

2016 공공기관과 국가정책

2016. 12



발 간 사

2016년 공공기관 총예산은 약 604조원으로 2016년 GDP의 37.7%에 달하며 공공기관 정원은 2016년 9월 기준 29만 5,876명으로 국가 전체 경제활동인구 중 차지하는 비중이 약 1.1% 수준에 이릅니다. 또한, 산업은행, 중소기업은행, 수출입은행 등 국책은행을 제외한 공공기관의 자산은 2015년 기준 782조원이며 부채는 약 505조원으로 GDP 대비 부채비율이 약 32%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.

2016년 『공공기관과 국가정책』은 크게 중장기 공공정책과 공공기관 현안분석 두 파트로 구성되어 있습니다. 제1부 중장기 공공정책 파트에서는 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 대응, 공적 신사업 창출 및 공공기관의 사회적 책임성 강화 등 중장기적 관점에서 분석해야 할 주제를 다루었습니다. 제2부 공공기관 현안분석 파트에서는 조직자율성, 임용제도의 개방성, 임금피크제도 등 현재 공공기관 관리정책에서 논의되는 쟁점을 중심으로 분석하였습니다.

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.

2016년 12월

한국조세재정연구원
원장 박형수

인 사 말

공공기관은 민간에 맡길 수 없는 공공서비스를 공급하는 기관입니다. 우리나라 경제 사회 발전에서 공공기관이 큰 축을 담당하였다는 데에는 큰 이견이 없을 것입니다. 경제 발전 초기에는 SOC 등 사회기반시설 확충에 기여하였으며, 이후에는 민간에 맡기기 어려운 국민연금, 건강보험 등도 담당하여 왔습니다. 이러한 측면에서 공공기관은 정부의 정책을 국민들에게 직접 시현하는 역할을 담당하여 왔다고 볼 수 있습니다.

하지만 이와 같은 노력에도 불구하고 공공기관에 대한 국민적·사회적 시각은 비판적이어서 현 정부에 들어와 공공기관에 대한 여러 가지 정책들이 시도되었습니다. 그 결과 지난 4년간 부채감축, 방만경영 해소, 임금피크제 시행, 분야별 기능 조정 등으로 공공기관은 핵심 기능 위주로 재편되고, 국민들에게 보다 나은 공공서비스를 제공하기 위한 노력을 지속적으로 하여 왔습니다. 앞으로도 이러한 노력들이 유지된다면 공공기관의 대국민서비스는 향상되고, 국민적·사회적 시각도 달라져, 공공기관에 대한 국민의 인식이 긍정적으로 변화될 수 있을 것입니다

더욱이 4차 산업혁명이라는 새로운 사회경제적 변화를 맞이하여 공공기관은 이제 변화의 선도에 서게 될 것입니다. 이러한 맥락에서 2016 공공기관과 국가정책에서는 저출산·고령화·저성장 시대 공공기관의 역할과 대응과제를 필두로 복지서비스 전달체계에서 공공기관의 역할, 공공기관의 신사업 창출 방안, 공공기관의 사회적 책임성 등에 관한 연구를 토대로 미래 환경변화에 대응한 공공기관의 다양한 바람직한 역할을 제시하고자 하였습니다.

공공기관에 관한 다양한 기초 연구들은 공공기관 발전에 크게 기여할 것이라는 믿음이 공공기관과 국가정책 발간 사업의 주요 목적임을 생각할 때, 2016 공공기관과 국가정책은 이러한 목적을 충분히 달성하였다고 생각합니다.

끝으로 2016 공공기관과 국가정책 연구에 도움을 주신, 한국공기업학회 금현섭 교수님, 서울행정학회 광채기 교수님께 감사의 말씀을 드리며, 네트워크 모임에 참여해주신 공공기관 관계자 여러분과 네트워크 모임을 행정적으로 지원하여 주신 공공기관연구센터의 이슬 전문연구원, 유승현 연구원, 정예슬 연구원에게도 감사를 드립니다.

2016년 12월

공공기관연구센터
소장 조임곤

목 차

제1부 중장기 공공정책

1. 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 대응과제	3
곽채기·신완선·오영민	
I. 개 요	5
II. 저출산·고령화·저성장 시대의 도래와 전망	7
III. 인과지도를 활용한 저출산·고령화·저성장 구조 분석	11
IV. 저출산·고령화·저성장 시대의 잠재 전략과제 도출	36
V. 잠재 전략과제와 공공기관의 연관성 분석	43
VI. 공공기관의 역할과 대응과제 도출	53
VII. 결 론	58
2. 복지서비스 전달체계에서의 공공기관의 역할	73
금현섭·백승주	
I. 서론	75
II. 이론적 논의	78
III. 자료 및 기본현황	88
IV. 복지서비스 전달체계에 있어서 공공기관의 역할	91
V. 결론 및 정책적 함의	96
3. 중국 국유기업 개혁의 성과 및 교훈	
: OECD 국가소유기업 가이드라인의 관점에서	101
이민창, 이성춘	
I. 서론	103
II. 중국 국유기업 개혁과정	105
III. 비교준거의 탐색: OECD 소유권 권고	117
IV. 중국 국유기업 개혁과정의 비판적 검토	126
V. 결론	138

4. 공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구 143

홍길표

I. 공공기관의 신사업 개발의 배경 145
II. 공공기관 신사업 개발과 관련된 기존 접근법 및 한계 154
III. 공공기관에 적합한 공적 신사업 개발 방법론 구상 160
IV. 공공기관의 공적 신사업 개발 관련 정책적 과제 176

5. 우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화 전략

: 지속가능경영활동을 중심으로 181

윤태범

I. 서론 183
II. 지속가능한 발전과 지속가능경영 185
III. 사회적 책임성 189
IV. 사회적 책임의 표준화와 ISO 26000 192
V. 공공기관의 사회책임경영 200
VI. 결론 208

제2부 공공기관 현안분석

6. 조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석 215

전영한

I. 서론 217
II. 공공기관의 조직 자율성 221
III. 공공기관 조직 자율성의 효과 236
IV. 결론 253

7. 국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구 : 내부노동시장 이론 관점	261
권일웅	
I. 서론	263
II. 이론적 배경과 연구 가설	265
III. 데이터와 변수의 측정	273
IV. 실증 분석	278
V. 시사점과 결론	284
8. 공공기관 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구	
: 공공기관 근로자의 인식조사를 중심으로	289
김철희	
I. 서론	291
II. 선행연구의 검토와 분석방법의 설정	293
III. 임금피크제의 도입과정과 작동원리	301
IV. 임금피크제 작동원리와 기대효과에 대한 공공기관 근로자 인식 조사	305
V. 결론 및 정책제언	315
9. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 분석	331
한인섭·김형진	
I. 서론	333
II. 이론적 논의	334
III. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교분석	343
IV. 경영평가제도의 실태와 문제점	361
V. 결론 및 시사점	368

10. 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구	377
--------------------------------	-----

이근주

I. 서론	379
II. 개방형 채용의 이론적 근거	382
III. 개방형 계약직제도 개요	395
IV. 개방형 계약직 설문조사	398
V. 정부의 개방형 직위제도	410
VI. 결어: 공공기관 개방형 계약제 정착 방안	414

제 1부

중장기 공공정책

1. 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 대응과제
/ 곽채기·신완선·오영민
2. 복지서비스 전달체계에서의 공공기관의 역할 / 금현섭·백승주
3. 중국 국유기업 개혁의 성과 및 교훈
: OECD 국가소유기업 가이드라인의 관점에서 / 이민창·이성춘
4. 공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구 / 홍길표
5. 우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화 전략
: 지속가능경영활동을 중심으로 / 윤태범

1. 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 대응과제

곽채기(동국대학교)

신완선(성균관대학교)

오영민(지방공기업평가원)

저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 대응과제

곽채기(동국대학교) / 신완선(성균관대학교) / 오영민(지방공기업평가원)

I. 개 요

1. 연구 필요성과 목적

저출산·고령화·저성장 현상은 이미 국내는 물론 국제적으로 매우 중요한 화두가 되고 있다. 모든 국가들이 그러한 미래 환경을 예측하고 있으며 각국 정부는 물론 다양한 단위 조직 차원에서도 환경변화에 대응하려고 노력하고 있다. 우리나라도 이미 미래창조부를 비롯하여 많은 부처에서 대책 마련 및 장기적인 과제 개발 및 추진을 시도하였으며 공공기관들도 정부권장정책의 일환으로 직접 혹은 간접적으로 관련 업무와 사업에 참여하고 있다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 관점에서 과연 어떤 역할을 해야 하고 중장기적인 관점에서 추진해야 할 대응과제가 무엇인지에 대한 공감대가 형성되지 못하고 있다. 본 연구는 공공기관의 관점에서 저출산·고령화·저성장 시대를 조명하고 장기적인 전략과제를 도출하는 것에 초점을 맞추고자 한다.

저출산·고령화·저성장 관련 공공기관의 역할은 크게 두 가지 관점에서 분석될 수 있다. 한 가지는 그런 시대적 추세를 줄이고 올바른 구조로 선순환시키기 위한 공공기관의 역할을 파악하는 것이고, 다른 한 가지는 시대 흐름에 적응하기 위한 공공기관의 기능 조정을 분석하는 것이다. 본 연구에서는 전자에 초점을 맞추어 저출산·고령화·저성장 시대의 문제점을 완화하고 국가경쟁력을 유지하는 방향을 모색하고자 한다.

본 연구에서는 우선 저출산·고령화·저성장 시대의 추세를 간략하게 요약하고 사회적 요인을 시스템 다이내믹스를 통해서 하부요인들의 인과관계를 분석한다. 인과관계 분석 과정에서 검토된 요인들을 중심으로 미래 시대의 강점과 약점으로 정리하여 SWOT 분

석을 실시하여 잠재 전략과제를 도출한다. 전략과제의 유효성을 미래 예측에 근거하여 점검하고 공공기관의 경영평가에서 적용되고 있는 경영시스템과 주요 사업과의 연관성을 분석한다. 연관성 분석에 근거하여 전략과제의 우선순위를 도출하고 이들 과제를 추진하는 과정에서의 공공기관의 역할과 미래 과제를 제시하고자 한다.

2. 보고서의 구성

본 연구는 저출산·고령화·저성장 시대를 대응하는 과정에서 요구되는 이슈를 도출하고 공공기관 경영시스템과 주요 사업에 대비하여 우선순위를 결정하는 것이 핵심이다. 즉, 공공기관 운영상의 관점에서 미래 이슈의 필요성을 강조하고 그러한 이슈 해결을 통해서 국가 경쟁력 강화에 기여하는 방안을 모색하고자 한다. 본 보고서는 7개 장으로 구성되어 있다.

제1장에서는 연구의 필요성과 목적을 설명한다. 시대 변화에 순응하는 공공기관의 역할과 과제가 아니라 변화를 선도하는 주도적 관점에 초점을 맞추고 있다.

제2장에서는 저출산·고령화·저성장 시대의 사회적 현상을 핵심 이슈 중심으로 요약하여 제시한다. 출산율, 인구구조, 경제성장률 관점에서 예상되는 미래 환경과 주요 문제점을 설명한다.

제3장에서는 시스템 다이내믹스를 활용하여 저출산·고령화·저성장 관련 하부요인들의 인과관계를 도식적으로 제시하고 상호 간의 영향 수준을 점검한다. 요소 간의 인과관계 분석 결과는 시대 변화의 강점 및 약점 도출은 물론 미래형 전략과제 도출의 근거로 활용된다.

제4장에서는 3장의 결과를 바탕으로 SWOT 분석을 실시하여 29개의 잠재 전략과제를 도출하고 2050년 미래 이슈와의 점검을 통해서 이들 전략과제의 장기적 일치성을 확인한다. 전략과제가 단기적인 관심사가 아니라 장기적 혹은 초장기적 차원에서 해결되어야 할 주제임을 점검하는 데 주안점을 두고 있다.

제5장에서는 제4장에서 도출된 잠재 전략과제를 대상으로 공공기관 경영평가편람에서 제시된 경영시스템 관리요인들과 주요 사업과의 연관성을 분석하였다. 경영시스템과의 연관성은 연구팀이 주관하였고, 주요 사업 연관성은 설문조사를 통해서 기관 담당자들이 실시하였다. 이러한 연관성 분석을 통해서 공공기관 유형별 잠재 전략과제의 우선

순위를 결정하였다.

제6장에서는 앞 장에서 도출된 우선순위 전략과제를 추진하는 과정에서 요구되는 공공기관의 유형별 역할을 제시하고, 각 과제 추진 과정에서 고려해야 할 대응 이슈를 간략하게 설명한다.

제7장에서 본 연구 결과를 요약하고, 후속 연구가 진행되는 과정에서 고려해야 할 이슈들을 제시한다.

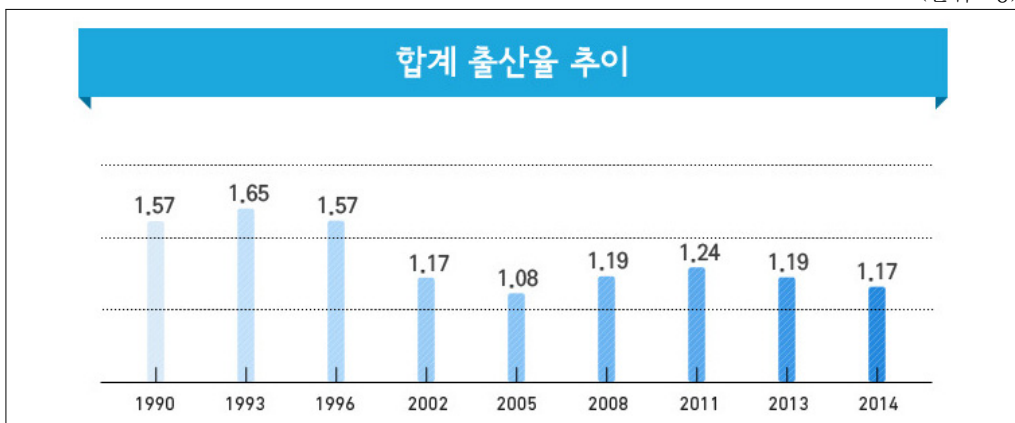
II. 저출산·고령화·저성장 시대의 도래와 전망

1. 저출산·고령화·저성장 시대의 도래

오늘날 전 세계는 대부분의 선진국에서 보편적인 현상으로 대두된 저출산·고령화 현상으로 인해 저성장시대에 직면하고 있다. 지난 수십 년 동안 여성의 사회활동 증가, 가족의 형태 및 기능 변화, 노동시장의 고용 불안정 심화 등으로 인해 세계 출산율이 빠르게 낮아지면서 저출산 현상이 지속되고 있다. 아래 [그림 1]은 우리나라의 합계출산율의 추이를 나타낸 그래프이다.

[그림 1] 우리나라의 합계출산율 추이

(단위: 명)

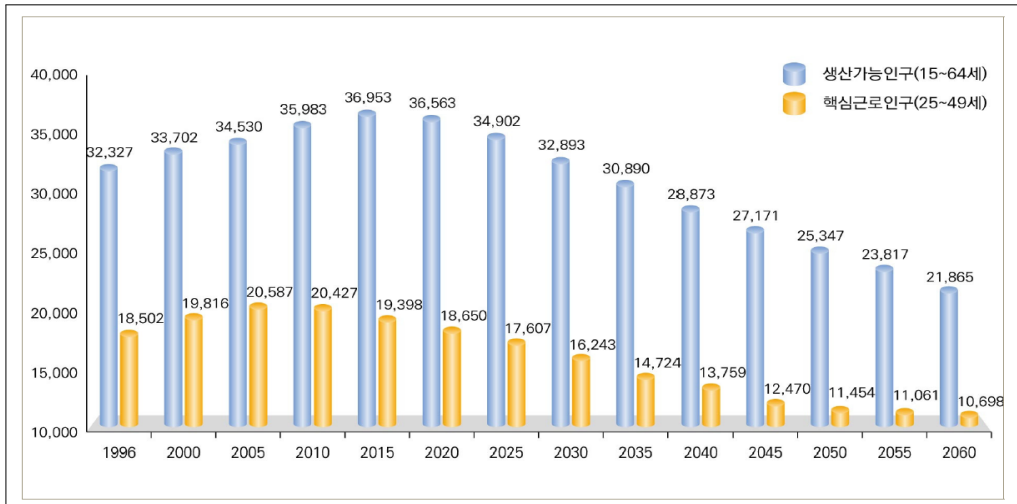


주: 합계출산율은 여성 한 명이 평생 낳을 것으로 기대되는 아이의 수를 나타냄
자료: 보건복지부

OECD는 초저출산국 기준을 1.30명으로 정하고 있다. 우리나라 합계출산율은 2001년 (1.297명)에 처음 초저출산국에 진입한 뒤 현재까지 1.30명을 밑돌고 있다. 이러한 저출산 현상의 지속화는 생산가능인구의 감소와 인구 고령화로 인해 세계경제의 저성장을 유발하고 있다. 아래 [그림 2]는 우리나라의 생산가능인구와 핵심근로인구의 장래 추계를 그래프로 나타낸 것이다. 생산가능인구의 감소는 내수경기 위축, 투자 감소, 성장률 둔화, 내수 감소의 악순환을 만들 수 있다.

[그림 2] 우리나라의 생산가능인구와 핵심근로인구의 장래 추계

(단위: 천명)



자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2011

저출산·고령화 현상은 10년 전쯤엔 선진국의 이야기였지만 현재 우리나라는 세계에서 가장 빠른 속도로 인구 고령화가 진행되고 있는 나라로서, 저출산·고령화 현상은 피할 수 없는 현실이 되었다. 오히려 다른 선진국보다 우리나라의 저출산·고령화 속도가 훨씬 빠르다. 광채기(2016)에 따르면 우리나라의 저출산·고령화 진행속도는 다음과 같다.

지난 2000년에 고령화율¹⁾ 7.2%로 고령화사회(aging society)²⁾에 진입한 이후 18년 만에 고령화율이 그 2배 수준인 14.3%로 증가하여 2018년에는 고령사회(aged society)³⁾가 도래할 예정이다. 그리고 향후 2026년에는 고령화율이 20.8%로 높아져 초고령사

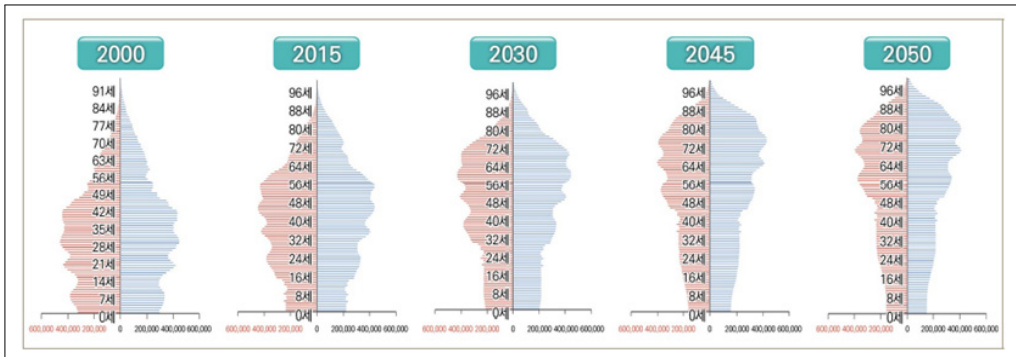
1) 고령화율: 65세 이상의 고령자 인구(노령인구)가 총인구에서 차지하는 비율

2) 고령화사회(Aging society): 고령화율이 7% 이상인 사회

회(hyper aged society)⁴⁾에 진입할 것으로 예상되고 있다. 우리나라에서 고령화사회가 고령사회로 변화하는 데 소요되는 18년과 고령사회가 다시 초고령사회로 전환하는 데 소요될 것으로 예상되는 8년은 종전 세계에서 가장 빠른 속도로 고령화가 진행되었던 일본이 기록한 24년과 12년을 훨씬 단축한 것으로, 현재까지는 세계에서 가장 빠른 고령화 추이를 보이고 있다.

아래 [그림 3]은 저출산·고령화의 가속화로 인한 우리나라의 인구피라미드 변화를 나타낸 그래프이다. 이러한 저출산·고령화 추이는 생산가능인구의 감소와 인구 고령화로 인한 인구 구조의 변화를 심화시켜 저성장시대를 앞당기고 있다.

[그림 3] 우리나라의 인구피라미드 변화



자료: 통계청, 「장래인구추계」, 2011

2. 저출산·고령화·저성장 시대의 전망

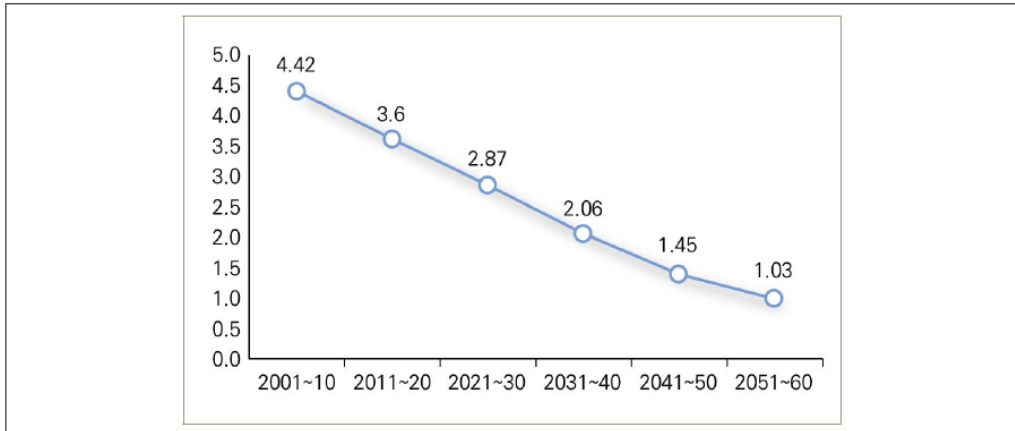
우리나라를 비롯한 전 세계 국가에서 5% 미만의 저성장이 수년간 진행되고 있으며, 이는 저성장 국면으로의 진행이라는 진단이 설득력을 얻고 있다(성지은·박인용, 2013). 국제통화기금(이하 IMF)은 내년 한국의 경제성장률 전망치를 3% 밑으로 낮추기로 했다. 아래 [그림 4]는 우리나라의 연평균 경제성장률 전망을 나타낸 그래프이다. 2001~2010년 4.42%에서 2051~2060년 0.99%까지 하락할 것으로 전망된다. 장기적인 저성장시대에 대응방안을 강구하고 선도적으로 준비할 시점이다.

3) 고령사회(Aged society): 노령인구의 비율이 높은 수준에서 상당한 정도로 안정된 사회

4) 초고령사회(Hyper aged society): 고령화율이 20% 이상인 사회

[그림 4] 우리나라의 연평균 경제성장률 전망

(단위: %)



자료: 경제시스템분석학회, 2014

전문가들은 한국 경제가 앞으로도 저성장 국면을 벗어나기는 어렵다고 보고 있다. 코시 마타이 IMF 아시아태평양 담당 부국장은 ‘한국 경제 리뷰’ 세미나(2016.12.01.)에서 지지부진한 구조개혁 때문에 한국의 중장기 리스크가 커지고 있다고 강하게 비판했다. 그는 위험수준을 넘어선 가계부채, 급격한 고령화에 따른 노동인구 감소, 낮은 수준의 여성·청년층의 노동시장 참여율, OECD 국가 중 최하위 수준의 노동생산성, 내수와 서비스업 주도형으로의 경제구조 전환 지연 등 다섯 가지 부문을 위험 징후로 지목했다. 그리고 다섯 가지 징후 중 노동인구 감소가 잠재성장률을 중장기적으로 1%대로 끌어내릴 가능성이 있는 최대 위협요인이라고 지적했다. 아래 <표 1>은 저출산·고령화·저성장 시대의 도래로 인한 위협요인들을 종합한 것이다.

<표 1> 저출산·고령화·저성장 시대의 위협요인

	저출산	고령화	저성장
위협요인	초저출산 현상 장기화	장수사회 진입	소비 및 투자증가율 감소
	‘노동력 부족 국가’ 전환	인구고령화 가속화	내수시장 위축
	숙련노동력 감소	‘노동력 고령화’ 급속화	사회보장 부담 증가
	노동생산성 저하	복지지출 증가	재정수지 악화
	병역자원 부족	농촌 공동화	노후소득 불안정
	학령인구 감소	생산가능인구 비중 감소	잠재성장률 둔화
	교육인프라 공급과잉	-	-

이러한 위협요인들을 제거하기 위해서는 무엇보다 공공기관의 역할이 중요하다. 과거 현실에 안주한다는 이미지를 벗고 공공기관이 먼저 혁신을 통해 저출산·고령화에 따른 저성장 국면을 벗어날 수 있도록 노력해야 한다. 공공기관의 설립목적, 전략체계 등에 대한 재검토를 통해 현재 시점에서 공공기관이 가장 중요하게 관리해야 할 목표는 무엇이고, 어떤 성과를 창출해야 하는지를 명확하게 수립해야 한다(송영욱, 2015).

Ⅲ. 인과지도를 활용한 저출산·고령화·저성장 구조 분석

1. 시스템 다이내믹스와 저출산·고령화·저성장 구조

가. 시스템 다이내믹스 개요와 인과지도 분석

1) 시스템 다이내믹스

시스템 다이내믹스는 시스템 사고(System Thinking)의 토대 위에서 시간의 변화에 따른 시스템 행태를 고찰, 분석하는 방법이라고 정의할 수 있다. 동태적이고 순환적인 인과관계를 기반으로 문제를 전체적으로 이해하고, 이를 컴퓨터에서 재현하여 다양한 정책실험을 수행함으로써 사회현상을 이해하고자 하는 시각이자 준거틀이며 방법론이다(문태훈, 2016).

한편, 연구자가 관심을 가지는 결과변수는 환류과정(feedback)을 거치며 원인변수에 다시 영향을 미치고, 이로 인해 독립변수와 종속변수의 구분은 시스템을 이해하는 데 중요하지 않게 된다. 시스템을 구성하는 변수 간의 영향의 강도와 지배적 경로의 방향은 시간의 흐름에 따라 변하고, 총체적인 변화의 모습은 동태적이고 비선형적이다(문태훈, 2016 ; 김도훈·문태훈·김동환, 2016).

시스템 다이내믹스에서 정의되는 시스템은 ‘정리되거나 연결된 개체들의 그룹, 하나의 복잡한 단일체를 형성하기 위해 상호 연결되고, 관련지어진 개체들의 조합, 특정한 체제나 계획에 따라 배열된 부분들의 조합’이다. 시스템은 부분과의 상호관계를 통하여 총체적으로 실체와 기능을 유지시키는 존재라고 할 수 있으며 다음의 속성을 갖는다(Anderson & Johnson, 1998).

- ① 전체는 하나 혹은 그 이상의 속성(properties)이나 기능(functions)을 지닌다.
- ② 각 부분은 전체의 행태(behavior)나 속성(properties)에 영향을 미친다.
- ③ 하나 혹은 그 이상의 환경 속에서 전체의 기능을 수행하기 위하여 부분적인 집합이 존재한다. 이러한 부분의 각각은 필요하나 전체의 기능을 수행하기에는 불충분하다.
- ④ 시스템의 필수적인 부분이 그것의 행태나 속성에 영향을 미치는 방식은 시스템 중 적어도 하나의 다른 부분에 의존한다.
- ⑤ 전체로서의 시스템에 미치는 하위집합의 영향은 하나 이상의 다른 하위집합의 행태에 영향을 미친다.

이와 같은 시스템의 개념과 속성으로 인해 저출산·고령화·저성장을 야기하는 복잡한 사회 시스템을 부분들의 조각(pieces)들로 나누어서 분석하는 것은 한계를 가질 수밖에 없었다. 이러한 분석을 보충할 수 있는 방법은 종합(synthesis)하는 것인데 부분들을 시스템의 전체로서 형성하는 것, 즉 종합을 통해서만이 시스템에 대한 직관력과 함의를 얻을 수 있다. 시스템 다이내믹스의 유용성은 크게 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 시스템 다이내믹스는 시스템의 인과관계를 묘사하여 봄으로써 시스템의 영향관계를 살펴볼 수 있게끔 한다. 시스템의 구성요소들은 상호 간에 강화루프(reinforcing loop)와 균형루프(balancing loop)로 얽혀 있어 시스템 상태를 향상·악화시키거나 균형 상태를 유지토록 하며 시스템 다이내믹스는 이러한 요인 간의 구성요소를 묘사함으로써 상관성을 학습하는 데 도움을 줄 수 있다.

둘째, 시스템의 구성요소들이 시간에 따라 변화하는 것을 이해하는 데 도움을 준다. 국가사회에서 일어나고 있는 현상들은 일시적으로 발생하는 것이 아니라 시스템의 구조에서 일어나는 순환과정의 결과로서 바라봐야 한다.

셋째, 시스템 다이내믹스 기법은 사회를 구성하고 있는 사건들의 인과관계(causality)를 묘사하고, 이를 정량적으로 표현하여 조직에서 발생하는 문제를 예방할 수 있는 정책 지렛대(policy leverage)를 발견하고자 하는 데 유용한 도구이다.

넷째, 시스템 다이내믹스는 변수들 간의 비선형성(non-linearity)을 분석하는 데 유용하다. 요인과 요인 간의 분석과 상호 영향관계는 상호의존적(interdependence)이며 이를 분석의 기본요소로 삼고 있다.

2) 인과지도(Causal Loop Diagram) 분석

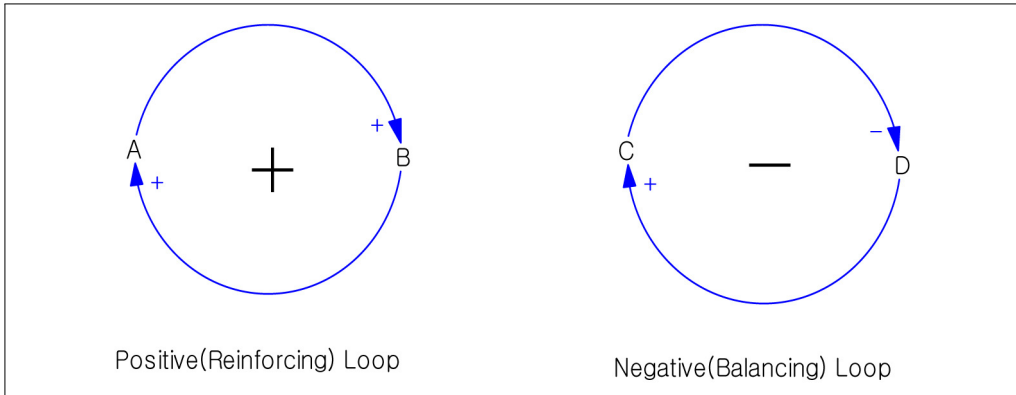
정량적인 시뮬레이션 예측 이전에, 시스템에 내재되어 있는 요인 간의 상호관계를 인과성(causality)에 입각해서 나타내는 방식이 인과지도(Causal Loop Diagram, 이하 CLD)이다. 인과지도에서는 인자들 간의 영향관계를 표시하기 위하여 화살표(→)를 사용하게 되며 A→B라는 것은 A라는 요인이 B에 영향을 미친다는 표현이다. 이들의 관계는 정(正)적으로 영향을 미칠 수 있거나 부(否)적으로 영향을 미칠 수 있는데, 정적으로 영향을 미칠 때에는 화살표 끝에 플러스(+) 표시를 하고 부적으로 영향을 미칠 때에는 마이너스(-)로 표시한다. 아래 [그림 5]의 왼쪽에서 A와 B의 영향 관계를 살펴보면, A가 B에 영향을 미치는데 A가 증가하면 B도 증가하고 A가 감소하면 B도 감소한다는 경우 정(+)의 관계를 표시한다. C와 D의 관계에서는 C가 증가하면 D는 감소하고 C가 감소하면 D는 증가하는 경우 부(-)의 관계로 표시할 수 있다.

[그림 5] CLD에서의 인과 관계 표시



한편, 상호 영향관계가 양방향으로 이루어지면 순환고리를 형성하게 되는데 아래의 [그림 6]은 순환관계를 표시한 것이다. 순환관계는 강화 순환루프(positive loop 또는 reinforcing loop)와 균형 순환루프(negative loop 또는 balancing loop)로 구별되는데, 강화루프는 계속 증가하거나 계속 감소하는 관계를 형성하며 균형루프는 시스템을 균형점으로 수렴하려는 성격을 가진다. 양자의 구별은 루프에서 마이너스 기호(-)의 수로 구별하는데 마이너스 기호(-)가 홀수이면 균형루프이며 그 이외에는 강화루프가 된다. 본 연구에서는 저출산·고령화·저성장의 분석을 위해서 여러 개의 순환고리를 작성하여 인과지도(causal loop diagram) 분석을 진행할 것이다.

[그림 6] 순환고리(Loop)의 종류



나. 저출산·고령화·저성장의 구조 분석과 시스템 다이내믹스

현재 겪고 있고 향후 발생할 것이라고 예견되는 문제에 대해서 그 내부구조를 살펴보면, 과거에는 긍정적인 측면을 가지고 있던 것이 환경이 변하면서 반대의 상황이 된 것들이 많다. 너무 많이 낳아서 과다한 인구가 문제라고 외쳤던 것이 불과 반세기 전이다. 빠른 경제성장이 가져오는 인플레이션과 부의 집중 문제를 해결하기 위해서 앞다투어 규제장치를 마련하기도 하였다. 그러나 근본적으로 인간이 살고 있는 사회구조는 변함이 없으며, 행태(behavior)의 양상만 큰 진폭을 가지면서 변하고 있다. 그 진폭이 이전에 경험하지 못한 것이고, 즉각적인 대응방안이 뚜렷하지 않기에 문제인 것이며, 그 해결에 상당한 시간이 소요될 것으로 예상되어서 어렵다고 평가되는 것이다.

더 큰 문제는 저출산·고령화·저성장의 문제는 구조적으로 얽혀있다는 데 있다. 저출산이 고령화를 앞당기기도 하고, 고령화의 악영향으로 인해 대규모 재정을 쏟아 부어도 저출산의 기조는 변하지 않고 있어 청년들의 결혼과 출산은 미뤄지고 있다. 그로 인해 경제의 성장판은 빠른 속도로 닫히고 있고, 노회한 경제시스템은 그 동력을 상실해 가고 있다. 우리는 이러한 문제를 상호 독립적으로 볼 것이 아니라, 하나의 통합된 인과 구조적 틀에서 살펴볼 필요가 있다. 하나의 사회적 문제를 야기하는 것은 그 내부에 수없이 얽힌 요소들을 적절히 구분해내고 체계화함으로써 해결책을 찾을 수 있다.

복잡한 저출산·고령화·저성장의 문제를 시스템 다이내믹스의 인과지도를 통해서 분석하고자 하는 것은 피드백 루프를 설정할 수 있기 때문이다. 피드백 루프는 내부동력을 가지고 그것이 유지되는 성격을 가지기에, 우리가 구조라고 부를 수 있다. 증가와 감소,

균형과 이탈을 반복하는 시스템을 분석하기 위해서는 행태가 아닌 구조부터 봐야 하는 것이다. 이번 장에서는 저출산·고령화·저성장 이면에 있는 사회경제적 구조를 여러 개의 피드백 구조를 통해서 살펴볼 것이고, 끝 부분에서는 본 연구의 SWOT 분석에서 제시한 대안들이 피드백 구조에 어떻게 자리를 잡고 있는지를 살펴볼 것이다.

2. 저출산·고령화·저성장의 인과구조 분석

가. 저출산·고령화에 관한 인과구조

1) 출생자 수의 증가로 인한 인구증가⁵⁾(R1)

2015년 한 해 동안 출생아 수는 43만 8,400명이고 합계출산율은 1.24명으로서, 전년도의 43만 5,400명보다 3천명이 증가하였고, 합계출산율도 전년도의 1.21명보다 0.03명(2.9%) 늘어났다(통계청, 2016). 그러나 2015년이 2014년에 비해 약간의 증가를 보였지만, 아래 <표 2>에서 제시된 것처럼 2000년에 들어서 출생아 수가 지속적으로 감소하고 있는 것은 주지의 사실이다. 즉, 1996년에 비해 2015년 출생아 수는 약 25만 2,800명이 적어 같은 기간 태어난 아기 수의 3분의 1이 줄어들었다.

<표 2> 연도별 출생아 수

(단위: 명)

연도	1996	1997	1998	1999	2000
출생아 수	691,226	668,344	634,790	614,233	634,501
연도	2001	2002	2003	2004	2005
출생아 수	554,895	492,111	490,543	472,761	435,031
연도	2006	2007	2008	2009	2010
출생아 수	448,153	493,189	465,892	444,849	470,171
연도	2011	2012	2013	2014	2015
출생아 수	471,265	484,550	436,455	435,435	438,420

자료: 통계청, 「시도/인구동태건수 및 동태율」, 2016.

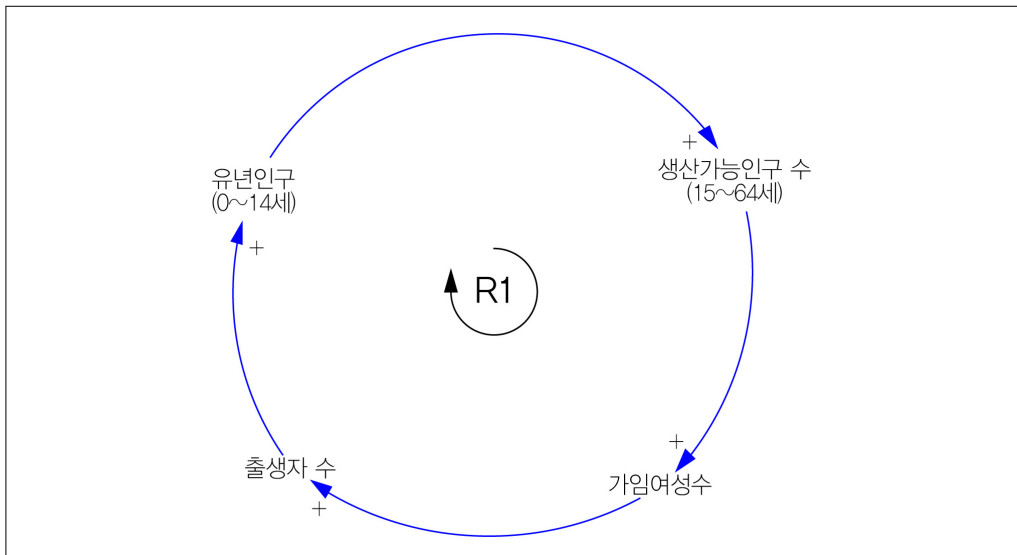
인구구조에 있어서 출생자 수는 가임여성(15~49세) 수에 비례한다. 즉, 가임여성 수가 증가하면 출생아 수가 증가하는 것이다. 물론, 반대의 경우 가임여성 수가 감소하면 출

5) 이 논문에서 제시한 고령화와 저출산에 관한 인과지도는 최남희(2012)의 「고령화에 따른 지방재정의 동태성 분석」(『한국시스템다이내믹스연구』, 제13권 제4호)의 내용을 발췌·수정한 것입니다.

생아 수도 줄어든다. 임신과 출산은 가임여성의 사회경제적 환경에 근거한 주관적 선택에 따라서 결정되지만, 가임여성 수가 줄어드는 것에서 출생아 수의 감소를 예견할 수 있다. 실제로 2000년의 전체여성인구 중 가임여성 수의 비율은 57.5%였는데, 2015년에는 48.8%까지 감소하였다(통계청 가임여성인구비율). 새로 태어나는 아기의 수가 줄어들고, 전체 인구 중 가임여성이 축소된다면 향후에 출생아 수는 계속해서 줄어들 수밖에 없다. 인구규모에 있어서 악순환의 구조를 갖게 되는 것이다. 이를 극복하기 위해서는 출산율의 상승이 필요한데 앞서 언급하였듯이, 우리나라의 합계출산율은 현재 1.24명에 불과하다(1965년 5.63명, 1975년 4.28명, 1985년 2.23명, 1995년 1.70명, 2005년 1.22명). 예측컨대, 이러한 구조하에서는 출생으로 인한 인구증가 또는 인구규모의 유지는 불가능하다고 볼 수 있다.

아래의 [그림 7]은 출생자 수와 인구규모의 피드백 구조를 나타내는 인과지도이다. 위에서 설명하였듯이, 가임여성 수가 늘어나면 이를 기반으로 출생자 수가 증가할 것이다. 물론, 출산율이 과거에 비해 특별히 감소하지 않는다는 전제를 두고 있기는 하다. 늘어난 출생자는 유년인구(0~14세)를 증가시키고, 시간이 지나면서 생산가능인구 수를 늘려 전체 인구 수는 증가할 것이다. 이처럼, 출생자 수와 인구규모는 강화루프를 갖게 되어 증가 또는 감소의 단방향의 특성을 가질 것이다.

[그림 7] 출생자 수 증가로 인한 인구증가 인과지도(R1)



- 강화루프 1: 생산가능인구(15~64세) 증가 → 가임여성 수 증가 → 출생자 수 증가 → 유년인구(0~14세) 증가 → 생산가능인구(15~64세) 증가

현재 우리나라의 경우, 가임여성 수의 변화보다는 출산율의 감소가 인구구조를 변화시키는 주요 요인으로 지적되지만 향후에는 출산율이 상승하더라도 줄어든 가임여성 수로 인해 유의미한 인구규모의 변화를 만들어낼 수 없을 가능성이 크다. 즉, 한번 감소된 인구규모를 회복하기 위해서는 임신이 가능한 수준까지 성숙한 세대를 키워내어야 하며, 가임여성 수와 임신과 출산을 적극적으로 할 수 있는 사회경제적 조건이 주어져야 인구규모가 이전 수준을 회복할 수 있다. 지속적으로 낮아진 출산율과 그로 인한 가임여성 수의 감소는 인구규모의 급격한 축소를 가져오며, 회복하기 위해 한 세대 이상의 시간이 소요될 것임을 암시한다.

2) 인구부양비 감소로 인한 출산율 증가(R2)

인구부양비는 총인구(내국인 기준) 중에서 생산가능연령층(15~64세) 인구에 대한 비생산연령층(0~14세 인구나 65세 이상 인구의 합) 인구의 비율로서 생산가능연령층 인구가 부양해야 하는 사회경제적 부담을 나타내는 지표이다(통계청 부양인구비 설명). 생산가능인구가 증가하고, 반면에 비생산인구가 감소하면 인구부양비는 감소할 것이나, 그 반대의 경우에는 인구부양비는 증가한다. 아래의 <표 3>에서 보듯이, 우리나라의 연도별 인구부양비는 36.2%에서 38.7% 사이에서 변동하고 있으며, 인구부양비가 낮아지고 있는 모습을 보이고 있다. 다만, 소년부양인구비(0~14세 인구에 대한 부담비)는 유년인구가 감소하면서 낮아지고 있는 반면에, 노년인구부양비(65세 이상 인구에 대한 부담비)는 증가하고 있는 모습을 보이고 있다. 즉, 저출산·고령화로 인한 사회경제적 부담의 구조가 변화하고 있는 것이다.

<표 3> 연도별 부양인구비

(단위: %)

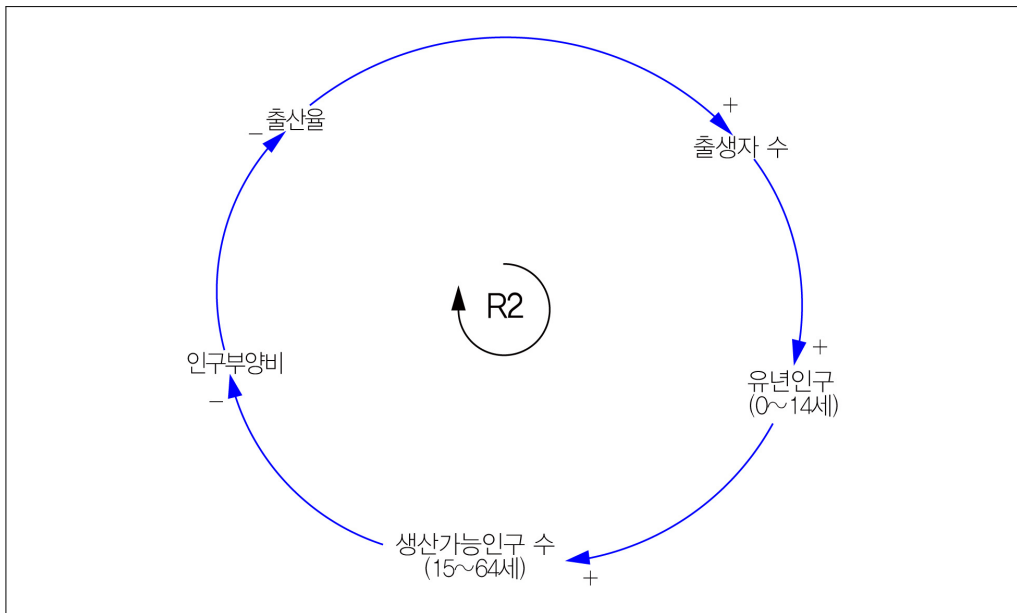
구분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
부양인구비	38.7	38.3	37.8	37.3	36.9	36.3	36.2	36.2	36.2	36.2	36.2
소년부양인구비	25.7	24.8	23.8	22.9	22	21.2	20.6	20	19.4	18.8	18.2
노년부양인구비	13	13.5	14	14.4	14.8	15	15.6	16.3	16.8	17.5	18

자료: 통계청, 「국가지표체계 부양인구비」, 2016.

사회경제적 부담을 인구규모로 표현한 인구부양비는 출산율에 영향을 미치는데, 인구부양비가 높아질수록 출산율이 낮아지는 부(-)의 관계를 가진다. 임신과 출산은 가임 가능한 부부가 사회경제적 요인을 고려한 선택적 활동으로서 비경제활동인구 부양에 대한 부담도 고려사항이기 때문에 출산에 영향을 미치는 것으로 볼 수 있다(최남희, 2012).

이러한 측면에서 아래 [그림 8]의 인과지도는 인구부양비가 감소하면 출산율이 상승하고, 그로 인해 출생자 수가 증가하여 유년인구 수와 생산가능인구 수가 늘어나는 강화루프를 명시적으로 나타내고 있다. 이러한 피드백 구조는 지속가능한 공동체를 형성하기 위해 생산가능인구가 적절하게 유지되어야 함을 인구부양비와의 관계에서 살펴볼 수 있게 하는바, 생산가능인구가 비생산인구를 부양하기 위해서 과도한 부담을 갖게 된다면, 부양에 필요한 경제적 차원의 부담을 넘어 종국적으로는 인구구조의 붕괴를 야기하게 된다는 것을 의미한다.

[그림 8] 인구부양비 감소로 인한 출산율 증가 인과지도(R2)



- 강화루프 2: 생산가능인구(15~64세) 증가 → 인구부양비 감소 → 출산율 상승 → 유년인구(0~14세) 증가 → 생산가능인구(15~64세) 증가

물론, 인구의 붕괴가 발생하기 이전에 비경제인구에 대한 부담을 줄이는 방향으로 행동패턴(또는 정책방향)이 변하게 될 것임은 비교적 자명하나, 민주적 국가에서 특정 계층의 부담을 줄이는 방향 또는 부담에 대한 지원을 포기하는 의사결정을 내리는 것은 상당한 정치적 부담을 지게 되므로 정치사회적으로 세대 간 갈등이 나타날 가능성이 크다. 어쨌든, 비경제인구 특히 초고령화 사회를 앞두고 있는 현실에서 부양에 대한 과도한 부담을 현세대의 생산가능인구가 짊어지게 되는 것은 미래의 생산가능인구를 창출하는 결정에 악영향을 줄 것이다.

3) 고령인구의 증가와 저출산의 악순환(R3)

전체 인구 중 65세 이상의 인구비율을 의미하는 고령화는 매년 추계를 할 때마다 그 속도가 빨라지고 있다. 2001년에 예측한 2030년 고령화 수준은 23.1%였는데 비해, 2011년에 예측한 2030년의 고령화 수준은 24.4%에 달해 초고령화 사회(전체인구 중 고령인구 20%)에 진입하는 속도가 초고속일 것임을 아래 <표 4>에서 말해주고 있다. 그것은 고령화가 출산율과 수명의 함수이기 때문에 그러하다(최남희, 2012). 저출산의 일반화와 의료기술과 복지수준의 향상에 따른 사망률 감소 및 수명연장은 필연적으로 고령화를 앞당길 것이다.

<표 4> 주요 국가의 인구고령화 속도

구 분	도달년도			소요년수	
	고령화 사회 (7%)	고령 사회 (14%)	초고령 사회 (20%)	고령사회 도달 (7%→14%)	초고령사회 도달 (14%→20%)
일 본	1970	1994	2006	24년	12년
독 일	1932	1972	2009	40년	37년
이탈리아	1927	1988	2008	61년	20년
미 국	1942	2015	2036	73년	21년
프랑스	1864	1979	2018	115년	39년
한 국	2000	2017	2026	17년	9년

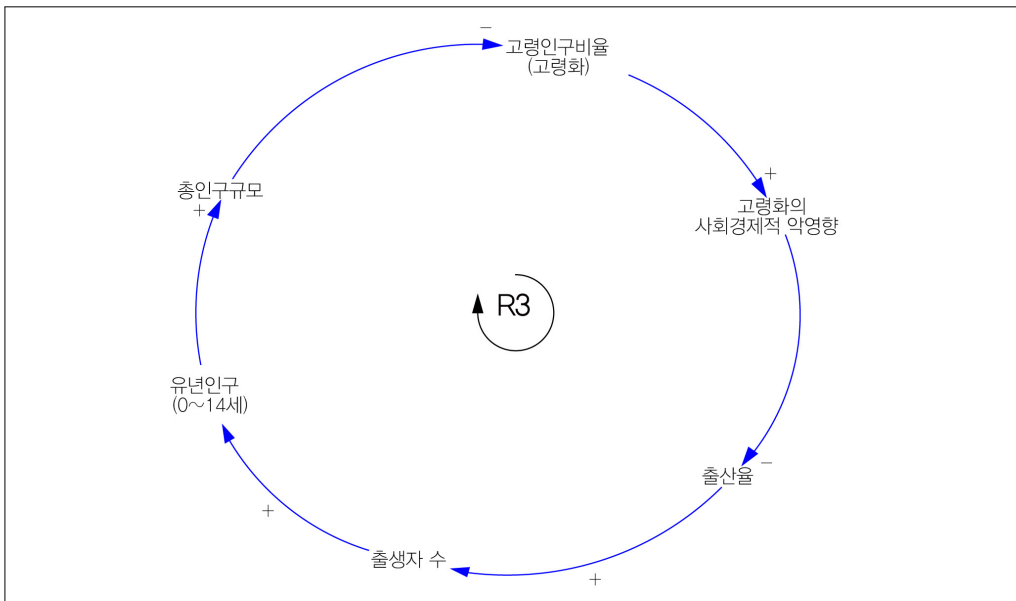
자료: 통계청, 『장래인구추계』, 2011.

고령화로 인한 사회경제적 영향을 정리하면 첫째, 앞서 살펴보았듯이 총부양비 증가와 생산가능인구 감소에 따라 지속적으로 경제성장을 저해할 가능성이 높다. 둘째, 의

료·소득보장 등 사회보장지출의 확대로 재정수지 악화 및 국민연금과 건강보험 등 사회보험의 지속가능성을 저하할 가능성이 높다. 특히, 2044년부터 국민연금 당년도 수지적자 발생과 2060년 이후 적립기금의 소진이 예상되며 노인의료비 증가로 건강보험 지출 규모의 급격한 증가가 불가피하다. 셋째, 사회적으로는 가족규모의 감소 및 노년기의 노인단독가구 증가로 인하여 부양서비스 및 일상생활 지원서비스에 대한 수요가 증가할 것이다. 넷째, 평균수명 연장과 노년기의 연장으로 인하여 다세대 가족, 노년기 재혼가족, 성인자녀와의 관계 성격 변화 등이 예견된다(정홍원 등, 2012: 2~3).

고령화의 가속화는 그에 따른 사회경제적 충격을 대비할 시간적 여유를 없앤다. 연금의 고갈과 사회복지재정의 과도한 지출, 소비 축소와 생산가능인구의 감소는 경제역량을 급격히 소멸시킬 것이다. 사회공동체가 고령화의 충격에 적절히 대비하지 못할 경우, 사실상 저출산의 구조를 탈피하기란 불가능에 가깝다. 하락하는 출산율을 높이기 위해 막대한 재정을 투입하더라도 더 큰 사회구조의 변화를 막진 못한다. 아래 [그림 9]의 인과지도에서 보듯이, 출산율을 높이기 위해서는 필연적으로 발생하는 고령화의 사회경제적 악영향을 줄이는 조치가 선행되어야 한다. 고령화가 사회경제적 활동의 단절과 젊은 세대의 부담으로 연결되지 않도록 해야 하는 것이다.

[그림 9] 고령인구의 증가와 저출산의 악순환 인과지도(R3)

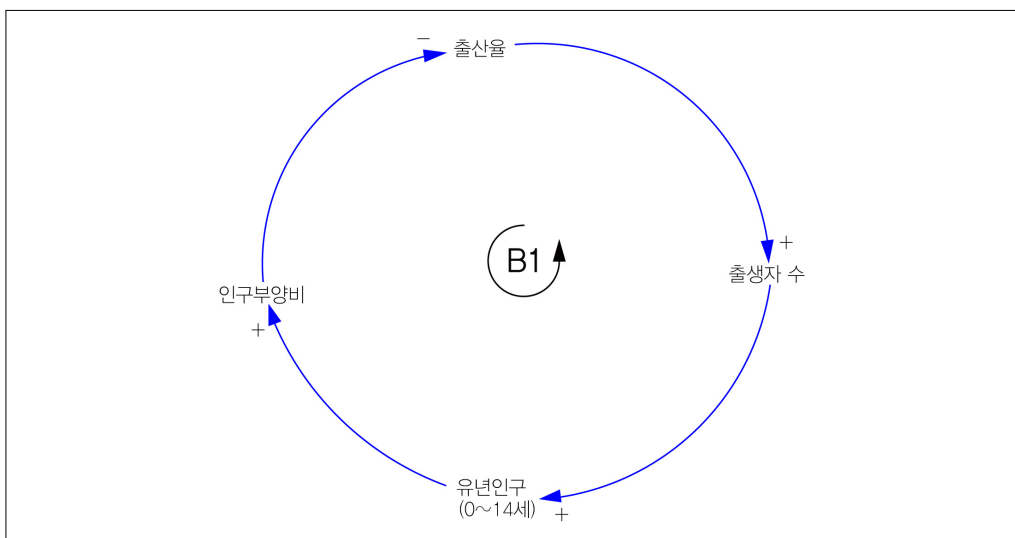


- 강화루프 3: 고령인구비율(고령화) 증가 → 고령화의 사회경제적 악영향 증가 → 출산율 하락 → 출생자 수 감소 → 유년인구 감소 → 총인구규모 감소 → 고령화인구비율 증가

4) 유년인구의 증가와 출산율의 하락(B1)

피드백 구조에서 균형루프는 시스템의 상태를 균형점으로 수렴시키는 특성을 갖는다. 강화루프가 시스템을 확장 또는 하락시키는 힘으로 작동시키는 반면에, 균형루프는 시스템이 안정을 찾도록 하는 역할을 수행하는 것이다. 그러나 도달한 균형점이 최적의 상태인지의 여부는 판단할 수 없으며, 시스템이 반드시 균형에 도달한다고도 말할 수 없다. 왜냐하면, 시스템의 균형은 극성이 다른 여러 루프들 간의 상호작용으로 인해 계속해서 동태적으로 변화하기 때문이다. 실제로 잘 알려진 고전적 경제모형과는 달리 시스템 다이내믹스에서의 경제모델은 여러 개의 균형루프로 구성되어 있는데 당기의 수요-공급의 차이들이 당기에 즉각 가격변화를 일으키면서 시장 청산이 이루어지는 것이 아니라, 시차를 두고 균형가격으로 수렴하도록 조절된다. 즉, 매기에 완전균형이 이루어지는 것이 아니라 불균형에서 시차를 두고 균형으로 수렴하는 것이다(전대욱, 2009). 이처럼 균형루프의 존재는 시스템을 안정적으로 만드는 요소가 되며, 대부분의 사회시스템은 많은 균형루프의 집합체로서 구성된다.

[그림 10] 유년인구의 증가와 출산율의 하락 인과지도(B1)



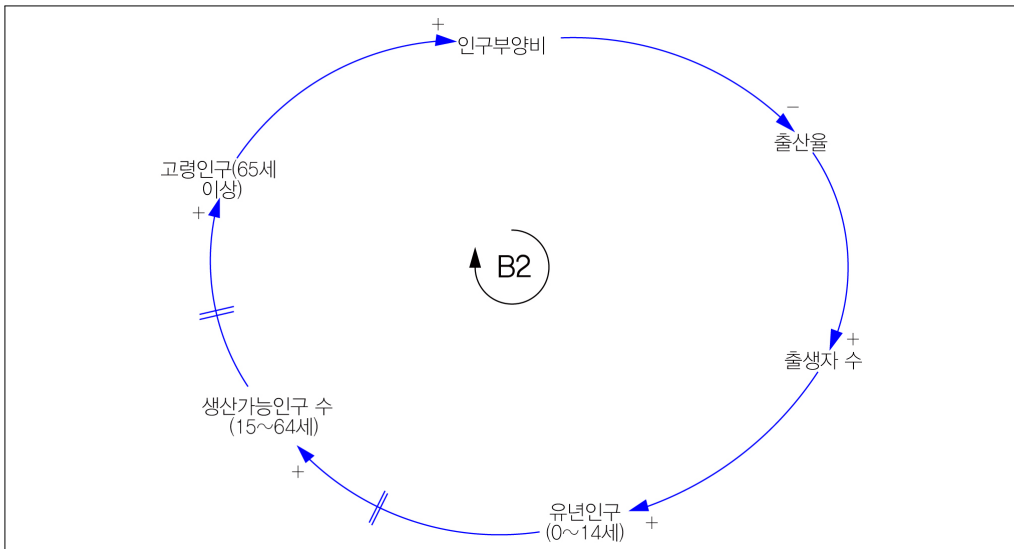
- 균형루프 1: 유년인구(0~14세) 증가 → 인구부양비의 증가 → 출산율의 하락 → 출생자 수의 감소 → 유년인구(0~14세) 감소

위의 [그림 10]은 인구의 급격한 증가(또는 감소)를 막는 기본적인 구조를 보여주고 있다. 먼저 유년인구가 증가하게 되면 인구부양비가 높아짐으로써 출산율을 낮추게 되고 그로 인해, 출생자 수가 조절되는 구조이다. 직관적으로 설명하자면, 아이들이 많이 태어나면 사회(또는 개인)가 부양해야 할 부담이 커지므로, 더 이상 임신과 출산을 꺼리게 된다는 뜻이다. 즉, 사회가 부담할 수 있는 규모 이상으로 출생이 이루어지면, 자동적으로 출생률이 조절되어 인구규모가 균형을 잡게 되는 것이다. 이러한 피드백 구조가 있으므로 자연적인 인구폭발은 일어나지 않게 되는 것이고, 사회는 안정이 유지될 수 있다. 반대로 인구의 급격한 감소를 막는 장치로서도 기능하는데, 유년인구가 감소하면 인구부양비가 낮아져 출산율이 높아지게 되는 것이다.

5) 고령인구와 인구부양비의 증가, 출산율의 저하(B2)

그러나 출생자가 현저히 부족한 현재의 시점에서 이러한 B1의 균형루프는 인구규모를 유지하는 데 적절하게 기능할 수 있을 것인가가 문제이다. 균형루프의 속성상 아이들이 덜 태어나서 인구부양비가 낮아지게 되면 부양에 대한 부담이 적어져 출산율이 높아져야 한다. 그러나 현재는 고령화로 인해 생산가능인구가 감당해야 할 부담이 계속해서 유지(또는 증가)되는 상황에 놓여 있기 때문에 출산율이 낮아질 수밖에 없는 악순환이 되는 것이다. 인구규모를 유지하고자 하는 균형루프의 힘이 고령화로 인해 방해받는 상황이다.

[그림 11] 고령인구와 인구부양비의 증가, 출산율의 저하 인과지도(B2)



- 균형루프 2: 고령인구(65세 이상) 증가 → 인구부양비 증가 → 출산율 하락 → 출생자 수 감소 → 유년인구(0~14세) 감소 → 생산가능인구(15~64세) 감소 → 고령인구(65세 이상) 감소

위의 [그림 11]에서 B2의 균형루프는 고령인구의 증가가 인구부양비의 증가를 가져오고 그로 인한 출산율의 하락을 설명하고 있다(최남희, 2012). 출산율의 하락은 신규 출생자, 유년인구, 생산가능인구의 감소를 차례로 가져온다. 최종적으로는 고령인구의 감소를 가져올 것인바, 다행인 것은 이러한 균형루프가 고령인구의 증가가 영원한 것이 아니고, 시간이 지나면서 고령인구의 감소로 이어짐을 말해준다. 다만, 고령인구의 악영향이 끝나려면 상당한 시간과 사회공동체 유지에 희생이 따름을 의미한다.

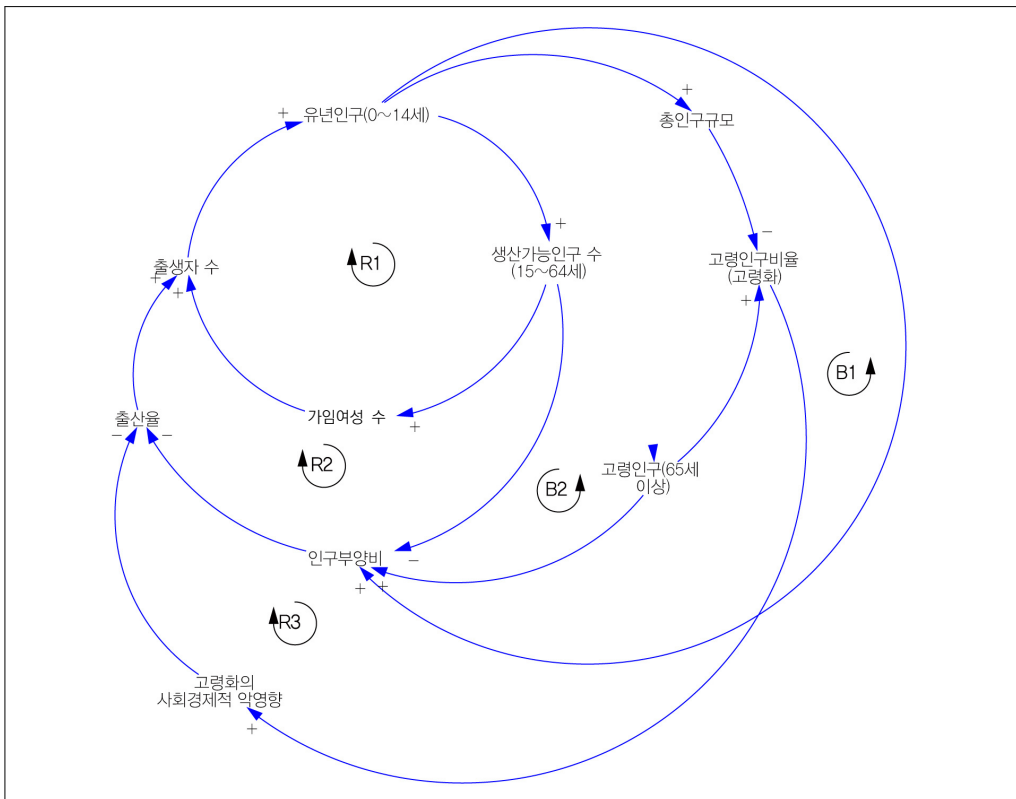
6) 저출산·고령화 인과지도 종합

저출산·고령화는 특정 시점의 인구시스템이 보이는 행태를 해석한 것이다. 반대로 인구시스템이 고출산과 저연령화(일본어로는 약년화, 若年化)를 지향할 경우에도 사회는 그것을 심각한 문제라고 인식할 수 있다. 이처럼 시스템의 행태는 시간에 따라서 언제나 변화할 것이기 때문에 행태의 변화 그 자체는 자연스럽게 받아들여야 한다. 문제는 저출산·고령화의 부담을 사회공동체가 감당할 수 있는지의 여부인바, 그 한계를 넘어선 저출

산·고령화는 사회시스템의 붕괴를 가져올 수 있다. 이처럼 사회시스템의 역량(수용능력)이 중요한 것이다.

아래 [그림 12]와 같이 저출산·고령화에 관한 인과지도를 종합하면, 강화루프 3개와 균형루프 2개로 구성되어 있다. 특징적으로 인구의 고령화는 강화루프를 타고 있으며, 출산율은 균형루프를 동시에 그리고 있다는 점이다. 의학의 발달과 복지수준의 향상은 평균수명의 증대를 가져와 고령화의 심화로 이어질 것이며, 비생산인구(유년인구와 노년인구)의 증가는 생산가능계층에 과도한 부양 부담을 야기하여 출산율을 떨어뜨리게 할 것이다. 문제는 저출산과 고령화가 상호 영향을 미쳐서 극단적인 상황이 도래할 가능성이 높다는 것인바, 초고령화 사회의 이른 도래를 조만간 목도하게 될 것이다. 통계청에서 공식적으로 발표한 고령인구가 전체 인구의 20%를 넘어서는 초고령화 도래 시점은 2026년이다.

[그림 12] 종합된 저출산·고령화 인과지도



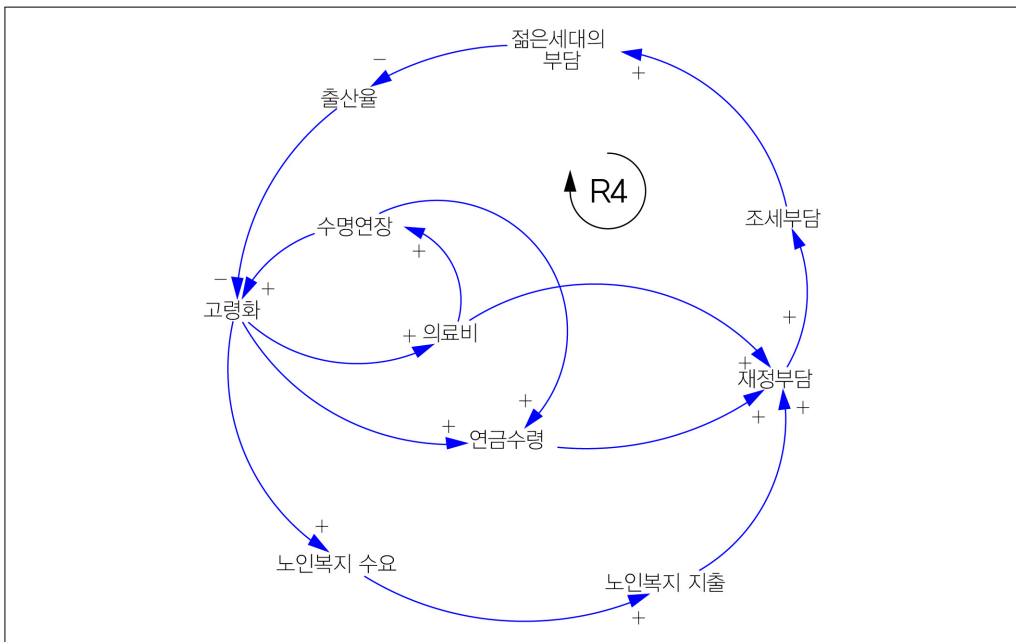
나. 저출산·고령화·저성장의 사회적 부담에 관한 인과지도 분석

1) 고령화에 따른 재정부담과 출산율의 저하

고령화가 가속화됨에 따라 노인복지와 의료비, 연금 등 노인들의 삶을 유지하기 위한 지출이 기하급수적으로 증가할 것임은 자명하다(최남희, 2012). 왜냐하면 고령인구로 편입되는 인구 수가 매우 빠르게 증가하고 있고, 노인들의 복지수요를 감당하기 위해서는 정부 역시 재정지출을 빠르게 늘려야 하기 때문이다.

또한 기초 수준의 소득을 제공하는 공적연금이지만 고령인구의 급속한 증가와 생산가능인구의 감소로 인해 연금 역시 급속히 고갈될 수 있다. 이처럼 고령화로 인한 재정부담은 조세(또는 국채발행)로 충당될 것이며, 이것은 젊은 세대의 직간접적인 부담으로 이어질 것이며, 이러한 부담은 결국 출산율의 저하로 이어져 다음 세대의 등장을 가로막는 주요한 요인이 될 것으로 전망된다.

[그림 13] 고령화에 따른 재정부담과 출산율의 저하 인과지도(R4)



• 강화루프 4: 고령화 심화 → 의료비, 연금수령액, 노인복지수요 및 지출 증가 → 재정부담 증가 → 조세부담 증가 → 젊은 세대의 부담 증가 → 출산율 하락 → 고령화 심화

2) 재정부담과 경제성장의 악순환

고령화 사회의 도래는 비생산인구에 대한 사회적 책임을 공동으로 부담해야 한다는 것을 의미한다. 이를 위해서 정부는 (준)조세와 채권발행을 통해 재원을 마련하는데, 과도한 조세부담과 국가채무는 민간부문의 투자와 소비를 위축시켜 경제성장에 악영향을 미친다. 성장이 멈추게 되면, 조세수입 역시 줄어들게 되며 국가재정은 고갈되게 된다. 결국, 고령화에 따른 과도한 부담이 정부재정을 악화시킴으로써 미래세대가 활용해야 할 자원까지 현재의 필요를 충족하기 위해 미리 사용됨으로써 세대 간 갈등을 넘어 공동체의 존속까지 위협하게 된다. 고령화로 인한 재정부담은 경제가 성장을 멈추고 위기에 빠질수록 더욱 심화되는 강화루프를 타게 된다.

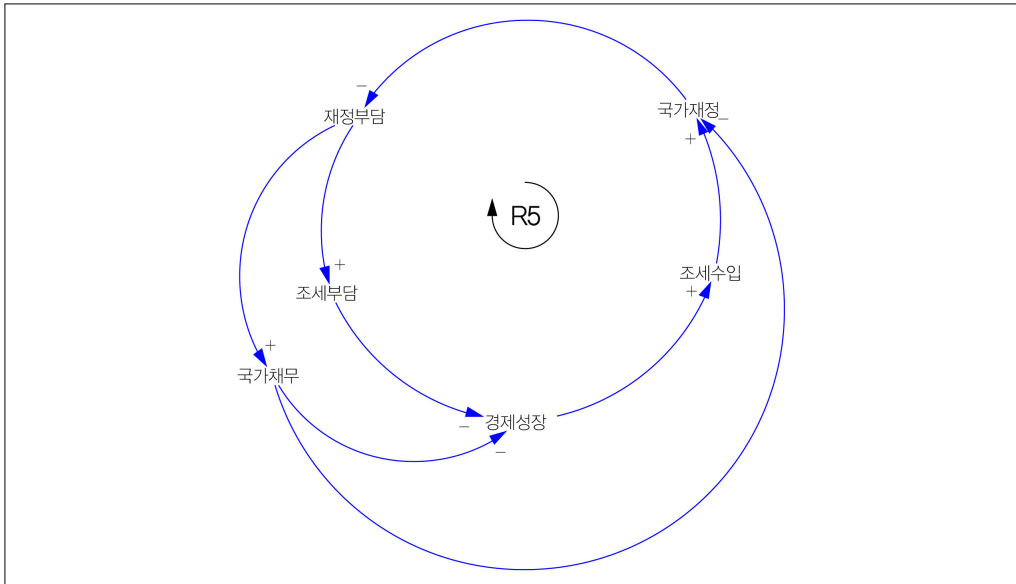
〈표 5〉 연도별 국가채무

채무내역별	1999	2003	2007	2011	2015
국가채무 (조원)	98.6	165.8	299.2	420.5	590.5
GDP대비 (%)	17.5	20.4	28.7	31.6	37.9
일반회계 (조원)	20.1	29.4	55.6	135.3	240.1
공적자금 (조원)	0.0	14.4	52.7	45.7	49.4
외환시장 안정용 (조원)	10.8	33.5	89.7	136.7	198.3
주택기금 (조원)	24.0	36.8	43.6	48.9	59.3
기타 (조원)	34.8	44.8	47.5	36.2	9.5
지방정부 순채무 (조원)	8.9	6.9	10.1	17.6	34.0

자료: 통계청 국가통계포털(<http://kosis.kr>), 「국가채무현황」.

http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=102&tblId=DT_102N_A001&vw_cd=MT_ZTITLE&list_id=102_10206&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=E1

[그림 14] 재정부담과 경제성장의 악순환 인과지도(R5)

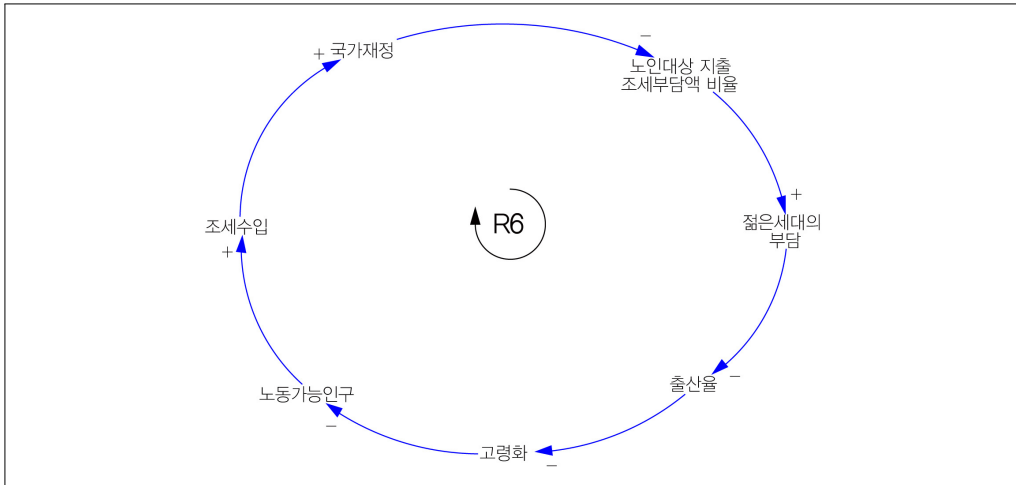


- 강화루프 5: 재정부담 심화 → 조세부담과 국가채무 증가 → 경제 쇠퇴(저성장) → 조세 수입 감소 → 국가재정 약화 → 재정부담 심화

3) 고령화에 따른 노동인구의 감소와 조세부담의 악순환

고령화의 의미는 경제시스템 내에 노동가능인구 수가 적어진다는 뜻이다. 고령층은 생산에 투입되는 노동력을 공급하지 않으므로 소득의 창출과 그로 인한 조세를 부담하지 않아 국가재정의 감소를 초래한다. 반면에 고령화가 진행될수록 노인을 대상으로 하는 정부 재정지출은 증가됨으로써 젊은 세대의 부담을 가중시켜 출산율이 하락한다. 낮은 출산율로 인해 고령화는 더욱 심화되는 악순환 구조를 갖게 된다.

[그림 15] 고령화에 따른 노동인구의 감소와 조세부담의 악순환 인과지도(R6)



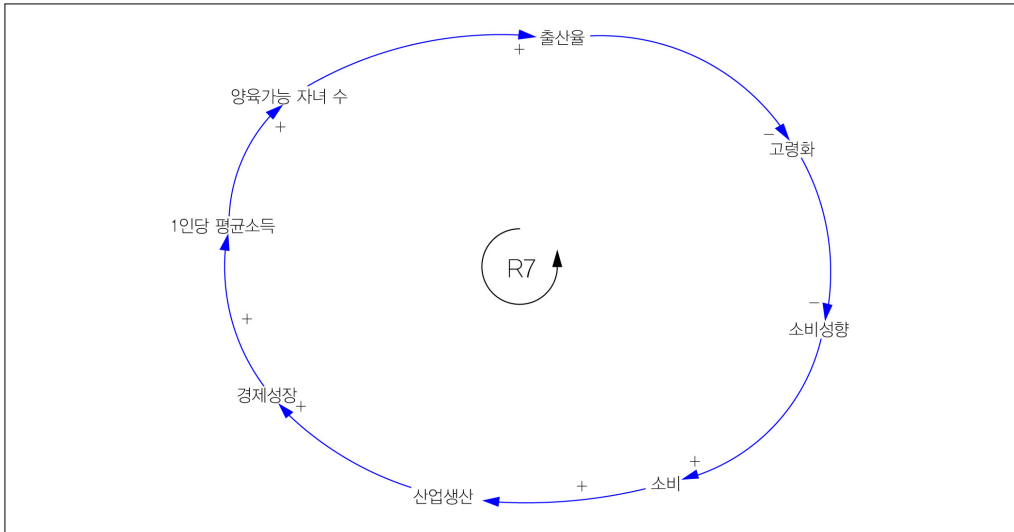
- 강화루프 6: 고령화 심화 → 노동인구 감소 → 조세수입 감소 → 국가재정 감소 → 노인대상 지출 조세부담액 비율 증가 → 젊은 세대의 부담 증가 → 출산율 하락 → 고령화 심화

4) 소비성향 저하와 출산율의 악순환

고령화는 노후를 대비하기 위한 자산의 축적을 추구함으로써 상대적으로 소비를 덜하게 하는 속성을 갖는다. 소비성향의 저하는 내수를 침체시키고 산업생산을 감소시킴으로써 잠재적으로 경제성장에 악영향을 끼친다. 불황이 발생하면 1인당 평균소득이 줄어들게 되고, 양육이 가능한 자녀의 수 역시 감소하게 된다. 필연적으로 출산율은 떨어지게 되고 고령화는 더욱더 심화되게 된다.

한편, 고령화는 소비의 위축뿐만 아니라 노인부양비를 증가시켜 총저축률을 떨어뜨리고 그로 인해 금리가 상승함으로써 설비투자와 민간소비를 감소시킨다. 또한 고령화로 인해 생산가능인구 및 노동공급량이 감소하고 투자까지 감소시키면서 자본스톡의 축적이 이루어지지 않아 성장잠재력이 지속적으로 하락하는 악순환을 겪게 된다. 이처럼 저출산과 겹쳐진 고령화는 저성장 또는 쇠퇴를 야기하는 근본적인 요인이 된다(최남희, 2012)

[그림 16] 소비성향 저하와 출산율의 악순환 인과지도(R7)



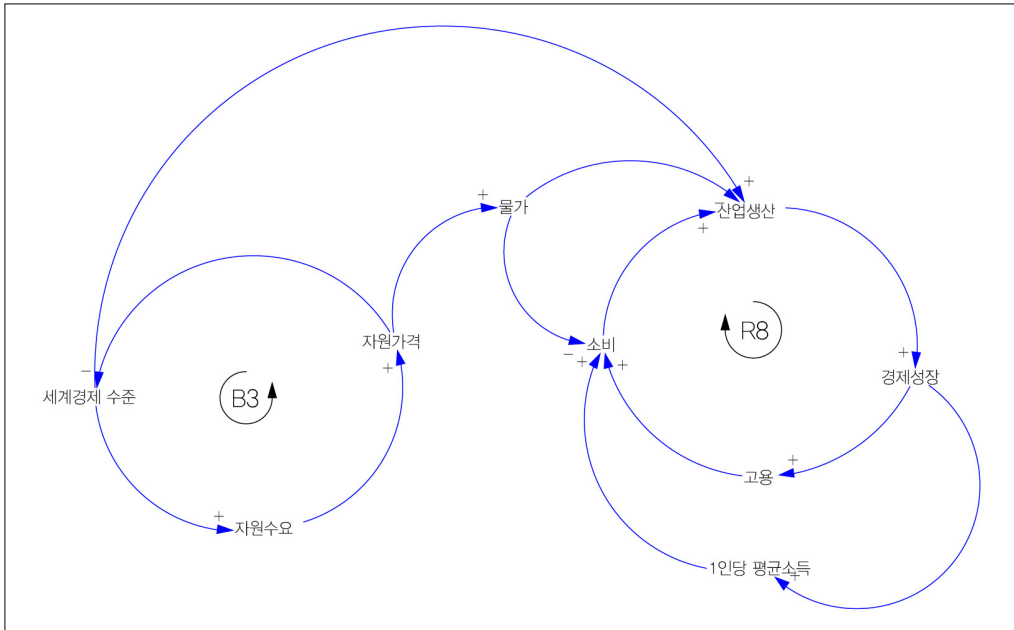
- 강화루프 7: 고령화 심화 → 소비성향 저하 → 소비의 감소 → 산업생산 감소 → 경제성장 저하 → 1인당 평균소득 저하 → 양육가능 자녀 수 감소 → 출산율 저하 → 고령화 심화

다. 저성장 구조의 고착에 관한 인과지도 분석

1) 세계경제와 국내경제의 커플링

개방경제인 우리나라는 세계경제의 흐름에 직접적으로 노출되어 있다. 특히, 미국과 중국의 경제상황에 따라 급속도로 변화하는 모습을 보여왔다. 자원시장의 예를 들면, 브릭스와 친디아 등 개발도상국들의 급격한 자원수요 증가는 자원가격을 상승시켰고 이는 세계경제의 침체와 성장둔화로 이어졌다. 경기침체로 미국의 주택가격이 하락하자 불량 신용대출과 파생금융상품의 부실이 발생하였고 미국의 금융위기가 촉발되었다. 미국의 위기는 세계경제의 위기상황으로까지 이어졌고, 우리나라 역시 신용경색과 환율 상승이 일어나면서 물가가 오르고 국내경기가 급격히 침체하였다. 그 결과 고용과 소비가 줄어드는 악순환이 발생하였다(문태훈·김병석, 2009).

[그림 17] 세계경제와 국내경제의 커플링 인과지도(B3, R8)



• 강화루프 8: 세계경제 성장 → 산업생산 증가 → 경제성장 → 고용 및 소득증대 → 소비증대

• 균형루프 3: 세계경제 성장 → 자원수요 증가 → 자원가격 상승 → 물가상승 → 소비 및 산업생산 저하 → 국내 경제성장 둔화 → 고용 감소 → 소비저하 → 산업생산 감소 → 1인당 평균소득 하락 → 소비감소 → 산업생산 감소

2) 농수산물 생산과 경제성장

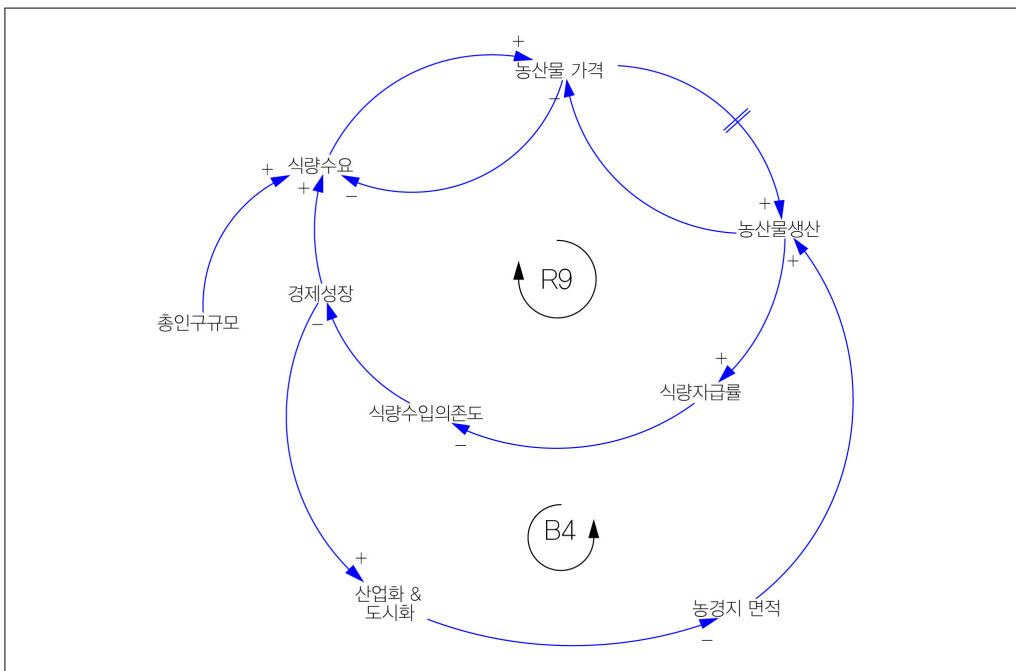
경제가 성장하면 자연스럽게 도시화와 산업화가 이루어진다. 농지는 도시화와 산업화에 필요한 토지를 충당하면서 그 면적이 감소된다. 정비례는 아니지만, 농지의 감소로 인해 국내에서 생산되는 농산물의 양 역시 줄어들게 되는데, 줄어든 농산물의 양만큼 식량자급률은 하락하며 그 부족분을 채우기 위해 수입 농산물의 양은 증가한다. 수입 농산물의 가격이 저렴할 경우에는 별 문제가 없겠지만 농산물 가격이 세계적으로 상승하면 경제위기를 야기할 만큼 우리나라에 미치는 영향은 매우 심대하다(문태훈·김병석 2009). 아래의 [그림 18] 인과지도에서 균형루프 4는 이러한 농수산물 생산과 경제상황의 관계를 보여준다.

〈표 6〉 경지면적 추이

(단위: 천ha, %)

구분	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	2015
경지면적	2,298	2,240	2,196	2,144	2,109	1,985	1,889	1,824	1,715	1,679
- 논	1,273	1,277	1,307	1,325	1,345	1,206	1,149	1,105	984	908
- 밭	1,025	963	889	819	764	779	740	719	731	771
수리답면적	745	790	893	948	988	907	880	867	788	-
수리답률	58.5	61.9	68.4	71.5	73.4	75.2	76.6	78.5	80.1	-

[그림 18] 농수산물 생산과 경제성장 인과지도(B4, R9)



- 균형루프 4: 경제성장 → 도시화 및 산업화 강화 → 농경지 면적 감소 → 농산물 생산 감소 → 식량자급률 하락 → 식량수입 의존도 심화 → 경제저하
- 강화루프 9: 총인구규모의 감소 → 식량수요 감소 → 농산물 가격 하락 → 농산물 생산 감소 → 식량자급률 하락 → 식량수입 의존도 심화 → 경제성장 저하 → 식량수요 감소

한편, 저출산으로 인해 총인구규모가 감소하면 식량수요는 감소하게 된다. 그에 따라 농산물 가격이 하락하게 되면 농업부문의 채산성이 악화되어 농산물 생산이 감소하게

된다. 감소된 농산물을 공급하기 위해서 해외로부터 식량수입이 증가하게 되면 식량의 수입의존도가 상승하게 된다. 수입 농산물 가격의 변동에 따라 국내경제에 미치는 영향은 달라지는데, 농산물 가격의 급격한 상승은 경제성장에 악영향을 미치고 경기는 침체하게 된다. 경제가 악화되면 식량수요를 낮추게 된다. 이러한 피드백 구조는 인구규모의 감소와 농산물 가격 하락 그리고 경제위기와 식량수요의 감소가 양(+)의 구조를 가진다는 것을 보여주고 있다.

3. 저출산·고령화·저성장의 대안과 인과지도

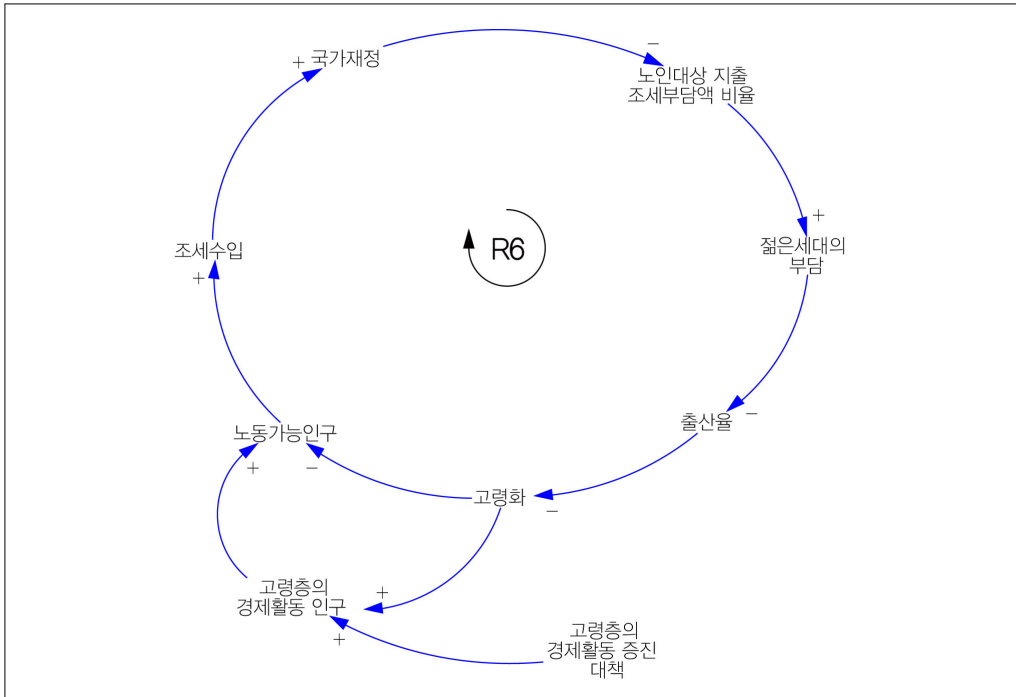
가. 고령층의 경제활동 확대와 사회적 부담 경감

수치적으로 고령화는 전체인구 중 노인인구(65세 이상)의 비율을 의미한다. 노인인구의 절대적 수를 줄일 수 있는 인위적인 방법은 없다고 할 때, 출산율의 상승과 이민 등을 통한 생산가능인구 수의 확보가 고령화를 막는 길임에 틀림없다. 다만, 저출산과 경제침체 상황을 고려한다면 출산과 이민을 통해 고령화를 대비한다는 것은 많은 시간과 노력을 필요로 한다.

다른 한편으로, 의료와 복지체계의 발전으로 수명이 늘어가는 노인인구를 사회적 부담만을 야기하는 비경제인구로 볼 것이 아니라 이들의 경제활동을 유지 및 촉진시킴으로써 그 부담을 줄이는 방향으로 정책방향을 설정할 수 있다. 예를 들어, 시니어 경제 활성화, 경력직 글로벌 시장 진출 지원, 기업형 실버인력 조직 운영, 시니어 전문경력 관리체계 운영, 시니어 중심의 공공사업 개발 등 정부가 추진하는 여러 조치들은 노인을 경제시스템의 구성원으로서 역할을 수행하도록 하는 목적을 가지고 있다.

아래 [그림 19]의 인과지도에서 보듯이, 우리 사회는 필연적으로 고령화가 심화될 것이지만, 일정 연령의 노인들을 경제활동인구로 편입시킴으로써 국가와 젊은 세대의 부담을 줄일 수 있는 것이다. 그 결과는 출산율의 상승이고, 급격한 고령화가 연기될 수 있을 것이다. 다만, 노년의 휴식과 여유는 사라질 것이며 대부분의 고령자에게 노동은 일상적인 것이어야 한다는 문제가 있다.

[그림 19] 고령층의 경제활동 확대와 사회적 부담 경감 인과지도

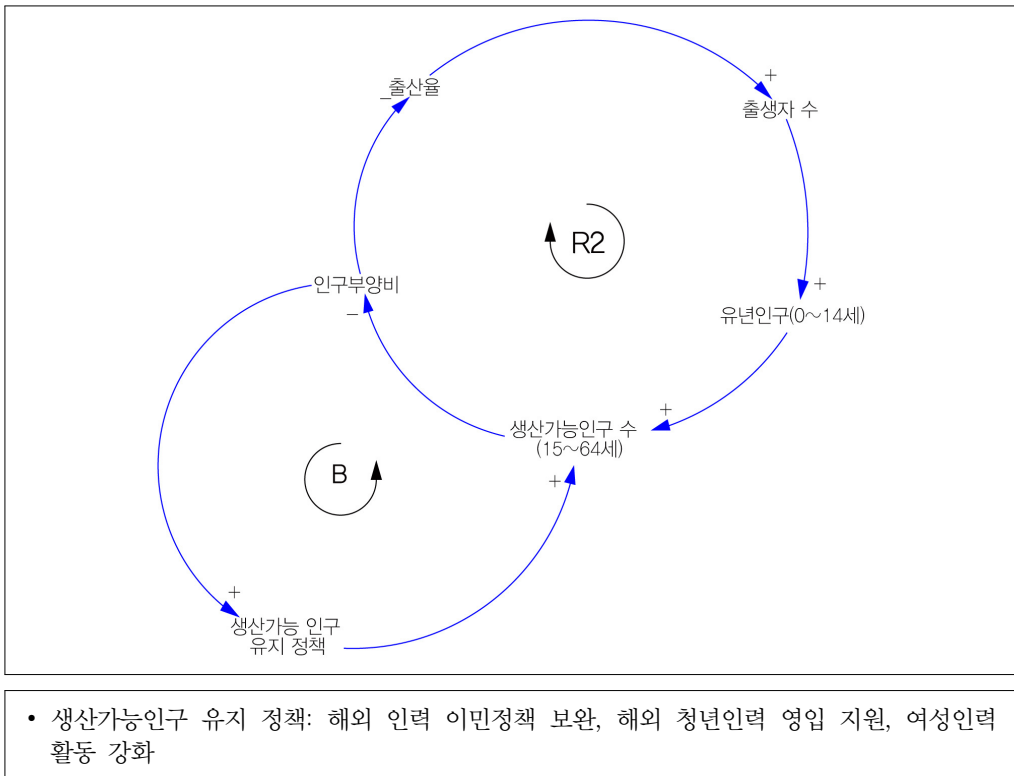


- 고령층의 경제활동 증진 정책: 시니어 경제 활성화, 경력직 글로벌 시장 진출 지원, 기업형 실버인력 조직 운영, 시니어 전문경력 관리체계 운영, 시니어 중심의 공공사업 개발 등

나. 생산가능인구 유지 정책

고령층의 노동이 사회적 부담을 줄이는 데 있어서 중요한 요인이 되는 것처럼, 15세부터 64세까지의 핵심 생산인력을 유지하는 정책도 저출산·고령화·저성장의 문제를 해결하는 데 키워드가 된다. 예를 들어, 해외 인력 이민정책 보완, 해외 청년인력 영입 지원 및 여성인력 활동 강화 등의 조치들이 그것인데 이는 줄어들고 있는 생산가능인구를 유지하는 데 필요한 정책들이다. 아래 [그림 20]의 인과지도에서 보듯이, 생산가능인구 수가 감소하여 인구부양비가 커지면 출산율이 떨어지게 되고 장기적으로 생산가능인구 수가 더욱 줄어들게 된다. 따라서 공동체가 감당할 수 있을 수준에서 인구부양 부담이 유지될 수 있도록 내외부에서 생산가능인력을 동원(mobilization)해야 한다. 적극적인 해외 이민자 유입정책과 여성의 경제활동 참여 등을 추진해야 한다.

[그림 20] 생산가능인구 유지 정책 인과지도



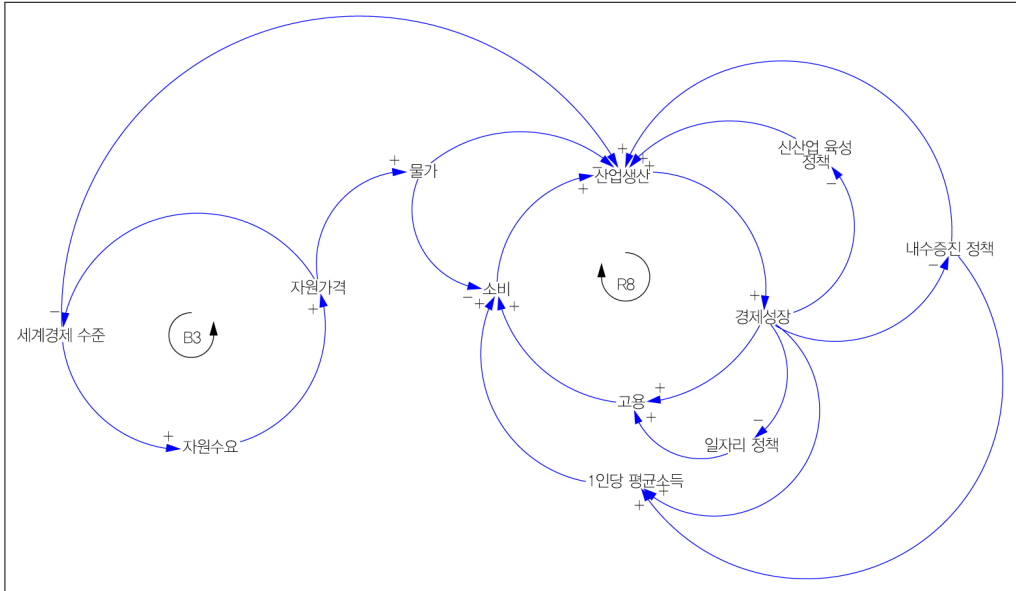
다. 일자리 및 신산업 창출 정책

경제가 안정적으로 성장해야만 저출산·고령화의 문제를 충분히 감내할 수 있고, 해결 방법을 찾기 위한 시간을 벌 수 있다. 경제성장이 필요한 것은 고용을 유지하기 위해서인데, 일자리가 없으면 처분소득이 없어 소비가 줄어들게 되고 산업생산이 저하되어 경제의 쇠퇴가 가속화된다. 특히, 주기적으로 발생하는 불황에 일자리를 유지하는 것은 매우 중요한데, 정부가 추진하는 기술·가치 산업 활성화, 일자리 창출 산업 지원, 청년인력의 직업 안전성 제고 등이 고용을 유지하는 데 도움을 줄 수 있다. 물론, 이러한 정책적 수단은 경제 상황에 따라 탄력적으로 작동될 필요가 있다.

앞서 설명한 대로, 주기적인 경제의 성장과 쇠퇴는 사회시스템의 불안정성을 야기하며, 그것을 극복하기 위한 정책적 수단들이 경제대책의 일환으로 제시된다. 예를 들어, 신산업 육성과 수출지향 R&D 지원, 중소기업 수출 경쟁력 강화, 내수증진 정책지원 등

은 쇠퇴기의 경제상황을 조속히 끝내고, 호황기에 접어들게 함으로써 사회시스템이 안정화되는 데 도움을 준다. 경제시스템의 안정적 유지는 닥쳐오는 저출산·고령화의 문제를 해결하기 위한 사회적 역량의 필수적 요소이다.

[그림 21] 일자리 및 신산업 창출 정책 인과지도



- 일자리 정책: 기술·가치 산업 활성화, 일자리 창출 산업 지원, 청년인력의 직업 안전성 제고
- 저성장 대책: 신산업 육성, 수출지향 R&D 지원, 중소기업 수출 경쟁력 강화, 내수증진 정책지원

IV. 저출산·고령화·저성장 시대의 잠재 전략과제 도출

1. SWOT 분석

박덕수·박영수(2007)에 따르면 SWOT(Strength Weakness Opportunity Threat)이란, 특정한 조직의 내부 능력에 있어서 강점·약점 요인 분석을 통하여 회사의 강점을 활용하거나, 약점을 보완하고 외부 환경 변화에 따른 기회·위협 요인을 분석하여 기회요인을 극대화하고 위협요인을 극소화하는 전략 개발 툴(tool)이다. SWOT 분석에서, S(Strength)란 외부 기회를 이용하거나 위협 요소를 최소화하기 위해 사용될 수 있는 기업이 소유한 자원 또는 능력을 말한다. W(Weakness)란 목표를 달성할 수 있는 능력을 저해시키거나 실패를 피하기 위해 극복해야 하는 조직 내 자원 또는 능력의 결핍을 말한다. O(Opportunity)란 하나의 기업이 사업이나 시장을 확장 또는 개선시키기 위해 조직의 강점을 집중할 수 있는 영역을 말하는 것이다. T(Threat)란 경쟁사가 자사의 약점을 이용하기 위해 경쟁사의 강점을 집중할 수 있는 영역이다.

이와 같은 S, W, O, T의 내용을 분석하여 조직은 일정한 전략을 수립하게 된다. 이러한 전략에는 적극적인 성격이 강한 SO 전략과 WO 전략이 있으며 방어적인 성격이 강한 ST 전략과 WT 전략으로 구분된다. 아래 <표 7>은 SWOT 전략을 환경에 따라 구분한 것이고, 매트릭스로 표현된 전략에 따라 조직에서 수행할 전략들을 나열하게 된다.

<표 7> SWOT 전략의 구분

	내부 환경	강점(Strength)	약점(Weakness)
외부 환경			
기회(Opportunity)		SO 전략	WO 전략
위협(Threat)		ST 전략	OT 전략

자료: 박덕수·박영수(2007)

2. 저출산·고령화·저성장 시대의 잠재 전략과제 도출

시대 전망과 시스템 다이내믹스에서 제시된 이슈들을 반영하여 SWOT 분석을 실시하였다. 분석 결과, 저출산·고령화·저성장 시대의 핵심 전략과제를 도출할 수 있었다.

가. 저출산 현상의 잠재 전략과제 도출

내부 환경 요인 중 가족문화에 대한 중시와 직업 보유에 대한 선호는 저출산 현상에 대응하기 위한 강점요인으로, 생산참여 인력의 감소, 노인 부양의무의 가중, 보육 지원의 미흡과 사교육비에 대한 부담은 약점요인으로 작용하였다. 반면, 외부 환경 요인 중 해외인력 이민 수요의 증대, 기술 중심의 생산시설, 인공지능(로봇) 활성화는 기회요인으로, 국가경쟁력 저하, 생산기지 해외 이탈, 그리고 세수 확보의 미흡은 위협요인으로 작용하고 있었다. 이러한 요인들을 종합하여 SWOT 분석을 통해 아래 [그림 22]와 같이 저출산 현상에 대응할 수 있는 전략과제를 도출할 수 있었다.

[그림 22] SWOT 분석에 따른 저출산 현상의 잠재 전략과제

내부 환경 요인		S	W
		S1 가족문화 중시 S2 직업 보유 선호	W1 생산참여인력 감소 W2 노인 부양의무 가중 W3 보육 지원 미흡 W4 사교육비 부담
외부 환경 요인	O	O1 해외인력 이민 수요 증대 O2 기술 중심의 생산시설 O3 인공지능(로봇) 활성화 • 해외 인력 수용 • IT(인공지능) 산업 강화	• 실버경력관리체계 육성 • 기회균등 사회참여
	T	T1 국가경쟁력 저하 T2 생산기지 해외 이탈 T3 세수 확보 미흡 • 기술집약형 산업 활성화 • 해외청년인력 수용 • 실버중소기업 지원	• 출산 장려 • 여성인력 활용 • 보육 정책 강화
		SO	WO
		ST	WT

나. 고령화 현상의 잠재 전략과제 도출

내부 환경 요인 중 가족 친화적인 사회문화, 고령자 건강 증진, 고등교육의 인력 증가, 사회참여에 대한 의욕 향상, 풍부한 여성인력은 고령화 현상에 대응하기 위한 강점요인으로, 경력단절 현상, 재정부담의 가중, 참여인력 과다, 청년인력의 감소와 같은 현

상은 약점요인으로 작용하였다. 반면, 외부 환경 요인 중 실버산업 개발, 재테크 근무 환경, 스마트(IT) 분야에 대한 지원 확대, 글로벌 시장 참여 가능 현상은 기회요인으로, 심화되는 경쟁, 자동화에 따른 고용인력의 감소, 업무 생산성 및 효율성 중시, 소기업 생존 능력의 감소는 위협요인으로 작용하고 있었다. 이러한 요인들을 종합하여 SWOT 분석을 통해 아래 [그림 23]과 같이 고령화 현상에 대응할 수 있는 전략과제를 도출할 수 있었다.

[그림 23] SWOT 분석에 따른 고령화 현상의 잠재 전략과제

		내부 환경 요인	
		S	W
외부 환경 요인	O	S1 가족친화적인 사회문화 S2 고령자 건강증진 S3 고등 교육인력 증가 S4 사회참여 의욕 향상 S5 여성인력 풍부	W1 경력단절 W2 재정부담 가중 W3 참여인력 과다 W4 청년인력 감소
	O1 실버산업개발 O2 재테크 근무 환경 O3 스마트(IT) 분야 지원 확대	• 실버경제 활성화 • 글로벌 시장 참여 지원 • IT 기반 전문직 창출	• 실버경력관리체계 육성 • 기회균등 사회참여
T	T1 경쟁 심화 T2 (자동화에 따른) 고용인력 감소 T3 업무 생산성 및 효율성 중시 T4 소기업 생존력 감소	• 연금정책보완 • 대기업형 실버조직 창출 • 실버중소기업 지원	• 실버공공사업 개발 • 봉사중심 문화 강화 • 소비 성향 간소화

다. 저성장 시대 잠재 전략과제 도출

내부 환경 요인 중 강한 직업 참여 의지, 신산업 발굴을 위한 노력, 벤처 활성화 지원, R&D 지원 강화는 저성장시대를 대응하기 위한 강점요인으로, 미흡한 중소기업의 경쟁력, 내·외수 회복세의 둔화, 가계부채의 심화와 같은 현상은 약점요인으로 작용하였다. 반면, 외부 환경 요인 중 국가 브랜드 향상, FTA 확대, 저유가 시대는 기회요인으로, 글로벌 경제의 침체, 수출 경쟁력 약화, 기업의 투자 감소는 위협요인으로 작용하고 있었

다. 이러한 요인들을 종합하여 SWOT 분석을 통해 [그림 24]와 같은 저성장 시대에 대응할 수 있는 전략과제를 도출할 수 있었다.

[그림 24] SWOT 분석에 따른 저성장 시대의 잠재 전략과제

내부 환경 요인		S	W
		S1 강한 직업 참여 의지 S2 신산업 발굴 노력 S3 벤처 활성화 지원 S4 R&D 지원 강화	W1 중소기업 경쟁력 미흡 W2 내·외수 회복세 둔화 W3 가계부채 심화
외부 환경 요인	O	• FTA 활용 가능한 신산업 육성 • 국가브랜드에 기반한 벤처 • 수출 지향 R&D	• FTA 중시 중소기업 경쟁력 강화 • 교역 활성화를 통한 내·외수 증진
	T	• 수출 지향 신산업(벤처) • 수출 지향 R&D 지원	• 수출 주도형 중소기업 장려 • 중소기업 투자 지원 • 가계 부채 장기대책 수립

3. 미래 환경 대비 잠재 전략과제의 연관성

미래 공공기관의 역할 중 사업적 역할은 미래 시점의 환경에 맞추어 조정될 것이다. 따라서 미래학자들이 예측한 미래 환경 변화와 국제적 협력체계 구조가 공공기관의 미래 기능에 크게 영향을 미칠 것으로 판단된다. 여기서는 미래 예측에 관련된 대표적 서적에서 제시된 미래 환경을 점검하고 잠재 전략과제와의 연관성을 점검한다. 이러한 백워드 방식의 점검을 통해서 현재 고려하고 있는 잠재 전략과제가 과연 미래에도 적용될 수 있는가를 확인할 수 있다. 본 연구에서 검토된 미래 환경 서적 및 보고서는 다음과 같다.

- ① **미래 쇼크:** 앨빈 토플러는 1960년대 중반에 저술한 『미래 쇼크 Future Shock』라는 저서에서 2000년 이후에는 지식 기반의 사회, 정보기술이 혁신적으로 발전한 사회로 권력 이동과 디지털 혁명 등이 일어날 것으로 전망

- ② 2050 미래 쇼크: 로렌스 스미스는 『2050 미래쇼크The World in 2050』에서 ‘인구’, ‘천연자원’, ‘세계화’, ‘기후 변화’에 의해서 지구의 모습이 달라지며 북극권이 전략적 가치를 제공할 것으로 전망
- ③ 유엔미래보고서: 미래 주요 도전과제 15개를 제시하였으며 다음의 도전 과제가 2050년 공공기관 수명주기에 영향을 줄 것임(2045 유엔미래보고서는 인공지능이 인간 지능을 넘어선다는 것에 초점을 맞춘 미래예측)
- ④ 100년 후: 조지 프리드먼은 『100년 후 Next 100 Years』라는 저서에서 세계 주요 국가의 장기 전망과 지구 환경변화를 전망. 중점적으로 다룬 문제는 정치적 이슈 외에도 인구, 컴퓨터, 이념, 도시 형태의 변화 추세임

미래 예측에서 언급된 이슈는 크게 20가지로 압축될 수 있으며 기후변화와 지속가능 발전, 양질의 수자원 확보, 초고령화, 인구증가 대응 자원, 장기적 정책 수립, 정보통신 기술의 융복합, 여성지위 향상, 단위 그룹의 이념갈등, 오지개발 및 생활화가 여기에 포함된다. 이들 요소를 2050년 중점이슈로 정리하면 크게 삶의 질(인구, 고령화), 자원 확보(생존 자원), 환경 보존(기후변화 상존 환경), 그리고 미래 역량(세계화, 기술)로 분류될 수 있다.

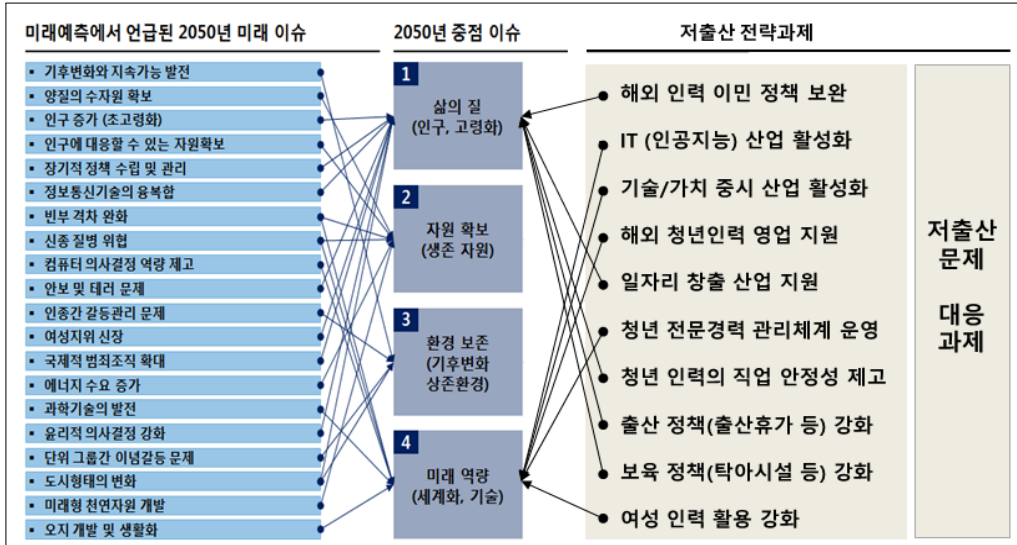
저출산·고령화·저성장 시대에 필요한 전략과제를 이들 중점이슈와 비교하여 어떤 부문에 기여할 것인가를 점검하는 동시에 본 연구에서 고려되는 전략과제의 충분성과 장기성을 확인하고자 한다. 저출산, 고령화, 그리고 저성장 관련 전략과제와 미래 중점이슈와의 연관성은 다음과 같이 설명될 수 있다.

가. 저출산 현상의 미래 대응 이슈

미래 예측에서 언급된 2050년 중점 이슈와 저출산 잠재 전략과제를 비교하면 아래 [그림 25]와 같이 표현될 수 있다. 10개의 과제 중에서 각각 5개가 삶의 질과 미래 역량과 관련성이 높다. 본 연구에서 도출된 저출산 관련 전략과제가 삶의 질과 미래 역량을 준비하는 과제임을 확인할 수 있다. 예를 들어, 해외인력 이민정책 보완은 인구문제와 고령화 대응인 동시에 삶의 질 개선에도 기여할 수 있을 것이다. 삶의 질과 관련된 과제로는 일자리 창출 지원, 직업 안정성, 출산정책 강화, 보육정책 강화를 들 수 있다. 미래 역량에 관련된 과제로는 IT 산업 활성화, 기술/가치 중시, 해외 청년인력 영입, 청년 전

문인력 관리, 여성인력 활용이 포함된다.

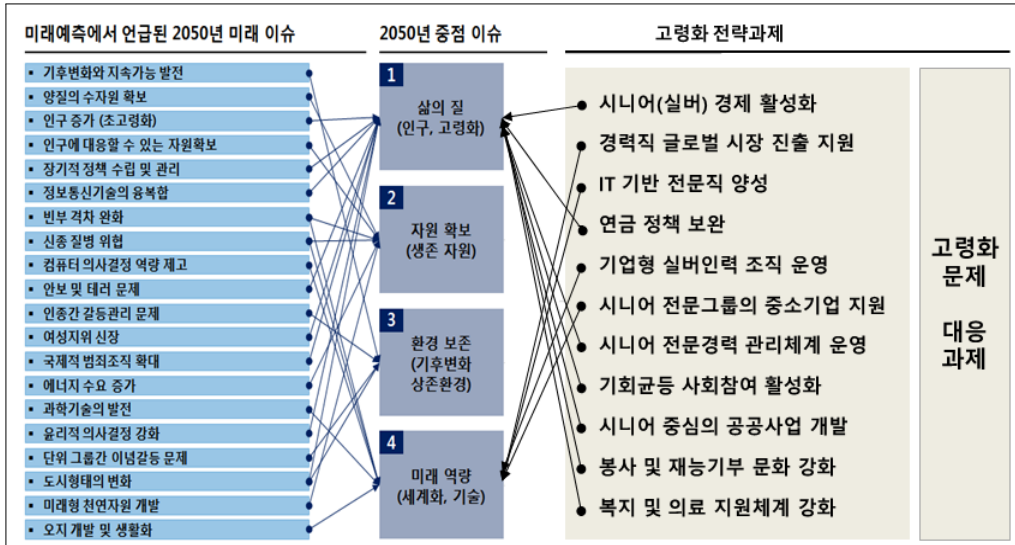
[그림 25] 저출산 전략과제와 2050년 중점 이슈 비교



나. 고령화 현상의 미래 대응 이슈

미래 예측에서 언급된 2050년 중점 이슈와 저출산 잠재 전략과제를 비교하면 아래 [그림 26]과 같이 표현될 수 있다. 고령화 관련 11개 전략과제 중에서 7개가 삶의 질에 관련된 것이고 4개 과제는 미래 역량과 관련되어 있다. 경력직 글로벌 시장 진출, IT 기반 전문직 양성, 기업형 실버 조직 운영, 그리고 시니어 전문경력 관리체계는 일차적으로 고령 인력의 삶의 질을 개선하는 데 초점을 맞추고 있지만 장기적으로는 경쟁력 강화로 전환될 수 있다는 판단에서 미래 역량으로 연관성이 높은 것으로 분류하였다.

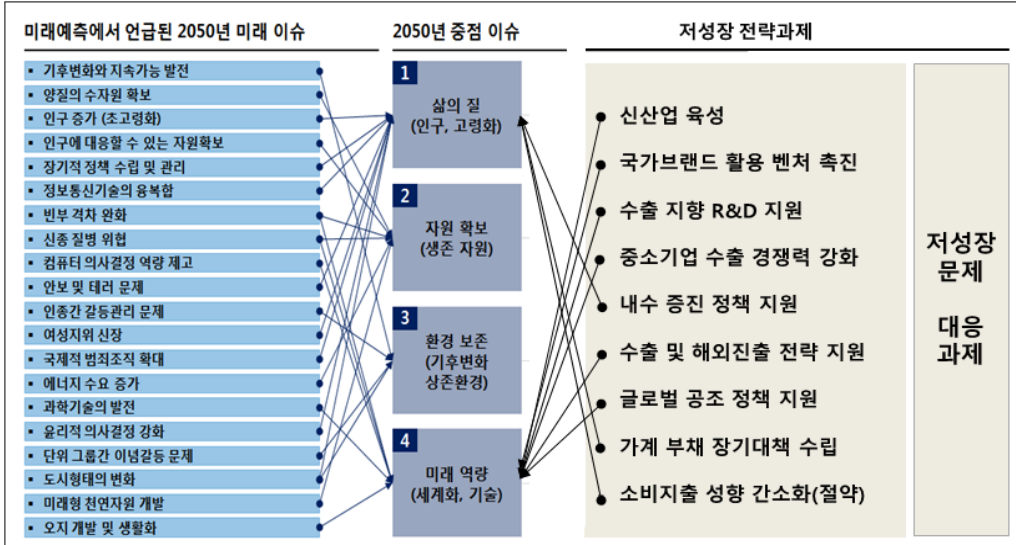
[그림 26] 고령화 전략과제와 2050년 중점 이슈 비교



다. 저성장시대의 미래 대응 이슈

미래 예측에서 언급된 2050년 중점 이슈와 저출산 잠재 전략과제를 비교하면 아래 [그림 27]과 같이 표현될 수 있다. 저성장 관련 9개 전략과제 중에서는 6개가 미래 역량에 관련된 것이고 3개는 삶의 질에 관련성이 큰 것으로 분류될 수 있다. 예컨대, 내수증진, 가계부채 장기대책 및 소비지출 간소화는 저성장시대에 절실한 과제인 동시에 장기적으로는 삶의 질을 향상시키는 리스크 관리요인이 될 것이다. 물론 신산업 육성, 국가 브랜드 활용 벤처 촉진, 수출 지향 연구개발 지원, 중소기업 수출 경쟁력 지원, 그리고 글로벌 공조 정책 지원은 저성장시대 대비 미래 역량으로 직접적으로 이어질 수 있는 요소들임에 틀림없다.

[그림 27] 저성장 전략과제와 2050년 중점 이슈 비교



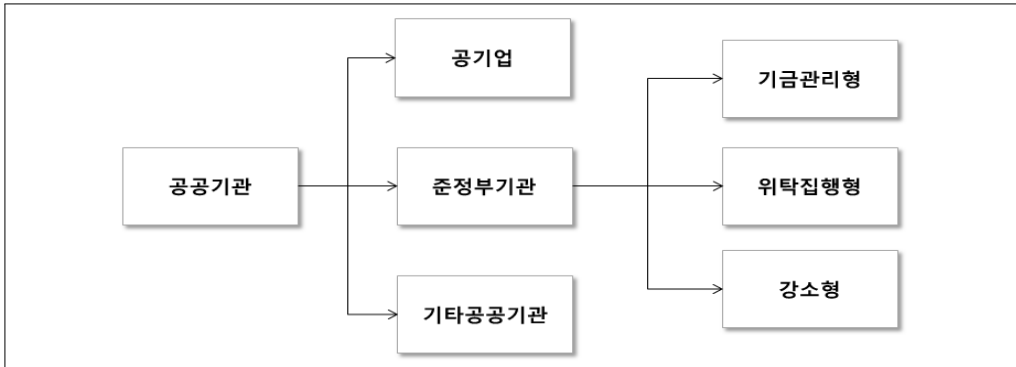
V. 잠재 전략과제와 공공기관의 연관성 분석

1. 공공기관의 분류체계

공공기관을 유형별로 분류하는 목적은 각 기관이 수행하는 업무의 성격과 기능에 맞게 지배구조를 차별화함으로써 효율적인 관리체계를 구축하는 데 있다(허지연, 2016). 저출산·고령화·저성장 시대가 공공기관의 역할 변화에 미치는 영향은 각 공공기관별 사업구조 및 정부·공공기관 간 관계 구조 등에 따라 차별적으로 나타날 것이다(곽채기, 2016). 따라서 저출산·고령화·저성장 시대에 선제적으로 대응할 수 있는 공공기관의 역할을 정립하기 위해서는 먼저 공공기관을 유형별로 분류해야 할 것이다.

공공부문의 기능이 과거보다 복잡해졌기 때문에 공공기관을 분류하는 것은 쉬운 작업이 아니나 분류 작업은 일반적으로 복잡한 현상을 보다 쉽게 이해할 수 있도록 도움을 주기 때문에 매우 중요하다(박정수 외, 2010). 본 연구에서는 공공기관의 유형을 아래 <표 8>과 같은 유형 구분기준에 따라 아래 [그림 28]과 같이 분류하였다.

[그림 28] 공공기관 분류체계



주: 공기업과 준정부기관으로 지정되지 않은 나머지 공공기관이 기타공공기관으로 분류됨
 자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가편람』, 2015

<표 8> 공공기관 유형 구분기준

구분		유형 구분기준
공기업	공기업 I	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	법률 제4조 내지 제6조에 따라 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등
준정부기관	기금관리형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	위탁집행형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 준정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)
	강소형	법률 제4조 내지 제6조에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가편람』, 2015

2. 잠재 전략과제와 공공기관 경영시스템 간의 연관성

연구팀 자체 분석을 통하여 <표 9>와 같이 잠재 전략과제와 공공기관 경영시스템 간의 연관성을 파악하였다. [그림 29]는 저출산 잠재 전략과제와 공공기관 경영시스템의 연관성이 강한 것을 연결하여 나타낸 것이다. 저출산 잠재 전략과제는 공공기관의 경영

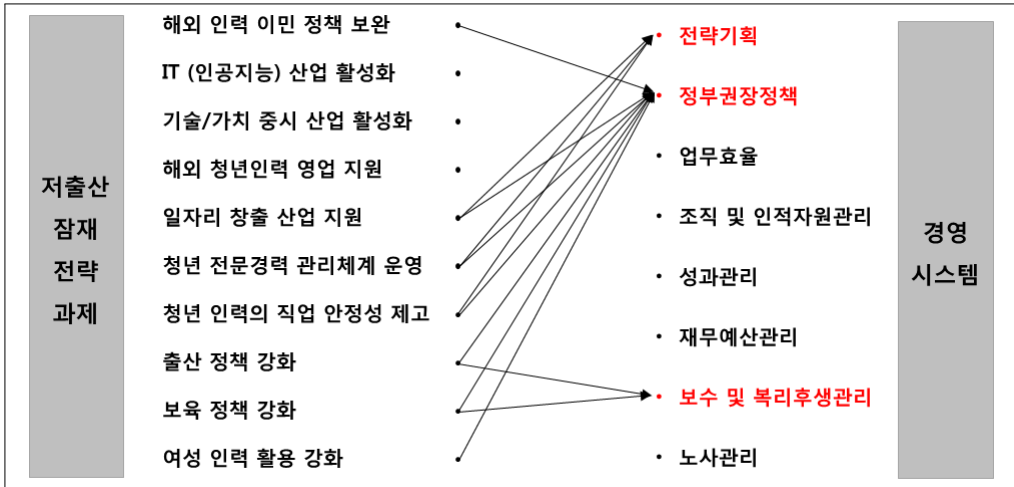
시스템 중 전략기획, 정부권장정책, 보수 및 복리후생관리와 강한 연관성을 가지고 있었다. 이 중에서도 특히 정부권장정책과 매우 강한 연관을 가지고 있었다.

