

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

—
2017 | vol. 21



권두언

04 공공기관 임직원의 윤리성과 책임성 | 라영재 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 평가연구팀장)

전문가의 눈

08 공직자들이 갖추어야 할 소양과 자질 | 조윤직 (연세대학교 행정학과 교수)

12 공공부문 협력의 필요성과 조건 | 박치성 (중앙대학교 공공인재학부 교수)

심층동향

20 주택용 전기요금 누진제 개편 과정과 기대 효과 | 장광남 (한국조세재정연구원 전문연구원)

42 철도민간투자사업의 현황 및 쟁점 | 박화영 (한국조세재정연구원 연구원)

59 예금보험제도의 현황과 개선방향 | 김종원 (한국조세재정연구원 전문연구원)

79 해외농업개발사업의 현황과 향후 과제 | 홍윤진 (한국조세재정연구원 전문연구원)

98 빅데이터 관련 정책동향 및 공공부문 활용 현황 분석 | 유효정 (한국조세재정연구원 전문연구원)

해외동향

124 중 국 | 과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당 사업

129 OECD | 공기업과 기업소유주체의 리스크관리

144 유 럽 | 유럽연합의 공기업: 교훈 및 개혁 사례

153 인 도 | 국영기업에 대한 정부지원 및 인수합병계획 발표

161 중남미 | 시장에서 국가로의 이동: 최근 10년간 아르헨티나 공기업의 변화

정책동향

168 2017년도 공공기관 지정

175 2017년 공공기관 인력운영 방안 확정

소통의 장

기관장 인터뷰

182 축산물품질평가원 백종호 원장

197 한국석유관리원 신성철 이사장

전문가 좌담회

215 미래의 공공기관 정책방향



라영재 평가연구팀장
한국조세재정연구원 공공기관연구센터

공공기관 임직원의 윤리성과 책임성

「공공기관 운영에 관한 법률」을 적용받는 공공기관 임직원 28만명, 「지방공기업법」의 적용을 받는 지방공기업 임직원 6만명은 국가공무원과 지방공무원과 합쳐서 공직자라고 불린다. 공무원과 공공기관 임직원은 국가가 필요한 공적인 일을 담당하고 국민이 낸 세금으로 보수를 받고 있다는 측면에서 같지만, 입직 경로, 직급, 보수수준, 연금, 권한과 책임이 다르다. 그러나 국민들은 공무원이든 공공기관 임직원이든 모두 공직자로 부른다. 즉 공직자로서의 의무와 책임은 국민의 대리인이고 충실한 봉사자로서 주어진 권한만큼 반드시 책임을 져야 한다. 그러나 공공기관은 행정기관과 달리 경영과 운영의 자율성과 독자성이 주어지기 때문에 사업의 결정과 집행방식, 조직체계, 보상수준 등이 일반기업과 유사하다. 물론 공법과 상법을 동시에 적용받는 주식회사 형태의 법인격을 갖고 있는

공기업부터 정부의 사업을 위탁대행하는 각종 준정부기관까지 다양한 기관이 존재하지만 역시 모두 공공기관으로 불린다. 이 기관들은 공공기관이기에 민간기업과 달리 적용받고 지켜야 하는 공적인 통제와 규제들이 많다. 국민들이 국가의 주인으로서 공공기관 임직원들에게 기대하는 사회적 기대치도 높으며, 국민들은 공공기관 임직원들이 막스 베버(Max Weber)가 기대했던 합리적 관료제로서 기능하기를 바란다고 볼 수 있다. 그러나 공공기관 임직원들이 합리적 관료제로서 공익을 우선하기보다는 자기 집단의 이해를 추구하고 국민과 사회의 편익이 아니라 영혼 없는 집행자로서 미래 세대에 빛과 부담을 주고 있지는 않은지를 공직윤리의 관점에서 성찰할 필요가 있다.

공직윤리는 좁은 의미로 보면 공직자의 도덕성(morality)을 의미한다. 그러나 조금 더 확장하여 보면 공직자가 옳거나 그릇된 행위를 구별하고 옳은 행위를 판단하는 공적인 가치 기준으로도 볼 수도 있다. 물론 사람에 따라서 근검, 절약, 경건과 같은 고전적인 청빈의 유교적 가치를 의미하기도 하고, 현대에서는 공적 조직을 운영하는 데 필요한 능률성, 경제성을 의미하기도 한다. 여기에 최근에는 사회공동체를 위한 정의(justice), 신뢰성, 형평성 등도 공직윤리의 핵심가치로 제시되고 있다. 일반적으로 선출직이든 임명직이든 모두 공직자의 윤리적 가치와 기준으로서 법규 준수, 공익 추구, 개인적 청렴성 등을 들 수 있다. 적극적 공직윤리로서의 공직윤리는 특정한 행위와 그것으로부터 만들어진 결과에 관한 것일 수 있다.

공직윤리는 시대와 환경에 따라서 중요도가 달라질 수도, 개념적으로 변화하기도 하는 상대적 가치이다. 공직윤리의 판단 준거가 과거에는 합법성이라는 단순한 정치적, 행정적 가치가 우선시되었지만, 현대에는 정직, 청렴성에서부터 책임성, 투명성, 대응성, 서비스의 질, 봉사, 공정성, 형평성까지 확대되고 있는 것이다. 그런 측면에서 공직자의 윤리적 가치들은 현대 민주주의의 기본적 핵심 이념과 동일하다고 볼 수 있다.

대의민주주의 체제에서 공직자의 윤리성을 확보하거나 통제하지 못하게 되면, 아무리 민주적인 정치체제와 직업적 전문관료제를 갖추고 있다고 하여도 언제든지 주권자의 국민

을 배반할 수 있고, 주권자가 광장으로 직접 나서야 하는 상황이 올 수도 있다. 그런 차원에서 공직자의 윤리성을 확보하기 위한 방안으로 단순히 공직자의 합법성, 능률성을 통제하기 위한 정부부처-공공기관으로 내려오는 수직적 통제장치만으로는 한계를 보일 수밖에 없다. 권력기관 간의 수평적 상호통제도 필요하지만 공직자의 인식과 태도의 자발적 변화가 더 중요해 보인다. 그러나 공직자의 윤리성은 일반 시민의 윤리성과 함께 커가는 것이지 공공부문만 노력한다고 해서 공직자의 윤리성이 갑자기 높아지지는 않는다. 즉, 우리 사회의 도덕성과 윤리성이 함께 높아져야 한다는 것이다.

서구 선진국이나 우리나라 역사 속에서 전쟁과 같은 국가 위기가 발생하면 항상 노블레스 오블리주(noblesse oblige)의 헌신의 전통이 있었다. 현재 100만명의 공무원과 34만명의 공공기관 임직원이 국가 위기 시에 국가 공동체를 위한 헌신의 마음을 가지고 있는지는 모르겠다. 특히, 지난 해 말부터 전개되는 국정농단 사태를 보면서 한나 아렌트(Hannah Arendt, 1963)가 『예루살렘의 아이히만』에서 쓴 것과 같이 유대인 학살을 실행한 나치 친위대 장교인 아이히만과 같이 공직자들이 영혼이 없는 공직자가 좋은 처세술인 것처럼 인식하고 공직자로서의 윤리와 책무성을 방기하고 오히려 불법을 자행했다면, 공무원이든 공공기관 임직원이든 칼 포퍼(Karl Popper)가 말하는 ‘열린사회의 적들’이 아닐까 생각한다.

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

전문가의 눈

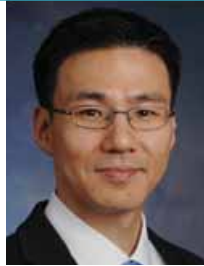
공직자들이 갖추어야 할 소양과 자질

조윤직 | 연세대학교 행정학과 교수

공공부문 협력의 필요성과 조건

박치성 | 중앙대학교 공공인재학부 교수

01



조윤직 교수
연세대학교 행정학과

공직자들이 갖추어야 할 소양과 자질

– 최근 국정농단 사태로부터의 진단과 관리방안 –

지난해 말 비선실세의 국정농단으로 나라 전체가 혼란에 빠졌다. 대통령 탄핵과 이른
정권교체의 가능성을 포함해서 이 사건의 여파로 올 한 해도 여러모로 혼란스럽고 불확실
성이 높은 시기가 될 것 같다. 공식적인 절차를 거치지 않고 국정시스템의 제대로 된 작동
을 망가뜨린 일은 차치하고서라도, 국정에 참여할 만한 자질과 경력을 갖추었다고 도저히
납득할 수 없는 인물이 전방위적으로 국정에 개입했다는 사실, 그리고 그 인물의 사익추
구를 위해 청와대와 행정부처가 동원되었다는 사실이 국민을 분노하게 한 주요한 원인 중
하나라고 볼 수 있을 것이다. 하지만, 그에 못지않게 안타까운 일은 그동안 역량과 자질
을 인정받아 승승장구한 고위공직자들이 어떻게 이러한 부당한 요구에 반기를 들지 못하
고 오히려 조직적으로 가담할 수밖에 없었는지에 대한 깊은 실망감이다. 청운의 꿈을 안

고 공직에 들어와 국가를 위해 봉사하겠다는 초심이 어느새 퇴색되어 버린 것인지, 아니면 우리의 공직자 선발시스템이 애시당초 공직에 대한 신념과 가치가 투철한 인재들을 가려 내지 못하는 문제가 있는지 반성하고 돌아볼 시점이다.

이런 측면에서 공직자들이 갖추어야 할 소양과 자질은 무엇인지, 그러한 소양과 자질을 키우고 유지하기 위해 어떤 관리적 처방이 필요한지 한번 되짚어 보고자 한다. 공공관리를 전공하는 입장에서 이번 사태를 보면서 가장 먼저 떠올렸던 것은 공공봉사동기(Public Service Motivation)라는 개념이다. 1990년대에 제안된 이 개념은 공공부문 종사자들에게서 주요하게 발견되는 동기의 한 유형으로, 공공의 이익에 봉사하려는 욕구에서 생겨나는 동기라고 이해할 수 있다. 개인의 사적인 이익을 극대화하는 것이 민간부문에서의 주요한 동기인 데 반해, 공공부문이나 비영리부문의 종사자들은 대체적인 낮은 임금이나 열악한 처우에도 불구하고, 자신이 하는 일이 공공의 이익에 기여한다는 것에서 보람과 가치를 느끼는 공공봉사동기 때문에 공공부문에서 일하고자 한다는 것이다. 이러한 공공봉사동기는 공공부문 근로자들의 태도나 행동, 성과에 긍정적인 영향을 미친다고 알려져 왔으며, 내부고발 의도 등과도 긍정적으로 연관된다.

이번 국정농단 사건의 경우, 관련된 고위공직자들이 비선실세라는 인물의 부당한 요구에 순응하고 복종했던 이유에는 그동안 공들여 쌓아왔던 자신의 커리어를 지키려는, 또 가장으로서 가족들을 부양해야 한다는 어찌보면 소극적 측면에서의 이기적인 동기도 작용했을 수 있다. 하지만, 어쩌면 더 큰 동기는 자신이 궁극적으로 봉사해야 하는 국가와 국민의 이익, 대한민국이라는 공동체의 이익을 생각하기보다, 당장엔 굴욕적이더라도 장차 자신이 얻게 될 높은 지위와 이윤, 장래의 보장 등 적극적인 이익추구가 아니었을까 하는 생각도 해본다. 결국, 이들은 높은 수준의 공공봉사동기를 갖지 못했거나, 시간이 지나면서 공공봉사동기가 퇴색된 안타까운 예로 볼 수 있을 것이다.

그렇다면 이런 유혹이 비단 고위공직자들에게만 해당될 것인가? 관련된 이윤의 크고 작음이 있을 뿐, 여러 유형의 자원을 배분하고 규제를 집행하는 공직자들에게는 늘 이러

한 유혹이 뒤따를 것이다. 공직자들의 부패를 막기 위해 엄격한 감사제도가 마련되고 시행되어야 함은 당연한 이야기이지만, 제도적인 노력만으로는 한계가 있기 마련이다. 결국은 사람의 문제로 돌아가서 어떻게 하면 부패의 유혹에 맞설 수 있는 투철한 직업윤리와 바른 가치관을 가진 공직자를 선발하고, 이들이 지녀야 할 핵심 공직가치를 지속적으로 유지시키고 제고할 수 있는지에 대한 관심을 기울여야 한다. 앞서 소개한 공공봉사동기의 논의를 받아들인다면, 공공부문의 인력선발에 있어서 공공봉사동기를 평가·반영할 수 있는 방법을 개발하는 한편, 이미 공공부문에 들어온 구성원들의 공공봉사동기를 어떻게 고취시킬 수 있을지, 일상의 업무처리에 있어서 어떻게 이들의 공공봉사동기를 잘 발현시킬 수 있을지 고민할 필요가 있다.

공공봉사동기와 관련된 연구결과들을 간략하게 소개하면, 초기에는 공공봉사동기가 과연 효과가 있는지, 공공봉사동기가 높은 공무원들이 그렇지 않은 공무원들에 비해서 더 높은 만족도와 조직에 대한 헌신을 보이는지, 성과가 더 높은지 등을 검증하는 연구가 주로 이루어졌다. 그리고 많은 연구결과들이 공공봉사동기의 긍정적인 영향력을 검증하였다. 다른 한편으로는, 개인-환경 적합성(Person-Environment Fit)의 측면에서 공공봉사동기가 높은 사람들이 어떤 부문을 선택하는지, 즉 공공봉사동기가 높은 사람들일수록 민간보다 공공부문이나 비영리부문에서 직업을 찾는지에 대한 연구가 많이 이루어졌다. 일례로, 한 연구는 대학생들을 대상으로 이들의 공공봉사동기를 측정하고 졸업 후에 이들이 실제 어느 부문에서 직업을 구하는지를 검증하기도 하였다. 근래에 들어서는 논의가 더 정교화되어 개인-직무 적합성(Person-Job Fit)의 관점에서 공공봉사동기를 가지고 공공부문에 들어온 개인이 어떤 직무를 수행할 때 더 높은 성과를 보이는데에 대한 연구도 함께 이루어지고 있다. 예를 들어, 자신이 수행하는 업무의 혜택을 입은 수혜자를 직접 만나서 자신이 하는 일이 수혜자들에게 얼마나 중요한 영향을 미쳤는지에 대한 이야기를 나눌 기회가 있었던 근로자는 공공봉사동기의 영향력이 훨씬 더 커진다는 연구결과도 있었다.

이러한 연구결과들 중 특히 근래에 이루어진 내용들을 참고하여 공직자들의 공공봉사동기를 고취하기 위한 훈련 및 교육 프로그램을 개발할 수 있을 것이다. 공직자들이 자신

의 업무, 혹은 자신이 속한 부서의 업무가 어떻게 공공의 이익에 이바지하고 있는지 보다 명시적으로 체험할 수 있는 기회를 마련하는 것도 하나의 방안이 될 것이다. 또한 공직윤리의 확립을 위해서도 보다 적극적인 차원의 관리도 필요하다. 현재까지는 부패에 연루되어 낮은 공직윤리를 보인 경우에 처벌을 하는 부정적인 인센티브 위주로 윤리 관리가 이루어져 왔다. 작년 우리 사회에 큰 변화를 가져온 「청탁금지법」의 경우에도 부적절한 처신에 대한 처벌에 중심을 둔 제도로 볼 수 있다. 부정한 행위에 대한 엄격한 처벌을 통한 공직기강의 강화는 물론 필요하다. 하지만, 처벌적 관점의 접근은 지켜야 할 최소한의 기준을 지키도록 하는 소극적인 관리에 머무를 수밖에 없다. 정말 윤리적인 공직사회의 구현이 중요하다면, 최소한의 기준을 맞추는 것에 초점을 맞추는 소극적인 관리에서 나아가 보다 높은 수준의 윤리를 추구하도록 하는 적극적인 관리를 고려해 볼 필요가 있다. 선발방식과 기준을 고민해야겠지만, 높은 윤리의식을 보여온 공직자에 대해서 유·무형의 긍정적인 인센티브를 제공하는 것이 도움이 될 수 있을 것이다.

공직자로서의 길을 걷는 것은 결코 쉽지 않다. 수많은 유혹을 이겨내야 하고, 정치적 압력에 흔들리지 않아야 한다. 때로는 남들이 어리석다고 손가락질하고 아무도 알아주지 않는 좁은 길로 걸어가야 할 것이다. 이렇게 힘든 공직자의 길을 제대로 가기 위해서는 결국 공직자의 본분이 공공의 이익에 봉사하는 것이라는 기본으로 돌아가야 한다. 현재 공직에 몸담고 있는 이들은 매일 자신의 업무를 통해 어떻게 공공의 이익에 기여할 수 있을지 고민해야 할 것이다. 정부를 비롯한 공공조직들은 이와 관련한 관리적 차원에서 어떻게 높은 공공봉사동기를 지닌 이들을 공직에 적극 유인할지, 어떻게 입직 후에도 이들의 공공봉사동기를 유지·고취시킬 것인지에 대한 방안을 마련해야 한다. 새롭게 구성될 정부에서는 보여주기식의 하드웨어적인 개혁에만 치중할 것이 아니라, 공공부문의 관리와 운영에 보다 근본적인 변화를 가져올 수 있는 소프트웨어적인 개혁이 이루어지기를 기대한다.

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



박치성 교수
중앙대학교 공공인재학부

공공부문 협력의 필요성과 조건

공공부문에서의 협력의 중요성이 부각되면서 조직 간 또는 부서 간 협력이 당연히 필요한 것으로 받아들여지는 분위기이다. 그러나 협력을 당연하게 받아들이기에 앞서 고려되어야 할 것이 있다. 우선적으로 ‘왜 공공부문의 조직들이 협력을 해야 하는가?’, 그리고 ‘나의 조직이 현재의 당면 문제를 해결하기 위해 협력이 꼭 필요한가?’라는 질문을 해야 한다. 이러한 질문에 대한 답을 구하려는 고민을 한 후에, 협력이 필요하다는 전략적 판단 아래에서 협업이 이루어질 때에야 협업의 성과가 보장된다고 할 수 있기 때문이다. 다른 말로 하자면 이러한 선결적 고민을 하지 않은 채 협업을 진행한다면 반드시 좋은 결과만이 오리라는 보장을 할 수 없는 것이다. 본 글은 위의 두 가지 질문에 대하여 고민을 하는 것이 목적이다. 이에 대해 첫째, 정책의 복잡성이라는 환경에 둘러싸여 있는 공공기관의 특성에 있어 정부 협력의 의미를 다시 고찰하고, 둘째, 협력의 정의로부터 협력의 성과가 더 높게 나타나기 위한 조건을 논의하고자 한다.

1. 정부는 왜 협력을 하여야만 하는가?

정부가 수행하는 사업은 모두 정책이라고 볼 수 있다. 정부 정책의 측면에서 협력이 필요한 이유를 살펴보면 세 가지로 정리될 수 있다.

첫째, 특정 정책문제를 둘러싸고, 이 문제를 이해하고 해석하는 것은 다양한 정책이해관계자들의 가치, 선호, 경험 등에 의해 다르게 나타난다. 이러한 특정 정책에 대한 이해의 차이는 정부와 민간 간에만 발생하는 것이 아니라 정부 간에도 발생한다. 차이를 무시하고 가장 효율적인 해결책만을 찾아가려는 실증주의적 정책관은 이미 신화가 되어버렸다고 볼 수 있다. 전문가에 의해 도출된 최선의 해결책이 정책문제 해결 방식이었을 때는 정부가 굳이 협력을 찾을 필요가 없었으나, 다양한 차이를 인정하고 이를 정책에 반영하려는 노력을 하는 민주정부에 있어서는 다양한 정책 이해관계자들과의 협력이 필수적이다. 이러한 이유로 인하여 정책과정에는 다양한 사람들의 참여가 보장되어야 하며, 이러한 참여가 협력관계로 이해될 때 상호합의에 의한 민주적인 정책결정이 가능하게 된다.

둘째, Wildavsky 이래 많은 정책과학자들이 주장하였듯이 하나의 정책문제 해결 노력은 또 다른 정책문제를 낳는다. 이러한 문제가 나타나게 되는 이유 중 하나로, 특정 정책은 다양한 방식으로 다른 정책들과 연결되어 있다는 점을 들 수 있다. 특정 문제를 해결하기 위해, 특정 정부기관이 홀로 자신이 보유하고 있는 자원과 역량을 동원한 정책도구를 적용하여 문제를 해결하는 경우, 잠정적으로는 그 문제를 해결해주는 것으로 보이지만, 그와 관련된 정책문제들(대개 다른 정부기관과 관련)과의 관련에 있어서 또 다른 정책문제를 낳게 된다. 즉 정책문제 자체의 복잡성을 이해한다면 특정 정책문제를 해결하기 위해서 하나의 정부기관이 홀로 정책해결책을 만들어내는 것보다는 관련 정부 기관 그리고/또는 민간과의 협력을 통한 통합적인 정책해결책 강구가 필수적인 것이다.

셋째, 정책집행을 위한 자원의 유한성에 따른 이유이다. 현대사회는 매우 거대하고 복잡하기 때문에 다양한 정책수요가 발생하게 된다. 만약 정부가 가진 자원이 무한정하다면

모든 정책수요를 담당할 수 있다. 그러나 불행히도 정부 역시 사회 행위자 중 하나로서 희소한 자원이라는 한계에 직면하고 있기 때문에, 정부가 모든 문제를 해결하는 당사자가 될 수 없다. 또한 이러한 자원의 한계로 인하여 정부가 다양한 사회문제 해결에 필요한 모든 조직과 전문성을 보유할 수 없다. 이러한 상황 아래에서 정부가 가능한 한 많은 사회문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 다른 영역이 가지고 있는 자원과 역량이 정부정책과 결합되어야 하는 것이다.

2. 나의 조직이 당면한 문제를 해결하기 위해 협력하여야 하는가?

공공부문에서 협력이 필요하다는 당위성이 나의 조직에도 항상 적용되는가에 대하여 고민이 필요하다. 이러한 고민의 출발점으로 협력의 정의를 들 수 있다. 협력의 조건은 협력의 정의에 나타나 있다. 협력은 기본적으로 혼자서 할 수 없는 사업, 또는 혼자 하였을 때에는 효과가 크지 않은 업무에 대하여, 자신이 아닌 다른 누군가와 같은 목표를 공유하고, 이를 성취하기 위하여 상호 호혜적으로 같이 일을 하는 것을 의미한다. 이러한 협력의 간단한 정의에 내포되어 있는 것은 바로 협력이 일어나기 위한, 그리고 성공적 협력성과를 도출하기 위한 조건들이다. 이를 세 가지 측면에서 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 협력은 혼자 할 수 없는, 또는 혼자 하는 것보다 다른 상대방과 같이 업무를 수행하는 경우에 높은 성과, 즉 시너지 효과가 날 때에 수행하는 것이다. 일반적으로 협력을 하면 항상 높은 성과를 가져올 수 있다는 식으로 협력이 프레임화되어 있는 경향이 있다. 이러한 일반적 프레임이 바로 협력의 순기능을 방해하는 함정이 될 수 있음을 이해하여야 한다. 만약 ‘모든 협력관계가 반드시 좋은 결과를 가져올 것인가?’라는 질문에 대하여 ‘예’라고 대답한다면 협력은 무조건 좋은 것으로 이해해버리게 되고, 자신도 모르는 사이에 특정 업무를 하는 데 있어 협력을 강요하는 상황이 만들어지게 될 수 있다. 특정 업무에 대하여 자신의 역량이 충분한데도 불구하고 막연히 협력을 하면 더 좋은 결과가 나타나리라고 생각하고 협력 상대를 찾는다면, 비효율적 업무성으로 귀결될 가능성이 있는 것이다. 또한 협력의 당위성에 따라 상대방과 협력을 시작한 후, 협력의 과정에서 초기에 예기치

못하였던 외부적 사건들이 발생하였을 때, 단순히 협력이 좋은 것이라는 생각으로만 협력을 시작했다면, 이러한 예기치 못한 당면 문제에 의해 협력관계가 쉽게 무너질 수도 있다.

당면 과제에 대하여 혼자서 업무를 추진하기에 자신이 보유하고 있는 역량 또는 자원이 부족하다는 진단이 있다면 협력이 필요하다고 할 수 있다. 여기서 중요한 것은 자신에게 가장 적합한 협력 대상의 선정이다. 협력 대상을 선정하는 데 가장 중요한 기준은 전략적 맞춤(strategic fit)이다. 전략적 맞춤이란 특정한 사업을 수행하는 데 있어 한 조직이 가진 자원이나 역량이 다른 조직이 보유하고 있는 자원이나 역량과 결합되었을 때 그 사업의 성공적 수행을 위해 필요한 자원이나 역량이 되는 경우를 말한다. 전략적 맞춤이 일어나는 예로 비영리단체와 정부 간의 협력을 들 수 있다. 특정 사회서비스 전달에 있어 그 분야에 있어 전문적 기술이라는 역량을 가지고 있지만 예산이라는 자원의 부족이 있는 비영리단체와 예산이라는 자원은 가지고 있지만 특정 사회서비스 전달에 있어 전문성이 부족한 공공기관이 같이 협력을 하는 경우이다. 이 두 조직은 특정 목표 달성을 위해 자신이 가지고 있는 역량 또는 자원만으로 업무를 수행하는 경우보다, 상호 자신이 가지고 있지 않은 역량이나 자원을 통합적으로 사용하였을 때 목표를 달성할 수 있는 것이다. 즉 자신이 가지고 있지 않은 역량이나 자원을 상대방이 가지고 있고, 상대방의 경우에도 같은 상황이 되었을 때, 이 두 기관 간에는 협력을 위한 전략적 맞춤이 있다고 할 수 있다. 전략적 맞춤으로 협력이 진행되게 되면, 그렇지 않을 경우보다 경쟁력에 있어 우위를 가져오며, 종국적으로 사업의 성공적 수행에 귀결되는 장점을 갖는다.

전략적 맞춤은 전략적 사고를 통하여 발견하는 것이지, 주어지는 것이 아니다. 전략적 사고란 무에서 유를 창출하는 기업가 정신(entrepreneurship)으로 설명될 수 있다. 전략적 사고를 하는 조직은 항상 주위 환경의 변화에 민감하게 반응하면서, 이러한 변화 관련 정보를 학습한다. 이러한 전략적인 노력이 조직을 둘러싼 환경변화를 위기가 아닌 기회로 만들어 주는 능력을 부여하는 것이다. 조직을 둘러싼 환경의 변화에 민감하면서 동시에 자신의 조직의 상황을 정확히 판단하고 있다면, 조직목표 달성을 위한 특정 사업에 대하여 가장 적합한 전략적 맞춤을 찾아낼 수 있는 것이다. 협력 상대를 고려할 때, 이러한 전

략적 맞춤을 찾지 못한다면 굳이 협력을 할 필요가 없다고 할 수 있다.

둘째, 협력을 하는 당사자 간 목표의 공유가 있어야 한다. 이러한 목표의 공유는 앞서 논의된 전략적 맞춤이 되는 협력 상대방을 찾는 과정에서 반드시 고려되어야 할 사항이다. 즉 자원이나 역량의 측면에서는 전략적 맞춤이 있지만, 상대방 조직과 조직 목표 또는 특정 사업의 목표에 있어 상호 합의에 따른 공유가 없다면, 하나의 배에 두 명의 선장이 있는 것과 다를 바 없는 상황이 벌어지게 된다. 그러나 대부분 실제 상황에 있어 협력의 상대방을 찾을 때, 전략적 맞춤이 있는 상대를 먼저 찾고, 그 상대방이 자신의 조직과 목표를 같이하는가를 보는 경우보다, 목표를 공유하는 상대방이 자신의 조직과 전략적 맞춤이 있는가를 살펴보는 경우가 대부분이다.

조직 목표 또는 사업 목적을 공유하면서 동시에 전략적 맞춤이 되는 협력 상대방을 찾기 위해서는 조직학습이 필요하다. 조직은 환경과 끊임없는 상호작용을 통하여 학습을 한다. 이러한 학습이 가져다주는 중요한 정보 중 하나는 과거 자신의 조직과 업무연계를 가졌던 외부 조직들과의 경험, 또는 직접적인 경험이 없지만, 간접적인 외부 조직들에 대한 평판을 들 수 있다. 이러한 정보들은 하루 아침에 획득할 수 있는 것이라기보다는, 지속적으로 환경과의 상호작용, 그리고 전략적 사고를 통한 변화에 대한 대응 노력을 통하여 쌓아나갈 수 있는 것이다. 지속적인 조직학습을 통하여 습득된 능력은 특정 시기에 필요한 맞춤형 협력 상대방-자신의 조직이 추구하는 사업목표와 적합하게 일치하며, 동시에 그 사업 달성을 위해 자신이 가지지 못한 자원이나 역량을 가진 조직-을 찾을 수 있는 조직 역량인 것이다.

셋째, 실제 협력 업무를 하는 데 있어 상호 호혜적으로 같이 일을 하여야 한다. 호혜적 관계 구축 및 유지를 위해서 필요한 요소로 원활한 의사소통과 이를 통한 신뢰 구축을 들 수 있다. 먼저 협력을 하는 당사자 간 수월한 의사소통이 중요하다. 이는 협력을 시작하기 전 상호 서로 같은 목적을 공유하는가, 그리고 상호 전략적 맞춤이 되는 역량을 가지고 있는가에 대한 의사소통뿐만 아니라 실제 협력이 진행되는 상황에 있어서 예측치 못한 상

이 발생하였을 때, 이것이 협력 당사자 간 갈등으로 발전되지 않도록 하기 위하여 협력의 시작부터 끝날 때까지 지속적으로 원활한 의사소통이 필요하다. 지속적인 의사소통은 그 때그때 발생할 수 있는 문제들을 해결하는 데 필수적인 요소로서, 이러한 상호 경험이 쌓여나가면, 상호신뢰로 발전이 된다. 상호 신뢰가 쌓이기는 힘들지만, 한 번 구축되고 나면 거래비용 절감 등 상당한 협력 효과를 가져올 수 있다.

또 다른 측면에서 의사소통이 중요한 이유는 공정한 협력에 필수적 요소이기 때문이다. 원활한 의사소통이 있어야만 상호 협력과정에 대한, 또는 협력과정에서 발생할 수 있는 문제해결을 위한 상호 조율된 협력규칙(rule of game)을 만들 수 있다. 이러한 상호 협의된 협력규칙이 없는 경우에는 대개 자원이 많거나 권력이 더 강한 한쪽의 협력 당사자에 의해 다른 한쪽의 당사자가 이끌려가는 경우가 발생할 수 있다. 이럴 경우 최악의 협력 결과로, 후자의 희생을 담보로 전자의 목적 달성으로 귀결될 수도 있기 때문에, 원활한 의사소통을 통한 공정한 협력규칙의 제정이 필요하다.

마지막으로 협력이 외부로부터 강요되어서는 안 된다. 한쪽의 일방적 강요, 또는 외부의 강압에 의해 협력을 할 때에는 대부분의 경우 협력 당사자 간 수월한 의사소통이 일어나지 않게 되고, 이에 따라 상호 신뢰가 구축될 가능성이 상당히 떨어지게 되며, 종국적으로 기대하였던 협력 성과가 나타나지 않게 되는 것이다.

공공부문에 있어 협력은 거버넌스라는 이름으로 그 필요성에 대한 공감대가 넓어지고 있다. 즉 정책 수립, 집행을 하는 공공기관의 특성의 측면, 즉 이론적 측면에서 살펴보면, 공공부문에 있어 협력이 필요한 것이 사실이다. 그러나 실제 상황에 있어 협력의 효과가 발생하기 위한 조건은 전략적인 측면에서 고민하여야 하기 때문에, 반드시 협력을 하여야 한다는 생각보다는 실제 상황에서는 특정 조직이 처해 있는 상황, 맥락에 따라 협력의 유무를 결정하여야 하는 것이다. 이를 위해 조직은 스스로 전략적 사고를 통하여 협력이 필요할 때, 협력을 수행할 수 있는 능력을 길러나가야 할 것이다. 남들이 하니 따라하는 협력, 또는 외부의 강요에 의한 협력, 그리고 힘있는 쪽에 일방적으로 유리한 관계가 협력

라는 이름으로 포장되지 않기 위해서 앞으로도 지속적으로 협력에 대한 진지한 고민과 협력의 긍정적인 측면뿐만 아니라 부정적인 측면에 대하여도 더 넓은 속고가 필요할 것이다.

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

심층동향

주택용 전기요금 누진제 개편 과정과 기대 효과

장광남 | 한국조세재정연구원 전문연구원

철도민간투자사업의 현황 및 쟁점

박화영 | 한국조세재정연구원 연구원

예금보험제도의 현황과 개선방향

김종원 | 한국조세재정연구원 전문연구원

해외농업개발사업의 현황과 향후 과제

홍윤진 | 한국조세재정연구원 전문연구원

빅데이터 관련 정책동향 및 공공부문 활용 현황 분석

유효정 | 한국조세재정연구원 전문연구원

주택용 전기요금 누진제 개편 과정과 기대 효과

장 광 남⁰¹ 전문연구원

I. 서 론

- 2014년 주택용 전기요금 누진제에 대한 첫 소송(전기요금 부당이득 반환청구소송)을 제기한 이래로 주택용 전기요금 누진제의 개편을 요구하는 목소리가 지속되어왔음
 - 우리나라는 용도별 차등요금제를 시행하고 있으며, 주택용 전기 사용에 대해서는 누진제⁰²를 적용하고 있음
 - 개편(안) 이전 기준, 최하 구간과 최고 구간 간 kWh당 단가는 11.7배가량 차이가 났음
 - 주택용 전기 사용자 21명은 이러한 주택용 전기요금에 대한 누진제가 부당하다며 한국전력공사를 상대로 부당이득 반환청구소송을 제기하였음(2014.08.04.)

⁰¹ 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원(knjang@kipf.re.kr)

⁰² 누진제란 사용량이 증가함에 따라 순차적으로 높은 단가가 적용되는 요금제를 의미함(한국전력공사 사이버지점 홈페이지 참고)

- 2016년 여름은 폭염으로 인해 냉방기 사용에 따른 전기사용량이 급증할 것으로 예상되면서, 누진적 성격을 띠는 주택용 전기요금 산정방식의 타당성과 단가의 적정성이 다시 한 번 이슈화되었음
 - 전기를 많이 사용할수록 더 높은 단가가 적용되는 누진제의 특성상, 일반 가구 입장에서 냉방기 사용에 따른 큰 폭의 전기요금 상승이 예상되었기 때문임
 - 주택용 전기요금은 다른 용도의 전기요금과 달리 누진제 적용으로 사용량이 많아질수록 단가 상승으로 인해 부담이 컸으며, 특히 산업용 전기요금과 비교했을 때 상대적으로 높은 요금을 지불해야 했음
 - 정부는 대책마련을 위해 기존 누진제를 한시적으로 완화하는 한편, 당정 테스크포스(TF)팀을 구성하여 누진제 개편안 마련에 들어감
- 주택용 전기요금 누진제에 관한 논의는 국회에서도 이어져, 국정감사의 주요 현안 중 하나로 다루어졌음(2016.10.05.)
 - 10월에 있었던 국회 산업통상자원위원회의 한국전력에 대한 국정감사에서 소속 국회의원들 대다수가 한국전력의 주택용 전기요금 누진제 개선을 촉구하였음
- 2014년을 시작으로 꾸준히 제기되어 법원의 판단을 기다리고 있던 전기요금 부당이득 반환청구소송이 원고 패소로 판결이 남(2016.10.06.)
 - 한국전력공사와 당정 테스크포스는 법원 판단을 받아들이면서도 누진제 개선안 마련을 위한 노력을 지속함
 - 당정 테스크포스는 누진제 개편안으로 3개 안을 제시하고 공청회를 가졌으며(2016.11.28.), 공청회에서는 3가지 안 중 절충안인 3안이 가장 합리적인 안으로 꼽혔음
- 산업통상자원부는 한국전력공사가 이사회를 거쳐 제출한 주택용 전기요금 누진제⁰³ 개편을 포함한 전기공급약관변경(안)을 전기위원회 심의를 거쳐 최종 인가하기에 이르렀

03 이하부터 전기요금 누진제 개편은 주택용 전기요금 누진제 개편을 의미함

음(2016.12.13.)

- 전기요금 누진제 개편안은 공청회에서 가장 지지를 받았던 3안을 받아들여 기존 누진제 구간 구분을 6단계에서 3단계로 조정하고 단가를 낮추는 방향으로 설계되었음
 - － 6단계/11.7배수에서 3단계/3배수로 누진율을 완화
- 본고에서는 기존의 전기요금체계를 살펴보고, 이어 주택용 전기요금 누진제 개편에 관한 논의의 진행 과정을 정리한 후, 개편안과 개편안에 따른 기대효과를 살펴보고자 함

II. 전기요금 누진제 개편 논의 전개

1. 전기요금 체계와 현황

- 전기요금체계는 전기를 사용하는 용도에 따라 요금을 달리 적용하는 ‘용도별 차등요금제’를 채택하고 있음
 - 1973년 이전에는 전압별 구분을 기본으로 하는 전기요금체계를 가지고 있었으나, 석유파동 이후(1973.10)부터 국가 정책적 고려에 의해 용도별 요금체제로 전환하였음⁰⁴
 - 1992년 이후 ‘주택용/일반용/교육용/산업용/농사용/가로등’으로 구분되는 현재의 6종 구분(계약종별) 체계로 정립되었음
 - － 용도별 사용패턴에 따라 공급원가에 차이가 발생하는 재화의 특성에 따른 것으로, 전기공급비용을 반영하기 위한
 - － 저소득층과 농·어민 보호, 에너지 절약, 산업경쟁력 제고 등 국가의 정책적 요인을 반영⁰⁵

⁰⁴ 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

⁰⁵ 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

〈표 1〉 전기사용용도에 따른 용도별 전기요금체계

계약종별	전기사용용도	요금체계
주택용	주거용 고객 및 계약전력 3kW 이하의 고객 독신자 합숙소(기숙사 포함)나 집단주거용 사회복지시설 주거용 오피스텔 고객	6단계 누진요금제
교육용	유아교육법, 초·중등교육법·고등교육법에 따른 학교 도서관법에 따른 도서관 박물관 및 미술관진흥법에 따른 박물관과 미술관	계절별차등(6~8월 고율) 1,000kW 이상 시간대별 차등
산업용	한국표준산업분류상 광업, 제조업 고객	계절별차등(6~8월 고율) 300kW이상 시간대별 차등
농사용	양곡생산을 위한 양수, 배수펌프 및 수문조작 농사용 육묘 또는 전조 재배 농작물재배, 축산, 양잠, 수산물양식업 고객	단일요금(농사용(갑), 농사용(을) 저압) 계절별 차등(농사용(을))
가로등	일반공중의 편의를 위한 도로·교량·공원 등의 조명용 전등 교통신호등, 도로표시등, 해공로표시등 및 기타 이에 준하는 전등	갑(정액), 을(종량)
일반용	상기 요금종별 이외의 고객	계절별차등(6~8월 고율) 300kW이상 시간대별 차등

출처: 한국전력 사이버지점 홈페이지를 참고하여 표로 재구성, 검색일자 2016.12.30.

- 2015년 기준, 용도별 판매현황과 판매단가를 살펴보면, 산업용의 판매량이 전체 판매량의 절반 이상(56.6%)을 차지하고 있으며, 일반용의 판매단가가 130.46원/kWh로 가장 높게 나타남

〈표 2〉 용도별 판매현황(2015년 기준)

(단위: 백만 kWh, %, 원/kWh)

계약종별	판매량	구성비	판매단가(지수)
주택용	65,619	13.6	123.69(111)
일반용	103,679	21.4	130.46(117)
교육용	7,691	1.6	113.22(101)
산업용	273,548	56.6	107.41(96)
농사용	15,702	3.2	47.31(42)
가로등	3,341	0.7	113.37(102)
소 계	483,655	100.0	111.57(100)

출처: 한국전력 사이버지점 홈페이지를 참고하여 표로 재구성, 검색일자 2016.12.30., <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/front/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>

- 용도별 차등요금제에 바탕을 둔 현 전기요금체계는 소비부문에 대한 에너지 절약을 유도하고, 농업 및 교육부문을 지원하는 한편 수요관리 측면에서 자원이용의 합리화를 도모하는 것이 특징이라 할 수 있음⁰⁶
 - 주택용에는 누진요금을, 일반용에는 타 종별보다 높은 요금을 적용하여 과다소비를 억제하고 에너지 절약을 유도
 - 농사용과 교육용에는 상대적으로 낮은 단가를 책정하여 농수산물 가격 안정과 열악한 교육재정 지원이라는 정책적 목표를 추구
 - 수요가 급증하는 시기에 높은 요율을 적용하는 계절별 차등요금, 시간대별 차등요금제를 통해 에너지수요를 관리하고 자원이용의 합리화를 도모
- 특히 주택용 전기요금은 6종의 전기요금 중 유일하게 전기 사용량이 증가함에 따라 높은 기본요금과 순차적으로 높은 단가가 적용되는 누진적 요금체계를 채택함
 - 주택용 전기요금 누진제는 1973년 석유파동을 계기로 소비부문의 에너지 절약과 저소득층 보호를 목적으로 1974년부터 시행되었음⁰⁷
 - 처음 누진제가 도입되었던 1974년 당시에는 기본요금은 단일요금이었으며 누진단계는 3단계, 누진율은 1.58배였음
 - － 이후 기본요금도 단계별로 차등화(1980년 이후)되었으며, 몇 차례에 걸쳐 누진단계 수와 누진율이 조정되어옴
 - 개편안 도입 직전에는 주택용 전기요금은 100kWh 단위로 6단계의 누진단계와, 최저와 최고 구간 간 누진율 11.7배(주택용 저압 기준)로 운영되었음⁰⁸
 - － 가령 월 250kWh를 사용한 가정은 처음 100kWh에 대해서는 60.7원, 다음 100kWh에 대해서는 125.9원, 나머지 50kWh에 대해서는 187.9원이 각각 적용되어 합산된(28,055원) 후, 201~300kWh 구간에 해당하는 기본요금인 1,600원을 더한 29,655원이 청구

⁰⁶ 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

⁰⁷ 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

⁰⁸ 개편(안) 전 기준

- 2015년 기준 200kWh 이하를 사용하는 가구가 전체 가구의 약 40%가량을 차지하며, 201kWh~300kWh를 사용하는 가구가 30.3%로 가장 높은 비중을 차지하고 있음(〈표 3〉 참고)

〈표 3〉 주택용 전력(저압) 전기요금표(개편안 전)

(단위: kWh, 원/호, 원/kWh, %)

구간	기본요금	kWh당 요금(단가)	가구 비중
100 이하	410	60.7	18.8
101~200	910	125.9	22.6
201~300	1,600	187.9	30.3
301~400	3,850	280.6	22.6
401~500	7,300	417.7	4.5
500 초과	12,940	709.5	1.2

주: 가구 비중은 2015년 기준이며, 가구별 평균사용량은 223kWh임

출처: 한국전력 사이버지점 홈페이지를 참고하여 표로 재구성, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00206.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

■ 외국의 주택용 전기요금 누진제 적용 사례와 현황을 살펴보면 다음과 같음⁰⁹

- (미국) 미국의 Duke Energy는 주택용(일반용; RS)에 대해 월 7.29달러의 고객요금에 더하여 1,000kWh까지는 9.1452달러, 다음 1,000kWh에 대하여 10.0167달러를 청구하는 2단계 누진제(누진율 1.1배)를 적용하고 있음
- (일본) 동경전력은 120kWh/300kWh를 구분 기준으로 삼아 3단계 누진제(누진율 1.5배)를 적용하고 있음
- (대만) 대만전력은 우리나라와 마찬가지로 6단계의 누진단계를 가지나 계절별로 누진율에 차이가 있어 하절기에는 누진율 3.2배, 기타 계절에는 누진율 2.5배를 적용

2. 전기요금 누진제 완화 논의 과정

- 본장에서는 주택용 전기요금 누진제 완화 논의의 배경을 살펴보고, 논의 전개 과정을 시간 순으로 정리해보고자 함

⁰⁹ 2013년 5월 기준임

출처: 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/H/C/CYHCHP00201.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

- 주택용 전기요금 누진제는 전기 사용의 계절적 특성상¹⁰, 고율의 누진율을 적용할 경우 일반적인 가구라도 해당 계절에는 높은 수준의 전기요금을 지불하는 경우가 발생함
 - 과거 주택용 전기요금 누진제를 도입했을 당시와는 달리, 대부분의 가구에서 에어컨 등 계절적 가전기기를 사용하고 있어 소득 수준이 높은 가구뿐 아니라 일반적인 가구도 높은 구간의 단가를 적용받을 수 있음
 - 주택용 전기요금 누진제 도입 목적 중 하나는 저소득층의 요금부담을 경감하기 위함이나, 장애인 혹은 만성질환자를 포함하는 가구나 대가족의 경우, 일반적인 가구보다 해당 계절에 전력 사용량이 많을 수 있어 취지와 다르게 이들의 요금부담이 과중될 수 있음
 - 또한 각 가구마다 검침일이 다르기 때문에¹¹ 전기 사용의 계절적 특성과 전기요금의 누진적 특성이 결합될 경우, 검침일에 따라 비슷한 전기량을 소비하는 가구라도 전기요금이 달라질 수 있음
 - 실제로 한국전력공사의 자료에 따르면 2016년 여름(7월 기준) 사용량에 따른 주택용 전기요금의 검침일별 최대-최소 평균 격차는 18,112원에 달하는 것으로 나타났다는데, 이는 냉방기 사용이 적은 봄(5월 기준)의 검침일별 요금 격차인 5,778원의 3배 이상 차이가 나는 것으로 조사된 바 있음¹²
- 주택용과 다른 용도(특히 산업용) 간 전기요금 산정방식의 타당성 및 단가의 적정성 문제도 전기요금 전체 체계 차원에서 함께 이슈화되었음
 - 산업용은 주택용과는 달리 누진제가 적용되지 않으며 공급비용의 차이를 반영하여 평균 판매단가도 주택용에 비해 낮게 책정되고 있음
 - 2015년 기준 평균 판매단가를 보면 산업용은 107.41원/kWh, 주택용은 123.69원/kWh

¹⁰ 냉난방기 사용으로 전기 사용량은 동절기와 하절기에 증가하는 경향이 있음

¹¹ 한국전력공사의 검침은 인원이 한정된 관계로 전국적으로 7차례에 걸쳐 이루어짐. 1차는 1~5일, 2차는 8~12일, 3차는 15~17일, 4차 18~19일, 5차 22~24일, 6차 25~26일, 7차 26~말일까지임(한국전력공사 사이버지점 홈페이지 참고)

¹² 『조선비즈』, 「국민은 전기료 폭탄 맞았는데 1인당 2,000만원 성과급 받는 한전」, 2016.09.23., http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2016/09/23/2016092301249.html, 검색일자: 2016.12.27.

- 정부는 2009년부터 주택용 전기요금 누진제 개선의 필요성을 인식하고 누진구조 단순화(누진제 완화)와 종별 요금 개편을 검토하기 시작함
 - 지식경제부와 한국전력공사, 전력거래소에 따르면 정부는 전기요금체계를 개편해 주택용 전력요금 누진제, 종별 전기요금체계 등을 개선하는 방안을 검토하고 있다고 밝힘¹³
 - 누진제 적용을 받는 전기는 전체 기준 20% 미만에 불과하지만, 누진제 탓에 전기요금이 비싸다는 부정적 이미지만 야기하고 있어 효율적인 방법을 검토하고 있음을 밝힌 바 있음
- 2014년 8월, 주택용 전기요금에 대해 누진제를 적용하고 있는 현행 요금체제가 부당하다는 사용자들의 집단소송이 처음으로 제기되었음¹⁴
 - 정모씨 등 21명은 한국전력공사를 상대로 부당하게 징수해온 전기요금을 돌려 달라는 부당이득 반환청구소송을 서울중앙지법에 제출(2014.08.04.)
 - 여타 전기요금과 달리 주택용 전기요금에만 누진제를 적용하는 것은 부당하다며 2012년 8월부터 2013년 11월까지 납부한 전기요금 반환을 요구하였음
 - 또한 (누진제와 별개로) 고압전력을 사용하는 아파트보다 저압전력을 사용하는 일반 주택이 더 많은 요금을 내도록 설계돼 있어 저소득층일수록 요금을 많이 낼 수밖에 없음을 소(訴)의 이유로 제기함
 - 이들의 첫 소송이후 부산과 대전, 광주 등 각 지역에서도 전기요금 부당이득 반환 청구 소송이 계속적으로 제기되었음
- 이후 국제 유가가 셰일가스 개발 등의 영향으로 하락 추세에 접어들면서 주택용 전기요금 누진제 개선 이슈는 공공요금 인하 이슈와 함께 다루어짐
 - 박근혜 대통령은 청와대 수석비서관회의에서 전기와 가스 등 공공요금에도 유가절

13 『머니투데이』, 「전기요금 누진제 완화 검토」, 2009.06.07.,

<http://www.mnt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2009060717042859370&outlink=1>, 검색일자: 2016.12.27.

14 『연합뉴스』, 「주택용 전기료에만 누진제 적용은 부당 첫 집단소송」, 2014.08.04.,

<http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=001&aid=0007051071>, 검색일자: 2016.12.27.

감분이 즉각 반영되도록 하라고 주문하였음(2014.12.15.)¹⁵

- 그러나 산업통상자원부(제2차관)는 원유를 이용한 발전량은 2.6%에 불과하다며 유가하락을 단순히 전기요금 인하로 연결하기보다는 전기요금체계 전체를 종합적으로 검토하겠다는 의견을 제시함¹⁶

- 전기요금은 6개 종별요금이 존재하고, 각각 피크요금제(산업용), 누진제(주택용), 시간대별요금제 등이 설정되어 있어 요금체계가 복잡하므로 전기요금체계 전체를 종합적으로 검토하는 것이 필요하다는 것, 주택용 전기요금 누진제를 함께 다룰 것임을 시사

- 실제로 한국전력공사가 유가 하락에 따른 낮은 발전 단가의 영향으로 연이어 높은 영업이익을 올리면서 전기요금 인하 요구와 더불어 누진제 개선에 대한 요구가 이후로도 지속적으로 이어졌음

- 이에 2015년 여름에는 일반 가구의 전기요금 부담을 완화해주기 위해 한시적(7~9월)으로 누진제를 완화해주시기도 하였음¹⁷

- 누진단계 4구간을 3구간 요금을 적용하여 4구간 이상에 해당하는 가구들이 요금 인하 효과를 누릴 수 있게 함

- 2016년에는 이례적인 폭염으로 인해 냉방기 사용에 따른 전력 수요 급증으로 일반 가구의 전기요금 부담이 크게 오를 것으로 전망되었으나, 정부가 2015년과는 달리 주택용 누진제를 완화하지 않기로 결정하면서 전기요금 누진제 개편 요구가 거세졌음

- 산업통상자원부는 「여름철 전력수급 전망 및 대책」 브리핑을 통해 “누진제는 합리적 소비를 위한 수단”으로 “올 여름철에 누진제 완화나 한시적 전기로 인하는 없을 것”

¹⁵ 『조선비즈』, 「정부, 유가 하락 반영해 전기·가스요금 내린다」, 2014.12.15., <http://news.naver.com/main/read.nhn?oid=366&sid1=101&aid=0000235234&mid=shm&mode=LSD&nh=20141215163635>, 검색일자: 2016.12.27.

¹⁶ 『머니투데이』, 「문재도 차관 전기요금체계 종합 점검」, 2014.12.18., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2014121815114626575&outlink=1>, 검색일자: 2016.12.27.

¹⁷ 『이데일리』, 「7~9월 가정용 전기요금 인하...올여름 에어컨 요금폭탄 부담 줄어」, 2015.06.21., <http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA61&newsid=01521926609404016&DCD=A00106&OutLnkChk=Y>, 검색일자: 2016.12.27.

이라 밝힘¹⁸(2016.07.14.)

- 이어 8월에는 주택용 전기요금 누진제 개선 혹은 폐지를 검토하고 있지 않다는 입장을 밝히기도 했음¹⁹(2016.08.09.)
 - 전기요금 구성상 4단계 이하의 누진제 구간을 쓰는 대다수의 소비자들은 원가 이하로 전기를 공급받고 있으며, 누진제 6단계 이상 적용자 비율은 전체의 1.2%, 냉방전력 수요가 느는 여름철엔 4.0% 수준에 불과함
 - 주택용 전기에 대한 원가회수율이 92~95% 수준인 실정을 고려할 때, 누진제를 완화할 경우 전기를 많이 쓰는 사람의 요금이 경감되고 적게 쓰는 사람이 이를 보전하는 방식이 됨을 지적
- 그러나 여론의 개선 요구와 여당의 전기료 누진제 개편 요청에 2015년과 마찬가지로 7~9월에 한해 한시적으로 누진율을 완화하기로 결정하고(2016.08.11.), 당정 테스트포스(TF)팀을 구성하여 누진제 개편안 마련에 들어감(2016.08.18.)
 - 완화 방식은 2015년과는 달리 6개 모든 구간을 50kWh씩 높이는 방식으로 모든 가구가 골고루 요금 경감 혜택(19.4%)을 볼 수 있도록 함²⁰
 - 당정 테스트포스(TF)는 전기요금 누진제 개편안과 더불어 용도별 전기요금체계 문제까지 포함해 ‘투 트랙(Two-Track)’으로 개편 방안을 모색하기로 함²¹
- 주택용 전기요금 누진제에 관한 논의는 국회에서도 이어져, 국정감사의 주요 현안 중 하나로 다루어졌음(2016.10.05.)
 - 10월에 있었던 국회 산업통상자원위원회의 한국전력에 대한 국정감사에서 위원회 소속 국회의원들 대다수는 한국전력의 주택용 전기요금 누진제 개선을 촉구하였음

18 『이데일리』, 「산업부, “누진제 완화 없다” 여름철 전력대책 확정(종합)」, 2016.07.14.,

<http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA61&newsid=03158646612714520&DCD=A00106&OutLnkChk=Y>, 검색일자: 2016.12.27.

19 『아시아투데이』, 「정부 “누진제 개선·폐지 검토 안해”...전기료 폭탄 1.2%에 불과», 2016.08.10.,

<http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20160809010004824>, 검색일자: 2016.12.27.

20 『글로벌이코노믹』, 「전기요금 누진제 7~9월 한시적 완화...각 가정 전기요금 20% 경감된다」, 2016.08.11.,

http://www.g-enews.com/ko-kr/news/article/news_all/201608111827549877442_1/article.html, 검색일자: 2016.12.27.

21 『아주경제』, 「전기요금 당정TF 오늘 출범...누진제+용도별 요금 투트랙 개편 착수(종합)」, 2016.08.18.,

<http://www.ajunews.com/view/20160818130248358>, 검색일자: 2016.12.27.

- 한편 2014년부터 제기되었던 사용자들의 누진제 집단소송에 대해 사법부는 원고 패소 판결을 내렸으며(서울중앙지법(2016.10.), 광주지법(2016.11.)), 한국소비자연맹은 소비자단체소송을 제기하였음
 - 서울중앙지법은 정모씨 등이 한국전력공사를 상대로 제기한 부당이득 반환청구소송에 대해 처음으로 원고 패소 판결을 내놓았음(2016.10.06.)
 - 전기요금을 규정한 한국전력공사의 약관은 소비자에게 다소 불리하다는 점만으로는 무효로 판단하기에는 부족하다고 봄²²
 - 전기요금 산정 기준 등에 대한 고시에 따르면 자원의 효율적 배분 등을 위해 차등·누진 요금을 적용할 수 있도록 하는 누진체계에 대한 법적 근거가 마련되어 있다고 보았음²³
 - 한국소비자연맹은 주택용 전기요금 누진제 폐지를 청구하는 소비자단체소송²⁴을 제기한다고 밝힘(2016.10.13.)
 - 「전기사업법」은 전기요금을 부당하게 산정하거나 정당한 사유 없이 전기 사용자를 차별하는 것을 금지하고 있지만 주택용 전기요금 누진제는 이를 위반하고 있다는 점을 소(訴)취지로 들²⁵
 - 광주지법 역시 누진제를 규정한 주택용 전기요금 약관이 공정성을 잃을 만큼 무효 사유에 해당하지 않는다면 원고 패소 판결함(2016.11.09.)
 - 전기요금 정책은 산업 구조와 전력 설비, 전력 수요 등에 따라 다양하게 정해지고 자원의 효율적 배분이라는 큰 틀에서 전기 절약과 저소득층 지원을 위해 필요하다는 한국전력공사 측 주장을 받아들임²⁶

22 『중앙일보』, 「전기요금 누진제 소송 첫 판결...소비자 패소」, 2016.10.06., <http://news.joins.com/article/20682650>, 검색일자: 2016.12.27.

23 『중앙일보』, 「전기요금 누진제 소송 첫 판결...소비자 패소」, 2016.10.06., <http://news.joins.com/article/20682650>, 검색일자: 2016.12.27.

