

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2018 | vol. 24



권두언

04 미래를 대비하기 위한 공공기관의 과제 | 조임근 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장)

전문가의 눈

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

15 규제영향분석 지원 공공기관의 제도개선 방안 | 임재진 (서울시립대학교 행정학과 교수)

22 신용보증제도의 발전방향 | 강태혁 (한경대학교 산학협력단 교수)

29 공공기관의 중소기업 지원과 가치관리 | 윤병섭 (서울벤처대학원대학교 융합산업학과 교수)

심층동향

38 SOC사업 예산현황과 쟁점 | 박화영 (한국조세재정연구원 연구원)

61 ICT 신산업 육성을 위한 규제 개선 논의 현황 | 유효정 (한국조세재정연구원 전문연구원)

74 공공기관 중장기 재무관리계획의 현황과 방향 | 강초롱 (한국조세재정연구원 특수전문직)

해외동향

096 베트남 | 베트남 정부자산 매각 가속화

102 중남미 | 콜롬비아 공기업 지배구조(1): 소유와 규제의 역할 분리

109 중 국 | 1_국유자산감독관리위원회의 중앙국유기업
혼합소유제 개혁 추진 방안

122 중 국 | 2_혼합소유제 국유기업의 우리사주제도 시범 실시
정책에 관한 국유자산감독관리위원회 방침

정책동향

130 2017년 하반기 공공기관 합동채용 방식 확대 도입

134 공공기관 인사·채용비리 근절 추진계획

소통의 장

기관장 인터뷰

140 한국양성평등교육진흥원 민무숙 원장

전문가 좌담회

157 공공기관 경영평가제도 개편 관련 이슈와 과제



조임곤 소장

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

미래를 대비하기 위한 공공기관의 과제

간혹 이러한 질문이 궁금할 수 있다. 공공기관의 역할이 미래에는 어떻게 될까? 지금보다 역할의 중요성이 감소될까 아니면 증가될까? 이에 대한 대답은 공공기관의 설립 배경을 보면 잘 알 수 있다. 공공기관은 정부가 직접 공급하지 못하는 재화나 서비스를 공급하기 위하여 설립되었다. 어떤 공공기관은 독과점 규제의 목적 등 경제적인 이유로 설립되기도 하고, 어떤 공공기관은 정부가 직접 담당하는 것이 비효율적이거나 유연하지 못하기 때문에 설립되었고, 어떤 공공기관은 고도의 전문성을 요하기 때문에 설립되었다. 공공기관의 상대적 중요성은 정부가 직접 공급하지 못하는 재화나 서비스가 앞으로 많아지는 경우 더욱 중요해지고, 그렇지 못한 경우에는 중요성이 낮아질 것이다.

현대 정부는 갈수록 재정난에 봉착하게 된다. 정부에 대해 국민들이 요구하는 수요는 날로 증가하고 다양화하고 있는 반면, 정부의 조세수입의 증가에는 여러 가지 제약이 있어서 재원 조달 문제가 쉽지 않다. 행정학의 이론이 신공공관리론에서 더욱 나아가 거버넌스 이론 등으로 발전하게 된 배경을 보면, 이제는 정부의 재정력이 충분하지 못하여, 비정부부문과의 협력이 필수적이기 때문이다. 공공기관에는 반가운 것이, 재정력이 부족하게 되면 정부는 공공기관의 활용도를 높일 수밖에 없다. 이러한 이유로 공공기관은 미래에도 보다 중요한 역할을 담당하게 될 것이다. 역할의 중요성이 강조된다고 하는 것은 공공기관에 좋은 소식이지만, 역할의 중대함과 함께, 효율성에 대한 압박도 더해 갈 전망이다.

초기 공공부문의 효율성이 분업에 의해서 달성되었지만, 미래의 공공부문 효율성은 분업과 협업에 의하여 달성된다. 이것이 소위 말하는 공동생산(co-production)으로 과거 분업이 공공부문의 독립기관화를 추구하였다면, 공동생산은 소위 범위의 경계를 바탕으로 기관의 협업 내지는 통합화를 요구한다. 앞으로 공공기관이 조직 차원에서 직면하게 되는 것은 독립기관이면서도 협업을 통하여 자신의 정체성을 확립하는 것이다. 이전과는 다른 효율성에 대한 압박이다.

새로운 효율성 압박에 대한 대처는 정보기술의 활용에서 찾을 수 있다. 공공기관이 가지고 있는 고유의 데이터가 서로 연결되는 경우, 이전과는 차원이 다른 정보를 생성하게 된다. 이러한 정보의 공개는 단순한 공공기관 자체에 대한 숫자 공개 차원을 뛰어넘어, 국민의 실생활에 유익한 정보를 제공하고, 공공서비스 공급에서 고려해야 하는 수요의 파악이라는 정보를 공공부문에 제공하여 주기 때문에 공공부문의 효율성 이외에 효과성 제고에 큰 기여를 할 것으로 기대된다. 공공기관으로서는 시스템의 구축이라는 과제보다는 시스템 안에 들어있는 데이터의 정보화와 데이터의 활용에 더 큰 힘을 기울여야 할 때이다.

결국, 공공기관의 공공성은 공공기관 설립 목적의 실현, 기업성은 이윤 또는 효율성의 추구라고 보았을 때, 앞으로는 설립 목적의 실현과 효율성의 확보가 동시에 실현될 수 있는 여지가 생기고 있다. 공공기관의 정체성 확립을 통한 공공기관의 본연의 임무를 달성

하기 위해서는 보다 효율적이고 효과적인 공공서비스 공급 방안을 심각하게 고려하여야 할 때이다. 단순한 집행 또는 단순한 재화나 서비스의 공급으로서는 효율적이고 효과적인 공공서비스 공급이 이루어질 수 없기 때문이다.

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

전문가의 눈

우리에게 4차 산업혁명이란 무엇인가

박상욱 | 송실대학교 행정학부 교수

규제영향분석 지원 공공기관의 제도개선 방안

임재진 | 서울시립대학교 행정학과 교수

신용보증제도의 발전방향

강태혁 | 한경대학교 산학협력단 교수

공공기관의 중소기업 지원과 가치관리

윤병섭 | 서울벤처대학원대학교 융합산업학과 교수

01



박상욱 교수
숭실대학교 행정학부

우리에게 4차 산업혁명이란 무엇인가

2016년 다보스 세계경제포럼에서 처음 등장한 ‘4차 산업혁명’론은 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,

지난 vol. 23호에서 저자의 소속 및 성명이 잘못 기재되어 이번호에 다시 정정 게재합니다

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

이견이 없는 세 번째 산업혁명은 바로 정보통신기술(ICT) 혁명이다. 정보통신기술 혁명은 1980년대 초반 개인용컴퓨터(PC)로부터 촉발되었다. 현대 개인화된 정보통신기술의 맹아는 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 『제3의 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 사회변화를 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 독일 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 산업혁명론이 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 한국에서만큼 전 사회적으로 화자되고 정부 정책에 직접적인 영향을 미치는 경우는 없다. 필자는 한국에서 4차 산업혁명 열풍이 매섭던 2016년 10월에 영국에서 열린, 과학기술혁신정책의 지난 50년

을 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 프리드먼은 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 산업혁

명문은 공고한 위상을 확보하게 되었다.

4차 산업혁명이 1년이 넘는 동안 강조되어 오면서 피로감이 쌓이고, 국내외에서 회의론도 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 거처간 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>



임재진 교수
서울시립대학교 행정학과

규제영향분석 지원 공공기관의 제도개선 방안

1. 규제영향분석의 의의

규제개혁은 누구도 부정하기 힘든 국가적 과제로 역대 정부의 지대한 관심을 받아왔다. 어떤 규제가 만들어지고 집행되느냐에 따라 국가경쟁력은 물론 국민의 삶의 질이 달라질 수 있기 때문이다. 그러한 규제개혁의 핵심적인 도구가 바로 규제영향분석이다. 우리나라 중앙행정기관은 소관 규제를 강화 혹은 신설할 경우 규제의 타당성을 확보하기 위하여 반드시 규제영향분석을 실시하여야 한다. 1998년부터 시행된 「행정규제기본법」은 중앙행정기관의 장이 규제를 신설·강화하고자 할 때 규제영향분석서를 작성하고 입법예고시에 규제영향분석서를 함께 공표토록 규정하고 있다. 규제가 가져올 “국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예

측·분석”(「행정규제기본법」 제2조)하여 규제품질을 제고하는 의사결정을 도모하려는 취지에서다(OECD, 2016).

규제영향분석(Regulatory Impact Analysis 혹은 Regulatory impact assessment)은 규제정책 결정에 있어 근거기반의 접근방식(evidence-based approach)의 주요 요소로서, 제안되거나 기존의 규제 혹은 비규제적인 대안의 효과를 비판적으로 평가하는 체계적인 접근법을 의미한다.⁰¹ OECD(2012: 25)에 따르면, 규제영향분석은 “공공정책의 목표를 달성하기 위해 규제할지, 한다면 어떻게 할지에 관하여 정치적 의사결정자들에게 정보를 제공하기 위한 수단이자 의사결정과정”이다. 사전적(ex ante)으로 규제의 비용/효과뿐만 아니라 정책목표를 달성할 수 있는 대안적인 정책수단에 대한 비용/효과를 분석하여 의사결정자들이 가장 효율적이고 효과적인 규제를 설계하도록 돕기 때문이다.

규제영향분석은 규제를 통한 정부 개입의 효율성과 효과성을 증진시킬 뿐만 아니라, 이로써 ‘포괄적인 성장(inclusive growth)’에 기여할 수 있다(OECD, 2016).⁰² 아울러 정책과정에서의 투명성을 높이는 역할을 한다. 규제대안과 각 대안의 잠재적인 영향을 명시함으로써 잘못된 정책결정에 대한 정치적 비용을 높이고 특정 이해관계에 봉사하는 의사결정의 가능성을 줄이는 부가적인 효과도 얻을 수 있다(OECD, 2016: 8). 전 세계적으로 규제영향분석을 도입하는 국가가 증가하는 이유다.

2. 규제영향분석에 있어 지원 공공기관의 역할과 중요성

규제영향분석이 양질의 규제를 설계하는 데에 있어 중요한 기능을 하는 만큼 정부뿐만 아니라 학계에서도 효과적인 규제영향분석이 이루어지도록 노력해 왔다. 국무조정실과 규

⁰¹ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm>, 일반적으로 regulatory impact analysis는 regulatory impact assessment 보다 정책개발의 의미를 강조하는 뉘앙스를 가지고 있지만, 두 용어 모두 동일한 개념을 의미하는 것으로 혼용된다(OECD, 2012).

⁰² “포괄적인 성장”은 “금전적·비금전적인 의미에서 사회 전반에 걸쳐 공평하게 모든 공동체 구성원들에게 기회를 제공하고 증가된 번영을 배분하는 경제성장”을 의미한다(OECD, 2016: 6).

제개혁위원회를 중심으로 규제영향분석에 포함되어야 할 내용과 분석방식에 대한 개선이 수차례 이뤄져왔으며, 최근 들어서는 규제비용관리제의 도입에 따른 일선 부처의 규제비용 및 편익산정에 도움을 주고자 ‘규제비용편익 자동산정시스템’을 도입하였다. 학계도 규제비용과 효과 측정방식, 규제영향분석서의 구성과 검토 절차 등에 초점을 두고 효과적인 규제영향분석이 이루어지도록 다양한 개선방안을 제시해 왔다.

하지만 상대적으로 주목받지 못하였지만 효과적인 규제영향분석을 위해 반드시 다뤄야 할 문제는 규제영향분석이 과연 독립적이고 객관적으로 이루어지고 있는지에 관해서다. 현재 규제심사 과정상 각 부처의 자체규제개혁위원회의 심사, 규제개혁위원회 분과위원회와 분위원회의 심사 등 절차상의 거부점(veto point)을 마련하여 내실 있는 규제영향분석이 이루어지도록 유도하고 있다. 그러나 규제영향분석의 작성과 검증에 있어서의 독립성과 객관성이 실질적으로 담보되어야 절차상의 선별작업(screening)이 의미가 있을 것이다. 해당 부처에서 규제영향분석 작성에 책임을 지고 있지만, 규제영향분석의 작성과 검증에 참여하고 있는 공공기관의 역할이 중요한 이유이다.

규제심사 절차상에서 규제영향분석 지원 공공기관의 역할은 크게 두 가지다. 우선 규제영향분석 작성을 지원하는 중앙행정기관 산하 공공기관(이하 작성지원기관)은 입법예고 이전에 규제영향분석 작성을 지원하고, 자체규제개혁위원회의 심사결과를 토대로 규제영향분석을 보완하는 역할을 담당한다. 일부 중앙행정기관은 자체의 규제영향분석을 지원하기 위한 산하 공공기관을 설립·운영 중에 있다. 지방행정연구원(행정자치부), 중소기업연구원(중소기업청), 식품안전정보원(식품의약품안전처), 한국환경정책·평가연구원(환경부) 등이 대표적이다.

한편 규제영향분석을 검증하는 공공기관(이하 검증기관)은 중앙행정기관이 규제개혁위원회에 심사를 요청한 후 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석서 가운데 규제비용분석에 대한 검증을 담당한다. 국무조정실은 각 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석서를 검증하기 위한 공공기관으로 한국행정연구원과 한국개발연구원을 지정하였는데, 한국행정연

구원은 행정·사회부처, 한국개발연구원은 경제부처의 규제비용분석을 각각 담당한다(규제개혁위원회, 2017).⁰³ 이들 공공기관이 독립적이고 객관적인 분석과 검증을 수행하는지가 규제영향분석의 실효성을 보장하는 데에 필수적인 셈이다. 작성지원기관의 경우 해당 부처의 편견(bias)을 바로잡는 역할을 할 수 있으며, 검증기관의 경우 분석결과를 객관적으로 평가할 수 있기 때문이다.

3. 규제영향분석 지원 공공기관의 문제점

필자는 작성지원기관과 검증기관이 규제영향분석을 지원하는 데에 있어서의 실태를 파악하기 위해 일부 기관을 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 그 결과 공통적으로 나타난 문제점을 정리하면 다음과 같다. 작성지원기관의 경우, 첫째 데이터의 문제다. 이들은 규제영향분석서, 특히 비용-편익분석업무를 지원하는 데에 있어 데이터를 필요로 한다. 그럼에도 불구하고 부처는, 작성담당 부서마다 차이가 있지만, 대개 가공되거나 파편화된 데이터만 제공하고 원(raw)데이터의 공개를 꺼려하는 경향이 있었다. 작성지원기관은 이로 인해 분석결과가 편향될 가능성도 있다고 우려하였다. 심지어 데이터가 전혀 제공되지 않는 경우도 있어 작성지원기관은 데이터를 수집하기 위한 비용문제를 겪고 있었다. 부처가 연초 업무계획에 대한 성과관리를 위해 합리적인 이유보다는 당위성 차원에서 규제를 만들려다 보니 데이터가 없는 경우가 발생한다고 인식하고 있었다. 더불어 해당 부처와의 데이터공유뿐만 아니라 작성에 필요한 데이터를 생산하는 다른 부처와의 공유도 원활하지 않았다.

둘째, 분석에 있어서의 역할문제다. 합리적인 규제대안에 대한 의사결정을 위해서는 작성지원기관이 데이터에 기반하여 분석한 결과를 바탕으로 대안을 선택하는 것이 중요하다. 하지만 부처가 선호하는 대안은 타당한 근거도 없이 이미 정해져 있고, 작성지원기관은 단지 부처가 선택한 대안에 대한 정당성을 부여하는 역할을 하도록 요구받고 있었다.

⁰³ 이들 기관은 추가적으로 중앙행정기관에 비용분석기법에 대한 컨설팅과 규제개혁 전반에 대한 연구도 진행하고 있다(규제개혁위원회, 2017).

특히 부처는 작성지원기관에 정해진 대안에 대한 비용산출이 과다하지 않도록 요구하는 경향이 있었다. 이에 작성지원기관은 부처 요구에 전적으로 따르기보다 자신의 분석결과를 토대로 제안하는 경향이 있었다. 일부는 산출 근거와 부처에 제안한 내용을 정확히 근거로 남겨 향후 부처의 책임 떠넘기기 등에 대비하고 있었다. 규제영향분석서 작성에 대한 최종 권한이 부처에 있기 때문에, 작성지원기관은 자신의 역할을 가능한 한 근거기반의 분석결과를 부처에 제출하는 것으로 한정하고 있었다. 제출 이후 부처 담당자가 어차피 그 결과를 스스로 판단하여 수정할 수 있기 때문이다. 한편 부처는 최종 수정결과를 작성지원기관에 알려주지 않고 있어 상호 발전적인 학습의 기회가 부족하였다.

셋째, 부처와의 관계 문제다. 부처가 작성하여 작성지원기관에 제공하는 규제영향분석서 초안은 담당자의 성향, 문제의 시급성과 특성에 따라 구체화 정도가 달라질 수 있다. 하지만 부처가 초안을 구체화하여 제공하는 경우는 드물며, 극단적인 사례에서는 초안이 없는 경우도 있었다. 규제영향분석서 작성은 부처 담당자의 주업무가 아니기 때문에 업무 밀어내기 차원에서 작성지원기관에 대한 의존도를 높일 가능성이 크다. 작성지원기관은 불만스럽지만 부처의 산하기관이기 때문에 초안의 구체화 정도와 무관하게 진행할 수밖에 없는 입장이라고 설명하였다. 아울러 작성지원기관은 부처가 자신들을 전문가집단이 아닌 단지 산하기관으로 취급하는 경향이 크다고 인식하고 있었다.

한편 검증기관은 다음과 같은 문제를 겪고 있었다. 첫째, 데이터 문제다. 검증기관은 부처의 규제영향분석서, 특히 비용을 객관적으로 검증하기 위한 비교데이터가 부족하였다. 검증기관은 자체적으로 업계별·분야별 조사를 통해 부분적으로 해결하고 있지만 내부 비용문제로 광범위한 비교데이터를 축적하는 데에 어려움을 겪고 있었다.

둘째, 내부 조직 문제다. 검증기관의 주업무는 기본과제와 수탁과제로 구성되어 있는데, 규제영향분석 검증업무는 두 과제에 속하지 않다 보니 집중하기 어려운 부차적인 업무로 인식되고 있었다. 검증기관 내부의 성과평가제도상 검증업무가 평가대상으로 포함되지 않기 때문에, 검증인력은 검증업무에 관심을 가질 유인이 부족하다. 비록 국무조정실로

부터 검증업무를 위탁받으며 정규인력을 추가로 배정받았으나, 이들 역시 검증업무 전담 인력이 아니라 다른 정규인력과 동일하게 기본과제와 수탁과제로 성과평가를 받기 때문에 검증업무에 집중할 유인이 적다.

셋째, 부처와의 관계 문제다. 규제영향분석서에 대한 검증제도의 도입 초기에는 검증기관의 권한과 역할에 대해 항의하고 반발하는 부처가 많았으나 현재는 현저히 줄어들었다. 하지만 일부 부처 담당자들은 여전히 검증기관과 갈등을 일으키고 있다. 한편 검증기관은 검증절차상 검증기관-부처 간의 비공식적인 커뮤니케이션과 부처 내 학습의 결과, 그리고 제도 도입 자체의 효과로 인해 제도 도입 초기에 비해 규제영향분석서의 질이 현격히 향상되었다고 인식하고 있었다. 다만 부처 담당자들이 순환보직으로 인해 수시로 변경되다 보니 전문성 축적은 물론 검증기관과의 소통에 어려움이 있다고 지적하였다.

4. 제도개선 방안

규제영향분석이 규제품질 제고를 위한 핵심수단으로서 작동하기 위해서는 작성지원기관과 검증기관의 객관적·독립적인 분석과 검증이 중요하다. 앞서 지적한 문제점을 해결하기 위한 제도개선이 필요한 이유다. 몇 가지 제도개선 방안을 제시하면 다음과 같다. 우선 규제영향분석 관련 작성지원기관과 검증기관이 동일하게 겪고 있는 문제가 데이터 공유의 부족이다. ‘정부3.0’을 포함해 정부기관 간의 데이터 공유는 지속적으로 강조되어온 이슈지만 여전히 활발하지 못한 것이 현실이다. 전체 부처-작성지원기관-검증기관 간의 데이터 공유를 의무화함과 동시에 정부기관 생산 데이터를 종합적으로 관리하는 기관을 지정하는 등의 제도개선이 필요하다. 아울러 검증기관의 경우 부처가 근거한 데이터의 신뢰성을 비교검증(cross check)하기 위한 별도의 데이터를 축적할 필요가 있다. 독일 국가규범통제위원회의 사례에서 보듯 별도 기관을 통해 정부기관이 모두 활용할 수 있는 표준화된 행정비용측정 통계를 생산·제공하는 방안도 고려해 볼 만하다.

아울러 작성지원기관과 검증기관 모두 부처의 규제영향분석에 대한 전문성 부족을 지

적하고 있다. 부처의 전문성 제고는 이들 지원 공공기관의 업무부담을 줄일 수 있을 뿐만 아니라, 이들로 하여금 분석서의 질을 높이기 위한 정밀한 보완과 검증에 보다 집중하도록 하는 데에 도움을 줄 것이다. 이를 위해 부처별 전문인력을 보완하는 방안을 고려할 수 있지만 부처 내에서도 부서별로 규제영향분석서를 작성한다는 점을 고려하면 효과적이지 못하다. 결국 규제영향분석에 대한 전문교육을 강화하고 순환보직 주기를 줄이는 방안이 보다 효과적일 것이다.⁰⁴

마지막으로 작성지원기관 및 검증기관의 담당자들은 공통적으로 규제영향분석 관련 업무를 부차적인 업무로 인식하고 있다. 이러한 상황에서 이들이 관련 역할을 충실히 이행하기를 기대하는 것은 무리다. 작성지원기관과 검증기관의 성과평가상 규제영향분석 관련 업무가 포함되도록 개선하여 담당자들의 유인을 제고할 필요가 있다.

04 최근 도입된 전문직공무원제도를 규제영향분석 직무까지 확대·적용하는 방안도 고려할 수 있다.

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



강태혁 교수
한경대학교 산학협력단

신용보증제도의 발전방향

1. 글머리

2000년대 이후 우리나라의 금융대출 구조는 두 가지의 특징적 현상을 보여준다. 그 하나는 가계대출의 급격한 증가이고, 다른 하나는 기업대출 비중이 대기업에서 중소기업으로 그 중심축이 이전하고 있다는 것이다. 외환위기 이후 정부는 기업부실이 연쇄적인 금융부실로 이전되는 것을 방지하기 위해 대기업은 직접금융을 통해 자금을 조달하도록 유도하였고, 그 결과 금융권의 대출 포트폴리오는 가계대출과 중소기업대출의 비중이 늘어난 것이다.

그러나, 2010년대 들어서 금융기관의 대출구조는 추세적 변화의 징후를 보여주고 있다. 가계대출 비중이 지속적으로 증가되는 반면, 기업대출 비중은 지속적으로 위축되고 있는 현상이 그 하나이다. 다른 하나는 기업대출 중에서도 대기업에 대한 대출비중이 증가되고

있는데 반해 중소기업에 대한 대출비중이 위축되고 있다는 점이다. 결국 최근 금융기관의 대출은 가계부문이 주도해 나가는 가운데, 가계부문과 대기업부문에서 늘어나는 금융수요가 중소기업의 금융대출 재원을 잠식하고 있다는 것이 특징적 현상이라고 할 수 있다.

한편, 중소기업의 외부 조달자금의 구조를 보면 간접금융에 전적으로 의존하고 있으며, 그 중에서도 은행자금에 대한 의존도가 절대적으로 높다는 특징을 가지고 있다. 중소기업 협동조합중앙회는 매년도 회원사를 대상으로 표본을 추출하여 금융애로 설문조사를 시행하고 있는데, 설문조사 결과를 보면 연도별로 다소간의 기복은 있으나 조사대상 중소기업의 절대 다수가 은행자금이나 정책자금 또는 비은행금융자금 등 금융대출을 통해 자금을 조달하고 있으며, 정책자금 공급규모에 따라 연도별로 다소간의 차이는 있으나 평균적으로 보아 은행자금에 대한 의존도는 80% 수준을 유지하는 것으로 나타났다.

이와는 반대로 직접금융 시장은 금융채나 ABS를 제외하고 보면 대기업이 사실상 대부분을 차지하고 있으며, 주식이나 회사채 발행 등 직접 금융시장에서 조달하는 자금 중 중소기업이 차지하는 비중은 5% 이내로 매우 제한적임을 알 수 있다. 이처럼 최근 금융기관의 대출자금은 생산활동을 위한 기업대출보다 소비지출 중심의 가계대출 중심으로 그 비중이 늘어나고 있다. 기업대출의 경우도 중소기업보다는 대기업 비중이 지속적으로 늘어나는 현상을 보이고 있다. 그러나 중소기업의 외부 자금조달은 전적으로 금융대출에 의존하고 있는 것이다. 이러한 현상들을 보면, 결과적으로 중소기업의 경제활동이 위축되고, 나아가 경제구조의 왜곡을 더욱 심화시킬 가능성이 높다는 데 큰 우려를 낳고 있는 것이다.

2. 중소기업 신용보증제도에 대한 두 시각

신용보증은 중소기업의 금융거래 기회를 확대해 주기 위한 제도이다. 중소기업은 보편적으로 축적된 자기자본이 충분하지 않아 부족한 내부자금을 보충하기 위해서는 외부자금을 조달해 와야 하는데, 이를 위해서는 신용이나 담보가 필요하다. 그러나 업력이 짧은 중소기업은 자기신용을 구축할 만큼 금융거래의 실적이 충분치 않을 뿐만 아니라 담보물

건도 부족하다. 불가불 금융거래를 트기 위해서는 제3자의 보증을 필요로 하는데, 중소기업의 신용이나 담보력 부족을 보완하여 금융 접근성을 향상시켜 주기 위한 정책수단이 신용보증제도인 것이다.

그러나 신용보증제도는 거시경제적으로 보면 여러 가지 비효율성을 초래하는 요인들을 내포하고 있다는 지적이다. 구조적으로 경쟁력이 취약한 좀비기업에 대해 정부의 신용보증으로 기업을 연명시키면 한계기업의 퇴출을 억제하여 결과적으로 산업의 구조조정을 지연시키고 전체 국가경제의 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져온다는 것이 그 하나이다. 다른 하나는 금융이용자에 대한 신용 조사·평가는 금융거래 당사자 중 하나인 금융기관의 본질적 기능인데, 이것을 제3자인 신용보증기관이 대행하게 되면 금융기관들은 신용 조사·평가에 관한 전문적 기능이 취약해지고 결국 금융산업 발전을 가로막게 된다는 것이다. 나아가 금융기관과 대출기업 사이에서 이루어지는 금융거래에 신용보증기관이 개입하면 거래단계가 늘어나고 거래비용을 증가시킴으로써 국가경제의 구조적 비효율 요인이 된다는 점 등이다.

이처럼 신용보증제도는 중소기업의 금융 접근성을 제고시키기 위한 수단이라지만 정부의 지원을 늘려나가는 것이 능사만은 아니다. 그 제도적 정당성을 입증하기 위해서는 신용보증제도를 통한 중소기업의 금융거래 기회 확대라는 사회적 편익이 거시적 비효율성에 기인한 사회적 비용을 상쇄하는 수준 이상으로 제도가 설계되어야 한다는 내적 한계가 있는 것이다. 다만, 공적 신용보증을 통한 금융기관의 중소기업 대출 확대에 따른 사회적 편익과 비용을 정확하게 측정한다는 것은 기술적으로 많은 어려움이 있다. 따라서 중소기업 신용보증 정책에 대한 현실적인 접근방법은 추가비용을 들이지 않고서도 기존 제도의 틀로부터 유도해 낼 수 있는 편익요소를 최대한 이끌어 내고, 잠재된 비용요소를 최소화하는 것이다.

3. 몇 가지 성찰과 제안

(1) 거시경제의 효율성 측면

거시경제적 시각에서 자원의 효율적 배분기능을 담당하는 핵심적 주체인 금융부문의 경쟁력 향상은 국가적으로 매우 중요하다. 그러나 우리나라는 과거 정부 주도적인 경제발전 전략 아래 자원배분을 정부가 직접 개입하는 방식으로 수행해 온 결과, 아직까지 민간 금융의 자율적인 자원배분의 기능과 역할은 매우 취약한 수준이다. 따라서 시장기능에 의한 효율적인 자원배분 체제를 구축해 나가기 위해서는 경쟁력 있는 민간 금융부문의 육성이 시급하다. 다른 한편, 경제발전 전략이 대기업 주도의 고성장을 추구하는 형태로 추진되면서 희소한 자원이 한정된 대기업에 집중되었다. 상대적으로 국내산업의 하부기반을 구성하는 중소기업의 생태계조성이 부진하였고, 그 여파로 배태된 산업구조의 양극화 현상이 아직까지 지속되고 있는 실정이다. 따라서 몇몇 재벌기업에 과도하게 의존해 있는 한국경제의 취약한 산업구조를 견실하게 탈바꿈시켜 나가기 위해서는 중소기업 발전의 전제 조건이 되는 금융 접근성 제고는 필수적이다.

이처럼 중소기업 육성으로 산업 하부기반을 강화한다는 신용보증제도가 가진 정책목적은 소홀히 할 수는 없다고 하더라도, 제도운영에 따른 거시경제적 비효율성을 소홀히 할 수도 없는 것이다. 따라서 신용보증제도는 정책적으로 필요한 범위 내에서 제한적으로 운영하는 것이 시장경제 시스템을 발전시켜 나가는 데 올바른 선택이라고 할 수 있다. 이런 관점에서 우리나라의 신용보증 공급은 과도하게 높은 수준으로 평가되고 있다. OECD 국가를 대상으로 조사된 자료를 보면, 우리나라의 신용보증 공급은 세계 최고수준이다. 2013년 한국의 GDP 대비 신용보증공급 비율이 6.2%로서 일본(7.3%, 2010년 기준) 다음으로 높은 수준일 뿐만 아니라, 일부 국가를 제외하고는 대부분 1% 미만으로 운영되는 예외적인 제도인 것이다.

따라서 정부의 신용보증 공급제도의 기본적인 방향은 공급 축소라고 할 수 있다. 다만

그동안 공적 신용보증제도에 길들여진 금융거래 풍토에서 중소기업의 금융 접근성을 담보하려면 금융기관의 경영혁신과 새로운 금융기법의 개발이 필요해 보인다. 이를 위한 제도적 틀로서 관계형 금융거래 제도의 확산이나 신용보증제도의 활성화 등은 금융산업이 극복해야 할 과제로 판단된다.

(2) 중소기업 육성 측면

중소기업 육성을 위한 정책수단으로서 신용보증제도의 성과는 중소기업 육성을 얼마만큼 효과적이고 효율적으로 달성하는가에 달려 있다. 그러나 중소기업을 정책적으로 육성하려는 국가목적은 분명히 하는 것은 더욱 중요하다. 지원목적이 분명하지 않으면 그 성과를 정확하게 가늠할 수 없기 때문이다. 중소기업 육성정책의 궁극적 목적은 무엇일까? 단순히 규모가 작은 기업, 또는 영업부진으로 근근히 연명해 나가는 영세기업이라는 이유로 보호막을 쳐주고 정부가 지원하는 것에 머물 수는 없다. 정책대상이 중소기업이라고 해도 기업활동에 대한 정책은 외부경제 효과나 경제적 효율성의 논리에 초점이 맞추어져야 하는 이유이다. 이 시대 국가경제에 공헌할 수 있는 중소기업의 역할은 신기술 창업, 개발기술의 사업화, 혁신적 일자리 창출 등으로 집약되고 있다. 시장변화에 유연하게 대응하는 데는 몸집이 작은 것이 유리하다. 신기술로 무장한 창업과 개발된 기술의 적극적인 사업화가 활발하게 일어나야 국가경쟁력이 살아난다. 작은 규모의 자본투자에도 상대적으로 많은 일자리를 창출할 수 있는 것도 중소기업의 장점이다. 높은 고용효과야말로 중소기업 육성정책의 핵심 목적이 아니겠는가?

신용보증제도는 중소기업 육성정책의 본질적 목적에 초점을 맞추어 집중되어야 할 것이다. 과거 만성적인 자금부족 시대에는 적합했을 법한 중소기업 육성정책의 관념에서 벗어나야 한다. 재무구조가 취약한 중소기업이나 경쟁력을 상실한 한계기업의 시장 퇴출을 지연시키는 역할은 중단해야 한다. 이를 위해서는 10년 이상 장기간의 신용보증 공급은 축소될 필요가 있다. 회사별 총보증공급액, 보증회수를 관리하고 보증 공급규모나 회수가 증가하면 보증 수수료가 증가하는 누진적 수수료체계의 도입도 필요해 보인다. 그 대

신 국가 경제적 공헌도가 높은 중소기업으로 지원을 집중해 나가야 한다. 신기술 사업화를 위한 벤처 창업이나 가젤기업의 발굴·육성, 글로벌 지향적 중소기업, 고용창출 효과가 높은 중소기업 등에 지원을 집중해 나가는 것이 바람직하다.

(3) 재정자금의 효율성 측면

재정자금의 운영상 효율성 향상을 위해 신용보증제도의 세부 운영기법을 재정비할 필요가 있다. 반 세기 이상의 시장경제체제를 토대로 구축된 사회적 신용수준에 맞추어 신용보증기금의 운용배수를 재설정할 필요가 있다. 보증사고가 발생한 원인에 대해 다각적으로 치밀하게 분석해 봐야 한다. 운용배수가 낮을수록 기금의 안정성이 높다는 주장은 도덕적 해이라는 비난을 받을 수 있다. 보증기관 간의 중복지원은 불투명한 행정의 결과이거나 공공기관의 무책임과 비효율의 산물로 보인다. 신·기보 간 중복지원은 사연이 어쩔 수 없는 것이 올바른 선택으로 보인다. 신용보증의 수요를 신용보험제도로 흡수해 나가는 노력에 더 집중해야 한다. 신용보험제도는 제도설계 방법에 따라 신용보증에서 발생하는 도덕적 해이를 완화할 수 있다는 장점이 있다. 그 만큼 정부부담을 줄이고 시장논리에 근접하는 방법이 될 수 있을 것이다. 정부재정의 사회복지 지출소요가 증가되는 것은 막을 수 없는 추세가 되고 있다. 재정의 건전성이나 지속가능성을 지켜 나가기 위해서는 자기책임의 원칙에 기반하는 경제시스템으로 발 빠르게 탈바꿈해 나가야 하기 때문이다.

4. 결론

시장중시론자들은 공공의 영역을 시장이 해결하지 못하는 부분으로 제한하는 것이 바람직하다고 한다. 정부는 이해당사자들의 능력과 의사만으로는 문제해결이 원활하지 못한 부분에 대해서만 개입하는 것이 효율적이다. 또한 부분의 문제는 해당 부분의 범위 내에서 해결토록 하는 것이 효율적이다. 부분의 문제를 전체의 문제로 확장하는 것은 의사결정의 합리성을 제약하기 때문이다. 중소기업에 대한 신용보증제도 역시 같은 맥락에서 접근되어야 할 것이다. 기업규모가 작다는 사실만으로 정부의 신용보증이 합리화될 수는

없다. 중소기업으로서 신용이 부족하여 금융기회를 제약받는 데 따른 사회적 문제가 무엇인가 밝혀내고, 그러한 문제를 해결하는 범위 안에서 정부가 개입할 때 정당성이 살아날 수 있다. 이 시대적 경제여건에서 중소기업 육성 목표와 역할을 보다 명료하게 도출하고, 합의된 목표를 가장 효율적으로 달성하기 위한 수단으로서 신용보증제도를 재설계해야 한다.

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



윤병섭 교수

서울벤처대학원대학교 융합산업학과

공공기관의 중소기업 지원과 가치관리

중소벤처기업부를 비롯한 여러 중앙부처와 지방자치단체, 공공기관, 중소기업 유관단체는 우리나라 중소기업을 지원하고 있다. 중소기업 지원 정책을 입안하는 정부와 운영을 담당하는 공공기관은 4차 산업혁명의 출발선상에서 중소기업이 새로운 경제성장 동력의 원천이라는 인식을 공감하고 정보 공유와 협업으로 중소기업 지원의 효율화를 꾀하고자 노력하고 있다. 하지만 정부가 다양성과 복합성을 지닌 중소기업의 특성을 지원 정책에 반영해 운영하는 과정에서 중소기업은 기관 사이의 수요와 공급의 분절 현상을 경험한다. 수요와 공급의 분절은 연계 지원체계의 미비에 있다. 그 이유는 각 부처와 기관마다 소관법률에만 근거해 중소기업 지원정책을 수립 및 시행함으로써 정책수요자 측면에서 볼 때 이해 가능성이 떨어지고 지원 기관이 체계적으로 작동하지 않는다는 문제점을 노정하기 때문이다.

중소기업 지원예산은 사업목적에 따라 금융지원, 판로지원, 수출, 창업, 벤처, 기술혁신(R&D), 인력지원, 컨설팅(지식서비스), 정보화지원, 연수, 전통시장, 여성, 장애인 등의 범주로 분류해 배정하고 있다. 특정 목적을 지닌 예산을 공공기관이 기능별로 수행하고 있어 중소기업 지원과정에서 예산운영의 문제점이 나타난다. 따라서 공공기관의 중소기업 지원 효율화를 이를 가치관리 모형을 탐색할 필요가 있다. <표 1>은 중소벤처기업부 소관 중소기업 기능별 지원 예산을 나타내고 있다. 2017년 중앙부처와 지방자치단체는 1,347개의 중소기업 지원 사업에 16조 5,806억원의 예산을 편성했다. 이 중 융자예산이 8.5조원으로 중소기업 지원예산 총액의 51.2%를 차지하고 있다. 2017년 중소기업에 지원한 총지원금액을 사업별로 살펴보면 금융 146개 사업 9.4조원(56.6%), 기술 295개 사업 2.9조원(17.3%), 인력 84개 사업 1.5조원(9.1%) 순이다. 2015~2017년 3년 연평균 예산 증가율은 4.2%로서 창업(17.2%), 기술(6.3%), 수출(6.2%), 금융(4.1%) 순이다. 창업예산은 예비창업자 교육, 사업화 지원, 죽음의 계곡(Death Valley) 극복 및 도약 지원, 재창업 지원 등으로 예산이 편성돼 있으며, 지속적으로 증가하고 있다. 고용창출 및 고용유지에 대한 예산은 증가하는 반면, 현장훈련, 연수사업에 대한 예산은 감소하는 추세로 직접 고용지원을 강조하고 있다.

<표 1> 중소기업 기능별 지원 예산(총괄)

(단위: 억원, 개, %)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (*15~17)
	중소기업 지원예산	사업수	중소기업 지원예산	사업수	중소기업 지원예산	사업수	비중	
금융	86,663	141	94,976	141	93,831	146	56.6	4.1
기술	25,358	259	28,691	273	28,652	295	17.3	6.3
인력	14,246	106	14,212	93	15,073	84	9.1	2.9
경영	12,872	338	11,418	335	12,423	359	7.5	-1.8
수출	6,065	145	6,702	152	6,838	172	4.1	6.2
창업	3,747	57	4,499	65	5,151	71	3.1	17.2
기타	2,551	71	2,622	70	2,656	63	1.6	2.0
내수	1,285	170	1,550	155	1,181	157	0.7	-4.1
합계	152,788	1,287	164,670	1,284	165,806	1,347	100.0	4.2

출처: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23).

