



2017

공공기관과 국가정책

2017.12

발 간 사

공공기관은 국민경제에서 중요한 기능과 역할을 담당하고 있으며, 정부 재정보다도 훨씬 더 큰 규모로 국민경제에 영향을 미치고 있습니다. 따라서 공공기관의 발전에 관한 연구의 중요성은 매우 크다고 볼 수 있습니다. 이에 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서는 한국행정학회와 한국공기업학회에 공공기관의 발전에 관한 연구를 의뢰하였고, 이러한 연구 결과를 2017년 공공기관과 국가정책에 담아 출판하게 되었습니다. 그동안 한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서는 공공기관의 공공성과 기업성 제고 및 사회적 책무성을 강화하기 위한 여러 학자, 전문가, 실무자 간의 공개토론장을 마련하고 이를 토대로 해마다 공공기관과 국가정책이라는 책자를 발간하고 있습니다.

2017년 공공기관과 국가정책은 크게 두 가지로 구성되어 있습니다. 첫째는 공공기관을 유형별로 분류하여 그 발전방안을 논의하고자 하였습니다. 이러한 분야는 신용보증제도의 발전방향, 4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정, 농림수산분야 공공기관의 기능전환 및 가치관리, 에너지 분야 공공기관 발전방향, 중소기업 지원과 가치관리 모형 연구, 연구관리 전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구 등에 나타나 있습니다. 이러한 분야별 발전 방안 연구는 공공기관의 각 분야별 특화된 공공성과 기업성 강화 방안을 연구하여 공공기관이 국가정책에 기여하도록 하는 제안을 하고 있습니다.

둘째는 공공기관에 공통적으로 적용될 수 있는 관리 역량 제고를 위한 연구입니다. 이러한 연구는 공공기관의 혁신과 협업, 공공기관의 신뢰수준 측정 모델 개발, 규제영향분석 지원 공공기관 실태분석 및 제도개선 방안, 공공기관 조직정책 정책수단의 효과, 공공기관 성과정보 활용체계 개선방안 등에 나타나 있습니다. 오늘날 혁신의 필요성이 높아가고 있는 가운데, 혁신을 촉진하는 협업의 중요성을 강조, 공적 기관의 신뢰가 중요해지고 있는 현실을 반영한 신뢰에 제언, 규제영향분석 지원, 공공기관 내부 조직관리, 성과정보 활용 등 공공기관의 역량 제고를 위한 여러 제언 들이 포함되어 있습니다.

이러한 연구성과를 정책당국에서 귀 기울여 정책에 반영하여 공공기관이 사회적 기대 요구에 부응할 수 있도록 하였으면 하는 것이 공공기관과 국가정책 발간사업의 목적이기 때문에, 올해에도 이러한 목적은 충분히 달성되었다고 봅니다.

끝으로 2017년 공공기관 국가정책 연구 발간사업에 한국공기업학회, 한국행정학회의 실무적인 역할을 담당하여 주신 한국공기업학회 금현섭 교수님, 한국행정학회 배인명 교수님께 깊은 감사의 말씀을 드리며, 네트워크 모임에 참석하여 열띤 토론을 하여 주신 공공기관 실무담당자 여러분, 네트워크 모임을 행정적으로 지원하여 주신 공공기관연구센터의 이슬 전문연구원, 유승현 연구원에게도 깊은 감사들 드립니다.

2017년 12월
공공기관연구센터
소 장 조 임 곤

목 차

1. 신용보증제도의 발전방향	1
강태혁	
I. 문제제기	3
II. 중소기업의 금융거래 활동	6
III. 신용보증제도의 운영	10
IV. 신용보증제도의 발전방향	24
V. 결론	32
2. 4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정	35
박상욱	
I. 서론	37
II. 4차산업혁명과 산업진흥기관	38
III. 산업진흥기관 유형분류 및 모형의 탐색	45
IV. 산업진흥기관의 주요사업 성과측정	52
V. 요약 및 결론	62
3. 농림수산분야 공공기관의 기능전환 및 가치관리	67
박석희, 이민창	
I. 서론	69
II. 공공기관 기능조정 및 가치관리의 이론적 배경	71
III. 농림·수산분야 주요 공공기관 사례 및 산업환경 변화	77
IV. 사례 분석	89
V. 결론	107

4. 에너지 분야 공공기관 발전방향	115
배인명, 김보은	
I. 서론	117
II. 에너지 분야 공공기관 현황	119
III. 에너지 공기업 기능조정 방향: 2016년 기획재정부안을 중심으로	131
IV. 에너지 기능조정 사업과 공공기관에 대한 쟁점 사항	135
V. 설문조사 결과	144
VI. 요약 및 결론	166
5. 공공기관 기능별 발전방향: 중소기업 지원과 가치관리 모형 연구	171
윤병섭, 강호린	
I. 서론	173
II. 공공기관의 중소기업 지원 기능	176
III. 공공기관의 중소기업 지원 현황	195
IV. 공공기관의 중소기업 지원 기능별 문제점	238
V. 공공기관의 중소기업 지원 가치관리 모형	257
VI. 결론	273
6. 연구관리 전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구	299
윤지웅	
I. 서론	301
II. 연구관리 전문기관의 기능 및 현황	303
III. 연구관리 전문기관에 대한 실태 분석	316
IV. 개선방안	324
V. 결론	328
부록: 연구관리 전문기관 FGI(Focus Group Interview)	334

7. 공공기관의 혁신과 협업	337
금현섭, 박채기	
I. 서론	339
II. 공공기관 혁신의 필요성	342
III. 공공기관 혁신과 공공가치	345
IV. 공공기관 혁신과 협업	347
V. 공공기관 혁신과 기업가정신	350
VI. 결론 및 제언	353
8. 공공기관의 신뢰수준 측정 모델 개발	359
윤태범, 신민석	
I. 서론	361
II. 신뢰	362
III. 신뢰경영과 신뢰기업	368
IV. 우리나라 공공기관의 신뢰경영 사례	373
V. 공공기관 신뢰수준 측정을 위한 이론모형의 개발	381
VI. 결론	385
9. 규제영향분석 지원 공공기관 실태분석 및 제도개선 방안	391
임재진	
I. 서론	393
II. 규제영향분석과 지원 공공기관 개관	395
III. 규제영향분석 지원 공공기관 운영실태	410
IV. 규제영향분석 지원 공공기관 제도개선 방안	418
V. 결론	423

10. 공공기관 조직정책 정책수단의 효과	427
전영한, 김준기	
I. 서론	429
II. 공공기관 조직정책과 정책수단	433
III. 공공기관 조직정책 정책수단의 효과	442
IV. 결론	459
11. 공공기관 성과정보 활용체계 개선방안	463
조문석	
I. 서론	465
II. 문화예술지원사업의 특성과 성과정보 생산 및 활용	467
III. 문화예술지원사업 성과체계 현황	475
IV. 문화예술지원사업의 성과구조 진단	484
V. 결론	501

1. 신용보증제도의 발전방향

강태혁(한경대학교)

신용보증제도의 발전방향

강태혁(한경대학교)

I. 문제제기

한국경제는 반세기의 짧은 기간 내에 산업화를 달성하였다. 그러나 집약적 고도성장 정책을 추진하는 과정에서 부문별로 보면 왜곡과 불균형의 잔재가 남아 있는 것도 사실이다. 정부는 선택과 집중의 경제발전 전략을 통하여 국가의 가용자원을 배분하는 데 직접적으로 개입하여 정부가 정한 특정 산업에 집중적으로 투입토록 하였고, 지정된 전략산업 분야별로 대표기업을 중심으로 고도성장을 추구하였다. 이러한 정부주도적 성장 전략을 하는 과정에서 한국경제는 단기간내 산업화를 달성하는 긍정적인 성과를 거두었으나 그 이면에는 국내 산업구조가 대기업과 중소기업, 수출기업과 내수기업 등으로 양극화되는 이중구조를 배태하게 되었고, 민간시장기제를 통한 자원배분 시스템인 금융산업의 낙후성을 벗어나지 못하고 있는 실정이다.

선택과 집중의 논리에 맞추어 국가의 한정된 자원이 정부가 지정한 산업의 일부 대기업에 집중적으로 지원됨에 따라, 국내 산업구조는 상대적으로 정부지원에서 벗어나 있던 내수중심의 중소기업 생태계 조성이 부진해지는 결과를 가져왔다. 그러나 중소기업은 작은 투자로 많은 고용기회를 창출하는 가운데, 신기술의 산업화를 통해 변화무쌍한 시장환경에 유연하게 대처해 나갈 수 있다는 측면에서 산업의 경쟁체질을 강화할 수 있는 국가경제의 하부기반이라고 할 수 있다. 따라서 미래 지속적인 성장 잠재력을 담보할 수 있는 기반을 확충한다는 시각에서 중소기업의 생태계 구축은 소홀히 할 수 없는 정책 과제라고 할 수 있다.

과거 만성적인 자금부족에 시달렸던 고도성장 시기에 중소기업의 생태계 조성을 위해 우선순위가 가장 높았던 정책 이슈는 금융에 대한 접근성 부족이었다. 저성장 시대에 접어든 현 시점에 와서는 중소기업의 재무구조가 눈에 띄게 개선되어 금융애로에 대한

호소는 잠잠해진 반면, 신기술의 사업화, 창업, 판로 확대 등 시장개척 등이 더 높은 순위의 경영어로 요인이 되고 있다. 그러나 아직도 많은 중소기업에 금융거래의 기회가 개방되어 있는 것은 아니다. 특히, 업력이 짧아 자기 신용구축이 미흡하거나 담보여력이 부족한 신기술 창업 기업이나 기술 집약적 벤처기업은 미래비전이나 사업성만 내세워 신규 금융거래를 시작하기에는 많은 어려움이 있는 것이 현실이다.

따라서 새롭게 시장에 참입하려는 창업기업이나 담보여력이 부족한 신기술 집약적 벤처기업에 대해 금융기회를 확대해 주기 위해서는 현실적인 금융시장에서 발생하는 정보의 비대칭 문제와 중소기업의 담보력 부족으로 인한 금융기회의 제약성을 완화해 줄 필요성이 있으며, 이러한 배경에서 정부가 중소기업 생태계 조성정책의 산물 중 하나가 ‘신용보증제도’라고 할 수 있다.¹⁾

그러나 중소기업신용보증제도가 긍정적인 측면만 있는 것은 아니다. 금융기관으로서 거래당사자에 대한 신용을 조사하고 평가하는 일은 금융거래를 성사시키기 위한 필수적 절차이다. 따라서 신용 조사·평가 기능은 애당초 금융거래 당사자인 금융기관이 금융거래를 하기 위한 사전적 내부절차라고 할 수 있고, 이러한 내부적 의사결정의 한 부분인 신용 조사·평가 기능은 금융기관이 자체적으로 수행하는 것이 효율적이다. 그런데 거래당사자에 대한 신용 조사·평가 기능을 금융기관이 직접 하여 금융거래를 하는 대신 제3자인 신용보증기관이 발행한 신용보증서를 기초로 금융거래를 하도록 하게 되면 추가적 거래비용을 발생시키게 되고, 정보 비대칭의 상황에서 도덕적 해이가 작용하게 되면 사회적 비효율을 발생시킬 가능성이 높다.

또한, 과거 고도성장 과정에서 선택과 집중의 방식으로 정부가 특정산업과 기업을 선정하여 국가자원을 집중적으로 배분하는 과정에서 애당초 민간금융의 본래 역할인 자원 배분 기능을 정부가 대신하였다. 이에 따라 민간 금융기관들은 자율적 의사결정으로 본래 자기 역할을 못하고 정부의 지시와 통제에 익숙한 경영관행에 빠진 것이다. 이러한 민간 금융산업의 낙후성은 거시경제적으로 희소한 국가자원의 배분에 효율성을 떨어뜨림으로써 중장기적으로 국가경제의 경쟁력을 약화시키는 요인이 될 가능성이 높다.

따라서 중소기업신용보증제도는 거시적 국가자원배분 기능을 수행하는 금융부문의 경쟁력 강화노력을 해치지 않는 범위 내에서 운영되는 것이 효율적이라고 할 수 있다. 우리나라 산업발전의 역사적 배경에서 배태된 특이한 비효율적 산업구조를 바로잡기 위

1) 신종원(2012).