24 소비자단체소송이란 소비자기본법상 소비자권익침해행위에 대해 금지·중지를 구하는 소송을 의미함

25 『연합뉴스』, 「소비자연맹, 한전 상대 전기요금 누진제 폐지 소송」, 2016.10.13., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2016/10/13/0200000000AKR20161013184100030.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2016.12.27.

26 『국민일보』, 「광주지법, 주택용 전기요금 누진제 법적 문제 없다고 판결」, 2016.11.09., <http://news.kmb.co.kr/article/view.asp?arcid=0011057101&code=61121111&cp=nv>, 검색일자: 2016.12.27.

- 당정 테스크포스(TF)는 누진제 개편안으로 3개 안을 제시하여 공청회를 가졌는데, 절충안인 3안이 가장 합리적인 안으로 지지를 받으며 의견 수렴이 이루어짐(2016.11.28.)
 - 1안은 누진제 원리에 가장 충실한 안으로서 최고단계 단가를 312원/kWh로 다른 안에 비해 상대적으로 높게 설정하였으며, 2안은 3단계 이상 구간(201kWh 이상)을 하나로 통합하는 안으로 300kWh까지 사용하는 소비자는 실질적인 혜택을 볼 수 없다는 단점이 있음²⁷
 - 3안은 누진단계를 3단계로 축소하고, 1단계 단가를 기존 1단계 단가보다 높은 93원/kWh으로 책정하지만, 2단계·3단계에는 현재 3단계·4단계의 단가를 적용하여 평균 인하율을 11.6% 수준으로 맞춤²⁸
 - － 1단계 단가 증가를 상쇄하기 위해 4,000원의 필수사용량 보장공제 제도를 도입하여 부담을 완화함
- 산업통상자원부는 한국전력공사가 이사회를 거쳐 제출한 주택용 전기요금 누진제 개편을 포함한 전기공급약관변경(안)을 전기위원회 심의를 거쳐 최종 인가함(2016.12.13.)²⁹
 - 전기요금 누진제 개편안은 당정 테스크포스가 출범으로부터 약 4개월 간 8차례의 TF협약과 3차례 산업통상자원위원회 보고 및 공청회 등을 통해 다양한 의견을 수렴하여, 공청회에서 가장 지지를 받았던 3안을 바탕으로 전기요금체계를 설계

27 『이뉴스투데이』, 「전기요금 누진제 개편 공청회...제3안 유력」, 2016.11.28., <http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=648851>, 검색일자: 2016.12.27.

28 『이뉴스투데이』, 「전기요금 누진제 개편 공청회...제3안 유력」, 2016.11.28., <http://www.ewestoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=648851>, 검색일자: 2016.12.27.

29 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동·하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13. 보도자료, p.1.

Ⅲ. 전기요금 누진제 개편안과 기대효과

1. 전기요금 누진제 개편안(2016.12.13.)

- 산업통상자원부를 통해 발표된 전기공급약관변경(안)은 ‘누진단계 축소 및 배수 조정, 사회적 배려계층 지원 확대, 교육용 요금 할인 확대, 친환경투자 요금할인 인센티브 제 공’이 주요 특징임³⁰
- 개편안의 핵심이라 할 수 있는 주택용 전기요금 누진제 완화 부분은 2004년 이후 12년 간 유지해 온 6단계 11.7배수의 누진구조를 3단계 3배수로 조정하는 방향으로 개편함 (저압 기준)
 - 누진구간 역시 그동안 변화한 소비패턴과 가구분포를 반영하여 기존 100kWh 단위로 세분화하던 것을 200kWh 단위로 확대하여 구간을 설정함³¹
 - 최고단계 단가는 개편 전 4단계 수준인 280.6원/kWh(저압), 215.6원/kWh(고압)으 로 인하하여, 냉난방기 가동에 따른 동· 하계 전기요금 부담을 대폭 완화하였음³²

〈표 4〉 개편(안) 전후 주택용 전기요금 요금표(저압)

(단위: kWh, 원, 원/kWh)

개편전			개편후		
구간	기본요금	단가	구간	기본요금	단가
100 이하	410	60.7	200 이하	910	93.3
101~200	910	125.9			
201~300	1,600	187.9	201~400	1,600	187.9
301~400	3,850	280.6			
401~500	7,300	417.7	400 초과	7,300	280.6
500 초과	12,940	709.5			

출처: 한국전력 사이버지점 홈페이지를 참고하여 재작성함, 검색일자 2016.12.30.,
<http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/E/E/CYEEHP00101.jsp>

³⁰ 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동· 하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., p.1.

³¹ 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동· 하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., p.2.

³² 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동· 하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., p.2.

〈표 5〉 개편(안) 전후 주택용 전기요금 요금표(고압)

(단위: kWh, 원, 원/kWh)

개편전			개편후		
구간	기본요금	단가	구간	기본요금	단가
100 이하	410	57.6	200 이하	730	78.3
101~200	730	98.9			
201~300	1,260	147.3	201~400	1,260	147.3
301~400	3,170	215.6			
401~500	6,060	325.7	400 초과	6,060	215.6
500 초과	10,760	574.6			

출처: 한국전력 사이버지점 홈페이지를 참고하여 재작성함. 검색일자 2016.12.30.,
<http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/front/jsp/CY/E/E/CYEEHP00101.jsp>

- 기존 누진단계 1,2단계 적용 가구의 경우 기본요금 및 단가 조정으로 인해 전기요금 부담이 상승하는 것을 억제하기 위해 새로이 ‘필수사용량 보장공제’를 도입하였음
 - 월 200kWh 이하 사용고객(기존 누진단계 1,2단계)에 대하여 주택용 저압 사용자의 경우 월 4,000원, 고압 사용자의 경우 월 2,500원을 한도로 하여 전기요금을 낮춰주는 제도
 - 단, 필수사용량 보장공제 감액을 적용하더라도 부가세와 기반기금을 부과하기 전 최저요금이 월 1,000원은 되게끔 적용
- 누진제 완화와 병행하여 전기소비 절약을 유도하기 위해 ‘주택용 절전할인제도’와 ‘슈퍼유저제도’를 새로이 도입하였음³³
 - (절전할인제도) 당월 사용량을 직전 2개년 동월과 비교하여 20% 이상 감축한 가구에 대해서는 당월 요금의 10%(동·하절기의 경우 15%)를 할인해 주는 제도
 - (슈퍼유저제도) 동절기(12~2월), 하절기(7~8월)에 한하여 1,000kWh를 초과하는 사용량에 대해서는 기존 최고 구간 단가인 709.5원/kWh를 부과하는 제도
 - 해당 제도를 통해 주택용 전기요금 누진제 완화로 인해 전기를 많이 쓰는 가구의 경감된 요금을 적게 쓰는 사람이 보전하게 되는 공정성의 문제를 일부 보완하고,

33 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동·하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., p.3.

무분별하고 과도한 전기수요는 억제하는 효과를 얻을 수 있음

- 또한 검침일에 따라 비슷한 전기량을 소비하는 가구라도 전기요금이 달라질 수 있는 집행과정에서의 문제 역시 해결하기 위해 희망검침일제도를 전 가구로 확대 시행하기로 함³⁴

- 이 밖에도 사회적 배려계층에 대한 할인혜택을 현재의 2배 수준으로 확대하고, 초·중·고교 전기요금을 20% 할인하였음³⁵
 - 장애인, 기초생활수급자 가구는 월 16,000원(하절기 20,000원), 차상위계층 가구는 월 8,000원(하절기 10,000원)으로 할인 혜택을 확대
 - 3자녀 이상 가구, 대가족 가구(5인 이상), 사회복지시설의 할인율을 30%로 확대하고, 출산가구에 대한 요금 할인을 신설하였음
 - 학교의 경우 연중 최대 피크치를 매월 적용하던 방식을 당월 피크치를 당월요금에 적용하는 방식으로 전환하고, 동·하절기 요금할인율을 15%에서 50%로 상향 조정하였음
- 산업통상자원부는 이번 개편안에 따른 전기요금체계 개편으로 주택용 1조 2천억원, 교육용 1천억원 등 매년 평균 1.4조원(친환경 투자 인센티브 제공 2천억원 포함)의 국민 부담이 경감될 것으로 보고 있음³⁶
 - 주택용 전기요금 누진제 개편으로 가구당 연평균 11.6%, 동·하절기 14.9%의 전기요금 인하 효과가 기대됨³⁷

34 『에너지경제』, 「전기요금 누진제 1단계 200kWh 910원, 절충안 합리적」, 2016.11.28., <http://www.ekn.kr/news/article.html?no=252171>, 검색일자: 2016.12.27.

35 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동·하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., pp. 4-5.

36 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동·하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13., p. 6.

37 『파이낸셜뉴스』, 「가구당 연평균 전기요금 11.6% 인하...주택용 누진제 12년만에 전면 개편」, 2016.12.13., <http://www.fnnews.com/news/201612131514212942>, 검색일자: 2016.12.27.

〈표 6〉 개편안 적용 시 사용량별 주택용 전기요금 부담 변동(부가세, 기금 포함)

(단위: kWh, 원/호)

사용량	개편전	개편후
400	78,850	65,760
600	217,350	136,040
783	354,290	194,430
800	378,690	199,850
1,000	540,030	263,670
1,500	943,380	667,010
1,700	1,104,720	828,350

주: 1. 783kWh는 4인 도시 가구가 1.84kW짜리 스탠드형 에어컨을 하루 8시간씩 사용할 경우 예상되는 평균 소비량
 2. 1,000kWh 이상 구간에는 동·하절기 기준으로 '슈퍼유저' 요금제를 적용하였음
 출처: 『중앙일보』, 「전기 사용량 20% 줄인 가정, 낮아진 금액서 10% 더 할인」, 2016.12.14.
<http://news.joins.com/article/20999364>, 검색일자: 2016.12.29.

2. 개편안에 따른 전기요금 변화 분석

■ 본장에서는 이번 개편안의 주요 변화라 할 수 있는 ‘누진단계 축소 및 배수 조정, 필수 사용량 보장공제 도입, 슈퍼유저제도 도입’의 효과를 살펴보기 위해 전기사용량별 요금 변화를 분석해보고자 함

- 주택용 전기요금은 저압과 고압으로 나뉘는데, 본장에서는 주택용 저압 요금만을 대상으로 분석을 시도함

■ 전기요금 청구액(TV 수신료 별도)은 다음의 금액을 합한 값으로 산출됨³⁸

- 전기요금 청구액=전기요금+부가가치세+전력산업기반기금(단, 10원 미만 절사)
 - 전기요금=누진구간별 기본요금+누진구간별 단가를 적용하여 산출된 전력량요금
 - 부가가치세=전기요금×10%(단, 원단위 미만 4사5입)
 - 전력산업기반기금=전기요금×3.7%(단, 10원 미만 절사)
- 여기에 개편 후 요금에는, 월 200kWh 이하 사용고객에 한해 필수사용량 보장공제를 적용함
 - 필수사용량 보장공제는 주택용(저압) 사용자의 경우에는 월 4,000원, 주택용(고

³⁸ 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco/iront/jsp/CY/J/A/CYJAPP000.jsp>, 검색일자: 2016.12.30.

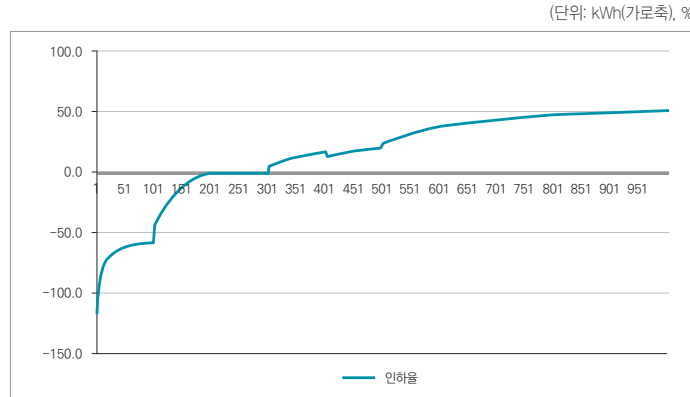
압) 사용자의 경우에는 월 2,500원이 한도임

- 단, 필수사용량 보장공제 금액을 적용하더라도 전기요금(부가가치세와 전력산업 기반기금을 적용하기 전 요금)이 최소 월 1,000원은 되게끔 적용함
- 또한 개편 후 요금에는, 전력수요가 증가하는 동절기(12~2월), 하절기(7~8월)에 한하여 1,000kWh를 초과하는 사용량에 대해서는 슈퍼유저제도를 적용
- 1,000kWh를 초과하는 사용량에 대해서는 기존 최고 구간 단가인 709.5원/kWh를 적용함

■ 우선, 필수사용량 보장공제와 슈퍼유저제도를 적용하지 않은 상태에서 개편안 전후 요금의 변화를 분석해본 결과, 월 200kWh를 분기점으로 월 200kWh 미만 사용 가구는 요금이 인상되고, 월 300kWh 초과 사용 가구는 요금이 인하되는 효과를 가져오는 것으로 나타남([그림 1] 참고)

- 200kWh 이상~300kWh 이하 구간에 해당하는 가구는 개편안 전후 요금의 변화가 없었음
- 인하율의 변화를 살펴보면 300kWh 초과~400kWh 이하 구간까지 인하율이 증가하다가, 누진단계 3단계 구간에 진입 경계점인 401kWh에 진입할 때 일시적으로 인하율이 감소한 후 다시 인하율이 증가하는 형태를 보임
- 기존 누진단계 1,2단계에 해당하는 월 200kWh 이하 사용 가구의 경우 기본요금의 상승과 단가 상승의 효과(기존 1단계), 단가 하락 효과를 능가하는 기본요금 상승의 효과(기존 2단계)로 인해 필수사용량 보장공제를 적용하지 않을 경우 오히려 요금이 인상되는 효과가 있는 것으로 나타남

[그림 1] 개편안에 따른 사용량별 주택용 전기요금 청구액 인하율(보장공제, 슈퍼유저 미적용)



주: 주택용(저압) 기준이며, 전기요금 청구액은 기본요금+전력량요금에 부가세와 전력산업기반금을 합한 금액임
출처: 전기요금 개편안의 요금표를 참고하여 저자가 작성

■ 이번 개편으로 신설된 필수사용량 보장공제제도와 슈퍼유저제도를 적용하여 개편안 전후 요금의 변화를 분석해 보면, 월 201kWh 이상~300kWh이하 구간을 제외한 전 구간에서 전기요금 인하 혜택을 받게 됨([그림 2] 참고)

- 인하율의 변화를 살펴보면 필수사용량 보장공제의 한도액 4,000원에 도달하는 월 44kWh를 사용할 때, 인하율이 67.3%로 가장 높게 나타나며, 이후 100kWh까지는 인하율이 감소하는 모습을 보임³⁹
- 101kWh~200kWh 구간(기존 2단계 구간)에서는 사용량이 증가함에 따라 인하율이 다시 증가함
- 필수사용량 보장공제의 적용에서 제외되는 기점인 201kWh부터 300kWh까지는 개편에 따른 요금 인하 효과가 없는 것으로 나타남
- 301kWh부터는 개편안에 따른 기본요금 하락 및 단가하락의 영향으로 사용량이 증가함에 따라 인하율이 증가하게 됨
 - 단, 단가하락의 영향만 받고, 기본요금 하락의 효과를 받지 못하는 401kWh~500kWh(기존 5단계 구간) 구간에서는 401kWh에 도달할 때 순간적으로 인하율

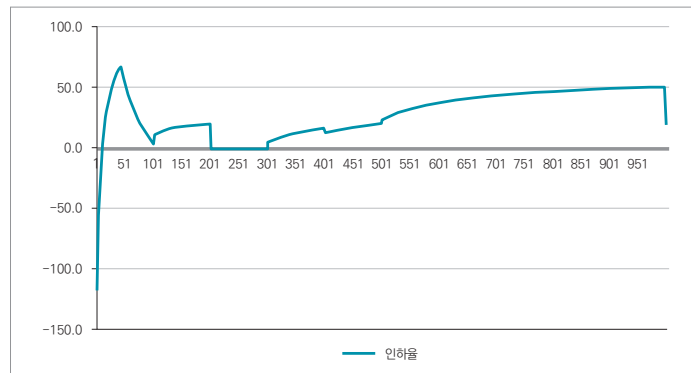
³⁹ 단, 필수사용량 보장공제의 감액을 적용하더라도 전기요금(부가세 및 기금 부과 전)이 최소 월 1,000원은 되게끔 하는 단서로 인해 월 사용량 9kWh 이하에서는 오히려 요금이 증가하는 현상이 나타남에 주의. 단, 이 구간에 해당하는 가구(월 1~9kWh 사용 가구)는 현실적으로 많지 않을 것으로 예상됨

이 하락하였다가 다시 상승하고, 다시 기본요금 하락의 영향을 받는 501kWh에 진입 시 순간적으로 인하율이 상승하는 모습을 보임

- 슈퍼유저제도로 인해 동·하절기에 1,000kWh 이상 사용하는 가구는 인하율이 감소하게 됨

[그림 2] 개편안에 따른 사용량별 주택용 전기요금 청구액 인하율(보장공제, 슈퍼유저 적용)

(단위: kWh(가로축), %(세로축))



주: 주택용(저압) 기준이며, 전기요금 청구액은 기본요금+전력량요금에 부가세와 전력산업기반기금을 합한 금액임
출처: 전기요금 개편안의 요금표를 참고하여 저자가 작성

- 정리하면, 이번 주택용 전기요금 누진제 개편안에 따라 기존 3단계(월 201kWh~월 300kWh)에 해당하는 가구를 제외한 모든 가구가 전기요금 인하 혜택을 받게 되었음⁴⁰
 - 필수사용량 보장공제제도는 기존 1, 2단계에 해당하는 월 200kWh 이하 사용 가구가 기본요금 및 단가 조정으로 인해 오히려 전기 요금이 상승하는 효과를 방지하는 역할을 함
 - 슈퍼유저제도는 전력 수요 관리의 필요성이 커지는 동·하절기에 한하여, 과도하게 전기를 사용하는 가구(월 1000kWh 초과)는 혜택을 적게 받게끔 설계함으로써 인센티브 왜곡 현상을 일정 부분 감쇄시키는 역할을 함

⁴⁰ 단, 필수사용량 보장공제의 감액을 적용하더라도 전기요금(부가세 및 기금 부과 전)이 최소 월 1,000원은 되게끔 하는 단서로 인해 월 사용량 9kWh 이하에서는 오히려 요금이 증가하는 현상이 나타남에 주의. 단, 이 구간에 해당하는 가구(월 1~9kWh 사용 가구)는 현실적으로 많지 않을 것으로 예상됨

IV. 소 결

- 주택용 전기요금은 1974년 이후 다른 용도의 전기요금과는 달리 누진제의 적용을 받고 있었으나, 최근 들어 개선의 목소리가 지속적으로 있어왔음
 - 누진제 도입 이후 가구 소득의 증가와 전기 사용량의 계절적 특성에 의해 동·하절기 전기 소비량이 크게 증가하면서, 해당 계절에 누진제의 높은 단가를 적용받는 가구가 증가하였고 이는 가구의 전기요금 부담으로 이어짐
 - 2014년 이후 국제 유가 하락 현상은 전기요금 인하와 누진제 개선 요구로 이어졌으며, 다수의 집단 소송이 발생함
 - 2016년 여름 이례적인 폭염으로 주택요금 누진제 개선 요구가 강해지면서, 정부는 당정 테스크포스(TF)를 구성하고 누진제 개편안 마련에 나섬
 - 2016년 12월, 산업통상자원부는 주택용 전기요금 누진제 개편안을 포함한 전기공급약관변경(안)을 인가하고 발표하였음
- 이번 주택용 전기요금 누진제 개편안은 누진구조를 기존 6단계/11.7배수에서 3단계/3배수로 조정(저압 기준)하여 사용자에게 전기요금 인하 혜택을 제공함과 동시에, 절전 할인제도 및 슈퍼유저제도 도입을 통해 수요 관리 측면에서 전기소비절약 유도도 함께 꾀하고 있음
 - 기본요금 및 단가 조정으로 일부 가구의 경우 오히려 전기요금이 상승하게 되는 것을 막기 위하여 필수사용량 보장공제제도도 함께 도입하였음
 - 사회적 배려계층 가구에 대해서는 할인 혜택을 보다 강화함으로써 전기요금 할인 혜택의 사각지대를 보완함
- 향후 개편안을 적용하여 운영하면서, 수요 관리 측면과 사용자 부담의 측면을 종합적으로 고려한 합리적인 요금체계를 설계해 나갈 것으로 전망됨

참고문헌

- 산업통상자원부, 「누진제 개편으로 주택용 동·하계 전기요금 부담 15% 경감」, 2016.12.13.
- 『국민일보』, 「광주지법, 주택용 전기요금 누진제 법적 문제없다고 판결」, 2016.11.09.
- 『글로벌이코노믹』, 「전기요금 누진제 7~9월 한시적 완화...각 가정 전기요금 20% 경감된다」, 2016.08.11.
- 『머니투데이』, 「전기요금 누진제 완화 검토」, 2009.06.07.
- 『머니투데이』, 「문재도 차관 “전기요금체계 종합 점검”」, 2014.12.18.
- 『아시아투데이』, 「정부 “누진제 개선·폐지 검토 안해”...전기료 폭탄 1.2%에 불과」, 2015.08.10.
- 『아주경제』, 「전기요금 당정TF 오늘 출범...‘누진제+용도별 요금’ 투트랙 개편 착수(종합)」, 2016.08.18.
- 『에너지경제』, 「“전기요금 누진제 1단계 200kWh 910원, 절충안 합리적”」, 2016.11.28.
- 『연합뉴스』, 「“주택용 전기료에만 누진제 적용은 부당” 첫 집단소송」, 2014.08.04.
- 『연합뉴스』, 「소비자연맹, 한전 상대 ‘전기요금 누진제 폐지’ 소송」, 2016.10.13.
- 『이뉴스투데이』, 「전기요금 누진제 개편 공청회...제3안 ‘유력’」, 2016.11.28.
- 『이데일리』, 「7~9월 가정용 전기요금 인하..올여름 에어컨 ‘요금폭탄’ 부담 줄어」, 2015.06.21.
- 『이데일리』, 「산업부, “누진제 완화 없다” 여름철 전력대책 확정(종합)」, 2016.07.14.
- 『조선비즈』, 「정부, 유가 하락 반영해 전기·가스요금 내린다」, 2014.12.15.
- 『조선비즈』, 「국민은 전기료 폭탄 맞았는데 1인당 2,000만원 성과급 받는 한전」, 2016.09.23.
- 『중앙일보』, 「“전기요금 누진제” 소송 첫 판결...소비자 패소」, 2016.10.06.
- 『중앙일보』, 「전기 사용량 20% 줄인 가정, 낮아진 금액서 10% 더 할인」, 2016.12.14.
- 『파이낸셜뉴스』, 「가구당 연평균 전기요금 11.6% 인하...주택용 누진제 12년 만에 전면 개편」, 2016.12.13.

- 한국전력공사 사이버지점 홈페이지, <http://cyber.kepco.co.kr/ckepco>, 검색일자:
2016.12.30.

철도민간투자사업의 현황 및 쟁점

박 화 영⁰¹ 연구원

I. 서론

- 최근 한국철도공사는 인천공항철도의 지분 88.8%를 우선인수협상대상자인 국민·기업은행 컨소시엄에 1조 8,200억원에 매각했다고 밝힘⁰²
 - 이를 통해, 철도공사는 보유 지분 전체의 매각대금 1조 8,200억원과 인천공항철도 부채 2조 6,000억원 등 총 4조 4,000억원의 빚을 덜어냄
 - 공사의 부채비율은 '14년 대비 101%p 감소한 310%로 크게 줄어들게 되었음
 - 이와 관련하여, 국토교통부는 인천공항철도에 지급했던 보조금을 최소수입보장(MRG: Minimum Revenue Guarantee)방식에서 운영비용보전방식(SCS: Standard Cost Support)으로 변경하기로 하였음⁰³

⁰¹ 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원(parkhy@kipf.re.kr)

⁰² 『한겨레』, 「인천공항철도, 다시 민자로 넘겼다」, 2015.06.22., http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/697057.html, 검색일자: 2017.01.11.

⁰³ 국토교통부, 「인천공항철도 최소수입보장 폐지...국가재정부담 덜어」, 2015.06.25., p.1. http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95075837, 검색일자: 2017.01.11.

- 최소운임수입보장방식(MRG)은 보장수입을 정해놓고 실제 운영 시 운임수입이 미달할 경우 정부가 그 차액을 지원해 주는 방식임
- 운영비용보전방식(SCS)의 경우, 운영에 필요한 최소비용을 표준운영비로 정해 놓고 실제 운영수입이 이에 못 미칠 경우, 그 차액을 지원하며 운영수입이 비용보다 많으면 일부 환수하는 방식임⁰⁴

■ 「국가회계기준에 관한 규칙」⁰⁵에서는 사회기반시설을 ‘국가의 기반을 형성하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고, 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 자산으로 도로, 철도, 항만, 댐, 공항, 하천, 상수도, 국가어항, 기타 사회기반시설 및 건설 중인 사회기반시설 등’이라 정의함⁰⁶

- SOC에 대한 투자는 사업 특성상 막대한 자금의 투입을 필요로 하고, 투입된 자본회수에 상당한 시일이 소요되며, 그 효과가 사회전반에 미치는 특징이 있음
 - 이러한 특성으로, 정부가 국가 재정운용의 균형을 유지하며 SOC 투자를 지속적으로 확대하고 유지하는 데는 많은 어려움이 따르게 됨(박흥기 외, 2004, p.1)
- 이와 같은 한계를 극복하기 위한 대안으로 정부는 SOC시설을 적기에 건설하고, 사용자 부담 원칙에 따른 민간 투자자의 투자비 회수가 가능하도록 하는 민간투자제도를 도입함

■ 하지만, 민간의 창의성 등을 효율적으로 활용하지 못하는 등의 미숙한 제도 운영과 더불어 잘못된 수익률 예측 등으로 정부가 부담해야 할 우발채무가 증가할 수 있다는 우려가 대두되고 있음(박흥기 외, 2004, p.1)

- 철도시설의 경우, 2001년 인천공항철도를 철도부문 최초의 민간투자사업으로 추진⁰⁷한 이래 약 18조원이 투자되어 2015년 12월 말 현재까지 총 15개의 사업이 운영

⁰⁴ SCS방식은, MRG 방식에 비해 정부 재정지원이 대폭 축소하게 됨

⁰⁵ 「국가회계기준에 관한 규칙」 제2장의 14조(사회기반시설)

⁰⁶ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에서는 사회기반시설에 대하여 ‘각종 생산활동의 기반이 되는 시설, 해당 시설의 효용을 증진시키거나 이용자의 편의를 도모하는 시설 및 국민생활의 편의를 증진시키는 시설’로 정의(출처: 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(약칭: 민간투자법) 제1장의2조(정의), 검색일자: 2017.01.06.)

⁰⁷ 당초 공항철도(당시 인천국제공항철도) 사업은 정부 재정사업으로 시작하였으나, 1996년 재정부담 경감을 이유로 공항철도를 철도부

및 추진⁰⁸되고 있는 상황

- 하지만, 초기투자에 비해 투자비 회수기간이 길고 수익성이 낮은 철도 건설, 운영 사업 특성상 이에 따른 자금조달문제 역시 대두되고 있음

■ 본고에서는 인천공항철도의 민영화로 인해 대두된 철도사업에 대한 민간투자현황을 살펴보고 철도민간투자사업의 주요 쟁점에 대해 살펴보고자 함

II. 민간투자사업 개관

1. 민간투자사업의 역사와 추진현황

■ 민간투자사업이란 정부의 부족한 재정을 보완하기 위하여 전통적으로 정부예산으로 건설·운영해온 도로, 항만, 철도, 학교, 환경시설 등 사회기반시설(이하 SOC)들을 민간의 재원으로 건설·운영함으로써 정부의 재원부족 문제를 해결함과 동시에 민간의 창의와 효율을 SOC사업에 적용하기 위한 방안임 (김연규 외, 2013, p.4)

■ 우리나라의 민간투자사업은 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정을 계기로 사회기반시설의 건설·운영에 민간투자방식이 도입되었으며, 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법(이하 ‘민간투자법’)」으로 재개정하였음 (김연규 외, 2013, p.4)

○ 민간투자법의 재개정으로 인하여, 그동안 추진해 오던 수익형(BTO)민간투자사업 방

문 '제1호 민자사업'으로 지정하였음 (『프레시안』, 「정부, 인천공항철도 매각계획」, 2014.01.28., <http://www.pressian.com/news/article.html?no=113500>, 검색일자: 2017.01.08.)

08

〈2015년 12월 말 기준, 민간투자사업 현황〉

구분	민간투자 철도사업 현황		
	총사업비(억원)	연장(km)	사업수(개)
국토교통부 주관	141,157	231.4	9
지자체 주관	41,193	97.1	6
계	182,350	328.5	15

식뿐만 아니라, 임대형(BTL) 민간투자사업 방식도 추가적으로 도입함으로써, 민간 투자사업에 대한 참여 폭이 넓어짐⁰⁹

〈표 1〉 민간투자사업의 변천과정

구 분	법 률	주요내용
도입 (1994년 8월)	「사회간접자본시설에 대한 민자유 치촉진법」 제정	• 민간투자사업 관련 개별법을 종합(주로 BTO 방식) ¹⁾ • SOC시설을 민간투자자본으로 건설하는 등 민간이 운영
활성화 (1999년 1월)	「사회간접자본시설에 대한 민간투 자법」으로 개정	• 외환위기 상황에서 민간투자 활성화를 위한 수정, 보완 • 인프라펀드 도입, 최소운영수입보장제도(MRG) 도입 등
BTL도입 (2005년 1월)	「사회기반시설에 대한 민간투자법」 으로 개정	• 학교, 군숙소 등 생활기반시설로 확대, BTL방식 적용
재개정 (2008년 12월)	—	• BTL사업에 국회 통제 강화(사전의결), 부정당업자 제재 등

주: 1) 1968~1994년의 경우 개별법에 의한 산발적 민간투자사업을 추진: 대부분의 SOC투자가 정부주도의 재정사업으로 추진되었으며, 투자재원 부족문제를 해결하기 위해 1968년부터 도로법, 항만법 등 개별법에 의해 일부시설에 대한 민간투자사업 추진 (출처: 건설교통부, 『2006 건설교통 민간투자 백서』, 2006.11., pp.23~24.)

출처: 국회예산정책처, 「민간투자사업편람」 국회예산정책처 국가재정사업편람Ⅳ, 2010.07, p10.

■ 2015년 기준 민간투자사업 운영현황 및 추진실적을 살펴보면 총 686개 사업, 약 104조원(2007년 이후 민간투자사업 누적금액)이 투자되었으며, 2005년 1월 법 개정 이후 SOC사업에 대한 민간투자를 촉진시켜왔음¹⁰

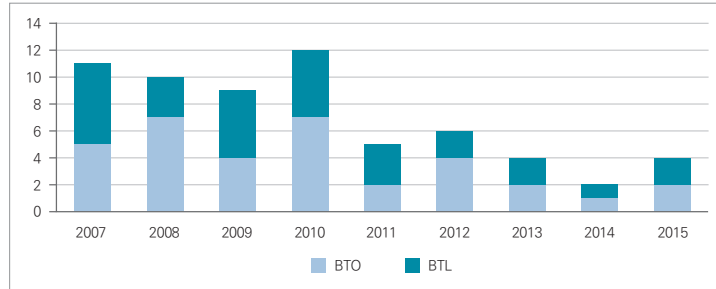
- 1994년 도입 이후, 지속적으로 민자사업이 추진되었으며, 2008년 12월 기준 59조원의 협약이 체결
- 2009년에는 도로 1건, 철도 2건, 환경 2건으로 총 5건의 BTO사업이 협약 체결되었으며, 2009년 도로사업 평균 총투자비는 5,115억원, 철도사업 1조 1,372억원, 환경사업에 1,761억원이 투자됨
- 사업규모에 따라 사업기간의 차이가 있으므로 연도별 협약규모는 일정한 패턴을 이루지 못하고 있으며, 경쟁 활성화 및 제도개선 등을 통해 건설보조금은 초창기 민간투자사업보다 크게 줄어든 경향이 있음

⁰⁹ KDI, 공공투자관리센터 「센터소개: 민간투자사업소개」, <http://pimac.kdi.re.kr/about/private.jsp>, 검색일자: 2017.01.05.

¹⁰ e-나라지표, 「민간투자사업 현황 지표설명자료」 공시내용 정리, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05.

[그림 1] 민간투자사업 규모

(단위: 년도(가로축), 조원(세로축))



출처: e-나라지표, 「민간투자사업 현황 지표설명자료」(단수차이조정), http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05.¹¹

〈표 2〉 2011년~2015년 민간투자사업 현황

(단위: 개, 조원)

구분	2011년		2012년		2013년		2014년		2015년	
	사업수	투자비	사업수	투자비	사업수	투자비	사업수	투자비	사업수	투자비
BTO	200	2	210	4	216	2	225	1	225	2
BTL	400	3	423	2	435	2	452	1	461	2
계	600	5	633	6	651	4	677	2	686	4

출처: 기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.05, p.3.
 기획재정부, 「2014년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2015.05, p.3.
 기획재정부, 「2013년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2014.05, p.1.
 기획재정부, 「2012년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2013.05, p.1.
 기획재정부, 「2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2012.05, p.1.
 e-나라지표, 「민간투자사업 현황 지표설명자료」(단수차이조정), http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05

III 「사회기반시설에 대한 민간투자법」(이하 「민간투자법」) 제4조(민간투자사업의 추진방

- 11 민간사업 규모는 실시협약이 체결된 사업들의 총투자비(경상가)의 합계로 민간사업 규모는 민간투자비와 정부의 건설보조금(BTO사업에 한함) 합계이며, 정부에서 지원하는 토지보상비 규모는 일반적으로 제외. 총투자비 규모는 준공 후 물가변동비 정산으로 협약시점 규모와 일부 달라질 수 있음

〈2007년~2015년 민간투자사업 현황〉

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
BTO	5	7	4	7	2	4	2	1	2
BTL	6	3	5	5	3	2	2	1	2
합계	11	10	9	7	5	6	4	2	4
누계	57	67	76	83	88	94	98	100	104

출처: e-나라지표, 「민간투자사업 현황 지표설명자료」(단수차이조정), http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05.

식)에 따르면, 민간투자사업은 분류기준에 따라 다양한 유형으로 구분됨

- 민간부문이 동법 제9조(민간부분의 사업제한 등)의 규정에 따라 사업을 제안하거나, 동법 제12조(민간부분에 의한 시설사업기본계획의 변경 제안)에 따라 변경제안을 하는 경우
- 당해 사업의 추진을 위하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식, 기타 주무관청이 동법 제10조(민간투자시설사업기본계획의 수립 및 고시 등)의 규정에 의하여 수립한 민간투자시설사업기본계획에 제시한 방식에 의한 사업추진 등으로 구분¹²

■ 「민간투자법」 제4조에 따르면, 민간투자사업의 추진방식은 BTO(Build-Transfer-Operate), BTL(Build-Transfer-Lease), BOT(Build-Own-Transfer), BOO(Build-Own-Operate) 등으로 구분됨¹³

- BTO(Build-Transfer-Operate, 건설-양도-운영)
 - 사회기반시설의 준공과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하는 방식(「민간투자법」 제4조1항)
- BTL(Build-Transfer-Lease, 건설-양도-임대)
 - 사회기반시설의 준공과 동시에 해당 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되며, 사업시행자에게 일정기간의 시설관리운영권을 인정하되, 그 시설을 국가 또는 지방자치단체 등이 협약에서 정한 기간 동안 임차하여 사용·수익하는 방식¹⁴(「민간투자법」 제4조2항)
- BOT(Build-Own-Transfer, 건설-운영-양도)
 - 사회기반시설의 준공 후, 일정기간 동안 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되며 그 기간의 만료 시 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속되는 방

¹² 건설교통부, 『2006 건설교통 민간투자 백서』, 2006.11, pp.15-16.

서울특별시, 「알기 쉬운 도시계획용어: 서울시 도시계획용어사전: 민간투자사업」, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1826392&categoryId=42151&categoryId=42151>, 검색일자: 2017.01.05.

¹³ 「사회기반시설에 대한 민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)

¹⁴ 2005년 1월 「민간투자법」 개정으로 신설된 항목

식(「민간투자법」 제4조3항)

- BOO(Build-Own-Operate, 건설-소유-운영)
 - 사회기반시설의 준공과 동시에 사업시행자에게 당해시설의 소유권이 인정되는 방식(「민간투자법」 제4조4항)

〈표 3〉 민간투자사업의 분류요약

구 분	주요내용
BTO	• 민간의 투자비 회수가 가능한 시설로서, 주로 도로, 철도 등의 교통시설과 항만시설 그리고 환경시설 등이 주요 대상
BTL	• 국가 지자체가 국민에게 기초적 서비스 제공을 위해 의무적으로 건설해야 하는 국, 공립시설로서 2005년 1월 민간투자법 개정으로 추가된 교육, 복지, 문화, 의료시설 등과 환경시설을 주 대상으로 함
BOT	• 사회기반시설의 준공 후, 일정기간 동안 민간에게 당해시설의 소유권이 인정되며, 그 기간이 만료되면 시설소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속
BOO	• 사회기반시설의 준공과 동시에 민간에게 당해시설의 소유권이 이전되는 방식
그 외	• 민간부분이 사업을 제안하거나 변경제안을 하는 경우, 당해 사업의 추진을 위하여 위의 4가지 이외의 방식을 제시하여 주무관청이 타당하다고 인정하여 채택한 방식 ¹⁾ • 기타 주무관청이 수립한 민간투자시설사업계획에 제시한 방식 ²⁾

주: 민간자본을 유치하여 추진하는 모든 사업이 민간투자사업은 아니며, 「민간투자법」 제2조에 규정된 시설만 민간투자사업으로 인정

1) 「사회기반시설에대한민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)제5항 참고

2) 「사회기반시설에대한민간투자법」 제4조(민간투자사업의 추진방식)제6항 참고

출처: e-나라지표, 민간투자사업 현황 지표설명자료 수정자료

http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05.

2. 철도민간투자사업 현황

- 철도시설의 경우, 2001년에 인천공항철도를 최초로 민간투자사업으로 추진하였으며, 2015년도 12월 말 기준으로 총 15개의 사업이 운영·추진되고 있음
 - 국내의 전체 민자철도 시설은 국가관리사업으로 운영되고 있으며, 국토교통부와 지방자치단체가 주무관청으로 수익형 민간투자사업(BTO)방식과 임대형 민간투자사업(BTL)방식으로 추진되고 있음

〈표 4〉 2015년 12월 말 기준 주무관청별 민간투자 철도사업 현황 요약

주무관청	투자방식	사업명	구분	제안방식
국토교통부	BTO	인천국제공항철도건설	운영중	정부고시
		신분당선(강남~정자)	운영중	민간제안
		신분당선(정자~광교)	공사중	민간제안
		신분당선(용산~강남)	설계·협상중	민간제안
	BTL	익산~신리 복선전철	운영중	-
		함안~진주 복선전철	운영중	-
		소사~원시 복선전철	공사중	-
		부전~마산 복선전철	공사중	-
		대곡~소사 복선전철	설계·협상중	-
지방자치단체	BTO	서울도시철도 9호선 1단계구간 (상부부문)	운영중	정부고시
		부산~김해 경전철	운영중	정부고시
		의정부 경전철	운영중	정부고시
		용인 경전철	운영중	정부고시
		우이~신설 경전철	시공중	민간제안
		신림선 경전철	설계·협상중	민간제안

출처: 기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」 재구성, 2016.5, pp.22~24, p.32, 36, 59

- 2015년도 12월말 기준, 국토교통부 주관 철도민간투자사업¹⁵ 총사업비는 14조 1,157억원이 발생하였으며, 이 중 BTO방식으로는 8조 6,548억원이, BTL방식으로는 5조 4,609억원이 투자됨
- 제안 방식의 차이로는 인천국제공항철도는 정부고시, 신분당선의 경우 민간제안으로 진행됨¹⁶

¹⁵ 상기내용은 여건 변동에 따라 사업 추진과정에서 변동될 수 있음

¹⁶ (1) 정부고시: 주무관청이 민간투자대상 사업을 발굴하여 사업자를 모집하는 방식, (2) 민간제안: 민간이 민간투자대상사업을 발굴하여 주무관청에 민자사업 선정을 요청하는 방식

〈표 5〉 2015년 12월 말 기준 국토교통부 주관 민간투자 철도사업 현황

(단위: 억원, km)

투자방식	사업명	사업기간	총사업비	연장	구분	제안방식	비고
BTO	인천국제 공항철도건설	'01.03~'11.12	42,185	61.0	운영중	정부고시	'07.03. 개통
	신분당선 (강남~정자)	'05.07~'11.12	15,808	20.8	운영중	민간제안	'11.10. 개통
	신분당선 (정자~광교)	'01.03~'11.12	15,343	12.8	공사중	민간제안	'11.02. 착공 ('16.01.개통예정)
	신분당선 (용산~강남)	미정	13,212	7.8	설계 · 협상중	민간제안	'12.04. 실시협약체결
BTL	익산~신리 복선전철	'07.07~'12.04	6,686	34.4	운영중	—	'12.05. 개통
	함안~진주 복선전철	'08.01~'13.01	4,497	20.4	운영중	—	'13.01. 개통
	소사~원시 복선전철	'11.04~'16.04	17,883	23.3	공사중	—	'11.04. 착공
	부전~마산 복선전철	'14~'20	14,909	32.6	공사중	—	'14.06. 착공
	대곡~소사 복선전철	'16~'20	10,634	18.3	설계 · 협상중	—	'15.12. 실시협약 체결 예정
계			141,157	231.4			

출처: 국토교통부, 「민자철도 사업현황」, http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=4021, 검색일자: 2017.01.07.
기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.05, pp.22~24. 수정자료

- 지방자치단체 주관사업¹⁷의 경우 모두 BTO방식으로 추진되었으며, 서울지하철 9호선과 부산~김해 경전철 등 6개 사업이 진행 중에 있음
 - 2015년도 12월 말 기준, 지방자치단체 주관 철도민간투자사업 총사업비는 4조 3,193억원이 발생함

¹⁷ 상기내용은 여건 변동에 따라 사업 추진과정에서 변동될 수 있음

〈표 6〉 2015년 12월 말 기준 지방자치단체 주관 민간투자 철도사업 현황^{1), 2)}

(단위: 억원, km)

투자방식	사업명	사업기간	총사업비	연장	구분	제안방식	비고
BTO	서울도시철도 9호선 1단계구간(상부부분)	'05~'09	8,503 ³⁾	25.5 ³⁾	운영중	정부고시	서울특별시 (본청)
	부산~김해 경전철	'06~'11	7,742 ⁴⁾	23.9 ⁴⁾	운영중	정부고시	부산광역시
	의정부경전철	'07~'12	4,750 ⁵⁾	11.1 ⁵⁾	운영중	정부고시	의정부시
	용인경전철	'05~'13	10,127 ⁵⁾	18.1 ⁵⁾	운영중	정부고시	용인시
	우이~신설 경전철	'07~'17(예정)	6,465 ⁵⁾	10.7 ⁵⁾	시공중	민간제안	서울특별시 (본청)
	신림선 경전철	'15~'20(예정)	5,606 ⁶⁾	7.8 ⁶⁾	설계 · 협상중	민간제안	서울특별시 (본청)
계			43,193	97.1			

출처: 1) 국토교통부, 「민자철도 사업현황」, http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=4021, 검색일자: 2017.01.07.

2) 기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.5, pp.32, 36, 59

3) 서울특별시, 「서울시 도시철도 9호선 1단계구간(상부부분)민간투자시설사업기본계획」, 2001.10, p.3

4) 포스코건설, 「부산~김해경전철주식회사 설립과 착공」, 『토목부문: 국내최초의 경전철 민자사업』,

http://history.poscoenc.com/engineering/engineering_07_04.htm, 검색일자: 2017.01.11.

5) 감사원, 「경전철 건설사업 추진실태」, 『계간감사』, 제121호, 2014.02, p.55

6) 서울특별시, <http://infra.seoul.go.kr/archives/28569>, 검색일자: 2017.01.11.

Ⅲ. 철도민간투자사업 관련 주요쟁점

1. MRG(Minimum Revenue Guarantee)보장에 의한 재정부담 증가

■ 1999년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」을 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정할 당시 외국자본 등의 유치 활성화, 민간투자자의 수익성을 강화할 목적으로 최소운영수입보장(MRG, Minimum Revenue Guarantee)의 근거가 마련됨(김연규 외, 2013, p.1)

- MRG는 운영 시 예측된 수익률이 이루어지지 않는 경우, 정부나 공공기관에서 최소 수입을 보장·지원해주는 방식으로 민간에서는 특별히 수익이 나거나 필요하지 않다면 막대한 예산이 들어가게 되는 사회기반시설을 만들 유인이 없음
 - － 민간투자를 유인하기 위해서는 최소수익을 보장해주거나 운영수익을 보장해주어

야 민간자본이 유입되는 형태임

- 「민간투자법」 개정 당시 운영수입 보장기간 규정이 없었으며, 운영수입의 80~90%를 보장하였으나, 2004년 개정을 통해 최소운영수입보장 및 환수기간이 20년에서 15년으로 단축됨
 - 실제 운영수입이 협약상 추정 운영수입의 50%에 미달하는 경우, 운영수입보장에서 제외하는 운영수입 하한선을 도입하였음
 - 하지만, 2006년 민간제안사업의 경우 최소운영수입보장제도를 폐지하였고, 정부고시사업은 보장기간을 15년에서 10년으로 단축하였으며, 보장수준 또한 75~65%로 축소하는 내용을 담아 ‘민간투자사업 기본계획’이 변경됨
 - 2009년에는 운영수입보장제도가 완전 폐지되었으나, 이전사업의 운영수입보장제도는 계속 적용하고 있음

〈표 7〉 추진시기별 최소운영수입보장제도 현황

기간	제1기 (1999.04.~2003.04.)	제2기 (2003.05.~2005.12)	제3기 (2006.01~)
운영수입보장	• 보장기간 규정 없음 • 90% (정부고시) • 80% (민간제안)	• 운영개시 후 15년 • 90~70% (정부고시) • 80~60% (민간제안)	• 운영개시 후 10년 • 76~65% (정부고시) • 운영수입보장 폐지 (민간제안)
주요제도개선	• 최소운영수입보장금 법적 근거 마련	• 운영수입 하한선(50%) 도입	• 운영수입보장 완전폐지 (2009.08)

출처: 감사원, 「감사결과 처분요구서-민간투자사업 추진실태」, 2009.12., p.3

김연규 외, 「민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안연구」, 『한국교통연구원 수시연구보고서』, 한국교통연구원, 2013.03., p.27

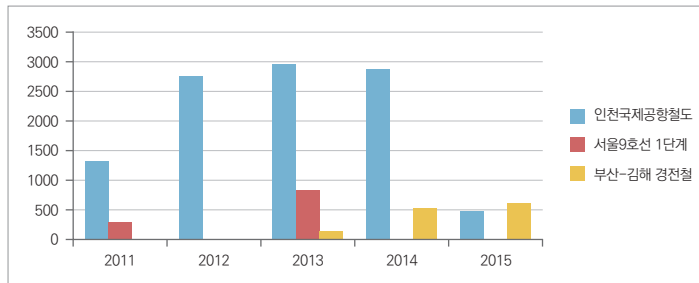
- MRG가 문제가 되는 이유는, 예측된 수익률을 보장하는 것에 있음¹⁸
 - MRG의 경우, 예측된 값보다 실제 운임수입이 미달할 경우 이 차액을 정부나 공공기관에서 민간에게 보조금으로 지급해야 하는데, 이 경우 잘못 예측된 수입으로 인해 불필요한 비용이 지출되는 것이 문제

¹⁸ 출처: 녹색교통, 인천공항철도 민영화를 이야기할 때 많이 나오는 용어- 민자사업, MRG, SOC, SCS <http://www.greentransport.org/471>, 검색일자: 2017.01.09.

- 가령, 연간 100만명이 이용할 것으로 예측한 공항철도가 연간 20만명밖에 이용하지 않는다면, 해당 사업의 수입은 줄어들 것이며 수익률은 예측된 값보다 떨어질 것임
- 특히, MRG 보장 비율이 높았던 2000년대 초반에 협약을 체결한 사업의 경우 과도한 MRG 보장으로 향후 MRG 지급이 급증할 것으로 보이며, 이는 상당한 재정 부담으로 작용할 것으로 보임

[그림 2] 철도민간투자사업 최소운영수입보장제도 관련 지급현황

(단위: 년(가로축), 억원(세로축))



출처: 기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.05, p.3.
기획재정부, 「2014년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2015.05, p.3.
기획재정부, 「2013년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2014.05, p.1.
기획재정부, 「2012년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2013.05, p.1.
기획재정부, 「2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2012.05, p.1.

<표 8> 철도민간투자사업 최소운영수입보장제도 관련 지급현황

(단위: 억원)

구분	MRG 지급액						비고
	2011	2012	2013	2014	2015	계	
인천국제공항철도	1,322	2,750	2,959	2,872	486	10,389	'07 개통
서울 9호선 1단계(상부부분)	293	-	831	-	-	1,124	'09 개통
부산-김해 경전철	-	-	143	523	609	1,275	'11 개통
용인 경전철	-	-	-	-	-	-	'13 개통
의정부 경전철	-	-	-	-	-	-	'12 개통
계	1,615	2,750	3,933	3,395	1,095	12,788	

출처: 김연구 외, 『민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안연구』, 한국교통연구원 수시연구보고서, 한국교통연구원, 2013.03, p.27 표 수정
기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.05, p.3.
기획재정부, 「2014년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2015.05, p.3.
기획재정부, 「2013년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2014.05, p.1.
기획재정부, 「2012년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2013.05, p.1.
기획재정부, 「2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2012.05, p.1.

2. 이용수요예측의 신뢰성 결여

- 최근 도시철도 교통량 추정에서 발행한 불확실성, 과다추정 문제가 도시철도사업을 건설하고 운영하는 데 가장 큰 문제점으로 작용
 - 민간투자사업으로 건설되어 운영 중인 인천국제공항철도, 부산-김해 경전철, 용인 경전철 등은 개통 이전부터 교통량 추정 결과에 대한 과다추정 의혹을 받아왔으며, 기존 도시철도 노선의 경우에도 낮은 요금 및 교통량 부족으로 영업적자가 지속되고 있어 부채가 누적되고 있는 등의 지방자치단체의 재정 부담이 가중되고 있음¹⁹
 - 김강수(2011, p.6)의 연구에 따르면, 전반적으로 도시철도 개통연도 예측 교통량은 실제교통량에 비해 과다추정된 것으로 나타났으며, 노선 전체의 개통연도 실제 이용객 수는 예측이용객 수의 평균 26%로, 약 4분의 1에 불과한 것으로 나타남

〈표 9〉 도시철도 노선별 개통연도 교통량 오차

(단위: 인/일)

지역	노선명	개통연도 예측 교통량(A)	개통연도 실제 교통량(B)	교통량 오차(B/A)
서울	1호선	395,255	87,060	0.22
	2호선	156,499	58,750	0.38
	5호선	1,725,000	524,714	0.30
	6호선	1,319,276	246,803	0.19
	7호선	897,220	380,464	0.42
	8호선	241,229	150,963	0.63
인천	1호선	711,369	116,376	0.16
경기	일산선	110,266	44,104	0.40
부산	2호선	1,462,448	213,521	0.15
	3호선	395,014	55,852	0.14
대구	1호선	1,128,055	137,705	0.12
	2호선	912,468	124,595	0.14
광주	1호선	257,100	30,573	0.12
대전	1호선	420,096	93,483	0.22

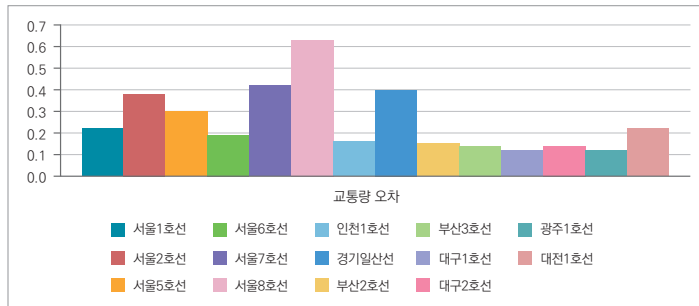
주: 2007.12. 기준 자료. 각 도시철도공사 홈페이지, 국토해양부 통계자료 (김강수, 2011)

출처: 김강수, 「도시철도 교통량 수요과다 추정문제와 개선방안」, 『KDI정책포럼』, 한국개발연구원, 2011.06, p.6

¹⁹ 김강수, 「도시철도 교통량 수요과다 추정문제와 개선방안」, 『KDI정책포럼』, 한국개발연구원, 2011.06, p.2

[그림 3] 도시철도 노선별 개통연도 교통량 오차분포¹⁾

(단위: 조원)



주: 2007.12. 기준 자료, 각 도시철도공사 홈페이지, 국토해양부 통계자료(김강수, 2011)
출처: 김강수, 「도시철도 교통량 수요과다 추정문제와 개선방안」, 『KDI정책포럼』, 한국개발연구원, 2011.06, p.6

- MRG에 의해 추진된 민간투자사업의 경우, 지나치게 큰 예측오차로 인해 재정상의 부담이 되고 있는 것이 현실
- 철도교통량의 예측결과와 실제 교통량과의 차이는 철도교통량 추정 시 발생하는 다양한 측면의 불확실성에서 기인하며, 이는 교통량 추정을 위한 기초자료의 미비(기종점 통행량의 신뢰성), 철도교통량 추정을 위한 예측모형의 한계 등을 들 수 있음 (김강수, 2011, p.8)
 - 철도건설을 위해 교통량 과다추정을 발생시키는 다른 요인은 도시철도 건설사업 추진을 재임기간의 성과로 활용하고자 하는 최종 의사결정권자의 단기성과주의가 있으며,
 - 사업추진으로 인한 예산, 조직의 확대 등을 우선시하여 사업 타당성에 대한 결과를 낙관적으로만 전망하는 사업 시행부처의 태도 또한 교통량 과다추정을 발생시킬 가능성이 높음 (김강수, 2011, p.8)

IV. 결 론

- 민간투자사업은 정부의 부족한 재정을 보완하기 위하여 전통적으로 정부예산으로 건설·운영해온 도로, 항만, 철도, 학교, 환경시설 등 사회기반시설(이하 SOC)들을 민간의 재원으로 건설, 운영함으로써 정부의 재원부족 문제를 해결함과 동시에 민간의 창의와 효율을 SOC사업에 적용하기 위한 방안임²⁰
 - 이러한 민간의 비용으로 사회기반시설이 건설된 이후, 해당 공사에 참여한 건설사나 은행은 투자한 비용을 회수하기 위해 민간에서 그 시설을 직접운영(BTO)하거나 임대(BTL)하여 투자금을 회수하게 됨
 - 민간투자방식 중 여러 가지 사회적 문제를 발생시키는 방식은 BTO(수익형 민자사업)의 MRG(최소운영수입보장)에 있음
 - BTO방식의 경우 민간이 운영을 할 때 일정기간의 소유권을 가지게 되는데, 이때 투자한 비용을 회수하기 위하여 철도의 경우 이용요금을 산정하여 회수함
 - 만약, 이때 비용보다 적게 수익이 나거나(SCS), 예상되는 수익보다 적게 수익이 발생할 경우(MRG) 정부나 공공기관에서 이를 보전함
 - MRG의 경우, 예측된 값보다 실제 운영수입이 미달할 경우 이 차액을 정부나 공공기관에서 민간에게 보조금으로 지급해야 하는데 이 경우, 잘못 예측된 수입으로 인해 불필요한 비용이 지출되는 것이 문제임
- 철도민간투자사업의 경우 사업 추진 시, 이용수요예측의 신뢰성 결여문제와 더불어 예상되는 수익보다 적게 수익이 발생할 경우 정부 등에서 최소수입을 지원해주는 MRG보장방식으로 인해 재정위험을 증가시키고 있음
 - 이러한 문제점을 개선하기 위하여 철도민간투자사업의 재구조화와 이용수요예측의 신뢰성을 증대시킬 수 있는 모델을 개발하는 등의 지속적인 연구가 필요함

²⁰ 녹색교통, 「인천공항철도 민영화로 이야기할 때 많이 나오는 용어- 민자사업, MRG, SOC, SCS」, <http://www.greentransport.org/471>, 검색일자: 2017.01.09.