중소기업 지원예산의 운용을 공공기관 기능별로 살펴보면 다음과 같은 어려움을 발견할 수 있다. 첫째, 공공기관의 사회적 경제 추구가 미흡하다. 중소기업 지원예산을 운용하는 공공기관은 시장실패의 보완 등 소외 및 취약 계층에 예산을 효율적으로 배분하기 위해 노력한다. 이는 중소기업이 사회통합과 사회정의를 뒷받침하는 경제 안전망(Economic Safety Net) 역할을 수행해 경제 발전에 기여한다는 믿음이 있기 때문이다. 지원예산은 중소기업을 육성하는 무형의 인프라 기능이 있어 사회적 경제 추구 강화가 든든한 안전장치 역할을 부여해 일자리 창출, 소득분배 등에 긍정적인 영향을 미친다. 중소기업에 펼쳐는 사회적 경제 추구 정책이 시너지를 발휘할 수 있도록 기능별 지원예산의 체계적 작동이 아쉽다.

둘째, 중소기업 지원예산을 기능별로 세부 분석해 중소기업 지원사업의 효과를 측정하고 증진하는 방법을 강구하여야 하나 구체적인 분석이 이뤄지지 않고 있어 예산 투입 대비 산출의 효율성 측정에 한계가 있다. 중소기업 지원의 시장 수급 불일치 현상을 개선하지 못하는 등 비효율성이 반복되는 데는 중소기업 지원의 투입-과정-산출 등을 통제하는 컨트롤 타워가 명확히 설정되어 있지 않은 데 있다. 한국은행이 금융 중개 지원대출의 지원대상을 구체적으로 제시하는 문제, 중소기업진흥공단 정책자금의 직접 대출 확대 문제, 산업은행 온렌딩 대출이 여타 정책금융기관과 업무 중복을 가져오는 문제, 통합관리 미비로 지방자치단체에 위탁한 자금이 정부 지원이 필요 없는 업체에 지원될 가능성이 존재하는 문제가 제기된다.

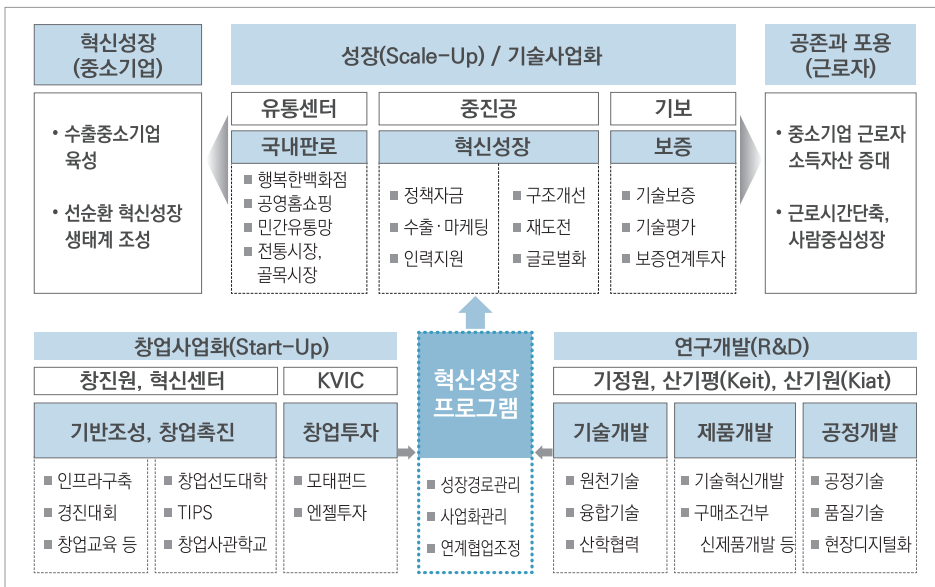
셋째, 재정 비효율을 초래하는 유사중복사업이 근절되지 않고 있다. 중소기업 지원사업 통합관리시스템을 통해 중앙부처의 유사중복사업을 발굴하고 기획재정부가 사업조정을 하고 있으나 부처 간 의견 상충에 따른 실질적 조정이 어려운 경우가 많다. 부처 및 지역 특성을 감안해 중소기업을 지원하면 사업목적, 대상 등의 유사중복성 문제에서 자유로울 수 없다. 수출지원사업의 경우 2014년~2016년 8개 해외 전시회에 4개 부처가 중복 참여하기도 했다.

따라서 중소기업 지원예산이 지나는 공공기관의 기능별 문제점을 완화할 수 있는 중소기업 지원 가치관리 모형을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 기능별 지원이 지나는 분절성으로 인해 매년 변경되는 복잡다기한 지원제도를 탐색하기 위한 인력, 시간 소요 등 탐색비용이 상승하고 있다. R&D-인력, 수출-금융, 창업사업화-금융-인력 등 기능 간 시너지 효과를 창출하지 못하는 문제를 해결하기 위해 중소기업 지원사업 통합관리시스템과 정책심의회 연계지원이 필요하다. 기획재정부와 중소벤처기업부는 각 부처 및 지방자치단체에 산재되어 있는 중소기업 지원사업의 기능 조정과 역할 분담, 통합적 관리를 위해 중소기업 지원사업 통합관리시스템을 운영하고 있다. 중소기업의 특성을 고려해 재정지출 원칙과 관리방식을 맞춤형 지원으로 운영하고 있으나 이 시스템은 중앙부처와 지방자치단체의 중소기업 예산을 대상으로 하고 있어 신용보증기관의 보증정보가 포함되지 않은 한계가 있다. 또한 국무총리실도 중소기업 정책조정협의회와 중소기업통합관리시스템 등을 설치, 운영하고 있으나 관련기관과 금융기관 참여가 제한적이다. 국책은행과 민간금융기관이 실시하는 중소기업 대출정보를 포괄하는 중소기업 지원 틀 재구축과 역할분담이 가능하도록 중소기업 지원사업 통합관리시스템을 확대 운영해야 한다. 그리고 중소기업 지원 체계가 기능별로 연계해 작동하도록 중소벤처기업부에 중소기업정책심의회 조직을 마련해야 한다.

둘째, 공공기관 통합연계서비스 운영이 필요하다. 창업아이디어, 개발기술의 사업화부터 성장에 이르기까지 관련기관 사이에 유기적 연계와 협업을 촉진할 수 있는 전담조정기능 조직이 필요하다. 중소기업진흥공단은 창업기업지원과 진단기반지원 등 중소기업 종합지원 경험이 풍부해 다양한 사업연계가 가능한 기관이다. 중소기업진흥공단이 혁신성장 프로그램을 통해 수요자 기반의 성장단계별 맞춤연계, 즉 성장경로 및 성과관리를 추진할 수 있어 공공기관 통합연계서비스 전담조정기능을 수행하기에 적합하다. 혁신성장 프로그램은 창업아이디어를 사업화(Start-up)하려는 기업의 성장관리, 연계협업 조정 등을 유도해 성장(Scale-up) 기업이 되도록 지원한다.

창업아이디어를 사업화(Start-up)하려는 기업의 인프라 구축, 경진대회, 창업교육, 창업선도대학, 성공한 벤처인의 멘토링-보육-투자-정부R&D 매칭을 통한 이스라엘식 기술창업기업 육성 프로그램인 TIPS(Tech Incubator Program for Startup), 창업사관학교 등을 창업진흥원과 혁신센터가, 모태펀드, 엔젤투자 등을 한국벤처투자(KVIC)가 그 기능을 담당한다. 일반상권, 전통상권, 골목시장 등 유통관련 기능은 소상공인시장진흥공단 이 담당한다. 성장(Scale-up)하는 기업의 정책자금, 수출, 마케팅, 인력지원, 구조개선, 제도전, 글로벌화 등 창업성장은 중소기업진흥공단, 기술보증과 평가는 기술보증기금, 창업 R&D, 장비 활용 등은 한국산업기술평가관리원(KEIT), 한국산업기술진흥원(KIAT), 중소기업기술정보진흥원, 한국테크노파크협의회(TP)가 담당한다([그림 1] 참조).

[그림 1] 혁신성장 프로그램 개념



셋째, 중소기업 네트워크형 협력사업 촉진을 유도해 공공기관의 중소기업 지원사업이 상생해야 한다. 일본은 신제품 개발, 신서비스, 새로운 상품의 생산 및 판매방식 개발 등을 목표로 '신연휴(新連携)제도'를 통해 기업의 네트워킹을 추진하고 있다. 독일은 ZIM-

KOOP, ZIM-NEMO, 이탈리아는 네트워크 계약법 제정, EU는 중소기업의 개방형 혁신 관리 전문화 프로그램을 운영하고 있다. 우리나라도 중소기업의 네트워크형 협력 촉진과 관련한 법률의 제정이 필요하다. 국내 중소기업의 경우 기업 간 협력 추진의 제도적 여건이 미흡하여 계약파기에 따른 분쟁과 협력성과물의 이윤분배 갈등으로 협업사업 추진이 부진하다. 우리나라는 중소기업의 네트워크형 협력 촉진과 관련한 법률의 제정을 통해 중소기업의 창의적 기업활동과 혁신역량 확대를 위한 제도적 여건 마련이 필요하다.

넷째, 창업아이디어 사업화(Start-up) 기업, 성장기업(Scale-up), 도약기업(Level-up) 등 기업의 성장단계별 정책금융 공급기능을 분류해 지원의 효율성을 제고해야 한다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 기업 성장단계별 금융정책

성장단계	Start-up	Scale-up	Level-up
기업군	창업·벤처 등 성장기	이노비즈 등 성숙기	중견, WC300 등 재도약기
금융정책	엔젤펀드 등 민간투자	보증·대출 등 간접금융	IPO, IB 등 직접금융
내용	창업·벤처기업군. high risk, high return과 다산다사(多産多死) 형태. 엔젤펀드, 모태펀드 등 전문성을 가진 민간투자 중요	Death Valley 극복 이후 규모를 키우기 위한 시설, 장비, R&D 투자가 증가하는 시기. 일정부분 안정성을 갖추고 있으므로 보증대출 등 간접금융 중요	중견기업과 글로벌 전문기업으로 성장하면 기업공개 등 직접금융 중요

사업화(Scale-up) 기업 육성은 일자리 창출 등 역할 면에서 중소기업 정책의 중요성이 강조되고 있다. 그러나 중소기업 사업화(Start-up) 지원 비중이 85%에 이르고 있어 지원 비중이 15%에 그치고 있는 성장기업(Scale-up)과 대비된다. 따라서 변화성숙기 기업의 도약을 위한 보증지원이 강화돼야 한다. 혁신형기업 등 성숙기(9년~17년) 기업의 도약을 위해 신보, 기보 등 보증기관이 장기보증활용 기준을 확대하고 장기보증활용기업에 부과되는 보증요율 할증, 분할상환 등 요건을 완화할 필요가 있다. 기술보증기금은 장기이용기업에 가산요율을 부과하고 있다.

향후에도 중소기업의 협업은 아무리 강조해도 지나치지 않으므로 중소기업을 지원하는 공공기관의 기능별 발전이 지속적으로 이루어져 가치를 효율적으로 관리함으로써 짜임새 있는 자원이 되도록 지혜를 모아야 할 것이다. 정부가 지금까지 중소기업 지원에 대한 공공기관 기능별 발전방향을 모색하려는 노력을 꾸준히 이어왔으며, 협업이 중요시되는 최근에는 가치를 관리하려는 방안을 고심하고 있어 보다 더 효율적인 제도가 마련될 것으로 기대된다.

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



심층동향

SOC사업 예산현황과 쟁점

박화영 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

ICT 신산업 육성을 위한 규제 개선 논의 현황

유효정 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원

공공기관 중장기 재무관리계획의 현황과 방향

강초롱 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직 4급

SOC사업 예산현황과 쟁점

박 화 영⁰¹

I. 서 론

- 현 정부의 2018년도 예산안은 전년대비 28.5조원 늘어난 429조원(지출)규모로 확정되었음
 - 이는 전년대비 7.1% 증가한 것으로 내년 경상성장률 전망치 4.5%보다 2.6%p 높은 수치이며, 세계금융위기 직후인 2009년 이후 9년 만에 처음으로 내년도 경상성장률 전망치보다 높은 예산증가율을 보임⁰²
 - 분야별 재원배분으로는 보건·복지·노동 사업의 경우 전년대비 12.9% 증가한 146.2조원으로 전체예산의 3분의 1을 차지했으며, 일반·지방행정(69.6조원), 교육(64.1조원), 국방(43.1조원)순으로 예산이 책정됨
 - 반면, SOC(Social Overhead Capital)사업 예산의 경우 17.7조원으로 전년대비 19.9%(4.4조원) 감소하였고, 문화·체육·관광(0.6조원), 산업·중소기업·에너지(0.1조원) 분야 등의 예산이 구조조정됨

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

⁰² 『조선비즈』, 「내년 예산 429조원으로 확정: 복지예산 대폭 늘리고 SOC는 축소」, 2017.8.29., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=366&aid=0000381230>, 검색일자: 2017.8.29.

〈표 1〉 분야별 2018년 전체 예산요구 증감률 및 주요내용

(단위: %)

구분	증감률	주요내용
보건·복지·노동	12.9	· 기초생활보장급여, 4대 공적연금, 기초연금 등 의무지출 증가, 장애인·노인 등 취약계층 지원 확대, 맞춤형 일자리 지원 등
교육	11.7	· 지방교육재정 교부금 증가
문화·체육·관광	△8.2	· 평창동계올림픽 시설지원 완료 등 체육부문 감소
환경	△2.0	· 상하수도시설 사업규모 조정 및 투자 내실화
R&D	0.9	· 4차 산업혁명에 대응하기 위한 핵심·융합기술 개발 및 인력양성
산업·중소기업·에너지	△0.7	· 에너지 및 자원개발 예산 효율화, 융자사업 축소
SOC	△19.9	· 도로·철도 등 사업 감축
농림·수산·식품	0.1	· 쌀 중심 양적투자에서 지속가능한 농업을 위한 질적투자로 전환
국방	6.9	· 한국형 미사일 방어체계 구축과 장병 처우 개선
외교·통일	5.2	· 국민소통외교를 실현하고 국익을 증진하는 개발협력 강화
공공질서·안전	4.2	· 사회적 약자와 소외계층에 대한 법적 구제 및 보호 강화, 치안인프라 확충 및 범죄·재해예방 강화
일반·지방행정	10.0	· 지방교부세 증가, 민관협력 및 민간주도의 사회적 문제해결 확산 추진

출처: 기획재정부, 「2018년 예산안」, 기획재정부, 2017.08, p.6.

『MK뉴스』, 「복지·국방예산 8% ↑ SOC 15% ↓」, 2017.06.12, <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2017&no=392712>(검색일자: 2017.08.29.)

- 2018년 SOC사업예산의 경우 전반적으로 확대된 보건·복지·노동 사업예산에 비해 전년 대비 20%가량 삭감됨
 - 2018년 SOC사업예산과 관련하여 부문별로 살펴보면 철도·도시철도부문에서는 전년 대비 34.7%(4.3조원) 감소한 4.7조원이 편성되었으며, 도로부문의 경우 전년 대비 28%(2.1조원) 감소한 5.4조원이 편성됨
 - 철도·도시철도부문에서는 일반철도건설이 전년 대비 2.4조원 감소한 2조원이 편성되었으며, 도로부문에서는 국도건설이 전년 대비 0.9조원 감소한 1.8조원이 편성됨
 - 반면, 보건·복지·노동 사업예산의 경우 기초생활보장급여, 맞춤형 일자리 지원 등 전년 대비 12.9%가량 확대됨
 - 이와 관련하여 전년 대비 20%가량 구조조정된 SOC 사업예산배분에 대한 다양한 의견이 분분한 상황임

〈표 2〉 분야별 2018년 SOC사업예산 부문별 증감액 및 주요내용

(단위: 조원)

구분	'17	'18안	주요내용
• 도로	7.4	5.4	• 국도건설 (2.7 → 1.8조)
• 철도, 도시철도	7.1	4.7	• 일반철도 건설 (4.4 → 2.0조)
• 해운·항만	1.8	1.7	• 항만개발 및 관리 (1.5 → 1.3조)
• 수자원	1.8	1.7	• 하천관리 및 홍수예보 (1.6 → 1.5조)
• 지역 및 도시	1.2	1.6	• 도시정책 (0.2 → 0.5조)
• 물류, 항공, 산단	2.8	2.6	• 산업단지 (0.5 → 0.3조)
합 계	22.1	17.7	△19.9% 감소

출처: 기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08, p.59. 단수차이조정

- 본고에서는 2018년 예산안 확정으로 대두된 SOC사업의 전반적인 예산현황을 분석해보고 SOC사업 예산과 관련한 주요쟁점에 대해 살펴보고자 함

II. SOC사업 개관

1. SOC사업 정의

- SOC는 국내외 연구와 국가정책에서 주요 사회기반시설(Critic Capital), 공공자본(Public Capital), 공공사업(Public Work)등의 용어를 통해 사용하고 있음(권기현 외, 2012)⁰³
 - 우리나라의 SOC사업 용어와 관련된 정의는 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」 제정을 계기로 ‘사회간접자본’의 법률적 용어가 사용되기 시작하였음⁰⁴

03 권기현 외, 『국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구』, 2012년도 국회예산정책처 연구용역보고서, 2012.07, p.6.

04 1994년 「사회간접자본시설에 대한 민간자본유치촉진법」은 1997년 「사회간접자본시설에 대한 민간투자법」 개정을 거쳐 2005년 「사회기반시설에 대한 민간투자법」으로 재개정 됨(김연규 외, 2013, p.4)

- 법령과 학계 등에서는 사회간접자본과 기반시설이라는 용어가 함께 사용되고 있음
 - 해외 주요국에서의 사회기반시설은 정보기반(Information infra), 법적기반(Legal infra), 사이버 기반(Cyber infra)등의 용어로 쓰이고 있고, 일반 재화와 서비스를 포함한 넓은 의미로도 사용하고 있음(권기현 외, 2012)⁰⁵
- 본고에서는 민간의 생산활동을 위하여 반드시 필요하지만 시장 기구에 의해 충분히 공급되기 어려운 자본재적 성격의 재화(이태규, 2007)⁰⁶로 국가경제가 원활하게 작동하기 위해 필요한 ‘필수적인 사회기반시설에 대한 투자의 개념’으로 접근함

2. SOC사업 예산현황 추이

- SOC사업예산을 살펴보면 2009년 이후 2013년, 2015년을 제외하고는 SOC사업예산을 단계적으로 축소하고 있는 추세임⁰⁷
 - 2007년, 2008년의 경우 서브프라임모기지 위기, 리먼브라더스 파산 등으로 발발한 경제위기를 극복하기 위하여 2009년까지 SOC사업 예산을 한시적으로 증액함
 - 이와 관련하여 2009년의 경우 전년대비 약 24.4% 증가한 25.5조원으로 예산이 확대됨
 - 2009년 이후 SOC사업예산은 한시적으로 증액된 예산을 경제 정상화 추이 등을 감

05 권기현 외, 『국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구』, 2012년도 국회예산정책처 연구용역보고서, 2012.07, p.6.

06 이태규, 「사회간접자본 투자의 쟁점 및 정책적 시사점」, 한국경제연구원, 2007.12, p.15.

07 <2004년~2018년 전체 재정대비 SOC사업예산추이('04~'18)>

(단위: 조원, %)

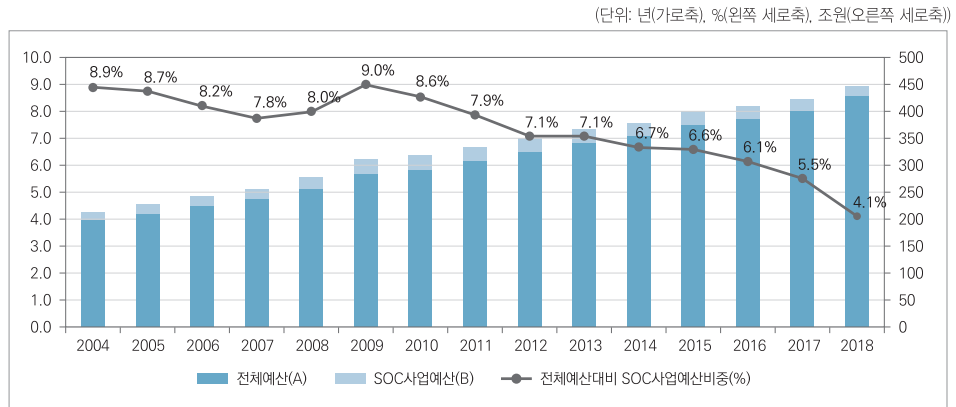
	04년	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년
전체예산 (A)	196.4	209.6	224.1	237	257.1	284.5	292.8	309	325.5	341.9	355.8	375.4	386.4	400.5	429.0
SOC 사업예산 (B)	17.4	18.3	18.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8	23.7	22.1	17.7
(B)/(A)	8.9	8.7	8.2	7.8	8.0	9.0	8.6	7.9	7.1	7.1	6.7	6.6	6.1	5.5	4.1

주: 2004년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산안기준 작성
출처: 이상건 외, 『국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구』, 국토연구원, 2016.05, p.12
기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.03, p.6
국회예산정책처 재정통계, [http://stat.nabo.go.kr/fn03-119.jsp#\(검색일자: 2017.09.04\)](http://stat.nabo.go.kr/fn03-119.jsp#(검색일자: 2017.09.04))

안하여 적정수준으로 조정하였으며, 4대강 사업완료 등에 따라 2012년에는 전년대비 약 5.3% 감소한 23.1조원으로 축소함

- 2013년의 경우 국가경제 활력 제고와 지역경제 활성화를 위해 전년대비 약 5.2% 증가한 24.3조원으로 예산이 확대됨
- 2015년의 경우 SOC 기반시설의 적기완공 및 노후시설 안전·유지보수 투자확대 등 경제 활성화 뒷받침과 안전성 제고에 중점을 두어 전년대비 4.6% 증가한 24.8조원으로 예산을 편성함

[그림 1] 2004년~2018년 전체 재정대비 SOC사업예산 추이('04~'18)



주: 2004년~2017년 분예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성
출처: 이상건 외, 『국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구』, 국토연구원, 2016.05, p.12.
기획재정부, 『2018년 예산안』, 2017.08, p.6.
국회예산정책처 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/ln03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04)

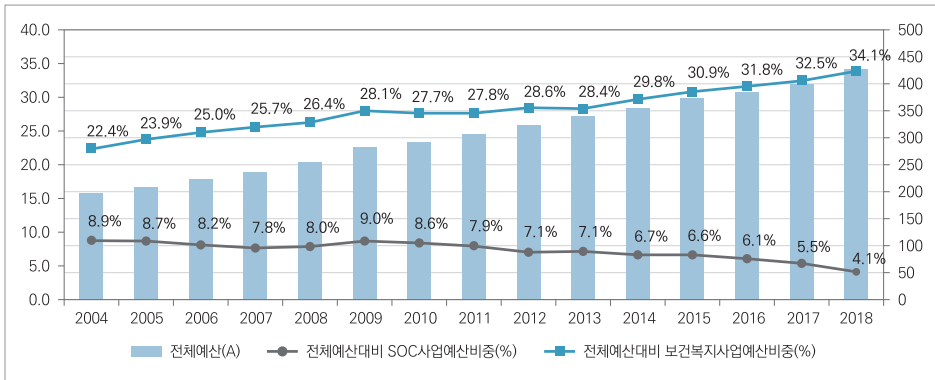
- 2009년 이후, SOC사업예산은 이미 축적된 SOC스톡 등을 감안하여 예산규모를 증기적으로 조정해 나가고 있으며, 늘어나는 복지예산 소요를 충당하기 위해 전체 국가 예산대비 SOC사업예산 규모 역시 감소하는 추세임⁰⁸
 - 전반적으로 전체 국가예산대비 SOC사업예산은 점차 감소하고 있는 추세인 반면, 보건·복지사업 예산의 경우 점차적으로 사업예산규모가 증가하고 있는 상황임

⁰⁸ 이상건 외, 『국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구』, 국토연구원, 2016.05, p.11.

- 2004년~2018년 사이 전체 국가예산대비 SOC사업예산 비중은 8.9%에서 4.1%로 감소한 반면, 전체 국가예산대비 보건·복지사업예산 비중은 22.4%에서 34.1%로 증가함⁰⁹

[그림 2] 2004년~2018년 전체 재정대비 SOC사업예산, 보건복지예산 추이('04~'18)

(단위: 년(가로축), %(왼쪽 세로축), 조원(오른쪽 세로축))



주: 2004년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성

복지예산은 사회복지분야, 보건분야를 합한 총사업 예산(기금 포함)임

출처: 이상건 외, 「국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구」, 국토연구원, 2016.05, p.12.

기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08, p.6.

국회예산정책처 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/in03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04.)

e-나라지표, 「정부재정현황-사회복지 재정규모」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739(검색일자: 2017.09.04.)

09

〈2004년~2018년 전체 재정대비 SOC사업예산, 보건복지예산 추이('04~'18)〉

(단위: 조원, %)

	04년	05년	06년	07년	08년	09년	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년
전체예산(A)	196.4	209.6	224.1	237	257.1	284.5	292.8	309	325.5	341.9	355.8	375.4	386.4	400.5	429.0
SOC 사업예산(B)	17.4	18.3	18.4	18.4	20.5	25.5	25.1	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8	23.7	22.1	17.7
보건복지 사업예산(C)	44.0	50.0	56.0	61.0	68.0	80.0	81.0	86.0	93.0	97.0	106.0	116.0	123.0	130.0	146.2
(B)/(A)	8.9	8.7	8.2	7.8	8.0	9.0	8.6	7.9	7.1	7.1	6.7	6.6	6.1	5.5	4.1
(C)/(A)	22.4	23.9	25.0	25.7	26.4	28.1	27.7	27.8	28.6	28.4	29.8	30.9	31.8	32.5	34.1

주: 2004년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성

복지예산은 사회복지분야, 보건분야를 합한 총 사업 예산(기금 포함)임

출처: 이상건 외, 「국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구」, 국토연구원, 2016.05, p.12.

기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.8, p.6.

국회예산정책처 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/in03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04.)

e-나라지표, 「정부재정현황-사회복지 재정규모」, http://www.index.go.kr/potal/main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739(검색일자: 2017.09.04.)

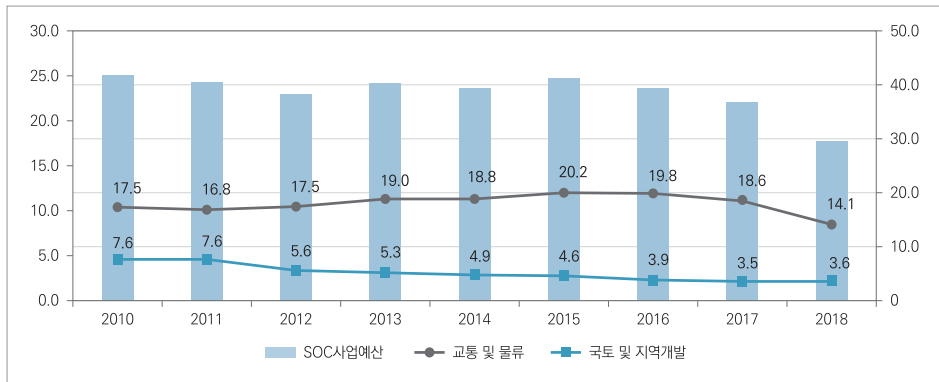
국회예산정책처 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/in03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04.)

3. SOC사업 부문별 예산현황 추이

- SOC사업 부문별 예산을 살펴보면 2010년~2018년 사이 교통 및 물류부문 예산액의 경우 평균 18조원 내외의 수준을 유지하고 있으며, 국토 및 지역개발부문 예산액의 경우 평균 5.2조원 내외로 점차 감소하고 있는 모습을 보임

[그림 3] SOC사업 부문별 예산추이('10~'18)

(단위: 년(가로축), 조원(세로축))



주: 2004년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성

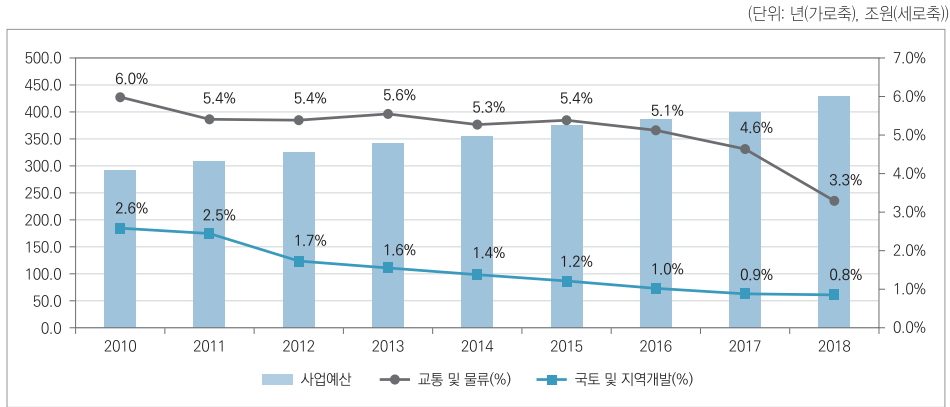
출처: 국토교통부, 「2018년 국토교통부 예산안(총지출기준) 39.8조원 편성」, 보도참고자료, 2017.8.28, p.7.

기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 2011~2017년

기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08, p.6.

- 2010년~2018년 사이 전체 국가예산대비 사업부문별 예산추이를 살펴보면 해당 기간 동안 교통 및 물류사업 부문별 비중은 6.0%에서 3.3%로 감소하는 추세를 보이고 있으며, 국토 및 지역개발 부문별 비중의 경우 2.6%에서 0.8%로 감소하는 모습을 보임
 - 이는 2009년 이후 전반적인 SOC사업예산규모를 축소해 나가는 정책기조와 맞물려 있다고 볼 수 있음

[그림 4] 전체 국가예산대비 교통·물류사업부문 및 국토사업부문 비중 추이('10~'18)



주: 2004년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성
출처: 국토교통부, 「2018년 국토교통부 예산안(총지출기준) 39,8조원 편성」, 보도참고자료, 2017.08.28, p.7.
기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 2011~2017년
기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08, p.6.

- 2010년~2018년 사이 전체 SOC 사업예산 중 교통 및 물류 세부부문별 예산을 살펴보면 도로는 해당 기간 동안 32.5%, 철도·도시철도의 경우 11.3%, 해운·항만의 경우 10.5%가량 감소하는 추세를 보이고 있음
 - 도로부문 사업은 신규 사업을 최소화하고, 사업의 신설 및 확장보다 기존도로의 용량보강, 도로시설개선을 중심으로 예산을 주로 편성함
 - 철도·도시철도부문 사업은 2010년~2016년 사이 SOC사업 예산액은 증가하는 추세를 보이고 있으며, 2016년~2018년 사이에는 감소하는 추세를 보임
 - 2010년~2016년 사이 SOC예산액은 1.4배(5.3→7.5조원) 증가하였으며, 효율적인 철도망 구축과 운영을 위해 효율성 기준으로 철도망을 확충, 고속철도 등 철도고속화에 중점을 두어 예산을 편성함
 - 2016년에서 2018년 사이에는 1.6배(7.5→4.7조원) 감소하였는데, 이는 그간 축적된 SOC스톡을 고려하여 신규 사업은 최소화하고, 재해 예방 및 안전투자를 확대하는 등 정책기조에 따라 예산을 편성한 데 기인함
 - 해운·항만부문 사업은 평균 1.7조원 수준으로 예산이 편성되었으며, 항만물동량과

비교하여 항만하역능력이 충분하다고 판단, 부두시설 투자비율을 축소함과 동시에 신규 사업을 최소화하고, 권역별 거점 항만개발 추진을 중심으로 예산을 편성함

- 2010년에서 2018년 사이 전체 SOC 사업예산 중 국토 및 지역개발 세부부문별 예산 중 수자원은 3분의 1 수준(5.1→1.7조원)으로 감소하고 있으며, 지역 및 도시는 평균 1.5조 원 수준을 유지, 산업단지는 평균 0.8조원 내외로 하락함
 - 지역 및 도시부문의 경우, 도시 정책 사업예산은 전년대비 0.3조원 증가한 0.5조원으로 책정되었으며 이는 현 정부의 중점 투자 정책방향(소득주도 성장-지역 균형 발전)을 반영한 것으로 볼 수 있음

〈표 3〉 2010년~2018년 전체 재정대비 부문별 SOC사업예산

(단위: 조원)

구분	10년	11년	12년	13년	14년	15년	16년	17년	18년
전체예산	292.8	309.0	325.5	341.9	355.8	375.4	386.4	400.5	429.0
SOC 사업예산	25.1	24.4	23.1	24.3	23.7	24.8	23.7	22.1	17.7
교통 및 물류	17.5	16.8	17.5	19.0	18.8	20.2	19.8	18.6	14.1
도로	8.0	7.4	7.8	8.6	8.4	9.0	8.4	7.4	5.4
철도, 도시철도	5.3	5.4	6.1	6.9	6.8	7.4	7.5	7.1	4.7
해운, 항만	1.9	1.6	1.6	1.5	1.5	1.7	1.8	1.8	1.7
항공, 공항	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1	0.1
물류 등 기타	2.2	2.3	1.9	1.9	2.0	2.0	2.0	2.2	2.2
국토 및 지역개발	7.6	7.6	5.6	5.3	4.9	4.6	3.9	3.5	3.6
수자원	5.1	5.0	2.9	2.7	2.4	2.3	2.2	1.8	1.7
지역 및 도시	1.6	1.6	1.7	1.6	1.5	1.4	1.1	1.2	1.6
산업단지	0.9	1.0	1.0	1.0	1.0	0.9	0.6	0.5	0.3

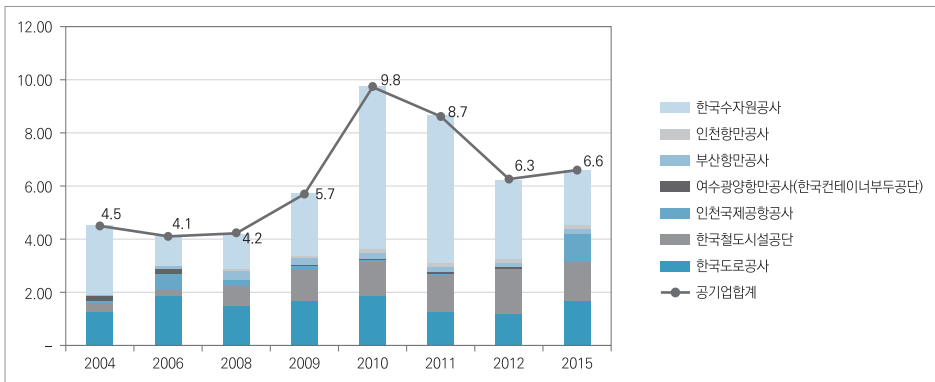
주: 2010년~2017년 본예산기준, 2018년의 경우 예산(안)기준 작성, 단수차이조정
출처: 국토교통부, 「2018년 국토교통부 예산안(총지출기준) 39.8조원 편성」, 보도참고자료, 2017.08.28, p.7.
기획재정부, 「나라살림 예산개요」, 2011~2017년
기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08, p.6.

4. SOC 공기업 예산현황 및 추이

- SOC 공기업의 예산은 2004년(4.5조원)에서 2010년(9.8조원) 사이 116.4%의 증가율로 상승하는 추세를 보이다 이후 점차 감소하는 모습을 보이고 있음
 - 국내 SOC 사업은 정부 정책 위주로 고속도로, 고속철도, 일반철도의 간선 철도망을 중심으로 이루어져 왔음
 - SOC시설 운영을 한국도로공사, 한국철도공사 등의 공기업이 맡아 주도적인 역할을 수행하고 있는 상황¹⁰⁾
 - 2000년대 후반 4대강 사업 등의 국책사업이 시작되어 해당 사업에 한국수자원 공사가 직접 투자하였으며, 한국철도시설공단 또한 투자가 확대됨에 따라 SOC 공기업 예산은 일시적으로 급격히 상승하였음
 - 2010년 이후 4대강 사업, 경인 아라뱃길 등의 국책사업 투자가 마무리 단계에 접어들며 수자원 부문의 투자가 감소하며 SOC 공기업 예산은 점차 감소하는 추세임

[그림 5] SOC공기업 예산추이('04~'15)

(단위: 년(가로축), 조원(세로축))

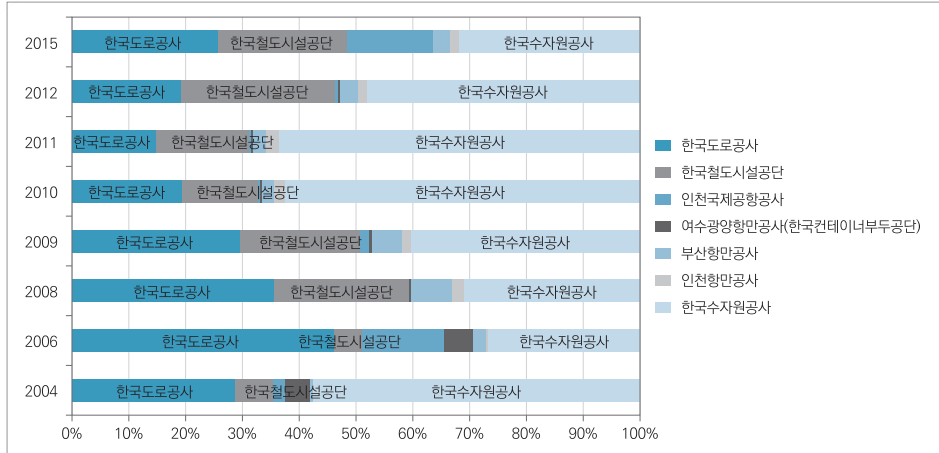


출처: 국가재정운용계획 SOC분야 작업반 공개토론회 자료, 「2016~2020 국가재정운용계획-SOC분야」, 2012.06, p.5.
국가재정운용계획 SOC(교통)분과위원회, 「2016~2020 국가재정운용계획-SOC(교통)분야 보고서」, 2016.11, p.6.

10 국가재정운용계획 SOC(교통)분과위원회, 「2016~2020 국가재정운용계획-SOC(교통)분야 보고서」, 2016.11, p.4.

[그림 6] SOC공기업 예산 연도별 비율분포 추이('04~'15)

(단위: 년(가로축), 조원(세로축))



주: SOC공기업 예산현황 연도별 비율분포

출처: 국가재정운용계획 SOC분야 작업반 공개토론회 자료, 『2016~2020 국가재정운용계획-SOC분야』, 2012.06, p.5.

국가재정운용계획 SOC(교통)분과위원회, 『2016~2020 국가재정운용계획-SOC(교통)분야 보고서』, 2016.11, p.6.

- SOC사업 투자 및 운영자금조달을 위한 사채발행이 증가함에 따라 주요 SOC 공기업에서 부채문제가 쉽게 해소되고 있지 않으나, 2014년 이후 공공기관 정상화에 따른 부채 감축 노력으로 인해 주요 SOC 공기업의 전반적인 부채비율은 하락하고 있는 추세임
 - 한국도로공사¹¹⁾의 경우 고속도로 건설을 위한 재원의 절반은 정부 출자금으로 지원되었으나, 2014년도 이후 고속도로 건설 정부출자비율¹²⁾이 하락함에 따라 나머지 부족재원에 대해 기관이 추가적으로 자체 충당해야 하는 구조임¹³⁾

11 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, pp.65~66.

