

KIPF 공공기관

KIPF Public Institutions
Issue Focus

이슈 포커스

2016. 02 Vol. 15



공공기관연구센터

kipf 한국조세재정연구원



Contents

KIPF 공공기관 이슈 포커스 2016. 02 Vol.15

공공기관연구센터

kopf 한국조세재정연구원

- 04 **권두언** 포스트 공공기관 정상화 정책의 수립이 필요하다 김완희 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장

이슈 & Talk

- 07 공공기관 인력효율화 관련 이슈와 과제
“성공적인 모델과 사례를 만들어가는 것이 중요합니다”

전문가의 눈

- 20 수자원 관련 갈등발생 원인과 개선방안 김광구 경희대학교 행정학과 교수
23 제3자 활용을 통한 공공기관 갈등관리의 유용성과 과제 이강원 (사) 한국사회갈등해소센터 소장
27 발전부문 공기업 운영에 대한 바람직한 개선방향 최기련 아주대학교 에너지시스템학부 명예교수

기관장 인터뷰

- 32 중소기업의 도전을 성공으로 연결하겠습니다 양봉환 중소기업기술정보진흥원 원장

현장의 소리

- 41 임금피크제는 청년 취업의 마중물 김종철 한국환경공단 인재경영처장
43 고령사회의 Active Ageing 강규성 한국노인인력개발원 전략기획국장

정책동향

- 46 313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입완료
49 공공기관 중기성과급, 개방형 계약직, 전문직위제 도입

센터소식

- 53 임기를 마치며... 공공기관 연구의 회고와 전망 이원희 前 공공기관연구센터 소장
56 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인 세미나
58 제8차 OECD 공기업 작업반 아시아네트워크 개최
61 공공기관 찾아가는 세미나 개최- 울산, 경남, 광주·전남 혁신도시

포스트 공공기관 정상화 정책의 수립이 필요하다



김완희 소장

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

기업 간에 인수·합병(mergers & acquisitions) 계약이 체결된 이후 통합의 시너지를 창출하기 위해서는 사업 및 조직 재편, 기업문화 쇄신 등의 후속 작업이 반드시 필요한데 이를 통칭하여 PMI(post-merger integration)라고 한다. M&A를 성사시키는 것이 엄청난 이슈가 되지만 그 자체가 성과를 담보하는 것은 아니다. 정작 중요한 것은 그 이후의 화학적 결합을 만들어 내는 것이다. PMI는 수년에 걸쳐서 차근차근 이루어지는 경우가 일반적이다. 물론 M&A를 기획하면서 당연히 통합 이후의 계획을 마련하지만 실제 통합계약이 체결된 이후의 실행과정이 만만치는 않다. 수십 년간 다니던 회사가 어느 날 갑자기 다른 회사와 합쳐지고, 주력사업이 재편되고, 근무 장소와 동료가 달라지는 천지개벽의 충격 속에서 인적자원의 역량을 극대화하는 것이 예상일은 아닐 것이다. M&A의 성과 부진 이유는 PMI를 철저히 챙기지 못한 경우가 대부분이다. 지난 정부 초기에 공공부문에서도 굵직한 M&A 들이 있었는데 인사철이 되면 아직까지도 원소속을 따진다는 씁쓸한 이야기를 접하면 역시 PMI의 중요성에 대한 인식 부재를 탓하지 않을 수 없다.

공공기관, 2단계에 걸친 '정상화 대책' 추진·정착

지난 2년여 간 우리나라 공공기관은 2단계에 걸쳐서 '정상화'를 추진하였다. 공공부문 재무건전성 회복과 방만경영 해소를 목표로 하는 1단계에 이어 공공기관 기능조정, 임금피크제 도입 및 성과연봉제 정착, 사회적 책임 강화를 키워드로 하는 2단계 작업이 완료 혹은 진행 중이다.


당초에 현 정부의 공공기관 관리방향은 가칭 '합리화'로 추진 예정이었다. 공공부채 감축, 상시 기능점검을 포함하여 공공데이터 개방을 매개로 한 공공기관과 민간을 아우르는 협업을 통하여 새로운 공공가치를 창조하는 것이 키워드였다. 그러나 대규모 정전 및 원전사고, 잦은 철도안전사고, 세

월호 참사 등으로 공공부문에 대한 국민의 신뢰가 나락으로 추락한 상황에서 정부는 ‘정상화’라는 극약처방을 할 수밖에 없었다. 8개 분야의 과도한 복리후생 철폐와 부채비율을 200% 이하로 감축하는 고강도의 목표가 1년여 만에 달성되었다. 이후 정보화, SOC, 문화·예술, 농림·수산 분야에 대한 기능조정과 임금피크제 등 파괴력 있는 정책들이 ‘정상화’라는 지엄한 기치 아래 강력하게 추진되었다.

‘현안 해결’과 ‘미래 대비’의 균형추 회복 긴요

이제 Post 정상화를 챙겨야 할 시점이다. 이는 크게 두 가지 방향에서 생각해 볼 수 있겠다. 첫째는, 현재까지 추진된 정상화 정책들이 공공기관의 운영에 체화되도록 사후 관리에 신경쓰는 것이다. 우선, 단기 충격요법으로 처방된 일률적 정책들을 기관의 상황 및 특성에 맞게 맞춤형으로 고도화하는 것이 필요하다. 공공기관의 총인건비인상률을 민간 임금수준과의 비교를 통해서 기관별로 차등 적용하도록 한 정부의 방침은 이러한 측면에서 긍정적으로 조명받아야 할 조치이다. 부채관리 역시 자산매각, 사업축소 등 단기적 조치 외에 중장기적으로 지속가능한 재무구조의 구축이 요구된다. 한편, 정상화 과제를 생산성 향상으로 연계하는 작업도 요구된다. 기능점검으로 핵심 사업에 기관역량을 집중할 수 있는 구조를 만들고 임금피크제와 성과연봉제의 정착으로 성과중심 인적자원관리 문화를 정착시키는 것이 필요하다.

둘째는, 중장기적 관점에서 공공기관의 역할을 재검토하는 것이다. 현재의 경제규모에서 공공기관이 담당하는 역할 및 차지하는 비중은 적정한지, 저출산·고령화 환경에서 공공기관에 요구되는 새로운 미션은 무엇인지 등에 대한 답을 제시하는 것이 필요할 것이다. 경제·사회·문화·기술 등 전 영역의 환경이 소위 변곡점을 통과하여 과거 추세로부터 이탈이 시작된 최근 수년간 공공기관의 역할 변화에 대한 근본적인 고민이 부족했다. 이제 현안 해결과 미래 대비라는 양 날개의 균형추를 회복하여야 할 것이다.

금년은 공공기관 관리방향의 근간을 이루는 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정된 지 10년이 되는 해이며 이의 준거점 역할을 했던 OECD의 ‘공기업 지배구조 가이드라인’도 작년 말에 그동안의 적용 성과를 정리하여 전면 개정되었다. 차체에 지난 10년간 공공기관 관리의 공과를 철저히 분석하고 향후 10년을 준비하는 것은 매우 시의적절할 것이다. 이러한 작업을 토대 삼아서 역사적 발전과정을 되새김과 동시에 건설한 미래를 지향하는 ‘Post 정상화’ 방안이 마련되기를 기대해 본다. 

이슈 & Talk

- 공공기관 인력효율화 관련 이슈와 과제
“성공적인 모델과 사례를 만들어가는 것이 중요합니다”

* 이슈 & Talk는 주요 현안에 대한 전문가들의 심도 있는 분석과 대안을 제시하는 좌담회입니다.
(편집자 주)

공공기관 인력효율화 관련 이슈와 과제

“성공적인 모델과 사례를 만들어가는 것이 중요합니다”



- 일시·장소 : 2016년 1월 11일 / 서울지방조달청 회의실
- 사 회 : 라영재 KIPF 공공기관연구센터 연구위원
- 참석자 : 노정란(명지대학교 경영대학원 교수)
임경식(한국산업인력공단 총무국장)
임승열(한국수력원자력 인사팀장)
임효창(서울여자대학교 경영학과 교수)
홍윤희(국민건강보험공단 인력지원실 차장)
- 정 리 : 박성훈 KIPF 공공기관연구센터 경영평가팀 연구원



라영재
KIPF 공공기관연구센터 연구위원

라영재(사회자)

오늘 논의할 주제는 공공기관 인력효율화 관련 이슈와 과제입니다. 구체적으로는 개방형 계약직제와 전문직위제 도입, 순환보직제 개선을 중심으로 논의하도록 하겠습니다. 논의에 앞서 공공기관 정상화에 대한 소회를 가볍게 말씀해 주시면 좋겠습니다.

노정란 (명지대학교)

1단계 공공기관 정상화 방안이 하드웨어적 구조개혁이었다면, 지난 해 추진된 2단계 정상화 방안은 조직의 개방성과 혁신을 이끌어 가는 ‘사람’에 관한 소프트웨어적 개혁으로 볼 수 있겠습니다. 과제들이 적절히 제시된 것으로 생각되는데, 다만 노조 등과 협의·합의가 필요해서 보류되고 있는 부분도 활발하게 논의를 계속하여 좋은 방안이 도출되었으면 합니다.

임효창 (서울여자대학교)

개방형 계약직제나 전문직위제는 인사와 맞물리게 되는 것이어서 예민한 문제이기는 하지

만 방안정영 해소, 부채감축과 같은 1단계 정상화 방안보다는 상대적으로 기관 입장에서 부담이 덜하지 않을까 하는 생각이 듭니다. 사실 개방형 계약직제나 전문직위제는 일부 기관들이 이미 시행하고 있는 제도이며, 공무원 조직에서도 개방형 직위를 확대하고 있고, 인사혁신처에서도 이와 관련한 많은 연구와 고민을 해 온 것으로 알고 있습니다. 특히 전문직위제의 경우, 직무를 중심으로 채용하고 관리한다는 점에서 직무중심의 인사 정렬(alignment)의 구현이라는 관점으로 이해해야 할 것입니다.

임경식 (한국산업인력공단)

저희는 위탁집행형 기관이어서 아무래도 공기업과는 성격이 다른 부분이 있다고 생각합니다. 1단계·2단계 공공기관 정상화를 추진하면서 복리후생이나 근무제도 등 여러 가지 틀을 정부가 제시한 기준에 맞추어 충분히 개선했다고 보고 있습니다. 그러다 보니 예전에 비해 ‘타이트하다’는 감을 가지게 되는 부분은 있습니다만, 이제는 직원들도 공공기관이 이러한 방향으로 가야겠구나 하는 인식의 전환이 이루어진 측면이 있습니다. 저도 공단에 33년 근무하면서 가지고 있었던 기존의 고정관념을 많이 전환시켰습니다. 작년에는 임금피크제를 추진하면서 굉장히 어려웠지만 나름대로 기관의 상황에 맞추어 해낸 것 같습니다. 금년에는 성과연봉제 도입 등이 예상되고 있는데, 잘 정착시키도록 해야 할 것입니다.

사회자

임효창 교수님께서 말씀하신대로 2단계 정

상화 방안과 관련하여 인사혁신처의 주문이 있었습니다. 그런데 공무원이 동질적인 조직이기 때문에 동일하게 적용할 수 있지만, 공공기관은 기관별 특성이 존재합니다. 그래서 앞으로의 논의에서 차별적인 내용을 좀 다루어 주셨으면 합니다. 기관에서 오신 분들께서는 서로의 조직적 특성이 다르기 때문에 생기는 문제들을 이야기해 주셨으면 합니다.

임승열 (한국수력원자력)

국민들이 보기에 공공기관이 잘못하고 있다고 생각하는 점들은 정상화되어야 하는 것이 맞다고 봅니다. 다만 이 과정에서 모든 직원들이 동의하기는 어렵기 때문에 내부 직원들과 좀 더 커뮤니케이션이 필요하지 않았을까 하는 생각을 합니다. 그리고 1단계 정상화를 진행하는 과정에서 언론에서 공공기관을 마치 엄청난 비리집단인 것처럼 대대적으로 보도했는데, 국가경제에서 매우 큰 비중을 차지하고 있는 기관들에 대한 국민들의 과도한 부정적 시각이 고착화될 수 있을 것 같고, 직원들의 사기도 많이 떨어진 측면이 있습니다. 아직 가시적인 성과를 볼 수 있는 단계는 아니라고 생각하지만, 1단계 정상화가 끝난 시점에서 기관들이 개선된 면을 국민과 소통하여, 공공기관이 국가경제에서 제 역할을 할 수 있도록 합당한 수준의 인정이 필요하다고 생각합니다.

저희 기관은 2012년 비리 문제가 불거지면서 사회적으로 많은 물의를 일으켰고, 국민으로부터 신뢰를 회복하기 위해 많은 부분을 혁신했습니다. 당시 저는 혁신실 차장이었는데 과연 이런 수준의 개혁이 가능할까 생각했을



노정란
명지대학교 경영대학원 교수

정도로 상당한 수준이었습니다. 결과적으로는 긍정적인 효과가 많이 있었고, 시행착오를 통해 배운 부분도 있습니다. 아무쪼록 2단계 정상화 방안의 방향성에는 공감하고 있고, 잘 만들어 나간다면 공공기관의 인사혁신에 많은 도움이 될 것이라고 생각합니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

저희는 혁신적인 개혁을 많이 추진하지는 못했지만 나름 정부의 정책에 동참하고자 노력한 기관인 것 같습니다. 다른 기관과 달리 조직과 업무에 특수성을 가지고 있어 임금피크제 등 많은 제도를 도입함에 있어 힘들었고, 새로운 것을 도입할 때마다 출혈과 아픔이 있었습니다. 어쨌든 나름대로 적기에 모든 것을 해내기 위해서 2년 정도를 숨차게 달려왔습니다만 앞으로도 가야 할 길이 멀어 보입니다.

사회자

일단 전체적인 소회를 들어보았습니다. 사설 공기업과 그 외의 공공기관은 다른 특성을



임승열
한국수력원자력 인사팀장

가지고 있습니다. 다양한 경쟁에 노출되어 있는 공기업은 스스로 개방도 많이 했고, 별도직군도 활용하고 있습니다. 이에 비해 준정부기관 등 다른 공공기관은 상이한 특성을 가지고 있을 것입니다. 이제 본격적으로 최상위 직급에 대한 개방형 계약직제와 관련된 문제점이나 과제 등에 대해 말씀해 주셨으면 합니다.

임승열 (한국수력원자력)

저희는 과감하게 상당히 많은 인원을 외부에서 충원했습니다. 본사의 처·실장 자릿수가 32개인데 16명을 외부에서 충원했습니다. 사실 저희는 원자력 발전회사로서 기술적 전문성이 매우 필요한 조직이기 때문에 이와 관련된 자리를 외부에서 충원하기가 어렵습니다. 그럼에도 불구하고 원전의 안전성에 영향을 미치지 않는 한도 내에서 가능한 많은 보직을 외부 인사로 충원했습니다. 이분들 중 많은 수는 조직에 혁신의 동력으로서 큰 역할을 하여 활동 영역을 넓히신 분도 있었고, 기대에 못 미쳐 재계약이 성사되지 않은 경우도 있었습니다.

노정란 (명지대학교)
외부 인사를 영입함에 있어 자격기준은 무엇이 있었습니까?

임승열 (한국수력원자력)
공모 직위에 따라 다르지만, 기본적으로 선발하는 분야에 대한 이해가 깊고 풍부한 경력이 있어야 합니다. 급여의 경우 민간에 계신 분들이 훗날 정도는 아니었습니다.

노정란 (명지대학교)
우수 인력을 확보하기 위해서는 시장의 전문가가 자연발생적으로 유입될 수 있도록 게이트에서부터의 유인전략, 즉 채용의 공정성과 신뢰성 확보, 직무의 명확한 정의, 상당한 급여의 보장 등을 마련해야 합니다. 또한 영입한 후에는 그가 역량을 계속 발휘해 나갈 수 있도록 지원제도를 개선하고 내부 구성원들의 수용도를 높이는 조직문화의 창출이 필요할 것입니다. 혹여 이러한 준비가 되어 있지 않은 채, 도입하는 데만 의미를 둔다면, 부작용이 훨씬 클 것입니다.

사회자
한수원과 같이 시장에서 전문성을 확보하기 힘든 경우가 있을 것입니다. 사실 우리나라에서 원자력 분야에 있어 한수원보다 전문적인 곳을 찾기는 어렵습니다. 이러한 문제가 핵심 중 하나입니다.

임효창 (서울여자대학교)
인사혁신처에서 적극적으로 개방형 직위를

확대하고자 하는데 이러한 것들이 공공기관에도 적용될 수밖에 없지 않느냐는 생각을 가지고 있습니다. 인력운용의 변화가 쉽지 않고 팀장급·상위 직급을 외부에서 채용하는 것에 부담은 있겠지만, 이미 민간은 물론 공무원 조직에서도 검토·도입하고 있는 내용이라는 점에서 적용이 불가능한 것은 아니라고 생각합니다.

다만 몇 가지 이슈를 말씀드리면 먼저 개방형 직위에는 반드시 내부 직원의 지원과 활용이 보장되어야 합니다. 개방형 직위라고 해서 형식적으로나 내용적으로 내부 직원을 차별한다면 차별금지 이슈가 발생하며, 능력 있는 내부 직원이 개방형 직위의 책임자가 되어서는 안 된다는 근거는 찾기 어려울 것입니다. 그리고 핵심직위에 대한 개방을 강제하거나 단기간에 요구하기는 좀 어렵지 않을까 생각합니다. 또한 어떤 직무를 핵심직무로 볼 것인지도 애매한 측면이 있습니다. 사실 정부조직도 그렇게 하지 않고 있는 상황입니다.