〈표 9〉 공공기관의 경영시스템과 잠재 전략과제 간의 연관성

구분	전략과제	경영시스템											
		전략기획	정부권장정책	업무효율	인적자원관리	성과관리	재무예산관리	복리후생및	노사관리	합계	우선순위		
저출산	해외 인력 이민 정책 보완		9	3	3				1	16	8		
	IT(인공지능) 산업 활성화	3		3		3			9	18	7		
	기술/가치 중시 산업 활성화	3		3		3				9	10		
	해외 청년인력 영입 지원	3	3	3	3				1	13	9		
	일자리 창출 산업 지원	9	9						1	20	5		
	청년 전문경력 관리체계 운영	9	9	3	3	3					27	1	
	청년인력의 직업 안정성 제고	9	9						1	1	20	5	
	출산정책 강화		9		3				9	3	24	2	
	보육정책 강화		9		3				9	3	24	2	
	여성인력 활용 강화	3	9	3	3				3		21	4	
저출산 전략과제 연관성 합계		39	66	18	18	9	0	23	19				
고령화	시니어(실버) 경제 활성화	3	3		1				3	3	13	5	
	경력직 글로벌 시장 진출 지원	9	3		3	3					18	1	
	IT 기반 전문직 양성	3		3		3					9	7	
	연금 정책 보완		9					3	3		15	4	
	기업형 실버인력 조직 운영										0	11	
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원		3		3					3	9	7	
	시니어 전문경력 관리체계 운영			3	1	1				1	6	9	
	기회균등 사회참여 활성화		9	1	3							16	2
	시니어 중심의 공공사업 개발	3	3						3	3	12	6	
	봉사 및 재능기부 문화 강화		1						3	1	5	10	
복지 및 의료 지원체계 강화		3		1				9	3	16	2		
고령화 전략과제 연관성 합계		18	34	7	12	7	3	24	14				
저성장	신산업 육성	9	3		3	1	3				19	1	
	국가브랜드 활용 벤처 촉진	3				3					6	7	
	수출 지향 R&D 지원	9	3				3				15	3	
	중소기업 수출 경쟁력 강화	3	9			1					13	5	
	내수 증진 정책 지원		3						1		4	8	
	수출 및 해외진출 전략 지원	9	3			3	3				18	2	
	글로벌 공조 정책 지원	3	3		3						9	6	
	가계 부채 장기대책 수립		3					9	3		15	3	
저성장 전략과제 연관성 합계		36	27	0	6	8	18	4					

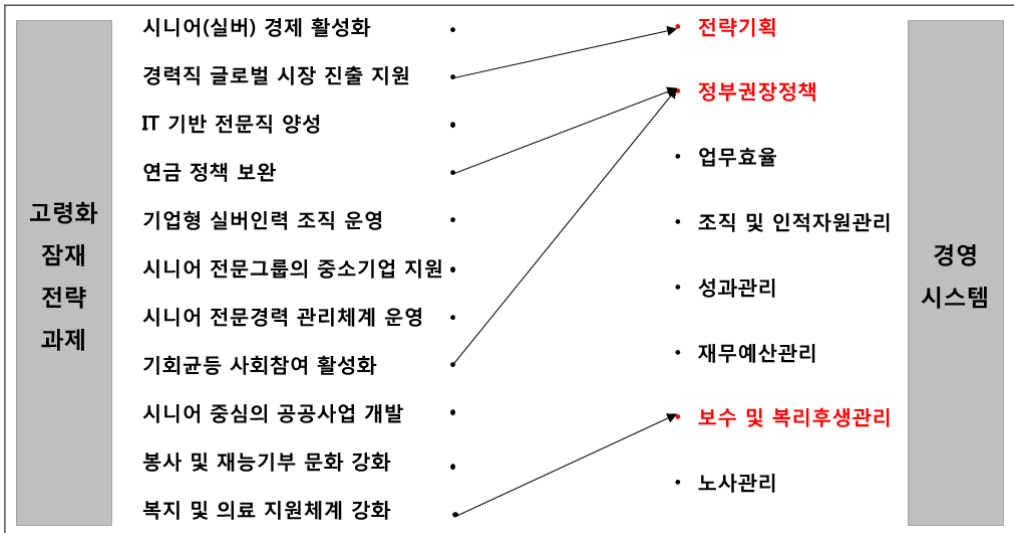
주: 1. 9: 강한 연관, 3: 보통 연관, 1: 약한 연관
 2. 전략과제는 SWOT 분석을 통해 도출함
 3. 전략과제에 대한 세부 내용은 부록 참고

[그림 29] 저출산 잠재 전략과제와 강한 연관을 갖는 공공기관 경영시스템

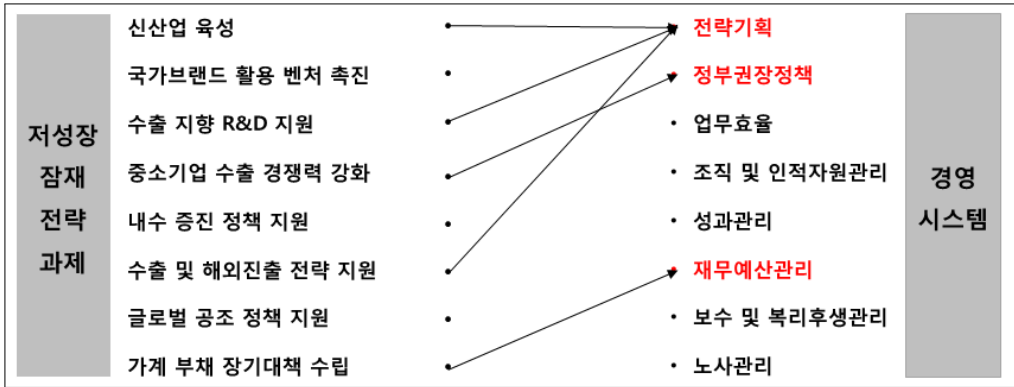


아래 [그림 30]은 고령화 잠재 전략과제와 공공기관 경영시스템의 연관성이 강한 것을 연결하여 나타낸 것이다. 고령화 전략과제는 공공기관의 경영시스템 중 전략기획, 정부권장정책, 보수 및 복리후생관리와 강한 연관성을 가지고 있었다. 저출산 전략과제에 비해 경영 시스템과 강한 연관성을 가진 전략과제 수가 적었다.

[그림 30] 고령화 잠재 전략과제와 강한 연관을 갖는 공공기관 경영시스템



[그림 31] 저성장 잠재 전략과제와 강한 연관을 갖는 공공기관 경영시스템



위의 [그림 31]은 저성장 잠재 전략과제와 공공기관 경영시스템의 연관성이 강한 것을 연결하여 나타낸 것이다. 저성장의 전략과제는 공공기관의 경영시스템 중 전략기획, 정부권장정책, 재무예산관리와 강한 연관성을 가지고 있었다.

경영시스템의 전략기획과 정부 권장정책이 저출산·고령화·저성장의 전략과제와 전부 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 보아 저출산·고령화·저성장 시대에는 기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과를 비롯해 법령상 의무·권장 사항 및 주요 국가정책사업 등의 정부권장정책에 대한 공공기관의 이행 정도가 중요한 경영관리 포인트가 될 것이다. 즉, 정부의 권장정책과 기관의 전략기획이 저출산·고령화·저성장 시대에 대비하는 데 중요하다는 것을 의미하며 이는 정부와 공공기관의 공동 대응으로 미래를 준비해야 한다는 결론으로 이어질 수 있다.

연관성 수준에 가중치를 부가하여 각 전략과제의 우선순위를 결정하면 저출산 전략과제로는 청년 전문경력 관리체계 운영, 출산·보육 정책 강화, 여성인력 활용 강화 등이 중요한 것으로 나타났다. 고령화 전략과제로는 경력직 글로벌 시장 진출 지원, 기회균등 사회참여 활성화, 복지 및 의료 지원체계 강화, 연금정책 보완 등이 중요한 것으로 나타났다. 저성장 전략과제로는 신산업 육성, 수출 및 해외진출 전략 지원, 가계부채 장기대책 수립, 수출 지향 R&D 지원 등이 중요한 것으로 나타났다. 이러한 부문에 대해서 실행 가능한 세부실천과제를 도출하여 단계적으로 추진하는 후속 노력이 필요하다.

3. 잠재 전략과제와 공공기관 주요 사업 간의 연관성

공공기관에 재직 중인 임직원들을 대상으로 이메일을 통한 설문조사를 통해 잠재 전략과제와 공공기관 주요 사업 간의 연관성에 관한 자료를 수집하였다. 110개의 공공기관을 대상으로 진행하였고, 그 중 30개의 기관이 응답을 주었다. 응답자의 직급 및 직책으로는 팀장이 9명으로 가장 많았고, 뒤를 이어 차장 6명, 과장 3명, 부장 3명, 대리 3명, 본부장 2명, 처장 2명, 부부장 1명, 수석책임 1명 순이었다. 공공기관 유형별 응답기관의 수와 응답기관명은 아래 <표 10>과 같다.

<표 10> 설문 응답 현황

(단위: 개)

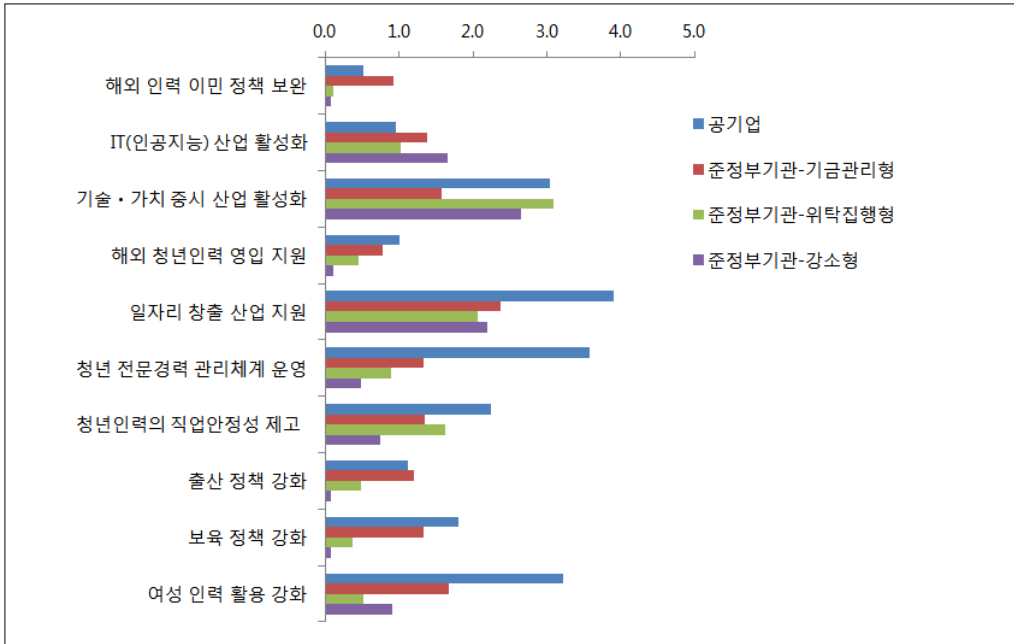
	공기업	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	준정부기관 (강소형)
응답기관 수	8	8	7	7
응답기관명	울산항만공사, 제주국제자유도시 개발센터, 한국관광공사, 한국광물자원공사, 한국남부발전, 한국서부발전, 한국조폐공사, 해양환경관리공단	A기관(익명 요구), 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국자산관리공사	도로교통공단, (재)우체국물류 지원단, 한국가스안전공사, 한국국토정보공사, 한국농어촌공사, 한국전기안전공사, 한국철도시설공단	영화진흥위원회, 중소기업기술정보 진흥원, 한국기상산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국에너지공단, 한국원자력안전 기술원, 한국장학재단

설문 문항은 공공기관의 주요 사업과 SWOT 분석을 통해 도출된 전략과제 간의 연관도를 묻는 문항으로 구성하여 진행하였다. 주요 사업은 응답자가 설문지에 직접 기입하도록 하였다. 강한 연관은 9점, 보통 연관은 3점, 약한 연관은 1점, 연관 없음은 0점으로 연관도를 나타내었다.

저출산·고령화·저성장 전략과제별로 각 유형에 속해 있는 개별 공공기관과의 연관도 합산 점수에 대한 평균값들을 구한 뒤, 평균값들의 평균을 다시 구해서 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도를 최종적으로 구하였다(부록 참고).

아래 [그림 32]는 저출산 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도를 나타낸 그래프이다.

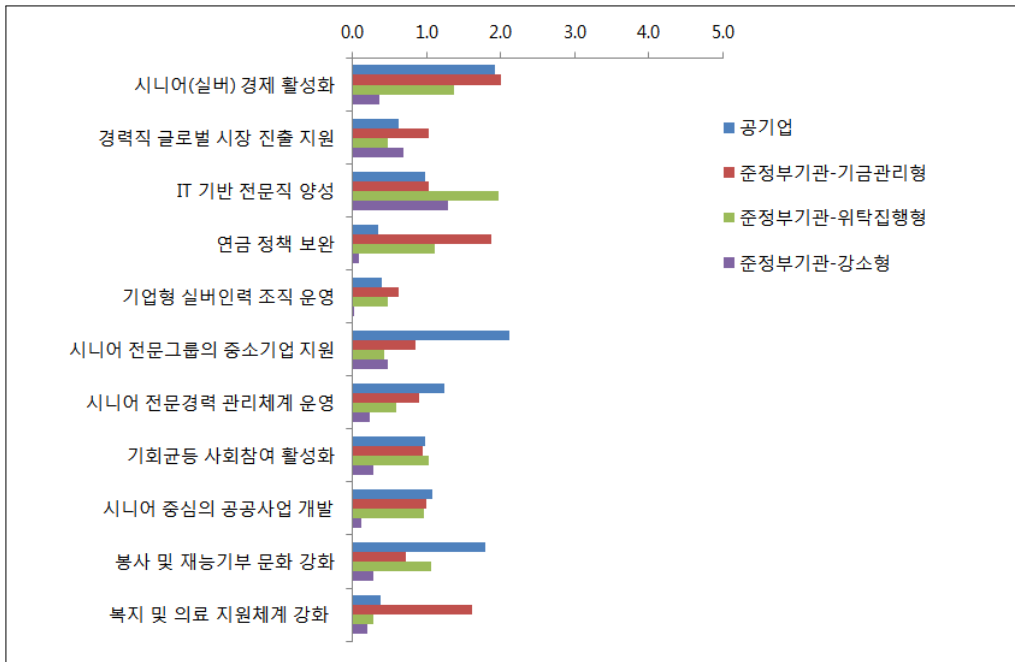
[그림 32] 저출산 잠재 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도



저출산 전략과제 중 기술·가치 중시 산업 활성화, 일자리 창출 산업 지원, 청년인력의 직업안정성 제고는 모든 유형의 공공기관의 주요 사업과 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 공공기관 유형 중 공기업과 준정부기관(기금관리형)의 주요 사업은 대부분의 저출산 전략과제와 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타났다.

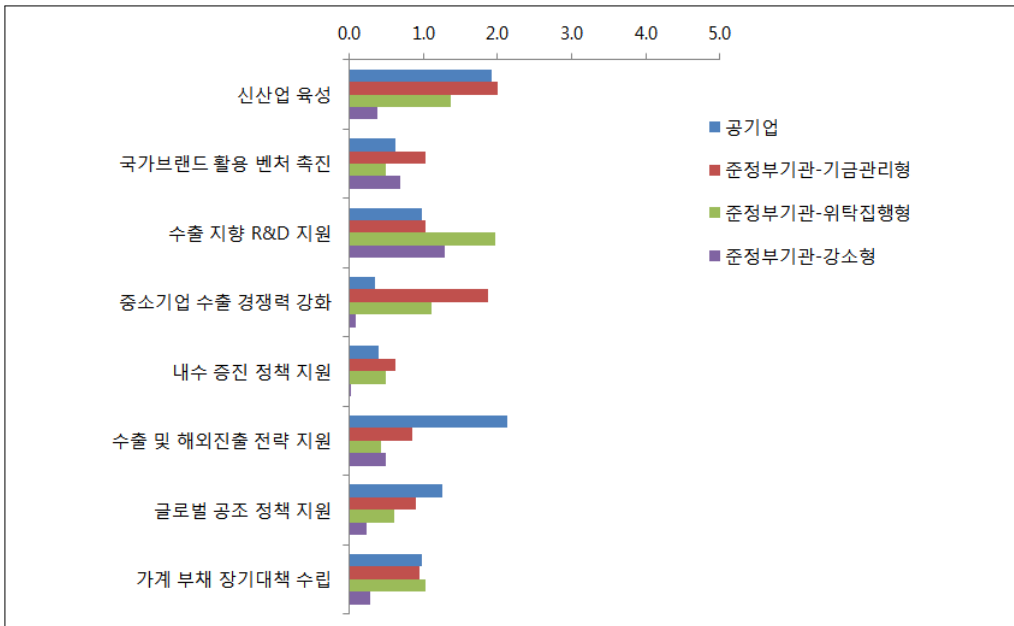
아래 [그림 33]은 고령화 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도를 나타낸 그래프이다. 공기업의 주요 사업은 시니어 전문그룹의 중소기업 지원과 봉사 및 재능기부 문화 강화 전략과제와 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 준정부기관(위탁집행형)의 주요 사업은 대부분의 전략과제와 연관성이 낮았으나 IT 기반 전문직 양성 전략과제와는 4개의 유형 중 가장 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 준정부기관(기금관리형)의 주요 사업은 연금정책 보완과 복지 및 의료 지원체계 강화 전략과제와 강한 연관성을 가지고 있었다. 준정부기관(강소형)의 주요 사업은 IT 기반 전문직 양성 전략과제를 제외한 다른 전략과제들과 상당히 낮은 연관성을 가지고 있었다.

[그림 33] 고령화 잠재 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도



아래 [그림 34]는 저성장 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도를 나타낸 것이다. 공기업의 주요 사업은 다른 유형의 공공기관 주요 사업과 비교했을 때, 수출 및 해외진출 전략 지원 전략과제와 두드러지게 강한 연관성을 가지고 있는 것으로 나타났다. 준정부기관(기금관리형)의 주요 사업은 신산업 육성과 중소기업 수출 경쟁력 강화 전략과제와 강한 연관성을 가지고 있었다. 준정부기관(위탁집행형)의 주요 사업은 수출 지향 R&D 지원 전략과제와 강한 연관성을 가지고 있었다. 준정부기관(강소형)의 주요 사업은 대체적으로 전략과제들과 연관성이 낮았지만, 수출 지향 R&D 지원에서는 비교적 강한 연관성을 가지고 있었다.

[그림 34] 저성장 잠재 전략과제와 공공기관 유형별 주요 사업 간 연관도



4. 공공기관 사업 역량 대비 전략과제 우선순위

공공기관의 주요 사업과 전략과제 간의 연관 정도를 바탕으로 공공기관의 유형별 사업역량 대비 전략과제 우선순위를 도출하였다. 아래 <표 11>은 공공기관의 유형별 사업역량 대비 전략과제 우선순위를 나타낸 것이다. 공공기관의 유형별로 전략과제의 우선순위가 상이하다는 결과를 얻을 수 있었다. 공공기관 유형별로 전략과제의 우선순위가 상이하지만, 모든 공공기관에서 신산업 육성 전략과제를 비중 있게 다루고 있는 것으로 나타났다.

유형별로 살펴보면, 공기업에서는 신산업 육성, 일자리 창출 산업 지원, 청년 전문경력 관리체계 운영, 여성인력 활용 강화 순으로 전략과제 우선순위가 도출되었다. 주로 저출산 관련 전략과제가 높은 순위를 차지했다.

〈표 11〉 공공기관의 유형별 사업역량 대비 전략과제 우선순위

유형 순위	공기업	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	준정부기관 (강소형)
1	신산업 육성(저성장)	일자리 창출 산업 지원(저출산)	기술·가치 중시 산업 활성화(저출산)	신산업 육성(저성장)
2	일자리 창출 산업 지원(저출산)	내수 증진 정책 지원(저성장)	일자리 창출 산업 지원(저출산)	수출 및 해외진출 전략 지원(저성장)
3	청년 전문경력 관리 체계 운영(저출산)	신산업 육성(저성장)	IT 기반 전문직 양성(고령화)	중소기업 수출 경쟁력 강화(저성장)
4	여성 인력 활용 강화(저출산)	중소기업 수출 경쟁력 강화(저성장)	신산업 육성(저성장)	기술·가치 중시 산업 활성화(저출산)

준정부기관(기금관리형)에서는 일자리 창출 산업 지원, 내수 증진 정책 지원, 신산업 육성, 중소기업 수출 경쟁력 강화 순으로 전략과제 우선순위가 도출되었다. 주로 저성장 관련 전략과제가 높은 순위를 차지했다. 준정부기관(위탁집행형)은 기술·가치 중시 산업 활성화, 일자리 창출 산업 지원, IT 기반 전문직 양성, 신산업 육성 순으로 전략과제 우선순위가 도출되었다. 준정부기관(강소형)은 신산업 육성, 수출 및 해외진출 전략 지원, 중소기업 수출 경쟁력 강화, 기술·가치 중시 산업 활성화 순으로 전략과제 우선순위가 도출되었다. 주로 저성장 관련 전략과제가 높은 순위를 차지했다.

Ⅵ. 공공기관의 역할과 대응과제 도출

1. 공공기관의 역할과 전략과제

공공기관의 역할은 크게 두 가지 질문에 대한 해결점을 모색하려는 시도로 분석될 수 있다. 첫째, 저출산·고령화·저성장 시대적 추세를 최소화시키기 위한 공공기관의 역할은 무엇인가? 여기서는 지속가능한 국가 경영에 요구되는 공공기관의 중장기 정책 방향을 연구하는 것이 핵심이다. 둘째, 저출산·고령화·저성장 시대의 경영환경 변화가 공공기관의 구조와 운영에 어떠한 차이점을 가져올 것인가? 미래 경영환경을 예상하고 공공기관의 구조와 기능 등의 변화요인을 점검하는 것이 관건이다. 본 연구는 첫 번째 주제인 저출산·고령화·저성장 시대에 대한 국가적 대응 차원에서 공공기관의 역할과 대응과제를 도출하는 데 초점을 맞추어 진행하였다.

본 연구에서는 우선 저출산·고령화·저성장 시대의 사회적 요인을 시스템 다이내믹스를 통해서 분석하고 중점적으로 관리해야 할 요인들을 분석하였다. 그러한 중점 요인들에 선제적으로 대응하기 위해서 필요한 전략 이슈를 SWOT 분석을 통해서 도출하고 이들을 다시 29개 전략과제로 정리하였다. 전략과제의 타당성을 점검하기 위해서 유엔보고서와 미래예측에서 제시된 2050년 중점 이슈와의 연관성을 조사하였다. 본 연구에서 고려하고자 하는 전략과제가 장기적인 측면에서 추진되어야 할 가치 있는 주제임을 확인하는 과정이라고 볼 수 있다.

29개 전략과제를 대상으로 공공기관의 경영시스템과 주요 사업의 연관성을 분석하였다. 경영시스템과의 연관성은 공통적이며 전문성이 필요한 영역이어서 연구팀에서 자체적으로 분석한 반면 주요 사업과의 연관성은 30개 공공기관 경영평가 관리자에게 설문 조사를 실시하여 확보하였다. 공기업(8개), 준정부기관(기금관리 8개, 위탁집행 7개), 그리고 강소형기관(7개)이 설문조사에 참여하였다.

가. 공공기관 경영시스템 운영 관점

공공기관의 경영시스템과 전략과제를 비교한 배경은 공공기관 공통의 역할과 대응과제를 모색하려는 시도였다. 공공기관의 유형과 규모에 상관없이 경영시스템 운영방식은

비슷하므로 공통적인 결론을 도출하기에 충분하였다. 연관성을 분석한 결과, 정부 권장 정책과 전략기획이 저출산·고령화·저성장 시대 대응에 가장 중요한 부문으로 나타났다. 시대 변화를 선도 및 대응하려는 정부정책의 집행기관으로서 당연한 결과이다. 여기서 간과하지 말아야 할 것은 정부정책과 기관 전략기획의 목적성과 일치성(alignment)이 더욱 중요한 이슈가 된다는 사실이다. 정부 주도의 일방향 정책 수립 및 전개에서 공공기관의 전략적 수요를 적극 반영할 수 있는 쌍방향 관점의 정책수립이 필요하고 이러한 정책에 대한 이해관계자들의 검증을 통해 공감대를 형성하는 입체적 정책 수립 및 전개로 관점을 진화시킬 시점이다.

저출산 전략과제에 대해서는 정부정책, 전략기획, 업무효율, 조직관리, 보수 및 노사 관리 등 대다수의 분야가 관련성이 있는 것으로 나타났다. 즉, 경영시스템의 효과적 설계와 효율적 운영이 줄어드는 인력에 대응할 수 있는 핵심 대안임을 알 수 있다. 따라서 공공기관 경영시스템의 혁신은 지속적으로 추진되어야 할 것으로 판단된다.

고령화 전략과제는 정부정책, 전략기획, 보수 및 복리후생과 연관성이 높다. 별도의 대응이 필요한 요소로서 일부 전략과제는 전혀 관련성이 없는 것으로 나타났다. 이러한 현상에 대해서 고령화에 대한 공공기관의 무관성을 강조하기보다는 오히려 ‘고령화 대응형 공공기관 설립’의 필요성을 검토할 필요가 있다. 초고령화에 대한 시대적 흐름이 빠르게 진행되고 있는 현실을 감안하여 주도적(proactive) 관점에서 공적 기능을 확보하는 방안을 연구 분석할 시점이다.

저성장 전략과제는 전략기획, 정부정책, 예산관리가 연관성이 높다. 공공기관이 민간 부문과 협업 관점에서 추진해야 할 이슈인 동시에 시대 변화에 대응할 수밖에 없는 장기적인 이슈가 원인일 것이다.

종합적으로 볼 때, 경영시스템 관점에서 저출산·고령화·저성장 시대에 대응하기 위해서는 전략기획 수립 및 전개 과정에서 그러한 시대적 상황을 반영할 필요가 있으며 정부 권장정책 수행 시 양방향 커뮤니케이션 기능을 강화할 필요가 있다. 또한, 공공기관 검토도 필요할 것으로 판단된다.

나. 공공기관 주요 사업관리 관점

공공기관이 국가 운영에 미치는 영향력은 사업관리에서 비롯된다. 설립 미션에 근거하여 추진하는 주요 사업의 목적, 집행 내용, 사업결과가 국가 발전은 물론 미래 환경변

화를 촉진시키는 결정요인(determinant)임에 틀림없다. 여기서는 본 연구에서 조사 분석한 저출산·고령화·저성장 시대의 전략과제와 공공기관의 주요 사업 간 연관성 결과를 근거하여 공공기관의 역할 정립을 시도한다. 아래 [그림 35]에 제시된 바와 같이 공공기관의 사업적 역할을 전략과제 선도, 정부정책 동참, 공공기관 협력사업으로 구분하였다. 전략과제 세분화는 공공기관의 규모와 유형이 다양하므로 본 연구의 범위를 넘어서는 것으로 판단하였다.

[그림 35] 전략과제 추진 과정에서 공공기관의 유형별 역할

• 공공기관의 주요사업 연관성에 근거하여 역할 및 범위 정립
 - 공공기관 유형별 역할 구분 (●: 전략과제 선도, ◎: 정부정책 동참, ◐: 공공기관 협력사업)

저출산/고령화/저성장 전략과제	공기업	위탁집행	기금관리	강소형
신산업 육성 (저성장)	●	●	●	●
일자리 창출 지원 (저출산)	●	◎	●	◎
기술가치 산업 활성화 (저출산)	◎	●	◐	●
중소기업 수출경쟁력 강화 (저성장)	◐	◐	●	◐
수출 및 해외진출 지원 (저성장)	◐	◐	◐	●
청년 전문경력 관리체계 운영(저출산)	●	◎	◎	◎
IT 기반 전문직 양성 (고령화)	◐	●	◎	◐
여성인력 활용강화 (저출산, 저성장)	●	◎	◎	◎
내수증진 정책 지원 (저성장)	◎	◎	●	◎

신산업 육성은 모든 공공기관의 전략과제로 인식되고 있다. 저성장시대를 극복하는 시대적 방향성과 더불어 공공기관 역시 새로운 역할을 도모하고자 하는 의욕을 엿볼 수 있다. 공공기관 신산업 개발 및 육성에 대한 국가적 차원의 컨트롤타워 기능이 필요하다는 것을 의미한다.

일자리 창출은 공기업과 기금관리기관들이 주도하고 위탁집행과 강소형은 관련 정부 정책에 동참하는 것이 바람직한 것으로 나타났다. 정부 권장정책이 모든 공공기관에 일관성 있게 적용하기보다는 기관 유형의 차별성을 감안하여 주도적(proactive) 기능과 대응적(reactive) 기능으로 구분하여 관리할 필요성이 있다. 기술가치 산업화도 주목할 만하다. 위탁집행형과 강소형에서는 주요 사업의 전략적 기능을 강화하여 가치중심(value driven) 사업 전개에 초점을 맞추어야 할 것이다.

기업의 해외진출과 수출경쟁력은 각각 기금관리기관과 강소형기관의 선도과제로 나타났다지만 다른 유형도 적극 협업해야 하는 과제들이다.

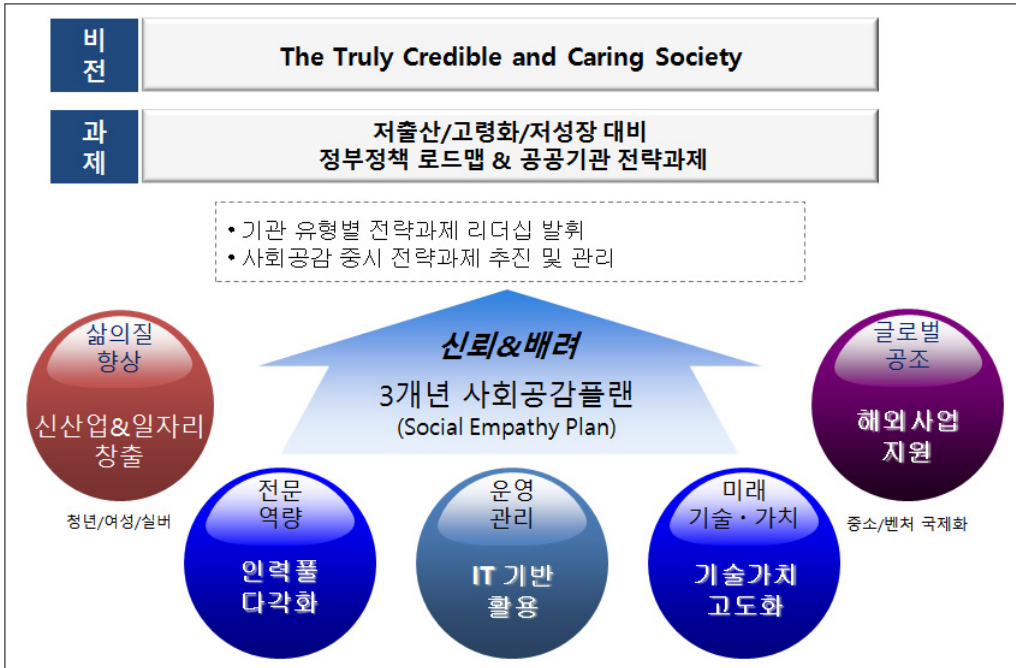
종합적으로 볼 때, 공공기관의 주요 사업은 사업관리의 특성을 감안하여 협업(collaboration) 혹은 협혁(Co-Innovation)의 잠재력을 도출하고 미래 관점에서 관리할 필요가 있음이 확인되었다. 공공기관의 개별적 혁신성을 극대화하고 유사 그룹의 조직적 시너지 관리가 저출산·고령화·저성장 시대 극복의 관건인 셈이다.

2. 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 비전

본 연구에서 도출된 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 역할과 과제를 종합하여 함축적으로 미래의 목표를 제시하고자 한다. 본 연구에서 우선적으로 강조된 9개와 높은 우선순위로 나타나지 않았지만 장기적으로 추진되어야 할 다른 과제를 종합하면 크게 5가지의 대응방안으로 좁힐 수 있다. 첫째, 삶의 질 향상에 구체적인 목표의식을 가져야 한다. 신산업은 물론 일자리 창출 등이 삶의 질로 이어지는 것이 중요하다. 청년·여성·실버 등의 인력에 균형 있게 참여할 수 있도록 집행과정에서의 치밀한 관리가 요구된다고 하겠다. 둘째, 전문역량 관리로 국제경쟁에 대비해야 한다. 우리나라는 인재육성이 강점인 나라지만 이제 국내외를 막론하고 다양한 인력풀을 포용하는 글로벌 문화가 필요한 시점이다. 셋째, IT 기반을 활용하여 운영관리 고도화를 달성해야 한다. 저출산과 고령화는 현업 인력의 감축을 의미한다. 산업 4.0 시대에 부각되는 머신 의사결정과 업무 표준화를 통해서 효율성 제고에 박차를 가해야 할 것이다. 넷째, 미래 기술과 가치를 초점을 맞춘 연구개발과 기업육성도 중요하다. 다수가 일하는 환경에서 소수가 다수의 생활을 책임 및 지원할 수 있는 구도에 대비해야 한다. 다섯째, 글로벌 공조를 통해서 해외사업을 지원하고 활성화해야 한다.

이러한 전략적 이슈는 국가적 차원에서도 필요한 것들이지만 특히 공공기관이 선도해야 할 과제들이다. 본 연구에서는 이러한 과제들의 실질적인 적용과정에 공공기관의 역할이 중요하다는 것을 확인할 수 있었다. 결국 그러한 전략과제의 성공적인 수행은 ‘진심으로 신뢰하고 배려하는 사회(The Truly Credible and Caring Society)’라는 국가 비전으로 이어질 수 있을 것으로 기대된다. 본 연구는 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 비전으로 ‘진심으로 신뢰하고 배려하는 사회’를 제시하고자 한다.

[그림 36] 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관의 비전과 전략



Ⅶ. 결 론

1. 공공기관의 역할과 대응과제 종합

본 연구는 저출산·고령화·저성장 시대에 대비하기 위한 공공기관의 역할과 대응과제를 도출하는 데에 초점을 맞추고 있다. 우선 저출산·고령화·저성장 시대의 사회적 요인을 시스템 다이내믹스를 통해 분석하고 중점적으로 관리해야 할 요인들을 분석하였다. 그러한 중점 요인들에 선제적으로 대응하기 위해서 필요한 전략 이슈를 SWOT 분석을 통해서 도출하고 이들을 다시 29개 전략과제로 정리하였다. 전략과제의 타당성을 점검하기 위해서 유엔보고서와 미래예측에서 제시된 2050년 중점 이슈와의 연관성을 조사하였다. 본 연구에서 고려하고자 하는 전략과제가 장기적인 측면에서 추진되어야 할 가치 있는 주제임을 확인하는 과정이라고 볼 수 있다.

29개 전략과제를 대상으로 공공기관의 경영시스템과 주요 사업의 연관성을 분석하였다. 경영시스템과의 연관성은 공통적이며 전문성이 필요한 영역이어서 연구팀에서 자체적으로 분석한 반면 주요 사업과의 연관성은 30개 공공기관 경영평가 관리자에게 설문 조사를 실시하여 확보하였다. 공기업(8개), 준정부기관(기금관리 8개, 위탁집행 7개), 그리고 강소형(7개)이 설문조사에 참여하였다.

공공기관의 경영시스템과 주요 사업 관점에서 저출산·고령화·저성장 시대에 대한 역할과 대응과제를 분석한 결과 다음과 같은 시사점을 도출할 수 있었다.

첫째, 공공기관이 집행해야 할 정부 권장정책은 양방향 커뮤니케이션 기능을 강화해서 시대적 환경을 정확하게 반영해야 한다. 정부 권장정책은 저출산·고령화·저성장 시대 대응과제에 가장 밀접하게 영향을 미치고 있으므로 기관의 유형과 규모를 감안하여 추진되어야 하고 현장 추진내용이 유효하게 환류되는 환경에서 운영되어야 한다.

둘째, 공공기관이 전략기획 수립 및 전개 과정에서 저출산·고령화·저성장 경영환경을 적극 반영해야 한다. 기관의 설립 미션과 운영 특성에 기초하여 정부의 정책을 선제적으로 예측하고 대응할 수 있는 경영전략 및 전략목표 확보가 필요하다.

셋째, 저성장시대에 대응하기 위해서는 모든 공공기관이 신산업 개발과 육성에 관심을 가져야 할 시점이다. 국가적 차원에서 중복지자와 사업리스크 관리를 위해서 공공기관 신산업 개발 및 육성에 대한 국가적 차원의 컨트롤타워 기능이 필요하다.

넷째, 현행 공공기관에서 대응할 수 없는 저출산·고령화·저성장 전략과제 해결을 위해서 새로운 공공기관 설립을 검토해야 한다. 이번 연구 결과, 고령화시대에 대비하는 전략과제에는 공공기관의 역할이 제한적인 것으로 나타났다. 그러한 분야에 대한 혁신적인 발상과 새로운 조직 출범에 관심을 가져야 할 것이다.

다섯째, 국가적 차원에서 저출산·고령화·저성장 시대 대응을 위한 중장기 로드맵 관리가 실행되어야 한다. 근원적인 차원에서 문제점을 해결하거나 영향력 최소화를 위해서는 지속적으로 전략과제를 발굴하고 이행실적을 관리해야 한다.

본 연구에서 도출된 전략과제와 시대 변화에 대한 대응 이슈는 국가 차원에서 추진되고 관리되어야 할 정책과제임이 사실이다. 하지만 이들에 대한 공공기관의 역할은 대응적 차원을 넘어 전향적(Proactive) 관점에서 분석 및 환류(피드백) 되어야 한다. 리더십은 방향을 정하고 그 방향으로 구성원들이 따라오도록 본보기를 보여주는 것이다. 저출산·고령화·저성장 시대는 부분적인 현상이 아니라 국가운영 혹은 경영환경 전체를 변화시킬 수준의 제약요인으로 예측되고 있다. 그러한 총체적인 변화에 대응하기 위해서는 공공기관의 리더십 역할이 절대적으로 필요한 상황이다. 본 연구 결과로 제시된 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관 비전인 ‘진심으로 신뢰하고 배려하는 사회’ 실현을 위해서는 공공기관의 모든 구성원이 리더의 역할을 자임하고 실천해야 한다.

2. 향후 연구 방향

본 연구가 초점을 맞춘 저출산·고령화·저성장 시대의 공공기관의 역할과 대응과제는 부분적인 연구자원 투입으로 이루어졌다. 연구 결과의 영향력을 감안하여 볼 때, 추후 후속연구가 진행되어 국가적 차원에서 보다 정교한 미래 계획을 제시할 필요가 있다. 후속 연구에는 다음과 같은 내용을 정밀 분석해야 할 것으로 판단된다.

첫째, 글로벌 대응 추세를 분석해서 반영해야 할 것이다. 저출산·고령화·저성장 이슈는 국제적으로 공조해야 할 주제이므로 선도국가의 정책과 전략을 정확하게 이행하고 대응 전략을 수립해야 한다. 본 연구는 주로 보편적 문헌에 알려진 내용에 근거하여 연구를 추진하였다. 주요 국가의 최신 정책과 동향을 세밀하게 반영해야 할 것이다.

둘째, 공공기관의 수명주기 개념을 반영하여 역할과 대응과제를 연구 분석해야 한다. 여기서는 공공기관의 유형을 감안하여 역할과 주요 전략과제 선정에 초점을 맞추었다.

연구 주제의 환경요인이 초장기적인 점을 감안하면 공공기관의 수명주기 관점이 고려되어야만 공감성이 높은 대응과제 도출이 가능할 것이다.

셋째, 모든 공공기관이 참여하는 주요 사업 연관성 분석이 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서는 30개 기관이 사업 연관성 분석에 참여하였다. 일부 기업의 참여를 바탕으로 도출된 연구결과를 가지고 전체 공공기관의 비전과 대응과제로 결론짓기에는 한계가 있을 수 있다. 대응과제가 실행 가능한 수준으로 세분화되기 위해서는 각 기관의 사업 연관성을 구체적으로 파악하고 미래 전략과제를 도출하는 과정이 필수적으로 뒷받침되어야 할 것이다.

넷째, 저출산·고령화·저성장 관련 정부 부처가 추진하고 있는 각종 정부정책의 패턴과 중장기 계획을 정리하여 연구에 활용해야 한다. 본 연구는 각 부처가 중장기적인 정책 수립과 전개가 어려운 시점에 진행되었다. 정부 부처의 정책적인 의사결정과 공공기관의 대응과제가 상호작용(interaction) 관점에서 분석되기가 어려운 환경이다. 이러한 정책 수립과 집행의 접점에서의 유효성을 감안하여 연구가 진행될 수 있다면 연구결과 의 활용도를 높일 수 있을 것이다.

참고문헌

- 고영우, 「기업의 수명주기 발생액 평가와 이익조정」, 고려대학교 경영학과 박사학위 논문, 2008, pp. 7-18.
- 곽채기, 「저출산·고령화 및 저성장 시대 공공기관의 역할변화와 대응과제」, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2016
- 권영도, 「기업 라이프사이클과 장부가치 구성요소가 주식이격결정에 미치는 영향」, 『會計學研究』, 제21권, 제2호, 1996, pp. 45-72.
- 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가편람』, 2015.
- 김준기, 『정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구』, 한국조세연구원, 2011, pp. 154-203.
- 김재형, 「대규모 재정사업에 대한 예비타당성 조사제도 평가 및 개선과제」, 『공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2011, pp. 211-223.
- 김지영, 『공기업 생산성에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2011, pp. 33-55.
- 문태훈, 「성장의 한계 논의의 전개와 지속가능발전의 함의」, 『한국시스템다이내믹스연구』, 제17권 제2호, 2016, pp. 5-32.
- 박동선, 「공기업의 수명주기 분석과 효율적인 관리방안에 관한 연구-준시장형 SOC 공기업을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위 논문, 2014.
- 보건복지부, 『제3차 저출산·고령사회 기본계획(‘16~’20)』, 2015.
- 송영욱, 「목적에 맞는 목표로 ‘공공 효율성’ 제고」, 『월간 혁신리더』, 11월호, 2015.
- 유미년, 「공기업 성과에 영향을 미치는 요인에 관한 연구 : 공공성 및 수익성을 중심으로」, 서울대학교 박사학위 논문, 2012, pp. 114-140.
- 윤태범, 「공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 『공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원, 2012, pp. 17-29.
- 최남희, 「고령화에 따른 지방재정의 동태성 분석」, 『한국시스템다이내믹스연구』, 제13권 제4호, 2012, pp. 5-31.
- 허지연, 「공공기관, 어떻게 분류되고 있나?」, 바른사회시민회의, 2016.
- 가네코 마사루·고다마 다쓰히코, 『일본병-장기 쇠퇴의 다이내믹스』, 김준(역), 에이케이 커뮤니케이션즈, 2016.
- 김도훈·문태훈·김동환, 『시스템 다이내믹스』, 대영문화사, 2002.

- 노대민·김종주, 「기술수명주기와 제품수명주기의 비교」, 『서비스마케팅저널』, 2013, pp. 23-26.
- 문태훈·김병석, 「인과지도로 본 한국의 성장의 한계 : 인구, 경제, 자원, 환경, 식량 위기 요인을 중심으로」, 『한국시스템다이내믹스연구』, 제10권 제3호, 2009, pp. 47-79.
- 미래창조과학부 미래준비위원회 외, 『10년 후 대한민국』, 지식공감, 2015.
- 박덕수·박영수, 「SWOT분석을 활용한 상업 교육의 발전 방향 모색」, 『商業教育研究』, 한국상업교육학회, 제15권, 2007, pp. 31-50.
- 박정수·유효정, 『공기업 경영성과의 영향요인에 관한 연구』, 『공공기관과 국가정책』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2011, pp. 17-18.
- 박정수·윤태범·허경선, 『공공기관 지정 및 분류체계 개선방안』, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 성지은·박인용, 『저성장에 대응하는 주요국의 혁신정책 변화 분석』, 과학기술정책연구원, 2013, pp. 1-25.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 『공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)』, 한국조세재정연구원, 2013, pp. 67-105.
- 전대욱·김지수, 「경제성장에 대한 본원적 구조와 지속가능 내생적 성장이론에 대한 시스템 다이내믹스 모델링」, 『한국시스템다이내믹스연구』, 제10권 제1호, 2009, pp. 5-32.
- 정홍원 외, 『인구고령화의 경제적 영향분석 및 고령화 대응지수 개발』, 한국보건사회연구원, 2012.
- 최남희 외, 「우리나라 군지역의 고령화 위기와 동태성의 인과순환적 구조분석」, 『한국시스템다이내믹스연구』, 제15권 제1호, 2014, pp. 75-96.
- 통계청, 「2015년 출생·사망(잠정) 보도자료」, 2016.

Anderson, Virginia and Johnson Lauren, "Systems Thinking Basic," *MA: Pegasus Communication, Inc*, 1997.

Andre, R., "Assessing the Accountability of Government-Sponsored Enterprises and Quangos," *Journal of Business*, 97, 2010, pp. 271-289.

Moulton, S., and Wise, C., "Shifting Boundaries between the Public and Private

Sectors,” *Public Administration Review*, Vol 70, No 3, 2010, pp. 349-360.

Narayanan, V.K. and O’Connor, G. C., “Innovation driven industry life cycles
Encyclopedia of technology and innovation management,” *US: Wiley-Blackwell*,
2010, pp. 69-76.

〈부록〉 1. 공공기관 경영시스템 범주

〈부표 1〉 공공기관 경영시스템 범주 정의

범주	정의
전략기획	기관의 비전과 목표를 구현하기 위한 경영전략의 수립과 시행, 국정 과제 이행 노력, 윤리성·투명성·안전성 제고와 공정사회 구현 등을 위한 기관의 노력과 성과
정부권장정책	법령상 의무·권장사항 및 주요 국가정책사업 등 정부 권장정책에 대한 기관의 이행실적
업무효율	종합적인 업무효율성 향상 실적
조직 및 인적자원관리	핵심 업무 수행을 위한 조직구조 및 인적자원관리의 구축·운영에 관한 노력과 성과
성과관리	성과관리체계의 구축·운영에 관한 노력과 성과
재무예산관리	지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용을 위한 효율적 재무예산관리 시스템 구축 및 운영 노력과 성과
보수 및 복리후생관리	보수제도와 복리후생제도의 합리성 및 개선 노력과 성과
노사관리	노사관계 합리성 제고를 위한 노력과 성과

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가편람』, 2015

〈부록〉 2. 설문지 구성

〈부표 2〉 공공기관 주요 사업 조사 설문지

고령화·저출산·저성장 시대가
공공기관 주요 사업에 미치는 영향
(공공기관의 주요 사업 조사분석)

고령화·저출산·저성장 시대의 장기 추진목표와 주요사업과의 연관도

아래 표는 고령화, 저출산, 저성장 시대의 장기 추진목표와 귀사의 주요사업의 연관성을 조사하기 위해서 만든 것입니다. (*참고: 추진목표에 대한 부연 설명은 부록에 제시되어 있습니다.)
아래 [예시: 농어촌공사를 참고하셔서, 다음 페이지에 있는 표에 귀사의 '경영평가 주요사업'이나 추진 예정인 주요사업을 빈칸에 쓰시고 표의 각 칸에 연관성 수준을 숫자로 기입하시면 됩니다.
※ 연관도: 강한 연관 (9), 보통 연관 (3), 약한 연관 (1), 연관 없음(빈칸)

[예시: 아래 표는 농어촌공사 주요사업을 대상으로 작성한 예시입니다.]

	장기적 추진목표	주요사업 분야						
		농어업 소득 증대 및 경쟁력 강화	농어업 생산 기반 조성	농어촌 지역 개발	농지 관리 기금	해외 사업	신재생 에너지 개발 사업	저수지 수변 개발
1. 고령화 대책	1-1. 시니어(실버) 경제 활성화	3	3	3			1	1
	1-2. 경력직 글로벌 시장 진출 지원							
	1-3. IT 기반 전문직 양성							
	1-4. 연금정책 보완	9						
	1-5. 기업형 실버인력 조직 운영			3				
	1-6. 시니어 전문그룹의 중소기업 지원			1				
	1-7. 시니어 전문경력 관리체계 운영			1				
	1-8. 기회균등 사회참여 활성화	3	3	3			3	3
	1-9. 시니어 중심의 공공사업 개발	3	3	3			3	3
	1-10. 봉사 및 재능기부 문화 강화			3				
	1-11. 복지 및 의료 지원체계 강화	3		3				
2. 저출산 대책	2-1. 해외 인력 이민정책 보완							
	2-2. IT(인공지능) 산업 활성화		3	3			3	3
	2-3. 기술/가치 중시 산업 활성화		3	3			3	3
	2-4. 해외 청년인력 영입 지원							
	2-5. 일자리 창출 산업 지원	3	3	3			3	3
	2-6. 청년 전문경력 관리체계 운영	1	1	3			1	1
	2-7. 청년인력의 직업안정성 제고	3	1	1			1	1
	2-8. 출산정책(출산휴가 등) 강화	3	1	1			1	1
	2-9. 보육정책(탁아시설 등) 강화	1						
	2-10. 여성인력 활용 강화	1	1	1			1	1
3. 저성장 대책	3-1. 신산업 육성	3	1	3			3	3
	3-2. 국가브랜드 활용 벤처 촉진			3			1	1
	3-3. 수출 지향 R&D 지원			3				
	3-4. 중소기업 수출 경쟁력 강화			3				
	3-5. 내수 증진 정책 지원	3	3	3			3	3
	3-6. 수출 및 해외진출 전략 지원			3		3		
	3-7. 글로벌 공조 정책 지원			3		9		
	3-8. 가계부채 장기대책 수립	3	1	1				

〈기관명〉

장기적 추진목표	주요사업 분야	주요사업					
1. 고령화 대책	1-1. 시니어(실버) 경제 활성화						
	1-2. 경력직 글로벌 시장 진출 지원						
	1-3. IT 기반 전문직 양성						
	1-4. 연금정책 보완						
	1-5. 기업형 실버인력 조직 운영						
	1-6. 시니어 전문그룹의 중소기업 지원						
	1-7. 시니어 전문경력 관리체계 운영						
	1-8. 기회균등 사회참여 활성화						
	1-9. 시니어 중심의 공공사업 개발						
	1-10. 봉사 및 재능기부 문화 강화						
	1-11. 복지 및 의료 지원체계 강화						
2. 저출산 대책	2-1. 해외 인력 이민정책 보완						
	2-2. IT(인공지능) 산업 활성화						
	2-3. 기술/가치 중시 산업 활성화						
	2-4. 해외 청년인력 영입 지원						
	2-5. 일자리 창출 산업 지원						
	2-6. 청년 전문경력 관리체계 운영						
	2-7. 청년인력의 직업안정성 제고						
	2-8. 출산정책(출산휴가 등) 강화						
	2-9. 보육정책(탁아시설 등) 강화						
	2-10. 여성인력 활용 강화						
3. 저성장 대책	3-1. 신산업 육성						
	3-2. 국가브랜드 활용 벤처 촉진						
	3-3. 수출 지향 R&D 지원						
	3-4. 중소기업 수출 경쟁력 강화						
	3-5. 내수 증진 정책 지원						
	3-6. 수출 및 해외진출 전략 지원						
	3-7. 글로벌 공조 정책 지원						
	3-8. 가계부채 장기대책 수립						

〈부록〉 3. 잠재 전략과제에 대한 부연설명

〈부표 3〉 잠재 전략과제와 전략과제에 대한 부연설명

구분	잠재 전략과제	전략과제에 대한 부연설명
저출산 잠재 전략과제	해외 인력 이민정책 보완	이민정책을 통해서 해외인력을 적극 영입
	IT(인공지능) 산업 활성화	IT/자동화를 통해서 노동인력 최소화 추진
	기술/가치 중시 산업 활성화	기술과 고부가가치 중심의 산업 활성화
	해외 청년인력 영입 지원	다른 나라의 청년인력 영입을 추진
	일자리 창출 산업 지원	일자리 창출이 가능한 산업 지원
	청년 전문경력 관리체계 운영	청년들의 전문경력을 관리하여 운영효율화
	청년인력의 직업안정성 제고	계약체계 개선으로 청년인력 안정성 향상
	출산정책 강화	출산장려정책을 적극적으로 강화
	보육정책 강화	출산 이후 보육정책을 적극적으로 강화
고령화 잠재 전략과제	여성인력 활용 강화	여성인력을 활용하여 산업 참여인력 확보
	시니어(실버) 경제 활성화	퇴직자와 시니어 인력의 경제활동 증진
	경력직 글로벌 시장 진출 지원	퇴직한 전문 인력의 국제 활동 지원
	IT 기반 전문직 양성	ICT 첨단기술을 활용하는 전문가 양성
	연금정책 보완	퇴직 생활 안정화를 위한 연금정책 보완
	기업형 실버인력 조직 운영	실버인력을 활용하는 대기업 창업을 지원
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원	시니어 전문가들이 중소기업 운영 지원
	시니어 전문경력 관리체계 운영	시니어의 전문경력을 국가 차원에서 관리
	기회균등 사회참여 활성화	나이 제한 없는 사회참여 정책을 지원
저성장 잠재 전략과제	시니어 중심의 공공사업 개발	시니어들이 참여할 수 있는 공공사업 개발
	봉사 및 재능기부 문화 강화	시니어들이 봉사 및 재능기부 문화 활성화
	복지 및 의료 지원체계 강화	시니어들을 위한 복지 및 의료지원 강화
	신산업 육성	성장을 주도할 신산업 적극 육성
	국가브랜드 활용 벤처 촉진	한국의 브랜드를 높이는 벤처기업 육성
	수출 지향 R&D 지원	미래 수출을 목표로 연구개발 집중 지원
	중소기업 수출 경쟁력 강화	중소기업의 수출경쟁력을 높이는 정책지원
	내수 증진 정책 지원	내수 진작을 통해서 국가 성장력 강화
	수출 및 해외진출 전략 지원	기업의 수출 및 해외진출을 적극 지원
글로벌 공조 정책 지원	국제적 협력체계를 구축하여 공동 대응	
가계부채 장기대책 수립	부채 완화대책을 통해 경제 활성화 촉진	

〈부록〉 4. 개별 공공기관과 잠재 전략과제 간 연관도

〈부표 4〉 개별 공공기관과 잠재 전략과제 간 연관도 - 공기업

구분	전략과제	기관명								
		해양 환경 관리 공단	한국 관광 공사	한국 광물 자원 공사	한국 남부 발전	한국 조폐 공사	한국 서부 발전	울산 항만 공사	제주 국제 자유 개발 센터	연관도 평균
저출산	해외 인력 이민 정책 보완	0.0	2.4	0.6	0.0	0.0	0.6	0.0	0.6	0.5
	IT(인공지능) 산업 활성화	0.2	1.8	1.4	0.6	0.6	1.8	0.2	1.0	1.0
	기술/가치 중시 산업 활성화	1.2	3.0	4.4	4.4	1.2	5.6	0.6	4.0	3.1
	해외 청년인력 영입 지원	1.4	0.2	1.0	1.8	0.6	0.6	0.0	2.4	1.0
	일자리 창출 산업 지원	1.2	7.8	1.4	7.4	3.6	2.0	0.6	7.2	3.9
	청년 전문경력 관리체계 운영	2.6	6.0	0.8	0.6	3.6	6.0	0.6	8.4	3.6
	청년인력의 직업 안정성 제고	2.6	3.6	1.0	0.6	3.6	2.4	0.0	4.2	2.3
	출산정책 강화	0.8	0.0	2.6	0.6	0.0	0.8	0.0	4.2	1.1
	보육정책 강화	0.2	0.0	2.6	1.8	0.0	5.6	0.0	4.2	1.8
	여성인력 활용 강화	1.6	5.4	4.2	1.8	0.0	7.2	0.0	5.6	3.2
저출산 전략과제 연관도 평균		1.2	3.0	2.0	2.0	1.3	3.3	0.2	4.2	
고령화	시니어(실버) 경제 활성화	2.8	8.0	1.0	1.2	0.0	1.2	0.0	1.2	1.9
	경력직 글로벌 시장 진출 지원	1.8	0.0	1.2	0.6	0.6	0.6	0.2	0.0	0.6
	IT 기반 전문직 양성	1.2	1.8	0.2	1.8	1.8	0.2	0.2	0.6	1.0
	연금정책 보완	0.0	1.8	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
	기업형 실버인력 조직 운영	0.8	1.2	1.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원	0.6	6.6	6.8	1.8	0.0	0.6	0.0	0.6	2.1
	시니어 전문경력 관리체계 운영	3.0	1.2	4.4	0.6	0.0	0.8	0.0	0.0	1.3
	기회균등 사회참여 활성화	0.8	0.6	3.0	0.6	0.0	2.4	0.2	0.2	1.0
	시니어 중심의 공공사업 개발	1.2	2.4	3.6	0.0	0.0	0.0	0.2	1.2	1.1
	봉사 및 재능기부 문화 강화	3.6	5.4	3.6	0.2	0.0	0.8	0.2	0.6	1.8
	복지 및 의료 지원체계 강화	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.4	0.4
	고령화 전략과제 연관도 평균		1.4	2.7	2.4	0.6	0.2	0.6	0.1	0.6
저성장	신산업 육성	2.2	11.4	4.2	5.4	6.6	3.0	1.8	4.8	4.9
	국가브랜드 활용 벤처 촉진	2.0	7.8	1.2	0.6	3.2	1.8	0.0	1.8	2.3
	수출 지향 R&D 지원	0.8	8.4	3.2	3.0	4.2	3.0	0.0	1.8	3.1
	중소기업 수출 경쟁력 강화	0.0	7.8	1.2	3.6	4.8	3.0	0.0	1.8	2.8
	내수 증진 정책 지원	1.4	7.2	1.8	3.6	1.2	2.4	0.2	3.8	2.7
	수출 및 해외진출 전략 지원	1.0	3.6	3.8	1.8	5.4	2.6	0.0	1.8	2.5
	글로벌 공조 정책 지원	3.6	7.8	3.6	0.4	3.0	3.6	0.0	2.8	3.1
	가계부채 장기대책 수립	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6	0.2
저성장 전략과제 연관도 평균		1.4	6.8	2.4	2.3	3.6	2.4	0.3	2.4	

〈부표 5〉 개별 공공기관과 잠재 전략과제 간 연관도 - 준정부기관(기금관리형)

구분	전략과제	기관명								
		A기관 (의명 요구)	국민 연금 공단	국민 체육 진흥 공단	근로 복지 공단	중소 기업 진흥 공단	한국 자산 관리 공사	기술 보증 기금	예금 보험 공사	연관도 평균
저출산	해외 인력 이민정책 보완	0.0	0.0	0.6	0.2	6.6	0.0	0.0	0.0	0.9
	IT(인공지능) 산업 활성화	0.6	0.0	1.4	0.6	4.2	1.2	2.6	0.4	1.4
	기술/가치 중시 산업 활성화	1.8	0.6	1.0	0.0	4.2	0.6	4.2	0.2	1.6
	해외 청년인력 영입 지원	0.0	0.0	1.0	0.2	3.0	0.0	1.8	0.2	0.8
	일자리 창출 산업 지원	1.8	0.6	3.0	0.6	5.4	1.4	5.6	0.6	2.4
	청년 전문경력 관리체계 운영	0.6	0.0	1.0	0.6	5.4	0.4	2.0	0.6	1.3
	청년인력의 직업 안정성 제고	0.6	0.0	1.0	0.6	5.4	1.2	1.2	0.8	1.4
	출산정책 강화	0.0	0.6	1.0	0.4	6.6	0.2	0.6	0.2	1.2
	보육정책 강화	0.0	0.0	1.0	2.0	6.6	0.2	0.6	0.2	1.3
	여성인력 활용 강화	0.6	1.8	1.8	1.0	5.4	0.4	2.0	0.4	1.7
저출산 전략과제 연관도 평균	0.6	0.4	1.3	0.6	5.3	0.6	2.1	0.4		
고령화	시니어(실버) 경제 활성화	0.0	5.2	3.0	1.8	4.2	0.4	0.8	0.6	2.0
	경력직 글로벌 시장 진출 지원	0.0	0.0	1.8	0.0	5.4	0.0	1.0	0.0	1.0
	IT 기반 전문직 양성	0.0	0.0	1.4	0.0	5.4	0.0	1.2	0.2	1.0
	연금정책 보완	0.0	5.2	1.8	2.4	5.4	0.2	0.0	0.0	1.9
	기업형 실버인력 조직 운영	0.0	0.0	0.6	0.0	4.2	0.0	0.2	0.0	0.6
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원	0.6	0.0	1.0	0.0	4.2	0.0	1.0	0.0	0.9
	시니어 전문경력 관리체계 운영	0.0	0.0	1.8	0.0	4.2	0.0	1.0	0.2	0.9
	기회균등 사회참여 활성화	0.0	0.0	1.4	0.6	3.8	0.4	1.2	0.2	1.0
	시니어 중심의 공공사업 개발	0.0	0.0	3.0	0.0	3.8	0.2	0.8	0.2	1.0
	봉사 및 재능기부 문화 강화	0.0	0.0	1.4	0.0	3.8	0.0	0.6	0.0	0.7
	복지 및 의료 지원체계 강화	0.0	2.0	3.0	3.6	3.8	0.0	0.6	0.0	1.6
	고령화 전략과제 연관도 평균	0.1	1.1	1.8	0.8	4.4	0.1	0.8	0.1	
저성장	신산업 육성	1.8	0.6	2.6	0.0	6.6	0.2	5.4	0.2	2.2
	국가브랜드 활용 벤처 촉진	1.8	0.6	1.0	0.4	6.6	0.0	6.0	1.0	2.2
	수출 지향 R&D 지원	1.8	0.0	1.4	0.0	6.6	0.2	5.4	0.2	2.0
	중소기업 수출 경쟁력 강화	1.8	0.0	1.4	0.2	7.8	0.6	5.4	0.2	2.2
	내수 증진 정책 지원	1.8	0.0	1.8	0.0	7.8	2.0	5.4	0.2	2.4
	수출 및 해외진출 전략 지원	1.8	0.0	1.8	0.2	7.8	0.2	3.0	0.2	1.9
	글로벌 공조 정책 지원	0.6	0.0	1.8	0.2	7.8	0.0	1.8	0.0	1.5
	가계부채 장기대책 수립	0.0	0.0	0.6	0.0	6.6	1.8	1.2	0.8	1.4
저성장 전략과제 연관도 평균	1.4	0.2	1.6	0.1	7.2	0.6	4.2	0.4		

〈부표 6〉 개별 공공기관과 잠재 전략과제 간 연관도 - 준정부기관(위탁집행형)

구분	전략과제	기관명	(재)우체국물류지원단	도로교통공단	한국가스안전공사	한국국토정보공사	한국농어촌공사	한국철도시설공단	한국전기안전공사	연관도 평균
저출산	해외 인력 이민정책 보완		0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	0.0	0.1
	IT(인공지능) 산업 활성화		0.0	0.0	0.6	1.2	2.4	0.0	3.0	1.0
	기술/가치 중시 산업 활성화		0.0	0.0	1.2	7.2	2.4	1.8	9.0	3.1
	해외 청년인력 영입 지원		0.0	0.0	0.0	3.2	0.0	0.0	0.0	0.5
	일자리 창출 산업 지원		0.4	0.0	1.4	3.6	3.0	5.4	0.6	2.1
	청년 전문경력 관리체계 운영		0.0	0.0	0.0	3.6	1.4	0.6	0.6	0.9
	청년인력의 직업 안정성 제고		0.0	0.0	0.0	3.6	1.4	5.4	1.0	1.6
	출산정책 강화		0.0	0.0	0.0	2.0	1.4	0.0	0.0	0.5
	보육정책 강화		0.0	0.0	0.0	2.4	0.2	0.0	0.0	0.4
	여성인력 활용 강화		0.0	0.0	0.0	2.0	1.0	0.6	0.0	0.5
	저출산 전략과제 연관도 평균		0.0	0.0	0.3	3.0	1.3	1.4	1.4	
고령화	시니어(실버) 경제 활성화		0.2	0.6	0.0	2.8	2.2	1.8	2.0	1.4
	경력직 글로벌 시장 진출 지원		0.0	0.0	0.0	2.8	0.0	0.6	0.0	0.5
	IT 기반 전문직 양성		0.0	0.0	0.0	4.8	0.0	0.0	9.0	2.0
	연금정책 보완		0.0	0.0	0.0	6.0	1.8	0.0	0.0	1.1
	기업형 실버인력 조직 운영		0.0	0.0	0.0	2.8	0.6	0.0	0.0	0.5
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원		0.0	0.0	0.0	2.8	0.2	0.0	0.0	0.4
	시니어 전문경력 관리체계 운영		0.0	0.0	0.0	4.0	0.2	0.0	0.0	0.6
	기회균등 사회참여 활성화		0.2	0.0	0.0	2.8	3.0	0.6	0.6	1.0
	시니어 중심의 공공사업 개발		0.0	0.0	0.0	2.8	3.0	0.6	0.4	1.0
	봉사 및 재능기부 문화 강화		0.0	0.0	1.2	4.4	0.6	0.6	0.6	1.1
	복지 및 의료 지원체계 강화		0.0	0.0	0.0	0.8	1.2	0.0	0.0	0.3
	고령화 전략과제 연관도 평균		0.0	0.1	0.1	3.3	1.2	0.4	1.1	
	저성장	신산업 육성		0.0	0.0	1.2	4.8	2.6	3.0	1.2
국가브랜드 활용 벤처 촉진			0.0	0.6	0.0	4.8	1.0	1.0	0.0	1.1
수출 지향 R&D 지원			0.0	0.0	0.6	3.2	0.6	1.4	0.0	0.8
중소기업 수출 경쟁력 강화			0.0	0.2	3.0	4.8	0.6	3.0	0.0	1.7
내수 증진 정책 지원			0.0	0.0	0.0	3.6	3.0	5.4	0.0	1.7
수출 및 해외진출 전략 지원			0.0	0.0	3.0	4.8	1.2	2.2	0.0	1.6
글로벌 공조 정책 지원			0.0	0.0	0.0	3.6	0.2	1.8	0.0	0.8
가계부채 장기대책 수립			0.0	0.0	0.0	2.0	1.0	0.0	0.0	0.4
저성장 전략과제 연관도 평균		0.0	0.1	1.0	4.0	1.3	2.2	0.2		

〈부표 7〉 개별 공공기관과 잠재 전략과제 간 연관도 - 준정부기관(강소형)

구분	기관명 전략과제	영화 진흥 위원회	중소 기업 기술 정보 진흥원	한국 기상 산업 진흥원	한국 산업 기술 진흥원	한국 에너지 공단	한국 원자력 안전 기술원	한국 장학 재단	연관도 평균
저출산	해외 인력 이민정책 보완	0.0	0.4	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.1
	IT(인공지능) 산업 활성화	0.0	3.0	0.2	0.6	7.2	0.0	0.6	1.0
	기술/가치 중시 산업 활성화	0.2	5.4	1.6	3.6	7.2	0.0	0.6	3.1
	해외 청년인력 영입 지원	0.2	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.5
	일자리 창출 산업 지원	1.6	4.2	0.6	6.0	2.4	0.0	0.6	2.1
	청년 전문경력 관리체계 운영	0.0	0.6	0.2	1.2	0.8	0.0	0.6	0.9
	청년인력의 직업 안정성 제고	0.0	1.4	0.0	1.2	0.8	0.0	1.8	1.6
	출산정책 강화	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.5
	보육정책 강화	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
	여성인력 활용 강화	3.0	1.0	0.0	2.4	0.0	0.0	0.0	0.5
	저출산 전략과제 연관도 평균	0.5	1.7	0.3	1.6	1.8	0.0	0.4	
고령화	시니어(실버) 경제 활성화	0.0	0.6	0.0	0.8	1.2	0.0	0.0	1.4
	경력직 글로벌 시장 진출 지원	0.0	0.0	0.0	1.8	2.4	0.6	0.0	0.5
	IT 기반 전문직 양성	0.0	1.0	0.2	0.6	7.2	0.0	0.0	2.0
	연금정책 보완	0.0	0.6	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1.1
	기업형 실버인력 조직 운영	0.0	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	0.5
	시니어 전문그룹의 중소기업 지원	0.6	1.8	0.0	0.2	0.8	0.0	0.0	0.4
	시니어 전문경력 관리체계 운영	0.6	0.0	0.0	0.2	0.8	0.0	0.0	0.6
	기회균등 사회참여 활성화	0.8	0.0	0.0	0.6	0.0	0.0	0.6	1.0
	시니어 중심의 공공사업 개발	0.0	0.0	0.0	0.0	0.8	0.0	0.0	1.0
	봉사 및 재능기부 문화 강화	0.0	0.0	0.2	0.0	0.0	0.0	1.8	1.1
	복지 및 의료 지원체계 강화	0.0	0.6	0.2	0.0	0.6	0.0	0.0	0.3
	고령화 전략과제 연관도 평균	0.2	0.4	0.1	0.4	1.3	0.1	0.2	
저성장	신산업 육성	1.8	5.4	1.4	12.6	7.2	0.0	0.0	1.8
	국가브랜드 활용 벤처 촉진	0.0	4.2	0.0	0.6	7.2	0.0	0.0	1.1
	수출 지향 R&D 지원	0.2	4.2	2.4	5.4	1.2	0.0	0.0	0.8
	중소기업 수출 경쟁력 강화	0.6	5.4	2.8	5.4	7.2	0.0	0.0	1.7
	내수 증진 정책 지원	1.2	5.4	0.0	0.6	7.2	0.0	0.0	1.7
	수출 및 해외진출 전략 지원	0.6	5.4	2.4	7.8	7.2	0.6	0.0	1.6
	글로벌 공조 정책 지원	0.6	0.6	2.8	3.6	7.2	0.0	0.0	0.8
	가계부채 장기대책 수립	0.0	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	1.4	0.4
저성장 전략과제 연관도 평균	0.6	4.0	1.5	4.5	5.6	0.1	0.2		

2. 복지서비스 전달체계에서의 공공기관의 역할

금현섭(서울대학교)

백승주(한국교육개발원)

복지서비스 전달체계에서의 공공기관의 역할

금현섭(서울대학교) / 백승주(한국교육개발원)

I. 서론

공공기관은 어느 국가에서나 정책적 필요성에 의해 설립·운영되고 있지만 역사적으로 부침을 겪어왔다. 1940년대 이후 1970년대까지 케인지언 기조하에서 공공기관은 지속적인 확장을 보였지만 1980년대 들어 정부 축소와 민영화의 바람 속에서 크게 축소되었고, 2008년 미국 발 금융위기를 계기로 다시금 확장 또는 새로운 방향을 탐색하는 상황이다. 물론 그 과정에서 미국과 유럽 등 선진국에서의 양태와 중국과 인디아 등 신흥개발국에서의 양태는 상이하지만 어느 경우이거나 경제적·사회적 측면에서 공공기관의 필요성과 유용성은 한동안은 지속될 것으로 예상하고 있다.¹⁾

주목할 점은 이 과정에서 공공기관과 관련한 최근 논의 경향이다. 2000년대 들어 진행된 공공기관과 관련한 대부분의 논쟁은 그 성과제고를 위한 효율화 방안과 이를 위한 지배구조 개혁, 그리고 규제완화 문제에 집중되었다. 아마도 재무적 성과에 방점을 둔 신자유주의 경제기조하에서의 정부운영이 그 배경이 되겠지만 동시에 공공기관의 자율성과 책임성 간의 균형을 탐색하려는 노력의 일부로도 이해할 수 있다. 제도적 보완을 통해 공공기관 자체의 수익과 최소한의 공공성 확보를 의도하고자 하는 것이다.

하지만 이러한 접근은 공공기관의 기업적 성격에 그 초점을 맞춘 것으로 또 다른 측면 즉, 정책수단으로서의 성격과 관련해서는 충분하지 않다는 판단이다. 만약 정책수단으로서의 성격에 주목하였다면 정책목적 또는 지향, 이를 달성하기 위한 수단으로서의 상대

1) Fortune Global 500에 등재된 기업들 중 공공기관은 2005년 9%에서 2014년 23%로 증가하였다. 물론 중국의 SOE(State-owned Enterprises) 성장이 주요 원인이다.

적 장단점, 다른 수단과의 상보 또는 갈등 관계, 그리고 문제상황 개선 및 관리 가능성 등이 논의의 주요 쟁점이 되었을 것이다. 정책수단으로서의 가치는 정책목표 달성에 대한 기여도이지 수단 자체의 가치(예를 들어, 수익성)는 부가적이기 때문이다.

사실 정책수단으로서 공공기관의 지위와 역할은 전통적으로는 경제·산업분야에서의 공공투자 및 조정, 산업 및 시장 조성, 인프라 구축, 공공서비스 제공 등 시장실패 교정이라고 할 수 있고, 대부분 장기간의 투자와 상당한 위험을 수반하는 과제이기에 민간이 아닌 공공부문의 개입이 인정된 것이라 할 수 있다. 이때 그 개입수단으로서 공공기관의 경우 수단 자체가 갖는 기업적 성격을 정책목표 달성 과정에서 어떻게 활용할 것인지가 제기되는데 앞서 언급한 최근의 논의는 이에 주목하는 양상이라 할 수 있다. 하지만 공공기관을 이용한 정부의 개입 경향은 금융서비스, 사회서비스, 과학기술, 지역개발 등의 분야로 점차 변화하고 있으며 특히 저출산·고령화, 4차 산업혁명, 저성장 기조 등으로 인해 기존의 경제적 영역에 비해 사회적 영역에서의 역할 가능성이 점점 커지고 있다. 즉, 기존의 경제적 가치를 넘어서 사회적 가치를 생산하거나 그 생산에 촉매역할을 담당하는 정책수단으로서의 공공기관의 역할이 탐색되고 있다. 하지만 이에 대한 우리의 논의는 부족한 편이라고 할 수 있다.

본 연구는 이러한 문제의식을 바탕으로 정책수단(policy instrument)으로서 전통적인 공공기관의 역할과는 구별되면서 공공기관이 담당할 수 있는 일정 수준의 조정자(coordinator)이자 변화 선도자(change agent)로서의 역할 가능성에 대해 살펴보고자 한다. 특히 기존의 경제·산업 분야가 아니라 새롭게 주목받거나 그동안 간과되어 왔던 분야로서 사회복지·사회서비스 분야에서의 공공기관의 역할 또는 그 가능성을 살펴보고자 한다. 특히 사회복지·사회서비스 분야에 주목하는 이유는 이미 상당 부분 공공기관의 개입이 이루어지고 있으면서도 그리 많이 알려져 있지 않다는 점과 사회복지·사회서비스 전달체계는 성격상 상당한 복잡성과 불확실성을 내재하기에 이를 체계적으로 관리할 수 있는 정책수단이 필요한 부분으로 생각되기 때문이다.

먼저 사회간접자본이나 도로, 철도, 에너지, 교육 등 공공서비스 공급과 관련해서는 그 대상자가 실질적으로 국민 전체인 경우가 대부분이고 따라서 관련 공공기관에 대한 일반 국민의 인지도 역시 높은 편이다. 하지만 사회복지·사회서비스와 관련해서는 정부(중앙, 지방, 특별지방행정기관)와 민간의 역할분담과 조정, 협업 등이 중요시될 뿐 공공기관에 대한 논의는 그리 많지 않았다. 하지만 사회보험(국민연금, 건강보험, 고용보험,

산재보험 등)과 각종 사회서비스(보건의료, 노인, 장애인, 아동, 주거, 금융, 고용, 교육, 보육 등)의 관리·운영에 공공기관(각종 공단, 준정부조직 및 공기업)은 이미 직·간접적으로 상당히 개입하고 있다. 다만 그 역할이 주로 위탁·위임업무의 집행이라는 점에서 정책적 관심이 그리 높지 않았던 것뿐이라고 할 수 있다.

또한 사회복지·사회서비스 분야에 대한 정책적 논의는 그 범위와 정도의 설정과 같은 정책설계 측면과 효율성·효과성·체감도를 제고할 수 있는 전달체계 측면으로 구분할 수 있는데, 특히 후자의 경우 그동안 많은 논의가 이루어져 왔음에도 불구하고 여전히 그 성과를 확보하지 못한 상황이다. 그 원인 중 하나를 서비스전달체계를 과거의 기계적 집행과 유사하게 간주하는 시각에서 찾을 수 있다. 하지만 최근의 전달체계와 관련한 논의는 서비스 전달을 기존의 기계적·위계적 과정을 통한 사전 계획된 정책의 수행이라기보다는 성과지향적·현장중심적·체감지향적 활동으로서 다양한 행위자들 간의 상호작용 속에서 발생하는 혁신과 적응을 성공적으로 자기복제하고 조절하는 역할로 보고 있다. 세계은행과 영국, 호주, 뉴질랜드 등에서 제기되었던 집행과학(Science of Delivery) 논의는 바로 이러한 취지에서 제기되었던 것이고 복지서비스 분야가 그 주요 대상이었다.

만약 사회복지·사회서비스 전달체계에 대한 이러한 접근을 인정한다면 그동안 다른 정책수단이 아닌 공공기관을 정책현장에서 활용했던 이유와도 상당 부분 중첩된다. 공공기관은 정책수단인면서도 다른 수단에 비해 수혜자와의 접촉이라는 현장성이 강조되고, 서비스 전달과정에 내재하는 복잡성과 불확실성을 체계적으로 관리할 수 있는 지식기반의 학습조직이자 집행과정의 전담관리 조직으로서의 가치가 있기 때문이다. 즉, 서비스 전달과정에서 개별 요인에 대한 일대일 대응보다는 상시적인 문제 발생에 대한 대응방식의 체계화와 조직역량의 필요성을 인정한다면 이러한 점에서 공공기관이 강점을 보일 수 있다는 것이다.

따라서 사회복지·사회서비스 분야에서의 공공기관의 역할 상황에 대한 검토를 통해 확대된 또는 새로운 역할 가능성을 검토하고자 하는데, 이미 사회복지·사회서비스 전달체계의 많은 영역에서 공공기관의 개입이 이루어지고 있음은 지적하였지만 구체적으로 어떤 분야, 어떤 단계, 그리고 어느 정도나 하고 있는지에 대한 실증적인 검토가 이루어진 경우는 찾기 어려운 실정이다. 따라서 현재 이루어지고 있는 사회복지·사회서비스 전수에 대한 공식적인 전달체계 경로를 살펴봄으로써 공공기관의 역할을 구체화하고, 이에 대한 실증분석을 통해 그 패턴을 도출함으로써 공공기관 역할범위의 범주 및 유형

화를 시도하고자 한다. 이후 이러한 역할범위의 적절성에 대한 검토를 위한 기준 등 추가적인 사항에 대해 논의하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 논의의 배경

공공기관의 역할, 특히 미래지향적 역할과 관련해서 사회복지·사회서비스 분야에서의 전달체계를 검토하고자 하는 이유는 다음과 같이 몇 가지로 설명할 수 있다. 먼저 최근의 복지수요 증가는 저출산·고령화에 따른 인구구조의 변화나 저성장의 일반화에 따른 경제체질의 변화로 인해 양적으로는 물론 질적으로도 과거와는 차별화된다. 이러한 변화는 기존의 복지공급 역량에 대해 새로운 도전이 되고 있는데, 일반적으로 복지공급 역량은 대체로 복지재정과 전달체계로 대표된다. 이때 세계개편이 연동되는 복지재정의 제약은 이미 주지의 사실이고, 전달체계 역시 중앙정부 간 조정과 중앙-지방정부 간 협업이라는 차원에서 그동안 수차례에 걸쳐 개혁이 추진되었지만 여전히 긍정적인 평가를 받지 못하는 형편이다. 따라서 기존의 시도에서 개선할 부분에 대한 보완과 함께 그동안 시도되지 않았지만 그 유용성을 도출할 수 있는 새로운 대안이 필요한데 이러한 취지에서 사회복지서비스와 관련한 공공기관의 역할을 살펴보고자 한다. 다시 말하면 사회복지서비스 제공에서 지금까지의 공공기관의 역할은 무엇이고, 앞으로 공공기관이 담당할 수 있는 역할은 무엇인지에 대해 살펴봄으로써 그동안 논의되었던 개혁의 대상으로서 공공기관보다는 복지서비스 전달에서의 변화의 주체(agent for change)로서 공공기관을 살펴보고자 하는 것이다.

둘째, 공공기관의 역할, 특히 정책수단으로서의 기본적인 가치는 국가발전 단계에서 정부가 필요로 하는 과제를 전담하는 집행수단이라고 할 수 있다. 따라서 경제발전이 중시되던 시기에는 이를 추진할 수 있는 공공기관이, 사회발전이 중시되는 시기에는 이를 담당할 공공기관이 필요하다. 다만 정책적 필요에 의해 설립된 공공기관은 이후 성장 과정에서 추가적인 미션이 부가되거나, 다른 미션 수행을 위해 전환되거나, 또는 주어진 임무를 완수하거나 또는 더 이상 수행할 이유가 없어지면 자연스럽게 소멸하게 된다.

즉, 일종의 생애주기가 있는 것이다. 하지만 조직의 생리상 일단 설립되면 스스로의 생존과 성장이 주어진 미션(mission)만큼이나 (또는 그 이상) 중시되게 되고 또한 관련 이해관계자들의 정치적 이유로 인해 그 소멸과 전환이 용이하지 않은 경우가 많다. 하지만 이러한 이유로 유지되는 공공기관은 대부분 사회적 효용과 가치를 배가하기보다는 구축(crowding out)하는 사례가 될 가능성이 많다. 따라서 공공기관은 사회적·정책적 수요에 따른 적절한 역할 전환의 필요성을 인정하고 그 변화를 추진할 수 있어야 한다. 사회복지·사회서비스 전달체계에서 그러한 역할 가능성을 탐색하고자 한다.

셋째, 공공기관은 사실 국가안전으로부터 사회통합에 이르기까지 다양한 역할을 담당하고 있으나(Milward, 2010), 역사적으로는 주로 단기간의 생산성이나 지대추구보다는 공익 제고라는 보다 광범위한 전략적 목표를 갖고 설립·운영되는 것이 일반적이다. 여기에는 크게 세 가지 목표를 들 수 있는데, 시장실패의 교정을 통한 전반적인 경제적 효율성 제고, 국방이나 문화보존, 환경보호, 토지이용 등 특정 분야의 건전성 유지, 그리고 최소 수준의 공공서비스 제공 및 유지를 통한 개인·지역·분야·세대 간 재분배 기능이 그것이다. 이러한 목표를 달성하기 위해서는 그 성격상 상당한 정도의 위험부담과 장기적 시계에서의 대규모 투자와 집행이 요구되거나 기존 이해관계자 간 조정 또는 변화를 유발할 필요가 있다. 예를 들어, 최근 진행된 공공기관의 지방이전 추진에 있어서 공공기관은 지역발전의 선도자 또는 발전의 촉매자로서의 역할을 기대하기에 진행된 것으로 볼 수 있다. 이러한 역할 가능성을 현재 다양한 개선작업에도 담보상태를 보이고 있는 사회복지·사회서비스 전달체계 분야에서 찾아보고자 한다.

넷째, 공공기관은 사회적 수요와 정책적 필요성에 따라 미션(기관설립의 근거)이 부여되지만 정부기관에 대비한 주요 특징은 무엇보다 수요자를 직접 접촉하는 업무를 담당하는 것이라 할 수 있다. 최근 들어 제기되는 중요한 정책운용의 준거 기준 중 하나가 수요자 입장의 명시적 고려인데 예를 들어, 서비스 제공자인 정부 입장에서는 효율성이 중시되지만 수혜자 입장에서는 접근성과 체감도가 중시되며, 이때 수혜자 입장을 고려하지 않은 효율적 서비스 제공방안은 더 이상 긍정적으로 인정받지 못하는 실정이다. 이러한 맥락을 잘 보여주는 것이 사회복지·사회서비스 전달체계 개편방안에서의 강조점 변화이다. 즉, 전달체계 개편의 초기 관심은 서비스 제공 자체의 효율화와 누수 방지로써 이는 전형적인 서비스 제공자 입장에서의 필요라고 할 수 있다. 하지만 최근의 관심은 의도했던 서비스가 자격기준을 갖춘 수혜자에게 제대로 전달되고 실제 이를 통해 필

요한 욕구가 충족되거나 기대했던 수준의 서비스 체감이 이루어졌는지 여부로서 이는 전달체계에 대한 수요자 입장을 반영한다. 즉, 서비스가 존재해도 이용하지 못하거나, 서비스를 제공하고도 비난을 받는 작금의 사회복지·사회서비스 전달체계 상황을 개선할 필요가 있는 것이다.

다섯째, 공공기관 역할 전환의 필요성과 수요자 기대에 부응할 수 있는 전달체계 개편의 필요성을 인정하는 입장에서 볼 때 현재 진행되는 사회복지서비스 전달체계와 관련한 논의는 한정적이라는 판단이다. 현재까지 논의의 대부분이 일선 지자체 기관에 서비스 공급 책임이 몰리는 갈때기 문제나 원스톱(one-stop) 서비스 제공을 위한 허브(hub) 기구 설치 등 중앙정부와 지방정부 간 협력체계 구축에 집중되고 있기 때문이다. 보다 시각을 확대한다면 또 다른 전달체계의 참여자이자 수요자 접촉자인 공공기관의 역할을 찾아볼 수 있다. 예를 들어, 주거복지서비스나 에너지복지서비스의 경우 수혜자의 접근성 제고와 맞춤형 서비스 제공을 위해서는 해당 서비스에 대한 상당한 전문성과 현장에 대한 이해, 현장 중심의 민관협력 거버넌스의 구축, 그리고 전국적 공급포털(portal) 등이 필요한데, 중앙 또는 지방 정부가 새롭게 이러한 역량과 조건을 갖추기에는 많은 시간과 비용이 들 뿐 아니라 실제 이를 정부가 담당해야 하는지 또는 수행할 수 있는 역량이 있는지에 대해서도 분명하지 않다. 하지만 공공기관의 경우 이러한 업무의 초점 전환에 드는 비용은 상대적으로 적을 수 있다. 더욱이 철저한 현장중심의 학습조직으로서의 집행체계를 전담할 수 있는 관리조직으로서의 가능성은 상당하다. 물론 공식적인 권한과 책임, 중앙정부와 지방정부에 대한 공공기관의 관계, 그리고 공공기관의 내재적인 비효율성과 관리·감독 문제가 함께 고려되어야 하지만 이러한 장애에도 불구하고 공공기관의 역할 전환에 대한 고민의 필요성은 충분히 보인다.

2. 복지서비스 전달체계의 의미와 차원

사회복지서비스 전달체계라는 용어는 사용자에 따라서 다양하게 사용된다.²⁾ 이에 대한 법적 근거는 「사회보장기본법」 제20조³⁾, 제22조,⁴⁾ 「사회복지사업법」 제15조⁵⁾에서

2) 정홍원 외(2014)은 ‘복지 전달체계’와 ‘복지서비스 전달체계’라는 용어를 구분하고 있는데, 복지서비스 전달체계가 사회복지를 공공부조, 사회보험, 사회복지서비스를 총칭하는 용어라는 의미에서 복지서비스 전달체계는 복지 전달체계의 하위 구성요소로 해석된다고 본다.

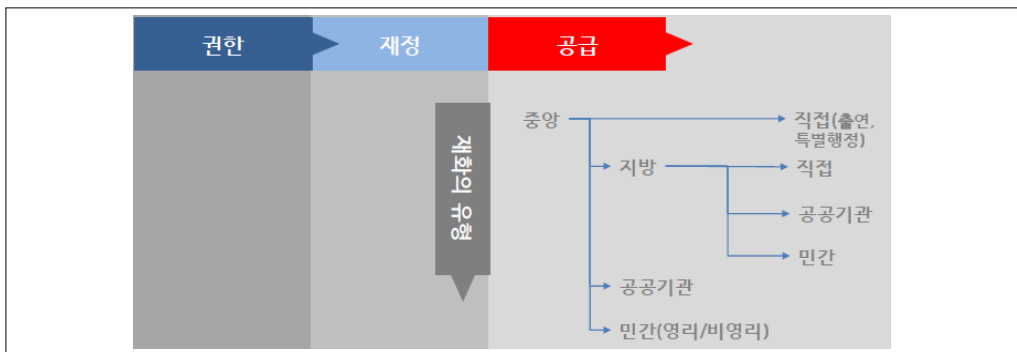
3) 「사회보장기본법」 제20조에서 장기발전 방향에 포함되어야 할 다섯 가지 항목의 하나로 규정하고 있다.

4) 「사회보장기본법」 제22조에서 주요 시책방안에 포함되어야 할 항목의 하나로 간주하고 있다

찾을 수 있는데, 이를 살펴보면 대체로 국가 또는 지방자치단체 등 공공의 영역이 제공하는 사회보장 관련 복지서비스를 조직적이고 체계적으로 전달 또는 배분하는 방식을 의미하고 있다. 물론 연구자에 따라서 보다 가시적인 조직 차원에 방점을 두어 복지서비스 혹은 사회서비스 욕구가 있는 대상자들에게 관련 복지 혹은 서비스를 전달하는 조직으로 보거나(구인회 외, 2010), 또는 거시적으로 국가와 시민사회에 의하여 동원된 복지자원을 어떤 방식을 통하여 복지서비스 수급대상자에게 공급할 것인가에 대한 배분체제로 보기도 한다. 물론 일부의 경우 중간적 입장으로서 사회복지서비스 전달과정에 포함된 다양한 참여자들 간의 연계에 초점을 맞추어 수요자와 공급자 간의 조직화된 체계 또는 조직적인 연계로 보기도 한다(Gilbert & Specht, 1974; 최홍석 외, 2013).

본 연구에서 참고하고자 하는 개념은 Kydd & Doward(2004)가 제안한 공공서비스 전달체계(public service delivery system)와 관련한 것인데, 그들은 공공서비스가 서비스 대상자에게 도달하기까지 포괄적 관련자들의 종합적 관계와 역할 분담의 관계 즉, 제도적 배열(institutional arrangement)임을 강조하고 있다.⁶⁾ 이때 제도적 배열이란 공공서비스의 전달과정 속에서 발생하는 전달체계 참여자들 사이의 협력 혹은 계약적 관계를 규율하고 조정하는 일련의 규칙을 의미하며(Eaton et al., 2008), 이러한 규칙은 서비스의 공급(service), 재정(finance), 규제(regulation)라는 세 가지 차원으로 구성되는 것으로 보고 있다(최홍석 외, 2013).

[그림 1] 복지서비스 전달체계 역할 근거



5) 「사회복지사업법」 제15조에서 지역사회복지계획에 포함되어야 할 7가지 항목의 하나로 규정하고 있다.
 6) 비슷한 맥락에서 Powell(2013) 역시 (복지)서비스 전달체계는 정부의 일방적이고 직접적 제공이 아닌 여러 행위자들이 협력적으로 생산 및 전달에 개입하는 제도라는 측면에서 서비스 전달관계가 복지혼합(welfare mixture)을 형성하고 있다고 설명하고 있다.

개념적으로만 이를 원용해 보면 사회복지서비스 전달체계 역시 서비스가 최종적인 수혜자에게 전달되기까지의 연결망에 있어서 각 단계에 누가, 어떤 방식으로 서비스를 전달할 것인지(서비스 공급), 서비스의 대가는 누가 어떤 방식으로 지불할 것인지(재정의 분담), 그리고 이와 관련된 의사결정의 권한은 어떻게 배분할 것인지(규제)에 대한 전달체계 행위자들 간의 합의와 조정방식으로 구성된다고 볼 수 있다.

물론 이러한 공공서비스에 대한 논의를 사회복지서비스에 직접 적용하기에는 공공서비스와 사회서비스라는 서비스 성격에 따른 제약이 다소 있을 수 있다. 예를 들어, 도로·교통서비스와 보건·의료서비스 제공 간에는 차별점이 존재하는데, 전자에 비해 후자의 경우 다양한 quasi-market 또는 public-private-partnership 방식이 제시되고 있다. 하지만 이러한 양자 간의 차이점은 도리어 각각의 내부에서의 차이점에 비하면 도리어 그 차별성이 작을 수 있다. 또한 실제 공공서비스 중 일부의 경우는 굳이 전달체계와 관련한 논의가 필요 없을 만큼 정형화되어 있고, 논의가 필요한 경우의 대부분은 사회복지·사회서비스 분야이며, 이 경우 내용 분야와 성격에 따라 서비스 전달에서의 차이점도 상당하다. 따라서 공공서비스와 사회복지서비스 간의 차이점은 실제 구체화된 서비스 내용에서의 차이점으로 간주할 수 있다는 점에서 지금 당장의 구별 실익을 찾기는 어렵다고 본다.

〈표 1〉 공공서비스 전달체계 구성 차원의 예

구성차원	하위차원(예)	하위요인(예)
재정	재원의 공공성	재원을 공공부문에서 얼마나 부담하고 있는가?
	재원의 다양성	재원이 얼마나 다양한 방식으로 충원 및 분담되고 있는가?
서비스 공급	공급단위	주로 생산 및 공급하는 공간적 단위가 어디인가?
	공급경쟁	생산을 맡은 기관들 사이 공급 경쟁이 어느 정도 존재하는가?
	공급범위	제공받는 대상의 범위는 어디까지인가?
규제	결정의 다양성	서비스 공급과 전달을 평가하고 규제할 수 있는 권한이 정부 이외 행위자들에게 얼마나 다양하게 분담되어 있는가?
	수요자 선택권	복지서비스의 수혜자에게 참여 및 선택의 정도가 얼마나 주어져 있는가?

자료: 한승주 외, 『공공서비스 전달체계와 책임성의 변화 탐색』, 2015, p.256 수정

그보다는 복지서비스 전달과 관련해서 제도적 배열이 강조될 필요가 있다는 점에 주목하고자 하는데 그 이유는 사회복지·사회서비스 전달체계의 제도적 배열과 복지서비스

의 궁극적인 성과가 밀접한 관련이 있다고 보기 때문이다. 다시 말해, 최홍석(2013)이 강조하고 있는 바와 같이 복지서비스 공급을 위한 집합적 행동(collective action)으로서 제도적 배열은 공공부문과 민간부문 당사자(참여자)들의 협력과 계약관계로 설정되고, 이러한 제도적 배열과 그 안에서의 협력 및 계약관계가 서비스 공급의 성과에 영향을 미칠 것으로 판단되기 때문이다. 예를 들어, 참여자 간 권한, 전문성, 자원 등의 이유로 제도적 배열의 맥락은 상이할 수 있고, 그 결과 참여자 관점에서는 단절적 배열이거나 포괄적 배열의 모습으로 나타날 수 있으며, 이로 인한 성과의 차이 역시 발생할 수 있다. 따라서 복지서비스 전달체계와 관련해서는 다양한 참여자(조직)들이 서비스 전달체계의 제도적 배열(예를 들어 서비스 '심사→결정→공급'단계)안에서 누가, 어떤 기능을, 어떻게 수행할 것인가에 대한 논의로 조정할 필요가 있으며 이를 통해 보다 성과지향적 제도 배열 양태를 탐색할 수 있을 것이다.

3. 복지 전달체계 개편 논의에서의 공공기관의 역할

2000년 이후 우리나라의 사회복지 전달체계의 변화는 주로 지방분권과 민관이양을 중심으로 이루어져왔다. 아래의 <표 2>에서 확인할 수 있는 바와 같이 2003년도부터 시행된 참여정부의 적극적인 지방분권 추진계획에 따라 다양한 복지서비스들이 중앙정부에서 지방정부로 이관됨과 동시에 2005년도에 시작된 지역 복지 민관협의체인 사회복지협의체를 구성하여 지역사회의 민간복지 자원을 적극적으로 활용하려는 노력이 꾸준히 이어져 오고 있다. 물론 2000년 이후 사회복지 전달체계의 개편 과정이 체계적이고 순차적으로 발생되었다기보다는 다양한 개편방안들이 중첩적으로 이루어지고 있는 양상을 보이고 있다는 점에서 문제점이 지적되기도 하지만 한편으로는 전달체계 개편에 대한 요구가 다양하고 빠르게 나타나고 있으며(황정임 외, 2014) 실제 정책현장에서도 이에 대한 대응이 매우 활발하게 전개되고 있음을 보여준다고 할 수 있다.

하지만 복지 전달체계에 대한 개편 요구와 이에 대한 정책적 대응에도 불구하고 그동안의 전달체계의 개편은 복지서비스의 지방분권화 강화에 따른 중앙정부의 복지책임 감소 우려(박병현, 2006), 조직통합에 그친 주민생활지원서비스 개편으로 인한 서비스 통합 효과에 대한 회의적 시각(김용득, 2008; 남찬섭, 2009) 등 다양한 문제점이 노정되고 있는 것도 사실이며, 최근 사회복지서비스의 집행체계와 전달체계가 분산되어 있고, 이

로 인해 전달체계 참여 기관들의 책임이 모호해지는 문제까지 제기되고 있는 실정이다(김기현 외, 2013). 물론 최근에 주목받고 있는 전달체계상의 문제점은 빠르고 급격하게 그리고 다양한 영역에서 증가하고 있는 사회복지 욕구에 비해 복지 전달체계가 효율적이고 전문적으로 대응하지 못하고 있다는 점을 반증한다고 볼 수 있을 것이며, 결과적으로 다양한 복지수요에 대응하기 위한 새로운 형태의 복지 전달체계 개편이 필요함을 의미한다고 할 수 있다.

〈표 2〉 정부별 주요 복지 전달체계 개편 흐름(2000년 이후)

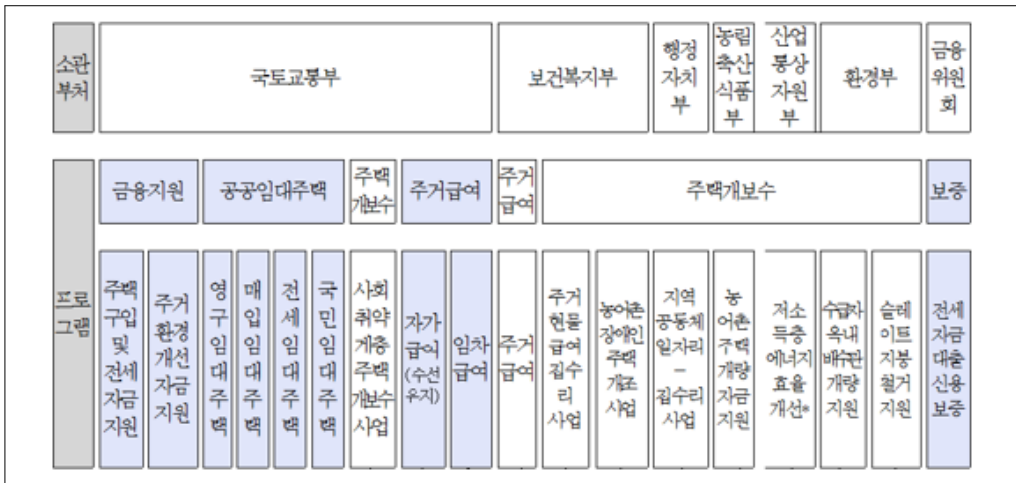
집권정부	연도	전달체계 개편 흐름
노무현 정부	2003	사회복지사무소 시범사업 기본계획 발표 및 사회복지사업법 개정안 공포 참여정부 지방분권 추진 로드맵 수립 및 지방분권특별법 제정
	2004	국고보조금 사업 재편으로 사회복지사업 지방이양
	2005	전국 시군구 사회복지협의체 구성
	2006	주민생활지원서비스 1단계 시범사업
	2007	사회서비스 전자바우처 및 지역사회서비스 투자사업 시행 주민생활지원서비스 전국 시군구 시행
이명박 정부	2008	사회복지통합관리망 개발 희망복지전달체계 개편방안 발표
	2009	보육바우처 사업 및 민생안정지원대책 발표
	2010	사회복지통합관리망(행복e음 개통)
	2011	맞춤형 복지실현을 위한 복지전달체계 개선대책 발표
	2012	전국 시군구 희망복지지원단 출범
박근혜 정부	2013	동복지 허브화 전달체계 개편 추진 고용-복지 연계정책 강화방안 확정
	2014	고용-복지-문화 등 지역사회서비스 통합전달체계 확산계획
	2016	읍면동 복지허브화 추진(행복복지센터 개설 논의)

자료: 황정임 외, 『공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적 운영방안 연구』, 2014, pp.21~22 수정 인용

사실상 보다 근본적으로 복지 전달체계에 대한 논의가 겪고 있는 문제점들은 기존의 복지 전달체계에 대한 선행연구들이 사회복지급여를 대상으로 한 전달체계 연구에 한정되어 있어(박영숙, 2009; 김기현 외, 2013) 주거, 에너지, 의료, 교육 등과 같은 다양한 비급여성 공공서비스 욕구에 대응하기 위한 전달체계의 논의로 확대되지 못한 것에 기인한다고 볼 수 있다. 예를 들어 아래의 [그림 2]은 우리나라의 2015년 기준 주거복지

전달체계를 보여주고 있는데, [그림 2]에서 확인할 수 있는 바와 같이 동일한 주거복지 서비스 안에서도 다양한 급여성 및 비급여성(현물, 보증보험 등) 서비스가 혼재되어 있음에도 불구하고 기존의 복지전달체계 논의는 이들 중 급여성 서비스 위주의 전달체계에 대한 논의로 한정되어 있다는 점이다.⁷⁾

[그림 2] 공공서비스 프로그램의 다양성(주거복지)



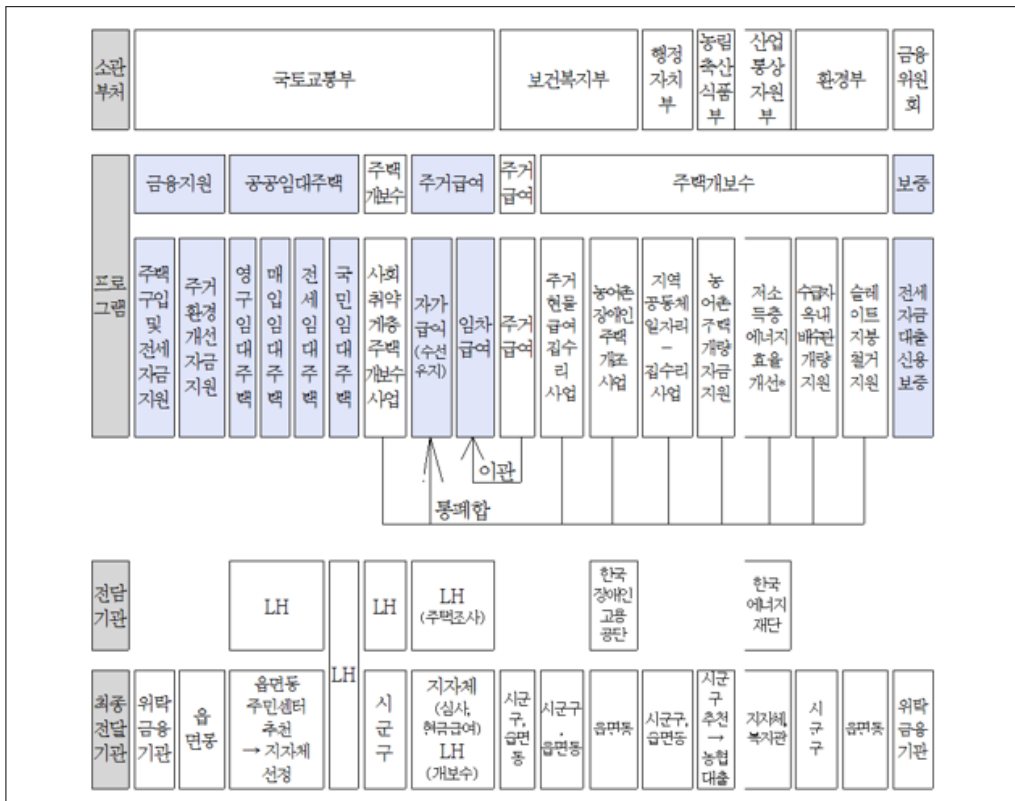
자료: 이종권 외, 『종합적 주거복지 전달체계 연구』, 2015, p.16, 수정

동시에 기존 복지서비스 전달체계에 대한 논의는 서비스의 유형뿐만 아니라 서비스 기관에 있어서도 매우 한정적이라는 문제점이 있다. 다시 말해, 그동안의 복지서비스 전달체계에 대한 논의는 중앙정부와 지방정부, 공공부문과 민간부문이라는 이분법적인 구분하에서 복지서비스의 전달체계에서 누가 담당하는 것이 보다 효율적인 것인가에 대한 논의에 집중되어 왔다(구인회 외, 2010; 지은구, 2012; 김이배, 2014). 그러나 실제 정책 현실에서 복지서비스의 전달체계에는 다양한 기관들이 복합적인 역할을 수행하고 있음을 쉽게 짐작할 수 있다. 실례로 앞선 [그림 2]의 주거복지 프로그램의 전달체계를 확인해보면([그림 3] 참조), 다양한 주거복지 프로그램을 담당하고 있는 기관 역시 중앙정부

7) 이는 기존의 복지서비스 전달체계에 대한 논의가 지방분권화에 대한 강조와 이로 인한 지방정부의 복지 전달체계에 대한 역할이 강조되었기 때문으로 판단된다. 특히 지방정부의 복지서비스의 주요 전달체계인 읍면동 사무소에 대한 역할 개편논의와 함께 읍면동 사무소가 주요 업무로 담당하고 있던 급여성 복지서비스에 대한 개편논의가 중심 과제가 되고 있다.

(국토교통부 등), 지방정부(시군구), 공공기관(LH 등), 민간(위탁금융기관 등) 등이 다양한 전달체계를 구성하고 있어 그 복잡성이 매우 높다고 할 수 있다.

[그림 3] 공공서비스 전달체계의 복잡성(주거복지)



자료: 이종권 외, 『종합적 주거복지 전달체계 연구』, 2015, p.16.

비교적 최근에 들어 전달체계의 유형에 있어 실제 전달체계에 참여하는 중앙부처, 지방정부, 민간기관, 정부출연기관 등을 포함하여 전달체계의 새롭게 유형화하려는 시도들이 있어 왔다. 대표적인 예로 최현묵 외(2015)는 실제 사회서비스 정책현장에서 사용되고 있는 다양한 전달체계를 아래의 <표 3>와 같이 10가지로 유형화하고 있다. 여기서 주목할 점은 그동안의 전달체계의 유형화에 대한 공공부문과 민간부문이라는 이분법적 시각과 달리 실제 정책현장에서는 중앙부처, 지방정부, 특별행정기관, 공공기관(정부출연기관), 민간기관 등 다양한 행위주체들의 배열로 구성하고 있다는 점이다. 다시 말해

전달체계에 대한 기존의 공공전달체계와 민간전달체계(더 나아가 양자의 혼합전달체계)로의 구분이 현재의 상황을 기술하는 데 한계가 있으며, 실제 정부사업의 추진체계는 수혜자에게 재화나 서비스를 전달하는 최일선 기관은 주민센터, 고용센터와 같은 특별지방행정기관, 사회복지기관과 같은 민간기관 이외에도 출연기관 또는 공공기관(state-owned entities)의 지부·지사 등이 있어 기존의 유형화로는 설명할 수 없는 다양성을 띠고 있음을 지적하고 있다.

여기에서 출연기관 또는 공공기관들은 중앙부처와 지방정부의 서비스 전달을 지원하거나 위임받아 대신 수행하는 역할을 담당하는데, 이때 그 지원과 위임의 범위에 따라 이를 단순한 보조기관으로 볼 것인지 아니면 서비스 전달주체의 일부로 인정할 것인지를 따를 것이다. 하지만 <표 3>에서와 같이 전달체계의 제도적 배열에 공공기관은 이미 존재할 뿐 아니라 연금이나 건강보험의 경우 공공기관은 해당 서비스 전달에서의 상당 업무를 이미 담당하고 있다. 따라서 전달체계 유형의 다양성이 갖는 장단점에 대한 검토와 공공기관의 갖고 있는 해당 분야에서의 전문성 그리고 전국적 네트워크와 같은 확장성을 고려할 때 서비스전달의 효율성 및 체감도 제고를 위한 새로운 아이디어를 탐색할 수 있을 것으로 보인다.

<표 3> 전달체계의 유형별 복지서비스의 흐름

유형	복지서비스 흐름
중앙정부 직접 전달형	중앙부처 → 특별지방행정기관
	중앙부처 → 출연기관
	중앙부처 → 민간기관
	중앙부처 → 특별지방행정기관 → 민간기관
중앙-지방 협력형	중앙부처 → 광역지자체 → 기초지자체
	중앙부처 → 출연기관 → 민간기관(지방이 인증)
	중앙부처 → 지방정부(광역, 기초) → 민간기관
출연기관 지원형	중앙부처 → 지방정부(광역, 기초) ↳ 출연기관
	중앙부처 → 지방(광역/기초) → 민간기관 ↳ 출연기관
	중앙부처 → 지방(광역/기초) → 출연기관 ↳ 출연기관

자료: 최현목 외, 『복지서비스 운영주체별 효율성에 관한 연구』, 2015, p.123. 수정.

이처럼 복지서비스 전달체계에서 공공기관이 갖는 다양한 역할과 그 가능성에도 불구하고 기존의 복지서비스 전달체계가 서비스 대상과 전달체계 참여기관에 대한 제한적 논의에 그치고 있다는 문제의식하에 본 연구는 우리나라의 복지서비스의 전달체계에 있어 공공기관이 어떤 역할을 얼마만큼 수행하고 있는지에 대한 기초적이지만 객관적인 정보를 도출하고자 한다. 앞선 논의를 통해서 언급한 바와 같이 공공서비스의 전달체계는 서비스 전달과정에서 다양한 행위자들 간의 공급, 재정, 규제와 관련된 제도적 배열(institutional arrangement)로 나타나고 있다면, 그 제도적 배열에 어떤 기관이 어떤 역할을 담당하고 있는지를 파악하는 것은 향후 복지서비스 전달체계 개편에 있어 무엇보다도 중요한 선결과제일 것이다.

특히 복지서비스에 대한 논의가 급여복지와 중앙정부, 지방정부의 역할 분담에 대한 논의에 치중되어 있지만 이미 건강보험이나 국민연금과 같은 중요 복지시스템을 공공기관이 담당하고 있는 현실에서 만약 복지전달체계에서 공공기관이 기존의 중앙정부와 지방정부, 공공부문과 민간부문이라는 구분과 달리 독자적인 역할을 수행하고 있다면, 이는 향후 복지서비스 전달체계에 있어서 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 민간이라는 새로운 형태의 제도적 배열을 꾀할 수 있는 근거로 작용할 수 있을 것이다. 이를 위해 먼저 어떤 자료를 활용하였는지를 소개하고, 공공기관의 역할에 대한 분석결과 제시하고자 한다.

Ⅲ. 자료 및 기본현황

1. 자료의 구성

사회복지·사회서비스 전달체계에서의 공공기관의 역할을 파악하기 위해서 본 연구에서는 정부가 운영하고 있는 「복지로(www.bojiro.go.kr)」사이트(이하 ‘복지로’)의 정보를 이용하였다. ‘복지로’는 정부가 운영하고 있는 다양한 복지제도에 대한 정보와 맞춤형 복지서비스를 간편히 검색할 수 있도록 고안되어 2005년부터 운영되고 있는 국가복지정보 포털이다.⁸⁾ 특히 ‘복지로’에서는 정부가 운영하고 있는 모든 복지서비스를 생애주기별, 서비스 대상별, 서비스 분야별로 구분하여 각 세부 복지서비스의 지원대상, 지원내용,

신청방법, 지원절차, 관련 법령 근거 등을 상세하게 제공하고 있다.

특히 본 연구는 각 복지서비스의 ‘지원절차’에 주목하였는데, 이는 ‘복지로’에서는 복지서비스의 지원절차에 대한 정보를 「신청→심사→확정(서비스 제공여부 결정)→서비스 제공」이라는 4가지 단계로 세분화하여 제공하고 있을 뿐만 아니라, 각 단계별로 어떤 기관(누가)이 해당 역할을 담당하고 있는지에 대한 정보를 포함하고 있어⁹⁾, 본 연구의 문제의식 중 하나인 공공서비스 전달체계에서 공공기관이 어떤 역할을 수행하고 있는지를 파악할 수 있기 때문이다. 더욱이 이러한 복지전달체계 단계별 역할 구분에 대한 정보를 수집하는 것은 앞서 언급한 바와 같이 복지전달체계의 제도적 배열을 파악할 수 있는 유용한 도구로서도 가치가 있다고 할 수 있다.

다만 자료를 구성함에 있어 주지할 점은 공공기관의 범위에 대한 부분이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따르면 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관으로서 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관 등 공공기관의 범위를 법률로써 정해두고 있다. 따라서 본 연구에서도 해당 법률에 따라 공공기관으로 지정된 기관만을 공공기관으로 분류하였다.¹⁰⁾

2. 복지로 복지서비스 기본 현황¹¹⁾

‘복지로’에서 정보를 제공하고 있는 복지서비스의 종류는 2016년 10월 20일 현재 총 1,523개의 서비스로 파악되었다. 유의할 점은 앞서 언급한 바와 같이 ‘복지로’에서 제공되는 복지서비스 정보는 크게 임신 출산, 영유아, 아동·청소년 등을 기준으로 한 생애주기별 분류, 장애인, 한부모, 다문화(새터민) 등과 같은 서비스 대상별 분류, 그리고 교육,

8) 복지로 사이트는 2003년도 전자정부 로드맵 추진과제로 선정되어, 2005년 ‘국가복지정보포털’이라는 명칭으로 대국민 서비스를 시작하였다. 다만 2010년 사이트 개편과 함께 ‘복지로’라는 명칭이 도입되어 사용되고 있다.

9) 예를 들어 가스사고를 예방하기 위하여 가스사고에 취약한 LPG호스를 금속배관으로 교체하는 사업인 ‘서민층 가스시설 개선’서비스의 경우 거주지의 해당 ‘읍면동 주민센터’(지방정부)에서 신청, 심사, 서비스 제공 여부를 결정하고, 실제 서비스의 제공은 ‘한국가스안전공사’가 담당하도록 되어 있으며, 이러한 정부가 복지로의 해당 서비스의 지원절차에 상세하게 제시되어 있다.

10) 2016년 현재 공공기관으로 분류된 기관은 총 323개 기관이다(기획재정부 2016년도 공공기관 지정 현황 보도자료, 2016.1.29.일자). 다만 공공기관의 지역 사무소 등 역시 소속기관의 구분에 따라 공공기관으로 구분하였다.

11) 복지로에서 제공하는 복지서비스 제공 현황은 2016년 10월 20일을 기준으로 작성하였다.

고용, 건강 등과 같은 서비스 유형별 분류로 구분하여 정보를 제공하고 있는데, 이들 분류에 포함되는 복지서비스의 정보가 중복적으로 제공되고 있다는 점이다. 예를 들어 '60세 이상 고령자 고용지원'의 경우 60세 이상이라는 연령기준과 고용이라는 서비스 유형 기준에 모두 해당하기 때문에 실제 '복지로'에서는 양자의 분류 모두에 서비스에 대한 정보를 중복으로 제공하고 있다. 따라서 앞서 제시한 복지서비스의 총 수(1,523개)는 동일한 복지서비스가 중복적으로 계상된 결과이며, 중복되는 서비스를 제외한 복지서비스의 수는 총 363개에 해당된다. '복지로' 제공 정보를 통해 파악한 정부가 제공하고 있는 복지서비스의 유형별 현황은 <표 4>과 <표 5>를 통해 확인할 수 있다.

〈표 4〉 복지로 정보 제공 복지서비스 수(중복포함)

(단위: 개, %)

영역별	사업 수	비율
생애주기	880	57.8
서비스 유형	358	23.5
서비스 대상	285	18.7

〈표 5〉 복지로 정보 제공 영역별 복지서비스 수(중복포함)

(단위: 개, %)

생애주기			서비스 유형			서비스 대상		
세분류	서비스 수	비율	세분류	서비스 수	비율	세분류	서비스 수	비율
임신출산	22	2.5	교육	86	24.0	장애인	85	29.8
영유아	71	8.1	고용	87	24.3	한부모	30	10.5
아동청소년	124	14.1	주거	33	9.2			
청년	220	25.0	건강	114	31.8	다문화	46	16.1
중장년	214	24.3	서민금융	29	8.1	저소득층	124	43.5
노년	229	26.0	문화	9	2.5			
계	880	100.0	계	358	100.0	계	285	100.0

IV. 복지서비스 전달체계에 있어서 공공기관의 역할

본 연구의 목적이 우리나라의 사회복지·사회서비스 전달체계에 있어서의 공공기관의 역할에 대한 객관적인 정보를 제공하고 이를 통한 우리사회의 복지서비스 전달체계의 현황에 대한 시사점을 제공하는 데 있다는 점에서 복지서비스 전달체계 단계별로 공공기관이 실제 어느 정도의 역할을 담당하고 있는지를 파악하는 것은 중요하다.

전체적으로 단일 복지서비스별로 신청부터 제공단계에 이르는 과정 중 공공기관이 포함되어 있는지 여부는 <표 6>에서 확인할 수 있는데, 전체 중복을 포함한 1,523개의 복지서비스에서 공공기관이 포함되어 있는 경우는 총 523개 서비스로 34.34%에 해당하는 것을 확인할 수 있다. 더욱이 중복되는 서비스를 제외한 경우에도 전체 363개 복지서비스 중 35.81%에 해당하는 130개 복지서비스에서 공공기관이 일정한 역할을 수행하고 있었다. 즉, 우리 사회의 복지서비스 전달체계에 공공기관은 이미 상당한 역할을 담당하고 있음을 확인할 수 있다.

<표 6> 복지서비스 전달체계에서 공공기관 포함 여부

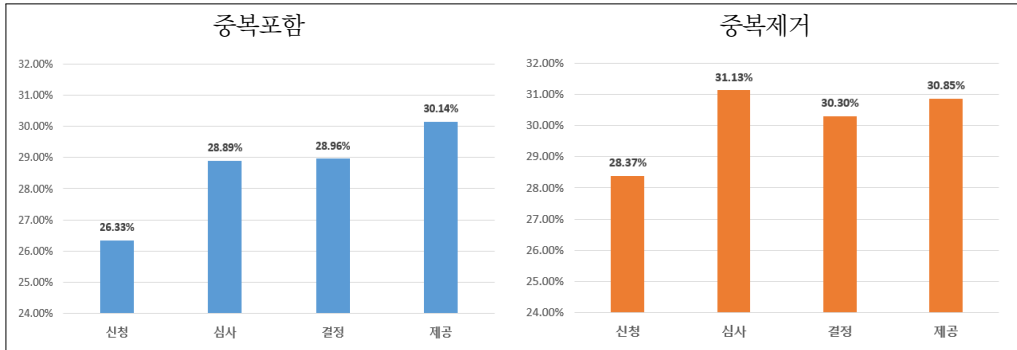
(단위: 개, %)

구분	중복 포함		중복 제거	
	서비스 수	비율	서비스 수	비율
공공기관 미포함	1,000	65.66	233	64.19
공공기관 포함	523	34.34	130	35.81
계	1,523	100.0	363	100.0

또한 [그림 4]는 복지서비스 전달체계를 「신청→심사→서비스 결정→서비스 제공」이라는 4가지 단계로 구분하고, 각 단계에 있어서 실제 공공기관이 어느 정도 참여하고 있는지를 도식화한 것이다. 확인할 수 있는 바와 같이 중복을 포함한 전체 1,523개 서비스를 대상으로 분석한 결과 신청단계에서는 26.33%, 심사 28.89%, 서비스 결정 28.96%, 서비스 제공 30.14%의 서비스를 공공기관이 참여하여 담당하고 있는 것으로 나타났다. 이러한 공공기관의 참여 정도는 중복서비스를 제거한 경우에 보다 높게 나타나고 있는데, 신청단계에서는 28.37%, 심사 31.13%, 서비스 결정 30.30%, 서비스 제공

30.85%의 서비스를 공공기관이 참여하여 수행하고 있는 것으로 나타나, 대략적으로 전체 복지서비스 전달체계에 있어서 약 30% 정도의 서비스에 공공기관이 참여하고 있는 것으로 나타났다.

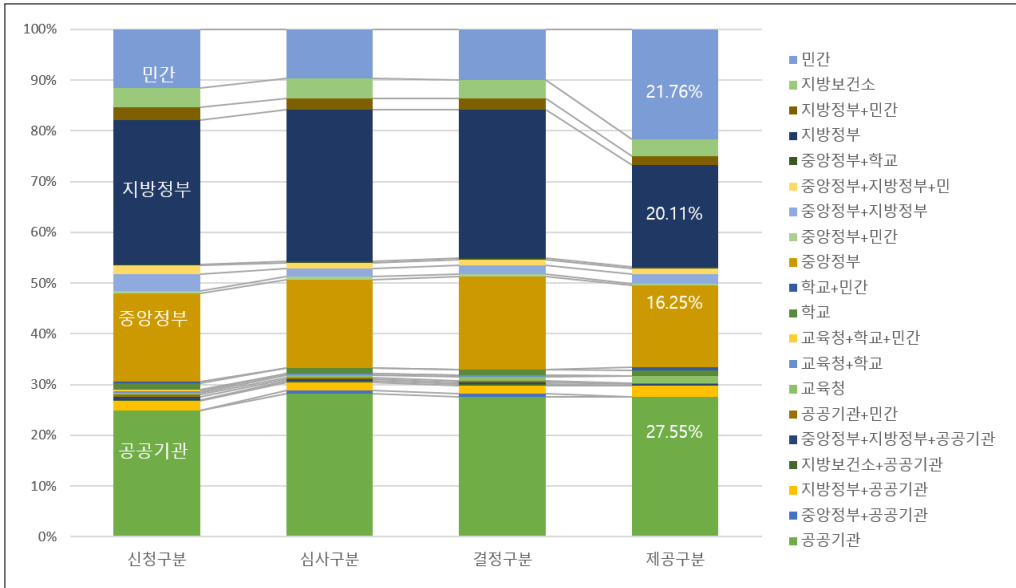
[그림 4] 복지서비스 전달체계 단계별 공공기관 포함 여부



한편 복지로 정보로 확인한 복지서비스 전달체계 단계에 따른 기관별 역할은 [그림 5]를 통해 확인할 수 있다. 즉, '신청→심사→서비스 결정→서비스 제공'이라는 복지서비스 전달체계의 단계별로 어떤 기관이 해당 역할을 수행하고 있는지를 도식화한 그림이다.

먼저 확인할 수 있는 점은 첫째 우리나라의 복지서비스 전달체계는 중앙정부, 지방정부, 민간, 공공기관 등 다양한 기관이 참여하고 있지만 두 개 이상의 기관이 조합을 이뤄 전달체계에 참여하는 비율은 매우 낮은 수준이라는 점이다. 다시 말해 [그림 5]의 전달체계의 모든 단계에서 중앙정부, 지방정부, 민간, 공공기관이 독자적으로 역할을 수행하고 있는 서비스가 전체의 80%에 육박하는 반면, 중앙정부와 지방정부, 혹은 지방정부와 공공기관과 같은 여러 기관이 동시에 역할을 수행하는 서비스는 20% 내외에 불과해 전체적으로 단일기관이 단일 서비스를 책임지는 형태로 운영되고 있음을 확인할 수 있다.

[그림 5] 복지서비스 전달체계 단계별 기관들의 역할



우리나라의 복지서비스 전달체계의 또 다른 특징은 전달체계 내에서 공공기관이 갖고 있는 독자적인 역할이다. 사실상 앞서 언급한 바와 같이 그동안의 복지서비스 전달체계에 대한 논의는 중앙정부와 지방정부의 역할 배분 혹은 공공부문과 민간부문의 역할 배분에 대한 논의로 양분되어 진행되어 왔으며, 공공기관의 역할은 단순 서비스 제공 이행자로서의 역할로 인식되어 왔다. 하지만 [그림 5]를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 실제 복지서비스의 전달체계에서 공공기관이 갖고 있는 독자적인 역할은 중앙정부나 지방정부, 혹은 민간영역에 못지않게 높은 상황일 뿐만 아니라, 이러한 독자적인 역할이 '서비스 제공'단계에 머무르지 않고 서비스의 신청, 심사, 결정에서 모두 나타나고 있다는 점이다.

