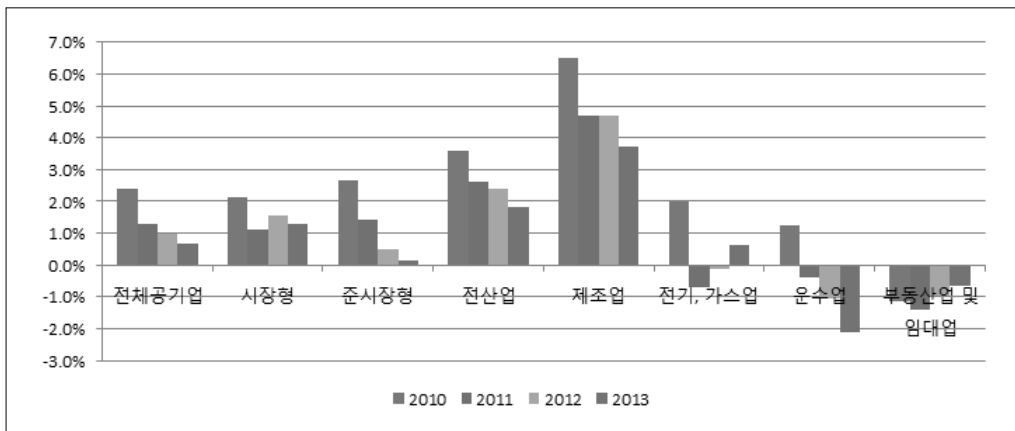
(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	2.3	1.3	1.0	0.7
시장형	2.1	1.1	1.5	1.3
준시장형	2.5	1.4	0.5	0.1
전산업	3.6	2.6	2.4	1.8
제조업	6.5	4.7	4.7	3.7
전기, 가스업	3.7	-0.4	-0.5	1.1
운수업	3.3	-0.1	-1.1	-3.9
부동산업 및 임대업	-4.9	-5.9	-3.7	-1.8

우리나라 공기업의 총자산순이익률은 2010년과 2013년에 지속적으로 감소하고 있는 것으로 나타났다. 특히 준시장형 공기업의 총자산순이익률은 크게 하락하였는데 이는 대한석탄공사, 철도공사, 여수광양항만공사의 영향이 크다. 자산 대비 순이익률이 전산업과 제조업에 비하여 낮은 것은 공기업의 특징 중 하나이다.

또한 전기·가스·수도 및 증기사업, 운수업, 부동산업 및 임대업의 경우는 우리나라 공기업의 경우보다 좋지 않은 실적을 보이고 있었다.

[그림 6] 총자산순이익률 추이



## 6. 자기자본순이익률

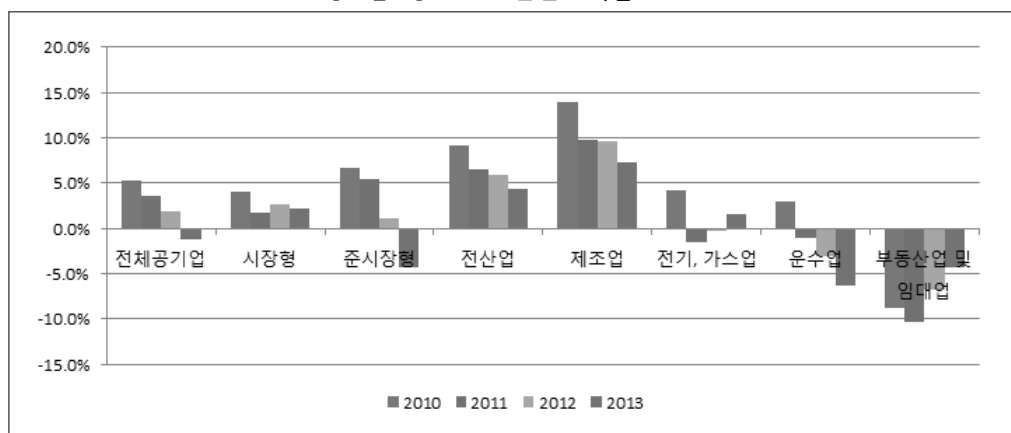
우리나라 공기업의 자기자본순이익률은 2010년과 2013년 사이에 크게 감소하고 있다. 특히 2010년부터는 2012년까지는 석탄공사의 자본 잠식으로 인한 효과와 2013년 한국철도공사의 수치가 전체 공기업의 수치를 크게 왜곡시키고 있다. 전산업과 제조업의 경우도 감소하였지만, 공기업의 경우보다는 양호하고, 전기·가스·수도 및 증기사업, 운수업, 부동산업 및 임대업의 경우는 우리나라 공기업의 경우보다 좋지 않은 실적을 보이고 있었다.

〈표 7〉 자기자본순이익률 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	-2.9	3.6	1.9	-1.2
시장형	4.0	1.7	2.6	2.1
준시장형	-9.3	5.5	1.2	-4.3
전산업	9.2	6.6	6.0	4.4
제조업	13.9	9.8	9.6	7.3
전기, 가스업	4.2	-1.5	-0.3	1.6
운수업	3.0	-1.1	-3.1	-6.4
부동산업 및 임대업	-8.8	-10.4	-6.8	-4.3

[그림 7] 자기자본순이익률 추이



## 7. 총자산회전율

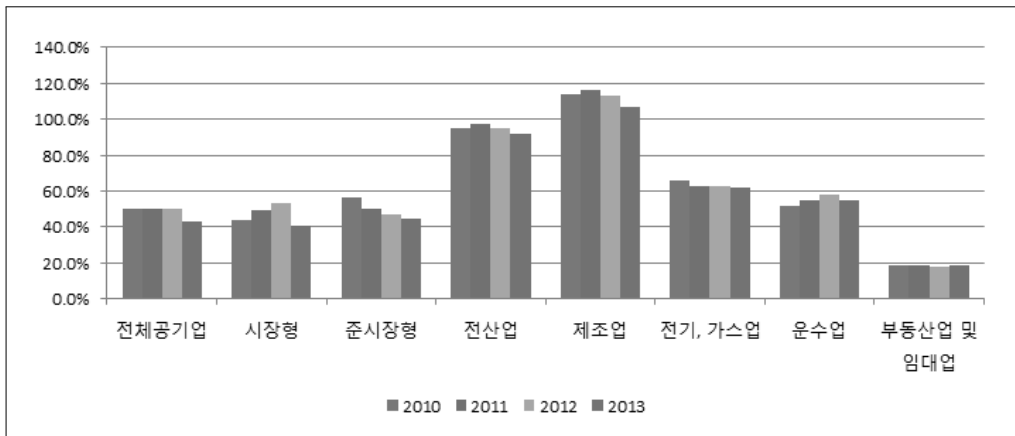
우리나라 공기업의 총자산회전율은 2012년과 2013년 사이에 크게 감소하고 있는데 이는 시장형 공기업의 영향이며, 준시장형은 전산업과 제조업과 유사하게 감소의 추세를 보이고 있다. 다만 전기, 가스업은 공기업과 유사한 경향을 보이고 있지만, 운수업과 부동산산업의 경우는 공기업과 다른 양상을 보이고 있다.

〈표 8〉 총자산회전율 추이

(단위 : %)

구 분	2010	2011	2012	2013
전체공기업	50.2	49.9	50.0	42.9
시장형	44.0	49.2	53.1	40.8
준시장형	56.4	50.5	47.2	44.8
전산업	95.0	97.0	95.0	92.0
제조업	114.0	116.0	113.0	107.0
전기, 가스업	66.0	63.0	63.0	62.0
운수업	52.0	55.0	58.0	55.0
부동산업 및 임대업	19.0	19.0	18.0	19.0

[그림 8] 총자산회전율 추이



## 8. 지표 간 상관관계

시장형 공기업과 준시장형 공기업으로 구분하여 경영분석지표 간 상관관계를 보면 시장형 공기업의 경우, 자기자본이 높을수록 유동비율, 매출액순이익률, 총자산순이익률이 높은 것으로 나타났으며, 부채비율이 높을수록 매출액순이익률과 총자산순이익률이 낮은 것으로 나타나 부채비율을 낮추고 자기자본비율을 높이는 것이 경영성과를 내는 데 중요한 것으로 나타났다.

〈표 9〉 시장형 공기업 경영분석지표 간 상관관계

구 분	자기자본 비율	부채비율	유동비율	매출액 순이익률	총자산 순이익률	자기자본 순이익률	총자산 회전율
자기자본비율	1,000	-0.895	0.357	0.659	0.353	0.159	-0.429
		<.0001	0.007	<.0001	0.008	0.242	0.001
부채비율	-0.895	1,000	-0.207	-0.552	-0.379	-0.196	0.343
	<.0001		0.126	<.0001	0.004	0.148	0.010
유동비율	0.357	-0.207	1,000	0.154	0.131	0.059	-0.119
	0.007	0.126		0.258	0.334	0.665	0.381
매출액순이익률	0.659	-0.552	0.154	1,000	0.615	0.484	-0.569
	<.0001	<.0001	0.258		<.0001	0.000	<.0001
총자산순이익률	0.353	-0.379	0.131	0.615	1,000	0.939	0.076
	0.008	0.004	0.334	<.0001		<.0001	0.580
자기자본순이익률	0.159	-0.196	0.059	0.484	0.939	1,000	0.179
	0.242	0.148	0.665	0.000	<.0001		0.187
총자산회전율	-0.429	0.343	-0.119	-0.569	0.076	0.179	1,000
	0.001	0.010	0.381	<.0001	0.580	0.187	

준시장형 공기업의 경우도 자기자본비율이 높을수록 유동비율, 매출액순이익률, 총자산순이익률, 총자산회전율이 높은 것을 알 수 있다. 시장형 공기업의 경우 자기자본비율이 높을수록 총자산회전율과 음의 관계에 있었는데 준시장형 공기업의 경우는 양의 관계에 있어 차이를 보이고 있다. 또한 부채비율은 자기자본순이익률에만 음의 관계에 있어서 시장형 공기업과 큰 차이를 보이고 있다. 즉 시장형 공기업의 경우는 부채비율이 매출액순이익률과 총자산순이익률에 영향을 미치고 있고, 준시장형 공기업의 경우는 부채

비율이 자기자본순이익률에 영향을 미치고 있다. 유동비율은 준시장형 공기업에서 매우 중요한 요인이다. 시장형 공기업과는 달리 유동비율은 매출액순이익률, 총자산순이익률, 총자산회전율과 양의 관계에 있다.

〈표 10〉 준시장형 공기업 경영분석지표 간 상관관계

구 분	자기자본 비율	부채비율	유동비율	매출액 순이익률	총자산 순이익률	자기자본 순이익률	총자산 회전율
자기자본비율	1.000	-0.112	0.451	0.592	0.710	0.111	0.337
		0.394	0.000	<.0001	<.0001	0.397	0.009
부채비율	-0.112	1.000	-0.121	-0.054	-0.032	-0.878	-0.087
	0.394		0.356	0.681	0.807	<.0001	0.508
유동비율	0.451	-0.121	1.000	0.524	0.608	0.248	0.364
	0.000	0.356		<.0001	<.0001	0.056	0.004
매출액순이익률	0.592	-0.054	0.524	1.000	0.771	0.317	0.107
	<.0001	0.681	<.0001		<.0001	0.014	0.416
총자산순이익률	0.710	-0.032	0.608	0.771	1.000	0.319	0.532
	<.0001	0.807	<.0001	<.0001		0.013	<.0001
자기자본순이익률	0.111	-0.878	0.248	0.317	0.319	1.000	0.179
	0.397	<.0001	0.056	0.014	0.013		0.171
총자산회전율	0.337	-0.087	0.364	0.107	0.532	0.179	1.000
	0.009	0.508	0.004	0.416	<.0001	0.171	

결국 시장형 공기업의 경우는 부채비율이 준시장형 공기업의 경우는 유동비율이 경영 분석지표와 상관성이 있는 것으로 나타났는데, 이는 시장형 공기업의 경우 부채비율을 통제하는 것이 중요하고, 준시장형 공기업의 경우는 유동비율을 높이는 방안이 중요함을 시사하고 있다.

## V. 결론

기업경영분석지표는 기업경영의 중요한 정보를 포함하고 있다(Žager·Sačer·Dečman, 2012). 기업 재무지표의 결과를 요약하여 보면 전체 산업의 자기자본비율은 증가하고

있는 반면, 공기업의 경우는 감소하고 있는 추세로 나타났는데 이는 시장형 공기업의 영향으로 볼 수 있다. 특히 공기업의 부채 증가는 전산업과 제조업 부문과 큰 대조를 이루고 있다. 또한 유동비율은 공기업의 경우 크게 감소하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 현재의 수준은 전산업과 제조업의 수준보다 높다. 공기업의 매출액순이익률은 매우 저조한데 이는 준시장형 공기업의 영향이며, 시장형 공기업의 경우는 전산업과 제조업보다 높은 수준이다. 총자산순이익률은 공기업의 특성상 전산업과 제조업보다 낮으며, 자기자본순이익률도 유사하다. 특히 자기자본순이익률의 경우는 민영화 정책과 같은 공기업 소유정책의 장기적 측면이 요구됨을 시사하고 있다. 총자산회전율은 전산업과 제조업보다 낮는데 이는 공기업의 특성에서 비롯하고 있다. 끝으로 시장형 공기업의 경우는 부채비율이, 준시장형 공기업의 경우는 유동비율이 경영분석지표와 상관이 있는 것으로 나타났는데, 이는 시장형 공기업의 경우 부채비율을 통제하는 것이 중요하고, 준시장형 공기업의 경우는 유동비율을 높이는 방안이 중요함을 시사하고 있다.

이와 더불어 개별 공기업의 경영분석지표와 우리나라 표준산업분류에 따른 산업의 경영분석지표를 비교하여 공표하는 것도 공기업의 지표 개선 또는 악화가 우리나라 경제의 일반적인 현상에서 기인하는 것인지 아니면 공기업의 경영실적 악화에서 기인하는 것인지를 밝히는 중요한 정보를 제공할 수 있다.

이와 같이 공기업에서 기업경영분석의 활용은 시간과 비용을 절감하면서도, 공기업의 재무상태에 대한 객관적인 지표를 매년 일관적으로 파악할 수 있는 방법이라고 볼 수 있다. 개별적인 기업경영분석지표에 대한 공기업 전체의 순위를 공개하고, 개별 지표에 대하여 평균  $\pm 2 \times \sigma$ 와 같은 방식으로 일정한 값을 초과하거나 미달하는 경우에는 해당 공기업이 정확한 이유를 제시하고 자발적으로 개선하는 방안을 도입하는 것만으로도 공기업의 경영 수준은 전반적으로 개선될 것이다.

## 참고문헌

- 공공기관정책연구센터, 「아시아 공기업 지배구조 정책브리프-개혁을 위한 권고안-」, 공공기관정책자료 10-02, 2010.
- 권순조, 「공공기관 경영평가제도의 주요 쟁점과 과제」, 『이슈와 논점』, 828, 국회입법조사처, 2014.
- 권웅, 「재무비율분석을 통한 국민체육진흥기금 용자수혜업체의 경영성과에 관한 연구」, 『한국스포츠산업경영학회지』, 16(2), 2011, pp. 27-41.
- 김문수·안지영·한중호, 「정부소유권과 민영화 공기업의 경영효율성: 정부주도 경영효율성 개선 가설을 중심으로」, 『산업경제연구』, 26(5), 2013, pp. 2321-2336.
- 김수정, 「호텔경영특성 및 외부환경에 의한 충격에 따른 호텔기업의 경영성과 분석」, 『호텔관광연구』, 49(0), 2013, pp. 143-159
- 김혁수, 「경기도지역 호텔업 경쟁력제고를 위한 경영분석」, 『관광연구저널』, 21(1), 2007, pp. 401-410.
- 미래와 경영연구소, 『재무제표 지식쌓기』, 서울: 미래와경영, 2007.
- 배수호·홍성우·조세현, 「지방상수도사업 비용의 영향요인 분석」, 『한국정책학회보』, 19(4), 2010, pp. 415-439.
- 사공일·송대희, 「정부투자기관 관리제도 개선방안」, 한국개발원 단기정책보고 82-14, 1982.
- 신열·장덕희, 「지방공기업의 서비스 품질과 재무성과간의 관계 분석」, 『지방행정연구』, 21(2), 2007, pp. 151-177.
- 여영현·고종욱, 「상수도 민영화 정책과 민간위탁 결정요인에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 19(4), 2009, pp. 441-468.
- 원구환, 「지방공기업 내부지배구조로서의 이사회 구성과 재무성과간의 상관성 분석」, 『지방정부연구』, 11(4), 2007, pp. 111-127.
- \_\_\_\_\_, 「지방공기업의 생산성 분석」, 『지방정부연구』, 10(4), 2006, pp. 41-61.
- \_\_\_\_\_, 「확률경제생산함수를 이용한 공익사업의 비용효율성 측정: 지방상수도사업의 패널자료를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 7(3), 1998, pp. 287-306.
- 유금록, 「전북개발공사의 경영효율성 평가-초효율성모형을 이용한 시계열분석-」, 『한국

- 자치행정학보』, 23(1), 2009a, pp. 23-40.
- \_\_\_\_\_, 「지방공기업의 효율성 평가」, 『정책분석평가학회보』, 19(3), 2009b, pp. 23-40.
- \_\_\_\_\_, 「외환위기 이후 지방상수도사업의 생산성 변화분석」, 『한국행정학보』, 36(4), 2002, pp. 281-301.
- \_\_\_\_\_, 「지방하수도사업의 효율성: 확률변경분석」, 『한국행정학보』, 35(4), 2001, pp. 275-295.
- 유승원, 「공기업의 지배구조와 경영성과: CEO와 내부감사인을 중심으로」, 『한국개발연구』, 31(1), 2009, pp. 71-103.
- 유승원·김수희, 「공기업의 임원교체와 중도퇴임이 경영성과에 미치는 영향」, 『한국개발연구』, 34(3), 2012, pp. 95-131.
- 윤경준·원구환, 「지방정부 직영기업의 상대적 효율성 평가」, 『한국행정연구』, 5(4), 1996, pp. 119-139.
- 이문재·최만규, 「지방의료원 재무비율 지표들 간의 구조적인 관계 분석」, 『대한경영학회지』, 26(6), 2013, pp. 1517-1530.
- 이병윤, 「한국 주요 관광사업의 경영분석 및 개선방안에 관한 연구」, 『여행학연구』, 25, 2006, pp. 151-175.
- 이삼주·고승희, 「지방자치단체 민간위탁의 상대적 효율성 분석」, 『지방행정연구』, 17(3), 2003, pp. 205-234.
- 이진갑, 「국내 스포츠용구 제조업 및 레저 관련 산업의 성장과정과 기업경영지표 추이분석」, 『한국스포츠리서치』, 18(1), 2007, pp. 59-70.
- 이창길·임상규, 「지방공기업 조직 및 인사부문 경영평가의 실효성 확보방안」, 『한국지방정부학회 춘계대회 발표 논문집』, 0(0), 2013, pp. 1-23.
- 이철희·오해석·정규택·정기오, 「재무분석 기법을 이용한 기업 예비진단 전문가 시스템」, 『한국정보과학회 논문지』, 20(11), 1993, pp. 1571-1585.
- 이환범·송건섭·김병문, 「지방공기업의 경영성과관리와 평가지표 개발: 자료포락분석(DEA)에 의한 효율성 측정」, 『한국사회와 행정연구』, 15(4), 2005, pp. 275-298.
- 장덕희·신열, 「지방상수도 공급방식의 변화에 따른 효율성 비교분석」, 『한국정책과학학회보』, 13(2), 2009, pp. 145-165.
- 장석오, 「재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향」,

- 『지방행정연구』, 21(3), 2007, pp. 105-128.
- 전경환·하동현, 「호텔조직의 팀 다양성, 다양성 수렴메커니즘이 팀 창의성과 경영성과에 미치는 영향에 대한 구조모형 분석」, 『호텔경영학연구』, 23(1), 2014, pp. 1-23.
- 조임곤, 「자료포락분석(DEA)을 이용한 청소조직의 효율성 분석」, 『도시행정학보』, 14(2), 2001, pp. 117-141.
- 조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 17(3), 2010, pp. 85-106.
- 한은석, 「건설산업의 경영지표분석과 건설기업경영평가의 필요성」, 『건설경제』, 21(1), 2007, pp. 90-104.
- 홍성수, 『재무제표를 읽으면 기업이 보인다』, 서울: 새로운 제안, 2007.
- Ashton, John K., “Cost Efficiency in the UK Water and Sewerage Industry,” *Applied Economics Letters, Taylor and Francis Journals*, vol. 7(7), 2000, pp. 455-458.
- Feng, Cheng-Min & Rong-Tsu, Wang, “Considering the Financial Ratios on the Performance Evaluation of Highway Bus Industry,” *Transport Reviews*, 21(4), 2001, pp. 449-467.
- Hassanein, Amr A. G. & R. A. Khalifa, “Financial and Operational Performance Assessment: Water/Wastewater Egyptian Utilities,” *Building Services Engineering Research & Technology*, 27(4), 2006, pp. 285-295.
- Ho, Chien-Ta & Yun-Shan. Wu, “Benchmarking Performance Indicators for Banks,” *Benchmarking: An International Journal*, 13(1/2), 2006, pp. 147-159.
- Klase, Kenneth A., “Financial Performance of Water and Wastewater Utilities: Case of West Virginia Service Districts,” *Public Administration Quarterly*, 19(3), 1995, pp. 321-341.
- McCue, Michael J. & R. Forrest. McCluer, “Financial and Operational Ratios for Bond-Insured Hospitals,” *Hospital Topics*, 86(1), 2008, pp. 3-8.
- Menachemi, Nir, Burkhardt, Jeffrey, Richard Shewchuk, Darrell Burke, & Robert G. Brooks, “Hospital Information Technology and Positive Financial Performance: A Different Approach to Finding an ROI,” *Journal of Healthcare Management*,

51(1), 2006, pp. 40-58.

Žager, Katarina, Ivana Mamić Sačer & Nikolina Dečman, “Financial ratios as an evaluation instrument of business quality in small and medium-sized enterprises,” *International Journal of Management Cases*, 2012, pp. 373-385.

## 8. 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언

김성태  
(KDI)



# 한국전력 재무건전성 확보를 위한 정책제언

김성태 / KDI

## I. 서론

최근 공공기관 부채가 국가채무를 상회하는 수준까지 증가한 가운데 영업이익으로 이 비용도 충당하지 못하는 기관이 발생하였다. 이로 인해 공공기관에 대한 국민적 불신이 확대되고 부채 수준에 대한 우려가 심화되는 가운데 중장기적으로는 정부 전반의 재정건전성을 위협할 수 있다는 가능성도 제기되고 있다. 정부는 공공기관의 급속한 부채 증가와 방만 경영 문제를 해소하기 위해 공공기관 정상화대책을 마련하고 적극 추진 중에 있다. 특히, 2000년대 들어 부채가 급증한 18개 기관을 중점관리대상 기관으로 선정하고 중장기 채무관리계획 작성대상 기관을 확대하는 등의 조치를 취한 바 있으며, 2013년~2017년 중장기 채무관리계획에 더하여 추가적인 부채 감축 방안을 마련하도록 지시하였다.

한편, 공공기관 입장에서는 임금동결, 성과급 및 복리후생비 삭감 등에 따라 임직원의 사기가 저하되고, 공공기관 노사 간의 자율적인 협의의 여지가 축소되는 등의 문제가 발생하였다. 우리 경제의 회복세가 여전히 미약한 상황에서 무리한 부채 감축이 우리 경제의 성장세에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 우려의 목소리도 들린다.

공공기관의 부채 감축에 대한 사회적 공감대가 형성된 것은 사실이나, 공공기관 부채 축소와 관련된 대책들이 정부의 주도로 마련되고, 다수의 기관에서 동시다발적인 구조조정을 실시하면서 혼란이 가중된 것으로 판단된다. 공공기관 부채 감축이 국민경제 전반의 안정성을 훼손하지 않는 가운데 실질적인 성과를 지속적으로 달성하기 위한 정책 방향이 필요한 상황이다. 특히 부채 수준이 심각한 18개 중점관리대상 기관은 부채 증가의 원인이 개별 기관별로 상이하다는 점에서 주요 기관에 대한 선별적인 접근이 요구된다.

본 연구에서는 한국전력과 6개 발전자회사의 재무건전성 확보를 위한 정책제언에 초점을 두고 있다. 한국전력 및 발전자회사의 부채는 이미 100조원을 상회하는 수준으로써 한국토지주택공사 다음으로 많다. 특히 동 기관들은 글로벌 금융위기가 발생했던 2008년 이후에 부채 수준이 빠르게 증가하는 추세에 있어 재무건전성에 대한 우려가 높다. 아울러 한국전력은 에너지 관련 공기업의 대표성을 지니고 있다는 점에서 부채 감축을 위한 다양한 정책과 자발적 노력이 여타 공기업의 구조조정에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다. 국제신용평가사인 Moody's는 2009년 3월에 한국전력의 신용등급을 A1에서 A2로 하향조정한 후 2010년 4월에 다시 상향조정한 바 있는데, 이는 한국전력의 부채 문제에 대한 우려가 국내뿐만 아니라 해외 투자자들에게도 관심의 대상이라는 것을 의미한다.

본고에서는 향후 부채 감축을 위한 정책제언에 초점을 둬으로써 부채 증가의 원인을 파악했던 기존의 연구와 차별화하고자 한다. 본고의 구성은 다음과 같다. 우선 제2절에서는 한국전력의 재무 현황 및 안정성에 대해 평가한다. 제3절에서는 한국전력의 부채 증가 원인을 살펴보고, 제4절에서는 부채 감축을 위한 정책을 제시하고자 한다. 마지막으로 제5절에서는 연구내용을 요약한다.

## II. 한국전력 재무 현황

### 1. 한국전력 재무건전성 평가

#### 가. 2013년 결산

연결재무제표를 기준으로 평가한 한국전력 및 발전자회사의 자산 및 부채 규모는 2013년 말 현재 155.5조원 및 104.1조원을 기록하였다. 자산은 2012년 대비 9.4조원이 증가하였는데, 이는 주로 신고리 원전과 신월성 원전의 성능개선 공사로 유형자산이 7.3조원 증가한데 기인한다. 반면, 부채 증가(9.0조원)의 대부분은 금융부채에 대한 원리금 상환과 발전 및 송전 설비관련 투자 등을 위한 비유동금융부채(7.3조원)가 늘어났기 때문이다. 매출액은 전년대비 4.6조원이 증가한 54.0조원을 기록한 바, 이는 최근 빠르게 증가하고 있는 전력수요에 기인하는 것으로 판단된다. 이에 따라 한국전력은 영업이익

및 당기순이익이 흑자로 전환되었는데, 매출액 증가와 더불어 최근에 유가가 빠르게 하락한 것이 큰 영향을 미친 것으로 보인다. 매출액의 경우 전년대비 9.6% 증가한 반면 연료비는 1.6% 증가하는 데 그쳤기 때문이다.

2013년에는 전반적인 경영성과가 2012년보다 개선되면서 매출액 영업이익률과 유동비율, 이자보상배율이 상승하는 등 주요 재무지표가 개선되었으나, 부채 비율은 여전히 높은 200%를 상회하고 있다.

〈표 1〉 2013년 결산상 주요 재무지표

(단위: 조원, %)

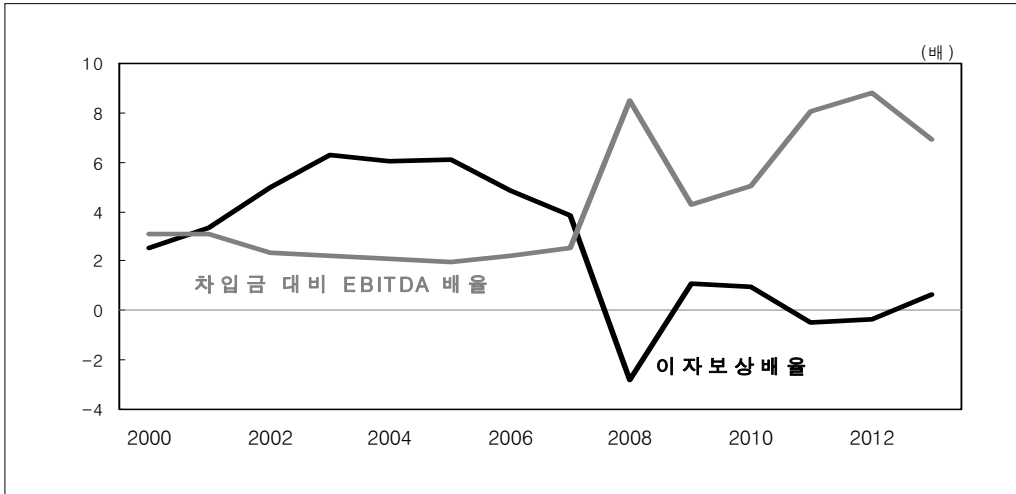
	2010	2011	2012	2013
자산	129.5	136.5	146.2	155.5
부채	72.2	82.7	95.1	104.1
자본	57.3	53.8	51.1	51.5
매출액	39.5	43.5	49.4	54.0
영업이익	2.3	-1.0	-0.8	1.5
당기순이익	-0.1	-3.3	-3.1	0.2
매출액영업이익률	5.7	-2.3	-1.7	2.8
유동비율	93.5	77.6	74.0	75.5
부채비율	126.1	153.6	186.2	202.3
이자보상배율	1.10	-0.48	-0.34	0.64
차입금의존도	30.6	37.1	37.1	39.6

자료: 한국전력공사 결산자료

#### 나. 재무안정성에 대한 평가

한국전력은 금융위기 이전까지 이자보상배율이 안정적인 모습을 유지하고 있었으나, 국제유가가 급등했던 2008년 이후로 이자보상배율이 크게 악화되었다. 원금상환 능력을 나타내는 차입금 대비 EBITDA 비율도 2008년에 급증한 후 5.0 내외를 유지하였으나 2012년에는 8.8까지 상승하면서 재무건전성이 악화되었음을 시사하고 있다.

[그림 1] 한국전력공사의 이자보상배율과 차입금 대 EBITDA 배율

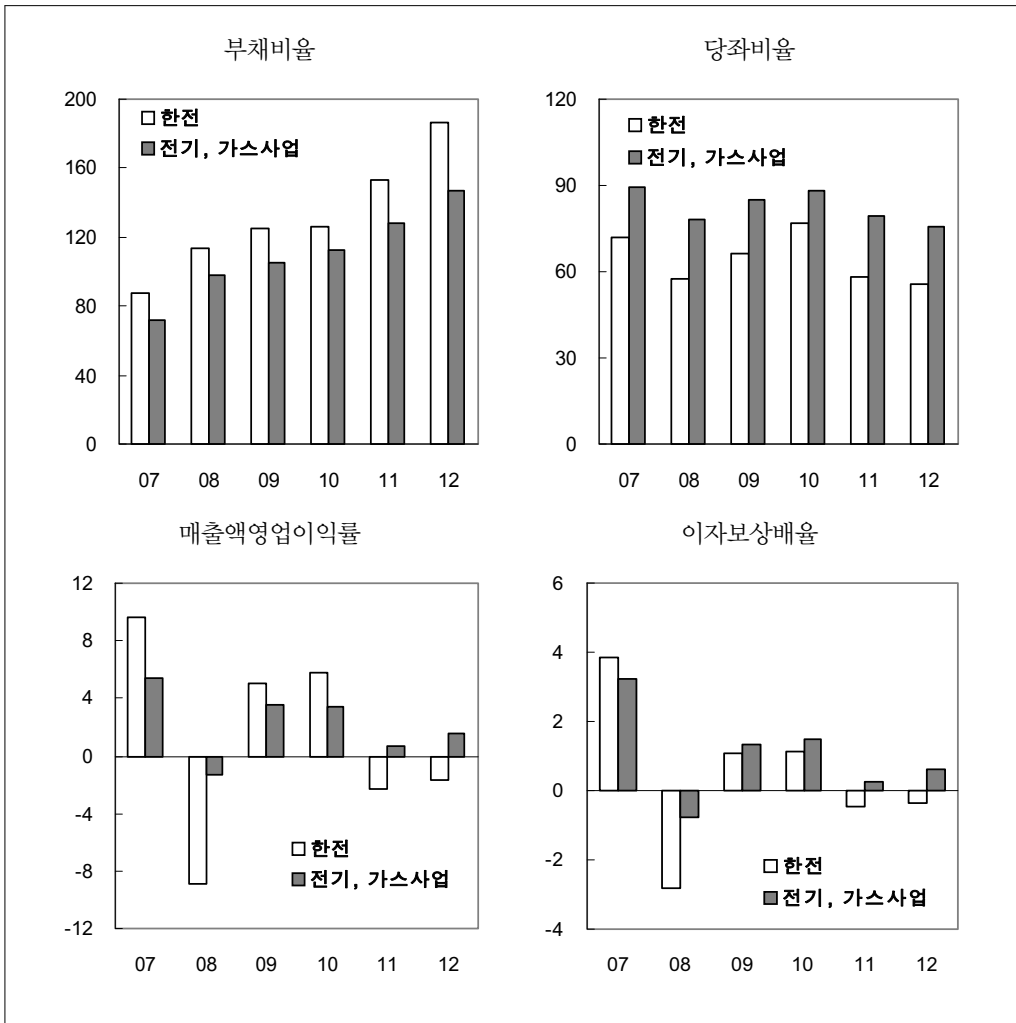


자료: 한국전력공사 결산자료

한편, 한국전력의 재무안정성을 평가하기 위해 한국전력과 유사한 영업행위를 하는 대기업과 비교를 하였다. 비교기준은 한국은행이 제공하는 전기, 가스, 증기 관련 대기업의 기업경영분석 결과이다. 물론, 대기업 집단의 재무비율은 공기업의 재무안정성을 평가하는 비교 대상일 뿐, 절대적인 기준이 될 수 없다는 점에 유의할 필요가 있다. 이는 공기업인 한국전력이 전력에너지의 안정적인 공급에 목적을 두고 있어, 이윤극대화를 추구하는 일반 영리법인과는 다소 괴리가 있기 때문이다.