노정란 (명지대학교)

공공부문에도 전문성이 보장되어야 한다는 측면에서 이 제도가 출발하는 만큼, 사전에 예측 가능한 문제점에 대해서는 철저히 준비하여 예외적 상황을 이유로 시행에 차질이나 무리가 와서는 안 될 것입니다. 궁극적으로 기관의 특성이 발휘될 수 있도록 제도가 탄력적으로 운영되어야 한다고 봅니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

저희는 개방형직위제도를 시작한 지 좀 되었는데 정원 내에서 운영을 하고 있고, 일부 전문



임호창
서울여자대학교 경영학과 교수

업무로 제한하고 있습니다. 그런데 내부 인력을 활용하다 보니 승진적체 해소를 위한 수단으로 악용되는 경우도 있는 것 같습니다. 그러다보면 제도가 안정화되지 않고 일회성으로 활용될 수도 있지 않을까 우려가 됩니다. 예컨대 업무 전문성이 있다고 진급을 시켰는데 개방형 직위 기간이 끝나고 나서는 바로 일반 직무로 돌아가는 경우입니다. 이렇게 되면 승진을 위한 편법으로밖에 활용되지 않게 됩니다. 저희는 건강보험 제도 도입 당시 일시채용으로 인해 승진 적체가 심각한 상황으로, 외부 인력에 대한 개방형 직위 확대는 내부의 반발이 많을 것으로 예상되어 일반 업무까지 운영하기는 쉽지 않을 것 같습니다.

사회자

공무원이든 공공기관이든 정년을 보장받고 안정적인 고용을 보장하는 것이 중요하지만 그 이면에는 비효율성 문제가 있습니다. 그래서 이 제도를 모든 직급에 도입하여 고용안정성을 해치면 문제가 되겠지만 상위직 만큼은 개방성



임경식
한국산업인력공단 총무국장

을 확보할 필요가 있습니다. 이것을 회피하는 순간 이 제도는 아무런 의미가 없어집니다. 그러면 모두 외부에 개방할 것인가 하는 문제가 따라오는데 그것은 현실적으로 어려우니 내·외부 경쟁을 하자고 할 수밖에 없습니다. 결국 시간이 지나야 문제가 해결될 것입니다.

임경식 (한국산업인력공단)

예전에 내부직위공모라는 제도가 있었습니다. 내부는 내부끼리 경쟁하고, 외부는 순수하게 외부만으로 하다가 어느 시점에서 내부공모는 없어지고, 시간이 흘러오다가 이제는 내·외부를 같이 하자는 것으로 보입니다. 공무원 처럼 내부가 대다수를 차지하는 부작용이 있을 수 있겠지만 나중에 경영평가 등을 통해 다 드러날 것입니다. 부작용 문제는 평가가 보완하지 않을까 합니다.

사회자

우수한 분이 들어와서 그분이 장기간 근무하면서 내부저항이 없어질 정도까지의 시간이

필요합니다. 폐쇄적인 집단에서 최상위직급의 일부를 외부 인사로 채운다면 당연히 자신들의 자리를 뺏는다고 생각할 것입니다. 그런데 보니까 내부집단보다 차별적인 업무를 잘 수행한다는 점이 인식되고, 그 분도 조직과 잘 화합하게 되면 반발이 상당히 완화될 것입니다.

저는 단순히 숫자가 중요하다고 생각하지 않습니다. 성공적인 모델과 사례를 만들어가는 것이 대단히 중요합니다. 그래야 거부감도 없어지고, 우리 조직에도 외부 수혈이 필요하구나, 외부 출신의 경쟁력이 필요하구나 하고 느끼게 될 것인데 이것이 숫자보다 더욱 중요합니다. 결국 채용할 때 좋은 분을 뽑아서 일을 잘 하면 오랫동안 근무할 수 있도록 해주는 것이 성공의 지름길이라고 봅니다. 그렇지 않으면 폐쇄성을 영원히 깰 수 없습니다.

임승열 (한국수력원자력)

저희 기관에도 좋은 사례가 있습니다. 저희 회사는 4개 원자력본부가 있는데 외부 인사가 그 중 한 곳의 본부장으로 오셨습니다. 아래 직원만 약 2천명이 되는 큰 조직입니다. 대림산업에 계시던 분이데 매우 역할을 잘 하셨습니다. 저희는 군대문화가 존재하고 상명하복이 중요한 집단인데 직원들이 저녁에 당직을 서고 있으면 일일이 가서서 면담을 하시고 어려운 문제도 해결해 주셨습니다. 그리고 저희는 지자체 등 외부 관계자들과 얽혀 있는 문제들이 많은데, 회사 내부에서 해결하기 어려운 문제를 나서서 잘 풀어주셔서 회사 내에서 신망이 매우 높았습니다. 결국 그분은 본사의 전무급인 관리본부장으로 활동하셨고 1단계 정상화

도 그분이 진두지휘하셔서 성공적인 사례로 남았습니다.

한편 승진 때문에 내부 반발이 많다고 하셨는데 다행히 저희 기관의 경우 신규 원전이나 UAE사업 덕분에 최근 승진소요가 좀 생겼습니다. 그 덕분에 반발이 많이 순화된 측면이 있었고, 지금은 나름대로 자리를 잘 잡아가는 것이 아닌가 하고 생각하고 있습니다.

노정란 (명지대학교)

이만하면 충분히 성공사례로 볼 수 있겠습니다. 다만 제도가 완전히 정착한 단계로 보기에는 아직 이른 면이 있으므로, 기관에서는 완성도를 높이는 노력을 계속해주시기 바랍니다.

사회자

저도 그렇게 보고 있습니다. 물론 이것은 외부적 효과가 작용하여 그렇게 된 측면이 있습니다. 모든 기관에 한수원과 같은 환경을 만들라고 할 수는 없지만 아무튼 저항을 극복할 수 있었던 계기인 것은 맞습니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

제가 생각하기에 수익을 창출하는 공기업과 수익창출이 전혀 없는 저희 같은 기관은 다르다고 봅니다. 저희는 수익을 창출하는 것이 아니라 관리의 측면이 강합니다. 물론 의사나 건강증진사업 등 전문지식이 필요한 분야에서 개방형 직위가 필요하긴 하지만, 문제는 인력유치가 너무 어렵다는 것입니다. 노정란 교수님께서 말씀하셨듯이 우수한 인적자원을 유치하려면 인센티브가 필요합니다. 오시려는 분들



홍윤희

국민건강보험공단 인력지원실 차장

은 대개 직위를 바라보는 것은 아닙니다만, 어느 정도의 보수는 맞춰주기를 원하십니다. 그런데 저희 공공기관은 한계가 있어 절대로 그 수준에 맞추어 드리지 못하다 보니 저희가 원하는 인적자원이 결국 오시지 않습니다. 이제는 저희도 한계점에 다다른 상황이어서 요즘 총무이사님께서도 “일을 시키려면 그만큼의 보수를 주어야 사람이 오는 것이다. 그 방법을 찾아보라”고 하십니다. 그래서 보수규정도 찾아보고 노조와의 문제도 고민하고 합니다. 차라리 별도정원으로 가면 좋겠다고 생각도 하는데 그렇게 되면 또 신분상의 문제와 상충하게 되어 딜레마에 빠지는 측면이 있습니다.

이러한 한계가 있어서 저희도 적극적으로 하고 싶다가도 다시 주춤하게 되는 측면이 있는 것 같습니다. 이번에 임피제가 시행되었는데 전문직위에 공모하여 오시면 임피제에서 제외한다고 하니 관심을 가지시는 분들은 좀 있습니다. 만약 실제 시행된다면 내부의 호응이 상당히 좋을 겁니다. 다만 선발과정에서 공정성과 투명성을 확보하기가 생각보다 쉽지 않겠다는



것이 실무자들의 생각입니다. 나중에 어려움과 후유증이 많겠다고 생각했습니다.

노정란 (명지대학교)

제가 공기업에서 인사부장으로 재직 시 사례를 말씀드리겠습니다. 오늘 제가 말씀드린 그대로 실행했습니다만, 예상하시겠지만 노조의 반발도 심하고 이사회를 설득하는 데에도 어려움이 많았습니다. 일반 전문직무를 넘어, 금융업무 등 당해 기관의 핵심직무를 대상으로 하고, 또 팀장, 과장급의 핵심 보직을 제공한 데 대한 노조의 당연한 반발이 있었고, 이사회외 경우에는 상위직을 계약직으로 채용함에 있어 전문가에 걸맞는 보수를 제공하는 데 대한 우려의 시각이 매우 컸던 것입니다.

한편 더욱 중요한 문제가 있습니다. 이 제도의 궁극적 목표는 전문성을 가지고 채용된 이들이 전문가로서 신선한 감각을 유지하며, 조직 역량을 강화시켜 나가는 역할을 해 주어야 한다는 것입니다. 그런데 채용되고 난 후, 보수적인 조직문화에 스스로 동화되거나, 또는 주변에서 이러한 동화를 미덕이라고 강요한다면 이러한 제도의 도입 의의가 상실된다고 봅니다. 기관장을 포함한 기관에서는 이러한 부분에 보다 유의하면서 고민해 나가야 한다고 봅니다. 경영평가에서도 제도의 도입 여부뿐만 아니라 도입된 제도가 활발히 기능하는지를 follow-up 해주어야 할 것입니다.

사회자

말씀하신 내용도 하나의 과제가 될 것입니다. 이번에는 순환보직에 대해 말씀드리고자

합니다. 사실 순환보직이 존재하는 이유가 있습니다. 첫째는 corruption 때문입니다. 그래서 공기업의 경우 특성상 투명성과 청렴성이 요구되는 직위는 순환보직으로 하고, 나머지 직위 중 일부는 전문직위로 지정하여 기관 자율적으로 전문성을 높이기 위한 노력을 하라고 한 것입니다. 둘째는 승진 때문입니다. 모든 직위를 다 거쳐야 상위직으로 올라갈 수 있습니다. 이것을 기관에서 얼마나 깰 수 있는지가 문제입니다.

예컨대 나는 관리직으로 성장해서 처·실장까지 갈 것인지, 아니면 나는 전문직으로 대우를 받을 것인지 트랙을 결정하게 해 주어야 합니다. 우리나라는 계급제적 요소가 많아서 전부는 어렵더라도 공기업, 그 중에서도 기술직군은 할 수 있을 것입니다. 각 기관에서 순환보직제, 전문직위제, 전문계약직제가 함께 연동될 수 있도록 디자인하셔야 문제가 해결되지 않을까 합니다.

임효창 (서울여자대학교)

두 가지를 분리하여 논의해야 할 것 같습니다. 개방형 직위제는 오픈된 인사시스템을 확립한다는 큰 흐름 속에서 논의되어야 할 것입니다. 민간기업에 많은 케이스가 있으니 참고하면 될 것 같습니다. 반면 전문직위제는 좀 다른 것 같습니다. 연구소 등에 있는 전문직위자분들이 일반 관리자로 이동하기는 쉽지 않습니다. 이러한 전문적인 업무에 종사하시는 분들은 직위·직군별로 전문성을 살리고 순환보직은 덜 하게 할 필요가 있습니다. 다만 제네럴리스트가 아니어서 승진을 잘 하지는 못하니 대

신에 인센티브를 주는 것이 필요합니다. 그렇지 않으면 구성원들의 불안감이 커질 것 같습니다. 이 두 가지를 분리해서 제도 운영이 되어야 하지 않을까 생각합니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

전문직위제의 경우 순환보직제와는 달리 전문성을 강조하게 되므로 직제에도 탄력성을 주어 별도의 직군이나 직렬로 구분시켜 그 쪽으로 가실 수 있도록 하면 좋겠습니다. 사전에 어떠한 직위를 전문직위로 하겠다고 정의하고, 다른 직군에 있던 분들이 전문직위로 들어오면 직렬도 바꾸어 주고, 그다음에는 기존 직원들과 같은 풀(pool)에서 인건비를 쓰는 것이 아니고 별도의 예산과 성과급을 지급하도록 하는 것이 좋을 것 같습니다. 지금은 총액인건비 내에서 운영하다 보니 결정적인 순간이 되면 모든 직원들이 '저 사람들은 내 보수를 뺏어간다'고 생각합니다. 그렇기 때문에 별도의 직군과 별도의 성과급 예산을 확보해서 운영할 수 있도록 하면 내부 직원들의 반발도 다소 없어질 것입니다. 분명 각 기관마다 개발할 수 있는 직위는 있다고 생각합니다. 그래서 독립성과 탄력성을 준다면 안정화에는 시간이 더 필요하겠지만 일단 시범적으로 운영하는 것은 가능할 것입니다.

임효창 (서울여자대학교)

집단의 특성에 맞는 개별화된 관리를 말씀하셨는데 이것은 대단히 필요한 것 같습니다. 지금까지는 공공기관에서 형평을 중요시하다 보니 개별화된 관리가 어려웠습니다. 전문직위제

를 도입함으로써 들어가는 비용도 있고 효익도 있을텐데 전문직위 적용인력에 대한 임금제나 승진제도, 호칭 등을 진화되고 고도화하는 방법으로 관리하는 것은 중요하다고 봅니다.

그리고 외부에 내놓을 수 있는 직위가 단기간에 많이 나오지는 못하겠지만 정보화·전산이나 기술파트 등은 도입이 상대적으로 용이하지 않을까 싶습니다. 이를 계기로 직무중심의 채용, 교육, 관리, 보수제도 운영까지 나아갈 필요도 있습니다.

사회자

그런데 현실적으로 아직은 생각만큼 전문직위제가 많이 도입되지 않은 상황입니다. 그 이유가 있습니다. 대부분의 기관들이 사무직이나 기술직 등 직군은 크게 나누고 있는데, 그 아래로 더 들어가서 직위를 만들고 커리어패스를 설정하는 것까지는 가지 못하고 있습니다. 아직 갈 길이 멍니다.

임경식 (한국산업인력공단)

저희 기관의 경우 처·실장급 상위직을 임기를 두고 개방형으로 임용하다 보니 결국은 짧은 기간 후에 나가야 된다고 생각을 하고, 적용하다가 시간이 간다는 점에서 아쉬운 면이 있었습니다.

한편 작년에 저희 이사장님께서도 개방이 많이 이루어져야 한다고 하셔서 여러 직위를 개방하여 공모를 했던 적이 있습니다. 이렇게 되면 승진자리가 적어지게 되어 직원들이나 노동조합에서는 반대를 했지만 필요성이 있어 추진하게 된 것입니다. 재무·법무 등 공단 자체적



으로 하기에는 전문성이 떨어지는 중간관리직 분야에 대해 모집을 해보니 역시 전문성 측면에서 나름대로 성과를 내는 부분이 있었고, 직원들도 어느 정도 인식이 달라지는 측면이 있어 보였습니다.

건강보험공단에서 말씀하신대로 이렇게 채용된 분들이 나중에 승진을 통해 어디까지 갈 수 있을 것인지에 대해서는 답하기 어려운 점이 있습니다. 결국 승진보다는 보수 등으로 대우를 해주는 것이 필요하다고 한다면 직군을 따로 설정해야 할 필요도 있습니다. 현재는 임금이 적기 때문에 이 부분을 보완하면 전문직위제가 성공할 확률이 높아지지 않을까 합니다.

노정란 (명지대학교)

제 생각에는 사회자께서 말씀하신대로, 이러한 새로운 제도들이 중국적으로 통합적인 관점에서 혼용되어 운용될 수 있다고 전제하고 가는 것이 효과는 물론, 지속성도 있을 것 같습니다. 예컨대 전문직위제로 편입되면 반드시 그 풀(pool) 안에서만 돌아야 한다기보다는, 몇 년이 지난 다음에는 최상위 직급으로 가는 길도 열어주는 식으로 통합적으로 운용하면 좋을 것 입니다.

그리고 기관에서 정원 외 운용을 말씀하셨는데, 기관의 현실적 어려움은 충분히 이해합니다만 그렇게 하기 시작하면 나중에 어려움이 가중될 수도 있습니다. 정책의 효과를 내기 위해서는 정원 내에서, 인사 시스템으로 확립해 나가는 것이 좋을 것입니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

임원은 직위가 이미 결정되어 있기 때문에 정원 내로 관리하는 것이 맞을 것입니다. 결국 정원 내에서 직군만 달리하자는 이야기입니다. 그러나 인건비 중 성과급 예산만큼은 탄력적으로 운용할 수 있도록 해주었으면 좋겠습니다. 직군에 대한 탄력성과 성과급 예산에 대한 별도 운용이 이루어진다면 합리적일 것입니다. 현재 공공기관에는 탄력적으로 이 제도를 운영할 수 있는 권한이 사실상 없습니다.

사회자

좋은 숙제를 주셨습니다. 사실 이는 이미 예견되어 있는 문제였습니다. 비정규직법 때문에 무기계약직이라는 것이 생겨났습니다. 그리고 임피제 대상자에 대해서는 별도정원을 준다고 했습니다. 총액인건비 제도에서 이 문제들이 다 걸리게 되는데, 총인건비 인상률을 맞추면서 정규직, 무기계약직, 임피제 대상자를 다 넣고 계산하다 보니 제로섬 게임이 되어버렸습니다. 그래서 저는 정원관리에 있어 정규직, 무기계약직, 임피제 대상자를 별도로 관리할 필요가 있다고 봅니다. 결국 인건비 때문에 문제가 생기고 있습니다. 총액인건비 제도는 기본적으로 정규직을 대상으로 하고 있어서 이러한 문제들이 생겨나고 있다고 봅니다.