해서는 산업 하부기반인 중소기업 육성이 꼭 필요하다. 이를 위해서는 중소기업에 대한 금융기회 확대를 위한 수단으로서 신용보증제도 운영의 필요성은 부정할 수가 없다. 그렇더라도 신용보증제도의 지원대상과 지원방법은 선별적인 방법으로 이루어질 수 있도록 매우 섬세한 재설계가 필요해 보인다는 것이다.

본 연구는 현행 중소기업신용보증제도가 거시경제적 효율성을 해치지 않는 범위 내에서 중소기업 육성을 위한 효율적인 금융제도로서 발전해 나갈 수 있는 방향을 제시하는데 그 목적이 있다. 이를 위해 최근 중소기업의 금융활동에 관한 전반적인 동향과 추이를 살펴보고, 중소기업 신용보증제도의 운영 실태를 분석한 다음, 중소기업 육성정책의 정책목적에 합치되는 신용보증제도로서 제도를 재설계하기 위한 정책방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 중소기업의 금융거래 활동

2000년대 초반 금융기관의 대형화 추세와 함께 우리나라의 간접금융 시장은 두 가지의 특징적인 구조변화를 보여왔다. 그 하나는 가계대출의 급격한 증가이고, 다른 하나는 기업대출은 과거 대기업에 대한 대출에서 중소기업에 대한 대출로 중심축이 이전하고 있는 것이다. 1997년 외환위기 이후 정부는 기업부실이 연쇄적인 금융부실로 이전되는 것을 방지하기 위해 대기업에 대해서는 간접금융 의존도를 탈피하고 직접금융 시장을 통한 자금조달을 유도한 결과, 금융권의 대출 포트폴리오는 자연스럽게 가계대출과 중소기업대출의 비중이 늘어나게 된 것이다.

〈표 Ⅱ-1〉 예금은행의 부문별 대출구조

(단위: 조원, %)

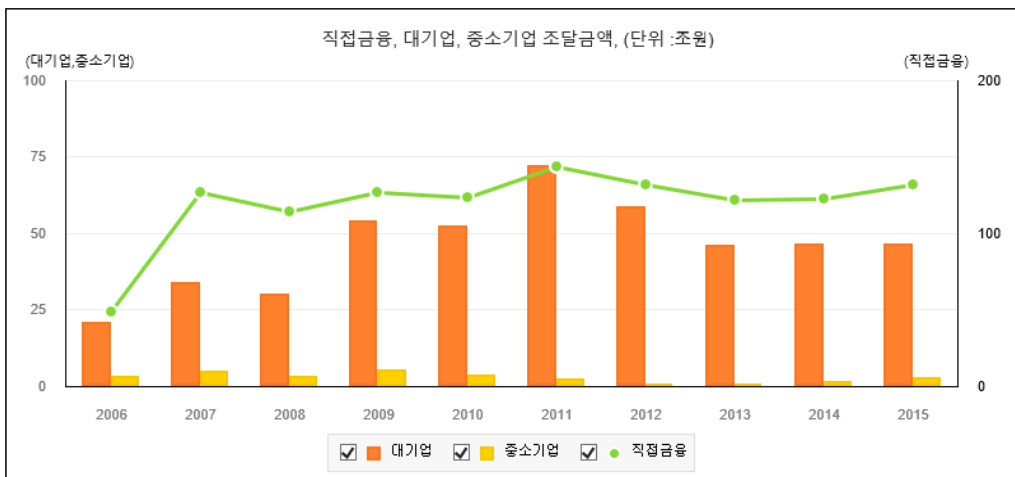
	가계대출	기업대출	(중소기업)	(대기업)	총대출금
2002	222.2 (49.9)	224.0 (50.1)	191.9 (42.9)	32.1 (7.2)	446.2 (100.0)
2005	304.7 (52.5)	275.4 (47.4)	246.7 (42.5)	28.7 (4.9)	580.0 (100.0)
2010	430.4 (45.5)	517.0 (54.6)	429.7 (45.4)	87.3 (9.2)	946.5 (100.0)
2011	455 (45.0)	556.2 (55.1)	441.1 (43.6)	115.1 (11.4)	1,010.2 (100.0)
2012	466.5 (44.2)	589.0 (55.8)	446.8 (42.3)	142.2 (13.5)	1,055.5 (100.0)
2013	480.4 (43.5)	623.8 (56.5)	473.4 (42.9)	150.4 (13.6)	1,104.2 (100.0)
2014	560.9 (45.4)	675.8 (54.6)	506.9 (41.0)	168.9 (13.6)	1,236.7 (100.0)
2015	639.1 (46.9)	724.1 (53.1)	559.6 (41.1)	164.4 (12.1)	1,363.2 (100.0)
2016	708.0 (48.7)	744.9 (51.3)	590.2 (40.6)	154.7 (10.6)	1,452.9 (100.0)

자료: 한국은행(금융시장 동향, 각 연도)

그러나 2010년대 들어서 금융기관의 대출구조는 추세적으로 뚜렷한 변화의 징후를 보여주고 있다. 가계대출의 비중이 지속적으로 증가되는 추세를 보여주는 가운데, 중소기업의 대출 비중은 지속적으로 위축되고 있는 현상이 그 하나이다. 또한, 2010년대 들어서 초반에는 대기업에 대한 대출비중이 빠른 속도로 증가되어 왔으나 2014년을 정점으로 감소추세로 돌아서고 있는 것이 다른 하나이다. 결국 최근 금융기관의 대출은 가계부문이 주도해 나가는 가운데, 가계부문의 금융수요 증가추세가 중소기업의 금융대출을 잠식하고 있다는 것이 특징적 현상이라고 할 수 있다.

이처럼 2010년대에 들어 전체 금융대출 중에서 기업대출이 차지하는 비중이 감소하고 있는 현상은 <표 II-1>에서 보는 바와 같다. 금융기관의 총대출금 중에서 기업대출의 비중이 2010년도 54.6%에서 2016년도 51.3%로 -3.3%p 감소하였다. 또한, 대기업에 대한 금융대출 비중이 2010년도 9.2%에서 10.6%로 1.4%p 증가한데 반해, 중소기업은 같은 기간 중 45.4%에서 40.6%로 대폭(-4.8%p) 감소하고 있음을 알 수 있다. 이처럼 금융자금이 생산활동을 지원하는 기업대출보다 소비지출 중심의 가계대출 비중이 늘어나는 가운데, 기업대출도 대기업 비중이 늘어남에 따라 중소기업이 위축되는 현상은 결국 우리나라 경제구조의 왜곡이 심화될 가능성이 높다는 우려를 불러일으키는 것이다.

[그림 II-1] 기업규모별 직접금융을 통한 자금조달 구조



자료: 한국은행(ecos)

한편, 중소기업이 부족한 내부자금을 보완하기 위해 외부에서 조달하는 자금의 구조를 보면, 중소기업이 외부자금 조달을 전적으로 금융대출 등 간접금융에 의존하고 있다는 점이다. [그림 II-1]에서 보여주는 바와 같이, 2000년대 중반 이후 전체 기업이 직접금융을 통하여 자금을 조달한 규모는 빠르게 증가하였다. 그러나 2011년을 144조원을 정점으로 다소 감소된 이후 130조원 수준에서 정체된 모습이다. 이 중 금융채나 ABS를 제외하고 보면 직접금융은 대부분 대기업이 차지하고 있으며, 직접금융을 통한 중소기업의 자금조달은 매우 제한된 규모에 불과한 실정이다.

이러한 조사결과는 중소기업에 대산으로 하는 설문조사의 결과로도 입증되고 있다. 중소기업협동조합중앙회가 매년도 회원사를 대상으로 표본을 추출하여 시행한 설문조사 결과 <표 II-2>를 보면 연도별로 다소간의 진폭은 있으나 조사대상 중소기업의 절대 수가 은행자금이나 정책자금 또는 비은행금융자금 등 외부로부터 자금을 대출 받아 조달하고 있으며, 주식이나 회사채 등 직접금융을 통한 자금조달의 비중은 전체 조달자금의 5% 이내에서 제한적으로 이루어지고 있는 것으로 조사되고 있다.

〈표 II-2〉 중소기업의 외부자금 조달구조

(단위: %)

	은행자금	정책자금	비은행금융자금 ¹⁾	직접금융 등 ²⁾
2010	65.9	26.5	3.4	4.2
2011	83.3	10.6	0.9	5.2
2012	80.3	14.2	1.3	4.2
2013	78.4	14.9	2.5	4.2
2014	69.2	29.9	0.3	0.6
2015	79.0	15.1	0.9	5.0
2016	81.1	10.6	7.5	0.8

주: 1) 중소기업청, 중소기업진흥공단 등

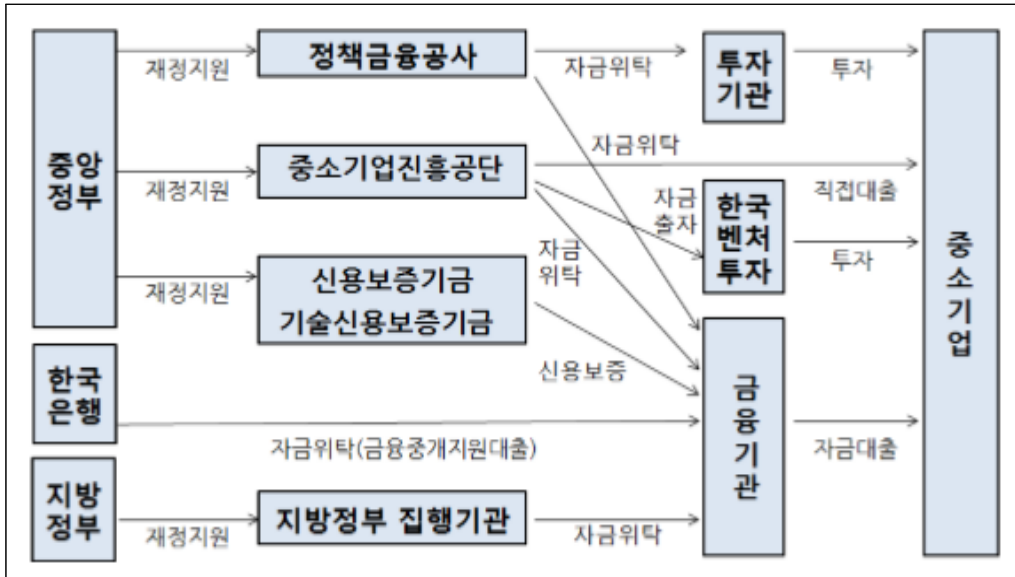
2) 주식, 회사채, 사채 발행 등

자료: 중소기업협동조합중앙회(중소기업금융이용애로실태조사, 각 연도)

또한, 외부 대출자금의 용자의 경우 중소기업들은 부족한 자금을 조달하기 위한 수단으로서는 은행자금의 대출에 전적으로 의존하고 있다는 점을 알 수 있다. 2010년 이후 설문조사의 결과를 보면, 정책자금의 비중에 따라 은행자금 대출의 비중에 진폭이 있으나, 연도별 은행자금에 대한 의존도가 평균적으로 80% 수준을 유지하고 있다는 사실을

알 수 있다. 최근 들어 정부의 재정활동을 통한 중소기업 정책자금의 공급규모가 크게 증가하지 못하고, 중소기업진흥공단 등 중소기업 육성기관이 공급하는 일부 용자자금 규모도 충분히 늘어나지 못하는 제약에 따라 발생하는 필연적인 결과로 유추될 수 있다.

[그림 Ⅱ-2] 중소기업의 정책금융 공급체계



자료: 대한상공회의소(2014)

Ⅲ. 신용보증제도의 운영

1. 신용보증제도 개요

중소기업은 대기업에 비해 상대적으로 담보여력이 부족할 뿐만 아니라 신용도의 차이로 인해 발생하는 금융격차(financial gap)로 금융시장에 대한 접근성이 낮다. 이처럼 담보능력이나 신용축적이 부족한 중소기업의 원활한 금융거래를 지원하기 위해 공신력 있는 보증기관이 신용을 보증함으로써 금융거래에 따른 채무불이행의 위험을 완화해 주는 공적 금융시스템을 신용보증제도라고 한다.²⁾

공적 신용보증제도는 <표 Ⅲ-1>과 같이 운영주체에 따라 크게 공공기관 보증제도, 상호보증제도, 용자보증제도 등으로 구분되며, 우리나라의 신용보증제도는 공공기관 보증제도의 형태라고 할 수 있다. 공공기관 보증제도는 독립적인 보증기관이 중소기업에 대한 신용조사 및 심사 등을 독자적으로 수행하여 보증대상이 폭 넓고 공신력과 보증금액의 규모가 크다는 특징을 가진다. 그러나 신용보증기관, 수혜 중소기업, 금융기관이 각각 별도의 독립적 주체로서 정보비대칭에 의한 역선택 및 도덕적 해이가 발생할 가능성이 매우 높다는 단점을 가지고 있는 것이다.