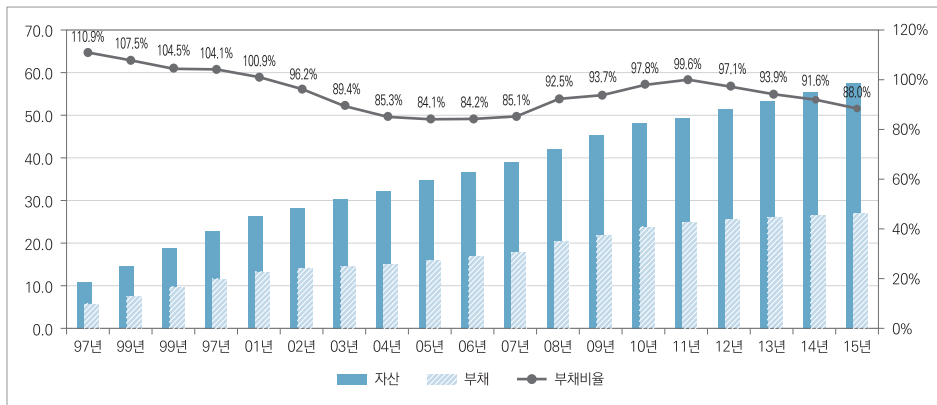
12 2014년도부터 공사비에 대하여 국고매칭 비율 50% → 40%

13 건설 출자비율의 하락으로 인해 2014년부터 2016년까지 9,136억원가량을 한국도로공사에서 추가 부담하였음

- 기관의 2015년도 부채규모는 고속도로 건설자금 조달을 위한 자금차입으로 전년 대비 0.5조원 증가하였으나 당기순이익의 증가에 따른 자본금 증가와 경비절감으로 인해 2015년도 부채비율은 전년대비 3.6%p 감소한 88% 수준임

[그림 7] 한국도로공사의 연도별 자산 및 부채 규모('97~'15)

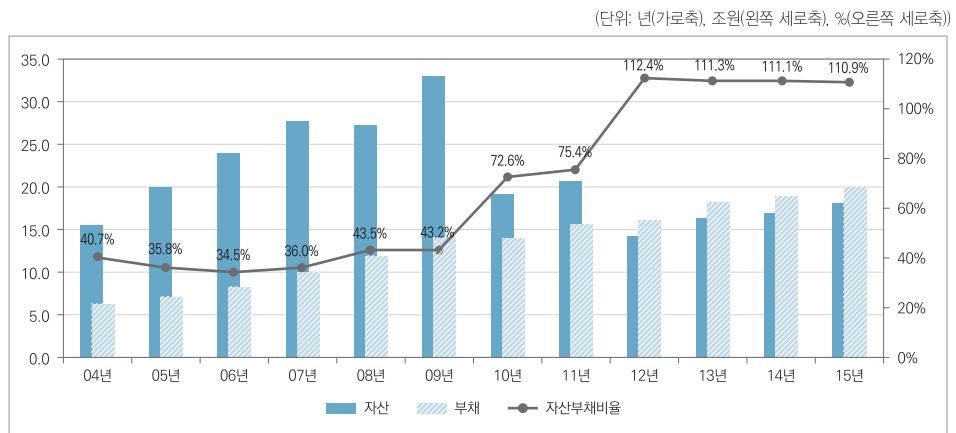
(단위: 년(가로축), 조원(왼쪽 세로축), %(오른쪽 세로축))



주: 그래프의 좌측 단위는 자산과 부채를, 그래프의 우측 단위는 부채비율을 설명함
출처: 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, p.65.

- 한국철도시설공단¹⁴은 정부출연금을 기본재산으로 하는 특례가 폐지되어 2010년 기본재산으로 분류한 정부출연금 및 선수금을 관련 자산의 차감계정으로 재분류하여 자산이 감소하였음
 - 기관의 2015년도 부채규모는 19.9조원으로 전년대비 1.1조원 증가하였으며, 이는 고속철도 사업비 채권발행 및 경부, 호남고속철도 투자비 회수지원 등으로 증가함
 - 기관의 부채비율은 설립당시 41%에서 2009년까지 43%로 안정적인 상태였으나, 정부보조금을 기본재산으로 인정하는 특례가 폐지되면서 자산이 크게 감소하여 2012년 이후 부채비율이 111% 수준을 유지하고 있는 상황임

[그림 8] 한국철도시설공단의 연도별 자산 및 부채 규모('04~'15)

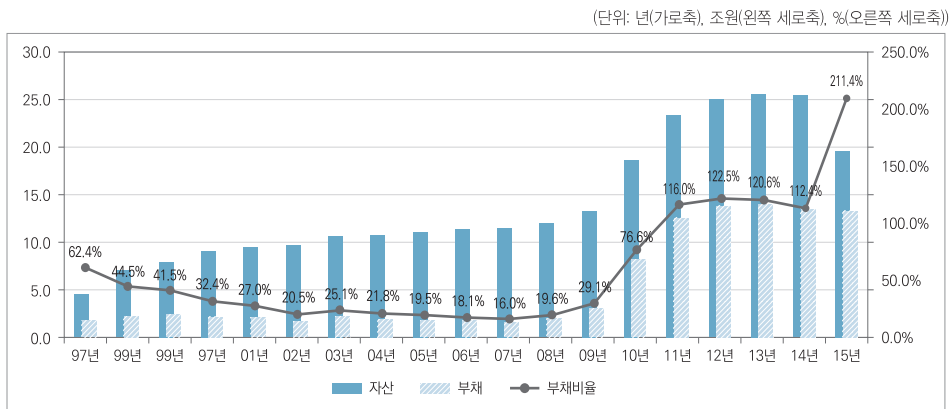


주: 철도시설공단은 무자본특수법인이므로 부채비율(=부채/자본)이 아닌 자산부채비율(=부채/자산)을 산정함
 *그래프의 좌측 단위는 자산과 부채를, 그래프의 우측 단위는 부채비율을 설명함
 출처: 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, p.137.

14 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, p.137.

- 한국수자원공사¹⁵는 2013년 이후 국책사업 투자가 마무리 단계에 접어들고 2014년 이후 공공기관 정상화 대책에 따른 부채감축 노력으로 부채규모가 하락하고 있음
 - 기관의 부채비율은 1997년 62.4%에서 2008년 19.6%까지 지속적으로 감소하는 추세였으나, 2009년 이후 4대강 살리기 사업과 경인 아라뱃길 사업 등 대규모 투자 사업으로 인하여 다시 증가하는 모습을 보임¹⁶
 - 2015년에는 4대강 투자자금 회수방안 확정에 따른 무형자산에 대한 대규모 손상(6.2조원)을 인식하여 발생한 당기순손실(5.8조원)로 인해 자본총액이 크게 감소하여 부채비율이 일시적으로 증가함

[그림 9] 한국수자원공사의 연도별 자산, 부채규모 및 부채비율('97~'15)



주: 그래프의 좌측 단위는 자산과 부채를, 그래프의 우측 단위는 부채비율을 설명함
출처: 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, p.90.

¹⁵ 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, pp.90~91.

¹⁶ 투자 사업비 자금조달을 위한 사채발행이 크게 증가함(문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12, pp.90~91.)

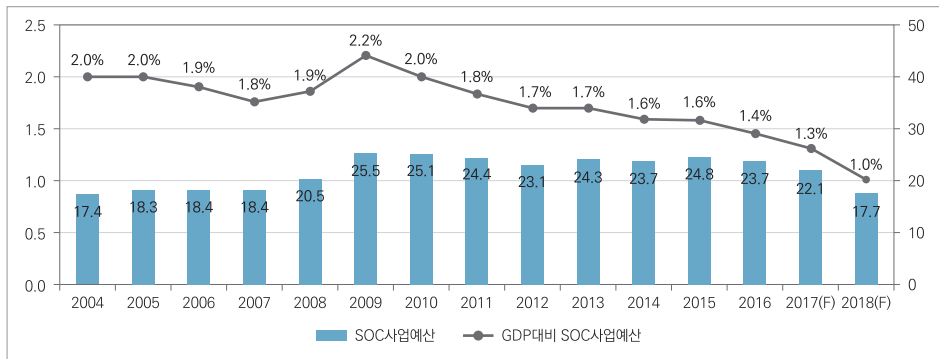
Ⅲ. SOC사업예산 관련 주요쟁점

1. SOC사업예산 과소편성 관련 의견

- SOC사업 투자는 경제적인 파급효과가 큰 편이며, 국가경제 전반의 효율성 향상을 통한 성장잠재력을 증진시키는 데 중요한 역할을 담당하고 있음
 - 이러한 특징이 있음에도 불구하고, 최근 몇 년간 정부는 복지지출을 늘리고 SOC예산 등을 중심으로 재정지출을 축소하는 등, 국가예산을 재편하고 있으며 이에 따라 일각에서는 건설경기 위축 등과 같은 부작용을 우려하고 있는 상황임 (김광석, 2013)¹⁷
 - 2018년 국내 SOC 산업의 예산은 2017년 대비 19.9% 축소된 17.7조원을 편성했으며, GDP대비 SOC산업의 예산비율도 하락하는 추세를 보이고 있음

[그림 10] GDP대비 SOC산업예산 추이('04~'18)

(단위: 년(가로축),%(왼쪽 세로축), 조원(오른쪽 세로축))



주: GDP대비 SOC사업예산=SOC사업예산/명목GDP
2017년, 2018년의 경우 IMF 명목GDP 추정치 사용

출처: 이상건 외, 『국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구』, 국토연구원, 2016.05, p.12.
기획재정부, 『2018년 예산안』, 2017.08, p.6.

국회예산정책처 재정통계, <http://slat.nabo.go.kr/ln03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04.)

IMF, 『IMF Data Mapper(Data sets)World Economic Outlook(April 2017)Gross Domestic Product(GDP)Nominal GDP』, <http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/KOR/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>(검색일자: 2017.09.13.)

17 김광석, 「SOC 과소투자 우려된다-SOC 스톡과 투자계획 평가」, 『경제주평』, 현대경제연구원, 13-39, 통권 556호, 2013.09.13.

- 김광석(2013)¹⁸, 대한건설협회¹⁹는 한국의 SOC 스톡은 OECD 국가 중 최하위 수준에 머물고 있고, 교통인프라 부문의 경우 도로, 철도 등의 교통인프라 국제경쟁력이 미흡하다고 주장함
 - 대한건설협회는 SOC예산편성과 관련하여 한국의 교통 인프라 수준은 OECD 국가 중 35위, G20 중 18위로 선진국에 비해 최하위 수준이며, 통근시간도 OECD 주요국 중 평균(28분)의 2배가 넘는 62분에 달한다고 밝힘
 - 또한, 싱크홀의 주요 원인이 되는 노후화된 상하수도 시설과 준공 30년이 지난 댐, 교량 등 노후 인프라 시설에 대한 대책도 필요하다고 언급함
 - 대한건설협회는 건설 투자가 지난해 경제성장의 75%를 차지하고 190만명의 일자리를 책임지고 있는 만큼 SOC사업예산 적정 편성에 대한 진지한 고민이 필요한 시기라고 지적함²⁰

2. SOC사업예산 과대편성 관련 의견

- 반면, SOC사업의 경우 이미 높은 수준으로 사업이 구축되었음에도 불구하고 대규모의 예산이 SOC 건설에 끊임없이 투입되고 있다는 주장도 존재(김기식 외, 2017)²¹
 - 최근 3년간 국토교통부 SOC사업 결산현황을 살펴보면 연간 20조원에 달하는 SOC 사업 예산 중, 불용처리되거나, 이월되는 규모가 매년 1조원을 넘는 것으로 나타남²²
 - 국회 예산결산특별위원회 등에 따르면 정부 SOC예산을 90% 가까이 집행하는 국토교통부의 2016년 SOC사업 결산결과, 불용액과 이월액은 각각 6,536억원, 6,353억원으로 나타났으며, 이를 합하면 1,3조원으로 이는 예산액대비 6.2%가 집

18 김광석, 「SOC 과소투자 우려된다-SOC 스톡과 투자 계획 평가」, 『경제주평』, 현대경제연구원, 13-39, 통권 556호, 2013.09.13.

19 『파이낸셜뉴스』, 「건설협회, 'SOC는 국민복지...예산 축소가 아니라 확대돼야」, 2017.09.07., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0003870623>(검색일자: 2017.09.11.)

20 『서울파이낸스』, 「건설협회, 'SOC예산 축소 철회' 건의서 제출」, 2017.09.07., <http://www.seouln.com/news/articleView.html?idxno=287404>(검색일자: 2017.09.11.)

21 김기식 외, 「과도한 사회간접자본(SOC)예산, 이제는 줄여야 한다」, 『IF report』, IF더미래연구소, 2017.1. p.2.

22 『머니투데이』, 「"깎았다·더달라" 의원들 생떼 SOC예산, 받아놓고 못쓴 돈만 수조원」, 2017.09.11., <http://news.naver.com/main/real>(검색일자: 2017.09.11.)

행되지 못함을 의미함

- 또한, 국도나 지방도 건설과 같은 SOC사업은 착공 이전에 준비가 충분하지 못하여 예산집행이 부진한 경우가 나타났으며, 철도건설 민자사업 지원 역시 면밀한 계획 수립을 하지 못하여 불용액이 과다하게 발생한 것으로 나타남²³
 - 최근 10년간 개통된 고속도로의 예측 교통량 대비 실제 교통량은 안성~음성 구간이 72% 수준으로 가장 높게 나타나고 있으며, 나머지 구간은 모두 70% 미만 수준으로 저조, 교통수요예측 오차가 크게 발생하였음
 - 국지도건설사업의 세부사업별 실제 집행실적을 살펴보면, 총 61개 사업 중 38개 사업의 실집행률이 70% 미만으로 나타났으며, 특히 16개 사업은 보조금이 교부 되었음에도 불구하고, 집행이 전혀 이루어지지 않음
 - 국토교통부의 일반철도건설사업(4.5조원)은 한국철도시설공단의 출연금 실집행 단계에서 민원발생 및 사업계획 변경 등으로 인해 연례적인 집행부진이 발생하고 있으며, 이월 규모가 과다한 문제가 발생함

3. SOC 공공기관의 투자여력 검토관련 의견

- 정부는 「2015~2019년 국가재정운용계획」을 발표하면서 SOC분야의 투자 재원을 다변화하기 위해, 정부와 공공기관 사이의 역할 분담을 통해 공공기관 투자를 보다 확대하겠다는 계획을 밝힘
 - 정부와 한국도로공사는 최근 10년간 고속도로 건설에 총 27.7조원을 투자하였으며, 이 중 한국도로공사는 57.4%인 15.9조원을 투자함
 - 또한, 한국철도시설공단은 최근 10년간 경부고속철도 3.6조원, 호남고속철도 3.6조원, 수도권고속철도 0.9조원 등 고속철도 건설을 위해 총 8.1조원을 투자함²⁴

23 국회예산정책처, 「2016회계연도 결산 총괄분석 I」, 2017.8, pp.58~59.

『머니투데이』, 「"꺾였다 · 더달라" 의원들 생떼 SOC예산 받아놓고 맞은 돈만 수조원」, 2017.9.11., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=008&aid=0003932726>(검색일자: 2017.9.11.)

24 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로」, 『사업평가』, 국회예산정책처, 16-01 통권 351호, 2016.01. 요약 p.1.

- 나유성(2016)²⁵은 한국도로공사와 한국철도시설공단의 완공 후 운영 중인 사업은 수요 예측오차가 발생하고 있고, 투자비 회수가 신속하게 이뤄지지 못하는 등의 문제가 있다고 지적함
 - 2015년 말 기준으로 한국도로공사의 부채규모는 27조원으로 고속도로 신설 및 확장 등 건설수요 증가로 인한 사채발행 금액이 증가함에 따라 지속적으로 상승하고 있음
 - 또한, 한국철도시설공단의 경우 부채규모가 19.9조원으로 고속철도 사업비 채권발행 및 경부, 호남고속철도 투자비 회수 지연 등으로 지속적으로 증가하는 추세를 보임
 - 한국도로공사와 한국철도시설공단의 향후 건설예정인 투자사업의 경우 대부분 수익성이 저조해 향후 두 기관의 재무건전성이 악화될 가능성이 높음

- 나유성(2016)²⁶은 향후 정부는 도로, 철도와 같은 SOC사업 투자 시 과거 사업의 수익성과 현재 진행 중인 사업의 수익성을 종합적으로 고려하여 재무성분석²⁷을 실시할 필요가 있으며, 이를 통해 SOC 공공기관의 투자여력을 검토할 필요가 있음을 시사함

25 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로」, 『사업평가』, 국회예산정책처, 16-01, 통권 351호, 2016.01, 요약 p.1.

26 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로」, 『사업평가』, 국회예산정책처, 16-01, 통권 351호, 2016.01, pp.4-5.

27 재무적 타당성, 수익성 분석 등으로 불리며, 사업주체가 자신의 책임 하에 부의 창출을 위하여, 어떤 시설사업에 자신이 가지고 있는 경제적 자산을 활용하여 시설을 건설하고 일정기간 동안 이용자들에게 서비스를 제공하고, 그 대가로 통행료, 입장료, 사용자 등의 요금을 징수함으로써 일정한 이익 내지 이윤을 추구하는데 그 재무성을 분석하는 과정임(출처: 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로」, 『사업평가』, 국회예산정책처, 16-01, 통권 351호, 2016.01, p.42.)

IV. 결론

- SOC사업은 국가경제가 원활하게 작동하기 위하여 대규모로 투자하여 건설하고, 그 경제적 효과가 장기간에 걸쳐 나타나는 사업임
 - SOC사업에 대한 재원은 사업 특성상 막대한 자금의 투입을 필요로 하고, 투입된 자본회수에 상당한 시일이 소요되며 그 효과가 사회 전반에 미치는 특징이 있음
 - 이런 이유로 정부가 국가재정운용의 균형을 유지하며 SOC투자를 지속적으로 확대하고 유지하는 데는 많은 어려움이 따름(박흥기 외, 2004)²⁸

- 최근 정부는 국무회의를 열어 429조원(지출) 규모의 2018년도 예산안을 확정하였으며, 이를 통해 현 정부의 국정과제를 차질 없이 추진하겠다는 의지를 보임
 - 정부는 지난달 ‘새 정부 경제정책 방향’을 발표하며 경제 패러다임의 전환을 선언하였으며, ‘소득 주도 성장’과 ‘일자리 중심 경제’를 통해 ‘사람 중심 경제’를 이루겠다고 밝힘²⁹
 - 분야별 자원배분으로는 보건·복지·노동 사업의 경우 전년대비 12.9% 증가한 146.2조원으로 전체예산의 3분의 1을 차지한 반면, SOC사업 예산의 경우 17.7조원으로 전년대비 19.9%(4.4조원) 감소하였음
 - 이와 관련하여 전년대비 20%가량 구조조정된 SOC사업예산 배분에 대한 다양한 의견이 존재함
 - SOC사업예산의 과소를 주장하는 편에서는 SOC사업예산을 구조조정하게 될 경우 건설경기 위축, 국가경제성장률 저하 등과 같은 부작용을 우려하고 있음³⁰
 - 과대 편성으로 평가하는 학자는 수요가 이미 충족되었음에도 불구하고 불필요한

28 박흥기 외, 「철도사업의 민간투자에 관한 연구」, 『한국철도학회 학술발표대회 논문집』, 한국철도학회, 2004.10, p.1.

29 『한겨레』, 「복지 확대하고 SOC 삭감한 문재인 정부 첫 예산」, 2017.08.29., <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/808843.html>(검색일자: 2017.09.13.)

30 김광석, 「SOC 과소투자 우려된다 — SOC 스톡과 투자 계획 평가」, 『경제주평』, 현대경제연구원, 13-39 통권 556호, 2013.9.13.

『파이낸셜뉴스』, 「건설협회 “SOC는 국민복지..예산 축소가 아니라 확대돼야”」, 2017.09.07., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0003870623>(검색일자: 2017.9.11.)

SOC를 계속 건설하고, 예산을 투입하는 것은 비효율적인 투자라고 지적함(김기식 외, 2017)³¹

- SOC사업을 담당하고 있는 공공기관의 투자여력을 검토해야 한다는 측면에서는 한국도로공사, 철도시설공단의 경우 완공 후 운영 중인 사업에 대한 수요예측오차가 발생하고 있는 등의 문제점을 지적하며 향후 두 기관의 재무건전성이 악화될 가능성이 높다고 지적함(나유성, 2016)³²

- 이와 관련하여 정부는 예비타당성조사 등 SOC사업에 대한 예산편성 및 기금운용계획을 수립하기 위한 철저한 검증 및 SOC공공기관의 실질적인 투자여력 검토 등을 통해 재정운영의 효율성 제고를 도모해야 할 것임
 - 또한, 향후 정책에 대한 국민의 신뢰를 증대시킬 수 있는 방안을 개발하는 등의 지속적인 연구가 필요함

31 김기식 외, 「과도한 사회간접자본(SOC)예산, 이제는 줄여야 한다」, 『IF report』 IF더미래연구소, 2017.1. p.2.

32 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로」, 『사업평가』, 국회예산정책처, 16-01, 통권 351호, 2016.1, pp.4~5.

참고문헌

- 국토교통부, 「2018년 국토교통부 예산안(총지출기준) 39.8조원 편성」 보도참고자료, 2017.08.
- 국회예산정책처, 「2016 회계연도 결산 총괄분석 I」, 「결산분석시리즈 II」, 2017.08.
- 기획재정부, 「2011년 나라살림 예산개요」, 2011.03.
- 기획재정부, 「2012년 나라살림 예산개요」, 2012.02.
- 기획재정부, 「2013년 나라살림 예산개요」, 2013.02.
- 기획재정부, 「2014년 나라살림 예산개요」, 2014.02.
- 기획재정부, 「2015년 나라살림 예산개요」, 2015.02.
- 기획재정부, 「2016년 나라살림 예산개요」, 2016.02.
- 기획재정부, 「2017년 나라살림 예산개요」, 2017.02.
- 기획재정부, 「2018년 예산안」, 2017.08.

- 국가재정운용계획 SOC(교통)분과위원회, 「2016~2020 국가재정운용계획-SOC(교통) 분야 보고서」, 2016.11.
- 국가재정운용계획 SOC분야 작업반 공개토론회 자료, 「2016~2020 국가재정운용계획-SOC분야」, 2012.06.
- 권기현·이종구, 『국가별 SOC의 유형구분 및 재정규모 조사연구』, 2012년도 국회예산정책처연구용역보고서, 2012.07.
- 김광석, 「SOC과소투자 우려된다-SOC스톡과 투자계획 평가」, 『경제주평』 13-39, 현대경제연구원, 통권 556호, 2013.09.
- 김기식, 「과도한 사회간접자본(SOC)예산, 이제는 줄여야 한다」, 『IF Report』, IF더미래연구소, 2017.01.
- 김연규·강지혜, 『민자철도사업 재구조화를 통한 재정지원 절감 및 효율화 방안연구』, 한국교통연구원 수시연구보고서, 한국교통연구원, 2013.03.
- 나유성, 「교통 SOC공공기관 투자사업의 재무성 평가: 고속도로, 고속철도를 중심으로

- 로」, 『사업평가』 16-01, 국회예산정책처, 통권 351호, 2016.01.
- 문창오, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황 분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.12.
 - 박홍기·박용걸·염동신·이익수, 「철도사업의 민간투자에 관한 연구」, 『한국철도학회 학술발표대회 논문집』, 한국철도학회, 2004.10.
 - 이상건·안흥기, 『국토교통 사회간접자본 중장기 투자방향 연구』, 국토연구원, 2016.05.
 - 이태규, 『사회간접자본 투자의 쟁점 및 정책적 시사점』, 한국경제연구원, 2007.12.
 - 『MK뉴스』, 「복지·국방예산 8%↑ SOC 15%↓」, 2017.06.12., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2017&no=392712>(검색일자: 2017.08.29.)
 - 『머니투데이』, 「“깎았다·더달라” 의원들 생떼 SOC예산, 받아놓고 못한 돈만 수조원」, 2017.09.11., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=100&oid=008&aid=0003932726>(검색일자: 2017.09.11.)
 - 『서울파이낸스』, 「건설협회, ‘SOC예산 축소 철회’ 건의서 제출」, 2017.09.07., <http://www.seoulfn.com/news/articleView.html?idxno=287404>(검색일자: 2017.09.11.)
 - 『조선비즈』, 「내년 예산 429조원으로 확정...: 복지예산 대폭 늘리고 SOC는 축소」, 2017.08.29., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=366&aid=0000381230>(검색일자: 2017.08.29.)
 - 『파이낸셜뉴스』, 「건설협회, ‘SOC는 국민복지...예산 축소가 아니라 확대돼야」, 2017.09.07., <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=014&aid=0003870623>(검색일자: 2017.09.11.)
 - 『한겨레』, 「복지 확대하고 SOC 삭감한 문재인 정부 첫 예산」, 2017.08.29., <http://www.hani.co.kr/arti/opinion/editorial/808843.html>(검색일자: 2017.09.13.)
 - e-나라지표, 「정부재정현황-사회복지 재정규모」, <http://www.index.go.kr/potal/>

- main/EachDtlPageDetail.do?idx_cd=2739(검색일자: 2017.09.04.)
- IMF, 「World Economic Outlook(April 2017)」, <http://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/KOR/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>(검색일자: 2017.09.13.)
 - 국회예산정책처 재정통계, <http://stat.nabo.go.kr/fn03-119.jsp#>(검색일자: 2017.09.04.)

ICT 신산업 육성을 위한 규제 개선 논의 현황

유 효 정⁰¹

I. 서 론

- 맥킨지 글로벌 회장인 도미니크 바튼(Dominic Barton)은 효율적으로 정보 공유가 될 수 있는 유연한 규제가 4차 산업혁명의 성패를 좌우할 것이라고 주장하였음
- 세계경제포럼(WEF)에서 발표한 네트워크준비지수(Networked Readiness Index)에 따르면 한국의 정치·규제환경은 전체 139개 국가 중 34위, ICT 관련규제(Laws relating to ICT)는 21위인 것으로 나타났음
 - 정치·규제환경 순위는 '16년에 비해 상승하였으나 ICT 관련규제 순위는 '16년 12위에서 21위로 크게 하락하였음

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

- ICT 관련 종사자를 대상으로 한 전자신문(2017)의 조사에 따르면 ICT 창업 활성화를 위해 가장 필요한 정책을 묻는 질문에 ‘네거티브 규제 등 창업 규제 개혁’을 답한 응답이 가장 많았음(26.7%)
 - 또한, ICT 규제 개혁을 위해 가장 필요한 정책으로는 ‘신규 진입 및 신규 서비스 활성화를 위한 허가제도 개선(36.1%)’, ‘창업과 스타트업 인수합병과 투자촉진을 위한 규제 완화(27.5%)’, ‘ICT 시장참여자 간 규제 형평성 개선(15.9%)’을 꼽은 응답자가 많았음
- ICT 분야의 규제 개선은 향후 관련 공공기관의 신사업 발굴이나 관련 연구로 이어질 수 있으므로 본고에서는 현재 ICT 규제 현황과 정부의 ICT 분야 규제개선 정책, 향후 규제 개선방안 등에 관해 살펴보도록 하겠음

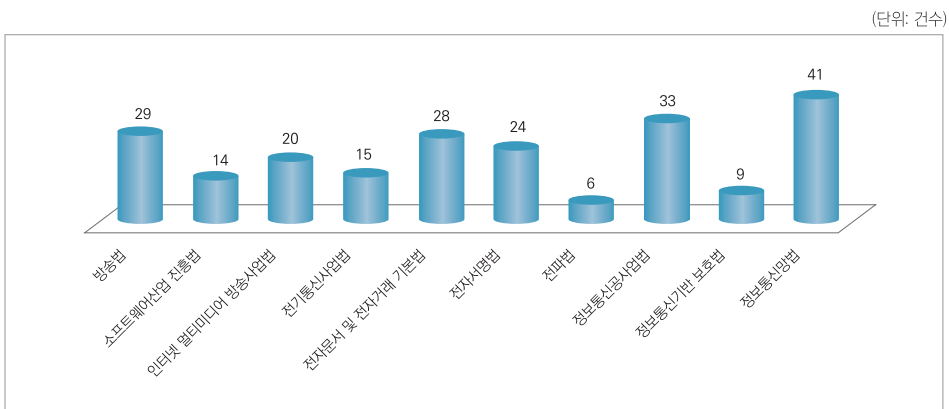
II. ICT 분야 규제 현황

- 「행정규제기본법」 제6조에서는 중앙행정기관의 장이 소관 규제의 명칭·내용·근거·처리기관 등을 규제개혁위원회에 등록하도록 하고 있으며 이러한 규제를 등록규제라고 함
- ICT 분야의 등록규제는 주로 과학기술정보통신부와 방송통신위원회 소관이며, 행정규칙·지침·가이드라인 등에 따라 실질적인 규제로 작용하는 숨은 규제를 포함하는 경우 규제의 규모는 더욱 증가함
 - 규제의 규모를 파악하는 방법은 다양하나, 본고에서는 ICT 분야 주요 10개 법률에 근거를 두고 있는 규제를 ICT 분야의 규제로 보도록 하겠음⁰²

⁰² 정준화(2014)에서는 「방송법」, 「인터넷 멀티미디어 방송사업법」, 「전파법」, 「소프트웨어산업진흥법」, 「전기통신사업법」, 「정보통신공사업법」, 「전자문서 및 전자거래 기본법」, 「전자서명법」, 「정보통신기반보호법」, 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률」을 ICT 분야 주요 10개 법률로 보고 규제 규모를 파악하였음

- '17.10월 현재 ICT 분야 규제는 총 219건으로 파악됨([그림 1] 참고)
 - 근거법률을 기준으로 살펴봤을 때 규제가 가장 많은 법률은 「정보통신망 이용 촉진 및 정보보호 등에 관한 법률(이하, 정보통신망법)」이고, 「정보통신공사업법」과 「방송법」에 ICT 관련 규제가 다수를 차지함

[그림 1] ICT 분야 주요 규제 현황



출처: 규제정보포털(www.better.go.kr) 검색 자료 정리(검색일자: 2017.10.18)

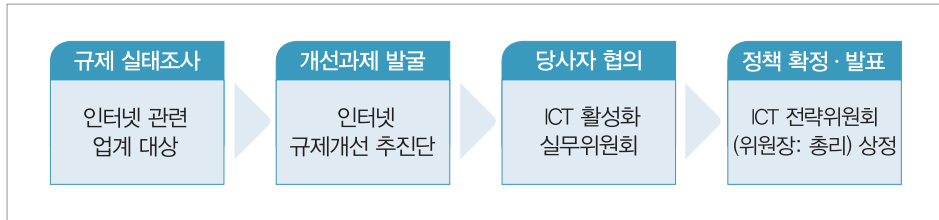
III. 정부의 ICT 분야 규제개선

1. 현 정부 이전의 ICT 분야 규제개선 현황

- '13. 12월 10개 부처는 합동으로 인터넷 산업을 위축시키거나 국내 기업을 역차별하는 3대 분야, 13대 인터넷 규제에 대한 '창조경제 활성화를 위한 인터넷 규제 정비방안'을 발표함
 - 정비방안에서는 규제정비 1년차인 '13년은 시급성이 요구되는 3대 핵심분야에 노력을 집중하고 '14년부터는 인터넷 산업 전반에 대한 실태조사 및 정비 추진을 계획함
 - 3대 핵심분야는 전자상거래, 콘텐츠 심의, 개인·정보보호임

- 인터넷 규제개선은 [그림 2]의 프로세스에 따라서 1년 단위로 운영됨

[그림 2] 인터넷 규제개선 프로세스



출처: 관계부처 합동, 2013, p. 4

- '14. 3월에는 '인터넷 규제개선 추진단'을 가동하여 인터넷 분야의 규제를 객관적·중립적인 시각으로 검토하고 합리적인 개선안을 도출하는 역할을 수행하도록 함
 - 추진단은 학계와 법조계, 연구자 등 전문가 16인으로 구성되어 활동하며, 여러 부처에 걸쳐진 덩어리 규제는 일괄 정비방안을 마련하기로 함
- '14. 5월에는 정보통신 진흥 및 융합 활성화 등 ICT 정책을 종합·조정할 '정보통신전략위원회'가 출범하였음
 - 전략위원회는 「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」에 따라 국무총리 소속으로 신설되었으며, 미래부장관 등 정부위원 12명, 민간위원 13명 등 총 25명으로 구성
 - '정보통신 진흥 및 융합 활성화 기본계획'을 의결하여, 정부가 중점적으로 추진할 4대 전략, 16대 과제와 '사물인터넷(IoT) 기본계획'을 확정함
 - 융·복합 신기술, 제품의 시장진출을 가로막는 규제를 감축하도록 하고, 전략위원회 산하에 '정보통신 활성화추진 실무위원회'를 구성·운영하도록 하였음
 - 실무위원회는 미래부 2차관을 위원장으로 민간위원 21명, 정부위원 6명으로 구성되며, ICT 진흥·활성화를 위한 법·제도 개선 및 ICT관련 단체의 애로사항을 심의함

- ▣ 미래창조과학부 외(2016)에 따르면 정보통신전략위원회 출범 이후 ICT분야에서 총 117건의 규제가 개선됨
 - 정보통신전략위원회(14.5~15.5)에서 64건의 규제가 개선되고, 제5차 규제개혁 장관회의(16.5)에서 53건의 규제가 개선됨
 - ICT 분야의 주요 규제개선 사례는 <표 1>과 같음

<표 1> ICT 분야 주요 규제개선 사례

구분		규제개선 사례
ICT 융합 신기술/신서비스 핵심역량 강화	빅데이터	개인정보 비식별조치 기준 명확화
		개인정보 사전동의제도(Opt-in) 개선
		사물위치정보 활용 관련 규제 개편
		위치정보기반 사업 관련 신고절차 축소
	클라우드	망 분리 의무 요구 완화
		의료기기 개발을 위한 의료기록 열람 허용
		소규모 전자금융 사업자들과 금융기관의 사업요건 차별화
	IoT·O2O	세계 최초 IoT 전용 전국망 구축 및 주파수 출력기준 개선
		의료 영상 진단 보조장치의 규제 완화
		디지털 광고판 활성화
		차량 공유서비스 확산을 위한 차량 등록기준 완화
		홈 네트워크 설비의 기술기준 완화
ICT 융합 신산업 활성화	IT융합 의료기기 변경허가 절차 간소화	
	온라인을 통한 임대차 계약서의 확정일자 부여	
	온라인 지도 간행심사 수수료 완화	
	스마트카 상용화 대비 C-ITS 및 도로면 레이더 시스템 구축	
ICT 신기술 인프라 개선	ICT R&D 참여 중소·벤처기업의 참여문턱 완화	
	ActiveX 경감	
	통신업종 온실가스 감축률 부담 완화	
	전파응용설비 허가면제 대상 확대	
	기술혁신형 중소기업의 소규모 간이 합병 절차 완화	

출처: 미래창조과학부, 2016, pp.2~55 관련 내용 표로 정리

2. 현 정부의 ICT 분야 규제개선 방향

- 현 정부 국정계획의 100대 국정과제 중 하나인 ‘민생과 혁신을 위한 규제 재설계’에서 선제적 규제혁신으로 신기술·신산업을 육성하고 규제개혁위원회 운영 투명성 확보 필요성을 제시함
 - '17년부터 신기술·신산업 분야 규제개선 방안을 마련하도록 함
- 4대 복합·혁신과제⁰³ 중 ‘4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가’에 ICT 분야 규제와 관련된 내용이 포함되어 있음
 - 신산업 분야에는 규제 샌드박스를 도입하고 네거티브 규제원칙⁰⁴을 마련하며, 정부 주도 규제개선과 민간 건의 기반 규제 개선을 병행하도록 함

〈‘4대 복합·혁신과제-2, 4차 산업혁명을 선도하는 혁신 창업국가’ 주요내용〉

- ① 대통령 직속 ‘4차 산업혁명위원회’ 신설
- ② 과학·기술혁신으로 초지능·초연결 기반 구축
- ③ 역동적 4차 산업혁명 생태계 조성으로 신성장 동력 확보
- ④ 신산업 성장을 위한 규제개선 및 제도 정비
 - ICT 신기술·서비스 시장진입 지원 및 규제 개선
 - : 신산업 분야 규제 샌드박스(규제없이 신기술·서비스 테스트 가능) 도입 및 네거티브 규제원칙 마련 등 새로운 규제체계 확립
 - : 시장진입 촉진, 기업부담 완화, 공정경쟁 여건 조성 등 정부 주도 규제 개선과 민간 건의 기반 규제 개선 병행(O2O 서비스 등) 추진('17년~)
 - 4차 산업혁명 시대에 대응한 법제도 정비(국가정보과기본법 등)
- ⑤ 4차 산업혁명에 대응한 선제적 사회혁신

03 복합·혁신과제는 공익의 효과적 이행을 위해 20대 전략과 100대 국정과제를 균형·체계적으로 배치해 100대 국정과제와 별도로 새정부 국정비전을 선명하게 부각할 수 있도록 선정된 과제. 4대 복합·혁신과제는 예산·인력 등 정책집행 자원을 최우선적으로 투입해 추진해야 하며, 다수 부처가 연관된 대형·복합과제 중에서 선정

04 전국경제인연합회(2015)에 따르면 네거티브(negative) 규제방식은 원칙적으로 모두 허용하고 예외적으로 금지하는 방식으로 금지된 것 외에는 모두 허용하므로 포괄주의 또는 원칙중심 규제방식으로도 불림. 네거티브 규제방식은 특정 금지사항 외 모두 허용하는 유형, 특정한 승인불가 경우외 인허가 모두 승인, 업무영역 및 상품 등을 포괄적으로 정의하는 유형 등이 있음

- 대통령 직속 4차산업혁명위원회가 발표한 3대 추진방향 및 주요 추진과제에도 규제 개선과 관련된 내용이 담겨 있음
 - 위원회는 새로운 기술·서비스가 시장에 안착할 수 있도록 규제 샌드박스를 도입하고 상용화 시점에 맞춰 개별규제를 해소하는 등 규제 재설계를 주요 추진과제로 설정함

〈표 2〉 4차산업혁명위원회 분야별 추진방향 및 주요 추진과제

분야	추진방향	주요 추진과제
산업·경제	산업·서비스 지능화 혁신	전 산업의 지능화 혁신
		공공서비스의 기능화
		혁신 친화적 규제 개선
		중소·벤처기업 성장동력화
사회·제도	미래사회 변화 선제 대응	미래사회 교육 혁신
		일자리 변화 대응
		법제도·윤리 정립
과학·기술	4차 산업혁명 기술기반 강화	글로벌 기술경쟁력 확보
		데이터 활용 강화
		초연결 지능형 네트워크 구축

출처: 4차산업혁명위원회, 2017, pp.4~6

IV. 향후 ICT 분야 규제 개선논의 주요내용

1. ICT 규제개선을 위한 기본원칙⁰⁵

- 한국인터넷진흥원(2015)의 연구에서는 ICT 융합 관련 규제개선을 위한 기본원칙으로 다음의 6가지를 제시하고 있는데, 이를 ICT 규제개선 전반에 적용할 수 있을 것으로 판단됨
- 첫째, 시장경합성(market contestability) 제고를 위해 수직적 규제체계를 수평적 규제체계로 개편하는 방향으로 규제가 개선되어야 함
 - 잠재적인 시장 진입가능성을 의미하는 시장경합성을 최대한 높여야 소비자 선택권 강화와 시장과 기업의 경쟁력 제고가 가능해짐
- 둘째, 규제개선을 통해 사회적 합의 기능이 제고되어야 함
 - 사회적 합의의 산물인 규제의 특성을 고려할 때 사회적 합의 유도가 가능한 절차와 기구를 마련하는 것이 필요하며 규제 간 충돌이 일어날 때 사회적 합의기구에서 충분한 논의를 거쳐 규제개선을 추진하는 것이 바람직함
- 셋째, 개인편익과 공공가치의 조화를 이루는 방향으로 제도개선이 이루어져야 함
 - 공공자원 배분 시 지나치게 시장가치에만 중점을 두면 특혜논란이나 발생한 편익에 대한 사회환원 요구가 높아질 수 있으므로 이 편익을 공공가치에 활용하여 국민의 수용성을 제고할 수 있는 전략적인 접근이 이뤄져야 함
- 넷째, 창의적인 아이디어나 비즈니스 모델, 다양한 형태의 저작물 등 무형적인 것에 정당한 가치가 부여될 수 있는 방향으로 규제개선이 이루어져야 함