참고문헌

- 감사원, 「감사결과 처분요구서-민간투자사업 추진실태」, 2009.12.
- 감사원, 「경전철 건설사업 추진실태」, 『계간감사』, 제121호, 2014.02, pp. 54-63.
- 건설교통부, 『2006 건설교통 민간투자 백서』, 2006.11.
- 국회예산정책처, 「민간투자사업 편람」, 『국가재정사업편람Ⅳ』, 2010.07.
- 기획재정부, 「2015년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2016.05.
- 기획재정부, 「2014년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2015.05.
- 기획재정부, 「2013년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2014.05.
- 기획재정부, 「2012년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2013.05.
- 기획재정부, 「2011년도 민간투자사업 운영현황 및 추진실적 등에 관한 보고서」, 2012.05.
- 김강수, 「도시철도 교통량 수요과다 추정문제와 개선방안」, 『KDI정책포럼』, 한국개발연구원, 2011.06.
- 김계웅·정찬묵·정대호, 「철도부문 민자사업 활성화를 위한 철도시설공단 역할 재정립 및 업무개선방안에 대한 연구」, 『한국철도학회 학술발표대회 논문집』, 한국철도학회, 2015.10.
- 김동환·정성봉·이근경, 「공항철도 운영평가 개선항목 도출 및 적용방안 연구」, 『한국철도학회 학술발표대회 논문집』, 한국철도학회, 2015.10.
- 김연규·강지혜, 『민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안연구』, 한국교통연구원 수시연구보고서, 한국교통연구원, 2013.03.
- 박흥기·박용걸·염동신·이익수, 「철도사업의 민간투자에 관한 연구」, 『한국철도학회 학술발표대회 논문집』, 한국철도학회, 2004.10.
- 서울특별시, 「서울시 도시철도 9호선 1단계구간(상부부분)민간투자시설사업기본계획」,

2001.10.

- 국토교통부, 「인천공항철도 최소운임수입보장 폐지... 국가재정부담 덜어」, 2015.06.25.,
http://www.molit.go.kr/USR/NEWS/m_71/dtl.jsp?id=95075837, 검색일자:
 2017.01.11.
- 『프레시안』, 「정부, 인천공항철도 매각계획」, 2014.01.28., <http://www.pressian.com/news/article.html?no=113500>, 검색일자: 2017.01.08.
- 『한겨레』, 「인천공항철도, 다시 민자로 넘겼다」, 2015.06.22., http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/697057.html, 검색일자: 2017.01.11.
- 국가법령정보센터, 「국가회계기준에 관한 규칙」, <http://www.law.go.kr/법령/국가회계기준에관한규칙>, 검색일자: 2017.01.10.
- 국가법령정보센터, 「사회기반시설에 대한 민간투자법」, <http://www.law.go.kr/법령/사회기반시설에대한민간투자법>, 검색일자: 2017.01.05.
- 국토교통부, 「민자철도 사업현황」, http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?id=4021, 검색일자: 2017.01.07.
- 녹색교통, 「인천공항철도 민영화를 이야기할 때 많이 나오는 용어- 민자사업, MRG, SOC, SCS」, <http://www.greentransport.org/471>, 검색일자: 2017.01.09.
- 서울특별시, 「알기 쉬운 도시계획용어: 서울시 도시계획용어사전: 민간투자사업」, <http://terms.naver.com/entry.nhn?docId=1826392&cid=42151&categoryId=42151>,
 검색일자: 2017.01.05.
- e-나라지표, 「민간투자사업 현황 지표설명자료」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2738, 검색일자: 2017.01.05.
- KDI, 공공투자관리센터, 「센터소개: 민간투자사업소개」, <http://pimac.kdi.re.kr/about/private.jsp>, 검색일자: 2017.01.05.
- 포스코건설, 「부산-김해경전철주식회사 설립과 착공」, 『토목부문: 국내최초의 경전철 민자사업』, http://history.poscoenc.com/engineering/engineering_07_04.htm, 검색일자: 2017.01.11.

예금보험제도의 현황과 개선방향

김 종 원⁰¹ 전문연구원

I. 배경

- 예금보험제도는 많은 국가들이 금융자율화 정책을 추진하면서 그 영향으로 금융시스템의 위험성이 높아지자 이를 보완하기 위한 목적으로 만들어진 제도임⁰²
 - 금융의 자율화 흐름은 금융시장의 효율성을 높였으나, 다른 한편으로는 금융기관의 연쇄 부실화와 파산 등의 문제점을 나타내기도 했음⁰³
 - 이러한 문제점을 방지하고 시장의 신뢰를 확보하기 위해 금융안전망을 도입하였고, 우리나라도 국제적인 추세에 맞춰 ‘예금보험제도’를 도입함⁰⁴
 - 2002년 5월, 국제예금보험기구(IADI)가 G7국가의 주도로 설립되었으며 현재 한국의 예금보험공사를 포함한 77개국 80개 예금보험기구가 정회원으로 참여⁰⁵
 - 국제예금보험기구(IADI)는 예금보험에 대한 전문지식을 전 세계와 공유하기 위한

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원(jwkim@kipf.re.kr)

02 함상문, 2004, p.3.

03 함상문, 2004, p.3.

04 함상문, 2004, p.3.

05 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.21.

역할을 수행

- 우리나라는 예금보험제도 도입 후, 1997년 금융위기를 기점으로 제도의 형태와 운영이 본격적으로 발전함⁰⁶
 - 1996년 6월 재정경제부 산하에 예금보험기구가 설립되어 예금보험업무를 시작했고 1997년 금융위기 수습에 많은 역할을 하였으나, 당시에는 정부정책을 수행하기 위한 정부대행기관으로서만 활용되었음
 - 그러나 이후부터 예금보험제도의 필요성과 중요성에 대한 인식이 높아지면서 제도는 발전되어왔고, 예금보험공사의 역할도 크게 확대됨
- 최근 다시 세계적으로 경제상황과 금융시장의 불안정성이 높아지면서 금융안정망에 대한 중요성이 높아지고 있는바, 우리나라 금융안정망의 큰 축을 담당하고 있는 ‘예금보험제도’의 운영 현황과 문제, 그리고 이에 대한 정부의 개선방향에 대해 정리해 보고자 함

II. 예금보험제도의 운영 현황

1. 예금보험제도의 도입⁰⁷

- 예금보험제도가 도입되기 전에는 정부가 은행의 파산을 미리 예방하고 예금자를 암묵적으로 보호하는 역할을 수행했으며 비은행 금융기관은 업종별로 기금형태의 별도 예금보호제도를 설치·운영하였으나, 심각한 부실 상태 때에는 정부가 개입⁰⁸
 - 은행은 경제개발 과정에서 가계의 저축자금 동원과 기업 여신 등을 통해 금융시스템의 핵심적 역할을 수행했기 때문에 은행의 건전성 제고와 신뢰성 강화를 위해 정부가 암묵적으로 보호

⁰⁶ 강문수, 2013, p.107.

⁰⁷ 예금보험제도의 도입에 대한 내용은 강문수, 2013, pp.20~24 내용을 요약·재정리함.

⁰⁸ 강문수, 2013, p.20.

- 비은행 금융기관은 1972년 설립된 ‘상호신용보장기금’을 시작으로, ‘신용관리기금’, ‘새마을금고연합회 안전기금’, ‘신용협동조합중앙회 안전기금’, ‘보험보증기금’ 등 각 금융권별로 소액 예금자를 보호하는 자체 예금보험제도를 구축
- 그러나 1990년대 초, 경제와 금융부문에서 자율화·개방화·세계화가 진행됨에 따라 경쟁이 심화되었고, 그로 인해 민간 금융기관의 부실 가능성 또한 커지면서 정부의 암묵적 보호 역할에 대한 지속이 어려워짐⁰⁹
 - 정부에 의한 암묵적인 예금보호제도는 은행이 도산할 경우, 도산한 금융기관과 정부 간의 책임에 대한 소재와 범위, 한계가 명확하지 못하다는 문제점이 존재하며, 결국 이는 국민의 부담으로 피해가 전가될 수 있다는 우려가 발생
 - 1993년, 정부는 은행의 ‘예금자를 보호하기 위한 제도 도입안’을 신경제 5개년계획의 중장기 정책과제에 포함
- 정부는 예금자의 체계적인 보호와 금융시스템의 안정을 위해 1995년 12월, 예금자보호법을 제정했고 1996년 6월에 예금보험공사를 설립하였으며 1997년 금융위기 이후에는 금융업종별로 나뉘져 있던 비은행권의 예금보험기구와 기금도 예금보험공사로 일원화함¹⁰
 - 예금자의 예금보호한도는 제도 초기에는 1인당 2천만원으로 책정되었으나, 1997년 IMF 사태 이후부터 2000년 말까지 한시적으로 예금 전액을 보장하였고 2001년부터는 1인당 최고 5천만원까지 예금을 보호하는 ‘부분보호제도’로 운영되고 있음

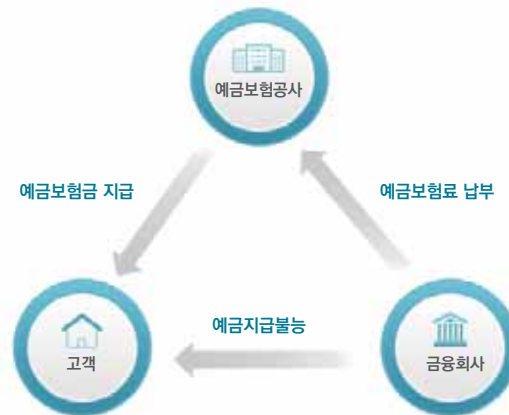
⁰⁹ 강문수, 2013, p.21.

¹⁰ 강문수, 2013, pp.21~24.

2. 예금보험제도 운영 현황 및 예금보험공사의 역할

가. 예금보험제도의 운영 현황

[그림 1] 예금보험의 구조



출처: 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.16.

■ 예금보험은 예금보험공사가 평상시 금융회사로부터 주기적으로 예금보험료를 납부받아 예금보험기금에 적립하고 금융회사가 예금을 지급할 수 없는 상황이 오면, 예금보험공사가 대신하여 예금자에게 예금을 지급하는 구조로 되어 있음¹¹

○ 예금보험료는 매년 납부하는 보험료와 특별기여금¹², 부보금융기관¹³이 영업 또는 설립 인·허가를 받을 때 납부하는 출연금 등으로 나눌 수 있으며, 요율은 <표 1>과 같이 금융업권별로 다르게 책정됨

－ 단, 2009년부터 ‘목표기금제’를 시행하고 있어, 금융업권별로 정해진 예금보험기금 목표규모의 상한과 하한 기준에 기금의 적립수준이 도달하는 정도에 따라 보

¹¹ 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.16.

¹² 특별기여금은 ‘예금보험기금채권상환특별기여금’의 줄임말로, 과거 금융구조조정시 투입된 공적 자금의 상환을 위해 2003~2027년까지 부보금융기관이 납부해야 하는 법정 부담금임(출처: 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.17.)

¹³ ‘부보금융회사(기관)’란, 「예금자보호법」에 따라 예금보험의 적용대상이 되는 금융회사를 뜻함. 우리나라의 경우 은행, 투자매매업자·투자중개업자(증권금융회사 포함), 보험회사, 종합금융회사, 상호저축은행이 포함되며, 해당 금융업을 수행하는 금융사는 의무적으로 예금보험에 가입해야 함. (출처: 예금보험공사, 「2015 연차보고서」, p.168.)

보험료를 감면해 주고 있음

- 2014년부터는 ‘차등보험료율제’를 시행하여, 개별 부보금융회사의 경영 및 재무상황에 따라 보험료율을 달리 적용하고 있음
- 예금보험은 공적보험으로서, 금융회사가 납부한 예금보험료만으로 재원이 부족할 경우에는 공사가 직접 채권(예금보험기금채권)을 발행하는 등의 방법으로 재원을 조성
- 보호한도는 부분보호제도로써, 보험금지급공고일 기준으로 원금과 소정이자를 합하여 예금자 1인당 5천만원(세전)까지임

〈표 1〉 금융업권별 보험료율

부보금융기관	보험료 ¹⁾	특별기여금 ¹⁾	출연금 ²⁾
은행	8/10,000	1/1,000	1/100
투자매매업자 · 투자중개업자	15/10,000 ³⁾	1/1,000	1/100
보험회사	15/10,000	1/1,000	1/100
종합금융회사	15/10,000	1/1,000	5/100
상호저축은행	40/10,000	1/1,000	5/100
신탁	-	5/10,000	-

주: 1) 보험료와 특별기여금은 예금 등의 평균잔액을 기준으로 하되, 보험회사는 ‘책임준비금+수입보험료/2’ 금액 기준

2) 출연금은 부보금융기관의 납입자본금 또는 출자금을 기준으로 함.

3) 부보대상 고객예탁금 중 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제74조 제1항에 따라 증권금융회사에 예치(신탁을 포함한다)한 고객예탁금에 대하여는 요율의 30%를 인하

출처: 예금보험공사 홈페이지, 검색일자 2017.1.17

■ 은행 외에도 보험회사(생명보험, 손해보험사), 투자매매업자 및 투자중개업자¹⁴, 종합금융회사, 상호저축은행까지 「예금자보호법」에 따른 예금보험의 적용대상이 되는 ‘부보금융회사’에 포함됨¹⁵

- 해당 금융업권에 있는 개별 금융사는 의무적으로 예금보험에 가입해야 함^{16 17}

¹⁴ 「자본시장과 금융투자업에 관한 법률」 제12조에 따라 증권을 대상으로 투자매매업 · 투자중개업의 인가를 받은 투자매매업자 · 투자중개업자 및 동법 제324조 제1항에 따라 인가를 받은 증권금융회사

¹⁵ 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.16.

¹⁶ 예금보험공사, 「2015 연차보고서」, 2015, p.168.

¹⁷ 보험회사의 경우, 재보험을 주로 영위하는 보험회사는 제외됨.

- 농협은행과 수협은행, 외국은행의 국내지점은 보호대상에 포함되나, 농협·수협 지역조합과 신용협동조합, 새마을금고 등은 예금보험공사의 보호대상이 아니며, 관련 법률에 따른 자체 기금이 존재하여 이를 보호하고 있음
- 2016년 9월 기준, 국내 16개 은행을 포함하여 총 293개 금융기관이 보호대상임

〈표 2〉 보호대상 금융회사

(단위: 개, 2016.9.30. 기준)

부보금융기관		국내	외국(국내지점)	계
은행		16	42	58
투자매매업자·투자중개업자	증권	44	10	54
	자산운용	49	0	49
	선물	2	0	2
	기타	1	0	1
	합계	96	10	106
보험회사	생명보험	24	1	25
		17	6	23
종합금융회사		1	0	1
상호저축은행 및 상호저축은행중앙회		80	0	80
계		234	59	293

출처: 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.16.

- 예금자 보호대상 금융상품은 「예금자보호법」 제2조 및 동법 시행령 제3조에 의해 정해져 있으며, 그 범위는 계속 변화하고 있음¹⁸
 - 대체적으로 보호금융상품은 ‘예금’ 또는 ‘예금’ 성격을 가진 상품으로, 상품 특성상 원금손실이 발생할 수 있는 경우는 보호대상에서 제외하고 있음
 - 정부는 점차 그 보호대상을 확대하여, 퇴직연금 가입자의 수급권을 보호하기 위해 금융상품으로 운용되는 퇴직연금(확정기여형(DC), 개인형(IRP)) 적립금을 포함하였고¹⁹, 한국증권금융 예수금과 변액보험 최저보장보험금 등도 최근에 포함시킴
 - 금융사별 보호대상의 금융상품 리스트를 모두 확인하기에는 복잡함이 있고, 매년 새

¹⁸ 예금자 보호대상 금융상품에 대한 설명의 출처는 ‘예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.23.’임.

¹⁹ 정부는 2009년6월에 확정기여형 또는 개인형 퇴직연금제도 적립금을 보호대상에 포함시켰고, 퇴직연금제도 가입자의 수급권을 보다 두텁게 보호하기 위해 2015년12월 「예금자보호법」 시행령을 개정하여 부보예금과 합산이 아닌, 별도로 5천만원의 보호한도를 적용하기로 함. (출처: 예금보험공사, 「2015 연차보고서」, 2015., p.170.)

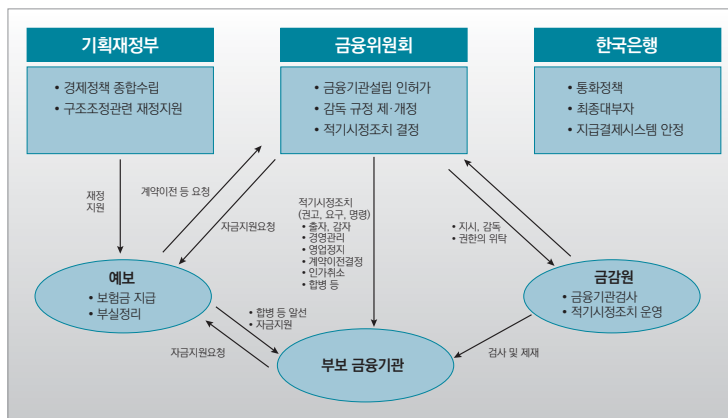
로운 금융상품이 출시되어 업데이트되기 때문에 올해부터 각 부보금융사의 홈페이지 및 영업점에 「2017년도 보호금융상품등록부」를 게시 또는 비치하도록 하고 있음²⁰

- 예금보험공사는 각 금융회사의 보호금융상품등록부가 취합되면, 적정성 여부를 점검하여 홈페이지에 통합 게시할 예정임

나. 예금보험공사의 역할

- 예금보험공사는 「예금자보호법」 제3조에 의거, 예금보험제도 등을 효율적으로 운영하기 위해 설립된 기관임
- 설립 당시에는 금융당국이 결정한 사항을 수행하는 정부 대행기관으로 간주되었으나, 1997년 금융위기 이후부터 기관의 역할과 규모가 확대
- 현재는 예금보험기금 조달 및 보험금의 지급, 금융기관의 부실 조기 확인 및 대응, 부실금융기관 정리, 지원자금 회수, 부실관련자 조사 및 책임추궁 등의 업무를 수행²¹

[그림 2] 금융안전망의 체계



출처: 정지만 · 오승곤, 「예금보험공사의 선제적 대응능력 제고를 위한 개선방안」, 『예금보험공사 창립20주년기념 국제컨퍼런스』, 2016.7.7., p.65.

²⁰ 예금보험공사 보도자료, 2017.1.10., 검색일자: 2017.1.26.

²¹ 예금보험공사 홈페이지, 검색일자: 2017.1.19.

- 예금보험공사는 금융안전망 체계의 한 구성원으로서, 건전성을 규제하고 최종 대부자 기능을 보완하는 역할을 수행²²
 - 1997년 외환위기 이후, 금융정책의 분권화 필요성이 대두되면서 금융개혁법안 제정을 통해 금융정책 권한을 경제정책, 통화정책, 금융감독, 예금보험으로 분리하여 현재와 같은 구조로 변화함²³
 - 예금보험공사는 양해각서(MOU) 체결을 통해 금융안전망의 구성원인 기획재정부와 금융위원회, 한국은행, 금융감독원과 금융정보의 공유 및 협조체제를 구축하고 있음²⁴

Ⅲ. 예금보험제도에 대한 쟁점 및 정부의 제도개선 방향

- 예금보험제도는 그동안 금융안전망으로서 큰 역할을 수행해왔으나, 운영과정에서 다소 미흡하다고 지적되는 부분이 있으며, 이에 대해 정부는 내·외부 전문가와의 논의를 거쳐 문제를 보완하기 위한 제도개선안을 지속적으로 추진하고 있음
- 정부가 최근 발표한 예금보험제도개선안²⁵을 통해 그동안 예금보험제도에 대해 제기됐던 문제점과 이에 대한 정부의 제도개선 방향, 그리고 어떠한 과제가 남아있는지 살펴보고자 함

1. 차등보험료율제 강화

- 예금보험제도의 도입 이후, 고정보험료율 제도로 운영되었는데 이에 대해 부보금융사의

²² 강문수, 2013, p.24.

²³ 함상문, 2004, p.11.

²⁴ 강문수, 2013, p.24.

²⁵ 금융위원회와 예금보험공사는 내부전문가 및 학계, 금융연구원, KDI 연구위원 등 외부전문가와의 TF 논의를 거쳐 2016년 12월에 공동으로 「예금자 보호 강화 및 예금자 보호제도의 효율적 운영을 위한 제도개선 방안」을 발표함.

도덕적 해이 문제 및 금융기관 간의 형평성 문제 등이 발생한다는 지적이 있어 왔음²⁶

- 부실위험을 고려하지 않고 동일한 보험료를 부과할 경우, 부보금융기관은 수익 향상을 위해 과도한 위험추구 행위를 할 수 있고, 보험료 부담에 대해 건전하게 경영하는 기관과 그렇지 못한 기관 간 형평성이 떨어질 수 있음을 지적함
- 이에 부보금융기관의 위험수준에 따라 보험료를 차등화하여 형평성을 높이고, 장기적으로는 금융사가 자체적으로 건전한 경영을 할 수 있도록 유도해야 한다는 주장이 제기됨
 - IMF 및 국제예금보험기구 등에서도 공적 예금보험제도에 대해 차등보험료율제의 도입을 권고하고 있으며, 90년대부터 주요 선진국(미국, 캐나다, 스웨덴 등)도 차등보험료율 방식으로 전환하기 시작함

■ 반면, 보험료 차등화에 대해 부실금융기관의 경영 악순환 문제, 위험수준을 정확히 반영하기 어렵다는 문제, 전문 인력 확보 및 행정비용 발생 문제 등의 단점도 제기됨²⁷

- 건전성이 취약한 금융기관의 경우 높은 보험료율 부과로 인해 수익성이 더 악화될 수 있고, 평가 등급이 공개될 경우 신뢰도 하락으로 과도한 예금인출사태가 발생할 가능성이 있음
- 부실위험수준을 평가하는 것 자체가 기술적으로도 어려운 일이기 때문에 혹여 평가의 신뢰성이 떨어지게 되면 부보금융기관의 반발이 예상
- 이에 따라 전문 인력의 확보가 필요하고, 평가에 대한 이의제기 및 소송에 대한 행정비용이 발생할 수 있음

■ 정부는 여러 공청회 및 전문가의 의견 검토를 시행했고, ‘차등보험료율제’가 단점보다 장점이 높다고 판단하여 2014년부터 ‘차등보험료율제’를 단계적으로 시행하기로 한 계획을 발표함²⁸

²⁶ 정지만, 2009.12., pp.3~4.

²⁷ 정지만, 2009.12., p.5.

²⁸ 예금보험공사 보도자료, 2015.8.25., 검색일자: 2017.1.19.

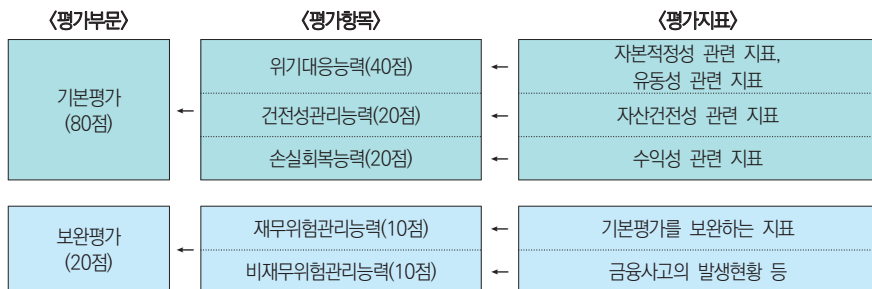
- (평가대상) 예금보험료를 일정규모 이상 납부하며, 정상적으로 영업 중이고 차등모형에 의한 평가가 가능한 부보금융회사를 대상으로 함
- (평가방식 및 모형) 기본평가부문(80점)과 보완평가부문(20점)으로, 100점 만점의 절대평가이며 이를 통해 1~3등급으로 구분하여 보험료율을 차등함

〈표 3〉 등급별 적용 요율 계획

등 급	소프트랜딩 기간		본격 가동 기간		
	2014~2015	2016	2017~2018	2019~2020	2021~
1등급(할인)	△5%	△5%	△5%	△7%	△10%
2등급(표준)	0%	0%	0%	0%	0%
3등급(할증)	+1%	+2.5%	+5%	+7%	+10%

주: 업권별 표준보험료율: 은행(0.08%), 보험·금융투자(0.15%), 상호저축은행(0.4%)
출처: 예금보험공사 보도자료, 2015.8.25., 검색일자: 2017.1.19.

〔그림 3〕 평가 모형 및 지표



출처: 예금보험공사 보도자료(2015.8.25.) 검색일자 2017.1.19.

- 차등보험료율의 본격 가동기간이 다가오면서 그동안의 시행 결과를 바탕으로 학계에서는 더욱 엄격한 평가와 차등 폭을 강화할 필요성을 제기했고, 정부는 변별력을 강화하는 방향으로 최근 개선 내용을 밝힘
- 현재는 등급 구분이 적고 차등 폭이 작아서 제도 도입의 효과가 미약하며, 보험료를 할인받는 1등급에 쏠려 있어 변별력이 떨어진다는 주장임²⁹
 - 은행의 경우 1~3등급으로 보험료율이 7.6~8.2bp인데, 미국은 4개 등급에

²⁹ 정지만·오승곤, 2016.7.7., p.74.

2.5~4.5bp, 캐나다는 4개 등급에 5.5~33.3bp, 대만은 5개 등급에 5~15bp의 보험료율로 상대적으로 한국의 보험료율 차등 폭이 낮음³⁰

- 그동안 저축은행과 생명보험사의 70% 이상이 1등급을 받아 온 것으로 나타남³¹

- 예금보험공사는 2016년 10월, 차등보험료율제 개편을 발표했으며, 금융환경 및 금융관리지표 변화와 업계 현실을 반영하여 부실위험을 판단할 수 있도록 지표를 개선하고 1등급 쏠림 현상을 없애기 위한 1등급·3등급의 상한 비율을 설정함³²
- 2018년부터 적용되는 새로운 평가모형의 차질 없는 시행을 위해 2017년 상반기 실적에 대한 중간평가 등급 정보를 금융사에 제공하고, 보완 재무지표를 선정하며 재무평가의 한계를 보완할 수 있는 예금보험기구 고유의 비재무지표의 발굴 등을 검토³³

※ 〈주요 개선 내용〉 - 예금보험공사 보도자료 2016.10.19.

- (1) 평가지표 변경을 통한 부실위험 판별력 제고
 - ① 은행업권 바젤Ⅲ 도입 등 금융감독 관리지표 변경사항 반영
 - * 은행 : 보통주자본비율, 금융투자 : 순자본비율 등
 - ② 최근 금융환경 변화를 반영한 신규 평가지표 도입
 - * 은행 : 대손충당금적립률(대손준비금 포함), 생보 : 금리리스크비율 등
 - (2) 평가등급(1~3등급)간 변별력 강화를 위한 임계치 및 기준점수 변경
 - (3) 최근 부실위험의 시의성 있는 반영을 위해 재무보완지표의 배점 확대(10→15점)
 - (4) 경기변동에 따른 업권의 보험료 납부 변동성을 완화하기 위해 1·3등급의 상한 비율을 각각 50%로 설정(→경기순응성 완화 효과)
- * 차등평가모형 구조(100점) = 기본평가(80점) + 보완 재무평가(15점, 매년 당해 리스크요인을 감안하여 지표 선정) + 보완 비재무평가(5점)

■ 특히, 예금보험공사는 최근 ‘보험리스크관리실’을 신설하는 등의 조직개편을 통해 저금리 여파로 파산리스크가 커진 생명보험업권에 대한 등급 평가를 보다 엄격하게 수행할 계획으로 보임³⁴

30 정지만 · 오승근, 2016.7.7., pp.74~75.

31 『헤럴드경제』, 2016.10.12., 검색일자: 2017.1.19.

32 예금보험공사 보도자료, 2016.10.19., 검색일자: 2017.1.16.

33 금융위원회 · 예금보험공사 보도자료, 2016.12.26., 검색일자: 2017.1.13.

34 『이데일리』, 2017.1.12., 검색일자: 2017.1.16.

- 한편, ‘차등보험료율제’ 확대 시행 계획에 특히 보험업계는 외부 금융환경의 변화와 맞물려 예금보험료 인상까지 예견되어 우려의 시각도 존재함
 - 앞으로 예금보험제도의 등급 평가가 엄격하게 운용되고 보험료의 할인·할증폭이 커질 전망이므로, 특히 저금리 장기화로 리스크가 큰 생명보험업계는 타격이 예상됨³⁵
 - 언론 기사에 따르면, 대형3사 중 삼성생명을 제외한 한화·교보생명이 1등급에서 2등급으로 내년부터 한 계단 하락할 것으로 예상된다고 업계는 전망하고 있음³⁶
 - 이에 대해 예금보험공사 측은 저금리 기조로 인해 역마진 위험이 커지고 있는 생명보험사의 현실은 부실위험으로 이어질 수 있기 때문에 지금이라도 이를 제대로 반영해야 한다는 입장임
 - 보험연구원에서는 자율적으로 리스크를 낮추는 금융사가 모두 예금보험료 할인을 받을 수 있도록 해야 하고, 금융사의 리스크와 운영, 새 국제회계기준(IFRS4 2단계) 도입 등으로 인한 타격을 고려하여 차등모형에 대한 개선이 필요하다고 지적하고 있음³⁷

2. 보호 범위의 확대

- 우리나라의 예금보호 대상 범위는 미국, 영국, 일본 등 주요국에 비해 좁은 편으로, 앞으로 예금 성격의 자산 외에도 유가증권 등 실물자산까지 보호대상 폭을 넓혀야 한다는 견해가 있음³⁸
 - 독일, 프랑스의 경우 ‘예금자·투자자 통합 보호제도’를 운영해 폭넓게 금융소비자를 보호하는 반면, 우리나라의 경우 예금자 위주로 제도 설계와 운영이 이루어지고 있어 그 외 금융소비자에 대한 보호가 상대적으로 약하다는 평가임³⁹
- 금융당국은 예금자 보호 사각지대를 해소하기 위해 예금자 보호 범위를 지속적으로 확

³⁵ 『한국일보』, 2016.10.11., 검색일자: 2017.1.19.

³⁶ 『한국일보』, 2016.10.11., 검색일자: 2017.1.19.

³⁷ 『뉴데일리』, 2016.10.4., 검색일자: 2017.1.19.

³⁸ 조대형, 2016.4.7., 검색일자: 2017.1.20.

³⁹ 손종현·송태원, 2015.10.,

대하고자 노력하고 있음⁴⁰

- 2016년 6월부터 보험료 일부를 주식이나 채권에 투자하는 변액보험도 ‘최저 보장보
험금’에 한해서 예금자보호제도를 적용⁴¹
 - 변액보험은 투자실적에 따라 보험금이 달라지기 때문에 보호대상에서 제외되어
왔으나, 법 개정을 통해 일반보험과 같은 기준으로 ‘최저보장보험금’을 보호하여,
보험사는 보험료를 추가로 납부하게 됨⁴²
- 2016년 3월, 새롭게 출시된 개인종합자산관리계좌(ISA)에 대해 이에 편입된 상품 중
‘예금, 적금’ 등에 한하여 보호대상에 포함한다고 발표⁴³
 - 「예금자보호법」 제2조제2호에 규정된 예금, 적금, 부금, 원본보전 금전신탁, 투자
자 예탁금, 발행어음(종금사), 표지어음(종금사, 저축은행) 등이 해당함
- 2016년 12월에는 ‘금전신탁⁴⁴ 편입 예금⁴⁵’에 대해서도 법 개정을 통해 예금자 보호대
상에 포함하기로 함⁴⁶
 - 그동안 예금자 보호대상은 주로 은행 기준으로 보통예금 등 요구불예금, 정기예
금 등의 저축성예금, 정기적금 등 적립식예금 또는 원금이 보전되는 금전신탁 정
도였음⁴⁷
 - 그러나 최근 실적배당형 신탁을 포함한 ‘금전신탁 편입 예금’이 보호대상이 됐는
데, 그 이유에 대해서는 실질적 예금주가 개인이라는 점과 보호대상이 유사한 다
른 신탁상품(확정기여형(DC)·개인형(IRP) 퇴직연금, ISA 편입 예금 등)과의 형
평성을 맞추기 위함이라고 설명함

40 『매일경제』, 2016.12.19., 검색일자: 2017.1.19.

41 『중앙일보』, 2017.1.11., 검색일자: 2017.1.19.

42 『매일경제』, 2016.5.23., 검색일자: 2017.1.19.

43 예금보험공사 보도자료, 2016.3.15., 검색일자: 2017.1.19.

44 ‘금전신탁’은 고객이 주식·채권 등 투자처를 특정한 뒤 은행이나 증권사, 보험사 등 금융회사에 자금을 맡기면 고객 지시에 따라 금
용사가 투자한 후 일정 기간 이후 원금과 수익을 돌려주는 상품임. ‘정기예금형 특정금전신탁’은 고객이 2천만원 이상 금융회사에 신
탁하면 안정적인 예금에 금융회사가 투자하는 개념임.(매일경제 2016.12.19.)

45 2016.10월 기준 특정금전신탁 총규모는 368.2조원이며, 이 중 정기예금형은 80.3조원 수준임(출처: 금융투자협회 종합통계서비스, 검색
일자 2017.1.13.)

46 금융위원회·예금보험공사 보도자료, 2016.12.26., 검색일자: 2017.1.13.

47 『매일경제』, 2016.12.19., 검색일자: 2017.1.19.

- 부실금융기관의 정리방식으로 활용되고 있는 ‘계약이전’⁴⁸에 대해 합병·전환과 같이 1년간 별도 보호한도를 적용⁴⁹
 - 현행 법안에서는 금융회사의 합병·전환에 대해서만 신설되는 금융사와 소멸하는 금융사 예금에 대해 1년간 각각 5천만원 한도를 적용하였으나, 계약이전에 대해서는 양 금융사의 예금을 합산하여 보호한도를 적용하였음
 - 금융위는 향후 계약이전에 대해서도 금융회사 각각 1년간 별도 보호한도(5천만원)를 적용해 예금자의 불편을 해소함
- 그러나 정부의 노력에도 불구하고, 아직 보호대상의 범위가 예금상품의 성격에서 크게 벗어나지 않고 있다는 점이 한계로 지적되고 있으며, 최근에는 보호 한도의 개선도 필요하다라는 주장이 나오고 있음
 - 프랑스나 독일 등에서 보호대상에 있는 유가증권 및 파생상품 등이 여전히 보호대상에서 제외되고 있어 아쉬움이 있음
 - 현재 예금보험한도는 업권과 상관없이 15년 동안 1인당 5천만원으로 고정되어 있어, 현재의 경제상황과, 금융업종, 상품 특성을 고려하여 한도를 조정할 필요성이 제기됨⁵⁰

3. 예금보험금 지급 신속화

- 그동안 「예금자보호법」상으로 보험사고 발생 시, 보험금 지급 여부 결정시킨 2개월만을 규정하고 있어, 예측가능성을 높이고 банкр란을 막기 위해서는 선진국 수준만큼 신속한 처리 속도가 필요하다는 의견이 제기되어 왔음⁵¹

⁴⁸ ‘계약이전’은 부실금융기관의 자산과 부채를 우량 금융기관에 인수시키는 것으로, 부실금융기관은 빈 상태로 예금보험공사나 정부 주도의 청산절차를 밟게 되는 과정을 말함. 이는 청산이나, 인수·합병 보다 충격과 부작용을 줄일 수 있어 금융기관 정리방식으로 활용되고 있음(매일경제중앙저사전 참고, 검색일자: 2017.1.13.)

⁴⁹ 금융위원회·예금보험공사 보도자료, 2016.12.26., 검색일자: 2017.1.13.

⁵⁰ 조대형, 2016.4.7., 검색일자: 2017.1.20; 『연합뉴스』, 2016.10.13., 검색일자: 2017.1.26.

⁵¹ 『조선비즈』, 2015.7.5., 검색일자: 2017.1.19.

- 국제 예금보험기구(IADI)는 보험금 지급 기한으로 ‘7일’을 권고⁵²
- 금융연구원 보고서에 의하면, 미국은 부실금융회사의 예금 지급 혹은 계약이전이 ‘가능한 신속하게’ 이뤄지도록 규정되어 있고, 연방예금보험공사(FDIC)는 3영업일 내 완료를 목표로 하며, EU는 7영업일 이내 예금인출을 할 수 있도록 예금보험지침으로 권고하고 있음⁵³
- 예금보험공사는 예금자 불편과 피해를 최소화하고 뱅크런 예방을 위해 2012년 하반기부터 파산한 저축은행에 대해 영업정지 후, 익영업일에 바로 예금보험금을 지급하는 시스템을 도입해왔으나, 자체 전산을 이용하는 저축은행에 대해서는 자체 우려가 있어 왔음⁵⁴
 - 자체 전산을 사용할 경우, 예금보험금 계산에 필요한 전산체계가 없기 때문에 갑작스럽게 영업정지 시에는 관련 전산시스템 개발까지 기한이 소요됨
- 예금보험공사는 예금보험금 지급 프로그램 개발과 법 개정을 통해 보험사고 발생 시, 예금보험금의 신속한 지급을 의무화하고, 구체적 지급 시한을 시행령에 명시하기로 결정함⁵⁵
 - 2015년 12월 예금보험공사는 자체 전산을 사용하는 저축은행과 ‘예금보험금 지급 프로그램 개발’을 위한 전산업무 협약을 체결했고 2016년 11월에 이를 완료하여 저축은행 업권에는 표준화된 예금보험금 지급 시스템을 구축함⁵⁶
 - 이미 시스템을 갖춘 은행과 저축은행은 신속한 지급을 의무화 하고, 그 외 금융업권에 대해서는 전산시스템 구축에 대한 진행 현황을 감안하여 지급시한을 구체적으로 명시할 예정임

⁵² 예금보험공사 보도자료, 2015.7.7., 검색일자: 2017.1.19.

⁵³ 『조선비즈』, 2015.7.5., 검색일자: 2017.1.19.

⁵⁴ 예금보험공사 보도자료, 2016.11.29., 검색일자: 2017.1.19.

⁵⁵ 금융위원회 · 예금보험공사 보도자료, 2016.12.26., 검색일자: 2017.1.13.

⁵⁶ 예금보험공사 보도자료, 2016.11.29., 검색일자: 2017.1.19.

4. 부실금융사의 정리방식 체계화

- 부실금융회사의 정리 절차가 얼마나 체계적이고 신속한가는 곧 정리과정에서 예금자의 불편을 얼마만큼 최소화할 수 있는지와 연결되어 있는 문제임
 - 부실금융사에 대한 적기 시정조치가 이루어지지 않아 기간이 오래 소요될수록 예금인출 동결 기간이 길어져 예금자의 불편을 초래할 수 있으며, 또한 예금인출사태로 인한 혼란을 야기하게 됨
- 우리나라는 과거 예금거래의 재개 또는 보험금을 지급받는데 걸리는 시간이 수개월이 걸리는 경우도 있었으나, 예금보험공사가 2005년부터 가교은행 설립을 통한 정리방식으로 전환하면서 예금인출 정지기간이 점차 단축됨⁵⁷
 - 부실저축은행 정리 시, 가교저축은행을 설립하여 영업 정지된 저축은행의 예금계약을 이전시킨 후,营业을 재개할 수 있도록 하며 이후 가교저축은행을 매각하는 방식으로 운영됨
- 정부는 법적으로 구체화되어 있지 않았던 부실금융지주회사도 정리 방식에 대해서 가교지주회사 설립 근거를 마련함으로써 정리 방식에 대한 선택의 폭을 넓힐 수 있을 것으로 보임⁵⁸
 - 부실금융회사는 「금융산업의 구조개선에 관한 법률」에 따라 금융위원회가 요청하는 경우에 예금보험공사의 자금지원이 가능하도록 되어 있었으나, 구체화되어 있지 않아 효율적인 정리가 어려웠음
 - 제도 보완을 통해, 다양한 정리전략 수립이 가능하도록 하여 예금보험기금 손실을 최소화하고 금융시장 불안 요인을 억제할 수 있을 것으로 기대하고 있음

⁵⁷ 이재연, 2011.4.

⁵⁸ 금융위원회 · 예금보험공사 보도자료, 2016.12.26., 검색일자: 2017.1.13.

IV. 결 론

- 정부는 예금보험제도 도입 이후, 1997년 외환위기와 2011년 부실저축은행사태 등 주요 경제위기 상황을 겪으면서 금융안전망으로서의 역할을 강화하기 위해 지속적인 제도 개선의 노력을 해왔음
 - 1998년 통합예금보험공사가 출범했고, 이후 예금보험공사와 기획재정부, 금융위원회, 한국은행, 금융감독원은 양해각서(MOU) 체결을 통해 금융정보의 공유 및 협조 체제를 구축하며 예금보험제도를 운영
 - 금융당국과 예금보험공사는 학계와 연구기관 등 외부전문가와 함께 세미나와 TF 논의를 통해 예금자 보호를 강화하고 예금자 보호제도를 효율적으로 운영하기 위한 제도개선에 지속적인 노력을 기울이고 있음
 - 최근에는 부보금융사들의 도덕적 해이 문제 방지와 형평성 제고를 위해 차등보험료율제를 보완·강화해 나가고 있으며, 신속한 보험금 지급, 보호범위 확대, 부실금융사 정리방식을 체계화해 나가는 방향으로 추진
- 이러한 노력으로 한국의 예금보험제도는 현재 대외적으로도 좋은 평가를 받고 있으나, 금융환경의 불안정성이 높아진 만큼 제도 운영상 미흡한 점으로 지적되는 부분에 대해서는 앞으로 더욱 개선하고 보강해 나가야 할 필요가 있을 것으로 보임
 - 보호범위와 보호한도 부분에서 경제상황 및 금융업권별 특성에 대한 고려가 더 필요할 것으로 보이며, 차등보험료율제가 강화된 만큼 금융기관들에 부담이 발생하지 않도록 부실위험을 제대로 평가할 수 있는 평가체계가 갖춰져야 할 것으로 보임
 - 대외적인 금융환경이 빠르게 변화함에 따라 새로운 금융상품 및 서비스도 계속 등장하고 있기 때문에 이러한 변화를 수용하고 위험에 대응해 나갈 수 있어야 함
 - 이 밖에도 앞에서 다루지는 않았으나, 부실금융사에 대한 조기경보 시스템을 더욱 강화하고, 독립적으로 제도 운영을 할 수 있는 지배구조가 필요하다는 견해도 있음
 - 지난 부실저축은행사태 때 부실 금융회사에 대한 조기 대응이 부족했다는 평가가 있는 만큼 자체적인 전문성 제고와 금융안전망을 이루는 정부 구성원 간의 정보 공유를 확대하는 등 유기적 협력관계를 강화하여 상황의 조기 인식 및 선제적 대

응이 필요⁵⁹

- 예금보험공사의 지배구조에 대해 독립적 운영이 보장되어야 하고⁶⁰, 최고 의결기관인 예금보험위원회 구성⁶¹에서도 이를 위해 금융위원회의 편중된 위촉절차를 개선할 필요성이 제기됨⁶²

참고문헌

- 강문수, 『2012 경제발전경험모듈화사업: 예금보험제도』, 금융위원회 · KDI국제정책대학원, 2013.
- 예금보험공사, 「2015 연차보고서」, 2015.
- 손종현 · 송태원, 「유럽의 예금자 · 투자자 보호제도 운영현황 및 시사점」, 예금보험공사 『KDIC 조사분석정보』, 2015.10.
- 이재연, 「부실금융회사 정리절차 개선을 통한 예금자보호 강화」, 『금주의 논란』 제20권 15호, 한국금융연구원, 2011.4.
- 정지만, 「차등보험료율 제도의 도입에 관한 연구」, 상명대학교 사회과학연구소, 2009.12.
- 정지만 · 오승곤, 「예금보험공사의 선제적 대응능력 제고를 위한 개선방안」, 『예금보험공사 창립20주년기념 국제컨퍼런스』, 2016.7.7.
- 조대형, 「국내 예금보험제도 운영 현황과 향후 개선과제」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 2016.4.7.
- 함상문, 「예금보험제도와 적정 예금보험기금」, 『한국경제의 분석』 제10권 2호, 한국금

59 조대형, 2016.4.7., 검색일자: 2017.1.20; 정지만 · 오승곤, 2016.7.7., pp.70~71.

60 국제예금보험기구협회(ADI)가 제시하고 있는 효과적인 예금보험제도를 위해 예금보험기금의 지배구조 지침을 제시하고 있다고 밝힘 (출처: 조대형(2016.4.7.) 글에서 “ADI, 『Governance of Deposit Insurance Systems』, 2009.5.”에 대해 작성한 부분을 재인용)

61 예금보험위원회는 예금보험공사 사장, 금융위원회 부위원장, 기획재정부장관이 지명하는 기획재정부차관, 한국은행 부총재, 금융위원회가 위촉하는 위원 1명과 기획재정부차관 · 한국은행 총재가 각각 추천하여 금융위원회가 위촉하는 위원 2명으로 구성됨(『예금자보호법』 제9조)

62 조대형, 2016.4.7., 검색일자: 2017.1.20.

용연구원, 2004. 8.

- 금융위원회·예금보험공사, 「예금자 보호 강화 및 예금자 보호제도의 효율적 운영을 위한 제도개선 방안 마련·추진」, 2016.12.26., http://www.fsc.go.kr/info/ntc_news_view.jsp?bbsid=BBS0030&page=3&sch1=&sword=&url=&menu=7210100&no=31630, 검색일자: 2017.1.13.
- 예금보험공사, 「예보, 앞으로도 최대한 신속하게 보험금을 지급할 계획」, 2015.7.7., http://www.kdic.or.kr/introduce/bodo_view.jsp?1=1&search_key1=1&search_txt=&tbl=bodo&ser_no=52093&pageNo=18, 검색일자: 2017.1.19.
- 예금보험공사, 「예보, 차등보험료를 산정 결과 종합분석자료 제공 시스템 구축」, 2015.8.25., http://www.kdic.or.kr/introduce/bodo_list.jsp?tbl=bodo, 검색일자: 2017.1.19.
- 예금보험공사, 「예보, 선제적 리스크관리에 부합하도록 차등보험료율제 개편」, 2016.10.19., http://www.kdic.or.kr/introduce/bodo_list.jsp?tbl=bodo, 검색일자: 2017.1.16.
- 예금보험공사, 「예보, 저축은행 영업정지 시 7일 이내 예금보험금 지급한다」, 2016.11.29., http://www.kdic.or.kr/introduce/bodo_list.jsp?tbl=bodo, 검색일자: 2017.1.19.
- 『뉴데일리』, 「보험연구원 “예금보험 차등요율제 확대 너무 가혹하다”」, 2016.10.4., <http://biz.newdaily.co.kr/news/article.html?no=10114827>, 검색일자: 2017.1.19.
- 『매일경제』, 「6월부터 변액보험도 예금자보호 대상...“내 보험료 오를까?”」, 2016.5.23., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=368964&year=2016>, 검색일자: 2017.1.19.
- 『매일경제』, 「81조 특정금전신탁, 예금자 보호받는다」, 2016.12.19., <http://news>.

- mk.co.kr/newsRead.php?no=874303&year=2016, 검색일자: 2017.1.19.
- 『연합뉴스』, 「김관영 의원 “예금보호 한도 15년째 5천만원…확대해야”」, 2016.10.13.,
http://www.yonhapnews.co.kr/local/2016/10/13/0812000000A
KR20161013145900055.HTML, 검색일자: 2017.1.26.
- 『이데일리』, 「“예보로 또 오르나”...예보 조직개편에 보험업계 ‘촉각’」, 2017.1.12.,
http://www.edaily.co.kr/news/NewsRead.edy?SCD=JA21&newsid=014497
66615797064&DCD=A00102&OutLnkChk=Y, 검색일자: 2017.1.16.
- 『조선비즈』, 「금융研 “예금보험공사 보험금 지급 기간 단축해야”」, 2015.7.5., http://
biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/07/05/2015070500445.html, 검색
일자: 2017.1.19.
- 『중앙일보』, 「금전신탁 예금도 예금자보호 된다」, 2017.1.11., http://news.joins.com/
article/21105486, 검색일자: 2017.1.19.
- 『한국일보』, 「예금보험료 폭탄 예고에... 생보사들 비명」, 2016.10.11., http://www.
hankookilbo.com/v/8ddc970447914ee5af290c6a589b7b24, 검색일자:
2017.1.19.
- 『헤럴드경제』, 「내년부터 생보사·저축銀 예금보험료 부담 커진다」, 2016.10.12.,
http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20161012000075, 검색일자:
2017.1.19.
- 금융투자협회 종합통계서비스, http://freesis.kofia.or.kr/, 검색일자: 2017.1.13.
- 매일경제용어사전, http://dic.mk.co.kr/dic_index.html, 검색일자: 2017.1.13.
- 예금보험공사, 「2015 연차보고서」, http://www.kdic.or.kr/pds/annual_report.jsp,
검색일자: 2017.1.16.
- 예금보험공사 홈페이지, http://www.kdic.or.kr/index.jsp, 검색일자: 2017.1.16.~21.

해외농업개발사업의 현황과 향후 과제

홍 윤 진⁰¹ 전문연구원

I. 배 경

- 기후변화로 인한 국제곡물시장의 생산 불안정성과 가격변동성이 점차 빨라지고 있으며 곡물 수출국의 수출제한조치는 수입국의 사회 불안정을 초래하는 요인으로 작용하고 있음
 - 국제곡물가격의 상승요인은 육류 소비의 증가로 인한 사료 등 곡물수요의 지속적 증가, 기후변화 및 유가변동으로 인한 식량 생산의 변동성 증가, 국제곡물시장의 투자자본 유입 등의 거시적 요인에서 그 원인을 찾을 수 있음
 - 우리나라는 매년 1,500만톤 이상의 곡물을 국제시장에서 수입하는 나라로서 2012년에는 식량자급률이 23.6%까지 하락하는 등 식량수급 정책에 대한 전면 재검토의 필요성이 대두됨

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원(yjhong@kipf.re.kr)

- 2007년~2012년 사이 여러 차례 국제곡물가격이 폭등함에 따라 불안정성이 심화되고 가격변동성이 커지는 등 해외로부터 보다 안정적으로 식량을 확보하는 방안을 강구할 필요가 발생함
 - 이에 정부는 식량안보 강화 차원에서 안정적인 식량 확보를 위해 2008년 ‘해외농업개발 10개년 계획’을 수립하고 2009년부터 농림축산식품부 주관으로 해외농업개발 사업을 추진함
 - 2010년에는 국가곡물조달시스템 구축 계획이 수립되었음
 - 2012년 「해외농업개발협력법」⁰²을 제정·시행하여 해외농업개발협회의 설립 등이 이루어지면서 해외농업개발 사업을 제도적으로 지원할 수 있는 근거를 마련함
 - 수입의존도가 높은 곡물·사료 작물의 안정적 확보로 식품 및 축산업의 경영안정 도모에 기여할 것을 목표로 함
- 그러나 '09년 이후 정부의 지원으로 진행된 해외농업개발사업에 대한 성과가 부족하다는 정치권의 지적, 세계곡물가격의 하락, 국내경기 둔화, 융자희망기업의 감소 등 대내외적 변화에 정책적 지원과 제도적 보완에 대한 요구가 증가하는 추세
 - 이에 본고에서는 해외농업개발 정책의 변천과정과 현황을 살펴보고, 그간의 성과와 문제점을 바탕으로 농업관련 공공기관의 역할에 대해 살펴보고자 함

II. 해외농업개발 정책의 변천과정과 유형

- 우리나라의 해외농업개발은 1960년대 「해외이주법」을 제정하며 농업이민 형태로 시작되었으며, 1960~70년대는 정부주도형 진출, 1980년대 이후부터 민간주도형 진출로 나누어 볼 수 있음⁰³

⁰² 「해외농업·산림자원개발협력법」으로 개정됨(2015.7.20.)

⁰³ 성진근, 2013, 『해외농업저널』 창간호, 해외농업개발협회, http://www.oads.or.kr/webzine/KOAA_1308/index.html

1. 해외농업개발사업의 시기별 진출현황

가. 1960년대 ~ 1970년대

- 초기 해외농업개발 진출은 인구 분산을 위한 농업이민 형태로 시작되었음
 - 일반인들로부터 농업이민을 신청받아 정부가 임차, 구매한 농장을 불하받거나 임차하여 영농을 시작하는 수준으로 주요 진출지역은 동남아시아, 중앙아시아, 영농면적에 비해 농업 인력이 부족하고 이민에 관대한 남미지역으로 주로 진출하였음⁰⁴
 - 이 시기 정부주도형 농업이민은 영농보다는 이민 자체가 목적이었기 때문에 영농경험이 없는 일반인 중심이었고 농업이민자 선발 이후 영농교육이 없었음
 - 또한 영농조사가 미비하고 적정 토지선정과 대규모 영농에 대한 지식이 부족했음
 - 이러한 문제점과 더불어 진출국가의 이민정책과 경제정책에 대한 이해 부족으로 농업협력이 제대로 이루어지지 못했던 시기로 평가됨

나. 1980년대

- 1980년대 후반부터 대기업을 비롯한 민간기업을 중심으로 해외농업개발이 시작됨
 - 주식회사 선정이 미국 워싱턴주에 옥수수 농장을 경영한 바 있으며, 삼성그룹이 일본 미쓰이 그룹과 함께 베트남 메콩강 유역에 주정용 벼 재배단지를 조성하고 생산 전략을 일본에 수출한 바 있음⁰⁵
 - 그러나 1980년대 후반 농산물시장 개방이 본격 시작되면서 모두 철수되거나 중단되었음
 - 이는 대부분 진출동기가 명확하지 않거나 경작대상 품목이 제한적이었고, 사전준비가 미흡하거나 수확 후 판매망 확보에 어려움이 있었기 때문
 - 이러한 과거 경험으로 해외농업개발 주체는 1990년대 이후 정부 등 공공부문으로 전환되었으며, 공공부문은 민간부문이 진출 시 필요한 정보, 자금을 지원하는 형태

⁰⁴ 최용규, 2014, p.17

⁰⁵ 김용택 외, 2014, p.7

로 개입하게 됨

다. 1990년~2000년대

- 1995년부터 국제곡물가격이 불안정해지면서 다시 식량안보가 우려되었으며 해외농업개발 논의가 재개되었음
 - 이를 위해 한국농어촌공사가 정부를 대행하여 1997년부터 민간부문의 해외농업개발을 지원하기 위한 해외농업 투자환경조사 사업을 실시하는 등 정보제공을 위해 노력해왔음⁰⁶
 - 2008년부터는 농식품부와 한국농어촌공사가 민간부문으로부터 요청을 받아 사업대상 업체를 선정하여 자금을 지원하는 역할도 수행함
 - 2000년대 중반 이후 동남아시아, 중앙아시아, 몽골, 중남미 등을 중심으로 해외농업개발 진출이 활발하게 이루어지기 시작하는데 이는 2000년대 우리나라의 해외직접투자가 증가한 영향이 있음
 - 이후 2007년~12년 사이의 국제곡물가격 파동을 계기로 관심기업이 증가하는 추세임

라. 2009년 ~ 현재

- 2009년 세계적인 식량위기로 해외농업개발이 적극적으로 논의되었으며 이런 배경으로 정부는 해외농업개발 10개년 계획을 발표하였음
 - 2010년에는 국가곡물조달시스템 구축사업을 출범하였으며 2011년에는 「해외농업개발법」을 제정하고 2012년에는 해외농업개발을 전담하는 기구로 (사)해외농업개발협회를 출범하였음
 - 2009년 이후의 해외농업개발은 이전과 달리 관련법과 제도를 제정함으로써 해외농업개발의 정책체계를 확립하였다는 특징을 지님
 - 2009년 해외농업개발 10개년 계획이 발표된 이후부터는 민간이 주도하고 정부는 간

⁰⁶ 이대섭 2016, p.16

접 지원하는 형태로 추진되고 있음

- 국가곡물조달시스템 구축사업은 공공기관인 한국농수산물유통공사와 민간기업의 컨소시엄 형태로 미국 진출을 시도하였으나 시행 초기부터 여러가지 어려움을 겪으며 2014년 잠정 중단
- 해외농업개발사업은 공공기관인 한국농어촌공사와 해외농업개발협회가 민간을 지원하는 형태로 추진되고 있음

〈표 1〉 해외농업개발 진출의 변천 과정

구분	1960~70년대	1980~90년대	2000~2008년	2009년~현재
진출유형	생산형	생산형	생산형	생산형+유통형+유통채널확보형
진출방법	정부주도 해외농업이민	민간기업 단독진출 /외국 정부와 합작투자	민간기업 단독진출	민간기업 진출 : 정부지원/정부직접출자 : 컨소시엄
진출사례	• 파라과이 산빠드로 농장 • 아르헨티나 야따마 우까 농장 • 칠레 떼노 농장	• 선경그룹 미국 워싱턴 • 대륙개발 중국 삼강평원 • 고합물산 연해주	• 아그로 상생 연해주 진출 • 남양 유니베라 연해주 진출 • 한농복구회 키르기스스탄 진출	• 생산형 진출 • 유통+생산 혼합형 • 유통채널 확보형(컨소시엄형태 미국 진출)
결 과	• 사전준비 부족 • 영농 부적지 선정 • 영농의지 부족 • 정착 실패	• 대규모 농업 경험 부족 • 유통 및 판매망 확보의 어려움 등으로 대부분 철수	• 중소기업의 경우 자금력 부족 및 현지 적응 어려움	• 사업 초기 단계로 성공여부의 판단이 어려움 • 미국 진출 유통채널 형태는 경험 및 자금부족 등의 이유로 철수

자료 : 이대섭(2016) 재인용

2. 해외농업개발의 유형

- 해외농업개발 사업의 기본 모델은 추진 주체에 따라 민간형과 공공형, 사업의 투자방식에 따라 단독투자자와 합작투자형, 그리고 생산물에 대한 이전방식에 따라 유통형과 농장형으로 분류할 수 있음

가. 민간형 vs 공공형

- 해외농업개발의 추진 주체로서 민간형은 기업이 직접 사업을 추진하는 방식
 - 농장을 직접 개발 운영하는 직접생산방식과 유통거점을 확보하는 유통망 확보형이 병행 추진되는 경우가 많음
- 공공형은 국가 간 농업협력 방식이 정해진 후 민간기업이 진출하는 방식으로 공공 부문과 민간부문이 협력체계 구축을 통해 사업을 추진하는 방식(Public-Private Partnership, PPP)임⁰⁷
 - 우리나라의 농업진출과 연계해 보면 해외로 진출하는 기업의 수익을 확보하는 측면과 우리나라의 농업발전이나 농촌개발 경험을 개도국에 전수하여 국제사회의 빈곤 타파와 자원외교로 활용하는 측면이 동시에 작용함

〈표 2〉 해외농업개발사업의 유형별 장·단점

분류기준	유형	장점	단점
추진주체	민간형	• 효율성이 뛰어남	• 식량안보 목표 기대가 힘들 • 전문성과 경험축면의 한계 • 민간기업의 사업 중단 등 신뢰성 하락 문제 발생
	공공형	• 식량안보의 목표 달성 가능 • 전문성과 신뢰성이 뛰어남	• 민간기업에 비해 효율성이 낮음
투자방식	단독투자	• 사업에 대한 통제 정도가 높음	• 위험 및 투자비용이 상대적으로 큼
	합작투자	• 위험도가 상대적으로 낮음 • 낮은 환경에의 적응 및 현지화 촉진 • 금융 세제상의 혜택 및 현지 정부에 대한 협상력 증대	• 사업에 대한 통제정도가 낮음 • 합작 파트너와의 이해관계가 상충될 가능성이 있음
생산요소 이전방식	유통형	• 생산요소 중 자본·노동의 일부 이전만을 필요로 함 • 위험도가 낮고 비용부담이 적음	• 농산물 수집정보가 사업성패와 직접적인 연관 • 사업의 안정적 운영이 어려울 가능성 존재
	농장형	• 사업에 대한 통제 정도가 높음 • 곡물가격 변동에 따라 대응이 가능	• 경영에 필요한 모든 생산 요소의 이전 필요 • 유통형에 비해 위험도가 높고 초기 투자 비용부담이 큼

자료 : 김용택(2010), 『해외농업개발의 성공모델과 전략』,
이대섭(2016), 『한국의 해외농업개발 현황과 정책』 참고로 재구성

07 이대섭, 2016, p.21

나. 농장형 vs 유통형

- 농장형의 경우 토지를 임차하고 사용권을 획득하여 현지에서 농산물을 생산하는 유형임
 - 우리나라 해외농업개발 진출은 1960년대부터 대부분 농장형 위주로 시작됨
 - 이 시기는 정부 주도로 농장을 구입하거나 농지를 개간하여 영농활동을 했고, 2000년대에 들어서도 연해주, 몽골, 동남아시아 국가들에서 민간기업들이 단독으로 농지를 대규모로 임차하여 영농을 실시하는 농장형이 주를 이루고 있음
- 유통형은 현지에서 농산물의 수집, 저장, 건조, 가공 유통 등 생산 후 단계에 참여하는 유형임
 - 부지 및 원료의 확보, 판매와 유통, 유통 인프라 구비 등에 따라 다양한 형태로 추진됨
 - 그러나 아직까지는 유통망 전체에 걸쳐 다양한 형태로 진출하지 않고 있으며, 주요 곡물 생산지나 무역항 인근의 곡물 엘리베이터 등 대규모 인프라를 사용한 사례는 없음⁰⁸
 - 유통형으로 진출할 경우라도 궁극적으로는 농장을 설립하여 직접·대리 경작을 통해 원료를 확보하는 경우가 많아 농장형 진출을 위한 사전단계로 해석할 수 있음⁰⁹

Ⅲ. 해외농업개발 정책을 통한 정부의 제도적 지원

1. 「해외농업·산림자원 개발 협력법」¹⁰의 제·개정

- 2010년 6월 김성수 의원이 대표 발의한 「해외농업개발협력법」이 2012년 1월부터 시행되었고, 2015년 7월 「해외농업·산림자원 개발 협력법」으로 개정되었으며, 주요내용을

⁰⁸ 이대섭, 2016.3, p.20.