<표 Ⅲ-1> 신용보증제도의 유형별 특징

	공공기관 보증제도	상호보증제도	용자보증제도
운영주체	독립된 보증기관 (신용보증기금 등)	기업 단체 (共濟조합)	은행
보증주체	독립된 보증기관	기업 단체	은행과 정부 공동
보증대상	불특정 기업	회원 기업	불특정 기업
공신력	대	소	중
보증금액	대	소	중
감시기관	정부, 독립된 보증기관	정부, 회원 기업 상호 감시	정부, 은행
운영국가	한국, 일본, 대만 등 아시아 국가	독일 등 유럽 국가	미국, 캐나다 등 미주 국가

자료: 신용보증기금(2006), 「세계의 신용보증제도」

2) 정상훈(2007)

2. 신용보증제도에 대한 시각

중소기업은 보편적으로 축적된 자기자본이 충분하지 않다. 부족한 내부자금을 보강하기 위해서는 기업경영에 소요되는 자금을 외부에서 조달해야 하는데, 이를 위해서는 신용이나 담보가 필요하다. 그러나 업력이 짧은 중소기업은 자기신용을 공고하게 구축할 만큼 금융거래의 실적이 충분치 않을 뿐만 아니라, 금융거래에 제공될 담보물건도 부족하다.³⁾ 불가불 금융거래를 트기 위해서는 제3자의 보증을 필요로 한다. 이처럼 신용보증제도는 중소기업의 금융거래에 필요한 담보력 부족을 보완하여 금융 접근성을 향상시켜 주기 위한 정책수단이라고 할 수 있다.

그러나 신용보증제도에는 거시경제적으로 보면 여러 가지 비효율성을 초래하는 요인들이 내재해 있다는 지적이다.⁴⁾ 구조적으로 경쟁력이 취약한 준비기업에 대해 정부의 신용보증으로 기업을 연명시키면 거시적으로는 산업의 구조조정을 지연시키고 전체 국가경제의 경쟁력을 약화시키는 결과를 가져온다는 점이 그 하나이다.

다른 하나는 금융이용자에 대한 신용 조사·평가는 금융거래를 주관하는 금융기관의 본래적 기능인데, 이러한 본질적 기능을 제3자인 신용보증기관이 대행하게 되면 금융기관들은 신용 조사·평가에 관한 전문적 기능이 취약해져 결국 금융산업 발전을 저해하게 된다는 것이다.⁵⁾

3) 1931년 케인즈 등이 참여한 맥밀란위원회의 보고서(The Report of the Cpmmittee on Finance and Industry, June 1931)가 1920년대 영국에서 상대적으로 소규모 기업이 장기자금을 확보하기에 어려움을 겪고 있음을 지적한 이후 중소기업과 대기업 간 자금확보의 격차를 ‘Mac Millan Gap’이라고 지칭함(박형근·권태울, 2007).

4) 박형근·권태울(2007)은 “신용보증제도에 대해 일부 경제학자들은 보증제도 존재 자체에 대한 회의적인 의결과 보증제도의 비효율성 문제를 제기함. World Bank의 상하이 워크숍(2005.10)에서 보증제도의 운영결과에 관해 “실망스러운 결과에도 불구하고 많은 나라가 채택하고 있다.”고 언급함. 우리나라의 경우 최근 신용보증제도 운영의 문제점과 관련하여 국제기구나 관련학자들로부터 개혁권고를 받고 있는 상황임. IMF은 한국의 보증규모가 과다하므로 2005년 말(46조원, GDP의 5.7%)부터 향후 5년간 GDP 대비 매년 1%p(약 7조원)씩 축소할 것을 권고(2004년 한국경제보고서, 2004.10)하였고, S&P는 2005년도 국가신용등급 평가를 위한 연례협의회에서 향후 국가신인도 상승은 신용보증에 따른 경제왜곡 현상 시정여부에 달려 있다고 지적하였고, 이에 따라 정부도 ① 보증시장에 선택과 집중의 원리를 도입하고, 창업·기술기업 등 혁신형 중소기업에 대한 지원을 확대하는 한편, 거액·우량·장기이용 기업의 보증이용 축소 유도, ② 신보와 기보간의 보증대상 차별화 확대, 역할 재조정을 통해 보증제도 운영의 효율성 제고, ③ 신용보증의 부분보증 비율을 점진적으로 인하, ④ 보증재원의 기업, 금융기관, 정부의 균형분담 추진 등을 내용으로 하는 ‘신용보증 개편방안’(2005.6.23)을 마련하여 추진 중”이라고 기술함.(pp.3~5)

5) 박형근·권태울(2007)은 “신용보증제도에 대한 과도한 의존은 금융시장 발달에 부정적인 요인으로 작용한다.”고 지적하면서 그 사례로서 우리나라 대출시장은 신용 우수자에 대한 시장과 신용 최열위자

나아가 금융기관과 대출기업 사이에서 이루어지는 금융거래에 신용보증기관이 개입하면 거래단계가 늘어나고 거래비용을 증가시킴으로써 국가경제의 구조적 비효율 요인이 된다는 점 등이다.

이처럼 중소기업의 금융접근성을 제고시키기 위한 신용보증제도에 대해 정부가 직접 개입하는 방법으로 지원을 늘려나가는 것이 능사만은 아니다. 그 제도적 정당성을 입증하기 위해서는 신용보증제도를 통한 중소기업의 금융거래 기회확대에 따른 사회적 편익이 거시적 비효율성에 기인한 사회적 비용을 상쇄하는 수준 이상으로 설계되어야 한다는 내재적 한계가 있는 것이다.

다만 공적 신용보증을 통한 금융기관의 중소기업 대출 확대에 따른 사회적 편익과 비용을 정확하게 측정한다는 것은 기술적으로 많은 어려움이 있다. 따라서 중소기업신용보증제도에 대한 현실적인 접근방법은 추가적인 비용을 들이지 않는 범위 내에서 기존 제도의 틀로부터 유도해 낼 수 있는 편익 증대의 수단을 최대한 이끌어내고, 잠재되어 있는 비용 요소를 최소화 하는 것이다. 더 지원을 할 것이냐 하는 문제는 그 다음이라고 할 수 있다.

3. 우리나라의 신용보증제도 운영 현황

가. 신용보증제도 개요

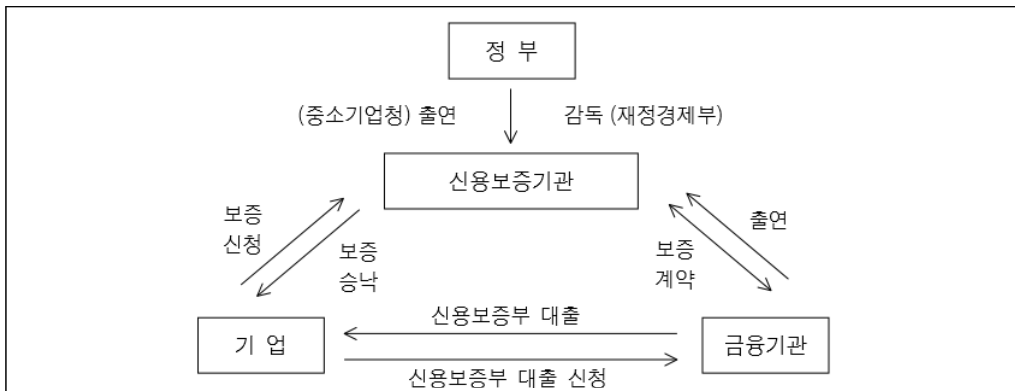
우리나라의 중소기업에 대한 신용보증제도는 1976년도 신용보증기금이 설립되면서 처음 운영되기 시작하였다. 대기업이 주도하는 고도성장 전략을 추구하는 과정에서 금융자금의 대기업 쏠림현상이 심화되면서 담보력이나 신용능력이 부족한 중소기업은 만성적인 자금부족으로 어려움을 겪게 되었다. 정부는 중소기업의 금융거래 기회를 확대하기 위한 노력으로 1974년 ‘신용보증기금법’을 제정하고 중소기업에 대한 신용보증 전담기구를 설치하게 된 것이다.

중소기업에 대한 신용보증의 메커니즘은 [그림 Ⅲ-1]과 같다. 정부가 신용보증기관에 재정자금을 출연하여 신용보증기금을 설치하면, 신용보증기관은 동 기금을 기초로 중소기업의 신청에 따라 당해기업의 신용을 평가하여 보증서를 교부하고, 해당 중소기업은

에 대한 시장으로 양분되어 있으며 중간시장(middle market)은 조성이 제대로 되지 않고 있는 상황이라고 지적하고 있다(p.19).

교부받은 보증서를 근거로 금융기관으로부터 신용보증부 금융대출을 받게 되는 것이다.⁶⁾

[그림 Ⅲ-1] 신용보증제도의 작동 메커니즘



자료: 정상훈(2007)

이후 1980년대에 이르러 기술·지식 집약적 산업구조로의 전환을 논의하기에 이르렀으며, 이러한 논의를 배경으로 신기술사업자에 대한 금융자금에 대한 기회를 확대한다는 명목으로 1989년 기술신용보증기금을 설립하게 되었다. 이러한 기술신용보증기금은 당시 '부산의 금융허브 육성'이라는 경제 이슈로 부각되어 정부의 정책적 지원 아래 신기술개발 및 사업화를 위한 금융지원 제도로서 역할을 해오고 있다.

기술신용보증기금의 설치를 계기로 중소기업에 대한 신용보증이 이원적인 구조를 유지하면서 지원의 중복성 문제가 제기되기도 하였으나, 일반적인 중소기업에 대한 신용공급이라는 당초 신용보증기금의 기능과 차별화하여 기술신용보증기금은 신기술개발 및 신기술사업화에 초점을 맞추어 중소기업에 대한 신용보증을 공급함으로써 기술집약적 중소기업의 금융거래 문턱을 낮추는 데 중심적 역할을 해왔다고 할 수 있다.

중소기업의 금융 접근성 개선에 실질적인 효과를 보이자, 중소기업의 틀을 갖추기 이전의 영세한 소상공인에 대한 신용보증 공급의 필요성에 대한 요구가 지방도시를 중심으로 증폭되기 시작하였으며, 이에 따라 지방 광역도시를 중심으로 정부재정의 지원을 받아 지역신용보증기금을 설치하기 시작하였다. 특히 1997년 외환위기를 겪으면서 지방

6) 정상훈(2007)

의 극심한 경기침체와 신용경색에 대한 대응수단으로서 2000년에는 각각 개별적으로 운영되던 지역신용보증기금을 지역신용보증재단으로 전환하여 지역신용보증기금의 역할을 확대하였다.⁷⁾

이러한 발전과정을 거쳐 2017년 현재 중소기업에 대한 신용보증은 <표 Ⅲ-2>에서 보는 것처럼 신용보증기금, 기술신용보증기금, 그리고 지역신용보증재단 등 3개의 축으로 운영되고 있다. 중소기업에 대한 신용보증 공급규모를 기준으로 보면, 신용보증기금과 기술신용보증기금이 전체의 90% 이상을 차지하여 중추적인 역할을 하고 있다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 신용보증기관 개요

구분		신용보증기금	기술신용보증기금	지역신용보증기금
설립	근거법률	신용보증기금법 (1974.12.21 제정)	신기술사업금융지원에 관한 법률 (1986.12.26제정)	지역신용보증재단법 (2002.3.1. 제정)
	설립주체	중앙정부	중앙정부	지방자치단체
	설립일자	1976.6.1.	1989.4.1.	1996.3.19
	설립목적	- 담보능력부족 기업에 대한 채무보증 - 신용정보의 효율적 관리·운영	- 신기술사업자에 대한 자금공급	- 담보력 부족 소기업의 채무보증
	주요업무	- 신용보증 및 보증연계투자 - 경영지도 - 신용조사 및 신용정보관리 - 신용보증제도 조사·연구 등	- 기술신용보증 - 일반신용보증 - 경영지도 및 기술지도 - 신용조사 및 신용정보 관리 - 기술평가 - 신용보증제도 조사·연구	- 신용보증 - 신용조사 및 신용정보 관리 - 경영지도 등
지원	대상	전국 중소기업	전국 중소기업	광역단체내 소기업·소상공인
	보증한도	30억원	30억원	8억원
	방법	전액 자체보증	전액 자체보증	재보증(50%)
	보증배수	20배	20배	15배
기금조성		- 정부 출연금 - 금융기관 출연금 (대출금의 0.25%) - 기업 출연금	- 정부 출연금 - 금융기관 출연금 (대출금의 0.15%) - 신기술금융회사 출연금	- 지자체 출연금 - 금융기관 출연금 - 기업 출연금

자료: 정상훈(2007), 박형근·권태울(2007)

7) 정상훈(2007), “중소기업 신용보증제도의 운영성과와 개선방안”, 「경제현안분석」, 제20호, 국회예산정책처, p.3.