비교 결과, 한국전력의 부채 비율이 상대적으로 높게 나타난 반면, 유동성과 관련된 당좌 비율은 상대적으로 낮게 나타나 재무안정성과 단기 지급능력이 충분하지 못할 가능성을 시사하고 있다. 매출액영업이익률은 2008년에 크게 악화된 이후 2009~2010년에 재차 반등하였으나, 이후 다시 마이너스를 기록하고 있다. 이에 따라 이자보상배율은 크게 낮은 것으로 판단된다. 이는 당시 국제유가 상승으로 전력생산 단가가 크게 올랐음에도 불구하고 전기요금은 비슷한 수준에 머물러 있었기 때문으로 보인다. 전체적으로 볼 때, 한국전력의 재무안정성은 유사한 사업을 행위하는 민간 대기업보다 취약한 것으로 사료된다. 그러나 향후에는 이러한 차이가 점차 축소될 것으로 예상되고 있다. 최근 발표된 부채 감축 계획이 차질 없이 진행된다면, 한국전력의 이자보상배율은 기준인 1.0을 상회하는 가운데 부채 비율도 140%대까지 하락할 것으로 전망되기 때문이다.

[그림 2] 주요 재무지표에 대한 비교



자료: 한국전력공사 결산자료, 한국은행 기업경영분석

이러한 점을 종합적으로 고려할 때 한국전력이 재무적 위기상황이라고 판단하기는 어렵다. 다만, 부채 비율이 매우 높다는 점과 아직까지 부채 수준을 안정화시킬 수 있을 정도의 수익성이 담보되고 있지 못하다는 점은 향후 해결해야 할 과제로 판단된다.

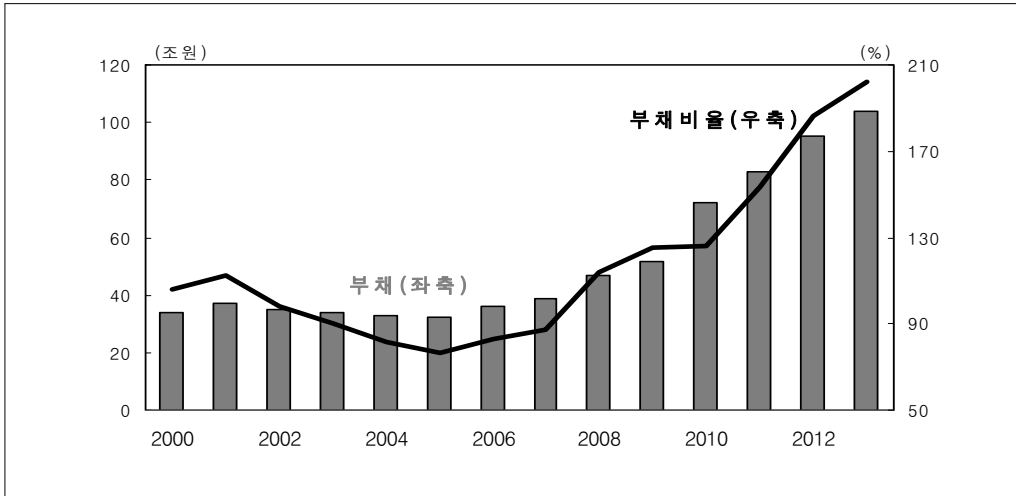
## 2. 부채 규모 및 증가 추이

연결재무제표상 한국전력의 부채는 2007년까지 40조원을 하회하는 가운데 부채 비율도 비교적 안정적인 수준에 머물고 있었다. 그러나 이후부터 부채가 빠른 속도로 증가하면서 2013년 부채 수준은 금융위기 직전 대비 두 배 이상 증가하였다. 이를 연도별로 보면 2008년과 2011년 이후에 부채가 큰 폭으로 증가하였음을 알 수 있다. 2008년에는 금융위기가 시작되기 직전까지 국제유가가 매우 높은 수준으로 유지되는 가운데 원화가치는 하락하면서 수익성이 악화된 반면, 발전 및 송전관련 투자에 소요되는 자금을 대부분 차입에 의존하면서 부채 규모가 38.7조원에서 46.9조원으로 증가하였다. 2010년에는 회계기준인 K-IFRS로 변경 등의 영향으로 부채가 14.1조원 증가하였다.

전체 부채 중 외부 차입금 등 금융성 부채가 차지하는 비중은 2013년 말 현재 약 60%를 기록하고 있다. [그림 4]에 나타난 바와 같이 금융성 부채는 한국전력의 부채 비율이 빠르게 상승했던 시기와 유사한 모습을 보이고 있다. 이는 한국전력의 수익성이 악화되는 가운데 신규 설비에 대한 투자 수요가 확대되면서 신규 자금을 외부로부터 조달하였기 때문으로 풀이된다.

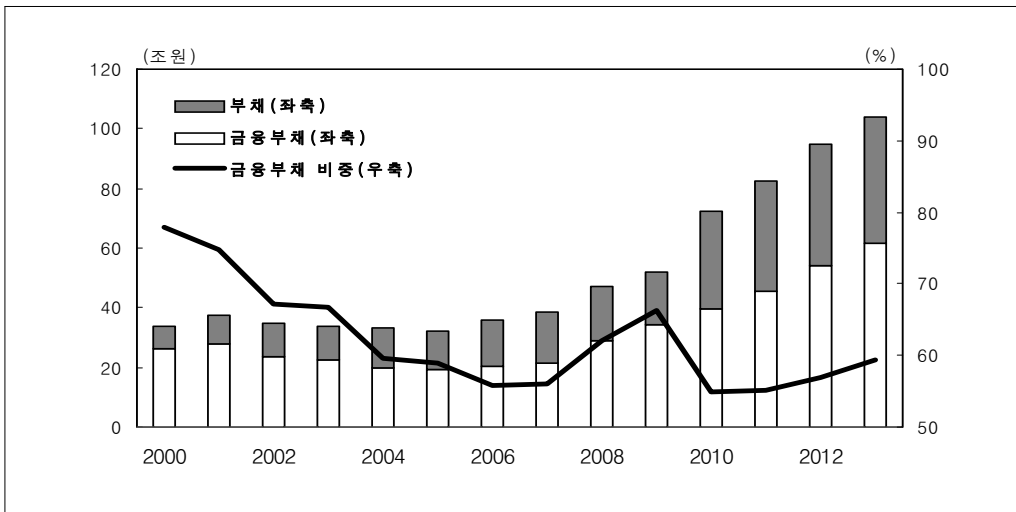
따라서 현재와 같이 빠르게 상승하고 있는 부채 비율을 하향조정하는 것이 한국전력 뿐만 아니라 거시경제 전반의 안정성을 확보하는 데 중요할 것으로 판단된다. 다만, 부채 감축을 위한 논의에 앞서 한국전력의 경영목표는 전기에너지의 안정적 공급이지 재무건전성 제고가 아니라는 점을 상기할 필요가 있다. 현재 진행되고 있는 동시다발적인 한국전력 및 자회사에 대한 구조조정은 자칫 중장기적인 전기에너지 공급에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 즉, 부채 감축에 대한 논의는 안정적인 전기에너지 공급을 전제로 이루어져야 한다. 이와 더불어 한국전력의 재무건전성을 담보할 수 있는 부채 수준에 대한 고려도 필요하다. 한국전력은 공공서비스를 제공한다는 점에서 비영리기관으로서의 의무와 함께 이미 민영화된 기업으로서 적정 수준의 수익을 창출해야 하는 의무도 지니고 있다. 이러한 점을 고려할 때, 유사한 경영활동을 하는 전기, 가스, 증기 및 공기조절을 공급하는 민간 대기업보다는 부채 비율을 다소 낮게 유지하는 것이 바람직할 것으로 판단된다.

[그림 3] 한국전력공사의 부채 추이



자료: 한국전력공사 결산자료 및 한국신용평가

[그림 4] 한국전력공사의 연도별 부채 구성: 금융부채 비중



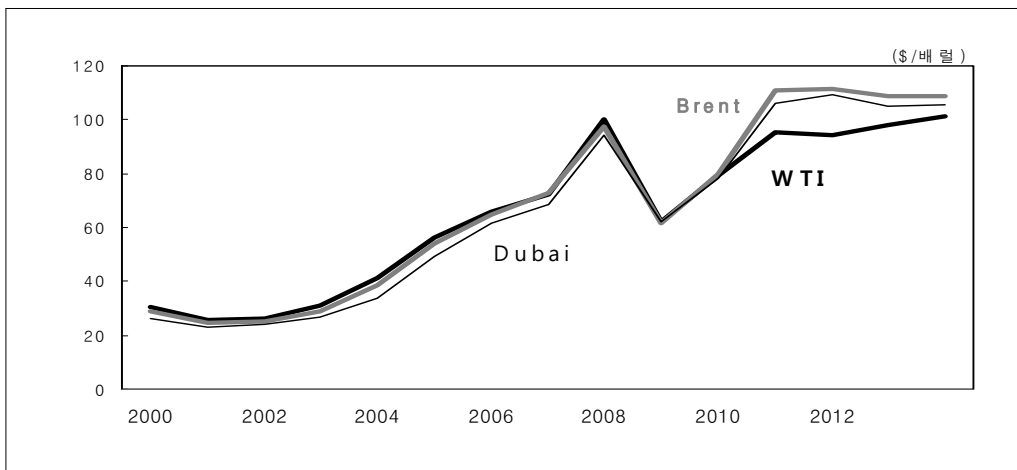
자료: 한국전력공사 결산자료 및 한국신용평가

### Ⅲ. 재무건전성 악화의 원인분석

#### 1. 소매요금가격 상승 억제

한국전력의 부채 증가를 유발한 가장 큰 원인은 전기소매가격 상승을 억제한 데 기인한다.<sup>1)</sup> 전기에너지의 주원료 중의 하나인 국제유가 및 화석연료 가격이 2000년대 들어 빠르게 상승하였음에도 불구하고 정부의 공공요금 규제로 연료구입비용 인상분이 소매가격에 충분히 반영되지 못하였다. 2000년 이후 주요 유종의 가격은 연평균 7.3% 상승하였으나, 전기판매단가는 연평균 2.4% 상승하는 데 그쳤다. 특히 이러한 현상은 국제유가가 급등하였던 2008년에 두드러진다는 점을 알 수 있다.

[그림 5] 유가추이



자료: 한국석유공사

그 결과 한국전력공사의 원가회수율은 2008년 이후 크게 하락하여 2012년까지 90%를 하회하였다. 2013년에는 93.6%까지 상승하기는 하였으나, 여전히 총괄원가에 비해 총수입이 하회하고 있는 상황이다. 이러한 낮은 원가회수율에 따른 직접적인 재무적 부담은 판매사인 한국전력에 집중된 것으로 볼 수 있다. 전력도매시장에서 발전사와 판매

1) 박진 외(2012), 허경선 외(2013) 등 다수의 연구에서도 한국전력의 부채 증가는 연료비 상승에도 불구하고 소매가격이 이를 반영하지 못한 데 기인하는 것으로 평가하고 있다.

사 간의 매매가격은 계통한계가격으로 결정되는 구조이므로, 적어도 연료비 인상분이 반영되는 변동비를 상회하기 때문이다. 물론 한국전력이 발전자회사에 지불하는 전기구입비용이 정산조정계수로 조정되어 왔으며, 이에 따라 발전자회사가 시설투자에 필요한 비용을 차입하였다는 점에서 낮은 원가회수율이 발전자회사에게도 어느 정도 영향을 미친 것도 사실이다.

〈표 2〉 계약종별 판매단가 추이

(단위: 원/kWh, %)

	주택용	일반용	교육용	산업용	농사용	가로등	평균	
1990	68.7	77.1	-	44.3	34.1	48.3	52.9	
1995	86.5	89.0	76.0	47.1	36.2	53.6	61.3	
2000	94.7	106.0	90.2	58.3	43.0	65.9	74.7	
2005	91.1	95.2	89.0	60.3	41.7	65.7	74.5	
2006	93.7	97.9	77.5	61.9	43.0	68.6	76.4	
2007	94.8	97.7	77.2	64.6	42.5	71.5	77.9	
2008	97.6	95.3	78.6	66.2	42.4	72.5	78.8	
2009	98.1	98.5	83.6	73.7	42.1	76.7	83.6	
2010	103.4	98.9	87.2	76.6	42.5	81.1	86.1	
2011	105.1	101.7	94.2	81.2	42.7	87.2	89.3	
2012	109.9	112.5	108.8	92.8	42.9	98.9	99.1	
연평균 증가율	1990~2012	2.2	1.7	1.9	3.4	1.1	3.3	2.9
	2000~2012	1.2	0.5	1.6	4.0	0.0	3.4	2.4

주: 주택용은 심야전기를 포함하고 있음  
 자료: 전수연(2013)에서 재인용

〈표 3〉 한국전력공사의 원가회수율

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
97.4	99.4	100.7	99.7	98.0	95.0	93.7	77.7	91.5	90.2	87.3	88.4	93.6

주: 2013년 수치는 예산값  
 자료: 국회예산처, 한국전력공사 발표 자료를 기초로 작성함

〈표 4〉 전기요금 원가표

(단위: 십억원)

항 목	결 산					예 산	
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	비중(%)
I. 총괄원가(1+2)	39,277	36,317	41,796	47,077	53,165	54,396	100.0%
1. 적정원가(①+②+③-④)	36,098	33,073	38,074	43,263	49,930	50,985	93.7%
① 영업비용	34,931	34,015	40,056	44,695	51,136	53,357	98.1%
㉠ 구입전력비	29,149	28,514	34,542	39,154	45,659	47,495	87.3%
㉡ 인건비	1,028	847	1,008	987	1,032	1,071	2.0%
㉢ 판매비와 일반관리비	1,301	1,153	1,205	1,204	1,163	1,169	2.1%
㉣ 기타 경비	3,453	3,501	3,300	3,351	3,283	3,722	6.7%
② 영업외비용	482	26	15	14	28	28	0.1%
③ 법인세비용	1,015	1,036	1,188	1,218	1,032	1,089	2.0%
④ 영업외수익(차감항목)	330	2,004	3,185	2,664	2,263	3,489	6.4%
2. 적정투자보수(①×②)	3,179	3,244	3,722	3,814	3,233	3,411	6.3%
① 요금기저	56,774	57,614	60,909	64,210	67,344	71,063	
② 적정투자보수율	5.60%	5.63%	6.11%	5.94%	4.80%	4.80%	
II. 총수입(1×2)	30,514	33,226	37,684	41,100	46,973	50,934	
1. 판매량(GWh)	38,507	39,448	43,416	45,507	46,659	48,228	
2. 적용단가(원/kWh)	79.24	84.23	86.80	90.32	100.67	105.62	

자료: 한국전력공사

본고에서는 낮은 원가회수율이 한국전력의 부채 증가에 미친 영향을 살펴보기 위하여 원가회수율이 100% 수준으로 설정되었을 경우에 예상되는 부채 규모를 추정하고, 이를 실제 부채 규모와 비교해 보았다.<sup>2)</sup> 분석을 위한 기간은 2006년부터 2013년으로 설정하였으며, 해당 기간 중 원가회수율이 100% 수준으로 유지되는 것으로 보았다. 이는 매년마다 한국전력의 총수입이 전력생산과 관련된 총괄원가와 동일함을 의미한다. 한편, 원가회수율이 높아지는 만큼 총수입이 증가하므로 이를 당해의 부채 수준 및 이자지급액에 가감함으로써 차입액 및 이자지출 규모를 조정하였다.<sup>3)</sup> 물론 원가회수율이 100%로 매년 유지되기 위해서는 그만큼 소매전기요금이 상승해야 함을 의미하며, 이 경우 전기

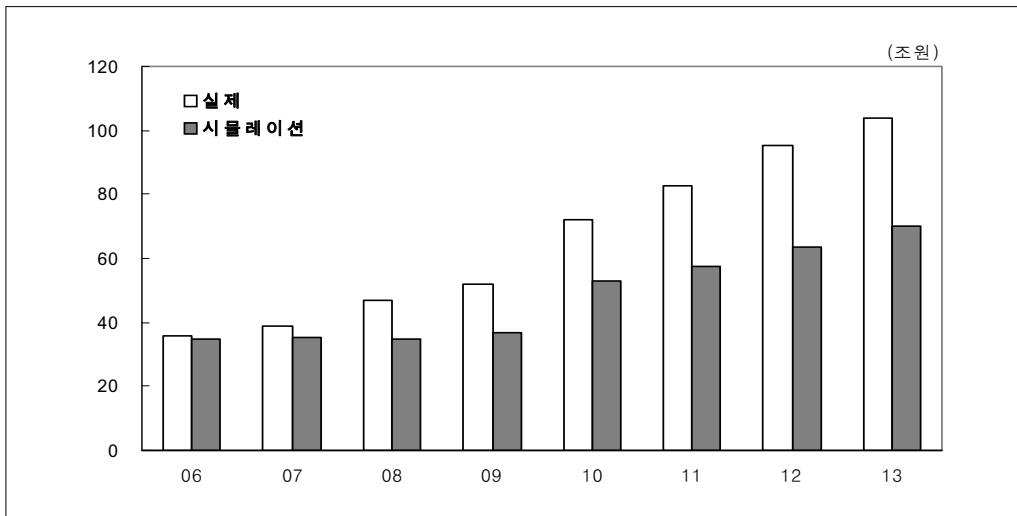
2) 이하의 내용은 김성태(2012)를 인용 및 보완하였다.

3) 다만, 2010년부터 변경된 회계기준(K-IFRS)에 기인하는 격차는 고려하지 않았다.

수요가 줄면서 총수입 및 총괄원가가 모두 감소할 가능성이 높다. 그러나 전력가격이 여타 에너지에 비해 여전히 낮은 수준이며, 전기 수요 또한 비탄력적이라는 점에서 상술한 전제로 인해 분석결과가 크게 영향을 받을 가능성은 높지 않는 것으로 판단된다.

시뮬레이션 결과 한국전력의 부채 규모는 실제보다 크게 작아지는 것으로 나타났으며, 증가 속도 또한 완만해 지는 모습이다. 특히, 원가회수율이 100%이었을 경우 2009년까지는 부채 규모가 동일한 수준에 머물렀을 것으로 시산되었다. 2010년에는 회계기준이 K-IFRS로 변경되었으며 시설투자도 증가하면서 부채 규모가 점차 확대되는 모습이나, 여전히 실제보다는 20조원 정도 차이가 있다. 결과적으로 2013년 말 현재 부채 규모의 차이는 약 40조원 수준이며, 이는 전력소매가격 통제에 따른 원가회수율 하락이 한국전력의 부채 증가에 큰 영향을 미쳤음을 시사한다.

[그림 6] 원가회수율을 감안한 부채 추이



## 2. 발전설비 투자 확대

한국전력과 발전자회사는 발전 및 송·배전과 관련하여 매년 일정 수준의 투자가 필수적이라는 점에서 설비투자 확대도 부채 증가에 일정 부분 기여하였다. 한국전력의 사업별 금융부채 증가를 살펴보면, 모회사인 한국전력의 금융부채 증가는 최근 5년간 20.6조 원으로 나타났는데, 이중 대부분은 전력사업이 차지하며, 이는 언급한 낮은 원가회수율

과 더불어 송·변전설비, 배전설비 등에 대한 투자에 기인한다. 한국전력의 자본예산은 연간 약 5조원에 달한다. 한편, 발전자회사의 금융부채는 최근 5년간 11.9조원 증가하였는데, 이중 94.1%인 11.2조원이 발전 사업에서 발생하였다. 이는 금융위기 이후 발전자회사들은 대규모의 설비투자를 실행하였는데, 동 기간 중 발전자회사의 수익성이 상대적으로 악화되면서 시설투자 자금을 차입에 의존하였다. 발전자회사의 주요 발전소 건설 내역은 <표 6>과 같은데, 비용측면에서 보면 한국수력원자력의 설비비용이 대부분을 차지한다. 한편, 2011년부터 발전자회사가 시장형 공기업으로 변경된 후 해외투자가 증가하였으나, 아직까지는 전체 금융부채 증가액에서 차지하는 비중이 크지는 않은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 한국전력공사의 사업별 금융부채 증가액

(단위: 십억원)

구 분		2008	2009	2010	2011	2012	5년간 누계
한국전력 공사	전력사업	4,326	2,389	3,365	3,948	5,390	19,416
	해외사업	64	606	1,005	-311	-138	1,227
소계(a)		4,390	2,996	4,370	3,635	5,252	20,643
발전 자회사	발전사업	2,816	2,086	435	3,067	2,773	11,176
	해외사업	100	107	32	310	139	687
소계(b)		2,915	2,193	467	3,376	2,912	11,863
기타(c)		205	9	721	-423	-142	369
금융부채 순증가 합계 (a)+(b)+(c)		7,510	5,198	5,558	6,588	8,022	32,875

자료: 허경선 외(2013)에서 재인용

〈표 6〉 발전자회사의 주요 설비투자(2008년~2012년)

	내 용
한국수력원자력	신고리 1, 2, 3, 4호기, 신월성 1, 2호기, 신울진 1, 2호기
한국남동발전	영흥 화력3, 4, 5, 6호기, 여수 1호기 화력발전소
한국중부발전	인천 복합2, 3호기, 신보령 1, 2호기, 세종시열병합발전소
한국서부발전	태안 9, 10호기, 평택 2단계 건설, 군사복합발전소
한국남부발전	하동 7, 8호기, 영월 복합화력발전소
한국동서발전	당진 9, 10호기, 울산 4복합 화력발전소

자료: 허경선 외(2013)에서 재인용

## IV. 재무건전성 확보를 위한 정책방향

이미 언급한 바와 같이 한국전력의 재무건전성 확보를 위한 논의에 앞서 전제되어야 할 점은 중장기적인 전기에너지의 안정적 공급이다. 전력과 같은 공공재는 국민경제에 필수적임에도 불구하고 외부성이 크고 민간시장의 형성이 쉽지 않다는 점에서 공기업이 이를 공급해 온 것이다. 전기 공급에 차질이 생기는 경우 일반 재화와는 달리 국민경제에 미치는 부정적인 파급 효과가 클 수밖에 없으며, 우리나라는 이미 2011년 9·15 순환정전과 같이 발전설비 등의 부족에 따른 전력수급위기를 경험한 바 있다. 이러한 점을 고려할 때 한국전력의 재무건전성 확보는 전기에너지의 안정적인 공급을 전제로 이루어져야 할 것이다. 이 경우 전기수요 확대에 따른 전기에너지 공급을 위한 설비투자를 단기간 내에 축소하는 것이 어려우므로 재무건전성 확보는 전기요금의 정상화를 통해 달성하는 것이 보다 바람직할 것으로 판단된다.

한편, 지금까지 논의한 전기요금에 대한 논의는 가격정상화에 대한 공감대에도 불구하고 수요측면의 전기소매가격에만 초점을 두고 있었던 것으로 판단된다. 그러나 공급측면의 자원배분 안정성과 효율성 달성은 전력생산에 따른 비용을 절감시킴으로써 전력요금의 급격한 상승을 억제할 수 있다. 또한, 궁극적으로는 소매가격이 인상되더라도 도매가격이 적정수준에서 설정되지 못할 경우 한국전력과 발전자회사 간의 재무불균형과 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다. 따라서 이하에서는 전기요금의 정상화를 도매시장(발전사 및 판매사)과 소매시장(판매사 및 소비자) 측면에서 논의하고자 한다. 아울러 자산매각 및 사업구조조정, 경영합리화 등을 위한 제도 개선 방향에 대한 시사점도 포괄한다.

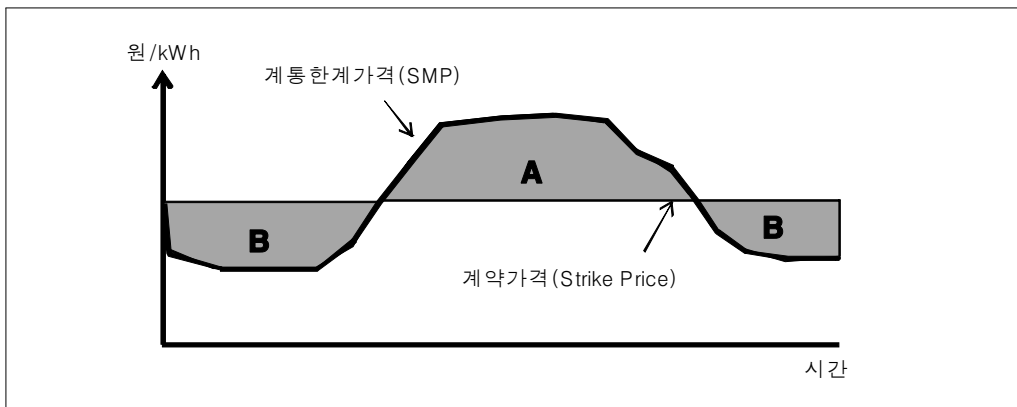
### 1. 전기요금 정상화: 도매시장

2001년 전력산업 구조개편 이후 공급측면의 전기요금(도매시장)은 비용기반 강제풀(Cost-Based Pool)로 운영되고 있다. 에너지시장에서는 계통한계가격을 바탕으로 전기를 거래하며, 한국전력은 용량정산금(Capacity Payment, CP)을 중앙급전발전기의 공급가능용량에 대해 별도로 지급하고 있다. 보조서비스시장에는 계통운영보조서비스정산금(Ancillary Service Payment, ASP)이 존재한다.

### 가. 계통한계가격(System Marginal Price)

비용기반 강제풀(CBP)하에서 전기가격은 계통한계가격에 의해 결정된다. 계통한계가격은 시간대별 전력공급을 위해 필요한 발전기 가운데 변동비가 가장 높은 발전기 수준으로 결정된다. 즉, 발전사는 계통한계가격과 변동비 간의 차액만큼 이익이 발생하는 구조이다. 구체적으로 한국전력은 발전자회사에 대해서는 변동비와 발전차익(계통한계가격 - 변동비)에 정산조정계수<sup>4)</sup>를 곱한 값을 정산하는 반면, 민간발전사에 대해서는 계통한계가격을 지불하되, 정산상한가격 제도를 병행함으로써 과도한 도매가격 상승을 억제하고 있다.<sup>5)</sup> 한편, 계통한계가격은 원료가격 등 시장외부 충격과 환경 변화에 따라 크게 변동한다는 문제 등이 지적되어 왔다. 이에 따라, 정부는 최근 정부승인 차액계약제도(Contracts for Difference, CfD)를 도입하여 사전에 정부가 승인한 전기가격·물량·기간 등의 계약조건에 따라 발전사와 한국전력이 거래를 하고, 계약가격과 계통한계가격 간의 차액을 정산하는 제도를 2014년 말부터 시행할 예정이다. 즉, 계통한계가격이 계약가격보다 낮을 경우(B) 한국전력이 발전사에 차액을 지급하고, 반대로 계통한계가격이

[그림 7] 차액계약제도



- 4) 정산조정계수는 한국전력과 발전자회사 간의 상대적 투자보수율, 수익률 등 재무불균형을 완화하기 위해 도입되었으나, 최근 원료가격 상승에 따라 계통한계가격이 지속적으로 상승함에 따라 보정계수가 점차 작아지는 등의 문제가 발생하였다.
- 5) LNG 및 유류 등 고원가 발전기에 의해 계통한계가격이 결정되는 경우 민간발전사의 과도한 이익이 배분된 반면, 소매가격을 인상시키는 요인으로 작용하게 된다. 또한, 비효율적 발전기 퇴출을 지연시킬 가능성도 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해 정부는 정산 발전기의 변동비가 정산상한가격을 초과하는 경우 해당 발전기의 변동비만을 보상하는 정산상한가격 제도를 도입하였다.

시장가격보다 높을 경우(A) 발전사가 한국전력에 차액을 지급하는 구조이다. 이를 통해 도매가격 변동에 따른 한국전력 및 발전자회사의 재무안정성을 도모하고 발전기의 고장이나 정비지연에 따른 계약 발전량 미충족분을 발전사가 부담하도록 하여 발전사의 책임성이 강화될 것으로 기대된다.

그러나 차액계약제도의 운영에 있어 가장 중요한 것은 계약가격인데, 계약가격은 특정기간의 평균적인 변동비에 근거할 수밖에 없다는 점에서 정보비대칭의 문제는 여전히 존재하게 된다. 변동비의 정확한 정보는 발전사가 보유하고 있다는 점에서 계약가격 설정 시 발전사가 계약가격을 상승시키기 위해 변동비를 과대 보고할 유인이 존재하기 때문이다. 이 경우 발전사의 수익성이 높아질 수 있으나, 판매사인 한국전력의 재무부담은 높아질 수밖에 없다. 과거의 경우 소매가격이 고정된 상황에서 연료비 상승에 따른 한국전력의 재무적 부담을 완화하기 위해 정산조정계수를 축소시킨 바 있다. 마찬가지로 차액계약제도하에서는 계약가격을 상황에 따라 조정함으로써 연료비 상승에 따른 부담을 한국전력 혹은 발전사에 분담하도록 할 유인이 존재하는 것으로 판단된다. 이러한 구조적인 문제를 해소하기 위해서는 우선적으로 정확한 변동비에 기반한 계약가격의 설정이 무엇보다 중요하며, 계약가격이 한국전력 혹은 발전사의 재무적 부담으로 작용하지 않도록 하는 기제가 보완되어야 할 것으로 판단된다.

#### 나. 용량정산금

용량정산금은 중앙급전발전기의 공급가능용량을 기준으로 지급되고 있으며, 실제 공급 전일에 거래시장에서 발전사가 입찰한 시간대별 용량을 공급가능용량으로 인정하고 있다. 용량요금의 역할은 주로 발전설비의 고정비 회수비용으로 볼 수 있는데, 특히 첨두발전기는 고정비 회수를 용량정산금에 주로 의존할 수밖에 없다. 용량요금제도는 2001년에 도입된 이후 발전설비의 지역별, 계절별, 시간대별 가치를 반영하기 위해 용량 가격계수를 조정해 왔다. 다만, 용량요금을 설정하기 위한 기준용량가격은 표준발전기(울산 복합화력 제2호기의 가스터빈 발전기)의 건설투자비 연금액과 고정운전 유지비를 바탕으로 결정된다.

그러나 용량정산금은 발전사의 고정비 회수를 지원함으로써 신규 발전설비 투자를 유인하는 기제로 작동하는 데 한계가 있는 것으로 판단된다. 용량정산금과 관련하여 가장 중요한 부분이 기준용량가격인데, 2001년에 표준발전기를 대상으로 산정된 기준용량가

격이 지금도 적용되고 있기 때문이다. 용량가격을 구성하는 발전설비 건설단가, 고정운전 유지비, 설비수명기간, 할인율 등의 요인들을 재평가함으로써 용량정산금을 정상화할 필요가 있다.