⁰⁹ 이대섭, 2016.3, p.20.

¹⁰ 법제처 국가법령정보센터 「해외농업·산림자원 개발 협력법」, <http://www.law.go.kr/lsinfoP.do?lsiSeq=173343&efYd=20151025#0000>

살펴보면 다음과 같음

- 종합계획수립: 농림수산식품부장관은 10년 단위로 해외농업개발사업에 관한 목표와 전략 및 단계별 추진계획 등의 종합계획을 수립하도록 함(제5조)
- 해외농업개발사업 신고: 해외농업개발을 하려는 자는 해외농업개발사업계획을 농림수산식품부장관 또는 산림청장에게 신고하도록 함(제7조)
- 펀드조성: 해외농업개발사업을 촉진하기 위하여 해외농업개발투자회사 및 해외농업개발투자전문회사를 설립할 수 있도록 함(제11조~제22조까지)
- 예산지원 및 조세특례: 해외농업개발사업자를 지원하기 위하여 해외농업개발사업에 필요한 비용을 보조하거나 행정적으로 지원하고 자금을 융자해주며 소득세·법인세 등을 감면해 줄 수 있도록 함(제24조~제26조까지)
- 전문인력 육성관리: 농림수산식품부장관은 해외농업개발사업에 경험이 있는 인력의 육성 및 관리 등을 위하여 해외농업개발인력의 육성 및 관리 등에 관한 시책을 수립·시행할 수 있도록 함(제28조)
- 해외농업개발협회 설립: 해외농업개발사업자의 권익보호와 해외농업개발사업의 건전한 발전과 효율적인 수행을 위하여 농림수산식품부장관의 인가를 받아 해외농업개발협회를 설립할 수 있도록 함(제29조)
- 국제농업협력사업 시행: 농림수산식품부장관은 개발도상국과의 농업협력체계를 구축하고 해외농업개발사업자의 해외진출을 지원하기 위해 국제농업협력사업의 추진을 위한 시책을 수립·시행하도록 함(제30조~제31조)
- 개발자원의 국내반입 명령: 농림수산식품부장관은 곡물수급의 악화로 곡물수급에 중대한 차질이 생기거나 생길 우려가 있는 때에는 해외농업개발사업자에 대하여 그가 개발한 해외농업자원의 전부 또는 일부를 국내에 반입할 것을 명할 수 있도록 함(제33조)

2. 해외농업개발종합계획¹¹(2012년~2021년)의 수립 및 시행

- 해외농업개발종합계획('12~'21)에서는 해외농업개발 10개년 계획('09~'18)의 추진상황에 대한 성과와 문제점을 제시하고 주요 목표와 전략, 추진과제를 설명함
 - 종합계획의 주요 추진내용은 민간 해외농업개발을 통해 2021년까지 국내 곡물 소비량의 10%인 195만톤을 확보하는 것으로 하였음
 - 해외농업개발 활성화 및 농식품 모태펀드 등 투자재원 다각화, 전문인력 육성, 해외농장에 필요한 SOC(도로, 전력, 관개시설 등) 구축에 ODA사업을 지원하는 것임
 - 곡물의 국내반입 활성화를 위해 해외곡물의 국내반입에 유리한 유통형 기업에 대한 지원 강화, 국내 실수요업체의 해외농업개발 참여 유도, 해외농업기업이 생산한 곡물의 품질향상 지원, 곡물수급 비상상황 시의 해외곡물 국내 반입관련 매뉴얼 마련 등의 세부계획 수립
 - 또한 확보한 곡물을 최대한 국내에 반입하기 위하여 TRQ¹²물량 일부를 해외농업개발 곡물의 실수요 업체에 배정하여 지원 대상을 확대하기도 함

〈표 3〉 해외농업개발종합계획의 추진 계획

구분	내 용
목표	• 2021년까지 국내곡물소비량 10%(195만톤) 확보
전략	• 지역별·국가별 농업특성을 고려한 전략적 진출 지원 • 민간의 해외농업개발 투자 촉진 및 네트워킹 강화 • 세계식량안보 차원의 상생협력 및 국제사회와의 공조
주요추진과제	• 해외농업개발 진출지역 다변화 • 해외확보 곡물 국내반입 활성화 • 해외농업개발 기업 육성 • 해외농업개발 지원체계 내실화 • 세계 식량안보를 위한 국제사회와의 공조 강화

자료: 농림축산식품부(2012) 보도자료

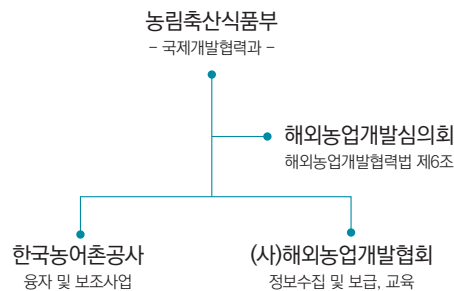
11 FAO 한국협회, 2014, p.22 재정리

12 TRQ(Tariff Rate Quotas: 저율할당관세) : 정부에서 허용한 일정물량에 대해서 저율 관세로 부과하는 방식

3. 해외농업개발사업 지원 내용

- 정부는 한국농어촌공사와 (사)해외농업개발협회를 통하여 민간기업의 해외농업자원개발을 지원하기 위하여 용자사업과 보조사업으로 나누어 시행하며 보조사업에는 해외농업환경조사, 컨설팅, 해외인력 양성, 연해주영농지원센터 운영, 정보제공지원사업 등이 있음
- 해외농업개발사업의 추진체계는 [그림 1]과 같으며 용자지원사업은 한국농어촌공사에서, 보조사업은 한국농어촌공사와 (사)해외농업개발협회에서 사업을 추진함

[그림 1] 해외농업개발종합계획의 추진 계획



자료 : FAO 한국협회(2014)

- 한국농어촌공사에서 수행하고 있는 보조사업은 민관협력사업과 정책조사사업이며, (사)해외농업개발협회에서 수행하는 보조사업은 인력양성교육, 조사지원, 정보제공 등의 사업으로 아래와 같음

가. 용자지원 사업

- 해외농업개발사업자의 현지 사업추진에 필요한 사업비를 장기 저리로 용자해주는 사업임
- 지원대상은 「해외농업·산림자원 개발 협력법」에 따라 해외농업자원개발 사업계획을 신고한 법인 또는 개인
- 지원요건으로는 해외현지에 매입 또는 임차 등의 방법으로 토지를 확보한 경우임

- 용자사업의 경우 해외농업개발 용자심의회를 운영하여 용자에 관한 주요사항을 심의함
- 용자조건은 5년 거치 10년 균등상환이며 금리는 연2%임
- 지원자금의 사용용도는 농산물 생산에 필요한 영농비(종자, 비료, 농약 등 구입비), 농기계구입비, 농산물 유통에 필요한 건조·저장·가공시설 설치 등에 소요되는 비용, 해외현지법인 지분참여 비용 등이고 소요사업비의 70%를 용자지원함

나. 해외농업환경조사

- 투자 예정지역의 농업환경, 인프라, 투자제도, 유통망 등에 대한 사전조사를 통해 진출을 지원하고자 하는 사업임
- 민간기업에 지원하는 맞춤형 실수요자 조사와 정부의 정책이나 특별한 목적으로 특정 국가에 대해 실시하는 정책조사가 있음
 - 민간 맞춤형 조사: 민간기업의 해외농업투자 의사결정 및 기 진출 기업의 사업 확장 등을 위한 투자환경 조사를 지원하는 사업으로 민간기업 주관으로 전문가 조사단을 구성하여 현지조사를 시행함¹³
 - 정책조사: 정책적으로 필요한 대규모 해외농업투자 유망국가를 대상으로 해당국가의 농업정책, 제도, 투자환경 등을 조사해 정보를 제공하는 사업으로 한국농어촌공사 주관하에 유관기관과 기업이 합동으로 전문가를 구성하여 현지조사를 진행함

다. 컨설팅 및 정보제공

- 해외농업개발을 추진 중인 기업을 대상으로 사업정착을 위해 사업추진과정의 문제점 및 애로사항 해결을 위해 법률, 사업성 분석, 경영자문, 재배, 생산기반, 유통, 농기계 등에 대한 컨설팅을 지원함

¹³ 해외농업개발사업이 정관의 목적사업에 명시된 범인에 조사비의 70% 이내에서 차등지원

- 또한 해외농업개발을 위한 정보제공의 목적으로, 해외진출 매뉴얼, 해외농업 정보지 발간, 해외통신원 운영, 서비스포털홈페이지 등을 운영함

라. 해외인력양성 교육

- 부족한 해외농업개발을 위한 기초인력양성, 대규모 영농 전문가과정, 인턴양성제도를 지원
 - 기초인력 양성: 해외농업개발에 관심이 있는 기업관계자 및 농업인 등을 대상으로 국제농업환경, 곡물시장현황, 재배 및 유통기술, 현지문화이해, 외환관리 등의 기초 교육을 실시함
 - 대규모 영농전문가 과정: 전문인력 양성 교육의 심화과정으로 해외농업자원개발 추진기업 임직원 및 농업관련 전공자를 대상으로 실시함
 - 일자리 창출 및 해외진출기업의 전문인력 지원을 위해 인턴사원을 대용, 교육 및 수습근무 후 기업에 고용승계하는 제도임

IV. 그간의 성과와 장애요인

1. 해외농업개발 진출현황 및 성과¹⁴

- 우리나라 민간기업이 해외농업개발을 위해 진출한 국가는 2016년 기준으로 28개국(163개 기업)이며, 중남미, 북미, 중앙아시아, 동남아시아, 러시아, 아프리카, 오세아니아 등 다양한 권역으로 진출하고 있음
 - 동남아시아, 러시아, 중국 등은 다수의 민간기업들이 진출하고 있으며, 러시아 및 동남아시아는 지리적 이점이 있어 대기업 또는 중소기업 등이 진출하고 있는 특성이 있음¹⁵

¹⁴ 이대섭, 2016.9, pp.10~15 재정리

¹⁵ 이대섭, 2016.9, p.10

- 동남아시아는 배타적이지 않은 문화와 한국과의 교류도 활발하기 때문에 약 50%인 83개사가 진출하고 있음
 - 러시아의 경우 연해주 지역을 중심으로 대규모 농지확보가 가능하기 때문에 대규모 농업을 선호하는 기업들이 진출하고자 하나 곡물 등 농산물 생산을 위한 기후조건이 매우 열악함
- 최근 우리나라의 해외농업개발은 2013년 6만 9,720ha, 2014년 5만 3,707ha, 2015년 7만 3,552ha로 국제 곡물가격 변동에 유동적으로 반응하고 있음
- 해외농업개발을 통해 확보된 농산물은 2013년 28만톤 수준에서 2014년 20만톤 정도로 감소하였다가 2015년 28만톤이 확보되었음
 - 이에 따라 생산성은 2013년 4.08톤/ha에서 2014년 3.64톤/ha으로 감소하였다가 2015년 3.87톤/ha으로 증가하였음
 - 더불어 해외에서 생산되는 농산물이 증가함에 따라 국내 반입도 소폭이지만 증가하고 있음
 - 2014년에는 7,000톤, 2015년은 소폭 증가한 1만톤의 곡물이 반입되었음

〈표 4〉 해외농업개발 실적(2013~2015)

구분	개발면적(ha)			확보량(톤)			'15년 확보량(톤)
	'13 실적	'14 실적	'15 실적	'13 실적	'14 실적	'15 실적	
목표	69,720	53,707	73,552	284,182	195,235	284,384	10,077

자료: 이대섭(2016.9), 「한국의 해외농업개발 현황과 정책」

2. 문제점

- 우리나라 기업이 정부에 해외농업개발을 위해 신고한 업체는 2015년 12월 기준 161개 기업(163개 사업)이며, 28개국에 진출하고 있는 것으로 파악됨
- 그러나 실제 사업 추진현황을 살펴보면 42개 기업만이 2016년 생산 및 운영 계획이 나타나 있고 나머지 118개 기업은 2016년 운영 계획이 파악되지 못하고 있어 다양한

문제가 내포되어 있는 것으로 분석되고 있음¹⁶

가. 진출기업의 제약요건

- 현재까지 우리나라의 해외농업개발은 민간 위주의 소규모 개발 중심으로, 정부는 환경 조사, 용자 및 컨설팅 사업 등을 통해 이를 지원하는 방식으로 추진되었음
 - 그러나 해당 국가의 정치·경제 환경, 영농여건, 판매, 현지에서의 파트너십 구축, 정책지원 부족은 개별 기업들이 자체 능력만으로 해외사업을 추진하는 데 장애요인으로 작용하였음¹⁷
 - 작은 사업규모와 물류·유통 시스템 부족은 국내 반입을 더욱 어렵게 하는 요소임
- 해외농업 진출기업 수와 투자규모가 증가하여 왔으나, 아직 투자규모가 선진국의 유사 기업과 비교하여 소규모로 아직 추진성과에 대해 평가가 어려움
 - 해외농업개발을 위한 진출기업들이 동남아와 연해주 등 일부 지역에 편중
 - 해외농업개발로 확보된 곡물의 국내반입실적 저조
 - 해외농업개발에 특화된 대규모 영농, 유통, 농기계 등에 관한 전문가 부족과 신규 사업 확장을 위한 정보 부족

나. 국내반입 장애요인

- 우리나라 해외농업개발은 식량안보 목적으로 해외에서 생산하는 농산물의 반입량을 기준으로 성과를 측정하고 있는데 우리나라 기업들이 진출하는 대부분의 국가들이 개도국으로 물류시설과 수출입항의 곡물처리시설 등 국내 반입을 위해 필요한 인프라가 매우 열악해 반입에 어려움을 겪고 있음
 - 해외농업개발의 2015년 목표는 우리 진출기업들이 현지에서 생산, 구매 및 계약 재배 등을 통해 곡물 91만톤을 국내로 반입하는 것을 목표로 설정하고 있음

¹⁶ 이대섭, 2016.9, p.15

¹⁷ 이봉훈, 2015, p.24

- 그러나 2009~2015년 사이의 반입실적은 매년 5천톤에서 1만톤 수준에 불과함
 - 유통 및 처리 인프라의 부족은 국내반입까지 가격경쟁력이 매우 낮아지기 때문에 대부분의 기업들은 현지 판매망 구축에 초점을 두고 국내반입은 고려하지 못하는 실정임
- 매년 예산의 적절성을 심사하는 과정에서 달성 불가능한 반입량 기준의 목표치와 미미한 반입 실적을 비교하여 예산을 삭감하는 것은 진출한 기업의 어려움을 가중시키고 정부의 정책 지원효과를 저하시키는 영향이 있음¹⁸

V. 향후 과제

- 해외농업개발은 개발초기에 막대한 자금이 소요되며, 자본의 회수기간이 길기 때문에 소규모 민간부문의 농업진출로는 단기적인 수익성 확보를 기대하기 어려움
- 농업생산활동뿐 아니라 종자, 비료, 농약 등 농자재산업과 저장, 가공, 판매 등의 유통산업의 효과적인 지원이 없이는 해외진출 농기업의 성공적인 정착을 기대하기 어려움
 - 이러한 이유들로 해외농업개발에 대한 성과가 미미하고 부정적인 측면이 강조되어 관련 투자도 소극적으로 이루어짐

1. 장기적 관점의 지원제도 개선

- 정부 주도의 해외농업개발사업은 해외곡물 확보와 비상시 주요 수입곡물의 반입을 목적으로 하는 공공적 성격으로 해외진출 기업들의 정책자금 활용 시 많은 제약이 있어 기업들의 융자금 조기상환이 급증해 왔음
- 이는 현지의 생산기반, 저장시설, 물류체계, 수출입항의 농산물 처리시설 등의 구축

¹⁸ 이대섭, 2016.9, p.20

이 이루어져야 반입량이 늘어난다는 점을 생각할 때 단기적으로 성과를 낼 수 없는 구조이며 현 시점에서 곡물반입량을 기준으로 사업 대상 예산을 평가라는 것은 바람직하지 않음¹⁹

- 장기적 관점에서 현지 물류시스템 개선을 위한 투자도 필요할 것으로 판단됨

■ 정부의 지원사업 중 융자사업과 보조사업의 확대와 개선이 필요할 것으로 전문가들은 판단함

- 한국농어촌공사에서 수행하고 있는 융자사업의 지원조건 중 이자율을 현행 2%에서 1.5% 수준으로 하향 조정하는 것을 고려하거나 진출기업의 생산실적 또는 반입실적에 따른 이자율 차등 적용방법을 고려해 볼 수 있음²⁰
- 보조사업의 경우 해외인력 육성방안으로 투자규모에 맞는 다양한 교육프로그램을 확대하고 시장수요에 대응 할 수 있는 교육과정을 개설할 수 있어야 함

2. 해외공적원조사업(ODA)을 통한 연계방안 마련

■ 향후 증가할 가능성이 있는 공적원조사업자금과 해외농업개발을 잘 연계하여 농업개발사업이 연착륙할 수 있도록 유도하는 방법이 있음

- 일본이나 미국 등 다른 국가들이 ODA사업을 기업들이 해외로 진출할 수 있는 기회로 활용하는 것과는 다르게 우리나라의 ODA사업은 해외농업개발사업과는 별개로 이루어져 왔음
- 해외농업개발은 단기간에 성과를 거두기 어려운 사업이며, 개별 기업 재정에 큰 부담을 지우는 사업으로 사업초기에 정부의 촉매제 또는 지원자 역할이 중요함
- 정부의 공적개발원조자금(ODA)으로 이루어지고 있는 한국농어촌공사의 해외기술용역사업과 같은 시범사업을 시행하여 상대국과의 우호적 관계를 유지하고 이를 통한 기술이전 및 정보수집을 통해 자연스럽게 민간기업과의 긴밀한 협조체계를 구축

¹⁹ 이대섭, 2016.9, p.20

²⁰ 이봉훈, 2015.10, p.47

하여 후발산업이 발전할 수 있는 방향도 모색할 필요

3. 공공기관 간, 공공 · 민간의 협력체계 마련

- 대규모 농장개발과 곡물유통, 가공사업을 연계하여 한 국가나 지역에 집중적으로 진출하는 방안도 고려할 수 있음
 - 한국농어촌공사나 한국농수산물유통공사와 같은 공공기관은 민간기업들의 진출을 지원하거나 농지를 확보하여 희망 기업들에 임대하거나 물류인프라 등에 투자하여 공동 진출의 기반을 마련할 수 있음
- 국내 반입 지원정책으로 해외진출 기업의 생산물량을 수입권 공매 우선배정을 확대하는 등 인센티브 부여 정책과 공공기관의 협력이 필요함
 - 한국농수산물유통공사에서는 우리나라 기업이 해외에 진출해 생산한 곡물을 국내에 안정적으로 반입할 수 있도록 수입권 공매제도를 운영하고 있으며, 유관기관인 (사)해외농업자원개발협회와 정부3.0 협업을 통해 2016년도에는 Non GM 대두 1,100톤이 국내에 반입하도록 하는 사례도 발표됨
 - 특히, 최근까지는 연해주산 대두가 도입됐으나, 지난해에는 연해주산 1,090톤과 함께 브라질산 대두 10톤이 시범적으로 도입하는 성과를 보이기도 함
- 장기간 소요되는 종자 및 기술개발 등의 연구사업은 민간기업이 추진하기에는 많은 어려움이 있으므로 농촌진흥청 또는 농업기술실용화재단과 같은 기관의 연구와 지원을 적극 활용하는 방안도 고려해 볼 수 있음

참고문헌

- 김용택 외, 『해외농업개발의 성공모델과 전략』, 한국농촌경제연구원, 2010, pp.1~395.
- 김용택 외, 『식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안 2차연도』, 한국농촌경제연구원, 2010, pp.1~483
- 김용택 외, 『식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발과 자원 확보 방안 3차연도』, 한국농촌경제연구원, 2011, pp.1~383.
- 김용택 외, 「해외농업개발자원과 국내 실수요처와의 연계방안」, 한국농업경제학회, 2013, pp.1~135.
- 배민식, 「국제 곡물수급 불안정성 확대에 따른 대응방향 모색」, 「NARS 정책보고서」, 제 13호, 국회입법조사처, 2012.
- 이대섭, 「한국의 해외농업개발 현황과 정책」, 『해외농업저널』 vol.11, 해외농업개발협회, 2016.03, pp.12~25.
- 이대섭, 「해외농업개발 정책의 변천」, 『해외농업저널』 vol.12, 해외농업개발협회, 2016.9, pp.26~39.
- 이대섭, 「권역별 해외농업개발 현황」, 『해외농업저널』 vol.13, 해외농업개발협회, 2016.9, pp.10~21.
- 이봉훈, 「식량안보체계 구축을 위한 해외농업개발 추진방안」, 『농어촌과 환경』, 한국농어촌공사, 2015.10, pp.17~27.
- 최용규 외, 『해외농업개발사업 중간평가 및 향후 개선방안 연구용역 결과보고서』, FAO 한국협회, 2014, pp.1~98.
- 한국농촌경제연구원, 『국제 곡물시장 분석과 수입방식 개선 방안』, 한국농촌경제연구원, 2010.
- 기획재정부 보도자료, 「최근 국제곡물가격 상승요인 분석과 시사점」, 2012.8.31.
- 『조선일보』, 「‘또 다른 위기, 애그플레이션’ 자급률 27%… 공급 안정 위해 곡물

- 회사 키워야», 2012.10.05., http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2012/10/04/2012100403027.html, 검색일자: 2017.2.10.
- 『뉴스웨이』, 「aT, 정부3.0 해외농업개발기업 생산곡물 국내반입 제도적 지원」, 2016.12.31., http://news.newsway.co.kr/view.php?tp=1&ud=2016123111485160620&md=20161231115248_AO, 검색일자: 2017.2.22.
- 법제처 국가법령정보센터 홈페이지, <http://www.law.go.kr/>
- 한국농촌경제연구원 해외곡물시장정보 사이트, <http://grains.krei.re.kr/>
- 한국농수산물유통공사 홈페이지, <http://www.at.or.kr/>
- 한국농어촌공사 홈페이지, <http://www.ekr.or.kr/>
- (사)해외농업개발협회 홈페이지, <http://www.oads.or.kr>
- USDA 홈페이지, <http://www.fas.usda.gov/>

빅데이터 관련 정책동향 및 공공부문 활용 현황 분석

유 효 정⁰¹ 전문연구원

I. 서 론

- 4차 산업혁명 시대에 접어들면서 빅데이터의 중요성은 더욱 증가하고 있음
- 미래창조과학부가 발표한 ‘2015년 빅데이터 시장현황 조사’ 결과에 따르면 2015년 국내 빅데이터 시장은 2,623억원 규모로 전년 대비 30% 이상 성장한 것으로 나타났음([그림 1] 참고)
 - 빅데이터 관련 정부투자는 2014년 490억원에서 2015년 698억원으로 42.4% 성장하였으며, 민간투자도 전년 대비 26.4%가 성장하는 등 전반적으로 빅데이터 투자가 확대되는 추세임

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원(hjyu@kipf.re.kr)

[그림 1] 2013~2015년 빅데이터 시장규모

(단위: 억원)



출처: 미래창조과학부 보도자료, 2016, p. 4

- 정부도 ‘과학기술전략회의 겸 국가과학기술자문회의’(17.2.15)’에서 ICT 산업이 4차 산업혁명을 선도하는 주력산업으로 도약할 수 있도록 빅데이터 구축·유통·활용 촉진방안을 논의하였음⁰²
 - 또한 자문회의는 국가전략프로젝트와 연계한 ‘빅데이터 활용 3대 추진과제’를 제안하고, 범부처 빅데이터 정책 컨트롤타워 설치 등을 요구하였음
- ‘2015년 빅데이터 시장현황 조사’에 의하면 빅데이터 관련 기업들은 빅데이터 활성화를 위해 ‘빅데이터 관련 성공사례 전파’와 ‘관련 법제도 정비’의 필요성을 제기하였음
 - 이러한 정책적 요구를 반영해 본 연구에서는 국내외 빅데이터 관련 정책동향과 정책추진체계, 빅데이터 활용사례 등을 살펴보도록 하겠음
 - 본고는 정부 주도로 빅데이터 관련 정책이 활발히 추진되고 있는 미국, 영국, 일본, 한국을 분석대상으로 함

⁰² 『머니투데이』, 「스마트공장 1만개 보급…‘범부처 빅데이터 컨트롤타워’ 만든다」, 2017.2.15., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2017021413525723745&outlink=1>, 검색일자: 2017.3.6

II. 빅데이터의 개념 및 특성

- 국가정보화전략위원회(2011, p.2)에서는 빅데이터를 대용량 데이터를 활용·분석하여 가치 있는 정보를 추출하고, 생성된 지식을 바탕으로 능동적으로 대응하거나 변화를 예측하기 위한 정보화기술로 정의하고 있음
 - 기술적으로는 다양한 종류의 대규모 데이터로부터 저렴한 비용으로 가치를 추출하고 데이터의 초고속 수집, 발굴, 분석을 지원하도록 고안된 차세대 기술 및 컴퓨터의 구성방식으로 정의함
 - 규모적으로는 일반적인 데이터베이스 SW가 저장, 관리, 분석할 수 있는 범위를 초과하는 규모의 데이터로 정의함
 - 방법적으로는 거대한 데이터 집합을 의미하던 것에서 관련 도구, 플랫폼, 분석기법까지 포괄하는 용어로 변화되었음
- 행정자치부⁰³는 빅데이터의 특성을 다음의 4가지로 제시하고 있음
 - 빅데이터는 데이터의 형식이 다양하고(Variety), 데이터 생성 속도가 빠르며(Velocity), 대규모 데이터의 집합 및 관련 기술과 인력을 통칭(Volume)하고, 분석 가치와 활용효과 측면으로 의미가 확대되는 추세에 있음(Value)
- 통계개발원(2015, p. 52)에 따르면 빅데이터의 유형은 <표 1>과 같이 분류할 수 있음
 - 빅데이터는 거래자료, 추적장치자료, 센서자료, 온라인 활동자료 등으로부터 수집 가능함

⁰³ 행정자치부 빅데이터 포털사이트, <http://www.bigdata.go.kr/intro.html>, 검색일자: 2017.3.2

〈표 1〉 빅데이터의 유형

구분	주요 내용
거래자료(Transaction data)	신용/직불카드 및 금융 거래자료, 유통업체 자료
추적장치자료(Tracking device data)	통신사의 모바일 위치자료 앱기반/상업용차량 GPS자료
센서자료(Censor data)	위성사진, 도로/기상/전력센서
온라인 활동자료(Online behavior data)	온라인 가격정보 온라인 검색, 등록 정보
의견자료(Opinion data)	트위터 등 공개 SNS 자료
행정자료(Administrative data)	공공·행정자료(행정, 납세, 복지, 보건, 주택 등)

출처: 통계개발원, 2015, p. 53

Ⅲ. 국내외 빅데이터 관련 정책 동향

1. 미국의 빅데이터 관련 주요 정책 동향

- 미국은 구글, 페이스북 등 민간부문에서 빅데이터 시장을 주도하고 있지만, 정부에서도 공공문제 해결수단으로서 빅데이터의 가능성을 파악하고 이에 대한 정책적 대응을 추진함
 - 미국 정부는 빅데이터의 분석과 추출, 획득 역량의 확보를 빅데이터와 관련된 가장 시급한 과제라고 판단하였음
- 2010년 대통령 과학기술 자문위원회(PCAST, President's Council of Advisors on Science and Technology)는 연방정부 차원의 빅데이터 관련 기술 투자의 필요성을 대통령에게 건의하였음
 - 미국의 빅데이터 관련 주요 정책은 〈표 2〉와 같음
 - 2012년 3월 대통령실 내 과학기술정책실(OSTP, Office of Science and Technology Policy)은 '빅데이터 R&D 계획(Big Data R&D Initiative)'을 발표하였음
 - 이 계획은 빅데이터를 활용한 투명·효율·혁신적인 정부서비스 제공을 목표로 핵심기술 확보, 활용, 인력 양성의 3가지 측면을 중점적으로 추진함

- 2012년 5월 오바마 대통령은 21세기 디지털 정부 건설 프로젝트(Building a 21st Century Digital Government Project)를 발표하여 데이터 공개를 디지털 정책의 주요 요소로 지적하고, 이를 위해 공공기관 통합데이터 공개 포털 사이트(www.data.gov)를 개설함
- 2014년 5월 과학기술정책실이 발표한 보고서는 빅데이터 기술을 통해 삶의 질을 향상시키고 개인 권리 보호를 위해 빅데이터 정책을 종합적으로 정리함

〈표 2〉 미국의 빅데이터 관련 주요 정책

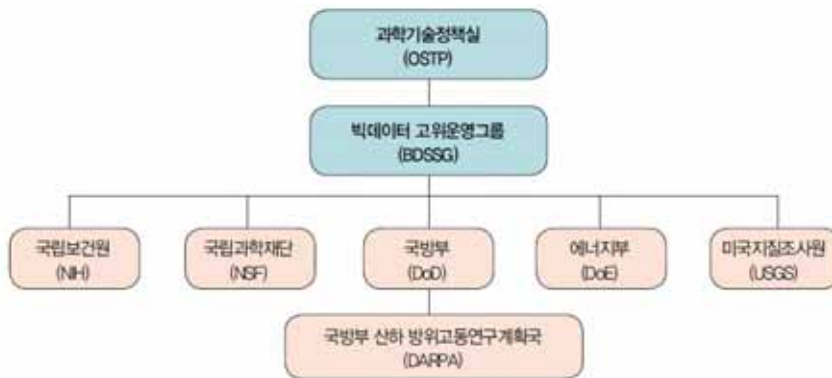
시기	추진기구	주요 정책
2010. 12	행정관리에산국(OMB)	디지털 미래 디자인(Designing a Digital Future)
2012. 03	과학기술정책실(OSTP)	빅데이터 R&D 계획(Big Data R&D Initiative)
2012. 05	대통령	21세기 디지털 정부 건설 프로젝트(Building a 21st Century Digital Government Project)
2013. 11	과학기술정책실(OSTP)	'빅데이터 R&D 계획(Big Data R&D Initiative)' 후속 프로젝트
2014. 05	과학기술정책실(OSTP)	빅데이터: 기회 포착과 가치 보호(Big Data: Seizing Opportunities, Preserving Values)

출처: 정용찬 · 한은영, 2014, p. 88

■ 미국의 빅데이터 정책 추진체계는 [그림 2]와 같음

- 과학기술정책실(OSTP)은 빅데이터 정책과 관련된 최고 의사 결정기구임
- 빅데이터 고위운영그룹(BDSSG, Big Data Senior Steering Group)은 과학기술정책실이 빅데이터 R&D의 조정, 계획의 목표 확인 등을 위해 구성한 빅데이터 협의체임
 - 고위운영그룹에서는 빅데이터를 기반으로 한 과학기술의 발전 및 서비스 발굴, 연방정부 데이터 관리, 인력 및 인프라의 개발을 추진하고 빅데이터 관련 핵심기술을 유지하며, 빅데이터 관련 부처 간 협업 프로젝트를 개발하고 제안하는 역할을 함

[그림 2] 미국의 빅데이터 정책 추진체계



출처: 윤미영, 2013b, p. 5

- 빅데이터 고위운영그룹은 빅데이터 활용 효과가 뛰어난 관련 기관의 참여를 최우선적으로 추진하여 6개 연방부처 및 기관이 함께 프로젝트를 추진하고 있음
 - 국립보건원(NIH, National Institutes of Health), 국립과학재단(NSF, National Science Foundation), 국방부(DoD, United States Department of Defense), 에너지부(DoE, Department of Energy), 미국지질조사원(USGS, Science for a changing world), 국방부 산하 방위고등연구계획국(DARPA, Defense Advanced Research Projects Agency) 외에 미국항공우주국(NASA, National Aeronautics and Space Administration), 미국해양대기관리처(NOAA, National Oceanic and Atmospheric Administration) 등이 향후 합류할 계획임

2. 영국의 빅데이터 관련 주요 정책 동향

- 영국은 데이터를 사회적·경제적 성장을 위한 21세기 새로운 원자재 및 연료로 정의하고 빅데이터 활용의 기반이 되는 데이터 공개·공유 중심의 정책을 추진하고 있음⁰⁴

⁰⁴ 영국은 오픈 데이터 전략을 추진하고 있으나, 데이터의 공개·공유가 빅데이터의 기반이고 다수의 연구에서 영국의 오픈 데이터 정책을 빅데이터 정책으로 보고 있으므로, 본 연구에서도 오픈데이터를 빅데이터와 유사한 개념으로 사용함

■ 영국의 빅데이터 관련 주요정책을 정리하면 <표 3>과 같음

- 2012년 6월 기업혁신기술부를 비롯한 16개 부처는 부처별 특성을 반영한 ‘오픈데이터 전략(Open Data Strategy)’을 발표하였음
 - 이 전략에 따르면 각 부처는 데이터 공유 플랫폼의 재정비를 통해 데이터 접근성을 강화하고 서비스 활성화 방안을 모색함
 - 또한 수집된 데이터의 구분 작업을 추진하고, 의료와 교육 등 다양한 분야의 데이터를 순차적으로 개방할 계획임
- 2013년 5월에 데이터전략위원회 위원장인 셰익스피어의 권고안에 따라 영국 정부는 2013년 6월 정보경제전략(Information Economy Strategy)을 발표하고 공공정보(PSI)를 전반적으로 관할할 수 있는 국가데이터전략 추진 의사를 밝혔음
- 2014년 7월에 기업혁신기술부는 기존의 오픈데이터 세부 전략을 개선해 ‘Open Data Strategy 2014-2016’을 발표함

<표 3> 영국의 빅데이터 관련 주요 정책

시기	주요 정책
2012. 03	데이터전략위원회(Data Strategy Board) 설립
2012. 06	오픈데이터 백서(Open Data White Paper) 발표
2012. 06	각 부처별 오픈데이터 전략(Open Data Strategy) 발표
2012	오픈데이터 연구소(Open Data Institute) 설립
2013. 05	공공부문 정보에 대한 셰익스피어 검토(Shakespeare Review of Public Sector Information) 발표
2013. 06	셰익스피어 검토에 대한 영국 정부의 회답(The UK' Government's response to the Shakespeare Review)
2013. 06	정보경제전략(Information Economy Strategy) 발표
2013. 10	데이터 역량 강화 전략(A strategy for UK data capability) 발표
2013. 10	오픈정부 파트너십(OGP) 가입 및 국가 실행 계획 수립(Open Government Partnership UK National Action Plan)
2013. 10	국가정보인프라 설명 및 데이터셋(National Information Infrastructure narrative and datasets)
2013. 11	G8 오픈데이터헌장 국가실행계획(G8 Open data Charter National Action Plan)
2014. 07	기업혁신기술부 'Open Data Strategy 2014~2016' 발표

출처: 정용찬 · 한은영, 2014, p. 58~77 관련 내용 표로 정리

■ 영국 재무부가 발표한 ‘16/17 정부예산안’에 따르면 2016년 영국 IT정책의 핵심은 차세대 이동통신망 구축을 통한 준비, 통계청을 시범으로 한 국가공공데이터의 민간접근 완전 개방 가능성 실험, 규제 완화를 통한 무인자동차산업 육성 등임⁰⁵

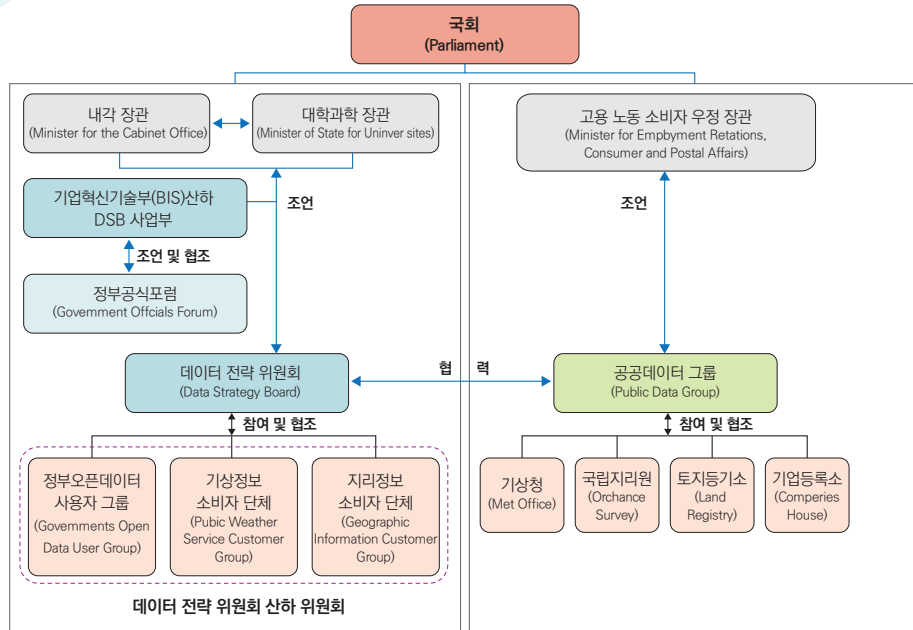
- 특히 빅데이터와 관련해서 허브 구축 프로젝트를 개시해 빅데이터의 일상적 활용이 가능한 생태계 조성을 위해 노력해나갈 것임을 밝혔음
 - 국가통계청(ONS, Office for National Statistics)이 추진하는 빅데이터 허브 구축사업에 연중 1천만파운드의 정부예산을 지원해 통계청이 보유한 모든 통계를 디지털화하고 최적의 분석 SW를 적용해 기업 또는 개인이 누구나 활용할 수 있도록 할 계획임

■ 영국 정부의 빅데이터 추진체계는 [그림 3]과 같음

- 영국의 빅데이터 정책을 주도적으로 추진하고 있는 의사결정기관은 내각사무처(Cabinet Office)이고, 기업혁신기술부(BIS, Department for Business, Innovation & Skills)는 빅데이터와 관련된 전략을 담당함
- 기업혁신기술부(BIS)는 2012년 3월 데이터 전략위원회(DSB, Data Strategy Board)를 설립하였음
 - 전략위원회는 내각사무처를 비롯한 각 부처의 오픈 데이터 전략에 대한 의견을 제시하고 전략을 수정·검토하며, 데이터의 공개 여부를 판단하고, 데이터 활용을 통한 비즈니스 서비스 발굴 가능성 등을 검토하여 공개·활용 등에 대한 제언을 제시함
 - 또한 전략위원회는 공공데이터 그룹(Public Data Group)과 협력체계를 구축하고 있음

05 대한무역투자진흥공사, 해외시장뉴스, 「2016년 영국 IT 정책: 5G, 공공 빅데이터, 무인차 발전에 집중」, <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=149513&column=title&search=&searchAreaCd=10003&searchNatonCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdx=&searchIndustryCatIdx=&page=29&row=20>, 검색일자: 2017.3.6

[그림 3] 영국의 빅데이터 정책 추진체계



출처: 윤미영, 2013b, p. 7

3. 일본의 빅데이터 관련 주요 정책 동향

- 일본은 동일본 대지진을 계기로 데이터의 중요성을 인식하고, 빅데이터를 국가 경쟁력 강화를 위한 전략적 자원으로 평가하기 시작하였음
- 2012년 5월 빅데이터 활용특별부회는 ‘빅데이터 활용 방안’을 발표하였으며, 2012년 7월 총무성은 ‘액티브 재팬 ICT(Active Japan ICT)’를 발표하였음
 - 이 계획은 성장 정체 및 국제경쟁력 저하, 빈번한 자연재해 등 일본이 직면한 각종 국가 위기상황을 극복하기 위한 ICT 기반 국가주도 종합 진흥정책으로, 5개 부문-7대 추진과제로 구성되어 있음(〈표 4〉 참고)

〈표 4〉 액티브 재팬 ICT 7대 추진과제

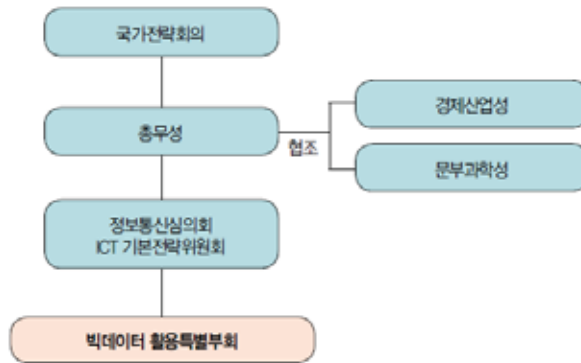
추진과제	세부 내용
데이터 개방 및 활용 가능한 환경마련	- 오픈데이터 전략을 추진하여 공공 및 민간데이터 개방 - 데이터 재활용에 관한 법제도 정비('14) - 오픈데이터 환경 기반 마련을 위한 국제 표준화 추진('15) - 전기통신 사업자가 보유한 데이터 등에 대해 개인정보보호를 기반으로 활용 가능한 검토 및 가이드라인 제공(재난재해 활용방안 모색)
데이터 신뢰성·안정성 확보를 위한 연구개발	- 데이터의 안정성 및 신뢰성을 확보하면서 데이터의 효율적인 수집, 해석 등을 가능하게 할 수 있도록 통신 프로토콜, 보안대책(익명화 기술, 비식별화 처리기술 등), 데이터 구조 등에 관한 연구개발 추진 - 일본이 기술적으로 가능한 M2M, 메시(Mesg), 센서 네트워크, 자동차용 무선통신 형태 등에 관한 연구개발 및 표준화 추진
데이터 과학자 육성	- 데이터 분석을 위한 데이터 사이언티스트 육성
빅데이터 비즈니스 창출을 위한 M2M 보급촉진	- M2M 통신의 제어를 가능하게 할 수 있는 기본 기술 확립('15) - 기계 간, 사물 간 정보를 교환할 수 있고, 자동적으로 제어할 수 있도록 안정성·신뢰성 높은 통신규격 개발 및 국제 표준화 추진
법·제도 정비	- 데이터의 효율적 활용 및 활성화를 위한 법 제도 및 규제 등에 대해 IT전략 본부를 중심으로 재정비
추진체계 정비	- 산학간 협업을 통해 활용이 가능한 데이터 및 성공사례 공유체계 마련 - 데이터 자원의 수집, 활성화 방안 마련 등을 위한 인센티브 제도 등 도입
글로벌 협력강화	- 글로벌 협력강화

출처: 윤석진, 2014, p. 33

■ 일본 정부는 경제산업성(經濟産業省)과 문부과학성(文部科学省)에서 각각 독립적으로 추진하던 빅데이터 관련 R&D 업무를 총무성(総務省)을 중심으로 산·학·연이 참여하는 체계로 개편하였음([그림 4] 참고)

- 총무성에서는 산하에 정보통신심의회 ICT 기본전략위원회를 설치하고 이 위원회에서 빅데이터 활용특별부회를 운영하도록 하고 있음

[그림 4] 일본의 빅데이터 정책 추진체계



출처 : 윤미영, 2013b, p. 8

4. 한국의 빅데이터 관련 주요 정책 동향

- 한국에서는 2011년 11월 국가정보화전략위원회에서 ‘빅데이터를 활용한 정부 구현(안)’이 마련되었고, 2012년에는 ‘빅데이터 마스터플랜’이 발표되었음
 - 2011년 이후 정부에서 발표된 빅데이터 관련 주요 정책은 다음과 같음(〈표 5〉 참고)
 - 2012년의 ‘빅데이터 마스터플랜’은 범정부적 추진체계 구축과 단계적 활용 확산, 세계 최고의 기술력 확보 등을 주요 추진 사항으로 내세웠음
 - 2014년의 ‘유능한 정부 구현을 위한 빅데이터 활용 확대 방안’에서는 3개 분야 6개 과제를 주요 추진과제로 발표하였음
 - 주요 과제는 빅데이터 활용과제 추진, 빅데이터 활용 지원, 법제도 정비, 활용기반 구축, 기술개발, 인력양성임

〈표 5〉 한국의 빅데이터 관련 주요 정책

시기	추진부처	추진계획
2011. 11	국가정보화전략위원회	빅데이터를 활용한 정부 구현(안)
2012. 11	국가정보화전략위원회	빅데이터 마스터 플랜
2013. 11	미래창조과학부	과학기술분야 빅데이터 공동활용 종합계획
2013. 12	미래창조과학부	빅데이터 산업 발전 전략
2014. 01	관계부처 합동	유능한 정부 구현을 위한 빅데이터 활용 확대 방안
2014. 01	미래창조과학부	과학기술/ICT 분야 공공데이터를 활용한 비즈니스 모델 제안
2014. 08	미래창조과학부	빅데이터 기반 미래 예측 및 전략 수립 지원 계획
2014. 12	미래창조과학부	데이터 산업 발전 전략

출처: 성욱준, 2016, p. 129

■ 〈표 5〉에서 살펴본 빅데이터 정책에서 제시하고 있는 주요 정책과제를 기술, 제도, 인식의 측면에서 정리하면 〈표 6〉과 같음

〈표 6〉 한국의 빅데이터 관련 주요 정책 과제

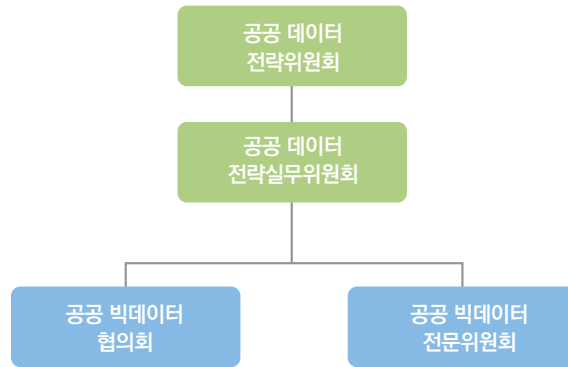
구분	주요 정책과제
기술적 측면	빅데이터 공유·활용 인프라, 데이터 연계, 분석 인력 양성 및 재교육, 빅데이터 고성능 인프라, 빅데이터 운영·분석 기술, 빅데이터 플랫폼, 원천기술 확보, 국제 표준화, 공공 및 민간 데이터 연계, 공공 데이터 개방,
제도적 측면	법·제도 개선, 추진 역량 강화, 범정부 연계, 정부·민간 융합 추진, 법제도 정비, 보상체계, 거버넌스 정비, 빅데이터 전략로드맵,
인식적 측면	개인정보 익명성 보장, 인식 제고, 시범사업, 선도 프로젝트, 사회적 불 조성, 성공사례 조기 발굴, 데이터 신뢰환경 구축, 공공데이터 활용에 대한 국민적 합의

출처: 성욱준, 2016, p. 131

■ 한국의 빅데이터 관련 정책은 [그림 5]와 같은 체계로 추진됨

- 공공데이터전략위원회는 「공공데이터의 제공 및 이용 활성화에 관한 법률」 제5조에 의거해 설립된 국무총리 소속 기관으로 공공데이터 관련 정책을 심의·조정하고 추진 사항을 점검하는 등 공공데이터 개방·이용분야의 컨트롤 타워 역할을 수행함

[그림 5] 한국의 빅데이터 정책 추진체계



출처: 행정자치부 빅데이터 포털사이트 <http://www.bigdata.go.kr/intro.html>, 검색일자: 2017.3.2

- 전략위원회는 산하에 공공데이터전략실무위원회를 두고 있으며, 빅데이터 관련 정책은 공공빅데이터 전문위원회에서 주관함
- 또한 공공빅데이터 추진 업무의 공유/조정, 부처별 추진 내역 및 현황 공유 방안, 공공빅데이터 활성화 방안 등을 마련하기 위해 빅데이터 주요 추진기관⁰⁶의 10명 내외의 국장급 공무원이 공공빅데이터 협의회를 구성하여 운영되고 있음

IV. 국내외 공공부문 빅데이터 활용 현황

1. 해외의 공공부문 빅데이터 활용 현황

- 미국의 연방정부 부처별 주요 빅데이터 활용 현황을 정리하면 <표 7>과 같음
 - 미국은 연방정부 외에 주정부에서도 범죄 방지 및 치안 유지, 탈세방지, 행정서비스 개선 등을 위해서 빅데이터를 활용하는 사례가 증가하고 있음

⁰⁶ 10개의 빅데이터 주요 추진기관은 행자부, 안전처, 미래부, 문화부, 국토부, 통계청, 기상청, 서울시, 강원도, 경기도임

〈표 7〉 미국의 연방정부 부처별 빅데이터 활용 현황

관련 기관	주요 내용
국방부 (United States Department of Defense)	- 군사관련 빅데이터 프로젝트에 연간 2억 5,000만달러를 투입하였으며, 향후 신규프로그램에 6,000만달러 추가 지원 예정 - 대용량 데이터를 활용한 자율 의사결정시스템 구축 및 상황인식 능력 개선을 위해 '의사결정을 위한 데이터' 프로젝트 수행 - 빅데이터 관련 기술 혁신을 촉진하기 위해 연구 경진대회 개최
방위고등연구계획국 (Defense Advanced Research Projects Agency)	- 대용량 데이터를 분석할 수 있는 컴퓨팅 기술과 소프트웨어 개발 - 영상 데이터 처리기술, 데이터 암호화와 관련된 프로그래밍 언어 개발, 국가 위협 및 안보 요소를 감시할 수 있는 시스템 개발 등
지질조사원 (Science for a changing world)	- '존 웰시 파월 분석종합센터'를 통해 보조금을 지급하여 지구과학 시스템에 빅데이터를 활용하고 지구과학의 혁신 도모 - 향후 기후변화, 지진발생률, 차세대 생태계 지표 등에 대한 이해 증진방안 모색
국립보건원 (National Institutes of Health)	- 게놈 프로젝트 데이터의 아마존 무료 공개 등을 통해 신경과학 연구 및 생리학 등 다양한 빅데이터 핵심 기술 개발 - 영상, 세포, 분자, 전기생리학, 화학, 행태, 전염병학, 임상, 기타 건강과 질병 등에 관한 데이터를 수집하여 연구개발
국립과학재단 (National Science Foundation)	- 국립보건원과 공동으로 빅데이터 과학 및 공학을 위한 핵심 기술 개발 및 데이터 사이언티스트 육성 - 대규모의 분산된 데이터를 분석하여 유용한 정보를 추출·시각화하기 위해 요구되는 기술 개발 추진
에너지부 (Department of Energy)	- 2,500만달러의 기금을 조성해 확장형 데이터 관리, 분석 및 시각화 기관(Scalable Data Management, Analysis and Visualization Institute) 설립을 추진하고 있으며, 6개 국립 연구소와 7개 대학의 전문가들이 협력하여 복잡하고 대용량인 데이터를 분석할 수 있는 툴 개발 추진 - 미생물학·식물학 등과 관련된 연구 데이터 제공 및 연구 설계에 따른 향후 결과 예측치까지 제시할 수 있는 개방형 데이터베이스 'KBase' 운영
항공우주국 (National Aeronautics and Space Administration)	- 우주 개발을 통해 얻은 다양한 자료의 공유 및 사용자 맞춤형 상품 검색을 위한 자동화 알고리즘 개발 - 주요 빅데이터 프로그램: 첨단정보시스템 기술(Advanced Information System Technology: AIST), 지구과학 데이터 및 정보시스템(Earth Science Data and Information System: ESDIS), 전 세계 지구관찰 복합시스템(Global Earth Observation System of Systems: GEOSS), 행성 데이터 시스템(Planetary Data System: PDS), 우주망원경 과학연구소의 다중미션 기록보관소(Multimission Archive at the Space Telescope Science Institute: MAST)
해양대기관리처 (National Oceanic and Atmospheric Administration)	- 국립기상청과 함께 대규모 데이터를 수집하고 분석하여 예측·예보 시스템 구현 - 매년 신규 데이터를 관리하고 위성, 선박, 항공기, 부표 등에 장착된 센서에서 매일 35억개 이상의 데이터를 수집하여 복잡하고 정확도가 높은 예측 모델링과 함께 국립기상청에 제공

출처: 윤미영, 2013a, p. 34~35

- 영국은 2012년 6월 부처별로 발표된 ‘오픈 데이터 전략(Open Data Strategy)’에 따라 <표 8>과 같이 데이터를 공개하고 있음

<표 8> 영국의 부처별 데이터 공개 범위

부처	공개 데이터
교통부(Department for Transport)	철도데이터, 버스데이터, 도로데이터, 항공데이터, 운전데이터
국세청(Her Majesty's Revenue and Customs)	국세청 국가공식 통계, 조달데이터, 세금데이터, 수입자데이터
환경식품농촌부(Department for Environment, Food & Rural Affairs)	환경데이터, 농업데이터
문화매체체육부(Department for Culture, Media and Sport)	올림픽 정보, 복권, 브로드밴드, 지속가능사업모델, 정부예술품
기업혁신기술부(Department for Business, Innovation & Skills)	고등교육데이터, 기업등록소데이터, 국립지리원데이터
노동연금부(Department for Work and Pensions)	워크프로그램, 건강정보기록, 일반 신용거래
보건부(Department of Health)	의사업무 관련 일반 데이터, 국민보건서비스
외무부(Foreign & Commonwealth Office)	영사관 · 대사관 데이터