임효창 (서울여자대학교)

무엇보다 중요한 것은 공공기관이 필요한 제도라고 느끼도록 만드는 변화관리가 필요합니다. 지금 논의하고 있는 제도가 절대 받아들일 수 없는 이상한 제도는 아니라는 인식이 확



산되어야 하며, 제도의 수용성을 높일 수 있는 변화관리가 함께 이루어져야 할 것입니다.

사회자

전문성을 강화하고 생산성과 경쟁력을 높일 수 있는 방안이지만 기관 입장에서는 상당한 부담과 저항이 있을 수밖에 없는 것이어서 기관별로 운용의 묘를 살리지 않으면 착근하기가 쉽지 않을 것입니다. 그리고 기관에서는 최소 5년 이상을 보고 좋은 사람을 뽑아야 합니다. 몇 명을 뽑았는지 정부에서 체크한다고 끝나는 것이 아니라는 것입니다. 좋은 사례도 만들어야 하겠구요. 고민이 많으실 것 같습니다. 참석자 분들께서는 마지막 말씀 부탁드립니다.

임경식 (한국산업인력공단)

위탁집행형 기관이라는 한계가 있지만 1·2 단계 정상화 과정을 통해 정부가 추구하는 방향과 같이 가고 있다고 생각하고 있습니다.

오늘 논의한 개방형 계약직제와 전문직위제는 물론 앞으로 성과연봉제도 가이드라인이 나오겠지만, 이러한 제도들이 공공기관의 발전과 국가의 이익에 기여해야 할 것입니다. 각 기관의 실정에 맞도록 적절하게 도입이 된다면 공공기관이 지속적으로 발전할 수 있는 시스템이 마련될 것입니다. 그리고 앞에서 논의했던 내용입니다만, 전문계약직제 운영 시에는 별도 정원과 별도의 인건비가 배정되면 좀 더 추진하기가 수월하고, 효과성도 높아질 것이라고 생각합니다.

임승열 (한국수력원자력)

저희 기관은 타의에 의해서인 측면도 있지만, 불가피하게 제도를 들여왔고 지금은 어느 정도 안착하는 과정이라고 생각합니다. 이 과정에서 의 경험에 의하면, 개방형 계약직제와 전문직위제는 각 기관의 여건을 많이 고려해야 하는 인사정책입니다. 예를 들어 국내에서 원자력발전을 하는 유일한 회사인 저희 기관이 기술 전문가를 국내에서 충원하는 것은 한계가 있습니다. 결국 각 기관들이 가진 특이성이 상당히 많을 것이라고 생각합니다. 이를 충분히 고려해 주셨으면 하고, 저희도 가능한 한 선제적으로 많은 아이디어를 고민하겠습니다.

홍윤희 (국민건강보험공단)

건의사항을 말씀드리자면 사실 공공기관들이 도입된 제도를 수행함에 있어 한계가 발생하게 됩니다. 특히 지나치게 긴박하거나 다급하게 제도가 도입되면 준비기간이 짧아서 생겨나는 문제들이 있습니다. 예를 들면 여성관리자 확대, 고졸채용, NCS 도입 등 여러 제도를 도입하기 전에 충분한 준비시간을 주어 각 기관의 특성을 반영할 수 있었으면 좋겠다는 생각입니다. 취지는 좋은 제도인데 준비기간이 짧다 보니 기관에서는 어려움이 많습니다.

임효창 (서울여자대학교)

실제로 개방을 통해서 전문성이 있는 분들이 들어오도록 해야 할 것입니다. 공공기관들이 여러 가지 제도나 정책을 잘 흡수할 수 있도록 현장의 고민들을 많이 듣고, 어떤 고충이 있는지를 파악할 필요가 있습니다.




변화관리 차원에서는 공공기관이 잘못해서 바꾼다기보다는, 이 제도가 어떠한 장점을 가지고 있는지에 대한 논의가 다양하게 이루어지고, 많은 논의를 통하여 긍정적인 측면이 강조되어야 합니다. 이를 위해서 현장에 있는 분들의 고민을 반영하고, 좋은 케이스들을 기관에서 발표하도록 한다면 제도 도입 속도는 어떨지 모르겠지만 긍정적인 정책효과가 있지 않을까 생각합니다.

노정란 (명지대학교)

그간 우리나라 경제 발전사에 있어 공공기관의 역할과 기여는 상당합니다. 다만 우리 경제가 직면한 저성장 장기화와 글로벌 무한경쟁이라는 두 가지 혹독한 환경 속에서 공공기관만 변화의 예외일 수는 없다고 생각합니다. 인재의 확보와 양성, 역량 강화는 미래 조직으로 살아남느냐 아니냐를 결정할, 민간기업뿐 아니라 공공기관에서도 가장 절실한 이슈입니다. 결국 오늘 우리가 논의한 사안의 성공 여부는 각 기관의 기관장을 중심으로 한 기관 전체가 어느 정도 열의를 갖고 대처하느냐에 달려 있다고 봅니다. 모쪼록 각 기관에서는 면밀하게 구체적 실행방안을 마련하시기를 기대합니다.

사회자

좋은 나쁜든 평가만능의 시대가 되었기 때문에 불가피하게 경쟁력과 전문성을 높이는 쪽으로 가는 것은 앞으로도 계속될 것입니다. 그렇다면 기관의 노사도 머리를 맞댈 필요가 있다고 생각합니다. 신사협정이나 노사합의가 되어야 경쟁력 확보의 좋은 지름길이 마련되지 않을까 합니다.

정부가 하라고 해서 하는 것이 아니라, 기관 자체적으로 멀리 내다보고 하셔야 할 것입니다. 오늘 바쁘신 중에도 좌담회에 참석해 주시고 좋은 말씀 주셔서 감사드립니다. 

전문가의 눈

■ 수자원 관련 갈등발생 원인과 개선방안
김광구 경희대학교 행정학과 교수

■ 제3자 활용을 통한 공공기관 갈등관리의
유용성과 과제
이강원 (사) 한국사회갈등해소센터 소장

■ 발전부문 공기업 운영에 대한 바람직한
개선방향
최기련 아주대학교 에너지시스템학부 명예교수

* 전문가의 눈은 각 분야 전문가들이 공공기관 정책의 발전방향에 대해서 새로운 시각으로 접근하는 칼럼입니다. <편집자 주>

수자원 관련 갈등발생 원인과 개선방안



김 광 구
경희대학교 행정학과 교수

수자원공사는 2014년부터 '상생협력위원회'를 구성하여, 찬성과 반대라는 이분법을 극복하고 갈등관리 전문가를 포함하여 수자원 관련 다양한 이해관계자들이 참여하도록 하였다.

갈등발생의 원인

모든 갈등사례는 개별 사례만의 특수성과 역동성을 갖고 있다. 따라서 이들 사례에 대한 일반화된 갈등원인을 도출하는 것은 무리이며 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 2000년대 우리 사회에서 발생한 대표적인 수자원 갈등사례를 살펴보면 반복적으로 목도되는 갈등원인은 바로 '사업의 타당성 미흡'과 '타당성에 대한 사회적 수용성 확보 미흡'으로 요약될 수 있다.

결국 사업의 타당성과 사업의 수용성 확보가 제대로 되지 못해 수자원 관련 갈등이 발생했다고 볼 수 있다. 더 나아가 문제는 이러한 원인이 반복적으로 발생하고 있다는 것이다. 사업의 타당성과 수용성이 확보되지 못한다면 수자원 관련 갈등은 지속적으로 반복될 수밖에 없을 것이다.

수자원 관련 사업의 타당성 결여와 수용성 미확보가 반복되는 이유는 바로 수자원과 관련하여 정부와 사업자의 일하는 방식이 환경변화에 대응하지 못하고, 자신들이 일하는 방식에 대해 무비판적인 자세를 견지하고 있기 때문이다. 그동안 수자원 관련 계획의 수립 및 사업의 집행이 정부 관료와 사업자를 중심으로 일방적으로 이루어져 왔고, 사업의 경제성과 댐 대안 중심으로 사업이 계획 및 집행되어 왔다. 또한 지역과 환경의 맥락에 따른 지역과 다양한 이해관계자들의 의견 수렴 및 재확인인 부재하거나 무시되었다.

대응방안: 댐사업 절차 개선

수자원 관련 갈등의 원인이 사업의 타당성과 수용성 확보 실패에서 기인하고 있으나, 더욱

* 본 내용은 2015년 11월 27일, 제9차 공공기관 네트워크 세미나에서 발표하고 토론한 내용을 요약한 것으로 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

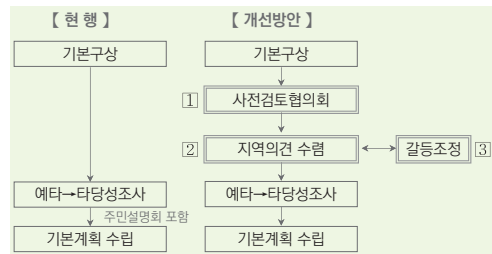
커다란 원인은 수자원 관련법이 국가의 개발 연대에 만들어졌기 때문에 개발가치뿐만 아니라 환경가치와 주민참여 욕구 등 변화된 시대적, 정치적 환경변화를 반영하지 못하고 있는 것을 들 수 있다. 수자원 관련 계획과 사업의 수립 및 집행절차를 규정하고 있는 관련법들이 정부와 사업자 중심으로 설계되어 있기 때문에 계획과 사업에 대한 경직성을 초래하고 있다고 볼 수 있다. 수자원 관련 시설의 타당성에는 기술적·경제적 타당성뿐만 아니라 이제는 환경적 타당성 및 주민 수용성도 중요하게 다루어져야 한다. 그러나 현행 수자원 관련 법체계에서는 다양한 타당성 확보 요구를 반영하고 있지 못하다.

이제는 수자원 관련 대규모 시설들이 완비된 상태이지만, 수자원 관련 부서와 사업자에 대한 신뢰가 최저점에 있고 불신은 최고점에 있는 상황이다. 결국 오랫동안 유지되어 왔던 ‘일하는 방식’을 근본적으로 전환해야 할 정치적 환경에 직면하고 있음을 직시하여야 할 때이다. 다행인 것은 수자원 관련 정책환경 변화에 대한 인식은 정부와 사업자도 심각하게 받아들이고 있다는 점이다. 하지만 아직까지 정부와 사업자의 인식변화가 행태변화까지 진전될 것인지에 대한 의구심이 완전히 해소된 상태는 아니다. 정부와 사업의 인식변화에 따른 자기 혼란과 모순이 발견되기도 한다. 즉 수자원 관련 계획과 사업의 절차에 대한 근본적인 변화를 위한 철저한 성찰과 인식은 미흡한 수준이지만 변화의 조짐은 보이고 있다고 할 수 있다.

이러한 변화는 2013년부터 ‘댐사업절차’를 개선하려는 데서 찾을 수 있다. 댐 건설의 사회

적 수용성 확보를 강화하기 위해서 「先(선)지역 합의, 後(후)계획확정방식」으로 수자원정책의 방향 전환을 시도하고 있다. 이를 위해 사업절차 개선을 추진하고 있고, 이러한 변화를 ‘댐건설사전검토협의회’를 설치하여 사업의 타당성을 확보함과 동시에 지역사회의 수용성도 확보하고자 시도하고 있다. 댐건설사전검토협의회는 댐 계획의 사회적 수용 가능성을 환경·경제·국토이용 등 종합적인 측면에서 댐이 꼭 필요한지, 다른 대안이 있는지 등에 대하여 전원합의를 목표로 충분한 조사와 토론을 거쳐 정부에 종합적인 ‘권고안’을 작성·제출한다. 만약, 전원 합의에 이르지 못할 경우에는 찬반 의견을 가감 없이 권고안에 포함시킬 계획이다.

〈 표 1 〉 댐 사업절차 개선방안



댐건설사전검토협의회를 통해 2012년 말에 발표된 댐건설장기계획에서 포함되어 있는 14개 댐을 재검토하고 있다. 특히 소규모 댐인 봉화댐, 원주댐, 대덕댐은 개선된 절차를 통해 합의를 도출하여 댐 건설을 결정하였다. 물론 아직 대규모 댐 건설에 관한 갈등이 진행 중인 문정댐, 영양댐 등에 대한 사업결정을 개선된 절차에 입각하여 합의를 형성하지 못하고 있는 실정이다. 하지만 댐 사업절차 개선은 우리나라

라 행정에서 새로운 변화의 단초를 제공하고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.


수자원공사의 '상생협력위원회' 활동

우리나라 수자원 관련 갈등의 중심에는 사업자인 수자원공사가 자리하고 있다. 수자원공사는 댐 건설 및 수자원 시설의 관리 등 수자원 공급자로서 중요한 역할을 담당하고 있다. 그러나 그동안 댐 건설사업, 4대강 사업 등을 추진하면서 많은 갈등의 당사자가 되어 왔다. 수자원공사는 국가정책 목표달성, 사업의 효율성 중심의 의사결정과 사업추진에 따른 기관 신뢰 저하, 불신 초래라는 문제에 직면하게 되었다. 즉, 국민의 공기업이라기보다는 정권의 공기업이라는 오명을 갖게 된 것이다.

최근 수자원 관련 갈등을 극복하고 신뢰를 회복하고자 다양한 이해관계자 집단의 목소리를 경청하고 수렴하기 위해 기관 차원의 노력을 전개하고 있다. 수자원공사는 2014년부터 '상생협력위원회'를 구성하여, 찬성과 반대라는 이분법을 극복하고 갈등관리 전문가를 포함하여 수자원 관련 다양한 이해관계자들이 참여하도록 하였다. 상생협력위원회 활동을 통해 현장에서 발생하고 있는 다양한 갈등이슈를 효과적으로 해결할 수 있는 역량을 지원하고, 댐 사업 관련 갈등으로 어려움을 겪고 있는 현장의 주민과 관계자들의 목소리를 직접 청취하여 해결책을 도모하고 있다. 상생협력위원회의 구성, 의제, 활동은 전통적인 형식과 의례적인 차원에 머물러 있던 위원회를 넘어 활동중심, 현장중심, 문제해결 중심의 가치를 실현하고자 노력하는 전혀 새로운 위원회라고 할 수 있다.

하지만 수자원공사가 오랫동안 익숙해 있던 의사결정 방식과 사업추진 방식에 대한 문제점을 근원적으로 성찰하여 21세기 국민의 공기업으로 거듭날 수 있도록 하는 노력은 이제 시작일 뿐이라고 인식해야 할 것이다. 변화된 정치환경 및 자연환경에 대응하면서 신뢰와 지지를 바탕으로 하는 사업자로 거듭날 수 있도록 법제도의 재정비 및 내부 문화와 역량 등을 총체적으로 재정비하려는 노력이 수반될 필요가 있다.

수자원 관련 정책의 새로운 과제

수자원은 국민의 기본적인 삶과 경제활동의 필수요소이다. 그러나 수자원을 둘러싸고 있는 정책환경은 그 어느 때보다 불안정하다. 수자원 정책관련 정부와 사업자에 대한 불신은 매우 깊고, 기후변화 등으로 인한 수자원 관리 패러다임은 변화를 요구받고 있다. 이제는 전혀 새로운 방식으로 수자원 관련 정책결정, 계획 수립, 시설건축이 이루어져야 할 것이다. 더욱 정교한 정책과정을 통해 다양한 이해관계자들과 함께 서로를 이해하고, 설득하며 공감의 기반으로 결정을 추구해야 한다. 댐건설에 대한 방식은 전환을 시도하고 있지만 여전히 불신으로 인해 이해관계자들의 참여는 지지부진하다. 또한 수자원 관련 장기계획 수립에 대해서도 불만과 불신이 높은 상황이다. 이러한 환경하에서도 수자원의 통합적 관리에 대한 요구가 어느 때보다 높다. 수자원 관련 정부와 사업자가 위기를 기회로 만들 수 있는 포용적 노력이 절실하다. 



제3자 활용을 통한 공공기관 갈등관리의 유용성과 과제



이강원

(사)한국사회갈등해소센터 소장

갈등은 원칙적으로 당사자 간 협상을 통해 해소하는 것이 최선이나 갈등이 격화되어 당사자 간 협상이 이루어지지 않을 경우, 제3자의 도움을 통해 갈등을 해결할 수 있다.

갈등관리 방안 마련 중요

흔히 한국 사회를 갈등공화국이라고 한다. 사회 갈등은 노동·환경 분야를 넘어서 정부 정책을 둘러싼 전 영역으로 확대되고 있고 갈등으로 인한 사회적 비용이 한 민간연구소에 따르면 한 해 최대 246조원에 이른다고 한다. 그러나 다원화, 정보화, 민주화가 진전된 사회 속에서 구성원 간의 갈등은 자연스러운 현상이며 갈등의 속성은 긍정적·부정적 기능을 동시에 내포하고 있기에 주목해야 할 점은 갈등 그 자체가 아니라 갈등관리에 대한 능력의 문제이다. 특히, 한국전력공사의 밀양 765kV 송전탑 건설 갈등, 한국수력원자력의 삼척·영덕의 원전추진 갈등, 한국마사회의 용산 장외발매소 시범운영 갈등 등 공공기관의 사업추진과 관련한 갈등이 크게 증가하고 있어 공공기관의 적

극적인 갈등 대응과 효율적인 갈등관리 방안을 마련하는 것이 중요하다.

