

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2017 | vol. 23



권두언

04 공공기관 관리정책의 전환적 혁신 | 박한준(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 정책연구팀장)

전문가의 눈

08 우리에게 4차 산업혁명이란 무엇인가 | 박상욱(숭실대학교 행정학부 교수)

15 에너지 공공기관의 기능조정과 정부의 역할 | 배인명(서울여자대학교 행정학과 교수)

21 공공기관 가치관리의 운영 원칙 | 박석희(가톨릭대학교 행정학과 교수)

심층동향

28 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단 관련 정책동향 및 쟁점 | 박성훈(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원)

42 중소기업 지원 현황 및 쟁점 | 봉우리(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원)

58 민자고속도로 통행료 관련 쟁점 및 현황 | 유승현(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원)

78 4차 산업혁명 시대의 국가 R&D 관리 정책과 공공기관의 역할 | 서영빈(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원)

100 문화예술정책의 현안과 과제 | 나진희(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원)

115 우리나라의 물관리 체계 일원화 추진 동향 | 이강신(한국조세재정연구원 평가연구팀 전문연구원)

해외동향

136 OECD | 주요국의 공기업 이사회 체계

153 유 럽 | 근로자 이사회 참여제도(1): 유럽경제지역을 중심으로

161 인 도 | 인도 정부예산 확보를 위한 국영 열병합 발전소 지분매각

166 중남미 | 라틴아메리카 및 카리브 공기업 이사회의 효과성과 구조(2)

정책동향

174 공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획 발표

182 공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 경영평가지표 개편

소통의 장

기관장 인터뷰

186 한국청소년활동진흥원 신은경 이사장

201 한국국제교류재단 이시형 이사장



박한준 정책연구팀장

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

OECD 공기업정책 워킹그룹 의장단

공공기관 관리정책의 전환적 혁신

공공기관 관리정책과 제도개선의 과정을 되돌아보면, 정권이 바뀔 때마다 새로운 철학과 정책 아젠다를 중심으로 개혁을 진행하여 온 것을 확인할 수 있다. 경영효율성과 생산성을 강조하였던 과거 정부들의 공공기관 선진화나 정상화 정책에 비해 새로운 정부는 관리제도와 정책의 ‘공공성’을 강조하며 차별화하고 있다. 공공성과 기업성이 공존하는 가운데, 그동안 정책방향이 기업적 효율성 중심으로 전개되어 온 것에 대한 반작용이라고 할 수 있다.

현재 우리나라 공공기관 관리정책의 기본프레임을 제공하고 있는 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 「공운법」)」은 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 반영하여 제정되었다. OECD 가이드라인은 사회적 가치를 극대화하기 위해(to maximize value for society) 자율경영과 책임경영, 그리고 투명성을 철학적 기조로 하고 있으며, 이러한 가이드라인은

「공운법」을 통해 임원추천위원회, 경영공시 등의 제도들로 구현되었다.

주요국의 정책과 제도를 살펴보면, 일반적으로 OECD 가이드라인을 따르고 있음에도 불구하고 여전히 정부 이사를 파견하는 국가들도 관찰되고 있다. 이러한 다양성이 나타나는 것은 가이드라인에 담긴 기본철학을 실현하는 과정에서 국가별 정책 환경의 차이가 반영되기 때문이다.

성공적인 정책과 제도운용을 위해서는 해외사례를 참고하는 것도 유용할 수 있으나, 본질적으로 공기업 및 공공기관 관리정책의 성패는 ‘공공성’과 ‘효율성’의 ‘상충관계’, ‘자율경영’과 ‘책임경영’의 ‘보완관계’를 균형적으로 조화시키는 제도적 역량에 달려있다. 즉, 공공기관 관리정책은 태생적으로 내재되어 있는 다양한 정책 가치들을 훼손하지 않고 실현해야 하는 책임을 지니고 있다.

예를 들면, 신규채용과정에서 고졸인력 20%, 지역인재 35%를 선발토록 사회형평적 채용을 권고하면서, 기관경영의 효율성과 사업성과를 평가하는 것은 공공기관 관리제도 안에 내재되어 있는 상충적 가치들의 공존으로 볼 수 있다. 공공성과 효율성, 자율경영과 책임경영의 가치가 제도화 과정에서 상충되고 있는 측면을 보여주는 것이다. 인력과 자원 획득 과정의 자율성이 제한된 환경에서 경영효율성과 사업성과를 평가하는 것이 일부 기관에는 굴레를 씌운 채 빨리 달리기를 시키는 것과 흡사한 상황이기 때문이다. 매년 계속되는 지표 개선은 경영평가제도의 점진적 개선을 도모할 수 있으나, 위와 같은 가치 공존 문제와 고민을 해결하기가 쉽지 않다. 기존의 제도프레임 안에서 누가 평가를 담당해야 하는지, 지표를 어떻게 고도화해야 하는지, 가중치를 어떻게 조정해야 하는지와 같은 기술적인 쟁점들은 주변적인 요소일 뿐이다. 시장에서 활동하는 상장 공기업과 단순 위탁 사업을 수행하는 공공기관과의 본질적인 차이를 실질적으로 반영하는 전반적인 제도 개선이 경영평가의 전환적(transformational)인 혁신을 위한 출발점이 될 수 있을 것이다.

새 정부 들어 지금까지 정원과 총인건비를 동시에 모니터링하였던 것을 총인건비 범위

내에서 인력규모의 자율성을 부여하는 탄력정원제 도입을 시사한 것은 주목할 만한 변화라고 평가할 수 있다. 현재 일자리 창출을 위한 대안으로 논의되고 있으나, 변혁적 리더(transformational leader)들은 주어진 자율성의 범위 안에서 일자리 창출과정을 직무중심 조직으로 전환하는 계기로도 활용할 수 있을 것이다.

공공기관을 둘러싼 동태적인 환경과 상충적 정책가치들은 오히려 공공기관 관리정책이 전환적(transformational)인 혁신보다는 점진적(incremental)인 변화에 만족하고 안주하게 만들 수 있다. 성공하는 제도와 정책이 되기 위해서는 가치공존으로 인한 문제를 끊임없이 고민하여 변화를 주도해야 한다. 지금은 자율과 분권이 강조되는 시대이다. 과거 점증적 변화와 차별화될 수 있는 전환적인 혁신은 반복적인 변화에 따른 개혁의 피로감으로부터 공공기관을 벗어나게 할 수도 있을 것이다.

글로벌 경영전략가인 짐 콜린스(Jim Collins)가 『Good to Great(좋은 기업을 넘어 위대한 기업으로)』이라는 저서를 통해 “Good is the enemy of great(좋은 것은 위대한 것의 적)”이라고 말한 것이 무엇을 의미하는지, 다시 한 번 되새겨 볼 필요가 있다.

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

전문가의 눈

우리에게 4차 산업혁명이란 무엇인가

박상욱 | 송실대학교 행정학부 교수

에너지 공공기관의 기능조정과 정부의 역할

배인명 | 서울여자대학교 행정학과 교수

공공기관 가치관리의 운영 원칙

박석희 | 가톨릭대학교 행정학과 교수

01



박상욱 교수
송실대학교 행정학부

우리에게 4차 산업혁명이란 무엇인가

2016년 다보스 세계경제포럼에서 처음 등장한 ‘4차 산업혁명’ 문은 우리 사회를 그야말로 강타했다. 모든 주요 미디어가 4차 산업혁명을 다뤘고, 정부가 나서서 대책을 만들었으며, 앞당겨 치러진 19대 대선에서도 주요한 화두였다. 새 정부는 정부 주도의 ‘4차 산업혁명 위원회’ 운영을 공언하고 있고, 사회 전반에서 4차 산업혁명론의 인기는 여전하다. 이런 열기는 학계에서도, 공공기관들에서도 예외가 아니다.

4차 산업혁명론의 핵심 개념들은 이미 널리 알려져 있으므로 이 지면에서 굳이 일일이 소개할 필요는 없을 것이나, 요약하면 인공지능과 사물인터넷, 빅데이터 등 정보통신기술을 통해 디지털, 물리적, 생물학적 경계가 사라져 융합되는 기술혁명이라는 것이다. 역사상의 산업혁명이 그러하였듯이, 혁명적 변화는 기술 변화에 그치지 않고 생산양식의 변화, 생산력 중심의 이동, 가속적인 경제성장, 사회적 변화, 산업구조와 경제기반의 근본적 재구성, 나아가 계층과 권력 구조의 변혁까지 아우른다. 4차 산업혁명의 주창자인 클라우스 슈밥이 여기까지 자세히 다루지는 않았지만, 4차 산업혁명이 진정한 산업혁명이

라면 마땅히 그러할 것이다.

진정한 산업혁명인 첫 번째 산업혁명은 18세기 영국에서 시작되어 서구 국가들로 번져나갔다. 첫 산업혁명의 특징은 동력화와 기계화이다. 그 전까지의 산업은 장인의 인력에 의존한 수공업이었고 동력이라고 해야 가축, 풍차, 물레방아를 이용한 것으로 가용 시간과 규모 확대에 현저한 제약이 있었다. 화석연료를 이용할 수 있게 되자 인류의 에너지 사용량은 채굴에 들어가는 노동력과 설비에 들어가는 자본의 함수가 되었고, 이전까지의 상업자본주의는 산업자본주의로 거듭나게 되었다. 첫 산업혁명을 이끈 산업부문은 면직물산업이었는데, 인류 생활의 기본인 의·식·주 중 하나에 대응하면서 당시의 기술수준으로도 세계시장을 대상으로 수출이 가능했으며 수공 직물에 비해 압도적인 생산성을 가졌기에 그 폭발력은 대단하였다. 면직물산업에 이어 철강, 철도, 전기 산업이 순차적으로 산업혁명의 주역 산업부문으로 등장하였고 이 산업들에 의해 세상은 천지개벽 수준의 변화를 백여년간 지속하였다.

산업혁명에 의해 영국은 19세기 세계 최강대국이 되었고 산업혁명의 성공적인 후발국가인 독일, 러시아, 그리고 미국이 19세기 말부터 20세기 초에 걸쳐 강대국 반열에 합류하였다. 산업혁명은 세계의 힘과 부의 중심을 처음으로 서구로 이동시켰고, 산업혁명에서 소외된 동아시아가 뒤처지는 대분기(the great divergence)가 시작되었다. 또한 산업혁명은 인류 역사상 처음으로 노동자 계층을 탄생시켰다. 이전까지 농노, 소작동, 자영농민, 수공업자와 장인이었던 사람들이 산업혁명을 거치며 도시의 공장 노동자 계층을 형성하였다. 노동자 계층은 러시아 혁명을 통하여 20세기를 공산주의 실험과 동서 냉전의 시대로 만들었고, 공산 혁명을 피해간 서구 자본주의 국가들에서는 보통선거권을 확보함과 함께 시장경제 복지국가를 탄생시켰다. 첫 번째 산업혁명의 ‘혁명성’은 실로 인류 역사상 유일무이한 것이다. 에릭 홉스봄은 일찍이 산업혁명의 정치사회적 파급효과를 가리켜 ‘이중혁명(dual revolution)’이라고 정의하였다.

두 번째 산업혁명은 ‘포디즘(Fordism)’으로 대표되는 대량생산 체계이다. 20세기 초

반 컨베이어 벨트 시스템에 의한 산업생산의 일관화, 물인간화, 분업의 고도화, 초보적인 자동화를 두 번째 산업혁명으로 칭할만 하다. 이 시대에 찰리 채플린은 영화 모던 타임즈(Modern Times)에서 대량생산 체계의 물인간성을 풍자하였다. 대량생산 체계는 초거대 기업과 다국적기업으로 대표되는 국제자본주의 체제를 탄생시켰다. 두 번째 산업혁명을 선도한 미국은 세계 유일의 초강대국에 등극하였다.

이권이 없는 세 번째 산업혁명은 바로 정보통신기술(ICT) 혁명이다. 정보통신기술 혁명은 1980년대 초반 개인용컴퓨터(PC)로부터 촉발되었다. 현시대 개인화된 정보통신기술의 맵어는 스마트폰이며 이것을 선도한 것은 미국의 애플(Apple)사인데, 1970년대 후반 개인화된 정보통신기술의 선구적인 PC의 탄생을 선도한 것도 애플사였음을 지적하는 것은 의미가 있을 것이다. 메인프레임 컴퓨터의 선두 기업이었던 IBM도 PC를 출시하였고, 이에 탑재할 운영체제를 산업화한 것이 이후 십수년간 세계 최고 기업의 자리를 지킨 마이크로소프트(Microsoft)사이다. 정보통신기술은 '80~90년대 미국의 신성장(the new economic growth)을 이끌었고, 이어 세계의 경제와 산업의 구조를 근본적으로 바꾸었다. 앨빈 토플러는 『제 3의 물결』에서 정보통신기술의 잠재력에 주목하였고, 그것은 현실이 되었다. 인터넷과 소프트웨어는 사이버스페이스(cyberspace)를 창조하였고 전자상거래, O2O(online to offline), 공유경제를 탄생시켰다. 우리는 여전히 정보통신기술이 이끄는 3차 산업혁명의 시대에 있다. 3차 산업혁명은 인터넷과 개인화된 정보통신에 기반한 사회 변화를 통해 초연결사회를 만들었고, SNS와 초전파, 초결집을 특징으로 하는 현대적 직접민주주의를 실현하였다.

어떠한 산업혁명이 진정한 혁명인지의 여부는 후대에서 평가하는 것이다. 이러한 측면에서 4차 산업혁명은 실질적인 산업혁명이라기보다는 잠재적인 것이며, 미래예측에 해당하는 것이고, 우리의 주의를 환기하는 선언적인 것이다. 4차 산업혁명은 3차 산업혁명의 연장선상에 있는 것으로 보는 것이 타당하다. 달리 말해 3.5차 산업혁명쯤에 해당하는 것이다. 인공지능에 의한 사회경제 변화는 아직 검증되지 않았고, 산업혁명이라는 지위에 걸맞는 가속적인 경제성장은 아직 실현되지 않았다. 클라우드 슈밥의 4차 산업혁명론은 독

일 정부가 2012년부터 추진한 ‘산업 4.0(Industrie 4.0)’ 으로부터 영향받은 것으로 보이며, 실제로 국내외에서 4차 산업혁명과 산업 4.0의 개념은 종종 혼용되고 있다. 독일 정부는 산업 1.0을 동력화, 2.0을 대량생산, 3.0을 산업용 로봇을 이용한 자동화, 그리고 4.0을 모든 생산요소가 네트워크로 연결되어 데이터를 생산하는 것으로 정의하였다. 산업 4.0에서는 제조와 가치사슬의 전단계에서 기계뿐 아니라 부품도 데이터를 끊임없이 생산하며, 데이터가 곧 부가가치가 된다. 제조 과정상의 오류에 실시간으로 대응함으로써 불량률을 선제적으로 낮춰 생산성을 극적으로 향상시키고, 같은 생산라인에서도 제품을 다각화하고 맞춤형(customized) 제조가 가능해진다.

4차 산업혁명이 독일의 산업 4.0에 비해 좀 더 확장된 개념을 제시하면서 화려하게 포장되어 있지만, 산업 4.0과 4차 산업혁명은 내용적으로는 다르지 않다. 다만 4차 산업혁명이 다가오는 미래의 혁명적 변화를 예측한 개념이라면, 독일의 산업 4.0은 현재 진행 중인 제조업 정보화의 트렌드이자 기업과 정부의 정책적 지향에 해당한다. 독일의 맥락에서 보자면 산업 4.0은 전통산업에 정보통신기술을 접목해 경쟁력을 강화하고 고부가가치화하는 것이며, 이는 한국과 중국의 추격에 따른 위기감, 정보통신기술 첨단분야에서의 상대적으로 낮은 경쟁력, 그리고 경제성장의 둔화, 노동력 감소, 인건비 증가에 대응해야 하는 나름의 절박한 필요에서 발현하였다. 바꾸어 말하자면 독일의 산업 4.0은 환상적인 미래라기보다는 생존을 위한 투쟁이다. 제조업 생산의 정보화는 거스를 수 없는 흐름, 즉 트렌드이며, 적극적으로 추구된다는 점에서 ‘규범적 트렌드’라고 칭할 수 있다.

흥미로운 점은, 4차 산업혁명론 열풍이 유독 한국에서 두드러진다는 것이다. 산업 4.0의 본고장인 독일뿐 아니라 유럽과 미국 어디에서도 4차 산업혁명이 한국에서만 전 사회적으로 회자되고 정부 정책에 직접적인 영향을 미치는 경우는 없다. 필자는 한국에서 4차 산업혁명 열풍이 매섭던 2016년 10월에 영국에서 열린, 과학기술혁신정책의 지난 50년을 돌아보는 대형 컨퍼런스에 참가했는데, 4차 산업혁명을 다룬 세션이 없었음은 물론 나흘간 세계 각지에서 모인 학자들 중 단 한 명도 이에 대해 언급하는 것을 듣지 못했다. 뉴욕타임즈 칼럼리스트이자 기술평론 및 미래학 분야의 베스트셀러 작가인 토머스 프리드먼

은 한국 언론과의 인터뷰에서 “4차 산업혁명이라는 말은 들어본 적이 없다. 아마도 영미권에서는 사용하지 않는 개념인 듯 하다”라고 답했다. 다만 그는 4차 산업혁명론의 내용에 대해서는 현상적인 트렌드로 인정하였다. 노스웨스턴 대학의 로버트 .J. 고든 교수는 저서 『미국의 성장은 끝났는가』에서 정보통신기술 혁명에도 불구하고 미국의 경제성장은 둔화되고 있다고 지적하고, 1차~2차 산업혁명이 일으킨 경제성장과 기술적·사회적 진보와 비교할 때 3차 산업혁명의 파급효과는 과장된 것임을 지적하였다. 그의 주장은 4차 산업혁명도 혁명 수준의 성장동력을 제공할 것으로 보이지 않으며, 따라서 3차 산업혁명의 일부로 보아야 한다는 것이다.

4차 산업혁명론이 유난히 한국에서 인기를 끈 이유는 무엇일까? 독일이 나름의 위기의식의 발로로서 산업 4.0을 주창한 것과 마찬가지로, 4차 산업혁명은 아마도 한국의 맥락에서 절실하게 필요한 어젠다이자 슬로건이었을 것이다. 서울대학교 공과대학 교수들이 한국 산업을 진단하여 2015년 말 출간해 큰 공감과 반향을 일으킨 『축적의 시간』은 21세기판 샌드위치 위기론을 제시하였다. 과거의 샌드위치 위기론은 기술력이 앞선 일본과 인건비가 낮은 중국 사이에 낀 한국이 산업경쟁력을 상실한다는 것이었다. 『축적의 시간』이 제기한 신샌드위치 위기론은, 오랜 축적을 통해 개념설계 역량을 보유한 선진국과 규모와 공간의 힘으로 압축적인 축적을 하고 있는 중국 사이에서 실행 역량만을 보유한 한국은 성장의 한계에 봉착한다는 내용이다. 한국 사회에서 위기론은 항상 환영받았으며 위기 극복을 위한 어젠다에는 이론(異論)이 허용되지 않는다. 참여정부의 ‘혁신’과 ‘차세대 성장동력’, 이명박 정부의 ‘녹색성장’, 박근혜 정부의 ‘창조경제’, 그리고 지금의 4차 산업혁명 어젠다는 그런 점에서 닮았다. 추격형에서 탈추격형으로의 변모가 필요한 한국 산업과 경제에 대해 갈 길을 제시했다는 점에서 한국적 맥락에서의 4차 산업혁명론의 의의가 있는 것이다. 여기에 서울 한복판에서 목도한 알파고 충격이 더해졌고, 정보통신기술 및 산업 분야에서 구축해 온 경쟁력 기반이 약간의 기대감을 추가하면서, 한국 사회에서 4차 산업혁명론은 공고한 위상을 확보하게 되었다.

4차 산업혁명이 1년이 넘는 동안 강조되어 오면서 피로감이 쌓이고, 국내외에서 회의론

도 고개를 들고 있다. 그러나 그야말로 혁명적 변화일 것이라는 과도한 기대, 경제 재도약의 기회라는 장밋빛 전망, 그리고 인간노동의 종말과 같은 지나친 우려를 배제한다면, 4차 산업혁명은 현상적 트렌드를 요약한 레토릭이자 필요한 변화의 방향을 제시하는 어젠다로서 충분한 의의를 지닌다. 4차 산업혁명의 핵심적인 특징으로 제시되는 사이버-물리 시스템(cyber-physical system)은 사물인터넷, 빅데이터, 인공지능을 통해 온라인 가상 세계와 오프라인 세상이 융합되는 경향을 잘 보여주고 있고, 제조업 고부가가치화, 새로운 비즈니스모델과 신산업 개발이라는 측면에서 시사하는 바가 크다.

4차 산업혁명론이 강조하는 미래의 불확실성과 혁신 창발 원천의 다원화는 국가 정책 측면에서 유의해야 한다. 이제는 더 이상 정답이 알려진 문제를 풀 수 없다. 선진국이 거쳐 간 길을 빠르게 쫓아가는 추격 전략은 유효하지 않다. 모방할 모형이 있고 선택과 집중 전략에 의한 자원 투입에 초점을 맞춘 정부 정책은 4차 산업혁명기에 걸맞지 않는다. 무엇이 확실한 선택인지 모르는 것은 정부와 민간이 마찬가지이다. 정부가 '컨트롤타워'를 운영하며 '전략신기술'을 지정해 연구개발비를 몰아주고 특정 분야의 인력을 양성하는 것은 지양해야 한다. 대신 민간에서 도전적 연구개발, 새로운 시도, 야심찬 창업, 신산업 개발을 할 수 있도록 리스크를 분담하는 역할을 맡아야 한다.

정부 정책의 변화에 따라 정책을 집행하는 공공기관, 특히 산업진흥기관들의 역할이 달라져야 한다. 산업진흥기관은 연구관리, 보조금 사업, 기술사업화, 표준 및 인증, 인력양성 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 4차 산업혁명시대의 연구관리는 하향식보다는 상향식 기획, 연구활동의 성실수행 관리보다는 혁신성과주의, 연구목표의 달성도보다는 목표의 도전성에 무게를 두는 방향으로의 변화가 필요하다. 새로운 융합산업을 육성하고 사회적 부작용을 최소화하기 위해 산업지원에 사회기술시스템 전이 관리(sociotechnical transition management)의 관점을 도입하는 것도 필요하다. 산업부문에 따라서는 전통 산업에 정보통신기술을 접목함으로써 한국판 산업 4.0을 실현하기 위한 실행전략이 필요하다. 여전히 후발 추격자의 위치에 있는 바이오(제약·헬스케어·농식품 등) 분야의 경우 익숙한 추격전략이 여전히 유효할 수도 있다. 무엇보다도 4차 산업혁명시대에는 정부가

아닌 민간이 혁신을 주도한다는 것을 주지하고 종래의 관 주도형 거버넌스를 민관 파트너십으로 개선할 필요가 있다. 공공기관은 민간부문과 대면하는 정책집행의 최일선이라는 점에서 4차 산업혁명시대 민관 파트너십의 중추 역할을 맡아야 할 것이다. 이를 위해 기능을 재설계하고 역량을 강화하는 노력을 기울여 줄 것을 당부한다.

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



배인명 교수
서울여자대학교 행정학과

에너지 공공기관의 기능조정과 정부의 역할

현재 에너지분야 공공기관으로는 총 27개 기관(공기업 12개, 준정부기관 7개, 기타공공기관 8개)이 있으며, 예산은 2016년 기준으로 174조원, 자산규모는 255.1조원, 부채규모는 170.3조원에 이르고 있다. 이러한 에너지분야 공공기관들에 대하여 2016년 기획재정부에서는 다음과 같은 문제점들을 지적하였다. 첫째, 기관 간에 발전 해외진출, 전기 안전점검, 댐관리 등의 업무들이 중복되어 비효율이 발생하고 있다. 둘째, 전력·가스·발전 정비 등의 분야에서 독과점이 지속되고 있다. 셋째, 에너지 가격의 하락과 채산성 악화 등으로 인해 재무구조가 악화되고 있다.

이러한 문제점들을 해결하고자 지난해 6월 박근혜 정부에서는 에너지 공공기관 기능조정안을 발표하였는데, 기능조정안의 기본 방향은 '불필요한 기능은 덜어내고 꼭 필요한

기능은 보완하여 공공서비스의 질을 제고'하겠다는 것이었다. 구체적으로 살펴보면, 첫째, 기관 통·폐합 및 비교 우위기관으로 일원화를 통한 유사·중복기능의 조정 둘째, 설립목적 외 비핵심업무의 축소 셋째, 공공부문의 독과점 수행분야에 대한 민간개방 확대 넷째, 민간경합의 축소 다섯째, 경영효율화 측면에서 재무구조 개선, 투명성 제고 및 부실기관의 정리 등을 내용으로 하고 있다. 이러한 기본 방향하에 총 20개의 에너지 공공기관 기능조정 방안을 수립하여 추진하였는데 구체적인 사업들은 아래의 표와 같다.

〈표 1〉 에너지 분야 공공기관 기능점검 대상사업

분야	문제	기능조정 방안
1. 기초전력연구원 폐지, 기능이관	전력분야 연구 및 지원을 수행하는 한전과 별도의 공공기관으로 운영할 필요성 결여	기초전력연구원을 폐지하고 한전 전력연구원으로 통합
2. 해외 발전사업 기능조정	국내 공기업간 중복진출, 과당경쟁 등으로 사업 수주 가능성 및 수익성 저하 우려	한전 발전 5사를 중심으로 해외 발전사업 진출 기관별 특화 및 협업체 구성 등 협력 강화
3. 일반용 전기 사용 전 점검 일원화	사용 전 점검 업무 이원화로 인해 기관별 상이한 점검품질, 이력관리 등 비효율이 발생	일반용 전기 사용전 점검 업무를 전기안전공사로 일원화
4. 댐 관리체계 개선	한수원은 발전용 댐, 수공은 다목적 댐을 운영 동일 수계 내 이원화 관리가 이루어짐	한수원의 발전용 댐 관리를 수공으로 위탁하여 일괄 운영
5. 석탄공사 구조조정	석탄산업 규모의 지속적 축소로 인해 석탄공사 자본잠식 및 영업적자 누적	석탄공사의 연차별 감산계획을 수립 및 시행하고 정원을 단계적으로 감축
6. 해외자원개발 기능조정	석유·광물·가스 3사의 해외자원개발 기능의 비효율	- 석유·가스의 경우 핵심자산 위주로 공기업 자산을 구조조정 - 광물의 경우 해외자원개발기능을 단계적으로 축소, 광물비축, 산업자원은 중기적으로 유관기관과 통합을 검토
7. 한전 발전원료 해외개발기능 폐지	발전원료 확보는 발전기능을 담당하는 발전사의 직접 수행이 타당	한전의 발전원료 해외개발기능을 폐지하고 한전 보유의 해외자산을 순차적으로 매각 - 유연탄 광구는 발전 5사에 매각 - 우라늄 광구는 한수원에 매각
8. 전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증기능 폐지	전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증사업은 민간 및 공공부문에 동일 업무 수행기관이 존재	전기안전공사의 전기용품 시험, 인증 기능 폐지
9. 한전 KDN 전신주 관리 업무 철수	전신주 관리 업무는 한전 KDN의 핵심기술과 관련이 없음	한전 KDN의 전신주 관리를 민간에 이관
10. 에트윅회계 사무, 용자 업무 이관	국가회계인 에트윅회계의 회계사무를 시장형 공기업이 수행(석유공사/ 용자업무의 경우 석유, 광물, 에너지공단, 광해관리 공단)	에트윅회계 회계사무, 용자업무를 준정부기관인 에너지 공단으로 이관
11. 전력시장 판매 민간 개발	전력시장 한전 독점	전력소매부문의 규제 완화 및 단계적 민간 개방을 통해 경쟁체제 도입 및 다양한 사업 모델 창출

분야	문제	기능조정 방안
12. 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입	가스공사가 가스 수요의 94%를 독점적으로 수입, 공급함	민간 직수입 활성화를 통해 시장 경쟁구조 조성 및 '25년부터 가스 도입, 도매시장의 단계적 민간개방
13. 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대	한전KPS가 화력발전 정비사업 시장 과점중 신규 화력발전기 정비 독점 중	한전KPS의 신규 발전기 정비 독점 폐지, 화력발전 정비시장 민간개방 확대
14. 원전 상세설계 기능 민간개방 확대	원전설계는 한전기술이 한수원으로부터 호기별로 일괄 수주 후, 이 중 상세설계의 약 50%를 다시 민간에 하도급하는 형식으로 이루어짐	원전 상세설계 업무의 민간개방 확대
15. 한전 광통신망 구축 사업 조정	한전이 배전계통 자동화 추진을 위해 통신사업자의 광케이블을 임차하여 사용하고 있었으나 '15년부터 자가망 구축사업을 추진함으로써 이에 다른 중복투자 및 민간경합의 문제 발생	한전 광통신망 구축사업 '17년부터 중단
16. 에너지 공공기관 상장	투명성, 상업성, 투자접근성 개선을 위해 에너지 공공기관 상장 거래 중	남동발전 등 발전 5사, 한전KDN, 가스기술공사, 한수원 등 8개 에너지 공공기관의 상장을 추진하고자 함
17. 지역난방공사 유상증자	지역난방 시장의 경우 민관 등의 경쟁구조가 형성되어 있음, 지역난방공사의 경우 신규 사업 투자 등으로 인해 유사사업의 공기업 대비 재무구조가 악화	지역난방공사의 유상증자 추진
18. 자회사, 출자회사 정리	경영손실 누적으로 회생이 곤란하거나 출자 이후 필요성이 감소한 데에도 불구하고 에너지 공공기관 중 21개 기관이 총 290개의 자회사, 출자회사를 보유	한국지역난방기술의 자회사를 매각하고, 광물공사와 지역난방공사의 9개 출자회사의 지분을 정리
19. 원자력문화재단 경영효율화	홍보중복 및 지원예산 비중과다 등의 재단 운영의 효율성에 대한 문제가 제기됨	원자력문화재단 조직·인력을 효율화하고, 학회·전문가활용 등을 통해 대국민 홍보기능 내실화
20. 원전 해외수출기능을 강화함	한전의 경우 원전 해외수출기능을 총괄하고 한수원은 지원업무를 수행	국내 원전사업 주체인 한수원의 원전수출기능을 강화하고 국제원자력대학원대학교를 한수원으로 이관

출처: 관계부처합동, 2016, 「공공기관 기능조정 방안 참고자료」 재구성

하지만 이상 20개 사업 중 ‘기초전력연구원 폐지 및 기능이관’과 ‘에특회계의 회계사무와 용자업무의 이관’ 등만이 실행에 옮겨졌고 전력판매시장 개방, 발전사 주식상장 등 주요한 사안들의 진행은 지지부진한 상태인 것으로 파악되고 있다. 다음에서는 주요사업들의 내용과 현재 진행 상황에 대하여 살펴보기로 한다.

우선 자회사·출자회사 정리사업에 대하여 살펴보기로 하자. 동 사업의 취지는 상당수의 에너지 공공기관이 경영손실 누적으로 회생이 곤란하거나, 출자 이후 업무상 필요성이 감소한 경우에도 출자회사를 지속 보유하고 있어 재무건전성 등에 악영향을 주고 있기 때문에, 당초 설립·출자 목적을 달성하였거나 핵심기능과 관련이 적은 10개 자회사·출자회사 정리하겠다는 것이다. 하지만 이러한 계획에 대하여 ‘헐값 매각’ 논란이 계속되었고, 정치권과 노조의 비판의 목소리도 지속되고 있다. 최근 한국지역난방공사의 자회사인 한국지역난방기술 매각에 대하여 여기구 더불어민주당 의원과 지역난방기술 노조는 매각 폐지 성명서를 발표하기도 하였다. 노조 측에서는 “정부가 국가적 차원에서 지켜야 할 집단 에너지분야 설계기술과 열수송관 정보를 투기자본에 넘기는 특혜성 매각”이라며 “국가가 보유하고 있던 설계기술력을 사유화하면 국가적, 사회적 비용이 늘어나 결국 국민의 부담이 가중될 것”이라고 주장하였다. 이에 대해 산업통상자원부 장관도 “현재 진행 중인 한남기술 매각을 재검토하겠다”고 발표하기도 하였다.

다음으로 전력판매시장의 개방 사업에 대하여 살펴보기로 하자. 동 사업은 전력시장의 판매부분을 한전이 독점적으로 수행함으로써, 경쟁체제가 부재하고 전기판매와 결합한 다양한 서비스 창출이 제한된다는 문제점이 제기되어, 전력소매부분의 규제완화 및 단계적 민간개방을 통해 경쟁체제를 도입하고 다양한 사업모델을 창출하고자 제시된 사업이며, 소매부분 경쟁 도입으로 원가절감 등의 효율성 제고 및 사회적 편익의 증대를 꾀하고자 하였다. 하지만 이러한 계획 역시 발표 이후 구체적인 추진방향이 결정되지 않은 상황이다. 이러한 정책의 추진을 위해서는 소규모전기공급사업, 소규모전력중개사업 등 전력판매시장 개방이 이루어질 수 있도록 「전기사업법」이 개정되어야 하는데 아직 국회 통과도 이뤄지지 않고 있다.

에너지 공공기관 상장 방안 역시 현재 담보상태이다. 발표 당시 기획재정부는 공공기관의 투명성, 사업성, 투자접근성을 높이고자 한전, 가스공사, 5개 발전사, 한국수력원자력, 한전 KPS 등 총 8개 기관의 상장을 추진하기로 하였다. 이를 위하여 남동발전과 동서발전 등이 상장 준비를 하였지만 문재인 정부에서는 석탄화력 감축을 추진하고 있어 화력발전에 의존하는 두 발전사가 제값을 받지 못할 우려가 크기 때문에 상장이 이루어지기는 매우 어려운 상황이다.

이상에서 살펴본 바와 같이 전 정부에서 추진되었던 대부분의 사업이 사실상 폐기수순을 밟고 있다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 된 이유는 새 정부의 출범이 가장 큰 이유일 것이다. 특히 문재인 정부는 탈원전·탈석탄을 선언하면서 지난 정부와는 완전히 다른 에너지 정책을 추진하고 있으며, 이와 함께 공공기관의 기업성보다는 공공성을 더욱 중요시하기 때문에 지난 정부에서 추진하는 정책과는 정면으로 배치되는 방향성을 갖고 있다. 그렇다면 정부가 바뀌면 기존 정책들도 다 바뀌는 것이 바람직할까? 많은 사람들은 그렇게 생각하지 않을 것이라 생각한다. 물론 잘못된 정책은 수정하거나 폐기하여야 하겠지만 올바른 정책은 승계하는 것이 옳다고 생각할 것이다. 그렇다면 누가 이러한 판단을 하여야 할까?

필자는 이러한 판단을 위해서 새로운 거버넌스 체계를 제안하고자 한다. 지금까지 계속 에너지 공공기관 관련 정책들에 대하여 혼란이 가중되고 있고, 번복이 일어나고 있는 이유는 에너지 공공기관을 비롯한 모든 공공기관의 개혁이 정부 위주로 이루어졌기 때문이라고 생각된다. 앞에서 살펴보았듯이 이렇듯 에너지 분야 공공기관 기능점점 대상사업들이 제대로 진행되지 않은 가장 큰 이유도 발표 당시부터 공기업에 대한 경제적, 사회적 검토가 제대로 이루어지지 않았을 뿐 아니라 관계자들의 의견 수렴이나 합의가 제대로 이루어지지 않았다는 비판 속에서도 정부가 밀어붙이는 바람에 새 정부가 들어서면서 설득력을 잃어버렸기 때문이다. 따라서 이제는 정부가 혼자 결정하고 지시나 명령만을 하는 위치에서 벗어나 새로운 역할을 찾아야 한다.

현대사회의 상당수의 문제들은 사악한 문제(wicked problem)들이다. 사악한 문제란 정부의 특정 부서의 관할권이나, 정책, 규제의 범위와 일치하지 않는 사회문제를 의미한다. 또한 사악한 문제는 다양한 조직이나 이해관계자의 지지와 자원을 동원하지 않으면 해결이 불가능한 사회문제이며, 문제의 범위가 넓어 어느 한 행위자의 정보, 자원, 권한으로는 성공적으로 해결될 수 없는 문제를 의미한다. 따라서 이러한 문제를 정부 혼자만의 결정으로 해결한다는 것은 불가능할 수밖에 없다. 에너지 정책, 에너지 공공기관의 기능조정 등의 문제 역시 정부가 혼자 결정하고 밀어붙이기만 해서는 해결할 수 없는 문제이다.

그렇다면 정부는 어떠한 역할을 해야 할까? 필자는 지금의 정부가 네트워크화된 정부

(networked government)로 탈바꿈되기를 희망한다. 네트워크화된 정부란 민간, 혹은 다른 정부부처들과 협력(collaboration)을 통해 문제를 해결하는 정부이다. 이러한 정부는 다양한 측면에서 장점을 갖는다. 우선 전문성을 강화할 수 있다. 정부가 갖지 못한 전문성을 갖춘 파트너 활용이 가능하고, 한 조직이 갖출 수 없는 광범위한 전문성을 갖춘 다양한 파트너 활용이 가능하기 때문이다. 둘째, 혁신이 용이하다. 즉 새로운 사회서비스 전달 방법의 활용이 가능하고, 정부(공공부문)보다 혁신적인 민간부문의 기업가정신, 창의성 등의 활용이 가능하기 때문이다. 셋째, 유연성 측면에서도 장점을 갖는다. 특히 변화하는 사회문제와 시민의 선호에 능동적으로 대처할 수 있다. 넷째, 접근성이 높다. 즉 국민(시민)과 친근한 관계를 갖고 있는 민간부문 파트너의 활용이 가능하고, 정부(공공부문)에 대한 거부감 극복이 가능해진다.

네트워크화된 정부에서의 정부는 현재와 같이 모든 것을 단독적으로 결정하고, 강제력을 행사하여 정책을 강행하는 것이 아니라, 파트너들의 행동에 대한 기본 규칙을 제공하고, 필요한 정보를 제공하며, 다양한 참여자들의 참여를 독려하고 유도하는 역할을 담당해야 한다. 이렇듯 정부의 역할이 변화한다면 지금과 같은 혼란은 크게 줄어들 수 있을 것이고, 이를 통하여 정부와 공공기관에 대한 국민의 신뢰도 제고될 수 있을 것으로 기대된다.

새 정부도 이러한 점을 간과해서는 안된다. 앞서 언급하였듯이 현재 새 정부는 탈원전·탈석탄 정책을 선언하였으나, 현재 이러한 새정부의 정책에 대해서 일반 국민 사이에서도 찬반 논쟁이 치열하다. 이러한 상황에서 정부가 의견수렴이나 합의 등의 과정을 생략하고 강행한다면 큰 혼란을 야기할 수 있을 뿐 아니라 다음 정부에서 또다시 폐기되는 결과가 나타날 수도 있다는 점을 명심하여야 한다. 따라서 새 정부는 모든 문제를 혼자 해결할 수 있을 것이라는 자만을 버리고, 다양한 민간과의 협력을 통하여 문제를 해결하고자 하는 노력을 기울여 주기를 진심으로 희망한다.

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



박석희 교수
가톨릭대학교 행정학과

공공기관 가치관리의 운영 원칙

1. 가치관리(Value Management)의 필요성

최근 한국 사회는 이전에는 경험하지 못한 차원의 다양한 변화를 완만하면서도 때로는 급속하게 맞이하고 있다. 정치적으로는 숙의민주주의의 착근, 정치적 다양성의 확대, 국가 리더십의 재건, 경제적으로는 산업의 전문화 및 융복합화, 국내·외 경쟁의 심화, 신성장동력의 창출, 동반성장 등 경제체질 개선, 사회적으로는 포용적 성장 가치의 대두, 인구 등 사회구조의 변화, 여가 및 문화가치의 증대, 기술적으로는 전위역량의 고도화 및 후위역량 개발의 확산⁰¹ 창조적 혁신역량 강화, 기술교류 및 이전의 확대 등 잠시도 쉴 수 없을 정도로 많은 변화가 야기되고 있다.

⁰¹ 저자가 말하는 전위역량은 다양한 분야별 기술역량을 의미하며, 후위역량은 분야별 기술역량들이 적절하고 효과적으로 발휘될 수 있도록 이를 종합하거나, 조화시키거나, 관리하는 종합적 기술역량을 의미한다.

이러한 다각적이고 다층적인 변화 속에서 공공기관들이 기술변화를 선도함으로써 국가 경제와 사회 발전에 적극 기여하기 위해서는 과거의 운영 원칙(principles of operation)⁰²을 재구조화할 필요가 있다. 재구조화된 공공기관의 운영 원칙이 비록 완전히 새로운 것은 아니지만 운영 원칙의 변화는 공공기관 운영방식 설계에 있어 많은 변화를 촉발할 수 있다. 이는 궁극적으로 공공기관의 경쟁력 강화와 이를 통한 국가역량의 도약을 지향하는 것이다. 특히 정치, 경제, 사회, 기술적 측면의 급속한 변화에 부응하여 공공기관의 경쟁력을 강화하고 지속적인 혁신을 통해 생산성을 증대하기 위해 공공기관들은 공적 가치관리, 혹은 다소 완화된 차원의 가치관리(value management)의 관점에서 다양한 경제적·사회적 측면의 가치 창출방안을 보다 적극적으로 마련할 필요가 있다.

공적 가치에 대해 Stoker(2006: 42)는 “공공서비스 사용자 또는 생산자의 개인적 선호의 합산 이상의 것이며, 이는 공직자 및 주요 이해당사자들이 관여하는 성찰을 통해 집합적으로 생성된다”라고 밝힘으로써 공적 가치의 정의에 있어 중요한 통찰을 제공해 준다. 즉, 정부기관이 추구해야 할 목표 변수로서 공적 가치의 유형과 범위는 사전에 하향적 방식으로 설정되는 것이 아니라 정치·경제·사회·기술적 여건의 변화에 따라 ‘여러 이해당사자들 간 숙의과정이나 관여를 통해 집합적으로 규정’되는 특성을 갖는다. 따라서 정부기관들이 달성해야 할 목표의 유형과 범위를 사전에 하향식으로 규정한 후 주어진 목표의 효율적 달성을 최우선 과제로 간주하는 전통적 공공관리방식과는 큰 차이를 갖는다.

2. 가치관리(value management)의 핵심요소

공적 가치관리에 대한 사회과학, 특히 행정학계의 관심은 1995년에 Moore의 공적 가치 생산 논의에서 촉발된 것으로 알려져 있다. 공적 가치관리는 ‘공적 서비스에 내재한 사회적 가치들은 시장의 경제적 효율성 계산에 의해서 적절하게 다루어 질 수 없다’는 인식

⁰² 사회의 운영 법칙(law)에 대한 관점은 철학(philosophy), 원리(principle), 논리(logic), 설계(design)의 4가지 층위에서 논의될 수 있다. 최상단에 위치한 철학은 사회 운영에 대한 가장 본연의 법칙을 의미하며, 최하단에 위치한 설계는 이러한 철학을 구체적인 사회시스템으로 구현하기 위한 도면을 의미하며, 양 극단의 중간에 위치한 원리와 논리는 철학을 설계 단위로 연결하기 위한 짜임새 있는 틀(frame)을 의미한다.

에 토대를 두고 등장한 것으로서(곽현근, 2011: 4) 효율성 또는 고객만족 목표를 넘어 공적 가치의 생성이라는 광범위한 정부 목적 달성을 지향하고 있다(Mager, 2007). 앞서 논의한 공적 가치의 특성을 고려할 때 공적 가치관리는 Moore(2000, 2002)가 공적 가치를 사회시스템으로 구체화하기 위한 원칙으로 제시한 ‘전략적 삼각축 모형(strategic triangle)’을 근간으로 하게 된다. 즉, 공적 가치관리는 실제 어떠한 공적 가치를 생성할 것인가의 문제, 생성된 공적 가치에 대해 지속적인 지지와 정당성을 부여하는 정치적 환경의 문제, 마지막으로 공적 가치를 구현하기 위한 공공조직의 운영역량의 문제 등 세 가지 쟁점들과 관련된 것으로 공공관리자에게는 이러한 세 축 간의 종합적인 관리가 요구된다.

공적 가치 개념을 민간 혹은 공공기관 영역으로 확장할 경우 이상의 3가지 요소의 적용이 다소 완화된 차원의 가치관리(value management) 개념이 도출될 수 있다. 즉, 공공기관이 추구하는 가치는 공적 가치 외에 기업적 가치가 일부 결합될 수 있으며, 생성된 가치에 정당성을 부여하는 과정도 관여와 숙의과정을 모태로 하면서도 때로는 기업 목표 달성을 위한 하향적 과정이 결부될 수 있고, 조직의 운영역량도 후위역량뿐 아니라 다양한 전위역량을 포괄하는 형태를 나타낼 수 있다. 이러한 측면에서 공공기관의 가치관리는 기관의 사회적 책임(CSR), 지속가능경영 등 경제·사회적 가치실현을 핵심원리로 하는 경영개념에서 파생한 것으로 기관의 경영활동이 경제·사회적 영역에서 공공 이익과 사회 공동체 발전에 기여함은 물론 기관의 생산성을 향상하기 위한 활동과 성과를 의미한다.

구체적으로 보면 공공기관의 가치관리가 추구하는 경제적 가치는 4차 산업혁명 등에 대비한 창조와 협업을 통한 생산성 향상과 더불어 협력업체 등 이해관계자들과의 경제적 동반성장을 추구하며, 일자리 창출을 통한 소득주도 성장기반을 마련하고, 성과지향의 조직체계를 통한 기업의 생산성 향상을 위한 경영활동을 의미한다. 또한 사회적 가치는 윤리·투명 경영을 기본으로 문화적 가치 창출, 사회적 약자 보호, 균형발전을 통한 지역공동체의 성장 지원, 지속가능한 환경경영 등을 향한 경영활동을 의미한다.

〈표 1〉 공공기관 가치관리의 지향별 핵심요소 및 추진과제

구분	핵심요소	주요추진과제
경제적 가치 (창조)	<ul style="list-style-type: none"> -글로벌 시대에 공공기관의 경쟁력 -4차 산업혁명과 협업적 발전전략 -성과지향 조직/인관리와 사업평가 -일자리 창출과 소득주도성장론 	근로조건 개선, 일자리 창출, 동반성장
사회적 가치 (협력)	<ul style="list-style-type: none"> -공공기관의 윤리경영과 기업가치 -지역균형발전과 공공기관의 역할 -공공기관의 문화적 가치 창출 전략 -지속가능한 환경경영과 기업성장 -남북경제협력에서 공공기관의 역할 	기업윤리, 사회공헌, 지역발전 생태계 보호 및 환경개선

3. 공공기관 가치관리의 최근 동향

최근 문재인 정부의 공공부문 정책방향도 공공성·사회적 책임으로 정립되면서 공공기관의 사회적 가치 실현을 위한 활동이 강조되고 있다. 지난 10년간 공공기관 운영에 있어 부채감축 등 효율성의 가치가 강조되었으나 이러한 시대적 흐름에 따라 정부도 사회적 가치 실현을 위한 새로운 관리모델을 설계하고 적용할 예정이며 이에 공공기관들도 가치관리 실현계획을 적극 수립할 것으로 예상된다.

최근 국정자문위원회는 ‘사회적 가치 실현’을 공공기관 혁신의 새로운 패러다임으로 정의하고 관련 법안 및 제도 개선의 필요성을 제기하였다. 즉, 공공기관의 존재 이유는 비용 절감 등 효율성보다 사회적·경제적 가치 실현이 핵심임을 재정의하고 이를 위한 혁신방안을 도입할 것으로 전망된다. 또한 공공기관의 사회적 가치 활동 관련 주요 정책을 마련하고 및 심의·의결하기 위해 사회적가치위원회 설치도 검토 중이다. 이러한 방침에 따라 기획재정부는 사회적 가치 실현 기본계획(5개년)을 수립하여 공공기관의 가치 실현 활동 범주를 정의하고, 이에 따른 관리체계의 개편에 착수하였다.

주요 추진전략으로 우선 경제적 가치 창출에 있어 근로조건 개선과 관련하여 비정규직의 정규직화, 복지 등 고용조건 개선, 법정근로시간 준수, 모성보호제도 등 근로조건 개선, 일자리 창출과 관련하여 지역인재, 사회적 약자, 청년 등 직접채용 확대, 민간경제 활

성화 지원을 통해 공공부문 일자리 창출, 동반성장과 관련하여 2·3차 하도급 업체 보호를 위한 제도 마련, 계약기준에 민간기업의 고용 등 사회적 책임분야 평가 반영 등이 검토되고 있다. 다음 사회적 가치 창출에 있어서는 기업윤리와 관련하여 조직의 청렴성 및 윤리기준 준수를 위한 노력, 사회공헌과 관련하여 사회복지서비스 제공 등 사회공헌 프로그램 운영, 지역발전과 관련하여 자생적 성장 지원 및 지역사회 발전에 공공기관 공헌, 환경경영과 관련하여 환경생태계 보호를 위한 기관의 노력, 기후변화 등에 대비한 환경개선 노력 등에 대한 과제들이 논의되고 있다.

〈표 2〉 고용노동부의 사회적 가치 평가모델(Social Value Index) 구성 요소(2017. 7)

구분	범주	평가내용
사회적 가치 (60점)	조직미션 (10점, 2개지표)	· 기업이 사회적 가치추구 여부를 선언(미션, 비전)하고 사회적 가치지향 활동에 대한 평가체계를 구축한 수준
	사업활동 (30점, 4개지표)	· 기업활동이 사회적 경제조직·지역사회와 협력을 통해 사회적 가치를 지향하고 이익의 사회환원 노력
	조직운영 (20점, 2개지표)	· 참여적 의사결정 수준 및 임금 등 근로자 처우개선, 역량강화를 위해 노력하는 수준을 평가
경제적가치 (30점)	재정성과 (30점, 2개지표)	· 기업의 고용창출 수준을 확인하고, 매출, 손익, 노동생산성 등 재무적 성과를 평가
혁신성과 (10점)	기업혁신 (10)	· 기업이 사회적 가치를 추구하기 위한 업무프로세스 개선과 국민체감형 서비스 혁신·발굴 수준을 평가

4. 공공기관 가치관리의 설계 방안

공공기관 운영에 있어서도 이제는 과거 경제·재무적 논리(가령 value for money) 등을 중심으로 한 성과관리체계를 넘어 통합과 창조, 사회적 가치 등이 추가된 가치관리의 중요성이 강조되어야 한다. 공공기관 운영의 효과성은 국민행복과 국정목표 달성에 직결된 만큼 공공기관을 비롯한 사회 전 분야에 있어 가치관리에 기반을 둔 경영전략 수립은 공공기관 본연의 사명과 목표 달성에 기여할 수 있는 시대적 과제라고 할 수 있다. 따라서 가치관리는 협력적 가치 및 창조적 가치를 포괄하는 핵심적인 공공기관 운영의 지침이라고 할 수 있다. 여기에 더해 공공기관들의 경우 남북관계 개선 및 경제협력과정에서 민간

기업들에 대해 선도적 역할을 수행해야 한다는 점도 가치관리에 있어 추가적인 요소로 포함될 수 있다.

가치관리 원칙을 사회시스템으로 구현하기 위한 몇 가지 제도적 설계방안을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 공공기관 내·외부지배구조의 획기적 변화가 요구된다. 이를 위해 「공공기관 운영에 관한 법률」에 대한 근본적 재검토를 통해 공공기관의 지정과 유형분류, 각 유형별 지배구조 설계의 차별화가 필요하다. 둘째, 외부지배구조의 정점으로 간주되는 공공기관운영위원회가 독립성과 권위를 확보할 수 있도록 위원 구성 및 위원회 운영 방식의 개편이 필요하다. 셋째, 경영평가제도의 개편도 시급히 요구된다. 가령 위원 구성에 있어 하향적 검토 기준의 적용도 필요하지만 무엇보다 경영평가와 관련된 다양한 이해당사자들의 의견을 적극 반영해야 한다. 또한 공공기관의 다양한 가치 실현 활동을 적절하게 평가할 수 있도록 평가지표체계의 재설계가 필요하다. 넷째, 공공기관 운영에 있어 다양한 이해당사자들의 실질적인 참여와 관여를 위한 제도 보완이 필요하다. 다만 공공기관의 가치관리는 완화된 차원의 공적 가치관리라는 점에서 자율성 확보를 통한 이해당사자의 의견수렴도 중요하지만 공공기관은 국가 목적 실현의 도구라는 측면에서 책임성 확보를 위한 하향식 목표설정의 필요성도 간과되어서는 안 될 것이다.

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

심층동향

노후 석탄화력발전소 일시 가동중단 관련 정책동향 및 쟁점

박성훈 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

중소기업 지원 현황 및 쟁점

봉우리 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

민자고속도로 통행료 관련 쟁점 및 현황

유승현 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

4차 산업혁명 시대의 국가 R&D 관리 정책과 공공기관의 역할

서영빈 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

문화예술정책의 현안과 과제

나진희 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

우리나라의 물관리 체계 일원화 추진 동향

이강신 | 한국조세재정연구원 평가연구팀 전문연구원

노후 석탄화력발전소 일시 가동중단 관련 정책동향 및 쟁점

박 성 훈⁰¹

I. 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단 배경

- 문재인 대통령은 2017년 5월 서울 양천구 소재 은정초등학교 ‘미세먼지 바로 알기 교실’을 찾은 자리에서 6월 한 달간 30년 이상된 노후 석탄화력발전소의 일시 가동중단(셧다운)을 지시함⁰²
 - 문재인 대통령은 대통령 후보 시절에도 신규 화력발전소의 건설을 전면 중단하고, 노후 석탄화력발전소를 조기에 폐쇄할 것을 공약한 바 있음
- 이에 따라 산업부는 발전사와의 협의를 통해 30년 이상된 노후 석탄화력발전소 10기⁰³

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

02 『한국일보』, 「노후 석탄발전 8곳, 6월 한달 가동 중단」, 2017.5.15.

03 충남 서천화력 1·2호기(중부발전), 충남 보령화력 1·2호기(중부발전), 강원 영동화력 1·2호기(남동발전), 경남 삼천포화력 1·2호기(남동발전), 전남 호남화력 1·2호기(동서발전)

중 8기를 6월 한 달간 가동정지하기로 하였으며, 이번 시행경험을 바탕으로 내년부터는 봄철 노후 석탄화력발전소 가동정지를 정례화하기로 함⁰⁴

- 이는 비교적 전력 비수기인 봄철에 가동을 중지함으로써 미세먼지 감축에 기여하기 위한 조치임
- 다만 여수에 소재한 2기는 지역 내 안정적인 전력공급을 위하여 올해는 가동정지 대상에서 제외함

II. 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단 관련 쟁점

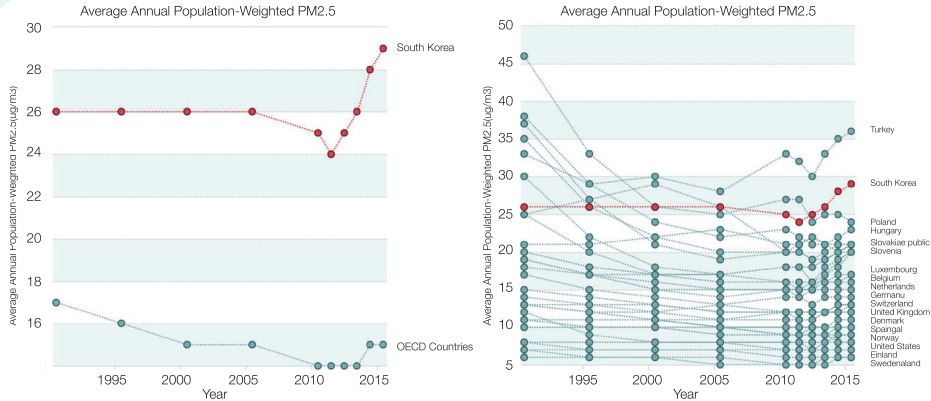
1. 미세먼지 저감효과

- 미세먼지의 발생원인은 국내 원인과 국외 원인으로 구분할 수 있음
 - 환경부 국립환경과학원이 2015년에 발표한 자료에 따르면 국내 원인은 공장 등 사업장(41%), 건설·기계(17%), 발전소(14%), 경유차(11%), 비산먼지(6%), 기타(11%) 등으로 구분할 수 있음⁰⁵
 - 국외 원인의 경우 중국에서 유입되는 미세먼지가 주된 원인으로 인식되고 있음
- 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단은 매년 심각해지고 있는 미세먼지 문제에 신속하게 대응하기 위하여 외교적 노력이 필요하지 않은 국내 원인에 대해 우선적인 조치를 취한 것으로 볼 수 있음
 - 미국 보건영향연구소(Health Effects Institute) 자료에 따르면 우리나라의 초미세먼지 농도는 OECD 국가 평균 대비 높은 수준이며, 최근 5년간 오염도가 지속적으로 높아지고 있는 것으로 나타남

04 산업통상자원부·환경부, 「노후 석탄발전기 8기, 6월 한달간 일시 가동중단」, 2017.5.31.

05 「한겨레」, 「경유차만 없애버리면, 지구는 행복해질까」, 2017.6.19.

[그림 1] 우리나라의 초미세먼지(PM2.5) 연평균농도



자료: HEI의 State of Global Air 홈페이지(www.stateofglobalair.org/data)를 활용하여 저자 작성

- 석탄화력발전은 다른 발전원에 비해 높은 수준의 미세먼지를 발생시키고 있음
 - 원자력발전은 미세먼지를 발생시키지 않으며⁰⁶, LNG 역시 석탄에 비해 매우 낮은 수준의 미세먼지를 발생시키는 것으로 나타남

<표 1> 발전원별 미세먼지 배출계수

구분	무연탄	유연탄	LNG
미세먼지(PM10)	116.40	29.10	0.04
초미세먼지(PM2.5)	60.63	39.63	0.04

출처: 국회입법조사처, 「석탄 화력 발전으로부터의 미세 먼지 배출 저감 방안」, 2016.6.21.

