

# 2015 공공기관과 국가정책

2015. 12



공공기관연구센터

**kif** 한국조세재정연구원



# 발 간 사

2015년 공공기관 총지출은 약 627조원으로 2015년 GDP의 38.6%에 달하고 공공기관 고용인원은 약 27만5천명으로 국내 총고용인원의 10.6%를 차지하고 있습니다. 또한, 공공기관 총자산은 2013년 약 1,238조원으로 국민대차대조표 상 일반정부 순자산의 40%에 해당하는 상당한 규모입니다. 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 통해 시의성 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 수행하여왔습니다. 특히, 외부 전문가들의 중립적이고 학술적인 시각을 바탕으로 공공기관에 대한 주요 국가정책의 평가와 문제점, 다양한 정책아이디어 제시를 시도하였습니다.

2015년 「공공기관과 국가정책」은 크게 공공기관 현안분석과 네트워크 두 파트로 구성되어 있습니다. 제1부 공공기관 현안분석 파트에서는 공공기관의 출자회사, 경영평가 수용도, 임금피크제, 경영정보공시, 지방이전 등을 분석하고 있습니다. 제2부 공공기관 네트워크 파트에서는 공공기관의 갈등관리, 해외진출, 노사관계 등에 대해 다루고 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.

2015년 12월

한국조세재정연구원  
원장 박형수



# 인 사 말

한국조세재정연구원에서는 국책연구기관으로서 국가적 목표를 달성하기 위해 정부 지원의 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 연구자, 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 살리고 있습니다. 이렇게 치열하게 진행된 1년간의 발표문을 모아서 ‘공공기관과 국가정책’이라는 제하의 책자를 발간하게 됩니다.

2014년에 이어 2015년에 몇 가지 새로운 시도가 있었습니다. 첫째, 세종시 이전에 따라 세미나 장소가 유동적이었습니다만, 서울대학교 행정대학원의 협조를 받아 세미나실을 고정적으로 이용할 수 있었습니다. 장소의 안정이 세미나의 안정을 구축하는 요인이 되었습니다. 둘째, 2014년에는 한국행정학회 및 한국정책학회와 연계한 활동을 하였으나, 2015년에는 한국공기업학회 및 한국갈등학회와 연계하여 활동을 하였습니다. 공기업의 갈등 관리와 관련한 쟁점을 새롭게 발굴하는 계기가 되었습니다. 셋째, 2014년에 이어 연구 주제별로 공공기관 연구센터의 담당 박사를 지정하여 같이 방법론을 개발하고 의견을 교환하는 체계를 구축하고자 했습니다. 특히 매월 발표에서 지정 토론을 하고 발표문을 검토하는 역할을 강화했습니다. 이를 통해 향후 공동 연구로까지 발전할 수 있는 계기를 마련하였습니다.

끝으로 전체 연구의 PM을 맡아주신 한국공기업학회 금현섭 교수님, 한국갈등학회 이강원 소장에게 감사의 말씀을 전합니다. 그리고 매월 네트워크 모임을 행정적으로 지원하여 주신 센터의 이슬, 유승현 연구원 그리고 서울대 이슬비 조교에게 감사드립니다.

2015년 12월

공공기관연구센터  
소장 이원희



# 목 차

## 제1부 공공기관 현안분석

|  |    |
|--|----|
| 1. 공기업 출자회사 관련 문제점과 개선과제 .....                   | 3  |
| 나유성  |    |
| I. 서론 .....                                      | 5  |
| II. 공기업 출자회사 및 관리제도 현황 .....                     | 6  |
| III. 공기업 출자회사 관련 문제점 .....                       | 10 |
| IV. 공기업 출자회사의 관리체계 개선방안 .....                    | 29 |
| V. 결론 .....                                      | 33 |
| 2. 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안 : 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로 .. | 35 |
| 신 열  |    |
| I. 서론 .....                                      | 37 |
| II. 이론적 논의 .....                                 | 38 |
| III. 연구설계 .....                                  | 49 |
| IV. 연구결과 .....                                   | 52 |
| V. 결론 .....                                      | 70 |
| 3. 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안 .....               | 81 |
| 이장원  |    |
| I. 연구배경 및 목적 .....                               | 83 |
| II. 공공부문 임금피크제 역사와 평가 .....                      | 87 |
| III. 2015년 공공기관 임금피크제 추진현황 .....                 | 91 |
| IV. 임금피크제 향후 개선방향 .....                          | 95 |

4. 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석 ..... 113

이재완

I. 서론 ..... 115  
II. 이론적 배경 및 선행연구의 검토 ..... 116  
III. 연구모형과 자료수집 ..... 127  
IV. 분석의 결과 ..... 129  
V. 결론 ..... 132

5. 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직 행태 유인 방안 .. 139

조경호

I. 요약 ..... 141  
II. 서론 ..... 141  
III. 지방이전 임직원의 일과 삶 그리고 생산적 조직 행태: 이론적 관점들 .. 143  
IV. 지방이전 공공기관 현황 및 임직원 행태 ..... 147  
V. 연구설계 ..... 149  
VI. 삶의 질, 이직의도, 그리고 가외적 노력 영향요인 ..... 157  
VII. 논의 및 정책 방안 ..... 161

**제2부 공공기관 네트워크**

6. 공공기관 해외진출 사례연구 : LH의 ODA 사례를 중심으로 ..... 179

이민창

I. 서론 ..... 181  
II. 이론적 검토 ..... 182  
III. 공공기관의 해외 진출 동기 및 유형 ..... 185  
IV. 결론 ..... 210

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| 7. 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 변화 ..... | 217 |
| 이민호                               |     |
| I. 서론 .....                       | 219 |
| II. 이론적 접근 .....                  | 221 |
| III. 실증분석 : 공공기관 단체협약 분석 .....    | 229 |
| IV. 결론 .....                      | 247 |
| 8. 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향 .....   | 253 |
| 김광구                               |     |
| I. 들어가면서 .....                    | 255 |
| II. 사업개요 .....                    | 256 |
| III. 갈등의 원인 .....                 | 270 |
| IV. 결론 : 갈등 발생원인과 대응방안 .....      | 299 |
| 9. 공공기관의 갈등관리 문제점과 개선방안 .....     | 305 |
| 심준섭                               |     |
| I. 서론 .....                       | 307 |
| II. 공기업의 갈등관리 .....               | 308 |
| III. 연구 설계 .....                  | 313 |
| IV. 분석 결과 .....                   | 316 |
| V. 결론 및 시사점 .....                 | 330 |

|   |     |
|---|-----|
| 10. 중립적 제3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰                     |     |
| : 울진·오송사례를 중심으로 .....                                   | 335 |
| 이선우·이강원   |     |
| I. 서론 .....   | 337 |
| II. 중립적 제3자 조정기법에 관한 이론적 논의 .....                       | 339 |
| III. 분석방법 및 분석틀 .....                                   | 343 |
| IV. 사례분석1 : 울진 신화리 집단이주 관련 갈등사례 .....                   | 344 |
| V. 사례분석2 : 제3자 주관 오송 제2단지 송전선로 입지선정사례 .....             | 350 |
| VI. 사례분석결과 비교를 통한 함의 : 공공기관 갈등관리 제3자활용<br>유용성과 과제 ..... | 364 |

# 제 1부

## 공공기관 현안분석

1. 공기업 출자회사 관련 문제점과 개선과제 / 나유성
2. 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안  
: 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로 / 신 열
3. 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안 / 이장원
4. 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석 / 이재완
5. 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및  
생산적 조직 행태 유인 방안 / 조경호



# 1. 공기업 출자회사 관련 문제점과 개선과제

나유성

(국회예산정책처 공공기관평가과)



# 공기업 출자회사 관련 문제점과 개선과제

나유성(국회예산정책처 공공기관평가과)

## I. 서론

역대 정부는 공기업의 사업 확장으로 인해 신설된 출자회사를 관리하는 정책을 수립해 왔으나, 구조조정 이후 일정 기간이 경과하면 다시 부적절한 출자회사의 신설이 반복되고 있다. 김대중 정부에서는 1998년 경쟁원리를 도입하고 책임 경영을 정착시키기 위해 ‘공기업 민영화 및 경영혁신 정책’을 추진하였으며, ‘제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획’에서는 공기업 자회사 정리와 경영혁신을 추진하였다. 또한 이명박 정부에서는 2009년 ‘제5차 공공기관 선진화 정책’을 발표하면서 공공기관의 출자회사 330개 중 공공기관으로 지정되지 않은 출자회사 273개에 대하여 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 모기업에 흡수·통폐합(3개) 등 총 131개 출자회사에 대한 정리방안을 수립하였다. 또한 출자회사에 대해 신설 및 출자액 확대에 대한 심사를 강화하고, 경영평가·경영공시 등 외부감독을 강화했다.

그럼에도 불구하고 이러한 공기업 출자회사에 대한 구조조정 효과는 지속되지 못하고 있다. 현 정부에서도 각 공공기관의 기능점검을 통해 비핵심사업을 축소하고, 자회사·출자회사의 필요성을 점검하고 있는 것이 그 사례라고 할 수 있다. 기획재정부는 2014년에 출자회사와 관련하여 출자회사 관리 강화방안과 시장성테스트 도입방안 등을 발표하였다. 그리고 2015년 1월 ‘2단계 공공기관 정상화 대책’을 발표하면서 출자회사 설립에 대한 관리 강화를 2015년 중점과제로 선정하였다.

하지만 공기업 출자회사는 공공기관으로 지정되지 않은 경우 관리·감독의 사각지대에 놓여 있으며, 2008년에 감사원이 공공기관 자회사 운영실태<sup>1)</sup>를 감사한 경우 외에는 선행연구가 없는 실정이다.

1) 감사원, 『공공기관 자회사 등 운영실태』, 2008

이에 본 연구에서는 우선 공기업 출자회사의 현황에 대해 살펴보기 위해 2009년 ‘제5차 공공기관 선진화 정책’ 이후 공기업 출자회사의 증감 현황을 분석한다. 둘째, 주요 공기업의 출자회사에 대한 개별 사례분석을 실시하여 도출되는 문제점을 지적하고 그 원인을 분석한다. 셋째, 향후 공기업 출자회사 관리정책의 개선사항에 대해 모색하고자 한다.

이를 위해서 공기업으로부터 제출받은 관련 자료를 분석하는 한편 국내외 각종 문헌과 인터넷 자료를 조사하였다. 특히 출자회사 재무현황을 바탕으로 재무분석을 실시하였으며 문제점이 발견된 경우 이사회 회의록에 대한 검토와 출자회사 담당자와의 면담 및 협의를 실시하였다.

## II. 공기업 출자회사 및 관리제도 현황

### 1. 공기업 출자회사 변동 현황

이명박 정부에서는 2009년 ‘제5차 공공기관 선진화 정책’을 추진하면서 공공기관의 경영효율성을 제고하고 민간영역을 확대하기 위해 공공기관의 불요불급한 출자지분을 정리하였다. 동 정책의 추진 이후, 공기업의 출자회사는 총 156개에서 110개로 축소되었다. 그러나 그 이후에 공기업 출자회사는 대폭 증가하였으며, 2014년 12월 말 현재 30개 공기업은 403개의 출자회사를 소유하고 있다.

〈표 1〉 공기업 출자회사 변동 현황

(단위: 개)

| 공기업 | 제5차 선진화 이전<br>출자회사 | 제5차 선진화 이후<br>출자회사 | 2014년 12월 말 현재<br>출자회사 |
|-----|--------------------|--------------------|------------------------|
| 30  | 156                | 110                | 403                    |

자료: 개별 공기업 자료와 공공기관경영정보공개시스템을 바탕으로 작성.

다만 출자회사는 일부 공기업에서 주로 증가하였는데, 대표적으로 한전 발전자회사의 출자회사는 2009년 ‘제5차 공공기관 선진화정책’ 이후 총 23개였으나, 2014년 말 현재 189개로 총 166개가 증가하였다. 이처럼 한전 발전자회사의 출자회사가 증가한 이유는

주로 신재생에너지 관련 출자지분 때문이다. 정부는 2012년 신재생에너지보급제도를 도입<sup>2)</sup>하여 발전사업자에게 총발전량의 일정 비율 이상을 신재생에너지로 공급하도록 의무화하였고, 이에 대응하기 위해 한전 발전자회사는 신재생에너지 관련 회사에 대한 지분투자를 확대했다. 또한 2011년에 발전자회사가 시장형공기업으로 지정된 후 한전발전자회사가 발전원료개발과 해외전력사업에 개별적으로 진출하면서 출자회사가 증가하였다.

〈표 2〉 발전자회사 출자회사 변동 현황

(단위: 개)

| 공기업명    | 제5차 선진화 이전                                  |    | 제5차 선진화 이후                                  |    | 2014년 12월 말 현재 |     |
|---------|---|----|---|----|----------------|-----|
|         | 출자회사  | 개수 | 출자회사  | 개수 | 출자회사           | 개수  |
| 한국남동발전  | -   | -  | -   | -  | SE그린에너지 등      | 22  |
| 한국남부발전  | -   | -  | -   | -  | KOSPO 요르단 등    | 25  |
| 한국동서발전  | Cockatoo Coal Pty Ltd.                      | 1  | Cockatoo Coal Pty Ltd.                      | 1  | 호남풍력발전(주) 등    | 20  |
| 한국서부발전  | 청라에너지 등                                     | 4  | 가로림조력발전 등                                   | 4  | 대구태양광발전(주) 등   | 19  |
| 한국수력원자력 | Korea Waterbury Uranium Limited Partnership | 1  | Korea Waterbury Uranium Limited Partnership | 1  | 한국해상풍력(주) 등    | 13  |
| 한국중부발전  | 강원풍력 등                                      | 4  | Komipo Global 등                             | 4  | 현대그린파워(주) 등    | 14  |
| 합계      |   | 27 |   | 23 |                | 189 |

자료: 개별 공기업 자료와 공공기관경영정보공개시스템을 바탕으로 작성.

또한 한국가스공사·한국석유공사·한국광물자원공사에서는 해외자원개발을 추진하면서 출자회사가 70개 증가하였다. 세부적으로 살펴보면, 한국가스공사는 2009년 출자회사가 5개였으나, 2014년 말 46개로 증가했으며, 동 시기에 한국석유공사는 20개→32개, 한국광물자원공사는 15개→29개로 출자회사가 증가했다.

2) 정부는 2012년 발전사업자에게 총발전량의 일정 비율 이상을 신재생에너지로 공급하도록 의무화하는 제도(RPS: Renewable Portfolio Standard)를 도입하였다. 발전사업자는 2012년부터 2022년까지 발전량의 2~10%를 신재생에너지로 공급해야 하며, 신재생에너지설비 건설을 통해 의무공급량을 충족하거나 공급인증서를 구매하여 연도별 의무공급량을 달성해야 한다.

〈표 3〉 해외자원개발 공기업 출자회사 변동 현황

(단위: 개)

| 공기업명     | 제5차 선진화 이전 |    | 제5차 선진화 이후   |    | 2014년 12월 말 현재             |     |
|----------|------------|----|--------------|----|----------------------------|-----|
|          | 출자회사       | 개수 | 출자회사         | 개수 | 출자회사                       | 개수  |
| 한국가스공사   | GS퓨얼셀 등    | 9  | 코리아엘엔지트레이딩 등 | 5  | (주)한국가스기술공사 등              | 46  |
| 한국광물자원공사 | 광양합금철 등    | 16 | AMSA/DMSA 등  | 15 | 한국알루미나(주) 등                | 29  |
| 한국석유공사   | 대한송유관공사 등  | 22 | KSLOC 등      | 20 | Ankor E&P Holdings Corp. 등 | 32  |
| 대한석탄공사   | 서평에너지      | 1  | -            | -  | 한몽에너지개발(주) 등               | 3   |
| 합계       |            | 48 |              | 40 |                            | 110 |

자료: 개별 공기업 자료와 공공기관경영정보공개시스템을 바탕으로 작성.

이외에 출자회사가 증가한 주요 공기업을 살펴보면 아래 표와 같다. 한국도로공사는 2009년 이후 2개에서 2014년 12월 말 현재 15개로 출자회사가 증가했는데, 이는 공사가 태양광발전투자와 해외시장 진출(도로 유지관리, 휴게소시장)을 위해 출자회사를 설립했기 때문이다. 한국수자원공사는 2009년 이후 3개에서 2014년 12월 말 현재 10개로 출자회사가 증가했는데, 공사가 해외사업을 수행하기 위해 출자회사를 설립했기 때문이다. 한국지역난방공사의 경우에는 집단에너지사업을 추진하고 RPS 의무량을 이행하기 위해 출자회사를 설립하면서 2009년 이후 3개에서 2014년 12월 말 현재 11개로 출자회사가 증가했다.

〈표 4〉 출자회사가 증가한 주요 공기업 현황

(단위: 개)

| 공기업명     | 제5차 선진화 이전 |    | 제5차 선진화 이후 |    | 2014년 12월 말 현재 |    |
|----------|------------|----|------------|----|----------------|----|
|          | 출자회사       | 개수 | 출자회사       | 개수 | 출자회사           | 개수 |
| 한국도로공사   | 고속도로관리공단 등 | 7  | 행담도개발 등    | 2  | 고속도로 태양광발전 등   | 15 |
| 한국수자원공사  | 경인운하(주) 등  | 3  | 칠곡엔바이로 등   | 3  | (주)위터웨이플러스 등   | 10 |
| 한국지역난방공사 | 한국CES 등    | 6  | 한국지역난방기술 등 | 3  | 인천중합에너지(주) 등   | 11 |

자료: 개별 공기업 자료와 공공기관경영정보공개시스템을 바탕으로 작성.

## 2. 공공기관 출자회사 관리정책 개요

기획재정부는 2009년 11월 제5차 공공기관 선진화 정책을 발표하면서, 출자회사 신설 및 출자액 확대에 대한 심사를 강화하고 경영평가·경영공시 등 외부감독을 강화하는 방안을 수립하였다. 세부적으로 살펴보면, 공기업·준정부기관이 출자회사를 신설할 경우에는 주무부처 및 기획재정부와 사전에 협의하도록 「공기업·준정부기관 경영 및 혁신에 대한 지침」을 개정하였으며, 신설 협의가 필요한 대상을 지배력 있는 자회사(30% 이상 지분 보유)로 한정된 규정을 개정하여 1대 주주인 자회사와 지배력 있는 재출자회사로 확대하였다. 그리고 공기업·준정부기관이 지배주주가 아니지만 일정규모 이상의 출자를 하는 경우에는 (10% 이상 지분취득 또는 30억원 이상 출자) 원칙적으로 공기업·준정부기관 이사회에서 심의·의결토록 하였다.

또한 기획재정부는 출자회사에 관한 경영평가 및 경영공시를 강화했다. 2009년 경영평가지표부터(2010년 평가시행) 출자회사 관리에 대한 사항을 공통평가내용으로 반영함에 따라 출자회사 관리와 관련한 평가대상 기관을 확대했으며, 평가내용도 투자성과와 함께 출자회사 정리 노력을 반영했다. 경영공시 대상이 되는 출자회사 범위를 1% 이상 지분 보유기관(재출자회사 포함)으로 명확화하고, 공시내용을 출자목적, 출자내용, 모회사에 대한 매출, 모회사 퇴직자의 고위직 임용 내용, 출자 성과를 나타내는 수익성 등의 지표 등으로 구체화하였다. 한편 2011년부터 공공기관이 수행하는 사업 중 총사업비 500억원 이상의 대규모 신규사업에 대해 공공기관 예비타당성조사제도가 도입<sup>3)</sup>됨에 따라, 공기업은 신규 자본출자에 대해 외부기관의 예비타당성조사를 수행해야한다.

〈표 5〉 공공기관 출자회사 관리 강화방안

|                           | 주요 내용  |
|---------------------------|--|
| 제5차 공공기관 선진화 정책 (2009.11) | 출자지분 매각, 폐지·청산, 모기업 흡수·통합: 공공기관 미지정 273개 출자회사 중 131개 출자회사에 대한 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 통·폐합(3개)<br>142개 출자회사 관리 강화 : 출자회사 신설 및 출자금 금액 통제 강화, 경영평가 및 경영공시 강화 |

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 작성

3) 공공기관 예비타당성조사제도는 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 규정되어 있다.

최근 박근혜정부에서는 ‘공공기관 정상화 대책’을 추진하면서 모든 출자회사 설립 시 사전협의 의무화, 부당내부거래 통제, 퇴직임직원 재취업 심사 강화, 출자회사 설립 후 관리방안 마련, 시장성테스트 도입 등 다양한 출자회사 관리 강화방안을 수립하였다.

### Ⅲ. 공기업 출자회사 관련 문제점

#### 1. 공기업 출자회사 설립·유지 과정의 점진 기준

공기업의 경우 행정조직이 주인이 되고 공적인 목표를 부여받은 공기업이 또 하나의 대리인이 되는 복주인 및 복대리인관계가 성립한다. 즉 소유의 궁극적 주체인 주인은 국민이고, 감시는 국민의 대리인인 행정조직이 담당하며, 경영은 행정조직의 대리인인 공기업이 담당하는 것이다. 이때 각 주체가 추구하는 목표가 상충한다는 것과 목표가 불명확하다는 것이 공기업 운영의 핵심 문제이다(김준기, 2014). 이때 공기업이 출자회사를 설립할 경우 문제는 더욱 복잡해진다. 국민·행정조직(주무부처, 기획재정부)·공기업·출자회사로 이어지는 관계의 복잡성에서 각 주체가 추구하는 목표가 상충하게 될 가능성이 더욱 커지기 때문이다.

특히 공기업의 구성원은 국민 전체의 후생 극대화보다는 자기이익을 추구할 가능성이 크다는 점을 감안하면, 출자회사를 설립하고 유지하는 과정에서 지속적인 관리와 감독이 필요하다고 볼 수 있다. 이때 중요한 것은 어떤 기준으로 출자회사를 관리·감독할 것인가이다.

공기업은 수익확보, 유희자원 활용, 해외사업 진출, 사업확장, 정책대응 등 다양한 목적을 가지고 출자회사를 설립하고 있다. 따라서 일관된 출자회사 관리기준을 도출하는 것은 쉽지 않다고 볼 수 있다. 다만 공기업의 특성, 공기업의 사업영역을 중심으로 일반적인 기준을 수립하면 다음과 같다. 우선, 공기업 출자회사의 경우 수익성을 확보해야 한다. 공기업은 공익성과 동시에 기업성을 추구하기 때문에 출자회사의 경우에도 우선적으로 수익성이 담보되어야 한다. 다음으로 공기업은 민간영역을 지양하면서 전문성이 있는 핵심사업 위주로 출자회사를 설립해야 한다. 왜냐하면 우리나라에서 공기업은 민간영역이 발달하지 않은 상태에서 경제성장의 견인차 역할을 했지만, 현재 민간영역이

충분히 성장한 상황을 감안하면 공공부문의 역할은 축소될 필요가 있기 때문이다. 이하에서는 수익성과 사업영역을 중심으로 주요 공기업의 출자회사에 대한 사례 분석을 실시하고 문제점과 개선과제를 도출한다.

## 2. 공기업 출자회사 사례 분석<sup>4)</sup>

### 가. 수익성이 부족한 출자회사 사례

#### 1) 한국철도공사 민자역사 출자

민자역사는 국유철도의 경영개선을 위하여 민간자본을 유치하여 현대식 종합역사를 건립·운영하는 사업으로, 영등포 롯데역사(주)를 시작으로 1986년부터 본격적으로 추진되었다. 민자역사 건축으로 한국철도공사는 역무시설을 기부채납 방식으로 얻고 있으며, 이후 민자역사 운영으로 출자지분만큼 배당금을 지급받고 있다. 일부 역사의 경우 배당금을 통해 일정 부분 한국철도공사의 경영 개선에 기여하고 있는 것으로 판단된다. 그러나 부평역사 등 7개의 역사에서는 배당을 전혀 받지 못하고 있으며, 1989년에 영업을 개시한 동인천역사의 경우 누적 배당금이 9,000만원으로 배당실적이 미미한 실정이다.

〈표 6〉 민자역사의 철도경영 개선 기여 현황

(단위: 억원)

| 회 사 명       | 토지 점용(사용료)      |             |             |       | 배당금 | 역무시설<br>귀 속 | 합 계<br>(수익) |
|-------------|-----------------|-------------|-------------|-------|-----|-------------|-------------|
|             | 철도청<br>(’04년까지) | 점용료<br>(공단) | 사용료<br>(공사) | 소계    |     |             |             |
| 동인천역사(주)    | 88.9            | 70.4        | 0           | 159.3 | 0.9 | 21          | 181.2       |
| 부평역사(주)     | 73.6            | 133.0       | 0           | 206.6 | 0   | 65          | 271.6       |
| 신촌역사(주)     | 0.8             | 122.9       | 0           | 123.7 | 0   | 78          | 201.7       |
| (주)현대아이파크몰  | 102.2           | 630.4       | 0           | 732.6 | 0   | 416         | 1,148.6     |
| (주)비트플렉스    | 1.1             | 187.4       | 0           | 188.5 | 0   | 170         | 358.5       |
| 평택역사(주)     | 0               | 31.7        | 36.4        | 68.1  | 0   | 238         | 306.1       |
| 신세계의정부역사(주) | 0               | 75.9        | 0.8         | 76.7  | 0   | 400         | 476.7       |
| 산본역사(주)     | 33.0            | 48.5        | 0           | 81.5  | 0   | 0           | 81.5        |

주: 철도부지의 경우 대부분 한국철도시설공단 소유로 민자역사 점용료는 대부분 한국철도시설공단에 귀속됨.

자료: 한국철도공사 자료를 바탕으로 작성

4) 국회예산정책처, 『2013회계연도 공공기관 결산평가』, pp. 107~133의 내용을 일부 수정하여 작성함.

배당을 실시하지 않은 역사는 부평역사, 신촌역사, 현대아이파크몰, 비트플렉스, 평택역사, 신세계의정부역사, 산본역사 등이다. 2013년 주요 재무현황을 살펴보면 거의 모든 민자역사가 회사의 적자폭이 커져 잉여금이 바닥나고 납입자본금이 잠식되어 있는 상황이다. 따라서 이들 역사에서는 역무시설만을 획득하였을 뿐 철도공사의 경영개선에는 기여하는 바가 미미한 실정이다.

〈표 7〉 미배당역사의 2013년 주요 재무상황

(단위: 억원, %)

|          | 자산    | 자본   | 부채    | 매출액   | 당기순이익 | 부채비율         |
|----------|-------|------|-------|-------|-------|--------------|
| 동인천역사    | 288   | -324 | 613   | 2.71  | -9    | 자본잠식<br>계산불가 |
| 부평역사     | 621   | 9    | 612   | 124   | 13    | 6800         |
| 신촌역사     | 538   | -115 | 653   | 68    | -134  | 자본잠식<br>계산불가 |
| 현대아이파크몰  | 4,645 | -948 | 5,593 | 1,400 | -45   | 자본잠식<br>계산불가 |
| 비트플렉스    | 2,115 | -26  | 2,141 | 245   | 17    | 자본잠식<br>계산불가 |
| 평택역사     | 1,714 | -458 | 2,162 | 442   | -146  | 자본잠식<br>계산불가 |
| 신세계의정부역사 | 3,543 | -113 | 3,655 | 149   | -9    | 자본잠식<br>계산불가 |

자료: 한국철도공사 자료를 바탕으로 작성

한편 기획재정부에서는 2009년 1월에 발표한 제5차 공공기관 선진화 계획에서 철도공사의 민자역사형 출자회사에 대해 사실상 민간 운영으로 일부 지분을 보유할 필요성이 미흡하며, 모기업의 퇴직직원 인사 자리로 활용되는 문제점을 지적한 바 있다. 그리고 이에 대한 대책으로 한국철도공사는 기존 출자회사에 대해서는 수익성이 양호한 일부 출자회사(롯데역사, 부천역사)는 2009년부터 단계적으로 매각을 추진하고, 여타 출자회사는 배당 확대를 통한 수익성을 제고할 것을 권고하였다. 그리고 전 공공기관을 대상으로 모회사 퇴직자의 고위직 임용 내용을 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)에 공시할 것을 권고하였다.

하지만 계속된 유찰 지속<sup>5)</sup>으로 인해 현재 롯데역사와 부천역사는 매각되지 않고 있으

며, 여타 출자회사는 경영부진으로 인해 배당금 확대는 실시되지 못하고 있다. 그리고 출자회사에 재취업한 고위직은 2014년 현재 기준으로 퇴직임원 5명에 대한 공시만 이루어지고 있는 실정이다. 최근 정부는 ‘공공기관 정상화 대책’의 일환으로 공공기관 기능 재조정 방안을 수립하였으며, 이에 한국철도공사는 민자역사에 대한 지분을 정리할 예정이다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 민자역사에 대한 정리방안은 2009년에도 제기되었던 내용으로 향후 정부는 지속적으로 정리방안을 감독할 필요가 있으며, 한국철도공사는 수익성 있는 민자역사에 대한 출자지분 매각뿐만 아니라 경영이 부진한 민자역사에 대한 종합적인 대책방안을 검토할 필요가 있다.

## 2) 한국조폐공사 GKD(Global Komsco Daewoo)

한국조폐공사는 국내 은행권 용지 원자재의 안정적인 확보<sup>5)</sup>와 해외자원 개발에 대한 국가적 관심 증대, 노후시설 보완 필요성에 의해 우즈베키스탄에 GKD(Global Komsco Daewoo)를 설립<sup>7)</sup>하였다. 2010년 설립 후 GKD의 손익계산서를 살펴보면, <표 8>에서 알 수 있듯이 2010년 설립년도에는 3억 6,500만원의 손실이 발생하였으나, 그 손실규모는 점차 확대되어 2012년에는 69억 2,300만원까지 손실이 확대되었다. 이는 주로 GKD의 정상가동 지연에 따른 영업손실 발생 등에 기인한 것이다. 다만 2013년의 경우 구조조정과 신규시장 개척을 통해 손실이 4억 5,800만원으로 감소하는 등 경영이 일부 개선되고 있다.

- 
- 5) 한국철도공사에 따르면 4차례 매각공고('11.4~'12.1)에도 인수 의향자가 없거나(부천역사) 단독입찰(롯데역사/롯데쇼핑)에 따른 유찰 지속으로 자산관리공사(KAMCO)를 통해 위탁매각을 추진 중이다.
  - 6) 한국조폐공사는 은행권 용지의 원재료인 면필프를 중국으로부터 수입하고 있었으나, 중국의 산업 발달로 원자재의 중국 자체소요가 증가하여 원자재 확보가 어려울 수 있다는 가능성이 제기되었다.
  - 7) 한국조폐공사는 본 사업과 관련하여 현지 우즈베키스탄 정부로부터 7년간 법인세 등의 4대 세금 면제와 초기 5년간 원재료인 린터가격의 톤당 400달러 이하 구매 보장 등의 특혜를 받은 반면, 고용인원의 95% 이상을 현지인으로 고용하는 등의 의무가 있다.

〈표 8〉 2010~2013년 GKD 손익계산서

(단위: 백만원)

|          | 2010 | 2011   | 2012   | 2013   |
|----------|------|--------|--------|--------|
| 매출액      | -    | 5,574  | 9,212  | 15,023 |
| 매출원가     | -    | 4,007  | 7,941  | 11,351 |
| 판매관리비    | 434  | 2,343  | 3,802  | 3,078  |
| 영업이익(손실) | -434 | -776   | -2,531 | 594    |
| 기타수익     | -    | -      | 2      | 179    |
| 기타비용     | -    | -      | -      | -      |
| 기타이익(손실) | 64   | 872    | -67    | 145    |
| 금융수익     | 114  | -      | -      | -      |
| 금융비용     | 109  | 3,108  | 4,327  | 1,376  |
| 당기순이익    | -365 | -3,012 | -6,923 | -458   |

주: 2013년 영업이익 흑자전환  
 자료: 한국조폐공사 자료를 바탕으로 작성

그럼에도 불구하고 GKD의 손실 확대에 따라 아래 표에서처럼 한국조폐공사는 2011년, 2012년에 각각 5억원, 60억원의 당기순손실이 발생하였다.

〈표 9〉 한국조폐공사 수익, 비용 현황

(단위: 억원)

|                |                    | 2009  | 2010         | 2011       | 2012       | 2013       |
|----------------|--------------------|-------|--------------|------------|------------|------------|
| 주요<br>손익<br>현황 | 매출                 | 3,530 | 3,551        | 3,731      | 3,540      | 4,325      |
|                | 매출총이익              | 355   | 532          | 416        | 341        | 359        |
|                | 영업이익               | 65    | 253          | 57         | -21        | 25         |
|                | 이자수익               | 9     | 7            | 6          | 6          | 5          |
|                | 이자비용               | 59    | 23           | 26         | 23         | 25         |
|                | 당기순이익<br>(자회사 제외시) | 5     | 164<br>(168) | -5<br>(32) | -60<br>(5) | 21<br>(34) |

주: 1. 2009년까지는 기존의 기업회계기준, 2010년부터는 국제회계기준에 따라 작성된 자료임.  
 국제회계기준에 따르면 자회사를 포함한 경영결과가 표시되는 연결재무제표가 중심임.  
 2. 2010년에는 당기순이익이 164억원 발생하였으나, 이는 국제회계기준 도입에 따른 회계기준  
 변경으로 인하여 일시적으로 발생한 감가상각비 감소효과 때문이며, 실제로 경영성과가 개선  
 되어 이익이 증가한 것은 아니다.  
 3. 상기 자회사 제외 시의 당기순이익은 자회사를 포함하지 않은 별도 재무제표상 당기순이익임.  
 자료: 한국조폐공사 자료를 바탕으로 작성

이처럼 손실이 발생한 이유는 계획 대비 생산량과 매출액이 기대보다 저조하기 때문이다. 사업투자 당시 2010년 3월 이사회 부의자료인 ‘우즈베키스탄 면펄프 생산기지 구축 사업 기본계획(안)’을 검토한 결과, 한국조폐공사는 해외수요 측면에서 연간 1,100만톤의 시장이 형성되어 있으며, 국내 수요도 연간 13,000~17,500톤의 시장이 형성되어 있는 것으로 낙관적으로 예측한 바 있다.

〈표 10〉 국내 연간 면펄프 수요량(업체별)

(단위: 톤)

| 업 체 명    | 연간사용량         | 용 도         |
|----------|---------------|-------------|
| 한국조폐공사   | 4,000~6,000   | 보안용지 제조용    |
| 삼성정밀화학   | 5,000~6,000   | 화학용 메틸셀룰로오스 |
| 코오롱인더스트리 | 3,000~3,500   | 재생섬유용 셀룰로오스 |
| 기타       | 1,000~2,000   | 자동차 여과지 등   |
| 합 계      | 13,000~17,500 |             |

자료: 한국조폐공사 자료를 바탕으로 작성

이와 같은 수요예측에 따라 한국조폐공사는 아래 표와 같이 2020년을 기준으로 18,600톤의 판매 목표를 설정하였다.

〈표 11〉 GKD 목표시장 정의 및 판매계획

| 구 분   | 2010  | 2011  | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 2020   |
|-------|-------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 은행권용  | 국내용   | 2,000 | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  |
|       | 수출용   | -     | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  |
|       | 기타    | -     | -      | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  | 3,000  |
|       | 소계    | 2,000 | 6,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  | 9,000  |
| 화학용   | 국내    | -     | 500    | 2,500  | 4,000  | 4,000  | 4,100  | 4,100  | 4,200  | 4,200  | 4,300  |
|       | 해외    | -     | 1,000  | 1,000  | 2,000  | 2,000  | 2,000  | 2,100  | 2,100  | 2,100  | 2,100  |
|       | 소계    | -     | 1,500  | 3,500  | 6,000  | 6,100  | 6,100  | 6,200  | 6,200  | 6,300  | 6,400  |
| 라이오셀용 | 국내    | -     | -      | -      | -      | -      | 3,000  | 3,000  | 3,100  | 3,100  | 3,100  |
| 합 계   | 2,000 | 7,500 | 12,500 | 15,000 | 15,100 | 15,100 | 18,200 | 18,300 | 18,400 | 18,500 | 18,600 |

주: 라이오셀은 천연 펄프를 주원료로 만들어진 섬유이며, 의류에 주로 이용된다.  
 자료: 한국조폐공사 자료를 바탕으로 작성

그러나 한국조폐공사의 GKD 면펄프 구매수량조차도 당초 예상했던 최소 4,000톤에 미달한 2,900톤에 그치고 있으며, 아래 표에서 2013년 GKD의 매출수량이 5,511톤인 점을 감안하면 매출수량의 대부분을 한국조폐공사가 구매하고 있는 실정이다.

〈표 12〉 한국조폐공사의 연간 면펄프 구매수량

(단위: 톤)

|             | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  | 2013  |
|-------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 구매수량        | 3,940 | 2,600 | 2,704 | 5,640 | 2,960 |
| GKD<br>구매수량 | -     | -     | 605   | 3,200 | 2,900 |

주: 2012년에는 보안용지 해외 수출액의 증가로 면펄프 구매수량이 증가함.  
자료: 한국조폐공사 자료를 바탕으로 작성

따라서 현재 GKD는 한국조폐공사 외에 국내 판매처 또는 해외 판매처를 확보하지 못할 경우 지속적으로 경영이 악화될 수 있으며, 모기업인 한국조폐공사의 경영실적에 악영향을 미칠 가능성이 크다. 그러므로 한국조폐공사는 국내외 판매처 확보방안 등 수익개선방안에 대해 검토할 필요가 있다.

### 3) 대한석탄공사 한몽에너지

대한석탄공사는 몽골 훗고르(Khotgor Shanaga)탄광 개발사업을 통하여 해외사업 진출 교두보를 확보하고 수익창출을 통한 공사 경영개선 기여를 목적으로 2010년 12월 이사회 의결을 거쳐 사업투자를 결정하였다. 이후 대한석탄공사는 Khotgor Shanaga 지분 51% 인수를 위해 자산유동화회사(SPC: Special Purpose Company)인 한몽에너지개발(주)를 설립하고 납입자본금 중 24억원을 출자<sup>8)</sup>하였다. 그리고 한몽에너지개발에서 차입한 234억원에 대한 지급보증을 하고 있다.

초기 사업타당성 조사 결과 대한석탄공사는 몽골 훗고르 석탄광산을 가채매장량 76백만톤, 평균 탄질 7,000kcal/kg, 수익성(평균 영업이익률) 22.9%로 판단하였다. 그리고 5.3년간 배당금을 받으면 투자지분을 회수할 것으로 판단하였다. 이에 한몽에너지는 2011년부터 지분인수비, 시설투자비, 운영비로 274억원을 투자하였다. 그리고 당초 계획상으로 당기순이익을 2011년 6억 5,400만원, 2012년 32억 4,600만원, 2013년 54억

8) 한몽에너지개발의 출자비율은 석탄공사 60%, (주)엔알디 20%, (유)선진그룹 20%이다.

7,600만원으로 예상하였다.

〈표 13〉 당초 투자금 회수계획 대비 실적(한몽에너지 기준)

(단위: 백만원)

|           | 2011   | 2012  | 2013  |
|-----------|--------|-------|-------|
| 투자비       | 20,000 | 7,400 | -     |
| 당기순이익(계획) | 654    | 3,246 | 5,476 |
| 당기순이익(실적) | -1,564 | -552  | -171  |

- 주: 1. 당초 투자금 회수계획 대비 실적은 한몽에너지 기준임.
- 2. 한몽에너지 투자비는 지분인수비, 시설투자비, 운영비임.
- 3. 당기순이익(계획)은 지분율을 감안하여 훗고르 당기순이익의 51% 적용
- 4. 당기순이익(실적)은 한몽에너지 별도 재무제표 기준임.

자료: 대한석탄공사 자료를 바탕으로 작성

그러나 실제 실적은 2011년 당기순손실 15억 6,400만원, 2012년 5억 5,200만원, 2013년 1억 7,100만원이다. 당기순손실이 감소한 이유도 판매량 저조에 따라 현상유지 차원의 관리만을 수행하고 있기 때문이다. 이에 대해 대한석탄공사는 석탄매장량, 탄질 등 탄광의 개발여건은 우수하나 판매처를 확보하지 못하였기 때문이라고 설명하고 있다. 하지만 대한석탄공사는 2010년 12월 이사회 부의자료인 ‘몽골 Nuurst khotgor 탄광 개발 사업계획서’에서 알타이공화국 석탄 수입업체와 중국 신강 위구르 제철공장과 MOU를 체결하였고 투바공화국 석탄 수입업체에서 구매의향서를 제출하였기 때문에 투자비는 5.3년이면 회수될 것으로 판단하였다. 즉, 훗고르 유연탄광개발 사업계획 당시 석탄 판매에 대해 낙관적으로 판단하였으며 판매처를 찾지 못해 당초 사업목적인 수익창출을 통한 공사 경영개선을 달성하지 못하고 있다. 이는 근본적으로 운송도로의 포장문제 등 탄광 외적인 요인에 기인한 바가 크다. 따라서 향후 대한석탄공사는 운송도로 또는 철도 등 운송수단을 감안하여 사업타당성에 대한 재검토를 실시한 뒤 사업 구조조정, 출자지분 매각 등 경영개선 방안을 검토할 필요가 있다.

#### 나. 모회사에 의존하고 있는 출자회사 사례

##### 1) 한국토지주택공사와 주택관리공단

주택관리공단은 정부재정과 국민주택기금 등으로 건설한 공공임대주택의 임대관리업

무를 전담 수행하면서 국가자산의 전문적, 효율적 관리를 목적으로 1998년 설립되었다. 전신은 (구)대한주택공사의 자회사인 뉴하우징으로, 정부는 1998년 ‘공기업 민영화 및 경영혁신 계획’에 따라 (구)대한주택공사에서 수행하던 주택관리, 임대사업, 관리 및 임대 에 부수되는 업무 일체를 수행하기 위해 뉴하우징<sup>9)</sup>을 설립하였다. 이후 뉴하우징은 2003년 주택관리공단으로 사명을 변경하였으며, 2007년에 기타공공기관으로 지정되었다.

〈표 14〉 LH의 주택관리공단 지분 현황

(단위: 백만원)

| 회사명       | 관계  | 지분율  | 주요사업                       | 투자금액<br>(장부가액) | 투자금액<br>(취득가액) |
|-----------|-----|------|----------------------------|----------------|----------------|
| 주택관리공단(주) | 자회사 | 100% | 공동주택관리, 시설물유지관리,<br>임대업무수탁 | 7,000          | 7,000          |

자료: 한국토지주택공사 자료를 바탕으로 작성

주택관리공단의 재무현황을 살펴보면 매출은 3,000억원 수준에서 유지되고 있으며 매출총이익은 점차 줄어들고 있는 상황이다. 2013년 기준 총매출액(3,157억원) 대비 LH와의 거래(3,140억원)가 99.5%에 달하며, 당기순이익은 6억원이 감소한 15억원으로 모기업인 LH에 의존하고 있다.

〈표 15〉 2009~2013년 주택관리공단 재무현황

(단위: 억원)

| 구 분             | 2009             | 2010             | 2011             | 2012             | 2013             |
|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| 매출<br>(LH와의 거래) | 2,958<br>(2,918) | 2,972<br>(2,933) | 3,066<br>(3,031) | 3,192<br>(3,172) | 3,157<br>(3,140) |
| 매출총이익           | 86               | 61               | 91               | 81               | 76               |
| 영업이익            | 32               | 3                | 32               | 18               | 9                |
| 이자수익            | 11               | 10               | 11               | 11               | 11               |
| 이자비용            | -                | -                | -                | -                | -                |
| 당기순이익           | 33               | 8                | 32               | 21               | 15               |

자료: 한국토지주택공사 자료를 바탕으로 작성

9) 1998년 8월 ‘제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획’에 따르면 정부는 (구)대한주택공사의 주택관리 사업을 민간과 경쟁관계가 있는 사업영역으로 판단하고, 공사의 핵심역량 강화와 공공부문 슬림화를 위해 자회사 설립 후 2001년 민영화하기로 하고, 1998년 9월 향후 민영화가 용이하도록 상법상 주식회사인 ‘주식회사 뉴하우징’을 설립하였다. 그러나 2001년 노사정위원회의 의결로 민영화가 중단되었으며, 이후 한국토지주택공사는 주택관리공단에 주택관리 및 임대운영업무를 일부분 위탁하고 있다.

주택관리공단은 매출의 대부분이 한국토지주택공사와의 거래에서 발생하고 있으며, 한국토지주택공사의 자회사 부당지원행위에 대해 문제가 제기되고 있다. 2015년 1월 공정거래위원회는 한국토지주택공사에 자회사 부당지원행위를 이유로 과징금을 부과하였다. 공정거래위원회가 밝힌 과징금 부과 사유는 한국토지주택공사가 임대주택의 임대업무 중 일부 업무를 자회사인 주택관리공단에 수의계약으로 위탁하면서 임대위탁수수료를 높게 책정하여 이를 지급하는 방법으로 과도한 경제상 이익을 제공하였기 때문이다. 이와 같은 점을 감안하면 향후 한국토지주택공사는 적절한 임대위탁수수료를 재산정할 필요가 있으며, 주택관리공단은 한국토지주택공사에 대한 과도한 매출의존도를 낮출 수 있는 방안을 검토할 필요가 있다.

## 2) 한국수자원공사와 워터웨이플러스

한국수자원공사는 경인아라뱃길의 효율적 운영관리(뱃길경관 유지관리, 물류지원센터 운영, 마리나 운영, 친수 관광, 레저시설 개발 운영, 뱃길 운영시설 점검정비 등)를 목적으로 2011년 4월 워터웨이플러스를 자회사로 설립하였다. 그리고 2012년 6월 정관변경을 통해 4대강 문화관 운영 업무를 주요 기능에 추가<sup>10)</sup>하였다. 2011년 설립 이후 워터웨이플러스는 2012년 당기순이익이 흑자로 전환되었으며, 2013년 2억원의 당기순이익을 실현하였다.

〈표 16〉 워터웨이플러스 재무현황

(단위: 억원, %)

|       | 2011 | 2012 | 2013 |
|-------|------|------|------|
| 자산    | 15   | 38   | 37   |
| 자본    | 5    | 25   | 27   |
| 부채    | 10   | 13   | 11   |
| 매출액   | 7    | 60   | 90   |
| 당기순이익 | -8   | 0.4  | 2    |
| 부채비율  | 212  | 51   | 40   |

자료: 한국수자원공사 자료를 바탕으로 작성

10) 한국수자원공사는 4대강 관련 부대업무 수행을 위한 별도 자회사를 설립하지 않고, 기존 자회사 정관변경을 통해 4대강 문화관 운영업무 기능을 추가하였다고 밝히고 있다.

워터웨이플러스의 주요사업은 대행사업(관광레저, 마리나, 친수시설관리, 4대강)이며, 일부 자체사업을 수행하고 있다. 한국수자원공사는 경인아라뱃길의 운영관리, 4대강 문화관 운영업무를 워터웨이플러스에 위탁하고 있으며 위탁관리비를 워터웨이플러스에 지급하고 있다. 위탁관리비는 워터웨이플러스의 주요수입원이며, 2013년 수입현황을 살펴보면 전체 89억 6,200만원의 수입 중 95.1%인 85억 2,900만원을 한국수자원공사로부터 지급받았다. 그리고 자체수입은 4억 3,300만원에 불과해 거의 모든 수입을 한국수자원공사에 의존하고 있는 실정이다.

〈표 17〉 2013년 워터웨이플러스 수입 현황

(단위: 백만원)

| 구 분       | 2013  |       | 2014<br>계획 |
|-----------|-------|-------|------------|
|           | 계획    | 실적    |            |
| 계(I + II) | 9,864 | 8,962 | 10,091     |
| I. 대행사업   | 8,295 | 8,529 | 9,198      |
| 관광레저      | 1,296 | 1,272 | 1,114      |
| 마리나       | 979   | 1,012 | 995        |
| 친수시설관리    | 2,799 | 3,197 | 3,725      |
| 4대강       | 3,221 | 3,048 | 3,364      |
| II. 자체사업  | 1,569 | 433   | 893        |

자료: 한국수자원공사 자료를 바탕으로 작성.

한국수자원공사는 워터웨이플러스에 위탁관리비를 지급할 때 실비정산 방식을 취하고 있다. 아래 위수탁관리비 책정방식에서 알 수 있는 것처럼 인건비, 경비, 일반관리비, 위탁수수료, 부가가치세 등 모든 비용을 정산하는 구조를 갖고 있다.

〈표 18〉 워터웨이플러스 위수탁관리비 책정방식

|                 |  |
|-----------------|--|
| 아라마리나항만의 관리     | 6,000,000천원(VAT 포함) 한도 내에서 마리나사업과 관광레저사업은 위수탁기간 시작 전 확정하고, 하천시설 유지관리 는 위수탁기간 종료 후 정산으로 최종 확정함            |
| 아라뱃길의 관광 레저 활성화 |  |
| 하천시설 유지         | 위수탁관리비=(①인건비+②경비+③영업용자산구입비)+④일반관리비+⑤위탁수수료+부가가치세  |
| 4대강 문화관 운영관리    | 3,542,790천원(VAT 포함)을 한도로 하며, 위수탁기간 종료 후 정산으로 최종확정함.<br>실비정산 방법:<br>위수탁관리비=(①인건비+②경비)+③일반관리비+④위탁수수료+부가가치세 |

자료: 한국수자원공사 자료를 바탕으로 작성

한편, 한국수자원공사가 40년간 경인아라뱃길 항만운영을 통해 얻게 되는 수익은 ① 항만시설관리권 양도 수익 ② 경인항 부두시설 임대수익 ③ 청사 및 터미널 임대수익 ④ 요트계류, 선박주유소 운영, 마리나 클럽하우스 임대 등 1조 8,221억원이며, 이 중 항만시설관리권 양도 수익은 최종 사업준공 이후에 발생하게 되므로, 2012년 5월 개통 이후 2014년 3월까지 합산한 항만운영수익은 122억원에 불과하다. 그리고 경인아라뱃길 유지관리 비용 중 국가하천관리에 해당하는 친수시설관리를 제외하고, 관광레저와 마리나에 소요되는 비용은 항만운영수익으로 충당할 수 있어야 하나, 관광레저와 마리나 수익으로 한국수자원공사와 자회사의 운영비용을 충당하기에는 부족한 실정이다.

〈표 19〉 한국수자원공사의 항만운영 수익 현황

(단위: 억원, %)

| 구 분     | 관리권양도  | 부두임대  | 시설임대 | 마리나 운영 | 계      |
|---------|--------|-------|------|--------|--------|
| 계획(a)   | 11,932 | 4,786 | 123  | 1,380  | 18,221 |
| 실적(b)   | -      | 97    | 8    | 17     | 122    |
| 비율(b/a) | 0.8    | 2     | 5.7  | 1.2    | 0.67   |

주: 1. 투자비 회수계획의 금액은 불변가격 기준이며, 준공 이후 40년간 회수계획 금액임.

2. 투자비 회수실적은 2012~2014년 3월까지 합산한 금액

3. 관리권 양도는 사업 준공 이후 실현 가능

자료: 한국수자원공사 제출 자료를 바탕으로 작성

따라서 향후 한국수자원공사는 공사의 재정여건, 경인아라뱃길의 운영수익과 자회사의 사업 안정화 등을 감안하여 투자비의 조기회수를 위한 방안을 마련할 필요가 있다.

#### 다. 민간과 결합하고 있는 출자회사

##### 1) 한국도로공사 민자도로 출자회사 유지관리 독점

한국도로공사는 민자도로인 부산-울산고속도로, 서울-춘천고속도로, 제2경인연결고속도로, 서울북부고속도로 등에 출자를 통해 참여하고 있다. 이처럼 한국도로공사가 민자도로에 참여한 것은 (구)건설교통부의 'SOC 민자사업 활성화 종합대책'에 따른 것이다. 동 대책은 SOC를 건설·운영하고 있는 공사의 민자사업 참여로 사업에 대한 신뢰성과 안정성을 제고하기 위해 민자도로사업에 대한 공사의 지분참여를 허용<sup>11)</sup>하였다.

〈표 20〉 한국도로공사 민자도로 지분참여 현황

(단위: 백만원, %)

| 회사명             | 관계   | 지분율  | 주요사업                  | 투자금액<br>(장부가액) | 투자금액<br>(취득가액) |
|-----------------|------|------|-----------------------|----------------|----------------|
| 부산울산<br>고속도로    | 자회사  | 51   | 부산-울산고속도로 운영 및 관리     | 0              | 24,990         |
| 서울춘천<br>고속도로    | 출자회사 | 10   | 서울춘천고속도로 운영 및 관리      | 36,259         | 32,380         |
| 제이경인<br>연결고속도로  | 출자회사 | 9.95 | 제2경인연결고속도로(주) 건설 및 관리 | 7,970          | 7,970          |
| 서울북부<br>고속도로(주) | 출자회사 | 4.49 | 서울북부고속도로(주) 건설 및 관리   | 6,157          | 6,157          |
| 합 계             |      |      |                       | 50,386         | 71,497         |

자료: 한국도로공사 자료를 바탕으로 작성

한국도로공사는 민자도로에 대한 지분참여를 통해 민자고속도로를 재정구간과 통합 운영하여 고속도로 네트워크 기능을 강화하고 재해·재난 대처 및 소통 원활화 등 민자 고속도로의 공공성 및 효율성을 제고하는 데 기여하며, 건설기간 중 건설기술자문 수행을 통한 자문 수익, 운영기간 중 발생이익에 대한 배당 수익, 30년간의 고속도로 유지관

11) 「한국도로공사법 시행령」 제11조의(투자 등)을 개정하여 민자사업에 대한 투자를 공사 업무범위에 포함시켰다.

리권 확보를 통해 투자수익과 업무영역을 확보할 수 있다고 밝히고 있다.

그리고 한국도로공사는 공기업 경영 효율화를 위해 출자회사를 축소하는 것은 바람직하나, 민자사업 참여는 도로공사 고유의 업무(고속도로 건설, 유지관리)에 부합하며, 무분별한 사업 확장이 아닌 안정적 수익창출, 업무영역 확보 등 경영목적 달성을 위해 출자가 필요하다는 입장이다.

그러나 고속도로 유지관리사업은 1998년 공사의 효율화를 위해 이미 민영화된 사업이다. 1998년 김대중 정부의 '제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획'에 따라, 한국도로공사는 핵심 기능 위주의 조직구조를 구축하고, 단순 반복 업무, 부대사업의 민간위탁 및 민영화를 시도하였다. 동 계획에 따라 1987년 2월 「(구)한국도로공사법」 제12조 제1항 제13호에 근거하여 한국도로공사의 자회사로 설립된 고속도로관리공단<sup>12)</sup>은 2002년 민영화를 통해 계룡그룹으로 편입되었다.

즉, 현재 한국도로공사가 수행하고 있는 고속도로 유지관리사업은 이미 민영화 조치를 통해 본사의 핵심사업에서 배제된 사업으로 볼 수 있다. 한국도로공사가 출자지분을 통해 독점적으로 민자도로 유지관리 업무를 수행<sup>13)</sup>한다면, 현재 입찰방식을 통해 유지관리업무를 수탁하는 민간시장의 사업자는 구축될 수밖에 없다.

따라서 향후 주무부처인 국토교통부는 한국도로공사가 민자도로에 출자할 때 협약<sup>14)</sup>에 의해 유지관리권을 확보하는 것을 방지하고, 경쟁입찰에 의해 공정한 경쟁을 할 수 있는 방안<sup>15)</sup>에 대한 검토가 필요하다.

## 2) 한국철도공사 출자회사 민간경합 사업

한국철도공사는 2005년 철도청에서 공사로 전환되었다. 공사로 전환되면서 부대사업

12) 고속도로관리공단은 1987년 새길이라는 회사명으로 출범하여 1995년 고속도로관리공단으로 상호를 변경하였으며, 고속도로의 유지보수 및 시설개량과 도로 부대시설의 설치관리를 통하여 도로의 기능 증대 및 이용효율을 높여 국민복지에 기여하기 위하여 설립되었다. 고속도로관리공단은 2002년 12월 6일부로 민영화되어 대주주가 한국도로공사로부터 계룡건설건설소기업(주식 66% 매각)으로 변경되었다.

13) 한국도로공사는 부산-울산, 서수원-평택, 서울-춘천, 봉담-동탄, 평택-화성 고속도로의 유지관리 업무를 수행하고 있다.

14) 부산-울산 고속도로 민간투자시설사업 실시협약 제12조 ①사업시행자는 본 도로의 공사감독, 유지관리 및 운영 등 본 협약에서 정한 사업시행자의 업무를 한국도로공사와 별도로 체결하는 위수탁계약서에 따라 한국도로공사에 위탁하여 시행한다

15) 2015년 5월 기획재정부는 '공공기관 기능 재조정 방안'의 일환으로 한국도로공사 출자지분 매각과 민자도로 유지관리업무 참여를 제한하는 방안을 수립하였다.

활성화를 통한 수익창출과 물류 일관운송서비스 등 다양한 서비스를 제공하는 한편, 단순 업무에 대한 외주화를 통해 공사 조직의 슬림화와 비용절감을 하기 위해 2004년 이후 총 15개의 자회사가 설립되었다. 이후 2006년 정부의 ‘철도공사 경영개선 종합대책’에 의하여 구조조정이 시행되어 9개의 자회사로 통폐합<sup>16)</sup> 되었다. 그리고 2009년 공공기관 선진화 이후 구조조정<sup>17)</sup> 끝에 코레일유통, 코레일로지스, 코레일 네트워크, 코레일테크, 코레일관광개발 등 5개의 자회사로 재편되었으며, 인천공항철도 지분을 인수하여 2014년 말 현재 6개의 자회사를 유지하고 있다.

〈표 21〉 한국철도공사의 자회사 현황

(단위: %, 백만원)

| 회사명        | 관계  | 지분율  | 주요사업                           | 투자금액<br>(장부가액) | 투자금액<br>(취득가액) |
|------------|-----|------|--------------------------------|----------------|----------------|
| 코레일유통(주)   | 자회사 | 100  | 철도역 구내매장 운영<br>철도광고매체 판매 등     | 43,305         | 4,232          |
| 코레일로지스(주)  | 자회사 | 92.1 | 철도연계운송 사업<br>철도CY운영, CFS 등     | 6,248          | 8,370          |
| 코레일관광개발(주) | 자회사 | 51   | 국내/해외여행업<br>열차승무 서비스, 차내판매 등   | 4,931          | 3,608          |
| 코레일네트워크(주) | 자회사 | 89.5 | 철도역 주차장 운영<br>광역역, 고객센터 위탁운영 등 | 14,676         | 19,877         |
| 코레일테크(주)   | 자회사 | 97.3 | 철도 유지보수 시공사업<br>철도건널목 경비사업 등   | 6,300          | 3,363          |
| 코레일공항철도(주) | 자회사 | 88.8 | 공항철도 운영<br>역, 열차운영 부대사업 등      | 619,168        | 619,168        |

자료: 한국철도공사 자료를 바탕으로 작성

한국철도공사는 미래성장동력 확충을 위해 자회사의 신규사업 육성 및 외부시장 진출을 시도하고 있다. 공사는 ‘2010~2015년 코레일 계열사 증장기 관리 기본계획’에서 자회사의 수익 다각화를 위해 신규 사업 육성 및 외부시장 진출을 추진하였으며, ‘2014~2020년 증장기 전략경영계획’에 따르면 2020년까지 사업 다각화 및 이익 극대화를 통해 자회사

16) KSN(주)와 (주)IP&C는 코레일네트워크로 합병, (주)파발마와 한국철도개발(주)는 코레일개발로 합병, (주)한국철도종합서비스 외 2개사는 매각, 한국철도통합지원센터는 청산되었다.

17) 코레일네트워크와 코레일개발은 코레일네트워크로 합병, 코레일에드컴 청산, 한국철도전기시스템(주), (주)코레일엔지니어링, 한국철도시설산업(주)는 코레일테크로 합병되었다.

매출 1조 4,022억원 달성을 목표로 설정하고 있다. 이와 같은 계획에 따라 자회사들은 온라인쇼핑몰, 꽃배달, 해외여행, 렌터카, 민간주차장관리 등 다양한 신규사업에 진출하고 있다.

〈표 22〉 한국철도공사 자회사의 신규사업 현황

| 코레일<br>유통             | 코레일<br>관광개발                         | 코레일<br>네트웍스   | 코레일<br>로지스            | 코레일<br>테크                      |
|-----------------------|-------------------------------------|---|-----------------------|--------------------------------|
| 온라인쇼핑몰<br>대외매장<br>꽃배달 | 해외여행<br>테마파크<br>렌터카<br>MICE<br>레스토랑 | 민간주차장관리<br>테마파크<br>카셰어링<br>레스토랑<br>자전거쉐어링<br>철도교통카드 | 택배사업<br>포워딩사업<br>국제물류 | 지자체<br>건설목경비<br>전기통신공사<br>테마파크 |

주: 현재 매각 예정인 코레일 공항철도는 분석에서 제외하였음.  
자료: 한국철도공사 자료를 바탕으로 작성.

그러나 최근 3년간 신규 및 외부진출사업의 주요 손익 현황을 살펴보면, 대부분의 사업에서 영업손실이 발생하고 있다. 코레일유통의 온라인쇼핑몰은 지속적으로 영업손실이 발생하고 있으며, 2013년의 경우 1억 9,100만원의 영업손실이 발생하였다. 코레일관광개발의 경우 해외사업, 렌터카, MICE<sup>18)</sup>사업, 레스토랑사업에서 지속적으로 영업손실이 발생하고 있다. 코레일네트웍스의 경우 민간주차장관리, 카셰어링, 레스토랑 등에서 지속적으로 영업손실이 발생하고 있다.

18) MICE(Meeting, Incentive trip, Convention, Exhibition&Event)는 좁은 의미에서 국제회의와 전시회를 주축으로 한 사업을 의미하며, 광의적 개념으로 참여자 중심의 보상관광과 메가 이벤트 등을 포함한 융·복합사업을 의미한다.

〈표 23〉 2011~2013 자회사 신규 및 외부진출사업 주요 손익 현황

(단위: 백만원)

| 기관              | 신규 및<br>외부진출사업 | 2011년  |      | 2012년  |        | 2013년  |        |
|-----------------|----------------|--------|------|--------|--------|--------|--------|
|                 |                | 매출액    | 영업이익 | 매출액    | 영업이익   | 매출액    | 영업이익   |
| 코레일<br>유통       | 온라인쇼핑몰         | 27     | -39  | 141    | -94    | 442    | -191   |
| 코레일<br>관광<br>개발 | 해외여행           | -      | -    | 449    | -287   | 555    | -242   |
|                 | 렌터카            | 594    | -72  | 733    | -98    | 677    | -117   |
|                 | MICE사업         | 473    | -71  | 873    | -139   | 701    | -172   |
|                 | 레스토랑           | 141    | -265 | 39     | -52    | 0      | 0      |
| 코레일<br>네트웍<br>스 | 민간주차장관리        | 10,887 | -808 | 13,081 | -1,105 | 16,380 | -1,790 |
|                 | 카셰어링           |        |      |        |        | 178    | -1,004 |
|                 | 레스토랑           | 179    | -98  | 186    | -96    | 132    | -72    |
|                 | 자전거셰어링         | -      | -    | -      | -      | 50     | -22    |
|                 | 주차복합서비스        | -      | -    | -      | -      | 7      | -67    |

주: 1. 현재 매각 예정인 코레일 공항철도는 분석에서 제외하였음.

2. 음영표시는 영업이익이 적자인 사업을 의미함.

자료: 한국철도공사 자료를 바탕으로 작성.

자회사의 신규 및 외부진출사업의 경우 대부분 민간영역에서 활성화된 사업으로 경쟁이 치열하며, 민간 경쟁사업자와의 경쟁우위 확보가 불확실하다는 점, 대외경쟁을 위한 핵심역량과 전문인력이 부족하다는 점 등을 감안할 때 향후 한국철도공사는 현재 자회사가 수행중인 신규 사업들에 대해 사업 추진 여부를 재검토<sup>19)</sup>할 필요가 있다.

## 라. 비핵심분야에 진출한 출자회사

### 1) 한국광물자원공사의 광산물가공사업관련 출자회사

한국광물자원공사는 핵심사업으로 주요 6대 전략광물(유연탄, 우라늄, 동, 아연, 철, 니켈)과 신전략광물(희토류, 리튬)에 대한 국내외 직접투자사업을 수행하고 있으며, 출자를 통해 국내광산과 광산물가공사업 등에 투자하고 있다. 이 중 한국광물자원공사는 광산물가공사업에 진출하기 위한 법적 근거를 공사법 제10조(사업) 7호 “광물·석재·골

19) 2015년 5월 기획재정부는 ‘공공기관 기능 재조정 방안’의 일환으로 한국철도공사 자회사 사업 중 온라인쇼핑몰, 외부주차장 운영, 레스토랑 운영 사업에 대해 민간에 이양하는 방안을 수립하였다.

재자원의 탐사·개발 및 이와 관련된 사업을 하는 법인(외국법인을 포함한다)에 대한 출자”로 밝히고 있으며, 2013년 말 기준으로 공사는 에너켄, 한국알루미나, 세아M&S 등 광산물가공사업에 출자하고 있다.

〈표 24〉 2013년 말 기준 한국광물자원공사 광산물가공사업 관련 출자회사

(단위: %, 백만원)

| 회사명       | 관계   | 지분율  | 주요사업      | 투자금액<br>(취득가액) | 비고  |
|-----------|------|------|-----------|----------------|-----|
| 에너켄       | 출자회사 | 42.5 | 황산니켈, 코발트 | 17,000         | 개발중 |
| 한국알루미나(주) | 출자회사 | 49.0 | 특수알루미나    | 14,343         | 생산중 |
| (주)세아M&S  | 출자회사 | 14.7 | 몰리브덴      | 5,995          | 생산중 |

자료: 한국광물자원공사 자료를 바탕으로 작성

에너켄은 황산니켈-코발트 가공회사로, 공사는 해외 투자광산인 암바토비 니켈광산의 중간산물<sup>20)</sup>을 국내로 반입하여 중소기업과의 동반성장, 신규 일자리 창출, 지역경제 활성화 및 수입대체를 위해 출자회사를 설립했다고 밝히고 있다. 사업계획 당시인 2012년 4월 이사회 의사록과 부의자료에 따르면 공사는 사업초기 2년까지 외부로부터 원료를 도입하고, 3년 이후에는 암바토비의 중간산물을 국내로 반입하는 것을 목표로 설정하였다. 그리고 2015년부터는 당기순이익 120억원과 이에 따른 공사 지분 손익 58억 8,500만원을 예상하였다.

한국알루미나는 원료광물인 보크사이트를 이용하여 특수알루미나<sup>21)</sup>를 생산하는 회사이다. 공사는 출자목적은 정부 소재연구 개발성과의 상용화를 위한 공사의 선도적 투자, 전량 수입의존 광물의 국내 안정적 공급 및 수입대체 효과라고 밝히고 있다. 사업계획 당시인 2008년 9월 이사회 의사록과 부의자료에 따르면, 한국광물자원공사는 2013년의 손익분기량을 32,802톤, 생산량을 51,000톤으로 예측하였다.

세아M&S는 몰리브덴 가공회사로, 공사는 설립목적은 전량 가공수입에 의존하고 있는 산화몰리브덴의 안정적 공급과 수입대체라고 밝히고 있다. 사업계획 당시인 2006년 9월 이사회 의사록과 부의자료에 따르면 공사는 2007년부터 당기순이익이 발생할 것으로 예

20) 니켈-코발트 혼합황화물(Ni 53%, Co 5%)

21) 알루미나는 산화알루미늄의 공업적·광물학적 명칭으로 이 중 특수알루미나는 소결용알루미나, 저소다알루미나, 초미립기능성알루미나를 의미하며 전자패널, LCD, PDP와 반도체 산업의 원료로 사용되는 기초소재이다.

상하였다.

그러나 공사가 출자한 회사 중 시험생산중인 에너캠을 제외하고, 한국알루미나, 세아 M&S 모두 2013년 결산기준으로 당기순손실을 보고 있다.

〈표 25〉 한국광물자원공사 광산물가공 관련 출자회사 주요 재무현황

(단위: 백만원)

|       | 한국알루미나(주) |        |        | (주)세아M&S |         |         |
|-------|-----------|--------|--------|----------|---------|---------|
|       | 2011      | 2012   | 2013   | 2012     | 2012    | 2013    |
| 자 산   | 36,370    | 37,548 | 40,496 | 65,977   | 97,332  | 87,007  |
| 자 본   | 26,598    | 24,608 | 21,626 | 26,998   | 24,765  | 22,491  |
| 부 채   | 9,772     | 12,940 | 18,870 | 38,979   | 72,567  | 64,516  |
| 매 출 액 | 23,288    | 25,589 | 24,059 | 141,195  | 166,155 | 174,322 |
| 당기순이익 | -931      | -1,962 | -2,982 | -4,045   | -2,233  | -2,275  |

주: 한국광물자원공사에 따르면 에너캠의 경우 시험생산중임.  
자료: 한국광물자원공사 자료를 바탕으로 작성

앞서 살펴본 것처럼 한국광물자원공사는 광산물가공 관련 사업에 출자를 하였으나 기대수익을 실현하지 못하고 있으며, 동 사업에 대한 출자는 한국광물자원공사의 사업 중 우선순위가 시급한 사업이라고 볼 수 없는 측면이 있다. 2008년 기획재정부는 공공기관 선진화정책을 추진하였다. 당시 한국광물자원공사는 공공기관 선진화정책에 따라 광물 등 자원개발기능에 중점을 두고 기능조정을 하였으며, 개발기능을 제외한 비핵심업무관련 조직·인력을 감축하였다. 또한 (구)대한광업진흥공사에서 한국광물자원공사로 사명을 변경하고, 자원개발로 기능을 강화하였다.

이러한 점을 감안하면 현재 공사가 추진하고 있는 국내 광산물가공사업에 대한 출자는 한국광물자원공사의 사업추진에 있어 우선순위가 높다고 볼 수 없다. 또한 공사가 주장하는 수입의존 광물의 국내 안정적 공급 및 수입대체를 위해 가능한 지원방법은 출자를 통한 지분보유 외에도 융자<sup>22)</sup> 등의 간접적인 방식으로도 충분히 가능할 것으로 판단된다.

따라서 한국광물자원공사는 향후 핵심사업에 집중할 수 있도록 국내소재가공사업에 대한 출자지분을 조정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 또한 한국광물자원공사의 출자

22) 실제로 한국광물자원공사는 자원개발과 관련하여 2013년 국내자원산업자금 900억원을 운용하고 있다.

는 신중한 판단 아래 공사가 국내의 자원개발사업을 효율적으로 추진하는 데 있어 중요성·시급성 등을 감안하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3. 소결

공기업 출자회사와 관련하여 수익성, 민간과의 경합, 비핵심분야 진출 등의 기준을 중심으로 문제점을 분석하였다. 통상 공기업은 출자회사를 설립하거나 기존 회사에 대한 지분을 확보할 때 내부적으로 사업타당성을 검토한 뒤 이사회 의결을 거치게 된다. 그리고 공공기관 경영관리에 총괄책임을 지고 있는 기획재정부는 공기업이 출자회사를 설립할 경우 사전 협의권을 중심으로 관리를 하고 있다.

그러나 한국조폐공사 GKD, 대한석탄공사 한몽에너지, 한국광물자원공사의 광산물가 공사업관련 사업에서 알 수 있는 것처럼 사업타당성 검토과정이 지나치게 낙관적인 경우 투자 여부를 제대로 판단할 수 없다. 낙관적인 타당성 검토자료가 이사회 의결에서 제대로 걸러질 수 없기 때문이다. 따라서 공기업이 출자회사를 설립하거나 지분을 취득할 경우 가장 중요한 것은 엄밀하게 평가된 사업타당성 자료와 이에 대해 판별할 수 있는 이사회 역량이다.

또한 내부적으로 이사회 의결을 거쳤다 하더라도 기획재정부는 공기업의 이사회 의결 과정에서 놓쳤던 부분이 있는지 관리 감독을 수행할 필요가 있으며, 공기업이 출자회사를 설립하거나 지분을 확보한 이후 운영과정에서 수익성·민간경합·비핵심분야 진출 등에 대해 분석하고 정리·조정 방안을 수립할 필요가 있다.

## IV. 공기업 출자회사의 관리체계 개선방안

### 1. 출자 결정과정에서 사업타당성 낙관적 편익 최소화 필요

대한석탄공사 한몽에너지, 한국조폐공사 GKD, 한국광물자원공사의 광산물 관련사업의 경우 출자 결정과정에서 사업타당성에 대한 검토가 미흡한 측면이 있었다. 이와 관련하여 2015년 8월 13일에 정부가 제출한 「지방공기업법」 개정안은 참고할 만한 내용이

담겨 있다.

행정자치부에 따르면 일부 지방공기업은 지방자치단체 장의 공약사업 등 무리한 사업을 추진함으로써 부실하게 경영되고 있다. 이는 현행 일정 규모 이상의 사업 추진 시 외부 전문기관의 사업타당성 검토를 거쳐야 하지만 검토기관을 지방공기업에서 선정하다 보니 공정성 면에서 한계가 있었고, 무리한 사업추진으로 인한 문제 발생 시 책임소재를 명확히 하기 어려운 측면이 있었기 때문이다. 이러한 문제를 해결하기 위해 행정자치부는 설립 타당성 검토와 마찬가지로 신규사업 타당성 검토 전담기관을 행정자치부에서 지정하여 관리하고, 검토 결과를 국민에게 공개하여 책임성을 제고할 예정이다. 또한 타당성 검토의 예측결과가 현저히 부정확하거나, 중대 명백한 오류가 발견된 검토기관 및 용역 수행자에 대해 인터넷에 명단을 공개하고 일정기간 용역에서 배제할 계획이다.

지방공기업 사례를 공기업에 그대로 적용할 수 없지만, 신규 사업 투자 이후에 사업 타당성 검토 자료에 대해 공시를 하는 방안, 타당성 검토 예측결과가 현저히 부정확하거나, 중대 명백한 오류가 발견된 경우 이에 대한 책임성 확보 기제 방안 등을 검토할 수 있다. 이를 통해 신규사업에 대한 출자 결정과정에서 사업 타당성에 대해 지나치게 낙관적으로 기대하는 편의를 감소시킬 수 있을 것으로 기대된다.

## 2. 비상임이사의 역할 및 책임 강화 필요

이사회 회의록을 살펴보면, 상당부분 비상임이사의 발언은 개별 사안에 대한 구체적인 내용을 확인하는 형식으로 이루어지고 있으며, 상임이사를 포함한 경영진과 기관의 직원들은 비상임이사들에게 이에 대한 설명을 하고 설득하는 식의 논의가 진행되고 있다(김준기, 2014). 앞서 살펴본 대한석탄공사의 한몽에너지출자, 한국조폐공사 GKD 출자의 경우에도 이사회 회의록에서도 유사한 상황이 발생하였다. 즉 상임이사와 비상임이사 간 정보 비대칭이 발생하는 상황에서 전문성을 갖고 있지 못한 비상임이사의 경우 해당 의결사항에 대해 적극적인 참여를 하지 못하고 있는 실정이다.

따라서 비상임이사의 전문성 강화와 역할 강화 방안에 대해 검토할 필요가 있다. 비상임이사의 전문성 확보와 관련하여 제안되고 있는 것은 전문위원회제도이다(김준기, 2014). 전문위원회는 이사회 내에 특정 기능과 역할을 담당하기 위한 각종 위원회를 설치하는 제도로, 이러한 위원회에는 운영위원회, 인사위원회, 보수위원회, 감사위원회, 재

무위원회 등이 포함될 수 있다(조동성·김주태, 2000). 특히, 출자회사 설립과 관련하여 사업타당성 평가 시 주로 수익성 분석이 이루어짐을 감안할 때 재무위원회를 통해 이사회 의결 전에 사전에 타당성을 재검증받는 구조를 생각해볼 수 있다. 그리고 공기업 비상임이사의 비중을 증가시켜 의사결정과정의 거부점을 만드는 방식으로 비상임이사의 역할을 강화하는 방안을 생각해볼 수 있다.

한편 비상임이사의 역할 강화와 더불어 비상임이사의 책임성 확보방안에 대해 검토가 필요하다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 따르면 직무수행실적 평가는 비상임이사, 상임이사 및 감사에 대하여 수행하며, 그 평가결과를 연임 여부 및 보수기준 결정, 해임건의 등 인사판단의 근거로 활용하도록 하고 있다. 당초 상기 조항이 신설된 2008년에 기획재정부는 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사 모두에 대하여 직무수행실적 평가를 실시하였는데, 특히 비상임감사의 경우 임기만료 이전인 16개월 이상 재임자를 대상으로 평가를 진행하였다. 그러나 직무수행실적 평가의 내용이 비상임 임원의 연임결정 및 해임근거로 활용하기 어려운 점이 있고, 평가업무 부담이 과다하다는 의견 수렴에 따라 2009년부터는 직무수행실적 평가대상에서 비상임임원을 제외하였으며, 임기만료 임원의 연임결정과 관련하여 임명권자가 직접 평가하도록 하는 방식으로 직무수행실적 평가의 대상을 변경하였다.

이에 따라 비상임감사의 경우 상임감사에 비하여 감사실적에 대한 평가 및 환류의 객관성이 저하되었으며, 감사의 책임성을 확보하고 내부 견제시스템의 활성화를 유도하고자 한 당초 법 제정의 목적이 훼손되고 있다.<sup>23)</sup> 따라서 비상임감사에 대한 평가의 실효성을 확대하고 이를 연임 여부 결정에 반영함으로써 비상임감사의 감사활동의 효율성을 증대시키기 위해서는 비상임감사도 기획재정부가 주관하는 직무수행실적 평가의 대상으로 포함하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다.

### 3. 출자회사에 대한 지속적 관리 및 신설 타당성 검토 강화 필요

기획재정부는 과다하게 증가한 출자회사에 대한 관리를 강화하기 위해 2014년에 출자회사 관리 강화방안과 시장성테스트 도입방안 등을 발표하였다. 그리고 2015년 1월 2단

23) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조는 ‘필요하다고 인정하는 경우’ 공기업·준정부기관의 비상임이사와 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적을 평가할 수 있다고 규정하고 있기 때문에 법률 위반으로 볼 수는 없다.

계 공공기관 정상화 대책을 발표하면서 출자회사 설립에 대한 관리 강화를 2015년 중점 과제로 선정하였다.

〈표 26〉 공공기관 출자회사 관리 강화방안

|                          |  |
|--------------------------|--|
| 출자회사 관리 강화방안<br>(2014.9) | 모든 출자회사 설립 시 사전협의 의무화<br>부당 내부거래 통제<br>퇴직임직원 재취업 심사 강화<br>알리오 공시항목 확대<br>출자회사 설립후 관리방안 마련: 성과점검 및 존치평가   |
| 시장성테스트 도입방안<br>(2014.11) | 새로운 공공서비스 수요 발생시 공공부문과 민간부문 중 가장 효율적인 공급자를 도출하기 위해 적용<br>공공기관 신설·출자회사 설립 시 기재부가 전문기관에 의뢰하여 시장성테스트를 수행하고 신설심사시 활용   |
| 출자회사 설립 관리강화<br>(2015.1) | 출자회사 설립 시 사전협의 이행 여부를 공시항목에 포함하고, 분기별 일제 점검 및 위반사항의 경평 불이익 부과 등 반영 검토<br>시장성테스트 세부 운영지침을 마련하고 시범사업 실시(2015년 중 시범사업 수행 결과를 바탕으로 공공기관 기능점검과 시장성테스트의 유기적 연계 활용방안도 검토) |

자료: 기획재정부 보도자료를 바탕으로 작성

출자회사와 관련한 기획재정부의 관리 강화방안에 대해 세부적으로 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 출자회사 관리 강화방안의 주요내용은 출자회사 설립 시 사전협의 강화, 부당 내부거래 통제, 퇴직임직원 재취업 심사 강화, 출자회사 설립 후 관리방안(성과점검 및 존치평가) 마련이다. 둘째, 시장성테스트 도입방안의 주요내용은 새로운 공공서비스 수요 발생 시 공공부문과 민간부문 중 가장 효율적인 공급자를 도출하기 위해 공공기관 신설·출자회사 설립 시 기획재정부가 전문기관에 의뢰하여 테스트를 수행하고 신설 심사 시 활용하는 것이다. 셋째, 출자회사 설립에 대한 관리 강화방안은 출자회사 신설 시 사전협의 공시 강화 및 시장성테스트 활용을 확대하는 방안이다. 그러나 시장성테스트 제도는 2015년 현재 운영지침과 시범사업이 실시되지 못하고 있으며, 출자회사 설립 후 성과점검 및 존치평가제도 역시 구체적인 안이 발표되지 못하고 있다. 공기업 출자회사에 대한 관리감독에 있어서 가장 중요한 점은 출자사업의 필요성을 지속적이고 반복적으로 점검하는 것이다. 향후 기획재정부는 현재 3년에 한 번씩 주기적으로 성과를 평가하는 재정사업자율평가나 기금존치평가처럼, 일정규모 이상의 출자회사에 대해 주기적으로 기능과 역할에 대한 재점검을 실시하는 방안을 검토할 필요가 있다. 그리고 시장성

테스트 활용방안을 조속히 추진하여 공공수요 발생 시 가장 효율적인 공급자를 도출할 필요가 있다.

## V. 결론

최근 공기업 출자회사는 비효율성, 내부거래, 모회사 퇴직자의 자리보전용 등 다양한 비판을 받고 있으며, 정부는 다양한 대책을 마련하여 시행중이다. 그러나 공기업 출자회사에 대한 관리방안은 거의 모든 정부에서 지속적으로 추진되어온 과제이다. 특히 ‘공공기관 선진화 정책’과 ‘공공기관 정상화 대책’에서 논의된 출자회사 관리방안은 출자회사 설립에 대한 감독 강화와 출자회사에 대한 공시항목 확대 측면에서 유사하다고 볼 수 있다.

하지만 이러한 외부 감독기제의 강화 외에도 앞서 살펴본 것처럼 공기업 내부지배구조 측면에서 개선방안을 도출할 필요가 있다. 당초 수익성 여부, 민간영역 경합 여부, 비핵심 사업 여부는 기획재정부가 사전에 실시하는 설립타당성 검토 이전에 공기업 내부에서 결정되어야 할 문제이기 때문이다. 만약 기업성을 추구해야 할 공기업에서 사업타당성 검토능력이 부족하거나 내부감독을 위해 존재하는 이사회에서 불요불급한 사업확장 시도를 걸러내지 못한다면 일차적으로 공기업 내부지배구조가 실패한 것으로 볼 수 있다. 따라서 사업타당성 검토와 관련하여 정보를 투명하게 공개하고 지나치게 낙관적인 검토에 따라 사업을 수행했다면 이에 대한 책임성 확보 기제를 구축하는 방안이 필요하다. 또한 출자사업에 대한 공정하고 객관적인 판단을 위해 공기업 비상임이사의 전문성·독립성 강화 및 책임성 강화방안이 필요하다.

그리고 기획재정부는 출자회사에 대한 관리방안을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 정권 초기에 이벤트성 개혁이 아닌 상시적 관리방안에 대해 검토할 필요가 있다. 출자회사 정보를 DB화하여 지속적으로 경영실적(재무정보)에 대해 분석하고, 이에 대한 정보를 공공기관 경영정보공개시스템에 공시하는 방안도 생각해볼 수 있다.

## 참고문헌

- 감사원, 『공공기관 자회사 등 운영실태』, 2008.
- 감사원, 「공공기관 경영관리실태(한국철도공사)」, 2014.
- 감사원, 「감사결과 처분요구서-물류·관광 공공기관 출자회사 관리실태」, 2014.
- 곽채기, 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안-중앙정부(준정부기관·기타공공기관)와 지자체(출자·출연기관)의 준공공부문을 중심으로-」, 전국경제인연합회, 2009.
- 곽채기·옥동석, 「공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안」, 『2012 공공기관과 국가정책』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 국회예산정책처, 「2011회계연도 공공기관 결산 평가」, 2014.7.
- 국회예산정책처, 「2013회계연도 공공기관 결산 평가」, 2014.7.
- 기획재정부, 『2008~2010년 공공기관 선진화 백서』, 2010.
- 김준기, 『공기업 정책론』, 2014.
- 김준기·석조은, 「공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구-국내 공기업의 신규사업을 중심으로」, 『한국행정연구』 제20권 제2호, 2012.
- 박진·허경선·조성봉, 『공공기관의 시장참여 기능 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 양지숙, 「공기업의 사업영역 다각화 영향요인 연구: 조직의 이해관계 및 전략을 중심으로」, 학위논문(박사), 서울대학교, 2013.
- 이주경, 「공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가」, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』, 한국행정학회, 2013.
- 조동성·김주태, 「한국의 사외이사의 사례와 실제」, 『전략경영연구』 제3권 제2호 특별호, 한국전략경영학회, 2000.
- 한국공기업학회, 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발(연구용역)』, 기획재정부, 2008.

## 2. 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안 : 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로

신 열  
(목원대학교)



# 공공기관 경영평가의 수용도 제고방안 : 피평가기관 담당자 인식조사를 중심으로

신 열(목원대)

## I. 서론

공공기관 경영평가제도(이하, 경평제도)의 공과에 대해 수많은 논의가 있으나, 경영평가 자체에 대해서는 긍정적인 인식이 상대적으로 높은 것으로 판단된다. 이와 관련하여 많은 선행연구들이 있으며, 2014년 한국조세재정연구원이 정책과제로 수행한 경평제도 30년에 대한 회고적 연구 역시 다양한 이해당사자들의 목소리를 통해 이것이 증명되고 있는 것이 사실이다. 하지만, 경평제도가 발전 또는 수혜자인 평가대상기관으로부터 얼마나 수용성이 있는가는 추가적 연구가 필요한 부분이 존재하는 것도 현실이다.

이론적으로 ‘평가(결과)의 수용성이 얼마나 높은가’, 나아가 ‘어떻게 하면 평가의 수용성을 높일 수 있는가’는 지속되는 연구주제이며, 제도적·정책적으로 이러한 방안을 찾는 것은 경평제도 자체의 존립과 발전뿐 아니라, 활용도 측면에서 중요한 과제일 것이다. 이것은 경평제도를 둘러싸고 있는 중앙부처, 경영평가단, 피평가기관으로 공공기관뿐만 아니라 그 결과에 영향을 직·간접적으로 받고 있는 많은 주체들에게도 중요한 의미를 가질 수밖에 없을 것이다. 특히, 중앙부처와 경영평가단은 매년 지난 경평제도 운영을 반성하고 새로운 대안을 찾고자 무수히 노력하고 있지만, 이 노력이 피평가기관인 공공기관에 충분히 전달되지 못하고 있다는 점에서 보다 고민거리가 될 것이다. 반면, 공공기관들은 법과 제도에 의해 운영되는 경평제도에 대해 묵시적인 수용은 하지만, 경평제도가 그들의 눈높이와 욕구에서 보다 합리적으로 운영될 수 있도록 다양한 의견 제시를 하고 있다. 결국, 서로 대칭선에 서 있다고 볼 수 있는 두 핵심 이해당사자 간에 격차를 해소하는 것이 경평제도의 수용성, 나아가 경평제도를 통해 얻고자 하는 의도한 결과를 도출하는 데 가장 핵심적인 요건 중 하나일 것이다.

따라서 이 연구는 앞서 제시한 쟁점 - 즉, 경평제도의 기본적 취지를 달성하기 위하여 평가자와 피평가자의 지향가치를 조정하여 일정한 합의점을 도출하고 그 지점에서 경평제도를 운영해야 제도로써 경평제도의 실익은 물론, 피평가자에게 다음 행동으로 옮길 수 있는 대안을 줄 수 있다는 가정에서 시작하였다. 이를 위해 먼저, 유사한 선행연구 특히, 제도에 대한 수용성, 정책순응 등의 문헌을 통해 이론적으로 수용성에 영향을 주는 요소들을 찾고, 경평제도에 참여한 경험자들(평가자와 피평가자 및 제도 설계자 등)의 인식을 바탕으로 보다 수용성 제고에 기반한 경평제도 운영의 방향을 제언하고자 하였다. 다만, 설문조사는 피평가자들 즉, 공공기관에서 과거와 현재 중 경평업무를 담당한 경험이 있는 사람들을 대상으로 실시하였고, 이 결과를 해석하는 과정에서는 평가자(평가경험자)와 평가제도 설계자 그리고 피평가자들의 FGI 방식을 취하여 접근하였다. 이렇게 접근한 이유는 제도적 수용성 특히, 경평제도와 같은 경우 피평가자(정책 대상집단)의 요구와 지지를 얼마나, 어떻게 반영하고 조정하는가가 핵심이라는 배경에 근거한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 평가 수용성과 영향요인

일반적·사전적 개념으로 수용(acceptance)이란 어떠한 제도, 정책 등 객관적 대상을 받아들이는 것, 받아들일 만한 가치가 있다고 인정하는 것(Webster's Dictionary, 1997)을 의미한다. 즉, 정책평가라는 측면에서 보면, 수용은 평가대상자가 평가결과를 수용한다는 것은 순응을 포함하는 개념으로(이철주, 2009: 316) 정의된다. 더불어 정보시스템의 도입, 수용, 활용을 정의하면서 도입과 수용을 활용의 전제로 명시하기도 한다. 한편, 수용에 대해 김서용 외(2007)는 상식적인 수준에서 받아들이는 정도로, 류춘호(2006)는 형식적으로 그리고 실제적으로 받아들이는 정도로 제시, 무언가를 받아들여려는 자발적 의지(이석환, 2010:271) 등으로 정의하기도 한다.

수용성은 순응과 불응, 적용, 내재화, 활용 등과도 연계되는 개념으로 여러 문헌에서 사용하고 있다. 류영아(2014: 3)는 순응을 외면적 행위만을 변화하는 것에 반하여 수용은 내면적 가치체계의 변화까지 포함하는 보다 넓은 개념 인식으로 구분하고 있다. 한

편, 평가와 평가활용은 과학적인 연구 절차를 활용하여 평가대상 기관 또는 사업과 관련된 의사결정과 운영 개선에 도움을 줄 수 있는 정보 또는 지식을 제공할 목적으로 수행하는 것을 의미한다. 이러한 개념 정의에는 평가를 통해 제공되는 정보 또는 지식이 효과적으로 활용되지 않는다면 평가대상 기관 또는 사업의 의사결정 과정 및 운영 개선이 불가능할 수 있다는 극단적인 인식도 포함하는 것으로 파악된다.

이런 맥락에서 평가목적 달성을 위해서는 평가의 설득력 확보 즉, 평가과정에서 평가자의 가장 주된 책임은 평가대상 기관 또는 사업의 실태와 문제점에 대한 정확한 사실 규명과 이에 기초하여 도출된 유용한 정보 또는 지식 제공으로 평가 활용을 정의하기도 한다. 김현구 외(2003: 133)는 평가 수용성을 평가대상자가 평가를 설득력 있게 받아들이는 정도로 정의하면서, 평가 수용성의 두 가지 측면 즉, 평가제도 자체를 받아들이는 것<sup>1)</sup>과 평가결과(등급 또는 점수)를 받아들이는 것을 종합한 것으로 의미하고 있다. 결국 이 연구의 핵심적 개념인 평가 수용성이란, 김현구 외(2003)에서처럼 평가제도 자체에 대해 얼마나 피평가자가 공감하고 제도 자체의 취지(가치)를 공감하는가와 매년 시행되어 도출된 평가결과 즉, 해당 기관의 점수와 등급에 대해 수용할 수 있는가를 의미한다. 물론, 평가결과(점수 도출)가 기관에 유/불리를 넘어서는 인식적 응답을 원하지만 그렇지 않을 것이다.

학자들은 수용성에 영향을 미치는 요인으로 개인심리적 요인(Agarwal et al, 2000; Wartburg & Leiw, 2007), 조직문화적 요인(Irani et al, 2009), 개인과 조직 요인(Katzenbach et al, 2003; Myers et al, 2012) 등으로 나누어 제시하고 있다. 학자에 따라서는 성공적 평가(?)란 평가대상자 개인의 긍정적인 태도가 중요하다고 강조하고 있고(Hedge & Teachout, 2000: 22), 평가의 수용은 평가대상자의 심리적·주관적 인식과 조직의 특성에 의존(Agarwal et al, 2000: 667)한다고 지적하기도 한다. 이렇게 볼 때 성공적인 평가제도 또는 운영은 평가운영 및 절차 등에 대한 인식, 평가를 통해 얻을 수 있는 유용성, 평가지표의 타당성에 대한 인식, 평가자에 대한 신뢰 등 평가대상자의 심리적인 측면이 평가 수용성에 영향을 미친다고 볼 수 있을 것이다(Dale, 1995: 203; Cawley et al, 1998: 615).

Wartburg & Leiw(2007)는 평가의 성공 여부를 개인 심리적 요소 특히, 합리요인·감

1) 평가제도가 조직 구성원에게 수용(동의)되지 못하면, 제도 자체가 형식으로 존재하고 나아가 부담으로 존재할 수 있다. 이것은 제도에 대한 건전한 개선을 도모하는 데 피평가대상의 참여를 축소시켜 결국 제도 자체의 무용론이 대두될 것으로 판단된다.

정요인·신뢰요인으로 구분하여 논의하고 있다. 개인 심리적 측면과 평가 수용성에 대한 학자들의 논의를 보면,

첫째, 개인이 수용해야 하는 수용 대상과 관련한 지식이 많을수록 수용성이 높아지고 전문가가 가지고 있는 정보를 이해하지 못할 경우에는 수용성이 낮아진다(Stenekes et al, 2006: 107)고 보고 있다. 따라서 평가를 통해 정책과 사업에 대한 정확한 정보와 지식에서 도출된 이해가 성공적 평가의 핵심요인으로 다루어져야 함을 강조할 수 있다(Shultz, 2005: 259).

둘째, 학자들은 수용 대상에 대해 좋은 감정을 가지게 되면 수용성이 높아지게 된다고 보았다(Kim et al, 2010: 71). 이것은 평가를 통해 제시된 정보가 자신에게 얼마나 유용한가, 또는 자신의 업무에 도움이 된다고 인식할수록 수용성이 높아지고(Venkatesh et al, 2003: 470; Denison et al, 2013: 616), 나아가 평가 수용에 따른 기대 효용(expected utility)이 클수록 수용도가 높아지는 논리전개 과정을 강조한 것으로 파악된다(Hart, 2011: 622). 또한 평가과정에 대해 피평가자의 공정성 등 인식할 때 수용성이 제고된다는 지적도 있다(Dale, 1995: 204).

셋째, 심리학적 관점에서는 신뢰가 성과를 창출하는 행동을 야기한다고 보았다(McAllister, 1995; Agarwal et al, 2000: 666). 믿음(belief)이나 투명성(transparency)의 제고가 수용성을 높일 수 있는데(Karahanna et al, 2006: 781), 이것은 결국 평가주체 또는 평가자에 대한 신뢰가 평가 수용성에 긍정적으로 작용함을 의미할 것이다.<sup>2)</sup> 따라서 성공적 평가 또는 평가 수용성을 높이기 위해서는 평가자의 전문성과 객관성, 공정성 등이 갖추어져 있다는 피평가자의 신뢰가 매우 중요하고 이를 위한 피평가자의 사전적 노력이 강조되어야 할 것으로 판단된다.

## 2. 평가결과 활용

평가 수용성의 한 꼭지로 다루어지는 선행연구들의 경향을 보면, 평가활용 개념에 대한 이해가 필요할 것으로 판단된다(이봉락, 2005). 평가활용은 평가결과에 대하여 평가

---

2) 신뢰는 반드시 대상이 필요하다. 따라서 '신뢰'를 확보하기 위해서는 반드시 그 대상에 대한 관리통제가 선행해야 할 것이다. 이러한 의미를 평가제도 또는 평가 수용성에 비취볼 때, 평가(제도) 자체에 대한 신뢰, 평가자에 대한 신뢰, 평가방법에 대한 신뢰 등이 세부적으로 중요한 이슈가 될 수 있다고 판단된다.

자와 피평가자가 어떻게 이를 활용하는가에 대한 이슈로, 특히 피평가자 입장에서 평가에 대한 수용성이 전제되지 않을 경우 제대로 작동하지 않을 수 있을 것이다.

평가활용은 개념적인 차원에서 5가지 형태로 유형화될 수 있는데, 이는 수단적 활용(Instrumental Use), 개념적 활용(Conceptual Use), 설득적 활용(Persuasive Use), 과정적 활용(Process Use), 강요적 활용(Imposed Use) 등이 그것이다. 이러한 활용의 유형에 따라 개념적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 수단적 활용으로, 이것은 평가결과를 근거하여 피평가기관이 평가대상의 내용을 직접적으로 지속/확대/폐지 또는 중단 등 의사결정 발생이 발생하는 것을 의미한다. 이러한 활용이 이루어지기 위해서는 평가결과가 논란이 적고, 대상사업의 소규모, 고객 유형의 변화가 적거나 안정적인 경우에 활용도가 높아질 것이다.

둘째, 개념적 활용으로, 이것은 평가대상 사업 등의 근본적 변화가 아닌 평가대상 기관의 사고방식, 접근방식 등 방법론상의 변화를 통해 기관에 영향을 주는 경우를 의미한다. 결국 개념적 활용은 평가결과의 직접적 활용이 아니라, 평가정보가 평가대상 기관 입장에서 유용하다고 수용되거나, 중장기적으로 대상의 변화를 발생시키는 것을 의미한다.

셋째, 설득적 활용으로, 평가결과가 직·간접적인 관련자 및 관련 조직 그리고 과거나 미래의 행동에 대한 정당성을 높이거나 낮추는 역할을 하는 경우를 의미한다. 이러한 활용은 평가결과를 토대로 내부적 변화를 이끌기 위해 구성원 또는 외부 이해당사자를 설득하는 수단으로 활용하는 경우에 나타난다.

넷째, 과정적 활용으로, 평가 과정을 통해 도출되는 평가결과와는 전혀 다르게, 평가 과정에 관련된 방식이 유용하게 활용되는 경우를 의미한다. 이 활용방식의 가장 큰 의의는 평가자든 피평가자이든 평가과정에서 자발적으로 학습하고 이를 통해 스스로 변화를 유도하고 이를 끌고 간다는 점이다. 따라서 평가결과의 유용성보다는 평가참여(피참여) 자체가 평가활용을 위한 기회이고 활용의 원천이 된다는 점에서 의미가 있을 것이다.

다섯째, 강요적 활용으로 평가결과가 아닌 평가결과를 인지한 상위(감독)기관의 압력, 영향에 의한 피평가기관 또는 그 구성원의 변화를 요구하고 변화가 일어나는 경우를 의미한다.

이들 5가지 유형은 독립적으로 일어나기보다는 중복하여, 평가결과가 활용되는 것이 일반적이라고 판단된다. 이런 현상이 나타나는 가장 큰 이유는 평가결과에 대한 이해당사자들의 관점의 차이에서 기인하는 것으로 어느 경우를 선택하더라도 결국 평가를 통

한 기존의 불합리한 부분이 개선된다는 데 보다 큰 의미를 부여할 수 있을 것이다. 이상의 내용을 요약하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 평가활용에 영향을 주는 요인들

| 구분     | 세부 구분  | 내용  |
|--------|--------|---|
| 환경적 요인 | 사회적 요인 | - 평가 이전 제약, 맥락요인, 평가환경  |
|        | 정치적 요인 | - 정치적 분위기/고려, 정책갈등, 정책옹호, 정책기관과 수행기관 간 관련성, 이해당사자의 옹호/저절      |
|        | 조직적 요인 | - 조직구조, 조직여건, 조직특성(규범)  |
| 평가적 요인 | 평가기획   | - 평가목적, 평가대상의 특성  |
|        | 평가물적자원 | - 활용가능한 자원, 재정, 예산, 맥락적 한계                                    |
|        | 평가인적자원 | - 평가자의 특성, 신뢰성, 평가자의 경력과 배경, 평가자의 명성, 평가자의 전문성                |
|        | 평가방법   | - 평가방법의 질(엄밀성, 정교함), 신뢰성, 평가모형                                |
|        | 평가수행   | - 평가절차, 시기, 기한, 성과지표, 평가실행                                    |
|        | 평가결과발표 | - 적시성, 평가결과보고 방식, 보고서 배포, 보고서 양식, 결과표현 방식                     |
|        | 평가결과내용 | - 평가결과 본질, 정보, 사실성, 현실 적합성, 조직 차원 적합성, 정보의 양, 추가적인 정보 등       |
| 활용자 요인 | 활용자    | - 활용자 특성, 성향, 적실성(보고서 등 이해도), 적절성(정보욕구), 활용자 욕구반영             |
| 상호작용   | 의사소통   | - 평가자와 활용자 간의 의사소통, 의사소통의 질, 요구하는 정보 포함, 지속적인 대화, 이해관계자와 의사소통 |
|        | 참여(관여) | - 활용자의 평가 관여, 참여  |
|        | 수용성    | - 옹호, 저항  |

### 3. 수용성과 관련한 선행연구와 사례분석

수용성과 관련한 선행연구들은 다양하게 나타나고 있다. 여기서는 다양한 선행연구 중 합리요인, 감정요인, 신뢰요인 등을 기준으로 기존 문헌들의 분석대상, 분석방법, 연구내용, 연구결과를 재분석해 보고자 하였다. 선행연구들의 분석결과를 보면 다수의 연구에서 형태는 달리하지만, 앞서 살펴본 3가지 요인에 초점을 두어 수용성에 대한 연구를 진행하고 있다는 것을 확인할 수 있다. 모두 10건의 선행연구들에 대해 분석대상,

분석방법, 연구내용, 연구결과 및 수용성 확보 요인 등을 기준으로 요약하였는데, 그 결과는 <표 2>와 같다.

<표 2> 수용성 관련 선행연구 요약

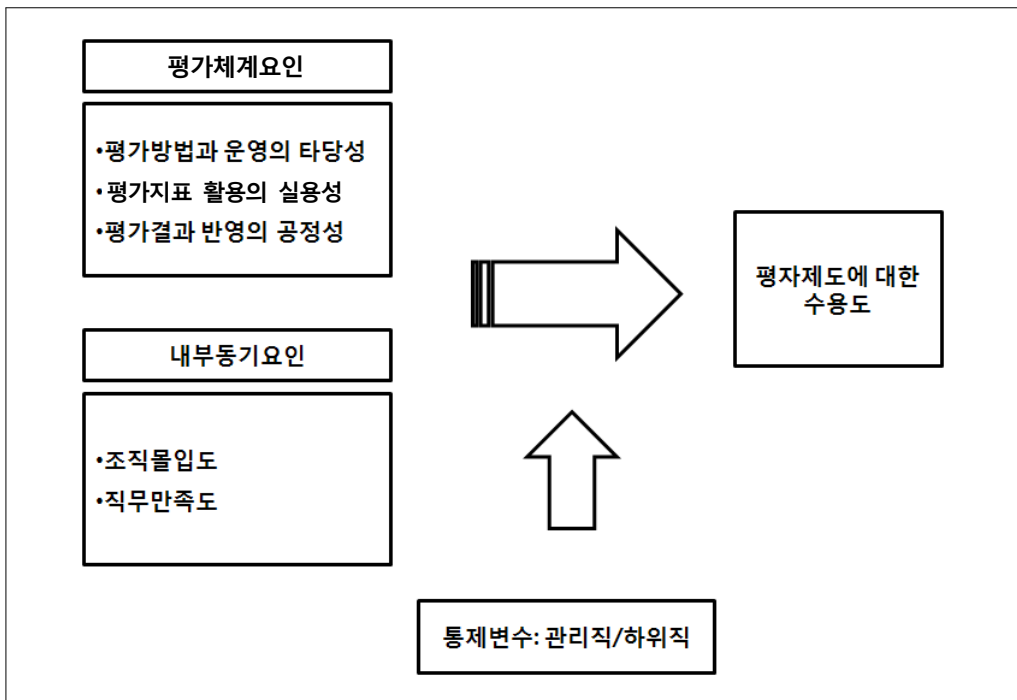
| 연구자                   | 분석 대상                | 분석 방법      | 연구 내용                           | 연구결과   | 수용성 확보요인             |
|-----------------------|----------------------|------------|---------------------------------|--|----------------------|
| Shultz (2005)         | North Dakota 지방의 습지대 | 로짓·회귀 분석   | 습지대 이용권 요청에 대한 지주의 수용비용         | 배상가치, 프로그램의 확실성, 참여역사, 습지대의 양 등 사업관련 정보의 업데이트를 통해 지식축적과 투명성을 확보할 때 신뢰 확보 | 합리요인, 신뢰요인           |
| Karahanna et al(2006) | CRM 담당자 278인         | 구조방정식 분석   | 기술수용을 설명할 수 있는 모형 개발            | 개인의 주관적인 신념에 근거한 수용  | 신뢰요인 (감정요인)          |
| Wartburg et al(2007)  | 사회구성원의 인식            | 기존 연구 분석   | 인지심리학 측면에서 신기술 수용에 영향 미치는 변수 제시 | 과거에 경험이 없을 경우, 심리적으로 불안한 등 지식과 정보 중요                                     | 합리요인, 신뢰요인           |
| 이철주 (2009)            | 2개 중앙행정기관 311인       | 요인·회귀 분석   | 정보시스템 수용 및 활용의 영향요인             | 업무이해도 등 지식과 의사소통 등 심리적 요소  | 합리요인, 감정요인(효용, 의사소통) |
| 이석환 (2010)            | 4개 자치단체 201인         | 요인·회귀 분석   | 성과평가제도 수용 영향요인                  | 평가방법, 평가운영, 평가지표, 결과반영   | 합리요인, 신뢰요인           |
| 정재진 (2010)            | 경기도 기재부 공공기관 99인     | 요인·회귀 분석   | 경영평가정보 수용성에 영향 미치는 요인           | 평가정보 자체의 질적 수준   | 감정요인 (인지요인), 신뢰요인    |
| Hart (2011)           | 수용·거절의 기존 공식         | 수식 계산      | 위험 평가기준 및 위험 수용기준 도출            | 위험에 대한 근거 등이 명확하게 제시   | 합리요인, 감정요인           |
| Myers et al(2012)     | 조직변화 과정 분석           | 이론 연구      | 조직변화의 과정, 측면, 관리에 대한 논의         | 구성원간 조직변화에 대한 공유, 공감   | 감정요인                 |
| 류영아 (2014)            | 지방자치단체 합동평가          | 요인·상관·회귀분석 | 합동평가에 대한 평가 수용성 확보              | 합리요인, 감정요인, 신뢰요인 모두 평가 수용성에 영향 특히, 신뢰요인 중요                               | 신뢰요인, 합리요인, 감정요인     |
| 신열 외 (2011)           | 기재부 공공기관(서울, 경기도)    | 빈도분석       | 경영평가결과 수용도                      | 평가주체, 평가방법, 평가보고서, 사후활용 등에 대한 신뢰, 합리요인 강조                                | 합리요인, 신뢰요인           |

주: 각 연구에서 필요한 내용 발췌·요약

선행연구를 보면, 다수 연구에서 합리요인과 감정요인이 다른 어떤 요인보다 많이 다루어지고 있다. 이것은 합리적으로 평가결과를 도출되거나 평가설계 및 평가과정에서 다른 어떤 요인보다 합리적인 부분이 부각되었다고 느껴질 때 상대적으로 수용성이 높게 나타나는 것으로 해석된다. 더불어 결국 평가결과의 수용은 피평가기관의 인식, 나아가 감정적인 동기부여가 무엇보다 중요함을 알 수 있다. 즉 감정요인의 구성하는 내용 중 인지요인이 포함되는데 이것은 피평가자가 해당 평가제도와 평가 실행에 대해 얼마나 심리적으로 동조할 수 있고, 평가결과가 설득력 즉, 동의를 이끌어낼 수 있게 소통하는가가 핵심인 것으로 판단된다.

이들 선행연구와 더불어 3가지 서로 다른 사례를 들어 평가제도의 수용성 강화 대안에 대해 논의한다. 첫 번째 사례는 ‘자치단체 성과관리 연구’(이석환, 2010)로 연구모형은 평가체계요인과 내부동기요인이 평가제도에 대한 수용도에 어떠한 관계를 가지는가를 분석한 것이다.

[그림 1] 자치단체 성과관리 연구의 연구모형



모형은 평가체제요인으로 평가방법과 운영의 타당성, 평가지표 활용의 실용성, 평가결과 반영의 공정성 등과 조직 내부동기요인으로 조직몰입도와 직무만족도 등이 평가제도의 수용 여부 및 정도에 미치는 영향을 분석하고 있고, 자료수집은 구조화된 설문지 방식을 취하고 있다. 이 연구에서 활용한 설문지 내용은 <표 3>과 같다.

<표 3> 자치단체 성과관리 연구가 활용한 설문지 요약

|                  | 측정항목                                | 비고 |
|------------------|-------------------------------------|----|
| 성과평가방법과 운영의 타당성  | 성과평가방법 및 운영이 조직의 목표를 달성하는 데 격려      |    |
|                  | 불합리할 때 이의제기 권한                      |    |
| 성과평가지표 및 활용의 실용성 | 성과평가지표를 통한 보상                       |    |
|                  | 성과평가지표의 객관성                         |    |
|                  | 성과평가지표 측정결과가 우리 부서의 전략적 기획에 도움      |    |
| 성과평가결과 반영의 공정성   | 성과평가결과를 통한 형평성 있는 보상                |    |
|                  | 성과평가의 투명성                           |    |
|                  | 성과평가제도의 획일성 방지                      |    |
| 조직몰입             | 조직의 일원이라는 소속감                       |    |
|                  | 외부에서 내가 일하는 조직에 대해 어떻게 생각하는지에 대한 관심 |    |
|                  | 조직과 자신의 동일시                         |    |
| 직무만족             | 판단의 재량권                             |    |
|                  | 직무의 성취감                             |    |
|                  | 직무의 환경                              |    |
| 수용성              | 성과평가의 정착                            |    |
|                  | 성과평가제도의 필요성                         |    |
|                  | 성과평가제도 개선의 노력                       |    |

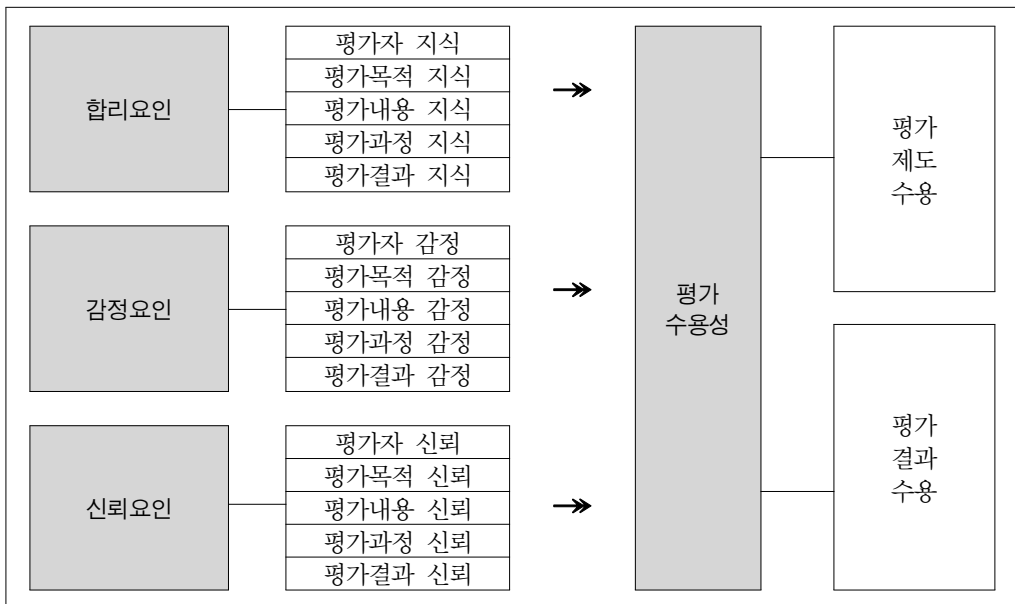
수집된 자료는 빈도분석, 요인분석, 회귀분석 그리고 FGI 방식을 활용하였고, 분석결과는, 실용성과 공정성 요인이 수용성에 정(+의 영향관계)를 나타내고 있고, 평가제도 설계가 평가결과의 수용성에 크게 영향을 미치는 것을 확인하였다. 더불어 평가 수용성 제고를 위하여 평가제도의 타당성과 구성원의 공감을 얻는 노력이 필요하고, 단기적인 성과측정 외에 장기적인 관점에서 성과관리방안에 대한 구체화가 가능할 때 수용성이 높아짐을 제안하였다. 이를 위해 평가설계 시 하향식 방법과 상향식 방법의 혼용, 평가자의 신뢰를 확보하는 방안에 대한 방안 고민, 지나친 계량화와 복잡한 점수산출체계

지양 등을 제안하였고, 무엇보다 중요한 것은 평가가 또 다른 ‘일’로 인식되어서는 곤란하다는 점을 분명히 하였다.

다른 사례로, ‘자치단체 합동평가 수용성 제고 연구’(류영아, 2014)를 살펴보았다. 이 연구의 모형은 인지모형에 기반하여 합리요인, 감정요인, 신뢰요인으로 영향변수를 유형화하였고, 평가자, 평가목적, 평가내용, 평가과정, 평가결과 등에 대한 지식(합리요인)·감정(감정요인)·신뢰(신뢰요인) 등으로 세분화한 설문을 구성하고 있었다(그림 2와 <표 4> 참조).