최근 한전, 한수원, 한국수자원공사 등 일부 공공기관은 조직 내 갈등관리를 전담하는 부서를 만들고 갈등관리 교육과 갈등 영향분석을 실시하는 등 선제적인 갈등예방에 나서며 효과적인 갈등 해소를 모색하고 있다. 그러나 그 성과는 크게 드러나지 않고 공공기관의 갈등관리 성공사례도 확산되지 못한 실정이다. 갈등이 발생한 경우, 공공기관은 전통적인 갈등관리 기법인 ‘힘’과 ‘소송’이 아닌 대안적 갈등해소기법(Alternative Dispute Resolution)을 적극적으로 활용할 필요가 있다. 특히, 공공기관과 주민 간 대립과 불신이 심화된 상황에서 중립적 제3자를 활용하는 조정(mediation)기법은 중립성을 기초로 갈등당사자 간 합의 형성

* 본 내용은 2015년 11월 27일, 제9차 공공기관 네트워크 세미나에서 발표하고 토론한 내용을 요약한 것으로 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

(consensus building)을 도모함으로써 효율적인 갈등관리 방안이 될 수 있다.

제3자 활용하여 갈등 해결

갈등은 원칙적으로 당사자 간 협상을 통해 해소하는 것이 최선이나 갈등이 격화되어 당사자 간 협상이 이루어지지 않을 경우, 제3자의 도움을 통해 갈등을 해결할 수 있다. 조정은 당사자들의 관계가 악화되거나 의사소통이 끊어질 때 중립적인 제3자가 의사소통을 도와 당사자 간 자율적인 갈등해결을 도모하는 기제이다. 필자는 공공기관의 효율적인 갈등관리 방안의 일환으로 제3자 활용의 유용성을 탐색하고자 2014년 한수원·한전의 ‘울진군 신화리 집단이주관련 조정회의 사례(이하 신화리 조정회의 사례)’와 2015년 한전의 ‘오송제2생명과학단지 송전선로 입지선정 시범사업사례(이하 오송 입지선정협의체 사례)’ 분석을 통해 조정 기법(합의형성 기법)의 가능성과 과제를 살펴 보았다.

울진군 신화리 갈등조정회의 사례와 오송 입지선정협의체 사례는 각기 갈등의 성격은 다르지만 공통점이 있다. 우선, 양 사례는 공공기관(한수원, 한전)중심의 문제해결이 난관에 봉착하자 공공기관이 중립적인 제3자를 활용하여 갈등을 새롭게 해결하려는 시도였다. 신화리 갈등조정회의 사례는 원전 주변지역에 위치한 신화리 주민들의 집단이주를 둘러싼 갈등을 한수원, 한전, 산업부, 울진군, 주민 등 당사자 간 5자협의체가 성과를 내지 못한 상황에서 국민대통합위원회의 지원과 제3자 조정전문가를 활용하여 당사자 간 합의를 도출한 새로운 절

차였다. 오송 입지선정협의체 사례 또한 송전탑, 변전소 등 한전이 전력설비 입지를 정하는 기존 절차가 이해당사자의 참여와 협력을 이끌어내는 데 효율적이지 않고 갈등 예방의 어려움을 보이자 제3자를 활용하여 입지 선정의 절차를 개선하려는 새로운 갈등관리 방식이었다.

신화리 조정회의 사례

신화리 조정회의 사례는 제3자 활용을 통해 갈등당사자들이 과거 ‘집단지주와 피해조사 실시’를 둘러싼 소모적인 논쟁과 대립에서 벗어나 실제 원하는 ‘관심’과 ‘욕구’를 중심으로 협력을 도모할 수 있었다. 발전소 주변지역에 관한 법률 등 관련 법·제도가 뒷받침하지 않는 한 신화리 주민들의 집단이주는 현실 불가능했고 주민들에 대한 피해조사 결과 또한 신화리 주민들의 욕구를 실현하기에 여전히 불투명했다. 신화리 주민들이 집단이주를 원하는 실제적인 욕구는 원전과 송전선로 전차와 및 교통사고의 위협으로부터 안전과 안정된 삶을 추구하는 것이고 삶의 질 향상이었다. 결국, 제3자의 조정 활동을 통해 갈등당사자들은 중·장기적으로 관련 법제도 개선을 추진하고 단기적으로 방사능 감지기 설치 및 송전탑 소음 저감 대책 마련, 교통사고 위험을 줄이기 위한 우회도로 건설 등 삶의 안전대책과 소득증대 방안을 마련함으로써 2014년 11월 21일 합의를 도출하고 갈등을 해소했다.

오송 입지선정협의체 사례

오송 입지선정협의체 사례는 제3자 활용을 통해 송전선로가 지나가는 경과지 시작점의 문



제점을 개선하고 관련 이해당사자들이 참여하는 입지선정협의체를 구성할 수 있었다. 오송 입지선정협의체의 제3자 조정팀은 이해관계자들에 대한 사전 면담을 통해 한전이 초기에 제시한 세종시를 횡(橫)으로 지나가는 시점은 세종시 등 이해당사자의 수용성의 결여로 입지선정협의체의 구성이 어렵다고 판단했다. 전력수요처는 청주시 오송지역인데, 전력공급처를 세종시를 횡(橫)으로 관통하는 민가 밀집지역에서 찾는 것은 주민 수용성에서 문제가 되기에 대안이 필요했다. 이에 조정팀은 세종시와 청주시의 경계를 수직으로 지나가는 새로운 송전선로 시점을 도출하여 세종시 등 모든 이해관계자가 참여하는 입지선정협의체를 구성했다.

또한 송전선로가 지나가는 최적 후보경과지를 결정하기 전에 주민의 참여를 도모하는 사전 주민간담회를 실시하여 한전의 기존절차(先 결정 後 통보 입지선정절차)를 개선하고 절차적 정당성을 강화하여 주민의 만족도를 높였다. 그 결과 최적 후보경과지에 대한 시점(청주시 장동리 경유)과 종점(청주시 오송읍 공북/상봉리 경유)은 주민들의 동의를 얻고 중간지점(세종시 전동면 경유 또는 청주시 옥산면 경유)은 부분 동의를 구할 수 있었다.

두 사례는 제3자를 활용한 조정활동이 갈등 당사자들의 생산적인 소통과 협력을 모색하는데 기여할 수 있다는 시사점을 준다. 그러나 두 사례는 공공기관이 갈등해결과 갈등예방 과정에서 성과를 내려면 몇 가지 조건이 필요하다는 것을 보여준다. 특히 오송 입지선정협의체 사례는 한전이 처음으로 시도하는 시범사업이기에

문제점이 노정될 수밖에 없는 개연성이 있다.

먼저, 두 사례는 제3자 활용(조정절차)의 중립성과 제3자의 역할에서 차이가 난다. 신화리 조정사례는 한수원, 한전 등 직접 사업자가 아닌 국민대통합위원회가 초대하고 주관함으로써 갈등 당사자로부터 중립성을 획득하는 데 기여했다. 그리고 제3자의 역할은 중립적인 조정자와 회의 진행자에 초점을 두어 갈등당사자 간에 힘의 균형을 이루고 자발적인 합의를 촉진하는 지원 기능이었다. 반면에 오송 입지선정협의체 사례는 사업기관인 한전이 제3자에게 입지선정절차를 위임했으나 한전의 역할을 대행하는 것으로 인식되어 지자체와 주민들로부터 중립성을 획득하는 데 한계를 노정했다. 제3자의 역할은 오송 제2단계에 공급되는 송전선로 경과지를 선정하는 중립적인 조정자이면서도 송전선로 경과지를 반드시 도출해야 하는 한전의 사업자 역할이 중첩되어 주민 간 갈등을 해소하는 데 한계점을 드러냈다.

또한 두 사례는 중립적인 제3자가 지원하는 당사자 간 회의에 참석하는 이해관계자의 의지와 권한이 각기 달랐다는 것을 보여준다. 신화리 조정사례는 한수원, 한전 등 관계기관과 신화리 주민대책위 등 모든 이해관계자가 조정절차에 자발적으로 적극적으로 참여했다. 또한 이해당사자들이 문제를 해결하려는 적극적인 의지를 지녔고 각자가 각 기관의 대표성을 갖추으로써 책임 있게 협의를 진행할 수 있었다. 반면에, 오송 입지선정협의체는 송전선로 사업과 직접적 이해를 가지는 한전, 청주시를 제외하고 세종시, 주민대표 등은 송전선로 경과지 선정에 따른 부담으로 조정절차에 임하는 자발

전문가의 눈



제3자 활용을 통한 공공기관 갈등관리의 유용성과 과제

성과 적극성이 떨어졌다. 이해당사자들의 적극적인 참여와 문제해결의 의지, 각 기관의 대표성과 권한이 미흡할 때 제3자가 지원하는 조정절차는 어려움에 처한다.

제3자 활용의 효과적 작동 방안

제3자의 활용이 효과적으로 작동하기 위해서는 첫째, 제3자 활용의 중립성과 독립성을 명확히 보장할 수 있는 구조적 요인을 마련하는 것이 필요하다. 제3자의 활용절차는 사업기관이 직접적으로 조정절차를 초대하는 것보다는 국민대통합위원회, 국민권익위원회, 국무조정실 등 공공기관과 직접적인 이해관계를 갖지 않은 기관이나 현재 19대 국회에서 계류 중인 ‘국가공론화위원회’와 같이 정부로부터 독립된 기관이 지원하는 것이 효과적이다. 둘째, 공공기관이나 주민들이 문제해결을 위한 수단으로 중립적 제3자 활용의 필요성을 느낄 때 관련 전문가를 선택할 수 있는 구조를 마련해야 한다. 현재 국민대통합위원회, 국무조정실, 행정자치부, 서울시 및 지방자치단체 등은 각각 갈등전문가 인력 풀(Pool)을 개별적으로 구축하고 있는데 이를 통합하여 갈등전문가의 경력과 활동분야 등을 공식적으로 제공하거나 정부 관련 홈페이지에 공개하여 공공기관과 주민들이 활용할 수 있게 돕는 것도 방법이다. 셋째, 제3자의 활용절차는 조정자의 전문성과 윤리가 중요하다. 갈등당사자 간 소통과 협력, 실제육구 중심으로 문제를 해결하도록 촉진하는 것은 조정자의 역량과 자질에 기초한다. 조정절차가 활성화되지 못한 현실에서 조정자의 양성, 조정자의 자질과 능력에 대한 점검 장치도 미흡

하다. 관련 학계와 현장 실천가들 내부의 논의를 통해 대안을 마련하고 이를 정부가 지원하는 것도 방법이다.

공공기관은 갈등관리를 위한 하나의 방안으로 중립적 제3자를 활용(조정절차)하여 갈등 예방과 갈등 해소를 도모할 수 있다. 그러나 공공기관의 실질적인 문제해결의 의지와 제3자의 역할이 제대로 작동될 수 있는 여건을 마련하는 것이 관건이다. 제3자 활용의 성과는 공공기관의 의지에 따라 좌우되며, 제3자의 역할은 사업자(공공기관)의 해결사나 주민들의 후원자가 아닌 중립성에 기초하여 당사자들의 자율적인 합의를 촉진하는 데 기여하는 것으로 인식되어야 한다. 인.차
표.거.소

발전부문 공기업 운영에 대한 바람직한 개선방향



최 기 련

아주대학교 에너지시스템학부 명예교수

시장형 체제를 국내외로 분리하여, 시장형 체제가 적용되는 범위를 국내사업 등에 한정하고, 해외사업이나 에너지 신산업 육성 등 국책과제사업은 한전이 통합하여 조정할 수 있는 체계를 도입하는 것이 보다 효율적일 것이다.

문제의 제기

올해로 한전의 자회사인 발전회사들이 2011년 1월에 시장형 공기업으로 지정된 지 6년차로 접어들게 된다. 시장형 공기업 지정은, 발전회사들 간 경쟁 도입으로 경영효율을 높이고 자율경영을 보장하기 위한 것이다. 이를 위해 외부(한전 포함)의 경영간섭을 최소화하기 위한 제도적 장치(속칭 ‘협력지침’)가 제정, 운용되고 있다. 이러한 발전회사들 간 경쟁구도는 1993년 논의를 시작한 후 2001년 전격 시행된 전력공기업 구조개편의 일환이었다. 전력부문 구조개편의 요체는 모든 당사자들에게 차별 없는 접근과 활용이 보장되는 경우 공공독점이 당연한 송전부문 이외에 발전과 배전, 그리고 판매부문 전반에 걸친 자유경쟁을 보장하는 것이다. 이를 위해 진입장벽을 철폐하며 투명하고 객관적인 가격설정을 위한 전력거래제도가

도입되었다. 이는 초기 자본투입 강도가 크고 투자실패의 경우 매몰비용이 크기 때문에 독과점 요인이 큰 전력부문의 불가피한 시장실패를 시장개방과 자유경쟁을 통해 보장하기 위한 것이다.

물론 이러한 논리 설정과 정책체계 구성과정은 전력이라는 재화의 공공재적 특성을 저해할 가능성이 있다는 논쟁이 있었으며 완전한 사회적 합의를 이루지 못하였다. 시장논리에 의한 효율적 자원배분이 그간 누적된 시장실패를 보정하고 나아가 보다 나은 국민복의 지속적 창출이 가능할 것이라는 기대가 공공성의 가치를 시대적 담론으로 압도한 것이다. 이에 따라 우리나라에서는 우선 발전자회사 설립과 변동비(CBP: 변동비 반영률) 기준 경쟁체제 도입, 그리고 강제적-무차별적 전력거래 제도가 시행되고 있다. 그 당시 이 같은 불완전한 시장체제

* 본 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

도입을 용인한 것은 발전부문 경쟁체제 도입과 민간자본의 지속적 투자가 가능할 것이라는 전제조건 아래 부득이한 이행단계로서 용인한 것이었다. 그렇지만 전력부문 공공성 보장 여부와 전력가격 불안정성에 대한 우려를 논리적으로 완전히 불식하지 못하는 등 전력산업 구조개편에 대한 사회적 합의 달성에 실패하였다. 이에 2004년 노사정 합의로 발전, 판매부문 구조개편은 중지되었다. 이러한 어정쩡한(?) 구조개편 유예상태는 성급한 구조조정 정책을 시행한 정부실패, 발전부문 민간 역할의 한계에 따른 시장실패를 인정하지 않는 어떠한 경제논리로도 도저히 설명할 수 없는 체제가 지금 우리나라 전력시장과 관련 산업들을 지배하고 있다.

사실 우리나라의 현행 전력거래제도(CBP)는 2001년 전력산업 구조개편 당시 한시적으로 도입한 1990년대 영국 시장을 모델로 삼은 것으로 우리나라는 전력시장 자유화 중단 이후 15년째 유일하게 이 제도를 유지하고 있다. 참고로 영국은 이미 제도를 포기하였다. 이러한 우리 전력시장체계의 모순점과 한계는 2013년 전력수급 위기나 공기업 해외사업 등 이슈가 있을 때마다, 논쟁의 소재가 되곤 하였다. 특히 전력 위기 시에는 막대한 단기 초과이익, 불로소득을 향유한 민간 발전업계가 현재 저유가시대에는 경영위기에 처해 공익기능을 거의 포기한 사례는 많은 시사점을 준다. 따라서 현 정부가 강조하는 창조경제 완성을 위한 에너지신산업 육성에는 민간부문의 기여 가능성이 자본투입 측면에서 크지 않다. 더욱이 파리기후변화협정 체결로 우리나라의 선도적인 온실가스 배출절감에는 전체 배출량의 3분의 1 정도를 담당하는

전력부문이 앞장 설 수밖에 없다. 더욱이 전반적인 배출절감에 국제경쟁력 차원의 한계를 보이는 민간산업부문에 대한 지원 불가피성을 고려하면 전력부문의 공익적 기능 확대는 불가피하다. 따라서 지금은 대내외 여건 변화를 고려하여 현재 시장형 공기업 체제, 구체적으로는 한전과 발전회사 간의 지배구조에 대한 심층 분석을 통해 공공적 기능 확대, 민간부문 지원 강화, 그리고 국제유가 하락세와 기후변화협정 등에 대응능력 강화를 위한 새로운 거버넌스(Governance) 정립 필요성이 커지고 있다.

발전부문 공기업 운영현황과 과제

현재 「공공기관 운영에 관한 법률」(이하 공운법)에 따르면 공공기관은 공기업과 준정부기관 및 기타공공기관으로 구분되며, 공기업은 다시 자산규모, 총수입액에 따라 각각 시장형 공기업, 준시장형 공기업으로 분류된다. 준정부기관도 국가기금 관리 및 관리위탁 여부에 따라, 기금관리형과 위탁집행형으로 구분된다. 정부는 매년 심사를 거쳐, 공공기관 지정 현황을 발표하는데, 2015년에는 시장형 공기업 14개, 준시장형 16개 등 총 316개의 공공기관을 지정·운영하고 있다. 시장형 공기업으로 지정된 14개 공공기관에 한전과 6개 발전회사가 포함되어 있어 그 절반을 차지하고 있다. 발전회사는 한전이 100% 지분을 갖고 있어서, 상법상 한전의 자회사이지만, 상법의 특별사례인 「공기업 운영법」에 의하면, 모회사인 한전과 상호 불간섭과 공정한 경쟁을 해야 하는 대등한 지위의 시장형 공기업 관계에 있다. 시장형 공기업 체제에서는 한전이 모회사로서 가져야 할 임



원선임, 경영평가, 주요사업 추진 등 핵심 역할은 정부가 행사한다.