- 그러나 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단이 우리나라 미세먼지 문제 해결에 미치는 영향은 제한적일 것으로 보임
 - 정부는 이번 일시 가동중단으로 인한 미세먼지 저감효과를 1~2% 수준으로 예상하고 있음⁰⁷

06 『투데이에너지』, 「원자력, 미세먼지·온실가스 걱정없는 환경보호 주역」, 2017.5.15.

07 『조선일보』, 「文, 미세먼지 주범 노후 화력발전소 8기 내달 '일시 가동중단' 지시」, 2017.5.15.

- 노후 석탄화력발전소 10기에서 배출되는 대기오염물질은 국내 전체 석탄화력발전소 53기에서 1년 동안 배출되는 양의 20%로 상당한 비중을 차지하고 있으나⁰⁸, 우리나라 미세먼지 문제는 석탄화력발전뿐만 아니라 중국 등 국외 요인과 더불어 사업장, 건설기계, 경유차 등이 큰 영향을 미치고 있기 때문임
- 따라서 이번 일시 가동중단은 정책 자체의 효과보다는 향후 정부가 미세먼지 저감을 위해 적극적으로 대응하겠다는 정책방향을 제시한 것에 더 큰 의미가 있음
- 2017년 5월 19일 한국전력공사와 발전공기업 등 공공기관은 정부의 정책방향에 부응하여 향후 5년간 미세먼지 배출을 절반 수준으로 감축하기 위한 사장단 회의를 개최함⁰⁹
 - 5년간 7조 5천억원을 투자하여 2015년 17만 4,000톤이었던 석탄화력발전소 미세먼지 배출량을 2022년까지 8만 7,000톤으로 감축할 계획임
 - 또한 정부대책과 별도로 미세먼지 농도가 증가하는 봄철에 석탄화력발전소의 가동을 줄여 설비를 집중 점검하고, 봄철 외에도 미세먼지 농도가 높을 경우 추가 가동 정지를 검토하기로 하였음

2. 국가 에너지믹스 조정

- 정부의 정책기조가 유지될 경우 그 효과는 미세먼지 저감에 그치지 않고 국가 에너지믹스 전반에 근본적인 영향을 미칠 것으로 보임
 - 2016년 현재 에너지원별 발전량을 살펴보면 석탄 39.5%¹⁰, 원자력 30.0%, 가스 22.4%, 대체에너지(신재생에너지) 4.2%, 유류(석유) 2.6%, 수력 1.2%의 비중으로 구성되어 석탄화력발전과 원자력발전이 전체 전력생산의 약 70%를 점하고 있는 것으로 나타남¹¹

08 『한국일보』, 「갈 길은 멀지만...미세먼지 농도 1~2% 저감 기대」, 2017.5.15.

09 『한국일보』, 「한전, 7조5,000억원 들여 5년간 석탄화력 미세먼지 50% 줄인다」, 2017.5.21.

10 국내탄 포함

11 한국전력공사, 「2016년 KEPCO in Brief」, 2016. 12. 30.

- 대통령 공약대로 임기 내 노후 석탄화력발전소 폐쇄 및 신규 석탄화력발전소 건설 중단이 현실화될 경우, 현재 전력생산에서 가장 큰 비중을 차지하고 있는 석탄화력 발전의 비중은 감소할 것으로 보임

〈표 2〉 2016년 에너지원별 발전량

(단위: GWh, %)

수력	화력				원자력	대체에너지	계
	유류	가스	석탄	국내탄			
6,633	14,253	120,852	207,757	5,983	161,995	22,967	540,440
1.2	2.6	22.4	38.4	1.1	30.0	4.2	100

출처: 한국전력공사, 「2016년 KEPCO in Brief」, 2016. 12. 30.

- 또한 정부는 노후원전 폐기 및 신규원전 건설 중단도 함께 추진하고 있음
 - 문재인 대통령은 2017년 6월 19일 한국수력원자력 고리원자력본부에서 열린 고리원전 1호기 영구정지 선포식에 참석한 자리에서 신규 원전건설 계획을 전면 백지화하고, 원전의 설계수명을 연장하지 않겠다는 ‘탈핵 독트린’을 발표함¹²
 - 이에 따라 수명연장 상태에서 가동 중인 월성 1호기는 전력 공급상황을 고려하여 가급적 빨리 폐쇄하기로 함
 - 현재 건설이 진행 중인 신고리 5호기와 6호기도 공사를 잠정 중단하고, 최대 3개월간의 공론화 과정을 통해 공사 중단에 대한 사회적 합의를 도출하기로 함
 - 이러한 탈(脫)원전 기조에 따라 2030년까지 원자력발전 비중을 현재의 30%에서 18%로 낮추고, 천연가스발전 비중은 현재의 20%에서 37%로 확대하며, 신재생에너지도 현재의 5%에서 20%로 끌어올리기로 하였음¹³
- 산업통상자원부 자료에 따르면 2030년까지 총 12기의 원전 설계수명이 만료되며, 총 설비용량은 9,716MW로 전체 설비용량 23,116MW의 약 42%에 해당함

12 『서울신문』, 「“신규원전 백지화” 탈핵 독트린 천명」, 2017. 6. 19.

13 『매일경제』, 「文공약 신재생 20% 확대, 추가비용 43조원 예상」, 2017. 6. 28.

- 현재 건설 중이거나 계획 중인 원자력발전소는 총 11기가 있으며, 건설 중인 원자력 발전소는 울산의 신고리 4, 5, 6기와 울진의 신한울 1, 2기 등 총 5기임¹⁴
- 이 중에서 신고리 4호기와 신한울 1, 2호기 등 3기는 공정률이 이미 100%에 가까워 사실상 중단이 불가능하지만, 나머지 8기의 경우 추진 여부가 매우 불투명해진 상황임

〈표 3〉 국내 가동원전 현황 (2017년 6월 기준)

구분	발전소명	운영허가일 (최초입계일)	설계수명	설계수명 만료일	설비용량 (MW)	노형
1	고리 1호기	'72.05.31('77.06.19)	30년	'17.06.18(10년계속)	587	경수로
2	월성 1호기	'78.02.15('82.11.21)	30년	'22.11.20(10년계속)	679	중수로
3	고리 2호기	'83.08.10	40년	'23.08.09	650	경수로
4	고리 3호기	'84.09.29	40년	'24.09.28	950	경수로
5	고리 4호기	'85.08.07	40년	'25.08.06	950	경수로
6	한빛 1호기	'85.12.23	40년	'25.12.22	950	경수로
7	한빛 2호기	'86.09.12	40년	'26.09.11	950	경수로
8	월성 2호기	'96.11.02	30년	'26.11.01	700	중수로
9	한울 1호기	'87.12.23	40년	'27.12.22	950	경수로
10	월성 3호기	'97.12.30	30년	'27.12.29	700	중수로
11	한울 2호기	'88.12.29	40년	'28.12.28	950	경수로
12	월성 4호기	'99.02.08	30년	'29.02.07	700	중수로
13	한빛 3호기	'94.09.09	40년	'34.09.08	1,000	경수로
14	한빛 4호기	'95.06.02	40년	'35.06.01	1,000	경수로
15	한울 3호기	'97.11.08	40년	'37.11.07	1,000	경수로
16	한울 4호기	'98.10.29	40년	'38.10.28	1,000	경수로
17	한빛 5호기	'01.10.24	40년	'41.10.23	1,000	경수로
18	한빛 6호기	'02.07.31	40년	'42.07.30	1,000	경수로
19	한울 5호기	'03.10.20	40년	'43.10.19	1,000	경수로
20	한울 6호기	'04.11.12	40년	'44.11.11	1,000	경수로
21	신고리 1호기	'10.05.19	40년	'50.05.18	1,000	경수로
22	신고리 2호기	'11.12.02	40년	'51.12.01	1,000	경수로
23	신월성 1호기	'11.12.02	40년	'51.12.01	1,000	경수로
24	신월성 2호기	'14.11.14	40년	'54.11.13	1,000	경수로
25	신고리 3호기	'15.10.30	60년	'75.10.29	1,400	경수로

자료: 산업통상자원부, 「고리1호기 영구정지 관련 행사 개최」, 2017.6.16.

14 「매일경제」, 「文공약 신재생 20% 확대, 추가비용 43조원 예상」, 2017. 6. 28.

- 이처럼 석탄화력발전과 원자력발전의 비중을 줄여나가는 정책이 예정대로 추진된다면 그 결과 감소하는 전력 생산량을 충당하기 위해서는 천연가스발전과 신재생에너지의 비중을 크게 높여야 할 필요가 있으며, 2015년에 수립된 「제7차 전력수급기본계획」의 방향 수정이 불가피할 것으로 보임
 - 「제7차 전력수급기본계획」에서는 석탄화력 비중 축소를 계획하고 있으나, 원자력의 경우 2기 추가 건설 등 비중을 확대하기로 하였음

〈표 4〉 「제7차 전력수급기본계획」의 전원믹스 계획

(단위: %)

구분	원전	석탄	LNG	신재생	집단	석유, 양수
6차(27년)	27.4	34.7	24.3	4.5	4.6	4.5
7차(29년)	28.2	32.3	24.8	4.6	5.8	4.3

출처: 산업통상자원부, 「제7차 전력수급기본계획(2015~2029)」, 2015. 7.

- 정부는 석탄화력발전과 원자력발전 비중이 축소되더라도 전력수급에는 지장이 없도록 하는 것이 기본적인 방향이며, 현재 논의되고 있는 사항을 올해 말까지 확정하여 「제8차 전력수급기본계획」에 반영하겠다고 밝힘¹⁵
- 전력수급의 안정성 등을 고려할 경우 신재생에너지보다는 천연가스발전의 비중이 더 크게 확대될 가능성이 높다고 볼 수 있음
 - 태양광, 풍력 등 주요 신재생에너지 발전원은 에너지 밀도가 높지 않아 다른 발전원 대비 큰 공간을 필요로 함. 풍력발전의 경우 같은 양의 전력을 생산하려면 원자력의 60배에 달하는 부지가 필요함¹⁶
 - 또한 기상여건 등으로 인하여 발전량을 통제할 수 없어 기저(baseload)발전 역할을 하기 어려우므로 전력수급 안정성 확보가 곤란할 수 있음. 이러한 문제를 해결하기 위한 에너지 저장시스템(Energy Storage System; ESS) 등의 기술이 있으나 전

¹⁵ 『영남일보』, 「靑 "전력 수급 문제 없다...전력난 없다는 전제서 脫원전 계획 수립", 2017.6.29.

¹⁶ 『머니투데이』, 「탈원전·탈석탄 해법?... '지속가능' 신재생에너지의 명암」, 2017.6.27.

국가적인 전력공급을 담당하기에는 아직 미흡한 수준임¹⁷

- 따라서 신재생에너지의 현실적·기술적 여건이 성숙하기 전에는 천연가스발전이 더 큰 역할을 담당하여야 할 것으로 보임

3. 전기요금 인상

■ 석탄화력 및 원자력발전 비중 축소, 천연가스발전 및 신재생에너지의 확대는 전기요금 인상 요인으로 작용할 가능성도 존재함

- 2016년 기준 천연가스의 연료비단가¹⁸는 킬로와트시(kWh)당 80.22원으로 원자력의 약 14.5배, 유연탄의 약 2.3배, 무연탄의 약 1.6배임¹⁹
 - 2012년 대비 연료비 단가가 크게 하락하였으나, 아직 석탄과 원자력에 비해 높은 수준임
- 발전단가의 경우 킬로와트시(kWh)당 원자력 62.6원, 석탄 68.3원, 신재생 99.5원, 복합 126.15원, 유류 149.9원, LNG 169.4원으로 나타남²⁰
- 같은 양의 전력을 석탄화력발전이나 원자력발전이 아닌 천연가스발전이나 신재생 에너지로 충당하기 위해서는 현재보다 높은 수준의 비용을 투입하여야 함을 알 수 있음
 - 최근의 연구에 따르면 정부의 脫원전·脫석탄 정책을 모두 적용할 경우, 발전비용은 유가수준에 따라 21%에서 30.8%까지 증가하는 것으로 나타남²¹

17 『문화일보』, 「脫원전, 결국 돈 문제 "발전비용 21% 증가"」, 2017.6.21.

18 발전에 소요된 총연료비를 생산된 발전량으로 계산한 킬로와트시(kWh)당 연료비용을 의미함

19 신재생에너지의 경우 연료를 사용하지 않으므로 연료비단가가 존재하지 않음

20 『중앙일보』, 「경제급전, 환경급전 무슨 뜻인가요」, 2017.5.30.

21 『한국경제』, 「탈원전·탈석탄 땀 전기요금 21% 상승…LNG 파동 울수도」, 2017.6.20.

〈표 5〉 연료별 연료비단가

(단위: 원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
원자력	4.02	4.51	4.84	5.16	5.53
유연탄	48.74	38.54	37.02	37.25	34.71
무연탄	74.64	63.83	55.68	53.26	49.94
유류	247.95	228.37	211.69	161.08	123.61
LNG	140.97	140.00	145.54	106.75	80.22

출처: 한국전력거래소 전력통계정보시스템(EPSIS)을 활용하여 저자 작성

- 탈원전·탈석탄 정책에 따라 전기요금은 평균적으로 연간 약 31만원 정도 인상되는 것으로 나타남²²
 - 한국전력공사와 산업통상자원부의 국회 제출자료에 따르면 전력구입 단가는 킬로와트시당 102.72원으로 2016년의 82.76원보다 평균 17.9% 인상됨
 - 이에 따라 전기요금은 평균적으로 31만 3,803원 인상되는 것으로 분석되었으며, 주택용 전기요금의 경우는 6만 2,390원을 추가 부담하여야 하는 것으로 나타남

- 산업통상자원부의 국회 제출자료에 따르면 우리나라보다 앞서 脫원전 정책을 추진한 독일과 일본도 가정용 및 산업용 전기요금이 약 20% 정도 상승한 것으로 나타남²³
 - 독일의 경우 노후원전 가동중단 직전(2010년) 대비 2015년 전기요금이 가정용은 21%, 산업용은 25% 상승함
 - 일본은 후쿠시마 원전 사고로 인해 원자력발전 비중이 2010년 26%에서 2015년 0.3%로 대폭 하락하였으며, 이 기간 동안 전기요금이 가정용은 19%, 산업용은 29% 상승함

- 정부는 전기요금 인상 우려에 대하여 에너지원에 부과되는 세금체계를 조정하면 발전 단가를 조정할 수 있다고 밝힘²⁴

22 『서울신문』, 「탈원전면 가구당 전기료 年31만원 올라」, 2017.6.21.

23 『헤럴드경제』, 「獨·日, 탈원전 선시행 전기요금 20% 안팎 상승…요금체계 개편 불가피」, 2017.6.22.

24 『전자신문』, 「靑 “LNG, 신재생 비중 확대”...에너지 세제 개편 가능성도 시사」, 2017.6.28.

- 2015년 기준 전력산업기반기금부담금을 제외²⁵한 발전용 연료 과세현황을 살펴보면 유연탄은 약 7.91원/kWh, 원자력은 약 2.82원/kWh인 반면, 천연가스는 약 8.07원/kWh에 관세 3%가 추가로 부과되고 있음
- 따라서 천연가스에 상대적으로 높은 수준으로 부과되고 있는 세금체계를 조정할 경우 발전단가 조정이 가능할 것으로 보임

〈표 6〉 발전용 연료 과세현황(2015년 기준)

구분	유연탄	LNG	원자력	근거법률	
조세형태	관세	-	3%	-	관세법
	지역자원시설세	0,3원/kWh		1원/kWh	지방세기본법 제34조지 방세법 시행령 제11장
	개별소비세	19원/kg (약 7.61원/kWh)	42원/kg (약 7.63원/kWh)	-	개별소비세법 시행령 일부개정령안
부담금형태	전력산업기반기금부담금	전기사용자가 전기요금의 3.7% 납부			전기사업법 제51조 전기 사업법 시행령 제36조
	석유 및 석유대체연료의 수입·판매부과금	-	24,242원/톤 (약 0.44원/kWh)	-	석유 및 석유대체연료사 업법 제18조
	원자력 연구개발사업 비용부담금	-	-	1,2원/kWh	원자력법 제9조의 3
	원자력관계사업자들의 비용부담금	-	-	1기당 1,572백만원 (약 0.38원/kWh)	원자력법 제111조
	사용후핵연료관리부담금	-	-	다발당 추정비용 적용 (약 0,24원/kWh)	방사성폐기물관리법 제15조

출처: 장병원 의원실, 「바람직한 국가 에너지 정책 개선방향 정책토론회 자료집」, 2016.8.30.

4. 발전공기업별 영향

- 원자력발전의 경우 한국수력원자력 독점체제로 운영되고 있으나, 화력발전은 발전공기업 5사가 지역별로 발전설비를 분할하여 운영하고 있음²⁶
- 발전공기업 5사의 발전원별 설비용량은 그 구성에 있어 차이가 존재하는데, 한국남동발전은 가스/복합 비율이 매우 낮으며, 한국동서발전도 석탄의 절반 수준으로 구성되어 있음

²⁵ 유연탄 · LNG · 원자력에 동일하게 부과(전기요금의 3.7%)

²⁶ 전체 전력시장에서 비중이 크지 않은 민간부문을 분석에서 제외

〈표 7〉 발전공기업 5사의 발전원별 발전설비용량 현황(2016년 기준)

(단위: MW)

구분구분	석탄		유류	가스/복합	신재생
	무연탄	유연탄			
한국남동발전	325	8,989	-	922	76
한국중부발전	400	4,000	150	3,593	52
한국서부발전	-	5,050	1,400	3,867	405
한국남부발전	-	5,022	200	4,915	47
한국동서발전	400	6,360	1,200	2,972	59

주: 복합발전도 LNG를 활용함
출처: 한국전력공사, 「전력통계속보 제462호」, 2017. 4.

- 발전설비의 구성 차이에 따라 발전원별 발전량 비중도 기관별로 달라지게 되며, 이에 따라 영업이익도 상이하게 나타나는 경향을 보이고 있음
 - LNG를 활용하는 발전 비중이 낮은 한국남동발전과 한국동서발전의 영업이익 규모가 다른 발전사보다 높은 것을 확인할 수 있음
 - 전력시장에서 도매가격은 LNG를 연료로 하는 가스나 복합화력발전이 결정된 도매가격을 기준으로 정산되기 때문임²⁷

〈표 8〉 발전공기업 5사의 발전원별 발전량과 영업이익 현황(2016년 기준)

(단위: GWh, %, 백만원)

구분	석탄		유류	가스/복합	신재생	가스/석탄 비중	영업이익
	무연탄	유연탄					
한국남동발전	2,102	67,215	-	2,189	116	3.2	834,055
한국중부발전	2,734	31,415	790	9,797	72	28.7	520,443
한국서부발전	-	32,984	5,187	11,778	523	35.7	588,661
한국남부발전	-	32,791	1,348	15,786	97	48.1	603,372
한국동서발전	2,925	35,746	5,730	7,296	269	18.9	672,117

출처: 한국전력공사, 「전력통계속보」 제462호, 2017. 4. 및 공공기관 경영정보공개시스템(알리오)

- 발전공기업별 경영역량이 경영실적에 미치는 영향도 존재할 수 있으나, 앞에서 살펴본 바와 같이 발전설비 구성에 따른 영향도 상당히 크기 때문에 다른 조건이 동일하다면 국가 에너지믹스의 변화는 향후 발전공기업의 경영에 차별적인 영향을 미칠 가능성이 있음

²⁷ 국회입법조사처, 「석탄화력 발전으로부터의 미세 먼지 배출 저감 방안」, 2016.6.21.

- 발전공기업은 발전설비를 지역별로 분할하여 운영하고 있을 뿐 기본적으로 국가경제에서 수행하는 역할은 동일하며, 공공기관 경영평가에서도 발전공기업 5사를 같은 기준으로 평가하고 있음
- 따라서 정부정책 변화가 발전공기업별 경영에 미치는 영향도 면밀하게 고려되어야 할 것임

Ⅲ. 결론

- 석탄화력발전으로 인한 미세먼지 배출이 적지 않다는 점에서 석탄화력발전 비중 축소는 미세먼지 문제 해결에 일정 부분 기여할 것으로 전망되나, 정부가 직접적으로 통제하기 어려운 중국 등 국외 요인의 영향도 크기 때문에 그 효과는 제한적일 수 있음
- 그러나 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단은 단순히 미세먼지 저감대책으로 끝나는 것이 아니라 전반적인 국가 에너지믹스 개편의 계기가 될 것으로 보임
 - 노후 석탄화력발전소 일시 가동중단을 발표한 이후 원자력발전 비중 축소, 천연가스발전 및 신재생에너지 확충 등 경제급전(經濟給電)원리가 근본이 되었던 우리나라 에너지정책에 근본적인 변화를 야기할 수 있는 정책들이 연이어 발표되고 있음
 - 이러한 정책방향 전환을 경제급전에서 '환경급전'으로의 전환이라고 표현하기도 함²⁸
 - 경제급전은 가장 저렴하게 생산된 전기부터 공급하는 것을 의미하나, 환경급전은 에너지의 경제성만을 고려하는 것이 아니라 비록 비용이 더 투입되어도 환경에 미치는 영향이 적은 에너지원부터 사용해야 한다는 원칙임
- 국가 에너지정책의 방향 전환을 위해서는 전력수급의 안정성, 전기요금 인상, 관련기관 및 산업에 미치는 영향 등 다양한 측면에서의 쟁점이 폭넓게 논의되어야 할 것임
 - 앞으로 「제8차 전력수급기본계획」, 「제3차 에너지기본계획」 등 새롭게 수립될 에너

28 『중앙일보』, 「경제급전, 환경급전 무슨 뜻인가요」, 2017. 5. 30.

지 관련 기본계획에 다양한 쟁점에 대한 민주적이고 합리적인 논의결과를 반영함으로써 우리나라 에너지정책의 기본 방향이 새롭게 수립되어야 할 것임

참고문헌

- 국회입법조사처, 「석탄화력 발전으로부터의 미세먼지 배출 저감 방안」, 2016. 6. 21.
- 산업통상자원부, 「고리1호기 영구정지 관련 행사 개최」, 2017. 6. 16.
- 산업통상자원부, 「제7차 전력수급기본계획(2015~2029)」, 2015. 7.
- 산업통상자원부·환경부, 「노후 석탄발전기 8기, 6월 한달간 일시 가동중단」, 2017. 5. 31.
- 장병완 의원실, 「바람직한 국가 에너지 정책 개선방향 정책토론회 자료집」, 2016. 8. 30.
- 한국전력공사, 「2016년 KEPCO in Brief」, 2016. 12. 30.
- 한국전력공사, 「전력통계속보」 제462호, 2017. 4.

- 『매일경제』, 「文공약 신재생 20% 확대, 추가비용 43조원 예상」, 2017. 6. 28., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2017&no=433979>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 『머니투데이』, 「탈원전·탈석탄 해법?... ‘지속가능’ 신재생에너지의 명암」, 2017. 6. 27., <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2017062609191239141>, 검색일자: 2017. 6. 28.
- 『문화일보』, 「脫원전, 결국 돈 문제 “발전비용 21% 증가”」, 2017. 6. 21., <http://www.munhwa.com/news/view.html?no=2017062101070221087001>, 검색일자: 2017. 6. 27.
- 『서울신문』, 「“신규원전 백지화” 탈핵 독트린 천명」, 2017. 6. 19., <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170620001017>, 검색일자: 2017. 6. 28.
- 『서울신문』, 「탈원전맨 가구당 전기료 年31만원 올라」, 2017. 6. 21., <http://www.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20170622022018>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 『영남일보』, 「靑 “전력 수급 문제 없다...전력난 없다는 전제서 脫원전 계획 수립”」, 2017. 6. 29., <http://www.yeongnam.com/mnews/newsview.do?mode=newsView&newskey=20170629.010030711440001>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 『전자신문』, 「靑 “LNG, 신재생 비중 확대”...에너지 세계 개편 가능성도 시사」, 2017.

- 6. 28., <http://www.etnews.com/20170628000290>, 검색일자: 2017. 7. 3.
- 『중앙일보』, 「경제급전, 환경급전 무슨 뜻인가요」, 2017. 5. 30., <http://news.joins.com/article/21619353>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 『조선일보』, 「文, 미세먼지 주범 노후 화력발전소 8기 내달 ‘일시 가동중단’ 지시」, 2017. 5. 15., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/05/15/2017051501634.html, 검색일자: 2017. 7. 3.
- 『투데이에너지』, 「원자력, 미세먼지·온실가스 걱정없는 환경보호 주역」, 2017. 5. 15., <http://www.todayenergy.kr/news/articleView.html?idxno=124084>, 검색일자: 2017. 6. 29.
- 『한겨레』, 「경유차만 없애버리면, 지구는 행복해질까」, 2017. 6. 19., <http://www.hani.co.kr/arti/economy/car/799383.html>, 검색일자: 2017. 6. 28.
- 『한국경제』, 「탈원전·탈석탄 땀 전기요금 21% 상승…LNG 파동 올수도」, 2017. 6. 20., <http://news.hankyung.com/article/2017062092691>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 『한국일보』, 「갈 길은 멀지만…미세먼지 농도 1~2% 저감 기대」, 2017. 5. 15., <http://www.hankookilbo.com/v/ec4bf8a04a1f4045a8a7218f91ed7520>, 검색일자: 2017. 6. 26.
- 『한국일보』, 「노후 석탄발전 8곳, 6월 한달 가동 중단」, 2017. 5. 15., <http://www.hankookilbo.com/v/1c3ffad5fd4e4c94a428900c3043e93d>, 검색일자: 2017. 6. 26.
- 『한국일보』, 「한전, 7조5,000억원 들여 5년간 석탄화력 미세먼지 50% 줄인다」, 2017. 5. 21., <http://www.hankookilbo.com/v/acb769d46d8843ff806067bf218b661f>, 검색일자: 2017. 6. 27.
- 『헤럴드경제』, 「獨·日, 탈원전 선시행 전기요금 20% 안팎 상승…요금체계 개편 불가피」, 2017. 6. 22., <http://news.heraldcorp.com/view.php?ud=20170622000042>, 검색일자: 2017. 6. 29.
- State of Global Air, <https://www.stateofglobalair.org/data>, 검색일자: 2017. 6. 27.
- 공공기관 경영정보공개시스템(알리오), <http://alio.go.kr>, 검색일자: 2017. 6. 30.
- 한국전력거래소 전력통계정보시스템(EPISIS), <http://epsis.kpx.or.kr>, 검색일자: 2017. 6. 29.

중소기업 지원 현황 및 쟁점

봉우리⁰¹

I. 서론

- 2017년 기준 우리나라 중소기업 지원사업⁰² 예산은 총 16.6조원(1,347개 사업)으로, 18개 중앙부처 14.3조원(288개 사업), 17개 지방자치단체 2.3조원(1,059개 사업)으로 조사됨⁰³
 - 최근 3년간 중소기업 지원사업 예산은 지속적으로 증가하고 있음
 - (2015년)15.3조원 → (2016년)16.5조원 → (2017년)16.6조원
- 다양한 부처 및 지방자치단체에서 중소기업 지원을 수행함에 따라 중소기업 지원사업의 비효율성 문제가 지속적으로 제기됨
 - 이러한 비효율성 문제를 해결하기 위해서는 중소기업 지원을 통합·관리하는 컨트롤타워가 필요하다는 의견이 다수 존재함

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

⁰² 중소기업 지원사업은 중소기업 지원이 주목적이거나 중소기업 지원비중이 30% 이상인 사업을 의미함

⁰³ 중소벤처기업부, 『2017년 중소기업 육성사업 현황조사』, 2017.

- 이에 본 심층동향에서는 중소기업 지원 현황 및 쟁점에 대해 살펴보고, 이를 통해 중소기업 지원의 효율성 및 효과성을 높이기 위한 시사점을 도출하고자 함

II. 우리나라 중소기업 현황

1. 중소기업 기준⁰⁴

- 중소기업 기준은 영리기업 또는 비영리 사회적기업을 대상으로 적용하며, 규모 기준과 독립성 기준을 모두 충족해야 중소기업에 해당됨
- 중소기업이 될 수 있는 대상은 다음과 같음
 - 「중소기업기본법」상 중소기업이 될 수 있는 대상은 영리를 목적으로 사업을 영위하는 영리법인 「상법」상 회사, 「협동조합기본법」상 일반협동조합 등과 개인사업자이며, 비영리법인(사업자)은 중소기업이 될 수 없음
 - 다만, 「사회적기업 육성법」에 따라 사회적기업으로 인증을 받은 경우에는 비영리법인(단체)도 중소기업이 될 수 있음
 - 사회적기업 인증을 받았더라도 「사회적기업 육성법」 제8조 제1항 제1호에 따른 독립법인 등의 조직형태를 갖추지 않은 '법인 내 사업단'은 중소기업이 될 수 없음
 - 중소기업의 판단은 법인의 경우 사업장 단위가 아닌 법인 전체를 기준으로 하며, 개인사업자는 사업자 단위로 판단함
- 규모기준(외형적 판단기준): 업종별 규모기준과 상한기준을 모두 충족해야 함
 - 업종별 규모기준: 주된 업종의 평균 매출액 기준을 충족해야 함(〈표 1〉 참고)
 - 상한기준: 업종에 관계없이 자산총액이 5,000억원 미만이어야 함

⁰⁴ 중소기업현황정보시스템, 「중소기업범위: 중소기업기준」, <http://sminfo.mss.go.kr/sc/si/SSI015R0.do>, 검색일자: 2017.7.31.

〈표 1〉 주된 업종별 평균 매출액 기준(중소기업기본법 시행령 별표1)

해당 기업의 주된 업종		분류기호	규모 기준	
제조업 (6개 업종)	의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	C14	평균매출액 등 1,500억원 이하	
	가죽, 가방 및 신발 제조업	C15		
	펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17		
	1차 금속 제조업	C24		
	전기장비 제조업	C28		
	가구 제조업	C32		
농업, 임업 및 어업		A	평균매출액 등 1,000억원 이하	
광업		B		
제조업 (12개 업종)	식품 제조업	C10		
	담배 제조업	C12		
	섬유제품 제조업(의복 제조업 제외)	C13		
	목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업 제외)	C16		
	코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19		
	화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업 제외)	C20		
	고무제품 및 플라스틱 제품 제조업	C22		
	금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업 제외)	C25		
	전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26		
	그 밖의 기계 및 장비 제조업	C29		
	자동차 및 트레일러 제조업	C30		
	그 밖의 운송장비 제조업	C31		
전기, 가스, 증기 및 수도사업		D		
건설업		F		
도매 및 소매업		G		
제조업 (6개 업종)	음료 제조업	C11		평균매출액 등 800억원 이하
	인쇄 및 기록매체 복제업	C18		
	의료용 물질 및 의약품 제조업	C21		
	비금속 광물제품 제조업	C23		
	의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27		
그 밖의 제품 제조업	C33			
하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업		E		
운수업		H		
출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업		J	평균매출액 등 600억원 이하	
전문, 과학 및 기술 서비스업		M		
사업시설관리 및 사업지원 서비스업		N		
보건업 및 사회복지 서비스업		Q		
예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업		R		
수리(修理) 및 기타 개인 서비스업		S		

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준
숙박 및 음식점업	I	평균매출액 등 400억원 이하
금융 및 보험업	K	
부동산업 및 임대업	L	
교육 서비스업	P	

주: 해당 기업의 주된 업종의 분류 및 분류기호는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따름
출처: 중소기업현황정보시스템(sminfo.smba.go.kr), 검색일자: 2017.7.31.

- 독립성 기준(계열관계에 따른 판단기준): 다음 3가지 중 어느 하나에도 해당하지 않아야 함
 - 상호출자제한기업집단 및 채무보증제한기업집단에 속한 회사
 - 자산총액 5,000억원 이상인 법인(외국법인 포함)이 주식 등의 30% 이상을 직접적 또는 간접적으로 소유하면서 최대출자자인 기업
 - 관계기업⁰⁵에 속하는 기업의 경우에는 출자 비율에 해당하는 평균매출액 등을 합산하여 업종별 규모기준을 미충족하는 기업

2. 중소기업 현황⁰⁶

- 2007년~2014년까지의 중소기업 사업체 수 및 종사자 수를 살펴보면 전체 사업체 수 중 중소기업 사업체가 차지하는 비중이 약 99.9%이며, 종사자 수 또한 약 88% 수준임
 - 중소기업은 국내 사업체 수의 99%인 중소기업이 88%의 고용을 창출한다는 의미의 ‘9988’이라는 말이 있을 만큼 국가산업 경쟁력의 근간을 이루고 있으며, 산업구조가 점점 다양화되면서 중소기업 역할의 중요성과 경제적 기여도가 꾸준히 증가하고 있는 추세임

⁰⁵ 관계기업이란 기업간의 주식 등 출자로 지배·종속 관계에 있는 기업의 집단을 의미함. 단, 비영리 사회적기업 및 협동조합(연합회)은 관계기업제도를 적용하지 않음

⁰⁶ 중소벤처기업부, 중소기업 통계, <http://www.mss.go.kr/site/smba/06/10602010000002016102405.jsp>, 검색일자: 2017.7.31

〈표 2〉 중소기업 사업체 수 현황(1인 이상)

(단위: 개, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
중소기업	2,974,185(99.9)	3,044,169(99.9)	3,066,484(99.9)	3,122,332(99.9)	3,231,634(99.9)	3,351,404(99.9)	3,415,863(99.9)	3,542,350(99.9)
대기업	2,461(0.1)	2,789(0.1)	2,916(0.1)	3,125(0.1)	3,053(0.1)	2,916(0.1)	3,130(0.1)	3,123(0.1)
전체	2,976,646(100)	3,046,958(100)	3,069,400(100)	3,125,457(100)	3,234,687(100)	3,354,320(100)	3,418,993(100)	3,545,473(100)

주: () 안은 비중임

출처: 중소벤처기업부 중소기업 통계, <http://www.mss.go.kr/site/smba/06/10602010000002016102405.jsp>, 검색일자: 2017.7.31

〈표 3〉 중소기업 종사자 수 현황(1인 이상)

(단위: 명, %)

구분	2007년	2008년	2009년	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년
중소기업	11,149,134(88.4)	11,467,713(87.7)	11,751,022(87.7)	12,262,535(86.8)	12,626,746(86.9)	13,059,372(87.7)	13,421,594(87.5)	14,027,636(87.9)
대기업	1,463,558(11.6)	1,602,711(12.3)	1,647,475(12.3)	1,872,699(13.2)	1,907,484(13.1)	1,831,790(12.3)	1,923,266(12.5)	1,935,109(12.1)
전체	12,612,692(100)	13,070,424(100)	13,398,497(100)	14,135,234(100)	14,534,230(100)	14,891,162(100)	15,344,860(100)	15,962,745(100)

주: () 안은 비중임

출처: 중소벤처기업부 중소기업 통계, <http://www.mss.go.kr/site/smba/06/10602010000002016102405.jsp>, 검색일자: 2017.7.31

Ⅲ. 우리나라 중소기업 지원정책 현황 및 공공기관의 역할

1. 중소기업 지원 현황⁰⁷

- 2017년 중소기업 지원사업 규모는 1,347개 사업, 총 16.6조원임
 - 18개 중앙부처가 288개 사업에서 총 14.3조원, 17개 지방자치단체가 1,059개 사업에서 총 2.3조원이었음
 - 조사대상이 14개 부처에서 18개 부처로 확대되었고, 중소기업 지원사업 발굴을 위해 지속적으로 노력함에 따라 중소기업 지원사업 규모가 지속적으로 증가하고 있는 추세임

⁰⁷ 중소벤처기업부, 「2017년 중소기업 육성사업 현황조사」, 2017.

〈표 4〉 중소기업 지원사업 예산 규모

(단위: 억원, 개)

구분	2015년		2016년		2017년	
	예산	사업수	예산	사업수	예산	사업수
중앙부처	129,987	246	141,374	265	142,939	288
지자체	22,801	1,041	23,295	1,019	22,867	1,059
전체	152,788	1,287	164,670	1,284	165,806	1,347

출처: 중소벤처기업부, 『2017년 중소기업 육성사업 현황조사』, 2017.

- 중앙부처의 중소기업 지원사업 규모를 부처별로 살펴보면 중소기업청이 72개 사업, 7.5조원으로 전체의 약 52.3%를 차지하였음
- 다음으로 산업통상자원부 75개 사업, 2.2조원, 고용노동부 18개 사업, 1.7조원 순이었음

〈표 5〉 부처별 중소기업 지원사업 예산 규모

(단위: 억원, 개)

구분	2015년	2016년	2017년	사업수
중소기업청	68,396	72,793	74,738	72
산업통상자원부	22,212	22,326	21,701	75
고용노동부	15,122	15,375	16,379	18
농림축산식품부	12,012	12,792	11,663	17
문화체육관광부	5,153	6,126	6,211	15
과학기술정보통신부	3,369	4,994	5,165	39
해양수산부	1,070	3,046	2,533	7
환경부	1,560	2,199	2,324	18
금융위원회	-	414	1,002	5
특허청	487	517	536	8
국토교통부	337	305	341	4
방위산업청	183	339	206	3
농촌진흥청	-	64	67	1
조달청	-	10	18	2
산림청	-	10	18	1
관세청	24	22	16	1
기상청	-	17	12	1
식품의약품안전처	31	15	9	1
교육부	32	12	-	-
전체	129,987	141,374	142,939	288

출처: 중소벤처기업부, 『2017년 중소기업 육성사업 현황조사』, 2017.

- 지방자치단체별 중소기업 지원사업 규모를 살펴보면 경기도가 116개 사업, 6,439억원으로 전체의 약 28.2%를 차지하였음
- 다음으로 서울 61개 사업, 4,520억원, 대구 102개 사업, 1,523억원 순이었음

〈표 6〉 지방자치단체별 중소기업 지원사업 예산 규모

(단위: 억원, 개)

구분	2015년	2016년	2017년	사업수
경기	3,831	6,453	6,439	116
서울	5,095	5,130	4,520	61
대구	1,708	1,526	1,523	102
부산	1,490	1,210	1,187	79
경북	1,008	856	1,094	74
충북	1,358	862	1,068	79
인천	644	1,300	1,036	43
전남	1,196	766	991	47
광주	1,280	922	906	59
제주	687	877	850	50
대전	505	611	687	53
경남	1,000	666	595	73
충남	681	539	530	43
전북	709	524	501	78
강원	922	493	459	50
울산	487	377	320	31
세종	200	184	163	21
전체	22,801	23,295	22,867	1,059

출처: 중소벤처기업부, 『2017년 중소기업 육성사업 현황조사』, 2017.

2. 중소기업 지원 공공기관 현황

- 아래의 〈표 6〉과 같이 다양한 공공기관들이 각 분야별로 중소기업 지원사업을 수행하고 있음⁰⁸
- 중소기업 지원 공공기관 중 가장 대표적인 기관은 중소기업진흥공단으로, 중소기업

⁰⁸ 중소벤처기업부, 기업마당, <http://www.bizinfo.go.kr>, 검색일자: 2017.7.31

지원과 관련된 거의 모든 분야에서 사업을 수행하고 있으며, 2017년 기준으로 23개 중소기업 지원사업을 수행하고 있음⁰⁹

- ①정책자금융자(창업기업지원자금, 투융자복합금융자금, 신성장기반자금, 재도약지원자금, 긴급경영안정자금, 신시장진출지원자금), ②해외마케팅(고성장기업 수출역량강화사업, 수출인큐베이터, 온라인수출지원사업, 지역중소기업수출마케팅, 해외 대형유통망 진출사업, 해외민간네트워크활용사업), ③해외산업협력지원(중소기업산업협력지원, APEC중소기업혁신센터 운영), ④수출인큐베이터, ⑤중소기업 연수사업, ⑥중소기업 특성화고 인력양성사업, ⑦기술사관 육성사업, ⑧중소기업 계약학과, ⑨산학맞춤 기술인력양성사업, ⑩산업기능요원제도, ⑪청년창업사관학교, ⑫내일채움공제사업, ⑬컨설팅 지원사업, ⑭중소기업 기술사업화 역량강화사업, ⑮사업전환지원사업, ⑯무역조정지원사업, ⑰재기지원사업, ⑱중소기업 기업진단사업, ⑲제품개발 지원, ⑳레저장비산업개발지원(기술개발), ㉑레저장비산업개발지원(기술사업화), ㉒재창업기업 보증지원, ㉓기업간교류

〈표 7〉 분야별 중소기업 지원 공공기관

분야	공공기관
금융	창업진흥원, 한국지식재산보호원, 한국무역보험공사, 한국산업기술진흥원, 한국벤처투자(주), 신용보증재단중앙회, 한국산업안전보건공단, 한국광물자원공사, 중소기업기술정보진흥원, 한국농수산식품유통공사, 소상공인시장진흥공단, 중소기업진흥공단, 한국수출입은행, 대한무역투자진흥공사, 기술보증기금, 신용보증기금, 중소기업은행, 한국발명진흥회, 한국관광공사
기술	한국농수산식품유통공사, 창업진흥원, 한국지식재산보호원, 농림수산식품기술기획평가원, 한국저작권위원회, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 노사발전재단, 한국광물자원공사, 중소기업기술정보진흥원, 한국식품안전관리인증원, 소상공인시장진흥공단, 국토교통과학기술진흥원, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 기술보증기금, 한국건설기술연구원, 한국생산기술연구원, 한국고용정보원, 한국인터넷진흥원, 한국과학기술정보연구원, 한국관광공사, 영화진흥위원회, 한국산업단지공단, 한국발명진흥회
인력	창업진흥원, 농림수산식품기술기획평가원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 노사발전재단, 중소기업기술정보진흥원, 한국농수산식품유통공사, 소상공인시장진흥공단, 한국고용정보원, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 한국생산기술연구원, 한국인터넷진흥원, 한국과학기술정보연구원, 한국관광공사, 한국산업단지공단, 한국발명진흥회

09 중소기업진흥공단 홈페이지, <http://hp.sbc.or.kr>, 검색일자: 2017.7.31

수출	한국저작권위원회, 창업진흥원, 한국지식재산보호원, 한국무역보험공사, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국광물자원공사, 한국농수산물유통공사, 소상공인시장진흥공단, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 한국건설기술연구원, 한국생산기술연구원, 한국인터넷진흥원, 한국과학기술정보연구원, 한국관광공사, 영화진흥위원회, 한국산업단지공단, 한국발명진흥회
내수	한국방송광고진흥공사, 한국농수산물유통공사, 창업진흥원, 농림수산물식품기술기획평가원, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 소상공인시장진흥공단, 노사발전재단, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 한국생산기술연구원, 한국인터넷진흥원, 한국발명진흥회
창업	한국방송광고진흥공사, 한국농수산물유통공사, 창업진흥원, 소상공인시장진흥공단, 한국산업기술진흥원, 한국생산기술연구원, 기술보증기금, 신용보증기금, 대한무역투자진흥공사, 중소기업진흥공단, 한국발명진흥회, 한국산업단지공단, 중소기업기술정보진흥원, 한국고용정보원, 한국인터넷진흥원, 한국관광공사
경영	한국농수산물유통공사, 창업진흥원, 한국지식재산보호원, 농림수산물식품기술기획평가원, 한국저작권위원회, 한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업안전보건공단, 노사발전재단, 전략물자관리원, 중소기업기술정보진흥원, 한국식품안전관리인증원, 소상공인시장진흥공단, 중소기업진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 중소기업은행, 한국건설기술연구원, 한국생산기술연구원, 한국인터넷진흥원, 한국과학기술정보연구원, 한국관광공사, 한국산업단지공단, 한국발명진흥회
제도	소상공인시장진흥공단, 한국농수산물유통공사, 한국발명진흥회, 신용보증기금, 한국생산기술연구원
동반성장	소상공인시장진흥공단, 한국농수산물유통공사, 한국인터넷진흥원

출처: 중소기업부 기업마당(<http://www.bizinfo.go.kr>)을 활용하여 저자 작성

IV. 중소기업 지원에 관한 쟁점

1. 중소기업 지원의 문제점

- 다양한 부처 및 공공기관, 지방자치단체 등에서 수많은 중소기업 지원사업을 수행하면서 중소기업 지원사업의 유사중복에 대한 문제점이 지속적으로 제기됨
- 가장 대표적인 유사중복 분야인 중소기업 수출지원 사업의 경우 2016년 기준으로 중앙부처에서 36개 사업, 지원기관에서 111개, 지방자치단체에서 310개 사업을 수행하고 있는 것으로 나타남¹⁰
 - 국회입법조사처(2014)¹¹에서는 <표 8>과 같이 중소기업 수출지원 기관간의 업무중복이 매우 심각하다고 지적함

10 『파이낸셜뉴스』, 「중소기업 수출지원사업 유사 중복 업무는 조정 필요」, 2016.10.10.
<http://www.fnnews.com/news/201610101342123477>, 검색일자: 2017.7.31.

11 국회입법조사처, 『중소기업 수출지원체계의 문제점과 개선방안』, 2014.

- 사업의 구조조정에 있어서는 중소기업 수출지원 기관 간 경쟁이 가능하도록 필수적인 중복은 허용하되, 장기간의 평가를 통해 구조조정 방향을 설정해야 함
- 또한 중소기업 수출지원 사업의 경우 여러 기관들의 이해관계가 얽혀있기 때문에 사업 구조조정을 수행하는 기관의 조사 및 평가, 조정 권한이 상당해야 한다고 강조함

〈표 8〉 중소기업 수출지원 기관간 업무중복 현황

구분	중소기업수출지원센터 ¹⁾	대한무역투자진흥공사	중소기업진흥공단	한국무역협회	지방자치단체	중소기업중앙회
수출준비단계	국내창업			○		
	무역인력양성	○		○	○	
	해외지역전문가양성		○		○	
	국내인력알선				○	○
	해외인력알선		○	○		○
	자금지원(시설자금 등)			○	○	○
	보증	○				
	기술개발/R&D지원			○		
	카다로그/디자인 개발	○				○
	규격인증	○				○
	특허등록				○	○
	온라인마케팅	○	○	○	○	○
상담 및 컨설팅(국내)		○	○	○	○	
상담 및 컨설팅(해외)	○	○	○			
수출실행단계	해외시장조사	○	○	○	○	○
	바이어조사	○	○	○	○	
	바이어와 상담 주선	○	○	○	○	○
	- 전시회 한국관		○	○	○	○
	- 무역사절단		○	○	○	○
	- 통번역				○	○
	계약		○			
	수출보험, 대금결제	○			○	○
현지진출단계	해외현지물류, 통관		○		○	
	물류컨설팅				○	
	현지법인설립		○			
	현지사무공간 제공		○	○	○	
	현지진출상담		○	○		○
	해외창업		○			
	해외프로젝트		○			
해외경영상담 및 판로지원		○				
M&A		○				
투자유치		○			○	

주: 1) 체계적인 중소기업 수출지원을 위해 전국 11개 지방중소벤처기업청(서울, 인천, 경기, 강원, 충북, 대전·충남, 대구·경북, 전북, 광주·전남, 경남, 부산)에서 설치 및 운영하는 지원센터임
출처: 산업통상자원부, 『산업통상진흥시책』, 2013.
국회입법조사처, 『중소기업 수출지원체계의 문제점과 개선방안』, 2014.

- 중소기업 정책자금 용자사업의 경우에도 중복 지원을 받는 중소기업이 다수 존재하여 정책자금 지원효과가 제대로 확산되지 못한다는 우려가 제기됨¹²
 - 국회예산정책처(2012)에 따르면 2008년 중소기업진흥공단의 창업기업지원용자사업을 통해 용자지원을 받은 1,612개 중소기업 중 2009년부터 2012년까지 중소기업진흥공단으로부터 다시 용자지원을 받은 중소기업이 813개(약 50.4%)에 달함
 - 일시적으로 자금조달에 어려움을 겪는 중소기업을 중점지원하기 위한 긴급경영안정지원 용자사업의 경우에도 2008년부터 2012년까지 4회 이상 지원을 받은 업체가 86개에 달하는 등 중소기업진흥공단의 용자 지원에만 의지하여 자금부족 문제의 근본적인 원인을 해결하지 못하는 것으로 나타남

2. 중소벤처기업부 신설

- 기획재정부와 중소기업청(현 중소벤처기업부)은 중소기업 지원의 효율성을 높이기 위해 ‘중소기업 지원 통합관리시스템’을 구축하고, ‘재정사업 지원한도제’를 도입하였음
 - 중소기업 지원 통합관리시스템은 부처 및 지방자치단체의 중소기업 지원사업에 대한 사업정보와 이력을 통합관리하는 시스템으로, 2013년~2016년까지 3단계 사업으로 추진 및 운영 중임¹³
 - 중앙부처 및 지방자치단체에서 수행하고 있는 사업의 수혜를 받고 있는 172만개 중소기업의 399만건(385조원) 규모의 지원이력(2010~2016년)을 담고 있어 기업별·사업별 특정기업 중복지원 검증이 가능함
 - 재정사업 지원한도제는 중앙부처의 중소기업 지원사업 중 금융 지원에 한하여 하나의 기업이 5년 동안 횟수로는 10회, 또는 금액으로는 누적금액 100억원 이상을 지원받지 않도록 권고하는 제도임¹⁴
- 중소기업 지원의 유사중복성을 해소하기 위해 시스템 및 제도를 도입하였지만 전체 중

¹² 국회입법조사처, 『중소기업 용자지원 사업 평가』, 2012.

¹³ 백훈, 『효율적인 중소기업 지원사업 체계 구축 방안』, 『KOSBI 중소기업 포커스』, 중소기업연구원, 2017.

¹⁴ 박노옥·강희우·이상현·표한형, 『중소기업 지원 재정사업 성과평가』, 한국조세재정연구원, 2016.

소기업 지원사업을 통합 및 조정하는 역할을 수행하는 컨트롤타워의 부재로 실제 사업 조정에 어려움이 발생함

- 중소기업 지원 통합관리시스템을 통해 유사중복 사업을 발굴하고 있지만 각 사업별 주무부처 간 의견 상충으로 실질적인 사업 조정으로 이어지는 데에는 많은 어려움이 있음¹⁵
 - 1966년 「중소기업기본법」 제29조에 중소기업 정책에 관한 주요 사항을 대통령에게 보고할 수 있는 체계인 중소기업정책심의회에 대한 법적 근거가 마련됨
 - 1996년 산업자원부 외청으로 중소기업청이 신설되었고, 1998년 대통령 직속 중소기업특별위원회가 신설되어 중소기업 지원사업에 대한 심의 및 조정기능을 수행하였음
 - 2008년 대통령직 인수위원회의 위원회 폐지 결정에 따라 중소기업특별위원회가 폐지됨
 - 중소기업특별위원회가 폐지되면서 중소기업비서관제가 도입되었지만 중소기업 지원사업에 대한 심의 및 조정기능이 기획재정부로 이관됨에 따라 청 단위(차관급)인 중소기업청이 부처 간 사업조정을 수행하기에는 어려움이 다수 존재하게 됨
- 또한 재정사업 지원한도제의 경우에도 중소기업청 내부에서 수혜기관에 권고하는 사항이기 때문에 법적 강제성이 없음¹⁶

■ 중소기업 지원사업을 통합·조정하는 컨트롤타워에 대한 필요성이 지속적으로 제기됨에 따라 2017년 7월 26일 중소기업청이 장관 부처인 중소벤처기업부로 승격되었음¹⁷

- 문재인 대통령은 대통령 후보 당시 중소기업 및 소상공인 정책과 벤처·창업지원을 전담하는 ‘중소벤처기업부’를 신설한다는 공약을 밝힘
 - 중소벤처기업부가 소상공인, 자영업자, 중소기업을 위한 정책 수립 및 제도를 마

15 백훈, 「효율적인 중소기업 지원사업 체계 구축 방안」, 『KOSBI 중소기업 포커스』, 중소기업연구원, 2017.

16 박노욱·강희우·이상현·표한형, 『중소기업 지원 재정사업 성과평가』, 한국조세재정연구원, 2016.

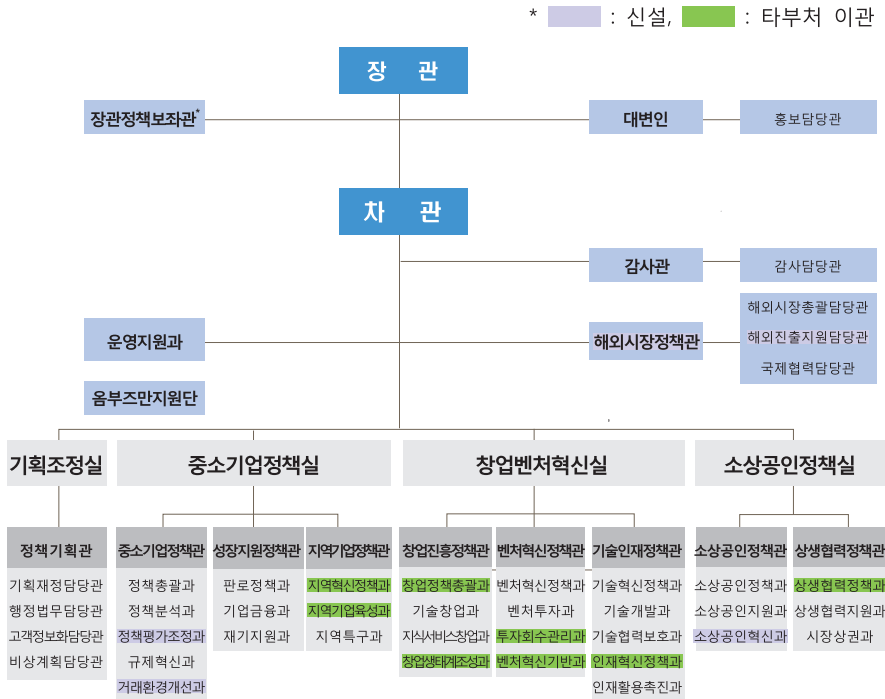
17 『조선일보』, 「정부조직개편안 '통상교섭본부·중소벤처기업부 신설, 국민안전처 해체' ...18부·5처·17청·4실로 개편」, 2017.6.5., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/06/05/2017060500768.html, 검색일자: 2017.7.31.
『연합뉴스』, 「중소벤처기업부 신설...中企·벤처·소상공인 정책 컨트롤타워(종합)」, 2017.7.20., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/20/0200000000AKR20170720121600030.HTML?input=1179m>, 검색일자: 2017.7.31.

런하고, 각 부처에 분산되어 있는 소상공인, 자영업자, 중소기업, 벤처 관련 정책을 일원화하여 이를 총괄하는 컨트롤타워 역할을 하도록 함

- 2017년 6월 5일 더불어민주당·정부·청와대가 중소기업청을 중소벤처기업부로 승격, 신설하는 내용을 담은 정부조직개편안을 발표함
 - 현행 산업통상자원부의 산업지원 업무 일부와 미래창조과학부 창업지원 업무, 금융위원회의 기술보증기금관리 업무 등을 중소벤처기업부로 이관한다는 계획을 담고 있음
 - 2017년 7월 20일 여야가 정부조직법 개정안에 합의함에 따라 2017년 7월 26일 중소벤처기업부가 출범하였음
- 2017년 7월 26일 중소벤처기업부는 중소벤처기업부령 제1호로, 「중소벤처기업부와 그 소속기관 직제 시행규칙」을 제정하여 공포함¹⁸
- 이에 따르면 [그림 1]과 같이 7국·관 31과에서 4실 13국·관 41과로 조직이 확대됨
 - 해외시장 진출지원, 중소기업 정책 평가·조정, 공정거래 환경 조성 및 혁신형 소상공인 육성 기능 및 조직을 강화하기 위해 정책평가조정과, 거래환경개선과, 해외진출지원담당관, 소상공인혁신과를 신설함
 - 또한 산업인력·지역산업·기업협력(산업통상자원부, 3과), 창조경제(미래창조과학부, 1국 5과), 기술보증기금관리(금융위원회, 5급 1명) 기능을 이관 받음
 - 이관받은 기능의 집행기관인 기술보증기금, 창조경제혁신센터, 테크노파크도 함께 이관함
 - 중소기업청의 중견기업정책국은 산업통상자원부로 이관됨

¹⁸ 중소벤처기업부, 「중소벤처기업부 직제 시행규칙(중소벤처기업부령 제1호)」, 2017.7.26.
<http://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbidx=86&bcidx=1002839&parentSeq=1002839>, 검색일자: 2017.7.31.

[그림 1] 중소벤처기업부 조직도



자료: 중소벤처기업부, 「중소벤처기업부 직제 시행규칙(중소벤처기업부령 제1호)」, 2017.7.26.,
<http://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbldx=86&bcldx=1002839&parentSeq=1002839>, 검색일자: 2017.7.31.

IV. 결론

- 2017년 7월 중소·벤처·창업기업 관련 정책 전체를 총괄하는 컨트롤타워 역할을 하게 될 중소벤처기업부가 출범하였음
 - 중소벤처기업부 장관은 대한민국 행정부의 국무회의의 구성원인 국무위원으로, 독자적인 입법 발의와 개정 권한을 갖고 있어 정책 수립 및 예산 편성이 빨라지고, 주도적인 정책 집행을 할 수 있을 것으로 기대됨¹⁹

¹⁹ 『한국경제』, 「달 올린 중소벤처기업부... 중소기업·창업·소상공인 지원 '총괄조정'」, 2017.7.21.,
<http://news.hankyung.com/article/2017072085521>, 검색일자: 2017.7.31.