출처: 윤미영, 2013a, p. 38

2. 한국의 공공부문 빅데이터 활용 현황

가. 공공부문 빅데이터 활용 현황

- 한국에서 빅데이터 활용은 초기에는 해외 사례를 국내에 그대로 반영하는 경우가 많았으나, 최근에는 한국의 정책환경을 반영한 다양한 사례가 나타나고 있음
 - 한국의 공공부문 빅데이터 활용 현황은 크게 중앙정부, 지방정부, 공공기관의 3가지 차원으로 분류할 수 있으며, 교통, 과학기술/R&D, 안전, 의료, 정보제공, 행정민원 등 다양한 분야에서 빅데이터가 활용되고 있음(<표 9> 참고)

〈표 9〉 한국의 공공부문 빅데이터 활용 현황

구분	참여기관	사업 내용
중앙정부	미래창조과학부	차세대 메모리 기반의 빅데이터 분석·관리 소프트웨어 원천기술 개발
		초소형·고신뢰 OS와 고성능 멀티코어 OS를 동시 실행하는 듀얼 운영체제 원천기술 개발
		빌딩 내 기기들을 웹을 통해 연동하여 사용자 맞춤형 최적제어·모니터링 서비스를 제공하는 소프트웨어 개발
		빅데이터 시범사업 컨소시엄 5개 선정
		심실부정맥 예측, 입원병상 최적화 등 보건의료 서비스
	고용노동부	일자리 현황분석을 통한 고용 수급 예측
		실업급여 부정수급 방지
		근로감독 사업장 선정 과학화
	중소기업청	소상공인 창업성공률 제고를 위한 점포평가 서비스
	보건복지부	국민건강정보 DB를 활용한 맞춤형 건강서비스 개발
	식품의약품안전처	빅데이터 기반의 의약품 안전성 조기경보 서비스
	통계청	빅데이터 활용 국민체감 통계생산(경제 및 물가지수 등)
		빅데이터를 활용한 통계 조사(인구 총조사에 활용)
	교육부	빅데이터 활용 스마트 뉴스 모바일 앱 개발
	농림축산검역본부	조류 인플루엔자(AI) 조기 대응
	행정자치부	데이터 기반의 공공서비스 품질진단모델 수립
		지자체 갈등 이슈 파악을 통한 선제적 대응
	행정자치부·경기도	국민참여형 어린이 안전 및 교통사고 원인분석
	국토교통부·경기도	공동주택 관리비 투명성 제고
	산림청	산불위험 예보 및 확산 서비스
지방정부	광주광역시	빅데이터를 활용한 광주 시내버스 효율화
	서울시	유동인구 빅데이터를 활용한 심야버스 노선 수립
		우리마을가게 상권분석 서비스
	경기도	경기도 따복버스 노선도 분석
		빅데이터 활용 상권영향분석 조례 추진
		CCTV 사각시대 분석
	대구광역시	방화벽 보안 로그 분석
	행정자치부	빅데이터 로그분석으로 보안사고 및 장애예방 강화
		빅데이터 기반의 개인정보 보호체계 및 침해예보제 운영기반 구축
	인천광역시	소셜 빅데이터 분석 시스템 용역
	광주 광산구	시민 맞춤형 서비스 사례
	서울 도봉구	주민 참여형 빅데이터 행정 구현
	부산 해운대구	빅데이터 활용 스마트 행정
	경상북도 영천시	민원데이터 분석
	전라북도·전주시	빅데이터를 활용한 지역관광 활성화
	법제처	국가법령정보센터 로그분석

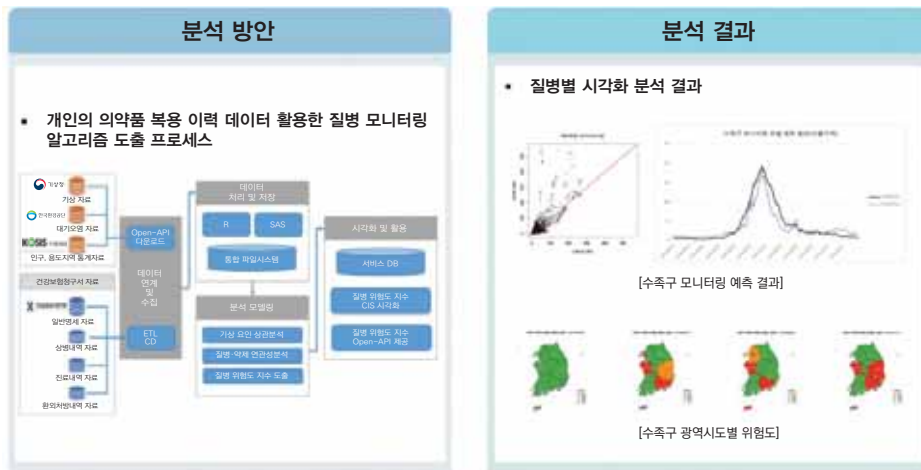
구분	참여기관	사업 내용
공공기관	도로교통공단 · 경찰청	맞춤형 위험도로 예보 시스템 구축
	국민건강보험공단	헬스맵 서비스를 위한 환자 의료이용지도 구축
		고객서비스 향상을 위한 정보시스템 고도화사업
	한국생산기술연구원	빅데이터 활용 새 먹거리 발굴 지원
	한국관광공사	빅데이터 분석 기반 외국인 관광산업 지원
	한국남동발전	발전설비 운영효율 극대화
	농림수산물교육문화정보원	스마트 농정 실현을 위한 빅데이터 서비스 구현
	한국국토정보공사, 한국건설기술연구원	국도 비탈면 붕괴사고 예측
	건강보험심사평가원	실시간 국민관심 질병예측 서비스
	국민연금공단남양주시	잠재적 사회취약계층 일자리 창출 및 자립 지원
	국립재난안전연구원	스마트 재난안전체계 구축

출처: 미래창조과학부 외(2015), 성욱준(2016) 재구성

나. 공공기관 빅데이터 활용 주요 사례

- 건강보험심사평가원은 빅데이터를 활용해 실시간 국민관심 질병예측 서비스를 제공함
 - 이 서비스는 건강보험심사평가원의 청구명세서 관련 정보와 기상청의 기상관측 정보, 한국환경공단 대기오염 관측 정보, 통계청의 인구 정보를 활용하여 GIS 기반의 국민 건강지도(Health Map)를 제공함
 - 또한 관련 기관과 연계해 질병관리본부 등 대외기관에 국민관심질병 예측지수 등을 제공하고 언론매체를 통해 지속적으로 질병예방 활동을 지원함

[그림 6] 건강보험심사평가원 실시간 국민관심 질병예측 서비스 구조



출처: 행정자치부 빅데이터 포털 사이트, <http://www.bigdata.go.kr/intro.html>, 검색일자: 2017.3.2

- 국민연금공단은 남양주시와 함께 빅데이터를 활용해 잠재적 사회취약계층 일자리 창출 및 자립 지원 서비스를 제공하고 있음
 - 공단과 지방자치단체에서 업무추진 과정 중 축적되는 대량의 데이터를 분석하고 활용해 선제적으로 지원대상인 사회취약계층을 파악하고 소득보장 및 자립지원 서비스를 제공하도록 함
 - 이를 위해 국민연금공단의 가입자·사업장 자료와 남양주시 워크넷의 구인구직 관련 자료, 남양주시의 버스정류소 정보를 활용함

[그림 7] 국민연금공단 잠재적 사회취약계층 일자리 창출 및 자립 지원 서비스 구조



출처: 행정자치부 빅데이터 포털 사이트, <http://www.bigdata.go.kr/intro.html>, 검색일자: 2017.3.2

- 한국관광공사는 비씨카드, KT 등과 함께 빅데이터 분석 기반 외국인 관광산업 지원 서비스를 제공하고 있음
 - 공사에서는 획일화된 관광지 및 관광패턴, 관광일정 등으로 인해 재방문을 정체 현상이 나타나고 있는 중국인 관광객에 대해 여행패턴 및 소비패턴을 분석해 관광객 대상 정책 활용 및 사업 환경개선에 활용하고 있음
 - 중국인 관광객의 소비패턴, 이동패턴을 파악하기 위해 유동인구 지수를 개발하고 중국 관광활성화 지역을 추출하기 위해 빅데이터 분석을 실시함
 - 모바일로 분석 결과를 반영한 지도기반의 여행지 안내, 여행코스 추천 등의 정보를 제공함

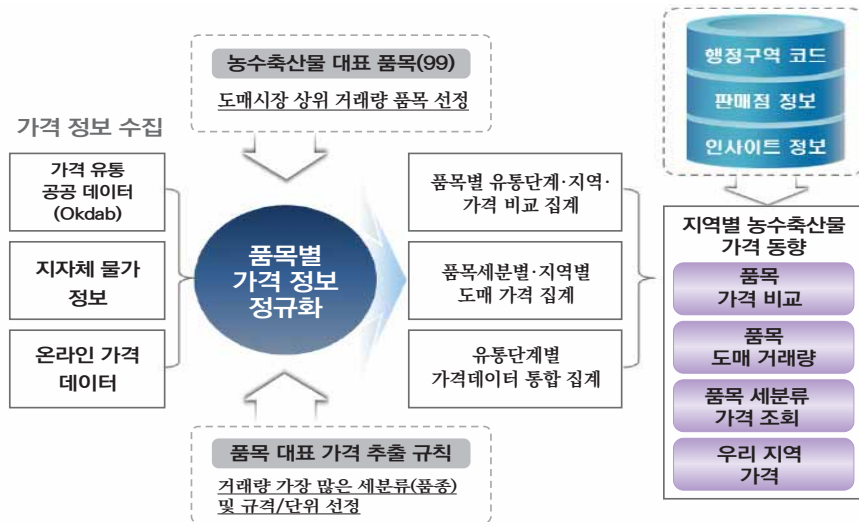
[그림 8] 한국관광공사 빅데이터 분석 기반 외국인 관광산업 지원 서비스 구조



출처: 미래창조과학부 외, 2015, p. 34

- 농림수산물교육문화정보원은 빅데이터 기반 서비스를 제공하여 스마트 농정을 구현하고자 노력하고 있음
 - 정보원에서는 농산물, 수산물, 축산물에 대해 기관별로 분산되어 있는 가격 데이터를 빅데이터 플랫폼을 통해 수집하여 실시간 조회가 가능하도록 구성하였음
 - 또한 5가지 소비자 유형을 도출하여 유형별 추천 메뉴를 제시하고 관련 식자재 내역과 가격, 연관키워드 등을 조회할 수 있는 분석서비스를 제공하고 있음

[그림 9] 농림수산물식품교육문화정보원 스마트 농정 실현을 위한 빅데이터 서비스 구조



출처: 미래창조과학부 외, 2015, p. 126

V. 결론

- 앞서 살펴본 미국과 영국, 일본, 한국의 빅데이터 정책 동향 및 추진체계, 주요 활용사례를 정리하면 <표 10>과 같음
 - 한국의 경우 주요국과 비교했을 때 추진체계가 위원회 위주로 구성되어 있어 정책 추진에 일정부분 한계가 있을 것으로 보이나, 지방정부와 공공기관까지 빅데이터 활용이 이뤄지고 있는 점은 긍정적인
 - 빅데이터의 중요성이 증가하면서 한국의 빅데이터 정책도 선언적인 계획에 머무르기 보다 일본의 ‘액티브 재팬 ICT’처럼 국가경쟁력 강화를 위한 종합적인 접근을 시도할 필요가 있음

〈표 10〉 빅데이터 정책 동향 및 추진체계, 주요 활용 사례

구분	미국	영국	일본	한국
의사결정기관	과학기술정책실	내각사무처	총무성	공공데이터전략위원회
전담기구	국가과학기술위원회	기술혁신기술부	정보통신심의회	공공데이터 전략실무위원회 (공공 빅데이터 전문위원회)
추진기구	빅데이터 협의체	데이터전략위원회	빅데이터 활용특별부회	공공 빅데이터 협의회
참여부처	국방부 외 5개 부처	기업혁신기술부 외 15개 부처	총무성, 경제산업성, 문부과학성	관련 부처
정책 및 전략	빅데이터 연구개발 이니셔티브	오픈 데이터 전략	Active Japan	유능한 정부 구현을 위한 빅데이터 활용 확대 방안
주요활용사례	중앙정부, 지방정부	중앙정부	중앙정부	중앙정부, 지방정부, 공공기관

출처: 윤미영, 2012, p. 21 수정 보완

■ 한국의 공공기관이 보건, 안전, 의료 등의 분야에서 빅데이터를 활용하기 위해 노력하고 있는 것은 긍정적이나 향후 사회적 통계정보와 관련된 빅데이터 활용이나 중앙/지방 정부와 협력하여 빅데이터를 활용하고자 하는 노력이 좀 더 필요함

- 최근 영국의 빅데이터 관련 정책이 공공통계의 우선적인 개방에 초점이 맞춰져 있는 것처럼 사회적 통계들은 정보보호나 윤리적 문제에서 비교적 자유롭기 때문에 광범위한 활용이 가능함
 - 공공기관은 다양한 분야에서 많은 사회적 통계를 보유하고 있으므로 이를 활용한 빅데이터 서비스를 개발하기 위한 노력이 가능할 것으로 판단됨
- 앞서 살펴본 사례 중 국민연금공단의 ‘잠재적 사회취약계층 일자리 창출 및 자립 지원 서비스’는 공공기관과 지방정부가 협력해 빅데이터 관련 서비스를 제공한 좋은 사례임
 - 현재 공공기관의 빅데이터 서비스는 민간과의 협력을 통해 이뤄지는 경우가 많으나 공공부문과의 협력은 민간과는 다른 정책 효과를 낼 수 있으므로 중앙/지방정부와의 협력을 좀 더 모색해볼 필요가 있음

참고문헌

- 국가정보화전략위원회, 『빅데이터를 활용한 스마트 정부 구현(안)』, 2011.
- 김배현, 「해외 주요국가의 빅데이터 정책 비교 분석」, 『한국콘텐츠학회지』, Vol. 12, 한국콘텐츠학회, 2014, pp.38~40.
- 미래창조과학부·한국정보화진흥원·빅데이터전략센터, 『2015년 빅데이터 글로벌 사례집-분야별 우수사례와 미래부 시범사업을 중심으로-』, 2015.
- 미래창조과학부, 『2015년 빅데이터 시장 현황 조사』, 2016.
- 성옥준, 「공공부문 빅데이터 정책 활성화 연구」, 『한국정책학회보』, 제25권, 제2호, 한국정책학회, 2016, pp.125~149.
- 윤미영, 「신가치 창출을 위한 주요국의 빅데이터 추진전략 분석」, 『IT&Future Strategy』, 제11호, 한국정보화진흥원, 2012, pp.1~25.
- _____, 「주요국의 빅데이터 추진전략 분석 및 시사점」, 『과학기술정책』, Vol. 192, 과학기술정책연구원, 2013a, pp.31~43.
- _____, 「공공부문의 빅데이터 활용사례 및 정책적 활성화 방안」, 『부동산 포커스』, Vol. 61, 한국감정원, 2013b, pp.4~13.
- 윤석진, 『빅데이터법제에 관한 비교법적 연구』, 한국법제연구원, 2014.
- 정용찬·한은영, 『빅데이터 산업 촉진 전략 연구-해외 주요국 정부 사례를 중심으로』, 정보통신정책연구원, 2014.
- 통계개발원, 『빅데이터의 국가통계 활용을 위한 기초연구』, 통계청, 2015.
- 미래창조과학부, 「2015년 빅데이터 시장현황 조사 결과 발표」, 2016.1.15., <http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?cateId=mssw311&artId=1289842>, 검색일자: 2017.3.2.
- 『머니투데이』, 「스마트공장 1만개 보급...‘범부처 빅데이터 컨트롤타워’ 만든다」, 2017.2.15., <http://www.mt.co.kr/view/mtview.php?type=1&no=2017021413525723745&outlink=1>, 검색일자: 2017.3.6.

- 대한무역투자진흥공사 해외시장뉴스, 「2016년 영국 IT 정책: 5G, 공공 빅데이터, 무인차 발전에 집중」, http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbs_DataAllView.do?dataIdx=149513&column=title&search=&searchAreaCd=10003&searchNationCd=&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCateIdx=&page=29&row=20, 검색일자: 2017.3.6.
- 행정자치부 빅데이터 포털 사이트, <http://www.bigdata.go.kr/intro.html>, 검색일자: 2017.3.2.



해외동향

중국 _ 과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당 사업

OECD _ 공기업과 기업소유주체의 리스크관리

유럽 _ 유럽연합의 공기업: 교훈 및 개혁 사례

인도 _ 국영기업에 대한 정부지원 및 인수합병계획 발표

중남미 _ 시장에서 국가로의 이동: 최근 10년간 아르헨티나 공기업의 변화

과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당 사업⁰¹

1. 과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당제도에 관한 고시

- 중앙국유기업의 자주적인 창의성과 과학기술 성과 전환에 유리한 중장기적인 동기부여 매커니즘을 완성시키기 위해 《과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당 임시시행 방법》(이하 “임시시행방법”)에 근거하여 중앙국유기업 및 중앙국유기업에 소속된 과학기술형 국유기업들의 스톡옵션 및 배당제도에 관하여 다음과 같이 고시함

1) 스톡옵션 및 배당제도의 중요성을 충분히 인지해야 함

- 중앙국유기업은 스톡옵션 및 배당제도 실시의 중요성을 충분히 인지하고 국가가 정책적으로 지원해주는 자금과 같은 시기를 잘 활용하여 추진해야 함
 - 중앙국유기업은 국가 차원의 과학기술 창조주체이며 국가 과학기술 창조체계 건설의 핵심 역량임

⁰¹ 본 해외동향은 2016년 11월 22일에 국무원 국유자산감독관리위원회에서 고시한 「关于做好中央科技型企业股权和分红激励工作的通知 (과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당에 관한 고시)」를 요약 및 정리하였음

- 최근 국무원 국유자산감독관리위원회(이하 ‘국자위’)는 국유기업의 스톡옵션 정책 및 중관춘⁰²등록기업 배당 시범 실시 등 중앙국유기업의 과학기술 창조 및 개혁 발전 요구에 부합하는 중장기적인 동기부여 방식을 적극적으로 모색하여 일련의 성과를 거두었음
- 하지만, 중앙국유기업의 창의력 동기부여 매커니즘이 아직 완전하지 않고 동기부여 역량 및 효과가 창의력 촉진 전략 및 수요에 부합하지 못하고 있음
- 《임시시행방법》은 중관춘 스톡옵션 및 배당 시범실시 정책을 더 넓은 범위로 확대시킨 것으로서 국가 차원의 창의력 동기부여 발전 전략을 실시하고 기업 내부의 이익 분배제도 개혁을 심화시키며 인재개발 촉진을 위해 중장기적인 동기부여 매커니즘을 수립하기 위한 중요한 수단임

2) 스톡옵션 및 배당정책 실시방안을 과학적인 방식으로 제정해야 함

- 중앙국유기업은 스톡옵션 및 배당정책에 내포된 함의를 정확하게 파악하고 “법과 규칙에 의거(依法依规), 공정하고 투명하게(公正透明), 각 기업의 구체적인 실정에 맞는 적절한 대책 수립(因企制宜), 다른 정책적 조치들과 병행(多措并举), 이익 공유(利益共享), 위험 공동 부담(风险共担), 책임 실시(落实责任), 감독 강화(强化监督)”의 원칙을 유지하면서 동기부여 방안을 과학적인 방식으로 제정해야 함
- 첫째, 동기부여 정책 방향을 분명히 밝혀야 함
 - 중앙국유기업은 먼저 자주적 창조 및 과학기술성과 전환을 위한 동기부여 매커니즘 수립이라는 목표하에
 - 소속 기업들의 과학기술 인적자원 및 기술요소 공헌도, 투입산출효율 등의 여건에 맞추어 정책을 실시할 기업의 범위 및 동기부여 대상을 정하고
 - 정책 방향 및 절차를 명확히 하며 중장기적인 동기부여 체계를 중점적으로 부각시켜야 함

02 p.128 내용 참조

- 둘째, 동기부여 방식을 과학적인 방식으로 선정해야 함
 - 중앙국유기업은 수익분배 제도개혁 심화라는 전반적인 요구에 맞춰 소속 국유기업의 규모, 기능, 소속 산업 및 발전 단계 등의 요소들을 제도 개선 상황과 결합시켜 동기부여 방식을 합리적으로 선정하고 임금 자원 배치를 최적화해야 함
 - 조건에 부합하는 기업은 최우선적으로 일자리 분배 인센티브제도를 펼칠 수 있도록 격려하고 과학기술성과 전환 및 사업의 수입지출 내역이 분명한 기업은 사업성과 분배 인센티브 제도를 선택 실시할 수 있도록 해야 함

- 셋째, 인센티브 수준을 합리적으로 수립해야 함
 - 중앙국유기업은 해당 기업의 경영발전전략 및 경영성과 상황을 바탕으로 단계별로 분류하여 스톡옵션 및 배당정책을 추진해야 함
 - 기업 인건비가 감당할 수 있는 능력 및 경영성과 상황을 토대로 전체적인 인센티브 수준을 합리적으로 결정해야 함

- 넷째, 제도 집행을 엄격히 규범화해야 함
 - 중앙국유기업은 스톡옵션 및 배당 정책을 전개함에 있어 《임시시행방법》 관련 규정들을 엄격히 집행하고 자격 조건을 임의로 낮추지 말아야 함
 - 스톡옵션을 실시하는 기업은 수익금 지급방법을 수립하고 수익금 수여 및 권리 행사 등의 사항에 관한 관리를 강화해야 함
 - 직무인센티브제도(岗位分红)⁰³를 실시하는 기업은 연도별 실적평가지표를 확실히 정해야 하고 기업이 창립 초기 단계인 경우 등 특수한 상황을 제외하면 원칙적으로 연도별 순이익 성장률이 일자리 분배정책을 실시하기 직전의 3개년도 평균보다 높아야 함

⁰³ 직무인센티브(岗位分红)제도, 직무인센티브주식(岗位分红股)은 기업 요직에서 근무하는 직원들의 동기 부여를 위해 수여하는 일정한 양의 회사 주식 또는 기업 내부 장부상의 가상 주식을 가리킴. 그 직급에 근무하는 기간 동안에만 배당금을 받을 수 있음. 사람이 사고 팔 수 있는 주식이 아니라 해당 직급에 근무하는 사람이 그 직급에 근무하는 기간 동안에만 누릴 수 있는 권리임. 직급별 서열이 분명하고 직급별 책임 관계가 명확하며 실적평가가 규범화된 중대형 기업에서 실시 가능함 - Baidu.com 전문자료 중 「岗位分红权模式的股权激励(직무인센티브모델의 스톡옵션)」 내용 참조

- 프로젝트 인센티브제도를 실시하는 기업은 사업원가계산, 과학기술 성과평가, 수익 분배 등의 재무관리체계를 확고히 수립하고 제도 실시 대상과 체결한 약속에 따라 엄격히 실시해야 함

3) 스톡옵션 및 배당정책에 대해 조직적인 관리를 강화해야 함

■ 첫째, 단계별 관리업무 매커니즘을 수립해야 함

- 국자위는 감독관리기관으로서 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당제도 실행을 촉진시켜야 할 책임을 맡고 정책 지도 및 정책 실행 상황에 대한 감독 관리 업무를 주로 담당함
- 중앙국유기업은 스톡옵션 및 배당제도를 실시하는 주체로서 해당 기업에 적합한 제도를 수립하고 제도 실시 및 관리 업무를 조직하며 소속된 과학기술형 국유기업의 인센티브제도 방안을 심사함

■ 둘째, 정책결정 절차 및 업무 흐름을 규범화시켜야 함

- 중앙국유기업집단공사(그룹)와 소속된 과학기술형 국유기업들의 스톡옵션 및 배당 제도 방안의 입안은 내부 정책결정 절차를 엄격히 따라야 하고 직원 총회, 노동자 대표회의 또는 다른 형식을 통해 직원들의 의견 및 건의사항을 충분히 수렴해야 함
- 이렇게 입안된 인센티브 방안은 기업의 주주 관계에 따라 국자위와 모그룹에 각각 별도로 보고된 후, 비준을 받아야 함
- 과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당제도 실시 상황에 대한 정기적인 보고 제도 수립 시, 중앙국유기업은 연도별 제도 실시 상황을 다음 연도 2월 말까지 국자위에 보고해야 함

■ 셋째, 감독 및 감사를 강화해야 함

- 중앙국유기업은 스톡옵션 및 배당 계획을 예산관리에 포함시켜야 하고 연도별 재무결산 후에 계획을 이행해야 하는데 이때 스톡옵션 및 배당금 총액은 임금총액예산 항목에 포함시켜야 함

- 국자위는 과학기술형 중앙국유기업의 스톡옵션 및 배당 업무를 수입분배 감사 항목 범위에 포함시켜야 하며 샘플 추출 검사 및 특정 항목 검사 등의 방식을 선택하여 해당 기업의 스톡옵션 및 배당제도 실시 상황에 대해 감독 및 평가를 실시해야 함

〈참고〉 중관촌(中關村)

중국 베이징에 있는 중국 IT기업단지. 중국 베이징 서북쪽에 위치하고 있는 곳으로 베이징대와 칭화대 등 유명 대학이 몰려 있어 중국 최고의 대학촌이자, 우리나라의 대전 대덕연구단지에 비견되는 중국의 과학기술을 선도하는 곳. 여의도의 50배 넓이로 중국판 실리콘밸리.

이곳은 1980년 당시 중국과학원 물리연구소 상임연구원이었던 천춘셴 박사가 미국 실리콘밸리에 견학을 다녀온 뒤 '응용기술 서비스 중심'이란 이름의 벤처기업을 세운 것이 출발점이며 중국 정부는 1988년 중관촌을 최초의 국가첨단산업개발구로 지정함.

중관촌에는 컴퓨터 업체인 렐샹(聯想)과 팡정(方正), 용요우(用友) 등 중국 IT 업체를 비롯해 노키아 · HP · IBM 등 2,000여 개의 외국기업을 비롯해 2만여 개의 첨단기술 연구소와 기업이 밀집해 있음. 직원은 150만명.

중관촌에서 창업해 전 세계 주요 증시에 상장한 기업 수는 230개(2013년 말 기준). 이들의 시가총액은 2조 523억위안(약 349조원)에 달함. 이 중 69개사는 뉴욕증권거래소 나스닥 등 해외 증시에 상장돼 있음. 중관촌 입주 기업들의 총매출은 2조 5025억 위안(2012년 기준 · 약 425조원)에 달했음. 중관촌관리위원회는 중관촌 입주 기업들의 매출이 2020년이면 10조 위안을 돌파할 것으로 예상.

내용 출처: 한경 경제용어사전(마지막 수정일: 2014년9월29일), 박문각 시사상식사전(마지막 수정일: 2015년3월4일)

공기업과 기업소유주체의 리스크관리⁰¹

1. 개 요

- ‘리스크(risk)’ 또는 ‘위험’, ‘위험 관리’, ‘리스크 거버넌스’ 등의 용어는 공기업의 상장 여부와 사업 종류에 따라 그 의미가 조금씩 다르지만, 본고에서 ‘리스크’는 재무적 위험(financial risk)과 비재무적 위험(non-financial risk) 모두를 포함하는 일반적 의미의 위험을 뜻함
- 재무적 위험에는 환율위험, 금리위험, 가격위험 등이 있음
 - 비재무적 위험에는 『2015 OECD 공기업 지배구조 가이드라인』에 명시된 공공조달위험(제3장.G), 준법 미준수의 위험(제5장.C), 기업책임경영 규범 준수와 관련된 위험(제5장.D), 이해관계 갈등의 위험(제5장.E), 이해관계자 간 거래와 관련된 위험(제6장.A,8) 등이 포함됨

01 본고는 OECD에서 2016년 10월 19일 발간된 “Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership”의 주요 내용을 요약 및 정리한 것임. 보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고 바람.

OECD, *Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership, Corporate Governance*, OECD Publishing, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262249-en>

- 위험 감수는 기업과 기업가활동의 근본적인 원동력이지만, 위험을 감수할 경우 주어지는 충분한 보상을 위해서 기업은 효과적인 리스크관리 방안을 갖추어야 함
 - 여전히 많은 기업들은 리스크관리 실패에 따른 손실을 과소평가하고 있음
 - 공기업은 민간기업이 가장 경계하는 두 가지 위험 요인인 파산이나 적대적 인수합병의 영향을 적게 받거나 전혀 받지 않기 때문에 민간기업보다 리스크관리 실패의 손실이 클 수 있음
 - 또한, 공기업에 대한 국가 소유는 일반정부 수준에서 기업 리스크관리 정책을 통해 실제 또는 우발부채를 얼마만큼 관리·감독해야 되는지에 대한 추가적인 우려를 발생시킬 수 있음

- 33개의 OECD 회원국 및 파트너 국가를 대상으로 시행한 공기업 리스크관리 관련 조사에 따르면 각국 정부들은 다양한 방식과 수준으로 공기업의 리스크를 관리하고 있는 것으로 나타남
 - 88%의 국가에서 공기업은 민간기업이 시행하는 것과 동일하거나 유사한 수준의 리스크관리 규정을 적용하고 있음
 - 58%의 국가에서는 공기업에 특화된 추가적인 리스크관리 규정을 적용 중이거나 적용할 예정임
 - 52%의 국가에서는 법률, 규정, 정책 등을 통해 공기업이 리스크관리 시스템을 도입하도록 요구하고 있으며, 42%의 국가에서는 대규모 또는 특정 유형의 공기업 이사회 내에 위험을 관리·감독하는 전문위원회를 구성하도록 요구하고 있음
 - 18%의 국가에서는 적어도 대규모 공기업들이 리스크 관련 전문가를 고용하도록 하고 있음
 - 15%의 국가에서는 법, 규정, 공식 정책문서 등을 통해서 또는 전반적인 전략기획의 일환으로 전체 국가소유권 포트폴리오와 관련된 위험감수도 수준(risk tolerance level)을 공식적으로 설정하고 있음
 - 약 3분의 1의 국가에서 위험요소는 수익률 또는 최대 레버리지 비율을 설정할 때 명시적으로 고려됨

- 12%의 국가에서 임원의 임명과 보수에 대해 리스크관리 관련 전문성이 명시적으로 영향을 미침
- 79%의 국가에서 소유주체는 소유권 행사나 공기업 활동보고서를 통해 공기업의 내부 리스크관리 시스템을 자체 점검하고 있음
- 67%의 국가에서 국가감사기관이 공기업에 대한 회계감사를 실시하고 있으며, 이 중 77%의 국가에서 공기업 리스크 시스템에 대한 점검이 회계감사에 포함됨

2. 공기업 리스크 거버넌스에 적용되는 법령 및 규제 체계

1) 공기업 리스크관리 관행 조사 결과

- 33개 조사대상 국가 중 28개의 국가(85%)에서 공기업은 민간기업과 유사하게 설립되었기 때문에 상법의 적용을 받고 있음
 - 5개 국가에서 공기업은 특별 설립법에 의해 설립되지만 일반적으로 회사법의 적용을 받으며, 2개 국가에서 법령 공기업은 공기업 특정 규정을 적용받음
 - 조사대상이 된 모든 국가들의 전체 공기업 중 약 50%에 조금 못 미치는 공기업이 국가가 과반수 이상의 지분을 소유한 비상장기업이고, 약 31%가 국가가 과반수 이상의 지분을 소유한 상장기업이며, 약 21%가 법령 공기업 및 준법인 형태의 공기업임
- 33개 중 29개 국가의 공기업은 대체로 민간기업에서 적용하는 것과 유사한 리스크 규정을 적용하고 있음
 - 비록 국가가 과반수 이상의 지분을 소유한 전체 공기업 중 약 2%만이 상장공기업이지만, 칠레, 네덜란드, 노르웨이, 스웨덴 등 4개국에서는 최소한 대규모 공기업이 민간 상장기업과 동일한 리스크 규정을 적용하도록 요구하고 있음
 - 대부분의 공기업들은 규모의 한계로 인해서나 특수목적 수행하기 위해 설립되었기 때문에 상장기업과 동일한 리스크 규정을 적용하기 어렵지만, 여러 국가의 정부들은 적어도 대규모 또는 전략적 공기업이 특정한 리스크 규정을 적용하도록 요구하고 있음

- 19개국(59%)은 공기업에 특정된 리스크 규정을 도입하고 있거나 도입할 예정에 있음
 - 이 중 상당수의 국가에서 공기업 지배구조에 대한 광범위한 법적, 규제적 및 정책적 체계 내에 리스크와 관련된 구체적인 지침을 포함하고 있음
 - 예컨대 라트비아와 리투아니아의 경우, 「공기업 지배구조 법률체계」에 리스크 관련 특정 조항을 포함하고 있음
 - 칠레, 아일랜드와 슬로베니아의 경우에도 유사한 지침이 「공기업 특정 지배구조 법규」에 포함되어 있음
 - 예를 들어 아일랜드의 「공공기관 지배구조 직업 규약」에는 ‘리스크 관리, 책임성, 내부 통제 및 내부 감사’에 대한 별도의 장(章)이 포함되어 있음
 - 이러한 직업 규약의 적용은 공기업의 규모, 특성, 활동범위 및 유용자산에 따라 해당 공기업의 주무부처(국가소유주체)와 합의되었을 때 조정 가능함
 - 아이슬란드, 필리핀 및 폴란드의 경우, 리스크 관련 지침이나 리스크관리 목표치는 「국가소유권 정책」(아이슬란드) 또는 「국가소유권 가이드라인 및 원칙」에 포함되어 있음
 - 스위스의 경우, 국가가 결정한 공기업의 전략적 목적에는 적절한 리스크 관리 기준이 표준 목적으로 포함되어 있음
- 아르헨티나, 이스라엘 및 멕시코 등 3개국에서 공기업 특정 리스크 규정은 독립형 정부 결의안 또는 공식 정책문서에 제시되어 있음
 - 아르헨티나의 공기업들은 국가감사원에서 발표한 결의안 37/2006, ‘공기업 내부통제 및 지배구조 최저기준’의 적용대상임
 - 이스라엘의 모든 공기업들은 ‘2009 정부기업 통지서’에 따라 리스크관리 절차를 수립하고 정기적으로 모니터링하도록 되어 있음
 - 멕시코의 경우, 2010 ‘내부통제에 대한 일반지침’에서 모든 공기업들이 체계적 절차에 의해 적용해야 되는 내부통제의 표준모델을 제시하고 있음
- 오스트리아와 독일에서 공기업 관련 리스크 규정은 공기업에만 적용되는 ‘리스크 관련

추가 보고서'에만 제시되어 있음

- 오스트리아의 경우, 일반적으로 공기업의 리스크관리 규정은 민간기업에 적용되는 것과 유사하지만, 국가가 과반수 이상의 지분을 소유한 공기업들은 리스크관리 정보가 포함된 재무 및 비재무적 핵심 성과지표에 대한 분기별 보고서를 추가적으로 제출하도록 되어 있음
- 이와 유사하게 독일에서도, 공기업의 공인회계사가 리스크를 일종의 '조기 경고'로 보고하도록 「예산원칙에 관한 법률(HGrG)」 제53조항에 규정하고 있음

■ 국가소유 포트폴리오에 41개의 완전소유공기업과 8개의 부분소유공기업이 포함되어 있는 스웨덴의 경우, 모든 공기업들이 상장기업과 동일한 리스크관리 기준을 적용하도록 명시하고 있음

- 공기업과 민간 상장기업 모두에 적용되는 「스웨덴 회사법」에서는 이사회가 기업의 조직과 경영관리에 책임을 지고, 기업의 재무상태를 지속적으로 평가하며, 기업부기, 자산관리 및 재정상황이 충분히 통제되게끔 기업을 체계화하는 역할을 하도록 명시하고 있음
- 기업은 「연차보고서에 관한 법률」에 따라 연차보고서에 기업의 중대한 위험, 내부통제 시스템 및 리스크관리 체계에 대한 주요 내용을 설명하는 경영보고서를 반드시 포함하도록 규정하고 있음
 - － 동 법에 따라 유한책임회사(공기업에도 적용 가능)는 내부통제와 리스크관리체계를 설명하는 기업운영보고서도 반드시 발간해야 됨
- 스웨덴 국가소유권 정책에서는 모든 공기업이 「스웨덴 기업지배구조 법규」를 적용하도록 명시하고 있음
- 공기업 이사회는 공기업의 외부보고에 대한 국가지침에 따라 기업의 회계와 보고에 대해 책임을 지도록 되어 있음
- 공기업은 「스웨덴 기업지배구조 법규」에 따라 기업지배구조 보고서와 내부통제 강령을 제출해야 됨
- 공기업 이사회는 「스웨덴 기업지배구조 법규」에 따라 효율적인 모니터링 시스템을

구축하고, 기업경영 및 관련 위험을 효과적으로 통제하며, 적절한 내부통제와 공식적인 재무보고 및 내부통제 절차 확립에 대한 책임을 져야 함

3. 공기업 수준에서의 리스크 거버넌스

1) 개괄

- 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』에서는, “공기업이 관련 위험을 정확히 파악, 평가 및 적절히 공개하지 않은 채 계획을 수행할 때 심각한 문제들이 발생할 수 있다”고 명시하고 있음
- 또한 동 가이드라인에서는, “중대한 위험에 대한 적절한 보고 없이는 공기업의 재무상황과 전반적인 성과에 대한 허위 정보를 제시할 소지가 있다”, 그리고 “이는 결과적으로 부적절한 의사결정 계획과 예기치 못한 재정적 손실로 이어질 수 있다”고 경고하고 있음
- 공기업의 내부 리스크관리 시스템은 공기업이 위험을 식별, 관리, 통제 및 보고할 수 있도록 해야 되고, 재정 및 운영상의 위험에도 적용될 수 있어야 하며, 공기업과 관련되거나 중요할 경우, 인권, 노동, 환경 및 세금 관련 위험에도 적용될 수 있어야 함
- 공기업의 내부 리스크관리 체계는 궁극적으로 기업 수준에서 도입되어야 하며, 잠재적으로 피해가 큰 위험에 대한 불필요한 노출을 파악하고 완화시키기 위해서는 전문화된 이사회와 역량있는 경영진이 필요함

2) 전반적인 이사회 책임

- 동 가이드라인에서는 전반적인 리스크관리 및 감독에 대한 책임을 기업의 최고 의사결정 조직인 이사회가 지도록 강조하고 있는데, 이러한 이사회 책임은 조사 대상인 33개국에서 각각 다양한 방법으로 법제화되어 있음
- 이사회 및 특별위원회에서 리스크의 관리·감독 업무를 담당하는 책임자는 기업에 대해서만(33개국 중 21개국) 임무를 수행하거나, 주주에 관해서만(1개국) 하거나, 또

는 둘 다에 관해서(9개국) 하는 것으로 조사됨

- 33개국은 민간기업이 일반적으로 상임이사를 포함하거나 포함하지 않는 단일이사회 방식을 사용하는 국가(16개국), 감독과 경영 기능을 각각 구분하여 서로 다른 이사회에 부여하는 이중이사회 방식을 사용하는 국가(8개국), 둘 중 어느 하나를 선택할 수 있는 국가(8개국), 그리고 두 방식을 혼용하는 국가(3개국)로 구분할 수 있음

3) 이사회 특별위원회 설립 규정

- 14개국(42%)에서는 최소한 대규모 공기업이 해당 기업의 리스크관리 방안의 수행을 감독할 수 있는 이사회 내 특별위원회를 설립하도록 하는 규정을 리스크 관리·감독과 관련된 공기업 이사회의 책임에 포함시키고 있음
- 반면, OECD 회원국 및 파트너 국가들의 상장기업 중 62%는 법, 권고사항 또는 상장규칙에 의해 위와 같은 특별위원회를 설립하도록 하고 있음
- 특별위원회를 설치해야 되는 14개 국가에서 특정 규모 이상이거나 특수한 법적 형태를 띠는 공기업들은 리스크 관리·감독 업무를 감사위원회 또는 리스크위원회에 부여함
- 네덜란드에서 감사회(또는 감독원)가 4명 이상으로 구성될 경우 반드시 감사회를 감사위원회, 보상위원회와 인선위원회의 구성원 중에서 각각 선임하도록 하고 있음
- 필리핀의 경우, 모든 공기업들은 「필리핀 공기업(GOCCs) 지배구조 법규」에 따라 반드시 리스크관리위원회를 설치해야 함
- 터키의 경우, 비상장 민간기업과 공기업은 독립외부감사인의 권고가 있을 때 감사 또는 기타 특별위원회를 설치해야 함
- 공기업 이사회 내에 특별위원회를 설치해야 하는 8개국에서 이러한 요구는 상법을 보완하거나 상법 대신 적용되는 ‘공기업 특정 리스크 규정’에 명시되어 있음
- 이러한 법적 규정이 따로 없는 핀란드, 이스라엘, 라트비아, 뉴질랜드, 스위스, 영국 등의 국가에서도 공기업(특히 대규모 공기업)이 특별위원회를 설립하도록 권고하고 있음

4) 공기업 내부 리스크관리 시스템 설립 규정

- 17개국(52%)의 공기업 이사회는 내부 리스크관리 시스템을 수립하고 감독하도록 되어 있음
 - 네덜란드, 스웨덴 등 9개국에서는 이러한 규정이 상법 또는 상장기업에 대한 지배구조 법규에 명시됨
 - 반면, 여러 기타 국가에서 내부 리스크관리 시스템에 대한 책임은 공기업 특정 규정에 귀속되어 공기업 이사회에 부여됨
 - 공기업 특정 규정은 대부분 공기업 특정 정부결의안/법령 또는 정책문서에 제시(5개국)되거나 공기업법과 기업지배구조 규정에 제시(3개국)됨
 - 16개국에서 리스크관리 시스템은 내부 또는 외부 감사를 적용받음

- 일반적으로 공기업 특정 정부결의안/법령 또는 정책문서에 공기업 내부 리스크관리 시스템을 도입하도록 규정하고 있는 국가들은 두 유형으로 구분됨
 - 첫 번째 유형은 아르헨티나와 이스라엘의 예처럼 위 규정이 이사회에 부여되는 경우
 - 두 번째 유형은 브라질과 터키의 예처럼 리스크관리에 대한 책임이 공기업 경영진에 직접 부여되는 경우
 - 멕시코의 경우, 「일반지침」에서 이사회 수준과 경영진 수준 모두에 대한 지시사항을 제공하는데, 공기업 이사회는 리스크관리와 관련된 문서 검토, 리스크 시스템 업데이트, 리스크 관리 업무계획 등에 대한 책임이 부여됨

- 아일랜드와 필리핀의 「공기업 지배구조 규정」은 이 규정을 적용받는 공기업들이 내부 리스크관리 시스템을 도입하도록 하고 있음
 - 아일랜드의 경우, 「공공기관 지배구조에 대한 직업규약」에 따라 공기업은 리스크관리 정책을 개발해야 하며, 공기업 이사회는 리스크관리 체계를 승인하고 그 유효성을 모니터링해야 함
 - 「공공기관 지배구조에 대한 직업규약」에는 이사회가 공기업 리스크관리를 검토하는 빈도, 공기업 위험상태를 해결하기 위한 이사회 구성 및 조직에 대한 조언 등 권고

사항이 실제로 어떻게 도입되는지에 대해 열거되어 있음

– 또한, 리스크 담당 책임자(Chief Risk Officer) 및 경영진에 대한 선임권을 포함하여 공기업의 리스크관리 처리방법에 대한 설정, 이행 및 통제의 감독에 대해서도 명시함

- 아일랜드와 유사하게, 필리핀의 「GOCC 기업지배구조관리 법규」에서도 리스크관리에 대한 이사회 책임임을 명시하는 조항이 있음
- 「GOCC 기업지배구조관리 법규」 제8장에는 리스크관리 정책 및 계획의 도입 및 감독을 포함하는 이사회 기능에 대해 설명되어 있고, 제16장에는 리스크관리 기능 감독 및 리스크관리 정책 개발에 대한 책임을 지는 리스크관리위원회의 설립을 요구하고 있음
- 또한, 제43장에는 필리핀 공기업이 개별 기업의 홈페이지를 개설하고 중대한 위험요인과 그 해결방안을 포함한 재무 및 경영 정보를 홈페이지에 공시하도록 규정하고 있음

■ 내부 리스크관리 시스템을 명시적으로 설립할 의무가 없는 여러 국가의 경우에도, 상당수의 대규모 공기업들이 자발적으로 리스크관리 시스템을 도입하고 있음

- 체코의 경우, 대규모 공익사업 공기업인 CEZ와 에너지 공기업인 MERO는 재무적 및 비재무적 위험을 모두 다루는 리스크관리 시스템을 운영하고 있음
- 핀란드의 많은 공기업들의 이사회는 자발적으로 내부 리스크관리 시스템을 도입하고 있으며, 라트비아에서도 상당수의 대규모 공기업 리스크관리 시스템을 도입하고 있음

5) 리스크에 대한 식별 및 이사회 보고 관행

■ 위험을 파악하고 이사회에 보고하는 국가적 관행은 33개 조사대상 국가들 간에 비교적 표준화되어 있음

- 대부분의 위험은 리스크 특별위원회 또는 경영진이 수행하는 회계감사 기능을 통해 식별됨

- 이렇게 식별된 위험은 보통 경영진 또는 특별위원회에 의해 이사회에 보고됨
- 위험은 일반적으로 년 1회, 분기별, 또는 필요할 때마다 이사회에 의해 검토됨
- 브라질, 독일, 아일랜드, 이스라엘, 카자흐스탄 등 여섯 개 국가들은 공기업 수준에서 최소한 대규모 공기업이 리스크 담당 전문가를 고용하도록 요구하고 있음
- 벨기에, 칠레, 중국, 체코, 덴마크, 핀란드, 라트비아, 뉴질랜드, 노르웨이, 폴란드, 스페인, 스웨덴, 스위스, 터키, 영국 등 15개국에서는 의무사항은 아니지만 자발적으로 대규모 공기업 내에 리스크 기능 부서를 두고 있음
 - 이러한 리스크 기능은 자발적으로 리스크 담당 전문가(7개국), CEO나 CFO(5개국), 또는 특정 사업단위에 부여됨

4. 국가 수준에서의 리스크 거버넌스

1) 개괄

- 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』 제2장 F.3절에서는, “국가의 가장 중요한 책임 중 하나는 재정 목표, 자본구성 목표 및 위험감수도 수준과 같은 공기업의 전반적인 의사향과 목표를 설정하고 그 이행 여부를 모니터링하는 것이다.” 라고 권고하고 있음
- 국가들은 이러한 권고사항을 실제로 이행하기 위해 목표이익률과 레버리지 비율을 설정하는 등 특정 공기업이나 전체 공기업 부문에 대한 위험감수도수준을 설정하고 공시하고 있음
- 또한, 공기업 리스크관리 시스템과 이사회 임명 및 보상 정책에 대한 소유권 부서의 검토를 통해 공기업 수준에서 효과적인 리스크 거버넌스를 확보하고 있음
- 국가감사기관은 공기업이 제출한 해당 기업의 리스크 관행에 대한 정보를 검토함

2) 국가의 위험감수도 수준 설정 및 전달

- 대부분의 국가들은 그들이 보유하고 있는 공기업 부문의 소유권에 대해 전체 산업을 아우르는 명확한 위험감수도수준을 갖고 있지 않음
 - 칠레, 중국과 리투아니아는 전반적인 위험감수도수준을 전체 전략적 기획의 일환으로 설정
 - 필리핀과 폴란드는 전반적인 위험감수도수준을 전체 산업에 대한 법률, 규정 또는 정책으로 설정함
 - 필리핀의 국가적 위험감수도수준의 한계치는 「공기업 지배구조에 대한 법률」에서 제시하고 있으며, 폴란드의 경우 재무부에서 제공하는 경영통제에 대한 정부결의안을 통해 결정됨
- 각국 정부들은 다양한 방법을 통해 위험감수도수준을 전달하는데, 보통 한 개 이상의 방법을 이용함
 - 이사회 또는 연차총회의 결정을 따르거나 직접 참여하여 결정을 함께 내리는 방법(16개국)
 - 소유권 부서와 공기업 간의 직접적인 소통 방법(11개국)
 - 위험감수 가이드라인 제시를 통한 방법(4개국), 또는 정부 보증을 통한 방법(3개국)
 - 주요 거래에 대한 국가의 통제를 통한 방법(3개국)
 - 덴마크의 경우, 정부가 특정 공기업이 진행 중인 해외 활동에 대해 위험감수도수준 한계치를 설정하였음
 - 위험감수도수준은 단일 계약은 5억 DKK를 넘지 못하고 모든 계약의 총 금액이 전체 기업 지분의 15%를 넘지 못하는 것으로 설정
 - 스위스에서 단일 공기업에 대한 국가의 위험감수도수준은 공기업의 법적 권한과 전략목표에서 공기업의 활동범위나 순채무비율과 같은 리스크관련 요인에 대해 구체적으로 명시하고 있음

- 공기업의 목표수익률 및 레버리지비율은 국가의 위험감수도수준과 특정 공기업에 대한 위험/보상 예측비용에 대한 지표 역할을 할 수 있음
 - 칠레, 중국, 덴마크, 아일랜드, 라트비아, 리투아니아, 네덜란드, 노르웨이, 필리핀, 슬로베니아 등 10개국은 공기업의 목표수익률을 설정할 때 위험감수도수준을 고려하고 있음
 - 칠레, 중국, 아일랜드, 리투아니아, 네덜란드, 필리핀, 슬로베니아, 스위스 등 8개국은 공기업의 레버리지비율을 설정할 때 위험감수도수준을 고려하고 있음

3) 리스크관리와 관련된 공기업 이사회의 임명 및 보수

- 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』은 공기업이 다양한 인재들로 구성되고, 올바른 기능을 하는 효율적이고 전문적인 이사회를 보유하도록 권고하고 있음
 - 중국, 아일랜드, 노르웨이, 영국 등 단 4개의 국가에서 이사 선임 시 리스크관리 전문성을 명시적으로 고려하고 있음
 - 체코, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국 등 5개 국가에서는, 리스크가 이사의 독립성을 평가할 때 명시적으로 고려됨
 - 브라질, 체코, 노르웨이, 스위스와 뉴질랜드의 경우, 이사의 리스크 관리 능력은 이사회 보수를 책정하는 데 고려되고 있음
 - 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 이스라엘, 카자흐스탄, 스웨덴과 스위스의 경우, 이사 후보 또는 이사회 전체의 리스크 관련 전문성이 종종 이사 결원을 보충하는 데 고려되고 있음

4) 공기업 리스크관리 시스템에 대한 국가 감독

- 보고서의 조사대상 33개 국가 중 26개 국가(79%)가 공기업 내부 리스크관리 시스템에 대한 다양한 방식의 검토 과정을 수행하고 있음
 - 가장 일반적인 수단으로는 소유권 주체가 직접 검토를 수행하는 방법(11개국), 공기업 활동보고서를 통한 방법(10개국), 이사회 참여를 통한 방법(6개국), 연차총회를

통한 방법(7개국) 등이 있음

- 브라질의 경우, 공기업통제비서관(SEST)이 재무성과, 공공정책, 지배구조 관행 및 리스크관리 등 공기업을 보다 광범위한 관점에서 평가하기 위해 새로운 평가조직을 최근 설립함

5) 국가 감사기관의 역할

- 33개 중 22개국(67%)에서 국가감사기관이 해당 국가의 공기업에 대한 감사를 수행하고 있으며, 그 중 17개의 국가에서는 감사에 공기업의 리스크관리 시스템에 대한 검토가 포함될 수 있음
 - 8개의 국가에서 감사기관은 공기업부문의 리스크 거버넌스에 대해 감독을 하는 소유권 주체도 감독할 수 있음
 - 프랑스의 경우, 프랑스 회계법원(Cour des Comptes)이 공개적으로 프랑스 국가투자청(APE)을 감사할 수 있음
- 대부분의 경우, 감사는 체계적으로 이루어지며, 12개국의 예와 같이 보통 재무와 경영성과 기준으로 감사가 진행됨
 - 하지만 일부 경우, 엄격히 재무성과를 중심으로 감사(4개국)가 이루어지거나, 경영성과를 중심으로 감사(2개국)가 이루어질 수 있음
 - 국가감사기관이 공기업에 대한 직접적인 감사를 수행하지 않는 국가의 경우에도, 감사는 즉각적으로 또는 필요할 때마다 진행될 수 있음
 - 이러한 형태의 감사는 국가로부터 보조금을 받는 공기업(자금감사)이나, 보다 일반적으로 중대한 재정적 위험이 인지되는 공기업의 경우에 이루어짐

참고문헌

- OECD, *Risk Management by State-Owned Enterprises and their Ownership*, Corporate Governance, OECD Publishing, 2016, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264262249-en>, 검색일자: 2017.03.

〈부록 1〉 국가별 공기업 리스크관리(RM) 제도

국가	대규모 공기업 상장 공기업과 동일한 RM규정 적용 여부	공기업 특정 RM 규정 존재 여부	이사회 내 RM 특별 위원회 설립 여부	이사회 RM 제도 개발 및 감독 여부	리스크 관련 전문가 고용 여부	소유 주체 RM 제도 검토 여부	국가 감사 기관의 공기업 감사 여부	감사 내용에 RM 제도 포함 여부	공기업 RM관련 소유 주체 감독 감사 여부
Argentina		○	○	○		○	○		
Austria		○				○	○	○	
Brazil		곧 시행	곧 시행	○		○	○		
Chile		○	○						
China	○	○							
Czech Republic									
Denmark			○	○		○		○	○
Finland						○	○	○	
France			○			○	○	○	○
Germany		○	○	○	○				
Hungary		○				○	○	○	○
Iceland		○					○		
Ireland		○		○	○	○			
Israel		○	○	○	○	○			
Japan						○	○	○	
Kazakhstan		○	○	○	○				
Korea		○				○	○	○	
Latvia		○				○	○	○	○
Lithuania		○	○			○	○	○	
Mexico		○	○	○		○	○	○	
Netherlands	○		○	○		○	○	○	
New Zealand		○				○			○
Norway	○			○	○	○	○		○
Philippines		○	○	○	○	○	○	○	
Poland		○				○			○
Portugal		○				○	○		
Slovenia		○		○		○			
Spain			○			○	○	○	
Sweden	○	○		○		○	○	○	
Switzerland				○		○	○	○	○
Turkey		곧 시행	○	○		○	○	○	
United Kingdom			○			○		○	
United Kingdom			○			○		○	

유럽연합의 공기업: 교훈 및 개혁 사례⁰¹

1. 유럽연합(European Union; EU)의 공기업 운영 및 시사점

- (공기업 설립 배경) 공기업(State-Owned Enterprises; SOEs)은 상업적 목적과 비상업적 목적이 혼재되어 있으며 정부는 사회경제적, 정치적 등 다양한 이유로 공기업을 설립해옴
 - 독점산업이거나 불완전한 경쟁인 산업의 경우에 정부가 서비스 제공업체를 직접 통제하는 것이 가장 효율적인 경우
 - 위험성이 있어 민간부문 투자자가 투자를 꺼리고 국가 전략 차원에서 장기 투자가 필요한 경우
- (공기업 소유권 변화 경향) 회원국별로 국가가 가지는 공기업 소유권(public ownership)의 크기는 다양하게 나타나며 프랑스, 이탈리아, 스웨덴 등 일부 EU15 회원

⁰¹ 본고는 2016년 7월 발간된 “State-Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context”의 주요 내용을 요약한 것임. 보다 자세한 내용은 원문 보고서를 참고 바람.