나. 신용보증 공급 현황

신용보증기금, 기술신용보증기금 및 지역신용보증재단 등 3대 중소기업 신용보증기구의 신용보증규모는 지속적으로 증가하여 2007년 이후 과거 10년간 총 신용보증규모는 2배 수준으로 늘어났다. 3대 신용보증기구 중 특히 지역신용보증재단의 보증규모는 같은 기간 중 약 4배, 기술신용보증기금이 약 2배 증가된 반면, 신용보증기금의 보증공급 규모는 1.5배 수준에 그쳐 상대적으로 증가폭이 가장 낮은 수준이다.⁸⁾

이러한 중소기업에 대한 신용보증 공급규모의 GDP 대비 비중의 지난 10년간 추이를 살펴보면, 2008년 발생한 글로벌 금융위기를 겪으면서 신용보증공급의 GDP비중이 빠른 속도로 늘어나 2009년 최고 6.13%까지 증가했다가, 이후 GDP의 지속적인 성장으로 신용보증 공급규모의 대GDP비중은 점진적으로 떨어져 왔다. 그러나 3대 신용보증기구가 중소기업에 공급한 신용보증 총규모는 매년 지속적으로 증가하여 2016년에는 83.8조원에 이르고 있다.

〈표 Ⅲ-3〉 중소기업 신용보증 규모 및 GDP비중 추이

(단위: 조원, %)

연도별		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
보증 잔액 (A)	신보	28.9	31.7	42.3	43.0	42.4	43.2	44.0	43.8	42.8	44.6
	기보	11.2	12.6	17.1	17.4	17.3	18.2	19.7	20.2	20.7	21.2
	재단	4.6	6.0	11.2	13.2	13.6	13.5	14.3	14.5	16.2	18.0
	합계	44.7	50.3	70.6	73.6	73.3	74.9	78.0	78.5	79.7	83.8
GDP(B)		975.0	1,026.5	1,151.7	1,265.3	1,332.7	1,377.5	1,429.4	1,486.1	1,564.1	1,637.4
비중 (A/B)	신보	2.97	3.10	3.67	3.40	3.18	3.14	3.08	2.95	2.74	2.72
	기보	1.15	1.23	1.48	1.38	1.30	1.32	1.38	1.36	1.32	1.29
	재단	0.47	0.58	0.97	1.04	1.02	0.98	1.00	0.98	1.04	1.10
	계	4.59	4.91	6.13	5.81	5.50	5.44	5.46	5.28	5.10	5.12

자료: 2007~2008: 김정렬 외(2014)

2009~2016: 한국은행경제통계시스템(<http://ecos.bok.kr>), e나라지표(<http://www.index.go.kr>)

중소기업이 금융거래를 하면서 신용보증에 의존하는 정도는 연도별로 많은 차이를 보여주고 있다. 〈표 Ⅲ-4〉에서는 중소기업에 대한 은행권의 총대출잔액 대비 신용보증잔액의 비율을 나타내고 있다. 2011년 이후 중소기업 대출잔액 대비 신용보증잔액의 비율

8) 김정렬·김상봉·남주하(2014)

을 보면 매년 지속적으로 감소되고 있는 추세를 보여주고 있다. 다만, 중소기업 신용보증기관별로 보면, 신용보증기금의 보증공급 비중이 매우 빠른 속도로 감소되고 있는데 반해, 기술신용보증의 비중은 감소 폭이 상대적으로 크지 않으며, 지역신용보증재단의 경우에는 전체적으로 커다란 진폭 없이 3% 수준으로 수렴되는 모습을 보여주고 있다. 이처럼 신용보증 공급액이 전체 중소기업의 금융거래에서 차지하는 비중은 점진적으로 감소하는 모습을 보이고 있음에도 불구하고, 매년도 신용보증 공급액의 절대규모는 매년도 증가해 나가고 있다. 특히, 지난 수년간 신용보증을 통한 금융거래의 비중이 감소함에도 불구하고 신용보증을 공급받는 중소기업체의 수는 큰 폭으로 증가하였다는 사실은 주목할 필요가 있다.

〈표 Ⅲ-4〉 중소기업 대출액 대비 신용보증잔액 비중 추이

(단위: 조원)

		2011	2012	2013	2014	2015	2016
중소기업대출(은행) (A)		452.6	458.5	485.9	521.3	575.6	609.4
신용보증 공급잔액 (B)	신보	42.4	43.2	44.0	43.8	42.8	44.6
	기보	17.3	18.2	19.7	20.2	20.7	21.2
	지역	13.6	13.5	14.3	14.5	16.2	18.0
	합계	73.3	74.9	78.0	78.5	79.7	83.8
B/A (%)	신보	9.4	9.4	9.1	8.4	7.4	7.3
	기보	3.8	4.0	4.1	3.9	3.6	3.5
	지역	3.0	2.9	2.9	2.8	2.8	3.0
	합계	16.2	16.3	16.1	15.1	13.8	13.7

자료: 중소기업대출(은행권): 한국은행경제통계시스템(ecos.bok.or.kr), 신용보증공급: 통계청(e나라지표)

〈표 Ⅲ-5〉에서는 2008년 글로벌 금융위기 전후의 3대 신용보증기관의 신용보증 업체수와 보증공급액의 실적을 보여준다. 3대 신용보증기구의 신용보증공급액은 2006년 총 43.4조원에서 2012년에는 63.7조원으로 1.47배 증가한데 비해, 같은 기간 중 신용보증 업체수는 총 42만개에서 111만개로 늘어나 2.64배나 증가하였다. 물론 이처럼 신용보증 업체수가 대폭 증가한 배경은 2008년 발생한 글로벌 금융위기의 여파로 파악할 수 있을 것이다.

그러나 예상치 못한 외부충격으로 한번 늘어난 신용보증 공급은 위기 전의 상태로 복

귀하지는 못하고 있다. 물론 신용보증 공급액이나 신용보증업체수의 절대규모가 위기 직후의 급진적인 증가세에서 안정화 되는 패턴을 보이고는 있으나, 규모 자체가 원래의 모습으로 복귀하지는 않는 것이다. 특히 지역 소상공인을 주된 고객으로 하고 있는 지역 신용보증재단의 보증공급액이나 보증업체수는 매우 큰 폭으로 증가한 이후, 늘어난 상태로 유지되어 가는 특징을 가지고 있다고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 신용보증 업체수 및 보증공급실적 추이

(단위: 개, 조원)

연도		2007	2008	2009	2010	2011	2012
보증업체 수	신용보증기금	190,130	193,978	218,744	229,748	233,827	230,252
	기술보증기금	37,455	39,231	45,073	48,611	52,194	57,738
	지역신용보증재단	195,808	306,006	660,367	833,412	835,802	829,578
	계	423,393	539,215	924,184	1,111,771	1,121,823	1,117,568
보증공급 실적	신용보증기금	29.5	29.0	38.9	40.3	39.7	39.4
	기술보증기금	11.1	12.6	17.6	16.9	16.6	17.9
	지역신용보증재단	2.8	3.9	8.4	6.8	6.1	6.4
	계	43.4	45.5	64.9	64.0	62.4	63.7

자료: 신종원(2013)⁹⁾

다. 신용보증제도 운영에 관한 주요 이슈

1) 거시경제적 효율성 측면

신용보증제도는 금융시장에서 정보의 비대칭 문제를 보완하고 중소기업의 취약한 신용과 담보 능력을 보강하여 금융기회를 확대해 주기 위한 제도이다. 이러한 신용보증제도는 중소기업의 금융접근성을 제고함으로써 산업의 하부기반을 강화한다는 산업정책적 목적을 가지고 있다. 산업정책적 목적으로 중소기업 신용보증제도를 도입한 것은 과거 산업화 초기 대기업이 주도하는 고성장을 추구하는 과정에서 빚어진 산업구조의 양극화 현상을 시정하기 위한 정책적 노력이었다.

고도성장을 추구하는 과정에서 희소한 자원이 한정된 대기업에 집중되면서 한국경제는 소수의 재벌기업에 과도하게 의존하게 되었고, 이에 반하여 산업의 하부기반을 구성

9) 신종원(2013), 『국내 중소기업 신용보증제도의 주요 이슈와 해외 운영사례의 시사점』, 산업연구원

하는 중소기업의 생태계 조성이 부진하여 시장환경 변화에 매우 취약한 산업구조를 가지게 되었다. 이에 따라 산업체질을 강화하기 위해서는 하부기반으로서 중소기업 육성의 필요성에 대한 공감대가 확산되었으나, 산업자금의 만성적인 초과수요로 신용력과 담보력이 부족한 중소기업으로서는 금융거래의 기회가 매우 부족했다. 이러한 환경에서 중소기업에 대한 금융 접근성을 향상시켜 주기 위한 방편으로 도입된 것이 중소기업 신용보증제도라고 할 수 있다.

그러나 산업정책적 목적 아래 도입된 제도의 정당성을 소홀히 할 수는 없다고 하더라도 제도운영에 따른 거시경제적 비효율성을 방지할 수는 없는 것이다. 산업정책적 목적으로 정부가 자원배분을 주도해 온 결과, 우리나라의 금융시장은 오랜 기간 동안 담보 및 보증위주의 대출관행이 고착화 되어 민간금융의 자원배분 기능은 위축되고 민간 금융시장은 경쟁력이 낙후되는 퇴행을 반복해 왔다. 따라서 중장기적으로 지속적인 발전을 해나가기 위해서는 희소한 국가자원을 효율적으로 배분하는 데 중추적인 역할을 수행하는 금융산업의 경쟁력 확보가 매우 절실한 국가적 과제라고 할 수 있다.¹⁰⁾

금융시장에서 거래상대방에 대한 신용 조사·평가 기능은 금융거래의 핵심적 기능이라고 할 수 있다. 금융거래에서 불가피하게 발생하는 정보비대칭에 따른 신용위험을 감소시키기 위해서는 금융기관 스스로 차입자에 대한 신용도 분석의 전문성을 축적하고, 거래 상대방의 경영활동에 대한 정보수집 활동을 강화하여 대출심사나 사후관리에 활용하여야 한다. 그러나 정부에 의한 신용보증제도에 과도하게 의존하는 경우, 금융기관은 정보비대칭을 해소할 수 있는 정보수집 활동에 소홀해지고, 결과적으로 거래상대방에 대한 신용 조사·평가 기능이 취약해짐으로써 금융기관 자체의 경쟁력이 낙후되는 결과를

10) 한국금융연구원(2013)의 연구용역결과보고서 『저축은행의 관계형 금융 활성화 연구』(p.53)에서는 “보증 및 담보대출의 확대에 의해 금융기관은 대출심사 및 사후관리를 위해 필요한 정보수집을 소홀하게 함으로써 관계형 금융의 발전을 저해하고 있음. 보증 및 담보는 중소기업의 정보비대칭성에 따른 신용위험을 낮추기보다는 그로 인한 손실위험을 낮추는 효과가 있으므로 금융기관들의 고객 정보 수집 인센티브를 저해함. 또한 금융기관의 대출심사 및 사후관리 소홀은 대출받은 중소기업의 사업실패 가능성을 높일 우려가 있음. 중소기업 창업자의 경우 자신의 사업계획에 대해 점검받을 기회가 거의 없으므로 금융기관으로의 대출 신청시 대출심사과정에서 사업 타당성을 점검받을 수 있음. 그러나 담보 및 보증 대출의 경우 금융기관이 대출을 신청한 중소기업의 사업 타당성을 엄밀히 점검할 인센티브가 없으며, 또한 일시 자금 부족 등으로 문제가 발생할 경우에도 금융기관들은 채무조정 등을 통한 경영정상화를 지원하기 보다는 대위변제 신청 또는 담보매각 등을 통한 자금회수에 주력할 가능성이 높음. 이로 인해 사업 타당성을 검토 받지 못한 중소기업, 또는 일시적 유동성 어려움을 겪는 상황에서 대출연장 거절 또는 대출중단을 당한 중소기업의 경우에는 사업성공 가능성이 낮아질 우려가 있음.”을 지적하고 있다.