- 중소기업 지원사업을 수행하고 있는 공공기관들도 중소벤처기업부가 컨트롤타워 역할을 제대로 수행할 수 있도록 기관별로 수행 중인 중소기업 지원사업의 실효성을 높이기 위한 지속적인 노력을 기울일 필요가 있음
 - 이러한 노력을 통해 중소기업 지원사업의 본래 목적인 중소기업의 자생력을 높일 수 있는 방향으로 발전할 수 있을 것임

참고문헌

- 국회입법조사처, 『중소기업 수출지원체계의 문제점과 개선방안』, 2014.
- 국회입법조사처, 『중소기업 융차지원 사업 평가』, 2012.
- 박노욱·강희우·이상현·표한형, 『중소기업 지원 재정사업 성과평가』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 백훈, 「효율적인 중소기업 지원사업 체계 구축 방안」, 『KOSBI 중소기업 포커스』, 중소기업연구원, 2017.
- 산업통상자원부, 『산업통상진흥시책』, 2013.
- 중소벤처기업부, 『2017년 중소기업 육성사업 현황조사』, 2017.
- 중소벤처기업부, 「중소벤처기업부 직제 시행규칙(중소벤처기업부령 제1호)」, 2017.7.26., <http://www.mss.go.kr/site/smba/ex/bbs/View.do?cbIdx=86&bcIdx=1002839&parentSeq=1002839>, 검색일자: 2017.7.31.
- 『조선일보』, 「정부조직개편안 ‘통상교섭본부·중소벤처기업부 신설, 국민안전처 해체’ ...18부·5처·17청·4실로 개편」, 2017.6.5., http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/06/05/2017060500768.html, 검색일자: 2017.7.31.
- 『연합뉴스』, 「중소벤처기업부 신설... 中企·벤처·소상공인 정책 컨트롤타워(종합)」, 2017.7.20., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/07/20/020000000OAKR20170720121600030.HTML?input=1179m>, 검색일자: 2017.7.31.
- 『한국경제』, 「달 올린 중소벤처기업부... 중소기업·창업·소상공인 지원 ‘총괄조정’」,

2017.7.21., <http://news.hankyung.com/article/2017072085521>, 검색일자:

2017.7.31.

-『파이낸셜뉴스』,「중소기업 수출지원사업 유사 중복 업무는 조정 필요」, 2016.10.10.,

<http://www.fnnews.com/news/201610101342123477>, 검색일자: 2017.7.31.

- 중소기업 현황정보시스템, <http://sminfo.smba.go.kr>, 검색일자: 2017.7.31.

- 중소벤처기업부, 중소기업 통계, <http://www.mss.go.kr/site/smba/06/1060>

[2010000002016102405.jsp](http://www.mss.go.kr/site/smba/06/1060), 검색일자: 2017.7.31.

- 중소벤처기업부, 기업마당, <http://www.bizinfo.go.kr>, 검색일자: 2017.7.31.

- 중소기업진흥공단 홈페이지, <http://hp.sbc.or.kr>, 검색일자: 2017.7.31.

민자고속도로 통행료 관련 쟁점 및 현황

유 승 현⁰¹

I. 서론

- 민자고속도로는 한정된 재정여건을 보완하여 투자재원을 확보하고, 주요 도로망을 적기에 구축할 수 있으며, 국채 발행을 민간자본 투자로 대체함으로써 국가 재정건전성 확보에 기여한다는 측면에서 적극 추진되고 있음⁰²
 - 민자고속도로 사업을 추진하는 이유는 민간의 효율적인 업무관리를 통해 목표로 하는 공사기간을 준수함으로써 사업편익을 조기에 누릴 수 있기 때문임
 - 평균 고속도로 구축기간은 민자고속도로가 8년(준비기간 3년 5개월 + 건설기간 4년 7개월)으로 재정고속도로의 10년 7개월(준비기간 4년 10개월 + 건설기간 5년 9개월)보다 2년 7개월 정도 짧음⁰³
 - 1998년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 개정 이후 프로젝트 파이낸싱

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

02 『국토매일』, 「고속도로 재정사업은 '주춤' 민자사업은 '활황」, 2016.3.22.
<http://m.pnnews.co.kr/16271>, 검색일자: 2017.7.18.

03 준비기간이란 재정고속도로의 경우 타당성 조사에서 실시설계승인까지, 민자고속도로의 경우 대상사업 선정(정부고시) 또는 최초 제안(민간제안)에서 실시계획 승인까지 소요된 기간을 의미

(Project Financing) 등 선진 금융기법이 활성화되어 국내외 기관 투자자의 민자사업에 대한 간접투자 기회가 확대(국토연구원, 2012)

- 민간자본은 직접 투자자가 채권을 발행하거나 간접적으로 대출시장을 통해 조달하며, 「민간투자법」에 의거하여 민간투자자가 금융기관으로부터 저금리로 원활하게 자금을 차입할 수 있도록 산업기반신용보증기금을 설치하여 운용하고 있음

- 민간투자사업으로 고속도로 건설을 진행할 경우, 정부 입장에서는 총사업비를 민간사업자가 부담하므로 건설보조금과 MRG(Minimum Revenue Guarantee, 최소수입보장)에 대해서만 지원하고, 반대급부로 법인세를 회수할 수 있음(국토연구원, 2012)

■ 이러한 장점에도 불구하고 민자고속도로의 높은 통행료에 대한 민원은 지속적으로 제기되고 있는 상황임

■ 2016년 국토교통부 자료에 따르면, 현재 전국에서 운영 중인 11개 민자고속도로의 통행료는 한국도로공사가 운영하는 재정도로보다 평균 1.75배가량 비싼 것으로 나타남⁰⁴

- 민자고속도로의 통행요금을 재정고속도로 요금산정 방식으로 계산할 경우, 인천대교 구간은 2,200원으로 산정돼 2.8배의 차이를 보였으며, 대구-부산고속도로와 인천공항고속도로도 각각 2.3배, 2.2배 수준을 나타냄
- 도로공사 관리구간보다 통행요금이 저렴한 구간은 용인-서울 고속도로 한 곳으로 0.8배 수준을 보이고 있음

〈표 1〉 민자고속도로 노선별 통행료 및 도공 요율

노 선	사업자(법인)	이용거리	요금	도로공사 기준요금	도로공사 대비
인천대교	인천대교(주)	21.2km	6,200원	2,200원	2.8배
대구-부산	신대구부산 고속도로(주)	82.1km	10,100원	4,500원	2.3배

04 『경향신문』, 「'세금 하마' 민자고속도로...비싼 요금 뒤의 '보이지 않는 손'」, 2016.10.14.
<http://h2.khan.co.kr/201610031732001>, 검색일자: 2017.7.18.

노 선	사업자(법인)	이용거리	요금	도로공사 기준요금	도로공사 대비
인천공항	신공항 하이웨이(주)	40.2km	6,600원	3,000원	2.2배
천안-논산	천안논산 고속도로(주)	81.0km	9,400원	4,500원	2.1배
춘천-서울	서울춘천 고속도로(주)	61.4km	6,800원	3,600원	1.9배
서울외곽 (일산-퇴계원)	서울고속도로(주)	36.3km	4,800원	2,800원	1.7배
부산-울산	부산울산 고속도로(주)	47.2km	4,000원	3,400원	1.2배
평택-시흥	제2서해안 고속도로(주)	42.6km	2,900원	2,800원	1.0배
서수원-평택	경기고속도로(주)	38.5km	2,700원	2,600원	1.0배
용인-서울	경수고속도로(주)	22.9km	1,800원	2,200원	0.8배
총 합			55,300원	31,600원	1.75배

출처: 국토교통부 자료(2016), 「구간별 요금 및 도공 요율」, 정동영 의원실

■ 국토교통부는 올해 초 발표한 2017년 업무계획에서 “서울외곽순환 고속도로 북부 구간
간의 통행료를 지금보다 낮출 여지가 있다”면서 “천안~논산 등 요금 수준이 높은 다른
민자고속도로에도 적용할 수 있을지 검토하겠다”고 밝혔음⁰⁵

- 서울외곽순환 북부구간은 민간자본 1조 5천억원을 투입하여 2006년 건설한 도로로
민간사업자가 국토부로부터 30년간 운영권을 받았으며, 통행료를 징수함으로써 투
자비를 회수하는 방식으로 운영되고 있음⁰⁶
- 통행료와 관련하여 문제가 된 것은 재정으로 건설한 남부 구간보다 통행료가 크게
비싸다는 점임
 - 남부구간 91.7km의 통행료는 4,600원이나, 민자로 건설한 북부구간의 경우
36.3km의 짧은 구간의 통행료가 4,800원이기 때문에 동일 거리를 기준으로 한
다면 2.6배 이상 비싼 것으로 나타남

■ 2017년 4월 16일, 당시 문재인 대통령 후보는 대선 공약으로 수도권 광역 급행열차를

⁰⁵ 국토교통부, 「2017년 국토교통부 주요정책 추진계획」, 2017.1.

⁰⁶ 『조선비즈』, 「민자도로 통행료 인하가 정답일까...불편한 진실 세 가지」, 2017.4.13.

http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/04/12/2017041201685.html?right_key, 검색일자: 2017.7.18.

대폭 확대하고 광역알뜰교통카드 도입으로 교통비를 낮추는 내용을 담은 ‘대중교통정책’을 발표⁰⁷

- 해당 공약 가운데 고속도로 통행요금과 관련하여 고속도로 요금 인하 및 무료구간을 신설(동해선, 광주대구선 무료화), 심야시간 통행료 인하, 명절 통행료 전면 면제, 평창 동계올림픽 기간 영동선 무료 개방 등을 주요 내용으로 하고 있음
- 문재인 후보는 “현재 우리나라 도로 통행료는 비효율적인 ‘주행거리’ 요금부과 방식”이라며 “길이 꼭 막힌 주차장 도로에서도 똑같은 통행료를 내야 한다”고 문제점을 제기
 - 고속도로 통행요금을 현실에 맞게 인하하고 장기적으로는 무료화로 가는 기반을 마련하기 위한 것으로 해석되며, 시범적으로 삼척~속초 간 동해선 고속도로, 담양~해인사 간 광주대구선 고속도로의 무료화를 추진할 예정⁰⁸
- 김현미 국토교통부 장관 후보자는 13일 국회에 제출한 인사청문회 답변 자료에서 민자고속도로 통행료가 비싸다는 것에 공감하며 통행료 인하를 적극 추진하고 명절 통행료를 면제하는 방안을 검토하겠다고 밝힘
 - 김현미 국토교통부 장관 후보자는 15일 인사청문회에서 서울 외곽순환도로 북부 구간 통행료 인하를 먼저 추진하고 효과를 분석한 뒤 전국 민자고속도로 통행료 인하까지 적극 추진하겠다고 밝혔음

■ 정부는 재정고속도로와 비교해 2배가량 통행료가 비싼 대구-부산고속도로 등 4개 민자고속도로의 통행료 인하를 추진하고자 함⁰⁹

- 지난해 12월 서울외곽순환도로 일부 구간(일산~퇴계원) 통행료 경감 방안 마련에 이은 후속조치로 이른 시일 내에 대안이 마련될지 기대되고 있음
- 민자고속도로 가운데 최우선으로 통행료 인하 방안 마련에 나선 곳은 대구부산고속

07 『동아닷컴』, 「문재인 “수도권 광역급행 대폭 확대…정액교통권 도입”」, 2017.4.16., <http://news.donga.com/View?gid=83880626&date=20170416>, 검색일자: 2017.7.12.

08 더불어민주당 홈페이지 대통령 후보 공약, http://theminjoo.kr/President/pledgeDetail.do?bd_seq=62798, 검색일자: 2017.7.24.

09 『건설경제』, 「대구부산·천안논산 등 민자도로 4곳 통행료 인하 추진」, 2017.6.29., <http://www.cnews.co.kr/uhtml/read.jsp?idxno=201706281403319280238>, 검색일자: 2017.7.19

도로(82km, 소형차 기준 통행료 1만 500원), 천안논산고속도로(82km, 9,400원), 인천국제공항고속도로(36.6km, 6,600원), 인천대교(21.4km, 6,200원) 등 4곳이 해당됨

- 이에 따라 본고에서는 민자고속도로 통행요금을 둘러싼 다양한 쟁점사항을 파악하고 이에 대한 기존의 논의사항을 살펴보고자 함

II. 민간도로사업 개관

1. 민간도로사업의 개요

- 정부예산으로 건설 및 운영해 온 고속도로를 민간의 재원으로 건설하고 민간이 운영함으로써 민간의 창의와 효율을 도모코자 하는 사업을 의미함¹⁰
 - 도로시설을 준공하게 되면 이는 정부에 기부채납하도록 하며, 이후 정부로부터 관리 운영권을 받아 운영수입을 통해 투자금을 회수하는 방식을 채택
 - 건설 및 운영의 주체가 민간으로 별도의 특수목적회사(SPC: Special Purpose Company)을 설립함으로써 사업을 추진
 - 민간 사업주체는 특수목적회사(SPC)에 주식 및 대출 등의 방식으로 투자에 참여하고 배당과 이자의 형태로 투자비를 회수
 - 우리나라는 1994년 8월 「사회간접자본시설에 대한 민자유치촉진법」 제정을 계기로 사회기반시설의 건설·운영에 민간투자방식이 도입되었으며, 1998년 12월 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」으로 전면 개정되면서 많은 사업들이 민간투자 방식으로 추진됨¹¹

10 국토교통부 홈페이지 - 정책마당 - 정책자료, 등록일: 2015.7.10., http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dtl.jsp?search=&srch_dept_nm=&srch_dept_id=&srch_usr_nm=&srch_usr_titl=Y&srch_usr_cntl=&search_regdate_s=&search_regdate_e=&psize=10&s_category=p_sec_10&p_category=&lcmspage=2&id=385

11 KDI 공공투자관리센터, 「민간투자사업(Public-Private Partnership(PPP) projects」, <http://pimac.kdi.re.kr/about/private.jsp>, 검색일자: 2017.7.24.

- 2005년에는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 개정하여 그동안 추진해오던 수익형 민간투자사업(BTO) 방식뿐만 아니라 임대형 민간투자사업(BTL) 방식도 도입함으로써 민간투자사업에 대한 참여 기회가 확대됨

- 민자고속도로의 경우, 시설이용자가 지불하는 사용료(통행료)로 투자비를 회수하는 수익형 민자사업(Build Transfer Operation) 방식으로 진행됨
 - BTO 운영방식은 사회기반시설의 준공(Build)과 동시에 당해 시설의 소유권이 국가 또는 지방자치단체에 귀속(Transfer)되며, 사업시행자에게 일정 기간의 시설관리운영권(Operate)을 인정하는 민간투자사업을 의미함
 - 민간투자자는 준공 후 약정된 시설관리 및 운영기간 동안 시설사용자로부터 이용료를 징수하여 수익을 통해 투자금을 회수하므로 ‘수익형 민간투자사업(Private Finance Initiative : PFI)’ 이라고도 함

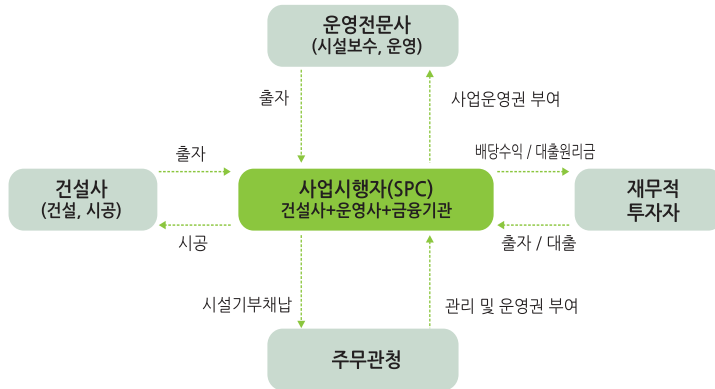
[그림 1] BTO 사업 주체들 간의 관계



출처: 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012.6, p.13.

- 해당 사업의 건설, 운영을 담당하는 민간투자자, 재무적 투자자는 특수목적회사(Special Purpose Company: SPC)를 설립하여 협약을 통해 정한 기간 동안 민자고속도로를 운영 및 관리하게 됨

[그림 2] 민간투자사업의 참여자



출처: 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012.6, p.13.

2. 민간도로사업의 추진절차¹²

- 민자고속도로는 정부의 민간투자사업 계획에 의한 사업 제안주체 및 사업 제안방식에 따라 정부고시사업과 민간제안사업으로 나눌 수 있음
 - 정부고시사업은 주무관청에서 민간투자 대상사업을 발굴하여 사업자를 모집하는 한편, 민간제안사업은 민간에서 스스로 민간투자 대상사업을 발굴하여 주무관청에 민간투자사업을 지정 요청하는 절차로 진행됨
- 정부고시사업은 주무관청이 국가정책상 중요한 사업 중 민간투자방식으로 추진하는 것이 효율적이라고 인정되는 사업에 대해 사전계획을 수립하여 정부고시사업으로 추진¹³
 - 주무관청은 「민간투자사업기본계획」 제5조에 따라 예비타당성 조사단계에서 민간투자사업으로 추진 가능성이 있다고 판단되는 재정사업에 대해서는 재정여건, 사용료 수준, 그 밖에 정책방향 등을 고려하여 민자 적격성 판단을 거쳐 정부고시사업으로 추진

¹² 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012.6.

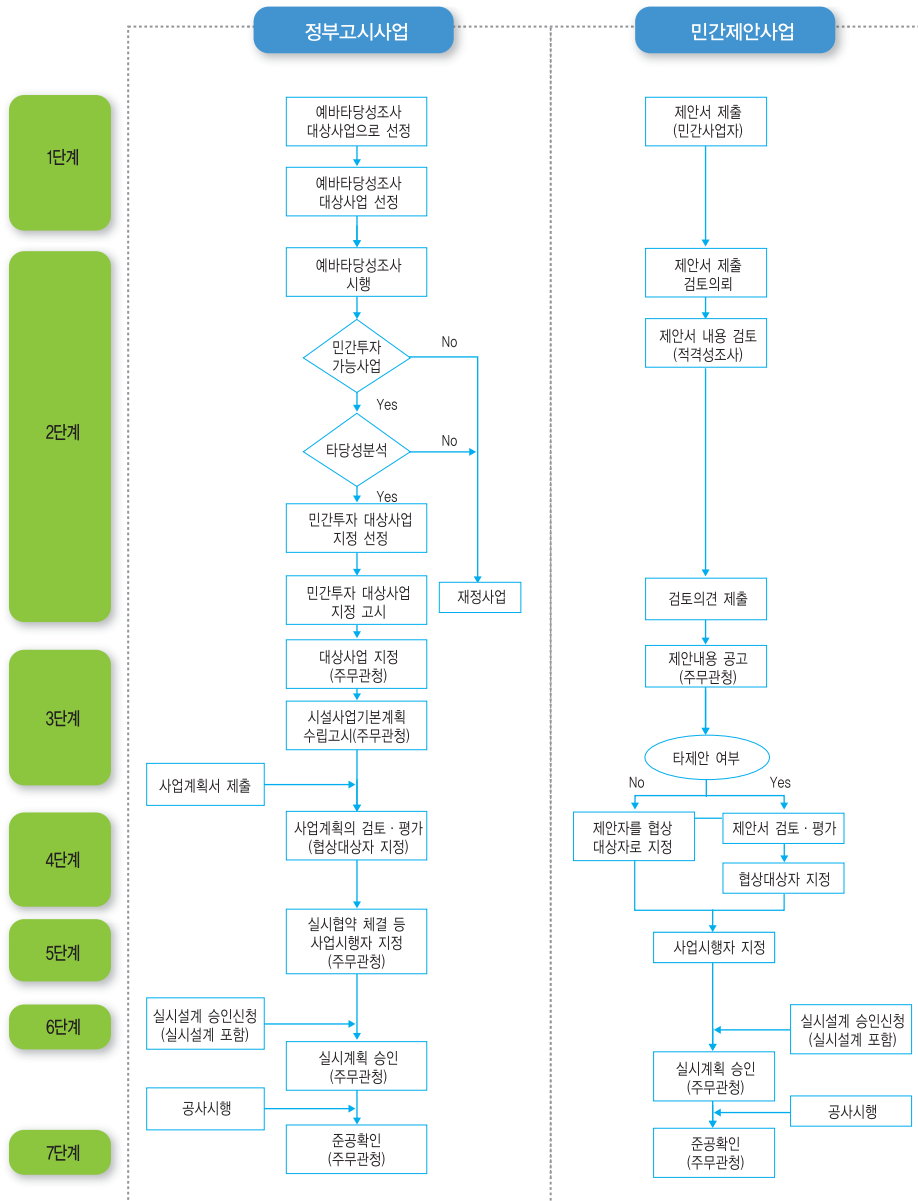
¹³ 한국민간위탁경영연구소, 「지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼」, 2015.9.

- 예비타당성 조사는 총사업비가 500억원 이상이고 그 중 300억원 이상을 국고로 지원하는 사업을 대상으로 실시
 - 그 이후 단위사업이 동일 또는 유사한 시설일 경우, 타당성분석 용역을 일괄적으로 시행할 수 있으며, 정형화된 소규모 시설에 대해서는 정량적 분석을 통한 간이 민자 적격성 조사를 실시할 수 있음
 - 주무관청은 타당성 분석 결과를 공공투자관리센터의 장에게 검토를 의뢰하고, 공공투자관리센터의 장은 검토의견을 작성하여 주무관청 및 기획재정부 장관에게 제출해야 함
 - 주무관청은 대상사업을 지정하는데 2천억원 미만 사업은 자체적으로 지정하고, 2천억원 이상 사업은 심의위원회 심의를 통해 지정하게 됨
 - 시설사업기본계획을 수립한 후 대상사업 지정 전에 2천억원 이상 또는 국고 지원이 수반되는 사업에 대하여 시설사업기본계획안을 공공투자관리센터의 장에게 검토를 의뢰한 후 시설사업기본계획을 고시
 - 주무관청은 제출된 사업계획을 대통령이 정하는 바에 따라 검토·평가한 후 사업계획을 제출한 자 중 협상대상자를 지정하여, 상당 기간 동안 협상을 진행
 - 이후 협상대상자와 실시협약을 체결하고 최종적으로 사업시행자를 지정하여 사업을 시행하게 됨
 - 실시협약(안)에 대해 2천억원 이상인 사업은 심의위원회의 심의를 받게 되며, 이외의 사업에 대해서는 공공투자관리센터의 사전 자문을 받게 됨
 - 실시협약에서는 총사업비, 시설사용기간, 사용료 등 사업시행에 대한 조건을 결정하게 되며, 실시협약이 체결된 후 사업시행자가 실시계획 승인신청을 하면 주무관청은 3개월 내로 심사결과를 통보하여 실시계획을 승인하게 됨
- 민간제한사업으로 실행하는 것이 정부고시사업으로 추진하는 것보다 정부의 부담을 낮추고 서비스의 질적 수준을 높이는 것이 가능한 경우 대상사업으로 선정하도록 하고 있음¹⁴

¹⁴ 한국민간위탁경영연구소, 「지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼」, 2015.9.

- 민간제안사업은 「민간투자사업 기본계획」에 명시된 요건에 부합해야 하며, 사업내용에 대해 비용·편익 분석 등 적격성 조사를 실시하여 추진타당성을 확보하는 것이 필요함
- 주무관청은 민간사업자가 제출한 제안서가 형식적 요건을 갖추고, 법령 및 주무관청의 정책에 부합한다고 판단되는 경우, 해당 사업을 민간투자사업으로 추진할지 확정하기 전 공공투자관리센터의 장에게 제안서 내용의 검토를 의뢰
 - 공공투자관리센터의 장은 총사업비가 2천억원인 사업에 대해 수요 추정의 적격성, 재정사업으로 추진할 경우와 비교한 비용·편익 분석 등을 내용으로 하는 적격성 조사를 실시해야 함
 - 2천억원 미만 사업에 대해서는 유사한 방법으로 제안서 검토를 실시하되, 사업의 특성 및 조사기간 등을 고려하여 단순화할 수 있음
- 공공투자관리센터의 장은 당해 제안서에 대한 의견을 주무관청 및 기획재정부장관에게 제출하여야 하고, 주무관청은 공공투자관리센터장의 의견을 고려하여 당해 제안서에 대한 의견을 제안자에게 서면 통지해야 함
 - 이때 타당하다고 인정되는 경우 해당 사업에 대해 제안자 외의 제3자의 의한 제안이 가능하도록 제안내용의 개요를 관보, 3개 이상의 일간지 및 주무관청의 인터넷 홈페이지에 공고하여야 함
 - 다른 제안이 있을 경우, 최초제안자의 제안서와 제3자의 제안서를 평가하여 협상대상자를 지정하고, 협상을 통해 실시협약을 체결한 후 사업을 시행하게 됨
- 정부고시사업과 민간제안사업은 업무 내용에 따라 추진절차가 다르지만, [그림 3]과 같이 각 단계별 절차를 살펴보면 예비타당성 조사 대상사업으로 선정 또는 민간사업자의 제안서 제출부터 준공확인까지 크게 7단계로 구분할 수 있음

[그림 3] 민간투자사업의 사업유형별/ 단계별 추진절차 비교



출처: 국토연구원, 『민자고속도로 중장기 발전방향 연구』, 2012.6., p.15.

3. 민자고속도로 사업현황

- 2017년 7월 현재, 운영 중인 전국 16개 민자고속도로의 총길이는 735.6km에 달하며, 이는 전체 고속도로 연장 4,193km의 17.5%에 해당
- 현재 건설 중인 5개 노선과 실시계획 중인 2개 노선, 협상 단계인 1개 노선까지 모두 합하면 24개 노선에 1,042km 수준에 달함

구분	연장(Km)	투자비(억원)	공사기간	시행단계	비고
계	1,041.8	410,810			
운영단계(16개사업)	735.6	289,349			
인천공항	38.2(6~8)	17,440	'95~'00	운영('00~'30)	
천안-논산	38.2(6~8)	17,297	'97~'02	운영('02~'32)	
대구-부산	82.1(4)	27,447	'01~'06	운영('06~'36)	
서울외곽	36.3(8)	22,792	'01~'07	운영('06~'38)	
부산-울산	47.2(4~6)	14,777	'01~'08	운영('08~'38)	
서울-춘천	61.4(4~6)	21,833	'05~'09	운영('09~'39)	
용인-서울	22.9(4~6)	15,256	'05~'09	운영('09~'39)	
인천대교	12.3(6)	15,200	'08~'13	운영('09~'39)	
서수원-평택	38.5(4~6)	16,415	'11~'16	운영('09~'39)	
평택-시흥(153)	42.6(4~6)	12,871	'95~'00	운영('13~'43)	
수원-광명(17)	27.4(4~6)	18,306	'95~'00	운영('16~'46)	
광주-원주	57.0(4)	15,946	'95~'00	운영('16~'46)	
부산신항제2배후	15.3(4)	6,213	'95~'00	운영('17~'47)	
인천-김포	28.9(4~6)	17,379	'95~'00	운영('17~'47)	
상주-영천	93.9(4)	21,460	'95~'00	운영('17~'47)	
구리-포천	50.6(4~6)	28,687	'95~'00	운영('17~'47)	
건설단계(5개사업)	118.8	57,416			
안양-성남	21.9(4~6)	10,079	'95~'00	착공('12.05.31)	
옥산-오창	12.1(4)	3,696	'95~'00	착공('14.01.15)	
서울-문산	35.2(4~6)	22,859	'95~'00	착공('15.11.06)	
이천-오산	31.3(4)	11,296	'95~'00	착공('17.03.21)	
봉담-송산	18.3(4)	9,486	'95~'00	착공('17.04.27)	
실시계획단계(2개사업)	158.5	53,286			
광명-서울	20.2(4~6)	16,069	60월	협약체결('12.09.27)	
평택-부어-익산	138.3(4~6)	37,217	60월	협약체결('17.02.27)	
협상단계(1개사업)	28.9	10,759			
포천-화도	28.9(4)	10,759	60월	협약 중	

주: () 안의 숫자는 왕복차선을 나타냄
출처: 국토교통부 홈페이지 정책자료(https://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/dll?id=388), 검색일자: 2017.7.28.

Ⅲ. 민자고속도로 통행료 관련 쟁점사항

1. 민자고속도로 통행료 산정기준

- 현재 한국도로공사에서 관리·운영하는 재정고속도로와 민간에서 운영하는 민자고속도로는 통행료 산정기준이 다르게 설정되어 있음
 - 재정고속도로의 통행요금은 총괄원가를 회수하는 수준에서 기본요금과 주행요금으로 나누어 부과하는 2부 요금제로 운영¹⁵하고 있음
 - 신설·확장·개량 등에 투자된 건설비용은 기본요금으로 부과하며, 유지관리 등을 위한 운영 관리비용은 이용거리에 따라 주행요금으로 부과하여 합산금액을 요금으로 책정¹⁶

〈표 2〉 재정고속도로의 통행료 산정 기준

(단위: 원)

구 분	기본요금		km당 통행료					비 고
	폐쇄식	개방식	1종	2종	3종	4종	5종	
통행요금	900	720	44.3	45.2	47.0	62.9	74.4	* 2차로: 50% 할인 * 6차로 이상: 20% 할증
계산방식	기본요금 + (주행거리 x 차종별 km당 주행요금)		기본요금 +(요금소별 최단이용거리 x 차종별 km당 주행요금)					

출처: 한국도로공사 홈페이지(<http://www.ex.co.kr/site/com/pageProcess.do>)

- 민자고속도로의 경우 최초 통행료는 해당 노선의 총사업비, 적정수익률, 무상사용기간 또는 소유기간, 수익기간 등을 고려하여 결정되고, 운영 개시년도 이후의 매년 통행료는 전년도 소비자물가변동률을 반영하여 조정함¹⁷
 - 운영 개시연도의 최소사용료는 건설기간중 소비자물가변동률을 반영하는 등 실시협약에서 정한 사용료 변경방법에 따라 사업시행자가 산정하여 주무관청에 신고
 - 운영 개시년도 이후의 매년도 사용료는 전년도 소비자물가변동률 반영 등 실시협

15 국토교통부, 「고속도로 통행요금 산정기준」 제20조(요금체계), 국토교통부고시 제2014-261호, 2014.5.23., 전부개정

16 국토연구원, 「민자고속도로 중장기 발전방향 연구」, 2012.6.

17 기획재정부, 「민간투자사업기본계획」, 2017.7.17., 제13~14조

약에서 정한 사용료 변경방법에 따라 사업시행자가 산정하여 주무관청에 신고

〈표 3〉 민자고속도로의 통행료 산정 기준

$$\sum_{i=0}^n \frac{CCi}{(1+r)^i} = \sum_{i=n+1}^N \frac{ORi - OCi}{(1+r)^i}$$

n: 시설의 준공시점

N: 무상 사용기간 또는 관리운영권 설정기간의 종료시점

(다만, 민간에 소유권이 영구 귀속되는 시설인 경우는 분석대상기간)

CCi: 시설의 준공을 위해 매년도 투입되는 비용(다만, 정부재정지원 금액은 제외)

ORi: 매년도 운영수입

OCi: 매년도 운영비용(다만, 법인세 제외)

r: 사업의 세전 실질수익률(IRR)

출처: 기획재정부, 「민간투자사업기본계획」 제11조(수익률·사용료 결정), 2017.07.17.

- 이러한 요금산정 방식의 차이로 인하여 현재 운영 중인 민자고속도로의 통행료는 한국도로공사에 비해 평균 2배 수준이 높은 것으로 나타남¹⁸
 - 8개 민자노선의 통행요금을 재정고속도로의 요금산정 방식(기본요금 900원, 주행요금 44.3원)으로 계산할 경우, 6,200원의 통행료가 적용되고 있는 인천대교는 1,848원(900원+21.4km*44.3원)으로 산정돼 3.4배의 차이를 보임
 - km당 요금으로 환산할 경우, 인천대교가 290원으로 가장 비싸고, 인천국제공항고속도로와 서울외곽순환고속도로가 각각 180원, 132원 수준을 보임
 - 반면 한국도로공사에서 운영하는 재정(일반)고속도로(폐쇄식)는 900원의 기본요금이 부과되지만 km당 주행요금은 44.3원으로 민자고속도로에 비해 훨씬 낮은 수준

¹⁸ 「넥스트데일리」, 「8개 민자고속도로 통행료, 일반고속도로 요금보다 평균 2배 비싸...국민연금공단 높은 이자율로 차익」, 2017.3.7. <http://www.nextdaily.co.kr/news/article.html?id=20170307800003>, 검색일자: 2017.7.24.

- 재정고속도로의 경우, 통행료의 원가보상률이 83% 수준¹⁹으로 낮은 수준에서 결정되는 데 반해, 민자고속도로의 통행료는 수익률 등을 고려하여 투자비를 회수할 수 있는 수준으로 결정

2. 투자회수기간의 차이/ 독립채산제 채택

- 민자고속도로 통행료는 기본구조상 재정고속도로 통행료보다 높은 수준으로 책정되는 것이 불가피한 측면이 있음
 - 「유료도로법 시행령」 제10조 1항에서는 통행료의 수납기간을 30년 범위 내에서 정하도록 하고 있기 때문에 원칙대로라면 재정고속도로, 민자고속도로의 구분 없이 30년 내에 원가를 회수해야 하는 구조
 - 그러나, 「유료도로법」 제18조에서는 둘 이상의 유료도로의 관리권자가 동일한 경우, 당해 유료도로를 하나의 유료도로로 하여 통행료를 받을 수 있는 통합채산제를 적용하고 있음
 - 한국도로공사가 건설 및 운영하는 재정고속도로의 경우, 통합채산제를 채택하고 있으며, 전체 통행료 수입을 통해 적자노선을 보전하는 교차보조를 시행하고 있는 상황
 - 따라서, 적자 운영노선의 건설비까지 포함한 전체 노선의 건설투자비를 회수하기 전까지는 운영 개시년도 이후 30년이 경과한 경부선, 경인선 등 노선도 계속 운영할 수 있는 상황이며, 원가 회수기간의 제한이 없음
 - 이에 반해 민자고속도로의 경우, 각 노선별 별도 민간투자자 및 법인형태로 존재하며, 이로 인해 독립채산제를 채택하고 있어 30년 내에 원가를 회수해야 하는 구조
 - 이는 재정고속도로가 전체 유료도로를 하나의 도로로 간주하여 수익자부담원칙을 포괄적으로 적용 하는 데 반해, 민자고속도로는 각 노선별 수익자부담원칙을 적용하고 있다고 해석할 수 있음
 - 재정고속도로의 경우, 교차보조로 인해 일부 노선의 경우 수익자부담원칙에 위배

19 국토교통부 보도자료, 「고속도로 통행료, 4년만에 4.7% 인상」, 국토교통부 도로정책과, 광역도시도로과, 2015.12.10.

된다는 견해도 있음²⁰

- 정부가 사업시행자에게 부여한 약정기간(도로의 경우 30년)이 지나면, 정부에 기부채납해야 하므로, 최초 통행료를 높게 설정하고 적자 발생 시 통행료 인상을 통해 대응하고자 하는 유인이 발생할 수 있음

3. 건설단계 국고지원 비율 및 조달금리 차이

- 민자고속도로의 통행료는 민간사업자가 해당 고속도로 건설에 투입한 비용(단, 정부 재정지원금액은 제외)과 운영비용, 주무관청과 약정된 세전실질수익률을 기초로 하여 산정²¹
 - 초기투자비는 고속도로 건설을 위해 매년 투입되는 비용으로 정부재정지원 금액을 제외한 금액이며, 운영비는 시설 운영 및 운영서비스 제공에 수반되는 비용을 모두 합산한 금액을 의미
 - 운영비용은 시설 준공 이후 운영기간 동안 투입되는 유지·보수·개량 및 대수선비, 사업관리비용 등을 포함
 - 재정고속도로의 경우 초기건설비 50%와 운영단계에서 발생한 영업손실 부분을 지원받지만, 민자고속도로의 경우는 주무관청과의 협약에 의한 건설보조금과 투자위험분담금 등을 지원받음
 - 2014년 기준, 재정고속도로는 공사비의 40%를 정부로부터 재정으로 지원(나머지 60%는 한국도로공사 자체조달)받고 있으며, 민자고속도로는 공사비의 일부(평균 18%)만을 건설보조금으로 정부로부터 지원받는 것으로 나타남²²
 - 투자회수기간을 30년으로 제한한 상황에서 초기 건설비용에 대한 정부 지원규모는 재정고속도로에 비해 상대적으로 부족하므로, 민자고속도로의 최초 통행료가 높은 수준으로 책정된 것으로 판단됨

20 「인천인닷컴」, 「경인고속도로 통행료 내지 말자」, 2011.12.14., http://m.incheonin.com/news/news_view.php?sq=11378&thread=002001006&m_no=2&sec=2, 검색일자: 2017.7.24.

21 고춘수, 「도로 민간투자사업의 추진현황 검토」, 『유신기술회보』, 제23호, 2016.12., p.353.

22 국토교통부 도로국, 「민자사업의 성과와 문제점 : 도로사업을 중심으로」, 2014.11.

- 일부 민자고속도로의 높은 통행요금 체계가 건설비용을 충당하기 위한 고금리 대출 때문이라는 지적도 제기됨²³
 - 이원욱 의원실(더민주, 경기 화성읍)에서 입수한 자료에 따르면, 현재 건설 및 운영 중인 19개 민자고속도로의 평균적인 차입금 비율은 83.45%에 달하는 수준
 - 차입금의 이자는 공사채 금리 2~3%대보다 높은 연 8~15%로 집계됨
 - 제2서해안고속도로(평택~시흥)는 자기자본비율의 15%에 불과해 차입금 비율이 85% 수준이며, 후순위채(선순위채가 모두 청산된 이후 원리금을 회수할 수 있는 채권)의 조달금리는 9~15% 수준
 - 한국도로공사가 발행했던 공사채 금리 3.44%와 비교하면 최대 11.56%p 차이가 나는 수준
 - 차입금이 가장 높은 비중을 차지한 노선은 부산~울산 고속도로이며, 차입금 비율이 95%에 달하는 수준으로 상당히 높음
 - 비율이 가장 낮은 서울~춘천고속도로의 경우도 차입금 비율이 71.17%이며, 비싼 통행료로 지역 주민들의 불만이 많았던 서울외곽순환도로 북부구간의 차입금 비율은 91.53% 수준으로 나타남
 - 높은 조달금리에도 불구하고 민자고속도로 사업자가 국토부와 약정한 사업수익률은 4~9%로 높게 설정되어 있어 운영수입 및 비용, 수익률에 영향을 미침에 따라 최초 통행요금이 높게 책정되는 원인으로 작용
 - 인천공항고속도로의 약정 사업수익률이 9.36%로 가장 높았으며, 대구~부산고속도로의 경우는 8.65%로 높은 수준
 - 천안~논산고속도로는 9.24%, 서울외곽고속도로 북부구간은 8.51%의 약정 사업수익률 수준을 보이고 있으며, 최근 협약을 체결한 서울~문산고속도로의 약정 수익률은 5.05% 수준

23 『조선비즈』, 「고금리 대출 탓에 통행료 비싼 민자도로…사업비 중 83% 빚 · 이자 최대 15%」, 2017.2.13.
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/02/12/2017021201677.html, 검색일자 : 2017.7.25

〈표 4〉 민자고속도로 노선별 통행료 및 도공 요율

구 분	대출약정시점 (A)	일반차입금 조달금리 (대출약정) (B)	후순위채 조달금리 (대출약정) (C)	조달규모 (억원)	(A)시점 공사채금리 (D)	금리 차이 (B)-(D) (C)-(D)
인천-김포	2014.12.15	5.2% 기준금리+1.7%	8.00%	9,669	2.69%	2.51%p 5.31%p
평택-시흥	2013.11.14	3.7~4.1% 기준금리+1.2%	9~15%	7,396	3.44%	0.26~0.66%p 5.56~11.56%p
안양-성남	2014.10.24	4.5~5.2% 기준금리+1% 기준금리+1.7%	10~13%	6,932	3.01%	1.49~2.19%p 6.99~9.99%p
광주-원주	2014.9.17	4.5% 기준금리+1.5%	8~13%	9,198	3.09%	1.41%p 4.91~9.91%p
상주-영천	2014.6.20	4.7~5.3% 기준금리+0.8% 기준금리+1.5%	-	13,800	3.40%	1.3~1.9%p
수원-광명	2015.12.4	3.9% 기준금리+1.5%	13%	9,200	2.25%	1.65%p 10.75%p
부산신항 제2배후도로	2014.10.31	5.3%	10~13%	3,675	3.01%	2.29%p 6.99~9.99%p
구리-포천	2013.11.21	5.0~5.7% 기준금리+1.9%	8.4%	13,810	3.44%	1.56~2.26%p 4.96%p
옥산-오창	2015.6.30	3.7%	-	2,533	2.49%	1.21%p
서울-문산	2016.2.26	4.1%	10~12%	9,204	2.03%	2.07%p 7.97~9.97%p

자료: 금융감독원 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr/>)으로 조회가능한 10개 민자고속도로 사업의 대출약정 체결현황, 이원욱 의원실

IV. 결론 및 시사점

- 정부는 그동안 민자고속도로를 적기에 구축함으로써 이용자 편익을 조기에 실현하고 재정 절감에 크게 기여한 바 있음
 - 국가예산이 부족한 상황에서 급격히 증가하는 도로 수요를 충족하기 위해 정부는 90년대 후반부터 간선도로망 확충을 위한 고속도로 사업에 민간자본을 도입하고, 인천국제공항 고속도로 건설을 시작으로 본격적인 민자사업을 추진

- 그러나, 재정고속도로에 비해 2~3배가량 비싼 통행료는 국민에게 적지 않은 부담을 주고 있으며, 이로 인한 불만이 지속적으로 제기되고 있는 상황
 - 통행료 산정방식의 차이, 제한된 투자회수기간(30년), 국고지원 비율 및 조달금리 차이 등으로 최초 통행료 수준이 높으며, 물가상승률을 반영하여 인상할 경우 그 격차는 더욱 벌어질 수 있음

- 정부는 민자고속도로 통행료가 재정고속도로보다 다소 높게 책정되는 것이 불가피하다는 점을 인정하면서 국민 부담을 고려하여 민자도로 통행료를 인하하기 위해 각종 노력을 기울이고 있음
 - 국토교통부는 지난 1월, 서울외곽순환 고속도로 북부구간(민자) 통행료 인하를 위한 연구용역 설명회를 실시하면서 해당 구간의 운영기간 연장 및 사업 재구조화 방안을 발표
 - 통행료를 우선 인하하고 해당 손실액은 신규 사업자의 투자를 통해 조달하는 방식을 채택하며, 신규투자자는 기존 사업자의 계약이 만료되는 2036~2056년까지 20년간 투자금을 회수하게 됨
 - 이를 통해 통행료는 1,415원에서 최대 2,284원까지 인하할 수 있을 것으로 예상하며, 통행료 인하에 따른 통행량 증가로 추가수입도 기대할 수 있을 것으로 판단됨
 - 6월에는 재정고속도로 통행료 대비 2~3배가량 비싼 통행료 수준을 보이고 있는 4개 노선에 대해서도 통행료 인하를 추진
 - 통행료 인하 방안 마련에 나선 곳은 대구부산고속도로(82km, 소형차 기준 통행료 10,500원), 천안논산고속도로(82km, 9,400원), 인천국제공항고속도로(36.6km, 6,600원), 인천대교(21.4km, 6,200원) 등 4곳

- 정부의 통행료 인하 노력과 함께 국민 부담을 줄이면서 민간사업자의 수익을 보장할 수 있는 방안을 마련하는 것이 바람직할 것으로 생각됨
 - 전문가들은 민자고속도로 통행료 인하를 위해 도로공사와 통합 운영, 통행료 보조

- 등 다양한 방안과 함께 사업권 회수 등 사업 전반에 대한 검토가 필요하다고 주장²⁴
- 신규 노선에 대한 예비타당성조사 및 타당성조사에서 통행수요 추정 시 교통량이 과다추정이 되지 않도록 철저한 분석이 필요²⁵
- 정부의 재정지원 비율과 민간사업자의 사업수익률을 합리적인 근거로 산출하고, 조달금리를 낮춤으로써 비용을 절감하며, 기존 노선의 실시협약을 변경 및 재구조화하는 등 다양한 방안을 모색할 수 있을 것으로 판단됨

참고문헌

- 국토연구원, 『민자고속도로 중장기 발전방향 연구』, 2012.6.
- 고춘수, 「도로 민간투자사업의 추진현황 검토」, 『유신기술회보』, 제23호, 2016.12.,
- 한국민간위탁경영연구소, 「지방자치단체 민간투자사업 매뉴얼」, 2015.9.
- 국토교통부, 「고속도로 통행료, 4년만에 4.7% 인상」, 국토교통부 도로정책과, 광역도 시도로과, 2015.12.10.
- 국토교통부, 「2017년 국토교통부 주요정책 추진계획」, 2017.1.
- 국토교통부, 「고속도로 통행요금 산정기준 제20조(요금체계)」, 국토교통부고시 제2014-261호, 2014.5.23., 전부개정
- 국토교통부 도로국, 「민자사업의 성과와 문제점 : 도로사업을 중심으로」, 2014.11.
- 기획재정부, 「민간투자사업기본계획」, 2017.7.17.
- 『건설경제』, 「대구부산·천안논산 등 민자도로 4곳 통행료 인하 추진」, 2017.6.29.
- 『경향신문』, 「'세금 하마' 민자고속도로...비싼 요금 뒤의 '보이지 않는 손」,

24 『한겨레』, 「고속도로 3km에 통행료 1300원?... "주민이 통행료는 배신"」, 2017.7.25.
http://news.naver.com/main/ranking/read.nhn?mid=etc&sid1=111&rankingType=popular_day&oid=028&aid=0002373421&date=20170725&type=1&rankingSeq=1&rankingSectionId=103, 검색일자: 2017.7.26.

25 『연합뉴스』, 「교통량 예측실패...통행료로 고속도로 건설비 감당못해」, 2014.10.20.
<http://www.yonhapnews.co.kr/economy/2014/10/17/0304000000AKR20141017154200003.HTML>, 검색일자: 2017.7.26.

2016.10.14.

- 『국토매일』, 「고속도로 재정사업은 ‘주춤’ 민자사업은 ‘활황’」, 2016.3.22.
- 『넥스트데일리』, 「8개 민자고속도로 통행료, 일반고속도로 요금보다 평균 2배 비싸...
국민연금공단 높은 이자율로 차익」, 2017.3.7.
- 『동아닷컴』, 「문재인 “수도권 광역급행 대폭 확대...정액교통권 도입”」, 2017.4.16.
- 『연합뉴스』, 「교통량 예측실패...통행료로 고속도로 건설비 감당못해」, 2014.10.20.
- 『인천in닷컴』, 「경인고속도로 통행료 내지 말자」, 2011.12.14.
- 『조선비즈』, 「고금리 대출 탓에 통행료 비싼 민자도로...사업비 중 83% 빚·이자 최대
15%」, 2017.2.13.
- 『조선비즈』, 「민자도로 통행료 인하가 정답일까...불편한 진실 세 가지」, 2017.4.13.
- 『한겨레』, 「고속도로 3km에 통행료 1300원?...주민 “이 통행료는 배신”」, 2017.7.25.

- 국토교통부 홈페이지(<https://www.molit.go.kr>), 검색일자: 2017.7.24.
- 더불어민주당 홈페이지, 대통령 후보 공약, 검색일자: 2017.7.24.
- 한국도로공사 홈페이지(<http://www.ex.co.kr/site/com/pageProcess.do>), 검색일자:
2017.7.24.

4차 산업혁명 시대의 국가 R&D 관리 정책과 공공기관의 역할

서 영 빈⁰¹

I. 논의의 배경

- 4차 산업혁명이 사회전반에 미치는 영향력이 커지면서 R&D 또한 기존과는 다른 근본적인 변화의 필요성이 증가함
 - 4차 산업혁명은 인공지능, 사물인터넷, 빅데이터 등의 기술혁신을 바탕으로 빠르게 생산성이 향상되고, 온-오프라인, 가상-현실, 과학·인문·예술 간의 경계가 허물어지는 초융합의 특징을 가지고 있음⁰²
 - 기술혁신에 대한 변화에 따라 R&D 분야 또한 4차 산업혁명이 가지는 특징을 반영한 변화가 요구됨
 - 기존에는 양적 투자와 속도 경쟁이 중심이었다면 4차 산업혁명 시대에는 자원의 연결(Connectivity)과 창의성(Creativity)의 구현으로 패러다임이 빠르게 변화하므로 이에 대한 R&D 체계와 대응전략이 필요함⁰³

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

02 미래창조과학부, 「2018년도 정부연구개발 투자방향 및 기준」, 2017.3.14., <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mid=NzM=>, 검색일자: 2017.7.28

03 『매일경제』, 「4차 산업혁명, 새로운 R&D를 준비하자」, 2016.12.1., <http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2016&no=834810>, 검색일자: 2017.7.28.

- 정부는 R&D의 양적 투자를 지속적으로 확대하고 있으나, 질적 수준이나 경제적 부가가치 창출은 미흡하다는 지적이 끊임없이 제기되고 있음
 - 부처 간의 협업의 미흡이나 관리 소홀 등으로 인해 비효율성이 발생하고, R&D의 풍토 저하도 나타나게 됨

- 본고의 목적은 대내외적인 환경의 변화로 인한 정부 R&D 분야의 쟁점과 기존의 정부 R&D 분야에서 제기되는 만성적인 쟁점을 정리하고, 연구관리 기능을 수행하는 공공기관의 역할을 살펴보는 데에 있음

II. 우리나라 정부 R&D 체계

- 우리나라 정부 R&D 전략기획 기능은 과학기술정부통신부⁰⁴ 중심의 전략기획 체제와 부처 중심의 사업기획 체제가 혼용되어 있음⁰⁵
 - 국가과학기술심의회와 2016년에 신설된 과학기술전략회의가 범부처 차원에서 과학기술정책과 계획을 수립하고 각 부처 국가연구개발 사업을 배분·조정하며 연구개발 성과를 평가하는 종합조정기구로서, 현 분산형 체제를 보완하는 역할을 하고 있음⁰⁶

- 정부 R&D 관리와 관련된 공공기관에는 각 부처에서 운영하는 R&D 관리기구인 전문기관과 R&D 관리 효율화 및 정책과 관련된 역할을 수행하는 기관이 존재함⁰⁷
 - 「과학기술기본법」 제11조 제4항과 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조 제6호에 따르면, 연구관리 전문기관이란 국가연구개발사업의 기획·관리·평가·활용 등의 업무를 대행하도록 설립하거나 지정한 기관을 의미함
 - 연구관리 전문기관은 국가 차원의 전략을 수립 및 지원하고 예산 및 과제 기획 등

04 구) 미래창조과학부

05 양승우 외, 「정부 R&D 전략과 추진체계 진단」, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.78.

06 권성훈, 「과학기술 종합조정체계의 변천과정과 주요 쟁점」, 『이슈와 논점』, 제1278호, 국회입법조사처, 2017.3.14.

07 미래창조과학부, 「Kiosk 국가연구개발사업 정보길잡이」 제35호, 2017.4. p.3 재인용.

정부부처와 연구기관 또는 연구자를 이어주는 매개체 역할을 담당하며 2016년 기준 15개 부처가 18개 주요 전문기관을 운영하고 있음

- 연구관리 전문기관 중 규모가 큰 기관을 살펴보면 과학기술정보통신부 산하 준정부기관인 한국연구재단(NRF), 산업통상자원부 산하 한국산업기술진흥원(KIAT) 등이 있음
- R&D 관리 효율화와 정책에 관한 역할을 수행하는 공공기관은 연구관리 전문기관 간의 협력, 과학기술 부문과 관련된 경제사회 제반 문제의 연구 분석, 국가과학기술 기획 및 평가 등을 담당함
- 해당 기관은 연구관리혁신협의회(CORFA), 과학기술정책연구원(STEPI), 한국과학기술기획평가원(KISTEP) 등이 있음

<표 1> 부처별 연구관리 전문기관 현황 및 설립근거

부처	연구관리	설립근거
과학기술정보통신부 교육부	한국연구재단	한국연구재단법 제1조
과학기술정보통신부	정보통신산업진흥원	정보통신산업진흥법 제26조
	정보통신기술진흥센터 ¹⁾	정보통신진흥및융합활성화등에관한특별법 제32조
	한국인터넷진흥원	정보통신망이용촉진및정보보호등에관한법률 제52조
행정안전부	한국정보화진흥원	국가정보화기본법 제14조
	한국산업기술진흥원	산업기술혁신촉진법 제38조
산업통상자원부	한국에너지기술평가원	에너지기본법 제13조
	한국산업기술평가관리원	산업기술혁신촉진법 제39조
중소벤처기업부	중소기업기술정보진흥원	중소기업기술혁신촉진법 제20조
특허청	한국지식재산연구원	발명진흥법 제51조
해양수산부	한국해양과학기술진흥원	해양수산발전기본법 제33조의2
보건복지부	한국보건산업진흥원	한국보건산업진흥원법 제1조
방위사업청	국방기술품질원	방위산업법 제32조
농림축산식품부	농림식품기술기획평가원 ²⁾	농림식품과학기술육성법 제8조
농촌진흥청	농업기술실용화재단	농촌진흥법 제3조
환경부	한국환경산업기술원	환경기술개발및지원에관한법률 제5조의2
기상청	한국기상산업기술원 ³⁾	기상산업진흥법 제17조
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원	문화산업진흥기본법 제31조
국도교통부	국도교통과학기술진흥원	건설기술관리법 제16조의3

주: 1) 정보기술진흥센터는 정보통신산업진흥원의 부설기관으로 별도기관으로 구분하지는 않음
 2) 구. 농림수산식품기술기획평가원
 3) 구. 한국기상산업진흥원
 출처: 양승우 외, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, STEPI, 2016, p.145, 재인용 및 일부수정

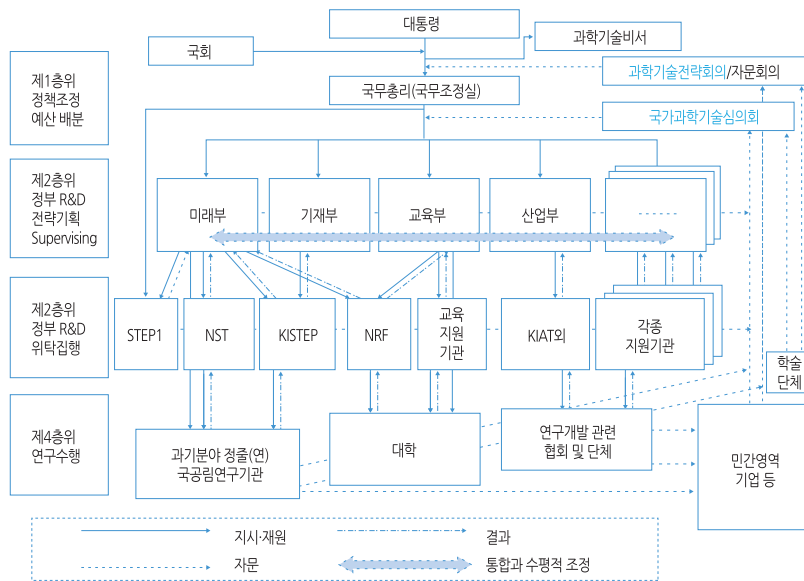
- 본고에서는 세부 분야별 R&D 관련 쟁점을 다루기보다는 정부 R&D 관리체계의 전체적인 배분 및 조정 방향, 4차 산업혁명에 따른 과학기술 R&D 분야의 쟁점과 R&D 관리 공공기관의 역할을 다루고자 함

Ⅲ. 정부 R&D 관리 정책에 관한 쟁점과 공공기관의 역할

1. 통일된 연구관리 규정과 관리체계

- 정부 R&D 전략기획과 사업기획 부문은 소관부처별로 분권화되어 있으나, 국가연구개발사업의 확대, 수행부처의 증가, 과제의 대형화 및 장기화 등으로 범부처 차원의 종합 조정체계의 필요성이 증가함

[그림 1] 우리나라 정부 R&D 추진체계 구조도



자료: 양승우 외, 『정부 R&D 전략과 추진체계 진단』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.97.

- 각 소관부처들은 단행 법률에 따라 연구관리 전문기관으로 지정된 기관에 권한을 위임·위탁하고 공공기관은 이에 관한 기능을 수행하고 있음⁰⁸
 - 우리나라 정부 R&D의 추진체계를 살펴보면, [그림 1]과 같음
 - 해당 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 위탁집행형 준정부기관으로 분류됨
- 2017년 기준 정부 R&D 예산은 19,5조원으로 확대되었고⁰⁹, 수행부처 또한 국방·인문사회를 제외한 19개 부처와 청으로 증가하였으며, 과제의 대형화 및 장기화로 부처 간의 종합조정체계 필요성이 증가하게 됨
- 또한 부처 간의 사업기획 경쟁, 부처 중심의 예산제도 운용으로 인해 사업 간 중복이 존재하게 되고, 국가적 차원의 전략의 부재로 인해 사회적 문제의 해결보다는 근시안적인 연구를 수행한다는 문제점이 존재함¹⁰
- 이와 관련해 2015년 정부는 부처 간 칸막이를 제거하고자 R&D 혁신방안을 구체화하여 부처매칭형 협업모델을 도입하기로 발표했으며, R&D 예산 협업사업 비중을 2016년 2.8%에서 2017년에 1.2%로 대폭 확대하기로 함¹¹
 - 그러나 기존의 연구관리 전문기관의 역할, 사업관리 규정체계와의 관계 등을 어떻게 조정할지에 대한 방안은 미흡하다는 지적이 존재함¹²
- 정부 R&D 전략이 소관부처별 R&D 전략으로 구체화되기 위해서는 과학기술기본계획의 규범력이나 예산 기능을 통해 R&D 전략을 조정할 수 있는 메커니즘이 갖추어져야 함
 - 국가 R&D 전략이 소관부처별 R&D 전략으로 연결되는 체계가 갖추어져야 연구관리 전문기관과 연구를 수행하는 기관에도 영향을 미쳐 전체적인 사업구조와 추진체계상의 문제점을 해결하게 될 것임¹³

08 양승우 외, 『우리나라 정부 R&D 전략과 추진체계 진단』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.187.