다만 이를 해석함에 있어 주의할 점은 [그림 5]는 전달체계의 각 단계에 있어서 중앙정부, 지방정부, 공공기관, 민간 등이 복지서비스를 얼마나 수행하고 있는지를 보여주고 있으나, 각 개별 복지서비스의 전달체계 단계별로 해당 단계를 수행하는 기관의 변화를 보여주지는 못한다. 그러나 실제 정책현실의 전달체계는 하나의 복지서비스의 효율적 운영을 위해 각 단계별로 다양한 기관들이 참여하고 있는 경우가 많기 때문에 복지서비스 전달체계의 단계별로 기관들의 역할이 어떻게 변화하고 있는지를 파악하는 것은 우

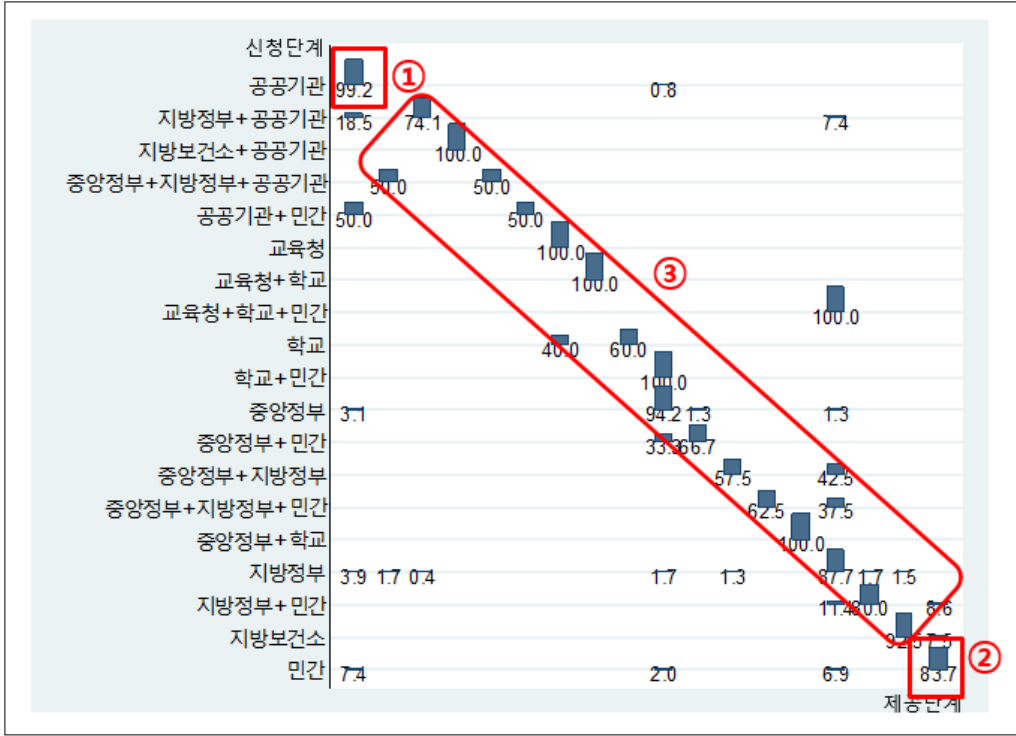
리 사회의 복지서비스 전달체계를 보다 구체적으로 보여줄 수 있다는 점에서 중요하다. 실제로 정부가 운영하고 있는 주거지원 서비스 중 하나인 ‘다가구 기존주택매입임대’ 서비스는 저소득층의 주거안정을 위해 다가구 주택 등을 매입하여 임대하는 사업인데, 해당 사업의 경우 신청, 심사, 서비스의 결정은 지방정부가 담당하고 있지만 실제 서비스의 제공은 공공기관이 담당하고 있는 유형의 서비스이다. 이처럼 각 개별 복지서비스 내에서의 전달체계 단계별 기관의 역할의 변화를 통해 전달체계 내에서 얼마나 다양한 기관들이 참여하고 있는지를 파악할 수 있을 것이다.

이를 위한 [그림 6]은 각 서비스별로 ‘서비스 신청’단계와 ‘서비스 제공’단계(즉, 전달체계의 시작과 끝)를 기준으로 해당 단계를 담당하고 있는 기관의 변화 확률(%)을 도식화한 것이다. 예를 들어 ①번 박스는 신청단계를 공공기관이 담당했던 서비스들의 99.2%를 서비스 제공단계에서 공공기관이 담당하고 있다는 것을 의미하며, ②번 박스의 경우 신청단계를 민간기관이 담당했던 서비스의 83.7%는 서비스 제공단계 역시 민간기관이 담당하고 있다는 것을 의미한다. 특히 주지할 점은 서비스 전달체계에서의 신청과 서비스 제공단계에서의 담당기관의 변화 확률을 전체적으로 살펴보면 대각선 ③번 박스에 높은 확률들이 나타나고 있는 것을 확인할 수 있으며, 이는 복지서비스의 전달체계 내에서 서비스 신청에서 제공까지 이어지는 서비스 전달체계가 신청기관이 제공까지 책임지는 형태의 분리형을 유지하고 있다는 것을 의미한다.

이처럼 우리나라의 복지서비스 전달체계가 서비스별로 담당기관이 분리되어 있는 형태를 보이고 있는 사실은 그동안의 서비스 수혜자들의 지리적 접근성을 높이고, 복지서비스에 대한 정보 접근성을 높이기 위한 다양한 노력에도 불구하고 여전히 복지서비스별로 서비스의 신청기관은 다양하게 분리되어 있어 원스탑(one-stop) 복지서비스에 대한 논의(유길상, 2006)나 호주의 센터링크(Centrelink)¹²⁾와 같은 국외의 허브(Hub)기관 사례(김재훈 외, 2014)와는 다소 차이점이 있다는 것으로 향후 복지서비스 수혜자 중심의 전달체계 복합 노력의 필요성 여전이 남아 있다고 할 수 있다.

12) 호주의 센터링크(Centrelink)는 호주의 중앙정부 국민들에게 제공하는 거의 모든 종류의 대민서비스를 통합적으로 제공하는 정부기구로서, 약 140여 가지의 공공서비스를 전달하고 집행하는 통합 정부조직이다(장지연, 2005).

[그림 6] 복지서비스 전달체계에서의 기관별 역할 변화



주: 그림안의 숫자는 신청단계와 서비스 제공단계에서의 기관 역할의 변화 확률(%)임

또한 [그림 5]와 [그림 6]은 향후 복지서비스 전달체계에 있어 공공기관의 역할 재정립과 관련하여 몇 가지 시사점을 주고 있는데, 먼저 현재 공공기관이 복지서비스 전달체계 과정에서 신청단계부터 전달단계까지의 각 과정별로 상당부문을 역할을 하고 있을 뿐 아니라 이들 모든 단계를 전담하는 경우도 상당하다는 점은 향후 복지서비스 전달체계에서 공공기관의 보다 적극적인 역할을 기대할 수 있다는 점이다. 앞서 언급한 바와 같이 현장, 수혜자 중심의 맞춤형 서비스를 위해서는 서비스에 대한 전문성뿐만 아니라 전국적인 공급포털이 필요한데, 공공기관은 일반적인 정부부처와 달리 해당 서비스에 대한 전문화된 조직과 공급포털, 지역 단위의 지사·지부 등 광범위한 조직체계를 갖고 있다. 더욱이 [그림 5]와 [그림 6]에서 보여주는 것과 같이 이미 상당한 영역의 복지서비스 전달에서 신청부터 전달까지를 담당하고 있다는 점은 향후 새로운 복지서비스 전달체계를 구축 혹은 기존 복지서비스 전달체계의 개편에 있어서 공공기관의 적극적인 활

용을 고려해 볼 수 있을 것이다.

더 나아가 [그림 5]와 [그림 6]은 앞서 언급한 바와 같이 실제 정책사업 현장에는 공공과 민간(혹은 공공과 민간의 혼합체계) 이상의 다양한 전달체계 유형이 존재할 뿐 아니라 보다 근본적으로는 실제 현장에서 운영되고 있는 다양한 전달체계 유형의 효율성과 효과성에 대한 평가가 필요하다는 점을 보여준다. 다시 말해 기존의 공공과 민간으로 구분된 전달체계의 효율성 판단을 뛰어 넘어 공공기관 등의 다양한 주체들이 포함된 새로운 전달체계 유형에 대한 성과지향을 판단할 필요성이 있으며, 이를 통해 공공기관이 어떤 단계에서 어떤 역할 수행하는 것이 보다 집행의 효율성과 수혜자의 만족도를 제고할 수 있는 것인가에 대한 분석과 논의가 필요하다는 점이다. 실례로 이진 외(2016)가 분석한 바와 같이 가족복지 전달체계 구축에 있어서 이에 대한 서비스 심사 및 지원 기관으로서 한국건강가정진흥원(여성가족부 위탁재단)을 두고 있지만 이러한 전달체계 변화가 오히려 가정복지 전달체계의 집행의 통합성을 저해하고 있음을 지적하고 있다. 물론 이러한 논의는 공공기관에 국한된 것은 아닐 뿐만 아니라 전달체계상의 다양한 기관들의 권한과 책임 등의 문제와 함께 논의되어야 하지만 향후 전달체계 개편에 있어서 공공기관이 전달체계 내에서 갖는 매개 역할의 효과에 대한 타당성을 확보하는 것은 중요한 과제일 것이다.

V. 결론 및 정책적 함의

본 연구는 현재 사회복지서비스 전달체계에서 공공기관의 역할범위를 파악하고 이를 통해 향후 발전 가능성을 탐색하는 데 필요한 기본 정보를 도출하려는 목적에서 수행되었다. 그 배경에는 공공기관의 사회적·정책적 역할의 변동이 필요하다는 점과 기존의 사회복지서비스 전달체계 논의에서 그리 주목받지 못하는 공공기관의 역할을 조명해보고자 하는 취지가 존재하지만 동시에 사회복지서비스에 대한 수요는 급증하는 데 반해 공급역량은 다양한 요인에 의해 제약받고 있다는 점에서 기존의 대안 이외에 새로운 방안의 하나로 공공기관의 역할 전환 또는 수정 가능성을 주목하였기 때문이기도 하다. 특히 서비스 전달체계를 일종의 필요 역할에 대한 참여자의 제도적 배열로 파악하고 실

증적으로 전달체계상에서 누가 어떤 역할을 담당하는지를 살펴보았다. 이때 역할 측정의 표준화를 위해 전달체계를 서비스 신청-심사-결정-제공 절차로 구분하였다.

‘복지로’에 등재된 중복을 배제한 363개의 사회복지서비스 사업을 대상으로 살펴본 결과 그 전달체계에서 공공기관은 상당히 개입하고 있었으며, 이는 기존 정부-민간 중심의 전달체계 논의 이외에 공공기관 역시 중요한 참여자로서 이에 대한 논의가 필요하다는 점을 알 수 있었다. 이때 우리나라 사회복지서비스 전달체계는 대체로 기관별 분리형으로 명명할 수 있는데, 서비스 신청기관이 제공까지 책임지는 형태가 다수이기 때문이다. 이는 서비스 연계를 위한 그동안의 많은 노력에도 불구하고 서비스 내에서 전달체계의 혼합 정도가 낮을 뿐만 아니라, 서비스 간 전달체계의 혼합 정도도 낮은 실정이라는 것을 의미한다. 따라서 직접적으로는 향후 다면적 수요 주체인 서비스 수혜자 중심의 전달체계를 위한 복합노력이 여전히 필요하겠지만 간접적으로는 단순히 서비스 허브(hub)의 구성과 같이 공간적 동일성을 조성한다고 해서 서비스 연계가 용이해질 수는 없다는 점을 말해준다.

물론 사회복지서비스 전달체계에서 공공기관의 개입 비중이 상당하다는 근거만을 가지고 공공기관의 역할이 좀 더 확대되어야 한다고 볼 수는 없다. 그보다는 어떤 역할을 담당하는 것이 수요자 중심의 서비스 제공에 있어서 보다 적절할 것인지에 대한 근거가 제시되어야 하는데, 그 부분까지는 연구가 진행되지 못했다. 예를 들어, 현재의 분석이 서비스 공급(신청-심사-결정-제공)에 한정하여 이루어졌다는 점에서 보다 명료한 전달체계상의 역할과 그 적절성에 대한 근거를 찾기 위해서는 향후 공급 측면에서의 역할을 가능하게 하는 재정 및 권한의 측면까지 포괄해서 분석이 이루어져야 할 것으로 보인다. 또한 공공기관의 역할 전환 가능성을 파악하기 위해서는 특정 서비스 유형이 보다 효율적·효과적일 수 있는 전달체계 유형의 파악과 제시가 필요하다. 예를 들어, 의료, 소득, 교육, 문화 등의 서비스 성격에 따라 하나의 기관이 포괄적으로 전달을 담당하는 것이 적절한지 아니면 다수의 기관이 단절적이지만 분업의 형태로 전달체계를 구성하는 것이 나은지 다를 수 있기 때문이다. 특히 서비스 유형별 전달체계의 차별화 접근은 지역사회 의 특수성과 민간부문의 참여를 반영할 수 있다는 측면에서 중요할 것으로 보인다.

참고문헌

- 구인회, 『사회복지정책론』, 나남출판사, 2010.
- 김기현 외, 『복지서비스 전달체계 개선방안 연구 : 수요자 중심 전달체계 모델개발을 중심으로』, 국회예산정책처, 2013.
- 김용득, 「사회서비스 정책의 동향과 대안-시장 기제와 반-시장 기제의 통합」, 『사회복지연구』, 제36권, 2008.
- 김이배, 「공공사회복지전달체계 개편의 특징과 한계」, 『비판사회정책』, 제42권, 2014, pp. 44-91.
- 김재훈 편, 『정책효과성 증대를 위한 집행과학에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2014.
- 남찬섭, 「최근 사회복지서비스 변화의 함의와 전망-지방이양, 바우처, 노인장기요양보험으로 인한 변화를 중심으로 한 탐색적 고찰」, 『상황과 복지』, 제28권, 2009.
- 박병현, 「사회복지의 지방분권화에 대한 비판적 고찰」, 『한국사회복지행정학』, 제8권 제2호, 2006.
- 박영숙, 「사회복지서비스 전달체계의 현황과 과제」, 『교정복지연구』, 제15호, 2009.
- 유길상, 「고용서비스 전달체계의 발전 추세와 시사점 -호주·미국·영국의 사례를 중심으로-」, 『사회보장연구』, 제22권 제4호, 2006.
- 이종권 외 6인, 『종합적 주거복지 전달체계 구축 연구 -LH 역할을 중심으로-』, 한국토지주택공사 토지주택연구원, 2015.
- 이진·소순창, 「한국 가족복지전달체계 개선방안에 대한 연구: 전달체계의 적절성·통합성·지속성을 중심으로」, 『지방정부연구』 제20권, 2016, pp.81-108.
- 장지연, 「호주의 통합 공공서비스 전달체계(센터링크, Centrelink)」, 『노동리뷰』, 한국노동연구원, 2005.
- 지은구, 「공공사회복지전달체계 개편의 문제점과 개선방안」, 『사회과학논총』, 제31권 2호, 2012, pp.55-86.
- 최흥석 외 3인, 「보건의료서비스 전달체계와 성과의 관계 탐색」, 『한국행정논집』, 제25권 제2호, 2013.
- 최현묵 외 2인, 「복지서비스 운영주체별 효율성에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』 제27권 3호, 2015, pp.121-143.

최현묵, 「사회보장사업의 특성 및 전달체계 유형과 재정성과관리에 관한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 제28권 2호, 2016, pp.113-133.

황정임 외 3인, 『공공복지전달체계 개편과 여성가족복지전달체계의 협력적 운영방안연구』, 한국여성정책연구원, 2014.

Eaton, D., et al., “Understanding institutional arrangements,” Fresh Fruit and Vegetable value chains in East Africa, Wageningen UR, Markets chains and sustainable development strategy and policy papers, 2008.

Kydd, J. & Dorward, A., “Implications of Market and Coordination Failures for Rural Development in Least Developed Countries,” *Journal of International Development*. 16(7): 951-970, 2004.

Gilbert, N. & Specht, H., *Dimensions of Social Welfare Policy*, 2nd ed. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1986.

Gilbert, N. & Terrell, *Dimensions of Social Welfare Policy*. 4th ed. Allyn & Bacon, 1997.

Powell, Martin, *Understanding the Mixed Economy of Welfare*, The Policy Press and the Social Policy Association., 2007, 『복지 혼합』, 2011, 김기태 옮김, 나눔의 집.

복지로 웹사이트, <http://www.bokjiro.go.kr/welInfo/retrieveWelInfoBoxList.do>(접속일 2016.10.20.)
기획재정부 보도자료, 「2016년 공공기관 지정현황」, 2016.1.29.일자.

3. 중국 국유기업 개혁의 성과 및 교훈: OECD 국가소유기업 가이드라인의 관점에서

이민창(조선대학교)

이성춘(중국 연변대학교)

중국 국유기업 개혁의 성과 및 교훈

: OECD 국가소유기업 가이드라인의 관점에서

이민창(조선대학교) / 이성춘(중국 연변대학교)

I. 서론

1. 연구 목적

이 연구는 중국의 국유기업 개혁이 진행되어 온 과정을 역사적으로 정리하여 고찰하고, 국가경제 관점에서 그 성과를 적시한 후, 2015년 OECD가 제시한 국가소유기업 가이드라인의 관점에서 비판적으로 고찰해 보는 데 목적이 있다.

중국은 1992년에 들어 사회주의 시장경제체제를 도입하는 개혁을 추진하겠다고 선언하였다. 사회체제이론의 관점에서 사회주의 정치체제를 가진 국가가 시장경제체제의 원리를 도입한다는 것은 매우 예외적인 현상으로 볼 수밖에 없다. 이론적 관점에서 이 선언은 중국 정치체제는 공산당을 중심으로 한 지배구조를 견지한 상태에서 경제 분야에서 자원의 생산과 배분에 자본주의적 요소를 적극적으로 도입하겠다는 것으로 이해해 볼 수 있다. 이런 기초의 뿌리는 1978년 중국공산당 제11기 3중전회에서 시작된 사상해방과 대외 개방의 연장선상에 있는 것으로서 소위 '계획적 상품경제' 이론에 그 근거를 두고 있다.

주지하다시피 이런 중국의 노력이 현실화되기 위해서는 중국의 공산주의 경제 생산구조의 대부분을 이루고 있는 국유기업 혹은 국영기업에 대한 대대적인 개혁이 수반되어야 한다. 1980년대까지 중국은 자주권 이양을 위한 노력을 기울임으로써 이윤유보세 제도의 도입, 이개세 제도의 채택 등 가격과 조세, 재정, 무역 부문을 중심으로 대폭적인 개혁을 추진하였다. 이어서 1991년까지는 경영청부제도의 도입을 통해 효율성을 높이는 데 주력하였고, 1992년 이후에는 현대적인 기업제도 도입을 위한 다각적인 제도 개편을

추진하였다. 특히 1991년 9월에 국유기업이라고 하더라도 성공적인 정착을 위해서는 시장 환경의 성숙이 필요하다는 점을 인정하고 [전민소유제 공영기업 경영메커니즘 전환 조례]를 발표하여 경영자주권 보장을 위한 노력을 기울이기 시작하였다. 이후 1995년부터 [조대방조(抓大放小)]를 통해 본격적인 구조조정을 시행하였다.

이런 노력이 계속되고 있음에도 불구하고, 중국의 국유기업 개혁은 OECD가 권장하는 국제적 표준에는 미치지 못한다는 지적이 끊이지 않고 있다. 본 연구에서는 2015년 새롭게 개정된 OECD의 국가 소유기업 가이드라인에서 권고하고 있는 기준의 관점에서 중국 국유기업 개혁 추진 내용을 비판적으로 검토하여, 그 성과와 교훈을 정리해 제시하는 데에 목적을 두고 있다. 이런 정리 과정은 중국 정부의 공기업 개혁정책과 관련된 기초를 확인함과 더불어 중장기적으로 우리 공공기관 혹은 민간기업의 중국 진출 분야에 관한 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

2. 연구방법

이 연구를 수행하기 위해 다음과 같은 연구방법을 활용하였다. 첫 번째는, 문헌연구 방법이다. 문헌연구는 우선 중국의 국유기업 개혁 과정을 다룬 연구 논문들과 관련 법률 검토 등을 수행하여 중국 개혁 개방 과정과 국유기업 개혁 정책 기초의 변화를 정리한다. 이와 동시에 중국 정부(공산당 및 중앙정부)와 국유기업의 지배구조 변화를 정리한다. 두 번째는, 질적 연구 방법 중 하나인 인터뷰 방법이다. 중국 현지 교수진을 통해 관련 자료의 취합 및 현장 인터뷰를 수행하고, 중국 국유자산관리위원회의 공무원을 인터뷰한 후 자료를 정리하여 중국 정책 변화의 맥락과 시사점을 제시하였다. 인터뷰는 2016년 9월 30일에 중국 북경시에서 중국 국유자산감독관리위원회 공무원 1인을 대상으로 시행되었다.

II. 중국 국유기업 개혁과정

1. 중국 국유기업 개혁과정의 구분

가. 중국 국유기업의 위상

사회주의 국가의 국유기업은 국가경제에서 담당하는 역할이나 기능의 측면에서 그 비중이 자본주의체제 국가의 국유기업과 다르다. 이론적인 관점에서 보면 사회주의 정치체제를 택하고 공산주의 경제체제를 택하고 있는 국가들에게는 ‘시장’에 의한 자원의 분배가 부정되고, 국가 혹은 중앙정부의 계획에 의해 사회에서 필요한 각종 자원이 생산 및 배분되어야 한다.

중국은 사회주의 정치체제를 택하고 있으나, 공산주의와 시장주의 경제체제가 혼합적으로 공존하고 있는 독특한 체제를 운영하고 있다. 이런 특성으로 인하여 공산주의 경제 혹은 배분 경제국가와 공공기관의 역할이 다를 뿐만 아니라 ‘시장’ 중심의 경제체제를 택하고 있는 자본주의 국가들과도 공기업 및 공공기관의 역할이 근본적으로 다르다. 현실적으로도 1978년 이후 개혁개방정책을 도입한 이후 점진적으로 국유기업의 자율성을 확대하면서, 성과관리, 소유권 정책, 구조조정을 거치면서 민간기업의 시장 진입 기회를 확대하고 비효율을 줄이기 위해 노력해 왔다. 또, 2003년에는 국무원 산하에 국유자산감독관리위원회를 설치하여 국가자산관리의 관점에서 국유기업 개혁을 지속적으로 진행해 왔다.

지속적으로 민간기업 등의 시장 참여를 확대해 왔음에도 불구하고 2011년을 기준으로 중국의 비금융 국유기업은 144,700여 개에 이르며 이들의 사업 소득, 수익, 조세는 중국 경제 산업 및 상업의 40% 정도를 담당하는 것으로 알려져 있다. 특히 개혁 개방의 진행과 이에 따른 국유기업 개혁에도 불구하고 중국 국유기업은 국가 주요 전략 산업(항공, 통신, 에너지 등)에서는 약 80% 정도의 비중을 차지하고 있는 것으로 알려져 있다.

이처럼 중국 국유기업은 여전히 국가경제 발전의 견인차 역할을 수행한다는 인식과 정책이 지배적이며, 시장실패 영역에 해당되는 산업 분야는 국유기업에 의한 서비스 생산과 공급을 우선하고 있다. 물론 이런 정책 채택의 배경에는 망산업, 자연 독점산업 등 단일 기업이 시장 진입에 필요한 높은 초기 비용을 감당하기 어려운 시장 성숙 문제와

상업적 서비스 공급에 대한 중국 정부의 가치 갈등의 문제가 혼재되어 있다. 이런 상황에서도 중국은 지속적으로 국유기업 개혁을 추진하겠다는 정책 의지를 표명하고 있으며, 그럼에도 불구하고 일부 산업 분야에서는 개혁이 정체되고 있다는 비판이 대두되기도 한다. 중국 경제에서 국유기업이 차지하는 비중과 중요성이 매우 높다는 점을 고려해 보면 국유기업 개혁의 방향, 분야, 추진 속도 등은 민간시장의 성장 및 외국 기업의 중국 진출에 지대한 영향을 미칠 것으로 예견해 볼 수 있다. 이런 점에서 중국 국유기업의 개혁은 매우 민감하고 중요한 문제가 된다.

나. 중국 국유기업의 현황 및 관리체계

중국 국유기업의 현황은 어떤 유형 분류 기준을 택하는지에 따라 달라진다. 유형 분류 기준은 매우 다양한데 중앙정부가 운영하는 국영기업과 지방정부가 운영하는 기업, 정부가 직접 운영하는 기관과 자본 투자를 통해 경영에 관여하는 기업, 국유자산관리위원회의 관리감독을 받는 기업과 그렇지 않는 기업 등등 그 유형 분류에 따라 매우 다른 통계적 결과를 얻을 수 있다. 또, 이런 분류 기준에 따른다고 할지라도 중국 지방정부 및 중앙정부의 자료 공개 여부, 공개된 자료의 신뢰도 등의 문제로 인해 객관적이고 일반적인 분류 자료나 전체를 포괄하는 자료를 정리하기는 어렵다. 최근 중국 국유기업 현황은 주로 국유자산관리위원회에 보고된 자료를 중심으로 제시되고 있는데, 중국 재정부가 2014년에 발표한 자료에 따르면 2013년 현재 중국 국유기업은 약 15만 5,000개에 이른다.¹⁾ 국유기업 종사자는 총 3,689만 4,000명으로 추정되고 있으며, 이 중 국유자산관리위원회가 관리하는 인원은 1,274만 300명에 달하고, 총 자산은 104조 1천억 위안에 국유자산관리위원회가 관리하는 기업의 총자산은 34조 9천억 위안에 달하는 것으로 알려져 있다.

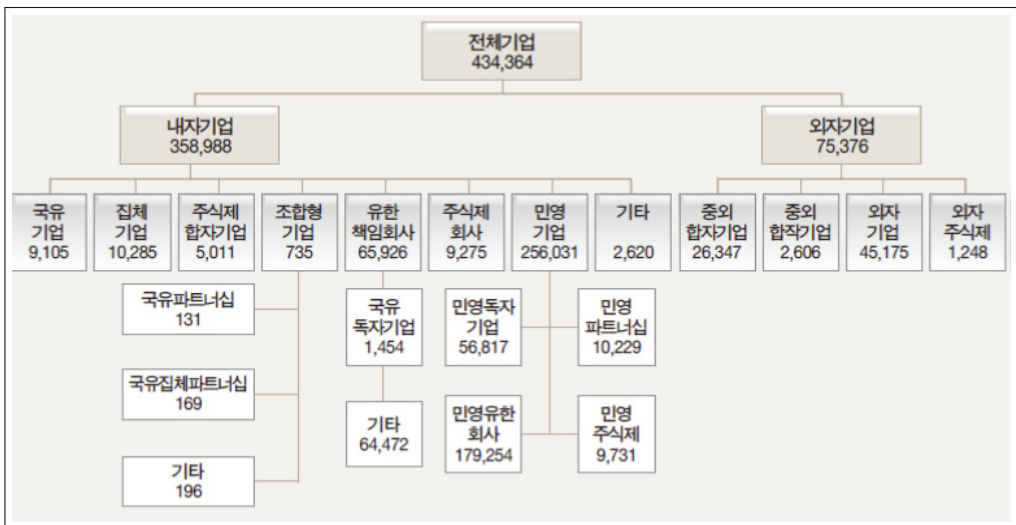
한편 중국 국유기업의 경영 성과는 상대적으로 저조한 것으로 알려져 있다. 무엇보다도 사회주의국가 경제 설계 및 운영의 결과로 주요 산업의 역할은 상당수 국유기업이 담당하고 있을 뿐만 아니라, 국유기업 개혁의 일환으로 진행된 합병, 통체합 등으로 인해 법인 수는 줄고 있으나 자산규모는 커지는 성향을 보이고 있다.

1) 중국의 국유기업 통계는 국유기업의 기준을 어떻게 설정하는지에 따라 달라진다. 재정부와 다소 다른 기준을 적용한 [중국통계연감]에는 2013년 기준 전체 기업 수는 352,546개로 보고되어 있고, 이 중 국유기업(국유기업 및 국유지분 우위기업) 수는 18,197개로 제시되고 있다. 혼란을 초래할 수 있어서 이 연구의 수치가 재정부 기준 자료를 정리한 것임을 밝힌다.



출처: 석유방·전력방 다시 겨누는 시진핑의 국유기업 개혁 '칼날' - 모이자 뉴스
 링크: <http://news.moyiza.com/272276>

국유기업 개혁의 추진은 이들 기업이 시장에서 차지하는 비중을 줄이고, 민영기업의 시장 진출을 활발하게 하는 데에도 기여하였다. 2005년 당시 중국 500대 기업 중 민영기업은 118개, 국유기업은 357개였으며 중국소재 외국기업이 25개를 차지하고 있었다. 그러나 2015년 현재 중국의 국유기업은 293개, 민영기업은 207개로 민영기업의 진출이 두드러지고 있다. 중국 기업 전체를 분류한 연구들은 소유 구조를 중심으로 구분한 내역은 다음과 같다.



주: 수치는 2009년 기준 소유제별 기업 수.
 자료: 『중국 통계연감』(2010).

중국 국유기업의 관리 감독체계는 기본적으로 소유권과 경영권을 분리하고 있는 이원적 구조를 갖고 있다. 중국의 경우, 크게 국무원 산하 국유자산관리위원회가 관장하는 주요 공기업, 중앙부처가 관리하는 중앙 공기업, 지방정부가 관리하는 지방공기업으로 구분해 볼 수 있다.

기업 유형	관리 감독 부서	제품	업 종
중앙국유기업	국무원 산하 국유자산관리감독위원회	공공재	통신, 전력, 수도, 방위산업
		자연독점재화	석유, 천연가스, 광산
		경쟁 제품	제조업, 건축업, 무역업
중앙 부처 관리기업	재정부	금융	은행업, 보험업
	국무원, 중앙정부 부처, 정부 산하단체	전매 상품 문화 상품	담배, 금, 철도, 항만, 방송, 문화, 출판
지방국유기업	지방정부 국유자산관리감독위원회	다양함	모든 업종

자료: 한국조세연구원(2010), p.8과 국무원 국유자산관리감독위원회 홈페이지 내용을 정리.

2013년 이후 국유자산감독관리위원회에서는 공기업을 공익형 국유기업과 상업형 국유기업으로 분류하여 전자의 경우 주로 공공서비스 제공 영역에서 공공성을 추구하는 사업 경영을 유지하고 후자의 경우, 시장 경쟁의 영역에서 이윤을 추구할 수 있도록 구분하고 있다. 특히 후자의 경우 혼합형 소유제, 민영화 등 국유기업 개혁의 기본 대상으로 분류된다.

다. 중국 국유기업 개혁 과정 구분 기준

중국 국유기업 개혁 과정을 구분하는 것은 접근하는 관점에 따라 다양하게 제시될 수 있다. 선행 연구의 국유기업 개혁 과정 구분 기준과 내용을 살펴보면 크게 민영화를 기준으로 하는 것과 중국의 인민대회의 결정 시기를 기준으로 변화하는 정책을 기술하는 방식을 택하고 있다.

김진욱(1999)은 민영화를 기준으로 중국과 베트남의 변화 과정을 기술한 연구 성과물을 제시하고 있다. 그의 연구에서는 시장경제체제 수용이 국유기업 민영화의 주요한 특징이며, 이는 주식제 도입을 그 기준으로 볼 수 있는 것으로 간주하여 주식제 도입 이전을 민영화 이전으로, 도입 이후를 민영화로 보고 그 시기를 구분하고 있다. 그러나 이와

같은 구분은 주식제 도입의 형식만을 비교 대상으로 하고 있으며, 실질적인 자본주의 시장경제체제의 주식제와 그 내용 면에서 차이가 있다는 점을 반영하지 못하고 있다는 점, 그리고 국유기업 민영화 추진과정의 점진적 변화를 살펴볼 수 없다는 점에서 한계를 갖고 있다.

백권호(2004)는 중국 국유기업 개혁 과정을 역사적 관점에서 정리하여 제시하면서 중국 공산당 전당대회를 국유기업 개혁 진행 과정의 구분 기준으로 채택하고 있다. 이 연구가 이런 구분을 택한 이유는 1978년 중국 공산당 제11기 3중전회가 사상해방과 대외개방을 시행한 시점이기 때문이다. 이 연구에서는 1978년부터 1986년까지를 자주권 위양시기로, 1987년부터 1991년까지를 경영청부제 도입시기로, 1992년 이후 2004년까지를 현대 기업제도 시행시기로 구분하고 있다. 이 연구의 구분 방법은 중국의 정치적 의사결정이 중국 공산당 전당대회를 통해 이루어지고 있다는 점을 잘 반영하고 있다는 특징을 보인다. 그러나 해당 구분 내에서 실제 정책이 시행된 것은 세분화가 가능하다는 점에서 한계가 있다.

이런 단점에도 불구하고 중국 공산당 전당대회를 기준으로 한 국유기업 개혁 조치는 이후 시기 구분에 꾸준히 활용되고 있다. 대부분의 국유기업 개혁 조치가 전당대회를 통해 결정되거나 확인되고, 모니터링되고 있다는 것이 현실적인 이유인 것으로 보인다. 정은희·김화(2007)의 연구에서도 경제사적 관점에서 시기 구분을 하면서 기본적으로 백권호의 시기 구분 기준을 도입하였으며, 유일선(2008)의 연구에서는 자율권 확대 시기(1979~1991), 사실상 민영화 시기(1992~1998), 합법적 민영화 시기(1999~현재)로 구분하였으나 실질적인 시기 구분 내용은 동일한 것으로 볼 수 있다.

2003년 이후 국유기업개혁 조치에 관한 국내의 연구로는 고재중(2013)을 들 수 있는데 이 연구에서는 현대적 기업제도 수립의 시점을 1993년 이후로 보고 상장을 기준으로 제3단계 민영화 조치(2003~2010)와 제4단계 민영화 조치(2011~2015)의 내용을 정리하고 있다.

요컨대 중국 국유기업 개혁의 역사적 발전 과정을 고려해 볼 때 중국 국유기업 개혁 조치와 관련된 시기 구분은 기본적으로 개혁 개방이 결정된 1978년 이후 중국 공산당 전당대회를 통해 결정된 주요 국유기업 개혁정책의 결정과 시행 과정을 기준으로 하는 것이 가장 보편적이며 적절하다는 점을 확인할 수 있다. 이 연구에서도 이들 선행연구의 구분 기준을 활용하여 중국 국유기업 개혁 조치의 주요 내용을 시대 순으로 정리하고자 한다.

2. 제1단계 개혁 시기: 국영기업 관리방식의 변화(1978~1986)

가. 이윤유보를 중심으로 한 자주권 위양(放權讓利: 1978~1986)

방권양리 개혁은 그동안 중국정부가 국영으로 운영하던 공기업 경영권을 기업에 넘겨 주어 국영기업의 관리방식을 전환하는 것을 핵심으로 한다. 중국 정부가 국영기업 개혁을 본격적으로 시행한 것은 1978년 중국 공산당 제11기 3중전회에서 소위 '계획적 상품경제이론'이 채택된 것을 기점으로 한다. 이 개념에 따르면 중앙정부가 계획적으로 각종 재화와 서비스를 공급하던 '계획경제' 방식에 '상품경제'가 공식적으로 도입될 수 있게 되었고, 이에 따라 국영기업도 국가가 운영하는 방식에서 경영권 개혁을 통해 소유권은 유지하는 한편 자주적인 경영권 보장을 통해 독립적인 경제 단위로 개혁해 나가는 국영기업으로 발전하게 된다.

이 시기의 개혁은 이런 정책 방향을 받아들여 경영권을 기업에 넘겨주는 자주권 위양이 가장 큰 특징이다. 소위 '국영기업'에서 '국유기업'으로 전환된 것으로 볼 수 있다. 경영권 위양의 핵심 내용은 기업이 경영의 성과로 발생하는 이윤을 국가에 귀속시키지 않고 기업이 확보할 수 있도록 하는 '이윤유보제'이다. 이 제도는 기업이 직접 주요한 의사결정을 수행하고, 그 결과로 발생하는 이윤 중 일정 부분을 기업이 내부적으로 사용(재투자, 복지, 상여금 등)할 수 있도록 함으로써 성과관리의 유인을 제공하는 방식이다. 전반적으로 보면 이 개혁 조치들은 국가의 권리를 양보하고(放權) 이익을 양보하는(讓利) 조치였던 것으로 볼 수 있다²⁾. 이 시기의 이윤유보제 시행 과정을 요약 정리해 보면 다음과 같다.

- 1978년 10월: 사천성 6개 기업 대상 시험 적용
- 1979년 2월: 100개 공기업 및 40개 상업기업 대상 확대 적용
- 1979년 5월: 북경 천지, 상해 8개 기업 대상 확대 적용
- 1979년 7월 13일: 전국적 시행
- 1980년 6월: 국유기업의 약 16%에 해당하는 총 6,000여 개에 적용

2) 이 시기에 기업에게 적용된 이윤유보율에 관한 정확한 자료를 확인하지 못하였다. 다만, 시행 초기이기 때문에 상당히 낮은 비율이 적용된 것은 관련 연구문헌들에서 확인되고 있다(백권호, 2004; 정은희·김화, 2007).

나. 국가건설분야 재정 지원방식 개혁(撥改貸: 1981~1985)

발개대 개혁은 기존 정부 재정 지원에 의해 추진되던 건설부문의 자금 지원방식을 정부의 직접 지원을 없애고 은행 대출방식으로 전환하는 것을 의미한다. 재정 지원방식의 개혁은 결국 기존 중국의 전통적인 국유기업 운영방식을 바꾸는 접근방식의 개혁을 포함하고 있다. 소비에트 사회주의 방식의 산업설계를 받아들인 중국은 냉전시대 산업 발전 모형을 거의 그대로 도입하여 중앙정부가 인적·물적 자원을 집중적이고 계획적으로 동원하여 특정 분야(주로 중공업 분야)에 집중 투자하고, 그 산출물의 가격과 공급량을 조정하는 방식을 채택하고 있었다. 산업 성장 초기에 부족한 자원을 집중하여 중공업 중심으로 고용과 성장을 달성하기 위한 목적이 있었기 때문이다. 이런 상황에서는 기업의 이윤을 회수하여 사회적으로 필요하다고 판단하는 분야에 재투자하거나 배분하는 과정을 반복하게 된다. 그러나 현실적으로는 산업 발전에 따라 적절한 수요와 공급을 확인하고 분야별로 적정한 투자를 판단하기 어려워졌으며, 그 결과 과잉투자에 따른 낭비와 효율성 확보 및 성과관리 유인 제공에 실패함으로써 사회 전반적인 비효율이 발생하게 되었다.

발개대는 국가의 계획에 따라 특정 분야에서 무상으로 사용하던 재정 자원을 유상으로 사용하도록 변경한 조치이다.³⁾ 발개대 개혁 이후에는 국영기업도 투자 자금을 이용한 후에는 정해진 기간 안에 원금과 이자를 상환하도록 하였다. 기본적으로 이 조치는 기업들로 하여금 성과관리와 투자 효율성에 대한 인식을 새롭게 하도록 하였고, 경영과정에 투자 회수율 및 투자 회수 기간에 대한 고려가 반영되는 결과를 낳았다. 이 조치는 건설분야의 투자 활성화에 효과가 있었지만, 투자 회수율을 높이기 위해 개별 투자 단위를 쪼개는 현상이 나타나 결과적으로 투자 단위가 작아진다면, 리스크가 높은 생산 분야에 대한 투자가 줄어드는 반면 경제 성장의 수혜로 쉽게 투자 회수가 가능한 부동산 등의 분야에 대한 비생산성 투자가 늘어나는 현상, 또 이윤이 발생하지 않는 기초공업이나 시설 분야에 대한 투자가 위축되는 등의 부작용이 발생하기도 하였다. 여기에 더하여 쉽게 투자를 회수할 수 있는 비생산분야 투자에 대한 규제가 없는 상태에서 기업의 이윤을 극대화하기 위해 과도한 대출을 받게 되어 공기업 부채 문제가 논란의 대상이 되기도 하였다.

3) 발개대를 모든 기업에 일괄적으로 시행한 것은 아니다. 주로 국가 기본건설사업의 원자재나 설비 공급을 보장하려는 목적으로 시행되었고, 1979년, 1980년에는 경공업, 방직, 관광업 등 이윤이 많이 발생하면서 투자 효율이 높은 분야의 항목들을 중심으로 시행하였다. 이후 1981년부터 독립채산제 기업이나 대출상환능력이 좋은 기업으로 확대 적용되었다.

다. 세제 개혁(利改稅: 1983~1985)

이개세 개혁은 이윤유보방식을 세금 부과방식으로 바꾸는 개혁 조치이다. 이윤유보를 시행하게 되면서 기업의 이윤유보율은 점진적으로 상향되어 1982년 경에는 60%에서 80% 정도의 유보율을 보이게 되었다(백권호, 2004:129) 이윤유보율이 높아지는 것은 기존에 국영기업의 이윤이 발생하면 국가에 상납하여 중앙기구 차원에서 관리하던 운영방식의 변화를 수반하게 된다. 사회주의 계획경제의 이론에 의하면 중앙정부가 직접 재화와 서비스를 공급하는 것이 원칙이므로 개별 기업의 이윤 추구하고 이윤의 개인적 소유가 인정되지 않는다. 또, 원리상 이윤의 발생은 국가, 국유기업, 그리고 국민 간의 배분에 관한 문제가 발생하게 된다. 결국 경영권을 이양하고 이윤을 유보해 주는 등 경영 성과를 자주적으로 운용하는 공기업의 출현은 세제 도입의 필요성을 대두시켰다.

세제 개혁 방식으로서 利改稅 개혁은 기업이 유보할 이윤율의 결정과정에서 발생하는 불공평한 이윤 납부의 시정을 위해 공정한 납부 기준의 확립과 운영을 위해 도입된 것이다. 이윤율이 법률이나 명문화된 기준에 의하지 않고 정부기구와 기업 간에 자의적 협의에 의해 결정되는 과정에서 성과관리에 노력을 기울여 많은 이윤을 창출한 기업이 오히려 많은 액수를 상납하게 되는 역설적인 상황이 발생하였다.⁴⁾ 이런 상황에서는 기업이 효율적인 성과관리에 노력을 기울일 이유가 없게 되는 것이다. 특히, 경쟁과 시장 여건이 성숙하지 않은 상황에서 기업의 유인을 왜곡시키는 불공정한 이윤유보제도는 쉽게 정착되기 어려운 구조였다. 이런 제도적 결함을 극복하기 위해 이윤유보와 함께 일종의 소득세 제도를 운용하게 된 것이다. 이후 이개세 제도는 소득세와 함께 조절세⁵⁾를 도입하여 운영하였으나 결과적으로 조세 형평성의 문제를 야기하면서 성공적이지 못한 것으로 평가되었다. 제도 운영의 결과, 시장경제체제의 운영을 위한 가격, 조세, 재정 등 다양한 요소에 대한 운영 경험을 축적하게 되었다.

4) 1983년 4월 국무원에서 이 제도의 도입을 발표하기 전에도 일부 성이나 자치주에서는 실험적인 시행이 있었던 것으로 알려져 있다. 1983년 도입 시에는 이들을 고려하여 대형기업이나 중형기업은 이윤의 55%를 소득세로 납부하고, 45% 중 일부를 기업이 이윤으로 유보하였다. 소형기업의 경우에는 8단계로 기준을 정하여 10~55%까지 세금을 납부한다. 국영호텔이나 식당 등은 15%의 세금을 징수하였다.

5) 조절세는 기업으로부터 소득세를 징수한 후 이윤이 일정 기준액을 초과한 경우, 기업의 이익 수준에 따라 추가적인 세금 징수를 시행하는 것을 골자로 하고 있다. 이 제도는 1984년 9월에 추가적으로 세금납부 항목을 확대하고, 공상세(상품세, 부가가치세, 소득세)와 조절세를 도입하면서 부실기업이나 이윤이 적은 기업은 감세나 면세 조치를 하는 등 수정 보완이 이루어진다.

3. 제2단계 개혁 시기: 소유권 변화 시작(1987~1992)

가. 기업전문경영책임제(기업승포경영책임제: 企業承包經營責任制)

기업승포경영책임제는 전문경영인(승포인: 承包人)에게 기업 경영에 관한 자주적인 권리를 인정하여 경영을 안정적이고 전문적으로 할 수 있는 다양한 전문경영제도를 시행하는 것을 핵심으로 한다. 이 제도의 시행과정은 1986년 12월 중국 국무원이 기업개혁활력 증진과 관련된 규정(關於深化改革, 增強企業活力的若干規定)에 다양한 형식(임대경영, 청부경영책임제, 기업경영책임제, 자산경영책임제 등)의 청부경영제(承包制)운 영을 명시하고, 1987년 3월 전국인민대회 제6기 5차회의에 업무보고를 함으로써 실질적인 추진이 시작되었다. 이후 1988년에 이 제도의 도입을 포함한 「전민소유기업법」이 공포되었고, 1989년에 이르러서는 전면적으로 경영청부제(전문경영제)를 시행하였다.

이 제도는 국가와 기업이 계약에 의해 분배와 경영권 범위 및 보호 내역을 확정하고 운영함으로써 성과관리와 효율성 증진에 매진하도록 하였다. 구체적으로는 기업에 대해 독립적인 법인 지위를 부여하고 경영권을 보장해 주는 것이다. 전자의 법적 지위 보장은 그동안 정부의 부속기구로 간주되던 공기업이 이제는 독립된 기업으로서 재화를 생산하고 공급하는 조직으로 인정되기 시작했다는 것을 의미하고, 정부의 명령에 의해 재화를 생산하고 공급하던 방식이 정부와 기업이 공동으로 재화를 생산하는 중국식 사회주의 시장경제체제 방식으로 전환된다는 것을 의미한다.

이런 일련의 조치를 통해 계약에 의해 국가와 기업의 재산권 관계를 명확히 하여 독립 경영의 기초를 마련했다는 점, 경영권 확보 등을 법적으로 보호함으로써 국가, 기업, 노동자의 관계가 명확해지고 기업의 투자와 경영 효율화 유인이 제공되었다는 점 등 결과적으로는 국유기업의 시장화를 촉진하고 기업 간 효율성 경쟁 및 경영능력이 신장되는 효과를 발생시켰다. 그럼에도 불구하고 이 제도의 계약화 내용은 주로 이익 배분에 관한 것이며, 기업의 재산권에 대한 명확한 규정이 미흡한 점⁶⁾과 국유기업이 법인 지위를 인정받기는 하였으나 독립 법인으로 분류된 것은 아니었다. 그 결과 기업 경영을 맡은 경영인들은 단기적인 이익에 집중하게 되었고, 기업의 적자 혹은 손실에 대한 책임 관계가 명확하지 않아 최종적으로 정부가 책임질 수밖에 없는 상황이어서 정부 개입을 완전히

6) 이 시기 도입된 제도에는 투자, 자산처분, 수익분배, 인사 등 주요한 의사결정은 정부가 하도록 하고 있어서 실질적으로 중요한 의사결정은 정부 개입이 배제되지 않았으며, 이는 실질적인 경영보장이 아니라는 비판에 직면하게 되었다.

배제하기는 어렵다는 점 등이 단점으로 나타났다. 특히, 경영인들은 위탁받은 기간 동안은 정치와 기업의 분리 운영 원칙을 내세워 자율권을 행사하고, 기업의 부실경영에 대해서는 책임지지 않고 국유기업 자산이 유실되는 현상도 발생하였다.⁷⁾ 더욱이 전문경영을 위탁하는 과정이 시장 경쟁 등에 의한 것이 아닌 상황에서 전문경영인 선임의 투명성 확보가 필요하다는 비판이 대두되었다.

소유권 확립이 없는 경영자율권 보장이 결국 경영인에 대한 책임을 물을 수 없는 부실경영 구조를 야기한다는 비판과 함께 주로 소형 국유기업을 대상으로 실험적으로 운영되던 임대경영제⁸⁾의 확산과 더불어 이 기간 주식제가 시험적으로 도입되기도 하였다.

4. 제3단계 개혁 시기: 현대화 시작(1993~2002)

가. 국유기업 개혁 목표 천명(1993)

1993년 11월 제14기 3중 전회에서 “사회주의 시장경제체제 건설을 위한 몇가지 문제에 관한 결정”을 통해 국유기업 개혁 목표는 국유기업 현대화임을 명시한다. 이 결정에는 “현대 기업제도의 수립은 대량 생산과 시장경제 발전을 위한 필연적인 요구이며, 중국 국유기업 개혁의 나아갈 방향”임을 제시하고 있다(정은희·김화, 2007:216). 이후 15차 당대회에서는 “명확한 재산권의 소재(產權明晰), 명확한 책임과 권한의 소재(靑權明確), 정치와 기업의 분리(政理分開), 과학적인 경영관리(管理科學)를 현대기업제도의 주요 내용으로 구체화하였다. 또, 현대기업제도의 구성에 관해서는 국유기업을 公司(公司制)로 개혁한 후 이를 會社制(유한회사, 주한회사)로 전환하고 경영 메커니즘(經營機制)을 확립하도록 하였다. 이런 일련의 결정 이후에 100대 국유기업을 대상으로 기업제도를 실험적으로 적용하고 전국적으로 2,700여 개의 기업을 대상으로 현대기업제도를 실험하였다.

7) 이를 ‘경영인 기회주의’ 현상이라고 명명해 볼 수 있다. 경영인은 위탁기간 동안 정해진 이윤을 납부하면 정부 개입은 피할 수 있으며, 납부한 후 나머지 이윤에 대해서는 실질적인 통제가 가능하기 때문에, 외부인의 감독이 없는 상태에서 경영인은 정보의 비대칭 상황에 놓인 대리인이 된다. 그 결과 기회주의적 행동을 통해 자산 유실 등이 발생할 수 있다는 것이 이론적 유추의 결과이다.

8) 임대경영제는 임대료 지불 외에는 국가 개입이 없이 전적으로 임대경영자의 권한 범위 내에서 경영권을 행사하고 그 결과 나타나는 경영성과에 대해서도 전적으로 책임지는 형식을 취하고 있었으며 임대경영인도 공개경쟁을 통해 선정하도록 하였다.

나. 선별적 민영화 개혁(抓大放小: 1995)

조대방소는 일정 규모 이상의 국유기업은 국유제를 유지(抓大)하고, 규모가 작거나 시장 경쟁이 가능하다고 판단되는 업종은 민영화를 추진(放小)하는 전략적 개혁을 말한다. 1995년 시행된 조대방소는 1996년에 이르러 각 업종과 영역에서 300개 중대형 국유기업 중점 개혁 대상을 선정하였고, 1997년까지 520개로 확장 선정하여 개혁을 추진하였다. 국유기업 개혁 및 유지지원(抓大)을 위해서 대상으로 선정된 이들 기업에는 자금지원대책(주거래 은행제도, 융자지원), 운영지원대책(기술개발, 교육훈련) 등을 통해 기업 경영을 지원하였다. 소형기업의 효율성 확보(抓大)를 위해서는 합병, 임대, 민영화, 주식제도 도입 등 다양한 방식을 선택해서 운영하도록 하였다. 이 방식을 통해 중국 정부는 국가 기간산업 및 주요 전략 산업 분야 등에 대해서는 국유기업으로 선정하여 집중 지원하고 다른 기업들에 대해서는 시장에서 서비스가 공급될 수 있도록 인수합병이나 파산 조치가 가능하도록 하였다. 특히, 제15차 전당대회 4중 전회에서 전략적으로 국유기업이 보유한 자산의 이동을 포함한 전략적 개편, 낙후 기업의 도태를 포함한 지배구조 재구축을 위한 개혁이 실행되었다. 개혁의 추진을 위해 1998년 7월 「국무원 감사특파원 조례(國務院稽察特派員條例)」를 제정하고 국유기업 중 일정 규모 이상의 대규모 국유기업에 대해 감사특파원을 파견하여 감독을 강화하였다. 개혁 추진의 결과 1,500~2,000개에 이르는 적자 국유기업이 정리되었다. 이 제도는 1999년 전국경제공작회의에서 ‘감사특파원제도’를 ‘감사회제도’로 전환하는 데에 국무원 총리가 동의함으로써 존속하게 되며, 1999년 말 전국인민대표대회에서 “국유독자기업의 감사회는 국무원에서 파견하거나 성급(省級) 인민정부에서 파견한다”고 규정하여 제도화되었다. 이후 2000년에 들어서는 국무원이 지적한 2,700여 개의 국유기업이 회사제로 전환하여 운영된다.

5. 제4단계 개혁 시기: 민영화와 기업지배구조 개혁 추진(2003~2015)

가. 민영화 및 기업지배구조 개혁 추진 내역(2003~2010)

국유기업의 현대화에서 나타나는 가장 큰 특징 중의 하나는 회사제 전환에 따른 주식제도의 도입이다. 중국에서 주식제도는 정부가 직접 조달하던 자금 제공 및 지원을 중지하고, 근본적으로 주식시장을 통해 자금을 조달할 수 있게 된다는 것을 의미한다. 자본주의 주식시장과는 여건이 다르기 때문에 중국 주식제도에는 국가주, 법인주, 종업원주,

일반공중주 등 4가지 유형으로 주식을 구분하고 있다. 국가주와 법인주는 유통되지 않는 주식이며, 일반공중주가 주로 거래되는 주식이라고 이해해 볼 수 있다.

2003년 개최된 제16기 3중전회에서 「사회주의 시장경제체제 정비 문제에 대한 결정」에서 다음 8가지를 검토한다. 첫째, 국유자산 관리감독체제 건설, 둘째, 국가의 공공관리 업무와 출자인으로서의 권한 및 업무 분리, 셋째, 국유자산 관리기구는 관리 권한을 위임받은 국유자산에 대해 법에 따라 출자인 역할 수행, 넷째, 소유권자의 권익 보호, 다섯째, 시장주체로서 기업의 법적 권리 수호, 여섯째, 기업의 국유재산 증식 장려, 일곱째, 국유자산 유실 방지, 여덟째, 국유자산 경영예산제도와 경영 실적 평가체제 구축 등이다. 이 검토 내용을 살펴보면 이제 회사제로 전환하는 구조적 차원의 민영화뿐만 아니라 실질적 차원의 경영자 권한 보장과 주주권 다원화를 위한 개혁을 추진하려는 시도들이므로 평가해 볼 수 있다. 이들 사업의 추진을 위해 국무원에 국유자산감독관리위원회(国务院国有资产监督管理委员会:SASAC)를 특설하였다. 이 기구는 국유재산의 투자 관련 업무를 수행하는 것을 주된 기능으로 하여 기존 공공관리기능을 담당하는 공공관리부서와 구분함으로써 정치와 경제를 구별하여 관리하는 기틀을 제공하였다. 또, 이사회와 감사회에 대한 감독 및 관리를 통해 투자자로서 기능을 수행하는 동시에 기업이 합법적으로 경영권을 확보할 수 있도록 작동하였다.

국유자산감독관리위원회의 민영화 실천은 이후에도 계속된다. 대표적인 조치들로는 2007년 「기업의 국유자산 관리감독에 관한 잠정조례」에 기업개편, 재산권 양도, 자산평가, 실적평가, 재무감독 등을 규정하여 감독권을 명확화한 조치, 2005년 민간기업 투자유도를 위해 「민간기업 지원을 통한 비공유제 경제발전 방안(신36조)」⁹⁾를 마련한 후 2010년부터 시행한 조치 등을 들 수 있다.

나. 고도화 추진(2011~현재)

2011년부터 2015년까지는 국유기업 제12차 5개년 계획을 수립하여 추진한 기간에 해당한다. 이 기간에는 국유기업 등의 전략적인 조정과 국유자본의 합리적인 유동 체제 구축하려는 시도를 포함하고 있다¹⁰⁾. 전략적 조정 내용에는 일정 요건이 달성되면, 대형

9) '신36조'에는 국유 독점분야에 중국 국내 국유자본의 투자범위 명시, 민간투자 허용, 투자 관련 세부 사항에 대한 구체적인 제시 등을 통해 민간자본을 끌어들이고, 정부의 기능과 역할을 변화시키는 내용이 포함되어 있다.

10) 계획에는 철도, 에너지, 우편, 항공 등 대표적인 국유기업 공공사업 분야에 대한 조정 및 시장 경쟁

기업의 상장을 추진하고 상장조건에 미달한 경우에는 주주권 다원화 개혁을 추진하는 것이 기본방향이며, 국유 단독 자본을 유지하는 대형 국유기업은 회사체제로 전환하는 내용의 개혁을 지속한다는 것이다.

2013년 진행된 18기 3중 전회에서는 「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定」 즉, 국유기업 개혁을 심화시켜 나가기 위한 중요한 문제들에 관한 결정이 이루어졌다. 이 회의에서는 시진핑 정부의 정부-시장관계를 비롯한 국유기업 개혁의 기본 방향이 제시되었으며, 2014년에 이를 보완하는 내용들이 발표되었다. 18기 3중 전회와 2014년 양회의 내용을 기초로 다양한 자료와 발표 내용을 종합하면 기본 방향은 국유자산 관리제도 개선 및 혼합소유제 도입을 핵심으로 한다. 국유자산관리제도 개혁은 현대적인 경영제도 개혁을 위한 국유자본투자공사 운영, 국유자본 경영예산제도 개선, 비국유 자본의 참여 허가를 핵심적인 방향으로 제시하고 있다. 혼합소유제의 경우, 국유자본, 집체자본, 비공유자본의 교차지분 소유를 허용하는 방식으로 국유자본의 기능 확대 및 경쟁력 제고를 꾀하는 것을 기본방향으로 제시하였다.

Ⅲ. 비교준거의 탐색: OECD 소유권 권고¹¹⁾

1. OECD 가이드라인의 의의

OECD는 각 회원국별로 국가 소유기업의 구성 및 운영 방식이 다르다는 점을 충분히 인지하고 있으며, 국제적으로 투명하고 효율적이며 책임성 있는 공기업 운영을 위해 필요한 최소한의 운영 기준에 합의하고 이를 가이드라인으로 만들어 제시하고 있다. 비록 강제성은 없다고 하지만, 이 합의안에 제시된 기준들은 국가마다 다른 특성을 인정하면서도 안정적이고 투명한 운영을 위해서 어떻게 하면 각국이 수동적 소유권 행사나 과도한 정부 개입을 배제할 수 있는지를 제시하고 있다. OECD는 2005년에 최초로 이 표준에 관한 합의를 통해 *OECD Principles of Corporate Governance*를 제공하였다. 2015

구도의 형성 관련 내용이 포함되어 있는 것으로 알려져 있다.

11) 이 장의 내용에는 필자가 2015년 한국정책학회와 조세재정연구원이 공동개최한 특별 세미나에서 발표한 발표 자료의 일부분이 재정리되어 제시되고 있다. 2015년 권고안의 번역문 및 정리 내용이 동일한 경우가 있음을 밝힌다.

년에는 2005년 최초 제정 이후 10년간 기존 내용에서 제시하지 못했던 해로운 현상들에 대한 기준을 담아 *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*를 제시하였다. 새로 제시된 2015년의 가이드라인에서는 첫째, 재산권 측면에서 국가 소유권 관련 내용 추가 둘째, 공기업 설립 및 유지의 명확한 근거 제시 셋째, 공기업 효율성 기준 제시 넷째, 공기업의 특수성 부분 구체적으로 제시하는 것 등을 골자로 하고 있다.

2. OECD 가이드라인 주요 내용 검토

가. 공기업 소유권 구조

2015년 가이드라인에서는 상세한 소유권 관련 내용이 하나의 장으로 구성되어 기술되어 있다. 공기업에 대한 정부의 소유권 행사 이유 및 목적, 소유권자로서 국민의 지위 등을 통해 명확하게 제시하고 있다. 관련 내용들 중 주요 사항을 발췌하여 정리해 보면 다음과 같다.

- 국가 소유권에 대한 근거
 - A. 공기업의 최종 목표는 효율적인 자원 배분을 통한 사회가치의 극대화다.
 - B. 정부는 소유권 정책을 마련해야 한다. ……
 - C. 소유권 정책은 적합한 정치책임 절차의 적용을 받아야 하며 일반 대중에 공개되어야 한다. ……
 - D. 국가는 개별 공기업의 소유에 대한 근거를 규정하고 반복적으로 검토해야 한다. 개별 공기업 혹은 공기업의 단체들이 달성해야 하는 정책적 목표들은 관련 당국에 의해 분명하게 규정되고 공개되어야 한다.

OECD는 국가 소유권 근거와 더불어 소유주로서 국가의 역할과 소유권 행사기관의 주요 책임도 제시하고 있다. 이와 관련된 주요 내용들을 발췌하여 정리해 보면 다음과 같다.

○ 소유주로서 국가의 역할

- A. 정부는 공기업 운영의 바탕이 되는 법적 형태를 간결화하고 표준화해야 한다.
- B. 정부는 공기업의 완전한 운영 자율성을 보장해 정해진 목표를 달성케 하고, 공기업 운영에 개입해서는 안 된다. 주주로서 정부는 공기업의 목표를 불투명한 방식으로 재규정하지 말아야 한다.
- C. 국가는 공기업 이사회가 책임을 다 할 수 있게 하고, 독립성을 존중해야 한다.
- D. 소유권 행사는 행정부 내에서 분명히 확인되어야 한다. 소유권 행사는 단일 소유권 실체에 집중되어야 하며, 이것이 불가능할 때엔 조정기관을 통해 수행되어야 한다. '소유권 실체'는 의무를 수행하기 위한 능력과 역량을 갖춰야 한다.
- E. 소유권 실체는 대의기관에 책임을 져야 하며, 국가 최고 감사기구를 포함한 관련 공공단체와 명확히 규정된 관계를 가져야 한다.
- F. 국가는 정보에 입각한, 능동적인 소유주로서 행동해야 하며, 개별 기업의 법적 구조에 맞게 소유권을 행사해야 한다.

○ 소유권 행사기관의 주요 책임

- 주주총회에 참가해 효과적으로 투표권을 행사하는 것
- 지분의 전체 혹은 다수를 보유하고 있는 공기업에 체계적인, 성과주의의, 투명한 이사회 임명 절차를 수립해 모든 공기업의 이사회 임명절차에 참여하고, 이사회에 다양성에 기여하는 것
- 재정 목표, 자본 구성, 위험 감수도와 같은 공기업의 목표 및 의무를 설정, 실행, 감시하는 것
- 보고체계를 갖춰 소유권 실체가 주기적으로 공기업 성과를 감시, 감사 및 평가하고, 적용되는 기업지배구조 기준에의 준수를 감시 및 감독하는 것
- 어떤 정보를 어떠한 방법으로, 정보의 질을 유지하면서 공개할지 결정하는 공시 정책을 도입하는 것
- 법률 시스템과 국가의 소유권 정도에 의해 허용이 되고, 적절한 만큼 외부감사인과 특정 국가 규제기관과의 소통을 유지하는 것
- 공기업의 중장기적 이익을 도모하고, 자격 있는 전문가 유치를 위해 공기업 이사회에 대한 명확한 보수정책을 수립하는 것.

나. 시장에서 공기업의 역할

공기업 민영화는 공기업이 시장행위자로서 경쟁 환경에 노출된다는 것을 의미한다. 많은 나라에서 공기업이 시장에서 민간기업과 경쟁하는 환경에서 특별한 우대나 불이익

을 받지 않는 공정한 대우를 받아야 한다는 것이 보편적인 의견이다. 그러나 이런 규범적 인식과는 달리 경쟁 현장에서는 각종 편익을 관행적으로 제공받는 경우가 많으며, 그 유형은 단순한 재정 지원뿐만 아니라 각종 규제나 세제 혜택도 포함되는 경우가 많다. 2015년 OECD 가이드라인에서는 이런 문제들을 지적하고, 경쟁 중립을 보장하는 원칙들을 제시하고 있다.

- A. 공기업의 소유권 기능과 다른 공기업이나 시장규제에 영향을 줄 수 있는 국가 기능이 확실히 구분되어야 한다.
- B. 채권자, 경쟁자를 포함한 이해 당사자와 기타 이해관계가 있는 기관들은 자신들의 권리가 침해됐다고 판단했을 때 공정한 법적, 조정 절차를 통해 보상을 받을 수 있어야 한다.
- C. 공기업이 경제활동과 공공정책 목표를 함께 추구할 때, 주요 활동 부분에 대한 비용 및 수익구조가 투명하게 공시되어야 한다.
- D. 공공정책 목표에 대한 비용은 국가로부터 조달되어야 하며, 공개되어야 한다.
- E. 경제활동을 하는 공기업들은 일반법, 세법 및 규제의 적용으로부터 예외가 되어서는 안 된다. 법 및 규제는 공기업과 다른 시장 경쟁자들을 부당하게 차별해서는 안 된다. 공기업의 법적 형태는 채권자들이 권리를 주장하고, 파산 절차를 시행할 수 있게끔 허용해야 한다.
- F. 공기업의 경제활동이 시장과 일관된 요건의 에퀴티 파이낸스를 활용할 수 있어야 한다.
 - 1. 공기업과 모든 금융기관 및 비금융 공기업 간의 관계는 전적으로 상업적인 측면에 기반을 두어야 한다.
 - 2. 공기업의 경제활동은 채납, 특혜 금융 혹은 다른 공기업으로부터의 기업 간 신용과 같은, 민간 경쟁업체보다 유리한 조건의 간접적 금융 지원으로부터 이득을 봐서는 안 된다. 공기업의 경제활동은 사기업에 주어지는 것보다 더 유리한 조건이나 비용에 에너지, 물, 혹은 토지와 같은 것을 제공받아서는 안 된다.
 - 3. 공기업의 경제활동은 공기업의 운영조건을 고려했을 때, 경쟁 민간기업이 얻은 수익률과 같은 수익률을 얻어야 한다.
- G. 공기업이 입찰자 혹은 공급자로서 공공 조달에 관여했을 때, 관련 절차들은 적절한 기준의 투명성에 의해 보호되고, 경쟁적, 비차별적으로 수행되어야 한다.

다. 관련 이해당사자와 관계 정립

2015년 가이드라인에서는 주주와 기타 투자자에 대한 공평한 대우에 관해 언급하고 있다.

“공기업이 상장되어 있거나 비정부 투자자가 소유주 중 하나라면, 국가와 기업은 모든 주주의 권리를 이해하고, 기업 정보에 대해서 공정한 대우 및 접근을 보장해야 한다.”

○ 이해관계자(주주)와의 관계에 관한 언급

- A. 국가가 공기업의 유일한 소유권자가 아닐 때 국가는 ‘OECD 지배구조 원칙’의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 공기업의 유일한 소유권자일 때는 모든 관련 부분의 완전한 실행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호에는 다음이 포함된다.
 - 1. 국가와 공기업은 모든 주주에 대해 공평한 대우를 보장해야 한다.
 - 2. 공기업은 모든 주주에게 동등한 정보를 동시에 제공함으로써 높은 수준의 투명성을 준수해야 한다.
 - 3. 공기업은 모든 주주와의 협의 및 소통을 위한 정책을 만들어야 한다.
 - 4. 소수 주주들이 이사 선출과 같은 기본적인 기업 의사결정에 참여할 수 있도록 주주총회 참여가 가능해야 한다.
 - 5. 국가와 공기업 간의 혹은 서로 다른 공기업 간의 거래는 시장 기준의 조건에서 이뤄져야 한다.
- B. 모든 상장된, 그리고 가능한 경우에, 비상장 공기업들은 국가 기업지배구조 규범을 준수해야 한다.
- C. 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우, 이에 대한 충분한 정보가 항상 비정부 주주들에게 제공되어야 한다.
- D. 공기업이 합작투자, 민관협력에 참여할 때, 계약 당사자는 계약상의 권리가 준수되고, 분쟁이 적시에, 객관적으로 조정될 수 있게끔 해야 한다.

2015년 OECD 가이드라인에서는 주주관계와 책임경영에 관한 내용도 추가되었다. 공기업과 주주의 관계에 관한 내용 중 중요한 부분은 공기업이 재정적으로 정치활동 지원 도구가 되어서는 안된다는 점과 공기업의 정치적 후원금 금지를 명확히 한 부분 등이다. 관련 내용을 정리해 보면 아래와 같다.

○ 주주관계와 책임경영

- A. 정부, 국가 소유권 실체와 공기업은 법이나 상호 합의에 의해 명시된 주주 권리를 인지하고 존중해야 한다.
- B. 필요하고 가능한 경우에 상장된 혹은 대규모 공기업은 노동, 채권자, 영향을 받는 지역사회와 관련된 주주와의 관계를 보고해야 한다.

- C. 공기업 이사회는 사기와 부패를 방지하기 위해 필요한 내부 규제, 윤리, 준수 프로그램 및 방안을 마련하고, 실행하고, 감시하고, 알려야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두어야 하며, 국제적 의무에 준거하고, 공기업과 공기업의 자회사에 적용되어야 한다.
- D. 공기업은 기업 운영에 대해 강한 책임감을 가져야 한다. 이에 대한 정부의 기대는 공개 돼야 하고 실행을 위한 방안이 도입돼야 한다.
- E. 공기업은 정치적 활동을 재정적으로 지원하는 도구로 이용돼선 안 된다. 공기업은 정치적 후원금을 내서는 안 된다.

라. 투명한 기관 운영 및 이사회 역할

2015년 가이드라인에서는 투명성 확보를 위한 다양한 방안을 언급하고 있다. 주요 내용을 살펴보면 공기업 공시 내용에 국가와 일반대중의 관심 영역이 포함된 점, 공익을 수행하는 활동이 포함된 점 등이다.

○ 공시 및 투명성

- A. 공기업은 재무적, 비재무적 정보를 보고할 때, 국제적인 기업 공시 조건을 따라야 하며, 소유권자인 국가와 일반 대중이 관심 있는 영역을 포함해야 한다. 여기에는 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동들이 포함된다.
- 기업의 생산능력, 규모에 관련한 정보의 예는 다음을 포함한다.
 1. 기업의 목표와 목표 달성에 대한 보고(완전소유 공기업에서는 국가 소유권 실체가 명시한 의무를 포함)
 2. 공공정책 목표와 관련된 비용 및 자금조달 방법을 포함한 기업의 재무 및 운영 성과
 3. 기업지배구조 강령 및 정책과 실행절차를 포함한 거버넌스, 소유권, 투표구조
 4. 이사회 이사와 주요 임원의 임금 및 보수
 5. 이사회 다양성 정책, 다른 기업 이사회에서의 역할, 이 역할이 공기업 이사회와 독립적인지를 포함한 이사회 이사의 자격, 선출 과정
 6. 예측 가능한 리스크 요인과 이를 해결하기 위한 조치들
 7. 국가로부터 받은 보증을 포함한 재정적 지원, 계약 몰입과 민관협력을 통한 부채를 포함한 공기업을 대신해 만들어진 책무
 8. 국가와 다른 관련 기관 사이의 물질적 거래
 9. 근로자와 다른 이해관계자와 연관된 관련 사안들.
- B. 공기업의 연차 재무제표는 높은 기준에 따라 독립적인 외부 감사를 받아야 한다. 특정한

- 국가 통제절차는 독립적 외부 감사를 대체할 수 없다.
- C. 소유권 실체는 공기업에 대한 일관적인 보고를 하고, 연간 종합보고서를 발간해야 한다. 웹에 기반을 둔 커뮤니케이션을 통해 일반 대중과의 소통을 증진시킬 수도 있다.

2015년 가이드라인에서 적시한 이사회에의 책임 관련 내용을 정리해 보면 다음과 같다. 이들은 주로 이사회에의 권한에 관한 제안, 이사와 주요 임원의 임금 및 보수 공개, 이사의 자격 및 선출과정 공개, 근로자와 다른 이해관계자와 연관된 사안 공개 등으로 구성되어 있다

○ 공기업 이사회에의 책임

- A. 공기업 이사회에는 분명한 의무, 기업의 성과에 대한 최종적 책임이 부여되어야 한다. 이사회에의 역할은 법, 특히 기업법에 명시되어야 한다. 이사회는 소유권자에 대한 책임을 져야 하며, 기업의 최고의 이해를 도모할 수 있어야 하고, 주주들을 공정하게 대우해야 한다.
- B. 공기업 이사회는 정부가 세운 광범위한 의무 및 목표에 기반을 두고 전략을 세우고, 경영진을 감독하는 기능을 효과적으로 수행해야 한다. 공기업 이사회는 CEO를 임명하고 해임할 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적 이익에 맞게 경영진의 임금수준을 결정해야 한다.
- C. 공기업 이사회에의 구성은 객관적이고 독립적인 판단이 가능하게끔 이뤄져야 한다. 공무원을 포함한 모든 이사들은 능력을 바탕으로 임명되어야 하며, 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.
- D. 독립적인 이사들은 객관적인 판단을 위협할 수 있는 기업, 경영진, 다른 주요 주주와 소유권 실체와의 이해관계나 관계로부터 자유로워야 한다.
- E. 이사들이 이사회에의 의무를 객관적으로 수행하는 데에 있어 방해가 될 만한 이해관계의 상충을 방지할 방안과 이사회 절차에서의 정치적 개입을 제한할 방안이 실행되어야 한다.
- F. 이사회에의 의장은 이사회에의 효율성에 책임을 져야 하며, 필요한 경우, 이사들과 함께 국가 소유권 실체와의 소통을 위한 연락담당자의 역할을 할 수 있다. 모범적인 관행에서는 의장이 CEO와 분리되어야 한다.
- G. 이사회에에서의 근로자 대표가 의무사항이라면, 이것이 효과적으로 수행되고, 이사회에의 역량, 정보 및 독립성을 증진시킬 수 있는 방향으로 운영될 수 있게끔 해야 한다.
- H. 공기업 이사회는 독립된, 자격 있는 이사들로 구성된 전문 위원회 설립을 고려해서 이사회에의 감사, 리스크 관리 및 보수정책 관련 기능 수행을 지지해야 한다. 전문 위원회

설립은 이사회의 효율성을 높여야 하며 전체 이사회의 책임을 저해해서는 안된다.

- I. 공기업 이사회는 의장의 감독하에, 매년, 잘 구조화된 평가를 통해 성과와 효율성을 평가해야 한다.
- J. 공기업은 이사회와 감사위원회 혹은 그에 준하는 기업 조직의 감시를 받고, 이들에 직접적으로 보고되는, 효율적인 내부 감사절차를 만들어야 한다.

3. 비교기준의 도출

OECD가 제시한 권고 기준을 살펴보면 공기업 소유권 구조, 시장에서 공기업의 역할, 관련 이해당사자와 관계 정립, 투명한 기관 운영 및 이사회의 역할 등의 분야에 대한 관리 지침이 주요하게 제시되고 있다. 이들 네 가지 기준은 다음과 같은 맥락에서 중국 공기업의 국제적 경영 수준 조화 여부를 살펴볼 수 있을 것으로 보인다.

가. 공기업 소유권 구조

먼저 공기업 소유권 근거에 관해서는 확고한 소유권 정책의 존재와 공기업의 정책적 목표에 대한 명확한 규정과 공개를 강조하고 있다. 소유주로서 국가의 역할 부분에서는 공기업에 대한 체계적인 성과주의, 투명한 이사회 임명 절차의 보장 및 다양성 확보 외부 감사 운영 등을 제시하고 있다. 소유권 행사를 위해서는 명확한 공기업의 목표에 따라 재정목표를 포함한 성과를 주기적으로 감시 및 감독하도록 하고 있다.

나. 시장에서 공기업의 역할

시장에서 공기업의 역할에 대해서 OECD의 권고안은 무엇보다도 공기업이 시장 경쟁과 자율적인 시장의 자원 배분을 왜곡시키지 않을 것을 강조하고 있다. 예를 들어 공기업이 수행하는 국가정책적 기능과 그 성과에 대해서는 비용 및 수익구조가 투명하게 공시되도록 한다거나, 경제활동을 하는 공기업의 경우 일반법 및 세법의 예외가 인정되어서는 안된다는 점, 채권자들이 권리를 주장하고 파산절차를 시행할 수 있도록 해야 한다는 점, 독과점 성격을 띠고 있는 경우 민간의 수익률과 같은 정도를 유지해야 한다는 점, 공기업이 사업 과정에서 대한 금융지원을 받을 때 특혜 없이 상업적 기준에 의해 선정되어야 한다는 점 등이다.

다. 관련 이해당사자와 관계 정립

가이드라인에서는 공기업 주주와 관계에 대한 언급과 책임경영에 대한 내용도 제시하고 있다. 주주와 관계에 대해서는 주주에 대한 공평한 대우와 소통의 책임, 동등한 정보의 제공, 주주총회 참석의 보장, 공기업이 공공정책을 추구하는 경우 이에 대한 정보를 주주에게 제공할 것 등이 언급되고 있다. 책임경영에 대해서도 중요한 사항들을 권고하고 있다. 예를 들어 부패 방지를 위한 내부규제, 윤리 준수 프로그램의 확보 및 운영, 정치적 활동에 대한 재정적 지원 금지, 노동자 및 채권자와 영향을 받는 지역사회 이슈 등에 대한 주주 관계 보고 의무 등을 제시하고 있다.

라. 투명한 기관 운영 및 이사회 역할

OECD 가이드라인은 투명성 확보를 위한 다양한 제안을 포함하고 있다. 재무적·비재무적 관점에서 기업 공시에 관한 국제적인 조건을 준수할 것, 연차 재무제표는 독립적인 외부 감사를 받을 것, 매년 연간 종합보고서를 발간할 것 등 상당히 구체적인 수준에서 정보 공개를 요구하고 있다. 공기업 이사회의 책임에 관해서 권고한 내용들도 매우 구체적이다. 이사회에 기업 성과에 관한 최종 책임을 부여할 것, 경영진 감독의 의무와 임금 수준 결정 권한 부여, 이사회 구성의 투명성, 이사의 이해관계 상충 방지, 전문위원회의 설립과 공기업의 성과 및 효율성 평가, 감사절차 수립 및 관리 등이 그것이다.

이상의 네 가지 조건들은 공기업 경영과 관련된 지배구조의 전반을 살펴볼 수 있는 기준들일 뿐만 아니라 국제 수준에서 공기업 경영에 필요한 적절한 기준을 갖추었는지를 확인할 수 있는 기준으로도 볼 수 있다. 특히, 중국의 공기업 개혁이 위의 네 가지 관점에서 어떤 변화를 겪어 왔는지를 정리해 보는 것은 중국식 사회주의 경제체제가 국제 수준의 공기업 경영을 위한 제도적 개선과 정책 방향을 탐색하는 데 적절할 것으로 보인다.

IV. 중국 국유기업 개혁과정의 비판적 검토

1. 공기업 소유권 구조

가. 소유주로서 국가의 역할

소유주와 관련되어 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 분야는 공기업의 명확한 목표 설정과 자율성 확보이다. 정부가 공기업 소유권과 관련한 역할을 수행할 때는 이 두 가지를 기본적으로 고려할 것을 권고하는 데에는 몇 가지 이유가 있는 것으로 보인다. 우선, 공기업은 시장에서 다른 민간기업들과 공정하게 경쟁할 수 있도록 독립성과 자율성을 보장하고, 명확한 목표를 부여하여 소유권 실체를 중심으로 운영하도록 함으로써 공기업 설립의 의도한 목적을 달성하는 것이 시장 경쟁체제를 훼손하지 않으면서 필요한 자원을 사회적으로 배분하는 메커니즘이 형성된다고 볼 수 있다.

중국의 공기업은 사회주의 경제체제의 국가 직접 생산 및 서비스 제공에 관한 기능을 수행하기 위해 설립된 경우가 많았다. 이후 개혁 개방 정책의 도입과 함께 이들의 자율성을 확보하는 것을 우선하여 정책이 추진되었다. 제1단계 개혁 시기에 취해진 방권양리 정책은 국영에서 국유로 이윤유보를 통해 공기업의 자율권을 키우는 조치에 다름 아니다. 또, 발개대 역시 기존 정부 중심의 재정지원 및 자금 조달방식을 전환하여 민간 부문의 대출을 통해 자금을 조달할 수 있도록 한 부분도 기업의 자율적 경영 선택 권리를 보장하려는 조치로 이해할 수 있다.

제2단계 개혁 시기의 기업전문경영책임제(기업승포경영책임제)는 사실상 기업의 자율성을 보장하는 성과관리에 관한 중국 최초의 제도적 시도로 이해해 볼 수 있다. 이 조치는 계약에 근거하여 경영자율성을 보장하는 보다 진일보된 자율적인 경영권 보장이며, 독립적인 법적 지위를 인정하려는 노력으로 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 이 시기의 계약은 주로 이익배분 중심의 계약이고, 기업의 재산권에 대한 규정은 상대적으로 미흡한 것으로 볼 수 있다.

재산권 소재에 관한 개혁은 제3단계 개혁 시기에 와서 비로소 본격적으로 시작된 것으로 볼 수 있다. 이 시기에 국유기업을 공사로, 공사를 회사로 전환하는 노력이 시작되고, 조대방소 정책을 통해 선별적으로 민영화를 추진하였으며, 집중지원 대상으로 선정

된 기업은 시장 경쟁 대상 기업보다 우위의 지원을 받게 되었다. 제4단계 개혁 시기 이후가 되어서야 중국 정부는 주식제도를 도입하여 시장에서 자금을 조달하고 경영할 수 있도록 시장경제의 특성을 보다 적극적으로 도입하는 조치를 하였다. 아울러 국유자산 감독관리위원회를 설치하여 국유자산의 투자 및 관리를 담당하게 하였다.

이런 일련의 흐름을 2015년 OECD 권고안의 관점에서 검토해 보면 몇 가지 시사점을 얻을 수 있다. 첫 번째로 공기업의 자율성 보장을 위해서 상당한 수준의 개혁을 추진해 온 사실을 확인할 수 있다. 일련의 제도는 공기업의 경영 자율권 보장에 초점을 맞추고 있으며, 정부 개입의 완전한 배제를 전제로 한 소유권 개혁은 여전히 미진한 것으로 볼 수 있다. 특히, 주식제를 도입하여 현대적인 소유권제도의 도입을 위한 노력을 기울인다고 하지만, 여전히 시장 경쟁을 전제로 한 개혁이라기보다는 정부의 시장 개입 수단의 의미가 커서 OECD 권고안의 제안과는 거리가 있다고 볼 수 있다. 두 번째로는 공기업에 대한 국가의 감사 및 관리체계 구성과 관련한 노력을 확인할 수 있다. 공기업에 관한 국가 차원의 관리기구가 체계화된 것은 2003년 국유자산감독관리위원회의 출범으로 본격적으로 체계화된 것으로 볼 수 있다. 이 기구의 출범은 공기업의 시장활동 영역을 보다 넓게 인정하면서도 국가의 국유자산 관점의 관리를 체계화하려는 것으로서 일정 부분 시장 영역을 확대하면서도 정부의 기본 정책 기조를 유지하게 하려는 시도로 볼 수 있다. 이 기구의 수립은 완전히 새로운 것이라기보다는 기존 기구의 재정비와 기능 조정을 통한 것으로 확인된다. 국자위 설립 과정에 관한 인터뷰 내용¹²⁾은 이를 뒷받침해 준다.

연구자: 국자위의 설립이유와 과정은 어떻게 됩니까?

공무원: 국자위를 왜 설립했냐면 이전 국유기업 관리에 관해 직면한 가장 큰 문제는 바로 정기 불분(政企不分)입니다. 정기불분에서 가장 관건이 되는 문제는 바로 국유기업 관리입니다. 비록 명목상은 재정부가 관리하도록 되어 있지만 사실상 실제 업무는 각 부서가 별도로 관리하고 있었습니다. 기획은 발전개혁위원회에서 관리하고 서로 다른 업종은 해당 업무에 상응한 부위(部委)에서 관리하고 있었습니다. 예를 들면 건설, 석유 등 업종의 관리가 그렇습니다. 그 결과 대부분의 부처가 국유기업에 관여하고 있지만 최종적으로 기업 전체 운영에 책임을 지는 사람은 없었습니다. (중략) 이후 1988년 국유기업은 최대 난관에 봉착하게 되고 당시 주룽지(朱镕基)정부는 기업 자체에 대한 개혁을

12) 지면의 제약으로 인터뷰 중국어 원문의 게재는 생략하고 한국어 번역문만을 정리하여 기술하기로 한다. 번역 오류를 최소화하기 위해 중국어 인터뷰 내용은 원문 전사 및 번역 과정을 거쳐 복수의 중국인 및 한국인의 검증을 거쳐 확정하였다.

실시하였는데 그것이 바로 대기업체를 중점적으로 관리하고 소기업은 느슨하게 관리하여 융통성 있게 경영하도록 하는 것이었습니다. 경영효율이 낮은 소기업은 매각하고 집중적으로 대기업 경영에 치중하였는데 이것이 첫 단계였습니다. 반드시 미시적인 측면의 개혁을 우선시해야 했습니다.

국유기업 개혁에 맞춰서 기구 개혁도 진행하였습니다. 그때 제일 가시적인 혁신 조치는 바로 10개 국가총국을 합병하여 1998년에 국가경제무역위원회를 설립한 것입니다. 1988년 개혁 이후 새로운 국면이 형성되었습니다. 사실상 국유기업(중앙기업)에 대한 관리기능은 국가경제무역위원회가 수행하고 당 소속으로 중앙기업공위(工委: 중국공산당 중앙 국가기관 공작위원회)를 설립하였습니다. 이 두 기구가 국유기업 관리를 책임졌던 것입니다. 이렇게 다중관리 국면을 개편하였지만 정기불분 문제는 해결되지 않았습니다. 국가 경제무역위원회 관리는 너무 세세하여 기업의 구체적인 경영업무까지 간섭하였습니다. 이는 국유기업 개혁방향에 어긋났던 것입니다. 2002년 12차 당대표대회를 계기로 새롭게 국유기업 개혁을 추진하였는데 핵심적인 문제는 정기불분 문제를 해결하는 것이었습니다. 정부가 직접 기업을 관리하던 데서 기업의 자산을 관리하도록 하여 정부로 하여금 국유자산의 출자인 자격으로 기업을 관리하도록 하였습니다. 당시 기업에 대한 직접적인 심사·비준제도를 취소하였습니다. 이에 따라 경제무역위원회 존재는 무의미하게 되었습니다. 그때 경제무역위원회와 기업공위(企业工委)를 합병하여 국자위를 설립하였습니다.(후략)

연구자: 국유자산투자공사와 국자위의 관계는 어떻게 됩니까?

공무원: 국유자산투자공사는 새로운 국유기업개혁에서 보다 핵심적인 문제입니다. 국자위 설립 당시 이미 운영되기 시작하였습니다. 국자위가 관리 감독하는 내부기업을 운영하는 데 주로 합병, 재편성을 목적으로 하고 있는 것입니다. 2013년 18기 3중전회에서 국유자산투자공사를 설립할 것을 제기하였습니다. 전반 국유자산 관리감독체제 조절에 착안한 것으로 원래 국자위 설립으로 국유기업 관리체제는 국무원, 국자위 그리고 기업이었는데 지금은 기업과 국자위 사이에 자산투자공사를 증가시킨 것입니다. 원래 국자위의 직책은 인원관리, 일관리, 자산관리였는데 자산경영공사가 설립된 이후 국자위는 자산관리만 책임지고 인원과 일관리는 자산경영공사가 맡게 된 것입니다. 그리고 당시 이 방안을 주도한 부문은 국자위가 아니라 재정부였습니다(2013년).

나. 소유권 행사기관의 주요 책임

소유권 행사기관의 주요 책임과 관련되어 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 분야는 공기업의 재정 목표, 자본 구성, 위험 감수도와 같은 공기업의 목표 및 의무를 설정하고 그 실행을 감시하는 것이다. 초장기 국유기업 개혁 과정에서는 이와 같은 성과관리

관점의 체계적인 감독 업무를 수행할 수 있는 통합된 구조 및 체계가 형성되어 있지 못하였다.

예를 들어 제1단계 개혁 시기에 발개대(撥改貸) 개혁을 통해 자금 조달방식을 바꾸었으나 실질적인 공기업의 유인구조 설계와 집행에 실패하기도 하여 충분한 모니터링이 집행되지 못하였으며 그 결과 과도한 부채문제, 공기업의 목표 달성보다는 투자회수율을 고려한 단기적인 사업 집행 등 의도하지 않은 부작용이 발생하였다. 이런 문제점을 고려하여 제3단계 개혁 시기에 조대방소(抓大放小) 개혁을 시기하는 시점에서는 모니터링 구조를 갖추게 된다. 먼저 일정 규모 이상의 국유기업을 대상으로 한 모니터링을 위해 1998년 7월 「국무원 감사특파원 조례(國務院稽察特派員條例)」를 제정하였고, 이 제도는 1999년 전국경제공작회의에서 ‘감사회제도’로 전환되어 지속적으로 운영된다. 제4단계 개혁 시기에 이르러서는 주식제도의 도입으로 감독 및 관리 기능의 전환의 필요성과 함께 새로운 국유기업관리정책을 수행할 수 있는 체계적인 조직 구성이 필요하였다. 이를 포괄적으로 포함하고 있는 것이 국유자산감독관리위원회의 기능이다. 국유자산감독관리위원회는 국유자산 투자, 이사회 감사회 감독 등의 기능과 함께 2007년 기업개편 이후에는 재산권 양도, 자산평가, 실적평가, 재무감독 등을 규정하여 명확한 감독권을 부여받고 있다. 초창기 국자위의 부여 기능과 직무에 관한 내용을 살펴보자.

연구자: 당은 별도의 조직이 없는 상태였는가요?

공무원: 없습니다. 당시 국자위 권한을 세 가지로 설정하였는데 인원관리, 일관리, 자산관리였습니다. 인원관리는 주로 국유기업지도자 관리인데 주로 최고 책임자 임명을 말합니다. 일관리는 주요하게 실적심사관리, 급여배분 관리가 포함됩니다. 자산관리는 재정부의 업무와 비슷한데 기업의 연도 재정보고서를 심의하는 것입니다.

연구자: 지금 현재 몇 개 정도의 국유기업재산관리를 하고 있습니까? 숫자가?

공무원: 2003년 설립 당시는 196개 기업을 관리했는데 현재는 재편성 결과 103개 기업을 관리하고 있습니다.

연구자: 실적 관리방법은 어떻게 됩니까?

공무원: 중국은 국유기업 실적 심사를 주로 합니다. 연초에 기업 책임자와 해당 연도의 실적책임 서약을 하고 일정한 지표에 따라 연말에 달성 여부를 심사하는 것입니다.

교수님: 계약내용은 주로 기업성과 관련해서 약정인가요?

공무원: 매년 수입과 이익이 얼마 정도 증가해야 되는가에 관한 것입니다.

2015년 OECD 권고안의 관점에서 검토해 보면, 공기업의 목표 및 의무를 설정하고 실행하고 감시하는 것과 보고체계를 갖추어 주기적으로 공기업의 성과를 감시 및 감사하는 것은 조직체제와 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다.

2. 시장에서 공기업의 역할

시장에서 공기업의 역할에 관해서 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 분야는 공기업이 다른 시장 행위자들과 공정하게 경쟁할 수 있는 기반을 갖추고 있는가에 관한 것이다. 특히, 2015년 권고안에서 강조하는 것은 금융 혹은 재정적인 측면에서 시장 자금 조달의 기회 균등과 사회기반시설 사용료의 특혜 배제 등을 적시하고 있다.

이와 관련하여 중국의 구체적인 통계 자료를 확인하기는 어렵다. 그러나 중국의 국유기업 개혁 과정에서는 이와 관련된 분야의 추진 내역을 확인할 만한 내용들이 존재한다. 먼저 제1단계 개혁시기에 진행된 방권양리 개혁이 진행된 시점에서는 금융조달에 정부의 개입이 존재했고, 이윤유보는 공기업의 인센티브 기능을 충분히 하지 못했으며 재무 관련 규제나 지도감독체계는 아직 미흡했다는 점이 확인된다. 발개대 개혁에서 자금 조달방식이 변화하여 최초로 대출 중심으로 전환된 것은 긍정적인 방향 전환으로 볼 수 있으나, 국유기업에 대한 대출금의 회수를 보장하기 위해 대출할 수 있는 기업의 대상을 주로 독립채산제 공업부문과 교통운수업부문 등 중대형 국유기업으로 제한하였다는 한계가 있다. 또, 세제 개혁인 이개세 개혁에서도 시장경제체제의 도입이 제한되어 있는 상황에서 시장의 상대가격체제가 불합리하여 기업간 공정경쟁은 어려운 상태였다. 특히, 국영기업의 경우, 대출을 반환할 때에 재정 관련 정부의 동의를 있으면 소득세 납부 전 대출액의 범위에서 증가한 이윤에 해당하는 부분만 반환하면 되었다거나 국영 소형기업의 경우, 부실기업이나 이익이 적은 기업은 감세 혹은 면세 조치도 시행하였다. 이렇게 되자 불공정한 시장경쟁이 가시화되었고, 그 결과 조세제도를 무력화시킬 수 있는 탈세 현상도 보편적으로 발생하게 되었다.

제4단계 개혁 시기 이후에도 기업지배구조에 관한 문제는 상존하였다. 주식제도가 도입되어 상장한 중국 국유기업은 기업 소유에 대한 기본 인식과 정부 정책의 변화를 수반하는 것으로 보기는 어렵다. 여전히 국유기업은 정부의 관리 감독하에 있어야 한다는 관점의 정책적 접근을 하고 있기 때문이다. 이런 상황에서 주식시장은 국유기업의 자금

조달 기능만 하게 되는 등 제한적인 기능을 수행하게 되어서 사실상 활성화되기 어렵고, 효율성을 담보하기도 어려운 것으로 보아야 한다. 이와 같은 내용은 인터뷰 결과에서도 확인할 수 있다.

연구자: 지금 중국 국유기업들은 계속해서 국자위 중심으로 개혁을 추진하고 관리하고 있는데 제일 어려운 점이 무엇인가요?

공무원: 현재 국유기업 개혁에서 가장 어려운 점이라면 두 가지 측면에서 찾아볼 수 있습니다. 하나는 기업 자체에 존재해 온 고질병인데 정기불분 같은 문제입니다. 지금 정기불분 상황에 국자불분(国资不分) 문제가 추가되었습니다. 다시 말하면 국자위가 국유기업에 깊숙이 개입되어 있다는 것입니다. 때문에 3중전회에서 자본 위주로 국유자산 관리감독을 강화할 것을 제기하였습니다. 이는 이전의 인원관리, 일관리, 자산관리 관리방식을 변혁하려는 시도입니다. 하여 이 난제를 어떻게 풀어야 할지가 더 어렵습니다. 이는 국자위 여러 부서와 관련되고 기업 앞으로의 발전과 연관되는 문제입니다. 자본관리를 한다고 단순히 자본만 관리하면 국유기업은 완전히 시장에 맡겨버리게 되는 것입니다. 이런 방식은 중국에서 불가능한 것입니다. 이상은 거시 측면에서 정기불분 문제입니다. 다른 하나는 미시 측면의 문제로 중국의 현재 사회전환 과정에서 어떻게 기업 발전을 추진하는가, 다시 말하면 중앙에서 말하는 더 강하게, 더 우수하게, 더 크게 기업을 발전시키는가 하는 문제입니다. 하지만 현재 국유기업은 대부분이 전통 산업이고 기업의 내부 메커니즘, 관리구조 등 면에서 별다른 개혁이 없는 상황입니다. 이런 상황에서 일단 정부가 경제발전 정책을 조절한다면 이는 기업의 이익 직접적인 영향을 미치게 됩니다. 뒤집어 말하면 일정 정도 국유기업의 이익을 보호하기 위하여 국가 전체의 경제방식의 전환을 가져온 것입니다.

연구자: 그래도 옛날보다 경영 효율성을 많이 개선해왔다는 의미입니까?

공무원: 기업 자체를 놓고 보면 변화가 있습니다. 기업자체의 관리 효율도 일정 정도 조절이 있었습니다. 상당 기간 동안 국유기업 개혁, 특히 1998년 개혁 이후 기업을 시장에 맡겨 많은 우수한 기업가들을 양성했습니다. 지금에 와서 보면 국유기업 자체 규모의 확대에 따라 많은 기업들이 글로벌 기업으로 성장하였습니다. 국제적인 경쟁을 거쳐 오면서 자체 경영방식 개편은 불가피한 상황이 되었습니다.

2015년 OECD 권고안의 관점에서 보면 중국의 국유기업은 다른 시장 행위자들보다 유리한 경쟁 환경에 놓여 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 권고안이 강조하는 금융 혹은 재정적인 측면에서 시장 자금 조달의 기회 균등과 사회기반시설 사용료의 특혜 배제와는 상당 부분 상충하는 정책을 펴고 있는 것으로 볼 수 있다.

3. 관련 이해당사자와 관계 정립

가. 이해관계자(주주)와의 관계, 책임경영

주주와의 관계 및 책임경영에 관해서 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 분야는 공기업이 상장된 공기업은 물론이고 비상장된 공기업 중에도 가능한 경우에는 국가 기업 지배구조 규범을 준수해야 하고, 공기업이 공공정책 목표를 추구해야 하는 경우에는 이와 관련된 정보가 비정부 주주에게 제공되어야 한다는 점이다. 이를 위해 모든 주주에게 동등한 정보를 동시에 제공하여 높은 수준의 투명성을 준수하도록 하는 것이다.

중국은 국유기업에 주식 및 주주제도가 도입하기 위해 그 준비단계로 1996년부터 회사제 전환을 추진하였다. 전환을 추진한 기업들은 이사회와 주주총회를 운영하는 기업이 있었으며 2000년에 이르러서는 회사전환 국유기업의 95.1%에서 이사회를, 82.2%에서 주주총회를 운영하고 있는 것으로 확인되었다(정은희, 2007:218). 그러나 실질적인 운영현황을 살펴보면 유통주 주식시장을 세분하여 A주식시장은 중국 국적의 자연인과 법인만 투자 가능한 시장으로 국가주, 법인주, 사회개인주, 기업직공개인주 등으로 투자자를 세분하여 운영하고 있고, B주식시장은 외국 자연인과 기존 외화저축액 범위 내에서 참여를 허용하는 시장으로 인민폐로 액면가를 표시하고 외화로 거래하는 합법적인 해외 자본 이동이 가능한 특수시장으로 운영하고 있으며, H주식시장과 해외상장주 시장으로 중국기업이 외국증권시장에 상장하여 거래하는 특수시장이다. 그러므로 이들 시장 중에서 주로 문제가 되는 것은 A시장의 주주 관리에 관한 부분이다. 자본주의 시장경제의 특성이 반영되고 있음에도 불구하고 주식시장은 여전히 중국 정부의 통제하에 관리되고 있는 것으로 보이며, 국유기업의 경우, 주식시장을 통한 자금 조달과 중국정부가 사실상의 경영권을 행사하고 있는 것으로 볼 수 있다. 특히 혼합소유제 등 지배구조와 관련된 근본적인 개혁 조치나 주주에 대한 정보제공 등은 제한적인 것으로 보인다¹³⁾. 관련 내용을 인터뷰를 통해 확인해 보자.

연구자: 직원들이 회사 주식을 사서 경영에 참여하고 주주의 권한을 부여받는 제도는 없는지요?

공무원: 직원 주식 보유제도가 제기되었습니다. 직원 주식 보유제도는 지난달에 반포한 문건에

13) 2014년 7월에 국자위는 국가개발투자공사, 중량집단, 중국의약집단, 중국건축재료, 신홍제화집단, 중국에너지환경보호공사 등 6개 기업을 국유기업 개혁 시범 방안 대상기업으로 지정해 혼합소유제, 법인구조 개선 등의 조치를 추진하고 있음.

의해 시행 중인데 그 진행도 느리다고 합니다. 이는 혼합소유제도와 비슷한데 2004년도와 2005년도에 MBO 문제로 인해 야기된 안 좋은 영향이 아직 남아 있기에 다들 신중하게 추진하고 있습니다. 상대적으로 추진이 잘되는 분야는 '과학연구원'과 같은 기관으로서 소속 인원의 주식보유를 통해 시행하고 있다는 점입니다. 상대적으로 지방 기업들의 실사가 빠른 상황입니다. 전체적으로 이 제도는 아직 완전히 실시되지 않고 있습니다.

연구자: 지금 다른 국가에서는 중국의 국유기업계획에 굉장히 관심을 가지고 있고 지켜보고 있습니다. 잘 아시다시피 큰 국유기업들, 예를 들어 에너지기업이라든가 전력회사 등과 같은 국유기업들은 민간시장에 미치는 영향이 크기 때문에 과연 중국 정부가 이것을 어느 정도 인식하느냐? 이것은 중국경제 발전의 견인차가 생성이 되느냐 안 되느냐에 대한 중요한 관건이라고 지켜보고 있습니다.

공무원: 중국 국유기업의 상당 기간 발전 과정에서 국유기업의 발전이 전반적으로 국가경제 생산방식에 직접적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있습니다. 1998년부터 시작된 국유기업의 발전은 정부 주도의 투자로 경제성장을 이끄는 방식에 의거했다고 할 수 있습니다. 대량의 정부투자자와 정부 주도 정책 실행은 사실 국유기업이 도맡았던 것입니다. 그동안 국유기업이 신속한 발전을 이루었지만 결과적으로 기업이 정부에 의존하는 패턴을 형성시켰던 것입니다. 만약 정부의 투자가 없게 되면 기업은 많은 문제가 생기게 되었던 것입니다.

국외 국유기업 개혁 경험을 볼 때 방식은 서로 다르지만 모두 민영화 과정을 거쳤습니다. 하지만 중국의 경우 민영화는 실시할 수 없습니다. 현재 추진 중인 개혁방안을 보더라도 민영화 방향은 아닙니다. 혼합소유제라 하더라도 사실상 목적은 국유기업을 튼튼히 하는 것입니다. 국유의 전제하에 기업을 키우는 것이지 민영화는 아닙니다.

구체적인 예를 들면 혼합소유제 실시 원칙은 유형에 따라 추진하는 것입니다. 부동산 기업에 서로 다른 소유제 혼합정책을 실시하는 것입니다. 이미 국유기업 유형을 규정하였습니다. 국유기업은 두 가지 유형으로 분류할 수 있는데 하나는 공익형 국유기업이고 다른 하나는 상업형 국유기업입니다. 공익형 국유기업은 혼합소유제를 실시해서는 안됩니다. 상업형 국유기업은 또 두 가지로 분류할 수 있는데 하나는 일반적인 상업형 기업이고 다른 하나는 국가 안전과 국가경제 명맥과 관련된 기업으로 비교적 중요한 상업형 국유기업입니다. 이런 유형 기업의 혼합방식은 국유가 반드시 주도적 위치에 있어야 합니다. 이런 전제하에서 일정한 자본을 유입시키는 것입니다. 하지만 일반적인 상업형 기업은 시장경제의 룰에 따라 운영하면 되는 것입니다.

현재 이렇게 분류하여 국유기업 혼합소유제 개혁을 진행하고 있습니다. 중앙기업을 놓고 볼 때 최근 몇 년간 개편이 신속하게 이루어지고 있는데 가장 뚜렷한 특징은 같은 업종 중앙기업 간의 통합 조정이라 할 수 있습니다. 예를 들면 중국건재(中国建材)와

중국중재(中国中财), 중국원항과 중국해운, 무한강철과 상해보강의 통합이 그것입니다. 앞으로 수도강철과 하북강철, 안산강철과 본계강철도 재조정할 계획입니다. 이런 업계 1, 2위 기업들이 서로 재조정 및 통합을 이루는 것입니다. 그 결과 이들이 업계 발전에서 막강한 영향력과 규모를 갖춰 국가경제 명맥과 경제발전에 중요한 영향을 미치게 되는 것입니다. 이들은 상업령 국유기업에 포함되며 그 성격 역시 국유가 되는 것입니다.

책임경영에 관해서도 중국 정부의 노력 추진 과정을 확인할 수 있다. 제2단계 개혁 시기에 추진된 기업전문경영책임제(企業承包經營責任制)는 일부 측면에서 책임경영의 최초 시도로 인정할 수 있는 부분이 존재한다. 당시 기업 구조가 주식제도 등 시장경제 체제와 거리가 있었던 점을 고려하면 경영권 확대에 초점을 맞추고 있다는 한계가 존재하기는 하나 경영에 관한 독립적 권리 부여라는 점을 인정해 볼 수 있겠다. 사실 본격적인 전문경영인제도는 2006년 이후에 시도된 것으로 확인된다. 그러나 중국 정부의 전문경영인제도가 성공적인 것으로 판단하기는 어렵다. 인터뷰 내용을 통해 그 원인을 확인해 보자.

연구자: 한국에서 추진하는 정책 중의 하나가 전문경영인제도입니다. 이에 관하여 중국은 지금 어느 정도 준비되어 있는지 답변 부탁드립니다.

공무원: 이런 매니저제도는 국자위 설립 이전에도 추진했으며 2006년에서 2010년 사이 직업 매니저제도를 선호했었습니다. 방식을 보면 국자위가 관련 기업을 조직하여 시장을 통해 직업매니저를 공채한 것입니다. 이런 방식으로 총경리와 부총경리 같은 고위층을 선발하였습니다. 하지만 선발, 초빙된 인원들은 직무수행 과정에 두 가지 문제가 있었습니다. 하나는 초빙된 인원 중 상당 부분은 기업 내부 사람이고 형식적으로 선발 과정만 거쳤을 뿐입니다. 이런 사람들은 관리과정의 실제 문제를 해결하지 못합니다. 다른 몇몇 기업은 외부에서 모집했는데 해외 모집도 포함됩니다. 하지만 이는 기업 초기부터 근무하는 지도층과 의견이 충돌되기 마련입니다. 결국 외부 인사들의 힘이 약해 임기 전에 이직하는 현상이 태반입니다. 이런 선발, 초빙과정에 대해 몇 년간 논쟁이 없었습니다. 하지만 2013년 3중전회 이후 다시 국유기업 개혁의 중요한 내용으로 부상하였고 국자위는 직접 매니저 초빙을 중요한 제도로 간주하고 추진하고 있지만 그 효과는 아직 판단하기 어려운 상황입니다.

2015년 OECD 권고안의 관점에서 보면 중국의 국유기업의 주주에 대한 정보 공개와 책임 운영 기조는 상대적으로 미약한 수준인 것으로 볼 수 있다. 상당한 수준의 현대화

를 추진하고 있음에도 불구하고 주식시장의 운영은 아직까지 정부 정책의 영향을 많이 받고 있으며, 기업지배구조 또한 독특한 통제 및 관리 구조하에 있는 것으로 볼 수 있다.

4. 투명한 기관 운영 및 이사회 역할

가. 공시 및 투명성과 공기업 이사회의 책임

기업 공시 및 투명성에 관해서 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 분야는 경영성과에 대한 정기적인 보고와 독립적인 외부 감사의 문제이다. 공기업의 경우 재무적·비재무적 정보를 정기적으로 확인하고 보고하며, 외부 기관에 의한 감사를 받고 이를 연차 종합보고서로 발간하도록 하여 투명성 증진과 대중과 소통 증진이 가능하도록 하는지에 관한 기준을 제시한 것이다. 국자위가 출범한 이후 중국의 공기업 관리는 국유재산은 국자위가, 해당 고유사업 부분은 주무 부처가 관리한다. 이는 경영평가를 통해 성과관리를 하는 우리나라와는 다른 점을 발견할 수 있다. 관련 인터뷰 내용을 살펴보자.

연구자: 한국이 공기업 성과관리를 하는 방법을 보면 아까 말씀했지만은 예를 들어 모회사로 한국전력이 있고 자회사로 발전사들이 있고, 발전사들을 지원하는 공기업은 또 따로 있습니다. 한국전력의 운영에 관한 기본 업무는 산업통상자원부에서 관장하지만, 한국전력의 경영성과평가는 기획재정부의 공공기관 성과평가에 따라서 매년 경영성과를 평가하게끔 관리하고 있습니다.

공무원: 중국에서도 비슷합니다. 중국 국가 전망을 놓고 볼 때 기업의 경영업무와 자산은 국가 위에 속합니다. 기업의 실제 생산운영, 예를 들면 전력과 관련된 업무는 공신부나 발개위가 직접 관리하는 겁니다.

연구자: 발전회사들이 규모가 커서 기획재정부는 모회사와 발전사를 대상으로 평가를 해서 성과를 관리합니다. 산하의 지원회사들은 기획재정부가 아닌 산업통상자원부가 주관하는 경영평가로 관리합니다. 물론 이 경영평가도 기획재정부의 평가 기준을 참조하지만 주무 부처가 기타공공기관 평가를 주관하도록 합니다. 또, 평가위원은 민간인들이 참여하게 됩니다.

공무원: 중국은 다릅니다. 기업에 대한 감독의 모든 면은 모두 시스템 내부에서 이루어집니다. 기업에 대한 평가와 심사는 국자위에서 책임지며 평가인원은 모두 국자위 공무원들입니다. 만약 일부 구체적인 업무, 예를 들면 회계감사, 자산평가 등은 제3자(서드 파티) 중계기구에 의뢰합니다.

2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 공기업 이사회 책임의 경우에는 기업 성과에 대한 최종적 책임을 부여받도록 하고 있다. 이사회가 경영전략, 경영진 감독, 이해관계 조정, 감사 등에 관한 전반적인 직무를 수행하도록 하고 있다. 그러나 개별 기업 수준의 이사회 기능 등에 관한 확인은 어려운 상황이며, 오히려 국유기업 개혁의 기본 방향과 이사회의 작동이 원활하지 않다는 점을 확인할 수 있다. 인터뷰 내용을 정리해 보면 다음과 같다.

연구자: 2013년도에 제기되었던 혼합국유제에 대한 진행은 지금 어떻게 되고 있는지 설명 부탁드립니다.

공무원: 혼합소유제는 전반적인 국유제 개혁과 관련된 핵심문제입니다. 중국 국유기업 개혁은 상당 기간 동안 진행되었는데 그 목표 또는 난제는 두 가지 관점의 문제입니다. 하나는 국가 거시관리 측면의 문제로 정기불분을 해결하는 것입니다. 다른 하나는 기업 자체 미시관리 문제로 어떻게 기업을 잘 발전시키고 어떻게 기업의 국유자산 보호 증식을 실현하는가 하는 문제입니다. 혼합소유제는 바로 이 두 가지 문제와 관련된 것입니다. 한편으로 국가 거시적 방면에서 혼합소유제 개혁에 성공하면 정기불분 문제는 사실상 해결되는 것입니다. 다시 말하면 주주권 다양화가 이루어지면 정부는 기업의 발전을 단독으로 직접적인 간섭을 할 수 없기 때문입니다. 다른 한편으로 기업내부 관리인데 국자위가 설립된 이래, 특히 2013년 이전 국자위는 현대기업제도의 건립을 추진하였으며 이는 기업의 관리구조를 개선하기 위한 것이었습니다.

혼합소유제하의 다원화된 투자자는 관리구조의 근본적인 개조를 요구하기 마련입니다. 혼합소유제 개혁과 관련된 이해관계자는 3자였는데 하나는 정부이고 다른 하나는 국유기업이며 세 번째는 민간기업이었습니다. 문제는 정부와 민간기업의 목표가 불일치한 것입니다. 2004년과 2005년에도 1998년 국유기업 개혁 사고방식이 지속되었습니다. 당시 가장 핫이슈로 떠올랐던 것이 MBO였습니다. 당시 민영기업의 관리층 인수가 적극적으로 추진되어 대량의 국유기업을 인수하였습니다. 하지만 관련 법규의 부족으로 많은 기업들은 내부 사람에 의해 저가로 매수되었습니다. 당시 유명한 논쟁이 있었는데 홍콩중문대학교 교수 郎咸平과 중국 기업가 顾雏军 간의 논쟁입니다. 논쟁 결과는 郎 교수 측이 우세했는데 주된 주장은 국유자산이 유실되면 안된다는 것이었습니다. 이러한 상황에서 정부와 국자위는 연속적으로 문서를 제출하여 이러한 개혁방식을 정지시켰던 것입니다.

그렇게 되자 사실상 국유기업 소유제 개혁은 증시 상장 하나만 남게 되었습니다. 다른 개혁은 불가능하게 되었습니다. 그래서 개혁은 몇 년 동안 정지되었지만 2004년에서 2008년 경제위기 전까지 국유기업은 안정적으로 발전하였습니다. 따라서 상술한 문제

는 더 이상 표면화되지 않았던 것입니다. 다시 말하면 주권 다양화 문제라고 할 수 있습니다. 당시 국자위 태도로 기업 내부 관리구조가 양호하면 기업은 좋은 발전을 가져올 수 있고 이는 소유제와는 무관하다고 판단한 것입니다.

하지만 2008년 경제위기로 인해 전체 거시경제 국면이 변화하였으며 국유기업의 경영은 갈수록 난관에 부딪혔습니다. 이는 기업 자체관리의 일부 문제를 노정하였는데 예를 들면 기업최고관리자에 의한 결단, 대량의 중복투자와 악성 경쟁 등문제로 다시 기업 소유제 문제가 불어졌습니다.

특히 공산당 18차 대표대회 이후 국유기업 반부패를 통하여 많은 부패상황을 조사하였고 그 과정에서 얻은 중요한 결론은 국유기업 내부규제가 결핍하여 이사회 등 여러 부문은 유명무실하게 되었습니다. 학계와 정부 모두 주주권 개혁의 중요성을 인식하고 의사일정에 올려야 된다고 공감했습니다.

이것이 2013년 3중전회에서 혼합소유제 개혁¹⁴⁾을 추진하게 된 배경이라고 할 수 있습니다. 요컨대 정부의 개혁방향과 민간기업의 방향은 일치하지 않았던 것입니다.(중략) 민간기업이 진입하는 목적은 돈을 벌기 위한 것입니다. 정부가 민간자본을 유입하는 것은 국유기업 내부메커니즘을 활성화시키기 위한 것인데 최종적으로 정부의 인도하에 국유기업은 더 잘 발전할 수 있는 겁니다.(중략) 일부 학자들은 정부 주도방식으로 하면 들어온 민간기업들은 혼합소유제 체제에서 아무런 발언권도 없을 것이라 말합니다. 역사적으로 보면 민간자본을 들여오더라도 주주권의 주도 자리를 잡지 못하면 민간자본은 아무 발언권도 없을 것입니다. 이러한 옛날 방식대로 국유기업을 주도하면 기업을 제대로 활성화시키지 못할 것이라고 주장합니다. 결과적으로 민간기업의 자본만 묶일 뿐입니다. 따라서 현재는 2013년 이래 혼합소유제의 추진 속도는 완만하게 진행되고 있는 상황입니다.

연구자: 그때 혼합소유제와 같이 진행시켰던 것이 법인구조 개선을 추진하는 것을 알고 있습니다. 법인구조 개선이라는 전반적인 틀에서는 어떻게 구성되고 추진되고 있는지 설명 부탁드립니다.

공무원: 법인관리구조 개혁은 국자위 성립 이래 계속하여 선호하고 추진하고 있는 조치입니다. 국자위 첫 설립 시 일임주임인 리원룽은 이러한 법인관리구조 개혁, 규범화된 이사회제도 도입은 국유기업 개혁의 마지막 수단이라고 생각하였습니다. 이에 따라 2003년부터 국자위는 점차적으로 국유기업에 규범화된 이사회 도입을 시도해 왔습니다. 대략

14) 대표적인 중국 에너지 기업인 CNPC의 경우, 2014년 11월에 자회사 지린유전공사(吉林油田公司)와 다강유전공사(大港油田公司) 2곳을 선정하여 각 자회사의 지분 35%를 매각하는 방식으로 민간자본을 도입할 계획이라고 밝힌바 있음. 또, 2015년에는 가스관 사업 중 일부를 분할하여 자회사를 수립하고 그 지분을 민간에 매각할 것을 발표하였음. 그러나 이 두 가지 모두 아직 실제 추진된 상황은 아닌 것으로 확인됨. 이와는 조금 다르게 Sinopec은 2014년 2월에 석유제품 판매 자회사인 'Sinopec Sales'를 설립하고 지분 29.99%를 25개 중국 투자자와 외국인 투자자에게 매각했음.

103개 기업 중에 90여 개 기업은 이미 이사회제도를 도입하였습니다. 바로 법인관리 구조의 개혁인 것입니다. 이 개혁도 문제점이 있는데 바로 국유기업이 현재의 주주권 구조에서 인위적으로 이사회를 만들어 효과적으로 운영할 수 있느냐 문제입니다. 지금 설립한 이사회 구조를 보면 기업 내부의 주주 외 외부의 주주는 전부 국자위에서 파견한 인사들입니다. 인원 구성을 보면 대부분 퇴직한 국유기업 책임자들입니다.

기업 공시 및 투명성에 관해서 2015년 OECD 권고안의 관점에서 보면 공기업의 경영 성과에 대한 정기적인 모니터링이 국자위를 통해 수행되고 있으나, 개별 공기업 단위의 기업 공시 투명성에 관해서는 그 객관성과 투명성을 확인하기 어려운 것이 현실이다. 또, 이사회 운영에 관해서도 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 공기업 이사회 책임이 적절하게 수행되었다는 점을 확인하기는 어렵다.

V. 결론

이 연구는 중국의 국유기업 개혁이 진행되어 온 과정을 역사적으로 정리하여 고찰하고, 2015년 OECD가 제시한 국가 소유기업 가이드라인의 관점에서 비판적으로 검토하였다. 이 연구 목적을 달성하기 위해 중국이 시장경제 요소를 도입한 후 지속적으로 국유기업의 효율성 강화를 위해 노력해 오고 있는 점을 확인하기 위해 기존 중국의 국유기업 개혁 과정을 시간의 흐름에 따라 구분하여 정리하였다. 이후 이들 개혁이 국제 기준을 어느 정도 충족시키고 있는지를 확인하기 위해 OECD가 2015년 발행한 『국가 소유기업 가이드라인』의 주요 기준을 제시하여 비교할 수 있도록 하였고, 마지막으로 이들 기준에 따라 비판적 검토 결과를 제시하였다. 연구를 수행하는 과정에서 중국 공기업에 관한 문헌자료의 접근이 제한적이고, 선행 연구도 매우 부족한 현실을 감안하여 최근 중국 국유기업 개혁에 관한 추진 현황과 정책 기초를 확인하기 위해 현지 인터뷰를 수행하였다.

중국 국유기업 개혁 과정은 선행 연구와 중국 국유기업 개혁정책 추진의 핵심적 결정이 발표된 시기를 반영하여 제1단계 개혁시기(1978~1986), 제2단계 개혁시기(1987~1992), 제3단계 개혁시기(1993~2002), 제4단계 개혁시기(2003~2015)로 구분하였다. 각 시기별 주요 특징을 요약해 보면, 제1단계에는 국영기업 방식의 관리가 국유기업으로 전환된

시기였다. 이 시기에는 방권양리, 발개대, 세계 개혁 등을 통해 공기업의 경영 자율권을 확대하는 과정으로 요약해 볼 수 있다. 제2단계는 소유권 변화가 시작된 시기로 볼 수 있다. 책임위임경영제도인 기업승포경영책임제를 도입하여 보다 폭넓은 기업 자율 경영권을 보장하려는 시도를 하였다. 제3단계에는 본격적으로 체계적인 국유기업 개혁 목표가 천명되었다. 현실적으로는 국유기업이 공사, 회사로 전환되기 시작했으며, 조대방소 정책을 통해 일정 규모 이상의 국유기업은 민영화를 추진하기 시작하였다. 제4단계는 본격적인 민영화 추진과 기업지배구조 변화가 시작되었다. 주식제도가 도입되었으며 국유자산감독관리위원회의 출범 및 운영으로 체계적인 국유자산 관리가 시작되었다.

중국 국유기업 개혁이 국제 기준에 부합하는지를 확인하기 위해 2015년 『OECD 국가 소유기업 가이드라인』을 검토하여 비교 기준을 제시하였다. 비교 기준은 공기업 소유권 구조, 시장에서 공기업의 역할, 관련 이해당사자와 관계 정립, 투명한 기관 운영 및 이사회 역할 등 4가지이다.

먼저 공기업 소유권 구조의 관점에서는 상당한 수준의 개혁 추진 노력을 확인할 수 있었다. 그럼에도 불구하고 공기업의 경영 자율권 보장에 초점을 맞추고 있으며, 정부 개입의 완전한 배제를 전제로 한 소유권 개혁은 여전히 미진한 것으로 볼 수 있다. 또, 2015년 OECD 권고안의 관점에서 검토해 보면, 공기업의 목표 및 의무를 설정하고 실행하고 감시하는 것과 보고체계를 갖추어 주기적으로 공기업의 성과를 감시 및 감사하는 것은 조직체계와 기능을 수행하고 있는 것으로 볼 수 있다.

다음으로 시장에서 공기업의 역할을 살펴보면 중국의 국유기업은 다른 시장 행위자들보다 유리한 경쟁 환경에 놓여 있는 것으로 볼 수 있다. 특히, 권고안이 강조하는 금융 혹은 재정적인 측면에서 시장 자금 조달의 기회 균등과 사회기반시설 사용료의 특혜 배제와는 상당 부분 상충하는 정책을 펴고 있는 것으로 볼 수 있다.

관련 이해당사자와 관계 정립에 관해서 살펴보면 중국의 국유기업의 주주에 대한 정보 공개와 책임 운영 기조는 상대적으로 미약한 수준인 것으로 볼 수 있다. 상당한 수준의 현대화를 추진하고 있음에도 불구하고 주식시장의 운영은 아직까지 정부 정책의 영향을 많이 받고 있으며, 기업지배구조 또한 독특한 통제 및 관리 구조하에 있는 것으로 볼 수 있다.

투명한 기관 운영 및 이사회 역할의 역할을 살펴보면 공기업의 경영성과에 대한 정기적인 모니터링이 국자위를 통해 수행되고 있으나, 개별 공기업 단위의 기업 공시 투명성에

관해서는 그 객관성과 투명성을 확인하기 어려운 것이 현실이다. 또, 이사회 운영에 관해서도 2015년 OECD 권고안이 강조하고 있는 공기업 이사회 책임이 적절하게 수행되었다는 점을 확인하기는 어렵다.

이처럼 중국 국유기업 개혁 및 관리체계를 정리하여 국제기준에서 살펴보면 기본적으로 중국 국유기업의 관리 및 효율성 증진체계는 일정 부분 시장경쟁 및 국제수준의 관리체계와 거리가 있음을 확인할 수 있다. 이는 중국의 경제정책 방향 및 국유기업 관리에 대한 기본 철학과 정책 기조가 서구 사회의 그것과 상당한 차이를 보이고 있다는 점을 감안하면 어느 정도 이해할 수 있다.

이처럼 우리와 경제 운영체계가 다른 중국의 공기업 개혁사례에 대한 검토 결과, 현재 상황에서 우리 공기업 개혁에 도입할 수 있는 직접적인 시사점을 도출하는 것은 쉽지 않을 것으로 보인다. 다만, 중국의 공기업 개혁 방향이 혼합소유제 등의 도입을 통해 시장 지향적인 공공기관의 적극적인 민영화를 지속적으로 추진할 것으로 보이는 점, 전략적으로 공공성을 띤 공기업에 대한 소유 및 지배구조 관리체계를 별도로 관리하는 점 등은 유의하여 살펴볼 필요가 있다.

이처럼 중국 국유기업 개혁에 지속적으로 관심을 가지고 모니터링해야 하는 이유가 있다. 무엇보다도 중국은 국제 경제질서에 편입될 수밖에 없는 방향으로 개혁 개방이 진행되고 있으며, 세계 경제의 생산시장이자 소비시장의 비중이 더 커질 것으로 보이기 때문이다. 중국이 이와 같은 경제정책 방향에 맞추어 국유기업 개혁을 지속적으로 추진할 경우, 관련 분야의 시장 질서에 미칠 영향과 국내 공공기관 및 민간기업의 시장 진출 가능성을 모니터링하고 관련 정보를 적시에 제공해야 하기 때문이다.

참고문헌

- 고재중(2013), 「중국 국유기업의 민영화 개혁을 중심으로」, 『평화학연구』 제14권 제5호, pp.251-275
- 김종우(2014), 「중국 국가지주회사 지배구조와 자본제도 최신 동향 및 입법과제」, 『중국 법연구』, 제22집, 한중법학회, pp.49-100.
- 김진욱(1999), 「중국과 베트남의 국유기업 민영화」, 『국제경영리뷰』 제3권 제1호, pp.151-168
- 문익준·최필수·이장규·나수엽·이효진·박민숙(2014), 『중국 국유기업개혁에 대한 평가 및 시사점』, 대외경제정책연구원
- 백권호(2004), 「중국 국유기업제도 개혁에 관한 역사적 접근」, 『경영사학』 제19집 제3호, pp.125-155
- 서석충(1998), 『중국 국유기업 개혁의 현황, 문제점 및 전개방향』, 대외경제정책연구원
- 이미옥(2005), 『중국과 한국의 공기업 개혁 비교연구』, 연세대학교 석사학위논문
- 이상빈·김연철(2013), 「중국 국유기업의 ‘구조조정(抓大放小)정책’ 실시 이후 경쟁력 개선효과와 개혁의 한계: 공공선택론 관점에서의 재조명」, 『한국 동북아논총』, pp.231-256
- 이흥규(2010), 「중국 국유기업지배구조의 역사적 형성: 경로와 동화」, 『동아연구』, 제59집, pp.43-92
- 정은희·김화(2007), 「중국 국유기업 개혁의 경제사적 고찰」, 『전문경영인연구』 제10집 제2호, pp.197-231
- 金培(2004), 「國有企業的歷史地位和改革方向」, 『中國工業經濟』, 2004年 第2期
- 周天勇·張弥(2005), 『國有企業改革攻堅』, 中國水利水電出版社.
- 陳佳貴(2004), 『中國國有企業改革与發展研究』, 經濟管理出版社.
- OECD(2015), *DRAFT RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON GUIDELINES ON CORPORATE GOVERNANCE OF STATE-OWNED ENTERPRISES.*
- OECD(2005), *2005 Recommendation, provide a set of good practices on the legal and regulatory framework for state-owned enterprises.*

4. 공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구

홍길표
(백석대학교)

공공기관의 공적 신사업 창출방안 연구

홍길표(백석대학교)

I. 공공기관의 신사업 개발의 배경

1. 문제의식과 연구의 필요성

공공기관이 새로운 신사업을 개발한다면, 이를 긍정적으로 평가하는 분위기보다는 의심의 눈초리로 바라보는 시각이 더 강한 것이 최근의 상황이다. 그동안 공공기관들이 공적 사명의 확대보다 조직 이기주의의 관점에서 기능·규모 확장에 주력한다는 일부 학계(Meyer, 1975; 김준기·석조은, 2010)나 언론미디어의 비판적 시각도 작동했지만, 특히 이명박정부 때 강하게 추진되었던 녹색산업을 위시한 신성장동력사업 진출, 그 중에서도 에너지 공기업들을 위시한 일부 공공기관들의 무리한 해외자원개발 및 해외진출사업의 아픈 실패 기억과 그 부정적 영향이 아직도 남아있기 때문이다.