초래하게 된다는 점이다.

금융기관의 내부적 신용 조사·평가 기능이 취약하여 정부가 공급하는 신용보증에 과도하게 의존하는 경우에는 경제적 비효율을 초래할 가능성이 높다. 금융거래는 금융기관과 대출고객 사이에서 일정한 조건으로 자금을 대출하고 차입하는 관계를 체결하는 당사자간의 계약관계이다. 이러한 계약관계가 성립되기까지 거래당사자인 금융기관이나 금융차입자는 모두 조건에 맞는 거래상대방을 찾아내기 위한 탐색비용이 소요된다. 그런데 금융기관과 금융차입자 상호간에는 금융거래에 필요한 정보의 비대칭 구조가 형성되어 도덕적 해이가 결부되면 역선택의 발생으로 사회적 비용이 늘어날 가능성이 크다.

이러한 정보 비대칭의 상황에서 신용보증기관은 당사자 거래과정에서 예상되는 탐색비용을 줄여주는 역할을 할 수 있다. 또한, 보증기관이 없었다면 차입자에 대한 신용정보의 부족으로 거래 자체가 성사되지 않았을 것이지만 보증기관의 개입을 통해 거래를 성사시키는 성과를 가져올 수 있다. 그러나 신용보증기관의 개입으로 금융기관과 금융차입자 사이에서 발생하는 정보비대칭이 완전히 해소되는 것은 아닐 뿐만 아니라, 신용보증제도를 운영하는 기관과 제도운영의 성과에 책임을 부담하는 정부 사이에 형성되는 주인과 대리인관계로부터 발생하는 거래비용을 피할 수 없다는 것이다.

정보비대칭이 완전 해소되지 않는다면 금융거래 과정에서 신용보증기관의 보증을 통해 금융기관과 금융차입자의 탐색비용을 줄여서 금융거래의 비용을 인하하는 데는 한계가 있다. 금융기관, 신용보증기관, 금융차입자 사이의 정보비대칭으로 발생하는 역선택이 완전히 해소되지는 않기 때문이다. 따라서 신용보증기관의 신용 조사·평가 역량이 금융기관보다 우월하다는 보장이 없다면, 신용보증기관의 개입은 거래단계가 늘어나게 되고 그 만큼 금융거래에 소요되는 사회적 비용을 증가시키는 결과를 가져올 수도 있다.

더욱 심각한 문제는 신용보증기관이 발생시키는 탐색비용에 대한 자율적 통제장치가 내부적으로 구조화되어 있지 못한 것이다. 공적 신용보증제도는 일정 수준의 대위변제를 전제로 설계되어 있고, 그 비용은 정부의 부담으로 귀결된다. 이처럼 대위변제 비용이 금융거래 당사자의 거래가격에 반영되지 않기 때문에 신용 조사·평가의 전문성을 높여 대위변제를 최소화하는 것은 제도의 영속성 유지를 위해 매우 중요하다. 그러나 신용보증제도 운영의 성과에 대해 책임을 지는 정부와 제도를 운영하는 신용보증기관 사이에는 주인과 대리인 관계가 형성되어 그 만큼 사회적 비용이 발생하게 된다는 점이다.

2) 중소기업 육성정책 측면

신용보증제도는 중소기업의 저변확충을 목적으로 하는 제도이다. 따라서 신용보증제도의 성과는 중소기업의 육성을 얼마만큼 효과적이고 효율적으로 달성하는가에 달려 있다. 그러나 제도의 성과를 보다 정확하게 판단하기 위해서는 중소기업을 정책적으로 육성하려는 궁극적인 목적을 보다 분명히 하는 것이 더욱 중요하다. 정부 정책의 성과는 정책목적이 명료하지 않으면 그 성과를 정확하게 측정·평가할 수 없기 때문이다.

중소기업 육성을 위한 수단으로서 운영되고 있는 신용보증제도 역시 제도를 운영하는 목적이 명료해야 지원의 성과를 정확하게 파악할 수 있고, 지원성고가 입증될 수 있어야 제도의 정당성을 찾을 수 있을 것이다. 그런 시각에서 신용보증제도가 단순히 규모가 작은 기업이라는 획일적 기준이나 도산 직전에 연명해 가는 기업의 생존권을 보호한다는 사회적 논리가 주도하는 것은 바람직하다고 할 수 없다. 공적 신용보증제도는 특정한 정책목적 아래 추진되는 중소기업 육성정책의 수단으로서 예외적(ad-hoc)으로 도입된 제도라는 본연의 성격을 상실하게 되기 때문이다.

따라서 신용보증제도의 효율성을 향상시킬 수 있는 세부적 제도설계나 운영 방향을 논의하기 위해서는 중소기업 육성의 시대적 의미를 압축해 낼 필요가 있다. 중소기업에 대한 시각은 크게 두 가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다.¹¹⁾ 경제적·사회적 문제의 관점에서 보는 중소기업의 유형은 도태문제형, 잔존문제형, 격차문제형으로 구분되고, 경제적·사회적 공헌의 관점에서 보는 중소기업의 유형은 개발공헌형, 수요공헌형, 경쟁공헌형, 묘상공헌형 등으로 구분하는 것이다.¹²⁾ 다만, 이 시대의 경제상황에서 한국의 중소기업을 어떤 시각으로 볼 것인가 하는 문제는 다분히 정책지향의 주관적인 주제라고 할 수 있다.

국가마다 시대적 여건에 따라 중소기업에 대한 기대나 역할을 강조하는 측면에는 많은 차이가 있다.¹³⁾ 한국에서도 중소기업에 대한 기대역할은 시대에 따라 변화해 오고

11) 이동주(2005), 『중소기업의 국민경제적 기여도에 관한 연구』, 중소기업연구원, pp. 26~27.

12) 이러한 분류는 일본 植田浩史現(2004)의 ‘田日本の 中小企業’에 따른 것으로서, 중소기업은 도태문제형(중소기업은 대기업과의 경쟁에서 밀려 결국 시장에서 퇴출될 것이라는 관점), 잔존문제형(중소기업은 대규모화되지 못하고 존속만을 지속한다는 관점), 격차문제형(대기업과 중소기업간 격차 구조를 문제시 하는 관점), 개발공헌형(중소기업의 경제발전에 대한 영향을 중시하는 관점), 수요공헌형(성숙한 사회에서 중소기업의 수요변화 대응을 중시하는 관점), 경쟁공헌형(중소기업이 독과점 시장에 진입하여 자유경쟁을 촉진한다는 관점), 묘상공헌형(새로운 중소기업을 끊임없이 배출하는 묘상seedbed으로서의 역할을 중시하는 관점) 등으로 분류하고 있다(이동주, 2005, p.3).

있다.

1990년대에는 ① 국민경제의 발전, ② 고용창출, ③ 산업구조 전환에 기여, ④ 지역균형발전, ⑤ 기술개발 촉진, ⑥ 소비자욕구 충족, ⑦ 수출촉진, ⑧ 기업가정신 고취, ⑨ 산업간 균형발전 등으로 집약되고 있으나, 2000년대 이후 이르러서는 ① 경제성장의 주도적 역할, ② 고용창출의 핵심주체, ③ 기술혁신의 주체, ④ 소득재분배에 의한 사회의 안정화, ⑤ 글로벌 경쟁력 강화, ⑥ 혁신적 성장동력의 원천, ⑦ 활력 있는 창조적 중소기업 등을 제시하고 있다. 따라서 최근 우리나라 중소기업의 핵심적 역할은 경제성장에의 기여, 고용창출, 기술혁신 등으로 요약할 수 있다.¹⁴⁾

이러한 시각에서 볼 때, 중소기업 육성을 위한 수단으로 공급하는 신용보증제도의 정책목표는 기술혁신과 고용창출에 집중할 필요가 있는 것이다. 변덕스러운 시장환경변화에 유연하게 대응하는 데는 몸집이 작은 중소기업이 유리하고, 그들이 신기술로 무장하고 단련 되어야 강인한 산업체질을 바탕으로 경쟁력이 살아나는 것이다. 다른 한편, 작은 규모의 자본투자에도 상대적으로 많은 일자리를 창출하는 높은 고용효과를 가져온다는 점이 중소기업 육성을 위해 정부가 재정을 지원하는 핵심적 명분이다. 따라서 신용보증 지원은 신기술 사업화를 위한 벤처 창업이나 고용효과가 높은 중소기업에 집중할 필요가 있다.¹⁵⁾

그 대신 정부의 재정지원의 시급성이 덜한 부분을 줄여나가야 한다. 특히, 1997년 외환위기, 2008년 글로벌 금융위기 등과 같이 중소기업 도산방지를 위한 목적으로 신용보

13) 미국의 경우 1998년 중소기업백서에서 제시된 중소기업의 역할에 대해서는 ① 경제성장과 경제의 건전성에 대한 공헌, ② 고용창출, ③ 기술혁신의 담당자, ④ 기업가정신 발휘의 장소제공, ⑤ 국민의 행복에 대한 공헌 등이며, 2003년도 미국 중소기업청의 보고자료에 따르면, 중소기업의 역할로서 ① 고용창출, ② 기술혁신을 제시하고 있다(이동주, 2005, p.28). 일본의 경우 중소기업에 대한 기대역할은 1990년대 ① 고용의 장소 창출과 제공, ② 경쟁촉진, ③ 국민생활에 대한 기여, ④ 창조적 도전장소의 제공 및 여유와 생활을 주는 인간존중 사회에 대한 공헌, ⑤ 지역창조의 공헌, 국제화 담당자, ⑥ 기술혁신, ⑦ 정보화 담당자, ⑧ 창조의 모체 등이 제시되었으나, 2000년대에 이르러서는 ① 사업기회의 제공, ② 신사업 창출, ③ 고용창출, ④ 지역경제 활성화, ⑤ 일본경제의 활력 있는 성장의 담당자 등으로 변화하고 있다(이동주, 2005, p.33).

14) 이동주(2005), 『중소기업의 국민경제적 기여도에 관한 연구』, 중소기업연구원, p.35.

15) 조덕희는 『중소기업9988의미의 재해석과 시사점』(산업연구원, 2016)에서 “중소기업 업체수의 비중 99%, 중소기업의 고용비중 88%”에 달하는 현상을 비판하면서, “우리경제는 현재 중소기업 9988에서 일본과 같은 9976, 더 나아가 독일과 같은 9962를 지향하는 것이 바람직하다는 주장을 통해 현재 중소기업이 부담하는 과중한 인력고용 부담을 대기업의 고용확대로 흡수할 필요가 있다. 또한, 중소기업정책 측면에서는 특히 우수인력의 고용증대, 효율적 인력관리 등을 잘하는 우수 인력 고용 중소기업을 적극 발굴해 지원하는 정책을 확대 실시하는 것이 매우 중요할 것으로 보인다.”고 주장함(p.50)

증을 일시적으로 대폭 확대 공급된 부분에 대해서는 경제가 안정을 되찾은 이후에는 위기 이전의 수준으로 복귀될 필요가 있다. 신용보증 재원이 한계기업의 연명수단으로 이용되는 것은 산업의 구조조정을 지연시킬 뿐만 아니라, 금융자금의 생산성 저하 및 경제 성장의 잠재력 훼손을 초래하기 때문이다.

3) 재정운영의 효율성 제고 측면

재정의 효율성은 대체로 재정의 배분적 효율성(allocative efficiency)과 운영상 효율성(operational efficiency)으로 나누어 설명한다. 개념적으로 배분적 효율성이란 재원을 투입하고자 하는 특정 사업을 통하여 달성할 수 있는 사회적 욕구의 충족 정도라고 정의할 수 있다. 사회적 욕구수준이 높은 사업일수록 배분적 효율성이 높다고 할 수 있다. 반면, ‘운영상 효율성’이란 특정 목적사업을 달성하기 위해 소요되는 투입비용의 정도, 또는 특정한 비용을 투입하여 얻을 수 있는 목적달성의 정도라고 규정 지을 수 있다.