09 정부 R&D 예산(조원) : ('11)14.9→('13)17.1→('15)19.0→('17)19.5

10 양승우 외, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, STEPI, 2016, p.9.

11 미래창조과학부, 「과감한 구조조정과 부처 간 칸막이 해소를 연구개발 예산과 시스템을 혁신한다」, 2015.7.15., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=ba08cdb5b0a479ee1dfb7ad4c447f50&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/>, 검색일자: 2017.8.4

12 양승우 외, 『우리나라 정부 R&D 전략과 추진체계 진단』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.91.

13 양승우 외, 『우리나라 정부 R&D 전략과 추진체계 진단』, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.96.

- 각 소관부처에서 운영하고 있는 R&D 관련 법률에 대해서도 과학기술정책 관련 법률과
정합성 문제가 발생하고 있어 정비가 필요함¹⁴
 - 정부 R&D 사업의 법제는 「과학기술기본법」 및 「국가연구개발사업의 관리 등에 관
한 규정」을 중심으로, 19부·처·청에서 379개의 연구개발 관련 법률을 각각 운영하
고 있음¹⁵
 - 「과학기술기본법」 등이 각 소관부처의 법령에 대한 상위법이 아니므로 구속력이 없
어 「과학기술기본법」과 부처에서 제정한 법률 간의 정합성 문제가 발생하게 됨
 - R&D 관련 법제를 일원화하고, 개별 법령에 대해 정비할 필요성이 있음

- 4차 산업혁명에 따라 연구자의 자율성은 강조되는 한편 R&D 관리의 중요성은 상대적
으로 하락하게 되므로 법제 또한 이에 맞춰 네거티브 규제를 확대하고 행정절차를 간소
화하는 방향으로 변화되어야 함¹⁶
 - 현재 R&D 법제는 R&D를 지원하고 촉진하는 목적보다는 사업을 관리하는 데에 중
점을 두고 운영하는 측면이 있어 연구기관의 연구 자율성과 효율성이 저하되는 요인
으로 작용할 수 있음
 - 기존 R&D 체계하에서는 국가 차원의 목표를 설정하고 이를 기반으로 연구개발이
진행되었으나, 4차 산업혁명 시대에는 연구자의 자율성이 더 강조됨
 - 연구관리 공공기관은 규제에 따라 사업을 관리하는 역할에 치중하기보다 사업 전략,
기획 등 국가 의제를 발굴해내는 역할에 보다 중점을 두어야 할 필요가 있음

2. 연구 분야별 차별화된 관리체계

- 정부 R&D는 모든 연구 분야에서 광범위하게 운영되고 있으며, 관리방식에 있어서는 각
분야에 따른 차별성을 두어야 할 필요가 있음
 - R&D는 <표 2>와 같이 연구 단계를 기준으로 유형을 분류할 수 있음

14 양승우 외, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, STEPI, 2016, p.86.

15 양승우 외, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, STEPI, 2016, p.150.

16 양승우 외, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, STEPI, 2016, p.152.

〈표 2〉 연구개발 단계 분류 및 정의

연구단계		정 의
기초연구	순수기초	과학적인 지식탐구나 이해를 목적으로 수행하는 이론적 연구 (여러 분야에 적용 가능한 기초연구)
	목적기초	특정 분야의 기술적 한계를 극복하기 위한 목적으로 수행하는 기반적인 기술지식 탐구활동 (통신, 컴퓨터 등 특정 분야에 적용되는 연구)
응용연구		새로운 지식을 이용하여 신기술의 창출 또는 기존기술의 획기적 개선을 목적으로 수행하는 탐구활동
개발	선행개발	응용연구를 통하여 확보한 기술을 이용한 제품의 기본기능 구현 및 설계를 포함한 개발활동으로 기술검증물(First Prototype)의 개발이 포함
	제품개발	제품이나 서비스의 상품화를 목적으로 수행하는 개발활동
개량·개선		개발의 결과 획득한 제품 및 서비스의 개량 및 개선활동

자료: 권옥현 외, 「연구개발 단계별 개념 정립에 관한 연구」, 한국과학기술한림원, 2010, p.7. 재인용

- 2016년 국가 R&D 예산을 연구단계별로 살펴보면, 기초연구는 5.1조원(38.9%), 응용연구는 2.8조원(21.0%), 개발연구는 5.3조원(40.1%)임¹⁷

■ 특히, 4차 산업혁명으로 기초연구의 중요성이 강조됨에 따라 정부도 기초연구 비중을 계속 확대해 왔음. 기초연구의 양적 확대를 위한 노력과 함께 분야에 맞는 차별적인 관리시스템을 갖추기 위한 노력도 요구됨

- 경제·사회적 파급효과가 큰 새로운 발견이나 가치 창출의 기반이 되는 기초과학 연구의 발전은 과거에 선진국과 기술 격차를 줄여가기 위한 추격형 R&D 시스템에서 4차 산업혁명시대에 맞춘 선도형 R&D 시스템으로 나아가는 데에 중요한 역할을 함¹⁸
- 정부 R&D의 기초연구 비중은 최근 5년간 연평균 3.6%로 꾸준히 증가하고 있음¹⁹
 - 기초연구 비중은 (' 12년) 33.8% → (' 14년) 36.3% → (' 16년) 38.9%로 증가함

17 미래창조과학부, 「2016년도 국가R&D 예산 총 19조 44억원 집행」, 2017.6.27., <http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contents/view.do?catelId=mssw311&artId=1348671&snsMId=NzM%3D&getServerPort=80&snsLinkUrl=%2Fweb%2FmsipContents%2FsnsView.do&getServerName=www.msip.go.kr>, 검색일자: 2017.8.8

18 『EBN』, 「홍남기 미래부차관 "4차산업시대, 기초과학 연구가 성장동력」, 2017.3.8., <http://www.ebn.co.kr/news/view/880705>, 검색일자: 2017.8.8

19 미래창조과학부, 「2016년도 국가R&D 예산 총 19조 44억원 집행」, 2017.6.27., <http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contents/view.do?catelId=mssw311&artId=1348671&snsMId=NzM%3D&getServerPort=80&snsLinkUrl=%2Fweb%2FmsipContents%2FsnsView.do&getServerName=www.msip.go.kr>, 검색일자: 2017.8.8

- 기초연구는 기존의 이론과 대비되거나 예상치 못한 분야 또는 연구자로부터 성과가 창출되는 경우가 많아 선택과 집중 방식의 지원이 이루어진다면, 향후에 중요한 기초 분야들을 도태시킬 위험이 존재함²⁰
 - 기초연구 분야는 대다수 연구가 국가에서 지원하는 공공연구비로 수행되기 때문에 해당 지원 방식과 규모에 따라 성과가 나타남
- 기초연구 분야의 경우 장기적인 연구 트랙을 신설하여 지원을 강화하고, 평가에 있어서 질적인 평가를 높이고 실패 위험이 높은 과제에 대해서는 도전할 수 있도록 기회를 확대하는 것이 연구 관리에 있어 중요함²¹
- 전략적인 목표를 설정하고 이를 달성해야 하는 R&D 분야에 대해서는 연구자의 자율성과 책임성을 존중하되, 정부 R&D 효율성을 높이기 위해서 명확한 기준에 의거한 관리가 필요함²²
 - 해당 분야는 전문성, 책임성, 수익성과 같은 명시적인 기준을 가지고, 설정한 목표를 달성하지 못한 결과에 대해서는 책임질 수 있는 체계로 관리되어야 함

3. R&D 예산과 연구비 관리의 효율화

- 정부는 부처 단위로 R&D 예산을 편성하고, 부처 간 유사사업이라도 프로그램에 따라 차별적으로 구분하고 있어 정책목적별로 예산규모를 관리하는 데에 어려움이 발생하게 됨. 이에 대해 정부는 부처 간 역할 조정을 위해 다부처공동연구사업 구조를 추진함²³
 - 정부 R&D 예산은 부처 단위로 편성되고, 사업예산 조정절차를 거쳐 사업별 예산이 정해지면 각 부처의 국가연구개발사업에 배정하도록 되어 있음
 - 각 부처 간 유사한 사업일지라도 사업의 규모나 성격에 따라 프로그램 구분이 차별적으로 이루어져 정책목적별로 예산규모를 관리하기가 어려운 구조임

20 '오마이뉴스', 「물뿌리 기초연구, 어떻게 지원해야 할 것인가?」, 2014.2.3., http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001954174, 검색일자: 2017.8.4.

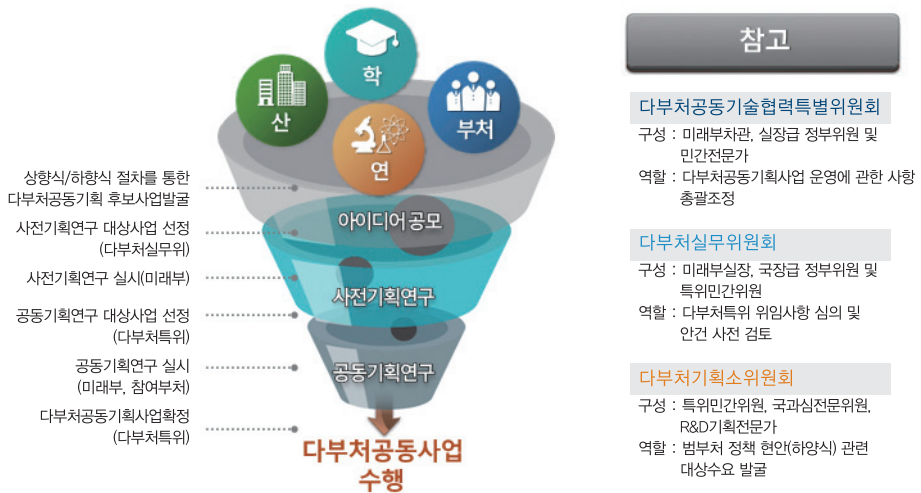
21 신범철, 「정부 R&D 지원체계의 문제점과 개선방향」, 『감사논집』 제 26호, 감사연구원, 2016, pp.86~118.

22 『미디어펜』, 「눈 먼 정부 R&D 사업, 방산비리 타산지석 삼아라」, 2015.5.5., <http://www.mediapen.com/news/view/75084>, 검색일자: 2017.8.4.

23 이만형, 「정부연구개발사업 성과 제고를 위한 예산 배분제도 및 구조 개선방안」, 『과학기술정책』 197호, 2014.12., pp.20~24.

- 부처, 분야, 부문, 프로그램, 단위사업, 세부사업, 대/과제, 세부과제 등으로 복잡한 다단계로 형성되어 있어 세부사업 단위의 관리에 많은 비용이 소요되고, 중복성이 발생함²⁴
- 정부는 이러한 부처 간의 협업을 체계적으로 추진하고자 2013년에 다부처공동연구사업의 형태를 추진하였고, 사업기획 단계부터 협업할 수 있는 시스템을 마련하여 운영하고 있음²⁵
- 그러나 실제로는 참여 부처들이 순환방식으로 주도 부처 역할을 수행하게 되면서, 사업추진의 일관성이 어려워지는 문제점이 발생하기도 함²⁶

[그림 2] 다부처공동기획연구 지원사업의 운영 절차



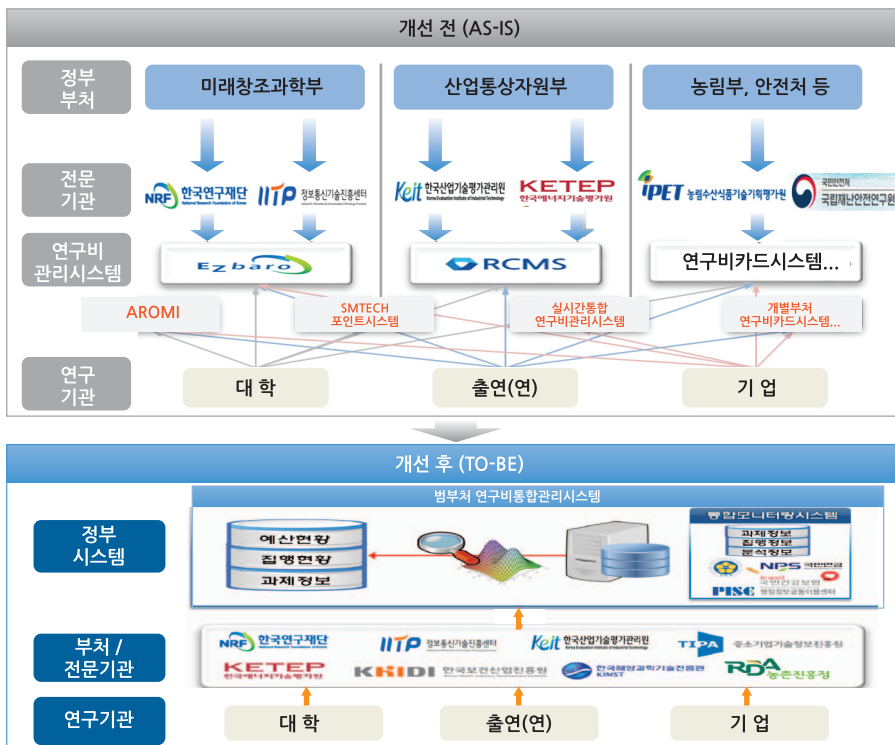
자료: 미래창조과학부, 「2018년도 다부처 공동사업 3건 선정」 보도자료, 2017.3.31.

- 연구비 집행에 있어 각 부처별로 연구비관리시스템을 운영함에 따라 행정절차가 매우 복잡해지는 문제를 해결하기 위해, 정부는 최근 연구비관리시스템을 통합하는 방안을 확정하였음

24 이민형, 「정부연구개발사업 성과 제고를 위한 예산 배분제도 및 구조 개선방안」, 『과학기술정책』 197호, 2014.12, pp.25~26.
 25 미래창조과학부, 「국가연구개발, 다부처 협업 제도화 추진」, 2013.6.28., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=00a28b1e464d1fb02ee92c1dfb00f171&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/>, 검색일자: 2017.8.8.
 26 이민형, 「정부연구개발사업 성과 제고를 위한 예산 배분제도 및 구조 개선방안」, 『과학기술정책』 197호, 2014.12, pp.25~26.

- 연구자들은 연구비를 집행 및 정산할 때 그 내역을 연구비관리시스템에 입력하도록 되어 있으나 17개 부처에서 서로 다른 시스템을 운영하고 있어 연구비 집행업무로 인한 부담이 존재했음
- 정부는 2016년 6월에 부처별로 상이한 연구비 규정의 통일을 추진하였고²⁷, 2017년 2월에는 연구관리 시스템을 과학기술정보통신부의 이지바로(Ezbaro)와 산업부의 RCMS로 이원화하여 통합하였음²⁸

[그림 3] 연구비관리시스템 통합 전후 비교(예시)



미래창조과학부, 「각부처 18개 연구비관리시스템, 2개로 통합」, 2017.6.26

27 미래창조과학부, 「부처별로 상이한 연구비 규정 통일 추진」, 2016.11.1.일자, <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mId=NzM=>, 검색일자: 2017.8.4.

28 미래창조과학부, 「각 부처 18개 연구비관리시스템, 2개로 통합」, 2017.6.26, <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=d0eea2b131f361804ecdb6f8ddfb980e&rs=/SYNAP/sn3hcvc/result/201708/> 검색일자: 2017.8.4

- R&D 예산은 일관성 있고 부처 간의 실질적인 역할 조정을 수행할 수 있는 체계의 보완이 필요하며, 연구비 집행에 있어서는 규정의 내실화와 미세 관리를 지양하는 방향을 추구해야 함
 - 정책 수립 과정에서 정책 과제와 예산의 관계를 명확히 하여 부처 간의 역할을 조정하면서 일관성 있게 사업을 추진하도록 제도의 보완이 필요함
 - 연구비 관리에 있어서 연구자의 지나친 행정 업무 과중에 대해서는 부담을 줄여야 하나, 연구비의 부정사용에 대해서는 미세관리를 지양하고 연구자의 책임감이 높아지도록 설계되어야 함²⁹
 - 수치상으로 보면 연구비의 용도 외 부정사용은 증가하고 있으나, 부정사용의 대부분은 회의비나 출장비 등 상대적으로 규모가 작은 사소한 건수에 집중되고 일부 허령하기보다는 규제의 세분화로 연구자가 챙기지 못하는 사례가 많음³⁰
 - 연구비의 미세관리는 지양하고 연구비 규정을 내실화하여 연구 목적성에 맞다면 연구자에게 자율성을 부여하여야 함
 - 목적에 맞지 않는 연구비 부정사용에 대해서는 참여제한을 확대하고, 실시간 연구비 관리시스템으로 위험징후 빅데이터 분석 등을 통해 사전 포착으로 책임성을 높이도록 함³¹
 - 현재 정부는 연구비집행모니터링시스템을 2017년에 구축하여 각 부처 연구비관리시스템과 국세청, 관세청 등 대외기관 정보망을 연계하여 연구비 집행정보를 수집·분석하고 연구비 부당집행 등을 사전에 탐지·예방할 계획에 있음

3. 평가의 질적 수준 강화

- 정부 R&D 평가에 관해서 여러 평가의 중복으로 인한 행정 부담의 증가, 양적 성과평가 지표 중심의 운영, 평가위원의 관리 부실 등의 문제가 제기되고 있음

29 『헬로우디디』, 「연구비 관리 갈수록 압박 “하이패스 없는 톨게이트”」, 2016.11.30., <http://hellodd.com/?md=news&mt=view&pid=60027>, 검색일자: 2017.8.4.

30 『헬로우디디』, 「연구비 관리 갈수록 압박 “하이패스 없는 톨게이트”」, 2016.11.30., <http://hellodd.com/?md=news&mt=view&pid=60027>, 검색일자: 2017.8.4.

31 미래창조과학부, 「각부처 18개 연구비관리시스템, 2개로 통합」, 2017.6.26. <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=d0eea2b131f361804ecdb6f8d4b980e&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/> 검색일자: 2017.8.4.

- 정부 R&D에 관한 평가는 과학기술정보통신부가 운용하는 「국가연구개발사업 등의 성과평가 및 성과관리에 관한 법률」 등에 따른 연구개발사업평가제도가 있으며, 이 외에도 기획재정부가 운용하는 재정사업평가, 기관평가 등이 존재함³²
 - 연구자들이 받아야 하는 여러 평가는 행정 부담을 증가시켜 평가를 위한 보고서에 더 많은 시간을 할애하는 현상을 낳게 되므로 평가 간 역할분담을 명료하게 하고 결과를 공유할 수 있는 방안이 존재하여야 함
 - 우리나라에서 광범위하게 통용되는 평가기준인 SCI 국제학술지 논문 수와 인용 지수 등과 같은 정량지표로 인해 연구자들이 독창적이고 모험적인 과제를 수행하기에는 어려움이 존재함³³
 - 감사원은 R&D 사업을 선정할 때 정해진 기준과는 다르게 평가위원을 선정하는 점, 평가위원의 전공분야가 누락된 채 관리되고 있어 평가위원 선정 시 전문분야의 확정이 어렵다는 점, R&D 사업에 참여제한을 받은 사람이 평가위원으로 참여한 점 등을 국가 R&D 분야의 문제점으로 지적하였음³⁴
- 4차 산업혁명 시대에는 창의성과 도전정신, 기초연구의 확대가 중요하므로 평가 또한 이러한 연구의 특징에 맞춰 질적 비중을 높이고, 연구자들의 역량중심의 평가를 통해 자율성과 책임성을 강화하는 것이 필요함
- 연구 과제와 업적을 평가할 때는 전문가 집단에 의한 정성평가를 도입하고, 연구주체가 모험적이고 도전적인지, 성실하게 연구를 수행했는지 등을 높게 반영해야 함³⁵
 - 연구의 목표달성 실패가 개인의 실패로 이어지는 것은 바람직하지 못하며, 실패경험을 공유하고 확산할 수 있는 문화를 조성하고 성실 실패용인 제도를 도입할 필요성도 있음³⁶
 - 도전적인 목표를 설정하여 연구목표 달성에 실패하더라도 연구과정의 성실성과

32 양승우 외, 「정부 R&D 전략과 추진체계 진단」, 과학기술정책연구원(STEPI), 2016, p.205.

33 「매일경제」, 「5개대학, 창조연구 위해 정량평가 대신 정성평가들」, 2016.3.15., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=195891&year=2016>, 검색일자: 2017.8.10.

34 감사원, 「국가R&D 감사백서」, 2013.5.

35 「매일경제」, 「5개대학, 창조연구 위해 정량평가 대신 정성평가들」, 2016.3.15., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=195891&year=2016>, 검색일자: 2017.8.10.

36 용홍택, 「사람 중심의 R&D 정책 방향」, 『과학기술정책』, 제27권 4호, 과학기술정책연구원, 2017.4, pp.18~23.

연구역량이 인정되면 연구를 계속할 수 있도록 지원하는 것이 필요함

4. 융합과 국제협력에 대한 역할 강화

- 다양한 분야의 융합을 특징으로 하는 4차 산업혁명 시대에는 R&D에서도 여러 분야의 결합을 통해 전혀 새로운 수요를 충족시키는 새로운 형태의 융합연구가 필요해지면서 정부도 이에 관한 지원책을 마련하고 있음
 - 4차 산업혁명은 디지털, 바이오 영역 등 다양한 분야의 융합을 통한 사이버-물리 시스템 (Cyber-Physical System)³⁷이 구축되면서 혁명적 변화가 진행된다는 특징을 가지고 있음³⁸
 - R&D 또한 다양한 분야와의 결합을 통해 전혀 새로운 수요를 충족시키는 기존과는 다른 융합의 형태가 나타나게 될 것임³⁹
 - 정부는 2015년부터 과학기술, 인문사회, 경제, 예술 등 다학제 융합연구를 수행하는 중규모 집단연구로서 선도연구센터를 추진하는 등⁴⁰ 융합을 통한 혁신을 실현하기 위해 협업 생태계를 구축하고자 노력하고 있으며, 현 정부 또한 융합 R&D의 적극 지원을 계획하고 있음
- 융합연구 정책과 관리의 효율성을 높이기 위해서는 제도적인 기반을 보완하고 공공기관의 융합연구 기능을 강화하는 것이 필요함
 - 융합연구를 위한 범부처 협업을 이끌어낼 수 있는 법제, 예산 등을 마련하고 공공기관의 관련 기능을 강화하여 융합연구 목적에 부합하는 제도적 기반이 형성되어야 함⁴¹
 - 부처 내부과제 간에 유기적인 연계와 사업 연계를 강화하고, 신생융합분야에서는

37 산업장비, 가전 등 현실적 사물을 뜻하는 물리적 세계와 인터넷상의 사이버 세계가 네트워크로 연결, 집적된 데이터의 분석과 활용 및 사물 자동제어가 가능해지는 시스템

38 이남우, 「4차 산업혁명기 융합 R&D 전략」, 융합 Weekly TIP, vol.55, 융합연구정책센터, 2017.1.23.

39 이남우, 「4차 산업혁명기 융합 R&D 전략」, 융합 Weekly TIP, vol.55, 융합연구정책센터, 2017.1.23.

40 미래창조과학부, 「스마트패션, 사이언스윌든 등 융합분야 5년간 총 100억원 본격지원」, 2017.3.8. <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?in=a5a8028a529d1734c58ef840cc320b75&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/> 검색일자: 2017.8.7

41 이광호 외, 『융합연구사업의 실태조사와 연구개발 특성 분석』, 과학기술정책연구원, 2013.9.

성과 창출을 위해서 한시적인 성과평가 유예를 시행하는 등의 수단을 활용할 필요성이 있음

- 또한 4차 산업혁명시대의 혁신은 글로벌 네트워크에 걸쳐 분업적으로 나타나므로 이에 대응하려면 국제협력에 관한 R&D가 확대되어야 함⁴²
 - OECD에서는 우리나라의 과학기술혁신시스템의 취약점으로 과학-산업 간 연계 부족, 정부 주도의 혁신정책과 함께 낮은 수준의 국제협력을 지적함⁴³
 - 국제협력에 관해서 정부 R&D 투자전략의 부재, 부처별 산발적인 정책추진, 정부출연연구기관 간 정보 공유 부족, 과학기술분야 해외협력 거점 간 연계 협력 부족 등을 문제로 제기하기도 함⁴⁴

- 과학기술 분야에서 국내 R&D 역량을 높이고 글로벌 경쟁력을 가지기 위해서는 국제협력을 강화해야 하며, 공공기관은 국제협력 R&D 사업에 대한 정확한 현황 파악과 정보 공유의 역할을 수행하여야 함⁴⁵
 - 국제협력 R&D 사업에 대한 명확한 정의와 분류기준을 가져야 하며, 연구관리 공공기관은 연구기관 간의 정보 공유가 가능하도록 국제협력에 관한 정확한 현황을 파악하고 이를 공유하는 것이 필요함

IV. 현 정부 R&D 정책 방향

1. 개요

- 정부는 「2018년도 정부연구개발사업 예산 배분·조정안」을 확정하여 4차 산업혁명에

42 손병하 외, 『4차 산업혁명 대응을 위한 주요 과학기술혁신 정책과제』, 한국과학기술기획평가원, 2017.7. pp.27~28.

43 OECD, Review of Innovation Policies : Industry and Technology Policy in Korea, 2015; 손병하 외, 『4차 산업혁명 대응을 위한 주요 과학기술혁신 정책과제』, 한국과학기술기획평가원, 2017.7. p.21. 재인용

44 신애리 외, 『국제협력분야 정부 R&D 전략적 투자를 위한 정책제언』, 한국과학기술기획평가원, 2016.5. pp.2~29.

45 신애리 외, 『국제협력분야 정부 R&D 전략적 투자를 위한 정책제언』, 한국과학기술기획평가원, 2016.5. pp.3~7.

대응하고, 미래성장동력 확충에 주력하며, 과학기술 기초체력 강화를 위한 연구자 기초 연구를 확대하는 등의 정책 방향을 제시하고 있음⁴⁶

○ 또한 현 정부의 「국정운영 5개년 계획」에도 정부 R&D와 관련하여 4차 산업혁명을 체계적으로 대비하기 위한 과제를 제시하고 있음⁴⁷

■ 본 장에서는 「2018년도 정부연구개발사업 예산 배분·조정(안)」과 「국정운영 5개년 계획」을 바탕으로 정부 R&D 관리에 관한 현 정부 정책의 주요 내용을 정리함

2. 주요 내용

가. 4차 산업혁명 선도를 위한 기반 구축

■ 4차 산업혁명에 대응하기 위해 대통령 직속 4차 산업혁명위원회를 신설(2017년 8월) 범부처 산업혁명 대응을 위한 추진 계획을 수립함

○ 4차 산업혁명의 인프라 구축, 규제 개선 및 핵심 기술력을 확보하기 위한 목적임

■ 국가 차원의 범부처 협업 필요분야에 대한 지원을 강화하고 부처 간 새로운 협업모델인 ‘부처 매칭형 사업’을 확산함

○ 4차 산업혁명 대응, 재난재해, 신종 감염병 등 여러 부처의 협업이 필요한 R&D를 발굴하고, 효율적 협업프로세스를 구축함

■ 국내 단독 추진보다 국제협력으로 성과 제고 및 재정 절감이 가능한 사업을 선별하여 ‘국제협력형 사업’으로 전환함

○ 연구과제의 선정 평가 시 국제협력 관련 지표 등의 반영비율을 제고하는 등 제도 개선을 병행함

⁴⁶ 미래창조과학부, 「2018년도 정부연구개발 투자방향 및 기준」, 2017.3.14., <http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contents.do?mid=NzM=>, 검색일자: 2017.7.28.

⁴⁷ 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7., http://www1.president.go.kr/news/newsList4.php?srh%5Bpage%5D=2&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=822, 검색일자: 2017.8.9.

나. 미래형 신산업과 기초연구에 대한 발굴과 육성

- 스마트카 개발 및 자율주행차 산업, 첨단 신소재 기술개발 산업 등 융·복합기술이나 융합 생태계 조성이 필요한 분야에 대해 제조 경쟁력과 ICT, 서비스 등의 융합을 통해 미래형 신산업을 발굴 육성하고자 함
 - 신산업 분야의 핵심 원천기술을 확보하고 시장을 선점하는 효과를 기대함

- 연구자 주도의 기초 연구지원 예산을 2배로 확대하고, 연구 과제관리 평가제도 등의 개선을 통해 연구자의 자율성을 강화함
 - 역량 있는 연구자가 연구 단절 없이 연구 초기부터 지속적으로 연구비를 지원받을 수 있도록 '최초 혁신 실험실' 및 '생애 기본 연구비'를 지원함
 - 연구과제 특성을 반영해 차별화(성과중심/과정중중)된 평가체계를 정립함

다. 자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성

- 2017년에 국가과학기술정책 자문 조정기구를 통합하고 과학기술총괄부처의 기능을 강화함
 - 과학기술총괄부처의 R&D 관련 예산권한을 강화하고, 정책-예산-평가 간 연계를 강화함
 - 기초 원천 분야 R&D는 과학기술총괄부처에서 통합 수행하고, 타 부처는 특정 산업(기업) 수요 기반의 R&D에 대한 역할로 분담하여 수행함

- 각종 R&D 관리규정과 시스템 및 서식의 일원화와 간소화를 추진하여 행정 효율화를 높이고 연구자의 행정부담은 완화함
 - 2019년부터는 연구비 통합관리시스템 본격적으로 운영하여 연구현장에서 연구비 집행업무로 인한 부담이 경감되도록 함

- 연구자 주도 개인연구를 확대하고 경쟁형 R&D 지원을 강화함

- 연구자 주도 개인연구지원을 2018년까지 1.5조원 수준으로 확대하고, 신진 연구자 지원을 강화함
- 첨단 미래적 분야의 도전 연구 진작을 위한 경쟁형 R&D⁴⁸를 확대함
- 유사·중복사업에 대해 부처 자율적으로 사전 정비하도록 하고, 부처의 상호 연계를 통해 시너지가 큰 사업은 연계형 사업으로 개편함
 - 「유사·중복 검토 가이드라인」에 따라 예산요구서 제출 전까지 부처 자율적으로 유사·중복사업을 사전 정비함
 - 부처 사전정비, 평가결과 등을 토대로 유사·중복성을 원점에서 검토하고 상호연계로 시너지가 큰 사업은 연계형 사업으로 개편함
- 창의적 연구주제 발굴을 위해 R&D 기획 시 개방성을 강화하고, 연구현장과 대학·학회 주도 워크숍·세미나 지원 등의 협력을 확대함

V. 결론

- 주요국에서는 4차 산업혁명에 변화에 대비하고자 정부 R&D와 관련해 발 빠르게 대처하고 있으며, 우리나라도 이에 대한 대응책을 마련하고 실행 중에 있음
 - 미국은 민간 주도로 4차 산업혁명에 대응하고 정부는 생태계 조성을 위해 노력하고 있음
 - 미국은 4차 산업혁명의 주도는 민간이 담당하고, 정부는 선제적 제도 마련과 대규모 실증사업을 추진하고 있으며, 「미국경쟁력강화재승인법안」을 통해 기초연구의 중요성을 재확인함
 - 독일은 경제·사회 전반의 ICT 융합 가속화와 제조 강국의 경쟁력을 지속하고자 정

⁴⁸ 경쟁형 R&D란 동일한 연구 주제에 대하여 다수의 연구자(기관)이 경쟁적으로 연구를 수행하고 결과에 따라 연구 지속이나 탈락 또는 연구비를 차등 지원하는 R&D 사업을 의미함

책을 추진함⁴⁹

- 독일은 국가과학기술혁신전략인 「New High-Tech Strategy」를 추진 중에 있어 성장과 복지를 위한 과제를 제시함
 - 「Industry 4.0」으로 사이버 물리 시스템을 기반으로 한 차세대 제조업 발전전략 등을 추진하고 있음
 - 우리나라도 정부 R&D 분야의 발전을 위해 투자 수준을 증가시키고 관련 혁신 방안을 추진해왔으며, 현 정부는 2018년도 정부R&D의 기본 방향을 미래를 대비한 과학 기술 혁신역량을 강화하고 R&D 투자 효율성 개선하는 데에 중점을 두고 있음
 - 그러나 추격형 R&D에서 선도형 R&D로의 전환, R&D분야의 질적 성장, 효율성 제고 등을 위해서는 앞으로도 지속적인 시도와 개선 노력이 요구됨
- 특히 우리나라는 각 소관부처별로 정부 R&D 체계가 분권화되어 있는 특성에 따라 부처 간 조정 절차나 일관성 있는 R&D 관리체계가 필요하고, 4차 산업혁명 시대에 맞춰 개방, 공유, 협력 등을 통해 연구역량을 강화하기 위한 지속적인 노력이 필요함
- 정부 R&D를 추진함에 있어 연구기획 단계부터 사후평가 단계까지 거시적으로는 범 부처 차원의 종합 조정체계와 법제를 정비할 필요가 있음
 - 세부적으로는 예산, 연구 수행 과정에서의 협력, 평가 등에 관한 현 시스템을 명확히 파악하고 관련 정보를 공유하여 효율성을 높일 수 있음
 - 4차 산업혁명 시대에 중요한 기초연구, 융합 R&D 분야 등의 발전을 위해서는 해당 분야의 특성을 명확히 이해할 필요가 있음
 - 이에 맞춘 자율적인 환경을 제공하고 창의적이고 혁신적인 연구 성과가 나올 수 있도록 기반을 조성해주는 것이 필요함
- 정부 R&D 관리에 있어 공공기관은 R&D 관리를 효율화하고 지원하는 역할뿐 아니라 기획, 전략 설정 등에 있어서도 보다 적극적인 역할이 필요하며 4차 산업혁명에 따라 새

49 미래창조과학부, 「2018년도 정부연구개발 투자방향 및 기준」, 2017.3.14., <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mid=NzMc>, 검색일자: 2017.7.28

로운 수요가 발생하는 경우 공공기관의 선도적인 역할 수행이 필요함

- R&D 관리체계의 적절한 운영뿐 아니라 관리체계에 대한 사전적인 문제 제기와 해결방안 모색, 새로운 연구 분야에 대한 과제 발굴 등 전문성과 지속성이 필요한 부문에 대해서도 공공기관의 역할이 요구됨
- 공공기관은 4차 산업혁명의 변화에 대비하기 위한 사전 대응책을 분석하고 운영하여 정부부처를 지원하는 역할과, 질 높은 성과를 창출하기 위해 필요한 연구 환경을 제공하여 연구자들을 지원하는 역할을 수행할 수 있어야 할 것임

참고문헌

- 감사원, 『국가R&D 감사백서』, 감사원, 2013.5.
- 권성훈, 「과학기술 종합조정체계의 변천과정과 주요 쟁점」, 『이슈와 논점』, 제1278호, 국회입법조사처, 2017.3.14.
- 권옥현 외, 『연구개발 단계별 개념 정립에 관한 연구』, 한국과학기술한림원, 2010.
- 노유나, 「주요국 제4차 산업혁명 추진 전략 동향」, 한국전자통신연구원, 2017.
- 미래창조과학부, 「Kiosk 국가연구개발사업 정보길잡이」 제35호, 2017.4.
- 미래창조과학부·한국과학기술기획평가원, 「국가연구개발사업 연구관리 표준매뉴얼」, 2017.6.
- 손병하 외, 『4차 산업혁명 대응을 위한 주요 과학기술혁신 정책과제』, 한국과학기술기획평가원, 2017.7.
- 신범철, 「정부 R&D 지원체계의 문제점과 개선방향」, 『감사논집』 no.26, 감사연구원, 2016.
- 신에리·문관식·김은정, 『국제협력분야 정부 R&D 전략적 투자를 위한 정책제언』, 한국과학기술기획평가원, 2016.5.
- 양승우 외, 『우리나라 정부 R&D 전략과 추진체계 진단』, 과학기술정책연구원, 2016.
- 양승우·홍성주·이명화·김재경, 「국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안」, 과학기술정책연구원, 2016.

- 용홍택, 「사람 중심의 R&D 정책 방향」, 『과학기술정책』 제27권 4호, 과학기술정책연구원, 2017.4.
- 이광호 외, 『융합연구사업의 실태조사와 연구개발 특성 분석』, 과학기술정책연구원, 2013.9.
- 이남우, 「4차 산업혁명기 융합 R&D 전략」, 융합 Weekly TIP, vol.55, 융합연구정책센터, 2017.1.23.
- 이민형, 「정부연구개발사업 성과 제고를 위한 예산 배분제도 및 구조 개선방안」, 『과학기술정책』 197호, 과학기술정책연구원, 2014.12.
- OECD, *Review of Innovation Policies : Industry and Technology Policy in Korea*, 2015.
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.7., http://www1.president.go.kr/news/newsList4.php?srh%5Bpage%5D=2&srh%5Bview_mode%5D=detail&srh%5Bseq%5D=822, 검색일자: 2017.8.9.
- 미래창조과학부, 「2018년도 정부연구개발 투자방향 및 기준」, 2017.3.14., <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mId=NzM=>, 검색일자: 2017.7.28.
- 미래창조과학부, 「과감한 구조조정과 부처 간 칸막이 해소로 연구개발 예산과 시스템을 혁신한다」, 2015.7.15., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=ba08cdfb5b0a479ee1dfb7ad4c447f50&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/> 검색일자: 2017.8.4.
- 미래창조과학부, 「2016년도 국가R&D 예산 총 19조 44억원 집행」, 2017.6.27., <http://www.msip.go.kr/web/msipContents/contentsView.do?cateId=mssw311&artId=1348671&snsMId=NzM%3D&getServerPort=80&snsLinkUrl=%2Fweb%2FmsipContents%2FsnsView.do&getServerName=www.msip.go.kr>, 검색일자: 2017.8.8.

- 미래창조과학부, 「국가연구개발, 다부처 협업 제도화 추진」, 2013.6.28., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=00a28b1e464d1fb02ee92cfdfb00f171&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/>, 검색일자: 2017.8.8.
- 미래창조과학부, 「부처별로 상이한 연구비 규정 통일 추진」, 2016.11.1., <http://www.msit.go.kr/web/msipContents/contents.do?mId=NzM=>, 검색일자: 2017.8.4.
- 미래창조과학부, 「각부처 18개 연구비관리시스템, 2개로 통합」, 2017.6.26. <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=d0eea2b131f361804ecdb6f8ddfb980e&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/>, 검색일자: 2017.8.4
- 미래창조과학부, 「스마트패션, 사이언스월드 등 융합분야 5년간 총 100억원 본격지원」, 2017.3.8., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=a5a8028a529d1734c58ef840cc320b75&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201708/> 검색일자: 2017.8.7.
- 미래창조과학부, 「2018년도 국가연구개발 성과평가 실시계획 마련」, 2017.3.15., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=151ffd6779776fe14eb15f5ad99f4741&rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201703/>, 검색일자: 2017.8.9.
- 『매일경제』, 「4차 산업혁명, 새로운 R&D를 준비하자」, 2016.12.1., <http://opinion.mk.co.kr/view.php?year=2016&no=834810>, 검색일자: 2017.7.28.
- 『매일경제』, 「5개대학, 창조 연구위해 정량평가 대신 정성평가를」, 2016.3.15., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?no=195891&year=2016>, 검색일자: 2017.8.10.
- 『미디어펜』, 「눈 먼 정부 R&D 사업, 방산비리 타산지석 삼아야」, 2015.5.5., <http://www.mediapen.com/news/view/75084>, 검색일자: 2017.8.4.
- 『오마이뉴스』, 「폴뿌리 기초연구, 어떻게 지원해야 할 것인가?」, 2014.2.3., http://www.ohmynews.com/NWS_Web/View/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001954174, 검색일자: 2017.8.4.
- 『헬로우디디』, 「연구비 관리 갈수록 압박 “하이패스 없는 톨게이트”」. 2016.11.30.,

- <http://hellodd.com/?md=news&mt=view&pid=60027>, 검색일자: 2017.8.4.
- 『EBN』, 「홍남기 미래부차관 “4차산업시대, 기초과학 연구가 성장동력”」, 2017.3.8.,
<http://www.ebn.co.kr/news/view/880705>, 검색일자: 2017.8.8.
- 공공기관 경영정보공개시스템(알리오) <http://alio.go.kr>, 검색일자: 2017.8.10.
- 법제처 국가법령정보센터, <http://www.moleg.go.kr>, 검색일자: 2017.8.9.

문화예술정책의 현안과 과제

- 문화예술진흥기금 고갈을 중심으로 -

나 진 희⁰¹

I. 서론

- 오늘날 국가의 문화예술 지원정책은 보편적으로 이루어지고 있으며, 이러한 문화예술에 대한 공공지원의 근거는 국민의 기본권 보장과 시장실패에 대한 대응, 그리고 국가 경쟁력 확보 측면에서 찾을 수 있음
- 문화예술은 국민의 삶의 질 향상과 행복에 기여(한승엽 외, 2007; 양혜원, 2012; 양혜원, 2013)하며, 이는 우리 헌법의 문화국가 원리와 「문화기본법」에도 나타나 있음
 - 우리나라 「헌법」에서는 독립된 기본권으로서의 예술의 자유를 보장하고, 예술가의 권리를 보호하는 등 ‘문화국가 원리’(황승홍 외, 2017, p.4)를 찾아볼 수 있음(헌법 제9조, 제22조)
 - 「문화기본법」에는 국민의 권리로서의 문화권 즉, ‘문화 표현과 활동에서 차별받지 않고 문화 창조와 문화 활동 참여하며 문화를 향유할 권리’를 명시하고 있음

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

(문화기본법 제4조)

- 그럼에도 문화예술 분야는 시장실패의 요인(불완전한 경쟁요소, 외부효과, 공공재적 특성, 정보의 부족 등)을 지니고 있어(정광렬 외, 2010, p.9) 정부의 지원이 불가피함
 - 또한 문화예술은 국가 경쟁력 확보 측면에서 핵심 요소로서의 역할을 하고 있음
 - 문화예술은 연평균 10%가 넘는 고성장을 기록하고 있으며, 취업유발계수 역시 서비스업이나 제조업보다 높은 수치(최봉현 외, 2016, pp.78~80)를 보이는 등 국가 산업발전의 측면에서도 기여하고 있어 산업정책적 측면에서도 적극적인 지원이 필요함
- 우리나라 문화예술 정책은 주무부처인 문화체육관광부와 공공기관인 한국문화예술위원회를 중심으로 문화예술 정책을 수행하고 있으며, 한국문화예술위원회에서는 문화예술진흥기금을 활용하여 문화예술의 창작과 향유를 지원함
- 문화예술진흥기금을 관리·운영하기 위한 기관으로 한국문화예술진흥원이 출범하여 현재와 같은 ‘문화체육관광부-한국문화예술위원회’ 중심의 문화예술 분야 지원체계가 만들어짐(임학순, 2001, p.15)
 - 한국문화예술진흥원과 한국문화예술위원회의 자율성과 문화예술정책의 정치적 개입에 대해서는 여러 문제 제기가 있으나, 공식적으로는 문화예술정책에 있어 ‘지원하되 간섭하지 않는다’ 는 팔길이 원칙(arm’s length principle)⁰²을 적용하였다는 데에 의의가 있음
 - 또한 문화예술진흥기금 지원사업의 시작을 통해 문화예술에 대한 보다 적극적인 정부의 지원이 이루어짐(임학순, 2001, p.15)
- 한국문화예술위원회 활동에 종갓돈이 되는 문화예술진흥기금은 고갈 상황에 직면하고

⁰² 팔길이 원칙(arm’s length principle)이란, 국가가 문화예술 정책을 지원하되 그 운영에 대해서 자율성을 부여한다는 의미임. 이는 정부가 문화예술 지원에 직접적으로 개입하여 자율성을 침해하는 것을 방지하기 위한 것으로, 문화예술 정책에 보편적으로 적용됨(류정아 외, 『문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립: ‘팔길이 원칙’ 의 개념을 중심으로』, 한국문화관광연구원 특별연구 2010-03, 2015 참조하여 정리함)

있으며,⁰³ 이러한 기금 고갈을 해소 방안을 마련할 필요가 있음

- 문화예술진흥기금의 고갈에 대해서는 10여 년 전부터 문제 제기가 있어 왔으나, 아직까지 안정적인 조성 재원을 확보하지 못함
 - 다만, 2017년 문재인 당시 대선 후보가 ‘체육·관광 여유기금 전출을 통해 문화예술진흥기금의 안정적 재원을 확보’⁰⁴하겠다는 공약을 밝힌 바 있으며, 최근 도종환 문화체육관광부 장관이 ‘부족한 재원과 관련해서 향후 3년간은 국고에서 2,200억원을 확보한다는 (정부)내부의 동의가 되어 있다’⁰⁵고 언급함
- 한국문화예술위원회의 지속적이고 안정적인 사업을 위해서는 문화예술진흥기금 확보가 필수적임
 - 한국문화예술위원회의 전신인 한국문화예술진흥원의 설립의 근거를 문화예술진흥기금 사업에서 찾을 수 있으며, 한국문화예술위원회의 운영과 위원회의 사업도 기금을 바탕으로 꾸려진다는 점에서 문화예술진흥기금 고갈의 문제는 시급히 해결되어야 함

- 본고에서는 문화예술진흥기금의 고갈 원인과 함께 기존의 문화예술진흥기금 확충 방안을 정리하여 향후 문화예술진흥기금 고갈 논의에 기여하고자 함

II. 문화예술진흥기금 현황

1. 문화예술진흥기금 개요

⁰³ 한승준 외(2015)에서는 한국문화예술위원회를 둘러싼 주요 이슈로 ① 문화예술진흥기금의 고갈 ② 위원회와 팔길이 원칙 ③ 예술지원 사업의 투명성 문제 ④ 유사 기증 수행기관의 설립을 들고 있음(출처: 한승준 외, 『문화예술정책 현황진단 연구』, 한국문화예술위원회, 2016 예술정책연구, 2017, p.42)

⁰⁴ 『동아일보』, 「고갈 앞둔 문예진흥기금, 체육-관광기금으로 채운다고?」, 2017.5.3, <http://news.donga.com/ISSUE/2017/president/News?gid=84182974&date=20170503&path=>, 검색일자: 2017.8.24

⁰⁵ 『뉴시스』, 「도종환 "문예기금 고갈 대비 3년간 국고서 2200억 확보", 2017.8.23, <http://news1.kr/articles/?3081406>, 검색일자: 2017.8.24

- 문화예술진흥기금은 문화예술 진흥을 위한 사업이나 활동을 지원하기 위하여 설치한 기금으로 「문화예술진흥법」에 따라 설치됨(법 제16조)
 - 문화예술진흥기금은 한국문화예술위원회가 독립된 회계로 운용·관리함
 - 문화예술진흥기금의 관리주체로 한국문화예술진흥원이 1973년에 개원하였으며, 2005년 한국문화예술진흥원은 한국문화예술위원회로 전환됨
 - 기금은 정부 출연금, 개인 또는 법인의 기부금품, 기금 운용 수익금 등으로 조성되며(법 제17조), 용도는 문화예술의 창작과 보급, 민족전통문화의 보존·계승 및 발전, 남북 문화예술 교류와 국제 문화예술 교류, 문화예술인의 후생복지 증진을 위한 사업, 지역문화진흥기금으로의 출연 등으로 규정되어 있음(법 제18조)

- 문화예술기금은 예술의 진흥 및 생활화 사업화를 위해 예술창작역량 강화, 생활 속 예술 활성화, 지역문화예술진흥, 예술가치의 사회적 확산 사업에 사용됨⁰⁶
 - 예술창작역량 강화 사업에는 예술창작지원, 예술인력 육성, 국제예술교류지원이 있으며, 예술단체와 예술인을 대상으로 지원함
 - 생활 속 예술 활성화에는 소외계층 문화역량 강화 사업이 있으며, 해당 사업은 예술단체와 예술인, 문화소외계층 및 지역주민을 대상으로 함
 - 지역문화예술진흥에는 지역문화예술지원 사업과 공연예술활용 관광자원화 사업이 있으며, 지역 예술단체, 예술인, 지역주민을 대상으로 사업이 이루어짐
 - 예술가치의 사회적 확산을 위해 문화예술 사회적 인식 제고 사업이 수행되고 있으며, 사업의 지원대상은 예술단체와 예술인임

06 기획재정부, 『2017년 기금현황』, 2017, p.155를 참조하여 저자 정리

〈표 1〉 문화예술진흥기금 사업별 지원 현황

사업명	사업내용	지원대상
예술의 진흥 및 생활화 산업화	예술창작역량 강화 • 예술창작지원 • 예술인력육성 • 국제예술교류지원	예술단체, 예술인 예술단체, 예술인 예술단체, 예술인
	생활 속 예술 활성화 • 소외계층 문화역량 강화	예술단체, 예술인, 문화 소외계층 및 지역주민
	지역문화예술진흥 • 지역문화예술지원 • 공연예술활용 관광자원화	지역 예술단체, 예술인, 지역주민 지역 예술단체, 예술인, 지역주민
	예술가치의 사회적 확산 • 문화예술 사회적 인식 제고	예술단체, 예술인

출처: 기획재정부, 『2017년 기금현황』, 2017, p.155

2. 문화예술진흥기금 현황⁰⁷

■ 문화예술진흥기금은 총 약 2조 4,878억원이 조성되었으며(2015년 12월 기준), 재원별 비중은 이자수입, 복권기금, 모금 등의 순으로 나타남

- 문화예술진흥기금의 조성 초기에는 모금이 가장 큰 비중을 차지하였으나, 2004년 모금이 폐지된 이후로는 이자가 가장 큰 비중을 차지함
 - 문화예술진흥기금은 1973년 7월부터 전국 극장에서 모금을 시작하여 1975년 고궁, 1976년 박물관, 1983년 능·사적지·박물관, 1994년 국가지정문화재로 모금 대상처를 계속 확대
 - 2001년 제정된 「부담금관리기본법」⁰⁸과 2003년 문화예술진흥기금 모금에 대한 헌법 위헌 판결에 따라 2004년부터 기금 모금이 중단됨
- 국고 출연금은 1989년부터 정부가 문화예술진흥을 목적으로 일정액을 출연한 금액이며, 방송발전기금은 한국방송광고공사에서 광고 수수료 중 일부를 문화예술 진흥

⁰⁷ 문화예술진흥기금의 현황에 대해서는 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, pp.88~93을 참조하여 정리

⁰⁸ 「부담금관리기본법」은 부담금 신설을 억제하고, 부담금 관리·운용의 공정성과 투명성을 확보함으로써 국민의 불편을 최소화하며, 기업의 경제활동을 촉진함과 동시에 동일대상에 중복 부과하거나 존치의 필요성이 미흡한 부담금 등을 일괄 정비하기 위한 목적으로 제정(출처: 의안정보시스템, 「의안번호 734-부담금관리기본법안(배기운의원 등 12인 외 102인)」, 2001.4.20. 제안, <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?billId=016850>, 검색일자: 2017.8.23)

을 위해 지원한 자금임

- 복권기금과 경륜경정수입은 2004년 모금 폐지 이후 대체재원으로 전입된 사업자금임
 - 복권기금은 2004년부터, 경륜경정수입은 2010년부터 전입

〈표 2〉 문화예술진흥기금 재원별 조성실적 현황(1973~2015년)

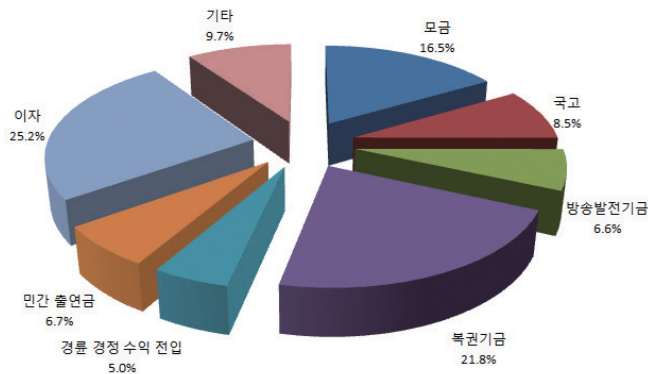
(단위: 백만원, %)

구분	1973 ~2010	2011	2012	2013	2014	2015	계	비율
모금	418,591	-	-	-	5	-	418,596	16.5
국고 출연금	184,722	-	-	-	-	30,500	215,222	8.5
방송발전기금	167,290	-	-	-	-	-	167,290	6.6
복권기금	262,587	48,000	57,400	58,121	61,300	63,121	550,529	21.8
경륜경정 수익전입	24,264	25,387	27,712	21,102	15,882	12,018	126,365	5
민간 출연금	72,477	14,275	14,725	19,454	21,630	26,905	169,466	6.7
이자	594,669	14,402	10,793	6,836	6,947	4,795	638,442	25.2
기타	154,696	6,483	6,080	32,655	13,754	31,168	244,836	9.7
계	1,879,296	108,547	116,710	138,168	107,778	137,339	2,487,838	100

주: 기타에는 설립출연금, 올림픽잉여금(100억원), 건물대여료, 기타경상이전수입, 골프장수입금, 입장료수입, 잡수입, 용자금회수 등이 포함됨

출처: 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, p.90

〈그림 1〉 문화예술진흥기금 재원별 조성실적 비중(1973~2015년)



주: 기타에는 설립출연금, 올림픽잉여금(100억원), 건물대여료, 기타경상이전수입, 골프장수입금, 입장료수입, 잡수입, 용자금회수 등이 포함됨

출처: 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, p.90 참조하여 재구성

- 문화예술진흥기금은 2004년 모금이 폐지되고 지원 사업비의 규모가 증가함에 따라 적립금이 지속적으로 감소하고 있음

〈표 3〉 문화예술진흥기금 적립실적

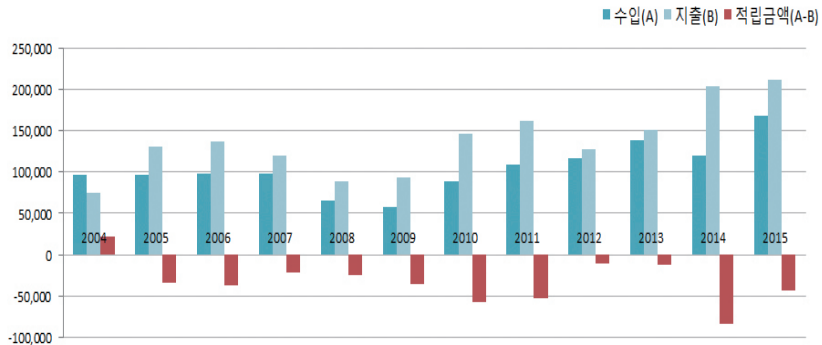
(단위: 백만원)

구분	1973~2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
수입(A)	1,279,083	96,351	96,040	98,409	98,568	64,906	57,824	88,115	108,547	116,710	138,168	119,518	168,507
지출(B)	773,258	74,921	130,381	136,536	119,742	89,438	92,968	145,860	161,667	127,535	150,911	204,330	212,160
적립금액(A-B)	505,825	21,430	-34,341	-38,127	-21,174	-24,532	-35,144	-57,745	-53,120	-10,825	-12,743	-84,812	-43,653

출처: 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, p.92

[그림 2] 문화예술진흥기금 적립실적(2004~2015년)

(단위: 백만원)



출처: 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, p.90 참조하여 재구성

- 문화예술진흥기금의 적립 재원을 살펴보면, 1990~1996년까지는 국고나 공익자금이 절대적인 비중을 차지하고 있음을 알 수 있음
 - 2000년 이후에는 타 재원 없이 자체적립액을 활용함
 - 모금이 폐지된 2005년 이후의 적립액 비율은 없는 것으로 나타남

〈표 4〉 문예진흥기금 적립 자원 연도별 대비

(단위: 백만원, %)

연도	총적립액 (A)	자체적립액 (B)	비율 (B/A)	자체적립내역		타자원 (D)	비율 (D/A)	타 자원내역		
				결산 잉여	예산 편성			국고	공익 자금	기타
1973~1989	67,177	37,177	55.3	17,893	19,284	30,000	44.7	20,000	-	10,000
1990	23,856	3,856	16.2	1,856	2,000	20,000	83.8	-	20,000	-
1991	25,151	151	0.6	151	-	25,000	99.4	5,000	20,000	-
1992	24,289	4,289	17.7	3,989	300	20,000	82.3	-	20,000	-
1993	27,079	7,357	27.2	7,057	300	19,722	72.8	19,722	-	-
1994	36,465	6,465	17.7	5,465	1,000	30,000	82.3	30,000	-	-
1995	38,006	3,006	7.9	6	3,000	35,000	92.1	30,000	-	-
1996	30,647	10,647	34.7	3,647	7,000	20,000	65.3	20,000	-	-
1997	12,316	12,316	100.0	8,316	4,000	-	-	-	-	-
1998	7,591	7,591	100.0	3,591	4,000	-	-	-	-	-
1999	32,603	30,603	93.9	12,103	18,500	2,000	6.1	-	2,000	-
2000	48,160	45,160	93.8	25,160	20,000	3,000	6.2	-	3,000	-
2001	27,156	27,156	100.0	485	26,671	-	-	-	-	-
2002	35,560	35,300	99.3	-	35,300	260	0.7	-	-	-
2003	69,768	69,768	100.0	44,230	25,538	-	-	-	-	-
2004	21,430	21,430	100.0	21,430	-	-	-	-	-	-
2005	-34,341	-34,341	-	-	-	-	-	-	-	-
2006	-38,127	-38,127	-	-	-	-	-	-	-	-
2007	-21,174	-21,174	-	-	-	-	-	-	-	-
2008	-24,532	-24,532	-	-	-	-	-	-	-	-
2009	-35,144	-35,144	-	-	-	-	-	-	-	-
2010	-75,139	-75,139	-	-	-	-	-	-	-	-
2011	-35,726	-35,726	-	-	-	-	-	-	-	-
2012	-10,825	-10,825	-	-	-	-	-	-	-	-
2013	-12,743	-12,743	-	-	-	-	-	-	-	-
2014	-84,812	-84,812	-	-	-	-	-	-	-	-
2015	-43,653	-43,653	-	-	-	-	-	-	-	-

출처: 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016, p.93

Ⅲ. 문화예술진흥기금의 고갈 원인과 대응 방안

- 문화예술진흥기금의 고갈 원인은 크게 두 가지로 나눌 수 있음
 - 첫 번째로는 기금의 중요 조성재원이었던 모금이 폐지된 이후 지속적이고 안정적인 재원을 마련하지 못한 점이 기금 고갈에 가장 큰 원인으로 작용함
 - 문화예술진흥기금은 1973년부터 2004년 모금 폐지 전까지 영화관, 공연장 등을 대상으로 입장료의 2.0~8.5%를 부가하여 기금을 조성해 왔음
 - 그러나 문화예술진흥기금 모금에 대한 헌법 위헌 판결⁰⁹과 「부담금관리기본법」의 제정·시행으로 기금모금이 중단된 이후 지속적이고 안정적인 재원 조성이 이루어지지 않은 상황에서 기금을 인출하여 문화예술 지원사업에 활용함
 - 그리고 한국문화예술진흥원이 한국문화예술위원회로 전환되면서 사업규모와 범위가 급격하게 확장되었고, 이는 곧 적립금 인출로 이어진 점 역시 기금 고갈을 가속화(채정진·박양우, 2016, p.6)시키는 데 영향을 끼침
 - 한국문화예술위원회 출범 이후 정부의 일반회계를 통해 수행되었던 예술창작기반 조성지원 등이 기금사업으로 이관되어 기금을 통해 지원해야 하는 사업이 확대됨

- 고갈에 직면한 문화예술진흥기금을 확보해야 한다는 입장에서는 문화예술정책에 대한 공공지원의 정당성과 함께 정책 수요의 증가를 들고 있음
 - 문화예술 정책 수요는 창작인과 국민 모두에게서 찾아볼 수 있음
 - 공급자 측면에서는 문화예술 창작인의 복지와 권리에 대한 관심이 증가하면서 문화예술에 대한 정부지원을 필요로 함
 - 일반 국민들의 문화예술에 대한 수요 역시 문화복지 확대 등으로 증가하고 있음
 - 더욱이 우리나라는 OECD 국가 평균에 비해 GDP 대비 정부문화지출이 낮은 수준으로 정부지원이 적극적으로 이루어져야 할 필요성이 제기됨(장훈, 2015, p.14)

⁰⁹ 헌법재판정보, 「헌법재판소 결정, 2002헌가2, 전원재판부 판결, 구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌 제청」, 2003.12.18, http://search.court.go.kr/ths/pr/ths_pr0101_P1.do, 검색일자: 2017.8.24.