또한 평가 수용성에 대해 ‘제도에 대한 수용성’과 ‘평가결과에 대한 수용성’으로 구분하고 있는 점이 특징이나, 평가결과에 대한 수용성이 평가점수(또는 등급)인지 아니면 평가결과보고서의 내용 등 평가를 통해 도출된 질적 측면인지를 구분하지 않고 있는 점은 약점으로 판단되었다.

[그림 2] 자치단체 합동평가 수용성 제고 연구의 연구모형



〈표 4〉 자치단체 합동평가 수용성 제고 연구가 활용한 설문지

| 정의         | 설문 내용                      |                              |                              |
|------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------|
|            | 합리요인                       | 감정요인                         | 신뢰요인                         |
| 평가자        | 안전행정부가 합동평가 주무부처임을 안다      | 안전행정부가 합동평가 주무부처라는 것에 긍정한다   | 안전행정부가 합동평가 주무부처라는 것을 신뢰한다   |
|            | 합동평가단이 실제로 합동평가하는 것을 안다    | 합동평가단이 실제로 합동평가하는 것에 긍정한다    | 합동평가단이 실제로 합동평가하는 것을 신뢰한다    |
| 평가목적       | 합동평가 목적이 국정효율성 향상이라는 것을 안다 | 합동평가 목적이 국정효율성 향상이라는 것에 긍정한다 | 합동평가 목적이 국정효율성 향상이라는 것을 신뢰한다 |
|            | 합동평가 목적이 성과향상이라는 것을 안다     | 합동평가 목적이 성과향상이라는 것에 긍정한다     | 합동평가 목적이 성과향상이라는 것을 신뢰한다     |
| 평가내용       | 합동평가 지표에 대해 알고 있다          | 합동평가 지표에 대해 긍정한다             | 합동평가 지표를 신뢰한다                |
|            | 합동평가 방법에 대해 알고 있다          | 합동평가 방법에 대해 긍정한다             | 합동평가 방법을 신뢰한다                |
| 평가과정       | 합동평가가 하향식평가라는 것을 안다        | 합동평가가 하향식평가라는 것에 긍정한다        | 합동평가가 하향식평가라는 것을 신뢰한다        |
|            | 합동평가의 1년간 절차를 알고 있다        | 합동평가의 1년간 절차에 긍정한다           | 합동평가의 1년간 절차를 신뢰한다           |
| 평가결과       | 합동평가 결과를 공개하는 것을 안다        | 합동평가 결과를 공개하는 것에 긍정한다        | 합동평가 결과 공개를 신뢰한다             |
|            | 합동평가 결과에 따라 인센티브 주는 것을 안다  | 합동평가 결과에 따라 인센티브 주는 것에 긍정한다  | 합동평가 결과에 따라 인센티브 주는 것을 신뢰한다  |
| 합동평가 제도 수용 | 합동평가 제도를 수용한다              |                              |                              |
| 합동평가 결과 수용 | 합동평가 결과를 수용한다              |                              |                              |

분석방법으로 빈도분석, 요인분석, 상관분석, 회귀분석 및 FGI 방법을 활용하였고, 분석결과 전문지식(합리요인), 평가에 대한 긍정적인 인식(감정요인), 평가에 대한 믿음(신뢰요인)이 모두 강하게 평가 수용성에 영향을 주고 있다는 사실을 규명하였다.

연구자는 평가 수용성을 강화하기 위하여 평가지표에 대한 신뢰 확보가 필요하고, 평

가대상의 특수성과 개별성 배려, 평가자와 피평가자의 소통과 참여가 중요하다는 점도 지적하였다. 다만, 사례인 지방자치단체 합동평가는 평가결과에 대한 인센티브는 있지만 불이익은 없다는 점에서, 평가활용 차원에서 학습과 교육을 강조해야 함도 지적하였다. 또한 평가 수용성은 자치단체 공무원의 제도에 대한 지식과 공감의 높아질 때 긍정적으로 나타나므로, 평가에 대한 좋은 감정을 확산시키는 방법, 지속적인 수요조사와 반영 그리고 모형 정교화 등 학술적 대응 등이 복합적으로 작용해야만 보다 발전할 것이라고 제안하였다.

마지막으로 A공공기관의 내부성과관리 사례(2014)를 조사하였다.<sup>3)</sup> 이 조사는 해당 기관의 평가주체가 내부적으로 평가결과의 수용성 제고를 위해 실시한 설문조사 결과로, 조사모형은 평가제도 인지도 및 만족도(인지도, 만족도, 수용도), 평가제도 적정성(평가지표, 평가시기, 평가제도, 평가단), 평가결과 및 활용의 적정성(평가결과 및 활용, 직무성과향상) 등 분야에 분야별로 각 4개, 10개, 4개의 설문을 구성하여 구성원의 인식 조사를 실시·분석하였다.

〈표 5〉 A공공기관의 내부성과관리 사례(2014)활용한 설문지

| 분야                   |                                    | 설문항목  |
|----------------------|------------------------------------|---|
| 평가제도<br>인지도 및<br>만족도 | 인지도                                | 1. 현재 운영되고 있는 내부평가제도에 대해 잘 이해하고 있다                |
|                      | 만족도                                | 2. 현재 운영되고 있는 내부평가제도는 체계적으로 운영되고 있다               |
|                      |                                    | 3. 평가제도, 운영방법, 결과활용 등 내부평가제도에 대해 전반적으로 만족한다       |
| 수용도                  | 4. 내부평가는 우리 조직의 성과향상을 위해 중요하다      |   |
| 평가제도<br>적정성          | 평가지표                               | 5. 내부평가 항목과 지표는 핵심 업무 및 업무목표를 잘 반영하여 적절하게 선정되어 있다 |
|                      |                                    | 6. 기관 성과지표의 가중치는 적절하게 설정되어 있다                     |
|                      |                                    | 7. 기관 성과지표는 도전적인 목표치들로 구성되어 있다                    |
|                      | 8. 기관의 성과지표와 목표들은 연계성이 있도록 설계되어 있다 |   |
| 평가시기                 | 9. 내부평가의 평가시기와 평가기간은 전반적으로 적절하다    |   |
| 평가제도                 | 10. 내부평가 제도의 운영은 전반적으로 합리적이다       |   |

3) 동 기관의 내부정보를 연구자의 개인적 경험으로 소개하고 있어 해당 기관을 익명 처리하였고, 동 기관은 매년 내부평가 실시 후, 평가점수 공개 전에 이와 같은 내부구성원을 대상으로 제도 개선의 시사점을 도출하기 위하여 조사를 실시하고 있다. 이 연구에서는 동 조사결과를 사례로 간단히 소개 하였다. 사례를 소개하면서 논의된 구체적인 내용은 연구자가 확보한 만족도 조사 점수이나, 기관에서 구체적인 내용 공개를 꺼려하여 명시하지 않은 점에 대해 양해를 구한다.

| 분야                   |              | 설문항목   |
|----------------------|--------------|--|
| 평가결과<br>및 활용의<br>적정성 |              | 11. 각 부서의 업무실적이 적절한 기준에 의해 평가되고 있다               |
|                      |              | 12. 성과 측정 및 평가를 위한 측정기준이나 절차에 대하여 만족하고 있다        |
|                      |              | 13. 정성적 성과평가는 객관성 및 신뢰성을 확보하고 있다                 |
|                      | 평가단          | 14. 내부평가 평가단의 구성 및 운영은 적절하다                      |
| 평가결과<br>및 활용의<br>적정성 | 평가결과<br>및 활용 | 15. 평가결과에 대한 근거가 타당하고 평가결과가 신뢰할 만하다              |
|                      |              | 16. 사업의 성과에 대한 평가가 체계적으로 이루어져 해당 조직에 적기에 환류되고 있다 |
|                      | 직무성과<br>향상   | 17. 현행 평가제도는 부서나 조직의 성과에 기여하고 있다                 |
|                      |              | 18. 성과관리를 통하여 업무수행 활동이 개선되고 있다                   |

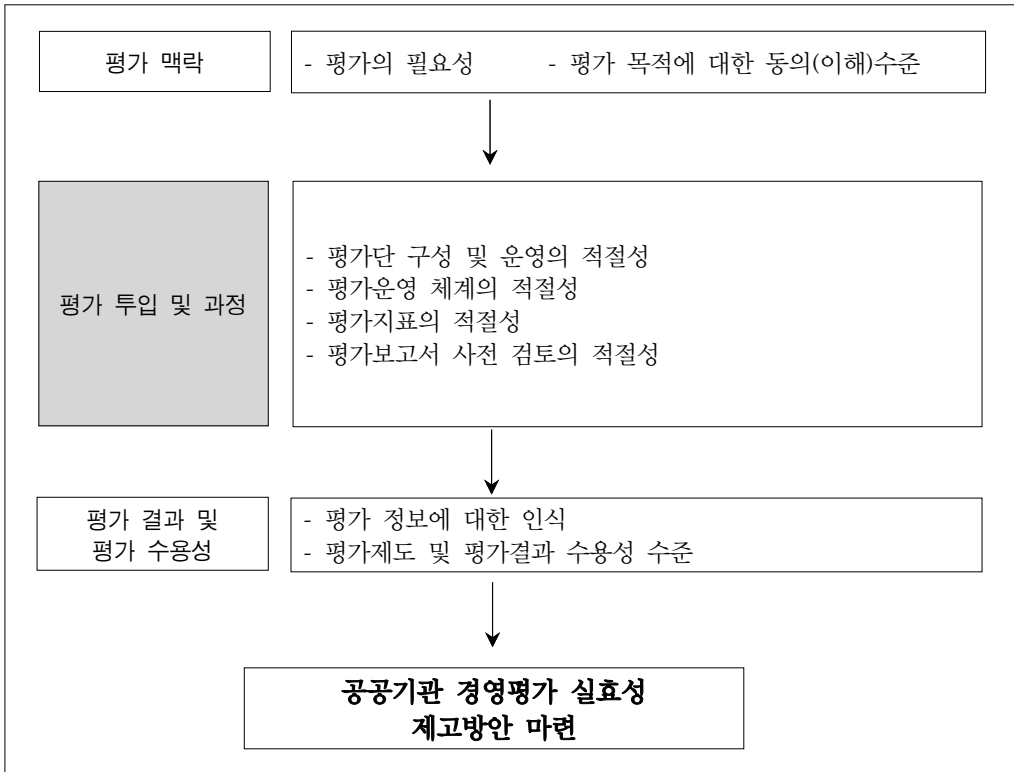
분석결과에 의하면, 2010년과 2011년 사이 18개 모든 항목에서 내부평가제도를 긍정적으로 평가하는 시각이 강하게 나타나는 점을 확인할 수 있었고 특히, 평가제도 인지도 및 만족도가 상대적으로 강화된 것을 확인하였다. 하지만 2011년과 2012년 사이 18개 항목 중 14개 항목에 대해 부정적인 시각으로 변화한 것이 나타나고 있고, 특히 주목할 것은 내부평가가 조직의 성과향상에 기여하는가에 대한 회의가 크게 나타났다는 점이다. 한편, 2012년과 2013년 사이 18개 항목 중 2개 항목에 대해 부정적인 시각이 상대적으로 강하게 나타나고 있었다. 물론 점수 차이는 약 0.01점으로 낮으나, 평가제도에 대한 만족도, 정성적 평가의 객관성 및 신뢰성에 대한 반감은 지속적으로 나빠지고 있어 개선이 필요한 것으로 확인되었다.

### Ⅲ. 연구설계

이 연구의 기본적인 방향은 기획재정부가 실시하는 공공기관 경영평가의 수용성을 강화시키기 위한 방안을 탐색하는 데 있다. 따라서 앞서 수용성 그리고 평가 수용성 등 개념적 논의를 하였고, 관련 선행연구를 살펴봄으로써 조사설계의 방향을 확정하고자 하였다. 앞서 논의한 내용을 바탕으로 본 연구는 기본적으로 심리 및 인지적 접근을 시도하나, 평가제도 전반에 대한 내용을 점검하여 기존의 경영평가 수용도 수준 측정과 더불어 개선사항을 도출하고자 하였다. 이러한 의도로 경영제도 피평가자들의 인식조사

설계는 [그림 3]과 같은 맥락에서 구조화할 수 있을 것이다.

[그림 3] 본 연구의 조사설계 모형



[그림 3]에 제시된 내용을 보면, 평가제도에 대한 수용(도)는 선행연구에서 제시된 것처럼, 기본적으로 당해 평가의 목적이 무엇이고, 이 평가가 지향하는 가치가 무엇인지가 맥락적인 측면에서 중요하고, 다음으로 평가자에 대한 신뢰, 평가방법과 평가지표 등 도구에 대한 동의 그리고 평가 주기와 시기 등도 평가 수용성에 영향을 미치는 요인임을 확인하여 해당 지표들을 설문문항으로 포함시켰다. 또한, 평가결과의 활용 즉, 평가보고서가 담고 있는 정보에 대한 피평가자의 신뢰와 유용성 인식 그리고 이것이 자신들에게 도움이 된다는 동의 등과 경영평가의 점수와 등급에 대한 신뢰로 구분하는 조사변수를 설계하였다(김현구·박희정, 2003; 류영아, 2014). 이러한 맥락에서 설문지는 총 50항목(본문 44개, 인적요소 6개)으로 구성하였다. 세부적으로 살펴보면 평가맥락 6개 문항, 평가투입 및 과정 28개 문항, 평가결과 및 평가 수용성 10개 문항 등 본질적 항목과 인

적사항 항목 6개 문항 등으로 구성하였다. 이들 내용을 구체적으로 적시하면 <표 6>과 같다.<sup>4)</sup>

<표 6> 본 연구의 설문내용 요약

|                | 설문항목   | 문항수 |
|----------------|--|-----|
| 평가 백락          | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 현재의 경영평가제도에 대한 존립 필요성에 대한 동의 수준</li> <li>○ 공운법과 제도에 의해 평가제도의 목적으로 제기되고 있는 5개 개념에 대한 동의 수준</li> </ul>  | 6   |
| 평가 투입 및 과정     | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평가가 시행되는 과정에서 공공기관이 대면하는 현상에 대한 인식 수준</li> <li>○ 평가단의 전문성, 규모, 실사시간, 충실성, 공정성, 친근성에 대한 인식</li> <li>○ 평가지표에 대한 이해도, 지표의 공정성, 지표의 타당성, 참여적 지표 개발 등에 대한 인식</li> <li>○ 경영평가 시작 시기의 타당성, 실적보고서 제출 기한의 현실성, 현장평가 기간의 적정성, 평가보고서 배포의 적시성에 대한 인식</li> <li>○ 평가시 기관과의 의사소통에 대한 인식, 친근감, 이의신청 수렴 등에 대한 인식</li> <li>○ 평가보고서 사전 검토의 실효성, 목적 대비 효과성에 대한 인식 수준</li> </ul> | 28  |
| 평가 결과 및 평가 수용성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 평가 결과 제시된 정보의 충분성, 실현가능성, 공개의 충실성, 경영개선에 대한 도움, 보상 수준의 적절성, 평가등급 구분의 적절성에 대한 인식</li> <li>○ 신규 적용되는 제도(지표 및 평가방식 조정, 평가편람의 이해 가능성) 적용에 대한 인식 수준</li> </ul>   | 10  |
|                | 인적사항   | 6   |

연구방법은 선행연구를 바탕으로 경영의 수용성 수준과 수용성 강화를 위해 개선되어야 할 내용을 확인할 수 있는 설문문항을 평가제도의 흐름을 기준으로 설계하였다. 그리고 조사는 2015년 7월 기준 공공기관의 경영평가업무 담당자 또는 과거 담당 경험자를 대상으로 온라인으로 설문지를 발송하고 기입하여 회수하는 방식을 취하였다. 이러한 방식을 취하다 보니 대부분의 응답자는 현직 경영평가담당자 또는 담당팀장들이 주로 응답하게 되었다. 본 설문조사에 앞서 일부 관련 연구자들을 대상으로 설문문항 조정 등의 작업을 거쳐 실시하였다.

수집된 자료의 분석은 기본적으로 각 영역별, 각 문항별로 빈도분석을 실시하였고.,

4) 보다 구체적인 설문내용은 첨부한 설문지를 참고하기 바랍니다.

응답기관의 유형이 공기업군, 준정부기관군, 강소형군으로 유형화될 수 있어 응답자 전체, 공기업군, 준정부기관군, 강소형군 등으로 세분화된 평균값과 평균값 차이를 분석하였다. 더불어 대부분의 항목이 Likert 5점 또는 10점 척도로 구성되어 있어, 절대값에 따른 문항별 평균값 비교분석도 실시하였다. 또한 이러한 양적 측면의 접근 외에 조사결과의 구체적 해석과 개선대안을 찾기 위해 응답에 참여한 사람 일부와 관련 연구자 그리고 경영제도에 참여해 본 경험이 있는 전문가들을 대상으로 FGI 방식의 조사결과를 논의하는 방식을 취하였다.

## IV. 연구결과

### 1. 응답자의 일반적 사항 요약

공공기관 경영평가제도에 대한 평가대상 집단 즉, 공공기관 종사자들의 인식을 조사하였다. 조사대상은 2015년 기획재정부의 공공기관 경영평가를 수감한 116개 기관(공기업 I·II 30개 기관, 준정부기관 31개 기관, 강소형 기관 55개 기관 등)이었으며, 한국조세재정연구원 공공기관평가센터가 지원해 준 각 공공기관의 경영평가담당자들(팀장 또는 직원 등)을 대상으로 설문지를 e-mail로 배포하고, 메일 회신 형태로 받았다. 조사기간은 2015년 7월 1일부터 7월 14일까지 약 2주간 진행하였고, 전체적으로 회수된 설문지는 총 43부였다.

회수된 설문지 모두를 분석에 대상으로 삼았고, 응답자들의 인구통계학적 특성을 요약하면 <표 7>과 같다. 응답자의 80%가량은 남성이었고, 기관유형은 강소형 기관이 총 29부가 회수되어 전체 회수된 설문에 63%를 차지하였다. 반면, 공기업유형은 총 30개 기관 중 8개(약 26.7%), 준정부기관은 31개 기관 중 6개(약 19.4%) 등으로 저조하였다. 따라서 전체 응답대상인 116개 공공기관을 대상으로 할 때 응답률이 37.07%이므로, 이 연구의 논의는 공공기관 전체를 묶어 실태분석의 시사점을 도출하는 데 소기의 기여를 할 수 있고, 강소형 기관들(응답률 70.71%)에 대해서는 상대적으로 적극적인 해석이 가능한 것으로 판단할 수 있다.

응답자의 연령대는 40대가 54% 정도로 절반에 해당하고, 해당 기관의 근무연수는 약

60% 정도 응답자가 10년 이상 해당 기관에 종사한 것으로 확인되었다. 또한 경영평가업무 담당 기간은 응답자의 74%가 2회 이상의 경영평가를 수감한 경험이 있어 동 설문조사에 다양한 의견을 제시할 수 있을 것으로 판단되었다.

〈표 7〉 조사대상자의 개인적 특성 요약

(단위: 개, %)

|            |       | 빈도 | 비중   |              |           | 빈도 | 비중   |
|------------|-------|----|------|--------------|-----------|----|------|
| 소속기관<br>유형 | 여성    | 7  | 15.2 | 기관재직<br>연수   | 1년에서 5년   | 7  | 15.2 |
|            | 남성    | 36 | 78.3 |              | 5년에서 10년  | 9  | 19.6 |
|            | 공기업   | 8  | 17.4 |              | 10년에서 15년 | 11 | 23.9 |
|            | 준정부기관 | 6  | 13.0 |              | 15년에서 20년 | 10 | 21.7 |
|            | 강소형기관 | 29 | 63.0 |              | 20년 이상    | 6  | 13.0 |
| 응답자연령      | 20대   | 1  | 2.2  | 평가업무<br>담당기간 | 1년 미만     | 8  | 17.4 |
|            | 30대   | 12 | 26.1 |              | 1년에서 3년   | 17 | 37.0 |
|            | 40대   | 25 | 54.3 |              | 3년에서 6년   | 17 | 37.0 |
|            | 50대   | 5  | 10.9 |              | 6년에서 9년   | 1  | 2.2  |

## 2. 경영평가의 필요성과 목적에 대한 인식조사결과<sup>5)</sup>

현행 기재부 공공기관 경영평가의 필요성에 대해 얼마나 공감하고 있는지를 확인한 결과, 전체 응답자 기준으로 5점 만점에 3.14점, 공기업은 3.375점, 준정부기관은 2.833점, 강소형은 3.138점 등으로 나타나고 있어 상대적으로 준정부기관이 기존 제도에 대한 불만이 높은 것으로 판단된다. 더불어 기존 경영평가제도에 대한 공감 수준이 ‘보통’ 수준을 약간 상회하는 수준으로 제도 개선의 필요성이 확인되고 있다.

경영평가제도의 목적과 관련하여, 공공기관의 자율경영 보장, 공공기관의 공공책무성 확보, 부실 공공기관에 대한 조치, 국가 재정 건전화 기여, 국가 발전에 기여 등 기존 문헌에서 다루고 있는 사항을 질문한 결과, 응답자들은 부실 공공기관에 대한 조치(10점 만점에 약 7점)에 대해 공감이 높은 반면, 공공기관의 자율경영 보장(10점 만점에 약

5) 다만, 이하의 분석 내용은 이미 언급한 바와 같이 수거된 설문지의 양이 많지 않다는 점으로 인해 최소한의 가정을 전제로 해석될 수밖에 없었음을 밝히고, 이러한 양적 측면을 보완하기 위하여 설문 항목 중 이슈가 될 만한 사항에 대해서는 응답자(피평가기관 담당자) 또는 평가참여자들에게 개별 면담을 통해 관련 내용을 적시하였다.

4점)에 대해 공감하지 않는 것으로 확인되었다(〈표 8〉 결과 참조). 응답자 유형별로 나누어 보면, 공기업의 경우, 경영평가를 국가 발전에 기여하는 목적으로 이해하는 수준이 높은 반면, 공공기관의 자율경영 보장에 대해서는 대체로 공감하지 않는 것으로 확인되었다. 준정부기관의 경우, 부실 공공기관에 대한 조치와 국가 발전에 대한 기여에 대해서는 10점 만점에 7점 이상의 공감을 표현한 반면, 공공기관의 자율경영 보장에 대해서는 세 집단 중 가장 낮은 공감을 나타냈다. 마지막으로 강소형 기관의 경우 대체로 여타 유형과 비슷한 공감을 하고 있었다.

이상의 실태를 종합하면, 설문에 포함된 경영평가의 목적 5가지 유형이 일반적인 연구에서 다루어지는 평가목적으로 설명되는데, 응답자들은 현실적인 이유 즉, 부실 공공기관에 대한 적절한 조치를 강구하기 위한 수단으로 경쟁제도를 활용하고 있다고 인식하고 있는 것으로 요약된다. 반면, 책임경영 즉, 자율경영의 보장과 경영성과를 통해 공과를 판단해야 한다는 이념적 논의에는 공감하지 않는 것으로 분석되었다. 따라서 공공기관의 경영평가제도에 선순환적으로 참여하기 위해서는 정부가 경영평가제도의 목적을 보다 명확하게 하고, 불필요한 사전·통제적 간여보다는 사후·성과에 기반한 책임경영을 부각시킬 필요가 있다는 점을 확인할 수 있다.

〈표 8〉 조사대상자의 경영평가 필요성과 평가목적에 대한 인식내용 요약

|                                    | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                    | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 현재와 같은 기재부 공공기관 경영평가 제도의 필요성 공감 정도 | 3.140 | 1.014 | 3.375 | 0.744 | 2.833 | 1.472 | 3.138 | 0.990 |
| 1. 공공기관의 자율 경영의 보장                 | 4.000 | 2.360 | 4.125 | 2.800 | 3.833 | 2.927 | 4.000 | 2.204 |
| 2. 공공기관의 공공 책무성 확보                 | 6.535 | 2.028 | 6.750 | 1.753 | 6.500 | 2.258 | 6.483 | 2.115 |
| 3. 부실 공공기관에 대한 조치                  | 7.070 | 1.805 | 6.125 | 1.727 | 7.500 | 1.049 | 7.241 | 1.902 |
| 4. 국가 재정 건전화에 기여                   | 6.140 | 2.366 | 6.875 | 2.295 | 5.833 | 2.317 | 6.000 | 2.435 |
| 5. 국가 발전에 기여                       | 6.209 | 2.346 | 7.250 | 2.188 | 7.000 | 1.673 | 5.759 | 2.430 |

### 3. 경영평가 평가 투입요소에 대한 인식조사결과

경영평가의 성공적 집행 특히, 평가결과에 대한 피평가기관의 수용도를 높이기 위해서는 평가목적, 평가결과(등급)의 수용성 등도 중요하지만, 기본적으로 평가에 투입되는 요소들 - 평가주체, 평가지표(방법), 평가절차 등이 중요한 영향요인으로 판단된다. 이러한 내용은 각종 평가제도에 대한 메타평가연구에서 다루어지고 있는 요소들로, 이 연구는 이러한 선행연구의 경험적 연구결과의 타당성을 수용하여, 이들 요소들을 반영한 기재부 경영평가 평가투입요소에 대해 피평가기관들의 인식조사를 실시하여 그 결과를 제시하였다.

#### 가. 평가인력의 적정성

평가의 투입요소 중 가장 중요한 요소는 평가주체와 관련한 사항이라는 데 이설은 많지 않을 것이다. 물론, 평가주체 즉, 평가인력의 어떠한 측면을 보는지는 학자들에 따라 각기 중요 요소로 다루고 있어 차이가 있을 것이나 이 연구에서는 선행연구에서 공감을 이루고 있는 7가지 요소에 대해 구조화된 설문을 설계하여 조사하였다. 각 항목별 조사 결과를 응답자 전체, 공공기관의 3개 유형에 따라 구분하여 그 결과치를 제시하면 <표 9>와 같다.

설문항목 7개에 대해 전체 평균을 보면, 상대적으로 평가단 규모(평가위원 수)에 대해서는 대체로 공감하고 있는 것으로 판단되고, 이외에도 현장 실사시간의 적정성, 평가단의 평가보고서 사전검토 적정성, 평가단에 대한 선물, 평가단의 고압적 태도 여부에 대해서는 대체로 문제가 없는 것으로 인식하고 있었다. 다만, 경영평가위원의 전문성, 평가단의 기관에 대한 선입견 등은 ‘보통’ 수준 이하의 동의를 나타내고 있는 것으로 확인되어 개선이 필요한 것으로 분석되었다.

공공기관의 유형별로 보면, 공기업군에서는 평가단의 사전 보고서 검토의 충분성과 평가단에 대한 접대 등에 대해 불만 또는 개선이 필요한 것으로 나타나고 있다. 준정부기관의 경우 특별한 개선 필요 사항은 없다고 판단되나, 상대적으로 평가단의 구태적 모습에 대해서는 개선이 필요한 것으로 확인되었다. 강소형 기관의 경우도, 평가단의 전문성과 평가단의 기관에 대한 선입견 등은 개선이 필요하다고 판단된다.

종합컨대, 5점 만점으로 평가주체에 대한 인식도 조사결과 평가위원의 전문성 확보와

평가단의 기관에 대한 선입견 문제는 사실 여하를 떠나 피평가기관이 심리적으로 문제가 있다고 판단하고 있으므로 이에 대한 제도적 개선과 평가단 구성과 사전교육 시 고려해야 할 내용으로 판단된다. 또한 공공기관 유형별로 도출되고 있는 평가단의 보고서 사전검토의 충분성 문제에 대해서도 평가단의 사전 교육을 통해 기관의 현황을 충분히 인식하고 공공기관을 방문하도록 유도해야 할 것이다.

FGI 형태로 이 결과에 대해 5인의 경영평가 경험자들과 공공기관 경영평가팀장급 인사들의 의견을 청취한 결과, 평가단 구성시 평가대상 기관의 업무성격을 고려하여 해당 분야 전문가를 선발하고 있으나, 제도적으로 구비한 상피제 등을 적용할 경우 적정한 인사를 확보하기 어려워 현재와 같은 형태로 진행됨에 따라 이로 인한 불만이 제기되고 있다는 시각(경영평가위원 경험자)과 기본적으로 평가위원들의 전문성이 기관의 욕구에 딱 맞출 수는 없을지라도 사전에 기관 및 기관사업에 대해 충분한 이해, 충분한 사전 설명회 보장, 경영실적보고서의 숙지 및 사전 설명 기회 등 평가자와 피평가자의 충분한 소통이 부족하다는 시각(피평가기관 경영평가 담당 팀장들)이 공존하였다. 결국 이 문제는 아무리 제도적으로 개선한다고 해도 각각의 욕구에 부합하는 합의점을 찾기 어렵다는 점에서 기관업무에 대해 일정 부분의 전문성, 경쟁제도의 취지에 대한 이해와 공유, 평가위원의 사전 학습, 공공기관의 욕구를 반영할 수 있는 최소한의 평가단과 피평가기관의 소통시간 확보 등이 조화되어야 할 것으로 판단되었다.

〈표 9〉 조사대상자의 경영평가 평가인력의 적정성에 대한 인식내용 요약

|   | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 경영평가 수행을 위한 평가 위원들은 적합한 전문성을 지니고 있다. | 2.953 | 0.925 | 3.125 | 0.835 | 3.333 | 0.816 | 2.828 | 0.966 |
| 2. 평가수행을 위한 평가단의 규모(평가위원의 수)는 적당하다.     | 3.698 | 0.860 | 4.000 | 0.535 | 3.833 | 0.408 | 3.586 | 0.983 |
| 3. 평가수행을 위한 평가단의 실시시간은 적당하다.            | 3.302 | 1.013 | 3.125 | 0.835 | 3.333 | 0.816 | 3.345 | 1.111 |
| 4. 평가단은 제출한 실적보고서를 충분히 검토하고 기관에 방문한다.   | 3.093 | 1.019 | 2.750 | 1.035 | 3.667 | 0.516 | 3.069 | 1.067 |

|   | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 5. 평가단은 기관에 대한 선입견을 가지고 있다.                     | 3.279 | 1.031 | 3.125 | 0.991 | 3.333 | 0.816 | 3.310 | 1.105 |
| 6. 평가단은 평가과정에서 고압적 자세 등 과거의 부정적 측면을 아직도 가지고 있다. | 2.395 | 0.903 | 2.125 | 0.641 | 2.500 | 1.225 | 2.448 | 0.910 |
| 7. 경영평가지 평가단에게 선물, 식사대접 등에 대해 부담을 느낀다.          | 2.140 | 1.060 | 2.875 | 1.356 | 2.333 | 1.033 | 1.897 | 0.900 |

#### 나. 평가도구(지표)의 적정성

경영평가는 평가자와 피평가자가 평가도구(지표)를 통해 소통하여 그 결과(평가결과)가 도출되고 이를 통해 평가자는 피평가기관에게 하고 싶은 조언을, 피평가자는 자신들의 우수성과 경영성적을 자랑하게 된다. 이러한 맥락에서 평가도구(지표)의 설정은 당해 연도 평가의 성패 나아가 평가결과에 대한 피평가기관의 수용도를 높이는 중요한 수단이 될 것이다.

또한 유사한 선행연구에서도 평가지표가 결국 그 평가의 가치를 결정하게 된다고 많은 연구결과가 지적하고 있고, 제도적으로 경영평가 이후 매년 7월에서 10월 사이에 진행되는 지표개선 시에도 기관마다 평가지표를 어떻게 개선하는가, 자신들의 욕구를 얼마나 반영하는가가 궁극적으로 경영평가결과의 유효성, 경영평가결과에 대한 수용도 및 유용성을 결정한다고 지적하고 있다.

이러한 맥락에서 과거 연구 또는 제도적으로 제기되고 있는 평가도구(지표)와 관련된 이슈를 12개 정도로 요약하여 이번 조사에 활용하였다. 조사결과는 <표 10>과 같이 요약된다.<sup>6)</sup> 응답자 전체를 놓고 볼 때, 각 문항이 5점 만점인 것을 기준으로 평균점이 4점 이상인 것을 양호한 것으로, 3점대인 것은 다소 개선이 필요하나, 그래도 양호한 것으로, 2점대인 것은 개선의 이슈가 제기된 것으로 판단하여 논한다. 이러한 기준에서 볼 때,

6) 실제 사전 설문조사에서 피평가기관들은 다른 질문항목보다도 지표와 관련한 질문항목에 관심이 많았고, 특정 기관의 담당자는 이 조사에서 꼭 활용했으면 하는 질문항목을 전달하기도 하였다. 이것은 이 연구에 대한 기대일 수도 있지만 근본적으로 피평가기관은 어느 경우에도 평가지표에 대해 다루는 것에 가장 관심을 가지고 있고, 즉각적으로 반응한다는 실태를 보여주는 것이라 판단된다.

12개 항목 중 다수 항목은 개별적으로 문제인식이 있을지라도 대체로 유지 또는 보완하는 수준으로 판단된다. 다만, 피평가기관 담당자들의 경영평가지표에 대한 이해도와 경영평가지표 자체에 유·불리의 문제가 내재되어 있다는 점에는 응답자들이 상당 부분 공감함을 하는 것으로 확인되었다. 이것은 경영평가 경험자들이 현장평가를 다녀온 후, 특정 기관에 대해 ‘평가담당 팀장조차도 평가지표가 무엇을 요구하는지 잘 모르더라’라고 언급하는 것과 상반되는 내용으로서 주목되고, 피평가기관들에서는 이미 언급한 것처럼 평가지표 자체에 이미 당해 기관에 유리 또는 불리한 점이 내재하고 있다는 일반적 현상을 그대로 노정하고 있다는 점에서 의미가 있는 것으로 판단된다.

〈표 10〉 조사대상자의 경영평가 평가도구(지표)의 적정성에 대한 인식내용 요약

|   | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 나는 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표에 대하여 잘 이해하고 있다.       | 4.302 | 0.599 | 4.375 | 0.518 | 4.333 | 0.816 | 4.276 | 0.591 |
| 2. 경영평가 지표는 우리 기관의 실적을 제대로 평가할 수 있도록 설계되어 있다.   | 2.860 | 0.804 | 2.625 | 0.744 | 3.000 | 0.894 | 2.897 | 0.817 |
| 3. 경영평가 지표는 우리 기관의 특성을 적절히 반영하고 있다.             | 2.977 | 0.913 | 2.750 | 0.463 | 3.167 | 0.983 | 3.000 | 1.000 |
| 4. 현재의 경영평가 지표는 규모가 열세인 기관에 불리하다.               | 4.000 | 1.047 | 4.000 | 1.309 | 3.333 | 1.033 | 4.138 | 0.953 |
| 5. 경영평가 지표는 기관의 성과를 측정할 수 있도록 타당하게 구축되어 있다.     | 2.814 | 0.764 | 2.875 | 0.641 | 2.667 | 0.816 | 2.828 | 0.805 |
| 6. 지표는 우리의 노력 이외의 환경적인 요인에 의해 크게 영향을 받도록 되어 있다. | 3.767 | 0.812 | 4.000 | 0.535 | 3.500 | 1.049 | 3.759 | 0.830 |
| 7. 경영평가지표를 통한 평가결과는 노력하면 좋아질 수 있다.              | 3.465 | 0.855 | 3.250 | 0.886 | 3.500 | 0.548 | 3.517 | 0.911 |
| 8. 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표의 수는 많다고 생각한다.            | 3.442 | 1.140 | 3.000 | 1.195 | 3.833 | 0.983 | 3.483 | 1.153 |

|   | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 9. 현재의 평가지표는 지표 중복의 문제가 있다.                     | 2.977 | 0.886 | 3.125 | 0.835 | 3.000 | 0.632 | 2.931 | 0.961 |
| 10. 현재 정량평가의 비중이 정성평가 비중보다 높다고 생각한다.            | 3.186 | 1.277 | 3.875 | 1.126 | 3.167 | 1.169 | 3.000 | 1.309 |
| 11. 기재부 공공기관 평가지표 개발과정에 기재부 공공기관의 참여가 보장된다.     | 2.465 | 0.827 | 2.500 | 0.535 | 2.500 | 1.049 | 2.448 | 0.870 |
| 12. 기재부 공공기관 평가지표의 개선과정에서 기재부 공공기관의 의견이 잘 반영된다. | 2.349 | 0.686 | 2.250 | 0.707 | 2.500 | 1.049 | 2.345 | 0.614 |

응답내용 중 3점 이하로 나타난 항목들은 평가지표에 기관특성 반영 여부, 평가지표의 기관 성과측정 가능성(타당성), 지표 중복의 문제, 지표개발 과정에서 공공기관 참여 기회의 충분성과 참여보장에 대한 동의 정도 등에 대해서는 개선이 상대적으로 진지하게 이루어져야 할 것으로 판단된다. 이와 같은 전체 기관의 응답과 공공기관의 유형별 응답형태로 대체로 일관된 현상을 나타내고 있다. 부분적으로 준정부기관들이 상대적으로 평가지표에 대한 불만이 다소 적은 것으로 나타난 반면, 강소형 기관일수록 평가지표에 대한 개선 욕구가 많은 것으로 확인되었다.

3점대 만족도를 나타내고 있는 항목들은 지표 중 환경의 영향을 크게 받는 지표 존재, 지표 수의 과다, 정량보다 정성지표의 비중 높음 등에 대해서는 대체로 응답자들이 동의하고 있었다. 이 중 지표 수의 과다와 외생변수에 의한 평가결과 고착 등은 향후 지표 개발 과정에서 개선이 필요한 부분으로 판단된다.

이와 같이 지표에 대한 공공기관의 개선의지가 확인된 만큼, 정부와 경영평가단은 개별 이슈에 대해 적극적으로 대응할 필요가 있을 것이다. FGI 형태로 경영평가위원 참여자와 공공기관 경영평가담당 팀장들과 인터뷰한 결과, 어떠한 지표를 제시한다고 해도 기관마다 불만과 개선욕구는 있을 수밖에 없고, 이 문제는 다수결에 의해 결정할 수 있는 사항도 아니라는 데 공통된 의견을 제시하고 있다. 다만, 지금까지의 지표 개발과 개선활동이 각 기관의 수요는 파악하되, 개별 기관에 따른 검토결과 통보보다는 전체 차원

에서 수용/불수용을 결정하다 보니 지표개선이 수용되지 않은 기관들은 이러한 활동 자체가 무용하다고 판단하므로, 이에 대한 충분한 소통이 필요하다는 점을 지적하고 있다. 또한 일부 경영평가담당자들은 개별 평가위원단위에서는 제기한 지표 개선의 필요성과 당위성을 공감하나, 총괄반 또는 경영평가단 차원에서 수용되지 않으니, 차년도에 개선 기회를 엿보고 이번에는 기관이 수용했으면 좋겠다는 의견이 많은데, 이 부분에 대해서도 단일화된 창구에서 개선요구 거절을 명시적으로 설명하면 설득력이 높을 수 있다고 제안하고 있다.

#### 다. 평가일정의 적정성

평가절차(일정)은 평가자와 피평가자 입장에서 평가준비에 역량을 얼마나 집중할 수 있고, 보다 효과적인 시기에 평가목적에 맞게 활동하며, 평가결과로 제시된 개선사항에 대해 적시에 개선할 수 있는가 등이 이슈가 될 것이다. 이러한 측면에서 경영평가의 전체 일정상에서 이슈가 될 수 있는 것을 선행연구로부터 도출하여 조사하였다. 조사결과는 <표 11>과 같이 요약된다.

10점 만점으로 측정하였는데, 응답자 전체를 기준으로 볼 때, 평가시작 시기, 실적보고서 제출기한, 현장평가 기간 등에 대해서는 상당부분 공감하는 것으로 분석되었고, 평가보고서의 기관 배포시기, 평가과정에서 평가자와 피평가자의 의사소통의 적정성, 평가과정에서 피평가기관의 의견 반영 수준 등은 5점 이하로 진지한 개선 노력이 요구되는 것으로 확인되었다. 공공기관의 유형별로 나누어 보면, 공기업군의 경우에도 전체적인 흐름에서 차이는 없으나 평가과정에서 평가자와 피평가자 간의 의사소통 적정성과 평가과정에서 피평가기관의 의견 반영 수준 등이 상대적으로 훨씬 낮은 것으로 확인되었다. 한편, 준정부기관은 평가보고서의 기관 배포시기에 대해서 특별히 부정적인 의견이 높았고, 강소형 기관의 경우는 평가보고서 배포시기 외에 평가과정 운영의 합리적 수준 부분에 대해 공감을 하지 못하는 것으로 확인되었다.

〈표 11〉 조사대상자의 경영평가 일정의 적정성에 대한 인식내용 요약

|                                    | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|                                    | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 평가 시작의 시기                       | 6.442 | 2.239 | 6.625 | 2.200 | 7.500 | 1.761 | 6.172 | 2.331 |
| 2. 실적보고서 제출기한                      | 6.395 | 2.248 | 6.750 | 1.909 | 7.500 | 1.761 | 6.069 | 2.389 |
| 3. 현장평가 기간                         | 6.651 | 1.901 | 7.000 | 1.690 | 7.667 | 1.751 | 6.345 | 1.951 |
| 4. 평가보고서의 기관 배포 시기                 | 4.302 | 2.065 | 4.500 | 1.927 | 4.833 | 1.941 | 4.138 | 2.167 |
| 5. 평가과정에서 평가자와 피평가기관 간 의사소통의 적정 수준 | 4.535 | 2.086 | 4.375 | 2.134 | 5.000 | 1.789 | 4.483 | 2.181 |
| 6. 평가과정에서 피평가기관의 의견반영 수준           | 4.279 | 1.843 | 3.375 | 1.847 | 5.333 | 1.966 | 4.310 | 1.755 |
| 7. 평가과정 운영의 합리적 수준                 | 5.047 | 2.171 | 4.625 | 2.387 | 6.000 | 2.366 | 4.966 | 2.096 |

종합컨대, 평가시작 시점에서 평가시작 시점과 평가를 위한 보고서 제출기한 및 현장평가기간에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있으나, 대체로 현 제도에 대해 동의를 표하고 있다고 볼 수 있다. 하지만, 평가보고서 배포시기는 기관 입장에서 전년도 실적에 대한 평가결과에 대한 개선사항을 차년도 예산편성에 반영하여 개선하기 위해 현재보다는 더 빠른 시점에서 받기를 원하는 것으로 판단된다. 더불어 평가일정 내 전 과정에서 평가제도를 운영하는 평가단과 피평가기관은 적절하게 소통하고 사전에 결정할 수 없는 세부적이고 불확정적인 부분, 나아가 전반적인 일정 설계에 충분히 소통하기를 원하는 것으로 보인다. 더불어 전반적인 일정관리에 있어 피평가기관의 애로사항 등을 확인하고 반영해 주길 원하는 것도 확인된다.

결국 평가의 단순히 공공기관의 성적을 매기고 이에 따라 성과급을 배분하는 단순한 도구가 아닌 공공기관 입장에서 제3의 외부 전문가들로부터 기관의 경영상황과 사업성과를 리뷰받고 부족한 사항을 통보받고 개선 및 학습하기 위하여 현재와 같은 제한된 소통(사전설명회 1회, 현장평가 1회, 추가 자료요청, 평가보고서 사전 리뷰와 이의신청 등)을 넘어서 보고서에 적시되는 내용의 정확한 맥락 그리고 평가보고서에 담지 못하고 있는 개선사항과 개선대안에 대해 충분히 소통하기를 원하는 것으로 판단된다. 이러한 내용은 FGI를 통해서도 확인될 뿐 아니라 이러한 적극적인 소통은 평가자와 피평가자

모두 원하는 것으로 나타났다. 다만, 차년도 평가 또한 경영평가제도의 범위 등을 고려할 때 이상적이기는 하지만 실현되기에는 제약이 많을 수밖에 없다는 점도 지적하였다. 이것은 현재보다 평가단과 피평가기관 간 경영평가 후 이를 설명하고 토론할 수 있는 기회, 상대적으로 부진기관들에 대해서는 보다 눈높이에 맞는 컨설팅까지 진행할 필요가 있을 것으로 판단된다.

#### 라. 평가보고서 사전검토의 적정성

경영평가보고서와 관련하여, 응답자들은 ‘평가보고서 사전검토제도는 반드시 필요하다’라는 문항에 대해 대체로 동의하는 수준이 높은 것으로 나타났고, 준정부기관의 경우 필요성에 대한 인식도가 상대적으로 높았다. 하지만 ‘평가보고서 사전검토제도는 잘못된 평가에 대해 개선의 실익이 크다’라는 문항에 대해서는 상대적으로 보통 수준 정도의 공감을 나타내고 있었다. 특히, <표 12>를 보면, 공기업군과 준정부기관의 경우 10점 만점에 5.4점 정도의 공감을 표출하고 있어, 평가보고서에 대한 사전검토제도 운영의 기본적인 취지에 대해 평가자와 피평가기관 간에 인식 차이가 있는 것으로 확인되었다.

이것은 평가보고서가 확정되어 대외적으로 공표됨으로써 피평가기관 및 피평가기관의 경영평가담당자가 사전 인식없이 결과를 수용하는 것을 예방하고, 혹시 있을지 모르는 평가자들의 실수 또는 평가상의 오류에 대해 충분히 검토하여 이를 교정하는 의도를 충분히 달성하지 못하고 있다는 판단이 든다. 실제 FGI에 응대한 평가자와 피평가기관의 경영평가담당자들은, 평가자는 ‘현장평가와 추가적인 자료제출 및 소명기회를 통해 확인한 사항을 보고서에 담았는데, 이에 대해 평가보고서 사전검토 시 또 다른 이의제기 또는 기존에 충분히 확인시킨 내용을 재차 되풀이함으로써 서로에게 피로감을 주고 있다’는 인식을 표출하고 있었다. 반면, 피평가기관의 평가담당자들은 ‘현장평가지 분위기상 적극적으로 기관의 입장을 대변하고 평가자를 설득할 수 있는 기회가 제한되고, 추가적인 자료를 제출하더라도 조금 심하게 말씀드리면, 과연 관련 자료를 꼼꼼히 살펴보고 기관 입장에서 충분히 이해하고 보고서를 작성하였는지 의문이 든다’라는 의견을 나타냈다. 더불어 평가자들은 ‘불필요하게 평가보고서 수정 등의 문제 제기를 받지 않기 위해 가급적 예민하고 구체적인 내용을 적시하기보다는 다소 일반적이고 전반적인 언급을 하고 있다’라는 의견도 제시하였다.

결국, 두 당사자 간의 상충되는 인식과 의견을 조율하기 위하여 평가보고서 사전검토

제도의 취지를 기재부 그리고 평가단 입장에서 명확하게 설정하고, 이 범위 내에서 보다 적극적이고 진지한 의견 교환이 있어야 할 것으로 판단된다. 한편으로는 지방공기업 경영평가제도에서 활용하고 있는 것처럼, 평가보고서 사전검토제도 실시 이후, 쟁점이 많은 부분에 대해 별도의 점검단을 구성하여 확인하고 그 결과를 환류하는 방법도 비용의 문제는 제기될 수 있지만, 평가결과의 수용성을 높이는 차원에서 활용할 수 있는 대안이 될 수 있을 것으로 판단된다.

〈표 12〉 조사대상자의 경영평가보고서 사전검토 적정성에 대한 인식내용 요약

|  | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 평가보고서 사전검토제도는 반드시 필요하다              | 6.977 | 2.262 | 6.750 | 2.493 | 7.500 | 1.517 | 6.931 | 2.374 |
| 2. 평가보고서 사전검토제도는 잘못된 평가에 대한 개선의 실익이 크다 | 5.837 | 2.360 | 5.375 | 2.925 | 5.333 | 2.422 | 6.069 | 2.235 |

#### 4. 경영평가결과 및 수용성에 대한 인식조사결과

경영평가제도의 가장 큰 의미 중 하나는 평가결과에 따른 피평가기관의 적극적인 수용과 이행에 있을 것이다. 즉, 평가결과에 대해 기관 입장에서 유·불리에 대한 논쟁과 불만은 있을지라도 도출된 결과에 대해 자신들의 문제점은 무엇이고, 이를 개선함으로써 차년도에 보다 높은 경영성과를 거둘 수 있도록 노력해야 하겠다는 동기 부여와 더불어, 이를 통해 실제 높은 성과를 실현하는 것을 포함해야 할 것이다. 이렇게 되기 위해서는 평가등급이 아닌 평가보고서상에 적시된 피평가기관의 약점과 미흡한 점이 무엇인지, 그리고 이를 개선하기 위해 무엇을 해야 하는지를 전문가인 평가자가 제시한 방향 등이 얼마나 도움이 되는가가 초점이 될 것이다. 이하에서는 이러한 맥락을 기반으로 유사 선행연구에서 다루었던 변수들에 따라 인식 조사한 내용을 분석하여 제시한다. 논점은 평가제도를 통해 도출된 평가결과 즉, 평가보고서 등에 담긴 개선사항과 지적사항 등에 대한 수용성과 평가등급에 대한 수용성 두 가지로 나누어서 접근한다.

### 가. 평가결과에 대한 인식

평가결과 즉, 평가보고서상에 도출된 피평가기관의 미흡한 사항과 개선사항 등에 대한 내용과 피평가기관의 대응 등을 모두 7개 항목으로 질문하였다. <표 13>의 응답한 결과를 보면, 5점 만점에 4점을 넘어가는 동의 수준이 높은 항목은 ‘우리 기관은 평가결과를 다음 연도 시책에 반영한다’ 하나인 것으로 확인되었다. 이것은 피평가기관 입장에서 평가결과에 대해 기관 차원에서는 적극적으로 이행하고자 하고, 실제 그렇게 노력하고 있다는 점을 강조하고 있는 것으로 주목된다.

한편, ‘공공기관 경영평가 결과가 기관의 경영성과를 개선시킨다’, ‘현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다’, 그리고 ‘평가보고서에는 경영개선에 도움이 되는 유의한 정보를 담고 있다’ 등에 대해서는 대체로 동의하는 수준(즉, 5점 만점에 3점 이상)의 동의를 나타내고 있었다. 부분적으로 ‘현재의 평가지표로 도출된 평가결과를 수용할 수 있다’는 문항에 대해 공기업군의 응답자들은 보통 이하, 즉 다소 수용하기 어렵다는 의견을 제시하고 있다. 이에 대해 공기업군 응답자 중 한 사람에 대해 직접 의견을 구해 보았는데, ‘기본적으로 현재 평가지표 중 일부는 우리 기관의 실정에 맞지 않았고, 이에 대해 지표개선 시 누차 개선의견을 제시하였으나, 받아들여지지 않았으며, 왜 받아들여지지 않는지에 대한 환류도 없었다’라는 의견을 제시하였다. 결국, 이와 관련하여 가장 좋은 대안은 피평가기관마다 동의할 수 있는 평가지표를 개발하여 평가를 하는 것이 맞을 것이다. 하지만 이 경우, 116개 기관이나 되는 공공기관의 욕구를 모두 반영하는 것은 불가능하기에, 충분한 소통기회를 갖는 것이 중요할 것으로 사료된다. 이와 관련하여, 지방공기업평가, 광역자치단체의 공공기관 경영평가제도를 설계해본 경험이 있는 전문가들도 ‘모든 기관의 의견을 반영한 평가지표 설계는 사실상 불가능하다. 지속적인 소통을 통해 받아들일 수 없는 사항에 대한 설명과 설득, 나아가 피평가기관도 자신의 기관목소리만 반영하려는 의도를 내려놓을 수 있을 때 제도적 발전뿐 아니라 평가제도 자체의 실익을 꾀할 수 있을 것이다’라는 의견을 제시하고 있다.

〈표 13〉 조사대상자의 경영평가 평가결과에 대한 인식 내용 요약

|   | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|   | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 기재부 공공기관 경영평가 결과는 기관의 성과를 변화 시키기에 충분하다     | 3.256 | 0.928 | 3.125 | 0.641 | 3.167 | 0.753 | 3.310 | 1.039 |
| 2. 현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다               | 3.163 | 0.871 | 2.750 | 0.463 | 3.167 | 0.753 | 3.276 | 0.960 |
| 3. 평가결과의 평가대상 기관 공개 정도는 적절하다                  | 3.372 | 0.976 | 3.250 | 0.707 | 3.333 | 1.033 | 3.414 | 1.053 |
| 4. 평가결과의 공개시기는 적절하다                           | 2.977 | 0.963 | 2.625 | 0.744 | 3.000 | 0.894 | 3.069 | 1.033 |
| 5. 평가결과가 기관에 통지된 이후 다음 평가 시까지 충분한 경영개선 시간이 있다 | 2.233 | 0.947 | 1.875 | 0.835 | 2.500 | 1.225 | 2.276 | 0.922 |
| 6. 우리기관은 평가결과(특히 지적사항)를 다음연도 시책에 반영한다         | 4.209 | 0.742 | 4.250 | 0.707 | 4.333 | 0.516 | 4.172 | 0.805 |
| 7. 경영평가보고서에는 경영 개선에 도움이 되는 유익한 정보를 담고 있다      | 3.209 | 0.773 | 3.250 | 0.707 | 3.333 | 0.516 | 3.172 | 0.848 |
| 8. 평가결과에 따른 보상 수준(ex. 인센티브 등)은 적절하다           | 2.302 | 0.887 | 2.250 | 0.886 | 2.500 | 1.225 | 2.276 | 0.841 |

‘평가결과의 공개시기는 적절하다’, ‘평가결과가 기관에 통지된 후 다음 평가 시 충분한 경영개선 시간이 있다’, 그리고 ‘평가결과에 따른 보상 수준은 적절하다’ 등의 문항은 5점 만점에 3점 이하의 응답치를 나타내는 등 피평가기관의 응답자들이 다소 불만족한 것으로 분석된다. 이러한 결과는 응답자 전체뿐 아니라 각 군별 평균치에서도 명확하게 나타나며, 특히 공기업군은 평가 지적사항에 대한 개선기한이 대체로 부족하다는 의견을 명확하게 나타내고 있다. 이러한 결과를 바탕으로 할 때, 현재의 경영평가제도에 대한 운영과 결과통보가 지금보다는 상당 부분 당겨져야 할 것으로 보인다. 또한 경영평가 결과 개선사항에 대해 단기-중기-장기 등 개선기한을 현재보다 구체화시킬 필요가 있을 것으로 보인다.

이와 관련하여 FGI에 의한 결과를 보면, 피평가기관들은 ‘지적사항 또는 개선사항이

다소 추상적이고 일정 내용은 상당한 시간이 걸릴 뿐만 아니라, 우리 기관 스스로 해결하기보다는 주무부처 등의 정책적 의지, 정부 차원의 방향 설정이 필요한 부분도 있다'라고 응답하고 있다. 더불어 경영평가보고서의 '주요사업 성과관리의 적정성' 항목을 살펴보면, 몇몇 기관에서 경영평가 지적사항 내용 중 '문제점 진단 또는 내부평가를 통해 도출된 이슈에 대해 일괄적으로 차년도 평가에 반영하기보다는 단기 개선사항-중기개선사항 등을 구분하여, 단기적 해결 부분은 당해연도 내이라도 개선 완료할 수 있도록 적극적으로 노력할 필요가 있을 것이다'라는 의견을 제시하고 있다.

이를 종합할 때, 기본적으로 응답자의 인식이 낮은 평가결과에 대한 개선 기한의 부족 그리고 평가결과 공개시기와 관련하여, 현재 시기보다 앞당기는 노력이 필요할 뿐 아니라 경영개선 차원에서 단기과제와 중-장기과제를 구분하여 개선하려는 노력이 강화되어야 할 것으로 보인다. 또한 평가결과에 대한 보상과 관련하여, 현재 경영평가결과에 따른 기관 성과급 배분에 대해 현재보다 전체적인 인센티브 규모를 확대하여 기관 내에서 경영성과 우수부서와 관련자에게는 보다 후한 보상을, 그렇지 않을 경우에는 낮은 보상과 역량 강화를 위한 기회 제공을 보다 명확히 해야 할 것으로 사료된다.

이와 관련하여, 경영평가제도에 대한 연구경험이 있는 전문가는 '보상의 규모는 아무리 커도 불만이 있을 수 있고, 전체적인 규모가 크지 않더라도 개인에 대한 보상이 크다면 당사자는 상대적으로 불만이 적다. 기관마다 매년 내부고객 만족도 조사를 해보면 보수, 복리후생, 인사 등에 대해서는 늘 불만족이 대두되고 있고, 이는 경영평가에서 A 등급을 받은 기관들도 유사하다'라는 의견을 주고 있다. 따라서 인센티브와 관련한 제도 개선은 정답이 없고, 당사자들의 동의를 얻는 노력을 지속하는 것이 합리적인 대안으로 판단된다.

#### 나. 평가제도와 평가등급에 대한 수용성

본 연구의 핵심사항인 평가제도 자체의 수용 여부와 평가결과 즉, 평가등급에 대한 수용수준을 확인하기 위하여 피평가기관의 평가담당자들에게 별도의 질문을 하였다. 질문은 '금년도 경영평가제도에 대해 동의한다'와 '금년도 평가결과(등급)에 대해 동의한다' 등으로 구성하였고, 조사결과는 <표 14>와 같이 요약된다.

먼저, '금년도 시행된 공공기관 경영평가제도에 대해 동의한다(제도적 수용성)'에 대해 응답자 전체를 기준으로 하면 대체로 수용하는 수준(5점 만점에 약 3.2점)으로 확인되

나. 공기업군의 경우 2.88점 수준으로 다소 불만족스러운 것으로 확인되었다. 결국, 평가제도 전반에 대한 수용도가 보통수준의 동의를 얻고 있다는 점에서 관련 이해당사자들의 의견을 듣고 이를 반영하는 노력과 정부가 수립한 제도에 대해 동의를 얻고자 하는 노력이 더욱 강화되어야 할 것으로 보인다. FGI를 통해 보면, 제도에 대한 수용도와 관련하여 다양한 불만족 사항이 있는데, 이 중 가장 큰 것은 평가제도 자체의 설계부터 진행되는 전 과정에 피평가기관의 의견을 수렴하고 반영하고자 하는 경영평가단의 노력이 만족스럽지 못하다는 의견이 다수였다.<sup>7)</sup> 정부와 경영평가단 입장에서 특별히 관심을 가져야 할 사항은 피평가자 입장에서 사소한 정보 부족, 설명 부족, 의견수렴과 반영 미흡 등이 제도 자체에 대한 수용도를 낮출 수 있다는 점이다. 따라서 이러한 부분을 해소하기 위해서는 지속적인 소통은 물론, 피평가자의 요청사항에 대해 가/부의 확답을 가급적 빠른 시간 내에, 관련 권한을 보유한 주체가 명백하게 제시해야 한다는 점이고, 요청한 사항을 받아들여주지 않는 경우일수록 그 사유에 대해 납득시키는 별도의 추가노력이 필요하다는 점이다.

‘금년도 공공기관 경영평가결과(등급)에 대해 동의한다’에 대해서도 앞의 질문과 유사한 경향치를 보이고 있다. 다만, 공기업군의 불만족스러운 답이 오히려 전항보다 심각하다는 점에 주목해야 할 것으로 보인다. 이와 관련하여, 평가등급이 나쁘기 때문에 불만족을 표시한 것이라면, 분석상의 큰 시사점은 없을 수 있다. 하지만, FGI 결과에서 나타나는 것처럼, 평가보고서의 사전 검토를 위해 전달된 내용은 긍정적인 데 비해 평가등급은 상대적으로 낮게 나타났다고 인식하는 것은 고민이 필요할 사항일 것이다. 경영평가단 참여자 중 일부는 ‘평가보고서에 해당 기관이 문제점과 부족한 점을 명확하게 지적 못하는 측면이 있고, 평가자 입장에서는 완곡하지만 명확하게 문제 제기를 했지만 피평가기관에서는 이를 긍정적인 것으로 해석하면서 생기는 오해도 있을 것이다’라고 지적하고 있다. 따라서 이러한 측면을 고려할 때, 평가보고서가 피평가기관 입장에서 보다 실용적인 내용을 담아낼 수 있도록 지속적인 제도개선 및 평가단 워크숍이 진행되어야 할 것이고, 피평가기관 입장에서 실용적 평가지식을 활용하기 위해 직면 대면하여 소통하는 기회가 있어야 할 것으로 판단된다.

7) 개별적 의견으로, 평가지표 설계에 대해 기관의 특성을 반영하지 않음으로 인해 제도 자체에 대해 불만족하는 경우, 각종 의견수렴이나 수렴과정에서 논의된 내용이 일년 중에도 자주 변동되는 사례가 확인되는 점, 심지어 평가위원의 변동, 평가위원의 전문성, 평가자에게 기관의 이해를 돕기 위한 사전 설명기회의 부족 등 다양한 의견을 확인할 수 있었다.

〈표 14〉 조사대상자의 경영평가제도와 등급에 대한 인식내용 요약

|  | 전체    |       | 공기업   |       | 준정부기관 |       | 강소형   |       |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
|  | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 | 평균    | 표준 편차 |
| 1. 금년에 시행된 공공기관 경영평가제도에 대해 동의한다(제도적 수용성)     | 3.163 | 0.949 | 2.875 | 0.835 | 3.167 | 0.753 | 3.241 | 1.023 |
| 2. 금년도 공공기관 경영평가결과(등급)에 대해 동의한다(평가등급 결과 수용성) | 3.186 | 1.139 | 2.250 | 1.035 | 3.500 | 1.049 | 3.379 | 1.083 |

## 5. 분석결과의 종합

앞에서 다양하게 분석된 내용을 요약하면 먼저, 현재와 같은 경영제도의 필요성에 대해서는 대체로 응답자들이 공감하는 것으로 판단된다. 다만, 경영의 목적에 있어 공공기관의 의무 즉, 경영부실 기관에 대한 조치, 공공채무성 확보 등에 보다 동의의 수준이 높아, 공공기관 스스로 경영의 자율과 책무성 조화에 대한 가치를 보다 공감하도록 정부가 유도할 필요가 있는 것으로 확인되었다.

둘째, 경영평가단(위원)에 대해 응답자들은 일부 부정적 시각 즉, 사전보고서 검토의 충실 여부, 전문성 확보 여부 등에 지속적인 보완을 요구하고 있는 것으로 파악되었다. 따라서 정부는 경영평가단 구성 시 평가위원의 전문성과 충실성 그리고 평가활동의 몰입도 등에 대한 체크리스트를 준비하여 위원 선정에 활용하고, 평가단(위원)에 대한 만족도 조사결과를 적극 반영하는 등 사후관리가 요구되었다.

셋째, 정부와 경영평가단은 평가지표의 설계 시 많은 제도적 보완을 통해 피평가기관의 현실을 반영하고 있지만, 피평가기관은 상당 부분 만족하지 못하고 있는 것으로 확인되었다. 물론 이 부분에 있어 과연 경영평가지표 설계 시 피평가자의 의도를 반영하는 것이 바람직한 것인가에 대해서는 다양한 의견이 있을 수 있다. 다만, 이번 조사에서 나타난 것에 기초하여 보면, 평가지표 설계 및 개선 시 피평가기관의 의견을 충분히 듣고, 수용/불수용에 대해 책임 있는 주체(당사자)가 신속하게 결과를 환류하는 노력 그리고 요구받은 방향의 지표 수정이 이루어지지 않을 경우, 이에 대한 충분한 설명이 있어야 할 것으로 판단되었다.

넷째, 경영평가 일정과 관련하여, 가급적 평가결과의 환류가 현재보다는 빨리 이루어져 피평가기관 입장에서 관련 개선 활동을 차년도 평가에 충분히 반영할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 더불어 개선과제를 단기-중기 등으로 구분하여, 현재보다 적극적으로 차년도 경영평가에서 확인하는 제도적 변화도 필요할 것으로 판단되었다. 또한 피평가기관들은 경영평가를 통해 제안된 개선사항(지적사항)에 대해 충실히 이행하고자 한다는 응답이 있었으나, 실제 평가자들 입장에서 보면, 그렇지 않다는 의견도 있다는 점에서 피평가기관 입장에서 기관의 유불리 문제에 앞서 평가제도를 경영개선의 중요한 수단으로 인식하고 활용하는 적극적 자세가 요구되었다.

다섯째, 경영평가보고서의 사전 검토는 피평가기관 입장에서 유용한 수단임이 분명한 것으로 조사되었다. 더불어 평가결과 즉, 평가보고서에 대해 보다 경영개선에 유용한 정보를 담을 수 있기를 희망하였다. 다만 이 부분에서 평가 경험자들은 평가보고서에 모두 담을 수 없는 개선사항과 개선을 위한 제언에 대해 대면 소통할 수 있는 기회를 보장해 주기를 희망하고 있었다. 따라서 현재와 같이 평가단과 피평가기관의 불필요한 접촉을 최대한 억제하는 절차적 정당성을 유지하더라도 이보다는 제도의 활용성과 피평가자의 이익을 중심으로 기존 방법의 수정이 필요할 것으로 판단되었다.

마지막으로 일부 항목에 있어 피평가기관의 유형별로 다소 차이가 나는 부분이 있어 이를 통계적으로 검증하기 위하여 두 집단 간 차이 분석을 실시하였다. 이 분석을 통해 통계적으로 유의미한 차이를 나타낸 항목을 요약하면 <표 15>와 같이 요약되었다.

‘평가 수행을 위한 평가단 규모는 적당하다’, ‘기재부 공공기관 경영평가 결과는 기관의 성과를 변화시키기에 충분하다’, 그리고 ‘현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다’ 등은 통계적으로 유의미한 차이를 나타내고 있다. 특히, 강소형군을 기준으로 평가단 규모의 적정성은 강소형군들이 불만을 제기하고 있었고, 나머지 두 항목에 대해서는 강소형군보다는 공기업군과 준정부기관 차원에서 상대적으로 불만이 큰 것으로 확인되었다. 이러한 차이점에 대해 각 유형별로 차별화된 처방이 있어야 할 것이다. 특히 차이가 인정된 3개 문항의 경우, 경쟁제도에 대한 응답자의 부정적 인식이 표출된 내용이란 점에서 맞춤형 제도개선의 노력이 필요할 것으로 판단된다.

〈표 15〉 조사항목에 대한 집단간 차이 분석결과 요약: 강소형과 그 외 집단

|   |                 | Levene의<br>등분산 검정 |          | 평균 등식에 대한 T 검정 |        |              |          |                |
|---|-----------------|-------------------|----------|----------------|--------|--------------|----------|----------------|
|   |                 | F                 | 유의<br>수준 | t              | df     | 유의수준<br>(양쪽) | 평균<br>차이 | 표준<br>오류<br>편차 |
| 평가수행을 위한<br>평가단의 규모<br>(평가위원의<br>수)는 적당하다         | 등분산을 가정함        | 13.712            | .001     | 1.231          | 41     | .225         | .3424    | .2782          |
|   | 등분산을<br>가정하지 않음 |                   |          | 1.541          | 40.985 | .131         | .3424    | .2222          |
| 기재부 공공기관<br>경영평가 결과는<br>기관의 성과를<br>변화시키기에<br>충분하다 | 등분산을 가정함        | 4.385             | .042     | -.550          | 41     | .585         | -.1675   | .3046          |
|   | 등분산을<br>가정하지 않음 |                   |          | -.639          | 37.569 | .526         | -.1675   | .2619          |
| 현재 평가지표에<br>의해 도출된<br>결과를 수용할<br>수 있다             | 등분산을 가정함        | 4.656             | .037     | -1.233         | 41     | .225         | -.3473   | .2817          |
|   | 등분산을<br>가정하지 않음 |                   |          | -1.432         | 37.457 | .161         | -.3473   | .2426          |

## V. 결론

이 연구는 구조화된 설문을 구성하여 기재부 경영평가의 수용성에 대해 피평가기관의 평가담당 경험자들에게 직접 조사를 통해 시사점을 도출하고자 하였다. 분석결과, 제도 자체의 수용도와 평가등급에 대한 수용도를 비롯하여 많은 항목에서 불만도, 만족도 하지 않는 수용도를 나타내고 있었다. 평가제도 설계와 평가과정에 대해서도 몇몇 항목의 불만족한 측면을 제외하고 대체로 평가제도 자체에 대해 소극적인 수용을 하고 있는 것으로 분석되었다.

아무리 잘 설계된 평가도 그 성공과 실패는 피평가자(또는 기관)가 제도 자체를 통해 학습하고 보다 발전할 수 있는 기회가 부여되었다고 인식하고, 지적된 미흡한 점을 적극적으로 개선할 수 있는 동력이 확보되어야 할 것이다. 이러한 측면에서 이번 조사결과를 통해 다음과 같은 경영평가단과 피평가기관의 인식 변화와 노력을 제안하고자 한다.

먼저 경영평가단은 첫째, 피평가기관과 보다 적극적인 소통과 자료분석 및 대안제시

가 필요하다는 점이다. 피평가기관들은 조사결과를 보면 상당부분 경영평가제도를 부담스럽고 거추장스러운 통제수단으로 인식하고 있는 것으로 분석된다. 이것은 경영평가단과 피평가기관 간에 현재 시행 중인 경영평가의 지향가치, 연도별 평가목적(목표), 평가지표와 방법 등에 충분히 공감할 형성하지 못하고 있다고 판단되기에 제안하는 것이다.

둘째, 경영평가 지표설계와 방법 등에 대해 경영평가단은 피평가기관과 소통하고 설득하는 노력을 보다 강화해야 할 것으로 보인다. 많은 항목에서 평가지표와 기관 현실과의 괴리, 평가지표 설계와 과정상 다양한 의견제시에 대한 평가단 수용 또는 검토 노력 부족 등에 대한 피평가기관의 불만과 우려가 나타나고 있고, 이것이 평가제도 자체의 수용도와 평가결과(등급)에 대한 수용도가 그다지 높지 않게 나타내고 있다. 이것은 FGI를 통해서도 확인되지만, 평가자와 피평가자의 충분한 소통과 설득, 합의 등 노력이 소극적 수준 그리고 형식적 활동으로 제한되기 때문으로 판단된다.

셋째, 경영평가단은 평가보고서를 통해 피평가기관과 소통하는데, 소통수단을 대면설명의 기회를 강화하고, 평가결과를 보다 구체적으로 환류해 주어야 할 것이다. 이것은 평가단 입장에서도 수개월 동안 고생하고, 분석하고 확인한 사항이 현실적으로 제대로 활용되기 위해 필요한 활동이라고 판단된다. 특히, 평가보고서에 대한 사전검토와 평가결과에 대한 불만이 일정 부분 현 제도에 내재되어 있다는 점을 고려할 때 이러한 적극적 노력이 의미를 가질 것으로 보인다.

다음으로 피평가기관도 경영평가제도를 통해 관리·감독받고, 평가단의 평가결과를 소극적으로 수용하는 자세를 벗어나, 보다 적극적으로 경영평가제도를 활용하는 자세가 요구된다. 이를 위해 다음과 같은 사항을 제안하고자 한다. 첫째, 경영평가제도의 가치와 목적에 대해 충분히 공감하고 이를 수용하며, 능동적으로 이에 대처하는 자세가 필요하다. 조사결과를 보면, 평가제도 자체의 폭넓은 이해보다는 눈앞에 대두된 문제에만 관심을 가지는 단기적 시각이 강한 것으로 판단된다. 이것은 결국 경영평가제도가 부담스러운 절차로 수용되고, 들이는 비용에 비해 얻는 것이 제한되고 있다.

둘째, 평가제도 자체에 대한 이해를 기반으로 평가결과, 정확히 평가등급에 매몰되는 평가지표와 방법, 이와 관련한 기관 입장의 주장 등에만 몰입하지 않고, 중장기적 관점에서 평가제도가 기관의 경영 향상에 주어야 하는 긍정적 요소를 찾아 지속적으로 개선을 요구하는 자세가 필요하다. 이를 위해서는 동일 평가군 내 기관 간 유기적 연계와 소통 그리고 합의를 바탕으로 제도 자체의 발전상을 그리는 노력이 필요할 것이다. 이러

한 변화는 당해연도 평가결과, 현재 평가지표에 대한 현임자의 유불리에 대한 강박증에서 벗어나야 가능할 것이다.

셋째, 경영평가를 통해 도출된 기관의 문제점과 개선을 위한 아이디어를 얻는 데, 경영평가를 적극 활용할 필요가 있다. 평가단은 적어도 관련 분야의 전문가와 경영관리에 폭넓은 경험과 지식을 갖춘 인사들로 구성된다. 따라서 경영평가제도가 공공기관 입장에서 피할 수 있는 흐름이 아니므로 이를 통해 얻을 수 있는 경영대안을 최대한 얻어야 할 것이다. 이를 위해 경영평가자와 직접적인 소통과 그들의 경험을 얻을 수 있는 기회 확보를 제도화하는 노력이 필요할 것이다.

이 연구는 보다 많은 피평가기관의 의견을 수렴하고, 더 많은 설문을 확보하여 보다 다양한 분석을 실시하지 못한 한계가 있다. 따라서 수집된 자료를 분석·해석하는 데 일정한 한계를 둘 수밖에 없었다. 또한 원고 작성 과정에서 여러 학자들은 심층 인터뷰 방식 등을 제안하였으나, 시간적·역량적 제약으로 이행하지 못한 부분이 분명히 존재한다. 이러한 현상은 오직 연구자 능력의 한계일 것이고, 개인 차원에서 이 주제를 다루기에는 다소 방대한 작업이기도 한 부분이 존재한 것도 사실이다. 향후, 보다 많은 전문가와 학자들이 현재의 연구 설문과 논의를 바탕으로 보다 다양한 조사와 자료수집 및 분석, 경영평가 경험자의 목소리를 듣고 논리적으로 연계시키는 노력이 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김서용 김근식, 「위험과 편익을 넘어서-원자력 발전소 수용성에 대한 경험적 감정의 휴리스틱 효과」, 『한국행정학보』, 41(3), pp.373-398, 2007.
- 김현구·박희정, 「광역자치단체 합동평가체제의 실증분석」, 『한국정책분석평가학회보』, 13(2), pp.125-148, 2003.
- 류영아, 「평가수용성 확보방안에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 23(1), pp.1-29, 2014.
- 류춘호, 「공공감사와 감사의 수용성에 관한 연구」, 『한국지방연구』, 9(4), pp.299-322, 2006.
- 신열·장덕희·정재진, 『지방공기업 경영평가제도 기준의 실효성 강화방안』, 국회입법조사처 정책연구용역보고서, 2011.
- 이봉락, 「정책평가 활용에 대한 이론적 재검토」, 『지역개발학회보』, 17, pp.73-106, 2005.
- 이석환·조주연, 「성과평가제도의 수용성에 영향을 미치는 요인에 대한 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 20(4), pp.269-291, 2010.
- 이철주, 「공공부문 구성원의 정보시스템 수용과 활용에 미치는 영향요인 분석: 조직구조, 과업에 대한 이해 그리고 의사소통기제를 중심으로」, 『한국정책학회 추계학술대회 발표본문집』, pp.293-349, 2009.
- 정재진, 「지방공기업 경영평가정보 수용의 영향요인 분석: 경기도 지방공기업 경영평가를 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(1), pp.203-230, 2000.
- Agarwal, R. & E. Karahanna, Time Flies When You're Having Fun: Cognitive Absorption and Beliefs about Technology Usage," *MIS Quarterly* 24(4): 665-694.
- Cawley, B.D., Keeping, L.M. & P.E. Levy, "Participation in Performance Appraisal Process and Employee Reaction: A Meta-Analytic Review of Field Investigation," *Journal of Applied Psychology* 83: 615-633, 1998.
- Dale, A, "The Concept Acceptable as a Means of Assessing Heuristic Work Practices in the Professional Arena," *Human Relations* 48(2): 203-219, 1995.
- Denison, Dwight V. Merl Hackbart, & Juita-Elena Yusuf, "Electronic Payments for State Taxes and Fees," *Public Performance & Management Review* 36(4):616-636, 2013.

- Hart, Sergiu, "Comparing Risks by Acceptance and Rejection," *Journal of Political Economy* 119(4): 617-638, 2011.
- Hedge, J.W. & Teachout, M.S, "Exploring the Concept of Acceptability as a Criterion for Evaluating Performance Measures," *Group & Organization Management* 25(1): 22-44, 2010.
- Irani, Z., Y.K. Dwivedi, & M.D. Williams, "Understanding Consumer Adoption of Broadband: An Extension of the Technology Acceptance Model," *The Journal of the Operational Research Society* 60: 1322-1334, 2009.
- Karahanna, Elena, Ritu Agarwal, & Corey M. Angst, "Reconceptualizing Compatibility Beliefs in Technology Acceptance Research," *MIS Quarterly* 30(4): 781-804, 2006.
- Kim, S.H & Kim, S.Y., "Cultural Construction of What?: Stakeholders' Cultural Bias and Its Effect on Acceptance of A New Public Information System," *International Review of Public Administration* 14(3): 71-92, 2010.
- McAllister, D.J., "Affect and Cognition-based Trust as Foundation for International Cooperation in Organizations," *Academy of Management Journal* 38(1): 24-59, 1995.
- Myers, Piers, Hulks, Sally, & Wiggins, Liz., *Organizational Change*, Oxford University Press, 2012.
- Shultz, Steven D., "Evaluating the Acceptance of Wetland Easement Conservation Offers," *Review of Agricultural Economics* 27(2): 259-272, 2005.
- Stenekes, Nyree, Hal K. Colebatch, T. David Waite & Nick J. Ashbolt., "Risk and Governance in Water Recycling: Public Acceptance Revisited," *Science, Technology, & Human Values* 31(2): 107-134, 2006.
- Venkatesh, V., Morris, M.G., Davis, G.B., & Davis, F.D., "User Acceptance of Information Technology: Toward a Unified View," *MIS Quarterly* 27(3): 425-478, 2003.
- Wartburg, W.P. & J. Liew., *Gene Technology and Social Acceptance*, Boston Way Lanham, Maryland: University Press of America, Inc., 2007.

## 〈부 록〉 설문지

### 기재부 공공기관 경영평가에 대한 인지

- 귀하께서는 현재와 같은 기재부 공공기관 경영평가가 필요하다고 생각하십니까?  
 ① 전혀 필요하지 않다 ② 필요하지 않다 ③ 보통이다 ④ 필요하다 ⑤ 매우 필요하다
- 다음은 기재부 공공기관 경영평가제도의 목적들을 나열한 것입니다. 각각의 목적들이 기재부 공공기관 경영평가의 목적으로 얼마나 합당한지를 표시하여 주십시오. 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑩으로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분               | 전혀<br>합당하지 않다 |   |   |   | 보통<br>이다 |   |   |   | 매우<br>합당하다 |   |
|-------------------|---------------|---|---|---|----------|---|---|---|------------|---|
|                   | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |
| 1. 공공기관의 자율경영의 보장 | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |
| 2. 공공기관의 공공책임성 확보 | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |
| 3. 부실 공공기관에 대한 조치 | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |
| 4. 국가 재정 건전화에 기여  | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |
| 5. 국가 발전에 기여      | ①             | ② | ③ | ④ | ⑤        | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨          | ⑩ |

### 평가 투입요소에 대한 인식

- 다음은 평가 수행을 위한 인력의 적정성에 대한 질문입니다. 다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 표시해 주십시오. 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑤로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분   | 전혀 그렇지 않다 |   | 보통 이다 |   | 매우 그렇다 |
|---|-----------|---|-------|---|--------|
|   | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 1. 경영평가 수행을 위한 평가위원들은 적합한 전문성*을 지니고 있다.         | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 2. 평가수행을 위한 평가단의 규모(평가위원의 수)는 적당하다.             | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 3. 평가수행을 위한 평가단의 실시시간(현장평가 시간)은 적당하다.           | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 4. 평가단은 제출한 실적보고서를 충분히 검토하고 기관에 방문한다.           | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 5. 평가단은 선입견 없이 제출한 자료에 근거하여 공정하게 평가한다.          | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 6. 평가단은 평가과정에서 고압적 자세 등 과거의 부정적 측면을 아직도 가지고 있다. | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 7. 경영평가지 평가단에게 선물, 식사대접 등에 대해 부담을 느낀다.          | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |

\* 평가위원의 전문성은 평가위원의 경력, 전공, 이력 등이 맞으신 평가지표를 잘 알고 계실 뿐 아니라 우리 기재부 공공기관에 대한 이해도를 의미합니다.

2. 다음은 평가 도구(평가지표)의 적절성에 대한 질문입니다. 다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 표시해 주십시오. 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑤로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분  | 전혀 그렇지 않다 |   | 보통 이다 |   | 매우 그렇다 |
|--|-----------|---|-------|---|--------|
|  | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 1. 나는 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표에 대하여 잘 이해하고 있다.            | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 2. 경영평가 지표는 우리기관의 실적을 제대로 평가할 수 있도록 설계되어 있다.         | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 3. 경영평가 지표는 우리기관의 특성을 적절히 반영하고 있다.                   | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 4. 현재의 경영평가 지표는 규모가 열세인 기관에 불리하다                     | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 5. 경영평가 지표는 기관의 성과를 측정할 수 있도록 타당하게 구축되어 있다.          | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 7. 경영평가 지표는 우리의 노력 이외의 환경적인 요인에 의해 크게 영향을 받도록 되어 있다. | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 8. 경영평가지표를 통한 평가결과는 노력하면 좋아질 수 있다                    | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 8. 현재 기재부 공공기관 경영평가 지표의 수는 많다고 생각한다                  | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 9. 현재의 평가지표는 지표 중복의 문제가 있다.                          | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 10. 현재 정량평가의 비중이 정성평가 비중보다 높다고 생각한다.                 | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 11. 기재부 공공기관 평가지표 개발과정에 기재부 공공기관의 참여가 보장된다.          | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 12. 기재부 공공기관 평가지표의 개선과정에서 기재부 공공기관의 의견이 잘 반영된다.      | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |

3. 귀하는 현재 실시되는 기재부 공공기관 경영평가 일정과 관련하여 다음 항목들에 대해 얼마나 만족하십니까? 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑩으로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분                               | 매우 불만족 |   |   | 보통 |   |   |   | 매우 만족 |   |   |
|-----------------------------------|--------|---|---|----|---|---|---|-------|---|---|
|                                   | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 1. 평가 시작의 시기                      | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 2. 실적보고서 제출기한                     | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 3. 현장평가 기간                        | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 4. 평가보고서의 기관 배포 시기                | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 5. 평가과정에서 평가자와 피평가기관간 의사소통의 적정 수준 | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 6. 평가과정에서 피평가기관의 의견반영 수준          | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |
| 7. 평가과정 운영의 합리적 수준                | ①      | ② | ③ | ④  | ⑤ | ⑥ | ⑦ | ⑧     | ⑨ | ⑩ |

4. 귀하는 평가보고서 사전 검토에 대해 다음의 질문에 얼마나 동의하십니까? 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑩으로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분                                     | 전혀 그렇지 않다 |   |   |   | 보통이다 |   |   |   | 매우 그렇다 |   |
|---|-----------|---|---|---|------|---|---|---|--------|---|
|   | ①         | ② | ③ | ④ | ⑤    | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨      | ⑩ |
| 1. 평가보고서 사전 검토제도는 반드시 필요하다              | ①         | ② | ③ | ④ | ⑤    | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨      | ⑩ |
| 2. 평가보고서 사전 검토제도는 잘못된 평가에 대한 개선의 실익이 크다 | ①         | ② | ③ | ④ | ⑤    | ⑥ | ⑦ | ⑧ | ⑨      | ⑩ |

### 평가 결과 및 평가 수용성에 대한 인식 조사

1. 다음은 평가대상 결과요소에 대한 인식조사입니다. 다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 표시해 주십시오. 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑤로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

\* 문항에 포함된 평가결과는 ‘평가보고서의 내용상 지적사항 및 평가의견 기술과 관련한 평가결과’를 의미하고, 아래 2번 항목에 평가결과(등급)에 대한 별도 문항이 있다는 점을 주시하여 주시기 바랍니다.

| 구 분  | 전혀 그렇지 않다 |   | 보통 이다 |   | 매우 그렇다 |
|--|-----------|---|-------|---|--------|
|  | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 1. 기재부 공공기관 경영평가 결과는 기관의 성과를 변화시키기에 충분하다.      | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 2. 현재 평가지표에 의해 도출된 결과를 수용할 수 있다.               | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 3. 평가결과와 평가대상 기관 공개 정도는 적절하다.                  | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 4. 평가결과와 공개시기는 적절하다.                           | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 5. 평가결과가 기관에 통지된 이후 다음 평가 시까지 충분한 경영개선 시간이 있다. | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 6. 우리기관은 평가결과(특히 지적사항)를 다음연도 시책에 반영한다.         | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 7. 경영평가보고서에는 경영개선에 도움이 되는 유익한 정보를 담고 있다.       | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 8. 평가결과에 따른 보상 수준(ex. 인센티브 등)은 적절하다.           | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |

2. 다음은 평가제도와 평가(등급)결과에 대한 수용도 인식조사입니다. 다음의 문항에 대하여 귀하의 생각과 일치하는 곳에 표시해 주십시오. 각각의 문항에 대한 응답은 ①로 갈수록 낮은 동의수준을 ⑤로 갈수록 높은 동의수준을 의미합니다.

| 구 분  | 전혀 그렇지 않다 |   | 보통 이다 |   | 매우 그렇다 |
|--|-----------|---|-------|---|--------|
|  | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 1. 금년에 시행된 공공기관 경영평가제도에 대해 동의한다.<br>(제도적 수용성)      | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| 2. 금년도 공공기관 경영평가결과(등급)에 대해 동의한다.<br>(평가(등급)결과 수용성) | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |
| * 2015년 시행한 기관의 공공기관 경영평가등급                        | ①         | ② | ③     | ④ | ⑤      |





### 3. 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안

이장원

(한국노동연구원 선임연구위원)



# 정년연장에 따른 공공기관의 임금피크제 도입방안

이장원(한국노동연구원 선임연구위원)

## I. 연구배경 및 목적

우리 사회의 고령화 비용을 기업도 일부 부담해야 한다는 사회적 합의로 2013년 4월 근로자 정년을 2016년부터 60세 이상으로 해야 한다는 「고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」이 제정되었다. 이 결과 노동비용 상승 우려가 커지고 있으며 기업이 부담해야 할 추가 노동비용도 증가하고 있다. 근로자는 정년연장의 최대 수혜자이므로 그 비용의 일부를 당연히 부담해야 하며, 그 부담 방식은 당장은 기업의 임금피크제 형태로 나타날 수 있다.

우리나라에서는 급속한 출산율 하락과 세계적으로 유례가 없는 빠른 속도의 고령화가 동시에 진행되고 있는데, 2016년부터 생산가능인구(15~64세)가 감소하고 이 연령층은 2016년 73.4%에서 2040년 57.2%로 줄어들 것으로 보인다. 이 과정에서 우리 사회는 고령화 사회(65세 이상 인구 7.2%, '00년), 고령사회(14.3%, '18년)를 거쳐 초고령사회(20.8%, 26년)로 진입하는 것이다.

고령사회에서 초고령사회 진입이 우리는 8년으로 미국(21년), 독일(37년), 프랑스(39년)보다 현저히 짧고 비슷한 상황인 일본(12년)보다도 짧아 경제 활력이 급격히 소진될 우려가 있다. 노인부양부담도 대폭 증가해서 생산가능인구 6.6명당 노인 1명(2010년)에서 1.8명당 1명(2040년)으로 증가할 것으로 예상된다. 핵심연령계층인 30~49세 인구는 2007년부터 감소중이고 청년층 인구는 1991년부터 이미 감소 중이어서 신규인력 공급 외에 기존인력의 활용 효율성 제고가 중요해졌다.

아울러 베이비부머(1955~63년 사이 출생자) 세대의 본격적인 은퇴로 향후 수년간은

급격한 인력단절의 우려도 상존하고 있어 이제 이들의 점진적 은퇴를 유도하기 위한 임금조정형 정년연장이 필요하다. 만약 늘어난 정년까지 임금이 계속 상승하는 임금커브를 유지한다면 기업들은 사실상 정년 이전에 명예퇴직이나 다른 방법으로 고용조정을 하려는 욕구를 가지게 되어 정년연장의 실효성이 감소될 가능성이 높다. 아울러 인건비의 상승으로 신규채용을 억제하게 되어 가뜩이나 어려운 청년층 취업기회를 더욱 제한하게 되어 심각한 세대 간 갈등을 초래할 가능성도 많다.

임금피크제는 근로자의 계속고용을 위해서 노사 간의 합의를 통해 일정 연령을 기준으로 하여 임금을 조정하고 소정의 기간 동안 고용을 보장(정년연장 또는 정년 후 고용연장)하는 제도이다. 인건비 절감과 생산성 향상을 동시에 만족시키면서 고령근로자들의 조기퇴직에 대한 불안을 감소시켜 근로의욕과 효율성을 증진시키는 효과를 기대하는 제도라고 할 수 있다. 임금피크제는 연공급제의 보완적인 형태로 직무와 성과주의 임금제도로 이행하는 과정 중에 나타난 과도기적이고 잠정적인 임금체계로, 중고령자 고용확대 등을 유도해 고령화 문제를 완화하는 하나의 대안으로 제시되고 있다.

국내 기업들은 인력구성의 고령화로 인한 현재의 지배적 임금체계인 연공급제(호봉제)하의 인건비부담을 경감하기 위해서 인력 구조조정과 연봉제 등 성과중심의 보상관리의 전환 등을 시도하고 있으며 임금체계 전환 정책의 일환으로 임금피크제를 긍정적인 제도로 인식하고 있다.

정부는 인구고령화와 청장년층 노동력 부족 현상을 타개하기 위한 방안으로 임금피크제의 유용성을 인식하고 이를 적극적으로 홍보하고 있다. 한국에서는 2001년부터 금융기관을 중심으로 임금피크제와 유사한 제도를 도입하여 일부 운영 중에 있으며 몇가지 세부 유형의 임금피크제가 있지만 주로 현재의 정년을 보장하는 대신 일정 연령부터 근로자의 임금을 하향조정하는 형태인 정년보장형 임금피크제를 다루고 있다.

고용노동부 「사업체 임금근로시간조사 부가조사」 결과에 따르면 100인 이상 사업장에서 임금피크제가 도입된 비율이 2009년 9.2%, 2010년 12.1%, 2011년 12.3%, 2012년 16.3%로 소폭의 증가추세라고 볼 수 있다. 그러나 증가추세를 보이긴 하지만 실질적으로 도입은 해놓고도 운용하고 있는 기업들이 많지 않은 것으로 판단된다. 임금 감소로 인한 노조의 반대와 고령근로자들에게 맞는 직무의 개발이나 전환이 용이하지 않기 때문이다.

임금피크제는 60세 법적 정년연장으로 인해 광범위한 확대를 기대하기 어려운 상황이

기는 하나, 여전히 정년보장 및 고용안정이라는 측면에서 단기적으로는 타협할 수 있는 최선안이라 할 수 있다. 이번 정년연장 이전의 임금피크제 도입현황은 다음 <표 1>과 같다.

<표 1> 임금피크제 도입현황

(단위: %, 건)

|     |          | 임금피크제 |     |         |         | 사례수     |
|-----|----------|-------|-----|---------|---------|---------|
|     |          | 도입    |     | 미도입     |         |         |
|     |          | 실시중   | 중단  | 도입계획 있음 | 도입계획 없음 |         |
| 전 체 |          | 8.3   | 1.0 | 13.5    | 77.2    | 221,342 |
| 규모  | 1~4인     | 3.7   | 1.0 | 10.4    | 84.8    | 96,293  |
|     | 5~9인     | 8.0   | 1.0 | 11.6    | 79.4    | 42,592  |
|     | 10~29인   | 13.4  | 0.9 | 16.8    | 68.9    | 49,842  |
|     | 30~99인   | 13.0  | 1.3 | 19.0    | 66.7    | 23,533  |
|     | 100~299인 | 16.6  | 1.0 | 23.4    | 58.9    | 7,092   |
|     | 300인이상   | 18.5  | 1.7 | 22.0    | 57.8    | 1,990   |

주: 정년제도가 있는 사업장에 한정.

자료: 고용노동부, 2013 사업체노동력조사 부가조사.

정년연장 및 고령화 시대에 장기적으로 임금체계를 근속연수에 따른 임금의 경직적 상승을 막는 직무, 능력, 성과 중심의 합리적 임금체계로 바꾸어 청년과 중장년이 공생할 수 있는 기반을 조성하는 것이 중요하지만, 단기적으로는 고령자의 임금 상승을 일단 제어하는 반면에 고용을 보장하는 한편 여기서 얻어지는 인건비 재원으로 청년의 신규 고용을 늘리는 타협안이 임금피크제 제도의 도입이다.

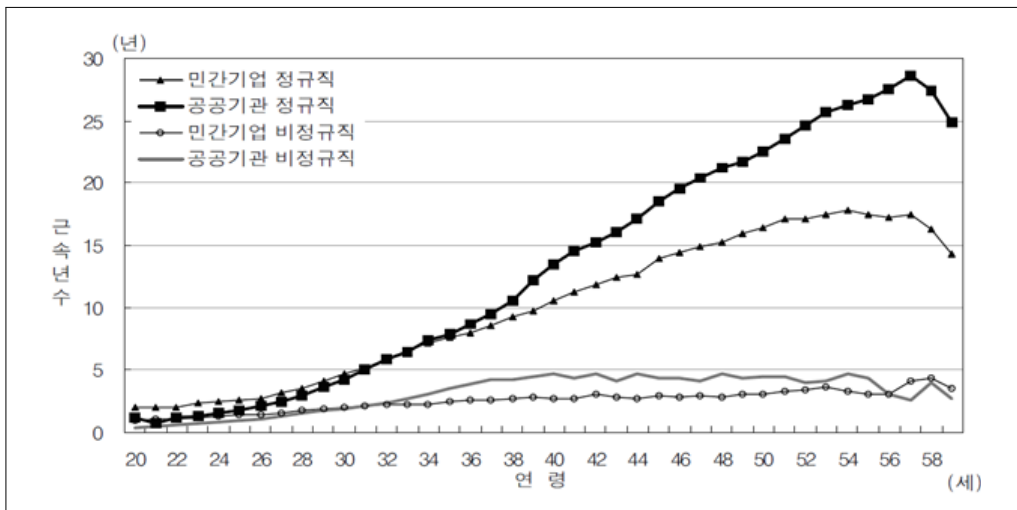
임금피크제는 근로자의 계속고용을 위해서 노사 간의 합의를 통해 일정연령을 기준으로 하여 임금을 조정하고 소정의 기간 동안 고용을 보장(정년연장 또는 정년 후 고용연장)하는 제도이다. 정부는 인구고령화에 대응하면서 청년층 고용여력 부족 현상을 타개하기 위한 방안으로 임금피크제의 유용성을 인식하고 이를 적극적으로 홍보하고 있다.

한국경영자총협회가 2014년 전국 30인 이상 280개 기업을 대상으로 「기업 정년연장 실태조사」를 실시한 결과, 정년연장 시 임금피크제를 도입하면 기업부담이 감소할 것이라고 응답한 대기업은 90.9%, 중소기업은 68.8%로 조사되었다.

그러나 현재 임금피크제에 대한 노사의 입장은 첨예하게 대립하고 있다고 볼 수 있다. 기업들은 정년연장에 대한 기업 부담을 완화하기 위해서는 임금피크제 도입을 필수적이고 중요한 사안으로 생각하고 있는 반면 노동계는 임금피크제를 통해 직접적인 임금 감소는 물론 정년이 늘어날 경우 주로 계약직 형태의 고용 증가가 나타날 것이라고 제도의 확산을 경계하고 있다. 임금피크제를 도입하기 위해서는 근로자 대표의 동의를 구해야 하기 때문에 임금 삭감이 동반되는 임금피크제에 대해 노조의 반발 또한 부담이 되고 있다. 기업들은 임금피크제 대신 인력조정이 보다 효율적이라고 인식하고 있으며 근로자와 노조는 고용보장이 확실히 전제되지 않은 상황에서 임금만 감소된다는 인식이 제기되기 때문이다.

임금피크제는 일본에서도 유사하게 시행되었던 제도이기도 하다. 이미 20년 전부터 고령화 및 저성장 국면에서 기업 내부에서 청년층과 장년층 간의 상생을 위해 정년을 65세까지 연장하는 대신에 근속년수에 따른 임금커브를 완만하게 휘어지게 만들어 경직적인 연공기반(seniority-based) 임금인상을 수정한 것이다. 그러나 한국에서처럼 정년 직전의 급격한 임금 축소보다는 직무와 역할조정에 따른 점진적인 임금커브 전환을 유도했다는 점이 차이라고 할 수 있다.

[그림 1] 공공기관 직원 연령구조



자료: 국회예산기획처(2014), 공공기관과 민간기업의 임금 비교 분석, p.13.

한편 공공부문의 정년연장은 중고령층의 생계유지 및 노후준비, 숙련근로자 부족 문제 완화에 기여할 것으로 기대되지만, 정년연장에 대한 인건비 부담 증가, 신규 채용의 감소를 둘러싼 갈등은 불가피할 수밖에 없는 상황이다. 특히 [그림 1]에서 보듯이 지속적인 시장경쟁과 조직적 고용조정으로 인해 민간부문은 상대적으로 고령자 구성비율이 높지 않음에 비해 공공부문은 정년이 강하게 보장되고 경쟁적 환경이 부족하기 때문에 오랫동안 근속해온 고령자가 많은 현실에서 정년연장은 추가적으로 신규채용의 억제 및 인건비 과다로 인한 압박 가능성이 많다고 할 수 있다.

공공기관 근로자의 연령별 구성을 살펴보면, 정규직 기준으로 민간기업과 비교할 때 공공기관의 20대 비중은 9.3%로 민간기업 20.1%에 비해 낮고 공공기관의 50대 비중은 22.7%로 민간기업 14.1%에 비해 상대적으로 높은 것으로 나타나 공공부문의 고령화 정도가 높다. 이러한 차원에서 정년연장에 대응한 공공부문의 임금체계 개편, 특히 임금피크제의 도입사례와 영향을 파악하여, 인건비 부담을 줄이면서 신규인력의 창출이 가능한 공공부문의 임금피크제의 모델을 제시할 필요가 있다.

## II. 공공부문 임금피크제 역사와 평가

한국 정부는 2015년 노동시장 구조개선을 경제혁신을 위한 가장 중요한 정책목표로 설정하고 강한 정책 드라이브를 걸었다. 노동시장 구조개선의 가장 중요한 하위 목표는 임금체계 개선이다. 정년이 연장되면서 기존의 연공금적 임금체계로는 고령자 고용이 어렵다고 판단한 기업들이 고용을 줄일 수 있기에 직무, 성과, 능력에 따른 기본급의 결정이 중요하다는 것이다. 아울러 대기업과 중소기업 간에 그리고 정규직과 비정규직 간의 불합리한 임금격차를 축소할 수 있는 방안도 기업 안에서 작동하는 호봉에 의존하기 보다는 시장임금이라 할 수 있는 직무중심 임금체계가 정착되어야 한다는 판단이다.

그러나 임금체계 개선 정책 노력이 과거에 없었던 것이 아니다. 따라서 과거의 경험을 통해 무엇이 효과를 반감시킨 요인이었는지 성찰하고 향후 임금체계 개선정책에 반영할 필요가 있다. 한국의 임금체계 개선 노력들은 약 20년 전부터 나타났다. 개방형 시장경제로의 편입과 이에 따른 기업경쟁력 악화, 고용없는 성장 패턴의 출현 등에 대응해서 경직적이고 집단적인 연공급 임금체계를 보다 유연화하고자 했던 것이다.

그 중 대표적인 것이 한국경제의 가장 큰 위기였던 1997년 외환위기 이후부터 나타난 이른바 임금피크제이다. 다소 낮은 조어이지만 그 개념은 은퇴 직전 몇년간 임금상승을 동결하거나 점진적으로 감소시켜 기업의 인건비 부담을 줄이고 근로자의 조기은퇴 압박을 막고자 실시하는 제도이다. 현재까지도 임금피크제 도입은 완만한 증가추세이다. 정년연장과 맞물려서 기업들은 인건비 절감을 위해서 임금피크제를 강력하게 원하고 있고 많은 노조는 이에 반대하고 있다. 이러한 상황에서 정부는 공공부문에 임금피크제를 도입하기 위한 노력을 기울이고 있으며 실제로 공공기관 임금피크제 도입률이 민간보다 더 높다.

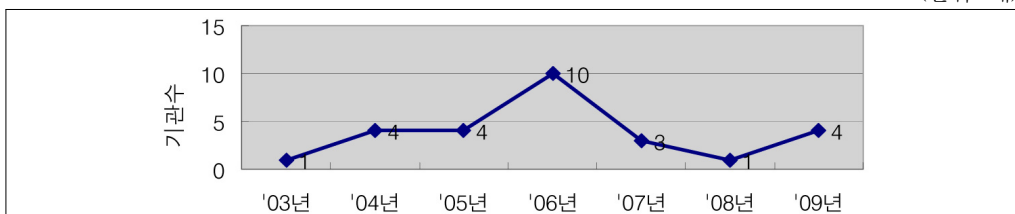
하지만 정작 기업들도 임금피크제를 시행하기 위한 철저한 준비를 하지 않은 경우가 많아서 운영상의 문제점이 많이 드러나고 있고 특히 금융권의 경우는 인건비가 감소되지 않고 직원들의 불만도 커짐에 따라 임금피크제에 대한 재검토가 많이 이루어지고 있다. 노조의 경우 역시 임금피크제 악용에 대한 우려로 반대만 하고 있을 뿐 대안 등을 제시하지 못하고 있다. 정부는 임금피크제와 관련하여 중소기업들의 제도 도입을 하기 어려운 부분을 해결해주지 못하고 있어서 대기업 위주의 정책이라는 비판이 있다.

공공기관의 임금피크제 도입·운영은 2003년 신용보증기금의 최초 도입 이후 지속적으로 도입이 이루어지기는 하였으나, 2008년 한국농어촌공사 등이 운영상의 문제로 노사합의로 임금피크제를 폐지하는 등 도입 추세는 다소 주춤하였다. 공공부문의 임금피크제 도입 실태와 관련하여 주되게 참고할 만한 보고는 2009년 6월 기준으로 정부가 공기업·준정부기관(101개)을 대상으로 조사한 결과가 있다.

2009년 6월 당시 101개 공기업·준정부기관 중 27개의 기관이 임금피크제를 도입·운영하여 약 26.7%의 도입률을 보였고, 민간(5.7%, 노동연구원 2008. 12)에 비해 도입률이 높았다. 연도별 도입추세를 보면 2003년 신용보증기금의 최초 도입을 시작으로 상승 추세를 보이다가 2006년을 정점으로 하락 추세에 있었다.

[그림 2] 연도별 임금피크제 도입 기관수(총 27개 기관)

(단위: 개)



자료 : 기획재정부(2009), 『공공기관 임금피크제 도입현황 및 운용실태』.

임금피크제 도입목적으로는 인건비 절감(28.8%), 인사적체 해소(25.4%), 고용안정(23.7%) 등이 고르게 제시되었다. 반면, 임금피크제의 주된 기대효과 중 하나인 고령인력 활용에 대한 공공기관들의 관심은 낮은 것으로 보인다. 또한, 실제 공공기관들의 임금피크제 도입 형태를 보면 정년 또는 고용연장형의 비중이 48.5%에 달하고 임금감액률이 낮아 인건비 절감 목적을 중요시하지 않는 것으로 판단된다.

〈표 2〉 임금피크제 도입목적(복수응답)

(단위: 개, %)

| 도입목적 | 인건비 절감 | 인사적체 해소 | 고용안정 | 신규채용 확대 | 고령인력 활용 | 합계    |
|------|--------|---------|------|---------|---------|-------|
| 기관수  | 17     | 15      | 14   | 7       | 6       | 59    |
| 비중   | 28.8   | 25.4    | 23.7 | 11.9    | 10.2    | 100.0 |

자료: 기획재정부(2009), 공공기관 임금피크제 도입현황 및 운용실태.

도입유형은 민간에 비해 정년보장형(51.5%)의 비중이 높고 정년연장형(33.3%), 고용연장형(15.2)의 비중은 낮았다. 이는 공공부문의 정년이 민간에 비해 길어 정년보장만으로도 충분한 고용 연장 효과를 얻을 수 있기 때문으로 판단된다.

〈표 3〉 기관별 도입 유형

(단위: 개, %)

| 도입유형                |     | 정년보장형 | 정년연장형 | 고용연장형 | 합계               |
|---------------------|-----|-------|-------|-------|------------------|
| 공공 기관               | 기관수 | 17    | 11    | 5     | 33 <sup>1)</sup> |
|                     | 비중  | 51.5  | 33.3  | 15.2  | 100.0            |
| 전체 기업 <sup>2)</sup> | 기관수 | 31    | 52    | 22    | 105              |
|                     | 비중  | 29.5  | 49.5  | 21.0  | 100.0            |

주: 1) 27개 기관 중 6개 기관이 2개 이상의 유형을 중복 운영.

2) 민간을 포함한 전체 임금피크제 도입 기업에 대한 표본 추출 결과(임금피크제 실태조사, 노동연구원, 2008. 5).

자료: 기획재정부(2009), 공공기관 임금피크제 도입현황 및 운용실태.

적용대상자 및 전환기준은 전 직급을 대상으로 하여 일정 연령에 도달한 전원을 임금피크제로 전환하는 경우가 대부분이었고, 일부 직급에만 도입하는 경우는 대부분 상위 직에만 적용하였다. 임금피크제 대상자는 평균으로 55.8세에 임금이 굴절되기 시작해서 3.3년간 임금이 조정되었다. 55~56세부터 대상자로 전환되어, 이후 3~4년간 임금피크

제의 적용을 받는 구조를 채택한 기관이 14개(51.9%)에 달하였다.

임금피크제 적용 기간의 연평균 임금수준은 임금피크제 도입 전의 71.6%<sup>1)</sup>로 외견상 인건비 절감효과가 있으나, 임금피크 연령 이후 총인건비의 합계는 임금피크제 도입 전·후가 각각 100%, 93.5%로 큰 차이를 보이지 않았다.<sup>2)</sup> 임금피크제 기간 동안 복리후생비 등 부가급여는 그대로 유지되며, 중요도가 낮은 직무를 수행한다는 점을 고려 시 실질적인 인건비 감소 효과는 미미한 수준으로 판단된다.

대부분 기관들은 대상자들을 별정직으로 전환하여 관리하고 있었으며, 일부 기관은 정원에서도 제외하였다. 이는 별도 직무를 수행하는 대상자들의 관리 편의를 도모하고, 하위직의 승진 기회 확대를 통해 인사적체 해소 효과를 얻을 수 있기 때문이다. 임금피크제 대상자들이 기존 직무를 수행하는 비율(41%)과 별도의 직무를 수행하는 비율(41%)은 고르게 나왔다.

요약하면 2009년 조사시점에서 도입된 임금피크제의 도입유형은 민간에 비해 정년보장형(51.5%)의 비중이 높았으며 전 직급을 대상으로 하여 일정 연령에 도달한 전 직원을 임금피크제로 전환하는 경우가 대부분이었다. 평균적으로 55~56세부터 대상자로 전환되어 이후 3~4년간 임금피크제의 적용을 받는 구조를 채택하였다. 대부분의 기관들은 대상자들을 별정직으로 전환하여 관리하고 있었으며 일부 기관은 정원에서도 제외하였다. 임금피크제 대상자들이 기존 직무를 수행하는 비율(41%)과 별도의 직무를 수행하는 비율(41%)은 고르게 나왔다.

이번 임금피크제 전면실시 이전에 자율적으로 실시한 공공부문의 경험과 사례들은 장기적으로 임금피크제에 대해 보다 신중한 추진이 필요하다는 점을 보여준다. 예전에도 임금피크제 적용대상인 공공부문에서도 많은 사례들이 나타났지만 그동안 일관된 제도 도입 효과가 검증되지는 못하고 있다.

한국전력은 2007년 3월 노사 간 임금피크제 도입을 전제로 정년 연장에 대해 합의하여 2010년 7월부터 임금피크제를 시행하여 직원들은 56세가 되면 임금피크제를 신청해 60세까지 일할 수 있다. 56세 때 임금을 피크임금으로 정하고 일반 직원들은 57세 1년차는 5%, 2년차는 10%, 3년차는 30%, 60세 4년차 때는 35% 삭감된 연봉을 받고, 간부 직원들

- 1) 임금피크제 대상자에 대한 연차별 지급률을 단순 산술평균한 것으로 실제 수치는 차이가 있을 수 있음.
- 2) 대상기관 중 33.3%(9개/27개)가 정년 또는 고용연장으로 대상 직원의 일부 또는 전부의 생애 총소득이 증가한 구조임.

은 1년차 10%에서 시작하여 20%, 40%, 50%까지 삭감하는 방식이다. 하지만 임금피크제 시행 이후 임금총액이 도리어 상승한 것으로 나타났다. 제도 시행 전 신청자들의 임금총액이 859억원에서 1,315억원으로 증가해서 제도를 제대로 실행하지 못한 것으로 보인다.

한국농어촌공사는 2006년 사무직을 대상으로 임금피크제를 시행했다. 하지만 대상자의 보직을 업무지원직에 한정하고 실제 업무가 주어지지 않아서 당사자는 물론 다른 직원들의 불만이 증가하여 임금피크제는 3년 만에 폐지되었다. 제도의 도입에 앞서 직무개발의 선행과 조직의 유연한 근무 문화의 정착이 필요함을 보여주는 사례로 거론된다.

### Ⅲ. 2015년 공공기관 임금피크제 추진현황

임금피크제를 공공기관에 전면적으로 확산하고 이를 신규 청년채용과 연계하고자 하는 것이 2015년 정부의 정책방향으로 나타났다. 상당한 진통이 수반될 것으로 예상되고 있지만 임금피크제 도입 여부를 경영평가와 연계하는 등 정부의 의지는 매우 강하다고 할 수 있다. 참고자료로 2015년 상반기에 발표된 정부의 가이드라인을 첨부한다.

그러나 공기업들과 달리 이미 과거에 정년 65세 경향이 있었고 IMF 경제위기로 인해 정년단축을 했던 과거에 정부출연연구기관의 정년연장에 따른 임금피크제 도입에 대한 반발이 컸다. 그러나 한국원자력연구원이 11월 27일 과학기술계 정부 출연연구기관 중 마지막으로 2016년 임금피크제 도입을 포함한 노사간 단체협약 체결에 합의했다. 과거에 정부 출연연은 정부가 임피제 도입 관료시점으로 설정했던 10월을 넘기면 2016년 인건비 인상에서 불이익을 주겠다는 방침에도 불구하고 반대의견을 굽히지 않아 왔다. 출연연은 임피제 도입에 앞서 지난 1997년 IMF 외환위기 당시 65세였던 정년을 61세로 축소한 뒤 회복되지 않은 만큼 정년 환원이 선행돼야 한다는 주장을 일관적으로 펼쳐왔다. 임피제 도입을 11월까지 완료하지 않을 경우 2016년 기관 운영 정상비를 삭감하겠다는 강경책도 제시됐지만, 26일 임피제 미도입 11개 출연연 중 10개 기관이 단협을 체결하고 원자력연까지 단협 체결을 마치면서 11월 안에 극적으로 타결을 보게 된 것이다.

과기분야 정부 출연연은 정부의 공공기관 임피제 도입에 앞서 출연연 정년환원을 제시해 온 만큼 일괄 타결 배경에는 정년환원 방식을 두고 노사 간 단계적인 추진에 대한

공감대를 이룬 것으로 이해된다. 과기분야 출연연은 임피제 도입을 포함한 단협 체결에 뜻을 모으는 대신 기존의 우수연구원 정년연장 제도를 활용해 정년에 임박한 연구원의 실질적인 정년환원 효과를 확대하는 방향을 추진할 것으로 전망된다. 우수연구원 정년연장 제도는 지난 2012년부터 연구원별 노사 합의를 통해 시행하고 있는 제도로 책임연구원이 된 지 7년 이상인 정규직 연구원 가운데 우수 연구자를 선정해 정년을 연장하는 제도로 현재는 연구직 정원의 10% 이내에서 자유롭게 선정하고 있다. 우수연구원 정년연장 대상을 확대하면 정년을 맞는 연구자가 실질적으로는 정년을 환원한 것과 같은 효과를 볼 수 있어 우수연구자의 대학 유출도 막을 수 있을 것으로 기대하고 있다. 하지만 문제의 불씨는 아직 남아 있다. 원자력연처럼 역사가 오래된 연구원의 경우 정년을 맞는 연구자가 많아서 연구직 정원의 10%를 모두 우수연구원으로 선정해도 정년 대상자의 50% 수준밖에 정년연장 수혜를 누리지 못할 수 있다

또 하나 주목할 만한 사례는 우수사례로서 국민건강보험공단의 임금피크제 도입사례이다. 국민건강보험공단은 11월 25일 정부 서울청사 별관 국제회의실에서 경제부총리, 관계부처, 공공기관장, 민간 전문가 등이 참석한 가운데 열린 ‘공공기관 기관장 워크숍’에서 ‘임금피크제 도입 우수사례’를 발표했다. 해당 기관은 전체 316개 공공기관 중 예금보험공사와 함께 두 개 기관이다.