〈표 7〉 계절별·시간대별 용량가격계수

최대부하(5시간/일)		중간부하(9시간/일)		경부하(10시간/일)	
일반기간	피크기간	일반기간	피크기간	일반기간	피크기간
1.262925	2.102663	1.149562	1.920882	0.384453	0.514422

	피크기간		일반기간	
	1월	7~8월	2~4, 1~12월	5~6, 9~10월
최대부하	1, 12, 22~24	12, 14~17	12, 15, 22~24	12, 15~17, 21
중간부하	10~11, 13~16, 19~21	10~11, 13, 18~23	1, 10~11, 16~21	10~11, 13~14, 18~20, 22~23
경 부 하	2~9, 17~18	1~9, 24	2~9, 13~14	1~9, 24

자료: 이수일(2013)에서 재인용

#### 다. 보조서비스시장 가격<sup>6)</sup>

우리나라에서 전기사업자가 제공하는 보조서비스는 주파수 조정, 예비력, 무효전력 및 자체기동으로 구성된다. 한편, 보조서비스 제공 의무는 전력시장의 참여 여부와 무관한 반면, 보조서비스 제공에 따른 보상은 전력시장에 참여한 발전기만을 대상으로 하며, 주파수추종, 자동발전제어, 정지 상태의 예비력, 자체기동 서비스에 대해서만 보상이 이루어진다. 우리나라에서 보조서비스에 대한 보상은 판매사업자인 한국전력이 전액 부담하며, 연간 보상액 총액은 전력거래소와 한국전력 간 협의를 통해 결정되는데, 2006년 이후 436억원으로 고정되어 있다. 연간 보상액 총액이 주어지면 매년 3월 전력거래소 내 비용평가위원회에서 보조서비스별 정산단가를 산정하며, 산정된 값은 그해 4월부터 1년간 적용된다(〈표 8〉 참조). 2002년 이후 계통한계가격의 급등으로 전체 정산금 규모가 대폭 증가한 반면, 보조서비스시장 정산금의 규모는 450억원 수준으로 유지됨에 따라, 보조서비스시장 정산금 비율은 2003년의 0.31%에서 지속적으로 감소하여 2012년에는 단지 0.11%에 불과하였다. 이러한 비율은 해외 주요국의 1/40~1/7 수준에 불과한

6) 보조서비스시장 가격은 이수일(2013, pp.65-68)을 요약하였다.

수치로서, 보조서비스에 대한 보상이 보조서비스가 제공하는 사회적 가치를 반영하지 못하는 것은 물론이거니와 보조서비스 제공에 직접적으로 소요되는 비용도 보전하지 못하는 수준일 가능성을 보여준다. 실제 한국전기연구원(2007)은 효율감소비용, 기동대기 비용, 운전유지비 등 보조서비스 제공에 소요되는 연간 직접 비용을 957억원으로 산정하여 현재 보조서비스시장 정산을 위해 배정된 436억원을 크게 상회함을 보인 바 있다.

〈표 8〉 보조서비스별 정산단가

기 간	주파수 추종	자동발전 제어	대기·대체 예비력(정지 상태)		자체 기동
			20분 이내	120분 이내	
2011. 4~2012. 3	3,269	888	3,408	2,272	101
2012. 4~2013. 3	2,998	841	3,500	2,333	99

자료: 이수일(2013)에서 재인용

## 2. 총괄원가의 정확한 시산

전력소매가격에 대한 논의에 앞서 이상에서 논의한 도매가격의 정상화를 기반으로 한 전기요금의 총괄원가를 정확하게 시산하는 작업이 선행될 필요가 있다. 전기요금은 전기공급에 소요된 총괄원가를 보상하도록 하고 있기 때문이다.<sup>7)</sup> 원칙적으로 공기업의 설립 근거가 이익극대화보다는 공공서비스를 국민경제 전반에 안정적으로 공급하는 데 있다는 점에서, 공공서비스 가격은 이를 제공하는 데 소요되는 비용 수준이어야 한다. 그러나 공기업 입장에서는 이윤극대화를 통한 임금 및 복지 지원 확대 등 공기업 구성원의 효용을 극대화할 유인이 있으며, 이를 위해서는 총괄원가를 최대한 높게 시산하여 공공서비스 가격을 인상하고자 하는 기제가 작동할 수밖에 없다. 이는 여타 공기업과 마찬가지로 한국전력에도 해당된다고 볼 수 있다.

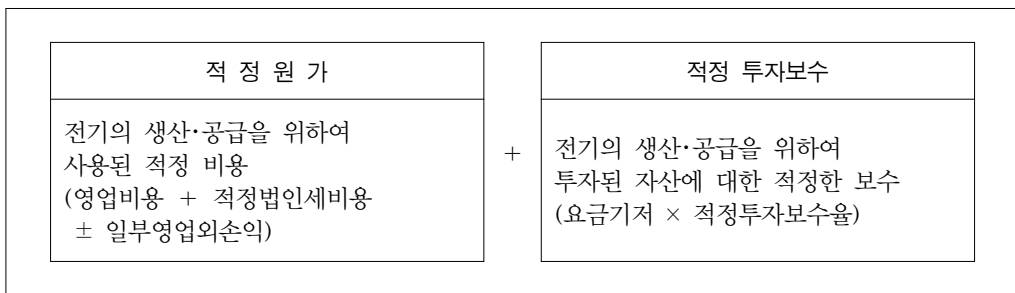
총괄원가는 성실하고 능률적인 경영하에서 전력의 공급에 소요되는 적정원가에 적정 투자보수를 가산한 금액을 의미한다.<sup>8)</sup> 적정원가는 전력을 생산 및 판매하는 데 소요되

7) 이와 관련하여 「전기사업법」 제16조는 ① 전기판매사업자는 전기요금 기타 공급조건에 관한 약관을 작성하여 산업통상자원부장관의 인가를 받아야 하며, 이를 변경하고자 하는 경우에도 또한 같으며, ② 산업통상자원부장관은 제1항의 규정에 의한 인가를 하는 경우에는 전기위원회의 심의를 거치도록 규정하고 있다. 한편, 「물가안정에 관한 법률」 제4조(공공요금 및 수수료의 결정)는 ① 주무부장관은 다른 법률이 정하는 바에 따라 결정·승인·인가 또는 허가하는 사업이나 물품의 가격 또는 요금을 정하거나 변경하고자 할 때에는 미리 기획재정부장관과 협의하도록 규정하고 있다.

는 제반 영업비용과 법인세 비용에서 지급이자와 영업외 비용을 차감하여 시산된다. 따라서 이는 재무제표에 제시되고 있으며 이러한 점에서 공기업이 확대 혹은 축소할 여지가 작다. 반면, 적정투자보수는 전력 생산 및 판매와 관련된 자산에 대한 적정한 보수를 의미하며, 이는 내부유보자금 혹은 기타공익사업을 위하여 필요한 비용으로 활용된다. 전력과 관련된 적정투자보수는 아래 그림에 나타난 바와 같이 요금기저와 적정투자보수율의 곱으로 결정되는데, 여기서 적정투자보수율은 자기자본비용, 자기자본보수율 및 타인자본보수율 등에 따라 결정된다. 국회예산정책처(2012)는 적정투자보수율의 산정방식이 불명확하여 총괄원가가 자의적으로 변동될 가능성이 있음을 지적한 바 있다. 따라서 구체적이고 정확한 총괄원가 산정 방식을 공개함으로써 전기요금과의 정합성을 확보할 필요가 있다.

한편, 총괄원가를 시산하는데 있어 전기도매가격의 적정성과 함께 전기 생산 비용에 반영되지 않고 있는 송·변전지역지원비 등도 고려해야 한다. 전수연(2013)은 원자력 발전과 관련한 연구개발, 발전소주변지역지원사업 등이 원자력발전 원가에 반영되지 않고 있으며, 석탄이나 가스발전비용과 관련된 이산화탄소 처리비용도 원가에 추가되어야 할 항목으로 보고 있다. 송·변전설비 건설과 관련된 주변지역에 대한 보상도 원가에 반영될 필요가 있는데, 송·변전시설 건설과 관련된 지역주민과의 갈등을 해소하는 데 소요되는 보상비용이 크게 증가할 여지가 있다는 점도 고려되어야 할 것이다.

[그림 8] 총괄원가



자료: 「전기요금산정기준」: 산업통장자원부장관 고시 2012-2(2012. 1. 6)

8) 송전이용산정기준 참조(구 지식경제부 고시 제2009-193호)

### 3. 전기요금 정상화: 소매시장

전기에너지가 국민경제 전반에 제공되는 보편적 서비스이므로 요금 또한 적정 수준에서 유지되어야 한다. 이러한 이유로 과거에는 정부가 물가안정이라는 정책 목표를 달성하기 위해 공공요금을 규제한 바 있다. 그러나 현재와 같이 낮은 수준에서 전기요금이 통제되는 경우 한국전력의 부채 증가 이외에 근본적인 문제가 있다.

우선 전기요금 통제는 교차보조를 유발하여 세대 간 형평성을 저해할 뿐만 아니라 사회적 사중손실(deadweight loss)을 초래한다. 낮은 수준의 전기요금에 기인하는 부채 문제를 해결하기 위해서는 전기요금을 궁극적으로 원가보다 높게 책정하거나 정부가 재정지원을 할 수밖에 없다. 전자의 경우 이전 세대는 낮은 전기요금을 바탕으로 보다 전력을 과대 소비하게 되는 반면, 현재 세대는 전기요금을 이전 세대가 부담하지 않은 부분까지 지불해야 하므로 상대적으로 높은 가격하에서 낮은 수준을 소비할 수밖에 없다. 후자의 경우에도 정부의 재정지원은 특정 세대의 조세부담 증가를 의미하므로 세대 간 형평성 문제를 초래한다. 만일 전기요금 통제에 따른 한국전력의 손실을 매 시점마다 정부가 직접 정산하더라도 경제주체 간의 교차보조 문제는 여전히 존재한다.

둘째, 전기요금을 낮은 수준에서 통제하는 경우 사회적으로 최적 수준보다 과도하게 전력을 생산 및 소비하게 됨으로써 전력에너지 분야에 자원이 집중될 수밖에 없으며, 이는 결국 경제왜곡을 유발한다. 여타 에너지 가격에 비해 전기요금이 낮은 수준에 머물면서 전기에너지 수요가 급증하게 되는 전기화 현상은 이미 다수의 연구에서 지적되고 있는 바이다. 예컨대, 열 에너지를 기반으로 생산된 전기에너지를 난방을 위해 사용하는 경우 에너지 효율성이 매우 낮을 수밖에 없음에도 불구하고 전열기 사용이 크게 증가하였다는 사실에 주목할 필요가 있다. 그 결과 발전사와 판매사는 전기수요에 대응하여 사업을 다시 확장할 수밖에 없으며, 이는 적자 구조를 더욱 고착화시키는 유인이다. 아울러 유능한 노동력이 민간기업 대신 공기업으로 이동하고자 하는 노동시장의 왜곡을 유발한다.

셋째, 녹색성장 및 온실가스배출권 거래제 등 향후 에너지소비의 패러다임이 전환될 것이라는 점에서 에너지소비 전반에 대한 개편이 불가피하고, 전력소비는 이와 같은 거시적·장기적 관점에서 재평가될 필요가 있으며, 전기요금은 전력소비를 조절하는 중요

한 수단이 될 수 있다.

현재 전기요금 체계는 주택용, 일반용, 교육용, 산업용, 농사용, 가로등의 6가지로 운영하고 있으며, 계약형태별로 전력수송단계, 사용시간, 부하율 등에 따라 용도별 전기요금의 차이를 반영하고 있다. 2012년 기준으로 볼 때, kWh당 가격은 일반용이 112.5원으로 가장 높은 반면 농사용은 42.9원으로 가장 낮은 수준에 머물고 있다. 연평균 증가율로 보면, 산업용을 제외한 전기요금은 동 기간의 연평균 물가상승률을 큰 폭으로 하락하고 있다. 이는 전기요금의 상대가격을 낮춤으로써 다른 에너지원의 수요를 전기에너지가 대체하고 있음을 시사한다.<sup>9)</sup> 특히, 농사용 전력요금은 2000년대 들어 명목가격이 고정되어 있으며, 이는 여타 생산비용의 자연 증가를 감안할 때 원가회수율이 점차 하락하고 있다는 것을 의미한다.<sup>10)</sup>

한편, 우리나라의 전기요금은 OECD 국가 중 비교적 낮은 수준이다. 이와 함께 전기생산을 위한 연료를 전량 수입에 의존해야 하는 상황임을 감안할 때 전기요금을 상승시킬 근거로 충분하다. 우리나라와 상황이 비슷한 일본과 비교하는 경우에도 산업용 및 주거용 전기요금은 30% 이상 비싼 상황이다. 이와 같이 전기요금이 상대적으로 낮게 책정됨에 따라 전기요금 종별 원가회수율은 크게 낮은 상황이다. 2008~2011년 기간 동안의 평균 원가회수율은 가장 높은 일반용이 94.3%에 불과하며 농사용의 경우에는 35.5%에 머물고 있는 실정이다. 동 기간 중 전체 전기요금의 원가회수율은 86.7%이며, 이로 인해 한국전력이 큰 폭의 당기손실을 기록한 바 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려할 때, 소매가격 전반의 인상은 불가피한 것으로 판단된다.

9) 석유류 가격은 시장가격이 연료비에 연동하여 변동하고 있어, 상대적으로 빠른 상승세를 보이고 있는 반면, 전기요금은 정부의 가격통제로 낮은 상승세를 보이면서 전력수요가 빠르게 증가한 바 있다.

10) 실제로 농사용 전기의 원가회수율은 2007년에 39.3%에서 2011년에 34.5%까지 하락하였다.

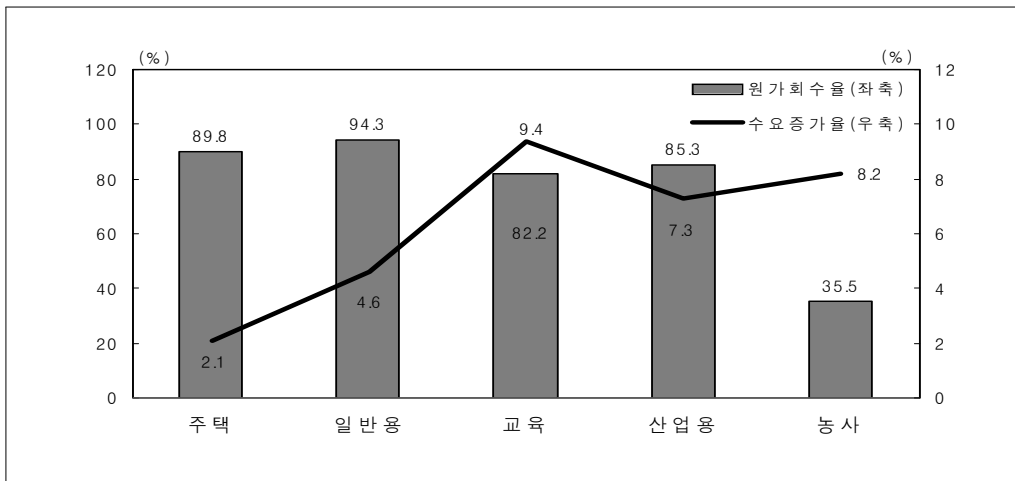
〈표 9〉 OECD국가의 전기요금 비교

(단위: \$/MWh)

산업부문(Industry)				주거부문(Households)			
순위	국가명	단가	수준	순위	국가명	단가	수준
1	노르웨이	43.8	0.44	1	캐나다	79.9	0.55
2	캐나다	59.1	0.60	2	노르웨이	105.1	0.72
3	미국	69.6	0.70	3	미국	117.8	0.81
4	뉴질랜드	72.3	0.73	6	멕시코	144.6	0.99
11	한국	98.9	1.00	7	한국	146.2	1.00
12	프랑스	100.9	1.02	8	프랑스	155.3	1.06
13	네덜란드	101.0	1.02	12	뉴질랜드	177.3	1.21
15	영국	117.1	1.18	15	영국	194.2	1.33
19	일본	133.9	1.35	16	일본	195.1	1.33
21	독일	140.7	1.42	17	네덜란드	202.8	1.39
25	멕시코	177.8	1.80	22	이탈리아	251.7	1.72
32	이탈리아	252.1	2.55	30	독일	314.9	2.15
OECD평균		118.6	1.20	OECD평균		163.2	1.12

자료: 전수연(2013)에서 재인용

[그림 9] 전기요금 종별 원가회수율 및 수요증가율



주택용 요금의 경우 최대 11.7배에 달하는 누진제를 완화할 필요가 있다. 주택용 전기 요금의 누진제는 주택용 전기에너지의 절약을 유도하고 저소득 계층에 대한 지원을 통해 소득재분배를 강화한다는 취지 등으로 운용되어 왔다. 그러나 우리나라의 누진제는 미국 및 일본 등 주요 국가들에 비해 과도한 것으로 알려져 있다.<sup>11)</sup> 아울러 우리나라의 인구구조가 고령화되면서 전기사용량이 상대적으로 적은 1~2인 가구 비중이 50%에 육박한다는 점은 누진제 완화의 근거가 될 수 있다. 현재의 가격 체계하에서는 전력사용량이 상대적으로 적은 1~2인 가구가 낮은 비용을 지불하는 대신 가구 인구가 많은 4인 이상 가구가 이를 보조하게 된다. 또한, 1~2인 가구가 통상적으로 인식하는 저소득계층이 아닐 수 있다는 점이다. 에너지 복지 차원에서 저소득 계층에 대한 지원은 강화 및 지속되어야 할 것이나, 이는 누진제 완화와 병행하여 선별적으로 지원할 사안임을 상기할 필요가 있다.

〈표 10〉 주택용 전기요금(저압기준)

기본요금(원/호)		전력량 요금(원/kWh)	
100kWh 이하 사용	410	처음 100kWh 까지	60.7
101 ~ 200kWh 사용	910	다음 100kWh 까지	125.9
201 ~ 300kWh 사용	1,600	다음 100kWh 까지	187.9
301 ~ 400kWh 사용	3,850	다음 100kWh 까지	280.6
401 ~ 500kWh 사용	7,300	다음 100kWh 까지	417.7
500kWh 초과 사용	12,940	500kWh 초과	709.5

주 1. 월 최저요금: 1,000원(적용일자: 2009년 9월 1일)

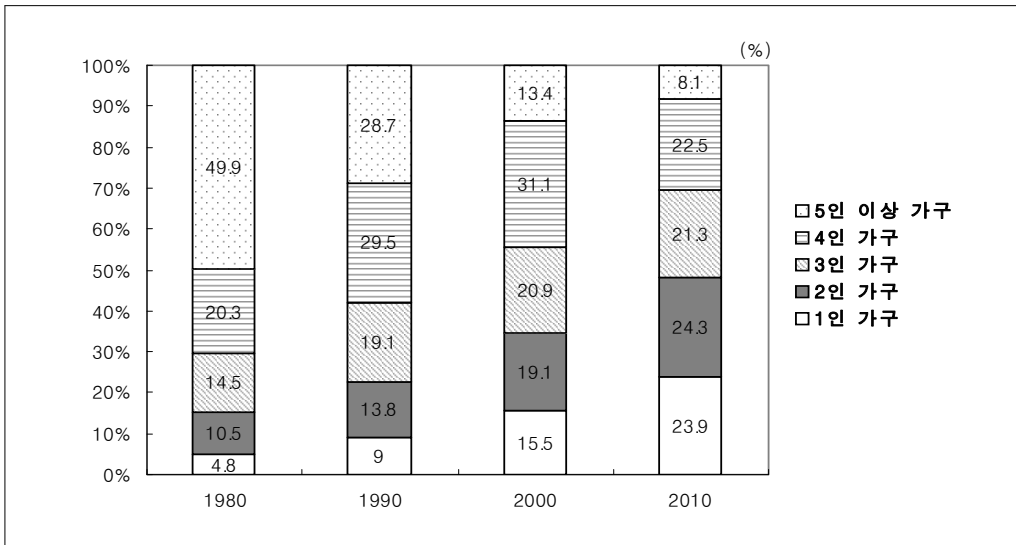
2. 비주거용 주택용전력 고객: 1단계 사용량(100kWh이하)에 대하여 주택용 2단계 요금 적용

3. 적용일자 2013년 11월 21일

자료: 한국전력공사

11) 미국과 일본은 2~3개의 누진 단계만이 존재하며 누진율도 우리나라보다 훨씬 낮다.

[그림 10] 가구원 수 변화



자료: 국가통계포털

산업용 요금의 경우 우리 경제가 선진국 추격단계에서 성숙단계에 접어들었다는 점을 감안하여, 원가회수율을 점진적으로 상향조정할 필요가 있다. 개발연대 기간 중에는 대외 경쟁력 확보를 위해 전기요금을 낮게 책정할 유인이 있었으나, 현재 시점에서는 주요 기업의 수익성과 대외 경쟁력이 상당한 수준에 도달했다는 점을 반영해야 한다. 다만, 국가정책으로 중·소기업에 대한 지원을 강화하고 있다는 현실을 반영하여 대기업과 중·소기업에 대해서는 차별적으로 적용하는 것이 바람직한 것으로 판단된다. 이와 관련하여 전수연(2013)은 대기업이 주로 이용하는 산업용 경부하 요금의 현실화를 제안한 바 있다. 전수연(2013)에 따르면 산업용 경부하 전력은 전기사용량이 많고 24시간 공장을 가동하는 1차 금속 등 장치산업에서 주로 활용하고 있으며, 이들 중 대부분은 대기업 집단으로 나타났다. 아울러 경부하 요금의 현실화는 경부하 전력의 수요를 기저발전만으로 충족할 수 없다는 점을 고려할 필요가 있는데, 이러한 문제는 기저발전이 빠르게 증가한다 하더라도 당분간 지속될 수밖에 없으며 경부하 전기요금의 상승은 이를 완화시킬 수 있을 것이다.<sup>12)</sup> 최근 2~3년간 정부는 최대부하 시간대의 예비력이 부족할 수

12) 만약 기저발전만으로 경부하 시간대 수요를 충족할 수 있었다면, 2012년 경부하 시간대 정산단가는 원자력발전의 정산단가인 39.52원/kWh보다는 높고 유연탄의 정산단가인 66.25원/kWh보다는 낮은 수준에서 결정되었을 것이나, 전력수요가 가장 낮은 수준을 기록한 새벽 3~4시의 평균 전력수

있음에도 불구하고 경부하 요금을 낮게 책정하여 수요를 이동시키고자 한 측면도 존재하나, 향후에는 설비 예비율이 안정적인 수준을 유지할 것으로 예상되는 바 경부하 요금의 현실화에 어려움이 없을 것으로 기대된다.

#### 4. 자산매각 및 사업구조조정

한국전력과 6개의 발전자회사가 모두 중점관리대상기관으로 선정될 만큼 부채 수준이 높다는 점에서 전기요금 정상화와 병행하여 자산매각 및 사업구조조정이 필요하다. 이들 기관은 2013년 9월에 작성한 2013년~2017년 중장기 부채관리계획에 더하여 2014년 2월에는 추가적인 부채감축계획을 마련한 바 있다. 이에 따르면 한국전력의 부채 규모는 2017년에 65.2조원 수준으로 현재보다 증가할 것으로 예상되나 작년에 작성한 중장기 부채관리계획보다는 약 5.2조원이 감소할 전망이다. 이에 따라 한국전력의 이자보상배율은 1.8, 부채 비율은 143%까지 개선될 것으로 보인다.<sup>13)</sup>

향후에도 부채 감축 목표를 지속적으로 달성하기 위해서는 다음과 같은 측면을 고려할 필요가 있다.

우선 한국전력과 발전자회사가 전력의 생산 및 판매라는 관계로 밀접하게 연관이 되어있음에도 불구하고 부채구조조정에 있어서는 별도의 개선안을 마련하였다. 이에 따라 자회사 혹은 모회사의 구조조정이 부정적 외부효과(negative externality)를 유발할 가능성이 높다. 예컨대, 발전자회사의 발전설비 투자 축소는 당초 이를 예상하고 마련한 한국전력의 송·배전 시설에도 영향을 미칠 수밖에 없기 때문이다. 따라서 중장기적인 전기에너지의 안정적 공급이라는 기관의 목표하에서 한국전력과 발전자회사의 자산매각 및 사업구조조정은 상호간의 정보공유와 협업을 통해 진행한다는 원칙이 필요하다.

둘째, 자산매각과 관련하여 전력생산 및 판매와 관련이 낮은 부동산, 경영권과 무관한 출자 지분과 복지시설 축소 등에 대한 자구 노력은 바람직한 것으로 판단된다. 그러나 한국전력과 발전자회사 이외에도 다수의 공기업에서 부채구조조정을 동시다

---

요는 4만 9,910MW로 2012년 말 기저발전 설비용량인 4만 4,125MW보다 높은 수준이었으며, 이로 인해 정산단가도 74.4원/kWh로 유연탄의 정산단가보다도 높은 수준을 기록하였다.

13) 공공기관 정상화 대책 중간평가에 따르면 한국전력과 발전자회사는 2014년 중 계획된 부채 감축 목표를 초과달성한 것으로 나타났다.

발적으로 실시하고 있다는 점에서 과도한 자산매각 매물이 당초 예상한 시세를 하락시킬 가능성이 있는 것으로 사료된다. 거시경제의 안정성을 유지하면서 공기업 부채구조조정을 진행해야 한다는 점에서 자산매각은 순차적으로 이루어지는 것이 바람직하며, 이는 우선 추진기관을 설정하는 등 정부의 정책적 노력이 필요한 부분으로 사료된다.

셋째, 사업구조조정은 해외사업을 중심으로 추진할 필요가 있다. 한국전력과 발전자회사가 여전히 공기업이라는 점에서 수익사업보다는 전기에너지의 안정적인 공급이 우선되어야 하며, 이는 분명 국내 사업이 보다 중요함을 의미한다. 한국전력 등에서 해외사업을 추진하면서 가시적인 성과를 달성한 부분을 부정할 수는 없으나, 해외사업의 추진에 있어 사업초기에는 상당한 규모의 자금을 부채로 조달해야 한다는 부담이 있을 수밖에 없다. 이는 부채 수준을 하향조정하는 데 장애요인으로 작용할 것이다. 이와 관련하여 이들 기관은 공공기관 예비타당성 조사를 적극 활용할 필요가 있다. 정부는 공공기관의 부채 증가를 선제적으로 억제하기 위해 2011년에 공공기관 예비타당성 조사를 도입하였으며, KDI가 공공기관의 신규 사업에 대한 사전 평가를 실시하고 있다. 공기업의 입장에서는 계획 중인 사업의 타당성을 객관적으로 검증받는 기회가 될 수 있으며, 이를 통해 잠재적 재무위험을 축소시킬 수 있을 것이다.

〈표 11〉 한국전력 및 발전사회사 부채 전망

(단위: 십억원)

기 관	'12	'13	'14	'15	'16	'17
한전	54,964	56,590	60,560	62,934	64,204	65,192
한수원	24,708	26,743	30,485	32,628	33,955	34,516
남동	3,581	4,640	5,153	5,286	5,500	5,787
남부	3,038	3,906	5,452	5,876	5,651	5,635
동서	2,651	4,060	4,745	5,127	4,962	4,811
서부	2,618	4,013	5,167	6,017	6,185	6,205
중부	2,842	3,373	4,521	5,104	5,262	5,987

자료: 기획재정부 보도자료

〈표 12〉 한국전력 및 발전사회사의 부채 증가 감축 규모

(단위: 십억원)

기관명	'12년	'17년		부채증가 감축규모(B-A)
		증장기(A)	부채감축(B)	
한전	5,496	7,034	6,519	514
한수원	2,471	3,880	3,452	428
남동	358	695	579	-116
남부	304	678	564	115
동서	265	570	481	89
서부	262	775	621	155

자료: 기획재정부 보도자료

〈표 13〉 한국전력 및 발전사회사의 재무 현황 및 전망

기관명	이자보상배율(배)		부채비율(%)		당기순이익(십억원)	
	'12년	'17년	'12년	'17년	'12년	'17년
한전	-1.7	1.8	133	143	-3,227	2,202
한수원	1.1	3.3	121	152	1,250	1,937
남동	3.1	3.7	98	130	125	413
남부	3.0	1.9	89	144	174	253
동서	3.6	4.1	76	107	103	466
서부	2.9	2.2	81	155	167	261
중부	3.4	3.0	96	159	105	379

자료: 기획재정부 보도자료

## 5. 경영합리화를 위한 제도 개선<sup>14)</sup>

### 가. 구분회계제도를 활용한 재무건전성 모니터링 강화

한국전력의 부채는 다양한 요인이 복합적으로 작용하면서 증가하였다는 점에서 이를 보다 분명하게 구분하고 그에 맞는 해결책을 적시에 마련하는 것이 중요하다. 이를 위해서는 부채 증가의 원인을 사업별로 구분하여 모니터링을 해야 하는데, 이를 위해서는 구분회계제도를 정착시키는 것이 요구된다. 구분회계제도는 의사결정을 위해 기업이 관

14) 경영합리화를 위한 제도 개선 중 '가. 구분회계제도를 이용한 재무건전성 모니터링 강화'와 '나. 중장기 재무관리계획의 실효성 제고'는 김성태(2012, pp.79-83)의 내용을 요약하였다.

리하고자 하는 가치 산출단위를 사업별로 나누어 설정하고, 개별 단위를 별개의 독립적인 실체로 인식하여 가치 산출단위 간 거래관계를 객관적으로 공정타당하게 구분 표시하여 개별 사업별로 재무제표를 산출하는 것을 의미한다.<sup>15)</sup>

구분회계제도의 도입은 재무제표 이용자에게 기관이 영위하는 사업별 활동의 내용 및 재무상태, 영업 환경에 관한 정보를 제공함으로써 기관의 미래 현금흐름에 대한 정보와 함께 기관의 활동에 대한 이해를 증진시킬 수 있다. 구분회계제도가 결산 및 예산 부문에 도입되면 구분회계 재무정보는 향후 의사결정지원, 업적 및 성과관리, 전략 수립 및 실행에 활용될 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 사업유형별로 실제 성과와 예산의 비교 분석을 통해 경영자원의 배분과 투입에 대한 효율적인 계획을 수립할 수 있어 사업 합리화, 사업 철수 등 의사결정 지원 자료로 제공될 수 있다는 장점이 있다. 더불어 전략적 구분회계를 통해 타사와의 경쟁우위 확보가 가능한 전략을 수립하고 대내적으로는 각 부문별 취약점을 분석하기가 용이해진다는 측면도 존재한다.

현재 부채 중점관리대상 기관으로 지정된 한국전력과 발전자회사는 이미 구분회계제도를 도입하였거나 도입을 준비하는 단계에 있으며, 이는 재무건전성 측면에서 바람직한 것으로 판단된다. 하지만 구분회계제도가 도입 초기라는 점에서 도입 범위, 조직단위와 구분단위의 일치 여부, 성과평가와의 연계 여부에 따라 상당한 차이가 있을 것으로 판단되며, 이에 대한 점진적인 개선이 필요할 것으로 사료된다.

#### 나. 중장기 재무관리계획의 실효성 제고

정부는 공공기관 부채가 재정건전성을 위협하는 잠재적 요인으로 작용하는 것을 방지하기 위해 자산 규모가 2조원 이상인 공공기관에 대하여 2012년부터 중장기 재무관리계획을 작성하도록 의무화하였다. 또한, 중장기 재무관리계획을 예산안과 함께 국회에 제출하도록 규정하였다(「공공기관운영에 관한 법률」 제39조 및 「국가재정법」 제9조). 이

15) 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」(제12조)에 의하면 기관장은 각 공기업·준정부기관의 설립에 관한 법률, 그 밖의 법령에서 회계단위를 구분하도록 정한 경우에 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 구분하여 회계처리하고 구분회계 사이의 내부거래 및 미실현손익을 제거한 후 이를 통합한 결산서를 작성하도록 규정하고 있으며, 구분된 회계단위별 경영성과 및 재무현황을 주석으로 공시하도록 요구하고 있다. 또한, 「한국채택회계기준」(제1108호 문단21)에 의하면 내부보고 기준의 영업부문별로 외부고객으로부터의 수익, 이자수익, 이자비용, 감가상각비, 중요한 수익/비용 항목, 지분법손익, 법인세 비용, 중요한 비현금수익/비용, 비유동자산의 증가액, 지분법투자자산 및 보고부문 간 거래수익 등의 정보를 공시하도록 규정하고 있다.

러한 정부당국의 노력이 실효성을 거두기 위해서는 사전적으로 중장기 재무관리계획의 일관성을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 정부당국이 성장률, 금리, 환율, 물가 상승률 등 주요 거시경제 변수에 대한 현실적인 전망치를 개별 공공기관에 제공할 필요가 있다. 개별 공공기관은 주요 거시경제 변수의 전망에 대한 전문성이 없을뿐더러 해당 기관에 유리하게 거시경제 변수를 가정할 유인이 있기 때문이다.

사후적으로는 중기 재무관리계획의 성과달성 여부를 평가하여 공공기관의 재정규율을 확보하는 장치로 활용하는 것이 필요하다. 사후관리가 실효성을 거두기 위해서는 중기 재무관리계획의 성과를 공공기관 경영평가와 연계해야 한다. 공공기관 경영평가 시 경영효율 부문 재무관리 영역에서 중기 재무관리계획의 타당성과 실적을 점검하고 이를 공공기관 경영평가에 반영하는 것이다. 중기 재무관리계획의 실적 평가는 거시경제 변동에 따른 외부적 요인과 경영효율 등 내부적 요인으로 구분해야 한다. 예컨대, 중기 재무관리계획상의 목표치 대비 실적이 미흡한 주요 이유가 금리 상승 등으로 이자지급이 증가하였기 때문이라면 이는 해당 공공기관의 문제로 간주할 수 없기 때문이다. 이와 더불어, 중기 재무관리계획 작성을 41개 기관으로 한정하고 있는데, 추후에는 이를 경영평가를 받는 공기업과 준정부기관(중소형 제외)으로 점차 확대할 필요가 있다.