배분적 효율성을 정확하게 측정하기는 쉽지가 않다. 무엇이 더 소중하고 시급하냐 하는 판단은 사람마다 관점이 다르기 때문에 우리사회 전체의 욕구체계를 하나로 규정하기는 거의 불가능해 보인다. 경제적 합리성의 논리에 기초한 의사결정 방법으로 일정규모 이상의 재정투자사업에 대해서는 경제성 분석을 한다. 재정투자를 경제성만 고려할 수는 없다는 논리로 정책적 분석을 추가한다. 그렇다고 정부예산을 편성을 경제성분석이나 정책적분석의 결과에만 의존하는 것도 아니고, 최종적으로는 국회에서 이해집단 간 흥정과 타협의 정치과정을 통해 결정한다. 결국 정부예산의 배분적 효율성은 국회의 정치적 과정이 얼마나 민의를 잘 반영하느냐에 달려 있다고 할 수 있다.

운영상 효율성은 행정의 성과라고 할 수 있다. 행정 성과에는 다양한 요인들이 영향을 미치게 된다. 재원을 배분하는 방법뿐만 아니라 재원을 집행하는 제도나 제도를 운영하는 사람, 행정을 둘러싸고 있는 환경까지도 행정의 성과에 영향을 미치게 된다. 예산제도의 개혁은 사실상 행정이 효율성을 향상시키고자 예산재원의 배분방법을 개선하고자 한 노력들이라고 할 수 있다. 초기의 예산제도인 품목별 예산제도(line-item budgeting)가 성과주의 예산제도(performance based budgeting)로 바뀌고, 다시 프로그램예산제도(program based budgeting)로 진화한 것은 모두 정부예산의 효율성을 향상시키고자 하는 것이다.

이러한 재정운영제도의 변화에도 불구하고 실질적인 재정의 운영상 효율성을 향상시

키기 위해서는 각각의 재정사업을 운영하는 제도를 어떻게 설계하여 운영하느냐 하는 일이 매우 중요하다. 특정 정책목적으로 위해 재원을 배분하고 투입한다고 해서 곧바로 정책목적이 달성되는 것은 아니기 때문이다. 기대하는 정책목적을 달성하기 위해서는 목적달성을 위한 프로그램이나 프로젝트 등 하부 수단 등이 인과관계에 맞추어 정치하게 설계되고 각각의 프로그램과 프로젝트가 설계자의 의도대로 운영되어야 한다.

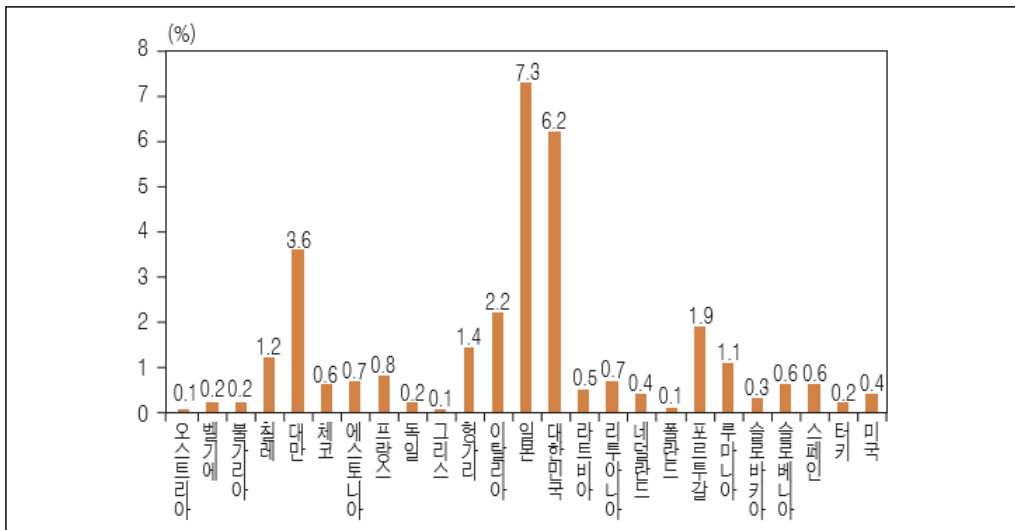
중소기업 신용보증제도의 경우에도 제도운영을 위해 배분된 재원이 효율적으로 운영되기 위해서는 중소기업 육성정책의 구체적 정책방향에 맞추어 최대한의 성과를 거둘 수 있도록 세부적인 제도설계가 이루어져야 할 것이다. 중소기업인 경우에도 자체 담보능력이나 신용력이 충분한 기업에 대해 보증을 공급하는 것은 불필요한 시장개입으로 비효율적인 재정운영을 초래하게 된다. 반대로 신기술·고용효과 등 중소기업 육성정책 목적에만 초점을 맞추어 담보능력이나 신용력 등을 소홀히 하게 되면 기금자산의 잠식으로 제도의 지속가능성을 훼손하게 된다. 따라서 재정의 효율성 측면에서 볼 때는 제도의 지속가능성을 훼손하지 않는 범위 내에서 최대한의 정책목적을 달성할 수 있는 조합을 찾아 신용보증제도가 구체적으로 설계되어 운영해 나가야 할 것이다.

IV. 신용보증제도의 발전방향

1. 신용보증제도의 역할 재정립

우리나라 중소기업에 대한 신용보증규모가 과도하게 높다는 사실은 여러 가지 지표를 통해 제시되고 있다. OECD(2013)의 조사결과에 따르면, 2011년 기준 GDP대비 신용보증 공급규모의 비율은 6.2%로서 일본 7.3% 다음으로 높은 수준에 이르고 있다. [그림 IV-1]은 이처럼 국가별 신용보증공급의 수준을 보여주는데, 우리나라와 일본, 대만 등과 같이 공적 신용보증제도를 운영하고 있는 나라에서 GDP대비 신용보증공급 비중이 높게 나타나고 있음을 알 수 있다(신종원 2013).

[그림 IV-1] 주요 국가별 GDP대비 신용보증공급 비율



주: 1. OECD(2013)

2. 칠레, 대만, 일본, 미국의 비율은 2010년 기준임.

자료: 신종원(2013)

이처럼 신용보증 공급이 증가된 배경에는 글로벌 금융위기를 극복하는 과정에서 중소기업 대출과 신용보증공급이 대폭 확대한 데도 큰 원인이 있는 것으로 지적되고 있으나, 이처럼 공적 신용보증의 과도한 공급은 거시 경제적 비효율과 함께 금융산업의 경쟁력

향상을 저해하는 결과를 초래할 수 있다.

따라서 정부의 신용보증 공급은 신기술개발, 고용증대 등 중소기업 육성의 핵심적 정책목적으로 범위를 압축하는 것이 바람직해 보인다. 중소기업에 대한 신용보증 공급을 무차별적으로 확대하는 것은 경쟁력을 상실한 좀비기업까지 국민세금으로 구조조정을 지원시키는 결과를 초래하는 등 경제적 비효율을 가져오기 때문이다.

2. 핵심역량 중심으로 특화

우리나라의 신용보증업무는 3개 축으로 운영되고 있어 보증기관간 업무중복성이 지속적으로 제기되고 있다. 보증기관별 업무경계가 불분명한 이유로 기관간 중복보증사례가 발생하고 있고, 이러한 중복보증은 결과적으로 신용보증이 필요한 다른 중소기업의 보증기회를 축소시키는 한편, 공적 보증의 혜택을 이중으로 받는 과잉지원의 불합리를 초래하게 된다.

정부는 2005년 신용보증기금과 기술신용보증기금을 대상으로 ‘중소기업 금융지원체계 개편방안’을 마련하여 일반보증은 신용보증으로 이관하고, 벤처 및 이노비즈니스에 대한 보증은 기술신용보증기금이 전담하는 업무조정을 단행함으로써 <표 IV-1>에서 보는 바와 같이 보증기관간 중복보증이 대폭 축소되었다(신종원 2013).

<표 IV-1> 신·기보 간 중복보증 현황

(단위: %)

	중복 대상	2005	2010	2011	2012
신보	기보	26.0	5.5	5.2	5.3
기보	신보	52.9	9.3	8.8	8.9
지역신보	신보	-	5.6	6.1	6.4
	기보	-	3.1	3.5	3.4
	신·기보	-	0.3	0.2	0.2

주: 감사원(2012), 김태규(2013)를 기초로 재구성.

자료: 신종원(2013)

이러한 중복보증 축소노력에도 불구하고 공적 신용보증의 공급비중을 적정수준으로 줄여나가기 위해서는 중소기업에 대한 신용보증의 범위를 압축해 나가는 것이 바람직해

보인다. 우리나라 중소기업이 1990년대 말 외환위기를 극복하기까지는 만성적인 자금난을 겪어왔으나 2000년대 중반이후에는 부채비율, 자기자본비율 등 재무구조가 매우 건실해졌다. 따라서 무조건 중소기업이라는 이유로 정책자금 지원규모를 늘려나가는 것은 신중한 재검토가 필요하다고 할 수 있다. 일시적인 글로벌 금융위기를 극복하기 위한 수단으로 대폭 확대 공급된 신용보증을 경제가 정상화된 이후까지 지속적으로 유지하는 것이나 금융기관의 자체 신용공급이 가능한 부분까지 공적 보증을 독점적으로 활용토록 하는 것은 금융자원의 흐름에 경직성을 초래하기 때문이다.¹⁶⁾

그럼에도 불구하고 공적 신용보증 기능의 존립 필요성은 동태적 발전가능성과 국가경제적 기여도에 있을 것이다. 따라서 과거 재무구조의 취약성을 이유로 지원하던 방식에서 향후에는 고성장 기업, 가젤기업, 개발기술 사업화 기업, 글로벌 지향성 등 경쟁력 강화에 초점을 맞추어 지원이 이루어져야 할 것이다.¹⁷⁾ 신용보증기금이든 기술신용보증기금이든 중소기업에 대한 신용보증의 공급은 중소기업 육성 정책의 핵심적 목적인 신기술 개발 및 일자리 창출로 압축하고, 그 범위 내에서 두 기관 간의 업무분담 체계는 핵심역량 중심으로 명료하게 특화해 나갈 필요가 있다.

3. 보증재원의 효율성 제고

앞서 중소기업 육성을 위한 정책금융의 지원방향에 대해 논의한 바와 같이 신용보증기금의 운영목적은 신기술 사업화 및 국가 경제적 공헌도 측면에서의 일자리 창출에 초점을 맞출 필요가 있다. 재정의 운영상 효율성 측면에서 볼 때는 중소기업 육성이라는 본연의 정책목적을 달성한다는 전제 아래 신용보증기금의 기본재산 형성을 위한 재정지

16) 산업연구원 양현봉 선임연구위원은 2017년 3월 15일 발표된 보도자료(최근 10년간 중소기업의 구조변화와 정책적 시사점)를 통해 “중소기업의 생산성 제고를 통해 혁신의 성과를 높이기 위해서는 한계기업의 구조조정, 지식·기술 창업 활성화, 개발기술의 사업화 성공률 제고, 정책자금지원의 효율화, 글로벌 서던벨트 지역으로의 수출확대가 필요하다.”고 밝혔다. 특히 중소기업 정책자금지원과 관련해서는 “중소기업의 재무구조가 선진국 수준으로 양호한 상황에서 규모를 늘려나가는 것이 바람직한 방안인지에 대해 신중하게 검토할 시점에 있다. 즉, 과거 중소기업의 재무구조가 취약했을 당시의 정책자금 지원방식에서 향후에는 고성장기업, 가젤기업(Gazelles company; 매출액 또는 고용인력이 3년 연속 20% 이상 지속적으로 성장하는 기업), 개발기술 사업화 기업, 글로벌 지향성 등이 높은 기업에 지원을 확대함으로써 중소기업의 경쟁력을 실질적으로 제고해 나가기 위한 방향으로 정책자금을 운용할 필요가 있다.”고 주장한다.

17) 2014년 제3차 중소기업 기술혁신 촉진계획(2014.7., 부처합동)에 따르면, 우리나라 중소기업의 사업화 성공률은 48%(2012년 기준)으로, 2006년 기준의 일본(54%), 영국(70%), 미국(69%)에 비해 중소기업의 기술개발 노력이 수익창출로 연계되지 못하고 있다는 사실을 보여주고 있음(양현봉, 2017).

원의 소요를 최소화하는 것이다. 이를 위해서는 장기간의 신용보증의 축소와 함께 보증 배수의 확대 및 보증사고율의 축소 노력이 필요하다.