⁰⁵ 한국인터넷진흥원, 2015, pp.168~170 내용 정리

- 다섯째, ICT 분야에서는 산업 간 규제체계가 충돌하거나 중복되는 경우가 빈번하게 발생할 수 있으므로 서로 다른 규제체계가 중복적으로 적용될 때에는 규제요건을 간소화할 필요가 있음
- 마지막으로 글로벌 규제체계와의 정합성을 제고하는 방향으로 규제개선이 이뤄져야 함
 - ICT 분야와 관련된 수많은 비즈니스 모델은 국내와 글로벌 규제체계가 상이한 데서 발생하는 어려움을 겪고 있음
 - 가능한 한 국내의 규제체계를 글로벌 규제체계와 조화를 이루도록 개선할 필요가 있음

2. ICT 분야 규제 개선방안⁰⁶

- ICT 분야 규제 개선방안과 관련해서는 다양한 의견들이 존재하지만 크게 다음의 3가지 측면에서 접근해볼 수 있음
- 첫째, 규제 개선 대상 선정의 측면에서 개선방안은 다음과 같음
 - 정부는 규제 이해관계자의 의견을 포괄적으로 수렴하고 개별 ICT 규제의 특성을 면밀히 고려하여 축소·완화할 규제와 신설·강화할 규제를 선별하고 우선순위를 정립해야 함
 - 이 과정에서 외부 전문기관의 규제영향평가를 적극적으로 활용할 필요가 있음
 - 사회·경제적 질서가 강하게 요구되는 영역과 혁신·융합을 촉진해야 할 영역을 구분하는 것도 중요함
- 둘째, 규제 개선기구의 조정 측면에서도 살펴보아야 함
 - 기업과 국민이 규제개선 이슈를 주도하고 정부가 해당 이슈의 수용 여부를 판단하

⁰⁶ 정준하, 2014, p.4와 국회입법조사처, 2016, pp.40~42 내용 정리

도록 역할을 배분하는 것이 바람직함

- 다만, 현실적으로 기업과 국민이 규제 개선을 주도하는 것은 쉽지 않으므로 실질적인 참여가 가능한 환경 조성이 필요함

○ 현 정부의 규제 개선 정책방향에 따라 기존의 규제개혁 체계를 재구조화하는 방안도 고려해볼 필요가 있음

- 현재의 ‘정보통신전략위원회’와 ‘정보통신 활성화 추진 실무위원회’ 등의 운영을 입법취지에 맞게 적극적, 실질적으로 운영할 필요가 있음

○ 부처 간 실무적인 협력이 가능하도록 전문 지원조직을 상설화하는 방안도 고려해볼 수 있음

- ICT 규제개선은 실무적으로 지속적인 부처 간 조율을 통한 규제개선 사항의 도출이 필요하므로 ICT 규제의 분석과 대응을 전문적으로 지원하는 조직의 상설화도 검토해보아야 함

○ ICT 규제개선과 관련된 건의사항을 접수하기 위한 창구나 절차를 명확히 하여 다양한 규제개선 의견 수렴이 가능하도록 해야 함

■ 마지막으로 규제 개선 수단 조정과 관련된 개선방안은 다음과 같음

○ ICT 분야의 규제를 사업영역별로 살펴볼 뿐만 아니라 규제가 근본적으로 가지고 있는 영역과 성질 등을 종합적으로 검토하여 규제 특성에 맞는 규제개혁의 모델을 마련해야 함

- 또한 단기적으로 접근해야 할 규제와 장기적으로 접근해야 할 규제를 구분하는 전략 대응이 효과적일 수도 있음

○ 또한 네거티브 방식이 실효성을 가지기 위해서는 부처간의 협업도 강화되어야 함

- 타 산업과의 융합이 자유로운 ICT 영역의 특성상 전 부처간 협업이 이루어지지 않으면 규제 정책은 실질적으로 포지티브 방식으로 작동할 수도 있기 때문임

■ 현대원(2014)은 ICT 규제 개선에 대해 다양한 접근 전략 수립의 필요성을 주장하였음

○ 단기적으로는 현장에서 체험되는 이중, 중복 규제를 식별하고 안전상의 문제가 없을

경우에 규제개선 대상으로 상정하여 추진함

- 중장기적으로는 신사업 신서비스가 창출될 수 있도록 참여를 제한하거나 산업 활성화 저해요소를 제거하는 전략을 적용할 수 있음
- 장기적으로는 네거티브 규제체제로의 전환에 대한 심층적인 사례 연구와 법제도 연구를 통해 네거티브 규제개선의 타당성을 입증하고 이를 실천적으로 수행하는 전략이 가능함

V. 결론

- 현 정부 이전에는 인터넷 규제개선 추진단에서 업계 실태조사 등을 거쳐 발굴한 개선 과제에 대하여 ICT 활성화 실무위원회에서 협의를 진행하고 ICT 전략위원회에서 정책을 확정하는 방식으로 규제개선이 이루어졌음
- 현 정부는 국정계획의 100대 국정과제와 4대 복합·혁신과제에서 ICT 규제 개선을 과제로 제시하고 있으며 4차산업혁명위원회가 발표한 주요 추진과제에도 혁신친화적 규제개선이 포함되어 있음
 - 규제 샌드박스 도입과 네거티브 규제원칙, 규제재설계 등이 향후 ICT 규제 개선과 관련된 정부의 주된 계획임
 - 각계에서 다양한 규제개선 방안을 제시하고 있으므로 이를 반영한 단계적인 실행계획의 수립이 필요함
- ICT 분야 공공기관에서는 아직 현 정부의 정책방향에 따른 구체적인 사업화·정책화 동향이 나타나고 있지 않지만 과제 발굴을 위한 노력 등이 활발하게 이루어지고 있음
 - 향후 관련 공공기관의 활발한 사업화·연구화 노력이 필요함

참고문헌

- 관계부처 합동, 「창조경제 활성화를 위한 인터넷 관련 규제 정비방안」, 국가정책조정회의 회의자료, 2013.12.19.
- 국정기획자문위원회, 「문재인정부 국정운영 5개년 계획」, 2017.
- 국회입법조사처, 『ICT 규제개선 추진실적 평가와 대응방향』, 2015년도 국정감사 시정 및 처리결과 평가보고서, 2016.
- 김영신·송용주, 『국내 ICT 경쟁력 국제비교 및 시사점: ICT 규제수준을 중심으로』, 한국경제연구원, 2016.
- 미래창조과학부·정보통신기술진흥센터, 『ICT 융합 신산업을 여는 규제개혁』, 2016.
- 심우민, 「인터넷 생태계 선순환을 위한 규제 개선의 방향」, 『이슈와 논점』, 제777호, 국회입법조사처, 2014.
- 이원태·김정언·이시직·김도승·정경오, 『제4차 산업혁명 시대의 ICT법제 주요 현안 및 대응방안』, 한국법제연구원, 2016.
- 전국경제인연합회, 『네거티브 규제방식 추진동향과 활성화 방안』, 2015.
- 정준화, 「ICT분야 규제 현황과 개선방안」, 『이슈와 논점』, 제860호, 국회입법조사처, 2014.
- 한국인터넷진흥원, 『ICT 융합 신산업 육성을 위한 규제개선 방안 연구』, 2015.
- 현대원, 『ICT 융합 산업의 규제개혁: 네거티브 규제 프레임워크를 중심으로』, 산업융합 활성화를 위한 규제개혁 세미나 발표자료, 2014.
- 미래창조과학부, 「산업위축 인터넷 규제 정비 속도 붙는다」, 2013.12.19.(검색일자: 2017.10.11.)
- _____, 「인터넷 관련 덩어리 규제 개혁 나선다」, 2014.3.28.(검색일자: 2017.10.11.)
- _____, 「미래부, 숨어있는 미등록 규제도 손본다!」, 2014.4.7.(검색일자: 2017.10.13.)
- _____, 「정보통신 최상위 의결기구, ‘정보통신 전략위원회’ 출범」, 2014.5.8., <http://msip.go.kr/SYNAP/skin/doc.html?fn=896600e97d6a157fcc8fbc9d19e95a50>

- &rs=/SYNAP/sn3hcv/result/201710/(검색일자: 2017.10.13.)
- 4차산업혁명위원회, 「4차산업혁명위원회 출범 및 제1차 회의 개최」, 2017.10.11.(검색일자: 2017.10.18.)
 - 『머니투데이』, 「정부, 인터넷 규제 개선 팔 걸었다」, 2014.3.27., <http://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2014032709494694217&outlink=1&ref=https%3A%2F%2Fsearch.naver.com>(검색일자: 2017.10.13.)
 - 『전자신문』, 「ICT 규제, 허가제도부터 고쳐야」, 2017.6.8., <http://www.etnews.com/20170608000307>(검색일자: 2017.10.18.)
 - _____, ICT 중기·창업 활성화, ‘규제개혁·안전망·자금지원’ 3박자 요구, 2017.6.8., <http://www.etnews.com/20170608000224>(검색일자: 2017.10.19.)
 - 규제개혁위원회 규제정보포털 www.better.go.kr

공공기관 중장기 재무관리계획의 현황과 방향

강 초 룡⁰¹

I. 서 론

- 기획재정부가 2017년 8월 발표한 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」에는 '12년 이후 과거 4년간 실적을 바탕으로 공공기관의 재무적 지속가능성이 유지되도록 하는 한편, 현 정부의 국정과제를 감안한 중장기 투자 소요를 반영함⁰²
 - ‘공공기관 중장기 재무관리계획’은 각 기관이 스스로 현 재무 상태를 진단하여, 재무 관리목표를 설정하고, 관리방안을 마련하여 공공기관의 재무적 지속가능성 제고하게 하는 데 목적이 있음
- 기관이 장단기 재무계획을 수립하고, 사업 방향을 정하는 데 있어 ‘공공기관 중장기 재무관리계획’은 가이드라인의 역할을 하고 있음

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직(crkang@kipf.re.kr)

02 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

- 본 원고에서는 2012년 최초 공공기관 중장기 재무관리계획 도입 이후 2016년까지 지난 4년간 공공기관의 재무성과를 확인하고, 향후 중장기 재무관리계획 제도의 방향과 공공기관의 재무 전망에 대해 정리하고자 함

II. 공공기관 중장기 재무관리계획 개요

1. 도입배경

- 2012년 급증한 공공기관 부채가 국가재정 부담으로 이어질 가능성이 제기되는 등 공공기관 재무건전성이 주요 이슈로 등장하였으나 공공기관의 부채 등 재무상태를 종합적으로 점검하기 위한 관리시스템은 부재하였음⁰³
 - 공공기관의 부채규모는 '12년 496.1조원까지 증가하였으며, '07년 이후 가파르게 상승함
 - 부채비율은 5년 새 112%에서 220% 이상을 초과하여 재무건전성 악화에 대한 우려가 커짐

〈표 1〉 공공기관 부채 현황('07~'12)

(단위: 조원, %)

구분	'07	'08	'09	'10	'11	'12
부채규모	249.3	290.0	338.5	398.8	460.3	496.1
부채비율	112	133	135	165	196	220

주: '12년은 알리오 공시대상 329개 공공기관 기준(산은, 수은, 기은 제외), '12년 이전 부채는 '17년 이전 공시시점의 공공기관 기준(공공기관 지정·해제에 따라 일부 차이 있음)

출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」 자료 재구성, 2016. 9. 2.
ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr> (접속일자: 2017. 11. 19.)

03 기획재정부 보도자료, 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.

- 위와 같은 문제의식을 느낀 정부는 빠르게 증가하고 있는 공공기관의 부채수준 등 재무건전성을 점검해 보고 미래 국민 부담으로 연계될 수 있는 문제를 지속적으로 모니터링하기 위해 '12년 9월 위기관리대책회의(기획재정부장관 주재)에서 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 확정하고 '12년 10월 관련법을 개정하면서 도입하였음⁰⁴
- 공공기관이 중장기 재무관리계획을 수립·작성하여 국회에 제출토록 함으로써, 공공기관 스스로 재무건전성에 대해 지속적으로 점검해 보고 경영효율화 등 자구노력을 통해 중장기적 시각의 체계적인 재무관리계획을 수립하는 계기가 될 것으로 기대하여 중장기 재무관리계획을 도입함⁰⁵

2. 수립대상

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 「국가재정법」에 따라 '12년 처음으로 39개 공공기관이 '중장기 재무관리계획'을 작성하여 국회에 제출, '17년까지 총 6차례에 걸쳐 중장기 재무관리계획을 제출함

■ 【공운법 §39의2】

i) 자산 2조원 이상 또는 ii) 정부 손실보전 조항이 있거나 iii) 자본잠식인 공기업·준정부기관은 중장기 재무관리계획을 수립, 기재부장관과 주무기관장에게 제출 ('10.5월 개정, '12년 시행)

■ 【국가재정법 §9의2 (재정관련 자료의 제출)】

기재부장관은 회계연도 개시 120일 전까지 공운법 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획을 국회에 제출 ('10.5월 개정, '12년 시행)

- 자산 2조원 이상, 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관은 총 38개로 '17년부터 여수광양항만공사가 자산이 2조원에 미달하여 작성대상에서 제외됨

04 기획재정부 보도자료, 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.

05 기획재정부 보도자료, 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.

〈표 2〉 중장기 재무관리계획 작성대상 기관(2017)

기 준	공기업(22)	준정부기관(16)
자산 2조원 이상 (36)	인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 주택도시보증공사, 부산항만공사, 인천항만공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국마사회, 한국서부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국중부발전(주)	공무원연금공단, 국민체육진흥공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 국민건강보험공단, 한국농어촌공사, 한국철도시설공단, 한국산업단지공단, 한국장학재단
손실보전 조항 (2)	대한석탄공사	대한무역투자진흥공사

주: 밑줄 친 기관은 자본잠식

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」 자료 재구성, 2017. 8. 30.

3. 주요내용

- 기관별로 기관 현황, 경영목표 및 투자방향, 현 재무상태 진단, 5개년 재무전망 및 근거, 부채관리계획 등을 제시함
 - 기관 현황: 기관의 설립 목적, 주요사업, 조직 및 정원, 예산 등을 기재
 - 경영목표 및 투자방향: 기관이 처한 경영환경을 분석하고 전년도에 수립한 5개년 중장기 경영목표를 기관 여건에 맞게 기술한 후 제시한 경영목표와 일관된 향후 5년간의 투자방향 및 사업계획을 분야별로 연도별 투자비를 제시하여 작성
 - 현 재무상태 진단: 자산, 부채의 구성 내역, 금융부채를 포함한 부채의 증감 원인과 이자보상배율 등 재무지표 현황, 재무지표의 변동 요인 등을 기술
 - 5개년 재무관리계획
 - 전년도 국회에 제출한 5개년 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 기관 자체적인 평가 및 분석결과를 기술
 - 앞서 작성한 경영목표, 투자방향과 일관성 있는 재무관리계획 기본방향, 부채규모 등을 중심으로 재무관리 목표를 설정하되, 기관 고유의 성격에 부합하는 재무건전성 지표 관련 목표를 추가하거나 대체하여 작성
 - 또한 경영목표, 정책방향을 뒷받침하기 위한 기관의 자구노력과 정책지원 사항을

先자구노력, 後정책지원을 원칙으로 자구노력을 최대한 반영하고 부족분은 정책 지원으로 보완하되 자구노력 및 정책지원 사항은 수치화하여 작성

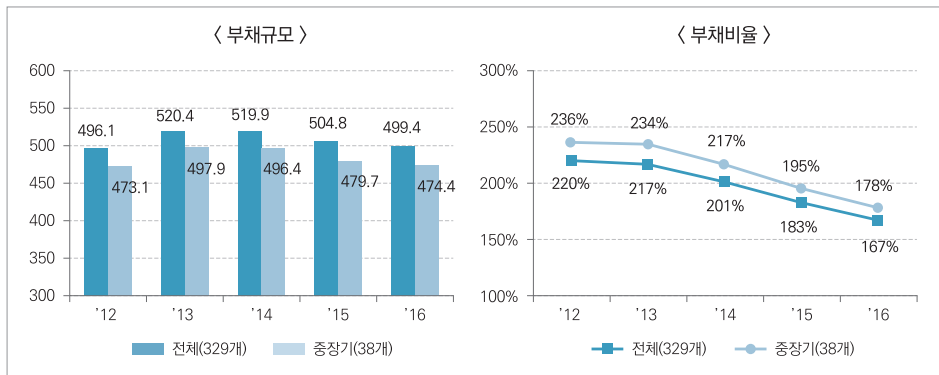
Ⅲ. 중장기 재무관리계획 대상기관(38개)의 재무현황

1. 총부채

- '16년 중장기 재무관리계획 대상 기관의 부채는 474.4조원으로 공공기관 전체 부채 499.4조원에서 차지하는 비중은 95%이며, 부채비율은 178%로 전체 공공기관 부채비율 167% 대비 다소 높음
- 중장기 재무관리계획 대상기관의 부채규모는 '13년 497.9조원에서 '16년 474.4조원으로 3년 연속 감소세를 보임
- 중장기 재무관리계획 대상기관의 부채비율은 역시 '12년 236%에서 58%p 감소하여 '16년 178%로 4년 연속 감소세를 보임
 - 공공기관 총부채비율 역시 220%에서 167%로 꾸준한 감소 추세를 보이고 있음

[그림 1] 전체 공공기관과 중장기 대상 공공기관 부채규모와 부채비율 추이('12~'16)

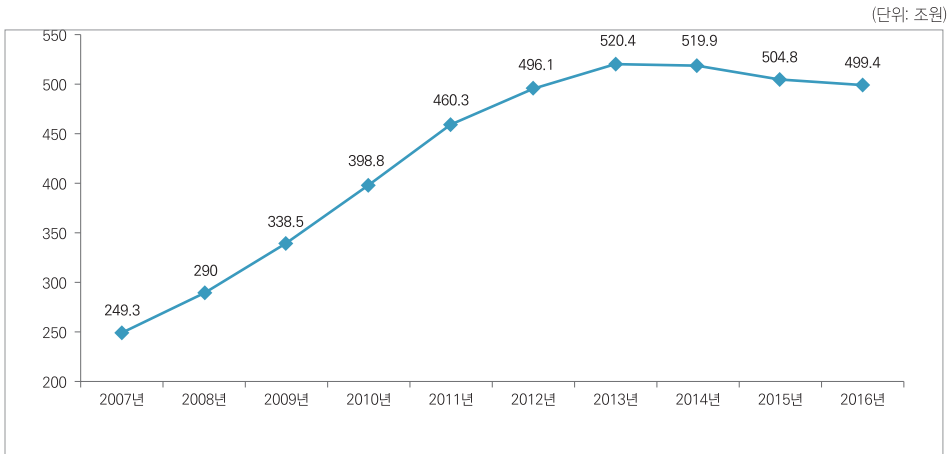
(단위: 조원, %)



주: 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 2017. 5. 1.

- 이러한 지속적인 감소 추세는 '07년(공운법 제정) 이후 '13년까지 매년 평균 40조원 내외 부채가 증가해 오던 추이와 비교 시 의미 있는 성과임

[그림 2] 전체 공공기관 부채 증감 추이('07~'16)



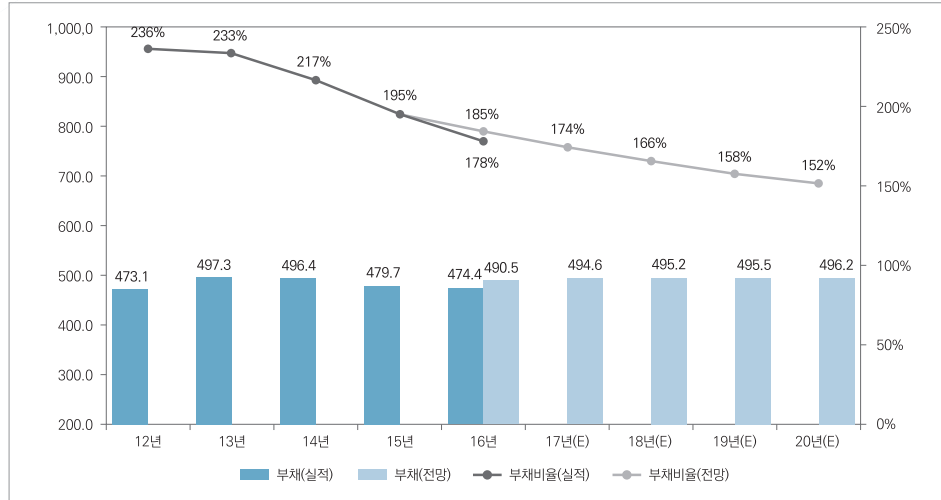
주: '12년~'16년은 알리오 공시대상 329개 공공기관 기준(산은, 수은, 기은 제외). '12년 이전 부채는 '17년 이전 공시시점의 공공기관 기준(공공기관 지정·해제에 따라 일부 차이 있음)
출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2016. 9. 2.
ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr>, 접속일자: 2017. 11. 19. 자료를 이용하여 저자 작성

- '16년 계획상 '16년 부채는 490.5조원으로 예상하였으나, 실제 '16년 부채는 474.4조원으로 예상 대비 16조원을 추가로 감축함
 - 부채비율 역시 계획 185%에서 실적 178%로 '16년 전망치를 7% 초과하여 달성함
 - 38개 기관 중 부채비율 전망치보다 실적이 낮아진 기관은 한국토지주택공사, 한국석유공사 등 30개이며, 높아진 기관은 한국철도공사, 한국가스공사, 한국무역보험공사, 국민체육진흥공단임⁰⁶

⁰⁶ 한국광물자원공사, 대한석탄공사는 자본잠식, 예금보험공사와 한국철도시설공단은 무자본 기관으로 부채비율 산출 불가

[그림 3] '16~'20 공공기관 중장기 재무관리계획 및 '16년 실적

(단위: 조원, %)



주: 기존 '16년도 계획에 포함되어 있던 여수광양항만공사 제외
출처: 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」 자료 재작성, 2017. 5. 1.

2. 자산

- 중장기 재무관리계획 대상 공공기관의 자산은 '12년 6,763.3조원에서 '16년 741.1조원으로 67.8조원 증가하여 전체 공공기관 자산 증가를 견인함
 - 전체 공공기관 자산은 '12년 이후 지속적으로 증가 추세이며, '16년 전체 공공기관의 자산 총액은 798.7조원으로 '12년 대비 77.0조원 증가함

- 중장기 재무관리계획 대상기관 자산총액 상위 5개('16년 기준) 기관은 전체 공공기관 자산총액의 61%로 '12년 이후 60%대를 유지하고 있음
 - 한국토지주택공사는 임대주택, 한국전력공사(연결)는 발전소 건설로 인하여 자산이 지속적으로 증가함⁰⁷

⁰⁷ 문창오 외, 「공공기관 재무구조 추이 및 부채현황분석(97~'15)」, 한국조세재정연구원, 2016, p.112, p.131

- '16년 한국가스공사는 해외자원개발자산의 손상⁰⁸으로 자산이 감소한 반면, 국민건강보험공단은 지속적인 건강보험의 흑자로 자산이 증가하는 추세를 보임⁰⁹

〈표 3〉 공공기관 자산 추이

(단위: 조원, %)

구분	'12년 (A)	'13년	'14년	'15년	'16년 실적(B)	증 감 (B-A)
전체 공공기관	721.7	760.7	778.5	781.3	798.7	77.0
중장기재무관리계획 대상기관 (38개)	673.3	710.4	725.6	725.6	741.1	67.8
(자산총액 상위5개)	420.2	446.3	463.9	476.9	484.8	64.6
(중장기재무관리계획 대상기관 총 자산 대비 비중)	62.4%	62.8%	63.9%	65.7%	65.4%	3%p
- 한국토지주택공사	167.8	173.3	171.6	169.9	172.3	4.5
- 한국전력공사(연결)	146.2	155.5	163.7	175.3	177.8	31.6
- 한국도로공사	51.5	53.4	55.3	57.6	59.6	8.1
- 한국가스공사	40.6	43.7	46.8	42.4	39.9	△ 0.7
- 국민건강보험공단	14.1	20.4	26.5	31.7	35.2	21.1

주: 기존 '16년도 계획에 포함되어 있던 여수광양항만공사 제외
출처: ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr>, 접속일자: 2017. 11. 19
기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 자료 재구성, 2017. 5. 1.

3. 기타 재무지표

가. 당기순이익

- 중장기 재무관리계획 대상기관의 당기순이익은 '13년 흑자로 전환한 이후 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있으며, '16년 당기순이익은 15.0조원으로 '12년 대비 17.4조원 증가함
 - '16년 전체 공공기관의 당기순이익은 16.1조원이며, '12년 대비 17.9조원 증가

08 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 2017. 5. 1.

09 『국민일보』, 「작년 건강보험 3조원 흑자…누적금 20조 넘었다」, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011246852&code=61121911&cp=nv>(검색일자: 2017.11.23.)

- 한국전력공사(연결)의 저유가로 인한 발전원가 하락 등으로 영업실적 개선되어 '16년 당기순이익은 전년 대비 증가함¹⁰

〈표 4〉 공공기관 당기순이익 추이

(단위: 조원)

구분	'12년(A)	'13년	'14년	'15년	'16(B)	증 감(B-A)
□ 전체 공공기관(329개)	△1.8	5.3	11.4	12.5	16.1	17.9
중장기재무관리계획 대상기관 (38개)	△2.3	4.9	10.7	11.8	15.0	17.4

주: 1. 알리오 공시대상 332개 중 은행 3사(산은,수은,기은) 제외한 329개 기준
 2. 공무원연금, 신보 등 일부 공공기관은 국가회계기준 적용으로 당기순이익이 산출되지 아니하여 상기 수치에서 제외
 출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.
 ALIO 공공기관 경영정보 공개시스템, <http://www.alio.go.kr>(접속일자: 2017. 11. 19)

나. 이자보상배율

- 채무상환능력을 나타내는 이자보상배율(영업이익/이자비용)의 '16년 실적은 3.4로 '12년 이후 지속적으로 호전되는 양상을 보이고 있으며, '16년 계획상 예상되던 2.9 대비 실적은 초과 달성한 것으로 파악됨
 - 이는 '16년의 한국토지주택공사¹¹와 한국전력공사의 영업이익이 전년 대비 증가하고, 이자부담 금융부채의 감소로 이자비용이 감소한 것에서 기인함

IV. 공공기관 중장기 재무관리계획 방향

- 정부의 '공공기관 중장기 재무관리계획'의 방향이 일선 공공기관의 재무전략의 토대가 되는 만큼 현 정부 출범 이후 첫 중장기 재무관리계획의 방향성에 대한 관심이 높음
 - 이에 '17년 중장기 재무관리계획의 방향을 살펴보고 지난 '16년 계획과 비교하여 달

10 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 2017. 5. 1.

11 『머니투데이』, 「NH '스마트시티·도시재생' 새 먹거리로 키운다」, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0003858452>(검색일자 2017.11.23.)

라진 점에 대해 파악해보고자 함

- (정책방향과 연계한 중점투자) 기관별로 국정과제 등을 감안하여 경영목표 및 사업방향을 정립하고 이에 따른 재무관리 전략을 수립하도록 함
 - '16년까지 계획은 공공기관의 '효율성'이 강조되면서 재무건전성 개선을 위해 부채상환능력을 잘 나타내는 부채비율(부채/자본)을 관리지표로 활용하여 강도 높은 기관별 부채감축계획을 추진
 - '17년 계획은 임대주택, 신재생에너지 등 기관이 정부가 추진하는 정책적 중장기 투자 소요 반영
 - 일자리 창출 및 혁신성장(신산업 기반 등)과 같은 관련 투자를 중장기 재무관리계획에 반영함

- (책임경영) 기관 주도의 책임경영을 기반으로 기관의 자율적 재무관리 책임을 강화하여 중장기 재무관리계획을 수립하도록 함
 - 과거 정부는 2013년 12월 공공기관 정상화대책의 후속조치로 부채감축을 위한 가이드라인을 발표하면서 실질적인 부채감축이나 재무구조 개선효과가 발생할 수 있도록 추진하여 자산매각, 사업조정, 경영효율화 등 기관별 추진상황을 점검하고 차질 없이 이행하도록 관리함
 - 해외 비핵심 자산 정리, 출자지분매각을 적극 추진하고 분기별 점검
 - 기관별 공사채 총량이 준수되도록 향후 기관별 예산편성 집행시 점검
 - '17년 계획은 기관의 자율적 재무관리 책임을 강화 및 공사채 총량제도 폐지¹²하는 반면, 재무적 지속가능성이 우려되는 기관은 자구노력, 선제적 재무리스크 관리를 주무부처와 함께 면밀히 관리하는 등 기관별 재무상황에 따라 관리 방법을 다르게 가져감

12 '16년 말 공사채 총량(236조원) 대비 실적 211조원으로 10% 여유

- (재무적 지속가능성) '17년 계획에도 부채비율은 중요한 관리지표임. 그간 개선된 재무지표를 바탕으로 공공기관의 재무적 지속가능성이 유지되도록 관리
 - 기존과 마찬가지로 이자를 수반하는 금융부채¹³가 크게 증가하지 않도록 모니터링하고 비금융부채는 우발부채가 최소화되도록 관리
- (예비타당성 조사) '16년 계획은 공공기관 사업에 대한 예비타당성 조사¹⁴를 내실화하여 대규모 투자사업에 대한 관리를 강화하였으며 '17년 계획상 예비타당성조사는 일자리 창출 효과 분석, 절차 개선을 통한 신속화 등 제도개선을 추진하여 재무건전성 관리 노력을 지속할 예정임
- (구분회계 활용) 공공기관 부채를 발생 원인별로 구분하여 재무상황을 관리하는 구분회계제도를 중장기 재무관리계획 대상 기관 전체로 확대 적용¹⁵됨에 따라, 사업단위별 성과분석 등 구분회계제도 활용을 확대할 계획임

V. '17~'21년 중장기 재무 전망

1. 부채 · 부채비율 전망

- '17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획에 따르면 '16년 이후 향후 5년간 38개 공공기관의 부채규모는 증가하지만 부채비율은 지속적으로 감소할 것으로 전망됨
 - 부채규모는 '17년 481.1조원에서 '21년 510.1조원으로 4년간 29.0조원 증가하는 반면, 부채비율은 '17년 173%에서 '21년 152%까지 20%p 감소할 것으로 전망
 - 향후 4년간 부채가 29.0조원 증가하지만 기관의 당기순이익 증가로 자본이 동 기

13 금융부채가 전체 공공기관 부채의 79% 차지('16.말 기준)

14 「공공기관 운영에 관한 법률」개정('16.9.23)으로 공공기관 예비타당성 조사가 법정 제도화

15 '15년 13개 기관 → '16년 39개 기관(중장기재무관리계획 대상) 280개 사업단위

간 56.1조원 증가함. 이는 자본금 확충으로 이어져 재무건전성 지표인 부채비율 (부채/자본)은 감소하는 것으로 나타남

〈표 5〉 '17~'21년 부채규모 · 부채비율 전망

(단위: 조원, %)

구분	'16년 (실적)	'17년(A)	'18년	'19년	'20년	'21년(B)	증감 (B-A)
· 부채비율 (%)	178%	173%	169%	162%	156%	152%	△20%p
부채 (조원)	474.4	481.1	488.7	493.5	501.3	510.1	29.0
자본 (조원)	266.7	278.4	289.1	303.8	320.3	334.5	56.1

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

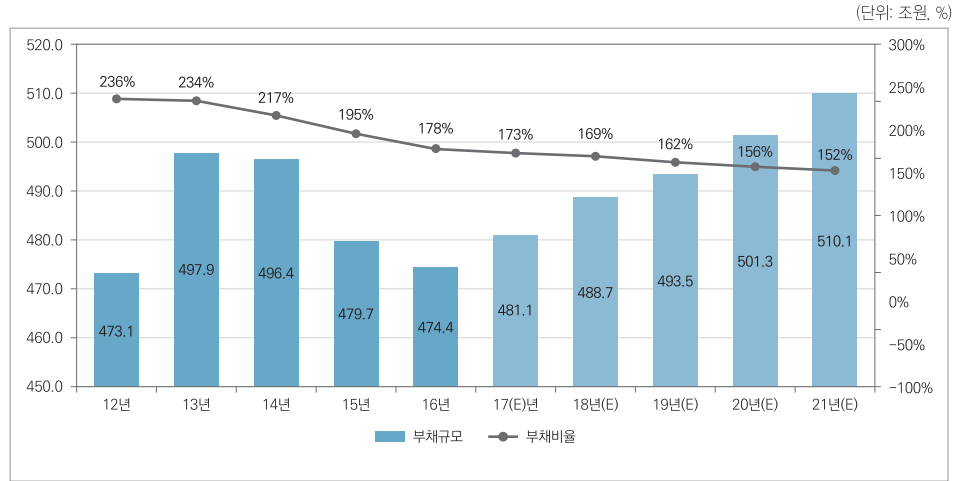
- 중장기 재무관리계획제도가 도입 된 이후 '13년부터 지속적으로 감소하던 부채는 '17년 부터 처음으로 증가 추세를 보이게 됨
 - 정부는 공공기관에 정책사업에 대한 투자를 독려하는 방향으로 운영계획을 세우고 있으며, 각 기관은 정부정책과 연계된 사업 투자를 위해 부채가 증가할 것이라는 예측을 재무관리계획에 반영함¹⁶
 - 특히 인프라 구축에 따른 투자가 예정된 SOC 공공기관의 차기 예산이 '17년 대비 20% 감소되면서 채권발행 등을 통한 부채 증가가 발생할 것으로 전망됨
 - 한국토지주택공사(LH)는 도시재생, 임대주택에 대한 투자와 한국도로공사는 고속도로 건설에 따른 국고매칭 투자가 9.4조원에 달하면서 부채가 증가할 전망이다¹⁷
- 국정과제 이행에 따른 재원 소요를 '17년 계획에 반영하였으나 부채비율은 점차 감소하여 재무건전성 변화에 대한 정책적 영향은 미미할 것으로 전망함
 - 기획재정부 관계자는 과거에는 공공기관이 설비 투자에 돈을 많이 쓰면서 빚이 쌓이

16 『조선비즈』, 「20% 줄어든 SOC 예산, 고삐 풀린 공사채 총량제…공기업 부채 폭증하나」, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=366&aid=0000381972&sid1=001>(검색일자: 2017.11.20.)

17 『조선비즈』, 「20% 줄어든 SOC 예산, 고삐 풀린 공사채 총량제…공기업 부채 폭증하나」, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=366&aid=0000381972&sid1=001>(검색일자: 2017.11.20.)

는 구조였다면, 지금은 저성장·사회간접자본(SOC) 축적 등으로 투자비를 오히려 회수하게 되면서 각 기관의 재무구조도 좋아지고 있다는 의견을 제시함¹⁸

[그림 4] 중장기 재무관리계획 대상 기관의 부채 및 부채비율 추이('12년~'21년)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」 재구성, 2017. 8. 30.
 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」 재작성, 2017. 5. 1.

- '16년 계획에서 향후 5년간 부채는 490조원 내에서 관리될 것으로 전망하였으나, '17년 계획에서는 '20년 이후 총부채 규모가 500조원을 초과할 것으로 전망함
 - 한국토지주택공사의 서울-세종 고속도로 재정전환에 따른 건설 투자 확대, 한국전력공사의 신재생발전 및 연계설비 확대, 한-중-일 전력 계통연계 투자¹⁹ 사업 추진이 본격화되는 '18년 이후 부채 규모가 증가할 것으로 예상됨
- '17년 계획상 부채비율은 '16년 계획 대비 4~5% 증가할 것으로 전망이 수정되어 부채비율 감소 폭이 다소 둔화됨

18 『이데일리』, 「文공약 이행해도...공공기관 부채비율 25%p '뚝」, http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03772006616032568&mediaCodeNo=257&OutLnkChk=Y(검색일자: 2017.11.20.)

19 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.

- 한국전력의 부채비율은 '17년 96%에서 '21년 116%로 다소 상승함. 부채비율이 상승하는 이유는 투자 확대에 의한 부채규모는 증가하는 반면, 연료비 상승, 원전이용률 하락, 법인세 및 개소세 인상으로 연간 이익이 줄어들 것으로 전망하고, 이로 인해 자본도 감소하기 때문임²⁰

〈표 6〉 '16~'20년 전망 대비 '17~'21년 전망 부채비율·규모

(단위: 조원, %)

구분		'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
'16~'20년 중장기(A)	부채	490.5	494.5	495.2	495.5	496.2	-
	부채비율	185%	174%	166%	158%	152%	-
'17~'21년 중장기(B)	부채	(474.4)	481.1	488.7	493.5	501.3	510.1
	부채비율	(178%)	173%	169%	162%	156%	152%
차이(B-A)	부채	△16.1	△13.4	△6.5	△2.0	5.1	
	부채비율	△6%	△1%	4%	4%	5%	

주: 1. 비교를 위해 '16~'20년 공공기관 중장기재무관리계획에서 '여수광양항만공사'를 제외하고 재산출함
 2. '16년 부채 및 부채비율의 ()는 실적치
 출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」 재작성, 2016. 9. 2.
 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 9. 2.

2. 금융부채 전망

- 금융부채 규모는 점차 증가하나, 총자산 대비 금융부채 비율은 지속적 하락하여 '21년 47%로 안정적인 수준을 유지할 것으로 예상됨. 총부채 대비 금융부채 비율 역시 79%에서 77%로 소폭 감소하며 비슷한 수준을 유지하는 것으로 전망
- 정부정책에 따른 중점투자과 공사채 총량제 폐지 효과로 금융부채가 증가할 것으로 예상되나, 공공 인프라 확충 등으로 자산 역시 증가하면서 금융부채 비율은 안정적인 추세를 보일 것으로 전망됨

20 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.

〈표 7〉 '17~'21 금융부채 전망

(단위: 조원, %)

구분	'16년 (실적)	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
금융부채	376.4	377.8	380.1	381.3	386.6	392.8
총자산 대비 비율	51	50	49	48	47	47
총부채 대비 비율	79	79	78	77	77	77

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

3. 자산 전망

- 국가 인프라 확충으로 '17~'21년간 38개 공공기관의 자산이 지속 증가할 것으로 전망됨(+85.1조원)
 - 도시재생뉴딜 및 공공임대주택 확대, 서울~세종 고속도로 및 시설개량 투자확대 등 중장기 투자 소요를 반영하여 '21년까지 한국토지주택공사와 도로공사를 중심으로 기반시설자산이 40조원 증가할 것으로 예상됨²¹
 - 또한 신재생 에너지 발전 투자로 한전 등 에너지기관의 자산은 35.8조원 증가할 것으로 예상됨²²

〈표 8〉 '17~'21년 자산 전망

(단위: 조원)

구분	'16년 (실적)	'17년 (A)	'18년	'19년	'20년	'21년 (B)	증 감 (B-A)
중장기 재무관리계획 대상기관(38개)	741.1	759.5	777.8	797.3	821.6	844.6	85.1
- SOC(10개)	314.8	320.9	330.6	339.3	350.5	360.9	40.0
- 에너지(12개)	250.1	256.9	265.6	274.4	284.8	292.6	35.8
- 금융(12개)	158.8	164.0	162.8	163.9	166.0	170.4	6.4
- 기타(4개)	17.4	17.7	18.8	19.8	20.4	20.7	3.0

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

21 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.

22 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.