한편, 정부는 장기적으로 개별 공공기관이 유지해야 하는 재무건전성에 대한 기준을 제시할 필요가 있다. 최근 부채가 급증한 주요 공기업의 부채 수준을 하향 안정화시켜야 한다는 주장에는 이견이 없는 것으로 판단되나, 안정적인 부채 수준이 어느 정도인지에 대해서는 논의가 이루어지지 않고 있다. 주요국에서는 정부의 재정건전성을 확보하기 위하여 재정준칙을 활용하는 경우가 많다. EU에서는 안정 및 성장협약(Stability and Growth Pact)을 통해 회원국의 GDP 대비 정부부채 비율을 60% 이하로 제한하고 재정적자 규모를 3년 평균 GDP 대비 3% 이하로 유지하도록 하는 재정준칙을 운영하고 있으며, 스웨덴에서는 매년 경기조정 재정수지 흑자 규모를 GDP 대비 2%로 규정하고 있다. 재정준칙과 유사한 재무건전성 기준은 공공기관에도 적용될 수 있다. 예컨대, 공기업이 장기적으로 유지해야 하는 부채 비율을 제시하고 이를 목표로 단계적으로 부채 비율을 하향 안정화시키는 것이다. 이 경우 공기업이 국민경제에서 차지하는 비중과 공공서비스의 중요성을 감안할 때, 공기업의 재무안정성은 유사한 사업을 수행하는 민간기업보다 보수적으로 유지하는 것이 바람직한 것으로 보인다.

#### 다. 연료비 연동제에 대한 논의 지속

연료비 연동제는 전기요금의 생산단가의 변동에 따라 탄력적으로 조정되도록 함으로써 발전사 및 판매사의 재무 부담을 완화하기 위해 도입한 제도이다. 정부는 전기요금에 대한 연료비 연동제를 2011년 7월에 도입하였으나, 금년에 폐지하였다. 이는 국제에너지 가격이 큰 폭으로 하락한 가운데 이러한 추세가 당분간 지속될 것으로 예상됨에 따라 연료비 연동제의 필요성이 크지 않았기 때문으로 해석된다. 그 결과 한국전력은 전기소매가격을 현 수준에서 유지할 수 있게 되었으며, 이로 인해 금년부터는 상당 수준의 영업이익이 기대된다. 이는 한국전력 및 발전자회사가 부채를 감축하는 데 큰 도움이 될 것이다. 그러나 국제에너지 가격은 지정학적 위험, 세계경제 성장세 등 우리가 통제할 수 없는 요인에 따라 급변하는 경향이 있다. 만일 예상치 못한 충격으로 국제에너지 가격이 급등하는 경우 한국전력과 발전자회사는 2008년에 경험한 바를 되풀이할 수밖에 없다. 이러한 점에서 연료비 연동제는 궁극적으로 도입되는 것이 타당한 것으로 판단된다. 다만 연료비 연동제에 대한 도입 형태, 운용 방식은 보다 심도 있는 논의가 필요하다. 과거의 경우 연료비 연동제 적용이 연기되는 등 실질적인 효과가 미미한 것으로 나타났다.

#### 라. 전력수급계획의 개선

이미 언급한 바와 같이 전기에너지의 안정적 공급이 한국전력의 목표라는 점에서 부채 감축을 위한 모든 경영활동은 전력수요, 적정예비율, 신재생에너지 활용, 신규 발전소 건설 등을 포괄하는 전기전력수급계획이라는 틀 안에서 이루어져야 한다. 전력산업 개편 이후 매 2년마다 작성된 전력수급계획은 실제수요가 예측수요를 지속적으로 상회하는 가운데 발전소 건설계획이 상당부분이 지연되거나 취소되는 등의 문제점이 있는 것으로 나타났다.

실제수요가 예측수요를 지속적으로 상회하는 경우 공급예비율이 하락하고 발전설비 투자가 충분하게 이루어지지 못하면서 전기에너지의 안정적인 공급이 위협받을 수 있다. 아울러 전기도매시장에서는 기저발전기로 충당할 수 있는 전기수요의 여지가 축소되면서 도매가격이 상승하는 결과를 초래할 수도 있다. 실제로 전수연(2013)은 이러한 점을 점검한 결과, 중장기 전력수요의 예측오차는 10% 내외인 것으로 파악하였으며, 최

근 공급예비율이 하락한 점을 지적하였다.<sup>16)</sup>

한편, 전력수급계획상의 발전설비에 대한 투자이행 실적도 부진한 상황이다(그림 12 참조). 이와 관련하여 이수일(2013)은 현 수급계획하에서는 기존 사업자의 투자의향서를 반영하고 있어 실제 시설투자로 실행될 수 있도록 강제할 수 있는 방법이 존재하고 있지 않음을 지적하고 있다. 따라서 전력수급계획의 실효성을 제고하기 위해서는 전력수요전망과 관련한 객관성을 최대한 확보해야 한다. 이를 위해서는 전력수요 전망과 관련된 정보를 공개하는 것이 바람직하다. 아울러, 향후 발전설비 투자계획을 실행할 수 있는 유인을 제도적으로 마련할 필요가 있다.

〈표 14〉 전력수급계획 및 실적치

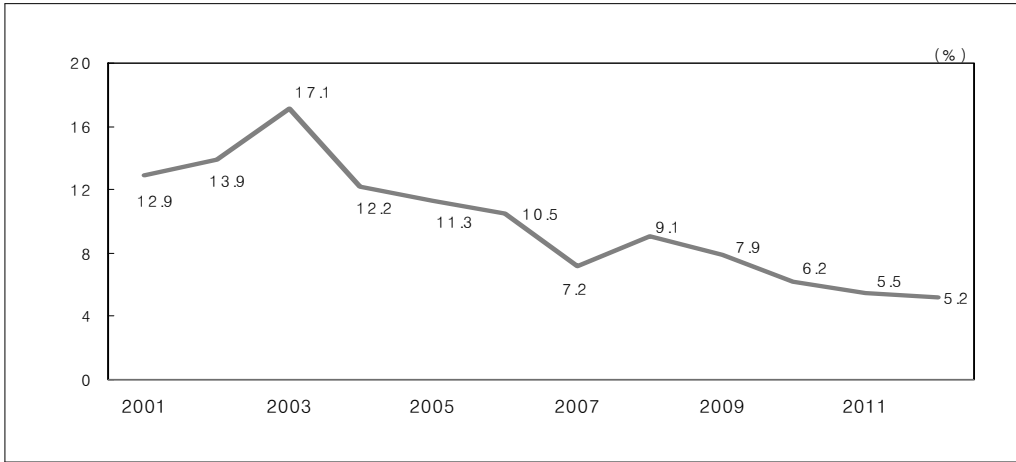
(단위: MW, %)

연도	최대수요 실적 (하계)	1차 계획		2차 계획		3차 계획		4차 계획		5차 계획	
		목표 수요	예측 오차율	목표 수요	예측 오차율	목표 수요	예측 오차율	목표 수요	예측 오차율	목표 수요	예측 오차율
2003	47,385	48,124	1.6	-	-	-	-	-	-	-	-
2004	51,264	50,193	2.1	-	-	-	-	-	-	-	-
2005	54,631	51,859	5.1	52,936	3.1	-	-	-	-	-	-
2006	58,994	53,743	8.9	54,618	7.4	-	-	-	-	-	-
2007	62,285	55,457	11.0	56,260	9.7	59,678	4.2	-	-	-	-
2008	62,794	57,124	9.0	57,847	7.9	61,382	2.2	-	-	-	-
2009	63,212	58,933	6.8	59,278	6.2	62,987	0.4	67,226	6.4	-	-
2010	69,886	60,624	13.3	60,643	13.2	64,605	7.6	69,455	0.6	-	-
2011	72,194	62,197	13.8	60,643	14.2	65,944	8.7	71,324	1.2	72,620	0.6
2012	74,291	63,732	14.2	63,148	15.0	67,120	9.7	72,958	1.8	74,414	0.2
평균	-	-	8.6	-	9.6	-	5.5	-	2.5	-	0.4

자료: 산업통상자원부 제출 자료

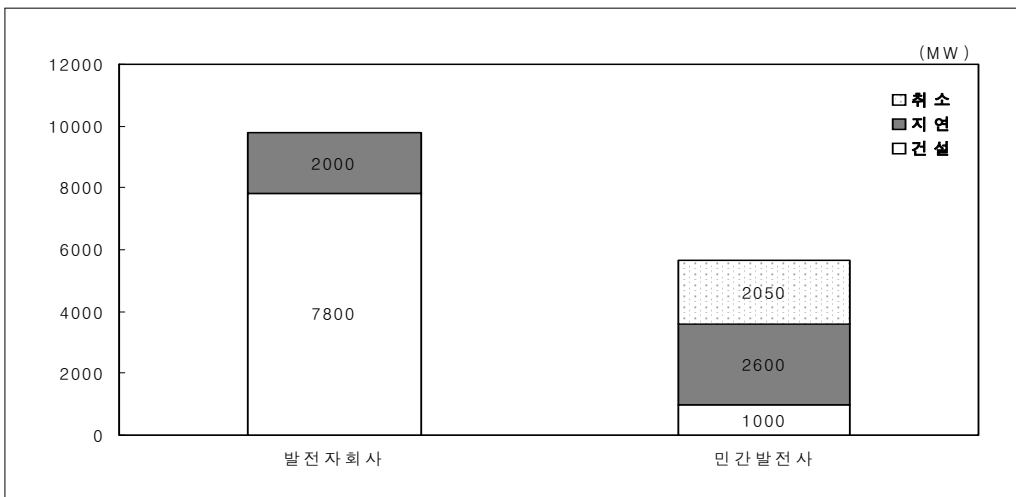
16) 전력수요가 과소전망된 원인으로는 전기요금의 인상 억제에 따른 전기에너지로의 대체효과, 수급계획 수립 시 기후변화대응 등 상위 정부정책을 과도하게 반영, 전력수요 예측 모형상의 오류 등이 지적되고 있다. 이와 관련해서는 이수일·김창섭(2010), 이수일(2012)을 참조하기 바란다.

[그림 11] 공급예비율 추이



주: 공급예비율=(공급용량-최대 전력)/최대 전력×100  
 자료: 전력통계정보시스템(<https://epsis.kpx.or.kr/>)

[그림 12] 발전설비 건설 이행률



주: 전력/최대 전력×100  
 자료: 이수일(2013)에서 재인용

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 한국전력과 6개 발전자회사의 재무건전성 확보를 위한 정책제언에 초점을 두고 있다. 한국전력 및 관련 자회사의 부채는 이미 100조원을 상회하는 수준이며 글로벌 금융위기 이후 부채 수준이 빠르게 증가하는 추세에 있다는 점에서 재무건전성에 대한 우려가 높다. 아울러 한국전력은 에너지 관련 공기업의 대표성을 지니고 있다는 점에서 부채 감축을 위한 다양한 정책과 자발적 노력은 여타 공기업의 구조조정에도 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다.

한국전력은 부채 비율이 빠른 속도로 상승하는 가운데 이자보상배율과 차입금 대비 EBITDA 비율이 악화되었으나, 향후에는 수익성이 점차 개선될 것으로 예상되는바 재무적 위기상황으로 판단하기는 어렵다. 다만, 높은 부채 비율을 하향안정화시키는 노력은 필요한 것으로 사료된다.

부채 감축을 위한 논의에 앞서 한국전력의 경영목표는 전기에너지의 안정적 공급이며 현재 진행되고 있는 동시다발적인 한국전력 및 자회사에 대한 구조조정이 경영목표를 훼손하지 말아야 한다는 전제가 반드시 필요하다. 아울러 적정 부채 수준에 대한 고려도 필요한데, 적어도 유사한 경영활동을 하는 민간 대기업보다는 부채 비율을 다소 낮게 유지하는 것이 바람직하다.

한국전력의 부채 증가원인은 크게 소매가격 통제에 따른 원가회수율 하락과 시설투자 확대에 요약할 수 있다. 수요 증가에 대응한 시설투자의 확대가 불가피하다는 점에서 부채 감축을 위해서는 전기요금의 정상화가 필수적이며, 동시에 자산매각 및 사업구조 조정, 경영합리화 등을 위한 제도 개선도 병행되어야 한다. 본고의 정책제언은 다음과 같다.

우선 전력도매시장의 가격 정상화가 필요한데, 정부승인 차액계약 제도가 정착되기 위해서는 판매사와 발전사가 모두 수용할 수 있는 수준의 계약가격이 설정되는 것이 중요하다. 용량가격의 경우 발전설비 건설단가, 고정운전유지비, 설비수명기간, 할인율 등의 요인들을 재평가하여 용량정산금에 반영하고, 보조서비스시장 가격도 현실화하는 것이 바람직하다.

둘째, 도매시장가격의 현실화 및 전기생산비용에 포함되지 않고 있는 송·변전지역지 원비 등을 반영하여 정확한 총괄원가를 시산해야 한다. 다만, 적정투자보수율 등 구체적인

인 총괄원가 산정 방식을 공개하고 검증받음으로써 오해의 소지를 최소화해야 할 것이다.

셋째, 이를 바탕으로 소매가격의 정상화가 요구된다. 전기요금 종별 원가회수율이 모두 100%를 하회하고 있다는 점에서 점진적인 가격상승은 불가피하다. 주택용 요금의 복잡한 누진제를 완화하는 대신 저소득계층에 대한 지원을 별도로 강화하여야 할 것이다. 더불어 산업용은 대기업이 주로 이용하는 산업용 경부하 요금의 현실화를 우선적으로 고려할 필요가 있다.

넷째, 자산매각 및 사업구조조정은 한국전력과 발전사 간의 정보공유와 협업을 통해 순차적으로 이루어져야 한다. 한국전력 및 발전사의 개별적인 의사결정이 부정적 외부효과를 유발할 수 있기 때문이다. 해외사업이 점차 확대되고 있다는 점에서 해외사업의 예비타당성 조사 강화를 통해 적정 수익성을 담보하는 가운데 금융성부채가 과도하게 증가할 가능성을 줄여야 한다.

마지막으로 경영합리화를 위해 구분회계제도의 정착, 중장기 재무관리계획의 실효성 제고, 전력수급계획의 개선 등이 요구된다.

## 참고문헌

- 김성태, 「공공기관 부채」, 『2012~16년 국가재정운용계획 총괄·총량반』, 한국개발연구원, 2012.
- 김승래, 「에너지세제의 합리적인 개편방향」, 국회예산정책처 용역보고서, 2011.11
- 김주훈 외, 「대내외 여건 변화에 부응한 전력산업구조 정책방향 연구」, (구)지식경제부 용역보고서, 한국개발연구원, 2010.
- 남일충, 『전력산업에 대한 경쟁정책』, 연구보고서 2012-02, 한국개발연구원, 2012.
- 박광수·김태현, 「시장친화형 에너지가격체계 구축 종합 연구」, 에너지경제연구원, 2012.
- 박정수, 「공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 박진·허경선, 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 연구보고서 12-17, 한국조세재정연구원, 2012.
- 산업통상자원부, 「제6차 전력수급기본계획」, 2013.2
- 이수일, 「전력산업의 자원적정성 달성을 위한 제도연구」, 정책연구시리즈 2013-03, 한국개발연구원, 2013.
- 이수일, 「전력수급기본계획의 정합성과 사회적 비용」, 『한국개발연구』, 제34권 제2호, 2012.
- 이수일·김창섭, 「기후변화대응과 에너지정책역량의 강화」, 한진희·윤경수 편, 『기후변화 문제의 주요 이슈 및 정책방향』, 제6장, 연구보고서 2010-02, 한국개발연구원, 2010.
- 전수연, 「전력가격체계의 문제점과 개선방안」, 『사업평가현안분석』, 제48호, 국회예산정책처, 2013.
- 한국전기연구원, 「전력시장의 효율성 향상을 위한 계통운영보조서비스 개선방안에 관한 연구」, 전력거래소 용역보고서, 2007.
- 허경선·박진, 『공공기관 부채의 성격과 원인 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 전력통계정보시스템, <https://epsis.kpx.or.kr/>
- 한국전력공사 경영공시, <http://cyber.kepco.co.kr/kepco/main.do>

## 9. SOC 공기업의 부채관리방안: LH의 부채관리를 중심으로

권원순  
(한국외국어대학교)



# SOC 공기업의 부채관리방안: LH의 부채관리를 중심으로

권원순 / 한국외국어대학교

## I. 서론

최근 공공기관의 부채 문제가 대두되면서 공기업의 부채 문제가 국민적 관심사로 부각되고 있다. 이는 글로벌 금융위기 이후 국가채무 문제에 대한 관심이 높아진 사회적 분위기와 연관되어 있다고 볼 수 있다. 우리나라 공공기관의 부채 문제가 공공기관의 채무불이행으로 이어져 정부의 재정건정성을 위협할 수 있다는 우려와 이러한 문제가 국가부도(default)로까지 이어질 수 있는 가능성이 있다는 위기감이 반영된 것이라고 평가된다. 이러한 우려와 위기감은 공공기관의 부채 문제를 공공기관의 방만경영 문제와 연계되어 정부가 부채 감축과 방만경영 해소를 주요 내용으로 하는 공공기관 정상화대책을 주요 정책으로 채택하고 공공기관으로 하여금 강력한 부채 감축을 하도록 강제하고 있는 상황으로 발전하고 있다.

공공기관의 부채 규모는 국가채무보다 큰 규모로 확대되어 2010년부터 국가채무규모를 상회하고 있다. 2013년에는 523.2조원을 기록하여 국가채무 482.6조원보다 40.6조원이 많은 규모를 기록하고 있다. 하지만 공공기관 부채의 대부분은 공기업의 부채이며 특히, LH공사와 한국전력의 부채가 공기업 부채의 상당부분을 차지하고 있어 이에 대한 심층적인 분석과 대안이 필요한 시점이다. 게다가 LH공사의 부채는 2013년 말 현재 142조원을 넘어서고 있어 부채 규모 면에서 상당한 문제를 안고 있는 것으로 평가된다. 따라서 본고에서는 LH공사의 부채에 대한 자세한 분석을 통해 LH공사의 부채 발생원인과 성격을 규정해 보고 이에 따른 대안을 찾아보고자 하였다.

이러한 시도를 통해서 우리 공공기관이 가지고 있는 부채의 성격과 원인을 구별하여 봄으로써 요즘 논의되고 있는 공공기관의 부채 문제에 대한 관심의 중심에 있는 LH공사

의 실질적 문제점을 살펴보고자 하였다.

본고에서는 2장에서 LH공사의 부채 추이와 현황을 살펴보고 3장에서는 LH공사의 부채 구조의 성격과 원인을 파악해 본다. 또한 2009년 구 토지공사와 구 주택공사의 통합을 기준으로 통합 전과 후의 LH공사의 부채구조의 변화와 부채의 원인에 대해 살펴본다. 이를 통해 LH공사의 부채 문제에 대한 정책제언을 도출하여 4장에서 고찰해 보았다.

## II. 공공기관 부채 현황 및 LH공사 재무 현황

### 1. 공공기관 부채 현황

2013년 말 기준 공공기관의 부채는 2012년 보다 25.2조원 증가한 523.2조원을 기록하고 있다. 또한 공공기관의 전체 부채 비율은 3.5% 감소하였다.<sup>1)</sup> 2013년 말 기준 공공기관 부채는 국가채무 482.6조원보다 40.6조원이 많은 523.2조원으로 국가채무 대비 108.4% 수준이다. 공공기관 부채는 [그림 1]에서 보는 바와 같이 2008년부터 2011년 사이에 급격히 증가하였고 2011년부터 그 증가세가 다소 완화되는 추세를 보이고 있다.

2008년부터 2013년까지 공공기관 부채의 대부분을 차지하는 공기업 부채의 추이를 살펴보면, 공공기관 부채에서 차지하는 공기업의 부채 비중은 2010년에 73.5%에 달하였으나 2013년 말 기준 공기업 부채는 공공기관 부채의 71.5%를 차지하고 있다.

2013년 말 기준 공기업 부채는 2010년 말 대비 82.2조원 증가한 반면, 공공기관 부채는 2010년 말 대비 126.2조원 증가한 것으로 나타났다. 이는 2011년부터 공기업의 부채 증가폭은 완화된 반면 공기업을 제외한 공공기관의 부채 증가에 기인하는 것으로 평가된다. 특히 2011년부터 준정부기관으로 분류된 공공기관의 부채가 증가하여 공공기관 부채의 증가를 가속화하고 있는 것으로 판단된다.

---

1) 기획재정부, 2014.

〈표 1〉 국가채무 및 공공기관 부채

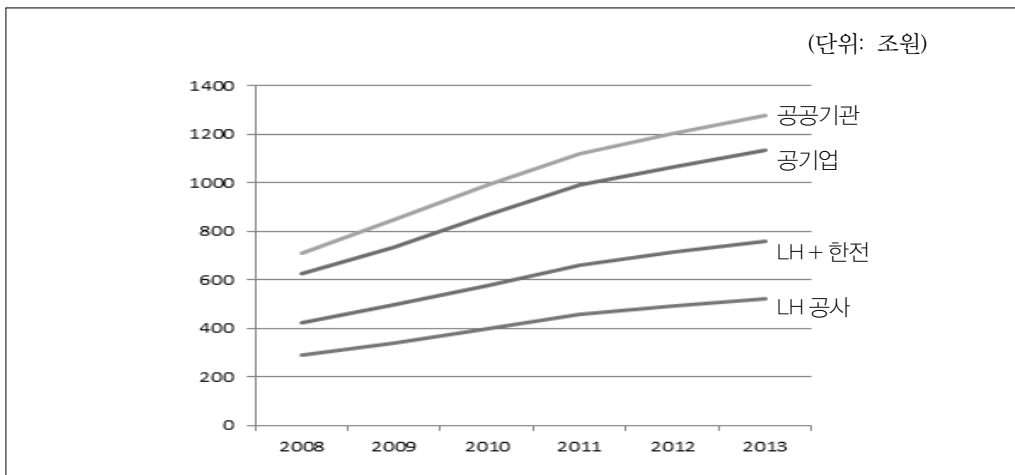
(단위 : 조원, %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
국가채무 (GDP대비)	309 (30.1)	359.6 (33.8)	392.2 (33.4)	420.5 (34)	443.1 (34.8)	482.6 (33.8)
공공기관 부채 (GDP대비)	290 (28.9)	336.8 (31.7)	397 (33.8)	459 (37.1)	493.4 (38.8)	523.2 (36.6)
공기업 (공공기관 부채 대비)	200.8 (69.2)	238.7 (70.8)	292 (73.5)	328.7 (71.6)	353.2 (71.6)	374.2 (71.5)
LH공사 부채 (공공기관 부채 대비)	85.8 (29.5)	109.2 (32.4)	121.5 (30.6)	130.6 (28.4)	138.1 (28.0)	142.3 (27.2)
<b>(공기업 대비)</b>	<b>(42.7)</b>	<b>(45.7)</b>	<b>(41.6)</b>	<b>(39.7)</b>	<b>(39.0)</b>	<b>(38.0)</b>

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014.

한편, 공기업 중 가장 많은 비중을 차지하고 있는 LH공사 부채의 경우 구 주택공사와 구 토지공사의 통합이 이루어진 해인 2009년 109.2조원으로 공공기관 부채 대비 29.5%의 비중을 차지하였고 공기업 부채 대비 42.7%의 비중을 차지하였으나 점차 비중이 완화되어 2013년 말 기준으로 공공기관 부채 대비 27.2%, 공기업 부채 대비 38%의 비중을 차지하고 있다. LH공사의 부채가 차지하는 비중이 완화된다고는 하나, 하나의 공기업이 전체 공공기관의 부채와 공기업 전체의 부채에서 차지하는 비중이 매우 큰 편이라고 판단된다. 따라서 LH공사의 부채 감축과 부채 관리가 중요한 이슈가 되고 있다.

[그림 1] 공공기관 부채 및 공기업 부채 추이



자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014 참조 저자 작성

## 2. LH공사 부채 현황

LH공사의 부채는 2003년부터 임대주택 건설 확대, 세종·혁신도시 등 정부정책 사업 추진 등으로 재무여건이 급속히 악화되면서 부채가 급격하게 증가하였다. LH공사의 부채는 외환위기 직후인 1997년부터 2002년까지 완만한 증가세를 보이고 있었으나 2003년부터 급격히 부채가 증가하는 추세를 보이고 있다. 이러한 추세는 임대주택 건설 확대, 세종·혁신도시 등 정부정책 사업 추진 등으로 인하여 재무여건이 급속히 악화된 모습을 보이고 있다고 평가된다.

2013년 기준으로 지난 6년간 LH공사의 부채 순증가분은 2013년 현재 75.4조원으로 이중 금융부채는 57조원을 차지하고 있다. 원리금 상환부담으로 재무건전성에 영향을 주는 금융부채는 누적기준으로 전체 부채 증가분의 75.5%를 차지하고 있다.

이는 2013년부터 본격적으로 시행된 LH공사의 부채 대책의 결과로 2012년 대비 총부채 및 금융부채의 증가분은 감소한 모습을 보이고 있다. 하지만 LH공사의 부채 중 금융부채가 차지하는 비중은 여전히 높은 것으로 평가된다. 전체 부채 중 금융부채를 제외한 비금융성 부채는 주로 매출인식 시점 이연에 따른 회계상 부채인 분양선수금, 임대주택 매각 시 환급되어야 할 임대보증금 등으로 구성되어 있는데 이는 비교적 재무리스크와 연관성이 떨어지는 것으로 분류할 수 있다.

〈표 2〉 최근 LH공사의 부채 및 금융부채 현황

(단위: 조원)

구분(조원)	계	2007	2008	2009	2010		2011	2012	2013	
					K-GAAP	K-IFRS				
부채	잔액		66.9	85.8	109.2	125.5	121.5	130.6	138.1	142.3
	증감액	75.4	16.5	18.8	23.5	16.2	12.3	9.0	7.6	4.2
금융부채	잔액		40.9	55.1	75.0	90.6	84.4	89.8	96.2	97.9
	증감액	57	9.4	14.2	19.9	15.6	9.4	5.4	6.4	1.7

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014.

하지만 LH공사의 금융성 부채의 원인은 대부분은 국민임대주택(100만호), 보금자리주택(150만호), 신도시·택지개발, 세종·혁신도시 등 과거 정부부터 수행된 사업이 가지는 대규모 선투자-장기 후 회수라는 투자성격에 따른 자금수지 적자에서 기인하고 있

는 것으로 보인다. 이들 부채는 성격상 대부분 향후 회수가 가능한 부채라고 판단된다. 하지만 이중 임대주택 부채는 회수기간이 장기(30년 이상)인 구조를 가지고 있어 임대주택을 건설할수록 부채가 누증되는 구조를 가지고 있다고 평가된다.

〈표 3〉 LH공사 부채 및 자산 추이

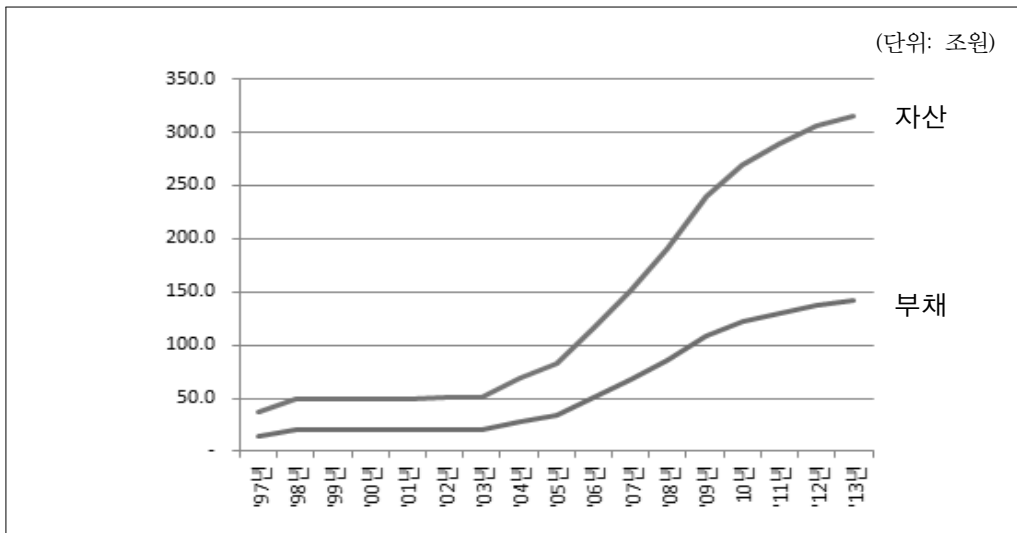
(단위: 조원)

년도	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13
자산	28.1	28.7	28.8	29.1	30.1	31.0	40.2	48.2	65.6	84.4	105.2	130.1	147.9	158.5	167.8	173.4
부채	20.5	20.5	20.6	20.9	20.9	20.4	28.1	34.4	50.4	66.9	85.8	109.2	121.5	130.6	138.1	142.3

자료: LH공사, 2014.

또한, LH공사의 부채 상환 능력을 가늠할 수 있는 부채와 자산의 추이를 살펴보면 〈표 3〉에서 보는 바와 같이 통합 직후인 2009년부터 부채가 급격히 증가하는 모습을 보이고 있다. 이로 인해 통합 직후 채권발행 유찰 등 심각한 유동성 위기를 경험하였고 강력한 사업조정, 내부 경영쇄신 등으로 재무 상태가 안정적인 모습을 보이고 있으나, 여전히 부채 절대규모는 줄어들지 않고 있으며 이로 인한 문제점이 발생하고 있는 상황이라고 평가된다.

[그림 2] LH공사 자산 및 부채 추이



자료: LH공사, 2014 참조 저자 작성

또한 부채 비율을 살펴보면, 2003년 국민임대주택사업의 시작으로 급격히 증가하여 2004년에는 141%의 부채 비율을 기록하였고 이후 세종·혁신도시사업의 본격화에 따라 2006년에는 부채 비율이 333%가 되었다. 또한 보금자리주택사업이 본격화되기 시작한 2009년에는 부채 비율이 정점에 이르러 525%를 기록한 후 점차 줄어들고 있는 추세를 보이고 있다.

〈표 4〉 LH공사 연도별 부채 증가액 및 부채 증가율 추이

(단위: 억원, %)

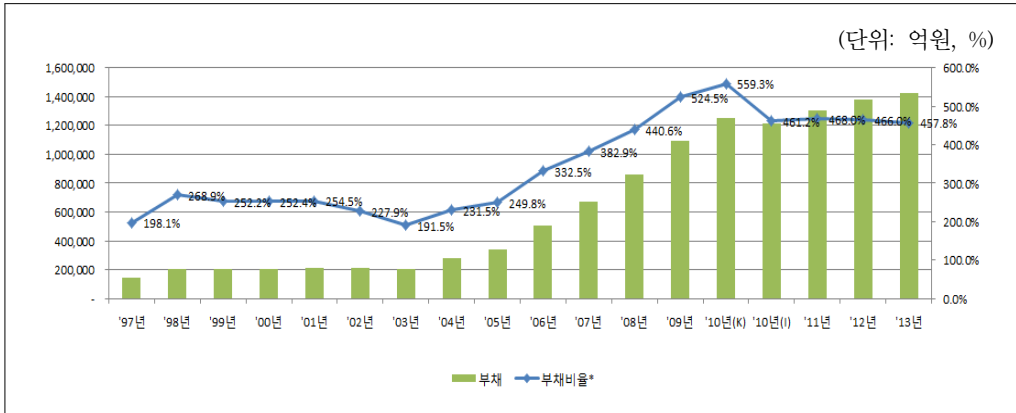
연 도	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
부채 증가액	57,854	114	867	2,897	-59	-5,373	77,462	62,828
부채 증가율	39.3%	0.1%	0.4%	1.4%	0.0%	-2.6%	38.1%	22.4%
연 도	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
부채 증가액	160,470	164,788	188,436	234,903	162,264	90,447	75,509	42,091
부채 증가율	46.7%	32.7%	28.2%	27.4%	14.9%	7.4%	5.8%	3.0%

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014.

이러한 추세는 〈표 4〉에 잘 나타나 있다. 1998년부터 2000년까지 금액 기준으로 LH공사의 부채 증가폭은 그리 크지 않은 편이었으며 이후 2001년부터 2003년까지 2년 동안 부채액 증가는 (-)를 기록하기도 하였다. 하지만 2004년부터 부채액이 급증하는 모습을 보이고 있으며 이에 따른 부채 증가율도 큰 폭으로 증가하는 모습을 보이고 있다.