이러한 독특한(?) 지배구조는 공기업, 특히, 시장형 공기업 중에서도 한전과 발전회사가 유일하다. 이러한 이원화된 지배구조는 과거 전력산업의 특수성, 즉 전력산업 구조개편 과정을 살펴보면 그 맥락을 이해할 수 있다. 2001년 전력산업 구조개편에 따른 발전자회사 분사 이후에, 국회 등에서 전력 재통합 필요성에 대한 논의가 이어지자 정부는 중립적 연구용역 및 공론화 절차를 거쳐 발전부문의 경쟁효율, 책임경영을 강화하기 위해 발전회사의 시장형 공기업 지정을 시행하였다. 그러나, 2011년 9.15 순환 대정전 발생과 발전회사들의 무리한 해외사업 추진 등의 부작용이 발생하자 시장형 체제의 효율성에 대한 재검토 요구가 많아졌다. 물론 최근에는 시장형 체제가 자리를 잡아가고 있으나, 저유가 지속, 기후변화협정 대응 등 국내외 여건 변화가 가속화됨에 따라 현재 체제의 효율성과 한계에 대한 논란이 재현될 가능성은 항상 내재되어 있다. 이상에서 열거한 대내외 여건 변화를 감안할 때 다음과 같은 이슈에 대한 검토와 토론을 거쳐 사회적 합의가 필요한 것으로 보인다.

첫째, 우리나라는 2030년까지 온실가스 배출량을 전망치(BAU) 대비 37% 감축을 UN기후변화협정 체계에서 공약한 바가 있다. 이러한 국제적 공약사항의 이행 과정에서 일시적으로나마 우리의 에너지 집약적 주종산업의 경쟁력 저해요인이 될 가능성이 있다. 이에 민간부문의 부담 경감 차원에서 발전부문에 높은 수준의 감축률 설정이 불가피할 것으로 예상된

다. 이를 위해 발전 연료원 간의 전환이나 전기요금 투자보수율 조정 등 거시-국익적 시각에서 온실가스 대응에 총력을 경주할 수 있는 구심적 역할이 반드시 필요하다. 그러나 한전과 발전자회사 간의 현행 지배구조상으로는 정부가 정책결정을 할 수 있지만, 목표 달성을 위해, 실제로 업무를 총괄하여 실행력 있게 추진할 핵심주체는 없는 상황이다. 학계에서도 현행 CBP(변동비 반영률) 시스템으로는 온실가스와 같은 다양한 제약요인을 전력시장에 반영할 방법이 없다는 점을 우려하고 있다. 더욱이 현행 CBP모형은 그 창시국인 영국마저 포기한 정책모형으로 세계에서 우리나라만이 15년째 유일하게 이 제도를 유지하고 있다. 따라서 조만간 기후협약이 타결되어 발전부문의 온실가스 감축논의가 본격화되면 결국 정부가 석탄발전 제약 등 다양한 옵션을 검토하는 등 기존 시장제도 정비에 대한 논의를 결국 공론화하게 될 것이다.

둘째, 창조경제 핵심과제인 ‘에너지신산업’ 창출은 전력부문이 가장 큰 역할을 해야 한다. 수요 자원시장, 에너지저장장치, 전기차 서비스, Micro Grid, CCS 등의 보급과 상용화를 통해 전체 에너지 부문의 공급·수요관리체계 혁신을 주도해야 한다. 물론 국내 모든 기업 중에서, 사실상 한전 이외에 다른 뚜렷한 대안이 보이지 않는다. 한전은 발전, 송배전, 판매 등 전력사업 모든 부분에서 오랜 경험을 보유하고 있고 투자여력도 충분하다. 또한 에너지신산업의 효율화는 글로벌 시장에서의 경쟁력 확보로서만 가능하다. 이에 국제 에너지시장에서 신임도가 큰 한전이 민간과 중소기업 등과 해외 동

전문가의 눈


발전부문 공기업 운영에 대한 바람직한 개선방향

반진출 체제를 주도할 필요가 있다. 이런 측면에서 현행 지배구조가 오히려 장애요인으로 작용하고 있는 학계 등의 지적에 신속하게 대응해야 할 때이다.

셋째, 해외 주주·이해관계자 및 글로벌 비즈니스 파트너들은 시장형 공기업체제를 이해하지 못하고, 한전이 발전자회사에 대한 회계적인 책임(IFRS)뿐만 아니라, 실질적인 관리통제 역할도 하고 있는 것으로 알고 있다. 이에 전력/에너지산업의 전략적 국제연대가 확대되고 있는 여건에서 점차 한전의 적극적인 역할을 주문하고 있다. 최근 미국 증권거래위원회(SEC)에서 발전회사의 석탄구매 관련 사실 확인을 위해 권한이 없는 한전에 직접 소명을 요구했던 사례도 있었다.

결론

시장형 공기업 체제도 그 나름대로 의의가 있고, 필요성이 인정될 수 있다. 발전회사 간 경쟁을 통해 공기업의 비능률과 방만경영을 해소할 수 있다는 점에서 하나의 좋은 방안이라고 볼 수 있다. 하지만 미완의 시장경쟁 체제 도입이 15년 이상 유지되는 가운데 누적된 제도적 한계 또한 검증되어야 한다. 따라서 지금은 시장형 공기업 체제를 유지하면서도, 국익과 창조경제에 도움이 되는 개선방안 도입을 적극 검토할 시점이다. 즉, 시장형 체제를 국내외로 분리하여, 시장형 체제가 적용되는 범위를 국내사업 등에 한정하고, 해외사업이나 에너지 신산업 육성 등 국책과제사업은 한전이 통합 조정할 수 있는 체제 도입이 보다 효율적일 것이다. 물론, 한전의 과도한 경영간섭으로

이어지지 않도록 하는 정부의 조정 역할도 중요하다. 그리고 중장기 차원에서 보다 큰 전력시스템 전체 차원의 효율 제고를 위한 전력산업에 지주회사제도를 도입할 가능성에 대한 검토도 금기시하지 않아야 한다. 무릇, 어떠한 제도나 정책도 여건이나, 환경이 변화하면 그에 맞게끔 개선할 필요가 있고, 특히, 국익창출 위해서 전향적인 검토가 필요하다. 

기관장 인터뷰



- 중소기업의 도전을 성공으로 연결하겠습니다
양봉환 중소기업기술정보진흥원 원장

* 기관장 인터뷰는 각 기관의 주요 활동과 현황, 미래 비전을 인터뷰를 통해 알아보고 있습니다.
(편집자 주)

“
중소기업의 도전을
성공으로
연결하겠습니다
”



| 양봉환 중소기업기술정보진흥원 원장 |

- 일 시: 2015. 12. 18
- 장 소: 중소기업기술정보진흥원(대전 유성구 소재)
- 진 행: 이원희 KIPF 공공기관연구센터 소장(前)
- 참 여: 봉우리 KIPF 공공기관연구센터 연구원
- 정 리: 박미선 KIPF 공공기관연구센터 연구원

| 양봉환 원장 |

• 학 력

- 한양대학교 행정학 학사(1985)
- 한양대학교 행정대학원 정책학 수료 (1987)

• 경 력

- 現, 중소기업기술정보진흥원 원장(2013)
- 중소기업청 기술혁신국 국장(2012)
- 제14대 광주 전남지방 중소기업청 청장(2011)
- 중소기업청 소상공인정책국 국장(2010)
- 중소기업청 인력지원과·금융지원과·정책총괄과 과장 (2002)
- 제30회 행정고시 합격(1986)

금번 [기관장 인터뷰(제42호)]에서는 중소기업기술정보진흥원 양봉환 원장과의 인터뷰를 담았습니다. 2013년 취임 한 이래, 경영혁신플랫폼을 구축하여 정보화 환경이 열악한 중소기업을 대상으로 기업 경영에 필요한 기본적인 정보화 시스템을 제공하고 있습니다. 작년에는 중소기업청 R&D 사업의 전담기관으로 지정되면서 중소기업 R&D지원 사업을 통합 이관받았으며, 국내 대표의 중소기업 R&D 전문기관으로서 거듭나기 위해서 '소통'과 '전문성'을 강조하고 있습니다. 또한, R&D 지원 사업의 실효성을 높이고 사업화를 위해서 여러 가지 다양한 노력들을 기울이고 있습니다.

우리나라에는 중소기업을 지원하는 공공기관으로 중소기업기술정보진흥원뿐만 아니라 중소기업진흥공단, 중소기업중앙회 등이 있습니다. 다른 기관과 차별화된 역할이나 기능에 대한 소개 부탁드립니다.

중소기업기술정보진흥원(이하 '기정원')은 2002년 「중소기업기술혁신촉진법」에 따라 중소기업의 기술개발과 정보화 등 혁신역량을 강화하기 위해 설립된 기관으로, 2015년 기준으로 연간 7,779억원 규모의 중소기업 R&D 지원 자금을 집행하고 있는 중소기업청 산하의 공공 기관입니다.

그간 중소기업 R&D 지원 사업은 한국산업기술평가관리원, 한국산학연합회와 함께 3개 기관이 나누어서 담당하다가 기획재정부 공공기관 기능조정에 따라 우리 기정원이 지난 2014년 12월에 중소기업 R&D 통합 전담기관으로 지정되었습니다.

따라서 2015년 3월부터 중소기업 R&D 지원 전담기관으로서의 업무를 본격적으로 추진하기 시작했습니다. 7월에는 기관의 확대된 기능 및 역할 변화에 맞추어, '중소기업의 도전을 성공으로 연결하는 R&D 파트너'를 새로운 비전으로 제시하고, 중소기업이 R&D를 통해 단계별 성장 사다리를 거쳐 자생적으로 성장할 수 있도록 '지원하고 협력'하는 기능을 담당하고 있습니다.

원장님은 2013년 12월에 취임하셔서 2년 정도가 지났는데, 그간 어떤 비전과 경영철학으로 기관을 운영해오셨고, 앞으로 해나갈 생각이신지요. 또한, 취임하신 이후 가장 역점을 두고 추진하신 사항이 있는지요.



저는 평소에 '소통'과 '전문성'을 강조하고 있습니다. 방금 말씀드린 것처럼, 공공기관 기능조정에 따라 중소기업 R&D 사업이 기정원으로 일원화되면서 조직이 통합되는 과정을 겪었습니다. 통합된 조직이 성공적으로 자리 잡고, 기정원이 신뢰받는 국내 대표의 중소기업 R&D 전문기관으로서 거듭나기 위해서는 내부 조직간, 개인 간의 소통이 중요하다고 판단했기 때문입니다.

그리고 우리 기정원이 중소기업을 지원하는 업무를 담당하고 있는 만큼, 직원들이 중소기업 성장의 밑거름으로서의 역할을 제대로 수행하려면 조직에 대한 긍지와 자신감을 기반으로 전문성을 갖춰야 한다고 강조하고 있습니다. 개인적으로는 공적 영역에서 일하고 있는 사람들은 어떤 일을 할 때, 그 일을 둘러싸고 있는 모든 이해관계자들에게 미칠 영향을 단기적·장기적, 미시적·거시적 차원의 다양한 관점에서 두루 살펴볼 수 있는 균형적인 생각을 가지

고 있어야 한다고 봅니다. 그러기 위해서는 해당 업무에 대한 전문성을 갖추는 것이 가장 핵심입니다.

따라서 조직 내 커뮤니케이션을 활성화하고, 중소기업 R&D 전문기관 임직원으로서 갖추어야 할 기본소양을 함양하기 위해 매월 첫째 주 수요일 아침에 인문학과 함께하는 통섭연단(統攝演壇) 프로그램을 운영하고 있습니다. 이는 다양한 분야에서 활동하고 있는 명사들을 초청하여 특강을 듣는 형식으로, 지금까지 총 11 회를 개최하면서 기정원 소통경영의 근간이 되는 프로그램으로 자리매김하고 있습니다. 이를 통해 노사상생의 소통경영을 실천하고, 구성원 간 공감과 소통의 활성화 및 직원들의 직무역량을 강화하고 있습니다.

또한, 기정원 노사는 구성원 모두가 일하고 싶은 훌륭한 직장문화를 조성하기 위해 다양한 노사협력프로그램을 운영하고 있습니다. 구성원의 자긍심 고취 및 노사 간 비전 일체화를 위해 정형화된 형식을 탈피한 ‘화통(和通)’ 프로그램 운영을 통해 직급 간, 부서 간 장벽을 허물고 조직 내 소통의 활성화를 추진하고 있습니다. 이러한 소통의 결과, 기정원은 최초로 임금 피크제를 도입한 공공기관 중 하나가 되는 성과를 올리기도 했습니다.

공공기관 기능조정에 따라 기정원이 중소기업 R&D 사업 전담기관으로 지정되면서 기관의 역할이 한층 강화되었을 뿐만 아니라 책임감도 더욱 크게 느끼셨을 것 같습니다. R&D 지원 사업의 전담기관으로서 효율성을 높이기 위해 어떤 노력들을 하고 있는지 궁금합니다.

“
기정원이 신뢰받는 국내 대표의
중소기업 R&D 전문기관으로서
거듭나기 위해서 소통과 전문성을
강조하고 있습니다

”
공공기관 기능조정 후속조치에 따라 기정원은 2015년 2월에 산업기술평가관리원과 업무 이관협약을 체결하였으며, 예산 3,608억원과 사업인력 10명 등 4개 사업을 이관 받았습니다. 1,685억원 규모의 산학연협력 R&D 사업에 대해서도 일정에 따라 2015년 연말까지 이관을 마무리할 예정입니다. 반면에 기정원이 수행하고 있던 R&D 사업 외의 다른 사업에 대해서는 2015년 3월에 다른 기관으로 업무 인계를 완료하였습니다.

R&D 지원 사업의 전담기관으로서 중소기업 고객들이 좀 더 쉽고, 편하게 기술개발을 수행할 수 있도록 하기 위해서 R&D 과제관리시스템(SMTech)도 통합 이관하여 기능을 개선하고 있습니다. 지난 5월에는 평가 대상인 중소기업을 직접 방문하여 평가하는 대면평가 방식에서 벗어나 평가자와 피평가자가 온라인상에서 질의·응답할 수 있는 온라인 평가시스템을 도입하였는데, 이 시스템으로 인해 R&D 지원 사업을 이용하려는 중소기업의 편의성이 많이 향상되었습니다.

또한, 기술개발 과정의 효율성을 제고하기 위해 시스템상에서 기술개발 과정에 대한 이의 신청을 하는 등의 다양한 작업을 할 수 있도록 추가적인 기능을 구축하고 있습니다. 앞으로도

고객인 중소기업의 수요(needs)에 맞추기 위해서 주기적으로 중소기업의 의견을 듣고, 이를 정책이나 시스템에 반영하여 정부 R&D 수행 과정에서의 불편사항을 지속적으로 개선해 나가고자 합니다.

기정원은 R&D 지원 사업비의 배분 및 관리, 성과를 평가하기 때문에 R&D 사업의 생애주기를 통합적으로 관리하는 기관이라고 할 수 있을 것 같습니다. 사업의 관리와 성과평가를 위해서는 그만큼의 전문성과 역량이 있어야 할 것으로 보입니다. 전문성과 역량 강화를 위해 어떠한 방안들을 마련하고 있는지 궁금합니다.

기정원은 정확하게 말씀드리면 'R&D 사업 자금을 집행하고 관리하는 행정기관'입니다. 따라서 사업 평가를 위한 전반의 과정을 담당하고 있습니다. 또한 평가위원의 선정과 섭외를 기정원이 담당하고 있기 때문에 평가위원 및 평가체계의 전문성과 효율성을 높이기 위해 종합적인 차원의 개선 노력을 기울이고 있습니다.

첫 번째로는 평가위원에 대한 사업성 평가기법 중심의 전문 교육과정을 강화하여 R&D 과제를 평가하는 위원의 전문성과 역량을 강화하고자 합니다. 사업성 지표는 기정원이 R&D 사업을 수행할 중소기업을 선정할 때 가장 많은 가중치를 두는 지표이지만, 기업이 제출한 제안서만을 보고 사업성을 판단하기에는 매우 어렵습니다. 제안서상의 기술 개발 가능성과 상용화, 그리고 시장성을 고려하여 사업성을 판단한다는 것은 모두 미래에 일어날 일을 현재



에서 예측하고 평가하는 작업이기 때문입니다.

따라서 R&D 과제의 사업성 평가를 할 수 있는 우수한 평가위원을 확보하기 위해 올해 9월부터 '평가위원 등급별 맞춤형 교육과정'을 실시하여 평가위원에 대한 교육을 강화하고 있습니다. 이를 통해 중소기업 R&D 평가 역량 강화를 통해 기술개발 성공과 사업화 성공 사이의 간극을 해소하고 R&D 투자에 대한 효율성을 높이고자 합니다.

평가위원의 전문성 강화와 더불어 평가체계 전반에 대한 고도화 및 표준화를 추진하고 있습니다. 먼저, R&D 사업관리 및 평가업무에 대한 국제규격(ISO9001)에 따른 품질경영시스템을 구축하여 R&D 평가관리 서비스 품질을 표준화하였고, 지속적인 평가관리 매뉴얼 개발, 평가관리 온라인시스템 고도화 등을 통해 고객 서비스 수준 향상에 주력하고 있습니다. 그 결과 공공기관 고객만족도 조사에서, 2014년 '보통'에서 2015년 '양호'로 점수가 상승하는 등 경영활동 전반에 걸쳐 개선 성과가 나타나고 있습니다.

또한, 중소기업 R&D 사업이 기정원으로 통합됨에 따라 평가관리 업무가 대폭 확대될 것으로 예상되므로, 기정원 내부의 평가관리 전담인력의 전문성 제고를 위해 직무교육을 강화하고 있습니다.