문제는 과거의 아픈 기억과 조직 이기주의의 의구심에 빠져, 여기에 공공기관 정상화 정책에 따른 강력한 부채감축 정책에 밀려 사회가 요구하는 미래지향적인 신사업 개발에 소극적 자세를 보인다는 점이다. 향후 IoT, 빅데이터, AI, 자율주행차, 드론, 3D프린팅, 산업4.0, 바이오-나노 융합, 스마트의료 등으로 특징지어진 제4차 산업혁명의 도래, 중국·인도경제의 급부상에 따라 촉발된 세계경제질서의 재편 움직임, 저출산·고령화와 함께 찾아온 저성장 경제구조의 고착화 위험 등에 따라 출현할 새로운 사회경제체제를 적극적으로 준비해야 함에도 불구하고, 한동안 우리 공공기관들은 미래대비과제나 신사업 개발에 다소 소극적 자세를 보여왔다. 이러한 상황에서 2015년 중반부터 신사업·미래대비과제 개발과 기관 혁신을 강조하는 경영평가 등의 영향으로 신사업 개발 및 미래대비과제에 공공기관 및 임직원들이 관심을 갖기 시작했다는 점이 그나마 다행으로 생각된다.

제4차 산업혁명 등에 따른 사업환경의 변혁과 공공정책의 변화에 따라 공공기관들의 신사업 영역 개발의 필요성은 증대하고 있지만, 이를 뒷받침해 줄 수 있는 방법론이 부재한 것이 현실이다. 이로 인해 많은 공공기관들이 비체계적이거나 임기응변적 분석방법 등에 의존해 타 공공기관의 사업영역에 중복 진출하거나, 새롭게 형성되는 민간영역을 침범하거나, 또 다른 규제성 신사업을 추진하는 문제점들이 자주 발생하고 있다. 따라서 공공기관으로서 자신의 기관 사명 및 사업영역에 기반한 공적 신사업을 개발하는데 활용 가능한 새로운 사업개발 방법을 연구할 필요성이 증대하고 있다. 본 연구는 공공기관의 신사업 개발과 관련된 기존의 연구 및 민간 방법론의 한계점을 논의하고, 한국의 현실에서 관련 공공정책 및 사업환경의 변화를 반영하는 방향에서 공공기관에 적합한 공적 신사업 개발방법 및 유의사항, 정책적 시사점을 탐색적으로 연구하고자 한다.¹⁾

2. 공공기관 신사업 개발의 동기에 대한 긍정론과 부정론

공공기관 신사업 개발의 동기를 엿볼 수 있는 단서는 공공기관 설립의 근거(이유)에서 찾아볼 수 있다. PwC(2015)는 기존 OECD(2005)나 World Bank(2006) 보고서의 내용 등을 종합하면서 다음과 같은 공공기관 설립의 근거를 정리하고 있다.

- ① 공공재 또는 의료·교육과 같은 가치재(merit goods)의 제공
- ② 전략적 부문에서의 노동관계 증진
- ③ 국내 시장에서의 민간독점 또는 외국인지배 위험 회피
- ④ 공적 자원(public funds)의 조성
- ⑤ 공공서비스 접근성 강화를 위한 교차보조(cross-subsidization) 재원의 마련
- ⑥ 경제개발과 산업화 촉진(유치산업 및 이머징산업의 육성, 사양산업의 유지 등)
- ⑦ 사회니즈 대비 경제성 부족으로 인해 발생하는 시장 불완전성(시장실패)
- ⑧ 국가 부족재정 보충을 위한 자산수익의 극대화
- ⑨ 국가부도나 경제파탄 사태 대응 차원에서의 한시적 위기극복 조치
- ⑩ 지역간 불균형 해소를 위한 지역경제 개발(지방공기업 설립 근거)

1) 본 연구는 공공기관 신사업 개발방법론에 대한 시론적 연구의 성격을 지니고 있음에 따라, 신사업 진출 현황 및 그 기대효과 등에 대한 세부적인 논의를 하지 못한 한계를 지니고 있다.

PwC(2015)에서 제시한 위 공공기관 설립의 근거는 추상적인 시장실패에 따른 정부개입을 근거를 구체적인 개념 및 요건으로 표현하고 있다는 점에서 공공기관 설립의 현실적 당위성을 보여준 것은 물론 공공기관 신사업 개발의 근거 또한 제시해 준다.

공공기관 설립 및 신사업 개발의 다양한 이유가 존재함에도 불구하고, 이를 이유로 남발되는 공공기관의 행태에 대한 비판적 시각도 제기된다. 대표적으로 김준기·석조은(2010)은 Meyer(1975) 연구에 근거해 공조직은 자신의 역할 설정과 자원 획득이 조직의 영역 요구에서 이루어지는 만큼 조직 간 권력관계에서 유리한 지위를 확보하기 위하여 자신의 영역을 더욱 확대하려는 유인을 갖는다고 보고 있다. 즉 공조직은 자신의 영역을 주장하면서 조직의 자원과 권력을 확보하고, 조직영역이 확대되면서 조직의 기능과 책임성이 늘어날수록 이들 조직이 외부환경이나 다른 조직으로부터 받는 경쟁압력은 더욱 낮아진다. 따라서 공조직은 자신의 생존과 성장을 지속하기 위한 조직 이기주의 관점에서 신사업 개발을 통한 영역 확장과 같은 전략적 선택을 행한다는 것이다.

공공기관 신사업 개발에 대한 부정적 인식은 이명박정부 때 추진되었던 신성장동력사업 및 해외진출사업의 실패 경험으로 강화되었다. 이명박정부는 녹색성장 및 에너지안보 등을 기치로 많은 공기업 및 준정부기관들의 국내외 신사업 참여를 촉구했으며, 상당수 공기업 및 준정부기관들이 다음의 표와 같이 이에 적극적으로 참여하였다(홍길표, 2009).

〈표 1〉 기관별 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황(2009년 기준)

(단위: 개, 회, %)

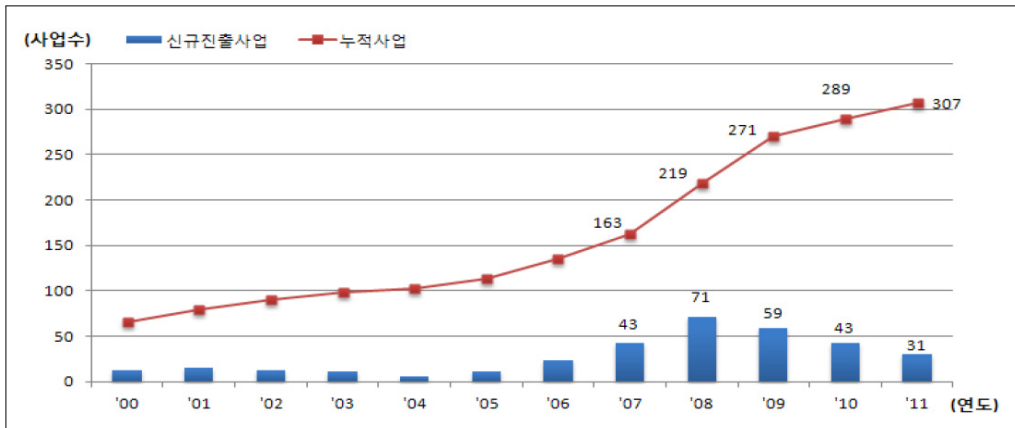
신성장동력 사업 참여 현황			녹색성장 사업 참여 현황		
참여사업 수	빈도	비율	참여사업 수	빈도	비율
0	158	73.1	0	152	70.4
1	18	8.3	1	22	10.2
2	11	5.1	2	17	7.9
3	10	4.6	3	5	2.3
4	7	3.2	4	5	2.3
5	10	4.6	5	13	6.0
6	1	0.5	8	1	0.5
14	1	0.5	12	1	0.5
합계	216	100	합계	216	100

출처: 홍길표(2009).

이명박정부 기간 동안 에너지산업을 중심으로 자주개발물 제고를 위한 해외투자사업을 특히 해외광물자원 개발사업은 다음의 그림과 같이 지속적으로 증대하였다.

[그림 1] 해외광물자원 개발사업 현황

(단위: 개)



출처: 해외자원개발정보시스템(<http://www.ikoredis.or.kr/>)

MB정부 시절 많은 공기업과 준정부기관들이 신성장동력 및 녹색성장 사업에 적극적으로 참여했지만, 그 이후 뚜렷한 성과를 보이는 경우는 많지 않았다. 또한 해외자원개발 등을 필두로 다양한 공기업 및 준정부기관들이 해외진출사업을 전개했지만, 일부를 제외하고는 그 성과가 또한 미진했다. 특히 해외자원개발사업의 경우 2015년 감사원 감사결과 “사업성 검토 미흡과 실적부진으로 인해 다수 사업이 부실화되고, 자원가격 하락까지 겹치면서, 공기업의 재무상태가 악화되어 계획된 추가 투자비도 조달하기 어려운 실정”으로 평가받고 있다. 이후 박근혜정부에 들어 추진된 공공기관 비정상적 정상화 정책 및 부채감축계획과 맞물리면서, 기관의 사업확장을 기하는 대규모 신사업 개발은 다소 위축되는 양상을 보이기도 했다.

그러나 공공기관의 무분별한 신사업 개발 및 해외사업 진출에 대한 부정적 시각이 상존함에도 불구하고, 공기업을 위시한 상당수 공공기관들은 자신들의 사업영역을 확장하고자 하는 신사업을 지속적으로 추진하고 있다. 예를 들어 국회예산정책처(나유성, 2014)는 공기업이 제출한 중장기재무관리계획을 통해 공기업들이 진출하고자 하는 신사업영역 현황을 다음의 <표 2>와 같이 정리하고 있다. 대다수 공기업은 3~4가지 정책목

표의 하나로 미래성장동력 창출과 같은 신사업 개발을 주요 전략 축으로 삼고 다양한 추진계획을 담고 있다. 특히 대다수 공기업 및 준정부기관들은 2016년에 시행되는 경영평가에 대응하기 위해 2015년도 경영실적 보고서에 보다 다양한 신사업 및 미래과제 발굴 및 추진실적을 보고하고 있다.

〈표 2〉 2014~2018년 중장기 경영목표상 공기업 사업영역확장 계획

공기업	전략목표	주요사업 확장내역
대한석탄공사	지속성장을 위한 성장동력 확충	해외 석탄광 개발 및 운영 해외석탄개발 인프라 구축 부대자원 활용 사업 촉진(폐석, 폐목재)
울산항만공사	동북아 오일허브 실현	동북아 오일 허브 기반 구축
인천국제공항공사	창조경제 기반 구축	해외사업 수주 및 시행 공항 복합도시 개발
한국가스공사	녹색에너지 사업 육성	바이오가스 사업, 연료전지 사업
한국공항공사	신공항가치 창조	성공적 신공항 개발모델 확립 항공산업 발전 인프라 구축(항공인력양성)
한국남동발전(주)	미래성장동력 확보	해외 전력사업 추진 신재생 발전규모 확대 민자발전, 집단에너지 참여
한국남부발전(주)	미래성장사업 고도화	신재생에너지 사업 해외사업
한국도로공사	신성장동력 확충	태양광사업 복합입체휴게시설 민자도로 운영유지
한국동서발전(주)	신성장사업 확대	해외사업 수주 신재생에너지지원 개발 확대
한국마사회	지속가능경영 기반 강화	신수종 사업분야 발굴(캐릭터 사업 등) 경마공원 테마파크
한국서부발전(주)	확장 경영	신재생에너지사업
한국석유공사	미래성장동력 확보	동북아오일허브 기반 구축 유통사업 확대(알뜰주유소)
한국수력원자력(주)	미래성장동력 창출	신재생에너지 해외 원전 시장
한국수자원공사	미래성장 실현	지방상수도 및 해외사업 추진 첨단 산업용수, 신재생에너지사업, 친수구역 조성, 신도시 조성

〈표 2〉의 계속

공기업	전략목표	주요사업 확장내역
한국전력공사	신성장동력사업 창출	저탄소 청정에너지 공급 확대 (해상풍력, IGCC/SNG 상용화 사업 등)
한국조폐공사	새로운 성장엔진 발굴	ID사업 확대 미래사업발굴 및 사업영역 확장
한국중부발전(주)	신성장 동력 확충	신재생에너지사업
한국지역난방공사	지속성장을 위한 집단에너지 사업 확대	지역난방 보급 확대
한국철도공사	미래성장사업 강화	해외사업 역량 강화 자회사 기존사업 경쟁력 강화 신규사업 진출(복합역사, 철도역세권 등)
한국토지주택공사	미래성장동력 육성	도시재생사업 토지비축사업(Bad bank으로의 기능 개편) 선진주거복지 지원체계 강화(임대주택관리)

자료: 개별 공기업이 제출한 자료를 바탕으로 국회예산정책처 작성.

출처: 나유성(2014).

3. 공공기관 신사업 개발 관련 글로벌 동향

해외에서 공기업의 신사업 개발, 특히 해외진출 신사업에 관심을 두는 배경 중의 하나는 중국을 위시한 신흥국 공기업의 글로벌시장 공략이 가속화되고 있기 때문이다.²⁾ 포춘 500대 기업 중 공기업이 차지하는 비중은 지속적으로 증대하는 모습을 보이고 있다 (Kwiatkowski & Augustynowicz, 2015). 2005년 기준 10% 수준인 49개에서 2014년 20% 수준이 넘는 114개로 증대하였으며, 이에 따라 수익, 자산, 이익 측면에서의 비중 역시 20%선에 다다른 경제적 가치를 창출하고 있다.

2) 포춘 글로벌 500대 기업 중 공기업 추세를 알아보는 이유는 한국과의 직접적인 비교가 목적이 아니라, 공기업을 활용한 국가 간 경쟁의 양상이 글로벌 차원에서 전개되고 있음을 보여주기 위함이다.

〈표 3〉 포춘 글로벌 500대 기업 중 SOEs 구성비율 변화 추이

(단위: 개, %)

	Number of SOEs	Share by quantity	Share by employment	Share by revenues	Share by assets	Share by profits
2005	49	9.8	18.4	8.0	8.9	8.2
2006	54	10.8	19.9	8.8	9.2	9.9
2007	55	11.0	19.7	9.2	8.8	10.4
2008	57	11.4	19.9	10.3	9.1	12.0
2009	69	13.8	23.6	14.5	15.7	11.9
2010	75	15.0	24.8	15.3	18.8	9.35
2011	86	17.2	27.7	17.8	22.2	16.95
2012	95	19.0	29.8	19.6	19.3	22.25
2013	107	21.4	30.4	22.0	19.7	23.15
2014	114	22.8	n.d.	24.1	23.0	19.9

출처: Kwiatkowski, G. & Augustynowicz, P.(2015).

이러한 확대 동향을 주도한 것이 중국 공기업이라는 점은 다음의 표를 통해 짐작해 볼 수 있다.

〈표 4〉 포춘 글로벌 500대 기업 중 국가별 SOEs 현황 및 변화 추이

(단위: 개, %)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
China	14(88)	19(95)	22(92)	25(86)	32(86)	39(85)	52(85)	61(84)	72(82)	76(80)
India	4(80)	5(83)	5(83)	5(71)	5(71)	5(63)	5(63)	5(63)	5(63)	5(63)
Germany	6(16)	5(14)	4(11)	4(11)	5(13)	5(14)	3(9)	3(9)	2(7)	2(7)
France	6(15)	5(13)	4(11)	4(10)	4(10)	4(10)	3(9)	3(9)	3(10)	3(9)
Russia	1(33)	3(60)	2(50)	3(60)	3(38)	3(50)	3(43)	3(43)	3(43)	5(63)
Japan	2(2)	2(3)	2(3)	1(2)	2(3)	2(3)	2(3)	2(3)	2(3)	3(5)
Brazil	2(67)	2(50)	2(40)	2(40)	2(33)	2(29)	2(29)	2(25)	2(25)	2(29)
Mexico	2(100)	2(40)	2(40)	2(40)	2(50)	1(50)	2(67)	2(67)	2(67)	2(67)
U.S.	1(1)	1(1)	1(1)	1(1)	3(2)	4(3)	3(2)	1(1)	1(1)	1(1)
South Korea	1(9)	1(8)	1(7)	1(7)	1(7)	1(10)	1(7)	2(15)	2(14)	2(13)

주: () 안은 해당 국가 전체 중 공기업 비율

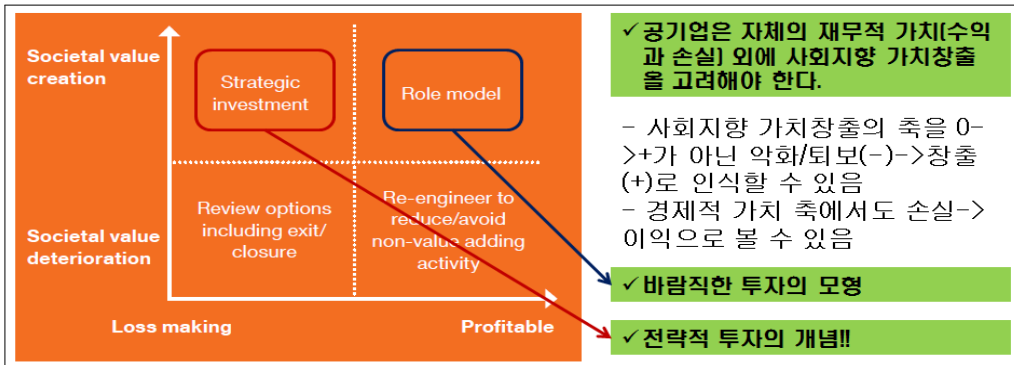
출처: Kwiatkowski, G. & Augustynowicz, P.(2015).

포춘 500대 기업 중 각국 공기업의 현황 및 각국별 비중을 살펴보면, 2005년 이후 중국의 눈부신 약진이 눈에 띈다. 중국의 경우, 2005년 기준 14개에서 2014년 76개로 증가한 반면, 중국계 500대 기업 중 공기업의 비율은 2014년에도 80% 수준을 유지하고 있다. 즉 중국의 경우는 공기업을 중심으로 글로벌 진출 확대전략을 국가적 차원에서 추진해 왔음을 보여주는 것이다. 동일 기간 러시아는 1개에서 5개로 2번째로 크게 증가한 국가로 나타났다. 이에 비해 한국은 2005년 기준 1개에서 2014년 기준 2개(한국전력, 한국가스공사)로 1개만 증가한 빈약한 모습을 보이고 있다. 우리가 이 기간 동안 무분별한 공기업의 해외진출 문제로 국내에서 갑론을박을 벌이는 동안, 신흥국의 공기업들은 자신들의 규모를 활용한 자본력과 기술력으로 세계시장을 적극적으로 공략해 온 것이다. 글로벌 시장 차원에서의 공기업의 역할에 대해 다시 한번 생각해볼 시점이다.³⁾

4. 공공기관 신사업 개발의 필요성 및 유의사항

한편 국내에서는 공공기관의 신사업 개발과 관련된 다소 부정적 시각이 우세한 반면 해외 컨설팅기업에서는 반대로 이의 필요성을 옹호하는 주장을 펼치기도 한다. 세계적인 컨설팅기업인 PwC(2015)는 공기업은 공공서비스 및 사회적 성과와 관련하여 서로 다른 목적, 사명, 목표를 지닐 수 있으며, 공기업은 자체의 재무적 가치(수익과 손실) 외에 사회지향 가치창출을 고려해야 한다는 점을 강조한다.

[그림 2] 공기업을 위한 전략적 위상 Strategic positioning for SOEs



출처: PwC(2015). State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation? PwC.

3) 공기업의 적극적 해외진출과 달리 준정부기관 등의 해외진출 문제는 좀 더 신중한 접근을 필요로 한다.

PwC(2015) 주장에서 독특한 점은 경제적 가치 측면에서 다소 손실을 보더라도, 사회 지향 가치창출을 기할 수 있는 분야에서의 전략적 투자를 강조하고 있다는 점이다. 이러한 배경 중의 하나가 바로 제4차 산업혁명 등 급격한 환경변화에의 선제적 대응 필요성과 공기업을 비롯한 공공기관의 역할 변화 요청이라 할 수 있다.

4차 산업혁명은 3차 산업혁명을 기반으로 한 디지털, 생물학, 물리학 등의 경계가 없어지고 융합되는 기술 혁명을 의미한다(정민·조규립, 2016). 즉 1차는 동력, 2차는 자동화, 3차는 디지털, 4차는 전방위 기술 융합에 따른 기술혁신과 사회변동을 지칭하는 것으로, 이러한 변화를 촉발하는 주요기술은 다음의 그림과 같다.

[그림 3] 제4차 산업혁명의 주요 기술



자료: World Economic Forum, 클라우스 슈밥의 저서 『제4차 산업혁명』 자료를 인용하여 도식화함.

향후 IoT, 빅데이터, AI, 자율주행차, 드론, 3D프린팅, 산업4.0, 바이오-나노 융합, 스마트의료 등으로 특징지어진 제4차 산업혁명은 사회경제 전반에 걸친 대변혁을 예고하고 있다. 특히 CPS(Cyber-Physical System)로 불리는 기존의 물리적 산업·기술과 사이버 산업·기술의 융합은 산업 전반의 지형을 송두리째 변화시키는 물론 공기업들이 주로 담당해 왔던 산업·사회 인프라의 기능조차 변경시키는 신업종이나 신업태의 출현을 촉발함으로써 기존 사업영역을 위협하고 있다. 또한 이에 따른 신기술·신산업의 선도적 경쟁력을 강화하고, 이에 따른 전방위적인 사회경제 변화의 관리와 그 부작용 예방 등을 위한 공기업 및 준정부기관의 기능 및 역할 변화를 강력히 요구하고 있다. 제4차 산업혁

명 등에 의해 촉발되는 이들 신업종이나 신업태의 출현에의 대응, 전방위적인 사회경제 질서 및 규율 변화의 관리와 그 부작용 예방 등을 위해 민간기업은 물론 공기업, 더 나아가 일부 준정부기관까지도 자신들이 그간 영위해온 사업들의 본질적인 업(業)의 개념을 새롭게 재정립해야 한다. 이것은 개별 기관의 생존문제를 떠나, 자신들이 속한 한국 사회경제시스템의 전반적인 변혁을 뒷받침하기 위해 반드시 요청되는 사명이다. 여기에 중국·인도경제의 급부상에 따라 촉발된 세계 경제질서의 재편 움직임, 저출산·고령화와 함께 찾아온 저성장 경제구조의 고착화 위험 등에 따라 출현할 새로운 사회경제체제를 적극적으로 준비해야 할 책무 역시 공기업 및 준정부기관에 요청되고 있다.

II. 공공기관 신사업 개발과 관련된 기존 접근법 및 한계

1. 공공기관 신사업 개발에 적용되는 평가기준 논의

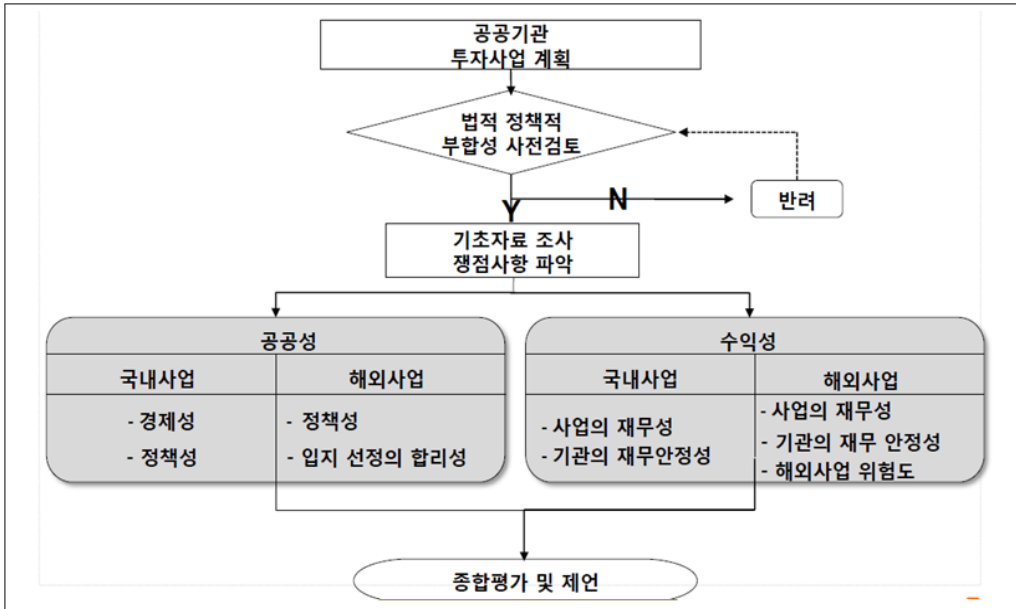
공공기관의 신사업 개발과 관련된 기존의 접근법, 즉 적합성 또는 타당성의 판단기준 및 논의주제들은 공적 신사업 탐색 또는 공적 신사업 개발 관점에서 다소 미흡한 문제점이 발견된다.

가. 공공기관 신사업 예비타당성조사 평가체계

실무적으로 활용되는 평가기준의 하나가 바로 공공기관 신사업 예비타당성조사 평가 체계이다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제50조 제1항 3호를 통해 기획재정부장관은 공공기관의 재무건전성 확보를 위하여 필요한 사항을 지침으로 정하도록 규정하고 있고, 동법 제50조 제1항 3호에 근거해 「2011년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」에서는 신규 투자사업·자본 출자의 예비타당성조사 실시를 규정하고 있다.

공공기관 신사업 예비타당성조사 평가체계를 보면, 다음 그림과 같이 법적·정책적 부합성에 대한 질적 판단 이후 공공성과 수익성에 대한 세부적 점검 및 계량적 평가를 행하게 되어 있다. 예비타당성조사의 대상은 2016년 변경된 기준에 따르면, 공기업 및 준정부기관이 추진하는 총사업비 1천억원 이상이면서 국가·공공기관 부담분의 합이 500억 이상인 신규 투자사업 또는 자본출자사업이다.

[그림 4] 공공기관 사업 예비타당성조사 평가체계



출처: 김용성(2012), 「공공기관 사업 예비타당성조사」, KDI.

예타의 경우 나름대로 정교한 질적 평가 및 valuation 방법론 등을 적용하고 있지만, 총사업비 1,000억 이상(공공부담분 500억원 이상)의 대형 사업에 일률적으로 적용되는 한계를 보인다.⁴⁾ 여기에 신사업을 국내사업과 해외사업으로 구분하고 여기에 각각에 맞는 공공성과 수익성의 세부기준을 적용하고 있는데(김정욱, 2013), 국내사업에 비해 해외사업에 적용되는 세부기준의 적정성 문제가 제기될 수 있다. 또한 신사업 개발 관점에서 이 평가체계는 중대형 신사업에 대한 세부적인 투자계획이 수립된 이후에 적용되는 체계로 신사업을 모색하는 단계에서는 활용하기 힘든 한계를 보이고 있다.

4) 2016년 이전 예타 적용대상 기준은 총사업비 500억원 이상 사업으로서 국가의 재정지원 및 공공기관의 부담분의 합이 300억원 이상 사업에서, 2016년 제도개선 이후 1,000억원과 500억원으로 각각 상향조정되고, 일부 불합리한 규정을 개선한 점은 신사업 개발의 숨통을 터준 조치이다. 다만 해당 공공기관(공기업)의 기업(매출)규모를 고려하지 않고, 일률적인 절대금액을 정하고 있는 문제점은 여전히 유지되고 있다. 1조원 규모 공공기관에서 차지하는 1천억원의 의미와 10조원 이상 규모의 공기업에서 차지하는 1천억원의 의미가 다르다는 점에서, 기관(매출)규모를 기준으로 한 상대적 비율을 기준으로 하는 제도로의 변경방안도 향후 고려할 필요가 있다.

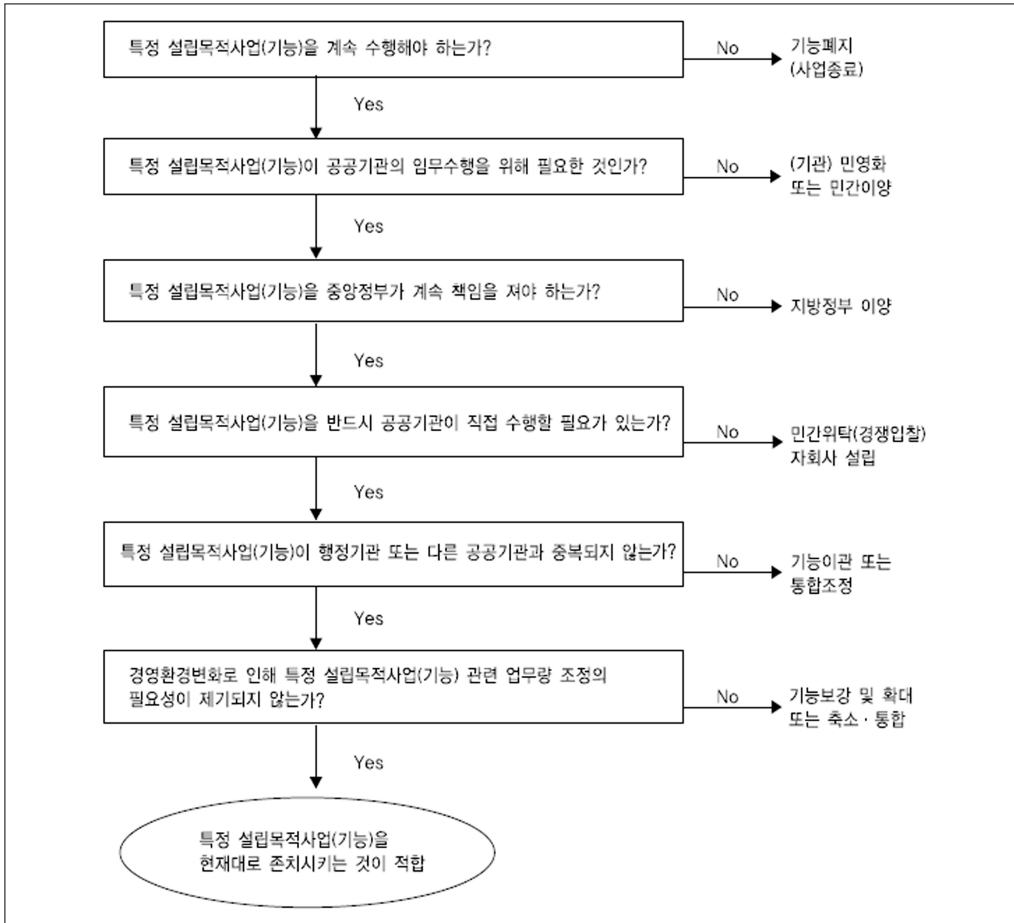
나. 공공기관 상시적 기능조정제도와 ‘단위 기능 중심 점검 모델’

2013년 7월 기획재정부는 「공공기관 합리화 정책 방향」에 따라 대국민 서비스 증진 및 공공기관 역할 재정립 등을 위해 공공기관에 대한 상시적 기능점검체계를 구축해 적용 중에 있다.⁵⁾ 이를 위해 경영평가, 모니터링 등과 연계하여 점검대상을 선정하고, 협업을 통한 시너지 효과 창출에 중점을 두되, 유사·중복기능 조정, 기관 통·폐합 등 구조 조정을 병행하고 있다.

앞선 공공기관 신사업 예비타당성조사와 달리 상시적 기능점검제도에서는 공식적으로 확립된 평가기준이 적용되지는 않는다. 다만 기능 적정성 점검을 위한 ‘단위 기능 중심 점검 모델’(한국공기업학회, 2008; 광채기, 2009)과 같은 권고안이 학계를 중심으로 논의되고 있다. 이 모델에서는 목적사업 부합성, 중앙정부 책임성, 직접수행 필요성, 기존사업과의 중복성, 환경변화 적합성 등을 중요한 평가기준으로 제시하고, 각각의 평가 기준에 따른 기능조정 방향을 제안하고 있다.

5) 근거규정인 제14조(공공기관에 대한 기능조정 등) ① 기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관 통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다. ② 주무기관의 장은 제1항의 규정에 따라 수립된 계획을 집행하고, 그 실적에 관한 보고서를 기획재정부장관에게 제출하여야 한다. ③ 기획재정부장관은 제2항의 규정에 따른 보고서의 내용을 분석하여 집행실태를 확인·점검한 후 필요한 때에는 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 원활한 계획집행을 위하여 필요한 조치를 주무기관의 장에게 요구할 수 있다. ④ 제1항 내지 제3항의 규정에 따른 계획의 수립 및 집행 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

[그림 5] 기능 적정성 점검을 위한 ‘단위 기능 중심 점검 모델’



출처: 한국공기업학회(2008); 광채기(2009).

공공기관 상시적 기능조정제도에서 활용하는 ‘단위 기능 중심 점검 모델’의 경우 복수의 공공기관 간 기능조정 및 통폐합의 판단기준으로 활용되기는 좋지만, 신사업 개발의 판단기준으로 활용하는 데는 한계를 보인다. 공공기관 상시적 기능점검제도 및 평가체계의 하나로 적용되는 ‘단위 기능 중심 점검 모델’은 당초 신사업이 아닌 기존에 운영 중인 사업 및 기능에 적용할 것을 목적으로 개발되었다. 따라서 여기에서 제기된 평가기준들은 주로 탐색된 신사업을 해당 공공기관이 추진하는 것이 적합한가를 점검하는 단계에서 주로 활용될 수 있다.

다. 재화·서비스 유형화와 공공재 논의

재화·서비스의 비배제성(non-exclusive), 비경합성(non-rivalry) 등을 기준으로 한 재화·서비스의 분류 유형화, 시장실패와 정부실패 이론 등도 공공기관의 신사업 개발에 대한 이론적 근거를 제시하지만, 구체적인 영역·기능 개발을 위한 방법론을 제시하지 못하는 한계를 보인다.

예를 들어 함요상(2009)은 Savas(1987), Cullis & Jones(1998) 연구 등에 대한 논의를 바탕으로 다음과 같은 재화·서비스 유형화 틀을 제시하고 있다. 이 유형화 틀에 따를 경우 비배제성과 비경쟁성⁶⁾을 완전히 갖춘 재화나 서비스를 순수공공재(pure public goods) 또는 공공재(public goods)라고 한다.

〈표 5〉 재화·서비스의 유형

구분		공급의 특성	
		배제 가능	배제 불가능
소비의 특성	개별적	사적재 또는 사유재 (individual goods, private goods) 예) 음식, 옷, 대합실 등	공유재, 준공공재(I), (common-pool goods, quasi-goods) 예) 도로, 공원, 초원 등
	집단적	가치재, 준공공재(II) (merit goods, quasi-goods) 예) 케이블TV, 전화, 전기	(순수)공공재 (pure public goods) 예) 국방, 치안 등

출처: Savas(1987); Cullis & Jones(1998); 함요상(2009) 재인용

새롭게 필요한 공공재 수요가 발생한다면, 이 영역에 공공기관이 진출하는 것은 당연하다. 또한 배제 가능한 개별적 소비 영역, 즉 사적재(사유재) 영역에 원칙적으로 공공기관이 진출하는 것은 바람직하지 않다. 문제는 준공공재 영역에서 주로 발생한다. 상대적으로 배제가 불가능한 공유재 또는 준공공재(I) 영역에서의 공공기관 역할은 사회적으로 요구되고 있지만, 배제가 가능한 가치재 또는 준공공재(II) 영역에서는 민간부문과의 경합 문제가 제기될 수 있다. 즉 가치재 또는 장려재(merit-good)는 정보나 지식의 부족으로 적정수준보다 더 적게 소비하는 경우가 많고 이때 정부는 비록 그것이 사적재의

6) 비배제성은 공급과정에서 누구도 배제(exclude)할 수 없는 성격을 말한다. 즉, 서비스로부터 얻어지는 효용이 어느 특정인에게만 한정되는 않다는 것을 의미한다. 그리고 비경쟁성이란 다수가 서비스를 공동으로 이용할 때 한 사람의 소유가 타인의 소유를 감소시키지 않는 것을 의미하는 것으로 편익의 불가분성(indivisibility of benefits)이라고도 한다(함요상, 2009).

성격을 갖는다고 하더라도 시장에서의 공급이 바람직한 수준에 미치지 못한다면 그러한 재화나 서비스의 소비나 생산을 조정하거나 장려하게 된다. 이러한 가치재의 전형적인 예로는 교육과 건강관리 등을 들 수 있다.

한편 한국의 현실에서는 이 분류에 따른 사유재(사적재) 분야에서의 공기업 역할론도 부분적으로 제기될 수 있다. 예를 들어 지역난방 서비스의 경우,⁷⁾ 배제성과 함께 경합성이 존재하는 사업영역으로 우리나라에서 민영화 논란이 지속적으로 발생하고 있다. 그러나 많은 북유럽국가에서 국영 또는 공영체제를 유지하고 있는 이유는 지역난방이 갖고 있는 지역사회 유지기능 및 에너지산업 특성을 반영한다. 따라서 우리나라 공공기관의 유형 및 현실적 수행기능을 고려할 때, 위와 같은 재화(서비스) 유형론으로는 판단하기 어려운 다양한 문제가 발생한다.⁸⁾

2. 실무적으로 활용되는 신사업 개발 방법론의 문제점

일부 공공기관에서는 민간기업에서 자주 사용하는 신사업 개발 또는 사업다각화 방법론을 차용해서 활용하고 있지만, 이 경우 민간부문과의 경합문제, 타 공공기관과의 중복성문제, 규제성 신사업의 남발 등과 같은 또 다른 문제점을 야기해 적용에 어려움을 느끼고 있다. 특히 민간부문(주로 경영학)에서 개발된 신규사업 개발 방법론은 주로 수익성과 성장성을 부여하는 시장기회를 탐색하는 데 주안점을 두고 있음에 따라 공공기관이 또 다른 가치 축으로 중시하는 공공성이나 사회성, 정책성 등을 제대로 반영하지 못하는 한계를 지니고 있다. 그럼에도 불구하고 민간에서 자주 활용되는 분석방법론 각각이 지닌 강력한 전략적 시사점 제시능력, 다수의 분석사례를 통한 대리학습 기회 제공, 정교한 분석절차와 방법 제시 등과 같은 다수의 강점이 존재한다. 따라서 공공기관 입장에서 공적 신사업 개발을 함에 있어 메인방법으로 채택할 경우에는 다소 위험성이 야기되지만, 보완적 방법으로 활용하는 데에는 큰 문제가 없을 것으로 판단된다.

- 7) 지역난방의 경우 사유재의 성격과 함께 가치재의 성격을 동시에 지니고 있다. 즉 가스나 전기처럼 네트워크산업 특성을 지니는 반면, 개별 가구 난방방식 선택의 경우 대체재가 가능해 소비자 선택권이 존재한다. 통신, 특히 이동통신의 경우에도 이동통신사 및 서비스 선정에서 소비자 선택권이 존재한다.
- 8) 지역난방공사, 가스공사와 같은 공기업의 자유화 또는 민영화방안에 대해서는 한국사회 내에서 아직도 많은 논쟁점이 발생하고 있다. 각각의 산업영역에서의 자유화(민간참여 경쟁허용)와 민영화에 대해서는 강한 찬성론과 함께 커다란 부작용을 우려하는 반대론이 맞서고 있다. 지면 관계상 이들 논쟁은 다른 글이나 논의자리에서 다루고자 한다.

한편 민간 사업다각화 기법의 부적절성 및 분석 전문성 부족 등으로 인해 상당수 공공기관에서 구성원들이 모여 진행하는 워크숍이나 브레인스토밍 등을 통해 신사업 아이디어를 산발적으로 창출하는 비체계적 방법을 활용하고 있는 실정이다⁹⁾. 적용의 편의성은 높지만, 정말로 중요한 신사업의 기회를 놓치거나 반대로 위험한 신사업 아이디어의 남발이라는 문제점이 발생한다. 따라서 가장 초기단계의 아이디어 창출 단계에서는 채택할 수 있지만, 반드시 체계적인 분석방법을 통해 그 취약점을 보완해야만 한다.

Ⅲ. 공공기관에 적합한 공적 신사업 개발 방법론 구상

공공기관의 공적 신사업 개발을 위한 확립된 체계적인 방법론은 국내외적으로 아직 개발되어 있지 않다. 미국·영국 등 선발국의 경우에는 공공기관의 비중 및 진출범위가 한국과 같이 크지 않기 때문에 이 문제에 대한 학문적·실무적 관심은 상대적으로 크지 않다. 이 문제와 관련해서는 오히려 한국에서의 고민과 문제해결 방향모색이 더 진지할 것으로 보인다.

1. 공적 신사업 영역의 탐색 방법론

가. 민간부문 신사업 개발 방법론의 의의와 활용 한계

공공기관의 입장에서 민간부문에서 자주 활용되는 신사업 개발 또는 사업다각화 방법론을 굳이 배제할 필요는 없다. 특히 경제적 가치를 중시할 수밖에 없는 공기업, 그 중에서도 어쩔 수 없이 민간기업과의 가치 경쟁에 노출되어 있는 주식시장 상장 공기업의 입장에서는 이를 적극적으로 활용할 필요성이 있다. 다만 각각의 방법론이 갖고 있는 공적 신사업 개발 관점에서의 한계점을 명확히 인식하고, 특정 방법론에 전적으로 의존하는 우(愚)를 범하지는 말아야 한다.

9) 상당수 공공기관에서 이 방법을 통해 신사업 또는 미래대비과제를 도출하고 있다. 문제는 도출된 과제를 대상으로 한 체계적인 타당성 검토 없이 곧바로 우선순위 판단을 해서 중장기전략체계에 포함될 중요 전략과제로 선정하는 우(愚)를 범하고 있다는 점이다. 이런 비체계적 과정을 통해 선정된 전략과제에 차년도 예산이 반영된다면, 공공기관의 특성상 실패의 위험에도 불구하고 그대로 실행되는 우(愚)를 범한다.

〈표 6〉 민간에서 자주 활용되는 신사업 개발 방법론의 강약점 및 유의사항

구분	장점	약점	유의사항
사업다각화 매트릭스	- 기존사업과 기존역량을 활용할 수 있는 사업전개 방향성을 직관에 의해서도 발굴 가능	- 전략적 의도(willingness)는 쉽게 반영할 수 있지만, 진입 가능성이나 사업 타당성(validity) 검토는 미약	- 아이디어 발굴단계에서 채택할 수 있지만, 추가적인 분석단계를 필요로 함 - 공급자 중심의 한계 극복 필요
시장세분화	- 새로운 고객층(니치)을 발견하고, 고객에의 접근법을 결정하는 데 유용한 기법	- 기존산업 내 신고객 발견에는 유용하지만, 새로운 사업영역 발굴에는 다소 부적절	- 소비자분석 등 신뢰성을 갖춘 정보기반 정교한 분석방법 적용 필요
산업구조 분석	- 산업매력도를 기반으로 신사업 진출의 타당성, 구체적인 진입전략 등을 구상하는 데 활용 - 핵심성공요인 파악에 유용	- 이머징산업의 경우에는 정보 부족 등의 이유로 구조분석 자체가 어려움 - 많은 정보수집 및 분석 노력을 요구	- 해외 신사업이 선정되었을 경우, 구체적인 진출 타당성 검토도구로 활용 - 독점적 공급자 관점에서 적용 한계
산업가치 사슬분석	- 산업가치사슬의 변화에 따른 새로운 사업진출 기회 및 인프라 조성 기회 발굴	- 산업가치사슬의 정확한 변화 예측이 분석결과와의 유용성을 좌우함 - 정형화된 분석방법 부재	- 의료서비스, 금융 등 산업 및 기술융합에 크게 노출된 사업분야에 적용

출처: 관련된 다수의 연구내용을 바탕으로 저자가 작성

1) 사업다각화 매트릭스

앤소프 매트릭스(Ansoff, 1957)로 잘 알려진 사업다각화 매트릭스는 제품과 시장을 old/new의 2가지 차원으로 4개의 사업전략을 도출하고 있다. 이에 따라 기존의 시장에서 기존의 제품으로 승부하는 시장침투 전략, 새로운 제품을 기존의 시장에서 판매하는 제품개발 전략, 기존 제품을 새로운 시장에서 판매하는 시장개척 전략, 그리고 새로운 제품을 개발해 새로운 시장에 투입하는 다각화 전략으로 구분된다. 예를 들어 한국도로공사는 2015년도 경영실적보고서에서 다음과 같은 사업다각화 전략방안을 제시하고 있다.

[그림 6] 한국도로공사의 다각화 전략방향 모색

기 존 시 장	기존 사업 시장침투 전략 (Market Penetration)	신규 사업 사업개발 전략 (Product Development)
	① 유지관리 효율화 ② 휴게소 매출 증대 ③ 설계VE 사업	④ 스마트하이웨이 구축 ⑤ 스마트톨링 도입 ⑥ 복합휴게시설 운영 ⑦ 교통정보 사업
신 규 시 장	시장개발 전략 (Market Development)	다각화 전략 (Diversification)
	⑧ 해외사업 ⑨ 통일도로 준비 ⑩ 민자도로 유지관리 ⑪ 용지수탁사업	⑫ 태양광발전 사업

· 앤소프 매트릭스(Arsoff Matrix) 활용

출처: 한국도로공사, 『2015년도 경영실적보고서』

사업다각화 매트릭스의 경우, 위 사례를 통해 보듯이 기존사업과 기존역량을 활용할 수 있는 사업전개 방향성을 직관에 의해서도 발굴이 가능하다는 장점을 지닌다. 다만 전략적 의도(willingness)는 쉽게 반영할 수 있지만, 진입 가능성이나 사업 타당성(validity) 검토는 미약하다는 치명적 약점을 지니고 있다. 따라서 아이디어 발굴단계에서 채택할 수 있지만, 추가적인 분석단계를 반드시 필요하다는 점에 유의해야 한다. 또한 공급자 중심에서의 시각에 빠지기 쉽다는 한계를 다른 방법을 통해 극복할 필요가 있다.

2) 시장세분화

시장세분화(market segmentation)란 기업이 자사의 제품이나 서비스를 판매할 목표 시장(특정 고객집단)을 선정하기 위하여, 소비자들 사이에 존재하는 특성적 차이를 기준으로 하여 전체 시장을 부문시장으로 세분함으로써 효과적인 목표시장을 선정하는 방법론이다. 시장세분화 방법은 통상 STP라는 세분화(Segmentation), 타깃선정(Targeting), 위치선정(Positioning)이라는 단계적 분석방법을 적용해야 한다.

시장세분화는 새로운 고객층(니치)을 발견하고, 고객에의 접근법을 결정하는 데 유용한 기법으로 평가받는다. 다만 기존 산업 내 신고객 발견에는 유용하지만, 새로운 사업 영역 발굴에는 다소 부적절하다. 따라서 별도의 신사업 발굴을 위한 독립적 방법으로 활용하기보다는, 앞선 사업다각화 매트릭스와 결합해 활용하는 것이 바람직하다. 또한 정교한 방법론으로서 강력한 전략시사점을 제공하지만, 측정가능성(measurability), 접근가능성(accessibility), 유효성(validity) 등의 요건이 갖추어야 실제적 적용이 가능하다는 점에서 소비자분석 등 신뢰성을 갖춘 정보기반 정교한 분석방법을 적용해야 한다.

3) 산업구조분석

마이클포터(Porter, 1980)의 5-forces model로도 잘 알려진 산업구조분석은 신사업 진출의 타당성 및 진입전략을 분석하는 데 유용한 분석방법론이다. 기본적으로 산업의 매력도(수익률)를 결정하는 5가지의 결정요인, 즉 신규 진입자의 위협, 공급자의 협상력, 구매자의 협상력, 대체재의 위협, 산업내 경쟁자 간 경쟁강도에 주목하는 분석방법이다. 민간부문에서는 중대형 신사업 진출에 있어 필수적인 분석방법으로 자주 활용되고 있지만, 독점적 공급자 입장에 있는 공공기관의 입장에서는 전략적 시사점이 적을 수 있다.

산업구조분석은 산업매력도를 기반으로 신사업 진출의 타당성, 구체적인 진입전략 등을 구상하는 데 유용하며, 특히 진출할 사업에서의 구조적인 핵심성공요인(CSF)을 파악하는 데 큰 도움을 준다. 다만 이머징산업의 경우에는 정보 부족 등의 이유로 구조분석 자체가 어려우며, 많은 정보수집 및 분석노력, 비용 등을 요구한다는 점에서 다양한 산업을 대상으로 한 탐색단계에서 활용에는 제약이 따른다. 국내에서는 독점적 공급자 입장에 있는 공공기관이 많기 때문에 분석결과 시사점 적용의 한계점이 있는 것에 비해, 해외 신사업의 경우에는 독점적 지위를 보장받기 어렵기 때문에 적합도가 높아진다. 따라서 중대형 해외 신사업의 경우에는 구체적인 진출 타당성 검토도구로 반드시 활용할 필요가 있다.

4) 산업가치사슬분석

산업가치사슬분석(industry value-chain analysis)은 산업가치사슬 및 가치사슬의 변화-파급영향 중심으로 신사업을 탐색하는 방법론이다. 이 방법론을 적용할 경우 특정 산업에서 나타나는 공급자와 소비자 간 관계, 가치사슬 단계별 시장집중화 수준, 어떤 단계에서 기업들이 가치를 창출하는지, 전체 가치사슬에서 자사의 위치 및 향후 사업개발 및 네트워킹 발전방향 등을 모색하는 데 도움을 준다. 특히 IoT, 빅데이터, AI, 자율주행차, 드론, 3D프린팅, 산업4.0, 바이오-나노 융합, 스마트의료 등 제4차 산업혁명의 영향이 산업가치사슬 변화에 가속도를 부여한다는 점에서 이들 영역에 근접한 공공기관의 입장에서는 반드시 활용할 필요성이 있다.

산업가치사슬분석은 기술 및 산업융합 등에 따른 산업가치사슬의 변화에 따른 새로운 사업진출 기회를 탐색하는 데 유용하며, 또한 초기 성장단계 공공 기여도 및 파급효과 측면에서 인프라 조성과 공공성 강화 사업기회를 발굴할 수 있다. 다만 산업가치사슬의

정확한 변화 예측이 분석결과의 유용성을 좌우하지만, 아직 정형화된 분석방법이 부재함에 따라 변화예측의 정확성 및 신뢰성이 높지 않은 한계점을 지닌다. 산업가치사슬분석은 특히 의료서비스, 금융 등 산업 및 기술융합에 크게 노출된 사업분야에 적용할 필요성이 있으며, 공기업은 물론 준정부기관들도 산업가치사슬에 참여해 새로운 사회경제적 가치창출에 기여할 수 있다는 점에서 유용하다.

나. 사명(업)의 특성 변화와 보유 자원·역량 특성의 변화 측 교차 방법 제안

신사업 영역을 탐색함에 있어 다양한 방법들이 활용될 수 있다. 민간부문에서 활용되는 개발 방법론을 적용할 수도 있지만, 새로운 미래 공공가치 발굴에 주안점을 두고 본 연구에서 제안한 사명(업)의 특성 변화 측과 보유 자원·역량 특성의 변화 측을 교차시키는 방법을 적용할 수도 있을 것이다.

1) 보유 자원&역량의 변화 측

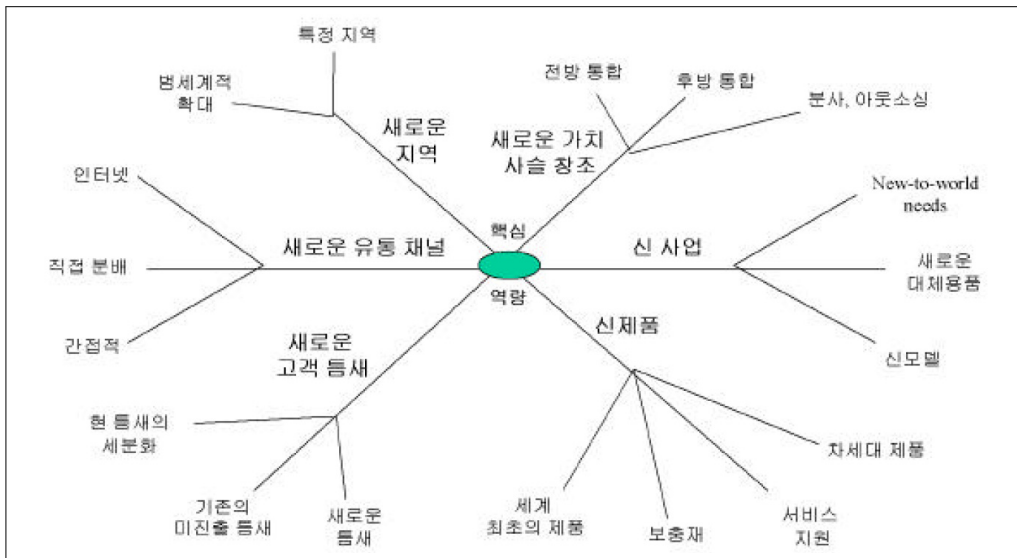
Zook & Allen(2001)은 핵심사업을, 성장이라는 사명을 달성하기 위한 기업의 현재 모습, 또는 장래에 되고자 하는 모습의 본질을 규정하는 제품, 능력, 고객, 경로, 지역의 집합체라고 정의한다. 이들은 핵심사업을 파악하기 위해 잠재적으로 가장 수익성이 높은 단골 고객, 가장 차별화되고 전략적인 능력, 가장 결정적인 제품 매출, 가장 중요한 유통경로, 위 항목에 도움이 되는 기타 전략적 자산(특히, 브랜드 네임 등) 등의 5가지 자산이 있는지 확인하는 것이 중요하다고 보고 있다.

보유 자원&역량 변화 측은 바로 이 핵심사업과의 연관성에서 찾아볼 수 있다. 예를 들어 Zook & Allen(2001)은 다음의 그림과 같이 핵심사업 및 역량과 관련된 연관사업을 찾는 방법을 제안하고 있다.

경영학 분야에서는 다각화와 성과와의 관계, 특히 관련다각화 및 비관련다각화와 성과와의 관계에 대한 다양한 연구가 시도된 적이 있다. 당시의 연구들은 대체적으로 다각화와 성과와의 관계를 일률적으로 규정할 수는 없지만, 통상 비관련다각화보다는 관련다각화가 상대적으로 더 좋은 성과를 낸다는 점에는 동의하고 있다. 이 점에서 핵심사업 및 역량(자원 포함)과의 연관성은 해당 신사업이 관련 신사업인지, 아니면 비관련 신사업인지를 판단하는 데 유용한 기준을 제공한다. 핵심사업과의 관련성의 정도는 핵심사업의 신규 지역으로의 확대, 새로운 고객 세그먼트의 발견, 새로운 유통 채널로의 진입,

핵심고객에게 새로운 제품군 판매, 가치사슬에서 새로운 단계의 통합, 역량에 기반한 신규사업 전개 등의 6가지 방향에서 찾아볼 수 있다.

[그림 7] 핵심사업 및 역량과 관련된 연관사업 찾기



출처: Zook and Allen(2001).

2) 사명(업)의 특성의 변화 축

업(業)의 개념은 현재 하고 있는 사업이 무엇인가에 대한 답을 의미한다. 다소 추상적 논의라는 한계에서 불구하고 삼성그룹에서 업의 분석방법이 채택되어 성공적으로 활용된 이후 기업실무에서는 중장기 사업발전 방향 및 신사업 개발을 위해 매우 중요한 통찰 방법으로 활용되고 있다. 업의 분석방법에서는 업의 본질과 업의 특성을 구분한다. 업의 본질은 시간이 지나도 변화하지 않는 업의 기본가치를 의미하는 데 비해, 업의 특성은 시대나 환경 등의 조건에 따라 달라지는 업의 속성을 의미한다.

해당 기관이 소한 업(業)을 제대로 이해하려면 그 업이 어떻게 생겨났는지, 그리고 그 뿌리가 무엇인지 대한 업의 기본부터 고찰해야 한다. 예를 들어, 신용카드업에서 성공을 거두기 위해서는 화폐가 무엇인지, 외상이 무엇인지, 그리고 이자가 무엇인지 등에 대해 먼저 자세히 알고 있어야 한다. 이를 기반으로 해당 업에서의 사업의 기본 철학과 사업을 성공적으로 이끌 핵심 성공요인을 찾아야 한다. 한편 변화하는 업의 개념, 즉 업의

특성 변화를 제대로 파악하기 위해서는 입체적 사고와 발상의 전환을 통해 거시적·미시적 관점으로 업을 바라볼 수 있어야 하고, 업의 하드적 속성과 소프트적 속성을 잘 이해해야 한다. 예를 들어, 시계산업은 처음에는 정밀기계업이었지만 생산라인이 자동화, 기계화됨에 따라 조립양산업이 되었고, 다시 옷과 조화를 이루기 위해 패션업으로 변화했다. 따라서 오늘날 시계산업의 특징은 얼마나 정밀하게 잘 만드는가에 대한 하드적 속성만큼이나 얼마나 효과적으로 잘 디자인하고 좋은 브랜드를 개발할 수 있는가에 대한 소프트적 속성으로 전환되고 있다.

김중현(2006)은 업의 개념을 활용한 신사업 발굴 방법으로 3가지를 제안하고 있다. 첫째는, 기술 진화의 추이를 파악하여 보유하고 있는 핵심 기술의 새로운 용도를 개발하거나 타 기술과 융합하여 새로운 사업 영역을 개척하는 것이다. 둘째는, 환경변화에 따라 나타난 미개척 소비 니즈를 발견하거나 새로운 소비 니즈를 촉발할 수 있도록 업의 특성을 선제적으로 변화하는 것이다. 셋째는, 현재의 비즈니스 모델을 정확하게 진단하고 분석하여 사업 도메인 확장을 통해 기존 업의 개념을 재창조하는 것이다.

3) 보유 자원·역량 특성 변화 축과 사명(업)의 특성 변화 축의 교차분석

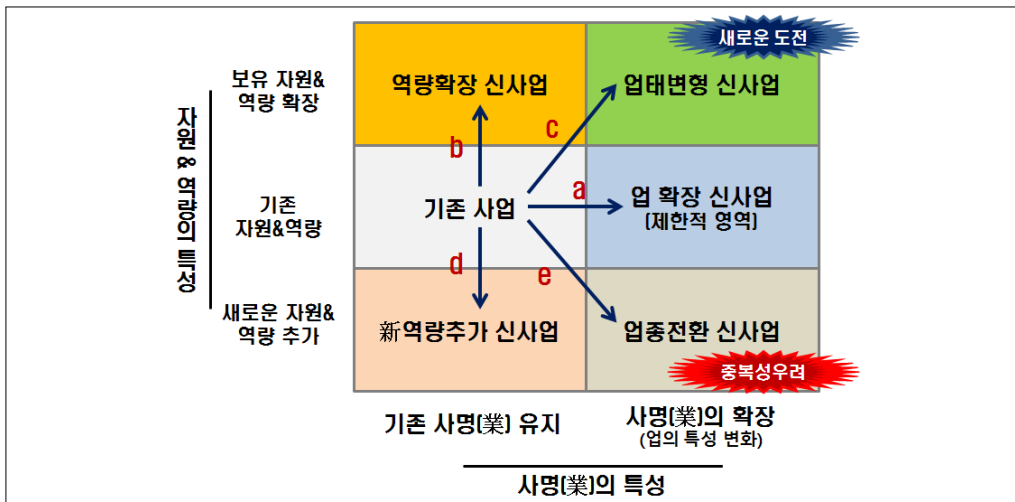
보유 자원·역량 특성 변화 축과 사명(업)의 특성 변화 축 각각이 공공기관의 공적 신사업을 탐색함에 있어 유용하지만, 동시에 각각은 다음의 표에 제시된 것과 같은 약점과 유의점을 지닌다.

〈표 7〉 자원·역량 특성 변화 축과 사명(업)의 특성 변화 축 적용의 강약점

구분	장점	약점	유의사항
자원&역량 특성 변화 분석	- 기관이 보유한 자원 & 역량을 활용해 인접한 신사업을 찾는 방법을 제안	- 보유 자원(역량)이 다양할 경우, 매우 다기한 사업확장의 대안이 제시 - 정형화된 분석방법 부재	- 타기관과 차별화된 핵심 자원(역량)을 발견하고, 이를 기반으로 창의적으로 확장하는 방법 모색
사명(업) 특성 변화 분석	- 사업환경의 급격한 변화 등으로 사명 및 업의 근본적 변화가 필요할 경우에 유용한 방법	- 사명(정관)의 부분적 변경조차 어려울 경우 적용 한계 발생 - 업의 변화 방향을 예측함에 있어 높은 전문성과 통찰력 요청	- 업에 대한 새로운 각도의 정의 및 선진사례 BM으로부터 모색 시작 - 특정개인에 의한 주관성의 한계 극복 필요

따라서 강약점을 지닌 보유 자원·역량 특성 변화 축과 사명(업)의 특성 변화 축 각각을 따로 적용하기보다는 이를 교차시켜 새로운 사업영역을 찾는 방법을 공공기관의 공적 신사업 탐색 방법으로 권고하고자 한다. 양자의 축을 교차시킬 경우, 다음의 그림과 같이 기존 사업으로 신사업을 탐색하는 경로는 크게 5개로 나타난다. 이 5개의 경로 중 본 연구자는 사명(업) 특성과 변화와 보유 자원&역량의 확장을 동시에 추구해 업태를 변형하는 c의 경로를 가장 도전적인 경로로 추천한다. 한편 비관련다각화에 해당하는 e와 같은 업종전환 신사업은 실패위험은 물론 타 기관과의 중복성 우려가 발생한다는 점에서 지양할 것을 권고한다.

[그림 8] 공적 신사업 개발방법: 공적 신사업 개발의 5가지 경로



2. 개발대상 공적 신사업의 선택

가. 신사업 요건 부합도 평가 : 신사업과 미래대비과제의 구분

신사업(new business)은 기존사업의 연장선 또는 단순 시장·고객 확대를 넘어서는 수준에서 정의될 필요가 있다. 왜냐하면 신사업으로 선정된다면 추가적인 예산 및 인력의 투자가 따르기 때문에 일반적인 과제(task)와는 구분할 필요가 있다. 신사업으로 채택된 과제는 이후 기획·개발과정에서 귀중한 조직 내 자원을 집중적으로 투자해야 할 대상이므로 무엇을 신사업으로 선정할 것인가는 중요한 고려사항이다.

통상 민간부문에서는 매출 증대에 기여하는 사업을 지칭함에 비해 공공기관에서는 이를 단순 적용하기 어렵다. 왜냐하면 매출로 인식되기 어려운 준정부기관이 다수 존재하기 때문이다. 따라서 공공기관 신사업이란 사업예산(공기업의 경우는 매출) 규모의 증대를 기하거나, 경제적·사회적 가치를 증대하는 새로운 사업으로 규정한다. 공공기관의 공적 신사업의 요건으로 다음 사항을 추가 점검할 필요가 있다.¹⁰⁾

첫째, 정관에 규정된 사업과의 관련성이다. 새로움의 정도 측면에서 정관에 없는 사업 또는 정관에 규정된 사업범위의 재해석(재정의)이 필요한 사업 등이 포함된다. 다만, 정관에 규정된 사업이라도, 새롭게 개시하는 사업의 경우에는 신사업에 포함할 수 있다. 기존사업과의 차별성은 제품 및 서비스의 새로움 측면에서 살펴볼 수 있다. 기존에 제공하던 제품 및 서비스를 단순히 대체하는 방식의 사업은 제외할 필요성이 있으며, 기존에 제공하던 제품 및 서비스에 추가적 가치를 부여하되, 별도 수익이 구분되는 사업은 포함될 수 있을 것이다.

둘째, 사업개시 시기 측면에서의 새로움 요건이다. 사업개시 시기가 핵심적인 신사업을 판단하는 기준은 아니지만, 새로움의 정도를 판단하기 위해 보완적으로 고려할 필요가 있다. 예를 들어 5년 이상 추진되어온 사업의 경우는 본 사업에 이미 편입되었다고 판단하는 것이 불가피하다. 따라서 2~3년 전부터 새롭게 추진했거나, 향후 추진할 사업을 신사업으로 판단해야 할 것이다. 다만 초기 단계 계획(특히 사업모델 미확립)을 수립하고 있는 사업을 신사업으로 포함시킬지는 사례별로 상이할 것으로 보인다.

셋째, 사업의 예상 규모를 고려해 사업(business) 단위로 인정할 것인지의 여부를 판단할 필요가 있다. 사업의 예상 규모를 절대금액으로 한정짓는 것은 공공기관 규모 차이로 인해 비합리적 기준이 될 수 있다. 예를 들어 본 사업 추진 후 대략 5년 내외에 달성할 수 있는 사업의 예상 규모를 가정해서, 기관 전체 사업예산 또는 매출액의 1/100을 넘을 필요가 있으며, 주력사업은 최소 1/50을 넘어야 하는 기준을 제시할 수 있다. 다만 10년 이상의 장기전망을 갖고 준비를 해야 할 사업도 존재한다. 이 경우에는 10년후 1/10 이상의 사업규모 증대와 같은 기준을 추가적으로 적용하는 방안을 생각해볼 수 있다.

10) 신사업(new business) 요건을 새삼스럽게 점검할 필요성은 내부 경영적용 차원에서도 제기되지만, 경영평가라는 외부적 요구에의 부합도 측면에서도 제기된다. 2015년도 경영실적 평가 경험을 통해 볼 때, 상당수 공공기관들이 신사업(성장동력 포함)과 미래대비과제를 혼동하는 문제점이 발견된다.

나. 국내 Vs. 해외진출 신사업

글로벌 500대 기업에서 자국 기반 공기업이 몇 개나 진출하는 것이 좋을지에 대한 정답은 없다. 만약 미국처럼 1개에 불과하지만, 그 비율은 1%도 안 되는 민간중심 성장전략 국가도 존재한다. 문제는 한국처럼 중소규모 국가에 자원도 빈약해 글로벌 경쟁에서 취약한 구조적 한계를 보이는 국가가 택할 국가발전전략이 어떤 것이 되어야 할 것인지에 대한 고민이 선행될 필요가 있다. 특히 동일기간 민간대기업의 진출이 확대되었다면, 우리나라의 국가 차원 전략적 선택도 달라질 수 있다. 그러나 현실은 그렇지 못하다. 예를 들어 포춘 2016 글로벌 500대 기업을 보면 한국기업은 전년도 17개사에서 15개사로 2개가 줄어든 것으로 나타난다. 2015 500대 기업에 포함되었던 S오일, 삼성C&T가 제외되었으며, 2016 기준 롯데쇼핑(414위), LG디스플레이(429위), GS칼텍스(431위), 삼성생명(439위), 한국가스공사(464위) 등으로 400위권에 속한 기업이 5개로 이마저 줄어들어 위협에 처해있다.

글로벌 경쟁에서 뒤처진 약체 국가의 경제적 부는 글로벌 선도기업을 통해 이를 보완한 국가로 이전되는 것이 엄연한 현실이다. 또한 글로벌 경쟁구도는 국내 경제상황에 의해 결정되는 것이 아니다. 중국, 인도, 브라질 등 인구와 자원기반 신흥성장국이 등장하는 상황에서 한국이 어떤 국가 차원 글로벌의 진출전략을 선택할 것인지 고민이 필요한 상황이다. 우선적으로 공적 신사업으로 적합한 진출영역·기능이나 사업아이템을 탐색하는 방법으로, 이 문제와 관련해서는 국내 상황과 해외 상황으로 구분해 차별적 방법을 적용할 필요가 있다. 특히 해외 상황에서는 공적 기능보다는 국가 간 경쟁성과 국익을 우선 고려할 필요가 있다.

공적 기능이 중시되는 곳은 바로 국내 상황이라 할 수 있다. 민간부문에서 활용되던 다각화 매트릭스나 핵심역량의 확장방법, 산업가치사슬 구조분석 등에 공적 기능기준을 일부 보완해 적용할 수 있으며, 거시환경변화에 따른 니즈-신기능 요구와 기관 사명·기능의 확장 매칭방법을 구상할 수도 있다. 무엇보다 공공기관이 속한 업(業)의 본질 및 시대변화에 따른 업(業)의 특성 분석 및 통찰에 기초한 신사명·신기능 개발방법 등을 정교화할 필요가 있다. 여기에 현재의 사업·기능·보유역량의 확장이나 제도적 규제영역 확대가 아닌 새로운 차원에서 가치 축의 확장방안, 즉 공공기관이 플랫폼 역할을 수행하는 공동창조생태계(co-creating ecosystem) 모델에 도전해 볼 수도 있을 것이다(홍길표·이립, 2016).

3. 공적 신사업 정교화 방법론

가. 진출영역 기관 적합성 평가의 기준과 활용

신사업 여부를 판단한 이후에는 해당 신사업 진출의 적정성을 점검할 필요가 있다. 이를 위해 신사업이 기관의 목적사업 범위를 벗어나는지와 관련된 문제, 타 공공기관 사업과의 중복성을 어느 정도 허용할지와 관련된 문제, 민간기업과의 경합 가능성 또는 시장실패의 보완과 관련된 문제, 규제성을 강화하는 방향에서 신사업을 구상하는 것과 관련된 문제 등을 종합적으로 검토해야 한다.

우선적으로 민간과 경합이 예상되는 영역에서 공공기관은 어떤 사업이 적합할 것인가를 고려해야 한다. 통상 상당수 공기업은 선발주자로 전국적 규모 차원의 규모의 경제 우위를 보유하고 있음은 물론 단기 수익성을 고려하지 않는 초기단계 자원투입이 가능하기 때문에 공기업의 구조적 경쟁우위로 인한 불공정 경쟁 위험에 유의해야 한다. 따라서 민간기업이 선호하는 사업영역에서의 직접적 경쟁은 피하는 것이 바람직하다. 공기업을 포함한 공공기관이 진출할 수 있는 민간 경합 예상 영역은 바로 규모의 비경제, 개발실패 위험 등 초기단계 시장실패가 작동하는 분야일 것이다. 이 분야에서는 글로벌 국가 간 경쟁 차원에서 초기단계 기술 및 시장 형성의 마중물 역할을 하되, 시장 발전단계에 따라 공공의 점진적 철수를 전제한 사업참여방식을 구상할 필요가 있다. 즉 초기 시장실패가 존재하는 민간 경합 예상영역의 경우에는 공공이 초기 주도를 하되, 성장단계 민간이전이 가능한 방식으로 추진할 필요가 있다. 여기에 덧붙여 민간주도의 수익창출과 사회부담 위험요인이 공존하는 분야에의 진출방안을 강구할 수 있다. 중기적으로 민간주도 수익창출이 예상되지만, 동시에 사회부담 위험도 증대하는 분야로, 시장형성 초기단계부터 시장형성 촉진 및 사회부담 위험을 관리하는 기능을 담당할 필요가 있다. 이 분야에서의 적합한 진출방식은 직접적 사업자가 아니라, 공공이 민간의 사회위험 비용부담을 내재화하는 인프라 및 플랫폼 제공자로서 참여하는 것이 바람직할 것이다.

다음으로 타 공공기관 또는 공적부문과 중복이나 경합성이 발생할 경우, 어떻게 대응하는 것이 바람직할 것인지 고민이 필요하다. 우선 법적·제도적으로 공공기관 간 경쟁이 허용되는 분야가 존재한다. 예를 들어 발전사업의 경우에는 4개의 발전공기업 간 전국단위 분할경쟁을 허용하고 있으며, 민간발전도 부분적으로 허용되고 있지만, 전국적 경쟁상대는 아닌 상태이다. 이 경우에는 경쟁력 강화를 통한 효율성 제고가 기대되어 중복투

자 및 경쟁이 가능할 것으로 보인다. 다음으로 금융공기업과 같이 사업환경의 변화로 인해 공공기관 간 경계가 융복합화되는 분야이다. 공공기관 출범 당시에는 타 공공기관과의 사업경계가 상대적으로 명확했지만, 기술 및 제도, 고객니즈 변화 등에 따라 사회적으로 기능의 융복합화를 요구하고 있다. 이 분야의 경우에는 중단기적으로 융복합 분야의 경합성을 허용하는 것이 불가피할 것이다. 다만 융복합화 현상이 진정된 이후에도 중복성이 지속적으로 발생한다면, 향후 기능조정이나 통폐합으로 대응해야 할 것이다. 마지막의 경우는 기능 및 서비스의 성숙도(발전단계)에 따라 분야의 주도권이 이행되는 분야이다. 전문성을 지닌 공공기관이 공공성 관점에서 초기 기능 및 시장 형성 역할을 담당했지만, 기능 및 서비스의 성숙화 진행 및 지자체 등 대체 공적부문의 일반 서비스화 전환 등이 발생한다면, 해당 분야에 진출했던 공공기관은 직접 제공자 기능을 이전하되, 플랫폼 기능을 유지할 필요가 있다. 예를 들어 전기차 충전소사업이 여기에 해당될 것이다.

나. 사업추진 강도 평가와 우선순위 판단

해당 신사업 진출의 적정성을 점검한 이후에는 신사업 우선순위를 판단해야 한다. 이 때 공익적 목적달성이라는 추상적 기준보다는 성장성 등과 같은 기관 차원의 예상 성과기준, 측정가능한 이용자 혜택 및 사회적 비용 등의 사회 차원 성과기준, 신사업 분야에서 공공기관의 참여 위상, 소요 투자자금 및 필요인력의 확보 가능성 등 고려해야 한다.

예를 들어 신사업 관련 소요 투자자금 및 필요인력의 확보가 현실적으로 가능한지를 반드시 점검할 필요가 있다. 아직까지는 공공기관의 특성상 신사업 추진을 위해 필요한 자금 및 인력을 자율적으로 결정하기 어려운 상황이다. 따라서 정부정책의 범위 내에서 필요한 자금을 조달할 수 있는지, 필요한 전문인력의 양적·질적 확보가 가능한지는 매우 중요한 분석 포인트이다. 신사업의 발전전망이 매우 유망하더라도, 필요한 소요 투자자금 및 필요인력을 적기에 확보할 수 없다면, 해당사업을 주력 신사업으로 추진하기는 어려울 것이다. 공공기관의 입장에서 행할 수 있는 행동은 자율적 결정의 제약을 고려한 상태에서의 신규사업 추진을 위한 자금조달 및 인력확보 계획을 수립하는 것이며, 이 때 반드시 시나리오방식을 통한 미래 투자계획을 수립할 필요성이 제기된다.

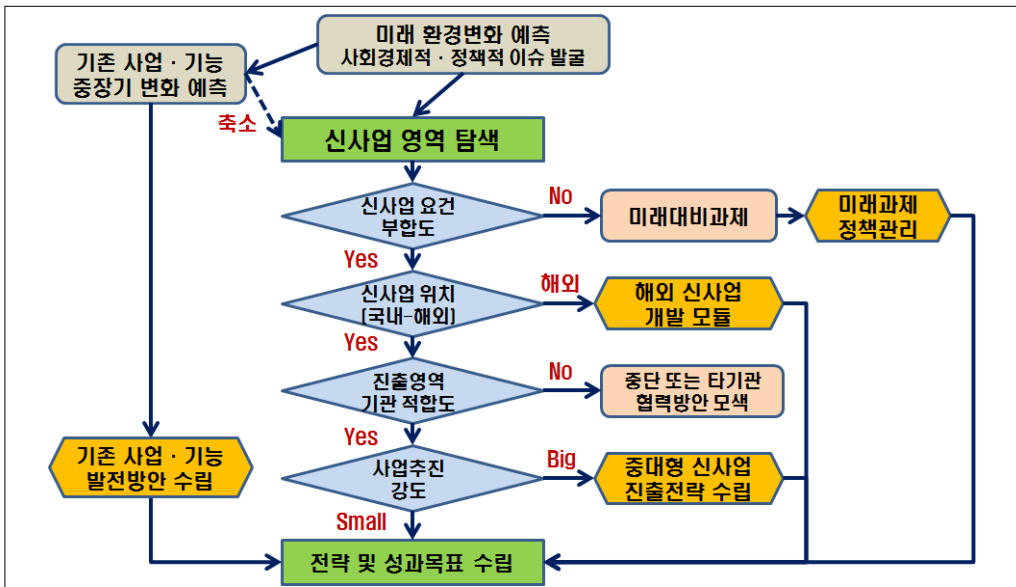
다음으로 신성장동력 사업분야에서 공공기관의 참여 역할 및 위상이 확립되어 있는가를 점검할 필요가 있다. 통상 성장성과 수익성이 높을 것으로 예상되는 분야를 신성장동

력으로 인식하고 이를 공공기관의 대표 신사업으로 선정하는 경우가 자주 발생한다. 문제는 참여하는 분야가 신성장동력 분야라 하더라도, 참여기관의 역할 및 위상에 따라 수익성의 과실을 분배받는 정도가 상이하다는 점이다. 사업 전체적으로 성장성과 수익성이 좋다고 모든 참여기업이 수익성을 얻는 것은 아니기 때문이다. 따라서 공공기관이 수익성을 확보하기 위해서는 사업모델에서의 위상(역할)과 이를 수행할 수 있는 기술역량이 필요하다. 만약 이를 확보하지 못했다면, 해당 분야는 신성장동력으로 발전하더라도, 여기에 보완적으로 참여하는 공공기관의 위상은 제한적일 수밖에 없다는 점에 유의할 필요가 있다.

4. 한국 공공기관의 공적 신사업 탐색 및 정교화 방법론 제안

이상의 논의를 바탕으로 한국적 현실에서 공공기관들이 활용할 수 있는 공적 신사업 탐색 및 정교화 방법론을 프로세스 관점에서 종합하면 다음과 같다.

[그림 9] 공공기관의 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스



출처: 저자가 직접 작성

공적 신사업 탐색 및 정교화 작업의 출발점은 기관과 직결된 사회경제적·정책적 이슈를 발굴하는 미래환경 변화 예측작업과 기관의 기존 사업·기능의 중장기 변화 예측작업이라 할 수 있다. 특히 기존 사업·기능의 축소가 예상되는 공공기관의 경우, 기관의 생존 및 성장욕구를 충족하기 위해 신사업 개발 필요성이 커진다.

신사업 영역을 탐색함에 있어 다양한 방법들이 활용될 수 있다. 민간부문에서 활용되는 개발 방법론을 적용할 수도 있지만, 새로운 미래 공공가치 발굴에 주안점을 두고 본 연구에서 제안한 사명(업)의 특성 변화 측과 보유 자원·역량 특성의 변화 측을 교차시킨 방법을 적용할 수도 있을 것이다.

발굴된 신사업 영역 및 아이템들은 본격적인 적합도 점검 및 사업추진 강도 평가에 앞서 신사업요건 적합도와 신사업 진출국가 점검을 행할 필요성이 있다. 신사업요건 적합도에 부합되지 않는 아이템은 신사업 개발경로가 아닌 미래대비과제 정책관리 모듈로 포함시켜 관리해 나가는 것이 유용할 것이다. 또한 해당 사업이 국내에서 전개될 것인지, 아니면 해외진출을 목표로 추진될 것인지를 점검해 만약 해외진출이 목표인 사업의 경우에는 별도의 해외 신사업 개발 모듈로 포함시켜 계속 추진 여부 및 정교화 프로세스를 거칠 필요가 있다.

신사업요건 적합도를 거쳐 국내에서 전개한 신사업 개발아이템은 이후 진출영역 기관 적합도 점검 및 사업추진 강도 평가 단계를 거쳐 중장기 전략체계로 통합될 필요가 있다. 이 과정에서 진출영역 기관 적합도를 통과하지 못한 신사업 개발아이템에 대해서는 추가 정교화작업 중단 또는 타 공공기관과의 협력방안 방향으로 전환해야 한다. 사업추진 강도와 우선순위 평가과정을 거쳐 선정된 중대형 신사업의 경우에는 해당 사업영역에의 진출(진입)전략을 구체화할 필요가 있으며, 이 과정에서 민간부문에서 자주 활용되는 산업분석이나 산업가치사슬 분석방법 등을 함께 활용할 수 있다.

마지막 단계는 기존 사업·기능의 중장기 발전방안과 새로운 신사업 개발방안을 통합하는 중장기 전략 및 성과목표 수립단계이다. 특히 통합단계에서 재무적 관점에서 자원 배분 및 투자시점 조정 계획을 수립해야 한다.

그렇다면 이러한 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스에 비추어 볼 때, 한국 공기업의 신사업 탐색 방법론 적용현황은 어떻게 나타날까? 본 연구에서 2016년 경영실적 평가를 위해 제출한 2015년도 경영실적보고서에 기재된 미래 신사업 선정 방법론 현황¹¹⁾

11) 2015년도 경영실적보고서 경영전략 및 사회공헌 지표의 세부평가내용 ③ 외부 경영환경의 변화 등

을 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스에 비추어 평가해 보면, 다음과 같이 그 적용수준을 평가해 볼 수 있다.

〈표 8〉 한국 공기업 신사업 발굴·선정 방법론 적용현황 평가

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
특징	환경분석 등의 시사점 기반 신사업 탐색·개발 후 중장기전략 연계	환경분석 및 워크숍 등을 통한 신사업 발굴 및 선정. 기존 전략과의 연계·통합	환경분석 등을 통한 탐색적 신사업 발굴 후 복수 평가기준을 활용한 최종사업 선정	환경분석 외 경쟁력분석 등을 통한 신사업 발굴 및 복수 평가 기준(위험관리 포함)등이 반영된 최종사업	체계적인 신사업 탐색 및 단계적 평가를 통한 최종신사업 선정 및 정교화
해당 공기업	(공기업1) 한국철도공사, 한국토지주택공사 (공기업2) 부산항만공사 등 13개 공기업2 (15)	한국공항공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국마사회 (5)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 대한석탄공사, 여수항만공사, 한국서부발전, 해양환경관리공단 (7)	한국지역난방공사, 한국수력원자력 (2)	제주국제자유도시 개발센터 (1)

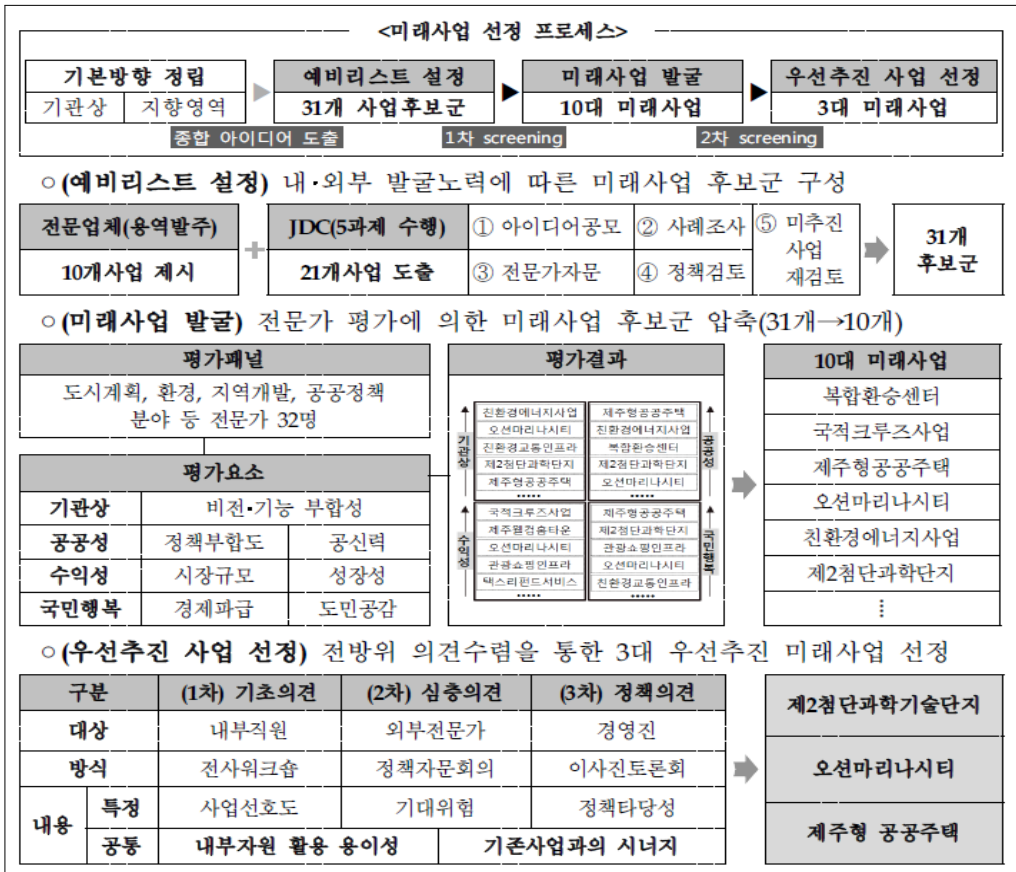
본 연구에서 제안한 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스 관점에서 공기업의 신사업 탐색·선정 방법론을 평가해 본다면, 약 50%에 해당하는 공기업들이 가장 기초적인 1단계 수준에 불과한 것으로 나타났다. 즉 이 단계에 속한 공기업들의 경우에는 환경분석 등 기초적인 분석을 기반으로 한 시사점 도출 및 임직원 워크숍, 기초적인 선별기준 적용 등을 바탕으로 신사업 탐색·개발을 행하고, 체계적인 사업선정 타당성 분석이 미흡한 상태에서 바로 중장기 전략방안에 연계·통합하는 모습을 보이고 있다. 2단계에 속한 5개 공기업은 산업가치사슬평가, 내부역량분석, 벤치마킹, 업 특성분석, 3P 분석 등 독특한 분석방법을 강조하고 있지만, 나머지 프로세스는 1단계 수준과 큰 차이를 보이지 않고 있다. 3단계에 속한 7개 공기업의 경우에는 신사업의 탐색과 복수의 평가기준을 활용한 신사업 선정 프로세스가 구분되어 있으며, 각 분야에서 최소한의 요건은 갖춘 것으로

에 적극적으로 대응하기 위해, 미래대비와 새로운 성장동력 발굴 등을 위한 노력과 성과는 적절한가? 부문에 기재된 내용을 대상으로 연구자가 적용수준을 평가하였다. 일부 공기업의 경우 세부평가내용 ①에 신사업 탐색과 관련된 전략수립 방법론을 추가로 기재한 경우도 있지만, 동일한 기준 적용을 위해 세부평가내용 ③에 기재된 내용만을 대상으로 분석방법론 종류 및 분석수준을 평가하였다.

보여진다. 한편 한국지역난방공사, 한국수력원자력의 2개 기관은 3단계 수준의 요건 외에 개별 사업의 발굴 및 사업선정 타당성 평가과정 등에서 좀 더 체계적인 분석방법이 적용된 것으로 나타난다.

본 연구에서 제안한 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스 관점에서 유일하게 거의 모든 요건을 어느 정도 갖추면서 신사업 탐색·개발·선정한 공기업은 제주국제자유도시 개발센터 1군데로 나타났다.¹²⁾ 이 공기업이 채택·활용한 신사업 탐색·개발·선정 프로세스는 다음의 그림과 같다.

[그림 10] 제주국제자유도시개발센터의 신사업 탐색·개발·선정 프로세스



12) 제주국제자유도시개발센터에서 최종 선정한 신사업들이 내용적 측면에서 바람직한 공적 신사업이라는 평가를 행한 것은 아니다. 본 연구에서는 공적 신사업 발굴·선정 프로세스 측면에서 체계적 분석과정을 거쳤는지의 여부에 중점을 두어 평가를 행하였다.

동사는 전문용역업체에서 추천한 10개 사업 외에 추가적인 발굴방법을 활용해 총 31개의 후보군을 발굴했으며, 이를 대상으로 2단계의 선정평가 과정을 거쳐 최종 3개 신사업을 선정했고, 각 신사업에 대한 추가 정교화 과정을 거쳐 중장기전략에 통합하는 모습을 보이고 있다. 특히 2단계의 선정평가 과정에서 전문가패널 등 체계적인 평가방법을 이용해 비전·기능부합도, 정책부합도, 공신력, 시장규모, 성장성, 경제파급효과, 도민공감도, 직원사업호감도, 기대위험 등을 선정과정에 반영하는 모습을 보이고 있다.

공공기관의 입장에서 사명(업) 특성의 변화를 수반하는 중대형 신사업의 개발은 결코 쉽게 결정되어서는 안 된다. 의욕적으로 추진했던 공공기관의 중대형 신사업의 실패는 해당 기관에만 손해를 입히는 것이 아니라, 국가 전체적으로도 막대한 피해를 초래한다. 신사업 개발과 같은 새로운 혁신에의 도전에는 실패의 위험이 필연적으로 따르지만, 기관의 이기주의적 욕심이나 정책당국의 단기 정책목표 달성 과욕 등으로 인해 발생하는 불성실 실패 또한 용인되어서는 안 된다. 이 점에서 다소 복잡한 개발프로세스 및 점검 단계를 거치더라도, 본 연구에서 제안한 공공기관의 공적 신사업 탐색 및 정교화 방법론을 적용할 것을 권고한다.

IV. 공공기관의 공적 신사업 개발 관련 정책적 과제

공공기관 정책 관점에서 반드시 고려할 점은 공공기관의 신사업 또는 신성장동력 개발을 일방적으로 강요하거나, 반대로 일률적으로 규제하는 정책기조는 바람직하지 않다는 점이다. 공공기관 신사업은 기본적으로 해당 공공기관의 사명 및 공적기능을 강화하는 방향에서 새로운 사업영역을 개발할 필요성이 있으며, 정책당국도 급속한 환경변화에 따른 새로운 시장실패 요인 및 사회적 이슈 대두에 선제적으로 대응하기 위해 개방적 자세를 갖고 필요한 제도개선 및 정책지원을 해야 할 것이다. 이를 위해 다음과 같은 정책적 개선방안을 제안한다.

첫째, 공공기관 신사업 예비타당성조사 평가체계의 시급한 개선이 요구된다. 무엇보다 국내 신사업추진 타당성 평가모형과 해외 신사업진출 타당성 평가모형의 분리와 각각 영역에서의 추가적인 평가기준 정교화 작업이 요청된다. 국내 신사업추진 타당성 모

형에서는 앞으로 다가올 미래사회가 요구하는 새로운 공공가치의 발굴과 그 가치평정(valuation) 방법론을 개발해야 한다. 이를 위해 최근 전개되고 있는 공공기관들의 다양한 신사업 내용에 대한 심층적 사례연구와 본 연구에서 제시한 다양한 점검기준의 적용가능성을 검토할 필요가 있다. 한편 해외 신사업진출 타당성 평가모형에서는 우선적으로 공기업과 준정부기관을 구분해 적용하는 이원적 모형으로 차별화해야 한다. 전체적으로 공공기관의 해외진출과 관련해 실패위험을 줄이기 위한 타당성 점검체계를 보다 정교화할 필요성이 있지만, 동시에 공기업의 해외진출과 관련해서는 좀 더 개방적인 자세가 요청된다. 특히 공기업에 적용되는 해외 신사업진출 타당성 평가모형에서는 절대적 금액을 기준으로 예타 적용 여부를 결정하기보다는 기관의 매출규모와 연동되는 금액기준 다기화가 요청된다. 이와 함께 공공성 평가기준의 재조정 및 비중 축소, 수익성 관점에서의 위험도 평가의 강화가 요청된다. 여기에 최근 공기업을 활용한 글로벌 국가간 경쟁상황, 개별 공기업의 단독진출이 아닌 협업적 동반진출 등의 평가기준 보완이 필요하다.

둘째, 공공기관 상시적 기능조정제도 운영과 관련된 개선이 요청된다. 주기적인 기능조정제도 자체의 개선방안도 검토해 보아야 하지만, 그 적용과정에서의 내실을 강화하는 방안을 우선적으로 고려할 필요가 있다. 즉 다양한 영역에서 활동하는 복수의 공공기관 간 기능조정을 하기 위해서는 해당 영역의 전문성과 함께 현 단계에서 벌어지고 있는 산업 및 사회 전반의 융복합화 현상에 대한 이해, 그리고 미래사회의 변화와 새로운 공공수요에 대한 예측력 강화 등의 기능 강화가 요청된다. 현재와 같이 정책 당국자와 일부 전문가가 밀실에서 폐쇄적으로 논의하는 방식으로는 이를 담보하기 어렵다. 최종적인 정책 결정은 정책당국이 결정할 수밖에 없다고 하더라도, 초중반 기능 점검과정에서는 개방형 혁신(open innovation)에서 논의되는 것과 유사한 개방형 기능점검 접근법을 택할 필요가 있다. 여기에 기존에 주로 활용되던 '단위 기능 중심 점검 모델'에 본 연구가 제안한 다양한 신사업 점검기준을 보완하는 정교화 작업을 추진하는 것이 유용할 것이다.

셋째, 경영평가 관점에서의 부분적 개선이 요청된다. 현재 지표별 경영평가에서 기관의 자율성을 가장 많이 존중해 주고 있는 지표가 바로 기관혁신 지표이다. 이와 같이 기관의 자율성을 존중하는 태도는 향후에도 지속적으로 유지해 나가는 것이 바람직하다. 본 연구에서 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스를 제안하고 있지만, 이것이 또 다른 형식적 점검요건이 되어서는 안 된다. 각 공기업들은 각자가 처한 정책·환경여건은 물론 규모나

업의 특성을 반영한 자신들에 적합한 공적 신사업 탐색 및 정교화 프로세스를 개발해 나가야 한다. 오히려 이 지표에 대한 평가위원의 전문성은 물론 기관 및 기관이 속한 업에 대한 이해도를 높이는 노력이 무엇보다 요청된다. 평가위원의 잘못된 인식과 평가의견이 기관을 잘못된 방향으로 이끌 수도 있다. 이 점에서 신사업개발 평가항목은 기관의 주요 사업에 대한 철저한 이해를 기반으로 평가를 할 수 있다는 점에서 경영관리 관점보다는 주요사업 총괄관리 관점에서 평가하는 것이 더 바람직할 것으로 보인다.

향후 공공기관들은 공적 신사업을 개발을 통해 지속가능한 공공적 가치창출의 촉매제(기폭제) 역할을 할 필요성이 있다(PwC, 2015). 정부와의 관계 측면에서 명확한 목적과 사명에 기반한 소유 및 적극적 경영이 필요하다. 또한 국민 및 이해관계자 관계 측면에서 기관성과의 적시·신뢰성 있는 보고에 기반한 투명성·책임성 경영을 통한 신뢰 구축이 필요하다. 여기에 기관을 둘러싼 내부·외부 요구 균형성의 발휘, 즉 내부경영 측면에서 효율적 프로세스와 효과적 서비스의 보장, 외부적 영향력에 대응한 성장과 발전을 위한 전략적 활동기반 구축 등이 동시에 요청된다.

공공기관의 입장에서 새로운 공적 신사업을 개발하는 것은 쉽지 않으며, 또한 이를 성공적으로 추진하는 것은 더더욱 어렵다. 공공기관들이 선정한 신사업에 대해 사후적으로 잘못되었는지를 따지기에 앞서, 어떤 방법을 활용해 신사업 기회를 탐색하는 것이 좋을지, 다양한 신사업 기회들 중에서 바람직한 공적 신사업을 어떻게 선정해 개발해 나가야 할 것인지를 논의하는 것이 더 유용할 수 있다. 본 연구는 공공기관들은 공적 신사업 개발을 위한 방법론을 탐색하는 최초의 연구로서의 의의를 지니지만, 동시에 이론적 연구로서의 한계를 가지고 있다.

참고문헌

- 곽채기(2009), 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회, 공공
부문 개혁시리즈② 보고서.
- 김용성(2012), 「공공기관 사업 예비타당성조사」, KDI 공공투자관리센터 공공투자정책실
발표자료(2012. 1. 17).
- 김인직(2013), 「2013년도 정부연구개발예산 현황분석」, KISTEP, 조사자료 2014-002.
- 김정욱(2013), 『공공기관 해외사업 예비타당성 조사 수행을 위한 표준지침 연구』, 한국개
발연구원 연구용역보고서.
- 김종현(2006), 『새로운 업(業)의 발견』, 삼성경제연구소.
- 김준기·석조은(2010), 「공기업의 사업 영역에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 국내 공
기업의 신규사업을 중심으로」, 『한국행정연구』, 19(2): 205-238.
- 나유성(2014), 「공기업 사업영역 확장 평가와 개선과제」, 국회예산정책처, 사업평가현안
분석 제55호(2014. 12).
- 송위진(2004), 「국가혁신체제에서 정부의 역할과 기능: 혁신체제론적 접근」, STEPI 정책
자료 2004-01.
- 양지숙(2013), 「공기업 사업영역 변화에 관한 연구: 조직의 이해 및 전략을 중심으로」,
제3회 한국 행정학회 월례발표회: 1-26.
- 와이즈포스트파트너즈(2005), 「성공적인 신규사업의 전개와 추진 프레임」, 와이즈포스트
파트너즈 공개자료.
- 이장재·현병환·최영훈(2011), 『과학기술정책론-현상과 이론』, 서울: 경문사.
- 이주경(2013), 「공기업 비핵심사업 수행에 대한 진단과 평가」, 한국행정학회, 『2013년 춘
계학술발표논문집』.
- 이철규(2011), 「해외자원개발사업 현황과 과제」, 『그린에너지 기술저널』, 2(2): 46-49.
- 정민·조규림(2016), 「4차 산업혁명의 등장과 시사점」, 현대경제연구원, 『경제주평』
16-32(통권 705호).
- 한국공기업학회(2008), 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발』, 기획재정부 연구용
역보고서.
- 홍길표(2009), 「신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할분담방안」, 한국

- 조세연구원 공공기관선진화방안 정책토론회(2009.12): 45-73.
- 홍길표·이립(2016), 『플랫폼 시대의 공공혁신: 공동창조 생태계가 답이다』, 서울: KMAC 미디어.
- Andersson, T.(1998), “Managing a Systems Approach to Technology and Innovation Policy,” *STI Review*, No. 22: 9-29. (Google Book).
- Ansoff, H. I.(1957), “Strategies for Diversification,” *Harvard Business Review*, 35(5): 113-124.
- EBA(2015), “Technical advice on the delegated acts on critical functions and core business,” *European Banking Authority*.
- Florio, M.(2014), “The return of public enterprise,” Working Paper N. 01/2014, Centre for Industrial Studies(CSIL).
- Kwiatkowski, G. & Augustynowicz, P.(2015), STATE-OWNED ENTERPRISES IN THE GLOBAL ECONOMY: ANALYSIS BASED ON FORTUNE GLOBAL 500 LIST. MICM & ISKLIS Joint International Conference(TIIM) 2015.
- Meyer, M. W.(1975), “Organizational Domains,” *American Sociological Review*, 40(Oct.): 599-615.
- OECD(1997), *National Innovation Systems*. Paris, OECD.
- Porter, M.E.(1980), *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*, New York: Free Press.
- PwC(2013), “Future of Government: Tomorrow’s leading public body,” PwC, www.psrc.pwc.com.
- PwC(2015), “State-Owned Enterprises: Catalysts for public value creation?,” PwC, www.psrc.pwc.com.
- Woolthuisa, R.K., Lankhuizenb, M. & Gilsingc, V.(2005), “A system failure framework for innovation policy design,” *Technovation*, 25(2005): 609-619.
- Zook, C. & Allen, J(2001), *Profit from the Core: A Return to Growth in Turbulent Times*, Harvard Business Review Press.

5. 우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화 전략

윤태범
(한국방송통신대학교)

우리나라 공공기관의 사회적 책임성 강화 전략

: 지속가능경영활동을 중심으로

윤태범(한국방송통신대학교)

I. 서론

공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중과 중요성은 매우 높다. 즉 우리나라 공공기관은 국가경제의 측면에서 다양하고 중요한 역할을 수행하고 있을 뿐만 아니라, 막대한 비중을 차지하고 있다.

2016년 말 기준으로 우리나라 공공기관의 수(「공운법」상)는 321개이며, 직원 수는 297,694명에 달한다. 이는 2011년의 254,780명과 비교하여 약 43,000명 정도 증가한 것으로 지속적으로 증가하는 경향을 띠고 있다. 이에 따라서 공공기관 직원이 우리나라 경제활동 인구에서 차지하고 있는 비율은 약 1.1%에 달하고 있다. 행정부 국가공무원(일반행정, 교육, 경찰 등) 숫자와 비교하면 약 46% 정도에 이를 정도라는 점에서, 고용에서도 상당히 중요한 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

공공기관의 총예산은 627.1조원(2015년 말 기준)으로 정부예산의 1.7배에 달할 정도이다. 이 규모는 국내 총생산(GDP)의 41% 정도를 차지하는 것으로서, 국가경제에서 실질적인 역할을 하고 있다고 평가할 수 있다.

그러나 공공기관에 대한 국민들의 평가는 부정적이다. 앞서와 같이 우리나라 공공기관의 규모와 중요성은 매우 높은 수준이지만, 이와는 반대로 부정적 평가도 상당한 수준에 이르고 있다. 먼저 가장 많이 지적되는 것이 공공기관의 부채규모이다. 2015년 말 기준으로 공공기관 전체의 부채규모는 약 505조원에 달하고 있다. 물론 이 부채 중에서 정부의 정책사업 수행으로 발생하는 경우가 상당하다는 점에서, 부채 문제를 온전히 공

공공기관의 책임으로 전가할 수는 없지만, 이것이 공공기관에 대한 부정적 평가의 원인으로 작용하고 있다.

공공기관 전반적인 청렴도 수준도 썩 긍정적이라고 평가하기 어렵다. 국민권익위원회의 2015년도 평가 결과 공공기관 종합청렴도는 10점 만점에 8.24점으로 나타났다는 점에서 개선의 필요성이 높다고 할 수 있다. 특히 공공기관 직원과 관련한 부정부패가 지속적으로 발생하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 있다.

이와 같이 다양한 요인들로 인하여 공공기관에 대한 국민들의 신뢰도는 낮은 수준이라고 할 수 있다. 여전히 공공기관의 방만경영과 비효율성 등이 심각한 것으로 지적받고 있다. 이에 따라서 다수의 공공기관들이 효율화, 경쟁력 제고, 성과관리 강화, 민영화 등의 압박을 받고 있다. 공공기관이 제공하는 공적 서비스의 보편성이나 저렴한 요금만으로 공공기관의 존재의 정당성을 주장하기 어려운 상황이다.

그러나 부인할 수 없는 것은 공공기관이 국민에게 필수불가결한 공적인 서비스를 공급하거나 국가 기간망에 해당하는 기반의 구축 등을 위하여 설립되었다는 것이다. 특히 공공기관을 통하여 제공되고 있는 저렴한 가격의 공공서비스는 공공기관 존재의 정당성을 주장할 수 있는 핵심적인 근거라고 할 수 있다. 그러나 앞서 언급한 바와 같이 이제 공공기관들도 이와 같은 것만으로 공공기관의 존재 가치와 의의를 주장하는 데는 한계가 있다. 이미 다양한 공적인 서비스들이 사적인 기관들을 통하여 생산, 공급되고 있는 등 공공기관의 존재를 위협하는 환경이 만들어지고 있다.

그러나 여전히 공공기관들은 사기업과 비교하여 공적인 측면에서 상대적 우위를 가질 수 있는 부분들이 많다. 특히 사익보다는 공익(전통적 의미이기는 하지만)을 강조하고 있다는 점에서, 공공기관의 존재 가치를 쉽게 부정하기는 어렵다고 할 수 있다.

이러한 관점에서 최근 강조되고 있는 ‘지속가능한 발전’이나 ‘사회적 책임’은 사적인 기업보다는 공적인 기업에서 보다 효과적으로 추진될 수 있다고 할 수 있다. 그러나 아직 다수의 공공기관들은 이와 같은 관점에서의 경영활동이 취약하다. 현재는 물론 앞으로도 사회적 책임과 같은 방향은 강조될 수밖에 없다는 점에서, 이와 같은 관점에서 공공기관의 발전방향을 모색하는 것은 의미가 있다.

본고에서는 사회적 책임의 관점에서, 공공기관의 발전을 위한 방안을 모색하고자 한다. 이를 위하여 먼저 사회적 책임에 대한 논의의 틀을 소개하고, 이 관점에서 우리나라 공공기관들의 사회적 책임을 위한 활동과 체계 등을 분석하고자 한다. 다만 공공기관의

사회적 책임에 대한 논의가 아직은 초기라는 점에서, 본 연구는 다소 시론적인 차원에서 논의되었다. 사회적 책임에 대한 논의와 활동도 다소 적다는 점에서, 본고에서는 이와 유사한 의미를 담고 있는 지속가능경영을 중심으로 논의를 정리하였다.

II. 지속가능한 발전과 지속가능경영

1. 지속가능한 발전

1) 의미

지속가능한 발전에 대한 논의는 대략 40년 이상 오랫동안 지속되었다. 그러나 지속가능한 발전에 대한 개념의 통일적 활용은 1987년 UN WCED가 발간한 보고서 ‘우리 공동의 미래’에서 ‘지속가능한 발전’에 대하여 정의하면서 이루어졌다. 1987년에 발간된 WCED의 ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’ 보고서(일명 ‘브룬트란트’ 보고서)에서는 인류사회의 지속적 발전을 위한 기초개념으로 ‘지속가능발전’을 ‘미래세대의 필요를 충족할 능력에 손상을 주지 않으면서 현 세대의 필요를 충족시키는 발전(Sustainable Development is development that meets the needs of present without compromising the ability of future generations to meet their own needs)’이라고 정의하였다.

물론 지속가능한 발전에 대한 정의는 세계은행이나 OECD 등 각종 국제기구에 의해서도 이루어졌지만, 대부분 앞서 언급한 WCED 보고서의 정의와 크게 다르지 않다. 세계은행(World Bank)은 ‘경제성장, 빈곤문제의 해결, 건전한 환경관리는 많은 경우 상호 일관성이 있는 목표(Economic growth, the alleviation of poverty, and sound environmental management are in many cases mutually consistent objectives)’라고 정의하였으며, OECD는 ‘경제와 환경의 통합에 관한 보고서(Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990s., 1996. 2)’에서 지속가능한 발전을 ‘경제정책과 환경정책의 통합’으로, 환경보전정책과 경제개발정책 상호간의 연계성을 증진함으로써 경제와 환경이 상호양립 가능한 목표로 보았다.

2) 지속가능한 발전 논의의 성숙 과정

지속가능한 발전에 대한 논의는 매우 오랫동안 진행되었다. 논의의 시초는 대략 1970년대 초반부터라는 점에서 약 40년 이상의 기간이 경과되었다. 주요한 논의의 진행과정은 다음과 같이 정리된다. 다음에서 보는 바와 같이, 지구적 차원에서의 논의는 1970년대부터 시작되었으며, 우리나라에서 본격적인 논의가 시작된 것은 1990년대 후반이라는 점에서 약 20년 정도의 시차를 두고 뒤쳐져 있다고 할 수 있다.

- 1972년 로마클럽 제1차 보고서 ‘성장의 한계(The limit of Growth)’; 환경보전과 경제발전 연구
- 1972년 UN 인간환경회의(UN Conference on Human and Environment) (Only One Earth): 인간환경선언 채택(스웨덴 스톡홀름)
- 1973년 유엔환경계획(UNEP: United Nations Environment Program) 창설
- 1982년 UNEP에서 환경보전과 경제발전에 관한 선진국과 후진국 간 입장차 논의
- 1983년 UN 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development: WCED) (브룬트란트 위원회) 설립
- 1987년 WCED ‘우리 공동의 미래(Our Common Future)’ 보고서 (‘브룬트란트’ 보고서)에서 지속가능한 발전 정의
- 1991년 G7 정상회의(Environmentally Sound and Sustainable Development) 지지 선언
- 1992년 유엔환경개발회의(UNCED(리우 환경회의)) : 지속가능한 개발 기본원칙인 ‘리우선언’과 세부실천계획으로서 각국 정책 지침인 ‘의제21(Agenda 21)’ 채택
- 1992년 유엔경제사회이사회(ECOSOC) 산하에 지속가능발전위원회(UNCSD) 설치
- 1996년 대한민국, 국가 수준의 지속가능발전 전략으로 ‘국가의제 21’ 수립
- 2000년 대한민국, 대통령자문 지속가능발전위원회(PCSD) 설치

2. 지속가능한 경영

1) 배경

지속가능한 발전에 대한 논의는 처음에는 환경적 문제에서 시작되었지만, 얼마 지나지 않아서 사회, 기업 등 전 영역으로 확장되었다. 즉 전 지구적 관점에서 지속가능성에

대한 논의가 전 영역으로 지속적으로 확대되었다고 할 수 있다. 지속가능한 발전에 대한 논의는 기업 영역에도 바로 영향을 미치게 되었다. 즉 기업들은 환경적 문제만이 아니라, 그동안 크게 인식하지 못하였던 새로운 문제, 예를 들어서 윤리, 인권, 소비자 보호 등 다양한 이슈들에 직면하게 되었다.

이와 같이 기업을 둘러싼 새롭고 다양한 이슈들의 제기는 곧 기업들이 적극적으로 대응 혹은 극복하지 않으면 안 되는 이슈들이 되었다. 이와 같은 이슈들에 대한 대응은 기업들이 그동안 중요하게 고려하지 않았던 주체(즉 이해관계자들)들에 대한 중요성을 새롭게 인식하는 계기가 되었다. 즉 기업을 둘러싼 다양한 이해관계자들의 확대라고 할 수 있다.

그동안 기업의 경영활동에서 가장 핵심적인 주체로 인식하였던 주주 중심의 경영에서 탈피하여, 종업원, 소비자, 지역사회, 나아가서 미래세대까지도 핵심적인 이해관계자로 고려하게 되는 상황이 되었다. 기업의 지속가능한 경영을 확보해줄 수 있는 주체는 전통적인 '주주'만이 아니라 앞서 언급한 다양한 이해관계자들임을 인식하게 된 것이다.

기업을 둘러싼 환경의 변화에 대한 인식은 기업 경영자 혹은 주주들의 '수익'에 대한 관점까지도 변화시켰다. 즉 단기적 수익 추구만으로는 기업의 지속가능한 성장과 발전을 담보할 수 없으며, 장기적인 수익을 추구를 통하여 기업의 지속가능성이 확보될 수 있음을 인식하게 되었다. 예를 들어서(추가적으로 부담해야 할 비용을 부담하지 않고 저렴하게 생산된) 안전하지 못한 제품을 소비자들에게 팔아 단기적 이익을 추구하기보다는, 오히려 비용은 추가로 부담할 수밖에 없지만 소비자들의 안전을 적극적으로 고려한 제품의 생산과 공급이 소비자의 신뢰 확보는 물론 지속적인 수익의 창출에 기여한다고 생각하게 되었다. 이와 같은 현상은 최근 발생하여 사회적 문제가 된 수입자동차의 배출 가스 조작이나 인체에 치명적인 가슴기 살균제 사태를 통하여 확인할 수 있다.

이와 같은 경영환경의 변화 등으로 소비자의 안전을 적극적으로 고려하거나 혹은 환경보호를 강조하는 가운데 생산활동을 하는 기업에 대한 투자를 우선시하는 소위 '사회 책임투자(Socially Responsible Investing: SRI)'가 부상하였다. 특히 이와 같은 현상은 유럽만이 아니라 주주 자본주의의 본고장이라고 할 수 있는 영국이나 미국에서 급증하였다. 이는 새로운 기업활동이 확산되고 있음을 의미한다. 이와 같은 기업경영활동의 변화는 다음과 같은 모델을 통하여 설명될 수 있다. 전통적으로 강조되는 주주모델이 아닌 이해관계자 모델이 새롭게 주목되고 있다. <표 1>에서 보는 바와 같이, 주주모델의 경우

주주이익의 극대화가 경영의 주된 목표라면, 이해관계자 모델은 다양한 이해관계자의 이익 극대화를 강조한다는 점에서 극명한 차이를 확인할 수 있다.

〈표 1〉 주주(shareholder)모델과 이해관계자(stakeholder)모델 비교

구분	주주 모델	이해관계자 모델
경영목표	주주이익 극대화	종업원, 협력업체, 고객, 지역사회 등 다양한 이해관계자 이익 중시
지분소유	개인, 기관투자자	개인, 가족, 은행, 재단 등 회사와 밀접한 관련이 있는 이해관계자
통제장치	주식시장(주가)	이사회, 주주총회, 감사 등 내부조직, 거래 은행 등
해당국가	미국, 영국	유럽대륙국가

자료: 저자 작성

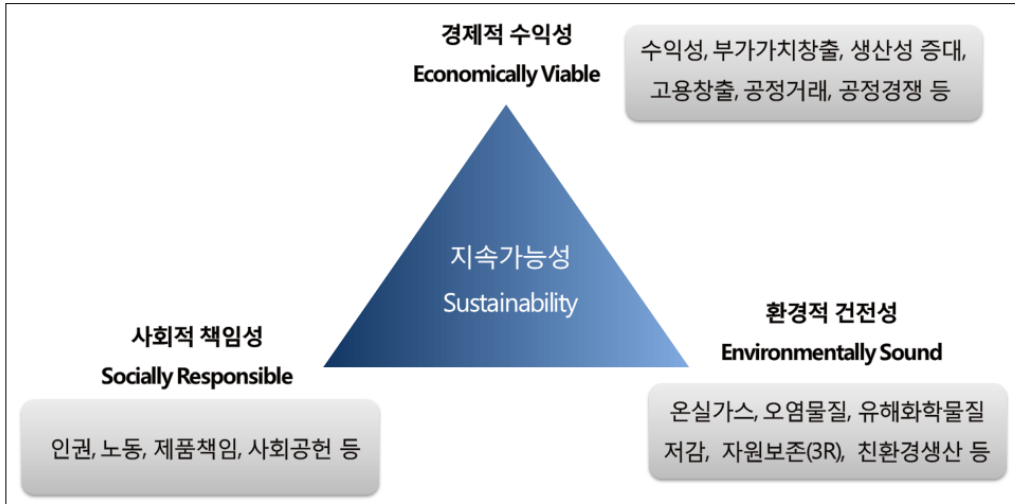
2) 지속가능경영의 의미

‘지속가능한 경영(Sustainable Management)’이란 지속가능한 기업(Sustainable Corporation)으로의 성장을 목표로 기업의 사회, 환경적 책임을 전략적으로 활용하고, 이를 토대로 경제적 책임을 이행하는 기업경영활동을 의미한다. 이와 같은 의미에서 지속가능한 경영의 의미 속에는 좁은 의미의 환경경영만이 아니라, 윤리경영, 정도경영, 투명경영, 사회적 책임 등 다양한 가치들을 포괄하고 있다.

지속가능경영과 유사하거나 혹은 혼용되고 있는 개념들로서, ‘기업의 지속가능성(Corporate Sustainability)’, ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)’, ‘기업책임(Corporate Responsibility)’, ‘기업윤리(Corporate Ethics)’, ‘기업시민(Corporate Citizenship)’, ‘책임있는 기업(Responsible Entrepreneurship)’ 등을 들 수 있다.

지속가능한 경영은 환경적 지속가능성을 핵심으로 하여 출발하고 있지만, 이것은 지구적 지속가능성과 더불어 기업 자체의 지속가능성을 강조한다는 점에서, 기업이 추구하는 가치들이 여전히 중요하게 고려되고 있음을 알 수 있다. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 기업의 지속가능한 경영은 경제적 수익성이 사회적 책임성과 환경적 건전성을 전제로 하여 창출 가능성을 보여준다. 즉 경제적 수익성의 확보가 기업의 지속가능성을 위한 핵심적인 요소이다.

[그림 1] TBL의 지속가능경영체계의 구조



자료: 삼일회계법인 (2008), Triple Bottom: 지속가능경영의 3대축

Ⅲ. 사회적 책임성

1. 지속가능한 발전과 사회적 책임(Social Responsibility)

지속가능발전(SD)과 사회적 책임(SR)은 여러 분야에서 혼용되고 있다. 개념상 구분에도 불구하고 현실에서는 양자가 거의 구분되지 않고 사용되는 경우가 많다. 그것은 사회적 책임이 의미나 내용상 모두 지속가능한 발전의 논의에 기반하고 있기 때문이다. 양자를 혼용하여도 크게 무리가 없다고 할 수 있을 정도이다.

오랜 기간 동안 지속가능한 경영활동이 다양한 측면에서 이루어지고 있었는데, 이것이 최근 사회적 책임(SR)으로 통합화되는 경향이 나타나고 있다. 물론 사회적 책임이 기존의 지속가능한 경영을 완전히 대체하는 것은 아니라는 점에서, 아직은 양자가 혼재되어 사용되고 있다고 할 수 있다.

사회적 책임(Social Responsibility)의 개념에 대한 정의는 일반적으로 ISO가 제시한 것을 기초로 활용하고 있다. ISO는 사회적 책임을 다음과 같이 정의하였다.

responsibility of an organization for the impacts of its decisions and activities on society and the environment, through transparent and ethical behaviour that contributes to sustainable development, including health and the welfare of society; takes into account the expectations of stakeholders ; is in compliance with applicable law and consistent with international norms of behaviour ; and is integrated throughout the organization and practised in its relationships(ISO)

위와 같은 ISO의 사회적 책임에 대한 정의 속에는 중요한 의미들이 담겨져 있는데, 이를 간략하게 정리하면 다음과 같다.

첫째, 조직 차원에서의 활동을 강조한다, 조직의 활동이 타인과 자연환경에 미치는 영향에 대해서 관심을 가지며, 개인보다는 ‘조직’의 역할과 책임성을 강조한다.

둘째, 조직의 자발성이다. 조직 자신이 통제하는 행동에 책임을 지는 조직의 자발성을 강조하며, 타율에 의한 실천보다는 자발적 실천을 강조한다.

셋째, 윤리적 접근을 강조한다. 본질적으로 옳고 그름을 받아들이도록 요구하는 윤리적 개념을 포괄하고 있다. 즉 해도 그만인 것을 의미하는 것이 아니라, 반드시 실천해야 하는 규범적 가치를 강조한다.

넷째, 실천 지향성을 강조한다. 단순히 규범적 가치의 선언에 그치는 것이 아니라, 조직이 실천해야 할 올바른 일과 특정한 일을 하지 않는 결정을 포함하기 때문이다.

다섯째, 활동과 성과를 강조한다. 조직의 활동으로 발생하는 성과가 미치는 영향 및 이와 관련된 측면에 대한 측정과 보고를 강조한다. 이를 통하여 조직 활동의 실질성을 확인할 수 있다.

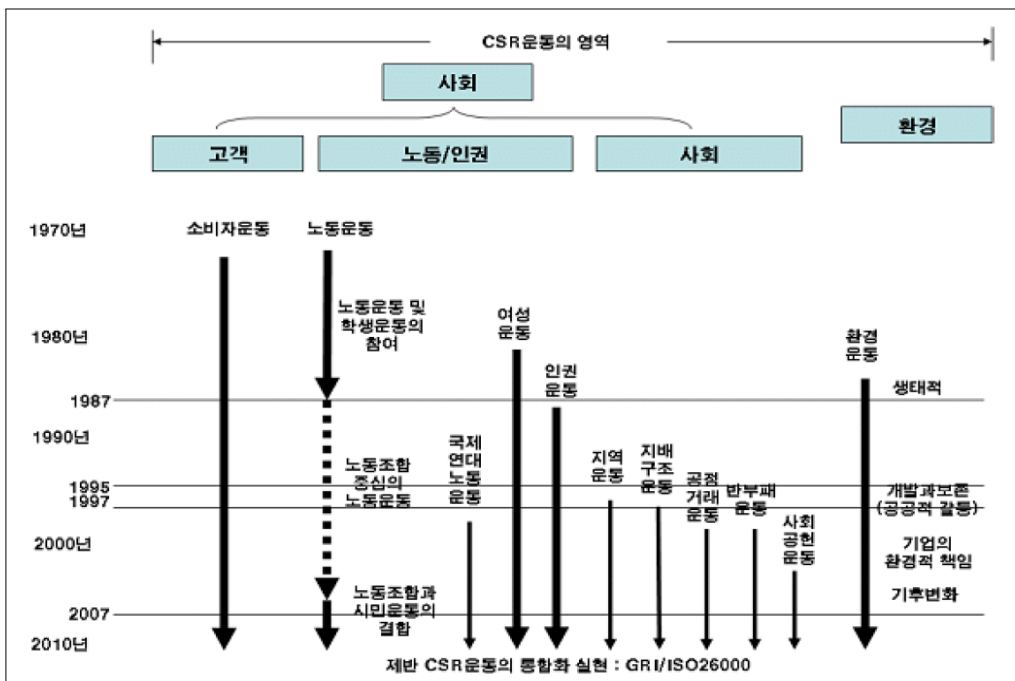
여섯째, 장기적이고 지속적으로 이루어져야 할 활동이다. 사회적 책임을 구성하는 행동은 단기적인 것이 아니며, 조직의 정기적·지속적인 활동에 통합되어야 한다.

2. 사회적 책임성 논의의 역사적 배경

사회적 책임성의 논의는 앞서 언급하였던 지속가능한 발전과 맥을 같이한다는 점에서, 지속가능한 발전과 별개로 진전된 것이라고 보기 어렵다. 따라서 앞서 언급하였던 지속가능한 발전의 배경을 사회적 책임성의 논의에 적용하여도 큰 무리가 없을 것이다. 사회적 책임성 논의에 대한 진전의 배경으로 다음과 같은 것들을 들 수 있다.

- 세계화의 압력: 세계화의 강조에 따른 경쟁의 강화와 부작용들. 반세계화
- 이해관계자의 관점과 인식 증대: 소비자, 근로자, 지역주민 등의 강조와 다양한 활동, 영역의 확장 등
- 사회책임투자(SRI) 확대 등: 미국은 1995년부터 2005년까지 SRI 펀드 22,900억달러로 약 360% 증가하는 등 사회적으로 의미있는 기업활동의 강조
- 노사관계의 발전 등: 노동문제, 아웃소싱과 공급사슬 등 새로운 노사관계의 강조
- 보건: 새로운 질병의 등장과 국제적 확산, 국민 건강의 강조 등
- 지속가능한 개발: 자연, 기후변화 등에 대한 국제적 논의의 확산
- 지배구조(Governance): 좋은 기업활동을 위한 지배구조의 개선 요구 등
- 반부패: 기업, 정부 등에 대한 신뢰 추락과 반부패의 강조

[그림 2] SR의 배경 및 수렴과정



자료: 한겨레경제연구소

3. 기관이 준수하여야 할 사회적 책임의 7가지 원칙(ISO)

ISO는 기업이 사회적 책임성의 확보를 위하여 준수하여야 할 7가지의 원칙을 다음과 같이 제시하였다. 책임성, 투명성, 윤리적 행동, 주주 이익의 존중, 법규의 존중, 국제 규범의 존중, 인권의 존중이 이에 해당한다. 각각의 의미는 다음과 같이 정리된다.