최대 공공기관인 건강보험공단의 발표 선정의 배경은 유관기관에 비해 낮은 임금과 최대 규모의 강성노조, 임금피크 임박직원(58~62년생)이 전체 직원의 28%(3,518명)를 차지하는 등 임금피크제를 도입하기에는 불가능한 여건이라는 내외부의 평가에도 불구하고 이뤄냈기 때문이다. 공단은 이를 극복하기 위해 이사장을 비롯한 임원 전원의 전국지사 현장간담회 실시 및 6개 지역본부와 178개 지사별 지원반을 운영해 임금피크제 도입 여건을 조성하고, 정부지원금을 활용한 공단에 맞는 최적안을 도출해 내부통신망을 통해 지속적으로 알려줌으로써 직원들의 공감대 형성에 주력했다. 이를 바탕으로 이사장은 노동조합 사무실에 직접 방문 및 임금피크제 도입의 필요성 설명 등 적극적인 노력과 함께, 노조위원장과 여러 차례의 직접 대화를 통해 10월 말 극적으로 임금피크제 도입 결정을 이끌었다.

공단은 임금피크제 도입으로 절감된 재원을 활용하여 내년도에 387명 등 향후 4년간 1,618명을 신규채용하게 되어 정부의 청년 일자리 창출에 크게 기여하게 되고, 이번 임금피크제 도입을 계기로 공공기관의 모범적 노사관계를 선도하며 안정적 기관 운영을

위한 최대 기반을 마련하게 됐다.

이런 여러 가지 사례들이 있었지만 전체적으로 공공기관 임금피크제 도입은 완수되었다. 최경환 부총리 겸 기획재정부 장관은 25일 정부 서울청사에서 열린 ‘공공기관장 워크숍’에서 “316개 공공기관 중 92%가 넘는 291개 기관에서 임금피크제를 도입해 4,300여명의 청년 일자리를 확보했다”고 밝혔다. 기획재정부에 따르면 316개 공공기관의 내년도 신규 채용 규모는 1만 8,518명으로 채용 계획 대비 4.8% 증가했다.

[그림 3] 공공기관 도입 임피제 특징



위의 [그림 3]에서 보듯이 공공기관이 도입한 임금피크제는 평균으로 보았을 때 임금 조정기간은 2.5년이고 연차별 지급율을 보면 임금피크제 적용 첫해에 직전 피크 임금기준 82.9%, 2년차에는 76.8%, 3년차에는 70.2%를 지급하는 것으로 설계되었다.

정부는 공공기관들이 올해 임금피크제를 도입하지 않았다면 내년도 신규 채용이 크게 감소했을 것으로 추산했다. 내년도 신규 채용 규모 1만 8,518명 중 임금피크제를 도입한 기관들이 별도 정원을 통해 채용하는 인원이 4,441명에 이른다. 특히 한국토지주택공사(LH)는 임금피크제를 통한 인건비 절감 재원을 활용해 2012년 이후 4년 만에 처음으로 신입 직원 130명을 뽑을 계획을 세웠다. 임금피크제 도입에 따른 별도 정원을 제외하면 내년도 신규 채용 규모는 1만 4,077명에 그쳐 올해보다 무려 3,595명(20.3%)이나 감소한다는 계산이 나온다.

공공부문의 또 하나의 중요한 축인 지방공기업들에서도 임금피크제는 유사한 형태로 추진되었다. 지방공기업 중 가장 큰 서울시의 서울메트로에 이어 서울도시철도공사가 12월 1일 새벽 임금피크제 도입에 노사가 전격 합의했다. 이로써 전국 지방공사 중 규모가 가장 큰 서울지하철 양 공사가 나란히 임금피크제를 도입하게 되어 공기업을 통한 임금피크제 확산도 마무리 국면에 접어들었다. 서울메트로는 이 중 임금피크제 도입 이후의 신규 채용규모가 478명으로, 전체 지방공기업 채용 목표치의 50%에 달한다. 여기에 서울도시철도공사까지 포함해 서울지하철 양 공사의 채용규모는 전체 지방공사 채용규모의 60%에 육박한다. 2015년 12월 24일 마지막으로 부산교통공사 노사가 정년보장형 임금피크 제도입에 합의하면서 142개 지방공기업 임금피크제 도입이 완료되었다.

행자부는 전체 지방공사·공단 142곳에 임금피크제를 도입해 절감된 인건비로 청년 일자리 1,010개를 새로 만든다는 목표다. 시도별로 집계된 임금피크제 관련 현황 자료는 <부록>으로 첨부한다.

〈표 4〉 지방공기업 청년일자리 창출목표

('16년 기준, 단위: 개)

| 구분    | 계     | 도시개발 | 도시철도 | 지방공단 | 기타공사 |
|-------|-------|------|------|------|------|
| 대상기관  | 142   | 16   | 7    | 82   | 37   |
| 청년일자리 | 1,010 | 49   | 706  | 212  | 43   |

공공부문 임금피크제 도입이 일단락 된 시점에서 정부는 추가적인 지원방안을 마련했다. 정부는 12월 1일 국무회의를 열어 임금피크제 지원금, 근로시간 단축 지원금, 일·가정 양립 환경개선 지원, 아빠의 달 지원기간 확대 등 제도 개선 내용을 담은 「고용보험법 시행령 개정안」을 의결했다. 시행령 개정안에 따르면 정부는 정년을 60세 이상으로 정한 사업장에서 18개월 이상 일한 55세 이상 근로자를 대상으로 피크임금 대비 10% 이상 감액할 경우 해당 근로자에게 연간 최대 1,080만원까지 지원한다. 이를테면 임금피크제를 도입한 A기업(300인 이상)에 근무하는 B씨가 54세에 연 8,000만원을 받은 후 55세에 임금이 20% 감액(연 6,400만원)된 경우 기준감액률 10% 이상 낮아진 금액인 연 800만원을 지원받게 된다. 이 제도는 이달을 시작으로 2018년 말까지 3년간 한시적으로 운영된다.

고용노동부는 기존 정년연장형, 근로시간단축형, 재고용형 3개 임금피크제 지원제도에서 정년연장형과 재고용형을 합쳐 정년보장형 임금피크제 지원제도로 정비하고, 근로시간단축형을 없애 따로 근로시간단축 지원금을 신설했다.

#### IV. 임금피크제 향후 개선방향

‘청년고용 절벽’ 현상이라는 신조어가 만들어질 정도로 한국은 가히 청년취업의 빙하기라고 할 수 있다. 15세에서 29세 인구를 청년층으로 볼 때 이들의 고용률은 2011년 40.5%에서 2014년 40.7%로 개선되지 않고 있다. 절반도 고용이 되지 않는 것이다. 유사한 지표로 청년 실업률을 보면 같은 기간인 2011년부터 14년 사이에 6.9%에서 8.0%로 높아져 고용상황이 더욱 악화된 것을 알 수 있다.

물론 높은 청년실업률은 우리만의 문제가 아니라 OECD 국가 안에서 광범위하게 나타나고 있는 현상이다. 비교가능한 통계를 제공하고 있는 OECD의 2012년 기준 청년실

업률(15~24세 기준)을 보면 한국은 9.0%인 데 비해 스페인 53.2%, 프랑스 23.0%, 미국 16.2%이다. 국제적으로 한국의 청년실업률이 아주 높다고 할 수는 없지만 문제는 한국에서는 고등교육 및 사교육에 대한 과도한 투자가 이루어진 상태에서 청년실업은 당사자만이 아니라 가구 전체의 사회적 재생산 기제가 붕괴되는 위기로 인식된다는 점이다. 따라서 청년실업을 해결하기 위한 특별한 대책이 필요한 시기에 정년연장법 개정안이 국회에서 통과되면서 가뜩이나 어려운 청년들의 신규취업을 더 저해하지는 않을까 우려가 나타나고 있다.

고령화가 진전되면서 한국에서 고령자들에 대한 정년연장은 불가피한 선택이다. 오랫동안 일자리를 유지한다는 것은 현재 소득대체율 40%에 그치는 국민연금의 부실한 노후 소득보장 기능을 보완하고 생산가능 인력의 확보를 통한 경제성장을 위해서 필수적인 요소라고 할 수 있다. 다만 현재의 저성장추세가 청년층의 노동시장 유입규모가 줄어들지 않는 2017년 전후까지의 노동력공급 구조와 맞물리고 여기에 정년연장법 시행이 겹치는 삼중의 쇼크가 노동시장에 나타난 상황에 대한 특별한 대응이 필요하다.

우선 정년연장법의 정착을 돕고 높은 청년실업률을 진정하기 위해 향후 3년 내지 5년간 한시적으로 적용될 수 있는 임금피크제 실시에 따른 임금감소분에 대한 일부 지원금 및 청년고용촉진 지원금의 정책적 확대가 필요하다.

그러나 보다 구조적인 차원에서는 결국 청년과 장년 세대 간 일자리 갈등이 벌어지는 것은 한정된 대기업 일자리 문제이기 때문이기에 이에 대한 처방이 필요하다. 모든 중소기업 일자리를 좋은 일자리로 단기간에 변화시키기는 어렵지만 중소기업에서 대기업으로 이동할 수 있는 노동시장 통로를 만들어준다면 청년들의 중소기업 진입을 도와주는 효과를 거둘 것이다. 이런 차원에서 공기업들이 중소기업 경력을 가진 청년인력을 경력 채용하거나 신규채용 시 가산점을 부여하는 정책을 고려할 필요가 있다.

이 과정에서 최근 정부가 적극적으로 보급하고 있는 국가직무능력표준 체계를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 등급별 직무능력을 표준화하고 이를 바탕으로 경력채용을 확산시킬 필요가 있다. 독일의 경우도 기업을 넘어선 직무표준을 노사협력하에 발전시켜 온 전통이 대기업뿐만 아니라 중소기업에도 적재적소에 인재가 배분되는 활력있는 노동시장을 유지해온 배경이 되었다. 우리는 노사협력 전통이 약하지만 그만큼 정부의 노력이 더 필요하다.

임금피크제에 대한 정부 정책역량은 임금감액분에 대한 보전 차원을 넘어 고령자 적합

직무 개발에 집중할 필요가 있다. 임금감액과 고령자 적합직무 개발 및 직무전환이 수반되어야 임금감액의 수용도가 높아질 수 있다. 대개 사용자는 인건비 부담 경감수단으로 임금피크제보다 인력 구조조정을 선호하고, 근로자는 추가 고용이 전제되지 않은 상황에서 동일한 업무량에 임금만 감소한다는 인식으로 노사 간 입장 차이가 큰 상황이다. 따라서 임금만 감액하는 것을 지양하고, 임금피크제를 적용받는 중고령자가 수행하기 적합한 직무를 개발하고 직무전환 및 그에 맞는 임금수준을 책정하는 방향(전문직제도, 진로선택제도 등과 같은 형태)으로 운영되는 것이 노사 간 갈등을 최소화하는 것이다.

정부 정책역량도 이 부분에 집중시켜 임금피크제를 도입하려는 노사를 지원하는 것이 바람직하고, 이 틀은 향후 일·능력·성과중심의 임금체제로 이행하는 발판이 될 수도 있다. 사무직의 임금피크제 도입에 지원을 확대하여 사무직의 고용안정을 도모하는 것이 바람직하다. 사무직의 경우 50세부터 임금조정과 직무 재설계 및 직무전환을 시도하는 것도 사무직 고용안정을 위한 하나의 방법으로 고민해 볼 수 있다.

한편, 임금피크제라는 단기적 대응이 아닌 임금체계 측면에서 중장기적으로 접근하면 사무직의 경우 일정 연령 이상이 되면 전문성을 갖춘 직무로 갈 것인가, 일반 평사원으로 갈 것인가 등으로 구분하여(전문직제도, 진로선택제도 등) 그에 맞는 다수의 임금체계를 고려해 볼 수 있다.

한편 공공부문은 그간 고용안정과 연공형 임금체계 등의 문제로 노동비용의 부담이 크며 청년층 등 신규인력 창출에 문제가 있다는 평가를 받아왔다. 우리나라 고용의 상당 부분을 차지할 뿐만 아니라 정부의 선도적 역할을 수행해야 하는 공공부문은 정년연장의 상황 변화에 어떻게 대응해야 할지 강구할 때가 되었다고 생각한다.

그러나 공공기관은 정년제도 연령과 실제 퇴직연령의 갭이 거의 없기 때문에 민간기업보다 공공부문의 비용부담이 더 크게 되고, 따라서 우선적으로 임금피크제의 도입 등 임금체계 개편이 검토되어야 할 것이다. 즉, 공공부문은 민간기업에 비하여 전직이 거의 없어 고령화 정도가 심하며 연공형 임금체제로 인하여 정년연장에 따른 인건비의 부담이 더욱 가중되는 특성이 있다. 따라서 공공부문은 정년연장에 대응하여 인건비를 최대한 줄이면서 신규 일자리 창출의 동력을 찾아야 한다.

결국 장기적이고 거시적으로는 현행 연공형 임금체계를 직무 및 성과 중심 체계로 대폭 개선하며 또 성과 반영이 누적적으로 진행되어야 장기적으로 기업의 부담이 줄어들 것으로 예상되지만, 오랜 기간동안 적용되어온 현행 호봉제 및 비누적식 임금체계와 노

조조직률이 높은 현실을 고려하면 쉬운 과제는 아니다. 따라서 단기적이고 미시적으로는 인건비 절감을 통하여 청년고용을 창출할 수 있는 효율적인 임금피크제의 설계가 중요하며, 나아가 고령층의 직무를 개발하고 생산성을 제고하여 임금피크제가 정착할 수 있는 방식의 도입이 필요하다.

임금피크제의 실험이 완전히 정리된 것이 아니고 여전히 진행 중이지만 한국 공공부문에서 또 다른 차원에서도 다시 직무급 개발 필요성이 커지고 있다. 정년연장에 따른 고용안정과 인건비 절감이 동시에 이루어지기 위해서는 직무중심의 인사관리가 중요하기 때문이다. 동시에 이미 많은 비정규직 인력들을 축소하고 장기간 고용한 계약직 인력들은 정규직으로 바꾸라는 법제도가 시행되면서 이른바 무기계약직군이 등장하고 있다. 임금은 호봉을 적용하지 않거나 초봉수준을 낮추어 기존 정규직보다 낮지만 고용기간은 정년까지 보장하는 절충적인 형태이다. 이들이 정규직과 다른 일을 한다는 근거를 마련하고 장기적인 임금관리를 위해서는 직무급 도입 필요성이 커지고 있다. 공공부문을 중심으로 무기계약직군의 임금체계에 대한 쟁점이 부상하고 있는데 경영진은 직무급 도입의 어려움과 노조 및 당사자들의 요구로 호봉급을 허용하는 경우도 많다.

이런 여건을 감안하면서도 동시에 호봉급의 문제점들을 개선하기 위해서 임금피크제는 단지 임시적이고 단기적인 제도의 시행이 아니라 나아가 근속에서 직무와 성과중심으로 보상기준을 이동시키는 지렛대로 활용해 볼 수 있다. 예컨대 이전 직무의 큰 변화 없이 직무상의 권한이나 업무내용의 일부 조정을 추진하면서도 임금피크제 적용 시의 감액률을 급격하게 가져가기보다는 점진적 감액형으로 설계해서 정년을 보장하는 방안을 중시하고 반대로 직무의 전환이나 직급상의 큰 변화를 수반하는 임금피크제의 적용은 감액률을 비교적 크게 가져가면서 새로운 자리에서 상대적으로 저인건비 구조로 정년이후의 재고용 기회를 확대하는 계기로 만들 필요가 있다.

## 참고문헌

- 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 가이드라인」, 2015
- 기획재정부, 「공공기관 임금피크제 도입현황 및 운용실태」, 2009
- 김정한, 『임금피크제 도입실태 및 정책과제』, 한국노동연구원, 2008
- 이장원 외, 『임금정책 합리화추진방안 연구』, 고용노동부 용역연구보고서, 2013
- 최영우, 『임금피크제의 유형과 도입사례』, 고용노동연수원, 2005
- 행정자치부, 「지방공기업 임금피크제 권고안」, 2015

**부록 1**

**공공기관 임금피크제 권고안**

---

# **공공기관 임금피크제 권고안**

---

**2015. 5. 7**

**기 획 재 정 부**

# 순 서

|                          |    |
|--------------------------|----|
| I. 임금피크제 개요 .....        | 15 |
| 1. 임금피크제 도입 배경           |    |
| 2. 임금피크제 기본 개념           |    |
| 3. 공공기관 임금피크제 추진경과       |    |
| 4. 임금피크제 기대효과            |    |
| II. 공공기관 임금피크제 권고안 ..... | 17 |
| 1. 임금피크제 대상              |    |
| 2. 신규채용 규모 설정            |    |
| 3. 임금지급률 및 임금조정기간        |    |
| 4. 별도정원 관리               |    |
| 5. 임금피크제 대상자의 직무         |    |
| 6. 기타사항                  |    |
| III. 행정사항 .....          | 20 |

## I. 임금피크제 개요

### 1

#### 임금피크제 도입 배경

- 공공기관의 연공급적 급여체계로 인해 연령별 생산성 수준 등이 보수에 적절히 반영되지 않음
  - 특히, 고령자고용촉진법 개정('13.5월)으로 '16년부터 60세 정년이 보장됨에 따라 인건비 증가, 신규채용 감소 등 문제점 발생
- 고령자 임직원의 인건비 부담을 완화하고 청년 일자리를 창출할 수 있도록 공공기관의 임금피크제 도입 필요

### 2

#### 임금피크제 기본 개념

- 임금피크제는 사업주가 근로자에게 일정 연령 이상까지 고용을 보장하는 조건으로 임금을 조정하는 제도
  - (정년보장형) 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 보장해 주는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도
    - \* 현재 정년이 60세 이상인 기관은 현 정년을 보장하면서 정년 도래 3~5년 전부터 임금을 감액 조정
  - (정년연장형) 사업주가 근로자에게 취업규칙 등에서 정한 정년을 연장하는 것을 전제로 임금을 조정하는 제도
    - \* 현재 정년이 60세 미만인 기관은 현 정년을 60세로 연장하면서 연장된 정년 도래 3~5년 전부터 임금을 감액 조정

- (고용연장형) 사업주가 근로자에게 정년퇴직 이후에 계약직 등의 형식으로 고용하는 대신 임금을 조정하는 제도

### 3

## 공공기관 임금피크제 추진경과

- '13년 이전 일부 기관에서 자율적으로 임금피크제 도입·운영
- 고령자고용촉진법 개정('13.5월)에 따라, 「2014년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」으로 임금피크제 도입을 의무화
- 「2015년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」을 일부 보완하고 경영평가에 반영하는 등 임금피크제 확산 노력
  - (예산편성지침) 총인건비 인상률 한도 범위내에서 기관별 특성을 반영하여 합리적으로 제도 설계
    - 신규채용을 위해 임금피크제 관련 별도정원을 인정하고, 별도정원 인건비는 임금피크제 절감재원으로 충당
  - (경영평가) '15년도 평가시부터 '임금피크제 운영의 적정성 및 임금피크제 대상자의 직무개발'을 평가에 반영

### 4

## 임금피크제 기대효과

- 임금피크제 도입을 통해 공공기관, 근로자, 청년구직자 모두에게 긍정적 효과가 발생하도록 제도 운영
- (공공기관) 인건비 부담 증가를 해소하고, 보다 저렴한 비용으로 훈련된 인력을 활용함으로써 생산성 향상 가능

- (근로자) 정년연장 또는 보장으로 고용안정에 도움
- (청년구직자) 임금피크제 절감재원으로 신규 채용을 증가시킬 수 있으므로 청년 구직자에 일자리 제공 가능

## II. 공공기관 임금피크제 권고(안)

### 1

### 임금피크제 대상

- 모든 공공기관은 동 가이드라인에 따라 임금피크제를 도입하고, 전 직원을 대상으로 하여야 함
  - 정년을 종전 60세 미만에서 60세로 연장하는 기관뿐만 아니라 현 정년이 60세 이상인 기관도 임금피크제를 도입
  - 직급별 정년이 상이하어 일부 직급만 정년을 연장하는 경우에도 전 직원을 대상으로 임금피크제를 도입
- 임금피크제를 기도입한 기관은 동 권고안에 따라 제도를 수정·보완하여야 함
  - 일부 직급에만 임금피크제를 도입한 기관은 전 직원으로 적용대상을 확대하여야 함
- 급여수준이 매우 낮은 경우(최저임금의 150%수준 이하) 등은 임금피크제 적용 제외 가능
- 임금피크제 도입을 이유로 정년을 종전 60세 이하에서 60세를 초과하여 연장할 수 없음

- 직급별로 정년을 달리 적용하는 기관도 직급별 정년일치를 이유로 60세미만 직급의 정년을 60세를 초과하여 연장할 수 없음

\* (예시) 종전 1, 2급 정년이 61세이고 3급 이하의 정년이 58세인 경우, 3급 이하의 정년을 60세를 초과하여 연장 불가

## 2

### 신규채용 규모 설정

- 기관은 임금피크제 도입·운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 다음의 기준에 따라 매년 신규채용 목표를 설정하여야 함
  - (정년연장 기관) 정년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분
  - (기정년 60세 이상 기관) 정년도래 1년전 인원의 증가분
- 다만, 연령별 인원분포, 신규채용자와 임금피크제 대상자간 임금격차 수준 등을 고려하여 제한적 경우에 한해 신규채용 규모 조정이 가능하며, 기획재정부 사전 협의를 거쳐야 함
- 매년 신규채용 목표 달성 여부를 확인하여, 목표 초과달성 인원에 해당하는 인건비의 일정부분은 총인건비 인상을 예외로 허용하고, 미달인원에 해당하는 인건비는 총인건비에서 차감

## 3

### 임금지급률 및 임금조정기간

- 임금피크제 관련 신규채용 인원의 인건비는 임금피크제 절감재원을 통해 충당하는 것을 원칙으로 함
- 임금지급률과 임금조정기간 등 임금피크제 세부사항은 기관의 연령분포, 임금체계 등을 감안하여 합리적으로 설계하되,

- 총인건비 인상률 한도 범위 내에서 임금피크제와 관련하여 설정한 신규채용 목표 인원의 인건비가 충당되도록 설계
- 임금지급률은 간부직과 비간부직, 직급별, 직종별 또는 임금피크제 대상자의 직무 등에 따라 달리 설정 가능하며,
  - 임금조정기간도 정년연장 기간 등을 고려하여 설정

## 4

### 별도정원 관리

- 매년 설정하는 임금피크제 관련 신규채용 규모만큼 별도정원으로 반영하며, 직급은 별도직군 또는 초임직급으로 구분 적용
  - \*  $\text{별도정원} = \text{별도직군 정원} + \text{초임직급 정원}$
- (별도직군) 임금피크제 대상자의 별도직무를 개발하고 적정임금수준 설정시, 해당 직무에 따라 별도직군 정원을 설정
- (초임직급) 별도정원 중 별도직군 정원을 차감한 수만큼은 초임직급의 별도정원으로 설정
- 임금피크제 대상자는 모두 정원 내 인력으로 관리하여야 함
  - 임금피크제 대상자 중 별도직군 전환 인력은 임금피크제 적용 전 직급(1, 2급 등)에서 제외하고, 그 외 인력은 종전 직급에 포함
  - 특히, 정년이후 재고용을 전제로 임금피크제를 적용하면서 정년도래 전에 정원 외 인력으로 전환할 수 없음

5

임금피크제 대상자의 직무

- 임금피크제 대상자의 능력과 경험이 기관의 생산성 향상에 기여할 수 있도록 적합한 직무를 개발하여야 함
- 임금피크제 대상자의 업무 능력 및 기관별 직위·직무 구조 등을 고려하여 다양한 직위·직무 부여 가능
- 임금피크제 대상자의 동기 부여와 직무 등에 따른 적절한 보상을 위해 임금지급률 및 임금조정기간 차등이나 직무급, 역할급 등 지급 가능

6

기타사항

- 임금피크제 대상자는 임금피크제 적용 전에 퇴직금 중간정산을 실시하고 임금피크제 기간 동안 연단위로 퇴직금 정산 가능

Ⅲ. 행정사항

- ① 임금피크제와 관련한 신규채용 규모 및 별도정원을 인정받고자 하는 공기업·준정부기관의 장은 임금피크제 설계안과 별도정원 요청서를 작성하여 기획재정부에 협의 요청
- 기타공공기관은 주무부처의 장에게 협의 요청
  - \* 별도정원 요청서 양식은 추후 별도 통보

- ② 공기업·준정부기관의 장은 임금피크제 관련 제도변경 추진 시, 보수규정 등 관련 제도 개선 사항을 이사회 개최일 15일 전까지 주무부처의 장 및 기획재정부장관에게 송부
  - 기타공공기관은 주무부처의 장에게 송부
- ③ 본 권고안은 모든 공기업·준정부기관에 적용하며, 기타공공기관은 준용할 수 있음
- ④ 철저한 시행 준비를 거쳐 '15년도 중 본 권고안에 따라 도입

## 부록 2

### 시도별 임금피크제 도입현황(11.11)

#### □ 유형별 도입현황 (142개 중 139개 도입, 98%)

| 계                      | 도시개발                  | 도시철도               | 지방공단                  | 기타공사                  |
|------------------------|-----------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
| 142개 중<br>139개 도입(98%) | 16개 중<br>16개 도입(100%) | 7개 중<br>4개 도입(57%) | 82개 중<br>82개 도입(100%) | 37개 중<br>37개 도입(100%) |

#### □ 지역별 도입현황

- 14개 지자체(대구, 인천, 광주, 대전, 울산, 경기, 강원, 충북, 충남, 전북, 전남, 경북, 경남, 제주) 전 공사·공단 도입완료
- 2개 지자체는 미도입 공사·공단 존재(총 3개 기관)
  - 서울(2), 부산(1)

(※ 검정색 : 미도입 기관)

| 시·도        | 유형 | 수  | 기 관 명  |
|------------|----|----|--|
| 총 계        |    |    | 142  |
| 서울<br>(29) | 광역 | 공사 | 4 서울메트로, 서울도시철도공사, SH공사, 서울농수산식품공사   |
|            |    | 공단 | 1 서울시설공단   |
|            | 기초 | 공단 | 24 종로구시설공단, 중구시설공단, 용산구시설공단, 성동구도시공단, 광진구시설공단, 동대문구시설공단, 중랑구시설공단, 성북구도시공단, 강북구도시공단, 도봉구시설공단, 노원구서비스공단, 은평구시설공단, 서대문구도시공단, 마포구시설공단, 양천구시설공단, 강서구시설공단, 구로구시설공단, 금천구시설공단, 영등포구시설공단, 동작구시설공단, 관악구시설공단, 강남구도시공단, 송파구시설공단, 강동구도시공단 |
| 부산<br>(7)  | 광역 | 공사 | 3 부산교통공사, 부산도시공사, 부산관광공사   |
|            |    | 공단 | 3 부산시설공단, 부산환경공단, 부산지방공단스포원  |
| 대구<br>(5)  | 광역 | 공사 | 2 대구도시철도공사, 대구도시공사   |
|            |    | 공단 | 2 대구시설공단, 대구환경공단   |
|            | 기초 | 공단 | 1 달성군시설공단  |
| 인천<br>(11) | 광역 | 공사 | 2 인천교통공사, 인천도시공사   |
|            |    | 공단 | 2 인천시설공단, 인천환경공단   |
|            | 기초 | 공단 | 7 중구시설공단, 남구시설공단, 남동구도시공단, 부평구시설공단, 계양구시설공단, 서구시설공단, 강화군시설공단   |

| 시·도        |    | 유형 | 수  | 기관명   |
|------------|----|----|----|---|
| 광주<br>(5)  | 광역 | 공사 | 3  | 광주도시철도공사, 광주도시공사, 김대중컨벤션센터  |
|            |    | 공단 | 1  | 광주환경공단  |
|            | 기초 | 공단 | 1  | 광산구시설공단   |
| 대전<br>(4)  | 광역 | 공사 | 3  | 대전도시철도공사, 대전도시공사, 대전마케팅공사   |
|            |    | 공단 | 1  | 대전시설공단  |
| 울산<br>(5)  | 광역 | 공사 | 1  | 울산도시공사  |
|            |    | 공단 | 1  | 울산시설공단  |
|            | 기초 | 공단 | 3  | 중구도시공단, 남구도시공단, 울주군시설공단   |
| 경기<br>(33) | 광역 | 공사 | 3  | 경기도공사, 경기관광공사, 경기평택항만공사   |
|            |    | 공사 | 14 | 성남도시개발공사, 고양도시관리공사, 용인도시공사, 안산도시공사, 남양주도시공사, 화성도시공사, 평택도시공사, 김포도시공사, 광주도시관리공사, 구리도시공사, 구리농수산물공사, 의왕도시공사, 하남도시공사, 양평지방공사                 |
|            | 기초 | 공단 | 16 | 수원시설공단, 부천시시설공단, 안양시설공단, 의정부시설공단, 시흥시설공단, 파주시시설공단, 군포시설공단, 이천시시설공단, 양주시시설공단, 오산시시설공단, 안성시설공단, 포천시시설공단, 여주시시설공단, 과천시시설공단, 가평시설공단, 연천시설공단 |
| 강원<br>(8)  | 광역 | 공사 | 1  | 강원도개발공사   |
|            |    | 공사 | 3  | 춘천도시공사, 강릉관광개발공사, 태백관광개발공사  |
|            | 기초 | 공단 | 4  | 동해시설공단, 속초시설공단, 영월시설공단, 정선시설공단  |
| 충북<br>(3)  | 광역 | 공사 | 1  | 충북개발공사  |
|            |    | 공단 | 2  | 청주시시설공단, 단양관광공단   |
| 충남<br>(6)  | 광역 | 공사 | 1  | 충남개발공사  |
|            |    | 공사 | 1  | 당진항만관광공사  |
|            | 기초 | 공단 | 4  | 천안시설공단, 보령시설공단, 아산시시설공단, 부여시설공단   |
| 전북<br>(3)  | 광역 | 공사 | 1  | 전북개발공사  |
|            |    | 공사 | 1  | 장수한우지방공사  |
|            | 기초 | 공단 | 1  | 전주시시설공단   |
| 전남<br>(2)  | 광역 | 공사 | 1  | 전남개발공사  |
|            |    | 공사 | 1  | 여수시도시공사   |
| 경북<br>(9)  | 광역 | 공사 | 2  | 경북개발공사, 경북관광공사  |
|            |    | 공사 | 3  | 청송사과유통공사, 영양고추유통공사, 청도공영사업공사  |
|            | 기초 | 공단 | 4  | 포항시설공단, 안동시설공단, 구미시설공단, 문경관광진흥공단  |
| 경남<br>(9)  | 광역 | 공사 | 1  | 경남개발공사  |
|            |    | 공사 | 5  | 통영관광개발공사, 김해시도시개발공사, 거제해양관광개발공사, 함안지방공사, 창녕군개발공사  |

| 시·도       | 유형       | 수 | 기관명                     |
|-----------|----------|---|-------------------------|
|           | 공단       | 3 | 창원시설공단, 창원경륜공단, 양산시설공단  |
| 제주<br>(3) | 광역<br>공사 | 3 | 제주개발공사, 제주관광공사, 제주에너지공사 |

주: 태백관광개발공사는 청산명령 후, 매각절차를 밟고 있어 대상에서 제외



## 4. 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석

이재완

(원광대학교 교양교육대학)



# 경영정보공시가 공공기관 부채비율에 미치는 효과 분석

이재완(원광대 교양교육대학)

## I. 서론

본 연구의 목적은 공공기관의 경영정보공시가 재정건전성에 어떠한 영향을 미치는지를 분석하는 것이다. 즉 2005년 12월 구축된 Alio 시스템을 통한 공공기관의 경영정보공시가 공공기관의 부채비율에 미치는 효과를 분석하고자 하였다.

공공기관의 부채 규모는 2007년 249조 2천억원에서 2012년 493조 3천억원으로 급격히 증가하였다(「연합뉴스」, 2013). 이에 최근 정부는 공기업 경영정보시스템을 민간기업 공시시스템(DART: Data Analysis, Retrieval and Transfer System) 수준으로 전면 개편하여 공공기관의 부채 감축 이행과 경영상황에 대한 감시를 강화하려는 계획을 발표하였다(「조선일보」, 2015). 정보공개를 통해 공공기관의 투명성을 높이고 방만한 경영이나 부채 감축노력 등을 일반국민들이 직접 확인하고 감시할 수 있도록 하여 책임성을 강화하자는 취지이다. 또한 공공기관의 부채 규모가 급속히 확대되고 있는 상황에서 경영정보공시는 파산이라는 위기로 진행되는 것을 막을 수 있다고 한다.<sup>1)</sup> 반면 공공기관의 부채는 공공기관의 내부정보보다는 재정 악화를 우려한 정부가 대규모 재정사업을 공기업을 통해 우회하여 추진하거나 공공요금 안정화를 위해 요금을 통제하기 때문이라는 주장이 있다(김우철, 2014: 3). 이들은 단순히 공공기관의 경영정보를 공개하기보다는 국민의 세금으로 운영하는 모든 재정활동과 국가예산 등을 공개하여야 한다고 주장한다. 이와 같이 경영정보공개가 공공기관의 방만한 경영관행을 개선하고 부채를 감축

1) 이러한 주장은 정보공개나 제공의 효과에 관한 위기이론(Crisis Theory)과 관련이 있다. 이에 의하면 정보공개는 위기상황으로의 진행을 막을 수 있는 유용한 정책수단이라고 한다(Vedung & Deolen, 2005).

하는 데 효과가 있는지에 대해 논란이 존재한다.

그럼에도 불구하고 정부는 경영정보공시가 부채감축이나 부채비율 개선에 효과가 있는지에 대한 실증적 분석에 기반하지 않고 경영정보공시를 추진하고 있다. 공공기관의 입장에서는 아무런 효과가 없는 경영정보공시를 강화하는 것은 일종의 번문육례(red-tape)에 해당하는 것으로 불필요한 서류작업(paper work)만 늘리는 것으로 비춰질 위험도 있다.

따라서 본 연구는 2005년 12월 구축된 Alio 시스템상의 경영정보공시가 공공기관의 부채비율에 어떠한 영향을 미쳤는지를 실증적으로 분석하고자 하였다. 이를 위해 공공기관의 부채비율을 종속변수로 설정하여 경영정보공시 여부라는 독립변수를 중심으로 한 패널회귀모형을 통해 분석하였다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구의 검토

### 1. 정보공시제도의 의의

#### 가. 민간기업 경영정보공시의 의의

기업공시(Corporate Disclosure)란 기업의 가치에 영향을 미칠 수 있는 경영과 관련된 주요 내용을 신속, 정확하게 투자자에게 공개하는 행위를 말한다(금융감독원, 2002). 이러한 공시라는 활동에 대해 기업은 경영비밀 유지 목적 및 비용 최소화를 고려하여 소극적이어서 공시 기피현상을 보이고 있다. 반면 투자자는 투자 대상기업의 신속하고 정직한 정보공개를 원하며 공시에 대해 적극적인 태도를 취하고 있다(정현주, 2002).

공시는 법적 근거 여부에 따라 의무적으로 이행해야 하는 '법적·강제적 공시'와 등록 법인의 자율적 판단에 의한 '자율적·임의적 공시'가 있다. 법적·강제적 공시는 상법과 증권거래법 및 그 관련 법령과 규정 등에 따라 기업정보를 공개하는 것을 말하며, 이를 위반하였을 경우에는 법 또는 규정에 정해진 일정한 제재가 수반되는데 이는 협의의 공시라 할 수 있다. 이에 반해 자율적·임의적 공시는 언론기관에 대한 보도활동을 통해 간접적으로 기업을 공개하거나 기업설명회를 통하여 투자자에게 기업정보를 공개하는 것으로 광의의 공시라고도 한다(금융감독원, 2002).

국내에서는 법적·강제적 공시를 기반으로 하여 '상법상의 공시'와 유가증권의 발행과 유통에 관한 특별 법규인 '증권거래법 및 협회 중개 시장공시 규정에 의한 공시'를 기반으로 발행시장 공시와 유통시장 공시로 분류하고 있다. 발행시장 공시는 유가증권의 발행과 관련된 공시이며, 유통시장 공시는 유가증권의 유통과 관련된 공시이다(금융감독원, 2002).

발행시장은 다수의 투자자를 대상으로 유가증권을 모집, 매출함으로써 대규모의 자금을 조달하는 시장이다. 따라서 유가증권의 공급자는 높은 가액으로 자금을 조달하기 위하여 회사에 유리한 내용을 널리 알리고 회사에 불리한 내용은 숨기고자 하며, 투자자는 당해 유가증권을 취득하기 위하여 지불하여야 할 적정한 대가를 판단하기 위하여 많은 정보를 필요로 하는 특성이 있다(금융감독원, 2002).

한편 유통시장 공시제도는 이미 시장에서 매매거래가 이루어지고 있는 유가증권의 취득·처분에 필요한 정보를 제공하기 위한 공시제도이다. 시장에서 거래되고 있는 유가증권의 가치는 기업의 과거 실적 및 현재의 시장상황뿐만 아니라 향후 기업의 사업계획 등 다양한 투자판단 요소에 따라 결정된다. 이에 기업의 영업실적, 주요한 경영 활동 사항 등이 투자자에게 적시에 알려지지 않을 경우에는 투자자는 당해 유가증권의 취득·처분과 관련된 의사결정을 합리적으로 할 수 없게 되며, 또 기업경영에 관한 정보가 공시되지 않을 경우 미공개정보 이용 행위 등 불공정거래로 인한 시장 참여자의 피해가 발생하는 것이다(금융감독원, 2002). 따라서 유가증권의 현재 또는 미래의 투자자에게 기업의 경영활동과 관련된 모든 정보를 완전하게 공시하도록 투자자 간 균등한 조건에서 거래가 이루어지도록 함과 동시에 내부자 거래 등 증권거래의 사기적 행위를 차단하는 것이 유통시장 공시의 근본적인 목적이다(정현주, 2002).

이러한 유통시장 공시의 유형은 당해 기업의 일정 기간의 영업실적과 재무상태에 관한 사항을 공시하는 정기공시와 영업활동 과정에서 투자판단에 중대한 영향을 미칠 수 있는 사항이 발생하였거나 회사가 이를 결정한 경우에 그 내용을 공시하는 수시공시로 구분되는 것이다(금융감독원, 2002).

정기공시제도는 당해 회사의 일정기간 사업·재무상황 및 경영실적 등 기업내용 전반에 관한 사항을 정기적으로 공시하도록 하여 일반 투자자들에게 기업성과를 바탕으로 합리적인 투자판단이 가능하도록 하고 증권시장에서는 공정한 가격형성이 이루어지도록 함으로써 공정 거래질서를 확립함과 더불어 투자자를 보호하기 위한 것이다. 관련 공시

내용으로는 사업보고서, 반기보고서, 분기보고서와 연결재무제표 및 결합재무제표 등이 있다.

수시공시제도는 상장법인 또는 협회등록 법인의 경영활동과 관련된 사항으로서 주요 투자자의 결정에 영향을 미치는 사실 또는 결정 내용을 즉시 신고·공시하도록 함으로써 투자자에게는 합리적인 투자판단 자료를 제공하고 내부정보를 이용한 유가증권 매매거래를 예방하여 유가증권 시장의 공정한 거래질서를 확립하기 위한 제도이다. 신고대상은 유가증권의 발행 등으로 재무구조에 중대한 변경을 초래하는 사항들, 기업경영환경에 중대한 변경을 초래하는 사항들, 재산 등에 대규모 변동을 초래하는 사항들, 채권채무관계, 투자 및 출자관계, 손익구조변경, 중간배당에 관한 결정 등과 같은 중요경영에 관한 사항과 장래 계획에 관한 사항, 최대주주 등과의 거래의 신고, 조회 공시, 주주총회 소집통지 및 공고 사항 등이 해당된다(금융감독원, 2002).

국내 공시 방법은 최근의 공시환경 변화를 적극적으로 수용하여 일반인의 인터넷을 통한 공시자료 검색이 가능하고, 자본시장 규모 확대 등에 따른 공시 물량의 급증을 신속히 처리하기 위해 전자공시 시스템을 공식적으로 운영하고 있다. 이는 정보화 시대에 맞추어 기업정보를 충분히(Full), 적시에(Timely), 그리고 정확하게 공시(Fair disclosure)하여 투자자가 이를 기초로 자기책임으로 투자할 수 있도록 하기 위한 것이다(금융감독원, 2002).

#### 나. 공공기관 경영정보공시의 의의

일반 국민들이 전체 공공기관의 경영 관련 정보를 인터넷을 통해 종합적으로 비교할 수 있도록 2005년 12월 구축한 공공기관 통합경영정보공개시스템이 알리오(Alio) 시스템이다(허경선, 2010). 공공기관의 경영현황을 일반 국민들에게 투명하게 공개하여 국민에 의한 상시감독시스템을 마련하자는 취지에서 구축된 알리오 시스템은 현재 316개 공공기관의 37개 항목, 120여개 경영정보를 공개하고 있다. 주요 공시 정보는 공공기관의 정원, 인건비, 복리후생비, 노동조합, 주요 재무정보 등 34개 항목이다.<sup>2)</sup>

최근 공공부문의 투명성 확보가 국가경쟁력을 좌우하는 요소로 주목받으면서 중요한 화두로 등장하고 있다. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인에서 공공기관에 대해 높은 수준의 투명성 기준을 준수할 것을 규정하고 있다(OECD, 2005; 허경선, 2010). 이러한

2) 알리오 시스템([www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr))의 알리오 소개.

추세에 비추어볼 때 공공기관의 투명성 제고는 글로벌 스탠더드(global standard)에도 부합되는 방향이기도 하다(박주용, 2014).

알리오 시스템은 지난 2005년 12월에 처음 개통되어 300여개 공공기관의 기본적인 경영정보를 표준화하여 공개하였으며, 2006년 12월에는 시스템 개편을 통해 공개 정보를 20개에서 27개로, 2011년 4월에는 34개로 확대하는 등 자료의 충실성을 지속적으로 보완해 왔다. 2007년 4월 1일 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행에 따라 공공기관의 범위가 확정되었고, 모든 공공기관에 통합 경영공시가 법적으로 의무화되었다(박주용, 2014).

〈표 II-1〉 알리오 시스템의 연혁

| 연도       | 주요 사항  |
|----------|--|
| 2005.8.  | 시스템 개발 및 구축 착수   |
| 2005.12. | 공공기관 경영정보 공개시스템(PUBMIS: Public Management Information System) 구축완료 및 서비스 제공 시작 |
| 2006.12. | 공공기관 알리오(ALIO)로 확대(공시항목 확대: 20개 → 27개)   |
| 2007.4.  | 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 통합공시의 법적 근거 마련, 공공기관 운영위원회 심의·의결 거쳐 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」 제정  |
| 2007.10  | ‘경영개선신고센터’, ‘채용정보시스템’ 등 기능 보완, 혁신포털로 확대·개편                                     |
| 2013.12. | 복리후생 8대 정보 및 12개 기관 부채정보 추가 공시   |

자료: 허경선, 『공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오 시스템을 중심으로』, 2010, p.54  
 박주용, 「공공기관 경영정보 공개시스템」, 온라인행정학전자사전. 2014. 1064.

## 2. 정보공시 및 공개의 효과에 관한 논의

### 가. 공시의 정보효과 이론

공시의 정보효과에 대한 이론들은 기본적으로 재무의사결정이 기업가치에 관한 정보를 전달한다는 Spence의 신호모형(Signaling Theory)에 바탕을 두고 있다. Ross(1977)는 신호모형의 기본적 틀은 경영자와 투자자 간의 정보 비대칭(Information asymmetry)을 전제로, 경영자들은 기업가치에 관한 정보를 시장 투자자들에게 전달하고자 하는 충분한 동기를 가지고 있다고 하였다. 위 신호이론에 근거한 이론적 설명 가설은 다음과 같다.

첫째, 주의집중 가설(Attention Hypothesis)로서, 기업의 재무행위 공시 자체가 그 기업에 대해서 투자자들에게 공시 이전보다 더 많은 관심을 유도하기 때문에 이는 주식이

격에 대한 재평가로 이어진다는 것이다. 즉 공시라는 정보가 하나의 신호가 되어 시장 참여자에게 관심을 유도한다는 것이다. 따라서 과소평가되어 있는 주식의 경우에는 주가가 상승하는 정(+)의 정보효과가 발생하는 반면 과대평가 주식의 경우에는 그와 반대로 부(-)의 정보효과를 가지게 되어 주가가 하락한다는 것이다. Atiase(1980)는 정보의 노출이 잦는 대기업보다는 상대적으로 정보 노출이 없었던 소기업의 경우에 공시에 따른 주의집중 효과가 더 높다고 연구했다. 신문이나 기타 매체를 통해 대기업에 대한 정보 노출은 빈번하지만 소기업에 대한 정보 전달은 낮기 때문에 소기업에서 공시활동이 발생할 경우 시장에서 투자자들의 관심을 더 크게 야기하기 때문이라는 것이다.

둘째, 정보내용 가설(Information Content Hypothesis)로, 기업은 미래이익 등에 관한 내부정보를 투자자들이 예측가능하도록 특정 경영활동 등을 수행함으로써 주식시장에 전달하고자 한다는 것이다. 즉 기업 내부의 경영자와 외부의 투자자 사이에 정보 불균형이 존재하면 내부정보를 알리기 위한 수단으로 특정 활동에 대한 공시를 이용한다는 것이다. 이에 차별적 정보가설(Differential Information Hypothesis)에서는 공시 이전에 공시정보가 내포된 다른 정보원천을 통하여 자본시장에 많이 유포된 기업의 경우, 해당 공시로 인한 정보효과가 크지 않고, 반면에 정보내용이 다른 정보원천을 통하여 적게 유포된 기업의 경우에는 공시로 인한 시장 반응이 클 것이라고 설명하고 있다. 변해봉(1990)은 자본시장에서 기업의 주요 경영상황은 공시 이전에 이에 관한 다른 정보원천을 활용할 가능성이 클수록 공시의 정보내용과 공시시점에 대한 불확실성이 줄어들어 공시의 정보내용은 더 적게 된다고 했다.

셋째, 평판가설(Reputation Hypothesis)로서, 기업이 좋은 이미지를 유지하기 위하여 경영자들이 재무정책 결정을 통하여 내부 정보를 올바르게 전달하려고 하기 때문에 주식분할이나 배당과 같은 일련의 공시 활동이 비록 완벽한 정보를 갖지 않는다 하더라도 어느 정도의 정보 유용성을 지니게 된다는 것이다. Heinkel(1984)는 장래에 유리한 내부 정보를 시장에 전달할 수 있는 기회를 갖기 위하여 기업들이 이와 같은 기업평판을 유지하려 한다고 주장하였다.

#### 나. 공시효과에 관한 선행연구

공시의 정보 효과에 대한 연구들을 공시 내용을 중심으로 구분하여 보면 가장 많은 연구대상은 회계이익 공시에 관련된 부분이었다.

Ball과 Brown(1968)은 회계이익 공시 시점에서의 주가와 거래량 변화를 통해, 투자자들이 처해 있는 정보환경 또는 기업 특성에 따라 공시가 주가에 미치는 영향이 다르다는 가설을 검증하였다. 이익공시 시의 주가 반응 정도가 기업의 특성에 따라 차이가 있으며, 정보환경 즉, 투자자가 언론매체나 기관투자자들에게 의해 투자 정보가 노출이 많은 기업과 그렇지 못한 기업에 투자하고 있는 경우에도 차이가 있다고 하였다.

Grant(1980)는 장외시장 등록기업이 NYSE 기업의 이익공시보다 더 큰 정보효과가 있다는 점을 연구하여 거래소 간에 이익공시의 정보 차이가 있다는 점을 제시하였으며, NYSE 기업 내에서도 그 차이가 발생할 수 있다는 문제를 제기하였다. Atiase(1985)는 거래소 간 공시효과의 차이로 발생에 대한 주식 상장효과(Exchange effect)를 분석하여 규모효과는 물론 상장효과의 존재도 발견하였다.

Freeman(1987)은 정보환경이 좋은 대기업의 경우는 회계이익이 공시되기 전부터 풍부한 정보로 인하여 효율적으로 적정주가가 결정되고 있으나, 소기업의 주가는 정보 부족으로 적정주가 형성이 힘든 상태이며 그에 따라 회계이익 공시가 임박한 시점이 오면 정보의 반영이 급격히 증가한다고 하였다.

국내 연구로서 김병호(1995)는 기업 이익의 공시가 주식수익률 분산에 미치는 영향을 기업의 규모에 따라 분석하였다. 그 결과 규모가 큰 기업에서는 규모가 작은 기업에 비해 표준화된 초과 수익률의 분산이 더 작게 나타나는 것을 발견하였다. 문영배(2000)는 코스닥 등록기업의 회계이익 공시의 정보효과에 대해 등록기업의 이익공시 효과는 공시 주 이후에 발생하였으며, 공시 주 이후의 등록기업의 이익 정보효과가 상장기업의 정보효과보다 더 크다는 점을 연구했다.

변해봉(1990)은 회계이익은 주가에 반영됨으로써 정보효과를 가지며, 그 회계이익의 정보내용은 기업규모에 따라 차이를 보인다고 하였다. 회계이익은 공시 한 달 전부터 주가에 반영될 정도로 정보효과가 있었고, 기업규모는 기업의 회계이익에 관한 공시 전 정보유출을 반영하는 변수라고 할 수 있다. 그는 대체적으로 한국 자본시장을 대상으로 한 연구결과들에서는 기업규모에 따라 초과 수익률의 조정 정도가 유의한 차이가 있음을 발견하였다.

이와 같이 공시의 정보효과를 다룬 연구들은 대부분 주식시장에서의 회계이익 공시가 주가에 미치는 효과를 중심으로 분석하고 있다.

## 다. 공공분야의 정보공개 효과에 관한 이론

민간기업과 같이 정보공시에 의해 즉각적인 시장의 반응을 유발하기 어려운 공공부문의 경우는 주로 정보공개 또는 공시에 의한 관련 행위자들의 행태 변화 유도를 중심으로 그 효과를 논의해 왔다.

### 1) 정보공개에 의한 행태변화에 관한 논의

정보공개가 관련 행위자들의 행태 변화<sup>3)</sup>를 가져오는지에 대해 다양한 이론적 기반이 존재한다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013). 첫째, 거래비용(transaction cost) 이론으로, 정보공개는 거래당사자들 간의 거래비용, 특히 정보수집비용을 낮춰 계약이나 협상을 촉진한다는 것이다(Coase, 1988; Williamson, 1985). 예를 들어, 정부가 공장의 공해 배출에 대한 정보를 공개하면 인근 주민들의 정보수집비용이 낮아져서 공해감축 협상에 더욱 적극적으로 나서게 만든다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013).

둘째, 외부성(externality) 논의로, 정보공개는 부정적인 외부효과를 내부화시키는 장치로써 활용된다는 것이다. 예를 들어, 공해배출에 관한 데이터를 공장들이 작성하여 공개하도록 하면 공장주 입장에서는 실질적으로 일종의 비용이 부과되는 것이어서 사적 배출비용 증가하여 배출량을 줄이게 된다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013).

셋째, 집단행동의 딜레마 이론으로, 정부가 정보공개를 통해 정보비용을 절감해 주면, 모든 행위자들의 집단행동 참여 가능성이 높아진다(Olson, 1971; Kraft, Stephan & Abel, 2011). 즉 정부는 정보를 공개하여 집단행동의 강요자(coercer)가 아닌 촉진자(facilitator)로서 역할을 하게 된다(Scholz and Gray, 1997; Kraft, Stephan & Abel, 2011). 특히 죄수의 딜레마 상황에서 정보공개는 유용한 정책수단이다. 공해배출 감축의

---

3) 공해배출과 관련된 정보공개에 의해 새로운 정보를 획득한 관련 행위자들은 다음과 같은 행태 변화를 보이게 된다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013). 첫째, 일반국민들은 위험을 줄이기 위해 유해물질 배출 공장이나 기업에 대한 소송, 여론 환기, 경영자들과의 직접 협상 등에 나서게 된다. 둘째, 언론매체는 유해물질 배출을 보도해 여론을 조성하거나 환경운동가들의 활동을 조장하고 그 지지자들을 동원하는 역할을 한다. 셋째, 공장이나 개별 기업은 지역사회에 비난이나 조사를 예방하기 위해 유해물질 감축에 노력하게 된다. 넷째, 선출직 공무원들은 재선을 위해 부정적인 여론이 발생하기 전에 예방적 활동을 강화하게 된다(Jacobson, 2009; Mayhew, 1974; Kraft, Stephan & Abel, 2011). 다섯째, 만약 다른 이해관계자들의 행동이 발생했을 경우 사후적으로 공장은 그들의 활동을 완화시키기 위해 오염감축설비 구축, 공정 개선, 기술개발은 물론 기업이미지 개선을 위한 환경운동에 나서는 등의 활동을 하게 된다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013).

경우 사회 전체적으로는 공해물질을 허용기준보다 더 낮게 배출하도록 만드는 것이 합리적이지만, 개별 기업의 입장에서는 배출기준을 맞추는 수준에서 공해물질을 배출하는 것이 합리적이다. 이와 같이 사회 전체적인 합리성과 개별적인 합리성이 괴리된 경우 정보공개는 이들 간의 격차를 줄이는 데 유용한 수단이다(Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013).

넷째, 심리학적인 동기이론 측면에서도 정보공개는 사람들의 위협 인식에 영향을 미쳐 적극적인 행동에 나서게 만든다(Fischhoff et al., 1981; Lowrance, 1976; Perrow, 1999; Slovic, 1987; Kraft, Stephan & Abel, 2011; 이재완, 2013).

## 2) 정보공개 효과에 관한 논의

민주성의 관점에서 정보공개를 보면 국민들의 알권리(right-to-know) 실현과 정보를 가진 시민들의 참여를 통한 민주주의의 실현 등이 그 궁극적인 효과라 할 수 있다. 이러한 거시적 차원의 효과 이외에도 미시적 수준에서 관련자들의 행태 변화를 유도하여 다양한 효과를 가져다주는데, 이를 크게 네 가지 정도로 구분할 수 있다(Fung, Graham & Weil, 2007: 40-41).

첫째, 정부가 정보를 공개하면 사회적 위험을 감소시킬 수 있다. 제품 생산시 발생하는 유해 화학물질 배출량을 공개하면 공장의 근로자와 인근 주민들을 위험으로부터 보호할 수 있다(한승혜·배현희·장용석, 2014).

둘째, 공공기관이나 민간기업이 제공하는 핵심 서비스의 질을 개선할 수도 있다. 수도꼭지에서 측정된 상수도 수질정보를 실시간으로 공개하는 경우 상수도사업본부의 취소 및 정수과정의 노력을 향상시켜 수질을 개선하게 된다(이재완, 2013). 항생제 처방률을 공개하면 감기환자에 대한 항생제 처방을 줄이게 된다(전대성·정광호, 2011).

셋째, 정보공개는 사회적 차별이나 불평등을 완화할 수도 있다. 미국의 경우 상당 기간 동안 금융기관에서 대출을 할 때 소수인종, 여성, 빈곤지역 거주자의 경우 동일한 조건을 갖추고 있음에도 불구하고 대출심사나 담보 제공 등에서 차별을 받아왔다. 금융기관의 대출률과 담보율 등의 정보를 공개하면 이러한 숨겨진 부당한 관행에 의한 차별을 제거할 수 있다(Fung, Graham & Weil, 2007).

넷째, 정부가 정보를 공개하면 부패를 낮출 수 있다. 공공기관을 대상으로 한 청렴도 조사와 그 결과의 공표는 부패를 방지하고 보다 더 투명한 조직을 만들어 준다. 일반

노동조합의 조합원들은 노조의 의사결정 관행이나 노조 간부들에 의한 재정지출 등을 쉽게 파악하지 못한다. 이 경우 노조운영에 대한 일반적인 자료들을 공개하면 재선을 노리는 노조위원장과 간부들은 투명하게 조합을 운영하게 되고 부패를 감소시키게 된다 (Fung, Graham & Weil, 2007).

### 3. 공공기관 부채에 관한 선행연구

공공기관의 부채에 대한 관심은 최근 들어 증가하고 있다. 관련 선행연구들도 공공기관의 부채가 사회적 이슈로 등장한 2010년 이후 증가하고 있다(김주형, 2014). 공공기관의 부채에 관한 선행연구들은 크게 규범적 차원에서 부채의 원인과 대책을 제시하는 처방적 연구와 이들이 지적한 원인들을 중심으로 관련 데이터를 분석한 실증연구로 구분할 수 있다.

먼저 규범적 연구로, 김영신(2012)은 민영화된 기업들에 비해 공기업의 부채증가와 구조적 비효율성을 파악하기 위해 매출액 및 자본 대비 부채비율 변화 추이를 분석하였다. 그 결과, 2002년부터 2009년까지 주요 7대 공기업의 매출액은 42.7조원에서 70.6조원으로 약 1.7배 증가하는 동안, 민영화기업의 매출액은 28.8조원에서 53.2조원으로 약 1.9배 증가하여 비슷하게 증가하였다. 그러나 2002년부터 2009년까지 부채비율 변화에서는 민영화기업의 부채비율은 104%에서 62%로 낮아지는 동안 7대 공기업은 73%에서 167%로 급증한 것으로 나타났다. 이와 같은 공기업 부채 증가의 주요 원인으로 정부와 정치권의 압력으로 인한 독립적인 의사결정의 어려움, 정책사업과 낮은 수익사업의 강요, 연성예산(soft budget) 제약 등을 지적하였다. 그 대책으로 공기업 부채를 정부부채로 포함시켜 국회의 감시를 받게 하거나 재무건전성이 악화된 부실 공기업을 단계적으로 민영화시켜 시장의 감시를 받도록 하는 방안을 제시하였다.

박정수(2012)는 공기업의 부채 현황과 부채 관리제도의 현황 및 문제점을 분석하고 한국수자원공사와 한국토지주택공사를 사례로 들어 부실 저축은행 지원 등 위기관리를 위한 예금보험공사의 부채, 미래 대비 중장기 투자를 위한 에너지관련 공기업의 국내외 시설투자 확대, 보급자리사업과 4대강 사업 등 국가 정책사업 추진, 저렴한 공공서비스 제공 등을 공기업 부채의 원인으로 제시하였다. 이에 대한 개선방안으로 구분회계제도의 확산, 공공요금 원가보상의 현실화, 공공기관 예비타당성 조사범위의 확대 및 실효성

제고, 중기재무관리개선계획의 실효성 제고, 경영평가제도의 개선을 제시하였다.

박진외(2012)는 전체 공공기관의 부채 중 95.5%를 차지하고 있는 부채 규모 상위 7대 공기업을 중심으로 각 기업별 부채의 현황과 부채의 발생 원인을 분석하고, 정책 대응 방안을 제시하였다. 그는 공공기관 부채 증가 요인을 종합하여 정책사업, 요금통제, 낮은 생산성을 제시하였다.

백흥기·안중기(2012)는 총 28개 공기업 중 중장기 재무제표 분석이 가능한 18개 공기업을 대상으로 2003년부터 2011년의 기간 동안 매출액, 총자산, 총부채 등 수익성과 안정성을 판단할 수 있는 재무제표의 주요 지표들을 변수로 사용하여 재무상태를 분석하였다. 그 결과 12개의 공기업이 부실화 가능성에 노출되었다고 진단하였다. 이러한 문제를 해결하기 위해 첫째, 정책사업 타당성 검토, 공기업의 경영정보 공시 확대, 감시 기능 강화, 재무건전성 개선 노력에 대한 세금감면, 정부보조금 지급 등을 주장하였다.

정창훈(2013)은 부채규모 상위 7개 공기업을 중심으로 부채 증가 원인과 부채 관리를 위한 방안을 제시하였다. 이 공기업들의 공통된 부채 급증 원인은 크게 세 가지로 지적하였는데, 정부의 정책사업 추진을 위한 사업 확대 및 신규사업 수행, 요금통제로 인한 채산성 악화, 낮은 생산성 등이다. 그 대책으로 정책사업 축소, 요금현실화, 정부지원 확대를 제시하였다.

위와 같이 규범적으로 공공기관 부채의 원인과 대책을 모색한 연구들을 중심으로 재무건전성에 영향을 미치는 요인을 실증분석한 연구들도 존재한다. 이들의 연구에서도 공공기관 부채의 원인으로 지적된 요인들이 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다.

박석희(2006)는 1965년부터 2004년까지 13개 공공기관 데이터를 활용하여 패널회귀 분석을 하였다. 그는 공공기관의 재무관리역량을 부채비율로 정의하여 그에 영향을 미치는 요인들을 조직 특성과 조직환경 요인을 중심으로 분석하였다. 그 분석결과 시차변수는 유의미한 영향을 나타냈으나, 그 외 조직규모를 나타내는 자산, 조직의 안정성을 나타내는 연령 등은 유의미하지 않았다.

윤병철(2012)은 41개 공공기관의 데이터를 활용하여 공공기관의 부채비율 결정요인에 대해 회귀모형을 통해 실증 분석하였다. 그 결과, 요금통제와 자원 의존 정도, 정부지분율과 사업다각화가 부채비율에 영향을 미치는 것으로 나타났다.

김주형(2014)은 2002년부터 2012년까지 11개 부채 상위기업을 대상으로 공공기관의 부채비율에 영향을 미치는 요인들을 패널회귀모형으로 분석하였다. 그 결과, 총자산, 정

부소유지분율, 그리고 요금통제가 부채비율에 유의미한 양(+)의 효과를 나타냈다.

한편 이택준·황규면(2008)은 2000년부터 2006년까지 13개 공공기관 데이터를 패널 회귀분석하여 자본구조인 부채비율에 자산담보가치와 자산증가율이 유의미한 양(+)의 효과를 미치지만, 비부채 세금효익(감가/감모상각비를 통한 세금효익)은 음(-)의 효과를 미치는 것을 확인하였다.

이상의 선행연구들을 종합하면 공기업 부채의 주요 원인으로 정부의 간섭에 따른 정책사업, 공공요금 통제 등을 들 수 있다.

#### 4. 선행연구의 검토

공시의 정보효과에 대한 연구들을 공시 내용을 중심으로 구분하여 보면 가장 많은 연구대상은 회계이익 공시에 관련된 부분이었다. 그러나 이 선행연구들은 주로 민간기업, 특히 주식시장에 상장된 기업을 대상으로 하고 있을 뿐 공공기관을 대상으로 한 연구는 거의 없다.

한편 공기업의 부채급증에 대한 우려로 많은 선행연구가 이루어지고 있지만, 부채의 현황과 대책을 모색하는 연구가 주를 이루고 있으며, 부채증가의 결정요인에 대한 실증 연구는 많지 않다. 공공기관의 부채 결정요인에 대한 실증 연구들 중 대부분은 공시자료를 통한 단년도 자료를 분석하거나 단기간 패널분석에 그치고 있다(김주형, 2014). 한편 박석희(2006)의 연구는 공기업 경영평가제도 도입의 효과를 조직역량을 중심으로 분석하면서 부수적으로 부채비율을 다루고 있다. 이 연구에서 활용된 주요 변수는 조직역량과 관련된 조직 특성과 조직환경 요인으로 공공기관의 재무구조나 부채비율과 직접적으로 관련된 변수들은 충분히 반영하고 있지 않다.<sup>4)</sup>

따라서 본 연구는 공공기관의 경영정보공시 효과에 초점을 두고, 그것이 공공기관의 부채비율 감소에 영향을 미치는지를 분석하고자 한다. 본 연구는 다음과 같은 몇 가지 점에서 선행연구들과 차별성을 갖는다. 첫째, 공공기관을 대상으로 경영정보공시의 효과를 분석하였다. 기존에 경영정보공시의 효과를 분석한 연구들이 민간기업을 대상으로 하였던 것과 다른 점이다. 둘째, 공공기관 부채에 대한 패널회귀모형으로 분석하였다. 기존 공공기관의 부채에 관한 연구들은 단년도 자료를 바탕으로 분석하였던 것과 다르다.

4) 이 때문에 그의 연구에서는 공공기관의 부채비율을 결정하는 가장 중요한 변수로 시차변수가 나타나게 되었다.

### Ⅲ. 연구모형과 자료수집

#### 1. 연구의 모형과 분석방법

본 연구는 공공기관 경영정보공시의 부채비율 감소 효과를 분석하기 위해 2002년부터 2012년까지 10개 공공기관의 경영정보 데이터를 활용하였다.<sup>5)</sup> 본 연구의 데이터는 10개의 횡단면과 10개의 시계열 데이터로 구성되어 있어 패널 회귀분석을 사용하였다.<sup>6)</sup>

본 연구는 알리오 시스템에 경영정보를 공시하고 있는 공공기관을 대상으로, 알리오 시스템에 경영정보를 공시 여부를 독립변수로 설정하여 패널데이터를 구축해 분석하였다.<sup>7)</sup> 분석모형에 포함된 통제변수는 선행연구들에서 공공기관의 부채에 영향을 미친다고 한 조직규모를 나타내는 총자산과 부채원인으로 지적되어 온 정부지분율과 요금통제를 포함하였다.<sup>8)</sup>

$$DR_{it} = \alpha + \beta_1 DI_{it} + \beta_2 AS_{it} + \beta_3 GE_{it} + \beta_4 PC_{it} + \epsilon_{it}$$

여기서, DR은 부채비율, DI는 경영정보공시, AS는 총자산, GE는 정부지분율, PC는 요금통제,  $\alpha, \beta$ 는 파라미터,  $\epsilon$ 는 오차항

- 5) 분석에 포함된 10개 공공기관은 대한석탄공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사 등이다. 이 공공기관들은 2014년 부채규모 상위 공기업을 대상으로 2002년부터 자료 수집이 가능한 공기업들을 포함하였다. 부채규모 상위 공기업에 포함된 한국토지주택공사는 대한주택공사와 한국토지공사가 2009년 10월 통합되어 분석에서 제외하였다.
- 6) 본 연구는 2006년 경영정보공시를 실험처리(treatment)로 하여 그 이전과 이후를 비교하는 단절적 시계열분석(interrupted time-series analysis)에 해당한다. 2006년을 기준으로 분석대상 공공기관 모두에 대해 경영정보공시를 실시하였기 때문에 실험집단과 비교집단으로 구분하는 것이 불가능하였다.
- 7) 경영정보공시를 나타내는 더미변수는 시점을 기준으로 구분한 것으로 실질적으로는 time dummy에 해당한다. 그리고 이 더미변수에는 2006년 전후로 나타난 변화들, 즉 정권과 기관장의 교체, 각종 공공기관 정상화 대책 등을 모두 포함하고 있는 것이다.
- 8) 그 외 많은 요인들이 공공기관의 부채에 영향을 미친다고 알려져 있으나, 자료 수집상의 한계로 포함시키지 못하였다.

## 2. 분석자료의 수집

### 가. 자료의 출처

공공기관 경영정보공시의 부채비율 감소 효과를 분석하기 위한 기초자료는 알리오 시스템의 경영공시 자료, 국회예산정책처의 각 회계연도 공공기관 결산평가 자료, 공기업 재무현황 평가 자료 등을 참조하여 수집하였다.

### 나. 변수의 조작적 정의

우선 본 연구의 종속변수인 부채비율은 개별 공공기관의 ‘총부채를 총자본으로 나눈 값’으로 조작화하였다. 그리고 독립변수인 경영정보공시는 알리오 시스템의 구축을 통해 공공기관의 경영정보를 제공하는 것을 더미변수로 측정하였다.<sup>9)</sup>

〈표 III-1〉 변수의 조작적 정의

| 변수명   | 조작적 정의                                   | 관련 선행연구  |
|-------|--|--|
| 부채비율  | 총부채/총자본의 비율                              | 박석희(2006), 이택준·황규면(2008)<br>윤병철(2012), 김주형(2014) |
| 정보공시  | Alio 시스템 구축에 따른 정보공시<br>더미 (미시행=0, 시행=1) | 허경선(2010)  |
| 총자산   | 자산 총액                                    | 박석희(2006), 김주형(2014)                             |
| 정부지분율 | 정부소유 자본금/총자본금                            | 이택준·황규면(2008)<br>윤병철(2012), 김주형(2014)            |
| 요금통제  | 매출원가/매출액                                 | 윤병철(2012), 김주형(2014)                             |

통제변수의 경우 조직규모는 개별 공공기관의 총자산으로 조작화하였으며(박석희, 2006), 정부지분율은 개별 공공기관의 ‘총자본금에서 정부소유 자본금이 차지하는 비율’로 조작화하였다. 그리고 요금통제는 요금이 총괄원가를 보상하지 못하기 때문에 발생한 부채금액으로 연도별 총괄원가와 수익금액의 차이를 의미한다(감사원, 2013). 본 연구에서는 개별 공공기관의 총괄원가 자료를 수집하기 어려워 대리변수로서 측정가능한 ‘매출액 대비 매출원가의 비율’로 요금통제를 측정하였다(김주형, 2014).

9) 알리오 시스템을 통해 정보공시 서비스를 제공한 시점이 2005년 12월이지만, 나머지 데이터를 연단위를 측정하였기 때문에 2006년부터 1값을 부여하였다.

## IV. 분석의 결과

### 1. 주요 변수의 기술통계량

주요 변수의 기술통계량은 <표 IV-1>과 같다. 우선 부채비율을 로그변환한  $\ln(\text{부채비율})$ 은 평균이 4.625였으며, 총자산의 로그변환 값인  $\ln(\text{총자산})$ 은 평균이 15.912로 나타났다. 정부지분율의 평균은 75.697이었으며, 요금통제의 평균은 85.398이었다. 그리고 더미변수인 경영정보공시는 평균이 0.636으로 이는 경영정보공시를 시행(1값)되는 비율이 63.6%임을 의미한다.

<표 IV-1> 주요 변수의 기술통계량

| 변수명                | 관측치 | 평균     | 표준편차   | 최솟값    | 최댓값     |
|--------------------|-----|--------|--------|--------|---------|
| $\ln(\text{부채비율})$ | 94  | 4.625  | 0.700  | 2.770  | 6.082   |
| 경영정보공시             | 110 | 0.636  | 0.483  | 0      | 1       |
| $\ln(\text{총자산})$  | 105 | 15.912 | 1.550  | 13.192 | 18.800  |
| 정부지분율              | 105 | 75.697 | 31.140 | 21.100 | 100     |
| 요금통제               | 105 | 85.398 | 18.091 | 44.979 | 123.942 |

### 2. 주요 분석 결과

#### 가. 주요 변수들의 상관관계

분석모형에 포함된 변수들 간의 상관관계를 분석한 결과를 보면 <표 IV-2>와 같다. 우선 종속변수인 부채비율과 요금통제가 유의미한 양(+)의 상관관계를 나타냈으며, 정부지분율이 유의미한 음(-)의 상관관계를 나타냈다. 그리고 독립변수와 통제변수들 간의 상관관계를 보면, 총자산과 정부지분율 및 요금통제가 유의미한 음(-)의 상관관계를 나타냈다.<sup>10)</sup>

10) 다중공선성을 검토하기 위해 분산팽창지수(VIF: Variation Inflation Factor)를 계산한 결과, 가장 높은 정부지분율이 1.36으로 10보다 낮았으며 평균 VIF도 1.22로 다중공선성의 우려는 없는 것으로 확인되었다.

〈표 IV-2〉 주요 변수의 상관관계

| 구 분         | 1. ln(부채비율) | 2. ln(총자산) | 3. 정부지분율 | 4. 요금통제 |
|-------------|-------------|------------|----------|---------|
| 1. ln(부채비율) | 1.000       |            |          |         |
| 2. ln(총자산)  | -0.082      | 1.000      |          |         |
| 3. 정부지분율    | -0.298***   | -0.393***  | 1.000    |         |
| 4. 요금통제     | 0.240**     | -0.213**   | -0.199** | 1.000   |

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

그러나 이러한 상관관계는 여러 혼란변수들이 통제되지 못한 상태에서 이루어진 것이다. 보다 엄밀한 변수들 간의 관계를 추정하기 위해 패널회귀분석을 할 필요가 있다.

#### 나. 패널회귀분석의 결과

본 연구의 종속변수인 공공기관의 부채비율에 미치는 경영정보공시의 효과를 추정하기 위한 패널회귀분석의 결과는 〈표 IV-3〉과 같다.

우선 합동 OLS 추정과 고정효과모형 간의 선택을 위해 개체 특성을 나타내는 오차항( $u_i$ )이 모든 패널개체에 대해 0이라는 귀무가설을 검정하였다(민인식·최필선, 2009: 131). 그 결과 F값이 37.16으로 유의수준 1%에서 기각되어, 고정효과모형을 사용하는 것이 적절한 것으로 나타났다. 다음으로 패널회귀모형 중 고정효과모형과 확률효과모형의 선택을 위해 Hausman 검정을 하였다. 그 결과  $\chi^2 = 30.42$ 로 유의수준 1%에서 독립변수와 횡단면 단위 간의 상관관계가 존재하지 않는다는 귀무가설이 기각되어 고정효과모형이 더 적절한 것으로 나타났다.

고정효과모형에 따라 공공기관의 부채비율에 대한 경영정보공시의 효과를 보면 다음과 같다. 부채비율에 대한 공공기관의 경영정보공시는 통계적으로 유의미한 음(-)의 부호를 나타냈다. 이러한 결과는 공공기관의 경영정보공시제도 도입이 해당 기업의 부채비율<sup>11)</sup>을 감소시키는 효과가 있음을 의미한다. 이러한 결과는 알리오 시스템을 통한 공공기관의 경영정보공시가 경영의 투명성 증가와 함께 책임경영을 강화하여 재정건전성을 개선시키는 것을 의미한다. 즉 경영정보에 대한 공개는 부채비율 증가 또는 재정건전성 악화라는 위험을 완화할 뿐만 아니라 공공기관의 임직원들의 불합리한 행위를 통제하여 책임경영을 강화시키는 기능을 한다는 것이다. 민간기업과 같이 주식시장의 주가를 통해 경영자나

11) 엄격히 말하면, 종속변수가 부채비율을 로그변환한 값이므로 부채비율의 변화율을 의미한다.

직원들의 행태를 변화시키는 것은 아니지만, 공공기관의 경우에도 경영정보공시는 임직원들의 심리적 동기나 책임의식 등에 영향을 미치는 것을 알 수 있다.

〈표 IV-3〉 패널회귀분석의 결과

| 구 분                        | 고정효과모형                    | 확률효과모형              |
|----------------------------|---------------------------|---------------------|
|                            | b/s.e.                    | b/s.e.              |
| 경영정보공시                     | -0.163*<br>(0.092)        | -0.056<br>(0.093)   |
| ln(총자산)                    | 0.652***<br>(0.098)       | 0.461***<br>(0.093) |
| 정부지분율                      | 0.008<br>(0.013)          | 0.002<br>(0.007)    |
| 요금통제                       | 0.015***<br>(0.005)       | 0.016***<br>(0.005) |
| 절 편                        | -7.661***<br>(1.945)      | -4.302**<br>(1.643) |
| 총관측치수                      | 94                        | 94                  |
| 기업수                        | 9                         | 9                   |
| $R^2$                      | within                    | 0.5277              |
|                            | between                   | 0.0722              |
|                            | overall                   | 0.0031              |
| Hausman 검정통계량<br>(p-value) | $\chi^2 = 30.42 (0.0000)$ |                     |

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

한편 통제변수의 경우 ln(총자산)은 부채비율에 양(+)의 부호를 나타냈는데, 이러한 결과는 이택준·황규면(2008) 및 김주형(2014)의 연구결과와 동일하다. 총자산이 증가하면 부채비율이 증가하는 것은 자산담보가 커지면 채권자가 경영자를 감시해야 하는 대리인 비용을 감소시키기 때문으로 추정된다.

그리고 요금통제의 경우 부채비율에 대해 유의미한 양(+)의 부호를 나타냈는데, 이는 윤병철(2012) 및 김주형(2014)의 연구결과와 동일하다. 정부가 공공기관이 제공하는 재화와 서비스의 요금을 강하게 통제할수록 원가에 못 미치는 판매로 인해 공공기관의 적자가 누적되어 부채비율이 증가하는 것으로 해석된다.

반면 정부지분율은 부채비율에 양(+)의 부호를 나타냈으나, 김주형(2014)과는 달리 통계적으로 유의미하지는 않았다.

## V. 결론

본 연구는 공공기관의 경영정보공시가 부채비율에 미치는 효과를 분석하기 위해 2002년부터 2012년까지 10개 공공기관의 데이터를 패널회귀모형으로 분석하였다. 하우스만 검정 결과에 따라 고정효과모형에 의한 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

더미변수로 측정한 공공기관 경영정보공시는 부채비율에 음(-)의 영향력을 나타냈다. 즉 경영정보공시가 시행되는 경우에 공공기관의 부채비율이 줄어들었다. 이러한 결과는 알리오 시스템을 통한 공공기관의 경영정보공시가 경영의 투명성 증가와 함께 공공기관 임직원들의 행태 변화를 유도하여 책임경영을 강화해 재정건전성을 개선시키는 것을 의미한다.

한편 통제변수의 경우  $\ln(\text{총자산})$ 은 부채비율에 양(+)의 부호를 나타내서, 자산규모가 클수록 부채 차입의 담보가 커져서 쉽게 차입을 할 수 있기 때문에 부채비율이 증가하는 것으로 추정된다. 그리고 요금통제의 경우 부채비율에 대해 유의미한 양(+)의 부호를 나타냈는데, 정부가 요금을 강하게 통제할수록 원가에 미치지 못하는 재화나 서비스의 판매로 인해 적자가 누적되어 부채비율이 증가하는 것으로 해석된다.

본 연구의 분석결과는 그간 공공기관의 재정건전성을 위해 경영정보 공시를 확대하여야 한다는 주장을 실증적으로 뒷받침하고 있다. 즉 학계나 시민단체, 정부의 감독기관에 의해 꾸준히 강화되어 왔던 경영정보공시 확대가 어느 정도 정당화될 수 있을 것이다. 공공기관의 경영정보공시 시행과 공시항목의 확대는 공공기관 경영의 투명성을 확대하여 임직원들의 불합리한 행동을 감시하고 방만한 경영을 통제하는 기능을 한다. 최근 개별 공공기관 차원에서 부채 감축을 위한 노력으로 부채시계를 설치하여 정확한 부채 규모를 실시간으로 공개하여 구성원들이 위기의식을 공유하도록 하고 있다. 정보공개가 공공기관 구성원들의 인식에 영향을 미쳐 행태 변화를 가져온다고 보기 때문이다. 따라서 알리오 시스템상에 전체 공공기관의 기관별 부채를 실시간으로 공개하는 공공기관 부채시계(Debt Clock)를 운영하는 방안도 부채 감축을 위해 필요하다.

그러나 본 연구는 몇 가지 한계를 가지고 있다. 첫째, 자료수집의 제약으로 인해 대상 공공기관의 수가 적어 표본의 대표성에 한계가 있으며, 분석모형에 포함된 변수에 비해 관측치가 적어 결과의 강건성(robustness)에도 한계가 있다. 추후 연구에서는 보다 많은 수의 공공기관 데이터를 확보하여 연구결과의 일반화 가능성과 강건성을 높여야 할 것

이다. 둘째, 중요변수들의 누락으로 인해 추정결과의 편의(bias)가 개입하였을 위험이 있다. 패널데이터 분석이 누락변수 편의를 어느 정도 극복할 수 있는 방법이라고 하더라도(최충익, 2008: 121), 자료수집의 제약으로 인해 공공기관 부채증가의 원인으로 다수의 연구들이 주장해온 정책사업, 낮은 생산성 등을 제외하였기 때문에 이러한 위험으로부터 자유로울 수 없다. 셋째, 공공기관의 유형에 따라 경영정보공시의 효과에 차이가 있을 수도 있는데, 이를 반영하지 못한 한계가 있다. 추후 연구에서는 자료수집의 한계를 극복하여 추가적인 분석이 필요하다.

그리고 본 연구는 경영정보공시를 단순히 그 시행 여부를 기준으로 분석하고 있을 뿐 경영정보공시의 수준에 대한 분석을 하지는 않고 있다. 최근 투명성과 효과성 간의 대체 효과를 주장하는 견해가 존재하는데(Heald, 2003), 이에 의하면 투명성이 일정 수준을 넘어서면 오히려 거래비용을 증가시키고 과도한 정치화를 초래하여 효과성을 낮춘다고 한다(홍승현, 2012). 향후 연구에서는 이러한 가능성을 고려하여 정보공시 수준을 반영한 분석이 필요하다. 나아가 최근 공시정보 미입력, 입력상의 오류, 불성실 입력 등 공시된 정보의 품질 문제로 자료의 신뢰성이 떨어지고 있다(허경선, 2010).<sup>12)</sup> 이러한 공시품질에 대한 논의도 반영하기 위해 추후 연구에서는 보다 엄밀한 모형 구축이 필요하다.

12) 2014년에도 295개 공공기관이 경영정보를 불성실하게 공시한 사실이 적발되어 정부가 기관에 주의와 인사조치 등을 한 바 있다(「연합뉴스」, 2014).

## 참고문헌

- 금융감독원, 「기업공시제도 해설」, 2002.
- 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리실태」, 2013.
- 김병호, 「기업이익 발표 전후의 초과 수익률 분산에 대한 연구」, 『증권학회지』, 제18권 제1호, pp. 89-124. 1995.
- 김영신, 「공기업 부채 증가의 문제점 및 시사점: 지속가능성의 관점에서」, 한국경제연구원, 2012.
- 김우철, 「국가채무와 공공기관 부채 급증: 재정건전성에 경고」, 이슈보고서 2014-1호, 정책네트워크 내일, pp. 1-5. 2014.
- 김주형, 「공기업 부채비율 결정요인에 관한 실증분석」, 인하대학교 대학원 석사학위논문, 2014.
- 김찬수, 「공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구」, 서울, 감사연구원, 2012.
- 민인식·최필선, 『STATA 패널데이터 분석』, 서울, 한국STATA학회, 2009.
- 박석희, 「공공부문의 성과관리와 조직역량: 차단된 시계열설계를 통한 13개 공기업의 실증 분석」, 『한국행정학보』, 제40권 제3호, pp. 219-244. 2006.
- 박정수, 「공기업부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?」, 『한국경제포럼』, 제5권 제2호, pp. 27-42. 2012.
- 박주용, 「공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO: All Public Information System in One)」, 온라인행정학전자사전, 한국행정학회, 2014.06.16.
- 박진 외 3인, 『공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안』, 서울, 한국조세연구원, 2012.
- 백흥기·안중기, 『지속가능 성장을 위한 :공기업 부실화 가능성 점검』, 서울, 현대경제연구원. 2012.
- 변해봉, 「기업규모와 회계이익공시의 정보효과와의 관계에 관한 연구」, 서강대학교 대학원 석사학위논문, 1990.
- 윤병철, 「공공기관 부채비율 결정요인에 대한 실증분석」, 서울대학교 행정대학원 석사학위 논문, 2012.
- 이재완, 「상수도수질 정보공개 효과 분석: 서울시 온라인 수질정보공개에 따른 수질개

- 선 효과를 중심으로, 『지방정부연구』, 17(2): 141-168. 2013.
- 이택준·황규면, 「한국 공기업의 자본구조 및 성과 결정요소에 대한 실증연구」, 『한국공공관리학보』, 제22권 제3호, pp. 165-189. 2008.
- 전대성·정광호, 「정보공개 효과분석: 서울시 종합병원, 병원, 의원의 감기항생제 처방률을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 제20권 제2호, pp. 109-142. 2011.
- 정창훈, 「공기업 부채문제의 심각성과 부채관리를 위한 방안들」, 서울대학교 정책&지식센터, 2013.
- 정현주, 「IR에서의 공시(Disclosure)활동이 기업가치에 미치는 영향에 관한 연구」, 서강대학교 언론대학원 석사학위논문, 2002.
- 정현주, 「종합부동산세의 지방세 전환에 따른 합리적인 운영 방안」, 정책과제 2013-06, 한국지방세연구원, 2014.
- 최충익, 「패널모형: 시계열 분석과 횡단면 분석을 한번에」, 『국토』, 국토연구원, 320, pp. 120-127. 2008.
- 한승혜·배현희·장용석, 「기업의 유해화학물질 배출량 변화에 관한 연구: 배출량 정보공개에 따른 자발적 감축에 미치는 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제48권 제2호, pp. 341-362. 2014.
- 허경선, 「공공기관 경영정보 공개와 활용: 알리오 시스템을 중심으로」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 제174호, pp. 44-74. 2010.
- 홍승현, 「재정투명성에 관하여」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2012.3. pp. 31-46. 2012.
- 연합뉴스, 「공공기관 총 부채 566조원...나라 빚보다 120조 많아」, 2013.12.10.
- 연합뉴스, 「295개 공기관 경영공시 '엉망'...정부 "관련자 인사조치"」, 2014.5.22.
- 조선일보, 「알리오, 민간기업 공시시스템(DART) 수준으로 높인다」, 2015.1.18.

Atiase, R. K., "Predisclosure Informational Asymmetries, Firm Capitalization, Financial Reports, and Security Price Behavior," Unpublished Ph.D. dissertation, University of California, Berkeley, 1980.

\_\_\_\_\_, "Predisclosure Informational Asymmetries, Firm Capitalization, and Security Price Reaction Around Earning Announcement," *Journal of Accounting Research*, Spring. pp.21-36. 1985.

- Ball, R., & Brown, P., "An Empirical Evaluation of Accounting Income Number," *Journal of Accounting Research, Autumn*, pp.159-178. 1968.
- Coase, R., *The Firm, the Markets, and the Law*, Chicago: University of Chicago Press, 1988.
- Fischhoff, B., Lichtenstein, S., Slovic, P., Derby, S. L., and Keeney, R. L., *Acceptable Risk*, New York: Cambridge University Press. 1981.
- Freeman, R. N., "The Association Between Accounting Earnings and Security Returns for Large and Small Firms," *Journal of Accounting and Economics*, 9: 195-228. 1987.
- Fung, A., Graham, M., and Weil, D., *Full disclosure: The perils and promise of transparency*, Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- Heald, D., "Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice," *Public Administration*, 81(4): 723-759. 2003.
- Heinkel, R., "A theory of credibility: costless signals in a rational Horizon model," Working paper, Univ. of British Columbia. Vancouver, 1984.
- Jacobson, M. Z., "Review of solutions to global warming, air pollution, and energy security," *Energy and Environmental Science*, 2: 148-173. 2009.
- Kraft, M. E., Stephan, M., & Abel, T. D., *Coming clean: Information disclosure and environmental performance*. Cambridge, MA: MIT Press. 2011.
- Lowrance, W. W., *Of Acceptable Risk: Science and the Determination of Safety*. Los Altos, CA: W. Kaufmann. 1976.
- Mayhew, D., *Congress: The Electoral Connection*. New Haven, CT: Yale Univ. Press. 1974.
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005.
- Olson, M., *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge, MA: Harvard University Press. 1971.
- Perrow, C., *Normal Accidents: Living with High-Risk Technologies*. Princeton: Princeton University Press. 1999.

Scholz, J., and Gray, W., "Can Government Facilitate Cooperation? An Informational Model of OSHA Enforcement," *American Journal of Political Science*, 41(3): 693-717. 1997.

Slovic, P., "Perception of Risk," *Science*, 236: 280-285. 1987.

Vedung, E., & Doelen, F. van der, "The Sermon: Information Programs in the Public Policy Process-Choice, Effects, and Evaluation," In Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist, and Evert Vedung, (eds.). *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, pp. 103-128. New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 2005.

Williamson, O. E., *The economic institutions of capitalism: Firms, markets, relational contracting*, New York: Free Press, 1985.

ALIO (공공기관 경영정보공개 시스템) 홈페이지 : <http://www.alio.go.kr/>



# 5. 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직 행태 유인 방안

조경호  
(국민대학교)



# 공공기관 지방이전에 따른 구성원의 삶의 질 제고 및 생산적 조직 행태 유인 방안

조경호(국민대학교)

## I. 요약

본 연구는 지방이전대상 공공기관 임직원을 대상으로 삶의 질 인식, 이직의도, 가외적 노력 행태를 종합적으로 파악한 논문이다. 지방이전대상 공공기관 임직원을 대상으로 한 기존 연구가 없진 않았으나 본 연구는 지방이전대상 공공기관 임직원의 삶의 질 인식을 측정하여 그 결정요인을 가족 및 업무 상황 요인을 중심으로 직접 분석했으며, 생산적 조직 행태를 이직의도와 가외적 노력 행태를 중심으로 모델링하였다. 본 연구는 기존 연구들이 다수 확인하였던 공무원 및 공공기관 종사자들의 친가족주의 가치정향을 재확인하였다는 데서 의의가 크다. 개인적 성과보다 사회적 안녕을 중시하는 공공부문에서도 직무와 개인의 격차를 최소화하는 개인 신장 지원이나 일과 삶의 균형을 유지할 수 있는 친가족정책이 생산적 조직 행태와 삶의 질 인식 수준을 높이는 중요한 변수임을 파악했다.

## II. 서론

공공기관의 지방이전은 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 의거하여 수도권과 지방의 상생발전을 목표로 하는 국가적 사업으로 현재도 계속 이루어지고 있다.<sup>1)</sup> 이 정책의 지향점은 분명하다. 수도권 공공기관의 지방이전 정책

1) 공공기관 지방이전은 중앙과 지방의 균형발전과 지방 분권화라는 목표로 추진되어 서울 등 수도권 지역에 밀집되어 있는 주요 공공기관을 전국적인 계획에 따라 지방으로 강제 이전하는 국가 정책의

은 수도권 과밀화 해소와 지역별 특화발전 및 자립기반 구축이라는 국가균형발전 목적에서 추진되고 있다.

그러나 공공기관 지방이전의 이면에는 다양한 문제점들이 속속 드러나고 있다. 공공기관 분산 배치 및 업무 정주권 변화로 인한 이전기관 임직원의 업무수행상 비효율 증가와 삶의 질 저하가 그 중 대표적인 것으로 파악되고 있다. 한국전력공사 임원직 관련 블로그 중 하나인 'SIMON'S'(2014.6.27.)의 한 포스팅을 보면,

“공공기관 지방이전 배치안에 대해 주요 공기업들은 대부분 ‘수용한다’는 입장을 나타내면서도 업무효율성, 이전문제, 비용부담 등을 염려했습니다. 강원도 등 그나마 본사가 기존의 수도권과 가까운 곳에 배치된 곳은 ‘다행’이라는 반응이었지만 일부 기관은 ‘전혀 상관도 없는 곳에 정치적 판단으로 가게 됐다’며 노골적인 불만을 터트리기도 했습니다. 직원들은 벌써부터 주거공간 마련 등 직원복지나 가정생활 및 자녀교육 등을 놓고 앞일을 걱정하며 심각한 고민에 빠졌습니다.”

최근 직장과 가족생활의 삶의 질을 균형적으로 유지하도록 하는 ‘일과 삶의 균형(Work-Life Balance: WLB)’의 관점이 급속도로 발전되고 있고, WLB 프레임워크는 근무형태의 다양화, 가족친화 인사정책, 직원 개인 복리 증진의 세 가지 관점에서 추진되고 있다(박천오 외, 2014). 따라서 공공부문 임직원의 삶의 질 문제는 국가경영과 기관 성과 제고 차원에서 관심을 가지고 접근해야 하는 문제가 되었다. 공공기관 지방이전은 국가 주요 정책이기 때문에 대부분의 해당 기관 임직원들은 수용하면서도 일과 가족의 삶 간의 새로운 갈등 이슈가 되고 있고, 일과 일 이외 삶의 영역 간 부정적 전이 수준을 높이고 있기 때문에 적기에 필요한 인적자원관리 및 조직관리상 대책이 강구될 필요가 크다고 볼 수 있다. 더욱이 이혼율 증가와 한부모 가정 비중 증가 추세가 계속될 것으로 보여 가정친화 인사정책의 확산이 공공부문부터 가속될 필요성이 커지고 있다.<sup>2)</sup>

아울러 지방이전대상 공공기관 임직원들에게 일과 삶 사이의 부정적 전이는 이직 충

이환으로 추진되고 있다. 2003년 6월 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 추진방침이 발표된 이래 정책 추진실적은 비교적 순조롭게 진행되고 있는데 이전대상 154개 기관 중 2014년 12월말 현재 95개 기관이 이전 완료되었고, 2015년에 39개, 2016년에 17개 기관이 이전하도록 계획되어 있다.

- 2) 한부모 가정이 1996년 94만가구에서 2013년 180만가구로 폭증하는 추세(통계청, 2013)에 따른 설명이며, 이와 같은 현상과 문제를 극복하기 위해서는 정부의 일-가정 양립 인사정책의 고도화가 필요하다. 실제 많은 연구에 따르면, 가정친화정책의 고도화가 직무동기 및 업무성장에 매우 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보고되고 있다(Bae & Goodman, 2014; Kim & Wiggins, 2011; Moon & Roh, 2010; Clifton & Shepard, 2004).

동을 높이고 기관 내에서의 성과 지향적 행동을 감소시킬 것으로 전망되고 있다. 또한, 지방이전대상 기관 임직원의 정주권 변동과 가족 분리 등으로 인한 이직 충동 수준은 향후 증가할 것으로 예상되고 그로 인한 생활 만족도 저하 및 직무동기 저하가 높게 나타날 가능성도 보인다(Kim & Wiggins, 2011).

본 연구는 공공기관 지방이전 정책에 따라 지방으로 이전한 공공기관 임직원들의 업무 수행 과정에서의 삶의 질, 이직 충동, 가외적 노력 행태 수준을 파악하고 지속적으로 이들의 삶의 질을 높이고, 이직 충동을 억제하면서 가외적 노력 행태와 같은 생산적 조직 행태를 증진하는 방안을 파악하고자 하였다. 본 연구는 지방이전을 완료한 대규모 공공기관 임직원 표본을 대상으로 한 설문조사에 기반을 두고 공공기관 임직원들의 생산적 조직 행태를 이끌어 내기 위한 정책방안들을 전이이론, 이직 및 가외적 노력 이론 및 삶의 질 이론을 중심으로 분석한다.

### Ⅲ. 지방이전 임직원의 일과 삶 그리고 생산적 조직 행태 : 이론적 관점들

본 연구를 수행하는 과정에서 지방이전대상 기관 임직원 일부에 대해 인터뷰가 실시되었다. 그리고 설문조사의 주관식 응답 키워드 분석을 실시하였다. 지방이전대상 기관 임직원들의 가장 큰 관심사는 가정과 일을 잘 병행하여 기존의 삶의 질 수준을 유지하는 부분이었고, 가족 문제와 업무를 균형적으로 병행할 수 있는 방안을 강구하는 것이었으며, 전직과 이직의 문제도 관심사에 포함되었다. 이와 같은 결과는 본 연구의 이론 검토 동기를 제공하였는데, 첫째는 전이이론, 둘째는 생산적 직무수행 활동과 관련된 개념과 이론(이직의도, 가외적 노력), 셋째, 삶의 질 이론이다.

#### 1. 전이이론

일반적으로 직장생활과 가정생활의 관계에 대한 모형은 매우 다양하게 제시되고 있다. 직장과 가정은 한 영역에서의 변화가 다른 영역에서의 변화를 수반하게 되는데, 이러한 관계는 두 영역 사이에 상호영향관계가 존재함을 시사한다. 대부분의 연구는 직장

생활이 가정생활에 미치는 영향에 대한 것이며 이는 직장이나 사업장이 경제적 그리고 자기성장의 원천으로서 가정에 대해 주요 제약이나 동기 요인으로 작용하기 때문이다 (Bae & Goodman, 2014; Williams & Aliger, 1994). 이와 같이 두 영역 사이의 관계 (예: 갈등이나 정합)가 각 영역의 발전과 성장에 지대한 영향을 미친다는 논리가 전이이론(Spillover Theory)의 핵심이다(Crouter, 1984).

전이이론에서 전이효과는 직장에서 형성된 개인의 태도나 행동이 가정에서의 태도와 행동에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치거나, 가정에서 형성된 개인의 태도나 행동이 직장생활 과정과 성과에 긍정적 또는 부정적인 영향을 미치는 것을 말한다. 공식조직이론에서 주로 보는 전이이론 관점은 전자로서, 직장 내부 또는 외부적 요소의 변화가 가정생활에 미치는 영향에 주목한다. 특히 부정적 전이 효과의 측면에서 본다면 직장에서 발생하는 (또는 직장 출퇴근) 불만족 요소가 가정생활에서의 불만을 일으켜 다시 직장에서의 불만과 갈등 요인으로 되돌려지는 악순환 고리를 형성하는 데 기여한다. 이 때문에 국가 또는 기관 차원의 성과 향상을 위해서는 이와 같은 악순환 고리를 선순환시키는 적극적인 방안을 강구하는 노력이 필요하며, 긍정적 전이효과를 강화하기 위한 선제적인 조직관리적 그리고 인적자원관리적 조치가 필요하다. 예를 들어, 대표적인 긍정적 전이효과 강화책으로 다루어지고 있는 가정친화 인사정책(Family-Friendly Policies: FFP)은 공공부문 임직원의 이직 등 직접적인 행동을 억제하거나(Kim & Wiggins, 2011), 조직의 생산성을 급격히 높이고(Bae & Goodman, 2014) 임직원의 직업만족도를 제고하는데(조경호·이선우, 2000) 매우 효과적인 대안이 되고 있다(Bae & Goodman, 2014).<sup>3)</sup>

전이이론을 분석하는 논리는 가족 갈등, 직장 안전, 보수 만족도, 보상 공정성 인식 등이 조직성과와 개인성과에 미치는 영향에 대한 것이고(예: 김선아 외, 2013; Lee & Hong, 2011; 김선희, 2010; Garrison et al., 2010; 가영희, 2005; Utgoff, 1983 등), 전이이론의 결과 요인으로는 직장생활의 삶의 질, 이직(충동), 생산적 행태(예: 가외적 노력 행태나 혁신적 업무수행태도, 직무만족, 직무몰입 등) 등으로 보고되고 있다(예: Lee & Hong, 2011; Kim & Wiggins, 2011; Kim & Cho, 2003; 조경호, 2003 등). 최근 전이이

3) FFP의 이직충동이나 이직결정을 억제하는 효과는 연구마다 차이가 있다. 우리나라 공공기관 임직원의 이직충동을 연구한 Bae & Goodman(2014: 522)은 FFP가 이직 결정에 직접적인 영향을 미치지 않는다고 주장한 반면, 미국 연방기관을 연구한 Kim & Wiggins(2011)는 FFP가 이직결정을 억제하는 효과를 보였다고 주장하였다. 이는 우리나라와 미국의 공공기관 제도와 문화의 차이 때문인 것으로 이해된다.

론의 연장선상에서 가정친화 인사정책, 일과 삶 균형 정책과 생산적 조직 행태 간의 관계를 연구한 페이퍼들이 증가하고 있다(예: 김선아 외, 2013; Bae & Goodman, 2014).

## 2. 이직의도와 가외적 행동

이직의도(Turnover Intention)와 가외적 노력 행태(Extra-Role Behavior)는 서로 다른 양상을 띠면서 개인의 생산적 조직 행태를 설명하는 개념들이다. Mobley 등(1979)에 따르면, 이직은 자신이 속했던 직장과 자신의 결별을 선언하는 행동으로서 현재의 기회 비용을 최소화하기 위해 자신이 처해 있는 상황과 비교함으로써 나타나는 이성적 결정 행동으로 보았다. 반면, Meyer & Allen(1991)은 이직을 직무 불만과 조직이탈감(organizational disengagement)과 같이 조직 내에서 형성된 부정적 태도로 인하여 결정되는 행동으로 보기도 한다.

이직의도는 이직의 최종 결정 전 단계에서 형성되는 태도로서 이것을 경험한 개인은 조직에 잔존하면서 직무태만과 직무수행능력 저하를 보이기 때문에 조직의 생산성에 더 큰 부정적인 영향을 미친다(Tett & Meyer, 1993). 즉, 이직의도는 개인이 자신이 속한 조직을 떠나려는 매우 의식적인 행동과 태도이기 때문에(Tett & Meyer, 1993), 이직을 예측할 수 있는 가장 강력한 개념이 되고 있다(Steel & Ovalie, 1984).

가외적 노력 행태는 조직 내 개인을 통해 조직 생산성을 이해하고 접근하는 데 매우 중요한 개념이 되고 있다. 조직 생산성을 조직 내 개인의 행동과 의지를 가지고 평가하기란 쉽지 않지만 조직 구성원의 사기와 생산성 향상의 의지(willingness to improve productivity)는 조직 생산성을 직접적으로 설명하는 주요 조직 변수로 설명하는 연구가 설득력을 얻고 있다(Guy, 1992). Bass(1985, 1990)는 리더십 연구에서 생산적 조직을 정의하면서 조직 구성원의 가외적 노력 행태(extra-role behavior)가 포함된다고 주장하였는데, 이때 생산적 조직은 조직 구성원의 가외적 노력 행태에 의해 영향을 받는다고 강조한다. 즉, 조직 구성원은 조직의 성공과 발전을 위해 조직이 원하면 언제든지 주어진 업무 이외에 가외적 역할을 담당할 의지가 있어야 한다는 것이다. 즉, 가외적 노력 행태는 조직 구성원 스스로가 할 수 있다고 생각한 이상으로 행동하고, 처음에 자신이 기대했던 것 이상의 성과를 올릴 수 있도록 노력하는 것을 말한다.

시간을 정해 놓고 주어진 일만을 완수하겠다는 행태(in-role behavior)만을 가지고 있

는 조직 구성원들로부터 조직은 높은 수준의 생산성 향상을 기대할 수 없다는 것이다(Balfour & Wechsler, 1991; 1996). 즉, 이 경우 현상 유지는 가능할지 몰라도 성과나 생산성의 직접적인 제고로 이어질 수는 없는 것이다. 조직몰입과 가외적 노력 행태(Lee & Olshfski, 2002b), 직무만족의 다양한 측면과 가외적 노력 행태(조경호 외, 2012) 등에 대한 검증 노력이 그간 꾸준히 있었고, 변혁적 리더십과 가외적 노력 행태와의 관련성을 분석한 연구(Bass, 1990: 20; 허전, 2002: 1141-1143), 조직몰입과 혁신적 행태 사이의 관계를 분석한 연구가 있다(Cho & Lee, 2001: 102).

### 3. 삶의 질 (Quality of Life)

공공부문 조직 행태 연구에서 최근 꾸준히 주목받고 있는 개념 중의 하나가 삶의 질이다. 삶의 질에 대한 관심과 학문적 연구는 1960년대 이후 1970년대 각국이 직장 내 또는 직장 바깥에서의 인간의 삶에 대한 가치를 증진시키기 위한 사회 개발에 대한 관심이 확대되면서 고조되고 있다(김신복, 1984: 332-333). 국가마다 근소한 차이가 있지만 1960년대 말과 1970년대 초는 20세기 초의 산업화 단계에서 발생한 부정적인 부산물들(예: 개인적 권리의 착취, 생활 여유의 박탈, 자기 계발 기회의 희생 등)이 기하급수적 수준으로 폭증되어 사회적으로 문제화된 시기이다(Seed & Lloyd, 1997: 16-17).

삶의 질 정의는 학자마다 조금씩 다르지만 삶의 질은 개인의 삶 전체에 대한 정서적 신념의 집합(예: 전반적 삶의 질) 또는 삶의 특정 영역에 대한 정서적 신념(예: 직장생활의 질, 지역사회 생활의 질 등)을 뜻하는데, 주로 개인이 특정 영역의 삶 속에서 경험하는 직접적 복지와 관련이 깊고(Schneider, 1976), 개인 스스로 평가하는 삶의 필요 요소로 이해되고 있다(신도철, 1981: 29-30; Sirgy, 1986: 339-342).<sup>4)</sup> 여기서 중요한 것은 '정서'란 개념인데 만족, 행복, 즐거움, 보람감 등의 긍정적 상태와 느낌이 삶 속에서 풍족할 때 삶의 질에 대한 개인의 긍정적인 평가가 이루어진다고 할 수 있다.

우리나라에서 공공부문 종사자의 삶의 질에 관심을 갖기 시작한 것은 IMF 외환위기를 겪은 직후부터라고 할 수 있고(김미숙·조경호, 1999), 교통(출퇴근), 직장생활, 건강, 안전, 교육, 가족, 재정, 주거, 여가, 친구관계, 지역사회, 국가 등에 대한 구성원의 주관적

4) 물론, 임희섭(1996: 11-16)이나 Lane(1994: 25)처럼 개인의 삶의 질에서 객관적인 여건들도 중요하지만, 삶의 질의 정도는 개인이 스스로 인식하는 삶의 질에 대한 기대 수준에 따라 평가되는 개념이기 때문에 동일 상황에 처한 조직 내 개인마다 다르게 나타난다.

평가를 통해 전반적인 삶의 질 수준을 파악하는 것이 보통이다(조경호·김미숙, 2006). 최근 공공부문 종사자의 삶의 질 연구는 일과 삶의 균형(Work-Life Balance: WLB) 관점에서 발전되고 있고(예: 김선희, 2010; 김선아 외, 2013; 최윤정, 2013), WLB의 프레임워크 내에서 근무형태의 다양화(예: 유연근무), 가정친화 인사정책(FFP), 개인 복리 증진(예: 후생복리)의 다양한 정책분야의 연구가 있다(조경호, 2009).

#### IV. 지방이전 공공기관 현황 및 임직원 행태

공공기관 지방이전은 2015년 3월 현재 이전 확정된 154개 기관 중 101개 기관이 완료된 상태에 있다. 이전 지역으로는 부산혁신도시 13개, 대구혁신도시 11개, 광주전남혁신도시 16개, 울산혁신도시 9개, 강원혁신도시 12개, 충북혁신도시 11개, 전북혁신도시 12개, 경북혁신도시 12개, 경남혁신도시 11개, 제주혁신도시 8개, 세종시 20개 등이다. 이들은 대부분 이전에 서울과 수도권에 본사를 두고 있었던 기관들로 임직원들은 가족과 떨어져 생활하게 되는데 직원숙소 건립이 지연되어 일시적으로 본사 인근 아파트를 매입 또는 임차하거나, 소규모 혁신도시로 이전하는 기관의 경우 이전 이후에도 원거리 출퇴근을 해야 하는 상황에 있다.

또한 이전대상 기관 직원 중 상당수는 배우자 직장과 자녀 학업 등의 이유로 당분간 가족 동반 거주가 어려운 실정에 있고, 가족 동반의 경우에도 주택 구입이나 전셋집 임차 시 개인 부담이 만만치 않다. 미혼 신입사원의 경우도 고충이 큰 것으로 보인다. 2014년 3월 경남 진주로 이전 완료한 한국남동발전(주)의 한 신입사원의 사례를 재인용하면 아래와 같다(네이버 블로그 SIMON'S 2014.11.19. 포스팅 재인용).

2012년 남동발전에 입사한 A씨의 하루는 아침 7시에 시작한다. 진주로 본사가 이전한 후 기상시간이 1시간 정도 늦어졌다. 회사에서 제공받은 임시사택에서 회사까지 5분 거리밖에 안되기 때문에 여유가 생긴 겁니다. 동료 직원 2명과 같이 살고 있는 그는 회사로 출근해 아침을 먹고 업무를 시작합니다. 회사에서 점심과 저녁까지 해결한 후 저녁 7시면 퇴근해서 동료들과 운동을 즐깁니다. “진주로 본사가 이전한 후 처음에는 정말 막막하고 우울했습니다. 업무시간은 크게 달라진 게 없지만 퇴근해서는 할 게 없었거든요. 동네 지리도 잘 모르다보니 한 달 정도는 그저 동료들과

숙소 근처에서 술만 마시며 시간을 보낸 것 같아요. 이렇게 회사를 계속 다녀야 하나 고민도 했죠. 하지만 시간이 지나면서 운동도 하고 자기계발도 하면서 지금은 어느 정도 적응한 것 같아요.”...A 씨는 “여러 명이 임시사택에 함께 거주하는 것이나 주변 인프라 부족 등으로 아직도 불편한 점이 많지만 가장 큰 고민 중 하나는 결혼 문제”라며 “아직 미혼인데 여자 친구가 서울에 있어 주말부부를 해야 할지 어떻게 해야 할지 고민”이라고 말했습니다. 가족이 있는 직원들도 “직원 복리나 가정 생활, 자녀 교육 등 여러 부분에서 문제점이 파생될 우려가 크다”고 우려했습니다.

가족을 서울에 두고 이전기관 본사에 배치된 한 공기업 중견간부는 심각한 이직 충동을 느끼고 있는 것으로 파악되었다. 다시 같은 블로그의 한 포스팅을 재인용하였다.

“애들 학교문제, 와이프 직장 문제 등 고민해야 할 게 한두 개가 아닌데다 가야 할 곳이 전혀 없고, 연고도 없는 곳이어서 걱정이 앞선다”며 “구태여 직장을 고수하면서 내려가야 하는지 고심해 봐야 겠다”고 토로했습니다.

이전대상 공공기관 임직원의 우려는 개인 사생활에 그치지 않고 소속 기관의 경쟁력 저하에까지 이르고 있는 것으로 파악되었다. 같은 블로그의 다른 포스팅을 재인용하였다.

당초 충북혁신도시로 이전을 기대했다가 전남혁신도시로 이전하게 된 농수산물유통공사는 수출 관련 인프라가 집중돼 있는 수도권에서 너무 멀어 수출업무에 차질이 빚어질 수 있다는 등의 이유로 다소 불만스러운 입장을 표명했습니다. 울산으로 이전한 한국석유공사의 한 관계자는 “국토의 균형발전 차원에서 원칙적으로 찬성한다”고 말했습니다...이 관계자는 “그러나 공사의 영업권역이 주로 해외지역이어서 바이어 상담 등 업무의 대부분이 수도권에서 이뤄지는데 울산으로 이전하게 되어 에너지가 낭비되고 결국 회사의 경쟁력이 약화될 수도 있다”고 지적했습니다...사업의 60%가 수도권 및 충청권에 집중된 LH공사는 경남으로 옮기게 되는데 대해 “무슨 배경으로 경남이 결정됐는지 모르겠다”고 불평했습니다. 한국가스공사도 “사업장 자체가 전국에 산재해 있고 고객 설비가 수도권에 밀집돼 있어 국토 중심점에 가깝게 배치됐으면 하는 바람이었는데 위치가 한쪽으로 치우쳐 업무효율성 저하가 우려된다”고 했습니다.

개인은 누구나 지역적 생활환경을 기반으로 삶을 영유하며, 일상생활상의 욕구와 관심을 그 일차적으로 지역 내에서 충족시키는 경향이 강하다. 따라서 자신이 살고 있는 지역이 자신의 욕구를 충족시킬 수 있고, 심리적으로 지역에 애착을 가진다면 그 개인은 지역 생활에 행복을 느낄 수 있다. 이와 같이 생활 지역과 개인 사이에 형성되는 안정된

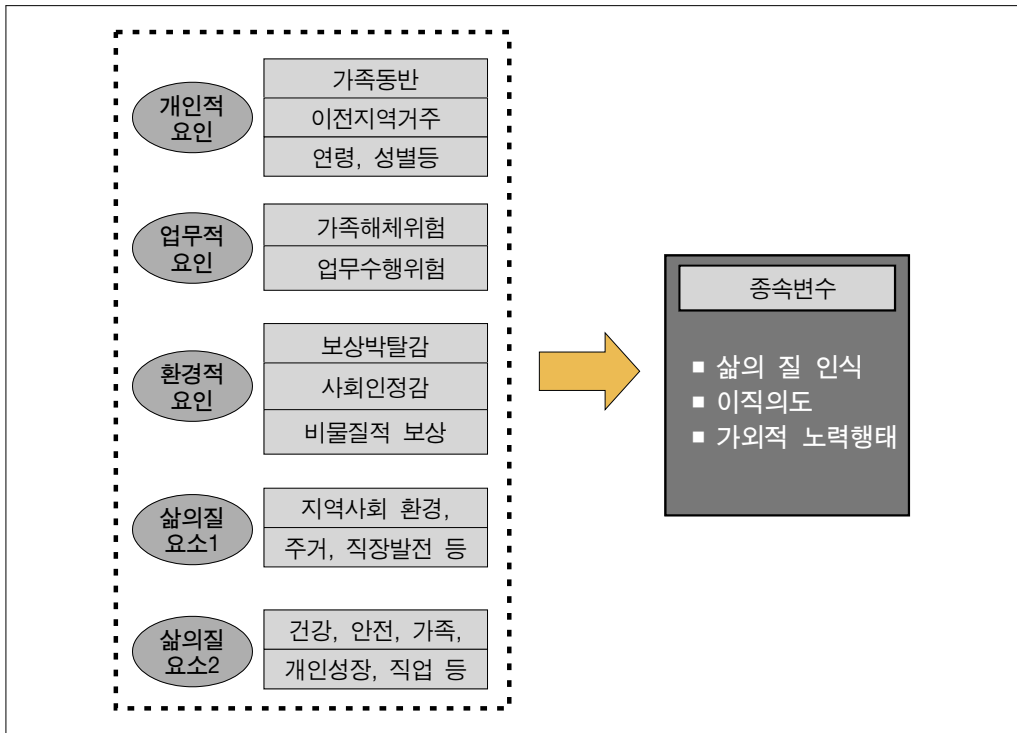
심적 결합 상태를 정주의식이라 한다(조경호·전성표, 1997). 만약 개인이 생활하는 지역 사회에 대해 소속감을 가지지 못할 경우 애항심을 기반으로 한 소속 직장에 몰입하지 못하고 떠돌 가능성이 높아진다(조경호·전성표, 1997). 본 연구의 한 설문 응답자는 “자신은 떠돌이이고 지역사회에 안주하지 못하기 때문에 자신의 기본적인 욕구를 정주권 내에서 해결하지 못하기 때문에 그 지역에 있는 직장의 업무에 소홀하게 될 가능성도 없지 않다”라고 토로하고 있고, 이는 간단히 넘길 문제가 아니라고 판단된다. 당초 정주하던 곳과 전혀 다른 곳에서의 생활이 직업 만족과 동료 만족 등에 부정적인 영향을 미칠 수 있다는 점을 고려한다면(Garrison 등, 2010: 104), 이전지역과의 교류를 활성화하고 정주의식을 심을 수 있는 기관과 해당 지방자치단체의 노력이 필요하다고 할 수 있다(최영출, 2015: 4).