- '16~'20 전망 대비 '17~'21년 전망 자산은 향후 5년간 감소함. 다만 감소 폭은 점차 둔화되어 '20년에는 전년도 계획에 수렴할 것으로 파악됨

〈표 9〉 '16~'20년 전망 대비 '17~'21년 전망 자산규모

(단위: 조원, %)

구분	'16년 (실적)	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
'16~'20년 중장기(A)	756.2	778.0	793.8	808.9	822.9	-
'17~'21년 중장기(B)	(741.1)	759.5	777.8	797.3	821.6	844.6
차이(B-A)	△15.1	△18.5	△16.0	△11.6	△1.3	-

주: 1. 비교를 위해 '16~'20년 공공기관 중장기재무관리계획에서 '여수광양항만공사'를 제외하고 재산출함
 2. '16년 ()는 실적치
 출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」 재작성, 2016. 9. 2.
 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

4. 기타 재무지표 전망

가. 당기순이익

- '17~'21년 중장기 재무관리계획 대상 기관은 연 6조~8조원 수준의 당기순이익을 실현할 것으로 전망함
 - 연료비 상승, 원전이용율 하락 등으로 한전그룹사의 '17년 영업이익이 '16년 대비 6.1조원 감소, 당기순이익은 5조원 감소할 것으로 예상되나, '19년은 신규 원전 가동으로 이익이 증가될 것으로 전망함²³
 - 정부의 탈원전 정책의 효과는 이번 계획에 반영하지 않았으며, 탈원전 정책의 효과를 반영할 경우, 한전그룹사의 당기순이익은 추가로 감소할 것으로 전망됨²⁴

²³ 출처: 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.

²⁴ 『서울경제』, 「[뒷북경제]5년 뒤 공공기관 성적표는?...KR 웃고, 한전 울고」, <http://www.sedaily.com/NewsView/10KVTXUR2F>(검색일자: 2017.11.20).

〈표 10〉 '17~'21년 당기순이익 전망

(단위: 조원)

구분	'16년 (실적)	'17년 (A)	'18년	'19년	'20년	'21년 (B)	증 감 (B-A)
중장기 재무관리계획 대상 기관(38개)	15.0	6.0	6.0	8.3	6.7	6.7	0.7

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

- '16~'20년 계획시 향후 5년간 매년 11조원~18조원 수준의 당기순이익 실현을 전망하였으나, '17년 계획에는 연 6조~8조원 수준의 당기순이익을 실현할 것으로 전망이 약화됨

〈표 11〉 '16~'20년 전망 대비 '17~'21년 당기순이익 규모

(단위: 조원, %)

구분	'16년 (실적)	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
'16~'20년 중장기(A)	16.8	17.8	15.5	12.4	11.6	-
'17~'21년 중장기(B)	(15.0)	6.0	6.0	8.3	6.7	6.7
차이(B-A)	△1.8	△11.8	△9.5	△4.1	△4.9	

주: 1. 비교를 위해 '16~'20년 공공기관 중장기재무관리계획에서 '여수광양항만공사'를 제외하고 재산출함
 2. '16년 ()는 당기순이익 실적치
 출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」 자료 재작성, 2016. 9. 2.
 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

나. 이자보상배율

- 이자보상배율(영업이익/이자비용)은 '16년 3.4에서 '17년 2.2로 떨어진 뒤 '21년까지 2.0 이상을 유지할 전망이다. 이자보상배율이 1 이상이면 영업이익으로 금융부채 이자비용을 충당할 수 있음을 의미하므로 해당 재무건전성 지표는 양호한 수준을 나타냄

〈표 12〉 '17~'21년 이자보상배율 전망

(단위: 조원, %)

구분	'16년 (실적)	'17년 (A)	'18년	'19년	'20년	'21년 (B)	증 감 (B-A)
· 영업이익(a)	26.4	17.4	15.8	16.7	16.3	16.1	△0.5
· 이자비용(b)	7.7	8.0	8.0	7.8	7.6	7.5	△0.5
· a/b	3.4	2.2	2.0	2.2	2.1	2.2	-

출처: 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

- '16년 계획에서 향후 5년간 2.8~3.0 수준이었던 지표값은 '17년에 2.0~2.2 수준으로 하락함. 이는 금융부채의 증가로 이자비용은 증가하는 반면, 영업이익은 향후 5년간 감소할 것으로 예측한 것에 기인함

〈표 13〉 '16~'20년 전망 대비 '17~'21년 전망 이자보상배율

(단위: %, %p)

구분	'16년 (실적)	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년
'16~'20년 중장기(A)	2.9	3.0	2.9	2.8	2.9	-
'17~'21년 중장기(B)	(3.4)	2.2	2.0	2.2	2.1	2.2
차이(B-A)	0.5	△0.8	△0.9	△0.6	△0.8	

주: 1. 비교를 위해 '16~'20년 공공기관 중장기재무관리계획에서 '여수광양항만공사'를 제외하고 재산출함
2. '16년 ()는 이자보상배율 실적치

출처: 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」 재작성, 2016. 9. 2.
기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.

Ⅵ. 결론 및 요약

- '12년 공공기관의 부채가 사회적 이슈로 대두되면서 정부는 중앙 집중적 재무관리 정책을 시행하여, 재무건전성 회복이라는 성과를 달성함
 - 40여개 안팎의 기관을 대상으로 중장기 재무관리계획을 수립하고, 재무건전성 개선을 위해 영업과 무관한 비핵심자산 매각 등, 부채 감축을 위한 자구책을 마련하고 실천함
 - 그 결과 제도 도입 이후 4년 만인 2016년에는 목표 부채비율인 200%보다 낮은 167%의 부채비율을 달성하여 재무건전성이 큰 폭으로 개선됨
 - 부채비율뿐만 아니라 영업이익과 당기순이익도 개선되는 모습을 보임

- 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」에는 그간의 실적을 바탕으로 재무적 지속 가능성이 유지되도록 하는 한편 현 정부의 국정과제를 감안한 중장기 투자 소요를 반영함
 - 정부 정책 수행을 위한 중점 투자로 향후 5년간 부채규모는 증가하지만, 자산과 당기순이익의 증가로 부채비율은 '21년까지 152%까지 하락하여 재무건전성 개선은 지속될 전망이다

- 또한 기관의 자율적 재무관리 책임을 강화하여 중장기 재무관리계획을 수립하도록 함으로써, 부채감축 중심의 일률적인 재무관리에서 각 기관의 설립목적과 재무상태에 따라 다각적인 측면으로 접근한 재무관리계획을 수립할 것으로 전망됨

※ 본고는 정부가 지난 8월 30일 발표한 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 보충한 자료로 본고에는 동 보도 자료의 내용을 그대로 사용한 부분이 있음을 밝힘

참고문헌

- 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.
- 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.
- 기획재정부 보도자료, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 2017. 5. 1.
- 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2016. 9. 2.
- 기획재정부 보도자료, 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.
- 기획재정부, 「2017~2021년 재정 관련 자료 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017.
- 문창오 외, 『공공기관 재무구조 추이 및 부채현황분석('97~'15)』, 한국조세재정연구원, 2016.
- 『조선비즈』, 「20% 줄어든 SOC 예산, 고삐 풀린 공사채 총량제...공기업 부채 폭증하
나」, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&oid=366&aid=0000381972&sid1=001>(검색일자: 2017.11.20.)
- 『서울경제』, 「[뒷북경제]5년 뒤 공공기관 성적표는?...KR 웃고, 한전 울고」, <http://www.sedaily.com/NewsView/1OKVTXUR2F>(검색일자: 2017.11.20.)
- 『이데일리』, 「文공약 이행해도...공공기관 부채비율 25%p '뚝」, http://www.edaily.co.kr/news/news_detail.asp?newsId=03772006616032568&mediaCodeNo=257&utLnkChk=Y(검색일자: 2017.11.20.)
- 『국민일보』, 「작년 건강보험 3조원 흑자...누적금 20조 넘었다」, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0011246852&code=61121911&cp=nv>(검색일자: 2017.11.23.)
- 『머니투데이』, 「LH '스마트시티·도시재생' 새 먹거리로 키운다」, <http://news.naver.com/main/read.nhn?mode=LSD&mid=sec&sid1=101&oid=008&aid=0003858452>
(검색일자 2017.11.23.)
- 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)



해외동향

베트남 _ 베트남 정부자산 매각 가속화

중남미 _ 콜롬비아 공기업 지배구조(1): 소유와 규제의 역할 분리

중국 _ 정책동향 1_국유자산감독관리위원회의
중앙국유기업 혼합소유제 개혁 추진 방안

중국 _ 정책동향 2_혼합소유제 국유기업의 우리사주제도 시범 실시
정책에 관한 국유자산감독관리위원회 방침

베트남 정부자산 매각 가속화

1. 베트남 정부자산 매각 현황

- 베트남 정부는 최근 수개 년간 잇따른 발표를 통해 정부 소유의 공기업 매각 및 지분정리 작업을 진행하고 있음
 - 베트남은 2017년 6.3%의 GDP 성장을 기록하며 많은 해외 투자자들로부터 주목을 받고 있음
 - 특히 정부 주도의 정부자산 매각 프로그램은 신흥국인 베트남에 투자를 고려하는 많은 해외 투자자들에게 기회로 여겨지고 있음

2. 베트남 정부자산 매각 관련 입법

- 지난 8월 17일 베트남 총리는 2017년부터 2020년까지의 중장기 정부자산 매각절차와 관련된 법령인 1232/2017/QĐ-TTg를 승인함
 - 이 법안은 지난 수년간의 정부자산 매각 로드맵의 연장선상에 있으며 이를 통해 다양한 산업 분야에 걸쳐 있는 정부소유의 공기업의 매각 또는 지분정리를 통해 경영 효율화를 꾀하는 것을 목표로 하고 있음
 - 2011년부터 발표된 베트남 정부의 정부자산의 매각 관련 법령을 정리하면 다음

표와 같이 요약할 수 있음

〈표 1〉 베트남 정부자산 매각관련 법령 및 내용

정부자산 매각관련 법령	내용
59/2011/ND-CP	정부완전소유 기업의 공동소유 기업화
189/2013/ND-CP	
116/2015/ND-CP	
58/2016/QĐ-TTg	2016년부터 2020년까지 정부자산 매각절차를 진행할 산업분야 특정
707/QĐ-TTg	정부자산의 지분화 계획발표 및 경영효율화 전략 승인

출처: Lexology, 「Vietnam Directs Divestment of State-Owned Enterprises」, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=95d44b43-bfc8-458e-b722-84c296ec483b>(검색일자: 2017.10.27)

- 2016년의 경우 56개의 공기업이 매각되었으며 총 3.1억USD 규모의 지분이 매각되었음
 - 이 중 1.9억USD 규모는 공공경매를 통해 판매되었으며 0.2억USD 규모의 지분은 직원매각을 통해 이루어짐
- 2017년의 경우 베트남 정부는 매각절차를 통하여 8.4억USD 규모의 수입을 얻을 것으로 예상됨
- 이번 1232/2017/QĐ-TTg 법령을 통하여 농업, 항공, 건설, 전자, 금융, 기반시설산업 등 다양한 분야의 공기업에 대한 매각이 가속화될 것으로 전망
 - 총 406개의 공기업에 대한 매각이 결정되었으며 연도별로 살펴보면 2017년에 135개, 2018년에 181개, 2019년에 62개, 2020년에 28개의 공기업이 매각될 예정⁰¹

01 *Thukyluat.*, 「QUYẾT ĐỊNH 1232/QĐ-TTg NĂM 2017 PHÉ DUYỆT DANH MỤC DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN THOÀI VỐN GIAI ĐOẠN 2017-2020 DO THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ BAN HÀNH」, <https://thukyluat.vn/vb/quyet-dinh-1232-qd-ttg-2017-danh-muc-doanh-nghiep-co-von-nha-nuoc-thuc-hien-thoai-von-57c67.html>(검색일자: 2017.11.20)

〈표 2〉 산업분야별 매각기업 수 및 예시

(단위: 개)

산업분야	매각기업 수				기업명(예시)
	2017	2018	2019	2020	
통상	1	3	2	1	Vietnam Engine and Agricultural Machinery Corporation
교통	6	1	1	1	Kon Tum Road Management Construction Joint Stock Company
농어촌개발	2	0			Vietnam Fisheries Corporation
노동	1	2		2	JSC National Manpower supply t power and industrial and commercial
금융	1				Financial Printing Joint Stock Company
천연자원	2	2			Marine Environment Resources
문화체육관광	3	1	1		Technology and Television Joint Stock Company
보건	1	1			Vietnam Pharmaceutical Corporation
건설	8	8	2		Bach Dang Construction Corporation
TV	1				Saigontourist Cable Television Company Limited
라디오				1	Broadcasting Development Corporation
국가자산공사로 편입	4	55	5	2	Vietnam Textile and Garment Group
지자체	105	108	51	21	Tay Ninh Water Supply and Sewerage JSC
합계	135	181	62	28	

출처: *ThukyLuat.VN*, 「QUYẾT ĐỊNH 1232/QĐ-TTG NĂM 2017 PHÉ DUYỆT DANH MỤC DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN THOẢI VỐN GIAI ĐOẠN 2017-2020 DO THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ BAN HÀNH」, <https://thukyluat.vn/vb/quyet-dinh-1232-qd-ttg-2017-danh-muc-doanh-nghiep-co-von-nha-nuoc-thuc-hien-thoai-von-57c67.html>(검색일자: 2017.11.20)

3. 베트남 정부자산 매각 관련 공시기능 강화

- 한편 본 법령을 통해 정부자산 매각 대상 기업으로부터 매각절차를 전담하는 운영위원회 및 주무부처에 제출하는 공시정보의 정확성과 적시성을 요구
 - 이러한 결정은 그간 투자자들로부터 대두된 공시정보의 불확실성으로 인한 매각절차의 지연 및 비효율성으로부터 기인한 것으로 보임

4. 국영 석유기업(Petrovietnam)에 대한 구조조정

- 2016년에 발표된 58/2016/QD-TTg법령은 베트남 정부가 석유 및 가스개발 그룹인 PetroVietnam에 대해 100% 지분을 보유하도록 함
 - 반면 해당 법령은 <표 3>과 같이 PetroVietnam의 특정 자회사에 대한 정부지분을 축소할 것을 명시함

<표 3> PetroVietnam의 자회사 및 목표 정부 지분

자회사명	목표지분
PetroVietnam Oil Corporation(석유)	50% 이하 보유
PetroVietnam Power Corporation(발전)	50% 이하 보유
Binh Son Refining and Petrochemical Company Limited(정유 및 석유화학)	50% 이하 보유
Dung Quat Shipyard(조선소)	50% 이하 보유
PetroVietnam Exploration and Production Corporation(석유개발)	65% 이상 보유

출처: Mondaq, "Scandals at Petrovietnam highlight Vietnam's reform headaches", 2017.10.26., <http://www.mondaq.com/x/642312/Government+Contracts+Procurement+PPP/Vietnam+Directs+Divestment+Of+StateOwned+Enterprises>(검색일자: 2017.11.20)

- 이번에 발표된 1232/2017 법령은 이에 한발 더 나아가 2018년까지 PetroVietnam 그룹의 24.86% 지분을 매각하는 내용을 담고 있음
- 한편 지난 9월 29일 PetroVietnam의 전 사장인 Nguyen Xuan Son은 횡령 등의 혐의로 인해 사형선고를 받은 바 있음
 - PetroVietnam은 베트남의 가장 큰 공기업으로서 전 사장과 관련된 스캔들은 관련 기업들의 전직 사장들로까지 여파가 미치고 있으며 결국 2016년에 파면된 Nguyen Tan Dung 전직 총리로 비리혐의가 귀결되는 양상임
 - PetroVietnam의 자회사인 PetroVietnam Construction의 전직 사장인 Trinh Xuan Thanh은 1.5억USD의 손실을 끼친 혐의로 독일로 잠적을 감추었다 지난 8월 베트남 경찰에 자수한 바 있음

참고문헌

- Nikkei Asian Review, “Scandals at Petrovietnam highlight Vietnam’s reform headaches,” 2017.10.26. <https://asia.nikkei.com/magazine/20171026/Politics-Economy/Scandals-at-Petrovietnam-highlight-Vietnam-s-reform-headaches>(검색일자: 2017.11.20)
- Vietnam Briefing, “State Divestment: Exciting Opportunities for Investors,” 2017.11.08, <http://www.vietnam-briefing.com/news/state-divestment-exciting-opportunities-investors.html/>(검색일자: 2017.11.20)
- ThukyLuat, 「QUYẾT ĐỊNH 1232/QĐ-TTG NĂM 2017 PHÊ DUYỆT DANH MỤC DOANH NGHIỆP CÓ VỐN NHÀ NƯỚC THỰC HIỆN THOẠI VỐN GIAI ĐOẠN 2017-2020 DO THỦ TƯỚNG CHÍNH PHỦ BAN HÀNH」, <https://thukyluat.vn/vb/quyet-dinh-1232-qd-ttg-2017-danh-muc-doanh-nghiep-co-von-nha-nuoc-thuc-hien-thoai-von-57c67.html>(검색일자: 2017.11.20)
- ThukyLuat, 「Danh mục DN thực hiện thoái vốn nhà nước 2017 - 2020」, <https://thukyluat.vn/news/bao-cao-tom-luoc-van-ban-moi/danh-muc-dn-thuc-hien-thoai-von-nha-nuoc-2017-2020-27595.html>(검색일자: 2017.11.20)
- Lexology, 「Vietnam Directs Divestment of State-Owned Enterprises」, 2017. 10. 27, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=95d44b43-bfc8-458e-b722-84c296ec483b>(검색일자: 2017.11.20)
- Frontera, “Vietnam: The Major State Divestments Of 2017 And Which Companies Are Next,” 2017.11.15, <https://frontera.net/news/asia/vietnam-the-major-state-divestments-of-2017-and-which-companies-are-next/>(검색일자: 2017.11.20)
- Mondaq, “Scandals at Petrovietnam highlight Vietnam’s reform headaches,”

2017.10.26, <http://www.mondaq.com/x/642312/Government+Contracts+Procurement+PPP/Vietnam+Directs+Divestment+Of+StateOwned+Enterprises>(검색일자: 2017.11.20)

콜롬비아 공기업 지배구조(1): 소유와 규제의 역할 분리⁰¹

1. 도입

- OECD는 콜롬비아의 OECD 가입 과정의 일환으로서 콜롬비아의 기업지배구조를 검토 (review)하는 보고서를 발표하였음
 - 동 보고서는 콜롬비아의 공기업 외에 민간부문의 기업의 기업지배구조를 아우르는 내용을 담고 있음
 - 이번 해외동향에서는 콜롬비아의 공기업에 관한 부분 중 소유주로서의 정부와 시장 규제기구로서의 정부의 역할 분리에 관해 발췌하여 정리함
 - 다음 해외동향에서는 공기업 이해관계자 및 이사회에 대한 권리와 의무에 대해 정리할 예정임

⁰¹ 동 해외동향은 다음의 OECD 보고서의 일부를 발췌하여 정리 요약함(81쪽-90쪽, 113쪽)
OECD, *Corporate Governance in Colombia*, OECD Publishing, Paris, 2017.

2. 소유주로서의 정부와 시장 규제기구로서의 정부의 역할 분리

1) 장관의 공기업 당연직 이사 제한

- OECD 공기업 작업반은 검토보고서를 통해서 콜롬비아 장관의 이사회 참여제도의 개선을 요구해왔음
 - OECD 공기업 작업반은 2013년 검토보고서를 통해서 콜롬비아의 장관들이 법령 또는 정관에 따라 당연직 이사로서 12개 공기업의 이사회에 참여하는 것을 확인하고, 이는 이사회에 참여하는 장관들로 하여금 이해의 충돌(conflict of interest)을 야기할 수밖에 없는 상황임을 지적하였음
 - OECD 공기업 작업반은 2015년 검토보고서에서 해당 문제를 다시 지적하면서, 차관(deputy minister)이 앞서 언급된 12개 공기업 외의 18개 공기업에서 이사로 활동하고 있는 것을 확인하고, 작업반의 의장은 장관 및 차관의 이사회 참여 제외를 요구하는 서한을 콜롬비아 재무부에 발송하였음

- 이에 콜롬비아 정부는 보다 적극적으로 장관의 이사회 참여를 제한하는 제도 마련에 힘을 기울임
 - (2015년) 콜롬비아 정부는 국가개발기금(National Development Fund)⁰²의 이사회에서 장관들을 단계적으로 철수시키겠다는 계획을 밝힘
 - (2016년) 이사회에서 장관을 철수시키기 위해서 법령 개정이 필요한 5개 공기업에서는 장관의 이사 직무를 이사 대리(alternate director)가 대신하기로 함⁰³
 - 이후 콜롬비아 정부는 장관의 이사회 참여를 금지시키기 위한 정관개정을 추진하기로 발표하였으나, 현재 정관과 기존 법률(Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)⁰⁴의 상충으로 인해 지연되고 있음(2017년 3월 기준)

⁰² 국가개발기금(스페인어 약자로 FONADE)은 공공부문의 경제개발 프로젝트의 타당성 검토에 자금을 지원하는 금융 공기업임

⁰³ 이사 대리(alternate director)는 이사의 이사회 참여가 불가능할 경우에 이사의 업무를 대신 수행할 수 있음

⁰⁴ 금융시스템조직법(Estatuto Orgánico del Sistema Financiero)은 금융업계 내 사업체들의 유형을 규정하고 그 운영에 대한 내용을 규정하고 있음

- 현재 콜롬비아 정부의 방침은 장관을 국장(director general) 이하 급으로 대체하고, 차관의 이사회 참여를 점진적으로 축소하는 것임
- (2017년 6월) 12개 콜롬비아 공기업에서 이사로 활동해온 16명의 장관 중 13명이 이사회에서 물러났으며, 2018년에 2명의 장관이 이사회에서 물러날 예정임
 - 이사회에 참여하는 차관의 수는 15명에서 12명으로 축소됨

2) 대통령의 최고경영자 임면권

- OECD 공기업 작업반은 대통령이 일부 공기업의 이사회에서 최고경영자를 직접적으로 임면하는 것은 경영일선을 감독하는 이사회의 역할을 약화시킬 수 있다고 서한을 통해 지적하였음(2015년)
 - 의장은 서한을 통해 최소한 과도기적 조치로라도 대통령이 임명할 최고경영자 후보자의 선발에 관해서 이사회가 실질적인 영향력을 행사할 수 있는 권한을 이사회에 부여해야 한다고 밝힘
 - 또한, 공기업 이사회의 권한 강화를 추진함에 따라 이사회에 보다 강력한 직접적인 최고경영자 임면권을 부여할 것을 재고할 필요가 있다고 덧붙임
- 이에 콜롬비아 정부는 대통령의 최고경영자 임면권은 일부 공기업에 제한되어 있으며, 이는 대통령의 헌법상의 권한이므로 제도의 개선이 어렵다고 답변하였음(2016년)
 - 대통령이 최고경영자 임면권을 행사하는 공기업은 공공적 성격이 강한 보건부문의 4개 공기업에 제한됨
 - 대통령에게 공기업 최고경영자 임면권을 부여하는 법률 조항은 대통령의 헌법상의 권한에 근거한 것이므로 관련 제도의 개선은 어려움
- 대신 콜롬비아 정부는 새로운 공기업 지배구조규준을 통해 최고경영자 임명에 관한 이사회의 역할을 강화할 것이라고 밝혔으나(2016년), 실제 2017년 1월에 발표된 새로운 공기업 지배구조규준은 법률상의 이유로 이를 실행에 옮기지 못했음

- 새로운 공기업 지배구조규준은 대통령, 장관, 부처 내 부서장이 최고경영자의 임명권을 행사하는 것을 법률 또는 정관이 허용하는 경우에 이사회가 다음과 같은 역할을 수행하도록 요구할 예정이었음
 - 이사회는 최고경영자 임명 지침에 근거하여 후보자를 탐색하고, 평가하며, 경쟁을 통해 선발하는 임명 절차를 수행함
 - 이사회는 대통령 또는 주무부처 장관이 최종 임명권을 행사할 수 있도록 2명 이상의 최고경영자 후보자를 추천해야 함
 - 최고경영자의 경영실적에 대한 연차보고서의 초안을 작성하여 이를 대통령 또는 주무부처 장관에게 제출함
 - 기업이 최선의 이익을 추구하기 위한 방법이라고 필요하다고 판단되는 경우에 이사회는 대통령 또는 주무부처 장관에게 최고경영자의 해임 권고 서한을 적절한 근거 서류와 함께 발송함
- 그러나, 상기 내용들은 대통령에게 최고경영자의 임명권을 부여하는 법령과의 상충으로 인해서 새로운 공기업 지배구조규준에 반영되지 못했음

3) 소유권 기능의 중앙집중화

- 콜롬비아 정부는 소유권 중앙 집중화를 위한 단일 지주회사(holding company) 또는 기구(agency)를 설립하는 것을 목표로 하고 있음
 - 해당 목표의 달성을 위해서 재임 중인 대통령의 임기가 종료되는 2018년 8월 전까지 관계 법령을 마련할 계획임
 - 이를 위해서 콜롬비아 정부는 국가 소유권 기능을 보다 효과적으로 조정할 수 있는 방안을 마련 중에 있음
- 소유권 중앙집중화를 위해서, 콜롬비아 대통령은 대통령령을 통해서 재무부에 공기업국(General Directorate for State-Owned Enterprises)를 설립했음(2015년)
 - 공기업국의 설립은 재무부가 소유권 관련 업무를 맡고 있는 공기업들을 대상으로

소유권 기능과 지배구조를 강화하기 위한 파일럿 프로젝트(pilot project)임

- 공기업국은 설립 이래로 기업 지배구조규준을 마련, 이사회 이사 후보 탐색 및 선발을 위한 지침을 마련, 이사회 업무실적 평가 등의 역할을 수행해 왔으며, 2017년에는 콜롬비아 정부 최초의 공기업 통합 연차보고서(annual aggregate SOE reports)를 발간했음
 - 공기업국은 10명의 공무원으로 구성되어 있음
 - 5명은 공기업 및 지배구조 업무 담당, 2명이 행정지원, 2명이 대규모 교통 인프라 사업을 담당하며, 마지막 1명은 법률 자문을 제공함
- 콜롬비아 정부는 조정(co-ordination) 기능을 강화하기 위해서, 범부처 공기업위원회(Inter-ministry Committee for State-Owned Enterprises)를 설립할 예정임
- 동 위원회에는 주요 공기업(금융, 국방, 농업, 광업 및 에너지, 무역, 주택, 과학기술 및 통신, 교통 분야)의 관계부처 장관 7명과 국가기획부(National Planning Department), 공공기능행정부(Administrative Department of the Public Function)⁰⁵, 대통령실(Administrative Function of the Presidency)이 참여하며, 다음과 같은 역할을 수행함
 - 소유권 기능의 행사를 조율하고 표준화하기 위한 종합적 정책, 전략 및 목표의 정의를 조정함
 - 중앙집중형 소유권 모델 확립을 위해서 콜롬비아 정부가 추진해야 할 전략을 설계 및 권고함
 - 공기업과 사기업이 동일선상에서 경쟁할 수 있도록 규제개혁을 연구하고, 초안을 작성하여 제안함
 - 범정부 차원에서 콜롬비아 공기업의 지배구조 우수사례를 촉진함
 - 정부 부처 내에서 국가소유권 정책의 이행 상태를 진단함
 - 공기업국은 위원회의 사무국 역할을 수행함

⁰⁵ 해당 부처는 콜롬비아의 정책제도와 공무원 관리의 개선을 담당하는 기구임

4) 이사 임명 절차

- OECD의 2013년 검토보고서는 콜롬비아의 이사 임명 절차가 보다 투명하고 구조화되어야 한다고 지적하였음
- 이에 콜롬비아의 공기업국은 재무부 내에서 이사회 임명 평가위원회를 구성하는 내부 지침(internal directive)을 발표할 계획임을 밝혔음(2017년 6월)
 - 공기업국 국장은 이사 후보자를 재무부의 자산위원회(Assets Committee)에 추천하며, 위원회는 해당 임명에 관한 의사결정을 진행함
- 또한, 콜롬비아의 국가소유권 정책은 이사 임명 절차에 관해 다음과 같이 규정하고 있음
 - 이사회가 공석이 발생한 경우에 투명한 방법을 활용하여 가능한 많은 수의 잠재적 이사 후보자들에게 접근할 수 있어야 함
 - 정부는 이사회가 신입이사에게 요구하는 최소한의 역량 요건(minimal functional profiles)을 이사회와 함께 정의해야 함
 - 이사회가 사전에 정의한 이사회 구성과 현재 해당 공기업이 처한 도전과제를 고려하여 이사 후보자를 평가하기 위한 자격 기준(eligibility criteria)이 존재해야 함
 - 이사회는 기업의 전략계획에 필요하다고 판단되는 개인의 역량 요건에 대해 의견을 제시할 기회를 가질 수 있어야 함

3. 콜롬비아 공기업 정책에 대한 OECD의 권고사항

- OECD는 중앙집중형 소유권 기구를 설립하고 우수 사례들을 모든 상업적 공기업에 적용하는 방식을 통해 소유권 기능을 강화할 것을 권고함
- 콜롬비아 국가소유권 정책은 국가보안을 이유로 국방부 관련 일부 공기업에 적용 면제를 허용하고 있으나, OECD는 콜롬비아 국가소유권 정책이 해당 공기업들에게도 동등하

계 적용되어야 한다고 권고함

참고문헌

– OECD, *Corporate Governance in Colombia*, OECD Publishing, Paris, 2017.

중국 _ 정책동향 1

국유자산감독관리위원회의 중앙국유기업 혼합소유제 개혁 추진 방안⁰¹

- 2015년 9월, 국무원 국유자산감독관리위원회는 「《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(국유기업의 혼합소유제경제 발전에 관한 국무원 방침)」을 고시하여 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화를 위한 핵심 정책인 혼합소유제 개혁에 관한 정책 방향을 발표하였음

1. 혼합소유제의 개념

- 혼합소유제란 중국의 국유기업 개혁 방안 중 하나로 일종의 민영화 정책임⁰²
 - 국가 소유 기업의 정부 지분을 줄이는 대신 민간자본을 유치해 기업의 경영효율성을 높이는 제도

01 본 해외동향은 2015년 9월 24일에 국무원 국유자산감독관리위원회가 고시한 「《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(국유기업의 혼합소유제경제 발전에 관한 국무원 고시)」 내용을 요약 정리함

02 <시사금융용어> 혼합소유제도, 연합뉴스포맷, 2015년 6월 19일자

- 국가가 여전히 주요 주주로서 지분을 유지한다는 점에서 완전한 민영화와는 차이가 있음
- 중국은 국유기업들의 경영 비효율 및 부패 등이 문제가 되자 2013년 공산당 제18기 중앙위원회 제3차 전체회의(18기 3중전회)를 통해 ‘전면 심화개혁 결정’을 확정하고 국유기업에 혼합소유제를 도입하기로 결정함⁰³
 - 2014년 2월에 중국 최대 국영석유기업인 시노펙(Sinopec, 中国石油化工集团公司)이 최초로 혼합소유제도를 통한 개혁에 착수하였고 뒤이어 CNPC(中国石油天然气集团公司)도 혼합소유제 개혁을 추진하였음
 - 그러나 관료계층과 국유기업 경영진이 기득권을 내려놓지 않고, 외국 자본도 혼합소유제를 ‘반쪽 민영화’로 평가하면서 개혁이 부진했음

〈표 1〉 SINOPEC과 CNPC의 혼합소유제 개혁 방향

구분	내용
SINOPEC	- 유류품 판매 분야에 비국유자본 및 해외자본 유치를 선언함. 단, 민간 및 해외자본 유치는 전체 지분의 30% 내로 제한 - 향후 셰일가스 개발, 운수, 판매 분야에도 점진적으로 비국유자본 유치를 확대해 나갈 예정임
CNPC ²⁾	- 석유·가스 부문의 6개 영역 ¹⁾ 에서 생산물분배계약(PSC) 형식의 혼합소유제 개혁 추진을 선언 - 유전의 탐사·개발, 석유·가스 자원 개발, 서기동수(西氣東輸) 라인의 일부 지분을 비국유자본 및 해외 자본에 개방

주: 1) 6개 영역-미개발 매장량 분야, 비전통 석유·가스 분야, 전통 석유·가스, 배관망, 정제, 금융

2) CNPC는 51%의 국유 지분을 유지

자료: 이흥규, 2014

- 2015년, 시진핑 정부는 중국의 경제성장률이 6년 만에 최저로 떨어지고 국유기업의 경영실적도 악화되자 다시 혼합소유제를 비롯한 국유기업 개혁을 추진함⁰⁴
 - 2015년 6월에 중국 4대 국유은행 중 하나인 교통은행도 혼합소유제를 통한 점진적인 민영화를 추진하기로 함

03 <시사금융용어> 혼합소유제도, 연합인포맥스, 2015년 6월 19일자 기사

04 <시사금융용어> 혼합소유제도, 연합인포맥스, 2015년 6월 19일자 기사

- 교통은행은 국유 지분을 줄이는 대신 민간자본을 유치하고 직원들을 대상으로 자사주 매입을 통한 지분 참여를 유도하기로 함
- 국유은행 가운데 교통은행을 혼합소유제 개혁 시범 사례로 고른 것은 지분구조 때문인데 재정부와 사회보장기금 등이 보유한 국유 지분이 31% 정도여서 다른 국유은행에 비해 민영화를 추진하기 쉬운 구조였음

2. 국무원의 혼합소유제 개혁 방안

- 국무원 국유자산감독관리위원회(SASAC)는 2015년 9월 24일에 「《国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见》(국유기업의 혼합소유제경제 발전에 관한 국무원 고시)」를 통해 혼합소유제에 관한 정책 방향 및 방침을 구체화하였음

1) 혼합소유제 개혁의 필요성

- 국유 자본, 집단 자본, 비공유⁰⁵ 자본 등이 상호 소유하고 상호 융합하는 혼합소유제 경제는 기본적인 경제제도의 중요한 실현 방식임
- 지난 몇 년간, 여러 국유기업이 구조조정을 통해 혼합소유제 기업이 되었지만 여전히 지배구조 및 규제 시스템의 개선이 필요하며 상당수의 국유기업이 자사의 경영체제 전환 및 운영 효율성 향상을 위해 혼합소유제 개혁을 적극적으로 모색하고 있음
- 나날이 치열해지는 국제 경쟁과 도전에 대처하고, 중국 경제의 고속 성장을 유지하여 선진국 수준의 경제로 발돋움하기 위해서는 국유기업의 혼합소유제 개혁을 심화시킴으로써 현대적인 기업 시스템을 수립하고 기업의 법인 지배구조를 개선시킬 필요가 있음

⁰⁵ 비공유 자본에 대한 명확한 정의를 찾아볼 수 없어서 대신 이해를 돕기 위해 비공유제경제(非公有制经济)에 대한 정의를 덧붙이고자 함. 비공유제경제란 공유제경제의 상대적인 개념임. 공유제경제 이외의 모든 경제 구조 형태를 일컬음. 사회주의 시장경제의 중요한 구성 요소로서 비공유제경제는 개인 경제, 민영 경제, 해외자본 경제 등을 포함하는 개념임. 여기서 개인 경제란 노동자 개인이 생산 수단을 소유하고 개인적으로 일하고 경영하는 사유제경제에 종사하는 것을 의미함.

2) 혼합소유제 개혁의 기본 목표

- 혼합소유제 개혁을 실시함으로써 다음과 같은 목표들을 성취하고자 함
 - 국유 자본의 운영 효율성을 향상시키고 국유 경제⁰⁶의 활력, 통제력, 영향력 및 리스크 대처 능력을 강화하여 경제 발전의 새로운 국면을 적극적으로 이끌어 내하고자 함
 - 국유기업의 경영체제 변화를 촉진하고 국유자산의 가치를 증가시키며 다양한 종류의 자본들이 서로의 장점을 취하고 단점을 보완하며 함께 발전하여 사회주의 경제체제의 미시경제 기초를 탄탄히 다지고자 함

3) 혼합소유제 개혁의 기본 원칙

- 첫째, 정부가 인도하고 시장이 운영함
 - 시장경제법칙 및 기업발전규칙을 존중하며 기업을 주체로 삼아 시장 메커니즘을 충분히 이용함
 - 유지한 자본의 성격에 맞추어 경영체제를 변화시키고 다양한 자본을 유지하여 다원화된 재산권 구조에 맞추어 기업지배구조를 개선시킴으로써 혼합소유제 개혁의 효과적인 방식을 모색함
- 둘째, 제도를 개선하고 재산권을 보호함
 - 재산권 보호, 계약 수호, 통일된 시장, 평등한 교환, 공평한 경쟁, 효과적인 감독 관리를 기본 토대로 삼아 혼합소유제 국유기업의 모든 출자인의 재산권을 철저히 보호하고 다양한 종류의 자본들이 혼합소유제 경제 발전에 적극적으로 참여하도록 유도함

⁰⁶ 국유경제는 국가가 생산수단을 소유하고 있는 경제 형태로서 사회주의 공유제경제의 중요한 구성요소임. 전민소유제경제(全民所有制经济)라고도 일컫음. 중앙 및 지방정부의 국가기관, 사업기관(공립 학교·의원·과학연구기구 등) 및 사회단체가 국가자산을 투자하여 창립한 기업, 기업화된 경영을 실행하게 되어 국가가 더 이상 전체 또는 부분 경비의 집행 여부를 검토하여 결정하지 않는 사업기관. 경영활동(經營性活動): 기업의 투자활동 및 재무활동을 제외한 모든 거래를 말하며 상품 판매, 노동 제공, 임차 관리, 상품 구매, 홍보활동, 상품 마케팅, 세금 납부 등을 모두 포함함에 종사하는 사업단체 및 이러한 기업, 사업기관, 사업단체 등이 국유자금을 투자하여 창립한 기업 등이 모두 국유경제에 포함됨.