- ① 책임성(Accountability): an organization should be accountable for its significant impacts on society, the economy and the environment.
- ② 투명성(Transparency): an organization should be transparent in its decisions and activities that impact on society and the environment.
- ③ 윤리적 행동(Ethical behaviour): an organization should behave ethically at all times.
- ④ 주주 이익의 존중(Respect for stakeholder interests): an organization should respect, consider and respond to the interests of its stakeholders.
- ⑤ 법규의 존중(Respect for the rule of law): an organization should accept that respect for the rule of law is mandatory.
- ⑥ 국제 규범의 존중(Respect for international norms of behaviour): an organization should respect international norms of behaviour, while adhering to the principle of respect for the rule of law.
- ⑦ 인권의 존중(Respect for human rights): an organization should respect human rights and recognize both their importance and their universality.

IV. 사회적 책임의 표준화와 ISO 26000

1. ISO 26000의 의의

ISO(International Organization for Standardization)는 국제표준의 제정 및 운용을 위한 국제기구로서, 국가들이 회원으로 공식적으로 참여하고 있으며, 그동안 환경과 제품 표준 등 다양한 국제표준을 개발하여 운영하고 있다.

사회적 책임에 관한 국제표준이라고 할 수 있는 ISO 26000도 ISO가 마련하여 운영하는 것으로서, 기존의 다양한 하드웨어적 표준과 비교하여 상대적으로 규범성이 강한 표준이다. 그러나 이 기준이 포함하고 있는 내용의 포괄성으로 어느 표준보다 큰 영향력을 갖고 있다고 할 수 있다. 이 기준은 기업, NGO, 정부 등 사회를 구성하고 있는 다양한 조직체들이(지구적 수준에서의) 사회의 지속가능한 발전에 적극적, 자발적으로 기여하도록 책임있는 활동을 하는 데 필요하고 명확한 지침의 제공을 목적으로 만들어졌다.

이 기준은 어느 날 갑자기 만들어진 것은 아니다. 오랜 기간 동안 운영되고 있었던 각종 국제기준, 예를 들어서 세계인권선언, ILO협약, 기후변화협약, OECD 소비자분쟁 해결권고, UN-GC 등 다양한 국제지침을 총망라한 종합적인 ‘사회적 책임의 국제이행 지침’으로 만들어진 것이라는 점에서, 기존의 국제적 논의들을 계승함은 물론 단일의 표준으로 종합화한 것이라는 점에서 의미가 크다.

그동안 사회 각 분야에서 개별적으로 진행되고 있었던 지속가능한 발전과 관련한 다양한 전략과 계획들을 ‘사회책임(SR)’이라는 거대한 틀 속에 종합화하였다는 점에서, 표준화는 물론 명확한 방향과 전략의 제시라는 의미를 갖고 있다. 다양한 조직의 입장에서도 사회적 책임에 대한 명확한 기준을 확인할 수 있게 되었다는 점에서 의미가 있다. 이와 같은 표준화 작업은 기준의 제품, 서비스, 절차, 재료 및 시스템의 표준화에서, 이제는 더 포괄적인 경영관행의 표준화로의 확대라는 의미를 갖고 있다.

2. ISO 26000의 추진과정

ISO 26000의 제정은 2001년부터 논의를 시작하여 2010년 말에 완료되었기 때문에 대략 10년의 기간이 소요되었다. 그만큼 ISO 26000과 관련한 논란이 적지 않았음을 의미한다. 특히 이의 제정이 개별 국가와 기업들에 미칠 영향이 크다는 점에서 이와 같은 기간이 소요되었다고 할 수 있다.

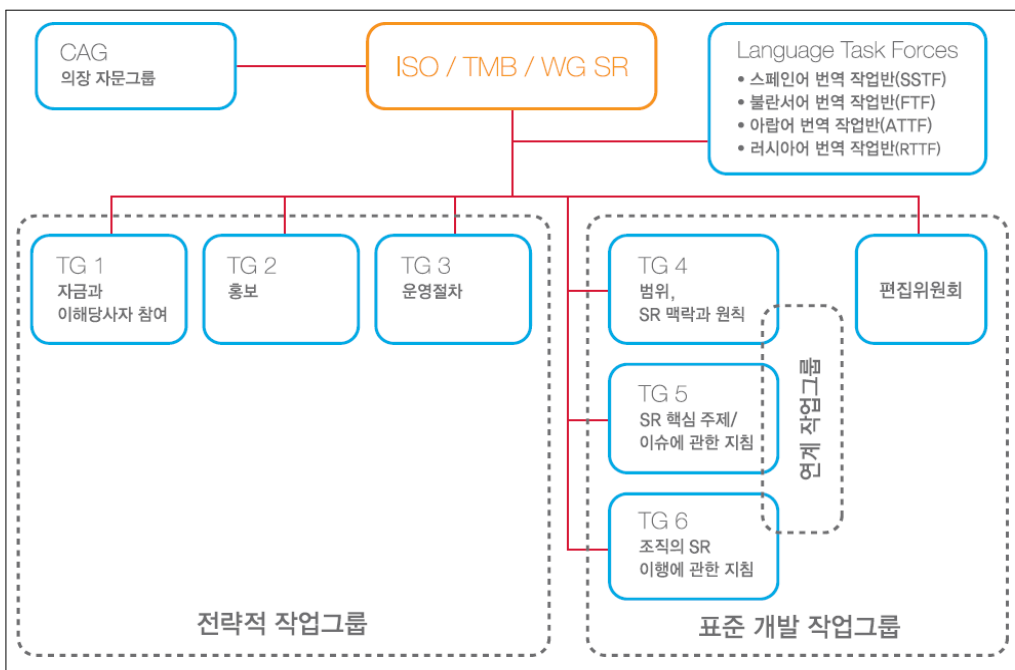
사회적 책임에 관한 국제표준의 제정 논의는 먼저 ISO 내 소비자 보호 관련 파트에서 시작되었다. 즉 소비자 보호를 위한 논의에서 출발하여 사실상 전 영역으로 확장되었다. 즉 2001년 4월 ISO 이사회(Council)는 COPOLCO(Committee on Consumer Policy)에 ‘기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility)’에 관한 국제표준 제정의 타당성을 검토하도록 요청하면서 시작되었다. 이후의 구체적인 논의의 과정을 정리하면 다

음과 같다.

- 2003년 초 ISO 자문그룹(Advisory Group on Social Responsibility: SAG) 구성 및 2년여 동안 보고서 작성 활동
- 2004년 6월 스웨덴표준원(SIS)이 스톡홀름에서 ‘사회적 책임에 관한 ISO 국제회의’를 개최하여 SR 표준화 논의 및 ISO 제정 추진 결정
- 2004년 후반 ISO TMB(Technical Management Board)는 SR 표준안 작업을 위한 작업반(WG)을 구성. 이때 공동의장제(스웨덴, 브라질)를 채택함

공동의장제의 채택은 시사하는 바가 적지 않다. 이것은 사회적 책임의 표준 제정에 대한 개발도상국가들의 반감과 소극적 대응을 극복하기 위한 방안으로서, 개발도상국가들의 입장을 균형있게 반영하기 위하여 공동의장제를 채택하게 된 것이다. WG에 참여하는 국가는 국내에 국가대응위원회(National Mirror Committee)를 구성하여 동시에 진행하면서, 자국의 입장을 정리 및 대변하도록 하였다.

[그림 3] ISO/SR/WG 업무 추진체계도



자료: 한국표준협회 (2010), ISO 26000

2005년 1월 37개 ISO 회원국들이 사회적 책임에 관한(새로운 표준 개발 제안서인) 신규 작업항목 제안서(New Work Item Proposal: NWIP)를 투표하였으며, 여기에 32개국이 작업 참여를 찬성하였으며, 이후 확대하여 69개국이 참여하였다. 이때 신규 작업항목인 ‘사회적 책임에 관한 지침(Guidance on Social Responsibility)’을 통해서 표준의 범위와 형태에 대한 논의가 이루어졌다. 이를 정리하면 다음과 같다.

- 표준의 범위
 - 조직이 사회적 책임을 다루는 것을 도움
 - 다음 사항에 관한 실질적 지침 제공
 - 사회적 책임의 실행
 - 이해당사자의 확인과 참여
 - 사회적 책임 관련 보고서와 주장의 신뢰성 증진
 - 성과 결과와 개선 강조
 - 고객의 조직에 대한 확신과 만족 제고
 - 사회적 책임 분야에서 공동의 용어 사용 촉진
 - 기존의 문헌, 국제 조약과 협약, ISO 표준들과 일관성 유지
- 표준 형태
 - 이 문서는 지침을 제공하는 국제표준
 - 제3자 인증용으로 개발되지 않음
 - 표준 전반에 걸쳐 “하여야 한다”보다는 “하는 것이 바람직하다”라는 표현을 사용함
 - 단 하나의 표준만 개발함

표준 초안에 대한 작업(WD1-4)은 2005~2008년의 기간에 걸쳐서 이루어졌다. 주요 진행과정은 다음과 같다.

- 2005년 3월 WG 1차 작업반 1차 총회(브라질 살바도르)
- 2005년 9월 제2차 작업반 총회 ISO 26000 design specification 합의(방콕)
- 2006년 3월 1차 작업초안(WD1, N55) 공개: 2000여개 의견 제시
- 2006년 10월 2차 작업초안(WD2, N80) 공개: 5000여개 의견 제시
- 2007년 1월 4차 총회(호주 시드니): 의견수렴 등 3차 작업 논의
- 2007년 7월 3차 작업초안(WD3, N113) 발표
- 2008년 12월 6차 총회 위원회안(CD) 결의(칠레, 산티아고): ISO/CD 26000

- 2009년 4월 국제표준안(Draft International Standard: DIS)을 대상으로 회원국 투표가 이루어졌음. 69개국이 투표에 참여하였으며, 2/3 이상 찬성으로 가결됨. DIS 투표 시 우리나라, 중국, 인도 등 19개국은 인증제도, 무역장벽, 거래조건 인용, 법적 의무화 우려 등으로 반대표를 행사하였음
- 2010년 3월 최종 국제표준안(FDIS)이 확정되었음(2월중 ISO 국가표준기구체 구성원 투표 실시)
- 2010년 5월 ISO 26000 FDIS의 배포가 확정되었음(덴마크 코펜하겐 8차 총회)
- 2011년 1월 시행됨

3. ISO 26000의 구조와 주요 주제들

ISO 26000의 주제는 다음과 같이 7개로 구성되어 있다. 조직 거버넌스, 인권, 노동 관행, 환경, 공정 운영관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여와 발전이다. 이들은 ISO 26000을 통하여 새롭게 마련된 것이 아니며, 그동안 다양한 국제적 규범을 통하여 합의된 가치와 규범들을 ISO 26000이라는 관점으로 종합 정리한 것이라고 할 수 있다. 물론 이 중에서 조직 거버넌스는 기존의 국제규범에서는 논의되지 않았던 것으로서, UN이나 OECD가 공공부문 관리의 중요한 수단 혹은 방향으로서 활용한 것을 수용한 것이라고 할 수 있다.

각각의 핵심주제들은 또한 몇 개의 세부 이슈들을 포함하여 구성되어 있다. 예를 들어서 인권에는 전통적인 인권 규범 이외에, 경제적, 사회적, 문화적 권리 등을 포함하고 있어서 보다 확장적인 개념으로 제시되었다.

〈표 2〉 ISO 26000의 Core subject와 Issue체계

ISO 26000
Core subject: Organizational governance
Decision-making processes and structures
Core subject: Human rights
Issue 1: Due diligence
Issue 2: Human rights risk situations
Issue 3: Avoidance of complicity
Issue 4: Resolving grievances
Issue 5: Discrimination and vulnerable groups

〈표 2〉의 계속

ISO 26000
Issue 6: Civil and political rights
Issue 7: Economic, social and cultural rights
Issue 8: Fundamental rights at work
Core subject: Labour Practices
Issue 1: Employment and employment relationships
Issue 2: Conditions of work and social protection
Issue 3: Social dialogue
Issue 4: Health and safety at work
Issue 5: Human development and training in the workplace
Core subject: The environment
Issue 1: Prevention of pollution
Issue 2: Sustainable resource use
Issue 3: Climate change mitigation and adaptation
Issue 4: Protection and restoration of the natural environment
Core subject: Fair operating practices
Issue 1: Anti-corruption
Issue 2: Responsible political involvement
Issue 3: Fair competition
Issue 4: Promoting social responsibility in the sphere of influence
Issue 5: Respect for property rights
Core subject: Consumer issues
Issue 1: Fair marketing, information and contractual practices
Issue 2: Protecting consumers' health and safety
Issue 3: Sustainable consumption
Issue 4: Consumer service, support, and dispute resolution
Issue 5: Consumer data protection and privacy
Issue 6: Access to essential services
Issue 7: Education and awareness
Core subject: Community involvement and development
Issue 1: Community involvement
Issue 2: Education and culture
Issue 3: Employment creation and skills development
Issue 4: Technology development
Issue 5: Wealth and income creation
Issue 6: Health
Issue 7: Social investment

자료: 한국표준협회 (2010), ISO 26000

ISO 26000은 다양한 주제들을 매우 포괄적으로 다루고 있기 때문에, 관련된 내용들을 모두 여기에서 제시하기는 어렵다. 참고로 조직 지배구조 부문에 제시된 반부패 관련 항목을 일부 예시로 제시하면 다음과 같다.

〈표 3〉 ISO 26000중 반부패관련 주요 항목 예시(조직 지배구조 부문 중)

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

자료: 저자 작성

ISO 26000은 이전부터 사용하고 있었던 각 분야의 다양한 지속가능성 관련 보고기준들을 기초로 마련되었다. 물론 기존의 보고기준들이 적용대상이 되는 영역별 특성을 반영하여 제한적으로 마련된 것들이라는 점에서, ISO 26000은 이들을 대부분 포괄하는 특성을 갖고 있다. 특히 기존에 UNEP 주도로 개발되어 활용하고 있었던 지속가능성 보고기준인 GRI(Global Reporting Initiative)의 보고기준과 유사한 내용들을 담고 있다.

〈표 4〉 ISO 26000과 다양한 보고체계와의 연관성

보고체계 형태	OG	HR	LP	En	FOP	CI	CID
UNCTAD / Intergovernmental Working Group of Experts on International Standards of Accounting and Reporting(ISAR)	○		○	○	○		○
United Nations Global Compact		○	○	○	○		
UNIDO / Responsible Entrepreneurs Achievement Programme		○	○	○			
AccountAbility / The AA1000 Series	○	○	○	○	○	○	○
Business Social Compliance Initiative(BSCI)		○	○	○	○		
Centre for Business Ethics(ZfW) Values Management System	○	○	○	○	○	○	○
European Business Ethics Network(EBEN)	○	○	○	○	○	○	○
Global Reporting Initiative(GRI) / Sustainability Reporting Guidelines	○	○	○	○	○	○	○
Project Sigma / Sigma guidelines		○	○	○			
CSR Europe Toolbox	○	○	○	○	○	○	○
International Chamber of Commerce(ICC) Various tools and initiatives	○	○	○	○	○	○	○
International Council of Chemical Associations Responsible Care	○	○	○	○	○	○	○
International Council on Mining and Metals (ICMM) Sustainable Development Framework	○	○	○	○	○	○	○

주: OG: Organizational governance; HR: Human rights; LP: Labour practices; En: Environment; FOP: Fair operating practices; CI: Consumer issues; CID: Community involvement and development

자료: 저자 작성

V. 공공기관의 사회책임경영

1. 공공기관과 지속가능경영 활동

우리나라 공공기관들은 대략 2000년대 초반부터 지속가능한 경영에 대한 관심을 갖기 시작하였으며, 이와 관련한 다양한 활동들을 수행하여 왔다.

공공기관의 특성상 지속가능한 경영을 강조하는 시장에 대한 민감도가 높지 않기 때문에 시장이 요구하는 지속가능한 경영에 대한 관심과 실천적 행동이 취약할 수 있다. 그러나 이와 같은 구조적 한계에도 불구하고 일부 공공기관들을 중심으로 적극적인 활동이 이루어지고 있다. 다만 기관마다 사용하는 용어에 차이가 있다는 점에서 차이가 있다. 앞서 언급한 바와 같이, 지속가능 경영이라는 용어를 사용하는 기관도 있지만, 상생경영, 동반성장, 윤리경영, 사회공헌, 사회책임 경영 등 유사 혹은 관련된 용어들을 사용하고 있다.

공기업들은 아직까지는 ‘사회책임’의 이름으로 보고하는 경우가 많지 않다는 점에서, 사회책임을 기준으로 평가하기에는 아직 이르다. 따라서 본고에서는 공공기관들의 다양한 활동 중에서 ‘지속가능경영 보고서’를 중심으로 보고 현황을 확인하고, 부분적으로 지속가능경영에 대한 기관(장)들의 인식을 확인하고자 하였다.

지속가능한 경영에 대한 공공기관들의 대응과 활동은 지속가능경영에 대한 비전과 전략의 제시, 지속가능경영을 위한 추진체계의 구축과 활용, 그리고 지속가능경영 활동에 대한 보고와 같은 방식으로 이루어진다. 물론 이와 같은 활동들이 모두 공공기관에서 공통적으로 반영되는 것은 아니며, 일부 기관의 경우 이 중 일부만 활용하고 있기도 하다.

조사 대상 공공기관은 「공운법」상 공기업(30개)만을 대상으로 하였다. 2016년 9월 현재 지정된 공기업 현황은 다음의 표와 같다.

〈표 5〉 공기업 지정현황(2016. 12 기준)

구분	기관
시장형 공기업(14개)	한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국지역난방공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사
준시장형 공기업(16개)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국마사회, 대한석탄공사, 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 한국방송광고진흥공사, 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단

자료: 저자 작성

2. 보고서의 특성

조사대상 30개 공기업이 그동안 발간한 지속가능보고서를 대상으로 정리하였다. 지속가능보고서는 공공기관의 지속가능경영 활동을 대외적으로 보고하는 활동이라는 점에서, 보고서의 발간 여부를 통하여 간접적이지만 공공기관의 지속가능경영에 대한 관심과 활동의 체계성 등을 확인할 수 있다. 이하는 이와 같은 관점에서 일부 특성을 정리한 것이다. 다만 연구자가 확인할 수 있는 보고서를 기준으로 정리된 것이라는 점에서 일부 자료의 누락이 있을 수 있다.

1) 보고서 발간 현황

〈표 6〉은 공기업의 지속가능보고서 발간현황 등 특징을 일부 정리한 것이다. 표에서 보는 바와 같이, 2005년부터 지속가능보고서의 발간이 이루어졌다는 점에서, 2000년대 초반부터 지속가능경영에 대한 관심과 관련 활동들이 시작되었다. 그러나 이후 지속가능보고서의 발간이 지속적, 규칙적으로 이루어지는 공기업도 있지만, 반대로 불규칙하게 발간되는 공기업도 있는 등 발간이 다양하게 이루어졌다.

〈표 6〉 공기업의 지속가능보고서 발간현황 및 특성 요약

유형	기관명	지속가능보고서 발행년도 (2016.9 기준)	특징
시장형 공기업 (14)	한국가스공사	2007~2014, 2016	성과의 축약보고
	한국석유공사	2007, 2010, 2012	홈페이지 상정적 선인문만 제시
	한국전력공사	2005~2016	가장 오랜 역사, 성과 축약보고
	한국지역난방공사	2008, 2010, 2011	최근 보고활동 없음
	한국수력원자력	2008~2011, 2014, 2015	비교적 충실한 보고
	한국남동발전	2006, 2008, 2010, 2012, 2015	성과의 축약보고
	한국남부발전	2008, 2010, 2012, 2014	2년주기 보고, 압축보고
	한국동서발전	2007~2015	매년 보고, 압축보고, 상세한 지표충족 보고
	한국서부발전	2006, 2008, 2010, 2012~2014	구체적 보고, 지표충족 구체적, 구체적 검증
	한국중부발전	2006, 2008, 2011, 2013, 2015	격년 보고, 지표충족 구체성
	인천국제공항공사	2007, 2008, 2010~2016	사회책임경영보고서, 지표 취약성 보고
	한국공항공사	2009~2015	ISO 26000 보고, 지표충족 미보고
	부산항만공사	2015	ISO 26000 보고, 지표충족 보고 미흡
	인천항만공사	2010, 2011, 2014	ISO 26000 보고, 지표충족 미보고
준시장형 공기업 (16)	한국조폐공사	2009	2009년 이후 미보고
	한국관광공사	2008~2013	압축 성과 보고, 지표충족 미보고
	한국마사회	2008~2016	보고 구체성 미흡, 지표충족 보고 미흡
	한국광물자원공사	2009~2015	보고 구체성, 지표 충족보고 미흡
	대한석탄공사	-	미보고
	한국토지주택공사	2011~2016	구체적 보고, 지표 충족보고 미흡
	주택도시보증공사	2010, 2012, 2013	2013년 이후 미발간
	JDC	2007, 2008, 2012	미확인
	한국감정원	2008~2011, 2013	미확인
	한국도로공사	2007, 2010~2015	UN-GC 관련 일부 내용보고, 보고기준 미활용
	한국수자원공사	2005~2015	ISO26000 보고, 구체성, 지표충족 보고미흡
	한국철도공사	2008~2014	구체적 보고, 지표충족 보고 충실
	여수광양항만공사	-	미확인
	울산항만공사	2012, 2013	미확인
	해양환경관리공단	-	2016년 보고서 발간 준비중
	한국방송광고진흥공사	-	미확인

자료: 저자 작성

2) 보고서를 통한 특성

우리나라 공기업의 지속가능경영 관련 보고서를 통하여 확인할 수 있는 몇 가지 특성을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 보고서를 압축하여 보고하는 경향이 증대되었다. 일부 공기업은 이전의 100페이지에서 최근에는 70여 페이지로 축약 보고하였다. 공기업별로 40~80페이지 정도로 다양하게 보고되고 있다는 점에서, 보고서가 축소되는 경향을 보였다. 이에 따라서 보고의 내용이 종전의 활동과 성과 중심에서 이제는 성과 중심으로 압축되어 보고되고 있다. 보고의 방식은 기관 자율적이기는 하지만, 보고의 중요한 원칙이라고 할 수 있는 '설명'의 충실성이 다소 약화되고 있음을 확인할 수 있다.

둘째, 보고지표의 충족률이 증가하였다. GRI를 보고기준으로 할 경우, 전반적으로 충족하는 지표의 숫자가 상승하였다. 보고서 발간 초기에는 보고 지표 충족률이 60~70% 정도 이었는데, 최근에는 90% 이상 충족하는 기관들이 다수이다. 이것은 보고기준에 대한 기관들의 관심과 더불어 보고기준에 따른 활동이 증가하고 있음을 반영하는 것이라는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다. 종전에는 환경 관련 보고기준에 대해서 매우 좁게 해석하여 많은 공기업들이 보고를 하지 않았는데, 최근에는 환경부문 지표에 대한 보고가 증가하고 있다. 예를 들어서 전기, 수도의 사용량 증감을 보고하는 것이 이에 해당한다.

셋째, 지표 충족의 정확성은 아직 미흡한 것으로 나타났다. 앞서 언급한 바와 같이, 공기업의 보고지표 수는 절대적으로 증가하고 있지만, 보고된 지표들이 보고서상으로 정확하게 보고되지 않는 경우가 있다. 보고하고 있다고 밝히고 있지만, 해당 보고서의 관련 페이지에는 보고 내용들이 누락되어 있는 경우이다. 따라서 보고서상의 지표 충족도만으로 지표 충족의 정확성을 확인하기 어렵다. 또한 GRI 보고기준의 충족 여부는 보고서상으로 정확하게 보고되지 않는 경우도 있으며 생략하고 있다. 지표의 보고 충족 여부를 확인하기 어려운 경우이다.

넷째, 복수의 보고기준을 활용하고 있다. 다수의 공기업들이 GRI 기준을 활용하여 지속가능경영 활동을 보고하고 있다는 점에서 가장 보편적으로 활용되는 기준이다. ISO 26000의 실행에도 불구하고 아직까지는 이 기준을 활용하기보다는 기존의 GRI와 같은 지속가능경영 보고 기준을 주로 활용하고 있다. 다만 공기업별로 GRI 보고 기준 이외에 UN GC, ISO 26000의 기준을 병행 활용하여 보고하기도 한다. 즉 보고기준은 일반적으로 GRI를 활용하고 있지만, ISO 26000상의 지표와 관련하여 병행 보고하는 경향이 증

가하고 있다. 향후 이것은 ISO 26000 중심의 보고가 증가될 가능성이 있음을 보여주는 것이다.

다섯째, 보고서의 형식적 검증이 이루어지는 경우도 있다. 지속경영 활동에 대한 보고는 기관의 자발성에 근거하고 있으며, 활용하는 보고기준의 선택도 자발적인 것이다. 중요한 것은 보고서의 진실성과 충실성에 있다고 할 수 있다. 이 때문에 공기업이 발간하는 지속가능경영 보고서에 대해서는 모두 제3자 검증의 결과서를 제시하고 있다. 즉 보고의 충실성과 객관성 등에 대한 독립적 검증 결과를 제시하고 있다. 대부분의 검증의견은 적합한 것으로 보고되어 있다. 일부 기관의 보고서 검증에 대해서 충실한 보고와 평가를 하고 있지만, 일부 기관의 경우 형식적 검증이 이루어지고 있음도 발견된다. 즉 일부 기관의 경우 지표 충족으로 보고하고 있지만, 보고서상에서 실질적으로 보고하고 있지 않음에도 불구하고, 보고의견을 적정한 것으로 제시하고 있다는 점에서 검증의 객관성을 확보할 필요성이 있다.

여섯째, 아직 보고서가 홍보용으로 발간되고 있다. 지속가능보고서는 기본적으로 기관의 지속가능경영의 모습을 보여주기 위하여 발간되어야 한다. 그러나 일부 기관의 경우, 사실상 홍보자료의 하나로 구성되어 있어서 지속가능경영의 모습을 확인하기 어려운 경우도 있다.

일곱째, 보고의 주기가 불규칙적인 경우도 있다. 지속적, 정기적 지속가능경영에 대한 보고는 지속가능경영 활동이 체계적으로 이루어지고 있음을 반증하는 기준의 하나라는 점에서 중요하다. 그런데 기관별로 보고주기가 매우 다양한 것으로 나타났다. 매년 보고, 격년보고, 불규칙 보고 등 다양한 주기로 보고하고 있다는 점에서 보고의 일관성과 체계성을 확인하기 어렵다.

3) 기관 담당자의 의견

공기업에서 지속가능경영 업무를 담당하는 직원을 대상으로 면접조사를 통하여 간략하게 해당 기관의 지속가능경영에 대한 의견을 확인하였다. 일차적으로 15명을 대상으로 의견을 확인하였다. 향후 설문조사를 통하여 보다 구체적인 의견을 확인할 수 있을 것이다. 면접조사에서 질문된 내용은 다음과 같다. 면접조사는 해당 기관을 방문하여 이루어졌다.

- 지속가능경영에 대한 기관장의 인식
- 지속가능경영의 실질적 추진 여부
- 지속가능경영의 추진 주체
- 지속가능경영의 기관 내 중요성 정도
- 지속가능경영의 확대 가능성
- 지속가능보고서 신뢰도

일부 관련 인사를 통하여 정리된 내용들이기 때문에 이를 일반화하는 것은 한계가 있지만, 지속가능경영에 대한 직접적인 담당자라는 점에서, 나름대로 의미있는 시사점은 확인할 수 있다.

첫째, 지속가능경영에 대한 기관장의 인식을 확인하였다. 대부분의 경우 기관장의 인식이 취약한 것으로 나타났다. 외견상 중요성을 강조한다고 언급하였지만, 추가적인 질의응답 과정에서는 대부분 부정적인 인식을 보여주었다. 즉 지속가능경영 보고 등 활동은 기관 수준에서 관성적으로 하고 있는 것이며, 기관장이 이를 의도적으로 인식하고 있지는 않다는 것이다. 특히 현업, 정부정책 등 중심으로 기관운영이 이루어지면서 지속가능경영에 대한 인식이 취약할 수밖에 없음을 설명하였다.

둘째, 지속가능경영이 기관에서 실질적으로 추진되지 못하고 있음을 확인할 수 있다. 기관별로 다양하지만, 지속가능보고서를 발간하기 시작한 지 10년 이상 되었지만, 기관장마다 이에 대한 인식이 상이하다. 물론 이것은 공공기관의 기관장이 대부분 3년 혹은 그 미만 기간 동안 재임하기 때문에 나타나는 현상이기도 하다. 지속가능경영을 기관의 경영의 핵심전략으로 아직 수용하지 못하여 이를 실질적으로 추진하지 못하고 있다. 물론 기관에 따라서는 윤리경영, 환경경영, 사회공헌과 병행하여 운영되고 있기도 하다.

셋째, 지속가능경영의 추진 주체가 명확하지 않은 경우가 많다. 다수 공공기관의 경우 지속가능경영위원회를 두고 있지만, 지속가능경영을 위한 활용에 한계가 있음을 확인할 수 있다. 외부 위원이 참여하기도 하지만, 1~2명 정도 참여하는 수준이며, 회의는 연간 2~3회 정도에 그친 것으로 나타났다. 지속가능경영이라는 명칭을 사용하는 부서는 존재하지만, 이 부서는 이를 전담하는 부서도 아니며, 비상설로 운영되는 경우가 다수이다.

넷째, 아직까지 지속가능경영의 기관 내 중요성 정도는 미약한 것으로 나타났다. 공공기관들은 현안 사업이나 정부 정책이 우선적으로 추진되기 때문에 지속가능경영의 비중은 매우 작은 것으로 나타났다. 예전과 비교하여 홍보를 위한 활동의 일환으로 이루어지

고 있다.

다섯째, 향후 지속가능경영의 확대 가능성에 대해서는 긍정적으로 인식하는 것으로 나타났다. 이것은 아직은 형식적으로 운영하고 있지만, 향후 지속가능경영의 중요성이 부각될 것임을 기대한다는 것이다. 다만 이것이 단시간 내에 기관의 경영의 핵심으로 자리하는 것은 한계가 있음도 동시에 인식하고 있다. 지속가능경영을 강조하는 정부가 정책적으로 추진하면 확대될 수 있을 것이다.

여섯째, 지속가능보고서에 대한 신뢰도는 다소 낮은 것으로 평가된다. 다수의 기관들이 지속가능보고서를 홍보용으로 제작하기 때문에 보고의 충실성이나 신뢰성에 한계가 있다는 것을 직원들도 인식하고 있다. 대부분의 기관들이 보고서 검증에 하고 있지만, 지표별로 깊이 있게 하나하나 검증하지 못하고 있다. 지속가능경영이 기관 내 경영전략의 핵심이 되어야 보고서의 신뢰도도 동시에 향상될 수 있을 것이다.

3. 공공기관의 사회적 책임성 강화 방안

앞서 살펴본 바와 같이, 아직 우리나라 공공기관에서 사회적 책임성과 관련한 구체적이고 의미있는 활동을 확인하기는 쉽지 않다. 물론 사회적 책임성 혹은 이와 유사한 용어들을 이용하여 관련 활동을 하고 있는 것으로 보고하고 있지만, 아직은 이들이 기관 경영의 핵심적인 영역으로 자리하지 않은 가운데 이루어지고 있는 실정이다. 물론 기관마다 추진의 속도와 내용, 깊이 등에 있어서 차이가 있기 때문에 일률적으로 평가하기 어려운 측면도 있다. 여기에서는 앞서의 논의들에 기초하여 일반적인 수준에서 사회적 책임성 강화방안을 정리하였다.

첫째, 사회적 책임에 대한 인식의 재정립이 필요하다. 일반적으로 공공기관은 공적인 역할의 수행을 위하여 설립되었다는 점에서, 일부 기관의 직원들은 처음부터 사회적 책임을 수행하는 기관이라고 주장하기도 한다. 그러나 그것은 일반론적인 의미에서의 논의이며, ISO 16000과 같이 구체적인 내용의 관점에서의 사회적 책임성에 대한 주장이라고 하기는 어렵다. ISO 26000이 시사하는 바와 같이, 사회적 책임성은 매우 구체적인 내용과 기준에서 추진되어야 하는 실천적 활동이다. 선언적 수준에서 확보될 수 있는 것이 아니라는 점에서, 공공기관에 요구되는 사회적 책임성을 보다 구체화하여 추진할 필요가 있을 것이다.

둘째, 사회적 책임성과 기관의 경영전략체계를 연계할 필요가 있다. 공공기관이 수립하는 중장기 경영전략체계는 기관의 현재와 미래의 경영전략의 방향과 내용을 구체적으로 제시하고 있다. 일부 기관의 경우 이와 같은 경영전략체계에 사회적 책임성을 반영하는 경우가 있지만, 아직은 다수의 기관에서 이와 같은 연계성을 확인하기 어려운 경우가 많다. 적어도 기관의 경영전략체계에 사회적 책임성이 명확하게 반영될 때 기관은 사회적 책임성을 의미있게 추진할 수 있을 것이다.

셋째, 사회적 책임 이행 추진체계의 명확화가 필요하다. 기관별로 사회적 책임성이라는 용어를 사용하고, 이를 추진하기 위한 부서가 있음을 표시하고 있다. 그러나 다수의 부서들은 비상설 위원회 조직이거나 혹은 다른 부서의 부수적인 업무로 추진되고 있다. 현 수준에서 사회적 책임성 추진을 위한 전담부서가 필요한가에 대한 논란은 있을 수 있지만, 적어도 사회적 책임성이 상시적인 조직에서 명확한 업무로 분장되어 상시적으로 추진될 수 있어야 할 것이다. 사회적 책임성이 기관의 홍보를 위한 명분용으로 추진되는 것이 아니라면, 상시적인 업무로서 명확한 추진주체에 의하여 상시적으로 관리되어야 할 것이다.

넷째, 사회적 책임활동에 대한 점검체계의 구축과 활용이 필요하다. 앞서의 논의와 연결되지만, 사회적 책임성이 형식적으로 활용됨에 따라서 추진활동에 대한 상시적인 점검이 이루어지지 않고 있다. 사실상 보고서 발간시기에 관련된 자료들을 취합하는 정도에 그치고 있는 실정이다. 상시적인 조직과 상시적인 추진이 이루어질 때 그에 상응하는 점검활동과 개선활동이 가능할 것이다.

다섯째, 사회적 책임 생태계의 구축과 확산이 필요하다. 사회적 책임성은 기관의 내부 경영관리에만 국한되는 것이 아니라 기관을 둘러싸고 있는 환경과의 관련성 속에서 의미를 갖는다. 즉 기관을 둘러싼 외부 기업들, 지역사회 등 다양한 이해관계자와의 관계 속에서 사회 책임경영이 추진될 필요가 있다. 공공기관마다 특정한 사업 영역을 담당하고 있다는 점에서, 이와 같은 영역들을 중심으로 사회적 책임성 생태계를 구축하는 노력이 필요하다.

Ⅵ. 결론

지속가능경영 혹은 사회책임경영에 대한 논의는 이제 30년 가까운 오랜 역사를 갖고 있다. 지금은 환경 측면의 논의를 넘어서 경제, 사회, 경제 등 공공기관을 둘러싼 전 영역의 이슈를 포괄하는 방향으로 확장되었다. 이것의 상징적 표현이 바로 사회책임경영 혹은 ISO 26000과 같은 것들이다.

우리나라 공공기관도 이와 같은 논의의 흐름 속에서 10년 가까이 지속가능경영이라는 명칭으로 각종 활동을 수행하여 왔다. 가장 대표적으로 지속가능경영보고서(혹은 다른 유사 명칭)를 발간하고 있으며, 이외 다양한 유사 명칭의 보고서 발간 등 관련 활동을 하고 있다. 일부 기관의 경우 사회책임 보고서를 발간하는 경우도 있다는 점에서, 향후 이와 같은 활동은 증가할 것으로 전망된다.

그러나 아직까지 지속가능경영 혹은 사회책임경영이 공공기관 경영의 핵심적인 전략으로 활용되지는 못하고 있으며, 아직은 홍보전략의 일환으로 사용되는 경우가 많다. 여러 가지 이유가 있지만, 민간기업과 비교하여 공기업은 아직 외부 환경에 대한 민감도가 상대적으로 낮을 수밖에 없다는 점에서, 핵심적 경영전략으로 활용되지 못하고 있다.

공공기관의 사회책임경영은 공공기관만이 아니라 민간부문의 모든 조직에서 추구되어야 할 경영전략 혹은 방향이라는 점에서 향후 강화될 가능성이 높다고 할 수 있다. 이와 같은 점에서 공공기관을 둘러싼 경영환경을 중심으로 사회적 책임경영을 추진할 수 있는 일종의 '사회 책임 생태계'를 구축할 필요가 있다. 사회적 책임경영은 공공기관 내부 경영관리에만 국한된 것이 아니라는 점에서, 사회적 책임경영을 공공기관을 둘러싼 환경과의 관계속에서 추진하여야 할 것이다.

참고문헌

- 국가청렴위원회(2006), 『공기업 윤리경영모델』.
- 권오성·안혁근·황혜신(2008), 『공공기관 책임성 제고방안』, 한국행정연구원.
- 김강훈(2010), 「새만금사업의 지속가능한 발전방안 연구」, 『한국 시스템다이내믹스 연구』, 제11권 제4호, pp. 25-59.
- 김성수(2009), 「기업의 사회적 책임의 이론적 변천사에 관한 연구」, 『한국기업경영학회 보』, 제16권 제1호.
- 김동열(2009), 「SR 26000의 도입과 사회적 자본」, 경제주평 09-49.
- 김형욱(2010), 「ISO 26000 국제표준 제정과 이행이 우리 산업에 미치는 영향과 효율적 대응방안」, 『품질경영학회지』, 제38권 제2호.
- 김호균·정홍진(2008), 「지속가능경영 추진을 위한 GRI와 ISO 26000 비교연구」, 대한산공학회 추계학술대회.
- 노한균(2007), 「기업의 사회적 책임에 관한 국제동향」, 『한국비영리연구』, 제6권 제3호.
- 노한균(2010), 「기업의 사회적 책임과 경영전략」, 『임금연구』, 2010년 가을호.
- 변창흠(2006), 「지속가능성 기준으로 본 대규모 국책개발사업의 평가」, 『공간과 사회』, 통권 26호, pp.120-153.
- 산업연구원(2005), 「지속가능경영 논의동향과 대응방안」.
- 산업자원부(2006), 「기업 지속가능진단지표 개발」 보도자료(2006.4.13)
- 삼성경제연구원(2007), 「지속성장기업의 조건: CSR」, CEO Information, 제620호.
- 삼일회계법인(2008), 『Triple Bottom: 지속가능경영의 3대축』, 거름.
- 손혜경(2006), 「스웨덴 기업의 사회적 책임: 동향」, 국제노동브리프.
- 송대회(1986), 「공공성의 의의와 공기업 관리정책방향」, 『한국개발연구』, 한국개발연구원.
- 신철호·김재은(2008), 「지속가능경영의 현황과 과제」, 『임금연구』, 2008년 가을호.
- 안병훈(2008), 「기업의 사회적 책임경영(CSR)의 정의와 역할」, 『상장협연구』, 제57호.
- 안영환(2007), 「기업의 사회적 책임의 정부정책에 대한 개념적 모형」, 『환경정책연구』, 제6권 제4호.
- 에이드리언 헨리크, 줄리 리차드슨 외(2004), 유명훈 외 옮김(2010), 『지속가능경영의 청사진』, KSAM.

- 앤드류 사비츠, 칼 위버(2006), 삼일회계법인 율김(2008), 『Triple Bottom 지속가능경영의 3대축』 거름.
- 이상민(2006), 「기업의 사회적 책임과 주주행동주의」, 『한국사회학』 제40집 5호.
- 이상민(2008), 「이중적 CSR 체제의 기원: 미국, 독일, 일본, 한국의 국제비교 연구」, 『한국사회학』 제42집 7호.
- 이장원·노한균·고동규·황상규(2009), 『사회적 책임 정책대응방안 연구』, 한국노동연구원.
- 이중서(2010), 「유럽연합과 기업의 사회적 책임(CSR): 현황과 전망」, 『국제지역연구』 제14권 제1호.
- 이한준·박종철(2009), 『기업의 사회적 책임활동이 제품 및 기업평가에 미치는 영향: 신뢰의 매개역할을 중심으로』
- 전경련(2007), 『기업의 사회적 공헌 관련 정책동향과 과제』.
- 정영근·장민수(2007), 「지속가능발전의 개념과 논의 전개」. 『한국동서경제연구』.
- 지은실(2006), 「한국 공기업의 윤리경영모델 특성과 윤리경영실천 현황에 관한 연구」, 『전문경영인연구』 제9집 제1호.
- 최운열·이호선·홍찬선(2008), 「기업의 사회공헌활동이 기업가치에 미치는 영향」, 『경영학연구』 제38권 제2호.
- 최지호·문연희(2008), 「CSR 활동에 관한 소비자의 기업평가: 업종별 비교분석」, 『상품학연구』 제26권 4호.
- 한국조세연구원(2011), 『공공기관의 지속가능경영의 성과와 한계』
- Andrew Crane(eds.)(2008), *Corporate Social Responsibility*, Oxford Univ. Press.
- Carroll, A. B.(1991), "The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders," *Business Horizons*, July-Aug.
- EU(2007), *Corporate Social Responsibility National public policies in the European Union*.
- EU(2009), *European Commission activities to promote corporate social Responsibility 2007-2008*.
- Jenny Fairbrss(2008), "EU, UK, and French CSR policy: What is the evidence for

- policy transfer and convergence?," UACES Annual Conference.
- Laura Albareda et al.(2008), "The Change role of governments in corporate social responsibility: drives and responses," *Business Ethics: A European Review*, Vol. 17.
- Carroll. A. B. and K. Shabana(2010), "The Business Case for Corporate Social Responsibility: A Review of Concepts, Research and Practice," *International Journal Management Reviews*.
- Christine A. Mallineds(2009), *Corporate Social Responsibility: A Case Study Approach*. Edward Elgar Publishing.
- Reinhard Steurer(2009), *The Role of Governments in corporate social responsibility: characterising public policies on CSR in Europe*. policy Sci.
- Regine Barth and Franziska Wolf(eds.)(2009), "Corporate Social Responsibility in Europe: Rhetoric and Realities," *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*.
- Shirish Sangle(2009), "Critical Success Factors for Corporate Social Responsibility:a Public Sector Perspective," *Corporate Social Responsibility and Environmental Management*.
- UN(2010), *United Nations Global Compact Annual Review - Anniversary Edition* June 2010.
- Vogel, David(2010), "The Private Regulation of Global Corporate Conduct: Achievements and Limitations," *Business & Society* Vol. 49 No. 1
- World Bank(2006), *CSR Implementation Guide Non-legislative Options for the Polish Government*.

제 2 부

공공기관 현안분석

6. 조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석 / 전영한
7. 국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구
: 내부노동시장 이론 관점 / 권일웅
8. 공공기관 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구
: 공공기관 근로자의 인식조사를 중심으로 / 김철희
9. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 분석 / 한인섭·김형진
10. 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구 / 이근주

6. 조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석

전영한
(서울대학교)

조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향에 관한 실증분석

전영한(서울대학교)

I. 서론

1. 연구 목적

본 연구의 목적은 조직 자율성이 공공기관에 미치는 영향을 조직구조, 인적자원 관리, 조직성과에 관한 인식을 중심으로 실증적으로 분석하는 것이다. 일반적으로 우리나라의 공공기관은 일반 정부조직에 비해 더 높은 수준의 조직 자율성(organizational autonomy)이 부여되며, 이러한 자율성의 활용을 통해 정부조직에 비해 더 효과적인 정책 수행이 가능하다고 알려져 있다. 이러한 통념에도 불구하고 조직 자율성이 우리나라의 공공기관에 실제로 어떠한 영향을 미치는가에 관한 경험적 증거는 빈약한 실정이다. 본 연구가 의도하는 체계적인 실증분석을 통한 증거의 탐색은 향후 공공기관에 대한 정부의 정책, 즉 공공기관 조직정책(organization policy)이 보다 증거기반(evidence-based) 정책에 근접하는 데 도움을 줄 수 있을 것으로 기대한다.

이러한 문제인식에 입각하여 본 연구는 우리나라의 모든 공공기관을 대상으로 조직 자율성의 수준을 측정하고, 이 수준의 차이가 공공기관의 관료제적 구조, 인적자원 관리, 조직성과에 관한 인식에 있어서 어떠한 차이를 만들어내는지에 대해 실증적 분석을 시도한다. 실증분석을 위한 자료는 서울대 행정대학원 조직진단평가연구센터의 공공서비스조직 DB를 활용하며, 구체적으로 다음과 같은 세 종류의 분석을 실시한다. 첫째, 공공기관의 조직 자율성 수준 측정과 정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스 조직 등 유사기관과의 조직 자율성 수준 비교 분석을 실시한다. 둘째, 공공기관 조직 자율성이 관료제적 구조·인적자원 관리·조직성과에 미치는 효과에 대한 이변량분석 및 유사기

관 비교 분석을 수행한다. 끝으로, 공공기관만을 대상으로 이러한 효과에 대한 다변량 회귀분석을 실시한다.

2. 연구 설계

가. 자료 원천

본 연구의 자료는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 구축한 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」를 활용하였다. 조직진단평가연구센터는 2014년부터 매년 한국의 공공서비스 조직들을 대상으로 서베이를 실시하고, 공공기관 경영정보시스템(alio.go.kr), 지방공기업 경영정보공개시스템(cleaneye.go.kr), 각 기관 홈페이지 등에 공개된 각종 공식 자료를 수집하여 보완된 전체 자료를 데이터베이스화하고 있다. 본 연구에서 활용한 2015년 공공서비스조직 데이터베이스는 공공기관, 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직(「공직윤리법」의 적용을 받는 한국은행 등 주요 공직 유관기관)을 대상으로 구축되었다.

2015년 데이터베이스 자료 중 서베이자료는 2015년 10월부터 같은 해 12월까지 실시된 서베이를 통해 획득되었고, 이 서베이는 2014년 말을 기준으로 상근근로자 40인 이상인 총 742개 공공서비스 기관을 대상으로 실시되었다. 공공기관은 총 243개 기관 중 178개 기관이 응답하였고(응답률 73.3%), 중앙부처 소속기관의 경우 110개 기관 중 88개 기관이 응답하였으며(응답률 80.0%), 지방 공기업의 경우 207개 기관 중 180개 기관이 응답하였고(87.0%), 기타 공공서비스 조직의 경우 182개 기관 중 105개 기관이 응답하였다(57.7%).

이 서베이는 각 기관의 인사담당자 1인과 재무담당자 1인 등 기관별로 총 2인이 응답하는 인포먼트 서베이(informant survey) 형식으로 진행되었고, 답변한 인사담당자의 평균 근속연수는 9.4년, 재무담당자의 평균 근속연수는 8.8년이었으며, 원칙적으로 2인의 응답 평균값을 기관별 각 변수의 측정치로 활용하였다.¹⁾

1) 만약 1인만 응답하였을 경우는 1인의 응답값을 활용

나. 모형과 변수

뒤의 이론적 논의에서 상술했지만, 조직 자율성이 영향을 미친다고 알려진 여러 조직현상 중에서 본 연구에서는 크게 다음과 같은 세 범주의 변수들을 분석한다: 관료제적 구조, 인적자원 관리, 조직성과. 우선 관료제적 구조(bureaucratic structure)의 경우, 관료제적 구조의 특징으로 잘 알려진 다양한 차원 중 본 연구에서는 특히 공식화(formalization)와 번문욕례(red tape)에 초점을 두었다. 두 번째 범주인 인적자원 관리(human resource management)에서는 인적자원 관리의 여러 속성 중 특히 인적자원 관리 노력(HRM efforts)과 인적자원 관리 결과(HRM consequences)의 수준에 초점을 두었다. 조직성과의 경우에는 다양한 조직성과 차원 중 조직 효과성(effectiveness), 조직 효율성(efficiency), 서비스 수혜 형평성(equity), 절차적 공공 가치(procedural public values)에 초점을 두었다.

본 연구의 주요 독립변수인 조직 자율성은 공식적 자율성(formal autonomy)과 실질적 자율성(actual autonomy)의 두 가지 차원으로 구분하여 분석하였다. 본 연구에서 공식적 자율성은 공공기관의 업무수행 과정에서 정부 조직구조상 상위에 있는 정치-행정 체제로부터의 위계적 통제가 법령과 행정절차에 의해 공식적으로 규정되어 있는 정도를 의미한다. 반면, 실질적 자율성은 공공기관의 조직관리를 위한 주요한 결정(예를 들면 서비스 가격 결정, 수혜대상 결정, 사업목표 설정, 신규 사업 개발, 재무 관리, 인사 관리, 조직 개편, 구매 관리)에 있어서 공공기관 구성원이 실제로 지각하는 위계적 통제의 정도를 의미한다.

본 연구에서는 조직 자율성 외에 각 조직의 다른 특성이 갖는 영향력을 통제하기 위하여 조직 규모, 조직 유형, 정책 분야(기능)를 통제변수로 모든 모형에 포함시켰다. 조직 규모의 경우, 무기계약직을 포함한 상근 근로자(full-time employees) 수의 로그값으로 측정하였고, 조직 유형은 「공공기관 운영에 관한 법」에 의한 유형 범주인 공기업, 준정부기관, 기타공공기관을 의미하는데, 기타공공기관을 준거범주로 하여 공기업, 준정부기관의 두 더미(dummy) 변수를 모형에 포함시켰다. 정책 분야(기능)의 경우 Clark and Dear(1984)의 분류에 따라 정책 분야를 합의(consensus), 생산(production), 통합(integration), 집행(execution)으로 나누고 집행정책을 준거범주로 하여 합의, 생산, 통합 등 세 더미 변수를 모형에 추가하였다.²⁾ 지금까지 설명한 변수와 측정방식을 표로 정리하

2) 조직 규모의 경우, 무기계약직을 포함한 상근 근로자(full-time employee) 수의 로그값으로 측정하였

면 다음과 같다.³⁾

〈표 1〉 변수와 측정

변수		측정 방식	
중속 변수	관료 제적 구조	공식화	업무 문서화(업무목표/업무일정/성과평가/직무기술서/매뉴얼) 수준 5개 문항(요인값)
		변문욕례	의사결정/해고/승진/보수관련 red tape 수준 4개 문항(요인값)
	인적 자원 관리	인적자원 관리 노력	의사소통/복지향상/불만해소/동기부여/자기개발 관리 노력 수준 5개 문항(요인값)
		인적자원 관리 결과	중간관리자 사기/열의/자부심 수준 3개 문항(요인값)
	조직 성과	조직효과성	제품 및 서비스 질/새로운 제품 및 서비스 개발/고객만족도 수준 3개 문항(요인값)
		조직효율성	재무적 성과/노동생산성 2개 문항(요인값)
		수혜형평성	사회적 약자 고객 우대/사회적 약자 삶의 질 향상 기여 수준 2개 문항(요인값)
절차적 공공 가치		청렴성/투명성/고객대응성/책무성 수준 4개 문항(요인값)	
독립 변수	공식적 자율성	업무협의 필수 정부기관 수/정부 허가·승인 업무비중/업무관련 법령수 3개 문항(요인값)	
	실질적 자율성	가격 결정/수혜대상 결정/목표 설정/신규사업 개발/재무 관리/인사관리/조직개편/구매관리 영역에서 지각된 자율성 수준 8개 문항(요인값)	
통제 변수	조직 규모	상근근로자(무기계약직 포함) 수의 로그값	
	조직 유형	공기업, 준정부기관, 기타공공기관(준거범주)	
	정책 분야(기능)	합의기능, 통합기능, 집행기능, 생산기능(준거범주)	

음. 조직 유형은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 구분할 수 있는데, 기타공공기관을 준거범주로 하여 공기업, 준정부기관의 더미 변수(dummy variable)를 추가하였음. 정책 분야(기능)의 경우 Clark and Dear(1984)의 분류에 따라 정책 분야를 합의(consensus), 생산(production), 통합(integration), 집행(execution)으로 나누고 집행을 준거범주로 하여 합의, 생산, 통합의 더미 변수를 추가하였음. Clark & Dear(1984: 50-54)에 따르면, 합의 기능은 모든 사회적 집단들이 사회적 계약에 동의할 수 있도록 하는 기능이고, 생산 기능은 공적 생산 기구, 공적 제공 기구, 재무 기구가 포함되며, 통합 기능은 모든 사회적 집단들의 안녕과 사회적 계약 참여를 위한 능력과 의지를 증진시키는 것이고, 집행 기능은 앞서 설명한 것들을 가능하게 하는 관리기구와 규제 기구가 포함됨. 본 연구에서는 경찰청, 국민안전처, 국방부, 법무부, 외교부, 통일부, 행자부 산하 기관들을 합의분야 조직으로, 공정위, 국토부, 금융위, 농식품부, 농진청, 미래부, 산림청, 산업부, 식약처, 원자력위, 중기청, 특허청, 해수부 산하 기관들을 생산 분야로, 고용부, 교육부, 보건처, 문화재청, 문체부, 보복부, 여가부, 환경부 산하 기관들을 통합 분야로 분류하였으며, 국조실, 기재부, 방통위, 인사혁신처 산하 기관들을 집행 분야로 분류하였음.

3) 각 변수의 보다 상세한 측정방법은 뒤의 해당 부분 분석 내용에서 설명하겠음.

II. 공공기관의 조직 자율성

1. 이론적 논의

가. 조직 자율성 개념

조직 자율성(organizational autonomy)은 조직에 관한 중요한 사안에 대하여 그 조직 자체에서 스스로 의사결정권을 행사할 수 있는 정도를 의미한다(Verhoest et al., 2010). 달리 말하면 이러한 의사결정권이 조직 외부의 영향력에 의해 제약되는 만큼 그 조직은 비자율적인 조직이라고 말할 수 있다. 현대 민주주의 사회에서 법인격을 가진 모든 공식 조직의 자율성은 크게 두 가지의 외부적 제약요소를 가진다(전영한, 2014). 하나는 소비자 주권(consumer sovereignty)에 기초한 시장 통제이고, 다른 하나는 인민주권(popular sovereignty)에 기초한 정치적 통제이다. 상품이나 서비스를 시장에서 판매하여 조직의 자원을 획득해야 하는 조직에서는 내부의 모든 의사결정이 시장 소비자의 선택을 받기 위하여 최선의 방안은 무엇인가라는 최후 기준(bottom line)에 의해 조정되는데, 이것이 곧 조직의 의사결정에 대한 외부적 제약으로서의 시장통제이다. 한편, 정치적 통제는 정치체제에 따라 차이는 있으나 대의민주주의 사회를 기준으로 보면 유권자 대중, 정치인, 직업공무원으로 구성된 정치행정체제로부터 위계적으로 내려온 법률 등 공식적 명령과 감독 혹은 비공식적 요구를 의미한다(전영한, 2014).

법인격을 가진 어떤 공식 조직도 현실 세계의 정치경제적 역학관계로부터 자유롭지 못하다. 하지만, 각 공식조직들은 스스로 의사결정을 내릴 수 있는 권한의 차원(시장 자율성 혹은 정치 자율성)과 정도(강한 제약 혹은 약한 제약)에 있어서 차이가 있다. 이러한 차이점을 근거로 우리는 조직 자율성의 차이에 따른 공식조직의 유형을 구분해 볼 수 있다. 이 유형 구분의 기준이 되는 두 차원은 공식조직에 대한 시장통제의 정도, 즉 시장화(marketization)의 수준과 정치통제의 정도, 즉 정치화(politicization)의 수준이다(전영한, 2014). 이 기준에 따른 조직유형 분류는 다음의 표에 제시되어 있다.⁴⁾

4) 이 개념모형에서 제시된 네 가지 조직유형인 관청, 기업, 클럽, 국민기업은 M. Weber의 전통에 따라 분석목적을 위해 단순화된 이념형(ideal types)으로 제시되었다. 대부분의 현실세계 조직들은 이념형들 사이의 중간 어딘가에 위치할 것이다.

〈표 2〉 조직 자율성에 의한 조직유형

구분		시장화(marketization)	
		낮음(low)	높음(high)
정치화 (politicization)	낮음(low)	클럽(clubs)	기업(firms)
	높음(high)	관청(bureaus)	국민기업(sovcoms)

출처: 전영한(2014)

이 모형에서 제시된 네 가지 조직형태 중 클럽조직(clubs)은 소비자주권과 인민주권 양자의 영향력으로부터 모두 자유로운 독립자율조직으로서 한국행정학회 혹은 그린피스(Green Peace)와 같은 자발적 조직이 대표적인 사례이다. 기업조직(firms)은 상대적으로 인민주권으로부터만 자유로운 시장통제조직으로서 공식조직 중에서 수적으로 가장 많고 주변에서 흔히 볼 수 있는 회사들을 떠올리면 된다. 관청조직(bureaus)은 소비자주권의 영향에서 상대적으로 벗어나 있는 정치통제조직으로서 외교부 등 행정 부처가 대표적이고, 국민기업(sovcoms)은 소비자주권과 인민주권의 영향력에 모두 강하게 노출된 이중통제조직으로서 싱가포르의 테마섹(Temasek)이나 러시아의 가스프롬(Gazprom)과 같은 국가 대표기업(national champions)이나, 이른바 국민경제에 너무 중요해서 망하게 할 수 없는(TSTF: too significant to fail) 대규모 금융기관이 전형적인 사례이다.

이 네 가지의 조직유형은 모두 그 사회적인 존재의 정당성 혹은 도구적 유용성을 지지하는 철학적이거나 사회과학적인 주장들을 갖고 있다. 하지만, 많은 사회에서는 해당 사회적 기능의 특성에 따라 특정 형태의 조직을 그 기능의 지배적 수행기관으로 선택한다. 예컨대, 초등학교는 관청조직, 백화점은 기업조직, 자선기관은 클럽조직, 그리고 국부펀드는 국민기업조직의 형태를 채택하는 식이다. 물론, 특정한 유형의 조직이 아닌 다양한 형태의 조직이 동일한 기능을 수행하는 경우도 있다. 병원, 금융기관, 언론 및 방송사, 문화예술기관 등이 좋은 예이다.

이 연구의 주요 관심사인 우리나라의 ‘공공기관’은 법률적 용어로서 이론적으로는 기업, 관청, 클럽, 국민기업 네 가지 조직형태를 모두 가질 수 있다. 그러나 대부분의 우리나라 공공기관은 각자의 사업영역에서 독과점적 지위를 갖고 있으므로 시장통제 수준이 높은 전형적인 기업 혹은 전형적 국민기업 조직으로 분류하기는 어렵다. 따라서 본 연구와 같은 우리나라 공공기관의 조직 자율성 분석에서의 일차적 초점은 시장통제보다는 정치통제 수준의 차이에 두어져야 할 것이다. 우리나라의 공공기관이 받는 정치통제는

선출된 공직자로 구성되었으며 민주적 정당성을 보유한 입법부와 대통령, 그리고 선출된 공직자가 임명한 직업공무원으로 구성된 행정부처에 의해 이루어지는 위계적인 통제를 의미한다. 법률이 정한 기준에 따라 공공기관으로 분류된 현재의 우리나라 공공기관들을 정치적 통제의 수준에 따라 혹은 뒤집어서 표현하여 정치적 자율성의 수준에 따라 재분류한다면 전형적 관청조직이거나 아니면 클럽, 기업, 혹은 국민기업적 성격이 혼합된 다양한 양상의 준관청조직 등으로 세부 유형이 나누어질 수 있을 것이다. 다만, 본 연구의 주된 관심은 현행법상 공공기관인 조직들의 유형분류가 아니기 때문에 조직유형 분류에 대한 추가적인 논의는 하지 않겠다.

그런데, 「공공기관 운영에 관한 법률」이라는 동일한 기본법의 적용을 받는 우리나라 공공기관들이 직면한 정치적 통제의 수준 혹은 자율성의 수준에 과연 차이가 있을까? 모든 조직은 현재의 외부환경을 보다 유리하게 변화시키기 위하여 환경과 끊임없는 상호작용을 하며, 이러한 상호작용에 있어서 조직내부의 관리자 능력 및 구성원이 가진 인적자본이 중요한 차이를 만들어낸다. 공공기관의 경우에도, 각 기관의 역사, 기능, 규모 등 여러 맥락적 요인과 조직의 기관장 능력 및 구성원의 전문성 수준 등 다양한 조직 내부 요인에 따라 하향식(top-down)으로 이루어지는 위계적 통제로부터의 자율성의 정도가 달라질 수 있다. 특히, 이러한 차이는 법령 및 행정절차에 의해 규정된 공식적 자율성보다는 실제로 목표설정, 전략수립, 인사재무관리 등 중요한 의사결정이 조직내부에서 이루어지는 정도인 실질적 자율성에서 두드러질 수 있다고 본다. 본 연구에서는 상위 정치행정체제의 위계적 통제(hierarchical control)에 대한 공공기관의 공식적 및 실질적 자율성 수준의 차이에 초점을 두어 이하의 분석을 진행하고자 한다.

나. 조직 자율성 효과 이론

공공기관의 조직 자율성을 강조하는 많은 논의는 자율성 효과의 존재를 전제한다. 자율성 효과(autonomy effect)란 조직관리자의 재량적 의사결정 권한을 확대하면 조직성과가 향상된다는 논리이다(전영한, 2014). 단순하게 말하자면 이 자율성 효과에 대한 믿음이 일반 정부조직의 관리자들에 비하여 공공기관 관리자들에게 더 많은 재량을 부여해야 한다는 주장의 근거정이다. 다음에서는 이러한 자율성 효과에 대한 이론적 논의를 간략히 살펴보겠다.

자율성 효과에 대한 논의는 책무성 개념으로부터 시작할 수 있다. 일반적으로 행정학

에서 책무성(accountability)은 자신의 행위에 대한 정당성을 자원과 권한 제공자 혹은 그 위임자에게 설명해야 할 의무를 지칭한다. 본인과 대리인의 관계로 풀이하면 책무성의 핵심은 대리인(agent)의 본인(principal)에 대한 보고 및 설명의 의무라고도 할 수 있다. 예컨대 국회에서 장관 등 행정부 공무원을 불러 질의하고 책임을 추궁할 수 있는 것은 유권자-정치인-관료로 이어지는 책무성의 연결고리(accountability chain)가 존재하기 때문이다. 공공서비스를 제공하는 대부분의 공공기관은 우리나라 정치행정체제에서 이러한 책무성 연결고리의 마지막 부분에 자리하면서 다시 유권자(혹은 서비스 소비자)와 접하는 지점에 있다고 할 수 있다.

본래 이러한 책무성을 실현하기 위하여 이루어지는 정치행정체제의 위계적 통제방식에는 크게 두 유형이 있다(전영한, 2014). 하나는 사전적 통제(ex ante control)이고 다른 하나는 사후적 통제(ex post control)이다. 사전적 통제는 본인이 대리인에게 특정한 행위를 하도록(혹은 하지 않도록) 사전에 규칙을 정하고 준수할 것을 요구하는 것이다. 우리나라의 공공기관들은 사업 분야 결정에서부터 인력, 재정 등 투입자원의 활용방식과 절차에 대한 광범위한 사전적 통제를 받고 있다. 반면, 사후적 통제는 본인이 투입자원의 활용에 관한 특정한 규칙을 부여함이 없이 대리인의 재량적 결정을 허용하는 대신 그 재량권 행사의 결과, 즉 성과에 대한 평가를 통해 책무성을 확보하는 방식이다. 본래 우리나라 공공기관에 대한 경영평가는 이러한 사후적 통제의 기제로서 마련된 것인데, 실제로는 고졸자 채용 권장 등 투입자원 활용에 대한 기준이 평가지표로 삽입되는 등 사전적 통제와 다를 바 없이 기능하는 경우도 있다.

사전적 통제를 책무성 확보방식으로 채택할 경우 대리인의 행위가 발생하기 이전에 본인이 규칙을 정하는 것이 일반적이다. 이렇게 함으로써 미리 위협의 발생을 최소화하고 본인이 의도한 대리인의 행위가 일어날 확률을 증가시킬 수 있다고 보는 것이다. 이러한 사전적 통제에서 책무성의 일차적 기준은 규칙에 대한 순응이 된다. 다시 말해서 본인이 정한 규칙을 준수하면 대리인의 의무를 다하였다고 간주된다. 반면, 사후적 통제는 본인이 대리인의 행위가 일어난 후 모니터링이나 평가를 통해 자신이 의도한 목표가 달성되었는지를 확인하고, 그 결과에 따라 보상이나 제재를 선택하는 방식이다. 여기서 책무성의 기준은 규칙의 준수가 아니라 목표달성 여부, 즉 성과(performance)가 되는데 성과를 내면 대리인의 의무를 충족하였다고 간주된다. 사전적 통제와 사후적 통제는 함께 적용될 수도 있지만, 대체물로 활용하는 것이 타당하다. 왜냐하면 사전에 규칙을 부

과하여 대리인의 행위를 제한한 후에 대리인의 행위의 결과에 대하여 사후 책임을 묻는 것은 권한과 책임의 불일치로 볼 수 있기 때문이다(전영한, 2014).

사실 사전적 통제는 기업조직에 비하여 행정부처나 우리나라의 공공기관과 같은 관청 조직에서 많이 활용되어 왔다. 기업조직에서는 이윤이나 매출액과 같이 객관적으로 확인가능한 성과지표가 존재하기 때문에 관리자에게 재량권을 주고 사후에 성과 책임을 묻는 것이 가능하다. 그러나, 관청조직은 공익, 공정성, 인권 등 무엇이 일을 잘한 것인가에 대한 기준이 애매모호하고 주관적인 가치판단을 배제하기 어려운 공적 목표를 추구하는 경우가 많다. 따라서 공공부문에서는 사후적 통제를 통한 결과 위주의 관리(result-based management)보다는 사전적 통제를 통한 투입자원 관리(input resource management)가 강조되는 경향이 있다.

그런데, 이러한 공공부문의 전통적 관리방식에 대하여 1980년대부터 강한 비판이 제기되었고 실제로 지난 30년간 이러한 비판에 영향받은 행정개혁이 전 세계적 규모로 진행되었다. 이 행정개혁운동은 미국에서는 Osborne and Gaebler(1992)가 주창한 ‘정부 재창조(REGO: reinventing government)’ 운동으로 알려져 있고, 유럽 및 호주, 뉴질랜드에서는 ‘신공공관리(NPM: new public management)’라는 이름으로 알려져 있다.

신공공관리적 개혁을 주장하는 이들의 핵심 논지는 정부가 공공조직에 대한 사전적 통제에 치중한 나머지 효율적인 관리를 어렵게 하는 수많은 번문옥례(red tape)를 양산하였다는 것이다. 따라서 공공조직을 정부로부터 법적 혹은 구조적으로 분리하고, 관리 책임자들에게 주어진 인력과 재정자원을 현장의 상황에 맞게 유연하게 활용할 수 있는 재량권을 주는 한편, 업무수행 결과에 대해 성과평가를 실시하면 더 효율적이고 효과적인 업무수행이 가능할 것이라고 주장한다. 사실 우리나라의 공공기관의 명목상의 제도적 특성을 보면 이러한 신공공관리 개혁운동의 논리와 전반적으로 일치되는 특성을 갖고 있음을 알 수 있다.⁵⁾

자율성 효과는 바로 이러한 가설적인 성과향상 효과를 지칭한다. 즉, 사전적 통제의 사후적 통제로의 대체를 통해 발생하는 관리 자율성의 확대는 1) 공공조직의 유연성과 창의성을 높여서 탈관료주의적 조직구조를 형성하고, 2) 더 효과적인 조직관리를 촉진하며, 3) 혁신을 유발하여 조직성과를 향상시킨다는 믿음이 자율성 효과의 배후 논리라고

5) 그러나, 앞서 지적한 대로 실제로는 사후적 통제가 아닌 사전적 통제가 강하기 때문에 재량권 부여와 성과평가의 내용에서는 신공공관리적 특성을 갖는다고 하기 어렵다고 볼 수도 있다.

할 수 있다. 그렇다면 왜 이러한 자율성 효과가 발생하는가? 신공공관리를 지지하는 이들의 주장에 의하면 이전보다 더 많은 관리적 재량권을 부여받는 대신 결과에 대한 책무성을 요구받게 된 공공조직의 관리자들도 자신들이 활용하는 자원을 더 나은 방식으로 활용할 수 있는 정보를 갖고 있고, 또 그렇게 행동하려는 유인을 갖게 되므로 보다 창의적이고 혁신적인 관리가 일어나게 된다. 그 결과 조직관리의 효율성이 증진되고 조직목표를 달성하는 정도, 즉 조직성과도 물론 개선된다는 것이다.

이 자율성 효과가 발현되려면 두 가지 요소가 있어야 한다. 첫째, 두말할 나위 없이 관리자가 관리를 할 수 있게끔(let-the-mangers-manage) 권한을 부여해야 한다. 둘째, 관리자가 관리하도록 만들어야(make-the-managers-manage) 한다(Verhoest et al., 2010). 즉, 관리자가 단순히 규칙에 순응하는 수준을 탈피하여 보다 나은 관리방식을 찾아서 기업가적 정신(entrepreneurship)을 발휘하도록 압력을 가해야 한다. 자율성 효과의 논리에서 이러한 역할을 담당하는 것이 곧 성과평가와 같은 사후적 통제의 강화이다.

이러한 자율성 효과 논리는 많은 지지자를 학계와 실무계 모두에서 갖고 있다. 그렇다면, 자율성 효과를 지지하는 경험적 증거도 충분한가? 자율성 효과를 전제로 한 실제 신공공관리적 행정개혁이 지난 30년간 여러 선진국에서 진행되었으므로 이에 대한 실증적 연구도 물론 존재한다. 이러한 경험적 연구는 공공부문에서 넥스트스텝 기관(next step agency)의 확대 등 자율성 효과와 관련한 많은 개혁이 이루어진 영국에서 많이 이루어졌다.

우선, 영국의 병원, 학교, 주택사업부서 등에서의 자율성 효과를 분석한 Pollit, Birchall, and Putman(1998)은 사전적 통제 완화와 사후적 통제 강화가 이들 조직에서 생산성을 증가시켰다는 주장을 지지하는 부분적인 증거를 찾아내었으나 이러한 생산성 증가가 형평성 손실을 동반하고 있음을 함께 발견하였다. Boyne et al.(2003)은 동일한 생산성 증가 및 형평성 손실이라는 현상을 영국의 주거, 교육, 보건부문의 다른 조직들을 연구대상으로 하여 찾아내었다. James(2004) 역시 유사한 대상에 대해 연구하였는데 기술적 효율성(technical efficiency)의 증가에 대해서는 동일한 결론을 제시하고 있으며, 추가적인 결론으로서 공공조직에 대한 사전적 통제 완화와 사후적 통제 강화는 이른바 부정 외부성(negative externalities)을 발생시켰다고 주장하였다. 즉, 새롭게 관리 자율성을 획득한 조직들에서 사전에 정해진 특정 성과목표에만 집중하고 해당 조직의 업무수행이 정부 및 공공부문 전체 체계에 미치는 광범위한 영향에 대해서는 무관심해지는 현상이 일어났다는 것이다.

위에서 논의한 자율성 효과에 관한 기존 사례와 연구에서 얻어진 증거를 종합하면 크게 두 가지 시사점을 얻을 수 있다. 하나는 조직 자율성 증가에 따른 어느 정도의 효율성 혹은 효과성 증가를 예상할 수 있다는 것이고, 다른 하나는 거의 언제나 의도하지 않은 결과(unintended consequences)가 발생한다는 것이다. 이러한 의도하지 않은 결과는 영국에서와 같이 형평성 손실일 수도 있고, 권력남용 혹은 부패의 증가일 수도 있다. 요컨대 현 단계에서는 아직 자율성 효과론이 그럴듯한 작업가설(Pollit, 2005) 수준에 머물러 있다고 결론지을 수 있으며, 이 점이 우리나라에서 조직 자율성이 공공기관에 미치는 효과에 관한 실증적 분석이 필요한 이유라고 할 수 있다.

여기서 한 가지 밝혀둘 점은 앞서 논의한 대로 본래 자율성 효과의 존재를 확인하기 위하여 살펴보아야 할 구성요소는 사전적 통제와 사후적 통제의 두 부분이지만, 본 연구에서는 공공기관에 대한 사전적 통제의 수준에 초점을 두어 분석했다는 점이다. 우리나라 공공기관의 경우 사후적 통제의 주된 기제인 경영평가를 모든 기관이 공통적인 기준과 절차에 의해 받고 있기 때문에 그 내용에 큰 차이가 없어서 본 연구와 같은 횡단면적 분석의 의의가 크지 않다고 판단했기 때문이다. 향후 종단적 연구가 가능한 자료의 구축이 이루어진다면 사후적 통제의 내용과 수준의 변화에 따른 자율성 효과에 대한 검증이 가능할 것으로 기대한다.

2. 공공기관 조직 자율성 현황

가. 공식적 자율성

본 연구에서 공공기관의 조직 자율성은 공식적 자율성(formal autonomy)과 실질적 자율성(actual autonomy)의 두 가지 차원으로 구분되어 측정되었다. 앞서 서술한 대로, 전자는 관련 법과 절차에 의해 공식적으로 규정되어 있는 정치행정체제로부터의 위계적 통제의 수준을 의미하며, 실질적 자율성은 공공기관이 조직관리에 필요한 중요한 사안에 대하여 실제로 의사결정을 할 때 현실적으로 존재한다고 지각하고 있는 위계적 통제의 수준을 의미한다.

구체적으로 공식적 자율성의 수준은 “귀 기관의 주요 업무에서 업무 협의가 필수적인 관련 정부기관의 수는 어느 정도입니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 중앙정부 관련부처의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무는 얼마나 많습니까?”, “귀 기관의 주요 업무

에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례는 어느 정도입니까”라는 3개의 문항에 대한 응답에 기초하여 측정되었다(〈표 1〉 참조). 다음에서는 이러한 질문들에 대한 공공기관 인사 및 재무 담당자의 답변에 기초한 공공기관의 공식적 자율성의 현황과 유사 기관(정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스 조직⁶⁾)에 대한 조사결과와의 비교 분석 내용을 제시하겠다.

1) 관련 정부기관과의 업무 협의 필요성 정도

〈표 3〉에 제시되어 있듯이, 주요 업무추진에 있어서 관련 정부기관과의 협의 필요성 정도로 살펴본 공공기관의 공식적 자율성은 매우 낮은 것으로 나타났다. 응답한 178개 기관 중 7개 기관을 제외한 모든 기관, 즉 96.1%의 기관에 소속한 응답자가 업무를 추진하기 위해서는 2개 이상 복수의 관련 정부기관과 협의를 필수적이라고 응답하였다. 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 유사기관과의 비교에서도 공공기관은 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있다.

〈표 3〉 관련 정부기관과의 업무 협의 필요성(협의 필수 정부기관의 수)

(단위: 개, %)

유형	1개 이하	2~3개	4~7개	8~9개	10개 이상	합계
공공기관	7 (3.9)	87 (48.9)	48 (27.0)	24 (13.5)	12 (6.7)	178 (100)
중앙부처 소속기관	0 (0.0)	42 (47.7)	24 (27.3)	15 (17.0)	7 (8.0)	88 (100)
지방공기업	15 (8.3)	108 (60.0)	43 (23.9)	12 (6.7)	2 (1.1)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	10 (9.5)	56 (53.3)	29 (27.6)	8 (7.6)	2 (1.9)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

2) 정부 사전 허가 혹은 승인 업무의 비중

〈표 4〉에서 보듯이, 주요 업무에서 관련 부처의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무의 비중으로 측정된 공공기관의 공식적 자율성 역시 매우 낮은 것으로 나타났다. 응답한 178개 기관 중 100개 기관(56.2%)의 응답자가 정부 사전 허가 혹은 승인 업무의 비중이 매우 많거나 많다고 응답하였다. 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 유사기관

6) 기타 공공서비스 조직은 행정자치부가 관리하는 「공직자윤리법」 적용 대상기관인 ‘공직유관 단체’를 의미함(예를 들면, 한국은행, 대한적십자사 등).

과의 비교에서도 공공기관의 자율성은 상대적으로 낮은 수준을 보이고 있는데, 유사하게 응답한 비율이 지방공기업(13.9%), 중앙부처 소속기관(11.4%), 기타 공공서비스조직(29.6%)로 나타났다.

〈표 4〉 관련 부처 사전 허가 혹은 승인 업무의 비중

(단위: 개, %)

유형	매우 많다	많다	보통이다	적다	매우 적다	합계
공공기관	19 (10.7)	81 (45.5)	73 (41.0)	4 (2.2)	1 (0.6)	178 (100)
중앙부처 소속기관	3 (3.4)	7 (8.0)	55 (62.5)	21 (23.9)	2 (2.3)	88 (100)
지방공기업	1 (0.6)	24 (13.3)	73 (40.6)	59 (32.8)	23 (12.8)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	3 (2.9)	28 (26.7)	44 (41.9)	23 (21.9)	7 (6.7)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

3) 업무 관련 법령 혹은 조례의 수

〈표 5〉에서 알 수 있듯이, 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례(민법, 상법 등 일반적 법률은 제외)의 수로 측정된 공공기관의 공식적 자율성 역시 매우 낮은 것으로 나타났다. 응답한 178개 기관 중 174개 기관(96.6%)의 응답자가 2개 이상 복수의 관련 법령 혹은 조례를 반드시 숙지해야 업무 처리가 가능하다고 응답하였다. 4개 이상이라고 응답한 기관도 78.6%에 달하고 있다. 중앙부처 소속기관의 경우에는 업무관련 법령 혹은 조례의 수로 측정된 자율성이 매우 낮아서 전체의 90%가 4개 이상이라고 응답하였고, 지방공기업의 경우에도 80.9%에 달했는데 이것은 각각 중앙정부에 소속된 조직이라는 점과 지방조례의 수가 많기 때문으로 추정된다.

〈표 5〉 업무 관련 법령 혹은 조례의 수

(단위: 개, %)

유형	1개 이하	2개~3개	4개~7개	8개~9개	10개 이상	합계
공공기관	6 (3.4)	32 (18.0)	72 (40.4)	42 (23.6)	26 (14.6)	178 (100)
중앙부처 소속기관	0 (0.0)	18 (10.0)	73 (40.6)	55 (30.6)	34 (18.9)	180 (100)
지방공기업	0 (0.0)	8 (9.1)	24 (27.3)	31 (35.2)	25 (28.4)	88 (100)
기타 공공 서비스 조직	2 (1.9)	33 (31.4)	48 (45.7)	13 (12.4)	9 (8.6)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

나. 실질적 자율성

업무수행 관련 공식 법령이나 행정절차의 존재에 초점을 두었던 공식적 자율성과는 달리 실질적 자율성은 각 기관이 가격결정, 수혜대상 결정, 사업목표 설정, 신규 사업 개발, 재무관리, 인사관리, 조직개편, 구매관리 등 기관 내부의 중요 사안에 대하여 실제 의사결정을 할 때 현실적으로 지각되는 정치행정체제로부터의 위계적 통제의 수준으로 측정되었다.

구체적으로 실질적 자율성은 다음과 같은 8개 문항((매우 그렇다-전혀 그렇지 않다)의 5점 척도)에 대한 응답으로 측정되었다. “귀 기관의 제품 및 서비스 가격 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 제품 및 서비스의 수혜대상(고객) 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 사업목표 설정 및 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 신규 사업 개발에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 예산편성 혹은 지출 등 재무업무 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 신규 채용 규모 결정 혹은 보수 결정 등 인사업무 의사 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 부서 신설 혹은 폐지 등 조직개편 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”, “귀 기관의 물자조달 등 구매관리 의사결정 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”. 다음에서 이 질문들에 대한 공공기관 인사 및 재무 담당자의 답변에 기초한 공공기관의 실질적 자율성의 현황과 유사 기관(정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스 조직)과의 비교 결과를 제시하겠다.

1) 서비스 가격 결정 자율성

다음의 <표 6>에서 보듯이, 제품 및 서비스 가격 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정한 공공기관의 실질적 자율성은 전반적으로 매우 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 제품/서비스 가격 결정 자율성은 응답 기관의 49.1%가 낮다고 응답했고, 특히 매우 낮다는 응답이 28.0%에 달하였다. 이러한 ‘매우 낮다’는 응답 비율은 중앙부처 소속기관(12.8%), 지방공기업(8.7%), 기타 공공서비스조직(12.1%)에 비하여 현저히 높은 비율이다.

〈표 6〉 서비스 가격 결정 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	1 (0.6)	5 (2.9)	34 (19.4)	86 (49.1)	49 (28)	175 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.3)	4 (5.1)	22 (28.2)	41 (52.6)	10 (12.8)	78 (100)
지방공기업	3 (1.7)	13 (7.5)	61 (35.3)	81 (46.8)	15 (8.7)	173 (100)
기타 공공 서비스 조직	2 (2.0)	9 (9.1)	36 (36.4)	40 (40.4)	12 (12.1)	99 (100)

주: () 안은 비중임.

2) 서비스 수혜대상 결정 자율성

〈표 7〉에 나타나 있듯이, 제품 및 서비스 수혜 대상(고객) 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정한 공공기관의 실질적 자율성 역시 매우 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 서비스 수혜대상 자율성은 전체의 51.7%가 낮다고 응답했고, 특히 매우 낮다는 응답이 19.10%에 달하였다. 매우 낮다는 응답 비율은 중앙부처 소속기관은 4.5%, 지방공기업은 3.9%, 기타 공공서비스조직은 6.7%로서 앞의 가격 결정의 경우와 유사한 양상을 보이고 있다.

〈표 7〉 서비스 수혜대상 결정 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	0 (0.0)	6 (3.4)	46 (25.8)	92 (51.7)	34 (19.1)	178 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.1)	14 (15.9)	29 (33.0)	40 (45.5)	4 (4.5)	88 (100)
지방공기업	8 (4.4)	19 (10.6)	83 (46.1)	63 (35.0)	7 (3.9)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	2 (1.9)	8 (7.6)	49 (46.7)	39 (37.1)	7 (6.7)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

3) 사업목표 설정 및 추진전략 채택 자율성

〈표 8〉에서 알 수 있듯이, 사업목표 설정 및 추진전략 채택에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정한 공공기관의 실질적 자율성 또한 매우 낮은 것으로 나타

났다. 공공기관의 사업목표 설정 및 추진 전략 채택 의사결정 자율성에 대해 전체의 60.1%가 낮다고 응답했고, 매우 낮다는 응답 또한 25.3%에 달하였다. ‘매우 낮다’는 응답 비율은 중앙부처 소속기관 9.1%, 지방공기업 6.1%, 기타 공공서비스조직 9.5%로서 공공기관에서 유달리 매우 높았다는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉 사업목표 설정 및 추진전략 채택 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	0 (0.0)	4 (2.2)	22 (12.4)	107 (60.1)	45 (25.3)	178 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.1)	3 (3.4)	25 (28.4)	51 (58.0)	8 (9.1)	88 (100)
지방공기업	2 (1.1)	7 (3.9)	67 (37.2)	93 (51.7)	11 (6.1)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	1 (1.0)	4 (3.8)	42 (40.0)	48 (45.7)	10 (9.5)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

4) 신규 사업 개발 자율성

〈표 9〉에서 보듯이, 신규 사업 개발에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정한 공공기관의 실질적 자율성 역시 매우 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 신규 사업 개발 의사결정 자율성에 대해 전체의 60.1%가 낮다고 응답했고, 매우 낮다는 응답 또한 25.3%에 이른다. ‘매우 낮다’는 응답 비율이 중앙부처 소속기관 9.1%, 지방공기업 6.7%, 기타 공공서비스조직 6.7%로서 공공기관에서 현저히 높다는 것을 알 수 있다.

〈표 9〉 신규 사업 개발 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	1 (0.6)	4 (2.2)	21 (11.8)	107 (60.1)	45 (25.3)	178 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.1)	6 (6.8)	20 (22.7)	53 (60.2)	8 (9.1)	88 (100)
지방공기업	3 (1.7)	14 (7.8)	57 (31.7)	94 (52.2)	12 (6.7)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	3 (2.9)	5 (4.8)	40 (38.1)	50 (47.6)	7 (6.7)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

5) 재무 관리 자율성

〈표 10〉에서 보듯이, 예산편성 혹은 지출 등 재무업무 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정된 공공기관의 실질적 자율성 역시 앞의 다른 의사결정과 유사하게 상당히 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 재무 관리 자율성은 전체의 56.7%가 낮다고 응답했고, 특히 매우 낮다는 응답이 27.5%에 달하였다. 매우 낮다는 응답 비율은 중앙부처 소속기관은 15.9%, 지방공기업은 13.3%, 기타 공공서비스조직은 8.6%로서 다른 의사결정에서 나타난 자율성 수준과 마찬가지로 공공기관의 자율성 인식 수준이 매우 낮은 것을 알 수 있다. 한 가지 특기할 사항은 정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스 조직에서 모두 여타 의사결정 자율성에 비해 재무관리 의사결정의 자율성을 비교적 높게 인식하고 있다는 점이다.

〈표 10〉 재무 관리 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	2 (1.1)	0 (0.0)	26 (14.6)	101 (56.7)	49 (27.5)	178 (100)
중앙부처 소속기관	0 (0.0)	3 (3.4)	19 (21.6)	52 (59.1)	14 (15.9)	88 (100)
지방공기업	3 (1.7)	10 (5.6)	50 (27.8)	93 (51.7)	24 (13.3)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	3 (2.9)	4 (3.8)	40 (38.1)	49 (46.7)	9 (8.6)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

6) 인사 관리 자율성

〈표 11〉에서 알 수 있듯이, 신규 채용 규모 결정 혹은 보수 결정 등 인사업무 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정된 공공기관의 실질적 자율성 수준은 재무 관리 자율성과 유사한 양상을 보이고 있다. 공공기관의 인사 관리 자율성은 전체의 51.7%가 낮다고 응답했고, 특히 매우 낮다는 응답이 24.2%에 달한다. ‘매우 낮다’는 응답 비율은 중앙부처 소속기관 12.5%, 지방공기업 10.6%, 기타 공공서비스조직 6.7%로서 공공기관의 인사 관리 자율성 인식수준이 특히 낮은 것으로 나타났다. 또한 재무 관리 자율성과 마찬가지로 정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공법인은 모두 다른 의사결정 자율성에 비해 인사관리 의사결정의 자율성을 다른 자율성에 비해 비교적 높

은 수준으로 인식하고 있다.

〈표 11〉 인사 관리 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	1 (0.6)	7 (3.9)	35 (19.7)	92 (51.7)	43 (24.2)	178 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.1)	5 (5.7)	22 (25.0)	49 (55.7)	11 (12.5)	88 (100)
지방공기업	4 (2.2)	21 (11.7)	50 (27.8)	86 (47.8)	19 (10.6)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	3 (2.9)	12 (11.4)	43 (41.0)	40 (38.1)	7 (6.7)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

7) 조직 개편 자율성

〈표 12〉에서 나타나 있듯이, 부서 신설 혹은 폐지 등 조직개편 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정된 공공기관의 실질적 자율성 또한 앞의 다른 의사결정에서와 마찬가지로 매우 낮은 것으로 나타났다. 공공기관의 조직개편 자율성은 전체의 51.7%가 낮다고 응답했고, 특히 매우 낮다는 응답이 19.7%에 이르고 있다. ‘매우 낮다’는 응답 비율은 중앙부처 소속기관 19.3%, 지방공기업은 10.6%, 기타 공공서비스 조직은 10.5%로서 중앙 부처 소속기관과는 유사하였으나 지방공기업 혹은 기타 공공서비스조직에 비해서는 공공기관의 조직개편 자율성이 낮은 것으로 나타났다. 정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직은 모두 다른 의사결정 자율성에 비해 조직개편 의사결정의 자율성이 비교적 높은 것으로 인식하고 있는 점은 특기할 사항이다.

〈표 12〉 조직 개편 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	1 (0.6)	10 (5.6)	41 (23.0)	92 (51.7)	34 (19.7)	178 (100)
중앙부처 소속기관	0 (0.0)	2 (2.3)	15 (17.0)	54 (61.4)	17 (19.3)	88 (100)
지방공기업	8 (4.4)	22 (12.2)	63 (35.0)	68 (37.8)	19 (10.6)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	5 (4.8)	11 (10.5)	38 (36.2)	40 (38.1)	11 (10.5)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

8) 구매 관리 자율성

〈표 13〉에서 보는 바와 같이, 물자조달 등 구매관리 의사결정에 있어서 관련 정부기관의 의견 반영 필요성으로 측정한 공공기관의 실질적 자율성은 앞의 다른 자율성에 비해 상당히 높은 수준의 자율성이 있다는 인식이 많았다. 공공기관의 경우 매우 낮다는 응답이 전체의 4.5%에 불과했고, 과반수 이상이 보통이다 혹은 높다고 응답하였다. 이러한 경향은 비교대상 기관에서도 마찬가지로 매우 낮다는 응답이 중앙부처 소속기관의 경우 6.8%, 지방공기업의 경우 4.4%, 기타 공공서비스조직의 경우 1.9% 등에 머무르고 있다.

〈표 13〉 구매 관리 자율성

(단위: 개, %)

유형	매우 높다	높다	보통이다	낮다	매우 낮다	합계
공공기관	1 (0.6)	33 (18.5)	67 (37.6)	69 (38.8)	8 (4.5)	178 (100)
중앙부처 소속기관	1 (1.1)	15 (17.0)	31 (35.2)	35 (39.8)	6 (6.8)	88 (100)
지방공기업	4 (2.2)	27 (15.0)	82 (45.6)	59 (32.8)	8 (4.4)	180 (100)
기타 공공 서비스 조직	6 (5.7)	23 (21.9)	53 (50.5)	21 (20.0)	2 (1.9)	105 (100)

주: () 안은 비중임.

Ⅲ. 공공기관 조직 자율성의 효과

1. 관료제적 구조

공공관리 이론가들에 의하면 정치행정체제로부터의 위계적 통제로 인한 낮은 수준의 조직 자율성은 공공조직을 공식적인 규칙과 번거로운 절차에 더 많이 의존하도록 만드는 경향이 있다. 즉 정치행정적 통제 수준이 높으면 책무성 요구의 증가와 더불어 목표 모호성 증가로 인하여 공공조직의 구조는 더 높은 수준의 공식화(formalization)와 보다 까다로운 절차적 규정들, 즉 더 높은 수준의 번문욕례(red tape)가 나타난다는 것이다(전영한, 2009).

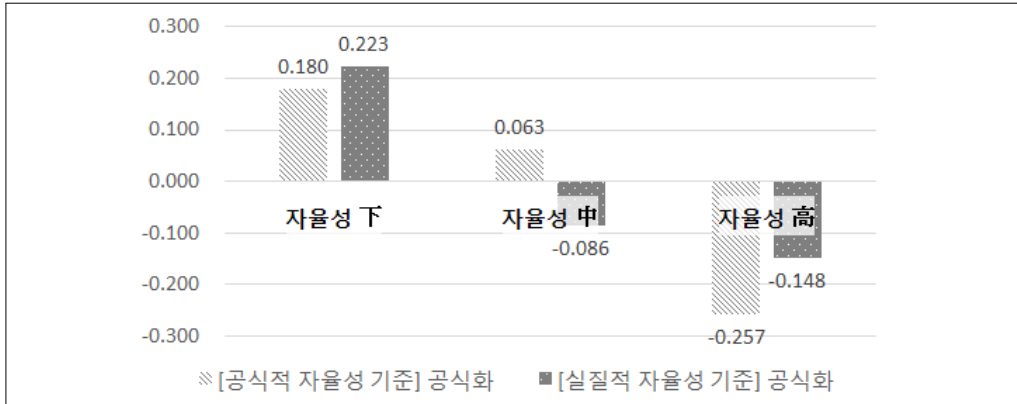
시장에 노출되어 있지 않은 공공조직은 조직활동 결과에 대한 객관적 평가가 민간기업에 비해 어렵기 때문에 결과에 의한 통제 대신 공식적인 보고절차를 강조하는 등 관료주의적 과정에 의한 업무 처리방식에 더욱 의존하게 된다. 또 결과에 기초한 성과평가가 불분명하므로 확립된 표준절차를 위반하면서까지 혁신을 추구하려는 유인이 약하고 유연성보다는 공식적 규정의 준수에 집착하게 된다. L. Lynn이 언급한 공공조직의 ‘불가피한 관료제(inevitable bureaucracy)’가 나타나는 것이다. 또한 공공조직의 관리자들에 대해 모호한 조직목표와 정치적 책임성의 요구에 동시에 직면할 경우 권한을 위임하는 것을 꺼리게 되며 수많은 계층제적 보고와 결재단계를 만들어 조직을 통제하려는 경향을 보이게 된다. 이러한 논의에 기초하여 본 연구에서는 공공기관의 조직 자율성이 낮을수록 공식화 및 번문욕례로 대표되는 조직구조의 관료주의적 특성을 높일 것으로 예상된다. 다음에서는 이러한 예상에 대해 이변량분석과 다변량회귀분석을 통해 증거를 찾아보고자 한다.

가. 공식화

본 연구에서 공식화(formalization) 수준은 다음과 같은 문항들에 대한 응답으로 측정되었다. “귀 기관에는 직원의 개인별 업무목표를 미리 적어 놓은 공식문서가 있습니까?”와 같은 형식으로 업무목표, 업무일정, 성과평가 기준과 절차, 공식 매뉴얼 등 다섯 가지 사항에 대해 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 공식화 수준의 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.78).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 공식화

[그림 1] 조직 자율성과 공식화 수준의 관계



이변량분석 결과를 제시한 위 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일 수록 공식화 수준이 낮다고 인식하는 경향이 나타나고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성⁷⁾과 실질적 자율성⁸⁾의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견되고 있다(부록 표 참조).

2) 다변량회귀분석: 공식화

공공기관의 조직규모, 조직유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 공식화에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시되어 있다. 표에서 나타나듯이, 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량분석에서도

- 7) 공식적 자율성은 앞에서 살펴 본 세 문항(“귀 기관의 주요 업무에서 업무 협의가 필수적인 관련 정부 기관의 수는 어느 정도입니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 중앙정부 관련부처의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무는 얼마나 많습니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례는 어느 정도입니까?”)에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 측정치로 활용하였음(크론바흐 알파값은 0.48).
- 8) 실질적 자율성은 앞에서 살펴 본 여덟 문항(“귀 기관의 제품 및 서비스 가격 결정에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요가 있습니까?”와 같은 형식으로 가격 결정, 수혜대상 결정, 사업목표 설정 및 추진전략 채택, 신규 사업 개발, 재무 관리, 인사 관리, 조직 개편, 구매 관리 등 여덟 가지 의사결정에 대한 질문)에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 측정치로 활용하였음(크론바흐 알파값은 0.89).

유사하게 나타나고 있다. 즉 높은 수준의 조직 자율성을 인식하는 기관일수록 공식화 수준을 낮게 인식하고 있다. 공공기관의 유형별 차이는 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성에서 모두 발견되지만, 통계적 유의미성은 실질적 자율성에서만 확인된다. 이러한 결과는 앞서 논의한 이론적 예측과 부합되는 것이지만, 추후 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈표 14〉 공식화 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.128	0.083			-0.059	0.086
실질적 자율성			-0.243***	0.084	-0.224**	0.088
조직 규모	0.009	0.063	0.020	0.061	0.013	0.062
조직 유형_공기업	0.502*	0.296	0.447	0.289	0.420	0.293
조직 유형_준정부기관	0.237	0.180	0.187	0.178	0.174	0.179
정책분야_합의	0.134	0.364	0.162	0.358	0.160	0.358
정책분야_통합	-0.304*	0.169	-0.358**	0.167	-0.356**	0.167
정책분야_집행	-0.084	0.448	-0.202	0.441	-0.188	0.442
상수	-0.085	0.352	-0.108	0.338	-0.059	0.346
R-squared	0.023		0.132		0.134	
Adjusted R-squared	0.098		0.092		0.089	
N	163					

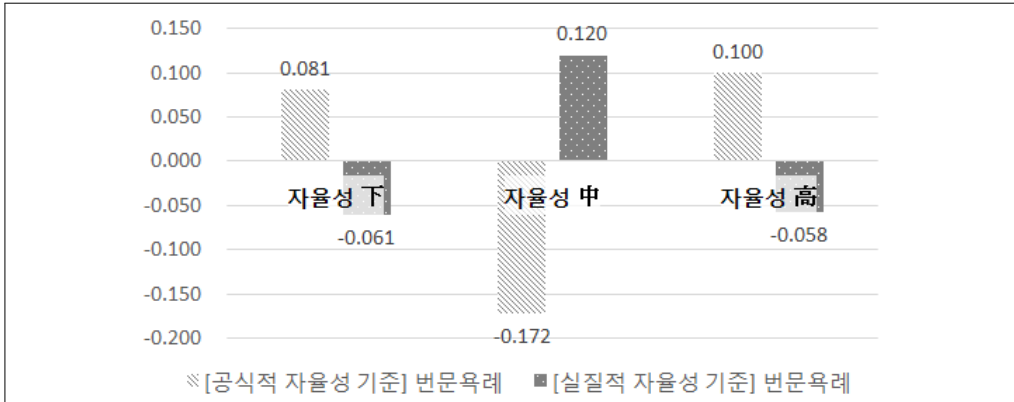
주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

나. 번문욕례

본 연구에서 번문욕례(red tape)는 다음의 문항에 대한 응답으로 측정되었다. 즉 “귀 기관에서는 과도한 업무처리 규정과 절차로 인하여 의사결정이 지연되는 경우가 있습니까?”와 같은 형식으로 의사결정, 해고, 승진, 보수(상여금 포함) 등 네 가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.66).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 번문욕례

[그림 2] 조직 자율성과 번문욕례의 관계



이변량분석 결과를 제시한 위 그림에서 보듯이, 번문욕례의 경우에는 공식화와는 달리 조직 자율성과 부정적 관계가 뚜렷이 발견되지 않았다. 이러한 양상은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사한 패턴이 발견된다(부록 참조).

2) 다변량회귀분석: 번문욕례

앞의 이변량분석에서 예측할 수 있듯이 다음의 다변량분석 결과에서도 조직 자율성은 번문욕례와 통계적으로 유의미한 어떠한 관계도 발견되지 않았다. 공공기관의 유형별 차이도 통계적으로 유의미하지 않았다. 이러한 양상은 공식적 자율성 및 실질적 자율성 모두에서 관찰되었다. 이러한 결과는 번문욕례 측정치의 비교적 낮은 크론바흐 알파값(0.66)과 관련있을 수도 있으며, 전체 모형의 설명력이 매우 낮기 때문에 추후 번문욕례에 대한 대안적인 측정방법을 사용한 새로운 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈표 15〉 번문목례 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.006	0.085			0.002	0.090
실질적 자율성			-0.027	0.088	-0.027	0.093
조직 규모	0.113*	0.064	0.113*	0.064	0.114*	0.065
조직 유형_공기업	0.112	0.304	0.101	0.303	0.102	0.307
조직 유형_준정부기관	-0.241	0.186	-0.249	0.186	-0.248	0.188
정책분야_합의	0.326	0.375	0.330	0.375	0.330	0.376
정책분야_통합	-0.062	0.173	-0.068	0.174	-0.068	0.175
정책분야_집행	-0.372	0.460	-0.384	0.462	-0.385	0.464
상수	-0.538	0.361	-0.533	0.354	-0.534	0.363
R-squared	0.047		0.048		0.048	
Adjusted R-squared	0.004		0.005		-0.002	
N	163					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

2. 인적자원 관리

공공관리 이론가들에 의하면 정치행정체제로부터의 위계적 통제로 인한 낮은 수준의 조직 자율성은 공공조직의 관리자들과의 리더십 발휘를 어렵게 하는 경향이 있다(전영한, 2009). 공공조직의 관리자들과는 정치행정체제의 상위에 있는 이해관계자들과 보다 자주 만나야 하고 심지어 조직내부의 관리문제에 있어서도 이들의 보다 많은 간섭과 개입을 허용하게 된다. 특히, 공공조직의 관리자는 조직외부와의 관계를 향상시켜 정치적 지지를 유도해야 할 필요와 조직내부의 관리기능을 효과적으로 감독해야 하는 의무라는 이중의 과제를 수행해야 하며 상충되기 쉬운 이 두 요구 간의 균형을 유지해야 하는 어려운 임무를 수행해야 한다(Rainey and Chun, 2005).

이러한 정치행정적 통제로 인한 공공조직 관리의 어려움은 대표적인 관리자가 수행해야 할 대표적인 관리기능인 인적자원 관리(human resource management)에서 특히 강하게 나타난다. 정치행정체제로부터의 위계적 통제와 이로 인해 파생되는 번거로운 내부관리에 관한 절차적 규제, 그리고 상대적으로 짧은 책임기간 등은 공공기관 관리자들의 리더십을 제약하는 요인이 된다. 이러한 제약요인은 공공기관 관리자들이 부하들에게 행사할 수 있는 보상적 권한 혹은 강제적 권한의 효과적 행사를 어렵게 하며 관리상의

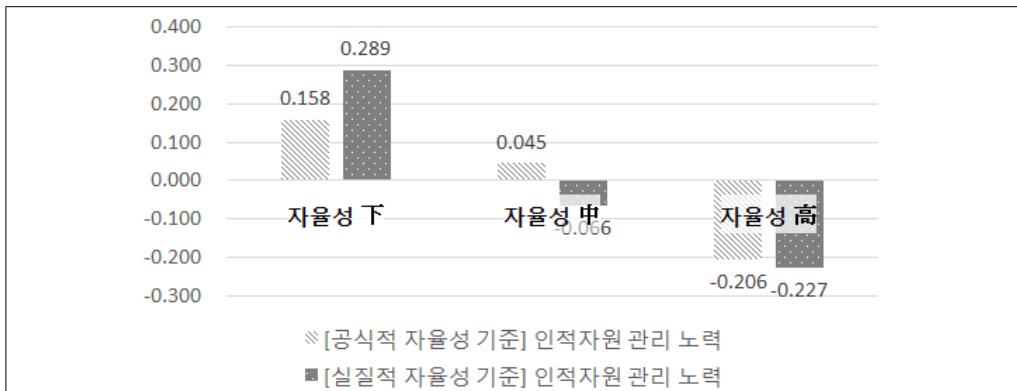
재량권을 축소시킨다(전영한, 2009). 이러한 논의에 기초하여 본 연구에서는 공공기관의 조직 자율성이 낮을수록 공공기관 최고관리자의 인적자원 관리 노력(HRM efforts)과 결과(HRM consequences)에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다. 다음에서는 이러한 예상에 대해 이변량분석과 다변량회귀분석을 통해 검증하고자 한다.

가. 인적자원 관리 노력

본 연구에서 기관장의 인적자원 관리 노력 수준의 측정을 위하여 “귀 기관의 기관장은 유사 기관의 기관장들에 비하여 직원들과 의사소통을 위하여 얼마나 노력한다고 보십니까?”와 같은 형식으로 의사소통, 복지향상, 불만해소, 동기부여, 자기개발 등 다섯 가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 인적자원 관리 노력 수준 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.94).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 인적자원 관리 노력

[그림 3] 조직 자율성과 인적자원 관리 노력의 관계



이변량분석 결과를 제시한 위 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일수록 기관장의 인적자원 관리 노력의 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 앞서 논의한 이론적 예측과는 상반된 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견된다(부록 참조).

2) 다변량회귀분석: 인적자원 관리 노력

공공기관의 조직규모, 조직유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 인적자원 관리 노력에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시되어 있다. 표에서 알 수 있듯이, 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량분석에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 조직 자율성 수준을 높게 인식하는 기관일수록 기관장의 인적자원 관리 노력 수준을 낮게 인식하고 있다. 다만, 공공기관의 유형별 차이는 통계적으로 유의미하였다. 즉, 공기업유형과 준정부기관유형에 속한 공공기관은 다른 공공기관에 비하여 인적자원 관리 노력의 수준이 높았다. 한편, 조직 자율성과 인적자원 관리 노력의 관계에서 나타나는 부정적인 관계는 공식적 자율성의 경우에는 해당되지 않고 실질적 자율성에서만 통계적으로 유의미하게 확인된다. 이러한 결과는 앞서 논의한 이론적 예측과 상반되는 것으로서 전체 모형의 설명력이 높은 편이 아니므로 통제변수의 추가를 포함한 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈표 16〉 인적자원 관리 노력 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.036	0.076			0.041	0.080
실질적 자율성			-0.201***	0.076	-0.216***	0.082
조직 규모	0.062	0.059	0.065	0.057	0.070	0.058
조직 유형_공기업	0.533*	0.272	0.446*	0.267	0.460*	0.269
조직 유형_준정부기관	0.634***	0.169	0.579***	0.167	0.587***	0.168
정책분야_합의	0.202	0.307	0.280	0.302	0.284	0.303
정책분야_통합	0.025	0.160	-0.024	0.158	-0.026	0.158
정책분야_집행	-0.313	0.401	-0.363	0.393	-0.379	0.395
상수	-0.661**	0.331	-0.627**	0.316	-0.664**	0.325
R-squared	0.137		0.171		0.172	
Adjusted R-squared	0.102		0.136		0.133	
N	177					

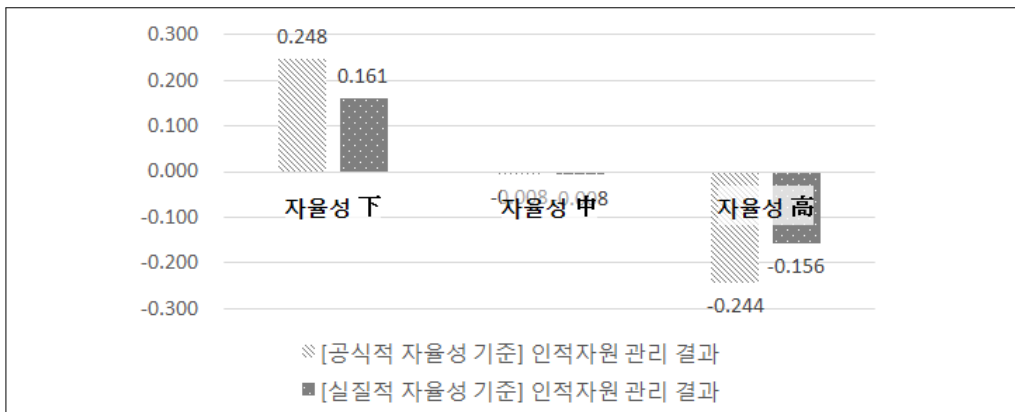
주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

나. 인적자원 관리 결과

본 연구에서 인적자원 관리 결과 수준의 측정은 다음과 같은 문항에 의해 이루어졌다. 즉 “귀 기관의 중간관리자들은 유사 기관의 중간관리자들에 비하여 사기가 높다고 보십니까”와 같은 형식으로 사기, 열의, 자부심 등 세 가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 인적자원 관리 결과 수준 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.89).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 인적자원 관리 결과

[그림 4] 조직 자율성과 인적자원 관리 결과의 관계



위 그림에서 보듯이, 인적자원 관리 결과에 대한 이변량분석의 결과는 앞선 인적자원 관리 노력에 대한 분석결과와 유사한 패턴을 보여준다. 즉 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일수록 인적자원 관리 결과의 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있고, 유사한 패턴이 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 발견된다(부록 참조).

2) 다변량회귀분석: 인적자원 관리 결과

공공기관의 조직규모, 조직유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 인적자원 관리 결과에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시되

어 있다. 표에서 알 수 있듯이, 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량분석에서 통계적 유의미성이 없는 것으로 나타났다. 또 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성 두 차원 모두에서 공통적으로 나타났다. 이러한 결과는 앞서 논의한 이론적 예측과 상반되는 것으로서 전체 모형의 설명력이 높은 수준은 아니므로 통제변수의 추가를 포함한 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다. 첨언하자면, 공공기관의 유형별 차이는 통계적으로 유의미한 영향을 미쳤는데, 공기업유형과 준정부기관유형에 속한 공공기관은 모두 그렇지 않은 공공기관보다 인적자원 관리 결과의 수준이 높았다.

〈표 17〉 인적자원 관리 결과 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.012	0.075			0.007	0.080
실질적 자율성			-0.053	0.075	-0.055	0.081
조직 규모	0.090	0.058	0.091	0.056	0.092	0.058
조직 유형_공기업	0.841***	0.265	0.820***	0.265	0.823***	0.267
조직 유형_준정부기관	0.376**	0.165	0.362**	0.165	0.363**	0.166
정책분야_합의	-0.286	0.299	-0.265	0.300	-0.264	0.301
정책분야_통합	-0.211	0.156	-0.224	0.157	-0.224	0.157
정책분야_집행	-0.665*	0.391	-0.679*	0.390	-0.682*	0.392
상수	-0.631*	0.323	-0.625**	0.314	-0.632*	0.323
R-squared	0.184		0.187		0.187	
Adjusted R-squared	0.151		0.153		0.148	
N	177					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

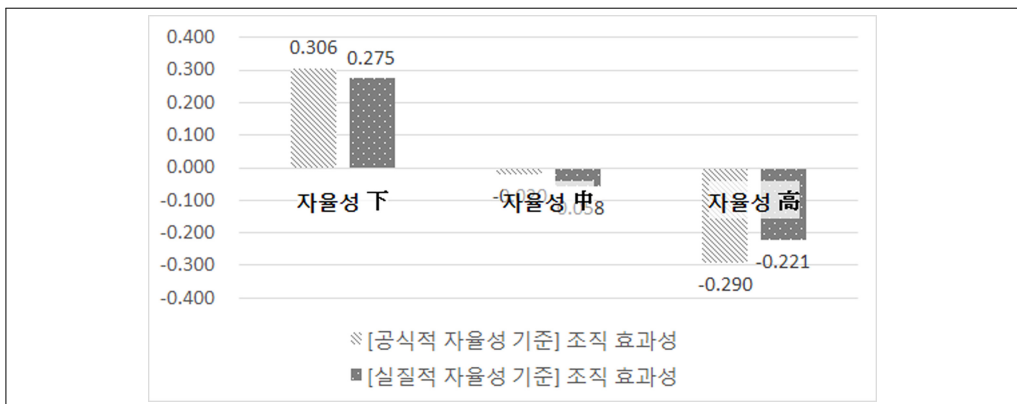
3. 조직성과

조직 자율성이 조직성과에 미치는 영향에 대한 이론적 논의는 제2장에서 이미 제시되었으므로 여기서는 생략한다. 본 연구에서는 다양한 조직성과 차원 중 조직 효과성(effectiveness), 조직 효율성(eficiency), 서비스 수혜 형평성(equity), 절차적 공공 가치(procedural public values) 등에 초점을 두었으며, 다음에서 각 성과 차원에 대한 분석결과를 제시하겠다.

가. 조직 효과성

본 연구에서 조직 효과성의 측정은 다음의 문항들을 통해 이루어졌다. 즉 “귀 기관의 제품 및 서비스의 질은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 새로운 제품 및 서비스 개발은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 서비스에 대한 고객 만족도는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”라고 묻고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 조직 효과성 수준의 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.77).

[그림 5] 조직 자율성과 조직 효과성의 관계



1) 이변량분석: 조직 자율성과 조직 효과성

이변량분석 결과를 제시한 위 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일 수록 조직 효과성의 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 또한 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견된다(부록 참조).

2) 다변량회귀분석: 조직 효과성

〈표 18〉 조직 효과성 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.092	0.075			-0.032	0.079
실질적 자율성			-0.181**	0.075	-0.169**	0.080
조직 규모	0.193***	0.058	0.204***	0.056	0.199***	0.057
조직 유형_공기업	0.306	0.265	0.261	0.262	0.249	0.264
조직 유형_준정부기관	0.149	0.165	0.117	0.163	0.111	0.164
정책분야_합의	0.470	0.299	0.538*	0.297	0.535*	0.298
정책분야_통합	-0.179	0.156	-0.221	0.155	-0.219	0.155
정책분야_집행	0.310	0.391	0.245	0.385	0.258	0.388
상수	-1.160***	0.323	-1.192***	0.310	-1.163***	0.319
R-squared	0.187		0.207		0.208	
Adjusted R-squared	0.153		0.174		0.170	
N	177					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

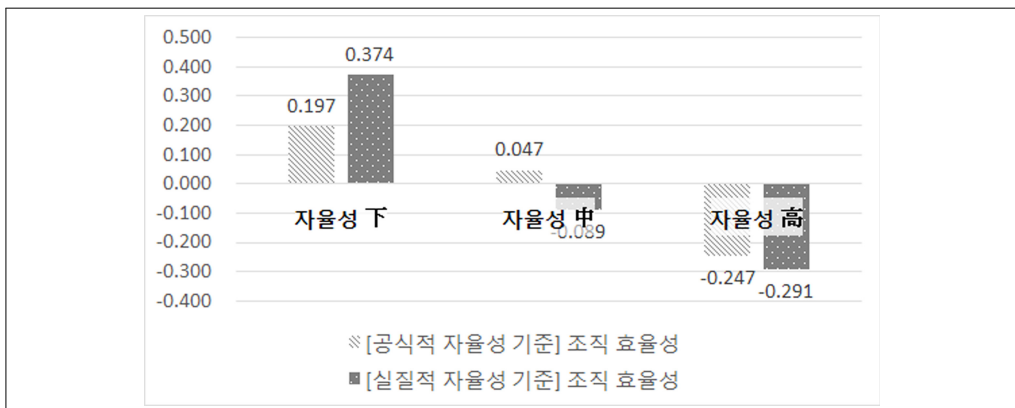
공공기관의 조직 규모, 조직 유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 조직 효과성에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 위의 표에 제시되어 있다. 표에서 알 수 있듯이, 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량분석에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 높은 수준의 조직 자율성을 인식하는 기관일수록 조직 효과성 수준을 낮게 인식하고 있다. 다만, 통계적 유의미성은 실질적 자율성에서만 확인된다. 전체 모형의 설명력은 앞서 조직구조 및 인적자원 관리 변수들에 비하여 상당히 높아졌고, 조직 규모, 공공기관 유형 등 통제변수도 예측한 대로 작동하였다. 그러나, 조직 자율성이 조직 효과성에 미치는 영향에 관한 이러한 결과는 제2장에서 논의한 이론적 주장과 상반되는 것으로서 신공공관리(NPM) 개혁론자들이 주장하는 자율성 효과가 적어도 우리나라의 공공기관의 조직 효과성 차원에서는 나타나지 않는다고 볼 수 있다.

나. 조직 효율성

본 연구에서 조직 효율성의 측정은 다음의 문항을 통해 이루어졌다. 즉 “귀 기관의 노동 생산성(인력 대비 실적 비율)은 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”, “귀 기관의 재무적 성과는 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”라고 묻고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 조직 효율성 수준의 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.68).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 조직 효율성

[그림 6] 조직 자율성과 조직 효율성의 관계



이변량분석 결과를 제시한 위 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일 수록 조직 효율성의 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 또한 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견된다(부록 참조).

2) 다변량회귀분석: 조직 효율성

〈표 19〉 조직 효율성 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.076	0.075			0.020	0.078
실질적 자율성			-0.265***	0.074	-0.272***	0.079
조직 규모	-0.079	0.058	-0.072	0.055	-0.069	0.057
조직 유형_공기업	0.887***	0.268	0.789***	0.259	0.796***	0.262
조직 유형_준정부기관	0.469***	0.167	0.405**	0.162	0.409**	0.163
정책분야_합의	0.000	0.302	0.103	0.294	0.105	0.295
정책분야_통합	-0.424***	0.157	-0.488***	0.153	-0.489***	0.154
정책분야_집행	0.467	0.395	0.392	0.382	0.384	0.384
상수	0.304	0.326	0.318	0.307	0.300	0.316
R-squared	0.170		0.225		0.225	
Adjusted R-squared	0.136		0.193		0.188	
N	177					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

공공기관의 조직 규모, 조직 유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 조직 효율성에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시되어 있다. 표에서 알 수 있듯이, 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량 분석에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 높은 수준의 조직 자율성을 인식하는 기관일수록 조직 효율성 수준을 낮게 인식하고 있음을 알 수 있는데, 이는 조직 효과성에 대한 회귀분석 결과와도 유사하다. 통계적 유의미성이 실질적 자율성에서만 확인되는 것도 조직 효과성 회귀분석 결과와 일치한다. 조직 자율성이 조직 효율성에 미치는 영향에 관한 이러한 결과는 제2장에서 논의한 이론적 예측과 상반되는 것으로서 신공공관리(NPM) 개혁론자들이 주장하는 자율성 효과가 우리나라의 공공기관의 조직 효율성 차원에서는 관찰되지 않는다고 볼 수 있다. 끝으로, 공기업과 준정부기관에 속한 공공기관들은 그렇지 않은 기관들보다 효율성 수준이 높은 것으로 나타났다.

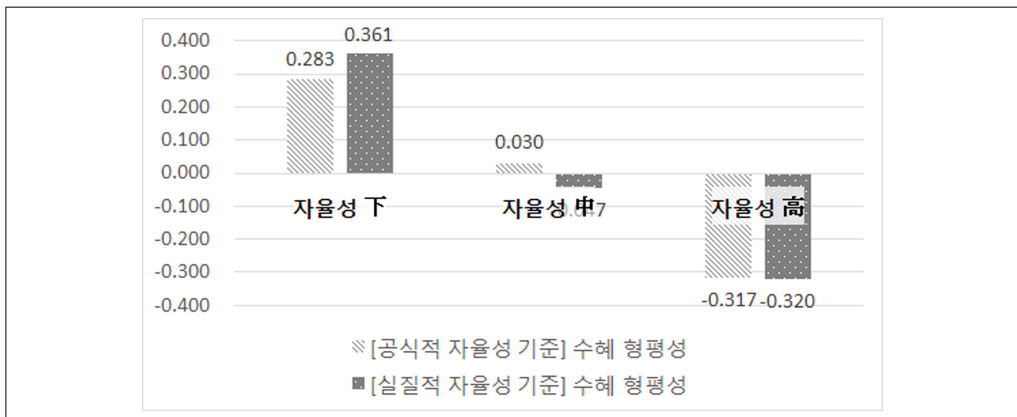
다. 서비스 수혜 형평성

수혜 형평성의 측정을 위하여 다음과 같은 문항이 활용되었다. 즉 “귀 기관에서는 다른 기관에 비하여 고객이 사회적 약자일수록 더 우대합니까?”, “귀 기관은 다른 기관에 비하여 전체 국민 중에서 특히 사회적 약자의 삶의 질 향상에 더욱 많이 기여하고 있다고 보십니까?”라고 묻고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 수혜 형평성 수준의 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.81).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 수혜 형평성

이변량분석 결과를 제시한 아래 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일수록 서비스 수혜 형평성의 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 또한 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견된다(부록 참조).

[그림 7] 조직 자율성과 수혜 형평성의 관계



2) 다변량회귀분석: 수혜 형평성

공공기관의 조직 규모, 조직 유형, 조직기능 등의 영향을 통제된 상태에서 조직 자율성이 서비스 수혜 형평성에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시

되어 있다. 앞서 살펴본 이변량분석의 결과는 통제변수가 포함된 다변량분석에서도 유사하게 나타난다. 즉 높은 수준의 조직 자율성을 인식하는 기관일수록 수혜 형평성 수준을 낮게 인식하고 있어서 조직 효과성 및 조직 효율성에 대한 회귀분석 결과와 유사하다. 다만, 공식적 자율성의 통계적 유의미성은 실질적 자율성이 모형에 투입되면 더 이상 나타나지 않는다. 조직 자율성이 수혜 형평성에 미치는 영향에 관한 이러한 결과는 제2장에서 논의한 외국의 연구결과와 일치하는 것으로서 유의할 필요가 있다.

〈표 20〉 수혜 형평성 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	-0.135*	0.074			-0.057	0.078
실질적 자율성			-0.240***	0.073	-0.219***	0.079
조직 규모	0.151***	0.057	0.168***	0.055	0.159***	0.056
조직 유형_공기업	0.584**	0.263	0.530**	0.257	0.510*	0.259
조직 유형_준정부기관	0.303*	0.164	0.265	0.161	0.255	0.161
정책분야_합의	0.692**	0.296	0.781***	0.291	0.776***	0.292
정책분야_통합	0.459***	0.154	0.404***	0.152	0.407***	0.152
정책분야_집행	-0.188	0.387	-0.278	0.379	-0.255	0.380
상수	-1.241***	0.320	-1.297***	0.305	-1.245***	0.313
R-squared	0.198		0.231		0.234	
Adjusted R-squared	0.165		0.199		0.197	
N	177					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

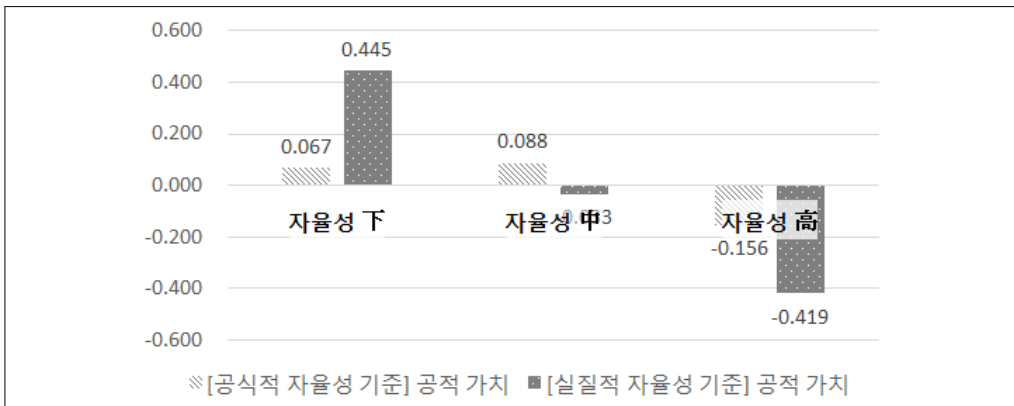
나. 절차적 공공 가치

절차적 공공 가치의 측정을 위하여 다음과 같은 문항을 활용하였다. 즉 “귀 기관의 청렴성은 동일 업종의 다른 기관에 비하여 어떠합니까?”와 같은 형식으로 청렴성, 투명성, 고객대응성, 책무성에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 절차적 공공가치 수준의 측정치로 활용하였다(크론바흐 알파값은 0.84).

1) 이변량분석: 조직 자율성과 절차적 공공가치

이변량분석 결과를 제시한 아래 그림에서 보듯이, 조직 자율성이 높다고 인식한 기관일수록 절차적 공공가치의 실현 수준이 낮다고 인식하는 경향을 보이고 있다. 이러한 경향은 공식적 자율성과 실질적 자율성의 양자 모두에서 약간의 정도의 차이는 있지만 동일한 패턴으로 나타나고 있다. 또한 이러한 패턴은 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 비교대상 기관에서도 유사하게 발견된다(부록 참조).

[그림 8] 조직 자율성과 절차적 공공가치의 관계



2) 다변량회귀분석: 절차적 공공가치

공공기관의 조직 규모, 조직 유형, 조직기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직 자율성이 청렴성, 투명성, 고객대응성, 책무성 등 절차적 공공가치에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 다음의 표에 제시되어 있다. 분석결과는 매우 흥미로운데, 앞서 효과성, 효율성, 형평성 등의 차원에 대한 영향과는 달리 공식적 자율성과 실질적 자율성이 모두 통계적으로 유의미하며, 더욱이 그 방향이 전혀 다르다는 점을 알 수 있다. 즉 공식적 자율성이 높다고 인식하는 기관일수록 절차적 공적 가치의 실현 수준을 높게 인식하는 경향이 있었지만, 실질적 자율성의 경우는 반대 방향으로 나타났다. 다만 공식적 자율성의 영향력은 실질적 자율성이 모형에 포함되지 않았을 때는 통계적으로 유의미하지 않았다. 조직 자율성 수준이 높을수록 투명성, 청렴성, 책무성, 고객대응성 등의 절차적 공공가치 실현 정도가 낮아지는 현상은 제2장에서 논의한 외국연구의 결과와도 일치하

며, 일부 국내연구(오재록·전영한, 2012)에서도 유사한 결과가 보고된 바 있으므로 유의할 필요가 있다.