## V. 연구설계

### 1. 연구 분석틀

본 연구의 핵심 변수는 이전기관 임직원의 삶의 질과 생산적 조직 행태에 포함되는 이직의도와 가외적 노력 행태이다. 이들 세 개 변수는 이전기관 임직원의 생산적인 업무 수행 활동과 직무수행역량 제고에 지대한 영향을 미치는 변수로서 단기적으로 매우 중요한 정책 목표가 되어야 하기 때문이다. 이상에 언급된 이론적 관점들의 논의를 토대로 아래와 같이 분석틀(그림 1 참조)을 설정하였다. 우선 업무환경이 어렵다는 것을 가정 해체위험도와 안전위험도로 측정하고 사회로부터의 인정과 비물질적 보상 요인을 환경 요인으로 보며, 가족동반 거주 여부, 연령, 이전지역 본사 근무 여부, 성별 등을 통제변수로 설정하였다.

[그림 1] 연구 분석틀



[그림 1]에서 삶의 질 요소 변수(요소1은 하드웨어적 관점, 요소2는 소프트웨어적 관점)를 제외하고 4개 독립변수 집단은 3개의 종속변수에 서로 상대적인 영향을 미칠 것으로 설정되었으며, 삶의 질 요소 14개에 대한 평가는 우선순위 가중치 설문을 활용하여 정리하였다(변수설정 참조). 다만, 비물질적 보상에 대한 만족도 항목들은 신뢰도 문제가 있어 본 분석에서는 제외하였다. 본 연구는 가설검증을 통한 모델 확인형 성격을 지니긴 하지만 [그림 1]의 모델에 대한 탐색적 연구 성격이 더 강하다고 볼 수 있다. 다만, 여기서 삶의 질 요소는 생산적 조직 행태를 이끌어내는 데 필요한 물리적 요소(하드웨어적 관점)와 개인이 경험하는 직접적 복지와 관련성이 깊고(Schneider, 1976), 내부 근무 환경적 요소 및 업무수행 특성 변수도 생산적 조직 행태의 선행변수로 파악하였다(조경호 외, 2012).

다만, 본 연구는 업무적으로 부정적 요인들이 이직 충동을 높일 것이고, 삶의 질 인식이나 가외적 노력 행태를 감소시킬 것으로 가정하였다. 환경적 요인 또한 긍정적일수록

가외적 노력 행태를 증가시키면서 이직 충동을 낮출 것이며, 삶의 질에 대한 긍정적 인식을 높일 것으로 가정하였다. 가족동반 거주자는 긍정적인 삶의 질 인식이나 가외적 노력 행태를 강하게 보일 것으로 가정하였고, 이전지역 근무자가 그렇지 못한 근무자에 비하여 낮은 이직 충동과 가외적 노력 행태 등 생산적 조직 행태를 보일 가능성이 낮다고 가정하였다.

## 2. 변수설정과 분석방법

### 가. 표본

본 연구의 설문대상 기관 선정 기준은 두 가지였다. 하나는 주식회사형 공기업 여부였고, 다른 하나는 생활과 교통 인프라가 비교적 잘 갖추어진 광역시 수준의 대규모 혁신도시로 이전한 기관을 제외한 중소기업 혁신도시 이전 기관 여부였다. 2014년도 공공기관 경영평가 대상 기관 중 이 두 기준을 만족하는 경남 진주혁신도시로 이전한 LH공사, 광주전남 나주혁신도시로 이전한 한국전력공사, 경북 김천혁신도시로 이전한 한국도로공사 등 세 곳이 설문대상 기관으로 선정되었다.

기관별로 본사 근무자와 비본사 근무자를 50대50 비율로 하여 편의적 무작위 표본 추출 방식을 채택하였다.<sup>5)</sup> 설문지 개발 및 조사는 2015년 7월 한 달간에 걸쳐 진행되었고, 500명을 대상으로 구조화된 설문지를 이메일이나 담당자 방문조사 형태로 배포하여 조사를 실시하였다. 회수된 유효 설문지는 401개(불성실 응답 설문 4개 제외)로서 회수율은 80.2%였다. 설문조사 결과에 대한 분석은 PASW Statistics 18.0 프로그램을 이용하여 신뢰도 분석, 빈도분석, 평균차이분석, 다중회귀분석(LS) 등을 실시하였다.

〈표 1〉은 분석에 사용된 표본의 인구학적 특성을 설명하고 있다. 유효 빈도 기준으로 성별은 남자가 74.4%, 여자가 25.6%이며, 가족동반 거주자가 48.6%, 가족비동반 거주자가 51.4%로 나타났으며, 학력은 고졸이 2.5%, 전문대졸이 4.6%, 대졸이 76.1%, 대학원 석사학위 소지자가 16.2%, 대학원 박사학위 소지자가 2명, 0.5%의 분포를 보여주고 있다. 표본 응답자의 평균 연령은 최소 19세에서 최대 58세까지 이르면서 38.16세로 나타났으며, 근속연수는 5년 미만이 21.4%, 5년 이상~10년 미만이 19.3%, 10년 이상~20년

5) 이 과정에서 경영평가 업무로 바쁜 일정에도 불구하고 본 연구가 잘 수행될 수 있도록 도움을 주신 세 개 기관 임원과 관련 부서장들에게 감사의 말씀을 드린다.

미만이 46%, 20년 이상~30년 미만이 12.3%, 그리고 30년 이상이 4명 1%로 나타났다.

〈표 1〉 표본의 인구배경 자료

| 구분                | 범위      | 유효빈도(유효%) |
|-------------------|---------|-----------|
| 성별(유효응답: 395)     | 남자      | 294(74.4) |
|                   | 여자      | 101(25.6) |
| 가족동반거주(유효응답: 391) | 가족동반거주  | 190(48.6) |
|                   | 가족비동반거주 | 201(51.4) |
| 학력(유효응답: 394)     | 고졸      | 10(2.5)   |
|                   | 전문대졸    | 18(4.6)   |
|                   | 대졸      | 300(76.1) |
|                   | 대학원 석사  | 64(16.2)  |
|                   | 대학원 박사  | 2(0.5)    |
| 근무연수(유효응답: 398)   | < 5년    | 85(21.4)  |
|                   | 5년~9년   | 77(19.3)  |
|                   | 10년~19년 | 183(46.0) |
|                   | 20년~29년 | 49(12.3)  |
|                   | 30년 +   | 4(1.0)    |

#### 나. 변수의 측정

본 연구의 종속변수는 전반적인 삶의 질 인식, 이직의도, 가외적 노력 행태이다. 대부분의 설문항목들은 ‘전혀 그렇지 않다’로부터 ‘매우 그렇다’에 이르는 5개의 리커트 응답 방식을 통해 측정되었다.

전반적인 삶의 질 인식은 조경호·김미숙(2006)에서 전통적으로 사용되었던 단일 척도 “귀하는 직장, 가족, 주거, 재정, 여가, 친구 등 삶에 있어서 중요한 것을 모두 고려할 때, 현재의 귀하의 삶의 수준에 어느 정도 만족하고 계십니까?”로 측정하였고, 이직의도는 Good 등(1996)이 적용했던 이직의도 3개 문항에 기초를 두고 우리나라 실정에 맞게 수정한 (1) “외부기관에서 더 좋은 연봉과 조건이 제안되면 이 조직을 떠날 의사가 있다” (2) “항상 일을 하면서 이 직장을 언젠가는 떠나야 할 직장으로 생각하고 있다”의 2개 문항으로 측정하였다(Cronbach’s  $\alpha$  =0.662). 가외적 노력 행태는 Lee & Olshfski(2002a, 2002b)의 3개 문항, (1) “조직의 발전을 위해서라면 내 담당이 아닌 영역에서도 자발적으로 일한다”(2) “조직의 발전을 위해서는 조직에서 기대하는 것 이상으로 일할 용의가 있다” (3) “조직이 원하면 내 업무 시간을 넘어서라도 일할 용의가 있다” 등으로 측정하였다

(Cronbach's  $\alpha$  =0.817)(조경호 외, 2014: 107).<sup>6)</sup>

본 연구에서 독립변수는 가정해체위험도, 안전위험도, 보상의 박탈감 그리고 사회로부터의 인정감 인식으로 설정하였다. 가정해체위험도, 안전위험도, 보상의 박탈감의 측정항목은 조경호 외(2012)에서 그 타당성이 확인된 각 3개 항목들을 적용하였다. 가정해체위험도는 (1) “일 때문에 가족행사에 참여하지 못한 적이 있다” (2) “일 때문에 가족구성원과의 대화를 할 수 있는 시간이 부족한 경우가 있다” (3) “일 때문에 가족생활과 관련하여 다툼 적이 있다”로(Cronbach's  $\alpha$  =0.791), 안전위험도는 (1) “일을 하면서 안전과 재해에 대한 위협을 느낀 적이 있다” (2) “일을 하면서 실제 사고가 나는 경우가 종종 있다” (3) “일을 하면서 사고가 날 가능성이 도처에 깔려 있다”로 측정되었다(Cronbach's  $\alpha$  =0.826). 보상의 박탈감 인식은 (1) “동일 직군의 다른 직장의 기본급과 일의 난이도를 비교할 때 우리 조직의 기본급 체계는 상대적으로 낮다” (2) “동일한 일을 하는데도 동일 직군의 다른 직장 사람들은 기본급을 더 받는 것을 보면 형평하지 않다고 느낀다” (3) “동일 직군의 다른 직장의 기본급과 업무량을 비교할 때 우리 조직의 기본급 체계는 상대적으로 낮다”로 측정되었다(Cronbach's  $\alpha$  =0.810). 사회적 인정감은 사람들이 확실한 일을 통해 자신의 지위를 나타내고자 하는 느낌을 의미하는데, 특별히 자신이 사회적으로 중요한 인물임을 나타내거나, 사회적 성공과 인정을 측정하기 위해서 Rosenburg(1965)의 자아존중감 척도와 Norbeck등(1981)의 사회적 지지 척도를 참조하여 본 연구에 맞도록 수정하여 활용하였다.<sup>7)</sup> 본 연구는 (1) “내가 하고 있는 일에 대해 우리 가족과 친구들이 사회를 위해 중요한 일이라고 생각해 준다” (2) “일반시민들이 우리가 하는 일의 중요성을 알고 있고 우리의 역할에 대해 고마워한다” (3) “우리 사회가 내가 근무하는 직장의 업무에 대해 그 중요성을 인지하고 있다”의 3개 항목으로 사회적 인정감을 측정하였다(Cronbach's  $\alpha$  =0.757).

#### 다. 분석방법과 기초분석

자료 분석방법으로는 다중회귀분석(multiple regression analysis)을 이용하였고, 연령, 성별, 근무지역, 가족동반여부의 4개 인구학적 변수들을 통제변수로 사용하였다. 연

6) 이 세 문항은 리더의 부하 동기부여를 가외적 노력 행태를 측정하고자 한 Bass(1985)의 MLQ의 3개 문항을 기초로 개발된 것으로 보인다.

7) 자아존중감 척도는 대체로 자신의 현재 상태에 대한 주변인의 평가를 토대로 구성되어 있다.

령은 2015년에서 출생연도를 뺀 값을 이용하였고, 성별 변수는 남자는 0, 여자는 1의 값을, 근무지역은 이전지역본부 근무자는 0, 그렇지 않은 모든 경우는 1, 가족동반거주자는 0, 그렇지 않은 모든 경우는 1의 값을 갖도록 가변수(dummy variable)로 전환시켰다. 근속기간은 연령과 상관관계가 매우 높아서 다중공선성(multicollinearity) 문제를 야기하기 때문에 통제변수에서 제외시켰다.

회귀분석 실시에 앞서 분산분석을 이용하여 선형 및 비선형부분으로 분해하여 유의성을 검증하는 방법으로 변수들 간의 선형관계를 검토하였으며, 그 결과 대부분의 관계가 선형인 것으로 나타났다. 선형에서 벗어난 것으로 나타난 일부 관계에 대해서는 R2와 Eta2를 비교하는 한편 그래프를 그려서 비선형의 정도를 확인했으나 변수들의 변환을 필요로 할 정도로 심각한 비선형 관계는 없었다.

변수들 간의 다중공선성 여부를 확인하기 위해서 변수들 간의 상관관계를 보았는데, <표 2>에서 보듯이 상관관계가 0.80 이상 되는 경우는 없었다. 아이겐값 분할방식(eigen decomposition approach)을 사용하여 이 문제를 추가적으로 검토했으나 아이겐값 0.5인 경우도 없었다(Kleinbaum 등, 1988).

<표 2>를 보면, 사회적 인정감은 3개 종속변수와 유의미한 상관관계를 보이고 있다. 특히 사회적 인정감은 이직의도와 유의미한 부정적 상관관계를 보였다. 가족동반 거주자는 삶의 질 인식과 매우 유의미한 긍정적인 관계에 있는 것으로 파악되었다. 아울러, 연령은 가족해체위험도와 긍정적 상관관계를, 가족해체위험도 인식은 삶의 질 인식과 부정적 상관관계를 보였고, 이직의도와 긍정적 상관관계를 맺고 있다. 가족해체위험도와 안전위험도 및 보상박탈감 사이에는 유의미한 긍정적인 상관관계가 나타났다. 보상박탈감은 이직의도와 유의미한 긍정적인 상관관계를 보였고, 연령과 보상박탈감 수준은 유의미한 긍정적 상관관계를 보였다. 지방이전된 지역 근무자는 이직의도와 삶의 질 인식은 낮았고, 가족동반 거주를 못하고 있는 것으로 분석되었으며, 가족해체위험도는 높은 것으로 나타났다. 남성 응답자가 여성 응답자에 비하여 가외적 노력 행태를 유의미한 수준에서 보였으며, 가족동반거주를 못하고 있는 것으로 나타났다. 또한 남성은 여성 응답자에 비하여 지방 이전된 본사 근무자이고 가족해체위험도와 안전위험도 모두 높은 것으로 파악되었다.

〈표 2〉 연구변수들 간의 상관관계

| 변수         | 1       | 2       | 3       | 4       | 5       | 6       | 7      | 8       | 9     | 10     | 11      |
|------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------|---------|-------|--------|---------|
| 1. 가외적 노력  |         |         |         |         |         |         |        |         |       |        |         |
| 2. 이직의도    | -.317** |         |         |         |         |         |        |         |       |        |         |
| 3. 삶의 질 인식 | .175**  | -.254** |         |         |         |         |        |         |       |        |         |
| 4. 연령      | .214**  | -.127*  | .038    |         |         |         |        |         |       |        |         |
| 5. 가족동반여부  | .059    | -.073   | -.128*  | -.067   |         |         |        |         |       |        |         |
| 6. 사회적 인정  | .293**  | -.271** | .293**  | .075    | .060    |         |        |         |       |        |         |
| 7. 안전위험도   | -.072   | .158**  | -.032   | .177**  | -.146** | -.112*  |        |         |       |        |         |
| 8. 가족해체위험  | .114*   | .099*   | -.269** | .206**  | .037    | .003    | .177** |         |       |        |         |
| 9. 보상박탈감   | -.010   | .188**  | -.210** | .110*   | -.108*  | -.008   | .042   | .285**  |       |        |         |
| 10. 근무지역   | -.093   | .126*   | .116*   | .011    | -.592** | -.068   | .139*  | -.163** | .140* |        |         |
| 11. 성별     | -.161** | .066    | -.020   | -.377** | -.174** | -.156** | -.111* | -.165** | -.027 | .319** |         |
| 12. 교육수준   | .100*   | -.016   | .021    | .146**  | .027    | .049    | .091   | .148**  | .017  | -.097  | -.136** |

주: 1. 근무지역: 이전 지역=1, 기존 지역=2; 성별: 남=0, 여=1; 가족동반여부: 가족동반거주=1, 가족동반비거주=2

2. \*:  $p < 0.05$ , \*\*:  $p < 0.01$

삶의 질 인식, 이직의도, 가외적 노력 행태에 대한 집단 간 응답 평균 비교분석을 실시한 결과를 〈표 3〉이 보여주고 있다. 삶의 질 인식에서 지방이전 지역 근무자가 유의미하게 낮은 응답을 보였고( $t = -2.210$ ,  $p < 0.05$ ), 남녀 간 차이는 없었으나, 가족동반거주자가 유의미한 높은 응답을 보였다( $t = 0.254$ ,  $p < 0.01$ ). 다만, 가족동반여부는 가외적 노력 행태와 이직의도에 있어서 집단 간 유의미한 차이를 보이지 않았다. 지방이전 지역 근무자는 그렇지 않은 근무자에 비하여 통계적으로 유의미하게 삶의 질 인식이 부정적이었으나( $t = -2.120$ ,  $p < 0.05$ ), 이직의도 수준은 낮은 것으로 분석되었다( $t = -2.299$ ,  $p < 0.05$ ). 가외적 노력 행태에 대해서는 근무지역 집단 간 차이를 보이지 않았다. 삶의 질 인식과 이직의도에 대해서 남녀 응답자 간 유의미한 차이를 보이지 않았지만, 가외적 노력 행태는 남성이 유의미하게 높은 것으로 나타났다( $t = 3.237$ ,  $p < 0.01$ ).

〈표 3〉 종속변수에 대한 주요 응답 집단 간 차이 분석표

| 근무지역   |      | N   | 평균    | T-value(sig.) |
|--------|------|-----|-------|---------------|
| 삶의 질   | 지방이전 | 232 | 3.353 | -2.210(0.035) |
|        | 기존지역 | 100 | 3.530 |               |
| 이직의도   | 지방이전 | 231 | 2.800 | -2.299(0.022) |
|        | 기존지역 | 100 | 3.045 |               |
| 가외적 노력 | 지방이전 | 232 | 3.700 |               |
|        | 기존지역 | 100 | 3.560 |               |
| 가족동반거주 |      |     |       |               |
| 삶의 질   | 동반거주 | 189 | 3.529 | 2.541(0.011)  |
|        | 비동반  | 201 | 3.353 |               |
| 이직의도   | 동반거주 | 188 | 2.867 |               |
|        | 비동반  | 201 | 2.736 |               |
| 가외적 노력 | 동반거주 | 189 | 3.635 |               |
|        | 비동반  | 201 | 3.716 |               |
| 성별     |      |     |       |               |
| 삶의 질   | 남    | 293 | 3.447 |               |
|        | 여    | 101 | 3.416 |               |
| 이직의도   | 남    | 293 | 2.765 |               |
|        | 여    | 100 | 2.900 |               |
| 가외적 노력 | 남    | 293 | 3.744 | 3.237(0.001)  |
|        | 여    | 100 | 3.492 |               |

주: 통계적으로 유의미한 차이를 보이는 t통계치만 표시하였음.

〈표 4〉와 〈표 5〉는 설문 응답자들의 비물질적 보상에 대한 인식 빈도를 분석한 것이다. 응답자들은 안식년 휴직제 등을 활성화하거나 외부 교육전문기관과의 교류를 통한 자기계발 기회 확대 및 일과 후 취미생활 기회 확대를 원하고 있는 것으로 파악되었다. 아울러, 현재 운영 중에 있는 유연근무제의 다양한 확충을 원하고 있는 것으로 파악되었다. 동호회 활동 지원이나 인사교류 확대 등은 예상보다 낮은 빈도를 보여 유연근무제 확대를 통한 일과 삶 균형이나 업무 효율성을 높이는 방안에 대해 더 큰 관심을 갖고 있는 것으로 분석되었다. 〈표 4〉와 〈표 5〉의 결과는 설문대상 공공기관 임직원의 시각에서 본 것이긴 하지만 중장기적으로 해당 기관의 전략적 인적자원 관리의 방향을 제시하면서도 공공기관 지방이전이라는 국가적 정책사업의 회오리 속에서 근무하는 임직원

들의 생산적인 근무 행태를 효과적으로 이끌어내기 위한 단기적인 동기 부여 대안의 하나로 이해할 수 있겠다.

〈표 4〉 임금 외 필요 비물질적 보상에 대한 인식 빈도

| 항목             | 빈도  | (유효%) |
|----------------|-----|-------|
| 안식년 휴직제 활성화    | 212 | 53.1  |
| 자기계발 기회 확대     | 88  | 22.1  |
| 일과후 취미생활 기회 확대 | 88  | 22.1  |
| 직원 합숙소 운영 확대   | 6   | 1.5   |
| 기타             | 5   | 1.3   |
| 계              | 399 | 100   |

〈표 5〉 현행 비물질적 보상체계 중 개선 또는 강화 필요 인식 빈도

| 항목            | 빈도  | (유효%) |
|---------------|-----|-------|
| 사내 체육시설 확충    | 58  | 14.8  |
| 사내 의료시설 확충    | 37  | 9.4   |
| 유연근무제 다양화, 확충 | 185 | 47.2  |
| 사이버강의 확대      | 30  | 7.7   |
| 동호회 활동 지원 강화  | 19  | 4.8   |
| 부서간 교류 기회 마련  | 28  | 7.1   |
| 기타            | 35  | 8.9   |
| 계             | 392 | 100   |

## Ⅵ. 삶의 질, 이직의도, 그리고 가외적 노력 영향요인

### 1. 삶의 질 영향 요인

삶의 질 인식을 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시한 결과가 〈표 6〉에 제시되어 있다. 통제변수와 독립변수들 사이에 응답자의 삶의 질 인식에 가장 큰 영향을 미친 변수는 사회적 인정감이었다. 다음으로 가족해체위험도, 보상박탈감, 가족동반거주여부의 순서로 삶의 질 인식에 큰 유의미한 영향을 미친 변수로 분석되었다. 독립변수와 통제변수가 삶의 질 인식 변이의 17.7%를 설명하고 있는데, 통제변수 중에서 가족동반거주여

부만이 삶의 질 인식에 영향을 미친 것으로 나타나 가족동반거주가 응답자의 삶의 질 수준을 결정하는 데 매우 중요한 변수임을 보여주고 있다. 가족해체위험도도 삶의 질 수준을 결정짓는 매우 중요한 변수로 나타났는데 이는 가족 이슈가 보상과 사회적 인정감 등 보상에 대한 인식 변수들과 비견할 정도로 삶의 질 인식에 영향을 크게 미치고 있다는 점을 보여주는 결과이다.

〈표 6〉 삶의 질에 대한 회귀분석 결과

| 구 분          | 표준화계수( $\beta$ ) | t               |
|--------------|------------------|-----------------|
| <b>통제 변수</b> |                  |                 |
| 근무지역         | .052             | .759            |
| 가족동반거주       | -.140*           | -2.159          |
| 성별           | -.028            | -.452           |
| 연령           | .080             | 1.386           |
| <b>독립 변수</b> |                  |                 |
| 가족해체위험도(FD)  | -.197**          | -3.514          |
| 안전위험도(SD)    | .004             | .068            |
| 사회적 인정       | .256**           | 4.872           |
| 보상박탈감(RD)    | -.151**          | -2.748          |
| $R^2$        | .177**           | F=7.825(p<.001) |

이직의도를 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시한 결과가 〈표 7〉에 제시되어 있다. 통제변수와 독립변수들 사이에 응답자의 이직의도 인식에 가장 큰 영향을 미친 변수는 사회적 인정감이었다. 다음으로 연령과 보상박탈감의 순서로 이직의도 인식에 큰 유의미한 영향을 미친 변수로 분석되었다. 독립변수와 통제변수가 이직의도 인식 변이의 12.8%를 설명하고 있는데, 통제변수 중에서 연령만이 이직의도 인식에 영향을 미친 것으로 나타나 가족동반거주나 근무지역이 아닌 연령이 응답자의 이직의도 결정에 매우 중요한 변수임을 보여주고 있다. 특히 응답자의 연령이 낮을수록 이직의도 인식이 높은 것으로 예측되고 있고, 보상박탈감이 클수록 이직의도 인식이 높을 것으로 예측됨에 따라 이들 변수들에 대한 정책적 조치가 필요한 것으로 보인다.

〈표 7〉 이직의도에 대한 회귀분석 결과

| 구 분            | 표준화계수( $\beta$ ) | t               |
|----------------|------------------|-----------------|
| <b>통제 변수</b>   |                  |                 |
| 근무지역           | .115             | 1.624           |
| 가족동반거주         | -.018            | -.261           |
| 성별             | -.043            | -.679           |
| 연령             | -.194**          | -3.272          |
| <b>독립 변수</b>   |                  |                 |
| 가족해체위험도(FD)    | .069             | 1.206           |
| 안전위험도(SD)      | .080             | 1.454           |
| 사회적 인정         | -.196**          | -3.636          |
| 보상박탈감(RD)      | .148**           | 2.641           |
| R <sup>2</sup> | .128**           | 5.732(p < .001) |

가외적 노력 행태를 종속변수로 하여 다중회귀분석을 실시한 결과가 〈표 8〉에 제시되어 있다. 통제변수와 독립변수들 사이에 응답자의 가외적 노력 행태 인식에 가장 큰 영향을 미친 변수는 사회적 인정감이었다. 다음으로 연령과 가족해체위험도의 순서로 가외적 노력 행태 인식에 큰 유의미한 영향을 미친 변수로 분석되었다. 독립변수와 통제변수가 가외적 노력 행태 인식 변이의 13.4%를 설명하고 있는데, 통제변수 중에서 연령만이 가외적 노력 행태 인식에 영향을 미친 것으로 나타나 연령이 높은 장기근무자가 대체로 조직을 위한 가외적 노력 행태를 상대적으로 강하게 보일 것이란 예측을 가능하게 한다. 근무지역이나 가족동반거주여부는 가외적 노력 행태 인식에 유의미한 영향력을 보이지 않았으며, 보상박탈감 인식도 마찬가지였다. 주목할 부분은 가족해체위험도이다. 가족해체위험도가 높을수록 가외적 노력 행태를 보일 확률이 낮을 것이란 점인데, 이는 가족 중심의 생활과 여가가 주어지고 가족구성원 간 행복감이 높을수록 직장에서의 가외적 노력 행태가 나타날 가능성이 높아질 것이란 점을 시사한다.

〈표 8〉 가외적 노력 행태에 대한 회귀분석 결과

| 구 분            | 표준화계수( $\beta$ ) | t               |
|----------------|------------------|-----------------|
| <b>통제 변수</b>   |                  |                 |
| 근무지역           | -.018            | -.258           |
| 가족동반거주         | .023             | .342            |
| 성별             | -.031            | -.496           |
| 연령             | .188**           | 3.199           |
| <b>독립 변수</b>   |                  |                 |
| 가족해체위험도(FD)    | -.120*           | -2.089          |
| 안전위험도(SD)      | -.050            | -.906           |
| 사회적 인정         | .229**           | 4.256           |
| 보상박탈감(RD)      | -.051            | -.910           |
| R <sup>2</sup> | .134**           | F=6.049(p<.001) |

삶의 질 향상을 위해 중요한 요소에 대한 인식을 분석한 결과가 〈표 9〉에 제시되어 있다. 삶의 질 향상을 위해 가장 중요한 요소를 순위별로 3개 선택한 자료를 분석한 결과, 1순위 응답 비중이 가장 높은 요소는 건강이었고, 행복한 가족의 삶이 그다음이었으며, 충분한 소득이 세 번째로 높았다. 2순위 응답으로 행복한 가족의 삶이 가장 높게 나왔으며, 충분한 소득이 그다음이었으며, 건강이 세 번째로 높았다. 3순위 응답으로는 충분한 소득, 자녀 양육의 우수성, 사회적 관계 및 개인의 성과의 순으로 높게 나타났다.

합계응답비중이 가장 높은 요소는 행복한 가족의 삶이었고, 건강, 충분한 소득의 순으로 응답 빈도가 높았다. 종합하면, 가족의 행복한 삶이 응답자의 삶의 질을 결정짓는 가장 중요한 요소로 분석되었으며, 이는 직장이나 지역사회에 대한 생각과 인식보다 가족 및 개인의 건강 발전에 더 큰 비중을 두고 삶의 질 향상을 기대하는 경향이 강하게 나타나고 있다는 점을 보여준다.

〈표 9〉 삶의 질 향상을 위해 가장 중요한 요소

(단위: %)

| 삶의 질 향상 요소       | 1순위<br>(응답비중) | 2순위<br>(응답비중) | 3순위<br>(응답비중) | 합계응답비중      |
|------------------|---------------|---------------|---------------|-------------|
| <b>건강</b>        | <b>62.8</b>   | <b>10.0</b>   | 5.0           | <b>77.8</b> |
| 범죄나 폭력으로부터 안전    | 0.7           | 3.5           | 1.5           | 5.7         |
| 쾌적한 지역사회         |               | 2.0           | 1.5           | 3.5         |
| <b>행복한 가족의 삶</b> | <b>35.2</b>   | <b>39.4</b>   | 5.5           | <b>80.0</b> |
| 개인의 성과와 발전       | 1.0           | 9.5           | <b>7.7</b>    | 18.2        |
| 사회봉사와 기여         |               | 0.7           | 2.5           | 3.2         |
| 편안한 주거           | 1.5           | 6.0           | 3.7           | 11.2        |
| 의미 있는 직업         | 2.0           | 4.0           | 4.5           | 10.5        |
| 종교생활             | 0.7           | 1.5           | 1.7           | 4.0         |
| 레크리에이션과 여가       | 1.0           | 1.5           | 5.0           | 7.5         |
| <b>충분한 소득</b>    | <b>4.2</b>    | <b>13.7</b>   | <b>16.0</b>   | <b>33.9</b> |
| 직장과 조직의 발전       | 0.7           | 2.2           | 4.0           | 7.0         |
| 자녀양육             | 0.7           | 6.2           | <b>10.0</b>   | 17.0        |
| 친구관계와 사회관계       | 1.0           | 5.5           | <b>7.7</b>    | 14.2        |

주: 결측값을 포함한 응답 빈도의 비중을 표기함으로 총계 100%가 안 됨

## VII. 논의 및 정책 방안

많지는 않지만 기존의 연구들은 일과 삶 균형이나 가정 친화적 정책들이 조직 구성원의 삶의 질에서 생산적 조직 행태(또는 조직내 성과)에 이르기까지 광범위한 요인들에 긍정적인 영향을 미치고 있다고 보고하고 있다(예: Bae & Goodman, 2014; Clifton & Shepard, 2004: 720; 황창호·문명재, 2012, 조경호·이선우, 2000 외 다수). 이러한 기존의 연구결과들은 본 연구에서도 지지되고 있다.

지방이전된 본사 근무 응답자는 기존 지역 근무 응답자에 비하여 삶의 질 인식 수준이 낮았으며, 가족동반거주 응답자는 그렇지 못한 응답자의 삶의 질 수준보다 긍정적이었으며, 남성이 여성에 비하여 가외적 노력 행태를 유의미하게 높게 보였다. 응답자들의 삶의 질 인식 수준은 5점 척도 기준으로 3.4점 정도로 분석되어 높다고 볼 수 없었으며,

가외적 노력 행태는 3.6점 정도로 분석되어 보통 이상인 것으로 파악되었다. 아울러 이직의도 인식 수준도 2.9점 수준으로 분석되어 보통 이하로 분석되었다.

공공기관 지방이전이라는 국가정책 상황하에서 임직원들의 삶의 질 인식, 이직의도, 가외적 노력 행태에 대한 가족과 업무환경 요인들의 영향을 분석한 본 연구에서 응답자 개인의 직장과 직무에 대한 사회적 지지와 인정감이 통계적으로 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났다. 가족해체위험도 인식은 삶의 질 인식과 가외적 노력 행태에 유의미한 부(-)의 영향을 미치는 것으로 분석되었고, 유의미한 영향을 미칠 것으로 가정했던 직무수행상 안전위험도는 모두 유의미한 영향을 미치지 못한 것으로 나타났다. 보상밖 탈감은 삶의 질 인식에 통계적으로 유의미한 부(-)의 영향을, 이직의도에는 유의미한 정(+ )의 영향을 미치고 있는 것으로 분석되었다. 통제변수 중에서 가족동반거주자는 이직 의도나 가외적 노력 행태에는 유의미한 영향을 보여주지 못하였으나, 응답자의 삶의 질 인식에는 유의미한 정(+ )의 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 연령은 삶의 질 인식에 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 이직의도에는 유의미한 부(-)의 영향을, 가외적 노력 행태에는 유의미한 정(+ )의 영향을 미치고 있는 것으로 파악되었다.

이러한 분석결과를 바탕으로 본 연구의 이론적, 정책적 함의를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 본 연구는 지방이전대상 공공기관 임직원을 대상으로 삶의 질 인식, 이직의도, 가외적 노력 행태를 종합적으로 파악한 논문이란 점이다. 지방이전대상 공공기관 임직원을 대상으로 한 기존 연구가 없진 않았으나 본 연구는 지방이전대상 공공기관 임직원의 삶의 질 인식을 측정하여 그 결정요인을 가족 및 업무 상황 요인을 중심으로 직접 분석했으며, 생산적 조직 행태를 이직의도와 가외적 노력 행태를 중심으로 모델링하였다는 것이 중요하다. 둘째, 본 연구는 기존 연구들이 다수 확인하였던 공무원 및 공공기관 종사자들의 친가족주의 가치정향을 재확인하였다는 데서 의의가 크다. 개인적 성과보다 사회적 안녕을 중시하는 공공부문에서도 직무와 개인의 격차를 최소화하는 개인 신장 지원이나 일과 삶의 균형을 유지할 수 있는 친가족정책이 생산적 조직 행태와 삶의 질 인식 수준을 높이는 중요한 변수임을 파악했다. 아울러, 본 연구는 기존 연구에서 미흡하게 다루어진 조직 구성원 생산적 조직 행태를 이직의도와 가외적 노력 행태로 유형화 하여 업무적 요인과 환경적 요인의 영향력을 확인하려 했다는 점에서 그 의의를 찾을 수 있다. 특히 기존의 연구에서 조직효과성이나 생산성을 직무와 조직에 대한 관점에서만 일괄 제시한 것과 달리 일과 삶의 세부적 관점을 제시하고 확인하려 한 것은 본 연구

의 가장 중요한 학술적 가치로 볼 수 있다.

본 연구의 분석결과는 다양한 정책 시사점을 제공하고 있다. 먼저, 지방이전 본사 근무자는 기존 지역 근무자에 비하여 삶의 질의 전반적 수준에 대해 부정적인 평가를 하고 있지만 오히려 낮은 이직의도를 보였다는 점에 주목해야 할 것으로 보인다. 이미 이전 지역 본사에 근무하는 직원보다 기존 지역에 근무하는 직원들의 이직의도가 높았다는 것은 현재는 기존 지역에 소속되어 있지만 언젠가는 본사 근무를 하게 될지도 모른다는 우려 때문이라고 볼 수 있다. 이직의도는 이직 결정 상황이 오기 전의 불안감의 증폭 과정에서 일어나는 걱정을 동반하기 때문에(Mobley 등, 1979) 이와 같은 결과를 노정시켰다고도 볼 수 있다. 따라서 이전지역 근무자뿐만 아니라 기존 지역 근무자에 대한 기관 인사이동 제도에 대한 교육과 인식 제고가 필요하다고 할 수 있다. 또한, 이전지역 본사 근무자에 대한 친가족정책을 통한 삶의 질 제고 방안 마련이 시급한 것으로 분석되었다. 이전지역 본사 근무자의 삶의 질 수준을 높이는 방안은 유연근무제 확대, 가족친화 인사정책, 개인신상 지원 확대 등을 중심으로 이루어져야 하는데, 특히 본사 근무자에 대한 가족생활여건을 개선하기 위한 다양한 보전수당이 추가적으로 지급되어야 할 것으로 보이고, 가족과 떨어져 생활하는 임직원들에게 예산의 범위 안에서 복리후생 차원에서 기본급의 일정 수준에 해당하는 가계지원비 상향 지급이 필요하다고 판단된다. 여가도 업무 생산성을 올리는 데 매우 중요한 요소가 되고 있다는 점을 고려하여 가족과 분리된 상태에서 근무하는 직원에 대하여 가족동반거주를 강요할 것이 아니라 가족과 함께 생활하고 여가를 보낼 수 있도록 하는 (가칭)‘가족행사휴가제도’를 적극 도입할 필요가 있다.

선진국의 공공부문 종사자에 대한 삶의 질 증진 프로그램은 대부분 가정 친화적 인사정책의 수행에 있다(김선아 외, 2013; 조경호·이선우, 2000). 지난 수십 년 동안 미국 연방정부는 공무원들이 일과 가족생활 간의 균형을 맞추도록 여러 정책을 시행하고 있는데, 주로 유동적 일터(Flexiplace)와 휴가공유제(Leave-sharing programs)를 중심으로 이루어진다. 본사 근무와 가족과 함께 거주할 수 있는 지역근무 순환근무주기를 제도화 하여 일과 삶을 병행할 수 있도록 하는 방안이 필요하고, 직원 간 휴가 공유를 통해 가족행사 참여와 가족돌봄 기회가 확충될 수 있도록 기관 차원에서 적극 지원해 나가야 할 것으로 보인다. 이와 같은 가정 친화적 인사정책들은 종사자의 직업 만족도와 사기를 높일 것이며 궁극적으로 기관의 생산성을 높이는 데 기여할 것이란 점을 기관 경영 책임

자들이 인식하는 것이 중요하다. 따라서 이들이 일과 삶의 경계를 지혜롭게 조성해 주는 것도 필요하다고 할 것이다(김혜원, 2011; 채연주, 2003).

본 연구에서 사회적 인정감 인식은 응답자의 삶의 질을 높이고, 이직의도를 낮추며, 가외적 노력 행태를 제고하는 매우 중요한 변수로 나타났다. 사회적 인정과 지지는 전통적으로 조직 구성원의 업무성과를 높이고 사기를 제고하는 데 유의미한 영향요인으로 확인된 변수이고(Wu 등, 2011), 점차 적용 및 논의의 범위가 확장되고 있는데, 본 연구의 결과도 그러한 것으로 확인되었다. 사회적 인정감은 물질적인 지원 등 도구적 차원에서의 지원에 그치지 않고 칭찬이나 충고부터 감정적 지원과 자긍심 고양에 이르기까지 매우 다양한 수단을 통해 증진할 수 있다(Cohen & Willis, 1985). 이와 같은 사회적 인정감을 구성원들이 인식할 수 있도록 하는 언론을 포함한 직장과 지역사회 리더들의 정책 노력이 필요하다고 판단된다.

보상박탈감 인식은 이직의도를 높이고 삶의 질 인식을 부정적으로 전환하는 데 의미 있는 변수로 확인되었다. 보상박탈감은 동일 직군에 속한 여타 직장에 근무하는 구성원과의 보상체계, 보상수준의 비교를 통해 형성되는 개념인데, 보상의 공정성 인식이 현격하게 떨어질 때 나타난다. 본 연구에서는 보상박탈감 인식이 가외적 노력 행태로 직접 이어지는 않지만 삶의 질과 이직의도 결정에 유의미한 영향을 미치는 것으로 나타났기 때문에 공정한 보상시스템 설계가 필요하다고 볼 수 있다. 주로 성과평가의 공정성 제고 노력, 기본급과 부가급 체계의 개선 등을 통해 해소할 수 있도록 노력해야 할 것이다.

지방이전대상 기관의 여성인력 활용 문제는 조직 차원에서뿐만 아니라 국가적 차원에서 매우 중요하다. 우리나라의 경우 일과 가정 양립을 통한 여성고용의 안정성 확보, 출산을 제고, 젠더 형평성, 아동 발달 안정화 등의 다양한 효과를 기대할 수 있다. 공공기관에서 여성 고용이 꾸준히 증가하고 있고, 고급 여성인력의 활용 수준을 높이도록 하는 기관의 인사정책 구축 수준은 기관의 성과 제고에 직접적인 영향을 미치고 있다(김복태·조경호, 2012). 여성의 취업률이 30~35세를 정점으로 급격히 떨어지는 M자형 구조로서 이 무렵에 깊어지는 출산과 육아에 대한 부담 때문에 직장생활을 이어나가지 못하는 경우가 많기 때문에 생애주기에 따른 기관의 인사정책 방안 수립이 필요하다(Blossfeld and Rohwer, 1999).

이상의 의의에도 불구하고 본 연구는 다음과 같은 측면에서 한계를 지닌다. 본 연구의 질적 연구는 이전공공기관 임직원 4명 정도와의 인터뷰 분석, 그리고 일부 공공기관 임

직원들이 자생적으로 만든 블로그 내용분석 및 일부 언론 기사에 의존하여 진행되었다. 인터뷰와 내용분석이 제한적이었기 때문에 본 연구의 결과를 모든 지방이전 공공기관에 일반화 하는 데 한계를 갖고 있다. 아울러, 본 연구의 3개 종속변수에 대한 독립변수들 간의 상호작용효과 및 조절효과는 통계적으로 증명하지 못했고, 모델들의 설명력이 20%를 넘지 못하고 있는 부분도 한계를 지닌다. 다만 본 연구의 목적이 조직구조, 직무구조, 리더십 등 본 연구의 종속변수들에 영향을 강하게 미칠 것으로 예상되는 변수들을 의도적으로 포함시키지 않고 지방이전 공공기관이 처해 있는 상황에 부합되는 업무요인이나 환경요인만을 포함시켜 이들 간의 상대적인 영향력을 분석하는 데 있었다는 점을 강조한다.

공공기관의 지방이전은 주도권에 집중되었던 공공기관의 기능을 지방으로 분산시켜 중앙과 지방의 균형발전과 지방 분권화를 추진하기 위한 것이 주된 목적이다. 그러나 정책을 추진하는 데 있어서 중요한 것은 관련 임직원들의 근무생활 및 일반 삶의 질 변화로 인한 생산적 조직 행태 저하에 관심을 가지고 접근할 필요가 있다. 또한 정책이 국가의 미래를 위하여 통합적이고 일관적으로 추진되었다고 하더라도 공공기관 지방이전에 따른 임직원들의 직무를 수행하기 위한 환경의 변화를 예상하고 이러한 변화에 이들이 대응할 수 있도록 유도하는 것이 바람직하다.

본 연구를 통해서 파악할 수 있었던 것은 공공기관 지방이전 정책은 이전기관 임직원들의 희생을 기반으로 진행되고 있다는 것이다. 대부분의 임직원들이 지방이전에 따라서 주거지 등의 변화에 적응하지 못하고 업무와 거주 생활권이 분리된 생활을 하고 있다. 물론 지방이전의 초기이기 때문에 나타난 과도기적 현상이라고 할 수 있으나 자녀 교육권 및 기존 정주권의 변화가 기대만큼 빠른 속도로 일어날 가능성은 크지 않다. 또한 지방이전 공공기관 구성원들 대다수는 복지, 후생 시설 만족도가 기대만큼 크지 않았고, 지방에 정주하기 위한 숙소의 문제, 가족과의 격리로 인한 심리적 안정감 저하, 출퇴근 교통문제 등 난제가 많다. 정책을 결정하는 데 있어서 정책결정 참여자의 의지도 중요하지만 정책이 가져올 파급효과를 면밀하게 분석하는 것이 중요하다.

본 연구의 결과가 제시하는 이론적 그리고 정책적 의미는 크지만 2015년 말 현재 154개 공공기관의 지방이전이 완료되었거나 진행되고 있는 시점에서 본 연구의 결과가 전체 공공기관 지방이전이 갖고 있는 문제를 모두 대변하지는 못할 것이다. 지방이전대상 공공기관 각각이 갖고 있는 문제점이 다를 수 있고, 본 연구가 주식회사형과 중소기업

혁신도시로 이전한 공기업을 대상으로 한 연구라는 점에서 본다면 여타 공공기관 지방 이전 사례에 적용할 때에는 국민의 눈높이나 기관의 자원 가용성 등을 고려하여 보다 신중하게 접근할 필요는 있어 보인다. 예를 들어 본 연구에서 언급한 안식년 휴가제는 정책적으로 공공기관 정상화 2단계 방만경영 개선조치 사항에 포함된 것으로 신중한 평가가 선행되어야 할 것이고, 본 연구에서 제시한 개선조치들의 일부는 기관 경영 형편에 따라 보다 섬세한 추가적인 분석이 필요하다고 판단된다. 다만, 본 연구는 공공기관 지방이전과 같은 국가적 정책사업의 과정에서 정책의 영향을 받는 대상자들의 인식을 파악하는 것이 중요하다는 점을 강조한다. 본 연구는 그러한 노력의 하나로서 의의가 있기 때문에 보다 정교한 분석설계를 적용한 유사 후속 연구가 필요하다고 본다.

## 참고문헌

- 가영희(2005), 「성인의 직장-가정갈등과 삶의 질과의 관계에 관한 연구」, 인하대 교육학 박사학위논문.
- 김미숙·조경호(1999), 『공무원의 삶의 질에 관한 연구』, CSC정책보고서.
- 김복태·조경호(2012), 「문화콘텐츠산업에서 일-가정 양립지원정책이 조직성과에 미치는 영향 분석: 출산휴가 및 육아휴직제도의 Decoupling 가설검증」, 『한국인사행정학회보』, 11(1): 199-216.
- 김선아 외(2013), 「'일과 삶 균형'정책과 정책부합성이 조직효과성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『한국행정학회보』, 47(1): 201-237.
- 김선희(2010), 「공공조직에서의 여성의 일-가정 갈등(WFC) 결정요인 분석」, 『행정논총』, 48(1): 171-196.
- 김신복(1984), 「사회개발의 기획 및 지표의 활용」, 김운태 외, 『한국정치행정의 세계』, 서울: 박영사: 329-347.
- 김혜원(2011), 「가족친화제도와 기업성과」, 『노동정책연구』, 11(3): 1-24.
- 박천오 외(2014), 『현대인사행정론』 (제3판). 법문사.
- 신도철(1981), 「한국인의 삶의 질 연구: 주관적 지표에 의한 분석」, 『정경문화』, 5월호: 26-47.
- 임희섭(1996), 「삶의 질'의 개념적 논의」, 『한국행정연구』, 5(1): 5-18.
- 조경호(2009), 「공무원 후생복지 만족도와 생산성」, 『한국인사행정학회보』, 8(3): 219-241.
- 조경호(2003), 「공무원의 삶의 질 요인에 대한 의사결정나무분석」, 『한국인사행정학회보』, 2(2): 131-144.
- 조경호·김미숙(2006), 『2006년도 공무원의 삶의 질에 관한 연구』, CSC정책보고서.
- 조경호 외(2012), 「공직동기(Public Service Motivation)와 금전적 요인간의 관계에 대한 경험적 연구: 공공기관 비교를 중심으로」, 서울행정학회 추계학술대회 발표논문.
- 조경호 외(2014), 『공공조직행태론』. 대영문화사.
- 조경호·이선우(2000), 「가정 친화적 인사정책과 직업만족도: 국가공무원들의 의식조사를 중심으로」, 『공공행정연구』, 4(1): 51-66.
- 조경호·전성표(1997), 『시민의 정주의식과 사회행정 수요에 관한 조사연구』, 울산포럼

정책보고서.

채연주(2003), 「일과 삶의 균형: 현대기업의 경계관리연구」, 연세대 경영학석사학위논문.

최영출(2015), 「공공기관의 지방이전의 효과와 향후 과제」, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 『이슈포커스』, 전문가의 눈.

최윤정(2013), 「지방이전 대상기관 구성원들의 심리상태가 조직몰입에 미치는 영향」, 『한국사회와 행정연구』, 24(1): 221-243.

허전(2002), 「공·사조직 중간관리자의 리더십이 부하 직원의 ‘가외적 노력’과 ‘리더에 대한 만족’에 미치는 영향」, 『한국행정논집』, 14(4): 1135-1159.

황창호·문명재(2012), 「공공기관 구성원들의 조직몰입과 이직충동, 이직활동의 영향요인 분석: LH공사를 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 11(2); 245-272.

Bae, K. B. and D. Goodman(2014), “The influence of family-friendly policies on turnover and performance in South Korea,” *Public Personnel Management*, 43(4): 520-542.

Balfour, D. L. and Wechsler, B.(1991), “Commitment, performance, and productivity in public organizations,” *Public Productivity & Management Review*, 14: 355-368.

Balfour, D. L. and Wechsler, B.(1996), “Organizational commitment: Antecedents and outcomes in public organizations,” *Public Productivity & Management Review*, 19: 256-277.

Bass, B. M.(1985), *Leadership and Performance Beyond Expectations*. NY: The Free Press.

Bass, B. M.(1990), “From transactional to transformational leadership: Learning to share the vision,” *Organizational Dynamics*, 18(3): 19-31.

Blossfeld, A. F. and R. Rohwer(1999), “Dynamics of women’s employment patterns over the family life course,” *The Journal of Human Resources*, 14(4): 1-20.

Cho, K. H. and S-H Lee(2001), “Another look at public-private distinction and organizational commitment: A cultural explanation,” *International Journal of Organizational Analysis*, 9(1): 87-105.

Clifton, T. J. and E. Shepard(2004), “Work and family programs and productivity:

- Estimates applying a production function model," *Journal of Manpower*, 25: 714-728.
- Cohen, S. and T. A. Willis(1985), "Stress, social support, and the suffering syphosis," *Psychological Bulletin*, 98: 310-357.
- Crouter, A. C.(1984), "Spillover from family to work," *Human Relations*, 37(6): 425-442.
- Garrison, G., R. L. Wakefield, M. Harvey and S. H. Kim(2010), "Exploring perceptions of 'Foreignness' in virtual teams: Its impact on team member satisfaction and turnover intention," *Asia Pacific Journal of Information Systems*, 20(1): 101-124.
- Good, L. K., T. J. Page and C. E. Young(1996), "Assessing hierarchical differences in job-related attitudes and turnover among retail managers," *Journal of the Academy of Marketing Science*, 24(2): 148-156.
- Guy, M. E.(1993), "Three steps forward, two steps backward: The status of women's integration into public management," *Public Administration Review*, 53: 285-292.
- Kim, M. S. and K. H. Cho(2003), "Quality of life among government employees," *Social Indicators Research*, 62(1): 387-409.
- Kim, J. and M. E. Wiggins(2011), "Family-friendly human resource policy: Is it still working in the public sector?" *Public Administration Review*, 71: 728-739.
- Kleinbaum, D. G., L. L. Kupper and K. E. Mueller(1988), *Applied regression analysis and other multivariate method*. Boston: PWS-KENT Publishing Co.
- Lane, R. E.(1994), "Quality of life and quality of persons: A new role for government?" *Political Theory*, 22(2): 132-144.
- Lee, S-H and Olshfski, D.(2002a), "Employee commitment and firefighters: It's my job," *Public Administration Review*, 62(Special Issue): 97-103.
- Lee, S-H and Olshfski, D.(2002b), "An examination of variations in the nature of employee commitment: The case of paid and volunteer firefighters," *International Review of Public Administration*, 7(1): 29-38.
- Lee, S. Y. and J. H. Hong(2011), "Does family-friendly policy matter? Testing its impact

- on turnover and performance,” *Public Administration Review*, 71: 870-879.
- Meyer, J. P. and N. J. Allen(1991), “A three-component conceptualization of organizational commitment,” *Human Resource Management Review*, 1(1): 61-89.
- Mobley, W. H., et al.(1979), “Review and conceptual analysis of the employee turnover process,” *Psychological Bulletin*, 86(3): 493-522.
- Moon, S. Y. and J. Roh(2010), “Balancing work and family in South Korea’s public organizations: Focusing on family-friendly policies in elementary school organizations,” *Public Personnel Management*, 39: 117-131.
- Norbeck, J. S., A. M. Linsey and L. L. Carrier(1981), “The development of an instrument to measure social support,” *Nursing Research*, 30(5): 264-269.
- Rosenberg, M.(1965), *Society and the Adolescent Self-Image*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Seed, P. and G. Lloyd(1997), *Quality of Life*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Schneider, M.(1976), “The ‘Quality of Life’ and social indicators research,” *Public Administration Review*, 36(3): 297-305.
- Sirgy, M. J.(1986), “A quality of life theory derived from Maslow’s developmental perspective,” *American Journal of Economic and Sociology*, 45(3): 329-342.
- Steel, R. P. and N. K. Ovalie(1984), “A review and meta-analysis of research on the relationship between behavioral intentions and employee turnover,” *Journal of Applied Psychology*, 69: 673-686.
- Tett, R. P. and J. P. Meyer(1993), “Job satisfaction, organizational commitment, turnover intention, and turnover: Path analysis based on meta-analytic findings,” *Personal Psychology*, 46: 259-293.
- Utgoff, K. C.(1983), “Compensational levels and quit rates in the public sector,” *The Journal of Human Resources*, 28: 394-406.
- Wu, H., et al.(2011), “Depressive symptoms and occupational stress among Chinese female nurses: The mediating effects of social support and rational coping,” *Research in Nursing & Health*, 34: 401-407.
- SIMON’S <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=knife1234&logNo=130188891104>

### 〈부록 1〉 공공기관 지방이전 현황

공공기관 지방이전은 2015년 3월 10일 현재 154개 기관이 확정되어 101개 기관이 이전을 완료하였다. 이전 지역으로는 부산혁신도시(13개), 대구혁신도시(11개), 광주전남혁신도시(16개), 울산혁신도시(9개), 강원혁신도시(12개), 충북혁신도시(11개), 전북혁신도시(12개), 경북혁신도시(12개), 경남혁신도시(11개), 제주혁신도시(8개), 세종시(20개)등이다.

〈표 10〉 공공기관 지방이전 현황(2015년 3월 10일 기준)

| 이전 지역                  | 종전 지역 | 소관 부처   | 기 관 명        | 이전 예정일 | 비 고  |
|------------------------|-------|---------|--------------|--------|------|
| 총 계                    |       |         | 154개 기관      |        |      |
| 부산<br>혁신<br>도시<br>(13) | 안산    | 해양수산부   | 한국해양과학기술원    | '16.12 |      |
|                        | 마포구   | 국무조정실   | 한국해양수산개발원    | '15. 3 | 이전완료 |
|                        | 인천    | 해양수산부   | 국립해양조사원      | '12.12 | 이전완료 |
|                        | 영등포   | 국토교통부   | 대한주택보증(주)    | '14.12 | 이전완료 |
|                        | 강남    | 금융위원회   | 한국자산관리공사     | '14.12 | 이전완료 |
|                        | 중구    | 금융위원회   | 한국주택금융공사     | '14.12 | 이전완료 |
|                        | 여의도   | 금융위원회   | 한국예탁결제원      | '14.12 | 이전완료 |
|                        | 동대문   | 문화체육관광부 | 영화진흥위원회      | '13.10 | 이전완료 |
|                        | 마포    | 문화체육관광부 | 영상물등급위원회     | '13. 9 | 이전완료 |
|                        | 서대문   | 문화체육관광부 | 게임물등급위원회     | '13.10 | 이전완료 |
|                        | 중구    | 여성가족부   | 한국청소년상담복지개발원 | '14. 9 | 이전완료 |
|                        | 강남    | 산업통상자원부 | 한국남부발전(주)    | '14.10 | 이전완료 |
|                        | 고양    | 해양수산부   | 국립수산물품질관리원   | '15. 3 | 이전완료 |
| 대구<br>혁신<br>도시<br>(11) | 서초    | 교육부     | 한국장학재단       | '15.11 |      |
|                        | 중구    | 교육부     | 한국교육학술정보원    | '13.10 | 이전완료 |
|                        | 서초    | 교육부     | 한국사학진흥재단     | '14. 3 | 이전완료 |
|                        | 서초    | 교육부     | 중앙교육연수원      | '15.10 |      |
|                        | 강남    | 국토교통부   | 한국감정원        | '13. 8 | 이전완료 |
|                        | 마포    | 금융위원회   | 신용보증기금       | '14.12 | 이전완료 |
|                        | 영등포   | 병무청     | 중앙신체검사소      | '12.12 | 이전완료 |
|                        | 성남    | 산업통상자원부 | 한국가스공사       | '14. 9 | 이전완료 |
|                        | 구로    | 산업통상자원부 | 한국산업단지공단     | '14. 1 | 이전완료 |

| 이전 지역                        | 종전 지역                 | 소관 부처   | 기관명               | 이전 예정일  | 비고     |
|------------------------------|-----------------------|---------|-------------------|---------|--------|
| 광주<br>전남<br>혁신<br>도시<br>(16) | 강남                    | 산업통상자원부 | 한국산업기술평가관리원       | '14.10  | 이전완료   |
|                              | 중구                    | 미래창조과학부 | 한국정보화진흥원          | '15. 7  |        |
|                              | 영등포                   | 교육부     | 사립학교교직원연금공단       | '14.12  | 이전완료   |
|                              | 동대문                   | 국무조정실   | 한국농촌경제연구원         | '15. 8  |        |
|                              | 의왕                    | 농림축산식품부 | 한국농어촌공사           | '14. 9  | 이전완료   |
|                              | 수원                    | 농림축산식품부 | 농식품공무원교육원         | '13.12  | 이전완료   |
|                              | 서초                    | 농림축산식품부 | 한국농수산식품유통공사       | '14.10  | 이전완료   |
|                              | 종로                    | 문화체육관광부 | 한국문화예술위원회         | '14. 4  | 이전완료   |
|                              | 마포                    | 문화체육관광부 | 한국콘텐츠진흥원          | '14. 5  | 이전완료   |
|                              | 송파                    | 미래창조과학부 | 한국방송통신전파진흥원       | '14. 2  | 이전완료   |
|                              | 용산                    | 미래창조과학부 | 국립전파연구원           | '14. 6  | 이전완료   |
|                              | 서초                    | 미래창조과학부 | 한국인터넷진흥원          | '16.12  |        |
|                              | 강남                    | 산업통상자원부 | 한국전력공사            | '14.11  | 이전완료   |
|                              | 성동                    | 산업통상자원부 | 한전 KDN(주)         | '14.12  | 이전완료   |
|                              | 성남                    | 산업통상자원부 | 한전 KPS(주)         | '14.11  | 이전완료   |
|                              | 울산<br>혁신<br>도시<br>(9) | 강남      | 산업통상자원부           | 한국전력거래소 | '14.10 |
| 광진구                          |                       | 미래창조과학부 | 우정사업정보센터          | '13. 3  | 이전완료   |
| 안양                           |                       | 농림축산식품부 | 농림수산식품<br>기술기획평가원 | '16.12  |        |
| 의왕                           |                       | 국무조정실   | 에너지경제연구원          | '14.12  | 이전완료   |
| 영등포                          |                       | 고용노동부   | 근로복지공단            | '14. 3  | 이전완료   |
| 안양                           |                       | 고용노동부   | 노동부고객상담센터         | '12.12  | 이전완료   |
| 마포                           |                       | 고용노동부   | 한국산업인력공단          | '14. 5  | 이전완료   |
| 인천                           |                       | 고용노동부   | 한국산업안전보건공단        | '14. 2  | 이전완료   |
| 마포                           |                       | 국민안전처   | 국립재난안전연구원         | '15.12  |        |
| 강남                           |                       | 산업통상자원부 | 한국동서발전(주)         | '14. 6  | 이전완료   |
| 강원<br>혁신<br>도시<br>(12)       | 안양                    | 산업통상자원부 | 한국석유공사            | '14.11  | 이전완료   |
|                              | 용인                    | 산업통상자원부 | 에너지관리공단           | '16.12  |        |
|                              | 중구                    | 경찰청     | 도로교통공단            | '15.12  |        |
|                              | 서초                    | 국가보훈처   | 한국보훈복지의료공단        | '13.12  | 이전완료   |
|                              | 중구                    | 문화체육관광부 | 한국관광공사            | '14.12  | 이전완료   |
|                              | 서초                    | 보건복지부   | 건강보험심사평가원         | '15. 6  |        |
|                              | 마포                    | 보건복지부   | 국민건강보험공단          | '15.12  |        |
|                              | 화성                    | 보건복지부   | 대한적십자사            | '14. 5  | 이전완료   |
| 의정부                          | 산업통상자원부               | 대한석탄공사  | '14.12            | 이전완료    |        |

| 이전 지역                  | 종전 지역   | 소관 부처   | 기관명         | 이전 예정일 | 비고   |
|------------------------|---------|---------|-------------|--------|------|
|                        | 동작구     | 산업통상자원부 | 한국광물자원공사    | '15. 2 |      |
|                        | 종로      | 산업통상자원부 | 한국광해관리공단    | '15. 7 |      |
|                        | 양천구     | 국민안전처   | 국립과학수사연구원   | '13.11 | 이전완료 |
|                        | 서초      | 행정자치부   | 한국지방행정연구원   | '15.12 |      |
|                        | 마포구     | 환경부     | 국립공원관리공단    | '15.12 |      |
| 충북<br>혁신<br>도시<br>(11) | 서초      | 공정거래위   | 한국소비자원      | '14. 8 | 이전완료 |
|                        | 서초      | 미래창조과학부 | 한국과학기술기획평가원 | '16.12 |      |
|                        | 과천      | 국무조정실   | 정보통신정책연구원   | '14. 6 | 이전완료 |
|                        | 서초      | 국무조정실   | 한국교육개발원     | '16.12 |      |
|                        | 강남      | 국무조정실   | 한국교육과정평가원   | '15. 2 |      |
|                        | 영등포     | 고용노동부   | 한국고용정보원     | '14. 9 | 이전완료 |
|                        | 용인      | 법무부     | 법무연수원       | '15. 3 | 이전완료 |
|                        | 과천      | 산업통상자원부 | 국가기술표준원     | '14. 5 | 이전완료 |
|                        | 시흥      | 산업통상자원부 | 한국가스안전공사    | '13.12 | 이전완료 |
|                        | 송파      | 미래창조과학부 | 정보통신산업진흥원   | '15. 8 |      |
| 전북<br>혁신<br>도시<br>(12) | 과천      | 인사혁신처   | 중앙공무원교육원    | '16.12 |      |
|                        | 영등포     | 국토교통부   | 대한지적공사      | '13.11 | 이전완료 |
|                        | 수원      | 농촌진흥청   | 농촌진흥청       | '14. 7 | 이전완료 |
|                        | 수원      | 농촌진흥청   | 국립농업과학원     | '14. 8 | 이전완료 |
|                        | 수원      | 농촌진흥청   | 국립원예특작과학원   | '15. 3 |      |
|                        | 수원      | 농촌진흥청   | 국립식량과학원     | '15. 3 |      |
|                        | 수원      | 농촌진흥청   | 국립축산과학원     | '15. 3 |      |
|                        | 화성      | 농림축산식품부 | 한국농수산대학     | '15. 2 | 이전완료 |
|                        | 강서      | 문화체육관광부 | 한국출판문화산업진흥원 | '15. 7 |      |
|                        | 송파      | 보건복지부   | 국민연금공단      | '15. 4 |      |
|                        | 강동      | 산업통상자원부 | 한국전기안전공사    | '14. 6 | 이전완료 |
|                        | 성남      | 미래창조과학부 | 한국식품연구원     | '16.12 |      |
| 경북<br>혁신<br>도시<br>(12) | 수원      | 행정자치부   | 지방행정연수원     | '13. 8 | 이전완료 |
|                        | 성남      | 국토교통부   | 한국도로공사      | '14.11 | 이전완료 |
|                        | 안산      | 국토교통부   | 교통안전공단      | '14. 4 | 이전완료 |
|                        | 강남      | 국토교통부   | 한국건설관리공사    | '15.12 |      |
|                        | 강서      | 기상청     | 기상통신소       | '13. 5 | 이전완료 |
|                        | 안양      | 농림축산식품부 | 국립농산물품질관리원  | '13.12 | 이전완료 |
|                        | 안양      | 농림축산식품부 | 농림축산검역본부    | '15.12 |      |
| 안양                     | 농림축산식품부 | 국립종자원   | '14. 7      | 이전완료   |      |

| 이전 지역         | 종전 지역 | 소관 부처   | 기관명         | 이전 예정일 | 비고   |
|---------------|-------|---------|-------------|--------|------|
|               | 서초    | 법무부     | 대한법률구조공단    | '14. 4 | 이전완료 |
|               | 양천    | 법무부     | 한국법무보호복지공단  | '15.12 |      |
|               | 용인    | 조달청     | 조달청품질관리단    | '13.12 | 이전완료 |
|               | 광진    | 미래창조과학부 | 우정사업조달사무소   | '13. 4 | 이전완료 |
|               | 용인    | 산업통상자원부 | 한국전력기술(주)   | '15. 5 |      |
| 경남 혁신 도시 (11) | 강남    | 관세청     | 중앙관세분석소     | '13. 2 | 이전완료 |
|               | 수원    | 국토교통부   | 주택관리공단      | '15. 8 |      |
|               | 안산    | 국토교통부   | 한국시설안전공단    | '16.12 |      |
|               | 성남    | 국토교통부   | 한국토지주택공사    | '15. 4 |      |
|               | 강남    | 문화체육관광부 | 저작권위원회      | '15. 8 |      |
|               | 동대문   | 방위사업청   | 국방기술품질원     | '14. 5 | 이전완료 |
|               | 영등포   | 중소기업청   | 중소기업진흥공단    | '14. 7 | 이전완료 |
|               | 강남    | 산업통상자원부 | 한국남동발전(주)   | '14. 3 | 이전완료 |
|               | 금천    | 산업통상자원부 | 한국세라믹기술원    | '15. 3 |      |
|               | 구로    | 산업통상자원부 | 한국산업기술시험원   | '15. 3 | 이전완료 |
| 제주 혁신 도시 (8)  | 서초    | 국민안전처   | 한국승강기안전관리원  | '15.12 |      |
|               | 수원    | 국세청     | 국세공무원교육원    | '15.12 |      |
|               | 강남    | 국세청     | 국세청고객만족센터   | '15.12 |      |
|               | 마포    | 국세청     | 국세청주류면허지원센터 | '15.12 |      |
|               | 수원    | 국토교통부   | 국토교통인재개발원   | '12.12 | 이전완료 |
|               | 영등포   | 기상청     | 국립기상과학원     | '13. 5 | 이전완료 |
|               | 서초    | 외교부     | 재외동포재단      | '16.12 |      |
|               | 서초    | 외교부     | 한국국제교류재단    | '16.12 |      |
| 세종 (20)       | 강남    | 인사혁신처   | 공무원연금공단     | '15. 8 |      |
|               | 서초    | 미래창조과학부 | 기초기술연구회     | '14.12 | 이전완료 |
|               | 안양    | 국무조정실   | 국토연구원       | '15.10 |      |
|               | 서초    | 국무조정실   | 한국법제연구원     | '14. 1 | 이전완료 |
|               | 송파    | 국무조정실   | 한국조세재정연구원   | '14.10 | 이전완료 |
|               | 서초    | 국무조정실   | 경제·인문사회연구회  | '14.12 | 이전완료 |
|               | 동작    | 국무조정실   | 과학기술정책연구원   | '14.12 | 이전완료 |
|               | 서초    | 국무조정실   | 대외경제정책연구원   | '14.12 | 이전완료 |
|               | 동대문   | 국무조정실   | 산업연구원       | '14.12 | 이전완료 |
|               | 동대문   | 국무조정실   | 한국개발연구원     | '13.12 | 이전완료 |
| 고양            | 국무조정실 | 한국교통연구원 | '14.12      | 이전완료   |      |

| 이전 지역 | 종전 지역 | 소관 부처    | 기관명               | 이전 예정일 | 비고   |
|-------|-------|----------|-------------------|--------|------|
|       | 영등포   | 국무조정실    | 한국노동연구원           | '14.12 | 이전완료 |
|       | 은평구   | 국무조정실    | 한국보건사회연구원         | '14.12 | 이전완료 |
|       | 강남    | 국무조정실    | 한국직업능력개발원         | '14.12 | 이전완료 |
|       | 서초    | 국무조정실    | 한국청소년정책연구원        | '14.12 | 이전완료 |
|       | 은평구   | 국무조정실    | 한국환경정책평가연구원       | '14.12 | 이전완료 |
|       | 서초    | 미래창조과학부  | 산업기술연구회           | '14.12 | 이전완료 |
|       | 안양    | 농림수산식품부  | 농림수산식품<br>교육문화정보원 | '15.10 |      |
|       | 군포    | 농림수산식품부  | 축산물품질평가원          | '15. 8 |      |
|       | 안양    | 농림수산식품부  | 가축위생방역지원본부        | '15. 9 |      |
|       | 인천    | 해양수산부    | 선박안전기술공단          | '15. 2 | 이전완료 |
| 아산    | 인천    | 경찰청      | 경찰교육원             | '09.11 | 이전완료 |
| 아산    | 용인    | 경찰청      | 경찰대학              | '16. 3 |      |
| 아산    | 동대문   | 경찰청      | 경찰수사연수원           | '13. 8 | 이전완료 |
| 천안    | 수원    | 관세청      | 관세국경관리연수원         | '08. 2 | 이전완료 |
| 아산    | 안산    | 교육부      | 국립특수교육원           | '10.10 | 이전완료 |
| 논산    | 고양    | 국방부      | 국방대학교             | '16.12 |      |
| 오송    | 은평구   | 보건복지부    | 질병관리본부            | '10.12 | 이전완료 |
| 오송    | 동작구   | 보건복지부    | 한국보건산업진흥원         | '10.12 | 이전완료 |
| 오송    | 은평구   | 보건복지부    | 한국보건복지인력개발원       | '10.12 | 이전완료 |
| 오송    | 은평구   | 식품의약품안전처 | 식품의약품안전평가원        | '10.12 | 이전완료 |
| 오송    | 은평구   | 식품의약품안전처 | 식품의약품안전처          | '10.12 | 이전완료 |
| 원주    | 강서    | 산림청      | 산림항공본부            | '13.10 | 이전완료 |
| 대구    | 남양주   | 국민안전처    | 중앙119구조본부         | '14.11 | 이전완료 |
| 경주    | 강남    | 산업통상자원부  | 한국수력원자력(주)        | '15.12 |      |
| 보령    | 강남    | 산업통상자원부  | 한국중부발전(주)         | '15. 5 |      |
| 태안    | 강남    | 산업통상자원부  | 한국서부발전(주)         | '15.10 |      |
| 경주    | 용인    | 산업통상자원부  | 한국원자력환경공단         | '08. 2 | 이전완료 |
| 여수    | 인천    | 국민안전처    | 해양경찰교육원           | '13.11 | 이전완료 |
| 전북    | 수원    | 농촌진흥청    | 농업기술실용화재단         | '15.12 |      |



## 제 2 부

# 공공기관 네트워크

6. 공공기관 해외진출 사례연구 : LH의 ODA 사례를 중심으로 / 이민창
7. 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 변화 / 이민호
8. 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향 / 김광구
9. 공공기관의 갈등관리 문제점과 개선방안 / 심준섭
10. 독립적 제3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰  
: 울진·오송사례를 중심으로 / 이선우·이강원



## 6. 공공기관 해외진출 사례연구 : LH의 ODA 사례를 중심으로

이민창  
(조선대학교 행정복지학부)



# 공공기관 해외 진출 사례연구 : LH의 ODA 사례를 중심으로\*

이민창(조선대학교 행정복지학부)

## I. 서론

이 연구에서는 공공기관 해외 진출 유형과 방법, 그리고 사례를 개괄적으로 고찰한 후, 이론적 분류 기준을 적용해 ODA 사례를 분석해 봄으로써 공공기관 해외 진출의 시사점을 도출하는 것을 목적으로 하고 있다.

2000년대 중반 이후 우리나라 공공기관의 해외 진출이 본격적으로 활발해지면서 해외 진출의 성과와 해외 진출 과정의 적절성에 관한 논란이 제기되었다. 그러나 사실상 민간 기업이 아닌 공공기관의 해외 진출의 목적, 방법, 성과 등에 대한 체계적인 이론적 연구 및 실증적 설명은 아직 부족한 것이 현실이다. 최근 사회적 이슈가 되었던 해외 진출 사업들은 자원 외교를 표방한 광물자원 투자 및 에너지 관련 해외직접투자(FDI)가 대부분을 이룬다. 그러나 공공기관의 해외 진출은 이뿐만 아니라 여러 가지 방식으로 진행되어 왔다. 인도주의적 차원에서 교육, 보건, 긴급구호 등 각종 서비스를 제공하기도 하고, 공공행정과 관련된 자문 및 인적 교류나 농림수산 등의 분야에 대한 지원 등이 수행되기도 한다.

이 연구는 공공기관 해외 진출에 관한 이론적 유형 분류를 1차적인 목적으로 하고 있으며, 유형 분류에 따라 단일 사례 연구를 수행하여 시사점을 도출하는 것을 2차 목적으로 한다. 공공기관 해외 진출 유형분류를 위해서는 해외 진출에 관한 다른 연구들이 왜 공공분야에 적용되지 않고 있는지를 살펴본 후, 공공기관 해외 진출과 관련된 제도 변화

\* 사례 조사를 위해 적극적으로 협조해 주신 LH의 박근부장님, 최윤경과장님과 2015년 서울행정학회 추계대회에서 발표한 원고의 초고에 대해 훌륭한 코멘트를 해주신 토론자 분들, 공공기관 정책네트워크 발표장에서 수정 방향을 제시해 주신 토론자 분들께 감사드립니다. 훌륭한 코멘트에도 불구하고 여전히 남아있는 원고의 흠결은 아직 연구 초창기인 이 분야의 사례 조사 과정에서 현실적인 제약을 극복하지 못한 저자에게 있음을 밝힌다.

의 내역을 개괄하기로 한다. 특히, 아직 이론화가 진행되지 않은 해외 진출 동기 내지는 사유를 정리해 봄으로써, 유형 분류의 기준의 도출 및 유형 분류를 시도한다.

이미 언급한 바와 같이 공공기관의 해외 진출은 그 목적과 수단이 매우 다양하며, 공공기관이 추진하는 사업의 유형도 매우 복잡하게 전개되고 있다. 이런 복잡성으로 인하여 이 연구에서는 연구 대상 범위를 제한하고 있다. 우선 공공기관의 해외 진출 현황을 검토하기 위한 공공기관의 해외 진출 범위를 공공기관의 해외 ODA 영역에 한정하고 있다. 이는 ODA 사업에 의한 해외 진출이 그 성격상, 영리를 추구하지 않으면서도 국제 사회에서 국위를 선양하려는 공공기관의 해외 진출 성격을 가장 잘 대표하는 영역이기 때문이다. 이론적인 측면에서는 바로 이런 공공기관의 특성으로 인해 민간부문의 해외 진출을 설명하는 관련 이론을 바로 적용하기 어려운 경우가 많다.

공공기관의 해외 진출이 갖는 이런 어려움을 감안하여 이 연구에서는 현장의 사례를 정리하고 현황자료의 분석을 통해 시사점을 도출하는 접근 방법을 취했다. 이런 접근 방법은 매우 단순한 것으로 보이지만, ODA 사업 추진과정의 시사점을 도출하기에는 오히려 현실 적합성이 높은 접근 방법이 될 것으로 기대한다.

특히, 본 연구의 결과는 그동안 공공기관의 ODA 추진 과정과 유형을 구분하고 해외 진출 과정에서 확인할 수 있는 중점 관리 기준 내지는 방향을 제시함으로써 실무적 차원의 시사점을 제공할 것으로 본다.

## II. 이론적 검토

### 1. 공공기관의 해외 진출과 ODA

그동안 국내 연구에서 공공기관의 해외 진출을 별도로 명확히 정의한 성과물은 찾아보기 어렵다. 비교적 최근 연구 중에는 경제하부구조 관련 공기업의 해외투자를 포괄적으로 정리한 김용창(2012a, 2012b)의 연구가 있고, 서부발전의 해외 진출 사례분석을 통해 해외 진출 활성화 요건을 탐색한 연구(주상현, 2013), 전자정부의 해외 진출 활성화를 위한 정책방안을 제시한 연구(정충식, 2013; 2014), 전자정부의 해외 진출을 위한 추진체계 개선방안을 제안한 연구(황성돈, 2015) 등이 있는 정도이다. 김용창(2012a,

2012b)의 연구가 역사적 기술적 접근을 통해 해외 진출의 맥락을 정리한 것이라면 다른 연구들은 이론보다는 특정 정책 대안을 탐색하는 연구의 성격이 더 강하다. 결국, 공공기관의 해외 진출에 관한 연구는 여전히 이론적 측면에서나 실증연구 측면에서 매우 초보적인 단계에 있는 것이 사실이다.

공공기관의 해외 진출에 대한 연구가 상대적으로 미진한 데에는 몇 가지 이유가 있는 것으로 추측해 볼 수 있다. 첫째, 해외 진출의 개념과 대상 및 방법에 관한 연구가 학문 영역별로 매우 다양하게 이루어지고 있으며 이를 공공기관에 특정하여 적용하기보다는 기업의 해외투자 등에 대한 연구에 일반적으로 적용하고 있기 때문이다. 이는 기업의 해외투자 활동 중 공공기관의 활동만을 한정하여 설명하려는 이론적 시도가 학술적 측면에서 갖는 의미가 적을 수 있다는 점과 해외투자 기업에 관한 설명 방식을 공공기관을 대상으로 적용하는 데 이론적인 무리가 없다는 관점에서 이해해 볼 수 있다. 둘째, 공공기관의 해외 진출은 민간기업에서의 해외 진출이 상업적 목적으로 진출하는 것과는 사뭇 다른 동기에 의한 경우가 많기 때문이다. 공공기관의 해외 진출 사업 중에는 정부 정책이나 정부의 전략적 판단에 의한 사업 추진 등과 같은 특성이 반영되는 경우가 있어서 연구결과의 일반화가 어렵다는 점과 보편적으로 활용되는 이론으로 예외적인 투자환경 변화를 설명하는 데 한계가 있기 때문인 것으로 이해해 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 최근 우리나라 공공기관의 해외투자와 관련하여 투자 방법과 실익 등 다각적인 관점에서 그 적정성에 관한 문제가 제기되었고, 사회적 이슈로 부상한 것이 사실이다.

본 연구는 이런 추세를 반영하여 다양하고도 복잡한 해외 진출과 관련된 검토를 다음의 범위에 한정하여 진행하고자 한다. 우선 연구 대상이 되는 해외 진출 방식은 공공기관의 ODA사업 진출에 한정한다. 본 연구에서는 공공기관의 해외직접투자(FDI: Foreign Direct Investment)는 연구 범위에서 제외한다. 해외직접투자방식 이외의 해외 진출방식을 검토하는 것은 그 범위가 매우 광범위할 뿐만 아니라 투자효과 및 투자방식에 대한 비교 분석 과정에서 현실적인 어려움에 직면하게 된다. 이는 이 연구에서는 ODA 방식<sup>1)</sup>의 해외투자에 대한 사례 검토만을 그 범위로 하여 구체적이고 실무적인 차원의 시사점을 도출한다는 것을 의미한다. 두 번째로 검토 대상 사례는 한국토지주택공사의 투자 사업으로 한정한다. 공공기관의 해외투자는 다양한 분야에서 발생할 수 있으며 모두 국

1) ODA사업도 수출입은행을 실행 기관으로 하여 해외 자금 제공을 주로 하는 EDCF를 통한 양자간 다자간 지원과 KOICA를 실행기관으로 하는 해외 지원으로 구분해 볼 수 있다. 본 연구에서 분석 대상으로 하는 한국토지주택공사의 경우 실행한 사업의 99%가 후자의 사업에 속한다.

익을 반영하는 노력으로 이해할 수 있다. 그럼에도 불구하고 한국토지주택공사의 해외 진출 유형은 진출 유형, 진출국가, 사업추진 방법, 사업성과 등의 측면에서 ODA사업을 일관되게 추진해 온 공공기관이며, 일부 사업이 민간기업의 후속 진출로 연계된 사실이 확인되고 있기 때문이다. 보다 구체적인 사례 선정 이유는 이 연구의 제3장 사례 분석에서 설명하기로 한다.

## 2. 해외 진출 관련 제도 변화

우리나라 공공기관의 해외 진출은 1) 제도 마련 및 소극적 관리기(1968-1985), 2) 제도 확대 및 규제 완화기(1985-1995), 3) 적극적 진출기(1996-현재)로 구분해 볼 수 있다.

제도 마련 및 소극적 관리기는 1968년에서 1985년경까지로 구분한다. 이 시기에는 해외 진출에 대한 제도적 기초가 형성되고 국제 관계의 경험이 축적되기 시작한 시점이다. 소극적 관리기로 명명한 것은 1968년에 투자가 시작되었지만 1985년경까지는 투자 확대나 투자 성과를 확인하기 어렵기 때문이다. 최초 제도 형성은 1968년 외국환 관련 규정에 대외투자에 관한 내용이 포함된 것으로 보는 견해가 있다(김용창, 2012a). 이 시기 한국은 경제성장을 위한 노력을 증대해 가는 과정에 있었으므로 해외 진출은 외환관리와 수출 증진과 밀접하게 관련되어 있었으며, 적극적인 해외투자는 매우 부족한 수준이었던 것으로 볼 수 있다. 1970년대에서 1980년대에는 원자재 확보, 자원개발 등 광업 분야와 증동을 비롯한 해외 건설 진출이 많았던 것으로 볼 수 있다.

해외투자제도의 확대 및 규제 완화기는 1985년 이후 1996년 OECD 가입 이전까지로 볼 수 있다. 이 시기는 각종 제도를 개선하여 투자가 점진적으로 증대되었다. 특히, 개인 투자 허용, 부동산 투자의 원칙적 허용과 함께 해외투자 관련 법규를 네거티브 규제 체계로 전환하였다. 이는 정부가 1980년 후반 이후 해외 진출을 산업정책의 일환으로 간주하여 외환관리와 수출지원에서 적극적인 기업 진출 지원과 세계화 전략 및 정책이 지원되기 시작하였다는 것을 의미한다. 특히 이 시기에 부동산 투자규제가 완화되어 해외 부동산 투자를 통한 자산운용이 가능해졌다.

1996년 OECD 가입 후 해외 진출은 더욱 활발해진 것으로 볼 수 있다. 1990년에는 해외직접투자에 대한 자율관리 기준이 설정되었으며, 1996년 해외투자 자동허가제가 도입되었다. 이 제도의 도입으로 해외투자 관련 사항의 대부분을 민간이 자율적으로 관리

할 수 있게 되었다. 2000년대에는 민간 차원뿐만 아니라 정부가 적극적인 해외투자를 진행하기 시작한 시기로 볼 수 있다. 특히 2007년 해외 진출정보 시스템을 구축하여 해외 진출과 관련된 31개 기관의 정보를 공유하기 시작하였다. 2008년에는 공기업 등의 해외사업 촉진에 관한 규정을 마련하고 시행하여 공기업의 해외 진출이 활발해질 수 있는 기반을 구축하였다. 이명박 정부에서는 2008년 해외건설지원 종합대책 시행, 2010년 해외건설 5대강국 진입전략을 수립, 2010년에 ODA사업 추진체계와 중장기 전략을 수립하여 시행하였다.

### Ⅲ. 공공기관의 해외 진출 동기 및 유형

#### 1. 공공기관의 해외 진출 동기

##### 가. 해외 진출 현황 요약

2015년 ODA사업예산<sup>2)</sup>은 2조 4,176억원으로 2014년 2조 2,762억원 대비 1,414억원 (6.2%)이 증가하였다. 전체적으로 외교부와 기획재정부의 예산이 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, 외교부 예산안에 KOICA 예산이 포함되어 있다. 구체적으로는 외교부에 46.3% 기획재정부에 42.1%가 편성되어 있으며 이 예산이 우리나라 ODA예산의 88.4%를 차지하고 있다. 외교부가 관장하는 예산은 전년 대비 350억원(3.2%) 증가한 1조 1,196억원이며, 기획재정부가 관장하는 예산은 전년 대비 1,019억원 (11.1%) 증가한 1조 175억원이다. 이를 점유율 기준으로 정리해 보면 외교부의 예산이 2014년 47.6%에서 2015년 46.3%로 약간 줄었으며, 기획재정부의 예산은 2014년 40.2%에서 2015년 42.1%로 증가하였다.

2) 이 연구에서 사업비는 예산보다는 결산자료를 활용하는 것이 적절하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 2014년 결산자료가 확보되지 않은 상태에서 2013년 결산자료를 활용하는 것보다는 2015년 예산자료를 활용하는 것이 최근 현황을 보다 잘 보여줄 것으로 생각하여 예산자료를 활용하였다.

〈표 1〉 우리나라 ODA사업 실적 및 예산 추이: 2003 ~ 2015년

(단위: 억원, %)

|           | 2003            | 2004            | 2005            | 2006            | 2007            | 2008            | 2009            | 2010            | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            | 2015<br>예산안 |
|-----------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-------------|
| 총 ODA     | 4,357           | 4,848           | 7,705           | 4,333           | 6,470           | 8,907           | 10,396          | 13,562          | 14,667          | 17,986          | 19,086          | 22,583          | 24,176      |
| ODA/ GNI  | 0.06            | 0.06            | 0.1             | 0.05            | 0.07            | 0.09            | 0.10            | 0.12            | 0.12            | 0.14            | 0.13            | 0.16            | -           |
| ○ 양자 (비율) | 2,919<br>(100)  | 3,788<br>(100)  | 4,745<br>(100)  | 3,579<br>(100)  | 4,559<br>(100)  | 5,986<br>(100)  | 7,403<br>(100)  | 10,406<br>(100) | 10,958<br>(100) | 13,321<br>(100) | 14,217<br>(100) | 15,951<br>(100) | -           |
| - 유상 (비율) | 1,187<br>(40.7) | 1,359<br>(35.9) | 1,488<br>(31.4) | 1,115<br>(31.1) | 1,229<br>(26.9) | 1,893<br>(31.6) | 2,728<br>(36.8) | 3,775<br>(36.3) | 4,591<br>(41.9) | 5,272<br>(39.6) | 5,457<br>(38.4) | 7,533<br>(47.2) | -           |
| - 무상 (비율) | 1,732<br>(59.3) | 2,429<br>(64.1) | 3,257<br>(68.6) | 2,465<br>(68.9) | 3,331<br>(73.1) | 4,093<br>(68.4) | 4,675<br>(63.2) | 6,631<br>(63.7) | 6,367<br>(58.1) | 8,049<br>(60.4) | 8,760<br>(61.6) | 8,418<br>(52.8) | -           |
| ○ 다자 (비율) | 1,438           | 1,060           | 2,960           | 754             | 1,911           | 2,921           | 2,993           | 3,156           | 3,709           | 4,665           | 4,869           | 6,632           | -           |

주: 1. 2013년까지는 순지출 기준이며 2014년과 2015년은 예산기준임.

2. 2012년까지는 확정금액이나 2013년은 잠정치임.

3. 양자원조는 유상원조와 무상원조로 분류됨.

4. 동 자료는 2014년 10월 말 기준 공식통계임.

자료: 기획재정부 제출, 2014.

〈표 2〉 2015년도 ODA사업 예산안 현황

(단위: 억원, %)

| 부 처 명          | 2014년예산<br>(A) | 2015년예산<br>(B) | ODA 예산합대비 증 |       | 증감 (B-A) | (B-A)/A |
|----------------|----------------|----------------|-------------|-------|----------|---------|
|                |                |                | 2014        | 2015  |          |         |
| 외교부            | 10,846         | 11,196         | 47.6        | 46.3  | 350      | 3.2     |
| 기획재정부          | 9,156          | 10,175         | 40.2        | 42.1  | 1,019    | 11.1    |
| 교육부            | 593            | 576            | 2.6         | 2.4   | △17      | △2.9    |
| 보건복지부          | 352            | 360            | 1.5         | 1.5   | 8        | 2.3     |
| 농림축산식품부        | 294            | 306            | 1.3         | 1.3   | 12       | 4.1     |
| 미래창조과학부        | 214            | 228            | 0.9         | 0.9   | 14       | 6.5     |
| 안전행정부          | 229            | 222            | 1.0         | 0.9   | △7       | △3.1    |
| 농촌진흥청 등 22개 부처 | 1,081          | 1,114          | 4.7         | 4.6   | 33       | 3.1     |
| 합계             | 22,762         | 24,176         | 100.0       | 100.0 | 1,414    | 6.2     |

주: 1. 단수는 합계에 맞추어 조정함.

2. 기획재정부 예산에는 EDCF가, 외교부 예산에는 KOICA 예산이 포함되어 있음.

자료: 국회예산정책처(2014), 『공적개발원조(ODA) 사업평가』.

위의 추이는 주로 ODA사업에 의한 해외 진출 경향을 정리한 것이다. 그러나 현실적으로 공공기관이 해외에 진출하는 이유는 ODA사업만을 목적으로 한 것은 아니다. 공공기관의 해외 진출 이유는 다분히 실무적인 차원과 상업적인 차원의 노력을 포함하고 있

다. 공공기관이 해외에 진출하는 이유를 이론적으로 설명하고 있는 연구 성과는 찾아보기 힘들지만, 그와 관련된 이유를 몇 가지 근거 자료를 바탕으로 정리해 보고자 한다.<sup>3)</sup>

#### 나. 공공기관의 해외 진출 동기: 세계화 전략

공공기관이 해외 진출을 모색하게 되는 현실적인 이유는 크게 세 가지로 구분해 볼 수 있다(OECD, 2010; 한국조세재정연구원, 2010). 그 첫 번째 이유는 공공기관의 세계화 전략이다(김용창, 2012b; 한국조세재정연구원, 2010). 공공기관은 주로 국내 시장에서 시장실패 영역이나 공공서비스 제공 철학에 따라 설립되어 운영되는 경우가 많다. 이들 공공기관의 경우에는 서비스 제공 환경이 변화하면서 관련 서비스 제공 수준이 세계적인 경쟁력을 갖추어야 하는 경우가 많아진다. 공공기관은 경우에 따라서는 국제 표준 혹은 국제 수준의 서비스 제공을 목표로 하고 이 수요에 맞추어 해외 진출을 계획하거나 기왕에 제공하고 있는 서비스의 밸류 체인을 구체화하고 실현하는 중장기 목표의 실현 과정에서 해외 진출이 필수적으로 수반되기도 한다.

#### 다. 공공기관의 해외 진출 동기: 사업 다각화 전략

공공기관 중 일부는 국내 산업 기반이 취약한 시기에 설립되어 국내 산업 성장을 위해 지속적이고도 꾸준히 사업을 진척시켜 왔다. 그러나 우리나라 산업구조의 변화와 급변하는 기반 서비스 공급 구조, 민간 시장 및 민간 사업자의 급속한 성장으로 공공기관이 국내 시장에서 더 이상 성장하기 어려운 성장 침체기에 직면하게 되는 경우가 많다. 이론적으로는 이런 상황이 되면 해당 공공기관은 기능을 전환하거나 민간시장에서 경쟁이 가능하도록 민영화하거나, 그 기능이 불필요하다고 판단할 경우에는 소멸시키는 등의 선택을 하게 된다.

그렇지만 해당 공공기관이 국내 시장에서 시장 행위자로 활동하기는 어렵더라도 국내 시장 행위자들의 기회주의적 행동을 감독하거나 조정할 필요가 있는 경우, 국내 시장 행위자들의 사업구조상 이들의 해외 진출을 지원해야 할 필요가 생기는 경우 등에는 관련 공공기관의 해외 진출은 해당 기관의 새로운 사업 발굴과 국내 시장 행위자들의 해외

3) 이하 공공기관 해외 진출의 동기와 유형 분류, 관리전략은 이민창·김주찬(2013)의 연구 결과 도출된 이론적 분석 기준을 수정 보완하여 사례 연구를 수행한 것으로서 이론 및 분석 기준의 도출과 적용과정에는 이민창·김주찬(2013)과 동일 또는 유사한 부분이 포함되어 있다. 이는 공공기관 해외 진출 유형 분류의 이론적 정교화 과정이 진행되고 있는 것으로서 지속적인 수정이 진행되는 과정 중임을 밝힌다.

진출 교두보 확보라는 차원에서 중요하다(김용창, 2012b; 한국조세재정연구원, 2010). 이 경우 공공기관은 국내 기업 지원이라는 공공성을 띤 신사업영역의 개척과 함께 사업 다각화의 기회를 해외에서 찾을 수 있게 되며 해외 사업에서 시장 지배력 확보와 수익 확대를 통한 기관 경영수지 개선을 포함한 새로운 조직 목표를 수립하게 된다.

#### 라. 공공기관의 해외 진출 동기: 국가 정책 수행 전략

이 경우는 정부가 정책적으로 필요한 경우, 외교 관계에 의해 우리나라의 주요 기능이 상대국가와 협력하거나 전수되어야 하는 경우 등 공공기관이 국가경제의 지원을 위하여 정책적인 사업을 실행하는 경우에 해당된다. 에너지 산업, 광업 분야 등에서도 이와 같은 이유로 적극적인 해외 진출을 모색하는 경우가 있었다. 실제로 많은 학자들이 에너지 공기업의 경우 국가 정책적인 차원의 동기(자주개발률, 정상외교의 실현 등등)가 많은 영향을 준 것으로 설명하고 있다(김용창, 2012b; 송주명, 2013; 한국조세재정연구원, 2010).

#### 마. 소결

우리나라의 많은 공공기관들이 해외 진출을 모색해 왔고, 실제로 다양한 이유에서 해외 사업을 진행하고 있다. 광업과 에너지 산업 등 해외직접투자 분야에서 조금만 시야를 돌려 보면 공공기관의 해외 진출 이유는 단순한 정책 실현 이상의 것임을 확인할 수 있다. 이는 광업 및 에너지 공공기관의 해외 진출 동기를 자주개발률을 중심으로 한 정책 추진으로 단순화하는 것이 공공기관의 해외 진출을 설명하는 데 현실적으로 한계가 노정될 수 있음을 말한다. 이는 자주개발률을 높이기 위해 광업이나 에너지 관련 공공기관이 해외 진출을 모색한다고 할지라도 해외 직접투자 형식이 아닌 인도주의 차원의 원조 사업에도 참여하고 있으며, 경우에 따라서는 개발원조사업의 참여를 본격적인 해외 직접투자사업 진출에 앞서 시행함으로써 협력 관계의 형성을 체계적으로 도모해 가는 전략을 구사할 수 있다는 장점을 활용하기도 한다는 것을 말해 준다.

만약 이와 같이 공공기관의 해외 진출 동기가 다양하다면 기존의 해외 진출 사례를 살펴본 후 비록 그것이 시론적인 것일지라도 포괄적으로 해외 진출의 유형을 정리해 볼 필요가 있다고 하겠다.

## 2. 공공기관 해외 진출 사업의 유형

### 가. 유형 분류 기준의 도출

공공기관의 해외 진출 특히, 직접투자사업은 민간기업의 투자사업과는 다른 특징을 갖는다. 무엇보다도 공공기관의 해외 진출은 민간기업의 진출과 비교해 볼 때 비탄력적인 경우가 많다. 투자 자원의 조달, 인력 운영의 비탄력성, 무수히 많은 유관기관의 관리 감독, 민간에 비해 엄격한 사업 건전성 기준 등등 공공성과 책임성 확보를 위한 무수히 많은 장치들 덕분에 공공기관은 민간보다 사업 대응에 느리다. 그렇지만 다른 한편 그로 인하여 공공기관은 민간기관이 가질 수 없는 공신력과 브랜드 파워를 갖게 된다.

이와 같은 공공기관의 한계이자 장점은 공공기관이 해외 진출을 할 때 해당 기관의 동기 유인(진출 목적)과 활동유형이 무엇인지를 분석적으로 정리해 봄으로써 몇 개의 유형에 따라 공공기관의 해외 진출 목적 달성을 위해 보다 강조하여 관리해야 할 기준들이 무엇인지를 도출해 볼 수 있다.

그동안 공공기관의 해외 진출 사례들을 살펴보면 그 기준들이 특별히 정리된 경우가 드물다. 한국조세재정연구원이 2010년 수행한 해외 진출에 관한 상업성과 정치성을 기준으로 한 분류가 있는 정도이다(한국조세재정연구원, 2010). 주로 논의되는 기준들을 살펴보면 직접투자사업(FDI)에 대해서는 사업 시행 전에 1) 경제적 타당성 분석 결과의 적정성을 강조하고 있고, 직접투자 이외의 일반적인 원조사업에서는 2) 수원국의 원조 수요 적합성과 공익성을 강조하고 있다. 그러나 일선 현장의 공공기관은 두 가지 유형의 사업을 모두 추진해야 하는 경우가 많다. 그러므로 이들 두 기준을 교차하여 공공기관의 사업 유형 혹은 사업 성격에 따라 강조되어야 하는 관리 기준을 도출해 보기로 한다.

〈표 3〉 공공기관의 해외 진출 유형

|       |        | 관계 지향성          |                 |
|-------|--------|-----------------|-----------------|
|       |        | 직접 관계 지향        | 증장기 관계 지향       |
| 진출 목적 | 수익 지향  | I<br>수익 사업 유형   | II<br>신성장 사업 유형 |
|       | 수익 비지향 | III<br>원조 사업 유형 | IV<br>자문 사업 유형  |

이 유형 분류는 공공기관이 해외 진출하는 목적이 수익 추구를 기본으로 하는가와 국가 간 관계 형성을 주된 목적으로 하는가를 기준으로 한 것이다.<sup>4)</sup> 그동안 상당히 많은 공공기관이 해외 진출을 시도한 사업들을 조사하고 정리하는 과정에서 발견된 가장 중요한 특성이 공공기관이 수익성 확보를 목적으로 진출한 것인가 그렇지 않은가 하는 점과 국가 간 관계 지향이 공공기관의 해외 진출의 주요한 현실적인 이유로 작동한다는 점을 고려한 것이다(국제개발협력 평가소위원회, 2015). 이 기준으로 유형화를 시도해보면 우선 I유형과 II유형은 수익을 추구하는 전략적 해외 진출 사업들을 설명하는 데 적절하고, 다음으로 III유형과 IV유형은 수익을 추구하지 않는 ODA사업을 설명하는 데 더 적합한 것을 알 수 있다. 다시 언급하면, 이 연구의 분류기준은 공공기관이 그 특성에 따라 해외사업이 어떻게 구성 및 운영되고 있는지를 기술적으로 묘사하려는 데 목적을 가지고 채택된 것으로 볼 수 있을 것이다. 도출된 4개 유형의 특징을 기술해 보면 다음과 같다.

#### 나. 유형 1: 수익사업 유형

수익사업 유형은 해외 진출에 참여하는 공공기관이 사업 위험 부담을 감내하면서 자본을 투자하는 유형의 사업을 말한다. 에너지, 광물자원 등 그동안 공공기관이 추진해 온 해외직접투자 사업의 대부분이 이 유형에 속한다(주상현, 2013). 수익사업 유형의 해외 진출은 그린 필드형과 브라운 필드형으로 나누어 이해해 볼 수 있다.

그린 필드형 진출은 신규 사업에 진출하여 사업 발주의 기획, 타당성 분석, 시공, 운영 등 사업의 전 과정에 참여하는 방식을 의미한다. BOO, BOT방식으로 참여하는 것이 가장 일반적이며 100% 지분을 갖는 방식 혹은 100% 단독으로 사업을 수행하는 단독 참여 방식과 국내 민간기업 컨소시엄, 국제 컨소시엄, 다자간 개발은행 발주 사업에 단독 혹은 컨소시엄 등의 방식으로 참여하기도 한다. 이 방식은 사업 초기부터 종료 시까지 전 과정에 참여하는 것으로서 사업 성공 가능성과 리스크 부담이 매우 크며 성공 확률이 상대적으로 낮게 나타나기도 한다. 공공기관의 경우 충분한 기술력과 자본력을 갖추기

4) 이렇게 도출된 유형은 이론적으로 공공기관의 해외 진출 사업을 분류하기에 적절한 것인가? 어떤 사회현상을 유형화하고 분류하기 위해서는 분류를 위해 사용된 기준이 배타적이어야 하는 것이 가장 중요하다. 현재 이 연구에서 사용한 기준은 완벽하게 공공기관의 해외 진출을 배타적으로 분류하기에는 무리가 있는 것으로 볼 수 있다. 아직 시론적 유형 분류로서 향후 추가적인 연구를 통해 이를 보완해 나가고자 한다.

전에는 단독으로 참여를 결정하는 것이 쉽지 않은 경우가 많다.

브라운 필드형 참여는 기존 시설에 공공기관이 지분을 투자하여 참여하는 형식으로 이미 설립되어 운영되고 있는 회사에 지분을 구입하여 인수하는 방식을 의미한다. 참여하는 공공기관의 입장에서는 초기 비용이 들지 않으면서 안정적으로 사업에 진입할 수 있다는 점, 짧은 시간 안에 참여 기관을 대형화할 수 있다는 점이 매우 큰 장점이자 매력으로 작용하게 된다. 브라운 필드형 사업 참여는 주로 설비를 인수하거나 합병하는 것 외국 회사와 국제 공동투자 형태의 지분확보 방식 등을 활용하는 경우가 많다.

이 유형은 본 연구의 사례에서 살펴본 전형적인 해외직접투자형 사업들이 포함되어 있는 분류이다. 공공기관이 정부 정책을 시행하면서도 수익을 추구해야 하는 상황이기 때문에 이 연구에서 검토한 광물자원과 에너지 분야의 해외직접투자형 사업들이 전형적인 예가 된다. 이 유형의 사업들은 주로 공공기관의 활발한 투자를 보장해야 하며 투자의 결과에 대한 책임 있는 관리가 가능하도록 제도가 설계되는 것이 바람직하다.

#### 다. 유형 2: 신성장 사업 유형

이 유형은 공공기관이 본래의 고유 정책목적과는 거리가 있지만 수익을 추구하는 사업들을 발굴하여 추진하는 경우를 포괄하여 설명한다. 만약 공공기관이 설립 당시의 사업 목표를 완수하였거나, 완수하기 어려운 상황이 발생한 경우에 공공기관 스스로 급변하는 산업구조 및 환경 변화에 적응하는 과정에서 새로운 사업을 발굴하고 조직 변화를 꾀하는 과정에서 해외사업에 진출하는 사업 유형이다(주상현, 2013).

예를 들어 관계수로 사업이나 농업 기반의 조성 과 같이 국내에서는 더 이상 활성화되기 어려운 시장 여건을 갖고 있으나 동남아시아 등 산업 기반이 농업인 국가의 성장을 위해서 해외 국가에서 우리 공공기관의 진출을 희망하거나 우리 공공기관이 적극적으로 유용한 사업을 개발하여 진출하게 되는 경우를 포함한다.

#### 라. 유형 3: 원조사업 유형

원조사업 유형의 진출은 대외협력사업의 일환으로 무상원조사업과 유상원조사업의 형태를 빌어서 추진하는 해외 진출 사업을 말한다. 현재 우리나라에서 무상원조사업(ODA)은 외교부 산하의 KOICA가 관장하고 있으며, 유상원조사업인 유상 차관 제공 사업은 기획재정부 산하의 한국수출입은행 협력기금(EDCF)에서 관장하고 있다.

원조형 사업에 따른 해외 진출은 그 유형이 매우 다양하게 나타나고 있다. 앞에서 살펴본 자문사업 유형의 상당 부분이 무상원조사업의 자금을 활용하는 경우도 있다. 원조형 사업 기금을 이용하여 진행되는 사업의 형태를 살펴보면 교육 지원, 초청 교육, 생활 지원, 의료지원, 봉사 파견, 도로 및 교량 등 SOC 건설과 유지보수 등등 매우 다양하게 나타나고 있다. 그러므로 원조형 사업은 공공기관뿐만 아니라 시민단체나 민간부문의 참여를 통해 제공되기도 한다(정충식, 2013; 2014).

이 유형은 수익성을 배제하고 정책적으로 수원 국가의 수요를 충족시키는 사업을 발굴하여 진출하는 경우를 설명한다. 수익성을 배제한다는 기준의 의미는 이 유형의 사업들이 단기적인 경제적 이익을 취하는 데 목적이 있다기보다는 인도주의적 차원에서 혹은 국제 사회의 일원으로서 부과되는 의무에 부응하여 수원 국가에 도움이 되는 서비스를 제공한다는 점을 강조한다. 공공기관의 고유 업무와 관련되는 사업이 주를 이루기는 하지만, 사업비용이 원조기금에서 지원되는 국제원조사업이 대부분 이 유형의 사업에 속하게 된다.

#### 마. 유형 4: 자문사업 유형

자문사업 유형의 진출은 전반적으로 흔히 관찰되지만 특히 해외 진출 초기에 주로 많이 나타나는 유형 중의 하나로 볼 수 있다. 이 유형에서는 공공기관이 직접적인 사업주체가 되거나 자기자본을 투자하지 않는다. 이 유형에서는 주로 공공분야의 정책 결정이나 사업 투자 분석, 중장기 종합계획 수립, 사업관리, 건설공사 관리, 장비 유지관리, 설비 운영, 교육훈련 및 기술자문 등이 주된 사업형태이다. 경우에 따라서는 해당 진출국에 사업을 제안하거나 국제 입찰을 통해 용역의 형태로 사업을 수주하기도 한다. 이 유형을 통해 공공기관은 해외사업 경험 축적, 신뢰 관계 및 네트워크 구축, 교두보 확보 등의 편익을 얻는다. 이 사업 형태는 주로 개도국에 지원되는 경우가 많으며 이 사업을 통해 특정 국가의 특정 사업 영역 초기설계 단계에 한국형 시스템을 도입하게 된다는 특징이 있다.

자문사업 유형의 진출은 기관이 수익을 발생시키려는 것도 아니고 단기적 직접적인 국가 간 관계 지향에 의해 설계되는 것도 아니다. 기본적으로 이 유형에 속하는 사업들은 우호적인 상호교류 관계의 형성, 신뢰의 축적, 네트워크의 구축 등이 사업 수행 결과물로 축적된다. 공공기관이 입찰을 통해서 혹은 수익계약의 형태로 수행하는 해외 국가

혹은 공공기관의 정책결정이나 사업 투자 분석, 사업 또는 중장기 발전계획 수립 등에 대한 자문을 제공하는 사업들이 이 유형에 포함된다.

## 2. 유형별 관리 전략

### 가. 유형 1: 투자사업 유형

이 유형에 속하는 사업들은 일면 공공성을 띠고 있지만 사업 기획에서 관리 운영의 전 과정이 해외의 민간기업 혹은 일부 국가의 공공기관들과 경쟁해야 하는 시장 속성이 강한 경향을 보이게 된다. 이런 관점에서 관리 원칙을 모색하려면 시장 탄력성을 보장하면서 최종 책임성을 확보할 수 있는 관리기준을 강조하는 것이 적절할 것으로 보인다. 시장 탄력성의 보장이라는 것은 공공기관이 시장경쟁을 하는 과정에서 신속한 의사결정 자율성과 운영 자율성을 일정 부분 보장한다는 것을 의미하며, 이는 기존에 지적되어 온 방만경영의 문제를 어떻게 예방할 것인가 하는 문제와 관련된다. 그러므로 이 유형에서는 경제성이 중요한 관리지표가 된다. 보수적인 B/C 분석, F/S 분석을 통한 사업의 사전검토 활성화, 사업 과정 중 모니터링 장치, 최종 성과평가 및 환류장치를 제도적으로 보완하여 운영함으로써 경제성을 확보하는 관리 노력이 필요한 것으로 보인다. 특히, 사업의 경제성을 확보한 상태에서 정치적 정당성을 보장하는 것이 방만 혹은 부실을 예방할 수 있음을 인식하고 정치적 합리성이 경제적 합리성보다 우선 적용되기 위해서는 까다로운 입증절차를 거쳐 재정 관리 계획을 확인할 수 있도록 제도적으로 관리하는 것이 중요할 것으로 보인다. 이런 추세를 반영하여 최근까지 제시되고 있는 것들로는 사업 포트폴리오 및 투자 프로세스의 적정성 및 엄정성, 재정건전성 확보 전략 및 실현 가능성, 전문인력의 확보 및 전문기술 관리 전략, 해외사업 거버넌스의 건전성 확보 전략 등이 있다.

### 나. 유형 2: 신성장사업 유형

이 유형은 공공기관이 새로운 사업영역을 구축해 나가는 과정에서 시급히 구현해야 할 정책성 사업은 아니지만 기관의 지속성을 확보하기 위해 수익을 추구해야 하는 유형에 속하므로 경제성 관리와 사업의 지속 가능성이 중요한 관리지표가 될 수 있다. 다만, 이 유형의 사업들은 초기부터 곧바로 수익을 내기 어려운 경우가 많으므로 사업 과정의

능률성 관리, 사업의 안정성 등이 또 다른 관리지표가 될 수 있을 것이다.

공공기관의 신성장사업 영역에서는 공익성도 관리기준으로 함께 고려될 수도 있다. 예를 들어 공공기관의 신성장사업 영역 개척과 해외 진출 과정에서 국내 민간기업과 동반 진출 사업 발굴, 수익모델의 개발 과정에서 새로운 공적 제도의 개발 등과 같은 공공기관 고유의 업무를 발굴하여 운영할 수 있다. 한국감정원이 국내 감정시장에서 민간기업과 감정 업무를 놓고 경쟁하는 시장행위자의 기능을 포기하고 새로운 부동산 시장 표준화 및 정보 제공 사업을 구상하여 공적 기능을 수행하면서 수익을 창출해 가는 과정은 이런 분야 사업 추진의 사례이다. 이와 같은 경우에는 수익성을 관리지표로 삼기보다는 단기적으로 사업 수행 과정의 능률성 등 투입 관리지표를 주요한 기준으로 삼을 필요가 있는 것으로 보인다.

#### 다. 유형 3: 원조사업 유형

이 유형에 속하는 사업들은 그 형태가 매우 다양하게 나타난다. 교육, 보건 및 의료, 연구, SOC 건설 및 운영, 지역 봉사 등등 그 분야가 매우 복잡하고 다양하여 쉽게 하나의 기준을 설정하기 어렵다. 그러나 이 사업은 대부분이 달성하고자 하는 소기의 사업목표를 갖고 있기 때문에 목표 달성도 즉, 효과성<sup>5)</sup>을 관리지표로 도입하는 것이 필요하다고 할 수 있다. 일반적으로 원조사업의 재정 관리는 여러 단계의 예산 배분 및 관리 과정을 거치게 되어 있어서 비효율이나 낭비가 발생하게 될 소지는 상대적으로 적지만, 투입요소 관리는 일반적인 성과관리의 기준이 되므로 이런 유형의 사업에서도 적절하게 도입할 필요가 있는 것으로 보인다.

원조형 사업에서 또 하나 중요한 기준은 수원 국가의 만족도이다. 원조사업은 수원국의 수요가 가장 중요한 사업 제공 근거가 되므로 수원국의 의견 수렴과 그에 맞는 서비스 제공 및 효과 발생 여부를 종합적으로 관리할 수 있는 수원국 의사반영 및 만족도가 관리 기준에 포함될 수 있을 것으로 본다.

5) 이 연구에서 언급한 목표 달성도로서 효과성은 최초 사업 목적의 달성을 의미하는 것이다. 정책효과에 대한 개념적 구분이 산출(output), 효과(outcome), 성과(impact) 등 다양한 단계와 성과로 구분되어 설명 및 연구되고 있다. 이 연구에서는 당장 수행한 사업의 산출물의 적정성과 함께 1차적 효과의 안정적인 발생을 의미하고 있다.

#### 라. 유형 4: 자문사업 유형

이 유형의 사업들은 궁극적으로 네트워크 및 신뢰 구축 등이 일차적인 사업 성과물로 구현된다. 사업이 수익성을 추구하거나 직접적인 정책 효과를 지향하는 것이 아니며, 이들 사업의 1차적 효과는 가시적이거나 직접적으로 측정되기 어렵다. 사업이 진행된 후 2차적으로는 자문을 제공한 기관의 계획이나 사업 방식이 표준화되어 한국형 사업 모델이 이식되고, 그 결과 한국의 관련 산업체의 해외 진출 기반을 형성하는 효과가 발생할 수 있다. 이런 특성을 감안할 때 이 사업들은 투입관리를 중심으로 한 사업관리 기준(능률성 등)과 자문 대상 국가 혹은 기관의 만족도 등을 도입하여 활용할 필요가 있을 것으로 본다.

### 3. 한국토지주택공사 ODA사업 사례 개요

#### 가. 사례 선정 이유

공공기관 중 시장형 공공기관의 활발한 해외 진출 사업이 진행되고 있다는 점은 잘 알려져 있다. 이를 좀 더 자세히 들여다보면, 에너지 관련 공공기관(한국전력, 발전회사, 광물자원공사 등등)과 같은 시장형 공기업의 해외 진출은 주로 수익창출에 초점을 맞추고 있다. 반면에 공공기관의 ODA사업 진출은 수익성을 추구하는 해외 진출 사업과는 상관 없이 수원국의 개발 요청이나, 국가 간 협약, 인도주의적 차원의 지원 수요 등에 근거하여 추진된다. 우리나라가 2009년 OECD DAC(Development Assistance Committee)에 가입하고 2010년 「국제개발원조법」이 제정된 이후 다양한 분야에서 국제원조사업이 시작되었다. 공적개발원조 사업의 실행 주체도 시민단체 혹은 NGO, 대학, 정부 등 국제개발원조를 시행하는 단위 조직 또한 다양해졌다. 그러나 프로그램 단위로 진행되는 인적 서비스 지원(의료, 교육 등)이 민간 사업주체 등이 포함된 것이라면, 국가 산업 기반 구축, 도시 개발, SOC 등 민간 행위자들이 비수익성 사업을 주도적으로 수행하기 어려운 경우에는 주로 공공기관이 이 사업을 시행하는 주체가 되는 경우가 많다.