- 셋째, 절차를 엄격히 지키고 규범에 맞게 운영함
 - 법률과 규정에 의거하여 국유자산 거래 규칙을 완비하고 국유자산 가치를 과학적인 방법으로 평가하며 시장가격 메커니즘을 개선시키고 규칙·과정·결과를 철저히 공개해야 함
 - 거래 주체 및 거래 과정에 대한 감독 관리를 강화함으로써 담합, 헐값 판매, 이익 수송⁰⁷, 공공 재산의 사유화, 채무 회피를 방지하여 국유자산의 유실을 철저히 막아야 함

- 넷째, 응당 개선해야 할 바가 있다면 즉시 개선하고 안정적으로 추진해야 함
 - 주주제, 상장 등을 통해 이미 혼합소유제를 실행하고 있는 국유기업은 현대적인 기업제도를 개선시켜 나가고 자본운영효율을 향상시켜 나가는 데 힘써야 함
 - 혼합소유제 개혁을 적절히 지속적으로 추진하고 있는 국유기업은 시장 메커니즘을 충분히 활용하여 지역, 업종 및 기업에 알맞게 혼합소유제 개혁을 실시해야 함
 - 국유독자기업⁰⁸, 국유지분 우위기업⁰⁹, 국유지분 참여기업¹⁰ 중 적절한 형태를 갖추되 억지로 무리하게 진행시키지 말아야 함
 - 하나의 기업당 하나의 정책을 실시하고 하나의 정책이 충분히 무르익으면 다음 정책을 추진하여 규범과 절차에 맞게 개혁을 진행시켜야 함

4) 국유기업의 유형별 혼합소유제 개혁 추진안

- 첫째, 주요 사업이 시장 경쟁에 완전히 노출되어 있는 업종의 상업형 국유기업은 혼합소유제 개혁을 전면적으로 추진해야 함
 - 시장경제와 국제화에 따른 시장의 요구에 맞추어 국유경제의 활력을 증강시키고 국유자본의 기능을 증대시킴으로써 국유자산의 가치 증가 실현을 주요한 목표로 삼아

⁰⁷ 상장회사가 회사의 대주주와 담합하거나 또는 다른 상장회사와 담합하여 내부 정보나 경영수단을 이용하여 상장회사의 주가를 변동시키거나 경영실적을 변화시켜 대주주나 다른 회사가 잉여 이익을 얻도록 하는 행위(출처: 바이두 백과사전)

⁰⁸ 정부 전액출자기업

⁰⁹ 정부 지분의 비중이 높아 정부가 실질적으로 지배하는 기업

¹⁰ 정부가 일반 주주로서 지분을 보유한 기업

야 함

- 경제적 효율성 향상 및 비즈니스 모델 혁신을 토대로 회사 지분 전체를 주식시장에 상장하는 방법 등을 적극적으로 활용함으로써 다른 국유자본이나 각종 비공유자본을 유인하여 주주 다원화를 추진해야 함
 - 자본을 연결고리로 하여 혼합소유제 기업의 지배구조 및 관리방식을 개선시키고 국유자본 출자인과 각종 비공유자본 출자인이 주주 자격으로 권리와 의무를 이행하도록 함으로써 혼합소유제 기업이 진정한 시장의 주체가 되도록 해야 함
- 둘째, 주요 사업이 전략 산업이나 국가경제에 중요한 분야에 속한 상업형 국유기업의 혼합소유제 개혁은 보다 전략적인 방식으로 탐색해야 함
- 주요 사업이 국가 보안과 연관되어 있거나 국민경제에 영향을 끼치는 중요한 업계나 분야에 속해 있으며 또는 중대한 국가적인 임무를 맡고 있는 상업형 국유기업의 경우, 정부가 지배적인 주주의 위치를 유지하면서 민간자본의 참여를 독려해야 함
 - 주요 사업이 자연독점산업인 국유기업의 경우, ① 정치와 기업의 분리 ② 정치와 자본의 분리 ③ 프랜차이즈 경영¹¹ ④ 정부의 관리감독을 토대로 개혁을 실행해야 함
 - 또, 각 산업별 차별적인 특징에 따라 ① 네트워크망과 운송을 분리하고¹² ② 경쟁력 있는 사업을 개방하며 ③ 공공자원배분의 시장화를 추진하고 ④ 유형별로 차별적인 감독 관리를 강화하며 ⑤ 이윤 추구 모델을 규범화해야 함

11 特许经营(Franchise): 프랜차이즈 경영은 독점 판매권을 보유한 주체가 계약 약정 방식을 통해 독점 판매업자로부터 허가를 받아 명칭, 상표, 운영 노하우(knowhow), 상품 및 운영 관리 경험 등을 유상으로 사용하도록 하는 상업경영 모델.

12 网运分开: 자연독점산업인 철로망 기초시설과 시장경쟁성이 있는 철도 고객 및 화물 운송을 분리시켜 국가 철로망 회사와 여객운송회사, 화물운송회사를 분류하여 관리하는 체계를 수립하는 것임. 철로망 회사가 국가 철로의 노선, 교량, 터널, 신호를 통합 관리하고 전기 설비를 제공함. 철로망 회사는 특수한 형태의 기업 법인일수도 있고 정부가 직접 관리하는 기구일수도 있음. 여객운송회사와 화물운송회사는 《회사법》에 근거하여 설립되며 여객 및 화물 운송 임무를 맡음. 철로망 회사와 여객운송회사, 화물운송회사는 시장에서 거래하는 관계임. 철로망 회사는 여객운송회사와 화물운송회사로부터 선로사용료를 징수하며 철로망의 유지, 개조, 수리 및 건설을 책임짐. 공식성 선로로 인한 손실은 정부가 보조금을 주며 여객운송회사와 화물운송회사는 시장으로부터 직접적인 수익을 거두어들임. (출처: 바이두 백과사전)

〈표 2〉 독점산업 유형별 혼합소유제 개혁 추진안

독점산업 유형	혼합소유제 개혁 방식
주요한 통신 인프라/ 허브 ¹⁾ 형 교통 인프라/ 주요 하천이나 통제 가능한 수력자원 개발/ 수해 재난 방지/ 수력 발전/ 치수 ²⁾ 공학 등의 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 국유독자기업이나 국유지분우위기업의 형태로 혼합소유제 개혁 실시 • 비국유기업에 법에 입각하여 프랜차이즈 경영이나 정부가 서비스를 구매하는 방식으로 건설 및 운영에 참여할 수 있도록 허가
중요한 수자원/ 산림자원/ 전략적 광산자원 등의 개발 및 이용 시	<ul style="list-style-type: none"> • 국유독자기업이나 국유지분절대우위기업의 형태로 개혁 실시 • 환경, 질, 안전에 대한 감독·관리를 강화한 후에 비국유 자본의 진입 허가 • 법과 규정에 의거하고 절차에 따라 자원 개발 및 경영에 참여할 수 있도록 허가
국방 및 방위 산업 등의 특수 산업/ 전략 무기 장비의 연구 및 생산에 종사하는 업종/ 국가 안보에 관계되거나 국가의 핵심 기밀과 연계된 핵심 방위산업 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 국유독자기업이나 국유지분절대우위기업의 형태로 혼합소유제 개혁 실시
기타 방위산업 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 유형에 따라 점진적으로 시장 진입 완화 • 경쟁적인 구매 메커니즘 체계 수립 • 비국유기업이 무기 장비의 연구 및 생산, 유지 보수 서비스 및 경쟁적인 구매에 참여할 수 있도록 허가
기타 국가의 전략 목표를 위한 서비스 제공 영역/ 전형적인 주요 전략 산업/ 생태환경보호/ 공용기술 플랫폼 등의 주요 산업 및 영역	<ul style="list-style-type: none"> • 국유자본의 투자역량 증대 • 국유자본의 지도력과 선도 작용 발휘

주: 1) 交通樞紐: 도로망에 위치한 주요 도로나 선로의 교차점은 운송 과정이면서 동시에 운송이 보유하고 있는 설비를 실현하기 위한 종합체이고 교통운송망의 중요한 구성 요소임. 또한, 여객, 화물, 자동차 흐름의 중요한 터미널임.

2) 跨流域调水: 치수로 의역함. 跨流域调水: 치수는 물이 부족한 지역의 경제발전 추진과 사람 및 가축의 식용 용수 문제를 해결하기 위해 대규모의 인공적인 방법으로 물이 넉넉한 유역에서 물이 부족한 유역으로 다량의 물을 흘려보내는 것임. (출처: 바이두 백과사전)

■ 셋째, 공익형 국유기업은 규범에 맞게 혼합소유제 개혁을 전개시켜야 함

- 수도, 전기, 도시가스, 난방, 대중교통, 공공시설 등 공공재화 및 서비스를 제공하는 산업이나 영역은 각 영역의 특징에 따라 차별적으로 개혁을 추진하되 이들 영역에 투자 가능한 기업들이 투자 주체의 다원화를 실현할 수 있도록 혼합소유제 개혁을 추진해야 함
- 서비스 구매, 프랜차이즈 경영, 위탁 대리 등의 방식을 통해 민간기업이 경영에 참여할 수 있도록 독려해야 함
- 정부는 가격 수준, 원가 관리, 서비스의 질, 안전 기준, 정보 공시, 운영 효율, 보증

능력 부문에 대한 관리 감독을 강화하고 각 기업의 특징에 따라 차별적으로 경영실적지표 및 국유자산가치 증가 현황을 평가해야 함

5) 국유기업의 계층별 혼합소유제 개혁 추진 방안

- 첫째, 자회사 단계에서 체계적으로 혼합소유제 개혁을 추진하도록 인도
 - 국유기업그룹 내의 2급 이하 기업을 대상으로 기업 혁신 연구개발 기업 및 서비스 생산 기업 등에 중점적으로 민간자본을 유입하여 기술 혁신, 경영 혁신, 비즈니스 모델 혁신을 가속화하고 법인 등급¹³을 합리적으로 제한하며 관리 등급¹⁴을 효율적으로 축소시켜야 함
 - 주주의 법적인 지위와 자본소득, 기업의 중대한 정책 결정, 임원 임명 부문에서의 권리를 명확히 해야 하며 주주는 법에 입각하고 출자한 지분 비율과 기업의 정관 및 규정에 따라 권리를 행사하고 직책을 이행해야 함

- 둘째, 국유기업그룹 단계에서의 혼합소유제 개혁 추진 방안 탐색
 - 혼합소유제 형태에 대한 명확한 규정이 있는 특정 영역에서는 국유지분절대우위기업의 형태를 유지하면서 합리적인 지배구조 및 시장 메커니즘에 따른 경영체제를 수립해야 함
 - 명확한 규정이 없는 기타 영역에서는 전체 지분 상장, 인수 합병, 구조조정, 특정한 조건에서 주식으로 전환할 수 있는 회사 채권 발행 등의 방식을 통해 국유자산 지분 비율을 점진적으로 조정하면서 다양한 투자자들을 적극적으로 유치하여 다원적인 지분 구조, 규범화된 주주 행위, 효력 있는 내부 계약을 형성시켜 나가고 효율적이고 융통성 있는 경영체제를 운용해 나가야 함

13 법인 계층(法人层级)은 민사행위 주체로서의 법률적인 용어이며 각급 상공 행정 관리기구를 통해 등록된 법인기업을 가리킴. 국가의 법률 및 규정에 부합하는 자금 액수, 기업 명칭, 정관, 조직체, 주소 등 법에서 정한 조건을 갖추고 독립적으로 민사적 책임을 질 수 있으며 주관기구의 비준을 통해 법인자격을 획득한 사회 경제 조직임.

14 관리 계층(管理层级)은 행정적인 의미를 지닌 용어이며 기업의 최고위 계층으로부터 최하위 관리자에 이르기까지 그 사이에 배치된 계층임. 그룹본부, 전략업무단위(하위 그룹), 자회사 또는 지사기구로 나뉨.

- 셋째, 지방 정부는 현 상황을 고려하여 혼합소유제 개혁을 추진하도록 독려
 - 각 지방정부는 중앙정부의 요구안을 그대로 실행하되 각자의 상황에 따라 개혁 방안 및 연계된 조치들을 수립하여 지방 국유기업들이 안정적으로 혼합소유제 개혁을 전개해 나갈 수 있도록 지도하면서 법·규정·절차에 따라 개혁이 추진될 수 있도록 해야 함

6) 자본 유형별 국유기업 혼합소유제 개혁 참여 독려안

- 첫째, 비공유자본이 국유기업의 혼합소유제 개혁에 참여하도록 독려
 - 비공유자본의 투자 주체는 국유기업에 출자, 주식 구매, 특정한 조건에서 주식으로 전환할 수 있는 회사 채권 응모, 주식 교환¹⁵ 등의 다양한 방식을 통해 국유기업의 구조조정, 상장된 국유지분우위기업의 증자 및 주식 확충 또는 기업 경영에 참여할 수 있음
 - 비공유자본의 투자 주체는 현금, 실물, 주주권, 토지사용권 등 법률 및 법규에서 허용하는 방식으로 출자할 수 있음
 - 기업의 국유재산권 또는 국유주주권을 양도할 시에 별도의 규정이 없다면 민간 투자 주체를 대상으로 양수인 자질 조건에 부가적인 조건을 자유롭게 추가할 수 있음
- 둘째, 집체자본이 국유기업의 혼합소유제 개혁에 참여하도록 독려
 - 집체자본의 재산상 권리를 분명하게 밝히고 다원적인 주주권, 시장지향적인 경영, 표준화된 관리가 이루어지는 경제 실체로 발전시켜 나가야 함
 - 공인된 집체자본, 자산 및 기타 생산 요소들이 값을 정하고 주주가 되도록 허가하여 국유기업의 혼합소유제 개혁에 참여시켜야 함
 - 지분합작기업의 관리 방법을 연구하여 제정해야 함

¹⁵ 통상적으로 회사경영 지배권과 관련없이 회사의 지배주주와 전략 파트너 간에 보유 주식을 교환하여 이익 관련성을 맺는 것

- 셋째, 일정한 규칙에 따라 외국 자본을 끌어들이고 국유기업의 혼합소유제 개혁에 참여 시킴
 - 외국 자본을 유치하여 다음과 같은 방식으로 혼합소유제 개혁을 추진해야 함
 - ① 국유기업의 체제 개편, 합자 협력에 참여시킴
 - ② 해외 인수합병, 용자 투자 합작, 역외 금융 등의 방식을 통해 해외 시장, 해외 기술 및 해외 인재 등의 자원 및 요소를 충분히 활용함
 - ③ 국제경쟁 및 글로벌 분업에 전면적으로 참여하고 세계화된 자원 배분 능력을 향상시킴
 - 외국인 투자산업 지도목록¹⁶과 관련 안전심사규정에 따라 외국 자본에 대한 안전심사 업무체계를 개선하여 리스크 대비 능력을 강화시켜야 함

- 넷째, 정부자본과 사회자본의 합작, 즉 민관합작투자(PPP) 모델을 널리 보급
 - 정부의 투자 방식을 최적화하고 투자 보조금, 기금 투입, 담보 보조금(担保补贴), 대출 이자 보조 등을 통해 사회 자본 유입 프로젝트를 우선적으로 지원해야 함
 - 프로젝트 운영성과 평가결과에 따라, 시의적절하게 가격과 보조금을 조정해야 함
 - 보험기금, 사회보장기금 등 장기투자자를 끌어들여 국가의 주요 사업 투자에 참여시켜야 함
 - 사회자본 투자를 장려하고 사회기반시설, 공익사업, 공공서비스 영역 프로젝트의 주주가 되어 투자자들이 평등한 경쟁을 통해 합리적인 방식으로 이익을 획득하도록 해야 함
 - 정보공개를 강화하고 종합 정보서비스 플랫폼을 수립해야 함

- 다섯째, 국유자본이 다양한 방식으로 비국유기업의 주주가 되도록 장려
 - 공공서비스, 최신 기술, 생태환경보호 및 전략 산업 등의 주요 부문에서 시장의 선택을 전제로 하고 자본을 연결고리로 삼아 기업의 자본 운영 플랫폼 기능을 활용하여

¹⁶ 외국인 투자산업 지도목록(2011년 개정). [발표기관: 국가발전개혁위원회, 상무부, 발표시기: 2011-12-24].

발전 잠재력과 성장 가능성이 큰 비국유기업의 지분에 투자해야 함

- 국유기업이 주식 투자, 연합 투자, 인수합병, 조직개편 등의 다양한 방식을 통해 비국유기업과 지분 융합, 전략적 합작, 자원 통합 등을 추진함으로써 혼합소유제 경제를 발전시켜 나가도록 장려해야 함
 - 국유자본이 비국유자본과 공동으로 주식투자기금을 설립하고 기업 개편에 참여하도록 독려해야 함
- 여섯째, 우선주 및 국가 특수관리주¹⁷의 개선 방안을 모색
- 국유자본이 비국유기업의 지분에 참여하거나 국유기업이 비국유자본을 끌어들일 경우에는 국유자본의 일부분을 우선주로 전환할 수 있도록 허가해야 함
- 일곱째, 혼합소유제 기업 근로자의 주식 보유 방안을 모색
- 상별 결합의 원칙을 고수하면서 시범 실시를 통해 근로자 주식보유제를 점진적인 방식으로 추진해야 함
 - 근로자 주식보유제는 주로 증자 및 주식 확충, 새로운 시설에 출자하는 방식을 채택하여 인재 자본 및 기술 요소의 공헌 비율이 비교적 높은 혁신과학연구원이나 첨단 기술 기업, 과학기술 서비스형 기업을 우선적으로 선발하여 시범 실시함
 - 기업의 경영실적 및 지속가능한 발전에 직접적인 영향을 주었거나 비교적 큰 영향을 미친 과학기술연구원이나 경영 관리자, 그리고 핵심 업무 담당자에게 주식 보유를 허가함
 - 건전한 주식운용 및 주식처분 체계를 수립하고 근로자 주식 보유 현황을 투명하게 공개하여 불법행위를 엄격히 금지하고 이익 수수¹⁸를 방지해야 함

17 특수관리주(식)란 특수한 주주권 구조 설계를 통해 창립 주주가 주주제 개혁 및 운자 과정 중에 악의적인 수매를 효과적으로 방지하고 최대 결정권 및 통제권을 보유할 수 있도록 하는 것임. 구체적으로 말하면, 회사 주식을 A형과 B형으로 나누어 양자 모두 동등한 경영수익권을 보유하도록 하되 창립 주주의 주식이(B형주) 이사 임명 및 기업의 중요한 거래에 대한 표결 등에 관해 특별한 의결권을 갖도록 하는 제도임.(출처: 바이두 백과사전)

18 상장회사가 회사의 대주주와 담합하거나 또는 다른 상장회사와 담합하여 내부 정보나 경영수단을 이용하여 상장회사의 주가를 변동시키거나 경영실적을 변화시켜 대주주나 다른 회사가 잉여 이익을 얻도록 하는 행위(출처: 바이두 백과사전)

7) 혼합소유제 기업의 건전한 지배구조 확립

- 첫째, 시장 주체로서의 기업의 역할을 확립하고 실천해 나가야 함
 - 정부는 기업의 자주적인 경영에 관여하지 않아야 하고 주주는 기업의 일상적인 운영에 관여하지 않아야 하며 기업 운영 규칙을 확립하고 상벌제도를 안착시켜야 함
 - 이사회가 사장급 임원 등 고위 경영관리자의 임명, 경영성과평가 및 보수관리 등에 관한 직권을 실행하도록 하여 기업이 진정한 시장 주체로서의 역할을 다할 수 있도록 보호해야 함

- 둘째, 혼합소유제 기업의 지배구조를 완비해야 함
 - 혼합소유제 기업은 현대적인 기업제도를 수립하여 완비하고 재산권을 명확히 규정하며 동일한 주식에 대해 동일한 권리를 보장해주고 법에 입각하여 주주의 권익을 보호해야 함
 - 기업의 주주총회, 이사회, 사장단, 감사회 및 공산당 조직의 권한과 책임 관계를 규범화시키고 기업 정관에 따른 권리 행사, 자본 관리 감독, 시장에서의 인재 선발, 규칙에 따른 기업 운영, 명확하게 확립된 직급, 동등한 권한과 책임, 효과적인 상호견제 체계가 갖추어진 기업지배구조를 확립해야 함

- 셋째, 혼합소유제 기업에 전문 경영인 제도를 추진해야 함
 - 현대적인 기업제도의 요구에 맞추어 시장에서의 인재선발 방식 및 상벌제도를 수립해야 하며 시장경제적인 방식을 통해 전문 경영인을 임용하고 법에 입각하여 기업을 경영하고 관리하도록 해야 함
 - 전문경영인에 대한 임기제 및 계약제를 실행하여 시장경제 원칙에 따라 임금을 결정하고 다양한 방식을 통해 중장기적인 인센티브제도를 모색해야 함
 - 전문 경영인의 임기 관리 및 성과 평가를 엄격하게 실행하고 퇴출 체계를 신속히 마련해야 함

3. 혼합소유제 개혁의 의미

- 혼합소유제 개혁은 사유제(private ownership)의 확대가 아니라 신공유제(new public ownership)의 제도화¹⁹
 - 혼합소유제 개혁은 전면적인 탈국유화(denationalization)를 통한 사유제의 확대를 의도하는 것은 아님
 - 국유기업의 혼합소유제 개혁은 국유기업의 법인화를 통해 국유기업 내 국유자산을 지분화하고 일정 한도 범위 내에서 민간자본의 투자를 제도화하는 것임
- 혼합소유제 개혁은 오히려 전면적인 사유화를 억제하면서 국유부문의 경쟁력을 향상시키기 위한 조치²⁰
 - 혼합소유제 국유기업이 재산권의 경계를 분명히 하는 법인화를 통해 국유기업에 대한 대대적인 사유화를 억제하는 기본적인 제도 장치를 마련한 것으로 볼 수 있음
 - 혼합소유제 국유기업의 국유자산에 대한 국가의 감독·관리를 강화함으로써 국유자산의 유실이나 사유화를 방지하고 국유자산의 가치 보전과 증식을 도모하기 위한 조치임

19 이홍규, 『중국의 혼합소유제 개혁과 新공유제』, 대외경제정책연구원, 2014.

20 이홍규, 『중국의 혼합소유제 개혁과 新공유제』, 대외경제정책연구원, 2014.

혼합소유제 국유기업의 우리사주제도 시범실시 정책에 관한 국유자산감독관리위원회 방침⁰¹

- 2015년 9월, 국무원 국유자산감독관리위원회는 ‘국유기업의 혼합소유제경제 발전에 관한 국무원 방침(国务院关于国有企业发展混合所有制经济的意见)’을 고시하여 시진핑 시대의 국유기업 개혁 심화를 위한 핵심 정책인 혼합소유제 개혁에 관한 정책 방향을 발표하였음⁰²
- 이어 2016년 8월에는, 국무원 국유자산감독관리위원회 기업개혁국이 ‘국유지분우위 혼합소유제기업의 우리사주제도 시범실시 전개에 관한 방침(关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见)’⁰³을 고시하였음

01 본 해외동향은 2016년 8월 18일에 국무원 국유자산감독관리위원회가 고시한 ‘국유지분우위 혼합소유제기업의 우리사주제도 시범실시 전개에 관한 방침(关于国有控股混合所有制企业开展员工持股试点的意见)’ 내용을 요약 정리한 것임

02 2017년 7월 해외동향(「국유자산감독관리위원회의 중앙국유기업 혼합소유제개혁 추진 방안」) 참조

03 근로자들이 우리사주조합을 결성, 자기 회사 주식을 매입해 보유하도록 하는 제도로 임직원이 주주로서 배당금 등 회사의 성과를 공유할 수 있음. 우리나라의 경우, 근로자의 생산성을 높여 기업 성장을 유도하고, 그 과실로 근로자의 재산 형성을 돕는다는 취지에서 1968년에 도입됐지만 활용도가 낮았음. 출처: 한경경제용어사전(검색일자: 2017.12.12)

1. 우리사주제도 시범실시 대상 국유기업의 조건

- 우리사주제도를 시범적으로 실시하기 위해서는 다음과 같은 조건에 부합해야 함
 - 첫째, 경쟁력 있는 산업 영역에 속한 주요사업을 수행하는 상업형 국유기업
 - 둘째, 적정한 지분 구조를 갖추고 있고 비공유자본 주주가 보유하고 있는株式이 일정 비율 이상이어야 하며 기업 이사회 안에 비공유자본 주주가 추천한 이사가 포함된 국유기업
 - 셋째, 합리적인 지배구조를 갖추고 있고 시장화된 노동인력분배 시스템과 경영성과 평가체계를 수립하였으며 관리직 인력의 승진 및 좌천이 유동적이고 근로자의 입사 및 퇴사가 자유로우며 수입이 등락을 거듭하는 시장화된 국유기업
 - 넷째, 영업수입과 이윤의 90퍼센트 이상이 국유기업 그룹의 외부 시장에서 발생하는 기업⁰⁴

- 인적자본 및 기술요소의 기여도가 비교적 높은 수준을 유지하고 있는 과학기술연구소, 첨단기술기업, 과학기술서비스형기업(“과학기술형 국유기업”으로 통칭)들이 우리사주제도 시범실시 대상 기업임

- 2급 이상의 중앙국유기업과 각 성, 자치구, 직할시 및 중앙 직속 중점개발도시⁰⁵, 신장 생산건설병단⁰⁶에 소속된 1급 기업은 원칙상 당분간 우리사주제도 시범사업을 전개할 수 없음

04 국무원 국유자산감독관리위원회에서 관리하는 중앙국유기업들의 경우, 여러 개의 자회사들을 거느린 그룹 형태의 기업들이 대부분임

05 행정 체계는 그대로 유지하면서 경제 체제와 관리 권한은 독립성을 유지한 성(省)급에 준하는 도시, 광저우(广州)·청두(成都)·우한(武汉)·선양(沈阳)·샤먼(厦门)·선전(深圳)·다롄(大连) 등이 있음(출처: 네이버 중국어 사전)

06 신장생산건설병단(新疆生产建设兵团)은 중화인민공화국 서부 신장 웨이우얼 자치구에서 중국 인민해방군으로부터 떨어져서 떨어진 군대 조직으로 개간과 변경 방위를 실시하는 국가기관으로서 병단 구성원의 88%가 한족임. 공산혁명 시기의 인민해방군을 전신으로 하는 신장지역의 독특한 생산조직으로서 농·임·목축업에서 공업 및 관광업에 이르기까지 신장 전 지역의 경제활동 분야를 장악하고 있는 조직. 특히, 신장의 농업은 1949년 이래로 인민해방군 생산건설부대에 의해 확장되고 현대화되어 왔음. 병단은 변경 수비 임무를 띤 준군사적인 기관으로서, 언제나 공산당의 정치적 입장을 지지하는 것이 임무이기도 했지만, 그와 더불어 토지개혁, 도로 등의 기간시설 건설, 특정 농작물 장려, 새로운 산업과 광산 개발 등의 주요한 경제적 임무 또한 띠고 있었음(출처: 위키백과, 검색일자: 2017.12.13)

2. 국유기업 직원의 주식 매수 원칙

- 우리사주제 실시대상 국유기업 직원의 범위는 다음과 같음
 - 첫째, 주식을 보유할 수 있는 직원은 기업 내에서 중요한 직책을 맡고 있고, 기업의 경영실적이나 지속적인 발전에 직접적인 영향력을 행사하고 있는 과학연구인력, 경영관리직 인력, 그리고 업무상 핵심 인력이어야 하며 기업과 근로계약을 체결한 사람이어야 함
 - 둘째, 공산당 중앙위원회, 국무원, 지방정부 당 위원회 및 정부의 내부 부서나 조직에 속한 국유기업 임원은 주식을 보유할 수 없음
 - 셋째, 외부이사나 감사(근로자 대표이사 포함)도 주식을 보유할 수 없음
 - 넷째, 직계 존속 중 여러 사람이 동일한 국유기업에서 근무할 경우, 오직 한 사람만 주식을 보유할 수 있음

- 직원의 출자와 관련된 기본 원칙은 다음과 같음
 - 첫째, 실시 대상 국유기업의 직원은 주식을 매수할 때, 현금으로 출자해야 하고, 약정된 기일에 맞추어 규정된 금액을 지불해야 함
 - 둘째, 국가의 관련 법규에 따라, 과학기술 성과를 토대로 출자하여 주식을 매수한 직원은 모든 소유권 증명서를 제출해야 하고 법에 따라 주식을 평가하여 가격을 정해야 하며 정해진 기간 내에 재산권 이전 수속을 밟아야 함
 - 셋째, 상장기업이 우리사주제 시범 실시 국유기업의 주식을 환수하여 우리사주제를 실시하는 경우, 반드시 관련 규정을 따라야 함
 - 넷째, 우리사주제 시범실시 국유기업 및 국유자본 주주는 직원에게 무상으로 주식을 증여해서는 안 되며 주식을 보유한 직원에게 대리 지불, 담보 제공, 대출 등 재무적인 지원을 제공해서도 안 됨
 - 다섯째, 주식을 보유한 직원은 우리사주제 시범실시 국유기업과 업무상 거래하는 다른 기업으로부터 대출이나 융자 지원을 받지 않아야 함

- 주식 가격 결정과 관련된 원칙은 다음과 같음
 - 첫째, 우리사주제 시범실시 국유기업의 직원이 주식을 매수하기 전에 관련 규정에 따라 시범실시 국유기업에 대한 재무감사와 자산평가를 실시해야 함
 - 둘째, 직원의 주식 매수 가격은 승인(비준)되거나 등록된 주당 순자산 평가가치 금액보다 낮지 않아야 함
 - 셋째, 국유지분우위 상장기업의 직원이 보유한 주식 매수 가격은 증권 감독 관련 규정에 따라 확정해야 함

- 직원의 주식 보유 비율과 관련된 원칙은 다음과 같음
 - 첫째, 직원의 주식 보유 비율은 기업 규모, 산업의 특성, 기업 발전 단계 등의 요인을 복합적으로 고려하여 결정해야 함
 - 둘째, 직원이 보유하고 있는 주식의 총량은 원칙적으로 회사 총주식 수량의 30%를 넘지 않아야 하며 단일 직원이 보유할 수 있는 주식의 양은 회사 총주식 수량의 1%를 넘지 않아야 함
 - 셋째, 시범실시 국유기업은 적절한 방법을 강구하여 주식의 일부를 미리 남겨두고 새로이 유입될 인재들에게 사용해야 함
 - 넷째, 국유지분우위 상장기업의 직원 주식 보유 비율 또한 증권 감독 관련 규정에 따라 확정해야 함

- 우리사주제 시범실시 국유기업의 지분 구조 관련 원칙은 다음과 같음
 - 우리사주제도 실시 이후에도 국유자본 주주가 여전히 지분 우위 상태를 유지해야 하고 국유자본 주주의 지분 보유 비율이 기업 총주식 수량의 34% 이상이어야 함

- 지분 보유 방식 관련 원칙은 다음과 같음
 - 지분을 보유하고자 하는 직원은 개인 명의로 직접 지분을 보유할 수도 있고 회사제 기업, 합작형 기업 등의 주식 보유 플랫폼을 통해서도 주식을 보유할 수 있음

4. 국유기업 직원의 주주권 관리

■ 주주권 관리 주체는 다음과 같음

- 직원이 보유한 주식은 일반적으로 주식을 보유한 직원들이 회의 등의 방식을 통해 대표를 선출하거나 기구를 설립하여 관리함
- 직원 주주권 대표나 기구는 관리 규칙을 제정해야 하고 주주의 권리를 행사해야 하며 주식을 보유한 직원들의 합법적인 권리를 보호해줘야 함

■ 지분 거래와 관련된 기본 원칙은 다음과 같음

- 첫째, 우리사주제를 실시할 때에는 반드시 36개월 이상의 매각제한기간⁰⁷을 설정해야 하는데 국유기업이 공식적으로 주식을 발행하기 이전에 이미 주식을 보유하고 있던 직원은 기업이 최초로 주식을 공식 발행할 때 주식을 양도해서는 안 되며 상장일로부터 36개월 이상의 매각제한기간을 수용해야 함
- 둘째, 매각제한기간이 만료된 이후에 국유기업의 이사 및 고위층 임원이 한 해에 이전할 수 있는 주식의 양은 보유하고 있는 총주식 수의 25% 이하여야 함
- 셋째, 주식을 보유하고 있는 직원이 사직, 퇴사, 해고, 사망 등의 이유로 기업을 떠나게 될 때에는 12개월 내에 회사 내 양도를 완료해야 함

■ 주식 배당과 관련된 원칙은 다음과 같음

- 첫째, 우리사주제 시범 실시 대상 국유기업은 주주의 단기적인 수익과 기업의 중장기적인 발전과의 관계를 고려하여 합리적인 이윤분배방식과 배당률을 결정해야 함
- 둘째, 주식을 보유한 직원은 국유자본 주주나 기타 주주들과 동등한 수준의 수익을 할당받아야 하며 국유자본 주주나 기타 주주들보다 더 높은 수익을 할당받아서는

⁰⁷ 중국 <회사법>에 의하면 발기인이 보유한 주식은 회사가 설립된 날로부터 1년 내에 양도할 수 없으며, 회사가 주식을 공개발행하기 전에 이미 발행된 주식은 증권거래소에 상장되어 거래되기 시작한 날로부터 1년 내에는 양도할 수 없다. <증권법>에 의하면 상장회사 이사, 감사, 고위관리임원, 상장회사 주식의 5% 이상의 주식을 보유한 주주가 그 보유한 해당 회사의 주식을 매입한 날로부터 6개월 내에 매도하거나 매도 후 6개월 내에 재매입하여 발생된 수익은 해당 회사 소유로 귀속되고 회사 이사회는 그 수익을 회수하여야 한다. 비유통주 개혁 후에 보호예수 기간이 해제된 A주도 일정 기간 주식매각이 제한된다. (출처: 건홍리서치 중국금융경제사전, 검색일자: 2017.12.17)

안 됨

- 셋째, 실시 대상 국유기업과 국유자본 주주는 기업의 주식을 보유한 직원에게 연도 별 배당 이익을 약속하거나 기본적인 환매 조항을 설정해 주어서는 안 됨



정책동향

2017년 하반기 공공기관 합동채용 방식 확대 도입
공공기관 인사·채용비리 근절 추진계획

04

2017년 하반기 공공기관 합동채용 방식 확대 도입

- (개요) 2017년 하반기 공공기관 신규채용 시 유사업무를 수행하는 공공기관이 동일 날짜에 필기시험을 치르도록 하는 합동채용 방식을 실시함
 - (추진배경) 기존의 일부 공공기관에서 추진하고 있는 합동채용 방식의 긍정적 효과를 확산시키고, 기관별 분산채용 방식으로 인한 과열 경쟁의 부작용을 줄이고자 함
 - (대상) SOC·에너지·정책금융 분야 등 46개 공공기관을 대상으로 7개 분야 총 15개 그룹으로 나누어 실시함
 - (방식) 공공기관 자율참여를 기본원칙으로 하고, 참여기관·추진방식에 있어 수험생들의 다양한 응시기회 보장도 고려함
 - (효과) 일부 수험생의 중복합격을 방지하고 과도한 경쟁률을 완화함으로써 실질적인 채용기회가 확대되고, 구직·채용 비용이 절감될 것으로 기대함

- (추진배경) 기존에 합동채용을 추진한 일부 공공기관에서는 중복합격이 감소되고 채용 비용이 절감되는 등의 긍정적 효과가 나타난 반면, 분산채용 방식은 과열 경쟁으로 인한 사회적 비용이 발생하는 것으로 조사됨
 - (합동채용) 금융·항만분야 등 일부 공공기관에서 추진하고 있는 합동채용 방식은

중복 합격에 따른 연쇄이동 감소, 해당 기관에 대한 선호도가 높은 인력 확보 등의 긍정적 효과가 나타남

- 지난 2006년부터 합동채용을 추진해 온 한국수출입은행, 예금보험공사, 산업은행의 경우 중복합격 감소 등으로 채용 당해 연도의 이직률이 매우 낮은 수준으로 나타남⁰¹

- 올해 상반기 합동채용을 처음 도입한 항만공사도 중복응시가 감소함에 따라 경쟁률이 낮아졌고, 채용비용도 절감되었음⁰²

○ (분산채용) 연중 기관별 분산채용방식은 과도한 응시경쟁 및 중복합격자 연쇄이동으로 인해 수험기간이 장기화되고, 수험비용이 증가하는 등의 사회적 비용이 발생하는 것으로 나타남

- 과열경쟁에 따른 일부 수험생이 다수의 유사기관에 동시 합격하여 교육훈련 이후에 이직함으로써 다른 수험생의 취업기회가 상실되고, 기관에서는 교육훈련 비용의 손실이 발생함

- 355개 공공기관⁰³의 설문조사 결과, 중복합격에 따른 이직자는 '14~'16년간 총 870여명 수준인 것으로 파악됨

■ (대상) 합동채용을 희망하는 총 46개 공공기관을 대상으로 SOC, 에너지, 정책금융, 보건 의료 등 7개 분야 총 15개 그룹으로 나누어 실시됨⁰⁴

○ (대상기관) 공공기관 중 기존에 합동채용을 실시한 8개 기관과 합동채용을 희망하는 38개 기관이 참여할 예정임

- 기존에 합동채용을 실시한 8개 기관은 기업은행, 산업은행, 한국수출입은행, 예금보험공사(이상 정책금융 분야), 부산항만공사, 울산항만공사, 인천항만공사, 여수광양항만공사(이상 SOC 중 항만 분야)임

01 2016년 기준으로 채용 당해 연도 이직률은 한국수출입은행과 예금보험공사가 0.0%, 산업은행은 1.7%임

02 항만공사의 경쟁률은 ('16) 183:1-('17)168:1로 감소

03 해당 공공기관 수는 부설기관을 포함한 수치임

04 분야별 합동채용 참여기관 현황은 붙임1을 참고

- (그룹화) SOC, 에너지, 정책금융, 보건의료, 농림, 환경, 문화예술 등 7개 분야로 나누어 합동채용을 실시함
 - SOC 분야는 공항, 철도, 도로, 항만으로 세분화되고, 에너지 분야는 전기, 발전 등 4개 그룹으로 구분됨
 - 이미 추진 중인 정책금융 분야는 기존의 4개 기관 외에 6개 기관이 추가로 참여하여 2개 그룹으로 나누어 실시됨

- (방식) 공공기관이 자율참여하는 것을 기본원칙으로 하며 합동채용을 확대 시행하는 첫 해임을 감안하여 참여기관·추진방식에 있어 수험생들의 다양한 응시기회 보장도 고려함
 - (기본원칙) 공공기관의 자율참여를 기본 원칙으로 하고, 올해 이미 채용일정을 공정한 기관과 소규모 채용 기관 등은 제외함
 - 기획재정부는 기관들의 참여의사를 파악하여 유형별 그룹을 제시하고, 주무부처 및 공공기관은 자율적으로 참여 여부를 결정함
 - (기회축소 방지) 수험생의 응시 기회가 급격히 축소되는 것을 방지하기 위해 그룹별 시험일을 달리하는 한편, 230여개의 대다수 공공기관은 개별채용을 진행함
 - 이공계생들이 주로 응시하는 SOC, 에너지 분야의 경우 급격한 응시 기회 축소를 방지하기 위해 4개 그룹으로 나누어 시험을 실시함

- (효과) 수험생은 불필요한 경쟁률 감소와 중복합격 방지로 실질적인 채용기회가 늘어나고, 공공기관은 합격 후 입사포기·이직 등에 따른 인력운영의 차질을 방지할 수 있음
 - (수험생 입장) 일부 응시자의 중복합격 방지 및 불필요한 경쟁률 감소로 대다수의 구직자들에게 실질적인 채용기회를 확대하고, 수험기간의 장기화 등으로 인한 사회적 비용이 절감될 것으로 전망됨
 - 적성과 선호에 맞춰 소신있게 기관을 선택하는 구직문화를 조성하여 업무 만족도 제고, 이직률 감소 효과를 기대함
 - (공공기관 입장) 기관선호도가 높은 인재를 선발하여 합격 후 입사포기·이직 등에 따른 인력운영 차질도 방지될 것으로 보임

- 기관별 분산채용에 따른 시험감독 및 고사장 대여, 홍보비 등의 행정비용의 절감이 가능할 것으로 예상됨

출 처

- 기획재정부, 「2017년 하반기 공공기관 “합동채용” 방식 확대 도입」 2017.9.7.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOsf_000000000010605&menuNo=4010100(검색일자: 2017.9.30.)

* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

공공기관 인사·채용비리 근절 추진계획

- (개요) 기획재정부는 '17.10.27일 공공기관 채용비리 관련 관계 장관 긴급간담회를 통해 「공공기관 인사·채용비리 근절 추진계획」에 대해 심도있게 논의하고, 이후 이행점검을 실시하였음
 - (추진배경) 최근 감사원 감사와 언론 등을 통해 밝혀진 채용비리 사건에 대해 기존의 개별적 사후 대응 방식만으로 비리를 근절하기에 역부족
 - (방식) 채용절차 전반을 원점 재검토하여 채용비리 적발 시 원스트라이크 아웃제(One-Strike-Out)⁰¹를 도입하는 등의 무관용 원칙을 확립함
 - (운영체계) 공공기관 채용비리 특별대책본부를 한시적으로 구성하고, 상시 모니터링을 위한 채용비리 신고센터를 개설함
 - (계획) 공공기관 채용비리 전수조사를 실시한 후, 점검이 미진한 부분은 관계부처 합동 심층조사를 통해 보완하여 종합대책을 마련할 계획임

⁰¹ 채용비리가 적발되었을 때, 관련 임직원의 해임·파면을 원칙화함

- (추진배경) 공공기관의 공정한 채용을 위해 그간의 제도 개선 등의 노력에도 불구하고 일부 기관에서 발생한 채용비리는 사안이 중대하며 신속한 대처가 필요함
 - (실태) 감사원 감사 및 언론 등을 통해 밝혀진 채용비리 중 검찰조사가 진행 중인 기관만 10개 이상이고, 비리 유형도 다양한 형태로 나타남
 - (제도 개선 필요) 개별 채용비리 사건에 대한 기존의 사후약방문식의 대응이 아닌 채용절차 전반을 원점 재검토하여 선제적으로 비리 가능성을 원천 차단할 필요가 있음

- (방식) 무관용 원칙에 따라 비리가 연루된 경우 원스트라이크 아웃제를 도입하고, 채용비리 연루 임직원에 대한 제도를 정비함
 - (원칙) 공공부문 인사비리에 대해서 ‘무관용 원칙’으로 대응함
 - 인사관련 서류는 보존 연한과 무관하게 조사가 마무리되는 시점까지 보존하도록 함
 - 주무부처는 산하 공공기관 전체를 대상으로 하여 과거 5년간의 채용업무 전반을 조사하고, 비리 제보가 접수되면 기간과 무관하게 철저하게 조사함
 - (심층조사 실시) 비리가 접수된 기관에 대해서는 기획재정부·국민권익위·국무조정실·경찰청 등의 관계부처 합동으로 강화된 추가점검을 실시함
 - 조사 결과 비리 개연성이 농후하다고 판단되면 즉시 감사원 감사 또는 검찰 수사를 의뢰함
 - (관련자 제재) 비리 관련자는 원스트라이크 아웃제를 도입하여, 철저한 진상규명을 바탕으로 비리행위에 대해서 엄중 제재를 즉각 시행함
 - 비리 연루자는 직급과 보직에 관계없이 업무에서 즉시 배제시키고, 해임 등 중징계를 원칙으로 무거운 처벌을 부과함
 - 비리 연루 개인 및 기관은 성과급을 환수하고, 인사비리 청탁자는 실명신분을 공개함
 - 비리 관련 채용자는 퇴출을 원칙으로 하되 기관장 책임하에 소명되는 경우 예외적으로 구제함
 - (제도 정비) 채용비리 연루 임직원에 대한 직무정지 근거 신설, 해임 등 제재 근거 명

확화, 기관장·감사의 연대책임 부과 등 제도를 정비함

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 및 관련 지침을 신속하게 재정비함
- 공공기관 인사감사 근거 신설, 채용 후 1~2개월 내에 내부감사 실시 의무화, 향후 5년간 채용비리 관련자 공공부문 입사지원 박탈 등을 개선함

■ (운영 체계) 관계부처 합동으로 ‘채용비리 특별대책본부’를 한시적으로 구성·운영하고, 상시적으로는 ‘채용비리 신고센터’를 개설함

- (특별대책본부) 한시적으로 주무부처 전수조사, 이행상황 점검, 종합대책 수립, 신고센터 운영 등을 수행함
- (채용비리 신고센터) 상시 감시 체계 구축을 위해 국민권익위·경찰청 등에 채용비리 신고센터를 설치함

■ (추진 계획) 전체 공공기관을 대상으로 채용실태 특별점검을 실시하고, 12월말에는 공공기관 채용비리 근절을 위한 종합대책을 마련할 계획임

- (채용실태 특별점검) 11월말까지 채용비리 점검 관련 전수조사를 철저히 추진하여 완료함
- (지방공공기관·공직유관단체) 지방공공기관 및 공직유관단체에 대해서도 정부공공기관과 동일한 기준에 따라 추진하고, 전수조사는 행전안전부 및 국민권익위에서 수립하는 상세 조사계획에 따라 확정·추진할 예정임
- (종합대책 마련) 점검이 미진한 부분은 관계부처 합동 심층조사를 통해 보완하여 12월말 공공기관 채용비리 근절을 위한 종합대책을 마련하고자 함

출 처

- 기획재정부, 「공공기관 채용비리 관련 관계부처 특별점검 회의 개최」 2017.10.11.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000011057&menuNo=4010100(검색일자: 2017.11.30.)
- 기획재정부, 「공공기관 채용비리 관련 관계장관 긴급 간담회 개최」 2017.10.27.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000011412&menuNo=4010100(검색일자: 2017.11.30.)
- 기획재정부, 「[보도참고]공공기관 채용비리 관련 관계장관 긴급 발표문」 2017.10.27.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000011413&menuNo=4010100(검색일자:2017.11.30.)
- 기획재정부, 「[보도참고]지방공공기관 및 공직유관단체 인사, 채용비리 조사 관련 참고자료」 2017.10.27.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000011443&menuNo=4010100(검색일자: 2017.11.30.)
- 기획재정부, 「공공기관 채용비리 전수조사 이행점검을 위한 관계부처 회의 개최」 2017.11.20.
http://mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000011837&menuNo=4010100(검색일자: 2017.11.30.)

* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.



소통의장

기관장 인터뷰

한국양성평등교육진흥원 | 민무숙 원장

전문가 좌담회

공공기관 경영평가제도 개편 관련 이슈와 과제

05



양성평등한 사회기반을 조성한다!

민무숙 원장 | 한국양성평등교육진흥원

■ 일시

2017.10.27

■ 장소

한국양성평등교육진흥원 원장실
(서울시 은평구 소재)

■ 진행

조임곤 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정리

박화영 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 지원

신원준 KIPF 공공기관연구센터 정부청년인턴

■ 학력

1977. 2. 정신여자고등학교 졸업

1981. 2. 이화여자대학교 영문학 졸업

1984. 7. 서울대학교 교육사회학 석사 졸업

1991. 1. 일리노이대 교육사회학 박사 졸업

■ 경력

1995. ~ 2006. 한국여성정책연구원 연구위원(교육연구부장 역임)

2006. ~ 2008. 여성가족부 여성인력기획관(개방형)

2008. ~ 2014. 한국여성정책연구원 선임연구위원

(기획조정실장, 평등인력정책실장 역임)

2014. ~ 2015. 대통령비서실 여성가족비서관

2016. ~ 2017. 경찰청 경찰위원회 위원

2016. ~ 2017. 국방부 정책자문위원회 위원

2016. 1. ~ 현재 제7대 한국양성평등교육진흥원 원장

금번 [기관장인터뷰(제57호)]에서는 한국양성평등교육진흥원
민무숙 원장님과의 인터뷰를 담았음

Q. 한국양성평등교육진흥원은 무엇을 하는 기관인지, 먼저 한국양성평등교육진흥원의 기능, 역할 및 주요 사업에 대한 소개 부탁드립니다.



A. 2003년 개원한 한국양성평등교육진흥원은 우리 사회의 양성평등 가치를 확산하고 남녀 모두가 행복한 사회를 실현하고자 교육 및 진흥·네트워크사업을 수행하는 여성가족부 산하 공공기관이다.

한국양성평등교육진흥원은 작년 말, 핵심사업인 교육사업 측면에서 ‘공감콘텐츠’와 ‘맞춤서비스’로 양성평등 교육의 허브가 된다! 라는 비전을 새로이 선포하며 교육의 질을 높이는 데 박차를 가하고 있다.

교육사업 중 가장 중요한 업무는 국가·지자체 공무원 등을 대상으로 성인지 교육을 실시하는 것이다. 성인지 교육이란 양성평등 교육, 특정 성별에게 불평등이 발생하지 않도록 여성과 남성에게 미치는 영향을 인식·반영하는 능력을 증진시키는 교육을 말한다.

한국양성평등교육진흥원은 공무원들이 정책을 수립하고 집행할 때 성별로 인한 차별요소가 발생하지 않는지 사전에 점검하여, 보다 양성평등한 정책이 수립되고 국가적으로 확산될 수 있도록 하는 것을 목표로 한다.

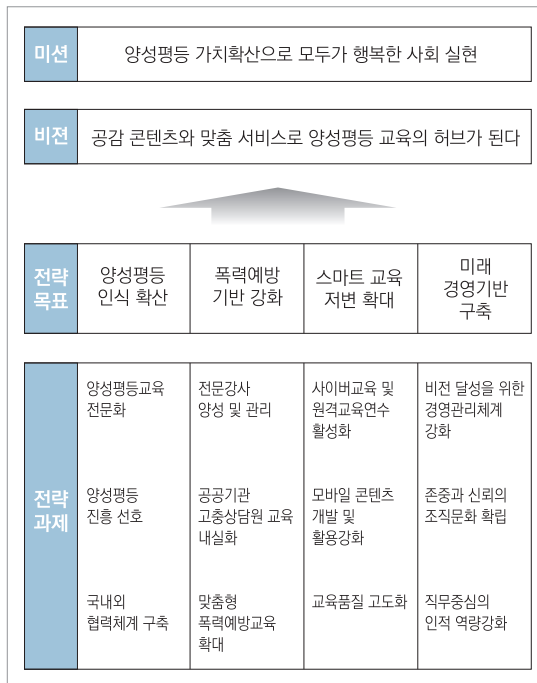
그리고 양성평등 관점에 기반을 둔 4대 폭력예방 교육을 위해 3천명에 이르는 전문 강사를 양성하고 이들을 통한 대국민 교육을 통해 우리 사회의 남녀 차별적 인식과 관행 개선 및 안전하고 건강한 시민사회를 만드는 데 주력하고 있으며, 사회 전반의 양성평등 인식·문화 확산을 위해 온라인교육, 모바일 콘텐츠 배포, 양성평등 미디어 환경 조성 등 활발한 진흥사업을 실시하고 있다.

이와 더불어 여성인재 육성과 역량 강화를 위한 여성인재 아카데미 운영·여성인재풀(pool) 확충사업과 함께, 여성의 역사 복원을 통해 남녀 간 균형 잡힌 역사관 형성 및 우리 사회 양성평등 실현에 기여할 국립여성사전시관 또한 운영 중에 있다.

Q. 원장님께서 취임하신 지 1년 9개월이 지났다. 그간의 자평과 함께 취임 후 기관이 달라진 점이 무엇인지 궁금하다.

A. 2015년 발효된 「양성평등기본법」에 이어 2016년부터 시행된 UN의 2030 지속가능개발목표(Sustainable Development Goals: SDGs)에 따르면, 양성평등(Gender equality)은 어느 특정 국가만의 노력이 아닌 전 세계적으로 함께 노력하여 해결해야 하는 시대적 과제로 급부상하고 있다.

〈한국양성평등교육진흥원 전략체계〉



“양성평등한 사회기반을 조성한다”는 본원의 사명을 달성하기 위해 취임 후, 직원 스스로 수동적 교육실행자가 아닌 능동적 교육마케터로서 국내 유일 젠더(gender)교육 허브기관의 구성원으로 자리매김할 수 있도록 지속적 동기를 부여하는 한편, 제1의 고객인 직원들의 사기를 높이며 각 직군별·직급별 교육훈련 프로그램 세부화⁰¹를 통해 맞춤형 역량개발 및 전문성 향상을 위한 지속적인 노력을 전개하고 있다.

⁰¹ 실·부장급(고위직관리자교육), 팀장급(리더십교육), 직원급(젠더아카데미), 교수직(콜로키움·피어코칭)등

“ 한국양성평등교육진흥원은 국내유일 젠더(gender)교육 허브기관으로, 직원들 스스로 능동적 교육마케터로서의 역량을 심분 발휘할 수 있도록 지속적인 노력을 전개하고 있다. ”

또한, 한국양성평등교육진흥원은 국내외 외부기관과의 협업을 통해 양성평등문화 확산 및 여성인재 양성에 대외적으로 성과를 낼 수 있도록 노력하고 있다. 이를 위해 기관이 주최하는 각종 세미나·포럼 등을 통해 공공기관·협회·기업·학계 등을 대표하는 지도자와의 네트워크를 구축하고, 다양한 외부기관들과의 MOU 체결 및 후속 프로그램들을 공동 기획·실행함으로써 양성평등가치의 공유·확산 노력을 꾸준히 전개하고 있다.

국내에서는 매 분기마다 개최되는 ‘포럼 본(forum BORN)’이라는 네트워크의 장을 통해 사회 각계각층 지도자들⁰²로 하여금 양성평등 정책·이슈 등을 정기적으로 공유·확산하는 한편, 국방전직교육원, 경찰교육원, 한국공인노무사회, 대한약사회, 한국여자의사회, 한국대학교육협의회, 서울대학교 등 6개 대학(여성학 과정), 학교법인 한국폴리텍, KBS 인재개발원 등 다양한 기관들과의 MOU 체결을 통해 양성평등·폭력예방교육 및 여성리더 양성 지원 등의 후속 사업들을 활발히 추진하고 있다.

국제적으로는 매년 개최되는 국제심포지엄을 국제적 현안 공유 및 네트워킹의 장으로 활용하는 한편, 베트남여성아카데미, 국제노동기구 국제교육원(ITCILO)과의 MOU체결 및 교육프로그램 협력 등을 추진하고 있으며, 금년 초에는 주한 EU대표부와 공동기획하에 최근 심화되고 있는 ‘온라인 젠더폭력’ 근절을 위한 전문가 워크숍을 개최하여 글로벌 이슈에 대한 관심 환기 및 인식 확산의 계기를 마련한 바 있다. 또한 UN Women, 아태지역 전문가들과 함께 한 2017 국제심포지엄에서는 여성 리더십의 미래를 조망하는 열린 토론의 장을 마련하여, 양성평등교육 허브기관으로서의 사명과 사회적 책임을 국제적으로도

02 남성참여자 비율의 꾸준한 증가로 참여자의 남성성비가 40%에 근접하였으며, 남성참여행동단 ‘성평등보이스’ 탄생의 기반이 됨

충실히 수행하고 있다.

이렇듯 한국양성평등교육진흥원이 지니고 있는 교육(software)·강사(humanware) 등 고유자원이 국내외 유관기관의 사회적 생산기반(infrastructure)·네트워크(network) 등과 결합하여 시너지를 창출함으로써, 궁극적으로는 국내뿐만이 아닌 전 세계적으로 양성평등 가치와 이념의 전파·확산을 위해 노력하고 있다.

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

A. 2017년의 경우 2016년의 초기 성과를 심화시켜 더욱 내실을 기하는 한 해를 만들어가고 있으며, 이를 위해 우선 양성평등·폭력예방교육의 허브기관으로서 교육의 질을 높이기 위한 ‘교육프로그램 및 콘텐츠 R&D’를 전사적 차원에서 추진하고 있다. 이와 관련하여 작년 하반기 신설된 연구개발센터를 중심으로, 올 한 해 많은 예산을 투입하여 수준 높은 교육프로그램과 교육콘텐츠 개발에 힘을 쏟고 있으며, 대표적 사례로 양성평등 교육효과 측정 연구 등 전사적 차원의 품질관리 활동을 강화하고 있다.

교육에 있어서는 양성평등 교육·전문강사 양성교육 외에도 대학가 등 사회 곳곳에서 많은 문제를 야기하는 성희롱·성폭력·가정폭력 등 젠더폭력문제를 근절하기 위하여, 성인지적 관점을 확고히 갖춘 전문강사 파견을 통해 100여개 대학 신입생 오리엔테이션 등 찾아가는 폭력예방교육을 확대 실시하고 있다.⁰³

또한 여성리더십을 제고하기 위한 목표로 추진하고 있는 여성인재아카데미 교육도 금년부터는 신규 재직자→중간관리자→고위간부직군의 단계별 체계화 및 심화프로그램을 개발하여 전국 여성 7,000명을 대상으로 맞춤형 서비스를 제공하고 있다.

2015년부터 3년째 진행된 모바일 콘텐츠 제작·보급사업의 경우, 지난 9월 ‘양성평등 콘텐츠 전국공모전’을 신규 개최함으로써 일반국민의 손에서 탄생한 총 56편의 공감 콘텐츠를 배포·확산하는 성과를 보였으며, 해마다 200편에 이르는 신규콘텐츠가 탑재된 ‘양

⁰³ 이와 관련하여 도서벽지·산간오지 등 교육 혜택을 받기 어려운 곳에 ‘지역 맞춤형 기획프로그램’을 강화하는 등 우리나라의 성인지 수준을 높이기 위한 대국민 폭력예방교육 확대 실시에 주력하고자 함

성평등미디어' 플랫폼은 2017년 9월 현재 누적 조회 수 100만회를 돌파하였다. 또한 기관 블로그·페이스북 등 SNS채널과 함께 명실상부한 양성평등 콘텐츠 허브로서 '수요자 맞춤형' 서비스 제공에 큰 기여를 한 결과, 얼마 전 개최된 2017 대한민국 SNS대상에서 '올해의 페이스북 대상'을 수상하는 영예를 안기도 하였다.

향후 양성평등의 실천 단계에서 가장 중요한 것은 바로 '거버넌스'로서 정부 혹은 시민단체 등 각각의 단독 주체만으로는 양성평등 관련 여러 가지 복잡한 문제들을 풀어갈 수 없을 것이라 생각한다. 이를 위해 전략집단(정책 기획·감사·모니터링 등)을 기획 발굴하여 성인지 교육을 확대하는 한편, 기존 개도국 중심의 국외교육 및 국제협력의 범위를 보다 확장하여 주한 EU 대표부 및 국제노동기구(ILO) 등과 공동세미나 진행, 협약·협력 사업을 추진함으로써 한국의 양성평등정책 위상을 높여나가고자 한다.

실질적 성평등 실현을 위해 무엇보다 필요한 것은 기존에 접하지 못한 다른 분야로부터의 '참여와 협력'이라 생각하며, 이제까지는 주로 여성들이 양성평등 문제를 제기하고 이슈를 이끌어왔다면, 앞으로는 남성집단(성평등 보이스 확장)의 적극적 참여·지지를 기반으로 남녀 간 인식의 차이를 좁혀나가기 위한 '공감대 형성'과 '진정한 연대'를 구축해나가는 것이 기관의 또 다른 목표이다.

Q. 기관의 교육(양성평등, 폭력예방 등)과 관련한 주요 활동에 대해서도 설명 부탁드립니다.

A. 첫 번째로 한국양성평등교육진흥원은 기관 대표 교육이라 할 수 있는 공무원 대상 성인지 및 성별영향분석평가 관련 브랜드 교육프로그램 개발에 심혈을 기울이고 있다. 이러한 교육의 경우 학습자가 업무와 일상의 현장에서 경험할 수 있는 스토리를 중심으로 직관적·자기성찰적 학습동기를 가질 수 있도록 '참여형' 교육콘텐츠로 구성되어 있으며, 교육을 통한 성인지적 인식변화를 측정하기 위해 교육 전·후 성인지 척도분석을 실시하여 대상별 맞춤형 교육프로그램 업그레이드에 적용하고 있다.

두 번째로 4대 폭력(성폭력·성희롱·성매매·가정폭력)을 중심으로 ① 폭력예방교육 전문강사 양성 정규과정 ② 전문분야 맞춤형 폭력예방교육 강사풀(pool) 양성에 다각적

노력을 투입하고 있다. 전문강사 양성에 있어서도 전문성 강화 특화교육프로그램 및 다양한 교육기법과 측정·환류기법 적용으로 교육의 품질 향상에 주력하고 있으며, 성인지성에 대한 깊은 이해, 젠더차별 문제에 대한 폭넓은 지식과 더불어, 4단계 교육과정을 통해 실천 강의현장에 최적화된 강의안·대응력을 갖춘 전문강사로 양성하고 있다. 이렇게 양성된 전문강사들은 국가기관 및 지자체, 학교, 공직유관단체 등 공공부문과 ‘찾아가는 폭력예방교육’ 사업 등을 통해 일반국민을 직접 대상으로 양성평등교육과 폭력예방교육을 실시한다.

세 번째로는 공공기관 성희롱 고충상담원 교육을 실시하고 있음을 강조하고 싶다. 모든 공공기관은 여성가족부 지침에 의거 2명(남성, 여성)의 성희롱 고충상담원을 배치하고 교육을 받도록 해야 하는 의무가 있는 만큼 이는 정책적으로도 중요한 사안이다. 특히 올해부터는 고충상담원의 담당영역이 ‘성희롱’을 넘어 ‘성폭력’까지 확대됨으로써 성평등한 문화 조성의 실질적 파트너로서 그 중요성이 한층 더 높아지고 있으며, 이에 따라 한국양성평등교육진흥원은 고충상담원의 체계적 교육을 통해 상담원 실무역량 강화 및 폭력예방에 기여하고 있다. 교육내용으로는 성인지 감수성, 성평등한 조직문화 조성, 성희롱(성폭력) 관련법령·사례분석, 성희롱(성폭력) 고충상담 실제, 성희롱(성폭력) 사례 역할훈련, 직장 내 성희롱 자율적 처리 절차, 상담기법 습득·역할실습 등으로 구성되어 있다. 향후 공공기관들의 많은 관심과 참여를 부탁드립니다.

“ 한국양성평등교육진흥원은 공공기관 성희롱 고충상담원을 대상으로 실무역량 강화 및 성폭력예방에 기여하고자 ‘공공기관 성희롱 고충상담원 교육’을 체계적으로 실시하고 있다.

”

Q. 최근 글로벌 컨설팅회사 맥킨지가 발간한 ‘여성문제 2007~2017’ 보고서에 따르면, 한국의 ‘사회 성평등지수’는 0.7로 주요 아시아 11개국 가운데 두 번째로 높다고 밝혔으나, ‘일성평등지수’는 0.38로 11개국 가운데 꼴찌로 나타났다고 한다. 이는 법과 제도상으로는 남녀평등이 이뤄졌지만 직장 내에서는 여전히 성차별이 만연해 있다는 의미로 해석된다. 이를 위해 근본적으로 무엇이 바뀌어야 된다고 생각하는가?

A. ‘기업 내 성평등’은 글로벌 트렌드이다. 얼마 전 방한한 크리스틴 라가르드 IMF 총재는 아시아 국가들의 고령화 문제 해결을 위한 방안으로 ‘여성노동인구 비율 증가’를 제시하면서, 한국의 경우 노동시장 성별 격차가 줄어들면 국내총생산(GDP)이 10%까지 증가함을 강조했다.

그는 또한 “IMF가 유럽 34개국 기업 200만개를 대상으로 조사한 바에 따르면, 기업이 이사회에 1명 이상의 여성 임원을 추가할 경우 기업의 총자산이익률(ROA)을 8~13bp 높일 수 있다”는 말도 덧붙였다.

실리콘밸리 150대 기업의 경우를 보면 여성 이사 비율이 1996년 2.1%에서 2016년 14.1%로 꾸준히 증가하는 추세⁰⁴이며, 최근 사회적 책임투자(SRI)와 더불어 기업의 비재무적 요소를 고려하는 WESG⁰⁵펀드 등 관련하여 유럽·북미, 일본 등에서는 여성중심 기업에 활발한 장기투자가 이루어지는 고무적 흐름이 나타나고 있다.

특히 일본의 경우 지난 3월, 우리나라 국민연금과 유사한 공적연금(1,200조원 규모)에서 여성 친화적 기업에 향후 10조원 이상의 투자계획을 발표하는 등 같은 아시아권에서도 차별화되는 행보가 주목되고 있다.

우리나라의 경우 1987년 제정된 「남녀고용평등법」이 여러 차례 개정을 거쳐 「남녀고용평등과 일·가정 양립 지원에 관한 법률」에 이르면서 고용 상 남녀의 평등한 기회보장 및 대우, 여성의 직업능력 개발 및 고용 촉진, 적극적 고용개선조치, 모성 보호, 일·가정 양립 지원 등의 내용체계를 완비하였다.

04 반면, 우리나라 기업 이사회 여성임원비율은 2.4%로 아태지역 20개국 중 최하위 수준으로 나타남(출처: 2017 아시아·태평양 지역 여성 이사회 임원보고서).

05 Women/Environment/Social/Corporate Governance 등 4가지 핵심요소의 머리글자를 인용

이렇듯 제도적으로는 매우 높은 수준의 성취를 이룬 반면, 한국사회 가부장제 문화 특유의 성별 고정관념 및 조직 내 성별 역할분리 현상이 여전히 직장 내에 강하게 자리 잡아 조직문화를 형성하는 까닭에, 기업 조직과 사회의 이러한 성별 고정관념들은 남녀 모두에게 부담을 지우며 전체 국가 생산성 측면에서도 큰 손실로 나타나고 있다는 것이 문제이다.

양성평등이란 결국 남성과 여성, 어느 한 성별에게만 국한된 문제가 아니며 남녀를 넘어 우리 모두가 더 평등하게, 나답게, 행복하게 살아가기 위해 반드시 필요한 ‘인권 지향적 가치’로서 지속적인 교육과 의식 개선, 문화 확산을 필요로 한다.

이를 위해서는 공공·민간분야 기관(기업)의 장(CEO)과 간부진들의 인식 개선이 무엇보다

선행되어야 하며, 그 후엔 조직 시스템에 기반을 둔 실행이 중요하다.

특히 사회적으로 많은 문제가 되고 있는 ‘직장 내 성희롱’은 성별 고정관념 및 편견이 강해 불평등한 성별 권력구조를 이루고 있는 조직 내에서 발생하기 쉬운 사건으로, 성적 자기결정권 및 인간



으로서의 존엄을 침해하는 성폭력의 특성에 더하여 근로자의 일할 권리마저 침해하는 중요한 문제이다.

이는 단지 개인 간 우발적인 사건사고가 아니라 우월적 지위와 권력을 이용한 ‘노동현장에서의 성차별’이라는 구조적인 문제로서, 그 근본 해결을 위해서는 건전하고 성평등한 조직문화가 내부에 안착될 수 있도록 전사적 참여에 기반한 조직문화 개선 및 시스템의 구축이 병행되어야 한다.

Q. 양성평등초콜릿을 만든 이유와, '성평등, 달(콤)성(평등)UP!!'이라는 캠페인에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 많은 사람들(특히 남성들)을 만나다보면 '이 정도면 여성의 권리가 충분한 거 아니냐, 양성평등 이룬 것이 아니냐'고들 하면서 '역차별' 등 이슈를 제기하는 경우도 종종 접하게 된다. 하지만 이는 극히 일부의 현상을 통해 바라본 '착시'로서 우리 사회 각 부문별 성평등의 현 위치를 조명해보면 그 현실이 여실히 드러난다.

매년 여성가족부에서 우리 사회의 성평등 수준을 측정하여 발표하는 '국가성평등보고서(2016)'에 따르면, '종합 성평등지수'는 100점 만점에 70.1점으로 절대 높다고 할 수 없는 수치이며 하위부문 간 편차가 큰 실질적 문제점 또한 나타나고 있다.⁰⁶

양성평등초콜릿은 상기 지수들 가운데 의미 있는 5가지(전체·가족·안전·보건·의사결정)를 선정 후, 양평원 CI 기반 5가지 색상과 디자인에 5가지 맛을 가미한 5종 초콜릿 세트로 구성된 아이디어 제품이다.

남·녀간 격차 수준에 따라 수치가 달라지는 각 지수 특성을 반영하여 두 개의 초콜릿 바(Chocolate bar) 중 여성비율에 해당하는 위쪽 바의 길이·색상·맛이 각 지수와 연계하



⁰⁶ 세부 하위지수 7가지를 더 살펴보면 가족(70.0), 안전(55.4), 보건(95.4), 의사결정(25.4), 경제활동(71.5), 교육(93.4), 문화(87.1)로서, 이 중 보건·교육·문화 쪽은 전체 지수를 상회하는 반면 안전, 특히 의사결정은 매우 낮은 수치에 머무르고 있어 부문 간 격차와 불균형이 심화되어 있음

여 5가지로 간결하게 표현되어 있다.

초콜릿 패키지에는 각 부문별 “○○성평등 지수 개선에 참여해주세요”라는 메시지를 넣어, 사람들에게 감각적·직관적으로 성평등에 대한 관심을 일깨우는 캠페인 매체로서의 기능을 수행하고 있는데, “서로 다른 두 개의 초콜릿 바 길이가 같아지도록(달콤한 성평등이 이루어질 수 있도록) 우리 모두 동참하자”라는 취지로 “성평등, 달(콤)성(평등) UP~!!”이라는 캠페인을 함께 전개하고 있다.

최근 양성평등 관련 교육·행사 시 참가자들에게 이 초콜릿을 나누어주며 캠페인 취지를 공유하고 있는데, 다양각색의 반응 가운데 특히 의사결정지수 초콜릿(25.4점으로 초콜릿 길이가 가장 짧음)을 받게 된 남성분들의 경우 성평등 수준을 더욱 높여야한다는 데 적극 공감하고 있다.

현 정부는 출범과 더불어 내각 여성비율 30% 달성 등 여러모로 이전과는 달라진 모습을 보여주고 있어, 올해 말 기준 지수를 토대로 제작될 내년 초콜릿 모습은 어떻게 변하게 될지 사뭇 기대가 된다.

이렇듯 디자인 및 캠페인 매체로서의 우수성을 선보인 양성평등초콜릿은 국내에서의 호평뿐만 아니라 최근 부산·리스본 등 국제광고제에서 연이어 좋은 소식들(7개 부문 결선작 진출, 브론즈상 수상 등)을 전했으며 해외에서의 관심과 반향을 불러일으키고 있으며, 한국양성평등교육진흥원은 ‘성평등’이라는 인류 보편의 가치를 통해 세계 속 양성평등 허브로 자리 잡기 위한 더 높은 꿈을 향해 노력을 계속해나갈 것이다.

Q. 최근 국회에서는 「남녀고용평등과 일·가정 양립지원에 관한 법률 개정안」(숙칭 김지영 법)이 발의되었다고 한다. 해당 법안에는 동일임금 근로자의 임금격차 해소, 남성 근로자의 출산휴가 및 육아휴직 신청을 적극 권장하는 노력조항을 신설하는 내용이 담겼는데, 남자가 모두 행복한 양성평등 사회실현을 이루기 위해 필요한 것은 무엇이 있을지 이와 관련한 원장님의 의견을 듣고 싶다.

A. 여성친화적 평등 지향의 스웨덴이나 자유주의 노동시장 지향의 미국 등과 달리 우리나라는 전통적으로 높은 ‘가족지향 가치’를 갖다 보니, 남성은 ‘생계부양자’, 여성은 ‘가족 돌

봄 전담자'로서 가족을 유지하기 위한 기능 분배 및 성별 유형화(sex typing)가 사회적으로 고착화되어 있다.

여성이 노동시장에 위치하는 과정에서 성별뿐만 아니라 혼인 여부 및 자녀의 수까지도 중요한 영향을 미치고, 여성의 경제활동이 부차적인 것으로 인식되는 '가족지향 가치' 안에서는 여성들의 진출 분야, 직무가 일정 범위 내로 제한되는 '성별분업' 및 조직 내 일정 수준 이상으로 올라갈 수 없는 '유리천장' 문제까지 더해져, 노동시장에서 여성인력의 가치는 계속적으로 저평가되어 온 상황이다.

남성들의 경우에도 'OECD 최장 근로시간'(2015년 기준 2,113시간)의 팍팍한 현실 속에서 생계부양자로서의 과도한 부담을 짊어진 채, 반복적 야근·주말근무 및 스트레스에 시달리며 의도치 않게 '가족 내 주변인'으로 전락하고 있다.

이에 육아·가사참여의 기회에서 자연스레 멀어지는 것뿐만 아니라 '남성 육아휴직' 등 법적으로 보장된 제도의 활용조차 스스로 말하기 어려운 경직된 사회적 분위기에 직면하고 있는 것이 현실이다.

제도의 발전과 더불어 중요한 것은 '인식의 전환'이라 생각한다. 성평등을 위해 이제까지 우리 사회가 갖추어 온 정책·제도는 어느 나라와 비교해도 뒤처지지 않는 수준이나, 현실에서 제도를 활용하는 경우에는 '엄마벌칙(mommy penalty)'이나 '사내 눈치법' 등 사회적 분위기와 조직 내 시선 등 보이지 않는 제약들이 작동하고 있다.

남녀가 모두 행복한 양성평등 사회실현을 위해서는 좋은 정책·제도의 도입과 더불어 현실에서의 인식 변화가 병행되어야 한다. 이를 위해서, '생계부양자-가사책임자'로 남성과 여성의 역할·기능을 분류하는 성별구도의 변화가 이루어져야 하며, 남성과 여성 모두 스스로를 옹아매고 규정짓는 '젠더박스(Gender Box)'를 과감히 벗어던져야 한다.

사회구성원들로 하여금 이러한 인식의 변화를 이끌어내기 위해 필요한 것이 바로 지속적인 교육 및 다양한 인식개선사업이라 할 수 있다. 일례로 우리 기관에서는 성별 고정관념으로 고착화된 '노동시장에서의 경제적 성 격차'라는 개념을 시각적으로 구현한 입체포스터를 활용하여, 온-오프라인 공익캠페인 전개로 더욱 많은 사람들의 인식 변화를 이끌어내고 있다.

이렇듯 앞서 살펴본 교육활동에 이어지는 다양한 인식개선사업들을 통해 궁극적으로는

우리 기관이 추구하는 행복한 양성평등사회에 한걸음 더 다가설 수 있으리라 기대한다.

Q. 원장님은 한국여성정책연구원 선임연구위원, 여성가족부 여성인력기획관, 대통령비서실 여성가족 비서관 등 연구자, 행정가, 정책기획자 등 다양한 경로를 거쳐 제7대 한국양성평등교육진흥원 원장으로 취임하셨다. 이러한 다양한 경험들이 원장직을 수행하는 데 어떠한 도움이 되는지, 그리고 원장님의 경영철학과 비전이 궁금하다.

A. 다양한 경험과 많은 생각들을 거치며 깨달은 점은 마하트마 간디의 말처럼 “사회에서 보고 싶은 변화가 있다면 너 자신이 그 변화를 이끌어라”라는 것이다.

개인적·학문적으로 다양한 경험을 통해 사회 불평등 문제에 자연스럽게 이끌리게 되었고, 그 정점에는 여성으로서 겪는 불평등한 사회현실이 있음을 깨닫게 되었다. 마찬가지로 많은 여성들이 교육을 받는 시기에는 크게 차별의 경험을 갖지 못하지만 사회에 진입하면서 이후 여러 생애 사건을 통해 사회 구조적인 문제에 눈을 뜨게 되는 과정을 경험하게 되었다.

“ 보고 싶은 변화가 있다면, 그 변화를 이끌어라 ”

개인적으로는 이러한 ‘구조적 문제’를 해결하기 위한 여러 방안을 도출·시행한 바 있는데, 정책연구자로서 문제를 진단하고 해결책을 제안함으로써 중요한 제도의 기틀을 마련하기도 하였고, 여성가족부나 청와대라는 정책현장에서는 법안을 만들거나 정책을 조정하면서 많은 여성들의 삶을 변화시킬 수 있음도 경험하였다.

이렇듯 현장에서 나타나는 여러 문제들에 대한 민감성을 높이고 끊임없이 고민할 때 해결의 단서를 찾을 수 있었다는 값진 경험들을 살려, 본원에 취임한 이후 이곳에 필요한 여

러 가지 제도개혁 및 교육서비스 질 향상 노력에도 적극 반영해오고 있다.

지난 20여 년간 양성평등을 위한 법과 제도는 비교적 빠른 시간 안에 갖추어졌음에도 불구하고, 많은 사람들이 여전히 양성평등에 대한 오해와 저항감을 갖고 있는 것이 현실이다.

법제도적인 평등과 실질적 평등 실현 간 격차에 대하여 보다 많은 사람들이 이해하고, 지속가능한 사회·글로벌한 선진국으로의 진전을 위해 양성평등의 가치가 중요함을 많은 사람들에게 알리며, 나아가 보편적인 규범으로서 일상에 자리매김할 수 있도록 하는 것이 목표이다.



이에 작년 말 조직의 新비전(공감 콘텐츠와 맞춤형 서비스로 양성평등 교육의 허브가 된다) 및 전략체계를 새롭게 발표한 바 있으며, 이러한 조직의 비전을 달성하기 위한 경영철학으로 품질경영, 혁신경영, 소통경영을 전사적으로 제시하고 강조해왔다.

‘품질경영’이란 양평원의 사명이자 본원적 가치인 ‘교육’의 질을 높이는 데 매진하는 것으로, 교육내용과 방법을 더욱 고도화하여 국민들의 인식을 개선하고 양성평등 사회를 앞당기는데 마음을 다해 노력하는 것이며,

‘혁신경영’이란 각자 자신이 맡은 업무에서 전년도 방식을 탈피하고 외부 환경

의 변화와 흐름을 수용하여 보다 창의적이고 혁신적인 업무를 개발하고 수행하는 것이다.

마지막으로 ‘소통경영’이란 직원들 간 교류활성화에서 출발하여 각 부서 간 업무이해 및 소통을 통해 조직 구성원들이 만들고 공유하는 일상의 공동체 문화를 형성하는 것으로 풀이될 수 있다.

Q. 새 정부는 공공부문 일자리 창출, 비정규직 제로화, 지역인재 등용, 블라인드 채용 등 일자리 정책을 특히 강조하고 있다. 기관의 인재상과 채용제도에 대해 설명 부탁드립니다. 한국양성평등교육진흥원에 들어오고 싶은 취업준비생들에게 한마디 부탁드립니다.

A. 한국양성평등교육진흥원은 ‘프로정신’, ‘열정보유’, ‘실천리더’의 3가지 핵심가치를 지닌 인재를 지향하고 있으며, 지난 8월부터는 국가직무능력표준(NCS)을 활용한 블라인드 채용 방식을 도입하여 실행 중에 있다.



특히, 블라인드 채용과 관련하여서는 성별에 구애

됨 없이 누구나 타고난 ‘있는 그대로의 나’를 보여줄 수 있다는 점에서 양성평등이 추구하는 본질적 가치와도 부합되는 좋은 제도라 평가할 수 있다.

취업준비생들을 위한 제언을 드리자면, 제품·기술이 아닌 ‘가치’를 전파하는 공공기관으로서 한국양성평등교육진흥원이 전 직원들의 공통 기본소양으로 특히 강조하는 것이 바로 ‘젠더의식’이다.

앞서 언급한 바와 같이 다가오는 미래의 글로벌 트렌드는 성별 등의 차별을 넘어선 ‘다양성’과 ‘조화’이며, 시대가 요구하는 미래 인재로서 갖추어야 할 핵심역량은 인권에 대한 ‘감수성’ 및 내·외부 파트너와의 ‘협업력’이다.

국민 모두가 행복한 양성평등 사회를 지향하는 우리 기관의 입장에서, 성인지 감수성을 바탕으로 프로정신을 갖춘 인재, 다양한 협업을 통해 유연한 사고와 창조력을 발휘하는 실천리더, 그리고 열정으로 생동감 있는 조직문화를 만들어나가는 젊은 인재들에게 전하고 싶은 한 마디는 다음과 같다.

“사회의 변화를 보고 싶은 자, 한국양성평등교육진흥원과 함께 그 변화를 이끌어라!”

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

A. 공공기관은 전반적으로 ‘신의 직장’이라는 등 여러 오해를 많이 받는 측면이 있는 것 같다. 민간에 종사하는 기업인, 전문직군의 경우 공공기관의 역할과 업무와 관련하여 명확하게 인지하고 있는 경우가 드문 것이 현실이다.

앞서 조직의 비전을 달성하기 위한 경영철학 중 하나로 ‘소통경영’을 언급하였다. 직원들 간 교류활성화에서 출발, 각 부서 간 업무 이해 및 소통을 통해 조직 구성원들이 만들고 공유하는 일상의 공동체 문화를 형성해 나가는 것으로 언급한 이러한 소통 철학은, 공공기관과 민간기업과의 소통 및 유관업무 협업 시에도 마찬가지로 도움이 될 것으로 생각한다.