- 문화예술 정책 수요를 충족시키기 위해서는 문화예술진흥기금 고갈 해소가 필요하며, 고갈 해소 방안으로는 일반회계에서의 전입, 복권기금 활용 확대, 타 기금의 전입, 신규 재원 마련을 통한 방법 등을 들 수 있음
 - 일반회계 전입은 국고를 통한 지원은 정부의 정책 집행이라는 점에서 부합하며, 현실적이고 즉각적인 대응이 가능함
 - 정부의 국고지원은 공공부문을 통한 재원이라는 점에서 부합하고 이미 다른 선진국에서도 일반적으로 활용(최영섭 외, 2001, p.83)되는 방법임
 - 그러나 정부의 지원이 정치적 과정에 따라 불안정(최영섭 외, 2001, p.83)하여 중·장기적으로 안정적 재원확보가 어려울 수 있다는 한계가 있음
 - 문화예술진흥기금 고갈에 대해 한국문화예술위원회는 국고 외에 복권기금에서 충당하는 방안을 내놓은 바 있음¹⁰
 - 그런데 복권기금은 이미 문화예술 향유지원에 활용되고 있어 추가적인 복권기금 지원이 실효성을 가지기 위해서는 창작지원의 가능성도 열어놓아야 함(채경진·박양우, 2015, p.19)
 - 또한 2009년 관련법의 개정을 통해 문화재보호기금을 법정 배분에 포함시킨 사례가 있으나 이해관계가 복잡하여 수익금 배분 조정이 어려울 수 있음
 - 타 기금, 특히 문화체육관광부 또는 문화체육관광부 산하 공공기관이 관리주체인 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금 등의 일부를 문예기금에 출연시키는 방법이 있음
 - 관광진흥개발기금과 국민체육진흥기금을 활용하는 방법은 소관부처가 문화체육관광부로 동일하다는 점에서 활용이 다소 용이함
 - 특히 관광진흥개발기금의 지원대상인 관광분야의 경우 문화예술과 밀접한 관련이 있다는 점에서 정책적 정당성을 확보할 수 있을 것임
 - 그러나 기존의 수혜자의 반발이 예상되며 특히 이미 경륜경정사업의 수익금 등이 문화예술진흥기금으로 출연되고 있다는 점을 고려할 필요가 있음

10 『한국경제』 「문예기금 2017년 완전 고갈 국고·복권기금서 충당해야」, (2014.12.2) <http://news.hankyung.com/article/2014120197001?nv=o> 검색일자: 2017.8.24

- 신규 재원 마련 방안으로 다양한 의견이 개진되고 있음
 - 채경진·박양우(2015)는 담뱃세를 제안하였으며, 임상오(2002)는 노르웨이와 스웨덴과 같은 문화목적세, 최영섭 외(2001)는 문화복권의 발행 등을 제시함
 - 담배 가격 인상에 따른 세수 증가 기대에 따른 것이며, 미국 오하이오 주에서는 담뱃세를 문화예술에 지원할 수 있도록 하고 있음(채경진·박양우, 2015, p.21)
 - 문화복권의 경우 영국 등에서 활발하게 활용하고 있으며, 투자 대비 효과가 높다(최영섭 외, 2001, p.83)는 장점이 있음
 - 새로운 조세전입은 타 재원을 손실시키지 않으면서 안정적인 재원 조달이 가능하다는 장점이 있으나 정치적 합의에 어려움이 있음(채경진·박양우, 2015, p.22)

- 이밖에도 기금고갈 해소 방안으로 수익사업이나 문화예술 분야 기금 통합 운영 방안 등이 논의됨
 - 권혜수·한인섭·박석희(2009)는 재원확충의 방안으로 수익사업 개발의 필요성을 제시함
 - 수익사업으로 후생복지 증진사업(문화예술인 대상의 주택분양 및 임대사업, 의료사업, 창조사업 등), 감정 및 평가사업(문화지구 관리계획 평가사업, 건축물에 대한 미술장식 감정·평가사업 등), 인증사업(문화예술 품질 인증사업 등), 교육·연수사업 및 예술 치유사업 등을 제안함
 - 그러나 이러한 사업을 수행하기 위해서는 사업 타당성 평가와 법적·제도적 토대 마련이 선행되어야 함
 - 문화분야 기금의 통합운영 방안 등이 문화예술진흥기금 고갈 해소방안으로 논의됨
 - 윤용중(2012)은 문화체육관광부 소관 기금을 통합적으로 운용하여 안정적 재원확보를 가능하다는 장점을 들었으나 이에 대해서는 통합 운영은 기금 목적을 일탈하여 기금제도 자체를 무의미하게 만든다는 지적이 있었음(윤용중, 2012, p.50)
 - 또한 개별 법률을 개정하는 등의 절차가 필요하여 시급한 문제해결에는 부적절하며, 중장기적으로 검토 가능할 것임

〈표 5〉 문화예술진흥기금 고갈 해소 방안

기금 확보 방안		특 징
정부 지원	일반회계 전입	<ul style="list-style-type: none"> • 현실적이고 즉각적인 재원 확보 가능 • 정치적 개입이나 정치권의 선호에 따라 안정적인 재원 확보가 어려울 수 있음
	복권기금 전입	<ul style="list-style-type: none"> • 이미 문화예술 향유에 활용되고 있는 재원으로, 추가적인 활용을 위해서는 창작지원의 가능성을 열어 둘 필요가 있음 • 복권기금을 둘러싼 이해관계가 복잡함
	타 기금의 전입	<ul style="list-style-type: none"> • 문화체육관광부 소관 기금은 다른 기금에 비해 활용이 비교적 용이함 • 기존 기금 수혜자들이 반발할 가능성이 있음
	신규 재원 마련 (담배세, 문화목적세, 문화복권 활용)	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적인 재원 확보 가능 • 정치적 합의의 어려움
재원창출	수익사업	<ul style="list-style-type: none"> • 사업타당성 검토 및 법적·제도적 근거 마련이 선행되어야 함
기타	문화체육관광부 소관 기금 통합 운용	<ul style="list-style-type: none"> • 안정적 재원 확보 가능 • 법률 개정이 필요하며, 기금의 본래 취지에 맞지 않을 수 있음

Ⅲ. 소 결

- 문화예술진흥기금은 우리나라 문화예술 발전에 중추적 역할을 해 왔음
 - 문화예술진흥기금은 우리나라 문화예술의 발전과 국민의 문화복지 확대에 기여해왔으며, 지금도 문화예술진흥기금의 지원대상과 규모는 점차 늘어나고 있음
 - 그러나 아직까지 우리나라는 OECD 국가 평균에 비해 GDP 대비 정부문화지출이 낮으며(양혜원, 2013, p.20), 문화예술에 대한 공공지원은 정부가 지속적으로 추진해야 할 과제라 할 수 있음
- 문화예술진흥기금 고갈 문제를 시급히 해결하여, 문화예술 공공지원의 지속가능한 성장동력을 확보해야 함
 - 고갈 해소 방안으로는 일반회계를 통한 정부예산 지원, 복권기금의 활용, 타 기금의 전입, 담배세나 문화목적세·문화복권 등을 활용한 신규 재원 마련, 수익사업 등이 논의됨
 - 중요한 것은 재원 조달의 용이성, 중장기적인 기금 확보의 지속성, 이해관계자 간의 합의 등을 고려해야 한다는 점임

- 또한 향후에 문화예술진흥기금을 활용하는 데에 있어서도 효율성과 공정성을 확보하는 동시에 정책 목표를 달성할 수 있도록 해야 할 것임
 - 문화예술진흥기금을 통해 창작자의 자율성과 문화 향유자 또는 소비자로서의 국민의 권리를 보장해 줄 수 있도록 해야 함

참고문헌

- 권혜수·한인섭·박석희, 「정부기금의 수익사업 타당성 분석과 재원 대책 - 문화예술진흥기금을 중심으로」, 『한국행정학회 학술대회 발표논문집』, 2010.6, pp.1193~1232.
- 류정아 외, 『문화예술 지원정책의 진단과 방향 정립: ‘팔길이 원칙’의 개념을 중심으로』, 한국문화관광연구원 특별연구 2010-03, 2015.
- 양혜원, 「문화재정과 삶의 질 간의 관계 연구 - OECD 국가를 중심으로-」, 『문화정책논총』 제27권 제1호, 2013, pp. 9~29.
- 양혜원, 『문화복지정책의 사회·경제적 가치 추정과 정책방향』, 한국문화관광연구원 기본연구 2012-33, 한국문화관광연구원, 2012.
- 윤용준, 「문화재정 및 문예진흥기금 확충 방안」, 『2012 ARKO 미래전략 대토론회: 예술지원정책 현황 및 전망 자료집』, 한국문화예술위원회, 2012, pp.48~51.
- 임상오, 「문예진흥기금의 국제 비교와 재원조달방안」, 『재정정책논집』 제4권 제1호, 2002, pp.155~173.
- 입학순, 「문화예술진흥기금 운영 28년의 성과와 한계 : 문화예술진흥기금의 지원체계」, 『월간 문화예술』, 2001년 8월호, 2001, pp.15~21.
- 장 훈, 『문화예술의 사회경제적 효과 및 전망 연구』, 문화체육관광부 연구용역보고서, 한국문화관광연구원, 2015.
- 정광렬 외, 『예술정책의 성과와 과제』, 한국문화관광연구원 기본연구 2010-39, 2010.
- 채경진·박양우, 「공공기금의 고갈과 재원조성 방안 -문화예술진흥기금을 중심으로-」, 『예술경영연구』 제33권, pp.5~24.

- 최봉현 외, 『예술의 국민경제적 위상과 고용 및 부가가치에 미치는 영향』, 문화체육관광부 용역과제 최종보고서, 산업연구원, 2016.
- 최영섭 외, 『문예진흥기금의 적정규모 산정 및 재원확충 방안』, 한국문화정책개발원 정책과제 2001-2, 2001.
- 한승엽 · 김홍렬 · 윤설민 · 장윤정, 「여가활동 유형에 따른 여가만족과 생활만족의 관계 연구」, 『관광연구』, 제22권 제3호, 한국문화관광연구원, 2007, pp.323~339.
- 한승준 외, 「문화예술정책 현황진단 연구」, 『2016 예술정책연구』, 한국문화예술위원회, 2017.
- 황승흠 외, 『문화예술분야 불공정행위금지제도 운영체계 연구』, 문화체육관광부 연구용역보고서, 한국예술인복지재단, 2017.
- 기획재정부, 『2017년 기금현황』, 2017.
- 문화체육관광부, 『2015년 문화예술정책백서』, 2016.
- 국가법령정보센터, 「대한민국헌법」, <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%8C%80%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%ED%97%8C%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2017.8.24
- 국가법령정보센터, 「문화기본법」, <http://www.law.go.kr/lsSc.do?menuId=0&p1=&subMenu=1&nwYn=1§ion=&tabNo=&query=%EB%AC%B8%ED%95%9C%EB%AF%BC%EA%B5%AD%ED%97%8C%EB%B2%95#undefined>, 검색일자: 2017.8.24
- 헌법재판정보, 「헌법재판소 결정, 2002헌가2, 전원재판부 판결, 구 문화예술진흥법 제19조 제5항 등 위헌 제청」, 2003.12.18, http://search.ccourt.go.kr/th/pr/th_pr0101_P1.do, 검색일자: 2017.8.24
- 의안정보시스템, 「의안번호 734-부담금관리기본법안(배기운의원 등 12인 외 102인)」, 2001.4.20. 제안, <http://likms.assembly.go.kr/bill/billDetail.do?>

billId=016850, 검색일자: 2017.8.23

- 『동아일보』, 「고갈 앞둔 문예진흥기금, 체육-관광기금으로 채운다고?」, 2017.5.3,
<http://news.donga.com/ISSUE/2017president/News?gid=84182974&date=20170503&path=>, 검색일자: 2017.8.24
- 『뉴시스』, 「도종환 “문예기금 고갈 대비 3년간 국고서 2200억 확보”」 2017.8.23,
<http://news1.kr/articles/?3081406>, 검색일자: 2017.8.24
- 『한국경제』, 「문예기금 2017년 완전 고갈 국고·복권기금서 충당해야」, 2014.12.2.,
<http://news.hankyung.com/article/2014120197001?nv=o>, 검색일자: 2017.8.24

우리나라의 물관리 체계 일원화 추진 동향

이 강 신⁰¹

- 물관리 일원화는 문재인 대통령의 대선 공약이자 취임 직후 내린 '5호 업무지시' 임⁰²
 - 2017년 7월 29일 대통령 주재로 열린 '핵심정책토의'에서 문재인 대통령은 4대강 사업의 후유증 등으로 인해 수량·수질관리 일원화를 위한 국민적 공감대가 형성됐다고 밝힘
 - 이에 따라 환경부와 국토교통부에 맑고 깨끗한 물 공급을 전제로 빠른 시일 내에 물관리 일원화를 논의해 달라고 당부함⁰³
- 정부가 추진 중인 물관리 일원화의 주요 골자는 그간 국토부와 환경부로 나뉘어졌던 수질과 수량관리는 물론 재해예방 업무까지 합쳐 환경부가 통합적으로 관리토록 하겠다는 것임⁰⁴

01 한국조세재정연구원 평가연구팀 전문연구원(fiducia@kipf.re.kr)

02 『서울신문』, 「文 "물관리 일원화 속도 내달라"」, 2017. 8. 29., http://www.seoul.co.kr/news/newsview.php?id=20170830009018&wlog_tag3=naver, 검색일자: 2017. 9. 1.

03 『서울신문』, 「文 "물관리 일원화 속도 내달라"」, 2017. 8. 29., http://www.seoul.co.kr/news/newsview.php?id=20170830009018&wlog_tag3=naver, 검색일자: 2017. 9. 1.

04 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상) 환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리」, 2017. 8. 16. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 8. 25.

1. 우리나라의 물관리 체계 현황 및 문제점

- 우리나라는 물관리 중앙부처, 관련 법령들이 다원화되어 있음
 - 물 관련 법령들은 소관 부처별로 각각의 필요에 따라 독자적으로 제정되어 상호 연계가 미흡함
 - 수자원 보전과 개발, 이용과 관련하여 통합적인 관리가 부재한 실정임^{05 06}

〈표 1〉 우리나라의 물관리 부처, 관련 계획 및 관련 법률

관리부처	물관리종합계획	관련법	수립 목적 및 상세 내용
환경부	물환경관리 기본계획	수질 및 수생태계 보전에 관한 법률 제24조	물환경관리 정책 관련 최상위 행정계획
	오염총량관리 기본계획	권역별 물관리 및 주민 지원 등에 관한 법률 ⁰⁷	
	하수도정비 기본계획	하수도법 제6조 및 동법 시행령 제2조	사람의 건강을 보호하는 데 필요한 공중위생 및 생활환경의 개선과 「환경정책기본법」에서 정한 수질환경기준 유지 및 침수 예방 20년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
국토교통부	수자원장기 종합계획	하천법 제23조 ⁰⁸	수자원의 안정적인 확보와 하천의 효율적인 이용·개발 및 보전 수자원 관련 국가 최상위 계획 20년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
	유역종합 치수계획	하천법 제24조 ⁰⁹	하천유역의 수자원 개발·이용의 적정화, 하천환경의 개선, 홍수예방 및 홍수발생시 피해의 최소화 10년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
	하천 기본계획	하천법 제25조	하천의 이용 및 자연친화적 관리에 필요한 기본적인 사항 수립 10년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
	댐건설 장기계획	댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 제4조	효율적이고 환경친화적인 수자원 개발 10년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경

05 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

06 1960년대부터 우리나라의 물관리 행정체계는 치수 및 이수 등 주로 수량관리와 관련한 개발을 중심으로 국토관리나 건설관련 부서가 수행해 왔으나, 1991년 낙동강 페놀오염사건 이후 환경처가 환경부로 위상이 제고되고, 수질관리를 전담하게 됨으로써 오늘날과 같은 수량과 수질의 이원체계를 갖추게 되었음. 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9. 재인용

관리부처	물관리종합계획	관련법	수립 목적 및 상세 내용
국토교통부	수도정비 기본계획	수도법 제4조	일반수도 및 공업용수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리 10년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
	지하수관리 기본계획	지하수법 제6조	지하수의 체계적인 개발·이용 및 효율적인 보전·관리 10년 단위로 수립/5년마다 타당성 여부를 검토하여 필요시 변경
	지역지하수 관리계획	지하수법 제6조의2	
	수문조사 기본계획	하천법 제17조 ¹⁰⁾	하천유역의 물 순환 구조 파악, 하천시설의 설치, 각종 구조물의 설계, 하천 주변지역의 이용 및 관리
행정안전부 ¹¹⁾	소하천정비 종합계획		
농림축산식품부	농어촌 용수계획		

출처: 이기영 외, 「물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안」, 경기개발연구원, 2014, 30~31면
국토교통부, 「제4차 수자원장기종합계획 제3차 수정계획(2016-2020)」, 2016, 12.
환경부, 「제2차 물환경관리 기본계획」, 2016, 9.

■ 가장 최근에 수립된 수자원장기종합계획인 「제4차 수자원장기종합계획 제3차 수정계획(2016-2020)」상의 수자원 관련 계획 체계를 살펴보면 물관리 관련 정책들의 수립 및 추진 주체가 다원화되어 있는지 알 수 있음

- 첫째, 하천기본계획을 살펴보면 기본적인 수립 주체는 하천관리청(시·도지사)이지만 국토교통부가 소관 부처가 될 수 있는 가능성을 열어놓고 있음¹²⁾
- 둘째, 수도정비기본계획의 경우, 수립 체계가 이원화되어 있음
 - 국가나 한국수자원공사가 설치·관리하는 광역상수도 및 공업용수도에 관한 수도정비기본계획은 국토교통부가 수립하고, 지방자치단체¹³⁾가 설치·관리하는 일

07 예) 「영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」, 「낙동강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률」

08 2017년 1월 17일 조항 삭제

09 2017년 1월 17일 조항 삭제

10 2017년 1월 17일 조항 삭제

11 舊 국민안전처

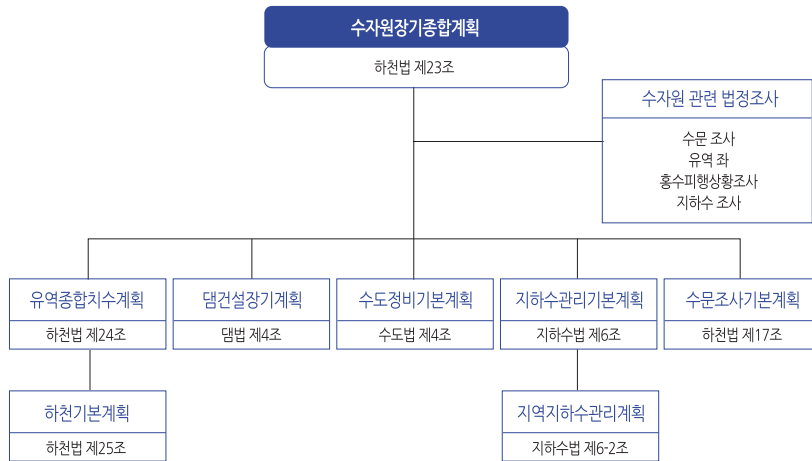
12 「하천법」 제25조 제2항: 국토교통부장관은 「수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률」 제18조에 따른 하천유역수자원관리계획 등과의 연계가 필요하다고 인정되는 경우에는 시·도지사가 하천관리청인 하천에 대하여 하천기본계획을 수립할 수 있다.

13 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시·군

반수도 및 공업용수도에 관한 수도정비기본계획은 해당 지방자치단체의 장¹⁴이 수립하도록 되어 있음¹⁵

- 뿐만 아니라, 국토교통부장관은 수도정비계획을 수립하거나 변경하려면 시·도지사의 의견을 들은 후 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여야 하고 지방자치단체의 장도 일반수도는 환경부장관의 승인을, 공업용수도는 국토교통부장관의 승인을 받아야 함¹⁶
- 셋째, 지하수관리기본계획의 경우, 계획 수립의 내부적인 구조 자체가 이원화되어 있음
 - 국토교통부장관은 「지하수법」 제6조 제1항에 명시된 6가지 항목¹⁷들을 포함하여 지하수관리기본계획을 수립하도록 되어 있는데 이 6가지 항목 중 ‘지하수의 수질관리 및 정화계획’은 환경부장관이 수립하여 국토교통부장관에게 통보하도록 되어 있음¹⁸

[그림 1] 수자원 관련 계획 체계



출처: 국토교통부, 「제4차 수자원장기종합계획 제3차 수정계획(2016-2020)」, 2016.12.

14 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수

15 「수도법」 제4조 제1항

16 「수도법」 제4조 제2항, 제3항

17 ①지하수의 부존 특성 및 개발 가능성 ②지하수의 이용실태 ③지하수의 이용계획 ④지하수의 보전계획 ⑤지하수의 수질관리 및 정화계획 ⑥그 밖에 지하수의 관리에 관한 사항

18 「지하수법」 제6조 제1항, 제3항

- 수량·수질 관리체계 분산으로 책임행정과 종합적 물관리가 미흡했을 뿐만 아니라 하천 상·하류 관리 분리로 지역 물 문제 해결이 어려운 탓에 (강)유역 내 갈등도 장기화되었음¹⁹
- 1997년 국무총리실 산하에 물관리정책조정위원회가 설립됐다가 8년 만인 2005년 폐지된 것은 이원화된 물관리 부처 간 업무영역 다툼을 통합·조정하는 것이 쉽지 않음을 보여주는 대표적 사례임

2. 통합물관리를 위한 정부조직법 일부개정법률안

- 2017년 6월 2일, 물관리 일원화라는 대통령 공약을 실천하기 위한 첫 단계로 더불어민주당의 신창현 의원 외 10인은 「정부조직법 일부개정법률안」을 발의하며, 다음과 같은 이유와 목적을 제시함
 - 그동안 댐 건설과 광역상수도 관리 등 수량 관련 업무는 국토교통부가, 지방상수도 와 수질관리업무는 환경부가 담당해왔음
 - 이로 인해 물관리 업무가 나뉘지면서 효율성이 떨어졌고, OECD 역시 우리나라의 물 관리 정책이 정책소통과 사회적 합의가 부족하다고²⁰ 지적한 바 있음
 - 특히 환경부의 제2차 물환경관리기본계획과 국토교통부의 수자원 정책방향은 부처 간 협력체제는 안 보이고, 물 문제를 하나로 관리할 기본법조차 없어 내실을 기하기 어려웠음²¹
 - 이에 국토교통부 수자원정책국 및 산하기관인 한국수자원공사가 담당해 온 수량 관련 업무를 환경부로 이관해 오랜 동안의 난제였던 수질과 수량의 통합관리를 수월하게 하고자 함²²
 - 구체적으로 「정부조직법」 중 환경부장관이 관장하는 사무를 규정하는 제39조 제1항 의 내용과 국토교통부장관이 관장하는 사무의 범위를 규정하는 제42조 제1항을 개

¹⁹ 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상) 환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리」, 2017. 8. 16. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 8. 25.

²⁰ 신창현 의원 외 10인, 「정부조직법 일부개정법률안」, 의안번호 7188

²¹ 신창현 의원 외 10인, 「정부조직법 일부개정법률안」, 의안번호 7188

²² 신창현 의원 외 10인, 「정부조직법 일부개정법률안」, 의안번호 7188

정하고자 함

- 환경부장관이 관장하는 사무의 범위를 “환경오염방지”에서 “환경오염방지, 수자원의 보전·이용 및 개발”로 확장하고 국토교통부장관이 관장하는 사무의 범위를 “국토 및 수자원”에서 “국토”로 축소시키고자 함

- 부칙에서는 정부조직법 개정과 연동되어 개정되거나 변화되어야 하는 다른 법률 및 종전의 법률에 따른 고시·처분 등에 관하여 규정하고 있음
- 신창현 의원이 대표 발의한 「정부조직법 일부개정법률안」은 지난 7월 20일 의결된 문재인 정부의 정부조직법 개정안에서는 제외되었고 9월말까지 국회 특위에서 처리할 예정임²³

3.물관리 일원화를 둘러싼 찬반 의견

- 최지용 서울대 그린바이오과학기술원 교수는 물관리 일원화를 시대적 당위성의 관점에서 설명하고 있음
 - 농업과 산업사회에서의 물 수요는 양적 측면에 기반에 두고 있지만, 지식정보화 및 건강·행복추구 사회로 발전한 현재의 물 수요는 수질·수량·생태 등 각 수요 간 정책의 상호의존성이 증가함²⁴
 - 따라서, 이제는 각 부처별 최적관리가 아니라 국가 차원에서 수질·수량·생태·건강·친수 등 종합적인 측면에서 검토하고 지속가능한 측면에서 정책 결정을 내려야 한다는 것이 그의 논리임²⁵

23 『연합뉴스』, 「물관리 일원화로 효율적 수자원 활용·방재기능 향상」, 2017. 8. 24. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/24/0200000000AKR20170824109100004.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2017. 8. 30.

24 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(하)」 통합물관리는 거스를 수 없는 대세」, 2017. 8. 28. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 9. 4.

25 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(하)」 통합물관리는 거스를 수 없는 대세」, 2017. 8. 28. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 9. 4.

〈표 2〉 수자원장기종합계획의 변화 흐름

구분	계획기간	계획 기조 및 기본 목표
수자원개발 10개년계획 【1차】	1966~1975	다목적댐 개발 농업용수의 안정적 공급을 위해 농업용 저수지 개발 증가하는 전력수요에 대비하여 단일목적 수력발전댐 개발 4대강 유역조사 실시
수자원장기종합개발계획 【2차】	1981~2001	댐 개발 및 치수사업 안정적 물 공급을 위한 다목적댐, 용수전용댐 및 하구둑 건설 재해 경감, 국민생활 안정을 위한 하천정비 사업추진 가속화 정부의 탈석유 정책에 부응하여 수력에너지를 증대
수자원장기종합계획 【3차】	1991~2011	수자원 개발 및 관리 전국적 물 공급의 안정화 추진 홍수재해 방지 및 쾌적한 수변환경 조성 수자원 관리의 합리화 및 조사·연구의 활성화
수자원장기종합계획 【3-1차】	1997~2011	환경친화적 수자원 개발 및 관리 전차 계획과 동일
수자원장기종합계획 【4차】	2001~2020	건전한 물 활용과 안전하고 친근한 물 환경 조성 건전하고 안정된 물이용 홍수에 강한 사회기반 형성 자연과 조화된 하천환경 형성
수자원장기종합계획 【4-1차】	2006~2020	사람과 자연이 바라는 지속가능한 물 관리 국민과 자연에 깨끗하고 충분한 물 공급 홍수에 대한 사회적 대응력 강화 자연과 인간이 어울려 사는 하천환경 복원 수자원 정보 고도화 및 기술 선진화
수자원장기종합계획 【4-2차】	2011~2020	2020 녹색국토를 위한 물강국 실현 사람과 자연에 맑고 충분한 물공급 기후변화에 안전한 국토기반 구축 생명이 살아있는 물환경 조성 물관련 기술의 선진화 수자원 미래과제 선제 대응

출처: 국토교통부, 「제4차 수자원장기종합계획 제3차 수정계획(2016-2020)」, 2016. 12.

■ ‘지속가능한 통합물관리 비전포럼’²⁶의 허재영 위원장도 물관리 일원화에 대한 찬성의
견을 표명하였음²⁷

26 수질, 수량, 수생태, 재해예방 등을 일관된 체계에서 지속할 수 있게 관리하고자 민·관·학이 참여해 설립한 단체. 환경부 장관(김은경)이 주최하고 한국환경정책평가연구원에서 주관하여 2017년 7월 10일에 출범함. 운영위원회는 환경분야 시민단체, 중앙정부·지자체, 한국환경공단·수자원공사, 물 분야 학술단체 등 민·관·학의 협업체제로 구성되어 있음(출처: 『국토일보』, 「환경부, 지속가능한 통합물관리 비전 포럼 출범」, 2017. 7. 10. <http://www.ikld.kr/news/quickView/ArticleView.html?idxno=76778>, 검색일자: 2017. 9. 4.

27 2017년 8월 24일 환경재단에서 개최한 ‘물관리 일원화와 유역 거버넌스(관리)’ 토론회에서 주제발표

- 허 위원장은 물관리에 대한 사회적 요구가 1970~1980년대에는 깨끗한 물과 지속가능한 발전이었다면 현재는 통합 물관리로 바뀌었다고 강조함²⁸
- 또한 물관리 체계의 일원화는 1994년 당시 건설교통부의 상·하수도 기능이 환경부로 이관된 이후부터 그 필요성이 제기되어온 과제로서 “기능적으로 물관리 체계를 통합해 과잉·중복 개발을 막고 물의 기능적 활용성을 확대해야 한다”고 주장함²⁹

■ 이에 반해 환경부로의 물관리 일원화에 반대하는 자유한국당 등 야당의 주된 반대 논리는 다음과 같음

- 첫째, 환경부의 물관리 업무는 수질관리에 치우쳐 있었기 때문에 홍수예방 등 방재 경험이 적고 치수 전문성도 떨어질 수밖에 없으므로 통합 물관리 정책을 추진하기 위한 능력이 부족함³⁰
- 둘째, 물관리 일원화로 하천이 국토 관리와 분리될 경우 국토계획 측면에서 통합관리가 어려워질 것임³¹
- 셋째, 물관리 일원화는 수질개선 등 규제 정책을 펼쳤던 심판(환경부)이 수량관리를 하는 선수까지 되는 것

〈표 3〉 물관리 일원화에 대한 반대 논리와 환경부의 대응 논리

반대논리	환경부의 대응 논리
방재 경험 및 치수 전문성 부족	수질오염사고, 홍수 시 무단방류 감시 등 환경부 위기대응 경험 풍부 4대강 수질예보시스템 및 실시간 수질자동측정망 구축·운영 등 상시적 하천관리 시스템 보유 국토부 물 관리부서와 수자원공사 소속 전문인력이 이관돼 전문성에 문제없음

28 『연합뉴스』, 「물관리 일원화로 효율적 수자원 활용·방재기능 향상」, 2017. 8. 24. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/24/0200000000AKR20170824109100004.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2017. 8. 30.

29 『연합뉴스』, 「물관리 일원화로 효율적 수자원 활용·방재기능 향상」, 2017. 8. 24. <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2017/08/24/0200000000AKR20170824109100004.HTML?input=1195m>, 검색일자: 2017. 8. 30.

30 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상)】 환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리」, 2017. 8. 16. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 8. 25.

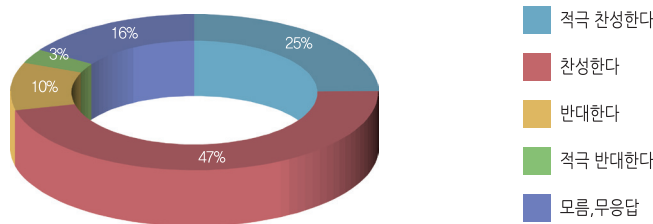
31 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상)】 환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리」, 2017. 8. 16. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 8. 25.

반대논리	환경부의 대응 논리
국토계획의 통합관리가 어려워짐	국토계획(국토교통부)과 환경계획(환경부)은 수립 단계부터 과정·내용 등이 상호연동·조화 가능한 체계가 이미 구축되어 있음
심판이 수량관리를 하는 선수까지 되는 것	두 부처 모두 깨끗한 물의 충분한 확보를 위해 공동으로 노력해 왔으므로 물 관리에 있어 환경부와 국토교통부는 심판과 선수의 관계가 아님 가뭄·홍수 대응, 지역 물갈등 해소 등 두 선수의 역량 및 노하우가 합쳐져 시너지 효과가 발생할 것임

출처: 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상)」 환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리, 2017. 8. 16. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170815010006639>, 검색일자: 2017. 8. 25.

- 일반 국민들도 환경부로 물관리를 일원화시키는 데 대해 긍정적인 인식을 가지고 있는 것으로 나타나고 있음³²
 - 지난 7월 4일 환경운동연합과 시민환경연구소가 외부 기관에 의뢰해 전국민 1,000명을 대상으로 ‘환경부로 물관리 일원화’에 대한 시민 인식을 조사한 결과, 적극 찬성이 25%, 찬성이 47%로 응답자 중 72%가 긍정적인 반응을 보임

[그림 2] 물관리 일원화에 대한 국민 인식



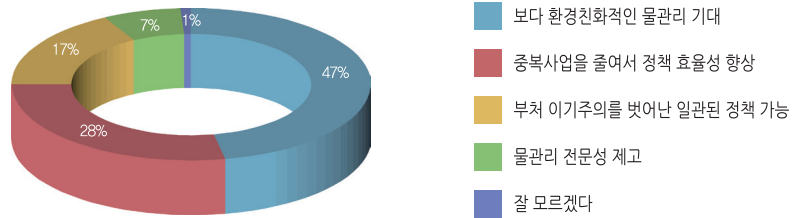
출처: 엄형철, [특집/이슈/진단] 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호

- 더 나아가 찬성표를 던진 응답자들을 대상으로 그 이유에 대해 물어본 결과, 환경 친화적인 물관리를 기대한다는 의견이 47%로 가장 많았고 그다음이 중복사업 저감(28%), 일관된 물정책(17%), 전문성 제고(7%) 등의 의견이 뒤를 이었음³³

32 엄형철, [특집/이슈/진단] 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호

33 엄형철, [특집/이슈/진단] 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호

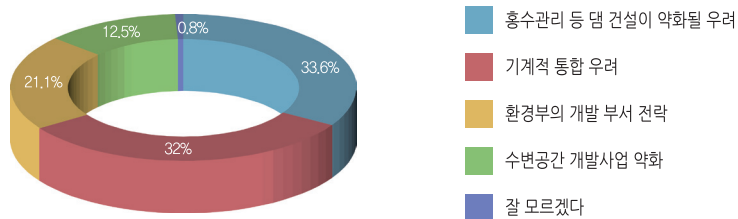
[그림 3] 물관리 일원화에 찬성하는 이유



출처: 영형철, [특집/이슈/진단] 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호

- 더 나아가, 반대 의견을 나타낸 응답자들을 대상으로 그 이유를 물어본 결과, 홍수 관리 등 댐 건설이 약화될 우려가 있다(33.6%)는 의견이 가장 많았고 그다음 기계적 통합 우려(32%), 환경부의 개발 부서 전략(21.1%), 수변공간 개발사업 약화(12.5%) 등이 뒤를 이었음³⁴

[그림 4] 물관리 일원화에 반대하는 이유



출처: 영형철, [특집/이슈/진단] 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호

4. 물관리 일원화를 위한 그간의 정책적 노력들

- 물관리 일원화 논의는 이번이 처음은 아니며 물관리 통합 및 조정을 위한 노력들이 수 차례 진행된 바 있음

³⁴ 『국제신문』, 「'환경부 물정책 일원화' 국민 70% 찬성」, 2017. 7. 4. <http://www.kookje.co.kr/news2011/asp/newsbody.asp?code=0300&key=20170705.33008223929>, 검색일자: 2017. 9. 8.

가. 노태우 정부(1988~1993년) 시절

- 1991년 낙동강 폐놀오염 사건 때 물관리 일원화 문제가 처음으로 검토되었으나 당시 건설부의 완강한 반대 등 정부 부처 사이의 이견으로 환경처에 상수원 보호구역 지정 등 극히 일부분의 권한을 넘겨준 뒤 논의 및 진행이 중단됨³⁵

나. 김영삼 정부(1993~1998년) 시절

- 1994년에도 건설부의 수자원 및 상하수도 관리 기능과 보건사회부의 음용수 관리 업무를 환경처로 넘겨 수질보전 기능에 통합시킴으로써 맑은 물 공급의 권한과 책임을 일원화하려는 시도가 있었음³⁶
 - 당시 물관리 체계는 건설부, 환경처, 내무부(시·도), 보건사회부 등 4개 부처로 흩어져 있었는데 이를 일원화하고 환경처를 환경부로 승격시키려고 하였음
 - 당시 김영삼 대통령은 1994년 1월 보사부 업무 보고를 받는 자리에서 “식수 문제를 비롯한 환경·보건 문제에 대한 책임소재를 분명히 하기 위해 관련 부처를 일원화하겠다”고 밝힌 바 있음
 - 하지만 건설부의 지속적인 반발로 인해 건설부가 맡았던 지방 상하수도 관리 업무만 환경부로 옮겨지고 이원화된 체계는 그대로 유지되었음

다. 노무현 정부(2003~2008년) 시절

- 2006년 8월(노무현 정부)에는 건설교통부와 환경부가 「물관리기본법」 제정에 합의하였으며 이에 따라 환경부는 물관리기본법을 입법예고한 후 정부안으로 발의하였음³⁷
 - 정부안은 국무총리소속의 ‘국가물관리위원회’를 설치하여 국무총리가 10년마다 관

35 『한겨레신문』, 「물관리 환경처로 일원화」, 1994. 1. 15. <http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1994011500289101001&editNo=5&printCount=1&publishDate=1994-01-15&officelId=00028&pageNo=1&printNo=1788&publshType=00010>, 검색일자: 2017. 9. 1.

36 『한겨레신문』, 「물관리 환경처로 일원화」, 1994. 1. 15. <http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1994011500289101001&editNo=5&printCount=1&publishDate=1994-01-15&officelId=00028&pageNo=1&printNo=1788&publshType=00010>, 검색일자: 2017. 9. 1.

37 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

계 중앙행정기관의 장과 시·도지사의 의견을 들은 후 국가물관리위원회의 심의를 거쳐 물관리기본계획을 수립하도록 규정하고 있음

- 따라서 정부안에 따르면 정부안에서는 물관리와 수자원 보호에 대하여 핵심적인 기능을 수행하는 기관은 국무총리이며, 국가물관리위원회는 단순한 심의기능만을 가지고 있으므로 보조적인 기능만을 수행하게 됨
- 이런 측면 때문에 정부안은 유역관리 및 유역의 참여를 배제한 중앙정부 중심의 물관리 체계를 유지하고 있다는 점에서 근본적인 비판이 제기되었음³⁸

라. 이명박 정부(2008~2013년) 시절

■ 2009년 제 18대 국회에서 의원입법으로 물관리기본법 3건이 발의되었는데 각각 김소남 의원, 이운성 의원, 이병석 의원이 대표 발의하였으며 이들 모두 여당인 새누리당 소속이었음³⁹

- 김소남 의원안은 2006년 발의된 정부안과 내용이 대동소이함
- 이운성 의원안은 국가물관리위원회를 대통령 직속으로 설치한다는 점에서 정부안보다 국가물관리위원회의 위상이 한층 강화되기는 하였으나 여전히 심의와 조정애 그치고 일정한 의결권을 행사할 수 없다는 점에서 그 권한상의 한계를 가지고 있음(안 제15, 18조)
 - 뿐만 아니라, 위원회 내 민간전문가와 시민사회의 참여를 보장하고 있으며 25인 이상 30인 이내의 위원으로 구성하되 공무원이 아닌 위원이 전체 위원의 과반수가 되어야 한다고 규정하고 있다(안 제16조 제2항)는 점에서 수평적 거버넌스를 실현하고 있는 것으로 평가됨⁴⁰
- 이병석 의원안의 특징은 국가물관리위원회 업무의 독립성과 중립성을 상당한 정도로 확보하고 있다는 점임⁴¹

38 김진홍, 「물관리기본법(안)의 쟁점 사항」, 『한국수자원학회 논문집』, 제41권 제3호, 2008. 3.

39 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

40 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

41 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

- 국가물관리기본계획의 수립은 물론 물 관련 기금과 예산 등에 대한 실질적인 권한을 행사하도록 하여 현행 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」에 의한 방송통신위원회의 위상과 권한에 비교할 수 있을 정도의 위상을 가지도록 하였음

- 김소남, 이윤성, 이병석 의원이 대표 발의한 물관리기본법들은 논의조차 되지 못하고 임기가 만료되어 폐기되었음⁴²
 - 정치권 관계자에 따르면, 수질관리를 담당하는 환경부와 수량관리를 담당하는 국토교통부 간의 대립이 국회에서 환경노동위원회와 국토교통위원회로 이어지면서 법안 논의가 실질적으로 이루어지지 못했다고 함

마. 박근혜 정부(2013~2017년) 시절

- 제 20대 국회에서 새누리당의 함진규 의원⁴³ 과 정우택 의원, 더불어민주당의 안호영 의원, 민홍철 의원, 김상희·전현희 의원 등이 물관리기본법을 발의하여 모두 여섯 건이나 되는 물관리기본법이 발의되었으며⁴⁴ 현재 소관위원회에 접수된 상태로 머물러 있음⁴⁵
 - 함진규 의원안은 그 내용과 거버넌스의 구축 등에 있어서 이윤성 의원안에 미치지 못하고 노무현 정부 때 발의된 정부안과 김소남 의원안을 답습하고 있음⁴⁶
 - 김상희·전현희 의원안은 대통령 직속으로 국가물관리위원회와 유역물관리위원회를 설치하는데(안 제15조) 두 위원회는 실질적인 물관리 계획 수립에 대한 책무를 가지고 있고 물관리 시행계획에 대한 심의·의결권을 행사함(안 제26조)
 - 김상희·전현희 의원안은 의결권을 행사한다는 점에서 이윤성 의원안에 비해 국가물관리위원회의 위상이 한층 강화되었으나 이병석 의원안만큼 강력한 권한을 행사하지는 않는 것으로 보임

42 『서울경제』, 「물관리 컨트롤타워 설치 힘받나」, 2015. 6. 17. <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=011&aid=0002699398>, 검색일자: 2017. 9. 5.

43 제19대 국회 때 발의됨

44 『비즈니스포스트』, 「김상희 전현희, 수자원 관리 컨트롤타워 법안 발의」, 2016. 11. 18., <http://www.businesspost.co.kr/BP?command=naver&num=37364>, 검색일자: 2017. 9. 6.

45 대한민국 국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

46 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

바. 노무현 정부 이후 발의된물관리기본법(안)의 특징

- 노무현 정부 시절부터 발의된 기존의 물관리기본법(안)은 다원화된 물관리 정책의 개선을 위해 행정부처의 통합이 아닌 국가물관리위원회의 구성과 운영을 규정하고 있다는 특징이 있음
 - 이런 점에서 부처 간 이해관계의 조율 및 종합적인 물관리라는 목표 달성을 위한 최소한의 기준을 준수하고 있다고 할 수 있음⁴⁷
 - 다만 일부 법안의 경우, 유역위원회를 반영하지 않았고, 국가물관리위원회 위원장의 정치적 독립성을 위한 제도적 장치를 마련하지 못했다는 점이 한계로 지적되고 있음⁴⁸

5. 해외 국가들의 수자원 관리체계

- 영국은 일원화된 물관리체계를 갖추고 있는 대표적인 국가임
 - 영국의 물관리는 중앙정부 부처인 환경·식품·농촌부(Department for Environment, Food and Rural Affairs, DEFRA)가 물관리에 관한 중앙정부의 정책과 지침 등을 담당하는 중추적인 역할을 수행함
 - 정부부처의 외곽청인 환경청(Environment Agency, EA)은 물관리 정책을 집행하는 구조를 지님⁴⁹
 - 환경·식품·농촌부에서 물관리 관련 업무는 주로 환경·농촌실(Environment and Rural Office)의 ‘물·홍수·환경위험·규제국’과 ‘야생동물·조경·농촌국’에서 수행함
 - ‘물·홍수·환경위험·규제국’은 수량과 수질, 그리고 치수 등 전반적인 물관리 관련 정책을 수립하고 관리함
 - ‘야생동물·조경·농촌국’은 수질보전을 위한 토지이용, 내륙주운 등의 업무를 수

47 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

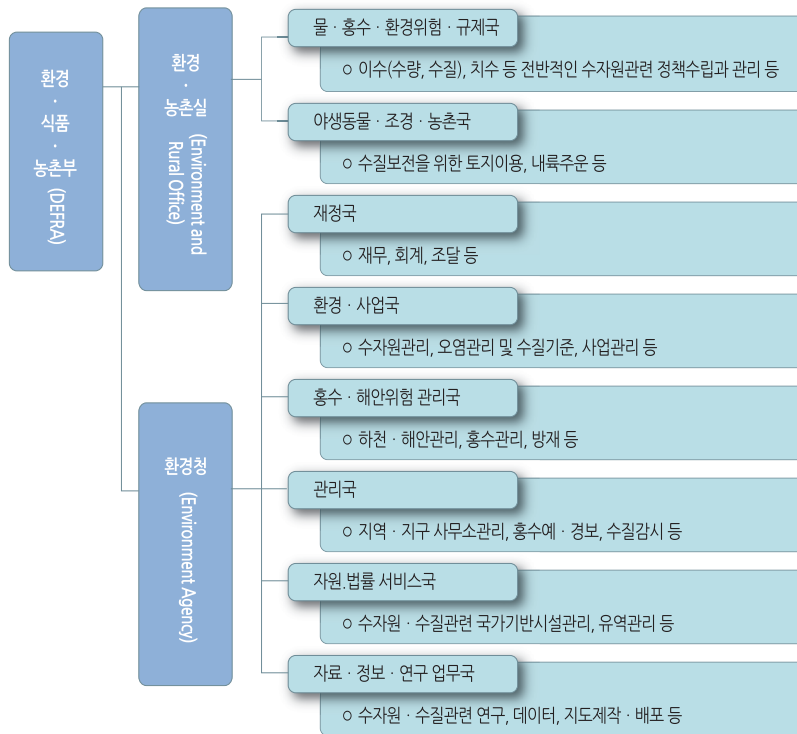
48 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.

49 김종원 외 9인, 「녹색성장·광역·통합시대의 선진적 수자원 관리방안(Ⅲ)」, 국토연구원, 2013. 12.

행합

- 환경청은 환경·식품·농촌부 산하의 비부처 공공법인(Executive Non-Departmental Public Body, NDPB)으로서 환경·식품·농촌부의 정책을 집행함
- 환경·식품·농촌부에서 환경청을 관할하며, 환경청은 환경·식품·농촌부의 기본 정책에 따라 치수, 수자원관리, 수질규제, 어획관리, 주운관리 및 레크레이션, 수변 환경보전에 관한 업무를 집행함

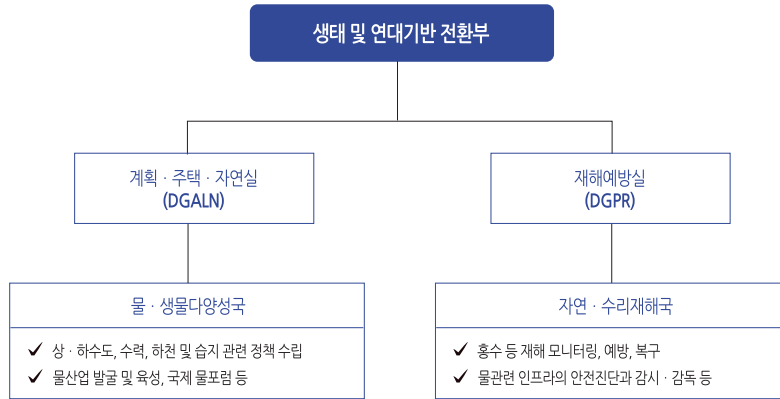
[그림 5] 영국의 전반적인 물관리 구조



출처: 김종원 외 9인, 『녹색성장·광역·통합시대의 선진적 수자원 관리방안(Ⅲ)』, 국토연구원, 2013. 12.
<http://www.gov.uk/government/organisations/department-for-environment-food-rural-affairs>
<http://www.environment-agency.gov.uk>

- 프랑스도 중앙부처인 ‘생태 및 연대기반 전환부(Ministère de la Transition écologique et solidaire)’가 핵심적인물관리 관련 정책기능을 수행하면서 유역차원의 물관리 관련 사항을 감독하는 기능을 담당하는 일원화된 물관리 체계를 갖추고 있음⁵⁰
 - 계획·주택·자연실(Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, DGALN)의 물·생물다양성국(Directorate for Water and Biodiversity)와 재해예방실(Direction générale de la prévention des risques, DGPR)의 자연·수리재해국(Service for Nature and Hydraulic Risk)이 물관리 관련 업무를 담당함
 - 그리고 국가물위원회(National Water Commission, NWC)가 있어 생태 및 연대기반 전환부의 국가 물 정책 방향에 대한 자문 역할을 수행함

[그림 6] 프랑스의 물관리 지배구조 체계



출처: 김종원 외 9인, 『녹색성장·광역·통합시대의 선진적 수자원 관리방안(Ⅲ)』, 국토연구원, 2013. 12.
<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>
 ※ 두 자료를 토대로 프랑스의 최근 정부조직개편 상황을 반영하여 작성

6. 물관리 일원화를 위한 당면 과제

- 2017년 7월 20일 국회는 정부조직법 개정안을 통과시키면서 환경부로의 물관리 업무

⁵⁰ 김종원 외 9인, 『녹색성장·광역·통합시대의 선진적 수자원 관리방안(Ⅲ)』, 국토연구원, 2013. 12.

통합을 골자로 하는 물관리 일원화에 대해서는 9월 말까지 환경노동위원회, 국토교통위원회, 농림축산식품해양수산위원회 등 관련 상위위원회로 특별위원회를 구성하여 협의한 후 처리하기로 함⁵¹

■ 하지만 야당이 계속 물관리 일원화에 대해 반대할 경우 그간 국토교통부가 담당했던 수량관리 업무의 환경부 이관을 전제로 진행되었던 인사·예산·정보시스템 통합과 소관법령 이관 등의 작업이 차질을 빚을 수 있음⁵²

- 정부의 물관리일원화 추진 방침에 따라 국토교통부와 환경부 간 업무 조정 작업이 거의 마무리된 상태임에도 불구하고 9월 말 특별위원회에서 여야간 협이가 마무리 될 때까지 기존 체계로 물관리 업무를 수행해야 함
- 국토교통부와 환경부의 실무진으로 구성된 TF에서 양 부처의 물관리 부서 간 통합을 전제로 준비했던 인사도 현재 대부분 동결되어 있는 상태임

■ 물관리 일원화가 계속 지연될 경우, 가장 심각한 문제 중 하나는 8월 말에 확정된 양 부처의 2018년도 물관리 분야 예산 집행에 차질을 빚을 수 있다는 점임⁵³

- 현재 국토교통부와 환경부의 내년도 예산안은 지난 5월 기획재정부에 제출한 예산 요구서를 기반으로 편성액 규모가 확정된 상태임
 - 2017년도의 경우, 국토교통부의 물관리 관련 예산은 한국수자원공사에 배정되는 예산을 포함해 1조 8,108억원 수준임
 - 당해년도 환경부의 물관리 관련 예산은 5대강 수계관리기금 9,609억원을 포함한 4조 2,258억원임
- 올해 기준으로 환경부 예산의 43%에 해당하는 큰 금액이 이동하는 것인 만큼 예산 집행의 효율화를 위해 관련 사업 조정은 필수임

51 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(중)」 발목잡힌 물관리 일원화...인사부터 예산편성까지 '올스톱', 2017. 8. 22. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170821010009351>, 검색일자: 2017. 8. 25.

52 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(중)」 발목잡힌 물관리 일원화...인사부터 예산편성까지 '올스톱', 2017. 8. 22. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170821010009351>, 검색일자: 2017. 8. 25.

53 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(중)」 발목잡힌 물관리 일원화...인사부터 예산편성까지 '올스톱', 2017. 8. 22. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170821010009351>, 검색일자: 2017. 8. 25.

- 9월 말까지 여야간 합의가 이루어지지 않으면 양 부처별로 편성된 예산을 각자 집행한 후에 물관리 일원화가 통과된 이후에 해당 시점에서 남은 잔액을 이체해야 하는데 이럴 경우, 물관리 일원화 추진에 따른 관련 사업의 예산 반영이 2019년으로 미루어지게 됨

7. 결론 및 요약

- 우리나라의 물관리 체계는 국토교통부가 광역상수도, 이수 및 치수 등 수량 관리를 담당하고 환경부가 수질 관리를 담당하는 이원적 구조로 이루어져 있을 뿐만 아니라 개별 물관리 업무로 들어가면 소관 부처들이 더욱 다원화되어 있음
- 현 정부가 정부조직법 개정을 통해 물관리 일원화를 추진하는 가장 큰 목적은 공급 측면의 물관리 정책에서 벗어나 수자원의 효율적 배분과 환경을 고려하는 균형적인 물관리 정책을 추구하는 방향으로 정책 패러다임을 전환하겠다는 취지임⁵⁴
- 물관리 일원화는 낙동강 오염 사건이 발생했던 김영삼 정부 시절부터 꾸준히 시도되어 왔으나 부처 간 또는 여야 간 갈등으로 인해 번번이 성사되지 못했고 오늘에까지 이르렀음
- 영국이나 프랑스와 같이 물산업이 일찍이 민영화되고 발달한 국가들도 일원화된 물관리 체계를 통해 일관성 있고 효율적인 물관리 정책을 펼쳐 나가고 있음
- 문재인 정부의 강력한 의지로 물관리 일원화 추진을 위한 부처 간 업무 조정 및 관련 인사 등이 확정된 상황에서 여야 간의 원만한 합의만 도출된다면 장기간 논의에만 그쳤던 국가적 과제가 해결되는 전환점을 맞이할 수 있을 것임

54 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(중)」 발목잡힌 물관리 일원화...인사부터 예산편성까지 '올스톱', 2017. 8. 22. <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170821010009351>, 검색일자: 2017. 8. 25.

참고문헌

- 김종원 외 9인, 『녹색성장·광역·통합시대의 선진적 수자원 관리방안(Ⅲ)』, 국토연구원, 2013. 12.
- 김성수·윤익준, 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과정책연구』, 제15권 제3호, 한국법정책학회, 2015. 9.
- 김진홍, 「물관리기본법(안)의 쟁점 사항」, 『한국수자원학회 논문집』, 제41권 제3호, 2008. 3
- 이기영 외, 『물환경 관련 법정계획의 합리적 개선방안』, 경기개발연구원, 2014, 30-31면
- 염형철, 「특집/이슈/진단」 「Part 01. 통합물관리와 유역 거버넌스」, 『워터저널』 2017년 8월호, 2017.

- 국토교통부, 「제4차 수자원장기종합계획 제3차 수정계획(2016-2020)」, 2016. 12.
- 환경부, 「제2차 물환경관리 기본계획」, 2016. 9.

- 『국제신문』, 「‘환경부 물정책 일원화’ 국민 70% 찬성」, 2017. 7. 4.
- 『비즈니스포스트』, 「김상희 전현희, 수자원 관리 컨트롤타워 법안 발의」, 2016. 11. 18.
- 『서울경제』, 「물관리 컨트롤타워 설치 힘받나」, 2015. 6. 17.
- 『서울신문』, 「文 “물관리 일원화 속도 내달라”」, 2017. 8. 29.
- 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(상)환경부가 능력부족? 오류 가득한 통합물관리 반대논리」, 2017. 8. 16.
- 『아시아투데이』, 「물관리 일원화, 더 미룰 수 없다(하) “통합물관리는 거스를 수 없는 대세」, 2017. 8. 28.
- 『연합뉴스』, 「“물관리 일원화로 효율적 수자원 활용·방재기능 향상”」, 2017. 8. 24.
- 『한겨레신문』, 「물관리 환경처로 일원화」, 1994. 1. 15.