첫째, 장기 신용보증 지원을 축소하는 것이다.

〈표 IV-2〉 신용보증 이용기간별 신규보증

(단위: 조원, %)

		2010	2011	2012
신용보증기금	1년 이하	4.1 (10.6)	3.9 (10.3)	4.5 (11.5)
	1년 초과 ~ 3년 이하	9.2 (24.0)	8.4 (21.9)	6.8 (17.4)
	3년 초과 ~ 5년 이하	5.2 (13.4)	6.2 (16.1)	7.7 (19.8)
	5년 초과 ~ 7년 이하	4.4 (11.6)	3.8 (10.1)	4.3 (11.1)
	7년 초과 ~ 10년 이하	6.4 (16.6)	6.1 (16.0)	5.6 (14.4)
	10년 초과 ~ 15년 이하	6.8 (17.6)	7.1 (18.5)	7.0 (18.0)
	15년 초과	2.4 (6.2)	2.7 (7.1)	7.0 (18.0)
	계	38.5 (100)	38.2 (100)	39.0 (100)
기술보증기금	1년 이하	1.9 (9.3)	1.5 (9.0)	2.1 (11.7)
	1년 초과 ~ 3년 이하	4.6 (26.4)	4.1 (23.9)	3.2 (18.3)
	3년 초과 ~ 5년 이하	2.7 (15.6)	3.2 (18.6)	3.8 (21.6)
	5년 초과 ~ 10년 이하	4.1 (23.4)	3.9 (23.0)	4.3 (24.3)
	10년 초과	4.4 (25.3)	4.4 (25.5)	4.3 (24.1)
	계	17.4 (100)	17.0 (100)	17.7 (100)

		2010	2011	2012
지역신보	1년 이하	3.5 (26.1)	2.7 (20.1)	3.0 (22.3)
	1년 초과 ~ 3년 이하	6.5 (49.1)	7.1 (52.1)	4.8 (35.2)
	3년 초과 ~ 5년 이하	2.7 (20.4)	3.2 (23.5)	5.2 (38.7)
	5년 초과	0.6 (4.4)	0.6 (4.3)	0.5 (3.8)
	계	13.2 (100)	13.6 (100)	13.5 (100)

자료: 신종원(2013)

〈표 IV-2〉에서 보는 것처럼, 2012년 기준 전체 공적 신용보증 공급액 중에서 10년 이상의 장기보증을 위해 공급되는 재원의 비중을 보면 신보 25.8%, 기보 24.1% 수준에 이르고 있다. 이처럼 장기간에 걸쳐 공적 신용보증을 허용하는 것은 공적 금융자산의 혜택을 일부 중소기업에 집중한다는 측면에서 공평성을 저해하는 한편, 경쟁력이 취약한 중소기업의 퇴출을 지연시킴으로서 산업의 원활한 구조조정을 억제하는 결과를 초래할 가능성이 높다.¹⁸⁾

이 시대 중소기업 육성정책의 목적에 부합되도록 신용보증제도를 운영하기 위해서는 업력이 짧은 신기술 창업기업, 사업성이 유망한 혁신기술의 사업화 등 일자리 창출 효과가 큰 기업에 대해 제한적으로 신용·담보 능력을 보강하는 기능에 집중해 나가는 것이 바람직해 보인다. 이를 위해서는 단기 보증 중심으로 신용을 공급하고 신용보증 회수가 늘어날수록 보증 수수료, 부분보증 비율 등을 차등화 하여 점진적으로 민간 금융시장에 적응해 나가도록 유도하는 것이 바람직하다.

둘째, 신용보증기금의 보증배수(기본자산 대비 보증공급비율)의 확대운용 방안이다.

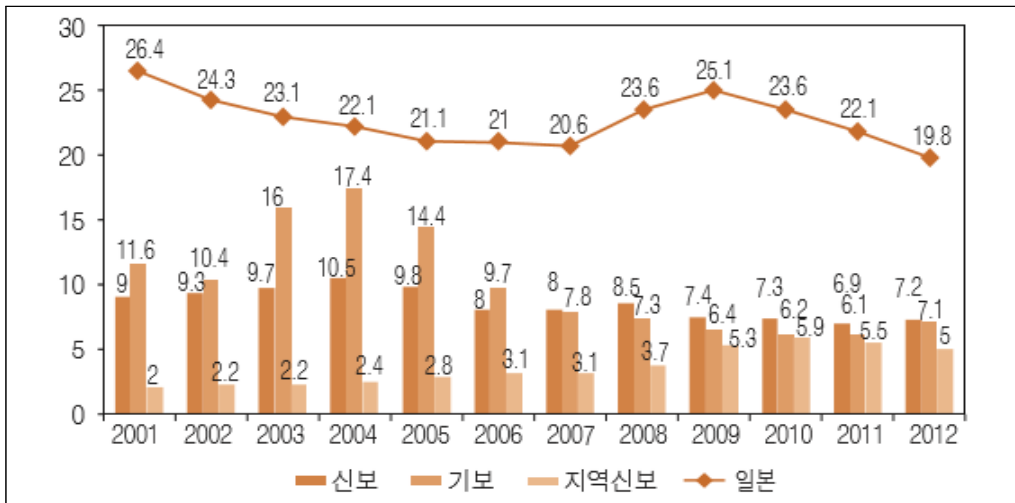
18) 2016년 3월2일 신용보증기금은 “신보 보증기업의 평균수명이 8.6년… 절반이 9년 생존”이라는 보도 자료를 발표하고, “생존력이 높다고 판명된 기업상품에 맞춤형 보증지원을 확대하고, 생존력이 낮은 기업군에는 보증이외에 컨설팅 등 비금융부문 지원도 활성화해야 한다. 거시경제변수의 변화에 따른 탄력적 보증운용체계도 마련해야 한다.”고 주장함(연합뉴스, 2016.3.2). 특히, 통계청이 발표한 2013년 기준 국내 중소기업의 3년 생존율이 41.5%, 5년 생존율 30.9%에 비해 신보 보증기업의 3년 생존율은 80.5%, 5년 생존율 68.0%로 조사된 점에서 신용보증제도가 중소기업의 생존율을 향상시키는 성과를 보여주고 있다. 그러나 생존율 향상이 이 시대 경제적 상황에서 중소기업 육성정책의 근본 목적을 얼마만큼 효율적으로 달성하고 있는 것인지에 대해서는 불분명함. 오히려 생존율 향상은 시장경쟁력이 취약한 한계기업의 퇴출을 지연시킨 결과로 해석될 가능성이 다분히 많음.

신용보증기관의 보증배수는 기관마다 다소간의 차이가 있으나, [그림 IV-2]에서 볼 수 있듯이 대략 5~7배를 유지하고 있다. 이것은 법정 운용배수인 20배보다 현저히 낮은 수준으로서, 특히 2000년대 중반 이후 신보와 기보는 모두 보증배수를 대폭 축소하여 운용해 오고 있다.

일본의 법정 운용배수는 60배로 규정되어 있으나 실제 운용배수를 보면 대개 20배 수준을 유지하고 있다. 우리나라가 일본에 비해 신용보증 배수 운용에 매우 소극적인 모습으로 보인다. 다만, 일본의 경우에는 일본 정책금융공고에서 70~90%를 재보증해주고 있다는 점을 고려한다면 직접 비교할 수는 없다.¹⁹⁾ 또한 일본의 보증배수를 보면 연도별로 기록은 있으나 최근 들어 20배 수준으로 수렴하고 있다는 점에서 양국 모두 법정 보증배수의 1/3 수준에서 운용하고 있음을 알 수 있다(신종원 2013).

[그림 IV-2] 신용보증기관별 보증배수 추이

(단위: 배)



주: 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단중앙회, 일본 전국신용보증협회 연합회
 자료: 신종원(2013)

그럼에도 불구하고 보증배수를 확대하면 보증사고의 위험이 커진다는 주장을 기계적으로 동의할 수는 없어 보인다. 최근 보증사고에 따른 대위변제율 추이를 비교해 보면,

19) 신종원은 “보증잔액의 30%만 신용보증협회가 부담한다고 가정하고 운용배수를 계산하면 기본재산 대비 운용배수는 약 7배로서 우리나라와 비슷한 수준으로 볼 수 있다.”고 주장함.

한국은 4~5% 수준에 달하고 있으나, 일본은 2~3%수준에 머물고 있다. 또한 [그림 IV-2]와 <표 IV-3>에서 알 수 있듯이 정상적인 경제환경 아래서는 한국(신보)의 보증배수와 보증사고율 사이에 밀접한 상관관계를 파악할 수는 없다는 점이다.²⁰⁾

오히려 뚜렷하게 대비 되는 부분은 일본의 경우와 비교하여 일본의 운용배수(20배수준)에 비해 한국(운용배수 7~8배)은 매우 소극적으로 보증공급을 하고 있음에도 보증사고율은 일본(2~3%)에 비해 한국(4~5%)이 2배 수준 높다는 점이다.

따라서 신용보증기금의 운용에 대해서는 보다 치밀한 제도설계를 토대로 보증업무의 기법과 인력의 전문화 수준을 높여야 할 필요가 있다. 보증사고를 줄이는 동시에 보증배수를 확대 운용하는 방안이 마련되어야 한다는 것이다.

〈표 IV-3〉 신용보증기관별 보증사고율 추이

(단위: %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
신보	4.1	4.8	4.7	4.7	5.0	4.9
일본	2.7	3.1	3.2	2.7	2.5	2.4
7(a) Regular	1.40	2.75	5.05	5.59	3.30	2.37

주: 신용보증기금, 일본 전국신용보증협회 연합회, 미국 중소기업청
자료: 신종원(2013)

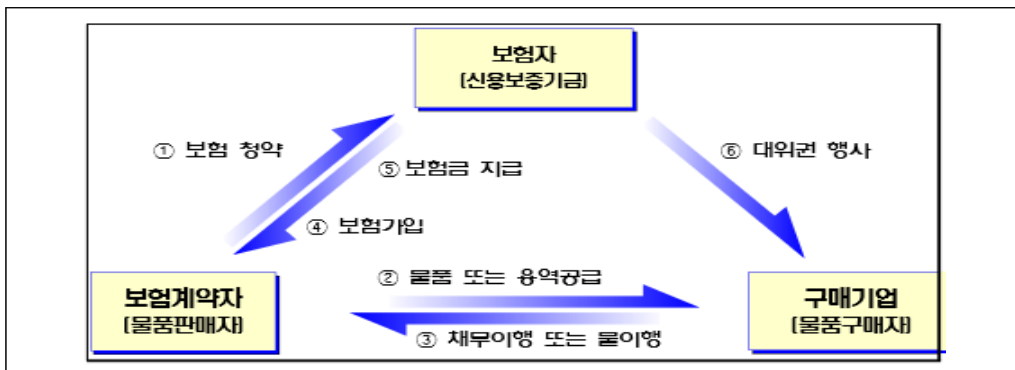
4. 신용보험제도의 발전

신용보험제도(매출채권보험제도)는 기업간 상거래에 기본적으로 뒤따르는 신용거래에서 발생하는 위험을 포괄적으로 담보하는 손해보험의 일종이다. 판매기업(채권자)이

20) 김자봉·이석호는 “중소기업 신용지원제도의 효과에 관한 연구: 신용보증과 신용보험의 역할 비교” (한국금융연구원, 2012.2., p.45)에서 다음과 같이 주장함. “신·기보의 경우, 보증배수가 급격히 증가한 다음 해에 대위변제율이 급격히 상승하는 양상을 보이고 있다. 예로서, 신보의 경우 1997년, 기보의 경우 1997년과 2003년 보증운용배수가 급격하게 증가한 후 다음 해에 대위변제율이 급격히 상승한 것으로 나타났다. 이는 경기침체에 따른 보증수요 증가에 맞춰 보증공급이 증가하고, 이후 경기회복이 지연됨에 따라 보증부실이 증가한데 따른 것으로 분석된다.” 그러나 1997년 신·기보의 보증공급이 대폭 증가한 것은 국가적 재난이었던 외환위기에 밀려 도산으로 밀린 중소기업의 위기 극복을 위한 매우 이례적인 사건이므로, 이러한 이례적인 사례를 근거로 일상적인 경제환경에서 너무 낮게 운영하는 보증배수를 두고 보증배수가 늘어나면 당연히 보증사고 위험이 커진다는 주장을 일반화하는 것은 적절해 보이지 않음.