국⁰²에서도 공기업의 영향력이 크지만 특히 폴란드, 크로아티아, 루마니아 및 슬로베니아 등과 같은 신규 회원국가에서 두드러짐

- 그러나 전반적으로 소유권은 점차적으로 약해지고 있으며 공기업이 시장 가치와 고용 측면에서 영향을 미치는 국가는 특히 핀란드, 슬로베니아, 프랑스 등임

■ (공기업의 수익안전성) 각 유럽 회원국 및 하위 분야별로 다를 수 있지만 경제위기에도 유럽 공기업의 수익은 안정적이었음

- 특히 수익의 안정성은 에너지, 철도 등과 같은 주요 네트워크 분야에서 나타남
- 신규 유럽연합 회원국들의 공기업은 다양한 분야에서 우세한 위치에 있음에도 이들 공기업의 수익성은 민간기업⁰³에 비해 대부분 낮게 나타났지만 경제 위기에는 상대적으로 안정적으로 나타나 회복력이 빠른 것으로 보임

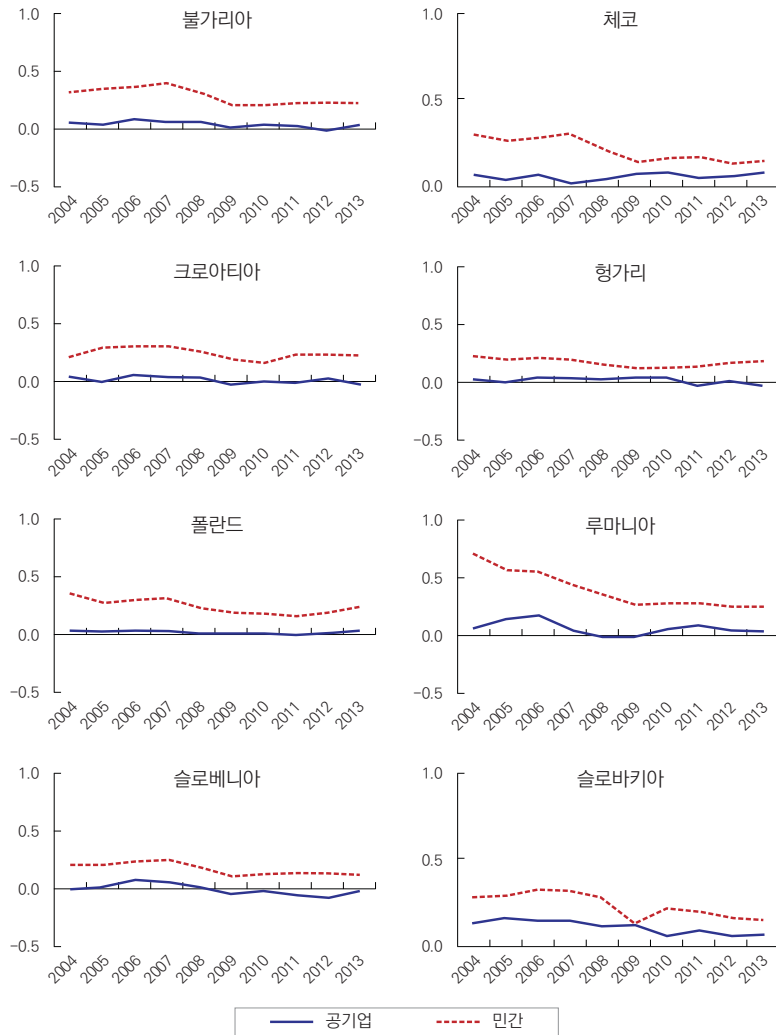
■ (공기업 투명성 강화의 필요성) 정부의 기업 운영 참여는 회원국들의 예산에 이득이 될 수 있는 반면에 공기업이 손실을 내거나 비효율적으로 운영될 경우 예산에 직접적으로 부정적 영향을 미칠 수 있음

- 공기업 보고 의무(reporting obligation) 체계를 구축하여 공기업과 국가 예산에 관한 투명성을 강화시켰으며 보고 의무 준수를 강화함으로써 공공 재정의 잠재적 위험을 좀 더 잘 감독할 수 있을 것임

⁰² EU15는 2004년 신규 회원국이 유럽연합에 가입하기 전의 회원국을 의미하는 것으로 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 룩셈부르크, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국이 포함됨

⁰³ 순수 민간기업과 국가 소유권이 20% 미만인 기업이 포함됨

[그림 1] 자기자본 수익률(return on equity): 공기업과 민간기업



출처: European Commission (2016), State Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context, p.10

- (공기업 지배구조 강화의 중요성) 공기업의 지배구조(governance)는 정부 예산 및 성과 창출에 영향을 미칠 수 있다는 점에서 중요함
- 투명한 목표를 설정함으로써 공기업이 가진 상업적·비상업적 목적 간 중요한 차이를 만들 필요가 있으며 목표 달성을 위해 성과보고가 중요함

- (에너지·철도부문 정책) 에너지와 철도부문은 역사적으로 대부분의 국가가 독점적으로 운영하는 부문이었으나 1990년대부터 경쟁력 있는 시장 동력을 창출하기 위해 대대적 개혁을 단행함
 - 유럽연합은 에너지부문의 국가 규제기관 강화, 분리되지 않은 에너지 공급과 발전 (generation activities)의 송전망 운영의 효과적 분리, 네트워크 협력, 소비자 권리 등을 담은 포괄적인 입법 패키지를 채택하고 있으며 2009년에 채택된 제3차 에너지 패키지(The Third Energy Package)⁰⁵가 가장 최신임
 - 화물부문에서 시작된 철도시장 개방은 최근 국제여객부문으로 확대되었으며 경쟁은 더욱 심화되고 있음. 철도부문의 가장 최신 패키지는 2013년에 채택된 제4차 철도 패키지(The Forth Railway Package)임⁰⁶
- (신규 회원국의 수익성) 신규 유럽연합 회원국들의 공기업 수익성과 생산성은 모든 영역에서 민간기업에 비해 낮게 나타나는 경향이 있으며 제조부문에서 특히 그 차이가 크게 나타남
 - 제조부문은 공공부문 규정과 관련되지 않고 공기업이 민간기업처럼 높은 경쟁 속에서 운영될 것으로 보임
 - 경제위기 기간 중 신규 유럽 회원국들의 공기업과 민간기업 간 성과 격차가 오히려 더 작아지는 경향을 보임. 이는 민간기업에 비해 상대적으로 공기업 성과가 시장 영향을 덜 받기 때문인 것으로 풀이됨

⁰⁵ 제3차 에너지 패키지는 2개의 지침(Directive)과 3개의 규정(Regulation)으로 이루어져 있음. 지침은 전력지침 2009/72/EC와 가스지침 2009/73/EC로 구성되며 규정은 국경 간 전력거래 네트워크 접근조건에 대한 규정 No.714/2009, 천연가스 수송네트워크 접근조건에 대한 규정 No.715/2009, 유럽에너지규제기관협력청(ACER) 설립에 대한 유럽의회와 유럽이사회 의 규정 No.713/2009이 포함됨. 제3차 에너지 패키지 채택 후에도 가스공급 안정성에 관한 규정 등을 제정하면서 역내 가스시장 안정과 통합을 촉진하고자 함(에너지경제연구원(2014), 「EU의 제3차 가스부문 에너지 패키지와 러시아 Gazprom 관련 주요 쟁점」, p.1~2)

⁰⁶ 제4차 철도패키지는 서비스 운영사업자와 시설관리자를 제도적으로 분리하는 정책모델을 포함하고 있으며 2019년부터 국내 여객운송 시장을 완전히 개방시키고 경쟁을 증대시키기를 것을 목적으로 채택되었음(한국법제연구원(2014), 「네트워크산업 법제 연구-전력 및 철도산업을 중심으로」, p.207)

2. 공기업 개혁 모범 사례: 영국

1) 개요

- 1980년대 및 1990년대의 대대적인 공기업 민영화를 거치면서 공기업에 대한 전형적인 국가 소유권은 축소되었으나 그에 따라 국가가 통제권을 행사하기 위한 방안으로 감독이 중요해짐
 - 영국 정부는 크게 공기업에 대해 직접적인 공적자금을 지원하거나 다양한 회사의 국가 주식을 보유하는 두 가지 방법을 통해 관여함
 - 기본적으로 공적자금 지원을 받아 공공서비스를 제공하는 대표적인 공기업은 국가보건서비스(National Health Service; NHS)와 영국방송공사(British Broadcasting Corporation; BBC)가 있음
 - 에너지 분야의 경우 모든 공기업이 민영화되었으나 민영화된 이후에도 모든 에너지 기업은 공급 안정 및 환경지속가능성과 같은 공공정책 목표를 추구해야 함
- 공기업과 그 주식은 공기업실(Shareholder Executive; ShEx)과 영국금융투자공사(UK Financial Investments; UKFI)가 관리함
 - 공기업실과 금융투자공사는 기존 기업혁신기술부(Department for Business, Innovation & Skills) 산하에 있었으나 2016년 4월 재무부 소유의 새 정부기관인 영국투자청(UK Government Investments; UKGI) 산하로 이동됨
 - 2015년 현재 공기업실은 23개의 국제개발, 언론, 자금조달 계획 등 다양한 분야의 공기업을 감독함
 - 영국 금융투자공사는 금융 위기의 여파로 정부가 구제한 은행 지분을 관리하기 위해 설립되었으며 영국 로이드(Lloyds)은행과 스코틀랜드 왕립은행(Royal Bank of Scotland; RBS)의 주식을 보유하고 NRAM과 Bradford & Bingley의 전체 소유권을 가짐

2) 개혁 성과

- 1970년대 경기침체를 겪던 영국은 공공부문의 채무를 줄이고 국가 재정을 증대시키기 위해 수익을 내는 공기업을 대상으로 민영화를 시작하였으며 1979~1997년 사이에 대다수 공기업의 민영화가 이루어짐
 - 1980년대에는 효율성 및 생산성 증대를 목적으로 공기업 민영화를 진행하였고 1990년대에는 공기업에 대한 국가 소유권을 더 약화시키는 정책을 펼침
- 민영화 정책을 통해 공기업의 총부가가치(gross value added) 비중은 1979년 10.9%에서 1990년 4%, 1997년 2.2%로 점차 줄어들음
 - 민영화가 대대적으로 이루어진 기간 동안(1979~1999년) 약 백만명의 공기업 근로자들이 민간부문으로 이동하면서 공기업 종사자 비율 역시 1979년 7.2%에서 1997년 1%로 감소하였음
 - 민영화는 계속 진행 중에 있으며 영국 정부는 2015년 로얄 메일(Royal Mail)의 잔여 주식 30%의 절반을 매각하였음
- 영국 정부는 경우에 따라 민영화된 기업 중 외국 자본에 의한 매수를 막기 위해 정부가 보유하는 주식인 황금주(golden share)를 보유함
 - 하지만 황금주 보유는 유럽연합법에 반하는 부분이 있어 영국 정부는 영국 공항(London airports)의 경우 해당 유럽연합법과 상충되지 않도록 황금주 보유를 취소하였음
- 일부 민영화된 기업들은 감독당국의 조사대상이 되기도 하는데 이는 ① 사회적으로 요구되는 목적을 달성하고 ② 주인-대리인 문제를 방지하기 위함임
 - 네트워크 레일(Network Rail Limited)⁰⁷을 감독하는 ORR(Office of Rail

⁰⁷ 영국 철도 운영기관은 네트워크 레일(Network Rail)과 북아일랜드 레일웨이즈(Northern Ireland Railways)가 담당함. 프로젝트 시장 점유율을 보면 각각 약 80%, 27%를 차지하고 런던교통청(Transport for London)이 약 17%를 차지함 (코트라(2015), 「영국 철도 건설 및 업그레이드 프로젝트 활발」.)

and Road)을 비롯하여 주요 감독 기관으로는 Office of Gas and Electricity Markets(가스·전력), Office of Communications(통신), Water Services Regulations Authority(수도), Financial Conduct Authority(금융) 등이 있음

- 위와 같은 기관들은 표준 기준 수립, 경쟁 촉진, 소비자 보호 보장 등의 역할을 수행하며 일반적으로 각 기관들이 규제하는 산업군의 자금지원을 받음

3) 도전 과제

- 영국의 남은 과제는 ① 민형화된 기업 중 공공서비스 목적을 가지고 있는 기업들에 대해 효과적으로 감독하고 ② 정부 소유 지분을 추가 매각하는 정도로 볼 수 있음
- 영국의 경우 시설관리와 같이 독점적 시장에서 민간 소유권이 높기 때문에 특히 감독 기관의 역할이 중요하며 소비자 보호 확보가 더욱 강조됨
 - 영국 정부는 이전에 진행된 매각 기조를 유지하면서 비핵심 사업 매각을 지속할 계획이며 Lloyds와 RBS의 주식과 우라늄 농축 그룹인 Urenco 주식이 포함됨
 - Urenco社의 경우 수익성 있는 회사로서 시장 환경이 은행 지분 처분에 영향을 미칠 것으로 보임

참고문헌

- 에너지경제연구원, 「EU의 제3차 가스부문 에너지 패키지와 러시아 Gazprom 관련 주요 쟁점」, 현안인사이트 14-3, 2014.8.
- 한정미·김윤정, 『네트워크산업 법제 연구—전력 및 철도산업을 중심으로』, 한국법제연구원, 2014.10.31.
- 코트라, 「영국 철도 건설 및 업그레이드 프로젝트 활발」, 2015.10.19., <http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllView.do?dataIdx=145879&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=101010&searchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchIndustryCatIdx=&page=6&row=10>, 검색일자: 2016. 2. 3.
- European Commission, *State Owned Enterprises in the EU: Lessons Learnt and Ways Forward in a Post-Crisis Context*, Institutional Paper, No. 31, 2016.

인도

국영기업에 대한 정부지원 및 인수합병계획 발표

1. 인도의 국영기업 개요

- 인도의 중앙정부 또는 지방정부가 대주주인 인도의 국영기업은 Public Sector Undertaking(이하 PSU) 또는 Public Sector Enterprises라고 칭함
 - PSU는 크게 중앙국영기업인 Central Public Sector Enterprises(CPSEs), 공공부문은행(Public Sector Banks), 지방정부국영기업(State Level Public Enterprises, SLPEs)로 분류됨
- 중앙 국영기업인 CPSEs는 인도 중앙정부가 51% 이상의 지분을 가지고 있는 기업이며 중공업/국영기업부(Ministry of Heavy Industries and Public Enterprises)에서 국영기업의 운영을 관리함

2. 인도 국영기업의 역사

- 인도는 독립 후 산업화에 대한 사회적 합의로 봄베이 계획(Bombay Plan)을 통해 정부의 개입을 통한 중공업분야의 육성을 꾀했으며 이 과정에서 1956년부터 시작된 5개년 계획에서 국영기업의 육성에 집중하게 됨
 - 국영기업을 통해 국가의 주요 육성산업분야의 성장을 도모하며 수익과 고용을 창출하는 것을 목표로 민간부문의 실패한 기업들을 인수하기도 하였음
 - 또한 1969년 들어 가장 큰 민간은행 15개사를 국영화하였으며 1980년에는 6개를 추가로 국영화한 바 있음
 - 이러한 국가주도의 산업화 정책은 민간기업에 대한 규제와 맞물려 1991년 인도의 국가경제 위기사태를 불러왔으며 이로 인해 인도 정부는 다수의 국영기업에 대한 투자를 중지하는 한편 생산효율성 악화기업 및 재무구조 위기상태의 국영기업에 대한 민영화 조치를 단행하기에 이룸

3. 인도 국영기업의 분류

- 1990년대 후반 들어 글로벌 경쟁시대의 도래로 인해 인도 국영기업의 운영을 관리하는 국영기업부에서는 세계시장 경쟁기업 육성을 위해 세계시장에서 비교우위를 갖추었다고 판단되는 9개의 국영기업으로 하여금 ‘Navratna’라는 등급의 국영기업군으로 분류하여 재무적 자율성을 부여하였음
 - 2010년 들어서는 이보다 높은 등급의 ‘Maharatna’등급을 신설하여 투자가능 규모를 확대하여 500억루피 또는 순자산 규모의 15%까지 정부 승인 없이 집행할 수 있도록 자율성을 확대하였으며 ‘Navratna’등급의 기업은 100억루피까지 투자규모를 설정할 수 있음
 - 한편 하위등급으로 ‘Miniratnas’ 등급의 국영기업에 대해서는 상대적으로 낮은 수준의 자율성을 부여하였으며 차등적인 혜택을 주고 있는데 이와 같은 내용을 표로 요약하면 다음과 같음

〈표 1〉 인도 국영기업의 등급별 분류체계

등급	자격요건	혜택
Maharatna	3년 순이익 500억루피 이상 또는 3년 평균 총자산 1,500억 루피 이상, 또는 3년 평균 매출 2,500억루피 이상	500억루피 또는 순자산의 15%까지의 자율적 투자 의사결정 가능
Navratna	6개 항목(순이익, 순자산, 종인건비, 생산비용, 서비스비용, 세전이익, 차입금 등)평가에서 60점 이상 획득함과 동시에 4명의 독립적 이사로 구성된 이사회 보유	100억루피 또는 순자산의 30% (또는 단일사업 순자산의 15%)까지 자율적 투자 의사결정 가능
Miniratna-I	최근 3년간 지속적으로 영업이익을 기록하거나 최근 3년 중 1개년에 3억루피 이상 순이익을 기록한 경우	50억루피 또는 순자산규모 중 낮은 액수만큼 투자 가능
Miniratna-II	최근 3년간 지속적으로 영업이익을 기록	30억루피 또는 순자산규모의 50% 중 낮은 액수만큼 투자 가능

출처: DALAL, STREET Investment Journal, Press Information Bureau, Government of India, Ministry of Heavy Industries & Public enterprise: Eligible Criteria for Grant of Maharatna Navratna and Miniratna Status to CPSEs.

한편, 현재 인도에서 운영되고 있는 주요 국영기업들을 등급군별로 살펴보면 다음 표와 같음

〈표 2〉 인도의 주요 국영기업 현황

(단위: 개사)

등급	개수	주요기업명
Maharatna	7	열병합발전소(National Thermal Power Corporation, NTPC)
		석유가스공사(Oil and Natural Gas Corporation, ONGC)
		인도철강(Steel Authority of India Limited, SAIL)
		Bharat 발전공사 (Bharat Heavy Electricals Ltd., BHEL)
		인도석유공사(Indian Oil Corporation Limited., IOCL)
		인도석탄공사(Coal India Limited, CIL)
		인도가스공사(Gas Authority of India Limited, GAIL)
Navratna	17	Bharat전자(Bharat Electronics)
		Bharat석유공사(Bharat Petroleum, BPCL)
		Hindustan 항공공사(Hindustan Aeronautics)
		Mahanagar통신(Mahanagar Telephone Nigam, MTNL)
		광물자원공사(National Mineral Development Corporation, NMDC)
Miniratna-I	56	인도공항공사(Airports Authority of India)
		주택개발공사(Housing and Urban Development Corporation)
		첸나이 석유공사(Chennai Petroleum Corporation)
		인도 재생에너지개발국(Indian Renewable Energy Development Agency)
		동북발전공사(North Eastern Electric Power Corporation Limited)
Miniratna-II	17	방송기술공사(Broadcast Engineering Consultants India)
		인도제약(Indian Medicines & Pharmaceuticals Corporation Limited)
		광산개발원(Central Mine Planning and Design Institute)

출처: JAGRAN Josh, "List of Maharatna and Navratna Companies in India".

4. 최근 인도의 국영기업 동향

1) 재정난을 겪고 있는 국영기업에 대한 정부 차원의 지원안 발표

- 지난 2017년 2월 8일, Shri Babul Supriyo 인도중공업/국영기업부 장관은 자금난을 겪고 있는 중앙정부 산하 국영기업 CPSEs에 대해 부채감면 및 세금감면 혜택 부여에 대한 경과를 보고하는 한편 후속조치에 대해 발표함⁰¹
 - 장관은 이날 발표에서 부실한 회계내역, 운용자본 부족, 인력과다, 생산시설 노후화, 시장 환경 변화 등의 다양한 요인들로 인해 부실해져가는 국영기업들에 대한 구제책의 일환으로 정부차원의 직접적 지원이 필요함을 피력함
 - 인도시멘트공사(Cement Corporation of India)의 경우 2010년부터 100%의 소비세 감면혜택을 받고 있으며 이 규모는 2015년 7,370만루피 , 2016년 9,020만루피 규모였음
 - 인도시멘트공사에서 2016년 공시한 재무자료를 살펴본 결과 법인세를 납부하지 않은 것으로 확인되었으며 주요 사업지표를 살펴보면 다음과 같음⁰²

〈표 3〉 인도시멘트공사의 2개년 주요 사업지표

(단위: 만루피)

	2015년	2016년
매출액	39,302	40,410
세전이익	5,351	4,008
법인세	0	0
당기순이익	5,351	4,008

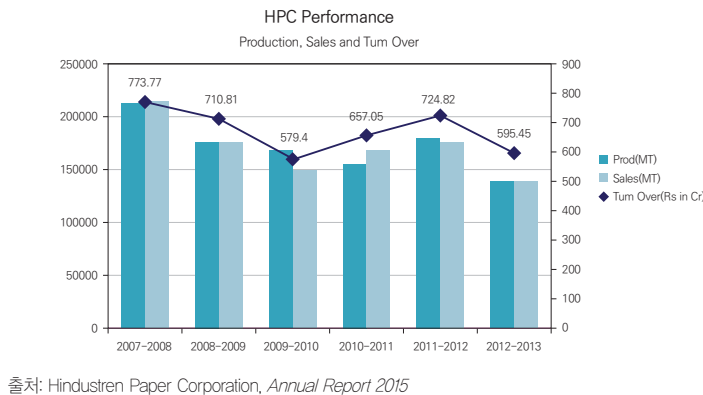
출처: Cement Corporation of India Ltd., 2015-2016 Annual Report.

01 India Blooms, Central public sector enterprises receiving assistance to beat financial loss, http://www.indiablooms.com/ibns_new/news-details/N/28572/central-public-sector-enterprises-receiving-assistance-to-beat-financial-loss.html, 검색일자: 2017.2.9

02 2015-2016 Annual Report, Cement Corporation of India Ltd., <http://www.cementcorporation.co.in/UserFiles/files/Annual%20Report%20English%20&%20Hindi-2015-16.pdf>

- 힌두스탄 제지공사(Hindustan Paper Corporation)는 기업운동을 위한 추가운용비용으로 정부로부터 2016년 8억 3,500만루피를 보전 받았으며 2017년에는 500억 루피가 될 것으로 예상함
- 다음의 그림과 같이 최근 들어 힌두스탄 제지공사는 생산 및 매출의 감소를 보이고 있음

[그림] 힌두스탄 제지공사의 생산 및 매출 추이



2) 인도정부의 거대 국영에너지기업 설립계획

- 2017년 2월 1일 인도 재무부 장관인 아룬 재틀리(Arun Jaitley)의 예산안 발표에 따르면 정부소유의 석유·가스공사 설립을 위한 국영에너지기업 간 인수합병안이 설계되고 있음⁰³
- 인도는 국제시장에서 경쟁할 에너지그룹을 만들기 위하여 정부소유의 석유공사와 가스공사들에 대한 합병을 계획하고 있음
- 새로 탄생하게 될 에너지 국영기업은 탐사개발에서 판매까지 에너지사업 전반을 아우르는 국제기업으로 발돋움할 예정임

⁰³ Financial Times, "India eyes merger of state-controlled oil and gas groups,"
<https://www.ft.com/content/18d1fd5a-e914-11e6-893c-082c54a71539>, 검색일자: 2017.2.8

- 현재 인도에는 인도의 최대 에너지 국영기업인 인도석유가스공사를 비롯해 13개의 석유공사가 존재함
- 만일 정부가 1위부터 8위까지의 석유공사를 합병하게 될 경우 1,000억USD 이상의 시장가치를 지닌 기업이 탄생할 것으로 예상되며 이는 시장가치 1,160억USD에 이르는 BP에 육박하는 규모임
 - 하지만 현지 전문가들에 따르면 정부는 700억USD 규모에 달하는 러시아의 국영 석유기업인 로즈네프트(Rosneft)규모의 기업을 만들 것으로 예상하고 있음
- 국제에너지기구인 IEA(International Energy Agency)에 따르면 인도는 조만간 중국을 제치고 최대 석유소비국이 될 것으로 전망한 바 있어 향후 인도 정부의 에너지국영 기업 설립에 산업계의 관심이 몰리게 될 전망
- 작년 인도의 석유기업들은 러시아 석유기업인 로즈네프트사의 지분인수에 관심을 보였으나 결국 Glencore와 카타르 투자청에 매각된 바 있음
 - 한편 인도 최대 규모의 민간 석유기업인 Reliance Industries는 정부 발표안에 대해 구체적 입장을 표명하지 않고 있음
- 하지만 일각에서는 2007년 인도 정부의 두 항공사(Air India, Indian Airlines) 간 합병 사업에서 발생한 문제를 언급하며 성급한 인수합병에 대한 우려의 목소리를 내고 있음
 - 특히 인도 석유가스부 전 장관인 Saurabh Chandra는 두 항공사 간 인수합병 과정에서 기업에 대한 지원이 선행되지 않고 일방적인 인수합병이 일어났다고 주장하며 우려를 제기한 바 있음
 - 또한 인수합병 전 기업 간 문화차이 및 조직구조 등에 대한 면밀한 검토 없이 서투른 대응으로 일관하며 합병을 진행했다고 밝힘

3) 적자국영기업에 대한 매각/민영화 전략 수립

- 한편, 인도정부는 적자를 내고 있는 두 국영기업(Bharat Pumps and Compressors와 Bridge and Roof Co.)에 대한 매각계획 및 민영화 전략을 수립하고 있음⁰⁴
 - 이 두 회사의 운영을 감독하는 인도중공업·국영기업부에서는 이번 달 말 매각을 위한 사전 경매입찰을 공지하였으며 법률자문회사로부터 사전 매각전략수립 컨설팅을 받고 있음
 - 전략적 매각을 위한 경매를 진행할 계획
- 이번 매각대상이 되는 두 기업은 적자발생 7개 국영기업 중 일부이며 정부는 이들에 대한 전체 지분을 전략적 협상대상자에게 매각할 예정임
 - 두 국영기업에 대한 전략적 매각 로드맵은 정부의 싱크탱크인 National Institution for Transforming India(NITI Aayog) 에서 담당하고 있음
 - NITI는 인도 정부의 출자 및 투자에 대한 정부의 개입을 강화할 목적으로 모디 내각에 의해 2015년 1월 설립되었으며 인도총리가 당연직 위원장을 맡고 있음

04. Incia.com, Govt kickstarts process to privatise Bharat Pump, Bridge&Roof,

<http://www.india.com/news/agencies/govt-kickstarts-process-to-privatise-bharat-pump-bridgeroof-1821172/>, 검색일자: 2017.2.9

참고문헌

- India Blooms, Central public sector enterprises receiving assistance to beat financial loss,
http://www.indiablooms.com/ibns_new/news-details/N/28572/central-public-sector-enterprises-receiving-assistance-to-beat-financial-loss.html, 검색일자: 2017.2.9
- *2015-2016 Annual Report*, Cement Corporation of India Ltd.
<http://www.cementcorporation.co.in/UserFiles/files/Annual%20Report%20English%20&%20Hindi-2015-16.pdf>
- *Financial Times*, India eyes merger of state-controlled oil and gas groups,
<https://www.ft.com/content/18d1fd5a-e914-11e6-893c-082c54a7f539>, 검색일자: 2017.2.8
- India.com, Govt kickstarts process to privatise Bharat Pump, Bridge&Roof, 검색일자: 2017년 2월 9일, <http://www.india.com/news/agencies/govt-kickstarts-process-to-privatise-bharat-pump-bridgeroof-1821172/>, 검색일자: 2017.2.9

라틴아메리카

시장에서 국가로의 이동: 최근 10년간 아르헨티나 공기업의 변화⁰¹

1. 서론

■ 아르헨티나 정부의 경제 참여도는 시기에 따라 변화해옴

- 아르헨티나 정부가 공기업을 통해 시장에 참여하기 시작한 최초의 사례는 1816년에 첫 국립은행인 부에노스 아이레스 지방은행(Banco de la Provincia de Buenos Aires) 설립이었음
- 정부의 기업 활동은 정부가 산업을 발전시키고 공공서비스와 자원의 주권을 수호하는 역할을 수행해야 한다는 정책방향에 따라 1943년에서 1955년 사이에 크게 성장하였음

01 본고는 다음의 2016년 '평등과 성장을 위한 공공정책 실행 센터(Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC)' 보고서를 요약 및 정리하였음

Diéguez, Gonzalo, A. Valsangiacomo, *El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?*, "Documento de Políticas Públicas/Análisis", N°178, 2016, Buenos Aires: CIPPEC.

- 1955년과 1983년 사이에는 수입대체산업화 정책하에 설립된 다수의 공기업들을 청산 및 민영화하기도 하였음
- 아르헨티나는 지난 20세기 후반부터 청산, 양도 또는 민영화를 통해서 약 67개의 공기업 소유권을 정리해왔으나(Elena et al., 2013, p.3), 최근 10여 년(2003~2015년) 동안 아르헨티나 정부는 재화와 서비스의 생산자로서의 역할을 강화해왔음
 - 이는 2001년의 정치·경제·사회적인 위기로 인해 경제발전에서 국가의 역할과 공기업의 중요성에 대한 논쟁이 다시 발생했기 때문임
 - 정부의 역할 변화는 아르헨티나 경제가 ‘시장 중심’에서 ‘국가 중심’으로 변화했음을 의미함

2. 국가 역할의 변화: 2003~2015년

- 20세기 말 민영화의 시기를 거친 후, 아르헨티나는 자국 경제에서 공기업의 시장 참여도를 높이기 시작했음(Oszlak, 2003, p.12)
 - 국가가 재화와 서비스의 생산자로서 ‘지속가능한 발전을 주도하고, 민주적인 지배구조를 감독하며, 분배의 평등을 수호’하는 역할을 수행하게 됨
- 이에 공공부문이 크게 성장하고 2003년에서 2015년까지 13개의 공기업이 설립되어 국가공공부문에 편입됨(GPS de Estado, CIPPEC, 2016)
 - 네스토르 키르츠네르(Néstor Kirchner) 대통령이 부임할 당시(2003년) 44개의 공기업이 존재하였으며, 차기 대통령인 크리스티나 페르난데스 데 키르츠네르 대통령이 임기를 마치는 2015년 12월에는 공기업의 수가 52개로 증가하였음
 - 13개 공기업 중 7개는 새로 설립된 공기업이며, 6개는 재국유화된 기업이었음
- 이 시기에 아르헨티나 행정부가 크게 확장하였기 때문에, 이에 따라 공공부문이 성장했다는 해석이 가능함
 - 이런 맥락에서, 공기업의 성장은 경제 및 사회 문제에서 정부의 개입 정도를 높이기

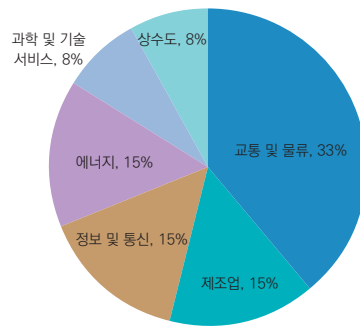
위한 국가의 정책적 결정이라고 볼 수 있음

- 한편, 13개 공기업 중 7개가 대선 및 총선이 있는 해에 설립 또는 재국유화되었다는 특징이 있음

3. 신규 공기업의 산업별 분포

- 최근 10년간 설립·재국유화된 공기업들의 산업적 분포를 살펴보면, 교통, 에너지 및 통신 분야에 집중되어 있음을 알 수 있음

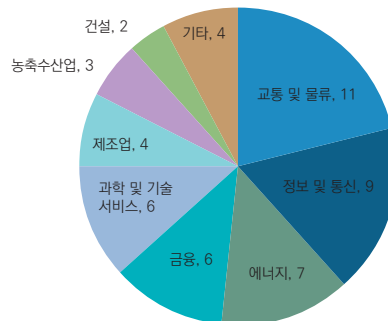
[그림 1] 경제활동에 따른 신규 공기업의 분포(2003~2015)



출처: GPS del Estado

[그림 2] 경제활동에 따른 총공기업 분포(2015년 12월)

(단위: 개)



출처: GPS del Estado, CIPPEC

- 최근 10년간 설립·재국유화된 공기업 중 약 40%는 교통 및 물류분야에 집중되어 있음

- 아르헨티나 항공주식회사(Aerolíneas Argentinas S.A.)
- 아르헨티나 신철도공사(Nuevos Ferrocarriles Argentinos S.E.)
- 아르헨티나 우편공사(Correo Argentino S.E.)
- 아르헨티나 항공운항공사(Empresa Argentina de Navegación Aérea S.E.)
- 중앙안데스횡단철도 프로젝트(Proyecto Ferrocarril Trasandino Central)

- 아르헨티나는 정부 차원에서 에너지 분야의 전략적 중요성을 강조하고 있으며, 이는 13개 공기업 중 YPF주식회사(YPF S.A.)와 아르헨티나 에너지주식회사(Energia Argentina S.A., ENARSA)의 재국유화를 통해 확인할 수 있음
 - YPF주식회사는 아르헨티나 석유 생산량의 40%를 차지함
 - ENARSA는 2011년에서 2014년 사이에 전력시장에 공급하는 전력량을 300% 증가시켰음

- 정보 및 통신 분야에 있어서는 2개의 공기업을 새로 설립하였음

- 아르헨티나 위성솔루션(Empresa Argentina de Soluciones Satelitales)
- 아르헨티나 라디오 텔레비전(Radio y Television Argentina S.E.)

4. 공기업 고용의 증가

- 아르헨티나 공공부문은 2003~2015년 사이에 29만명을 추가 고용하여 고용 규모가 60% 증가하였음(Diéguez and Gasparín, 2016)
- 같은 시기에 신규 설립 또는 재국유화된 공기업들은 약 9만 3천명을 추가 고용하였음
 - 그러나 이러한 고용 규모의 급속한 증가는 일자리 창출에 기인했다기보다는 민간부문에서 공공부문으로 인력이 이동한 것으로 해석하는 것이 바람직함
 - 한편으로, 신규 공기업들이 인력과 생산의 규모 증가에 집중했다는 점을 원인으로

꼽을 수 있음

- 그러나 인력 규모가 민영화 이전의 수준으로 회귀하지는 않았음
- YPF의 사례를 살펴보면, YPF는 1990년에 약 5만명을 고용하고 있었으나, 민영화와 인력조정을 통해서 인력규모가 5천명으로 급감하였고, 재국유화 이후에는 인력규모가 2만 2천명에 달하였음
- 민영화 당시에는 YPF의 생산규모가 전체 아르헨티나 석유 생산량의 약 97%를 차지하였으나, 현재는 약 50% 수준에 그치고 있기 때문에 인력규모가 민영화 이전 수준으로 복귀하지 않은 것으로 사료됨
- 공기업의 사업영역의 특성에 따라 고용 규모에 차이가 있을 수 있다는 점도 고려할 필요가 있음

5. 결 론

- 13개 신규 설립·재국유화 공기업은 아르헨티나 정부가 공공정책을 추진하기 위한 중요한 역할을 수행함
 - 신규 공기업들을 통해서 국가가 에너지, 교통, 금융, 제조업 등의 중요 산업 분야에 관여할 수 있는 가능성을 확장시켰음
- 아르헨티나의 경제적인 특성을 고려했을 때, 해당 신규 공기업들은 국가의 발전을 위한 전략적 산업의 육성의 중요한 역할을 수행할 수 있을 것임
 - 아르헨티나 경제는 국내총생산(GDP)에 비해 인프라 투자 비중이 낮고, 금융시장이 크게 발전하지 못하였고, 거시경제가 불안정한 특징이 있음
- Diéguez와 Valsangiacomo(2016)는 경제 및 재정 측면에서 해당 신규 공기업들이 내는 성과의 수준이 다를 수 있는 만큼, 아르헨티나 중앙정부는 공기업들을 조정하고 전략적인 방향성을 제시할 수 있는 역량을 아래와 같이 강화할 필요가 있다고 제시하고 있음
 - 공기업 관리와 관련하여 중앙정부의 부처 간의 조정 역량을 강화해야 함
 - 우수한 기업지배구조가 확립되고 전파될 수 있도록 유도해야 함

- 통제 기능을 가진 중앙기구(agency)를 설계해야 함
- 국가기업투자청(ANPEE)의 역할을 명확히 해야 함

참고문헌

- Diéguez, G. and Gasparin, J., “El rompecabezas del empleo público en Argentina: ¿Quiénes hacen funcionar la maquinaria del Estado?,” *Documento de Políticas Públicas / Análisis*, No. 162, Buenos Aires, CIPPEC, 2016.
- Diéguez, G. and Valsangiacomo, A., “El péndulo del mercado al Estado: ¿qué pasó con las empresas públicas en la última década en Argentina?,” *Documento de Políticas Públicas/Análisis*, N°178, Buenos Aires: CIPPEC, 2016,
- Elena, S., Pichón Rivière, A., and Ruival, A., “La brecha de implementación del decreto de acceso a la información en las empresas públicas,” *Documento de Políticas Públicas / Análisis*, No. 125, Buenos Aires, CIPPEC, 2013.
- Oszlak, O., “El mito del estado mínimo: una década de reforma estatal en la Argentina,” *Desarrollo Económico*, Vol. 42, No. 168, 2003, pp. 519~543
- Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) <http://www.cippec.org/>
- GPS del Estado <http://www.gpsdelestado.org>
- Asociación Argentina de Presupuesto y Administración Financiera Pública (ASAP) <http://www.asap.org.ar/>

정책동향

2017년도 공공기관 지정

2017년 공공기관 인력운영 방안 확정

2017년도 공공기관 지정

- (개요) 기획재정부는 2017년 공공기관 지정에 따라 총 332개 기관을 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)상 관리대상으로 확정하였음
- 13개 기관을 신규로 지정, 2개 기관은 지정 해제, 6개 기관은 기타공공기관에서 공기업으로 유형을 변경하여 지정함

〈표 1〉 2017년도 공공기관 변동

(단위: 개)

구 분	기관명	전년대비 증감
신규 지정(13)	한국재정정보원, 한국저작권보호원, 한국산림복지진흥원, 한약진흥재단, 국립부산과학관, 경북대학교치과병원, 한전 의료재단법인 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교, 환경보건협회, 사단법인 한국기술자격검정원, (재)연구성과실용화진흥원, 의료기기정보기술지원센터, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터	+13
지정 해제(2)	녹색사업단, 기초전력연구원	△2
유형 변경(5) (기타→공기업)	그랜드코리아레저, 한국전력기술, 한전KDN, 한전KPS, 한국가스기술공사	±5
기관 수	332개	+11

자료: 기획재정부 보도자료(17.1.25)

- (사유) 지정요건에 해당하는 기관은 신규로 지정하였으며, 기능조정에 따라 통폐합된 기관은 해제하였고, 기타공공기관 중 경영관리 내실화가 필요한 기관을 기타공공기관

에서 공기업으로 변경 지정함

- (신규 지정) 「공운법」 제4조 제1항에 따라 개별 기관의 설립근거 및 설립주체, 개별 기관에 대한 정부 또는 공공기관의 재정지원형태와 규모 등을 고려하여 공공기관을 지정함
- (지정 해제) 녹색사업단은 '16년 7월 기관을 해산하고 유관기관으로 기능을 이관하였으며, 기초전력연구원은 '16년 12월 한전 내 '기초전력연구센터'로 개소하였음
 - 녹색사업단의 산림복지 업무는 산림복지진흥원으로, 산림경제 업무는 임업진흥원으로 기능이 이관되었음
- (유형 변경) 한국관광공사 자회사인 그랜드코리아레저, 한국전력공사 자회사인 한국전력기술·한전KDN·한전KPS, 한국가스공사의 자회사인 한국가스기술공사가 준시장형 공기업으로 유형 변경되었음

■ (산은·수은) 한국산업은행과 한국수출입은행은 '16년, '17년 경영실적에 대해 「공운법」 상 공기업 경영평가제도를 준용하여 엄격한 평가를 실시할 예정이며 '18년에 공기업으로 변경 지정을 검토함

- (지정유보) 국회·감사원 등에서 지적한 경영감독 강화 필요성 및 대규모 재정자금('16년 1.8조원) 투입에 상응하는 책임성 제고와 경제여건, 구조조정 관련 영향을 고려하여 '18년에 공기업으로 변경 지정을 검토함

■ (기대효과) 기획재정부는 신규 지정된 기타공공기관의 경우 책임성·투명성이 강화되고, 공기업으로 변경 지정된 기관은 기관운영의 책임성·대국민 서비스 질의 향상·기관의 재무건전성에 기여할 것으로 기대하고 있음

- (신규지정 기타공공기관) 경영공시, 고객만족도 조사 등으로 책임성·투명성의 상생을 기대함
- (변경지정 공기업) 지배구조의 견제·균형 및 공통적인 경영지침, 엄격한 경영평가, 중장기 재무관리계획, 예비타당성 조사, 출자(자회사) 협의 등으로 책임성·대국민 서비스 질·재무건전성의 향상을 기대함

참고 1

2017년도 공공기관 지정

■ '17년도 공공기관은 총 332개로 '16년 대비 11개 기관 증가

(단위: 개)

구분	'16년	'17년	증감	신규	해제	변경
① 공기업	30	35	+5			+5
■ 시장형	14	14				
■ 준시장형	16	21	+5			+5
② 준정부기관	89	89				
■ 기금관리형	16	16				
■ 위탁집행형	73	73				
③ 기타공공기관	202	208	+6	+13	△2	△5
계	321	332	+11	+13	△2	±5

자료: 기획재정부 보도자료(17.1.25)

구분	주무부처	기관명	지정 결과
신규(+13)	기재부	한국재정정보원	기타공공기관
	교육부	경북대학교치과병원	
	미래부	국립부산과학관	
		(재)연구성과실용화진흥원	
	문체부	재단법인 한국여성과학기술인지원센터	
		한국저작권보호원	
	산업부	한전 의료재단법인 한일병원	
		한국전력 국제원자력대학원대학교	
	복지부	한약진흥재단	
	환경부	환경보전협회	
	고용부	사단법인 한국기술자격검정원	
	식약처	의료기기정보기술지원센터	
해제(△2)	산림청	한국산림복지진흥원	지정 해제
	산림청	녹색사업단	
	산업부	기초전력연구원	
유형변경(±5)	문체부	그랜드코리아레저(주)	기타공공기관 →준시장형 공기업
	산업부	한국전력기술(주)	
		한전KDN(주)	
		한전KPS(주)	

자료: 기획재정부 보도자료(17.1.25)

참고 2

2017년도 공공기관 현황(332개)

구 분	(주무기관) 기관명
시장형 공기업 (14)	(산업부) 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국석유공사, 한국수력원자력(주), 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국지역난방공사 (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사 (해수부) 부산항만공사
준시장형 공기업 (21)	(기재부) 한국조폐공사 (문화부) 그랜드코리아레저(주) , 한국관광공사 (농식품부) 한국마사회 (산업부) (주)한국가스기술공사 , 대한석탄공사, 한국전력기술(주) , 한전KDN(주) , 한전KPS(주) (국토부) 제주국제자유도시개발센터, 주택도시보증공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사 (해수부) 여수광양항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 해양환경관리공단 (방통위) 한국방송광고진흥공사
기금관리형 준정부기관 (16)	(교육부) 사립학교교직원연금공단 (문화부) 국민체육진흥공단, 영화진흥위원회, 한국문화예술위원회, 한국언론진흥재단 (산자부) 한국무역보험공사, 한국원자력환경공단 (복지부) 국민연금공단 (고용부) 근로복지공단 (금융위) 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사 (인사처) 공무원연금공단 (중기청) 중소기업진흥공단
위탁집행형 준정부기관 (73)	(교육부) 한국교육학술정보원, 한국장학재단 (미래부) (재)우체국금융개발원, (재)한국우편사업진흥원, 우체국물류지원단, 정보통신산업진흥원, 한국과학창의재단, 한국방송통신전파진흥원, 한국연구재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원 (외교부) 한국국제협력단 (문화부) 국제방송교류재단, 한국콘텐츠진흥원, 아시아문화원 (농식품부) 농림수산식품교육문화정보원, 농림수산식품기술기획평가원, 축산물품질평가원, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사 (산업부) 대한무역투자진흥공사, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국석유관리원, 한국세라믹기술원, 한국에너지공단, 한국에너지기술평가원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소 (복지부) 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 사회보장정보원, 한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국보건산업진흥원 (환경부) 국립공원관리공단, 국립생태원, 한국환경공단, 한국환경산업기술원 (고용부) 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단 (여가부) 한국청소년상담복지개발원, 한국청소년활동진흥원

구 분	(주무기관) 기관명
	(국토부) 교통안전공단, 국토교통과학기술진흥원, 한국국토정보공사, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단 (해수부) 선박안전기술공단, 한국수산자원관리공단, 한국해양과학기술진흥원, 한국해양수산연수원 (안전처) 한국소방산업기술원, 한국승강기안전공단 (공정위) 한국소비자원 (방통위) 시청자미디어재단 (원안위) 한국원자력안전기술원 (보훈처) 독립기념관, 한국보훈복지의료공단 (식약처) 축산물안전관리인증원 (경찰청) 도로교통공단 (산림청) 한국임업진흥원 (농진청) 농업기술실용화재단 (중기청) 중소기업기술정보진흥원, 소상공인시장진흥공단 (특허청) 한국지식재산전략원 (기상청) 한국기상산업진흥원
기타공공기관 (208)	(국조실) 경제인문사회연구회, 과학기술정책연구원, 국토연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 에너지경제연구원, 정보통신정책연구원, 통일연구원, 한국개발연구원, 한국교육개발원, 한국교육과정평가원, 한국교통연구원, 한국노동연구원, 한국농촌경제연구원, 한국법제연구원, 한국보건사회연구원, 한국여성정책연구원, 한국조세재정연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 한국해양수산개발원, 한국행정연구원, 한국형사정책연구원, 한국환경정책평가연구원 (기재부) 한국재정정보원, 한국수출입은행, 한국투자공사 (교육부) 강릉원주대학교치과병원, 강원대학교병원, 경북대학교병원, 경북대학교치과병원, 경상대학교병원, 국가평생교육진흥원, 동북아역사재단, 부산대학교병원, 부산대학교치과병원, 서울대학교병원, 서울대학교치과병원, 전남대학교병원, 전북대학교병원, 제주대학교병원, 충남대학교병원, 충북대학교병원, 한국고전번역원, 한국사학진흥재단, 한국학중앙연구원 (미래부) (재)연구성과실용화진흥원, (재)우체국시설관리단, 광주과학기술원, 국가과학기술연구회, 국립광주과학관, 국립대구과학관, 국립부산과학관, 기초과학연구원, 대구경북과학기술원, 별정우체국연구관리단, 연구개발특구진흥재단, 울산과학기술원, 재단법인 한국여성과학기술인지원센터, 한국건설기술연구원, 한국과학기술기획평가원, 한국과학기술연구원, 한국과학기술원, 한국과학기술정보연구원, 한국기계연구원, 한국기초과학지원연구원, 한국나노기술원, 한국데이터베이스진흥원, 한국생명공학연구원, 한국생산기술연구원, 한국식품연구원, 한국에너지기술연구원, 한국원자력연구원, 한국원자력의학원, 한국전기연구원, 한국전자통신연구원, 한국지질자원연구원, 한국천문연구원, 한국철도기술연구원, 한국표준과학연구원, 한국한의학연구원, 한국항공우주연구원, 한국화학연구원 (외교부) 한국국제교류재단, 재외동포재단 (통일부) 북한이탈주민지원재단, (사)남북교류협력지원협회 (법무부) 대한법률구조공단, 정부법무공단, 한국법무보호복지공단, IOM이민정책연구원 (국방부) 국방전직교육원, 전쟁기념사업회, 한국국방연구원 (행정부) 민주화운동기념사업회, (재)일제강제동원피해자지원재단

구 분	(주무기관) 기관명
	(문화부) (재)국악방송, (재)예술경영지원센터, (재)예술의전당, (재)정동극장, (재)한국문화정보원, 게임물관리위원회, 국립박물관문화재단, 대한장애인체육회, 대한체육회, 세종학당재단, 영상물등급위원회, 태권도진흥재단, 한국공예디자인문화진흥원, 한국도박문제관리센터, 한국문학번역원, 한국문화관광연구원, 한국문화예술교육진흥원, 한국문화진흥(주), 한국영상자료원, 한국예술인복지재단, 한국저작권보호원, 한국저작권위원회, 한국체육산업개발(주), 한국출판문화산업진흥원
	(농식품부) (재)한식재단, 가족위생방역지원본부, 국제식물검역인증원, 농업정보보험금융원
	(산자부) (주)강원랜드, (재)한국스마트그리드사업단, 전략물자관리원, 한국로봇산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국원자력문화재단, 한일산업기술협력재단, 한전원자력연료(주), 한전 의료재단법인 한일병원, 한국전력 국제원자력대학원대학교
	(복지부) (재)한국보육진흥원, (재)한국장애인개발원, 국립암센터, 국립중앙의료원, 대구경북첨단의료산업진흥재단, 대한적십자사, 오송첨단의료산업진흥재단, 한국건강증진개발원, 한국국제보건의료재단, 한국보건의료연구원, 한국보건의료인국가시험원, 한국사회복지협의회, 한국의료분쟁조정중재원, (재)한국장기기증원, 한국인체조직기증원, 한약진흥재단
	(환경부) 국립낙동강생물자원관, 수도권매립지관리공사, 한국상하수도협회, 환경보전협회
	(고용부) 건설근로자공제회, 노사발전재단, 사단법인 한국기술자격검정원, 학교법인한국폴리텍, 한국기술교육대학교, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드
	(여가부) 한국건강가정진흥원, 한국양성평등교육진흥원, 한국여성인권진흥원
	(국토부) (주)위터웨이플러스, (주)한국건설관리공사, 주택관리공단(주), 코레일관광개발(주), 코레일네트웍스(주), 코레일로지스(주), 코레일유통(주), 코레일테크(주), 항공안전기술원
	(해수부) 국립해양박물관, 국립해양생물자원관, 주식회사 부산항보안공사, 주식회사 인천항보안공사, 한국어촌어항협회, 한국해양과학기술원, 한국해양조사협회, 항로표지기술협회
	(금융위) 중소기업은행, 한국산업은행, 한국예탁결제원
	(공정위) 한국공정거래조정원
	(원안위) 한국원자력안전재단, 한국원자력통제기술원
	(보훈처) 88관광개발(주)
	(식약처) 의료기기정보기술지원센터, 한국식품안전관리인증원, 한국의약품안전관리원, 식품안전정보원
	(관세청) (재)국제원산지정보원
	(방사청) 국방과학연구소, 국방기술품질원
	(문화재청) 한국문화재단
	(기상청) (재)APEC기후센터, (재)한국형수치예보모델개발사업단
	(산림청) 한국산림복지진흥원
	(중기청) (재)중소기업연구원, (주)중소기업유통센터, 신용보증재단중앙회, 창업진흥원, 한국벤처투자
	(특허청) 한국발명진흥회, 한국지식재산보호원, 한국지식재산연구원, 한국특허정보원

주: 신규·변경지정 대상 공공기관은 밑줄로 표시함
자료: 기획재정부 보도자료(17.1.25)

출 처

- 기획재정부, 「2017년도 공공기관 지정」, 2017.01.25.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000007404&menuNo=4010100 검색일자: 2017.01.26
- 기획재정부, 「2017년 제1차 공공기관운영위원회 개최」, 2017.01.25.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSF_BBS_0000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000007388&menuNo=4010100, 검색일자: 2017.01.26

* 본 동향은 해당 기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

• 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

2017년 공공기관 인력운영 방안 확정

- (개요) 기획재정부는 2017년도 공공기관 인력운영 방안을 확정하고, 일·가정 양립 지원정책 활성화를 위해 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」을 개정하였음
 - (인력운영 방안) 공공기관 인력운영 기본방향으로 직무능력 중심의 채용, 사회형평적 채용, 일·가정 양립지원, 비정규직·간접고용 관리 등을 설정함
 - (통합공시 확대) 인력운영 방안의 주요 내용 중 일·가정 양립 지원정책을 활성화 하기 위해 공공기관 통합공시 기준에 관련 공시내용을 추가함

- (직무능력중심 채용) 전 공공기관에 NCS 기반 채용제도를 도입하여 공공기관이 능력중심 사회를 선도하도록 함
 - (NCS 기반 채용 확대) 전 공공기관이 NCS 기반 채용제도 도입을 통해 채용과정에서 직무능력 중심의 채용제도 핵심사항을 준수함
 - NCS(National Competency Standard, 국가직무능력표준)는 산업현장에서 직무를 수행하기 위해 요구되는 능력(지식·기술·태도)을 국가가 산업부문별·수준별로 체계화한 것임

- 채용공고, 서류전형, 필기·면접전형 등 전 채용 과정에서 NCS 기반 채용제도가 이루어지도록 하고 있음
 - (정보 공개) 온라인, NCS 설명회 등을 활용하여 직무능력중심 채용에 관한 정보를 적극적으로 공개함
- (사회 형평적 채용) 지역인재·고졸·청년인턴 등 사회형평적 채용정책을 강화함
- (지역인재) 기관별로 정규직 채용인원의 35% 이상을 채용하도록 노력하고, 혁신도시 이전 공공기관은 기관별 여건에 맞게 채용방안을 마련하여 시행함
 - (고졸 채용) 고졸자의 역량·직무능력에 부합하는 적합 직무를 체계적으로 발굴하여 고졸자의 조직 내 안정적인 적응을 지원함
 - 기관별로 업무분야, 난이도, 인력수급여건 등을 고려하여 기관별로 적정 고졸채용 목표비율을 설정하고 이행함
 - 보수·승진에 있어서 불합리한 처우를 받지 않도록 하고 교육·후(後)진학 등을 통해 능력개발을 지원함
 - (청년인턴) 청년인턴제도를 내실화 하여 운영하고 보수 등 근로조건에 있어 불합리한 처우를 하지 않도록 관리함
 - 공공기관 정규직 정원의 5% 수준을 청년인턴으로 채용하도록 노력하고, 「근로기준법」·「최저임금법」 등을 준수하여 불합리한 처우를 하지 않도록 운영함
 - 멘토링 프로그램, 취업활동기간 특별 휴가 제공, 학교학점 연계 등을 통해 역량을 향상시키고 취업을 지원함
- (비정규직·간접고용 관리) 공기업·준정부기관의 비정규직 인원을 정원의 5% 내로 관리하고 비정규직·간접고용 근로자에 대해 적정한 처우를 제공함
- (규모) 상시·지속업무를 수행하는 비정규직을 정원(무기직 포함)의 5% 내에서 필요·최소한의 규모로 운영함
 - 상시·지속 업무의 인력소요에 대해서는 원칙적으로 정규직으로 채용함
 - (중기인력운영계획) 정규직 외 비정규직·간접고용까지 포괄하는 중기인력운영계획

을 작성함

- (적정 처우) 정규직·비정규직 간 불합리한 차별이 없도록 유의하고, 비정규직 및 간접고용 근로자가 적정처우를 받을 수 있도록 노력함
- (일·가정 양립지원) 여성관리자 비율을 확대하고 가족 친화 인증, 유연근무제, 시간선택제 등을 통해 일·가정 양립을 지원함
 - (배경) 여성의 경력단절현상 지속과 저출산 문제의 심화라는 사회적 문제를 완화하기 위해 공공기관이 선도적으로 일·가정 양립을 지원을 위한 제도 활성화에 기여할 필요가 있음
 - (여성관리자 확대) '14년에 수립한 여성관리자 확대계획을 차질 없이 이행하도록 하고, 각 기관은 관리자 직급을 정하여 운영함
 - (일·가정 양립) 경력단절 여성 채용 확대, 자동 육아휴직제 도입·시행, 가족친화인증 획득 노력, 직장어린이집 설치 의무대상기관의 법상 의무 이행 등을 시행함
 - 육아휴직 대체충원 등에 있어 경력 단절 여성을 적극적으로 채용하도록 노력함
 - 출산휴가와 육아휴직이 자동 연계되는 자동 육아휴직제를 도입·시행함
 - 유연근무제, 육아휴직 등 가족친화제도를 모범적으로 운영하는 기관을 인증하여 정부사업 참여 시 가점, 투·융자 대출시 우대 등의 혜택을 부여함
 - 공공부문 출산장려를 권고한 「출산을 회복을 위한 보완대책」 내용을 적극적으로 반영함
 - (시간선택제) 시간선택제 적합직무를 지속발굴하고 신규채용 및 전환(전일제→시간제) 인원이 정규직 신규채용의 10% 수준이 되도록 적극적으로 노력함
 - '18년까지 전환인원이 정규직 정원의 3% 이상이 되도록 기관별로 활성화 계획을 수립하고 이행함
 - 시간선택제 전환에 따른 대체인력 충원 시 원칙적으로 정규직으로 채용함
 - (유연근무제) 자기계발, 자녀양육, 퇴직준비 등 개인별 여건에 맞는 유연근무제를 적극 활용하고 직원 대상 교육·홍보를 통해 인식 제고 및 문화 조성을 위해 노력함

- (통합공시 확대) 일·가정 양립 지원정책 활성화를 위해 공공기관 통합공시 항목에 관련 제도 운영 현황을 신설하여 공시함
 - (통합공시 제도) 기획재정부는 「공공기관 운영에 관한 법률」 제11조 및 제12조에 따라 공공기관 경영정보시스템(알리오)을 운영하여 공공기관이 통합공시 항목에 대해 경영정보를 공개하도록 하고 있음
 - － 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 총 40개 항목에 대해 경영정보를 공시함
 - (일·가정 양립 항목신설) 일·가정 양립 지원제도 운영 현황 항목을 신설하여 관련 공시 내용을 추가함
 - － 유연근무제, 육아휴직, 출산휴가, 유산·사산휴가, 임신기·육아기 단축근무제 유연현황 등 5개 공시기준을 확대하여 기존보다 관련 내용의 공시기준을 확대함
- (적용 대상) 공공기관 인력운영 방안은 공기업·준정부기관에 해당하고 공공기관 통합공시에 관한 기준 개정안은 전 공공기관이 적용됨
 - (인력방안) 공기업·준정부기관에 적용되며, 기타 공공기관은 주무부처의 책임하에 준용할 수 있도록 함
 - (통합공시) 통합공시 기준 개정은 전 공공기관에 적용 되어 2017년 4월에 '16년도 정기공시부터 알리오 사이트를 통해 확인 가능함

출 처

- 기획재정부, 「공공기관 운영관련 교육자료」, 2017.2.23.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 「2016 공공기관 현황 편람」, 2016.9.
- 기획재정부, 「2017년도 공공기관 인력운영 방안 확정 및 공공기관의 통합공시에 관한 기준 개정」, 2017. 2. 9.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000007577&menuNo=4010100, 검색일자: 2017.03.08

* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.