- 대한민국 국회 의안정보시스템, <http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>

- 프랑스 생태 및 연대기반 전환부, <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/>
- 영국 환경·식품·농촌부, <http://www.gov.uk/government/organisations/departments/departments-for-environment-food-rural-affairs>;
- 영국 환경청, <http://www.environment-agency.gov.uk>

해외동향

OECD _ 주요국의 공기업 이사회 체계

유럽 _ 근로자 이사회 참여제도(1): 유럽경제지역을 중심으로

인도 _ 인도 정부예산 확보를 위한 국영 열병합 발전소 지분매각

중남미 _ 라틴아메리카 및 카리브 공기업 이사회 효과성과 구조(2)

주요국의 공기업 이사회 체계⁰¹

1. 개요: 국가별 공기업 이사회 관행

- 이사회는 기업의 전략을 구상하고 경영성과를 모니터링하는 등 기업의 관리와 실적을 책임지는 근본적인 역할을 수행함
 - 이사회 역할의 중요성은 민간기업과 공기업에서 동일하며, 이사회는 이사의 '신의충실의무(fiduciary duty)'에 따라 기업의 경영실적에 대한 최종적인 책임⁰²을 부여받고 있음
 - 이사회는 공기업 소유주인 국가와 임원진/기업 사이의 중재자 역할을 수행하고 양자의 이익을 위해 활동해야 할 임무를 지고 있음
 - 최근 수십 년간 진행된 공기업의 '상업화' 확산 속에서 각국 정부는 이사회의 전문성을 제고하고 보다 많은 권한과 자율성을 부여하기 위해 노력해 왔음
- 'OECD 공기업지배구조 가이드라인' 2015년 개정판에는 공기업 이사회와 관련된 다양한 권고 사항이 포함되어 있음(〈표 1〉 참조)

⁰¹ 본 해외동향은 OECD의 *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, 2017, pre-publication version 의 'Chapter 3: SOE Board of Directors' 부분의 주요 내용을 요약 및 정리한 것임.

⁰² 이사의 신의충실의무(fiduciary duty)는 신중(care)과 충성도(loyalty)의 조합으로 정의되는 경우가 일반적이다. 'OECD 기업지배구조 원칙'의 주석에 따르면, 신중의 임무는 이사들이 충분한 정보와 지식에 기반을 두고, 성실하게 행동하며, 상당한 주의를 갖고 배려할 것을 요구한다.

- 본 보고서는 ‘OECD 공기업지배구조 가이드라인’ (이하 ‘공기업 가이드라인’)의 지침을 기준으로 ‘OECD Compendium of SOE Governance’에서 소개한 공기업 이사회와 관련된 30여개 주요국의 "모범 사례" 분야들을 간략하게 요약하고 있음
- 보고서의 분석 대상은 상업적 성격의 비상장공기업의 비상임 이사로 제한하며, 이원적 이사회(two-tier board) 구조를 도입한 국가들의 경우에는 감사회(또는 감독회, supervisory board) 위원들에 중점을 둠

〈표 1〉 ‘2015년 공기업 지배구조 가이드라인’ 이사회 관련 지침

▶제2장: 소유주로서 국가의 역할

- C. 국가는 공기업 이사회가 본연의 임무를 수행할 수 있도록 하고 이사의 독립성을 존중해야 한다.
- F. 국가는 공기업 전반에 대해 정통하고 능동적인 소유주로서 행동해야 하며 개별 공기업의 법률 구조에 따라 소유권을 행사해야 한다. 국가의 가장 중요한 책임은 다음과 같다:
 - 2. 국가가 전체 지분 또는 과반수 이상의 지분을 소유한 공기업에 능력 기반의 체계적이고 투명한 이사 임명 절차를 확립하고 전체 공기업 이사 임명 절차에 적극적으로 참여하여 이사회 구성의 다양성 확대에 기여
 - 7. 공기업의 중장기적인 이익을 도모하고, 적임의 전문가를 유치 및 유지할 수 있는 투명한 공기업 이사회 보수체계 수립

▶제4장: 주주와 기타 투자자에 대한 공정한 대우

- A. 국가가 공기업의 단독소유주가 아닐 경우, 국가는 "OECD 기업지배구조 원칙(이하 '원칙')의 완전한 이행을 위해 노력해야 하며, 단독소유주일 경우에는 동 '원칙' 중 모든 관련된 내용의 이행을 위해 노력해야 한다. 주주 보호와 관련하여 다음의 사항들을 준수해야 한다:
 - 4. 이사 선임과 같은 기업의 핵심적인 의사결정 과정에 참여할 수 있도록 소액주주들의 원활한 주주총회 참석을 독려해야 한다.

▶제5장: 이해관계자와의 관계 및 책임 경영

- C. 공기업 이사회는 사기행위 및 부패 방지 등을 위한 내부통제, 윤리 및 준법감시 프로그램이나 장치를 개발, 실행 및 모니터링하며 널리 확산시켜야 한다. 이는 국가 규범에 기반을 두고 국제협정을 준수하며 공기업과 그 자회사에 적용되어야 한다.

▶제6장: 공시 및 투명성

- A. 공기업은 국제적으로 인정받는 엄격한 기업 공시 기준에 따라 중요한 재무 및 비(非)재무 정보를 공개해야 하며, 해당 정보는 소유주인 국가와 일반 국민들의 주요 관심사 영역을 포함해야 한다. 특히 공공이익을 위해 수행되는 공기업 활동에 관한 정보도 여기에 포함된다. 정보 공시는 공기업의 역량과 규모를 감안하여 다음과 같은 정보를 포함해야 한다:
 - 4. 이사회 이사진 및 핵심 경영진의 보수
 - 5. 이사회 다양성 확대 정책, 타기업 이사회에서의 역할, 이사의 독립성 여부 등 이사 자격 요건 및 선임 과정

▶제7장: 공기업 이사회의 책임

공기업 이사회는 전략적 경영 자문 및 경영진 감독 기능을 수행하는 데 필요한 권한, 역량 및 객관성을 갖추어야 한다. 이사회는 청렴하게 행동해야 하며, 자신의 행동에 책임을 져야 한다.

- A. 공기업 이사회에는 명확한 권한과 기업 성과에 대한 최종적 책임이 부여되어야 한다. 공기업 이사회의 역할은 가급적 회사법 또는 기타 법률에 명확히 규정되어야 한다. 이사회는 소유주에게 완전한 책임을 져야 하고, 기업의 최대 이익을 위해 행동해야 하며, 모든 주주들을 공정하게 대우해야 한다.
- B. 공기업 이사회는 정부가 설정한 광범위한 임무 및 목표에 기초하여 전략을 세우고, 경영감시 역할을 효과적으로 수행해야 한다. 공기업 이사회는 최고경영자(CEO)에 대한 임면 권한을 가져야 한다. 공기업 이사회는 기업의 장기적 이익에 부합하는 경영진의 보수수준을 책정해야 한다.
- C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 행사할 수 있도록 구성되어야 한다. 공무원 출신 이사를 포함한 모든 이사들은 자격 요건을 갖춘 경우에 임명되어야 하고 동등한 법적 책임을 지녀야 한다.
- D. 독립된 사외(또는 비상임) 이사가 존재하는 경우, 해당 이사는 객관적인 판단을 위협할 수 있는 기업, 경영진, 대주주 및 소유권주체와의 물질적인 이해관계나 인간관계로부터 자유로워야 한다.
- E. 이사의 객관적인 직무 수행을 어렵게 만드는 이해관계 충돌을 방지하고 이사회의 의사결정 과정에 정치적 개입을 제한할 수 있는 방안이 시행되어야 한다.
- F. 이사회의 의장은 효율적인 이사회 운영에 대한 책임을 져야 하며, 필요한 경우, 다른 이사들과 협조하여 국가 소유권 주체와의 의사소통을 위한 연락담당자의 역할을 담당할 수 있다. 이사회 의장직은 최고경영자(CEO)직과 겸직되지 않는 것이 바람직하다.
- G. 만약 근로자이사제도를 시행하는 경우에는 효과적인 제도 수행 및 이사회의 전문성, 정보력 및 독립성 증진에 기여할 수 있는 방안들이 개발되어야 한다.
- H. 공기업 이사회는 특히 감사, 리스크 관리 및 보수체계에 관해 전체 이사회 기능을 보완할 수 있도록 독립적인 적임자들로 구성된 특별위원회의 설립을 고려해야 한다. 특별위원회의 설립은 이사회의 효율성을 향상시켜야 하며 전체 이사회에 대한 책임을 감소하지 않아야 한다.
- I. 공기업 이사회는 이사회 의장의 감독하에 매년 이사회 성과와 효율성에 대한 조직적인 평가를 수행해야 한다.
- J. 공기업은 효율적인 내부 감사 절차를 도입하여, 이사회, 감사위원회 또는 그에 준하는 조직이 감시하고 직접 보고 받는 내부 감사 기능을 수립해야 한다.

출처: OECD · KIPF, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인 2015 개정판』 한글번역본, 2016.

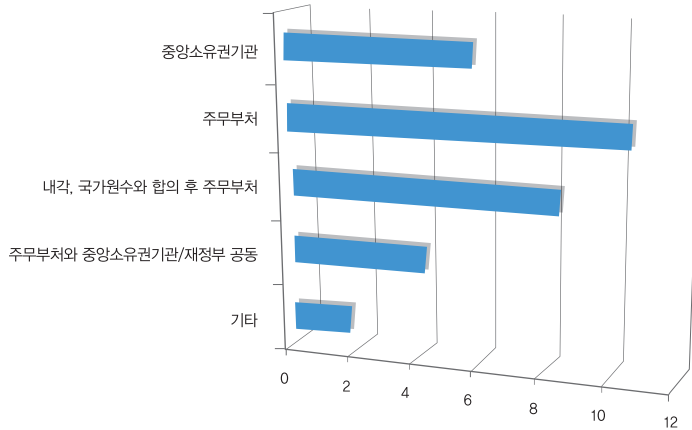
2. 주요국의 공기업 이사회 제도

1) 이사 임명 방식

- 거의 대부분의 국가에서 공기업 이사의 임명권은 주무부처 장관이 갖거나, 부처 간의 협의과정을 통해 행사됨
 - 각국 정부가 공기업의 이사 임명에 적용하는 절차는 국가의 공기업 소유권 기능의 중앙집중화 정도와 공기업에 대해 국가가 보유한 지분을 크기에 따라 결정됨

[그림 1] 이사회 임명의 책임주체¹⁾

(단위: 국가 수)



주: 1) 캐나다, 이탈리아 등 일부 국가에서는 공기업의 유형에 따라 하나 이상의 이사선임 방식을 적용하기도 한다.
출처: OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, pre-publication version, 'Chapter 3: SOE Board of Directors', 2017.

- 국가소유권 전담기관이 있는 칠레와 슬로베니아의 사례와 같이 정부의 소유권 기능이 중앙으로 집중화된 국가에서는 단일 부처가 이사 임명권을 포함한 공기업의 소유권 기능을 담당할 수 있음
 - 브라질, 에스토니아, 라트비아, 터키 등 다수의 국가에서는 이사회 임명에 대한 책임을 소유권 기관과 주무부처가 분담하고 있음
 - 소유권이 상대적으로 분산된 국가에서는 주로 주무부처가 공기업 이사의 임명권한을 보유하고 있지만, 공공재정을 담당하는 일반정부기관이 한 명 또는 그 이상의 이사 선임권을 보유하는 경우도 있음
 - 스웨덴에서는 이사 임명과 관련된 담당부처 장관의 결정을 내각 또는 국가원수와 같은 보다 광범위한 일련의 부처들과 일종의 합의를 이루도록 하는 방식을 사용하고 있음

- 'OECD 공기업 가이드라인'에 따르면, 공기업 이사 임명 결정은 투명하고 일관성 있는 이사 후보자 지명 또는 추천 방식에 의해 뒷받침되어야 함
 - 또한, 'OECD 공기업 가이드라인'에서는 이사 선임 과정에 기존 공기업 이사와 정부

- 인사 이외의 주주가 참여하는 것이 바람직하다고 권고하고 있음
- ‘OECD 공기업 가이드라인’에서는 공기업 이사 후보자 지명 방식과 관련하여 다음의 세 가지 주요 지침을 포함하고 있음

가. 이사 후보자에 대한 명확한 최소자격기준

- ‘OECD Compendium of SOE Governance’의 조사대상 국가 중 절반가량(53%)은 이사회 이사의 최소 자격기준을 설정하고 있다고 보고하고 있음
- 자격기준은 주로 후보자의 학력 및 전문 경력과 관련되며, 이사회 구성을 개선하고 이사회 평가절차의 일관성을 제고하기 위해 개발됨
- 캐나다에서 공기업 이사회는 잠재적 이사 후보를 선별하기 위해 이사 프로필을 작성해야 되는 공식 절차가 있음
- 프랑스에서는 소유권기관이 정식 평가를 거쳐 사전에 선별된 ‘이사후보 인력풀’을 운영
- 이스라엘에서 이사 선임은 이사 후보가 법률에 명시된 최소한의 이사 자격요건을 충족시키는지를 확인하는 작업을 하는 인사위원회의 승인을 받아야 하며, 공기업청(GCA)이 이사 채용절차를 주재
- 포르투갈에서 이사 후보자는 공직자 채용 및 선정위원회(Committee on Recruitment and Selection for Public Administration)의 구체적 기준에 따라 검증을 받음
- ‘OECD Compendium of SOE Governance’에서는, 이와 같은 형식적인 최소자격요건 이외에도 전문지식, 경험 및 개인적 특성을 적절히 갖춘 인재로 이사직 공석을 채우기 위한 맞춤형 채용방식을 시행하는 것이 바람직하다고 권고하고 있음

나. 정부 추천 이사후보자에 대한 비공식적 검증 또는 자문

- 중앙집중형 소유권기능을 가진 국가에서 소유권 담당기관은 공기업 이사후보 검증을 위한 일종의 정보처리기관 역할을 수행하기도 함
- 이와 같은 방식은 예컨대 조정기관들이 장관에게 자문을 구하거나 책임자를 추천하

는 호주 및 영국에서 시행하는 방식

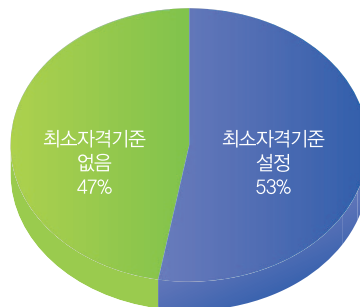
- 뉴질랜드에서는 조정기관이 유자격자 및 최종후보자 명단을 작성하여 이사 임명권을 갖는 장관들에게 전달하며, 후보 실사 및 검증을 실시하거나, 심지어 신규이사에 비교육도 제공

다. 이사추천위원회 설치

- 일부 국가들은 적어도 일부 대규모 공기업들에 한하여 민간기업의 관행을 따라 최종 이사선임권을 갖는 연차총회(AGM) 소속의 외부이사추천위원회를 구성하고 있음
- 노르웨이에서 상장공기업의 이사 후보자 추천은 각각 정부와 비정부 주주의 대표들로 구성된 이사추천위원회를 통해 이루어짐
- 스웨덴은 상장공기업에 한하여 노르웨이와 동일한 절차를 갖추고 있으며, 비상장공기업의 경우에는 별도의 공식 지명절차가 있음
- 라트비아에서는 상세한 이사선임기준 및 평가절차를 결정하고 이사후보자 평가를 수행하며 이사 선정을 위한 후보자 추천을 하는 이사추천위원회를 구성해야 하며, 추천위원회의 위원이 되기 위한 구체적인 자격기준은 정부가 규정하고 있음

[그림 2] 이사 후보 최소자격기준 설정 여부

(단위: %)



출처: OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, prepublication version, 'Chapter 3: SOE Board of Directors', 2017.

〈표 2〉 주요국의 이사 임명 체계

국가	공식 임명권한	의회 승인	정부 차원 검증 및 승인	소유권기관 관여	이사회가 CEO 임명
아르헨티나	소유권부처				
호주					○
오스트리아	소유권부처			○	○
벨기에	국왕령		○		X(정부)*
브라질	대통령		○		
캐나다	총독/장관				X(정부)*
칠레				○	
중국				○	
콜롬비아	분권				
코스타리카	정부위원회 (행정부/내각)				
체코 공화국	총리/분권				○*
덴마크	소유권부처		○		○*
에스토니아	분권				
핀란드				○	○
프랑스	소유권부처			○	
독일	소유권부처				○*
그리스	소유권부처 /주무부처	○(일부 특정 공기업 경우)		○(산하 공기업만)	○
헝가리	소유권행사 기관			○	
이스라엘	분권	○		○	○
이탈리아	분권				X(정부)*
일본					○(정부 승인)
한국	기획재정부			○	X(정부)
라트비아	소유권부처 (추천위원회의 추천)			○	○
리투아니아	소유권부처		○	○	
멕시코					X(대통령)
네덜란드	소유권부처	X	X	○	X
뉴질랜드	소유권부처		○	○	○
노르웨이	소유권부처		X	○	○
폴란드	소유권부처				○
포르투갈	분권		○		
러시아				○	
슬로바키아					X(정부)
슬로베니아				○	
스페인	분권			○	○(정부 추천)
스웨덴	소유권부처	X	○	○	○
스위스	연방의회				○
터키	분권		○		X(주무장관)
영국	국무상			○	X(정부)*

주: * 표시는 2005년도 정보임.

출처: OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, pre-publication version, 'Chapter 3: SOE Board of Directors', 2017.

2) 이사회 구성 및 규모

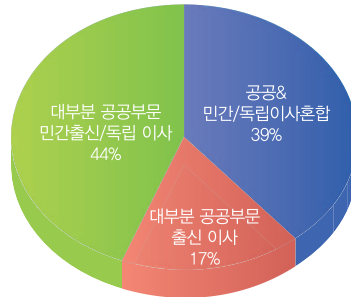
- ‘OECD 공기업 가이드라인’에 따르면, 공기업 이사회는 전문적이고 객관적이며 독립적인⁰³ 판단을 내릴 수 있도록 구성되어야 함
 - 이사회가 기업과 주주 모두의 이익에 부합하도록 효과적으로 기업을 이끌기 위해서는 이사 선임과정에서 때로는 절충적인 판단이 필요
 - 예컨대, 정부 측 인사를 이사회에 포함시킬 것인지, 몇 명을 포함시킬 것인지, 그리고 이사가 지녀야 할 전문성, 경험 및 특징은 무엇인지를 결정하는 일이 공기업 이사회 절충안에 포함되어야 함

- ‘OECD Compendium of SOE Governance’에 따르면, 다수의 OECD 회원국들은 정부 측 이사와 "독립적" 비상임 이사가 적절히 조합된 이사회를 구성하고 있음
 - 정부 측 대표의 이사회 참여는 중요한 공공정책 목표를 부여받은 공기업의 경우에 종종 그 정당성이 인정되고 있음
 - 일부 국가는 이사회에 대한 정부의 과도한 영향력 행사를 방지하기 위해서 ‘공무원 할당제(quota)’와 같이 공기업 이사회에 참여하는 공무원 수를 제한하기 위한 조치(핀란드)를 취하거나, 국가소유권 담당기관 측 인사가 이사로 임명될 수 있는 경우를 예외적 조항으로 명시(호주, 스웨덴)하고 있음
 - 장·차관, 기타 행정부 대표, 정부와 밀접한 관련이 있는 당사자들은 어떠한 경우에도 공기업 이사회에 참여시켜서는 안 된다는 여론이 전 세계적으로 증가하는 추세임

⁰³ 이사회는 ‘독립성’을 ‘독립’ 이사와 혼동해서는 안 된다. 독립적이고 객관적인 이사회는 공공지배구조를 적용하고 이사회 프로필을 기반으로 고안된 법률체계에 따라 운영되는 이사회를 말한다. 독립 이사(국가마다 정의가 다를 수 있음)란 기업의 어떤 이해관계자의 이익도 직접 대변하지 않으면서, 특정 전문성과 역량을 가지고 이사회에 기여하려는 자이다.

[그림 3] 이사회 구성: 정부출신, 민간, 혼합 비율

(단위: %)



출처: OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, pre-publication version, 'Chapter 3: SOE Board of Directors', 2017.

- 공기업 이사회의 독립성과 전문성을 강화하기 위해 일부 국가들은 이사회의 임기를 제한(통상 3~5년)하고 있음
 - 이들 국가에서 대규모 또는 상업적 공기업은 민간기업과 동일하거나 유사한 규정을 적용하여 일정 수 이상의 독립(비상임)이사를 선임해야 하는 규정이 있는 경우도 있음
 - 예컨대, 영국에서는 민간기업과 공기업 모두에 적용되는 '기업지배구조 통합규범 (Combined Code on Corporate Governance)'에 따라 이사회의 과반수 이상이 독립 이사여야 함
 - 덴마크, 핀란드, 독일, 카자흐스탄, 한국, 라트비아, 네덜란드, 뉴질랜드, 노르웨이 및 스웨덴이 위와 유사한 규정을 시행하고 있음
 - 라트비아에서는 정부규정에 따라 이사 중 과반수가 독립 이사여야 함
 - 국가소유권 담당 기관이 선임한 이사를 제외한 모든 공기업 이사는 기업의 사업과 재무에 대한 전문지식을 필수적으로 갖추어야 함

- 이상적인 이사회 규모의 결정은 체계적이고 효율적이며 전문적인 이사회 운영을 위해 중요
 - 이사회의 크기는 공기업의 규모, 리스크 요소, 사업 성격 등 수많은 요인에 따라 결정되며, 이는 모든 공기업에千篇일률적으로 적용되는 이사회의 적정 규모는 없다는 것을 의미

- 그럼에도 불구하고, OECD 회원국들의 공기업 이사회 규모는 보통 5~8명으로 구성됨

〈표 3〉 국가별 공기업 이사회 정원

(단위: 명)

국 가	최대 규모	최소 규모
오스트리아	20	3
브라질	6	-
캐나다	12	9
칠레	7	3
덴마크	-	3
핀란드	10	3
프랑스	18	9
그리스	7	-
헝가리 ¹⁾	7	3
이스라엘	12	5
이탈리아	5	3
카자흐스탄	-	3
대한민국	15	-
라트비아	5	3
리투아니아	15	3
뉴질랜드	9	2
노르웨이	-	3
폴란드	-	3-5
포르투갈 ¹⁾	-	-
슬로베니아	-	3
스페인	15	-
스웨덴	9	3
스위스	10	5
터키	-	6
영국 ¹⁾	-	-

주: 1) 개별 공기업에 공식 규정 적용

출처: OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, OECD, pre-publication version, 'Chapter 3: SOE Board of Directors', 2017.

〈표 4〉 국가별 공기업 이사회 구성 및 효율성

	독립적(비상임) 이사 (최소/최대)	정부출신 이사	근로자대표 이사	이사회 최대 정원	이사회 구성의 다양성 규정	
					법적 의무	명시
아르헨티나	-	-	없음	-	-	-
호주	있음(이사회 전체)	없음*	없음	-	-	-
오스트리아	있음(과반수 이상)	있음(소유권 비례)	있음(1/3)	10명	-	공기업에 대해서만 현재 25% 여성 할당제 2018년까지 감사회 정원의 35% 여성할당
벨기에	있음	있음	없음	-	33% 여성할당제	-
브라질	-	있음(과반수 이상)	-	-	-	-
캐나다	있음	있음	없음*	-	성별다양성 및 소수인종 할당제 존재	-
칠레	-	-	-	5명	-	40% 여성할당제
콜롬비아	있음(25% 이상)	-	-	-	-	-
코스타리카	-	-	-	-	정부임명인사 할당제	-
체코공화국	있음(과반수 이상)	있음(소유권 비례)	있음(1/3)	-	-	-
덴마크	있음(거의 모두)	없음*	있음(1/3)	-	-	동일한 성별균형 장려
에스토니아	-	-	없음	4명	-	-
핀란드	있음(거의 모두)	있음(최대 2명)	있음(최소 1/5)	-	-	40% 여성/남성 할당제 장려
프랑스	있음(1/3)*	있음(1/3)*	있음(1/3)	-	40% 여성할당제	-
독일	있음(거의 모두)	있음(최대 2명)	있음(1/3~50%)	-	30% 여성할당제	-
그리스	있음(최소 2명)	있음	있음(1명)	-	여성할당제 (정부 출신인사)	-
헝가리	있음	있음	있음(1/3)	5명(기업종류에 따라 차이)	-	-
아이슬란드	-	-	없음	-	40% 여성/남성 할당제	-
아일랜드	-	-	있음(1/3)	-	-	모든 정부 이사회에 40% 여성참여장려
이스라엘	-	있음	있음	-	소수인종대표 참여 장려. 여성/남성 균등대표제.	-
이탈리아	-	없음*(의결권 없는 참관인 만)	없음	-	33% female quota	-
일본	-	없음*	없음*	-	-	-

	독립적(비상임) 이사 (최소/최대)	정부출신 이사	근로자대표 이사	이사회 최대 정원	이사회 구성의 다양성 규정	
					법적 의무	명시
한국	있음(자산규모 2조원 이상의 공기업 및 준정부기관 이사회의 절반 이상)	없음	없음	-	-	-
라트비아	있음(절반)	금지되지 않음	없음	-	없음	없음
리투아니아	-	-	없음	-	-	-
룩셈부르크	-	-	있음(1/3)	-	-	여성/남성 균등 대표제 장려
멕시코	있음	있음(과반수 이상)	없음*	-	-	-
네덜란드	있음	없음*	있음(1/3)*	없음	-	자발적으로 30% 여성할당제 목표
뉴질랜드	있음(거의 모두)*	없음	없음*	-	소수인종 균등 대표제 선호	-
노르웨이	있음(과반수 이상)	없음*	있음(최대 1/3)	없음	성별균등대표제 (남/여 약 40%)	-
폴란드	있음	있음	있음(2~4명 & 최대 2/5)	-	-	남/여 균등참여 장려
포르투갈	-	-	있음(관련 법 없음)	-	-	30% 여성할당제 장려
슬로바키아	있음(대부분)	있음*(소유권 비례)	있음(50%)*	-	없음	없음
슬로베니아			있음(1/4~50%)	-	여성할당제 (정부출신인사)	남/여 40% 양성 균등대표제 장려
스페인	50%	있음	있음(2~3명)	-	-	성별균등 장려
스웨덴	있음 (90%)	없음	있음(2명~50%)	없음	-	성별균등 장려 (40% 목표)
스위스	있음	있음	-	-	없음	-
터키 ¹⁾	없음*	있음	없음*	-	-	-
영국	있음(과반수 이상)	있음(비상임 1명)	없음	-	-	상장공기업 25% 여성할당제
미국	-	-	없음*	-	-	-

주: * 표시는 2005년도 정보임.

1) 자본시장법(Law Nr:6362)에 따르면, 상장 공기업의 이사회에 독립 이사를 임명하는 것은 의무이다.

출처: 『기업 이사회의 성별균형』(Gender balance on corporate boards), 유럽연합 집행위원회, 2015, http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/files/womenonboards/factsheet_women_on_boards_web_2015-10_en.pdf.

『기업지배구조와 근로자의 목소리: 유럽의 관점』(Workers' voice in corporate governance - A Europeanperspective).

Economic Report Series, TUC, 2013, https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/workers-voice-in-corporate-governance_0.pdf.

2016년 각국 당국이 제공한 정보.

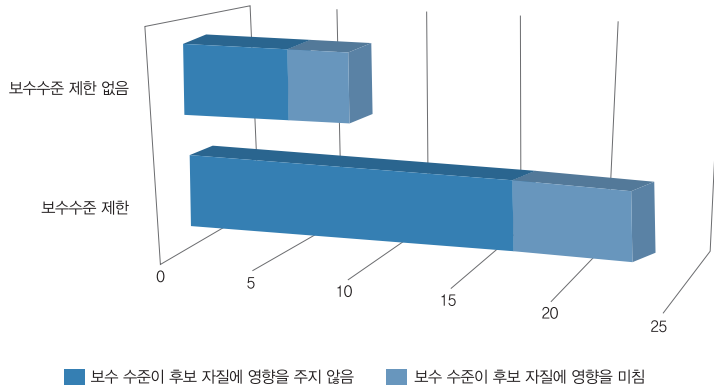
3) 이사 교육 및 보수 체계

- 'OECD 공기업 가이드라인'에는 공기업 이사회 전문성과 실적을 제고하기 위한 이사진에 대한 교육과 보수체계에 관한 구체적인 권고사항이 포함되어 있음
 - 이사 교육과 관련하여, 'OECD 공기업 가이드라인'에서는 새로 임명된 이사들이 공기업 이사진이 갖춰야 할 의무와 책임을 숙지하기 위한 최소한의 교육·연수(신규이사 예비교육 등)를 제공받을 것을 권고하고 있음
 - 신입이사 예비교육은 임명 후 한 달 내에, 반드시 첫 이사회 회의 이전에 이루어져야 할 것을 권고
 - 뉴질랜드의 공기업운영부(Commercial Operations Group)는 신규 및 재직 이사들을 위한 예비교육을 주관
 - 이스라엘의 공기업청(GCA)은 이스라엘 정부에 의해 선임된 공기업 이사에 대한 전문 교육을 시행하고 있으며, 해당 교육과정은 신규 이사에 대한 재무제표 및 인사관리에 대한 예비교육으로 구성

- 공기업 이사에 대한 보수 체계는 책임자를 유치 및 유지하기 위해 최대한 시장 현황을 반영하여 책정되어야 함
 - 하지만 사실상 대부분의 OECD 회원국에서 공기업 이사진의 보수 수준은 시장 수준을 하회하고 있음
 - 이는 각국 정부가 이사진 보수를 결정하는 데 있어 공공부문의 과도한 보수 지급에 대한 대중적 논란을 피하고자 하기 때문
 - 예컨대, 체코, 핀란드, 라트비아, 노르웨이 및 스페인은 최근 몇 년 사이 공기업 이사 및 임원의 보수 및 고용조건에 대해 일정 수준의 한도와 제한을 두는 규정을 마련하였음
 - 조사대상 국가 중 70%는 공기업 이사 보수에 관해 일정 형태의 법적 및 정책적 제한을 두고 있음
 - 이들 중 약 3분의 1(29%)은 보수 수준이 후보 자질에 좋건 나쁘건 영향을 미치는 것으로 보고하고 있음

[그림 4] 보수 수준이 이사회 후보 자질에 미치는 영향

(단위: 국가 수)



출처: OECD(2013) 및 각 정부당국이 이후 제공한 정보.

4) 이사회 평가

- 각국 정부는 이사회의 실적을 제고하고 리스크를 최소화하기 위한 방법으로 민간기업에서 오랫동안 실시되어온 이사회 평가제도의 도입을 점점 더 장려하고 있는 추세임
 - 이사회 평가는 이사회의 전반적인 운영과 이사가 지녀야 할 바람직한 자질에 대한 명확한 관점을 형성하는 데 도움을 주고, 이를 통해 향후 이사 지명 시 필요한 부분들을 파악하는 데 도움이 됨
 - 평가 방식과는 무관하게, 이사회 평가는 이사회의 전체 실적에 초점을 맞추어야 하며, 평가가 '단순 점검(box-ticking)' 행위에 국한되어서는 안 됨
- 이사회 평가방식은 이사회 의장이 실시하는 비공식적 평가부터 공식적인 자체평가, 그리고 외부전문가와 조력자에 의한 공식평가에 이르기까지 국가별로 다양함
 - 평가는 개별 이사 또는 이사회 전체를 대상으로 할 수 있음
 - 브라질의 기획부는 공기업 이사회가 상세한 설문지를 바탕으로 매년 자체평가를 실시하고 그 결과를 기획부와 공유하도록 요구하고 있음
 - 칠레의 소유권기관은 모든 공기업 이사회의 인사고과기준을 설정하면서도 실제 평

가 업무는 대부분 기업지배구조센터에 위탁하고 있음

- 이스라엘의 공기업관리청(GCA)은 2015년에 자체평가 시스템을 포함한 체계적인 이사회 평가 절차를 개발하였으며, 해당 평가는 이사회 전체와 개별 이사 모두에 중점을 두고 있음
- 폴란드의 재무부는 산하 공기업의 이사회가 작성하고 제출한 문서를 기반으로 산하 공기업의 감사회에 대한 정기적인 평가를 실시
 - 공공정책 목표를 수행하는 주무부처 산하의 공기업의 경우 담당 주무부처가 이사회 평가를 수행
- 스위스의 공기업 이사회는 4년마다 설정되는 경영전략 목표를 기준으로 이사회 전체가 평가받으며, 평가 결과는 이사회 의장에게 전달됨

〈표 5〉 국가별 공기업 이사회 평가

	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
아르헨티나	아니오	아니오	공식(상장공기업만 해당)	아니오	-
호주	임의적	-	-	-	-
오스트리아	아니오	아니오	-	아니오	-
벨기에	아니오	아니오	공식	아니오	-
브라질	아니오	그렇다(설문)	공식	아니오	아니오
캐나다	임의적	그렇다(구속력 없는 지침)	비공식	아니오	그렇다(비공식)
칠레	그렇다(연례)	그렇다(설문)	공식	그렇다	그렇다
콜롬비아	-	-	공식(상장공기업만 해당)	-	아니오(예외 있음)
코스타리카	아니오	-	아니오	-	-
체코공화국	임의적	그렇다	공식	그렇다	그렇다
덴마크	아니오	임의적(설문)	공식 또는 비공식	아니오	그렇다
에스토니아	아니오	-	공식(상장공기업만 해당)	-	그렇다
핀란드	아니오	그렇다	공식 또는 비공식	그렇다	아니오
그리스	아니오	그렇다(감사위원회, 상임이사)	공식(상장공기업만 해당)	-	아니오
헝가리	그렇다(연례)	-	-	아니오	그렇다

	소유권기관에 의한 하향식 평가 수행 여부	공식적인 평가절차 수립 여부	이사회 성과 자체평가 (공식/비공식)	외부전문가 평가 수행 여부	이사회 임명에 평가결과 반영 여부
이스라엘	-	그렇다	그렇다	-	아니오
카자흐스탄	그렇다	그렇다	-	아니오	-
한국	아니오	-	-	-	그렇다(비공식)
라트비아	그렇다	아니오	공식	아니오	-
리투아니아	-	-	공식	-	그렇다(비공식)
멕시코	아니오(예외 있음)	그렇다(2개 기업)	아니오	그렇다(2개 기업)	아니오
네덜란드	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다	그렇다
뉴질랜드	아니오	아니오	공식	-	그렇다
노르웨이	그렇다	그렇다	비공식	아니오	그렇다
폴란드	정기적	-	아니오	-	그렇다(비공식)
포르투갈	아니오	아니오	공식	아니오	그렇다
러시아	-	-	공식(상장공기업만 해당)	-	-
슬로베니아	아니오	그렇다(매뉴얼)	공식	아니오	그렇다
스웨덴	그렇다(연례)	그렇다	공식	그렇다(대부분 기업 정기적)	그렇다(비공식, 의장이 소유주와 협의)
스위스	그렇다	아니오	비공식	아니오	그렇다(비공식)
터키	아니오	아니오	아니오	아니오	아니오
영국	임의적	아니오	비공식	그렇다(필요시)	그렇다(비공식)

출처: 저자 작성. * 표시는 2005년 정보

3. 결론

- 대부분의 국가에서 공기업 이사회 역할의 중요성은 증가하고 있으며, 민간기업의 이사회 체계와 유사한 방식으로 운영되는 공기업이 늘어나고 있는 추세임
 - ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’ 2015년 개정판의 가장 핵심적인 공기업 지배구조 지침은 이사회의 역할 강화임
 - 거버넌스 또는 지배구조(Governance)라는 용어는 국가별로 해석이 조금씩 다르지만, 공통적으로 이사회의 역할 강조를 내포하고 있음
 - ‘OECD Compendium of SOE Governance’에서 조사한 30여개 주요국의 공기업 이사회 제도는 국가마다 매우 상이한 것으로 나타나고 있음

- ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’에서는 제도 개선을 통해 공기업 이사회 독립성, 전문성 및 자율성을 강화할 것을 권고하고 있음
 - ‘OECD Compendium of SOE Governance’의 조사 대상국 중 약 절반가량의 국가들이 이사 최소자격기준 설정, 정부추천이사 검증, 이사추천위원회 설치 등 ‘OECD 공기업 가이드라인’에서 권고하는 투명하고 일관된 공기업 이사회 임명 방식을 시행하고 있는 것으로 나타남
 - 조사 대상국 중 약 70%가 독립적인 비상임이사를 두고 있으며, 60%의 국가에서 정부 출신 이사를 감소하거나 제한하고 있음
 - 약 40%의 국가에서는 이사회 임기를 제한하고 있음
 - 이사 교육을 시행하거나 민간기업과 유사한 시장 수준의 이사회 보수 수준을 보장하는 국가는 매우 적은 편임
 - 이사회 평가는 점점 더 장려되고 있지만 민간기업과 유사한 평가를 시행하는 국가는 아직 많지 않음

참고문헌

OECD, *Compendium on SOE Governance and Ownership Practices, Corporate Governance*, pre-publication version, ‘Chapter 3: SOE Board of Directors’, 2017.

OECD·KIPF, 『OECD 공기업 지배구조 가이드라인』 2015 개정판(OECD Guidelines of State-Owned Enterprise, 2015 Edition)’, 한국조세재정연구원 한국어판, 2016.

유럽

근로자 이사회 참여제도⁰¹(1): 유럽경제지역⁰²을 중심으로

1. 유럽경제지역(European Economic Area; EEA) 기업지배구조: 이사회 구성

- 이사회(board of directors) 구조는 이사회가 기업의 경영과 감독 기능 모두를 수행하는 ‘일원적 이사회’와 경영과 감독 기능이 분리된 ‘이원적 이사회’로 나눌 수 있음⁰³
 - 일원적 이사회가 가장 보편적이나 유럽의 경우 유럽연합 규정(EU regulation)에 따라 유럽 주식회사(European public limited-liability companies; Societas Europaea)는 두 개의 이사회 구조 중 선택 가능함⁰⁴

⁰¹ 우리나라에서 주로 노동이사제로 명명되는 고용인들의 회사 정책 참여를 가리켜 유럽 등 다른 국가에서는 공동결정(co-determination; joint-decision making)제도, 근로자 이사회 참여(board-level employee representation; worker board-level participation), 등으로 다양하게 지칭되고 있음. 본 동향에서는 유럽노동조합연구소(European Trade Union Institute; EUTI) 자료를 기준으로 근로자 이사회 참여로 통일하고자 함

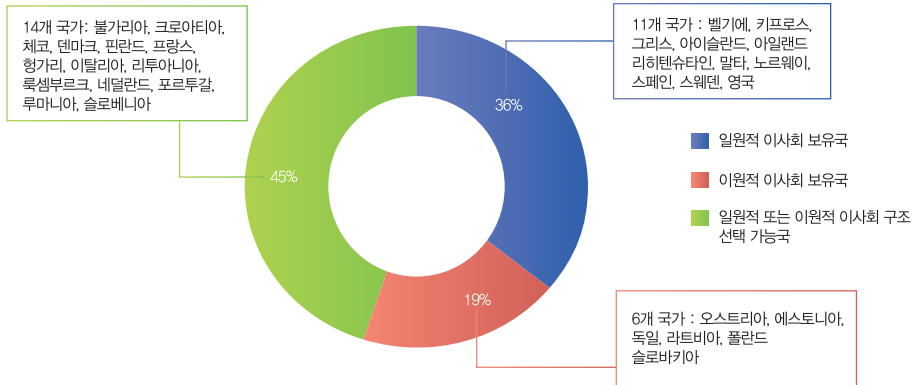
⁰² 유럽의 양대 무역블록인 유럽연합(EU) 28개국과 유럽자유무역연합(EFTA) 3국 등 총 31개국으로 구성된 단일통합시장으로 1994년 1월 1일에 공식 출범하였음. 유럽경제지역(EEA) 내에서는 상품과 서비스는 물론 역내 국민들은 여행과 거주, 노동에서 동등한 권리를 부여받음 (http://www.kita.net/jsp/wiki/WIKI002.R02.cmd?n_index=71091&pagenum=2&charSet, <https://www.gov.uk/eu-eea>, 접속일자: 2017.8.23.)

⁰³ 안상아, 「주요국의 상장기업 대상 이사회 구조 법적 현황」, 『Corporate Governance Service Report』 제4권 제6호, 한국기업지배구조원, 2014, p.17

⁰⁴ OECD, *OECD corporate governance factbook*, 2017, p.93

- 유럽경제지역 31개 국가들의 기업지배구조 형태를 살펴보면 일원적 이사회와 이원적 이사회 구조를 가지고 있는 국가가 각각 11개 국가, 6개 국가이며 나머지 14개 국가는 두 가지 형태 중 기업이 선택할 수 있도록 함으로써 혼합 형태를 보임(〈그림1〉 참고)

[그림 1] 유럽경제지역 이사회 형태에 따른 비중



출처: ETUI, "Workers board-level participation in the 31 European economic area countries," 2015, 표를 저자가 재구성함

2. 유럽경제지역 근로자 이사회 참여제도

1) 근로자 이사회 참여 관련 법률

- 유럽조약 제153조 제1항 (f)호에 따라 유럽연합은 근로자들의 의견 표시 및 당사자들의 이익을 위한 집단 방어, 이사회 참여 등을 인정하고 있음⁰⁵
 - 단, 제153조의 조항은 임금, 협회의 권리, 파업 또는 고용주가 특정 조건에 동의할 때까지 근로자를 출근하지 못하게 하는 것 등에 적용되어서는 안 됨(제5항)
- 일부 유럽연합 국가들은 근로자 이사회 참여 권리를 법으로 규정하고 있으며 유럽연합 주요 국가들의 관련 법, 단체협약 등은 〈표 1〉과 같음

⁰⁵ Official Journal of the European Union, "Consolidated version of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union," 2008

〈표 1〉 유럽연합 주요국의 근로자 이사회 참여 관련 규정

국가명	관련 규정(법률, 단체협약 등)
오스트리아	- 1965 주식법(1965 Stock Act) - 1974 노동법(1974 Labour Constitution Act) - 1974 감독이사회 근로자 대표에 관한 훈령(Directive on Employee Representation on Supervisory Boards)
핀란드	- 행정 업무 근로자 대표에 관한 1990 법(1990 Act on Personnel Representation in the Administration of Undertakings)
프랑스	- 1946 법령(1946 decree) - 공공부문 민주화에 관한 1983 법(1983 Law on the democratisation of the public sector) - 1986 훈령 등
독일	- 1951 석탄, 철강산업 공동결정법(1951 Coal, Iron and Steel Industry Co-Determination Act) - 1952 노동자대표법(1952 Works Constitution Act) - 1976 공동결정법(1976 Co-Determination Act). - 민간부문에서는 그 외 다수의 공동협약조항들이 존재
아일랜드	- 1977/1988 (공기업) 근로자 참여법(Worker Participation (State Enterprise) Acts of 1977 and 1988)
룩셈부르크	- 1915 회사법(1915 Companies Act) 등
네덜란드	- 1971 구조법("Structure Law") 등
노르웨이	- 1976 회사법(1976 Companies Act)-1980 재단법(Foundations Act) 등
포르투갈	- 포르투갈 헌법-1979 근로자위원회에 관한 법(Law on Workers' Committees) 등
스웨덴	1987 Act on Board Representation for Private Sector Employees (original legislation dates from 1973).

출처: Eurofound, Board-level employee representation in Europe (<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/board-level-employee-representation-in-europe>, 접속일자: 2017.8.25)

2) 근로자 이사회 참여제도 도입 현황

- 유럽에서 근로자 이사회 참여제도는 공기업에 적용하면서 점차 민간부문으로 확대되었고 현재 대다수의 유럽 국가가 근로자 이사회 참여제도를 시행하고 있음⁰⁶
- 역내 각 국가의 근로자 이사회 참여는 그 적용범위 및 구성 비율 등에서 차이를 보이며 유럽경제지역 31개국 중 19개 국가가 공기업 내 감독이사회 등에 근로자가 참여할 수 있도록 그 권리를 보장함(〈표 2〉 참고)
 - 13개 국가는 공기업, 상장 및 주식회사 등 공공과 민간 양 부문에서 근로자의 이사

06 최준선, 「상법상 근로이사제 도입의 문제점」, 『KERI Insight』 17-01, 한국경제연구원, 2017, p.11

회 참여 권리를 보장함

- 오스트리아, 크로아티아, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 헝가리, 룩셈부르크, 네덜란드, 노르웨이, 슬로바키아, 슬로베니아, 스웨덴이 포함됨

- 체코, 그리스, 아일랜드, 폴란드, 포르투갈, 스페인 등 6개 국가는 근로자 이사회 참여를 공기업에 한정하고 있음
- 나머지 12개국은 근로자의 이사회 참여가 거의 없으며 벨기에, 불가리아, 키프로스, 에스토니아, 아일랜드, 이탈리아, 라트비아, 리히텐슈타인, 리투아니아, 말타, 루마니아, 영국이 이에 해당됨

■ 19개국을 살펴보면 최소 직원 30~1,000명을 보유한 기업 근로자 이사회 참여제도가 적용되고 있으며 프랑스와 룩셈부르크 등 공기업과 민간기업 모두에 동 제도를 적용하는 국가들의 경우 해당 부문별 세부사항에서 미세한 차이가 나타남(〈표 2〉 참고)

- 네덜란드와 슬로베니아는 기업이 직원 수뿐만 아니라 자본 또는 매출액, 자산가치 등 여러 조건을 모두 충족하거나 일부 충족시킬 때에 근로자 이사회 참여제도를 적용함
- 공기업, 민간기업 모두 근로자대표 비율은 감독이사회(또는 단일이사회)의 3분의 1이 보편적이거나 최소 1명~이사의회의 2분의 1을 적용하기도 하며 네덜란드와 슬로베니아의 경우에는 기업이 어떠한 이사회 구조를 구축했느냐에 따라(일원적 또는 이원적) 그 비율을 다르게 적용함
- 노사협의회, 노동조합 등이 후보자를 추천하는 경우가 일반적이거나 공기업에만 동 제도를 적용하는 체코의 경우에는 사측과 노동조합의 합의에 의거하여 추천하는 방식을 운영함
 - 후보자 지명은 대부분 직원들의 투표로 이루어지며 독일(석탄철강산업부문) 및 네덜란드 등 몇몇 국가는 주주총회를 통해 결정함

〈표 2〉 유럽경제지역 국가들의 근로자 이사회 참여

국가명	근로자 이사회 참여 여부		적용 범위	근로자 대표비율/수	후보자 추천	지명방식	자격요건
	공공 부문	민간 부문					
오스트리아	○	○	Ltd)300명 Plc	감독이사회의 1/3	노사협의회		노사협의회 구성원만 가능
크로아티아	○	○	Ltd)200명 Plc	1명	1.노사협의회, 없을 경우 2번 2.노동조합 또는 근로자 그룹(최소 20% 이상의 근로 자 지지 필요)	2.직원 투표	제한 없음 직원만 가능
체코	○		공기업	감독이사회의 1/3	고용주가 노동조 합과 합의한 규칙	직원 투표	직원만 가능
덴마크	○	○	Ltd&Plc)35명	-이사회의 1/3(최 소 2명) -적용범위에 속하 는 기업의 모기 업은 최소 3명	명확한 법적 절차 없음	직원 투표	직원만 가능
핀란드	○	○	Ltd&Plc)150명 노동조합 또는 근로자들의 찬반 투표를 통해 기 업에 요구 가능	-고용주와 근로자 (최소 2그룹) 간 협약 -협약이 없을 시, 최소 1/5(최대 4 명). 근로자가 어 느 이사회에서 활동할지는 고 용주가 결정	근로자 그룹	직원 투표	직원만 가능
프랑스	○	○	공기업	-200명 초과: 2명 (최대 1/3) -200명 미만: 이사 회의 1/3(자회사 의 경우) -200~1,000명: 3 명-1,000명 초과: 이사회의 1/3	노동조합 또는 회사 내 근로자 대표단(10%)	직원 투표	직원만 가능
			민간부문 Plc (자발적)	최대 이사회의 1/4 (최대 4명 또는 상장회사의 경우 5명)	노동조합 또는 근 로자(5%) (또는 2,000명 초과 기 업의 경우 100명 근로자의 지지)	직원 투표	
			민간부문 Plc(법 적)-프랑스 내 1,000명 이상 또 는, 프랑스 외 국 가에서 5,000명 이상		4가지 중에 선택 1.노동조합 추천-직원 투표로 결정 2.노사협의회 지명 3.노동조합 지명 4.1명-1,2,3번 중 한 가지 방식으로 지명. 1명은 유럽노사협의회 또는 유럽기업 노사협의회가 지명		

국가명	근로자 이사회 참여 여부		적용 범위	근로자 대표비율/수	후보자 추천	지명방식	자격요건
	공공 부문	민간 부문					
독일	○	○	Plc & Ltd 500~2,000명	감독이사회의 1/3	노사협의회, 직원(10% 또는 100)	직원 투표	-1명 또는 2명: 직원만 가능 -2명 초과시 최 소 2명 직원(외 부 노동조합 대 표 가능)
			Plc & Ltd)2,000명	감 독 이 사 회 의 1/2(최소 임원 1인 포함)	직원(20% 또는 100), 노동조합 2~3명 추천 가능	직원 투표(또는 8,000명이 넘는 직원을 둔 회사 대표들)	직원, 외부 노동 조합 대표
			석탄철강산업 기 업)1,000명	- 감 독 이 사 회 의 1/2(최소 임원 1인 포함)	노사협의회노동 조합	주주총회	직원, 외부 노동 조합
그리스	○		공기업	1명	법률상: 근로자, 사실상: 노동 조합	직원 투표	직원만 가능
헝가리	○	○	Plc & Ltd)200명	D: 감독이사회의 1/3 M: 노사협의회와 이사회 협의	노사협의회	주주총회	직원만 가능
아일랜드	○		공기업 및 공공 기관	이사회 1/3	노동조합 또는 단체교섭기구	직원 투표(해당 장관이 최종 지명)	직원만 가능
룩셈부르크	○	○	Plc)1,000명	이사회 1/3	직원 대표 투표-예외)철강산업 분야: 노동조합이 직접적으로 3명 지명 가능		직원만 가능 (철강 분야 제외)
			공기업(최소 국가지분 25%)	직원 100명당 1명 (최소 3명~최대 이사회 1/3)	직원 대표 투표		직원만 가능
네덜란드	○	○	아래 사항 충족 하는 Plc & Ltd -자본)1,600만 유로 -노사협의회 보유 -직원 100명 초과	D: 이사회 1/3 M: 사외이사 1/3	노사협의회	주주총회	직원 또는 사측 과 단체교섭을 진행하는 노동조합
노르웨이	○	○	Ltd & Plc) 30명 공기업)30명 직원 200명 미만 의 기업의 대다수 직원이 요청하는 경우 가능	최소 1명 최대 이사회 1/3 of the board+1명	노동조합	직원 투표	직원만 가능

국가명	근로자 이사회 참여 여부		적용 범위	근로자 대표비율/수	후보자 추천	지명방식	자격요건
	공공 부문	민간 부문					
폴란드	○	○	공기업 민영화된 공기업	-Plc 또는 Ltd로 전환된 공기업 (국가가 유일한 주주): 감독이사회 2/5 -민영화된 공기업 :최소 감독이사회의 2~4명/500명 초과 기업은 경영이사회의 1명	제한 없음	직원 투표	제한 없음
포르투갈	○		공기업	기업정관에 명시	노동조합, 직원 100명 or 20%	직원 투표	직원만 가능
슬로바키아	○	○	Plc)50명(또는 직원 50명 이하의 기업정관에 명시된 경우)	감독이사회의 1/3 (정관에 따라 최대 1/2)	노동조합, 직원 (10%)	직원 투표	제한 없음
			공기업	이사회의 1/2	명시된 바 없음	직원 투표	직원만 가능
스페인	○		공기업)1,000명, 금속분야 공기업)500명	2~3명(참여자격 있는 노동조합 1명 포함)	노동조합		제한 없음
스웨덴	○	○	Plc & Ltd)25명	-1,000명 미만 기업: 2명 -1,000명 초과하고 여러 분야에 속한 기업: 3명-최대 이사회 1/2	기업과의 단체협약에 속한 노동조합		직원만 가능
슬로베니아	○	○	아래 2가지 이상 충족는 Plc와 Ltd -직원)50명-매출액)880만 유로 -자산가치)440만유로	D: 감독이사회의 최소 1/3~최대 1/2 M: 1/4(최소 1명) • 직원 500명 초과 기업: 경영이사회 1명 또는 이사회에 임원 1명을 지명할 수 있음 (500명 미만의 직원을 보유한 기업의 경우에도 노사협의회와 경영진 간의 합의가 있을 경우 적용 가능)	노사협의회		직원만 가능

주: 1. 유럽경제지역 31개 국가 중 근로자 이사회 참여가 특별히 없는 12개 국가는 표에서 제외함
 2. Plc: 상장 주식회사, Ltd: 비상장 주식회사, D: 이원적 구조 이사회, M: 일원적 구조 이사회
 3. Works Council(WC)은 (기업 내)노사협의회, 직장평의회, 사업장위원회 등으로 번역되고 있으며 본 자료에서는 노사협의회로 통일하였음
 출처: ETUI, "Workers board-level participation in the 31 European economic area countries," 2015

참고문헌

안상아, 「주요국의 상장기업 대상 이사회 구조 법제 현황」, 『Corporate Governance Service Report』 제4권 제6호, 한국지배구조원, 2014, p.17

최준선, 「상법상 근로이사제 도입의 문제점」, 『KERI insight』 17-01, 한국경제연구원, 2017, p.11

European Trade Union Institute, “Workers board-level participation in the 31 European economic area countries,” 2015

OECD, “OECD corporate governance factbook 2017,” p.93

Official Journal of the European Union, “Consolidated version of the treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union,” 2008

한국무역협회, 무역정보

http://www.kita.net/jsp/wiki/WIKI002.R02.cmd?n_index=71091&pagenum=2&charSet, 검색일자: 2017.8.23

Eurofound, Board-level employee representation in Europe,

<https://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/board-level-employee-representation-in-europe>, 검색일자: 2017.8.25
Gov.uk, Countries in the EU and EEA, <https://www.gov.uk/eu-eea>, 검색일자: 2017.8.23

인도

인도 정부예산 확보를 위한 국영 열병합 발전소 지분매각

1. 인도 국영 열병합 발전소 지분매각

- 지난 8월 28일 인도 정부는 국영 열병합 발전소(National Thermal Power Corporation Limited, 이하 NTPC)지분의 10%를 매각하기로 결정함⁰¹
 - NTPC는 인도에서 가장 큰 전기생산업체로서 1975년에 설립되어 2016-2017년 결산 기준 7,934억루피(약 14.6조원)의 매출을 기록하는 한편 전기 생산용량이 50기가와트에 달하는 설비를 가진 국영기업임⁰²
 - NTPC는 2016년 포브스 선정 300대 기업 중 하나로 선정된 바 있음
 - NTPC의 주요 업무는 전기의 생산 및 판매뿐 아니라 가스전 및 유전의 탐사 및 채굴 활동까지 수행하고 있음
 - 인도 국영기업 구분 중 가장 높은 등급인 Maharatna에 속하는 7개 기업 중 하나로

⁰¹ Hindustan Times, "Government to sell 5% in NTPC at Rs 168/share on tomorrow," 2017.8.28, <http://www.hindustantimes.com/business-news/government-to-sell-5-in-ntpc-at-rs-168-share-on-tomorrow/story-kaFChAxJPQjLakJWKtBpcJ.html>, 검색일자: 2017.9.11

⁰² National Thermal Power Corporation Limited, "STATEMENT OF AUDITED FINANCIAL RESULTS FOR THE QUARTER AND YEAR ENDED 31 MARCH 2017," <http://www.ntpc.co.in/en/investors/financial-results/details/annual-2017>, 검색일자: 2017.9.11

2016년 3월 기준 총고용 규모는 21,633명에 달함

〈표 1〉 인도 국영기업의 등급별 분류체계

등급	자격요건	혜택
Maharatna	3년 순이익 500억루피 이상 또는 3년 평균 총자산 1,500억루피 이상, 또는 3년 평균 매출 2,500억루피 이상	500억루피 또는 순자산의 15%까지의 자율적 투자의사결정 가능
Navratna	6개 항목(순이익, 순자산, 총인건비, 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 투자의사결정 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: PSU JOBS, Info & Reviews, <https://bsnljoje.com/navratna-miniratna-maharatna-companies-in-india>, 검색일자: 2017.9.14.