현대 사회에서는 개인적 특성의 차이인 다양성(diversity) 인정이 중시된다. 우리나라의 경우 아직까지는 인종과 관련된 다양성은 화두에 오르지 않지만, 인종·나이·종교·성·윤리적 배경과 같은 사람들의 개인적 특성의 차이가 존재하며, 이러한 다양성, 특히 젠더 다양성을 잘 고려한 조직의 경우 기업 현장의 생산성과 효율성이 높아 오늘날 이러한 다양성을 고려한 근무환경 조성에 많은 관심이 몰리고 있는 것이 현실이다.

한편 비슷한 성향의 사람끼리 모여 있는 조직의 경우 조직의 내외부에서 오는 위험신호를 빠르게 간파하기 어렵다. 이러한 측면에서도 공공기관 조직문화는 다양성을 고려해야 한다고 보며, 이는 어느 조직에든 건강한 조직문화 형성 및 기업 생산성을 높이는 데 필수 조건이라 생각한다.

공공기관은 국민의 세금으로 기관 예산을 꾸리며, 기관 주요사업 역시 정부의 일을 위임받아 운영하는 곳이다. 공공기관이 이러한 다양성에 대해 민감하게 관심을 가지고 선도적인 역할을 자처하였으면 하며, 이를 위해 공공기관과 민간이 함께 연대할 수 있는 장을 많이 만들었으면 한다.



한국양성평등교육진흥원 (Korean Institute for Gender Equality Promotion and Education)

주무부처	여성가족부		기관유형	기타공공기관
소재지	서울시 은평구 진흥로 225 (02-3156-6100 / www.kigepe.or.kr)		기관장 (임 기)	민무숙 (2016.1.21~2019.1.20)
자본금 및 주주현황 (‘16년 결산기준)	납입자본금	주주 구성		
		정부	공공기관	기타
	-	-	-	-
설립근거	• 「양성평등기본법」 제46조		설립연도	2003.3월
설립목적	• 양성평등 교육 및 성인지적 교육을 체계적으로 수행·지원하여 우리 사회의 남녀차별적 의식과 관행을 개선하고 성별에 관계없이 개개인의 능력과 소질을 계발할 수 있는 건강한 사회 기반 조성			
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> • ’03.03월 (제)한국양성평등교육진흥원 법인 설치 • ’06.03월 한국양성평등교육진흥원 특수법인 전환 • ’11.05월 남부센터 개원 • ’13.01월 기타공공기관 지정 • ’14.06월 고양캠퍼스 개원 			
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 양성평등을 위한 교육 및 진흥사업 • 공무원 및 일반인 등에 대한 성인지 교육 • 여성과 남성의 지도력 함양 교육 • 양성평등 및 성희롱예방교육 강사 등 전문 인력 양성사업 • 공무원 및 공공단체 등 교육훈련기관의 양성평등교육을 강화하기 위한 교류협력 지원사업 • 양성평등 인식 확산을 위한 원격교육 연구사업 			



공공기관 경영평가제도 개편 관련 이슈와 과제

일 자 (1차) 2017. 11. 16. (목)
(2차) 2017. 11. 21. (화)
(3차) 2017. 11. 23. (목)

장 소 (1차) 서울 a센터 5층 그랜드홀
(2차) 나주 한국전력공사 비전홀
(3차) 김천 한국도로공사 대강당

정 리 박성훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

※ (편집자 주)

- 이번 좌담회는 총 3회에 걸쳐 개최된 「공공기관 경영평가제도 개편을 위한 공개토론회」에서 논의된 내용을 간략히 정리하여 수록하였습니다. 지면관계상 자유토론(질의응답 등)은 생략하였습니다.
- 본 좌담회 원고 내용은 참석자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. 또한 요약된 내용으로서 참석자의 원래 발언과 정확히 일치하지 않을 수 있으므로 당사자의 동의가 없는 무단 인용을 삼가하여 주시기 바랍니다.



1차 토론회(서울)

송대희(사회자)

前 한국조세재정연구원 원장

- 토 론 자** 박 순 애 서울대학교 교수(경영평가단장)
(가나다순) 박 용 석 사회공공연구원 부원장
박 정 수 이화여자대학교 교수
송 태 호 한국토지주택공사 부사장
신 완 선 성균관대학교 교수(공기업학회장)
오 철 호 숭실대학교 교수
이 상 철 부산대학교 교수(공공기관운영위원회 위원)
허 원 순 한국경제신문 논설위원

세션 1 경영평가단의 기능과 역할

1. 평가단의 규모와 운영방식

• 신 완 선

단순하고 혁신적이며 신뢰에 바탕을 둔, 기관의 자율성을 보장하는 경영평가가 필요함. 평가등급을 폐지하고, 등급이 아닌 성과개선율을 결정하여 컨설팅으로 이어지도록 함으로써 진정한 내부 역량강화를 유도해야 함. 인센티브도 경제 등 국가적 상황을 고려하여 동일한 액수를 받도록 할 필요가 있음.

• 박 순 애

「공운법」을 개정하여 인력풀 구성방안을 보다 명시적으로 규정하면 평가단에 대한 불신을 많이 해소시킬 수 있음. 올해는 처음으로 평가와 지표설계가 분리되어 운영되었는데,

의견 조정과 균형을 맞추는 과정에서 문제가 발생할 수 있어 분리운영의 장단점에 대한 고민이 필요함.

• 박용석

그동안 경영평가는 효율성 제고에 방점을 두었으나 현 정부에서는 사회적 가치를 반영하여 공공성과의 균형을 맞추고자 하고 있음. 노조와 시민단체에 경영평가단의 문호를 개방하여 다양한 방면의 참여를 활성화시키면 경영평가에 대한 부정적인 인식들을 개선하는데 도움이 될 것임.

• 허원순

균형적인 개선이 필요하며 지나치게 급진적인 변화는 바람직하지 않음. 공공성과 사회적 가치를 지나치게 강조하다 보면 여러 비효율이 발생할 수 있음. 절대평가 도입 의견이 있으나 국민들은 공공기관이 자율적이고 신뢰를 바탕으로 운영될 수 있다고 믿고 있지 않기 때문에 바람직하지 않다고 생각함.

2. 평가체계 등

• 이상철

정부에 의한 타율적이고 일방적인 평가에서 벗어날 것을 요구하는 시대적 변화를 반영하여 평가체계의 변화가 필요함. 수익성 지표만큼 사회성 지표에도 관심을 가져야 함. 또한 경영평가는 이사회에 맡겨야 할 필요가 있으며 정부는 평가단의 적정성에 대한 메타평가를 할 필요가 있음.

• 박정수

경영혁신을 위한 경쟁성 부여와 공공서비스의 질 제고를 위해 경영평가가 필요함. 그러나 컨설팅 등 사후관리 미흡과 성과급 지급수단으로만 활용된다는 것이 현재 경영평가에 대한 핵심적인 비판임. 공기업·준정부기관에 대한 맞춤형 평가가 필요하며, 국가 차원에

서 기능조정·존치평가에 이용할 필요도 있음. 주무부처의 평가 참여 문제는 지표설계에 참여하는 것은 필요하나 평가 자체에 직접 관여할 경우 관대화 경향이 우려됨.

• 오철호

공공기관의 역량강화와 체질개선을 위하여 공공기관의 지정, 성장, 평가, 기능 재조정의 사이클이 지속적으로 유지되어야 함. 경영평가는 투 트랙으로 운영하는 것이 바람직한데, 첫째는 공공기관을 생애주기별로 관리할 수 있는 성과관리 도구로 활용하는 것이고, 둘째는 정권 변화에 따른 정부의 국정지침 이행실적 점검에 활용하는 것임. 한편 평가단의 공정성과 전문성 확보를 위하여 일정 기간 평가에 대한 교육을 받은 전문가 풀에서 평가위원을 위촉하는 평가위원 인증제를 제안함.

• 송태호

평가단 구성과 관련하여 전문성 강화가 필요함. 이를 위해 기관이 해당 분야의 전문가를 추천할 수 있으면 좋겠음. 평가위원도 자주 바뀌어 애로사항이 존재하고 있으므로 3년 정도의 임기제를 실시하고, 1년에 3분의 1씩 교체하는 방법으로 객관성과 공정성을 확보할 필요가 있음. 또한 지표설계 과정에서 주무부처의 적극적인 참여가 필요함.

세션 2 평가지표의 대표성·차별화

1. 평가지표의 대표성·차별화

• 박정수

현재 평가지표는 핵심사업을 적절히 반영하지 못하는 측면이 있음. 주요사업 지표는 기관 노력과 연계성이 떨어지고, 경영관리 지표도 현안과제 중심으로 이루어지면 수용성 측면에서 적절한 지표체계가 되기 어려움. 향후 계량부문은 상시조직에 위탁하는 시스템으로 전환하고, 경영평가단은 비계량평가에 집중하는 것이 컨설팅평가의 취지에 합당함. 평가지표의 차별화도 필요함. 준정부기관은 정부업무평가와 같은 단순화된 평가체계로 전

환하는 것이 타당하며 공기업의 경우 초기 공기업 평가에서 고민했던 지표로 단순화할 필요가 있음.

• 허원순

언론 입장에서 보면 경영평가지표는 내용이 어려움. 이해하기 쉬워야 쉽게 풀어 기사를 작성하고 국민의 이해를 높일 수 있음. 또한 새 정부에서 중시하는 사회적 가치나 일자리 창출도 중요하지만, 경영평가가 도입된 이유와 그 이면의 지속가능성, 효율성, 경제성을 간과해서는 안 될 것임.

• 박순애

사회적 가치의 경우 현재 경영평가편람에 모든 내용이 반영되어 있으며 문제는 선택과 집중이라고 봄. 평가제도를 보면 제도 자체의 문제는 없다고 생각함. 다만 제도대로 운영될 수 있도록 평가단에 독립성을 부여했는지, 기관에 자율성을 부여했는지에 대해서는 의문이 제기될 수 있음.

• 오철호

강제적 혁신에서 자발적 혁신으로 전환이 필요함. 핵심은 지표설계로서 지표를 간소화하여 평가위원이 주요사업을 이해할 수 있도록 해야 함. 또한 주무부처·지표설계단·기관 관계자가 지속적으로 논의하는 현장중심 지표개발이 필요함. 평가방법의 경우 준정부기관과 공기업은 강조점이 다르므로 평가를 분리하는 것이 타당하다고 생각함. 또한 현재 평가결과의 분석단위는 개별 기관이나, 정부 입장에서는 공공기관의 집단적 영향을 관리하는 것이 중요하므로 공공기관의 영역별 관리가 필요함. 이를 위해 유형별 또는 동일 기능 기관을 묶어 상위 전략지표를 만들고 관리할 필요가 있음.

2. 평가결과의 활용

• 박 용 석

경영평가는 재정부처와 산하기관과의 갑을관계에서 이루어지므로 평가가 잘못되어도 문제 제기가 어려움. 경영효율 중심 평가가 순기능을 했다는 것을 부정하지 않으나 그 폐해도 크다는 것을 알아야 함. 이에 대해 노조가 많은 의견을 냈으나 노조의 의견은 배격해 왔음. 새 정부에서는 평가제도 관련 이슈를 제로베이스에서 새롭게 접근하는 것이 타당함.

• 송 태 호

청렴도, 국민체감도, 열린혁신, 동반성장, 정보보안평가 등 경영평가 이외의 많은 평가를 통합할 필요가 있음. 평가결과 활용과 관련하여 내부인센티브 격차 축소와 성과급 지급 외의 활용방안을 모색할 필요가 있음. 성과급을 축소하는 대신 기획재정부에서 공공기관이 구체적으로 어떤 이유 때문에 각 등급을 받았는지를 자세히 밝히면 국민공감대를 형성하고 기관에 동기부여가 될 것임.

• 이 상 철

평가지표와 착안사항이 너무 많아 정리가 필요함. 고객만족도 평가의 경우 공공기관의 행정피로도가 높아 상당부분 개선이 필요함. 사회적 지표는 도입 필요성은 강조되고 있으나, 측정이 어렵다는 문제가 있음. 공공기관 이사회가 자체평가를 수행하는 방안과 관련하여 이사회의 자질 문제가 거론되고 있으나, 개혁 관점에서 시도해볼 수 있다고 생각함.

• 신 완 선

자율, 창의, 혁신의 관점에서 '경영화'되어야 하는 경영평가가 상당히 '관리화'되어 있는 문제가 있음. 경영을 생각한다면 전문성이 필요하며, 계량평가는 상시조직이 수행하고 비계량평가는 단순화된 지표로 전문가가 평가해야 함. 실적이 나쁜 기관에는 실적을 높일 수 있는 기회와 자율을 주고 도와줄 필요가 있음.



2차 토론회(나주)

조임곤(사회자)

공공기관연구센터 소장

- 토 론 자**
- 공 성 식 공공운수노조 사업국장
 - (가나다순) 김 기 흥 광주전남본부 매니페스토운동본부장
 - 김 수 옥 서울대학교 교수
 - 김 한 배 호남대학교 교수
 - 김 형 목 한국농수산식품유통공사 기획실장
 - 김 효 성 KBC 보도제작부장
 - 윤 태 범 한국방송통신대학교 교수
 - 이 민 창 조선대학교 교수
 - 장 기 복 한국환경정책평가연구원 선임연구위원
 - 주 인 환 한국전력공사 평가실장

세션 1 경영평가단의 기능과 역할

1. 평가단의 규모와 운영방식

• 김 기 흥

전문가 평가단과 시민평가단으로 분리 운영할 필요가 있음. 현재 평가의 복잡성 때문에 이를 수행할 수 있는 평가단이 제한되어 있어 객관성에 대한 의문이 제기될 수 있음. 외부 전문가와 공공서비스의 직접적인 이용자인 시민 간에 기관 서비스에 대한 평가가 달라질 수 있다는 점도 고려되어야 함.

• 공 성 식

다양성을 추구하면 전문성이 떨어진다는 의견이 많으나 이 때문에 다양성을 포기하기 보

다는 앞의 토론에서 제안된 평가단 인증제 등을 활용하여 전문성도 높이는 방안을 마련할 필요가 있음. 더불어 평가주체의 다양성뿐만 아니라 가치의 다양성도 함께 추구해야 함.

• 김 효 성

경영평가단을 두 개로 분리하는 방안을 추천함. 공공기관은 공익사업과 수익사업을 동시에 수행하고 있으므로 지표의 범위를 분류하고 평가단도 분리하면 좋을 것임. 시민단체나 노동조합의 참여는 촉진되어야 하나 전면적인 참여보다는 고객만족도 등을 통한 간접적인 참여가 바람직함.

• 김 한 배

평가대상을 특성에 따라 범주화할 필요가 있음. 그리고 공공기관의 근본적인 운영 취지에 맞게 운영될 수 있도록 자율성을 보장하여야 하며, 정부정책이나 방침 등을 평가수단으로 삼는 것은 바람직하지 않음. 설립목적에 합당한 평가방법이 마련되어야 함.

• 장 기 복

평가범주별로 요구되는 전문성은 다름. 사회적 가치평가의 경우는 다양한 시각을 가진 전문가들이 참여해야 하며, 국민배심원 제도 등을 통해 국민이 참여하고 평가내용과 과정을 투명화하는 것이 필요함. 경영관리 분야는 공기업과 준정부기관의 경영여건이 다르기 때문에 구분하여 접근하여야 함.

2. 국민참여형 평가단 구성

• 김 형 목

주무부처의 역할을 확대하여 지표설계부터 평가까지 주무부처가 참여하고, 외부전문가 및 시민단체 등으로 구성된 검증단이 평가결과를 검증하는 방안을 제안함. 또한 평가단의 규모를 축소하고 상시적 성과관리시스템을 구축하여 분기별로 기관의 성과를 보고하고, 연말에는 그간의 성과정보를 통합하여 평가하는 방향으로 나아갈 필요가 있음. 12월에서

4월까지가 평가시기인데 많은 기관들의 시간과 비용부담이 상당하며 사업전략을 수립할 시기임에도 평가를 위해 많은 시간과 에너지를 소모하고 있음.

3. 경영관리 계량지표의 상시점검

• 김 수 욱

경영평가를 운영·지원하는 상설조직이 필요함. 업무수행과 평가가 자연스럽게 연계되는 방안이 바람직하며, 업무수행과정이 평가지표에 의해 데이터베이스로 축적되고 평가로 자연스럽게 연계될 필요가 있음.

• 주 인 환

범주별 평가보다는 공기업, 준정부기관 평가단을 분리하는 것이 더 효율적이라고 생각함. 평가단을 분리 운영하면 지표의 차별화도 자연스럽게 이루어질 것임. 또한 상설조직을 운영하면 경영평가의 전문성과 객관성을 확보하기가 더 수월할 것임.

4. 주요사업 평가 전문성 제고를 위한 주무부처 참여

• 윤 태 범

주무부처가 경영평가에 깊이 관여하는 것은 부적절한 측면이 있음. 정책 수립 시에는 주무부처와 강력하게 연계될 필요가 있으나 사업 추진에서는 적절한 거리를 두어야 하며, 평가에서는 더더욱 거리를 두어야 평가의 자율성과 독립성이 확보될 수 있음. 계량평가의 경우 상시점검이 필요하나 이것이 평가의 의미를 갖는 것은 바람직하지 않음. 상시점검을 정책에 참고하는 수단으로 활용하는 것은 바람직하나 상시평가가 될 경우 또 다른 문제를 양산할 수 있음.

• 이 민 창

경영실적 관리는 이론적·논리적으로 소유권부처인 기획재정부가 수행하는 것이 타당

함. 경영평가의 기본 취지는 공공기관 경영의 방만성을 제거하기 위함임. 주무부처를 경영평가에 참여시킨다면 지표설정에 참여하거나 의견을 제시하는 정도여야 하며 평가 자체에 참여시키는 것은 바람직하지 않다고 판단됨. 시민단체의 참여도 주무부처와 동일한 논리를 적용할 필요가 있음.

• 장기복

주무부처나 시민단체 추천으로 전문가 풀을 형성하는 것은 다양성 확보 차원에서 중요함. 그리고 주요사업 계량지표의 성과목표를 설정할 때, 주무부처와 기획재정부가 협의과정을 거치는 것이 바람직함.

• 공성식

노동조합이 평가에 직접 참여하겠다는 것은 아니지만 평가단 구성 과정에서 다양한 시각을 반영할 수 있는 전문가의 참여가 필요함. 시민단체의 참여를 우려하는 의견이 있으나 현재의 경영평가단 역시 전문성 문제나 기관에 대한 이해 부족과 관련하여 비판을 받고 있음.

• 김수욱

경영평가에서 주무부처가 충분한 역할을 수행할 수 있으며 기획재정부와 보완적인 관계를 형성해 나갈 필요가 있음. 경영평가의 주된 목적을 고려하면 평가도 중요하지만 평가결과의 관리 및 컨설팅 제공이 더 중요한데, 평가는 기획재정부가 할 수 있으나 평가 이외의 컨설팅 등에서는 주무부처의 도움을 받아야 할 것임.

• 김한배

평가단의 대표성과 전문성이 쉽게 양립하기 어려움. 공정한 기관에 의한 다양하고 지속적인 참여 조사를 통해 시민들이 직접적으로 관여하고 참여할 수 있는 길을 열어줄 필요가 있음.

5. 종합평정을 위한 경영평가 협의체 구성

• 이민창

평가제도의 모듈화가 필요함. 여기에는 평가지표의 모듈화, 평가그룹의 모듈화, 평가단 자체의 모듈화 등 다양한 경우가 있음. 한편 지방공기업 평가와 마찬가지로 평가결과를 조정하는 과정은 반드시 필요함. 지방공기업 평가에서는 평가절차의 중립성 및 정당성, 결과의 적정성을 검토하여 증명하고 있음. 지방공기업 평가 조정에서 가장 중요한 것은 그룹별로 적정성을 확보하는 것임.

• 윤태범

평가단의 분리보다는 평가위원의 균질성 확보가 더 시급함. 동일한 평가단이 공기업과 준정부기관의 이질성을 제대로 평가할 수 있는지에 대해서는 의구심이 존재하나 평가단을 분리하는 것은 현실적으로 매우 어려움. 전문성, 몰입도, 성실성을 확보하는 측면에서 균질성 확보가 평가단 분리보다 우선되어야 함. 평가단을 분리한다면 개별 평가단 간의 독립성을 보장하고, 서로 다른 기준을 적용하여 평가하여야 함.

6. 절대평가 도입 등

• 김형목

절대평가를 도입하면 과도한 경쟁을 예방하고 본연의 서비스 제공에 더 주력하도록 할 수 있을 것임. 현재의 상대평가 체계는 어려운 여건 속에서 기관이 열심히 노력해도 등급이 떨어지는 구조여서 그 적정성에 의문이 있음.

• 김기홍

지표 자체가 좋은 점수를 받을 수밖에 없는 경우, 열심히 노력해도 좋은 점수를 받을 수 없는 경우 등 구조적인 불합리성이 존재하고 있어 보완책이 필요함.

세션 2 평가지표의 대표성·차별화

1. 사회적 가치 지표 관련

• 김수옥

정부가 사회적 가치를 지향하고 있으므로 이를 평가에 반영할 필요는 있으나 사회적 가치가 경영평가에서 중요한 의미를 부여하고 있는 경제적 가치와 상충되면 문제가 될 수 있음. 일부 사회적 가치는 경제적 가치를 일부 훼손·포기하도록 하는 대체효과의 측면이 있는데 이것이 크게 발생한다면 기관에 이중의 부담을 줄 가능성이 크고, 평가의 원래 취지를 실현하기 어려울 수 있음.

• 윤태범

사회적 가치를 경영평가에 반영할 때 일반적으로 경영관리에 반영하는 것을 이야기하고 있으나, 핵심적으로는 주요사업에 담아야 할 수 있어야 함. 주요사업의 추진방식이 사회적 가치 관점을 반영하였을 때 그 내용, 방법, 성과지표가 달라질 것임. 다만 사회적 가치를 어떻게 평가하고 그 비중을 얼마로 할 것인지는 쉽게 판단하기 어려움.

• 주인환

사회적 가치를 경영관리의 기존 부분(국민평가, 정부권장정책 등)과 주요사업의 친환경 투자 등에서 뽑아내어 구성하고, 정부가 명확한 기준을 설정하면 평가범위는 확정될 것으로 생각함. 가중치는 주요사업(기관 고유목적사업)에 가장 많아져야 할 것이고, 기관의 효율성 확보(경영관리), 사회적 가치 순으로 배분되어야 할 것임.

• 공성식

기업의 사회적 책임 관점에서 경제적 가치를 보완하는 정도로 사회적 가치 평가를 도입한다면 생색내기 수준이 될 것으로 우려됨. 사회적 가치가 경제적 가치를 일부 저해할 수는 있으나 균형과 보완의 측면으로 보아야지 대체효과로 보는 것은 동의하기 어려움. 핵

심은 효율성에 치우쳤던 경영평가를 공공기관 본연의 목적인 공공서비스 수행으로 어떻게 바꿀 것인지와 관련됨.

• 김수욱

사회적 가치가 경제적 가치를 일부 저해하더라도 평가해야 하는 것은 맞음. 다만 그렇다면 경영평가의 골격 자체를 바꾸어야 할 것임. 현재는 경제적 가치를 평가하는 계량평가 비중이 매우 높는데, 이러한 골격하에서 사회적 가치를 같이 평가하면 기관에 이중의 부담을 지울 수 있음.

• 김효성

공익성이나 사회적 가치는 한국사회에서 매우 추상적이고 이상향처럼 받아들여지고 있어 사회적 가치 실현이 지표로 들어가기 쉽지 않음. 그런데 사회적 가치는 과정에 참여하는 것으로 해석할 수도 있음. 시민사회·노동조합의 추천이나 참여를 통해 사회적 가치를 실현하는 방법도 있을 것임.

• 김형목

사회적 가치를 반영하기 앞서 명확한 정의와 기관의 이해가 선행될 필요가 있음. 사회적 가치 평가는 정량과 정성평가를 복합하되, 정부권장정책·열린혁신·동반성장 등을 묶어 계량적인 평가가 이루어질 필요가 있음. 주요사업에서는 정량적인 실적치를 뽑아내기 어려운 경우 정성적으로 평가하고, 주요사업과 연계한 사회적 가치 창출 관련 사항을 착안사항으로 구성하였으면 함.

2. 주요사업 성과협약제 도입

• 장기복

주요사업 계량지표의 경우 주무부처와의 협의가 중요하며 주무부처가 일방적으로 정하면 또 다른 문제가 발생할 수 있음. 주무부처의 성과목표가 있고, 이와 연계하여 주요사업

계량지표를 단순화하여 1~2개 정도로 요약하고, 성과협약 개념으로 공고히 하면 바람직할 것임. 한편 성과관리 측면에서 계량평가는 통계지표의 신뢰성이 문제될 수 있음. 외부 통계정보에 의해서만 관리되는 것이 가장 합리적이며, 제3의 전문기관을 통한 통계정보의 인증이 필요하다고 생각함. 비계량평가는 PDCA(Plan-Do-Check-Act) 방식이 이미 목적을 충분히 달성했으므로 이제는 좀 더 거시적·포괄적 평가, 사회적 가치가 반영된 평가가 필요함.

3. 평가 간소화 방안

• 주인환

평가지표의 차별화 이전에 평가군의 차별화가 선행될 필요가 있음. 공기업의 경우 사업 특성, 기관규모, 상장여부 등이 다르기 때문에 공기업의 평가분류를 현재의 규모·시장성에 더하여 상장여부, 사업성격 등을 반영하여 세분류할 필요가 있음.

• 김한배

지표를 가급적 단순화하고 지표 수를 줄일 필요가 있음. 과다한 지표는 평가를 위한 평가, 인력낭비를 초래할 수 있기 때문임. 상시적인 업무성과가 축적되어 그 결과를 들여다볼 수 있어야 하며, 평가 자체를 위하여 별도의 팀을 운영하고 다양한 평가기준을 충족시켜야 하는 부담은 줄일 필요가 있음. 지속적이고 보편적인 지표 위주로 가급적 단순화하여야 할 것임.

4. 중대한 사회적 책무 위반기관에 대한 제재방안

• 장기복

법인이나 임직원의 불법행위와 관련된 내용은 실사 때도 평가위원들이 관심을 가졌는데, 별도의 지표로 존재한다면 좀 더 명확하게 관리될 것으로 생각함.

• 윤 태 범

기관에 중대한 문제(안전사고, 감사원 지적 등)가 발생했을 때 평가결과에 반영하는 문제는 이중적인 책임을 부과하는 측면이 있어 유의해야 할 것임. 문제를 풀어갈 때 평가단의 문제부터 지적하기 시작했으나 평가에 대한 불신이나 문제가 발생한 것은 평가단, 기획재정부, 공공기관, 국민, 언론 등 우리 모두의 책임이라는 생각임. 가점·감점 등으로 간단히 처리할 문제가 아니며 우리가 하는 평가는 정확히 어떤 것을 평가하는 것이라는 구분을 해줄 필요가 있음.

5. 성과급 지급률 축소 등

• 김 형 목

성과급 차등 폭이 너무 크고, 조사를 해보면 이러한 차등에 대한 수용도가 매우 낮게 나오고 있음. 위탁집행형 기관은 수용성을 감안하여 성과급 차등 폭을 축소할 필요성이 있다고 생각함.

• 공 성 식

현재 성과급 격차가 너무 크다는 것에는 대부분의 사람들이 공감할 것임. 획일적인 서열화 방식을 적정 수준으로 조정하는 것이 필요함. 절대평가를 도입하거나 상대평가를 하더라도 3등급 정도로 간소화할 필요가 있음. 성과급 격차 축소뿐만 아니라 성과급 지급규모 자체도 일부 축소할 수 있다는 생각을 하고 있음. 이와 관련하여 경영평가 성과급을 축소하면서 남은 예비비를 공익적 목적(일자리 창출, 비정규직 전환 등)으로 활용하는 방안을 제안함.

• 김 수 욱

현재의 인센티브 체계에 근본적인 문제가 있음. 동기부여라는 근본 목적을 달성하고 있는지 의문임. 현재 제도는 기관의 과도한 경쟁을 유발하고 전체적으로 삭막한 분위기를 만드는 결과를 가져왔다는 것에 공감함. 기관을 지속적으로 성장시키기 위해서 대체할 수

있는 방법이 있는지, 동기부여를 위하여 인센티브 연동 이외의 방법이 있는지, 그런 분위기를 만들 수 있겠는지에 대한 고민이 필요함.



3차 토론회(김천)

김준기(사회자)

서울대학교 교수

- 토 론 자** 권 미 수 한국정보화진흥원 경영기획실장
(가나다순) 김 완 희 국무조정실 평가관리관
김 창 완 중앙대학교 교수
송 진 호 부산YMCA 사무총장
이 종 욱 신구대학교 교수
조 양 석 전국공공산업노동조합연맹 정책실장
최 광 호 한국도로공사 기획본부장
최 근 열 경일대학교 교수
최 현 선 명지대학교 교수
홍 수 용 동아일보 논설위원

세션 1 경영평가단의 기능과 역할

• 권 미 수

현재의 상대평가 체제에서 직원 수와 예산을 기준으로 평가유형을 구분하는 것의 적절성을 검토할 필요가 있음. 동일 유형 내에서도 예산규모와 직원 수의 차이가 크게 나타나고 있음. 매년 보고서를 작성하는 부담이 크기 때문에 C등급 이상 기관의 경우 계량지표는 매년 평가하고 비계량지표는 격년 주기로 평가하는 방향을 제안함. 기관장 평가는 폐

지하거나 기관평가에 통합하고, 동반성장이나 고객만족도 평가도 경영평가로 통합하여 기관부담을 경감할 필요가 있음. 주무부처 참여의 경우 주무부처가 평가위원을 추천하여 분야별 전문가를 위촉하고, 평가위원 실명제를 도입할 필요가 있음.

• 조양석

「공운법」의 취지와 달리 경영평가는 공공성보다 효율성을 강조하며, 공공서비스 강화 수단이 아닌 목적으로 변질되었음. 강제서열화와 과다경쟁이 가장 큰 문제임. 경영평가단은 중립성과 공정성을 확보해야 하며, 공운위의 민주적 의사결정구조를 확립할 필요가 있음. 과거부터 지적되어왔던 문제 중 개선이 미미한 사항에 대해서는 전문가에게 권한을 주어 수정안 도출 및 공청회를 거치도록 하는 등 절차의 다변화가 필요함.

• 김창완

경영평가에서 논란이 되는 부분은 크게 공정성, 전문성, 연속성임. 첫째, 공정성 담보를 위하여 유사한 기관끼리 분류하는 작업이 선행되어야 함. 둘째, 전문성 확보의 경우는 해당 산업과 긴밀한 연계가 있는 전문가를 위촉하는 경우 밀착관계 형성이 우려됨. 평가위원에 대한 충분한 교육이 필요할 것임. 셋째, 연속성의 경우 현재 3년 연임 제한, 상피제 등으로 평가의 연속성에 문제가 있으므로 평가 종료 후 컨설팅 제도를 통해 보완할 필요가 있음.

• 김완희

평가단의 신뢰성, 지표 등 세부적인 사항보다는 관리정책과 평가시스템에 초점을 맞추는 것이 우선되어야 함. 현행 경영평가단은 150여명으로 구성되어 있는데, 단일 평가단으로는 규모가 과다한 측면이 있음. 평가위원이 지속적으로 학습하고 경쟁하며 전문성이 없으면 퇴출시키는 등 스스로 전문성을 갖추는 체계를 확립할 필요가 있음.

• 최근열

평가단 분리보다는 현행 방식이 더 효율적이라고 생각함. 현행 경영평가는 방만경영을

억제하고 경영효율성을 제고하였으며, 기타공공기관이나 지방공기업 평가에도 중요한 영향을 주었음. 평가위원은 성과평가에 대한 전문성과 피평가기관 사업에 대한 전문성을 두루 갖출 필요가 있음. 사회적 가치의 경우 별도의 지표를 구성하는 것보다는 현행 지표에 공공성을 반영하는 것이 적절하다고 생각함.

• 이종욱

공공기관 유형구분, 평가범주, 지표, 가중치 등 평가체제와 방법뿐만 아니라 평가단 구성에 대한 논의가 선행되어야 함. 경영평가제도 자체의 문제보다는 정권을 보조하는 역할로서 제도를 활용하는 것이 더 큰 문제임. 경영평가단의 공정성과 형평성도 중요하나 전문성과 일관성이 강화될 필요가 있음. 이러한 측면에서 현행 연구용역 형태의 평가단 운영은 한계가 존재함. 공공기관의 성과와 지향점을 점검할 수 있는 DB 구축이 중요하며 경영평가를 총괄하는 기관이 필요함.

• 최현선

평가제도의 긍정적 역할에도 불구하고 과도한 경쟁과 효율성 추구로 인해 문제가 발생함. 평가단의 구성과 독립성에 대한 신뢰 회복을 통해 사회적 가치를 확보하는 것이 선행되어야 할 것임. 기관에는 자율성과 책임이 주어져야 하고, 그 결과를 국민 입장에서 평가해야 함. 이는 공공기관의 설립목적이 공공성이기 때문임.

• 송진호

정권 차원의 정책 변경이 아닌 UN 발표문, 국제적 표준지침(ISO26000) 등 글로벌 스탠다드에 따른 정책 마련이 필요함. 5년의 단기적 정책이 아닌, 지속가능한 발전목표를 세우는 정책을 설정하여 사회적 가치를 실현할 필요가 있음.

• 최광호

기관 서열화, 기관장 해임건의 등 강력한 처벌, 250%에 이르는 성과급 차등 등 평가결과의 파급력이 매우 크기 때문에 공공기관은 경영평가에 대해 큰 부담을 가지고 있음. 평

가부담 완화를 위하여 평가등급을 현 6단계에서 3단계로 축소하고, 기관장 해임 건의 이전에 경고제도를 두는 등 처벌 완화가 필요함. 매년 성과급 잔치라는 언론보도로 공공기관이 비난받고 있으므로 경영평가 성과급 일부는 내부성과급으로 전환하는 것이 적절하다고 생각함. 또한 기관평가와 기관장평가를 통합하는 등 평가를 연계하여 기관장의 책임을 강화할 필요가 있음.

• 홍수용

시스템에 의한 공사로 자율과 책임을 확보한다는 측면에서 가장 효율적인 공공기관 검증시스템은 알리오(ALIO)임. 공공기관이 자율적으로 일하는 시스템을 만드는 것이 중요함. 사회적 가치의 경우 지표개발이나 평가반영 논의는 적절하지 않음. 이는 공공기관의 설립목적 자체가 사회적 가치이기 때문임. 사회적 가치는 창조경제와 같이 추상성이 높다는 문제가 있음.

세션 2 평가지표의 대표성·차별화

• 최광호

경영평가가 정부의 일시적 정책목표 달성이나 공기업 통제수단으로 사용되는 것은 지양할 필요가 있음. 경영평가는 고유목적사업 중심으로 이루어져야 하며, 정부정책 달성여부는 별도로 평가하는 것이 바람직함. 또한 평가단과 기관간 공식적인 소통채널을 보장할 필요가 있음. 현재 공기업의 경우 1군·2군으로 구분되어 있으나 전문성 확보를 위하여 목적사업별로 분류하여 평가하는 것이 적절함.

• 송진호

사회적 가치는 경영관리·주요사업과 별도로 평가단을 구성할 필요가 있음. 이 과정에서 평가참여자를 넓혀 시민참여, 시민 옴부즈만 제도, 다면평가제도 도입 등을 고려할 수 있음. 경영평가는 고유사업을 제대로 수행하면 좋은 평가결과를 받는 방향으로 바뀌어야 할 것임.

• 최 현 선

공공기관 거버닝(governing) 시스템이 합리적이고 국민을 위한 방향으로 바뀌어야 함. 한편 공공기관이 사회적 가치를 대변하고 있는지에 대해서는 공공기관의 반성이 필요할 것임. 기관들이 본연의 사업이 아닌 점수 따기 위한 사업을 수행하고 있는 측면이 있음. 주요사업의 방향성이 사회적 가치를 발현할 수 있도록 바뀌어 나가야 함.

• 이 종 욱

기관들이 법령·정관에 따라 주요사업을 수행하고 있는지, 지표에도 이러한 내용이 충실히 반영되어 있는지 따져 보아야 함.

• 최 근 열

기관은 이미 주요사업에 대한 자율성을 가지고 있음. 달성하기 쉬운 지표에 집중하고, 핵심사업 지표 달성은 회피하는 측면이 있음. 효율성과 공공성의 균형이 정권에 따라 한 쪽 방향으로 치우치는 문제도 있음. 경영평가 결과 활용과 관련하여 성과급 차등지급은 축소하고 유형별로 지급률을 일치시킬 필요가 있다고 생각함. 또한 내부평가시스템과 경영평가제도가 서로 연계되어 성과급 규모를 결정하는 것이 바람직할 것임.

• 홍 수 용

민간기업이 사회적 가치를 강조하는 것은 적절하나 공공기관은 본래 사회적 가치를 추구하기 때문에 지표로서 재강조하는 것은 중복으로 보임. 시민단체와 노동조합의 평가 참여와 관련하여 그들이 국민의 이익을 반영하는지, 이익단체의 이익을 반영하는지에 대해서는 이견이 있을 수 있으므로 일반 국민들의 동의가 필요함. 평가지표를 단순화하고 성과급 지급기준을 완화하는 것에는 동의하나, 국민들이 보기에는 기득권을 강화하는 행위로 비추어질 수 있음.

• 김 완 희

평가단은 고유사업 및 정부권장정책에 초점을 맞추는 것이 바람직함. 계량지표는 상시

조직의 DB 등을 이용함으로써 현재 평가단의 규모를 줄어나갈 필요가 있음. 사회적 가치 평가의 경우 이미 고유사업 및 정부권장정책에서 경쟁이 이루어지고 있으므로 과도한 경쟁이 일어나지 않도록 할 필요가 있음. 한편 사업지표를 단순화하고, 목표설정도 이사회에 책임을 부여하는 방향으로 갈 필요가 있음.

• 김창완

경영평가는 결국 설계된 지표에 좌우되는데 기관이 점수를 위해 대표성이 낮은 지표를 설정하거나 기재부에서 대표성 있는 지표설정을 유도하지 못하는 문제가 존재할 수 있음. 평가방식은 장기적으로 중장기 목표부여방식이 적절할 것으로 생각하나, 이를 전반적으로 도입하는 것은 논의가 필요할 것임. 사회적 가치의 경우 준정부기관은 이미 기존 지표에 사회적 가치실현이 반영되어 있으므로 공기업과 구분하여 볼 필요가 있음.

• 조양석

노조와 시민단체가 국민을 대표하지 않는다는 의견은 동의하기 어려움. KPI 등 지표설계 시점부터 국민참여 방안을 마련하는 것이 적절함. 또한 현재 공공기관이 자율권을 가지고 있다는 주장은 적절하지 않음. 기관들이 평가점수에만 매달린다는 것 자체가 자율성이 낮다는 것을 의미함. 따라서 서열화를 지양하고 평가지표를 단순화하여 기관들이 본연의 업무에 집중할 수 있도록 하여야 함. 사회적 지표의 경우 이미 기존 지표에 사회적 가치가 반영된 경우가 있으나 정부정책방향에 맞추어 별도로 강조하는 것은 적절하다고 생각함.

• 권미수

경영관리 지표의 고객만족도, 인건비, 노동생산성과 관련된 명확한 가이드라인이 빨리 제시되어야 함. 편람 등 가이드라인 최종 확정이 늦어 기관 입장에서 평가준비에 애로사항이 있음. 한편 기관에서 만드는 실적보고서는 그 자체로 높은 가치가 있기 때문에 평가 수단으로만 사용할 것이 아니라 다양한 활용방안을 마련할 필요가 있음.

■ 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)
박 화 영	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 | 2018 vol. 24
이슈포커스

2018년 1월 3일 인쇄
2018년 1월 8일 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 2018

ISBN 978-89-8191-891-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.