〈표 21〉 절차적 공공가치 회귀분석 결과

변수	모형 1		모형 2		모형 3	
	b	s.e	b	s.e	b	s.e
공식적 자율성	0.064	0.079			0.217***	0.078
실질적 자율성			-0.354***	0.075	-0.432***	0.079
조직 규모	0.139**	0.061	0.123**	0.056	0.155***	0.056
조직 유형_공기업	0.382	0.280	0.160	0.263	0.236	0.260
조직 유형_준정부기관	0.365**	0.174	0.231	0.164	0.269*	0.162
정책분야_합의	0.452	0.315	0.598**	0.298	0.618**	0.293
정책분야_통합	0.153	0.164	0.062	0.156	0.050	0.153
정책분야_집행	0.118	0.412	0.072	0.387	-0.014	0.381
상수	-1.062***	0.340	-0.873***	0.312	-1.070***	0.314
R-squared	0.097		0.199		0.234	
Adjusted R-squared	0.060		0.166		0.198	
N	177					

주: * p<0.1, ** p<0.05, *** p<0.01

IV. 결론

본 연구의 주요 목적은 우리나라 공공기관의 조직 자율성이 조직구조, 인적자원 관리 및 조직성과에 미치는 영향에 관한 경험적 증거를 찾아보는 것이었다. 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터의 2015년 공공서비스조직 데이터베이스 자료를 분석한 결과, 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다.

우선, 공공기관의 조직 자율성 현황을 보면 공식적 자율성과 실질적 자율성 두 차원에서 모두 정부 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직(「공직윤리법」 적용 대상 공직유관 기관)에 비해 현저히 낮은 수준이었다. 구체적으로, 주요 업무 추진에 있어서 2개 이상의 관련 정부기관과의 업무 협의가 필수적이라고 인식한 공공기관이 전체의 96.1%(기타 공공서비스 조직의 경우는 90.5%)에 달하였고, 관련 부처의 사전 허가 혹은 승인이 필수적인 업무가 전체 업무에서 차지하는 비중이 많거나 혹은 매우 많다고 응답한 비율은 전체 공공기관 중 56.2%(기타 공공서비스조직의 경우는 29.6%)이었으며, 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령(민법, 상법 등 일반적 법률은 제외)이 4개 이상이라고 응답한 기관의 비율은 전체의 78.6%(기타 공공서비스조직의 경우는 33.3%)이었다.

이러한 업무수행 관련 공식 법령이나 행정 절차로 본 공식적 자율성이 아니라 각 기관이 주요 업무관련 의사결정에 있어서 실제로 지각하는 상위 정치행정체제로부터의 위계적 통제의 수준으로 본 실질적 자율성에 있어서도 공공기관의 자율성은 매우 낮은 것으로 나타났다. 구체적으로, 서비스 가격 결정 자율성에 있어서 관련 정부기관의 의견을 반영할 필요성이 매우 높다(자율성이 매우 낮다)는 응답이 전체의 28.1%에 달하였고(기타 공공서비스조직은 12.1%), 서비스 수혜대상 결정 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 19.1%(기타 공공서비스조직은 6.7%), 사업목표 설정 및 추진전략 채택 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 25.3%(기타 공공서비스조직은 9.5%), 신규사업 개발 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 25.3%(기타 공공서비스조직은 6.7%), 예산편성 및 지출 등 재무 관리 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 27.5%(기타 공공서비스조직은 8.6%), 신규 채용 및 보수 결정 등 인사관리 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 24.2%(기타 공공서비스조직은 6.7%), 부서 신설 및 폐지 등 조직

개편 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 19.7%(기타 공공서비스조직은 10.5%), 물자 조달 등 구매관리 자율성의 경우는 매우 낮다는 응답이 전체의 4.5%(기타 공공서비스조직은 1.9%)에 이르고 있다.

한편, 신공공관리(NPM) 행정개혁의 배경이 되는 자율성 효과론에 의하면 공공조직의 조직 자율성 수준이 높아지면 탈관료제적 조직구조로 변화하며, 조직 최고관리자의 인적자원 관리 노력과 그 효과가 증가하고, 궁극적으로 조직성과가 향상된다. 영국 등 외국의 선행 연구결과에 의하면, 자율성 제고는 성과 차원 중에서 조직 효과성과 효율성에 긍정적 영향을 미쳤지만 형평성과 절차적 공공가치에는 부정적 영향을 미쳤다. 이러한 논의를 바탕으로 본 연구에서 실시한 조직 자율성의 효과에 관한 이변량분석 및 다변량분석 결과에 따르면 다음과 같은 발견을 할 수 있었다.

첫째, 조직 자율성이 관료제적 조직구조에 미치는 영향은 일관된 방향으로 나타나지 않았다. 공식화(formalization)의 경우에는 실질적 자율성을 높게 인식하는 기관일수록 공식화 수준을 낮게 인식하는 경향이 통계적으로 유의미한 수준에서 확인되어 신공공관리적 논리에 부합하는 결과가 나타났으나, 번문옥레(red tape)의 경우에는 이러한 경향이 나타나지 않았다. 둘째, 조직 자율성이 인적자원 관리 노력 및 결과에 미치는 영향 역시 일관된 방향으로 나타나지 않았다. 기관장의 인적자원 관리 노력의 경우에는 실질적 자율성을 높게 인식하는 기관일수록 기관장의 인적자원 관리 노력의 수준을 낮게 인식하는 경향이 통계적으로 유의미한 수준에서 확인되었지만, 인적자원 관리 결과의 경우에는 이러한 경향이 나타나지 않았다. 또한 조직 자율성과 인적자원 관리 노력의 관계가 부정적인 것으로 나타났기 때문에 자율성 효과론의 주장을 지지하지 않았다.

끝으로, 조직 자율성이 조직성과에 미치는 영향은 전체적으로 부정적인 것으로 나타났다. 즉, 실질적 자율성을 높게 인식하는 기관일수록 분석된 모든 성과 차원(조직 효과성, 조직 효율성, 수혜 형평성, 절차적 공공가치)의 수준을 낮게 인식하는 경향이 통계적으로 유의미한 수준에서 확인되었다. 이러한 결과는 신공공관리개혁의 배경논리인 자율성 효과론의 주장과는 상반되는 것으로서 적어도 자율성 효과론이 우리나라 공공기관의 경우에는 타당하지 않을 수도 있다는 점을 보여준다. 다시 말해서, 우리나라의 공공기관의 경우 기관 관리자들에게 재량권을 대폭 확대하는 것은 의도하지 않은 결과를 초래할 가능성이 있다는 점을 시사한다. 자율성 효과에 미치는 국가적 혹은 시대적 맥락의 영향을 감안한다면(전영한, 2014), 자율성의 확대 혹은 축소와 같은 공공기관정책의 변화는

우리나라의 현 시점의 상황에 대한 면밀한 검토 후에 이루어져야 한다는 정책함의를 생각해 볼 수 있다.

그러나, 다음과 같은 연구의 제한점을 감안한다면 단정적 결론은 유보하는 것이 바람직할 수 있다. 우선, 이번 분석에 사용된 자료가 단년도 자료로서 횡단면분석을 실시했기 때문에 인과관계를 살피기는 곤란하며 추후 다년도 자료를 확보하여 종단분석을 실시한 후에야 자율성 효과론이 주장하는 인과관계를 체계적으로 검증할 수 있을 것이라는 점을 유념할 필요가 있다. 자율성 효과론의 구성요소 중 사전적 통제에만 초점을 두고 사후적 통제는 제외하였다는 점도 감안해야 한다. 본래 앞서 논의한 대로 자율성 효과는 사전적 통제의 완화와 사후적 통제의 강화로 연결되는 논리이므로 사전적 통제에만 초점을 둔다면 종합적 분석이라고 볼 수는 없다. 또한 공공기관의 조직 자율성을 구성하는 요소 중 對정부 자율성에만 초점을 두었으므로, 보다 넓은 의미의 정치적 자율성 및 시장 자율성을 모형에 포함시켰을 때 분석결과가 달라질 가능성도 충분하다. 끝으로, 이번 연구에서는 공공기관에서 나타나는 자율성 효과에 대해 가능한 범위를 넓혀서 살펴보는 것이 목적이었으므로 개별 분석에서 사용된 모형들에 포함된 통제변수들이 조직 규모, 기능, 유형으로 모두 동일했고, 또한 그 수도 비교적 적은 편이었다. 추후 조직구조, 인적자원 관리, 조직성과(혹은 여러 성과 차원 중 하나)에만 집중한 연구가 이루어진다면 보다 충실한 통제변수를 구성해서 공공기관의 자율성 효과를 체계적으로 검증할 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 오재록·전영한(2012), 「관료적 자율성의 두 얼굴: 한국 중앙행정기관 실증분석」, 『행정논총』, 50:3, 153-174.
- 전영한(2009), 「공공-민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증」, 『행정논총』, 47:2, 61-93.
- 전영한(2014), 「법인화에 따른 자율성 효과의 불확실성: 서울대학교 사례」, 『행정논총』, 52:4, 79-109.
- Boyne, G. et al.,(2003), *Evaluating Public Management Reforms*, Buckingham: Open University Press.
- Clark, Gordon, and Michael Dear(1984), *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*, Boston: Allen & Unwin.
- James, O.(2003), *The Executive Agency Revolution in Whitehall*, Basingtoke: Macmillan, 2003.
- Osborne, D. and Gaebler, T.(1992), *Reinventing Government*, Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Pollit, C. et al.(1998), *Decentralizing Public Service Management*, Basingtoke: Macmillan.
- Pollit, C., Talbot, C., Caufield, J. and A. Smullen.(2004), *Agencies: How Governments Do Thins Through Semi-Autonomous Organizations*, Basingtoke: Palgrave Macmillan.
- Pollit, C., Decentralization, in E. Ferlie. et al.(eds.),(2005), *the Oxford Handbook of Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- Verhoest, K. et al.(2010), *Autonomy and Control of State Agencies*, New York: Palgrave Macmillan.

〈부록〉

〈부표 1〉 조직 자율성과 공식화 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.180	0.223	0.063	-0.086	-0.257	-0.148
중앙부처 소속기관	0.137	0.216	0.005	-0.207	-0.148	-0.041
지방공기업	0.127	0.356	0.086	-0.029	-0.213	-0.338
기타 공공 서비스 조직	0.132	0.098	-0.193	-0.059	0.058	-0.043

〈부표 2〉 조직 자율성과 번문육례 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.081	-0.061	-0.172	0.120	0.100	-0.058
중앙부처 소속기관	-0.098	-0.134	0.047	0.175	0.054	-0.019
지방공기업	0.003	-0.002	0.091	0.104	-0.094	-0.110
기타 공공 서비스 조직	0.053	0.092	0.212	0.141	-0.275	-0.242

〈부표 3〉 조직 자율성과 인적자원 관리 노력 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.158	0.289	0.045	-0.066	-0.206	-0.227
중앙부처 소속기관	0.245	0.212	-0.208	0.021	-0.046	-0.240
지방공기업	-0.079	0.170	0.009	-0.025	0.070	-0.144
기타 공공 서비스 조직	-0.082	0.079	-0.093	-0.185	0.174	0.106

〈부표 4〉 조직 자율성과 인적자원 관리 결과 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.248	0.161	-0.008	-0.008	-0.244	-0.156
중앙부처 소속기관	0.387	0.249	-0.101	-0.123	-0.300	-0.134
지방공기업	0.150	0.181	-0.003	-0.106	-0.146	-0.075
기타 공공 서비스 조직	-0.024	-0.031	-0.063	-0.154	0.088	0.185

〈부표 5〉 조직 자율성과 조직 효과성 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.306	0.275	-0.020	-0.058	-0.290	-0.221
중앙부처 소속기관	0.321	0.236	0.111	0.097	-0.443	-0.342
지방공기업	0.252	0.314	-0.197	-0.214	-0.055	-0.101
기타 공공 서비스 조직	0.154	0.093	-0.111	-0.088	-0.043	-0.005

〈부표 6〉 조직 자율성과 조직 효율성 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.197	0.374	0.047	-0.089	-0.247	-0.291
중앙부처 소속기관	0.231	0.030	-0.020	-0.014	-0.219	-0.017
지방공기업	0.150	0.227	0.034	-0.057	-0.184	-0.170
기타 공공 서비스 조직	-0.055	0.042	-0.007	0.077	0.062	-0.119

〈부표 7〉 조직 자율성과 수혜 형평성 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.283	0.361	0.030	-0.047	-0.317	-0.320
중앙부처 소속기관	0.139	0.152	0.064	0.136	-0.208	-0.293
지방공기업	-0.005	0.345	0.010	-0.027	-0.004	-0.319
기타 공공 서비스 조직	-0.266	-0.028	0.098	0.074	0.168	-0.046

〈부표 8〉 조직 자율성과 절차적 공정가치 관계: 유사 기관 비교

유형	자율성 下		자율성 中		자율성 上	
	공식적	실질적	공식적	실질적	공식적	실질적
공공기관	0.067	0.445	0.088	-0.033	-0.156	-0.419
중앙부처 소속기관	0.273	0.241	0.032	0.126	-0.314	-0.376
지방공기업	0.094	0.318	-0.099	-0.122	0.005	-0.196
기타 공공 서비스 조직	-0.059	-0.083	-0.136	-0.010	0.195	0.093

7. 국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구

권일웅
(서울대학교 행정대학원)

국가별 공공부문 임용제도 개방성에 대한 연구 : 내부노동시장 이론 관점

권일웅(서울대학교 행정대학원)

I. 서론

신공공관리론(New Public Management)의 확대와 함께 많은 국가들은 정부활동의 생산성을 제고하기 위하여 민간부문의 성과급과 같은 성과관리시스템을 공공부문에 도입하게 된다. 특히 인사제도에서는 1980년대 후반부터 영국, 호주, 뉴질랜드 등을 중심으로 신분보장과 폐쇄형 충원에서 오는 폐해를 막기 위해 고위 직업관료에 대한 개방형 임용제도를 도입하였다(권일웅, 2016; 최순영, 2011).

우리나라도 전통적인 임용고시를 통한 채용과 내부 승진으로 대표되는 공무원 임용제도의 폐쇄성으로 인한 전문성과 유연성의 결여에 대한 문제가 제기되고 있으며, IMF 이후 행정부와 직업공무원에 대한 불신이 심각해지며 외부전문가의 유치를 통해 행정의 전문성을 강화하고 투명성을 높이기 위하여 공직의 개방성을 추구하는 노력이 지속적으로 확대되고 있다(권일웅, 2016; 최순영, 2011).

하지만 현재 개방임용제도는 변호사와 의사 등 특정 직업군에 편중되어 있으며, 임용 후 승진이 활발하지 않아 제한적이라는 비판이 제기되고 있다. 반면 개방임용제를 도입하는 경우 발생할 수 있는 임용의 불공정성, 기존 공무원의 사기 저하 등의 우려도 제기되고 있다. 따라서 본 연구에서는 공무원 채용과 승진의 민간개방 정도가 다른 다양한 국가들을 비교하여 차이의 원인을 분석하고 정책적 시사점을 찾고자 한다.

특히 선행연구들이 개방형 임용제도의 장단점을 논하거나 설문조사를 바탕으로 공무원들의 제도 수용정도를 분석하는 데 초점을 맞추었다면(박천오, 2000; 박천오 외,

2002), 본 연구는 개방임용제도의 이론적 기반을 제시하고 이를 통해 공공부문 인사의 개방성을 결정하는 요인을 도출하고자 한다. 그리고 80여개 국가들의 실증자료를 활용하여 실증적 분석을 시도함으로써 보다 객관적인 논의의 기반을 제공하고자 한다.

김재훈·이호준(2012, 2013), Dahlstrom & Lapuente(2012)도 국가별 공공부문 인사의 개방성이 부패에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 시도하였다. 하지만 이들 연구는 공공부문 인사의 개방성이 국가별로 왜 다른지에 대해서는 설명을 하고 있지 않다.

본 연구의 이론적 기반으로는 권일웅(2016)에서 제안한 ‘내부노동시장(Internal Labor Market)’ 이론을 사용하고자 한다. 내부노동시장이란 공장 혹은 기업과 같은 조직 단위 내에서 근로자의 업무배치와 임금결정이 외부의 경쟁적 노동시장에 영향을 받지 않고 조직 내의 관료적 규칙과 절차에 의해 결정되는 현상을 가리킨다. 이러한 내부노동시장은 보통 위계적 직급구조(hierarchical structure)로 구성되어 있으며 임금은 각 직급별로 정해져 있게 된다. 근로자는 가장 낮은 직급에서 고용되며, 일단 고용이 되고 나면 직급을 따라 승진하며 임금이 상승하는 패턴을 지닌다. 이때 승진은 이미 고용된 내부 근로자들 간의 경쟁만으로 이루어진다. 기업 외부에 있는 근로자는 가장 낮은 직급을 통해서만 채용이 되기 때문에 이러한 승진경쟁에 참여할 수 없게 된다. 이와 같은 전통적 내부노동시장은 20세기 초반 대기업들에서 자주 관찰되었으며 그 경직성은 최근에 와서 많이 감소되었지만 여전히 유사한 내부노동시장이 관찰되곤 한다(Kwon and Meyersson Milgrom, 2014; 권일웅, 2016).

우리나라의 공무원 노동시장은 이러한 전통적 내부노동시장의 구조를 다수 가지고 있다. 즉, 채용시험을 통해 정해진 직급으로 채용되며 임금은 직급 혹은 호봉과 연계되어 있어 승진과 근속년수에 따라 임금이 상승하게 된다. 특히 외부 노동시장에 있는 근로자가 승진경쟁에 참여하기 어려운 구조를 가지고 있다. 민간경력자 채용을 통해 외부 노동시장(즉, 민간부문)의 근로자를 채용하는 제도가 확대되고는 있지만 이들은 특정 직종에 집중되어 있고, 향후 승진율이 낮아서 현실적으로 일반 공무원 노동시장과 격리된 모습을 보이고 있다.

반면 OECD 국가들 중에서는 공무원 노동시장의 개방 정도가 매우 높은 국가들이 다수 존재한다. 예를 들어, 스웨덴의 경우 공무원 채용시험이 존재하지 않으며, 공무원법도 별도로 존재하지 않는다. 즉, 공무원은 일반 근로자와 동일한 법적 대우를 받고 있다. 따라서 민간 노동시장과 공무원 노동시장 간의 인력이동이 자유롭게 이루어지고 있다.

특히 특정 지위에 공석이 발생하면 내부에서 승진을 통해 채우는 것이 아니라 공개 채용 공고를 통해 내부 공무원과 외부 민간 근로자들이 동일한 자격으로 지원할 수 있다. 따라서 스웨덴의 경우 일부 고위직 공무원을 제외하고는 민간 노동시장에 완전 개방된 형태를 지니고 있다.

본 연구에서는 이러한 내부노동시장이 발생하는 이유에 대한 이론적 논의를 통해 내부노동시장(즉, 임용의 폐쇄성)을 결정하는 요인을 도출하고 실증적으로 분석하고자 한다. 실증분석에서는 2015년 the Quality of Government Institute에서 실시한 전문가 서베이 자료를 활용할 것이다. 이 자료는 150여개 국가에 있는 전문가를 대상으로 실시되었으며 공무원 인사제도의 폐쇄성과 관련된 다수의 문항을 담고 있어, 현실적으로 본 연구에 가장 적합한 자료라고 볼 수 있다. 특히 과거 선행연구들이 10~20여개 OECD, EU 국가를 대상으로 분석하여 실질적인 계량분석이 어려운 것과 달리, 본 연구에서는 다양한 회귀분석 모형을 활용하고자 한다.

권일웅(2016)도 동일한 자료를 활용하여 국가별 공직 임용의 내부노동시장 강도가 높은 국가에서 평균적으로 부패수준이 높아짐을 계량적으로 보이고 있다. 하지만 본 연구는 국가별 공직 임용의 내부노동시장 강도가 다른 이유를 분석하고자 한다는 면에서 기존 연구들과 차별화된다.

II. 이론적 배경과 연구 가설

1. 내부노동시장(Internal Labor Market)의 정의

Doeringer and Piore(1971:1-2)는 내부노동시장을 다음과 같이 정의하고 있다.

“an administrative unit such as a manufacturing plant... where pricing, allocation, and training decisions are governed by a set of administrative rules and procedures, and not merely by the economic forces of the external labor market.”

즉, 근로자의 업무배치나 임금의 결정이 완전경쟁적인 노동시장에서 시장수요와 공급에 의해 결정되는 것이 아니라 근로자가 속한 기업과 같은 조직 내의 인사규정과 절차에 의해 결정될 때, 그러한 기업에는 내부노동시장(Internal Labor Market, ILM)이 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 경우 특히 외부 노동시장의 실업률과 같은 시장요인이 근로자의 임금에 직접적인 영향을 미치지 않을 수도 있기 때문에 기존의 노동경제학 모델의 예측과 일치하지 않게 된다(권일웅, 2016).

이론적으로 내부노동시장은 기업 혹은 사업체 단위로 존재할 수도 있지만 개별 기업의 범위를 벗어나서 직종(occupation) 내에서 내부노동시장이 결성될 수도 있다. 하지만 기존 경제학 연구에서는 개별 기업 단위 안에서의 내부노동시장에 가장 많은 관심을 가져왔다.

특히, Althausser and Kalleberg(1981:130)은 내부노동시장의 주요 특성으로 (a) **직급 구조(job ladder)**, (b) **오직 최하 직급을 통한 신규채용(entry only at the bottom)**, (c) 지식 혹은 기술에 따른 **내부 승진(movement up the job ladder, which is associated with a progressive development of knowledge and skill)**을 강조하고 있다.

즉, 신규채용이 최하 직급에서만 이루어지기 때문에, 최하 직급을 제외하면 외부 노동시장의 여건에서 독립적일 수 있다. 또한 내부 승진만이 허용되기 때문에 상위 직급으로의 승진은 기업 혹은 조직 내부의 인사 규정과 절차에 의해 결정되게 된다. 따라서 모든 직급에서 신규채용이 이루어질 수 있도록 개방하는 인사정책은 내부노동시장에 따른 폐쇄적 인사정책과 상반되는 개념이라고 볼 수 있다(권일웅, 2016). 즉, 개방형 임용제도를 도입하기 위해서는 기존의 폐쇄적인 내부노동시장의 존재와 변화에 대한 이유를 이해하는 작업이 선행되어야 한다.

이러한 내부노동시장의 정의는 다양한 이론의 개념적 기반으로 활용되어 왔다. 예를 들어, Doeringer and Piore(1971)는 이중노동시장에서 Primary Job과 Secondary Job을 구분하면서, Primary Job의 주요한 특징으로 내부노동시장의 존재를 들었다. Williamson(1975)은 내부노동시장을 장기 고용 관계의 발전을 위한 거버넌스 구조의 주요 구성요소로 고려하였다. 반면 Edwards(1979)는 내부노동시장의 등장을 기업이 근로자의 수용성을 높이기 위한 행정적 통제전략으로 해석하였다.

2. 내부노동시장에 대한 경제학적 관점

앞에서 언급한 것과 같이 내부노동시장은 경제학에서 전통적인 완전경쟁적 노동시장 이론과는 배치되는 현상이다. 따라서 이러한 내부노동시장의 존재에 대한 다양한 경제학적 이론이 등장하게 된다.

가. 인적자본(human capital) 이론

Becker(1962)는 개인의 생산성이 훈련과 교육과 같은 투자에 의해 증대될 수 있는 인적자본(human capital)에 의해 결정된다고 보았다. 특히 이러한 인적자본은 여러 기업에서 공통적으로 유용한 일반적 인적자본(general human capital)과 특정 기업 내에서만 유용한 특수적 인적자본(firm-specific human capital)로 나뉜다고 보았다. 일반적 인적자본은 근로자의 전반적 생산성 혹은 능력을 향상시켜 근로자의 시장임금을 올려주기 때문에 근로자 스스로가 자발적으로 투자할 인센티브를 가지게 된다.

하지만 특수적 인적자본은 특정 기업에서의 생산성만 높여주고 다른 기업에서는 쓸모가 없기 때문에 근로자의 시장임금을 올려주지 않고, 따라서 근로자 스스로가 자발적으로 투자할 인센티브가 없게 된다. 이와 같은 특수적 인적자본이 상대적으로 중요한 경우에는 기업이 훈련이나 교육 비용을 부담하여 근로자의 특수적 인적자본에 대한 투자를 지원하여야 한다. 하지만 이렇게 투자한 근로자가 다른 기업으로 이직하는 경우에는 기업 입장에서도 손해를 보게 된다.

즉, 근로자와 기업 간의 장기 고용계약이 어려울 경우에는 근로자는 자발적으로 특수적 인적자본에 투자하지 않고, 기업도 근로자의 특수적 인적자본에 투자하기를 꺼려하는 비효율성의 문제가 발생할 수 있다. Becker(1962)는 장기 고용계약이 어려운 이유로 그러한 계약이 근로자에게 불리한 종속적인 계약으로 비치기 때문이라고 설명하고 있다. 또한 Williamson, Wachter, and Harris(1975)는 장기 고용계약을 작성, 체결, 시행하는 데 드는 거래비용(transaction cost)이 높기 때문에 그러한 장기 고용계약이 어렵다고 보고 있다.

이때, 내부노동시장은 이러한 비효율성의 문제를 해결하는 수단으로 활용될 수 있다. 즉, 내부노동시장은 이러한 특수적 인적자본에 투자한 근로자만을 승진시킴으로써 근로자에게 특수적 인적자본에 투자할 인센티브를 제공한다. 또한 이러한 특수적 인적자본

은 기업 내부에서만 투자가 가능하기 때문에 기업 입장에서도 최하 직급을 제외하고는 외부에서 직접 채용할 필요가 없어진다. 또한 근로자는 일단 특수적 인적자본에 투자를 하게 되면 다른 기업으로 이직할 때 특수적 인적자본 투자를 잃게 되는 손해를 입게 되기 때문에 기업을 떠나려 하지 않을 것이다. 이는 특히 최하 직급에서는 시장보다 낮은 임금을 받지만 상위 직급에서는 시장보다 높은 임금을 받는 경우 더욱 그러하다. 이렇게 근로자의 장기 근속이 보장되면 기업 입장에서도 근로자의 특수적 인적자본 투자를 지원할 인센티브가 커지게 된다(권일웅, 2016).

나. 인센티브(incentive) 이론

Slichter(1919)는 상위 직급에서는 외부에서 신규 채용하는 것보다 내부승진을 활용하게 되면 근로자들이 승진을 위해 일을 더욱 열심히 할 인센티브를 제공하며, 능력이 높은 직원이 이직할 확률을 줄이며, 능력이 높은 직원을 신규채용하기 쉬워지는 장점이 있다고 보았다. 이러한 직관은 Lazear and Rosen(1981)에 의해 순위에 의한 상대평가(rank-ordered tournament) 모형으로 발전되었다.

특히 근로자의 절대 성과를 평가하기는 어렵지만 상대적 순위는 평가하기 쉬운 경우에 절대 성과에 의한 성과 보너스보다는 성과의 상대적 순위에 따라 보상하는 것이 더 용이할 수 있다. 매출액이나 이윤과 같은 절대 성과를 측정하기 어려운 공공부문에서는 더더욱 그럴 수 있다. 또한 순위에 따른 보상은 절대 성과가 근로자의 노력 외에 근로자가 통제할 수 없는 외부요인에 의해 결정되는 경우, 이러한 외부요인의 효과가 모든 근로자에게 동일하게 적용된다면, 상대평가를 통해 자연스럽게 제외된다는 장점이 존재한다. 즉, 공공부문에 종사하는 근로자들의 성과에 동일하게 영향을 미치는 외부요인의 중요성이 클수록 상대평가가 더욱 유리할 수 있다.

이론적으로 상대적 순위에 따른 보상은 다양한 방식으로 이루어질 수 있으나, 승진을 통한 보상은 근로자에 대한 금전적 보상 외에도 검증된 능력의 근로자를 보다 중요한 업무를 수행하는 직급으로 재배치하는 효과가 있기 때문에 기업 입장에서도 이득을 볼 수 있다. 따라서 내부 승진을 통한 보상은 근로자들의 일할 인센티브를 늘리는 효율적인 제도로 해석할 수 있다. 이러한 경우 상위 직급을 개방하여 신규채용을 하게 되면 하위 직급 근로자들의 인센티브를 감소시키는 부작용이 발생하게 된다.

다. 매칭(matching) 이론

매칭(matching) 이론은 근로자 개인의 다양한 능력과 성향이 기업이 요구하는 능력과 성향과 얼마나 부합하는지가 근로자의 생산성을 결정한다는 이론이다. 인적자본 이론과 유사하지만 중요한 차이점은 매칭 이론에서는 이러한 개인의 능력 혹은 성향이 고정되어 있다고 대부분 가정한다. 반면 인적자본 이론에서는 이러한 개인의 능력이 개인의 투자에 의해 증대될 수 있음을 강조하고 있다.

근로자와 기업 모두 둘 간의 매칭이 얼마나 좋을지 서로 사전에 알지 못하는 경우, 기업은 근로자를 중요한 상위 직급으로 직접 채용하기보다는 하위 직급으로 채용하여 매칭 여부를 확인한 뒤 승진시키는 것이 더 유리할 수 있다. 이를 Slichter(1919)는 다음과 같이 설명하고 있다.

“By promoting men who have made good on simple operations to more difficult ones and by hiring outsiders for the simple jobs the risk of a misfit is largely eliminated... where misfits are costly, and transferred to the simple jobs where they are less costly.”

이러한 내부노동시장에 대한 매칭 이론은 기업 혹은 조직에서 요구하는 근로자의 능력이나 성향이 일반적이지 않고 특수한 경우에 더욱 적절할 수 있다.

3. 내부노동시장에 대한 진보경제학적 관점

앞에서 논의한 경제학적 관점은 경제학에서도 효율성을 강조하는 신고전주의적(neoclassical) 관점에 기반을 둔 것이다. 하지만 진보적(progressive) 경제학자들은 내부노동시장에 대해 다른 이론을 제시하고 있다.

특히, Edwards(1979:17)는 내부노동시장을 근로자들을 통제하기 위한 효과적인 수단이라고 다음과 같이 주장하고 있다.

“The defining feature of bureaucratic control is the institutionalization of hierarchical power. ‘Rule of the law’ – the firm’s law – replaced ‘rule by supervisor command’ in the direction of work, the procedures for evaluating workers’ performance, and the exercise of the firm’s sanctions and rewards...”

Work becomes highly stratified; each job is given its distinct title and description; and impersonal rules govern promotion. 'Stick with the corporation,' the work is told, 'and you can ascent up the ladder.' The company promises the worker a career."

즉, 내부노동시장은 기업과 근로자 간의 갈등상황에서 기업이 자신에게 유리한 방향으로 근로자를 통제하기 위한 제도적, 관료적 수단이 될 수 있다. 또한 이와 같이 관료적인 내부노동시장을 통한 자원배분을 하기 위해서는 충분한 재원을 가진 시장에서 독점적인 지위를 가진 대기업들만이 가능하다고 보았다.

이러한 시각은 내부노동시장이 조직의 특정 문제를 해결하기 위한 최적(optimal) 수단으로 등장하였다는 면에서는 신고전주의 경제학적 시각과 일치한다. 다만 어떤 특정 문제를 해결하는가에서는 차이점을 보이고 있다(Pfeffer and Cohen, 1984).

4. 내부노동시장에 대한 사회학적 관점

고용관계에 대해서 경제학에 비해 사회학에서는 상대적으로 관심이 크지 않았다. 하지만 조직 사회학 이론은 내부노동시장에 대한 많은 시사점을 제공하고 있다. 특히, Tolbert and Zucker(1983)는 '조직 운영과정에 대한 제도화(institutionalization)'가 조직에 대한 정당성을 부여한다고 보았다. 즉, 제도화된 규칙과 구조는 당연히 여겨지고, 적절하며, 합리적이고, 따라서 정당하다고 인식하게 된다는 것이다. 따라서 Meyer and Rowan(1977)은 채용, 승진, 임금 결정에 대한 기업 내부의 관료적 규정을 설정하는 행위가 조직의 정당성과 생존 가능성을 높일 수 있다고 보았다(권일웅, 2016).

예를 들어, Pfeffer and Cohen(1984: 556)은 Meyer and Rowan(1977)의 주장을 다음과 같이 요약하고 있다.

"Employers, applicants, managers, trustees and governmental agencies are predisposed to trust the hiring practices of organizations that follow legitimate procedures - such as equal employment opportunity programs or personality testing - and they are more willing to participate in or to fund such organizations."

특히 DiMaggio and Powell(1983:156)은 조직의 산출물을 평가하기 어려울수록 조직의 업무에 대한 정당성을 부여하기 어렵다고 보았다. 따라서 그러한 조직일수록 업무의 제도화를 통해 정당성을 확보하려 할 수 있다. 특히 공공조직의 경우 산출물 혹은 성과를 객관적으로 평가하기 어려운 경우가 많기 때문에 이러한 관점이 적용될 여지가 많다고 볼 수 있다.

5. 연구 가설의 도출

본 절에서는 앞에서 논의한 다양한 내부노동시장에 대한 이론을 바탕으로 공공부문 임용제도의 폐쇄성, 즉, 내부노동시장 강도에 대한 다양한 가설을 도출해 보고자 한다. 앞에서 논의한 이론들은 크게 두 가지 유형으로 나누어 볼 수 있다. 즉, 인적자본 이론, 인센티브 이론, 매칭 이론은 내부노동시장이 근로자들의 생산성을 높이는 효율적 제도일 수 있다는 점을 강조하고 있다. 반면, 진보경제학과 사회학 이론은 내부노동시장을 근로자의 통제와 공공부문의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 해석하고 있다. 본 연구에서는 편의상 전자를 ‘생산성 가설’, 후자를 ‘정당성 가설’이라고 구분하고자 한다.

생산성 가설은 내부노동시장을 공공부문 종사자의 인적자본을 높이기 위한 수단으로 설명하고 있으며, 특히 공공부문의 특수성이 높을수록 내부노동시장의 중요성이 커진다고 보고 있다. 그렇다면 근로자들의 인적자본 수준이 전반적으로 낮을 때 내부노동시장이 더 강화될 필요가 있을 것이다. 반대로 근로자들의 인적자본 수준이 이미 높다면, 내부노동시장을 통한 인적자본의 축적이 덜 중요해지기 때문에 내부노동시장은 약화될 수 있다고 볼 수 있다.

H1(a): 근로자의 교육수준이 높을수록 공공부문 내부노동시장 강도가 낮게 나타날 것이다.

본 연구에서는 공공부문의 특수성을 측정할 수 있는 변수로 정부 부채비율을 제안하고자 한다. 정부 부채비율이 높다는 것은 정부가 민간부문에 맡기기보다는 스스로 직접 참여하여 운영하는 자원의 비중이 높다는 것을 의미한다. 이는 공공부문의 역할이 민간 부문과 더욱 차별화됨을 시사한다고 볼 수 있다. 그렇다면 인적자본 이론에 따르면 정부 부채비율이 높을수록 특수적 인적자본의 확보를 위해 내부노동시장 강도는 높게 나타날

것이다. 다만 정부 부채비율은 공공부문의 특수성 외에도 재정의 책임성 등 다양한 요인을 반영할 수 있는 만큼 해석에 유의해야 할 것이다.

H1(b): 정부 부채비율이 높을수록 공공부문 내부노동시장 강도는 높게 나타날 것이다.

정당성 가설은 정부의 정당성이 낮은 국가에서 제도화를 통한 정당성을 확보하고 근로자를 통제하기 위해 내부노동시장 강도를 높일 것이라고 보고 있다. 먼저 이러한 정당성의 확보는 정치, 외교적 갈등이 높은 국가에서 더욱 시급할 것이다. 또한 이러한 정치, 외교적 갈등은 한 국가의 GDP 규모를 통제한 상태에서 군사비 지출비중으로 측정해 볼 수 있다. 따라서 군사비 지출비중이 높은 국가에서 공공부문의 내부노동시장 강도가 높게 나타날 것이라고 추측해 볼 수 있다.

H2(a) 군사비 지출비중이 높을수록 공공부문 내부노동시장 강도는 높아질 것이다.

물론 군사비 지출비중과 정부의 정당성이 정비례하지는 않는다. 예를 들어, 군사비 지출비중이 가장 높은 미국과 같은 국가는 예외라고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 평균적으로 군사비 지출비중과 정부의 정당성에 정(+)의 상관관계가 있다면 위 가설은 유효할 수 있다.

또한 부패수준이 높은 국가에서도 부패 수입의 증대와 관리를 위해서 정당성 확보에 대한 수요가 높을 것이라고 예측해 볼 수 있다. 또한 부패수준이 높은 국가에서 공공부문 종사자들을 통제하기 위해서는 보다 정형화된 인사제도를 운영할 필요성이 존재하게 된다.

H2(b) 부패수준이 높은 국가에서 공공부문 내부노동시장 강도가 높아질 것이다.

다만 부패수준이 지나치게 높은 국가에서는 체계화된 공공부문의 인사제도 자체가 불가능할 수도 있음을 고려할 필요가 있다. 또한, 권일웅(2016)에서 강조하였듯이, 공공부문 내부노동시장 강도가 높은 국가에서 역으로 부패수준이 더 높게 나타날 수도 있음에 유의할 필요가 있다.

반면 민주주의적 절차에 의해 수립된 정부일수록 정당성이 이미 확보되어 있기 때문

에 내부노동시장을 통한 정당성 확보에 대한 수요는 적을 것이라고 볼 수 있다. 즉, 민주주의 수준이 높은 국가일수록 공공부문 내부노동시장 강도는 낮아질 것이다.

H2(c) 민주주의 수준이 높은 국가일수록 공공부문 내부노동시장 강도는 낮아질 것이다.

Ⅲ. 데이터와 변수의 측정

1. 데이터

한 국가의 임용 혹은 인사 체계의 개방성을 측정하기 위해서는 다양한 형식적 인사제도뿐만 아니라 실질적 제도운영에 대한 정보가 필요하다. 예를 들어, 개방형 임용제도가 있는 경우에도 실질적으로 내부 임용만 이루어진다면 개방적이라고 정의할 수 없을 것이다. 따라서 형식적 인사제도에 대한 정보보다는 전문가의 주관적 평가가 더 측정의 신뢰성이 높을 수 있다.

이러한 의도와 필요성에 의해 스웨덴 University of Gothenburg에 소재한 the Quality of Government(QOG) Institute에서는 2008년에 이어 2014년에 각 국가의 관료조직의 구조와 행태에 대한 전문가 서베이를 실시하였다. 본 연구에서는 가장 최근에 실시된 2014년 서베이를 활용할 것이다. 총 159개 국가에 대하여 서베이가 실시되었으며, 이 중 122개 국가에 대해서는 3명 이상의 전문가에 대한 서베이가 이루어졌다. 총 7,096편의 설문지가 배포되었으며 1,294편이 회수되어 18.2%의 회수율을 보였다.

2. 내부노동시장의 강도

가. The QOG Institute

2014년 전문가 서베이에 총 59개 문항이 포함되어 있으며 'no opinion'을 포함한 8점 척도로 응답하도록 되어 있다. 이 중 정부 내부노동시장의 강도 혹은 임용제도의 폐쇄성과 관련된 문항은 아래와 같다.

〈표 1〉 인사 폐쇄성과 관련된 설문문항(2015 The QOG Expert-Survey)

문항번호	설문내용
Q2(d)	“Public sector employees are hired via a formal examination system.”
Q2(e)	“The practice of hiring, firing, promoting and paying public sector employees follows the provisions of the laws and other legal documents regulating these processes.”
Q2(f)	“Vacant positions in the public sector are advertised in newspapers and websites of relevant organizations.”
Q2(g)	“The top political leadership hires and fires senior public officials.”
Q2(h)	“Senior public officials are recruited from within the ranks of the public sectors.”
Q2(i)	“Entry to the public sector is open only at the lowest level of the hierarchy.”
Q2(j)	“Once one is recruited as a public sector employee, one remains a public sector employee for the rest of one’s career.”
Q4(f)	“The terms of employment for public sector employees are regulated by special laws that do not apply to private sector employees.”

자료: 권일웅(2016) 〈표 1〉 재인용

The QOG Institute에서는 이러한 설문문항을 바탕으로 정부 행정조직의 폐쇄성(closedness)을 나타내는 복합지표를 다음과 같이 구성하였다.

$$\text{Closedness Index} = \text{Q2(d)} + \text{Q2(j)} + \text{Q4(f)}$$

이러한 정의는 공무원의 채용 관문을 공식시험을 통해 통제하고, 일단 공무원이 되면 평생 공무원으로 남을 수 있으며, 이러한 제도가 법률로 보장받는 측면을 강조한 것이라고 볼 수 있다. 하지만 이러한 정의는 앞에서 논의한 내부노동시장의 정의와 명확히 일치하지 않는다. 특히 내부노동시장의 강도에 대한 직접적 측정이라기보다는 내부노동시장이 존재하는 경우 나타나는 현상에 대한 측정이라고 볼 수 있다.

나. OECD

OECD는 2006년 “Survey on Strategic Human Resources Management in Government”를 통해 OECD 국가들의 인사 제도와 행태에 대한 설문조사를 실시하였

다. 이 서베이 문항을 바탕으로 OECD는 중앙정부 인사시스템의 개방도(openness of the HRM system in central government)라는 지수를 개발하였다. 이 지수의 구성요소를 보면 다음과 같다. 단, 구체적 설문문항이 길기 때문에 설문문항의 주요 내용을 요약하였다.

〈표 2〉 인사 개방도에 대한 설문문항(2006 OECD Survey on Strategic Human Resources Management in Government)

문항번호	설문문항 주요내용
Q37	공무원 채용이 경쟁적 시험을 통해 이루어지는가?
Q38	채용시험이 없는 경우 채용이 능력에 따라 공개적이고 공정한 절차에 따라 이루어지는가?
Q39	공석 발생 시 외부 민간인에게 개방된 정도는?
Q81	고위 공직자가 내부승진으로만 도달 가능한지 외부 민간인도 가능한지?

자료: 권일웅(2016) 〈표 2〉 재인용

OECD의 인사 개방도 지수를 측정하는 설문문항을 보면 채용과 승진의 개방성을 직접적으로 측정하고 있어서 내부노동시장의 개념과 보다 일치하고 있다. 이는 the QOG Institute에서 장기근속에 초점을 맞춘 것과 대비된다.

다. 내부노동시장 지수

따라서 본 연구에서는 OECD의 중앙정부 인사시스템의 개방도(openness of the HRM system in central government) 지수의 정의를 the QOG 전문가 서베이에 적용하여 사용하고자 한다. 이는 OECD 자료가 공개되어 있지 않고, 또한 2006년 자료로 최근 현황을 반영하고 있지 않기 때문이다. 반면 QOG 전문가 서베이자료는 공개가 되어있으며 OECD 국가 외에도 총 159개 국가에 대해 조사가 되어 있기 때문에 보다 엄밀한 통계적 분석이 가능하다.

〈표 2〉의 OECD 문항과 유사한 문항을 〈표 1〉에서 찾아보면 Q2(d), Q2(f), Q2(h), Q2(i)를 들 수 있다. 다만 다른 문항들과는 반대로 Q2(f)는 임용제도의 개방성을 묻고 있기 때문에 역코딩할 필요가 있다. 따라서 본 연구에서는 내부노동시장 지수, 혹은 ILM Index를 다음과 같이 정의하고자 한다.

$$ILM \text{ Index} = (Q2(d) + (8-Q2(f)) + Q2(h) + Q2(i)) / 4$$

이는 임용 혹은 인사 시스템의 폐쇄성을 나타내는 지표이기도 하다. 물론 Index의 계산에 있어서 각 문항에 동일한 가중치를 준 산술평균이 적절한지는 확실하지 않다. 다만 OECD Closeness Index에서도 볼 수 있듯이 이론적으로 명백한 상·하위 개념의 구분이 어려운 경우에는 산술평균을 사용하는 것이 보다 중립적일 수 있다.

3. 기타 변수들

The QOG Institute는 각 국가별로 존재하는 다양한 정치, 경제, 사회에 대한 데이터를 일괄적으로 수집, 정리하여 제공해 주고 있다. 이 중 본 연구는 가장 최근 자료인 2016년 국가별 Basic 데이터를 활용하였다. 특히 앞에서 논의한 가설과 관련하여 1인당 GDP, GDP 성장률, 인구수, 교육수준, 군사비 비중, 정부 부채비율, 부패수준, 민주주의와 관련된 변수들을 선정하였다. 각 변수들의 원자료 출처는 아래 각주로 명시하였다.

또한 내부노동시장 지표는 총 110개국에 대해 측정이 가능하지만 주요 변수인 교육수준, 군사비 비중 등이 모두 관측 가능한 국가는 79개국 내외이다. 따라서 <표 3>에서는 실제로 분석에서 사용될 이들 79개국을 중심으로 기초 통계량을 제시하였다.

민족 다양성은 Alesina et al.(2003)의 자료에 기반을 둔 것으로 무작위로 두 사람이 만났을 때 서로 다른 민족(ethnic group)일 확률을 측정한 변수로서 높은 값을 가질수록 보다 다양하다고 볼 수 있다.

부패 혹은 청렴도는 객관적으로 측정하기는 어려우나 설문을 통한 다양한 지표들이 존재한다. 예를 들어, Freedom House의 부패인식지수(Corruption Perception Index, CPI)가 유명하다. 하지만 본 연구에서는 사회 전체가 아닌 공공부문의 부패 혹은 청렴도에 관심이 있기 때문에 Varieties of Democracy Dataset의 공공부문 부패지수(Public sector corruption index)와 World Bank에서 조사한 “세무공무원을 만났을 때 선물을 주어야 한다”라는 질문에 대한 응답(wdi_gifftax)을 사용하였다.

또한 민주주의의 전반적 수준을 측정하기 위해서는 Freedom House의 민주주의 수준(Level of Democracy) 지표를 사용하였다. the Sustainable Governance Indicators에서 ‘민주주의 질’ 지수를 활용하였다.

〈표 3〉 변수와 기초 통계량

Variable	Obs	Mean	Std.Dev	Min	Max
내부노동시장 지수	79	3.915	0.502	2.708	5.333
1인당 GDP ¹⁾	79	17803.7	19934.7	447.4	99557.7
인구수 ²⁾	79	4.82E+07	1.49E+08	320716	1.26E+09
대학교육 이상(%) ³⁾	79	23.835	11.526	0.100	55.500
고등교육 이상(%) ⁴⁾	79	41.409	18.096	2.100	74.400
군사비 비중(%) ⁵⁾	78	1.679	0.983	0.123	4.723
무역량(%) ⁶⁾	79	93.714	50.848	25.267	368.233
조세 비중(%) ⁷⁾	69	17.786	6.371	7.162	45.644
민족다양성 ⁸⁾	77	0.377	0.221	0.041	0.879
GDP 성장률(%) ⁹⁾	78	2.339	3.068	-6.380	8.466
정부부채비율(%) ¹⁰⁾	78	50.910	29.342	5.678	160.807
청렴도지수(TI) ¹¹⁾	79	50.000	19.373	19.000	90.000
공공부패 지수(vdem) ¹²⁾	77	0.414	0.288	0.007	0.932
조세 뇌물 지수(wdi) ¹³⁾	55	10.007	12.948	0.000	58.200
민주주의 지수(fh) ¹⁴⁾	79	7.970	2.352	1.167	10.000

1) 2015 UNESCO(<http://data.uis.unesco.org>) (current US dollar)

2) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

3) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

4) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

5) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

6) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

7) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

8) Alesina et al.(2003)

(http://www.anderson.ucla.edu/faculty_pages/romain.wacziarg/papersum.html)

9) 2015 UNESCO (<http://data.uis.unesco.org>)

10) 2015 World Economic Forum

(<http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/>)

11) Transparency International (<http://www.transparency.org/research/cpi/overview>)

12) Varieties of Democracy Project (<https://v-dem.net/en/data/>)

13) 2015 World Bank (<http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>)

14) 2015 Freedom House

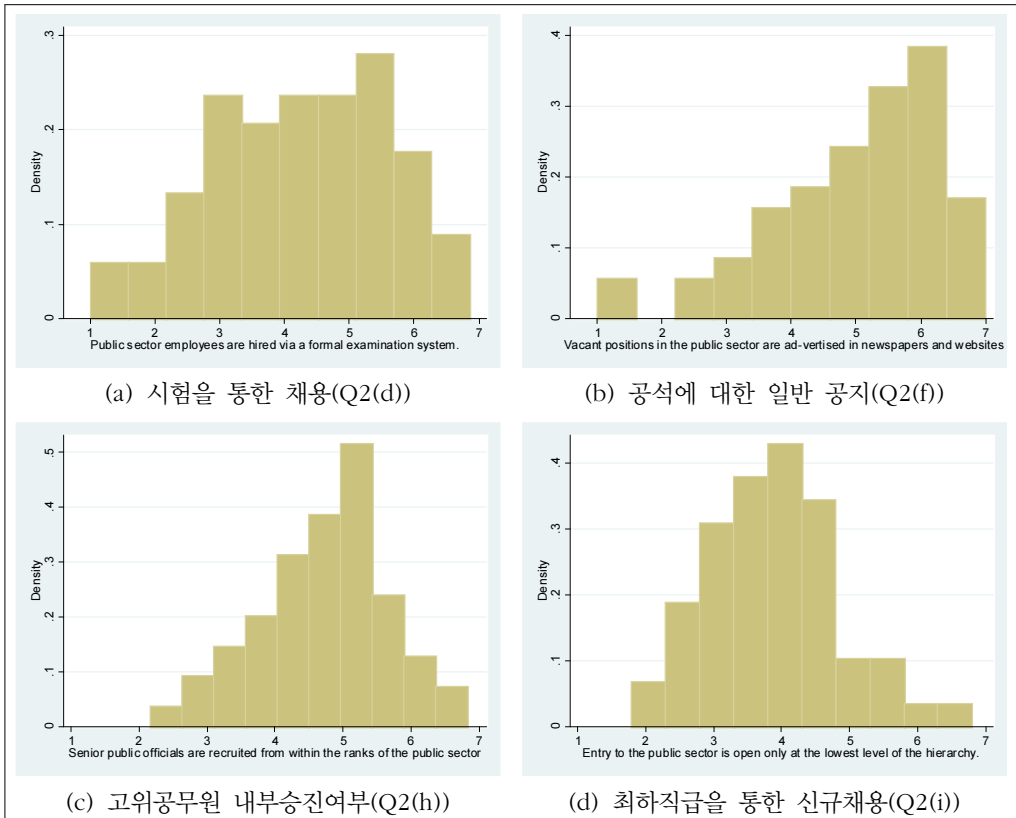
(<http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-aggregate-and-subcategory-scores>)

IV. 실증 분석

1. ILM Index

먼저 내부노동시장 지표(즉, 인사 폐쇄성 지표)의 개별 구성요소의 분포를 살펴보면 아래 그래프와 같다.

[그림 1] 내부노동시장 지표 개별 구성요소의 분포(1: 거의 없음, 7: 거의 항상)



자료: 권일웅(2016). [그림 1] 재인용

[그림 1] (a)를 보면 시험을 통한 공무원 채용 여부는 총 116개 국가에서 전반적으로 골고루 분포가 되어 있음을 알 수 있다. 또한 전혀 공식적인 시험을 사용하지 않는 국가

의 비중은 상대적으로 매우 낮음을 알 수 있다. 즉, 정도의 차이는 있지만 많은 국가들이 공식적인 시험을 채용에 활용하고 있음을 볼 수 있다.

[그림 1] (b)를 보면 공석(vacant position)이 발생하였을 때 신문이나 웹사이트에 광고를 하는가에 대한 질문에 대해서 상대적으로 많은 국가들이 그렇다고 답하고 있음을 알 수 있다. 또한 [그림 1] (c)를 보면 고위 공무원이 내부승진으로 채용되는 정도는 분포가 5점을 중심으로 상대적으로 집중되어 분포가 되어 있음을 볼 수 있다. 즉, 116개 국가 대부분에서 고위공무원은 내부승진을 통해 이루어지는 경향이 높게 나타나고 있다. 다만 2점과 3점에도 국가들이 존재하여 예외적인 국가들도 나타나고 있다. [그림 1] (d)를 보면 내부노동시장에 대한 가장 엄격한 기준이라고도 볼 수 있는 ‘신규채용은 최하 직급에서만 이루어지는가?’에 대해서 분포가 4점을 기준으로 집중되어 있다. 하지만 6점과 7점에 분포된 국가들도 있어서 매우 엄격한 내부노동시장이 운영되는 국가들도 있음을 알 수 있다.

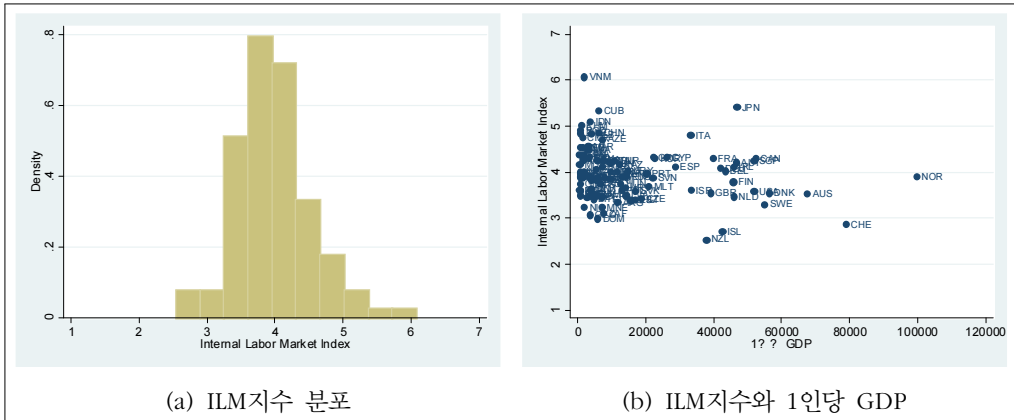
내부노동시장 지표 개별 구성요소들의 상관관계를 보면 다음 표와 같다. 상관관계가 최대 44.7%로 유의하지만 동어반복 혹은 동일 개념의 중복측정을 걱정할 만큼 높은 것은 아닌 것으로 보인다. 특히 Q2(i) ‘최하 직급 신규채용’ 변수는 다른 변수들과 상대적으로 상관관계가 낮게 나타나고 있다.

〈표 4〉 내부노동시장 지표 개별 구성요소의 상관관계

	Q2(d)	Q2(f)	Q2(h)	Q2(i)
Q2(d)	1			
Q2(f)	0.3893	1		
Q2(h)	0.447	0.3842	1	
Q2(i)	0.0947	-0.0976	0.2164	1

앞에서 논의한 4개 변수의 평균으로 내부노동시장 지표를 정의하면 [그림 2] (a)와 같은 분포를 가지게 된다. 결측치를 제외하면 총 110개국에 대해 정의가 가능하며 평균값은 3.97, 중위값은 3.91를 가지고 있다. 또한 실제 분석에 사용될 79개국 샘플의 평균값은 3.92, 중위값은 3.89로 나타났다. 특히 2점과 3점대의 상대적으로 낮은 점수를 가진, 즉, 개방적인, 국가들이 존재함을 확인할 수 있다. 반면 한국은 ILM 지수가 4.3으로 상대적으로 높은 값을 보이고 있다.

[그림 2] 내부노동시장 지표의 분포(1: 거의 없음, 7: 거의 항상)



특히 [그림 2] (b)를 보면 1인당 GDP가 높은 국가들에서 ILM 지수가 상대적으로 낮게 나타나고 있다(상관관계 -0.21). 즉, 1인당 GDP가 높은 국가들에서 평균적으로 정부 임용제도가 덜 폐쇄적, 즉 더욱 개방적이라는 것을 시사한다.

2. 내부노동시장 강도에 대한 잠재적 결정요인

아래 <표 5>와 <표 6>에서는 앞에서 논의한 다양한 가설들을 실증적으로 분석하기 위한 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 모든 회귀 모형에서 종속변수는 $\log(\text{ILM Index})$ 로 동일하다. 변수들 간의 측정단위가 다르기 때문에 비교의 편의를 위해 표준화된 계수 값을 보고하였다.

〈표 5〉 내부노동시장 강도의 결정요인(I)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1인당 GDP	-0.201** (-2.14)	0.001 (0.01)	-0.110 (-0.98)	-0.083 (-0.53)	-0.257 (-1.36)	-0.137 (-0.93)
인구수	0.223** (2.38)	0.103 (0.95)	0.106 (0.96)	0.126 (0.98)	-0.015 (-0.11)	0.074 (0.67)
대학교육 근로자 비중(%)		-0.263** (-2.00)		-0.278* (-1.84)	-0.244* (-1.71)	-0.243* (-1.83)
고등교육 근로자 비중(%)			-0.155 (-1.37)			
군사비 비중(% GDP)		0.324*** (2.90)	0.293** (2.63)	0.290** (2.24)	0.306*** (2.83)	0.378*** (3.26)
무역비중, 조세수입 비중, 민족다양성	No	No	No	Yes	No	No
지역 터미(10개 지역별)	No	No	No	No	Yes	No
정치제도(직선, 간선 대통령제, 의원내각제)	No	No	No	No	No	Yes
Observations	106	78	78	67	78	76
R-squared	0.098	0.177	0.154	0.185	0.333	0.216

주: 표준화 계수, 괄호 안의 수는 t-통계량, *: $p < 0.10$, **: $p < 0.05$, ***: $p < 0.01$.

이러한 횡단면 국가자료 분석에 있어서는 전혀 다른 정치적, 경제적 상황에 있는 국가들을 비교하여야 하기 때문에 이러한 정치적, 경제적 차이점을 반영하는 변수들을 가능한 많이 통제하여야 하며, 여전히 해석에 매우 유의해야 한다. 그러나 ILM Index가 최대 110개 국가에서만 관측이 되기 때문에 많은 통제변수를 통제하기는 어렵다.

먼저 〈표 5〉의 모형 (1)을 중심으로 보면 1인당 GDP가 내부노동시장 강도에 음(-)의 영향을 미치는 것을 볼 수 있다. 즉, 1인당 국민소득이 높은 국가일수록 평균적으로 정부가 더 개방적인 인사시스템을 가지고 있다. 이는 앞에서 논의한 [그림 2(b)]와 일치한다.

인구수도 내부노동시장 강도에 정(+)의 영향을 미치고 있다. 1인당 국민소득을 통제 한 상태에서 인구수는 국가의 전체 경제규모를 나타낸다. 따라서 전체 경제규모가 클수록 내부노동시장의 강도가 높아질 수 있다. 하지만 아래에서 논의하는 바와 같이 다른 통제변수들을 추가하였을 때 인구수는 더 이상 통계적으로 유의하지 않았다.

〈표 5〉의 모형 (2)에서는 가설 [H1(a)]과 가설 [H2(a)]를 검증하기 위하여 노동시장

참여자 중 대학 이상 교육을 받은 근로자의 비중과 GDP에서 군사비가 차지하는 비중을 통제하였다. 이상적으로는 공공부문의 교육수준을 통제하는 것이 좋으나 별도의 자료가 존재하지 않으므로 국가전체의 교육수준을 사용하였다. 먼저 대학이상 교육을 받은 근로자의 비중은 공공부문 내부노동시장 강도를 감소시키는 것으로 나타났다. 반면 군사비 비중은 내부노동시장 강도를 증대시키는 것으로 나타났다.

이러한 결과는 근로자들의 인적자본 수준이 이미 높으면 내부노동시장을 통해 인적자본을 투자해야 할 필요성이 감소한다는 가설 [H1(a)]과 일치한다. 또한 대내외적 갈등이 심하여 군사비 비중이 높은 국가에서는 공공부문의 정당성을 확보하기 위하여 내부노동시장을 강화할 것이라는 가설 [H2(a)]와도 일치한다.

또한 이들 두 변수를 통제하자 1인당 GDP와 인구수가 더 이상 통계적으로 유의한 영향을 미치지 않는 것으로 나타났다. 즉, 모형 (1)에서 1인당 GDP와 인구수가 유의하였던 것은 이들 변수가 교육수준과 군사비 비중에 영향을 미쳐서이지 내부노동시장 강도에는 직접적인 영향을 미쳐서가 아니라고 해석해 볼 수 있다.

모형 (3)에서는 교육수준 변수를 고등학교 이상 교육을 받은 근로자의 수로 측정하였다. 이는 고등교육(secondary education) 이상을 받은 근로자의 비중을 보통 교육수준으로 측정하는 경향이 있기 때문이다. 그러나 고등학교 이상 교육을 받은 근로자의 비중은 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 이러한 결과를 종합하면 공공부문의 내부노동시장은 대학교육 이상에 해당하는 인적자본을 필요로 한다고 해석할 수 있다.

앞에서 강조하였듯이 국가별 횡단면 분석에서는 관측치의 부족으로 인해 다양한 통제 변수를 통제할 수 없으며 따라서 누락변수(omitted variable)에 의한 편의(bias)를 주의하여야 한다. 모형 (4)~(6)에서는 공공부문 내부노동시장 강도에 잠재적으로 영향을 미칠 수 있는 다양한 변수들의 조합을 통제하여 모형 (2)의 결과가 여전히 유의한지 민감도 분석을 시도하였다.

먼저 모형 (4)에서는 GDP 대비 수출액 비중, GDP 대비 조세수입 비중, 민족 다양성 지수를 모두 추가로 통제하여 보았다. 하지만 대학교육 근로자 비중과 군사비 비중의 계수값에는 큰 영향을 미치지 않음을 확인할 수 있다. 또한 모형 (5)에서는 10개의 지역별 더미변수들을 통제하였으며¹⁵⁾, 모형 (6)에서는 3개의 정치제도 유형별 더미변수들을

15) 구체적으로는 동유럽 및 구소련, 라틴아메리카, 북부 및 중동부 아프리카, 서부 유럽 및 북아메리카, 동아시아, 남동아시아, 남아시아, 태평양, 카리비안으로 나뉜다.

통제하였으나¹⁶⁾ 대학교육 근로자 비중과 군사비 비중의 계수값은 여전히 크게 변하지 않음을 볼 수 있다.

아래 <표 6>의 모형 (1)에서는 정부 부채가 공공부문의 폐쇄성을 높이는 것을 보여주고 있다. 이러한 결과는 가설 H1(b)와 일치한다. 즉, 정부 부채는 정부의 활동이 재정능력에 비하여 크다는 것을 의미하기 때문에, 정부 부채는 공공부문의 특수성을 대변한다고 볼 수 있다. 따라서 정부 부채가 클 때, 공공부문 특수적 인적자본을 축적, 관리하기 위한 폐쇄적 인사시스템이 활용되었다고 해석할 수 있다.

<표 6> 내부노동시장 강도의 결정요인(Ⅱ)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1인당 GDP	-0.100 (-0.70)	0.136 (0.64)	0.061 (0.35)	-0.017 (-0.12)	-0.026 (-0.18)
인구수	0.098 (0.88)	0.087 (0.79)	0.107 (0.95)	0.162 (1.33)	0.119 (1.08)
대학교육 근로자 비중(%)	-0.238* (-1.78)	-0.240* (-1.80)	-0.216 (-1.58)	-0.350** (-2.52)	-0.201 (-1.51)
군사비비중(% GDP)	0.267** (2.34)	0.261** (2.31)	0.242** (2.09)	0.284** (2.21)	0.195 (1.64)
정부 부채(% GDP)	0.205* (1.70)	0.205* (1.71)	0.228* (1.88)	-0.006 (-0.05)	0.242** (2.01)
청렴도 지수(TI)		-0.285 (-1.48)			
공공부문 부패지수(VDEM)			0.267* (1.70)		
조세뇌물 지수(WDI)				0.320** (2.56)	
민주주의 지수(Freedom House)					-0.242* (-1.87)
Observations	77	77	75	54	77
R-squared	0.178	0.203	0.206	0.359	0.217

주: 표준화 계수, 괄호 안의 수는 t-통계량, *: p < 0.10, **: p < 0.05, ***: p < 0.01.

16) 구체적으로는 대통령제, 간선 대통령제, 의원내각제로 나뉜다.

〈표 6〉의 모형 (2)~(4)에서는 부패가 공공부문 인사의 폐쇄성에 미치는 영향을 분석하였다. 가설 [H2(b)]는 부패수준이 높은 경우 정부가 정당성을 확보하기 위하여 혹은 부패 시스템을 효율적으로 관리하기 위하여 폐쇄적인 인사시스템을 사용할 것으로 보았다.

자주 활용되는 투명성 기구의 부패인식지수(Corruption Perception Index, CPI)의 경우, 수치가 높을수록 부패수준이 낮아지는 것으로 나타났다. 따라서 청렴도 지수라고도 불린다. 모형 (2)는 이 지수가 음(-)의 영향을 미쳐서, 가설 [H2(b)]와 일치하지만 통계적으로 유의하지 않은 것으로 나타났다. 다만 이 청렴도 지수는 공공부문 외에 국가 전반의 부패수준을 측정한다는 한계가 있다.

따라서 모형 (3)과 (4)에서는 공공부문의 부패수준에 초점을 맞추고 있는 ‘공공부문 부패지수’와 ‘조세뇌물 지수’를 각각 사용하였다. 그 결과 공공부문의 부패수준이 높을수록 공공부문의 내부노동시장 강도가 높아지는 것으로 나타났다. 이는 가설 [H2(b)]와 일치한다고 볼 수 있다.

또한 모형 (5)에서는 민주주의 수준의 영향을 추정하였다. 가설 [H2c]는 민주주의의 발전수준이 높을수록 정부의 정당성이 확보되기 때문에 내부노동시장을 통한 정당성 확보의 필요성이 낮아질 것이라고 보았다. 실제로 모형 (5)는 민주주의 지수가 내부노동시장 강도에 음(-)의 영향을 미치고 있음을 보여주고 있다. 이는 가설 [H2(c)]와 일치한다.

V. 시사점과 결론

본 연구에서는 정부 임용제도의 개방성을 결정하는 다양한 이론적 기반을 정리하고, 실증적 가설을 도출하였다. 그리고 the Quality of Government Institute Expert Survey 2015에서 조사된 각 국가별 정부 임용제도의 폐쇄성 관련 설문항목을 통해 내부노동시장 지수(ILM Index)를 개발하였다. 다양한 정치, 경제, 사회 변수들을 활용하여 내부노동시장 지수를 결정하는 요인을 실증적으로 분석한 결과 근로자 교육수준, 군사비 지출비중, 정부 부채비율, 부패, 민주주의 수준 등이 중요한 결정요인으로 나타났다.

특히 근로자의 교육수준이 전반적으로 낮고, 정부의 역할이 큰 경우에는 인사제도의 폐쇄성이 공공부문의 인적자본과 생산성을 높이는 수단으로 활용될 수 있다는 ‘생산성

가설'과 일치하는 결과들이 도출되었다. 하지만 이러한 결과는 역으로 근로자의 교육수준이 높아지고, 정부의 역할이 민간부문과 비교하여 축소되면, 인사제도의 폐쇄성을 줄여야 함을 시사한다고 해석할 수 있다.

또한 정치, 외교적 갈등이 높고, 부패 수준이 높으며, 민주주의 수준이 낮은 경우에는 정부의 정당성 확보가 중요하게 된다. 이때 공공부문 인사제도의 폐쇄성은 제도화를 통한 정당성 확보수단으로 활용될 수 있다는 '정당성 가설'과 일치하는 결과들도 도출되었다. 이러한 결과는 또한 민주주의 수준이 발달되고, 부패가 감소하며, 정치, 외교적으로 갈등이 감소하면 공공부문 인사제도의 폐쇄성도 감소해야 함을 시사한다.

따라서 공공부문 인사의 개방은 한 국가의 정치, 외교, 사회, 교육 부문의 발전수준이 증가함에 따라 점차적으로 확대되어야 할 제도라고 추정해 볼 수 있다. 또한 이러한 조건이 만족되지 않은 상황에서는 무리한 인사의 개방은 오히려 부작용을 초래할 수도 있음에 유의할 필요도 있다.

반면 본 연구는 자료의 한계 때문에 80여개 국가들의 횡단면 분석에 그치고 있다. 앞에서 논의한 것처럼 횡단면 분석은 각 국가들의 다양한 정치, 사회, 경제적 다양성을 충분히 반영할 수 없다는 문제점이 있다. 따라서 본 연구 결과를 기반으로 직접적인 정책적 시사점을 논의하는 것은 무리가 있으며, 향후 보다 미시적인 자료를 통해 추가적 연구가 시도되어야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 공공부문 인사제도의 개방성 확대에 대한 논의가 지나치게 이론적인 논의에 기반한 것을 고려할 때 보다 실증적인 분석을 제시하였다는 측면에서 학술적 의의가 있다고 본다.

참고문헌

- 권일웅(2016), 「공직 임용의 폐쇄성과 부패」, 『한국거버넌스학회보』, 23(3), 333-352.
- 김재훈·이호준(2012), 「공직임용제도와 공직수행에 관한 연구」, [정책연구시리즈 2012-3, 한국개발연구원.
- 김재훈·이호준(2013), 「공직부패 축소를 위한 공직임용제도의 개방성 확대」, [KDI 정책 포럼] 제258호. 한국개발연구원.
- 박천오(2000), 「중앙정부에서의 개방형 임용제 적용」, 『지방재정』, 49. 564. 23-31.
- 박천오·남궁근·박희봉·오성호·김상묵(2002), 「개방형 직위제도의 운영 실태에 관한 실 증적 조사·평가」, 『한국행정학보』, 36(3), 99-128.
- 최순영(2011), 『개방형 임용제도의 성과향상방안』, 한국행정연구원.
- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., & Wacziarg, R.(2003), “Fractionalization,” *Journal of Economic Growth*, 8, 155-94. (O. Galor (ed.) (2011), *Inequality and Economic Development: The Modern Perspective*, Edward Elgar, UK.)
- Althausser, R. P., & Kalleberg, A. L.(1981), “Firms, occupations, and the structure of labor markets: A conceptual analysis,” *Sociological perspectives on labor markets*, 8, 119-149.
- Becker, G. S.(1962), “Investment in human capital: A theoretical analysis,” *The journal of political economy*, 9-49.
- Dahlstrom, Carl & Lapuente, Victor(2012), “Weberian Bureaucracy and Corruption Prevention,” *Good Government: The Relevance of Political Science*: 150-73.
- DiMaggio, P., & Powell, W. W.(1983), “The iron cage revisited: Collective rationality and institutional isomorphism in organizational fields,” *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Doeringer, P., & Piore, M. J.(1971), *Internal labor markets and manpower adjustment*, New York: DC Heath and Company.
- Edwards, R. C., & Edwards, R. (1979), *Contested terrain: The transformation of the*

workplace in the twentieth century, Basic Books.

- Kwon, I. & Meyerson Milgrom, E.(2014), "The Significance of Firm and Occupation Specific Human Capital in Hiring and Promotion," *Labour Economics*, 2014, 31, 162-173
- Lazear, E. Rosen S.(1981), "Rank Order Tournaments as Optimal Labour Contracts," *Journal of Political Economy*, 89, 841.
- Meyer, J. W., & Rowan, B.(1977), "Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony," *American journal of sociology*, 340-363.
- Pfeffer, J., & Cohen, Y.(1984), "Determinants of internal labor markets in organizations," *Administrative Science Quarterly*, 550-572.
- Slichter, S. H.(1919), "The turnover of factory labor," D. Appleton.
- Williamson, O. E.(1975), *Markets and hierarchies: antitrust analysis and implications*, New York: The Free Pres.
- Williamson, O. E., Wachter, M. L., & Harris, J. E.(1975), "Understanding the employment relation: The analysis of idiosyncratic exchange," *The Bell Journal of Economics*, 250-278.

8. 공공기관 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구

김철회
(한남대학교)

공공기관 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 연구

: 공공기관 근로자의 인식조사를 중심으로

김철희(한남대학교)

I. 서론

2013년 5월 「정년연장법」(「고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률」, 이하 「정년연장법」)의 개정¹⁾으로 근로자의 정년이 60세로 보장되었다. 동법의 시행일은 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업, 공공기관, 지방공단의 경우에는 2016년 1월로, 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업, 국가 및 지방자치단체는 2017년 1월로 규정되었다. 이렇게 정년을 연장함과 함께 동법은 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합²⁾이 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하도록 하고 있다.³⁾ 이에 따라 2016년부터 정년을 연장하는 동시에 임금을 동결하거나 삭감하는 임금피크제 도입은 모든 사업장의 사업주와 근로자의 이슈가 되었다고 볼 수 있다.

「정년연장법」이 개정된 이후 임금피크제 도입은 공공기관이 선도하였다. 2015년 12월 기획재정부는 313개 전 공공기관에 임금피크제 도입을 완료하였고, 이를 통해 2016~2017년 동안 8천명 일자리 창출이 예상된다고 발표하였다(기획재정부, 2015a). 반

- 1) 동법 제4장 정년 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다. ② 사업주가 제1항에도 불구하고 근로자의 정년을 60세 미만으로 정한 경우에는 정년을 60세로 정한 것으로 본다(2013년 5월 22일 개정). [시행일: 2016.1.1.] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 이상의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관, 「지방공기업법」 제49조에 따른 지방공사 및 같은 법 제76조에 따른 지방공단, [시행일: 2017.1.1.] 제19조의 개정규정 중 상시 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업 또는 사업장, 국가 및 지방자치단체.
- 2) 근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 없는 경우에는 근로자의 과반수를 대표하는 자를 말한다.
- 3) 동법 제19조의2(정년연장에 따른 임금체계 개편 등).

면 민간부문 사업장의 임금피크제 도입은 더디게 이루어지고 있다. 2014년 기준으로 30대 그룹 주요 계열사의 임금피크제 도입 비중은 47%이고, 전체 사업장 기준 도입 비중은 9.4%에 그친 것으로 나타났기 때문이다(경기연구원, 2015: 5).

그동안 노동계는 임금피크제 도입에 대해 회의적인 입장을 보여왔다. 노동계는 실제 추진되고 있는 임금피크제는 사실상 임금 삭감에 해당하며, 새로운 직무개발이 충실히 이루어지고 있지 않아 실효성이 떨어진다고 비판하고, 특히 정부권고안에서 임금피크제를 청년일자리 문제와 연계하는 것은 문제가 있다⁴⁾고 지적하고 있다(박용철, 2015).

본 연구는 임금피크제를 인간의 행동에 영향을 미치는 제도로서 파악하고, 공공부문을 중심으로 임금피크제의 작동원리와 기대효과는 무엇인지 분석해보고자 한다. 이론적 측면에서 E. Ostrom(1994)의 제도분석틀(IAD, Institutional Analysis and Development framework)의 관점에서 제도의 목표, 제약조건, 행위자 행태, 산출물 등을 분석하고, 이를 사회적, 조직적, 개인적 수준에서 검토해보고자 한다. 사회적 수준에서는 임금피크제가 소위 공익이라는 사회적 편익에 미치는 영향을 파악하고, 이를 극대화하기 위해 필요한 사항을 검토하고자 한다. 조직적 수준에서는 임금피크제가 조직생산성 증대에 미치는 영향요인을 파악하고, 생산성 증대를 위해 필요한 사항을 모색하고자 한다. 개인적 수준에서는 임금피크제가 생애소득에 미치는 영향을 파악하고, 안정적인 생애소득 보장을 위해 필요한 사항을 검토해보고자 한다. 연구방법으로는 기존 문헌에 대한 분석을 기초로 하고, 현재 공공기관에 종사하고 있으며 임금피크제에 관심이 높은 근로자를 대상으로,⁵⁾ IAD에 기반을 두고 작성한 구조화된 설문지를 제공하고, 심층인터뷰를 실시한 후, 그 결과를 분석하고, 시사점을 도출하는 방법을 시도하고자 한다.

4) 기획재정부의 「공공기관 임금피크제 권고안」에 따르면, 공공기관은 임금피크제의 도입·운영을 통해 청년 일자리 창출에 적극 노력하여야 하며, 원칙적으로 청년연장으로 인한 퇴직연장자 증가분 등에 기초하여 매년 신규채용목표를 설정하도록 하고 있다(기획재정부, 2015b).

5) 이러한 측면에서 본고는, 제목에도 반영하였지만, 공공기관 임금피크제에 대한 객관적인 평가라기보다는 현재 임금피크제의 영향을 받고 있는 근로자들의 평가와 의견을 수렴하는 내용에 한정됨을 밝힌다. 따라서 향후 공공기관 임금피크제에 대한 객관적인 평가를 위해서는 정책담당자 및 전문가의 의견 등을 종합적으로 반영하는 연구로 발전할 필요가 있다고 본다.

II. 선행연구의 검토와 분석방법의 설정

1. 선행연구의 검토

1) 임금피크제 관련 선행연구

우리나라에서 임금피크제 도입과 관련된 학술적 논의는 2003년 이후 한국경영자총협회를 중심으로 시작되어, 이후 경영학(인적자원 관리학회), 행정학(한국행정학회, 한국인사행정학회, 한국정책학회) 등 학회를 중심으로 관련된 논의가 이루어져왔고, 국책연구기관인 한국조세재정연구원에서도 『재정포럼』을 통하여 중요한 현안으로 다룬 바 있다.

기존에 임금피크제와 관련하여 이루어진 연구들은 크게 임금피크제의 도입방안에 관한 연구와 결정요인과 효과를 분석하는 연구로 구분될 수 있다. 전자의 경우, 김동욱(2003)이 일본사례를 중심으로 임금피크제의 논의 배경과 도입방안을 소개한 이후, 신용보증기금 및 한국수출입은행 사례(황석병, 2006; 차범석, 2006) 및 국내와 일본 사례를 비교분석한 연구(이지만 외, 2012) 등 사례연구를 바탕으로 기업부문의 효과적인 임금피크제 도입방안에 관한 다수의 연구들이 진행되었다(변상우 외, 2005; 신정식, 2013; 박민생, 2006; 박성준, 2009).

이후 「정년연장법」이 통과된 2013년을 전후로는 공공부문의 임금피크제 도입과 관련된 연구들이 수행되었다. 이선우 외(2013)는 우리나라의 공기업을 대상으로 임금피크제에 대한 도입현황 및 운영상의 장단점을 조사하여 분석하고, 조직 정원이 정부에 의해 제한되고 있는 공기업의 현실에서 임금피크제로 다소의 인건비 및 관리비용을 절감할 수 있더라도, 이것이 신규채용으로 이어지기 힘들다는 점을 지적하였다. 이에 따라 조직의 효율성에 실질적인 효과가 있는 제도를 설계하기 위해서는 임금피크제에 대한 조직 구성원의 인식 전환과 합의가 선행되어야 할 것이며, 이를 위해서는 구성원들이 수긍 가능한 제도, 즉 일률적인 정년보장 및 하락형이 아닌 조직의 특성에 맞는 현실적이고 창조적인 형태의 임금피크제 설계가 필요함을 강조하였다. 또한 최태선 외(2015)는 지방공기업의 인사담당자에 대한 설문조사를 통해, 성공적인 임금피크제를 도입하기 위해서는 직원들의 이해도를 높이고 공감대를 형성할 수 있도록 임금피크제에 대한 홍보 및 교육을 강화하고, 임금피크제 표준안을 마련하고, 임금피크제 도입의 성과 검토 등의 준

비를 할 것을 제안하고 있다.

다음으로 임금피크제의 결정요인과 효과를 분석하는 연구들은 주로 계량적 분석기법을 활용하고 있다. 강수돌 외(2014)는 임금피크제 도입에 대한 구성원의 긍정적인 인식이 직무몰입에 긍정적인 영향을 미치는 것을 실증적으로 분석하였다. 권소영(2012)은 한국기업 임금피크제 도입의 결정요인을 제도주의 관점에서 공공부문과 조직규모 변수, 합리성 관점에서 중·고령 근로자 인건비와 제조업의 산업특성 등으로 설정하여 분석한 결과, 공공부문과 합리성 변수인 제조업의 가설이 임금피크제 도입에 유의한 것으로 나타났으나, 조직규모와 중·고령 근로자 인건비의 가설은 유의하지 않은 것으로 분석하였다. 김현수 외(2016)는 정년연장이 국민연금 연금액과 재정에 미치는 효과를 계량적으로 분석하고, 정년연장은 국민연금의 내실화에 도움이 될 것으로 예측하고 있다. 이러한 분석들은 임금피크제의 도입은 구성원의 긍정적 인식과 제도적 요인에 의해 영향을 받고, 사회경제적으로 국민연금 재정의 내실화에 기여할 수 있음을 반영하고 있다.

2) IAD 관련 선행연구⁶⁾

본 연구의 사회적 수준 분석에 활용하고자 하는 IAD에 관한 학술적 연구 중에서 행정학분야의 주요 연구로는 강은숙 외(2013), 이동규 외(2014), 심익섭 외(2014), 안일환(2013) 등을 들 수 있다.

강은숙 외(2013)는 공유재의 딜레마 상황을 극복하기 위한 전통적 대안인 정부의 개입과 시장기제의 활용이 아닌, 지역공동체의 자치적 규칙의 제정을 역설한 E. Ostrom의 주요 연구를 검토하고 있다. 또한 공유재의 딜레마 상황 극복을 위한 신제도주의 경제학적 접근방법으로서 IAD를 소개하고 있다. 이동규 외(2014)는 유아교육과 보육의 통합제도인 누리과정이 형성된 과정을 노무현정부에서 이명박정부까지 IAD 분석틀에 기초하여 분석하고, 영유아에 대한 누리과정이 성공적으로 자리잡은 것으로 평가하고 있다. 심익섭 외(2015)는 읍·면·동 주민자치센터의 발전방안을 IAD 분석틀에 기초하여 분석하였다. 이들은 IAD를 응용하고 재설계하여, 외부요인, 행위의 장, 상호작용, 평가기준, 산출물 등으로 구성하고, 구체적인 분석을 통해 주민자치의 실현을 위해 설립된 주민자치센터의 문제점을 도출하고, 시사점을 제시하고 있다. 안일환(2013)은 한국의 재정건전성 악화 영향요인을 IAD에 기초하여 분석하고 있다. 그는 동 연구를 통해 재정구조의 경직

6) 이하의 IAD에 관한 선행연구 검토는 김철희(2016)의 기존 연구를 기초로 작성하였음을 밝혀둔다.

성, 의사결정행태, 재정정책의 추진 등을 재정건전성 악화의 구조적인 요인으로 도출하고, 이러한 구조적인 문제를 방지하기 위해서 재정총량 관리를 위한 집합적 선택 수준 및 헌법적 수준의 재정제도와 규칙의 재설계가 필요하다고 주장하고 있다.

이상에서 검토한 바와 같이 임금피크제와 관련된 논의는 임금피크제의 도입방향과 영향요인, 효과분석에 관한 논의가 주를 이루고 있으며, 본 연구와 같이 작동원리와 기대효과를 분석하는 연구는 없는 것으로 파악된다. 다만 도입방향을 검토하는 연구들은 기본적으로 임금피크제의 작동원리를 전제하고 있다고 볼 수 있으나, 본 연구는 이를 E. Ostrom의 제도주의 관점에서 분석한다는 특징을 지니고 있다고 볼 수 있다.

〈표 1〉 주요 선행연구의 검토

주제	저자	주요내용
임금피크제 도입방향/ 결정요인/ 효과분석에 관한 연구	김동욱(2003)	- 임금피크제 논의 배경 및 도입방안 모색 - 일본사례를 중심으로 실태와 도입방안 소개
	안희탁(2004)	- 일본기업의 고령자고용과 임금피크제 소개 - 인구고령화 현황과 임금피크제 운영사례
	황석병(2006) 차범석(2006)	- 신용보증기금의 임금피크제 도입/운영사례 - 한국수출입은행의 임금피크제 운영사례
	이선우 외(2013)	- 임금피크제 도입현황 및 운영상 장단점 - 조직구성원의 인식전환과 합의 중요
	최태선 외(2015)	- 지방공기업 인사담당자 설문조사 - 직원의 이해도 증진, 도입성과 검토 필요
	장수돌 외(2014) 권소영(2012)	- 임금피크제에 대한 구성원의 긍정적 인식 중요 - 공공부문, 제조업 산업특성이 임금피크제 도입의 유의미한 영향요인
	김현수 외(2016)	- 임금피크제 도입이 국민연금 재정에 긍정적 영향
IAD 적용 연구	강은숙 외(2013)	- E. Ostrom의 IAD 분석틀에 대한 소개
	이동규 외(2014)	- IAD 분석틀을 활용한 유·보 통합과정 분석 - 노무현-이명박정부 역사적 검토
	심익섭 외(2014)	- IAD 분석틀을 활용한 주민자치센터 발전방안 분석

2. 분석 틀의 설정과 분석방법

1) Ostrom 등(1994)의 제도분석틀⁷⁾

제도경제학의 관점에서 제도는 일정한 제약조건하에서 목표 달성을 추구하는 인간의 합리적 선택의 결과로 형성된다고 볼 수 있다. 그러나 제도는 한번 형성되면 영원히 존속하는 것이 아니라, 인간의 의지에 의해 목표를 더 효율적으로 달성하기 위해 변경 가능하다고 볼 수 있다.⁸⁾ 세계 역사 속에서 인류는 제도의 제약을 받는 동시에, 발전을 위해 필요한 제도를 끊임없이 만들고, 진화시켜 왔다고 볼 수 있다. 따라서 이론적 측면에서 임금피크제의 작동원리를 이해하기 위해서는 목표, 제약조건, 인간의 행동, 산출물, 환류 등에 대한 검토가 이루어질 필요가 있다. E. Ostrom 외(1994: 37)는 공유자원의 관리를 위한 제도를 연구하기 위한 분석틀로 [그림 1]을 제시하였다. 이는 학계에서 제도 분석과 개발을 위한 분석틀로서 IAD(The Institutional Analysis and Development)로 불리고 있다. 이 분석틀은 기본적으로 미시경제학의 합리적 선택 이론⁹⁾을 제도에 적용한 연구로 평가되며, 일정한 제약조건하에 놓인 사회, 조직, 개인이 목표달성을 극대화하기 위해 어떻게 행동하는가를 분석하기 위해 매우 유용하다고 볼 수 있다. IAD를 구성하고 있는 주요 요소로서 물리적 속성은 참여자들이 향유하고 있는 재화 또는 서비스가 지닌 특성을 의미한다.¹⁰⁾ 공동체의 속성은 대상 재화와 서비스를 향유하는 주체로서 공동체가 지니고 있는 사회경제적 맥락을, 규칙은 참여자들이 지켜야 하는 제약조건을 의미한다. 이밖에 행동의 장에서 행동상황은 행위자의 정보 수입, 대안탐색, 의사결정이 이루어지는 가상적 공간을 의미하며, 참여자는 실제 의사결정에 영향을 미치는 사람을 의미한다.

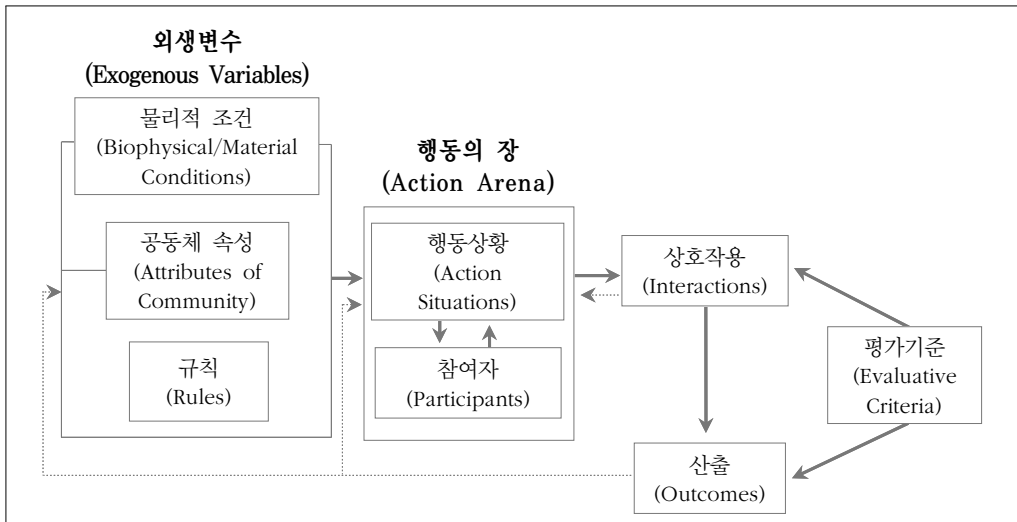
7) 동 부분은 김철희(2016)의 관련 내용을 수정, 보완한 내용임을 밝힌다.

8) 이러한 측면에서 제도는 인간에게 일정한 행동을 제한하는 제약조건(constraints)이기도 하지만, 목표를 더 효율적으로 달성하도록 하는 가능조건(enabler)라고 볼 수도 있다.

9) 이를 행위자의 목적함수(goal function or objective function)라 부를 수 있다.

10) IAD를 적용하는 학자들은 재화와 서비스의 특성을 비배제성, 비경합성을 기초로 물리적 특성을 분석한다.

[그림 1] 제도분석을 위한 틀



자료: E. Ostrom, Gardner and Walker(1994: 37)

2) 본 연구의 분석방법

본 연구는 이상에서 검토한 Ostrom 외(1994)의 연구에 기초하여, ‘임금피크제의 작동 원리와 기대효과’를 1) 목표(사회적 편익), 2) 제약조건, 3) 행위자 행태, 4) 산출물 5) 환류 등을 중심으로 검토하고, 이를 사회적/조직적/개인적 수준으로 구분하여 분석하고자 한다.

첫째, 임금피크제를 목표의 측면에서 검토해볼 필요가 있다. 목표는 행위자에게 특정한 행동을 하게 하는 가장 중요한 요소로서 목적함수의 가장 중요한 부분을 구성한다. 고용관계의 일부로서 임금피크제를 포함한 임금체계는 사용자에게는 노동력의 확보를, 근로자에게는 노동에 대한 대가와 생활의 보장을 위해 필요한 제도라 할 수 있다. 그러나 보다 상위의 관점에서 임금체계는 국가적 측면에서 경제발전을 극대화하기 위한 수단이라 할 수 있다. 따라서 특정한 임금체계는 사용자 또는 근로자 일방에게 편익을 주는 제도로서는 유지될 수 없고, 사회 전체적으로 편익을 주는 제도가 되어야 한다.¹¹⁾

둘째, 임금피크제의 도입과 관련된 제약조건은 행위자가 따라야 하는 일종의 규칙

11) 다만 이렇게 공리주의적 관점에 설지라도, 사회 전체의 이익을 위해 특정 집단의 손실을 일방적으로 강요하는 것은 정당하지 못하고, 제도로서 지속되기 힘들다고 본다.

(rule)로서 작용한다고 볼 수 있다. 지난 60년 동안 우리나라의 사회경제적 환경은 급격히 변화되어 왔다. 특히 인구구조 및 사회경제적 측면에서 고령화의 급속한 진행으로 고령노동력이 풍부해진 반면, 경기침체의 지속으로 청년실업이 심각한 사회문제로 등장했다. 이러한 환경변화는 사회적 차원에서 연공급 임금체계를 더 이상 유지될 수 없는 제약조건으로 작용하고 있으며, 새로운 임금체계를 요구하고 있다고 볼 수 있다. 이러한 사회적 요구에 의해 탄생한 임금피크제는 기업, 근로자 입장에서는 새롭게 등장한 제약조건으로 이해될 수 있다.

셋째, 임금피크제는 인간의 행동(행태)이라는 측면에서 검토될 수 있다. 임금피크제와 관련된 의사결정의 주체는 사회적 수준에서는 공익을 대변하는 국회를 포함한 정부부문이라 할 수 있다. 그러나 조직으로서 기업과 개인으로서 근로자 또한 임금피크제에 영향을 미치는 행위자에 포함될 수 있다. 이러한 측면에서 임금피크제와 관련된 행위는 다수의 주체가 참여하는 집합적 행동으로서 이해될 수 있다. 그동안 집합적 행동에 대해서는 공유지의 비극, 죄수의 딜레마 등의 개념을 기초로 게임이론 등을 통해 Win-Win (Cooperation-Cooperation)¹²⁾ 게임이 불가능한 것으로 간주되어왔다. 그러나 노벨경제학상을 수상한 E. Ostrom은 『공유의 비극을 넘어』라는 저서를 통해, 공유지를 둘러싼 집합행동의 결과로서 탄생한 제도가 Win-Win(Cooperation-Cooperation) 게임으로 작동하고 있는 다수의 사례를 보여주었다. 2013년 이후 우리나라에서 진행되고 있는 임금피크제를 둘러싼 집합행동은 전자보다는 후자의 관점에서 이해될 수 있다고 본다. 특히 제도를 둘러싼 참여자인 정부, 사업장, 개인이 어떠한 행동을 하며, 상호작용의 패턴은 어떠한가를 분석함으로써, 계속되는 반복게임의 상황에서 제도의 진화 가능성을 가늠해 볼 수 있다.

넷째, 산출물의 측면에서 임금피크제 도입으로 나타난 결과를 분석할 필요가 있다. 이는 긍정적 산출물과 부정적 산출물로 구분될 수 있다. 사회적 측면에서 임금피크제의 도입으로 사회적 수준의 국가경쟁력이 강화되고, 중장년 실업률이 낮아져 사회적 안정성이 증대되는 등 긍정적 산출이 있었는지 평가해볼 필요가 있다. 또한 부정적 측면에서 오히려 중장년 근로자의 불안감을 증대시키지는 않았는지 검토할 필요가 있다. 조직적 수준에서 기업의 생산성이 증대되는 긍정적 산출이 있었는지, 반대로 조직 구성원의 사

12) Win-Win 게임은 동태적 반복게임에서 가능하다는 점에서 핵심개념이 협력(Cooperation)이기 때문에 핵심용어인 Cooperation을 괄호 안에 넣었음을 밝혀 둔다.

기가 떨어지는 부정적 산출은 없었는지 검토해볼 필요가 있다. 개인적 수준에서는 생애 소득의 안정성이 확보되고, 새로운 직무수행으로 직무만족도가 높아지는 긍정적 산출이 있었는지, 반대로 근로자의 생애소득이 감소하고, 직무만족도가 떨어지는 않았는지 검토할 필요가 있다.

다섯째, 환류(feedback) 측면은 제도 진화의 관점에서 가장 중요한 작동원리에 해당한다고 볼 수 있다. 임금피크제를 둘러싸고 반복적 상호작용을 정부, 조직, 개인 사이에 신뢰가 형성되고, 투명한 의사소통을 통해, 산출물의 평가결과가 적극적으로 환류될 때, 제도의 진화가 이루어질 수 있기 때문이다. 이러한 관점에서 임금피크제는 이미 모든 공공기관이 도입한 것으로 발표되었지만, 앞으로 산출물에 대한 평가를 토대로 지속적으로 개선되어야 하는 제도라 할 수 있다. 즉 반복적인 게임에 동참하고 있는 정부, 사용자, 근로자 등 참여자들은 집합적 의사결정이 가져올 보상관계(pay-offs)를 고려하면서 Win-Win-Win(Cooperation-Cooperation-Cooperation) 게임이 될 수 있도록 일종의 학습과정을 거치고 있다고 볼 수 있다. 이러한 과정을 통해 임금피크제를 참여자 모두에게 편익을 증대시키는 제도로 정착시키기 위해 가장 필요한 것은 참여자 사이의 신뢰형성과 투명한 의사소통을 통한 환류라 할 수 있다.¹³⁾

본 연구는 이상에서 검토한 5가지 내용을 일차적으로 기존 문헌에 대한 조사를 기초로 검토하고, IAD 분석틀을 반영하여 작성한 구조화된 설문지를 작성하고, 이를 기초로 공공기관에서 종사하고 있는 근로자 10명에 대한 심층인터뷰를 실시하였다. 이러한 심층인터뷰를 통해 도출된 공공기관 근로자들의 임금피크제에 대한 평가와 의견을 정리하고, 향후 정책적 측면에서 공공부문에 도입된 임금피크제를 어떻게 개선해야 할 것인가를 논의하고 있다.¹⁴⁾

13) 이러한 학습과정을 통해 제도의 진화가 이루어질 때, 집합행동의 결과로서 공유지의 비극(tragedy of commons)이 아닌 공유지의 기쁨(pleasure of commons)이 가능해질 수 있다고 본다.

14) 이러한 측면에서 본 연구는 설문조사를 통해 도출한 결과를 분석하는 연구가 아니라, 구조화된 설문지를 기초로 10명의 공공기관 근로자들에 대한 심층인터뷰를 실시한 결과를 분석하는 질적 연구에 해당함을 밝힌다.

〈표 2〉 ‘임금피크제 작동원리와 기대효과’ 분석수준과 내용

	분석 수준	분석 내용(예시)
목표	사회	- 임금피크제 도입의 사회적 편익 증대
	조직	- 임금피크제 도입을 통한 생산성 증대
	개인	- 임금피크제 도입을 통한 생애소득 증대
제약 조건	사회	- 인구 고령화와 중장년 실업 증가 - 국가경쟁력 약화
	조직	- 인력을 대체하는 기술의 발달 - 「정년연장법」 시행 및 상위기관의 지침 / 노조 합의
	개인	- 「정년연장법」 시행 - 직무능력의 한계
행위자 행태	사회	- 「정년연장법」 시행 - 공공기관에 대한 적용
	조직	- 상위 기관의 정책에 대한 순응/저항 - 노조와의 협상
	개인	- 노조를 통한 노동조건 협상 - 직무역량의 강화
산출물	사회	- 긍정적 산출: 국가경쟁력 강화, 사회안정성 증대 - 부정적 산출: 사회안정성 저하
	조직	- 긍정적 산출: 조직 생산성 증대, 사기 증대 - 부정적 산출: 조직 사기의 저하
	개인	- 긍정적 산출: 생애소득 안정성 증대, 직무만족도 향상 - 부정적 산출: 일방적인 임금 삭감, 직무만족도 하락
환류	사회	- 긍정적 환류: 성공사례의 전파, 제도개선 성과 - 부정적 환류: 임금피크제 반대 사회운동
	조직	- 긍정적 환류: 직무개발 등을 통한 생산성 지속 증대 - 부정적 환류: 조직적 저항
	개인	- 긍정적 환류: 직무역량의 적극적 계발 - 부정적 환류: 직무태만

Ⅲ. 임금피크제의 도입과정과 작동원리

1. 임금피크제 의의와 유형

임금피크제는 개념적으로 일정기간 동안 고용을 보장하는 대신 일정 연령을 기준으로 임금을 감액해 나가는 임금체계(사용자와 근로자 사이의 근로계약)를 말한다. 유형의 측면에서 임금피크제는 정년연장형, 정년보장형, 재고용형, 근로시간단축형 등으로 구분된다.

첫째, 정년연장형은 기존의 정년을 연장하되, 일정 연령부터 임금을 감액하는 방식(정년을 55세에서 60세로 연장하고, 55세부터 순차적으로 임금을 10~30% 감액)을 말한다. 둘째, 정년보장형은 기존의 정년을 유지하되, 일정 연령부터 임금을 감액하는 방식(기존의 정년인 60세를 유지하되, 55세부터 순차적으로 임금을 10~30% 감액)을 말한다. 셋째, 재고용형은 정년퇴직 후 재고용하되, 재고용 시점부터 임금을 감액(60세 정년퇴직 후 재고용하되, 임금은 30% 감액)하는 것을 말한다. 넷째, 근로시간단축형은 정년연장 또는 재고용과 연계하여 근로시간, 근로일수 등을 단축하여 임금을 감액(대상 근로자의 근로시간을 단축하여 임금을 10~30% 감액)하는 것을 말한다.

〈표 3〉 임금피크제의 주요 유형

	주요 내용
정년 연장형	- 기존의 정년을 연장하되, 일정 연령부터 임금 감액 - 예) 정년 55세→60세 연장, 55세부터 10~30% 임금 순차적 감액
정년 보장형	- 기존의 정년을 유지하되, 일정 연령부터 임금 감액 - 예) 기존 정년 60세 유지, 55세부터 10~30% 임금 순차적 감액
재고용형	- 정년퇴직 후 재고용, 재고용 시점부터 10~30% 임금 순차적 감액 - 예) 60세 정년퇴직 후 재고용, 임금 30% 감액
근로시간 단축형	- 정년 연장 또는 재고용과 연계하여 근로시간 단축 - 근로시간 단축을 통해 임금 10~30% 감액

2. 임금피크제 도입과정

기본적으로 자유주의 시장경제 하에서 임금체계는 사용자와 노동자 사이의 자율적 계약에 따라 결정되나, 최저임금 등 법적 규제를 받게 된다. 그동안 우리나라 기업의 임금

체계는 연공급을 유지해왔었다. 연공급(호봉급)은 근속기간이 늘어남에 따라 생산성 및 숙련도가 상승한다는 전제하에 임금이 상승하도록 설계된 임금체계를 말한다. 연공급은 근로자에게 장기간 생활을 보장하는 생활급적 측면을 반영한다. 사용자에게는 우수한 근로자의 장기근속을 유도하는 유인제도로써 작용한다. 국가/사회적 측면에서는 사용자와 근로자 사이의 안정적인 관계를 구축하게 함으로써 사회 안정성을 높여준다. 이러한 연공급은 아시아 지역의 기업조직에서 많이 활용되었으며, 일보다는 사람을 중심으로 임금체계를 형성한 것으로 평가된다.¹⁵⁾

그러나 1990년대 후반에 IMF 경제위기를 겪은 이후 노동시장을 둘러싼 사회경제적 환경이 급격히 변화되었다. 경기침체가 지속되고, 정보통신기술이 발달하면서 중고령 노동자에 대한 수요가 크게 감소하고 있다. 즉 사용자 입장에서 고령노동자는 기업의 생산성을 떨어뜨리는 반면, 고임금을 지급해야 하는 비효율적 존재로 인식되게 되었으며, 과거의 연공급적 임금체계의 장점은 사라지게 되었다. 이러한 상황 속에서 중장년 근로자들은 고용 불안정이 지속되는 가운데 정년보장의 필요성을 절실하게 느끼게 되었다. 국가/사회적 입장에서는 경제사회적 환경의 변화에 대응하여, 고령노동자의 생산성 저하를 임금체계에 반영하되, 정년을 보장하여 사회 안정성을 높이는 제도의 설계가 필요했다고 볼 수 있다.¹⁶⁾

이에 따라 국회는 2013년 5월 「정년 연장법(고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률)을 개정하여, 2016년부터 근로자의 정년을 60세로 보장하였다.¹⁷⁾ 이와 동시에 정년연장에 따른 인건비 상승 등의 문제를 해결하기 위해 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하도록 의무화하였다.¹⁸⁾ 그러나 임금체계의 개편은 사업주와 근로자 사이의 자율적인 선택 사항이기 때문에 임금체계의 개편은 강제하지 못하고 있는 실정이다.¹⁹⁾

15) 반면 일찍이 일을 중심으로 임금체계를 형성한 서구의 경우에는 직무급과 연봉제가 일반화되어 있고, 다양한 방법을 통해 노동유연성이 확보되고 있다. 다만 북부유럽의 경우에는 노동유연성을 뒷받침하는 실업급여, 연금제도 등 사회안전망이 잘 갖추어졌다는 특징이 있다.

16) 이러한 측면에서 기획재정부가 임금피크제 도입의 중요한 기대효과로 강조하고 있는 청년실업의 문제는 부차적 문제라 할 수 있다.

17) 동법 제19조(정년) ① 사업주는 근로자의 정년을 60세 이상으로 정하여야 한다.

18) 동법 제19조의 2(정년 연장에 따른 임금체계 개편 등) ① 제19조제1항에 따라 정년을 보장하는 사업 또는 사업장의 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합은 그 사업 또는 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하여야 한다.

19) 다만 기획재정부는 예산편성지침, 경영평가 등과 연계하여 모든 공공기관이 도입하도록 의무화하고, 임금피크제 대상, 신규채용 규모 설정, 임금지급률 및 임금조정기간, 별도정원관리, 임금피크제 대상자의 직무 등에 관한 권고안을 제시함으로써 2015년 12월 현재 모든 공공기관이 도입하도록

이러한 상황 속에서 임금피크제는 사회적 타협의 산물로 등장한 것으로 평가할 수 있다. 즉 2013년 「정년연장법」을 개정할 당시, 여야는 모두 정년연장에 따라 임금조정이 불가피하다는 데 동의하고, 임금체계 개편을 의무화하기로 합의하였다. 또한 노사정위원회도 임금피크제의 도입과 직무/능력/성과 중심의 임금체계 개편에 대해 협의하였다. 이는 ‘장시간근로 관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문(2010.9.30)’, ‘베이비붐세대 등 고용촉진을 위한 노사정 합의문(2011.6.10)’, ‘고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약(2013.5.30)’ 등으로 나타났다.

임금피크제 도입과 관련된 정책은 고용노동부와 기획재정부 등 2개 부처가 매우 다르게 추진하였다고 볼 수 있다. 먼저, 임금피크제 도입과 직접적인 관련이 있는 「정년연장법」을 소관하고 있는 고용노동부의 입장에서는 전체 사업장을 대상으로 하고, 사용자와 근로자가 자율적 협상을 통해 임금피크제를 도입되도록 지원하는 다양한 지원정책을 추진하고 있다.²⁰⁾ 반면, 공공기관 정책을 총괄하는 기획재정부는 지원정책 없이 경영평가 등을 매개로 임금피크제의 도입을 유도하고, 정책목표 차원에서도 청년실업 문제 해소를 설정하고 있다는 점에서 차이를 보인다고 볼 수 있다.

3. 임금피크제의 작동원리와 기대효과

임금피크제는 사회경제적 측면에서 임금체계를 연공 중심의 임금체계(seniority wages)에서 직무 및 성과 중심의 임금체계로 전환하는 과정에서 나타나는 과도기적 임금체계라 할 수 있다. 기본적으로 연공임금은 생애임금(life cycle)의 관점에서 장기 근속자에게, 상대적으로 청년기에는 생산성보다 낮은 임금을, 노년기에는 생산성보다 높은 임금을 보장하는 임금체계라 할 수 있다. 과거 제조업 중심의 성장과정에서는 연공급이 사용자와 근로자에게 Win-Win 게임의 결과를 제공하는 임금체계였다고 볼 수 있다. 사용자는 장기근속자의 확보를 통해 조직생산성을 증대할 수 있었고, 근로자는 중장기적인 생애소득을 확보할 수 있었기 때문이다.

그러나 2000년대 이후, ICT 발전, 개방화 등으로 경쟁이 심화되고, 산업구조가 급격히 변화됨에 따라 장기근속자의 효용성이 급격히 저하되었다. 사용자의 입장에서는 장기근

한 바 있다(기획재정부, 2015).

20) 고용노동부는 임금피크제 지원금, 임금피크제 도입 컨설팅, 고령자 고용연장 지원금 등 임금피크제 도입을 지원하는 정책을 추진하고 있다(고용노동부, 2015).

속자에 대한 고임금 인건비 지급이 생산성을 떨어뜨리는 요인으로 작용하게 된 것이다. 또한 산업구조가 서비스 중심으로 바뀌고, 구조화된 업무에 대한 전산화가 이루어짐에 따라 장기근속자는 소수의 엘리트 요원만 필요하게 되었다.

근로자 입장에서는 사회경제적 변화를 겪으면서 장년층은 여전히 연공임금을 선호하나, 청년층은 연봉제, 직무급제에 대한 선호가 증가하고 있다. 이는 세대 간의 인식 차이를 반영한다고 볼 수 있다. 즉 경제성장기를 거처온 장년세대는 연공급제를 통해 청년기에 못한 임금을 장년기에 보상받는 것으로 이해하고 있는 반면, 평생직장의 개념이 사라져 버린 환경 속에서 청년층은 직무와 성과에 합당한 임금을 받는 것을 선호하고 있다.

국가/사회적 입장에서는 제한된 고용시장 여건하에서 장년층과 청년층의 고용을 동시에 촉진하기 위한 수단으로서 임금피크제를 고안한 것으로 볼 수 있다. 특히 고용률 70%를 중요한 국정목표로 삼고 있는 박근혜정부는 임금피크제를 중요한 정책수단으로 활용하고 있다고 볼 수 있다. 즉 고용 없는 성장이 지속되는 상황에서 임금피크제를 통해 장년층의 임금을 삭감하는 대신에 고용을 연장해주고, 삭감된 임금을 통해 청년의 고용을 늘림으로써 고용률 증대를 도모하고 있다고 볼 수 있다.

이러한 상황 속에서 임금피크제가 효과적으로 활용될 경우, 사용자-근로자-사회 등 3자의 모두 승리하는 Win-Win-Win 게임의 가능성이 있는 것으로 평가된다. 사용자는 생산성이 떨어지는 장년층 근로자의 인건비 지출을 축소하여, 상대적으로 생산성이 높은 청년층을 고용함으로써, 인적자원 관리의 효율성을 높이는 편익을 누릴 수 있다. 근로자는 임금의 일부를 삭감하는 대신 정년까지 안정적인 일자리를 보장받을 수 있게 된다. 사회경제적으로는 기업의 생산성이 증대되어 국가경쟁력이 향상되고, 고용률이 증가하며, 사회 안정성이 높아지는 편익을 기대할 수 있다.

IV. 임금피크제 작동원리와 기대효과에 대한 공공기관 근로자 인식 조사

1. 구조화된 설문지의 주요 내용 및 심층인터뷰 대상자의 선정

1) 구조화된 설문지의 주요 내용

본 연구는 선행연구 및 분석틀을 기초로 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 구조화된 설문지를 작성하였다. 동 설문은 크게 5개의 문항에 대해 선택형과 개방형으로 구성하였다.²¹⁾

첫째, 임금피크제의 목표를 사회적, 조직적, 개인적 수준으로 구분하고, 각 수준에서 설정된 목표에 대해 얼마나 긍정적으로 인식하는가를, 1차적으로 5점 척도로 설정된 선택형 질문을 통해 조사하고, 2차적으로 개방형 질문을 통해 자유의견을 조사하도록 하였다.

둘째, 임금피크제의 제약조건을 사회적, 조직적, 개인적 수준으로 구분하고, 각 수준에서 파악할 수 있는 제약조건에 대해 어떻게 인식하고 있는지를, 1차적으로 5점 척도로 설정된 선택형 질문을 통해 조사하고, 2차적으로 개방형 질문을 통해 자유의견을 조사하도록 하였다.

셋째, 임금피크제와 관련된 참여자의 행태를 사회적(정부), 조직적, 개인적 수준으로 구분하고, 각 수준에서 참여자들의 행태에 대해 어떻게 인식하고 있는지를, 1차적으로 5점 척도를 설정된 선택형 질문을 통해 조사하고, 2차적으로 개방형 질문을 통해 자유의견을 조사하도록 하였다.

넷째, 임금피크제의 산출물을 사회적, 조직적, 개인적 수준으로 구분하고, 각 수준에서 도출된 산출물에 대한 평가를, 1차적으로 5점 척도로 설정된 선택형 질문을 통해 조사하고, 2차적으로 개방형 질문을 통해 자유의견을 조사하도록 하였다.

마지막으로 임금피크제의 도입 및 시행과정에서 이루어진 환류의 내용을 사회적, 조직적, 개인적 수준으로 구분하고, 각 수준에서 환류에 대해 어떻게 평가하고 있는지를, 1차적으로 5점 척도로 설정된 선택형 질문을 통해 조사하고, 2차적으로 개방형 질문을 통해 자유의견을 조사하도록 하였다.

21) 본 연구에서 심층인터뷰에 사용된 구조화된 설문지는 [부록]에 제시되어 있다.

〈표 4〉 인터뷰에 사용된 구조화된 질문지의 주요 내용

	분석수준	질문의 내용
목표	사회	사회적으로 임금피크제의 목표는 무엇인가?
	조직	사업장의 측면에서 임금피크제의 목표는 무엇인가?
	개인	개인(근로자)의 측면에서 임금피크제의 목표는 무엇인가?
제약 조건	사회	사회적으로 임금피크제를 도입한 배경은 무엇인가?
	조직	사업장의 측면에서 임금피크제 운영에 제약조건은 무엇인가?
	개인	개인적 수준에서 임금피크제를 수용하는 데 제약조건은 무엇인가?
행위자 행태	사회	임금피크제와 관련된 정부, 국회의 행태는 어떠한가?
	조직	임금피크제 운영과 관련된 사업장의 반응은 어떠한가?
	개인	임금피크제의 운영과 관련된 개인(근로자)의 반응은 어떠한가?
산출물	사회	임금피크제 도입 후, 사회적으로 어떠한 성과가 창출되었는가?
	조직	임금피크제 도입 후, 사업장에는 어떠한 성과가 있었는가?
	개인	임금피크제 도입 후, 개인에는 어떠한 성과가 있었는가?
환류	사회	사회적으로 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?
	조직	사업장 측면에서 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?
	개인	개인적 측면에서 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?

2) 심층인터뷰 대상자의 선정

심층인터뷰 대상자는 한국조세재정연구원에서 수행하는 「공공기관 네트워크 참여 신청자」 명단 중에서 임금피크제에 대해 관심을 가진 10명으로 하였다. 이들은 실제 공공기관에서 임금피크제 업무를 수행한 경험이 있거나, 실제 임금피크제의 적용을 받고 있는 근로자들이었다.

2. 심층인터뷰 내용의 분석

구조화된 설문지의 내용은, 앞에서 검토한 바와 같이, 제도의 목표, 제약조건, 행위자 행태, 산출물, 환류 등 5가지 요소로 구성하였다. 본 연구는 각 요소별로 핵심내용을 사회, 조직, 개인적 수준으로 구분하고, 선택형과 개방형 질문을 통해, 심층인터뷰 대상자들이 어떠한 의견을 가지고 있는지 조사하였다.

1) 임금피크제의 목표에 대한 공공기관 근로자의 인식

첫째, 사회적 측면에서 임금피크제의 목표로 1) 공공부문 사업장의 생산성 제고, 2) 근로자의 정년보장을 통한 사회안전망 확충, 3) 고령자 인건비 부담을 완화하여 청년일자리 증대, 4) 정부의 공공부문에 대한 통제 강화 등으로 제시하고, 이에 대해 얼마나 동의하고 있는지를 5점 척도로 조사하였다. 이에 대해 “근로자의 정년을 보장하여 사회 안정성을 높이는 것”과 “정부의 공공부문에 대한 통제를 강화하기 위한 것”이라는 항목에 대해 10명 중 5명인 50%가 긍정적으로 대답하였다. 여기서 면접대상자들이 사회적 측면에서 정부가 임금피크제를 도입하는 것을 공공기관에 대한 통제 강화를 위한 것으로 인식하고 있다는 것은 정책당국의 입장에서는 유념해야 할 점으로 사료된다. 정책의 대상자들이 해당 정책을 통제 강화의 수단으로 인식하고 있는 상황에서 애초에 의도한 목표를 달성하기 힘들 것이기 때문이다.

둘째, 조직(사업장)의 측면에서 임금피크제의 도입목표로, 1) 당해 사업장의 생산성 향상, 2) 당해 사업장 근로자의 정년보장을 통한 사기진작, 3) 당해 고령자의 인건비 부담을 완화한 청년일자리 증대, 4) 당해 사업장이 공공부문의 경영평가에서 높은 점수를 받는 것 등으로 제시하고 이에 얼마나 동의하고 있는지를 조사하였다. 이에 대해 가장 높은 동의를 얻은 것은 “경영평가에서 높은 점수를 받는 것”으로 면접대상자 10명 중 7명인 70%가 그렇다고 대답하였다. 다음으로 “당해 사업장 근로자의 정년을 보장하여 사기를 높이는 것”으로 10명 중 4명인 40%가 긍정적으로 답변하였다. 반면, 사업장의 생산성 증대, 청년일자리 창출 등의 목표에 대한 동의는 20% 이하에 그쳤다. 이는 공공기관 사업장의 측면에서 임금피크제의 도입에 대해 근로자들이 정부정책에 자발적으로 동의하지 않고, 경영평가라는 간접적 통제기제에 따라 순응하고 있다는 점을 보여주는 것으로 평가할 수 있다.

셋째, 개인(근로자)의 측면에서 임금피크제의 도입목표로, 1) 개인 생애소득의 안정적 증대, 2) 새로운 직무능력 계발을 위한 기회 등으로 제시하고, 이에 대해 얼마나 동의하고 있는지를 조사하였다. 이에 대해 면접대상자들은 “개인 생애소득의 안정적 증대”에 대해 10명 중 5명인 50%가 긍정적으로 대답하였고, “새로운 직무능력 계발을 위한 기회”에 대해서는 4명인 40%가 긍정적으로 응답하였다. 이는 개인적 차원에서는 절반 정도의 근로자들이 임금피크제 도입을 노후의 안정적 소득 증대, 직무능력의 계발을 위한 기회로 인식하고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

넷째, 현재 정부가 추진하고 있는 임금피크제의 목표설정에 대한 개방형 설문에 대해 면접대상자들은 실질적으로 임금삭감 형태의 임금피크제가 근로자의 성취동기를 약화시키고,22) 근로자 사이의 위화감을 조장하고 있다고 비판하였다. 또한 직종별로 고령화에 따른 생산성 저하의 문제가 다름에도 불구하고, 모든 직종에 대해 임금피크제를 적용하고 있는 것에 대해 비판하였다. 즉 생산직은 고령화에 따른 생산성 저하가 많이 발생하는 반면, 전문직 또는 사무직의 경우에는 생산성 저하가 크지 않고, 특히 전문직의 경우 고령의 나이에 입사한다는 특징이 제도설계에 전혀 반영되지 않았다고 비판하고 있다.23)

〈표 5〉 임금피크제 목표에 대한 공공기관 근로자의 인식

	내용	긍정적 인식(%)
사회적 수준	- 공공부문 생산성을 높이는 것	40
	- 근로자의 정년보장 및 사회안정성 증대	50
	- 고령자 인건비 부담 완화 및 청년고용 증대	30
	- 정부의 공공부문에 대한 통제 강화	50
조직적 수준	- 당해 사업장의 생산성 증대	20
	- 당해 사업장의 정년보장을 통한 사기 제고	40
	- 당해 사업장의 청년일자리 증대	10
	- 당해 사업장의 경영평가 점수 제고	70
개인적 수준	- 개인 생애소득 안정성 증대	50
	- 새로운 직무능력 개발 기회	40
종합 (개방형)	- 임금삭감형 임금피크제로 근로자 사기 저하 문제 - 직종(연구/사무/생산)별 특성 반영 필요	

2) 임금피크제의 제약조건에 대한 공공기관 근로자의 인식

첫째, 사회적 측면에서 임금피크제의 도입과 관련된 제약조건으로, 1) 인구고령화에 따른 중장년 실업문제, 2) 공공기관을 포함한 국가경쟁력 약화의 문제, 3) 고령자 정년 연장에 따른 청년실업 증가 문제, 4) 공공기관에 대한 사회적 비판 증대 등을 제시하고,

22) 정년이 연장되고 않고 임금피크제를 도입하는 경우, 임금피크제가 예상 퇴직금 계산에도 영향을 미쳐 노후를 불안하게 한다고 비판하기도 한다.

23) 전문연구직의 경우, 30대 후반에 입사하는 경우가 많은데, 50대 후반이 되었다고 임금피크제를 적용하여 청년고용을 늘리겠다는 발상은 옳지 않다고 주장하고 있다.

이에 대해 어느 정도 긍정하고 있는지를 5점 척도에 기준으로 조사하였다. 이에 대해 면접대상자들은 대체적으로 임금피크제 도입의 제약조건으로 작용하고 있는 사회경제적 환경변화에 대해 긍정적으로 인식하고 있는 것으로 나타났다. 반면 “공공기관에 대한 사회적 비판 증대”에 대한 긍정적 대답은 30%에 그친 반면, 부정적 대답이 60%에 달해, 상대적으로 공공기관에 임금피크제를 도입하는 사회적 측면의 제약조건으로서 동의하지 않고 있음을 반영하는 것으로 평가된다.

둘째, 조직(사업장)의 측면에서 임금피크제의 도입과 관련된 제약조건으로, 1) 정보통신기술의 발달에 따른 고령자의 활용성 약화, 2) 상위기관(기획재정부)의 권고지침과 경영평가 문제, 3) 노조와의 합의 문제 등을 제시하고, 긍정적인 인식을 조사하였다. 이에 대해 면접대상자들에게 가장 높은 동의를 얻는 것은 “노조와의 합의 문제”로 90%가 긍정적이었고, 다음으로 “상위기관의 권고지침과 경영평가 문제”로 80%가 긍정적이었다. “정보통신기술의 발달에 따른 고령자의 활용성 약화”에 대해서는 50%가 긍정적이었다. 이는 조직적 측면에서 임금피크제를 도입하는 과정에서 노조와의 합의와 상위기관의 권고지침이 가장 중요한 요소였음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

〈표 6〉 임금피크제 제약조건에 대한 공공기관 근로자의 인식

	내용	긍정적 인식(%)
사회적 수준	- 인구고령화에 따른 중장년 실업문제	80
	- 국가경쟁력 약화 문제	50
	- 청년실업 증가 문제	60
	- 공공기관에 대한 사회적 비판 문제	30
조직적 수준	- 정보통신기술 발달과 고령자 활용성 약화 문제	50
	- 상위기관의 권고지침 및 경영평가 문제	80
	- 노조와의 합의 문제	90
개인적 수준	- 직무능력의 미흡 문제	50
	- 연금 등 노후에 대한 재정적 제약 문제	80
종합 (개방형)	- 임금피크제 도입과 조직 융화의 문제 - 노인빈곤층 증대 문제	

셋째, 개인(근로자)의 측면에서 임금피크제 도입과 관련된 제약조건으로, 1) 직무능력의 미흡 문제, 2) 연금 등 노후에 대한 재정적 제약 문제 등에 대한 긍정적 인식을 조사

하였다. 이에 대해 면접대상자들은 “연금 등 노후에 대한 재정적 제약 문제”에 대해 80%가 동의하는 것으로 나타났고, “직무능력의 미흡 문제”에 대해서는 50%가 긍정적인 것으로 나타났다. 이는 개인적 측면에서 공공기관 종사자들이 노후의 재정문제와 임금피크제를 긴밀히 연계하여 생각하고 있으며,²⁴⁾ 고령화에 따른 직무능력의 저하에 대해서는 어느 정도 동의하고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

넷째, 임금피크제의 제약조건과 관련된 개방형 설문에 대해서는 임금피크제의 도입과 조직융화의 문제, 임금수준, 평균수명 증가에 따른 노후대비, 노인빈곤층 증대 문제, 적극적 업무개발의 문제 등이 제시되었다. 이는 임금피크제의 도입과 활용이 단순히 조직의 생산성을 높이는 차원에서 고려될 것이 아니라, 사회적 수준에서 인구고령화에 따른 노인빈곤층의 문제 등을 보다 적극적으로 반영할 필요가 있음을 보여준다.²⁵⁾

3) 임금피크제 관련 참여자 행태에 대한 공공기관 근로자의 인식

첫째, 사회적 측면에서 임금피크제와 관련된 정부의 행태에 대해, 1) 권력(예산, 조직)을 기반으로 제도 도입을 직접적으로 강요, 2) 경영평가 등을 통해 간접적으로 의무화, 3) 공공기관의 의견에 대한 경청, 4) 공공기관의 자율성 보장 등을 제시하고, 각 항목에 대해 얼마나 긍정적으로 인식하고 있는지를 조사하였다. 이 중에서 “경영평가 등을 통한 간접적 의무화”에 대해 면접대상자의 100%가 긍정적으로 대답하였고, “권력(예산, 조직)을 기반으로 직접 강요”한다는 항목에 대해서도 면접대상자의 90%가 긍정적으로 대답하였다. 반면, 정부가 공공기관의 의견을 경청하고, 자율성을 충실히 보장한다는 항목에 대해서는 10%만 긍정적으로 대답하였다. 이는 대부분의 공공기관 종사자들이 정부가 예산, 조직 등 권력적 기반 또는 경영평가 등 간접적 기제를 통하여 공공기관에 임금피크제의 도입을 강제하고 있다고 인식하고 있음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

둘째, 조직(사업장)의 측면에서 임금피크제와 관련된 행태에 대해, 1) 정부정책에 일반적으로 순종하는 편, 2) 사업장 특성을 반영한 제도 추진을 위해 노력하는 편, 3) 부당한 정부정책에 대해서는 저항하는 편, 4) 적극적으로 새로운 직무개발을 위해 노력하는

24) 이러한 측면에서 임금피크제의 수용성을 높이기 위해서는 노후의 재정능력을 제고하는 장치가 더 확충될 필요가 있다고 본다.

25) 공공부문에서 임금피크제를 통해 사회적 안정성을 증대하는 차원에서, 일자리나누기(job sharing)의 개념을 적용하여, 일하는 시간과 임금을 동시에 줄어되, 근로기간을 현재보다 연장함으로써 안정성을 높이는 제도로 발전시킬 필요가 있다고 본다.