- NTPC의 주 발전설비는 석탄발전이며 가스발전을 겸하여 전기를 생산·공급하고 있으며 총 50기가와트의 발전용량을 보유하고 있음
 - NTPC가 보유한 석탄발전소는 총 26개소(20개소 가동중, 6개소 건설중)이며 Madhya Pradesh에 위치한 Vindhychal Super Thermal Power Station은 단일 발전소 규모로는 인도 최대인 4,760메가와트의 발전용량을 보유하고 있음
 - 가스발전소는 7개이며 이들 발전설비용량의 합은 총 4,017메가와트임
- 인도 정부는 2004년부터 2016년까지 NTPC 지분에 대한 5차례의 매각을 통해 현재 전체 지분 중 69.74%를 소유하고 있음⁰³
 - 인도 정부 외에 인도 국내 및 해외 기관 투자자에 의한 소유는 27%가량이며 개인 및 기타투자자는 3.5%가량을 보유하고 있음

⁰³ National Thermal Power Corporation Limited, 「Shareholding Pattern」, <http://www.ntpc.co.in/investors/shareholding-pattern>, 검색일자: 2017.9.11

〈표 2〉 NTPC의 보유지분 현황

(단위: %)

주주	보유지분
인도정부	69.74
국내기관투자자	16.47
해외기관투자자	10.24
개인투자자	1.72
기타	1.83
합계	100

출처: NTPC, Shareholding Pattern, <http://www.ntpc.co.in/investors/shareholding-pattern> 검색일자: 2017.9.11

- 인도 정부는 4.1억주 또는 보유주식의 5%를 판매할 예정임
 - 인도 정부는 NTPC의 지분 매각결정은 2017-18년의 연방정부 예산 확보를 위한 조치라고 설명함
 - 판매가는 주당 168루피로서 본 매각절차를 통해 약 700억루피(약 1.2조원)를 확보한다는 계획
 - 또한 매각절차가 이뤄지는 상황에 따라 주관사의 초과배정옵션⁰⁴(Greenshoe Option)이 행사될 경우 5%에 대한 매각이 추가로 진행되어 총보유주식의 10%까지도 매각이 될 수 있음

2. 인도 정부의 정부자산 매각계획

- 인도의 모디 총리는 정부예산안에서 정부자산 매각 규모를 전년 대비 35% 증대시켜 적자재정 해소에 사용하는 계획을 수립한 바 있음⁰⁵
 - 2018년 예산안에서는 정부자산 매각을 통해 7,250억루피(약 12.8조원)을 조달한다는 계획을 발표하였음
 - 현재까지 Larsen & Toubro Ltd 등 6개 기관에 대한 지분매각이 이뤄져 880억루피

⁰⁴ 초과배정옵션: IPO시 공모물량에 대한 초과수요가 존재하면 대표주관회사는 공모물량의 15% 범위 내에서 발행회사의 대주주 등으로부터 해당 주식을 차입하여 기관투자자 등에게 초과배정을 할 수 있도록 하는 제도, 출처: 금융감독원 「금융감독용어사전」, <http://www.fss.or.kr/fss/kr/info/financial/financedic.jsp>, 검색일자: 2017.9.13

⁰⁵ Bloomberg, "Government To Divest Up To 10% Stake In NTPC On Tuesday," 2017.8.28, <https://www.bloomberqint.com/markets/2017/08/28/government-to-divest-up-to-10-stake-in-ntpc-on-tuesday-offer-for-sale-greenshoe-option>, 검색일자: 2017.9.11

(1.6조원)를 확보하였음

- 총조달목표액인 7,250억루피는 각각 비지배지분 매각을 통한 4,650억루피, 전략적 매각을 통한 1,500억루피, 공기업 상장을 통한 1,100억루피 조달 등으로 구성되어 있음

3. 에너지 공기업의 시장 변화

- 인도 발전회사들의 자본지출은 작년 대비 18%가량이 줄어들었음
 - 전력수요 증가율의 둔화로 인해 발전설비의 가동률 역시 감소하였으며 이로 인해 발전산업 전체에 대한 신규 투자수요가 감소함
- 인도 정부가 2016년 발표한 에너지수급계획안에 따르면 2027년까지 신규 석탄발전시설에 대한 수요는 발생하지 않음⁰⁶
 - NTPC는 현재까지 국가적인 전력수급 불균형 현상으로 인하여 높은 수준의 공급가격을 유지하며 에너지 시장에서 상당한 수익을 거둘 수 있는 위치를 점하고 있었음
 - 또한 전력송배전 업체인 DisComs과 정부 간 전력구매협정(Power Purchase Agreements) 체결로 인하여 NTPC는 투자비 및 간접비를 안정적으로 회수할 수 있었음
 - 하지만 이러한 에너지 시장의 수급균형이 맞춰지기 시작하면서 NTPC의 수익구조에 근본적인 변화가 예상되고 있음
- 풍력 및 태양광 발전이 기존 에너지 공급시장을 대체함으로 인해 NTPC는 전력공급 가격을 낮출 수밖에 없는 상황이 도래할 가능성이 있음
 - 또한 인도 정부는 대기 오염 개선을 위해 25년 이상된 노후 석탄발전소를 폐쇄할 계획을 가지고 있음
 - 한편 NTPC는 이러한 정부안에 대응하여 이산화탄소를 배출하지 않는 바이오매스 등으로 원료를 대체하여 발전용량을 유지하며 오염물질을 배출하지 않는 방안을 검토하고 있음

⁰⁶ PSU JOBS Info & Reviews, "List of Maharatna, Navratna & Miniratna CPSEs in India," 2016.9.25, <https://bsnljoje.com/navratna-miniratna-maharatna-companies-in-india>, 검색일자: 2017.9.14

참고문헌

- 금융감독원, 「금융감독용어사전」, <http://www.fss.or.kr/fss/kr/info/financial/financedic.jsp>, 검색일자: 2017. 9. 13
- *Bloomberg*, “Government To Divest Up To 10% Stake In NTPC On Tuesday,” 2017. 8. 28, <https://www.bloombergquint.com/markets/2017/08/28/government-to-divest-up-to-10-stake-in-ntpc-on-tuesday-offer-for-sale-greenshoe-option>, 검색일자: 2017. 9. 11
- *Hindustan Times*, “Government to sell 5% in NTPC at Rs 168/share on tomorrow,” 2017. 8. 28, <http://www.hindustantimes.com/business-news/government-to-sell-5-in-ntpc-at-rs-168-share-on-tomorrow/story-kaFChAxJPQjLaKJWKTbpcJ.html>, 검색일자: 2017. 9. 11
- Central Electricity Authority, “Draft National Electricity Plan,” http://www.cea.nic.in/reports/committee/nep/nep_dec.pdf, 검색일자: 2017. 9. 11
- National Thermal Power Corporation Limited, “STATEMENT OF AUDITED FINANCIAL RESULTS FOR THE QUARTER AND YEAR ENDED 31 MARCH 2017,” <http://www.ntpc.co.in/en/investors/financial-results/details/annual-2017>, 검색일자: 2017. 9. 11
- National Thermal Power Corporation Limited, “Shareholding Pattern,” <http://www.ntpc.co.in/investors/shareholding-pattern>, 검색일자: 2017. 9. 11
- PSU JOBS Info & Reviews, “List of Maharatna, Navratna & Miniratna CPSEs in India,” 2016. 9. 25, <https://bsnljtoje.com/navratna-miniratna-maharatna-companies-in-india>, 검색일자: 2017. 9. 14

라틴아메리카 및 카리브 공기업 이사회의 효과성과 구조(2)⁰¹

1. 설문분석

1) 이사의 부임 교육

- 설문에 응한 라틴아메리카 공기업들 중 62%는 공식적으로 이사의 부임 교육(induction) 절차를 수립하였거나 시행하고 있음
 - 콜롬비아, 파나마, 코스타리카, 트리니다드 토바고의 공기업은 모두가 이사들에게 부임 교육을 실시하고 있음
 - 반면에 아르헨티나, 에콰도르, 파라과이, 우루과이 및 볼리비아는 어떠한 부임 교육도 실시하고 있지 않음
- 이사의 부임 교육은 산업분야의 성장 전망, 기업 문서(corporate documents)⁰², 이사회

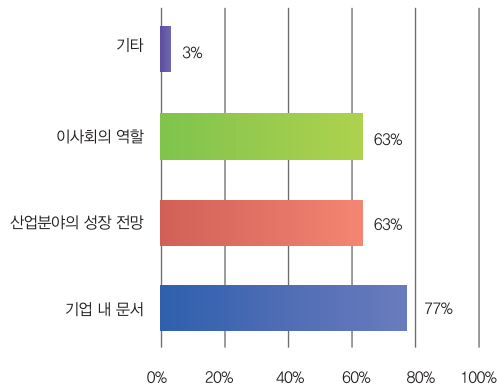
⁰¹ 동 해외동향은 지난 6월에 업로드한 중남미 해외동향의 속편으로, 다음의 2017년 CAF 보고서의 후반부를 정리 요약함
CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean",
Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017.

⁰² 기업문서(corporate documents)는 일반적으로 정관(articles of association), 설립인가(certificate of incorporation), 사규(by-laws) 등을 포함하는 문서를 의미함

의 운영 절차 등을 주제로 다루고 있음

[그림 1] 이사회 부임 교육의 주제

(단위: %)



출처: CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean," Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017, p. 53.

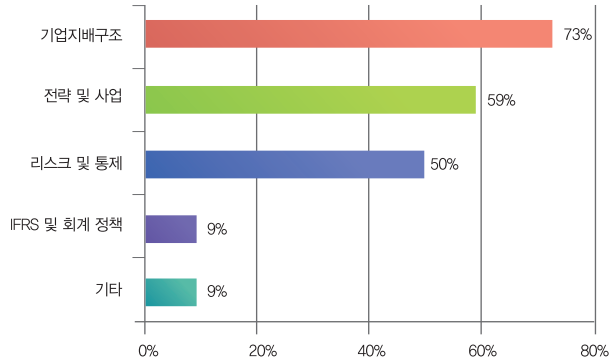
2) 지속적인 교육

- 설문에 응답한 공기업의 44%가 부임 후 지속적인 이사 교육을 공식적으로 확립하였거나 수행/강화하고 있음
 - 파라과이, 우루과이, 볼리비아, 브라질은 이사들에게 어떠한 교육도 실시하고 있지 않음

- 부임 후의 지속적인 이사 교육을 확립한 공기업들 중 73%는 기업지배구조 관행의 개선에 관한 내용을 교육에서 다루고 있으며, 약 50% 정도는 기업의 사업 전략, 사업 개발, 리스크 관리, 내부 및 외부 통제 제도 등을 다루고 있음
 - 9%의 공기업만이 국제회계/재무기준 등에 대해 교육하고 있음

[그림 2] 상시적 이사 교육의 주제

(단위: %)



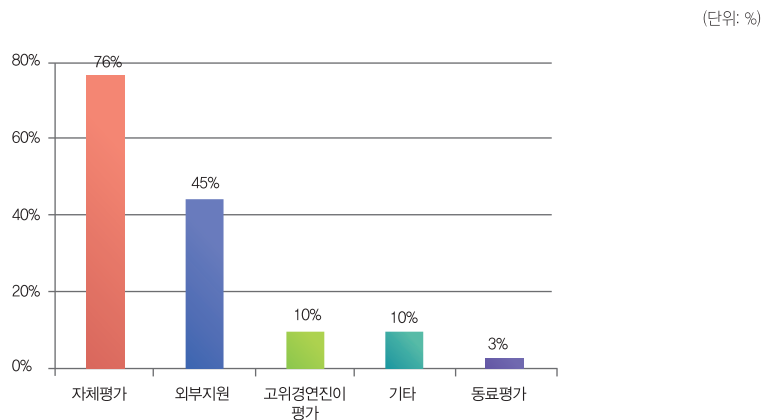
출처: CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean," Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017, p. 53.

3) 이사의 평가

- 설문에 응답한 공기업 중 58%가 이사회 평가를 실시하고 있음
 - 이사회 평가를 실시한다고 응답한 공기업들의 대부분은 콜롬비아, 칠레, 페루, 멕시코, 브라질의 공기업이었음
 - 반면에 에콰도르, 우루과이, 볼리비아 및 코스타리카의 공기업들은 이사회 평가를 실시하고 있지 않음
- 이사회 평가를 실시한다고 응답한 공기업들 중 97%는 업무연도의 종료 시에 연 단위의 평가를 실시함
- 이사회 평가를 실시하는 공기업들 중 76%는 자체평가(self-evaluation) 방식을 채용하고 있음
 - 자체평가는 콜롬비아, 멕시코 파나마 및 브라질에서 주로 사용하는 평가 방식임
 - 산업별로는 항공, 전력, 금융/보험, 공업 및 기타 산업분야에서 활용하고 있음

- 이사회 평가를 실시하는 공기업들 중 45%는 외부 전문기업의 지원을 받아 이사회 평가를 실시함
 - 해당 평가방식은 콜롬비아, 페루, 칠레, 멕시코 및 트리니다드 토바고에서 적용하고 있음
 - 산업별로는 항공, 공업 및 통신 분야를 제외한 모든 분야에서 해당 평가방식을 적용하고 있음

[그림 3] 이사회 평가 방식



출처: CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean," Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017, p. 58.

4) 이사회 내 위원회

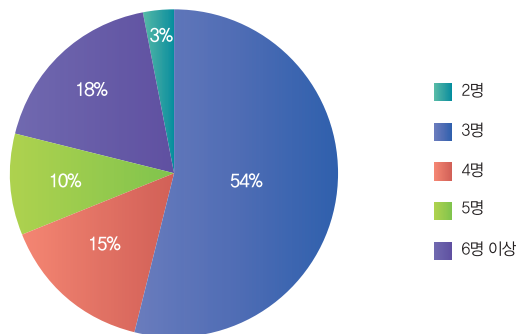
- 설문에 응답한 공기업 중 80%가 이사회의 역할 수행을 지원하는 기구로서 전문적인 위원회를 설치하고 있음
 - 칠레, 에콰도르, 멕시코, 파나마, 우루과이, 브라질, 코스타리카 및 트리니다드 토바고는 이사회 내 위원회를 설치 및 운영하고 있음
 - 산업별로는 금융·보험, 석유·가스, 교통·물류 산업에서 이사회 내 위원회를 운영하고 있음
- 이사회 내 위원회를 운영하는 공기업들 중 92%는 감사위원회를 운영하고 있음
 - 라틴아메리카 및 카리브 지역의 다수 국가들에서 감사위원회의 설치 및 운영은 의무

사항으로 규정되어 있음

- 상장기업 및 금융기업의 경우 감사위원회가 더욱 필수적이며, 동 질문에 응답한 상장기업 및 금융기업들은 모두 감사위원회를 운영하고 있음
- 이사회 내 위원회를 운영하는 공기업들 중 51%가 리스크 관리 관련 위원회를 운영하고 있음
 - 금융 공기업에서 리스크 위원회의 설치 및 운영은 거의 필수적임
 - 질문에 응답한 금융 공기업 중 87%는 리스크 위원회를 설치 및 운영하고 있음
- 이사회 내 위원회를 운영하는 공기업들 중 34%가 기업지배구조 위원회를 운영하고 있음
 - 콜롬비아, 파나마, 우루과이, 볼리비아에서 응답한 공기업들이 기업지배구조 위원회를 운영하고 있음
 - 산업별로는 금융·보험, 석유·가스 분야에서 기업지배구조 위원회를 운영하고 있음
- 그러나 이사회 내 위원회를 운영하지 않는다고 해서 이사회 역할의 적절히 수행하고 있지 않다고 이해하는 것은 바람직하지 못함
- 이사회 내 위원회를 운영하는 공기업들 중 대다수는 3명의 이사로 위원회를 구성하고 있음
 - 3명 이상으로 위원회를 구성하는 공기업은 43%였음

[그림 4] 위원회를 구성하는 이사의 수

(단위: %)



출처: CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean," Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017, p. 62.

- 설문에 응답한 공기업의 이사회 중 84%는 위원회의 소관 사항에 대한 의사결정권을 부여하고 있음
- 공기업 이사회 내 위원회들은 대부분 매달 회의를 개최하며, 2시간 정도 진행됨
 - 가장 빈번하게 회의를 개최하는 위원회는 감사위원회이며, 회의 빈도 수가 상대적으로 적은 위원회는 기업지배구조 위원회임
 - 리스크 관리 위원회의 회의가 상대적으로 긴 편이며, 리스크 관리 위원회의 50% 이상이 2~3시간 지속됨

5) 이사의 보수

- 설문에 응답한 공기업 중 94%는 이사 업무의 실적을 고려하여 보수를 지급한다고 응답함
- 공기업들 중 60%는 이사회 회의 출석 시 지급하는 방식을 따르고 있으며, 36%의 공기업은 연/월 단위 고정급을 지급하고 있음
 - 콜롬비아, 페루, 에콰도르, 파나마 및 코스타리카에서 응답한 모든 공기업은 회의 출석 시에 보수를 지급하고 있으며, 아르헨티나, 파라과이, 우루과이, 볼리비아는 고정급의 형태로 보수를 지급하고 있음
 - 칠레 공기업만이 성과에 근거한 변동 보수(variable fees based on results)를 지급하고 있음
 - 항공, 석유·가스 산업은 회의 출석 시 보수를 지급하는 방식을 채택하고 있으며, 통신산업은 고정급의 형태로 보수를 지급함
 - 출석 시 지급하는 보수는 USD 74에서 USD 995까지 차이가 크며, 평균 액수는 USD 467였음
- 설문에 응답한 공기업의 71%는 이사회 내 위원회에 참여하는 이사에게 위원회 참여분에 대한 보수를 지급하지 않는 반면에 51%의 공기업들은 이사회 의장에게 보다 높은 보수를 지급했음

- 설문에 응답한 공기업의 54%는 이사의 보수의 일환으로 책임보험(liability insurance)⁰³을 제공하고 있음
 - 아르헨티나, 멕시코, 코스타리카의 공기업들은 책임보험을 제공하고 있음

6) 갈등관리

- 설문에 응답한 공기업의 55%는 이사회 내 이해관계의 상충을 관리하기 위한 정책, 절차 또는 공식적 메커니즘을 갖추고 있음
 - 아르헨티나, 에콰도르, 우루과이 공기업들은 이러한 메커니즘을 갖추고 있지 않음
- 설문에 응답한 공기업의 51%는 엄격한(30%) 또는 매우 엄격한(21%) 수준의 갈등 관리 후속조치(follow-up)를 실시하는 반면에, 34%의 공기업은 어떠한 후속 조치도 실시하지 않음
 - 이사회 수준에서 공식적인 이해충돌 관리 메커니즘을 갖춘 공기업들 중 85%는 엄격한 후속조치를 실시함

참고문헌

- CAF, "Effectiveness and Structure of Boards of Directors at State-Owned Enterprises in Latin America and the Caribbean," Public Policy and Productive Transformation Series, No. 25, 2017.

⁰³ 이사의 책임보험(Director Liability Insurance)은 이사가 이사회 활동 중에 이사를 상대로 발생하는 클레임(claims)을 방어하기 위한 비용을 보장함

정책동향

공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획 발표

공공기관의 공공서비스 향상 및
좋은 일자리 창출을 위한 경영평가지표 개편

공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 추진계획 발표

- (개요) 정부는 상시·지속적인 업무에 종사하는 공공부문 비정규직 근로자를 정규직으로 전환하는 「공공부문 비정규직의 정규직 전환 추진계획」을 심의·의결하였음
 - (추진배경) 사회양극화의 핵심적인 원인이 되어 온 비정규직 문제를 완화함에 있어 공공부문이 선도적으로 정규직 전환과 차별개선을 추진할 필요
 - (현황) 공공부문 비정규직은 총 31만명(16.9%)으로 민간보다는 그 비중이 낮은 수준이나 정규직 전환에 따른 풍선효과로 파견·용역 등 외주화는 증가하였음
 - (기본원칙) 상시·지속적인 업무는 정규직으로 전환하고, 노사와 전문가의 참여를 통해 자율적으로 추진하며, 정규직의 연대와 협조를 통해 단계적으로 추진하여 국민 부담을 최소화하면서 정책효과를 높이도록 함
 - (전환과정) 정부 가이드라인에 따라 기관단위에서 자율적으로 추진하면서 이해관계자의 입장을 최대한 반영할 수 있도록 함
 - (무기계약직) 기관별로 무기계약직이라는 명칭을 적합하게 변경하고, 절감되는 용역업체 이윤·관리운영비 등은 전환자 처우 개선에 활용하도록 하며 처우 수준도 개선함
 - (후속조치) 7~8월 특별실태조사를 거쳐 9월 중 공공부문 정규직 전환 로드맵을 마련하고, 고용노동부 차관 주제로 ‘공공부문 비정규직 TF’를 운영하여 가급적 '17년 말까지 전환하도록 추진함

- (추진배경) 지속적인 비정규직의 증가는 사회양극화의 주요 원인이 되었고, 그간 정부의 정규직 전환 등의 노력은 성과에 한계가 존재하였음
 - (사회양극화) IMF 외환위기 이후 비용절감, 탄력적 인력운용 목적으로 비정규직이 지속적으로 증가하여 고용불안, 차별 등 사회양극화의 주요원인이 됨
 - 2016년 기준 노동시장에서 비정규직은 32.8%를 차지하고 있으며, 대기업 정규직 대비 중소기업 비정규직의 임금은 35%에 불과함
 - 정부는 공공부문 정규직 전환 등을 추진하였으나, 기간제 고용 관행은 여전하고, 파견·용역은 증가하는 등 성과에 한계가 존재함
 - (공공부문의 역할) 사회양극화 완화 및 고용-복지-성장의 선순환 구조를 위해 공공부문이 선도적으로 정규직 전환과 차별개선을 추진할 필요가 있음
 - 다만, 정규직 전환에 대한 다양한 요구와 함께 정규직화에 따른 노동시장의 경직성 증가 및 일자리 감소 우려 등도 동시에 고려해야 함

- (현황) 공공부문의 비정규직은 총 31만명(16.9%)으로 비중이 민간(32.8%)의 절반수준이나, 정규직 전환에 따른 풍선효과로 파견·용역 등 외주화가 증가함

〈표 1〉 공공부문 비정규직 및 무기계약직 현황

(단위: 명)

구분	총인원	정규직		비정규직		
		무기계약직		기간제 등	파견·용역	
중앙부처	310,982	290,094	20,582	20,888	13,295	7,593
자치단체	401,647	350,637	52,939	51,010	40,424	10,586
공공기관	431,760	318,573	24,676	113,187	40,134	73,053
지방공기업	70,055	55,429	9,466	14,626	8,759	5,867
교육기관	634,109	521,932	104,287	112,177	88,621	23,556
합계	1,848,553	1,536,665	211,950	311,888	191,233	120,655

주: 고용부 통계(184만명)와 일자리 통계(233만명)의 차이는 주로 대상 차이에 기인
 (고용부) 중앙정부·지방정부·공공기관·지방공기업·교육기관·국공립학교
 (통계청) 고용부+헌법기관, 자치단체 출자·출연기관, 직업군인·군무원 등
 자료: 관계부처 합동 보도자료(2017.7.20.)

- (기간제) 총규모는 191천명으로 지속적으로 감소되는 추세에 있으나, 결원 충원이나

신규채용시 기간제 채용관행은 여전히 나타남

- 직종별로 살펴보면 사무보조원, 과학·연구보조원이 22.4%로 다수이고, 교육기관의 기간제 교원, 강사도 29.0%로 높은 비중을 차지함

〈표 2〉 공공부문 비정규직 직종별 현황

(단위: 명)

직종	기간제 교원	사무보조	강사	과학 연구	시설물 관리	의료 업무	조리 영양사	기간제 경마직	산림 보호	상담원	사회 복지사	우편 업무	통계 조사원	기타
191,233	32,680	25,294	22,738	17,576	15,624	7,936	7,151	6,278	5,142	4,950	3,123	1,127	949	40,665

자료: 관계부처 합동 보도자료(2017.7.20.)

- 사유별로 살펴보면, 일시·간헐·한시업무로 인한 사유가 가장 많음

〈표 3〉 공공부문 비정규직 사유별 현황

(단위: 명)

사유	일시간 월한시	타법령 (기간제)	초 단시간	고령자		연구 업무	휴직 대체	강사	선수등		복지 실업	전문 지식	기타
				(55~59)	(60~)				선수	체육 지도자			
191,233	55,097	35,642	20,379	9,582	6,165	10,448	10,417	8,829	1,038	6,646	5,432	4,171	17,387

자료: 관계부처 합동 보도자료(2017.7.20.)

- (파견·용역) 총규모는 121천명으로 '15년 115천명에 비하면 소폭 증가 추세이고 상시·지속 업무가 대부분을 차지함
 - 직종별로 청소원, 경비원, 시설관리원 3개 직종이 전체의 63.6%를 차지함
- (무기계약직) 총규모는 212천명으로 '15년 대비 7천명이 증가하였고, 임금도 지속 상승하고 있음
 - 무기계약직의 임금은 '12년 178만원에서 '16년 207만원으로 증가하였음
- (기본원칙과 기준) 다섯가지 원칙을 기본으로 하여 추진하고, 상시·지속 업무는 정규직으로 고용하고 제한적으로 예외를 인정하는 것을 전환 기준으로 함⁰¹
 - (기본원칙) ①상시·지속적 업무는 정규직으로 전환 ②충분한 노사협의를 통해 자율적으로 추진 ③고용안정, 차별개선, 일자리 질 개선을 단계적으로 추진 ④국민 부담

01 정규직 전환 추진방안 기본 원칙과 방향에 대한 그림을 붙임에 첨부

을 최소화하면서 정규직의 연대로 추진 ⑤ 국민의 공감대 형성이 가능한 지속가능한 방향이 되도록 함

- (전환기준) 상시·지속적 업무는 정규직 전환을 원칙으로 하고, 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정함
 - 상시·지속적인 업무는 연중 9개월 이상 계속되는 업무로, 향후 2년 이상 계속될 것으로 예상되는 업무를 가리킴

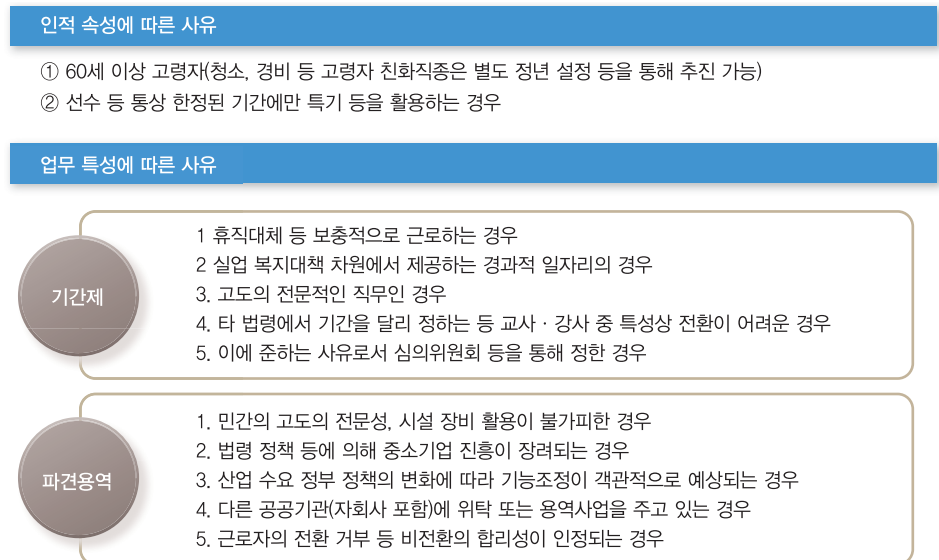
〈표 4〉 상시지속적 업무의 판단기준 개선안

기존안	개선안
<ul style="list-style-type: none"> • 연중 10~11개월 이상 계속 • ① 과거 2년 이상 지속 ② 향후 2년 이상 예상(①+②) 	<ul style="list-style-type: none"> • 연중 9개월 이상 계속 • ① (삭제) ② 향후 2년 이상 예상

자료: 관계부처합동 보도자료(2017.7.20.)

- 불가피한 경우에 한하여 예외를 인정하고, 예외 사유에 해당하더라도 기관의 상황을 감안하여 전환을 추진할 수 있음

[그림 1] 공공부문 정규직 전환



자료: 관계부처합동 보도자료(2017.7.20.)

- (적용대상) 전환대상을 기관을 3단계로 나누어 추진하며, 중앙정부, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 국공립 교육기관을 1단계로 추진함
 - (1단계) 중앙정부·자치단체·공공기관·지방공기업·국공립 교육기관 852개 기관을 1단계로 추진함
 - (2단계) 자치단체 출연·출자기관, 공공기관 및 지방공기업 자회사를 대상으로 실태 조사는 1단계 기관과 함께 추진하나, 전환은 실태조사 후 별도의 기준을 마련하여 추진함(‘18년)
 - (3단계) 민간위탁기관은 추후 실태조사를 하고 별도로 추진함(‘18년)

- (전환과정) 원칙적으로 기관단위에서 자율적으로 추진하되 전환과정에서 시간이 걸리더라도 노·사 당사자 등 이해관계자의 입장을 최대한 반영함
 - (기간제) 직접 고용 정규직으로 전환하되, 기관 내에 ‘정규직 전환 심의위원회’를 구성하여 전환 대상을 결정함
 - 심의위원회는 노동계 추천 전문가 등을 포함하여 공정성을 확보함
 - 통일성을 위해 여러 기관에 동일한 전환기준이 적용될 필요가 있는 경우, 주무부처 심의위원회에서 전환기준을 일괄 시달함
 - (파견·용역) ‘노사 및 전문가 협의’를 통해 직접고용·자회사 등 방식과 시기를 결정하게 됨
 - 기관별 특성을 반영하고, 이해관계자의 의견을 반영하기 위해 노사협의, 전문가 자문 등을 거쳐 자율적으로 추진함
 - 자회사 방식을 택한 경우 용역 형태의 운영을 지양하고, 전문서비스 제공 조직으로 실질적인 기능을 하도록 조직을 구성하고 운영함

- (채용과 임금) 채용방식은 고용승계와 공정채용의 조화를 이루는 방향으로 기관별 이해관계자와의 협의 등을 통해 결정하고, 임금체계는 직종별 동일가치노동-동일임금 취지가 반영될 수 있도록 설계함
 - (채용방식) 현재 근로하는 중인 근로자의 전환을 원칙으로 하고, 전문직 등 청년 선

- 호 일자리, 인원이 주기적으로 변경되는 경우 등은 형평성 등을 고려하여 제한 경쟁, 공개 경쟁 등 적합한 방식을 채택할 수 있음
- (임금체계) 전문가 자문 및 노사협의 등을 거쳐 마련하되 과도한 국민부담이 되지 않도록 기존 근로자와의 연대 및 협조를 통해 추진
- (무기계약직) 무기계약직의 공식적인 인사제도를 마련하여 조직용화와 사기진작을 유도하고, 절감되는 용역업체의 이윤 등은 전환자 처우 개선에 반드시 활용함
 - (공식적 인사제도 마련) 조례·훈령·규정 등을 통해 무기계약직에 적합한 명칭을 부여하고, 이에 대한 신분증 발급, 직군, 교육훈련, 승급체계 등 체계적인 인사제도도 마련함
 - 정부에서는 이와 관련된 표준관리 규정안을 마련·제시함
 - (처우 개선) 절감되는 용역업체 이윤·일반관리비·부가가치세 등은 반드시 전환자 처우개선에 활용하고 이전보다 임금이 저하되지 않도록 조치
 - 복리후생적 금품은 불합리한 차별없이 지급하고, 휴게공간 확충 및 비품 등도 지속적으로 개선하도록 함
 - (채용 관행 개선) 상시·지속적 업무가 신설되거나 결원 발생 시 처음부터 정규직으로 고용하는 원칙을 확립하고 감독을 강화함
 - 그간 기간제를 거쳐 무기계약직으로 전환되는 관행을 개선함
- (전환 제외자 보호) 고령이나 업무 특성에 따른 제외자에 대해서도 전환자와의 불합리한 차별해소, 처우개선 및 고용안정 방안은 지속 추진할 예정
- (후속조치) ‘공공부문 비정규직 TF’ 를 운영하고, ‘공공부문 정규직화 추진단’ 을 설치·운영하여 컨설팅 등 현장을 지원하여 기간제는 ’17년 말까지 전환을 원칙으로 함
- (향후 추진 일정) 가이드라인 발표 이후 특별실태조사를 실시하여, 8월까지 각 기관의 현황 및 잠정 전환 규모 및 계획을 조사함

- 실태조사 결과를 바탕으로 9월 중 정규직 전환 로드맵을 마련하고 이후 일자리 상황판을 통해 지속적으로 공공부문 정규직 전환 실적을 관리할 계획임
- (추진체계) 고용노동부 차관주재, 관계부처 국장급으로 '공공부문 비정규직 TF' 를 운영하고, '공공부문 정규직화 추진단' 을 만들어 현장조사, 컨설팅, 조정·중재 등 이행을 적극 지원할 계획
- (전환시기) 기간제는 '17년 말까지 가급적 전환하고, 파견·용역은 현 업체와의 계약 기간 종료시점을 원칙으로 함
 - 기간제의 경우 가이드라인 발표 후 바로 정규직 전환을 추진하고 준비 등의 문제로 지연이 불가피한 경우에는 가급적 '17년 말까지 전환
 - 파견·용역은 현 업체 계약기간 종료 시점에 전환하는 것을 원칙으로 하고, 업체와 협의 시 기간을 단축할 수 있음

출 처

- 관계부처합동 보도자료, 「공공부문 정규직 전환 가이드라인 발표, 공공부문의 새로운 인사관리 패러다임 제시」, 2017.7.20. <http://news.moel.go.kr/newshome/mtnmain.php?sid=&stext=&mntkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=34&aid=7866&bpage=2> 검색일자:2017.7.26.
- 고용노동부, 「“공공부문 비정규직의 정규직 전환” 현장 안착을 위한 전국 순회 설명회 실시」, 2017.7.25. <http://news.moel.go.kr/newshome/mtnmain.php?sid=&stext=&mntkey=articleview&mkey=scatelist&mkey2=34&aid=7886&bpage=1> 검색일자: 2017.7.26.

* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

붙임 1

정규직 전환의 기본 원칙과 방향

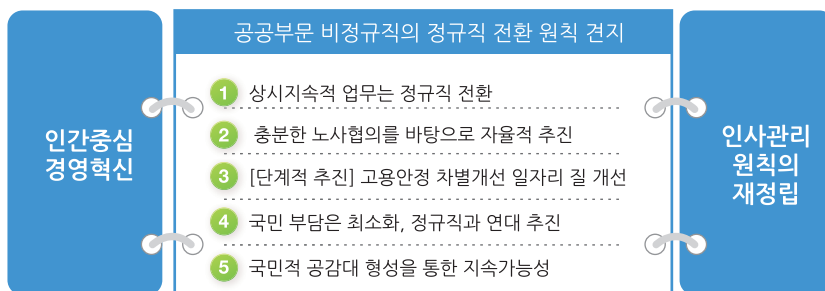
사회 양극화 완화,
고용-복지-성장의 선순환

공공서비스 질 제고 및
정규직 고용관행 민간 확산

공공부문 비정규직 ZERO

기간제	파견용역	무기계약직
정규직 전환	정규직 전환	
정규직 전환 심의위원회	노사 및 전문가 협의	처우개선 인사시스템 체계화
전환방법, 전환방식, 채용방식 임금체계		

대상별 맞춤형 단계적 추진



공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 경영평가지표 개편

- (개요) 기획재정부는 '17.7.31일에 공공기관운영위원회를 개최하여 2017년 공공기관 경영평가편람을 수정하고, 「공공기관의 조직과 정원에 대한 지침」을 개정함
 - (경영평가편람 수정) 공공기관이 좋은 일자리 창출과 질적 개선에 솔선하고 민간부문의 일자리 확대에 이어질 수 있도록 2017년 경영평가편람을 고용친화적으로 수정하기로 함
 - (지침 개정) 고품질의 공공서비스를 제공하고, 좋은 일자리 창출을 지원하기 위해 「공공기관의 조직과 정원에 대한 지침」을 개정하여 탄력정원제를 도입함

- (경영평가 반영) 2017년 경영평가편람에 좋은 일자리 창출 및 개선 노력에 가점을 신설하고, 좋은 일자리를 창출한 기관에 대해 경영평가에서 불이익이 없도록 함
 - (평가편람 수정) 좋은 일자리 창출 및 질 개선 노력으로 가점(10점)을 신설하였으며 주요 평가사항은 다음과 같음
 - 좋은 일자리 창출 및 질 좋은 개선을 위한 전사적 노력과 전략 및 계획

- 비정규직·간접고용의 정규직 전환, 일자리나누기 등 공공기관의 좋은 일자리 창출 실적
 - 기관의 핵심기능·사업·투자, 사내벤처, 임직원(휴직) 창업 등을 통한 민간부문의 좋은 일자리 창출 노력과 실적
 - 좋은 일자리 창출 노력과 성과의 혁신성
 - (일자리 창출 기관) 공공기관이 공공서비스 향상과 좋은 일자리 창출 노력에 따른 인력 확대의 경우에는 경영평가에서 불이익을 받지 않도록 함
 - (우수기관 표창) 혁신적인 방안을 통해 좋은 일자리를 창출한 우수기관에 대해서는 앞으로 표창과 함께 우수 모델 확산 노력을 병행할 계획임
 - ('18년도 평가 반영) 사회적 가치 실현을 위한 경영평가제도 개편 및 고용친화적 지표의 체계적인 반영은 '18년도 경영평가편람 작성시 추진될 예정임
- (지침 개정) 「공공기관의 조직과 정원에 관한 지침」을 개정하여 총인건비 내에서 정원을 탄력적으로 운영하는 탄력정원제를 도입함
- (탄력정원제) 인건비 한도 내에서 인력 운영의 자율성을 부여하여 탄력적으로 정원을 늘릴 수 있도록 함
 - (관리 계획) 기획재정부는 공공기관의 무분별한 인력증원 등 방만한 경영이 되지 않도록 반드시 필요한 분야에 일자리 창출이 될 수 있도록 적극 관리할 계획임

출 처

- 기획재정부, 「공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 공공기관 경영평가지표 개편」 2017.7.31. http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000010143&menuNo=4010100 검색일자: 2017.9.1.

* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.



소통의장

기관장 인터뷰

한국청소년활동진흥원 | 신은경 이사장

한국국제교류재단 | 이시형 이사장

05



청소년 활동으로 청소년을 행복하게!

신은경 이사장 | 한국청소년활동진흥원

■ 일시

2017.7.24

■ 장소

한국청소년활동진흥원 이사장실
(서울시 서대문구 소재)

■ 진행

조임곤 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정리

강석훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 지원

홍윤진 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 학력

- 1977. 진명여자고등학교 졸업
- 1981. 성신여자대학교 영어영문학과 학사
- 1988. 한국외국어대학교 통번역대학원 석사
- 1992. 웨일즈대학교 대학원 언론학 석사
- 1995. 웨일즈대학교 대학원 언론학 박사

■ 경력

- 1981. ~ 1994. KBS 한국방송 아나운서, 앵커
- 2003. ~ 2005. 한세대학교 미디어영상학부 교수
- 2011. ~ 2013. 국민대학교 정치대학원 겸임교수
- 2013. ~ 현재 차의과대학교 의료홍보영상학과 교수/글로벌 경영연구원 원장
- 2016. ~ 현재 제4대 한국청소년활동진흥원 이사장
- 2016. ~ 현재 유네스코한국위원회 위원
- 2016. ~ 현재 공공혁신위원회 회장단
- 2016. ~ 현재 한국청소년상담복지개발원 이사

■ 상훈

- 1983. 이산가족찾기방송 대통령 표창
- 1991. 한국방송대상
- 2014. 대한민국 성공대상

금번 [기관장인터뷰(제55호)]에서는 한국청소년활동진흥원
신은경 이사장과의 인터뷰를 담았음

Q. 한국청소년활동진흥원은 무엇을 하는 기관인지, 먼저 한국청소년활동진흥원의 기능, 역할 및 주요 사업에 대한 소개 부탁드립니다.

A. 한국청소년활동진흥원(Korea Youth Work Agency, 이하 KYWA)이 정확히 무엇을 하는 기관인지 아직 잘 모르시는 분이 많다. KYWA는 정부의 ‘공공기관 통폐합’ 정책에 따라 2010년 8월 18일에 개원한 여성가족부 산하 공공기관으로, 2017년인 올해 7년이 된 기관이다.

KYWA는 「청소년활동진흥법」에 따라 청소년 육성을 위한 청소년활동, 청소년 복지 및 청소년 보호에 관한 종합적 서비스 제공, 청소년 육성에 필요한 정보 등의 종합적 관리 및 제공, 청소년 자원봉사활동 활성화 등의 기능을 수행하기 위해 설립됐다. 우리 기관은 청소년기에 다양한 활동을 할 수 있도록 지원하는 일을 하며, 청소년이 청소년활동을 통해 균형 있는 성장을 할 수 있도록 돕는다.

또한, KYWA는 청소년에게 다양한 활동 프로그램과 시설을 제공하며, 전국 청소년활동시설의 안전을 관리한다. 구체적으로 청소년활동 프로그램의 개발과 보급을 비롯해 청소년이 자원봉사 정보를 확인할 수 있는 청소년자원봉사 사이트 ‘두볼’ 운영, 전 세계 34개국 청소년과 교류하는 국제교류활동, 글로벌 자기성장 프로그램 ‘국제청소년성취포상제’, 청소년활동 포털사이트 ‘e-청소년 (www.youth.go.kr)’ 운영 등 업무를 수행한다.

2015년 4월에는 청소년활동안전센터를 설치해 청소년수련시설 종합안전점검과 평가, 안전관리 컨설팅 및 교육을 실시하고 있다. 또한, 안전하고 품질 높은 프로그램을 국가가 인증하는 ‘청소년수련활동인증제’와 19세 미만의 청소년이 참여하는 숙박형 활동 등에 대한 실시 계획을 사전에 신고하여 프로그램의 안전성을 확보하는 ‘청소년수련활동 신고제’를 운영하고 있다.

아울러 전국 거점지역에 청소년과 국민이 이용할 수 있는 국립청소년수련원 2곳과 특성화센터 3곳을 운영하고 있다. 천안에 가장 큰 국립중앙청소년수련원이 있고, 평창에 국립청소년수련원이 있다. 또한 영덕에 국립청소년해양센터, 고흥에 국립청소년우주센터, 김제에 국립청소년농생명센터가 위치하고 있다. 이들 수련원과 센터는 숙박시설을 비롯해 국제회의장·도예실·민속관·야외공연장 등 다양한 활동 시설을 갖췄으며, 연간 청소년

45만명이 이용한다. 이 밖에도 우리 기관은 청소년활동 프로그램을 개발·보급하고, 청소년지도자 양성·교육도 실시한다. 쉽게 말해, 한국의 청소년 활동과 안전에 관한 한 우리 KYWA가 ‘플랫폼’의 역할을 한다고 생각하면 될 것 같다.

Q. 이사장님께서 취임하신 지 약 1년 반이 지났다. 그간의 자평과 함께 취임 후 기관이 달라진 점이 무엇인지 궁금하다.

A. 제가 KYWA에 처음 와서 업무를 익히면서 처음 생긴 의문은, “이렇게 좋은 일을 이렇게 많은 사람들이 열정적으로 하고 있는데 국민들이 과연 이를 많이 알고 계실까” 하는 점이었다. 우선은 국민들이 우리 기관이 하는 일을 잘 알아야 기관을 많이 찾고 이용하게 될 것이라 생각하여, 2016년 3월 KYWA의 제4대 이사장으로 취임해 지금까지도 ‘KYWA 홍보대사’를 자치하며 청소년을 만날 수 있는 곳이라면 큰 곳 작은 곳 상관없이 전국 방방곡곡을 뛰어다니고 있다. 언론인과 교수 출신으로서의 제 특기를 잘 활용하여 방송과 언론에도 출연하며 청소년, 부모, 교사, 공무원 등 온 국민에게 KYWA를 알리는 데 집중했다. 그동안 아나운서를 10년 정도 하면서 쌓은 인지도를 최대한 활용했고, 무엇보다 KYWA와 청소년활동에 대한 홍보와 국민과의 소통이 중요하다고 생각했다. 어떤 것이 중요하고 필요한지 기관 내부적으로 커뮤니케이션을 하는 것과 더불어 공공기관으로서 우선 국민이 우리 기관의 정책과 사업을 아는 것이 더 중요하다고 판단했다.

사업적으로는 가장 먼저 ‘청소년의 행복지수 높이기’에 집중했다. ‘청소년의 행복에 기여한다’는 우리 KYWA의 미션이기도 하다. 취임 후 3개월 만에 청소년 행복캠페인 ‘고마워Yo(요)’를 기획해 130여 개 청소년기관 및 학교와 손잡고 본격적인 캠페인 활동에 돌입했다. 캠페인 런칭 후 전 직원이 참여하도록 이를 사내 프로그램으로 활용했다. 그 결과 2016년 일하기 좋은 직장(GWP, Great Work Place) 지수가 전년 대비 12점 향상되는 쾌거를 거뒀다. 청소년의 행복지수뿐 아니라 KYWA인(人)의 행복지수도 함께 높아진 것이다.

이와 함께 ‘청소년 균형성장 플랫폼’으로서 KYWA의 위상을 강화하기 위해 박차를 가했다. 먼저 청소년들에게 전국의 활동 프로그램에 대한 정보를 제공하기 위해 운영하는 청소년활동정보서비스 ‘e청소년’ 사이트(www.youth.go.kr)의 앱 버전을 2016년에 제작, 배포했다. ‘e청소년’은 연간 약 47만건의 활동 프로그램 정보를 제공하고 있다. 또한 2015년 개소한 청소년활동안전센터의 역할과 기능을 확대 운영했다. 개소 후부터 현재까지 전국 약 800개 청소년기관 전체에 대한 안전점검과 안전 컨설팅을 실시했으며, 현장 안전교육은 50회에 달한다.

“ 한국청소년활동진흥원의 미션은
‘청소년의 현재와 미래의 행복에 기여한다’며,
‘청소년 행복지수 높이기’가 기관의 중점 추진사업이다 ”

이올리 ‘가족친화의 날’ 운영 등 다양한 노력을 통해 2011년 가족친화기업으로 인증받아 현재까지 지속하고 있으며, 2014년 인적자원개발 우수기관(Best HRD)에 선정돼 올해 인증 연장을 획득했다. 특히 올해 6월 고용노동부가 주관하는 ‘일터혁신 컨설팅’ 대상에 선정됐다. 일터혁신 컨설팅은 근로자 삶의 질 향상과 기업의 생산성 제고 등 경영현안을 노사가 함께 개선하기 위해 전문 컨설턴트가 지원하는 사업이다. 성공적인 컨설팅을 위해 일터혁신 TFT를 가동했으며, 일·가정 양립의 조직문화 만들기에 더욱 박차를 가할 계획이다.

Q. 2017년 올해 기관의 중점 추진사업과 향후 계획을 알고 싶다.

A. 현장에서 학부모나 청소년을 만나면 대부분 체험·봉사 등 다양한 활동에 참여를 원하지만 4명 중 1명꼴로 정보가 부족해서 참여하기 어렵다고 얘기한다. 청소년이 활동에 대한 정보를 얻는 곳은 주로 학교다. 물론 체험활동에 참여할 시간이 부족한 것도 장애요인 중 하나다.

청소년활동에 대한 국민의 관심과 인지도는 여전히 부족하다. 2016년 중학교 자유학기제 전면 도입과 관련해 학교 현장에서는 프로그램과 체험처가 부족하다고 문제를 제기하지만 실제 청소년활동 기관이나 단체와의 연계는 미미한 수준이다. 실제로 학생들과 교사들을 현장에서 만났을 때 청소년활동에 관한 정보가 많이 부족하다는 것을 느끼게 된다. 그래서 청소년활동 정보 포털인 'e청소년'(www.youth.go.kr)을 청소년들이 직접 접속해 정보를 얻을 수 있도록 홍보하고 확대할 계획이다.

기관의 고충 중 하나는 '고마워Yo' 등 KYWA의 좋은 프로그램들을 선생님, 학교 및 교육부에서 많이 활용하지 않는다는 점이다. KYWA의 좋은 프로그램들이 일선 학교에서 시행하는 프로그램들과 맞물린 것들도 있어 시너지 효과가 클 수 있는데도 불구하고 기관의 좋은 프로그램들이 유용하게 활용되지 못하는 것이 안타깝다. 예컨대, 전국 중학교에서 시행하고 있는 자유학기제와 관련해 학교마다 적합한 프로그램을 찾지 못해 어려움을 겪고 있다. 자유학기제는 학업에만 치여 자신의 적성과 진로를 탐색할 기회를 잃은 우리 청소년들에게 미래를 설계할 수 있는 좋은 기회지만 이 기회를 어떻게 활용할지 몰라 학교 선생님들이 막막해한다는 이야기를 들었다. 이미 우리 KYWA는 전국의 5개 국립수련원 등 전사 차원에서 '자유학기제 연계 프로그램'을 운영하고 있지만, 지금보다 확대해 진흥원이 운영하는 다양한 사업과 연계할 방안을 적극 모색하고 있다.

일례로 KYWA가 2011년부터 운영한 '청소년 자기도전포상제'가 자유학기제의 취지와 부합한다. 자기도전포상제는 9~13세 청소년을 대상으로 봉사활동, 자기개발, 신체단련, 탐험활동 4가지 활동영역에서 스스로 계획을 세워 15주간 꾸준히 이행하고 기록하면 되는데, 이 도전을 마치면 놀라운 성장을 하게 된다. 담당교사도 8시간만 사전교육을 이수하면 이 프로그램을 운영할 수 있기 때문에 프로그램 발굴이나 개발에 대한 부담도 적은 장점이 있다. 학부모, 교사 및 학교에서 e청소년, '고마워Yo' 캠페인, 청소년 자기도전포상제 등 KYWA의 좋은 프로그램들을 많이 활용했으면 한다.

또한 청소년활동에 참여하고 싶지만 여력이 안 되는 청소년을 위한 사회적 공헌의 일환으로 청소년활동을 지원하는 민간기업 간 연계 사업을 강화하고 있다. 현재 초등학교 4학년부터 중학교 3학년까지 청소년을 대상으로 학습 및 생활 관리를 지원하는 국가 정책 사업 '방과후아카데미' 이용자들이 수혜 대상이다. CJ푸드빌 착한빵(방과후아카데미), 포스

코ICT(고마워Yo 앱 개발), 세종문화회관(고3 수능 후 프로그램), 푸르덴셜생명(경제교육), MBC(진로체험) 등 다양한 민간 협력 프로그램을 운영하고 있다.

또 공공기관으로서 취약계층 청소년을 위한 지원사업도 강화할 계획이다. 문화예술 프로그램 등 개발을 통해 장애·저소득·시설아동 등 다양한 취약계층에 다채로운 프로그램을 무상 제공하고 있다. 전국 5개 국립수련시설에서 취약계층 청소년 성장지원캠프의 지원 대상을 6만 7천명으로 확대했다. 또 지난해에 이어 올해에도 국민체육진흥공단과 함께 농산어촌 청소년 2,300명에게 우주과학, 농생명과학, 해양수산환경 등 특성화 프로그램을 국립수련원에서 무상으로 체험할 수 있도록 지원하고 있다.

끝으로 ‘2023 세계잼버리대회’ 개최지 선정 발표가 한 달여 남았다. 세계잼버리는 4년마다 전 세계 165개국 5만여 명의 청소년이 참가하는 대규모 국제행사다. 청소년들의 우정과 글로벌 리더십 배양을 목적으로 1920년 영국 런던에서의 1회 대회를 시작해 4년마다 열리고 있다. 한국은 지난 1991년 강원도 고성에서 17회 잼버리대회를 개최한 바 있다. 올해 새만금의 세계잼버리대회 개최를 위해 여성가족부와 함께 홍보활동을 적극 지원하겠다.

Q. 청소년 행복 캠페인 ‘고마워Yo’에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 우리나라 청소년의 행복지수는 OECD 회원국 가운데 꼴찌다. 2009년 첫 조사부터 올해까지 8번의 조사결과 가운데 7번이나 꼴찌를 차지했다. 전문가들은 우리나라 청소년들이 과도한 학업과 입시경쟁에 치여 마음껏 놀지도 쉬지도 못한 결과라고 분석했다.

이 결과를 접하고 무엇보다 청소년의 행복에 기여하는 것이 급선무라 생각했다. 지난해 6월부터 지속적으로 청소년행복캠페인을 통해 ‘청소년 행복지수 높이기’를 중점 추진사업으로 삼고 있다. ‘고마워Yo’는 청소년이 감사 나눔 실천을 통해 행복지수를 높이고, 인성함양을 유도하는 청소년 인성활동 프로그램이다. 특히 올해에는 캠페인을 통한 학교 언어폭력 예방을 목표로 캠페인을 추진하고 있다. 스마트폰 앱 ‘고마워Yo’를 개발, 캠페인 참가자가 모두 이용할 수 있도록 제공하고 있다.

최근 들어 학교폭력은 물리적인 상해보다는 언어·사이버 폭력으로 바뀌는 양상이다. 교

육부가 2014년 중고생을 대상으로 설문한 결과 10명 중 1명은 사이버 폭력을 경험했다고 응답했다. 사이버 폭력이 더 위험한 이유는 가해자 입장에서 심각성을 깨닫기가 어렵고, 죄책감을 덜 느끼기 때문이다. 또 상대방이 어디에 있든 괴롭힘이 가능하다. 유네스코는 올 1월 「학교폭력과 괴롭힘 국제 현황 보고서」를 최초로 공개해 각국에 학교폭력 대응을 촉구했다.

‘고마워YO’ 캠페인이 학교폭력 근절을 위한 대안이 될 수 있을 것이다. 중앙대 부속 초등학교는 2013년부터 지금까지 학생들에게 매일 3가지 감사한 일을 쓰도록 하고 있다. 이를 통해 학생들 스스로 느끼는 행복지수가 79%에서 91%로 12%포인트 상승했다. 또 이 기간에 학교폭력이 단 한 건도 발생하지 않았다고 한다.

현재 전국 청소년단체, 학교, 기관, 기업 등 350개 기관이 ‘고마워YO’ 캠페인에 참여하고 있으며, 2018년에는 ‘국민화합’의 포문을 여는 마중물로서 감사와 행복 문화가 온 국민에게 확대되도록 할 계획이다.

과연 감사운동만으로 아이들의 행복지수가 올라갈 수 있을까 의문이 들 수도 있겠지만, 여러 지표를 통해 ‘고마워YO’ 운동이 실질적인 효과를 나타내는 것으로 확인되고 있다. 사람이 하루 동안 할 수 있는 말은 한정되어 있는데, 그 중 “고마워요”와 같은 감사의 말들을 더 많이 채워갈수록 욕설, 비난 등 언어폭력은 궁극적으로 없어질 수 있지 않을까 생각한다. 저는 방송활동을 오래하면서 ‘말의 힘’이 얼마나 큰 것인지 확인하였고, 강연 등을 통해 ‘좋은 말의 힘’을 전파하기 위해 그동안 애써왔다. 좋은 말은 좋은 마음으로부터 비롯된다. 고마워YO 캠페인을 통해 감사의 마음이 우리 국민들이 갈등을 극복하고 화합할 수 있는 매개체가 될 수 있었으면 좋겠다.



‘e청소년’ (www.youth.go.kr) 홈페이지

Q. 청소년 안전과 관련된 기관의 활동에 대해서도 설명 부탁드립니다.

A. 지난 몇 년 동안 해병대 캠프 사고, 마우나리조트 붕괴 사고 등이 잇따르면서 청소년활동 분야에서도 역시 안전에 대한 인식이 높아지고 있다. 이에 KYWA는 2년 전인 2015년 4월 청소년활동안전센터를 설치해 청소년활동의 안전한 환경 조성을 지원하고 있다. 기관은 안전하고 유익한 프로그램을 국가가 인증하는 ‘수련활동인증제’와 위험활동이나 대규모 인원이 참여하는 활동은 사전에 신고하는 ‘수련활동신고제’를 운영하고 있다. 또한 기관은 청소년 안전과 관련된 다양한 정보를 제공하고 있다.

「청소년활동진흥법」은 숙박이 포함되거나 150명 이상이 참가하는 경우, 또는 수상·산악·모험·장기도보 등 위험도가 높은 청소년수련활동인 경우 프로그램 운영자가 관할 지방자치단체에 신고해 시설과 지도자 기준 충족 여부 등을 인증을 받도록 하고 있다. 또한 체험활동의 일정기준을 인증하거나 위험도가 높은 활동은 신고하도록 하는 제도를 운영하고 있다. 학생, 학부모와 교사들은 수련활동의 인증·신고 사실을 확인하고 참여하는 것이 바람직하다.

또한, 청소년수련시설의 안전한 환경 조성을 위해 전국 청소년수련원·수련관·문화의 집 등 수련시설 800곳에 대한 안전점검을 실시한다. 안전점검을 비롯해 시설별 맞춤형 컨설팅을 제공함으로써 단순 점검에 그치는 것이 아니라 시설 현장의 애로를 듣고, 문제해결 방안도 제시한다.

아울러 수련시설 운영자 300명에 대한 안전교육도 지난해부터 진행하고 있다. 지난해에는 1,368명의 수련시설 안전 종사자를 대상으로 안전교육을 실시했으며, 올해는 1,600여명을 대상으로 확대할 예정이다.

한편, 한국청소년활동진흥원의 인증을 받거나 신고를 시행한 프로그램 정보는 ‘e청소년’ (www.youth.go.kr)에서 확인할 수 있다.

Q. 한국청소년활동진흥원은 ‘2016년 공공기관 경영실적 평가’에서 종합 B등급을 받았다. ‘2016년 공공기관 고객만족도 조사’에서는 2015년에 이어 A등급을 받은 반면, ‘2016년 공

공기관 청렴도 측정'에서는 2년 연속 4등급의 낮은 점수를 받았다. 전반적인 기관 운영, 고객중심경영 및 투명성 제고 측면에서 기관의 노력과 강점, 개선해야 될 부분에 대해 한 말씀 부탁드립니다.

A. 올해 '2016년 공공기관 경영실적 평가'에서 종합 B등급을 받고 주요사업 부분에서는 A를 받았다. 좋은 평가를 받는 것이 결코 쉽지 않는 것이라는 것을 깨닫고 있지만, 내년에는 더 나은 평가를 받을 수 있도록 기관 차원에서 더 노력하도록 하겠다.