많은 분들이 중소기업 지원의 정당성을 경제발전 초기에 대기업 위주의 성장전략을 펼치면서 중소기업이 상대적 차별을 받았다는 것으로 꼽습니다. 그럼에도 불구하고, 지원의 실효성이 없다는 점을 들어 중소기업에 대한 지원을 부정적으로 바라보는 의견도 있는데요, 원장님께서서는 중소기업청에서부터 다양한 경험을 쌓으신 전문가로서, 중소기업 지원에 대해 어떻게 생각하고 계신지요. 또한, R&D 지원의 실효성을 높이기 위한 방안이 무엇이라고 생각하는지요.

중소기업 지원에 대한 타당성 문제는 어디에 중점을 두느냐에 따라 다르다고 생각하는데, 개인적으로는 우리나라 국민소득이 지금보다 더 높아진다고 해도 R&D 부문은 지원이 계속 되어야 한다고 생각합니다. 미국 등 선진국에서도 지원 분야는 다름지언정 R&D 투자에 대해서는 지원을 합니다. R&D 지원을 통해서 기술이 개발되면, 그 기술은 특정 국가를 넘어서 인류 문명에 기여한다고 생각합니다.

중소기업에 대해 R&D 지원을 해야 하는 또 하나의 이유는 기업 간 경쟁에 있어서 국경의 장벽이 사라졌다는 것입니다. 현재 무역 전쟁이 치열한 상황에서 우리 중소기업들에게 기술이라는 무기를 제공하여 세계 시장에서 좀 더 유리한 위치를 점할 수 있도록 지원해야 한다고 생각합니다. 국민의 소득이 높아지는 것에는 개인 차원의 노력도 있겠지만, 궁극적으로는 기업이 생산한 부가가치가 우리 사회에 공유되기 때문입니다.

현재 한국에서 중소기업은 대기업보다 더 많은 고용을 창출하고 있습니다만 인력·자본·정보 면에서 구조적인 한계를 가지고 있습니

다. 특히, 중소기업 자체적인 힘으로 R&D 투자를 하는 것은 매우 어렵습니다. 예를 들어, 매출이 100억원인 어떤 중소기업의 수익률이 10%라고 가정하면, 10억원의 수익이 생깁니다만 R&D 투자를 하기에는 적은 금액입니다. 그런데 우리나라 중소기업의 수익률은 보통 5% 미만인 데다 대기업 협력업체의 수익률은 5% 이하의 수치를 보이고 있습니다.

따라서 중소기업이 현재의 고용을 계속 유지하고, 더 나아가 기업이 성장하기 위해서는 정부 차원의 R&D 지원이 필요하다고 봅니다. 국가 공동체의 삶과 미래를 위해서 경기 침체를 회복하고 또 다른 새로운 분야에서 혁신을 이루기 위한 해결책은 바로 중소기업 육성이라고 생각하기 때문입니다. 따라서 중소기업이 좀 더 과감한 투자를 시행할 수 있도록 지원하고자 합니다.

이처럼 중소기업 R&D 지원에 대한 당위성은 분명함에도 불구하고 지원에 대한 논란이 많은 것도 사실입니다. 때문에 통합정보시스템을 통해서 지원받은 중소기업의 이력을 꾸준히 관리하고 있으며, 장기적으로 R&D 자금의 효율적인 집행을 위해 추적 조사를 시행하고 있습니다.

중소기업청 R&D의 주요 추진 목적이 R&D를 통한 사업화 단계 진입을 목적으로 한다는 점을 고려할 때, 결국 R&D 지원의 실효성을 높이려면 단계적으로 사업화 성공률을 더욱 높여야 합니다. 중소기업청에서 지원하는 R&D 사업의 사업화 성공률은 2013년 기준 47.9%로, 민간 자체 R&D의 사업화 성공률인 34.8%에 비해 높은 수준입니다. 그러나 중소기업들

“
 대기업보다 더 많은 고용을
 창출하고 있는 중소기업이
 그 고용을 계속 유지하고 더 성장하기
 위해서는 기술 개발이 필요하며,
 그를 위해서는 정부 차원의
 R&D 지원 사업이 요구됩니다
 ”

의 어려운 상황을 감안했을 때 지속적인 제고 노력이 요구된다고 생각합니다. 또한, 중소기업 R&D 사업에 대한 효율성 제고를 위해서는 ‘기술창업 → 혁신기업 → 중견기업’으로 이어지는 기업의 성장단계에 따른 정책 지원을 강화할 필요가 있습니다.

이와 더불어 국가 중소기업 R&D 정책의 컨트롤 타워 기능을 수행하는 중소기업기술혁신 지원제도(KOSBIR) 실적을 점검하여 그간 양적확대에 치중했던 KOSBIR 제도의 질적 고도화를 위해 부처 사업 간 연계를 지원할 수 있는 프로그램을 개발하고, 우수 기업의 사업화를 지원하는 등의 노력을 수행하고 있습니다.

방금 하신 말씀을 들어보니 중소기업 R&D 지원을 해주는 것도 중요하지만 그보다 더 핵심적인 것은 바로 R&D 사업화를 통해 매출 확대라든가 시장 개척 등의 성과를 내는 것이라 보이는데, 이를 위해 어떤 방안들이 있는지요.

중소기업 R&D의 사업화 강화를 위해 사업 선정 및 평가단계에서부터 사업화 가능성에 높은 비중을 두어 과제를 평가·선정하고 있습니

다. 또한, R&D 이후 사업화 성과에 따라 해당 기업에 대한 가감점 제도를 추진하고 있습니다. 가감점 제도란 사업화 성공률이 높은 기업에 가점을 주는 것인데, 기술개발 성과가 높은 기업에 보다 많은 기회를 제공하는 것이 옳다고 생각합니다.

자체 기획역량이 부족한 중소기업의 기술개발 및 사업화 성과 제고를 위하여 R&D 기획지원 예산을 확대하고자 노력하고 있는데, 그 일환으로 기술개발 3단계(기획 → R&D → 사업화)를 추진하고 있습니다. 3단계 중 첫 번째인 ‘R&D 기획’은 사업화 성공률을 제고하고 기술개발 위험을 감소시켜서 결과적으로 기술개발 성과를 제고하는 핵심적인 단계입니다. 대다수 중소기업은 시장분석 및 예측을 통한 R&D 과제 선별 등의 역량이 취약하여 자체적으로 R&D 기획을 추진하는 데 어려움이 있습니다. 따라서 ‘R&D 기획지원사업’을 통해 중소기업이 개발 타당성 분석, 시장성 조사, 성공 가능성 평가, 중기 사업전략 수립 등 다각적인 측면에서 사업을 분석한 후 R&D 기획을 추진할 수 있도록 지원하고 있습니다.

마지막으로 기술개발 이후, R&D 사업화 성과제고 및 성과확산을 위해 자발적인 사업화 추진을 유도하고 연구의 자율성 제고를 위해 사업화 성과공유계약제, 성과지향형 후불형 R&D 지원, 시장상황을 고려한 무병타깃제 등 R&D 지원제도 개선방안을 마련하였습니다. 이와 더불어 R&D 성공기업의 사업화 지원을 위해 민간 금융기관과의 업무협약을 체결하여 기술개발 성공 이후에 사업화에 필요한 자금이 적기에 지원될 수 있도록 네트워크를 확대하고

있습니다.

이러한 여러 가지 지원 노력에 대한 결실로, 4.8억원의 R&D 지원 사업을 받은 ‘코나아이(주)’라는 중소기업은 스마트카드의 일종인 IC 카드를 개발하여 처음 R&D 지원을 받던 2001년에 비해 고용은 102명에서 2014년 207명으로 2배 이상 증가했으며, 매출액도 313억원에서 2014년 2,050억원으로 6배 이상 증가했습니다. 또한, 2014년에는 1억달러 수출 달성, Global IT 수출 무역인상, 월드클래스 300 우수공자 포상 장관상을 받기도 했습니다.

중소기업의 경우 경영환경이 열악한 경우가 많을 것 같습니다. 특히 IT환경을 마련하여 업무효율을 높이는 부분에 있어서의 정보나 투자가 부족한 경우가 적지 않은데요. 중소기업의 정보화 경영활동을 돕는 경영혁신플랫폼을 구축해서 많은 중소기업에 도움을 주고 있는 것으로 알고 있습니다. 어떤 내용인지 설명 부탁드립니다.

기정원이 2002년에 중소기업정보화경영원으로 출발하여 정보화 수준에서 소외되어 있는 중소기업들을 대상으로 IT 서버나 ERP 시스템을 설치해 주는 사업을 추진했었습니다. 그런데 2012년 실태조사를 통해 우리가 설치한 시스템이 기대한 만큼 유용하게 쓰이지 않고 있다는 사실을 확인했습니다. 기업 경영에 있어서 정보화 시스템을 사용하려면 시스템을 관리할 인력과 지속적인 유지보수가 필요함에도 비용 측면에서 부담을 느낀 기업들이 실제로 시스템을 사용하지 않고 있다는 것을 발견하였습니다.

“
**정보화 시스템을 관리할
 전문인력이 부족하고 유지보수 비용이
 부담스러운 중소기업을 위해
 클라우드 컴퓨팅 기반의
 경영혁신플랫폼을 구축하였습니다**
 ”

따라서 이러한 문제점을 해결하고 기업의 업무 효율성을 제고하기 위해서 개별 기업 단위로 시스템을 설치해주던 기존의 방식에서 벗어나 클라우드 컴퓨팅 기반의 경영혁신플랫폼을 구축하였습니다. 중소기업은 플랫폼에서 제공하는 서비스를 이용할 수 있으며, 플랫폼의 유지보수 및 보안은 기정원이 상시적으로 관리하는 방식입니다.


플랫폼을 구축하고 서비스를 시작한 지 1년 만인 2015년 10월 말에 11,122개 중소기업이 해당 서비스를 통해 업종별 특화 업무 및 경영활동에 필요한 금융·세금·매출·영업 등에 대한 IT 서비스를 사용하고 있습니다. 플랫폼을 구축하는 데 200억원이 투입되었는데 이는, 약 2,700억원을 투입했으나 불과 3,800여개의 기업만이 정보화 시스템을 이용하던 과거 방식과 비교해보면 엄청난 성과라고 할 수 있습니다. 더군다나 경영혁신플랫폼은 통합시스템이어서 업종별 통합 자료를 산출하기가 매우 용이한데, 안전을 위해 매월 사용량을 보고해야 하는 가스업체 등에 많은 도움이 되었습니다.

앞으로는 신규로 창업한 중소기업에 적합한

정보시스템을 개발·보급할 수 있도록 추진 중이며, 장기적으로 유관기관과의 협력을 통해 소상공인 등 정보화 취약계층까지 서비스 범위를 확대하고자 합니다. 향후에는 현재의 경영혁신플랫폼 서비스를 오픈마켓으로 확대하여 S/W기업과 영세소기업이 함께 성장할 수 있는 기반을 마련해 나갈 계획입니다.

마지막으로 대한민국 공공기관 기관장의 한 분으로서 공공기관 정책과 관련된 제언이나 의견 있으면 말씀 부탁드립니다.

공공기관은 정부가 해야 하는 업무의 효율적 수행을 위하여 설립된 정부와 민간의 중간 단계 조직으로서 공공부문의 중요한 한 축을 담당하고 있습니다. 따라서 공공기관 경영에 있어서 자율성과 책임성이 함께 요구되며, 양자 간의 균형을 유지하는 것이 중요하다고 생각합니다. 그러나 책임성 강화를 위해 기획재정부와 주무부처의 관리·감독을 받고 있는 공공기관의 성격상 경영활동의 자율성을 확보하는 것은 구조적으로 한계가 있습니다.

하지만, 공공기관의 책임성이라는 것은, 궁극적으로는 국민에 대해 책임을 지는 것이라고 생각합니다. 이런 관점에서 보면, 국민에게 보다 편리한 혜택을 제공하는 일을 추진하는 것에 대해서는 공공기관의 자율성을 보다 넓게 보장해주는 것이 자율성과 책임성의 조화를 이루는 방안이라 생각합니다. 



중소기업기술정보진흥원

(Korea Technology and Information Promotion Agency for Small & Medium Enterprises)

주무 기관	중소기업청	기관 유형	위탁집행형 준정부기관	기관장 (입기)	양봉환 (*13.12.11~*16.12.10)
소재지 (대표 전화/홈페이지)	대전광역시 유성구 대덕대로 593 (도룡동) TBC 센터 6층 (042-388-0100 / www.tipa.or.kr)			설립 연도	2002년 01월
설립 근거	<ul style="list-style-type: none"> 「중소기업 기술혁신 촉진법」 제20조 				
설립 목적	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업의 기술혁신 및 정보화경영을 효율적으로 촉진함으로써 경영혁신과 생산성 제고를 통한 경쟁력 강화에 기여 				
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> 2002년 1월 특수법인 중소기업정보화경영원 개원 2002년 6월 중소기업기술진흥전문기관 지정(법 제7조) 2006년 3월 「중소기업기술정보진흥원」 개명 및 R&D 지원 2009년 1월 위탁집행형 준정부기관 지정 2014년 12월 중소기업 R&D 사업 평가관리 전문기관 일원화 				
주요 기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> 중소기업 기술혁신 기반조성 중소기업 기술혁신을 위한 정책연구 및 중장기 기획 중소기업 기술혁신사업의 수요 발굴 및 조사·분석 중소기업 정보화 촉진 관련 정보기술의 보급 및 평가 정보화경영 표준모델의 개발·보급·확산 및 표준 모델과의 부합화 지원 중소기업 정보화 기반조성 및 수준평가 중소기업 기술혁신 및 정보화경영에 관한 교육 및 전문인력의 양성 				

현장의 소리

- 임금피크제는 청년 취업의 마중물
김종철 한국환경공단 인재경영처장
- 고령사회의 Active Ageing
강규성 한국노인인력개발원 전략기획국장

* **현장의 소리**는 각 공공기관에서 근무하고 있는 임직원들이 현장에서 직접 보고 느낀 실상과 문제점, 발전방향을 제시하는 칼럼입니다. 각 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

현장의 소리는 공공기관 임직원분들의 기고를 받고 있습니다. 기고를 원하시는 분들께서는 kamin@kipf.re.kr로 연락 부탁드립니다.



임금피크제는 청년 취업의 마중물



김종철

한국환경공단 인재경영처장

청년 일자리를 위한 노오력? 노력!

예나 지금이나 세태를 풍자하는 신조어들은 끊임없이 생겨난다. 요즘에는 SNS가 활발해져 신조어의 탄생과 소멸이 예전보다 더욱더 짧아진 것 같다. 최근의 신조어는 그것이 생산되고 유통되는 인터넷과 SNS의 주요 소비층인 20대의 젊은 세대들이 만든 것이 대부분으로, 그들의 눈으로 바라보는 현실의 모습을 투영하는 것들이 많다. 요즘 눈에 들어오는 신조어가 있다. 바로 ‘노오력’이다. 처음에는 ‘노력’의 오타 정도로 생각해서 눈여겨보지 않았지만, ‘노오력’이란 노력만 강조하는 기성세대에 대한 비판과 함께 아무리 노력해도 안 되는 사회를 풍자하는 단어라고 한다. 그 의미를 새겨 천천히 단어를 읽어 보면 이 신조어를 내뱉는 청년들의 한숨이 떠오른다. 아무리 노력해도 정규직으로 취업할 수 없는 세태를 풍자한다고 하니, 기성세대로서 안타깝고 일말의 책임을 느끼게 된다.

신규 사업 창출로 ‘일자리 늘리기’

청년 일자리를 늘리기 위한 공공기관의 첫

번째 역할은 기관의 설립목적을 달성하기 위해 노력하고, 지속적으로 경영성과를 높이는 것이다. 이를 위해 서비스의 질을 개선하고, 신규 사업을 발굴하며 스스로 성장해야 한다.

한국환경공단은 환경부 산하 준정부기관으로서 기후·대기, 물·토양, 폐기물·자원순환, 환경보건, 환경산업지원 등 환경 전 분야에서 대한민국과 세계의 환경을 건강하고 깨끗하게 가꾸기 위해 노력하고 있는 글로벌 종합환경 서비스 기관이다. 기후변화에 대한 국제적인 관심과 환경보건 및 안전에 대한 늘어나는 업무 수요에 부응하여, 공단은 새로운 사업을 발굴하고 이를 위한 인력을 지속적으로 확보하고 있다. 그 결과 공단은 2010년 기관 출범 이후 매년 정원의 2% 정도를 지속적으로 증원하여, 매해 100여명 규모의 청년 일자리를 만들어 신규채용하고 있다.

임금피크제 도입으로 ‘일자리 나누기’

청년 일자리를 늘리기 위한 또 하나의 방법은 세대 간 일자리를 나누는 임금피크제의 도



입이다. 2015년 11월 기준으로 공공기관의 92%가 임금피크제 도입을 완료했다고 한다. 청년 일자리 창출을 위한 정부의 강력한 의지의 결과이다. 공단은 2011년부터 임금피크제를 도입하여 일자리를 늘리고, 나누는 효과를 톡톡히 보고 있다. 물론, 제도 도입 초기에는 올해 처음 도입하는 여타의 공공기관들처럼 내부 구성원과 노동조합의 거센 저항이 있었다. 생소한 임금피크제 적용에 대해 직원들의 이해는 부족했고, 당장에 적용 대상이 되어야 하는 간부직원들의 반발은 더욱 심하였다.