편 등을 제시하고, 긍정적인 인식을 조사하였다. 이에 대해 “정부정책에 일방적으로 순종하는 편”이라는 항목에 대해 면접대상자의 90%가 긍정적이었고, “사업장 특성을 반영한 제도의 추진을 위해 노력하는 편”이라는 항목에 대해서는 60%가 긍정하는 것으로 나타났다. 반면 “부당한 정부정책에 대해 저항하는 편”이라는 항목에 대해서는 전혀 긍정적인 답변이 나오지 않았고, “새로운 직무개발에 힘쓰고 있다”는 항목에 대해서는 면접대상자의 30%만 긍정적으로 대답하였다. 이는 전항의 설문과 동전의 양면에 해당한다고 볼 수 있으며, 정부와 공공기관과의 관계가 권력적 종속관계에서 탈피하고 있지 못함을 반영하는 것이라 할 수 있다. 이와 별개로, 임금피크제 도입과 관련된 사업자의 행태로서 “새로운 직무개발”에 대해 면접대상자의 30%만 긍정적으로 대답하고 있다는 점은, 공공기관들이 임금피크제를 실제 사업장에 유의미하게 활용하기 위한 노력을 적극적으로 수행하고 있지 않다는 것을 반영한다고 볼 수 있다.

셋째, 개인(근로자)의 측면에서 임금피크제와 관련된 개인 행태에 대해, 1) 조직의 결정에 일방적으로 순응하는 편, 2) 조직의 결정에 간접적으로 불만을 제기하는 편, 3) 조직의 결정에 강경하게 불만을 제기하는 편, 4) 임금피크제에 적응하기 위해 직무능력을 개발하는 편 등을 제시하고, 이에 대해 어느 정도 긍정하고 있는지를 조사하였다. 이에 대해 조직의 결정에 대해 “간접적으로 불만을 제기한다”는 항목에 대한 긍정적 대답이 60%로 가장 많았고, “강경하게 불만을 제기한다”는 응답에 대한 긍정적 대답은 10%에 그쳤다. 또한 50%의 면접대상자들은 “조직의 결정에 일방적으로 순응하는 편”이라는 데 긍정적이었다. 반면 “임금피크제에 대한 적응을 위해 직무능력 개발에 힘쓰고 있다”는 항목에 대해서는 면접대상자의 10%만이 긍정적으로 대답하였다. 이는 공공기관 종사자들이 임금피크제의 시행과 관련된 조직의 결정에 간접적으로 불만을 제기하되, 실제 새로운 제도에 대한 적응을 위한 활동에는 적극적이지 않음을 보여주는 것이라 할 수 있다.

넷째, 임금피크제와 관련된 정부, 공공기관, 개인(근로자)의 행태와 관련된 의견을 개방형으로 질의한 항목에 대해, 면접대상자들은 예산을 통제하여 제도를 시행함에 따라 세대 간 위화감이 조성되고 있는 문제, 정부가 일방적으로 제도시행을 강제하고 있는 문제, 직원들의 의견을 경청하고 있지 않은 문제, 임금피크제 대상자의 업무기피 문제 등을 지적하였다. 이는 그동안 임금피크제가 사회적, 조직적, 개인적 측면에서 생산성을 증대시키는 유인제도(인센티브시스템)로서 충실히 작동하고 있지 못함을 반영하는 것이라 할 수 있다.

〈표 7〉 임금피크제 관련 참여자 행태에 대한 공공기관 근로자의 인식

	내용	긍정적 인식(%)
사회적 수준	- 정부가 권력에 기초하여 제도 도입 강요	90
	- 정부가 경영평가 등을 통해 간접적으로 의무화	100
	- 정부가 공공기관의 의견 경청	10
	- 정부가 공공기관의 자율성 충실히 보장	10
조직적 수준	- 공공기관은 정부정책에 일방적으로 순응	90
	- 공공기관은 기관특성을 반영한 제도 추진 노력	60
	- 공공기관은 부당한 정부정책에 대해서는 저항	0
	- 공공기관은 새로운 직무개발에 적극적 노력	20
개인적 수준	- 개인은 조직 결정에 일방적으로 순응	50
	- 개인은 조직 결정에 간접적으로 불만 제기	60
	- 개인은 조직결정에 강경하게 불만 제기	10
	- 개인은 직무능력의 계발을 위해 노력	10
종합 (개방형)	- 통제 중심의 임금피크제 시행으로 세대간 위화감 조성 - 임금피크제 대상자의 업무 기피 문제	

4) 임금피크제의 산출물에 대한 공공기관 근로자의 인식

첫째, 사회적 측면에서 임금피크제의 도입의 성과에 대해, 1) 공공기관의 생산성 증대, 2) 청년실업 문제 해소 기여, 3) 근로자의 생애소득 보장 기여 등을 제시하고, 면접 대상자들의 긍정적 인식을 조사하였다. 이에 대해 “공공기관의 생산성 증대”에 대한 긍정적 응답은 10%에 그쳤고, “청년실업 문제의 해소에 기여”에 대한 긍정적 응답은 20%에 그쳤으며, “근로자의 생애소득 보장에 기여”에 대한 긍정적 응답은 30%에 그쳤다. 이는 사회적 측면에서 정부가 주창한 임금피크제의 성과에 대해 공공기관 종사자들이 거의 동의하고 있지 않음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

둘째, 조직(사업장)의 측면에서 임금피크제의 도입 성과에 대해, 1) 조직 생산성 증대 및 경쟁력 강화, 2) 고령근로자의 적재적소 배치로 인한 사기 증대, 3) 제도의 일방적 시행으로 조직 사기 저하 등을 제시하고, 이에 대한 긍정적 인식을 조사하였다. 이에 대해 “조직의 생산성 증대 및 경쟁력 강화”, “고령근로자의 적재적소 배치에 따른 사기 증대” 등 2개 항목에 대한 긍정적 대답은 10%에 그친 반면, “제도의 일방적 시행으로 조직 사기 저하”에 긍정적 대답은 30%였다. 이는 조직적 측면에서도 임금피크제의 도입과 관련하여 조직 생산성이 증대되는 성과는 창출하지 못한 반면, 사기는 다소 떨어뜨리는

측면이 있었음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

셋째, 개인(근로자)의 측면에서 임금피크제의 도입 성과에 대해, 1) 고령근로자의 생애소득 안정성 증대, 2) 고령근로자의 임금 삭감, 3) 고령근로자의 직무능력 개발 등을 제시하고, 이에 대한 긍정적 인식을 조사하였다. 이에 대해 “고령자의 생애소득 안정성을 높였다”는 항목에 대한 긍정적 응답은 30%에 그친 반면, “고령근로자의 임금을 삭감하는 제도였다”라는 항목에 대한 긍정적 응답은 80%로 나타나, 고령근로자들이 상대적으로 임금피크제로 인한 피해의식을 느끼고 있음을 알 수 있었다. 이와 별개로 임금피크제가 “고령근로자의 직무능력 개발에 도움을 주었다”는 항목에 대한 긍정적 인식은 10%에 그친 반면, 부정적 인식은 60%에 달해, 실제 근로자들의 입장에서 직무능력 개발에 거의 도움이 되지 않았다는 점을 반영한다고 볼 수 있다.

넷째, 임금피크제의 도입 결과와 관련한 개방형 질문에 대해, 면접대상자들은 정년연장으로 생애소득기간이 늘어나고, 능력에 따른 직무부여 등의 긍정적 효과도 나타난 반면, 생산성 저하, 근로의욕 상실, 위화감 조성 등의 부정적 효과가 나타났음을 동시에 지적하고 있다. 특히 제대로 된 성과를 창출하기 위해서는 임금피크제 대상자에 대한 적합한 직무개발, 사업장별 특성의 반영이 충실히 이루어져야 하며, 정부의 개입은 가이드라인의 제시(무분별한 복지성과제도 운영 등 사전 예방) 및 기관별 제도운영에 대한 검토 등의 수준에 그쳐야 한다고 주장하였다.

〈표 8〉 임금피크제 산출물에 공공기관 근로자들의 인식

	내용	긍정적 인식(%)
사회적 수준	- 공공기관의 생산성 증대	10
	- 청년실업 해소에 기여	20
	- 근로자의 생애소득 보장 기여	30
조직적 수준	- 조직의 경쟁력 강화	10
	- 조직 근로자의 적재적소 배치로 사기 향상	10
	- 제도의 일방적 시행으로 조직 사기 저하	30
개인적 수준	- 고령근로자의 생애소득 안정성 증대	30
	- 고령근로자의 임금을 삭감하는 제도	80
	- 고령근로자의 직무능력 개발에 기여	10
종합 (개방형)	- 정년연장에 따른 생애소득기간 연장, 능력에 따른 직무 부여 - 고령근로자의 근로의욕 상실, 위화감 조성	

5) 임금피크제의 환류에 대한 공공기관 근로자들의 인식

임금피크제의 도입과정에서 정부, 조직, 개인의 측면에서 산출물 평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있는가에 대한 설문에 대하여, 사회적 측면에 대해서는 10%가 긍정적인 반면, 70%가 부정적으로 대답하였다. 조직적 측면에 대해서는 10%가 긍정적인 반면, 60%가 부정적이었고, 개인적 측면에 대해서는 10%가 긍정적인 반면, 70%가 부정적이었다. 이는 전반적으로 임금피크제가 2015년도 말에 전체 공공기관에 도입되었음에도 불구하고, 제도시행의 성과에 대한 평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있지 않음을 반영하는 것이라 할 수 있다.

임금피크제 도입 이후, 환류와 관련된 중요한 요인을 묻는 개방형 설문에 대해 면접대상자들은 임금피크제 대상자가 된 직원에 대한 적절한 업무설계 및 제공이 가장 중요하며, 공정한 평가체계가 구축되어야 한다고 강조했다. 또한 청년 고용 창출효과는 1회성에 그치기 때문에 동 목표는 수정될 필요가 있다고 주장하였다.

〈표 9〉 임금피크제 환류에 대한 공공기관 근로자들의 인식

	내용	긍정적 인식(%)
사회적 수준	- 정부정책에 산출물 평가에 기초한 환류가 적절히 이루어짐	10
조직적 수준	- 공공기관에서 산출물 평가에 기초한 환류가 적절히 이루어짐	10
개인적 수준	- 개인적 수준에서 산출물평가에 기초한 환류가 적절히 이루어짐	10
종합 (개방형)	- 임금피크제 적용 근로자에 대한 적절한 업무설계 및 제공 중요 - 맞춤형 직무개발 및 공정한 평가체계 필요	

V. 결론 및 정책제언

이상에서 IAD 분석틀에 기초하여 공공기관 임금피크제에 대한 분석틀을 설정하고, 구조화된 설문지를 작성하고, 공공기관에서 관련 업무를 수행하거나 임금피크제의 적용을 받고 있는 근로자들을 대상으로 심층인터뷰를 실시하여, 인식을 조사한 결과를 요약하고, 정책적 시사점을 제시해 보면 다음과 같다.

첫째, 임금피크제는 공공부문의 생산성을 제고하고, 고령노동자의 직무능력을 계발하여 정년을 보장하고, 청년일자리를 창출하는 등 사회적, 조직적, 개인적 측면에서 매우 바람직한 목표를 설정하고 도입되었다고 볼 수 있다. 그러나 실제 공공기관에서 관련 업무를 담당하거나, 실제 제도의 실행을 경험하고 있는 근로자들의 입장에서는 매우 다르게 인식되고 있는 것으로 나타났다. 즉 공공기관에서 임금피크제를 도입하는 실질적인 목표를, 정부 차원에서는 공공기관에 대한 통제를 강화하는 수단으로 인식하고, 공공기관 차원에서는 경영평가에서 높은 점수를 얻는 것으로 인식하고 있다는 것이다. 따라서 향후 기획재정부 등 정책추진 주체는 정부가 제시하고 있는 정책목표와 실제 정책대상자가 느끼고 있는 정책목표의 차이가 나타나는 원인을 분석하고, 이를 개선하기 위한 노력을 강화해야 할 것이다.

둘째, 임금피크제 도입의 제약조건으로서 인구고령화에 따른 중장년 실업문제, 공공기관의 경쟁력 강화 문제, 고령자 정년연장에 따른 청년실업 증가 문제 등에 대해서는 공공기관 종사들도 대체적으로 동의하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 가장 중요한 제약조건으로 인식되고 있는 것은, 노조와의 합의 문제, 상위기관(기획재정부)의 권고지침과 경영평가 문제, 연금 등 노후에 대한 재정적 제약 문제 등을 더욱 중요한 제약조건으로 인식하고 있다는 점을 정책수행 과정에서 고려할 필요가 있다.

셋째, 임금피크제 도입과 관련된 참여자의 행태와 관련하여, 공공기관 종사자들은 정부가 권력(예산, 조직)을 통해 직접적으로 강요하거나, 경영평가를 통하여 간접적으로 의무화하고 있는 반면, 공공기관의 자율성을 보장하지 않고, 다양한 의견에 대해서는 경청하고 있지 않다고 인식하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 앞에서 제시한 임금피크제의 목표를 달성하여 사회적 후생을 증진시키는 제도가 되기 위해서는 공공기관과의 활발한 의사소통을 통하여 기관별 특성에 맞는 임금피크제가 도입될 수 있도록 충분한

시간을 두고 정책을 추진할 필요가 있다고 본다. 또한 공공기관 측면에서 임금피크제 실행을 위한 새로운 직무를 개발하고, 개인적 측면에서 직무능력을 계발하는 노력이 동시에 이루어져야 할 것이다.

넷째, 임금피크제 도입의 산출 측면에서 공공기관 종사자들의 평가는 매우 부정적이었다. 공공기관의 생산성 증대, 청년실업의 해소, 근로자의 생애소득 보장 등의 목표달성 여부에 대해 부정적 인식이 긍정적 인식을 2배 이상 상회하였다. 반면 산출의 측면에서 임금피크제는 고령근로자의 임금을 삭감하는 제도였다는 데에 대한 긍정적 인식이 매우 높았다는 점에 주목할 필요가 있다. 이는 실제 임금피크제 대상자를 위한 적절한 업무가 개발되지 않은 상태에서 제도의 시행이 하향식으로 이루어졌기 때문인 것으로 분석된다. 따라서 향후 공공기관들이 임금피크제 대상자들을 위한 적절한 직무를 개발할 수 있도록 정책을 추진할 필요가 있다.²⁶⁾

다섯째, 환류의 측면에서 정부, 공공기관, 개인의 측면에서 임금피크제 도입의 산출 평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있지 않는 것으로 나타났다. 이는 기본적으로 공공기관들이 기관의 특성에 맞는 임금피크제를 개발하여 시행하지 않고, 경영평가 등에서 좋은 점수를 획득하기 위해 일방적으로 정부정책에 순응하여 제도를 집행함에 따라, 개인적인 수준에서도 적절한 직무능력 향상을 위한 노력을 기울이지 못하고 있기 때문인 것으로 분석된다. 따라서 향후에도 공공기관의 임금피크제를 개선하려면, 정부와 공공기관, 근로자 사이에 수평적 관계가 형성되고,²⁷⁾ 참여자들이 동일한 미래가치(목표)를 공유할 있도록 정책을 추진할 필요가 있다.

결론적으로 기획재정부가 2015년 12월 전체 공공기관에 대해 도입을 완료했다고 발표한 임금피크제는, 외면적으로는 성공적인 정책으로 평가될 수 있을지라도, 정책대상자의 정책수용도 측면에서는 성공적이었다고 평가하기는 쉽지 않다고 볼 수 있다. 동 정책을 통해, 이상적으로는 고령근로자의 직무능력이 향상되고, 청년층의 고용이 확장되어 사회적 후생이 증진되어야 했음에도, 실제로는 공공기관들이 정부의 정책에 순응하여 서둘러 제도를 도입하는 과정에서 새로운 직무개발이 제대로 이루어지지 않았기 때문이다. IAD에 기초한 접근에서 가장 중요한 것은 반복되는 상황 속에서 집행되는 정책이

26) 이러한 관점에서 공공기관에 대한 경영평가 시 임금피크제 대상자들에 대한 직무개발이 어떻게 이루어지고 있는지 점검하는 것은 매우 유익할 것으로 사료된다.

27) 나아가 참여자 사이의 사회적 자본(신뢰, trust)이 형성될 수 있도록 열린 의사소통이 충실히 이루어질 필요가 있다.

환류와 학습과정을 통해 제도를 개선함으로써, 공유지의 비극이 아닌 공공선을 달성하는 것이다. 정부는 공공기관들이 기관의 특성에 맞는 임금피크제를 도입할 수 있도록 관련 정책을 수정, 보완할 필요가 있다고 본다. 대안으로서 임금피크제를 기관의 특성에 맞게 도입하여 성공적으로 추진하고 있는 공공기관들의 성공사례를 바탕으로, 임금피크제의 도입성과가 미흡한 기관을 대상으로 컨설팅을 강화할 것을 제안한다. 또한 공공기관 경영평가 시 임금피크제의 도입을 위해 기관들이 어떻게 직무를 개발하여 활용하고 있는지 점검할 것을 제안한다.

마지막으로 본 연구는 임금피크제 도입에 대한 공공기관 근로자들의 인식조사를 중심으로 수행되었기 때문에, 정책담당자 및 전문가의 의견이 충실히 반영되지는 못했다는 점에서 결론을 일반화하는 데에는 한계가 있다는 점을 밝혀둔다. 이러한 한계는 추후 공공기관 근로자뿐만 아니라 정책담당자 및 전문가를 포함하고, 대상자의 범위도 충분히 확장하여 설문조사를 실시함으로써 보완될 수 있을 것으로 기대한다.

참고문헌

- 고용노동부(2015), 「임금피크제의 이해: 정부지원금 등 활용안내」.
- 김동욱(2003), 「임금피크제 논의 배경 및 도입방안(일본사례를 중심으로)」, 『경영계』, 2003년 9월, 30-33.
- 김용진(2015), 「법정 정년제 시행에 따른 임금피크제 도입 시 노동법상 쟁점」, 『노동연구』, 30, 139-170.
- 김을식·김도균·최석현·이지혜(2015), 『임금피크제의 쟁점과 과제』, 경기연구원.
- 김철희(2016), 「보육대란과 중앙-지방정부의 재정분담: Ostrom의 IAD 분석틀 관점에서」, 한국지방자치학회 하계학술대회 발표자료.
- 기획재정부(2015a), 「313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입 완료 -'16년 임금피크제 절감재원으로 4,441명 신규 채용-」, 기획재정부 보도자료.
- _____ (2015b), 「공공기관 임금피크제 권고안」.
- 배상훈(2015), 「산업부 소관 40개 공공기관, 임금피크제 도입 다짐」, 『Electric Power』, 9(9), 36-37.
- 박성준(2009), 「우리나라 임금피크제의 현황과 문제점」, 한국경제연구원 이슈페이퍼.
- 박용철(2015), 「임금피크제의 문제점과 바람직한 발전방향」, 『노동사회』 제183호.
- 박종희(2004), 「임금피크제의 허와 실」, 산업관계연구, 14(2), 23-46.
- 박한준(2015), 「공공기관 임금피크제 도입환경과 정책방향」, 한국정책학회 발표자료.
- _____ (2015), 「공공기관 임금피크제 도입에 대한 소고」, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원.
- 서옥순(2015), 「부산지역 임금피크제 도입과 고용 확대」, 『BDI 정책포커스』, (292), 1-12.
- 안일환(2013), 「한국의 재정건전성 악화 영향요인에 관한 연구: 신제도론의 제도분석틀(IAD)을 중심으로」, 가톨릭대학교 대학원 박사논문
- 정숙희(2015), 「정년연장과 임금피크제」, 『노동법포럼』 제15호.
- 최 준(2015), 「임금피크제 운영사례(신용보증기금)」, 한국정책학회 발표자료.
- 최락인(2016), 「청년 고용절벽 해소를 위한 임금피크제의 정치경제학」, *Asia-pacific Journal of Multimedia Services Convergent with Art, Humanities, and Sociology* Vol.6, No.2, February (2016), pp. 275-285.

한국노동연구원 부설 고성과작업장혁신센터(2009), 『임금피크제 사례집』.

Elinor Ostrom(2014), “Collective action and the evolution of social norms,” *Journal of Natural Resources Policy Research*, Volume 6, 2014 - Issue 4, 235-252.

_____(2005), *Elinor Ostrom: Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press. : p.15. *A framework for institutional analysis*, Source: Adapted from E. Ostrom, Gardner, and Walker 1994, 37.

_____, Roy Gardner, and James Walker(1994), *Rules, Games, and Common-Pool Resources*, The University of Michigan Press.

Margaret M. Polski and Elinor Ostrom(1999), *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*.

<https://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>.

〈부록〉 설문지

이 조사에서 얻은 모든 내용은 통계목적 이외에는 절대로 사용할 수 없으며 그 비밀이 보호되도록 통계법(제13조 및 제14조)에 규정되어 있습니다.

임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 설문지

--	--	--	--

안녕하십니까?

한남대학교 행정학과 김철회교수입니다. 2016년 조세재정연구원의 지원을 받아 ‘임금피크제의 작동원리와 기대효과’라는 제목으로 연구를 수행하고 있습니다.

아시다시피, 2013년 5월 「정년연장법」(고용상 연령차별금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률, 이하 「정년연장법」)의 개정으로 근로자의 정년이 60세로 보장되었습니다. 동법의 시행일은 300인 이상의 근로자를 사용하는 사업, 공공기관, 지방공단의 경우에는 2016년 1월로, 300명 미만의 근로자를 사용하는 사업, 국가 및 지방자치단체는 2017년 1월로 규정되었습니다. 이와 함께 동법은 정년을 연장하는 사업주와 근로자의 과반수로 조직된 노동조합은 사업장의 여건에 따라 임금체계 개편 등 필요한 조치를 하도록 하고 있다. 또한 기획재정부는 2015년 12월 313개 전 공공기관이 임금피크제 도입을 완료하였다고 발표한 바 있습니다.

본 연구는 공공부문 관련업무 담당자를 대상으로, 이론적 측면에서 정부가 추진하고 있는 임금피크제의 작동원리와 기대효과에 대한 인식을 조사하고, 정책적 개선사항을 도출하기 위해 설문조사를 실시하고 있습니다. 부디 귀중한 시간을 내주셔서, 솔직한 의견을 주시면 연구에 큰 도움이 되겠습니다.

2016년 10월
한남대학교 행정학과 교수 김철회 올림

조사 기관	한남대학교 행정학과 김철회 ☎ (office) ----- (cell) ----- (e-mail) -----
--------------	---

답변 방법	<ul style="list-style-type: none"> □ 선택형 질문에 대해서는 선택하여 답변하시면 됩니다. □ 개방형 질문에 대해서는 질문에 대한 응답자의 의견을 자유롭게 기술해주시면 됩니다.
--------------	---

■ 본 연구의 분석수준과 내용

	분석 수준	질문의 내용
목표	사회	사회적으로 임금피크제의 목표는 무엇인가?
	조직	사업장의 측면에서 임금피크제의 목표는 무엇인가?
	개인	개인(근로자)의 측면에서 임금피크제의 목표는 무엇인가?
계약 조건	사회	사회적으로 임금피크제를 도입한 배경은 무엇인가?
	조직	사업장의 측면에서 임금피크제 운영에 제약조건은 무엇인가?
	개인	개인적 수준에서 임금피크제를 수용하는데 제약조건은 무엇인가?
행위자 행태	사회	임금피크제와 관련된 정부, 국회의 행태는 어떠한가?
	조직	임금피크제 운영과 관련된 사업장의 반응은 어떠한가?
	개인	임금피크제의 운영과 관련된 개인(근로자)의 반응은 어떠한가?
산출물	사회	임금피크제 도입 후, 사회적으로 어떠한 성과가 창출되었는가?
	조직	임금피크제 도입 후, 사업장에는 어떠한 성과가 있었는가?
	개인	임금피크제 도입 후, 개인에는 어떠한 성과가 있었는가?
환류	사회	사회적으로 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?
	조직	사업장 측면에서 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?
	개인	개인적 측면에서 어떠한 개선이 이루어져야 하는가?

〈설문 내용〉

- ※ 1. 선택형 : 해당 부분에 ✓ 또는 ○ 표를 해주세요.
2. 개방형 : 자유롭게 의견을 기술해주세요.

1. 임금피크제의 목표

1-1. 사회적 입장에서 공공기관 임금피크제 도입의 목표에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

1-1-1. 임금피크제의 목표는 “공공부문 사업장의 생산성”을 높이는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-1-2. 임금피크제의 목표는 “근로자의 정년을 보장하여 사회 안정성”을 높이는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-1-3. 임금피크제의 목표는 “고령자 인건비 부담을 완화하여 청년일자리”를 증대시키는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-1-4. 임금피크제의 목표는 “정부의 공공부문에 대한 통제를 강화”하기 위한 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-2. 조직(사업장)의 입장에서 임금피크제의 도입 목표에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

1-2-1. 임금피크제의 목표는 “당해 사업장의 생산성”을 높이는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-2-2. 임금피크제의 목표는 “당해 사업장 근로자의 정년을 보장하여 사기”를 높이는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-2-3. 임금피크제의 목표는 “당해 고령자 인건비 부담을 완화하여 청년일자리”를 증대하는 것이다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-2-4. 임금피크제의 목표는 “당해 사업장이 공공부문의 경영평가에서 높은 점수”를 받는 것이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-3. 개인(근로자)의 입장에서 임금피크제의 목표에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

1-3-1. 임금피크제의 목표는 “개인의 생애소득을 안정적으로 증대”하는 것이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-3-2. 임금피크제의 목표는 “새로운 직무능력을 계발하는 기회”로 삼는 것이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

1-4. (개방형) 현재 정부가 추진하고 있는 임금피크제의 사회/조직/개인적 측면의 목표 설정에 관한 귀하의 의견을 자유롭게 기술하여 주십시오.

2. 임금피크제 도입의 배경과 제약조건

* 제약조건 : 행위자가 어떤 행동을 하는데 고려해야 할 기본요건

2-1. 사회적 입장에서 공공기관 임금피크제 도입과 관련된 제약조건에 대해 귀하의 생각은 어떠십니까?

2-1-1. 임금피크제의 도입과 관련하여 “인구고령화에 따른 중장년 실업문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-1-2. 임금피크제의 도입과 관련하여 “공공기관의 생산성 증대를 위한 국가경쟁력 약화 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-1-3. 임금피크제의 도입과 관련하여 “고령자 정년연장에 따른 청년실업 증가 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-1-4. 임금피크제의 도입과 관련하여 “공공기관에 대한 사회적 비판 증대 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-2. 조직(사업장)의 입장에서 임금피크제 도입과 관련된 제약조건에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

2-2-1. 임금피크제의 도입과 관련하여 “정보통신기술의 발달에 따른 고령자 인력의 활용성 약화 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-2-2. 임금피크제의 도입과 관련하여 “상위기관(기획재정부)의 권고지침과 경영평가 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-2-3. 임금피크제의 도입과 관련하여 “노조와의 합의 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-3. 개인(근로자)의 입장에서 임금피크제 도입과 관련된 제약조건에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

2-3-1. 임금피크제의 도입과 관련하여 “직무능력의 미흡 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-3-2. 임금피크제의 도입과 관련하여 “연금 등 노후에 대한 재정적 제약 문제”를 고려해야 한다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

2-4. (개방형) 임금피크제의 사회/조직/개인적 수준의 제약조건과 관련하여 가장 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

3. 참여자 행태

3-1. 사회적 입장에서 임금피크제와 관련된 정부(기재부 등)의 행태에 관하여 귀하의 생각은 어떠십니까?

3-1-1. 정부는 권력(예산, 조직)을 기반으로 제도도입을 직접적으로 강요하고 있다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-1-2. 정부는 정부는 경영평가 등을 통해 간접적으로 도입을 의무화하고 있다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-1-3. 정부는 임금피크제에 대한 공공기관의 의견을 충실히 듣는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-1-4. 정부는 정부는 임금피크제와 관련하여 공공기관의 자율성을 충실히 보장하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-2. 조직(사업장)의 입장에서 임금피크제 도입과 관련된 사업장의 행태에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

3-2-1. 공공기관은 정부정책에 일방적으로 순종하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-2-2. 공공기관은 사업장 특성을 반영한 제도의 추진을 위해 적극적으로 노력하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-2-3. 공공기관은 임금피크제와 관련된 부당한 정부정책에 대해서는 저항하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-2-4. 공공기관은 임금피크제의 정착을 위해 적극적으로 새로운 직무개발에 힘쓰고 있다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-3. 개인(근로자)의 입장에서 임금피크제 도입과 관련된 행태에 대한 귀하의 생각은 어떠십니까?

3-3-1. 개인(근로자)은 조직의 결정에 일방적으로 순응하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-3-2. 개인(근로자)은 조직의 결정에 간접적으로 불만을 제기하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-3-3. 개인(근로자)은 조직의 결정에 강경하게 불만을 제기하는 편이다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-3-4. 개인(근로자)은 임금피크제의 정착을 위해 직무능력 계발에 힘쓰고 있다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

3-4. (개방형) 임금피크제와 관련하여 정부, 공공기관, 개인의 행태에 대한 의견을 주시다면?

4. 산출물 평가

4-1. 사회적 입장에서 임금피크제 도입의 결과에 대해 어떻게 생각하십니까?

4-1-1. 임금피크제 도입으로 공공기관의 생산성이 증대되었다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-1-2. 임금피크제는 청년실업 문제를 해소하는데 기여하였다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-1-3. 임금피크제는 근로자의 생애소득 보장에 기여하였다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	3(5)

4-2. 조직(사업장)의 입장에서 임금피크제 도입의 결과에 대해 어떻게 생각하십니까?

4-2-1. 임금피크제 도입으로 조직 생산성이 증대되고, 경쟁력이 강화되었다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-2-2. 임금피크제 도입으로 고령근로자의 적재적소 배치로 사기가 높아졌다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-2-3. 임금피크제의 일방적인 시행으로 조직의 사기가 떨어졌다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-3. 개인(근로자)의 입장에서 임금피크제 도입의 결과에 대해 어떻게 생각하십니까?

4-3-1. 임금피크제는 고령근로자의 생애소득의 안정성을 높였다.				
매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-3-2. 임금피크제는 고령근로자의 임금을 삭감하는 제도였다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-3-3. 임금피크제는 고령근로자의 직무능력을 개발하는 데 도움을 주었다.

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

4-4. (개방형) 임금피크제 도입의 결과(성과)와 관련하여, 사회/조직/개인적 수준에서 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

5. 환류

5-1. 사회적 입장에서 임금피크제 도입 이후, 정부정책에 산출물평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

5-2. 조직(사업장)의 입장에서 임금피크제 도입 이후, 산출물평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

5-3. 개인(근로자)의 입장에서 임금피크제 도입 이후, 산출물평가에 기초한 환류가 적절히 이루어지고 있다고 생각하십니까?

매우 그렇다	그렇다	보통이다	그렇지 않다	매우 그렇지 않다
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)

5-4. (개방형) 임금피크제 도입 이후, 환류와 관련하여 사회/조직/개인적 수준에서 중요한 요인은 무엇이라고 생각하십니까?

6. 이밖에 공공기관에 적용되고 있는 임금피크제의 작동원리를 개선하기 위해 필요한 사항은 무엇인지 자유롭게 기술해 주시면 감사하겠습니다.

● 설문에 끝까지 응답해주셔서 대단히 감사합니다. 귀중한 연구의 기초자료로 사용하겠습니다.

9. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 분석

한인섭(조선대학교)

김형진(조선대학교)

공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교 분석

한인섭(조선대학교) / 김형진(조선대학교)

I. 서론

경영평가제도는 이윤동기와 시장경쟁의 부재로 인해 자발적 경영개선 기제가 부족한 공공기관과 지방공기업을 사후적으로 통제하여 경영성과를 관리하고 자율적 운영에 따른 책임성을 확보하기 위한 수단이다. 정부의 공공기관 경영평가제도는 1983년 「정부투자기관관리기본법」의 제정에 따라 도입된 1984년 정부투자기관 경영평가제도를 시작으로, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 정부투자기관과 정부산하기관을 통합한 공공기관 경영평가제도로 발전하였다. 지방공기업 경영평가제도는 1987년 서울시가 정부투자기관 경영평가를 모델로 산하기관 경영평가를 실시한 것이 최초이지만(김인자 외, 2009: 135), 본격적인 경영평가제도의 도입은 1992년 「지방공기업법」의 제3차 개정으로 이루어졌다. 초기 지방공기업 경영평가제도는 정부투자기관 경영평가제도를 모방하여 설계되었으며, 행정자치부가 설립인가권과 사장임면권을 갖고 지방공기업을 충분히 통제할 수 있었기 때문에 경영평가제도의 발전에 관심을 두지 않았다. 그러나 1990년대 후반 금융위기 이후 정부의 지방자치단체 구조조정에 따라 지방공기업이 증가하고, 지방자치가 확대되면서 행정자치부는 지방공기업 경영평가제도의 개선 및 강화에 많은 관심을 갖기 시작하였다. 이에 따라 지방공기업 경영평가제도는 정부투자기관 경영평가제도와 다른 독자적인 발전경로를 밟게 되었으며, 지방공기업평가원이나 경영진단과 같은 제도적 장치들을 설계하여 성공적으로 활용하고 있다.

이와 같이 공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 태생적 특성으로 인한 유사점과 발전과정에서 의한 차이점을 모두 갖고 있다. 아울러 두 기관의 경영평가제도는 평가자, 평

가방법, 평가절차, 평가결과 등에 대한 많은 문제점을 지적받고 있으며, 이에 대한 개선이 필요하다(김인자 외, 2009; 라휘문 외, 2014; 민병찬, 2014; 2010; 신열, 2008; 유승현, 2010 등). 경영평가제도의 문제점을 해결하는 방법은 각각의 제도가 갖고 있는 문제점을 분석하여 개별적으로 해결책을 마련할 수 있으나 두 기관의 경영평가제도를 비교하여 상호 모방하는 방법도 활용할 수 있다.

이에 본 연구는 공공기관과 지방공기업의 경영평가제도 및 그에 따른 운영을 비교분석하고, 상호 벤치마킹할 수 있는 요소를 도출하여 제도적 개선방안을 제시하고자 한다. 여기서는 공공기관과 지방공기업 경영평가제도의 개선을 위해 각각의 경영평가제도가 변화해 온 변천과정을 살펴보고, 선행연구 검토를 통해 도출한 분석기준에 따라 각 경영평가제도의 구성 및 운영시스템을 비교 분석한다. 이를 토대로 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 간 벤치마킹 요소를 발굴하고, 두 기관의 경영평가제도를 발전시킬 수 있는 개선방안을 설계하여 제시하고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 경영평가제도의 의의

공공기관과 지방공기업을 대상으로 한 경영평가는 정부가 평가기준 및 방법 등을 결정하면 그에 따라 기관이 경영활동을 수행하고 달성한 경영실적을 약속된 기준 및 방법에 따라 평가하는 과정으로 이루어진다. 이렇게 경영평가를 통해 나타난 결과는 임직원을 대상으로 한 인센티브나 페널티, 기관의 차기 경영계획 수립 등에 활용된다. 요컨대, 경영평가는 사전에 설정한 평가기준에 따라 경영실적을 객관적으로 평가하고, 그 결과를 개인에 대한 보상과 처벌 혹은 경영활동에 반영하여 기관의 경영개선을 유도하는 과정으로 정의할 수 있다.

이러한 경영평가를 실시하는 목적은 관리적인 것과 정치적인 것으로 구분할 수 있다(한인섭, 2011: 274). 먼저, 관리적으로 경영평가는 기관의 효율적인 운영을 도와 경영성과를 향상시킬 수 있다. 경영평가제도를 통한 운영방향의 제시와 평가의 실시가 사업의 비용과 효과에 관한 객관적인 피드백을 제공하고, 제한된 자원의 효과적인 관리와 효율

적인 배분을 유도하기 때문이다(Wholey, 1972: 361). 둘째, 정치적으로 경영평가는 공공기관과 지방공기업의 자율성, 책임성, 투명성, 신뢰성 등을 확보하는 수단이 된다. 경영평가는 사전적인 통제방식에서 벗어나 기관의 자율경영을 보장하고, 그에 따른 책임을 묻는 사후적 통제방식이다. 또한 경영평가는 평가하는 과정에서 활동내용과 성과를 투명하게 공개하기 때문에 기관이 시민들에게 신뢰를 얻는 데 기여할 수 있다.

2. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도의 변천과정

가. 공공기관 경영평가제도 변천과정

공공기관에 대한 경영평가제도는 1968년에 최초로 도입되었으며, 1973년 제정된 「정부투자기관관리법」에 ‘심사분석 및 평가’와 ‘경영분석’의 내용을 규정함으로써 경영평가제도의 제도적 기초를 마련하였다(장지인 외, 2013: 73). 그러나 당시의 경영평가제도는 평가의 전제조건이라고 할 수 있는 자율성이 기관에 보장되어 있지 않았고, 평가결과와 결과에 따라 지급하는 인센티브가 제대로 연계되지 못하는 문제점을 갖고 있었다. 이러한 문제점들을 해결하고자 정부는 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정하여 기관의 자율적 운영을 보장하는 동시에 당시 경제기획원 중심의 사후적 통제로 전환하고, 경영실적 평가결과를 임원의 인사조치와 연결시키는 책임경영체제를 마련하였다.

이후 공공기관 경영평가제도는 1999년 「정부투자기관관리기본법」의 개정으로 큰 변화를 맞이하였다. 정부 이사제를 폐지하여 기관의 경영 자율성을 확대하는 한편, 비상임 이사에 민간전문가가 참여하도록 하여 의사결정의 전문성과 객관성을 확보하고, 경영공시제도를 도입하여 기관 운영의 투명성을 제고하도록 하였다. 또한 사장경영계약 이행실적평가제도가 도입되었으며, 임원의 해임 요건이 ‘경영실적을 평가한 결과 중대한 책임이 있는 경우’에서 ‘경영실적을 평가한 결과 경영실적이 저조한 경우’로 강화되었다. 그러나 「정부투자기관관리기본법」은 정부투자기관만을 대상으로 하기 때문에 정부의 지원을 받는 공공기관들 중 일부만을 관리 및 평가할 수 있다는 한계를 갖고 있었다(윤태범 외, 2010: 25). 이에 따라 2003년 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 정부산하기관에 대한 경영평가제도를 도입하였으며, 세부 규정은 정부투자기관 경영평가제도와 유사하게 작성되었다(장지인 외, 2013: 83). 다만, 산하기관평가제도는 기관장의 성과계약 및 평가제도를 도입하지 않았고, 평가결과의 공표와 결과에 따른 예산상 조치를 새롭게

게 규정하였다. 2007년에는 경영평가제도에 법적 기초를 제공하던 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」이 폐지되고, 「공공기관의 운영에 관한 법률」로 대체되었다. 이는 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법의 이원화된 관리체계를 통합하고, 기관들의 자율성 확보와 경영평가제도의 체계화를 위해 이루어졌다(윤태범 외, 2010: 29).

「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기획재정부를 경영평가의 주체로 공공기관운영위원회를 통한 공공기관 운영 내용의 심의·의결과 기관장·상임이사·비상임이사·감사 등에 대한 직무수행실적 평가를 규정하였다. 더불어 책임성을 확보하기 위하여 2008년 경영부실을 초래한 기관에 대한 인사상 또는 예산상의 조치를 취하도록 요청할 수 있도록 규정을 신설하고, 2011년 기획재정부장관이 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정 등의 후속조치를 할 수 있는 규정을 신설하였다.

나. 지방공기업 경영평가제도 변천과정

지방공기업 경영평가는 서울시가 1987년 5개 산하기관에 대해 실시한 경영평가를 시작으로(김인자 외, 2009: 135), 1992년 「지방공기업법」 제3차 개정을 통해 경영평가의 제도적 기반을 마련하였다. 당시에는 지방자치단체장에 의해 경영평가를 실시하도록 하였으며, 지방공기업의 경영지도·자문 및 평가업무를 전문적으로 수행하기 위하여 지방자치단체가 공동으로 경영지도법인을 설립 및 운영할 수 있게 하였다. 그러나 당시의 경영평가는 법령을 준수하기 위한 요식행위에 불과하고, 평가에 의한 책임성 확보나 경영개선을 위한 제도적 장치가 마련되지 않았다(한인섭, 2011:275-276).

이후 1999년 「지방공기업법」의 제5차 개정으로 지방공기업에 대한 설립승인권과 사장임명권과 같은 통제권이 지방자치단체에 이관되었으며, 이로 인해 나타날 수 있는 지방공기업의 남설과 방만경영을 방지하기 위한 평가결과에 대한 후속조치 규정이 신설되었다. 행정자치부장관은 지방자치단체장이 제출한 경영평가관련 서류의 분석결과 경영상 문제가 있는 지방공기업을 대상으로 지방공기업경영진단위원회와 지방공기업경영진단반에 의해 경영진단을 실시하도록 규정하였다. 아울러 경영진단을 실시한 결과에 따라 행정자치부장관이 지방자치단체장·지방공기업의 사장 및 이사장에게 지방공기업 임원의 해임, 조직개편 등의 조치를 취할 수 있도록 하고, 이러한 조치는 특별한 사유가 없는 한 반드시 따르도록 강제하였다.

그러나 지방공기업에 대한 통제권이 지방자치단체에 이관됨에 따라 지방공기업이 급증하면서 방만경영을 비롯한 많은 문제들이 발생하였다. 이에 2002년 「지방공기업법」을 개정하여 경영평가를 원칙적으로 행정자치부 장관이 실시하고, 예외적으로 필요시 지방자치단체의 장이 경영평가를 실시할 수 있도록 개정하였다. 더불어 경영평가에 관한 사항을 심의하는 지방공기업경영평가위원회를 도입하고, 2006년에는 지방공기업에 대한 경영평가 이외에 사장에 대한 업무성과평가를 실시할 수 있는 규정을 신설하여 책임경영체제를 마련하였다.

2008년부터 경영평가의 권한은 행정안전부 장관이 갖지만, 광역자치단체가 설립한 지방공기업은 행정안전부가, 기초자치단체가 설립한 지방공기업은 광역자치단체가 평가하는 것으로 평가주체를 이원화하였다. 그러나 평가주체의 이원화로 인해 평가의 관대화 현상과 경영의 비효율성 문제가 심화됨에 따라 2016년부터 평가주체가 행정자치부로 일원화되었다. 이외에 2009년에는 지방공기업경영평가위원회와 경영진단위원회를 통합하여 지방공기업 관련 주요 정책, 경영평가, 경영진단 및 그 밖의 경영개선에 관한 사항을 심의하기 위한 지방공기업정책위원회가 도입되었으며, 2015년에 경영지도법인이 지방공기업평가원으로 명문화되었다.

〈표 1〉 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 변천과정 비교

구분	~ 1999	1999 ~ 2007	2007 ~		
공공 기관	평가주체	(~'76)주무부처장관 ('77~'94)경제기획원장관 ('94~'98)재정경제원장관	(투자)기획예산처장관 (산하)주무부처장관	기획재정부장관	
	평가조직	정부투자기관운영위원회	정부투자기관운영위원회 정부산하기관운영위원회	공공기관운영위원회	
	평가대상	정부투자기관	정부투자기관+기관장 정부산하기관	공기업+기관장 준정부기관+기관장 비상임이사, 감사, 감사 위원	
	결과활용	성과급 지급 인사상 조치	성과급 지급 인사상·(산하)예산상 조치 (산하)결과의 관보 인터넷 공표	성과급 지급 인사상·예산상 조치 평가결과 공시 ¹⁾	
지방 공기업	평가주체	지방자치단체장	행정안전부장관	행정안전부 장관 광역자치 단체장	('16) 행정 자치부장관 단체장
	평가조직	경영지도법인	경영지도법인 ('99)지방공기업경영진단반 ('99)지방공기업경영진단 위원회 ('02)지방공기업경영평가 위원회	('15)지방공기업평가원 ('09)지방공기업정책위원회	
	평가대상	지방공기업	지방공기업+('06)기관장	지방공기업+기관장	
	결과활용	해당없음	성과급 지급 부실공기업 경영진단 인사상 조치, 조직개편 평가결과 공시	성과급 지급 부실공기업 경영진단 인사상 조치, 조직개편 평가결과 공시	

주: 1) 장지인·곽채기·신완선·오철호, 「공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)」, 한국조세연구원, 2013. 및 한인섭, 「지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향」, 한국거버넌스학회보, Vol.18, No.1, 2011, pp. 271-297.의 내용을 바탕으로 재구성 한 것임.

공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 평가주체, 평가조직, 평가대상, 평가결과의 활용 등과 관련해 많은 변천을 겪었다. 1999년을 기준으로 두 경영평가제도가 공통적으로 크게 변화하였으며, 이후의 공통적인 변화의 시기는 발견하기 어렵다. 다만, 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정이 공공기관 경영평가제도의 전환점이라고 할 수 있

으므로, 1999년과 2007년을 기준으로 두 경영평가제도의 변천 내용을 비교하였다.

공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 평가근거에서 가장 큰 차이를 보인다. 공공기관 경영평가제도가 「정부투자기관관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 등의 다른 법령 체계를 거친 반면, 지방공기업 경영평가제도는 단일한 「지방공기업법」 내에서 발전하였다는 차이가 있다. 이와 달리 두 경영평가제도는 큰 변화를 겪은 시기에 유사점이 있다. 개정이유에 다소 차이는 있으나 1999년을 기준으로 두 제도가 모두 크게 변화하였는데, 공공기관경영평가제도는 기관의 자율성·투명성 제고, 책임성 확보 등을, 지방공기업 경영평가제도는 지방자치의 실현, 책임성 확보 등을 목적으로 변화하였다.

3. 경영평가제도 비교분석의 틀

평가제도를 대상으로 한 선행연구들은 대부분 ‘메타평가(meta-evaluation)’를 활용하여 체제론적 시각의 기준에 따라 분석하는 방법이 주를 이루고 있다. 분석기준을 1~5단계로 구분해보면, 1단계에서 평가상황(홍형득, 2002; 박종수, 2003), 평가기획(황병상 외, 2005; 류영수 외, 2007), 평가맥락(신열 외, 2009; 신열 외, 2011), 2단계에서 평가투입(박종수, 2003; 류영아, 2007; 류영수 외, 2007, 김인자 외, 2009; 신열 외, 2009; 라휘문 외, 2010; 박충훈, 2010; 김병철, 2011; 오영균, 2011; 신열 외, 2011; 정재진, 2013)과 평가자원(이찬구, 2004), 3단계에서 평가수행(이찬구, 2004; 황병상 외, 2005; 류영수 외, 2007; 김병철, 2011)과 평가과정(류영아, 2007; 김인자 외, 2009; 신열 외, 2009; 라휘문 외, 2010), 4단계에서 평가결과(홍형득, 2002; 박종수, 2003; 류영수 외, 2007; 라휘문 외, 2010; 박충훈, 2010)와 평가산출(류영아, 2007; 김인자 외, 2009), 5단계에서 평가활용(홍형득, 2002; 박종수, 2003; 이찬구, 2004; 류영수 외, 2007; 김병철, 2011; 정재진, 2013), 평가환류(김인자 외, 2009), 결과환류(박충훈, 2010) 등이 평가제도를 분석하기 위한 주요 변수로 활용되었다.

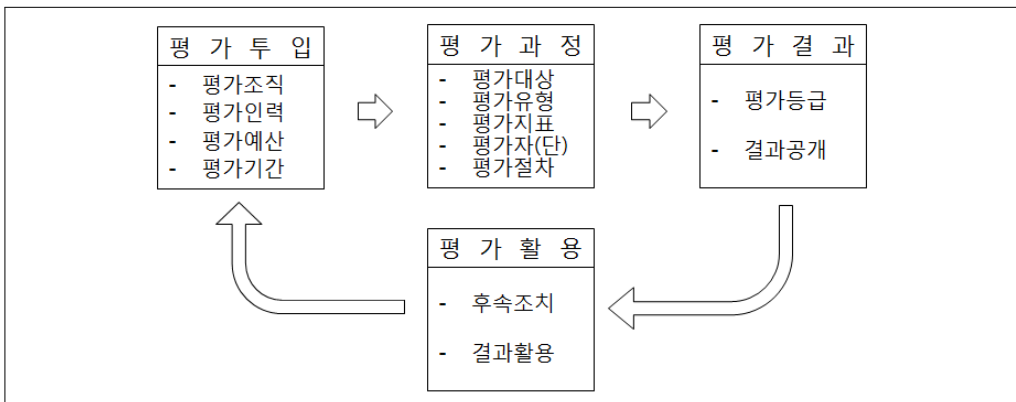
〈표 2〉 평가제도 선행연구

구분	연구대상	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계
홍혁득 (2002)	국가연구개발사업 평가	평가상황	-	평가실행	평가결과	평가활용
박중수 (2003)	정보화사업 평가	평가상황 요소	평가투입 요소	평가수행 요소	평가결과 요소	평가활용 요소
이찬구 (2004)	과학기술연구회 기관평가	평가기준	평가자원	평가수행	-	평가활용
황병상·강근복 (2005)	정부출연연구기관 평가	평가기획	-	평가수행	평가결과 및 활용	
류영아 (2007)	지방자치단체평가	여건평가	투입평가	과정평가	산출평가	-
류영수·최병대 (2007)	기술영향평가	평가기획	평가투입	평가수행	평가결과	평가활용
김인자·전진석 (2009)	지방공기업 경영평가	-	평가투입	평가과정	평가산출	평가환류
신열·박충훈 (2009)	지방공기업 경영평가	평가맥락	평가투입	평가과정	평가산출 및 활용	
라휘문·최덕목 (2010)	지방공기업 경영평가	-	평가투입	평가과정	평가결과	-
박충훈 (2010)	경기도공공기관 경영평가	-	평가투입 요소	평가실행 요소	평가결과 요소	결과환류 요소
김병철 (2011)	연구기관평가	평가환경	평가투입	평가수행	-	평가활용
오영균 (2011)	산업기술 연구회평가	환경영역	투입영역	방법영역	-	결과활용 영역
신열·장덕희· 정재진(2011)	지방공기업 경영평가	평가맥락	평가투입 및 과정		평가결과 및 제도 개선	
정재진 (2013)	지방공기업 경영평가, 운영 및 관리 실태 평가	평가목적	평가투입	평가진행	-	평가활용
공병천·김길수 (2004)	중앙행정기관 평가	-	평가과정	평가내용	평가결과환류	
라휘문 (2007)	지방행정 혁신평가	평가체계		평가제도운영		

위의 선행연구 검토결과를 바탕으로 본 연구에서 공공기관과 지방공기업 경영평가제도를 분석하는 구성요소를 몇 가지 도출할 수 있다. 구성요소는 공공기관평가, 지방공기

업평가, 연구기관평가 등을 대상으로 한 연구에서 2단계부터 5단계까지 사용된 요소들을 적용하였다. 이러한 내용을 반영하여 본 연구에서 경영평가제도를 분석하는 구성요소는 평가조직·평가인력·평가예산·평가기간 등의 ‘평가투입’, 평가대상·평가지표·평가자(단)·평가절차 등의 ‘평가과정’, 평가등급과 결과공개의 ‘평가결과’, 후속조치와 결과활용의 ‘평가활용’ 등의 네 가지로 구분하였다.

[그림 1] 경영평가제도 비교분석의 틀



‘평가투입’은 평가를 수행하기 위해 투입되는 인적·물적 자원으로(류영수 외, 2007: 350) 평가조직, 평가인력, 평가예산, 평가기간 등이 여기에 해당한다. 평가에 투입되는 자원들이 부족하거나 모자라지 않게 최적으로 투입되었을 때 성공적인 평가를 담보할 수 있다. 그러나 평가구성원 간 연계가 체계적이지 않고, 평가의 인력과 예산 및 기간이 부족할 경우 평가는 제대로 이루어질 수 없다. ‘평가과정’은 평가대상을 상대로 사전에 결정된 절차와 방법에 따라 평가자가 평가하는 과정을 의미한다. 선정기준에 부합하는 기관을 대상으로 평가편람에 정해진 내용에 따라 일정기간 동안 평가자가 서면 및 현장 평가하는 단계이며, 평가자의 전문성과 평가자 및 피평가자 간 의사소통이 중요한 단계이다. ‘평가결과’는 평가자원을 투입하여 평가과정을 거쳐 산출된 결과 혹은 정보를 의미하며(김인자 외, 2009: 138), 평가보고서로 구체화된다. 여기에는 기관별·영역별·지표별 평가점수와 평가의견, 전체 평가등급 등의 내용이 담겨 있으며, 이를 기반으로 평가활용 단계의 후속조치와 결과활용이 이루어진다. ‘평가활용’은 평가결과에 따라 평가 주관부처가 피평가기관을 대상으로 실시하는 후속조치와 피평가기관의 정책분야 결과 활용을

의미한다(김인자 외, 2009: 138). 후속조치는 기관이 받게 되는 성과급, 인사조치, 행정조치 등이 있으며, 평가에 의해 기관의 직원과 임원이 구체적으로 체감할 수 있는 결과와 연결되므로 후속조치가 적절하고 타당한 기준에 따라 이루어질 때 평가를 통한 경영개선 목적을 달성할 수 있다. 결과활용은 평가를 통해 산출된 보고서상 기관의 문제점 혹은 개선점, 해결방안 등이 기관의 차기 운영에 반영되는 것이다. 이때 평가활용을 통한 경영개선을 유도하기 위해서는 무엇보다도 얼마나 경영개선을 이끌어 낼 수 있는 의미 있는 정보를 산출하느냐가 중요하다. 이러한 경영평가제도 구성요소와 분석내용을 구체적으로 정리하면 다음 <표 3>과 같다.¹⁾

<표 3> 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 분석내용

구분	조사내용		
평가투입	평가조직	주관 정부부처, 평가위원회, 평가 전담조직, 평가단, 피평가기관	
	평가인력	평가자, 전담인력, 지원인력	
	평가예산	평가 관련 예산	
	평가기간	평가 소요기간	
평가과정	평가대상	평가대상 선정기준과 방법, 대상기관 수	
	평가유형	평가대상 유형분류 기준, 유형별 기관수	
	평가지표	평가기준	
		평가내용, 평가지표	
		가중치	
	평가자(단)	평가자 선정원칙과 방법	
평가자 직업			
평가단 구성 방법			
평가절차	평가수행체계 및 절차		
평가결과	평가등급	등급설정 기준과 분포	
	결과공개	공개대상, 공개절차, 공개방법	
평가활용	후속조치	성과급: 기관장, 임원, 직원별 성과급 지급	
		인사조치: 기관장, 임원 등의 해임	
		행정조치: 경영진단 및 컨설팅	
	결과활용	기관의 평가결과(성과정보) 정책적 활용	

1) 공공기관은 공기업과 준공공기관 및 기타공공기관으로 구분되고, 공공기관의 유형에 따라서 경영평가제도에 차이가 있다. 지방공기업과의 비교에 초점을 둔 본 연구의 목적을 고려하여 여기서는 공기업과 준공공기관 경영평가제도를 중심으로 논의를 전개한다.

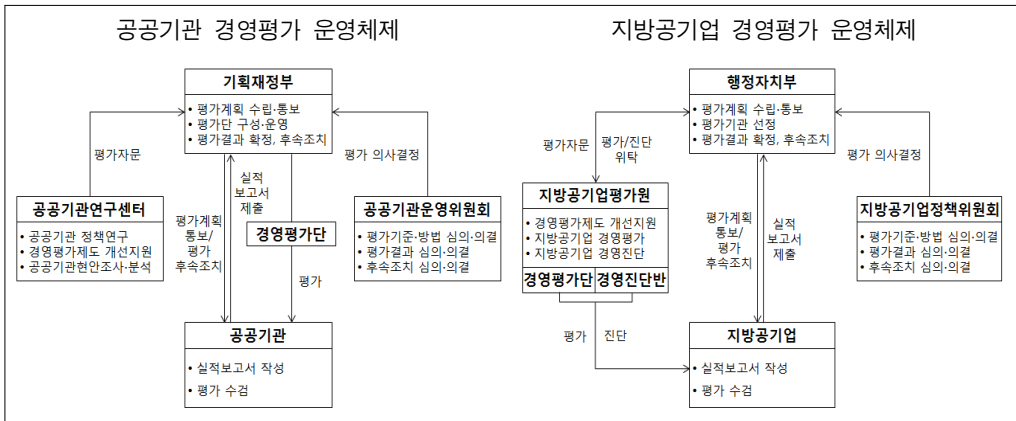
Ⅲ. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 비교분석

1. 평가투입 단계

가. 경영평가 운영체제

공공기관과 지방공기업은 각기 다른 법령을 근거로 서로 다른 주체에 의해 경영평가를 실시하고 있다. 뿐만 아니라 두 기관의 경영평가제도는 평가위원회, 평가단, 평가지원기관 등을 구성 및 운영하도록 규정하고 있다.

[그림 2] 경영평가 운영체제 비교



기획재정부는 공공기관 경영평가의 주체가 되어 평가계획을 수립하여 기관에 통보하고, 평가단 구성, 평가결과와 확정, 후속조치 등을 수행한다(법 제48조). 이러한 기획재정부의 경영평가 관련 활동은 공공기관운영위원회(이하 “운영위원회”)의 심의·의결을 거쳐 되며(법 제8조), 운영위원회는 기획재정부장관을 위원장으로 고위공무원과 11인 이내의 민간전문가 등으로 구성된다(법 제9조). 공공기관이 제출한 경영실적 보고서를 바탕으로 한 구체적인 서면 및 현장 평가는 운영위원회의 의결을 거쳐 전문기관에 의뢰하거나(영 제27조제1항) 경영평가단을 구성 및 운영할 수 있으나(법 제48조제6항) 기획재정부는 후자의 방법을 선택하고 있다.

지원기관에 해당하는 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터는 공공기관 관련 정책

연구, 경영평가제도 개선지원, 공공기관 현안 조사·분석 등을 주요 업무로 하고 있다. 구체적인 사업내용은 공공기관 관리 및 운영체계 연구, 공공기관 재무분석 및 관리정책 연구, 공공요금 원가분석 및 요금체계 연구, 공공기관 사업 심층 평가, 공공기관 경영평가제도 연구 및 평가지표 관리, 공공기관 정책네트워크 운영, 공공기관 이슈관련 학술대회 및 토론회 개최 등으로 공공기관의 발전을 위한 지원에 집중되어 있다. 그러나 경영평가 시 담당하는 업무는 제도개선 및 지표설계를 담당하여 운영위원회에 배석하여 관련 내용을 설명하고, 일부 연구원이 평가단에 편성되어 직접 평가를 수행하는 제한된 역할에 그치고 있다.

지방공기업 경영평가는 지방공기업정책위원회(이하 “정책위원회”)의 심의를 거쳐 행정자치부 중심으로 이루어진다(법 제78조). 정책위원회는 행정자치부차관을 위원장으로 지방공기업 경영평가 관련 전문지식을 갖춘 공인회계사 및 대학교수, 공무원 등의 15인 이내로 구성된다(법 제78조의5, 영 제72조). 행정자치부는 지방공기업의 서면 및 현장 평가를 위해 경영평가와 지방공기업 관련 업무의 전문적 지원을 위해 설립·운영하는 지방공기업평가원에 위탁할 수 있으며(법 제78조의4, 영 제68조), 경영진단도 지방공기업 평가원과 같은 전문기관에 위탁하여 실시할 수 있다(영 제71조).

평가원은 지방자치단체와 지방공기업의 경영지도·자문 및 평가업무를 전문적으로 지원함으로써 지방자치의 발전과 주민복지 증진을 위해 설립된 기관이다. 평가원의 주요 사업은 지방공기업 관련 제도의 제·개정이나 정책에 대해 자문 및 지원, 중앙행정기관과 자치단체 및 공기업이 위탁하는 사업, 자치단체와 공기업의 설립 및 사업타당성 검토, 지방공기업 관련 교육훈련, 행정자치부가 시행하는 경영평가·경영진단·경영컨설팅 등으로 지방공기업 발전을 위해 필요한 기능을 폭넓게 수행하고 있다.

이와 같이 두 기관의 경영평가제도는 위원회의 구성과 정원, 주요 심의·의결내용에 차이는 있으나 민간전문가를 참여시킨 위원회에 의해 공공기관과 지방공기업 관련 주요 사항을 심의·의결하는 유사점을 갖고 있다. 그러나 평가조직으로 기획재정부가 공공기관 경영평가단을 직접 구성 및 운영하여 평가를 시행하는 반면, 행정자치부는 지방공기업 경영평가와 후속조치로 시행되는 경영진단을 상설화된 지방공기업평가원에 위탁한다. 평가원 및 소속 전문위원은 평가관련 법령 제·개정 및 정책수립에 대해 조언할 뿐만 아니라 평가 및 진단위원의 위촉, 평가단·진단반 구성 및 운영, 경영평가보고서 및 경영진단보고서 작성 등 전 과정을 수행한다. 공공기관도 공공기관연구센터가 있지만, 센터

는 정책연구와 경영평가제도 개선지원 및 현안의 조사·분석 등을 주요업무로 하고, 일부 연구원이 평가단에 참여할 뿐 경영평가에서 큰 역할을 담당하고 있지 못하다.

나. 경영평가 인력·예산·기간

실제 평가를 수행하는 평가인력은 전담인력과 지원인력, 이를 합한 전체 평가자(단) 등으로 구성되는데 116개 공공기관의 2015년 경영실적평가는 총 161명의 민간전문가로 구성된 경영평가단이 운영되었으며, 이 중 전담인력과 지원인력은 각각 152명과 9명으로 나타났다. 340개 기관을 대상으로 한 지방공기업 경영평가의 경우 전문가로 구성된 총 193명의 경영평가단을 운영하였으며, 기초자치단체 상·하수도를 제외한 154개 기관 대상의 행정자치부 평가 시 운영된 전체 113명의 경영평가단은 전담인력 100명과 지원인력 13명으로 구성되었다. 기관별로 투입된 전담인력은 공공기관 1.31명과 지방공기업 0.65명으로 지방공기업의 투입인력이 절반 수준이다.

〈표 4〉 평가인력, 평가예산, 평가기간 비교

구분		공공기관	지방공기업
인력 ¹⁾	전체(명)	161	113
	전담인력(명)	152	100
	지원인력(명)	9	13
	기관별(명)	1.31	0.65
예산 ²⁾	전체(억원)	28.00	27.67
	기관별(백만원)	24.13	17.96
기간 ³⁾	전체	16.3.14. ~ 16.6.15.(94일)	16.4.6. ~ 16.7.20.(107일)

주: 1) 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정」, 보도자료, 2016.6.16; 행정자치부, 「2015년 실적 지방공기업 경영평가결과 공개」, 보도자료, 2016.8.11.

2) 기획재정부 내부자료/지방공기업평가원 내부자료

3) 기획재정부, 『2015년도 공기업·준정부기관 평가보고서』, 2016b.; 행정자치부·지방공기업평가원, 『2015년 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서』, 2016.

평가인력을 투입하여 평가하고 결과를 산출하는 데 소요되는 예산은 2016년 예산안 기준 공공기관 전체 28억원, 행정자치부가 평가하는 154개 지방공기업 27.67억원으로 두 기관의 평가예산은 비슷한 수준을 보이고 있다. 그러나 전체 평가예산을 평가대상 기관 수로 나누었을 때 기관별 평가예산은 공공기관 24.13백만원과 지방공기업 17.96백

만원으로 지방공기업의 평가예산이 공공기관의 74.44%에 불과하다.

평가자(단)가 서면 및 현장평가를 수행하여 평가결과를 산출 및 확정하는 기간은 공공기관 2016년 3월 14일부터 2016년 6월 15일(94일)까지, 지방공기업 2016년 4월 5일부터 2016년 7월 20일(107일)까지로 지방공기업의 평가기간이 더 길다. 공공기관에 비해 지방공기업이 평가대상기관은 많지만, 평가자 수와 평가예산은 더 적고, 평가기간은 더 긴 특이한 모습을 보인다.

2. 평가과정 단계

가. 평가대상 및 유형

공공기관과 지방공기업의 평가대상은 각 위원회의 심의·의결을 거친 평가계획과 평가편람을 통해 나타나며, 각기 다른 구분기준에 따라 평가유형을 세분하고 있다. 먼저, 공공기관의 경영평가대상은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제4조 내지 제6조의 공공기관 유형 구분 중 기타공공기관을 제외한 공기업과 준정부기관에 한정되며, 공공기관이 법 제6조에 의해 신규지정 혹은 변경지정된 해에는 해당 기관을 제외한다. 지방공기업 경영평가의 경우 원칙적으로 모든 지방직영기업과 지방공사·공단을 대상으로 하며, 신설 공기업으로 경영실적이 없는 공기업과 상·하수도를 제외한 직영기업 및 경영진단결과 청산명령을 받은 공기업은 제외하고 있다(행정자치부, 2016a). 평가유형별 구분기관과 평가대상은 다음의 <표 5>와 같다.

공공기관과 지방공기업은 다른 기준을 적용하여 평가유형을 구분하고 있다. 공공기관은 사업내용과 규모를 혼합 적용하여 5가지로 구분하고, 2015년 실적의 유형별 평가대상은 공기업 I 10개, 공기업 II 20개, 기금관리형 준정부기관 13개, 위탁집행형 준정부기관 18개, 강소형기관 55개 등으로 총 116개 기관이다(기획재정부, 2016a). 지방공기업의 경우 규모에 관계없이 사업내용에 따라 7가지로 구분하고, 2015년 실적의 유형별 평가대상은 상수도 115개, 하수도 86개, 도시철도공사 7개, 도시개발공사 15개, 특정공사·공단 25개, 시설관리공단 87개, 환경시설관리공단 5개 등 총 340개 기관이다(행정자치부, 2016b).

기획재정부장관과 행정자치부장관은 기관에 대한 경영평가 이외에 기관장, 상임감사·감사위원 등의 임원에 대한 평가도 실시할 수 있다. 기획재정부장관은 「공공기관의 운영

에 관한 법률」 제36조와 제48조제1항에 따라 일정 재임기간 이상의 기관장과 상임감사·감위위원을 대상으로 경영성과협약 이행실적과 직무수행실적을, 행정자치부장관은 법 제78조제4항에 따라 사장의 업무성과를 평가할 수 있다. 2015년의 경우 공공기관은 기관을 평가할 때 기관장 49명과 상임감사·감사위원 29명 등 총 75명을 함께 평가하였으나(기획재정부, 2016a), 지방공기업은 자치단체장이 개별적으로 사장의 경영성과계약 이행실적을 평가하는 것으로 대신하고 있다.

〈표 5〉 평가유형 및 기준, 기관수 비교

(단위: 개)

구분	경영평가유형	구준 기준	기관수
공공 기관	공기업 I	「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 공기업 중 사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요업무로 하는 대규모기관	10
	공기업 II	「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 지정된 공기업 중 특정 분야의 산업에 대한 진흥을 주요업무로 하는 기관, 중소형 SOC기관, 자회사 등	20
	기금관리형	직원정원이 50인 이상이고, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 기관 중에서 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)	13
	위탁집행형	직원정원이 50인 이상이고, 기금관리형 정부기관이 아닌 기관 중에서 위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관(강소형기관은 제외)	18
	강소형	위탁집행형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 500인 미만인 기관과 기금관리형 준정부기관으로 지정된 기관 중에서 자산규모(위탁관리하는 기금자산 포함)가 1조원 미만이고 정원이 500인 미만인 기관	55
지방 공기업	상수도	지방직영기업 중 수도사업 또는 공업용수도사업을 경영하는 공기업	115
	하수도	지방직영기업 중 하수도사업을 경영하는 공기업	86
	도시철도공사	지방공사 중 궤도사업을 경영하는 공기업	7
	도시개발공사	지방공사 중 주택건설, 토지개발을 주된 사업으로 경영하는 기업으로서 광역자치단체에서 설립한 공기업	15
	특정공사·공단	도시철도·도시개발공사를 제외한 농수산물공사·관광공사 등 지방공사, 기초자치단체에서 설립한 도시개발공사, 도시개발형 통합공사, 지방공단 중 정문을 주된 사업으로 경영하는 공단	25
	시설관리공단	지방공단 중 주차장, 체육시설물 등 지방자치단체의 공공시설물 관리·운영을 주된 사업으로 경영하는 공기업, 공사·공단 통합공사 중 시설관리형 공사, 시설관리형 통합공단, 시설관리와 하수처리를 주된 사업으로 경영하는 공사·공단	87
	환경시설관리공단	지방공단 중 하수처리시설, 소각장 등 지방자치단체의 환경기초시설물 관리·운영을 주된 사업으로 경영하는 공기업	5

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가 편람(수정)』, 2016a; 행정자치부, 『2016년 지방공기업 경영평가 실시계획』, 2016b.

나. 경영평가 지표

공공기관과 지방공기업은 공공성과 함께 기업성을 추구하므로 평가할 때 다양한 측면을 고려하여야 한다. 또한 경영평가는 기관의 단기적 성과뿐만 아니라 장기적 성장가능성을 반영할 수 있어야 한다. 두 기관의 경영평가에 반영되어야 할 평가기준으로 공공기관은 경영목표의 합리성 및 달성 정도, 주요사업의 공익성 및 효율성, 직원의 고용 형태 등 조직·인력 운영의 적정성, 중장기재무관리계획의 이행 등 재무운용의 건전성 및 예산 절감노력, 고객만족도 조사 결과, 합리적인 성과급 지급제도 운영 등을(법 제48조제5항), 지방공기업은 경영목표의 달성도, 업무의 능률성, 공익성, 고객서비스 등을(법 제78조제2항) 포함하도록 규정하고 있다. 이러한 기준을 반영한 평가지표는 공공기관은 경영관리와 주요사업 두 가지 영역으로, 지방공기업은 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 정책준수 등 네 가지 영역으로 구성되어 있다.

〈표 6〉 경영평가 지표 비교

구분	평가영역	평가지표	계량	비계량
공공기관 ¹⁾	경영관리 (50점)	경영전략 및 사회공헌	9	5
		업무효율	8	-
		조직·인적자원 및 성과관리	-	2
		재무예산관리 및 성과	8	6
		보수 및 복리후생 관리	3	9
	주요사업 (50점)	주요사업 성과관리의 적정성	-	13
		기관별 주요사업 성과	37	-
합 계			65	35
지방공기업 ²⁾	리더십/전략 (11점)	리더십	-	7
		전략	-	4
	경영시스템 (30점)	경영효율화	1	14
		주요사업활동	-	15
	경영성과 (49점)	주요사업성과	13	-
		경영효율성과	26	-
		고객만족성과	10	-
	정책준수(10점)	공기업정책준수	10	-
합 계			60	40

주: 1) 공공기관의 정량 및 정성지표 배점은 공기업 중장기재무관리계획 제출기관 기준

2) 지방공기업의 정량 및 정성지표 배점은 공사·공단 기준

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가 편람(수정)』, 2016a; 행정자치부, 『2017년(2016년 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.

평가영역별 배점에서 공공기관의 경우 공기업과 위탁집행형 및 기금관리형 준정부기관은 모두 총점 100점으로 경영관리와 주요사업에 동일하게 50점씩, 강소형기관은 중장기 재무관리계획의 제출 여부에 따라 차별을 두어 제출기관은 총점 65점에 경영관리 35점과 주요사업 30점, 비제출기관은 총점 60점에 경영관리 30점과 주요사업 30점을 배정하고 있다. 지방공기업도 총점 100점은 동일하나 기관유형에 따라 차별화하여 상·하수도는 리더십/전략 8점, 경영시스템 32점, 경영성과 55점, 정책준수 5점, 이외의 유형은 리더십/전략 11점, 경영시스템 30점, 경영성과 49점, 정책준수 10점 등을 배정하고 있다.

평가지표별 배점을 보면, 기업성 관련 계량지표의 비중은 공공기관(53점)이 지방공기업(39점)에 비해 큰 것으로 나타난다. 공공기관의 ‘기관별 주요사업 성과(37점)’ 이외에 ‘업무효율(8점)’ 지표의 노동생산성, 사업수행 효율성, 자본생산성 등과 ‘재무예산관리 및 성과(8점)’ 지표의 재무예산 성과 및 계량 관리 업무비 등이 기업성 계량지표에 해당한다. 지방공기업의 경우 ‘주요사업성과(13점)’와 ‘경영효율성과(26점)’ 이외에 ‘주요사업활동(15점)’ 지표가 있으나, 이 지표는 재난(시설)·안전관리, 친환경·기술개발 노력, 지역 사회 공헌 등에 관한 것으로 공공성 측면의 비계량지표이다. 이러한 공공성을 반영한 지표는 공공기관에 비해 지방공기업이 더 많게 나타난다. 공공기관은 ‘경영전략 및 사회 공헌’ 지표에서 공공성 지표를 일부 찾아볼 수 있다. 반면, 지방공기업은 ‘고객만족성과’ 및 ‘공기업정책준수’뿐 아니라 ‘주요사업활동’ 지표에서도 일부 발견할 수 있다. 아울러 기획재정부가 기관장평가를 시행하는 것과 달리 지방공기업은 리더십 지표를 구성하여 사장의 성과를 간접적으로 평가하고 있다.

다. 경영평가자(단)

공공기관과 지방공기업의 경영평가는 각각 기획재정부에서 구성한 평가단과 행정자치부에서 지방공기업평가단에 위탁하여 구성된 평가단에 의해 이루어진다. 이때 경영평가단의 위촉자격은 공공기관의 경우 공공기관 관련 전문지식을 갖춘 교수, 연구기관 소속 박사, 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무 전문가, 그 밖에 공공기관에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자 등으로(영 제28조제1항), 지방공기업은 지방공기업 관련 전문지식을 갖춘 대학 조교수 이상, 5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사, 지방공기업 경영평가에 관한 전문지식이 풍부한 자 등으로 규정하고 있다(행정자치부, 2016a).

이외에 평가의 공정한 수행을 위해 평가위원의 배제규정도 마련하고 있다. 공공기관의 경우 평가위원이 최근 3년 이상 연임한 경우와 중임의 형태로 6년 중 4년 재임한 경우에 위촉배제하고, 피평가기관으로부터 연구용역·강의·비상임이사 활동 등 경제적 대가를 받는 활동을 금지하고 있다. 지방공기업도 최근 3년 연속 경영평가 참여자, 경영평가단 교육에 불참한 자, 금품·향응을 제공받은 자, 불성실·불공정 경영평가 경력자 등을 평가위원에서 배제하고, 추가적으로 최근 2년 내 피평가기관 회계감사인·사외이사·고문·자문위원, 최근 1년 내 피평가기관 발주 용역 수행자 등을 해당 평가유형에서 배제하고 있다.

〈표 7〉 경영평가자(단) 위촉자격 비교

구분	자격비교
공공기관	공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식이 있는 대학의 교수
	정부출연연구기관에 소속된 박사학위소지자 및 이에 준하는 자격이 있다고 인정되는 자
	5년 이상의 실무경험이 있는 공인회계사·변호사 및 경영자문업무에 관한 전문가
	그 밖에 공공기관의 운영 및 경영관리에 관한 전문지식과 경험이 풍부하다고 인정되는 자
지방공기업	지방공기업 경영 및 관련분야에 전문지식이 있는 대학 조교수 이상
	5년 이상 실무경험이 있는 공인회계사
	지방공기업 경영평가에 관한 전문지식과 경험이 풍부한 자

자료: 국가법령정보센터·행정자치부, 『2017년(2016년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.

2015년 실적 경영평가 시 공공기관 161명, 지방공기업 113명(행정자치부 평가)의 경영평가자(단)를 구성 및 운영하였다. 평가자의 구성을 살펴봤을 때 공공기관은 교수 103명, 회계사 29명, 노무사 11명, 연구원 11명, 변호사 3명, 컨설턴트 4명 등으로(기획재정부, 2016 보도자료), 지방공기업은 교수 69명, 연구원 21명, 회계사 19명, 노무사·공무원·공공기관·컨설턴트 각 1명 등으로 나타났다(행정자치부·지방공기업평가원, 2016). 두 기관 모두 교수와 회계사가 많이 참여한 가운데 공공기관은 노무사와 컨설턴트의 비율이 높고, 변호사를 평가단에 포함시키고 있다. 반면, 지방공기업은 연구원의 비율이 높고, 공공기관 종사자를 평가단에 참여시키는 모습을 보인다.

〈표 8〉 평가자 구성 비교

구분	전체	교수	회계사	노무사	연구원	변호사	컨설팅 턴트	공무원	공공 기관
공공 기관	161(명)	103	29	11	11	3	4	-	-
	100(%)	63.98	18.01	6.83	6.83	1.86	2.48	-	-
지방 공기업	113(명)	69	19	1	21	-	1	1	1
	100(%)	61.61	16.96	0.89	18.75	-	0.89	0.89	0.89

자료: 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정」, 보도자료, 2016.6.16.; 행정자치부·지방공기업평가원, 『2015년 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서』, 2016.

평가인력을 효율적으로 운영하기 위해 평가자의 배정은 공공기관과 지방공기업 모두 평가유형과 평가지표에 따라 이루어지고 있다. 그러나 공공기관은 기관장과 상임감사·감사위원 평가를 시행하고, 지방공기업은 특정 평가유형에 편중된 기관 수를 보이므로 이러한 내용을 반영하여 다소 차이를 보인다. 공공기관은 총괄반과 5개 평가유형에 따라 경영관리의 계량부문 및 비계량부문과 주요사업부문별로 각 3개 팀, 이외에 제도개선 및 지표설계팀, 기관장팀, 상임감사팀 등 총 19개 팀으로 평가자를 구분하고, 각 평가팀 별로 5~16명의 평가위원으로 구성하였다(기획재정부, 2016b). 지방공기업은 총괄반과 7개 평가유형, 자치단체 계층(광역, 기초), 기관수 등을 고려한 15개반으로 평가자를 구분하고, 각 평가반별 5~13명의 평가위원으로 구성하였다(행정자치부·지방공기업평가원, 2016).

〈표 9〉 평가단 구성 비교

(단위: 개, 명)

구분	평가단 구성	대상기관 수	평가단 수	구성인원
공공 기관	총괄반	-	1	9
	공기업 I	10	3	18
	공기업 II	20	3	28
	기금관리형	13	3	19
	위탁집행형	18	3	27
	강소형	55	3	36
	제도개선 및 지표설계	-	1	6
	기관장	49	1	10
	상임감사	29	1	8
지방 공기업	총괄반	-	1	13
	상수도	8	1	5
	하수도	7	1	5
	도시철도공사	7	1	8
	도시개발공사	15	1	9
	특정공사·공단	25	2	23
	시설관리공단	87	7	43
	환경시설관리공단	5	1	7

자료: 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정」, 보도자료, 2016.6.16; 행정자치부·지방공기업평가원, 「2015년 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서」, 2016.

라. 경영평가 절차

경영평가는 평가계획의 수립과 경영의 지침 및 방향을 제시하는 평가편람의 작성 및 통보에서 시작된다고 할 수 있다. 공공기관 경영평가는 평가편람을 매 회계연도 개시 전까지 작성하고(영 제27조제2항), 공공기관이 매년 3월 20일까지 제출한 실적보고서를(법 제47조제1항) 바탕으로 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 평가를 마치고 국회와 대통령에게 보고하도록 규정하고 있다(법 제48조제7항). 지방공기업의 경영평가 절차에 관한 규정은 공인회계사의 회계감사가 종료된 때부터 실시하고, 회계감사 종료 후 4월 이내에 완료하도록 하고 있다(영 제68조제3항). 더불어 행정자치부장관이 아닌 지방자치단체장에게 평가권한을 부여하고 있으므로 이렇게 평가를 시행한 경우 1개월 이내에 경영평가보고서·재무제표 등의 평가관련 서류를 제출하고, 추가적인 후속조치로 경영진단을 실시할 때에는 경영평가보고서 접수 후 60일 이내에 경영진단대상을 확정해야 한다(영 제70조제2항).

〈표 10〉 경영평가절차 법령 비교

구분	근거	내용
공공기관	영 제27조제2항	기획재정부장관은 매 회계연도 개시 전까지 경영실적 평가에 관한 편람을 작성
	법 제47조제1항	공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서와 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출
	법 제48조제7항	기획재정부장관은 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 매년 6월 20일까지 경영실적 평가를 마치고, 그 결과를 국회와 대통령에게 보고
지방공기업	법 제78조의2제1항	지방자치단체장이 경영평가를 한 경우 평가가 끝난 후 1개월 이내에 경영평가보고서, 재무제표, 그 밖에 대통령령으로 정하는 서류를 행정자치부장관에게 제출
	영 제68조제3항	경영평가는 공인회계사의 회계감사가 종료된 때부터 실시하고, 경영평가는 회계감사 종료 후 4월 이내에 완료
	영 제70조제2항	행정자치부장관은 경영평가보고서 등의 서류를 접수한 때에는 60일 이내에 경영진단대상을 확정

자료: 국가법령정보센터

평가절차는 기관의 의견을 수렴하여 평가편람을 작성하고 경영평가단을 구성하는 평가계획 수립과 경영평가단 교육 및 워크숍, 서면평가 및 현장평가, 평가보고서 작성 및 이의신청 접수, 평가보고서 수정 및 검토, 평가결과 심의·의결 등의 순으로 이루어진다. 2015년 실적평가 시 기획재정부는 공공기관 2015년 실적 경영평가편람을 2014년 12월 최초로 작성한 후 수정을 거쳐 2015년 8월 확정하고, 2015년 11월 경영평가 관련 교육과 제도개선에 대한 의견을 수렴하는 워크숍을 개최하였다. 경영평가단은 2016년 2월에 구성 및 위촉하고, 총 3차의 경영평가단 워크숍을 진행하였다. 서면 및 현장 평가는 3월부터 6월까지 실시하여 보고서 작성 및 이의신청 접수·검토를 거치고, 6월에 평가결과를 심의·의결하였다.

행정자치부는 지방공기업의 2015년 실적을 평가하기 위한 경영평가편람을 2015년 3월 작성하고, 2015년 11월 워크숍에서 의견을 수렴하여 2016년 2월 수정을 거쳐 확정하였다. 아울러 행정자치부는 2월에 경영평가 실시계획을 수립하고, 3월에 경영평가단 구성 및 교육을 실시하였다. 서면 및 현장 평가는 4월부터 6월까지 실시하여 보고서 작성 및 이의신청 접수·검토를 거치고, 7월초까지 최종 평가결과를 제출하도록 하였다. 여기

서 공공기관 평가와 달리 지방공기업 평가의 특이한 점은 기초자치단체가 주관하여 실시한 상·하수도 평가에 대해 행정자치부가 평가가 제대로 이루어졌는지 현지실사를 통한 확인검증을 거쳐 8월초 정책위원회에서 전체 평가결과를 심의·의결하였다는 것이다.

3. 평가결과 단계

공공기관과 지방공기업 경영평가의 최종 결과물은 평가보고서와 여기에 담긴 기관별 평가등급으로 나타난다. 공공기관은 탁월(S), 우수(A), 양호(B), 보통(C), 미흡(D), 아주미흡(E) 등의 6단계로, 지방공기업은 가, 나, 다, 라, 마 등의 5단계로 등급을 부여한다.

〈표 11〉 경영평가결과 등급부여 기준 비교

구분	등급	내용	비고
공공기관	탁월(S)	모든 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 매우 높은 성과를 달성하고 있는 수준	-
	우수(A)	대부분의 경영영역에서 체계적인 경영시스템을 갖추고 효과적인 경영활동이 이루어지고 있으며, 높은 성과를 달성하고 있는 수준	-
	양호(B)	대부분의 경영영역에서 양호한 경영시스템을 갖추고 있고 양호한 성과를 달성하고 있는 수준	-
	보통(C)	대부분의 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있고 일반적인 경영활동이 이루어지고 있는 수준	-
	미흡(D)	일부 경영영역에서 일반적인 경영시스템을 갖추고 있지만 성과는 다소 부족한 수준	-
	아주미흡(E)	대부분의 경영영역에서 경영시스템이 체계적이지 못하고 경영활동이 효과적으로 이루어지지 않으며 개선 지향적 체계로의 변화 시도가 필요한 수준	-
지방공기업	가	90점 이상	10%
	나	85점 이상	30%
	다	80점 이상	40%
	라	75점 이상	15%
	마	75점 미만	5%

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가 편람(수정)』, 2016a; 행정자치부, 『2017년(2016년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.

기획재정부가 6단계 등급을 부여하는 기준은 정성적으로 정의되어 있지만, 구체적인 등급구간은 기관별 경영평가 평균점수와 표준편차를 활용하여 평가결과 확정 시 운영위원회 심의·의결로 결정된다. 이렇게 결정된 등급구간에 따라 2015년 실적의 평가결과 탁월(S) 0개, 우수(A) 20개, 양호(B) 53개, 보통(C) 30개, 미흡(D) 9개, 아주미흡(E) 4개 등의 분포를 보였다. 행정자치부는 직접 실시하는 광역평가와 자치단체가 기초 상·하수도 대상으로 실시하는 기초평가를 차별화하여 다섯 가지 등급을 부여하고 있다. 광역평가는 90점, 85점, 80점, 75점 등의 절대점수를 기준으로 하되, 가등급 10%, 나등급 30%, 다등급 40%, 라등급 15%, 마등급 5% 등으로 배정하고, 나등급 이상 비중을 40% 이내로 제한하여 정책위원회 심의에 따라 등급을 조정할 수 있다. 기초평가는 평가주체의 다원화로 인해 평가결과에 차이가 발생할 수 있으므로, 시도별·유형별 점수분포 등에 따라 정성지표 점수를 표준화하여 상대평가를 적용할 수 있다. 등급부여 기준에 의한 2015년 실적의 등급별 분포는 가등급 35개, 나등급 99개, 다등급 154개, 라등급 35개, 마등급 14개 등을 보였다. 공공기관과 지방공기업 평가등급의 중간에 해당하는 보통(C)·다 등급을 기준으로 상위등급기관의 비중은 지방공기업(가·나 등급 39.4%)보다 공공기관(우수(A)·양호(B) 등급 62.9%)이 더 큰 것으로 나타난다.

〈표 12〉 경영평가결과 등급분포 비교

구분		1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계
공공기관	등급	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D)	아주미흡(E)
	116(개)	-	20	53	30	9	4
	100(%)	-	17.2	45.7	25.9	7.8	3.4
지방공기업	등급	-	가	나	다	라	마
	340(개)	-	35	99	154	35	14
	100(%)	-	10.3	29.1	45.3	10.3	4.1

자료: 기획재정부, 『2015년도 공기업·준정부기관 평가보고서』, 2016b.; 행정자치부·지방공기업평가원, 『2015년 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서』, 2016.

공공기관과 지방공기업의 평가결과는 기관의 책임 있는 경영활동과 투명성 및 신뢰성 확보를 위해 공개되어야 한다. 두 기관의 정보공개 범위와 방법은 유사하지만, 통합공시를 위한 의사결정 권한에서 다소 차이를 보인다. 공공기관은 상임감사·감사위원, 기관

장, 기관의 경영실적 등에 대한 평가결과를 인터넷 홈페이지를 통해 공시하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여 열람이나 복사의 요구에 응하여야 한다(법 제11조). 또한 제공하는 중요정보의 표준화를 위해 기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결을 거쳐 통합공시 항목, 기준 및 절차 등에 관한 사항을 결정하여 공공기관의 공시내용을 통합공시하며(법 제12조 및 영 제16조), 공공기관은 기획재정부장관 지정 인터넷 사이트(www.alio.go.kr)에 경영정보를 공시하여야 한다(영 제16조제3항).

지방공기업의 경우에도 경영평가 결과를 지역주민에게 공시하되(법 제46조제2항), 공시사항이 발생할 때마다 기관의 인터넷 홈페이지(www.cleaneye.go.kr)에 공시하고, 사무소에 2년간 비치하여(영 제44조제2항) 서류를 열람 또는 등사하고자 하는 자의 요구에 응하여야 한다(영 제44조제3항). 아울러 행정자치부장관이 세부 항목과 절차를 정하여 통합공시하고(법 제46조제3항 및 영 제44조의2제2항), 지방공기업은 경영평가 결과와 경영진단 결과 및 조치사항을 행정자치부장관 지정 인터넷 사이트(클린아이)에 게시하여야 한다(영 제44조제1항 및 제44조의2제4항).

4. 결과의 활용 단계

가. 후속조치

평가주체는 평가결과에 따라 표창, 성과급, 인사조치, 행정조치 등의 후속조치를 공공기관과 지방공기업을 대상으로 시행한다. 기획재정부장관은 경영평가결과 실적이 부진한 공공기관의 기관장·상임이사에 대한 해임을 건의하거나 요구하고(법 제48조제8항), 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 경우 운영위원회 심의·의결을 거쳐 인사상 또는 예산상의 조치를 취하도록 요청하거나(법 제48조제9항) 성과급 지급률 결정의 후속조치를 할 수 있다(영 제27조제3항).

이에 비해 지방공기업은 행정자치부장관이 경영평가를 실시하여 필요한 조치를 취하고(법 제78조제1항), 경영평가와 경영성과계약 이행실적 평가 및 업무성과평가 등을 반영하여 연임과 해임의 기준으로 활용할 수 있다(영 제56조의2). 눈에 띄는 점으로 지방공기업은 3개 사업연도 이상 연속 당기순손실이 발생하거나 영업수입이 현저히 감소한 기관 및 사업규모 축소·법인의 청산·민영화 등이 필요한 기관을 대상으로 경영진단을 실시한다는 것이다(법 제78조의2제2항). 경영진단 결과에 따라 행정자치부장관은 임원

의 해임, 조직개편 등의 조치를 취할 수 있으며(법 제78조의2제3항), 부채상환 능력이 낮고 회생이 어렵거나 설립목적의 달성이 불가능한 경우 정책위원회 심의를 거쳐 기관을 해산시킬 수 있다(법 제78조의3).

〈표 13〉 후속조치 법령 비교

구분	근거	내용
공공기관	법 제48조제8항	경영실적 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구
	법 제48조제9항	경영실적 평가 결과 인건비 과다편성 및 경영지침 위반으로 경영부실을 초래한 공기업·준정부기관에 대하여 인사상 또는 예산상의 조치 등을 취하도록 요청
	영 제27조제3항	평가결과에 따른 인사상 또는 예산상의 조치에 대한 건의 및 요구, 성과급 지급률 결정
지방공기업	법 제78조제1항	지방공기업에 대한 경영평가를 하고, 그 결과에 따라 필요한 조치
	영 제56조의2 제1항제2호	사장의 임기 중 경영성과계약 이행실적 평가, 경영 평가 및 업무성과 평가에서 하위 평가를 받거나 직전 연도에 비해 현저히 하락한 경우에 해임
	법 제78조의2제2항	경영진단 대상 1. 3개 사업연도 이상 계속하여 당기 순손실이 발생한 지방공기업 2. 특별한 사유 없이 전년도에 비하여 영업수입이 현저하게 감소한 지방공기업 3. 경영 여건상 사업 규모의 축소, 법인의 청산 또는 민영화 등 경영구조 개편이 필요하다고 인정되는 지방공기업 4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 지방공기업
	법 제78조의2제3항	경영진단의 결과 필요하다고 인정하는 경우에는 지방자치단체의 장, 공사의 사장 또는 공단의 이사장에게 해당 지방공기업의 임원의 해임, 조직의 개편 등 경영개선 조치 명령
	법 제78조의3제1항	해산요건 1. 부채 상환 능력이 현저히 낮은 경우 2. 사업 전망이 없어 회생이 어려운 경우 3. 설립 목적의 달성이 불가능한 경우

자료: 국가법령정보센터

먼저, 성과급은 두 기관 모두 등급에 따라 기관장, 임원, 직원 등의 세 가지로 구분하여 차등화하고 있다. 공공기관에서 공기업의 기관장은 S 120%, A 96%, B 72%, C 48%,

D·E 0% 등으로, 상임임원은 S 100%, A 80%, B 60%, C 40%, D·E 0% 등으로, 직원은 S 250%, A 200%, B 150%, C 100%, D·E 0% 등으로, 준정부기관의 기관장·상임임원은 S 60%, A 48%, B 36%, C 24%, D·E 0% 등으로, 직원은 S 100%, A 80%, B 60%, C 40%, D·E 0% 등으로 지급한다(기획재정부, 2016 보도자료). 지방공기업에서 기관장은 가 301~400%, 나 201~300%, 다 100~200%, 라·마 0% 등으로, 임원은 가 201~300%, 나 151~200%, 다 100~150%, 라·마 0% 등으로, 직원은 가 180~200%, 나 80~100%, 다 30~50%, 라 10~20%, 마 0% 등으로 지급하고, 라·마 등급의 기관장과 임원은 연봉을 동결하거나 5~10% 삭감한다(행정자치부, 2016a).

〈표 14〉 성과급 지급률 비교

(단위: %)

구분		1단계	2단계	3단계	4단계	5·6단계
	등급	탁월(S)	우수(A)	양호(B)	보통(C)	미흡(D) 아주미흡(E)
공기업 ¹⁾	기관장	120	96	72	48	0
	상임임원	100	80	60	40	0
	직원(투자기관)	250(300)	200(240)	150(180)	100(120)	0
준정부 기관	기관장	60	48	36	24	0
	상임임원	60	48	36	24	0
	직원	100	80	60	40	0
지방 공기업 ²⁾	등급	가	나	다	라	마
	사장	400~301	300~201	200~100	0/연봉동결	0/연봉 5~10 삭감
	임원	300~201	200~151	150~100	0/연봉동결	0/연봉 5~10 삭감
	직원	200~180	100~80	50~30	20~10	0

주: 1) 공공기관의 성과급은 기관장 및 상임임원의 경우 전년도 기본연봉, 직원의 경우 전년도 월기본급 및 기준월봉을 기준으로 지급

2) 지방공기업은 사장과 임원 및 직원 모두 연봉(보수)의 월액을 기준으로 지급

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정』, 보도자료, 2016.6.16.; 행정자치부, 『2017년(2016년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.

성과급 지급률을 보면, 공공기관은 120%, 100% 등과 같이 확정형이고, 지방공기업은 400~301%, 300~201% 등과 같이 가변형으로 이루어진 차이를 보인다. 아울러 지방공기업에 비해 공공기관의 등급 간 격차가 상대적으로 작다. 공공기관과 지방공기업의 성과

급 지급기준도 상이하다. 공공기관의 직원은 전년도 월기본급 및 기준월봉을, 기관장과 상임임원은 전년도 기본연봉을 기준으로, 지방공기업의 경우 사장과 임원 및 직원이 받는 연봉 혹은 보수 월액을 기준으로 지급한다.

인사 및 행정 조치의 경우 기획재정부는 평가결과에 따라 D·E등급을 받은 기관의 기관장·상임이사를 대상으로 경고 및 해임을 건의하며, 2016년에 D등급의 3개 기관장과 D·E등급의 상임이사 13명을 경고하였다(기획재정부, 2016 보도자료). 또한 기획재정부는 D·E등급을 받은 기관의 경상경비를 0.5~1.0% 삭감하도록 강제하고(기획재정부, 2015), 경영개선 계획을 제출받아 이행사항을 점검한다(기획재정부, 2016 보도자료). 평가규정과 별도로 기획재정부는 경영실적 부진기관에 대한 경영컨설팅을 실시하며, 2015년에 D등급 이하 11개 기관을 대상으로 24명의 컨설팅위원을 구성하여 기관별 수요에 따라 컨설팅을 실시하였다(기획재정부, 2015 보도자료).

행정자치부는 2015년 실적 평가결과에 따라 7개 지방공기업을 경영진단 대상으로 선정하고, 7개반 29명의 경영진단반을 구성하였다. 그동안의 실적으로 1999년부터 2015년까지 지방공기업 경영진단을 실시한 결과, 114개 기관에 경영개선명령을 시달하였으며, 7개 기관 통합 및 4개 기관 청산, 2개 기관 청산진행, 174개 조직 및 1,088명 조직 감축 등을 시행하였다(행정자치부, 2016 보도자료). 행정자치부는 경영진단 이외에 피드백컨설팅도 실시하고 있다. 피드백컨설팅은 경영평가에서 다, 라, 마 등급을 받은 기관 중 신청을 받아 대상을 선정하며, 경영개선사항을 제시하여 기관의 자율적 이행을 유도한다. 공공기관이 인사조치와 행정조치를 모두 시행하는 것과 달리 지방공기업은 후속 조치로 행정조치만을 시행하고 있다.

나. 결과 활용

경영평가는 궁극적으로 기관의 단기적 실적과 장기적 성장을 위한 조직체계를 평가함으로써 기관의 경영개선을 유도하기 위한 작업이다. 이러한 평가의 목적을 달성하기 위해 피평가기관은 평가보고서, 컨설팅, 조직진단 등을 통해 제공되는 정보를 활용하여 조직운영, 인적자원관리, 재무관리, 사업계획 등의 분야에 적용하여야 한다. 이와 관련된 제도상 활용규정은 두 기관 모두 마련되어 있지 않고, 각 기관의 평가지표로 전년도 평가에서 지적된 사항에 대한 개선노력 및 이행실적을 평가하도록 구성하고 있다.

〈표 15〉 결과 활용 비교

구분	평가유형	평가지표	평가내용
공공기관	모든 공공기관	주요사업 성과관리의 적정성	외부 지적사항과 연계한 환류 활 동의 적정성
지방공기업	상수도·하수도	관리층 리더십·전문성	전년도 경영평가결과의 환류
	모든 지방공기업	공기업정책준수	전기평가 지적사항 이행실적

자료: 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가 편람(수정)』, 2016a.; 행정자치부, 『2017년(2016년 보
완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.

구체적으로 살펴보면, 기획재정부는 ‘주요사업’ 범주의 주요사업 성과관리의 적정성 지표에서 외부 지적사항과 연계한 환류활동의 적정성을 평가하며, 이때 전년도 평가결과 지적사항과 국회 및 감사원의 지적사항 등을 평가한다. 행정자치부는 상수도·하수도 유형을 대상으로 ‘리더십/전략’ 영역의 관리층 리더십·전문성 지표에서 전년도 경영평가 결과의 환류를 평가하며, 이때 전년도 경영평가결과에 대한 자체적 분석 및 개선방안의 적정한 수립과 경영평가결과 분석 및 개선방안에 대한 조직 내부의 공유 노력 등을 평가한다. 더불어 모든 지방공기업을 대상으로 행정자치부는 ‘정책준수’ 영역의 공기업정책 준수 지표에서 전기평가 지적사항 이행실적을 평가한다.

IV. 경영평가제도의 실태와 문제점

1. 평가전담조직의 역할 미흡

공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 위원회에 의해 평가와 관련된 주요사항을 심의·의결하는 유사점을 갖고 있다. 그러나 경영평가 전담조직의 기능에 다소 차이를 보인다. 행정자치부로부터 경영평가를 위탁받아 수행하는 지방공기업평가원은 지방공기업 평가담당자 워크숍을 개최하여 평가지표에 대한 의견을 수렴하고, 평가자 위촉 및 평가단 구성에서 실질적인 역할을 수행한다. 특히 평가원의 연구원이 경영평가단과 경영진단반에 참여하는데, 이들은 각 평가반과 진단반에 1인씩 편성되어 평가 및 진단을 수행하고, 행정자치부-지방공기업-평가위원 간의 의견수렴 및 조정 역할을 담당한다. 또한 경영평가와 경영진단 종료 후 경영평가보고서와 경영진단보고서를 작성하고, 정책위원회에 배석하여 관련 사항에 대하여 답변하기도 한다. 지방공기업 경영평가는 전담조직의 전문인력에 의해 지속적이고 체계적으로 평가가 이루어지기 때문에 평가의 전문성과 일관성이 제고될 수 있다. 다만, 경영평가, 경영진단, 경영컨설팅 등의 활동이 전담조직 업무의 많은 비중을 차지하는 이유로 평가제도 및 평가관리의 발전을 위한 연구 기능이 취약하다.

반면, 공공기관의 평가 전담조직인 공공기관연구센터는 공공기관 관련 연구와 조사·분석을 주요업무로 하고, 경영평가에 관련된 센터의 역할은 크지 않다. 평가지표 설계를 담당하고, 워크숍을 개최해 경영평가 교육 및 제도개선 의견을 수렴한다. 일부 연구원이 경영평가단에 평가위원으로 참여하지만, 숫자가 많지 않은 실정이다. 이렇게 경영평가에서 전담조직이 주도적인 역할을 수행하지 못하고, 정부 담당자도 순환보직으로 교체되는 상황에서 기획재정부가 직접 TF형태의 경영평가단을 조직 및 운영하는 것은 평가의 전문성과 일관성을 저하시킬 수 있다.

2. 경영평가 투입예산의 편향

두 기관은 평가투입자원에 해당하는 인력, 예산, 기간 등에 큰 차이를 보인다. 공공기관 평가예산은 기획재정부가 전액 부담하지만, 지방공기업 평가예산의 경우 광역평가는

행정자치부가, 기초자치단체의 상·하수도평가는 자치단체가 부담하는 구조를 갖고 있다. 행정자치부가 국비로 지원하는 예산만 보면, 2016년 154개 기관을 평가하는 데 27.67억원을 편성하였다. 기획재정부가 116개 공공기관 경영평가에 28억원을 편성한 것과 비교해 전체 평가예산은 비슷한 수준이지만, 전체 예산을 기관 수로 나누었을 때 기관별 예산은 공공기관 24.13백만원과 지방공기업 17.96백만원으로 다소 차이를 보이고 있다.

예산의 문제점은 평가자 수를 비교했을 때 더욱 두드러진다. 116개 공공기관을 152명이, 154개 지방공기업을 100명이 평가하였으므로 기관별 평가자 수는 공공기관 1.31명, 지방공기업 0.65명으로 지방공기업 평가자의 부담이 더 크다. 더욱이 평가기간은 공공기관이 2016년 3월 14일부터 6월 15일까지 총 94일을, 지방공기업이 2016년 4월 5일부터 2016년 7월 20일까지 총 107일을 배정하여 지방공기업의 평가기간이 더 길다. 공공기관에 비해 지방공기업 평가자의 경우 배정된 평가기관이 더 많지만 예산은 더 적고, 평가기간도 더 장기간으로 나타나 평가부담이 훨씬 크다고 할 수 있다. 공공기관과 지방공기업의 조직 및 자산규모의 차이를 감안하더라도 지방공기업의 평가예산이 적게 배정되어 있는 점은 경영평가를 제대로 수행하기에는 매우 부족하다는 불만의 원인이 되고 있다.

3. 평가유형 구분의 기관특성 반영 미흡

공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 평가유형을 구분하는 기준에 차이를 보인다. 지방공기업이 사업내용이라는 단일기준을 적용하는 것과 달리 공공기관은 사업내용과 규모를 복합적으로 적용하여 구분하고 있다. 기존 공공기관 평가유형을 분류하는 기준이 동일한 유형 내 상이한 특성을 가진 기관들이 혼재해 있어서 불합리하고, 보다 세밀한 평가유형 재분류의 필요성이 제기되기도 한다(민병찬, 2014: 28-42, 홍길표 외, 2015: 101-110). 지방공기업도 동일한 평가유형에 속하는 기관이라고 하더라도 조직규모나 자산규모 등에 차이가 발생할 수 있고, 이렇게 기관별로 다른 규모를 충분히 반영하지 않을 경우 평가의 형평성 문제가 제기될 수 있다.

공공기관과 지방공기업의 평가유형은 기관의 본질적인 차이를 충분히 반영하여 구분되어야 한다. 공공기관의 경우 독점적 사업구조를 갖고 있기 때문에 동일 사업을 수행하는 기관이 적고, 지방공기업은 동일한 사업을 수행하는 많은 기관들 사이에 자치단체

규모에 따라 규모의 차이를 보인다는 점이다. 평가유형의 구분은 공공기관과 지방공기업의 인력, 자산, 자본, 예산 등과 같은 평가외적 요인이 평가결과에 영향을 미친다는 선행연구(김중희, 2007; 장석오, 2007; 정재진, 2010; 장희란 외, 2015)를 고려하면, 평가기관의 사업내용과 기관규모에 따라 세밀하게 구분하는 것이 얼마나 중요한지 알 수 있다.

4. 기관장의 책임확보 수단 미흡

공공기관은 기관장, 비상임이사, 상임감사·감사위원 등의 임원에 대한 평가규정을 마련하고, 기관을 평가할 때 기관장과 상임감사·감사위원을 함께 평가하고 있다. 지방공기업도 행정자치부장관이 사장의 업무성과를 평가할 수 있는 규정을 마련하고 있으나 평가를 시행하지 않는다. 다만, 자치단체장이 지방공기업 사장을 임명할 때 경영성과계약을 체결하여 계약내용을 평가하고 있다. 지방공기업이 기관평가 이외에 기관장만을 대상으로 경영성과 계약내용을 평가하는 것에 비해 공공기관은 기관장과 함께 상임감사·감사위원을 대상으로 경영성과를 평가하는 차이를 보인다.

공공기관이 외부 민간전문가에 의해 기관장뿐만 아니라 상임감사·감사위원을 평가함으로써 기관 임원의 책임 있는 업무수행을 강조하고 있는 것을 장점으로 꼽을 수 있다. 이에 비해 지방공기업은 기관장의 업무수행 책임성을 확보하기 위한 규정과 실제 운영이 미흡하다. 사장의 연임과 해임을 결정할 때 경영성과계약 이행실적 평가 및 기관경영 평가와 함께 사장의 업무성과 평가를 가장 먼저 반영하도록 규정하고 있으나 평가를 시행하지 않기 때문에 유명무실한 규정이라고 할 수 있다. 자치단체장이 사장과 경영성과 계약을 체결하고 계약내용의 이행실적을 평가하지만, 사장의 임면권자가 자치단체장이라는 점을 감안하면 평가의 관대화 가능성이 우려된다. 자치단체장이 평가단의 구성에 영향을 미쳐 평가결과를 왜곡할 수 있고, 자치단체장이 교체된 경우 재임 중인 사장을 교체하거나 해임하기 위한 자의적 수단으로 활용될 가능성도 있다(한인섭, 2016: 97).

5. 공공성 평가지표의 미흡

공공기관과 지방공기업은 기업성과 공공성의 원리에 의해 운영되므로, 이를 평가지표에 충분히 반영하여야 한다. 기업성을 측정하는 계량지표의 경우 지방공기업에 비해 공

공기관 경영평가지표에서 많이 나타난다. 반면, 공공성 지표는 계량과 비례량 지표를 결합한 형태로 지방공기업 경영평가지표에서 많이 발견된다. 공공성은 불특정다수의 이익을 실현하기 위해 기업을 고객만족과 사회공헌에 주안점을 두고 운영하는 것으로(최용환, 2007: 155-156), 지방공기업은 주요사업활동, 고객만족성과, 공기업정책준수 등의 지표에서 전체 점수의 30% 정도를 할애하고 있다. 이러한 공공성 지표로 인해 지방공기업은 지역사회의 발전과 지역주민의 복리증진 등 불특정다수의 이익에 보다 관심을 둘 것으로 생각된다.

그러나 공공기관은 공공성을 측정하는 지표가 전체 배점의 10% 수준에 불과하고, 이마저도 계량지표로 구성되어 있어 기관의 공공성을 제대로 측정할 수 있을지 의문이다. 이렇게 편중되고 미흡한 지표체계는 공공기관이 수행하는 모든 활동을 포괄하지 못할 가능성을 갖고 있으며, 공공재원에 의해 운영되는 공공기관이 사회적 책임을 소홀히 여기게 할 수 있다. 아울러 공공기관의 일선 종사자도 계량지표는 공공성의 가치를 추구하는 기관의 특성을 반영하기 어렵다는 문제를 지적하고 있다(김주찬 외, 2013: 66).

6. 평가자 구성의 다양성 부족

공공기관과 지방공기업 경영평가 모두 관련 분야의 전문가를 평가자로 위촉하여 운영하고 있으며, 2016년 경영평가에 참여한 평가자들의 직업구성은 교수·회계사·노무사·연구원·변호사·컨설턴트·공무원·공공기관종사자 등으로 다양하게 나타난다. 공공기관 평가자는 교수와 회계사가 높은 비중을 차지하고, 지방공기업에 비해 노무사와 변호사 및 컨설턴트가 많은 모습을 보인다. 이렇게 다양한 분야의 경영평가지는 지표별 평가의 전문성을 제고할 수 있다. 임금피크제나 성과연봉제와 같이 노사관리 분야에 관심이 높은 상황에서 노무사는 노사관리의 전문적인 평가를 수행하고, 노사 간의 소통을 강화하는 협력적 노사관계 구축에 기여할 수 있다. 또한 전문컨설턴트의 활용은 경영평가의 컨설팅 기능을 강화하고, 회계사는 기관의 재무지표를 보다 면밀히 검토할 수 있다.

지방공기업은 공공기관과 유사하게 교수의 비중이 가장 높지만, 연구원의 비중이 두 번째를 차지하고 있다. 이는 지방공기업평가원의 연구위원이 각각의 평가반에 1명씩 배치되기 때문에 나타나는 현상이다. 이외에 평가자의 구성은 공공기관에 비해 다양성이 부족하다. 노무사와 컨설턴트가 1명에 불과하고, 변호사는 활용하고 있지 못하다. 이러

한 평가자의 다양성에 미흡한 모습을 보이는 것은 지방공기업 경영평가예산의 부족에 의한 현상으로 이해된다. 평가자의 다양성이 부족할 경우 지표별 특성을 반영한 평가자의 배정이 어렵고, 지표별 평가의 전문성을 저해하는 결과를 가져올 수도 있다.

7. 평가등급의 낮은 예측가능성과 외부성

두 기관의 경영평가제도는 평가등급을 부여하는 기준과 평가등급을 결정하는 방법이 상이하다. 공공기관은 6단계의 평가등급을 나누는 기준이 정성적인 반면, 지방공기업이 5단계의 평가등급을 나누는 기준은 90점 이상, 85점 이상 등과 같이 정량적으로 정의되어 있다. 기관별 등급을 결정하는 방법에서도 공공기관은 기관별 평균점수와 표준편차를 활용하여 등급구간을 조정하는 반면, 지방공기업은 절대점수를 기준으로 하위 등급별 비율을 제한하고 있다.

이와 같이 지방공기업이 기관별 절대점수를 기준으로 등급을 결정하고 일부 상위등급의 비율을 제한하는 ‘절대평가+상대평가’의 구조라면, 공공기관은 기관별 평균점수와 표준편차에 의해 등급구간을 결정하여 등급을 결정하는 ‘상대평가’ 구조이다(홍길표 외, 2015: 142-143). 지방공기업의 평가등급은 절대점수를 우선 적용하므로 기관들이 자신의 점수에 의한 등급을 예측할 수 있고, 타기관의 점수에 영향을 받지 않는다. 평가유형의 차이를 반영하여 평가등급을 일부 조정한다는 점도 장점으로 꼽을 수 있다. 반면, 공공기관의 평가등급이 기관별 경영평가 평균점수와 표준편차를 활용하여 결정되므로, 다른 기관의 평가결과에 영향을 받을 뿐만 아니라 평가등급의 예측가능성이 떨어진다. 특별한 문제가 없더라도 상대평가로 인해 하위등급을 받은 기관은 성과급의 불이익과 기관장 및 상임이사의 인사조치까지 받을 수 있으므로 평가등급에 문제를 제기할 수 있다. 더욱이 운영위원회가 정책적 판단에 따라 인위적으로 S등급을 부여하지 않는 것도 높은 평가등급을 받기 위해 노력하는 기관의 사기를 저해하는 요소로 작용할 수 있다고 판단된다.

8. 성과급 지급률의 차등성

공공기관과 지방공기업은 성과급을 지급하는 기준에 차이가 있다. 공공기관의 기관장 및 상임임원은 전년도 연봉을, 직원은 전년도 월기본급 및 기준월봉을 기준으로 하는

반면, 지방공기업의 사장과 임원 및 직원은 연봉 및 보수의 월액을 기준으로 지급한다. 두 기관은 지급 기준에 의해 구성원 간 지급률에도 차이를 보인다. 지급률의 등급 간 격차는 상대적으로 공공기관에서 작고, 지방공기업에서 크게 나타난다. 또한 제시된 지급률의 결정방식이 공공기관은 확정형으로, 지방공기업은 가변형으로 구성되어 있다.

이러한 성과급 지급률의 차이는 두 가지 원인으로 이해된다. 등급 간 격차의 경우 공공기관은 기관장과 임원의 지급기준을 연지급액으로 하고, 지방공기업은 기관장과 임원 및 직원 등 모든 구성원의 지급기준을 월지급액으로 정하고 있기 때문에 나타나는 현상으로 생각된다. 아울러 지급률 결정방식의 경우 지방공기업은 가변형으로 제시함으로써 지방자치단체 재량권을 부여하기 위한 것으로 판단된다. 이는 자치단체마다 재정적 여건이 상이하고, 지방공기업이 자치단체의 시정운영에 기여하거나 기여하기 위해 손해를 감내한 경우 등을 종합적으로 고려할 수 있도록 배려한 것이다. 그러나 공공기관은 경영평가 등급의 단일 기준에 의해 일괄적으로 성과급을 지급하고 있어서 과도한 성과급이 지급된다는 비판을 받고 있다.

9. 경영평가 후속 인사조치 소홀

공공기관과 지방공기업은 평가결과를 토대로 시행되는 인사조치에 차이를 보인다. 기획재정부장관은 2016년에 공공기관 평가결과 재임기간 요건에 미달한 기관을 제외하고, D등급을 받은 9개 기관 중 3개 기관의 기관장과 D·E등급을 받은 13개 기관 중 9개 기관의 상임이사에 대해 경고 조치를 단행하였다. 지방공기업도 평가결과에 따라 연임 또는 해임할 수 있는 규정은 마련하고 있으나 자치권 침해 우려 때문에 이를 활용하는 모습은 보이지 않는다. 지방공기업 사장이 저조한 기관평가결과에 따라 받는 불이익은 성과급 동결 혹은 익년도 연봉이 5~10% 삭감되는 수준이다.

공공기관은 기관의 평가결과에 따라 성과급뿐만 아니라 임원이 직접적으로 체감할 수 있는 제재를 가하기 때문에 기관장과 상임이사가 평가결과와 경영성과 및 경영개선에 많은 관심을 둘 수밖에 없는 구조이다. 성과급과 연봉 이외에 추가적인 경고 및 해임과 같은 인사조치는 사장에게 큰 불이익으로 느껴질 수 있으므로 경영시스템과 경영성과의 개선을 위한 노력을 유도할 수 있다. 반면, 행정자치부장관이 사장평가 규정이 있음에도 불구하고 평가하지 않고, 자치단체장이 사장의 경영성과계약 이행실적을 평가하더라도

인사조치에 활용하지 않는 것은 사장의 업무태만 및 비효율적 업무수행을 촉진하여 기관의 성과 악화로 연결될 수 있다.

10. 경영평가 후속 행정조치 실효성에 대한 의문

공공기관과 지방공기업 모두 평가지표에서 결과활용을 강제하고 평가결과를 토대로 행정조치를 시행하지만, 행정조치의 성격에서 차이를 보인다. 공공기관은 D·E등급을 받은 대상에게 1% 이내의 경상경비 삭감, 경영컨설팅, 경영개선계획 제출 및 점검 등을, 지방공기업은 부실한 운영으로 인해 특별한 대책이 필요한 기관을 대상으로 경영진단과 기관의 신청을 받아 피드백컨설팅을 시행하고 있다. 이러한 행정조치의 성격은 경영컨설팅과 경영개선계획은 기관에 재량이 부여된 반면, 공공기관의 예산상 조치와 지방공기업의 경영진단은 강제성을 띠고 있다.

그러나 공공기관과 지방공기업의 적자와 심각한 부채문제가 끊임없이 제기되는 것을 보면 경영개선을 유도하기 위한 행정조치의 실효성 의문이 든다. 행정조치가 효과를 나타내지 못하는 이유는 두 가지로 생각해볼 수 있다. 하나는 기관이 행정조치에 제대로 대응하지 않는 것이고, 또 다른 하나는 적절한 행정조치가 이루어지지 않는 것이다. 일선 종사자들이 인터뷰에서 컨설팅이 현실적으로 도움이 되지 않고, 컨설팅 의견이 너무 모호하거나 기관에 적용하기 어렵다고 하는 것을 보면(김주찬, 2014: 76), 이러한 가능성들을 의심해볼 수 있다.

V. 결론 및 시사점

지방공기업 경영평가제도가 정부투자기관 경영평가제도의 영향을 받아 마련되었으나 지방공기업과 공공기관 경영평가제도는 다른 발전경로를 밟고 있다. 이에 본 연구는 두 기관의 경영평가제도와 그에 따른 운영을 비교하여 유사점 및 차이점, 장점 및 단점 등을 검토하고, 경영평가제도의 발전을 위한 개선방안을 제시하고자 하였다.

이를 위해 공공기관과 지방공기업 경영평가제도의 변천과정을 살펴보고, 두 기관의 경영평가제도와 운영을 비교하였다. 공공기관과 지방공기업 경영평가제도는 제도의 내재적 문제 해결과 기관의 자율성 및 지방자치권의 확대 등을 위해 변화하였으며, 두 제도 모두 1999년에 큰 변화하는 모습을 보였다. 그러나 공공기관 및 지방공기업 경영평가제도와 운영을 평가투입, 평가과정, 평가결과, 평가활용 등의 기준에 따라 비교한 결과 평가전담 조직의 역할, 평가예산, 평가유형의 구분 기준, 기관장과 임원의 평가, 평가지표의 구성, 평가자의 구성, 평가등급의 부여 기준, 성과급 지급 기준, 경영평가 후속 인사 및 행정조치 등에 차이를 보이고 문제가 있는 것으로 나타났다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 두 기관 간의 비교를 바탕으로 공공기관과 지방공기업 경영평가제도 및 운영의 개선방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 경영평가의 전문성과 일관성을 제고하기 위해 공공기관연구센터의 기능을 강화할 필요성이 제기된다. 공공기관 경영평가는 기획재정부가 직접 구성한 비상설 경영평가단에 의해 운영되고, 평가종료 후 평가단은 해체된다. TF조직 형태의 평가단 운영은 평가자와 기관 사이의 유착가능성을 제거하고, 보다 다양한 분야의 여러 전문가가 참여할 수 있다는 장점이 있다(홍길표 외, 2015:43). 그러나 평가단이 임시조직으로 운영되기 때문에 평가관련 지식 및 정보를 축적해서 공유하기 어렵고, 평가자가 자주 교체되는 이유로 피평가기관에 대한 이해도가 떨어진다는 문제점이 제기된다(유승현, 2010: 197). 여러 팀으로 나누어진 평가단을 제대로 관리·감독하는 것도 어렵다. 행정자치부의 지방공기업평가원과 같이 공공기관의 전담기관이 평가편람을 작성하고, 평가단 구성 및 운영, 평가진행 등에 실질적인 역할을 수행하는 방안을 강구해야 한다. 이런 점에서 전담기관은 연구기능에 국한하지 않고 공공기관 전반에 관한 전문기관으로 기능을 확대할 필요가 있다. 특히, 공공기관 경영평가제도가 핵심적인 제도임을 고려하여 평가

관리(evaluation management) 기능을 확립할 필요가 있다. 이는 외부평가단 중심으로 운영되는 경영평가제도의 한계를 극복하여 경영평가가 원활하게 이루어질 수 있도록 지원하는 것이다. 여기에는 기존의 공공기관 및 평가체계 연구기능 이외에 평가계획 수립, 평가자 관리, 평가정보 관리, 평가보고서 품질관리 등이 포함될 수 있다. 이를 위해 기획재정부-평가단-공공기관 사이의 원활한 의사소통체계를 마련하고, 평가관리에 필요한 핵심적인 세부기능을 발굴 및 제도화할 필요가 있다.

둘째, 경영평가 예산에 관한 원가분석을 실시할 필요가 있다. 공공기관 및 지방공기업 경영평가는 모두 정부예산에 의해서 조달되고 있으나, 전담기관의 역할이나 평가대상 기관과 평가자의 수 등의 차이 등을 반영하지 않아 공공기관과 지방공기업 경영평가 예산의 형평성 논란이 제기될 수 있다. 2016년 공공기관 및 지방공기업 경영평가예산이 28억원과 26.7억원으로 유사하지만, 평가대상 기관 수는 116개와 154개로 많은 차이가 있어 실질적인 기관별 예산은 74.44%로 수준이다. 무엇보다도 예산산정의 근거가 명확하지 않은 점은 경영평가 예산편성의 적정성에 관한 비판을 피하기 어렵다. 이런 문제점을 개선하기 위해서는 경영평가예산에 대한 원가분석을 실시하여 경영평가가 안정적으로 수행될 수 있는 기반을 마련할 필요가 있다.

셋째, 기관의 특성을 반영하여 평가유형의 세분화를 검토해야 한다. 동일한 평가유형에 속하더라도 사업내용과 조직규모가 다르기 때문에 평가의 형평성 문제가 제기된다. 공공기관 내에서 공기업Ⅱ는 사업내용과 정원에 따라 분류할 수 있고, 강소형기관도 기관성격에 따라 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥 등의 재분류가 가능하다(민병찬, 2014: 38-42). 지방공기업의 경우에도 사업내용에 더해 광역 및 기초계층으로 분류하거나, 조직규모에 따라 평가지표나 지표의 배점을 상이하게 적용할 수 있다. 이렇게 평가유형을 세분화하여 평가외적 요인의 영향을 최소화할 때 평가에 대한 신뢰성 및 타당성을 확보할 수 있다(장희란 외, 2015: 20).

넷째, 지방공기업 사장의 책임성을 확보하기 위해 자치단체장 경영성과계약 이행실적 평가의 독립성을 강화해야 한다. 지방공기업 경영평가제도는 행정자치부장관에 의한 기관평가 및 사장평가와 자치단체장에 의한 경영성과 이행실적 평가에 관한 규정을 마련하고 있다. 그러나 자치권 침해 우려로 사장평가는 시행되지 않고 있으며, 자치단체장이 사장과 맺은 경영성과계약에 대한 내용을 자체적으로 평가하고 있다. 자치단체가 실시하는 경영성과계약 이행실적 평가의 관대화 경향을 고려해보면, 사장의 업무책임성을

확보하기 위한 노력은 매우 부족한 실정이다. 자치단체장의 사장평가 시 외부기관에 위탁하여 사장평가위원의 선정에서부터 평가를 수행하여 결과를 확정하기까지 일련의 과정이 독립적으로 이루어지는 방법을 생각해볼 수 있다.

다섯째, 공공기관의 공공성 지표를 비계량 지표로 전환하고, 기관의 공공성 강화방안을 강구해야 한다. 공공기관내 공기업유형의 공공성 관련 지표는 사회공헌 지표에 국민평가, 정부 3.0, 경영정보공시 점검, 정부권장정책 등의 계량지표로 9점에 불과하다. 계량지표로 기관의 공공성을 제대로 반영할 수 있을지 의문이고, 지표의 배점도 미미한 수준이다. 공공기관의 공공성을 강화하고, 공공성의 측정방식을 개선할 필요성이 제기된다. 가령, 지방공기업의 지표와 같이 공공성 관련 지표의 배점을 상향하고, 사업의 공공성 증진노력·지역사회에의 공헌·친환경기술개발 노력·고객서비스 품질관리 등의 비계량 지표를 확충하는 방안을 고려할 수 있다.

여섯째, 지방공기업 경영평가에 보다 다양한 분야의 전문가를 참여시키는 방안을 검토해야 한다. 정부의 정책에 의해 지방공기업이 임금피크제와 성과연봉제를 도입하고, 노사갈등이 발생하는 상황에서 노무사와 같은 전문가는 평가의 컨설팅기능 강화를 위해서도 필수적이다. 그러나 공공기관에 비해 지방공기업 평가자에서 세부 전문가의 참여율이 낮게 나타난다. 제한된 평가예산에 의해 전문가를 참여시키는데 한계가 있지만, 평가예산을 점차 현실화하면서 변호사, 노무사, 컨설턴트 등 세부 전문가의 참여 비중을 증가시킬 필요성이 제기된다.