소통의장

기관장 인터뷰

축산물품질평가원 | 백종호 원장

한국석유관리원 | 신성철 이사장

전문가 좌담회

미래의 공공기관 정책방향



축산물품질평가원, 글로벌 No.1 축산전문기관!

백종호 원장 | 축산물품질평가원

■ 일 시

2017. 2. 2

■ 장 소

축산물품질평가원 본사 원장실
(세종시 아름동 소재)

■ 진 행

조임곤 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정 리

강석훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 지 원

홍윤진 KIPF 공공기관연구센터 연구원
정사라 KIPF 공공기관연구센터 위촉연구원

■ 학 력

- 1977. 대구 달성고등학교 졸업
- 1984. 경북대학교 농학과 졸업
- 1988. 경북대학교 대학원 유전학 석사
- 2002. KDI 국제정책대학원 국제관계학 석사
- 2014. 경북대학교 대학원 응용생명과학 박사 수료

■ 경 력

- 1985 ~ 1987 농림부 농정국, 유통국 및 농산국 사무관
- 1997 ~ 2009 농림부 국제국 및 식량국 서기관
- 2009 ~ 2010 농림부 소득안정추진단장
- 2010 ~ 2011 국립농산물품질관리원장
- 2012 ~ 2013 산림청 산림교육원장
- 2013 ~ 2016 농림축산검역본부 동식물위생연구부장
- 2016 ~ 축산물품질평가원장

금번 [기관장인터뷰(제52호)]에서는 축산물품질평가원 백종호 원장과의 인터뷰를 담았음

Q. 축산물품질평가원은 무엇을 하는 기관인지, 먼저 축산물품질평가원의 기능, 역할 및 주요 사업에 대한 소개 부탁드립니다.

A. 축산물품질평가원(축평원)은 1989년 「축산법」에 근거하여 설립된 공공기관이다. 주요 사업으로는 소, 돼지, 오리, 닭, 계란 등 축산물의 품질을 평가하는 축산물등급판정 사업과 소, 돼지의 생산부터 유통까지의 이력을 관리하는 축산물이력제 사업, 그리고 축산물의 거래 단계별 유통 흐름을 조사하는 축산물 유통실태 조사사업을 주관하고 있다.

축평원의 설립 목적은 국내산 축산물의 품질 향상과 가축개량 촉진, 유통 원활화이다. 이에 따라 ‘축산물등급판정 사업’을 통하여 우리 국민이 가장 많이 소비하는 축산물인 국내산 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란, 오리고기에 대해서 등급판정을 실시하고, 관련 정보를 생산농가와 유통업 종사자, 소비자에게 다양한 방법으로 제공하고 있다.

등급판정 대상 품목 중 쇠고기와 돼지고기는 반드시 등급판정을 받아야만 시장에 유통될 수 있으며 닭고기, 오리고기, 계란 등 나머지 품목은 업체에서 신청한 경우에 한해서만 등급판정을 실시하는 자율사업이다.

이와 함께 축평원에서는 2007년 소부터 시작하여 2014년 돼지까지 확대된 ‘축산물이력제 사업’을 주관하고 있다. 「가축 및 축산물 이력관리에 관한 법률」에 의해 시행되는 축산물이력제 사업은 이력번호를 통해 질병 등 문제가 되는 가축에 대한 신속한 역추적을 가능하도록 함으로써 방역의 효율성을 높이고 있다. 더불어 소비자에게는 생산-도축-유통 정보 등 축산물의 다양한 정보를 제공함으로써 신뢰 확대에 기여하고 있다.

축산물이력제 사업의 효과를 높이고, 유효성을 검증하기 위해 축평원에서는 DNA 동일성 검사를 실시하고 있다. 시중에 유통되고 있는 모든 국내산 쇠고기와 돼지고기는 고유번호인 이력번호가 부여되는데 축평원에서는 이력번호를 바탕으로 전국에서 도축되는 모든 소와 일부 돼지의 DNA 샘플을 채취하여 보관하고 있다. 그리고 식육포장처리업소나 판매장에서 쇠고기와 돼지고기 샘플을 채취하여 동일한 번호를 가진 보관용 샘플과 동일성 여부를 분석, 비교함으로써 유통과정의 투명성을 검증한다. DNA 동일성검사는 국립농산물품질관리원이나 시·군·구 단위의 단속, 그리고 기관 차원의 유통단계 모니터링에 있어 중요한 역할을 하고 있다.

한편, 2012년부터는 국내 축산물의 유통실태를 정확히 파악하여 유통비용을 절감하고, 유통구조를 효율적으로 개선하기 위한 ‘축산물 유통실태 조사사업’을 정부로부터 수입 받아 추진해 오고 있다.

축산물 유통실태 조사사업은 국내에서 유통되고 있는 주요 축산물의 다양한 유통경로와 유통단계별 가격의 변화를 정밀하게 조사하고, 그 결과를 바탕으로 유통단계를 합리적으로 개선하여 축산물의 최종 소비자가격을 적정하게 유지할 수 있는 대안들을 모색하기 위한 사업이다.

이처럼 축평원은 세 가지 핵심 사업을 통해 국내산 축산물의 경쟁력과 생산농가의 소득을 높이고, 소비자의 이익에 기여하는 역할을 수행하고 있다.

Q. 기관의 축산물이력정보 월평균 조회 수가 350만건이나 되어 ‘국민 체감형 Hot Data’ 농업·농촌 분야 1위로 선정되는 등 축산물이력제가 호평받고 있다. 2005년부터 시행되고 있는 축산물 우수 브랜드제도도 좋은 평가를 받는 것으로 알려져 있다. 두 제도에 대한 소개 부탁드립니다.

A. 앞서 설명드린 것처럼 축산물이력제도는 이력정보를 바탕으로 가축 방역의 효율성과 국내산 축산물에 대한 소비자의 신뢰를 높이는 제도이다.

미국과 유럽, 일본 등에서 광우병이 발생함에 따라 먼저 시행이 되고 있었고, 우리나라에서도 효과적인 사업 시행을 위해 2004년 일부 시·군을 중심으로 쇠고기이력제 시범사업을 실시하였다. 그리고 2008년 12월에 사육단계, 2009년 6월에 유통단계에서 의무 시행되면서 전면 확대되었다.

이후 쇠고기이력제가 먼저 안정적으로 정착되었으며, 그 기반을 바탕으로 2014년 12월 국내산 돼지고기까지 이력관리를 의무화하여 명실상부한 ‘안전 먹거리 제도’로 자리잡게 되었다. 현재 축산물이력정보는 월평균 조회 수가 350만건에 이르고 있다. 이는 농림수산부 내에서 가장 활용성이 좋은 빅데이터 자료이다. 이력정보는 소비자가 축산물을 구입할 때 조회하는 것 이외에도 사육·도축·유통 등 전 단계에 걸쳐 활용되고 있다.

〈축산물이력제 단계별 업무 흐름도〉



생산농가에서는 소의 거래를 위해 사육 월령과 출생지 등을 확인하는 수단으로 활용하고 있으며, 브루셀라, 결핵병 검사 결과와 구제역 백신 접종 여부를 실시간으로 확인하는 등 가축 방역의 기초자료로도 활용된다.

그리고 유통업소에서는 도체중량, 등급 등 거래하는 축산물의 정보를 검수하는 데 활용하고 있으며, 전산화된 일부 유통업소에서는 이력제 Open-API를 활용해 축산물의 거래 내역을 전자적으로 관리하기도 한다. 이를 통해 정보의 오류를 획기적으로 줄임으로써 유통과정의 신뢰도가 높아지고 있다.

이외에도 학교급식으로 공급되는 축산물의 품질과 유통 정보의 사실관계를 확인하는 데도 이력정보는 이용된다. 특히 축산물맘편한서비스는 학부모가 내 아이가 먹는 급식에 들어가는 축산물의 정보를 이력번호를 통해 확인하게 함으로써 안심을 더하고 있다. 최근에는 세종특별자치시와의 MOU를 통해 세종시의 학교급식을 학생들이 안전하게 먹고 학부모들이 안심할 수 있도록 서비스를 제공할 예정이다.

이처럼 이력정보는 소비자뿐만 아니라 사육·유통, 학교급식 등 다양한 분야에서 널리 활용되고 있다. 특히 가축과 축산물의 수급 및 관측, 가축개량 관련 연구 등 정부의 정책 근거 마련을 위한 각종 사업에도 효과적으로 쓰이고 있다. 현재는 이러한 이력정보의 신뢰도가 인정되어 올해부터 이력자료상 「소 사육 두수」 통계를 국가승인통계(가축동향조사)로 대체하는 것을 적극 검토하고 있다.

우수 축산물 브랜드사업은 사육에서 유통까지 체계화 된 축산물 브랜드를 육성하여 시장 개방으로 위기에 놓인 우리 축산업의 경쟁력을 갖추기 위해 추진된 사업이다.

“

축산물품질평가원의
축산물이력제도는 소비자, 생산자, 유통, 학교급식, 연구, 및
정부정책사업 등 다양한 분야에서 활용되고 있다

”

축산물 브랜드사업의 구체적인 목적은 통일된 사양관리와 계획된 생산체계에 따라 맛과 품질이 균일하고, 위생과 안전성을 신뢰할 수 있는 축산물을 생산해서 소비자에게 공급한다는 것이다. 이러한 목적에 따라 차별화된 고품질 축산물을 생산하고 있는 브랜드 경영체의 규모화와 내실화를 통하여 좋은 품질의 축산물 생산을 장려하고, 유통을 선도하는 핵심 주체로 육성 중이다.

현재 정부와 소비자단체(소비자시민모임)에서 생산, 가공, 유통의 각 단계를 엄격한 심사기준에 따라 평가하여 우수 축산물 브랜드 인증·경진대회를 통해 우수 브랜드를 선발하고 있는데, 우수 브랜드인증업체에 대해 매년 재평가를 실시하는 등 사후관리도 철저히 하고 있다. 지난해에는 한우 26개, 한돈 14개, 계란 1개 브랜드가 인증된 바 있다.

축평원에서는 축산물 브랜드 현황 조사를 통하여 축산물 브랜드 지원의 정책적 근거를

마련하고 있으며, 브랜드 인증과 경진을 위한 심사기준을 만들고, 현지실사를 통해 검증하는 역할을 하고 있다.

Q. 그 밖에 거점 도축장 육성, 오리고기 전량판정 사업 등 다양한 사업이 추진되고 있다고 들었다. 2017년 축산물품질평가원의 중점 추진사업과 새로운 목표에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 2017년은 정부의 ‘축산물 유통구조 개선’ 정책 지원을 더욱 강화하고, 주요사업별 추진체계를 개선하여 효율성이 높아질 수 있도록 노력할 계획이다.

축산물등급판정 사업에서는 현재 마련된 쇠고기 등급판정 기준 보완(안)에 대한 검증과 시범적용을 완료하여 최종 적용(안)을 도출하고, 2018년부터 시행될 수 있도록 준비하고 있다.

또한, 돼지 기계 등급판정 시범사업을 성공적으로 추진하여 인력 중심의 돼지고기 등급판정 방법의 효율성을 높이고, 객관적 등급판정 데이터에 근거한 통계 정보를 폭넓게 활용하고자 한다. 이를 위해 현재 1개소에 시범사업으로 운영 중인 기계 등급판정 도축장을 2019년부터 단계적으로 늘려나갈 계획이다.

한편, 가금산물 등급판정 사업의 추진체계도 개선하여 현재 10% 전후에 머물러 있는 등급판정 물량의 시장 점유율을 확대하여 소비자 편익을 높여 나갈 계획이다. 이는 점차 소비가 증가되고 있는 국내산 가금산물을 공공 품질관리체계 안에서 관리함으로써 품질을 향상시키고, 안전성을 강화해 나간다는 데 의미가 있다. 이를 위해 올해부터는 업체의 자체 품질관리사가 직접 등급판정을 실시하고, 축평원에서 이를 관리·감독하는 자체품질평가제도 시범사업을 추진해 나갈 계획이다. 또한 이와 병행하여 현재 전체 생산량 중 일부 신청 물량만 판정하는 체계에서 작업장 생산량 전부를 신청받아 판정하는 전량 판정 작업장 모델을 확산시켜 나갈 것이다.

축산물이력제사업에서는 생산, 유통 등 전 과정에서 정확한 이력정보가 만들어질 수 있도록 이력정보 검증체계를 도입할 계획이다. 이를 통해 정보의 객관성과 정확도를 높여가

겠다. 또한, 이력정보의 대국민 활용을 높임으로써 우리 축산물에 대한 믿음이 더욱 높아질 수 있도록 노력할 계획이다.

먼저, 이력정보 Big Data 활용도를 높이기 위해 이력정보 개방 범위를 점진적으로 넓혀 나감과 동시에 기관에서 보유하고 있는 이력정보, 등급정보와 유통정보의 융합을 촉진시켜 활용도 높은 정보로 발전시키고자 한다.

그리고 지난해 말에 발생하여 국가경제와 국민생활에 큰 피해를 준 조류독감에 대한 대응방안으로 가금류 이력관리제도 도입을 정부와 긴밀하게 협조하여 검토해 나갈 예정이다.

거점도축장 육성은 정부에서 축산물 유통구조 개선정책의 일환으로 역점을 두고 추진하는 사업이다. 각 지역별로 거점도축장을 선정하고, 지원함으로써 덴마크의 데니쉬 크라운과 같은 축산 패커로 육성해 나간다는 취지인데, 이를 통해 축산물 생산과 가격이 안정화됨으로써 소비를 촉진시키는 선순환 구조가 만들어질 것으로 기대하고 있다. 이를 위해 축평원에서는 적극적인 행정적 지원을 통해 이 사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 노력할 계획이다.

Q. 축산물품질평가원은 8년 연속 ‘공공기관 고객만족도’ 우수기관으로 선정되었고, 2016년 ‘공공기관 종합 청렴도 조사’에서는 606개 기관 중 전체 1위를 차지하였다. 원장님께서도 고객중심 경영과 청렴·투명 경영을 특히 강조하신다고 들었다. 이를 위한 기관의 노력과 높은 등급의 비결에 대해 알고 싶다.

A. 2004년부터 시작된 공공기관 고객만족도 조사는 기관에 많은 변화를 주었다. 기본적으로 고객중심의 경영철학으로 변화되었다는 평가를 받고 있다.

축평원도 공공기관으로서 축산농가와 유통업 종사자, 국민에게 서비스를 제공하는 기관이기 때문에 고객중심 경영은 필요한 부분이었다. 물론 고객만족도 조사가 시작되기 이전에도 서비스를 제공한다는 책임의식과 기관 운영방향이 있었지만 고객만족도 조사 이후부터는 그 체계가 명확해졌다고 할 수 있다.

대표적으로 2004년 ‘3F 운동’을 기획하며, 공정한 판정(Fair Grading), 신속·정확한

정보(Fast Information), 친절한 서비스(Fine Service)를 위해 노력했다. 고객들의 요구에 맞춘 기관 서비스 전략을 체계화한 것이다.

이후 2007년 조직개편을 통해 고객홍보팀을 신설하였으며, 부서별 CS리더를 선정하고, 고객서비스 현장을 만드는 등 고객만족 경영을 위한 기반을 차근차근 다져왔다. 그리고 2012년 전문상담원을 둔 고객지원실을 개설하여 전문화된 상담서비스를 제공하는 등 시스템의 체계화의 큰 진전이 있었다.

이러한 시스템과 함께 고객 유형별로 맞춤형 서비스를 제공함으로써 고객만족도는 향상될 수 있었다. 대표적으로 생산농가에는 등급판정 결과에 대한 개별 문자 서비스를 제공하고, 등급판정 ‘설명날’을 운영함으로써 등급판정 결과 등에 대한 궁금증을 직접 해소해주고 있다.

더불어 축산유통종합정보센터를 구축하여 축산물 시세와 유통정보 등 다양한 정보를 제공함으로써 고객들과 더 가까워지는 계기가 되었다. 또한 고객만족 경영 철학에 대한 내부 인식 확산을 위해 직원별 교육을 강화하고, 사회공헌활동을 통해 기업의 사회적 책임을 실천하는 등 다방면에서 많은 노력을 기울이고 있다.

이러한 노력이 있었기에 지난 해 8년 연속 고객만족 우수기관으로 선정될 수 있었다. 축평원은 2016년 한 해도 고객 상담 표준매뉴얼을 제작·배포하고, 등급판정 확인서 발급 체계를 개편하여 고객의 불편을 획기적으로 줄이는 등 고객이 중심이 되는 기관 운영에 최선을 다했다. 이에 따라 고객만족 우수기관의 영광이 지속될 것으로 기대하고 있다.

축산물품질평가원은 공공기관 유형 중 검사·검증기관으로 분류된다. 그리고 기관 설립의 근거가 된 사업은 축산물등급판정 사업이다. 기관과 사업의 특성상 공정성과 신뢰는 가장 중요한 가치일 수밖에 없다.

이러한 가치를 현장에서 묵묵히 지켜온 결과가 지난 해 종합 청렴도 1위로 나타난 것으로 생각된다. 모든 임직원들의 노력에 경의를 표하고, 축평원을 진심어린 마음으로 지켜봐 주신 고객 여러분께 깊이 감사를 드리는 바이다. 더불어 앞으로 고유의 가치를 지키고, 청렴한 세상을 만들기 위한 노력에 소홀히 하지 않을 것을 약속드리겠다.

청렴도 1위의 비결은 신뢰에 있다고 할 수 있다. 1989년 이래 금품수수 등 청탁에서 자유로울 수 있었던 직원들에 대한 경영진과 고객들의 믿음, 공정하고 청렴한 기관을 만들

어가겠다는 경영철학에 대한 직원들의 믿음, 그리고 이러한 믿음을 바탕으로 신뢰를 잃지 않기 위해 부단히 노력한 결과가 청렴도 1위로 나타났다.

설립 이래 걸어온 청렴한 길을 위해 앞으로도 윤리의식 내재화를 위한 교육체계를 강화하고, 반부패 실무추진반을 운영하는 등 청렴 경영을 시스템화할 것이다. 하지만 이에 앞서 고객과 직원과의 믿음, 기관과 직원과의 믿음을 위해 열린 자세로 소통하겠다. 더불어 공정과 신뢰라는 기관 고유의 가치를 가슴에 새기고, 묵묵히 본연의 업무에 최선을 다할 것이다.

Q. 현재 마블링 위주의 쇠고기 등급제도에 대한 논란이 있는 한편, 새로운 등급제 도입에 대한 축산업계의 반발도 있다고 들었다. 쇠고기 등급판정 기준의 보완 현황과 기관의 대응 방향에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 쇠고기 등급제도는 품질 차별화를 통해 국내산 쇠고기가 외국산과 뚜렷이 구분되는 시장을 만드는 데 중요한 역할을 해왔다. 하지만 소비 트렌드 변화, 「청탁금지법」 시행 등 소비환경 변화에 능동적으로 대응하고, 한우산업의 생산성 향상을 통한 경쟁력을 높이기 위해 등급기준을 보완하게 되었다.

쇠고기 등급제도 보완은 한우산업의 생산성을 높이는 한편 소비자에게는 가격과 품질에 따라 합리적인 소비를 유도하는 방향으로 초안을 마련한 상황이다. 먼저 육량등급은 고기의 양이 많은 쇠고기 생산을 유도하고, 육질등급은 4~6개월을 단축하는 등 농가의 생산성 향상을 위한 방향으로 설정하였다. 더불어 축산물의 등급을 비롯하여 소비자가 원하는 정보를 제공함으로써 정보를 활용한 합리적 소비를 유도하는 방안을 준비하고 있다.

하지만 쇠고기 등급판정 기준은 농가의 소득과도 밀접하게 연관되어 있고, 유통·소비에도 크게 영향을 미치기 때문에 관련 단체와 학계, 전문가 등과 긴밀하게 협조해야 한다. 따라서 협의회나 설명회를 통해 보완방향에 대한 생산자와 소비자의 공감을 이끌어내는 한편 각계 전문가와 협력하여 등급판정 기준 보완방향을 면밀히 검증할 계획이다. 그리고 현장 적용기반을 마련하여 최종방안을 확정할 계획이다.

Q. AI 발생, 외국산 축산물의 대량 유입, 김영란법 등으로 인한 축산물의 수급 불안과 가격 변동에 소비자들의 불안과 혼란이 커져가고 있다. 비합리적인 축산물 유통구조에 대한 지적도 존재한다. 소비자 불안을 불식시키고 유통구조를 개선하기 위한 기관의 대책과 노력 이 무엇인지 궁금하다.

A. 스마트폰의 발달로 인해 소비시장은 급격한 변화를 겪고 있다. 특히 다양한 소비처와 손쉬운 가격비교를 활용한 간편한 소비자가 늘어남에 따라 기존 유통시장도 변화할 수밖에 없었다. 더불어 「청탁금지법」이나 가축질병, 시장개방과 같은 환경 변화까지 겹치며 축산물 유통시장도 생산자-산지 중심에서 소비자-시장 중심으로 전환되고 있다.

이러한 환경 변화에 축산업계가 능동적으로 대응할 수 있도록 축산물의 유통구조를 합리화함으로써 소비자의 신뢰를 얻고, 새로운 유통환경을 만들어가야 할 필요가 있다. 이러한 필요성에 따라 농림축산식품부에서는 지난 해 말 ‘축산물 유통구조 개선방안’을 발표한 바 있다. 축평원도 이 정책을 기초로 다양한 사업을 진행할 계획이다.

먼저 축산물 가격과 유통실태 정보의 공개를 확대하고자 한다. 현행 지육 경매가격을 제공하는 방식에서 앞으로는 산지와 도매, 소매 유형별, 부위별 가격정보를 매일 생산자와 소비자에게 공개하겠다. 축산물 유통실태 조사범위를 쇠고기, 돼지고기, 닭고기, 계란 등 기존 8개 품목에서 외국산 부산물까지 10개 품목으로 확대하고, 조사결과와 제공 주기를 기존 연 1회에서 분기별로 확대 발표함으로써 시장 변동성에 유연하게 대응할 계획이다.

또한, 수입 쇠고기 유통실태와 판매가격에 대한 모니터링을 강화하고, 소매 업체별 판매가격 동향 정보를 조사·공개하여 자율경쟁을 유도함으로써 소비자 편익을 높일 계획이다. 그리고 축산물 직거래 우수 유통업체를 발굴하여 신유통 채널에 대한 소비자의 접근성을 높이겠다. 지난 해 선정된 축산물 직거래 우수 유통업체들은 일반 유통업소에 비해 유통비용률이 9.3%가 낮은 것으로 조사되었다. 이에 따라 소비자 가격 또한 전국 평균 대비 8.7~16.1%까지 저렴한 것으로 나타났다. 이렇게 생산조직의 자발적 직거래를 통해 생산부터 유통까지 효율적인 유통망을 갖춘 유통업소를 적극적으로 홍보하고, 우수사례를 확대할 계획이다. 이로써 안정된 생산기반을 갖춘 축산물 경영체를 육성하고, 소비자에게는 보다 합리적인 가격에 축산물이 공급될 수 있도록 유통시장을 변화시켜나갈 것이다.

이와 함께 「청탁금지법」, 가축질병 등 외부 환경 변화에 따른 축산물 유통시장의 변화를 분석하여 즉각적인 대응이 가능하도록 지원체계를 구축하는 등 정책 지원을 강화할 계획이다. 축평원은 축산물 가격과 유통실태 정보 공개 확대, 축산물 유통사업 다각화 및 즉각적인 정책지원을 통해 생산자는 제값에 판매하고, 소비자는 합리적인 가격에 구매하는 축산물 유통환경 조성을 위해 지속적으로 노력할 것이다.

Q. 원장님께서서는 농림축산식품부 고위공무원 출신으로, 농림부 농정국, 국제국, 유통국 등을 거쳐 국립농산물품질관리원장, 산림청 산림교육원장, 농림축산검역본부 동식물위생연구부장을 역임하시고 2016년 3월 제10대 축산물품질평가원 원장으로 취임하셨다. 오랜 공직 경험이 기관장으로서 어떤 장점이 되는지 알고 싶고, 원장님의 경영 철학이 궁금하다.

A. 저도 오랜 공직 생활을 마치고 축산물품질평가원장으로 부임했지만 축산물품질평가원도 1989년에 설립되어 28년 동안 정부에서 위탁한 공적인 업무를 수행하며 국내 축산업 발전을 위해 중추적인 역할을 수행해 오고 있다.

이런 측면에서 생각해 볼 때 축산물품질평가원장이라는 임무와 저희 직원들에게 부여된 임무는 국가와 국민이 우리에게 부여한 공직의 연장선임에 틀림이 없다. 공직이란 모든 성과가 국가와 국민에게 귀속되어야 하는 직업이다. 국가가 부여한 임무에 대한 사명감과 국민을 위한 희생이 없이는 그 어떤 목적도 달성하기가 어렵다고 생각한다.

또한, 공직에 몸담고 있는 사람들은 자기가 하는 일에 대해서 국가와 국민에게 약속한 지켜야 할 원칙과 규정이 있다. 원칙과 규정의 준수에 대한 철저한 자기반성과 확고한 실천의지가 있어야 공직을 원활하게 수행할 수 있다고 생각한다.

축산물품질평가원장으로 부임하면서 가장 먼저 주목한 것도 이러한 부분이다. 국가에서 부여한 설립목적을 정리한 축평원의 미션은 ‘축산물에 가치와 신뢰를 더하여 사람들의 행복하고 건강한 삶에 기여한다’이다. 또한 미션 수행을 위해 축평원 임직원들이 준수해야 할 원칙적 핵심가치로 ‘공정, 전문성, 소통, 도전’을 규정하여 실천해 왔다.

앞에서 언급한 것처럼 오랜 공직경험을 통해 지켜왔던 공직자로서의 마음가짐과 원칙

준수의 의지들이 축평원에 설정된 미션, 핵심가치와도 일맥상통한다고 생각한다. 그리고 앞으로도 이러한 마음가짐과 핵심가치들이 업무추진 과정에서 실현될 수 있도록 노력해 나갈 것이다. 같은 가치관과 행동양식을 가진 사람들은 더욱더 조화롭게 단결할 수 있으며 더 많은 일들을 더욱 가치 있는 성과로 만들어갈 수 있다고 생각하기 때문이다.

이와 함께 일 하면서 행복을 느낄 수 있는 조직문화를 만드는 데도 노력할 계획이다. 어떠한 일이든 결국 사람들이 해야 하는 일이기 때문에 성과나 보람과 함께 행복과 즐거움이 항상 함께하는 문화가 조성되어야 한다고 생각한다. 이러한 취지에 따라 2017년 기관 캐치프레이즈를 “일과 가정을 Fun Fun하게”로 정했다. 2014년 여성가족부로부터 가족친화기관으로 인증받았던 사례에 비취 업무의 효율성을 높이면서 일과 가정이 양립할 수 있는 문화를 만들기 위해 더 많은 노력을 하고자 하는 것이다. 개인의 행복과 즐거움에 기반한 업무가 구체적인 성과와 조직의 성장에 기여한다는 철학을 바탕으로 즐거운 직장 문화를 만들기 위해 직원들과 함께 노력할 것이다.

“ 축산물품질평가원이 찾는 인재는
전문인, 도전인 그리고 기본인이다!

”

Q. 축산물품질평가원이 찾는 인재상과 채용제도에 대해 설명 부탁드립니다, 축산물품질평가원에 들어오고 싶은 취업준비생들에게 한마디 부탁드립니다.

A. 축산물품질평가원의 인재상은 첫째(전문인) 전문적인 지식과 팀워크를 바탕으로 비전 달성을 위해 끊임없이 노력하는 인재, 둘째(도전인) 도전정신과 창의적인 사고로 미래를 개척해 나가는 열정적인 인재, 셋째(기본인) 올바른 사고와 책임감으로 고객의 가치를 실현하기 위해 기본과 원칙에 충실한 인재라고 말씀드릴 수 있다.

축평원은 2015년부터 NCS(국가직무능력표준)기반의 채용제도를 도입하여 능력 위주의 인재를 선발하고 있다. 축평원의 업무 특성상 전문성이 필요한 만큼 「축산법」(제37조)에 따라 전문대학 이상 축산 관련 학과를 졸업하거나 이와 동등한 학력이 있는 사람이면 누구나 지원할 수 있으며, 행정직의 경우 통계, 전산, 유전자분석, 홍보 등 다양한 분야의 학력과 무관하게 능력 있는 인재를 필요로 한다.

또한, 청년일자리 창출을 위한 정부정책에 따라 2009년부터 청년인턴 제도를 운영하고 있는데, 청년인턴은 정규직 채용을 전제로 하는 채용형 청년인턴과 다양한 직무경험과 취업 역량 강화를 위한 체험형 청년인턴 프로그램으로 운영되고 있다.

축평원은 우리의 미션과 비전에 공감하고, 적극 실천하기 위한 자세를 갖춘 인재라면 누구나 환영한다. 더불어 개인의 꿈이 기관이 추구하는 가치와 어우러져 마음껏 능력을 발휘하고, 함께 성장할 수 있도록 지원을 아끼지 않을 것이다. 사명감과 책임감이 투철한 청년들의 많은 관심을 부탁드립니다.

Q. 마지막으로 대한민국 공공기관 기관장의 한 분으로서 공공기관 정책과 관련된 제언이나, 공공기관이 나아가야 할 방향에 대한 의견이 있으시면 한 말씀 부탁드립니다.

A. 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 2007년에 시행된 후 현재에 이르기까지 10여 년의 시간이 흘렀다. 그동안 공공기관의 ‘자율 책임경영체계 확립’, ‘경영 합리화’, ‘운영의 투명성 강화’를 기치로 수많은 공공정책들이 개발되고 적용되어 왔다.

특히, 축평원처럼 전문직들로 구성된 중소규모 기관의 경우 「공운법」에 따른 경영평가 제도 등을 통해 효율적 기관 경영과 사업 운영 방법을 학습할 수 있었고, 성과창출을 위한 다양한 스킬도 전수받았다고 판단한다. 더불어 국가와 국민에게 꼭 필요한 성과를 통해 기관이 발전할 수 있는 동기도 충분히 부여받고 있다고 생각한다.

다만 아쉬운 점이 있다면 기관의 전반적인 상황과 여건, 추진사업의 특이성에 대한 이해가 선행되는 유연한 공공기관 정책 적용이 필요한 시점이 되었다고 판단되는 데도 공공정책의 적용방법은 경직되어가는 측면이 있다는 것이다. 물론 정책 추진의 효율성과 적시

성을 위해 불가피할 수는 있겠으나 이제 정책들을 수용하는 공공기관의 인식이 정부의 통제 수단으로만 이해하게 해서는 안 되며 공공기관에 부여된 임무 완수를 위한 원활유의 역할로 이해하게 해야 한다. 과연 현재의 획일적인 공공정책 적용 방법들이 각 공공기관에 부여된 고유 미션을 달성하는 데 있어 그 고유성과 핵심가치를 훼손되게 함으로써 도리어 국민에게 반대급부의 영향을 미치고 있지는 않은가에 대한 철저한 검증이 필요하다. 만약 이러한 검증을 통한 결과가 부정적이라면 신속하게 정책의 방향과 적용방법을 개선해 나가야 될 것이다.

지금 현재에도 공공기관을 바라보는 국민의 시각은 우호적이지만은 않다는 것을 잘 알고 있다. 그러나 일부 공공기관의 부정적인 측면이 확대 해석되어 ‘모든 공공기관이 다 그렇다’고 치부되는 것은 국가와 국민을 위해서도 상당히 불행한 일이라고 생각한다.

국가가 부여한 미션을 성실히 수행함으로써 좋은 성과를 창출하고 국민과 끊임없이 소통함으로써 국민에게 신뢰를 심어주는 많은 공공기관들이 있다. 물론 그 중 하나에 축평원도 포함된다고 생각한다. 이러한 기관들이 노력한 결과로 얻어지는 성과들이 비록 상대적으로 작은 것일지라도 그것들이 모여서 국가가 발전하고, 국민생활이 나아지도록 더 큰 시너지를 내고 있다는 것에 저희는 자부심을 갖고 있다.

공공기관의 이러한 노력과 마음가짐이 국민들에게 잘 전달되어 국민들이 공공기관을 신뢰하고 이해할 수 있도록 노력해 나가는 것이 국민의 공공기관에 대한 부정적 인식을 개선하기 위해 반드시 필요하다고 생각한다. 우리 축산물품질평가원도 국민과의 지속적이고 친밀한 소통을 통해 국민이 좋아하는 친근한 이웃으로 국민 곁에 남을 수 있도록 앞으로도 열심히 노력해 나가겠다.



축산물품질평가원(Korea Institute for Animal Products Quality Evaluation)

주무부처	농림축산식품부	기관유형 (평가유형)	위탁집행형 준정부기관 (강소형)
소재지	세종특별자치시 아름서길 21 (044-410-7000 / www.ekape.or.kr)	기관장 (임 기)	백종호 (2016.03.04.~2019.03.03)
설립근거	• 「축산법」제36조	설립연도	2001.07월
설립목적	축산물의 품질향상과 유통의 원활 및 가축개량의 촉진을 통하여 국내산 축산물의 국제경쟁력을 제고하고 축산농가의 소득증대와 소비자의 이익에 기여		
주요 연혁	'01.07월 「축산법」 개정으로 독립법인 설립 '04.04월 「정부산하기관관리기본법」 적용대상 기관 지정 '07.04월 「공공기관 운영에 관한 법률」에 의거 준정부기관으로 지정 '10.01월 「축산법」 개정으로 "축산물품질평가원"으로 명칭 변경		
주요기능 및 역할	- 축산물등급판정업무의 효율적 수행을 통해 축산물의 품질 향상, 유통의 원활, 가축개량의 촉진 유도 - 국내산 축산물의 국제경쟁력을 제고하고 축산농가의 소득증대와 소비자의 이익에 기여 - 축산물이력제업무를 통해 방역의 효율성을 도모하고, 축산물의 안전성 확보를 통해 소비자의 이익과 축산업 발전에 이바지		



국민안전과 행복을 위해 석유 및 석유대체에너지를 통합 관리하는 스마트 리더, 한국석유관리원!

신성철 이사장 | 한국석유관리원

■ 일 시

2017.02.20

■ 장 소

한국석유관리원 본사 임원접견실
(경기도 성남시 소재)

■ 진 행

박한준 KIPF 공공기관연구센터 경영평가팀장

■ 정 리

강석훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 지 원

임희영 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 학 력

1976. 02. 충암고등학교 졸업
1983. 02. 아주대학교 화학공학과 학사 졸업
2000. 08. 가천대학교 화학공학과 석사 졸업
2010. 02. 서울과학기술대학교 에너지환경대학원
신에너지공학 박사 수료

■ 경 력

1984. 03. ~ 한국석유관리원 입사
2006. 07. ~ 2009. 04. 한국석유관리원 연구센터장, 기술정보처장
2009. 05. ~ 2011. 12. 한국석유관리원 수도권·호남지역본부장
2012. 01. ~ 2013. 12. 한국석유관리원 품질관리처장
2014. 01. ~ 2014. 12. 한국석유관리원 사업기획처장
2015. 01. ~ 2015. 10. 한국석유관리원 수도권북부본부장
2015. 11. ~ 2016. 11. 한국석유관리원 사업이사
2016. 11. ~ 한국석유관리원 이사장

■ 상 훈

1987. 10. 동력자원부장관 표창
2002. 06. 환경부장관 표창

금번 [기관장인터뷰(제53호)]에서는 한국석유관리원 신성철 이사장과의
인터뷰를 담았음

Q. 한국석유관리원은 무엇을 하는 기관인지, 먼저 석유관리원의 기능, 역할 및 주요 사업에 대한 소개 부탁드립니다.

A. 한국석유관리원은 국내에 유통되는 석유제품의 품질 및 유통관리, 연구개발, 시험조사 등을 통해 석유산업의 건전한 발전과 제품의 품질향상을 도모하기 위해서 1983년 11월에 설립된 산업통상자원부 산하의 공공기관이다.

한국석유관리원은 재단법인 형태로 설립되어 한국석유품질검사소, 한국석유품질관리원을 거쳐, 2009년 「석유 및 석유대체연료 사업법」⁰¹ 개정에 따라 재단법인에서 특수법인으로 재설립되며('09.5.1), 석유유통관리 전담기관으로 지정되었다.

기관의 주요업무는 석유 및 석유대체연료와 액화석유가스(LPG)에 대한 품질 및 유통관리이며, 성능평가와 연구개발을 위해 석유기술연구소를 운영하고 있다.

또한, 석유수입부과금 환급 확인, 가짜석유 압수물 관리, 표준개발, 석유업계 및 소비자에 대한 기술지원, 국내외 유관기관과의 기술교류 등 국내 석유류의 유통시장 전반에 걸쳐 다양한 업무를 수행하고 있다.

KOLAS 검사·시험기관, 영국교통부 차량 인증국 시험기관, 배출가스 저감장치 인증시험기관, 자동차 에너지소비효율 측정시험기관, 건설기계 배출가스 인증시험기관으로 지정되는 등 현재 석유관리원의 기술력은 세계적인 수준이다.

특히, 석유기술연구소는 2003년 첨가제를 가장한 가짜휘발유(당시 유사휘발유로 불렸으며, 세녹스가 대표적임)의 범람으로 자동차 고장 등 실제적인 피해와 석유대체연료에 대한 연구 등을 위해 국가적인 차원에서 설립된 국내 유일의 석유 및 석유대체연료 전문연구기관이다. 연구소는 현재 석유대체연료 분야에 대한 종합적인 연구 활동을 주도하고 있으며, 연료 품질 특성과 밀접한 배출가스, 연비, 극저온 시동성 등의 성능평가를 통해 친환경 연료 적용기술 개발 및 자동차 성능평가 기술 연구, 토양오염 조사, 트라이볼로지 기술 교육사업 등을 펼치고 있다.

⁰¹ 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제25조의2(한국석유관리원의 설립)

Q. 석유관리원은 국민권익위원회 주관의 2016년 ‘공공기관 부패방지 시책평가’에서 최고 등급인 1등급을 받았고, 기획재정부 주관의 고객만족도 조사에서도 4년 연속으로 최고등급인 우수기관으로 선정되었다. 높은 등급의 비결이 무엇인지 궁금하다.

A. 기관장으로서 부패방지와 청렴은 제가 특히 강조하는 사안인데, 그 이유는 검사·시험 업무를 주로 하는 우리 기관의 성격상 단 한 번의 비리 사건이 발생하는 것만으로 기관에 치명적이기 때문이다. 이것은 단순히 기관의 이미지, 경영평가 차원을 넘어서 몇 년간 기관을 고생시키는 일이고, 실제로 우리 기관도 과거 개인의 비리 사건으로 인해 이러한 고통을 경험한 적이 있었다. 가짜석유로 인한 불로소득이 크기 때문에, 과거 업자들이 다양한 방법으로 우리 직원들을 엮어 개인 비리로 연결되는 일이 발생한 사례가 있다.

하지만 오랜 기간에 걸친 노력 끝에 현재는 이러한 개인 비리가 전혀 없다고 말씀드릴 수 있다. 직무감찰제도를 통해 업무 전 과정을 철저하게 관리하고, 청렴교육도 전방위로 실시하고 있다. 이러한 개인의 비리를 방지하기 위해 기관은 철저한 노력을 기울이고 있다. 이러한 기관의 철저한, 전방위적 노력이 공공기관 부패방지 시책평가 1등급의 결과로 이어지지 않았나 생각한다.

고객만족도 조사의 경우에도, 관리·감독 대상이자 고객인 석유관리자들과의 관계를 잘 구축한 것이 영향을 주었다고 생각한다. 과거부터 이러한 관계형성이 계속 누적되었고, 우리 기관이 어떻게 하면 이들을 더 도와줄 수 있는지 지속적으로 노력한 결과 신뢰도가 형성되었다고 본다. 물론 우리의 최종 고객인 국민들의 만족을 위해 우리 기관이 지속적으로 노력한 결과가 좋은 등급으로 반영되지 않았을까 생각한다.

Q. 이사장님은 지난 1984년 공채로 입사하신 내부인사 출신으로, 30년 이상 석유관리원에 서만 근무하며 품질검사·R&D·시험분석 등의 기관 핵심 업무를 두루 경험하신 기관의 역사와 함께 하신 분이다. 한 조직에서의 오랜 근무 경험이 기관장으로서 어떤 장점이 되는지 알고 싶고, 이사장님의 경영 철학이 궁금하다.

A. 작은 규모로 시작한 관리원이 국내 석유품질을 세계적인 수준으로 끌어올리고 급변하

는 석유시장에 대응하여 석유 및 대체연료, LPG의 품질과 유통 전반을 체계적으로 관리하는 컨트롤타워로 자리매김한 것은 우리 직원들의 땀과 열정 덕분이라고 생각한다.

30여 년간 어려움에 부딪혔을 때 함께 고민하고, 역경을 이겨냈을 때 함께 기뻐했던 관리원 직원들이 모두 동기이자 후배들이기 때문에 우리는 한가족이나 진배없다. 그래서 직원들의 업무능력은 물론 개개인의 애로사항까지 잘 알고 있다는 장점이 있다.

아무리 훌륭한 능력을 가진 전문 경영인이라도 기관 업무와 조직을 파악하여 경영전략을 세우고 이를 펼치기까지 많은 시간이 소요될 것이다. 그러나 저는 내부 출신 기관장이기 때문에 그간의 경험을 토대로 빠르게 경영전략을 세우고, 조직을 정비할 수 있었다.

저는 관리원(당시 석유품질검사소) 설립(1983년 11월 15일) 직후인 84년 3월에 공채 1기로 입사했다. 관리원 입사 전 기술표준원(현 국가기술표준원)에서 근무했는데, 당시 연료유 분야를 시험했던 유일한 기관이었다. 그 경력을 살려 초기에 시험실을 갖추는 등 시험 관련 전반적인 업무를 했고, 이후 검사, 연구 분야까지 핵심 부서를 두루 경험하였다. 특히 오랜 기간 기술정보 조사업무를 수행한 덕분에 여러 국가들을 직접 방문하여 석유관련 시설을 둘러보고 전문가들을 만났으며 세계 여러 국가들의 주요 기술정보를 다양하게 접하면서 업무역량을 키울 수 있었다.

입사 후 기관의 기술적 업무를 주로 수행하다가 기관장이 되면서 경영 업무를 하게 되었는데, 제가 비록 경영을 전문적으로 공부한 것은 아니지만 경영과 관련하여 신문이나 책 등은 틈나는 대로 정독하여 나름대로 준비를 해왔다. 특히 최근 주력사업과 신사업을 동시에 추진해야 된다는 찰스 오라일리 스탠퍼드대 경영대학원 교수의 ‘양손잡이 경영’의 이론에 적극 공감하여 제 나름대로 이를 석유관리원에 적용하기 위해 노력하고 있다.

저는 우리 기관이 기존에 해오던 석유시장의 하류라 할 수 있는 석유유통시장을 관리하는 업무와 동시에 기존에 없었던 새로운 신사업을 발굴하기 위해 노력하는 투 트랙의 양손잡이 경영을 추구하고자 한다. 석유연구소의 연구기능을 더욱더 업그레이드시키기 위한 고민도 많이 하고 있다. 석유관리원의 기능은 크게 검사, 연구, 시험, 인증으로 구분할 수 있는데, 네 가지 기능 모두에서 신사업이 나올 수 있도록 지속적으로 고민하고 기관 차원에서 발전방향을 모색하고 있다. 화석연료 중에 원유만큼 저렴한 자원이 아직 없기 때문에 석유자원의 대세가 상당기간은 지속된다 하더라도, 온실가스 및 기후변화의 문제가

제기되는 상황에서 새로운 사업에 대한 고민은 관리원의 존속과 발전을 위해 지속해야만 한다.

“ 한국석유관리원은 국내 석유류의 품질과 유통 전반을
관리하는 유일한 전문기관이자 공공기관으로서 국민이 관리원에 요구
하는 것이 무엇인지 끊임없이 고민하고 소통하고 봉사할 것이다 ”

기관장으로 취임하면서 선배이자 경영자로서 우리 직원들에게 미래를 그려주어야겠다고 생각했다. 제가 관리원 안에서 성장했던 것과 마찬가지로 후배들에게 많은 기회를 제공해줄 것이다. 기관을 성장시키는 힘은 바로 직원들의 역량이라고 생각한다. 특히 국내 석유류의 품질과 유통을 전담하고 있는 우리 관리원 업무의 특성상 인적 역량은 절대적이라 할 수 있다.

다양하고 전문적인 맞춤형 교육으로 직원들의 역량을 키우고, 이를 바탕으로 능력 중심의 경영을 통해 건강한 경쟁을 활성화시킬 것이며, 각 부서 협업을 통해 시너지 효과를 극대화 할 수 있는 조직문화를 조성할 것이다.

또한, 국내 석유류의 품질과 유통 전반을 관리하는 공공기관이자 유일한 전문기관으로서 관리원의 역할을 재점검하고, 향후 국가를 위해 우리가 가진 기술력으로 할 수 있는 일, 해야만 하는 일을 적극 찾아나갈 계획이다. 직원들의 역량 개발 및 강화의 방향성 역시 미래를 위한 준비가 될 것이다.

제가 생각하는 경영의 기본은 소통이다. 어떤 일이든 혼자서 할 수 없다. 오랜 시간 함께해온 직원들과 끊임없이 소통하여 직원을 중심으로 생각하고, 직원들이 공감할 수 있는 경영을 해 나갈 것이다. 외부적으로도 국민이 관리원에 요구하는 것이 무엇인지는 물론이고 석유사업자들의 목소리까지 들어보는 등 고객과의 원활한 소통을 위해 노력할 것이다. 이것이 관리원의 미래를 그려나갈 수 있는 힘이 될 것이라 확신한다.

Q. 8개월간의 기관장 공석을 끝내고 이사장님이 취임하신 지 약 3개월이 되었다. 석유관리원의 새로운 목표와 선결과제, 중점추진 사업에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 우리 기관이 국가로부터 부여받은 고유 업무를 완벽히 수행하는 것이 가장 기본이 될 것이다. 다만, 앞서 밝혔듯이 관리원의 미래를 만들어갈 신성장동력 발굴에도 역량을 투입하여 가시적인 성과를 도출해 낼 것이다. 이렇게 두 가지를 모두 집중할 수 있도록 양손잡이 경영을 추진할 계획이다.

본격적인 업무 추진을 위해 최근 조직도 정비했다. 이번 조직개편의 방향은 업무의 효율성은 물론, 투명성, 전문성 강화에 방점을 두었다. 중복되는 일은 과감히 없애거나 통합하고 성과관리 전담부서를 신설했으며 신사업과 정보보안 부분을 강화하는 한편 검사와 시험업무를 명확히 구분하도록 했다.

임직원 역량 강화 부분은 교육과 인사관리 기반 마련부터 시작했다. 외부 교육전문기관을 포함한 TFT를 구성해서 운영 중인데, 올 상반기 내에 인적자원관리시스템(HRM)을 구축하고 인적자원개발(HRD) 체계를 확립할 계획이다. 이를 통해 개인별로 보유한 역량과 필요한 역량 간의 차이(GAP)를 측정하여 맞춤형교육을 실시하고 세밀한 인사정보 관리를 통해 적재적소에 인력을 배치하는 등 인력을 체계적으로 관리할 것이다.

관리의 사각지대였던 군납유, 면세유, 수입유 등에 대한 품질관리를 강화할 것이다. 국내에 유통되는 전 석유류를 우리 관리원이 검사·관리한다고 생각하는 사람들이 많은데, 그동안 권한이 없어 검사하지 못했던 부분이 상당히 있다. 현재 석유류는 유통 과정에 따라 관리기관이 분산되어 있다. 석유 품질과 유통관리 전문 공공기관은 석유관리원이 유일함에도 불구하고 우리 기관이 관리할 수 없는 관리의 사각지대를 보며 관리원 임직원들은 업무를 수행하면서 안타까운 부분이 많이 있



석유관리원의 석유수급보고상황실

었다.

이러한 문제를 해결하기 위해 우선적으로 국방부('16.12.22.), 국립농산물품질관리원('16.12.21.), 국세청('15.11.17.)과 MOU를 체결했으며 국민안전처, 관세청과도 협업 시스템을 구축하고 본격적인 품질관리 업무를 추진하고 있다. 상반기 중으로 전군 유류 유통관리 실태를 진단하고 종합업무 지원계획을 수립할 것이며, 어업 면세유(수협 공급) 품질검사 권한 부여 등도 적극 추진할 계획이다.

앞으로도 국민의 입장에 서서 관리원이 무엇을 할 수 있을까 고민하고, 할 수 있는 일은 즉시 행하고, 할 수 없는 일이라면 할 수 있는 방법을 끊임없이 찾아낼 것이다.

Q. 가짜석유제품 불법유통 행위에 대한 뉴스가 종종 전해진다. 이와 같은 문제가 지속되는 이유는 무엇이며, 문제 해결을 위해 석유관리원은 어떤 노력을 기울이고 있는지 알고 싶다.

A. 가짜석유제품은 석유제품에 다른 석유제품이나 석유화학제품 등을 혼합해서 제조한 가짜휘발유와 가짜경유를 말한다. 이렇게 제조방법이 단순하고 용이하면서도 정상제품 간 세금 차이⁰²에 따른 부당이득이 워낙 크기 때문에, 지속적인 단속에도 불구하고 불법행위가 끊이지 않고 있다.

부정유류의 불법유통은 미국, 일본 등 선진국을 포함한 모든 나라에서 많이 발생하지만 국가경제 규모에 견주어 볼 때 우리나라는 특히 많다고 볼 수 있다. 우리나라에 이러한 불법행위가 많은 것은 수요에 비해 소규모 석유사업자들이 많아 경쟁이 심화된 시장 환경이 주요 원인이라 할 수 있다.

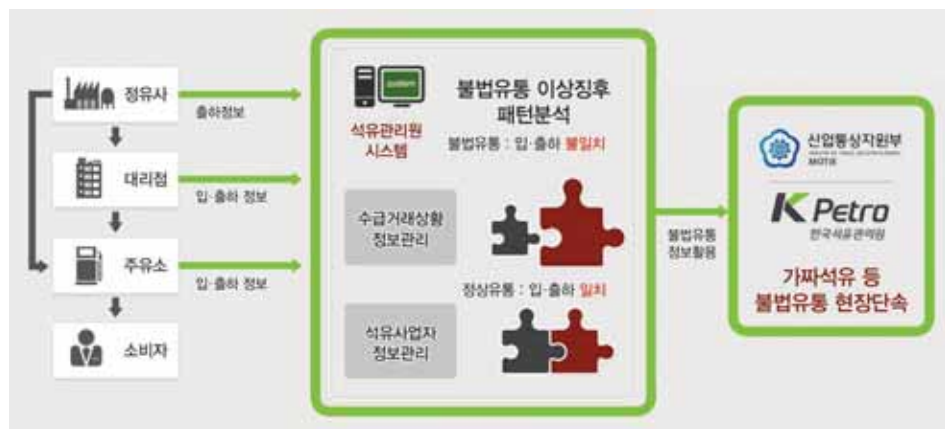
가짜석유는 원료유형별로 용제혼합형과 등유혼합형으로 구분할 수 있는데, 용제혼합형 가짜석유는 2012년부터 주원료인 용제의 생산부터 유통, 소비까지 전 유통단계를 밀착 점검을 실시하여 불법행위를 적발함으로써 사실상 근절시켰다.

반면, 등유혼합형 가짜석유는 등유와 경유를 혼합해서 제조하는 것으로, 두 제품 모두 주유소에서 취급할 수 있는 제품으로 판매하는 순간 혼합하거나 순차적 주유를 통해 주

02 유류세(원/L) : 휘발유 746원, 경유 529원, 가짜석유 원료(용제·톨루엔·메탄올) 비과세

유한 차량 내에서 가짜석유가 제조되는 방식이다. 때문에 주유 현장을 확인하지 않으면 적발하기 어려워 단속에 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 한계를 극복하기 위한 방안으로 석유사업자로부터 석유제품 구매와 판매 현황 등을 보고받는 석유제품 수급·거래상황보고 제도를 변경하여 2014년 7월부터 주 1회씩 관리원에서 직접 보고받고, 30여년간의 단속 노하우를 집약시켜 구축한 석유수급보고 시스템을 활용하여 자료를 분석함으로써 불법거래 의심업소를 선별한 후 집중 검사하고 있다.



〈참고〉 석유 수급보고시스템 개요

이 같은 자료 분석에 의한 단속 방법은 실효성이 있었다. 지난해 기준으로 일반적인 방식의 품질검사의 경우 검사 대비 적발업소 비율이 약 2.2%인 데 반해, 불법거래 의심업소를 선별하여 점검한 결과 적발률이 약 7.6%(249개 업소 중 19개 업소 적발)에 달했다. 3.5 배나 높은 성과를 거둔 것이다.

수급보고시스템 구축의 목적은 단속에 국한된 것은 아니었다. 석유제품의 유통 흐름을 관리원이 지속적으로 들여다보고 이상징후 발생 시 즉시 확인하고 있다는 점을 석유사업자들이 인식하기 때문에 불법행위 의사 자체를 사전 차단하는 효과가 있을 것으로 기대했었다. 결론부터 말하자면 이 기대는 현실이 되었다. 시스템 구축 전후를 비교해 보면 가짜 석유 취급 업소가 실제로 약 28% 줄어들었다.

〈참고〉 수급보고시스템 구축 전후 가짜석유 적발현황

(단위: 건)

구분	구축 전		구축 후	
	-2년 ('12. 7월~'13. 6월)	-1년 ('13. 7월~'14. 6월)	+1년 ('14. 7월~'15. 6월)	+2년 ('15. 7월~'16. 6월)
적발업소 수	291	274	209	200
	평균 283		평균 205	

현재의 성과에 머물지 않고 지속적인 교육을 통해 직원들의 빅데이터 분석 능력을 더욱 키워나갈 계획이다. 축적된 노하우를 활용하여 매주 축적되고 있는 방대한 수급거래 자료와 국세청 과세 자료, 국토교통부 유가보조금 지급현황 자료 등 다양한 자료를 종합 분석하여 실효성 있는 정보를 생산하고 이를 현장 단속에 적극 활용함으로써 업무 효율성을 향상시켜 나갈 것이다.

또한 이중배관, 비밀탱크 등 불법시설물을 설치하고 차량 리모컨, 계산기, 전화기 등 다양한 조작 장치를 이용하여 교묘히 가짜석유를 판매하는 지능적 범죄에 대응해 국세청, 수사기관 등 유관기관과 긴밀한 업무공조를 유지하고 암행 검사차량을 이용한 비노출검사 강화, 사회연결망 분석(SNA) 등 단속 방법을 다각화하고 있다.

〈참고〉 가짜석유제품 신고포상금 지급 등 운영에 관한 고시

구분			포상금 지급 세부기준 (업소당)	
			가짜석유제품 제조량	포상금액
가짜석유제품을 제조하는 행위 ¹⁾			- 100만ℓ 이상	1,000만원
			- 50만ℓ 이상 100만ℓ 미만	600만원
			- 50만ℓ 미만	200만원
가짜석유 제품을 판매하는 행위	석유 사업자	「석유 및 석유대체연료 사업법」 제39조 제1항 제1호를 위반하여 영업시설을 설치·개조하거나 그 설치·개조된 영업시설을 양수·임차하여 판매한 경우		200만원
		그 밖의 경우		100만원
	비석유사업자			10만원

주: 1) 가짜석유제품 제조량은 수사결과에 따르며, 제조물량 확인이 되지 않는 경우 50만ℓ 미만 기준을 적용

관리원의 주유소 내 단속 강화로 인해 이동판매차량을 이용해 공사 현장이나 대형 주차장 등 주유소 밖에서 가짜석유를 판매하는 행위가 늘어남에 따라 고용노동부 등으로부터 전국 공사현장 현황 정보를 입수하는 등 유관기관으로부터 자료를 공급받아 내부 자료와 Cross-Check 함으로써 의심지역을 선별하여 이동판매 불법행위 단속과 Patrol 활동을 하고 있다.

이밖에 갈수록 지능화되고 교묘해지는 가짜석유 판매업자를 단속하기 위한 또 하나의 방안으로 소비자신고를 활성화할 수 있도록 신고포상금제도의 포상금을 2배 상향('17.1.1. 시행)하고, 사용자에게 대한 경각심도 높일 수 있도록 사용자 과태료도 상향('16.12.5. 시행, 최소 50→200만원) 조정했다.