이러한 난관에도 불구하고 공단이 안정적인 것으로 제도 도입을 할 수 있었던 것은 공감대 확보를 위한 노사의 공동 노력이 중심에 있었기 때문이다. 공단은 외부 전문가가 참여하는 노사 공동의 임금피크제 도입 전담조직을 구성하여, 제도 도입 사례를 벤치마킹하고, 순차리에 걸쳐 순회 설명회와 교육을 실시하였다. 그 결과, 임금피크제 도입을 통해 정채된 직급 구조에 선순환의 활력을 불러일으키고, 활력 있고 성과 높은 조직으로의 도약에 대한 구성원들의 공감대를 만들었다.

마침내 노동조합에서도 도입에 동의하게 되었고 2011년 4명 도입을 시작으로 2013년에는 전 직급으로 적용을 확대하여 2015년 11월 현재 49명에 대해 임금피크제를 적용하고 있다 (참고: 공단 현원 1,988명). 또한, 2015년 5월 공공기관 임금피크제 권고안 발표 이후에는 기존의 제도 운영 노하우를 바탕으로 권고안에 따라 제도를 개선 보완하여, 임금피크제 대상자의 다양한 직무개발, 적정한 보상체계 등을 마련하였고, 임금피크 절감 재원을 통해 2016

년 23명의 청년 일자리를 신규로 만들었다.

41세→38세, 공단이 젊어지고 있다

신규 사업을 통한 지속적인 인력 증원, 임금피크제 도입을 통한 일자리 늘리기·나누기의 결과, 공단은 젊어지고 있다. 공단 직원의 평균 연령은 2010년 41세에서 2015년 현재는 38세로 낮아졌다. 청년은 공단이라는 일자리를 얻었고 공단은 청년 취업자 덕분에 젊어졌으니, 신·구가 조화를 이루는 활기찬 조직이 되었다.

결국 취업을 위한 청년 세대의 노력은 정부와 기업의 적극적인 일자리 늘리기, 나누기와 같은 마중물을 만날 때에야 비로소 ‘노오력’이 아닌 ‘노력’으로 결실을 맺을 수 있다. 공공기관이 도입하는 임금피크제는 바로 청년 취업의 마중물이고, 우리 공단은 그 마중물의 효과를 일찌감치 보고 있는 중이다. 



고령사회의 Active Ageing



강규성

한국노인인력개발원 전략기획국장

2015년 12월 통계청에서 발표한 ‘2014년 생명표’에 따르면 우리나라 평균 기대수명은 82.4세(남성 79.0년, 여성 85.5세)로 성별 관계 없이 OECD 평균을 웃돌고 있다. 증가 추세도 매우 빨라 1961년 61.9세에서 불과 20년 남짓의 기간 동안 기대수명이 20세 넘게 증가하였다(1961년 61.9세 → 2015년 82.4세).

수명의 연장과 함께 노인인구의 비율도 빠르게 증가하여 2017년이면 65세 노인인구가 14%를 넘을 것으로 예상돼 고령사회 진입을 눈앞에 두고 있다.

예로부터 오래 사는 것은 인류의 보편적인 바람이었으나 현재 우리나라 노인들이 처한 상황을 보면 장수가 꼭 축복만은 아닐 수도 있다는 생각이 든다.

개인적 측면으로는 노인들의 노후 준비가 제대로 되어 있지 않아 우리나라 노후빈곤율이 OECD국가 중 1위이다(노후빈곤율 50%). 또한 전통적인 노인공경 의식이 약화되고, 은퇴로 인해 사회적 관계망이 축소됨에 따라 노인 고독과 소외가 심화되고 있다. 한편 치매·노인

성 우울증 등의 질환과 노인자살률도 크게 증가하고 있다. 사회적 측면으로는 노인 부양부담 증가로 기초연금, 노인의료비 등 노인관련 예산이 증가하고 국가 잠재성장률이 하락하는 등의 문제도 나타나고 있다.

노인일자리사업에서 노인사회활동지원사업으로

이러한 문제를 해결하기 위해 2004년부터 노인일자리사업이 도입되어 한국노인인력개발원에서 총괄 운영하고 있다. 노인일자리사업은 2004년 도입 당시 2만 5천명 수준이었던 것이 10년이 지난 2015년에는 38만명으로 증가하면서 양적으로 급성장하였다. 현 정부에서도 주요 국정과제로서 매년 5만개의 일자리를 늘려나가고 있다. 이러한 양적 성장뿐만 아니라 다양한 긍정적인 사회경제적인 효과가 큰 것으로 나타났다. 노인일자리 사업에 참여한 노인의 빈곤율이 감소하고, 활동량이 늘어나면서 건강이 개선되어 의료비가 줄어들었으며, 사회활동을 증가시켜 사회관계가 개선되는 효과도



있는 것으로 나타났다. 사업 참여로 생활패턴이 변화하여 무료하게 TV만 시청하던 소극적 여가활동이 줄어들기도 하였다.

한편 베이비붐세대들이 점차 노인세대로 진입하게 되면서 노인들의 욕구도 일자리뿐 아니라 자원봉사, 여가활동 등 다양한 욕구가 나타나게 되었다. 이러한 욕구를 만족시키기 위해 2015년 기존 노인일자리사업을 노인 사회활동 지원사업으로 개편하여 노인의 사회참여 확대를 꾀하고 있다. 노인 사회활동지원사업은 노인이 노인을 돌보는 노노케어·초등학교 급식도우미·어린이 시설 안전지킴이 등의 공익활동, 시니어인턴십·고령자친화기업 등의 취·창업활동, 전문경력 퇴직노인에게 사회참여 기회를 제공하는 경력유지활동 등으로 구분된다.

고령화시대의 새 패러다임:

Active Ageing


한편 고령화 문제는 우리나라뿐 아니라 전 세계적인 추세로 세계보건기구(WHO)는 인구 고령화 문제의 해법으로 'Active Ageing'을 고령사회정책의 새로운 패러다임으로 제시하였다. Active Ageing이란 행복한 노후를 맞이하려면 심신이 건강하고 생산적인 활동을 하며, 안전한 노후생활을 보낼 수 있는 기회가 보장되어야 한다는 뜻으로 노인인구가 늘어나는 것을 사회문제로 간주하던 기존의 인식에서 벗어나 노인의 경험과 자원을 사회발전에 활용할 수 있다는 인식 전환에서 비롯되었다.

한국노인인력개발원도 이러한 추세에 발맞추어 노인복지정책의 새로운 변화를 준비하고 있다. 일자리 및 사회활동 등 노인 사회참여 확

대에 집중하던 것에 더하여 안전한 노후를 위한 노인안전망 강화를 새로운 전략목표로 설정하고 노인복지서비스 통합관리, 신규 노인복지서비스 발굴 등에 노력을 기울이고 있다.

노인의 사회활동을 통한 노인복지 추구

고령화가 가속화될수록 노인의 사회활동의 중요성은 더욱 강조된다. 노인에게 사회활동은 경제적 효과뿐만 아니라 건강을 증진시키고 인간관계를 풍요롭게 만드는 그야말로 최고의 노인 복지이기 때문이다.

초고령사회는 우리가 아직 가보지 않은 미지의 세계이다. 아무도 가보지 않은 길의 입구에 서면 누구나 두려움과 불안을 느낀다. 하지만 국가와 개개인이 초고령사회를 미리미리 준비하고 대비한다면 그 길의 끝에서는 행복을 만나게 될 것이다. 한국노인인력개발원은 그 미지의 길의 행복한 여정이 되도록 끝까지 우리 국민과 함께 할 것이다. 

정책동향

- 313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입 완료
- 공공기관 중기성과급, 개방형 계약직, 전문직위제 도입

* 정책동향은 공공기관과 관련한 정책 변화 혹은 새로운 정책의 주요 내용을 정리하여 제공합니다. <편집자 주>



313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입완료

- '16년 임금피크제 절감재원으로 4,441명 신규채용 -

- 기획재정부에 따르면 공공기관 임금피크제(이하 임피제) 도입을 당초 목표였던 12월보다 앞당겨 지난 12월 3일 전체 313개¹⁾기관에 대하여 완료하였다고 밝힘
 - 지난 5월 임피제 가이드라인 발표 직후 제도 도입에 대한 이해 부족과 노조 반발 등으로 도입이 부진하였음
 - 그러나 대통령 담화문 발표 및 부총리 공공기관 간담회 등을 통해 임피제 도입 공감대를 형성하였음
 - 정부는 경영평가 인센티브, 임금인상률 차등적용, 상생고용지원금 등으로 지원하고, 관계부처 협의회(제2차관 주재 3회) 등을 통해 도입상황을 지속적으로 점검 및 독려하였음

- (의의) 해당 임금피크제는 2016년부터 정년이 60세로 연장됨으로써 신규채용 축소가 불가피한 가운데 청년고용 절벽 완화를 위해 노사 합의를 통해 도입하였음
 - 임피제 절감재원은 임금인상 활용이 아닌 신규채용에 사용하도록 하여 국민 부담 없이 중장년과 청년 세대가 상생하는 노동개혁 모델 제시를 가능하게 하였음

- (효과) 임피제 도입으로 채용될 2016년 신규채용 규모는 4,441명을 포함하여 금년 대비 4.5% 증가한 1.8만명 수준으로, 최근 3개년간 가장 많은 신규채용 규모임²⁾
 - 임금 조정기간은 평균 2.5년, 임금 지급률은 1년차 82.9%, 2년차 76.8%, 3년차 70.2%로 나타남

1) 통폐합 3개 기관(녹색사업단, 아시아문화개발원, 체육인재육성재단) 제외

2) '14년 실적: 17,856명, '15년 계획: 17,672명, '16년 계획 18,518명

참고 1

공공기관 임금피크제 관련 오해와 진실

① 청년채용은 국가가 책임져야지 왜 국민한테 전가하는가?

- 공공기관 임금피크제는 공공기관 정원을 늘려 추가 일자리를 만들고, 추가 일자리 비용은 고령자가 부담하는 방식임
- 따라서, 청년채용 비용을 국민에게 전가하는 것이 아니라, 세대간 일자리 나눔, 고령자 인건비 절감을 통해 충당하는 것
 - 만약, 임금피크제가 아니라 인건비 증액 등 재정지원으로 청년채용을 할 경우, 오히려 그 비용이 국민에게 전가됨

② 임금피크제가 과연 청년고용으로 연결될 수 있는가?

- 금번 공공기관 임금피크제 권고안에는 절감된 인건비가 청년채용으로 직접 연결될 수 있도록 규정을 마련
 - ① 기관별로 정년연장자 수만큼 채용목표 설정
 - ② 신규 채용 인건비가 충당되도록 고령자 인건비 감액
 - ③ 절감된 인건비는 신규 채용에 활용
 - ④ 채용목표 미달시 미달인원에 해당하는 인건비 삭감*
 - * 신규 채용시 우선 추가 인건비가 없는 별도정원 충원으로 인정하고 별도정원 전원 채용 이후의 채용에 대해서만 결원인건비를 인정

③ '16~'17년간 8천명의 일자리가 순수하게 늘어나는가?

- 금번 임금피크제는 향후 2년간 공공기관 정원을 8천여명 추가로 늘려 신규 일자리를 8천여개 만드는 것
- 이에 따라, 정년연장으로 8천여명의 고령자가 퇴직하지 않고 계속 근무하더라도 청년채용 규모는 예전수준을 유지

④ 임금피크제 대상 고령자들은 무슨 일을 하게 되는가?

- 제도 시행에 앞서, 각 기관별 업무 특성에 맞춰 고령자에게 적합한 직무 개발과 성과평가 및 보상 체계 등을 마련할 계획
- 고령자의 축적된 경험과 기술을 충분히 활용하여 '뒷방 늙은이' 취급이라는 소외감이나 생산성 저하가 발생하지 않도록 조치



출 처

- 기획재정부 보도자료
 - 313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입완료

※ 본 동향은 해당 기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

공공기관 중기성과급, 개방형 계약직, 전문직위제 도입

- 2015년 12월 18일 공공기관 운영위원회에서 공기업 기관장 중기성과급제 도입방안과 개방형 계약직제 및 순환보직 개선 권고안이 심의·의결되었음
 - 해당 방안들은 2015년 1월 발표된 2단계 공공기관 정상화대책 내용 중 성과 중심 조직·인력 효율화 과제를 구체화한 것으로, 공공기관 조직 생산성을 근본적으로 개선하기 위함

1. 기관장 중기성과급제

- (도입배경) 기관장 성과급은 단년도 평가에 따른 지급으로 단기 실적에 치중함에 따라 중장기 관점에서의 의사결정이 어려운 실정
 - 공공기관 사업의 성과가 수년에 걸쳐 나타나므로 사업의 중장기 성과에 대한 책임성과 인센티브가 부족한 상황
 - 기관장의 중장기적 시각에서의 경영을 유도하고, 책임성을 확보할 수 있도록 경영평가 성과급 체계의 개선 필요
- (추진방안) 기관장 중기성과급 제도의 주요 내용은 아래와 같음
 - 공기업 기관장 경영평가 성과급 중 50%는 중기성과급으로 전환하여 3년간 분할 지급
 - 경영평가 등급이 전년 대비 변동할 경우, 이에 연동하여 2년차, 3년차 성과급을 가중하여 증액 혹은 감액할 계획³⁾

3) 등급 상승으로 증액할 경우, 1등급 20%, 2등급 30%, 3등급 40%



- 임기 중 2년 연속 A 또는 S등급의 경영평가를 받을 경우, 성과급 10%를 추가 증액 지급하여 중장기 성과제고의 인센티브 부여
 - 비위 적발 등으로 형사 기소되거나 퇴임 후 비위사실로 형사 처분 등을 받은 경우, 중기성과급 지급 중단 또는 환수 가능
- (대상기관) 2016년 공기업에 대해서 우선 적용⁴⁾하고, 추후 준정부기관과 임원까지 확대하는 방안 검토
 - (기대효과) 중장기적 관점에서의 공공기관 성과목표 추진 유도

2. 개방형 계약직제

- (도입배경) 공공기관은 공채 중심의 신규채용으로 조직운영이 폐쇄적이고 인력의 유출 및 유입이 제한적 이므로 경쟁력 제고 한계
 - 간부직의 일정비율을 민간 등에 개방하여 능력에 따라 채용이 가능한 개방형 계약직 제도 도입 필요
 - 정년 연장 및 임금피크제 도입으로 임금피크제 대상이 되는 간부직 중 우수인력을 개방형 계약직으로 고용하여 조직성과 제고 가능
- (추진방안) 간부직⁵⁾의 5% 범위에서 민간 등 개방
 - 기관 성과 달성을 위하여 핵심관리능력이 필요한 직위와 마케팅, 홍보, 법무 등 민간 전문가 확보 가능한 직위를 대상
 - 도입 첫해 본부 간부직 정원의 5% 범위 내에서 채용하고, 성과분석을 거쳐 향후 20%까지 단계적으로 확대할 계획
 - 대상 직위는 내·외부 공개모집을 통해 선발하고 2년간 계약직으로 채용하는 것을 원칙
 - 기관 특성에 따라 3~5년 이상 계약기간을 설정하는 등 자율적으로 운영할 방침
- (대상기관) 2016년 공기업과 준정부기관에 대해서 우선 도입하고, 추후 기타공공기관으로의 확대 도입 검토
- (기대효과) 외부전문가 채용이 확대되고, 외부 인재에 의한 조직문화 활력 제고

등급 하락으로 감액할 경우, 1등급 △20%, 2등급 △30%, 3등급 △40%

4) 성과급 규모가 큰 공기업에 대하여 우선 실시함으로써 제도의 실효성을 제고할 계획

5) 2급 이상

3. 순환보직 개선

- (도입배경) 순환보직⁶⁾은 업무 전문성·연속성 저하, 조직성과 및 책임 소재 불명확 등 문제
 - 공공기관은 전문가 양성보다는 일반 행정이 양성 방식으로 순환보직을 실시하고 있어 전문성 강화 노력 필요
 - 공무원은 순환보직의 문제점 개선을 위하여 2014년부터 전문직위제⁷⁾를 도입하여 시행 중에 있어 이를 공공기관에도 확대할 필요

- (추진방안) 경력관리 강화를 위하여 순환보직 원칙을 수립하고 전문성이 요구되는 직위는 전문직위제로 지정
 - 동일 직위에 장기 근무 필요성이 있고, 정책수립, 재무, 법무 등 전문성을 요하는 직위는 전문직위(10% 범위)로 선정
 - 간부직은 2년, 직원은 4년 이내 전보 제한하는 것을 원칙
 - 전문직위의 경우, 성과평가 및 승진 가점 부여와 해외 교육 대상자 우선선발 등 인센티브 부여 가능

- (대상기관) 2016년 공기업과 준정부기관에 대해서 우선 도입하고, 추후 기타공공기관으로의 확대 도입 검토

- (기대효과) 과도한 순환보직의 폐해를 극복하고, 직원의 업무 전문성 강화

출 처

- 기획재정부 보도자료(2015.12.21.)
 - 공공기관 중기성과급, 개방형 계약직, 전문직위제 도입

※ 본 동향은 해당 기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

6) 순환보직은 업무 매너리즘 방지, 부정부패 차단, 일반 행정이 양성 등의 장점도 있음

7) (공무원 전문직위제도 주요내용) 동일한 직위 또는 업무분야에 장기간 근무할 필요성이 있고, 업무수행을 위해 요구되는 전문지식 및 정보 수수준이 높은 직위를 대상으로 전문직위 내 4년(실·국장급 2년, 과장급 3년, 직원급 4년), 전문직위군 내 8년(실·국장급 4년, 과장급 6년, 직원급 8년)간 전보를 제한함. 동일직위 4년 이상 근무 시 성과평가 5점 이내 가점을 부여함.