한국토지주택공사는 ODA 대상 국가의 개발원조 수요 중 가장 중요하고도 많은 수요가 있는 산업단지개발, 주택단지개발, 도시개발 등의 사업을 수행하고 있는 공기업이다. 수원 국가들의 ODA 수요는 도시개발의 마스터 플랜 수립에서 실제 도시개발 실행까지 매우 거시적인 차원에서 발생하고 있으며, 이를 포괄적으로 수행할 신인도 있는 기관을

찾아 사업을 요구하는 것이 일반적이다. 공공기관으로서 한국토지주택공사는 이와 같은 사업 추진을 담당하기에 적격이며, 실제로 다수의 사업을 추진해 왔다. 공기업의 입장에서 생각해 보면 순수 ODA사업은 기관 본연의 위임 사무 범주에 속하는 것도 아니고, 기관의 수익구조에 도움이 되는 사업도 아니다. 이와 같은 특성을 지닌 순수 ODA사업에 상당히 많은 경영상의 제약에도 불구하고 인력과 사업비를 투자할 공기업 혹은 공공기관은 그리 많지 않다. 한국토지주택공사는 이 영역의 사업에 꾸준히 투자해 온 공공기관이다.<sup>6)</sup> 특히, 다른 수익형 공공기관과 다르게 상당히 충실하게 비수익형 사업을 중심으로 ODA사업을 추진해 온 기관이기도 하며, 기관의 사업 수행이 민간기업의 진출로 연계될 수 있는 가장 전형적인 ODA사업 유형을 수행하고 있는 기관이기도 하다. 이 연구에서는 한국토지주택공사의 사례 분석을 통해 공공기관 ODA사업의 유형과 특징을 정리해 보기로 한다.

#### 나. 사업 현황

한국토지주택공사는 1993년 이후 약 30건의 해외사업을 수행하였거나 수행하고 있다. 이들 사업 현황을 국가별로 분류해 보면 중국 3건, 인도네시아 3건, 베트남 5건, 필리핀 2건, 가나 2건, UAE 1건, 탄자니아 1건, 몽골 1건, 알제리 1건, 남수단 1건, 미얀마 3건(베트남 사업과 동시 수주 1건 포함), 브라질 1건, 르완다 1건, 온두라스 1건, 콜롬비아 1건, 우간다 2건, 아제르바이젠 1건, 인도 1건, 쿠웨이트 1건 등이다. 지리적으로는 아시아, 남미, 아프리카를 중심으로 진행되는 사업이 많았던 것으로 확인된다.

이들 사업의 진행 상황을 살펴보면, 20건의 사업이 종료되었으며 7건의 사업이 진행 중이고 3건의 사업이 중단되었다. 중단된 사업들의 경우 현지 정부 사정, 토지주택공사의 출자 사정, 타당성 분석 결과 등의 사유로 중단된 것으로 확인되었다.

---

6) 수원국의 개발협력 수요 중 중요한 분야로는 농업개발 분야를 들 수 있다. 우리나라의 경우, 농어촌 공사의 해외 진출이 여기에 해당되는데, 사업방식과 추진내역 등의 관점에서 별도의 단일 사례 연구 대상인 것으로 확인되고 있다. 후속연구 주제로 사업추진 방식, 사업성과관리 방식 등 ODA 사업추진과 관련한 비교 사례 연구를 통해 체계적으로 정리할 기회를 갖기로 하고, 이 연구에서는 사업추진 유형의 시론적 연구로서 전형적인 사례인 한국토지주택공사의 사업 유형을 검토하기로 한다.

〈표 4〉 한국토지주택공사의 해외 진출 사업 현황

| 연번 | 국가          | 사업명                               | 사업비                     | 발주처            | 사업기간           | 진행경과 |
|----|-------------|-----------------------------------|-------------------------|----------------|----------------|------|
| 1  | 중국          | 천진공단                              | 274억원                   | -              | '93. 8~'96. 6  | 완료   |
| 2  | 중국          | 심양공단                              | 94억원                    | -              | '95. 4~'96.12  | 완료   |
| 3  | 인도<br>네시아   | 인도네시아 서민주택<br>개발조사사업 용역           | 2.6억원                   | KOICA          | '01.12~'03. 2  | 완료   |
| 4  | 베트남         | 하이퐁신도시 개발계획 2<br>단계 기술자문 용역       | 0.3억원                   | KOICA          | '09.10~'10. 7  | 완료   |
| 5  | 필리핀         | 농공복합산단 타당성조사<br>사전조사 및 기술자문 용역    | 0.5억원                   | KOICA          | '09. 9~'10. 2  | 완료   |
| 6  |             | 농공복합산단 타당성조사<br>사업관리 및 기술자문 용역    | 0.9억원                   |                | '10. 5~'11. 6  | 완료   |
| 7  | 가나          | 신도시 개발계획수립 사업<br>관리 용역(1단계)       | 1.3억원                   | KOICA          | '09.4~'10.10   | 완료   |
| 8  |             | 신도시 개발계획수립 사업<br>관리 용역(2단계)       | 1.2억원                   |                | '10.12~'12. 1  | 완료   |
| 9  | UAE         | 마스다르시 KCTC<br>개발종합계획 수립 연구용역      | 8억원<br>(LH : 0.6)       | 한국에너지<br>기술평가원 | '10.12~'12. 1  | 완료   |
| 10 | 탄자니아        | 키감보니 신도시<br>마스터플랜 수립 용역           | 20억원<br>(LH : 10.2)     | 탄지니아<br>정부     | '09. 7~'10. 6  | 완료   |
| 11 | 몽골          | 10만호 주택건설 사전 타당<br>성 조사 및 기획지원 용역 | 0.5억원<br>(LH : 0.1)     | 한국정보<br>통신진흥원  | '11.11~'12. 5  | 완료   |
| 12 | 중국          | 선양시 선베이신구 국제단지<br>계획설계 수립 용역      | 4.2억원<br>(LH : 1.2)     | 중국 정부          | '11.12~'12. 7  | 완료   |
| 13 | 알제리         | 하시메사우드 신도시<br>개발계획 및 설계 용역        | 138억원<br>(LH : 10)      | 알제리<br>정부      | '12. 1~'13. 2  | 완료   |
| 14 | 베트남         | 후에시 마스터플랜 개선사업<br>사업관리 용역         | 1억원                     | KOICA          | '11. 6~'13.12  | 완료   |
| 15 | 인도<br>네시아   | 섬유산단조성 마스터플랜<br>수립 및 설계 사업관리 용역   | 전체<br>23억원<br>(LH:7.5)  | KOICA          | '11.12~'14.3   | 완료   |
| 16 | 남수단         | 신수도 타당성조사 용역 및<br>지도제작            | 전체<br>36억원<br>(LH:7.5)  | 남수단<br>정부      | '12. 3~'13. 11 | 완료   |
| 17 | 베트남/<br>미얀마 | 한국기업공단 조성방안<br>연구 용역              | 전체<br>1.6억원<br>(LH:0.3) | 산업통상<br>자원부    | '13. 4~'13.12  | 완료   |

| 연번 | 국가         | 사업명                                       | 사업비               | 발주처                  | 사업기간          | 진행경과                                   |
|----|------------|---|-------------------|----------------------|---------------|--|
| 18 | 브라질        | 후안페소아 도시필요사업<br>진단                        | (경비<br>지원중)       | 미주개발<br>은행<br>(IDB)  | '13. 6~'17.10 | 진행 중                                   |
| 19 | 르완다        | 키갈리공항 부지개발 마스<br>터플랜 수립 용역                | 7.6억원<br>(1.5억원)  | 국토교통부                | '14. 5~'15. 3 | 완료                                     |
| 20 | 온두라스       | 특별개발지구 타당성조사 및<br>마스터플랜 사업관리 용역           | LH<br>(5.5억원)     | KOICA                | '13. 7~'15.10 | 진행 중                                   |
| 21 | 베트남        | 공공주택건설방안 KSP                              | 0.2억원             | KDI                  | '13. 9~'14. 3 | 완료                                     |
| 22 | 베트남        | 후에시 향강 연안개발 상세<br>계획 수립 및 시범사업 기<br>술자문용역 | 2.2억원             | KOICA                | '14.11~'17.5  | 진행 중                                   |
| 23 | 인도네시아      | 비통 특별경제구역 마스터<br>플랜 수립                    | 7억원<br>(LH:1.3)   | 국토해양부                | '15. 4~'15.12 | 진행 중                                   |
| 24 | 콜롬비아       | 깔리 주택단지 마스터플랜<br>수립                       | 6.1억원             | KOICA                | '15. 4~'17. 1 | 진행 중                                   |
| 25 | 우간다        | 캄팔라 신도시 입지선정 용역                           | 4.7억원<br>(LH:1)   | AFDB                 | '15. 2~'15.12 | 진행 중                                   |
| 26 | 미얀마        | 경제협력 산업단지 기본계<br>획 구상 용역                  | 1.6억원<br>(LH:0.4) | 국토연구원<br>(기획재정<br>부) | '15. 2~'15.8  | 완료                                     |
| 27 | 쿠웨이트       | 신도시개발 협력사업                                | 4.3억              | 국토부                  | '15. 7~'16.12 | 진행 중                                   |
| 28 | 아제르<br>바이잔 | 신도시 종합개발계획 수립<br>용역                       | 360억원             | n/a                  | n/a           | 현지정부사정<br>으로 사업<br>중지                  |
| 29 | 베트남        | 박장성 한국산업단지 개발<br>사업                       | 346억원             | n/a                  | n/a           | LH<br>경영여건상<br>현지법인 출자<br>불가하여<br>사업철수 |
| 30 | 인도         | 구자라트 산업단지 개발사업                            | 470억원             | n/a                  | n/a           | F/S용역결과<br>사업성 부족에<br>따른 중단            |

주: 사업비는 US달러를 환산한 경우가 포함되어 있으며 이 경우 환율에 따라 정확한 액수에 차이가 있을 수 있음. 철회 사업의 경우, 기간과 부처를 특정하기 어려움.  
자료: LH 내부자료를 재정리

발주기관을 중심으로 살펴보면 KOICA가 발주한 사업이 9건, 정부부처가 발주한 사업이 4건, 공공기관이 발주한 사업이 4건, 상대국 정부가 발주한 사업이 4건, 국제 금융기관이 발주한 사업이 2건 등이다. 이들 중 좁은 의미의 ODA사업은 KOICA 발주사업과 정부부처 및 공공기관 발주사업 17건인 것으로 볼 수 있으며, 다른 사업의 경우 일부 수익형 해외 진출 사업으로 볼 수 있는 5건을 제외하면 넓은 의미의 ODA사업으로 볼 수 있다.

사업비를 기준으로 살펴보면 대부분의 사업이 총사업비 30억원 이하에 LH 지분 10억 원 이하에 해당하고 있어서 아직 적극적이거나 공격적인 사업 추진 형태를 보이고 있다고 평가하기는 어렵다. 이는 수행한 대부분의 사업이 기술자문, 도시 관련 현황 진단, 마스터 플랜 등의 사업으로 추진되었기 때문이다. 실제 공단 건설 등 토지주택공사의 개발 및 건설 사업이 진행된 경우는 4건에 불과하며 이 중 2건은 1993년 이전 사업이며, 나머지 2건은 사업이 중단되어 현재 진행되고 있는 사업은 없는 것으로 확인된다.

#### 다. 인도네시아 중부 자바 섬유산단 관리사업 사례

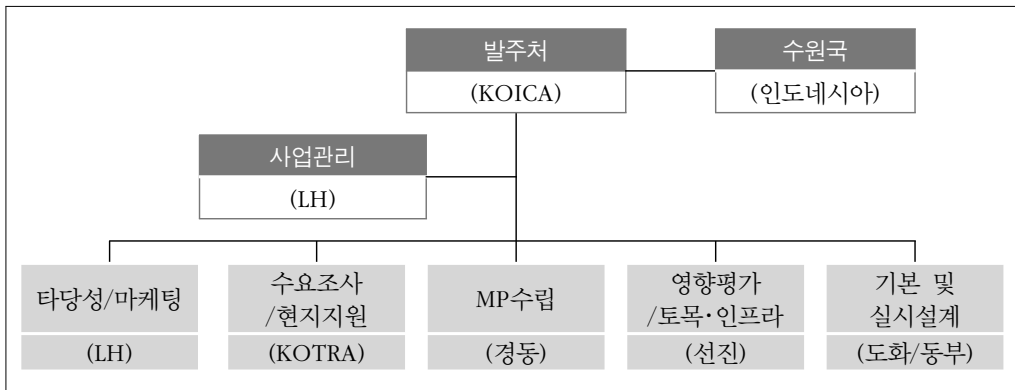
##### 가) 사업추진 방식

한국토지주택공사의 해외 진출 사업은 거의 대부분이 자문, 용역, 타당성 조사 등이다. 이들 사업은 전형적인 자문사업 유형에 속한다. 이미 살펴본 바와 같이 자문사업들은 수원국의 정책 결정에 필요한 각종 분석을 시행하거나, 교육훈련이나 기술자문 등을 수행하는 경우가 많다. 이들 사업에는 한국토지주택공사가 강점을 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 다수의 사업은 한국토지주택공사와 각 하위 사업 분야별 강점을 가진 민간기업이 컨소시엄 형태로 진출하는 경우가 많다. 실제 사례를 통해 살펴보면 한국토지주택공사가 사업관리자(PM)로서 사업 전반의 추진 및 관리를 책임지고 기관의 강점인 사업추진 타당성 및 마케팅 분석을 담당하며, 유관 공공기관이나 민간기업이 각각 전문성을 살려 자신의 분야에 참여하는 방식을 택하고 있다.

이 사업의 공식명칭은 ‘인도네시아 중부자바 섬유산단조성 타당성조사 및 상세설계 수립사업’으로서 인도네시아 중부자바주 보요랄리군 암펠지구 일원(약300ha)에 섬유산단을 조성하기 위한 기본 실시 설계까지를 제공하는 것을 목적으로 수행되었다. 사업비는 총 2,328백만원으로서 한국국제협력단(KOICA)이 발주하여 2011년 12월부터

2014년 3월에 걸쳐 수행되었다. 이 사업에 참여한 사업추진 단위 간의 역할 분담은 다음 그림과 같다.

[그림 1] 인도네시아 중부 자바 섬유 산단 사업관리 용역 참여조직 개념도



#### 나) 사업추진 과정

이 사업은 2010년 12월 인도네시아 중부 자바주가 KOICA에 사업을 요청해 오에 따라 2011년 11월 한-인니 실시협약의 및 합의문(RoD) 체결, 컨소시엄 구성 및 협약체결 (LH, KOTRA, 경동, 선진), 2011년 12월 1단계 계약체결 및 착수, 2012년 12월 2단계 (기본 및 실시설계) 계약 및 착수, 2013년 12월 현지 최종초안보고 시행, 2014년 02월 11일 국내 최종보고회를 거쳐 2014년 02월 28일 현지 최종보고회를 마침으로써 과업을 종료하였다.

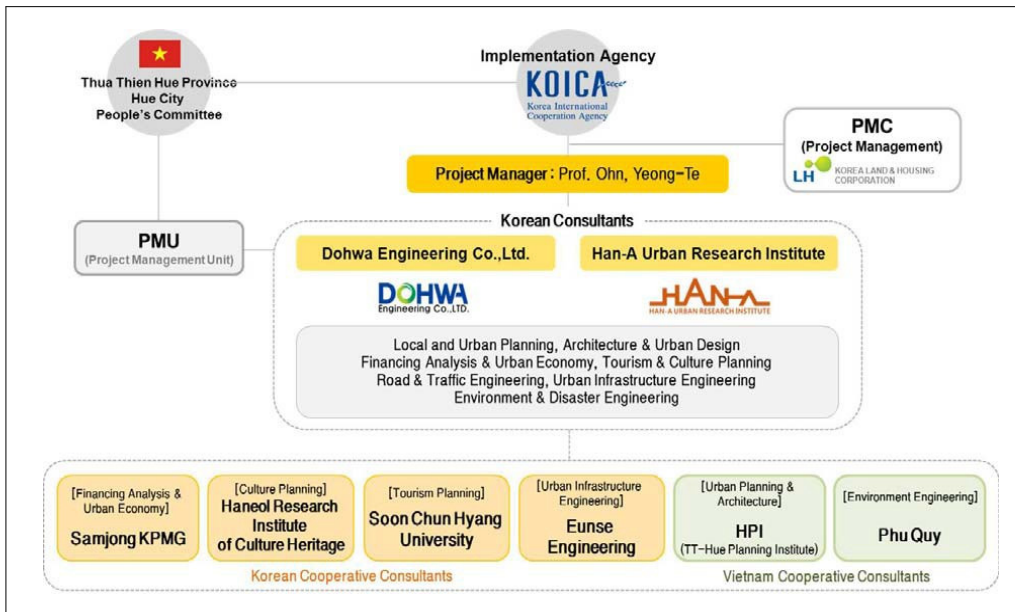
이 사업의 추진 방식은 수원국의 요청에 대응한 ODA 주관기관의 요청에 의해 한국토지주택공사가 사업을 주관한 전형적인 사례이다. 사업타당성과 마케팅 분야는 LH가 담당하고, 현지 사정을 잘 알고 있는 KOTRA가 현지 지원과 수요조사를 맡았으며, Master Plan 수립과 영향평가 및 기본설계와 실시설계는 민간사업자가 담당하도록 하였다. 이와 같은 사업 추진 방식은 국내 유관기관 간의 협업을 통해 해외사업에 진출하는 전형적인 유형인 것으로 보인다. 산업단지 설계의 특성상 이와 같은 사업은 국내의 경험 있는 사업자들이 참여하게 되며, 사업 설계 후 민간기업의 후속 진출이 유력해 진다는 특징을 갖는다. 그런 관점에서 초기 ODA사업에 컨소시엄을 구성해 진출하는 것은 참여하는 개별 사업 단위의 장점과 사업 노하우를 활용할 수 있는 방식의 하나인 것으로 볼 수 있다.

라. 베트남 후에시 개발 마스터플랜 개선사업 사례

가) 사업추진 방식

이 사업은 새로운 도시개발 계획을 수립하는 사업이 아니고, 기존에 존재하는 도시개발계획 사업을 개선하는 것을 목적으로 하는 사업이다. 베트남 정부는 1993년부터 후에시 개발 마스터플랜(605/TTg)를 확정된 상황이었으나 후에시 마스터플랜 2020 수립 이후 수정 계획이 없는 상황에서 2005년 투아티엔 후에성이 속한 1등급 도시로 승격되었고, 2007년 베트남 유일의 페스티벌 시티로 지정되었으며, 2009년 투아티엔 후에성의 중앙도시 승격 및 후에시 개발 방향이 설정되어 이런 일련의 변화에 부합하는 도시 개발 마스터플랜이 필요한 상황이었다. 이 사업의 추진 방식은 다음과 같다.

[그림 2] 베트남 후에시 개발 마스터플랜 사업관리 용역 참여조직 개념도



출처: The Modification of Hue City' s Master Plan 2030 and Vision 2050 p.9

사업 추진 조직을 살펴보면 한국토지주택공사가 프로젝트 관리를 책임지고 있으며, 도화·한아 컨소시엄이 사업 전반을 수행하는 것을 기본으로 하고 있다. 이 컨소시엄의 실행 조직에는 한국 측 실행 컨소시엄과 베트남 측 실행 컨소시엄이 함께 참여하고 있다. 한국 측은 재정분석, 문화 및 관광계획, 도시 기반 구조 및 설계 부분을 담당하고,

베트남 측은 도시계획 건축, 환경계획 등 두 분야를 담당하였다. 이처럼 원조국-수원국 컨소시엄 방식의 추진은 수원국이 핵심적인 개발 사업의 노하우를 취득하기를 원하거나 수원국 국내 개발사업의 주도권을 자국에서 관리하고자 할 때 흔히 발견할 수 있는 사업 추진 방식으로 볼 수 있다.

## 나) 사업추진 과정

이 사업의 추진은 2010년 9월 투아티엔 후에성 인민위원회로부터 한국국제협력단에 사업요청서가 접수되면서 시작되었다. 한국국제협력단(KOICA)은 베트남 정부의 요청에 따라 2010년 10월 한국국제협력단 사전타당성조사 실시 후 2010년 11월 한국국제협력단 사전타당성조사 결과보고를 시행하였다.

2011년에는 사업 추진을 위한 양국 간의 협의와 사업자 선정이 진행되었다. 2011년 04월 투아티엔 후에성 인민위원회와 한국국제협력단 간의 실시협의 및 Terms of Reference(TOR)을 포함한 Record of Discussion(R/D) 체결, 05월 한국국제협력단에서 PMC 용역업체 입찰 공고를 하였으며, 07월 한국국제협력단에서 PMC 용역업체로 한국 토지주택공사를 선정함으로써 사업 관리 운영주체가 결정되었고, 07월 한국국제협력단에서 마스터플랜 수립업체 입찰 공고를 통해 08월 마스터플랜로 도화-한아 컨소시엄을 선정하였다. 이후 2011년 09월 베트남 계획투자부와 주베트남 한국대사관의 무상지원에 대한 공식협상 체결 및 후에시 인민위원회(Hue City People's Committee)와 마스터플랜 수립업체 간 실시협의 및 Minutes of Meetings(M/M) 체결하고 동년 11월 착수회의를 개최(한국국제협력단, 후에시 인민위원회)하였다.

2012년에는 본격적인 사업이 진행되는데 02월 베트남 PMU 구성, 04월 베트남 현지 워크숍 개최(베트남 건설부, 투아티엔 후에성 및 후에시 관계자 참석), 05~06월 초청연수생(1차 고위정책결정자, 2~3차 실무진) 교육 실시, 05~08월 후에시 마스터플랜에 대한 플래닝테스크(Planning Task) 제출(PMU), 08월 1차 중간회의 개최(한국국제협력단, 투아티엔 후에성 인민위원회, 후에시 인민위원회), 09월 PMC 1차 자문회의 개최, 10월~11월 분야별 업무협의를 통한 계획 조정, 12월 2차 중간회의를 개최(투아티엔 후에성 인민위원회, 후에시 인민위원회)하였다.

2013년에는 구체적인 사업 계획안을 확정하였다. 01월 PMC 2차 자문회의 개최, 04월 후에시 마스터플랜에 대한 플래닝테스크(Planning Task) 승인 (수상 승인서, 597/QD-TTg),

08월 최종회의 개최를 통해 사업안을 확정하였다. 이후 2013년 09월 추가과업에 대한 한국국제협력단과 베트남 PMU와의 Minutes of Meetings(M/M) 체결(베트남 중앙정부 건설부의 신규 제정된 도시설계 지침회람(06/2013/TTBXD, 2013.5.13)에 준거한 추가적인 상세 도시설계의 작성, 베트남 중앙정부 협의시, 기술자문에 대한 PMU 측의 요청에 따라 M/M 체결 및 추가과업 결정), 11월 하노이 사업설명회(후에시 마스터플랜 소개 및 개발사업 설명회) 개최, 11월 베트남 중앙정부 건설부 심의회 개최를 거쳐 2013년 12월 사업을 준공하고 종결하였다.

#### 마. 온두라스 특별개발지구 타당성조사 및 마스터플랜 수립사업 기술자문 용역 사례

##### 가) 사업추진 방식

온두라스 특별개발지구 타당성조사 및 마스터플랜 수립사업 기술자문 용역은 수원국과 원조 공여국인 우리나라가 역할을 분담하여 추진하는 방식으로 진행되었다. 이 사업의 공식명칭은 ‘온두라스 특별개발지구 타당성조사 및 마스터플랜 수립사업 기술자문(PMC, Project Management Consultant) 용역’이다. 온두라스의 특별개발지구는 외국자본 투자 및 고용 창출 등을 위하여 일부 자치권을 부여하는 지역으로서 지구 개발 사업 경험이 풍부한 한국에 사업타당성 조사, 마스터플랜 수립, 초청연수 등에 대한 지원을 요청한 사안이다. 사업비는 총 5억 5천만원으로 한국국제협력단(KOICA)이 발주하여 2013년 7월 25일부터 2015년 4월 24일까지 21개월에 걸쳐 수행되었다. 이 사업에 참여한 양국의 참여 기구별 역할 분담은 다음과 같다. 먼저 한국 측은 컨소시엄을 통해 참여하고 LH가 사업관리, 초청연수, 기술자문을 맡고 참여기업들이 분석과 마케팅 전략 수립을 담당하였다.

〈표 5〉 온두라스 특별개발지구 기술자문 용역 사업 참여조직(한국측)

| 구 분      | 분담사항                    | 4,280백만원                     |
|----------|-------------------------|------------------------------|
| LH (PMC) | • 프로젝트 총괄관리, 초청연수, 기술자문 | 540백만원                       |
| 컨소시엄     | 수 성                     | 2,243백만원<br>(예비비 : 1,488백만원) |
|          | 한 아                     |                              |
|          | 삼 정                     |                              |

온두라스측은 한국 측 사업을 지원하고 법률 및 제도 수립을 통해 현실화하는 역할을 담당하였다.

〈표 6〉 온두라스 특별개발지구 기술자문 용역사업 참여조직(온두라스측)

| 구 분  | 분담사항  |
|------|---|
| CAMP | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 특별개발지구 전담기관으로서 사업추진에 필요한 법률 및 제도 수립</li> <li>• 본과업 수행을 위한 카운터파트너(T/F) 구성 및 전문가 배치</li> <li>• 각종 자료 제공, 사무공간, 사무집기, 통역 등 지원</li> <li>• 사업 추진을 위한 인허가 관련업무 지원 및 각종 보고서 검토</li> </ul> |

#### 나) 사업추진 절차

이 사업은 2013년 07월 KOICA와 LH가 사업관리용역(PMC) 계약을 체결하고, 2014년 02월 에르난데스 온 대통령이 참석한 가운데 온두라스 현지 착수보고를 시행하고, 2014년 03월 예비타당성조사 보고서 제출, 2014년 06월 공공인프라부 차관 등 17명의 온두라스 공무원 초청연수를 진행하였고, 2014년 10월 중간보고서(타당성조사) 제출, 2015년 05월 마스터플랜과 타당성 분석 최종보고서를 제출하고 사업을 종료하였다.

#### 바. 가나 야한타 웨스트지역 신도시개발계획 수립 용역

##### 가) 사업추진 방식

가나 야한타 웨스트지역 신도시개발계획은 가나 서남부 해안에 위치한 해상 유전 등에 대한 기반시설 투자 계획 등이 추진되고 있는 지역으로서 원유 생산 관련 산업 및 기반시설 제공 등에 대한 투자 계획이 검토되는 과정에서 우리 나라 도시개발에 대한 경험 지원을 KOICA에 요청하여 추진된 사안이다. 이 사업은 지역개발계획, 신도시개발 구상, 도시 기반시설 계획을 포함한 신도시개발계획을 수립하는 것을 골자로 한다. 사업 성격상 도시개발이 추진될 경우, ODA 자금, 정부 예산, 해외직접투자(FDI) 유치를 재정 조달의 골자로 하고 있다.

프로젝트 운영 조직은 한국국제협력단이 시행을 담당하고, 프로젝트 관리자문(PMC)는 한국토지주택공사가 담당하며 계획 수립 기관으로는 (주)환경(주)동호 컨소시엄이 참여한다. 이외에 지형도 제작은 신한항업, 경제, 금융, 부동산 자문 분야는 한국전문가컨설팅, 국제 자문은 Wood Rodgers가 담당하였다. 가나 측에서는 가나 지방정부 및 지역개

발부(Ministry of Local Government and Rural Development)와 아한타웨스트지역 의회(Ahanta West District Assembly)가 참여하였다.

## 나) 사업추진 절차

이 사업은 계획수립 절차를 4단계로 나누어 지속적인 상호 소통을 통해 진행되었다. 1단계는 조사 단계로 문헌조사, 현장조사, 이해관계자 조사, 2단계는 계획 단계로 주택 형태별 인구 추정, 환경보존과 보호, 경제성 및 투자성 분석, 3단계는 기본구상단계로 신도시, 순환/교통 인프라시설, 녹색/생태학적 구조 제시, 4단계는 신도시, 순환/교통 인프라시설, 녹색/생태학적 구조 설계 등이 포함되어 있다. 사업추진 과정에서는 한국 전문가를 5차례 가나에 파견하고 가나 관계자가 1차례 한국 연수를 통해 사업에 관한 현장 견학과 계획에 대한 의견과 정보 교환 및 협의가 진행되었다. 한국 전문가의 1차 파견은 2009년 9월 10일부터 20일까지 6명의 전문가가 현장을 방문하여 도시계획, 조경, 부동산 분야를 조사하였다. 2차 파견은 11명의 전문가가 2009년 10월 22일부터 11월 12일까지 도시계획, 조경, 토질, 상하수도, 도로, 환경 등의 분야에 대해 조사하고 현지 사무실을 개소하는 등 본격적인 공동작업 준비를 시행하였다. 3차 파견은 2009년 11월 12일부터 12월 3일까지 9명의 전문가가 도시계획, 상하수도, 부동산, 재무, 도로 분야에 대해 현장 조사 및 착수보고를 시행하였다. 가나 관계자의 한국 연수는 2010년 2월 15일부터 2월 27일까지 10명이 방문하여 한국의 신도시 개발 현장 답사 및 과업 진행 상황에 대한 발표 및 협의가 진행되었다. 4차 파견은 2010년 4월 7일부터 29일까지 7명의 전문가가 파견되어 도시계획, 도로교통, 구조, 환경 등의 분야에 대해 중간보고와 현장조사를 시행하였다. 5차 파견은 2010년 5월 24일부터 6월 14일까지 4명의 전문가가 토질, 전력, 도시계획 분야에 대해 현장조사 및 보고서 작성, 계획 내용에 대한 협의를 진행하였다. 이후 2010년 8월 최종 사업을 완수하였다.

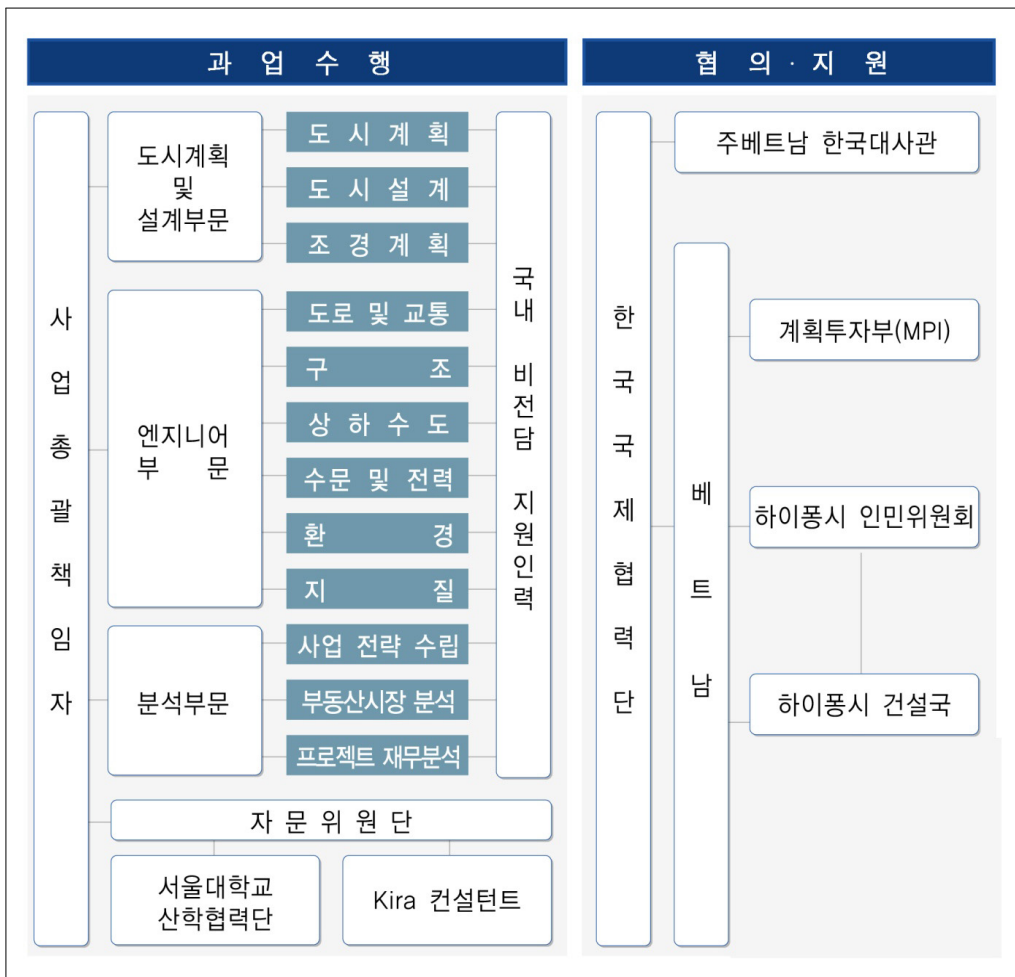
## 사. 베트남 하이퐁시 신도시 개발 마스터플랜 사업

### 가) 사업추진 방식

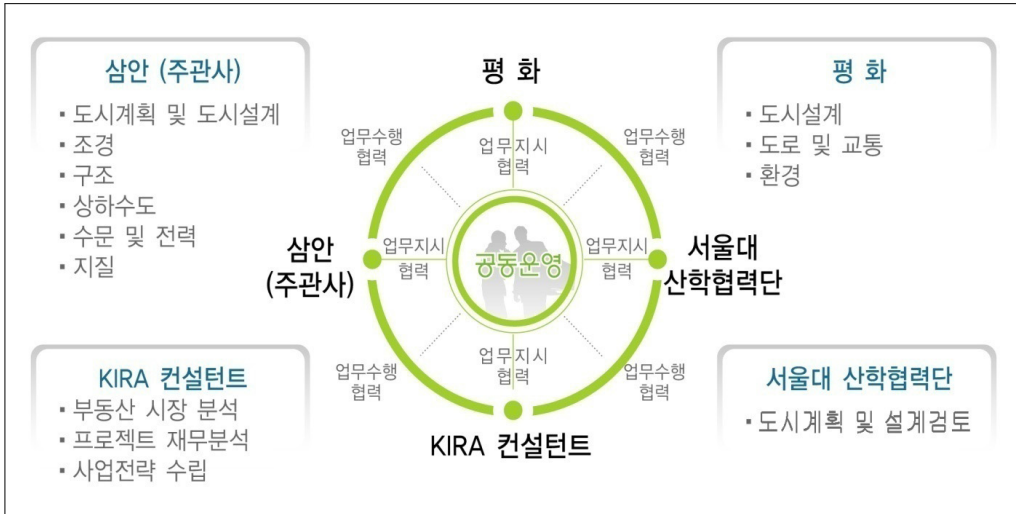
베트남 하이퐁 신도시 개발 마스터플랜 구축 사업은 KOICA가 사실상 최초의 도시개발 마스터플랜을 수행한 사업이다. 이 사업은 최초 민간기구의 참여를 중심으로 진행되다가

사업 범위가 확대되면서 LH가 사업 관리를 수행하기 위해 참여하였다. 이 사업의 구체적인 내용을 살펴보면, 1단계 사업으로서 겸강 북부지역 약 1,200ha에 대한 마스터플랜 사업과 2단계로 과업구역 내 지정지구 약 250ha에 대한 도시 설계를 성과물로 제출하는 것을 목표로 한 사업이다. 사업기간은 2007년 12월부터 2010년 3월까지 27개월간이다. 1단계 사업 추진을 위해서는 민간기업인 (주)삼안이 주관사가 되어 (주)평화엔지니어링 등이 참여한 컨소시엄이 사업을 추진하였으며, 전문사업 분야에서는 KIRA 에셋과 서울대학교가 참여하였고, 사업관리는 LH가 수행하였다.

[그림 3] 베트남 하이퐁 신도시 개발 사업 추진 운영계획



[그림 4] 베트남 하이퐁 신도시 개발 사업 추진 조직도



자료: 사업결과 보고서

#### 나) 사업추진 절차

이 사업은 2006년 08월 하이퐁 인민위원회로부터 사업 요청서를 접수하여 2007년 06월 KOICA 측 사전조사단이 파견되어 사업이 추진되기 시작하였다. 2007년 10월에는 실시 협의 및 Terms of Reference(TOR)을 포함한 Record of Discussions(R/D)가 체결되었으며 2007년 12월 KOICA에서 삼안을 사업수행자로 선정하였다. 2008년 01월에는 하이퐁 인민위원회에 착수보고를 진행하였으며 2008년 09월에 과업구역의 변경에 따른 계약변경이 시행되었다. 2009년에는 본격적인 사업 추진이 이루어졌다. 2009년 03월과 04월에 각각 1차 연수생(고위정책결정자) 교육, 2차 연수생(실무진) 교육이 실시되었고, 07월에 KOICA와 하이퐁 인민위원회가 참석하여 1단계 최종보고서 초안 발표회가 진행되었으며, 09월에 1단계 마스터플랜 인허가서류가 제출(HUPI)되었다. 2009년 09월에는 3차 연수생(실무진)을 대상으로 한 교육이 실시되었고, 10월에 1단계 최종보고서가 제출되었다. 이후 이 사업은 2010년 3월까지 진행되었고, 최종 성과물인 마스터플랜(안)은 인민위원회 승인을 거쳐 베트남의 법적 계획안이 되었다.

## 6. 사례분석의 시사점

### 가. 추진 방식

한국토지주택공사의 경우, 현재 확인된 ODA사업은 자문사업 유형으로 구성되어 있다. 자문사업 유형의 추진 방식은 주로 수원국의 요청을 받아 사업주관 혹은 시행부서(정부부처 혹은 KOICA)가 사업을 확정하면 사업관리주체(PMC)로 참여하는 방식이다. 다만, 그 구체적인 방식은 사업에 따라 조금씩 다르게 나타났다. 일부 사업에서는 사업관리자 기능만 하는 경우도 있었으며, 일부 사업에서는 한국토지주택공사가 타당성 분석 등 일부 사업을 직접 실행하는 경우도 있었다. 자문사업 유형의 특성상, 기관의 수익 추구나 공공기관의 직접 해외 진출을 목표로 하는 것은 아니다. 한국토지주택공사는 이와 같은 순수 자문형 ODA사업의 수주와 정부 정책 사업의 추진에 충실한 것으로 보인다.

### 나. 추진 절차

사업 추진 절차는 대부분 유사한 과정을 거친 것으로 보인다. 한국토지주택공사가 추진한 사업들은 수원국의 요청에 따라 정부부처 혹은 KOICA의 사업 수주 과정을 거치는 것이 대부분이었다. 사업 추진을 위한 실행 조직의 구성은 순수 국내 컨소시엄으로 진행되는 경우와 국내 컨소시엄 및 수원국 컨소시엄이 함께 참여하는 경우로 대별되며, 수원국의 관계 기관과 협의 혹은 검증 과정을 거치는 것이 일반적이었다. 한국토지주택공사는 사업 시행 과정에서 공공기관으로서의 신인도를 제공하며 민간기관의 참여 기회를 보장하기도 하고, 사업 추진 상황에 따라 유관 공공기관과 협업을 추진하기도 하였다.

### 다. 사업추진 성과

자문사업 유형 추진의 직접적 결과물은 마스터플랜으로 나타나는 한 권의 보고서이다. 그러나 실질적인 사업 추진 성과는 여기에 그친다고 보기 어렵다. 우선 마스터플랜 수립 과정에서 취득한 수원국 관련 정보 수집을 성과로 볼 수 있다. 마스터플랜 수립 과정에서는 대상 도시 관련 기본 정보, 역사, 현황, 수원국의 도시개발 관련 법령, 기존 개발 계획, 소요 인프라, 재정 현황 및 조달 방법 등에 관련된 종합적인 정보를 취득하게

된다. 뿐만 아니라 계획을 제시하는 과정에서도 마스터플랜 관련 계획이 수원국 정부의 검토 및 인증 과정을 거쳐 공식적으로 채택될 경우, 수원국의 도시개발 관련 사업 범위와 추진 내역을 예측할 수 있게 되어 도시 관련 제반 사업에 원조국이 상대적으로 풍부한 정보를 획득할 수 있게 된다. 뿐만 아니라 사업 추진 과정에서 형성된 수원국과의 인적 네트워크도 중요한 사업 성과 중의 하나로 볼 수 있다.

분석 대상 사례 중에는 눈여겨 볼 만한 사업 성과 차이도 발견된다.<sup>7)</sup> LH가 사업관리를 담당한 베트남 사업 2건(후에, 하이퐁)의 경우 사업 성질이 유사한 도시개발 마스터플랜 작성 사업이고, 사업 성과물로 제시된 보고서가 베트남의 법적 도시계획안으로 채택되는 성과를 이루었다는 점은 유사하다. 그러나 후속 사업 창출이라는 관점에서 보면 후에서는 42개의 후속 사업 프로젝트를 도출한 반면 하이퐁은 이런 성과를 찾아보기 힘들다. 하이퐁 사업은 사실상 코이카가 주관하고 LH가 사업관리를 시행한 최초의 사업으로서 자문 방식으로 참여하는 ODA사업의 경제적 후속 효과에 대한 인식과 구체적인 접근 방법에 대한 노하우가 부족했던 것이 사실이다. 이후 유사한 자문사업에 대한 경험이 축적되면서 후에 사업 진출 시에는 ODA사업 유관기관 간의 경험 축적 및 사업 유관기관 간 사업 연계성 검토가 적극적으로 이루어진 점, 수원국의 정치적·경제적 사정을 충분히 분석하고 접근할 수 있게 된 점 등이 후속 사업 창출에 영향을 미친 것으로 확인되었다.<sup>8)</sup> LH의 경우 이 두 사업의 관리 업무를 수행하면서 사업의 성공에 중요한 역할을 한 것으로 확인되었다. 사업 관리자가 컨소시엄 구성과 이들의 사업 참여 역할 조정 및 사업 추진 과정을 수행하는 것이 사업 성공 및 후속 사업 연계 등에 영향을 미치기 때문이다.

7) 사업성과에 대한 확인은 4명의 사업 관계자 및 사업 추진 경험자 인터뷰 과정에서 확인되었다. 인터뷰 참여자의 요청에 의하여 참여자의 인적 사항 및 구체적인 인터뷰 내용을 적시하지 않고 인터뷰 내용을 포괄적으로 요약 정리하여 제시하게 되었음을 밝힌다. 주된 인터뷰 내용은 1)코이카와 LH를 포함한 사업 참여 제 단위의 역할, 2)컨소시엄 구성 과정, 3)수원국 협의과정, 4)후속 사업 등에 관한 것이다.

8) 이 인터뷰 결과는 김용진·김성희(2015)의 연구결과와도 일관성을 보인다. 연구 목적은 약간 다르지만 이들의 연구에서도 ODA사업이 경제적 효과를 발생하기 위해서는 마스터플랜 수립 단계에서 후속사업 발굴이 동시에 진행되어야 한다는 점, PM사의 중요성, 수원국과의 관계, ODA 유관 기관 간의 협력 등이 중요한 요인인 것으로 제안하고 있다.

## IV. 결론

한국토지주택공사의 해외 진출사업과 ODA사업 사례를 살펴본 결과, 대부분의 사업은 자문사업 유형에 해당하는 것으로 분류되었다. 자문사업이 다수를 차지하는 한국토지주택공사의 ODA사업은 그 특성상 성과의 적정성을 평가하기는 어렵다. 이미 언급된 바와 같이 자문사업 유형은 사업의 성과를 객관화·가시화하여 평가하는 것보다는 사업 추진으로 발생하는 간접적 효과에 주목할 필요가 있다. 무엇보다도 이 유형의 사업 성과는 단순한 보고서의 완성 및 제출로만 보기는 어려우며, 수원국의 초기단계에 사업에 참여함으로써 해외사업의 경험을 축적해 나가고, 수원국 사업의 성공 사례가 축적됨에 따라 신뢰 관계 및 국제 사업 네트워크를 구축할 수 있으며, 필요 시 사업 진출의 교두보를 확보하기도 하고 한국형 사업 모델의 진출에 따라 후속 민간기업 진출에 용이한 환경을 조성하게 된다는 이점을 더욱 중요하게 평가해야 할 것이다.

한국토지주택공사가 추진한 1990년대 초반 중국 경제개방 시 추진된 중국 천진 한국공단사업이나 중국 심양 한국공단사업과 같은 사례는 국익 차원에서 상당히 중요하고도 선제적인 사업 추진 사례인 것으로 보인다. 한국토지주택공사의 해외사업, 특히 ODA사업이 실질적으로 확대된 시기는 2010년 이후로서 대규모 개발사업의 추진을 위한 사업 기반 구축 및 노하우 축적 기간으로는 상대적으로 짧은 것이 사실이다. 이는 그동안 추진해 온 사업의 성과를 기반으로 특정 국가의 토지와 주택 기반 구축에 직접 참여하기 어려울 뿐 아니라, 실제 택지 개발이나 건설 사업이 추진될 경우에는 민간기업의 참여를 우선해야 하는 공공기관의 특성이 반영된 결과라고 볼 수 있을 것이다. 한국토지주택공사의 사업들이 주로 자문사업 유형에 집중되는 이유에 이와 같은 공공기관의 특성이 작동하고 있다면, 실제 사업 종료 후 민간기업 진출로 연계되거나 외교적 성과가 지속될 수 있는 전략적 관리가 필요한 것으로 볼 수 있다. 이런 측면에서 다수의 후속 사업이 창출된 베트남 후에시 사례는 사업 추진 방식 및 사업 관리 방식에 대해 긍정적인 시사점을 제공해 주고 있다.

비록 곧바로 일반화하기는 어렵지만, 본 연구에서 살펴본 사례분석 결과는 몇 가지 점에서 공공기관이 자문사업 유형 ODA사업을 수행할 경우 참고할 수 있는 시사점을 제공한다.

첫째, 공공기관 ODA사업 추진의 목적과 범주를 보다 명확히 해야 할 필요가 있는 것으로 보인다. 다양한 공공기관은 개별 기관이 갖는 특성에 따라 시장성을 지향하는 사업을 추진하기도 하고, 인도주의적 원조 사업을 추구하기도 하는 등 기관 특성과 사업 특성이 혼합된 많은 종류의 프로그램을 개발하여 원조사업을 추진하고 있다. 범정부 차원에서 원조 목적과 방법을 전략화하여 원조 대상 국가를 선정하고 집중적으로 추진하는 사업 초기 단계에 자문사업 유형을 활용할 필요가 있는 것으로 보인다.

둘째, 전략적 접근이라는 맥락에서 볼 때 본 연구에서 활용한 사업 분류 방식은 사업 특성에 따라 기관이 어떤 유형의 사업을 개발하고 수행해야 할 것인지를 분석하고 결정하는 데 활용될 수 있을 것으로 보인다. 자문사업 유형을 수행하는 경우에는 공공기관이 향후 해외 진출 과정에서 당분간 해외 진출의 목적과 전략을 보다 구체화해야 하고, 이에 따라 사업을 수행하는 등 중장기적으로 ODA사업을 개발하고 운영하는 데 필요한 적극적인 정보 수집과 경험 축적이 이루어지도록 해야 하며, 그 성과가 축적, 확산 및 전승되어야 할 것으로 보인다.

셋째, 이 연구의 유형 분류에서 제시한 바와 같이, 각 유형의 사업으로 얻을 수 있는 효과를 사업 추진 초기부터 명확히 제시해야 할 것으로 보인다. 자문사업 유형인 경우, 후속사업 연계를 주된 목적으로 하는 지, 민간기업의 진출을 위한 교두보 확보가 목적인지, 외교관계의 개선이나 인도주의적 차원의 사업인지를 검토할 필요가 있는 것으로 보인다. 현재 ODA 추진 현실은 공공기관이 주도적으로 사업을 개발하고 추진하는 경우가 그리 많지 않으며, 오히려 정부부처의 사업 추진 요구, 수원국의 요청을 KOICA가 받아들여 진행되는 경우가 많다. 이런 현실은 공공기관의 ODA 정책 전반에 사업 추진 방향과 내용에 관한 전략적 배분이 필요하다는 점을 시사해 준다.

## 참고문헌

- 경실련, 『공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서』, 2011.
- 국제개발협력 평가소위원회, 『제17차 국제개발협력 평가소위원회 회의자료집』, 2015.
- 국회예산정책처, 『공적개발원조(ODA) 사업평가』, 2011.
- 기획예산처, 『공공기관 운영시스템 개편』, 2007.
- 김병섭·박상희, 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(2): 85-109, 2010.
- 김용진·김성희, 「ODA 사업으로서 도시 마스터 플랜 수립 사업의 운영방식 개선에 관한 연구」, 『한국산학기술학회논문집』, 16(4): 2799-2806, 2015.
- 김용창, 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외 투자에 관한 연구(1): 이론적 고찰, 공기업 FDI 특징 및 전략」, 『한국경제지리학회지』, 15(1): 1-25, 2012a.
- \_\_\_\_\_, 「경제 하부구조 관련 공기업의 해외 투자에 관한 연구(2): 해외 하부구조 투자의 유형과 성격, 국적성의 문제」, 『한국경제지리학회지』, 15(2): 166-191, 2012b.
- 김준기, 「준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?」, 『공기업논총』, 14(1): 1-28, 2002.
- 김지영·허경선, 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」, 『공공기관 연구보고서』, 한국조세연구원, 2010.
- 김판석, 「정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 13(4): 43-70, 2003.
- \_\_\_\_\_, 「정치적 임명에 관한 비교연구 : 미국, 영국, 일본을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 4(2): 1-40, 2005.
- 김판석·정홍원·홍길표, 「고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 109-146, 2008.
- 김판석·홍길표·김완희, 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후과제」, 『한국행정논집』, 20(2): 407-435, 2008.
- 박석희, 「우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향」, 『한국재무학회 2010년 하계 심포지움 발표논문집』, 1-22, 2010.
- 박홍엽, 「공공기관 임원인사 실태 및 개선방안」, 『한국인사행정학보』, 8(1): 55-92, 2009.

- 송주명, 「에너지 이행시대의 해외 에너지 자주개발: 적정자주개발 개념과 새로운 전략방향」, 『평화연구』, 21(1): 181-213, 2013.
- 오성호, 「일본의 정치적 임명에 관한 고찰」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 63-85, 2008.
- 위평량, 「공공기관 지배구조에 관한 분석: 임원의 과거경력 분석」, 『ERRI 경제개혁리포트』, 2011-02호, 2011.
- 이명석, 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4): 139-156, 2001.
- 이민창·김주찬, 「공공기관의 해외진출」, 『한국정책학회 공공기관특별위원회 사업보고서』, 2013.
- 이민호, 「공공기관 지배구조 변화에 따른 인사제도 개선방안: 임원추천위원회 회의록 분석을 중심으로」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문』, 2010.
- 이종수, 「영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우」, 『한국인사행정학보』, 17(1): 41-62, 2008.
- 이창원, 「이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점」, 『한국조직학회보』, 6(2): 153-177, 2009.
- 장지순, 「공적개발원조(ODA) 활성화를 위한 민간과의 협력 거버넌스 체제 구축방안」, 『한국공공관리학보』, 26(4): 29-54, 2012.
- 정충식, 「전자정부 해외진출 활성화를 위한 정책방안: 개발도상국 ODA 지원 전략을 중심으로」, 『한국IT서비스학회지』, 12(3): 231-252, 2013.
- \_\_\_\_\_, 「전자정부 ODA 사업의 지속가능성 제고를 위한 정책방안: 파라과이 행정통신망 고도화 사례를 중심으로」, 『한국지역정보화학회지』, 17(3): 1-33, 2014.
- 조성봉, 「공기업 및 준공공부문 개혁」, 『한국경제연구원 시리즈자료 제도연구 특집호』, 85-136, 2002.
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 11(4): 251-274, 2007.
- 좌승희, 『진화론적 재벌론』, 서울: 비봉출판사, 1999.
- 주상현, 「공공기관 해외사업 추진 실패와 정책과제: 한국서부발전 사례를 중심으로」, 『한국자치행정학보』, 27(1): 335-358, 2013.
- 진종순, 「공공기관 이사회 정원의 결정요인」, 『한국공공관리학보』, 24(2): 99-124, 2010.

- 참여연대, 「2008 공공기관장 교체분석 보고서」 『참여연대 이슈리포트』, IS-2008 1101, 2008.
- 한국조세연구원, 『공공기관 해외진출의 현황과 정책방향』, 2010.
- KOICA, 『아한타 웨스트 지역 신도시 개발 계획 수립용역』, 2010. 8
- KOICA, 『The Modofication of Hue City's Master Plan 2030 and Vision 2050』, 2013. 12
- KOICA, CAMP 『폰세카만 고용 및 경제개발 자치지구 조성을 위한 타당성 조사 및 마스터 플랜 수립사업 I, II, III』, 2015. 5
- 황성돈, 「전자정부 해외진출 활성화를 위한 전자정부 ODA 추진체계 개선방안 연구」, 『한국지역정보학회지』, 18(2): 91-107, 2015.
- 홍길표, 「공공가치 극대화를 위한 Value Innovation: 생태계 혁신」, 『공공혁신컨퍼런스 발표자료』, 2012
- 홍길표·김갑순, 「방방경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선방안 연구」, 기획재정부 연구용역보고서, 2011.
- 홍길표·박용성, 「행정공유서비스센터(shared services center) 개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 23(1): 173-192, 2011
- KDI, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, KDI 연구보고서, 2005.
- Christiansen, H., 「세계속의 공기업, 선진화를 위한 과제」, 『KIPF 공공기관동향』, ISSUE 02: 31-68, 2010.
- Kaletsky, A., "Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy," Bloombury Publishing, 2011.
- Llewellyn, S. & E. Tappin, "Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness," *Journal of Management Studies*, 40(4): 955-982, 2003.
- Moe, R. C., "The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability," *Public Administration Review*, 61(3): 290-312, 2001.
- NAO, "Improving corporate functions using shared services," UK NAO(National Audit Office) Report(<http://www.nao.org.uk/publications>). 2007.
- OECD, "Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies," 2002.
- \_\_\_\_\_, "OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprise,"

- 2004.
- \_\_\_\_\_, “Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned enterprise in Asia: Recommendations for Reform,” 2010.
- \_\_\_\_\_, “Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned Assets; SOE’s operating abroad: Issued for the State Ownership Function,” 2010.
- Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned enterprise in Asia: Recommendations for Reform“, 2010.
- Pliatzky, L., “Quangos and Agencies,” *Public Administration*,” 70(4): 555-563, 1992.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R., “The Big Idea: Creating Shared Value,” *Harvard Business Review*, Jan, 62-87, 2011.
- Ring, P. S. & J. L. Perry., “Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints,” *Academy of Management Review*, 10(2): 276-286, 1985.
- Steurer, R., “Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration,” Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 2004.



# 7. 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 변화

이민호

(한국행정연구원 연구위원)



# 공공기관 선진화 이후 공공기관 노사관계 변화\*

이 민 호(한국행정연구원 연구위원)

## I. 서론

공공부문의 확대와 함께 공공부문에 대한 개혁 역시 상시화되고 있다. 지난 정권에서 내세웠던 공공기관 선진화 정책의 연장선상에서 현 박근혜 정부는 비정상의 정상화라는 명목으로 공공기관의 방만경영 해소를 강조하고 있는 상황이다. 경기침체를 타개할 중요한 정책도구로서 공공기관의 역할이 강조되는 것만큼이나 재정건전성의 악화를 완화하기 위한 공공기관 개혁 역시 요구되는 부분이다. 이러한 공공기관 개혁의 추진과 관련하여 하드웨어적인 구조조정이나 소프트웨어적인 경영혁신의 방식이든 상관없이 중요한 개혁 추진의 영향요인으로서 공공기관의 노사관계가 주목된다. 지난 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후 영미식의 주주 중심적인 공공기관 거버넌스가 강조되었으며, 이와 함께 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획을 통해 노사관계의 정상화 요구가 거세게 제기되었다. 현재 박근혜 정부에서도 공공기관 정상화 추진 과정에서 방만경영의 해소를 강조하고 있으며, 이에 따라 정부와 공공기관 노조 간의 대립적인 양상이 심화되고 있는 양상이다.

지난 2011년 말, 기획재정부는 한국노사관계학회에 연구용역을 의뢰하여 179개 공공기관의 단체협약 분석결과를 토대로 공공기관 노사관계 선진화에 따른 정책성과를 평가한 바 있다. 2007년 대비 인사권과 경영권이 큰 폭으로 개선되었고, 불합리한 노조활동 관행을 개선한 부분도 긍정적인 성과로 제시하면서 공공기관 노사관계 선진화가 어느

\* 본 연구는 2011년도 한국행정연구원 연구과제로 수행된 ‘공공기관 노사관계에 따른 인사관리 실태 분석’ 연구의 일부를 발전시켜 작성되었음을 미리 밝혀둡니다.

정도 성공적인 결과를 보였다고 자평하고 있다. 그러나 2013년 말의 공공기관 정상화 대책에서는 공공기관의 8대 방만경영으로서 교육비 과다지원, 의료비 과다지원, 경조금 지원, 과도한 특별휴가, 과도한 퇴직금, 느슨한 복무형태, 고용세습, 경영인사권 침해 등의 문제를 지적하며, 방만경영에 대한 관리감독 강화를 제시하고 있다. 이는 2011년 말에 성공적으로 평가되던 노사관계 개선이 2013년 말에는 다시 악화되었다는 의미일까? 그런 의미보다는 공공기관 노사관계를 바라보는 정부의 시각이 변화되었다고 보아야 할 것이다. 공공기관 선진화 추진 당시 노조의 부당한 경영권 침해를 공공부문 노사관계의 주요한 쟁점으로 보던 시각이 공공기관 정상화 대책과 함께 과도한 복리후생 제공을 주요한 쟁점으로 보기 시작한 것이다.

그렇다면 공공기관의 노사관계를 공공기관 개혁이나 방만경영의 관점에서 접근해야 할 것인가? 최근의 가족친화경영이나 일과 삶의 균형에 대한 강조는 모범적인 경영자로서 국가의 선도적인 노사관계 형성의 중요성을 주문하고 있으며, 이러한 상황에서 공공기관 노사관계를 어떻게 접근해야 할 것인지에 대해서 혼란스럽기까지 하다. 이는 공공기관의 노사관계를 갈등과 협력이라고 하는 단일 차원에서 접근하여 왔던 기존 방식에서 벗어난 문제라고 판단된다. 우리나라 공공기관의 노사관계 경과 추이를 살펴보면, 흔히 공공부문 개혁을 추진하는 정권의 입장에 따라 안정적 협조관계와 갈등적 대립관계가 반복되어 온 것으로 이해한다. 예컨대, 국민의 정부 시절 대규모 공공부문 개혁을 추진하면서 갈등적 대립관계가 확산되었으나, 공공부문 개혁이 다소 주춤했던 참여 정부 시절에는 안정적 협조관계로 전환되었으며, 이명박 정부의 공공기관 선진화 추진과 함께 다시금 갈등적 대립관계가 강화되었다고 평가한다. 그러나 현재의 공공기관 노사관계를 정부와 노조 간의 대결적 구도를 통해 일차원적으로 접근하는 부분은 많은 한계를 노정한다. 무엇보다도 공공기관 노사관계의 관계 양상이 상당히 다양한 영역에서 차별적으로 진행되고 있다는 점을 지적할 수 있다.

이와 같은 맥락에서 본 연구는 우리나라 공공기관 노사관계의 변화 양상을 단순히 노조친화적 혹은 노조대립적인 이분법적 기준을 넘어서 보다 다양화된 부문을 통해 살펴보고자 한다. 우리나라 공공부문의 노사관계가 1980년대 후반의 민주화 운동 이후 본격적으로 성립되었다고 본다면, 초기 노사관계의 정착단계를 넘어 1990년대 후반 이후 공공부문 구조개혁 과정에서 극명한 노사갈등과 함께 변환기를 맞았다고 볼 수 있으며, 노무현 정부에서의 갈등완화 시기를 거쳐 이명박 정부 이후 현재까지 어느 정도 성숙기

에 접어든 시점이라고 판단된다. 그리고 이러한 성숙기에는 노사관계가 어느 일방이 주도하기보다 공공기관의 노측과 사측 모두 일정 수준의 자율성을 갖고 다양한 형태의 관계 양상을 만들어 낼 수 있다는 점에서 차별적인 분석이 요구된다. 본 연구에서는 이러한 점에 주목하여 이명박 정부가 내세운 공공기관 선진화 정책 이후 달라진 노사관계의 변화 양상을 노사관계의 다각적 측면에 대한 분석을 통해 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 접근

### 1. 공공부문 개혁과 노사관계 변화

일반적으로 노사관계의 유형은 단체협상 과정에서 노조를 대하는 경영자의 입장을 통해 정의되고 있으며, 친화적 태도의 정도에 따라 흔히 노조부정형(fight the union), 결탁형(collusion), 무장휴전형(armed truce), 현실형(power relation), 협력형(cooperation) 등으로 노사관계의 형태를 구분한다(이학중·양혁승, 2005). 공공부문의 노사관계 역시 이러한 일반적인 노사관계의 유형 분류를 적용할 수 있으나, 공공부문의 노사관계가 갖고 있는 정치적 혹은 제도적 차별성으로 인해 민간부문의 노사관계와는 다른 차별적 접근의 필요성이 제기되어 왔다.

공공부문의 노사관계는 기본적으로 단체교섭 과정에서 당사자의 이익보다 공익을 우선시한다는 점에서 민간부문의 노사관계와 가장 큰 차이점을 보인다(Leap, 1991; 유민봉, 1997; 박천오 외, 2008). 노사 간의 교섭과정에서 노사 쌍방이 아닌 일반 국민에 대한 공공서비스의 제공이 영향을 받는다는 점에서 교섭 과정 자체에 다양한 이해관계자들의 관여가 이루어지게 되고, 교섭대상의 한계 및 교섭 실패에 따른 단체행동권의 제약 등이 이루어지게 된다. 또한 단체교섭을 통한 노사 간의 자율적 합의에도 불구하고 법률이나 정책적 목적에 따라 효력이 제한될 수 있다는 점에서 공공부문 노사관계에 있어 상대적 재량권은 민간부문의 노사관계에 비해 한계를 가질 수밖에 없다.

공공부문 노사관계에 대한 기존의 연구들은 이러한 공공부문 노사관계의 특수성을 전제로 노사 간의 자율적 협상과정을 유지하면서도 공공의 이익을 보호할 수 있는 제도적 방안 마련에 초점을 맞추고 있다(Bernstein, 1971; Gilroy and Sinicropi, 1972; 하재룡,

2000; 박영범, 2004; 강영진, 2006; 윤영근·임도빈, 2010). 대표적으로 윤영근·임도빈(2010)의 연구에서는 공공기관의 노사협상과 관련한 사례연구를 통해 노사협상의 장애요인을 분석하고 있으며, 민간부문과 차별화되는 공공부문 노사관계의 특성을 강조하고 있다. 제도적 측면에서 조직구조상 중복된 위임과 모호한 책임문제, 복수의 이해관계자 개입, 주인-대리인 문제 등으로 인해 노사 간의 원활한 의사소통이 부족했음을 지적한다. 전략적 측면에서 노사는 표면적으로는 임금과 복지 문제 등을 협상 테이블에 올려놓고 있었지만, 안건의 합리적 해결보다는 상대보다 힘의 우위를 확보하는 데 실질적 의미를 둬으로써 비타협 전략과 강경 전략을 채택하게 된 부분을 지적한다. 심리적 측면에서 노사는 그동안의 노사관계가 자신들에게 불리했음을 강조하면서, 주어진 상황을 자신들에게 유리한 방향으로 일방적으로 해석하거나 상대 제안에 대한 평가절하, 위협회피, 판단의 과신 등이 작용하여 대립적인 협상 태도에서 벗어나지 못하였다. 공공기관 구성원들은 전통적인 관료제적 상하관계에 익숙한 반면 상호 동등성을 기초로 하는 노사관계의 경험이 부족하다는 점에서 효과적인 노사협상이 저해되는 한계점을 갖고 있다고 지적한다.

공공부문의 노사관계에 대한 연구는 1970년대 전 세계적인 공공부문의 팽창과 함께 공공부문 종사자 규모가 증대되고 노동운동이 확대되면서부터 활발히 진행되어 왔다고 할 수 있다. 초기 연구들이 공공부문 노사관계의 차별성에 따른 현실적 장애요인에 대한 문제를 강조하고 있는 것에 비해 1980년대 이후부터는 공공부문 노사관계에 대한 제도적 보완과 함께 협력적 형태의 노사관계의 가능성을 제시하는 연구들을 살펴볼 수 있다. 이와 관련하여 Ichniowski(1988)의 연구는 미국의 노동조합 조직률에 대한 분석을 통해 공공부문 노동조합의 성장과 그에 따른 노사관계의 변화를 설명하고 있다. 1980년대 초반까지 미국의 모든 정부 노동자들의 약 36%가 노동조합에 속한 것으로 분석되었으며, 민간부문의 노조 설립이 급감하는 것을 고려하면 공공부문의 노조 설립은 폭증한 것으로 확인된다. 연구에서는 이러한 노사관계의 변화를 공공부문 노동자들의 권리를 보호하기 위한 각 주정부의 법률 제정과 밀접히 연관된 것으로 분석하고 있으며, 정부의 제도적 지원을 통한 공공부문 노사관계의 활성화를 지적한다. 한편 정재명(2006)은 미국의 공공부문 노사관계 패러다임의 변화가 노사 적대적 패러다임에서 소극적 협력단계로, 그리고 적극적 협력의 패러다임으로 전환되어 왔음을 분석하고 있다. 이러한 변화의 중심에는 노사협의 시스템이 자리잡고 있음을 주목하고 있으며, 소극적 협력단계인

1970~80년대 노사위원회를 통한 노사협의 시스템이 1990년대 이후 노사파트너십 위원회로 변화되었음을 강조한다. 이들의 차이는 노사가 목표 일치를 이루고 있는가 여부, 노조의 지위가 관리 측과 대등한가 여부 등에 따라 구별이 지어졌다. 노사위원회가 시행되던 1970~80년대 미국 공무원노조의 세력은 관리 측과 대등한 위치를 이루지도 못하고 동반자로서의 지위도 인정받지 못한 상황이었으며, 이러한 상황에 맞추어 노사 사이의 신뢰성을 회복하고 협력의 초석을 다지는 역할을 했다. 1990년대 노사파트너십 위원회에 와서야 비로소 최고 통치권자의 강력한 의지력을 바탕으로 동반자 관계를 확보했으며 인사권을 포함한 상당한 관리권의 공유가 이루어졌다고 분석하고 있다.

1980년대 이후 협력적 노사관계의 확대와 함께 한편에서는 대대적인 공공부문 개혁 과정에서 공공부문 노사관계가 경직되고 대립적 관계 양상을 보이는 측면도 살펴볼 수 있다. 공공부문 개혁 과정에서 공공부문의 노사관계는 개혁의 성패를 좌우하는 중요한 영향요인이자 개혁의 대상으로 인식되었으며, 이 과정에서 공공부문 경영진을 포함한 정부와 공공부문 노조 간의 대결구도가 형성되었다. Chandler and Feuille(1991)의 연구는 지방 공공서비스의 민영화 추진 과정에서 공무원 노조의 존재가 어떠한 영향을 미치는가에 대한 실증적 분석을 시도하였으며, 공공위생시설 노조가 존재하는 지역에서는 공공위생시설에 대한 민영화가 적극적으로 추진되지 못했으며, 공공부문의 노사관계 수준이 공공시설 민영화 결정에 중요한 영향을 미침을 분석하고 있다. 또한 공공시설의 민영화 과정에서 공공노조의 축소가 진행되고 있음을 확인하였으며, 공공부문의 개혁의 결과로서 공공부문 노사관계의 변화를 지적하고 있다. 오건호(2006)의 연구는 영국의 철도산업 민영화 사례를 통해 공공부문 개혁과 그에 따른 노사관계 변화의 특징을 살펴보고 있다. 과거 영국 철도산업은 1981년의 노사합의를 통해 노동력 이용의 유연화를 공식화하였으며, 이에 대한 보상으로 11%의 높은 임금인상과 주간 노동시간 단축을 협상 과정에서 포함하였다. 이후에도 변형근로시간제나 기관사 단독은행제와 같은 노동력 유연화 정책이 순차적으로 도입되었으며, 이 과정에서 명예퇴직금이나 연금 혜택 확대 등 임금인상에 따른 보상이 이루어졌다. 결과적으로 강력한 산별노조의 영향력을 중심으로 한 영국 철도산업의 노사관계는 이후의 철도산업 구조조정 과정에서 정부와 철도 공사가 점진적이면서도 부분적인 개혁을 추진하게 만드는 원인으로 작용하였으며, 구조조정 과정에서도 임금인상 및 고용조건 개선의 보상을 확보할 수 있게 하였다. 이러한 부분은 기존의 다른 민영화된 공공부문의 개혁 과정과도 차별적인 부분으로 해석되며,

영국 철도산업에 대한 노사관계의 특성이 공공부문 개혁 과정에서 핵심적인 영향요인이 되었음을 살펴볼 수 있다.

한편 한국적 상황에서, 임상훈·배규식·강병식(2004)의 연구는 우리나라 공공부문의 구조조정 과정 속에서 노사관계의 변화 양상과 함께 안정적인 노사관계 형성을 위한 정책적 시사점을 모색하고 있다. 이들은 공공부문 구조조정 과정에서 나타나는 조직 변화 및 고용관계의 변화로 인해 과거에 비해 공공부문 노사관계의 불안정성이 상당히 증가하였으며, 대립과 안정이 병존하는 복합적 구도로 변화하였음을 지적하고 있다. 공공부문을 둘러싼 외부환경의 변화와 함께 그 변화에 대응하는 공공부문 노사관계 주체들의 이해대립을 노사관계 변화의 주요 원인으로 이해하면서, 변화에 따른 대응능력을 제고하면서 변화의 전망과 전략을 공유할 수 있는 새로운 공공부문 노사관계의 방향을 제시하고 있다. 이를 위해 공공부문 개혁에 발맞추어 효율성이 제고되고, 절차적 민주성이 보장되며, 사회적 형평성이 확보된 노사관계 형성의 필요성을 강조한다. 노광표·김현준(2009)의 연구는 이명박 정부의 공공부문 개혁과 관련해 노사관계 변화의 양상을 살펴보고, 향후 노사관계의 개선방향을 모색하고 있다. 이들의 연구에 따르면, 공공기관 선진화에 맞서 한국노총 공공연맹과 민주노총 공공운수연맹이 각기 다른 접근을 시도하였으며, 공공연맹이 정부와의 교섭에 비중을 둔 것에 반해 공공운수연맹은 집회와 시위 등 투쟁에 비중을 둔 대응을 전개하였으나, 결과적으로 효과적인 대응이 되지 못하였음을 지적하고 있다. 이와 관련해 이들은 높은 노조조직률 및 노조자원에도 불구하고, 필수유지업무협정 등 공공기관의 노조가 처해 있는 제도적 제약이나 산별노조 전환의 미흡에 따른 대응력의 약화와 함께 정부의 단계적이고 분산화된 공공기관 구조조정정책 추진의 전략적 효과성을 원인으로 분석하였다. 나아가 단기적으로 공공기관 선진화 정책이 일정 부분 추진 성과를 거두고 있지만, 공공기관 노조와의 협의 및 논의 없이 정부 주도로 정책 추진이 이루어지는 과정에서 노사갈등의 원인이 확대되었음을 지적하고 있다. 안정성이 떨어지고 대립적 양상이 확대된 노사관계 속에서 공공부문의 개혁 노력이 장기적인 성과를 달성하기에는 한계가 있음을 지적하면서, 참여와 협의를 통한 협력적 노사관계의 구축을 주문하고 있다. 박영범(2011)의 연구는 이명박 정부의 공공기관 노사관계 선진화에 대한 구체적 성과를 단체협약의 내용 변화 및 기획재정부가 주관하는 기관장경영계획 이행실적 평가를 통해 살펴보고 있다. 2010년 4월 기준으로 공공기관의 단체협약을 살펴본 결과, 근로조건 및 쟁의행위 보호 부문에 대해 10점 만점에 7.5점을

나타내 상대적으로 다른 영역에 비해 개선의 필요성이 높다고 분석하였다. 또한 노조운영 및 지원과 관련하여 노조전임자 대우 및 노조사무실 제공 등에 대해 상대적 개선이 필요한 것으로 지적하고 있으며, 인사 및 경영권과 관련하여 대부분의 기관에서 선진화 추진의 성과로 상당부분 개선되었음을 밝히고 있으나 일부 기관에서는 여전히 직제 및 정원, 그리고 승진제도 운영에 대한 노조협의 및 노조합의를 규정하고 있어 개선의 필요성을 주문하고 있다. 기관장경영계획 이행실적 평가와 관련해서도, 상당수의 기관이 노사합의를 통한 임금동결이나 삭감 등과 함께 노사화합선언 등을 통한 상생적 노사관계로의 지향을 보이고 있으나, 실질적인 노사 간의 커뮤니케이션 채널의 다양성이나 횡수, 상향적 커뮤니케이션의 정도는 기관에 따라 큰 차이를 보이는 것으로 분석하고 있다. 전반적으로 공공기관 선진화에 따른 노사관계 선진화를 통해 구체적인 단체협약 작성 과정에서 인사 및 경영권에 대한 노조의 영향력이 약화된 반면, 근로조건 및 노조운영 지원 등에 있어 여전히 노조친화적인 모습이 남아 있음을 지적하고 있다.

## 2. 우리나라 공공기관 노사관계 정책 변화

우리나라 공공기관의 노사관계가 본격적으로 부각된 것은 공공부문 사업장에서 노동조합이 광범위하게 결성되기 시작한 1987년 민주화 운동 과정부터라고 할 수 있다(노광표·이정봉, 2007). 민주화와 함께 공공부문에 있어서도 대규모 노동조합 결성에 대한 정부의 전향적 태도가 강화되었고, 이러한 흐름은 1997년 외환위기 이전까지 계속적으로 이어져 상당히 안정적이고 협조적인 노사관계를 유지할 수 있게 하였다. 이러한 시기를 우리나라 공공기관 노사관계의 초창기로 정의할 수 있으며, 노동조합에 대한 적극적 지원을 통해 노사관계의 활성화를 꾀하고자 한 정책 특징을 지적할 수 있다. 이후 1997년 외환위기와 함께 들어선 김대중 정부의 대규모 공공부문 개혁은 기존의 호혜적이고 쌍무적인 노사관계를 종식시키고 노사 간의 갈등구도를 확산시키게 되는 원인으로 작용하였다. 대규모 공공기관 민영화를 추진하고자 한 정부와 사측에 대해 노측은 대규모 반대 시위를 통해 대립하였으며, 노사관계의 갈등구도가 절정으로 치닫게 된다. 공공기관 노사관계가 초창기의 안정적이고 협조적 관계에서 대립적 관계로 변화되는 전환기의 시점으로 정의할 수 있으며, 이후 노무현 정부에서의 공공기관 노사관계 역시 갈등구도가 완화되기는 하였으나 민영화를 둘러싼 노사 간의 대립적 관계가 전제되고 있었다는 점

에서 여전히 전환기의 시점으로 구분할 수 있을 것이다.

이러한 흐름 속에서 이명박 정부 이후의 공공기관 노사관계는 초창기와 전환기를 넘어서 일종의 성숙기에 접어들었다고 정의할 수 있을 것이다. 초창기와 전환기를 거치는 동안 공공기관 노동조합 자체의 내부적 역량 증대와 함께 상당 수준의 자율성을 확보할 수 있게 되었다는 점이 가장 큰 변화의 요인이며, 실제로 외환위기 이후 공공부문의 노조 조직률이 60%까지 증가한 부분은 공공기관 노조의 위상 강화를 의미한다고 할 수 있다(노광표·이정봉, 2007). 또한 2007년 제정된 「공공기관 운영에 관한 법률」 역시 공공기관의 지배구조에 대한 체계적 접근을 법제화하고 공공기관의 내부지배구조로서 경영진과 이사회에 역할을 강화함에 따라 진정한 의미에서 공공기관의 노사관계가 성립될 수 있는 제도적 배경을 마련하게 되었다. 이러한 노측과 사측의 자율성 향상은 공공기관 노사관계에 있어 노사 간의 협상을 통해 다양한 형태의 관계 양상을 이끌어낼 수 있는 전제가 된다는 점에서 기존의 공공기관 노사관계와 차별성을 확인할 수 있으며, 우리나라 공공기관 노사관계 변화 추이에 있어 새로운 시기 구분의 전환점으로 의미를 부여할 수 있을 것이다.

2008년 들어선 이명박 정부에서는 공공기관 노사관계 선진화 정책을 추진하였으며, 같은 해 9월 11일 '2008 공공기관 최고경영자 연찬회'를 통해 당시 이영희 노동부 장관은 불법행위에 대한 무관용, 무노동 무임금, 적정 노조 전임자 수 유지, 사용자의 인사경영권 확보 등을 포함한 공공기관 노사관계 선진화의 10대 과제를 제시하였다. 그러나 2008년 8월부터 6차에 걸쳐 추진된 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책에서는 공공기관 노사관계 선진화 정책에 대한 명시적인 내용을 찾아볼 수는 없다. 대신 경영공시 투명성 강화 및 경영평가 내 지표 비중 확대 등을 통해 노사관계 선진화 정책을 추진하는 방식을 활용하였다.

2009년부터는 노사관계 관련 주요 항목을 공공기관 경영공시 대상에 포함하여 공개함으로써 공공부문 노사관계의 투명성을 제고하고자 하였으며, 2008년도 기관장 평가부터 '노사관계 선진화'를 평가지표에 포함하여 노사관계에 대한 개별 기관 차원의 적극적인 개선 노력을 강조하였다. 2009년도에는 평가지표의 비중을 15%에서 20%로 확대하였으며, 2010년도 평가 시에는 '노사관리 선진화'와 '단협내용의 합리성 및 개선노력' 지표로 세분화하여 구체적인 정책방향을 제시하고 있다. 2010년도 공공기관 경영평가편람에서 제시되고 있는 '공공기관 노사관계의 선진화 지표'에 대한 세부평가 항목은 다음과 같다.

첫째, 합리적이고 적법한 노사관계 구축 및 노사협력의 실현이다. 합리적인 노사관계에 대한 관리 노력, 적법한 노사관계에 대한 관리 노력과 함께 노사협력의 구체적인 실현 정도를 강조하고 있다. 둘째, 노사 간 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션 구축 노력이다. 기관장의 주도적인 커뮤니케이션 채널 구축 노력 및 개별적 노사관계 커뮤니케이션 채널 구축 노력을 포함한다. 셋째, 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이다. 노무관리 담당자의 교육훈련 프로그램 운영 정도와 함께 일반관리자에 대한 노무관리 역량 강화를 주문하고 있다. 넷째, 단체협약 내용의 적정성 및 개선 노력이다. 노조운영 및 지원의 적정성, 단체협약에 따른 인사 및 경영권에 대한 제한 여부, 근로조건 및 쟁의행위 보호 정도의 적정성에 대한 개선 활동을 강조한다. 이명박 정부의 공공기관 노사관계 선진화 정책의 강조점은 단체협약 내용의 적정성 확보에 맞춰져 있으며, 인사·경영권의 본질적 사항에 대한 노조의 관여를 배제하는 것을 포함해 기존에 과도하게 노조 친화적으로 설정되어 있는 단체협약의 내용을 적정화하고자 하였다.

〈표 1〉 공공기관 선진화 정책에 따른 단체협약 개선사항

| 구분                      | 내용   |
|-------------------------|--|
| 인사·경영권의 본질적 사항 침해 조항 삭제 | 비정규직 채용시 조합과 합의, 순직자 자녀 특별채용, 근로조건과 무관한 경영회의 노조참관 등 삭제       |
| 과도한 복리후생 보장 완화          | 각종 수당 산정기준인 주당 근로시간 과소계상, 안식년 및 공로휴가 부여, 지나친 경조비·의료비 지원 등 개선 |
| 과다한 노조활동 지원 개선          | 노조 가입범위 및 근무시간 중 노조활동 횟수와 범위 구체화, 노조간부 인사시 노조 동의 관련 사항 합리화   |
| 단체교섭 및 노동쟁의 관련 개선       | 쟁의기간 중에도 통상적 인사·징계 등 인사권 행사를 보장토록 개선                         |

이러한 이명박 정부의 공공기관 노사관계 선진화 정책의 성과평가와 관련해, 2011년 11월, 기재부의 의뢰를 받은 한국노사관계학회의 연구에서는 179개 공공기관에 대해 2007년과 2011년 간의 단체협약 내용을 비교 분석하였다. 인사권 확립과 경영권 확립, 불합리한 노조활동 관행개선의 세 가지 영역에 대한 분석 결과, 전반적으로 노사관계 선진화 정책이 의도한 단체협약의 적정성 확보 노력이 일정 수준의 성과를 달성한 것으로 평가하고 있다. 부문별로는 인사권 확립과 관련해, 승진, 징계, 평가 등 9개 세부지표 중 ‘노조간부에 대한 인사권 행사’와 관련하여 노조의 동의 조항을 개정한 기관이 65개

중 34개로 높게 나타났으며, 경영권 확립과 관련해 취업규칙 제정권 등 5개 세부지표 중 ‘정리하고, 구조조정 결정’시 노사협의 의무조항을 개정한 기관이 66개 중 44개로 높게 나타났다. 불합리한 노조활동 관행 개선과 관련해, 노조활동비 지원 등 7개 세부지표 중 ‘과도한 전임자 수’ 개선 정도가 가장 큰 것으로 파악되고 있으며, 100명당 전임자 수가 2007년 1.20명에서 2011년에는 0.91명으로 축소되었음을 지적한다.

2013년 새롭게 들어선 현 박근혜 정부에서도 이전 이명박 정부의 노사관계 선진화 정책과 유사한 맥락에서 공공기관 노사관계 정상화 대책을 제시하였다. 2013년 12월 11일 발표된 공공기관 정상화 대책에서는 공공기관의 방만경영에 대한 문제점 지적과 함께 관리감독 강화를 위한 정상화 대책의 필요성을 강조하고 있다. 공공기관의 8대 방만경영 유형으로 교육비 과다지원, 의료비 과다지원, 경조금 지원, 과도한 특별휴가, 과도한 퇴직금, 느슨한 복무형태, 고용세습, 경영인사권 침해를 제시하였으며, 공공기관 부채비율의 관리와 함께 공공기관의 부채 및 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 공공기관 스스로 개선을 유도하는 방식을 채택하였다. 한편 방만경영 개선을 위한 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리대상 기관 20개를 중심으로 복리후생 정상화를 추진하였다. 중점관리대상에 대해 기관별 정상화 계획을 주무부처와 협의하여 2014년 1월까지 정상화협의회에 제출하여 평가토록 하였으며, 미흡 기관에 대해서는 해임 건의를 주문하였다. 앞선 이명박 정부의 노사관계 선진화 정책과 비교하면 복리후생 절감을 통한 방만경영 완화에 초점이 맞춰져 있다는 점에서 차이점을 지적할 수 있다. 경영평가를 통해 전면적인 공공기관에 대한 선진화 정책이 추진된 것에 비해 중점관리대상 기관에 대한 특별관리를 통해 정상화 정책을 추진하고자 한 부분도 차이점이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관 노조의 현재 영향력을 과도한 것으로 인식하고 전반적인 노조의 영향력을 축소하는 관점에서 정부가 주도적으로 노사관계 정책을 추진하고 있는 부분은 공통적인 특성으로 볼 수 있다.

한편 이러한 박근혜 정부의 공공기관 노사관계 정상화 대책은 2014년 7월 31일, 새 경제팀의 등장과 함께 공공기관 정상화 대책의 추진방향이 일부 수정되고 있음을 살펴볼 수 있다. 정상화 대책 추진에 따른 문제점으로 공공기관 임직원의 사기 저하와 공공기관의 경기대응능력 약화에 따른 일자리 감소 등을 지적하고 있으며, 개별 기관 차원을 넘어 상급 노조와 정부 간 협상의 필요성을 지적하고 있다. 이에 따라 새 경제팀의 공공기관 정상화 대책에서는 정상화 대책에 대한 모멘텀을 유지하고 참여소통을 제고하되,

공공기관의 생산성 및 효율성을 확대하는 데 초점을 맞추고 있다. 정상화 대책 초기의 정책의도에 비해 경제 활성화를 위한 적극적 정책수단으로서 공공기관과의 협조적 관계 개선의 움직임이 나타나고 있는 것으로 평가된다.

### Ⅲ. 실증분석 : 공공기관 단체협약 분석

#### 1. 노사관계 관계모형 및 단체협약 분석기준

본 연구에서는 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책 이후 공공부문 노사관계의 변화 양상을 살펴보고자 하며, 이를 위해 공공부문 노사관계의 유형을 정의하기 위한 분석틀을 자원의존이론의 관점에서 제시하고자 한다. 일반적으로 자원의존이론(resource dependency theory)은 조직 간 관계모형으로서 교환되는 자원의 중요도(importance) 및 대체 가능성(substitutability)을 기준으로 조직 간의 의존도가 결정되며, 조직 간의 의존도를 바탕으로 상호의존형, 상호독립형, 일방적 의존관계 등 관계의 유형을 구분하고 있다(Aldrich, 1976; Scharp, 1978; 김준기, 2000). 공공부문 노사관계를 형성하는 공공기관의 노조와 경영진 역시 별도의 자율성을 갖춘 조직체라고 이해한다면 이들 간의 관계는 상호 간에 교환하는 자원의 의존도에 따라 상당히 좌우될 수밖에 없을 것이다. 기존의 노사관계를 구분하는 다양한 유형 분류 기준들 역시 경영진이 인식하는 노조에 대한 의존도를 바탕으로 대립적 관계 및 협력적 관계의 구분을 시도한 것으로 이해할 수 있다.

최근 확장된 자원의존이론에서는 단순히 자원의 중요도와 대체 가능성을 넘어 자원의존의 패턴(resource dependence pattern)에 따른 관계유형의 차별성을 주목하고 있으며, 자원의 의존도와 함께 자원의 다양성이나 불확실성, 풍족함, 경쟁가능성 등의 특성들을 변수로 고려하고 있다(Seo, 2011). 본 연구에서도 단순히 공공기관 노조와 경영진 간에 상호의존하고 있는 자원의 중요성이나 대체 가능성 외에 교환되는 자원의 특성에 주목하고자 한다. 자원의 유형과 규모에 따라 다음과 같은 공공부문 노사관계 모형을 상정한다.

〈표 2〉 공공부문 노사관계의 관계모형 분석틀

|                 |          | 자원유형 : 절차적 자원 |              |
|-----------------|----------|---------------|--------------|
|                 |          | 자원규모 : 多      | 자원규모 : 少     |
| 자원유형:<br>결과적 자원 | 자원규모 : 多 | 노조 주도형 노사관계   | 후생복지형 노사관계   |
|                 | 자원규모 : 少 | 협력경영형 노사관계    | 경영진 주도형 노사관계 |

자원의 유형과 관련해 크게 절차적 자원과 결과적 자원을 구분한다. 일반적으로 공공기관 노사협상 과정에서 쟁점이 되는 안건들을 하나의 교환자원에 대한 배분 문제로 이해할 수 있으며, 교환자원으로서 노조활동에 대한 자율성, 교섭/쟁의활동, 경영 및 인사 참여, 고용 보장, 근로조건 개선, 임금수준, 복리후생 등의 항목을 고려할 수 있다. 본 연구에서는 이 가운데 조합활동 및 교섭/쟁의활동, 경영참가, 인사참여 등의 네 가지 항목에 대해 절차적 자원으로 분류한다. 반면 고용안정, 근로조건, 임금, 복리후생에 대해서는 결과적 자원으로 분류한다. 결과적 자원들이 실제적인 성과를 의미하는 데 비해, 절차적 자원들은 이러한 실제적 성과를 확보하기 위한 과정적인 기반을 제공한다는 점에서 차별성을 확인할 수 있다. 또한 결과적 차원의 자원들이 주로 근로자의 복지와 연계되고 있는 것에 비해, 절차적 차원의 자원들은 주로 경영참여와 연계될 수 있다는 점에서 자원 유형의 구분을 시도하였다. 이와 같은 자원의 유형에 따라 해당 유형의 자원을 노조 측이 얼마나 많이 확보하느냐를 기준으로 공공부문 노사관계의 유형을 노조 주도형, 경영진 주도형, 후생복지형, 협력경영형의 네 가지로 구분하고 있다.

본 연구에서는 공공부문 노사관계의 유형을 이해하기 위한 방법으로 공공기관의 단체협약 결과를 분석한다. 일반적으로 노사관계는 노측과 사측 간의 이해관계에 대한 고려이며, 이러한 이해관계에 대한 양측의 갈등과 협력은 최종적으로 단체협약의 형태로 나타난다. 이러한 단체교섭과 단체교섭의 결과로서 단체협약은 일반적인 노사관계에서 핵심적인 요소이며, 그 과정과 결과에 대한 법적인 보장이 이루어진다. 물론 공공기관의 노사관계에서 단체교섭은 한계가 있으며, 단체협약에 대해서도 민간기업에서와 같은 높은 법적 보장이 이루어지지 않는다. 그럼에도 불구하고 단체협약은 협상과정에서 사용자와 노동조합이 동의한 내용을 기록한 것으로 협약기간 중에 해당 기관의 임금 및 근로조건을 중요한 지침서이자 규칙서이다(박영범, 2011; 75). 이러한 측면에서 본 연구

에서는 공공기관의 노사관계와 그에 따른 인사관리 수준에 대한 분석을 위해 공공기관의 단체협약을 분석하고자 한다.

문제는 단체협약 자료를 어떠한 기준으로 분석할 것인가에 대한 부분이며, 기존에 공공기관 단체협약을 분석한 선행 연구들을 통해 본 연구에 적합한 분석기준을 설정한다. 기존의 박영범(2011)의 연구에서는 공공기관의 단체협약 결과에 대해 적정성이라는 관점에서 분석하고 있으며, 노조운영 및 지원의 적정성, 인사 및 경영권 침해 여부, 그리고 근로조건 및 쟁의행위의 과보호 여부 등 세 가지 측면에서 분석하고 있다. 각 지표마다 11개에서 19개까지 하위 지표를 구성하고 있으며, 이들에 대해 적정성의 기준에서 0점에서 100점까지 평가하여 그 평균 점수를 통해 개별 공공기관의 단체협상 결과를 분석하고 있다. 그러나 이러한 분석기준은 기존의 공공기관 단체협약 결과가 노사 간 담합을 통해 과도한 측면이 있다는 점을 전제하고 있다는 점에서 본 연구에서 사용하기에 부적합한 부분이 있다. 그리고 적정성이라는 기준 자체가 상당히 모호하기 때문에 평가자에 따라 결과가 달라질 수 있다는 점은 동일한 지표라도 이를 그대로 활용하기는 어려운 점을 지적할 수 있다. 한편 정상욱 외(2011)의 연구에서도 공공기관의 단체협약을 분석하고 있으며, 본 연구 역시 민주노총 산하 공공운수노조준비위에서 작성한 보고서라는 점에서 이러한 단체협약 분석을 통해 정부의 일방적 요구에 대한 대응논리로 사용한다는 목적성을 가지고 있으나, 실제 단체협약 분석기준 자체는 상당히 객관적으로 볼 수 있다. 총 18개 항목에 대해 213개 평가지표로 구성되어 있으며, 코딩 방식도 적정성 등을 평가하기보다는 규정의 존재 여부와 명시 수준에 대한 객관적 사실을 확인할 수 있게끔 하고 있어 본 연구에서도 적용 가능한 부분이 있다. 본 연구에서는 이러한 정상욱 외(2011)의 연구에서 활용한 단체협약 분석기준을 활용하며, 이 가운데 본 연구가 관심을 갖고 있는 노사관계 분석을 위해 일부 평가지표를 선별적으로 사용한다. 다음의 <표 3>은 본 연구에서 사용하고 있는 단체협약의 평가지표를 절차적 차원과 결과적 차원으로 구분하여 제시하고 있다. 각 세부 항목에 대해서는 2점의 배점 기준을 통해 세분류 항목에 대한 배점 기준을 작성하였다.

〈표 3〉 공공기관 단체협약 분석대상 항목

| 유형                 | 세분류                | 항목          | 유형                 | 세분류           | 항목           |
|--------------------|--------------------|-------------|--------------------|---------------|--------------|
| 절차적<br>차원<br>(70점) | 조합활동<br>(26점)      | 근무시간 중 노조활동 | 결과적<br>차원<br>(68점) | 근로조건<br>(22점) | 근무시간 및 형태 변경 |
|                    |                    | 총회활동 보장     |                    |               | 변형근로시간제      |
|                    |                    | 상급단체 활동보장   |                    |               | 시간외근로제한      |
|                    |                    | 내부회의 활동보장   |                    |               | 시간외수당        |
|                    |                    | 선거활동 보장     |                    |               | 미사용 휴가수당     |
|                    |                    | 간부활동 보장     |                    |               | 경조사 휴가       |
|                    |                    | 전임자 불이익 금지  |                    |               | 작업환경 측정      |
|                    |                    | 평가관련 전임자 대우 |                    |               | 산업안전위원회 설치   |
|                    |                    | 조합원 교육 시간   |                    |               | 산재 별도보장      |
|                    |                    | 조합비 외 공제 조항 |                    |               | 육아휴직         |
|                    |                    | 정치활동 보장     |                    |               | 직장보육시설       |
|                    |                    | 시설편의 제공     |                    |               | 임금체계         |
|                    |                    | 시설운영권       |                    |               | 휴업수당         |
|                    | 교섭/<br>쟁의<br>(10점) | 교섭관련조항      |                    | 임금<br>(10점)   | 임금규정 변경      |
|                    |                    | 교섭대상        |                    |               | 퇴직금 관련 규정    |
|                    |                    | 쟁의대체근로제한    |                    |               | 임금피크제        |
|                    |                    | 쟁의제한규정      |                    |               | 사내복지기금 설치    |
|                    | 경영참가<br>(10점)      | 일방중재        |                    | 복리후생<br>(16점) | 주택자금 대출      |
|                    |                    | 우리사주        |                    |               | 자녀학자금        |
|                    |                    | 임원추천권       |                    |               | 의료비지원        |
|                    |                    | 이사회참가       |                    |               | 복지시설 운영      |
|                    | 인사참여<br>(24점)      | 성과배분제도      |                    | 고용안정<br>(20점) | 단체보험 가입      |
|                    |                    | 경영사항 사전통보   |                    |               | 소비조합 설치      |
|                    |                    | 인사위원회 참가    |                    |               | 동아리 지원       |
|                    |                    | 노조간부 인사 관련  |                    |               | 정리해고 제한      |
|                    |                    | 조합원 인사 관련   |                    |               | 정리해고 통보      |
|                    |                    | 신규채용절차      |                    |               | 합병 제한        |
|                    |                    | 징계위원회 참가    |                    |               | 해산, 이전 등 제한  |
|                    |                    | 해고예고제도      |                    |               | 기업조정시 고용승계   |
|                    |                    | 인사평가 관련     |                    |               | 조직개편 제한      |
|                    |                    | 평가제도 변경제한   |                    |               | 정원조정 제한      |
|                    |                    | 인사제도 변경제한   |                    |               | 용역/과건 제한     |
| 인사이의제도             |                    | 비정규직 제한     |                    |               |              |
| 부당해고 등 보상          |                    | 희망퇴직/명퇴 제한  |                    |               |              |
| 특별채용               |                    |             |                    |               |              |

## 2. 연도별 단체협약 지수 비교

본 연구에서는 공공기관 경영정보 공시시스템인 알리오(www.alio.go.kr)를 통해 공개되고 있는 공기업과 준정부기관 유형의 110개 공공기관에 대한 노사협약 결과를 분석 대상으로 한다. 따라서 분석대상은 노사협약 자료를 알리오 시스템을 통해 공개하고 있는 공기업 및 준정부기관 유형의 공공기관으로 설정되며, 노조가 없거나 다른 이유로 단체협약이 존재하지 않는 경우나 노사협의회 회의자료만 공개하고 있는 경우 등 단체협약 결과를 확인할 수 없는 경우에는 분석대상에서 제외하고 있다. 분석대상에 포함된 공공기관의 연도별 단체협약 개수는 다음의 <표 4>와 같다.

개별 기관의 단체협약에 대한 분석은 2011년도에 1차로 진행되었으며, 2015년도에 추가적으로 진행되었다. 이로 인해 동일기관에 대한 다른 연도의 단체협약 자료가 포함 되어 있다. 연도별로는 2011년도 조사 과정에서 2010년과 2009년에 체결된 단체협약 자료가 다수 포함되었으며, 2015년도 조사 과정에서 2014년과 2013년에 체결된 단체협약 자료가 다수 포함되었다. 전체 188개 단체협약 자료가 분석대상에 포함되었으며, 2014년에 체결된 자료가 전체 자료 중 32.98%이며, 2010년에 체결된 자료가 전체 자료 중 22.87%에 달해 절반 이상을 차지하고 있다.

<표 4> 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 개수

(단위: 개, %)

| 체결연도 | 개수 | 백분율   | 체결연도 | 개수  | 백분율   |
|------|----|-------|------|-----|-------|
| 2006 | 1  | 0.53  | 2012 | 6   | 3.19  |
| 2008 | 1  | 0.53  | 2013 | 27  | 14.36 |
| 2009 | 32 | 17.02 | 2014 | 62  | 32.98 |
| 2010 | 43 | 22.87 | 2015 | 2   | 1.06  |
| 2011 | 14 | 7.45  | 전체   | 188 | 100   |

<표 5>는 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 지수를 분석하고 있다. 종합적인 단체협약 지수는 2009년 이전에 비해 2010년에 다소 낮아졌다가 이후부터는 다시 증가세를 보이고 있음을 확인할 수 있다. 조합활동 및 교섭/쟁의, 경영참가, 인사참여 등의 항목을 포함하고 있는 절차적 차원의 지수는 2009년 이전에 비해 지속적으로 낮아지고 있는 편으로 확인되며, 조합활동과 관련한 지수가 다소 감소되고 있는 것에 비해 경영참가

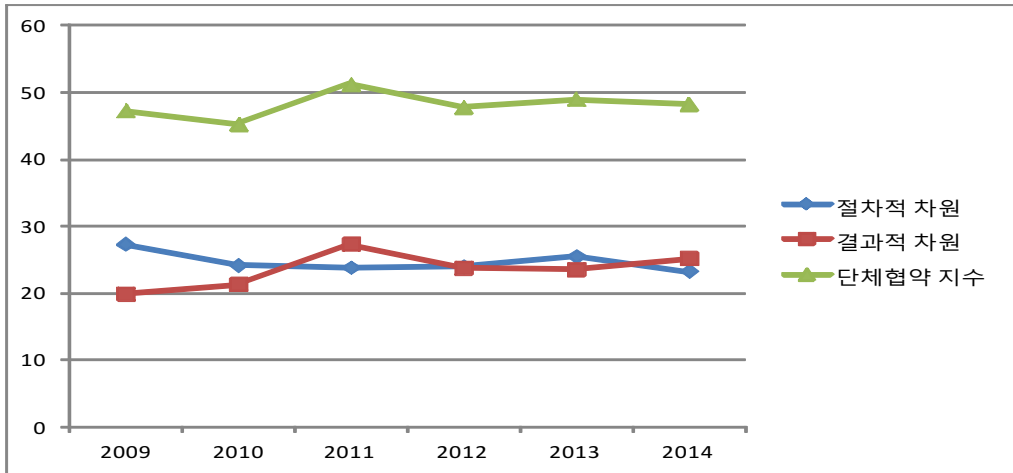
와 관련한 지수는 오히려 증가되고 있어 동일한 자원 유형에 대해서도 차이를 보이고 있다. 근로조건 및 임금, 복리후생, 고용안정 등의 항목을 포함하고 있는 결과적 차원의 지수는 전반적으로 2010년 이전에 비해 2013년 이후의 지수값이 증가하였음을 살펴볼 수 있다. 특히 근로조건 및 고용안정과 관련한 지수값의 증가폭이 크게 나타나고 있음을 주목할 수 있다. 흥미로운 점은 2010년과 2011년의 경우 2009년 이전에 비해 절차적 차원의 지수가 지속적으로 감소하고 있지만 오히려 결과적 차원의 지수는 지속적으로 증가하고 있어 상반된 변화를 보이고 있다는 점이다.

〈표 5〉 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 지수

| 항목      | 2009년<br>이전<br>(n=34) | 2010년<br>(n=43)  | 2011년<br>(n=14)  | 2012년<br>(n=6)  | 2013년<br>(n=27)  | 2014년<br>이후<br>(n=64) |
|---------|-----------------------|------------------|------------------|-----------------|------------------|-----------------------|
| 조합활동    | 14.63<br>(3.78)       | 12.55<br>(4.09)  | 11.79<br>(5.13)  | 10.67<br>(3.08) | 12.78<br>(4.34)  | 11.23<br>(3.49)       |
| 교섭/쟁의   | 5.33<br>(1.61)        | 5.50<br>(1.69)   | 4.86<br>(1.96)   | 6.17<br>(1.83)  | 5.74<br>(1.51)   | 5.36<br>(1.65)        |
| 경영참가    | 0.36<br>(0.93)        | 0.38<br>(0.91)   | 0.86<br>(1.29)   | 0.33<br>(0.82)  | 0.52<br>(1.19)   | 0.56<br>(1.04)        |
| 인사참여    | 7.06<br>(2.96)        | 5.76<br>(2.52)   | 6.36<br>(3.00)   | 6.83<br>(2.14)  | 6.48<br>(2.74)   | 6.13<br>(3.09)        |
| 절차적 차원  | 27.34<br>(5.77)       | 24.19<br>(5.79)  | 23.86<br>(8.29)  | 24.00<br>(5.33) | 25.52<br>(6.05)  | 23.28<br>(6.05)       |
| 근로조건    | 7.18<br>(3.25)        | 7.50<br>(3.62)   | 8.64<br>(4.52)   | 7.17<br>(3.19)  | 8.59<br>(4.23)   | 9.64<br>(4.06)        |
| 임금      | 3.38<br>(1.56)        | 4.24<br>(1.45)   | 4.36<br>(1.39)   | 5.00<br>(0.89)  | 3.37<br>(1.55)   | 4.20<br>(1.63)        |
| 복리후생    | 6.16<br>(2.74)        | 6.55<br>(3.60)   | 8.43<br>(3.50)   | 8.17<br>(3.37)  | 6.56<br>(3.49)   | 7.11<br>(3.77)        |
| 고용안정    | 3.38<br>(2.67)        | 3.35<br>(2.70)   | 5.93<br>(4.14)   | 3.50<br>(1.38)  | 5.08<br>(3.14)   | 4.98<br>(3.46)        |
| 결과적 차원  | 19.97<br>(6.43)       | 21.28<br>(7.34)  | 27.36<br>(10.65) | 23.83<br>(5.31) | 23.58<br>(7.99)  | 25.18<br>(8.76)       |
| 단체협약 지수 | 47.26<br>(11.28)      | 45.25<br>(10.94) | 51.21<br>(17.34) | 47.83<br>(3.49) | 48.96<br>(12.18) | 48.28<br>(12.50)      |

[그림 1]은 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 지수의 변화 추이를 나타내고 있으며, 절차적 차원의 지수와 결과적 차원의 지수값의 변화 방향이 엇갈리게 나타나고 있는 부분을 확인할 수 있다.

[그림 1] 연도별 단체협약 지수 변화 추이



<표 6>은 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 지수를 2012년 이전과 2013년 이후로 나누어 살펴보고 있다. 2012년 이전까지를 이명박 정부의 노사관계 선진화 정책의 시기로 본다면 2013년 이후는 박근혜 정부의 노사관계 정상화 정책이 강조된 시기로 구분하여 이해할 수 있을 것이다. 종합적인 단체협약 지수는 2013년 이후 다소 증가되었으나 통계적으로 유의미한 변화로 파악되지 않으며, 절차적 차원과 관련해 2013년 이후 지수가 다소 감소하였으나 역시 통계적으로 유의미한 변화라고 할 수는 없을 것이다. 다만 세부 항목으로서 조합활동의 경우 2012년 이전에 비해 2013년 이후에 지수값이 다소 감소하였으며, 유의수준 5%에서 통계적인 차이를 보이고 있다. 결과적 차원과 관련하여 2013년 이후 지수값이 증가하였으며, 유의수준 5%에서 통계적인 차이로 확인된다. 특히 근로조건과 고용안정 항목에 대해 지수값의 증가가 유의수준 1%에서 통계적인 차이로 확인되고 있어 결과적 차원에 따른 노사관계 지수값의 변화가 노사관계 정책의 변화 속에서 두드러지고 있음을 확인할 수 있다.

〈표 6〉 분석대상 공공기관의 연도별 단체협약 지수

| 항목      | 2012년 이전<br>(n=96) | 2013년 이후<br>(n=91) | F-value  |
|---------|--------------------|--------------------|----------|
| 조합활동    | 12.97<br>(4.22)    | 11.69<br>(3.80)    | 4.63**   |
| 교섭/쟁의   | 5.38<br>(1.72)     | 5.47<br>(1.61)     | 0.13     |
| 경영참가    | 0.45<br>(0.98)     | 0.55<br>(1.08)     | 0.46     |
| 인사참여    | 6.28<br>(2.62)     | 6.23<br>(2.98)     | 0.01     |
| 절차적 차원  | 25.05<br>(6.15)    | 23.95<br>(6.10)    | 1.51     |
| 근로조건    | 7.52<br>(3.61)     | 9.33<br>(4.11)     | 10.12*** |
| 임금      | 4.01<br>(1.52)     | 3.96<br>(1.65)     | 0.05     |
| 복리후생    | 6.80<br>(3.37)     | 6.95<br>(3.68)     | 0.08     |
| 고용안정    | 3.70<br>(2.96)     | 5.01<br>(3.35)     | 7.60***  |
| 결과적 차원  | 21.86<br>(7.84)    | 24.70<br>(8.52)    | 5.31**   |
| 단체협약 지수 | 46.79<br>(11.80)   | 48.49<br>(12.34)   | 0.87     |

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

### 3. 동일기관 단체협약 지수 변화 비교

앞선 분석 결과가 단체협약 체결연도에 따른 비교를 하고 있으나 각 체결연도에 따라 포함되는 대상기관의 특성 차이가 통제되고 있지 못하다는 점에서 연도별 노사관계 지수값의 변화를 일반화하여 설명하기는 어렵다. 다음에서는 동일 기관의 단체협약 지수 변화를 비교함으로써 앞선 분석에서 불가능했던 기관 특성에 대한 통제를 포함하고자 한다. 본 연구에서는 2011년도 1차 조사와 2015년도 2차 조사를 통해 동일 기관에 대한 복수의 단체협약 자료를 확인할 수 있었으며, 전체 188개 단체협약 자료 중 79.8%인 75개 기관에 대한 150개 단체협약 자료가 동일 기관 단체협약 지수 변화 비교를 위한

분석에 활용되었다.

〈표 7〉은 동일 기관의 단체협약 지수 증감 변화 여부를 분석하고 있으며, 지수 변화의 크기와 상관없이 방향성에 대해 주목하고 있다. 평균값에 따른 비교에 비해 전반적인 노사관계의 변화 방향성을 확인하는 데 훨씬 유리할 것이라는 판단에서 이러한 분석 결과를 살펴볼 필요가 있다. 종합적인 단체협약 지수의 변화에 있어 지수값이 감소한 기관이 29개로 전체 분석대상 중 38.7%인 데 비해 지수값이 증가한 기관이 46개로 전체 분석 대상 중 61.3%라는 점에서 전반적으로 공공부문 노사관계에 있어 자원의 배분이 다소 노조 주도적인 형태로 변화하였음을 지적할 수 있다.

〈표 7〉 동일 기관의 단체협약 지수 증감 변화 여부 분석

| 항목      | 지수 감소         | 변화 없음         | 지수 증가         |
|---------|---------------|---------------|---------------|
| 조합활동    | 41<br>(54.7%) | 16<br>(21.3%) | 18<br>(24.0%) |
| 교섭/쟁의   | 20<br>(26.7%) | 36<br>(48.0%) | 19<br>(25.3%) |
| 경영참가    | 2<br>(2.7%)   | 67<br>(89.3%) | 6<br>(8.0%)   |
| 인사참여    | 24<br>(32.0%) | 16<br>(21.3%) | 35<br>(46.7%) |
| 절차적 차원  | 44<br>(58.7%) | 3<br>(4.0%)   | 28<br>(37.3%) |
| 근로조건    | 19<br>(25.3%) | 14<br>(18.7%) | 42<br>(56.0%) |
| 임금      | 16<br>(21.3%) | 32<br>(42.7%) | 27<br>(36.0%) |
| 복리후생    | 18<br>(24.0%) | 23<br>(30.7%) | 34<br>(45.3%) |
| 고용안정    | 16<br>(21.3%) | 24<br>(32.0%) | 35<br>(46.7%) |
| 결과적 차원  | 24<br>(32.0%) | 3<br>(4.0%)   | 48<br>(64.0%) |
| 단체협약 지수 | 29<br>(38.7%) | 0<br>(0.0%)   | 46<br>(61.3%) |

한편 절차적 차원과 관련해서는 노사관계 지수값이 감소한 기관이 58.7%인 44개인데 비해, 지수값이 증가한 기관은 37.3%인 28개에 그쳐 절차적 차원과 관련한 노사관계에 있어서는 자원의 배분이 다소 경영진 주도적인 형태로 변화하였다고 평가할 수 있다. 세부적으로 조합활동과 관련해서는 지수값이 감소된 경우가 다소 높게 나타나는 것에 비해 경영참가나 인사참여는 변화가 없거나 오히려 지수값이 증가한 기관의 비율이 높다는 점에서 절차적 차원 내부에서도 다소 다른 방향성을 살펴볼 수 있다. 결과적 차원과 관련해서는 노사관계 지수값이 증가한 기관이 64.0%인 48개로 지수값이 감소한 기관보다 높게 나타나고 있으며, 절차적 차원의 노사관계 지수값 변화와 다른 방향성을 나타내고 있다. 세부 항목별로는 근로조건에 있어 지수값이 증가한 비율이 56.0%로 가장 높게 나타나고 있으나, 전반적으로 모든 항목에 있어 노사관계 지수값이 노조 주도적인 관계 형태로 변화되었음을 확인할 수 있다.

〈표 8〉은 동일 기관에 대한 단체협약 지수 변화 수준에 대한 분석 결과이며, 앞선 단체협약 지수 증감 여부와 달리 지수 변화의 폭을 반영하고 있다. 전체 단체협약 지수는 최초 평균 47.43점이었으나 이후 2.13점이 증가하였으며, 상대적으로 4.50%의 증가율을 나타내고 있다. 절차적 차원에서는 최초 평균 25.73점이었던 것이 0.86점이 감소하였으며, 상대적으로 3.35%의 감소율을 보이고 있다. 세부항목을 살펴보면, 조합활동과 관련해서 상대적으로 9.57%의 감소율을 나타내고 있으나 경영참가와 관련해서는 오히려 27.77%의 증가율을 보이고 있어 노조 자체 활동보다는 경영 참여 활동에 대한 자율성이 확대된 것으로 해석된다. 결과적 차원과 관련해서는 상대적으로 14.63%의 증가율을 보이고 있어 절차적 차원에 대한 변화 방향이 엇갈리고 있으며, 상대적 변화 폭은 결과적 차원에 대한 노사관계 지수의 변화가 큰 것으로 이해된다. 세부항목에 대한 분석 결과, 복리후생 및 근로조건에 대한 노사관계 지수 증가비율이 상대적으로 크게 나타나고 있는 반면, 고용안정에 대한 지수값은 오히려 11.47%의 감소비율을 보이고 있다. 앞서 지수 변화 증감 여부에 대한 분석에서 고용안정에 대한 증가 기관의 비율이 상대적으로 높았던 것과 비교하면, 고용안정과 관련해 지수값이 감소한 기관의 감소폭이 더 높은 것으로 해석된다.