앞으로도 수사기관, 국세청 등 유관기관과의 업무공조를 통해 지능적, 조직적인 가짜석유 유통사범에 대해서는 처벌을 강화할 수 있도록 노력할 것이며, 주유소협회 등 관련단체와도 연계하여 석유사업자의 자정노력 유도를 위한 품질관리 순회교육 및 홍보활동을 통한 계도에도 힘을 계획이다.

Q. 석유를 100% 수입하고 있는 우리나라에서 대체연료는 큰 관심사항이다. 석유기술연구소와 기관의 R&D사업에 대한 설명과 신재생에너지 등 석유대체연료 개발 현황과 전망에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 관리원의 주요업무 분야는 외부에 잘 알려진 석유제품 관리만이 아니라 석유대체연료의 품질과 유통관리, 연구개발까지 포괄하고 있다. 특히 2015년에는 신재생에너지 연료의 혼합의무화제도(RFS: Renewable Fuel Standard)의 관리기관으로 지정되어 우리나라 신재생에너지 보급에 중요한 역할을 담당하고 있다.

잘 아시다시피 최근 기후변화 대응을 위한 신기후체제 시행('16.11.4.)에 따라 국가별 자발적 온실가스 감축목표(INDC)를 제시했고, 우리나라 역시 2030년까지 온실가스 배출 예상치(BAU: Business As Usual) 대비 37%의 감축목표를 제출했다. 이 가운데 25.7%가 국내, 11.3%가 국외 감축분이다. 이에 따라 지난해 12월 온실가스 감축목표 달성을 위해

관계부처 합동으로 분야별 감축목표를 담은 제1차 기후변화대응 기본계획 발표한 바 있다. 이 계획에 따르면 수송부문이 전체 BAU 대비 약 24.6%를 차지한다.

관리원은 수송분야에서 온실가스 감축을 위해 신재생에너지의 한 부분인 석유대체연료에 대한 보급 활성화 정책 지원, 기술개발 및 유통관리 등의 역할을 담당하고 있다. 지난해 초에는 수송부문의 신재생에너지연료 혼합 의무화제도(RFS)의 안정적 정착을 위해 ‘바이오디젤의 보급 활성화 차원에서 원료 수급 및 정책개선(안)’도출연구를 수행했으며, 현재는 RFS 제도의 새로운 이행수단으로 ‘바이오알코올의 보급을 위한 실증연구’를 수행하고 있다. 이번 연구는 2019년까지 진행되는데, 이 연구결과를 토대로 바이오디젤 외에 새로운 석유대체연료로서 바이오알코올 연료 보급 여부가 결정될 예정이기 때문에 기대도 크고 책임감도 막중하다.

또한 발전부문의 신재생에너지 공급의무화제도(RPS) 지원의 일환으로 ‘발전용 바이오중유 시범보급사업’을 2014년 1월 1일부터 4년간 운영하며 발견된 다양한 문제점을 해결하고 시장안정화를 위해 노력해왔다. 최근 고시 개정으로 시범보급 사업이 2018년 12월까지 2년 연장됨에 따라 사업의 운영관리 및 상용화를 위한 정책지원을 지속적으로 추진할 계획이다.

이밖에 관리원은 온실가스 저감 효과가 크면서도 국내 산업육성 등 보급 시 파급효과가 큰 차세대 연료(목질계, 해조류, 폐기물 등)에 대한 연구도 지속하고 있으며, 해당 연료들의 국내 조기 상용화를 위한 지원도 아끼지 않을 것이다.

전 세계적인 저유가 추세로 인해 석유대체연료에 대한 개발과 생산, 소비가 위축되어 있긴 하지만 신기후체제 시행에 따라 저탄소연료 사용에 대한 요구가 증가할 것으로 판단된다. 이런 측면에서 석유대체연료 중 유일하게 국내 상용 보급 중인 바이오디젤은 경유 혼합비율이 현재 2.5%에서 2018년부터 3.0%로 상향되고, 앞서 언급한 바와 같이 바이오알코올 보급을 위한 실증연구가 진행되면서 이에 대한 본격적인 검토가 이루어질 것으로 예상된다.

관리원은 앞으로 국가 온실가스 저감과 국가 에너지 안보라는 두 가지 효과를 동시에 기대할 수 있는 새로운 석유대체연료 보급 활성화의 핵심 기관으로서의 역할을 수행해 나갈 계획이다.

Q. 해외개발도상국에도 전파하고 있다는 기관의 석유제품 품질관리시스템에 대해 알고 싶다.

A. 관리원은 국내 유일의 석유제품 품질·유통관리 전문기관으로서 30여 년간 쌓아온 기술력과 노하우를 바탕으로 동남아를 비롯해 중남미 등 신흥 개발도상국을 대상으로 석유제품 연료품질과 대기환경 개선을 위한 기술을 전수하고 전문인력 양성을 돕고 있다.

개발도상국은 급속한 경제성장으로 석유제품 수요가 비약적으로 증가하고 있는 데 반해 환경문제 등에 대한 인식 부족으로 연료의 품질이 낮고, 가짜석유 판매 등 불법유통이 많아 국가적 현안 과제로 대두되고 있는 상황이다.

동일한 상황을 이미 겪은 우리나라는 초저황 연료(휘발유, 경유의 대표적 품질기준인 황함량 10ppm 이하 연료) 공급 등 차량성능과 환경보호를 위해 연료 품질을 강화하고, 탈세 목적의 가짜석유 제조, 유통, 정량 미달 판매 등 불법행위 근절을 위해 세계최고 수준의 품질·유통관리시스템을 구축하여 선제적으로 대응해왔다.

지능화되고 있는 불법행위를 적발하기 위해 직원들의 아이디어를 모아 암행 검사차량인 비노출 검사차량⁰³을 개발했고, 이를 이용하여 소비자를 가장해 주유소에서 주유한 직후 가짜석유와 정량 판매 여부를 판정함으로써 불법행위를 단속하여 큰 성과를 올리고 있다. 이렇게 개발된 차량 장치는 국내는 물론 일본, 미국 등 해외 특허까지 획득하는 등 기술을 인정받았다.

또한 세계적인 수준인 IT 기술과 단속 노하우를 접목하여 개발한 수급보고시스템을 통해 석유제품의 국내 각 유통단계별 수급거래 상황을 분석하여 이상징후를 포착하고 즉각 현장 단속에 적용하는 등 단속의 효율성을 비약적으로 향상시켰으며 향후 국가통계 활용 등 활용성 확대도 기대하고 있다.

이와 같은 기술력과 노하우를 기반으로 베트남(품질기술원, STAMEQ), 태국(에너지사업국, DOE), 콜롬비아(광물에너지부, MINMINAS), 페루(에너지광물관리청) 등과 기술협력 양해각서(MOU)를 체결하고 각 국가의 공무원 대상 초청 교육과 현지를 방문한 기술

⁰³ 비노출 검사차량: 외형상 일반 차량과 동일하지만 차량 내부에 품질과 양을 측정할 수 있는 장비가 장착되어 있어, 주유 즉시 부적합 여부를 확인할 수 있는 특수 차량

세미나, 컨설팅, 장비 시현 등을 실시하여 큰 호응을 얻고 있다.

그리고 정부 공적개발원조(ODA) 글로벌 연수사업을 통해 2010년부터 4차례에 걸쳐 아프리카, 동남아, 중남미 등 세계 개발도상국 석유담당 실무 공무원을 대상으로 석유품질 관리 시스템 교육을 실시했다. 지난해에는 가나, 앙골라, 페루, 콜롬비아 등 9개국에서 19명이 관리원을 방문하여 교육을 받았으며, 현재 금년 5월 개최를 위해 준비 중에 있다.

관리원은 해외 기술협력을 통해 쌓아온 국가 정보와 인적 네트워크를 잘 활용하여 정부와 기업에 대한 지원을 지속하고, 국가 위상을 제고하는 공공기관으로서의 책무를 다하기 위해 더욱 노력할 것이다.

Q. 최근 안심주유소(또는 석유품질인증주유소)가 눈에 많이 띄는데, 이에 대한 설명 부탁 드린다.

A. ‘품질인증주유소’란 소비자가 주유소에서 판매되는 석유제품(휘발유, 경유)의 품질을 믿고 주유할 수 있도록 주유소의 제품을 철저히 관리하여 관리원으로부터 품질을 인증 받은 주유소를 말한다.

이는 2010년 10월부터 시행된 ‘석유품질보증프로그램’ 사업에서 소비자보호 관점을 강화하는 방향으로

일부 제도를 개선하여 2015년 4월부터 운영하고 있는 사업으로, 특정한 브랜드 없이 저렴한 가격으로 석유제품을 판매하는 주유소의 영업을 활성화시켜 석유시장의 유통구조를 개선하고 경쟁촉진을 통해 가격인하를 유도하는 등 소비자의 권익을 보호하기 위해 추진됐다.

품질인증주유소 협약조건은 다소 까다로운데, 석유제품 품질 및 유통 전반을 관리하는



주유소 정량검사

기관인 관리원이 주유소가 취급하는 석유제품의 품질을 인증하는 것인데다, 무엇보다도 소비자를 보호해야 한다는 대명제가 있기 때문에 그럴 수밖에 없다.

품질인증주유소가 되기 위한 첫 번째 조건은 석유제품 수급거래 상황을 전산으로 보고해야 한다. 석유사업자가 석유제품 거래 상황을 보고하는 방법은 주유소포스시스템과 연동하여 보고하는 전산보고, 인터넷을 통해 수급보고시스템에 접속하여 직접 입력하는 전자보고, 수기로 작성한 보고 자료를 팩스로 발송하는 서면보고 등 세 가지다. 이 중 전산보고 방식을 조건으로 한 이유는 주유소에 설치된 전산장치를 통해 포스 내역을 읽어 자료를 생성해 보고하기 때문에 사업자의 임의 조작이 불가능하여 타 보고방법에 비해 신뢰성이 높기 때문이다.

두 번째 조건은 최근 5년간 가짜석유 취급으로 적발된 기록이 없어야 한다. 이는 소비자들에게 주유소에 대한 근본적인 신뢰를 주기 위해서이다.

이밖에도 현장실사를 통해 석유유통질서 준수 여부, 소비자 민원발생 내역, 대표자 변경 빈도, 저장탱크 청소 등 안전 및 품질관리, 가격표지판 설치 등을 소비자의 관점에서 꼼꼼히 확인하고 점수화하는데, 이 역시 일정 점수 이상이 되어야 한다. 이렇게 엄격한 심사 과정을 통과한 주유소에 대해서만 품질인증마크를 부여하게 된다.

인증을 받은 주유소에 대해서는 더욱 엄격한 품질관리가 실시된다. 주유소 자체 관리를 위해 정유사나 대리점 등으로부터 납품받은 유류가 의심될 경우 연료를 채취해 검사를 요청할 수 있으며, 관리원은 당일 검사 결과를 알려주고 있다. 이는 공급받은 제품의 품질이 상으로 인한 피해가 소비자뿐만 아니라 선량한 판매자에게도 미치지 않도록 마련된 제도이다.

또한 관리원 지역별 전담직원이 연 20회 이상 불시에 주유소를 방문하여 해당 주유소가 판매하는 제품에 대해 품질검사를 실시하고, 유류저장탱크의 수분 혼입 확인 등 품질관리를 비롯해 시설관리까지 주유소 운영과 관련한 멘토링을 실시함으로써 주유소가 자체적으로 품질관리를 할 수 있도록 지원해준다.

“ 품질인증주유소는 우수한 품질의 석유제품을
저렴한 가격으로 소비자가 주유할 수 있도록 석유관리원이 인증한
신뢰도 있는 주유소로, 소비자의 권익 보호를 위해 만들어졌다

”

특히 품질인증주유소 사업에서 가장 중요한 점은 바로 소비자 피해구제 제도이다. 품질 인증주유소를 믿고 이용한 소비자가 혹시라도 가짜석유로 인해 차량고장(엔진 또는 연료 펌프 파손)이 발생하면 수리에 소요된 금액(최대 300만원)을 지원해준다.

이밖에도 주유소가 자체적으로 ‘영업배상책임보험’에 가입하도록 권고하고 있는데, 주유소에서 의도하지는 않았지만 실수로 인해 종종 발생할 수 있는 수분 혼입이나 혼유 사고로 인한 소비자 피해 발생까지 배상하도록 함으로써 소비자들이 확실히 믿고 이용할 수 있는 환경을 조성하기 위해서이다.

2015년 제도의 도입 이후 현재까지 품질인증주유소에서 가짜석유를 판매한 사례는 전무한 상태로 제도에 대한 신뢰도가 높다. 정부는 품질관리를 위한 협약비용을 일부 지원하여 사업자의 부담을 낮춤으로써 품질인증주유소 확대를 위해 노력하고 있다. 앞으로도 품질인증주유소 관리를 철저히 하여 이 주유소를 이용한 소비자들의 신뢰를 더욱 공고히 함으로써 소비자와 주유소 업계 간 상생발전의 모범사례가 되기를 바라고 있다.

**Q. 한국석유관리원이 찾는 인재상과 채용제도에 대해 설명 부탁드립니다, 한국석유관리원에
들어오고 싶은 취업준비생들에게 한마디 부탁드립니다.**

A. 관리원의 인재상은 열린 사고와 행동으로 상호신뢰하며 협력하는 화합적 인재, 현실에 안주하지 않고 새로운 가치를 추구하는 창의적 인재, 뚜렷한 목표의식과 책임감으로 최선을 다하는 열정적 인재, 자기분야 최고의 역량을 갖춘 전문적 인재이다. 인재 채용부터 채

용 후 부서 배치, 평가, 교육 등 인적자원관리 전반에 걸쳐 이 인재상이 기준이 된다.

창립멤버로 기관에 입사하여 이 자리까지 오르게 된 제 개인적인 경험을 돌아켜 봤을 때, 끈기와 근성도 우리 기관이 중요시하는 인재의 요소이다. 항상 기록하고 자료를 소중히 관리하는 습관을 들이는 것도 중요하다.

관리원은 청년인턴과 사회형평적인재를 각각 채용하고 있다. 채용 시기는 보통 청년인턴은 상반기, 사회형평적인재는 하반기로, 올해 2월에 24명(대졸 18명, 고졸 6명)의 청년인턴을 채용했다.

청년미취업자 채용 확대를 위해 실시하고 있는 청년인턴 채용은 정부에서 권고하고 있는 국가직무능력표준(NCS)을 기반으로 실시하고 있다. 관리원은 청년인턴에게 정규직과 동일한 직무교육을 실시하고 업무를 배정함으로써 역량을 키우고 있으며 인턴수료 후에는 근무평가 및 임원면접 등을 통해 50% 이상을 정규직으로 임용하고 있다.

사회형평적인재 채용은 경력단절 여성, 장애인, 국가유공자 등을 대상으로 하고, 고용 확대 및 일과 가정을 병행할 수 있는 근무여건을 마련하기 위해 시간선택제로 채용하고 있다. 이밖에 경력직 채용도 수요 발생 시 수시채용하고 있으며, 관련 정보는 관리원 홈페이지(www.kpetro.or.kr) 또는 기타 취업정보 사이트를 통해 확인할 수 있다.

참고로, 관리원에 입사를 희망하는 취업준비생들은 원하는 채용형태에 따른 공고시기를 미리 확인하고, 새롭게 도입된 NCS에 대비해 ‘직무설명서’를 자세히 살펴 해당 직종의 업무, 필요한 기술, 가져야 할 직무 태도 등을 숙지하는 것이 중요하다.

Q. 마지막으로 대한민국 공공기관 기관장의 한 분으로서 공공기관 정책과 관련된 제언이나, 공공기관이 나아가야 할 방향에 대한 의견이 있으시면 한 말씀 부탁드립니다.

A. 공공기관으로서 우리 관리원의 가장 큰 고객은 국민이다. 따라서 우리의 역할은 국민으로부터 부여받은 고유 업무를 성실히 수행하고, 국민에게 지금보다 더 도움이 되고 봉사할 수 있는 새로운 업무를 발굴하기 위해 노력해야 한다고 생각한다.

가짜석유제품 유통으로 인한 국민적 피해를 막기 위해 관리원의 역량을 많이 투입하고

있고 언론을 통해 많이 보도되다 보니, 관리원을 가짜석유 적발하는 곳이라고만 생각하는 분들이 많은 것 같다. 가짜석유 단속도 물론 석유시장 관리라는 관리원의 주요 업무에 포함되지만 기관의 다양한 업무들 중 일부에 지나지 않는다는 점을 알아 주셨으면 한다. 관리원의 존재 이유는 불법행위 ‘단속’이 아니라 석유시장을 전반적으로 ‘관리’하는 것이다.

관리원 발전을 위한 기본 방향은 핵심사업 강화, 미래성장동력 확보, 공공역량 극대화, 지속발전 가능한 경영환경 조성이다. 불법행위를 적발할 수 있는 역량을 강화하고 석유유통관리 체계화, 석유관리정보체계 고도화 등을 통해 석유시장 내 명실상부한 컨트롤타워가 될 수 있도록 노력해야 할 것이다. 또한 외부로 표출되는 가짜석유 단속에 머물지 않고 석유대체에너지 보급 확대, 미래 선도기술 확보, 신규 사업 발굴 등도 지속할 것이다. 소비자 보호기능을 강화하고 국민들이 필요로 하는 다양한 정보를 제공하는 등 공공기관의 역할을 다하는 것 역시 부단히 노력할 것이다. 그리고 기관의 자산은 국민의 자산임을 명심하고 청렴경영은 가장 기본이 되어야 할 것이며 경영자원을 효율적으로 관리해야 할 것이다.

공공기관이 나아가야 할 방향은 관리원이 나아가야 할 큰 방향성과 동일하다고 본다. 각 기관에 주어진 기본 업무를 성실히 수행하고, 역량 극대화를 통해 국민에게 봉사하고, 국가의 성장에 기여할 수 있도록 기관의 미래성장동력 확보에 힘써야 하는 것이 그것이다. 여기에 덧붙이자면 정확한 방향을 잡고 바른 방법으로 기관을 운영하기 위해서는 정부의 정책과 국민의 바람을 정확하게 파악해야 하기 때문에 모든 이해관계자들과의 소통을 위해 끊임없이 노력해야 한다고 생각한다.



한국석유관리원 (Korea Petroleum Quality & Distribution Authority)

주무부처	산업통상자원부	기관유형 (평가유형)	위탁집행형 준정부기관 (위탁집행형)
소재지	경기도 성남시 분당구 안양판교로 1207 (031-789-0200 / www.kpetro.or.kr)	기관장 (임 기)	신성철 (2016.11.28.~2019.11.27.)
설립근거	· 석유 및 석유대체연료 사업법 제25조의2	설립연도	1983.11월
설립목적	· 석유 및 석유대체연료의 품질·유통관리, 연구개발, 시험조사 등과 그 밖의 다른 법률에서 위탁 또는 지정받은 사업을 효율적으로 추진하여 석유산업의 건전한 발전과 사회일반의 이익에 기여		
주요 연혁	· '83.11월 (재)한국석유품질검사소 설립 · '95.06월 KOLAS(Korea Laboratory Scheme) 한국인정기구 국제공인시험기관 인정 획득 · '02.07월 액화석유가스 품질검사 수행 · '05.08월 석유기술연구소 설치(오창 과학산업단지) · '09.05월 한국석유관리원 설립 및 석유유통관리업무 수행 · '14.07월 석유제품수급거래상황 주간단위 보고 제도시행		
주요기능 및 역할	· 석유 및 석유대체연료의 품질검사, 시험분석 및 감정 · 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」에 따른 액화석유가스의 품질검사 등 다른 법령에서 위탁하는 업무 · 「대기환경보전법」에 따른 배출가스 검사 및 자동차 연료 또는 첨가제 검사 · 석유 및 석유대체연료의 성능평가 및 연구개발 · 「폐기물관리법」에 따른 폐기물 수집·운반 사업 · 그 밖에 석유제품 및 석유대체연료의 유통·품질관리 등과 관련하여 산업통상자원부장관이 필요하다고 인정하는 사업		



미래의 공공기관 정책방향

※ (편집자 주) 본 좌담회 원고 내용은 참석자 개인의 의견으로서
한국조세재정연구원 및 각 참석자 소속기관의 공식 견해를
나타내는 것은 아님.

일 자	2017. 2. 7
장 소	KIPF 아태재정협력센터 회의실
사 회	조임곤 KIPF 공공기관연구센터 소장
참석자 (가나다순)	김 철(사회공공연구원 연구실장) 박 진(KDI국제정책대학원 교수) 신완선(성균관대학교 교수) 오철호(숭실대학교 교수)
정 리	박성훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원



조 임 곤(사회자)

KIPF 공공기관연구센터 소장

오늘 좌담회에서는 미래의 공공기관 정책방향을 주제로 논의하겠다. 먼저 현재까지의 공공기관 정책에 대한 전반적인 평가를 부탁드립니다.



오 철 호

숭실대학교 교수

첫째로, 지금까지의 공공기관 정책을 평가함에 있어 가장 먼저 생각해 보아야 할 것은 공공기관 정책의 목표가 분명했는지에 대한 의문이다. 왜냐하면 정책평가의 핵심기준은 대상정책의 목표이기 때문이다. 2013년 5월 ‘공공기관 합리화 정책’이 공식화되었고, 이것이 뿌리를 채 내리기도 전에 부채감축과 방만경영 해소를 골자로 하는 ‘비정상상의 정상화’를 추진하였으며, 이어서 임금피크제와 성과연봉제로 연결된 바 있다. 그런데 이러한 일련의 제도 정비를 공공기관 정책이라는 관점에서 하나로 묶어서 보았을 때, 정부가 공공기관을 어느 방향으로 변화시키고자 하는지에 대한 정책목표가 분명히 있었는지에 대해서는 의문의 여지가 있다. 이것이 분명하지 않기 때문에 세부적인 이슈(또는 과제)에 대한 부분

적인 평가나 판단은 가능하겠으나 총괄적인 정책평가는 쉽지 않은 측면이 있다.

둘째로, 과거와 비교하여 지금까지의 공공기관 정책이 나름의 의미를 갖는 점이 있다면 하나의 과제가 끝나면 연이어 후속과제로 연결이 되었다는 것이다. 과거에는 정권 초기에 제기한 의제가 거의 5년 내내 유지되었다. 그러나 현재는 정책추진 과정에서 연결된 정책들을 지속적으로 추진했다는 점에서 나름 과제관리의 효율성과 체계적 연결성을 갖추었다고 볼 수 있다.

셋째로, 추구하는 정책가치의 정당성은 논란의 여지가 있더라도 정책의 초점이 비교적 분명히 잡혀있었다는 점에 주목할 필요가 있다. 현재 공공기관 정책의 핵심적인 특징은 공공기관의 내부효율성, 즉 미시적 관리(micro-management)에 초점을 두었다는 점이다. 부채감축, 방만경영 해소, 임금피크제, 성과연봉제 모두 미시적 관리와 관련된 이슈라고 할 수 있다. 이런 점에서 거시와 미시적 이슈들을 혼합하여 공공기관 개혁을 추진했던 과거에 비하여 한정된 범위지만 미시적 관리이슈에 초점을 두고 관련된 과제를 연결하여 추진하였다는 점이 상대적으로 눈에 띈다.

결론적으로 정책의 초점을 분명히 하고, 집행과정에서 관련 이슈들을 체계적으로 연계했다는 측면에서는 의미가 있으나, 이 모든 것을 묶어서 공공기관을 어떻게 변화시키고 어떻게 이끌어갈 것인가에 관련된 합의된 목표는 분명하지 않았다는 점에서 절반의 성공에 그쳤다고 생각한다.



신 완 선

성균관대학교 교수

마크로밀 엠브레인이라는 리서치회사의 2017년 트렌드 조사결과를 살펴보면 흥미

로운 주제가 있었다. ‘한국에서 다시 태어나고 싶지 않은 이유’를 조사하였다. ‘헬조선’ 등 듣기 민망한 이야기가 자꾸 나오고 있어 점검해 보자는 차원인데, 70%대로 나온 응답 3가지를 살펴보니 ‘여유가 없다’, ‘복지가 미흡하다’, ‘경쟁이 너무 심하다’라는 것이었다. 이는 다른 나라 사람들도 마찬가지로 텐데 무려 70%대의 응답이 나오는 것을 보면 국민들의 스트레스가 상당한 것 같다. 지난 4년간의 공공기관 정책도 세 가지 문제를 개선하자는 취지에서 시도했을 것인데, 결과는 오히려 공공기관조차도 더 어려워지는 방향으로 전개된 듯하다. 그만큼 상황이 어렵다는 반증일 수도 있다.

지난 4년간 공공기관과 정부 당국자가 상당히 고생을 많이 했다는 생각을 하게 된다. 출범 초기부터 저성장 기조를 걱정해야 하는 상황이라 ‘허리띠를 졸라매자’는 정책드라이브를 걸다 보니 어려운 주제들을 다루게 되었다. 경제활동을 간단히 보면 투입 분의 산출인데, 지난 4년 동안 투입을 계속 줄이고 효율화시키려는 노력을 한 것 같다. 산출 확대의 분위기보다는 투입 감소를 강조하고 조정을 해왔기 때문에 관련 이해관계자들이 피로를 느끼는 상황으로 전개되고 말았다. 따라서 앞으로 투입 조정 노력이 산출 확대 전략으로 연동될 수 있도록 연계방안을 모색하면서 마무리를 지어야 할 것이다.

임금피크제를 예로 들면 해당자들이 새로운 역량을 쌓아서 미래지향적으로 활용할 수 있도록 희망을 주는 전략으로 연결되어야 하는데, 단순히 예산을 줄이는 기능만 강조되는 분위기다. 성과연봉제의 경우는 성과가 아무리 뛰어나도 성과연봉 총액은 늘어나지 않게 되어 있다. 총액은 늘어나지 않는 상황 속에서 성과연봉제를 시행하면 당면하는 사람들 입장에서는 투입요소에 대한 경쟁만 더 치열해지는 구조로 받아들여지게 된다. 따라서 성과연봉제가 바람직하게 정착되려면 우수 성과기관은 통상의 성과연봉을 초과하여 지급받을 수 있는 자율경영 개념이 접목되어야만 긍정적인 전개를 기대할 수 있을 것이다.



박진

KDI국제정책대학원 교수

전반적인 평가를 위해 네 가지 평가기준을 설정하고자 한다. 첫째, 과제선정이 잘 되었는가 둘째, 추진의 타이밍이 좋았는가 셋째, 추진방식이 좋았는가 넷째, 효과가 있었는가이다.

과제선정은 해야 할 시급한 과제를 잘 선정했는지를 말하는 것으로, 저는 A학점을 주고 싶다. 타이밍은 C학점을 주고 싶다. 정부 1년차인 2013년은 계획만 세우다 지나갔다. 2013년 말에 추진방안을 만들어 2014년에 추진한 것이 방만경영 해소와 부채감축인데, 부채감축은 당연히 해야 할 일이었다고 생각하지만 방만경영의 경우 사실 이것이 부채누적의 핵심 요인도 아니었고, 국민의 지지를 배경으로 개혁의 추동력을 얻기 위해서였다면 이해가 되지만 그러한 쪽으로도 제대로 활용되지 못했던 것 같다. 즉, 2013년에는 계획만 세우고 2014년에는 중요치 않은 일에 너무 과도한 전력을 투입했다고 볼 수 있다.

추진방식은 B학점을 줄 수 있는데, 여기에는 두 가지 측면이 있다. 목표달성을 위해 일사불란하게 기관들을 독려하고 끌어갔다는 측면에서는 좋은 평가를 내릴 수 있지만, 그 과정에서 합의를 충분히 형성했는가의 측면에서 보면 좋은 점수를 주기는 어렵다. 효과의 경우 평가유보라고 할 수 있다. 아직 이를 확인하기는 다소 이른 측면이 있다. 방만경영 해소나 부채감축 등에서는 지표상 효과가 있었지만, 이것이 사업 추진구도를 근본적으로 변화시킨 것은 아니고 자산매각이나 사업의 이월을 통해 달성한 측면이 있기 때문에 좀 더 시간을 두고 효과를 지켜보아야 할 것이다. 기능조정과 임금체계 개편 역시 과연 뿌리를 내리고 성과를 낼 수 있을 것인지 지켜볼 필요가 있다.



김 철

사회공공연구원 연구실장

박진 선생님께서 공공기관 정책평가를 위해 네 가지 평가기준을 설정하셨는데, 그에 입각해 평가해본다면 저는 모두 최하점을 주고 싶다. 지금까지 추진된 개별 공공기관 정책들을 보면, 예를 들어 성과연봉제 도입의 경우 노동개혁을 밀어붙이는 차원에서 선정되었다. 과제들이 적절하게 선정된 것이 아니라 정권의 정치적 이해관계가 크게 작용하였고, 그러다 보니 추진의 타이밍도 어긋날 수밖에 없었다. 방만경영 개선의 경우에도 애초에 공공기관 개혁 논의가 공공기관 부채 급증 문제로부터 시작되었음에도 공공기관 부채와 방만경영, 과도한 복리후생이 함께 언급되면서 서로 연계된 문제인 것처럼 논의되었다.

• 조 임 곤

이어서 지금까지 추진되었던 주요 공공기관 정책에 대한 의견을 제시해 주시기 바랍니다.

• 박 진

기능조정은 초기부터 지속적으로 추진된 바 있는데, 전반적으로 공공기관의 기능에 집중하다 보니 이와 연계된 정부부처의 기능을 조정하는 데까지는 연결되지 못하여 아쉬움이 있다. 다만 작년에 발표한 기능조정 방안은 과거의 것보다 상당히 진전된 내용을 담고 있어 긍정적으로 평가하고 싶다. 방만경영은 정말 시급하고 중요한 과제였는지에는 의문이 있지만 달성도 면에서는 훌륭했다고 생각된다.

부채감축은 지표상으로는 조기달성을 이루었다. 2017년까지 달성하려고 했던 부채비율 200% 목표를 작년에 달성하였다. 그러나 이를 위해 미루어진 여러 사업들이 2017년 이후

에 재개되면 또다시 부채가 커질 우려가 있다. 앞으로도 면밀히 살펴보아야 할 필요가 있다.

임금피크제는 필요한 정책이었다고 생각한다. 다만 더욱 강력하게 할 수 있었는데 미흡한 측면이 있다. 예컨대 정년이 연장되면서 정부가 기존에 이미 임금피크제를 도입한 일부 기관의 임금피크제 시작연령을 뒤로 미룰 수 있도록 허용한 경우가 있다. 성과연봉제 역시 당연히 해야 할 일이었다. 그러나 2017년부터 바로 적용하도록 하는 것은 무리가 아닌가 하는 생각이 든다. 작년에 평가제도를 고치고 있는 기관들이 많았다. 2017년에는 바뀐 제도로 평가를 하고 이 결과를 2018년부터 연봉에 반영하면 될 것이라고 생각한다. 성과연봉제는 공정한 평가제도, 구성원들의 수용성 없이는 성공하기가 어렵다. 정부가 좀 더 유연하게 가야 할 것이다.

• 오철호

기능조정, 정상화, 임금피크제, 성과연봉제 등을 하나의 제도로 접근한다면, 가장 큰 문제는 신제도론에서 말하는 제도보완성이 미흡하다는 것이다. 제도보완성은 달성하고자 하는 상위목표를 달성하기 위해서는 하위 제도들이 서로 보완적으로 연결되어야 함을 의미한다. 그러나 앞에서 말씀드렸듯이 이번 정부의 공공기관 정책목표가 무엇인지 분명하지 않은데, 이는 곧 공공기관의 미래(To-Be) 모습이 분명하게 제시되지 못했다는 것을 의미한다. 그래서 많은 공공기관들이 예컨대 비정상의 정상화를 추진하면 부채가 감축되겠지만 궁극적으로 우리는 어떤 모습으로 변화해야 하는지에 대해 의문을 가질 수밖에 없었을 것이다. 따라서 개별 과제(하위정책)들이 그 자체로는 의미를 지닐 수 있으나 상호간 잘 연결되지 않고, 하나로 묶어서 달성하고자 하는 목표가 제대로 제시되지 않은 측면이 있다. 이는 곧 현 정부 초기에 공공기관 정책이 처음부터 체계적으로 종합적인 관점에서 만들어지지 않았으며 성과관리전략이 미흡하지 않았나 궁금해지는 부분이다. 하나가 끝나면 다음에는 무엇을 할까 고민하다가(일종의 실현가능성 측면에서) 툭툭 던지는 식의 접근이 드러나는 측면을 부인할 수 없다.

결론적으로 임금피크제나 성과연봉제 등 개별 과제의 '실적'은 있을지언정 '성과'는 없다고 할 수 있다. 예컨대 정상화 정책을 통해 부채를 감축한 것은 실적에 불과한 것이다.

그것을 통해 달성하고자 하는 목표가 분명하지 않기 때문에 우리가 무엇을 성과라고 보아야 할지 불분명하다는 것이다. 임금피크제의 경우도 모든 기관이 도입을 완료했고, 그에 따른 실적을 집계하였다. 그러나 이를 통해 무엇이 어떻게 변했는지에 대해서는 답변하기 쉽지 않다. 일부 신규채용을 성과로 제시할 수도 있겠으나 지속가능한 기관 변화의 모습으로 연결될 것인지, 결과적으로 기관의 생산성이나 경쟁력이 제고될 것인지는 앞으로 두고 볼 일이다. 성과는 변화를 의미하는 것인데 이에 대해서는 자신 있게 말할 수 있는 부분이 많지 않다. 즉, 개별 이슈에 대한 이야기는 가능하겠지만 전체가 묶여지는 성과는 부족했다고 본다.

• 신 완 선

어떠한 정책을 추진할 때 그 추진방식이 20년 전에 했을 때, 지금 했을 때, 20년 후에 했을 때가 어떻게 다를까 하는 고민을 하게 된다. 이 이야기를 하는 것은, 시범적용에 대한 개념이 너무 좁고, 단기에 성과를 내려고 하는 경향이 강하기 때문이다. 예컨대 표준템플릿을 만들어서 점검을 하는데, 이를 보면 공공기관 운영에 대한 ‘표준화’에 들어간다는 느낌이 든다. 수백 개의 기관들을 대상으로 몇 개월 전에 준비한 표준템플릿을 제공하고 준수하라는 것은 10년 혹은 20년 전의 발상이며 사회적으로 더욱 경직되어가는 대한민국의 모습을 보게 된다. 좀 더 인내심을 가지고 대강의 방향을 준 뒤 적어도 2년 정도는 지켜보면서 제도 보완을 해야 한다. 제도가 우리 사회에 건강하게 뿌리내릴 수 있는 토양을 만들어주면서 진행되어야 하는데 아직도 우리가 시행착오가 많은 것 같다. 물론 실적이나 성과가 없는 것은 아니지만 국가경쟁력 강화 차원에서 기대되는 성과를 단기에 내는 것에 집착하기보다는, 인내심과 많은 사람들의 건강한 의견수렴 내지는 동참이 필요하다는 생각이 든다. 이번 정부에서 추진되었던 일들이 공공부문에 큰 교훈이 되길 기대한다.

• 김 철

공공기관과 관련하여 논란이 되었던 사항들에 대해 정부의 대응이 미흡한 경우가 많았다. 예컨대 낙하산 인사나 해외자원개발의 경우 현 정부에서 상당한 논란이 되었는데, 이에 대한 적절한 정부대책이 나온 것 같지는 않다. 기획재정부의 올해 주요 업무계획을 보

면, 지난 4년간의 공공기관 개혁정책이 모두 제대로 되었고 이를 지속하겠다, 생산성과 서비스의 질 향상을 지속적으로 추진하고 공공성도 강화하겠다고 이야기하고 있다. 그런데 공공성 강화의 내용으로 비정규직·간접고용 근로자 처우개선 지원, 일·가정 양립 인사 운영 촉진 등을 들고 있는데, 이런 사항들이 의미가 있는 것이기는 하지만, 시민사회나 노동계, 학계 등에서 일반적으로 논의되어 온 개념과는 다소 차이가 있어 별개로 다룰 필요가 있어 보인다.

공공기관 부채감축의 경우 이를 의제로 상정한 것은 나름 타당하다고 생각하지만, 이를 통해 달성하려는 실적이 과연 국민이 원하는 것인지에 대해서는 의문이 있다. 임금피크제의 경우 2015년도에 추진되어 현재 모든 기관이 도입을 완료한 바 있다. 국회예산정책처가 2015년 말 발표한 ‘공공기관 고용관리 정책평가’ 보고서는 이론적으로 임금피크제는 ‘총노동비용’을 낮출 뿐 ‘총고용량’엔 영향이 없으며, 공공기관의 정년연장 효과, 임금피크제 기도입기관, 신규채용 시의 간접노동비용 등을 고려하면 정부의 신규채용 목표가 과다하게 설정되었을 가능성이 있다고 밝힌 바 있다. 임금피크제가 당초의 취지를 살리지 못하고 사실상 퇴직을 유도하는 수단으로 변질되고 있다는 비판도 제기된다.

임금피크제 도입의 실효성이 부족하다는 점은 정부가 2015년 ‘공공기관 임금피크제 권고안’을 발표하기 이전에 자발적으로 임금피크제를 도입한 공공기관들이 오히려 더 오래, 더 많은 임금을 깎게 되는 문제점에서 잘 드러난다. 국회예산정책처가 2016년 7월 발표한 ‘2015 회계연도 공공기관 결산평가’에 따르면, 정부 권고안 이전에 임금피크제를 도입한 기관들이 상대적으로 불이익을 당한 것으로 나타났다. 정부정책을 충실히 따른 기관들이 피해를 보는 측면이 있었던 것이다. 모든 공공기관에서 임금피크제가 도입되었으니 정부는 정책의 효과나 목표가 달성되었다고 평가할지 모르겠지만, 실제 나타난 양상은 부정적이었다. 이러한 공공기관 정책에 대한 제대로 된 평가가 필요한 시점이다. 임금피크제는 일·가정의 양립, 정년연장, 청년 일자리 확충 등의 의제와 모두 연결되는 문제인데, 도입이 완료된 후 이에 대한 평가나 환류가 이루어지지 않은 듯하기 때문이다.

성과연봉제는 여전히 논란이 되고 있다. 정부는 성과연봉제가 공공부문 ‘개혁’이라고 홍보하지만, 무엇을 위한 성과연봉제인지 설득력 있는 설명을 내놓지 못한다. 성과주의 임금체계 도입에 대한 국내외 연구나 사례를 보면, 성과연봉제는 공공기관 종사자들에게 동

기부여를 하지도 못했고, 조직경쟁력을 강화하는 데에도 실패했다. 상대평가를 기반으로 한 성과관리제도는 조직구성원 간 협력보다는 경쟁을 강조하고, 장기 비전보다는 단기 이익 중심으로 조직이 운영되도록 하여 결국에는 공공서비스의 질 하락으로 이어진다.

얼마 전 대전지방법원은 철도노조를 비롯한 5개 공공기관 노조의 가치분신청을 인용한 바 있다. 재판부는 일방적인 성과연봉제의 도입은 임금체계 자체에 본질적인 변경을 초래할 뿐더러 “저성과자로 평가된 근로자들의 경우 개정 전 취업규칙에 의할 때보다 임금액이나 임금상승률에서 불이익을 받을 가능성이 있다”고 판단하였다. 대전지법의 성과연봉제 효력정지 결정은 성과연봉제 도입의 문제점을 보여준다.

• 조 임 곤

마지막으로 미래의 공공기관 정책방향에 대한 의견을 부탁드립니다.

• 오 철 호

미래의 공공기관 정책방향은 우선 공공기관의 체질개선에 초점을 두어야 할 것이다. 공공기관과 관련된 정책시스템을 투입-전환-산출로 보면 투입과 산출에 대한 관리나 통제에는 있으나 전환과정에서의 공공기관 체질개선과 역량강화에 대한 정부의 관심과 노력을 찾아보기 어렵다. 단순히 평가지표를 만들어 점검을 할 뿐, 실질적으로 체질이 어떻게 개선되었고 이를 통해 역량을 얼마나 강화했는지에 대해서는 거의 방치하고 있는 상황이다. 따라서 앞으로는 공공기관 정책을 세울 때 단순히 생산성을 높이라고 강요할 것이 아니라, 생산성을 높일 수 있는 체질을 갖추도록 하는 것에 초점을 두었으면 한다.

그리고 공공기관의 공공성을 더욱 강조해야 할 것이다. 제4차 산업혁명이 일어나면서 정부의 기능과 역할로서 공공성이 더욱 강조되고 있다. 과거 정부에서는 공공성보다는 시장성, 효율성, 생산성을 더 강조했는데, 그 결과 정말로 효과가 있었는지에 대해서는 의문이 있다. 따라서 역으로 생각해볼 필요가 있다. 우리는 공공기관을 공급자 입장, 정부 입장에서만 보는 경향이 있다. 사실 공공기관이 하고 있는 상당수의 일은 민간에서도 충분히 할 수 있다. 그렇다면 역으로 국민의 입장에서, 왜 공공기관이 필요한가라는 질문에 분명히 대답할 수 있는 기능, 역할, 성과가 있어야 한다. 대표적인 대답이 바로 공공성이다.

시장이 커버해주지 못하는 부분을 공공기관이 채워야 할 것이다. 정부와 모든 기관은 공공성에 대해 심각하게 생각해 보아야 한다. 무엇을 공공성이라고 정의할 것이고, 정의된 공공성의 테두리 내에서 공공기관이 어떠한 역할을 해야 할 것인지를 체계적으로 정리하여 앞으로의 공공기관 정책방향에 분명히 제시해야 한다. 단순히 공공성을 강화하겠습니다, 이렇게 말하는 것은 립 서비스(Lip service)에 불과하다고 본다.

첨언하자면 공공기관 기능조정 경우 모든 것을 처음부터 다시 생각해 보았으면 한다. 지금의 기능조정은 기관 간의 업무·과제를 배분하는 문제이지 기능을 조정하는 것이 아니다. 우리는 기능조정을 과제나 업무배분과 혼동하고 있다. 기능조정이 제대로 되려면 우리나라 경제에서 공공기관이 어떤 역할을 할 것인지가 먼저 정립되고, 그 속에서 공공기관이 담당해야 할 기능들이 정리가 되어야 하는데 지금은 모든 부처의 기능과 공공기관이 다 맞물려있다 보니 모든 기능들이 그대로 유지되고 있다. 예컨대 정보화 기능을 지금처럼 정부가 계속 채워야 할 것인지, 시장에 넘겨주어야 할 것인지가 근본적인 문제임에도 불구하고 이를 정리하지 않은 채 기능조정을 하고 있으니 공공기관 입장에서는 무슨 기능을 조정하느냐는 의문이 생기게 되고, 엄격히는 업무조정만 이루어지고 있는 실정이다. 앞으로 할 수 있을지는 모르겠지만 제안한다면 근본적으로 공공기관에 대한 판을 새로 그려야 할 것이다. 공공기관이 해야 할 일과 그렇지 않은 일을 구분해야 한다. 현 상태가 계속 유지되면 정부의 역할이 너무나 비대해지게 된다.

또한 이와 연관된 과제로서 개별 기관을 관리하는 것도 중요하지만 섹터별 관리가 매우 중요하다. 제4차 산업혁명을 이야기하는데 여기에서는 개인 행위자보다는 이들이 묶여 있는 섹터 중심의 역할이 더욱 중요하게 부각된다. 공공기관도 마찬가지이다. 현재는 개별 기관 단위로 경영평가를 통해 기계적으로 관리되고 있다. 개별 기관을 묶어놓은 섹터 수준의 관리는 되지 않고 있고, 사실 해본 적도 없다. 연구 역시 제대로 되어 있지 않은 상황이다. 앞으로는 개별 기관단위에서 섹터 중심으로의 변화가 필요하다. 이를 통해 공공성을 강화하고 공공기관의 존재이유를 더욱 분명히 드러낼 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 자율성 역시 강화되어야 할 것이다. 지금은 공급자 중심의 일방적인 정책을 펴고 있어 기관은 혁신에 내성이 생기고, 정부와 기관 사이에 내재적 갈등이 많아질 수밖에 없다. 이와 관련하여 자연스럽게 기존 경영평가제도에 대한 근본적인 검토와 새로운 접근이 수반

되어야 할 것이다.

• 신완선

크게 세 가지를 말씀드리고자 한다. 첫째는, 경영 모티베이션 차원에서 공공기관에 무엇을 주문할 것인가이다. 그동안 이루어진 성과연봉제, 기능조정, 방만경영 해소 등은 모두 경영 모티베이션과 관련이 있다. 그러나 가장 큰 화두는 바로 공공기관과 공공기관이 수행하는 사업·기능의 ‘수명’이다. 라이프사이클 개념을 도입할 때가 되었다. 어떤 공공기관을 반드시 소멸시켜야 한다는 주장이 아니다. 기관 안에는 여러 사업이 있는데, 초기에는 예타 등 사전조사를 거치므로 모든 사람이 새로운 사업이 시작된다는 것을 안다. 그런데 수명주기에 대한 감각이 없다 보니 누가 기관장으로 오는가에 따라 일이 크게 늘어나기도 하고 줄어들기도 한다. 공공기관은 자신들의 사업을 확대 포장하여 크게 만들어줄 경영진을 선호한다. 강력한 사람이 와서 예산도 끌어오고, 사람도 늘려주고 해야 자신도 위로 올라갈 수 있다는 생각들을 많이 한다. 이제부터라도 사업과 기능에 대한 객관적인 평가(assessment)를 통해서 사업이나 기능의 수명주기를 공론화하여 누가 경영진으로 오든 일관된 리더십을 유지시키는 것이 중요하다. 과도한 사업 확대는 기존의 평가를 뛰어넘는 명분과 객관적 사실을 입증하도록 해야 할 것이다. 리더가 모든 것을 결정하는 시스템이 아니라 기관의 사업과 기능에 생애주기 관점을 도입하여 객관화와 전문화를 강화시켜야 한다. 어떤 기능의 타당성 여부에 초점을 맞추는 개념에서 진일보하여 생성기, 성장기, 정착기, 쇠퇴기와 같은 사이클 개념을 심어주어야만 더욱 유연한 공공기관을 만들 수 있으며, 이것이 경영의 묘미라고 할 수 있을 것이다.

둘째는, 고객만족(Customer Satisfaction) 패러다임을 바꿀 때가 되었다는 것이다. 나는 이 이슈가 대단히 중요하다고 생각한다. 고객만족에 15~20년 동안 초점을 맞추다 보니, 많은 국민들이 착시현상을 가지게 되었다는 생각이 든다. 공공기관은 국민의 요구를 가능한 한 들어주어야 하고 이것이 공공기관의 미션이라고 생각하는 경향이 있다. 이것이 바로 정부정책에 대한 착시현상이요 주관적인 편견이다. 이제는 고객만족이라는 개념이 아니라 공익신뢰성, 공익타당성, 공공적합성 등 좀 더 공정성(fairness) 개념에 비추어 판단하는 문화를 형성하여야 한다. 내가 과연 우리 사회와 공공기관에 합당한 기대를 하고

있는지를 스스로 질문해 보아야 한다. 국민들이 다른 사람을 배려하고, 국가의 기능을 존중해서 합리적 요구를 하는 문화가 빨리 형성되어야 할 것이다. 앞으로 10~20년 동안 이것이 중요한 화두가 되어야 한다. 고객만족 패러다임은 이제 한 번 바뀔 때가 되었고, 이를 바꾸는 것이 국가의 중요한 역할이라고 생각한다.

셋째는, 규제(regulation)와 거버넌스(governance)에 대한 것이다. 생각해보면 공공기관의 분위기가 어두워지고 수동적이 된 것 같다. 과거 혁신평가 시절에는 훨씬 활발하고 의욕이 있었는데, 지금은 물론 저장장 기조이기도 하지만 계속 무언가를 줄여야 하는 상황이어서 방어적이고 소극적인 분위기가 형성되었다. 도전, 창의, 혁신 등이 중시될 수 있도록 거버넌스와 규제시스템을 점검했으면 좋겠다. 과연 어떻게 해야 좀 더 긍정적이고 희망적일지가 화두이다. 물론 당장 뽕족한 답을 찾기는 어렵다. 다만 큰 방향 차원에서 모든 공공기관이 자신들의 가치를 인정받는 방향으로 뛰도록 만들어 주어야 할 것이다. 한국의 공공기관의 무대는 우리나라지만 가치창출 지향점이 글로벌 경쟁력이 되도록 큰 구도에서의 리더십 방향을 수립할 필요가 있다.

• 박 진

앞으로 우리 경제의 성장은 혁신에 달려 있다. 혁신을 동력으로 하여 경제가 성장하기 위해서는 각 주체가 창의성으로 충만해야 한다. 창의성이 있기 위해서는 개인에게 자율과 책무를 주어야 한다. 명령으로 투입은 가능하지만 혁신은 만들어지지 않는다. 공공기관도 예외일 수 없다. 공공기관에 자율과 책무를 부여해야 한다. 이를 위해서는 이사회를 강화하여 이사회를 통한 자율통제가 가능하도록 해야 한다. 책무성은 기관장 인사와 성과급을 통해 확보해야 할 것이다. 우리나라는 경영평가 결과를 기관장 인사와 임직원 성과급에 연동하는 시스템이 잘 갖추어져 있기 때문에 사전적인 족쇄를 채우기보다는 자율성을 주어 이사회가 책임지고 공공기관을 운영하도록 해야 한다. 그리고 정부는 사후적 평가를 통해 각 기관과 기관장이 책임을 지도록 하는 방향으로 전반적인 공공기관 운영패러다임을 바꾸어야 할 것이다.

정부가 해야 할 일은 공공기관이 자율적으로는 못하는 일을 추진하는 것이다. 이는 바로 기능조정이다. 경영평가는 지금 하고 있는 일을 잘 하는지를 평가하는 것으로, 그 일이

기관이 해야 할 일인지는 묻지 않는다. 부득이 정부에 의한 개혁이 불가피하다. 공공기관 기능조정은 기관 간 기능을 나누는 것에 초점을 둘 것이 아니라, 이 일을 기관이 해야 하는지를 물어야 한다. 만약 해야 한다면 공공기관, 민간, 지자체 중 누가 해야 하는지에 대해 판단해야 한다. 결론적으로 자율과 책무 중심의 공공기관 정책으로 패러다임을 전환하고, 대신 정부는 공공기관이 해야 할 일에 대한 근본적인 검토를 담당해야 한다.

• 김 철

가장 중요한 것은 공공기관 정책의 투명성 확보라고 생각한다. 공공기관 관련 정책이 제대로 공개되고 충분히 알려진다면 많은 오해와 갈등이 줄어들 것이기 때문에 투명성 확보는 크게 강조되어야 한다. 예컨대 공운위, 임추위, 이사회와 같은 공공기관 관련 의사결정 기구들이 어떤 논의를 하였고, 어떤 근거를 토대로, 어떤 결정을 하였는지가 투명하게 공개되어야 한다. 이는 곧 공공기관의 책임성, 책무성 확보와도 연결되는 부분이다. 예컨대 낙하산 인사가 있었다, 부채가 늘어났다, 경영이 부실해졌다고 하면 누가 이 사안에 관여하였고, 누구에게 책임이 있는지 명확히 밝혀 제대로 책임지도록 하는 것이 필요하다.

한편 정부정책을 보면 대부분 결정이 된 후 집행단계에서 의견수렴을 받고 있다. 그 이전 의제설정이나 검토과정에서는 전혀 시민들이나 이해관계자들이 개입할 여지가 없어 나중에 공청회를 하고 의견을 수렴한다고 해도 바뀌는 경우는 거의 없다. 앞으로 의제를 설정하고 추진하는 단계에서부터 시민과 이해관계자의 참여가 확대될 경우 많은 것들이 바뀔 수 있지 않을까 한다.

둘째는, 공공기관 정책에서 공공성을 강화하는 것이다. 기획재정부의 올해 주요 업무계획을 보면, 공공성 강화를 이야기하면서 비정규직과 간접고용 근로자들의 고용개선을 지원하기 위해 용역근로자 근로조건 보호지침을 강화하여 준수 여부를 경영평가에 반영하겠다고, 일·가정 양립을 위한 인사운영을 촉진하겠다고 내용이 들어 있다. 그런데 공공기관의 공공성이라고 하면 각 기관이 고유 설립목적대로 운영되고 있는지, 양질의 공공서비스를 제대로 제공하고 있는지가 핵심인데, 이에 대한 내용은 빠진 채 공공성 강화가 언급되고 있다. 공공성 강화를 명시한다고 되는 문제가 아니다. 공공기관의 구체적인 공공성 강화방안이 무엇인지가 명확하게 나타나야 한다. 비정규직의 고용개선 등이 중요하지 않다

는 것이 아니라 공공기관의 설립목적에 부합하고, 양질의 공공서비스를 제공하기 위한 방안이 공공성 강화 방안으로 제시되어야 한다는 것이다.

이러한 측면에서 보면 공공서비스 확충이 공공기관의 가장 큰 과제라고 할 수 있다. 물론 기능조정은 필요할 수 있다. 진흥, 발전, 개발 등의 기능은 축소되어야 하는 반면, 안전이나 복지 관련 기능은 더욱 강화되어야 한다. 만약 사회서비스 부문이 중요하고 확대되어야 한다면 기존 민간 중심의 공급구조에 대한 공적 규제가 강화되어야 하는 것은 물론 공공기관이 일정 부분 흡수하여 책임 있는 역할을 해야 할 것이다. 지자체를 중심으로 사회서비스의 공공인프라를 확충하고 사회서비스를 총괄적으로 담당할 수 있는 공공기관을 설립하여 공적 운영체제로 전환하는 것이다. 사회서비스 노동자의 열악한 불안정노동을 양질의 일자리로 바꾸는 역할을 공공기관이 해야 한다. 또한 공공기관은 아니지만 공적인 기능을 가지고 있는 통신·에너지 등 민영화된 서비스기업, 공직유관단체 등을 방치하고 있는 측면에 대한 개선도 필요하다. 이들이 제대로 된 공공서비스를 제공할 수 있도록 공적인 규제가 요청되는 것이다.

셋째, 공공기관 기능조정과 관련하여 통폐합에 대해서는 공기업을 민영화할 의도 때문에 우려가 주로 표명되어 왔지만, ‘통합’이 필요한 경우도 있다고 생각한다. 철도산업은 분리가 아니라 통합, 경쟁이 아니라 유기적 조화가 안전과 성장을 가져올 수 있으므로 KTX와 SRT로 나뉜 고속철도 부문의 통합을 비롯하여, 코레일이 열차 운영을, 철도시설공단이 철도 건설을 담당하는 상하분리를 통합하거나, 한전과 발전사를 통합하는 방안 등을 고민해 볼 필요가 있다. 그리고 기획재정부장관이 민영화 등에 관한 계획을 수립하는 경우 국회 소관 상임위원회의 동의를 얻도록 함으로써 공공기관 민영화 과정에 국민의 의사를 반영해야 할 것이다.

이제 공공기관 경영평가제도에 대해서도 근본적인 질문이 필요한 때이다. 무엇 때문에 공공기관을 평가하는지, 평가의 방향은 타당한지, 시민의 관점에서 요구되는 평가가 행해지고 있는지 등 평가제도 전반에 대해 논의하면서, 그에 대한 기본적이고 본질적인 질문을 던져 보고 답을 찾아야 한다. 기존의 공공기관 정책방향이 효율성과 생산성 위주였다면 이제는 공공서비스를 얼마나 잘 제공하면서 운영되고 있는지에 초점을 맞추는 필요가 있다. 말로만 공공성 강화를 외칠 것이 아니라 관련된 내용들을 평가항목에 포함시키고, 공공기

관의 ‘경영효율화’보다 ‘공공서비스 확대’를 중심으로 평가하도록 평가지표 및 세부평가내용을 전면 조정해야 할 것이다.

덧붙여, 지난 한해 공공기관 정책에서 갈등의 중심에 있었던 성과연봉제 문제, 공공기관 비정규직 문제 등 또한 전향적인 해결방안이 도출되어야 할 것이다.

• 조 임 곤

오늘 바쁘신 중에도 참석해 주시고 좋은 의견 주셔서 감사드립니다.

■ 편집위원

하 세 정	공공기관연구센터 정책연구팀장 (편집장)
민 경 석	공공기관연구센터 연구원 (출판 총괄)
유 승 현	공공기관연구센터 연구원 (전문가의 눈)
장 광 남	공공기관연구센터 전문연구원 (심층동향)
송 신 형	공공기관연구센터 연구원 (해외동향)
서 영 빈	공공기관연구센터 연구원 (정책동향)
강 석 훈	공공기관연구센터 연구원 (기관장 인터뷰)
박 성 훈	공공기관연구센터 연구원 (전문가 좌담회)

※ 「KIPF 공공기관 이슈 포커스」의 모든 콘텐츠는
공공기관연구센터 홈페이지(<http://soe.kipf.re.kr>)에서 확인하실 수 있습니다.
(관련 문의: 044-414-2204)

KIPF 공공기관 이슈포커스 | 2017 vol. 21

2017년 4월 5일 인쇄
2017년 4월 10일 발행

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원 공공기관연구센터
(30147) 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114(대표)
<http://soe.kipf.re.kr>

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2017

ISBN 978-89-8191-864-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.