센터소식



- 임기를 마치며...
공공기관 연구의 회고와 전망
- 공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인
세미나
- 제8차 OECD 공기업 작업반 아시아네트
워크 개최
- 공공기관 찾아가는 세미나 개최- 울산,
경남, 광주 · 전남 혁신도시

* 센터소식은 공공기관연구센터의 최근 활동 및 연구과제를 소개하는 코너입니다. <편집자 주>

“

임기를 마치며...

공공기관 연구의 회고와 전망

”



| 이원희 前공공기관연구센터 소장 |

우리나라 공공기관은 1960년대 공기업으로 명명되다가, 1980년대를 지나면서 정부투자기관, 정부산하기관으로 명칭이 분화되었다가 2007년 공공기관으로 명칭이 통일되었다. 명칭의 변화는 단순, 다양, 통합 관리라고 하는 공공기관 관리의 변화와 진화를 그대로 보여주고 있다. 이러한 관리체계의 변화 과정에서 2010년 공공기관연구센터의 설립은 공공기관 관련 연구에 있어서 전환기가 되는 계기가 되었다.

변화와 진화의 공공기관 관리 정책을 지원하는 센터

2년간 공공기관연구센터 소장으로 근무하면서 국책연구원으로서의 기능에 충실하게 업무를 수행하고자 노력했다. 우선 정부의 의사결정을 지원하는 조사 및 연구를 진행하였다. 정상화 대책을 위한 부채 관리, 과다 복지후생 관리, 임금피크제 도입, NCS 도입 등의 과정에서 정책을 분석하고 자료를 제공하는 기능을 수행했다.

그리고 다양한 정책 고객을 위한 활동을 수행하기도 했다. 격월의 조찬 모임을 통한 포럼은 공공기관 관련 정책 확산에 기여하였으며 정책 워크숍, 기획 세미나 등을 통해 아젠다를 확산시키고자 노력했다. 채용정보박람회는 청년들을 위한 취업희망의 기회를 제공하였고, 네트워크를 통해 전문가들이 월 1회 주제를 발표하고 토론하는 모임은 새로운 주제를 발굴하는 계기가 되었다.

특히 연구센터는 DB를 구축하는 중요한 노력을 하였다. 재무보고서의 구축은 시계열 분석을 통해 정책과제를 제시하는 역할을 할 것이며 경영평가의 결과를 DB로 구축한 것은 지표 개선과 평가방법론을 개선하도록 지원하게 될 것이다.

몇몇 공공기관이 동시에 유사하게 집행하는 사업군(群)을 묶어서 분석하는 심층평가도 향후 중요



한 정책 개발의 자료가 될 것이다. 기능점점의 과제도 같은 맥락에서 향후 공공기관의 기능과 사업 재설계를 위한 계기가 될 것이다.

해외사례 조사도 사회과학적 지식의 지평을 넓히는 계기가 될 것으로 기대된다. 관심의 사각지대에 있던 체제전환국의 자료를 정리한 것도 의미가 있었다. 통일 시대를 대비하여 쟁점을 정리하는 계기가 될 것으로 기대된다. 남미의 사례는 국가 주도적인 경제 발전의 경험을 한 우리와 비교하기에 좋은 연구가 되었다. OECD와 협력하여 아시아 네트워크를 지속적으로 추진하는 것은 아시아를 선도하는 역할과 더불어 우리의 공공기관 정책을 비교하는 중요한 기회를 제공하여 줄 것이다.

공공기관의 새로운 역할과 선제적 연구를 찾아서

한편 공공기관연구센터는 새로운 역할이 기대되고 있다. 1997년 12월 외환위기, 2008년 금융위기를 지나면서 재정에 부담이 전가되었고, 그 중 일부는 공공기관으로 다시 전가되었다. 이에 공공기관의 부채 관리가 국가재정을 위협하는 잠재 요인이 되었다. 그리고 2000년대 WTO, TPP 등의 국제협약이 진행되면서 시장에서의 공기업 역할에 대한 재검토가 주창되고 있다. 이러한 배경에서 2015년 10월에 OECD 공기업 작업반에서는 가이드 라인을 전면 개편했다. 공기업의 설립 근거 검토, 경쟁 중립성 도입, 이사회 기능 강화 등은 중요한 정책 쟁점이 될 것이다. 이에 관한 선제적인 연구가 필요하다. 2005년 OECD 공기업 가이드 라인 개편에 따라 2007년 「공공기관 운영에 관한 법률」이 제정되었듯이 이제 새로운 법률 체계를 모색할 필요가 제기되고 있다.

한편 공공기관 316개에 대한 재검토가 필요할 전망이다. 공기업 30개, 준정부기관 86개에 비해 기타공공기관은 200개에 달하고 있다. 분류되지 못한 유형이 60%를 넘는 것은 본말이 전도된 분위기를 조성한다. 합리적인 기준에 의한 재분류를 통해 새로운 관리체계를 설계할 필요가 있다. 특히 상장 공기업에 대한 새로운 관리체제도 이러한 관점에서 고려해 볼 수 있다. 민영화에 관한 새로운 관점을 제공할 수 있을 것이다.


경영평가 사무국 기능을 재편하는 계기도 필요하다. 경영평가는 전문적이고 객관적인 평가단이 수행하지만, 이에 대한 사무국 기능을 센터가 수행하는 경우에 보다 안정적인 평가가 담보될 수 있을 것이다. 다양한 이해관계자를 고려한 재설계의 논의를 시작할 필요가 있다.

그리고 정책 고객에 따른 다양한 활동으로 외연을 확대할 필요가 있다. 특히 교육프로그램을 운영할 필요가 있다. 『이슈 포커스』를 발간하면서 매월 기관장 인터뷰를 통해 기관장의 생생한 애로를 청취할 수 있는 기회가 되었다. 이를 통해 신입 기관장을 위한 교육이 필요하다는 것을 절감했다. 향후 이사와 감사의 독립적인 기능을 강화하는 정책 정향을 유지하려면 체계적인 교육이 필요하다. 센터가 프로그램을 만들고 교육은 협력을 통해 할 수 있을 것이다.



전문성 축적을 통한 책임성 제고에 노력해야

설립 6년을 지나면서 공공기관연구센터는 나름의 위상을 확립했고 존재감이 확산되고 있다. 그러한 중요성의 확산 속도만큼이나 책임성이 중요하다. 이를 위해 가장 중요한 것이 전문성이다. 전문성은 지속적으로 공공분야의 쟁점을 연구한다는 것만으로는 확보되지 않는다. 연구의 방법론을 개발하고, 새로운 관점을 생산할 수 있어야 한다. 국책연구원으로 대학과 사계의 전문가들을 연계시키는 정책공동체(policy community)를 형성하여야 한다. 그리고 공공기관과 함께 노력하여 정책을 확산하는 거버넌스 확대 노력도 필요하다.

이러한 과정에서 센터의 연구인력 역량과 전문성 확충에 관심을 가져야 한다. 특히 인사, 조직, 재무관리와 같은 기능별 전문성과 함께 기관에 대한 전문성이 축적되어야 한다. 기관과 주제별 전문성을 연계시키는 매트릭스 조직 관리가 강조되는 이유이다. 이럴 경우 센터의 발전이 공공기관의 발전에 대한 기대치를 높이는 근거가 될 것이다. 



공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인 세미나



- 일시: 2015. 11. 13(금) 14:00~16:30
- 장소: 한국프레스센터 기자회견장
- 주최: 한국조세재정연구원, 한국정책학회
- 후원: 기획재정부

한국조세재정연구원(KIPF) 공공기관연구센터와 한국정책학회는 기획재정부의 후원으로 「공공기관 지배구조와 OECD 가이드라인: 변화와 발전방향」이라는 주제로 세미나를 개최하였다. 이번 세미나는 2005년 제정된 OECD 공기업 지배구조 가이드라인이 2015년 개정됨에 따라 우리나라 공기업이 나아가야 할 방향과 향후 정책에 대해 논의하고자 마련되었다.

이번 세미나는 박정근 한국전력 부사장, 박홍엽 국회예산정책처 공공기관평가과장, 이상철 부산대 교수, 이승철 기획재정부 공공혁신기획관, 이원희 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장 등 공공기관 분야 관계자들이 참석한 가운데 박재완 성균관대 교수의 사회로 진행되었다.

토론에 앞서 「2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인」, 「OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교-2015년 추가된 내용을 중심으로」, 「새로운 공기업 가이드라인에 따른 정책과제」라는 주제로 발제가 이루어졌다.



〈발제〉

주 제	발제자
2005년 OECD 공기업 지배구조 가이드라인	김주찬 광운대 교수
OECD 공기업 지배구조 가이드라인 비교 -2015년 추가된 내용을 중심으로-	민병익 경상대 교수
새로운 공기업 가이드라인에 따른 정책과제	박정수 이화여대 교수 이민창 조선대 교수



제8차 OECD 공기업 작업반 아시아네트워크 개최



- 일시: 2015. 11. 16(월) ~17(화)
- 장소: 베트남 쉐라톤 하노이 호텔
- 주최: OECD
- 후원: 기획재정부, 한국조세재정연구원

지난 11월 16일과 17일 이틀간 기획재정부 후원, 한국조세재정연구원(KIPF) 공공기관연구센터, 베트남개발전략연구원, 한국개발연구원 공동주최로 제8차 OECD 공기업 작업반(Working Party on State Ownership and Privatisation Practices) 아시아네트워크 회의가 베트남 하노이에서 개최되었다. 기획재정부, KIPF 공공기관연구센터 이원희 소장, 박한준 연구위원(경영평가팀장)을 비롯하여 베트남, 중국, 인도 등 20여개국 대표단 및 OECD 관계자들이 참석하였다. 이원희 소장은 「Good Practices of Performance Management in Asia」 주제로 진행된 4세션 사회를 맡았으며, 박 연구위원은 한국 공기업의 경영평가의 변천사 및 시스템에 관해 발표하였다.

OECD 공기업 작업반 회의는 공기업 관련 이슈들을 논의하는 정책 토론의 장으로서 매년 3월과 10월경에 OECD 본부(프랑스 파리 소재)에서 개최되며 본회의에는 한국, 스웨덴, 핀란드 등 OECD 회원국과 중국, 카자흐스탄 등 옵저버(Observer) 국가들을 포함하여 30여개 국가의 공기업 정책 결정자들이 참여한다.

공기업 작업반은 기업지배구조위원회(Corporate Governance Committee) 산하 특별 작업반이다. OECD는 분야별로 위원회와 작업반을 지원하는 행정국을 두고 있으며, 기업지배구조위원회의 경우, 금융기업국(Directorate for Financial and Enterprise Affairs) 산하 기업총괄반(Corporate Affairs Division)에 위치한다. 즉, 금융기업국 산하 기업총괄반이 동위원회와 작업반의 행정관리를 담당한다.

아시아 네트워크는 공기업 작업반의 대륙별 네트워크 중 하나로서, 이번 제8차 아시아네트워크는 크게 두 가지 측면에서 그 의미가 깊다. 첫째, 중단되었던 아시아네트워크의 재개최이다. OECD 공기업 가이드라인의 아시아 국가 적용을 제고하기 위해 추진된 동 아시아네트워크는 2006년을 시작으로 2012년까지 매 해 추진되어 왔으나, 재정지원 등의 문제로 중단되었다. 이를 기획재정부가 재지원함으로써 제8차 회의가 성사되었으며 다시 한 번 아시아지역 공기업 정책에 대한 논의의 장을 이어갈 수 있게 되었다. 둘째, 2015년 공기업 가이드라인 개정판 이후 첫 회의라는 점이다. OECD 기업지배구조원칙(OECD Principles of Corporate Governance)에 기반하여 2005년에 발표되었던 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)이 10년 만에 개정되어 2015년 10월 공기업 작업반 본회의에서 확정되었다. 개정된 지 얼마 되지 않아 OECD 회원국들의 선진적 공기업 정책 경험을 공유할 수 있는 기회가 마련된 것이다.

이번 아시아네트워크는 아시아 지역의 공공기관 정책에 관한 토론의 장이 다시 열리는데 한국 정부와 공공기관연구센터가 기여했다는 점과 OECD 공기업 가이드라인 개정에 맞추어 시의 적절하게 열렸다는 점에서 의의가 남다른 시간이었다.





알림



지난 10월 27~28일 양일간 프랑스 파리에서 개최된 제25차 OECD 공기업작업반 본회의에서 본원 공공기관연구센터 박한준 연구위원(경영평가팀장)이 동(同) 작업반 의장단 멤버로 선출되었다. 공기업 작업반 의장단은 의장, 부의장을 비롯하여 총 8인으로 구성되었으며 박 연구위원은 의장단 멤버 중 유일한 아시아 국가 출신이다. 의장단 멤버로 활동하는 박 연구위원은 향후 OECD 및 산하 지역네트워크 등 주요 회의에서 공기업 관리정책 관련 국제 표준정책 및 이슈 논의에 있어 우리나라의 선진 사례를 공유하며 중요한 역할을 수행할 것으로 기대된다.

공공기관 찾아가는 세미나 개최

- 울산, 경남, 광주·전남 혁신도시 -

한국조세재정연구원(KIPF) 공공기관연구센터와 서울행정학회는 기획재정부와 울산(한국산업인력공단), 진주(한국토지주택공사), 나주(한국컨텐츠진흥원) 소재 공공기관의 후원으로 지역별 「공공기관 이전 효과성 분석」에 관한 세미나를 시리즈로 개최하였다. 이번 세미나는 공공기관 이전이 지역 인재 채용과 R&D 네트워크에 미친 영향 및 향후 공공기관과 지역이 함께 성장할 수 있는 방향에 대해 논의하고자 마련되었으며 기획재정부를 비롯한 관계부처 공무원들과 각 지역 전문가들이 함께 참여하였다.

《찾아가는 세미나 일정》

구 분	장 소	참 석 자
12월 2일	울산 혁신도시 (한국산업인력공단)	사회: 이원희 KIPF 공공기관센터 소장 토론: 권영섭 센터장(국토연구원), 서병기 교수(UNIST 기술경연대), 이용직 사무관(국토교통부), 정준금 교수(울산대학교), 조현두 사무관(기획재정부)
12월 9일	경남혁신도시 (한국토지주택공사)	사회: 하세정 KIPF 공공기관센터 정책연구팀장 토론: 권영섭 센터장(국토연구원), 박석희 교수(카톨릭대학교), 이용직 사무관(국토교통부), 정대을 원장(경상대학교 인재개발원), 조현두 사무관(기획재정부), 최경식 연구사(교육부)
12월 16일	광주·전남혁신도시 (한국컨텐츠진흥원)	사회: 이원희 KIPF 공공기관센터 소장 토론: 객규태 교수(호남대학교), 연수진 사무관(교육부), 이용직 사무관(국토교통부), 이세규 교수(동신대학교), 조현두 사무관(기획재정부), 최용성 교수(동신대학교)

발표:
이종원 교수
(카톨릭대학교,
서울행정학회장)



《공공기관 찾아가는 세미나 지역 보도》

구 분	제 목	보도사	보도일자	링 크
울 산	“한국조세재정연구, 산업인력공단서 울산지역 인재채용 세미나”	뉴스시스	2015.12.02	http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=102&oid=003&aid=0006906158
	“울산시-지역대학-공공기관 네트워크 꾸러야”	울산 매일신문	2015.12.03	http://www.iusm.co.kr/news/articleView.html?idxno=630787
	“울산혁신도시 공공기관 지역인재 채용 비율 낮아”	경상일보	2015.12.02	http://www.ksilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=526391
경 남	“혁신도시 공공기관 이전, 지역 영향은?”	서경방송	2015.12.09	http://ch8.iscs.co.kr/sub.asp?bct=03&mct=01&sct=01&Chan_part=1&skin=pro_01&seq=142240
광주·전남	“빛가람 혁신도시 연구개발 네트워크 부족”	광주MBC	2015.12.17	http://www.kjmbc.co.kr/board/index.cfm?bbs_name=todaynews&w=view&wr_id=198785



| 2015.12.02. 울산 혁신도시 |



| 2015.12.09. 경남 혁신도시 |



| 2015.12.16. 광주·전남 혁신도시 |



■ 편집위원

- 김완희 공공기관연구센터 소장 (편집 총괄)
김신정 공공기관연구센터 연구원 (실무 총괄)
박성훈 공공기관연구센터 연구원 (이슈 & Talk)
유승현 공공기관연구센터 연구원 (전문가의 눈)
강석훈 공공기관연구센터 연구원 (기관장 인터뷰)
민경석 공공기관연구센터 연구원 (현장의 소리)
서영빈 공공기관연구센터 연구원 (정책동향)
임희영 공공기관연구센터 연구원 (센터소식)

※ 「KIPF 공공기관 이슈 포커스」의 모든 콘텐츠는
공공기관연구센터 홈페이지(<http://soe.kipf.re.kr>)에서 확인하실 수 있습니다.
(관련 문의: 044-414-2291)

2016. 02 Vol. 15

KIPF 공공기관 이슈 포커스

2016년 2월 11일 인쇄
2016년 2월 15일 발행

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원 공공기관연구센터
(30147) 세종특별자치시 한누리대로 1924
TEL : 044-414-2114(대표)
<http://soe.kipf.re.kr>

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2016
ISBN 978-89-8191-812-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.