〈표 8〉 동일기관의 단체협약 지수 변화 수준 분석

| 항목      | 최초 지수<br>(A) | 지수 변화분<br>(B)       | 상대비율<br>(B/A) |
|---------|--------------|---------------------|---------------|
| 조합활동    | 13.4521      | -1.2876<br>(3.3312) | -9.57%        |
| 교섭/쟁의   | 5.4054       | 0.0541<br>(1.4420)  | 1.00%         |
| 경영참가    | 0.4865       | 0.1351<br>(0.6042)  | 27.77%        |
| 인사참여    | 6.4054       | 0.2568<br>(2.7799)  | 4.01%         |
| 절차적 차원  | 25.7260      | -0.8630<br>(4.7238) | -3.35%        |
| 근로조건    | 7.6486       | 1.4865<br>(3.0800)  | 19.43%        |
| 임금      | 3.9863       | 0.8630<br>(2.7805)  | 21.65%        |
| 복리후생    | 6.7123       | 1.1765<br>(2.6929)  | 17.53%        |
| 고용안정    | 3.7042       | -0.4247<br>(4.9663) | -11.47%       |
| 결과적 차원  | 21.8286      | 3.1940<br>(5.2259)  | 14.63%        |
| 단체협약 지수 | 47.4286      | 2.1343<br>(7.9371)  | 4.50%         |

동일 기관의 단체협약 지수 변화의 분석은 공공기관의 특성에 따라 다양하게 살펴볼 수 있다. 먼저 〈표 9〉는 기관 유형별 단체협약 지수 변화를 제시하고 있다. 종합적인 단체협약 지수는 기관 유형별로 유의수준 1%에서 차이를 보이고 있으며, 준시장형 기관의 경우 최초 시점 이후 7.89점이 상승하여 노조 친화적인 모습이 강하게 나타나고 있는 반면, 위탁집행형은 최초 시점 이후 0.97점이 감소하고 있다. 절차적 차원에 대한 노사관계 지수 변화 역시 유의수준 1%에서 통계적인 차이를 보이고 있으며, 준시장형 기관이 3.00점이 상승한 데 비해 위탁집행형 기관은 -2.46점이 감소하여 차이를 보이고 있다. 시장형과 준시장형 등 공기업 유형의 공공기관들이 절차적 차원의 노사관계 지수 변화가 노조 친화적인 방향을 보이는 것에 비해, 기금관리형과 위탁집행형을 포함한 준

정부기관 유형의 공공기관들은 경영자 친화적인 방향으로 변화를 보이고 있다고 평가된다. 세부 유형별로는 인사참여와 경영참가, 조합활동 항목에 있어 기관 유형별 통계적인 차이를 나타내고 있으며, 전반적으로 준시장형 기관들과 위탁집행형 기관들 간의 지수 변화의 일관된 차이가 확인된다. 특히 인사참여 항목에 대해서는 시장형과 준시장형 등 공기업 유형의 공공기관들이 상당히 노조친화적인 지수 변화를 보여주고 있는 것으로 분석된다. 한편 결과적 차원에 대한 노사관계 지수 변화를 살펴보면, 유의수준 5%에서 통계적인 차이를 보이고 있으며, 앞선 절차적 차원과 달리 기금관리형 기관들의 노사관계 지수값의 증가폭이 가장 크게 나타나고 있어 특징적이다. 그러나 위탁집행형 기관들의 노사관계 지수값의 증가폭은 가장 낮은 편이며, 절차적 차원의 노사관계 지수 분석 결과와 동일하다. 세부항목별로는 근로조건과 복리후생 항목에 대한 지수값의 변화가 기관 유형별로 통계적인 차이를 보이고 있으며, 근로조건은 준시장형과 기금관리형 공공기관에 있어 노사관계 지수의 증가가 큰 편이며, 상대적으로 시장형 공공기관의 지수 증가 폭이 가장 낮은 편이다. 복리후생 항목과 관련해서는 기금관리형 공공기관에서의 지수 증가폭이 가장 크게 나타나고 있으며, 위탁집행형 공공기관의 지수 증가폭이 가장 낮은 편이다.

〈표 9〉 기관 유형별 동일 기관의 단체협약 지수 변화 수준 분석

| 항목     | 시장형<br>(n=11)       | 준시장형<br>(n=11)     | 기금관리형<br>(n=14)     | 위탁집행형<br>(n=37)     | F-value |
|--------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------|
| 조합활동   | -0.2727<br>(2.6867) | 0.6363<br>(3.7755) | -1.5000<br>(1.8708) | -2.0811<br>(3.5853) | 2.42*   |
| 교섭/쟁의  | -0.5833<br>(1.5050) | 0.2727<br>(0.9045) | -0.0714<br>(0.9972) | 0.2432<br>(1.6567)  | 1.12    |
| 경영참가   | 0.3333<br>(0.7785)  | 0.3636<br>(0.8090) | 0.2857<br>(0.7263)  | -0.0541<br>(0.3288) | 2.62*   |
| 인사참여   | 1.5833<br>(2.6443)  | 1.7272<br>(2.3277) | 0.1429<br>(1.8752)  | -0.5676<br>(2.9678) | 3.32**  |
| 절차적 차원 | 1.0000<br>(3.5214)  | 3.0000<br>(2.7928) | -1.1429<br>(2.7416) | -2.4595<br>(5.2946) | 5.23*** |
| 근로조건   | 0.3333<br>(2.0151)  | 4.0000<br>(4.5607) | 2.0000<br>(2.2188)  | 0.9189<br>(2.7626)  | 3.99**  |
| 임금     | -0.3636<br>(0.8090) | 0.8182<br>(1.6624) | -0.0714<br>(1.4917) | 0.1622<br>(1.8636)  | 1.04    |

| 항목      | 시장형<br>(n=11)      | 준시장형<br>(n=11)     | 기금관리형<br>(n=14)    | 위탁집행형<br>(n=37)     | F-value |
|---------|--------------------|--------------------|--------------------|---------------------|---------|
| 복리후생    | 0.9091<br>(2.3856) | 1.1818<br>(3.1880) | 2.5000<br>(2.0662) | 0.1351<br>(2.8103)  | 2.69*   |
| 고용안정    | 1.7500<br>(1.7645) | 1.8889<br>(2.1473) | 2.2727<br>(3.4378) | 0.4722<br>(2.7096)  | 1.89    |
| 결과적 차원  | 2.9091<br>(3.4192) | 4.7778<br>(4.1767) | 6.9091<br>(5.2241) | 1.7500<br>(5.4057)  | 3.39**  |
| 단체협약 지수 | 3.9091<br>(5.3564) | 7.8889<br>(5.4416) | 5.8182<br>(4.1909) | -0.9722<br>(8.6668) | 5.23*** |

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

다음으로 <표 10>은 상급기관별 단체협약 지수 변화를 나타내고 있으며, 상급기관이 민주노총이나 한국노총인지 혹은 미가맹하고 있는지에 따라 세 가지 유형으로 구분하였다. 종합적인 단체협약 지수는 한국노총에 가입된 공공기관들은 노조친화적인 지수 변화가 큰 편이나 이러한 차이가 통계적으로 유의미하다고 볼 수는 없다. 절차적 차원과 관련해서는 전반적인 지수 변화의 차이가 상급기관 유형에 따라 유의미한 차이를 보이지는 않으나, 경영참가와 관련해서 유의수준 10%에서 통계적 차이를 확인할 수 있으며 한국노총에 가입된 공공기관들에 있어 경영참가와 관련한 노조 친화성의 정도가 높은 것으로 확인된다. 통계적인 유의성은 낮지만 민주노총에 속한 공공기관들은 교섭 및 쟁의 활동과 관련한 노사관계 지수 변화 정도가 다른 유형에 비해 높게 나타나는 것도 특징적이다. 결과적 차원과 관련해서도 통계적으로 유의미한 차이가 있다고 보기는 어렵다. 다만 복리후생 항목에 대한 노사관계 지수값은 유의수준 1%에서 통계적인 차이를 나타내고 있으며, 한국노총을 상급기관으로 둔 공공기관들은 노조 친화적인 방향으로의 단체협약 지수 변화가 뚜렷하게 나타난 것에 비해 상급기관을 두지 않은 미가맹 공공기관의 경우 복리후생 지수는 오히려 경영자 친화적인 방향으로 나타나고 있다. 민주노총에 가입된 공공기관들의 경우 통계적 유의성은 낮지만 임금과 관련한 노사관계 지수값의 증가가 상대적으로 크게 나타나고 있는 부분을 주목할 수 있다.

〈표 10〉 상급기관별 동일 기관의 단체협약 지수 변화 수준 분석

| 항목      | 민주노총<br>(n=25)      | 한국노총<br>(n=30)      | 미가맹<br>(n=18)       | F-value |
|---------|---------------------|---------------------|---------------------|---------|
| 조합활동    | -1.4400<br>(2.6627) | -0.9667<br>(3.7553) | -1.6111<br>(3.5503) | 0.25    |
| 교섭/쟁의   | 0.2800<br>(1.4000)  | -0.0968<br>(1.1359) | 0.0000<br>(1.9403)  | 0.48    |
| 경영참가    | 0.0000<br>(0.0000)  | 0.3226<br>(0.7478)  | 0.0000<br>(0.6860)  | 2.69*   |
| 인사참여    | 0.2400<br>(3.1528)  | 0.3548<br>(2.6777)  | 0.1111<br>(2.5412)  | 0.04    |
| 절차적 차원  | -0.9200<br>(4.8298) | -0.4333<br>(4.4232) | -1.5000<br>(5.2384) | 0.28    |
| 근로조건    | 1.4400<br>(2.7550)  | 1.7097<br>(3.5888)  | 1.1667<br>(2.6624)  | 0.18    |
| 임금      | 0.3600<br>(1.3808)  | 0.0667<br>(2.0667)  | -0.0556<br>(1.2113) | 0.37    |
| 복리후생    | 0.2800<br>(2.4920)  | 2.0667<br>(2.8154)  | -0.3333<br>(2.4254) | 5.68*** |
| 고용안정    | 0.8696<br>(3.2094)  | 1.4074<br>(2.6927)  | 1.2222<br>(1.9869)  | 0.25    |
| 결과적 차원  | 3.0870<br>(5.7121)  | 4.1154<br>(5.1329)  | 2.0000<br>(4.7154)  | 0.88    |
| 단체협약 지수 | 1.7391<br>(9.4879)  | 3.6154<br>(6.2551)  | 0.5000<br>(8.0092)  | 0.86    |

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

〈표 11〉은 노조형태별 단체협약 지수 변화를 나타내고 있으며, 산별 노조인지 기관별 노조인지에 따라 두 가지 유형으로 구분하였다. 종합적인 단체협약 지수는 유의수준 5%에서 통계적인 차이를 보이고 있으며, 산별 노조를 채택하고 있는 기관의 단체협약 지수가 상대적으로 노조 친화 정도가 더 높게 나타나고 있다. 절차적 차원과 관련해서는 기관 유형별 통계적 차이를 확인할 수는 없다. 그러나 세부항목별로 경영참가와 관련해서 산별 노조를 채택하고 있는 기관의 노사관계 지수 변화가 상당히 노조 친화적으로 이루어진 것으로 파악되며, 유의수준 1%에서 통계적인 차이를 보인다. 그러나 조합활동이나 교섭 및 쟁의활동에 대해서는 산별 노조와 기관별 노조 간에 특별한 차이가 있다고 보기는 어렵다. 결과적 차원과 관련해서는 유의수준 1%에서 통계적인 차이를 보이고 있으

며, 산별 노조를 채택하고 있는 기관의 노사관계 지수값의 증가폭이 상대적으로 크게 나타나고 있다. 세부항목별로는 고용안정, 복리후생, 근로조건 등 임금을 제외한 모든 항목에서 산별 노조를 채택하고 있는 공공기관의 단체협약 지수 증가 폭이 기관별 노조를 채택하고 있는 공공기관에 비해 크게 나타나고 있다. 산별 노조를 중심으로 한 공공기관의 단체협약이 절차적 차원보다는 결과적 차원을 중심으로 노조친화적인 형태로 변화되었음을 확인할 수 있다.

〈표 11〉 노조형태별 동일 기관의 단체협약 지수 변화 수준 분석

| 항목      | 산별<br>(n=8)         | 기관별<br>(n=64)       | F-value  |
|---------|---------------------|---------------------|----------|
| 조합활동    | -1.6250<br>(3.6228) | -1.2344<br>(3.3464) | 0.07     |
| 교섭/쟁의   | -0.2500<br>(0.4629) | 0.1231<br>(1.5053)  | 1.28     |
| 경영참가    | 1.0000<br>(1.0690)  | 0.0615<br>(0.3481)  | 24.55*** |
| 인사참여    | 0.2500<br>(3.2842)  | 0.2462<br>(2.7615)  | 0.04     |
| 절차적 차원  | -0.6250<br>(4.7189) | -0.8281<br>(4.7695) | 0.39     |
| 근로조건    | 4.5000<br>(4.5981)  | 1.1538<br>(2.6765)  | 5.04***  |
| 임금      | 0.2500<br>(2.7646)  | 0.1094<br>(1.5026)  | 0.16     |
| 복리후생    | 3.6250<br>(3.2486)  | 0.6094<br>(2.4664)  | 7.62***  |
| 고용안정    | 6.5000<br>(4.3589)  | 0.8730<br>(2.2179)  | 11.12*** |
| 결과적 차원  | 11.0000<br>(6.4807) | 2.8387<br>(4.6876)  | 7.33***  |
| 단체협약 지수 | 9.7500<br>(5.1881)  | 1.8548<br>(7.7541)  | 3.49**   |

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

마지막으로 공공기관의 규모에 따른 단체협약 지수의 변화를 살펴볼 수 있다. 기관의 정원규모 및 평균보수 수준을 기준으로 대규모 기관과 중규모 기관, 소규모 기관으로

구분하였다. 분석대상 기관의 평균값을 파악하여 정원규모 기준으로 746명 이상 평균보수 기준으로 6천4백만원 이상인 경우 대규모 기관으로 분류하였으며, 정원규모와 평균보수 모두 평균값 이하인 경우 소규모 기관으로 분류하였다. 분석 결과, 종합적인 노사관계 지수는 기관 규모에 따른 통계적 차이를 나타내고 있지는 않으나 대규모 기관일수록 단체협약 지수의 증가폭이 큰 것으로 확인된다. 절차적 차원과 관련해서도 소규모 기관일수록 단체협약 지수가 크게 감소한 것으로 나타나나 통계적 차이를 보인다고 할 수는 없다. 다만 세부항목별로 경영참가에 대해 소규모 기관보다는 대규모 기관일수록 단체협약 지수가 노조 친화적인 방식으로 변화되었음을 확인할 수 있으며, 유의수준 5%에서 통계적인 차이를 보이고 있다. 결과적 차원과 관련해서 전반적인 모든 항목에 대해 유형별 통계적 차이를 확인할 수 없으며, 대규모 기관일수록 결과적 차원의 노사관계 지수도 노조 친화적인 변화 정도가 큰 편이나 다른 유형에 비해 의미있는 차이라고 하기는 어렵다. 전반적으로 기관 규모가 크고 평균 보수수준이 높을수록 노조 친화적인 노사관계 지수의 변화가 큰 편이나 이러한 규모 변수가 큰 통계적 영향력을 미친다고 판단되지는 않는다.

〈표 12〉 정원규모 및 임금수준별 동일 기관의 단체협약 지수 변화 수준 분석

| 항목     | 대규모<br>(n=16)       | 중규모<br>(n=38)       | 소규모<br>(n=19)       | F-value |
|--------|---------------------|---------------------|---------------------|---------|
| 종합활동   | -1.0625<br>(2.9770) | -1.0263<br>(3.6129) | -2.0000<br>(3.0732) | 0.58    |
| 교섭/쟁의  | -0.2941<br>(0.9196) | 0.1053<br>(1.4292)  | 0.2632<br>(1.8209)  | 0.71    |
| 경영참가   | 0.4706<br>(0.8745)  | 0.0526<br>(0.5670)  | 0.0000<br>(0.0000)  | 3.71**  |
| 인사참여   | 0.5882<br>(3.0012)  | 0.2105<br>(2.8867)  | 0.0526<br>(2.4602)  | 0.17    |
| 절차적 차원 | -0.3750<br>(4.9244) | -0.6579<br>(4.4859) | -1.6842<br>(5.1645) | 0.40    |
| 근로조건   | 2.0000<br>(3.5532)  | 1.6316<br>(3.1315)  | 0.7368<br>(2.4909)  | 0.84    |
| 임금     | 0.1250<br>(0.8851)  | 0.1316<br>(1.9614)  | 0.1579<br>(1.5371)  | 0.00    |
| 복리후생   | 1.1250<br>(2.3345)  | 1.2105<br>(2.8395)  | -0.0526<br>(2.9340) | 1.41    |

| 항목      | 대규모<br>(n=16)       | 중규모<br>(n=38)      | 소규모<br>(n=19)      | F-value |
|---------|---------------------|--------------------|--------------------|---------|
| 고용안정    | 2.1333<br>(3.6423)  | 0.6286<br>(2.0304) | 1.4444<br>(2.8122) | 1.80    |
| 결과적 차원  | 5.1429<br>(7.2733)  | 2.8286<br>(4.0836) | 2.3889<br>(5.3041) | 1.28    |
| 단체협약 지수 | 4.6429<br>(10.3300) | 2.1143<br>(6.3560) | 0.2222<br>(8.5513) | 1.23    |

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

#### 4. 선진화 정책 이후 공공기관 노사관계 변화 분석

본 연구에서는 한국의 공공부문 노사관계의 변화 과정에 대해 공공기관 선진화 정책이 추진된 이명박 정부 이후를 초창기와 전환기를 넘어 성숙기로 변모한 시점으로 전제하고 일방적인 노조 주도적 관계나 경영자 주도적 관계가 아닌 다원화된 관계 양상이 나타나는 시기로 분석하고 있다. 따라서 단순히 노조와 경영진 간의 관계를 대립과 협력이라는 관점에서 하나로 이해하기보다는 다양한 관계 분야를 설정하여 볼 필요성이 있음을 강조하였다. 이와 같은 관점에서 앞선 단체협약에 대한 분석결과를 바탕으로 선진화 정책 이후의 공공기관 노사관계 변화를 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

첫째, 선진화 정책 이후 노조에 대한 견제는 일관되게 적용되었으나 단체협약 결과는 오히려 결과적 측면을 중심으로 노조 친화적인 관계 정도가 높아졌다. 즉, 공공기관 선진화 정책에 따라 경영권 및 인사권에 대한 관여 배제 등 강력한 노사정책이 추진되는 과정에서 모든 노사관계 수준이 일방적으로 경영자 주도적으로 진행되기보다는 노조활동이나 경영참여, 인사참여 등을 제외한 결과적 측면에 대해서는 오히려 노조 친화적인 양상을 보여왔다는 것이다. 앞서 제시한 노사관계의 분석틀에 따르면 기존의 노조 주도형 노사관계를 경영진 주도형 노사관계로 전환시키기 위한 정책과정 속에서 실제 노사관계 양상은 후생복지형 노사관계로 나타났다고 설명할 수 있다. 한편 절차적 측면에서도 조합 활동이나 교섭 및 쟁의활동 외에 경영참가나 인사참여 부분은 최근 들어 노조 친화적으로 나타나고 있는 부분도 있으며, 이러한 부분 역시 협력경영형 노사관계로의 전환 가능성을 제기하고 있는 부분이다. 결과적으로 공공기관 선진화 과정 이후에 공공부문 노사관계가 일방적으로 경영진 주도형으로 전환되었다고 보기는 어려우며, 노조 주도적인 노사관계의 양상이 결과적 차원의 노사관계 항목들을 중심으로 확대되었다고

판단된다. 물론 이러한 결과가 노조의 협상전략과 연계되는 부분도 있겠지만, 상당 부분은 일과 삶의 균형 등 근로환경에 대한 관심 증대 등 전반적인 사회 변화와 노동정책의 변화를 반영한 결과라고 할 수 있을 것이다.

둘째, 공공부문 노사관계에 있어 절차적 차원과 결과적 차원에서의 노사관계 양상이 엇갈리게 나타나고 있으며, 전통적인 노조 집행부 중심의 역할과 활동보다는 일반 노조원의 이해관계를 중심으로 한 노사관계의 중요성이 확대되고 있다. 앞서도 언급하였지만 단체협약의 대상을 경영참가 등을 포함한 절차적 측면과 복리후생 등을 포함한 결과적 측면으로 구분해야 할 필요성 있으며, 이들 간의 엇갈리는 관계 양상으로 인해 공공부문 노사관계를 일방적으로 노조 친화적이거나 경영자 친화적인 형태로 정의하기 어려워졌다는 점을 주목해야 할 것이다. 다시 말해, 공공부문 노사관계의 양상이 다양한 영역에 걸쳐 다양하게 전개될 수 있다는 점이다. 그리고 이 과정에서 과거 노조 집행부 중심의 노조활동 및 경영진과의 교섭과 쟁의활동 등에 대한 역할의 중요성이 줄어들고 일반 노조원들의 이해관계 대변을 위한 활동들에 대한 비중이 증대되었다는 점이다. 노조 집행부의 구성 및 운영 과정에 대한 자율성보다는 일반 근로자의 대표기구로서 노조의 경영참가나 인사참여에 대한 확대 부분이 바로 이러한 부분이며, 노조의 역할 및 활동에 초점을 맞춘 절차적 측면보다 일반 노조원들이 함께 공유하는 근로조건이나 복리후생 등 결과적 측면에 대한 노조 친화 정도가 높아진 부분도 동일한 맥락에서 해석된다.

셋째, 공공부문 노사관계의 변화 방향이나 변화 정도도 모든 기관에서 동일한 것은 아니며, 기관 유형이나 상급기관 유형, 산별노조 여부, 기관 규모 등에 따라 다양하게 나타나고 있다는 점이다. 앞선 분석결과에서도 나타났듯이, 같은 준정부기관 유형임에도 불구하고 기금관리형 기관과 위탁관리형 기관 간에는 노사관계 지수 변화 방향과 정도가 상당히 크게 차이를 나타내고 있다. 상급기관을 한국노총으로 둔 기관과 미가맹 기관의 노사관계 변화 정도도 차이가 있으며, 산별노조를 채택하고 있는 기관과 개별 기관별 노조를 채택한 기관의 차이와 함께 기관의 정원규모 및 평균 보수 수준에 따른 차이도 일부 확인되고 있다. 이러한 결과는 결국 공공부문의 노사관계 수준이 정부의 노사관계 정책방향에도 불구하고 기관의 환경 및 노측과 사측의 특성에 따라 기관에 따라 차별적으로 나타나고 있음을 지적한다. 물론 과거 공공부문 노사협상 및 대규모 시위과정에서도 기관별 특성에 따른 차이들을 확인할 수 있었지만, 일상적인 단체협약 체결 과정에서 각 기관의 노측과 사측의 전략적 태도에 따른 차별화된 노사관계 양상의 가능성이 높아졌다고 판단된다.

## IV. 결론

본 연구에서는 실증적인 접근을 통해 우리나라 공공기관 노사관계의 변화 양상을 이해하고자 하였으며, 공공기관 선진화 정책 추진 이후 우리나라 공공기관 노사관계의 변화를 절차적 차원과 결과적 차원으로 나누어 단체협약 분석을 통해 살펴보았다. 절차적 차원은 다시 조합활동이나 교섭 및 쟁의활동, 경영참가, 인사참여의 네 가지 하위영역으로 구분되며, 결과적 차원 또한 고용안정, 근로조건, 임금, 복리후생의 네 가지 하위영역으로 구분된다. 전반적으로 공공기관 노사관계 선진화 이후 절차적 차원에서의 노조활동에 대한 제약이 어느 정도 확대되었지만 근로조건 및 고용안정, 복리후생 등 결과적 차원에서는 노조 친화적인 모습이 강화된 것으로 평가된다. 특히 흥미로운 부분은 이러한 절차적 차원과 결과적 차원에서의 분석결과가 서로 엇갈리면서 나타나고 있다는 점이다. 즉, 노조가 절차적 차원에서 압박이 거세질 경우 결과적 차원에서 더 많은 보상을 얻어내고자 하였을 것으로 해석되며, 공공기관 노사관계 선진화 과정에서 노조활동이나 경영 및 인사 참여가 제약됨에 따라 근로조건 개선이나 복리후생 증진에 따른 보상이 주어졌을 가능성을 제기한다.

물론 이러한 분석이 완벽하다고 할 수 없으며, 공공기관 선진화 이후의 노사관계를 보상적 관계로 설명하고 있는 부분이 적절하지 않을 수도 있다. 그러나 과거 영국의 공공철도 구조개혁 과정에서 정부와 노조 간의 협상 등의 사례를 살펴볼 때, 선진화 과정에서 강조되었던 노조활동의 제약이 복리후생 증대의 보상으로 이어졌을 가능성을 배제할 수는 없다. 또한 이러한 보상적 관계를 부정적으로 볼 수는 없으며, 노사관계라는 것이 경영진과 노조 간의 협상을 전제로 한다는 점에서 당연한 결과로 해석되기도 한다. 문제는 이러한 노사관계의 방향성이 큰 정책방향 아래 일관되게 추진될 필요가 있다는 점이다. 박근혜 정부의 공공기관 정상화 대책은 공공기관의 과도한 복리후생을 문제삼고 있으며, 공공기관 노사관계에 있어 결과적 측면에 대한 강한 압박을 취해 왔다. 그러나 이러한 강한 압박이 자칫 풍선효과처럼 절차적 측면에 대한 노조의 과도한 보상요구로 이어질 가능성도 우려된다. 실제로 2014년 이후 올해까지 상당 규모의 단체협약 개선이 이루어진 것으로 확인되며, 개선된 결과를 분석한다면 앞서 언급한 분석결과와는 다른 양상을 보일 개연성도 클 것으로 판단된다. 더욱 중요한 것은 공공기관의 방만경영

에 대한 강한 압박이 공공기관 종사자들의 사기를 저하시킬 우려가 크다는 것이다. 이러한 이유에서 지난 2014년 7월 새로운 경제팀의 공공기관 정상화 대책 추진방향에서는 정상화 대책에 따른 모멘텀은 유지하되 참여와 소통 제고를 통한 협조적 관계 개선을 제시하기도 하였다.

향후 공공기관 노사관계에 대한 접근은 보다 다양하고 세심한 방식으로 추진되어야 할 것이다. 경영이나 인사활동에 대한 참여가 제고되고 있는 부분도 단순히 과도한 노조의 영향력 확대의 관점에서 해석될 것이 아니라, 경영진과 노조의 협력적 파트너십이 작용 가능한 부분에서는 긍정적으로 해석될 필요가 있다. 복리후생이나 근로조건의 개선 역시 과도한 방만경영의 행태로 볼 수 있는 부분도 있겠지만, 일과 삶이 균형을 이루는 선진적 근로환경 조성을 위해 긍정적인 부분도 분명 존재한다. 각 공공기관이 갖고 있는 경영환경의 다양성과 노사관계를 구성하는 다양한 하위영역의 특성을 감안하여 일방적인 가이드라인 형태의 노사관계 설정을 보다 유연화할 필요가 있으며, 일방의 주도가 아닌 상호간의 협상을 통해 서로가 만족할 수 있는 노사관계를 형성할 수 있도록 다각적인 접근이 요구된다.

## 참고문헌

- 강수돌(1997), 『공기업 노사관계 및 인적자원 관리연구』, 한국노동연구원.
- 곽채기(2011), 「공공기관 성과연봉제 도입의 성과와 과제」, 『공공기관 선진화, 과거, 현재, 그리고 미래』, 공공기관 선진화 합동학술대회, 한국조세연구원·한국공기업학회·한국행정학회.
- 김병섭·박상희(2010), 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(2).
- 김성규·채준호(2009), 『공공부문 민영화 및 구조조정에 관한 연구: 독일, 영국, 한국의 전력산업 사례를 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.
- 김정환(2011), 「공공부문 노사관계 선진화」, 『월간 노동리뷰』, 2011년 1월호, 한국노동연구원, pp.81-84.
- 김준기(1999), 「공기업개혁과 민영화 : 정책의 부재?」, 『한국정책학회보』, 8(1).
- 김찬중(2009), 「노사관계의 질이 직무태도와 직무성과에 미치는 영향」, 『한국콘텐츠학회 논문지』, 제9권 제3호, pp.204-213.
- 김태일(2010), 「공공부문과 민간부문 성과연봉제 실행의 특성 비교」, 『공공기관 보수체계 개편방안』, 한국행정학회·한국조세연구원 공동 기획세미나.
- 김관석·홍길표·김완희(2008), 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후 과제」, 한국정부학회, 『한국행정논집』 제20권 제2호, pp.406-435.
- 노광표·이정봉(2007), 『공공부문 노동조합 조직현황과 단체교섭 사례연구』, 한국노동연구원.
- 노광표·김현준(2009), 『공기업 선진화 정책과 공공부문 노사관계』, 한국노동연구원.
- 노광표(2010), 「정부의 공공기관 선진화 정책 진단과 과제」, 『월간 노동사회』, 제153호, 한국노동사회연구소.
- 노병직·김동배(2002), 「노사관계특성이 고성과 작업조직에 미치는 영향」, 『인사관리연구』, 한국인사관리학회, 제26권 제3호, pp.55-77.
- 박석희·오재인(2010), 「공공기관의 보수체계 현황 및 개선방향」, 『공공기관 보수체계 개편방안』, 한국행정학회·한국조세연구원 공동 기획세미나.
- 박영범(2004), 「공공부문 노사관계와 정부 규제」, 『산업관계연구』, 제14권 제2호, pp.97-115.

- 박영범(2011), 「공공기관 노사관계 선진화의 성과와 과제」, 『공공기관 선진화, 과거, 현재, 그리고 미래』, 공공기관 선진화 합동학술대회, 한국조세연구원·한국공기업학회·한국행정학회.
- 박천오·강제상·권경득·조경호·조성한·박홍엽(2006), 『현대인사행정론』, 법문사
- 엄동욱·이정일·김태정(2009), 「협력적 노사관계와 기업성과에 대한 실증연구」, 『응용경제』, 한국응용경제학회, pp.221-249.
- 오건호(2006), 『영국 철도산업 민영화와 철도 노사관계 변화』, 한국학술정보(주).
- 오문규(2009), 「고성과 작업시스템이 참여·협력적 노사관계에 미치는 영향에 관한 연구: 고성과 작업조직 인적자원관리시스템을 중심으로」, 『노동연구』, 고려대학교 노동문제연구소, pp.153-187.
- 오재인·박석희(2010), 「공공기관의 보수체계 현황 및 개선방향」, 『한국행정학회·한국조세연구원 공동 기획세미나 공공기관 보수체계 개편방안』
- 이동명(2009), 「공공기관 인사관리가 노사관계에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 제9권 제1호, pp.99-130.
- 이학중·양혁승(2005), 『전략적 인적자원관리』, 박영사.
- 임상훈·배규식·강병식(2004), 『공공부문 구조조정과 노사관계 안정화』, 한국노동연구원.
- 임채홍·김태일(2009), 「공공부문과 민간부문 성과연봉제 실행의 특성 및 비교」, 『한국행정학회·한국조세연구원 공동 기획세미나 공공기관 보수체계 개편방안』
- 정상욱·최은실·문은영·배동산·이민정(2011), 『공공기관 단체협약 분석』, 공공운수노조 준비위원회.
- 최준욱(2011), 「공공기관 선진화 정책의 추진실적과 향후 정책과제」, 『공공기관 선진화, 과거, 현재, 그리고 미래』, 공공기관 선진화 합동학술대회, 한국조세연구원·한국공기업학회·한국행정학회.
- 하재룡(2000), 「공공부문과 민간부문의 노사관계 비교」, 『한국정책과학학회보』, 제4권 제2호, pp.177-205.
- 하재룡(2002), 「공기업 노동조합의 임금인상효과」, 『한국정책학회보』, 11(1).
- 허찬영·이흥기(2010), 「노동조합 유무에 따른 조직 민첩성이 기업성과에 미치는 영향」, 『산업관계연구』, 한국산업관계학회, pp.81-109.

- Anderson, Eve, Gerad Griffin and Julian Teicher(2002), *The Changing Roles of Public Sector Unionism*, National Key Center in Industrial Relations Monash University.
- Chandler, T. and P. Feuille(1991), "Municipal Unions and Privatization," *Public Administrative Review*, 51, pp.15-22.
- Cragg, Michal and Alexander Dyck(1999), "Management Control and Privatization in the United Kingdom," *Rand Journal of Economics*, vol.30, No.3. pp.475-497.
- Farnham D., A. Hondeghem and S. Horton,(eds.)(2005), *Staff participation and public management reform: some international comparison*, Hampshire: Palgrave.
- Feuille, Peter and John Thomas Delaney(1986), "Collective Bargaining, Interest Arbitration, and Policy Salaries," *Industrial and Labor Relations Review*, vol.39, No.2, pp.228-240.
- Freenan, Richard B.(1984), "Unionism Comes to the Public Sector," Working paper No.1452, National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper Series.
- Horton, S(2000), "Competency Management in the British Civil Service," *The International Journal of Public sector Management*, 13(4): 354-368.
- Stephen Machin and Stephen Wood(2005), "Human Resource Management as a Substitute for trade union in British workplaces," *Industrial and Labor Relations Review*, vol.58, No.2.
- Vaughan, Adrian(2009), *The Greatest Railway Blunder*, Ian Allan Publishing.



## 8. 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향

김광구  
(경희대학교)



# 수자원 관련 갈등 사례의 원인과 대응방향

김광구/경희대학교

## I. 들어가면서

현대 국가의 정부가 국민에게 제공해야 할 서비스는 점차 확대되어 왔다. 전통적인 국가 전체 차원의 서비스인 국방과 치안에서부터 개인과 가족단위의 서비스인 건강과 복지도 이제는 국가가 당연히 제공하여야 한다. 또한 최근에서는 청년층의 실업문제도 정부가 해결해야 할 기본적인 서비스로 인식되고 있다.

이렇게 현대 정부가 제공해야 할 서비스가 지속적으로 확대되었음에도 불구하고 국가와 국민의 삶을 담보하기 위해서 정부가 필수적으로 제공해야 할 한 가지 서비스는 동서고금을 막론하고 변화되지 않고 있다. 바로 그 필수 서비스는 물이다. 어떤 정부도 물이라는 서비스를 제대로 제공하지 못한다면 존재의 당위성이 없다. 그만큼 물은 국가와 국민의 존속은 말할 것도 없고 정부의 정당성까지도 담보하는 기본적인 공공재이다.

21세기 들어 기후변화, 온난화 등으로 '물 관리와 공급'은 그 어느 때보다 중요한 과제가 되었다. 각국의 정부는 변화하는 환경에 대응하기 위해 '물 관리와 공급'에 만전을 기울이고 있다. 특히 많은 국가들이 온난화, 기후변화로 인해 발생하는 홍수와 가뭄에 대처하기 위해 노력을 하고 있다.

그러나 변화에 대응하는 과정에서 서로 다른 이해관계가 발생하고 이로 인해 갈등이 발생하게 된다. 특히 '물'이라는 자원에 대한 국민 개개인의 가치인식은 절대적이어서 이에 대한 이해체계의 변화는 필연적으로 갈등을 유발하게 된다. 이에 따라 정부는 자신의 기본 임무인 '물 관리와 공급'이라는 본연의 역할에 대한 충실한 수행도 필요하지만, '물 관리 및 공급체계'의 변화에 따른 이해관계의 변화에 따른 효과적인 갈등의 관리도 필요하게 된다.

우리 정부도 김대중 정부하에서의 영월댐 건설에서부터 한탄강댐, 문정댐, 영양댐, 경인운하, 4대강 사업 등을 둘러싸고 국가적 차원의 심각한 갈등을 경험해 오고 있다. 그러나 문제적인 현상은 ‘물 관리와 공급’과 관련된 갈등이 지속적으로 반복적으로 발생하고 있다는 점이다.

이에 본 논문은 물 관련 갈등이 지속적으로 반복적으로 발생하고 있다는 점에 주목하고 그 원인을 파악하여 대응방안을 모색하고자 한다. 우선 본 논문은 그동안 중앙정부 차원에서 추진하려는 물 관련 정책사업 중 장기간 동안 걸쳐 발생한 갈등사례를 선정하고, 특히 우리나라 ‘물 관리와 공급’의 핵심 기능을 담당하고 있는 한국수자원공사(K-water)가 갈등의 당사자로 관련이 된 사례를 선정한다. 본 논문은 선정된 사례들 - 영월댐, 한탄강댐, 문정댐, 영양댐, 경인운하, 시화호 사업, 4대강 사업 - 들의 갈등원인을 중점적으로 파악하여 그 원인을 분석하여 대응방향을 설정하고자 한다.

## II. 사업개요

### 1. 한탄강댐 건설사업

한탄강댐 건설계획은 1996년(7.26-7.28), 1998년(8.3-8.8), 1999(7.31-8.2)년 세 차례에 걸친 집중호우로 파주, 동두천, 연천의 경기 북부와 철원의 강원도 등 임진강 유역에 대규모 홍수가 발생하여 댐 건설의 필요성이 요구되었다(채중현, 2012; 배귀희·임승우, 2010: 118).

수자원공사에서 실시한 ‘한강유역조사’ 용역을 시작(1995.5-1997.12)으로 건설교통부가 임진강 유역 수자원 조사에 착수하게 된다(이선우, 2011 ; 박진 외, 2009: 170; 나태준, 2014).<sup>1)</sup>

세 차례 집중호우로 인한 홍수 발생으로 파주, 문산 지역에 232명의 인명피해와 약 1조 6천억원의 재산피해가 잇따르자 1999년 8월 대통령비서실 산하에 ‘수해방지대책기획단’을 설치하였다. 국무회의 의결을 걸친 임진강 유역 홍수피해 방지를 위한 ‘수해방지

1) 당시 용역조사 결과 향후 2021년 임진강 유역에 연간 361,700만톤의 물 부족현상이 예상되며, 연간 265,700만톤의 용수 공급을 주 목적으로 하는 댐 건설사업으로 추진되었다.

종합대책(1999.12)’을 확정하였다(김승일, 2008: 100-101).

단기대책(수해복구, 하도정비, 펌프장시설 보강 등)으로 건교부와 수자원공사는 임진강 유역의 홍수<sup>2)</sup>방지를 위한 기본설계에 착수하였다. 2000년 7월 ‘수해방지종합대책’이 확정되면서 2009년까지 홍수조절용 댐 건설을 장기대책으로 수립하였다(이선우, 2011; 채종현 외, 2012 ; 나태준, 2014). 이후, ‘한탄강댐 기본설계보고서(2000.12)’가 완료되었고 ‘수자원장기종합계획(2001~2020)’에서 한탄강 건설계획이 포함되었다.

그러나 본 사업이 갈등의 원인으로 불거지기 시작한 것은 홍수방지 기능의 댐 건설사업이 경기 북부지역의 용수공급, 수력발전, 수리시설 및 하천의 안정적 기능유지 등의 다목적댐 건설로 기능이 전환되었기 때문이다. 2001년 6월 수자원장기종합계획에 한탄강댐 건설계획이 포함되어 주민들에게 언론을 통해 알려지면서 철원지역을 중심으로 반대운동이 시작되었다.

한탄강댐은 2001년 8월에는 환경영향평가 초안을 공람하고 주민의견 수렴을 위해 설명회와 전문가 토론회 등이 개최되면서 댐 예정부지의 철원 등 한탄강 상류지역을 중심으로 갈등이 발생하기 시작하였다(조성배 외, 2008: 77).<sup>3)</sup>

임진강 유역의 댐 건설사업 추진에 있어 댐 기능(홍수방지, 다목적댐)과 목적의 모호성 등으로 댐을 중심으로 거주하고 있는 주민들의 입장 차이, 사업계획 측면, 사업추진 과정, 경제적 타당성 분석문제, 갈등 현안에 지역·중앙 정치인들의 정치적 접근 등 복합적인 갈등관계 양상을 보이는 것이 주요 원인으로 본 건설계획은 표류하게 된다.

건설교통부가 2002년 내에 한탄강댐 건설 본격 추진 입장을 밝히자, 한탄강댐 상류 피해 지역인 철원·포천·연천군의 공동대책위원회, 한탄강네트워크 등이 강하게 반발하면서 갈등은 더욱 심화되었다(박진 외, 2009: 171; 이선우, 2011). 또한 연천지역 주민들도 대대적인 집회와 시위를 전개하였으며, 환경단체는 한탄강 상류의 담수능력에 문제를 제기하며 강력한 반대 입장을 표명하였다(김재금·채종현, 2009).

이러한 갈등상황이 계속되자 노무현 대통령(2003.12)은 ‘대통령직속 지속가능발전위

- 2) 임진강의 범람은 파주, 문산 지역의 수해 방지를 위해서 임진강에 ‘홍수조절용’ 댐 건설이 효과적이지만, 지리적 요건상 임진강 유역의 3분의 2가 북한에 포함되어 있어 홍수피해를 막기 위한 대책으로 임진강으로 흘러드는 ‘한탄강’에 댐을 건설하는 방안을 추진하게 된다. 이때부터 한탄강댐 건설의 주목적은 ‘용수공급’에서 ‘홍수조절’로 변경되었다(박진 외, 2009:171 ; 이선우, 2011).
- 3) 건설주체는 2003년 주민대응책인 주민공청회(사업타당성, 경제성 및 환경 분야 주민토론)를 실시, 2004년 당사자 간 대화를 출발로 하여 갈등해결의 다양한 과정을 시도하였으나 갈등은 더욱 고조되어 건설계획은 난항을 겪고 있다(김승일, 2008:100-101 ; 황병수, 2010: 78)

원회'에 '합의와 승복'을 전제로 한 사회적 갈등조정프로세스의 진행을 지시하였다. 이에 따라 지속가능발전위원회는 위원회 내에 '갈등조정위원회'를 구성하였고, 당사자 간 조정프로세스 계획을 마련하였으며, 한탄강댐갈등조정소위원회를 구성하여 조정프로세스를 진행하였다(2004.1~11).

그러나 갈등조정소위원회가 제안한 합의안을 철원·연천·포천 공동대책위원회, 철원군 이장협의회가 거부하고 댐 백지화 서명운동에 돌입(김두환, 2005)하는 등 댐 건설로 인한 수몰예정지 주민들은 2007년 3월 한탄강댐 사업계획고시 취소소송을 제기했으나 대법원 2009년 5월 상고를 기각함으로써 공사가 재개된 갈등사례이다.

## 2. 경인운하 건설사업

경인운하는 인천시 서구 시천동에서부터 서울 강서구 개화동 행주대교 구간의 약 18km 구간에 강폭 100m, 깊이 6m의 인공운하를 건설하여 물류와 관광객 등을 운반할 수 있도록 하는 사업이다. 주 운수로를 포함하여 인천과 김포 양쪽 터미널, 도로, 갑문, 해사부두 등 9개의 사업으로 구성된 사업으로 민간자본을 투자하여 건설하고자 하였으나(감사원, 2003) 2008년 금융위기로 인해 민간자본 유치가 힘들어지자 정부는 국책사업으로 예산을 투자하기로 결정하였다.

경인운하는 원래 굴포천 유역의 주택지와 농경지가 상습 침수되는 문제가 나타나 이를 해결하기 위하여 1992년 12월 12일부터 '방수로(放水路)' 기능을 하는 치수사업으로 시작되었다. 이후 1996년 7월 9일 치수사업에서 세운 방수로(폭 80m, 수심 3.5m)를 폭 100m, 수심 6m로 확장하여 주 운수로로 이용하는 경인운하 건설사업 계획이 수립되었다.

그 후 1998년 3월 17일 민자사업자와 사업 시행을 위한 실시협약을 맺으면서 사업을 추진하였다. 그러나 <환경정의>를 비롯한 환경시민단체가 경인운하사업은 환경적 측면, 경제적 측면 등에서 부적합하다고 사업 백지화를 주장하면서 갈등이 시작되었다(박재룡 외, 2003).

1987년 한강 대홍수 발생으로 굴포천 유역의 경인지역에 대규모 수해를 야기했다. 9월 굴포천의 상습 홍수 및 침수피해를 막기 위하여 건설부와 한국수자원공사가 굴포천 치수 종합대책조사보고서를 작성하면서 경인운하 건설에 대한 구체적인 계획이 검토되기 시작하였다. 1991년 12월 경인운하 타당성조사 및 굴포천치수 사업기본계획을 수립

하였고, 굴포천 방수로 공사를 계약하고 착공했다. 그 후 1994년 4월 굴포천 종합치수사업 추진계획을 변경하였다.<sup>4)</sup>

1994년 12월 건설교통부는 경인운하를 민자사업으로 추진하기로 결정했다.<sup>5)</sup> 그러나 1995년 4월 경인운하 병행(반복)구간 방수로 사업 집행이 유보되었고 7월 경인운하 건설사업 기본계획 및 기본설계가 완료되었다. 그 후 10월 경인운하 시설사업기본계획을 고시(건설교통부 고시 제1996-321호)하였다. 1997년 5월 굴포천 종합치수사업 방수로 하천 예정지 변경이 고시되었고, 그 후 경인운하 건설을 위한 민자사업 시행자 선정 및 실시협약 체결되었다.<sup>6)</sup> 2000년 9월 경인운하 건설사업의 실시계획 승인이 신청되었다.<sup>7)</sup>

2001년 2월 굴포천 임시방수로 건설사업 실시계획 승인을 신청하였으며, 경인운하 민자사업자와 굴포천 임시방수로 사업을 체결하였다.<sup>8)</sup> 그 후 12월 환경영향평가 4차 보고서 제출 및 협의요청(건설교통부 → 환경부)하였다. 2002년 4월 경인운하 환경영향평가서의 심의가 완료되었다(환경부). 그러나 2002년 12월 당시 노무현 대통령 후보는 경인운하 백지화 검토 공약을 발표했다.<sup>9)</sup>

2002년 3월부터 2003년 2월까지 환경단체 등이 경제성 문제를 제기하였으나, KDI의 경제성 재평가는 사업의 8개 시나리오 중 7개가 경제성 있는 것으로 나왔다. 그러나 2003년 9월에 감사원의 '경인운하 건설사업 추진실태' 감사보고서는 8개 시나리오 모두 경제성 없는 것으로 나왔으며, 경제성 및 사업내용 등 재검토를 통보하였다(감사원, 2003). 이후 2004년 7월 경인운하 민자사업 실시협약 해지로 환경영향평가가 반려되었다(환경부, 2003).

2005년 4월 굴포천유역 지속가능발전협의회 구성 및 운영 합의(환경부, 건설교통부, 주민, 시민단체, 전문가 참여)가 구성되었다.<sup>10)</sup> 그 후 굴포천 치수사업 협의내용 변경(폭 40→80m)협의(환경부→건교부), 굴포천유역 지속가능발전협의회 합의 결과를 존중하여 굴포천 방수로 사업의 변경 내용을 협의하였다. 7월 굴포천유역 지속가능발전협의회 1차 임시회의가 시행되었고, 8월 굴포천유역 지속가능발전협의회 2차 임시회의가 시행

4) '경인아라뱃길에 거는 기대' 경인일보, 2010.05.18

5) '민자유치 京仁運河 건설사업 경쟁 본격화'. 연합뉴스 1994.10.10

6) '경인운하, 대구-대동간 고속도 민자사업자 확정', 연합뉴스 1998.03.16

7) '[경인운하 건설] 정부 "내달 착공" 시민단체 "백지화를"', 동아일보 2000.09.05

8) '건교부, 굴포천 방수로 건설하기로'. 매일경제 2001.07.31

9) '환경단체, '친환경적 대통령' 당부'. 연합뉴스 2002.12.20

10) '경인운하, 민관협의회 구성해 결론내기로', 머니투데이. 2005.04.29

되었다. 12월 경인운하 타당성 및 사업계획 검토 용역 결과는 굴포천에 저폭 80m로 추진 시 경제성이 있는 것으로 밝혀졌다.

2006년 3월~11월 굴포천유역 지속가능발전협의회는 경인운하 용역결과에 대한 물동량 및 환경성 검증을 논의하였다. 12월에는 경인운하사업 타당성 재검토를 위한 공청회가 개최되었다. 2007년에는 굴포천유역지속가능발전협의회 정기회의가 진행되었다(홍성만, 2011).

2008년 1월 건교부가 대통령인수위원회에서 경인운하 사업의 추진 의사를 보고하자<sup>11)</sup> 4월 경인운하백지화국민행동, 한반도운하 및 경인운하 사업에 대한 인천지역 국회의원 후보자 답변서 결과 발표하였다. 이어 4월 경인운하백지화국민행동 인천본부가 발족되었다. 9월 경인운하 재추진 규탄 기자회견이 개최되었다.

10월 국토해양부는 KDI에 경제성 분석 용역을 의뢰하였고, 2009년 1월 경인운하를 3월에 착공할 것임을 발표하였다. 굴포천방수로사업단에서 경인운하건설사업단으로 명칭을 변경하는 현판식 진행되자 환경시민단체들은 경인운하 예정지 현장답사 및 퍼포먼스를 진행하고 KDI의 경제성 보고서 요약본 검토의견서를 발표하였다. 그 후 주민위원회를 개최하였고, 2009년 2월 서울·인천·경기 수도권 광역의회 '경인운하 조기완공 촉구'하는 기자회견도 있었으며, 이에 대응하여 환경단체들은 경인운하사업이 민자사업에서 공공사업으로 전환되면 464억원의 경제손실이 발생한다고 성명을 발표하였다.<sup>12)</sup>

### 3. 문정댐 건설사업

부산·경남 창원, 마산지역 주민들의 식수난 해소를 위하여 문정댐 건설을 추진하였다. 당시, 부산·경남지역은 낙동강에서 식수를 공급받고 있었다. 그러나 1991년 '낙동강 폐놀 유출사고'<sup>13)</sup>가 발생하였다. 이 사고로 인해 폐놀 약 30톤이 유출돼 하수구를 통하여 낙동강으로 유입되었다.

이로 인해 낙동강의 수질은 최하위로 더 이상 식수원으로 공급하기에는 수질상태가 적절하지 않았다. 이에 따라 낙동강물이 부산·경남 지역의 안정적인 식수원으로 부적합하여 안정적인 식수원 대책이 필요하게 되었다. 한편 진주 상류의 남강댐은 저수용량이

11) '건교부, 경인운하 연내 재개 추진', 머니투데이 2008.01.08

12) '서울 인천 경기의회 "경인운하 조기완공" 촉구, 아시아경제 2009.02.06

13) 위키백과. '낙동강 폐놀 오염사건'

너무 적어 상류에서 유입되는 물을 충분히 저장할 수 없었다. 이러한 목적으로 식수공급과 남강댐 보조 기능의 문정댐 건설을 추진하려는 것이었다.

문정댐 갈등의 전개과정은 1996년부터 시작된다. 제1차 갈등은 1996년부터 2000년 사이에 발생한 것으로 문정댐 건설 목적과 기능은 부산·경남지역의 식수를 공급하는 목적이었다. 이때의 갈등 당사자는 정부와 지역주민으로 강력한 지역주민의 반발로 문정댐 건설은 무산되었다.

제2차 갈등은 2002년부터 2009년 사이에 발생하였는데, 태풍 등 자연재해로 인해 문정댐이 재추진되는 시기이다. 이때 갈등은 정부와 지역주민, 환경부, 이해관계자 등에서 비롯된다. 댐의 기능과 목적에 따라 찬성의 의견과 반대의 의견이 나누어진다. 댐 존재 자체를 거부하는 댐 반대위와 댐의 홍수조절 기능과 다목적 기능으로 나누어지면서 그에 따른 의견과 갈등이 빈번하게 이루어지는 시기이다.

마지막으로 3차 갈등은 홍수조절용 댐 건설이다. 2011년 KDI의 조사결과 경제적 타당성이 없는 것으로 나타나자 정부는 예비타당성 조사가 필요없는 홍수조절용 문정댐을 건설하기로 한 것이다. 한국수자원공사는 논란이 되었던 지역에서 벗어나 지리산 용유담 하류에서 3.2km 떨어진 임천강에 댐 건설을 하기로 한다.

또한 국토부와 수자원공사가 문화재청에 댐 건설 예정지인 명승지 지정을 보류해 줄 것을 요청한다. 이에 문화재청은 6개월간 명승지 지정을 보류하게 되고 이를 반대하는 지역주민들은 신뢰를 잃고, 갈등은 격화된다.

〈표 1〉 지리산 문정댐 전개 과정

| 유형                        | 날짜   | 전개 내용                               |
|---------------------------|------|-------------------------------------|
| 식수댐,<br>남강댐 보조<br>(1차 갈등) | 1996 | 경상남도, 지리산 식수댐 건설 계획 추진              |
|                           | 1997 | 신한국당과 건교부의 당정회의, 문정댐과 천평댐 건설방침 결정   |
|                           | 1998 | 수자원공사, 현지 타당성 조사                    |
|                           | 1999 | 건교부, 낙동강 물 관리 종합대책 시안 발표, 환경평가 착수   |
|                           |      | 수자원공사, 산청군 설명회에서 댐 건설 계획 공지         |
|                           |      | 지리산 댐 건설 반대운동 시작                    |
|                           |      | 수자원공사, 낙동강 물 관리 종합대책 공청회 무산         |
|                           | 2000 | 낙동강 물관리종합대책 확정발표 및 지리산댐 건설 포함       |
|                           |      | 환경운동연합, 녹색연합, 지리산 살리기 범국민적 운동(1월부터) |
|                           |      | 건교부, 지리산 댐 건설 유보                    |

| 유형                        | 날짜    | 전개 내용  |
|---------------------------|-------|--|
| 홍수조절,<br>다목적 댐<br>(2차 갈등) | 2002  | 태풍 루사, 매미 등 자연재해로 함양군수 댐 건설 추진 재요청<br>일부 지역주민, 지리산댐 백지화 대위원회 구성, 백지화 운동 실시                       |
|                           | 2007  | 천사령 함양군수에 대한 주민소환절차 진행<br>지리산댐 건설 재유보  |
|                           | 2009~ | 낙동강유역종합치수계획, 지리산댐 재추진<br>댐 건설 반대 주민들과의 갈등 고조   |
| 홍수조절댐<br>(3차 갈등,<br>진행 중) | 2011  | 기획재정부의 예비타당성 조사 및 간이예비타당성 대상 사업 통보<br>문화재청, 지리산댐 건설 지역의 용유담 지역 명승지로 지정 예고<br>정부, 지리산 50층 높이 댐 추진 |
|                           | 2012  | 지리산댐 건설 반대위의 문화재 지정 요청<br>지리산 용유담 지역에 대한 명승지 지정 6개월 보류   |
|                           | 2013  | 국회, 지리산댐 건설 예산 절반 이상 절감<br>국토부, 용유담 수몰 방지책 등 개선안 발표  |
|                           | 2014  | 홍준표 경남지사, 지리산댐 발언, 논란 재점화  |
|                           | 2015  | 함양 문정댐 학술용역 군민자문군단 10명 위촉  |

#### 4. 영양댐 건설사업

영양군은 산악 지형이어서 홍수에 취약하고 강수량이 적어 가뭄피해가 자주 발생하는 지역으로 1994년, 1995년, 2001년 가뭄피해로 인해 제한급수 및 비상급수를 실시하였고 2002년에는 태풍 ‘루사’와 2003년 태풍 ‘매미’로 인한 홍수로 3명의 사망자와 1,304명의 이재민 피해와 1,395억원의 재산 피해가 발생하였다. 이에 따라 2008년부터 영양군은 국토교통부와 한국수자원공사에서 영양댐을 건설해야 한다고 요청하였다. 그리하여 2009년에 영양다목적댐 건설사업을 위하여 기본계획구상보고서를 작성하였다(국토해양부 해명보도자료 中 2012. 11. 9).

최초 영양댐 건설 추진 시 영양군청의 첫 번째 의견은 노인요양시설인 휴타운을 유치해 용수를 공급해야 한다는 입장을 밝혔다. 휴타운 유입인구로 1만명을 잡았지만 영양군 인구는 2006년에 19,697명에서 2010년 18,587명으로 줄어들어 휴타운 유치에 실패하였다.

영양댐 갈등에 대한 주요 이슈는 2008년 7월부터 최초로 발생되었다. 2008년 12월 예비설비 단계에서 예비타당성조사 우선순위가 선정되었다. 그리고 곧이어 2009년 9월 주민들에 대한 댐 건설 의견을 제시하고 주민참여형 설명회가 시작되었으며, 영양군에

서 본격적인 영양댐 착공이 시작될 예정이었다. 그리고 마침내 구체적인 영양댐 건설 사업 기본구상이 발표되었다.

그러나 2011년 이 사실을 알게 된 주민들은 찬성과 반대로 나뉘어지게 되었고, 결국 영양댐 건설을 반대하는 주민들은 영양댐 반대대책위원회를 결성하고 곧 이어 반대의견의 집회를 개최하였다. 하지만 댐 건설을 찬성하는 찬성론자들도 찬성 서명서를 모으기 시작하였고, 군민 중 83%가 찬성을 주장하였다.

마침내 2012년 11월 타당성조사 예산(23억원)이 통과되어 사업이 본격적으로 진행되면서 찬성·반대 주민들 간 갈등의 골은 깊어져만 갔다. 결국 수공 및 용역업체가 타당성 조사를 위해 마을을 방문하였다가 반대위와 충돌하는 사태가 벌어졌고, 찬성·반대 주민들 간 갈등이 심화되어 소송으로 이어졌다. 반대 주민과 찬성 주민들의 민사소송은 벌금형으로 종결이 난 상태이지만 민간업체와의 형사소송은 여전히 진행되었다. 그러나 2015년 한국수자원공사의 상생협력위원회가 주민 간 소송과 민간업체 간의 형사소송을 중재하여 소송은 취하되었다.

〈표 2〉 영양댐 전개 과정

| 일 자    | 내 용  |
|--------|--|
| 2008년  | 07월 영양댐 건설 이슈 최초 발생  |
| 2008년  | 12월 관련 분석 및 예비설계에서 예비 타당성조사 우선순위 선정                            |
| 2009년  | 09월 주민들에게 댐 건설 의견 제시   |
| 2009년  | 11월 영양군에서 영양댐 착공이 본격적으로 시작될 예정이라고 밝힘                           |
| 2009년  | 12월 영양댐 건설 사업 기본계획 구상 발표                                       |
| 2011년  | 09월 KDI, 영양댐 예비타당성조사 결과 발표 (B/C 0.93, AHP 0.579)               |
| 2011년  | 10월 영양댐 반대대책위원회 결성 및 집회 개최                                     |
| 2011년  | 11월 수공, 타당성조사 착수   |
| 2012년  | 02월 영양군, 찬성 서명서 (군민 중 83% 찬성 주장)                               |
| 2012년  | 10월 댐건설 찬성단체 결성  |
| 2012년  | 11월 타당성조사 예산(23억원)이 통과되어 사업 본격화                                |
| 2013년  | 02월 수공 및 용역업체, 타당성조사를 위해 마을을 방문하여 반대위와 충돌                      |
| 2013년  | 03월 주민 간 관계갈등으로 비화   |
| 2013년  | 06월 국토부, 댐사업 절차 개선방안 발표  |
| 2013년  | 11월 찬반 간 충돌보다 개인적 충돌이 발생하여 이에 따른 고소·고발                         |
| ~2015년 | 반대주민 vs 해당 용역사. 민사소송은 벌금형으로 종결. 형사소송은 상생협력위원회에서 갈등 중재하여 소송 취하됨 |

## 5. 시화호 개발사업

경기도 시흥, 안산, 화성 일대의 시화지구 개발사업은 1980년대 초 중동지역에서 철수한 건설 유휴인력과 장비를 활용하여 국내경기를 부양하자는 경제계의 건의가 가장 크게 작용하였다(대통령직 인수위원회, 1998. 3). 즉, 시화지구 개발사업은 해외건설 철수업체 지원, 간척지 매립을 통한 국토 확장, 그리고 고용 증대와 경제발전이라는 배경에서 전개되었다.

이 사업은 시흥, 안산, 화성 일대의 간척지를 매립하여 대규모의 공업용지, 농업용지 및 주택공급 등의 복합개발을 목적으로 하였다. 또한 단기적으로 해외 유휴장비의 활용과 국내 경기활성화 및 신건설기술 증진이라는 목적도 있었다(시화지구 개발타당성 조사 및 기본계획, 1986. 4).

이처럼 시화호 및 시화지구 개발사업은 국내의 대단위 국토 확장과 도시개발을 통하여 고용을 증대하는 것은 물론이고 국내의 경제를 활성화시키는 동시에 수도권 내 신규 공업용지를 확보하고 또한 산업단지의 분산을 위한 목적으로 경기도의 시흥군과 화성군 및 용진군의 해안 매립을 추진하게 되었다. 이렇게 시화지구가 수도권에 위치하면서 산업단지의 공업용지 수요를 충족시킬 수 있고 또한 반월특수지역 및 인천 남동공단과 가까이 위치함으로써 기타 경제적 추가 부담이 비교적 적으며 개발의 타당성이 크다고 판단되어 사업을 시행하였지만 그 전개 과정 중에 여러 가지 갈등이 존재하였고 또한 상당히 오랫동안 지속되어 왔다.

〈표 3〉 시화호 개발 주요 경위

| 일시            | 내용  |
|---------------|---|
| <b>1970년대</b> |   |
| 1975.         | 농진공, 서남해안 간척지개발계획 수립  |
| 1977. 04. 01  | 안산신도시 개발을 위하여 반월특수지역 지정 고시  |
| <b>1980년대</b> |   |
| 1985. 11. 28. | 시화지구 사업개발계획 대통령 재가(건교부)<br>- 건교부 주관으로 시화공단 및 방조제 공사 1단계 사업으로 시행<br>- 농지조성 및 도시용지 조성은 1단계 사업완료 후 2단계 사업으로 추진 |
| 1987. 03. 04. | '환경영향평가협의회' 최초 협의 요청(농진공→환경청)<br>- 환경청, 해양에 관한 사항만 평가되었다며 반려 조치   |
| 1987. 06. 10. | 방조제 조성공사 착공(산업기지개발공사)   |

| 일시            | 내용  |
|---------------|---|
| <b>1990년대</b> |   |
| 1994. 01. 24  | 시화방조제 물막이 완료 (시화호 생성)   |
| 1995. 04. 27. | 시화담수호 과연 살릴 수 있는가? 심포지엄(안산YMCA)   |
| 1996. 07. 05  | 시화호 수질개선 대책 발표 (환경부)(2001년까지 총 4,993억원 투입, 하수처리장 3개소, 환배수로 건설 예정)                           |
| 1997. 10. 24. | 대선후보 시화호 정책대안 수립을 위한 시화호 살리기 시민공청회 (안산-시흥-화성시민대책회의: 여의도 국회의원 회관 소회의실)                       |
| 1998. 01. 10. | 대통령직인수위원회, 시화담수호 사업을 경부고속철, 새만금간척사업과 함께 3대 부실사업으로 규정하고 전면 조사 착수                             |
| <b>2000년대</b> |   |
| 2000. 02. 14  | 시화호·인천연안 '특별관리해역 지정' 고시(해양수산부(이하 해수부))  |
| 2000. 09      | 시화지구 정책협의회 구성(건교부, 환경부, 해수부, 농림부, 산자부, 경기도, 시흥시, 안산시, 화성시, 한국수자원공사, 농업기반공사)                 |
| 2000. 12. 30  | 시화호 이용계획 변경 (담수호 → 해수호) 발표 (환경부)  |
| 2001. 08. 31  | '시화호 종합관리계획(2001~2006)' 수립(해수부)   |
| 2004. 04. 30  | '시화지역 지속가능발전협의회' 구성   |
| 2005. 01      | 시화지역 지속가능발전협의회 공동 위원장 체제 출범<br>시화지역 지속가능발전협의회를 통해 시화지구 개발방침(생태·레저 공간 등 4개 테마) 최종 확정 발표(건교부) |
| 2007. 06      | 2단계 시화호 종합관리계획 (2007~2011) 수립(해수부)  |
| 2008. 02      | 2단계 시화호 종합관리계획 세부시행계획 수립(해수부)   |
| <b>2010년대</b> |   |
| 2010. 07      | 시화호 연안오염총량관리제 도입 결정(제8차 시화호관리위원회)   |
| 2010. 08      | 시화 MTV 국가산업단지 지정  |
| 2011. 08      | 시화호 조력발전소 부분운영 개시   |
| 2012. 02      | 시화호 남측간척지 도시개발(송산그린시티) 공사 착수  |
| 2012. 10      | 3단계 시화호종합관리계획 확정  |
| 2012. 12      | 시화호 연안오염총량관리 기본계획 수립  |
| 2013. 07      | 시화호 연안오염총량관리 시행   |

출처: 한국행정학회(2007), 「시화호 정책사례: 정책오차와 정책개선」, 중앙공무원교육원, 2007

시화호 및 시화지구 개발의 국책사업은 1970년대부터 시작되었지만 당시에는 사업 실행의 가능성만 논의되었을 뿐이다. 그 이후 사업을 실제적으로 실행되기까지 많은 토론과 시간을 걸렸다고 한다. 그리고 당시의 시화지구 매립공사는 1975년 당시의 농어촌진흥공사인 현재의 한국농촌공사의 서남해안 간척계획에 포함되어 있었고 따라서 수도권

내 부족한 산업용지와 주거공간 확보를 위하여 1977년 4월부터 안산·시화지구 개발사업의 추진, 즉 안산신도시의 건설이 개발의 시작으로 알려지고 있다.

이처럼 1977년부터 시화지역에 반월공단, 시화공단 등 대규모 산업단지를 조성하기 시작하는데 정부는 이러한 시화지역의 체계적인 개발을 위하여 안산, 시흥, 화성 지역을 포함하는 광대한 지역을 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제39조에 의거하여 '반월특수지역'으로 지정하여 관리를 하였고 이후 1998년에 들어와서 시화호 및 주변 간석지를 추가로 지정하는 등 시화지구의 규모가 크게 확대됨에 따라 시화지역의 공식적인 명칭은 '반월특수지역'으로 개발사업을 계속하여 진행하게 되었다.

시화호 사업은 정부 내의 혼선, 계획의 미비, 환경훼손, 시민단체와의 갈등, 언론보도 등이 작용하면서 장기간에 걸친 갈등으로 전개되었다. 그러나 정부의 대화 제의와 지역 시민단체의 참여를 통해 갈등을 협력으로 전환시킨 성공적인 사례이다.

## 6. 영월댐 건설사업

영월댐은 강원도 영월군 영월읍 거운리, 삼옥리 일원에 위치하고 있으며, 1998년부터 2001년까지 진행된 사업이다. 영월댐 건설은 1990년 9월 한강 상류지역의 대규모 집중호우로 인하여 그 밑그림이 그려졌다. 당시 한강 상류에는 기록적인 폭우가 쏟아졌는데 1990년 9월 10일부터 12일까지 3일간 지속되었고, 약 370mm가량이 내린 것으로 집계되었다. 특히나 영월군의 경우에는 정선군과 평창군의 하류 지역임을 감안할 때, 정선 469mm, 평창 464mm 등 많은 집중호우는 타 지역에 비해 더 큰 수해를 입었다. 당시 영월에서는 동강철교 유실, 사망 2명, 주택 2,671동 파손, 이재민 11,012명 등 303억여 원의 큰 피해를 입었다.

상습적으로 크고 작은 수해를 겪는 영월지역의 지역주민들은 수해가 천재지변이 아닌 인재라고 주장하며 집단적으로 항의를 하는 한편, 재해의 근본적인 대책을 정부에 요구하였다. 이에 1990년 10월 정부는 한강수계 항구재해대책을 수립 하였고, 11월 22일 건설부와 한국수자원공사는 댐 타당성 조사를 결정하고, 12월 28일부터 타당성 조사를 실시하여, 제3차 국토종합 개발계획에 영월댐 건설계획을 반영하였다(김승일, 2008).

영월댐은 건설부의 1990년 10월 한강수계 항구재해대책 수립에서 시작한다. 11월 12일 영월댐 타당성 조사가 시행되었고, 12월 타당성 조사용역을 시행하였다(한국수자원

공사 발주, 현대엔지니어링 사업 진행). 1991년 1월 건설교통부는 영월댐 건설계획을 발표하였다. 그 후 1996년 2월 영월댐 기본 및 실시설계 용역계약을 체결하였고, 12월 영월댐 기본 및 실시설계 용역을 계약하였다. 1997년 1월 한국수자원공사 영월댐사무소를 개소하였고 9월 영월다목적댐 건설예정지역을 고시(건설교통부 고시 제1997-305호)하였다. 같은 해 12월 수자원공사는 영월댐 기본 및 실시설계를 종료하였다. 1998년 1월 수자원공사는 영월댐 관련 기관을 영월댐 건설사무소에서 영월댐 건설사업으로 명칭을 변경하였다. 1999년 1월 건설사업단을 건설단으로 명칭을 변경하였다. 2000년 11월 영월댐건설예정지역 해제고시(건설교통부 고시 제2000-291호)를 시행하여 영월댐 사업이 시작되었다.

〈표 4〉 1990년 영월지역 대홍수 피해 현황

| 피해분류   | 피해내용  | 피해액       |
|--------|---|-----------|
| 인명 피해  | 2명(사망1, 실종1)                                  |           |
| 이재민 피해 | 2,721세대: 11,012명                              |           |
| 재산 피해  | 주택: 2,671동                                    | 789백만원    |
|        | 농경지: 638ha                                    | 5,002백만원  |
|        | 도로, 교량: 32개소, 14,434m                         | 3,257백만원  |
|        | 하천, 제방: 27개소, 26,070m                         | 6,487백만원  |
|        | 기타시설 : 1,006개소<br>- 철도 등 소규모시설<br>- 가축 8,507두 | 14,757백만원 |

자료: 吳富榮, (2000:29)

## 7. 4대강 사업<sup>14)</sup>

4대강 살리기 사업<sup>15)</sup>(이하 4대강 사업)은 이명박 정부가 2008년 하반기부터 추진하여 2012년 4월 22일 완료된 국책사업으로, 4대강(한강, 낙동강, 금강, 영산강)에 시행된 총 사업비 22조 2,002억원(4대강 기본사업 16조 9,498억원과 직접연계사업 5조 2,504억원을 합한 비용)의 대하천 정비사업이다. 4대강 사업은 기후변화에 따른 물 문제 대비, 수

14) 자료 재구성 : 4대강살리기추진본부(2009), 「4대강 살리기 종합계획」

15) 4대강 사업은 '4대강살리기추진본부'에서 진행한 사업으로 본 보고서에서는 정부 추진정책명인 4대강 살리기 사업을 사용한다. 하지만 보고서나 언론 등에서 4대강 살리기 사업, 4대강 (하천)정비 사업, 4대강 개발사업 등으로 부르기도 한다.

질·생태계 개선, 문화여가공간 확충, 경제위기 극복 등을 위해 국토해양부·환경부·농식림수산식품부가 합동으로 추진한 사업이다(4대강살리기추진본부<sup>16)</sup>, 2009).

4대강 살리기 사업은 한강, 낙동강, 금강, 영산강에서 실시되었으며 한강의 경우 준설 0.59억㎡, 보 3개, 생태하천 127km, 강변저류지 2개, 자전거도로 189km, 낙동강은 준설 4.4억㎡, 보 8개, 생태하천 123km, 제방보강 214km, 강변저류지 1개, 신규 댐 3개, 자전거도로 549km이다. 금강은 준설 0.5억㎡, 보 3개, 생태하천 124km, 제방보강 71km, 자전거도로 248km, 영산강은 준설 0.3억㎡, 보 2개, 생태하천 73km, 제방보강 17km, 강변저류지 1개, 홍수조절지 2개, 자전거도로 220km이다.

4대강 사업은 이명박 정부가 '생명이 깨어있는 강, 새로운 대한민국'을 모토로 진행한 녹색 뉴딜사업의 일환이다. 4대강 사업은 기후변화에 대비하여 가뭄·홍수 등 물 문제를 해결하는 것을 물론, 수질 생태 환경과 문화도 살리면서 지역경제까지 활성화하고자 하였다.

4대강 사업의 목적은 기후변화에 대비하고 자연과 인간을 공생시키며 지역균형발전과 녹색성장 기반을 구축하여 국토를 재창조함에 있다. 4대강살리기추진본부는 2009년 마스터플랜을 통해 4대강 사업의 핵심과제를 도출하였다. 먼저 물 부족에 대비하는 풍부한 수자원의 확보와 홍수를 방지하기 위한 4대강의 재건이다. 정부는 4대강 사업을 통해 4대강 수계의 하천에 제방·준설·보 설치·댐 건설 등을 통해 기후변화로 인한 물 부족에 대비하고 홍수를 예방하는 홍수 조절지를 설치하고 기존의 저수지의 독 보강 및 지천 정비를 시행한다. 또한 4대강 사업을 통해 수질을 개선하고 생태를 복원하며 이를 통해 환경을 보존하고자 한다. 마지막으로 4대강 수변공간에 주민 생활과 여가를 위한 다기능 복합공간을 마련하고 연계사업을 통해 지역발전을 이룩하고자 한다. 즉, 4대강 사업은 4대강 수계의 하천에 대해 제방·준설·보 설치·댐 건설·환경정비·자전거길 조성 등을 조성하는 국토 재건사업이다.

4대강 사업은 본사업과 직접 연계사업, 연계사업으로 구분되며 4대강을 준설하고 친환경적인 보(洑)<sup>17)</sup>를 설치하여 하천의 저수량을 대폭 늘려서 4대강 하천 생태계를 복원하는 것이다. 그밖에 직·간접적 연계사업 등을 통해 노후 제방 보강, 농업용 저수지 건

16) 4대강 사업 진행을 위한 임시기구였으며, 4대강 사업 종료(2012.12.31.) 후 해체되었다. 당시 본부장은 한국수자원학회 회장을 역임했던 심명필 인하대학교 공학대학원장이었다.

17) 한국민족문화대백과사전에서 보(洑)는 하천에서 관개용수를 수로에 끌어들이려고 독을 쌓아 만든 저수시설이다. 보는 수위를 높이고 필요한 수량(水量)을 확보하기 위해 하천의 일부 또는 전부를 가로막아 만드는 것이다.

설, 문화여가시설 조성 등을 진행한다.

4대강 사업의 법률적 근거로서는 「국토기본법」에 따른 국토종합계획(2006-2020)과 「하천법」에 따른 수자원장기종합계획(2006-2020), 댐건설장기계획(2007-2011), 유역종합치수계획, 하천기본계획, 그리고 「수질환경보전법」<sup>18)</sup>에 의한 물환경관리기본계획(2006-2015) 등이 있다. 또한 4대강 살리기기획단 출범에 따른 「4대강 살리기 기획단의 구성 및 운영에 관한 규정」(2009)이 있다.

4대강 갈등은 대규모 국책사업의 갈등으로 정부의 일방적인 사업 강행으로 인한 중앙 정부와 그 반대 이해관계자(지방정부, 여당, 시민단체, 종교단체 등)들의 갈등이다. 4대강 사업은 이명박 대선후보의 공약이었던 한반도 대운하사업으로부터 이어진 국토개발 사업이다. 4대강 사업은 정책을 결정하고 집행할 당시부터 국민들의 의견을 고려하지 않은 독단적인 사업 결정과 일방적인 사업 진행으로 갈등이 예견되어 있었다.

4대강 사업에 대한 국민 여론조사를 살펴보면 2009년 사업시작부터 종료될 때까지 대부분의 여론이 부정적이라는 것을 확인할 수 있다. 2009년 4대강 사업이 시작될 당시 민주당 민주정책연구원에 따르면, 민주당이 제출한 4대강 사업 국정조사에 대해 75%가 찬성 입장을 밝혀 4대강 사업에 대한 국정조사를 실시해야 한다고 생각하는 것으로 나타났다(뷰스앤뉴스, 2009.09.09). 국민들은 사업이 시작된 직후부터 사업에 대한 국정감사를 요구하고 있음을 확인할 수 있다.

또한 2010년 사업이 착공된 이후에 경향신문과 KSOI<sup>19)</sup>의 국민 여론조사에 따르면 응답자의 66.8%가 ‘지금이라도 중단’(36.3%)과 ‘규모 축소 추진’(30.5%)이라고 답하는 등 4대강 사업에 비판적이었다(경향신문, 2010.03.24).

이어 2010년 6월 한국일보와 미디어리서치가 실시한 정부의 4대강 사업에 대한 국민 여론조사에서 응답자 중 79.4%가 4대강 사업을 멈추거나 축소해야 한다고 생각하고 있으며, 정부 여당이 가장 먼저 실천해야 할 쇄신책에 대해서도 ‘일방통행식 국정운영 기조 변화’가 1위로 나타나 4대강 사업 등을 일방적으로 밀어붙이고 있는 대통령에 대한 저항감이 크다는 것을 확인했다(뷰스앤뉴스, 2010.06.10). 또한 지방선거 이후 4대강 사

18) 현재 「수질 및 수생태계 보전에 관한 법률」로 이름을 변경하였다.

19) KSOI(한국사회여론연구소)는 2003년 설립된 기관으로 한국 사회의 다양한 여론을 심층분석하고 그 흐름을 진단하는 여론·정책 전문기관으로 여론조사를 직접 실시하는 기관이 아니라 국민여론의 현주소를 측정하기 위한 다양한 조사 프로젝트를 기획해 결과를 발표한다. 또 정부 및 국회의 정책 개발을 위한 보고서 작성을 위탁받아 수행한다.(KSOI 홈페이지 발췌)

업에 대한 국민 여론조사를 다시 시행한 결과 응답자의 63.8%가 ‘지금이라도 중단’이라고 대답하였다(경향신문, 2010.08.23).

이와 같은 국민 여론조사에서 살펴본 것처럼 4대강 사업은 사업 시작부터 국민들의 지지를 받지 못한 사업이었다. 하지만 이명박 대통령은 사업을 강행했고 4대강 사업의 시작부터 현재까지 사업에 대한 저항감이 큰 상황이다. 이에 4대강 사업은 사업의 시작부터 현재까지 사업에 대한 갈등이 현재진행형이라고 할 수 있다.

미시적으로 살펴보면 4대강 사업 갈등은 사업효과에 대한 객관성과 정확성의 부족, 주민의 삶과 직결되는 사업에 있어 지역주민과의 협의과정 부족 등 이해관계자의 참여 부족과 정치적·사회적 합의 도출을 위한 정치권과 사회집단들의 노력 부족으로 인한 갈등으로 볼 수 있다. 또한 사업이 시작된 이후 사업 목적에 대한 신뢰성 확보, 사업 진행 과정에 있어서 객관성과 정확성의 부족, 계속되는 환경적인 문제 등으로 갈등이 더욱 커졌다. 4대강 사업은 사업 시행에 있어서 사회적·정치적으로 사업에 대한 합의가 이루어지지 않음으로 인해 심각한 갈등을 초래하게 된 것이고 그 갈등이 점점 심화되어 사업이 끝난 지금까지 계속되고 있다.

### Ⅲ. 갈등의 원인

#### 1. 한탄강댐 건설사업

##### 가. 절차적 적법성과 투명성 결여

한탄강댐 건설사업계획 추진 과정상 절차적 적법성과 투명성 결여를 갈등의 원인으로 볼 수 있다. 댐 건설 사업추진 절차(건교부, 2001: 25)에 따르면, 사업 여부를 판단하는 사전 예비 타당성조사가 착수되어야 하지만 한탄강댐 건설사업의 경우는 2000년 12월에 한탄강 댐 설계가 이루어지고 나서야 2001년 6월에 경기지방청의 임진강 수해 원인 및 대책 수립이 이루어짐에 따라 절차적이고 불투명한 적법성이 지적되었다.

사업타당성에 대한 정부와 반대집단 간의 이견에서도 갈등이 발생하였다. 정부는 정확한 홍수량을 파악하기 위해 관련 자료를 최대한 확보하였다고 주장하였으나, 반대 측에서는 정부가 임진강 유역의 유량 관측을 통한 분석이 없었고 한탄강댐의 홍수량이 과

대하게 산출되는 등 홍수 조절효과를 부풀렸다고 주장하였다(이철우, 2007).

한편 연천과 철원지역에서 주민 공청회와 설명회가 이루어지지 않았음에도 불구하고 환경영향평가협약이 이루어진 것은 「환경영향평가법」 제9조를 위반한 점(윤원근, 2007), 댐 건설의 필요성 검토도 환경영향평가를 작성하는 과정에서 정부가 선정한 전문가들 중심으로, 정부 지정기관에서 수행되어 댐 건설목표와 기본적인 수치 변경 등에 대하여, 지역주민들과 시민단체들은 중립성과 견해에 대해 불신, 의견 제기, 결과에 대해서도 부정적 시각, 모든 협의 과정에서 투명성이 결여됐다.

이와 같이 갈등의 발생 원인은 정부의 전통적 방법의 정책결정과 추진을 지적할 수 있다. 댐 입지 결정과정에서의 주민참여 배제, 정부(건교부, 한수공)와 지역주민 간의 정보 비대칭과 정보 격차가 현격하였다. 정부와 사업자는 법적 타당성만을 주장할 뿐 실질적인 주민의 참여를 허용하거나 정보격차를 해소하려는 노력은 미흡하였다.

#### 나. 사업목표의 변경

한탄강댐 건설의 필요성과 목적 등 사업의 타당성을 둘러싸고 다양한 해석과 차이가 나타나며 대립하기 시작했다. 사업 타당성 쟁점은 임진강 유역의 홍수 피해의 원인 및 홍수 조절을 위한 대안으로서 댐 건설의 적정성 등에 대한 이견, 과학적 근거 및 검증방법에 대한 이견으로부터 발생했다(지속가능발전위원회, 2005: 15).

반대 측은 설계 홍수량 산정과 댐의 홍수 조절효과의 문제를 제기하였다. 댐 건설 대안의 비용-편익분석이 부정확하게 산정되어 편익이 높게 평가되었으며, 환경영향평가 협의와 기본계획 고시가 되지 않은 상태에서 사업 실시설계 추진 등 적법한 절차를 위반하는 등 정부에 대한 불신을 야기하였다.

이후 한탄강댐의 경제성(댐 이외의 대안과의 비교 포함), 한탄강 댐의 환경영향(댐의 안정성 포함), 한탄강댐의 주민 영향 등과 같은 쟁점사항이 당사 간 입장 차이로 해소되지 못하였다.

한탄강댐의 기본계획보고서는 B/C의 비율을 제시하지 못하고 있었다. 그러나 2005년 5월 감사보고서에서는 수공의 댐기본설계(최종)의 B/C의 비는 1.12로 되어 있었고, 감사원의 분석에 따르면 다목적댐의 B/C는 0.79~0.95로, 홍수 조절용의 B/C는 0.53~0.69로 나타나 수공의 경제성 분석이 과대평가되었다는 의혹을 야기하게 되었다.

이와 같은 경제성의 문제로 비용·편익 불균형에 대한 인식 차이와 이해관계의 상충이

갈등을 발생시켰다. 댐 건설의 경제적 효과에 대한 계산법이 이해당사자 간에 서로 달라 갈등을 초래했으며, 댐 건설로 인해 혜택을 받는 주민 간 또는 비용을 지불하는 집단 간의 사이에서 갈등이 발생했다.

#### 다. 가치관과 신념의 차이

특히 환경성(자연생태계 보전에 대한 평가) 역시 갈등 당사자 간 접근법이 상이하며 어떤 방향을 지향해야 하는가에 대해 다양한 견해와 신념의 차이가 갈등을 유발하였다(지속가능발전위원회, 2005:17).

#### 라. 정치적인 이유

2004년 4월 국회의원 보궐선거, 2004년 11월 군수 보궐선거에서 대부분의 철원지역 입후보자들이 댐 건설에 반대함으로써 갈등을 증폭시키는 결과를 조장하게 된 사건이다.

## 2. 경인운하 건설사업

### 가. 환경적 이슈

굴포천 유역 방수로 사업에 대한 환경적 논란은 환경영향평가를 둘러싸고 발생하였다. 최초 평가서를 작성한 한국종합개발공사와 인하대의 보고서가 상이하여 환경적 논란이 촉발되었다. 이러한 논란 속에서 여러 차례 환경영향평가 보고서에 대한 보완이 시도 되었음에도 담수 충격에 의한 생태계 교란, 환경오염으로 인한 경기만 내역의 생태계 위협 등의 문제가 계속 제기되었다.

또한 운하의 수질 논란에 대해서 정부 측은 초기에는 환경영향평가서에서 역간접축산 화시설이나 수생식물정화대 등의 대책을 제시했으나 대형 수로의 수질 개선에는 효과가 없다는 지적이 나오자 운하의 유속을 높이는 녹조예방 방안을 제시하였다. 그러나 환경단체 측은 한강에서 유입되는 물의 영양염류가 높아서 환경부가 제시한 수질을 달성하는 것이 불가능하다고 주장하였다.

### 나. 경제적 타당성 이슈

경인운하 사업은 출발 단계부터 경제적 타당성에 대한 논란이 제기되었다. 1992년 수

공 용역 결과 B/C 비율이 2.08로 제시되었고, 1996년에 실시한 수공의 용역에서도 B/C 비율이 2.2로 도출되어 경제적 타당성이 높게 평가되었다. 그러나 환경단체는 수자원공사가 편익을 6,000억원 정도 과대 반영하고 비용은 1조 2,000억원 정도 과소 반영하였으며, 이를 반영할 경우 B/C 비율은 0.95라고 주장하였다.

굴포천 방수로 사업, 경인운하 사업 등 사업의 목적과 성격의 변화를 겪으면서 동시에 사업의 경제적 타당성에 대한 논란이 심각하게 전개되었다.

이런 논란 속에 건교부와 경인운하주식회사가 홍수를 이유로 굴포천 임시방수로 공사를 2001년 8월에 추진하자 환경단체는 공사현장에서 농성을 전개하였다.

굴포천 유역 개발사업과 관련한 갈등이 확대되자 사업의 경제적 타당성을 네덜란드 용역사에 의뢰하였으나 경제성에 대한 갈등은 해소되지 못하였다. 이후 감사원 감사가 진행되어 의혹은 더욱 커졌고 경제성에 대해 KDI에 이를 의뢰하였다.

그러나 2002년 8월 KDI의 용역 결과보고서 초안의 결론은 B/C비율이 0.8166에 불과하였다. 그러나 용역 발주자인 건교부는 용역 기한은 연장하면서 물동량 추가 등 새로운 편익 부분을 포함시켜 평가를 진행하도록 했으나 10월 28일 제출된 2차 용역의 결과도 B/C비율이 0.9206로 분석되어 경제적 타당성이 없다는 결론이 났다.

2008년 청와대가 경인운하사업을 국책사업으로 추진하기로 결정하고 운하의 기본 기능인 물류운송뿐만 아니라 토지개발 및 항만시설 설치 등으로 경제성을 확보하도록 하고 사업이 추진되었다.

#### 다. 추진절차의 합리성 논란

1988년의 굴포천 방수로 사업의 최적 대안으로 평가되던 40m 폭이 80m 폭 방수로로 바뀌고 다시 폭 100m 운하로 확장되었다. 그 결과 굴포천 종합치수사업은 당초 2,454억 6,500만원에서 2조 2,447억 규모의 대형 건설공사로 변경되었다.

정부는 방수로 기능의 80m 폭 굴포천을 20m로 추가로 확장하여 운하기능을 추가하는 것이 더 효율적이고 합리적이라고 주장하였다. 즉, 홍수방지용 치수 목적의 방수로 기능과 함께 물류운송 기능을 동시에 수행하는 것이 사업의 효과를 극대화할 수 있다고 주장하였다.

굴포천 방수로 사업의 방식에 대한 논란도 발생하였다. 정부는 이 사업을 당초 민자사업으로 추진하고자 하였다. 하지만 민자사업 결정과정에 대한 논란도 함께 제기되었다.

당시 굴포천 치수사업에 대한 민자사업 시행 필요성 여부를 면밀히 검토하지 않은 채 타당성 검토가 이루어졌고, 민간사업자의 참여의사가 있다는 이유로 1995년 3월 경인운하 사업을 민자유치 대상사업으로 결정하였다.

건교부가 사업의 경제적 타당성이 부족한 경인운하 사업을 민자사업으로 유치하는 데 경제성이 문제가 될 것이 없다고 주장하였지만 사업의 수익성 보전 등을 위해 많은 추가적 지원책을 마련했다고 환경단체들은 주장하였다.

정부는 1996년 10월 민사업자의 수익성을 부지보상비를 국고로 지원하고, 김포물류단지 개발사업을 위해 개발제한구역을 해제해 주었으며, 운하에서 발생하는 사토를 이용한 부대사업도 허용하였다. 또한 1998년 3월에도 민사업자에게 서해안을 매립사업과 인천·서울터미널 배후단지 개발사업 등 부대사업도 지원하였다.

### 3. 문정댐 건설사업

#### 가. 절차적 요인

1996년 부산지역 식수난원 공급을 위해 지리산에 문정댐 건설을 추진하였다. 1999년 수자원공사는 경남도에 협조문을 보내 건설의 목적과 필요성, 추진경위 등에 대해 설명하였고, 이미 현지조사에 착수하여 향후 주민설명회, 공청회, 등을 실시할 예정이었다.

그러나 서부 경남지역 주민, 환경운동 연합, 사회단체, 시민단체 연합은 지역의 환경보호와 주민들의 생활터전을 보전하기 위해 댐 건설 추진을 전면 반대하였다. 이것은 국토부와 수자원공사의 일방적인 계획 추진으로 주민들의 동의나 회의도 없이 일방적인 통보와 계획 추진으로 주민의 입장을 고려하지 못하였고, 적절한 보상 대책도 없었기에 주민들의 반발이 거세게 이어졌다. 계속해서 문정댐 건설에 관하여 정책토론회와 평가협의회가 열렸으나 낙동강 물 관리 종합대책 공청회는 주민들의 강력한 반대로 무산되었다.

이러한 반대 운동에도 불구하고, 건교부는 지리산댐 건설계획을 추진하였고, 댐 건설을 확정한다는 입장을 밝혔다. 2000년 댐 건설론자 들과 반대지역 주민들의 갈등은 최고조로 올랐으며 반대위의 운동은 조직적으로 확대 되었다.

결국 정부는 2000년 12월 지리산댐 건설을 백지화하기로 공식 발표하였고, 지역주민과의 갈등은 해결되는 듯하였다. 그러나 지역주민들은 이를 완전히 신뢰할 수 없었다. 왜

냐하면 댐 건설계획이 아직 살아 있기 때문이었다.

2011년 이명박 정부는 4대강 정비사업을 국책사업으로 결정하고, 홍수 예방과 수자원 확보를 목적으로 정책을 수립하였다. 낙동강 취수계획과 연동하여 문정댐 건설을 발표하였다.

하지만 남강댐 물의 부산지역 식수 공급을 두고 진주, 사천시, 남해군 등 서부 경남지역민들은 반대하였다. 낙동강을 살리고 낙동강 물을 깨끗하게 하는 사업계획이 있으면서 굳이 댐을 건설하여 부산시에 물을 공급하는 발상이 이해가 되지 않고, 그러기 위해서 남강댐 수위를 기존보다 4m 높여야 되는데 이 경우 인근 지역은 홍수 때는 수해 피해, 가뭄 때는 하류지역의 물 부족현상을 겪게 되고 생존권을 위협하고 있다고 주장하였다.

그리하여 함양군 문정댐 건설 재추진이 또다시 도마 위에 오르게 되었다. 2011년 국토해양부는 KDI에 ‘남강댐사업 타당성 조사’를 의뢰하였고, 용역 결과, ‘용수 확보용 지리산댐’의 경우 총사업비 1조 6,597억원으로 경제성이 전혀 없는 것으로 나타났다. 국토부는 문정댐사업을 재해예방사업으로 홍수조절 댐으로 추진한다고 결정하고 예비타당성 조사를 면제하기로 했다. 이 조치로 인해 댐 반대론들은 댐 건설을 쉽게 추진하려는 꼼수로밖에 보이지 않는다고 반발하였다.

2011년 12월, 문화재청은 함양군 용유담을 명승지정을 예고했고, 댐 건설을 추진하는 국토부와 수자원공사, 함양군은 문화재청에 이의를 제기하고 철회를 요청했다. 의견서에는 “재해예방사업을 추진하는 문정댐 구역에 명승지정을 하지 말 것이며, 현재 간이예비타당성조사를 하고 있다”라고 하였다. 처음으로 기획재정부의 ‘2011년도 하반기 예비타당성 조사 및 간이예타 대상사업 통보’에서 문정댐 사업내용을 공개하였다. 정부는 국비 9,897억원을 들여 경남 함양군 휴천면 문정리 인근에 높이 141m, 길이 896m 규모의 ‘문정 홍수조절댐 건설사업’ 추진을 발표하였다(경남매일, 2014.06.18.).

함양군은 문정댐추진위원회를 비롯한 댐 찬성 측에서는 과거 홍수피해로 인해 지역주민들이 목숨과 재산을 잃었기 때문에 홍수 예방이 꼭 필요하고 ‘환경보다는 사람이 우선’ ‘명승으로 지정되면 사유재산권 훼손, 지역경제 침체’가 될 것이라고 주장했다.

한편 지리산댐백지화대책위를 필두로 한 반대 측은 ‘홍수로 인한 피해가 아닌 산사태 때문에 생긴 것,’ ‘명승지정이 지역경제 활성화에 더욱 도움이 될 것,’ ‘부산 식수 공급이 아니냐고 함양군 주민들 사이에 역대 어느 때보다도 감정의 골이 깊게 파이고 갈등이 심각하였다.

2012년3월, 문화재청 천연기념물 분과위원회에 올려진 용유담 명승지정을 연기하고 6월에 심의를 보류하면서 국토부에 용유담 보존을 위한 대안을 검토할 것을 요청했다. 실상사와 불교단체, 지리산담백지화대책위, 지리산생명연대 등 단체들이 용유담 명승지정을 촉구하고 지리산담 백지화를 요구했다. 지리산담이 건설되면 ‘용유담’은 물론 마천면, 휴천면 일대가 물에 잠기게 되고 지리산 일부 지역도 수몰위험에 처하게 되는데 이는 지리산에 위치한 실상사 사찰까지 피해를 받게 된다고 주장했다(경향신문, 2012.04.09.). 문정담 사업 내용이 공개된 후 진주환경연합은 ‘담 규모가 너무 크고 이는 홍수 조절용 외에 부산에 식수를 공급하기 위한 취수원으로 활용하기 위한 것으로밖에 볼 수 없다’고 주장하였다.<sup>20)</sup>

2012년12월, 국토부는 담 건설장기계획(14개 담)을 발표하였다. 낙동강수계인 임천에 총 저수용량 170백만 $m^3$ 인 홍수조절담을 건설계획이고 현재 간이에비타당성 조사중이라고 밝혔다. 이 담이 바로 문정담이다. 담 장기계획은 즉각 반대 측의 반발을 일으켰고 국회에서는 지리산담 백지화를 청하는 시민단체의 2012년 11월 ‘예비타당성조사 예산 삭감’ 요청을 들어 2013년 1월 전액 삭감하기로 했다. 환경부는 국토부에 문정담 건설보다는 기타 대안과 방법을 먼저 검토하는 것이 바람직하고 담을 건설 필요성이 확실하다면 소규모 담으로 건설할 것을 제안했다.

#### 나. 담의 기능과 목적

문정담은 최초로 부산지역 식수 공급을 위해 건설이 제안되었다. 그러나 논란을 거듭하면서 정부는 문정담의 기능을 홍수 조절용으로 전환하였다. 2002년 8월 태풍 루사와 동반한 산사태 등 자연재해로 하류 침몰지역에 위치한 함양군 주민들은 막대한 인명피해와 재산피해를 입었다. 이에 함양군은 건교부에 담 건설 추진을 요청하고, 건설국토부 또한 이를 긍정적으로 검토함으로써 갈등이 재발하게 되었다.

함양군은 국토부에 다시 담 건설을 요청하고, 마천면 발전협의회와 마천면 이장협의회에서는 지역주민 투표(2003. 06)를 실시하였다. 투표결과 총유권자 1,074명 중 70.3%인 755명이 참가, 찬성 545표(72.2%), 반대 204표(27%), 무효 6표(0.8%)로 나타났다.

그러나 지리산담이 건설될 경우 수몰지역에 들어갈 마천면 의중·의탄·추성마을 등 마을주민 319명은 반대 의사를 표명하면서 투표에 불참했다. 함양시민연대는 “투표자를

20) 담건설장기계획(2012-2021) p.38

한 가구당 1명으로 한정하여 마천지역 20대 이상 유권자 2,071명 중 26.3%가 참여한 것"이기 때문에 별 의미를 두지 않는다고 하였다. 또 "마천면 발전협의회가 댐이 건설될 경우 주민들에게 이주비만 2천만원 이상 받을 수 있다며 현혹하고 있으나 수자원공사나 건설교통부에서는 토지보상금조차 현 시세의 3배 이상 받기는 어렵다"고 말했다.

이렇게 되어 함양군 지역주민들이 댐 건설에 대하여 입장이 갈라졌다. 정부가 문정댐 계획이 없었던 와중에 댐 건설을 추진하기 위해 함양군은 주민투표에서 찬성 측이 압도적으로 많았다고 건교부 등에 댐 건설을 검토해달라고 건의서를 제출했고 댐 반대 측에게는 지역발전을 위해 댐 건설이 필요하다고 설득했다.

2002년 11월, 함양군청 '제2차 함양군 장기종합계획' 수립 공청회에서 댐 건설 계획을 추진하겠다는 입장을 보였다. 함양군수는 '함양의 발전을 위해서 지리산을 수장하는 댐이 필요하며 마천이 희생해서라도 댐을 만들어야 한다'고 말해 공식화했다(오마이뉴스, 2002.12.27.).

그동안 건설교통부, 수자원공사가 주도한 것이 아닌 함양군 자치단체가 댐을 장기발전계획으로 상정 발표한 것을 보고 반대론자들은 납득하기 어렵고 의혹을 불러일으켰다. 이에 함양시민연대와 지리산생명연대 등에서는 마천댐(문정)댐 건설 반대운동을 적극적으로 벌이고 결의문을 발표하여 지리산댐 백지화를 주장했다.

함양군은 함양군수를 중심으로 하는 댐 건설 찬성자와 반대자로 나뉘었고 마을주민은 서로 불화, 반목, 대립하는 관계가 되었다. 또한 여전히 댐 백지화를 주장하는 시민연대, 환경단체들이 다시 갈등에 직면하게 되었다.

2002년 12월, '마천발전협의회'에서 주관하여 함양군 마천면과 휴천면, 유림면 주민 180명은 수자원공사에서 제공한 버스를 타고 댐 건설 현장을 견학했다. '주민들이 댐 건설지를 방문하여 직접 댐에 대해 알아보고 살펴보자'는 차원에서 이루어졌다고 주장하였다(오마이뉴스, 2002.12.27.).

그러나 댐 건설 반대 주민들은 행사차량 등 견학비용은 한국수자원공사에서 지원하였기에 '그동안 함양군의 주도로 이루어지던 댐 추진의 배후에 수자원공사가 있는 것이 아니냐는 의혹이 사실로 드러나고 있다'고 주장하였다(오마이뉴스, 2002.12.27.).

2003년, '함양군, 산청군, 남원시 지역 지리산권 주민 일동'과 '함양시민연대' '지리산댐 백지화를 위한 남원시민연대' '산청지리산댐백지화대책위'에서 댐 건설 백지화 공동성명을 발표하였다. 이후에도 종교단체, 환경단체를 비롯하여 '지리산댐백지화 함양군대책위'

‘전남환경시민연대’ ‘진주환경운동연합’ ‘지리산 수물지역주민대책위원회’ 등이 잇달아 참여함으로써 공통으로 지리산을 보호하고 지역민의 분열을 방지하고자 댐 백지화를 지지하고 반대연대를 맺음으로써 갈등이 증폭되었다.

2006년 함양군과 건교부는 홍수 조절 댐으로 논란이 일고 있는 가운데 문정댐을 다목적댐으로 건설하는 방안을 발표하였다. 홍수 조절 외에 부산지역에 식수를 공급하고 지리산과 실상사 등 관광자원을 개발하여 지역경제 활성화를 목적으로 하는 댐 건설이었다.

2006년, 재선에 당선된 천사령 함양군수는 “함양군에 마천댐(문정댐)을 만들고 기업 도시를 유치하고 지방산업단지를 조성하여 군민의 일자리 4,000개 이상을 만들어 인구 2만명이 꼭 붙어나도록 하겠다”고 하였다. 함양군수는 댐을 건설함으로써 고용창출과 지역경제 활성화 효과가 있다고 보고, 남원, 지리산, 실상사 등을 관광자원으로 연계하여 관광수익을 제고하겠다는 입장을 밝혔다. 여기서 재조명해야 하는 할 것이 댐 건설 시 댐주변 주민들은 정부의 보상금과 이주비용 등 금전적인 보상을 얻게 되므로 댐 건설에 동의하는 부분도 있었다.

2007년, 건설교통부와 한국수자원공사는 ‘댐 건설 장기계획 변경안’을 마련하고, 공청회와 중앙하천심의위원회 의결을 거치고 ‘변경안’을 발표하였는데, 그 변경 안에 지리산 댐이 들어 있어 또 한 번의 혼란을 가져왔다.

결국 다목적댐 기능의 문정댐에 대해서 반대론자들은 반발하였다. 문정댐의 경우 수해와는 관계가 없는 것으로 댐을 건설한다 해도 남강 하류의 홍수 조절효과는 극히 미미하고 실효성과 경제성이 없을 것이라고 주장하였다. 그들은 정부의 대형 댐을 건설하겠다는 의지를 비난하고 홍수관리용으로 홍수터 관리, 천변저류지 확보 등 자연순응형 하천관리정책을 도입하라고 비판하였다(경남신문, 2007.08.10.).

중앙정부가 계획안을 발표함으로써 댐 건설을 공식화하였고 갈등이 최고조로 달하였다. 남강 하류지역인 경남 진주시와 산청군 주민들은 댐 건설은 주변 환경을 파괴하여 그 부작용으로 주민들의 삶에 지대한 악영향을 미칠 것으로 보고 지리산댐 백지화를 주장하였다. 중앙정부와 지자체에 대응하여 여러 시민단체와 종교단체, 환경단체에서 ‘지리산댐 계획 백지화를 위한 대책위원회’를 결성하여 지리산댐 백지화운동을 벌이고 댐 건설계획을 철회할 것을 요구했다. 전북 남원시 의회도 댐이 건설되면 환경변화와 기후변화로 인해 생계가 영향을 받고 지리산환경 파괴, 실상사 등 문화유산의 훼손 등을 우려하여 지리산댐 건설 계획을 반대하는 결의문을 채택하였다.

## 4. 영양댐 건설사업

### 가. 사업의 타당성 요인

수자원공사의 의견에서 영양댐은 용수공급뿐만 아니라 지역경제 발전 등 다양한 목적을 위한 사업이라고 주장한다. 즉, 환경보호보다는 발전을 선택한 것이다. 이에 반해 환경부는 영양댐은 영양지역의 수도정비계획에 적절하지 않다고 주장한다. 기관 간에도 하나의 주제를 두고 쟁점이 발생하기 마련이듯이 같은 마을에서도 쟁점은 발생한다.

사업추진과 관련된 쟁점으로 첫 번째는 영양댐의 용수 공급에 대한 적정성이다. 찬성 입장에서는 경산시는 물 부족 지역으로 선정되어, 현재 건설중인 성덕댐과 보현산댐에서 공급할 예정이나 댐 규모상 추가적인 용수 공급이 어려워 여전히 물 부족 문제가 해결되지 않는다고 주장하였다.<sup>21)</sup> 또한 경산시는 용수문제를 해결하기 위해 금호강 하천 유지용수를 임시로 취수하고 있고, 대구시와 협약을 통해 고산정수장에서 용수를 공급할 계획이나 근본적으로 물이 부족하기 때문에 댐을 건설해야 한다고 주장하였다.

영양댐반대대책위원회에 따르면 영양군이 댐 건설의 이유로 드는 휴타운 건설은 사업성이 없어 포기한 상태였다. 즉, 용수가 부족하다는 말은 적절하지 않으며 댐을 건설하면 용수를 180km 떨어진 경산시에 공급을 하게 되는 상황이지만 이로 인해 비효율성이 초래된다. 이에 따라 건설사업의 추진에 대해 진정으로 물 공급이 해결될지에 대한 문제는 여전히 논란거리이다.

두 번째로 댐 설치 입장과 댐 수혜 입장 간의 이해관계이다. 찬성 입장에서는 영양군은 타 지역으로 영양댐 용수를 공급하는 부분에 대해 댐 용수가 반변천 하천유지용수로 충분히 유하한 후에 임하댐에서 공급하는 방식이므로 문제가 없다고 인식하였다. 반면, 반대 입장에서는 높은 지대에 건설되는 영양댐은 영양군에 안개 피해를 끼쳐 지역 특산물 농사에 타격을 입힐 것이며 삶의 터전과 역사를 지켜서 후손에게 물려줘야 하는데 댐 건설하게 되면 지역공동체가 파괴될 것이라고 우려하고 있다. 정리하면 영양댐 건설로 인한 영양군과 경산시는 현재 우호적인 입장으로 조사된 반면 영양 주민 일부는 이에 대해 환경파괴 및 생활터전의 비합리성을 이유로 반대하고 있는 상황이다.

세 번째로 수요 및 편익 추정상의 쟁점이다. 찬성 입장은 영양군에서 영양군민 83%가 찬성 서명운동을 하였고 이는 건설 후 많은 수요와 편익이 발생할 것이라는 의미로 보고

21) KDI공공투자관리센터, 『2011년도 예비타당성조사 보고서 영양댐 건설사업』. 2011.

있다. 반대 입장은 타당성 조사 결과 B/C는 0.93으로 경제적 타당성이 없는 사업으로 수요와 편익에 대해 의문을 제기하고 있다. 이에 대해 찬성 측은 비용/편익분석에서 1.0을 넘기지 못하였지만 지방자치단체의 추진 의지가 강하고 지역낙후도가 심하다는 여건을 반영해 통과되었으므로 추진해야 한다는 입장을 가지고 있다.

낙동강의 경우 10조원이 넘는 국민 혈세를 투입하여 맑고 깨끗한 물이 넘친다고 정부가 자랑하는 곳인데 낙동강에서 얼마든지 용수공급을 받을 수 있다는 의견을 제시하고 있으며, 찬성 측에서는 낙동강 강정보(洑)에서 취수하기 위해서는 관로 건설비용 960억 원에 연간 유지비 50억원 등이 소요되며 영양댐은 안정적인 용수공급으로 취수할 수 있다고 말하고 있다. 또한 안동지역에서도 안동댐과 임하댐 등 규모가 큰 댐 2개가 영양댐보다 경산시에 더 가까이 위치하였는데 영양댐에서 용수공급을 받아야 하는지에 대해 의문을 가져 이에 수공에서는 안동댐과 임하댐의 사용처가 이미 정해져 있어 경산에 줄 여유분이 없다고 말하며 경산시 용수 공급의 필요성을 말하고 있다.

#### 나. 경제적 요인

댐 건설 찬성 측은 세 번째 목적으로 경제 활성화에 대해 말하고 있다. 영양댐은 댐으로 안개일수 증가는 미미하고 농작물과 인체 피해가 없어 산정호수와 비슷한 수준으로 관광수입의 기대효과를 가질 수 있을 것이라고 예상하고 있다.

하지만 반대 측에서는 예비타당성보고서에도 경제성이 없고 홍수 예방효과도 1% 미만으로 되어있다고 건설된다면 경제 활성화는 고사하고 대형 공사로 인한 소음 등 그 밖의 요인들로 주민들의 삶의 질을 저하시켜 경제를 하락시키는 사업으로 전략할 가능성이 크다고 예측하고 있다.

또한 찬성 측에서는 댐 건설로 수물민의 주거 및 생계 대책에 350억원이 지원되며, 댐 건설 후에도 지역주민을 위해 해마다 5억원이 지원되며 토지보상 이외에도 별도의 이주 지원비가 5,000만원까지 개별 지원된다고 말하고 있으나 반대 측에서는 토지를 보유하고 있는 수물민에게 이익이 있는 것이지, 귀농 귀촌한 주민들에게는 해당 사항이 아니기 때문에 경제 활성화는 명분에 불과하다고 불만을 토했다.

#### 다. 주민의 찬성 서명서 진위

영양군 지역발전협의회에서 ‘영양댐 건설을 위한 영양군민 서명서’를 국토부와 수자원

공사에 제출하였다. 하지만 반대 측에서는 영양군민 83%가 참여한 서명이라고 제출한 서명서에 대해 여러 가지 의문을 제기하였는데 영양군 인구는 18,000여 명이며 미성년자와 외지에 나가있는 인구를 빼면 실제 인구가 더 줄어든다는 것이다.

서명을 받을 수 있는 대상(만 18세 이상)이 14,200명인데 그 당시 댐을 반대하는 측에서도 서명을 거의 5천명 가까이 받아놓은 상황이라 의문을 가질 수밖에 없어서 서명서를 확인한 결과 이름은 다르지만 글씨체가 똑같거나, 글씨는 동일한테 도장은 제각각이거나 주소가 '영양'이 아닌 '안동시'주민들의 서명 채워졌거나, 한 사람이 여러 번 서명할 경우도 있었고, 세 차례나 같은 이름이 등장하는 등 다양한 편법들을 발견하게 되었다.

서명서의 진위에 대해 댐 건설 반대 측은 군청이 각종 인허가권을 가지고 있을 뿐만 아니라, 구매력 또한 가지고 있기 때문에 공무원 부탁을 거부할 수가 없는 상황이라고 주장하였다. 하지만 찬성 측에서는 공무원이 자발적으로 서명서 요구를 했는지는 모르겠지만, 공무원이 강압적으로 한다고 해서 그걸 듣고 서명할 민간인은 없으며 주민들에게 서명을 강요하지 않았다고 말하였다. 하지만 고등학생의 서명을 받아갔다는 제보를 받아 영양여고 교사를 인터뷰한 결과 서명서를 부탁했다고 한 사람은 공무원이었다고 밝혔다고 한다.

## 라. 법적 문제점

막대한 예산이 소요되는 영양댐 같은 다목적댐은 「하천법」에 근거해야 하지만 국토부는 「수도법」에 근거했으므로 엄밀히 말해서 불법이라고 말하고 있으며 환경부가 전략환경영향평가에서 영양댐 건설 불가로 판단하였는데 국토해양부는 이를 무시하고 건설을 강행하고 있으며 영양댐 건설은 '수자원장기종합계획'과 '댐건설장기종합계획'에 포함돼 있지 않고 뒤늦게 댐건설장기종합계획에 포함되었다는 것이라고 문제점을 지적하고 있었다.

## 5. 시화호 개발사업

### 가. 계획 및 사업의 타당성 이슈

시화호 개발사업이 시작하는 약 10년 동안의 시기는 대통령의 강한 의지의 작용 속에 중앙부처를 중심으로 거의 모든 사업이 추진되었다. 개발과 계획을 논의하는 과정에서

환경을 중요시하는 환경청의 영향력은 거의 없었고 반면 청와대, 산업기지개발공사(현재의 한국수자원공사), 농업진흥공사(현재의 한국농촌공사)의 영향력이 큰 작용을 하고 있었다. 그 사실을 아래의 <표 5>에서 확인할 수 있다.

<표 125> 농지조성추진기 연도별 개요

| 연도          | 내용  |
|-------------|---|
| 1975년       | 시화호 유역 간척농지 개발계획 수립(농업진흥공사)                       |
| 1975년       | 안산(반원)신도시 건설 착수(산업기지개발공사)                         |
| 1977년       | 반월특수지역 개발사업 시행(산업기지개발공사)                          |
| 1978년       | 박정희 대통령과 경제관계 장관 및 경제 4단체 대표회동 (국토확장사업의 전개방안추진지시) |
| 1982년~1984년 | 시화지구 기본조사 실시(농수산부 농어촌진흥공사)                        |
| 1984년 11월   | 농림부의 공유수면 매립신청(건설부 불허)                            |

출처: 시화지구 지속가능발전협의회 홈페이지(www.sihwa-sd.com)

따라서 이 시기에서는 주요 갈등이 아직 잠복되어 있음으로 하여 크게 부각되지 않았고 게다가 1980년대 초반에 시화지구 개발사업을 결정할 무렵에 언론기관, 시민단체 및 환경단체 등의 개발사업에 대한 비판은 거의 없었으며 무엇보다도 당시의 언론들은 환경문제를 제기하기보다는 개발정책과 경제성장만을 보도하는 경향이 강하였기 때문에 마지막에는 갈등의 잠복을 촉진하고 조성하게 되었다.

갈등 잠복단계의 갈등원인은 사업 추진 전기에 사업 영향에 대한 종합 예측과 분석능력이 부족하였다. 1990년대 초에 시화호 개발에 관여했던 농진공은 1970년도 중반에도 시화호 주변에 공장과 도시 입지계획이 없었고 지천의 수량도 많고 맑고 깨끗해서 시화호 사업을 추진하였다(한국수자원공사, 2005.12). 즉, 시화호를 담수호로 개발하면서 수질이 오염될 것이라는 것을 누구도 고려하지 못했다는 것이다.

그러나 사실상 원래 갯벌 상태였던 시화호에 농지를 조성한 뒤 이를 담수화하는 개발사업은 시화호 지역과 그 주변의 환경에 많은 파괴적인 변화를 야기할 수 있었다는 것이 객관상 매우 뚜렷하였다. 공장과 축사 등이 제대로 오폐수를 처리하지 못하였고 시설도 제대로 갖추지 못한 상황임을 사업 추진 측은 제대로 파악하지 못했다. 이로 인해 시화호로 유입되는 오폐수로 인해 물고기가 폐사하고 물의 오염은 심각한 상태가 되었다.

#### 나. 이해관계자 간의 갈등

시화호 개발은 당시의 국내 경기침체 극복을 위해 사업의 조기 착수가 불가피한 면도 있었으며, 특히 산업화에 따른 공업용지의 수요 증대에 따른 저렴한 용지 공급을 해안매립을 통해 달성하려는 판단(한수자원공사, 2005.12)이었지만 이는 경제성, 환경성, 수용성 등 개발사업의 다양한 측면을 고려하지 못하였다. 결과적으로 장기적인 관점에서 세밀하고 체계적인 계획의 결여가 이후 장기간의 갈등의 원인으로 작용하게 되었다.

그리고 시화호 및 시화지구 개발사업은 사업 추진 초기 각 부처 간의 의견이 대립되는 바람에 체계적인 접근이 이루어지지 못하였고 또한 부처 간의 이해관계 측면으로 접근한 경향이 강하였다. 이 점에서 사업 초기에 농수산부가 농업 목적의 간척사업을 통한 개발방안<sup>22)</sup>을 제시하였지만 갈등 논의 과정에서 농업 목적의 간척사업보다는 시화호를 복합용도로 개발하자는 건교부 방안이 부각되었고, 이후 개발주체도 변경되는 우여곡절을 겪게 되었다.