LH공사의 부채가 과다하며, 이로 인해 국가재정에 부담을 주고 있다는 것은 분명하다고 보인다. 하지만 LH공사의 문제는 재무적 부실 위험보다는 유동성 위험에 있다고 평가 된다. 즉, 금융부채는 104조원이나 자산은 168조원이며 대부분이 토지 등 재고자산(85조원), 임대자산(67조원), 현금성 자산(26조원)으로 구성되어 있어 스톡(Stock) 측면에서 부채 상환능력은 충분할 것으로 예상된다. 따라서 부채의 절대규모가 과다하다는 점에서 시장충격에 따른 플로우(flow) 측면에서의 유동성 위험 존재한다고 평가할 수 있다.

[그림 3] LH공사 부채 및 부채비율 추이



자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014 참조 저자 작성

이와 함께 시장상황에 따른 부동산경기 침체 및 수익성 악화 위험도 존재한다고 보인다. 즉, 부동산경기 침체 지속으로 미매각 부동산이 크게 증가하였으며, 최근 기매각 부동산도 중도금 연체 및 계약 해제가 급증하고 있는 추세이다. 미매각 토지와 주택사업의 경우 2009년 20.8조원 규모였으나 2011년에는 29.3조원으로 증가하였고 2012년에는 33.9조원 수준으로 증가하였다. 공급가격 규제 및 원가상승 요인으로 과거에 비해 수익 기반의 지속 악화도 재무 상황을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다고 평가된다. 실제로 학교용지의 경우 원가의 50~70% 수준으로 가격에 대한 규제가 존재했으나 2009년부터 무상으로 공급하도록 규제가 강화되었으며, 이에 따른 기반시설비 또한 1998년부터 사업비의 13% 수준에서 책정 반영되었으나 2011년부터 사업비의 23% 수준으로 비용을 책정하도록 변경되어 부담을 가중시키고 있는 것으로 평가된다.

### Ⅲ. LH공사 부채 구조와 원인 분석

#### 1. LH공사 부채 구조

LH공사의 금융부채 비중은 1999년~2003년까지 꾸준히 감소하는 추세였으나, 이후 소폭 증가하다 2010년 이후 일정하게 유지되고 있다. 금융부채 비중은 50~75% 범위구

간에 있으며 평균 66%로 부채 총계에서 금융부채가 차지하는 비중이 다른 기관에 비하여 상대적으로 높지 않은 편으로 평가된다.

금융부채 이외의 기타 부채는 1997년 5.8조원에서 2013년 44.3조원으로 크게 증가하였으나, 기타부채는 재무위험과 관련이 떨어지는 매출인식 시점 이연에 따른 회계상 부채들로 임대주택의 임대보증금, 토지/주택판매대금의 분양선수금, 준공지구 추가공사비에 대한 원가충당부채 등으로 구성되어 있다.

〈표 5〉 LH공사 부채 구조

(단위: 억원, %)

연 도	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
금융부채	89,211	152,846	154,057	147,535	135,109	125,995	108,599	170,259	204,028
기타부채	58,030	52,249	51,152	58,541	73,864	82,919	94,942	110,744	139,803
부채총계	147,241	205,095	205,209	206,076	208,973	208,914	203,541	281,003	343,831
금융부채 비중	60.6%	74.5%	75.1%	71.6%	64.7%	60.3%	53.4%	60.6%	59.3%
연 도	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년(K)	'10년(I)	'11년	'12년	'13년
금융부채	314,331	408,763	550,563	749,811	906,306	844,202	897,740	962,085	979,767
기타부채	189,970	260,326	306,962	342,617	348,386	371,063	407,972	419,136	443,545
부채총계	504,301	669,089	857,525	1,092,428	1,254,692	1,215,265	1,305,712	1,381,221	1,423,312
금융부채 비중	62.3%	61.1%	64.2%	68.6%	72.2%	69.5%	68.8%	69.7%	68.8%

주: 2010년은 K-GAAP와 K-IFRS 기준

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014.

LH공사의 차입금 의존도는 1998년부터 2003년까지 꾸준히 감소하다가 2003년 이후 증가 추세로 돌아선 뒤 2010년 K-IFRS 도입 이후 소폭 감소한 후 57% 수준을 유지하고 있다. 차입금 의존도는 자산 대비 금융부채 비중으로 차입금에는 장단기 차입금과 회사채 등 실제로 이자비용을 발생시키는 부채가 포함된다. 따라서 부채 비중에서 이자지급 부담을 발생시키는 주요한 부채 지표로 볼 수 있다. 차입금 의존도는 평균 50% 수준이며, 2008년 이후 평균을 상회하는 추세를 보이고 있다. 또한 2010년 K-IFRS 적용에 의해 임대주택 토지를 공정 가치로 평가하면서 자산 장부가액이 증가하여 차입금 의존도가 낮아지는 추세를 보이고 있다.

〈표 6〉 LH공사 차입금 의존도

(단위: 억원, %)

연 도	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
금융부채	89,211	152,846	154,057	147,535	135,109	125,995	108,599	170,259	204,028
총자산	221,553	281,376	286,562	287,738	291,097	300,575	309,840	402,399	481,496
차입금의존도	40.3%	54.3%	53.8%	51.3%	46.4%	41.9%	35.1%	42.3%	42.4%
연도	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년(K)	'10년(I)	'11년	'12년	'13년
금융부채	314,331	408,763	550,563	749,811	906,306	844,202	897,740	962,085	979,767
총자산	655,980	843,828	1,052,155	1,300,710	1,479,031	1,478,787	1,584,730	1,677,616	1,734,186
차입금의존도	47.9%	48.4%	52.3%	57.6%	61.3%	57.1%	56.6%	57.3%	56.5%

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014.

LH공사의 단기 금융부채 비중은 1997년 34%였으나 2000년부터 낮아지는 추이를 보이고 있고, 2013년 18.1% 수준이지만, 2003년 이후 20% 이하를 유지하고 있으나 2009년부터 꾸준히 증가하는 추세를 보인다. 이는 2009년 보금자리사업과 주택임대사업에 대한 사채발행 증가에 기인하기 때문인 것으로 평가된다. 단기 금융부채는 주로 40년 만기 토지주택 채권과 국민주택기금에 대한 차입금으로 구성되어 있으며 차입금의 경우 대부분 10년 이내 만기 구조를 가지고 차입되고 있다. 이러한 구조는 차입금 간의 비대칭 구조를 가지고 있어 장기와 중기에 걸친 차입금 관리 체계를 필요로 한다고 평가된다.

〈표 7〉 LH공사 장·단기 금융부채 추이

(단위: 조원, %)

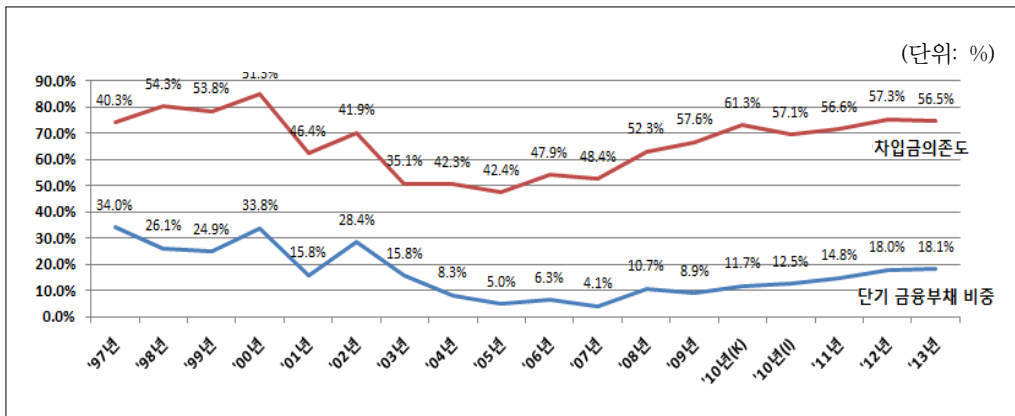
연 도	'97년	'98년	'99년	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년
단기 금융부채	30,333	39,833	38,287	49,855	21,378	35,814	17,113	14,139	10,187
장기 금융부채	58,878	113,013	115,770	97,680	113,731	90,181	91,486	156,120	193,841
총금융부채	89,211	152,846	154,057	147,535	135,109	125,995	108,599	170,259	204,028
단기 금융부채 비중	34.0%	26.1%	24.9%	33.8%	15.8%	28.4%	15.8%	8.3%	5.0%
연 도	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년(K)	'10년(I)	'11년	'12년	'13년
단기 금융부채	19,788	16,873	59,040	67,054	106,068	105,644	133,156	173,493	177,522
장기 금융부채	294,543	391,890	491,523	682,757	800,238	738,558	764,584	788,592	802,245
총금융부채	314,331	408,763	550,563	749,811	906,306	844,202	897,740	962,085	979,767
단기 금융부채 비중	6.3%	4.1%	10.7%	8.9%	11.7%	12.5%	14.8%	18.0%	18.1%

주: 2010년은 K-GAAP와 K-IFRS 기준

자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014.

차입금 의존도와 단기 금융부채를 비교해 보면 2003년부터 2007년까지 두 지표가 모두 비교적 낮은 수준이었으나 2008년부터 증가되고 있는 추이를 보이고 있다. 하지만 차입금 의존도가 상대적으로 높은 수준에 있으나 단기 금융부채 비중이 상대적으로 낮아 단기에 발생하는 유동성 위험 문제가 관리 가능한 수준에 근접하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

[그림 4] LH공사 연도별 차입금 의존도 및 단기 금융부채 비중



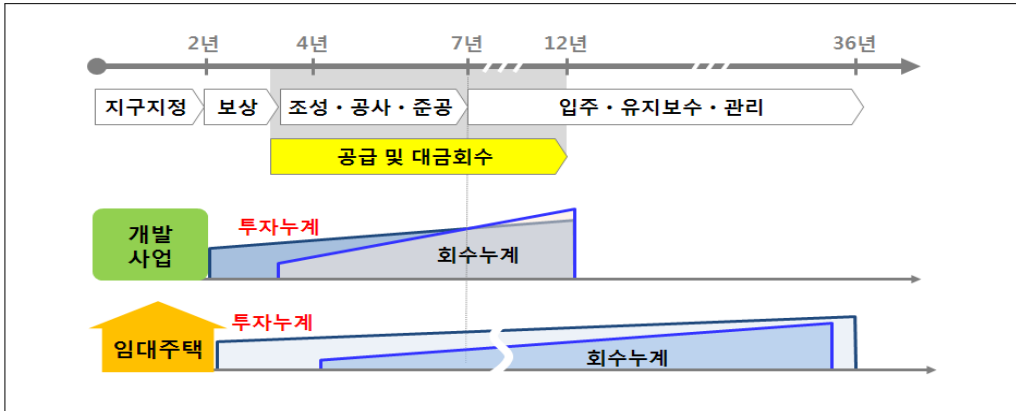
자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014 참조 저자 작성

## 2. LH공사 부채 구조와 원인 분석

### 가. LH공사의 부채 증가 원인

LH공사의 부채는 근본적으로 사업의 구조적 특성에서 기인하는 것으로 사업초기에 대규모 집중 투자하고 회수는 장기간에 걸쳐 이루어지는 구조에서 발생하는 것으로 볼 수 있다. 개발사업의 특성상 투자는 평균 7년에 걸쳐 이루어지고 회수는 평균 12년에 걸쳐 이루어지는 구조를 가지고 있어 이로부터 부채가 발생하는 것으로 평가된다. 또한 임대주택의 경우 사업 조성기간 및 임대기간 30년을 포함하여 36년간 운영됨에도 불구하고 투자비가 회수가 되지 않는 구조를 가지고 있다. 이러한 대규모 선투자-장기회수에 따라 투자-회수 간의 장기간 시차 발생으로 자산 및 부채가 지속 누증되고 있는 구조적 문제가 근본적으로 존재하는 것으로 평가된다.

[그림 5] LH공사 개발사업과 임대주택사업 진행단계 및 투자 - 회수 기간



자료: LH공사 내부자료 참조 저자 작성

LH공사의 부채 발생 요인은 주로 미매각토지, 임대주택운영손실, 지구지정 누계면적, 국민임대주택 건설 등으로 구분하여 볼 수 있다. 미매각토지는 2006년까지 연평균 5조 원 미만 수준으로 유지되었으나 2006년 이후 꾸준히 증가하면서 2012년 말 32조원에 달해 기 투입한 사업비 회수가 어려워짐에 따라 금융부채를 가중시켜 부채 증가의 원인 중 하나로 작용하고 있다.

〈표 8〉 연도별 부동산 지표 및 미매각토지 규모

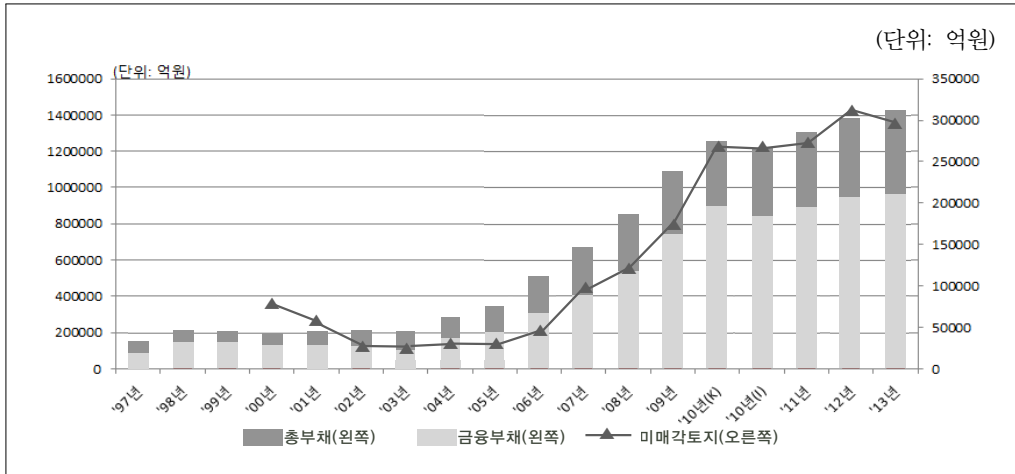
(단위: 백만㎡, 천호, 조원)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
LH 사업	토지거래면적			2,857	3,383	3,805	3,334	2,566	2,312	2,259	1,972	1,971	1,824
	아파트매매						721	540	583	632	581	705	504
	미매각토지	8.2	5.9	2.9	2.7	3.2	3.4	4.6	9.9	12.3	17.8	27.1	27.5

자료: LH공사 내부자료

[그림 6]에서 보는 바와 같이 2007년부터 미매각토지가 급증하기 시작하여 2012년까지 증가하는 추세를 보이다 2013년에 약간 감소하는 추세를 보이고 있다.

[그림 6] 금융부채 증가와 미매각토지 증가 추이



자료: 기획재정부, 「공공기관 경영공시」, 2014; LH공사, 2014 참조 저자 작성

임대주택 운영손실 및 호당 발생부채 또한 부채 증가의 주요 요인으로 작용하고 있다. 임대주택 운영손실은 임대기간동안 임대수익과 운영비용 차이에 의한 손실 발생에서 기인하는 것으로 시세 대비 저렴한 임대료(시중 임대료 대비 국민임대주택 60%, 영구임대주택 32% 수준) 책정으로 임대수익은 적은 반면, 회수에 장기간이 소요되며, 임대 종료 시까지 투자원금이 미회수되는 구조로서 운영물량 증가에 따른 운영비용은 누증되어 금융부채 증가의 원인으로 작용하고 있다.

<표 9> 연도별 임대주택 보유물량 및 운용손익 현황

(단위: 천호, 억원, 호당손실:만원)

구 분	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
관리호수	220	244	266	289	318	343	363	391	436	481	550	606	629
운영손익	-174	-203	-304	-298	-231	-280	-458	-1,204	-2,102	-2,742	-3,046	-3,731	-4,548
호당손익	-8	-8	-11	-10	-7	-8	-13	-31	-48	-57	-55	-62	-72

자료: LH공사 내부자료

임대주택 호당 발생부채는 2012년까지 계속 증가하여 부채 증가를 가중시키고 있다. 2000년 임대주택 보유물량은 22만호에서 지속적으로 증가하여 2012년 62만 9천호에 이르고 있어 부채 증가의 주요 요인 중 하나로 작용하고 있다.

임대주택 운영손실과 함께 부채를 증가시키는 주요한 요인은 지정지구 누계면적의 증가이다. 신도시, 택지개발, 보금자리주택, 산업단지 등 사업지구 지정의 증가는 주로 국민임대 100만호, 신도시, 세종·혁신도시 건설 등에 기인하는 것으로 사업지구 지정의 증가는 사업비를 크게 증가시키고 있고 미매각토지 증가의 원인과 복합적으로 작용하여 금융부채 증가의 요인으로 작용하고 있다.

〈표 10〉 연도별 정책사업 지정지구 및 사업비 규모

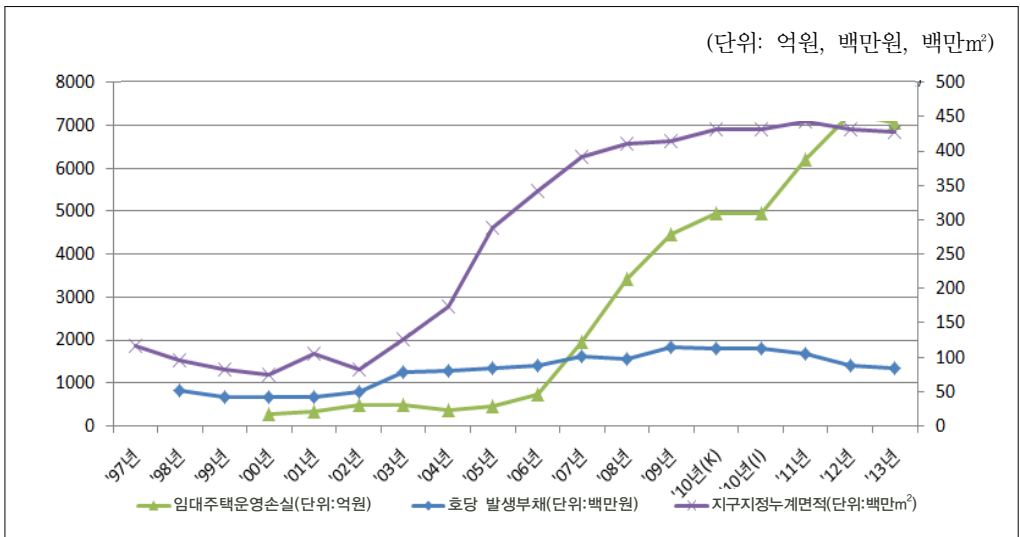
(단위: 백만㎡, 조원)

구 분	'97	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12
지구지정 누계면적	116	95	83	74	105	83	127	173	289	342	392	411	414	432	443	432
사업비				4.4	5.6	6.2	7.6	15.8	12.0	25.4	24.9	24.8	33.1	26.0	21.8	20.6

자료: LH공사 내부자료

지정지구 누계면적은 2002년부터 계속 증가 추세를 보이고 있으나 2011년부터 증가가 정체하는 추세를 보이고 있다. 임대주택 운영손실은 2006년부터 급격히 증가하여 2012년까지 계속되고 있는 추세를 보이고 있다.

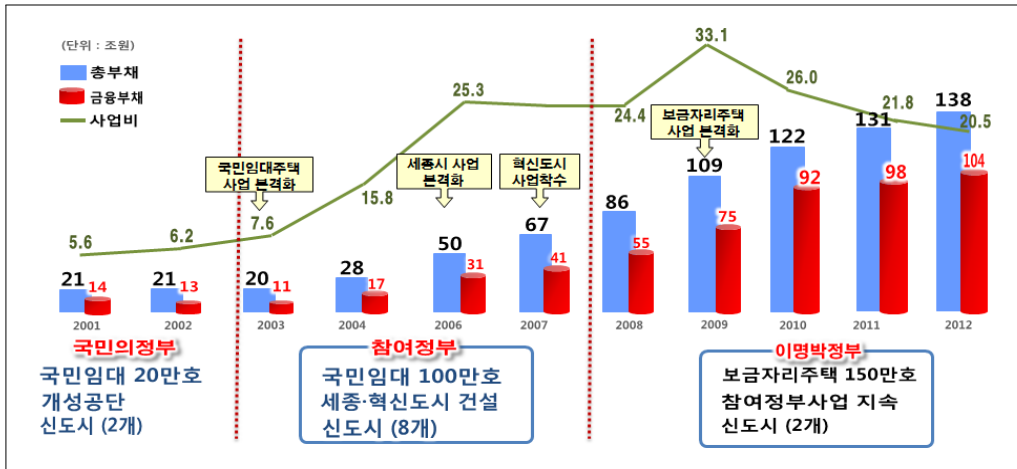
[그림 7] 임대주택 운영손실, 호당발생부채, 지구지정 누계면적 추이



나. LH공사 부채 증가 원인 분석

LH공사 부채 규모는 2003년 이전까지 20조원 내외였으나, 국민임대주택사업, 세종·혁신도시사업, 수도권 2기 신도시사업, 보금자리주택사업 등 역대 정부에서 역점 추진한 정책사업 수입물량의 증가에 따라 부채 규모가 급증하였다.

[그림 8] 정책사업 수행과 부채 증가 추이



자료: LH공사 내부자료 참조 저자 작성

통합 전 구 주택공사의 부채는 2003년 이후 국민임대주택 건설이 본격화되면서 2004년부터 급증하였으며 구 토지공사의 부채는 세종시, 혁신도시, 수도권 2기 신도시 등에 대한 투자증가로 2006년부터 부채가 급증하였다. 통합 후 LH공사로 출범하였으나 통합 전 착수한 정책사업과 보금자리주택에 대한 신규투자로 부채가 지속 증가하는 구조를 가지게 되었다.

<표 11> 구주택공사와 구토지공사의 부채현황

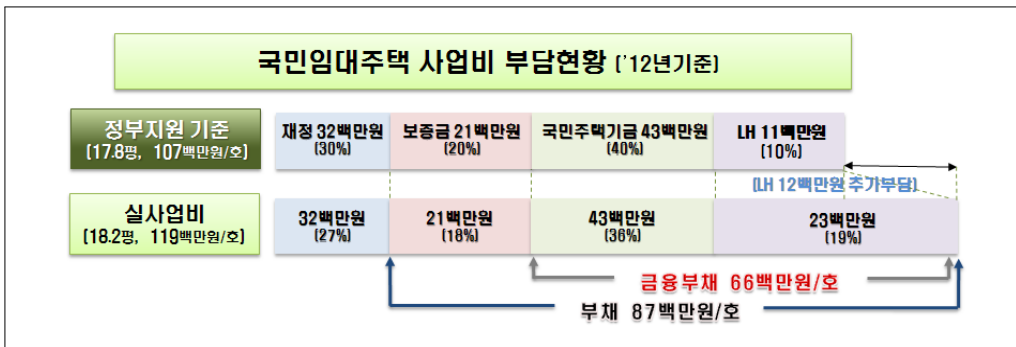
(단위: 조원)

구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09.9
합계	14.8	13.5	12.7	10.9	17.1	20.4	31.5	40.9	55.1	72.2
舊주공	7.0	6.8	7.1	7.1	12.9	16.7	24.1	30.5	41.4	51.7
舊토공	7.8	6.7	5.6	3.8	4.2	3.7	7.4	10.4	13.7	20.5

자료: LH공사 내부자료

2012년 말 현재 LH공사 자산 168조원은 재고자산 85조원과 임대주택 67조원 및 현금성 자산 등 16조원으로 구성되어 있다. 이중 재고자산은 토지 69조원(36백만평)과 분양주택 16조원(27만호)으로 구성되어 있다. 또한 임대주택사업의 경우 준공분이 53조원(63만호)이며 건설 중인 임대주택이 14조원(34만호)을 포함하여 총 97만호를 관리하고 있다.

[그림 9] 국민임대주택 사업비용 부담



자료: LH공사 내부자료

앞서 말한 바와 같이 LH공사의 2012년 말 현재 부채 138조원은 금융부채(104조원), 회계상 부채(34조원)로 구성되어 있으며 금융부채는 104조원으로 이중 채권은 66조원(63%), 주택기금은 38조원(37%)으로 되어 있다. 그리고 회계상 부채는 34조원으로 분양선수금 9조원과 임대보증금 12조원, 원가통제계정 등이 13조원으로 구성되어 있다.

LH공사의 사업별 금융부채 내역을 살펴보면 금융부채 104조원 중 66.3조원은 공공주택 건설, 주택임대사업 등 정책사업에, 37.6조원은 신도시 등 고유사업에 기 투자되어 있다.

〈표 12〉 국민임대주택 1호 건설에 따른 부채 발생액 추이

(단위: 천원, 평, 백만원, %)

구 분	'98	'99	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	
소 요 비 용	건설단가 (천원)	3,207	2,827	3,252	3,063	3,243	4,168	4,471	4,939	5,358	6,074	5,914	6,969	7,216	7,191	6,548
	건설평형	21.4	20.8	18.5	20.0	20.9	21.3	20.7	19.7	19.0	18.9	19.1	18.8	18.1	18.0	18.2
	사업비(A) (백만원)	68.6	58.8	60.2	61.3	67.8	88.8	92.6	97.3	101.8	114.8	113.0	131.0	130.6	129.5	119.2
정 부 지 원	건설단가 (천원)	3,000	3,000	3,088	3,088	3,088	3,243	3,640	3,750	4,090	4,563	4,968	4,968	5,411	6,004	
	건설평형	18.0	18.0	20.0	20.0	19.0	17.3	17.3	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	17.8	
	출자비율	30%		30%	30%	30%	17.8%	20.2%	19.4%	19.4%	19.4%	19.4%	19.4%	25%	30%	
	출자지원(B) (백만원)	16.2		18.5	18.5	17.6	9.5	11.4	12.6	13.0	14.2	15.8	17.2	17.2	24.1	32.1
호당 부채(A-B) (백만원)	52.4	58.8	41.7	42.8	50.2	79.3	81.2	84.7	88.8	100.6	97.2	113.8	113.4	105.4	87.1	

자료: LH공사 내부자료

#### 다. 연도별 부채 증가 원인 분석

LH공사의 1998년부터 2002년까지 금융부채는 3.7조원 증가하는 수준이었다. 2002년까지는 1980년대부터 시작된 택지개발사업 위주의 적정 사업추진으로 안정된 재무상태를 지속하는 모습을 보인다.

〈표 13〉 LH공사 부채 및 금융부채 추이 (1998년 - 2002년)

(단위: 조원)

구 분	계('98~'02)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
부채		14.7	20.5	20.5	20.6	20.9	20.9
(증가액)	6.2		5.8	0.0	0.1	0.3	0.0
금융부채		8.9	15.3	15.4	14.8	13.5	12.6
(증가액)	3.7		6.4	0.1	-0.7	-1.2	-0.9

자료: LH공사 내부자료

2000년부터 2002년까지 LH공사의 자금사정은 회수가 투자보다 커서 안정적인 자금흐름이 지속되는 구조를 가지고 있었다.

〈표 14〉 연도별 자금수지 현황

(단위: 조원)

구 분	2000	2001	2002
지출 계	11.6	14.2	16.1
- 사업비	4.9	5.6	6.2
- 원리금상환	5.5	6.4	4.5
- 기타	1.2	2.2	5.4
회수 계	11.6	14.2	16.1
- 대금회수 등	6.9	9.1	11.1
- 재정출자 등	0.2	0.3	0.5
- 외부차입	3.7	4.1	2.7
- 기타	0.8	0.7	1.8

자료: LH공사 내부자료

이 시기의 LH공사의 사업물량을 보면 사업승인 기준으로 5년간 임대주택은 연간 3만 호로 총 17만호를 시행하였고, 분양주택은 9만호 정도의 사업규모를 가지고 있었으며 2001년 이후 장기임대(국민임대)주택의 비중이 증가하기 시작하였다.

〈표 15〉 LH공사 임대 및 분양주택 사업 추이(1998년 - 2002년)

(단위: 천호)

구 분	계	'98	'99	'00	'01	'02
계	26.4	4.1	5.0	5.1	5.2	7.0
임대주택	17.1	1.4	3.0	3.1	4.1	5.5
- 영구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- 국민	11.7	0.3	2.0	1.0	3.5	4.9
- 공임	5.5	1.1	1.0	2.1	0.6	0.7
분양주택	9.3	2.7	2.0	2.0	1.1	1.5

자료: LH공사 내부자료

이 기간 동안 주요사업 지구지정 택지는 5년간 55개 지구 39,593천㎡, 신도시 5개사업 29,711천㎡, 산업단지는 5개 지구 5,579천㎡가 지정되어 있었다.

〈표 16〉 LH공사 주요사업 및 지구 지정현황 (2000년 - 2002년)

(단위: 개, 천㎡, 조원)

구 분	계	'98	'99	'00	'01	'02	
택지	지구 수	55	12	16	3	5	19
	면적	39,593	12,499	9,051	726	5,304	12,013
	총사업비	17.0	3.8	3.9	0.3	2.9	6.1
신도시	지구 수	5	0	0	0	4	1
	면적	29,711	0	0	0	26,049	3,662
	총사업비	18.9	0.0	0.0	0.0	17.2	1.7
산업 단지	지구 수	5	2	0	0	2	1
	면적	5,579	1,577	0	0	1,947	2,055
	총사업비	0.5	0.2	0.0	0.0	0.2	0.1

주 1. 사업비는 지구지정 후 준공시까지 순차적으로 투입

2. 택지: 택촉법(신도시 제외), 국입법, 도시개발법에 의해 지구지정된 사업

자료: LH공사 내부자료

또한 LH공사의 2003년부터 2007년 동안 금융부채는 28.3조원이 증가하였다. 이는 2001년부터 시작된 2기 신도시사업 및 국민임대 100만호 건설사업의 본격화와 2005년부터 시작된 세종시 조성과 2007년부터 시작된 혁신도시개발사업 등 대형 정책사업 수행에 따른 사업비 소요로 금융부채가 증가한 것으로 평가된다.

〈표 17〉 LH공사 부채 및 금융부채 (2003년 - 2007년)

(단위: 조원)

구 분	계	2003	2004	2005	2006	2007
부채		20.4	28.1	34.4	50.4	66.9
(증가액)	46.0	-0.5	7.7	6.3	16.0	16.5
금융부채		10.9	17.0	20.4	31.4	40.9
(증가액)	28.3	-1.7	6.2	3.4	11.0	9.4

자료: LH공사 내부자료

2004년부터 사업비 투입이 급격히 증가하여 2006년부터는 연간 사업비가 25조원 규모를 초과하였으며, 이는 대규모 정책사업 물량 급증에 따른 것으로 투자 - 회수 간 불일치로 자금수지 적자가 발생하기 시작하였다.

〈표 18〉 LH공사 연도별 자금 수지 (2003년 - 2007년)

(단위: 조원)

구 분	'03	'04	'05	'06	'07
자금소요	18.1	22.4	19.8	31.1	33.0
- 사업비	7.6	15.8	12.1	25.9	25.5
- 원리금상환	6.1	3.3	2.8	3.3	3.9
- 기타	4.4	3.3	4.9	1.9	3.6
자금유입	18.1	22.4	19.8	31.1	33.0
- 대금회수등	9.8	9.4	11.5	14.1	19.2
- 재정출자등	0.7	0.8	0.9	1.0	1.2
- 차입	3.2	8.8	5.5	13.3	12.1
- 기타	4.4	3.4	1.9	2.7	0.5

자료: LH공사 내부자료

이 기간 동안 사업물량은 사업승인기준으로 5년간 임대주택은 45만호(연간 9만), 분양주택은 8만호를 건설하였고 특히, 국민임대 100만호 건설정책 시행으로 환금성이 높은 공공임대 주택 물량은 대폭 축소되어 자금 수지에 부담으로 작용하였다.

〈표 19〉 LH공사 임대 및 분양주택 사업 추이 (2003년 - 2007년)

(단위: 천호)

구 분	계	'03	'04	'05	'06	'07
계	53.3	7.6	9.8	10.2	11.1	14.7
임대주택	45.0	6.5	8.7	8.4	9.7	11.7
- 영구	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
- 국민	42.2	6.4	8.5	8.0	9.0	10.4
- 공임	2.8	0.1	0.2	0.5	0.7	1.4
분양주택	8.3	1.1	1.1	1.8	1.4	2.9

자료: LH공사 내부자료

이 기간 동안 LH공사의 주요사업 지구지정은 총 102개 지구 306,012천㎡가 지정되었다. 이중 택지·신도시는 62개 지구 61,893천㎡, 신도시사업은 10개 지구 80,947천㎡, 세종시·혁신도시사업은 10개 지구 107,281천㎡, 경제자유구역사업은 10개 지구 41,053천㎡가 지정되었고 산업단지사업에 10개 지구 14,388천㎡가 지정되어 시행되었다.