공공기관은 국민을 위한 서비스를 제공하는 기관이기 때문에 공정해야 되고 투명해야 된다. 청소년에게 교육서비스를 제공하는 공공기관으로서 위상 정립과 대외 이미지 개선을 위하여 기관과 직원의 청렴성 제고가 필요하다. 이를 위해 업무수행의 공정성과 투명성 확보를 통한 청렴도 개선을 위해 노력 중이다.

전사적 청렴·윤리경영기반 구축, 청렴성 저해 및 위반 행위에 대한 공명정대한 대응, 소통과 예방활동을 통한 청렴의식 및 문화 형성을 중점 추진전략으로 삼고 올 한해 '클린 KYWA' 달성을 위해 전사적으로 힘쓰고 있다.

구체적으로 직원을 비롯해 간부직의 청렴도 진단을 통해 반부패·청렴을 위한 과제를 달성하고, 자체 감사를 통한 점검 및 처벌 기준을 강화하겠다. 또 청렴리더 운영과 노조와의 협력 등을 통해 청렴한 환경을 조성하도록 하겠다. 그리고 기관과 관련된 많은 정보를 기관 홈페이지와 알리오(alio) 등에 공개하고 있는데, 공개 사항에 대한 주기적 점검을 통해 최신 현황에 대한 부분까지 신경써서 챙기겠다. 청렴도 평가가 높은 다른 기관들도 지속적으로 벤치마킹하고, 주변에 있는 공공기관들과 거버넌스 체계를 구축하며 청렴도를 제고하기 위한 많은 노력들을 하고 있다.

2년 연속 청렴도가 낮지만 그래도 다행인 점은 우리 원이 젊은 기관이란 것이다. 젊은 직원의 청렴의식을 고취해 변화와 혁신을 도모하는 것이 조금은 수월할 것이라고 생각하고, 청소년 기관이란 점 또한 강점으로 작용할 것이라고 생각한다.

Q. OECD 회원국 중 우리나라 청소년들은 공부를 가장 많이 하고 행복지수는 가장 낮은

것으로 조사되었다. 청소년의 활동을 저해하는 사교육 풍토와 입시 교육정책에 대해서도 한 말씀 부탁드립니다. 한국 청소년들이 행복해지기 위해서는 근본적으로 무엇이 바뀌어야 된다고 생각하는가?

A. 청소년이 스스로 가장 행복하다고 느끼는 나라는 어디일까. 해마다 유럽 국가들이 상위권을 휩쓴다. 우리나라는 경제협력개발기구(OECD) 22개 회원국 중 꼴찌다. 이는 높은 청소년 자살률로 이어진다. 반면 학업성취도는 최상위 수준이다. 우리나라 청소년이 처한 현실을 여실히 보여 준다.

아이가 제대로 크려면 뼈와 근육 모두 균형 있게 발달해야 하는데 지금 청소년들은 근육 없이 키만 자라 힘을 쓸 수가 없는 상황이다. 청소년기에 학업 못지않게 중요한 것이 체험·봉사 등의 활동이다.

가장 중요한 것은 ‘가치관’의 문제라고 생각한다. 현재 우리나라 청소년들은 거의 모두 ‘공부를 잘하는 것이 선이다’라는 가치관 속에서 살아가고 있다. 학부모, 선생님 등 어른들 대부분은 이러한 가치관을 청소년에게 주입하고 있다. 하지만 모든 학생들이 공부를 잘 할 수는 없다. 그렇다면 공부를 잘하는 소수 이외의 청소년들은 모두 행복할 수 없는 것인가? 우선적 가치를 학업에 두는 것에서부터 우리나라 청소년이 불행이 시작된다고 본다. 공부를 잘하는 것 이상으로 다른 것도 가치 있는 일이라는 사고방식을 선생님, 학부모, 사회 그리고 학생들 자신이 가질 수 있는 날이 빨리 와야 한다고 생각한다.

우리 사회에는 수많은 분야에 할 일이 정말 많다. 그렇다 하더라도, 저는 청소년들에게 마냥 ‘꿈을 쫓아가라’, ‘하고 싶은 일을 해라’ 라고 말하는 것은 조금 무책임하다는 생각도 든다. 10대 청소년들에게 우리 어른들과 이 사회가 세상에는 정말 많은 일이 있다는 것을 보여주고 경험하게 해줘서, 아이들이 자기에게 맞는 일을 발견할 수 있도록 해주는 것이 중요하다. 그 과정 속에서 아이들에게 이타주의와 정의로움에 대해 가르치고 바른 정신을 갖출 수 있도록 해야 한다. 청소년들에게 바른 가치관을 알려주고 올바른 선택을 할 수 있도록 가르쳐주는 것이야말로 많은 청소년들이 행복해질 수 있는 시작이라고 생각한다.

아울러 교육정책의 변화가 선행돼야 한다고 본다. 사교육 근절 방안이 나와도 입시제도

가 그대로인 상황에서는 부모들을 변화시키기가 쉽지 않다. 개인의 개성을 존중하는 교육이 이뤄져야 한다.

세계적으로 '놀이 권리'가 화두다. 예를 들면 영국은 국가적 차원에서 놀이를 지원한다. 놀이도 교육만큼 중요하다고 보는 것이다. 독일은 공공놀이터 1,850곳을 마련했다. 학교 교육만으로 폭넓은 사고방식을 기대하기 어렵다는 판단이다. 아일랜드의 경우 아예 '전환학년제'를 위해 1년이 주어진다. 중학교 졸업 후 고등학교 입학 전 1년을 활용한다. 미국의 아이비리그 대학들은 학생의 학업성적뿐 아니라, 봉사, 예술 및 체육 활동 등을 진학 기준으로 삼고 있다. 이처럼 단지 공부만 잘하는 것이 아니라 여러 가지를 두루 갖춘 균형 잡힌 사람을 양성할 수 있는 시스템이 필요하다. 그러기 위해 KYWA가 할 수 있는 역할이 많다.

우리나라도 청소년 체험활동이 활성화되어야 한다. 2016년부터 교육부가 본격 시행한 자유학기제는 체험활동의 필요성과 중요성에 대한 공감을 반영한 제도라 할 수 있다. 학교에서 하는 동아리, 진로체험, 토론 등의 활동에 참여하는 것은 청소년의 고른 성장에 큰 도움이 된다.

자유학기제 등 제도적 장치를 기반으로, 청소년활동의 필요성에 대한 사회적 공감대가 형성되는 것도 중요하다. 무엇보다 부모님의 생각이 먼저 바뀌어야 한다. 학업과 체험활동을 통해 균형 있는 삶이 청소년의 행복을 위한 길이라는 사실을 기억하고 실천하시기 바란다. 우리 청소년들이 학업과 더불어 체험활동을 경험하며, 균형 있게 성장하기를 바란다.

Q. 이사장님은 KBS 한국방송 아나운서 출신으로 9시 뉴스 앵커를 10여 년간 맡으셨고, 성신여대 영어교육과를 졸업하시고 영국웨일즈대학교에서 저널리즘 석·박사 학위를 받으셨다. 차의과학대학교 의료홍보영상학과 교수/글로벌경영연구원 원장, 유네스코 한국위원회 위원, 한국청소년상담복지개발원 이사 등을 두루 역임하시고 제4대 한국청소년활동진흥원 이사장으로 임명되셨다. 또한 스피치 강사와 저술가로도 활발히 활동하신다고 들었다. 이러한 다양한 경험들이 이사장장직을 수행하는 데 어떠한 도움이 되는지 알고 싶고, 이사장님의 경영철학과 미래 비전이 궁금하다.

A. 아나운서로 일하며 ‘말의 힘’을 누구보다도 절실하게 느꼈다. 말을 통해 마음속 진심이 드러난다. 맑은 샘물이 샘솟다가 갑자기 오물이 나올 수 없듯 고운 말을 하다 보면 사람의 인성도 변화한다고 본다. 매일 고마운 일 3가지를 적으며 감사한 마음을 느끼다 보면 자살이라는 극단의 선택을 막을 수 있지 않을까.

예를 들어 내 경우 대학 입학이나 KBS 입사 등 어느 것 하나 한 번에 해내지는 못했다. 하지만 힘든 시기를 경험함으로써 청소년들에게 힘을 줄 수 있는 무기가 생겼다. 이 역시 감사한 일이다.

지난해 남편과 딸에게 감사한 일 100가지를 적어 이메일을 보냈다. 적다 보니 가족이라는 존재 자체가 고맙다는 생각도 들었다. 가족들도 처음엔 시큰둥한 듯했지만 이전에 비해 더 많이 눈을 마주치고, 서로에게 귀 기울이는 모습을 발견할 수 있었다. 이런 경험이 ‘고마워Yo’ 캠페인을 기획하고 실천하게 만든 결과였고, 많은 청소년들에게 이런 긍정적인 경험을 선물하고 싶다.

아울러 우리 KYWA의 슬로건이 ‘청소년활동으로 청소년을 행복하게!’다. 청소년활동을 알리고, 청소년들이 많이 활동을 했으면 하는 바람은 결국 청소년의 행복을 위한 것이라고 생각한다. 청소년의 현재, 그리고 미래의 행복을 위한 업무를 수행하는 것이 KYWA의 본질이자 과제다.

Q. 새 정부는 공공부문 일자리 창출, 비정규직 제로화, 지역인재 등용, 블라인드 채용 등 일자리 정책을 특히 강조하고 있다. 한국청소년활동진흥원은 정규직 대비 비정규직의 비율은 낮은 편이며 올해 비정규직 전환비율이 100%(비정규직 13명 모두 전환)나 된다. 기관의 인재상과 채용제도에 대해 설명 부탁드립니다. 한국청소년활동진흥원에 들어오고 싶은 취업준비생들에게 한마디 부탁드립니다.

A. KYWA는 ‘청소년의 현재와 미래의 행복한 삶에 기여한다’는 미션을 달성하기 위한 4가지 핵심가치가 있는데, 기관명인 KYWA의 첫 글자를 따 전문성(Know-how), 변화와 혁신(Youth), 소통과 협력(With), 실행력(Action)이다. 업무의 전문성을 갖추고, 변화와

혁신에 적응하며, 소통과 협력을 통한 업무 추진력을 실행하자는 의미로 해석할 수 있다.

몇 년 전 언론보도에 KYWA가 공공기관 중 가장 젊은 기관으로 꼽혔다. 당시 평균 연령이 30세 정도였다. 젊은 기관인 KYWA가 지닌 핵심가치 또한 상당히 진취적이다.

핵심가치와 연계된 3가지 인재상을 보면 더욱 분명하다. 첫째로, 청소년에게 꿈과 희망을 줄 수 있는 열정과 사명감을 가지고 청소년을 육성할 수 있는 전문성을 가진 인재, 둘째, 적극적이고 도전적이며 미래지향적인 사고로 변화를 주도하여 자신과 조직의 발전을 주도하는 창조적인 인재, 셋째, 공공기관으로서 봉사정신과 책임의식을 가지고 국가와 사회, 고객에게 봉사할 줄 아는 인재. 이것이 우리 KYWA가 원하는 인재상이다.

새 정부 출범에 따라 최근 블라인드 채용을 권장하고 있는데, 우리 원은 2016년부터 블라인드식 채용방식을 도입하고 있다. 국가직무능력표준(NCS)에 기반한 능력중심채용을 위해 입사신청서식에 사진, 학벌, 성별 등의 정보를 받지 않고, 제출 서류를 최소화했다. 또 서류전형 합격자 대상으로 실기전형(집단토론 및 실기평가 등)과 면접심사를 실시하고 있으며, 외부 심사위원을 포함해 채용 심사위원회를 꾸리고, 직무전문가가 실기시험 심사자의 역할을 수행하는 등 공정한 채용 절차로 심사하고 있다.

“ KYWA의 4가지 핵심가치는 전문성(Know-how),
변화와 혁신(Youth), 소통과 협력(With),
그리고 실행력(Action)이다!

”

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

A. 새 정부 출범에 따라 공공기관의 정책이 역동적으로 변화하고 있다. 비정규직 직원의 정규직 전환, 노동이사제 도입, 블라인드 채용방식 운영 등의 정책이 실효성 있게 운영하기 위해 각고의 노력을 하고 있다.

공공기관은 정부의 큰 그림 위에서 작고 세밀한 그림을 그리고, 색을 칠하는 작업을 하는 곳이라 생각한다. 큰 그림은 정부가 그리지만 이를 추진하는 주체는 공공기관이다. 또한 공공기관마다 각자 처한 상황이 다르지만 그림에도 정부정책에 부합하도록 경영을 추진해야 하는 것은 당연지사다.

공공기관은 좁은 의미로는 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관이다. 그러나 단어 그대로 개인의 이익이 아니라 공적인 이익을 목적으로 하는 기관이다.

그렇다면 공공기관은 국민의 만족과 필요를 충족하는 것이 가장 큰 목적이고, 각자의 설립목적에 맞게 업무를 수행하는 것이 1순위일 것이다. 공공기관에 종사하는 모든 임직원은 ‘어떻게 하면 국민 여러분에게 보다 좋은 서비스를 제공할까, 보다 많은 혜택을 줄 수 있을까’를 고민해야 한다. 그것이 공공기관으로서의 목적을 달성하는 일이라고 생각한다.

현재 332개 공공기관장 중에서 여성기관장은 단 24명(7.2%)에 불과하다고 한다. 새 정부 들어서 내각도 여성 비율 30%가 맞춰졌는데, 공공기관장도 여성비율이 더 높아져야 된다고 생각한다. 앞서 말씀드린 대로, 정부는 큰 그림을 그리고 공공기관은 세밀한 색칠을 하는 곳이라고 하였을 때, 공공기관에서 하는 꼼꼼하고 구체적인 일은 여성들도 남성 못지않게 엄마의 마음으로 충분히 잘할 수 있는 일이기 때문에 몇 안 되는 여성기관장의 한 사람으로서 여성의 기관장 진출이 보다 늘어났으면 하는 바람이다.



한국청소년활동진흥원 (Korea Youth Work Agency)

주무부처	여성가족부		기관유형	위탁집행형 준정부기관 (강소형)
소재지	서울특별시 서대문구 경기대로 47 진양빌딩 2, 5층 (02-330-2800 / www.kywa.or.kr)		기관장 (임 기)	신은경 (2016.3.22~2019.3.21)
자본금 및 주주현황 (*15년결산기준)	납입자본금	주주 구성		
	-	정부	공공기관	기타
설립근거	• 「청소년활동진흥법」 제6조		설립연도	2010.8월
설립목적	• 창의적인 청소년 체험활동을 진흥시켜 청소년의 잠재역량 개발과 인격형성을 도모하고, 수련·참여·교류·권리증진을 종합적으로 지원함으로써 청소년의 삶의 질 향상에 기여하기 위하여 설립됨			
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> • '98.10월 한국청소년수련원 설립 • '05.01월 한국청소년진흥센터 설립 • '10.08월 한국청소년활동진흥원 설립(※ 한국청소년수련원, 한국청소년진흥센터 통합) • '13.07월 국립청소년농생명센터 개원 • '13.07월 국립청소년해양센터 개원 			
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 청소년의 다양하고 창의적인 체험활동 활성화, 청소년 활동 프로그램의 개발·보급·평가 및 시범운영 • 청소년 관련 제 기관 및 시설과의 상호 연계지원·지도 평가 • 국가·지방자치단체가 설치하는 청소년수련시설의 위탁유지·관리 및 운영 • 청소년지도자의 양성·교육 및 교류 진흥 • 수련시설 종합 안전점검 지원 및 안전 관련 컨설팅·홍보 • 국내외 청소년 교류활동, 청소년특별회의, 청소년수련활동인증제도, 청소년성취포상제도의 운영 및 지원 			



“Connecting People, Bridging the World!”

이시형 이사장 | 한국국제교류재단

■ 일시

2017.8.25

■ 장소

수하동 KF Global Center 이사장실
(서울시 중구 소재)

■ 진행

조임곤 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정리

강석훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 지원

박화영 KIPF 공공기관연구센터 연구원

강초롱 KIPF 공공기관연구센터 회계사

■ 학력

1975.2 경북고등학교 졸업

1979.2 서울대학교 외교학과 학사

1992.5 미국 육군성 Defense Language Institute 연수(러시아어)

■ 경력

1980.8 제14회 외무고시 합격

1999.5 세계무역기구(WTO) 과장

2003.7 외교통상부 인사기획담당관

2005.4 재정경제부 경제협력국장

2006.5 외교통상부 동북아경제협력지원 대사

2006.9 주폴란드공화국 특명전권대사

2010.1 대통령직속 G20정상회의준비위원회 행사기획단장

2011.2 외교통상부 통상교섭조정관

2013.5 OECD 대한민국 대표부 특명전권대사

2016.3 경기도청 국제관계대사

2016.5 제12대 한국국제교류재단 이사장

■ 상훈

2011.6 홍조근정훈장

2016.12 황조근정훈장

금번 [기관장인터뷰(제55호)]에서는 한국국제교류재단
이시형 이사장과의 인터뷰를 담았음

Q. 한국국제교류재단(KF)은 무엇을 하는 기관인지, 먼저 한국국제교류재단의 기능, 역할 및 주요 사업에 대한 소개 부탁드립니다.

A. 한국국제교류재단(KF)은 1991년 「한국국제교류재단법」에 의거, 외교부 산하기관으로 설립되었다. ‘국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 우호친선을 증진함’을 설립목적으로 하며 ‘국민과 함께 하는 세계 수준의 공공외교 전문기관’을 비전으로 삼고 있다. 구체적으로는, 해외 한국학·한국어 진흥 사업, 글로벌 네트워킹 사업, 문화교류 및 미디어 사업 등을 시행하고 있으며 이를 통해 국가브랜드, 소프트파워를 증진하고 국제사회에서 한국에 대한 이해와 지지를 확보하는 것을 목표로 한다.

해외 한국학·한국어 진흥 사업은 해외 우수 대학에 한국학·한국어 교수직 설치, 객원 교수 파견, 교원고용 지원, 해외 한국 전문가 육성을 위한 각종 펠로십 등으로 이루어져 있다. 설립 이래 세계 15개국 84개 대학에 123석의 한국학 교수직을 설치했으며, 연간 60개국 150여 대학에 한국학 강좌운영을 지원함으로써 지한(知韓) 인사 배출을 위한 안정적 기반을 조성하였다.

글로벌네트워킹 사업은 해외 유력인사 및 차세대 지도자를 초청하는 인적교류 사업, 해외 한국관련 정책연구 지원 사업, 국가 간 양자 및 다자 포럼 개최, 글로벌 이슈에 대한 세미나 개최 등이다. 그간 120여 개국의 주요인사 5,000여 명의 초청과 29개국 151개 정책연구소 지원을 통해 한국에 대한 우호적 외교환경을 구축하는 데 기여해왔다.

문화교류 및 미디어 사업은 재외공관을 거점으로 해외에 한국 문화예술을 소개하는 문화외교 측면지원 활동, 해외박물관 한국실 설치와 한국문화 소개 프로그램 지원, 국내에 세계문화행사를 개최하는 글로벌센터 사업, 각종 한국소개 출판물과 전자자료 등을 제작·배포하는 지식공공외교 활동으로 이루어져 있다. 특히 『Koreana』는 영어를 비롯한 9개 외국어로 발간되는 대표적인 해외 한국 문화 소개 계간지이며 올해 30주년을 맞아 가을에 한국현대단편소설선집을 낼 예정이다.

또한, 을지로에 위치한 ‘KF글로벌센터’를 통해 연간 77,000명의 우리 국민이 참여하는 세계문화행사(공연, 전시, 강좌, 영화상영 등)를 개최함으로써 쌍방향 교류를 통한 지속가능한 공공외교 인프라를 다져왔다. 또한 KF의 다양한 국제교류활동을 통해 구축된 네트

워크를 기반으로 해외 우수 싱크탱크, 박물관, 도서관, 대학 등에 인턴을 파견하는 ‘글로벌챌린저’를 운영하며 우리 청년들의 해외 진출을 적극 돕고 있다.

과거 KF는 미국 메트로폴리탄박물관, 영국 박물관 등 10개국 28개 처의 해외 우수 박물관에 최초로 한국실을 설치하고 한국 문화재 2만점의 전시공간을 마련함으로써 해외 한국 문화 전파에 선구자적인 역할을 하였다. 그러나 해외 한국 문화예술 진흥 사업은 국립중앙박물관 등 문화체육관광부 산하 기관의 역량이 커지며 점차 넘겨주고 우리는 정책 공공외교를 강화하는 추세이다.

Q. 기관이 수행하는 다양한 사업 중에서, 현재 중점추진사업은 무엇인지 궁금하다.

A. KF는 올해 국제교류 사업 환경변화에 대응하는 한편, 새 정부의 외교목표 달성에 적극 기여하기 위해 몇 가지 사업을 중점 추진하고 있다.

첫째는, 국정과제 ‘주변 4국과의 당당한 협력외교 추진’, ‘동북아플러스 책임공동체 형성’ 실행에 기여하고, 그간의 사업 환경 변화에 대응하는 차원에서 지역별 맞춤형 사업을 강화하는 것이다.

먼저 4강 중 미국은 전통적으로 싱크탱크·대학에서 생산된 정책방향이 정부의 정책결정에 큰 영향을 미치는 점을 감안하여 싱크탱크와의 협력을 통한 지한네트워크 구축 사업을 확대·심화할 예정이다. 일본의 경우, 한-일관계 경색 국면을 타개하기 위해 민간 파트너십을 기반으로 하는 풀뿌리 교류를 지속적으로 추진하고 있으며, 인적네트워크가 중요한 중국과 러시아에 대해서는 현지 한국 전문가 집중 육성을 위한 자원 확보를 위해 노력하고 있다.

문재인 정부는 기존 4강 중심 외교를 다변화하여 북방으로 유라시아, 남방으로 아세안과 인도를 중시하겠다고 천명하였다. 이렇듯 우리 정부의 외교 정책 기조가 바뀌는 시점에 KF도 지역 단위 기구를 새로이 설치하였다.

먼저 지난 7월 1일 한-중앙아협력포럼사무국이 KF 내부에 설치되었다. 한국과 중앙아 5개국 외교부가 지난 10여 년간 개최해온 장·차관급 ‘한중앙아협력포럼’을 제도적으로

뒷받침하기 위한 조직이다. 중앙아시아는 영토와 에너지 자원 부국으로 최근 중국의 일대일로(一帶一路) 프로젝트 거점으로 높은 성장 잠재력을 보이고 있다. 우리 고려인 후손들도 많이 살고 있어 향후 사회·문화적 교류 가능성이 높은 지역이기도 하다. 또한 아세안과의 본격적인 쌍방향 교류를 위한 아세안문화원도 9월 1일 개원하였다. 아세안은 우리의 제2교역 대상으로서 ‘포스트 차이나’ 지역으로 한층 부각되고 있으며, 한류 열풍으로 각종 사회·문화적 교류도 활발하다. 하지만 이런 현실에 비해 우리 국민들의 아세안에 대한 이해가 충분하지 못해 아세안 10개국 문화를 전파하는 복합문화시설을 설치하게 된 것이다. 두 신설 조직을 통해 새 정부의 외교 다변화 정책에 발맞춰 체계적인 사업 추진 기반을 갖추게 되었다고 생각한다.

한편, 인도와 유럽에 대한 교류협력 강화 방안에 대해서도 고민하고 있다. 인구와 경제력 면에서 신흥강국으로 부상하고 있는 인도를 대상으로 선제적인 공공외교가 필요하다고 판단하고 있다. 현재 KF의 세계 한국학 객원교수 80여 명 중 인도에는 2명에 불과한 것에도 알 수 있듯이 인도의 위상에 비해 우리와의 교류가 미진한 것이 사실이다. 하지만, 이는 역으로 향후 확대 가능성을 보여주고 있어 긍정적으로 생각한다. 유럽에서의 공공외교사업에도 새로운 전기가 마련되었다. 유럽 최초로 벨기에 브뤼셀 자유대학에 한국 전담 연구직인 Korea Chair를 설치하는데, 10월 중순 한-EU 포럼 개최와 동시에 출범하게 된다. 인도와 유럽처럼 한국학이나 한류의 수요에 비해 대응이 충분치 못하였던 주요 외교 대상국에 한국학 연구를 활성화함으로써 우리 외교 목표 달성에 KF로서 역할을 하고자 한다.

두 번째는, 국정과제 ‘국민외교 및 공공외교를 통한 국익 증진’ 실현을 지원하기 위해 공공외교 추진기관으로서의 충실한 역할 수행과 더불어 ‘민간 공공외교 역량 강화’ 사업을 준비 중이다. 내년부터 <공공외교 아카데미>를 신설, 공공외교 교육과 전문인력 양성을 통해 국민이 참여하는 공공외교를 활성화하고자 한다. 또한 이와 연계하여 국민이 직접 기획, 참여하는 공공외교 활동을 본격 추진할 예정이다.

KF의 전통적 대표사업이라고 할 수 있는 한국학 분야에 대하여 한 가지를 부연 설명할 필요가 있다. 금년에는 해외 한국학지원사업의 효과적 추진을 위하여 국가별, 지역별 한국학 현황을 총망라한 『한국학백서』 개정판을 발간한다. 또한 이를 온라인 DB로 구축, 체계적인 관리시스템을 도입하여 조직 지식(institutional memory)으로 축적 및 확대할 계

“ 한국국제교류재단(KF)은 ‘국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 우호친선을 증진함’을 설립목적으로 하며 ‘국민과 함께 하는 세계 수준의 공공외교 전문기관’을 비전으로 삼고 있다.

획이다. 10년 만에 개정되는 이 백서는 향후 해외 한국학 지원사업의 방향을 제시하는 소중한 자료가 될 것이다. 이를 국내외 학계인사, 관련기관 및 일반국민에게 제공하여 지난 25년간 해외 한국학지원의 대표기관으로서의 위상도 확인하게 될 것이다.

Q. 이사장님께서 취임하신 지 1년 2개월이 지났다. 그간의 자평과 함께 취임 후 기관이 달라진 점이 무엇인지 궁금하다.

A. 새로운 곳에 왔다고 ‘보여주기식’ 신사업을 벌이기보다 기존 사업들을 면밀히 분석하여 발전적으로 계승하고자 하였다. 개선이나 조정이 필요한 것은 그렇게 하되 큰 틀에서는 지금까지 KF가 해오던 사업들의 지속성과 안정성을 강화하고자 하였다. 특히, 해외 1세대 지한파 이후 차세대 리더들을 육성해야 한다는 차원에서 바로 전임 이사장이 시작한 ‘차세대정책전문가네트워크’ 사업은 필요성에 공감하여 미국 외에도 아세안, 중국, 일본, 유럽, 러시아, 대양주 등으로 확대하였다. 이는 우리 외교부가 추진하고 있는 정책공공외교와도 일맥상통하는 매우 중요한 사업이라 할 수 있다. 정책공공외교는 해외에 한반도 문제를 제대로 이해하는 지한파들을 양성하여 우리에게 우호적인 국제 여론을 조성하는 활동이다. 국경도 시차도 없는 글로벌 시대가 되면서 외교 현안이 생길 때마다 우리 입장을 빠르고 정확하게 알리고 이해할 수 있도록 하는 것이 중요해지고 있다.

다만, 앞에서도 언급했지만, KF는 그동안 한국학 진흥, 글로벌 네트워킹, 문화예술 교류 등 기능별로 사업을 추진해오고 있었기 때문에 지역별 맞춤형 사업이나 전략이 미흡한 측면이 있었다. 이를 개선하기 위해 지역별 주요 이슈를 발굴하고 사업전략을 수립하여 지역별 특성을 반영한 특화사업을 강화하고자 노력했다.

특히, 미국의 경우, 그동안 KF의 사업이 미국에 편중되어 있다는 지적도 없지 않으나, 가장 강력한 동맹국이라고 하는 미국에서도 한국에 대한 절대적 이해의 수준은 기대에 못 미친다. 두 국가에서 모두 새 정부가 출범한 만큼 예전과 달라지는 대외 정책이 무엇인지 상호 이해하고 소통할 필요가 있다. 이를 위해 2018년도 대미 사업 예산을 대폭 확대하기 위해 노력하고 있다.

한편 외부 환경의 변화로는 2016년 8월 시행된 「공공외교법」을 들 수 있다. KF는 「공공외교법」에 근거한 공공외교 추진기관으로 선정되어 새로운 전기를 맞게 되었다. 이를 계기로 각종 공공외교 활동을 주도적으로 수행하게 되어 예산 정체와 업무 확장성 제약 등 한계를 극복하고 더욱 추진력을 얻을 것으로 기대된다. 특히 올해 한중양아협력포럼 사무국과 아세안문화원을 신규 설치한 것과 맞물려 그동안 정체되었던 예산과 인력이 크게 증대된 것은 고무적이다. 아직도 우리가 하는 역할에 비해 많이 부족하지만 부임 직후와 비교하면 사업 예산은 17%, 인력은 24% 늘어났다. 이는 그간의 사업 추진 성과와 가능성을 인정받은 것이라 생각한다. 이러한 변화를 발판으로 네트워크 촉진자로서 국내외 사람, 기관, 국가를 연결하고 정부와 민간을 중재하는 역할도 더욱 강화해 나가겠다.

Q. 공공기관 지방이전에 따라 KF는 서귀포시로 이전한다. 또한 9월에는 부산에 ‘KF 아세안 문화원’을 연다고 들었다. 현재 이전 추진 상황과 제주와 부산에서 시작되는 KF의 새로운 목표와 미래에 대해 설명 부탁드립니다.

A. 금년 9월에 부산에 아세안문화원이 개원되었고, 연말에는 본부의 제주 이전을 앞두고 있다. 이에 따라 서울 글로벌센터를 포함하여 조직이 삼원화(제주-서울-부산)되는 큰 변화를 맞이하게 된다.

먼저 부산에 개원된 아세안문화원은 2014년 「한-아세안 특별정상회의」 시 정상 간 합의에 따라 추진되었다. 부산시 해운대구 좌동에 소재하며, 외교부에서 예산을 부담하고, 부산 시에서 부지를 제공하였다. KF는 그동안 글로벌센터 쌍방향 교류사업의 운영 경험과 성과를 인정받아 아세안문화원의 운영을 맡았다. 전시, 공연, 학술교육 등 다양한 교류 프로그램을

을 기획하고 진행할 예정이다. 9월 1일 우리 외교부 장관, 부산시장, 아세안 10개국 외교부 장관 등을 모시고 개원식을 개최하였다. 아세안문화원은 동아시아 해양 물류 거점으로서 부산의 위상을 제고하고 아세안과 우리 국민 간 쌍방향 교류 플랫폼으로서 역할을 할 것이다.

본부의 제주 이전은 우리가 당면한 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 그간 이전할 부지를 구하지 못하는 등 문제로 많이 지연됐지만 결국 KF는 제주도와 협의하여 서귀포시 제2청사로 이전하기로 결정됐다. 현재 해당 건물의 리모델링 공사가 진행 중으로 12월 말경 해당 공사가 종료되면 본격적인 이전 작업이 시작된다. 이를 대비한 조직개편을 올해 2월 단행하였으며 원활한 이전과 직원들의 안정적인 정착을 위해 내외부 관계자들과 긴밀히 협의하고 있다.

제주 이전 및 조직 삼원화는 우리에게 새로운 도전이자 기회이다. 과연 지방에서도 우리에게 적합한 글로벌 인재를 충분히 확보할 수 있을지 여부는 염려된다. 지방 이전 공공기관들은 정부 정책에 의해 전체 인력의 30%를 앞으로 해당 지역에서 충원해야 한다. 물론 국토 균형 발전과 지방대학 여건 개선의 측면에서 바람직하지만 현실적으로 당장 인력 유출과 충원 문제에 직면한 공공기관들에는 걱정이 아닐 수 없다. 하지만 새로운 기회이기도 하다. 각 지역에 있는 우리 국민들과도 직접 만남으로써, 우리 공공외교의 저변과 KF의



부산 KF 아세안문화원

지지기반을 확대하는 계기가 될 것이다. 또한 제주와 부산 모두 연중 국제행사가 개최되고 전 세계 관광객이 찾아오는 국제도시로 관련 인프라가 잘 구축되어 있다. 이를 적극 활용하여 KF의 역량을 강화하고 지역별 공공외교 및 국제교류 활성화에 기여할 계획이다. 새로운 환경변화를 반영하여 향후 사업 전략을 재설정하는 중장기 로드맵을 수립 중이다.

Q. 「공공외교법」이 발효된 지 1년이 지났다. 법률 시행의 의미와 영향, 그리고 KF의 역할 변화에 대해서 설명 부탁드립니다.

A. 공공외교법은 공공외교에 관한 우리나라 최초의 법률로서, 2016년 2월에 제정되어 같은 해 8월 발효되었다. 그간 정부의 각 부처, 지자체, 민간 등에서 제각기 시행되어 온 공공외교 활동을 범정부 차원의 협업으로 강화하고 통합적·체계적으로 추진할 수 있는 기반을 마련하는 것이 목적이다. 이를 위해 외교부장관을 위원장으로 하는 공공외교위원회를 설치하고, 5년마다 공공외교 기본계획의 수립·시행과 이에 따른 중앙부처 및 지자체 이행상황 점검을 법적으로 의무화했다. 또한 지자체 및 민간부문의 공공외교 활동에 대한 지원, 공공외교 실태조사, 종합정보시스템 구축·운영의 법적 근거를 규정하고 공공외교 추진기관을 지정하도록 하고 있다.

지난 8월 10일 개최된 공공외교위원회 제1차 회의에서는 공공외교 기본계획을 확정하고 올해의 이행계획이 보고되었으며, KF가 최초이자 아직까지는 유일한 공공외교 추진기관으로 지정되었다. 이로써, 재단은 「공공외교법 시행령」에 따라 ‘국내외 공공외교 추진 관련 기관·단체 등과 협력체계 구축’, ‘공공외교 활동을 위한 전문인력의 양성 및 교육, 상담, 홍보 등 지원사업 실시’, ‘공공외교 종합정보시스템의 구축 및 공공외교 실태조사 작성’ 등의 임무를 부여받게 된 것이다.

KF는 공공외교 기본계획에 따라 이미 중요한 역할을 담당하고 있는 쌍방향 문화교류, 해외 한국학 및 한국어 진흥, 정책 공공외교 등 KF 고유사업에 더욱 노력하는 한편, 새로이 부여받은 임무인 공공외교 전문인력 양성 및 일반국민 대상 교육에도 힘쓸 것이다. 개발협력 교육은 KOICA의 ODA 전문가 양성교육이나 대학의 관련 과목 개설로 활성화되어

있다. 공공외교 교육은 아직 갈 길이 멀지만 2022년까지 5년 단위 중장기 로드맵을 갖고 단계별로 확대·시행할 계획이다. 현재 일부 대학에서 공공외교 과목 및 전공 개설에 관심을 보이고 있다. 공공외교 선도 대학들을 통해 관련 전문가를 체계적으로 양성하는 제도적 틀을 구축할 것이다.

Q. 계속되는 북핵 위협, 트럼프 시대, 냉각된 한중 관계 등 외교안보적으로 국제질서가 격변하고 있다. 앞으로 공공외교 환경이 어떻게 달라질 것으로 예측하는지 한말씀 부탁드립니다.

A. 한반도 정세 변화에 따라 재단의 공공외교 활동방향도 물론 영향을 받게 될 것이다. 금년에도 사드(THAAD) 문제 여파로 중국과의 사업에 차질이 빚어진 것이 그 사례이다. 그러나, 이러한 문제는 외교부와 협의하며 지원하는 역할을 열심히 수행해나가면 된다. 보다 근본적으로는 범세계적인 공공외교의 여건 변화에 주목하며 대응해야 한다는 점일 것이다.

따라서, 향후 공공외교에 있어서는 일반국민들의 역할이 더욱 증대될 것이다. 현재와 같이 우리 국민들이 전 세계적으로 활동하고 있고 웹을 기반으로 글로벌 네트워크를 구축할 수 있는 환경에서 일반국민 개인이 민간 외교관으로서 우리 국익에 기여할 수 있다. 반대로 얼마 전 일본 나라시의 한 사찰에 한글 낙서가 발견되어 일본 내 부정적 분위기가 조성된 것처럼 한 개인의 잘못이 국가 이미지 및 국익에 타격을 주는 경우도 있다. 이에 KF는 우리 국민의 공공외교 역량을 강화하고 관련 전문가를 양성하기 위한 공공외교 교육을 강화하고자 한다.

또한 쌍방향 교류의 중요성이 더욱 커질 것으로 생각한다. 우리나라가 발전하면서 점차 많은 개발도상국에는 우리 측의 무역 흑자나 문화 확산이 일방적으로 증가하고 있다. “왜 KF 갤러리나 아세안문화원에서 우리 국고로 남의 나라 문화를 홍보해야 하는가”라는 지적을 종종 듣는데, 쌍방향 교류의 중요성에 대한 이해가 부족해서라고 생각한다. 어느 한쪽의 일방통행은 다른 한쪽의 피해의식을 가져와 지속가능하지 않다. 손뿔도 마주쳐야 소리가 나고 탕고도 두 사람이 춰야 한다고 하지 않는가. KF 갤러리나 아세안문화원이 우리

와의 문화적, 상업적 교류에서 적자를 내고 있는 다른 나라의 문화를 우리 국민들에게 홍보할 수 있도록 지원함으로써 장기적으로 불균형을 완화하는 것은 우리가 해야 할 일이라고 본다.

마지막으로, 공공외교에 있어 국제사회 및 글로벌 이슈에 대한 공헌이 더욱 중요해질 것이다. 한국의 문화, 사회, 역사 등 한국적인 것만을 가지고 공공외교를 펼치는 것에는 한계가 있다. 공공외교 활동을 통해 국제사회의 발전과 조화에 기여함으로써 우호적인 인식을 심는 노력도 필요하다. KF는 작년 베트남 탐끼시의 어촌마을에서 한국 공공미술 전문가, 한국-베트남 대학생과 함께 공동체 미술교류사업을 시행하였다. 이를 통해 해당 마을은 관광지로 탈바꿈하여 마을 주민들의 경제활동에 기여하는 성과를 거두었으며 UN Habitat 등이 주관한 2017 아시아 도시경관상(Asian Townscape Award)을 수상하기도 하였다.

Q. 우리나라는 먼저 시작한 일본보다 공공외교에서 뒤처지고 있다는 지적이 있다. 또한 한류 열풍에도 불구하고 외국에서는 아직 일본, 중국만큼 한국에 대해 잘 모른다는 의견도 있다. 이를 극복하기 위해서는 어떤 방법들이 있을지 한 말씀 부탁드립니다.

A. 사실이다. 한중일 3국이 역사 문제, 대북 정책, 기타 동북아 현안과 관련해 자국 외교 이익을 선점하고자 치열한 각축을 벌이는 미국을 예로 들면, 작년 퓨리서치 여론조사 결과 미국인의 일본 신뢰도는 68%인 반면 한국은 49%라고 한다.

미국은 싱크탱크·대학에서 제기된 의견이 행정부·의회의 의사결정에 큰 영향을 미치는 회전문 인사 구조이다. 일본은 아베 정부 들어와 더욱 공세적으로 미국 정책 커뮤니티 인사를 대상으로 방일 초청과 아웃리치 활동을 수행하고 있다. 작년 일본의 공공외교 예산은 약 5천억원으로 우리 외교부와 KF의 관련 예산을 합친 것보다 10배가량 많다. 일본만 KF라 할 수 있는 JF의 인력이나 예산도 KF의 5배이다. 이를 통해 소녀상과 독도 등 우리와의 갈등 현안과 관련해 자국의 입장을 전파하고 있다. 중국도 세계 125개국 500여 곳에 공자학원을 설치하는 등 천문학적 예산을 공공외교에 쏟아붓고 있다.

하지만 예산만 있다고 되는 것은 아니다. 일본의 경우에도 2015년 미국의 3개 대학에 500만달러씩 제공하여 대학에 연구직을 설치하였다. 하지만, 마땅한 교수를 구하지 못해 아직도 어려움을 겪고 있는 것으로 듣고 있다. 하물며, 대미 공공외교의 후발 주자인 우리나라의 경우는 어떨까? 예산 확보와 더불어 지금부터라도 한국 전문가를 확대하고 양성하는 일이 시급하다.

우리가 예산이나 인력으로 일본이나 중국과의 경쟁에서 앞서나가기 어렵다. 따라서 적은 돈을 들이면서도 효과를 극대화할 수 있는 전략적 공공외교를 펼쳐야 한다. 나는 한국만이 갖고 있는 훌륭한 자산을 적극 활용하는 것이 방법이라고 생각한다.

먼저 한국만의 콘텐츠 자산을 활용하는 것이다. 문화민족으로서 이어받은 고유한 전통 문화와 오늘날 세계적으로 선풍적인 인기를 끌고 있는 한류를 발판으로 삼을 수 있다. 특히, 온 국민의 열정과 끼의 결정체인 한류를 토대로 문화한국 이미지가 세계에 전파되고 있는 것은 입증된 사실이다. 아울러, 우리 대중문화에 대한 관심이 한국 전반에 대한 관심으로 심화될 수 있도록 촉진하는 것이 필요하다. 여기에 KF가 중요한 역할을 하고 있고 앞으로도 할 일이 많다고 본다.

우리나라의 급속한 현대 발전사도 국가 브랜드 파워에 매우 중요한 자산이다. 전쟁의 폐허를 극복하고 경제발전과 민주주의를 동시에 성취한 사례는 세계적으로 흔치 않기 때문이다. 이를 토대로 글로벌 이슈에서 우리의 리더십을 발휘할 여지는 많다. 이미 KF가 주축이 되어 2014년 세계 주요 10개의 중견국(한국, 대만, 싱가포르, 필리핀, 터키, 스웨덴, 나이지리아, 헝가리, 폴란드, 포르투갈)의 공공외교 기관들이 참여한 ‘공공외교네트워크(GPDNet)’를 발족시켰다. 한국은 GPDNet 회원국들과 함께 글로벌 이슈 해결에 협력함으로써 국제 리더십을 더욱 강화할 것이다. 이러한 우리만의 유무형의 콘텐츠 자산을 통해 국제사회에서 매력적인 국가로 비춰질 수 있다고 생각한다.

또한, 우리의 우수한 인적 자원을 적극 활용할 수도 있다. 우리 국민 한 명 한 명이 세계 시민으로서 역할 하도록 일반인 대상 공공외교 교육과 전문인력 양성이 시급하다. 아울러, 한국과 세계 사이의 가교 역할을 할 인적 자원을 전략적으로 활용해야 한다. 해외 한국인 교포나 국내 다문화 가정 자녀들이 그 예이다. 재외교포 2·3세대를 대상으로 한국에 대해 잘 알려주고 해당 지역의 오피니언 리더로 성장할 수 있게 지원하고자 한다. 또

한 국내 다문화 가정 아이들을 부모 중 어느 한쪽의 문화에만 치우치지 않은 균형 잡힌 글로벌 인재로 육성하려 한다. 한국 외에 다른 국가의 언어 및 문화에도 익숙한 인재들이 향후 우리 공공외교의 소중한 자산이 될 것이다.

Q. 이사장님은 1979년 서울대 외교학과를 졸업하시고 1980년 외무고시 합격 후 35년 동안 외교관으로서 주(駐) 폴란드 대사, 대통령 직속 G20 정상회의준비위원회 행사기획단장, 외교 통상부 통상교섭조정관, OECD 한국대표부 대사 등을 두루 역임하시고 제12대 KF 이사장으로 취임하셨다. 정통 관료 출신으로 오랜 해외 경험 및 공직 경험이 이사장장직을 수행하는데 어떠한 도움이 되는지 알고 싶고, 이사장님의 경영철학과 미래 비전이 궁금하다.

A. 평생 외교관으로 절반을 해외에서 생활하면서 늘 가슴에 ‘한국 대표’라는 명찰을 달고 있다고 생각했다. 외교관은 어떤 분야의 전문성을 가지고 외교를 수행하든 간에 크게 보면 외국인의 마음을 얻는 것이 주 임무이다. 그런 의미에서 KF가 상대국 국민을 대상으로 다양한 사업을 통해 한국을 세계에 알리고 우호적 인식을 갖도록 하는 교류업무가 생소하지는 않다. 대상이나 방법이 조금 다를 뿐 똑같이 외국인들의 마음을 얻어 우리가 원하는 것을 달성하기 위한 활동이기 때문이다. 하지만 외교부에서 일하는 것보다 세계 곳곳을 누비는 현장감이나 관련 수치 등 가시적인 성과를 보다 쉽게 제시할 수 있다는 측면에서 더 보람을 느낀다.

KF 이사장으로 근무한 지 1년이 조금 지났다. 취임 이후 직원들과의 크고 작은 회의나 모임 시 늘 ‘창의적으로 일하자’고 강조한다. 직원들이 매일 일상 업무를 바쁘게 처리하다 보면 새로운 시각과 발상을 떠올리기 어렵다. 분야별 자문위원회를 운영하고 컨설팅을 받는 등 외부에서 도움을 받기도 하지만 직원들부터 먼저 고민하는 것이 순서다. 늘 KF가 남들보다 더 잘할 수 있는 일, 또는 KF가 아니면 할 수 없는 일이 무엇인지 함께 고민하고 있다. 아울러, 공공외교 전문기관으로서 ‘교류’라는 본연의 임무를 수행하기 위해 다양한 이해관계자와의 협업과 소통이 매우 중요하다고 본다. 특히, 국제교류분야는 더욱 그렇다. 국제교류 현장에서 활동하는 많은 player들과 다양한 기관들과의 협업과 소통을 통해

한국의 브랜드 가치를 높이는 데 힘쓰겠다.

KF의 비전은 ‘세계최고 수준의 공공외교 전문기관’이다. 비록 예산이나 인력 면에서는 아직 부족하지만, 사업 방식, 아이디어, 직원들의 역량이 세계 어느 공공외교 전문기관 못지 않도록 할 것이다. 우선은 작지만 강하고 스마트한(small, but strong & smart KF) KF 조직이 될 수 있도록 힘쓰겠다. 그리고 향후 5년 이내에 현재의 예산과 인력이 2배 이상 확대되도록 기반을 닦아 새로운 내용, 새로운 형태의 업무를 대폭 도입하려고 한다.

아울러, “국민과 함께하는 공공외교”를 펼치는 KF가 되겠다. 해외를 대상으로 하는 사업이 대부분이다 보니 정작 우리 국민 중 재단을 인지하는 국민들이 17%에 불과하다. 우리 사업 재원이 국민들이 여권을 발급할 때 지불하는 국제교류기금이다. 여권 발급 수수료 5만원 중 1만 5천원이 우리 기금으로 적립된다. 따라서 여권 수수료를 납부한 우리 국민들이 세계 어느 나라에서나 우리 여권을 내밀었을 때 한국에서 왔다는 사실에 환영받을 수 있도록 하는 것이 KF가 해야 할 일이다. 이를 통해 국민적 지지를 바탕으로 하는 공공외교를 추진하고자 한다.

Q. 새 정부는 공공부문 일자리 창출, 비정규직 제로화, 지역인재 등용, 블라인드 채용 등 일자리 정책을 특히 강조하고 있다. 기관의 인재상과 채용제도에 대해 설명 부탁드리며 한국국제교류재단에 들어오면 어떤 일을 하게 되는지, 취업준비생들에게 한마디 부탁드립니다.

A. 요즘 공공부문의 가장 핫한 이슈는 ‘좋은 일자리 창출’이다. 좋은 일자리란 일자리의 양적 확대도 중요하지만 더불어 정규직과 비정규직 간의 격차를 해소하는 질적 강화에도 주안점을 두는 것이다. 우리 기관은 공공기관이기 때문에 정원 내 인력 운영이라는 한계가 있다. 모든 직원에게 고용의 안정성을 보장해 주지 못하고 기간제 근로자로 채용하는 경우가 생기는 이유이다. 하지만 기간제 근로자에 대해서도 동일 직무-동일 보수 원칙을 적용하여 정규직 근로자와 똑같은 보수와 복리후생 혜택을 주고 있다. 이것이 2017년 문재인 정부에서 요구하는 좋은 일자리이고 우리 기관이 선도하고 있다고 자부한다. 더불어, 올해 고용노동부에서 7월 20일에 발표한 비정규직의 정규직 전환 가이드라인에 맞춰 고

용안정을 추진 중이다.

KF의 인재상은 첫째, 창의성을 가진 도전적인 인재 둘째, 청렴과 헌신으로 고객만족을 우선하는 인재 셋째, 열린 사고를 가진 글로벌 인재이다. 해외를 주 고객으로 하는 우리 기관은 어학(영어) 등 글로벌 커뮤니케이션 역량은 기본이고, 2015년부터 NCS(National Competency Standards)기반 직무능력중심 채용제도를 도입하여 능력 중심의 선발제도를 운영하고 있다. 인적사항, 출신학교·학과 기입, 사진 부착 등은 입사지원서에서 제외된 블라인드 채용은 이미 정착된 지 오래이다. 모두 능력 위주 선발로 철저한 검증이 필요하기에 채용전형이 복잡해지고 힘들어진 건 사실이다. 다만, 최종 면접전형에서는 능력이 아무리 탁월해도 조직에 적응하지 못하면 안 되기 때문에 우리 기관의 인재상에 적합한 인재를 선발하고자 노력하고 있다. 결과적으로 가장 중요한 것은 기본기인 ‘인성’인 것이다.

KF에 입사한 신입직원은 사업부서와 관리부서에 배치된다. 처음부터 신규 사업을 개발하고, 큰 행사를 기획하고, 국제교류현장에 나가서 바로 일을 하는 것은 아니다. 선배들을 도와 사업시행 초기단계부터 차근차근 업무를 배워가면서, 여러 부서를 거치고 여러 가지 교육 이수를 통해 역량을 개발해 나간다. 우리 기관은 큰 조직이 아니기 때문에 직원들이 멀티플레이어가 되어야 한다. 직원 한 명 한 명이 자기 역할을 해내는 것이 필수적이다.

우리 기관은 직원들 대상으로 매년 만족도 조사를 실시한다. 전략, 리더십, 인사, 보수 등 여러 가지 항목에 대해 실시하는데 재직자의 만족도가 가장 높은 항목이 “직무 만족도”이다. 직원들이 자신들의 일을 통해 해외에 한국을 알리고 한국의 친구로 만드는 데 자긍심이 높다. 전 세계를 대상으로 한국의 위상을 높이는 일에 참여할 참신한 인재들을 언제나 환영한다. 우리와 함께하고 싶은 취업 준비생들에게 KF 채용에 도전해보라고 얘기해주고 싶다.

“ KF의 인재상은 창의성을 가진
도전적인 인재, 청렴과 헌신으로 고객만족을 우선하는 인재,
열린 사고를 가진 글로벌 인재이다!

”

아울러, KF는 우리 청년들이 글로벌 인재로 도약할 수 있도록 ‘KF 글로벌챌린저’ 사업을 운영하고 있다. KF와 협력하고 있는 다양한 해외기관(정책연구소, 박물관, 해외대학 및 도서관 등)에 조사, 연구, 교육 인턴십 등으로 우리 청년들을 파견하는 것이다. 이를 통해 청년들의 해외 진출과 국제역량 강화를 지원하고 있다. 올해에만 해외 주요 싱크탱크에 22명, 박물관에 8명, 도서관에 11명, 한국어 교육 인턴십으로 21명을 지원 중이다. 우리 청년들이 KF가 제공하는 다양한 기회에도 도전해보기 바란다.

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

A. 이사장으로 취임한 지 1년 조금 지났는데, KF 사업이 생각보다 훨씬 광범위하고 다양하며 하나하나 매우 중요하다는 것을 실감한다. 그러나 사업의 중요성이나 기관장으로서 욕심에 비해 예산이나 인력은 항상 부족하다. 미국, 영국, 프랑스, 독일 등 선진국은 물론, 가까운 중국, 일본에서도 공공외교에 엄청난 예산과 조직, 인력을 투입하고 있다. 한국 공공외교의 대표적 기관인 KF 이사장으로서 갈 길은 멀고, 마음만 바빠지고 있다. 선진국 수준은 아니더라도 우리의 경제발전 수준에 걸맞은 한국 브랜드가치를 위해서는 더 많은 예산과 인력 투입이 필요하다고 생각한다.

두 번째는, 평가가 너무 많은 것이 아닌가 생각한다. 평가는 없어도 문제지만 너무 많은 건 더 큰 문제라고 생각한다. KF는 외교부 산하 공공기관으로서 경영평가를 받는 것 이외에도 국제교류기금으로 운영되는 기관으로서 다른 여러 가지 평가를 받는다. 어느 해는 1년에 3~4가지의 평가를 받는 해도 있다. 물론, 이를 통해 투명하고 효율적으로 기관이 운영되어 기관이 발전하는 계기가 되는 것은 사실이다. 그러나 아쉬운 점을 꼽자면, 각 기관의 상황과 여건, 고위사업의 특성 등이 있는데, 사업들을 이런저런 부류로 묶어 평가하다 보니 평가내용이 중복되는 경우도 있다. 유사한 평가는 하나로 통합하는 등 전반적인 개선책이 마련되었으면 한다. 오랫동안 평가가 동일한 방법으로 지속되다 보면 평가를 위한 평가로 흐르지는 않은지도 생각해봤으면 한다. 아울러, KF의 핵심 업무는 한국 알리기

인데, 그 특성상 예산을 투입한다고 바로 성과를 체감하기는 어렵다. 이런 기관별 특성을 고려한 평가방법이 적용되었으면 한다. 또한, 「공공기관 운영에 관한 법률」이 2007년에 시행된 이후 전 공공기관을 대상으로 평가를 실시한 것이 올해로 벌써 10년이 되어가고 있다. 채용, 보상, 평가, 육성 등 인사제도는 각 기관의 특성이나 고유한 인사문화 등을 대체로 잘 반영하고 있다고 본다. 다만, 획일적인 지침으로 인사제도 어느 하나를 급격하게 바꿀 경우, 오히려 부작용을 낳을 수도 있다. 내부직원들과의 충분한 소통과 절차의 정당성 확보 노력 등을 통해서 각각의 제도가 톱니바퀴처럼 맞물려 움직여야 한다. 정부는 전체적인 가이드라인과 앞으로 가야 할 방향성을 제시해주고, 각 기관의 자율과 책임에 맡겨서 기관별 특성에 맞는 적합한 제도가 자리 잡을 수 있도록 하면 된다고 생각한다.

여러 가지 이유로 공공기관을 바라보는 국민의 시선이 그다지 곱지 않은 것이 현실이다. 그러나 국민들이 공공기관에 대해 지나치게 비판적으로 바라보는 것은 바람직하지 않다. 물론, 공공기관 스스로 투명한 경영, 책임 있는 경영, 열린 경영을 통해 국가가 발전하는 데 기여할 수 있도록 부단히 노력하는 것이 먼저이다. KF도 이러한 역할을 다 하기 위해 계속 노력할 것이다.

아울러, 사업 영역에서는 공공기관이 보다 창의적이고 개척자적인 자세로 민간을 선도해나가는 자세가 필요하다고 생각한다. 공공기관은 각각의 설립목적 및 미션에 따라 해야 할 고유사업이 있다. 그러나 이것이 시대가 흐르고 환경이 변하면서 민간 영역과 중복되는 경우가 있다. 공공기관은 민간 영역에서 더 잘할 수 있는 경우에는 과감하게 넘겨주고, 새로운 영역을 개척해나가야 한다고 생각한다. 민간이 훨씬 더 잘할 수 있는 영역을 정부 예산과 국민 세금으로 계속 추진하는 것은 낭비이다. 공공기관은 국가가 반드시 해야 하는 일이나, 영리가 우선인 민간이 접근하기 어려운 사업 영역을 끊임없이 선도해나가며 길을 열어주고, 민간과 협업이 필요한 부분은 시너지를 창출하는 것이 중요하다. KF는 설립된 지 25년 동안 많지 않은 예산과 인력으로 재단에 부여된 임무를 성실히 수행하면서 공공 외교 분야에서 창의적이고 개척자적인 자세로 새로운 사업의 영역을 끊임없이 개발해왔다고 자부한다. 앞으로도 이러한 KF의 여정은 계속될 것이다.



한국국제교류재단 (Korea Foundation)

주무부처	외교부		기관유형	기타 공공기관
소재지	서울특별시 서초구 남부순환로 2558 외교센터 10층 (02-2046-8500 / www.kf.or.kr) * 지방이전지역: 제주 서귀포혁신도시		기관장 (임 기)	이시형 (2016.05.13~2019.05.12)
자본금 및 주주현황 (*15년결산기준)	납입자본금	주주 구성		
		정부	공공기관	기타
설립근거	• 한국국제교류재단법		설립연도	1991.12월
설립목적	• 대한민국과 외국 간의 각종 교류사업을 시행함으로써 국제사회에서 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하고 국제적 우호친선을 증진하는 데 이바지함			
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> • '92.04월 해외인사초청사업 시작, Koreana 창간, 한국학사업 시작 • '93.05월 해외공공정책연구소 및 교류단체 지원사업 시작 • '05.10월 해외사무소 개소(워싱턴DC, 북경, 베를린, 모스크바, 호치민), 한국국제교류재단 문화센터 개관 • '11.07월 KF Global e-School 강의 개설 • '14.10월 글로벌 공공외교 네트워크(GPDNet) 출범 • '15.02월 KF 투게더사업단 출범 			
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 국제교류를 목적으로 하는 각종 행사의 주관·지원 및 참가 • 국제교류를 목적으로 하는 인사의 파견 및 초청 • 국외에서의 한국연구의 지원 및 연구결과의 보급 • 국제사회에서의 한국에 대한 올바른 인식과 이해를 도모하기 위한 제반 활동 • 외국의 주요 국제교류기관과의 교류·협력을 통한 국제적 우호친선의 증진 • 기타 재단 설립목적을 달성하기 위하여 필요한 사업 			

■ 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: 044-414-2304)

KIPF 공공기관 | 2017 vol. 23
이슈포커스

2017년 10월 10일 인쇄
2017년 10월 12일 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 978-89-8191-885-9

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.