#### 다. 시화호 개발 목적을 둘러싼 갈등

시화호 개발 초기 농업진흥공사(현, 한국농촌공사)는 지적조사 등을 통해 시화호 유역 전체를 농지로 조성할 예정이었다. 또한 주요 정책 추진주체로는 청와대, 경제기획원, 건설부, 농수산부가 정책결정의 핵심적인 역할을 담당하였다.

농지조성 중심의 시화호 조성이 도시 건설로 정책방향이 변화하려는 조짐을 보이자 농수산부와 건설부 간의 주도권을 둘러싼 이견이 표출되기도 하였다. 1984년 8월 건설부 및 관계부처와 농업목적의 간척사업 실시를 위한 공유수면매립면허 협의에 착수하였는데 여기서 건설부는 해안매립 장기기본계획과 농업용수 확보의 어려움을 이유로 유보 결정을 하였다.

22) 농업용 간척사업을 유보한 배경으로 시화호 유역의 지역은 서울과 인천에서 가까운 수도권 지역이며 대단위 용지이고 간척사업의 천혜의 조건을 갖고 있어 농림부와 건설부 간에 더 많은 토지를 소유하고자 이해상충이 일어났으며 협의과정에서 경제기획원이 대통령에게 경제 제일의 공업을 활성화 시키기 위하여 공업용지로의 활용이 필요하다고 제안하였고, 청와대(경제수석)가 도시개발 택지 조성, 공단건설 택지가 필요하다고 정리하였다(한수자원공사, 2005.12).

〈표 5〉 시화호 농지조성 추진기의 주요 이해관계자 및 기관 간 갈등

| 정책주체        | 정책과정 주요 이해관계자                                 | 갈등관계(갈등기관 간 명암표시) |
|-------------|---|-------------------|
| • 정책협의과정    | 건설부(현 국토교통부)<br>산업기지개발공사(현 한국수자원공사)           | 개발 역할분담을 통해 갈등해소  |
| • 초기 정책결정과정 | 농업진흥공사(현, 한국농어촌공사)                            |                   |
| • 정책결정과정    | 청와대, 경제기획원<br>건설부(현 국토교통부)<br>농수산부(현 농림축산식품부) | 개발 역할분담을 통해 갈등해소  |
| • 보조 추진주체   | 환경청(현 환경부)                                    |                   |

## 6. 영월댐 건설사업

### 가. 주민참여 부재와 권위주의적 추진

국무총리실 산하 수질기획단이 영월댐 건설 타당성 검토를 위해 실시한 주민의식조사에서 대다수의 주민들은 자신들의 의사가 댐 건설 결정과정에 반영되지 않았다고 주장하였다(이시재, 2001). 그러나 1996년 10월 환경영향평가서(초안)에 대한 주민설명 이후 영월군 주민은 수몰지역에 대한 충분한 보상을 전제로 댐 건설에 찬성하였으나, 정선군 주민은 일관되게 댐 건설반대 운동을 펼쳤다.

영월군 주민은 건교부 및 수공과 건설예정지 부지에 대한 보상 논의를 하며 합의점을 찾아가고 있었다. 그러나 합의과정에서 수공이 댐 건설을 일방적으로 밀어붙이려는 권위주의적 행태를 보임으로써 영월군 주민들이 댐 건설에 대해 반대 입장으로 돌아서게 되었다. 이후 1997년 9월 댐 건설예정지 고시까지 영월군 및 정선군 주민의 반대는 지속적으로 확대되었다(이선우 외, 2001: 239).

### 나. 절차적 요인

영월댐의 경우 환경영향평가와 기본계획고시 미실시 상태에서 1996년 2월 14일 영월댐 기본 및 실시설계 용역계약을 체결하였고 이듬해 1997년 1월 1일에는 한수원이 영월댐 사무소를 개소, 1997년 9월 22일에는 영월다목적댐 건설예정지역고시(건교부고시 제 1997-305호)를 하였다. 갈등 초기에 수해를 직접 겪은 영월군 지역주민은 영월댐 건설에 환영의 입장을 보였고, 정선군 주민들은 자기 삶의 터전이 수몰되는 데 대한 우려로 반대

입장을 보였으나<sup>23)</sup> 수공의 이러한 행정절차 무시 행태는 불신으로 이어져 이 시기를 전후하여 환경단체의 개입과 국민의 환경의식이 크게 변화하면서 갈등이 점차 확산되었다.

#### 다. 경제적 요인

댐 건설이 발표 후 초기 영월주민들은 댐 건설을 통해 낙후된 지역사회가 발전할 것으로 기대하였다. 때문에 댐 건설로 발생하는 수몰지역에 대해서는 충분한 보상이 이루어진다면 댐 건설에 찬성의 뜻이 비쳐왔고, 일부 주민들은 하루빨리 공사가 진행되길 요구하기도 하였다. 반면에 정선지역 주민들은 댐이 건설될 경우, 정선 시가지의 일부 침수, 지가(地價)의 하락 등 댐의 상류지역에 대한 각종 규제로 인해 재산상의 불이익을 우려하여 반대하였다. 즉, 영월·정선 지역주민들의 초기 댐 건설에 대한 입장은 지역에 대한 경제적인 이익 여부 및 수몰지역에 대한 경제적인 보상이 크게 영향을 미쳤다.

한편으로는 1995년 말부터 영월댐 건설예정지에 외지인들이 들어와 각종 유실수 등의 위장식재가 성행하게 되었다.<sup>24)</sup> 이 때문에 일부 농민들은 농사를 포기하기에 이르렀고, 위장식재도 주변 지역으로 확대<sup>25)</sup>되자 영월군은 1997년 7월 수몰 대상지역의 토지를 매입한 외지인 5명을 부동산 투기자로 지목하여 세무조사를 요청하기도 하였다(김승일, 2008).

또한 수몰지역 주민들이 더 이상 영농자금지원서비스를 이용할 수 없게 되자 주민들의 부채를 변제하기 위한 가장 현실적인 대안으로, 가급적이면 많은 보상을 받아 부채문제를 해결하고 타 지역으로 이주하기를 원했다.<sup>26)</sup> 그러나 1998년으로 접어들면서 수몰

23) 정선군은 정선JC 주관으로 영월다목적댐건설반대운동을 폈고, 영월군은 영월읍변영회를 중심으로 댐건설 찬성의견을 표명하였다(강원일보, 7. 13 및 9. 14: 영월정보신문(현 영월저널). 1993. 8. 21).

24) 수몰지역 주민대책위원회 관계자에 의하면 수몰지역에 유실수 심기가 성행한 것은 과거 용담댐 건설로 인해 보상을 받았던 일부 외지인들이 처음에 500평 정도 나무를 심으면서 시작되었다고 한다. 이러한 위장식재가 중앙이나 지방언론에 집중적으로 보도됨으로써, 지역주민도 나무를 심으면 보상을 더 받을 것으로 생각하고 너도나도 나무를 심게 되었다는 것이다. 수몰지역 주민들에 의하면, 외지인들의 계약조건이 농사를 짓는 것보다 소득이 높을 것 같아 영월댐 추진 당시 외지인들에게 유실수 묘목식재를 허락했다는 경우도 있었으며, 직접대출을 받아 유실수를 심은 사람들도 있다고 하였다.

25) 강원일보(1966.10.12, 1997.5.8) 보도

26) 지역주민들에 의하면, 영월댐 건설 추진 당시에 수몰지역에서 경매된 토지의 경우 대략 평당 6~7천원 선이었지만, 댐 건설로 보상을 받을 경우에는 적어도 3~4만원은 받을 것으로 판단하였기 때문에 댐건설에 찬성할 수밖에 없었다는 것이다. 1997년 9월22일 발표된 댐 예정지고시와 더불어 1997년 10월 15일 한국수자원공사가 물권조사계획을 발표하고 조사에 들어가려 하자, 영월읍 문산리 주민들은 물권조사를 저지하였는데, 그 이유는 추수가 끝난 상황에서 물권조사를 할 경우 제대로 보상

지역을 제외한 영월지역 주민들은 댐 건설 반대입장을 취하기 시작했다.

이러한 갑작스런 지역여론 변화 요인으로 무엇보다도 댐 건설로 인한 지역의 이익보다도 환경파괴나 댐 건설로 인한 안전문제 등의 우려의 목소리가 지역사회에 상당한 영향을 미쳤기 때문이다. 1999년으로 들어서면서 수몰 외 지역에서는 댐 건설 반대의 목소리가 최고조에 달하였고, 지역뿐만 아니라 전국적으로 댐 건설 반대 지지의 목소리가 높아져갔다. 강원도지사도 댐 건설 반대 입장을 공식 표명하자 수몰지역 주민들도 더 이상의 댐 건설 진행이 어려울 것으로 판단하면서 찬성 입장을 포기하고 반대 입장으로 완전히 선회하게 되었다.

### 라. 환경적 요인

영월댐 건설 갈등이 진행되는 양상 속에서 환경단체들은 환경파괴의 문제와 댐의 안정성 문제를 지적하였다. 환경단체에서는 영월댐 건설지역이 석회암지대이고, 대규모 단층이 존재하며, 동굴과 광산이 다수 분포하며, 인근 지역에서의 지진발생 등을 들어 반대하였다.

또한 환경단체는 영월댐 건설지점이 석회암 지대로 높이 98m의 영월댐에 7억톤의 물이 담수될 경우 석회암이 녹아 댐의 붕괴 가능성을 제기하였다. 이에 대해 건교부는 정밀 지질조사 결과 영월댐 건설지점은 지반이 견고하고 수밀성이 양호한 사암과 세일층으로 구성되어 있고 완벽한 치수대책이 마련되어 댐의 안전에는 전혀 문제가 없다고 주장하였다(이선우 외, 2006: 117).

그러나 영월댐 수몰지역 내에 석회암층이 넓게 분포되어 있어서 적지가 아니라는 것이 판명되자, 사업자 측이 외국의 경우 석회암층 지대에 건설된 댐도 있다는 주장으로 갈등이 더욱 고조되는 결과가 발생되었다.

## 7. 4대강 사업<sup>27)</sup>

4대강 사업의 가장 큰 문제는 이 사업이 국민적 동의 없이 시작한 사업이라는 점이다. 4대강 사업은 사업의 계획 단계부터 종료 단계까지 국민적 공감대 형성 없이 DAD

---

을 받을 수 없다는 것이었다. 또한 보상을 받더라도 부채를 갚고 타 지역에서 제대로 삶의 근거지를 마련할 수 있는 사람은 극소수밖에 없을 것이라고 수몰지역 주민들은 주장하였다.

27) 갈등이슈는 4대강 사업과 관련한 언론보도를 재구성한 것으로, 직접인용된 경우에는 출처를 명시하였다.

(Decide-Announce-Defend, 결정-발표-옹호)방식으로 진행된 전형적인 국가의 일방적 사업이었다.

국민의 세금으로 진행되는 국책사업은 방향과 목적, 사업 이후의 효과 등을 뚜렷하게 설정하고 진행해야 한다. 하지만 4대강 사업은 목적부터 국민과 공유하지 못하였으며, 이에 사업 진행의 시작단계부터 갈등이 있었으며, 그 갈등은 현재까지 계속되고 있다.

그럼에도 불구하고 정부는 4대강 사업을 진행함에 있어, 반대 이해관계자들과의 타협이나 이해를 구하지 않았으며 이해관계자들의 반발을 권력으로 무시하는 대응을 하였다 즉, 4대강 사업 갈등의 가장 근본적인 이슈는 사업이 시작되고 진행되었던 정부의 일방성, 강제적 정책 집행 등에 있다.

본 보고서에서는 4대강 갈등이 생기고 난 이후의 갈등을 사업 목적 갈등, 법적 갈등, 정치적 갈등, 정부에 대한 신뢰성 갈등, 환경갈등, 생활피해 갈등으로 구분하여 파악하였다.

### 가. 사업 목적 갈등

사업 목적 갈등은 정부가 진행한 4대강 사업의 목적에 대한 갈등을 의미한다. 4대강 사업은 기후변화에 대비하여 가뭄·홍수 등 물 문제를 해결하고, 수질 생태 환경과 문화도 살리면서 지역경제까지 활성화하는 것이다. 그러나 이러한 사업목적에 대해 반대 측은 타당성이 없다고 주장하였다.

#### (1) 대운하 사업과의 관련성

4대강 갈등을 살펴보면 그 갈등의 잠복은 경인운하 건설 사업으로부터 시작한다. 1995년 세종대 부설 세종연구원은 ‘신국토개조전략’을 발표하면서 ‘경부운하’라는 말을 처음으로 사용하였다. 경부운하는 한강을 시발점으로 충주호에서 월악산을 관통하는 20.5km의 터널을 뚫어 낙동강까지 500.5km에 이르는 물길이다(조명래<sup>a</sup>, 2006).

1996년 노태우 정부는 경인운하 건설을 대선공약<sup>28)</sup>으로 내세웠다(한겨레, 2013.10.27.). 1996년 7월 18일 국회 대정부 질문에서 이명박 의원은 경부운하 건설의 필요성을 강조하며, “어렵다고 생각하면 어렵겠지만 할 수 있다고 생각하는 사람은 이를 만들어 놓고

28) 선거를 앞둔 당시 집권 여당의 노태우 대통령 후보는 부평을 찾아 ‘굴포천 치수종합대책’을 공약하였다.

말 것이다”(한겨레, 2014년 7월 15일)고 이야기하며 경부운하 건설의 필요성을 강조하였다. 이어 “경부운하가 건설되면 물류비용을 3분의 1로 줄일 수 있고 유지보수비가 필요치 않다. 또 관광레저산업에도 이용할 수 있고 수자원을 효율적으로 관리할 수 있어 일석삼조의 효과가 있을 것이다”라고 하면서 경부운하 건설을 제안하였다. 이에 건교부장관은 “타당성 검토를 위해 예비조사에 착수했으며 신중히 검토하겠다”고 답변했다(조명래b, 2006). 당시 신한국당 이명박 의원은 경부운하에 대한 물류효과만을 내세웠다는 이유로 당정협의회에서 제외되었다.

그 후 경인운하에 대한 타당성 논란은 계속되었으나, 1998년 1월 국토개발원(현 국토연구원)은 수자원공사의 의뢰를 받아 수행한 ‘지역 간 용수수급 불균형 해소방안 조사’에서 ‘경부운하 건설은 타당성이 없다’는 결론을 제시(한겨레 21, 2006.10.26.)하자 경부운하 건설에 대한 타당성을 상실했다.

이후 이명박 서울시장은 당선 이후 청계천 복원사업을 진행하였다. 청계천 복원 준공식에서 이명박 서울시장은 조선일보와의 인터뷰에서 “우리 사회가 당면한 가장 큰 문제는 고용이다. 경부운하 건설계획은 국가경쟁력을 키우고 일자리도 만드는 종합계획이다. 지도자는 국민에게 끊임없이 비전과 희망을 줘야 한다”는 입장을 내세우며 경부운하 건설을 청계천 이후 후속사업으로 내세울 것임을 시사했다(한겨레, 2005.10.11). 이어 같은 해 관훈토론회에서 이명박 서울시장은 “선진국은 강과 바다를 제대로 이용하는 나라”라고 전제한 뒤 “경부운하는 국가적 아젠더로 던져볼 만하며 기술적으로도 충분히 가능한 사업”이라고 주장했다(한겨레, 2005.10.13.).

2006년 한나라당 대선후보로 선출된 이명박 후보는 대선 행보에 나서며 ‘내륙운하건설계획’을 밝혔다. 이후 한반도대운하연구회<sup>29)</sup>를 구성하며 한반도 대운하 계획을 수립하였고 한반도 대운하 사업 구상 윤곽을 공개했다. 2007년 대통령 후보로 대선을 치루면서 이명박 후보는 ‘일 잘하는 실용정부’를 화두로 던지며 한반도 대운하 사업<sup>30)</sup>을 주요 공약으로 제시하였다.

한반도대운하연구회는 한반도 대운하의 사업 타당성을 주장하는 심포지엄을 개최하였으나 한국토지공법학회 석종현 회장은 “대운하 추진 여부는 국민투표에 붙여야 한다”고 지적하였다. 또한 박근혜 당시 한나라당 의원 역시 “21세기에 그런 운하를 파서 국가

29) 한반도대운하연구회는 한반도 대운하 사업을 연구하는 전문가들의 자발적인 모임이다.

30) 한반도 대운하는 기존 하천을 토대로 남한에 경부운하 등 12개 노선 2,100km, 북한에 경평운하 등 5개 노선 1,000km를 연결하는 운하를 만들어 경제 회생의 계기로 만들고자 했던 사업이다.

경쟁력을 높인다는 게 타당성이 있느냐에 대해 동의하지 않고 있다”고 비판하였다(연합뉴스, 2008.06.02.). 그럼에도 불구하고 이명박 후보는 대선 공약으로 한반도 대운하 사업을 제시하였고, 17대 대통령에 당선되었다.

이명박 대통령이 당선된 후 2008년 2월 대통령직인수위원회는 한반도 대운하를 국정 과제로 선정하고 한반도 대운하 사업을 공식적으로 추진하고자 했다. 당시 이명박 대통령 당선인은 “대운하 사업은 국민적 납득과 합의를 증시하여 결정하겠다”라고 이야기했지만, 국민의 의견을 무시한 채 당시 정부는 한반도 대운하를 ‘한반도 국운융성의 길’<sup>31)</sup>이라고 이야기하며 홍보하기 시작했다.

하지만 시민단체와 당시 야당, 종교계와 학계의 일부 전문가(2008년 3월 운하반대 전국교수모임이 조직되어 4대강 사업에 대한 반대 운동을 진행했다) 등은 한반도 대운하 사업을 반대했다. 2008년 5월 운하반대 전국교수모임은 한반도 대운하 사업은 타당성이 없고 환경만 망치게 될 것이라고 반발하며 경제성, 환경오염, 공사비용, 공사기간에 대한 비판 성명을 발표하였고 성명서에서 하천정비사업을 절대로 허용할 수 없다고 밝혔다(오마이뉴스, 2008.05.22.). 시민연대는 당시 공개토론을 제안하였지만 이명박 대통령은 거부 의사를 밝혀 논란이 되기도 했다. 또한 정종환 국토해양부 장관 후보자는 “대운하 사업은 반드시 추진하겠다”(프레시안, 2013.08.25)라고 강력한 추진 의사를 밝혔다.

이후 정부는 4대강 사업은 정부가 포기하겠다고 밝힌 대운하 사업이 아닌 생명과 환경을 살리는 녹색뉴딜사업이라고 주장한다. 그러나 반대 이해관계자들은 4대강 사업은 대운하 사업의 연장선이라고 주장하였다. 정부는 이러한 대운하 사업과의 연관성에 대해서 대운하 사업은 화물을 다니게 하기 위해 상류에서 하류까지의 수심과 저수로 폭과 수로를 일정하게 하는 것이고 4대강 사업은 이러한 목적의 사업이 아니라고 주장하였다.

그러나 국토해양부의 ‘국가하천정비사업’을 보면 2008년까지는 하도 정비(하천의 준설) 항목이 없었으나, 2009년 수정 예산안에 반영되었다. 이는 사실상 4대강 사업에 갑문만 만들면 대운하 사업과 차이가 없다는 것을 의미하는 것이었다.

## (2) 준설 및 보 건설을 통한 사업 목적 달성 여부

정부는 4대강을 준설하고 준설로 인한 수질개선과 수자원 확보가 이루어진 것을 유지

31) 2006년 11월 13일 한반도대운하연구회는 ‘한반도 대운하 국운융성의 길’이란 주제로 학술심포지엄을 개최하였으며, 당시 이명박 서울시장도 참석하여 인사말을 남겼다.

하기 위해 보 설치가 필요하다고 주장한다. 그러나 반대 이해관계자들은 준설 및 보 설치를 통해 수질개선과 수자원 확보가 이루어질 수 없다고 주장하였다.

준설을 찬성하는 입장 측은 퇴적토를 준설하여 홍수위를 0.4m~3.9m 저하시키고 홍수방지와 수자원 확보가 가능하다고 주장하였다(4대강 살리기 추진본부a, 2011). 하지만 이를 반대하는 측은 준설구간이 하천의 중·하류이므로 홍수 발생 시 상류에서 대규모 토사가 흘러들어오므로 준설효과가 지속되기 어렵다고 주장하였다(대한하천학회, 2010). 또한 4대강 사업구간에 포함되는 하천습지는 158곳 중 준설구간의 습지 80곳은 영구 침수 또는 소실될 것이라고 주장하였다.

보 건설을 찬성하는 측은 준설로 수질개선과 수자원 확보를 유지하기 위해서 보 설치가 필요하다고 주장하며 보를 통해서 수위유지 및 수질이 개선될 것이라고 하였다(4대강 살리기 추진본부b, 2011).

그러나 반대 측은 수질은 유입수의 질에 좌우되는데, 보 건설로 유입수의 질이 향상되지 않으며 오히려 비점오염원 증가로 유입수의 질이 낮아진다고 주장하였다. 또한 4대강에 들어선 16개 보는 팔당댐이나 소양강 댐과 비슷하며, 가동 보의 문을 닫고 담수를 시작하면 물이 정체되어 수질이 나빠진다고 주장하였다(남종영, 2011).

### (3) 경제적 기여도

정부는 4대강 사업을 통해 34만개의 일자리가 창출되고 40조원의 생산유발효과가 있다고 주장하며, 2010년 5월 현장의 직접 투여인력 수가 일평균 10,364명에 달한다고 주장하였다. 그러나 반대 측은 4대강 사업으로 작년 한해 고용보험이 적용된 일자리는 상용직 기준 1,492개이고 일용직을 포함하여 4,164개라고 주장하였다(김용식, 2011). 또한 이러한 일자리 역시 토목·건설분야 단순노무 종사자로 아르바이트, 비정규직의 일자리라고 주장하였다. 또한 남성에게 집중되어 있으며, 일용직 건설노무자가 많아 오히려 불법체류 외국인 노동자에게 일자리를 제공할 수 있다고 주장하였다(4대강 국정감사 자료, 2009).

정부는 4대강 사업을 통해 홍수를 방지하여 피해복구와 하천의 유지관리비용을 절감할 수 있을 것이라고 주장했다. 그러나 반대 측은 홍수피해 중 4대강 본류 피해는 1% 안팎으로 4대강 사업은 홍수예방과 무관하며 4대강 사업 완료 후 3개의 댐과 16개의 보 등의 관리·운영비용으로 매년 약 6,300억 원 이상 소요된다고 주장하였다.

또한 수자원공사(현. K-Water)는 2009년부터 4대강 사업에 8조원을 넘게 투입했으며,

2013년 현재 수자원공사의 부채는 13조 7,800억원이었으나, 부동산 경기가 침체되면서 부채가 누적되었다. 이 부채에 대한 경감을 어떻게 누가 책임지느냐를 두고 정부, 수자원공사, 야당과 시민단체 간의 논쟁이 지속되었다.

2014년 국감에 따르면 4대강 사업 이후로 4대강 사업을 유지 보수하기 위해서는 예산을 계속적으로 투입해야 하는 상황<sup>32)</sup>이며, 4대강 사업으로 조성된 수변공원 유지에 지방자치단체가 큰 부담을 지고 있다. 중앙정부는 조성된 수변공원이나 문화시설 등을 지방자치단체에서 관리하도록 했지만, 지방자치단체들은 재정적인 문제로 관리를 소홀히 하거나 방치하고 있다. 이 때문에 수변공원을 관리하는 지방자치단체들은 시설을 중앙정부에서 관리해줄기를 원하고 있다.

#### (4) 비용-편익의 불균형(형평성)

정부가 진행하는 국책사업인 4대강 사업의 비용은 국민의 세금이다. 하지만 구체적으로 세금이 어느 정도 규모로 들어가는 것에 대해서는 마스터플랜에서 언급하지 않았다. 또한 4대강 사업을 진행하면서 일자리가 늘어나고 지역경제가 활성화되어 국민소득이 증대되고 4대강 사업이 진행된 후 4대강 유역에 조성된 친수구역으로 인해 수상레저·문화 활동 수요 등이 급격히 증가할 것이라고 주장하였다. 또한 이러한 문화시설에 다양한 공간 및 프로그램을 마련하여 국민들에게 혜택이 돌아갈 수 있게 하겠다고 발표하였다.

하지만 반대 측은 4대강 사업에 소요되는 모든 비용은 국민 전체가 부담하고 편익(이익)은 4대강 사업과 직접적으로 연계된 소수가 누릴 것이라고 주장하였다. 이때 이익을 보는 자는 4대강 주변의 토지 지가상승으로 인한 토지소유자, 건설업체가 초과이익을 누릴 것이라고 주장하였다. PD수첩(2010)에서는 정부 발주 토목공사의 평균 낙찰가가 60%인 경우가 많은데, 4대강 공사에서는 낙찰가가 무려 93.4%로 엄청나게 높은 가격에 낙찰되었다고 주장하며, 그만큼 건설업체가 초과이익을 보게 될 것이라고 주장하였다.

32) 2014년 국감 당시 국회 국토교통위원회에서 국토교통부와 한국수자원공사로부터 제출받은 자료에 따르면 4대강 16개 보의 유지보수비는 2013년 76억원에서 2014년 154억원으로 증가했다. 이에 따라 운영비(유지보수비, 인거비, 문화관 운영비)도 같은 기간 253억원에서 292억원으로 늘어났고, 더 늘어날 예정이라고 전망했다(서울파이낸스, 2014년 10월 13일).

## 나. 법적 갈등

법적 갈등은 정부가 4대강 사업을 시행함에 있어 준수하지 않았던 법에 대한 위법 사항과 4대강 사업을 강행하기 위해 새로 발의한 법제도 등에 대한 갈등이다. 정부는 4대강 사업을 진행하기 위해 환경영향평가를 줄속으로 마무리하였으며, 친수구역 활용에 관한 특별법 등을 날치기 통과시키는 등 정부와 반대 이해관계자들의 법적 갈등이 커졌다. 법적 갈등과 관련한 갈등유발요인을 정리하면 다음 <표 6>과 같다.<sup>33)</sup>

<표 6> 4대강사업 관련 법적 갈등

| 법령      | 갈등유발요인  |
|---------|---|
| 하천법     | 상위계획인 '수자원 종합계획'과 '유역 종합치수계획'에 부합하지 않은 하위 계획인 '4대강 사업 계획'을 수립함      |
| 국가재정법   | 예비타당성 조사를 받지 않았음 : 국가재정법 시행령의 조항 개정 등                               |
| 환경영향평가법 | 작성기간 30일(현장조사 3~4일), 수질조사와 자연환경의 동식물상의 조사 항목·시기·조사횟수에 대한 명시를 하지 않았음 |
| 문화재보호법  | 문화재 지표조사의 부실  |
| 갈등관리규정  | 갈등영향분석 및 갈등관리심의위원회 미설치, 갈등 해결을 위한 갈등조정협의회 미구성(반대 측과 일체의 협상에 응하지 않음) |
| 친수법     | 한국수자원공사 특혜, 발의 후 날치기 통과(국회 입법권 침해, 권한쟁의심판을 헌법재판소에 제기)               |

## 다. 정치적 갈등

4대강 사업에 대한 정치적 갈등은 먼저 4대강 사업을 시행하는 시행주체인 정부·여당과 야당과의 갈등으로 구분할 수 있다. 4대강 사업이 이명박 대통령이 사업을 기획하고 진행하는 대선공약 사업이기는 하지만 여당의 국회의원들과 대통령 측근들은 4대강 사업을 지지하였다. 이에 야권연합은 4대강 사업을 반대하였다. 두 번째로는 사업을 진행하는 진행주체인 중앙정부와 실제 사업 지역인 지방정부와의 갈등이다. 마지막으로 4대강 사업을 기획하고 강행한 이명박 정부(2008년 2월 25일~2013년 2월 24일)와 현재 박근혜 정부(2013년 2월 25일~현재)와의 갈등이다.

33) 법적 갈등은 박동민 외(2010)를 기본으로 재구성하였다.

### (1) 여당과 야당의 갈등

4대강 사업은 이명박 정부의 주요 국정사업으로 친환경 녹색성장과 녹색뉴딜을 대표하는 사업으로 지칭되었다. 하지만 사업이 진행될 당시에도 4대강 사업은 대운하사업의 모양 바꾸기 식의 사업이라는 지적이 계속되었으며, 야당에서는 4대강 사업에 대한 해악을 계속적으로 드러내었다.

여당과 야당과의 갈등이 가장 심화되었을 때는 2010년 6월 지방선거 당시였다. 당시 여당은 4대강 사업의 안정적인 진행을 선거공약으로 내세웠으며, 야당은 4대강 사업의 저지를 선거공약으로 내세웠다. 선거 활동 당시 야당은 강력한 정권의 심판을 주장하였으며 2010년 6월 지방선거 결과, 전국 16개 광역자치단체장의 62.5%에 해당하는 10개의 광역자치단체장이 야당 소속이며, 228개 기초자치단체장의 64.0%에 해당하는 146명의 야당 소속이 당선되었다.

### (2) 중앙정부와 지방정부의 갈등

4대강 사업이 시작될 당시에는 중앙정부와 지방정부 사이의 갈등이 크지 않았으며, 중앙정부의 사업 발표에 대부분의 지방정부들은 찬성의 의견을 보였다. 그러나 2010년 6월 지방선거 이후 지방자치단체장들이 여당 소속이 아닌 야당 소속인 경우가 많아, 중앙정부와 지방정부의 갈등이 커졌다.

경북도지사는 “낙동강 살리기는 위대한 역사의 상징으로 물 문제 해결과 경제를 살리는 일인 동시에 우리의 삶을 지키고 생태를 살리는 일”이라며 취임사를 통해 적극적인 찬성의 입장을 보였다.

그러나 김두관 경남도지사는 “영남의 젓줄이고 어머니 같은 낙동강을 우리의 손으로 잘 가꾸고 보존해야 한다”며 “4대강 사업으로 낙동강이 생명을 품지 못하는 오염된 호수가 되도록 방관하면서 사람과 자연이 조화롭게 공존하는 세상을 얘기할 수 없다”고 말해 반대 입장을 분명하게 하였다. 안희정 충남도지사도 “4대강 사업보다 훨씬 더 중요하고 시급한 정부의 임무는 복지·교육·일자리 등 실질적인 민생을 개선하고 사람의 역량을 키우는 것”이라며 반대의사를 밝혔다(한국경제, 2010년 7월 2일). 이와 같이 중앙정부와 지방정부와의 갈등이 가장 표면화된 지역은 경상남도과 충청남도이다.

중앙정부와 지방정부와의 갈등 이외에 지방정부와 시민단체와의 갈등도 일어났다. 지방정부가 중앙정부의 의견에 동의하였던 영산강 유역의 박준영 전라남도지사는 시민단

체와 갈등이 생겼다. 민주당 광역단체장 중 유일하게 4대강 사업을 지지하던 박준영 전남도지사를 두고 영산강 유역 시민단체들은 “대다수 국민들이 4대강 사업을 우려하고, 영산강 지역민 역시 전면 재검토를 요구하고 있지만 박 지사는 MB 4대강 사업을 일관되게 찬동하고 있다”면서 전남도청 앞에서 천막농성에 돌입했다.

시민단체는 “박준영 전남지사는 이명박 대통령이 정권 초기 한반도 대운하를 추진할 당시 영산강 뱃길 복원과 영산강 운하 구상과 똑같다며 정부 차원에서 적극 추진해 줄 것을 요구했다”며 “영산강 죽이기를 부추기고 있다”고 성토했다. 이들은 “영산강 수질이 최악인 이유는 강바닥을 파내지 않아서가 아니라, 수질개선 투자가 최악이었기 때문이다”며 “오염원을 줄이고 생태복원을 위한 노력을 기울이지 않고 강바닥을 파내고 물을 가두어 수질을 개선한다는 주장은 명백한 거짓말이다”고 주장했다.

박 지사는 지사직 복귀 직후 “민주당이 주도하고 있는 4대강 사업 반대를 정치투쟁으로 묘사하고 4대강 사업을 반대하는 민주당 소속 다른 광역단체장과 연대할 생각이 없다”고 밝혀 민주당과 환경단체들의 거센 비난을 받아 정당과 정치인 사이의 갈등, 지방정부와 시민단체와의 갈등이 생겼다(프라임경제, 2010년 6월 14일).

### (3) 4대강 사업 평가 관련 논란

4대강 사업이 종료된 후 박근혜 대통령은 집권하자마자 4대강 사업의 재평가를 요구했으며, 4대강 조사위원회를 구성하여 사업을 조사하였다. 그러나 환경운동연합은 논평을 통해 “우려했던 대로다. 박근혜 정부가 4대강 사업에 대해 비판적 태도를 가진 단체와 전문가들을 배제하고 구성한 중립적 위원회는 실상 색깔이 조금 덜한 찬성 측 인사들 중심의 위원회로 평가된다”고 했다.

앞서 정홍원 국무총리가 “4대강 사업에 대해서 철저하고 객관적으로 조사·평가해 한 점 의혹이 없도록”하겠다고 했지만, 환경운동연합은 “위원들의 토건 관련 학회에서의 역할을 고려할 때 적당히 덮어주고 보호하는 활동 이상을 하기는 어려워 보인다”고 주장하며(프레시안, 2013.09.09일) 4대강 사업에 대한 진정성 있는 평가 시행이 필요하다고 요구하였다.

#### 라. 정부에 대한 신뢰성 갈등

정부에 대한 신뢰성 갈등은 4대강 사업의 목적이나 사업 진행 과정에서의 갈등이다.

4대강 사업은 사업 시작부터 사업 목적에 대해 국민과 공유하지 않았으며, 사업이 시작된 이후에도 정부는 사업에 대한 정보를 공개하지 않았고 이로 인해 그 갈등이 계속 증폭되었다. 정부에 대한 신뢰성 갈등은 정부와 그 반대 이해관계자들과의 갈등이며, 이 갈등은 4대강 사업이 종료된 이후 계속되고 있다.

### (1) 사업 예산 갈등

4대강 사업 예산은 22조 2천억원이다. 하지만 민주당은 2009년 4대강 사업비가 40조 원에 이를 것이라고 추정했으며, 50조원이 넘을 것이라고도 주장한다. 이 주장에 따르면 정부는 4대강 사업에 22조 2천억원이 투입된다고 발표했다. 그러나 민주당은 이 외에도 토지보상비 7조 8,500억원, 수질개선 비용 증가액 2조 7천억원 등 13조 6천억원이 추가로 소요될 것이라 한다. 민주당 주장에 따르면 4대강 사업비는 35조 8천억원이 된다. 또한 그 이상의 사업비가 수도시설비, 수도시설 유지관리비로 소요된다고 주장한다(프레시안, 2009.12.21).

민주당의 '4대강사업저지특별위원회' 이미경 위원장은 "4대강 관련 정부부처의 2009년도 4대강 사업 홍보예산 사용내역을 분석한 결과, 결과 전용 등의 방법을 통해 국토해양부, 농림식품부, 환경부가 수질개선 홍수예방 등에 사용해야 할 예산을 '4대강 홍보'에 79억원이나 쓴 것으로 드러났다"고 밝혔다(미디어오늘, 2010년 7월 23일). 이러한 정부의 예산 사용의 불투명성으로 인해 사업 예산에 대한 갈등, 정부의 불신은 커졌다.

### (2) 사진 조작 등 정보의 신뢰성 갈등

사실관계를 둘러싸고 정부와 환경단체 간의 논란이 발생하였으며 이러한 논란으로 인해 정부가 제공하는 정보와 사실에 대한 신뢰에 대한 문제가 제기되었다. 특히 국토해양부가 제작한 4대강 홍보 동영상에 나타난 사실관계 - 낙동강과 영산강 하류 수질 등급, 자연습지 유무 등 -에 대해 환경단체가 문제를 제기하자 홍보 동영상을 삭제하는 일이 벌어졌다.

이러한 일이 발생하자 환경단체들은 4대강 사업을 위한 의도적인 사실관계 왜곡이라고 주장하며 관련자들을 검찰에 고발하기도 하였다. 특히 환경단체는 국토부가 제작한 동영상의 자료들의 진위에 문제를 제기하여(한겨레, 2009.02.13.) 정부가 제공하는 정보의 신뢰성의 저하로 이어져 정부가 추진하는 사업을 계속적으로 불신하는 근거가 되었다.

### (3) 공사 담합 및 특혜로 인한 갈등

4대강 사업 반대 측은 4대강 사업이 국책사업으로 국민들의 세금으로 사업을 진행하지만, 직접적으로 이익을 보는 사람은 거의 없으며 소수가 이익을 누린다고 이야기한다. 이들은 4대강 사업이 턴키 발주를 통해 대기업이 유리하게 설계되어 있다고 주장하였다.

4대강 살리기 추진본부의 마스터플랜에 따르면 공사구역을 중 300억원 이상의 공사비가 소요되는 경우에는 턴키입찰 방식으로, 그 밖의 경우에는 지역 업체의 참여를 고려해 일반공사로 구분하여 발주하기로 한 것을 알 수 있다.

하지만 4대강 사업 역시 턴키입찰 방식으로 계약이 되었는데, 기존에 턴키입찰 방식이 가지고 있던 문제가 그대로 재현되었다. 먼저 턴키입찰 방식으로 인한 높은 낙찰률과 낙찰금액이다. 턴키로 발주한 15개 공구의 경우 낙찰률이 평균 93.4%에 이르며, 낙찰금액은 4조 1천억원 규모이다. 이러한 높은 낙찰가는 대기업에 특혜를 주기 위한 방법으로 악용되고 있다는 비판을 받았다.

이후 이러한 논란에 대해 공정거래위원회는 2010년 한국농어촌공사가 공고한 '농업용 저수지 뚝 높이기 건설공사' 입찰에서 한화건설, 두산건설 등 8개 건설사의 입찰 담합 행위를 적발하였다. 이들 건설사들은 저가 입찰을 방지하고 경쟁 없이 낙찰받기 위해 투찰 가격 및 들러리로 입찰에 참여할 것을 사전에 합의한 혐의다(주간현대, 2015.04.27.).

또한 4대강 사업과 관련해 건설사들의 불법 담합이 잇따라 적발되었다. 이후 계속되는 공정거래위원회의 조사로 공사 담합이 적발되었으며, 19개 건설사의 담합 사실이 밝혀져 과징금 경고조치를 결정하였다.

### 마. 환경 갈등

환경적 갈등은 환경오염을 막고 수질을 개선한다는 4대강 사업의 목적과는 다르게 오히려 4대강 사업을 통해 수질이 나빠지고 생물다양성 손실을 가져오는 등 환경오염이 심화되었다는 데서 오는 갈등이다. 환경적 갈등은 4대강 사업이 시작될 때부터 종료 후 지금까지 이어져 온 4대강 사업의 중요한 갈등 중 하나이다. 환경 갈등은 4대강 사업을 주도한 정부와 환경전문가, 환경단체, 시민단체 및 지역주민과의 갈등이다.

### (1) 환경오염 유발

한나라당 정몽준 대표는 “4대강 사업은 죽은 강을 되살리고 수자원을 충분히 확보하는 좋은 사업”이라고 밝혔다. 안상수 원내대표도 “영산강 살리기 공사가 완료되면 수질이 좋아져 친환경 농산물로 농가소득을 올릴 수 있고 수량도 풍부해져 물 부족 해결에 도움이 될 것”이라고 주장했다(경향신문, 2010.03.22). 그러나 이러한 여당의 주장에도 불구하고 환경적인 갈등은 계속되었다.

국제 습지 전문가들은 2009년 이명박 대통령에게 서한을 보내 4대강 사업 중단을 촉구하였다. 한국습지 NGO네트워크 준비위원회는 세계습지네트워크<sup>34)</sup> 의장과 각 대륙별 대표 9명이 이 대통령과 정운찬 국무총리, 정중환 국토해양부 장관, 이만의 환경부 장관에게 서한을 보내 4대강 사업의 중단을 요구하였다고 밝혔다.

이들은 한국 정부가 시행 중인 4대강 사업이 결과적으로 다양한 환경 문제를 초래할 것이라고 경고하였다. 이들이 지적한 4대강 사업의 물길 직선화, 강바닥 준설, 구조물 설치, 제방 보강 등의 토목사업으로 인해 홍수와 침식, 수질 악화, 생태계 변화, 생물다양성 감소 등이 야기될 것이며 “4대강 사업의 핵심인 새로운 댐(보) 건설과 준설은 결코 ‘복원’이라고 할 수 없고, 오히려 대대적인 생물다양성 손실과 환경비용만 초래할 것이다”고 언급했다. 이와 함께 김덕성 한국습지 NGO네트워크 준비위원회 위원장은 “4대강 사업은 습지 복원과 환경영향, 지역사회 참여 등에 관한 람사르협약이 제시한 습지의 현명한 이용 원칙을 명백히 위반했다”고 주장하며, 국제협약과의 약속을 이행할 것을 촉구했다(뉴스한국, 2009.12.12.).

4대강 사업이 진행되던 당시에는 정부는 4대강 사업에 대한 재조사 계획이 없었다. 하지만 4대강 사업이 종료된 이후에도 계속적으로 사업의 환경오염에 대한 갈등이 지속되자 환경부는 2015년 2월 4대강 사업에 대한 후속조치로 4대강 전 구간의 생태공간에 대한 생태조사와 재평가를 시행하기로 했다(연합뉴스, 2015.02.25).

### (2) 생태계 파괴

보 건설과 준설 등을 시행하는 정부의 4대강 사업이 강행되는 지역에서 물고기들이 떼죽음을 당하기도 했다. 이는 가물막이 공사로 인해 수질이 저하되었고 물을 퍼내면서

34) 세계습지네트워크는 전 세계 200여 개 이상의 습지 관련 비정부기구 모임체이다.

어류들이 물과 산소 부족으로 폐사한 것이다. 특히 일부 구간에서는 멸종위기와 희귀어류까지 감소하는 등 심각한 생태계 훼손이 야기되었다(한겨레, 2010.04.22.).

정부는 특히 가물막이 공사로 인해 야기되는 어류 서식지, 어류 종류, 개체 수 등에 대한 사전 조사, 그리고 이들을 보존 및 공사 영향 최소화 대책 등을 면밀하게 조사 및 수립하지 않아 환경 및 지역주민들로부터 반발을 야기하였다.

4대강 유역에는 다양한 개체의 물고기가 서식하고 있다. 그러나 정부는 공사로 인해 불가피하게 생태계 훼손이 발생하므로 2012년까지 멸종 및 희귀어류에 대한 증식, 복원 사업에 착수했지만 공사로 인한 영향을 최소화하려는 노력은 하지 않았다(한겨레, 2010.04.23). 현재까지도 4대강 사업 구간의 환경오염에 대한 갈등은 지속되고 있으며, 환경부가 적극적으로 4대강 환경에 대한 생태조사를 약속했음에도 불구하고, 시민단체와 환경단체의 불신은 큰 상황이다.

### (3) 녹조현상 심화

4대강 사업으로 인해 생긴 녹조현상에 대한 갈등은 사업이 종료된 지금까지 지속되고 있다. 2015년 5월 중순부터 낙동강에 예년보다 이르게 녹조현상이 발생하였고, 이에 대해 환경부는 가뭄과 고온현상으로 인한 수온 상승의 영향이라고 발표했다. 특히 상주보와 낙단보의 녹조수준은 상수원인 호소에 적용되는 조류경보제의 '조류경보' 발령 기준(5000개/ml)을 초과하였다.

환경단체들은 녹조의 발생원인이 4대강 사업으로 인해 물의 유속이 느려졌기 때문이며, 특히 상주보 일대는 4대강 사업 전에는 녹조가 거의 나타나지 않았던 점 등을 들어 보를 열어 유속을 높여야 한다고 주장하였다(한겨레, 2015.06.09.).

녹조현상에 대해 환경부는 하천에 대한 모니터링 강화, 오염원 단속, 유속 강화 등의 대책을 발표하였고, 주요 지점에 대한 정밀진단도 실시하였다(시사포커스, 2015.04.29.).

## IV. 결론 : 갈등 발생원인과 대응방안

### 1. 갈등 발생원인

앞에서 2000년대 우리 사회에서 발생하고 있는 수자원 갈등사례를 살펴보았다. 모든 갈등사례는 개별 사례만의 특수성과 역동성을 갖고 있다. 따라서 이들 사례에 대한 일반화된 갈등 원인을 도출하는 것은 무리이며, 바람직하지도 않을 것이다. 그러나 위의 사례를 통해 반복적으로 목도되는 갈등 원인은 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 수용성 제고가 확보되지 못한다면 수자원 관련 갈등은 지속적으로 반복될 수밖에 없을 것이다.

수자원 관련 사업의 타당성 결여와 수용성 미확보가 반복되는 이유는 바로 수자원 관련 정부와 사업자의 일하는 방식이 환경 변화에 대응하지 못하고, 자신들이 일하는 방식에 대한 무비판적인 자세를 견지하고 있기 때문이다.

그동안 수자원 관련 계획의 수립 및 사업의 집행이 정부 관료와 사업자 중심의 일방적 계획 수립 및 사업집행으로 이루어져 왔고, 그리고 사업의 경제성과 댐 대안 중심으로 사업이 계획 및 집행되어 왔다. 또한 지역과 환경의 맥락에 따른 지역과 다양한 이해관계자들의 의견 수렴 및 재확인이 부재하거나 무시되었다.

### 2. 대응방안 : 댐사업 절차 개선을 중심으로

수자원 관련 갈등의 원인이 사업의 타당성과 수용성 확보 실패에서 발생하고 있는데, 더 커다란 원인은 수자원 관련 법이 국가의 개발연대에서 만들어졌지만 시대적, 정치적 환경에 적응하지 못하고 있다는 데서도 찾을 수 있다. 수자원 관련 계획과 사업의 수립 및 집행절차를 규정하고 있는 관련 법들이 정부와 사업자 중심으로 설계되어 있기 때문에 계획과 사업에 대한 경직성을 초래하고 있다고 볼 수 있다.

이제는 수자원 관련 대규모 시설들이 완비된 상태이고 수자원 관련 부서와 사업자에 대한

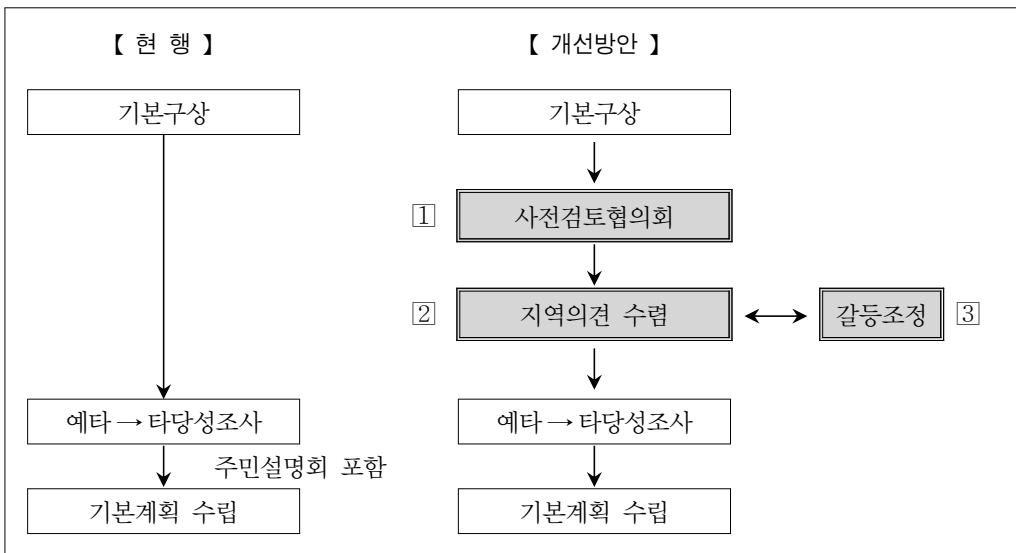
신뢰가 최저점에 있고 불신은 최고점에 있는 상황이다. 결국 그동안 유지되어 왔던 일하는 방식을 근본적으로 전환해야 할 정치적 환경에 직면하고 있음을 직시하여야 할 때이다.

그러나 다행인 것은 환경 변화에 대한 인식은 정부와 사업자도 이제는 인식하고 있다는 점이다. 아직까지 정부와 사업자의 인식 변화가 행태 변화까지 진전될 것인지에 대한 의구심이 완전히 해소된 상태는 아니다. 정부와 사업의 인식 변화에 따른 자기 혼란과 모순이 발견되기도 하고 있다. 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 ‘댐 사업 절차를 개선’하려는 데서 찾을 수 있다. 댐 건설의 사회적 수용성 확보를 강화하기 위해서 “先(선) 지역 합의, 後(후) 계획 확정방식”으로 수자원정책의 방향의 전환을 시도하고 있다. 이를 위해 사업절차 개선을 추진하고 있고, 이러한 변화를 ‘댐건설사전검토협의회’를 설치하여 사업의 타당성을 확보함과 동시에 지역사회의 수용성도 확보하려고자 시도하고 있다.

댐사전검토협의회는 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, 전원합의에 이르지 못할 경우에는 찬반 의견을 가감 없이 권고안에 포함시킬 계획이다.

〈댐 사업절차 개선〉



댐사전검토협의회를 통해 2012년 말에 발표된 ‘댐건설장기계획’에 포함되어 있는 14개 댐을 재검토하고 있다. 특히 소규모 댐인 봉화댐, 원주댐, 대덕댐은 개선된 절차를 통해 합의를 형성하여 댐 건설을 결정하였다. 물론 아직 대규모 댐 건설에 대한 갈등이 진행중인 문정댐, 영양댐 등에 대한 사업결정을 개선된 절차에 입각하여 합의를 도출하지 못하고 있는 실정이다. 하지만 댐 사업절차 개선은 우리나라 행정에서 새로운 변화의 단초를 제공하고 있다는 점은 부인할 수 없을 것이다.

### 3. 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 목표 달성, 사업의 효율성 중심의 의사결정과 사업추진에 따른 기관 신뢰 저하, 불신 초래라는 문제에 직면하게 되었다. 즉, 국민의 공기업이기보다는 정권의 공기업이라는 오명을 갖게 된 것이다.

최근 수자원 관련 갈등을 극복하고 신뢰를 회복하고자 다양한 이해관계자 집단의 목소리를 경청하고 수렴할 수 있도록 하는 기관 차원의 노력을 전개하고 있다. 수자원 공사는 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 어려워하고 있는 현장의 주민과 관계자들의 목소리를 직접 청취하여 해결책을 도모하고 있다. 상생협력위원회의 구성, 의제, 활동은 전통적인 형식과 의례적인 차원에 머물러 있던 위원회를 넘어 활동 중심, 현장 중심, 문제해결 중심의 기치를 실현하고자 노력하는 전혀 새로운 위원회라고 할 수 있다.

하지만 수자원공사가 오랫동안 익숙해 있던 의사결정체 방식과 사업추진 방식에 대한 문제점을 근원적으로 성찰하여 21세기 국민의 공기업으로 거듭 날 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 수반되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 감사원(2003), 「경인운하 건설사업 추진 실태」.
- 건설교통부(2001), 「댐 건설 사업추진 절차」.
- 건교부 국정감사자료집(2004), 「지금도 왔다 갔다 하는 굴포천 경인운하」.
- 국토해양부(2012), 『4대강 살리기 백서』.
- 굴포천유역지속가능발전협의회(2007), 「경인운하 추진에 대한 굴포천유역지속가능발전협의회 최종 결론」.
- 김광구(2009), 「문제해결기제로서의 로컬거버넌스의 과제」, 『국정관리연구』. 4(1) : 86-113.
- 김광구(2011), 「정부간 갈등과 해소방안: 해소방안 설계의 방향」, 『서울행정학회 동계학술대회 발표논문집』.
- 김두환(2005), 「사회갈등해결에서 숙의적 시민참여와 대안적 분쟁해결 접근 비교: 전략정책합의회의와 한탄강댐 조정소위를 사례로」, 『시민사회와 NGO』. 3(1): 143-171.
- 김승일(2008), 「중앙정부와 지역주민 간 정책갈등과 조정에 관한 연구」, 강원대학교박사학위 논문.
- \_\_\_\_\_ (2007), 「비선호시설 입지과정 갈등요인과 조정전략에 관한 비교연구: 영월댐·내린천댐·한탄강댐 건설사례를 중심으로」, 『한국행정과 정책연구』, 5(1): 1~27.
- 김정욱(2010), 「나는 반대한다-4대강 토건공사에 대한 진실 보고서」, 서울: 느린걸음.
- 김창수(2011), 「4대강 살리기 사업의 중간평가와 과제: 정책오차의 수정 가능성」, 『한국행정논집』(한국정부학회), 22(4), pp.1041-1066.
- 나태준(2014), 「제7장 국민대통합을 위한 환경 분야 정책방향의 설정」, 『국민대통합 정책연구 협의회 이슈보고서』, 1. pp.227-270.
- 대한하천학회(2010), 『이 아름다운 생명의 강을 지킵시다』, 4대강 사업의 진실을 알리는 문답식 설명.
- 박동민 외(2010), 「4대강 사업, 그 문제와 해결방안은? 4대강 사업과 대형 토목공사 정책 및 입법방향」, 『KHU글로벌 기업법무 리뷰』, 3(1), pp.227-258.
- 박재룡 외(2003), 『대형국책사업의 시행착오와 교훈』, 삼성경제연구소.
- 박진(2009), 『공공갈등 관리 매뉴얼: 건설·환경분야 사례』, 서울: 푸른길
- 박태순(2007), 『경인운하 조정 실패에서 배울점』, 사회갈등연구소.

- 법제처(2011), 「친수구역 활용에 관한 특별법」.
- \_\_\_\_\_ (2011), 「친수구역 활용에 관한 특별법 시행령」.
- \_\_\_\_\_ (2011), 「친수구역 활용에 관한 특별법 시행규칙」.
- 배귀희·임승우(2010), 「공공갈등과 네트워크 거버넌스 구조: 한탄강댐 사례에서의 네트워크 특성과 주요 행위자들의 변화를 중심으로」, 『행정논총』, 48(4), pp.107-144.
- 서왕진(2002), 「토목 마피아가 탄생시킨 괴물, 경인운하」, 『환경과생명』, 통권31호, pp.194~207.
- 서왕진(2003), 「경인운하는 사기극이었다—관료·자본·문화엘리트 세력의 끝없는 거짓말과 유착」, 『환경과생명』, 통권38호, pp.189-203.
- 오부영(2000), 「정책결정과정과 집단갈등에 관한 연구 : 영월댐 건설계획 사례를 중심으로」, 연세대학교 석사학위논문.
- 운하백지화 국민행동 인천본부(2008), 「2008 경인운하 바로알기 시민강연회 자료」.
- 유종일 외(2015), 『MB의 비용』, 서울: 지식협동조합 좋은 나라.
- 윤태웅(2012), 「4대강 살리기 정책의 중앙-지방간 정책갈등에 관한 권역별 비교 연구」, 『지방행정연구』, 26(1), pp.107-136.
- 윤태웅·임승빈(2012), 「4대강 개발사업의 정책갈등 사례 비교에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 16(3), pp.29-59.
- 윤원근(2007), 「수자원정책과정의 거버넌스 분석: 한탄강댐 건설과정을 사례로」, 서울시립대학교 대학원 도시행정학과 박사학위 논문.
- 인제군(2002), 『내린천댐 반대운동 기념백서』.
- 이명박(2015), 『대통령의 시간』, 서울: 알에이치코리아.
- 이용훈(2013), 「공공갈등의 원인과 해결과정에 관한 연구: 4대강사업 갈등사례를 중심으로」, 『한국공공관리학보』, 27(1), pp.1-26.
- 이상원(2006), 「경인운하의 역할 및 전망」, 『경인운하사업 타당성 재검토를 위한 공청회 자료집』.
- 이선우(2011), 「갈등조정 과정에서의 갈등당사자 집단대표들의 행태에 관한 분석」. 『서울행정학회 추계학술대회 발표논문집』.
- 이선우 외(2001), 「영월다목적댐 건설사업의 협상론적 재해석: 정책갈등해결의 모색」, 『한국지방자치학회보』, 13(2), pp.231-252.

- 이주현(2008), 「수자원과 관련된 분쟁의 조정방안에 관한 연구」, 중부대학교 일반대학원 석사학위논문.
- 이철우(2013), 『한탄강에 서면 통일이 보인다』, 서울: 신광문화사.
- 임정빈(2013), 「정부 간 관계와 국책사업 갈등: 4대강 사업 갈등사례를 중심으로」, 『한국 정책연구』, 13(4), pp.149-171.
- 정우송(2011), 「대형 국책사업을 둘러싼 공공갈등과 협력적 거버넌스를 통한 협력방안에 대한 연구-새만금사업과 4대강사업의 사례 분석을 중심으로」, 국민대학교 대학원 박사학위논문.
- 정훈(2010), 「4대강 정비사업에 따른 법적 쟁점」, 『법학논총』, 30(1), pp.305-334.
- 조성배·문명기·데무라카츠 히코(2008), 「한탄강 댐건설에 따른 갈등흐름 분석과 합의형성의 의미」, 『주거환경』, 6(1), pp.69-85.
- 조명래(2006), 「경부운하의 담론화와 그 문제점. 경부운하」, 한국판 뉴딜인가 망상인가 토론회 발제문.
- 청와대(2009.11.02.), 「2010년도 예산안 및 기금운용계획안 제출에 즈음한 시정연설」.
- 지속가능발전위원회(2005), 『한탄강댐갈등조정소위원회 활동결과 보고서』.
- 채종현 외(2012), 『환경갈등 해결을 위한 협력적 거버넌스의 성공요인에 관한 연구』, 한국 행정연구원.
- 4대강 살리기 추진본부(2009), 「4대강 살리기 마스터 플랜」.
- KDI(2003), 『경인운하사업의 사업성 분석 및 사업추진전략연구』.
- KDI(2005), 『주요 국책사업 중단 사례분석 및 시사점』.
- 시민환경연구소 <http://cies.kfem.or.kr/>
- 법제처 <http://www.moleg.go.kr/>
- 한국사회여론연구소 <http://www.ksoi.org/>

## 9. 공공기관의 갈등관리 문제점과 개선방안

심준섭

(중앙대학교 공공인재학부 교수)



# 공공기관의 갈등관리 문제점과 개선방안

심준섭(중앙대학교 공공인재학부 교수)

## I. 서론

공기업을 주축으로 하는 다양한 공공기관은 공공재의 생산과 공급을 담당한다. 민간 부문의 역량이 취약한 상황에서 공기업들은 민간기업이 생산하기 어려운 공공재를 효율적으로 생산, 공급하는 기능을 수행하고 있다. 지금까지 다양한 산업 분야의 공기업들은 정부 주도의 경제성장 전략하에서 핵심적인 역할을 수행해 왔다(송재복, 2009). 특히, 1990년대 이후 신자유주의 패러다임하에서 정부가 직접 공공재를 생산하기보다는 공기업이라는 준정부기관 형태로 전환함으로써 공공재의 생산과 공급과정에서 공익성과 수익성의 두 가치 모두를 실현할 수 있을 것으로 여겨져 왔다.

그러나 최근 들어 공기업의 비대화와 방만한 운영에 따른 많은 문제점들이 드러나고 있다. 공기업을 둘러싼 다양한 문제점들 중에서도, 특히 공기업의 갈등관리 역량에 대한 비판이 점차 확대되고 있다. 최근 들어 공공재의 생산과 공급 과정에서 다양한 갈등이 발생하고 있으며, 이 과정에서 공공기관들은 갈등의 핵심적 이해당사자가 되고 있다. 특히, 에너지의 생산, 공급 및 처리와 관련된 공기업들이 이해당사자인 갈등이 급격히 증가하고 있으며, 가장 해결이 어려운 갈등 중 하나로 꼽히고 있다. 송전선로 및 송전탑 건설, 원전의 연장 운영, 신규 원전부지 선정, 방사성 폐기물 처리장의 건설 및 운영 등의 과정에서 발생하는 갈등들이 주요 에너지 관련 갈등들이며, 밀양 송전탑 갈등, 경주 방폐장 건설 갈등이 대표적인 사례들이다. 최근 에너지 분야와 함께 갈등이 증가하고 있는 또 다른 영역은 댐, 철도, 하천, 공영주택, 택지개발 등 사회간접 시설들이다. 대표적으로, 성남-LH 택지개발 갈등, 영월 동강댐 갈등, 한탄강댐 갈등, 4대강 사업, 호남고속철도 계룡산 통과 및 노선 갈등 사례들이 포함된다.

이처럼 공공재의 생산 및 공급과 관련된 갈등이 급증하면서, 공기업들의 갈등관리 노력 역시 강화되고 있다. 그러나 공기업의 갈등관리에 대한 사회적 요구와 실제 공기업의

갈등관리 역량 간에는 심각한 간극이 발생하고 있다. 최근의 주요 갈등 사례들에서 보듯이 공기업들의 갈등관리 조직 및 시스템이 성공적인 성과를 나타내지 못하면서, 갈등관리 역량 강화의 필요성이 시급한 과제로 부각되고 있다. 그럼에도 불구하고 갈등관리 전담부서나 인력을 구성하고 있지 않은 공기업들이 대부분이다. 더욱이 이들 조직에서 갈등관리는 핵심 업무가 아니며, 공공기관 경영실적 평가에서도 갈등관리가 주요 평가 지표에 포함되어 있지 않다.

이처럼 공기업들이 직면한 갈등의 다양성과 심각성에도 불구하고, 지금까지 갈등연구는 대부분 개별적인 갈등사례 분석에 집중되어 왔으며, 공기업의 갈등관리 조직, 인력 및 갈등관리 실태에 대한 실제적이고, 종합적인 분석은 매우 미흡한 실정이다. 그 결과 공기업의 갈등관리 개선을 위한 제언들은 사례 기반의 원론적인 수준을 벗어나지 못했고, 공기업들의 갈등관리 역량을 실제로 개선하는 데 필요한 대안을 제시하는 데는 매우 미흡하였다.

이러한 배경하에서 본 연구는 주요 공기업의 갈등관리 실태를 분석하고, 문제점을 진단하고자 하였다. 나아가 이를 토대로 공기업의 갈등관리 역량을 증진하기 위한 실천적 방안들을 제시하고자 하였다. 이를 위해 한국전력(주), 한국수력원자력(주), 한국원자력환경공단 등 에너지의 생산, 공급, 처리를 담당하는 공공기관들과 LH공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사 등 6개 주요 공기업들을 대상으로 갈등관리 조직과 현황을 분석하고, 텍스트 네트워크 분석을 통해 뉴스보도에 나타난 이들 공기업의 갈등관리의 문제점들을 분석하였다.

## II. 공기업의 갈등관리

### 1. 공기업과 갈등

정부는 전력, 수자원, 도로, 주택 등 주요 산업 자원 및 사회적 기반시설의 생산 및 공급을 위해 공기업들을 설립, 운영해왔다. 이들 공기업은 민간부문과 공공부문이 결합된 준정부 조직체로서, 공공기관의 핵심적 가치인 ‘공익’에 의해 정부의 개입과 영향을 받으며, 동시에 ‘효율성’ 및 ‘수익성’의 가치하에서 경제적인 생산활동을 수행하도록 설계

된 존재이다(김준기·석조은, 2010). 그러나 최근까지도 정부 주도의 경제성장 전략은 공기업의 수익성에 초점을 맞추었으므로, 더 빨리 더 저렴하게 공공재를 생산하는 것이 공기업의 존립이유로 여겨졌다. 정부의 대리인으로서 공기업들은 공공재의 생산 및 공급 비용을 최소화하는 데 주된 목표를 두었다. 신속하고 저렴한 공공재의 생산을 위해서는 정책과 의사결정 과정에 대한 시민참여는 비용으로만 계산되었다. 정부 역시 공기업의 다양한 의사결정 과정에 시민들을 참여시키는 방안을 적극적으로 고려하지 않았다. 공기업들 역시 스스로를 정부의 대리인으로서 단순히 집행기관으로만 인식함으로써, 집행 과정에서 발생하는 주민을 비롯한 다양한 이해관계자들과의 갈등의 직접적인 당사자는 아니었다. 이처럼 공공재의 생산 및 공급과정에서 갈등을 유발하는 요인들이 불필요한 비용으로 계산되면서, 공익성의 가치는 크게 훼손되어왔다.

공익성 가치의 심각한 훼손은 많은 갈등의 근본적인 원인으로 작용하고 있다. 밀양 송전탑 건설과정에서의 갈등은 공익성 훼손이 어떤 결과를 초래하는가를 보여준 대표적인 갈등 사례이다. 밀양 송전탑 갈등을 시발로 공기업 전반의 갈등관리 역량에 대한 비판이 급속히 확대되고 있다. 최근 들어 공공재의 생산과 공급 과정에서 다양한 갈등이 발생하고 있으며, 이 과정에서 공기업들은 갈등의 핵심적 이해당사자가 되고 있다.

공기업이 당사자로 개입되는 갈등은 갈등의 주체, 특징, 대상, 피해의 원인, 피해 내용 등 여러 가지 기준에 따라 다양하게 분류될 수 있다. 가장 일반적인 유형 분류는 NIMBY 갈등과 PIMPY 갈등으로 분류되는 것이다. 대부분은 NIMBY 사례로서 공기업이 해당 공공재의 생산 및 공급 과정에서 환경, 경제 등의 차원에서 부정적 비용을 발생시킴으로써 갈등이 유발되는 경우들이다. NIMBY 사례에 비해 PIMPY 사례는 상대적으로 소수에 불과하다. 공기업의 지방이전 사례는 PIMPY 갈등의 대표적인 사례이다. PIMPY 갈등의 경우 공기업이 직접적인 갈등의 당사자이라기보다는 해당 공기업을 둘러싼 지자체 또는 주민들이 갈등의 당사자였다.

본 연구에서는 공기업 관련 갈등을 갈등의 주체 측면에서 <표 1>과 같이 분류하고자 하였다. I유형은 공기업 및 중앙 또는 지방정부가 당사자들인 경우로서 한 쪽이 갈등을 유발하고 또 다른 쪽이 스스로를 피해자로 정의하는 경우이다. 예컨대 주공과 토공의 통합 이전 과정에서 전주, 진주, 토공, 주공 간에 발생한 갈등이 대표적이다. I유형의 경우 정부간 또는 공공기관간 갈등의 양상으로 전개된다. II유형은, 공기업이 갈등을 유발하고 민간이 피해를 보는 경우로서, 도로나 터널 등 사회간접시설뿐만 아니라, 화장장,

방사능 폐기물 처리장, 쓰레기 소각장 등 NIMBY 시설을 건설 및 운영하는 과정에서 공기업과 주민들 간 갈등이 대표적이다. III유형은 민간이 갈등의 원인을 제공하는 경우이며, IV유형은 민간의 주체들 간에 갈등이 발생하는 경우이다. III유형의 갈등 사례를 실제로 찾아보기는 어려우며, IV유형은 민간의 주체들이 이해당사자인 갈등으로서 본 연구에서는 분석대상에서 제외된다.

〈표 1〉 공기업 관련 갈등의 유형

|       |      | 이해당사자(상대방) |    |
|-------|------|------------|----|
|       |      | 공공기관       | 민간 |
| 이해당사자 | 공공기관 | I          | II |
|       | 민간   | III        | IV |

출처: 저자 작성

## 2. 공기업 관련 갈등의 특성

공기업은 사회 전체의 공익을 증진하고, 생활의 편의를 제공하기 위한 다양한 공공시설 및 서비스를 공급 또는 관리한다. 이처럼 공공시설은 사회적 편익을 제공하기 위한 시설이지만 그 성격에 따라 시설이 입지하는 지역과 그렇지 않은 지역 간에 경제적 혜택 및 손실의 배분, 위험성 등의 측면에서 상당히 상이한 결과를 초래한다(김영중, 2006). 그럼에도 불구하고 공기업 관련 갈등은 공통적으로 다음과 같은 특성들을 지니고 있다.

첫째, 공기업이 제공하는 공공재는 NIMBY 또는 PIMPY 현상의 주된 원인으로 작용하고 있다. 공기업은 사회 전체의 이익에 부합함에도 불구하고 지역주민이 원하지 않는 시설을 공급하고 운영하는 경우가 대부분이다. 이처럼 공공시설의 입지에 대한 지역 사회의 부정적 반응은 LULU(locally unwanted land use)로 불리며, 님비 갈등의 주된 원인이 되고 있다(심준섭, 2008). 쓰레기 소각장에서부터 원자력 발전소, 댐, 송전탑, 방사성폐기물 처리장에 이르기까지 사회적으로 반드시 필요하지만 지역입지를 거부당하는 대부분의 시설들이 공기업에 의해 생산 또는 관리되고 있다. 이러한 시설들이 입지하게 되면, 해당 지역에 경제적, 환경적 피해를 초래한다는 이유로 지역주민들의 강력한 반대

에 직면하게 된다. 이처럼 비용과 편익의 불공평성으로 인해 공기업이 관리하는 NIMBY 시설들은 사회 전체의 편익과 지역적 비용 간의 정책적 딜레마를 초래한다(Minehart & Neeman, 2002; 김영중, 2006).

일부 시설의 경우 PIMPY 시설로 분류되어, 지역간 유치경쟁이라는 또 다른 갈등을 유발하기도 한다. 시설을 유치하게 되는 경우 해당 지역에 상당한 사회경제적 편익이 발생되며, 따라서 사회경제적 효과나 고용유발 효과가 큰 공공시설의 경우 지자체들 간에 적극적인 유치 경쟁이 전개되면서 대립과 갈등을 발생시키는 경우도 있다(김영중, 2006). 과거 혁신도시 건설과정에서 공기업의 지방 이전에 따른 지자체들 간 유치경쟁이나 고속철도의 정차역 유치갈등은 대표적인 사례들이다.

둘째, 시설에 따라 차이는 있으나 공통적으로 특별한 입지조건의 충족을 전제로 하는 경우가 많다. 송전탑, 댐, 발전소, 폐기물 처리장, 도로, 철도 등은 일정한 기술적, 물리적 조건이 충족되는 지역에만 입지가 가능하다. 따라서 시설의 입지 결정 및 운영 과정에서 갈등이 특정 지역들에 집중적으로 발생할 가능성이 크다. 이러한 특성으로 인해 다른 사회갈등 들에 비해 갈등의 예측과 관리가 상대적으로 용이할 것처럼 보인다. 그러나 동시에 반복된 갈등으로 인해 지역주민들 내에서 학습은 물론 지역 간 학습이 이루어짐으로써 갈등관리가 매우 어려운 특성을 보인다.

셋째, 공기업이 공공재의 생산 및 관리를 담당하며, 그 과정에서 주민 등 이해관계자들과의 직접적인 갈등이 발생하는 경향이 많다. 따라서 공기업은 갈등의 직접적인 이해 당사자로서 지역주민들과 접촉하는 경우가 대부분이다. 그럼에도 불구하고 대부분은 공기업은 스스로를 정부의 대리인으로서 단순히 집행기관으로만 인식함으로써, 주민을 비롯한 다양한 이해관계자들과의 갈등을 관리하는 데 있어서 매우 소극적인 태도를 보이고 있다.

### 3. 공기업 관련 갈등에 대한 선행연구 검토

이상의 갈등 유형을 반영하듯, 공기업이 직접적으로 관련된 갈등에 대한 선행연구들 역시, 정부와 공기업 간의 갈등 연구와 공기업과 주민 간의 갈등 연구로 구분될 수 있다.<sup>1)</sup> 선행연구의 대부분은 공기업과 주민 간의 갈등을 분석하였다. 김영중(2006)은 방

1) 본 연구에서는 공기업이 이해당사자인 갈등에 초점을 맞추었고, 따라서 공기업 내부의 갈등(예, 노사 갈등)은 분석대상에서 제외하였다.

폐장 입지결정과 한수원 본사의 부지이전 결정 과정에서의 지역갈등의 특징을 분석하였다. 비슷한 시각에서, 박병식(2011)은 한수원 본사의 경주 이전 과정에서의 지역간 갈등을 분석하였다. 이 연구에서는 한수원 본사 이전이 갈등의 이슈로 다루어졌을 뿐 한수원을 갈등의 당사자로 접근하지는 않았다. 송재복(2009)은 대한주택공사와 한국토지공사의 통합에 따른 본사 이전 과정에서의 지방자치단체 간의 갈등을 분석하였다.

최근에는 밀양 송전탑 건설 갈등과 관련하여 주목할 만한 연구들이 이루어졌다. 이선우·홍수정(2012)은 밀양 송전선로 건설과정에서 갈등관리를 위한 ADR 기구인 갈등조정위원회에서 다루어진 쟁점들을 분석하고, 조정의 제도적 개선방안을 제시하였다. 최근 연구에서, 김지수·심준섭(2014)은 밀양 송전탑 갈등을 사례로 갈등관리를 위한 집단적 의사결정 절차로서 이해관계자 결정분석기법(stakeholder decision analysis, SDA)의 활용 가능성을 검토하였다. 이를 위해 SDA 기법을 활용한 미국의 캘리포니아 송전선 결정사례와 밀양 송전탑 사례를 비교분석하였다. 이들은 미국 캘리포니아의 성공 원인이 SDA 기법을 활용한 참여적 의사결정 때문임을 결과로 제시하였다. 이들의 연구 역시 한수원을 갈등의 당사자로 취급한 연구는 아니었다. 심형구 외(2014)는 울주군에서 북경남변전소에 이르는 고압 송전철탑 건설과정에서 발생된 갈등에 대한 지역주민들의 프레임을 분석하였다. 하상군(2014)은 밀양 송전탑 갈등의 원인을 분석하고, 법제도적 측면과 인식적 측면에서 갈등 해결방안을 제시하고자 하였다.

한편, 정부와 공기업 간의 갈등을 분석한 연구로서, 석조은(2013)은 전기요금 인상을 둘러싼 한전과 정부의 갈등을 갈등 프레임의 관점에서 분석하였다. 분석결과 민간 출신의 한전 CEO로 대표되는 한전 경영진과 주무부처인 지경부 및 재경부 장관을 비롯한 정부 고위 관계자 들 간에는 세부 갈등 프레임들에서 상당한 차이가 존재하는 것으로 나타났다.

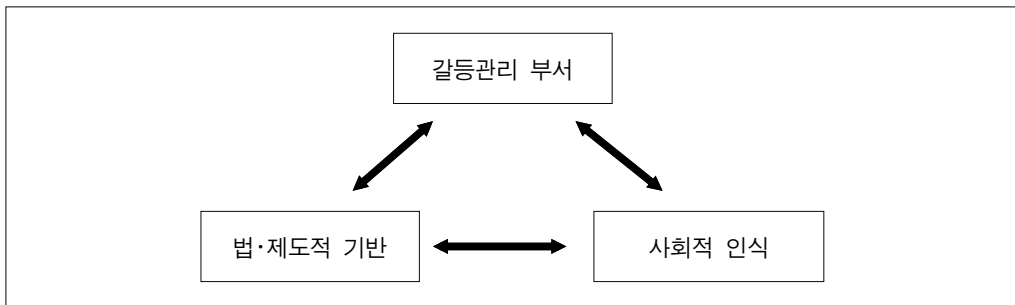
이처럼 지금까지 공기업이 관련된 갈등에 대한 다양한 선행연구들이 이루어졌으나, 대부분 개별 갈등사례에 대한 분석을 통해 갈등의 원인을 진단하거나, 갈등관리의 성공 또는 실패 요인들을 찾아내는 데 연구의 초점이 맞추어졌다. 또한 공기업이 갈등의 당사자임에도 불구하고, 공기업보다는 주민들의 갈등에 대한 반응이나 태도를 분석하는 데 초점이 맞추어졌다. 이러한 연구들이 공기업의 갈등관리를 개선하는 데 상당한 기여를 했음에도 불구하고, 공기업의 효과적인 갈등관리를 위해 일반화가 가능한 시사점이나 개선방안들을 도출하는 데는 매우 미흡하였다.

### Ⅲ. 연구 설계

#### 1. 분석틀

본 연구는 이상의 이론적 논의에 기초하여 공기업의 갈등관리 역량의 구성요소로 갈등관리 기구(부서 및 인력), 갈등관리를 위한 법·제도적 기반, 갈등관리에 대한 사회적 인식 등 3가지 차원들을 포함하였다. 따라서 본 연구는 주요 공기업의 갈등관리 역량을 비교분석하기 위해 이러한 3가지 역량 요소들에 대한 심층적인 비교분석을 실시하였다. 본 연구에서 공기업의 갈등관리 역량을 비교하기 위한 분석틀은 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 분석틀



#### 2. 연구범위와 자료수집 방법

본 연구는 국내 주요 공기업들의 갈등관리 실태에 대한 비교분석을 통해 공기업의 갈등관리 역량을 강화하는 데 기여할 수 있는 시사점들을 도출하고자 하였다. 각 공기업들은 상이한 맥락과 배경 속에서 공공재의 생산, 공급 및 관리를 담당해 왔으며, 그 결과 각 공기업이 직면하고 있는 갈등 역시 상당한 차이를 보인다. 그럼에도 불구하고 최근 들어 공통적으로 전사적 차원에서 갈등관리 역량을 강화하려는 노력들을 전개하고 있다.

따라서 본 연구에서는 비교대상 공기업들 간에 갈등관리 역량의 구성요소들을 비교분석하는 데 초점을 맞추었다. 이를 위해 본 연구의 분석대상은 약 300여 개가 넘는 공공기관 중 2014년 1월 1일부터 2015년 6월까지 10대 종합일간지에 공공갈등 사례가 보도된 바 있는 주요 공기업들을 대상으로 하였다(KINDS 검색결과, [www.kinds.or.kr](http://www.kinds.or.kr)). 구

체적으로, 한국전력(주), 한국수력원자력(주), 한국원자력환경공단 등 에너지의 생산, 공급, 처리를 담당하는 공공기관들과 LH공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사 등 6개 주요 공기업들을 분석 대상에 포함하였다. 이들 기관이 종합일간지에 보도될 정도로 큰 공공 갈등을 경험하고 있다는 것은, 곧 사회적으로 갈등관리 필요성을 요구받고 있음을 보여준다. 또한 이들 기관은 비교적 갈등의 주요 이해관계자가 명확하고, 핵심 업무 수행과정에서 반복적으로 발생하는 갈등유형이 분명하기 때문에 갈등관리 필요성이 상대적으로 높다.

이들 6개 공기업의 갈등관리 부서와 제도적 기반을 분석하기 위해 갈등관리 조직과 현황을 분석하였다. 문헌 및 2차 자료를 중심으로 공기업 간 갈등관리 조직에 대한 비교 분석이 이루어졌다.

또한 해당 공기업의 갈등관리에 대한 사회적 인식을 분석하기 위해 텍스트 네트워크 분석(text network analysis)을 통해 뉴스보도에 나타난 이들 공기업의 갈등관리의 문제점들을 분석하였다. 이를 위해 국내 10대 종합일간지를 대상으로 2014년 1월 1일부터 2015년 6월 현재까지의 6개 공기업의 갈등관련 뉴스 기사를 분석하였다. 조선일보, 중앙일보, 동아일보, 문화일보, 한겨레신문, 경향신문, 한국일보 등에 보도된 총 164건의 뉴스 보도가 분석대상에 포함되었다.<sup>2)</sup> 뉴스 검색을 위해 KINDS(www.kinds.or.kr)를 이용하였다. <표 2>는 본 연구의 분석대상 6개 공기업의 갈등 특성 및 사례를 정리한 것이다.

〈표 2〉 분석대상 6개 공기업의 갈등 특성 및 사례 비교

| 공기업     | 갈등의 특성  | 갈등 사례  |
|---------|---|--|
| LH공사    | 도시계획, 뉴타운, 재개발, 공공주택 등의 건설과 관련된 갈등이며, 대부분 이해관계 갈등이 대부분                      | 아산 신도시, 가리봉지구, 방배동 판자촌, 울산 혁신도시                  |
| 철도시설공단  | 철도건설 및 철거, 역사의 위치 등의 설정과 관련된 갈등으로 여러 지역이 갈등 당사자가 되며, 종종 환경문제가 갈등의 이슈가 되기도 함 | ‘철피야’, 중부내륙철도 감곡역/이천역사, 호남선 KTX, 옥천 폐철로 철거       |
| 한국수자원공사 | 물 분쟁, 댐건설 갈등이 대표적이며, 여러 지역이 갈등 당사자가 되거나 환경문제가 갈등의 주요 이슈가 되는 경향이 있음          | 한강수계 물싸움, 보성강 댐 물 분쟁, 지리산댐, 댐 건설 및 주변지역 지원 법률 개정 |

2) 검색된 뉴스 보도에서 동일한 뉴스의 중복 기사는 분석에서 제외하였다.

| 공기업         | 갈등의 특성  | 갈등 사례   |
|-------------|---|---|
| 원자력<br>환경공단 | 방폐장, 사용후핵연료 등 향후 갈등발생의 여지가 크며, 위험인식과 결합된 복합적인 갈등으로 환경단체의 관심을 받는 갈등주제임   | 방폐장 건설, 방폐장 드림세, 방폐장 안전성  |
| 한국전력        | 송전선로, 변전소 건설과 관련한 갈등의 주요 당사자로 최근 광범위한 지역에 걸친 갈등, 장기화된 심각한 갈등이 발생하는 경향이 있음. 특히 전자파 관련 위험인식과 재산권 침해 문제가 복합적으로 원인이 됨 | 밀양송전탑, 신경기변전소, 동부발전 당진매각, 마을발전기금 주민간 갈등, 새만금 송전선로               |
| 한국수력<br>원자력 | 원자력발전소 건설 및 계속운전 등의 주제로 갈등이 발생되며, 상대적으로 가장 발전된 형태의 주민대상 갈등관리 경험이 있음. 위험인식과 지역지원이 복합적으로 영향을 미치는 갈등임                | 고리1호기 폐로, 월성1호기 계속운전, 영덕-삼척 신규원전건설, 신울진 원전건설, 원전부품 안전성, 지역지원 사업 |

출처: 저자 작성

구체적으로, 텍스트 네트워크 분석은 텍스트를 분석자료로 핵심적 단어와 단어들 간의 연계구조를 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 다수의 선행연구들을 통해 언어네트워크분석 기법이 다양한 행위자들로부터 얻어진 텍스트를 분석하는 데 적절한 분석기법이라는 점이 입증되었다(김지수·심준섭, 2013; 심준섭·김지수, 2011, 심준섭, 2011). 언어네트워크분석 기법이 행위자들의 심층적인 인식 프레임이나 인지구조를 분석하는 데 초점을 맞추는 반면, 텍스트 네트워크 분석은 상대적으로 낮은 수준에서 텍스트 내 단어들의 빈도와 단어들 간의 연계관계를 분석하는 데 초점을 맞추고 있다. 이러한 맥락에서 텍스트 네트워크 분석은 뉴스보도를 텍스트로 활용해 각 공공기관과 관련된 갈등과 갈등관리에 대한 사회적 논의를 분석하는 데 적절한 분석적 도구로 이용되었다.

텍스트 네트워크 분석을 위해 텍스트에 포함된 핵심 단어들 간의 관계에 관한 정보를 담고 있는 단어 간 공출현 행렬이 투입자료로 이용되었다. 네트워크 구조 내에서 어떤 단어들이 중심적인 단어들인가를 분석하기 위해 연결중심성(degree centrality)과 매개중심성(betweenness centrality)이 지표로 사용되었다(Scott, 1991). 연결중심성은 한 단어가 얼마나 많은 다른 단어들과 연결되어 있는가의 빈도를 나타낸다. 따라서 다른 단어들과의 연결 빈도가 높을수록 연결중심성이 높다. 반면, 매개중심성은 다른 모든 두 단어 사이의 최단거리를 연결하는 경로 위에 특정 단어가 위치하면 할수록 매개중심성은 높아진다. 두 지표들을 사용해 어떤 단어들이 네트워크의 중심에 위치하고 있는가를 비교할 수 있었다.

## IV. 분석 결과

### 1. 갈등관리 조직 및 현황 분석

일반적으로 공공기관은 정부의 투자, 출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립, 운영되는 기관으로서 기재부 장관이 지정한 기관이다. 이러한 공공기관들 중에서 에너지 및 사회간접 시설의 생산, 공급, 처리 등을 담당하는 공기업들이 가장 심각한 갈등에 직면하고 있다. 구체적으로, 한국전력(주), 한국수력원자력(주), 한국원자력환경공단 등 에너지의 생산, 공급, 처리를 담당하는 공공기관들과 LH공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사 등 사회간접시설을 공급하는 기관들이 갈등관리가 가장 시급한 기관들이다. 이들 공기업들은 갈등관리 전담부서 및 인력을 구성하고 있는 기관과 그렇지 않은 기관으로 구분된다.

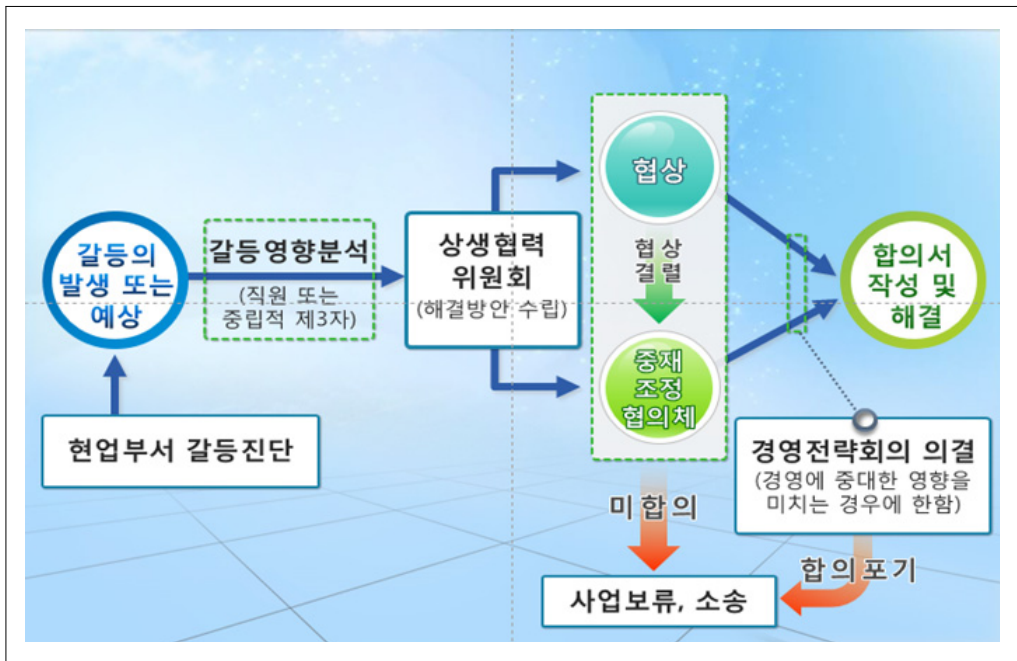
갈등관리 전담부서가 마련되어 있지 않은 공기업들에는 LH공사와 철도시설공단이 포함된다. LH공사의 경우, 갈등관리 전담부서가 별도로 없으며, 기획재무본부 내 기획조정실이 갈등관리 업무를 담당하고 있다. 주로 보상과 관련된 업무가 중심이며, 갈등관리 프로세스보다는 경영진 회의를 통해 현안을 해결하는 방식으로 갈등관리가 이루어지고 있다. 철도시설공단의 경우, 갈등관리 전담부서가 별도로 없으며, 기획재무본부 기획예산처 상생협력본부가 갈등관리 업무를 담당하고 있다. 철도시설공단은 갈등관리를 위한 내규로 「철도건설의 갈등예방과 해결에 관한 지침」(2006.11.15.제정)을 제정, 운영하고 있다. 2008년부터 2014년 말까지 총 12회 갈등관리심의위원회를 개최하였고, 6건의 갈등영향분석을 실시한 후, 그 결과에 기반한 자체 갈등조정위원회를 개최하였다.<sup>3)</sup> 그 밖에, 민관협의체 구성 경험으로는 ‘호남고속철도 계룡산 통과구간 갈등’에서 환경생태공동조사단 운영 사례가 있다.

반면, 갈등관리 전담부서가 구성되어 있는 공기업들에는 한국수자원공사, 한국전력, 한국수력원자력, 한국원자력환경공단이 포함되어 있다. 한국수자원공사는 2013년 1월부터 법무실 산하에 갈등관리팀을 운영(부장 1명, 과장 1명, 대리 1명)하고 있다. 한수원은 갈

3) 갈등조정위원회에서 다뤄진 갈등에는 도담-영천 복선전철 소백산 통과구간 민원, 동대구-영천 2공구 금호읍 통과구간 민원, 원주-계천 1공구 남원주 정거장 교량화, 강릉 전철변전소 건설반대, 이천-충주간 중부내륙선 정거장 역사위치 민원, 성남-여주 복선전철 9공구 공사소음 민원 등이 포함되어 있다.

등관리를 위한 내규로 「갈등의 예방 및 해결을 위한 업무기준」(2013.6.30.)을 제정, 운영하고 있다. 한국수자원공사는 상생협력위원회가 2014년 2월 신설된 이후 현재까지 5회 개최하였으며, 현재 문정댐 갈등영향분석을 실시 중이다. 또한 시화지구 지속가능발전협의회를 2004년 1월부터 현재까지 운영하고 있으며 200차례 이상 회의를 개최하였다.

[그림 2] 한국수자원공사의 갈등관리 프로세스



출처: 한국수자원공사 내부자료

원자력환경공단은 본부의 안전사업본부 내 대외협력팀, 사업소의 처분운영실 내 지역 수용팀이 갈등관리업무를 수행하면서 현장 중심의 갈등관리 노력을 전개하고 있지만, 갈등관리에 대한 전문성은 부족한 상황이다. 원자력환경공단은 「중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법」(지역지원 근거규정)의 적용대상이며, 갈등관리심의위원회 설치에 대한 근거 규정을 마련하고 있다. 원자력환경공단은 2014년 갈등관리심의위원회를 구성하였고, 향후 발생될 갈등을 예방하기 위한 목적의 갈등영향분석 및 갈등관리 매뉴얼 개발을 추진하였다. 공단은 현재 관리사업자 지원사업 심의위원회(공단직원, 산업부, 경주시, 경주시 시민 및 사회단체 5~6명 참여)를 운영 중이나, 방폐

장 운영이 승인된 시점이 2015년 초이기 때문에 본격적 갈등관리가 시작되지는 못한 상태이다.

한국전력의 갈등관리 조직체계는 우수하나, 본사와 사업소 간, 사업팀과 갈등관리팀 간 협력은 미흡한 상황이다. 한국전력은 본사 민원대책처 산하에 갈등관리팀을 두고, 경인, 남부 등 3개 건설처별로 갈등관리팀(부장 1명, 차장 1명, 직원 1명)을 신설, 운영 중이다. 한국전력은 송변전설비 건설 갈등과 관련하여 「송변전설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」(2014.6.3. 공포, 2015년 시행)의 적용 대상이다. 한국전력은 2014년 까지 총 5건의 갈등영향분석과 2건의 갈등조정을 실시하였다. 2009년 이후 본사에는 갈등관리심의위원회를 운영 중이며, 주민-한전-지자체-전문가 등이 참여하는 입지선정위원회를 운영 중이다.

한국수력원자력은 본사의 기획본부 지역상생협력처에 갈등관리팀을 두고, 4대 원전본부에는 원전운영협의회를 운영하고 있다. 한수원은 「발전소 주변지역의 지원에 관한 법률」(1989.6.16.제정)에 따라 4개 원전 지역을 대상으로 사업자 지원사업을 실시하고 있다. 이들 6개 공기업들의 갈등관리 조직 및 인력 현황을 정리하면 다음의 <표 3>과 같다.

<표 3> 주요 공기업의 갈등관리 현황 분석

| 공기업     | 갈등관리 부서 및 인력   | 관련 법률, 규정 및 내규   | 특성  |
|---------|--|--|---|
| LH공사    | - 갈등관리 전담부서가 별도로 없으며, 기획재무본부 내 기획조정실이 갈등관리 업무를 담당      | -  | 주로 보상과 관련된 업무가 중심, 갈등관리 프로세스 보다는 경영진 회의를 통해 현안을 해결하는 방식 |
| 철도시설공단  | - 갈등관리 전담부서가 별도로 없으며, 기획재무본부 기획예산처 상생협력본부가 갈등관리 업무를 담당 | 철도건설의 갈등예방과 해결에 관한 지침(2006.11.15.제정)                                       | 갈등경험 및 갈등관리 노력에 비해 제도적 시스템 보완이 필요한 상태                   |
| 한국수자원공사 | - 2013년 1월부터 법무실 산하에 갈등관리팀을 운영                         | 갈등의 예방 및 해결을 위한 업무기준(2013.6.30.)을 제정                                       | 갈등관리팀 외에 다른 갈등관리 체계를 구축하고 있기 때문에 보완 가능                  |
| 원자력환경공단 | - 본사 안전사업본부 내 대외협력팀, 사업소의 처분운영실 내 지역수용팀이 갈등관리 업무를 담당   | - 중저준위 방사성폐기물 처분시설의 유치지역 지원에 관한 특별법(지역지원 근거규정)<br>- 갈등관리심의위원회 설치 근거 규정이 있음 | 현장 중심의 갈등관리 노력을 전개하고 있지만, 갈등관리에 대한 전문성은 아직 부족한 상태       |

| 공기업     | 갈등관리 부서 및 인력   | 관련 법률, 규정 및 내규  | 특성   |
|---------|--|---|--|
| 한국전력    | - 본사: 민원대책처 갈등관리팀<br>- 사업소: 중부, 경인, 남부 등 3개 건설처 별 신설 | 송변전설비 건설 갈등과 관련하여 송변전설비 주변 지역의 보상 및 지원에 관한 법률(2015년 시행) | 조직체계는 우수하나, 본사와 사업소 간, 사업팀과 갈등관리팀 간 협력은 미흡 |
| 한국수력원자력 | - 본사: 기획본부 지역상생협력처 갈등관리팀<br>- 4대 원전본부: 원전운영협의회 운영    | 발전소 주변지역의 지원에 관한 법률 (1989.6.16.제정)                      | 신규 원전 건설, 노후 원전의 계속운전 등과 관련된 갈등이 중심        |

\* 주: 김학린(2014)을 참고

이들 6개 공기업들의 갈등관리 조직 및 인력을 종합적으로 분석하면 다음과 같은 특성을 보인다. 첫째, 전반적으로 갈등관리 조직 및 전담 인력 구성이 미흡한 수준이다. 현재 대부분의 공기업들은 별도의 갈등관리 전담부서나 인력을 구성하고 있지 않다. 따라서 어떤 형태이든 갈등관리 전담조직을 설치했다는 사실만으로도 해당 공기업이 갈등관리에 상대적으로 많은 관심을 기울이고 있음을 보여준다. 갈등관리 전담조직이 구성된 경우에도, 사업팀-갈등관리팀 간, 본부-지사 간의 긴밀하고 유기적인 협력이 미흡하며, 갈등관리에 대한 전문성이 부족하며, 조직규모가 작아 충분한 활동이 어려운 상황이다.

둘째, 대부분 공기업이 활용하는 갈등관리 접근법이 전통적인 DAD(decide-announce-defend) 방식에 머물러 있고, 정부가 결정한 정책이나 사업의 단순한 집행이라는 인식에 머무르는 경우가 대부분이다. 그 결과 갈등관리는 대부분 피해 주민에 대한 경제적 편익 제공 또는 개별 협상(보상) 방식에 집중되어 있어 갈등의 근원적 해결보다는 임시방편적 억제에 그치는 경우가 많다. 정보공개, 신뢰회복, 지역지원, 주민참여, 위험인식 개선, 절차적 정당성 확보 등 다차원적인 갈등관리 수준에는 이르지 못하고 있다.

셋째, 갈등관리 과정에서 지역주민, 외부전문가, 시민단체 등과의 갈등관리 거버넌스 구축이 시도된 경우가 일부 있지만, 전반적으로 다양한 이해관계자들의 실질적인 참여가 이루어지지 못하고 있다. 그 결과 참여적 의사결정기구의 구성 및 운영이 매우 미흡한 수준에 머물고 있다.

넷째, 공기업들 간에 갈등관리의 중요성과 갈등관리 전담조직의 필요성에 대한 인식은 확산되었으나, 조직 전반에 걸쳐 갈등관리 문화의 확산은 여전히 초기 단계에 머물고 있다. 전사적 갈등관리를 위한 전략계획 및 실행계획 수립을 통해 갈등관리를 내재화하

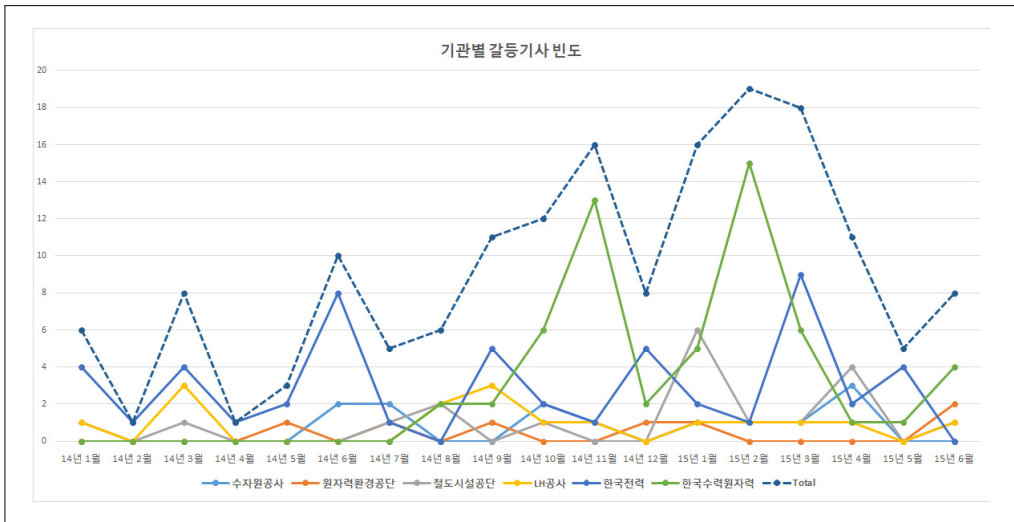
는 단계에는 이르지 못하고 있다. 또한 갈등관리 담당자와 전담부서에 대한 차별화된 평가방안이나 성과관리방안 등이 매우 미흡하며, 갈등관리 담당자의 빈번한 순환보직으로 인해 갈등관리 역량 구축에 상당한 한계가 있는 실정이다. 이와 함께, 기관별 갈등관리 담당자 간의 활발한 정보교류 및 공유가 이루어지지 못해 효율적인 갈등관리 학습이 이루어지고 있지 못하다.

다섯째, 단순한 이해갈등을 주로 관리해야 하는 공기업보다 위험인식이 내재된 복잡한 갈등을 관리해야 하는 공기업일수록 갈등관리에 대한 관심이 높은 상황이다. 그럼에도 불구하고, 위험인식으로 인한 갈등이 반복적으로 발생되거나(원자력, 송전선로 등), 여러 지역이 동시에 관련되는 공간적 갈등의 경우(송전선로, 수자원 갈등) 갈등이 더욱 심화되는 경향이 나타나고 있지만, 효율적인 갈등관리 방안을 찾지 못하고 있다.

## 2. 갈등관련 언론보도의 텍스트 네트워크 분석

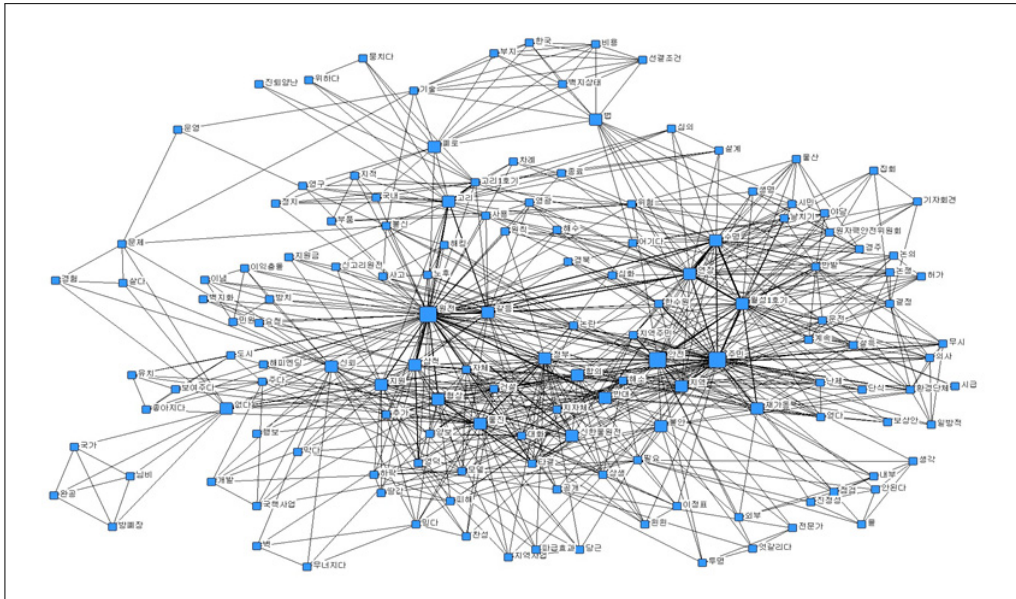
분석대상 6개 공기업의 갈등관련 언론보도에 대한 텍스트 네트워크 분석에 앞서, 언론 보도 빈도를 분석하였다. 2014년 이후 총 164건의 갈등관련 뉴스들이 확인되었다. 구체적으로, 한국수력원자력 57건, 한국전력 52건, 철도시설공단 19건, LH공사 16건, 수자원공사 13건, 원자력환경공단 7건 순으로 갈등 관련 뉴스 보도 빈도가 높은 것으로 나타났다. 뉴스에 보도된 6개 공기업의 주요 갈등 사례들을 살펴보면 다음과 같다. 한수원의 경우 고리1호기 폐로, 월성1호기 계속운전, 영덕-삼척 신규원전건설, 신울진 원전 건설, 원전부품 안전성, 지역지원 사업 관련 갈등이 보도되었다. 한전의 경우에는 밀양 송전탑, 신경기변전소, 동부발전 당진 매각, 마을발전기금 주민간 갈등, 새만금 송전선로 갈등이 주요 뉴스에 포함되었다. 뉴스 빈도가 가장 적었던 원자력환경공단의 경우 방폐장 건설, 방폐장 드림세, 방폐장 안전성 등이 갈등 이슈로 다루어졌다.

[그림 3] 6개 공기업의 갈등관련 언론보도의 빈도 분석



다음으로 6개 공기업 각각을 대상으로 갈등관련 뉴스 보도에 대한 텍스트 네트워크 분석을 실시하였다. [그림 4]는 한수원 관련 갈등 뉴스 보도에 대한 분석결과이다. 분석 결과, 중심 단어들은 원전 계속운전과 관련하여 원전(20회), 연장(12회), 수명(11회), 월성1호기(12회), 고리1호기(6회) 등이 포함되었고, 신규 원전부지 관련하여 삼척(7회), 울진(5회) 등이 중심어로 확인되었다. 이와 함께, 갈등 당사자로는 주민(12회), 정부(7회), 갈등의 원인으로서는 안전(6회), 신뢰(4회), 지원(4회), 갈등관리방법으로는 협상(6회), 지원(4회) 등이 확인되었다. ‘원전, 주민, 연장, 안전, 신뢰, 수명’ 등의 키워드는 매개중심성도 높아 다른 키워드들과 의미 연계의 핵심어로 작용하였다. 이러한 결과는 한국수력원자력보다는 정부가 갈등의 핵심 당사자로 부각되고 있음을 보여준다. 즉, 한수원은 정부의 원전 사업의 대리집행자로서 여겨질 뿐, 이해당사자로 취급되지 않음을 의미한다. 또한 신규원전 입지 예정지역 및 원전 계속운전 문제와 관련된 갈등관리가 필요함을 보여준다. 이와 함께, 안전문제뿐만 아니라 정부-한수원 등에 대한 신뢰제고 방안 모색이 필요하며, 주민에 대한 상시적 갈등관리 노력이 필요한 것으로 나타났다.

[그림 4] 한수원의 갈등관련 뉴스 보도의 텍스트 네트워크 분석 결과



<표 4> 한수원 관련 갈등 뉴스 보도의 중심 단어 분석

| 단어    | 빈도 | 연결중심성  | 매개중심성    |
|-------|----|--------|----------|
| 원전    | 20 | 127.00 | 3267.656 |
| 연장    | 12 | 70.00  | 673.143  |
| 월성1호기 | 12 | 74.00  | 612.128  |
| 주민    | 12 | 98.00  | 1466.100 |
| 수명    | 11 | 67.00  | 607.826  |
| 갈등    | 9  | 44.00  | 418.104  |
| 삼척    | 7  | 32.00  | 171.812  |
| 정부    | 7  | 42.00  | 257.662  |
| 고리1호기 | 6  | 27.00  | 192.073  |
| 안전    | 6  | 43.00  | 1008.965 |
| 협상    | 6  | 33.00  | 94.333   |
| 반대    | 5  | 25.00  | 293.847  |
| 신뢰    | 5  | 26.00  | 524.313  |
| 울진    | 5  | 36.00  | 326.001  |
| 재가동   | 5  | 27.00  | 116.760  |
| 신한울원전 | 4  | 23.00  | 2.391    |

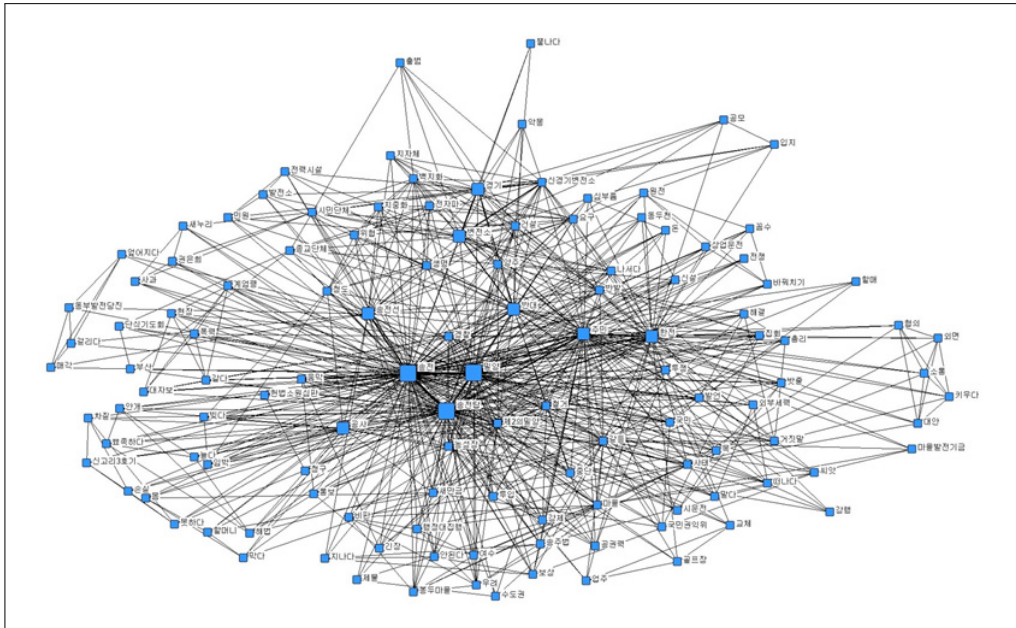
| 단어   | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성   |
|------|----|-------|---------|
| 지원   | 4  | 29.00 | 235.229 |
| 타결   | 4  | 23.00 | 2.391   |
| 한수원  | 4  | 25.00 | 76.240  |
| 합의   | 4  | 29.00 | 170.798 |
| 건설   | 3  | 23.00 | 89.903  |
| 결정   | 3  | 17.00 | 23.939  |
| 논란   | 3  | 15.00 | 76.027  |
| 대화   | 3  | 15.00 | 49.771  |
| 반발   | 3  | 22.00 | 41.876  |
| 불안   | 3  | 17.00 | 160.714 |
| 양보   | 3  | 18.00 | 154.326 |
| 없다   | 3  | 15.00 | 684.051 |
| 영덕   | 3  | 14.00 | 22.195  |
| 지역주민 | 3  | 21.00 | 29.614  |
| 추가   | 3  | 11.00 | 17.488  |
| 폐로   | 3  | 17.00 | 383.133 |
| 해소   | 3  | 19.00 | 107.616 |

주: 빈도 3회 이상의 단어들만을 포함

한국전력에 대한 분석결과는 [그림 5]와 같다. 분석결과, 핵심 키워드로는 갈등사례인 송전탑(30회), 밀양(22회), 신경기 변전소(7회), 갈등 당사자인 주민(20회), 한전(12회), 시민단체(4회), 경찰(6회), 갈등관리 방법인 경찰(6회), 철거(5회), 투쟁(4회) 등으로 나타났다. 주목할 점은, 갈등의 원인에 대한 언급이 없으며, 갈등관리 방법이 주로 경찰투입, 철거, 투쟁 등과 같은 집단적이며, 부정적인 측면이 부각되고 있다는 점이다.

또한 한수원의 사례와는 달리 갈등 당사자로 정부보다 한전이 언론의 주목을 받고 있으며, 정부-한전 간의 갈등도 중요한 갈등으로 확인되었다. 이와 함께, 시민단체가 주요한 이해관계자로 개입되는 것으로 나타났다. 이러한 결과는, 주민과의 대화, 협상 등을 통한 갈등관리 방안 모색이 필요함을 보여준다. 또한 직접 당사자인 주민 외에 시민단체 등에 대한 갈등관리 전략 개발이 필요함을 보여준다.

[그림 5] 한전의 갈등관련 뉴스 보도의 텍스트 네트워크 분석 결과



<표 5> 한전 관련 갈등 뉴스 보도의 중심 단어 분석

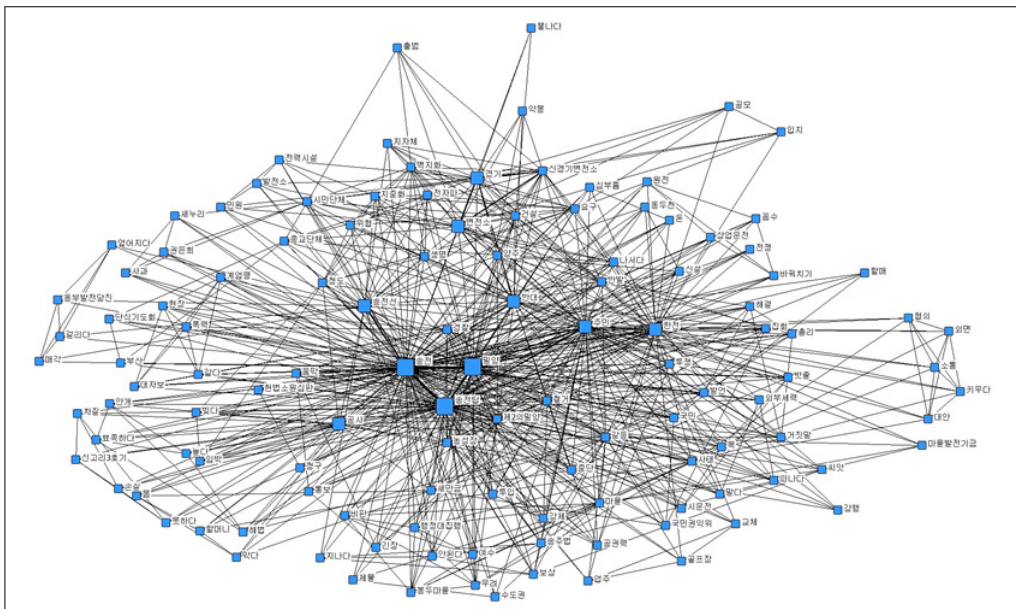
| 단어     | 빈도 | 연결중심성  | 매개중심성    |
|--------|----|--------|----------|
| 송전탑    | 30 | 205.00 | 1321.599 |
| 밀양     | 22 | 172.00 | 1096.036 |
| 주민     | 20 | 135.00 | 787.963  |
| 반대     | 15 | 80.00  | 127.812  |
| 한전     | 12 | 74.00  | 476.185  |
| 갈등     | 7  | 44.00  | 70.999   |
| 신경기변전소 | 7  | 43.00  | 59.832   |
| 경찰     | 6  | 40.00  | 58.199   |
| 공사     | 6  | 41.00  | 104.561  |
| 송전선    | 6  | 44.00  | 150.762  |
| 경기     | 5  | 65.00  | 116.202  |
| 철거     | 5  | 34.00  | 21.337   |
| 건설     | 4  | 26.00  | 70.679   |
| 변전소    | 4  | 57.00  | 125.761  |
| 시민단체   | 4  | 26.00  | 28.070   |

| 단어    | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성  |
|-------|----|-------|--------|
| 제2의밀양 | 4  | 30.00 | 20.990 |
| 투쟁    | 4  | 25.00 | 5.908  |
| 나서다   | 3  | 20.00 | 7.462  |
| 농성장   | 3  | 24.00 | 5.915  |
| 보상    | 3  | 15.00 | 4.903  |
| 새만금   | 3  | 19.00 | 10.290 |
| 송주법   | 3  | 15.00 | 4.903  |
| 양주    | 3  | 22.00 | 8.154  |
| 종교단체  | 3  | 18.00 | 5.490  |

주: 빈도 3회 이상의 단어들만을 포함

한국수자원공사 관련 갈등은 상대적으로 보도 빈도가 낮았으며, 주로 댐이나 물 분쟁 문제, 기타 예산 관련된 갈등 보도가 중심이었다. 분석결과, 핵심 키워드로는 갈등사례 관련된 물(8회), 댐(6회), 갈등당사자인 지자체(2회), 수자원공사(2회), 예산 관련 예산(2회), 빛(2회), 갯다(1회), 낭비(1회) 등이 중심어로 확인되었다. 그러나 갈등의 원인이나 갈등관리 방법에 대한 보도를 찾아보기는 어려웠다. 또한 지자체 간 갈등, 지자체와 수

[그림 6] 한국수자원공사의 갈등관련 뉴스 보도의 텍스트 네트워크 분석 결과



자원공사 간의 갈등이 중심이 되며 주민과의 갈등은 보도되지 않았다. 이러한 결과 사건 중심의 보도가 대부분으로, 갈등의 원인이나 관리방안에 대한 논의가 매우 미흡함을 보여준다.<sup>4)</sup> 한국수자원공사에 대한 분석결과는 [그림 6]과 같다.