〈표 20〉 LH공사 주요 사업 및 지구 지정 현황 (2003년 - 2007년)

(단위: 개, 천㎡, 조원)

구 분		계	'03	'04	'05	'06	'07
택지	지구 수	62	11	14	20	12	5
	면적	61,893	8,624	21,653	14,767	4,493	12,356
	총사업비	39.0	5.0	14.5	7.3	6.7	5.5
신도시	지구 수	10	0	3	1	3	3
	면적	80,947	0	20,699	5,170	22,653	32,425
	사업비	60.6	0.0	14.9	2.9	19.8	23.0
세종시	지구 수	1			1		
	면적	72,908			72,908		
	사업비	0					
혁신도시	지구 수	9			2		7
	면적	34,373			7,201		27,172
	사업비	0					
경제자유	지구 수	10	10	0	0	0	0
	면적	41,503	41,503	0	0	0	0
	사업비	16.0	16.0	0.0	0.0	0.0	0.0
산업단지	지구 수	10	1	1	1	3	4
	면적	14,388	1,992	291	134	8,947	3,024
	사업비	2.3	0.1	0.2	0.0	1.5	0.4

주 1. 사업비는 지구지정 후 준공시까지 순차적으로 투입

2. 택지: 택촉법(신도시 제외), 국임법, 도시개발법에 의해 지구지정된 사업

자료: LH공사 내부자료

LH공사의 금융부채는 2008년부터 2012년까지 총 61.5조원이 증가하였다. 이는 150만호 보금자리주택 건설, 16개 2기 신도시개발, 국민임대주택 건설, 세종시 및 9개 혁신도시 개발 등 정책사업의 집중 수행에 따른 사업비 소요로 부채가 급증한 것으로 보인다. 하지만, 2009년 통합 이후 LH의 재무안정화 노력으로 부채 증가속도는 점차 둔화되는 경향을 보이고 있다고 평가된다.

〈표 21〉 LH공사 부채 및 금융부채 (2008년 - 2012년)

(단위: 조원)

구 분	계	2008	2009	2010	2011	2012
부채		85.8	109.2	125.5	130.6	138.1
(증가액)	75.1	18.8	23.5	16.2	9.0	7.6
금융부채		55.1	75.0	90.6	89.8	96.2
(증가액)	61.5	14.2	19.9	15.6	<b>5.4</b>	<b>6.4</b>

자료: LH공사 내부자료

2009년까지 연간 사업비는 35조원까지 증가하였으나 양 공사 통합 이후 사업조정 등 LH의 강력한 자구노력 시행으로 사업비 규모는 20조원 수준으로 축소되는 통합의 성과도 발생하였다.

〈표 22〉 LH공사의 연도별 자금수지 현황

(단위: 조원)

구 분	'08	'09	'10	'11	'12
자금소요	35.7	50.7	43.4	41.7	44.0
- 사업비	<b>26.4</b>	<b>34.9</b>	<b>26.0</b>	<b>21.8</b>	<b>20.6</b>
- 원리금상환	3.3	7.0	8.0	12.5	17.0
- 기타	6.0	8.8	9.4	7.4	6.4
자금유입	35.7	50.7	43.4	41.7	44.0
- 대금회수 등	18.5	22.6	17.2	21.4	20.4
- 재정출자 등	1.2	1.2	1.4	0.9	0.7
- 차입	15.5	24.8	20.4	15.4	19.1
- 기타	0.5	2.1	4.4	4.0	3.8

자료: LH공사 내부자료

2008년부터 2012년까지 사업승인 기준으로 사업물량은 연간 12만호를 건설하여 총 57.7만호를 건설하였고 이 중 임대주택은 32만호, 분양주택은 25만호로 2010년 이후 분양주택 물량이 감소하는 추세를 보이고 있다.

〈표 23〉 LH공사의 임대 및 분양주택 사업 추이 (2008년 - 2012년)

(단위: 만호)

구 분	계	'08	'09	'10	'11	'12
계	57.7	14.3	15.0	10.7	9.5	8.2
임대주택	32.2	9.5	6.7	6.4	5.8	3.8
- 영구	1.8	0.0	0.4	0.9	0.5	0.0
- 국민	19.0	7.5	4.1	2.6	2.7	2.1
- 공임	11.3	2.0	2.2	3.0	2.5	1.7
분양주택	25.5	4.9	8.3	4.3	3.7	4.4

자료: LH공사 내부자료

이 기간 동안 주요사업 지구지정 기준으로 살펴보면 총 71개 지구, 165,289천㎡가 지정되어 시행되었다. 이중 택지 및 신도시사업은 14개 지구 11,849천㎡, 신도시사업은 2개 지구 12,117천㎡, 보금자리주택사업은 수도권 그린벨트해제지구와 보금자리전환지구를 포함하여 40개 지구 72,435천㎡가 시행되었으며, 경제자유구역사업 4개 지구 42,330천㎡, 이외에 산업단지조성 사업 11개 지구 26,558천㎡이 시행되었다.

〈표 24〉 LH공사 주요사업 및 지구 지정 현황 (2008년 - 2012년)

(단위: 개, 천㎡, 조원)

구 분	계	'08	'09	'10	'11	'12	
택지	지구 수	14	4	6	2	2	
	면적	11,849	2,360	7,410	1,326	753	
	총사업비	4.8	0.7	2.2	1.5	0.2	0.0
신도시	지구 수	2	0	0	1	1	0
	면적	12,117	0	0	2,568	9,549	0
	사업비	9.6	0.0	0.0	1.6	8.0	0.0
보금자리	지구 수	40	0	25	13	2	0
	면적	72,435	0	36,209	35,272	954	0
	사업비	52.8	0.0	24.5	27.0	1.2	0.0
경제자유	지구 수	4	4	0	0	0	0
	면적	42,330	42,330	0	0	0	0
	사업비	11.8	11.8	0.0	0.0	0.0	0.0
산단	지구 수	11	6	4	1	0	0
	면적	26,558	5,620	20,807	131	0	0
	사업비	4.3	1.0	3.2	0.0	0.0	0.0

주 1. 사업비는 지구지정 후 준공시까지 순차적으로 투입

2. 택지: 택촉법(신도시 제외), 국민법, 도시개발법에 의해 지구지정된 사업

자료: LH공사 내부자료

## IV. LH공사 재무건전성

앞서 살펴본 바와 같이 LH 부채 증가 원인은 성격에 따라 구조적 원인, 정책 사업수행, 시장여건, 책임경영체계의 미비 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다. 구조적 원인으로, 첫째, LH 사업은 투자 후 회수기간이 매우 길다는 점을 들 수 있다. 택지개발사업의 경우 초기 3~4년간 집중투자가 이루어지고 회수는 12년여에 걸쳐 이루어지는 구조를 가지고 있다. 게다가 임대주택사업의 경우는 초기 3~4년에 집중투자가 이루어지지만 회수는 30년 이상이 소요되는 구조로 이러한 사업 구조상의 문제가 부채 증가를 가중시키고 있다고 보인다. 둘째, 임대주택 등 공공주택사업을 진행할수록 기금부채는 자동적으로 증가하는 구조를 들 수 있다. 임대료를 시세보다 낮게 책정하기 위하여 당초 재원구성에서 정부출자 외에 국민주택기금이 저리로 용자되는데, 국민주택기금 용자가 LH의 부채로 계상되어 발생하는 구조적 문제는 LH공사의 부채를 가중시키고 있다고 판단된다. 정책사업 수행은 LH의 재무적 역량을 초과하는 정책사업 부담을 들 수 있다. 2003년부터 시작된 국민임대 100만호 건설사업, 세종시·혁신도시 등 정책사업의 집중 수행, 2009년 이후의 보금자리 150만호 사업 추진 등이 대표적인 사례라 할 수 있다. 이들 사업은 LH공사의 예산제약을 벗어나 수행된 사업으로 정책적 요구에 의해 LH공사의 재무적 역량과 관계 없이 수행된 사업이라고 평가된다. 또한 이는 LH공사의 사업구조에서 기인하는 구조적 문제와 결합하여 부채를 증가시키는 요인으로 작용하고 있다고 평가된다.

〈표 25〉 LH공사의 사업별 부채 현황

(단위: 조원)

구 분	총자산	부채			
		총부채	금융부채		
			소계	채권	기금
<b>합계</b>	<b>167.8</b>	<b>138.1</b>	<b>103.9</b>	<b>66.4</b>	<b>37.5</b>
<b>정책사업</b>	<b>105.7</b>	<b>84.3</b>	<b>66.3</b>	<b>29.3</b>	<b>36.9</b>
공공주택건설	20.2	19.7	17.7	11.2	6.6
주택임대	67.4	50.0	36.7	6.4	30.3
세종·혁신도시	7.6	8.5	7.1	7.0	0.1
산업단지	10.4	6.1	4.8	4.8	-
<b>고유사업</b>	<b>62.1</b>	<b>53.8</b>	<b>37.6</b>	<b>37.1</b>	<b>0.6</b>
신도시	30.9	26.5	20.4	20.3	-
택지개발	19.1	9.5	3.3	3.1	0.2
기타사업	12.1	17.8	14.0	13.7	0.3

주: 2012년 말 현재  
 자료: LH공사 내부자료

LH공사의 부채를 증가시키는 세 번째 요인은 시장여건을 들 수 있다. 이는 무엇보다도 부동산시장이 장기 침체되면서 기존 개발한 토지의 매각이 지연되며 회수가 지연되고 있는 상황을 들 수 있다. 이와 더불어 LH공사의 사업이 갖는 특수성으로 경기의존적 '교차보전' 구조가 지적된다. 이제까지 우리나라의 토지·주택 개발 패러다임은 LH공사가 택지개발이나 분양주택사업을 통해 실현한 개발이익을 임대주택사업 등 공적사업에 재투자하는 소위 '교차보전(cross-subsidy)' 방식이 활용되어 왔다. 그러나 현재와 같은 부동산시장이 침체되는 상황에서는 과거와 같은 대규모 개발 패러다임은 한계에 달하였고 판단되는 실정이다. 이러한 여건의 변화에 따라서 개발이익을 활용한 공적사업에의 교차보전방식은 이제는 불가능해진 상태에 진입한 것으로 판단된다. 이러한 상황에서 LH공사가 임대주택 등 공적 사업을 지속하기 위해서는 초기 투자재원을 확보하기 위하여 채권발행에 의존할 수밖에 없게 되었다. 이로 인해 채권발행에 의한 부채 가중의 문제가 발생하고 있다고 판단된다. 이러한 여건은 책임경영체계의 미비로 이어져 정책적 요구에 따라 시장여건을 감안하지 않은 사업이 진행되고 이는 재무적으로 수용 가능한 사업범위를 넘어서는 사업을 LH공사가 수행하는 구조를 만들어 내고 있다고 지적된다. 따라서 이러한 전반적 구조적 문제점을 개선하려는 노력과 더불어 정책적 설득을 도출하기에는 공기업이라는 LH공사의 여건이 부채 문제를 배가시키고 있는 것으로 평가된다. 따라서 책임경영체계의 미비 또한 LH공사의 부채 증가의 원인으로 지적된다.

〈표 26〉 LH공사 재무현황

(단위: 조원, %)

구 분	'08	'09	'10	'11	'12
<b>자산</b>	<b>105.3</b>	<b>130.0</b>	<b>147.9</b>	<b>158.5</b>	<b>167.8</b>
<b>부채</b>	<b>85.8</b>	<b>109.2</b>	<b>121.5</b>	<b>130.6</b>	<b>138.1</b>
- 금융부채	55.1	75.1	91.6	97.8	103.9
- 회계상 부채	30.7	34.1	29.9	32.8	34.2
<b>자본</b>	<b>19.5</b>	<b>20.8</b>	<b>26.4</b>	<b>27.9</b>	<b>29.6</b>
<b>부채비율</b>	<b>440%</b>	<b>525%</b>	<b>460%</b>	<b>467%</b>	<b>466%</b>
금융부채비율 <sup>1)</sup>	282%	361%	347%	350%	351%
이자보상배율 I <sup>2)</sup>	-	-	0.47	0.51	0.63
이자보상배율 II <sup>3)</sup>	-	-	0.58	0.64	0.77

주 1. 2012년 말 현재

1) 금융부채 104조: 채권66조, 기금38조

2) 이자보상배율 I: (영업이익+매출원가에 반영된 건설자금이자)/총이자비용

3) 이자보상배율 II: EBITDA/총이자비용,

EBITDA: 영업이익+매출원가에 반영된 건설자금이자+감가상각

위에서 살펴본 바와 같이 LH공사의 부채는 여러 가지 복합적 원인에 기인하고 있다. 또한 이에 따라 2012년 말 현재 재무현황은 <표 26>에서 보는 바와 같이 부채 비율은 466%, 금융부채 비율은 351%를 기록하고 있다. 이런 부채의 누증으로 인해 이자보상배율 즉, 영업이익과 매출원가에 반영된 건설비용 이자 대비 총이자비용은 2009년부터 증가하고는 있으나 1이 안되는 0.63 수준이다. 또한 EBITDA 대비 총이자비용으로 본 이자보상비율 역시 1이 안되는 0.77 수준 정도에 머무르고 있다.

또한 LH공사의 주요 재무지표를 살펴보면 <표 27>에서 보는 바와 같이 2007년 이후 임대주택사업과 분양토지와 분양주택을 포함한 재고자산의 증가에 따라 차입금 의존도가 지속적으로 증가하여 2012년 말 현재 57% 수준을 보이고 있다. 차입금대비 EBITDA 비율은 차입금의 지속적인 증가와 재고자산의 총매출이익하락 및 임대주택의 호수증가에 따른 임대매출 손실 증가 등으로 증가하여 2012년에는 2007년 대비 3배인 4,730 수준을 기록하고 있다. 게다가 매출 총이익률의 하락에 따라 매출액 순이익률도 2007년 12% 수준에서 2012년 7% 수준으로 감소하였다. 영업현금흐름을 나타내는 유동부채보상비율은 2007년 -14에서 2012년 6으로 점차 개선되는 추이다. 하지만 사채와 국민주택기금 만기도래로 유동이자부담부채비율은 지속적으로 증가하여 2012년 18% 수준이다. 따라서 앞서 언급한 바와 같이 LH공사의 부채 관리는 부채의 절대규모를 줄이고 부채 비율을 줄임과 동시에 유동성 관리에 초점이 맞춰질 필요가 있다고 판단된다.

<표 27> LH공사의 재무지표

구 분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년
부채 비율(%)	383	441	524	559	468	466
차입금 의존도(%)	48	52	58	61	57	57
차입금 대 EBITDA	1,568	1,820	4,800	13,764	5,381	4,730
이자보상 비율	288	314	125	45	516	437
매출액 순이익율(%)	12	8	4	3	5	7
유동비율(%)	250	238	271	262	270	249
유동부채보상비율	-14	-4	-1	-12	6	6
유동이자부담부채비율(%)	4	11	9	12	15	18

자료: LH공사 내부자료

LH공사 부채의 주요 원인인 임대주택사업의 구조적 적자 문제는 건설단계에서 발생하는 문제가 주된 원인으로 재정지원 단가와 실제 건설비용 단가 차이로 임대주택을 건설할수록 부채가 증가하는 구조로부터 기인한다고 판단된다. 국민임대주택사업의 경우 호당 1억 1,900만원을 기준으로 할 때 부채가 8,700만원씩 증가하는 구조이다.

또한, 운영단계에서는 임대료 인상의 한계 및 수선유지비 증가로 인해 준공된 임대주택의 관리 손실이 매년 누증되고 있어 2011년에는 6,188억원의 손실이 발생했고, 2012년에는 7,271억원이 발생하였다.

이는 장기간 투입비용 회수가 어려운 국민임대주택의 경우 실제 건설단가 대비 낮은 정부지원 단가 및 출자로 인해 임대주택을 건설할수록 자산 및 부채가 증가하는 사업구조의 특성을 가지고 있으며, 이에 따른 임대주택에 대한 부족현금흐름을 사채발행으로 조달하여 충당하는 관계로 부채 누증이 유발되는 악순환 지속의 문제가 존재한다.

〈표 28〉 LH공사 부채 및 당기순손익 현황

구 분	부채(조원)			당기순손익(억원)			
	'11	'12	'13	'11	'12	'13	
합계	130.6	138.1	142.3	7,905	12,047	7,108	
회계상부채 <sup>1)</sup>	32.8	34.2	36.6	-			
금융부채	97.8	103.9	105.7				
손실보전 대상사업 <sup>2)</sup>	소계	54.1	59.9	62.2	1,418	3,491	-858
	주택임대	26.2	28.9	29.9	-6,188	-7,265	-7,057
	공공주택	17.4	21.6	23.3	3,167	7,548	5,559
	세 종 시	5.4	4.5	4.4	2,379	3,531	-378
일반사업 <sup>3)</sup>	혁신도시	3.0	2.6	2.3	810	-1,212	-756
	산업단지	2.1	2.3	2.3	1,250	889	1,774
	소계	43.7	44.0	43.5	6,487	8,556	7,966

주 1) 회계상 부채: 임대보증금, 분양선수금 등 비금융부채

2) 손실보전대상사업: 손실 발생 시 이익잉여금으로 보전 후 미달액에 대해서는 정부가 보전하는 공익사업으로 「한국토지주택공사법」 제11조 및 동법 시행령 제28조의2에서 정함

3) 일반사업: 신도시, 택지개발, 경제자유, 도시개발, 국민임대주택단지, 주거지역, 미군기지건설, 기업토지, 비축토지, 기관토지, 도시재생, 집단에너지 등

이자보상배율은 2010년 0.58에서 2011년 0.64로 증가하였으며 2012년에는 0.77까지 증가하였지만 2013년에는 약간 하락하여 0.69를 기록하고 있다. 이러한 수익성 악화로

인은 과도한 규제와 학교용지·시설 무상공급 등 불합리한 제도 및 경기침체에 따른 수익사업의 수익률 하락과 시세 대비 저렴한 수준의 임대료와 수선유지비 증가에 따른 비수익사업의 손실 증가에서 비롯되는 것으로 보인다.

앞서 지적하였듯이 LH공사의 재무적 문제의 한 요인인 회계상 교차보전 구조상의 문제 또한 공사의 재무건전성에 영향을 주고 있다고 판단된다. 2008년 이전까지는 매출총이익률이 평균적으로 20%를 상회하였으나, 2009년 이후로는 10% 이하로 하락하였으며, 2013년도에는 7% 수준으로 하락하였다. 이러한 수익성 악화 결과 영업활동으로 창출된 이익으로 이자비용을 감당하지 못하고 금융부채가 증가하는 악순환 사업구조 상태를 드러내고 있다.

## V. 결론 및 시사점

최근 공공기관의 부채 문제가 공공기관 재무관리 핵심이슈로 강조되고, 논의되고 있다. 그러나 부채 문제는 부채 감축 및 상환과 부채 관리로 구분할 필요가 있다고 보인다. 공공기관의 부채 감축 및 부채 상환은 사업조정, 보유자산 매각, 원가절감 등을 통해 실행될 수 있다.

사업조정과 원가절감 등은 공공기관의 자율적 자구 노력으로 실행될 수 있으나 이에 따른 정책지원 또한 공공기관의 고유사업 성격에 대응하는 맞춤형 정책지원이 필요할 것으로 생각된다. 공공기관의 부채 관리는 현재 추진되고 있는 구분회계 제도 도입을 통한 부채의 성격과 연계한 부채의 책임성을 투명하게 하여 부채 관리의 유효성을 증대시켜야 할 것으로 판단된다. 또한 향후 부채를 발생시키지 않기 위해 공공기관이 경성예산제약(Hard Budget Constraint)하에 경영행위를 하도록 책임경영체제를 강화할 필요가 있다. 공공기관의 부채 문제 중 문제가 되는 금융부채와 단기유동부채의 경우 부채관리의 핵심 관리대상으로 집중적인 관리가 필요하다고 평가된다.

또한 미래 대비 중장기 투자에 의한 투자회수 기간이 장기인 공공기관의 경우 부채에 대응하는 자산이 함께 증가하는 구조를 가지고 있으므로 이에 대한 자산부채관리(Asset-Liability Management, ALM) 개념을 적용하여 부채와 자산의 종합적 관리 체계를 구축할 필요가 있다고 보인다. 공공기관이 취득한 자산의 경우 발생회계 원칙에 의해

취득 시점의 가치가 평가되어 자산으로 산입되었으므로 부채에 대응하는 자산의 경우 자산 가치 재평가를 통해 자산 가치를 산정할 필요가 있다. 이러한 조치를 통하여 장기에 걸쳐 회수예정인 자산연동 부채의 경우 구분회계를 적용한 부채 관리대책을 수립하여 관리할 필요가 있다고 판단된다.

장기 부채의 경우 스케줄링을 통한 장기부채 상환계획을 수립하고 장기간 동안 부채를 상환하거나 감축할 수 있는 부채 감축계획을 마련할 필요가 있다고 판단된다.

공공기관의 부채관리에 있어서 부채비율 등 재무목표의 설정이 필요한 조치이긴 하지만 가이드라인을 제시할 경우 각 기관의 성격에 맞는 부채 관리가 가능하도록 제도적 장치를 마련하여 보완할 필요가 있다.

또한 각 기관의 부채를 성질별, 원인별로 분류하고 이를 SOC, 에너지, 금융공기업, 위탁집행 등의 공공기관 유형에 따라 부채관리 대책을 다양화하는 대책이 필요하다고 판단된다.

공공기관의 부채 감축 및 상환의 단기적 목표 달성을 강조할 경우 단기적 사업구조조정에 의한 공공기관의 공공성 약화와 시장상황의 변동에 유연한 대응이 어려울 수 있으므로 각 기관에 맞는 특화된 부채 감축 및 상환 대책을 마련할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우 강제적 사업조정으로 중단된 사업이 장래에 다시 재개되는 시점에서 악성부채 문제가 대두될 가능성이 높을 것으로 판단된다.

각 기관의 부채 감축을 위한 자산매각의 경우 공공기관 보유자산의 성격과 시장상황에 대응하는 다양한 부채관리 대책을 적용할 필요가 있다고 보인다. 추가적으로 각 기관의 부채 감축 및 상환 대책 이행에 따른 사후적 평가를 강화하여 부채 대책으로 발생하는 문제들을 보완하고 환류하는 체계의 마련이 필요하다고 판단된다.

이러한 관점들을 LH공사에 적용해 보면 새정부의 부동산 정책인 행복주택공급사업의 시행을 위해 용적률 상향, 용도변경 등의 내용을 담은 특별법 제정 등 주요 정책사업 수행을 위한 정부의 정책적, 제도적 지원이 필요할 것으로 보인다. 또한 간선시설, 녹지율 부담 증가, 학교용지 및 시설(수도권) 무상공급 등 시행자에게 과도한 부담을 주는 제도의 개선을 통한 보완이 필요하다고 보인다. 녹지율의 경우 현행 31%에서 20% 이하 수준으로 완화하고, 학교용지 및 시설의 경우 현행 무상공급에서 조성원가의 50~70% 수준으로 상향하는 조치를 검토할 필요가 있다고 보이며 시설은 교과부나 지자체가 부담하도록 할 필요가 있다.

간선시설비의 경우 현행 23% 수준에서 적정한 수준으로 조정할 필요가 있다고 판단된다. 또한 분양주택용지 공급가격 현실화를 통해 개발이익을 환수하고 임대주택 등 주거복지정책에 재투자를 유도하는 정책적 보완이 필요할 것으로 판단된다. 분양주택용지 공급가격은 현행 공동주택용지 60%~100%의 수준으로 가격이 책정되는바 이를 변경하거나 상향 또는 감정가격 수준으로의 현실화를 통한 정책적 지원의 필요성이 제기될 수 있다.

이와 함께 기존 개발사업지구 내 학교용지, 공공시설용지에 대해 적기에 예산이 반영되어 인수 또는 타 용도토지로 용도변경을 허용하는 등의 정책지원과 함께 임대주택 건설 등 주거복지사업을 위해 LH가 조달하는 채권을 정부가 보증하는 등의 조치로 원활한 사업추진을 수행할 수 있도록 제도적 지원이 필요할 것으로 보인다.

이는 대규모 선투자-장기 후 회수 사업구조를 가진 LH공사의 일시적 유동성 문제 해결을 위한 정부지원 장치와 함께 강구되어야 할 규제완화 및 정책지원이라고 판단된다. 이러한 조치들이 LH공사의 부채 문제해결 정책과 병행되어야 공공기관 부채의 대부분을 차지하고 있는 LH공사의 부채 문제 및 관리를 위한 장기적, 제도적 기반이 될 것으로 전망된다.

## 참고문헌

- 권순조, 「공공기관 부채현황과 재무건전성 제고를 위한 과제」, 이슈와 논점, 국회입법조사처, 2014.
- 기획재정부, 「2014 공공기관 경영공시」, 2014
- 기획재정부, 「공공기관 정상화 이행계획」, 2014.4.
- 기획재정부, 「공공기관 정상화대책 실행계획」, 2013.12.
- 김상헌, 「공기업 부채절감방안」, KERI 정책제언 14-04, 2014.
- 김영신, 「공기업 재무건전성 및 재정위험연구」, 한국경제연구소, 2013.
- 김찬수, 『공기업의 재무건전성 및 재정위험연구』, 감사연구원, 2012.
- 박양수·김용선·김준태·나승호·문소상·박승환·손민규·손종철·오영길·이동렬·임현준·장광수·한바다·한영기, 『부채경제학과 한국의 가계 및 정부부채』, 한국은행, 2012.
- 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011.
- 박정수·이혜윤, 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, 한국개발연구원, 2013.
- 박진·최준욱·김지영·허경선, 『공공기관부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 한국조세연구원, 2012.
- LH공사, 「LH 재무현황 및 부채관리방안」, 2013.
- LH공사, 「부채문제 해결 정책토론회 자료」, 2013.

# 10. 공공기관 경영평가분석: 자율과 책임의 균형

박정수

(이화여자대학교 행정학과)



# 공공기관 경영평가분석: 자율과 책임의 균형

박정수 / 이화여자대학교 행정학과

## I. 서론

공공기관 역할의 중요성과 국민들의 관심도가 날로 증가하고 있다.<sup>1)</sup> 공공기관은 주인—대리인 모형과 거래비용 모형에 기초해 볼 때 효율성을 추구하기에 어려움이 많은 점에서 정부가 바뀔 때마다 정상화나 선진화나 하는 개혁의 대상으로 몰리는 경우가 많다. 보다 생산적인 방향으로의 공공기관에 대한 역할 모색은 시대의 변화에 따라 달라져야 한다.

공공기관 관리모형에 있어서 자율과 책임의 균형이 필요한바 2007년 제정된 「공공기관운영에관한법률」(이하 공운법) 체제가 경영평가에 지나치게 의존하는 경향성을 보여 개선에 대한 적극적인 논의가 필요한 시점이다. 공운법이 2014년 현재 304개의 공공기관을 포괄해 지배구조는 물론 경영평가를 비롯한 성과관리에 대해 규정하고 있기 때문에 기관 하나 하나의 입장에서 보면 맞춤형 접근이 어려운 것은 오히려 당연한 일이다. 그렇다고 해서 개별 공공기관의 운영에 대해 세밀하게 간섭하는 주무부처의 영향력을 포괄적으로 인정하는 과거의 관행은 OECD의 「공기업지배구조개혁지침」에 비추어 문제가 많다. 따라서 표준화와 맞춤형의 균형점(balance point)을 찾는 노력이 중요하다.

공공기관은 지금보다 자율성이 훨씬 더 강조되어야 한다. 특히 시장형 공기업의 경우 이명박 정부의 경영자율권확대시범사업 차원을 넘어 인사, 조직, 예산의 측면에서 사전

1) 2013년 말 기준 공공기관의 부채는 523.2조원으로 이는 국가채무 482.6조원의 108.4%에 해당되는 수치로서 공공기관의 부채가 국가채무를 역전하고 있다. 이러한 현상은 2010년 이후 4년째 지속되고 있는 실정으로 공공기관의 취약한 재무건전성을 개선하기 위한 제도개선이 시급한 실정이다. 이러한 문제를 직시하고 공공기관 혁신에 대한 국민적 관심사는 언론보도 분석을 통해 명확하게 알 수 있는 바이다(최자은·박정수, 2014 참조).

적인 통제를 최소화하는 노력이 획기적으로 경주되어야 한다. 시장의 여건은 국내에 국한해 보면 독점으로 인해 규제의 정당성이 확보될 수 있지만 국제적인 경쟁환경을 감안하면 전혀 다른 이야기가 될 수 있다. 예를 들어 정부의 재정지원과 시장의 수익성만 강조할 뿐 다른 제약은 거의 없는 상태에서 국제 자원시장에서 승승장구하고 있는 중국 국영기업의 모습에 대한 체계적인 학습이 필요하다.

관리책임을 지는 소유권자로서 정부가 공기업의 의사결정을 대신할 경우 책임문제가 뒤따를 수밖에 없다. 정부정책사업이 그렇고 요금문제가 그렇다. 4대강 사업과 국민임대 주택사업으로 인한 SOC 공기업의 과도한 부채, 전기·가스·철도·도로 등에서 원가보상에 크게 못 미치는 요금을 강제하는 것 역시 물가안정이라는 가치와 함께, 그만큼이나 중요한 또 다른 가치, 즉 공기업의 효율적 운용을 통한 국가자원배분의 최적화라는 가치를 저해하는 행위라는 점을 우리는 쉽게 잇는다. 예산, 사업, 수익구조 등을 사전에 규제하게 되면 현재 공운법의 취지와 관계 없이 경영평가 시스템은 공공기관의 자율성을 형식적으로 보장하고 정부의 정책을 충실히 대행하는 것을 담보하는 검증수단으로 전략하게 된다.

30년의 역사를 지닌 공공기관 경영평가제도의 반추는 우리에게 많은 시사점을 준다. 역사적 제도주의를 통해 우리는 하드웨어적 구조개혁과 소프트웨어적 프로그램 개선의 적절한 조화가 중요하며 이를 안정적으로 체화시킬 수 있는 체계적인 모니터링 시스템이 필요함을 잘 알고 있다. 소유구조, 시장성, 공공성, 규모 등 기관의 특성에 맞추어 맞춤형 지배구조의 설계와 운영의 효율성을 담보하는 경영평가 시스템의 실효성 제고가 중요하다. 새로운 정부가 들어설 때마다 민영화 작업이나 구조개혁 및 기능조정이 이루어지는 것도 환경변화에 적응하는 차원에서 필요한 과정이며 지금까지 우리의 공공기관 경영평가제도 개선작업은 나름대로 성과를 보여 왔다. 하나의 제도가 역동적 대한민국(dynamic Korea)에서 30년을 생존했다는 사실이 이를 입증하고 있다.

공공기관 개혁을 시스템화하여 지속적으로 추진하여야 하며 정치적 주기를 잘 활용할 필요가 있다. 국민경제 자원배분의 효율성 제고 측면에서 공공기관 혁신을 통한 국가경쟁력 강화 과제는 지속적인 개혁의 동력확보가 필수적이다. 경영에 책임지거나 감독할 만한 명확한 주인이 존재하지 않고, 시장에서의 경쟁압력도 받지 않는 상황에서 공공기관이 자동적으로 효율적으로 운영되기를 기대하기는 어렵다. 다양한 공공기관 경영의 자율과 책임의 균형을 위해서는 역사적 경험에서 학습하는 노력이 중요하다. 공공기관

경영평가제도의 적절한 활용을 통한 공공기관의 주체적 개혁 노력은 지금 이 시대가 필요로 하는 점진적인 진화의 과정으로 이해될 수 있다.

공공기관(공기업) 경영평가 시스템의 순응성을 제고하기 위해서는 순응비용을 줄이는 것이 중요하다. 이를 위해서 가장 중요한 필요조건은 경영성과실적이 아닌 규모나 평가군 분류에 의해 평가점수, 등급이나 성과급이 영향을 받아서는 안된다는 점이다. 평가의 타당성을 높이려는 지표개선도 중요하지만 평가순응의 걸림돌이 되는 위생요인(hygiene factors)을 찾아내는 미시적인 연구가 필요하다.

따라서 본 연구에서는 공공기관 경영평가에 있어 자율성의 필요에 대한 이론적 고찰, 경영평가의 문제점 분석, 순응성 분석 등을 수행하고 이를 기초로 수익성과 공익성을 조화롭게 아우르고 표준화와 맞춤형을 균형잡는 공공기관 경영평가의 개선방안에 대해 생각해 보기로 한다. 먼저, 공공기관 특히, 공기업의 존재에 대한 이론과 성과측정의 어려움을 논의해 보기로 한다. 그리고 이어 동일평가그룹 내 상대평가가 이루어지고 있는 현행 경영평가체제의 문제점을 분석한 뒤, 설문조사를 통해 평가순응성에 대해 살펴본다. 이들 논의를 바탕으로 개선방안을 논의하면서 마무리하도록 한다.