일곱째, 공공기관에 평가등급을 부여하는 방법이 개선되어야 한다. 공공기관의 상대평가에 의한 평가등급 결정방식은 기관이 얼마나 좋은 성과를 내고 높은 평가점수를 받았느냐는 중요하지 않고, 다른 기관이 나보다 얼마나 더 좋은 혹은 나쁜 점수를 받았는지가 중요한 요소로 작용한다. 이러한 평가등급 결정방식에서 피평가기관은 자신들의 점수에 따른 평가등급을 예상하기 어렵고, 설령 예상할 수 있더라도 타기관의 평가점수에 따라 등급이 변화할 수 있다. 또 인위적으로 등급구간을 결정하여 S등급을 제한하는 것은 높은 평가등급을 받기 위한 기관의 노력을 무의미한 것으로 만든다. 평가등급의 결정에 외부요인의 영향을 최소화하고, 기관의 예측가능성 제고와 사기진작을 위하여 평가등급 부여방식의 합리화가 필요하다. 지방공기업과 같이 각 공공기관이 획득한 점수를 기준으로 등급을 부여하되, 동일한 평가유형에 묶여 평가하였지만 기관이 가진 특성이나 상대적 격차가 점수에 반영된 경우 일부 등급을 조정하고, 상위등급의 비율을

제한하는 방법을 고려할 수 있다.

여덟째, 공공기관 성과급 지급률이 유동적으로 결정되는 방식을 검토하여야 한다. 공공기관이 높은 부채비율과 당기순손실을 기록하더라도 경영평가등급에 따라 많은 성과급을 지급하는 것이 문제점으로 지적된다. 공공기관 입장에서는 원래 급여의 일부를 실적에 따라 지급하는 자체성과급과 경영평가 성과급이 합산되어 과도한 성과급을 지급받는 것처럼 보이기도 하고, 정부정책에 의해 손실을 입는 경우도 있기 때문에 억울한 점이 있다. 그러나 기관의 경영성과와 성과급의 괴리를 완화하기 위해 성과급 지급률이 평가등급 이외에 부수적인 기준에 의해 조정되도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다. 가령, 정부정책의 이행에 의한 손실을 고려하되, 연속으로 당기순손실이 발생하거나 영업수입이 현저히 감소하고, 부채비율이 일정수준 이상인 경우와 같이 경영상 중대한 귀책사유가 있을 때 성과급 지급을 제한하는 것이다.

아홉째, 공공기관과 지방공기업의 경영개선을 위해 실시하는 행정조치의 실효성이 확보되어야 한다. 공공기관과 지방공기업을 대상으로 컨설팅, 경영진단, 경상경비 삭감 등의 행정조치를 시행함에도 불구하고 이들의 경영상 문제가 지속적으로 제기되는 것은 행정조치의 적절성과 피평가기관의 대응에 문제가 있는 것으로 생각된다. 제도적으로 시행되는 행정조치의 실효성을 확보하기 위해 평가자와 피평가자 사이의 충분한 의사소통 기회를 제공함으로써 행정조치와 기관 간 정합성을 제고하여야 한다. 또한 기관이 행정조치에 따라 적절히 대응하는 시스템을 갖추고, 그에 따라 경영시스템을 개선하고 있는지 검토가 이루어져야 한다.

본 연구에서는 공공기관과 지방공기업의 경영평가제도의 차이를 비교하여 몇 가지 개선방안을 도출하였다. 그동안 경영평가제도의 개선을 주제로 한 연구들이 각각의 제도 및 운영상 발견되는 문제점과 이에 대한 해결방안 다루던 것과 차이를 보인다. 공공기관과 지방공기업의 경영평가제도를 서로 비교해봄으로써 특징과 한계를 파악하고 보다 발전 및 개선시키기 위한 방안을 제안하는 데 의의가 있다고 생각된다. 본 연구는 경영평가의 제도적 관점에 초점을 기울인 나머지 운영적 및 행태적 측면에 대한 분석은 미흡한 점이 있다. 이에 관해서는 향후 후속연구가 이루어질 것으로 기대한다.

참고문헌

- 공병천·김길수, 「자체평가 및 상위평가 개선방안」, 한국행정연구원, 2004.
- 국회예산정책처, 『2015회계연도 공공기관 결산 평가』, 2016a.
- 국회예산정책처, 『2015회계연도 결산: 거시·총량 분석』, 2016b.
- 기획재정부, 「경영실적 부진 공공기관에 대한 경영컨설팅 실시」, 보도자료, 2015.9.7.
- 기획재정부, 『2016년도 공기업·준정부기관 예산편성지침』, 2015.
- 기획재정부, 「2015년도 공공기관 경영실적 평가결과 확정」, 보도자료, 2016.6.16.
- 기획재정부, 『2015년도 공공기관 경영평가 편람(수정)』, 2016a.
- 기획재정부, 『2015년도 공기업·준정부기관 평가보고서』, 2016b.
- 김병철, 「공공기관평가에 대한 메타평가 모형 개발」, 『정책개발연구』, 한국정책개발학회, Vol.11, No.2, 2011, pp. 1-28.
- 김인자·전진석, 「메타평가를 이용한 지방공기업 경영평가제도의 문제점 및 개선방안 연구」, 『지방정부연구』, 한국지방정부학회, Vol.13, No.1, 2009, pp. 133-148.
- 김재환, 『공기업·준정부기관경영평가단 관리 강화방안』, 국회입법조사처, 2016.
- 김주찬·이민창, 『공공기관 경영실적평가의 효과성에 대한 직무담당자 인식조사』, 국회예산정책처, 2014.
- 김종희, 「지방공기업 경영평가의 수용도 제고방안: 시설관리공단의 비계량지표를 중심으로」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, Vol.21, No.1, 2007, pp. 75-95.
- 대한민국정부, 『2016년도 성과계획서(기획재정부)』, 2016.
- 대한민국정부, 『2016년도 성과계획서(행정자치부)』, 2016.
- 라영재, 『공공기관의 임금체계 개편 현황과 향후 쟁점』, 『재정포럼』, 한국조세재정연구원, Vol.238, 2016.4, pp. 23-37.
- 라영재·윤태범, 『공공기관 경영평가제도 분석과 새로운 모형 개발』, 한국조세재정연구원, 2013.
- 라휘문, 「지방행정혁신평가결과의 수용도에 대한 영향요인분석」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, Vol.21, No.2, 2007. pp. 199-224.
- 라휘문·최덕목, 「지방공기업 경영평가에 대한 메타평가: 경기도 지방공기업 경영평가 사례를 중심으로」, 『GRI연구논총』, 경기연구원, Vol.12, No.1, 2010, pp. 47-72.

- 류영수·최병대, 「기술영향평가에 대한 메타평가분석」, 『한국행정학보』, 한국행정학회, Vol.41, No.3, 2007, pp. 345-372.
- 류영아, 「지방자치단체 메타평가시스템 구축방안」, 한국지방행정연구원, 2007.
- 민병찬, 『공공기관 경영실적평가의 문제점과 개선과제』, 국회예산정책처, 2014.
- 박중수, 「정보화사업 메타평가를 위한 CIPOU 모형 개발」, 『한국정책학회 학술대회』, 한국정책학회, Vol.2003, No.3, 2003, pp. 63-100.
- 박충훈, 「경기도 공공기관 경영평가제도 개선을 위한 평가모형개발연구」, 『경기연구』, 경기연구원, 2010.
- 신열·박충훈, 「지방공기업 경영평가의 메타평가: 경기도 사례를 중심으로」, 『한국정책연구』, 경인행정학회, Vol.9, No.1, 2009, pp. 151-174.
- 신열·장덕희·정재진, 「지방공기업 경영평가 제도기준의 실효성 강화방안」, 국회입법조사처, 2011.
- 윤태범·김효경·유효정, 『공공기관 경영평가제도 변천과정 연구』, 한국조세연구원, 2010.
- 오영균, 「산업기술연구회평가에 대한 메타평가: 제도적 정합성을 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 한국정책분석평가학회, Vol.21, No.2, 2011, pp. 351-376.
- 유승현, 「공공기관 경영평가의 신뢰성 및 타당성 분석: 2008년도 평가결과를 중심으로」, 『정책분석평가학회보』, 한국정책분석평가학회, Vol.20, No.4, 2010, pp. 171-202.
- 이상철, 『한국 공기업의 이해』, 서울: 대영문화사, 2012.
- 이찬구, 「과학기술계 연구회의 기관평가제도 발전방안」, 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, Vol.15, No.1, 2004, pp. 405-433.
- 장석오, 「재무적·비재무적 성과 및 기업규모가 지방공기업 경영평가결과에 미치는 영향」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연구원, Vol.21, No.3, 2007, pp. 105-128.
- 장지인·곽채기·신완선·오철호, 『공공기관 경영평가제도의 변천과정 연구(Ⅱ)』, 한국조세연구원, 2013.
- 장희란·박정수, 「공공기관 경영성과에 대한 기관규모효과 분석: 2008~2012년 공공기관 경영실적평가결과를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 한국정책학회, Vol.24, No.1, 2015, pp. 1-25.
- 정재진, 「기관 특성과 환경적 특성이 지방공기업 경영평가 결과에 미치는 영향: 경영평가 지표 및 등급부여 개선방안의 제시를 중심으로」, 『지방행정연구』, 한국지방행정연

- 구원, Vol.24, No.2, 2010, pp. 33-61.
- 정재진, 「지방상수도를 대상으로한 평가제도의 비교분석과 발전방안: 행안부 평가와 환경부 평가에 대한 메타평가를 중심으로」, 『GRI연구논총』, 경기연구원, Vol.15, No.1, 2013, pp. 299-324.
- 최용환, 「지방공기업의 경영평가에 관한 연구」, 『공공행정연구』, 한국공공행정학회, Vol.8, No.2, 2007, pp. 151-172.
- 하미승, 「정부 조직·인력 규모의 결정요인 연구」, 『한국인사행정학회보』, 한국인사행정학회, Vol.12, No.3, 2013, pp. 51-79.
- 한국노동연구원, 『임금직무체계 개편 지원방안 연구: 제2편 공공부문 임금체계 개편방안 연구』, 2014.
- 한인섭, 「지방공기업 경영평가제도의 변천과정과 발전방향」, 『한국거버넌스학회보』, 한국거버넌스학회, Vol.18, No.1, 2011, pp. 271-297.
- 한인섭, 「지방자치단체 출자·출연기관 관리제도의 한계와 개선방안」, 『한국행정연구』, 한국행정연구원, Vol.25, No.1, 2016, pp. 77-108.
- 행정자치부, 『2016년(2015년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2015.
- 행정자치부, 『2017년(2016년 보완 포함) 지방공기업 경영평가편람』, 2016a.
- 행정자치부, 『2016년 지방공기업 경영평가 실시계획』, 2016b.
- 행정자치부, 「2015년 실적 지방공기업 경영평가결과 공개」, 보도자료, 2016.8.11.
- 행정자치부, 「부실우려 7개 지방공기업 경영진단 실시」, 보도자료, 2016.8.25.
- 행정자치부·지방공기업평가원, 『2015년 경영실적 지방공기업 경영평가 종합보고서』, 2016.
- 홍길표·김완희·이근주·이삼열·정도진·이립, 『공공기관 경영실적 평가제도 개선방안 연구』, 공공기관경영연구원, 2015.
- 홍형득, 「국가연구개발사업의 메타평가에 관한 실증연구: 선도기술개발사업을 중심으로」, 『한국행정논집』, 한국정부학회, Vol.14, No.4, 2002, pp. 867-892.
- 항병상·강근복, 「정부출연연구기관평가의 발전방안 논고: 기초기술연구회의 평가사례에 대한 메타평가를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 한국정책학회, Vol.14, No.1, 2005, pp. 121-131.

Wholey, J. S., "What Can We Actually Get From Program Evaluation?," *Policy Sciences*, Vol.3, No.3, 1972, pp. 361-369.

공공기관경영정보공개시스템 <http://www.alio.go.kr/>

국가법령정보센터 <http://www.law.go.kr/>

국가지표체계 <http://www.index.go.kr/>

기획재정부 정보공개시스템 열린재정 www.openfiscaldata.go.kr/

지방공기업경영정보공개시스템 www.cleaneye.go.kr/

지방재정365 <http://lofin.moi.go.kr/>

10. 공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구

이근주
(이화여자대학교)

공공기관 개방형 계약직제에 대한 연구

이근주(이화여자대학교)

I. 서론

1. 연구목적 및 배경

기획재정부는 2015년 말 공공기관의 중장기 성과 제고 및 전문성 강화를 위하여 2급 이상 간부직의 일정 비율을 민간에 개방하여 능력에 따라 채용하는 개방형 계약직제를 도입하였다.

기획재정부가 제안한 공공기관의 개방형 계약직은 기관의 성과 달성을 위해 핵심 관리능력이 필요한 직위와 마케팅, 홍보, 법무 등 민간전문가 확보가 가능한 직위를 외부에 개방하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 특정 직위가 개방형 계약직으로 지정되면 해당 직위가 공석이 생기는 경우 내·외부 공개모집을 통하여 선발하고 원칙적으로 2년간 계약직으로 채용하게 된다. 그리고 안정적인 업무 수행을 위하여 기관의 특성에 따라 3~5년 또는 그 이상 계약기간을 연장할 수 있도록 설계되었다. 도입 첫해인 2016년에는 본부 간부직 정원의 5% 이내로 개방형 계약직을 지정하여 운영한 후 성과분석을 거쳐 향후 20%까지 단계적으로 확대할 계획을 갖고 있다.

공공기관의 개방형 계약직제는 간부직을 대상으로 하고 있다. 유기한의 고용계약을 맺는다는 측면에서 일반적인 계약직 고용과 형식적으로는 유사한 측면이 있으나 내용면으로 보면 ‘간부직’을 대상으로 한다는 점은 매우 차별적인 부분이다. 조직의 상위 간부직에 대한 개방이기 때문에 조직 전반에 미치는 영향이 일반적인 계약직 고용보다 크며 간부직에 지원할 수 있는 외부노동시장의 상황도 일반적인 계약직과는 다르기 때문이다. 이러한 측면에서 공공기관의 개방형 계약직제도는 정부에서 과장급 이상 고위공무원단 직위를 대상으로 운영하고 있는 개방형 직위제도와 유사하다고 할 수 있다.

본 연구는 공공기관의 개방형 계약직제 도입 첫해에 이루어지는 연구로 공공기관의 개방형 계약직제도 도입 및 운영에 대한 분석을 시도하고 있다.¹⁾ 현황에 대한 분석을 바탕으로 분석을 하는 것이 바람직하다고 할 수 있으나 시기적으로 각 기관에서 개방형 계약직제도를 도입하기 위하여 제도를 설계하고 있는 단계이기 때문에 본 연구는 현황 분석에 집중하기에는 현실적인 한계를 갖고 있다.²⁾ 기획재정부의 도입 계획에 따르면 2016년은 '본부 간부직의 5%까지 개방형 직위를 지정'하는 것을 구체적인 목표로 하고 있다. 결과적으로 대부분의 기관은 2016년 개방형 계약직 직위제도를 도입하는 수준의 실적을 보이고 있다. 그리고 2016년 11월 말 현재 실제 채용이 이루어지는 경우는 제도 도입을 한 기관 중 일부에 그치고 있는 것으로 나타났다. 따라서 본 연구에서는 일부 현황에 대한 조사와 분석도 수행하지만³⁾ 계약직 채용의 이론적인 논의를 바탕으로 개방형 채용의 주요 특성과 본질을 이해하고 유사 사례인 정부에서 10년 이상 운영된 개방형 직위제도의 운영성과와 함의를 분석하여 공공기관에 최초로 도입되는 개방형 계약직제가 성공적으로 정착하는 데 주의해야 할 함의를 정리하는 것을 목표로 하였다. 구체적으로 연구의 내용은 다음과 같다.

- 공공기관 개방형 계약직제 도입 현황
- 외부노동시장 및 거래비용 이론을 적용한 계약직 채용제도의 이해
- 정부의 개방형 직위제도 사례 분석
- 성공적 운영에 필요한 제도 및 관리 차원의 방안 제시

2. 연구 방법

2016년은 제도 도입 첫 해로 각 기관은 개방형 계약직제도를 설계하고 제도화하는 과정에 있는 경우가 대부분이다. 그리고 2016년 상반기에 도입한 경우도 이제 채용이 일부만 이루어진 단계로 외부 전문가 채용의 결과에 대한 사례 분석이나 심층분석을 하기

- 1) 연초 연구 계획을 수립하는 단계에서는 기재부에서 적극적으로 추진하는 사업이므로 2016년에 많은 기관이 제도를 적극적으로 도입할 것으로 기대하였으나 여러 가지 상황적인 여건으로 예상보다 제도 도입과 고용 실적이 많지 않았다.
- 2) 공공기관의 개방형 계약직제도는 2015년 말 도입이 결정되어 2016년 시행되었으나 실제 대상이 되는 공공기관에서는 2016년 11월 말 현재 제도 도입 중에 있거나 12월 말 제도 도입을 목표로 준비 중인 경우가 대부분으로 나타났다.
- 3) 설문조사의 경우 응답률도 예상보다 낮았으며 제도 도입 및 채용 과정의 실적을 보인 기관의 수가 많지 않아 통계적으로 유의미한 수준의 분석이 이루어지기 어려웠다.

에는 시기적으로 적합하지 않은 상황이다. 따라서 본 연구에서는 1) 외부 전문가 채용과 관련된 이론적 논의인 외부노동시장 이론과 거래비용 이론을 기반으로 개방형 계약직제도의 본질과 특징에 대한 이론적 이해, 2) 2016년 11월 말 현재 공공기관의 제도 도입 수준 현황 파악 그리고 3) 유사 사례인 정부의 개방형 직위제도 분석의 세 가지 접근을 시도하였다.

첫 번째는, 이론적인 논의이다. 공공기관 개방형 계약제는 일반적인 계약제와는 달리 간부직 등 고위직을 대상으로 하는 개방형 임용방식이다. 상급직위를 대상으로 하는 계약직 채용은 일반적인 계약직제도와는 달리 조직에 미치는 영향도 클 뿐만 아니라 제도 설계 및 운영상 고려해야 할 부분이 다르다. 이에 대한 이해를 위해서 외부 노동시장 이론과 거래비용 이론의 관점에서 간부직 계약직제도를 검토하였다. 계약직 활용을 설명하는 전통적인 이론인 외부 노동시장 이론을 통하여 간부직 개방형 채용의 특징과 의미를 파악하였다. 거래비용 이론은 내부인력 활용을 할 것인가 아니면 외부인력을 채용할 것인가에 대한 선택의 논거를 설명해준다. 거래비용 이론은 어떤 특성을 갖고 있는 직위가 어떤 상황에서 외부 노동시장을 활용한 채용이 더 적절한지 아니면 그렇지 않은지를 판단하는 기준과 논리를 세울 수 있으며 그러한 결정이 가져올 수 있는 영향에 대한 이해가 가능하게 한다.

두 번째는, 현황파악을 위한 설문조사이다. 개방형 계약직제도를 도입하는 공공기관에 대한 설문조사를 실시하여 도입 수준, 운영 관련된 기초적인 제도 구비 수준 및 제도에 대한 일반적인 기대를 파악하였다. 현황 파악을 위한 설문 분석을 통하여 개방형 계약직제도가 공공기관에 어느 정도 전파되고 있으며 초기 도입 실적 및 기관의 기대에 대한 현황을 파악하였다. 시기적인 한계로 통계분석을 통한 일반화 시도는 하지 않았다.

세 번째는, 정부에서 10년 이상 운영하고 있는 개방형 직위의 운영성과를 분석하였다. 정부에서 운영하고 있는 개방형 직위는 정부 고위 직위의 일부를 조직의 외부에 개방하여 민간인을 계약직으로 채용하는 개방형 채용제도이다. 과장급 이상과 고위공무원단의 고위 직위 중 일부를 개방형으로 지정하여 조직 외부인에게도 경쟁의 기회를 제공하고 선발되는 경우 계약직으로 채용하는 정부의 개방형 임용제는 공공기관에서 도입하기로 한 간부직을 대상으로 하는 개방형 계약직제도와 매우 유사한 성격을 갖고 있다. 정부에서 운영하고 있는 개방형 임용제에 대한 다양한 성과분석의 결과는 공공기관의 개방형 계약직제도가 성공적으로 정착하는 데 중요한 함의를 제공한다.

본 연구는 설문분석, 이론적 검토 및 정부의 선행 사례분석을 통하여 공공기관 개방형 계약직의 성공적인 정착 및 확산과 제도가 갖고 있는 부정적인 효과를 최소화하고 긍정적인 효과를 제고하기 위한 바람직한 관리 방향을 제시하는 것으로 결론을 대신하고 있다.

II. 개방형 채용의 이론적 근거

개방형 채용의 이론적 근거는 폐쇄형/개방형 인사제도와 거래비용 이론의 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 폐쇄형/개방형 인사제도는 내부노동시장과 외부노동시장을 구분하여 이해하는 전통적인 이론적 설명이다. 반면에 거래비용 이론은 make-or-buy의 결정을 분석하는 데 유용한 Williamson(1975)의 이론에 근거한 설명으로 폐쇄형 혹은 내부노동시장에서 승진이나 수평이동을 통하여 직위를 충원할 것인가 아니면 외부노동시장을 활용하여 외부 전문가를 채용할 것인가의 결정을 돕는 이론적인 논리이다.

1. 폐쇄형 및 개방형 인사제도

전통적으로 조직의 충원은 조직의 최하층부에서만 이루어지는 폐쇄형과 조직의 모든 직위를 외부 채용이 가능하도록 운영하는 개방형으로 나누어 볼 수 있다(백종섭 외 2016; 오석홍 2005). 폐쇄형 인사제도는 전적으로 내부노동시장만을 활용하는 제도이며 개방형 인사제도는 외부노동시장을 활용하는 제도이다. 개방형 계약직제도는 개방형으로 지정된 직위를 충원함에 있어 내부자와 외부자가 모두 지원할 수 있기 때문에 내부노동시장과 외부노동시장을 모두 활용하는 제도라고 할 수 있다.

가. 폐쇄형 인사제도: 내부노동시장

폐쇄형 채용제도는 조직의 최하층에서만 신규채용이 이루어지며 상위직은 하위직으로부터의 승진 혹은 동급직위 간의 수평이동으로만 채워지는 것을 의미하며 계급제를 활용하고 있는 조직에서 주로 활용하는 방식이다. 우리나라는 대부분의 조직이 계급제적 성격을 갖고 있는 경우가 많아 자연스럽게 폐쇄형 채용제도를 보편적으로 활용해 왔

다. 폐쇄형 인사제도를 운영하는 경우 최하위직을 제외한 모든 직위가 기존의 직원 만으로 구성된 내부노동시장에 전적으로 의존하게 되며 상급직위는 조직의 최하위계층으로 신규 채용된 인력이 수평이동과 승진을 통하여 조직 내 사다리를 타고 상위직으로 이동하는 방식으로 충원이 이루어진다.

우리나라의 경우 대부분의 공공기관은 공채 형식을 활용하여 조직의 최하위층으로만 신규 인력을 확보하고 간부직 등 고위직의 충원은 하위 직급으로부터의 승진이나 조직 내 수평이동을 활용하는 폐쇄형 채용제도를 활용해 왔다. 물론 고용의 유연성이 강조된 이후 계약직, 무기계약직 등의 활용이 확대되었지만(라영재, 2009) 주된 인사운영의 원칙은 내부노동시장을 활용하는 것이다. 폐쇄형 인사제도가 성과주의의 대두와 함께 많은 비판에 직면해 있는 것은 사실이나 오랫동안 사용되었다는 것은 나름의 장점을 갖고 있기 때문이다. 폐쇄형 인사제도의 장점과 단점을 살펴보면 다음과 같다.

1) 폐쇄형 인사제도의 장점

우선 조직의 최하위직으로만 충원이 이루어지는 폐쇄적인 인사제도는 젊고 유능한 인재를 채용하여 장기 근무를 통해 자부심을 느끼며 조직에 충성할 수 있도록 하는 장점이 있다. 조직의 최하위층에서 채용이 이루어지기 때문에 젊은 인재를 확보하는 것이 가능하다. 젊은 인재가 조직에 들어와서 장기간 근무하게 되면 조직에 대한 몰입과 충성도 그리고 자부심에 높아지고 이것은 조직의 성과 제고에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다.

선발에 있어서 중요시되는 평가 요소는 현재 갖고 있는 전문성보다는 장래 발전가능성이다. 젊은 나이에 조직에 들어와서 장기간 근무하게 되면 조직이 수행하는 다양한 하부기능을 수행하게 될 것이기 때문에 선발 단계에서는 특정의 전문성이 높고 낮음보다는 잠재적인 역량이나 학습 능력 등을 중점적으로 평가하게 된다. 잠재역량이 충분한 인재는 채용 이후 다양한 조직경험을 통한 전문성의 축적이 가능하다.

폐쇄형 인사제도에서 상위직은 하위직의 승진이나 동일한 계급의 수평이동을 통하여 충원이 된다. 조직의 최하위 직위로 충원이 된 이후 승진과 수평이동을 통하여 하위직으로부터 상위직으로 이동하면서 조직이 수행하는 다양한 하부 기능을 경험하게 되므로 조직을 전반적인 관점에서 이해하고 다양한 업무를 무난하게 수행할 수 있는 일반행정가로 성장하게 된다.

일반행정가 중심의 인력 구성은 공식이 있는 경우 혹은 새로운 기능이 추가된 경우

내부노동시장에서 유연하고 효율적으로 인사를 할 수 있는 가능성이 크다. 조직의 구성원 대부분이 이미 다양한 업무 경험을 갖고 있으며 다양한 업무 경험을 학습했기 때문에 새로운 기능이나 직무를 부여해도 비교적 단기간에 적응하여 상당한 수준의 성과를 낼 수 있다.

2) 폐쇄형 인사제도의 단점

내부노동시장에만 전적으로 의존하는 폐쇄형 인사제도가 갖고 있는 가장 큰 문제점은 외부로부터의 자극이 충분하지 않을 뿐만 아니라 내부적인 경쟁도 부족하여 조직이 침체될 수 있다는 점이다. 내부노동시장에만 전적으로 의존하는 경우 승진 등 인사이동이 기수와 연공서열 중심으로 이루어지는 경향이 크다. 젊어서부터 퇴직 때까지 장기적으로 근무하기 때문에 경력이나 기수 등 연공서열이 성과보다 우선되는 인사의 원칙이 되게 된다. 이러한 경향은 성과를 객관적으로 측정하기 어려운 정부나 공공기관에서 많이 관찰된다. 민간기업의 경우도 객관적인 성과를 측정하기 어려운 조직 및 인사관리부서에서 주로 이러한 원칙을 활용하고 있다. 연공서열은 경험과 숙련도를 인사 평가에 반영한다는 측면에서 그 자체로 문제라고는 할 수 없다. 하지만 연공서열만이 유일한 인사관리의 원칙과 기준인 경우 기수문화, 연공서열문화가 조직에 팽배하게 되면 승진과 주요 보직을 위한 경쟁이 거의 없어지게 되어 조직이 침체되는 문제가 발생하게 된다.

두 번째, 폐쇄형 인사제도의 경우 상위직의 경우 제한된 내부인력시장에서만 인재를 선발하게 되어 조직 내 경쟁 유인을 제거하는 문제가 발생한다. 승진이나 중요 직위를 위한 경쟁이 충분하게 이루어지지 못하는 경우 성과 제고에 부정적인 영향을 미치게 된다. 특히 연공서열이 중요한 기준이 되는 경우 구성원 간에 실질적인 경쟁이 부족하여 구성원 개개인이 역량을 제고하고 업무의 성과를 높이려는 노력을 등한시킬 수 있다. 간부직 등 고위직의 경우 하위직에 비하여 경쟁의 수준이 상대적으로 낮기 때문에 경쟁을 통한 성과를 높이는 데 어려움이 있다. 특히, 고용의 안정성이 높은 공공기관의 경우 폐쇄적인 인사제도는 개인의 직무수행 동기를 낮추어 장기적으로 조직의 성과를 높이는 데 저해요인으로 작용할 수 있다.

마지막으로, 조직의 운영 환경이 현재와 같이 급격하게 변화하는 경우 환경 변화에 적응, 생존, 성장하기 위해서는 환경이 요구하는 새로운 필수 전문인력을 신속하게 확보할 수 있는 것이 중요하나 폐쇄형 인사제도는 외부로부터의 인력 확보가 불가능하다.

나. 개방형 인사제도: 외부노동시장

개방형 인사제도는 모든 직위에 대하여 외부로부터의 신규채용이 가능한 제도이다. 폐쇄형 인사제도가 계급제 조직에서 주로 활용되는 인사제도라면 개방형 인사제도는 직위분류제 조직에서 주로 활용되는 인사제도이다. 직위분류제란 직위를 업무의 종류과 난이도 및 중요도 수준으로 구분하여 직위별로 적합한 인재를 충원하고 관리하는 제도이다. 직위분류제하에서는 특정 직위에 임명되는 것이 해당 직위를 수행할 수 있는 전문성을 갖추고 있는지 여부로 판단된다. 따라서 해당 직위가 공석이 되는 경우 충원은 해당 직위를 수행하는 데 필요한 전문성을 충분하게 갖추고 있는지 여부로 결정된다.

개방형 인사제도의 경우 전문성을 갖추기만 하면 되기 때문에 내부노동시장에 국한되지 않고 내부 및 외부 노동시장을 모두 활용하는 채용이 이루어지게 된다. 공석이 되는 직위와 관련된 내부노동시장의 인력 풀에 비하여 외부노동시장의 경쟁력이 우수한 경우 내부인력이 선정될 가능성은 줄어들게 된다.

1) 개방형 인사제도의 장점

개방형 인사제도의 가장 큰 장점은 우수한 인재 확보의 가능성이 커진다는 점이다. 내부노동시장에만 의존하는 폐쇄형에 비하여 개방형 인사제도는 내부노동시장과 외부노동시장을 포함하는 더 큰 인력풀 속에서 인재를 선발하기 때문에 더 우수한 인재를 확보할 가능성이 커진다. 우수 인재 확보 가능성은 개방형 인사제도의 가장 큰 장점이라고 할 수 있다.

두 번째로, 개방형 인사제도는 조직의 침체를 방지할 수 있다. 폐쇄형 인사제도는 조직 최하위층에서만 충원이 이루어지기 때문에 승진이나 인사이동에 있어서 기존 구성원만을 활용하게 된다. 결과적으로 조직 전체적으로 새로운 자극이나 경쟁이 발생할 가능성이 없어진다. 기수문화가 잘 형성된 조직일수록 승진이나 인사에 있어 입사연도 혹은 입사 동기 등의 요인이 결정적인 요인으로 작용하게 되어 개인이 전문성 향상이나 성과 제고를 위하여 노력할 유인이 작게 되어 결과적으로 조직은 활력을 잃고 침체하게 된다. 반면에 조직의 어느 직위에도 외부로부터 충원이 가능한 개방형 인사제도는 침체된 조직에 새로운 경쟁을 유도하고 조직 분위기를 개선하는 효과를 기대할 수 있다.

세 번째는, 성과관리의 강화가 가능하게 된다는 점이다. 조직 내부인력과 외부인력 사

이에 경쟁을 통하여 책임자를 선발하는 경우 연공서열이나 기수 등이 인사에 작용할 가능성이 줄어들고 기술, 지식, 전문성 및 역량 등과 성과 수준이 핵심적인 선발 기준이 되게 되므로 조직 전체적으로 성과관리가 강화될 가능성이 커진다.

네 번째는, 구성원이 업무에 임하는 태도가 좀 더 적극적이 될 가능성이 크다. 연공서열이나 기수 중심의 승진이 이루어지는 경우 적극적으로 업무를 수행하다가 실수를 하거나 성과를 달성하기 못하는 것이 소극적으로 업무를 수행하더라도 실수를 안 하는 것보다 승진 등 인사에 더 좋은 결과를 가져오기 때문이다. 적극적으로 업무에 임하다 보면 불가항력적인 외부 요인 혹은 해결하려는 문제의 본질적인 속성상 쉽게 가시적인 성과가 나타나지 않거나 실패 혹은 실수가 발생하는 경우가 있다. 계급제 등 폐쇄형 인사제도를 사용하는 경우 연공서열과 기수 등 귀속적인 요인이 승진 등의 중요한 기준으로 작동하는 경우 이러한 실수나 실패는 승진 등 인사에 있어 부정적인 요인으로 작용하게 되는 경우가 많다. 하지만 개방형 인사제도하에서는 성과 창출과 전문성의 발휘가 선발의 중요한 기준이 되기 때문에 평소에 업무를 수행함에 있어 더욱 적극적이 되게 된다.

마지막으로 리더십의 강화를 들 수 있다. 개방형 인사제도의 경우 인사권자는 그렇지 않은 경우보다 넓은 인력 풀에서 책임자를 선발할 수 있게 된다. 이는 인사와 관련된 리더의 권한이 실질적으로 커지는 것을 의미하며 리더의 조직 장악력을 제고하는 데 긍정적인 요인으로 작용하게 된다.

2) 개방형 인사제도의 단점

개방형 인사제도가 갖고 있는 문제점으로 첫 번째는, 외부노동시장을 많이 활용할수록 기존 조직 구성원의 이익을 침해하거나 사기를 저하시킬 가능성이 있다는 점이다. 오랜 기간 조직에 헌신했음에도 불구하고 간부직 등 상급직으로 승진하지 못하는 경우가 발생하게 된다면 미래 상급자로 승진할 목표를 갖고 있는 하위직에게 부정적인 시그널을 제공하여 조직의 사기가 저하될 가능성이 있다.⁴⁾

두 번째 문제점은, 개방형 인사제도가 도입되면 직업의 안정성과 응집성이 약화될 수 있다는 점이다. 개방의 수준이 높아질수록 외부 인력의 유입이 많아지면서 인력의 유동성이 높아지게 된다. 유동성이 높아지게 되면 장기근속하는 구성원에 비하여 단기간에

4) 유사한 논리가 거래비용 이론에서도 이루어지고 있으며 이에 대하여는 다음 장에서 본격적으로 논의할 것이다.

계약직으로 근무하는 구성원의 비율이 점차 높아지게 되고 평균 근무기간이 짧아지게 되면서 직업의 안정성과 구성원 간의 응집성이 낮아질 가능성이 있다.

세 번째 문제점은, 인사관리 비용의 증가이다. 폐쇄형 인사제도의 경우 공석이 발생하게 되면 수평이동이나 승진을 통하여 공석을 채우면 된다. 하지만 개방형 채용의 경우 공석이 발생하거나 발행이 예상되는 경우 조직 내부는 물론 외부에도 이 사실을 공지하여 충분한 응시자를 확보할 수 있도록 해야 한다. 응시자 확보된 후에는 책임자 선발을 위한 평가가 이루어진다. 내부자만을 대상으로 평가를 하는 경우 조직에서 근무한 기간 동안 주기적으로 이루어진 평가자료가 축적되어 있어 비교적 정확하게 책임자를 골라낼 수 있다. 하지만 외부에서 응모한 사람에 대하여는 본인이 제출한 자료 이외에는 충분한 정보가 없는 경우가 대부분이다. 이 경우 정확하게 응시자를 평가하기 위해서 서류전형, 추천서, 실기 시험 및 면접 등 다양한 평가방법이 활용된다. 그리고 이 모든 과정을 모두 마치고 책임자를 선정하더라도 선발이 이루어지는 시점과 공석이 시작되는 시점이 일치하지 않을 수도 있다. 이 경우 업무의 지연 등이 발생할 수 있다. 공모와 평가 과정에 소요되는 시간과 비용은 폐쇄형에서는 발생하지 않는 채용과 관련된 추가부담이 된다.

네 번째 문제점은, 승진이 적체될 수 있다는 점이다. 특히 간부직이 개방형으로 운영되어 외부노동시장에서 충원되는 경우 내부 인사의 승진 기회가 박탈된다. 이는 내부 인사에서 승진적체를 가져와 조직 내 인사에 부담을 줄 수도 있다.

다섯 번째는, 외부에서 충원된 인사와 기존의 내부 인력 간의 갈등이다. 외부에서 충원된 경우 업무 수행과 관련된 전문성 측면에서는 문제가 없을 수 있지만 해당 조직문화에 대한 이해, 다른 구성원들과의 친밀도, 조직 역사에 대한 이해 등의 여러 측면에 있어 기존의 구성원과 차이가 있는 것이 당연하다. 이러한 차이를 극복하지 못한다면 이해의 부족으로 인한 갈등이 발생할 수 있다. 외부에서 충원된 인사에 대하여 기존의 내부 구성원이 저항감을 표시하거나 일정기간 이후 조직을 떠날 사람이라는 생각으로 적극적인 협력을 하지 않는 경우도 갈등의 원인이 될 수 있다.

다. 개방형 임용과 계약직의 성과

개방형 임용의 대표적인 형태는 계약직이다. 고용의 유연성과 외부전문성 확보를 위하여 외부노동시장을 활용한 개방형 채용의 경우 정규직보다는 비정규직, 계약직 형태로 고용이 이루어지는 경향이 많다. 계약직의 경우 고용의 안전성이 떨어진다는 측면에

서 계약직의 조직 내 공헌을 부정적으로 평가가 되는 경우도 있으나(Gannon & Nothorn, 1971) 조직내에서 계약직이 보이는 행태는 긍정적인 측면을 많이 발견할 수 있다.

1990년대 이후 민간 조직을 대상으로 계약직의 조직행태를 연구하기 시작하면서 긍정적인 효과를 발견하기 시작하였다(Feldman 1990; Feldman et al. 1994). 이들 연구에서는 계약직의 조직 몰입이나 직무만족이 정규직보다 높은 수준을 보인다는 점을 보여주었다. 국내 사례를 활용한 연구에서도 유사한 결과가 도출되었다(양병화 외, 2001). 유사한 업무를 수행하는 계약직 근로자와 정규직 근로자를 국내 사례를 활용하여 비교한 결과, 계약직 근로자들의 조직 몰입과 직무 만족이 정규직에 비하여 높다는 점을 확인할 수 있었다. 조직 몰입을 타산적 몰입, 감정적 몰입 그리고 규범적 몰입으로 세분하여 분석한 연구에 따르면 비정규 계약직은 정규직에 비하여 감정적 몰입과 규범적 몰입 수준이 높은 것으로 나타났다(McDonald & Makin, 2000).

계약직이 정규직에 비하여 직무만족, 조직 몰입 및 만족도 등의 차원에서 높은 수준을 보이는 것은 공무원을 대상으로 하는 연구에서도 찾아볼 수 있다. 전문계약직, 개방형 및 책임운영기관장 등 정부에서 운영하는 계약직 공무원을 대상으로 한 분석 결과, 유사한 직무를 수행하는 정규직에 비하여 이들 계약직 공무원의 직무만족, 조직 몰입 및 만족도가 높게 나타났으며 조직에 대한 불만족은 낮은 것으로 나타났다(강제상 외, 2003; 강제상, 2005).

비정규 계약직이 보이는 높은 수준의 조직 몰입과 만족도는 다음과 같이 두 가지 논리로 해석이 가능하다. 첫 번째는 재계약에 대한 기대(Feldman, 1990; Sinclair et al., 1999)와 예견적 사회화(McDonald & Makim, 2000) 이론이다. 재계약에 대한 기대가 있는 경우 고용관계에 대한 심리적 투자수준을 높이게 된다. 미래의 고용관계에 대한 기대가 현재의 노력과 심리적 투자 수준을 결정하는 것이다. 예견적 사회화란 조직에 이미 소속된 사람보다 집단에 들어가려고 하는 사람이 집단의 규범과 가치에 더 몰입하는 현상을 의미한다. 예견적 사회화가 일어나게 되면 계약직 근로자는 조직에서 인정받아 재계약을 하거나 정규직이 되기 위하여 조직에 적극적으로 충성하는 모습을 보이게 된다. 결과적으로 계약직은 비정규직보다 더 높은 수준의 조직 몰입과 만족도, 더 낮은 수준의 조직 지원에 대한 불만족을 보이게 된다.

두 번째는 계약직과 정규직의 경우 만족의 준거집단이 다르다는 설명이다(Goodman,

1977). 만족도는 비교 준거 혹은 준거집단과 비교한 상대적인 감정적 판단 수준이다. 계약직과 정규직은 본인의 만족도 수준을 결정하는 데 준거가 되는 집단이 서로 다르다. 정규직의 만족도 판단 준거집단은 내부노동시장이다. 조직 내부적으로 다른 정규직 직원들이 어떻게 생각하고 어떤 대우를 받고 있는가를 준거로 활용한다. 반면에 계약직의 경우 조직 내부적인 상황뿐만 아니라 외부노동시장의 상황도 함께 고려하여 비교 준거를 삼게 된다. 특히 외부노동시장은 실직 상황과도 비교되기 때문에 비교 만족도 준거수준이 정규직에 비하여 상대적으로 낮을 수 있으며 이는 조직에 대한 높은 만족도 혹은 낮은 불만족으로 나타날 수 있다.

비정규직 근로자들이 조직의 변화와 개선에 긍정적 역할을 한다는 점을 보여준 연구도 있다(양병화 외, 2001). 외부노동시장에서 선발된 계약직은 조직이 기존에 갖고 있는 가치와는 다른 새로운 가치, 시각 및 비전을 갖고 조직에 참여하기 때문에 조직의 변화를 이끌 수 있게 된다. 계약직은 기존 조직에 형성되어 있는 공식적, 비공식적 네트워크의 밖에 존재하기 때문에 비교적 자유롭게 변화를 주도할 수 있기 때문이다. 특히, 기존의 조직에 뿌리 깊게 형성되어 있는 이해관계 때문에 변화가 어려운 경우 외부에서 채용된 사람은 기존의 이해관계를 알지 못하거나 무시할 수 있어 새로운 변화를 비교적 쉽게 추진할 수 있다.

라. 개방형 임용과 경력직의 직장이동

간부직 등 고위 관리직의 개방형 임용은 조직의 중·상위 직위에 대한 외부노동시장의 활용이다. 이는 조직의 최하층에서 이루어지는 채용이 현재 고용상태에 있지 않은 젊은 인재가 대부분인 외부노동시장을 활용하는 것과 비교하여 많은 차이점을 보인다. 간부직 등 고위 관리직의 외부노동시장은 크게 1) 현재 고용상태이며 상당한 경력이 있는 중년 이상의 인재 2) 계약의 만료나 정년으로 곧 고용이 끝날 것이 확정되어 있는 인력 그리고 3) 계약의 만료나 정년 등으로 최근에 고용이 종료된 인력으로 크게 나누어져 있다고 볼 수 있다. 이 중에서 간부직 등 고위관리자에 대한 개방형 임용은 1) 혹은 2) 유형의 경우가 대부분이라고 할 수 있다. 따라서 간부직 개방형 계약직의 외부노동시장을 정확하게 이해하기 위해서는 경력자들의 직장 이동을 올바르게 파악할 필요가 있다.

경력자들은 왜 직장을 이동하려 하며 어떤 요인들이 경력자들의 직장 이동 의사결정에 영향을 미치는가? 경력자들이 직장 이동에 관심을 갖는 이유 즉, 외부노동시장에 관

심을 두고 직장 이동을 계획하려는 이유는 자신이 속한 조직의 내부노동시장 상황이 악화되었기 때문인 경우가 많다(김성훈, 2008). 조직 구성원의 경쟁력과 효율성이 낮아지고 조직마다 고용의 유연성을 강조하게 되면서 경력자들의 내부노동시장에서의 입지가 약화되었다. 내부노동시장에서 더 이상 고용의 안정과 충분한 보상을 확보하기 못하게 된 경우 외부노동시장에 관심을 갖는 것은 당연한 결과이다. 개방형 채용의 확대와 성과관리의 강화 등으로 기업의 오너가 외부노동시장에 큰 관심을 갖게 된 것도 조직 구성원들이 외부노동시장에 눈을 돌리기 시작한 이유라고 할 수 있다. 이러한 현상은 외부노동시장의 활용이 상대적으로 용이한 사무직이나 전문직의 경우 더 심화되었다고 한다(김성훈, 2008). 하지만 우리나라의 경우 아직 경력직의 외부노동시장의 진입이 활성화된 상황이라고 보기는 어렵다.

경력직의 직장 이동을 결정하는 요인으로는 충분한 경력의 유무와 현 직장의 보수 수준을 들 수 있다(김성훈, 2008). 외부노동시장에서 경쟁력을 가질 수 있을 만큼의 경력을 가진 사람은 내부노동시장의 상황이 악화되는 경우 그렇지 않은 사람들 보다 용이하게 외부노동시장으로 진입할 수 있을 것이다. 경력과 전문성이 뛰어날수록 외부노동시장에서 새로운 직장을 구할 가능성이 높기 때문이다. 그리고 현재 받고 있는 보수가 자신의 전문성, 기술 및 경력 등과 비교하여 낮은 수준이라고 판단되는 경우 더 높은 보수를 받기 위하여 외부노동시장에 참여하게 된다.

2. 거래비용 이론과 개방형

현대 조직에 있어서 외부노동시장을 활용할 것인가 아니면 내부노동시장을 활용할 것인가에 대한 결정은 피할 수 없는 선택이다. 내부노동시장의 활용이 유일한 대안이 아니듯이 외부노동시장이 유일한 채용방식이 아니기 때문이다. 직무의 특성에 따라 내부노동시장의 활용이 적합한 직위가 있는 반면에 외부노동시장을 활용하는 것이 더 적합한 직위가 있다. 동일한 직위라도 노동시장의 상황에 따라 내부노동시장이 적합한 경우가 있으며 그렇지 않은 시기도 있다. 직위별로 개방 여부에 대한 의사결정을 해야 한다. 그렇다면 어떤 기준으로 선택을 할 것인가가 핵심적인 질문이 된다.

일반적으로 폐쇄형 인사제도는 조직에 특화된 전문성(firm specific skills)이 요구되거나 교육훈련이나 성과평가가 중요시되는 경우 바람직하다고 할 수 있으며 개방형 인사제

도는 인사관리 중에서 모집, 선발, 조직사회화 등이 중요시되고 이전 고용주와의 관계 형성이 중요시되는 경우 선택될 가능성이 높다(Chadwick & Dabu, 2009; Rosenkopf & Almeida, 2003; Dokko & Rosenkopf 2010).

개방형 혹은 폐쇄형 의사결정을 도울 수 있는 이론으로 거래비용 이론이 있다(Williamson, 1975). 거래비용 이론은 조직이 특정 기능을 내부적으로 수행할 것인가 아니면 시장에서 구매할 것인가의 결정을 이해하는 데 중요한 이론적인 틀이다. make-or-buy의 의사결정을 설명하는 거래비용 이론은 내부노동시장과 외부노동시장을 선택하는 의사결정에도 적용될 수 있다. 여기에서는 거래비용 이론에서 중요시하고 있는 요인들 중에서 계약직 채용 여부의 의사결정에 영향을 미치는 것들을 중심으로 설명하도록 하겠다.

가. 탐색 및 협상비용

내부노동시장 대신에 외부노동시장을 활용하는 경우 발생하는 대표적인 비용이 탐색비용과 협상비용이다(Weiner & Vining, 2005). 첫 번째 비용은 탐색비용이다. 외부노동시장에서 적임자를 찾는 데 지불하는 비용은 모두 탐색비용이 된다. 내부노동시장의 경우라면 조직 내 구성원 중에서 선택하면 되므로 특별히 적임자를 찾기 위한 노력을 많이 하지 않아도 된다. 하지만 외부노동시장에 적임자를 찾기 위해서는 외부노동시장에 잠재적인 지원자 혹은 잠재적인 적임자가 있는지를 확인하기 위하여 시간과 노력을 지불해야 한다.

잠재적인 적임자군(pool)을 찾고 이 중에서 적임자를 찾았다면 고용계약을 맺어야 한다. 내부노동시장의 경우 기존의 근로관계가 형성되어 있기 때문에 별도의 고용계약을 맺을 필요가 없다. 하지만 외부노동시장을 활용한 경우라면 잠재적 적임자와 수행하는 업무의 내용과 그에 상응하는 보상에 대한 합의를 협상을 통하여 이끌어내야 한다. 협상 과정에서 지불해야 하는 비용을 협상비용이라고 한다.

따라서 외부노동시장을 활용한다면 잠재적인 적임자를 찾기 위한 시장 탐색비용과 확보된 잠재적인 지원자와 어떠한 고용계약을 맺을 것인가에 대한 협상비용 등 내부노동시장을 활용하였다면 발생하지 않을 거래비용을 지불해야 한다.

외부노동시장을 활용하는 개방형 계약직의 경우 경력직을 대상으로 하는 외부노동시장에서 적임자를 찾고 노동계약을 맺는 과정에서 탐색비용과 협상비용을 지불해야 한

다. 우리나라의 경우 경력직을 대상으로 하는 외부노동시장이 아직은 활성화되어 있지 않기 때문에 비교적 많은 탐색비용을 지불해야 한다. 잠재적인 책임자가 지원을 할 수 있도록 홍보를 적극적으로 하는 등 많은 시간과 노력을 탐색비용으로 지불할 필요가 있다. 반면에 협상비용은 상대적으로 덜 발생할 수 있다. 우리나라의 고용계약의 경우 비교적 정형화되어 있어 임금과 고용조건이 비교적 단순한 경우가 많기 때문이다.

특정 직무를 수행하는 책임자를 외부노동시장에서 찾는 데 탐색비용이 과다하게 지불된다면 그 직위는 내부노동시장을 활용하는 것이 더 효율적일 수 있다. 외부지원자 수가 적어서 채용고를 내야 하거나 지원자 중에서 책임자를 찾기가 어려운 경우가 책임자 탐색을 위한 시간비용을 많이 지불해야 하는 상황이다. 반면에 탐색비용이 크지 않고 내부노동시장에서의 선택보다 우월한 선택을 할 가능성이 있다면 개방형 계약직 직위로 지정하는 것이 효과적인 선택일 수 있다.

나. 조직 특화 전문성

조직 특화 전문성(firm specific skills) 혹은 자본의 특정성(asset specificity)은 생산 요소 혹은 기술이 특정 재화 혹은 특정 조직에 특화되어 있어 다른 목적으로 활용되거나 다른 조직에서 활용되는 경우 그 가치가 현저하게 떨어지거나 없어지는 것을 의미한다(Weimer & Vining, 2005).

개방형 직위 지정의 논리 중의 하나는 외부전문성의 활용이다. 하지만 모든 전문성이 외부노동시장의 활용에 적합하지는 않다. 특정 직위에서 요구하는 전문성, 기술 혹은 역량이 해당 조직에서만 필요한 것이며 다른 조직에서는 필요하지 않는다면 그 직위는 개방형보다는 내부노동시장을 활용하는 것이 더 바람직하다(Bidwell and Keller, 2014). 조직에서 축적된 경험, 조직에 대한 다양한 정보 등이 해당 직무를 수행하는 데 핵심적 역할을 한다면 이러한 직위에서 요구되는 전문성은 조직 특화된 전문성으로 볼 수 있다. 조직 특화된 전문성이 높게 요구되는 직위를 개방형으로 지정하는 경우 해당 조직의 경험이 없는 외부인 중에서 책임자를 찾기는 어려운 상황이 되며 관련된 외부전문가를 임용하더라도 높은 성과를 달성하기 쉽지 않게 된다. 개방형 계약직 직위를 선정함에 있어 해당 직위에서 요구되는 전문성이 일반적인 범용 전문성인가 아니면 조직 특화된 전문성인가에 대한 판단이 중요하다.

개방형 직위에 대한 정치적 혹은 사회적 압력이 큰 경우 조직 특화된 전문성을 간과하

는 경우가 종종 발생한다. 정부에서 개방형 임용제를 도입한 초기에는 개방에 대한 요구와 기대가 매우 컸기 때문에 전문성이 요구되는 직위, 조직에서 핵심직위로 판단되는 직위를 개방직으로 지정하는 경우가 많이 있었다. 이 과정에서 조직 특화된 전문성에 대한 명시적인 고려를 충분하게 하지 못하고 외부전문가를 활용하기 어려운 직위가 개방형 직위로 지정되는 경우가 종종 있었다. 이러한 직위는 외부인이 지원하는 경우도 많지 않았으며 지원한다고 해도 좋은 평가를 받지 못하였다. 결과적으로 외부 전문가 활용을 목적으로 제도가 도입되었으나 내부자가 최종적으로 선발되는 결과를 가져왔다.

다. 성과 가변성

성과 가변성(performance variability)은 누가 해당 직위를 수행하는가에 따라 성과 수준의 변화가 많이 발생하는 경우 혹은 성과의 격차가 큰 경우를 의미한다. 직위에 따라서는 직무를 수행하는 개인의 내재화한 지식, 기술 및 역량 등이 직무수행의 성과를 결정하는 중요 변수가 되는 경우도 있으나 그 반대로 기술(technology) 혹은 규정 등 외부적인 요인에 의하여 결정되는 경우도 있다. 전자의 경우가 후자에 비하여 성과가변성이 큰 직위가 된다.

거래비용의 논리에 따르면 성과 가변성이 높은 경우 외부노동시장보다는 내부노동시장을 선호한다고 한다(Bidwell & Keller, 2014). 성과 가변성이 높은 경우 누가 해당 직위를 수행하는가에 따라 성과 수준이 크게 달라지게 되므로 최고의 책임자를 배치시키는 것이 중요하다. 그리고 인사에 실패할 경우 성과 수준에 미치는 영향도 매우 크다. 외부노동시장을 활용하는 경우 잠재적 지원자의 전문성, 역량 등에 대한 정보의 충분성이나 정확성이 내부 지원자에 비하여 낮은 경우가 많다. 그리고 내부 지원자의 경우 과거 성과 수준에 대한 정보를 쉽게 확보할 수 있어 내부노동시장을 활용하는 것이 인사의 실패를 최소화하는 선택이 될 수 있다. 즉, 성과 가변성이 높은 직위의 경우 불확실성이 낮은 선택을 하기 위해서 외부노동시장 대신에 내부노동시장을 활용할 가능성이 커진다.

라. 정보의 비대칭성

선발 과정에서 정보의 비대칭성은 중요한 거래비용으로 작용한다. 정보의 비대칭성(information asymmetry)은 거래의 두 당사자들 사이에 정보의 격차가 존재하는 것을

의미한다. 잠재적인 고용주와 잠재적인 지원자 간에는 항상 정보의 비대칭성이 존재한다. 지원자가 갖고 있는 지식, 기술 및 역량 그리고 경험에 대한 충분하고 정확한 정보에 대하여 잠재적 고용주는 지원자만큼 정보를 갖고 있지 못하다. 그리고 지원자의 경우도 자신이 갖고 있는 지식, 기술 및 역량 등을 정확하게 표현할 수 없는 경우도 있다 (information impactedness). 이러한 상황은 잠재적 고용주가 합리적이고 효율적인 판단을 하는 데 부정적인 영향을 미친다.

정보 격차의 문제는 외부노동시장을 활용할 경우 크게 나타난다. 내부임용의 경우 오랜 기간 동안 조직에 몸담아 왔기 때문에 개인이 보유하고 있는 지식, 기술 및 역량과 경험에 대한 정확한 정보에 비교적 쉽게 접근할 수 있으며 결과적으로 합리적으로 판단할 가능성이 크다. 또한 개인이 그동안 어떤 성과를 달성하였는지도 알 수 있기 때문에 내부노동시장을 활용하는 경우 정보의 비대칭성 문제가 덜 발생할 수 있다.

외부노동시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 정보의 비대칭성을 완화할 수 있는 방법을 찾아야 한다. 간부급 계약직 채용의 경우 과거 실적을 확인하기 위한 서류전형과 면접을 활용하는 경우가 많다. 단순한 서류전형과 면접만으로는 지원자의 전문성을 정확하게 파악하기 어려운 경우가 많다. 선발과정에서 지원자의 지식, 기술 및 역량 등에 대한 정확한 판단과 평가를 할 수 있는 다양한 전형방법을 활용할 필요가 있다.

마. 시장의 경합성

시장의 경합성 혹은 경합시장(contestable market)이란 잠재적인 경쟁이 존재하는 시장을 의미한다(Weimer & Vining, 2005). 시장의 경합성은 현재 시장에 참여하고 있는 사람의 수가 아니라 잠재적인 시장 참여자가 중요한 변수가 된다. 예를 들어 현재는 시장에 참여하고 있는 공급자의 수가 많지 않으나 재화의 가격이 상승할 경우 재화의 공급을 새롭게 할 잠재적인 공급자가 많은 경우 시장은 경합적이라고 한다.

간부직 이상을 대상으로 하는 개방형 계약직제의 경우 외부노동시장의 경쟁상황을 사전적으로 파악하는 것이 매우 어렵다. 간부직을 대상으로 하는 계약직의 경우 직장 이동의 형태가 많다. 이는 외부노동시장 참여자 대부분이 현재 다른 조직에서 관리자급 이상으로 근무하고 있다는 것을 의미한다. 이들은 직장 이동의 의사가 있어 외부노동시장에 대한 관심은 있으나 현재 직장이 있기 때문에 외부노동시장의 참여, 즉 구직활동은 자신들이 관심을 가질만한 직위의 구인활동 이후에 이루어지는 경우가 많다. 계약직 충원을

위하는 조직에서 공고를 내기 이전에는 외부노동시장에 구체적으로 형성되어 있지 않은 경우가 대부분이다.

경력직 외부노동시장이 가시적인 경쟁상황보다는 잠재적인 경쟁상황인 경우가 많기 때문에 잠재적인 지원자의 규모와 관심도가 어느 수준, 즉 시장의 경합성이 외부노동시장의 성패를 결정한다고 할 수 있다. 현재 외부노동시장이 활성화되어 있지 않더라도 경합성이 있다면 실제 채용과정에서 실질적인 경쟁을 통한 우수한 인재의 선발이 가능할 수 있을 것이다.

Ⅲ. 개방형 계약직제도 개요

1. 개방형 계약직제도의 개요 및 도입 배경

기획재정부가 2015년 12월 도입을 발표한 개방형 계약직제도의 주요 내용은 다음과 같다⁵⁾.

공공기관 개방형 계약직제도는 2급 이상 간부직의 일정 범위를 민간에 개방하여 능력에 따라 채용하는 것으로 민간전문가 확보가 가능한 직위를 개방형 직위로 지정하고 조직 내외부에서 공개모집을 통해 선발하는 것을 주요 내용으로 하고 있다.

공공기관의 경우 공채 중심의 신규 채용으로 인력의 유출 및 유입이 제한되어 있어 조직 경쟁력 제고에 한계를 갖고 있다. 특히, 기관의 경영목표를 달성하는 데 핵심 역할을 하는 능력 있는 간부직을 민간 등에서 발탁하는 데 현실적, 제도적인 한계가 있다. 이러한 한계를 극복하기 위하여 간부직의 일정 비율을 민간 등에 개방하여 능력에 따라 채용할 수 있도록 새롭게 개방형 계약직제도를 도입하게 되었다. 특히, 제도의 도입으로 임금피크제 대상이 되는 간부직 중 우수 인력을 개방형 계약직으로 고용하여 조직 성과를 제고할 수 있는 가능성이 생기게 된다.

2. 목표 및 기대효과

5) 기획재정부 보도자료(2015.12.21.).

정부는 제도 도입의 목표로 공공기관의 중장기 성과 제고와 전문성 강화를 들고 있다. 조직 내부 특히 상위 관리직에 대한 경쟁의 강화를 통하여 조직 성과를 높이고 상위 관리직의 직무 전문성을 제고하는 것을 구체적인 목표로 제시하였다.

기대효과로는 첫 번째, 기관의 조직 성과 창출을 위하여 필요한 우수 인력 충원 기회가 확대를 들 수 있다. 내부인력 시장에서 확보하기 어려운 외부 우수 인력의 활용은 기관의 성과 제고 가능성을 높이게 된다. 두 번째는, 관련 분야 민간 전문가와의 경쟁이 실질적으로 이루어져 조직 전반의 생산성이 높아질 수 있다. 마지막으로, 조직 내에 민간의 조직문화를 도입하여 정제된 공공조직의 문화를 활성화하고 활력을 제고하는 효과를 기대할 수 있다.

3. 적용대상

개방형 계약직은 초급관리자(차장급)를 제외한 2급 이상의 부장급 혹은 팀장급의 중견간부직에 우선 적용하게 된다. 제도가 적용되는 중견간부직은 직원에 대한 지도, 감독 및 평가를 수행하는 통솔 역할을 하는 직위를 맡는 것이 가능한 직급을 의미한다. 기관 별로는 매우 다양할 수 있으나 통상 6직급체계에서는 2급 이상을 의미하며 경우에 따라서는 3급도 가능하다.

제도 도입 초기에는 본부 간부직에 우선 적용하고 지사 혹은 지방 사업소는 적용이 제외된다. 하지만 향후 제도의 시행 성과에 대한 평가를 바탕으로 적용 대상을 단계적으로 확대해 나가는 것을 검토할 수 있다.

4. 대상 직위 및 선발

가. 대상직위 선정기준

개방형 계약직 적용대상은 기관의 특성을 감안하여 자율적으로 선정하되 전문성이 요구되거나 효율적인 업무수행이 필요한 직위를 선정하면 된다. 직위 선정의 일반적인 기준으로는 기관 경영성과 달성을 위해 핵심 관리능력이 필요한 직위로 사업기획, 마케팅, 홍보, 정보화, 감사, 법무, 재무, 회계 등 민간 전문가 확보가 가능한 직위 등이다.

나. 대상직위 선정규모

도입 첫해는 본부 간부직 정원의 5% 범위 내로 채용하며 성과분석을 거쳐 중장기적으로 20%까지 단계적으로 확대한다.

다. 계약기간 및 조건

채용계약은 원칙적으로 기관장과 임기 2년의 성과계약을 체결하고 성과평가 결과에 따라 1년 이상 계약을 연장하되, 기관 특성에 따라 3~5년 이상 계약기간을 설정하는 등 자율적으로 운영한다. 특히, 개방형 계약직으로 채용하되, 평가결과에 따라 정규 경력직으로 전환될 수 있도록 가능성을 제시해야 한다.

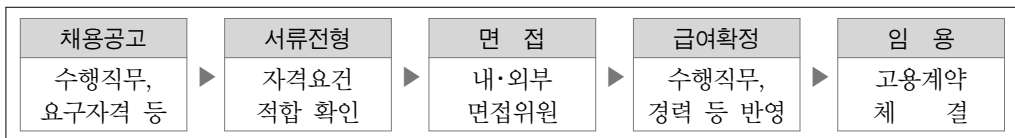
외부 전문가 이외에 내부에서도 공개경쟁 참여가 가능하며 내부 채용자가 임금피크제 적용 대상일 경우 계약기간 중에는 임금피크제 적용을 제외한다.

보수는 총인건비 범위 내에서 각 기관의 업무 특성에 따라 지급하고 필요시 성과급, 직무급 등 추가수당 지급이 가능하다.

라. 채용절차 및 방식

개방형 계약직의 선발은 내부와 외부 공개모집 후 심사위원회를 통해 이루어지며 수행직무, 요구자격, 경력 등 사전 공지 후 공개 채용한다. 개방형 계약직 채용을 위하여 내외부 위원으로 구성된 개방형 계약직 선발심사위원회를 운영한다.

[그림 1] 개방형 계약직 채용 절차



5. 대상기관

2016년도에 공기업 및 준정부 기관에 우선 도입하며 2017년 운영성적을 평가하여 기타 공공기관으로 확대 도입을 검토한다.

IV. 개방형 계약직 설문조사

1. 설문조사 개요 및 조사도구

가. 설문조사 개요

설문은 2016년도 개방형 계약직제도 도입권고기관인 공기업 및 준정부기관을 대상으로 실시하였다. 공기업 및 준정부기관에 이메일로 설문지를 송부하고 이메일 혹은 팩스로 작성한 설문지를 회수하였다. 설문은 각 기관에서 새로운 제도를 도입하는 데 필요한 시간을 감안하여 2016년 11월 23일에 배포하여 12월 5일까지 회수하였으며 2016년 11월 30일을 기준으로 설문 응답을 하도록 하였다. 연도 후반에 실시한 이유는 2015년 12월 기획재정부에서 개방형 계약직의 도입을 결정하였고 2016년은 각 기관에서 제도를 도입하는 시기이므로 더 일찍 시작할 경우 제도 도입이 확정되지 않았거나 제도는 도입하였더라도 실제 충원이 이루어지지 않았을 가능성이 크다고 판단했기 때문이다.⁶⁾ 설문은 총 116개 기관⁷⁾에 이메일로 배포되었으며 33개 기관이 응답하여 회수율은 28.5%였다.⁸⁾ 기관을 대상으로 제도의 도입과 실제 충원 여부를 파악하는 것이 설문의 주된 목적이었기 때문에 각 기관의 인사담당자 혹은 기관평가를 담당하여 개방형계약직제도에 대하여 숙지하고 있는 사람이 대표로 한 부씩 작성하도록 하였다.

시기적으로도 제도 도입 초기이거나 도입 과정에 있는 경우가 많아 설문 조사를 통하여 통계적으로 의미있는 일반화를 하는 것은 현실적으로 어려운 상황이다. 따라서 본 조사는 각 기관의 제도 도입 과정을 점검하는 차원에서 참고자료로 활용하고 있다.

나. 설문의 주요 내용

설문은 기획재정부에서 가이드라인으로 제시한 개방형 계약직제도와 관련된 기초적인 내용, 각 기관에서 실제 채용 과정을 파악할 수 있는 내용, 기관의 기대 그리고 기관

6) 예상과 같이 설문에 응답한 기관 중에는 2016년 11월 31일 현재 제도 도입중인 기관 또는 제도 도입 후 채용 과정중인 기관도 상당수 있는 것으로 나타났다.

7) 한국조세재정연구원의 협조로 공기업과 준정부기관의 담당자 이메일을 확보하였다.

8) 12월 중순 이후에는 연구를 마무리해야 하기 때문에 응답률을 높이기 위하여 설문조사 기간을 연장할 수 없는 상황이었기 때문에 낮은 응답률에도 불구하고 조사를 종료할 수밖에 없었다.

의 특성을 파악할 수 있는 문항 등 총 22개로 구성되었다. 제도와 관련된 내용으로는 개방형 계약직제 직위 수, 본부 간부직 중 개방형 계약직의 비율, 개방형 계약직으로 지정된 직위의 분야, 계약기간 및 성과관리 등과 관련된 문항이 포함되었다. 실제 채용과정과 관련하여서는 조직 내외부 응시자 수 및 평균 응시자 수, 재공모 여부, 최종 선발자 중 외부인 비율 및 분야 등에 대한 질문이 포함되었다. 기관의 기대는 개방형 계약직에 대한 기관의 개략적인 기대를 질문하였다.

2. 설문조사 결과 분석

가. 표본 특성

설문에 응답한 기관의 분포를 보면 위탁집행형 준정부기관이 39%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며 그다음으로 준시장형 공기업이 36%를 차지하고 있다. 반면에 시장형 공기업은 9%로 가장 낮은 비중을 차지하였다(〈표 1〉 참조). 표본은 규모가 크지는 않으나 각 유형별 비중을 감안할 때 모집단인 공기업과 준정부기관의 전체 모습을 살펴볼 수 있는 정도라고 판단된다.

〈표 1〉 기관 유형

(단위: 개, %)

	빈도	비율	유효비율	누적비율
시장형공기업	3	9.1	9.1	9.1
준시장형공기업	12	36.4	36.4	45.5
기금관리형준정부기관	5	15.2	15.2	60.6
위탁집행형준정부기관	13	39.4	39.4	100.0
합계	33	100.0	100.0	

지사 혹은 지방사업소가 있는지 여부를 질문하는 문항에 대한 응답 결과가 〈표 2〉에 정리되어 있다. 70% 이상의 기관이 지방사업소 혹은 지사를 갖고 있었으며 지방사업소나 지사가 없는 기관은 28%에 불과하였다. 그리고 기관의 정원은 최소 80명 최대 6,064명이었으며 평균 약 1,540명 정도로 나타났다.

〈표 2〉 지방사업소/지사유무

(단위: 개, %)

	빈도	비율	유효비율	누적비율
예	24	72.7	72.7	72.7
아니오	9	27.3	27.3	100.0
합계	33	100.0	100.0	

나. 문항별 분석

이하에는 문항별로 설문조사 결과를 살펴보도록 하겠다.

1) 개방형 계약직제도 설계

우선 각 기관에서 지정한 개방형 직위 수는 평균 5.3개였으며 최대 35개 직위를 지정한 기관도 있었다. 본부 간부직 중 개방형 계약직 직위의 비중을 보면 최대 62.5%, 평균 약 11%를 차지하고 있다. 설문조사에 응한 기관의 경우 대부분의 경우 기획재정부에서 제시한 5% 가이드라인을 준수하고 있는 것으로 나타났다. 개방형 직위 비율 평균 10%는 간부직 10개 중 하나는 외부로 개방한다는 것을 의미한다. 실제 채용의 결과는 이보다 낮을 것이므로 조직의 사기에 미치는 영향은 크지 않을 것으로 판단된다.

〈표 3〉 개방형 직위 수 및 비율

(단위: 개, %)

	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
개방형 직위 수	32	0	35	5.31	6.727
개방형 직위 비율	31	0	62.5	11.129	12.3436

다음은 개방형 계약직으로 지정된 직위의 분야이다(〈표 4〉). 사업기획과 회계까지 8개, 기획재정부에서 권고한 분야 중에는 사업기획과 정보화가 각각 15% 12%로 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되었다. 그다음으로 홍보와 법무가 10%를 차지하고 있다. 21%를 차지하고 있는 기타에 속하는 직위로는 다양한 분야가 언급되었으나 교육과 해외 업무가 상대적으로 큰 비중을 차지하고 있었다.

비교적 핵심 업무라고 할 수 있는 사업기획의 비중이 높은 것은 핵심 직위를 개방형

계약직으로 지정할 경우 조직 내부적으로 실질적인 경쟁이 발생할 가능성이 있기 때문에 개방형 계약직제를 적극적으로 활용하고자 하는 기관의 의지를 반영하고 있다고 해석할 수 있다. 정보화의 경우 일반관리자를 중시하는 우리나라 조직문화상 비교적 전문 분야라고 할 수 있어 내부에 책임자가 없다는 점이 고려된 것으로 판단된다. 기타의 경우 교육훈련분야를 개방형 계약직으로 지정한 경우가 많은 것으로 나타났다. 정보화와 함께 교육훈련분야는 외부노동시장이 비교적 잘 발달된 분야로 볼 수 있다.

〈표 4〉 개방형 직위 지정 분야

(단위: 개, %)

	응답	
	N	비율
사업기획	13	15.3
마케팅	6	7.1
홍보	9	10.6
정보화	12	14.1
감사	7	8.2
법무	9	10.6
재무	5	5.9
회계	6	7.1
기타	18	21.2
합계	85	100.0

다음의 〈표 5〉는 개방형 계약직 계약기간 조사 결과가 정리되어 있다. 대부분의 기관은 개방형 계약직의 계약기간으로 2년을 설정하고 있으며 12%에 해당하는 소수의 기관이 3년 이상으로 설정하고 있다. 기획재정부의 가이드라인에 따르면 원칙적으로 2년 계약을 하도록 되어 있어 대부분의 기관이 이 가이드라인을 준수하고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 5〉 계약기간

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율	누적비율
유효 2년	27	87.1	87.1
3년 이상	4	12.9	100.0
합계	31	100.0	

〈표 6〉은 최대 연장 가능한 계약기간에 대한 응답 결과이다. 최대 5년인 기관이 36%로 가장 많았으며 3년을 최대한으로 둔 기관이 23%로 그다음으로 큰 비중을 차지하고 있다. 기획재정부 가이드라인에 따르면 개방형 계약직은 성과평가 결과에 따라 1년 계약 연장이 가능하며 기관 특성에 따라 3~5년 이상 계약기간을 설정할 수 있도록 되어 있어 5년 이상을 제도적으로 가능한 기간으로 설정한 것은 기관에서 적극적으로 기획재정부 가이드라인을 수용하려고 한 것으로 판단된다. 하지만 약 13%의 기관에서는 연장이 불가능하다고 응답하여 기획재정부의 가이드라인과 상충되는 제도를 설계한 것으로 조사되었다.

〈표 6〉 최대 연장 가능기간

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율	누적비율
연장 불가	4	13.3	13.3
최대 2년	4	13.3	26.7
최대 3년	7	23.3	50.0
최대 4년	3	10.0	60.0
5년 이상	12	40.0	100.0
합계	30	100.0	

평균 계약기간과 계약 연장 가능성을 종합적으로 판단할 경우 재계약에 대한 기대 혹은 정규직화에 대한 기대가 생길 수 있어 계약직 채용자가 긍정적인 조직행태를 보일 가능성이 비교적 큰 것으로 판단된다.

개방형 계약직도 정기적으로 성과를 평가하고 그 결과에 따라 계약을 연장할 수 있도록 되어 있다. 〈표 7〉을 보면 90%의 기관에서 정기 성과평가를 실시하는 제도를 도입한 것으로 조사되었으나 일부 소수 기관의 경우 정기 성과평가를 실시하지 않도록 제도가 설계되었다고 응답하였다.

〈표 7〉 정기성과평가

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율	누적비율
예	28	90.3	90.3
아니오	3	9.7	100.0
합계	31	100.0	

개방형 계약직으로 채용된 경우도 우수한 성과를 보이는 경우 정규직으로 전환될 수 있도록 제도를 설계하는 것이 기획재정부의 지침이다. 〈표 8〉을 보면 38%의 기관만이 정규직 전환이 가능하도록 제도를 설계하였으며 61% 이상의 기관은 개방형 계약직을 정규직으로 전환시키지 않는 것을 원칙으로 정한 것으로 조사되었다.

〈표 8〉 정규직 전환가능성

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율	누적비율
예	12	38.7	38.7
아니오	19	61.3	100.0
합계	31	100.0	

개방형 계약직 임용자 중 외부인사에 대한 기관 차원의 지원으로는 직무훈련이 가장 많아 50% 이상의 응답 비중을 보였으며 그다음으로는 오리엔테이션이 35%를 차지하고 있었다. 반면에 멘토제도와 같은 개별화된 프로그램의 비중은 10%에 불과한 것으로 나타났다(〈표 9〉 참조). 외부 임용자에 대한 지원으로 멘토프로그램이 차지하는 비중이 높지 않은 것으로 나타났다. 조직 차원에서 좀 더 적극적으로 조직적응 지원을 강화할 필요가 있다.

〈표 9〉 외부 임용자에 대한 지원(복수응답)

(단위: 개, %)

	응답	
	N	비율
멘토	4	10.3
오리엔테이션	14	35.9
직무훈련	20	51.3
기타	1	2.6
합계	39	100.0

〈표 10〉은 개방형 계약직제도에 대한 기대를 질문하는 문항에 대한 응답 결과이다. 57%에 달하는 기관에서 다소 긍정적인 기대를 하고 있는 것으로 나타났다. 매우 긍정적 과 다소 긍정적으로 포함하는 긍정적 기대 비율이 70%에 달하고 있다. 우려와는 달리 개방형 계약직이 기관에 좋은 영향을 미칠 것이라는 인식이 지배적인 것으로 보인다. 하지만 다소 부정적인 영향을 미칠 것이라고 예상하는 기관의 비율도 21%나 되는 점은 향후 개방형 계약직제도를 개선할 필요가 상당히 존재한다는 점을 의미한다.

〈표 10〉 개방형 계약직에 대한 기대

(단위: 개, %)

	빈도	비율	유효비율	누적비율
매우 긍정적 영향	4	12.1	12.1	12.1
다소 긍정적 영향	19	57.6	57.6	69.7
별다른 영향 없음	3	9.1	9.1	78.8
다소 부정적 영향	7	21.2	21.2	100.0
합계	33	100.0	100.0	

2) 개방형 계약직제 채용 관련 현황

개방형 계약직으로 2016년 11월 30일 현재 채용된 인원은 기관별로 1명인 경우가 가장 많았으며 5명 이상인 경우가 그다음으로 많은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타났다(〈표 11〉 참조). 상당수의 기관에서 개방형 계약직제도를 도입한 즉시 채용을 시작한 것을 알 수 있다. 하지만 ‘아직 없다’라고 응답한 기관도 3분의 1에 달하고 있어 제도 도입 이후 실제 채용이 이루어지지 않은 기관도 상당수가 있음을 알 수 있다. 이들 기관은 크게 올해는 제도만 도입하고 내년에 실제 채용을 계획하고 있는 경우 혹은 제도 도입 후 채용 과정에 있으나 11월 말 현재 최종 채용이 이루어지고 있지 않은 경우로 나누어 볼 수 있다. 일부 기관에 문의해본 결과 후자보다는 전자인 경우가 더 많은 것으로 나타났다.

〈표 11〉 2016년 11월 30일 현재 채용인원

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율	누적비율
아직 없다	11	33.3	33.3
1명	9	27.3	60.6
2명	1	3.0	63.6
3명	2	6.1	69.7
4명	4	12.1	81.8
5명이상	6	18.2	100
합계	33	100.0	

공모 과정에서 지원자 수가 가장 적었던 분야를 묻는 문항에 대하여는 기타가 가장 많은 비중을 차지하였으며 그다음으로 사업기획이 지원자 수가 적었던 것으로 나타났다 (〈표 12〉참조). 사업기획의 경우 개방형 계약직으로 선정된 직위 수가 가장 많았던 분야 인데 공모 과정에서는 지원자 수가 충분하지 않았다는 것을 알 수 있다. 그다음으로는 기타가 지원자 수가 충분하지 않은 것으로 조사되었다.

〈표 12〉 지원자 수가 가장 적었던 분야

(단위: 개, %)

	응답	
	N	비율
사업기획	5	31.3
홍보	1	6.3
정보화	1	6.3
법무	1	6.3
재무	1	6.3
기타	7	43.8
합계	16	100.0

〈표 13〉은 외부인사 지원이 많았던 분야를 조사한 결과이다. 표를 보면 사업기획, 홍보 및 법무 분야에서 외부인사의 지원이 많았던 것으로 조사되었으며 기타의 경우 교육 분야의 외부인사 지원이 많았던 것으로 나타났다.

〈표 13〉 외부인사 지원이 가장 많았던 분야

(단위: 개, %)

	응답	
	N	비율
사업기획	4	25.0
홍보	3	18.8
정보화	1	6.3
감사	1	6.3
법무	3	18.8
재무	1	6.3
기타	3	18.8
합계	16	100.0

지원자가 충분하지 않아 재공모한 횟수에 대한 설문에 대한 기관들의 응답 결과는 다음의 〈표 14〉에 정리되어 있다. 지원자가 충분하여 재공모를 하지 않았다는 응답의 비율이 약 71%로 가장 많았으며 그다음으로 1회 재공모를 한 비율이 약 14%로 두 번째를 차지하였다. 하지만 4회 이상 재공모를 한 경우도 있는 것으로 조사되었다. 평균적으로 재공모를 하지 않은 비율이 비교적 높은 수준을 보이고 있어 외부노동시장이 비교적 잘 형성되어 있다고 할 수 있으나 재공모가 이루어진 경우가 수차례 있는 경우 개방형 지정의 적정성에 대한 재검토가 필요하다고 할 수 있다.

〈표 14〉 재공모 횟수

(단위: 개, %)

	빈도	유효비율
없다	15	71.4
1번	3	14.3
2명	1	4.8
3명	1	4.8
4번이상	1	4.8
합계	21	100.0

평균적으로 볼 때 직위당 7.1명이 지원하였으며 이 중 외부 인사가 7.0명으로 거의 대부분의 지원자가 외부인사였음을 알 수 있다. 그리고 실제 최종적으로 채용된 외부

인사는 기관별로 3명인 것으로 조사되었다. 기관별로 지정한 개방형 계약직 직위가 평균 5명 정도인 점을 감안하면 60% 이상의 개방형 계약직 직위가 외부인사로 채용된 것을 알 수 있다(〈표 15〉참조).

〈표 15〉 평균 지원자 수 및 외부 지원자 수

(단위: 개, 명)

	N	최솟값	최댓값	평균	표준편차
평균 지원자 수	23	1.0	19.0	7.157	5.8131
평균 외부 지원자 수	23	1.0	19.0	7.004	5.8842
채용 확정된 외부인사 수	23	0	19	3.09	4.379

외부인사가 채용된 분야가 다음의 표 〈표 16〉에 정리되어 있다. 사업기획, 홍보, 법무 등 외부 지원자가 많았던 분야(〈표 13〉 참조)에서 실제 외부 채용이 많이 이루어졌다는 것을 알 수 있다.

〈표 16〉 외부인사 채용 개방형 계약직 수

(단위: 개, %)

	응답	
	N	비율
사업기획	9	23.1
마케팅	3	7.7
홍보	5	12.8
정보화	2	5.1
감사	1	2.6
법무	4	10.3
재무	2	5.1
회계	2	5.1
기타	11	28.2
합계	39	100.0

다. 교차 분석

아래는 주요 변수의 응답 분포를 기관의 유형과 지방사업소 유무를 기준으로 교차분

석한 결과이다. 분석에서는 표본의 수가 크지 않기 때문에 별도의 통계적인 검정은 하지 않고 단순하게 분포만 확인하였다.

우선 기관 유형별로 개방형 직위 수 및 개방형 직위비율을 교차분석한 결과가 <표 17>에 정리되어 있다. 표를 보면 시장형 공기업의 경우 본부 간부직 중 개방형 직위의 비율이 약 4.5%에 불과하여 표본의 전체 평균인 11%의 반도 안되는 것으로 나타났다. 반면에 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관 및 위탁집행형 준정부기관의 경우 모두 10% 이상의 비율을 보이고 있어 기획재정부에서 요구하는 비율을 훨씬 상회하는 수준으로 개방형 계약직 직위를 선정하였다.

<표 17> 기관 유형별 개방형 직위수와 개방형 직위비율

(단위: 개, %)

기관유형		개방형 직위 수	개방형 직위비율
시장형공기업	평균	3.00	4.433
	N	3	3
	표준편차	1.000	1.7214
준시장형공기업	평균	4.08	10.758
	N	12	12
	표준편차	2.843	16.6168
기금관리형준정부기관	평균	6.75	7.700
	N	4	4
	표준편차	4.924	5.1134
위탁집행형준정부기관	평균	6.54	14.317
	N	13	12
	표준편차	9.905	10.1986
합계	평균	5.31	11.129
	N	32	31
	표준편차	6.727	12.3436

마지막으로 지사 및 지방사업소 유무를 기준으로 개방형 직위 수 및 비율을 교차분석한 결과가 <표 18>에 정리되어 있다. 지방사업소가 있는 기관의 경우 그렇지 않은 기관에 비하여 본부 관리직의 인사가 비교적 수월하다는 가정하에 지사 혹은 지방사무소가 있는 기관과 그렇지 않은 기관 사이에 개방형 계약직제의 도입과 운영에 차이가 있는지

를 확인하였다. <표 18>을 보면 지방사무소가 있는 기관의 경우 그렇지 않은 기관에 비하여 본부 간부직 중 개방형 계약직을 지정한 비율이 월등히 높은 것으로 나타났다. 지방조직이 있는 경우 그렇지 않은 기관에 비하여 간부급 인사가 다소 원활하기 때문에 승진 등 인사운영에 제약이 될 수 있는 개방형 계약직제도의 도입이 용이할 수 있다고 보여진다.

<표 18> 지방조직 유무별 개방형 직위수와 개방형 직위비율

(단위: 개, %)

지방사업소/지사유무		개방형 직위 수	개방형 직위비율
예	평균	5.57	10,622
	N	23	23
	표준편차	7.115	13,2019
아니오	평균	4.67	12,588
	N	9	8
	표준편차	5.958	10,0966
합계	평균	5.31	11,129
	N	32	31
	표준편차	6.727	12,3436

기관의 정원이 많은 경우도 개방형 계약직의 운영이 다소 용이할 수 있다고 볼 수 있어 기관 정원과 간부직 중 개방형 계약직 비중 간의 상관관계를 분석하였다. 분석결과 두 변수 간의 상관관계는 -0.158이나 통계적으로 유의미하지 않은 것으로 나타났다. 상관관계 분석과 <표 18>의 결과를 종합해 보면 기관의 규모보다는 지방조직의 유무가 개방형 계약직제도를 적극적으로 수용할 가능성이 크다고 볼 수 있다⁹⁾.

9) 현재의 분석은 도입 초기로 일부 기관에 대한 자료만을 활용하고 있어 일반화에 다소 어려움이 있다. 향후 더 많은 기관이 개방형 직위를 도입한 후 다시 한 번 분석이 이루어질 필요가 있다.

V. 정부의 개방형 직위제도

1. 정부의 개방형 직위제도 개요

가. 개방형 직위제도

우리나라의 공무원제도는 폐쇄형 제도를 근간으로 유지해 왔으나 1998년 이후 개방형 직위제도가 도입되면서부터 개방형 채용제도가 본격적으로 활용되기 시작하였다.¹⁰⁾ 개방형 직위제도는 과장급 이상 고위공무원 직위를 대상으로 외부노동시장을 활용하는 계약직 고용제도로 공공기관에서 도입하기로 한 간부직을 대상으로하는 개방형 계약직제도와 유사한 모습을 보이고 있다. 따라서 2016년 현재 10년째 운영되고 있는 개방형임용제의 운영성과에 대한 분석은 공공기관의 개방형 계약직제의 성공적인 도입에 함의를 제공할 수 있다.

개방형 직위제도는 공직사회의 경쟁력 제고를 위하여 전문성이 특히 요구되거나 효율적인 정책수립을 위하여 필요하다고 판단되는 직위에 공직 내외를 불문하고 공개모집에 의한 선발시험을 거쳐 직무수행 요건을 갖춘 최적격자를 선발하여 임용하는 제도이다.

이 제도는 개방형 직위로 지정된 특정 직위에 결원이 생길 경우 내부 승진이나 전보를 통해 내부 공무원을 해당 직위에 임용하는 것이 아니라 공직 내외에 걸친 공개모집과 공개경쟁시험을 통해 해당 직위에 가장 적합한 인물을 임용하는 것을 의미한다. 즉 특정 직위의 직무내용을 가장 훌륭히 수행할 수 있는 사람이라고 판단될 경우 외부 전문가도 적극적으로 채용하여 해당 직무를 수행할 수 있도록 하는 것이다.

기존의 5급, 7급 및 9급 공개경쟁 채용시험이 선채용 후보직 방식, 즉 특정 계급에 대한 정부 전체의 수요를 예상하여 먼저 채용하고 직위를 부여하는 방식인 데 비해 직위 분류제적 요소를 도입한 개방형 직위제도는 채용이 필요한 특정 직위를 우선 선정하고 해당 직위에서 수행하는 업무를 가장 잘 수행할 수 있는 최적임자를 직접 선발함으로써 보직과 충원이 동시에 이루어진다는 특징이 있다.

10) 물론 개방형 직위제도가 도입되기 이전에도 고용계약을 통하여 필요한 전문성을 한시적으로 활용하는 계약직 공무원이 있었으며 이 것도 개방형 채용의 한 유형이라고 할 수 있다.

나. 개방형 직위제도 추진 과정

개방형 전문직위제도가 형식적으로 운영되는 상황에서 그동안 학자들에 의해 지속적으로 개방형 직위제도 도입의 필요성이 제기되어 왔다. 1998년 김대중 대통령의 국민의 정부가 출범하면서 100대 개혁과제의 하나로서 공직사회에 경쟁체제 도입과 함께 외부 전문가 채용 확대를 천명하게 되었다.

중앙인사위원회가 발족되기 이전에 기획예산처의 전신인 기획예산위원회는 1998년 11월부터 1999년 3월까지 실시한 정부경영진단 결과를 바탕으로 161개의 개방가능직위를 선정하여 발표한 바 있고, 1999년 5월 24일 「국가공무원법」과 「정부조직법」의 개정으로 개방형 직위제도의 근거가 마련됨과 함께 공무원 인사정책의 개혁을 추진하는 중앙인사위원회가 발족되어 개방형 직위제도를 관장하게 되었다.

중앙인사위원회는 기획예산위원회의 경영진단결과를 토대로 관계부처 협의와 학계·언론계·시민단체·관계공무원 등 전문가가 참여한 패널회의는 물론 관계부처의 의견수렴 등을 거쳐 1999년 11월 15일에 38개 부처 129개 직위를 개방형 직위로 지정하였다.

그 후 중앙인사위원회에서는 기획예산위원회가 ‘경영진단조정위원회’의 심의와 공청회 등을 통해서 정리한 의견, 각 부처의 의견 및 시민단체의 의견 등을 참고하여 개방형 직위의 시행에 필요한 「개방형 직위의 운영 등에 관한 규정」을 2000년 2월 28일 제정·시행하였다.

2년 여 동안의 제도운영 과정에서 민·관간의 보수 격차, 직업 이동성(job mobility)이 낮고 유연성이 부족한 우리나라 노동시장의 특성, 계약기간 종료 후의 신분예 대한 불안감 등으로 인하여 외부 임용률이 저조하고, 모집방법에 있어서도 능동적인 유치활동이 부족하며, 일부 개방형 직위는 민간인이나 공무원의 응모가 없을 뿐만 아니라 실국장급 직위의 특성상 외부전문가의 공직 이동이 쉽지 아니한 문제점 등이 제기되었다.

이에 중앙인사위원회는 시민단체인 행정개혁시민연합에 의뢰하여 201년 7월 21일부터 11월 20일까지 ‘개방형 직위제도의 운영실태에 대한 조사·평가’ 연구용역을 실시하고 그 결과를 바탕으로 관계부처 협의와 각계의 의견수렴 과정을 거쳐 제도개선 방안을 마련하였으며, 이를 토대로 2002년 4월 18일 「개방형 직위의 운영 등에 관한 규정」을 개정하였다.

2. 정부 개방형 직위제 운영의 교훈

가. 전반적인 성과

개방형 직위제도를 20년 가까이 운영하면서 개방형 직위에 대한 다양한 평가가 이루어졌다. 여기에서는 개방형 직위 운영과 관련하여 공공기관의 개방형 계약직제도의 성공적인 정착에 도움이 될 수 있는 부분을 다음과 같이 간략하게 정리한다.

앞절에서 언급한 바와 같이 우리나라 공공부문에서 개방형 직위제도의 도입은 이번이 처음은 아니다. 정부도 직업공무원제도의 폐쇄성을 극복하기 위해서 1999년에 개방형 임용제도를 도입하였다. 공직도 폐쇄적인 채용제도로 인하여 공직 내부적으로 경쟁이 제한되어 민간부문에 비하여 조직의 생산성이 떨어지고 공직의 경쟁력이 저하되어 궁극적으로는 국가경쟁력에 부정적인 영향을 미친다는 문제의식을 바탕으로 민간 전문 인력의 유치를 통하여 공직 내부적인 경쟁을 강화하는 수단으로 개방형 전문직위제도가 도입되었다. 현재 450개 가까운 직위가 개방형으로 지정되었으며 그 중 일부는 민간인만 지원할 수 있도록 운영되고 있다.

도입 이후 현재까지의 운영 성과를 보면 폐쇄적으로만 운영되던 공직이 개방되어 공직사회에 경쟁과 변화가 확산되고 있으며 계급과 연공 중심의 인사에서 직무와 성과 중심의 인사로 변화되고 있다고 평가할 수 있다. 하지만 변화의 정도는 아직 충분하다고 할 수 없다. 도입된 지 20년 가까이 되었지만 개방형 직위 중 순수 민간인이 채용된 경우는 20% 미만으로 개방형 직위의 민간채용률이 낮은 것으로 나타나고 있기 때문이다.

나. 문제점

정부의 개방형 직위제도가 아직까지 기대에 못 미치는 성과를 내고 있는 원인은 다양하다. 우선 우수한 인재를 확보하기에는 공무원 보수 수준이 매우 낮다. 과장급 혹은 국장급의 역할을 성공적으로 수행할 수 있는 우수인재를 확보하기 위해서는 민간에서 유사한 경력을 가진 40~50대의 인재가 받는 수준의 보상이 필수적이거나 현실은 그렇지 못하다. 적절한 수준의 보수를 제공하기 위해서는 기존의 구성원에 대한 보수 수준을 고려하지 않을 수 없기 때문에 민간과 동일한 수준의 보상을 제공하는 데는 한계가 있을 수밖에 없다.

짧은 임용 계약기간으로 신분의 불안함과 경력 단절의 문제도 있다. 40~50대는 개인적으로나 가정적으로 고용의 안정성을 가장 필요로 하는 시기이므로 고용의 안정성이 낮아지는 선택을 하기가 쉽지 않을 것이다. 그리고 개방형 직위 계약이 끝난 후 민간으로 돌아갔을 때 고용이 보장되지 않는 점도 개방형 계약직으로 우수한 인재를 확보하는데 한계로 작용한다.

우수한 인재가 충원이 된 경우에도 짧은 시간에 공직문화에 적응하지 못하여 역량을 충분하게 발휘하지 못하는 경우도 있다. 계약기간이 2~3년 정도로 짧은 데 반하여 성과 창출에 대한 요구와 기대는 매우 높다. 따라서 짧은 시간에 조직에 적응하지 못하여 자신의 전문성을 충분하게 발휘하지 못하는 경우도 발생하게 된다.

개방형으로 지정된 직위가 민간전문가의 활용에 적합한지 여부에 대한 논란도 있었다. 개방형 직위를 지정하는 몇 가지 원칙이 존재한다. 하지만 개방형 직위의 지정은 그만큼 내부적으로 인사의 경직성을 가져오기 때문에 충분한 수의 개방형 직위가 지정되지 못하거나 지정되더라도 외부 인사보다는 내부 인사가 상대적으로 우월한 전문성을 가진 분야나 직무로 지정되는 경우가 종종 있다.

이러한 다양한 요인들이 개방형 직위의 지정에 부정적인 요소로 작용되거나 지정되더라도 결과적으로 외부 전문가보다는 내부 인사가 선택되는 결과를 가져오기도 한다. 공공기관의 개방형 계약직제도가 성공적으로 정착하고 기대하는 성과를 달성하기 위해서는 이러한 부분에 대한 고민과 제도 개선 및 운영상의 노력이 필요한 것으로 판단된다.

Ⅵ. 결어: 공공기관 개방형 계약제 정착 방안

개방형 직위제도와 관련된 정부의 경험은 공공기관의 개방형 계약직제의 성공적인 운영을 위한 좋은 교훈이 될 수 있다. 이미 언급한 바와 같이 정부의 개방형 직위와 공공기관의 개방형 계약직제도는 일반적인 계약직 채용이 아니라 조직 상층부의 중요 관리직을 대상으로 하는 계약직이라는 점이 때문이다. 그리고 내부노동시장 및 외부노동시장 이론 그리고 거래비용 이론에서 논의하고 있는 중요한 변수들을 감안하여 공공기관 개방형 계약직제의 성공적인 도입과 운영을 위하여 다음과 같은 제안을 하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

1. 합리적인 직위 선정

우선 개방형 계약직으로 운영할 직위를 합리적인 기준을 갖고 선정할 필요가 있다. 정부 방침을 보면 초급관리자, 지사 또는 지방사업소를 제외하고 2급 이상의 본부 중견 간부직에 우선 적용하도록 되어 있다. 기관 경영성과 달성을 위해 핵심 관리능력이 필요한 직위, 사업기획, 마케팅, 홍보, 정보화, 감사, 법무, 재무, 회계 등을 개방형 계약직에 적합한 직위로 제시하였다. 이러한 기준도 의미는 있을 수 있으나 각 기관마다 고유한 미션, 조직 운영 방식 및 기능이 상이하기 때문에 개방형에 적합한 직위가 다를 수 있다. 간부직에 대한 직무분석을 실시하여 민간에 개방하는 것이 더 적합한 직위를 객관적인 기준에 근거하여 선정할 필요가 있다. 특히 개방형으로 채용한 대상자의 업무 평가 결과에 따라서는 정규 경력직으로 전환할 수 있는 가능성도 배제할 수 없으며 추후 개방형의 지정 비중이 20%까지 확대될 수 있으므로 어떤 직위를 개방형 계약직제로 운영할 것인가에 대하여 신중한 검토가 필요하다.

외부노동시장을 활용한 인력의 확보가 성공적이기 위해서는 직위의 선정에 있어 외부의 새로운 지식과 전문성이 필요한 직위, 기존 구성원의 지식과 기술만으로는 성공적인 업무 수행이 어려운 직위, 외부노동시장에서 쉽게 인재를 확보할 수 있는 직위를 중심으로 개방형 직위를 선정할 필요가 있다. 조직 내에서 단기간에 확보하기 어려운 새로운 지식이나 경험을 필요로 하는 직위가 우선적으로 개방형 계약직 직위로 지정되어야 할 것이다. 동시에 자격을 갖춘 인재를 비교적 쉽게 확보할 수 있는 수준으로 외부 노동시

장이 형성되어 있어야 한다.

반면에 조직에 특화된 전문성을 요구하는 직위나 개인에 따라 성과가 크게 영향을 받는 직위 등은 개방형 직위로 지정하는 것이 적절하지 않을 수 있다(Rosenkopf & Almeida, 2003; Didwell & Keller, 2014). 조직에 특화된 전문성을 요구하는 직위의 경우 외부 노동시장 보다는 내부노동시장에서 확보하는 것이 더 적절한 경우가 대부분이다. 개인에 따라 성과가 크게 영향을 받는 직위의 경우 적임자를 선발하는 데 있어 내부 노동시장을 이용하는 경우보다 외부노동시장을 이용하는 경우 적임자를 선발하는 데 비용과 시간이 많이 들 뿐만 아니라 성과에 대한 불확실성이 크기 때문에 적임자 선발 후 해당 직위의 성과 달성에 대한 위험수준이 높아질 수 있기 때문이다.

2. 적극적 모집

외부노동시장을 활용하는 선택을 하는 경우 사전적으로는 탐색비용을 최소화하는 결정을 해야 하지만 일단 외부노동시장의 활용을 결정한 이후에는 탐색비용을 최소화하려는 노력은 최적임자를 선택하는 데 부정적으로 작용할 수 있다. 따라서 개방형 계약직 직위로 선정된 후에는 적극적인 모집활동을 해야 한다. 개방형 계약직제도가 성공적으로 운영되기 위해서는 많은 민간인이 개방형 직위에 응모해야 하기 때문이다.

충분한 기간을 두고 채용공고를 내야 하며 분야별로 잠재적인 지원자들에게 쉽게 채용과 관련된 정보가 전달될 수 있도록 지원자가 많이 나올 수 있는 기관이나 협회 혹은 관련 조직에 홍보하는 등 적극적인 모집활동을 해야 한다. 고위직에 대한 외부 채용이기 때문에 비용을 부담하더라도 민간의 head hunter 등도 적극적으로 활용해야 한다. 정부의 경험에 비추어 볼 때 적극적으로 홍보하지 않을 경우 많은 수의 유자격자들이 지원하지 않을 수도 있기 때문이다.

공고만을 통하여 소극적으로 인재를 구하는 것이 어려운 경우가 발생할 수도 있다. 설문조사에서 나타난 바와 같이 많은 수는 아니지만 공고를 보고 원서를 접수한 수가 부족한 경우가 발생하여 적임자를 선택하는 것이 어려운 경우가 반복적으로 발생하는 경우, 스카우트 방식의 외부 인재 확보를 검토할 필요가 있다. 정부도 최근에 스카우트 방식의 인재 채용을 제도화하는 ‘민간스카우트제’를 도입하여 운영하고 있다. 고위공무원단 소속 직위는 물론 과장급까지 확대하여 운영되고 있는 ‘민간스카우트제’는 소극적

인 공모의 한계를 극복하고 우수한 민간 인재를 적극적으로 확보하기 위한 방안으로 도입되었다.

3. 합리적이고 공정한 선발

가. 다양한 선발 방법의 활용

외부인재를 채용하는 경우 내부노동시장을 활용한 채용의 경우에 비하여 잠재 채용자에 대한 정보가 부족한 경우가 대부분이다. 오랫동안 조직에서 함께 일해 왔던 내부인력이 갖고 있는 지식, 기술 및 역량 수준에 대한 평가정보는 비교적 쉽게 확보될 수 있으며 정확도도 높은 경우가 많다. 하지만 외부에서 지원한 잠재채용자의 경우 서류와 추천서 등을 간접적이고 제한적인 정보를 통하여 지식, 기술 및 역량을 파악해야 하기 때문에 충분하고 정확한 정보를 확보하기 어려운 경우가 많다.

거리비용 이론에서 지적하는 정보의 비대칭성(information asymmetry) 때문에 응시자가 갖고 있는 지식, 기술 및 역량에 대한 정보에 대하여 응시자만큼 조직이 정보를 보유하고 있지 못하며 지식, 기술 및 역량의 수준을 정확하게 표현할 수 있는 방법도 차이가 난다(information impactedness).

이러한 문제를 극복하기 위해서는 비교적 짧은 시간에 정확하게 지식, 기술 및 역량을 파악할 수 있는 평가방법 혹은 응시자가 자신의 지식, 기술 및 역량을 잘 표현할 수 있는 대안을 마련해야 한다. 고위직의 외부 임용에 통상적으로 활용되는 서류전형과 면접만으로는 충분한 정보를 파악하기 어려운 경우가 많기 때문에 직위에 적합한 선발 방식을 고안해야 한다. 예를 들어 면접관에 의한 면접 이외에 직위와 관련된 주제에 대한 발표나 응시자들 간의 집단토론 등이 좋은 대안이 될 수 있으며 지원자가 제출하는 추천서 이외에 조직에서 직접 제3자에게 추천을 의뢰하는 방식의 활용 가능성도 적극적으로 검토해볼 만하다.

나. 공정한 선발

공공기관의 채용은 공정한 방식으로 이루어질 필요가 있다. 특히 면접방식으로 채용하는 경우 면접위원의 구성, 면접의 구체적인 방식 및 평가기준 등을 공정하고 객관적으로 설정하여 외부적인 영향력이나 공정하지 못한 절차나 방법에 의하여 채용이 이루어

지는 일이 없도록 해야 한다. 공공기관은 신의 직장으로 인식되고 있기 때문에 간부직에 대한 채용에 있어 정치적인 영향력이 작용될 가능성이 크기 때문에 선발 절차가 잘 마련되지 않아 외부적인 영향력이 부당하게 작동할 경우 개방형 계약직제도의 성공적인 정착도 문제가 될 수 있을 뿐만 아니라 공공기관 전체의 문제로 비화될 수 있다. 특히 임금피크제 대상이 개방형 직위로 임명되는 경우 임금피크제 적용에서 제외되기 때문에 선발의 공정성을 인정받지 못하는 경우 공공기관 전체의 도덕성에 문제가 될 수 있다.

선발 과정에서 직무와 관련된 지식, 경험, 역량 등 전문성을 정확하게 평가하는 것만큼 중요한 것이 지원자의 동기를 파악하는 것이다. 직무에 대한 자부심 그리고 내적 동기 부여가 높은 사람을 선발하는 것이 중요하다. 직무에 대한 자부심과 높은 내재적 동기부여가 있는 경우 예견적 사회화(anticipatory socialization)가 작동하여 직무를 성실하게 수행하고 조직의 가치와 비전을 공감하고 공유하려는 노력을 하기 때문이다 (Lawrence, 1997).

4. 선정된 직위의 적정성에 대한 주기적 검토

개방형 직위로 지정된 직위가 개방형 직위로 적정인가에 대하여 주기적인 검토가 필요하다. 개방형 직위로 지정되면 상당 기간 운영해볼 필요가 있다. 외부인재를 활용한 성과가 단기간에 나타나지 않을 수 있기 때문이다. 하지만 일정기간 운영한 이후 민간 개방이 적합한지에 대한 주기적인 검토를 해야 한다.

우선 상황이나 환경이 바뀌어서 해당 직위의 개방직 지정 타당성이나 적합도가 낮아질 수 있다. 조직의 미션이 바뀌거나 조직의 운영 환경이 바뀌어서 개방형을 통하여 확보해야 하는 외부 전문성의 종류와 수준에 변화가 발생한 경우 개방형 직위 지정을 새롭게 검토해야 한다. 조직의 개혁이나 새로운 최신의 정보를 확보하기 위하여 개방형으로 지정된 직위의 경우 개혁과 정보획득이 이루어진 이후에는 개방형 지정의 이유가 사라지게 될 수 있다. 이런 상황에서도 해당 직위를 개방형으로 계속 운영하는 것은 조직의 목표 달성에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

외부노동시장의 변화나 상황도 개방형 직위 지정의 적정성에 영향을 미칠 수 있다. 외부노동시장이 아직 형성되어 있지 않아 민간 전문가의 지원이 충분하지 않은 경우나 적극적 모집 수단을 활용하여도 조직에 적합한 우수 인재를 확보하는 것이 어려울 경우

개방형 직위 지정을 취소하는 것이 보다 합리적인 결정일 수 있다. 지원자의 규모와 수준을 파악하고 외부노동시장의 변화를 지속적으로 모니터링하면서 주기적으로 개방형 직위의 적정성을 판단해야 한다.

외부임용자의 성과 수준도 개방형 직위 지정의 적합성과 타당성에 영향을 미칠 수 있다. 사전적으로 외부노동시장을 통한 외부전문가의 활용이 타당하다고 판단하였으나 사후적으로 외부임용자의 성과가 기대에 못 미치는 경우 그것이 직위의 특성에 기한 것이라고 판단이 된다면 해당 직위의 개방형 지정에 대한 재검토가 필요하다. 직위가 수행하는 직무에서 요구하는 지식, 기술 및 역량이 조직 특화된 기술(firm-specific-skill)적 특성을 강하게 요구되는 직위가 이에 해당된다. 일반적인 전문 분야에서 활용될 수 있는 범용 전문성이 아니라 해당 조직에서의 오랜 경험을 통해서만 확보될 수 있는 전문성이 많이 요구하는 직위일수록 외부전문가가 단기간에 높은 성과를 내기 어려운 경우가 많다. 이러한 직위의 경우 가급적 개방형 직위 지정을 하지 않는 것이 바람직하다.

5. 외부 임용자에 대한 조직문화 적응 지원

개방형 직위로 충원된 민간 전문가가 조직문화에 적응할 수 있도록 조직 차원에서 적극적인 지원이 이루어져야 한다. 외부에서 채용된 후 새로운 조직에서 일을 하게 되면 과거와는 다른 업무맥락, 조직 환경, 조직 문화 및 동료 등 새로운 환경에 직면하게 된다. 이러한 환경적인 요인들이 업무성과에 큰 영향을 미친다는 것은 잘 알려진 사실이다 (Dokko, Wilk & Rothbard, 2009). 조직에서 요구하는 전문성의 경우 대부분이 진공상태가 아니라 다양한 조직 맥락에서 발휘되는 것이기 때문에 새로운 조직환경에 적응하는 것은 성과 제고에 중요한 변수로 작용한다. 조직내부적인 인사이동으로 조직 맥락이 변할 경우에도 개인이 과거와 같은 수준의 성과를 발휘하지 못하는 경우도 있다. 같은 논리로 외부전문가의 전문성 수준이 아무리 높은 경우라도 자신이 갖고 있는 전문성을 발휘하기 위해서는 자신을 둘러싸고 있는 새로운 환경에 적응하는 것이 우선 이루어져야 한다.

이러한 적응 활동은 개인 차원의 문제가 아니라 조직 차원의 문제이다. 물론 개인의 적극적인 노력이 우선 요구된다. 새로운 조직에 대한 이해, 자신과 함께 일할 동료에 대한 파악, 조직문화 적응 등을 위해서 개인적으로 정보를 파악하고 이해하고 순응하려는

노력이 있어야 한다. 하지만 이는 개인 차원에서 해결하기에는 쉽지 않은 문제이다. 새로운 환경에 대한 적응을 위해서는 조직의 미션과 조직문화 그리고 동료에 대한 지식과 정보의 확보가 필수적이거나 이러한 정보는 조직 차원에서 체계적으로 제공되고 지원되지 않는다면 개인은 쉽게 접근하기 어렵기 때문이다. 조직 차원에서 외부임용자가 조직에 단기간 내에 쉽게 적응할 수 있도록 체계적인 지원을 해주어야 한다.

공공기관의 조직문화는 민간의 그것과 많이 다르다는 것이 일반적인 평가이다. 민간 기업의 경우 이윤 창출을 통한 기업의 생존, 성장과 발전이 핵심적인 조직의 목표이며 구성원들도 그것의 달성을 통하여 개인의 이익을 극대화하는 구조를 갖고 있으며 이것이 조직문화의 기본적인 틀을 형성하고 있다. 하지만 공공기관의 경우 조직 설립 목적이 공공성의 달성이며 공공성의 달성은 경우 따라서는 조직의 이해관계와 배치될 수도 있다. 그리고 그러한 공공조직에서 근무하는 구성원의 경우 공공성의 달성과 개인의 이익 극대화가 일치하지 않는 경우도 있다. 이러한 공사 조직 간의 맥락적인 차이는 동일한 직무를 수행함에 있어서 다른 함의를 갖고 있다. 따라서 민간조직 출신의 외부 전문가가 공공조직의 조직문화를 이해하고 적응하지 못할 경우 역량을 발휘하지 못할 가능성이 크다. 채용과 동시에 충분한 오리엔테이션을 통하여 조직문화를 이해할 수 있도록 해야 하며 업무 수행과정에서도 멘토제도 등을 활용할 필요가 있다.

6. 적절한 보상

가. 외부 임용자에 대한 보상

외부의 전문가를 채용하기 위해서는 이들을 유인할 수 있는 충분한 경제적 보상을 제공해야 한다. 간부직의 경우 상당한 경력과 전문성을 갖춘 인재가 필요하다. 하지만 3~5년 정도의 계약조건으로 조직이 원하는 우수한 인재를 확보하는 것은 쉬운 일이 아니다. 우수한 인재일수록 민간 노동시장에서 많은 보수를 받거나 직업의 안정성을 확보하고 있을 가능성이 크기 때문이다. 따라서 외부 노동시장에서 우수한 인재를 충원하려면 이들이 민간 노동시장에서 받고 있는 다양한 유형의 보상을 포기하고도 선택할 수 있는 충분한 수준의 보상을 제공해야 한다.

보상 중에서 가장 큰 것으로는 금전으로 제공되는 보수일 것이다. 하지만 보수만이 유일한 것은 아니다. 전문성을 발휘하여 성과를 달성할 수 있는 안정적인 업무환경의

제공, 보수 이외의 다양한 fringe benefit의 제공 등을 적극적으로 검토해야 한다.

계약직의 경우 유사한 직무를 수행하는 정규직에 비하여 직무만족, 조직 몰입 및 조직 시민행동의 가능성이 높은 것으로 알려져 있다(강제상 외, 2003; Fedman, 1994; Klauz et al., 1995; Roberts et al, 1982). 또한 조직에 대한 불만족 수준도 낮다(Sinclair 1999). 외부임용된 계약직의 업무나 조직을 대하는 태도와 행동이 기존의 내부 정규직보다 바람직스러운 모습을 보이는 것은 재계약이나 정규직으로의 전환 가능성이 높을 때이다. 조직에 안정적으로 이미 소속되어 있는 사람에 비하여 조직에 소속되기를 희망하는 사람의 경우 집단의 규범, 가치 및 상징에 더 몰입하기 때문이다(McDonald & Makim, 2000). 집단에서 요구하는 것들을 덜 잘 수용하고 조직의 기대에 부응하려는 예견적 사회화(anticipatory socialization)가 이루어질 수 있도록 보상체계를 구축할 필요가 있다.

나. 기존 구성원에 대한 보상

침체된 조직을 활성화하고 장기적으로 조직의 성과를 제고하기 위해서는 적극적으로 개방형 계약직제도를 활용할 필요가 있다. 외부의 인재와 경쟁을 통하여 조직의 활력을 확보할 수 있기 때문이다. 폐쇄형 인사제도의 가장 큰 문제점은 조직의 최하위 층에서만 충원이 이루어지기 때문에 고위직의 인사가 매우 제한적인 인력 풀(pool) 속에서 이루어지기 때문에 조직 내부적으로 활력을 상실하는 것이다. 폐쇄형 인사를 기본으로 하는 우리나라의 경우 고위직의 개방형 인사는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 도입된 것이라고 할 수 있다.

개방형 인사가 성공적으로 정착되고 성과를 내기 위해서는 조직 내부적인 보상에 대한 고려도 이루어질 필요가 있다. 내부노동시장의 여건을 무시하고 무리하게 외부 인재를 영입한 경우 조직 전체적인 응집력과 사기가 저하될 수도 있기 때문이다. 특히 승진이 가지는 보상의 가치가 크고 하위직에 비하여 상위직의 숫자가 상대적으로 적은 경우, grade ratio가 큰 경우, 고위직을 외부에 개방하는 것은 내부적으로 사기를 낮추는 스피로오버(spillover)효과가 발생할 수 있다(Bidwell & Keller, 2014).

우리나라는 폐쇄적 인사체계를 갖추고 있으며 승진이 갖는 보상의 의미가 크고 하위직에 비하여 고위직의 수가 적은 경우가 많다. 이러한 경우 고위직, 관리직을 외부에 개방하는 경우 내부적인 사기가 크게 저하될 수 있다. 따라서 고위직의 개방형제도를 성공적으로 운영하기 위해서는 승진이 주는 보상을 대체할 수 있는 대안적인 보상체계를 설

계하는 등 내부 직원의 사기관리를 위한 다양한 보완책이 요구된다.

7. 인사 운영의 경직성 완화

개방형 직위제도가 도입되면 인사 운영이 경직될 수 있다. 개방형 직위로 지정된 직위의 인사는 기존의 내부 인사와는 다르게 운영된다. 우선 해당 직위가 공석이 예상되는 경우 충분한 시간을 두고 채용 공고를 해야 한다. 그리고 원서 접수, 서류전형, 면접 등의 채용 절차를 진행하는 데 최소한 2~3개월이 소요되는 것이 보통이다. 경우에 따라서는 적임자가 없는 경우 재공고를 내게 되면 다시 2~3개월이 소요되어 공석 이후 채용이 될 때까지 반년 이상 소요될 수도 있다. 과거와 같이 내부적으로 인사이동을 하는 경우는 생각할 수 없는 인사의 지연이 발생할 수 있다. 개방형 직위가 대부분 중견간부직이므로 공석이 장기화될 경우 조직 운영에 심각한 문제가 발생할 수 있다. 이 문제는 해당 직위의 신속한 채용만으로는 해결되기 어렵다. 인사운영의 경직성을 완화하기 위한 인사관리의 큰 틀을 새롭게 구축할 필요가 있다.

참고문헌

- 강제상(2005), 「계약직 공무원의 공직 입직 동기와 조직 몰입, 조직시민행동 및 직무만족에 관한 연구」, 『한국행정연구』, 14(3): 17-238.
- 강제상·김상숙·김종래·강창민(2003), 「계약직 공무원의 직무태도에 관한 연구: 일반직 등 비계약직 공무원과의 비교를 중심으로」, 『한국행정학보』, 37(2): 21-41
- 기획재정부, 보도자료(2015.12.21.).
- 김성훈(2008), 「경력직 직장이동에 대한 연구: 비생산직 외부노동시장의 확대를 중심으로」, 『산업노동연구』, 14(1): 53-89.
- 라영재(2009), 「공공기관 무기계약직 현황 인력관리 방안」, 『재정포럼』, 한국조세연구원
- 백종섭 외(2016), 『인사행정론』, 창민사
- 양병화·황혜연·오세진·이재일(2001), 「비정규 계약직 근로자와 정규직 근로자의 조직 몰입과 직무만족에 대한 연구」, 『한국심리학회지』, 14(2): 73-93.
- 오석홍(2005), 『인사행정론』, 박영사
- 이근주(2010), 「거래비용 관점에서 본 민간위탁 비용결정모형: 탐색적 연구」, 『행정논총』, 48(2): 119-143
- 황수경(2003), 「내부자 노동시장과 외부자 노동시장의 구조 분석을 위한 탐색적 연구」, 『노동정책연구』, 3(3): 49-87.
- Bidwell, M. & Keller, JR(2014), “Within or Without? How firms combine internal and external labor markets to fill jobs,” *Academy of Management Journal*, 57(4): 1035-1055.
- Chadwick, C. & Dabu, A.(2009), “Human resources, human resource management, and the competitive advantage of firms: Toward a more comprehensive model of causal linkage,” *Organizational Science*, 20:253-272
- Dokko, G. & Rosenkopf, L(2010), “Social capital for hire? Mobility of technical professionals and firm influence in wireless standards committees,” *Organization Science*, 21:677-695.
- Dokko, G., Wilk, S.L., & Rothbard, N.P.(2009), “Unpacking prior experience: How

- career history affects job performance,” *Organization Science*, 20:51-68.
- Feldman, D.C.(1990), “Reconceptualizing the nature and consequence of part-time work,” *Academy of Management Review*, 15:103-112
- Feldman, D.C., Doerpinhaus, H.I., & Turnley, W.H.(1994), “Managing temporary workers: A permanent HRM challenge,” *Organizational Dynamics*, 23:49-63
- Gannon, M.J. & Nothern, J. C.(1971), “A comparison of short-tern and long-tern part-time employees,” *Personnel Psychology*, 24:678-696.
- Groysberg, B.(2010), *Chasing stars: The myth of talent and the portability of performance*, Princeton, NJ: Princeton Univ. Press.
- Groysberg. B., Lee, L-E., & Nanda, A.(2008), “Can they take it with them? The portablity of star knowledge workders’ performance,” *Management Scienve*, 54:1213-1230.
- Klausz, M., Brandwein, T. and Fox, S.(1995), “Work attitudes and emotional response of permanent, voluntary, and involuntary temporary-help employees: An eploratory stury,” *Applied Psychology; An International Review*, 44:217-232.
- Lawrence, J.J.(1997), “Involving temporary workers in porcess imrovement activities,” *Quality Progress*, February, 74-77.
- Lepak, D.P. & Snell, S.A.(1999), “The human resource architecture: Toward a theory of human capital allocation and development,” *Academy of Management Review*, 24:31-48.
- McDonald, D.J., & Makin, P.J.(2000), “The psychological contract, organizational commitment and job satisfaction of temporary staff,” *Leadership & Organization Development Journal*, 21(2):84-91
- Stewman, S., & Konda, S.L.(1983), “Careers and organizational labor markets: Demographic models of organizational behavior,” *American Journal of Sociology*, 88:637-685.
- Rosenkopf, L. & Almeida, P.(2003), “Overcoming local search through alliances and mobility,” *Management Science*, 49: 751-766.

- Sinclair, R.R., Martin, J.E., & Michael, R.P.(1999), "Full-time and part-time subgroup difference in job attitudes and demographic characteristics," *Journal of Vocational Behavior*, 55:337-357.
- Weimer, D.L. & Vining, A.R.(2005), *Policy analysis: Concepts and practice*, New York, Routledge.
- Williamson, O.E.(1975), *Markets and Hierarchies: Analysis of and Antitrust Implication*, New York, Free Press.

〈첨부〉 1. 설문지

개방형 계약직제도의 운영성과에 관한 설문조사

안녕하십니까!

기획재정부는 2015년 말 공공기관의 중장기 성과제고 및 전문성 강화를 위하여 2급 이상의 간부직의 일정 비율을 민간에 개방하여 능력에 따라 채용하는 개방형 계약직제를 도입하였습니다. 이에 한국조세재정연구원의 공공기관연구센터에서는 개방형 계약직제도에 대한 연구과제를 수행하고 있습니다.

본 설문조사는 개방형 계약직제도의 도입 수준 및 시행성과를 파악하기 위한 방안입니다.

문항이 적지는 않으나 비교적 짧은 시간에 마칠 수 있을 것입니다. 바쁘시더라도 성의껏 응답해 주시면 개방형 계약직제도의 정착과 발전에 많은 도움이 될 것으로 생각합니다. 조사결과는 통계적으로 처리되며, 익명성은 철저히 보장됩니다.

작성하신 설문은 이메일(geunjoo@ewha.ac.kr) 또는 팩스(02-3277-4062)로 보내주시면 됩니다.

연구책임자: 이근주 교수(이화여대 행정학과)

2016년 11월
공공기관연구센터
한국조세재정연구원

6. 외부에서 온 인사가 개방형 계약직으로 채용된 경우 매년 정기적으로 성과평가를 받고 그 결과에 따라 계약을 연장하는 경우 최대 몇 년까지 가능합니다? ()
- 1) 연장이 불가능함 2) 최대 2년
3) 최대 3년 4) 최대 4년
5) 최대 5년 이상
7. 외부에서 온 인사가 개방형 계약직으로 채용된 경우 성과 평가 결과에 따라 정규 경력직으로 전환이 제도적으로 가능합니다? ()
- 1) 예 2) 아니오
8. 외부에서 온 개방형 계약직 인사가 조직에 성공적으로 정착하기 위한 제도적 장치로는 어떤 것이 있는지 해당되는 것을 모두 표시해 주십시오. (), (), ()
- 1) 멘토 제도 2) 오리엔테이션
3) 직무훈련 4) 기타 ()

II. 개방형 계약직 채용 실적

9. 2016년 11월 30일 현재 채용된 (채용예정자 확정 포함) 개방형 계약직은 몇 명입니까? ()
- 1) 아직 없다. 2) 1명 3) 2명
4) 3명 5) 4명 6) 5명 이상

☞ 9번부터 16번 문항은 8번 문항에서 채용(채용예정자 확정)이 있는 기관만 답하시면 됩니다. 8번 문항에서 '아직 없다'를 선택한 기관은 "18번 문항"으로 가십시오.

10. 올해 개방형 계약직을 채용하는 과정에서 지원자는 직위별로 평균 몇 명이었습니까? ()명

11. 지원자 수가 가장 적었던 분야는 어디였습니까? ()

- 1) 사업기획
- 2) 마케팅
- 3) 홍보
- 4) 정보화
- 5) 감사
- 6) 법무
- 7) 재무
- 8) 회계
- 9) 기타 ()

12. 지원자 수가 가장 많았던 분야는 어디였습니까? ()

- 1) 사업기획
- 2) 마케팅
- 3) 홍보
- 4) 정보화
- 5) 감사
- 6) 법무
- 7) 재무
- 8) 회계
- 9) 기타 ()

13. 지원자 중 외부인사는 평균 몇 명이었습니까?

() 명

14. 외부인사의 지원이 가장 적었던 분야는 어디였습니까? ()

- 1) 사업기획
- 2) 마케팅
- 3) 홍보
- 4) 정보화
- 5) 감사
- 6) 법무
- 7) 재무
- 8) 회계
- 9) 기타 ()

15. 외부인사의 지원이 가장 많았던 분야는 어디였습니까? ()

- 1) 사업기획
- 2) 마케팅
- 3) 홍보
- 4) 정보화
- 5) 감사
- 6) 법무
- 7) 재무
- 8) 회계

20. 다음 중 귀 기관은 어느 유형에 속하십니까? ()

- 1) 시장형 공기업
- 2) 준시장형 공기업
- 3) 기금관리형 준정부기관
- 4) 위탁집행형 준정부기관

21. 2016년 말 기준으로 귀 기관의 정원은 몇 명입니까?

() 명

22. 귀 기관은 지사나 지방사업소가 있습니까? ()

- 1) 예
- 2) 아니오

감사합니다.

**완성된 설문은 이메일(geunjoo@ewha.ac.kr) 혹은 팩스(02-3277-4062)로
보내주십시오.**

편저자

조임곤(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

정예슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

참여연구진

곽채기(동국대학교)

권일웅(서울대학교 행정대학원)

금현섭(서울대학교)

김철희(한남대학교)

김형진(조선대학교)

백승주(한국교육개발원)

신완선(성균관대학교)

윤태범(한국방송통신대학교)

오영민(지방공기업평가원)

이민창(조선대학교)

이성훈(중국 연변대학교)

이근주(이화여자대학교)

전영한(서울대학교)

한인섭(조선대학교)

홍길표(백석대학교)

2016 공공기관과 국가정책

2016년 12월 24일 인쇄

2016년 12월 30일 발행

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 경성문화사

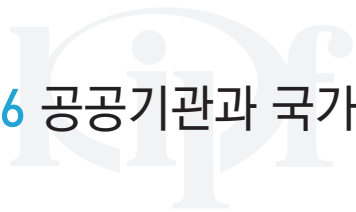
©한국조세재정연구원 2016

ISBN 978-89-8191-863-7

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



2016 공공기관과 국가정책



kipf 한국조세재정연구원
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114, FAX : 044-414-2179
www.kipf.re.kr

9 788981 918637 93320
ISBN 978-89-8191-863-7