〈표 6〉 한국수자원공사 관련 갈등 뉴스 보도의 중심 단어 분석

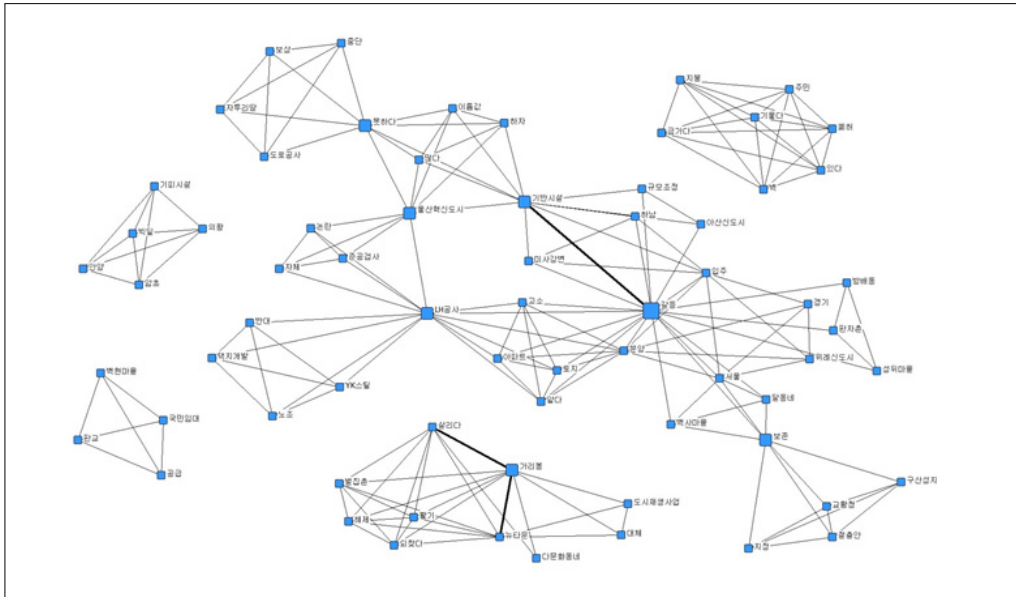
| 단어    | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성   |
|-------|----|-------|---------|
| 물     | 8  | 36.0  | 217,017 |
| 갈등    | 6  | 35.0  | 306,183 |
| 댐     | 4  | 37.0  | 555,633 |
| 건설    | 2  | 15.0  | 38,167  |
| 빛     | 2  | 9.0   | 34,400  |
| 수자원공사 | 2  | 9.0   | 8,717   |
| 스트레스  | 2  | 9.0   | 3,017   |
| 예산    | 2  | 13.0  | 32,817  |
| 지역    | 2  | 14.0  | 47,033  |
| 지자체   | 2  | 9.0   | 3,017   |

주: 빈도 2회 이상의 단어들만을 포함

LH공사에 대한 텍스트 네트워크 분석결과는 이상의 공기업들에 대한 분석결과와는 매우 다른 양상을 보였다. 분석결과, 갈등사례 관련하여 가리봉(3회), 기반시설(3회), 분양(2회), 뉴타운(2회), 울산 혁신도시(2회), 갈등 당사자로는 LH공사(3회), 서울(2회), 경기(2회), 갈등의 원인으로 보존(2회), 갈등관리방법으로 고소(1회) 등이 중심어로 나타났다. 이처럼 LH공사와 관련해 다양한 갈등사례가 등장했지만, 갈등의 원인은 ‘보존’ 문제 한가지만이 확인되었다. 또한 갈등관리 방법으로는 ‘고소’만이 중심어로 등장하고 있어, 대안적 분쟁해결 방법(ADR)보다는 전통적 갈등해결방식이 선호되고 있음을 보여준다. 이러한 결과는 갈등사례에 내포되어 있는 심층적인 갈등원인 및 갈등관리 방법에 대한 충분한 논의가 매우 미흡함을 의미한다. LH공사에 대한 분석결과는 [그림 7]과 같다.

4) 한국수자원공사가 관련된 갈등은 대부분 선형갈등의 특성에 따른 것이지만, 과거의 댐건설 사례처럼 주민, 환경단체, 지자체 등이 관련된 복잡한 갈등 발생의 가능성은 여전히 남아있기 때문에 본 분석 결과만으로 수자원공사의 갈등 특성을 규정하기는 어렵다.

[그림 7] LH공사의 갈등관련 뉴스 보도의 텍스트 네트워크 분석 결과



<표 7> LH공사 관련 갈등 뉴스 보도의 중심 단어 분석

| 단어     | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성   |
|--------|----|-------|---------|
| 갈등     | 5  | 20.0  | 399.167 |
| LH공사   | 3  | 14.0  | 243.667 |
| 가리봉    | 3  | 11.0  | 9.500   |
| 기반시설   | 3  | 12.0  | 196.333 |
| 뉴타운    | 2  | 9.0   | 5.000   |
| 못하다    | 2  | 9.0   | 148.000 |
| 보존     | 2  | 8.0   | 148.000 |
| 분양     | 2  | 10.0  | 40.417  |
| 살리다    | 2  | 8.0   | 2.500   |
| 서울     | 2  | 8.0   | 24.667  |
| 울산혁신도시 | 2  | 9.0   | 95.167  |
| 입주     | 2  | 8.0   | 37.583  |

주: 빈도 2회 이상의 단어들만을 포함

한국철도시설공단에 대한 분석결과는 [그림 8]과 같다. 분석결과, 갈등사례와 관련하여 중부내륙철도(7회), 감곡역(6회), 서대전(2회) 등이 중심으로 확인되었으며, 또한 갈등 당

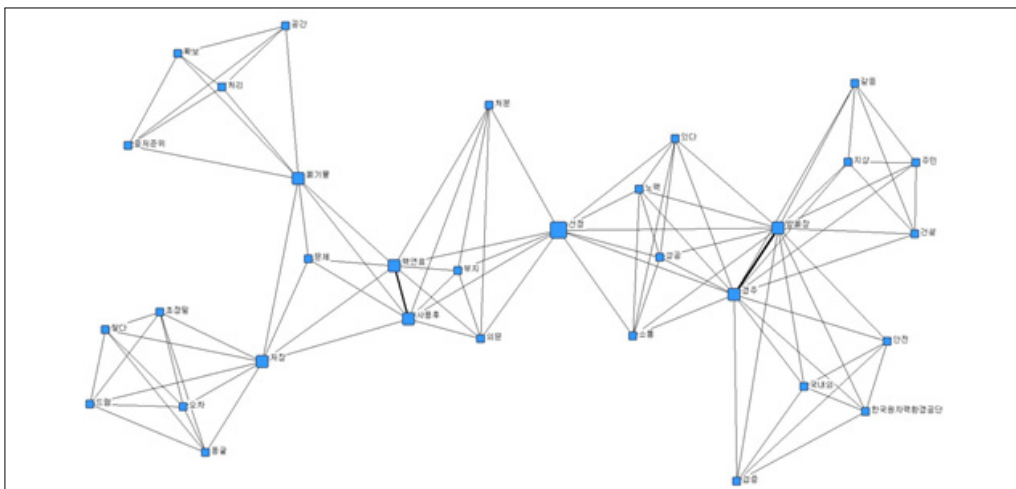


| 단어    | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성  |
|-------|----|-------|--------|
| 논란    | 2  | 10.00 | 49.900 |
| 논산    | 2  | 14.00 | 17.792 |
| 서대전   | 2  | 11.00 | 4.000  |
| 역사    | 2  | 10.00 | 4.800  |
| 옥천    | 2  | 12.00 | 0.993  |
| 이사장   | 2  | 11.00 | 4.000  |
| 임시선로  | 2  | 12.00 | 0.993  |
| 호남고속철 | 2  | 14.00 | 17.792 |

주: 빈도 2회 이상의 단어들만을 포함

한국원자력환경공단의 경우, 상대적으로 보도 빈도가 낮고, 갈등사례 역시 방폐장과 사용후 핵연료에 집중되었다. 분석결과, 갈등사례 관련하여 방폐장(3회), 사용후 핵연료(2회), 폐기물(2회), 갈등 당사자로는 경주(3회), 갈등관리 방법으로는 소통(1회), 노력(1회) 등이 중심어로 확인되었다. 원자력환경공단의 경우 갈등관리 방법으로 소통 노력이 부각되어 있다는 점이 다른 공공기관과 차별화되었다. 또한 주목할 점은, 갈등의 주요 당사자로서 경주시만이 부각되어 있고 지역주민이나 한국원자력환경공단은 드러나지 않았다는 점이다. 그러나 기존의 갈등 사례를 분석해 보면 지역 내 주민 간, 주민-정부 간 갈등 등이 복잡하게 존재하는 것으로 나타났다. 본 갈등보도에 대한 분석은 분석기간이

[그림 9] 한국원자력환경공단의 갈등관련 뉴스 보도의 텍스트 네트워크 분석 결과



2014~2015년 상반기로 제한되었던 점을 고려할 때 해석에 주의할 필요가 있다. 한국원자력환경공단에 대한 분석결과는 [그림 9]와 같다.

〈표 9〉 한국원자력환경공단 관련 갈등 뉴스 보도의 중심 단어 분석

| 단어     | 빈도 | 연결중심성 | 매개중심성   |
|--------|----|-------|---------|
| 경주     | 3  | 16.00 | 96.000  |
| 방폐장    | 3  | 16.00 | 96.000  |
| 사용후핵연료 | 2  | 9.00  | 108.000 |
| 선정     | 2  | 11.00 | 238.000 |
| 저장     | 2  | 9.00  | 130.000 |
| 폐기물    | 2  | 8.00  | 108.000 |

주: 빈도 2회 이상의 단어들만을 포함

## V. 결론 및 시사점

본 연구는 6개 주요 공기업의 갈등관리 실태를 분석하고, 문제점을 진단하고자 하였다. 이를 위해 한국전력(주), 한국수력원자력(주), 한국원자력환경공단 등 에너지의 생산, 공급, 처리를 담당하는 공공기관들과 LH공사, 한국철도시설공단, 한국수자원공사 등 6개 주요 공기업들을 대상으로 갈등관리 조직과 현황을 분석하고, 텍스트 네트워크 분석을 통해 뉴스 보도에 나타난 이들 공기업의 갈등관리의 문제점들을 분석하였다. 분석결과 6개 공기업 모두 갈등관리 역량이 사회적 기대에 미치지 못하는 것으로 나타났다. 효과적인 갈등관리를 뒷받침하기 위한 법률, 내부 규정 등의 제도적 장치들이 미흡하였으며, 갈등관리 부서와 인력 역시 미흡한 것으로 나타났다. 이상의 분석결과를 토대로 공기업 갈등관리의 문제점들을 개선하기 위한 실질적인 대안들을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 비슷한 갈등이 반복적으로 발생하는 공공기관의 경우 갈등관리 전담조직 구성이 필요하다. 공기업들은 각자 고유한 업무를 반복적으로 수행하는 특성이 있으며, 발생하는 갈등도 일정한 유형이나 역동성을 보이는 경우가 많다. 따라서 갈등관리 전담조직을 구성하게 되면 보다 성공적인 갈등관리가 가능할 것이다. 구체적으로, 갈등관리 전담조직의 효율적인 운영을 위해서는 1) 사업팀-갈등관리팀 간 협업을 강화하기 위한 기관

장의 갈등관리팀에 대한 지지 및 지원 강화, 2) 교육 및 학습을 통한 갈등관리팀의 전문성 강화 및 외부 전문가의 지원체계 구축, 3) 본부·지사 간의 유기적 협력을 위한 정보교류, 지원/협력시스템 구축 등이 반드시 필요하다. 이와 함께, 갈등관리 전담부서 및 인력에 대한 차별화된 성과관리체계 구축이 필요하다. 또한, 기관별 갈등관리 담당자 간의 활발한 정보교류 및 공유를 위해 네트워크를 구축하고, 전문가와의 교류, 워크숍 및 학습 등의 기회를 마련할 필요가 있다.

둘째, 이해관계자들이 참여하는 참여적 갈등관리 기구의 구성 및 운영 과정에서 주민 등의 실질적 참여와 역할이 보장되도록 해야 한다. 이를 위해서는 협의체 등의 참여적 의사결정기구 운영과정에서 다양한 이해관계자들의 참여를 의무화하는 방안을 마련할 필요가 있다.

셋째, 갈등관리 전략계획 및 실행계획을 수립, 집행함으로써 갈등관리를 조직의 핵심 전략목표 중 하나로 내재화하는 것이 필요하다. 또한 조직 구성원 전체가 갈등관리의 중요성에 대한 공감대를 형성하는 것이 무엇보다 중요하다. 이를 위해서는 조직 전반에 걸쳐 갈등관리 문화를 확산하기 위한 교육, 혁신, 동기부여 노력 등이 필요하며, 갈등관리를 위한 기관의 노력을 공공기관 경영평가 지표로 신설하는 것이 바람직하다.

넷째, 경제적 편익제공 또는 개별 보상에 집중된 갈등관리 방식을 지양하고, 종합적인 갈등관리 시스템의 구축이 필요하다. 특히, 주민-사업자 간 협의체 구성 시 필요할 경우 중앙정부 정책담당자의 참여를 제도화하고, 주민-사업자 간 협의 내용이 중앙정부의 정책계획 수정에 반영될 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련할 필요가 있다.

다섯째, 한국수력원자력, 한국전력과 같이 핵심사업을 수행하기 위해 부득이 기피시설을 건설해야 하는 기관들은 상대적으로 갈등관리에 적극적인 반면, LH공사와 수자원공사 등은 갈등과 관련된 이슈들이 크게 부각되고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 한전과 한수원의 경우 전력생산이라는 핵심사업이 좌초되지 않을 정도에서 소극적으로 갈등관리를 하고 있다고 볼 수 있다. 이는 공공기관들의 자발적인 노력을 통해 현 수준의 갈등관리 시스템이 크게 개선되기는 어려울 수 있음을 의미한다.

따라서 갈등관리 시스템과 문화를 공공기관에 정착시키기 위해서는 기관의 입장보다는 사회적 관점에서 공공기관들의 갈등관리 수준을 평가하고, 갈등관리 시스템 개선을 유도하는 것이 바람직하다. 사회적 관점에서 불충분하다고 판단된다면, 이는 기관으로 하여금 의무적으로 갈등관리 체계와 방안을 도입하게 하는 근거가 될 수 있을 것이다.

공공기관과 관련된 갈등이 더욱 다양화되고, 심화되는 상황에서 공공기관의 갈등관리 능력 향상은 시대적 과제라고 할 수 있다. 특히, 원전, 송전탑, 화장장, 댐, 방폐장 등과 같은 주민의 재산권 행사를 제약하거나, 위험 및 혐오감을 주는 기피시설 건설과 관련된 공공기관들에서 갈등이 집중되고 있다. 이러한 시각에서 보면 본 연구에서 제시된 갈등관리 개선방안들이 모든 공공기관들에 그대로 일반화되기는 어렵다. 향후 연구에서는 본 연구가 제시하는 일반적인 정책적 대안들을 보다 정교화하고 세분화하여, 갈등의 특성에 따라 맞춤형 정책방안들이 제시될 수 있기를 기대한다.

## 참고문헌

- 김영중(2006), 「공공시설 입지갈등과 정책딜레마 형성에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 10(4): 19-40.
- 김준기·석조은(2010), 「공기업을 사업영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『한국행정연구』, 19(2): 205-238.
- 김지수·심준섭(2014), 「이해관계자결정분석(stakeholder decision analysis) 기법의 활용 가능성에 관한 탐색적 연구: 미국 캘리포니아 송전탑 사례와 밀양 송전탑 사례 비교를 중심으로」, 『한국행정연구』, 23(2):1-32.
- 김지수·심준섭(2013), 「공공협의 사용자 리뷰에 대한 분석: 언어네트워크분석을 중심으로」, 『한국행정연구』, 1(1): 65-90.
- 김학린(2014), 「공공기관 갈등관리 현황 및 과제」, 서울행정학회-한국정책포럼 공동 추계 학술대회. 2014년 10월 24일
- 박병식(2011), 「한수원 본사이전 지역갈등 분석과 해결방안 -한수원 본사이전을 사례로」, 『한국행정학회 한국행정학회 동계학술발표논문집』, pp. 1-22.
- 송재복(2009), 「공기업 선진화방안과 지역갈등 - 한국토지주택공사 지방이전과 관련된 갈등을 중심으로」, 『한국지방자치학회보』, 23(2): 63-87.
- 석조은(2013), 「갈등프레임을 통해서 본 정부-공기업 관계: 한전의 전기요금인상안을 중심으로」, 『한국행정학회 춘계학술발표논문집』
- 심준섭(2011), 「언어네트워크분석 기법을 활용한 갈등 프레임의 분석」, 『한국행정연구』, 20(2): 149-178.
- 심준섭(2008), 「님비(NIMBY) 갈등의 심층적 이해」, 『한국공공관리학보』, 22(4): 73-97.
- 심준섭·김지수(2011), 「원자력발전소 주변 지역주민의 갈등 프레임 분석: 후쿠시마 원전 사고의 영향을 중심으로」, 『행정행정학보』, 45(3): 173-202.
- 심형구·김창수·양기용·김성수(2014), 「고압송전선로 건설갈등의 프레임 분석: 기장군과 밀양시 주민인식조사를 중심으로」, 『한국행정논집』, 26(2): 241-266.
- 이선우·홍수정(2012), 「송·변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택: 밀양 765kV 송전선로건설관련 갈등조정위원회운영사례를 중심으로」, 『한국정책과학학회보』, 16(2): 183-212.

하상균(2014), 「공공갈등의 합리적 관리를 위한 방안 연구: 밀양 송전탑 건설의 갈등사례를 중심으로」, 『사회과학연구』, 21(2): 79-103.

Minehart, D., & Neeman, Z.(2002), “Effective siting of waste treatment facilities,” *Journal of Environmental Economics and Management*, 43: 303-324.

Scott, J.(1991), *Social Network Analysis*. London: Sage.

# 10. 독립적 제3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰 : 울진·오송사례를 중심으로

이선우(한국방송통신대 행정학과교수)

이강원(한국사회갈등해소센터소장)



# 중립적 제3자 조정기법을 통한 공공기관 갈등관리방안 고찰 : 울진·오송사례를 중심으로

이선우(한국방송통신대 행정학과교수) / 이강원 (한국사회갈등해소센터소장)

## I. 서론

최근 한국 사회는 다원화·민주화의 진전에 따라 급격한 변화를 경험하고 있다. 컴퓨터와 초고속 인터넷의 급속한 보급은 공간적·시간적 제약을 극복하였으며 쌍방향의 의사소통 수단이 시대적 추세로 자리매김하고 있다. 또한 꾸준한 민주주의 진전은 정부 주도의 의사결정 과정의 혁신을 추동하며 국민의 참여에 기초한 국정운영을 유도하고 있다. 정보화 사회의 진전과 민주주의 발전은 국가 정책 운영의 투명성 실현을 촉구하고 적극적인 국민의 참여 욕구를 불러일으키고 있으며 정부 정책결정 과정의 실질적 참여로 현실화되고 있다.

그러나 사회적 요구의 변화에 대응하는 정부의 변화 속도가 상대적으로 느려 국민의 참여 욕구를 충족시키기에는 부족한 것이 사실이다. 그 결과 최근 공공정책 집행을 둘러싼 사회적 갈등이 급격히 증가하고 있다. 한 민간경제연구소가 추정한 2010년 기준 한국사회 갈등에 따른 사회적 손실은 연간 82조~246조원에 이르며, 사회갈등지수가 OECD 국가 평균을 유지할 때 한국사회의 GDP가 7~21% 증가된다고 한다(매경이코노미, 2013.08.26.). 이처럼 공공갈등과 사회적 비용이 급증하면서 국가적 차원에서 갈등관리 필요성과 공공기관의 갈등관리 역량을 강화하기 위한 노력이 시급하다. 최근 우리 사회는 밀양 765kV 송전탑건설 갈등, 삼척, 영덕 원전건설 갈등, 한국마사회의 용산 장외발매소 시범운영 갈등 등 공공기관의 사업추진과 관련한 갈등이 크게 증가하고 있기 때문이다.

지난 2013.05.28. 박 대통령은 국무회의에서 “각 부처와 공공기관도 보다 체계적인 갈등관리 시스템을 갖추어야 한다”고 강조했다. 이후 공공기관은 나름대로 갈등관리 대응방안과 시스템을 구축하고 있다. 대표적으로 한국전력공사(이하 한전), 한국수력원자력(이하 한수원), 한국수자원공사, 한국철도시설공단 등 공공기관은 갈등관리 전담부서를 신설하고, 갈등관리 역량 강화를 위한 교육 및 갈등 영향분석 실시 등을 통해 선제적 갈등 예방 및 효과적인 갈등 해소방안을 모색하고 있다. 아울러 국민대통합위원회는 “10개 공공기관과 갈등관리지원 MOU”를 체결하고 공공기관의 갈등관리를 지원하고 있다(뉴스1, 2014.06.30.) 그러나 공공기관의 갈등관리 능력과 성과에 대한 전문가들의 만족도<sup>1)</sup>는 높지 않고, 공공기관의 갈등관리 성공모델도 크게 확산되지 못한 실정이다.

공공기관의 효과적인 갈등관리 방안을 마련하기 위하여 전통적인 갈등관리 기법인 ‘협’, ‘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 갈등 당사자 간 합의형성(consensus building)을 도모함으로써 공공기관의 효율적인 갈등관리방안으로 기여할 수 있다.

2014년 한국수력원자력(이하 한수원)과 한국전력(이하 한전)은 국민대통합위원회와 갈등전문가의 지원을 받아 원전 주변지역인 울진군 신화리 주민들의 집단이주 관련 갈등을 성공적으로 해결했고, 한국전력(이하 한전) 또한 제3자가 주관하는 소송 제2생명과 학단지 송전선로 입지선정 시범사업 등<sup>2)</sup>을 통해 전력설비 건설과 관련한 갈등을 효과적으로 해결하고자 노력하고 있다.

본 연구는 공공갈등 해소를 위한 조정기법의 특징을 기초로, 중립적 제3자를 활용하여 갈등 해결을 시도한 한수원·한전의 ‘울진군 신화리 집단이주관련 조정회의 사례(이하 신화리 조정회의 사례)’와 한전의 ‘오송 제2생명과학단지 송전선로 입지선정 시범사업 사례(이하 오송 입지선정협의체 사례)’ 분석을 통해, 공공기관의 갈등관리 방안의 하나로 중립적 제3자를 활용한 조정기법(합의형성기법)의 가능성과 과제를 모색하고자 한다.

- 1) (사)한국사회갈등해소센터(2015), ‘정부갈등관리 10년 평가 전문가설문조사, 공공기관 갈등관리 10년 평가 결과는 잘함(4.9%), 보통(35.0%), 못함(60.2%)임
- 2) 2014년 한전은 ‘154kV 강화분기 송전선로 갈등영향분석 및 갈등조정 용역’, ‘154kV 북안산 변전소 및 송전선로 건설사업’ 갈등조정사업, 345kV 당진화력~북당진 변전소 송전선로 갈등영향분석 등을 통해 갈등관리의 새로운 패러다임을 모색하고 있음

## II. 중립적 제3자 조정기법에 관한 이론적 논의

### 1. 중립적 제3자 조정기법과 공공갈등

공공갈등의 개념은 다양하게 정의될 수 있지만, 국내에서는 「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」(대통령령 제24429호)을 근거로 다음과 같이 갈등의 개념을 정의하고 있다. 법률에 따르면 공공갈등은 중앙행정기관이 공공정책(법령의 제·개정, 각종 사업계획의 수립 추진을 포함한다. 이하 같다)을 수립하거나 추진하는 과정에서 발생하는 이해관계의 충돌을 말한다(「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정」, 제2조 제1호).

그러나 법률상의 개념이 상당히 포괄적이기 때문에 공공갈등의 개념은 선행연구에서도 출된 다음의 4가지 특징을 내포하는 갈등으로 재정의될 수 있다. 첫째, 정부 및 공공 부문이 갈등 당사자 중 하나로 존재하고, 둘째, 다수의 이해관계자 간에 복잡한 갈등으로, 시간의 흐름에 따라 계속 변화하는 특성을 지니고 있다(심준섭, 2014). 또한 셋째, 주로 공공부문의 정책 및 사업의 진행, 자원의 배분, 시설의 입지 등의 과정에서 가치와 이해가 복합적으로 충돌함으로써 갈등이 발생하며, 넷째, 단순한 사실판단, 위법성 여부에 대한 판단만으로는 갈등을 해결하기 어려운 특성을 지니고 있다(심준섭, 2014).

일반적으로 공공갈등을 해소하기 위한 전통적인 방법은 힘, 소송, 로비, 주민투표 등이라 할 수 있는데 전통적인 갈등해소 방법은 사회적 비용이 크며, 갈등 당사자 간 관계 및 신뢰 회복에 기여하지 못함에 따라 선진국은 대안적 갈등해소기법(ADR)을 널리 활용하고 있다. 대안적 갈등해소기법(ADR)은 단 하나의 명확한 매뉴얼이나 방법으로 정의될 수 없으며, 오히려 소송 외의 분쟁해결을 위한 실무와 기법 일체를 의미하는 포괄적 개념으로 이해될 수 있다(Mnookin, 1998). 대표적인 ADR 기제로는 협상(negotiation), 조정(mediation), 중재(arbitration)가 있으며, 그 밖에 소송 없이 중립적 조력자가 분쟁 해결을 도모하기 위한 다양한 방법들이 포함된다(Mnookin, 1998).

갈등은 원칙적으로 당사자 간 협상을 통해 해소하는 것이 최선이나 갈등이 격화되어 당사자 간 협상이 이루어지지 않을 경우 제3자의 도움을 통해 갈등을 해결해야 하는데 이때 적용되는 갈등해결 기제가 조정이다(이선우·김광구 2011). 조정은 중립적인 제3자가 갈등당사자들 스스로의 이해관계를 충족시키기 위해 서로 협상할 수 있도록 도와주는 과정이다(Poitras et al., 1997). 따라서 당사자들의 관계가 악화되거나 의사소통이 끊

어질 때 중립적인 제3자가 의사소통을 도와 당사자 간 협상과정에 관여하는 갈등해결 기제로서 활용된다. 이 과정에서 조정의 개시는 양쪽 당사자의 요구로 이루어지기도 하고, 사회에 따라 법이나 제도 등에 의해 조정자의 개입이 강제되기도 한다(지속가능발전 위원회, 2005: 403).

조정 목적은 갈등이 고조되는 것을 막고, 상충하는 이해들을 조화시키며, 공동이익을 가져오는 해결책을 제시하고, 당사자 간 노력을 조율하는 것이다. 조정은 이해의 조화와 협력, 파트너십의 결합을 통해 당사자 간 통합적 해결책을 촉진하는 것으로 공공갈등을 관리하는 데 더 나은 방법이라 할 수 있다(박진·강버들, 2007). 요컨대, 조정기법은 갈등 당사자 간 신뢰를 얻는 중립적 제3자의 지원을 받아 갈등 당사자들이 자율적인 합의를 도모함으로써 구속력은 없으나 합의 이행의 실효성을 높이고 당사자 간 신뢰 형성 과 만족감을 가져오는 갈등관리기법이라 할 수 있다.

조정 과정은 다양한데, 조정 과정을 6단계(Lovenheim and Guerin, 2004), 7단계(Karz, and Lawyer, 1992), 14단계(이선우 외, 2004) 등으로 구분하고 있으나 일반적으로 '① 이해관계자 간 신뢰 쌓기를 기반으로 갈등원인에 대한 인식 공유, ② 의제 합의, ③ 대안 탐색 및 평가 합의안 작성' 등의 활동을 포함하고 있다.

조정의 과정을 시기에 따라 구분하면, 크게 '① 조정 전 단계, ② 실제 조정단계, ③ 합의안 이행단계'의 3단계로 나눌 수 있으며, 첫째, 조정 전 단계는 사전 준비단계로서 조정의뢰, 사례 이해 및 주요 갈등원인 파악하는 것이 중요하다(이선우, 2011). 둘째, 실제 조정단계는 사전규칙 제정, 갈등원인 규명 및 의제 도출, 대안 탐색과 합의안 구성이다(이선우, 2011). 셋째, 합의안 이행단계는 합의안의 실행계획, 재조정이 필요시 대응 등을 담고 있다(이선우, 2011).

이러한 조정의 전 과정에서 조정자의 역할은 갈등 당사자들이 실제 관심사에 초점을 두고 대화를 할 수 있도록 대화의 판을 짜며, 갈등 당사자들이 상호 만족할 수 있는 대안을 찾고 합의해 나갈 수 있도록 의사소통을 촉진하며, 갈등 당사자들이 창의적 대안 창출에 적극 참여할 수 있도록 돕는 일이다(박수선, 2015).

## 2. 중립적 제3자 조정기법 활용에 관한 선행연구

### 1) 미국의 중립적 제3자 조정기법 활용 사례

미국은 중립적 제3자 조정기법을 활용하여 공공갈등을 적극적으로 해소하고 있다. 미국의 대안적 갈등해소기법(ADR 제도)의 제도적 활용은 1995년 클린턴 정부에서 시작되었지만 이미 1970년대 이후 미국 법조계와 학계에서도 법원에서의 사건적체, 소송 지연, 소송비용과 변호사비용, 비효율적인 관료주의 등의 부작용으로, 소송보다는 조정을 권고하는 추세로 이어졌고(나태준 2005), 1970년 중반부터 소송이 아닌 새로운 형태의 갈등 해소를 위한 다양한 실험이 행해졌다. 미국의 1970년대는 1969년 연방환경보호법(National Environment Protection Act, 이하 NEPA) 제정을 비롯한 환경 관련 법제정과 연방 환경보호(Environmental Protection Agency, 이하 EPA)기구 설립 등 환경 관련 제도적 정비와 함께 환경 관련 갈등이 첨예화되었던 시기였다. 환경갈등 분쟁에 대해서 대부분 사람들은 법에 기초한 소송을 통해 갈등 해소를 추구하거나 장기적인 정치적 대결, 논쟁적인 공청회, 언론의 공격 등을 선택하여 갈등을 해소하고자 노력했다. 그러나 소송을 통한 분쟁해결은 법원에 과부하였고 소송의 진행되는 결과 정부의 정책추진은 중단되게 하는 결과를 가져왔다. 그리고 이러한 정체가 1970년대 공공정책 영역에서 하나의 유행이 되었다.<sup>3)</sup>

이에 공공영역에서는 중립적 제3자를 활용한 조정절차가 시도되었고 많은 사람들이 합의의 형성을 통해 갈등해소를 시도하였다. 제3자를 활용한 조정기법의 실험은 다양하나 전통적인 방법은 비용, 시간 낭비 그리고 이해관계자 간의 관계 증진에 만족스럽지 못하다는 공유된 생각을 갖고 있었다.

처음의 중대한 환경분야 갈등 해소사례는 오랜 기간 진행되어온 워싱턴 주의 'Snoqualmie River 댐' 갈등 조정사례이다<sup>4)</sup>. 사업제안자들은 생태계 보호를 주장하는 환경운동가와 나무 절단에 따른 관계농업의 유용성을 걱정하는 농부 그리고 무분별한 도시 외곽의 확장을 우려하는 시민대표와 갈등관계를 노정했다. 그러나 초기의 환경조정자들인 Cormik과 McCarthy의 노력으로 'Snoqualmie River 댐' 갈등은 합의에 도출한다.

3) Lawrence E. Susskind and Joshua Secunda, "Environmental Dispute Resolution : The American Experience," *Environmental Conflict Resolution* edited by Christopher Napier(1998) Cameron May Ltd, London

4) Dukes, Franklin E, *Resolving Public Conflict* Manchester University Press, 1996

Cormik은 이 과정에서 환경조정을 갈등 당사자들이 함께 그들의 차이를 탐험하고 조화시키는 자발적 과정으로 정의하였다. 1973년에 발생하여 1979년에 종결된 ‘Grayrocks 댐’갈등은 개발과 환경의 고전적인 특징을 갖고 있는 갈등으로서 이익에 기초한 협상이론의 신뢰성을 뒷받침하는 또 하나의 사례가 되었다.

아울러 ‘The Missouri Basin Power Project’ 갈등, ‘The National Coal Policy Project’ 등은 1970년대 갈등해소의 대표적인 선례였다. 특히 ‘Storm King Mountain’ 갈등해결 과정에의 조정자의 결합은 제3자를 활용한 조정기법이 소송보다 비용과 시간 면에서 훨씬 효과적임을 입증하는 사례였다.<sup>5)</sup> 이처럼 미국의 제3자의 조정기법은 오늘날 환경 분야를 비롯해서 다양한 공공정책 분야의 갈등을 새롭게 해소하는 방식으로 널리 활용되고 있다.

## 2) 국내에서의 중립적 제3자 조정기법 활용 한계

반면에, 한국 사회의 제3자 조정기법은 관련 법·제도가 미흡하며 실제 갈등 현장에서 활용도도 낮다. 갈등조정 과정을 분석하고 조정의 기술적인 측면을 평가하여 향후 유사 갈등조정 과정에 도움을 줄 수 있는 논문이나 보고서도 흔하지 않다(이선우, 2011).<sup>6)</sup> 우리나라에서는 정부의 갈등관리가 법적으로 규정된 의무나 역할이 아니기 때문에 정부가 갈등관리에 적극적이지 못하다. 우리나라의 경우에는 공공기관이 사업계획을 수립하고 집행하는 과정에서 발생하는 갈등이 제대로 관리되지 못하고 있으며, 대규모 국책사업에서 빈번하게 발생하는 공공갈등의 경우에는 체계적인 갈등 대응방안이 마련되어 있지 않아 사업 지연이나 사업 중단 등 사회적 비용을 증가시키고 있는 문제점을 가지고 있다. 공공갈등을 해소하기 위한 수단으로서 조정과정에 대한 노력과 연구는 아직 활성화되어 있지 않다(심준섭, 2013).

공공갈등과 관련하여 조정기법의 활용에 대한 연구가 미흡한 것은 크게 2가지 이유이다. 첫째, 공공영역에서 중립적 제3자를 활용하려는 수요가 극히 제한적이며 관련 법적

5) Gail Bingham and Leah Haywood, “Environmental Dispute Resolution: the first ten years,” *The Arbitration Journal*(1986, December); Amy, Douglas J. *The Politics of Environmental Mediation* 1987, Columbiauniversity press, new york, N.Y

6) 공공갈등과 관련하여 조정기법 선행연구는 한탄강댐 갈등조정사례(박진 외, 2009), 국립서울병원 관련 조정사례(김광구·이선우, 2011), 765kV밀양 송전선로 갈등조정사례(이선우·홍수정, 2011), 당사자 간 대화를 통한 갈등해결 사례연구: 울진 신화리 원전 주변지역 갈등조정 과정을 중심으로(박수선, 2015) 등이 대표적이다.

도가 취약한 현실에 기인한다. 중립적 제3자의 활용은 원칙적으로 갈등현장에서 초대받지 않는 한 적용할 수 없는 기법이다. 조정절차는 갈등 당사자들의 요청과 동의로 시작할 수 있기 때문이다. 공공 갈등에서 조정활동은 정부 및 지방자치단체, 공공기관이 초대하고 갈등 당사자들이 동의할 때 가능하나 현실에서 조정기법 활용은 미미하다. 참여 정부 이후 갈등 해결에 대한 관심이 꾸준히 높아지고, 또 다양한 갈등 해결을 위한 시도를 해오고 있지만 우리 사회는 여전히 우려만 있고 갈등을 해결할 구체적인 방법과 지원에 대한 관심과 노력은 부족하다(정주진, 2010).

둘째, 신뢰성과 전문성을 갖춘 중립적 제3자 갈등 전문가 양성이 미흡하고 갈등현장에서 중립적 갈등 조정자를 선정하는 과정의 어려움도 조정기법이 활성화되지 못한 원인이라 할 수 있다. 그러나 정부와 공공기관이 갈등 당사자가 되는 공공갈등 영역에서 이해관계자 간 불신과 소통이 어려운 상황에서 제3자를 활용절차(조정절차)는 갈등 당사자 간 소통과 협력을 촉진하여 자율적인 합의를 모색하는 데 도움을 주기에 갈등을 합리적이고 창조적으로 해소하는 조정활동과 관련연구는 향후 꾸준히 증대될 것으로 보인다.

### Ⅲ. 분석방법 및 분석틀

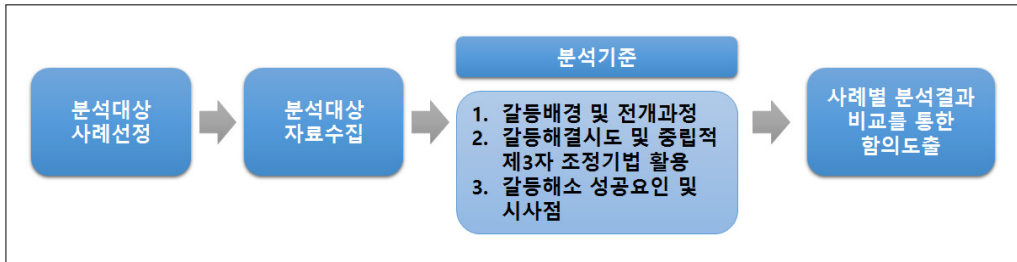
본 연구에서는 이론적 논의를 바탕으로 중립적 제3자 조정기법 활용의 장점이 크고, 해외에서의 활용도가 높음에 불구하고 국내에서는 몇 가지 한계로 인해 본 기법의 활용에 한계가 있었다는 점을 검토하였다. 그러나 공공갈등이 사회에 미치는 영향을 고려했을 때 국내에서도 중립적 제3자 조정기법의 활용이 보다 적극적으로 이루어질 수 있도록 하는 방안을 모색할 필요가 있다고 보았다.

따라서 가장 최근에 중립적 제3자 조정기법이 활용된 현장의 사례분석을 토대로 시사점을 도출하고자 하였다. 이를 위해 올진 신화1리 집단이주 및 오송 제2단지 송전선로 입지에 대한 사례가 분석대상으로 선정되었다. 이 사례들은 최근 원자력 시설 및 송전선로 입지 등으로 인한 갈등이 급격히 증가하고 있다는 점을 고려했을 때 향후 참조할 수 있는 선형적 사례로서의 함의가 크다.

각 사례는 연구자가 직·간접적으로 참여했던 중립적 제3자 조정기법 활용현장에서 수집된 1차 자료 및 인터뷰 자료, 기타 2차 자료를 분석대상 자료로 삼았다. 또한 각 사례

의 분석틀은 1) 갈등배경 및 전개과정, 2) 갈등해결 시도와 중립적 제3자 조정기법 활용, 3) 갈등해소 성공요인 및 시사점의 3단계 기준을 적용한다. 2개 사례에 동일한 분석틀을 적용함으로써 향후 함의를 도출하기 위한 비교분석이 가능하기 때문이다.

[그림 1] 분석절차 및 분석틀



## IV. 사례분석1 : 울진 신화리 집단이주 관련 갈등사례<sup>7)</sup>

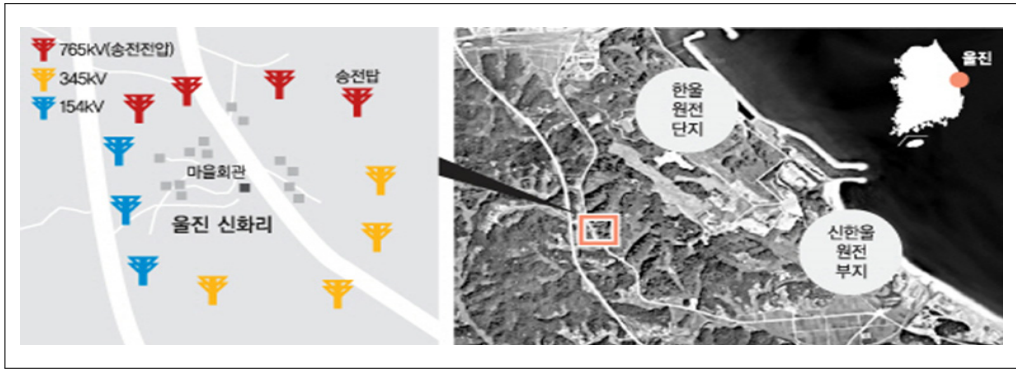
### 1. 갈등배경 및 전개과정

경상북도 울진군 북면에 위치한 신화1리는 집성촌으로 1988년 9월 한울원전 1호기가 건설된 이래, 원전 6기가 가동 중이며 4기는 건설 중(예정)에 있는 원전 주변지역으로서 인구가 감소되는 부작용을 경험하고 있다. 2011년 일본 후쿠시마 원전사고로 주민들은 원전의 위험성에 불안해 하며 마을 주변에 설치된 11기의 송전탑으로부터 전자파 피해 등을 호소하였다. 특히 마을 중앙을 관통하는 2차선 도로에 교통사고로 7명의 주민이 사망하는 등 위험 속에 노출되면서 주민들의 불안은 극대화되었다.

한편, 「발전소 주변지역 지원에 관한 법률」(이하 발주법) 등 제도상의 한계로 신화리는 한울 원자로 노심으로부터 1km 정도 떨어진 근접지역인데도 5km 내에 포함되는 주민들과 똑같이 지원받는 현실에 신화리 주민들은 억울함을 호소했고 「전원개발촉진법」상 집단이주 가능범위(원자로 노심으로부터 560m 이내)제약으로 주민들이 집단이주 혜택을 받지 못하는 현실이 부당하다고 인식함으로써 갈등이 표출되었다.

7) 박수선(2015), 「당사자간 대화를 통한 갈등해결사례연구: 울진 신화리 원전 주변지역 갈등조정 과정을 중심으로」, 『공존협력연구』 제2권 제1호를 재구성함.

[그림 2] 신화리 마을지도



자료 : 경향신문 2013. 6. 16일자

2013년 4월 1일 신화리 생존권대책위원회(이하 주민대책위)는 한전 태백전력소에 전자파와 송전탑 소음해소 방안을 요구하는 민원을 제기하고 이후 국민권익위원회와 국회를 방문하여 송전탑으로 인한 피해 및 이주대책을 촉구했다. 그러나 산업통상자원부(이하 산자부), 한수원, 한전 등 관계기관은 법적 근거가 없다며 신화리 주민들의 요구를 수용하지 않았고 주민대책위는 6월 10일 한전 본사 앞에서 집회, 산업부 제2차관 면담, 전국송탑반대 네트워크와 연대하는 등 자신의 요구를 힘을 통해 관철하고자 노력했다. 신화리 주민 집단이주를 둘러싼 갈등의 주요 쟁점은 아래 <표 1>과 같다.

<표 1> 주요 이해관계자간 갈등의 주요 쟁점

| 이해관계자         | 입장(Position) | 이해(Interest)     |
|---------------|--------------|------------------|
| 산업부<br>한전/한수원 | 집단이주 불가      | 관련 법제도 준수        |
| 주민대책위         | 집단이주         | 안전, 안정 및 삶의 질 개선 |

\* 입장(Position) : 갈등 당사자 간 드러난 공개적인 주장 및 명분

이해(Interest) : 갈등 당사자들이 주장하는 실질적인 속내, 이해, 관심, 욕구 등

\* 신화리주민들의 실질적 이해

- 마을도로 양분도로에 따른 교통사고 위험으로부터 안전
- 11개 송전탑(송전선로)으로부터 소음, 손발저림 피해와 방사능 관련 암 위험으로부터 안전
- 발주법 및 전원개발 촉진법 제도에 따른 일괄 간접지원 불만 및 형평성 문제

## 2. 갈등해결 시도 및 중립적 제3자 조정기법 활용

신화1리 주민들의 건강권, 재산권, 생활 안정권과 관련한 집단이주 요구에 대해 산자부와 한전, 한수원, 울진군은 마침내 5자협의체를 구성하고 2013년 9월 11일부터 2014년 6월 3일까지 총 11차례 회의를 개최했으나 “집단이주와 그것이 가능하도록 피해조사 실시”에 대해 논의가 집중되었다. 그러나 피해조사 실시에 대해서도 각 주체들의 의견이 달랐고 협의체 운영 도중 산업부가 불참하고, 협의체 운영과정이 지지부진하면서 관계기관이 성의가 없다고 판단한 주민대책위는 한울본부 집회신고와 힘을 통한 문제 해결을 재시도하였다. 이런 상황에서 한수원과 한전은 문제 해결을 위해 새로운 절차를 시도했다. 한수원, 한전은 국민대통합위원회를 통해 갈등관리 전문가가 개입하는 제3자 활용 조정 절차를 요청하고 마침내 주민대책위가 국민대통합위원회의 조정절차에 동의함으로써 신화리 집단이주를 둘러싼 갈등 해소를 위해 중립적 3자가 개입하는 갈등 당사자 간 협의가 시작되었다.<sup>8)</sup>

국민대통합위원회는 신화리 주민들의 집단이주 문제를 해결하기 위하여 조정팀<sup>9)</sup>을 구성했고 조정팀은 2014년 7월 2일 조정절차 설명을 시작으로 2014년 8월 20일부터 11월 21일까지 총 12차례 조정회의를 진행하여 합의를 도출했다. 조정회의 명칭은 1회의 논의를 거쳐 ‘신화1리 현안(집단이주 포함) 갈등조정회의’로 정했다. 당초 문제의 빠른 해결을 원하는 주민대책위 요구에 따라 조정절차는 3개월 시한으로 논의를 진행했으나 참여자들의 동의로 5개월 동안 조정회의가 진행되었다. 중립적 제3자 지원에 따른 조정절차를 반신반의하던 주민들은 조정회의 설명 및 개별면담, 조정회의가 진행됨에 따라 조정절차를 통한 주민들의 욕구(안전, 생활권 등 실현)를 실현할 수 있는 방안 등을 적극적으로 협의해 갔고 한수원, 한전 등 관계기관도 문제 해결을 위해 적극적으로 조정회의에 참여했다.

국민대통합위원회가 추천한 조정팀은 신화1리 주민들의 집단이주 문제를 해결하는 절차를 조정의 기본절차를 활용하여 <표 2>와 같이 진행했다. 통상 조정절차는 조정회의에 들어가기 전에 이해관계자를 대상으로 사전 심층면담을 수행한다. 사전 심층면담의 목적은 크게 2가지로, 첫째, 갈등 당사자들의 실질적인 욕구와 관심, 이해를 파악하고

8) 이는 국민대통합위원회가 공공기관 갈등관리를 지원하기 위해 2014년 6월부터 한수원, 한전 등 공공기관과 ‘공공기관의 실효적 갈등관리를 위한 업무협약’이 근거가 되었다.

9) 박수선 평화여성회 갈등해결센터 연구원, 전형준 단국대 교수, 조형일 한국갈등해결센터 사무총장

갈등 당사자 간 오해와 문제 해결의 의지, 방안 등을 탐색하는 것과 둘째, 갈등 당사자들과 면담을 통해 조정절차의 의의와 효과를 설명하고 조정팀과 관계 형성을 통해 신뢰를 획득하는 데 있다.

〈표 2〉 신화리 현안(집단지주 포함)갈등조정회의 진행절차 및 주요 내용

| 단계  | 과정           | 주요내용   |
|-----|--------------|--|
| 1단계 | 조정활동 사전 준비   | 이해관계자 개별면담 통한 조정   |
| 2단계 | 면담 및 조정절차 설계 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민 5회, 29명 면담 욕구 및 이해 파악</li> <li>• 울진군 관계자 2회, 6명, 한수원 본사 2회, 4명, 한울본부 2회 4명, 한전본사 1회 4명, 대구경북지사 1회 3명 면담 욕구(이해) 파악 등</li> </ul> |
| 3단계 | 조정절차 회람 및 확인 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 이해관계자들의 공통인식과 쟁점 공유</li> <li>• 조정협의체 운영방안 공유</li> </ul>   |
| 4단계 | 조정절차 진행      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 쟁점규명(안전, 안정, 관련법제도 등) 및 대안탐색 합의 및 합의안 작성</li> </ul>  |
| 5단계 | 합의결과 이행      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 합의결과 이행 여부 확인</li> <li>• 국민대통합위원회 모니터링</li> </ul>   |

신화리 조정팀은 총 13회, 50명을 사전 면담한 후에 이해관계자들의 실질적인 관심사, 욕구를 중심으로 공통점과 차이점, 문제 해결의 가능성과 장애물, 중립적 제3자가 지원하는 합의형성절차를 설계했다. 신화리 조정팀은 신화리 주민 집단이주 여부와 관련하여 이해관계자들 간 차이점에도 불구하고, 신화리 주민들이 삶의 고통을 이해하고 문제 해결을 위해서 신화리 주민들의 ‘안전과 삶의 질 향상’을 위한 대책이 필요하다는 데 모든 이해관계자가 공감하고 있다는 것을 확인했다. 그 결과 조정회의 목적을 ‘신화리 주민의 안전하고 안정된 삶을 만들 수 있는 방안’에 초점을 두었고 핵심 의제는 “사회적으로 수용가능한 주민의 안전과 안정된 삶의 질 향상 방안”으로 설정하고 모든 이해관계자들로부터 동의를 구해 본격적인 조정절차를 진행했다.

조정팀은 사회적으로 수용가능한 주민의 안전과 주민의 삶의 질 향상을 위해서 주민 대책위 및 한수원, 한전 이해관계자들은 쟁점을 중·장기와 단기로 구분하여 대안을 탐색해갔다. 첫째, 주민대책위가 원하는 집단이주 문제는 관련 법·제도가 변경되어야 가능하기에 중·장기적으로 산업부와 국민대통합위원회 등이 노력하기로 했다. 발주법은 원자로 노심으로부터 반경 5km 이내는 근접거리와 상관없이 주민들에게 동일하게 지원을

하고 있고 전원개발촉진법은 원자로 노심으로부터 560m 이내만 집단이주를 허용하고 있어서 관련 법 개정이 되지 않고는 신화1리 주민들의 요구는 실현될 수 없었다. 일반적으로 법·제도적 요인으로 갈등이 발생하는 상황에서는 중·장기적으로 관련 법 개정과 단기적인 대책을 구분하고 두 대책이 병행할 수 있도록 대안을 모색하는 것이 법·제도상 이유로 발생하는 갈등해소에 효과적이다.

둘째, 원전과 송전탑 관련 주민들의 안전을 위해서 방사능 방재용품을 비치하고 운영하며 송전탑 전자파 생태학적 역학조사, 소음측정 후 대책을 마련하기로 했다. 원전 방사능으로부터 불안을 해소하기 위하여 방사능 감지기 설치와 2015년 상반기까지 송전탑 소음측정 용역을 시행함으로써 안전과 관련한 신화1리 주민들의 불안과 우려를 해소했다.

셋째, 교통사고 위험으로부터 주민을 보호하기 위해 한수원은 신한울 3, 4호 건설시 우회도로를 건설하기로 했고 울진군은 새로 건설되는 공사용도로가 20번 군도에 연결되어 군민 전체가 혜택을 보도록 노력하기로 했다. 신화1리 주민들의 소득증대 지원사업을 실시하고 합의사항 이행을 국민대통합위원회가 지속적으로 모니터링한다는 것을 추가함으로써 신화1리 갈등당사자들은 2015년 11월 21일 합의를 도출할 수 있었다.

### 3. 갈등해소 성공요인 및 시사점

주민대책위, 한수원, 한전 등 관계기관이 합의를 통해 신화1리 집단이주를 둘러싼 갈등을 성공적으로 해결할 수 있었던 요인은 아래 <표 3>과 같이 요약할 수 있다.

신화1리 조정팀이 당사자 간 합의 도출이 가능할 수 있었던 핵심요인은 우선, 이해당사자인 한전, 한수원, 산업부가 아닌 국민대통합위원회가 조정절차를 초대함으로써 주민대책위로부터 조정절차의 중립성과 합의이행의 신뢰를 형성할 수 있었다. 또한 집단이주 허용을 두고 주민대책위와 한수원, 한전 등 관계기관 의견이 대립했지만 핵심 이해당사자들은 대화를 통해 문제를 풀고자 하는 의지가 강했고, 조정회의에 참여하는 구성원들이 각 기반에 대표성을 획득함으로써 적극적이고 책임 있는 대화가 가능했다. 또한 갈등 당사자들이 생산적이고 협력적인 대화를 할 수 있도록 지원하고 이해당사자들이 주장이 아닌 실제 이해 및 관심에 초점을 두어 이견을 해소할 수 있었다.

이 사례가 주는 시사점은 ‘입장보다는 실익’에 기반을 두고 이해당사자들이 창의적인 대안을 마련하여 갈등을 해결한 사례이며, 국민대통합위원회가 추천한 중립적인 조정팀

의 개입으로 이해당사자들이 신뢰를 구축하고 합의를 도출할 수 있었다는 점이다(김동영, 2015). 9개월간의 5자 협의체와 5개월 동안의 신화리 조정절차의 차이는 5자 협의체는 당사자 간 협의체로서 주민들은 자신의 요구를 관철시키기 위해 본인들의 입장 중심으로 문제를 해결하고자 했으며, 공공기관들 역시 법·제도 측면에서 주민들의 요구가 불가하다는 주장을 되풀이하여, 왜 주민들이 그러한 주장을 하는지 주민들의 실익과 관심사에 초점을 두지 못했다. 그 결과 집단이주 주장과 그 근거를 위한 피해조사에서 논의를 더 진전시키지 못했다.

반면 신화리1리 갈등조정팀은 쟁점에 대한 본격적인 대화를 시작하기 전 상호 간의 신뢰를 구축할 수 있는 조치(대표인정 동의서 확보, 기본규칙 제정 등)를 통해 대화를 안전하게 하면서 결과에 대해서 함께 책임진다는 상호신뢰를 구축했고 피해의 사실관계 파악보다는 실익을 충족할 수 있는 대안 개발에 주력함으로써 합의 도출을 할 수 있었다(김동영, 2015).

〈표 3〉 신화리 현안(집단이주 포함)갈등조정회의 성공요인<sup>10)</sup>

|   | 성공요인         | 세부내용  |
|---|--------------|---|
| 1 | 국민대통합위원회 지원  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 조정절차 중립성 강화</li> <li>• 제도개선 노력 등 합의이행 신뢰성 제고</li> </ul>                                |
| 2 | 당사자간 대화의지    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민대책위, 한수원, 한전 등 협상을 통한 문제 해결 의지</li> </ul>  |
| 3 | 조정회의 구성원 대표성 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 참여자 대표성 확인(역할과 의무)</li> <li>• 대책위 위원장 역할</li> </ul>                                    |
| 4 | 조정자 역할       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주장이 아닌 실제적 관심사 초점을 둔 협상진행 지원, 중장기/단기 구분 대책마련</li> <li>• 생산적이고 협력적인 대화 소통 지원</li> </ul> |

갈등해소의 원칙이자 최상의 해법은 당사자 간 합의를 통한 문제 해결이다. 갈등 당사자들은 갈등원인과 대안의 가능성을 가장 잘 알고 있고 문제 해결의 책임을 동시에 갖고 있기 때문이다. 그러나 갈등 당사자 간에 문제 해결이 항상 가능한 것은 아니다. 상호 불신과 감정의 골이 깊어서 생산적인 대화가 불가능할 경우, 힘의 불균형이 심해서 어느 쪽이 당사자 간 협의를 거부할 경우, 지나치게 명분과 주장에 얽매어 대립만을 반복할 경우는 새로운 절차와 방법이 필요하며 중립적인 제3자의 도움을 통해 당사자 간 합

10) 「신화리 조정팀의 성공요인 분석」(박수선, 2015).

의를 도출을 모색할 필요가 있다. 신화1리 주민들의 집단이주 요구를 둘러싼 갈등해소 사례는 중립적 제3자 활용을 통해 공공기관과 주민들 간에 갈등을 효율적으로 해소할 수 있다는 가능성을 보여준다.

## V. 사례분석2 : 제3자 주관 오송 제2단지 송전선로 입지선정사례<sup>11)</sup>

### 1. 갈등배경 및 전개과정

송전탑, 송전선로, 변전소 등 전력설비 설치를 둘러싼 갈등은 일상적으로 표출되고 있다. 이처럼 갈등이 일상화될 수밖에 없는 이유는 5가지로 요약될 수 있다.

첫째, 송·변전 설비건설을 통해 얻게 되는 사회적인 편익과 지역주민의 부담이 불일치함에 따라 갈등이 발생하며, 둘째, 「전원개발촉진법」, 「공익사업을 위한 토지 등의 취득 및 보상에 관한 법률」 등 법·제도와 관련된 구조적 요인으로 갈등이 발생한다(이강원, 2013). 셋째, 원전 위주의 장거리 송전방식 등 전력수급을 둘러싼 국가정책 및 가치관의 대립이 갈등을 발생하며, 넷째, 전력설비 전자파 위험의 과학적 불확실성으로 갈등이 증폭되기 때문이다(이강원, 2013). 마지막으로 다섯째, 지방자치제도 시행에 따라 전력공급을 담당하는 중앙정부와 지역주민의 이익을 대변하는 지방자치단체 및 정치인 간의 대립이 갈등을 발생시키는 등 복합적 요인 때문이다(이강원, 2013).

요컨대, 전력설비 건설과 관련된 갈등은 입지선정 절차문제, 전력설비 건설에 따른 지역주민의 재산권, 건강권문제, 전력수급정책을 둘러싼 가치관문제 등이 핵심이슈이다. 산업부와 한전은 「송·변전 설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률」(이하 송주법)의 제정, 입지선정 절차 개선 등 제도개선을 도모하고 있으나 효과는 미흡해 보인다.

우선, 전력설비 건설과 관련하여 입지선정의 투명성과 공정성 등 논란을 해소할 수 있도록 제도개선이 필요하다는 주장이 제기된 지 오래다. 「전원개발촉진법」 제5조에 따르면 전원개발사업은 산업부 장관의 승인을 받으면 가능하며 전원개발사업자는 전원개

11) 이 사례는 제3자 주관 입지선정 시범사업을 주관한 필자의 경험을 바탕으로 구성했다.

발사업에 필요한 토지 등을 강제로 수용하거나 사용할 수 있다. 특히 실시계획 승인과 관련해서 현행법에는 광역자치단체장과 협의를 하게 하여 해당 지역 기초자치단체장(시·군·구) 및 주민의견이 적극적으로 반영되지 못하고 있다는 논란이 제기되고 있다.

또한 주민의견 수렴과 관련해서 2009년 7월 30일 이전에는 「전원개발촉진법 시행령」 제16조 2항에 따라 ‘전국을 보급지역으로 하거나 당해 지방에서 발행하는 일간신문에 1회 이상 공고하고, 전원개발사업자의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 게재’하도록 하여 주민들이 실제적으로 의견을 개진할 수 있는 기회가 차단되었다는 지적을 받아왔다(이강원, 2013). 지역주민과 전문가들은 전원개발사업 실시계획 승인과정에서 해당 지역 기초자치단체장(시·군·구)의 협의조항을 시설했고, 송·변전 입지선정 자문위원회를 법제화하는 등 입지 선정의 투명성과 공정성을 높여야 한다고 주장했다.

한전은 전력설비 건설과 관련한 입지선정 절차를 개선하기 위해 2009년 이후부터 해당 지역 주민과 전문가 등 외부인사로 구성된 ‘입지선정위원회’를 통해 입지선정을 추진해 왔다. 한전은 입지선정위원회의 운영에 간사 역할을 수행할 뿐 입지선정과 관련한 결론은 입지선정위원회 회의를 통해서 이루어져 왔다.

2013년 ‘765kV 신중부 변전소 및 송전선로 입지선정’ 합의 도출 등 그동안 입지선정위원회 운영의 성공사례도 있지만 입지선정 절차에 주민의견 수렴이 미흡하고 실제로는 한전이 주도한다는 비판이 제기되어 왔다. 또한 전력설비가 입지할 예정지역 주민 대표 및 지방자치단체, 일부 전문가 등이 입지선정위원회의 참여를 꺼리면서, 한전은 입지선정을 위한 새로운 절차를 모색하게 되고 그 과정에서 2014년 ‘중립적인 제3자가 주관하는 입지선정 시범사업’을 시행하게 된다. 2014년 9월 한전 중부건설처는 전국의 갈등관리 전문기관과 측량업체를 대상으로 제3자 주관 입지선정 시범사업을 공모하고 내부 평가를 통해 (사)한국사회갈등해소센터와 한국종합설계(주)를 시범사업 주관자로 선정했다.<sup>12)</sup>

(사)한국사회갈등해소센터는 2009년 밀양765kV 송전선로 건설 관련 갈등조정, 2013년

12) 한전이 발주한 제3자 주관 입지선정 시범사업 초기 계획은 입지선정을 위한 협의체 구성 및 운영은 그동안 한전을 도와 송전선로 건설을 지원한 측량업체가 주관하고, 입지선정이 이뤄진 후에 발생한 갈등을 갈등관련 전문기관이 주관하는 것으로 역무를 구분했다. 그러나 입지선정 전 과정이 사실상 이해관계자 간 갈등조정 과정이기 때문에 한국종합설계와 협의하여 한국사회갈등해소센터가 입지선정협의체 전 과정을 주관하는 것으로 역무 분담을 재조정하고 한전의 양해하에 제3자 주관 입지선정 시범사업을 진행했다. 시범사업 연구진은 한국사회갈등해소센터 이강원 소장, 윤성복 박사, 평화여성회 갈등해결센터 박수선 연구원으로 구성되었다.

345kV 군산새만금 송전선로 갈등 영향분석, 2014년 345kV 당진화력-북당진 변전소 및 송전선로 갈등 영향분석 등 전력설비 건설과 관련하여 제도개선 및 갈등 해결의 모범사례를 만들고자 노력해 왔기에 주민의 실질적 참여와 합의를 바탕으로 새로운 입지선정 절차를 마련하고자 제3자 주관 입지선정 시범사업을 수행했다. 제3자 주관 입지선정 시범사업의 개요는 아래 <표 4>와 같다.

**<표 4> 제3자 주관 입지선정 시범사업 개요**

154kV 북오송 변전소 및 송전선로 건설사업

- 사업취지 : 청주시 오송읍 일원 오송제2생명과학단지 안정적인 전력공급
- 경과지 검토대상 지역 : 세종시 전동면, 청주시 옥산면, 오송읍 일원
- 선로 길이 : 약 6km
- 사용철탑 : 154kV 철탑전압
- 송전목표 : 2020년 10월 송전

## 2. 갈등 해결 시도 및 중립적 제3자 조정기법 활용

### 1) 입지선정협의체 구성과 제3자 역할

제3자 입지선정 주관팀은 주민의 참여와 합의를 통해 오송 제2생명과학단지 송전선로 입지를 선정하기 위한 사전작업으로 2014년 12월 경과지 검토지역 범위 안에 있는 이해관계자들을 대상으로 심층면담(갈등 영향분석)을 실시했다. 주요 초점은 한전이 제시한 송전선로 시점(세종시를 횡으로 관통하는 154kV 조치원~전의노선T/L)과 중점(오송 제2생명과학단지 내 변전소)을 기준으로 입지선정협의체를 어떻게 구성하고 운영해야 이해당사자 참여와 합의를 모색할 수 있는지를 설계하는 것이었다.

입지선정협의체 구성을 위한 이해관계자 심층면담 대상자는 아래 <표 5>와 같다. 이해관계자 심층면담 결과 주요쟁점은 첫째, 오송 제2단지 송전선로 건설 사업 필요성과 경과지 시점의 타당성, 둘째, 제3자 주관 입지선정 사업의 취지, 셋째, 입지선정자문위원회 구성 건이라 할 수 있다.

한전과 오송 2단지 전력의 수요처인 청주시, 오송읍은 큰 틀에서 사업의 필요성에 공감하고 있으나 전력의 수요처가 아닌 세종시와 전동면, 조치원읍 주민(이장)들은 해당 지역을 경과하는 송전선로 시점을 반대하며 다른 대안을 모색해야 한다고 주장했다. 또

한 전문가와 지방자치단체 등은 제3자가 주관하는 입지선정 시범사업의 취지에 공감하고 있으나 일부 주민들은 새로운 방식의 시범사업이 현실적인 어려움이 있을 수 있다는 입장을 보였다.

〈표 5〉 오송 제2생명과학단지 송전선로 협의체 구성을 위한 면담대상자

|            | 그 룹                      | 인 원 |
|------------|--------------------------|-----|
| 이해관계자      | 한국전력공사                   | 5명  |
|            | 세종시 관계자                  | 4명  |
|            | 청주시 관계자                  | 3명  |
|            | 조치원읍 관계자                 | 3명  |
|            | 오송읍 관계자                  | 3명  |
|            | 전동면 관계자                  | 4명  |
|            | 한국산업단지공단 관계자             | 1명  |
|            | 주민대표(이장단협의회 회장 및 해당지역이장) | 10명 |
|            | 지역사회 NGO/전문가 등           | 2명  |
| 면담대상자 수 합계 |                          | 35명 |

입지선정협의체 구성과 관련하여 전력의 수요처인 오송읍과 청주시는 입지선정협의체의 위원 추천에 비교적 호의적인 입장이었으나, 세종시와 전동면, 조치원읍 주민(이장)은 부정적인 입장을 보였다. 오송 2단지 송전선로 건설과 관련해서 모든 이해관계자들은 오송 2단지의 전력 공급의 필요성과 송전선로 건설사업이 재산권 침해 등 주민이 반대하는 기피시설이라는 인식을 공유하고 있었다.

그러나 오송2단지 전력공급을 위한 송전선로 시점에 이견이 존재했다. 한전이 초기에 제시한 시점(154kV 전의~조치원 T/L)은 다음과 같은 5가지 사유로 송전선로가 지나가는 새로운 경과대역을 마련하지 않으면 입지선정협의체 구성은 물론 주민합의를 도출할 수 없는 상황이었다. 첫째, 전력 수요처(청주시)와 공급처(세종시)가 다르며, 둘째, 시점의 경과지가 주거밀집 지역이며, 셋째, 노선의 시점에 대해 주민 동의를 구하지 않았고, 넷째, 오송 2단지 내 열병합발전소 등 자체 전력 공급방식과, 오송 1단지에 있는 기설 변전소로부터의 전력공급 등 다른 대안의 타당성에 대한 검토가 미흡하였고, 다섯째, 세종시 전동면 내에 철도시범노선이 건설될 예정이었다.

이에 제3자 주관 입지선정 시범사업을 진행하는 조정팀(이하 입지선정협의체 조정팀)

은 내부 검토를 통해 세종시와 청주시의 경계를 수직으로 관통하는 노선(154kV 전의~동천안 T/L)을 새롭게 마련하고 한전과 협의를 거쳐 오송 제2단지 송전선로 초기 시점을 수정했다. 즉, 당초 한전은 전력계통의 안정과 경제성 등을 고려하여 세종시를 횡단하는 경과지 시점(154kV 전의~조치원 T/L 노선)을 제시했으나 제3자 시범사업을 통해 주민 수용성을 제고한다는 차원에서 한전은 이례적으로 새로운 경과대역의 설정에 동의했다. 그 결과 새롭게 송전선로가 지나갈 경과대역은 첫째, 전력의 수요처가 아니라며 경과지에 포함될 경우 주민 반대가 극심할 것으로 예상되는 세종시와 주민의 갈등을 예방하고, 둘째, 기존 세종시 관통안에 비하여 상대적으로 주거 밀집도가 적고 문화재, 학교, 분묘 등이 근접해 있지 않아 주민 수용성을 높일 수 있을 것으로 예상되었다.

[그림 3] 새롭게 추가된 경과대역 : 154kV 전의~동천안 T/L



자료: 오송 제2송전선로건설 관련 입지선정협의체 내부자료

입지선정협의체 조정팀은 오송 2단지 송전선로 경과대역을 새롭게 추가한 후에 세종시와 전동면, 조치원읍 주민과 청주시, 오송읍 및 주민 면담을 통해 중립적 제3자가 주관하고 주민의 참여와 합의를 통해 새로운 입지선정을 도모하는 협의체 구성에 착수했다. 새로운 경과대역이 추가됨에 따라 세종시 조치원읍은 협의체 구성 범위에서 제외했고 송전선로가 지나가는 두 개의 경과대역(154kV 전의~조치원 T/L과 154kV 전의~동천

안T/L)을 대상으로 오송 제2단지 송전선로 입지를 선정하는 1차 협의체를 2015년 4월 16일에 개최했다.<sup>13)</sup>

입지선정협의체는 주민의 참여와 의견을 최대한 반영하기 위해서 전문가 중심이 아닌 세종시, 청주시 등 관련 지방자치단체와 경과지 예정지역 내 이장단협의회 회장 및 이장을 중심으로 구성했다.<sup>14)</sup> 결국 입지선정협의체 조정팀은 입지선정협의체를 구성하기 전에 이해관계자 면담을 통해 주민반대 의견을 수렴하여 송전선로가 지나가는 새로운 경과대역을 추가함으로써 관련 이해관계자들이 입지선정 절차에 참여하는 기반을 마련했다. 또한 해당 지역 주민을 입지선정위원에 3분의 2 수준으로 참여시킴으로써 기존 한전이 지원하는 입지선정위원회와 달리 주민 중심의 입지선정협의체를 구성할 수 있었다.

사회적으로 필요하나 지역주민이 반대하는 전력설비를 건설하려면 주민 수용성이 관건이다. 한전이 초기에 제시한 시점(154kV 전의~조치원T/L)은 세종시를 횡단하여 주거 밀집이 높은 지역을 관통함으로써 주민 반발을 초래했다는 것과 오송 2단지 전력공급 시점을 설비 수요처인 청주시내에서 찾지 않고 세종시내를 선택함으로써 주민 반대를 불러왔다. 특히, 한전은 154kV 송전선로는 지역선로로서 「송전선로 주변지역 보상 및 지원에 관한 법률」(이하 송주법)에 따라 지역지원사업<sup>15)</sup>을 1회밖에 할 수 없다고 설명하는 현실에서 오송2단지 전력의 수요처와 무관하게 세종시를 횡단하는 송전선로 경과지의 시점을 제시한 것은 자체 논리에도 맞지 않다고 볼 수 있다.

## 2) 입지선정과 제3자 역할

오송 제2단지 송전선로 입지선정을 위한 협의체는 총 5차례 진행되었다. 세종시와 전동면 주민대표들은 1차 협의체는 불참했으나 후보 경과지 선정을 위한 주민 설문조사 및 선호도 조사에 참여했으며 2015년 7월 3일 2차 회의에 참석했다. 제3자 주관 입지선정 절차는 한전이 지원한 입지선정 절차를 참고하되 합의를 통한 의사결정 규칙제정,

13) 그러나 1차 회의에 세종시와 전동면 주민대표(이장단협의회장, 노장3리이장, 심중2리 이장)는 후보 경과대역 두 개를 갖고 논의하는 것에 반대한다고 참석을 하지 않았다.

14) 입지선정협의체는 진행자를 제외하고 전체 14명 위원 중에서 지방자치단체, 주민대표 11명으로 구성했다. 주민대표는 세종시 전동면 이장단 협의회장, 전동면 노장3리이장, 심중2리이장, 옥산면 이장단협의회 회장, 동림리이장, 장동리이장, 오송읍 이장단협의회장, 공북2리 이장, 상봉1리 이장 등 9명이다.

15) 송주법은 345kV, 765kV 송전선로를 전력계통의 필요성에 따른 설비로 보고 일정한 범위 내 주민들에게 송전선로 설비를 해체하기 전까지 154kV 송전선로와 달리 지역지원사업비를 매년 지급하도록 규정하고 있다.

최적후보지 경과지를 선정하기 전에 사전 주민간담회를 실시하는 등 새로운 시도를 모색했다. 세부진행 절차는 아래 <표 6>과 같다.

제3자 주관하는 입지선정협의체의 목적은 오송 제2단지 송전선로 건설에 따른 주민피해를 최소화하고 주민 간 갈등을 해소하며 합리적인 입지선정 방안을 지역주민과 함께 마련하는 것으로 했고 진행자는 중립적인 ‘조정자’로서의 역할을 수행하며 회의 진행을 주관하되 의결권은 갖지 않기로 했다. 또한 회의는 재적인원 3분의 2 이상 출석으로 개 의하고 합의로 의결하기로 했다.<sup>16)</sup>

<표 6> 오송 제2산업단지 송전선로 협의체 진행절차

| 단계          | 과정                     | 주요내용   |
|-------------|------------------------|--|
| 1차회의 (4/16) | 협의체 목적 및 규칙 정하기        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민참여와 합의로 경과지 입지선정</li> <li>• 운영규칙 토의 및 송전선로 경과대역 확정</li> </ul>         |
| 2차회의(7/3)   | 송전선로 경과지 후보경과지 노선제안 검토 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 협의체 목적 및 운영규칙 합의</li> <li>• 후보경과지 2개 노선 1차토의</li> </ul>                 |
| 3차회의(8/26)  | 후보경과지 노선검토             | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세종시/전동면 주민대표 불참</li> <li>• 후보경과지 시점 변경</li> </ul>                       |
| 4차회의(9/24)  | 사전주민간담회                | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 세종시/전동면 주민대표 불참사유 공문</li> <li>• 후보경과지 2개 노선 대상 사전주민간담회 일정 확정</li> </ul> |
| 5차회의(11/19) | 최적 후보경과지 선정            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보경과지 2개 노선 대상 사전주민간담회 결과 검토 및 최적 후보경과지 선정</li> </ul>                   |

협의체 운영규정과 관련하여 합의를 통한 의사결정을 두고 위원들 간에 이견이 첨예하게 대립했다. 한전과 일부 주민대표들은 합의를 통한 의사결정이 불가능할 수 있으며 갈등을 증폭시킬 수 있다고 했고 다른 위원들은 표결을 통한 의사결정은 힘에 의한 결정으로서 불공정하다고 반대했다.<sup>17)</sup> 입지선정협의체 조정팀은 과거 한전이 지원하는 입지선정위원회가 대부분 표결을 통해 송전선로 경과지를 선정했으나 입지선정 이후에 해당 지역 주민들로부터 반대가 표출되는 점을 고려해서 합의를 통한 의사결정을 선택했으나, 오송2단지 송전선로 입지선정을 최종 결정하는 5차 협의체에 합의를 도출하지 못하

16) 2015년 7월 3일 확정된 제3자주관 입지선정 시범사업, 오송 제2생명과학단지 송전선로 건설 입지선정협의체 운영규정

17) 협의체 위원구성이 주민대표로 세종시 옥산면 3인, 오송읍 3인, 전동면 3인 등으로 구성된 상황에서 표결을 통해 의사결정을 한다고 할 때 세종시 전동면 주민대표는 불참하겠다고 선언하는 등 표결은 인적구성에서 논란을 가져온다.



면 경유노선으로 선정되어야 하며, 전동면 경유노선에 대한 주민 설득이 어려우니 입장을 바꿔 생각해 주기를 바라며, 경과지가 전동면을 경유할 경우, 민가 세대 수가 적다고 할지라도 피해를 입는 주민이 발생하며, 전동면 지역은 생활폐기물종합처리장, 주민편익 시설(수영장, 목욕탕), 삼림욕장, 등산로 등이 있어 송전선로 경과지로 부적합하다”며 옥산면을 경유하는 경과지를 선택하라고 제안했다.

오송 입지선정협의체를 운영하는 과정에서 세종시와 전동면 주민대표들의 참석 여부는 처음부터 어려운 과제였다. 초기 한전이 제시한 세종시 횡단노선(154kV 전의~조치원 노선)에 대한 불신이 컸다. 입지선정협의체 조정팀의 노력으로 세종시 횡단노선과 달리 세종시 전동면과 청주시 옥산면 경계를 수직으로 관통하는 새로운 경과대역(154kV 전의~동천안)이 추가되어 송전선로 후보 경과지를 모색하였지만 처음부터 한전과 입지선정협의체 조정팀이 세종시와 주민들을 속이거나 충분히 검토하지 않았다는 불신과 편견이 지속되었다.

또한 새로운 경과대역이 설정된 상황에서 세종시와 전동면 주민이 입지선정협의체 회의에 참석해야 할 실익이 없었고 회의체 참석하지 않아도 당할 손해가 없었기 때문에 세종시와 전동면 주민들은 3차 입지선정협의체 회의부터 불참했다.

입지선정협의체 조정팀은 입지선정협의체에 불참하는 세종시와 전동면 주민들에게 세종시와 전동면 주민들의 요구를 반영하기 위해 새롭게 송전선로가 지나가는 경과대역을 개발했고 이례적으로 한전으로부터 경과지 시점 변경을 따내는 등 공정하고 투명한 입지선정 절차를 진행한다는 것을 설명했다. 또한 세종시와 전동면 주민의 주장대로 송전선로 경과지를 청주시 옥산면 경유노선으로 정하더라도 전동면 심중2리 마을과 인접해 있어 향후 건설과정에 따른 갈등을 예방하기 위해서 세종시와 전동면 주민의 참여가 필요하다고 협의체 참석을 요청했다. 하지만 송전선로가 주민이 선호하지 않는 기피시설이고 지방자치단체 시행에 따라 오송2단지 송전선로 건설은 세종시의 소관이 아니라는 인식과 입지선정협의체의 참여가 법제화되지 않은 상황에서 세종시와 전동면 주민 입장에서는 청주시에 송전선로 경과지가 있다고 확인된 이상 입지선정협의체에 참석할 이유가 없었던 것이다.

입지선정협의체 조정팀은 세종시와 전동면 주민들이 초기 협의체에 참석하도록 한 번은 영향력을 발휘할 수 있었지만 세종시와 청주시내 2개 후보경과지가 도출된 3차 입지선정협의체 회의 이후에 세종시와 전동면 주민들을 또 다시 협의체에 불러낼 수 없었다.

그러나 청주시 옥산면 주민들은 세종시 전동면을 경유하는 노선이 상대적으로 민가가 적고 송전선로 길이는 훨씬 짧기 때문에 송전선로 경과지의 중간지점은 세종시 전동면 노선으로 가야 된다고 주장했다. 특히 세종시와 전동면 주민들이 불참했기 때문에 청주시 옥산면 주민들이 송전선로 피해를 감수하는 것은 불합리하다며 “세종시와 전동면 주민 불참으로 협의체는 무산된 것으로 하고 한전이 송전선로를 결정해야 한다”는 주장도 제기했다.<sup>19)</sup>

세종시와 전동면 주민들이 입지선정협의체에 불참하는 상황에서 최적 후보경과지 선정을 위해 입지선정협의체는 4차 회의에서 세종시 전동면을 경유하는 후보경과지와 청주시 옥산면을 경유하는 2개 후보지 주민들을 대상으로 사전 주민간담회를 개최하기로 결정했다. 이미 세종시와 전동면 주민들이 세종시 전동면으로 경과지 경유를 반대하며 입지선정협의체에 불참하는 상황에서 전동면 주민들을 대상으로 사전 주민간담회를 개최하는 것은 현실적으로 어려웠다. 그러나 세종시와 전동면 주민들이 불참하기 때문에 청주시 옥산면 경유노선만을 대상으로 사전 주민간담회를 열 수 없다는 청주시와 옥산면 주민(이장)요구를 반영하여 세종시 전동면과 청주시 옥산면을 경유하는 2개 후보경과지를 대상으로 사전 주민간담회를 갖기로 했다. 또한 사전간담회 참석범위는 한전의 보상범위를 고려하여 후보경과지로부터 700m~1km 이내 거주하는 주민들로 정하고 구체적인 실무준비를 해당 마을의 이장과 협의하기로 했다.<sup>20)</sup>

후보경과지에 대한 주민간담회는 사전준비회의 - 본 주민간담회 개최-사후 주민간담회 등 <표 7>과 같이 진행했다. 사전 주민간담회는 입지선정 절차의 공정성과 투명성을 강화하기 위하여 시도된 새로운 절차였다. 일반적으로 한전이 지원하는 입지선정위원회는 내부 논의와 협의를 거쳐 최적 후보경과지를 선정한 이후에 해당 마을 주민을 대상으로 설명회를 개최하여(先 결정, 後 통보) 일방적이라는 비판을 받아왔다.

입지선정협의체 조정팀은 해당 지역 이장을 중심으로 주민간담회 사전회의를 통해서 사전 주민간담회 목적을 명확히 하고 주민 수용성을 갖춘 간담회 의제를 협의하는 것이었다. 핵심은 후보경과지에 대해 결정된 것은 없으며 주민의견 수렴이 목적이라는 점을 공유하고 마을 주민들의 적극적인 참여를 독려하는 것이었다. 사전 간담회를 통해, 해당

19) 2015년 9월 24일 4차 입지선정협의체 회의록 일부 인용

20) 2015년 9월 24일 4차 협의체 결정사항(아울러 세종시와 전동면 주민이 반대하는 상황에서 전동면 심중2리 주민설명회가 개최될 수 없음을 양해하기로 했고, 주민간담회 결과를 바탕으로 차기 5차협의체에서 최적 후보경과지를 선정하기로 했다)

지역 이장은 주민들의 실질적 참여를 위해 노력하고, 사업의 취지는 청주시(오송읍)가 담당하며 송전선로 설치에 따른 주민의 피해 및 우려는 한전이 대책을 설명하되 전체 진행은 중립적인 입지선정협의체 조정팀이 주관하기로 했다.

주민간담회는 해당 마을 이장의 인사말을 시작으로 청주시(오송읍)관계자가 오송 제2단지 송전선로 건설의 필요성을 설명한 뒤, 제3자 주관 입지선정팀이 간담회 취지와 후보경과지 도출 경위 등을 안내했고 이어서 주민들과 후보경과지와 관련해서 토의를 했다. 주민간담회는 한전이 지원하는 입지선정위원회와 달리 이장, 청주시, 한전이 각각 역할 분담을 통해서 협력적으로 진행되었다.

해당 마을 이장은 송전선로 경과지 선정과 관련해서 주민들이 실질적으로 참여할 수 있도록 적극적이고 주도적인 역할을 했고, 청주시(오송읍)가 사업의 필요성을 적극 설명함으로써 청주시 옥산면 주민들의 공감을 불러오는 데 기여했다. 입지선정협의체 조정팀이 주민간담회 전체 진행을 주관함으로써 마을 이장과 청주시 관계자는 한전이 주관하는 입지선정위원회와 달리 부담 없이 참여할 수 있었으며, 최종 후보 경과지를 확정하기 전에 주민의견 수렴을 위해서 사전에 주민간담회를 개최한다는 사실에 반대의견을 갖더라도 새로운 절차를 긍정적으로 평가했다.

경관 훼손과 지가 하락 등 이유로 주민들이 반대하는 송전선로 경과지를 확정하기 전에 주민간담회를 갖고 주민의견을 수렴한다는 것에 대부분 주민들은 긍정적으로 반응했다. 그러나 주민간담회는 청주시 옥산면과 오송읍 해당 마을 주민들이 참여했으나 세종시 전동면 심중2리 주민간담회는 후보경과지의 전동면 경유를 반대한다고 이장 이외에 주민들은 참석하지 않았다. 6차례 주민간담회를 마치고 입지선정협의체 조정팀은 최종 입지선정협의체를 갖기 전에 주민간담회 때 제기된 쟁점 해소를 위한 주민의견 수렴을 추가로 2차례 실시했다.

〈표 7〉 오송 제2산업단지 송전선로 후보경과지 대상 주민간담회 진행 개요

| 일시    | 구분     | 주요내용  | 결과  |
|-------|--------|---|---|
| 10/12 | 사전준비회의 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 청주시, 오송읍, 세종시 관계자 및 후보경과지 이장과 간담회 진행사항 협의 및 일정 확정</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 주민간담회 소집은 해당 마을 이장이 담당함</li> <li>• 주민간담회는 제3자 주관 진행팀이 주관하되 청주시, 오송읍장, 한전이 참여하여 관련 사항을 설명하기로 함</li> </ul> |
| 10/19 |        |   |   |
| 10/26 |        |   |   |

| 일시    | 구분                                       | 주요내용                | 결과   |
|-------|--|---------------------|--|
| 11/3  | 후보경과지<br>관련<br>주민간담회<br>(6회, 120명<br>참석) | • 옥산면 금성마을 사전 간담회   | • 옥산면 금성마을 경우 반<br>대함(경관 훼손 등)                                     |
| 11/4  |  | • 옥산면 상동림마을 사전 간담회  | • 옥산면 경우노선 반대<br>• 불가피할 경우 대책 필요                                   |
| 11/5  |  | • 옥산면 장동리 사전 간담회    | • 장동리 경우노선 반대<br>• 불가피할 경우 대책 필요                                   |
| 11/9  |  | • 오송읍 상봉1리 사전 간담회   | • 사업취지 공감하나 소음대책<br>및 주변 지가 하락 대책 필요                               |
| 11/11 |  | • 오송읍 공북2리 사전 간담회   | • 사업취지 공감하나 경과지<br>최근접 지역 5~6개 민가<br>매수 또는 이격                      |
| 11/12 |  | • 전동면 심중2리 사전 간담회   | • 전동면 심중2리 경우 반대<br>(민가 소수이나 가옥, 별장,<br>등산로 등 피해예상)<br>• 이장만 단독 참여 |
| 11/11 | 주민간담회                                    | • 옥산면 장동리, 동림리      | • 주민요구 및 대책  |
| 11/16 | 결과 사후 협의                                 | • 옥산면 동림리 상동림, 금성마을 | • 주민요구 및 대책  |

2015년 11월 19일 제5차 입지선정협의회는 사전 주민간담회 때 제기된 주요 의견과 대책을 검토했다. 주요 내용은 1) 경과지 중간지점으로 세종시 전동면 심중리 노선을 채택하라는 것과 2) 공사 추진이 불가피하다면 갈등과 피해를 줄이기 위해서 한전은 보상과 지원 대책을 마련하라는 것 3) 오송읍 공북2리 최인접 지역의 가구는 한전에서 매수하거나 경과지를 이격해달라는 것 4) 송전선로 소음 및 전자파 대책 마련 등이었다. 사전 주민간담회에서 제기된 주민의견 대부분은 수용가능한 것이었으나 경과지 중간지점의 선택 여부는 핵심 쟁점이 되었다.

옥산면 주민대표와 5차 입지선정협의체 회의에 참관인으로 참석한 옥산면 주민들은 “공사비용과 민가 수를 고려할 때 경과지 중간지점이 전동면으로 가야 한다”고 주장했고 세종시와 전동면 심중2리 주민들은 회의체 참석하지 않았으나 4차 협의체에 제출한 공문과 주민간담회 때 “주변가옥이 소수라고 하더라도 (가옥, 별장, 등산로 훼손 등) 주민 피해가 있다며 전력 수요처인 청주시로 경과지가 경유해야 된다”고 의견을 밝힌 상태에서 합의를 도출하기 어려웠다.

결국 입지선정협의체 운영규정에 따라 옥산면 주민대표의 반대로 합의를 보지 못했으나 사업취지(오송 제2산업단지 전력공급이 주목적이고, 154kV 송전선로는 특성이 지역

수요에 반응하는 지역선로)와 입지선정의 현실성(대관협의 등 지자체 협조)등을 고려해서 “옥산면 주민대표는 반대했으나 오송 제2단지 전력공급 등 사업취지와 현실성 등을 고려하여 최적 경과지 중간지점을 옥산면으로 가고 향후 옥산면 주민들과 협의과정을 통해 주민동의를 구한다”고 후보경과지를 추천했다.<sup>21)</sup>

그러나 오송 제2단지 송전선로와 관련해서 후보경과지가 추천된 후에, 반대주민들은 옥산면 장동리, 상동림마을, 금성마을을 중심으로 대책위를 구성하고 언론 홍보, 지역구 국회의원 방문, 청주시 방문 등 반대 활동이 지속되고 있다. 대책위의 주된 요구<sup>22)</sup>는 “지역전기로써 그 지역에 간다는 논리는 객관성과 합리성이 저하되었고 세종시로 갈 경우 공사비가 절감(1km)되기에 송전선로 경과지안을 세종시 전동면 심중리 방향으로 할 것” 등이다.

### 3. 갈등해소 성공요인 및 시사점

전력설비 입지선정과 관련하여 갈등을 사전에 예방하기 위해서 한전이 새롭게 추진한 제3자 주관 입지선정 시범사업은 몇 가지 성과와 한계점을 노정했다. 우선, 제3자를 활용하여 오송 제2단지 송전선로 건설을 위한 입지선정협의체를 원만하게 구성한 점은 성과라고 할 수 있다. 제3자 조정팀은 입지선정협의체 구성을 위한 사전 이해관계자 면담(갈등 영향분석)을 실시했고, 그 결과 송전선로가 지나가는 시점의 변경의 필요성을 파악했다.

당초 한전은 전력계통의 안정성과 경제성 등을 고려해서 세종시를 횡으로 관통하는 노선(154kV 전의~조치원 T/L)으로 송전선로가 지나가는 시점을 제시했으나 세종시와 조치원을, 전동면 주민들은 해당선로가 민가가 밀집되어 있고 전력수요처(오송 제2산업단지)와 전력공급처(세종시 오송읍/전동면)가 불일치하는 등 부당하다며 경과지 시점 검토를 거부했다. 결국, 제3자 주관팀은 한전의 방침 변경을 통해 세종시와 청주시 경계를 수직으로 관통하는 새로운 경과대역(154kV 전의~동천안 T/L)을 추가했고 모든 이해관계자가 참여하는 입지선정협의체를 구성할 수 있었다.

또한 제3자 조정팀은 입지선정협의체에 지자체와 주민대표(이장)을 전체 위원의 3분의

21) 2015년 11월 19일 제5차 입지선정협의체 회의록 일부 인용

22) 2015년 12월 7일 청주시 ‘오송 제2생명과학단지 변전소 및 송전선로 건설관련 주민동향 알림’ 공문 중 인용

2 수준으로 구성하여 주민 중심의 협의체 운영을 도모했고 한전의 입지선정 절차와 달리 최종 경과지를 확정하기 전에 2개 후보경과지를 대상으로 주민간담회를 개최하는 등 입지선정 절차의 투명성과 공정성을 강화하는 데 기여했다. 즉 제3자를 활용한 입지선정 절차는 입지선정 절차의 투명성과 주민수용성을 강화하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

반면에, 제3자를 활용한 입지선정시범사업은 문제점도 드러났다. 제3자 조정팀이 채택한 합의를 통한 입지선정 규칙은 실제 청주시 옥산면 주민들이 반대하는 현실에서 실효성이 없었고 결국 합의를 이루지 못한 상황에서 후보경과지를 추천함으로써 한전이 운영하는 입지선정 절차(다수결원리)의 문제점과 똑같이 주민반대와 갈등을 초래했다.

또한 후보경과지에 대한 사전 주민간담회는 궁극적으로는 입지선정 절차의 투명성과 주민참여를 강화하는 긍정적 기능을 했지만 단기적으로는 후보경과지 토지 소유주(외부인 포함)의 적극적인 반대를 초래하고 갈등을 증폭시켜 입지선정과 관련한 합의도출을 어렵게 하는 요인으로 작용했다.

그 밖에 제3자 활용의 환경적·구조적 요인도 제3자가 주관하는 입지선정사업이 갈등 예방과 합의도출에 성공하지 못하는 문제점으로 작용했다. 한전이 설계한 제3자가 주관하는 입지선정사업은 한전이 최초로 시행하는 시범사업인 만큼, 입지선정 과정에서 한전과 제3자의 역할에 혼선을 초래했다. 한전이 설계한 시범사업 프레임에 따라 제3자는 원칙적으로 송전선로 경과지 선정과정에서 한전과 주민 간 중립자이면서 동시에 송전선로 경과지를 선정해야만 하는 한전의 역할(사업자)을 강요받는 모순된 상황에 처했다. 중립적 3자로서 정체성의 훼손과 경과지 선정에 갈등 당사자가 되는 문제점을 야기하여 결국 경과지 선정 관련 갈등예방에 한계점을 드러냈다.

또한 송전선로 건설에 따라 경관훼손 및 지가하락 등 주민피해를 대체할 수 있는 법·제도상의 문제점<sup>23)</sup>과 지방자치시대 전력설비와 같은 주민 기피시설을 서로 떠넘기는 지자체 간 배타성<sup>24)</sup>을 극복할 수 있는 권한과 여건의 미비로 인해 오송 제2단지 송전선로 경과지를 둘러싼 전동면과 옥산면 주민간의 갈등을 해소하기에는 근본적 한계가 있었다.

23) 송주법은 154kV 송전선로는 지역선로로서 지역 지원사업이 경과지 마을에 1회만 실시되어 345kV, 765kV 송전선로 주변지역 주민과 형평성 논란을 야기함

24) 입지선정협의체가 법제화되지 않은 상황에서 입지선정협의체 운영과정에 세종시가 불참할 경우 이를 강제할 방법이 없고 주민 민원을 이유로 기피시설의 경우 해당 지자체가 책임지로 처리하라는 배타성 등

## Ⅵ. 사례분석결과 비교를 통한 함의 : 공공기관 갈등관리 제3자활용 유용성과 과제

### 1. 공공기관 갈등관리와 제3자 활용의 유용성

울진군 신화1리 갈등조정회의 사례(이하 신화리 갈등조정회의 사례)와 오송 제2생명 과학단지 송전선로 입지선정협의체 사례(이하 오송 입지선정협의체 사례)는 두 사례가 갖는 성격이 다름에도 뚜렷한 공통점이 있다. 우선, 양 사례는 공공기관(한수원, 한전) 중심의 문제 해결이 난관에 봉착하자 중립적 제3자를 활용하여 공공기관이 갈등을 새롭게 해결하려는 시도였다. 신화1리 갈등조정회의 사례는 신화1리 주민들의 집단이주를 둘러싼 갈등을 당사자 간 5자협의체가 성과를 내지 못한 상황에서 제3자를 활용하여 당사자 간 합의를 모색하는 새로운 절차였다.

오송 입지선정협의체 사례 또한 한전이 지원하는 기존 입지선정 절차가 이해당사자의 참여와 협력에 문제점을 노정하여 갈등예방에 어려움을 보이자 중립적 제3자를 활용하여 입지선정 절차를 개선하려는 새로운 갈등관리 방식이었다. 두 사례는 공공기관이 중립적 제3자를 활용하여 문제를 해결하는데 아래 <표 8>과 같은 갈등관리의 유용성을 보여준다.

<표 8> 중립적 제3자를 활용한 갈등관리 유용성

| 사례 구분         | 제3자 역할  | 효과   |
|---------------|---------|--|
| 신화리<br>갈등조정회의 | 조정자     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 명분(주장)이 아닌 실익중심 협의 유도</li> <li>• 장단기 대책 구분 통해 당사자 간 합의 도출 기여</li> <li>• 생산적인 의사소통 기여 및 신뢰 회복</li> </ul> |
| 오송<br>입지선정협의체 | 조정자/사업자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 새로운 경과대역 추가하여 입지선정협의체 구성</li> <li>• 사전 주민간담회 개최 절차적 정당성 강화</li> <li>• 이해관계자 신뢰형성 기여</li> </ul>          |

신화1리 갈등조정회의 사례는 제3자 활용을 통해 갈등 당사자들이 과거 ‘집단이주와 피해조사 실시’를 둘러싼 소모적인 논쟁과 대립에서 벗어나 실제 원하는 관심과 욕구를 중심으로 협력을 도모할 수 있었다. 관련 법·제도가 뒷받침하지 않는 한 신화1리 주민들의 집단이주는 현실적으로 불가능했고 신화1리 주민들의 피해조사 결과 또한 신화리 주

민들의 욕구를 실현하기에는 여전히 불투명했다. 신화1리 주민들이 집단이주를 원하는 실제적인 욕구 즉 원전과 송전선로 전자과, 교통사고의 위험으로 부터 안전과 안정된 삶, 그리고 원전 주변지역 주민으로서의 삶의 질 향상이었고 이를 해결하는 것이 현실적인 갈등해법이였다.

또한 신화1리 주민들의 욕구를 장·단기로 구분하여 갈등 당사자들이 중·장기적으로 관련 법제도 개선과 교통사고 위험을 줄이기 위한 우회도로 건설 등 실효성 있는 단기 대책을 마련할 수 있도록 지원하여 갈등 당사자들이 자율적인 합의를 이루는 데 기여했다. 신화1리 주민들은 처음에 조정회의가 3개월 동안 진행되기를 바랐으나 실제 조정회의는 5개월간 운영되었는데 이는 신화1리 조정팀을 통해 효과적인 소통이 이뤄지고 주민들의 요구가 잘 반영되고 있다는 신뢰의 산물이라 할 수 있다.

오송 입지선정협의체 사례는 제3자 활용을 통해 한전이 처음 제시한 송전선로 경과지 시점의 문제점을 개선하여 관련 이해당사자들이 참여하는 입지선정협의체를 구성할 수 있었다. 오송 입지선정협의체 조정팀은 이해관계자 사전면담을 통해 한전이 초기에 제시한 세종시를 횡으로 지나가는 시점(154kV 전의~조치원T/L)은 이해당사자의 수용성의 결여로 입지선정협의체 구성이 불가능한 상황에서 세종시와 청주시 경계를 지나가는 새로운 시점(154kV 전의~동천안T/L)을 도출하여 이해관계자가 참여하는 입지선정협의체를 구성했다.

또한 송전선로가 지나가는 최적 후보경과지를 결정하기 전에 주민의 참여를 도모하는 사전 주민간담회를 개최하여 한전이 운영하는 先 결정 後 통보 입지선정 절차를 개선하여 절차적 정당성을 강화하고 주민 만족도를 높였다. 최적 후보경과지 선정을 두고 일부 지역 주민들의 반대가 표출되었지만 새로운 절차는 과거 입지선정 절차에서 주민들이 일반적으로 제기하는 “밀실에서 일방적으로 결정했다”는 비난과 불신의 문제점은 해소할 수 있었다.

또한 사전 주민간담회를 통해서 최적 후보경과지에 대한 시점(청주시 장동리 경우)과 종점(청주시 오송읍 공북/상봉리경유)은 주민들의 동의를 얻고 중간지점(세종시 전동면 경우 또는 청주시 옥산면 경우)은 부분 동의를 구할 수 있었다. 아울러 한전이 주민의견을 적극적으로 경청하고 입지선정 절차를 새롭게 개선하려는 의지를 보이면서 한전의 이미지 개선 및 신뢰 형성에 기여하는 효과를 누릴 수 있었다.

두 사례는 공공기관이 갈등해결(신화리 조정사례)과 갈등예방(오송 입지선정협의체사례) 과정에서 중립적 제3자를 활용하여 성과를 도모할 수 있다는 가능성을 보여준다. 또

한 공공기관의 적극적인 문제 해결 의지를 보여주면서 이해관계자와 신뢰 형성에 기여하는 부가적 효과도 있다.

## 2. 공공기관 갈등관리와 제3자 활용의 과제

신화1리 갈등조정회의 사례와 오송 입지선정협의체 사례는 공공기관이 갈등해결과 갈등예방 과정에서 성과를 내려면 몇 가지 조건이 필요하다는 과제를 제시해준다. 모든 제3자 활용(조정절차)이 갈등예방 및 해결과정에 성공을 보장하는 것은 아니다. 두 사례의 차이점은 <표 9>와 같다.

<표 9> 신화리 갈등조정회의와 오송 입지선정협의체 차이점

| 구분            | 절차 주관            | 제3자 역할         | 이해관계자 의지와 권한   | 환경/구조   |
|---------------|------------------|----------------|--|---|
| 신화리<br>갈등조정회의 | 국민대통합<br>위원회/조정팀 | 중립적<br>진행자/조정자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자발적 참여와 의지</li> <li>• 이해관계자 대표성</li> <li>• 핵심이해관계자 참여</li> </ul>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 법제도 제약</li> </ul>                           |
| 오송<br>입지선정협의체 | 한전/조정팀           | 중립적<br>진행자/사업자 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자발적 참여 미흡</li> <li>• 이해관계자 대표성 한계</li> <li>• 핵심 이해관계자 불참</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• 관련 법제도 제약</li> <li>• 입지선정과 보상 권한 분리</li> </ul> |

먼저, 두 사례는 제3자 활용(조정절차)의 중립성과 제3자의 역할에서 차이가 난다. 신화1리 조정사례는 한수원, 한전 등 직접 사업자가 아닌 국민대통합위원회가 초대하고 주관함으로써 갈등 당사자로부터 중립성을 획득하는 데 기여했다. 그리고 제3자 역할은 중립적인 조정자와 회의 진행자에 초점을 두어 갈등 당사자 간에 힘의 균형을 이루고 자발적인 합의를 촉진하는 지원 기능이였다. 국민대통합위원회에서 조정 진행과정에서 내용에 개입하지 않고 조정회의가 원활히 진행되도록 지원함으로써 조정회의 중립성을 잘 지킬 수 있었다(박수선, 2015).

반면에 오송 입지선정협의체 사례는 사업기관인 한전이 제3자에게 입지선정 절차를 위임했으나 한전의 역할을 대행하는 것으로 인식되어 지자체와 주민들로부터 중립성을 획득하는 데 한계를 노정했다. 제3자 역할은 오송 제2단계에 공급되는 송전선로 경과지를 선정하는 데 중립적인 조정자이면서도 송전선로 경과지를 반드시 도출해야 하는 한전의 사업자 역할이 중첩되어 최적 후보경과지 선정을 둘러싼 주민 간 갈등을 효과적으로 해소할 수 없었다.

두 사례는 중립적인 제3자가 지원하는 당사자 간 회의에 참석하는 이해관계자의 의지와 권한이 각기 달랐다는 것을 보여준다. 신화1리 조정사례는 한수원, 한전 등 관계기관과 신화1리 주민대책위 등 모든 이해관계자가 조정절차에 자발적으로 적극적으로 참여했다. 또한 이해당사자들이 문제를 해결하려는 적극적인 의지를 지녔고 각 기관의 대표성을 갖추었으므로 책임 있게 협의를 진행할 수 있었다. 특히 신화1리 주민대책위원장의 대표성과 리더십이 조정회의가 성공할 수 있었던 주요 요인이었다(박수선, 2015).

반면에, 오송 입지선정협의체는 송전선로 사업과 직접적 이해를 갖는 한전, 청주시를 제외하고 주민대표 등은 송전선로 경과지 선정에 따른 부담을 가급적 지지 않길 바랐기 때문에 조정 절차에 자발성과 적극성이 떨어졌다. 특히 주민대표가 경과지 예정지역의 이장단협의회 회장 및 이장으로 구성되다 보니 주민 대표성과 책임성에도 한계가 있었다. 물론 오송 입지선정협의체 사례는 갈등예방 단계로 갈등이 표출되고 당사자들이 문제를 해결하고자 협의한 신화리 조정회의와 성격이 다르다. 그러나 이해당사자들의 적극적인 참여와 문제 해결 의지, 각 기관의 대표성과 권한이 미흡할 때 제3자가 지원하는 조정절차가 성공을 거두기엔 한계가 있다는 것은 명확해 보인다.

또한 두 사례는 제3자 활용 절차가 갖는 환경·구조적 측면에서 차이를 보여준다. 두 사례는 원전 주변지역 보상 및 이주허용의 범위, 송전선로 주변지역 보상 및 지원 범위와 전력정책 등 법·제도와 관련된 구조적 요인이 갈등을 발생시키는 핵심요건이다. 그러나 신화1리 조정회의는 중·장기 관련 법제도 개선과 함께 우회도로 건설, 삶의 안전 및 소득증대 지원과 같은 단기적인 대책을 모색하고 협의할 수 있는 조건을 갖춘 반면에, 오송 입지선정협의체는 한전이 제3자 시범사업의 프레임에 입지선정과 보상협의를 분리 시킴으로써 이해당사자들이 송전선로 경과지를 선정하는 것 이외에 경과지 선정에 따른 주민들의 안전, 삶의 질 향상 등 단기적인 대책을 모색할 수 있는 구조가 아니었기 때문에 당사자 간 자율적인 합의를 모색하는 데 한계로 작용할 수밖에 없었다.

결국, 공공기관이 갈등관리를 위한 하나의 방안으로 중립적 제3자를 활용(조정절차)하여 갈등예방과 갈등 해소를 도모하려면 공공갈등 현장에서 제3자 역할이 갖는 의미를 명확히 이해하고 활용구조를 마련하는 것이 중요하다. 제3자 활용의 근본적 힘은 갈등 당사자로부터 중립성을 부여받아 갈등 당사자들의 소통과 협력을 촉진하여 자발적인 합의를 이르게 하는 조력자 역할에 있다. 제3자의 역할은 사업자(공공기관)의 해결사나 주민들의 후원자가 아닌 중립성을 갖고 갈등 당사자 간 힘의 균형을 이루고 갈등 당사자들이 실제 원하는 욕구와 이해를 중심으로 자율적인 합의를 촉진하도록 소통과 협력을 돕

고 아이디어를 개발하는 데 기여하는 것이다.

제3자 활용이 효과적으로 작동하기 위해서 몇 가지 과제를 제시하면 첫째, 제3자 활용의 중립성과 독립성을 명확히 보장할 수 있는 구조적 요인을 마련하는 것이 중요하다. 제3자 활용 절차는 사업기관이 직접 조정 절차를 초대하기보다는 국민대통합위원회, 국민권익위원회, 국무조정실 등 사업기관과 직접적 이해관계를 갖지 않은 기관이나 현재 19대 국회에서 계류중인 ‘국가공문화위원회’와 같이 정부로부터 독립된 기관이 지원하는 것이 효과적이다. 또한 공공기관이나 주민들이 문제 해결을 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 통합하여 갈등전문가 경력과 활동분야 등을 공식적으로 제공하거나 정부 관련 홈페이지에 공개하여 공공기관과 주민들이 활용할 수 있게 돕는 것도 방법이다.

둘째, 공공기관이 단기적으로 중립적 제3기관을 활용하기 어렵고 공공기관이 직접 제3자를 활용한다면 최대한 중립성과 독립성을 갖도록 활용 절차를 설계해야 한다. 오송 입지선정협의회체 사례처럼 중립적 제3자가 조정자이자 사업자 역할을 동시에 수행하거나 경과지 입지선정과 입지선정에 따른 보상 등 단기적 대책을 구분하여 다루도록 설계되어 있고 모든 이해당사자의 자발적 참여가 제한적일 수밖에 없는 현재의 전력설비 입지선정 시범사업프레임은 재검토할 필요가 있다.

셋째, 제3자 활용절차는 조정자의 전문성과 윤리가 중요하다. 갈등 당사자 간 소통과 협력, 실제 욕구 중심으로 문제를 해결하도록 촉진하는 것은 조정자의 역량과 자질에 기초한다. 조정 절차가 활성화되지 못한 현실에서 조정자 양성은 체계적이지 못하고 조정자의 자질과 능력에 대한 내부 점검과 자정장치도 변변치 않은 것이 현실이다. 관련 학계와 현장 실천가들 내부의 논의를 통해 대안을 마련하는 것이 필요하며 현장 실천과 평가 등을 거쳐 귀납적으로 조정자의 능력과 자질을 향상시키고, 내부 점검체계 등을 모색할 수 있을 것이다.

공공기관은 갈등관리를 위한 하나의 방안으로 중립적 제3자를 활용(조정 절차)하여 갈등예방과 갈등 해소를 도모할 수 있다. 공공기관의 실질적인 문제 해결 의지와 제3자의 역할이 제대로 작동될 수 있을 수 있는 여건 마련이 관건이다. 제3자의 역할은 사업자(공공기관)의 해결사나 주민들의 후원자가 아닌 중립성을 갖고 당사자들이 실제 원하는 욕구와 이해를 중심으로 자율적인 합의를 촉진하여 갈등예방 및 해결에 기여하는 것이다.

## 참고문헌

- 국무총리실·KDI국제정책대학원, 『공공기관의 갈등관리 매뉴얼』, 국무총리실, 2009
- 국민대통합위원회·한국사회갈등해소센터, 『소통과 갈등관리: 사례찾기』, 교보문고, 2015
- 국민대통합위원회·한국사회갈등해소센터, 『소통과 갈등관리: 방법찾기』, 교보문고, 2014
- 김광구·이선우, 「조정기제를 이용한 갈등해소 - 국립서울병원 이전사례 중심으로」, 『한국 지방자치학회보』, 23(1), 2011
- 김동영, 「1. 토론을 통한 갈등해결의 원리 익히기」, 국민대통합위원회·한국사회갈등 해소 센터, 『소통과 갈등관리: 사례찾기』, 교보문고, 2015
- 박수선, 「당사자 간 대화를 통한 갈등해결사례연구: 올진 신화리 원전 주변지역갈등조정 과정을 중심으로」, 『공존협력연구』 2(1), 2015
- 나태준, 「외국의 분쟁해소 방안 고찰」, 『도시문제』 40(445), 2005
- 박진 외, 『공공갈등교육 매뉴얼: 군사시설 사례』, 서울: KDAI국제정책대학원, 2009
- 심준섭·김광구·이강원, 『공공갈등민원해결의 제도화방안 정책연구』, 국민권익위원회, 2013
- 은재호 편저, 한국행정연구원 갈등관리 총서4 『공정사회와 갈등관리』, 법문사, 2014
- 이강원, 「밀양765kv 송전선로 갈등사례」, 『한국사회 공공갈등 이렇게 풀자』, 호두나무, 2013
- 이선우·오성호, 『협상론』, 한국방송통신대학교 출판부, 2004
- 이선우, 「갈등관리와 거버넌스:조정프로세스 사례를 중심으로」, 『성균관대학교 논문집』, 21(3), 2011
- 이선우, 「원활한 갈등조정을 위한 필요조건: 경험으로부터의 교훈」, 『한국정책학회』, 20(3), 2011
- 이선우·이강원 편저, 『한국사회 공공갈등 이렇게 풀자』, 호두나무, 2013
- 이선우·홍수정, 「송·변전설비 건설갈등해소를 위한 과정과 선택」, 『한국정책과학학회보』, 16(2), 2012
- 장 뿌아트리스·피에르 르노 지음 박진·강버들 역, 『갈등조정 ABC』, 굿인포메이션, 2007
- 정주진, 『갈등해결과 한국사회』, 아르케, 2010
- 지속가능발전위원회, 『공공갈등관리의 이론과 기법』, 2005
- 경향신문, 「신화리 주민 집단이주 갈등」, 2013. 6. 16.

뉴스1, 「국민대통합위원회 10개 공공기관 MOU체결」, 2014.06.30.

매경이코노미, [News Briefing] '갈등공화국' 한국, 경제 손실 246조원...OECD 국가 중 터키에 이어 2위, 매경이코노미, 2013.08.26.

(사)한국사회갈등해소센터, 『정부갈등관리 10년 성과에 대한 전문가 조사』, 2015

세종시, 「오송생명과학단지 송전선로 경과지 관련 전동면 주민의견이람; 공문」, 2015

청주시, 「오송제2생명과학단지 변전소 및 송전선로 건설관련 주민동향 알림 공문」, 2015

한전, 「제3자주관입지선정시범사업 과업지시서」, 2014

「공공기관의 갈등예방과 해결에 관한 규정(대통령령 제24429호)」

「송·변전 설비 주변지역의 보상 및 지원에 관한 법률(이하 송주법)」

「발전소 주변지역 지원에 관한 법률(이하 발주법)」

Fisher & W. Ury, *Getting to Yes: Negotiating Agreement without Giving In*, Boston: Houghton Mifflin, 1981

Karz, Neil, and Lawyer, *Communication and Conflict Resolution Skills*, Kendal/Hunt Publishing Co. Dubuque, Iowa, 1992

Guerin, L., & Lovenheim, P. *Mediate, Don't Litigate. Strategies for Successful Mediation*, 2004

Mnookin, R., "Alternative dispute resolution," Harvard Law School John M.Olin Center for Law, Economics and Business Discussion Paper Series, 232., 1998

Poitras, Jean, and Pierre Renaud, *Mediation and Reconciliation of Interests in Public Distpute Resoulution*, Ontario, Canada: Carswell, 1997

Lawrence E. Susskind and Joshua Secunda, "Environmental Dispute Resolution: The American Experience," *Environmental Conflict Resolution* edited by Christopher Napier (1998) Cameron May Ltd, London

Dukes, Franklin E, *Resolving Public Conflict* Manchester University Press, 1996

Gail Bingham and Leah Haywood, "Environmental Dispute Resolution: the first ten years," *The Arbitration Journal*(1986, December), Amy, Douglas J. "The Politics of Environmental Mediation" 1987, Columbia university press, new york, N.Y

## 편저자

이원희(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

이 슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

나유성(국회예산정책처)

신 열(목원대학교)

이민호(한국행정연구원)

이장원(한국노동연구원)

이재완(원광대학교)

조경호(국민대학교)

김광구(경희대학교)

심준섭(중앙대학교)

이강원(한국사회갈등해소센터)

이선우(한국방송통신대학교)

이민창(조선대학교)

## 2015 공공기관과 국가정책

---

2015년 12월 24일 인쇄

2015년 12월 31일 발행

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 한누리대로 1924

TEL: (044)414-2114(대표), [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2015

ISBN 978-89-8191-810-1

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



## 2015 공공기관과 국가정책