## II. 이론적 논의

공공기관은 공기업과 준정부기관으로 구성된다.<sup>2)</sup> 물론 수적으로는 기타공공기관이 다수를 점하고 있지만 ‘기타’라는 카테고리는 이론적인 구분이 아니다. 기타를 제외하면, 정부와 유사한 기능을 담당하지만 별개의 회계주체를 구성하는 준정부기관과 공기업으로 나뉠 수 있다. 따라서 공공기관에 대한 논의는 정부조직에 대한 부분과 기업조직에 대한 이론에서 유추가 가능하다. 정부조직에 대한 논의는 오석홍(2014) 등에서 충분히 다루고 있지만 기업조직에 대한 이론은 산업조직론과는 달리 조직행태를 중심으로 이루어지고 있어 오히려 경제조직으로서 기업이론(firm theory)에서 그 특징을 살펴보는 것이 필요하다.

‘주인과 대리인 문제’(Principal-Agent Problem)로 대표되는 기업이론에 따르면 주인

2) 이 때 공공기관은 공공기관운영에 관한 법률에서 정의한 공공기관을 의미한다. 최근 국민권익위원회에서 주도적으로 제정하고자 논의를 하고 있는 공공재정 허위부정청구 등 방지법에서 행정청, 학교를 모두 포함하는 세금을 사용하는 기관이라는 의미에서의 공공기관은 그 범위가 다를 수밖에 없다.

은 바보가 될 수밖에 없다. 대리인은 일단 일을 맡으면 정보의 양과 질, 양 측면에서 주인을 압도하게 된다. 이런 정보의 비대칭성을 이용해 악질 대리인은 주인의 이익에 반하는 일까지 저지를 수 있다.

2013년 노벨 경제학상을 공동 수상한 유진 파머(Eugene F. Fama) 시카고대 교수는 법학에서 출발한 이 이론을 경제학의 영역으로까지 확장했다. 그는 1980년 「대리인 문제와 기업이론」(Agency Problems and the Theory of the Firm)이란 글에서 경영자가 주주의 대리인이라는 지위를 망각하고 자신의 잇속챙기기에 몰두할 수 있으니 주주는 대리인 II를 보내 경영진의 '장난'을 견제해야 한다고 했다. 이 주장은 1990년대 성행했던 주주 행동주의의 이론적 배경이 됐다.

그가 시장의 효율성을 강조하고 정부의 개입을 반대해 온 시카고 학파의 대표학자이며 시장의 자율적 능력을 신봉하는 '효율적 시장이론' 제창자란 점을 고려하면 특이한 주장임에 분명하다. 보이지 않는 손이 작동하듯 시장은 저절로 척척 움직여야 하지만 실제로는 그렇지 못하다. 이상과 현실의 괴리를 대리인의 문제에서 찾고 '대리인 비용'이 시장경제를 위협하는 것으로 이해한다(Fama, 1980).

## 1. 기업이론(firm theory)

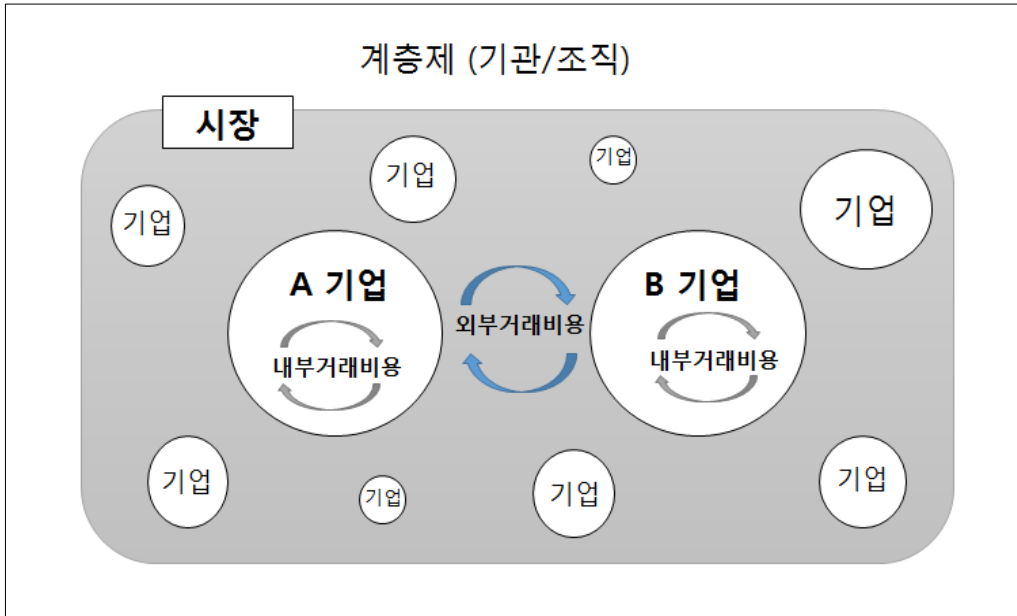
기업 또는 조직은 비시장 환경에서 보다 효율적으로 생산할 때 시장 가격기구의 대안 시스템으로 존재한다. 그들은 수요와 공급 상황에 따라 근로자를 채용하고 해고해야 할 때 그것이 매우 어렵거나 비용이 많이 들 수 있는 노동시장 대신 내부화를 통해 해결할 수 있다. 더 나은 대안을 찾아 매번 회사를 이동하는 것은 비용이 크게 들 수 있고 마찬가지로, 회사도 매번 새로운 노동 공급을 찾기 위한 비용이 많이 든다. 따라서, 기업들은 비용을 최소화하거나 재산권의 가치를 극대화하기 위해 노동자와 장기 계약을 맺게 된다.

완전경쟁을 가정하는 시장이 현실 설명에 적절하지 못하다는 사실에서, 기업 수준에서 분석을 하고 시장 분석을 포함한 산업별 분석에서 기업이 경제이론에서 중요해지게 되었다. 기존의 경제 이론은 시장을 이해하려는 노력에 집중했고, 기업이나 조직의 존재 이유를 이해하려는 연구는 찾아보기 힘들다(Fama, 1980). 시장은 가격과 품질에 의해 선택이 결정되나 기업의 행태는 전혀 다른 모습으로, 즉 계층제로 이해된다. 기업이론은 전형적인 미국 법인기업의 소유권이 주식시장의 발달로 소액주주의 넓은 확산을 통해 분산되게

되고 지분이 거의 없는 전문경영자에 의해 기업이 운영되게 되면서 주인 — 대리인 형태의 기업행태 연구가 본격화되었다. 기업의 의사결정도 한계법칙(marginality)에 의하기보다는 CEO의 판단에 의한 경우(rule of thumb)가 많은 것으로 나타나게 된다.

## 2. 거래비용이론과 자산특정성

[그림 1] 거래비용이론과 기업모형



자료: Williamson(2002) 재인용 및 수정

이 모델은 경제 거래를 조정하는 형태로 기관(기업 또는 조직)과 시장을 대비해 설명한다. 외부 거래비용이 내부 거래비용보다 높을 때, 회사는 규모를 키운다. 외부 거래비용이 내부 거래보다 낮은 경우 회사는 외주를 통해 소형화된다. Coase(1988)에 따르면, 사람들은 불완전한 정보를 토대로 이루어지는 시장 교환을 통한 생산의 거래비용이 회사 내의 경우보다 클 때, 회사 내에서의 생산을 선호한다. 가격기구의 대체수단으로 지시와 보상의 조직구조와 운용 시스템이 활용된다. 기업이 존재하는 이유는 가격기구를 사용하는 데 수반되는 거래 비용을 회피하기 위함이다. 전문가를 통해 정보를 구하여 불확실성을 다소 제거할 수는 있지만 가격뿐만 아니라 협상의 비용에 있어 불확실성이

클 수 있다. 불확실한 환경에서 계약을 통해 거래비용을 줄일 수 있는데 비대칭 정보와 자산 특정성이 있는 경우 특히 잉여에 대해 갈등해결 비용은 상당히 클 수 있다.

불확실성 등으로 단기계약을 통해 주인 — 대리인의 신뢰확보가 어려운 경우 장기계약이 등장한다. 시장에 판매세, 할당규제, 가격통제 등과 같은 정부의 조치가 있는 경우 기업이 내부화를 위해 기업의 규모를 증가시키는 경향이 있다. 기업의 규모는 가격기제를 활용하는 비용에 의존하고, 다른 기업의 조직 비용에 따라 다르게 나타난다. 즉 이 두 가지 요소가 함께 작용해 얼마나 많은 제품을 하나의 기업이 생산하는 것이 더 우월한 대안인지를 결정한다.

거래비용이란 당사자들이 만나서 상호이익이 되는 거래행위를 할 때 발생하는 일체의 비용을 의미한다. 예를 들어 계약을 통해 거래하게 되는 경우 계약 전에는 계약서의 조항들이 제대로 포함되었는지를 점검하고, 계약 이후에는 사전에 합의한 조건에 맞게 이행되고 있는지를 감시하는 노력 일체가 거래비용이라는 것이다. 이러한 거래비용은 거래상황에 따라 다양하게 정의될 수 있는데, Williamson은 거래비용에 기초를 둔 ‘기업이론(theory of the firm)’으로 2009년 노벨경제학상을 수상하였다. 기업이론은 높은 거래비용 때문에 대기업이 존재한다고 설명한다. 중소기업도 대기업의 형태를 취하고 있고 많은 경우 다수의 자회사를 거느리고 있다.

Williamson은 기업의 존재는 자산 가치가 특정 생산에 고착되는 ‘자산 특정성(asset specificity)’에 의존한다며 구매자와 공급업체의 관계와 같이 일정 회사가 관계를 맺는 경우 장기협상으로 이어질 가능성이 높아지고 이는 상대방이 경쟁 가능한 상태에서 벗어나게 되는 문제가 발생한다. 결국 교섭에 있어서 경우의 수가 줄어들게 된다. 교섭력의 측면에서 결국 기업의 규모가 커져 내부화하거나 그렇지 않더라도 다른 기업과의 관계를 맺기는 어려운 상태가 된다. 인적자원 등의 문제가 발생하고 결국 인수합병으로 이어지는 경우가 많다. 조직의 명성은 미래 협상력을 크게 좌우하게 되므로 기회주의적으로 행동하는 데 제약요인으로 작용한다. 기업규모를 제한하는 대표적인 변수로 대리비용의 증가를 꼽는다. 계층이 늘어남에 따라 관료제의 병폐인 위임 - 대리비용이 증가하게 된다. 주인이 확실한 기업은 이러한 기회주의적 행동의 인센티브를 제한할 수 있다. 기업의 규모에 따른 거래비용의 증가는 직원이 잘못된 정보를 제공하거나 이를 통제하기 위한 비용의 증가로 나타나기도 한다. 공공기관의 경우도 이러한 자산특정성의 문제가 발생해 기능조정에 어려움이 따른다.

### 3. 관리이론과 행태이론

거래비용이론에 대한 도전은 관리 및 행태이론 등의 대안에 의해 이루어진다. Williamson(1975)에 의하면 기업의 관리이론은, CEO를 비롯한 관리자가 자신의 효용을 극대화하기 위해 노력하고 이는 주주자본주의에 입각한 이윤극대화의 경우에 대비해 매출극대화로 나타난다. 주인 — 대리인 모델 등을 통해 도덕적 해이(moral hazard)의 문제로 연결된 비대칭 정보로 관리자가 자신의 이익을 추구할 수 있음을 의미한다. 이윤은 적당한 선에서 관리하고 오히려 관리자의 이익(perks)을 극대화하는 이해관계자 자본주의 모형이다. 이 모형은 최근 우리 공기업들의 몸집키우기 행태를 설명하는 데도 매우 유용한 모델이다

Cyert and March(1963)는 의사 결정이 회사 내에서 수행되는 기제를 설명하기 위해 행태이론, 의사결정이론을 개발했다. 1950년대 Simon을 중심으로 한 카네기 학파는 불확실 상황에서의 행동에 대해 제한된 합리모형, 만족모형 등을 제시했다. 복잡하고 불확실한 상황에서 결정을 내릴 때 사람들이 인지 능력 제한, 그리고 조직의 목적을 달성하기보다는 개인이나 팀과 같은 부분적인 이익을 최대화하려고 시도한다. 기업은 그 안에서 서로 다른 개인과 집단이 충돌하는 이해관계를 가지기 때문에, 단일체로 간주하기 어렵고, 그 기업의 행동은 이러한 충돌의 가중 결과로 나타난다. 순차적 의사결정모형 등 조직적 메커니즘은 허용할 수 없을 정도로 유해하지 않은 수준의 갈등을 유지하기 위해 존재한다. 생산효율성의 이상적인 상태를 추구하기보다는 조직의 여유(Leibenstein의 X-비효율성)가 있는 경우 의사결정이 더 나올 수 있다고 주장했다.

Alchian and Demsetz(1972)의 팀 생산 분석은 Coase 이론의 확장이다. 기업은 주로 팀 생산에 의해 제공되기 때문에 이것의 성공은 팀 보상의 성과측정 문제 및 직무 태만(도덕적 해이 문제)을 감시하게 된다. 회사는 노력의 모니터링과 관련된 정보문제, 주인 — 대리인 문제 등에 직면하게 되지만 그럼에도 불구하고 시장의 한계를 극복하는 수단으로 팀 생산의 차원에서 기업의 존재를 설명하고 있다. 공운법에 규정되어 있는 각종 사전통제 및 사후통제 기제는 이러한 관리모형과 행태모형에 입각에 고안된 것으로 이해된다.

## 4. 공공기관 성과평가

공공기관 성과평가에 대해서는 기본적으로 세 가지 질문이 있을 수 있다고 한다(라영재·윤태범, 2013). 공공기관에 대한 성과평가를 실시하는 이유가 무엇인가? 공공기관의 성과는 무엇이고 무엇을 측정하고 평가할 것인가? 어떻게 측정할 것인가?

정부도 그렇고 민간기업도 마찬가지이며 심지어 학교에 대해서도 미션과 설립목적 을 충실히 달성하기 위해 각종 평가를 받고 있다. 따라서 공공기관에 대한 성과평가를 실시하는 이유를 새삼 고민할 필요는 없다고 본다. 존재의 이유에 대한 설명책임(accountability)을 묻는 것이다. 문제는 '무엇'과 '어떻게'에 대한 부분으로 공공기관의 성과가 소수의 지표로 나타나기 어렵다는 데 있다. 30년 전 최초로 정부투자기관 경영평가를 고안할 때부터 민간기업과는 다른 그 무엇을 찾아온 과정이 이를 입증한다(송대희 외, 1987). 결국 계량과 비계량의 조합으로 공공기관의 성과를 측정하는 현재의 경영평가 시스템으로 진화해 온 것이다.

## Ⅲ. 경영평가제도와 성과관리

### 1. 경영평가제도의 의미

경영평가제도는 계량적으로 측정되는 경영실적과 조직역량, 개선노력 등 비계량적 요인을 종합적으로 고려하여 평가하는 방식을 유지해 오고 있다. 기관장과 성과계약을 통해 소유주로서 정부와 공공기관과의 관계를 분명히 하는 기능이 대표적이다. 공공기관의 경영진으로 하여금 경영성과를 제고하도록 하는 동기를 부여하고 조직구성원들에게 목표달성에 대한 책임의식 및 생산성 제고 동기를 강화한다. 공공기관의 도덕적 해이로 인한 대리인(또는 복대리인) 문제를 극복하고 평가결과가 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환의 한 과정을 구성한다.

문제는 공기업과 준정부기관의 미션 및 설립목표가 다르고 해당 공공기관이 속한 산업의 특성에 따라 경쟁 및 규제 등 경영의 환경적 요소가 매우 다양해 획일적인 성과측정 시스템 적용에 어려움이 따르고 이로 인해 상대평가가 원천적으로 불가능하다는 점

이다. 기관실적과 해당기관의 역량이나 노력 간의 인과관계가 뒷받침되는 정도가 취약하게 되면 평가제도 자체의 신뢰성에 의문이 제기된다. 따라서 평가단의 구성을 분야별 전문가로 하고 투명성을 보장하는 기초적인 노력도 중요하지만 평가지표 체계를 지속적으로 개선해서 양자(평가점수와 역량/노력) 간 인과관계의 강도를 높이려는 노력이 매우 중요하다. 평가의 공정성, 정확성, 투명성이야말로 평가제도의 순응성을 확보하는 근본이며 자율경영, 책임경영(기관 주체적)을 제한하는 정부주도 경영평가제도의 존립근거가 된다.

## 2. 경영평가에 대한 평가

30년의 역사를 지닌 경영평가 시스템에 근본적인 변화가 초래된 것이 2007년부터 적용된 「공공기관운영에관한법률」(이하 공운법)의 제정이다. 과거에는 사전적인 통제가 중심이던 관리제도가 경영평가에 의존하는 사후통제 중심으로 변화된 것이다. 이러한 공기업관리의 정향(orientation)이 달라지게 된 것은 OECD 공기업 지배구조 개선의 지침이 결정적인 영향을 미친 것으로 보인다(라영재·윤태범, 2013).

2007년 10월 24개 공기업과 77개 준정부기관의 공운법 개정에 따른 거버넌스 변화에 대한 평가에 따르면(국회예산정책처, 2007),<sup>3)</sup> 공운법이 추구하는 경영의 자율성을 강화할 것이라고 보기보다는 경영책임성을 강화하는 데 더 기여할 것이며, 또한 열거식 감독으로 인해 상대적으로 업무의 효율성에는 부정적인 기여를 할 것이라고 예상하였다. 이러한 공운법이 과연 공공기관 특히 공기업의 문제점으로 지적되어 오던, 방만 경영과 도덕적 해이 방지에 기여할 것인지에 대해서는 주무부처의 기대수준이 낮은 반면, 공공기관과 학계에서는 기대수준이 높게 나타났다. 결국 공운법에 따른 공공기관의 관리제도 변화는 의도한 것과는 달리 주무부처 및 기획재정부의 인사 및 경영상의 간여가 증가되었으며, 실제 의도한 경영간섭이나 규제 축소 및 공공기관의 자율성 확대보다는 공공기관의 책임성 강화에 기여하였다고 평가하고 있다(김판석·홍길표·김완희, 2008).<sup>4)</sup>

3) 주무부처, 공공기관(공기업과 준정부기관), 학계를 대상으로 설문조사한 결과이다.

4) 김판석·홍길표·김완희(2008)는 298개 기관 중 설문에 응답한 162개 공공기관(공기업 16개, 준정부기관 42개, 기타공공기관 104개) 중사자들과 전문가를 대상으로 공운법 개정에 따른 공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과를 분석하였다.

경영평가의 지표별, 기관별 상대평가에 따른 오류가능성을 살펴본 결과에 따르면(이창길·최성락, 2010), 지표별 기관 간 평가에서 오류가능성이 있는 것으로 나타났다. 따라서 평가등급체계를 축소하거나, 절대평가 기준을 명확히 하여 상대평가로 인한 오류가능성을 줄이는 방안이 요구되며, 기관종합 순위중심보다 평가지표별 순위로 차별성을 두는 것이 적절하다고 한다.

이오·유승현(2010)은 공기업과 준정부기관의 경영평가에서, 평가기관의 유형에 따른 평가기준이나 측정방법 등에 대한 평가지표 해설서를 제공할 것을, 또한 개별기관의 설립취지에 맞는 주요사업에 대한 평가비중을 높이고, 장기적인 전략목표와 주요사업 활동의 연계성을 확보하는 것이 중요하다고 보았다. 경영평가위원들의 전문성을 제고하기 위하여 임기제를 도입할 필요성이 있으며, 비계량지표 평가의 비중 제한 및 표준양식을 도입하여 피평가기관의 부담을 줄일 필요가 있다고 하였다.

조직성과 평가결과에는 임직원 수, 부채비율, 당기순이익이 유의한 영향을 미치며, 설립연도, 자산규모, 매출규모는 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다(남형우, 2012). 그리고 준정부기관의 기관특성이 경영효율성에 영향을 미치기는 하지만, 경영평가제도가 경영효율성(관리업무비율, 인건비비율, 총인건비증감률)에 유의한 영향을 미치는 것으로 나타났다(조택·송선하, 2010).

또한 중소형 준정부기관 45개 기관평가 담당자들을 대상으로 한 연구에서(진상기·오철호, 2012), 공공기관들이 법률, 규정, 정부지침에 의해 자율적인 경영이 어려움에도 불구하고, 경영평가에 대해 우선시 하는 이유가 개인의 경제적 보상보다는 서열효과에 따른 기관의 대외 이미지와 관련성이 높아 이에 대해 몰입하는 것으로 나타났다. 하지만 평가지표가 기관의 특성을 반영하지 않아서 경영평가에 대한 만족도는 떨어지는 것으로 나타났다. 경영평가제도는 기획재정부 주관의 공공기관 일괄적인 평가로 통일된 관리가 가능하기도 하지만, 준정부기관 중 소규모 기관들은 평가 대비 인력부족, 경영평가 지표 체계변경에 따른 적응어려움 등 획일적 관리에 따른 부작용이 있을 수 있다(조택, 2008).

법 제정 이후 7년여 경과된 시점에서 공공기관 종사자 및 전문가들을 대상으로 경영평가에 관한 인식과 문제점 그리고 그 개선방안에 대한 의견을 살펴보면, 첫째, 경영평가에 대한 전반적인 평가로서, 공공기관 종사자들은 경영평가가 투명경영에, 전문가들은 책임경영에 도움이 되었다고 보고 있다(박정수·이혜윤, 2013). 전문가들이 공공기관 중

사자들보다 경영평가가 책임경영, 자율경영, 투명경영에 도움이 되었다는 것에 대해 상대적으로 높게 평가하고 있다. 양 그룹 모두 자율경영보다는 투명성과 책임성 제고에 도움이 된다는 인식이 높게 나타났다.

국회예산정책처(2014)에서도 공공기관 경영평가에 대해 평가단 구성, 평가유형, 평가지표 등으로 구분 평가담당자 심층면접을 실시했다. 평가의 공정성과 객관성을 저해하는 평가위원들의 이해상충 문제가 지적되었고 78%의 평가위원이 교체되는 등 2013년 평가단 인적구성이 과도하게 변경되는 경우 일관성과 전문성에 문제가 발생한다는 지적이다. 정부정책사업을 반영하는 일관된 기준이 존재하지 않고 평가를 앞둔 연말에 편람을 수정해 정부정책의 이행노력을 평가하고 그 결과를 성과급에 연계하는 행태는 피평가기관들의 평가수용성을 떨어뜨린다.

경영평가가 기관성과와 개인의 성과향상에 기여한다는 것에 대해 실제적으로 직접 몸으로 부딪히고 있는 공공기관 종사자들이 이에 대해 동의하지 않는다면, 현 체제의 경영평가 순응성 확보에 문제가 있을 수 있다. 공공기관의 경영평가는 자율경영에 도움이 되기보다는 제약으로 작용하고 있다는 인식은 문제로 해석된다. 따라서 경영평가를 수행하는 본래의 목적과 그 실질적 가치에 대한 심층적인 분석이 필요하며, 이러한 논의를 바탕으로 향후 개편방향에 대한 다각적인 논의가 요구된다고 할 수 있다.

### 3. 책임경영과 자율경영

공기업은 정부와는 독립적으로 의사결정을 담당하는 별도의 회계주체(accounting entities)이며 기업(firm)이라는 점이 강조되어야 한다. 존재의 이유가 수익성을 추구하면서 공공성을 함께 도모하는 공기업이 발전하고 국가경제에 기여하기 위해서는 기업성에 초점을 맞춘 성과관리가 필수적이다. 경영평가제도는 이러한 성과관리의 일환으로 자리매김하고 있으며 특히 성과급과 직접적으로 연계됨으로써 형식적 순응성을 확보하고 있다. 그러나 공기업의 성과를 정의하고 이를 측정하는 데 많은 어려움이 따르게 되며 특히 준정부기관과 함께 평가를 받게 됨에 따라 획일적인 평가지표로 인해 책임경영을 제고하기보다는 공기업의 준정부기관화가 진행되고 있는 것으로 비판되고 있다.

공공기관 경영평가제도는 경영환경의 변화에 따라 그리고 평가대상의 범위에 따라 진화되어 왔다. 평가 1기(1983~2003)는 정부투자기관에 대한 경영평가제도를 도입하고 정

착시된 시기였다. 이 시대에 개발된 평가모형이 2기(2003~2007) 이후에도 제도개선의 근간이 될 정도로 명확하고 논리적인 근거하에 평가부문, 지표, 등급이 마련되었다. 제도 도입 이후 지난 30년 동안 사장경영계약이행실적 점검과 글로벌화, 유연화, 맞춤형화 등 다양한 모습으로 변화를 꾀해 오늘에 이른다. 평가제도의 순응성(compliance)을 확보하는 데 들어가는 비용도 만만치 않다. 평가와 관련된 잠재적 비용과 리스크에 선제적으로 대응하려면 또 한 번 경영평가제도가 진화의 과정을 거쳐야 한다.

경영평가제도의 지향점은 경영평가 모형이 추구하는 가치와 목표에 의해 결정된다. 경영평가의 궁극적 목적이 공공기관의 경쟁력 향상과 국민경제 기여 노력을 지원하는 것이라고 할 때 책임경영은 주식회사 형태를 취하든 특별법인 형태를 취하든 관계 없이 경영평가 시스템의 가장 중요한 가치체계가 되어야 한다. 소위 정부의 정책목표 달성 여부를 확인하는 목적이 과도할 경우 고유한 설립목적 중심의 한 경영성과 제고수단인 경영평가제도의 본질이 훼손되고 역기능이 초래될 수 있다. 공공기관의 도구적 목표달성을 촉진하기 위해 개발된 정책지표는 가급적 최소화하는 것이 필요하다.

공운법이 경영감독권한을 소유부처에 집중시키고, 주무부처의 사업감독방식을 열거식으로 전환한 것은 공공기관 관리에 있어 효율성을 높이고 공공기관의 경영자율성을 확대하려는 것이 주목적이었다. 그러나 현실에서 이루어지는 관행은 입법취지가 그대로 실현되기 어려운 것으로 나타나고 있다. 기존 주무부처의 포괄적 감독관행이 사실상 지속되고 있고 이러한 부분은 경영실적평가에 있어서 주요 사업부문에 직접적으로 개입하고자 하는 시도로 나타나기도 한다. 주무부처와 공공기관 간의 업무협약 내용과 절차, 범위를 경영계약의 차원에서 명확히 하고 이를 엄격히 지키는 것이 필요하며 이에 대한 주기적인 조사와 분석이 진행될 필요가 있다.

공공기관이 추구하는 다양한 목표 중에서도 공공성과 수익성 목표 갈등은 공기업과 같은 조직에서 가장 극명하게 나타나는 것으로 생각된다. 공기업이 추구하는 공공성과 수익성은 서로 상충(trade-off) 관계에 있는 것으로 여겨지기도 하지만, 실제 관계 분석 결과 공공성과 수익성은 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타난다. 즉 이는 공기업이 수익성을 희생하지 않고서도 공공성을 추구할 수 있고, 반대로 공공성을 희생하지 않고서도 수익성을 추구할 수 있음을 의미한다. 따라서 공기업이 추구하는 양대 목표인 공공성과 수익성은 서로 시너지 효과를 일으키는 협력적 관계에 있다고까지는 할 수 없어도 적어도 서로 상충관계에 있지는 않다는 점은 공공기관 경영평가 개선에 고무적인

사실이다(유미년, 2012).

공기업의 경영평가를 통한 성과관리의 경우 정부로부터의 자율성이 제약되어 있으므로 공기업을 둘러싼 환경적 요인과 각 기관의 내부 관리적 특성들을 함께 고려해야 된다. 이처럼 공기업의 공공성의 경우 정부의 정책 방향과 이를 뒷받침하기 위한 국회 지도와 같은 정치적 환경의 영향을 받고 있는 만큼 공기업의 공공성을 향상시키기 위해서는 어느 정도 정책적 측면에서의 접근이 필요한바, 이를 경영평가 지표화하여 정부의 통제하에 두는 것은 필요해 보인다.

공기업의 공공성이 정치적 환경의 영향을 받고 있는 것처럼 공기업의 수익성 역시 민간기업과 마찬가지로 시장의 경제적 환경영향으로부터 자유롭지 못하다. 그러나 소규모 개방경제하에서 경제상황의 악화는 정부나 각 기관이 조정할 수 있는 문제가 아니므로, 각 기관은 조직 및 인적자원 역량과 물적 자원 역량, 리더십과 같은 관리역량을 키워 외부 경제적 환경이 기관의 수익성 악화에 미치는 충격을 완화시킬 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

공기업의 공공성을 향상시키기 위해서는 기관의 내부 관리 작용도 중요하지만 공공성이 정부의 전반적인 공공기관 관리방향에 의해 영향을 받고 있음을 고려할 때 정책적 환경의 영향이 보다 더 중요하다고 할 수 있다. 반면, 공기업의 수익성을 향상시키기 위해서는 외부의 경제적 환경은 주어진 것으로 보고 경기 사이클을 자율적으로 완화할 수 있도록 평가의 주기를 중기로 조정하는 것도 필요해 보인다. 이래저래 공공기관 경영평가에 있어 자율성과 책임성을 강화하는 문제는 정치적 영역과 시장의 영역을 조화롭게 균형잡는 선에서 개선하되 평가 타당도를 제고하는 노력이 지속적으로 경주되어야 한다. 자율경영이 중요한 공기업 중에서 시장여건과 규제여건이 갖춰지는 기관들을 기능 조정하고, 나아가서 지속적으로 민영화해 가는 노력도 함께 병행되어야 함은 물론이다. 공기업은 환경변화에 대응해 끊임없이 민영화되고 또 신설되어야 하기 때문이다. 경영평가의 순응성 확보의 근본적 가정은 경영평가결과가 각 기관의 성과를 객관적으로 나타낼 것이라는 믿음이다. 과연 이러한 믿음은 사실에 근거할까?

#### IV. 경영평가 상대평가의 문제점 분석

현행 경영평가제도는 기관별 절대평가를 원칙으로 한다고 천명된다. 공기업과 준정부기관, 그리고 공기업도 시장형과 준시장형의 경우 그 기능과 산업구조, 경쟁환경이 매우 상이하기 때문이다. 하지만 성과급이라는 순응기제를 활용하기 위해 등급별로 발표가 되고 등급을 매기는 것은 그룹 내 상대평가에 의해 결정된다.<sup>5)</sup> 만약 평가군을 나누는 경계에 따라 기관의 평가 점수가 달라지게 된다면 이러한 논리는 정면으로 도전을 받게 될 수밖에 없다.

공공기관 평가유형은 공운법에서 규정하고 있는 공공기관 유형에 규모와 기능을 반영하여 공기업 I, 공기업 II, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 강소형기관 등 5개 유형으로 구분하고 있다. 장희란(2014)은 2012년 공공기관 경영평가 대상기관을 대상으로 2008~2012년 5개년도 평가 대상기관의 총점, 계량 및 비계량 점수에 대한 분산분석을 실시하였다. 분산분석 결과는 총점, 계량, 비계량 모두 F값이 1% 수준에서 유의하므로 유형에 따라 평가 차별화가 발생하였다는 것이다. 이에 따르면 모든 유형의 기관들이 비계량에 비해 계량 점수가 매우 높은 값을 보이는데, 이러한 결과는 광민정·윤성식(1999)의 연구결과와 맥을 같이 한다. 광민정·윤성식(1999)에 따르면 계량지표는 객관적으로 실적이 발생한 대로 점수가 주어지는 데 반해, 비계량 평가는 보통수준의 점수로의 평가의 중심화 경향(central tendency)이 발생했기 때문이라고 평가하였다.

공기업 I 유형의 경우 다른 유형에 비해서 비계량이 가장 높게 나타나 비계량지표에 비교우위를 갖는 것으로 나타났다. 2008년부터 공기업의 비계량지표 가중치 변화를 살펴보면, 2008년에는 55점, 2009년에는 50점, 2010년에는 45점으로 거듭 하향 조정되었고, 2011년과 2012년에 역시 40점으로 하향 조정됨으로 꾸준히 그 비중이 낮아지는 경향을 보였다. 기금관리형 및 위탁집행형 준정부기관의 경우 계량 부문에서 비교우위를 가지는 것으로 나타났는데, 이들의 계량지표 가중치는 변화는 2008년 40점, 2009년 45점, 2010년 50점으로 점차 상향조정되다가 2011년에는 세분화되어 가중치가 조정되었는데, 위탁집행형은 50점, 기금관리형은 연금형 51점, 정책금융형 49점, 사업기금형 48점이었고 이러한 경향은 2012년에도 유지되었다(장희란, 2014).<sup>6)</sup>

5) 경영평가 순응성 확보를 위해 평가결과에 따라 성과급을 차등지급하고 있다. CEO와 임원의 경우 연봉의 0~100%, 직원의 경우도 6등급 평가에 따라 월급여의 0~300% 내에서 지급이 이루어지고 있다.

6) 현행 경영평가의 문제점은 규모가 점수에 영향을 미치는 부분, 비계량 부분의 객관성, 그리고 그룹

〈표 1〉 평가유형 분산분석 결과

구 분	평균차이				F 값	p
	공기업(I)	공기업(II)	기금관리	위탁집행		
총점	83.088 (6.65)	79.548 (5.92)	82.78 (3.16)	80.892 (4.56)	5.650	.001
계량	86.727 (8.32)	87.077 (7.58)	93.748 (3.14)	90.953 (6.57)	13.695	.000
비계량	79.173 (5.58)	70.864 (6.01)	73.069 (7.11)	71.875 (5.58)	19.421	.000

주: \* p<.05, \* p<.01, \*\*\* p<.001, ( )표준편차(SD)  
 자료: 장희란(2014, p. 8) 재인용 및 수정

경영평가의 기준이 기관의 특성을 충분히 반영하고 있다면 기관이 어떤 유형에 속해 있는지에 따라 평균의 차이가 나서는 안된다. 그러나 총득점, 계량 득점 및 비계량 득점 모두에서 통계적으로 유의하게 평균의 차이가 남을 알 수 있다.

〈표 2〉 집단 간 차이분석

준거유형	비교유형	평균 차이		
		총점	계량	비계량
공기업 I	공기업 II	3.541*	-.35	8.309*
	기금관리	.309	-7.022*	6.103*
	위탁집행	2.196	-4.226*	7.297*

주: \* 0.05수준에서 평균의 차이가 유의미  
 자료: 장희란(2014, p. 9) 수정

〈표 2〉에서 보듯이 집단 간 차이분석에 따르면 비계량 부문에서 공기업 I 과 모든 비교집단 간 유의한 차이가 확인된다. 계량부문에 있어서는 공기업과 준정부기관 간의 확인한 차이를 확인할 수 있다. 이러한 결과는 국회예산정책처(2014)와도 맥을 같이 한다. 이러한 문제제기는 현행 평가유형 구분이 적절하지 않거나 불리하다는 인식을 보고하고 있다. 대부분 매출규모가 크고 인원이 많은 기관과 같은 유형에 속해 있는 규모가 작은 기관이 상대평가를 받게 되는 경우 경쟁대상에 비해 불리하다고 인식하는 기관이 많다.

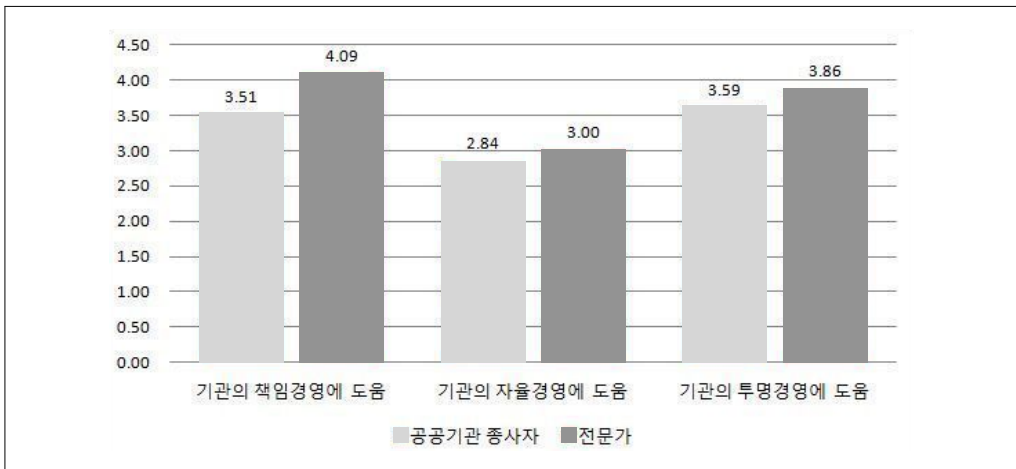
간의 평가등급 차이가 주로 논의된다. 이러한 문제점 중 특히 평가군에 따라 평가등급이 달라질 수 있음을 보임으로써 절대평가의 필요성을 강조한다.

## V. 경영평가 순응성 분석을 위한 인식조사

경영평가를 실시하는 데는 많은 비용이 소요된다. 직접적인 비용은 행정비용으로 기획재정부가 공공기관경영평가단에 공운법에 의거 용역을 발주함으로써 평가가 실시되고 있는바 이를 통해 측정할 수 있다.<sup>7)</sup> 간접비용은 경영평가를 수검하는 각 공공기관들이 평가를 받기 위해 자체평가보고서를 작성하고 서면평가, 실사평가 등을 진행하는 과정에 들어가는 물적, 인적 비용이라 할 수 있다. 이러한 간접비용을 측정하는 방법은 납세 협력비용을 측정하는 방법과 유사한 방법을 활용할 수 있을 것으로 판단된다. 라영재·윤태범(2013)은 공기업 I, 공기업 II, 위탁집행형, 기금관리형 준정부기관, 기타공공기관 유형별로 2012년도 경영평가수검비용을 인건비와 관련비용으로 나눠 추산한바 있는데 수검비용이 과다하다고 보기는 어렵다는 판단을 하고 있다.

다음은 순응성 분석을 위해 공공기관 직원들과 전문가들이 인지하는 경영평가의 타당성 및 공정성에 대한 설문조사결과를 살펴보자(박정수·이혜윤, 2013). 첫째, 전문가들이 공공기관 직원들보다 경영평가가 책임경영, 자율경영, 투명경영에 도움이 되고 있다는 것에 대해 상대적으로 높게 평가하고 있다. 주목해야 할 부분은 전문가와 종사자 모두 경영평가가 기관의 자율경영에는 크게 도움이 되지 않는 것으로 인식하고 있다는 점이다.

[그림 2] 경영평가의 책임경영, 자율경영, 투명경영에의 기여인식

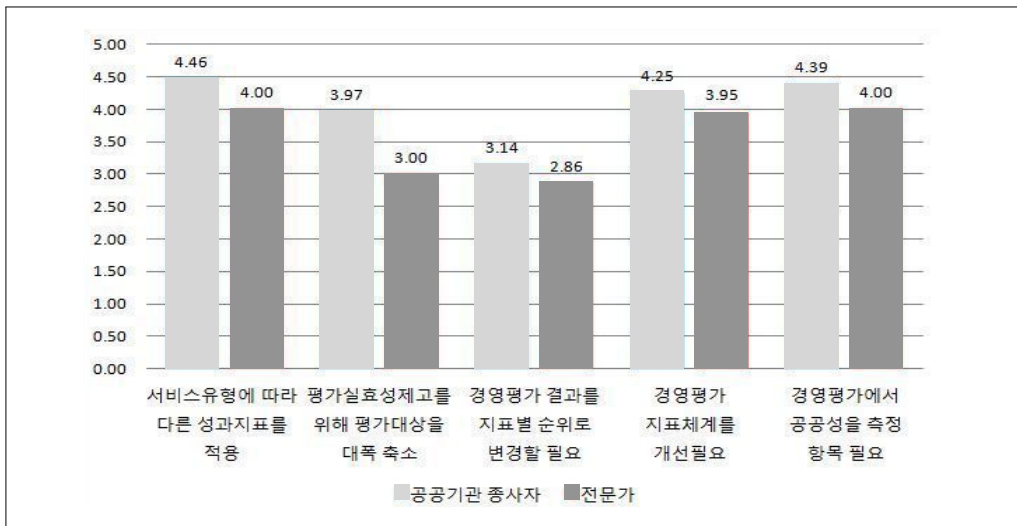


자료: 박정수·이혜윤(2013, p.102) 재인용 및 수정

7) 2015년 예산안에 따르면 '공공기관평가및관리' 세부사업의 예산규모는 49억 6,600만원이 편성되었다.

둘째, 경영평가 지표에 관한 사항이다. 경영평가 지표체계를 개선할 필요성에 대해, 전문가와 공공기관 종사자 모두 높게 인식하고 있었다. 그 개선방향은 서비스 유형에 따라 차별적인 성과지표를 적용할 필요성뿐만 아니라 공공성을 측정하는 항목이 필요하다고 보고 있었다. 통계적으로 이들이 가지는 인식을 비교해 보면,<sup>8)</sup> 서비스유형에 따라 차별적인 성과지표를 적용하는 것과 실효성 제고를 위해서 평가대상을 축소할 필요성 등에 대한 공공기관 종사자들의 동의수준이 전문가들보다 통계적으로 유의하게 높은 것으로 나타났다.

[그림 3] 경영평가 지표에 대한 인식



자료: 박정수·이혜운(2013, p. 102) 재인용 및 수정

경영평가 지표체계 개선 필요성에 대해서는 전문가와 공공기관 종사자 모두 크게 동의하고 있으며, 서비스 유형에 따라 차별적인 성과지표를 적용하고 평가실효성 제고를 위해 평가대상을 축소할 필요가 있다고 느끼고 있다. 그리고 경영평가에서 공공기관이 공공서비스 재생산에 대한 기여 정도인 공공성을 측정할 필요성에 대해서 공공기관 직

8) 비모수검정 결과, 서비스유형에 따른 차별적인 성과지표의 적용은  $p=.011$ , 평가실효성을 위한 평가 대상 축소는  $p=.001$ 으로 유의수준 .05에서 유의한 것으로 나타났다. 이와는 달리 경영평가에서 공공성 측정항목 필요는  $p=.052$ , 경영평가 결과를 지표별 순위로 변경할 필요성에 대해서는  $p=.086$ , 경영평가 지표체계 개선의 필요성은  $p=.238$ 인 것으로 나타나, 유의수준 .05에서 유의한 차이를 보이지 않았다.

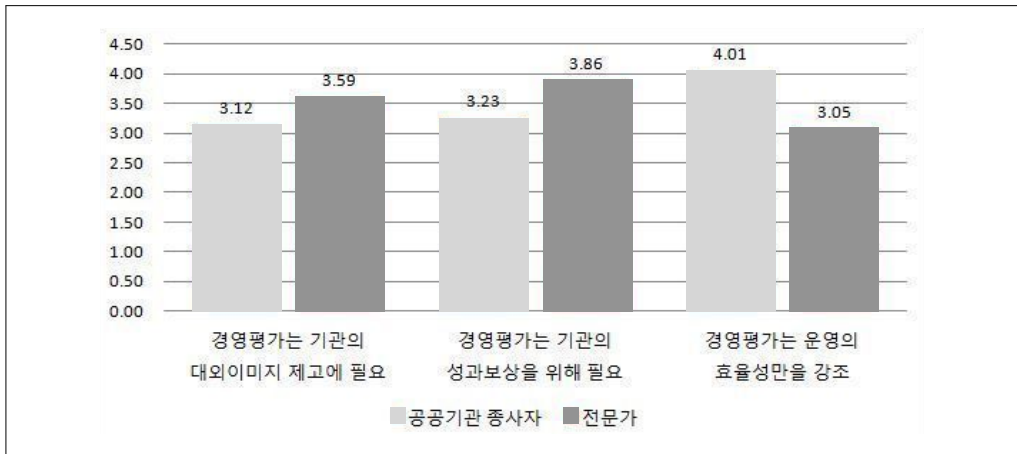
원들이 전문가들보다 강하게 인식하고 있다. 국회예산정책처(2014)도 재무성과지표 측정에 정부정책사업으로 인한 요인을 고려하는 것이 필요하며 이를 위해서는 정부정책사업의 개념과 범위를 명확히 해야 한다고 권고한다. 정확한 구분회계 산출이 전제되어야 함은 물론이다.

또한 평가실효성 제고를 위해 평가대상을 대폭 축소할 필요성에 대해서는 공공기관 직원들이 전문가들보다 동의수준이 높게 나타났다. 국회예산정책처(2014)는 기타공공기관 중 기관업무의 중요성과 자산규모 등에서 기존 공기업과 준정부기관과 큰 차이가 없는 기관들이 다른 법률에 의해 거버넌스가 규정되어 있다는 이유로 경영평가 대상기관에서 제외되는 문제점을 지적하고 있다. 주무부처가 소관기관을 평가할 경우 재무구조를 악화시키는 사업추진을 제한할 유인이 낮으며 성과급 차등지급에 대한 근거가 없어 평가결과를 잘 받기 위해 노력할 유인이 없는 문제점도 지적하고 있다. 그럼에도 불구하고 평가대상 기관을 늘리는 문제는 기타공공기관을 끌어안음으로써 생기는 득(benefit)보다는 경영평가의 근간이 흔들리는 실(cost)이 많을 수 있다는 점에서 신중을 기할 필요가 있다.

셋째, 경영평가의 필요 논거에 대해서 조사한 결과,<sup>9)</sup> 경영평가가 기관의 대외 이미지 제고에 대해서, 전문가들이 공공기관 직원들보다 상대적으로 높게 인식하고 있었다. 그리고 경영평가가 운영의 효율성만을 강조하고 있는가에 대해서는 공공기관 직원들이 전문가들보다 상대적으로 동의수준이 높게 나타났다. 전문가들은 경영평가가 기관의 성과관리를 위해 필요하다는 인식이 공공기관 직원들보다 통계적으로 유의하게 높게 나타났다. 특히 경영평가가 기관의 효율성만을 강조하고 있다는 것에 대해 공공기관 종사자들이 전문가들보다 높은 수준으로 동의하고 있으며, 이는 통계적으로도 유의한 차이를 보였다. 경영평가에 대한 전문가들과 공공기관 종사자들의 인식이 차이가 있음을 알 수 있는데, 전문가들은 경영평가가 기관의 성과관리를 위해 필요하다고 인식하는 반면 공공기관 종사자들은 경영평가가 운영의 효율성만 강조하는 것으로 인식하고 있다. 경영평가 시스템의 순응도에 문제가 있다는 인식을 확인할 수 있는 대목이다.

9) 비모수검정결과, 경영평가가 기관의 대외이미지 제고를 위해 필요는  $p=.064$ 로, 경영평가는 기관의 성과보상을 위해 필요는  $p=.005$ , 경영평가는 운영의 효율성만을 강조는  $p=.001$ 로 나타났다. 유의수준 .05에서 경영평가는 기관의 성과보상을 위해 필요와 경영평가는 운영의 효율성만을 강조는 유의하게 나타났다.

[그림 4] 경영평가의 필요성 인식



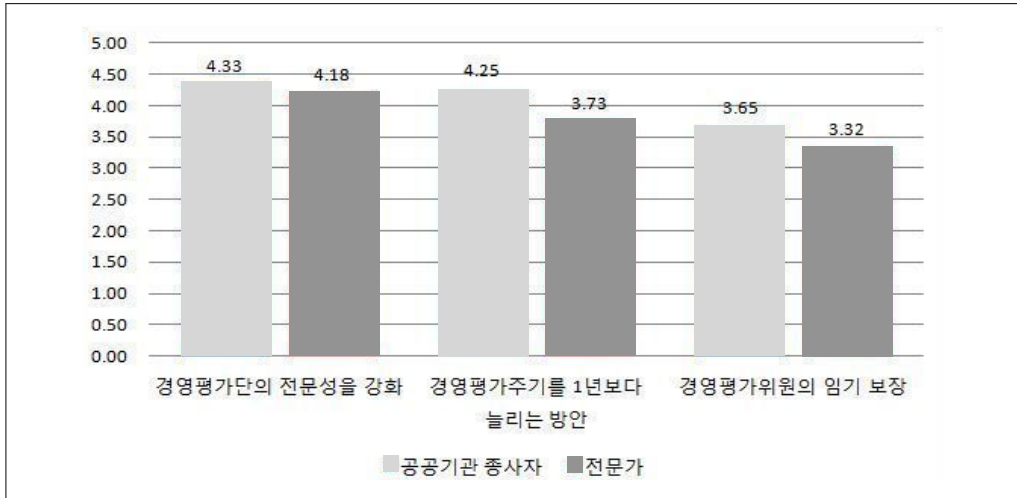
자료: 박정수·이혜윤(2013, p. 105) 재인용 및 수정

넷째, 경영평가를 담당하는 경영평가단에 대해서는 전문성을 강화하고, 이들 위원의 임기를 보장하는 대안에 대해서 살펴보았다. 경영평가단의 전문성이 강화되어야 한다는 안에 대해서는 공공기관 직원 및 전문가 모두 강한 긍정의 견해를 보였다. 그리고 경영평가위원들의 임기를 보장할 필요성에 대해서는 공공기관 직원들이 전문가들보다 동의하는 수준이 다소 높게 나타났으며, 보통 정도 이상의 견해를 보였다. 공공기관 직원들과 전문가들의 인식의 차이는 크지 않는 것으로 나타났다.<sup>10)</sup>

경영평가 주기를 현행 1년보다 늘리는 방안에 대해서는 공공기관 직원들이 전문가 집단보다 동의하는 수준이 높게 나타났으며, 그 차이는 통계적으로 유의하게 나타났다. 이 부분도 국회예산정책처(2014)의 제안과는 배치되는 부분이다. 평가주기를 2~3년으로 변경할 경우 중장기목표에 치중하게 하는 장점이 있지만 보고서 작성시기, 보고서 작성분량, 인센티브 지급방식과 기간에 대한 기술적 문제점을 강조해 현행 평가주기 1년을 유지하자고 제안하고 있다.

10) 비모수검정 결과, 경영평가단의 전문성 향상은  $p=.301$ 로, 경영평가 주기를 1년보다 늘려 시행하는 안에 대해서는  $p=.036$ , 경영평가위원의 임기보장은  $p=.283$ 으로 나타났다.

[그림 5] 경영평가위원 관련 이슈 및 경영평가 주기



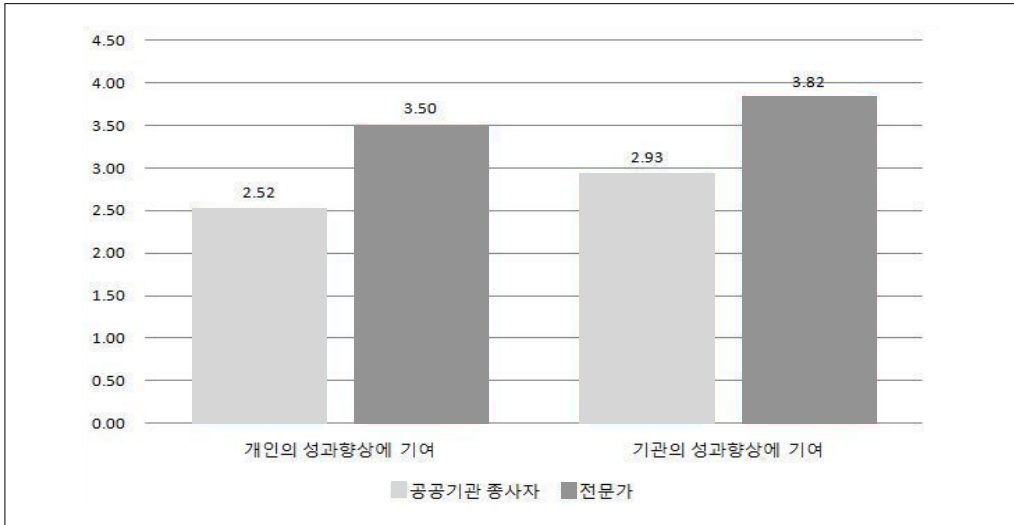
자료: 박정수·이혜윤(2013, p. 106) 재인용 및 수정

다섯째, 경영평가의 결과에 따라 지급되는 경영평가 성과급에 대해, 공공기관 직원들과 전문가들의 의견을 살펴보았다. 경영평가 성과급이 개인과 기관의 성과향상에 기여하였는가에 대해서, 전문가들의 평가와는 달리 공공기관 직원들은 그 효과성에 대해 상당히 낮게 평가하고 있었다. 또한 공공기관 직원과 전문가 사이에 의견이 유사하기는 하지만, 그 차이가 통계적으로 유의하게 나타났다. 전문가들이 공공기관 직원들보다 상대적으로 경영평가 성과급이 개인의 성과와 기관의 성과향상에 기여한다는 인식이 높다는 것을 알 수 있다.<sup>11)</sup>

특히, 기관별로 경영평가 결과 성과급을 300% 차등하고, 내부평가 결과를 측정하여 성과급을 2배, 전체연봉을 30% 이상 차등하도록 하는 것은 기관의 성과향상에 큰 도움이 되지 않는다는 견해다. 경영평가 결과에 따른 성과급이 개인의 성과향상과 기관의 성과향상에 기여했다기보다는 그에 따르는 부작용에 대한 우려의 인식이 높음을 알 수 있다.

11) 비모수검정 결과, 개인성과 향상에 기여는  $p=.000$ , 기관성과향상에 기여는  $p=.000$ 인 것으로 나타나, 유의수준 .05에서 유의한 것으로 나타났다.

[그림 6] 경영평가 성과급이 개인과 기관의 성과향상에 기여한 정도



자료: 박정수·이혜윤(2013, p. 108) 재인용 및 수정

요컨대, 공공기관의 직원은 물론 전문가들까지도 현재의 공공기관 성과관리 시스템으로서 경영평가 시스템을 제도의 취지와는 다르게 받아들이고 있음을 확인할 수 있다. 우리가 앞에서 이론적 논의를 통해 공기업의 자율과 책임경영의 필요성을 강조했으나 실제 경영평가 시스템에서 기관의 자율과 책임정보보다는 정부정책에의 순응이 보다 중요한 요소로 여겨지고 있다. 물론 공공기관 직원들의 인식을 그대로 정책변화에 반영할 수는 없다. 그럼에도 불구하고 직접적인 비용뿐만 아니라 공공기관이 순응(comply)하게 하는 간접비용을 감안하면 현행 경영평가 시스템은 고비용구조라고 할 수 있다.

## Ⅵ. 공공기관 경영평가 발전방안

공공기관의 성과관리에 대한 고민은 역사적 제도주의 입장에서 보는 것이 필요하다. 30년 전 정부투자기관을 대상으로 성과제고를 위한 인센티브 부족의 문제를 극복하기 위해 도입되었던 경영평가 시스템이 격변하는 한국 경제환경에서 치열한 진화의 과정을 거쳐 오늘에 이르렀다. 기획과 예산을 담당하는 정부부처가 공공기관의 성과관리책임을 지는 기본적인 구조는 변하지 않았다고 하더라도 실제적 합리성을 높이기 위해 평가대

상기관, 평가지표, 평가단 구성, 인센티브 기제 등에 있어 끊임없는 수정이 이루어져 왔다(장지인 외, 2013).

공공기관의 내부지배구조도 상당히 큰 변화가 있었다. 집행과 의사결정을 분리하고자 해 도입했던 이사장제도가 도입취지와는 달리 기능을 제대로 하지 못했던 것이나 정부 담당 공무원이 직접 공기업 이사회에 참석해 의사결정에 참여하는 모습은 현재와는 사뭇 차이가 난다.<sup>12)</sup> 현재 경영평가 시스템 운용상 순응기제인 인센티브를 결정하는 등급 부여에 있어 상대평가의 문제점은 반드시 개선이 되어야 한다.

전문가와 공공기관 직원들이 바라보는 경영평가제도의 운영과정에 대해서는 형식과 실제의 모습이 큰 차이를 보이고 있다. 지금도 고민하고 있는 자율과 책임의 균형이라는 상충하는 가치체계가 경영평가제도의 도입초기인 1980년대 초반에는 정부도 공기업도 모두 직접적으로 거론하지는 않았지만 책임이 보다 강조되고는 있지만 자율성이 꽤 높았던 것으로 보인다. 지금처럼 정부의 운영이 스마트하지 못해 그러한 측면도 있겠지만 공기업(투자기관) 중심이라는 대상의 차이에서도 비롯되는 현상이라는 생각이다.

기획재정부 TF(2013)에서는 공공기관 경영평가 중장기발전방안으로 평가지표 범주의 단순화(경영관리, 주요사업), 기관 특성을 반영한 맞춤형 평가 설계(주요사업 평가 강화, 차별화된 부채관리 평가 등), 강소형기관 평가 강화 및 대상 확대, 주요사업 평가위원 전문성 강화, 지적사항 사후협의 단계 추가, 컨설팅 기능 강화, 평가주기 재설계, 기관평가의 절대평가 강화, 성과연봉 비중 하향 조정, 성과연봉 차등폭 합리화 등의 개선방안을 제시하고 있다. 역시 자율경영이 강조되어야 하는 공기업과 준정부기관의 차별화에 대한 인식을 같이 하고 있다.

라영재·윤태범(2013)은 현행 포괄적 평가에서 맞춤형 평가로 평가 시스템 전환을 위해 평가제도의 모질화를 제안하고 있다. 경영효율, 주요사업, 리더십과 책임경영의 범주별로 공기업과 준정부기관에 각각 1~3년 평가주기별 메뉴화가 가능하다는 것이다.

경쟁을 위한 엄정한 잣대(yardstick)도 필요하고 기관 간 모범사례(best practice)를 학습하고 컨설팅하며 서로 선의의 경쟁을 통한 성과제고 노력도 중요하지만 가장 강조되어야 할 가치는 기관 설립목적을 얼마나 잘 수행하느냐에 맞춰져야 한다. 정부가 법에 의해 공공기관을 설립할 때는 그 설립취지가 명확하다. 그런데 이렇게 설립된 공공기관

12) 준정부기관의 경우 아직도 담당 부처의 국장이 사외이사로 참여하는 경우가 많지만 민간이사가 다수를 차지하고 있어 기능에 지장을 초래하는 수준은 아닌 것으로 판단된다.

이 세월이 흐르고 활동하는 경제환경이 바뀔에 따라 생존의 논리에 따라 초기의 설립목적과는 상당한 차이가 있는 사업을 수행하는 경우가 많다. 이러한 부분에 대해서 현재의 경영평가 시스템이 간여할 수 있는 영역은 그리 많아 보이지 않는다. 정작 가장 중요한 성과관리의 역할이 제 기능을 다하지 못하고 있다는 비판을 받게 되는 이유라 하겠다.<sup>13)</sup> 2014년 11월 국회에 제안된 공운법 개정안에는 기획재정부장관은 경영실적 평가 결과 5년 이상 계속하여 당기순손실이 발생한 경우, 특별한 사유 없이 2년 이상 연속하여 전년 대비 수익이 2분의 1 이상 감소한 경우에 해당하는 공기업·준정부기관에 대해서는 혁신위원회의 심의·의결을 거쳐 해산을 요청하는 등 필요한 조치를 할 수 있도록 하는 규정이 포함되어 있다. 또한 기획재정부장관과 주무기관의 장은 경영목표의 수립, 경영실적 평가 등의 사항에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 기간을 정하여 경영계약제를 시행할 수 있도록 하는 규정도 포함되었다.

역동적 한국(dynamic Korea)에서 30년 이상 하나의 제도가 생존을 했고 아직도 그 기능이 중대하다고 여겨지는 부분에 주목할 필요가 있다. 공공기관의 기능과 역할이 개발년대에도 중대했지만 민간부문이 크게 성장한 2014년 현재에도 매우 강조되고 있다는 점에서 공공기관 경영평가 시스템에 대한 기대가 그 어느 때보다 높다고 하겠다. 문제는 앞으로의 향배를 결정하는 과제가 쉽지 않다는 점이다. 글로벌 경쟁력을 강조하고 있는 현 시점에서 맞춤형 성과관리제도로의 변신이 필요하다는 지적에 귀를 기울여야 한다. 산업의 특성을 무시하며 기관의 크기를 무시하고 평가군 내 상대평가를 통해 순위를 매기는 현재의 운영에 대한 비판의 목소리가 높다.

평가순응비용이 높다는 지적에 귀를 기울여야 한다. 가장 좋은 평가는 평가를 위한 인위적인 노력을 최소화할 수 있는 평가다. 현재와 같이 경영평가를 위해 컨설팅 회사가 동원되고 이를 위한 기관의 형식적 노력이 커지는 모습은 바람직하지 않다. 기왕에 설립한 정부출연연구기관을 활용하는 지혜가 필요하다. 한국조세재정연구원에 설치되어 있는 공공기관연구센터를 활용해 계량지표는 상시평가로 전환할 수 있을 것으로 보인다. 비계량지표는 한 해 동안 기관의 노력도를 평가하기보다는 주요사업을 대상으로 하는 컨설팅 형식으로 탈바꿈해 공공기관을 지원하는 역할을 담당하도록 할 필요가 있다.

공공기관운영위원회가 되었던, 입법안에 따라 혁신위원회가 되었던 공운법에 의해 지

13) 새누리당 이현재의원 등 155명이 참여한 공운법 개정안에 따르면 “기획재정부장관은 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통폐합·기능 재조정 등에 관한 계획을 5년마다 정기적으로 수립하도록 하고 있다.”

정된 공공기관의 총괄 이사회 역할에 대해서도 보다 근본적인 논의가 활성화되어야 할 것이다. 거버넌스 차원에서 기획재정부 공공정책국과 함께 실질적인 역할을 할 수 있도록 독립성을 강화하는 방안이 강구되어야 한다. 공운법 규정과 실제 운영을 일치시킴으로써 기관들의 순응(compliance) 수준을 높이고 경영평가가 제 역할을 수행할 수 있도록 하는 개선 노력이 지속되어야 한다. 이러한 진화노력이 결국 공운법의 제정취지인 공공기관의 자율과 책임경영을 가능하게 할 것으로 생각된다.

## 참고문헌

- 국회에산정책처, 『공공기관 거버넌스 평가』, 2007.
- \_\_\_\_\_, 『공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제』, 2014.
- 기획재정부 TF, 『공공기관 경영평가 증장기발전전략연구』, 2013.12.
- 김판석·홍길표·김완희, 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제」, 『한국행정논집』, 20-2, 2008, pp. 407-435.
- 남형우, 「준정부기관의 재무적 특성과 조직성과 간의 상관관계 연구」, 『국제회계연구』, 제41집, 2012.2, 399-422.
- 노광표, 「공공기관 선진화정책 평가와 대안적 정책의 모색 - 국가의 시장화 혹은 새로운 국가의 복귀」, 『산업노동연구』, 18-2, 2012, pp. 243-272.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 박용성·남형우, 「공공기관의 외형적 특성이 경영평가 결과에 미치는 영향분석」, 『정책분석평가학회보』, 14-4, 2008, pp. 321-346.
- 박정수·이혜윤, 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, 한국개발연구원, 2013.
- 송대회·이정구·김상기·유홍재, 『공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법』, 한국개발연구원, 1987.
- 유미년, 「공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 공공성 및 수익성을 중심으로」, 서울대학교 행정대학원 박사학위논문, 2012.
- 오석홍, 『조직이론』, 박영사, 2014
- 이오·유승현, 『공공기관 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구: '08년 경영실적 평가 제도를 중심으로』, 감사연구원, 2010.
- 이창길·최성락, 「공공기관 경영평가에서 상대평가의 오류가능성 분석」, 『행정논총』, 48(1), 서울대학교 행정대학원, 2010, pp. 97-119.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 「공공기관 경영평가제도의 변천과정연구Ⅱ」, 『한국조세연구원』, 2013.
- 장희란, 「공공기관 규모와 유형이 공공기관 경영성과에 미치는 영향 분석: 2008년~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로」, 한국행정학회 하계학술대회발표논문, 2014.

조택, 「준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학보』, 15-3, 2008, pp. 155-178.

조택·송선하, 「경영평가제도가 준정부기관 경영효율성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 17-3, 2010, pp. 85-108.

진상기·오철호, 「공공기관 경영평가의 서열 혹은 훈육 효과: 푸코의 훈육권력의 적용가능성」, 『한국정책학회보』, 21-2, 2012, pp. 179-219.

최자은·박정수, 「박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제 -언론보도 내용분석을 중심으로-」, 『행정논총』, 52-3, 2014.

Alchian, Armen A. & Demsetz, Harold, "Production, Information Costs, and Economic Organization," *The American Economic Review*, 62(5), 1972, pp. 777-795.

Coase, Ronald H., "The Nature of the Firm: Influence," *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 1988, pp. 33-47, Reprinted in *The Nature of the Firm: Origins, Evolution, and Development*, O. E. Williamson & S. G. Winter, ed., 1993, pp. 61-74.

Cyert, Richard & March, James, *Behavioral Theory of the Firm*, Oxford: Blackwell, 1963.

Fama, Eugene F., "Agency problems and the theory of the firm," *the Journal of Political Economy*, 88-2, 1980, pp. 288-307.

Williamson, Oliver E., "Theory of the firm as governance structure: from choice to contract," *Journal of Economic Perspective*, 16-3, 2002, pp. 171-195.

\_\_\_\_\_, *Markets and hierarchies*, New York: Free Press, 1975.

## 편저자

이원희(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

이 슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

박윤환(경기대학교)

박석희(가톨릭대학교)·최정열(서울대학교)

이민창·이재술(조선대학교)

김주찬·민경세(광운대학교)

민병익(경상대학교)

윤태범(한국방송통신대학교)

조임곤(경기대학교)

김성태(KDI)

권원순(한국외국어대학교)

박정수(이화여자대학교)

## 2014 공공기관과 국가정책

---

2014년 12월 24일 인쇄

2014년 12월 31일 발행

발행인 옥 동 석

발행처 한국조세재정연구원

339-007 세종특별자치시 한누리대로 1924

TEL: (044)414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2014

ISBN 978-89-8191-758-6

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