상품 또는 용역을 구매기업(채무자)에게 신용으로 제공할 때 발생하는 매출채권을 보험에 가입하였다가 이후 구매기업의 지급불능이나 채무불이행으로 손실이 발생하면 보험금을 지급받는 구조이다.²¹⁾ [그림 IV-3]은 현재 신용보증기금이 운영하는 신용보험제도의 메카니즘을 보여준다.

[그림 IV-3] 신용보증기금의 신용보험 작동 체계



주: 신용보증기금

자료: 김자봉·이석호(2012)

이러한 신용보험제도는 신용보증제도와 서로 보완적인 제도로서 중소기업의 금융기회를 확대해 준다는 점에서 중요성을 가지고 있다.

첫째, 신용보험제도는 신용보증이 초래할 수 있는 도덕적 해이를 완화할 수 있다.

둘째, 신용보증은 생산 이전단계에서 소요되는 금융자금을 조달하는 데 필요한 신용보증인 반면, 신용보험은 생산 이후 신용거래에서 발생하는 매출채권 확보의 위험에 대비하기 위한 보험을 제공한다. 따라서 신용보증은 보증편익(대출)을 먼저 받고 그 비용(보증 수수료)은 사후적으로 납부하는데 반해, 신용보험은 비용(보험료)을 먼저 낸 다음 보험편익(보험금)은 사후적으로 받는다는 차이점이 있다.

따라서 공적 신용보증제도에 내재된 비효율 요인을 완화하는 가운데 중소기업의 경영에 따른 자금위험으로부터 보호하기 위한 제도로서 신용보험제도를 적극적으로 발전시켜 나가는 것이 필요해 보인다.

21) 김자봉·이석호(2012), 『중소기업 신용지원제도의 효과에 관한 연구: 신용보증과 신용보험의 역할 비교』, 한국금융연구원, p.46.

V. 결론

시장경제를 하면서 공공의 영역은 시장이 해결하지 못하는 부분으로 제한하는 것이 바람직하다. 시장이 해결하지 못하는 경우에도 사회적 문제는 문제를 공유하는 범위 내의 집단이 자율적으로 해결하는 것이 효율적이다. 정부로서는 자기들의 능력만으로 원활하게 해결하지 못하는 문제에 대해서만 개입하는 것이 효율적이다. 부분의 문제를 해당 부분에서 해결하지 못하고 전체의 문제로 확장하는 것은 이성적이지 않기 때문이다. 또한, 부분의 문제에 대해서도 그 해결방법은 시장의 논리를 바탕으로 접근하여 설계되는 것이 효율적일 것이다.

중소기업에 대한 신용보증제도 역시 같은 맥락에서 접근되어야 할 것이다. 기업규모가 작다는 이유만으로 이들에 대한 정부의 신용보증이 합리화 될 수는 없다. 중소기업으로서 신용이 부족하여 금융기회가 차단되는데 따른 사회적 문제가 구체적으로 규명하고 그러한 문제를 해결하는 범위에서 정부가 개입하는 것이 올바른 접근방법으로 보인다. 또한 정부개입의 범위가 정해졌다고 하더라도 문제해결 방법을 어떻게 설계할 것이냐 하는 것은 별개의 논쟁거리이다. 문제해결에 가장 효율적인 방법을 예리하게 분석하여 제도화 하는 노력이 필요한 것이다.

나아가 공공기관 경영평가의 방법이나 기준도 획일적인 영업성적에 집착하는 것은 이성적이지 않다. 공공부문에서 활동하는 기관이 비록 기업의 형태로 운영된다고 하더라도 그 성과는 기업고유의 설립목적에 비추어 평가되는 것이 합리적이기 때문이다. 신용보증기관도 경영평가에서 이윤이나 손실의 폭만으로 성과를 측정·평가할 수는 없다. 평가방법과 기준을 설정할 때 신용보증기관 고유의 특성과 향후 발전방향에 대한 고려의 비중이 더 확대되어야 할 것이다.

참고문헌

- 김자봉·이석호, 『중소기업 신용지원제도의 효과에 관한 연구: 신용보증과 신용보험의 역할 비교』, 한국금융연구원, 2012.
- 김정렬·김상봉·남주하, 「신용보증지원 성과분석과 신용보증제도 개선방안」, 『응용경제』 제16권 제2호, 응용경제학회, 2014.
- 박형근·권태을, 『신용보증제도의 운용현황과 과제』, 한국은행 조사국 금융산업팀, 2007.
- 신종원, 『국내 중소기업 신용보증제도의 주요 이슈와 해외 운영 사례의 시사점』 (Issue Paper), 산업연구원, 2012.
- 양현봉, 『최근 10년간 중소기업의 구조변화와 정책적 시사점』, 보도자료, 2017.3.15.
- 유경원·김경근, 『창조경제 활성화를 위한 신용보증제도의 역할과 과제』, 한국은행 대전충남본부, 2014.
- 이동주, 『중소기업의 국민경제적 기여도에 관한 연구』, 중소기업연구원, 2005.
- 조덕희, 『중소기업9988 의미의 재해석과 시사점』, 산업연구원, 2005.
- 정상훈, 「중소기업 신용보증제도의 운영성과와 개선방안」, 『경제현안분석』 제20호, 국회예산정책처, 2007.
- 금융위원회, 『창조경제를 견인하는 중소기업 신용보증제도 개선방안-기업 생애주기별 맞춤형 금융지원을 중심으로』, 2014.
- 대한상공회의소, 『중소기업의 자금조달 구조개선 방안』, 연구보고서, 2014.
- 신용보증기금, 『세계의 신용보증제도』, 2006.
- 신용보증기금 보도자료, 『신보 보증기업의 평균수명 8.6년... 절반이 9년 생존』, 2016.3.2.
- 중소기업협동조합중앙회, 『중소기업금융이용애로실태조사』, 각 연도
- 통계청, 『e나라지표(<http://.indec.go.kr>)』
- 한국금융연구원, 『저축은행의 관계형 금융 활성화 연구』, 2013.
- 한국은행, 『금융시장동향』, 각 연도
- 한국은행, 『한국은행경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)』

2. 4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정

박상욱(송실대학교)

4차산업혁명시대 산업진흥기관의 유형분류와 성과측정

박상욱(숭실대학교)

I. 서론

‘4차산업혁명’은 레토릭일 뿐이며 유독 한국에서 뜨거운 4차산업혁명 열풍은 호들갑에 지나지 않는다는 냉정한 비판이 존재하는 것이 사실이지만, 적어도 현재 진행형인 기술 발전과 비즈니스 트렌드의 변화를 함축하고 있는 선언적 개념이라는 데에는 큰 이견이 없을 것이다. 또한 정부정책의 차원에서 보면 이미 실효적인 영향을 미치고 있는 정책 어젠다이다. 한국 정부는 2017년 10월초 대통령 직속 4차산업혁명위원회를 발족시켰다. 과학기술정보통신부가 주무부처 역할을 하고, 중소벤처기업부 등 유관부처의 장관들도 4차산업혁명위원회의 당연직 위원으로 참여한다. 이미 지난 정부에서도 2017년 1월에 관계부처 합동의 4차산업혁명 대응 정부정책이 공식 발표된 바 있다. 정책의 내용은 아직 채워 나가야 할 부분이 많고 기존의 정책들과 뚜렷이 차별화되기도 어렵겠지만, 4차산업혁명론으로 상징되는 산업·경제환경 변화에 적극적으로 대응함으로써 변혁의 물결에서 낙오하지 않고 오히려 그것을 이용해 다시 한번 도약하겠다는 발전전략은 별다른 이론 없이 수립되었다고 보는 것이 타당하다. 해외 선진국에서 4차산업혁명이라는 다소 과격한 용어를 정부에서 공식적으로 사용하는 경우는 흔치 않지만, 독일의 산업 4.0(Industrie 4.0), 일본의 사회 5.0(Society 5.0) 등의 사례에서 볼 수 있듯이 그 내용 측면에서는 지능정보화 기술을 이용해 산업경쟁력을 제고하고 경제성장을 지속하며 현대사회의 각종 사회문제 해결을 도모한다는 목표와 지향점들이 공유되고 있다.

즉, 용어의 엄밀성과 적절성 여부를 차치하고, 우리나라를 비롯한 선진각국은 4차산업혁명론이 말하는 기술적, 사회경제적 변화의 파도 속에 있다. 또한 이에 대응하는 정부

정책 내용의 적실성과 실효성은 검증하기에 지나치게 이르지만, 적절한 정책과 이에 부합하는 공공부문의 실천적 노력이 필요하다는 것은 현실이다. 공공기관은 정부정책의 영향에서 자유로울 수 없을 뿐 아니라, 정책집행의 일선이자 정책효과실현의 핵심적인 주체이다. 따라서 공공기관이 4차산업혁명에 대응하여 적절한 역할을 수행하는 것은 필수적이다. 하물며 공공기관중 상당수를 차지하는 산업진흥 성격의 기관들의 경우 4차산업혁명의 첨병이라 하지 않을 수 없다. 이 글에서는 4차산업혁명기 산업진흥기관의 역할과 발전방향에 대해 논한다. 먼저 4차산업혁명기에 필요한 산업정책의 방향을 개괄하고 산업진흥기관의 역할을 제시한다. 이를 위해 산업진흥기관의 유형분류와 발전단계 모형을 시도하는데, 이는 산업진흥기관을 주제로 한 이론적 연구가 거의 없었기 때문에 산업진흥기관에 대한 이해를 증진하기 위한 것이다. 이 글에서 시도하는 이론적 접근에서는 전반적으로 과학기술혁신정책 학계에서 널리 사용되는 혁신시스템(innovation system) 관점을 채용하였다. 다음으로는 산업진흥기관의 성과 제고를 위한 성과관리 차원에서 성과측정을 위해 가능한 지표들을 조사하고 개발방향을 제시하였다. 특히 성과 지표 중에서도 공공기관경영평가에서 사용될 수 있는 주요사업계량지표를 중심으로 하여, 산업진흥기관을 관리하는 정부뿐 아니라 기관들에게도 유용한 연구결과를 제공하고자 하였다.

II. 4차산업혁명과 산업진흥기관

1. 4차산업혁명과 공공기관¹⁾

4차산업혁명론의 핵심 개념을 요약하면 인공지능과 사물인터넷, 빅데이터 등 정보통신기술을 통해 디지털, 물리적, 생물학적 경계가 사라져 융합되는 기술혁명이다. 변화는 기술변화에 그치지 않고 생산양식의 변화, 생산력 중심의 이동, 가속적인 경제성장, 사회적 변화, 산업구조와 경제기반의 근본적 재구성까지 아우른다. 4차산업혁명이 ‘혁명’이라는 이름에 걸맞는 혁명적 변화인지의 여부는 후대에서 평가될 수 있을 것이다. 인공지능에 의한 사회경제변화는 아직 검증되지 않았고, 지능정보화에 의한 가속적 경제성

1) 박상욱(2017) 『KIPF 공공기관 이슈 포커스』 vol. 23, pp.8~14.

장은 아직 실현되지 않았다. 클라우드 슈밥의 4차산업혁명론에 영향을 미친 독일의 ‘산업 4.0(Industrie 4.0)’ 이니셔티브를 보면, 독일은 산업 1.0을 동력화, 2.0을 대량생산, 3.0을 산업용 로봇을 이용한 자동화, 그리고 4.0을 모든 생산요소가 네트워크로 연결되어 데이터를 생산하는 것으로 정의하고 있다. 산업 4.0에서는 제조와 가치사슬의 전단계에서 끊임없이 데이터가 생산되며, 데이터가 부가가치로 연결된다. 제조 과정상의 오류에 실시간으로 대응함으로써 불량률을 선제적으로 낮춰 생산성을 극적으로 향상시키고, 같은 생산라인에서도 제품을 다각화하고 맞춤형(customized) 제조가 가능해진다.

독일의 산업 4.0은 현재 진행중인 제조업 지능정보화의 경향이며 기업과 정부의 정책적 지향이다. 독일의 맥락에서 보자면 산업 4.0은 전통산업에 정보통신기술을 접목해 경쟁력을 강화하고 고부가가치화 하자는 것이며, 이는 한국과 중국의 추격에 따른 위기의식, 첨단 정보통신기술 분야에서의 상대적으로 낮은 경쟁력, 그리고 경제성장의 둔화, 노동인력 감소, 인건비 증가에 대응해야 하는 나름의 절박한 필요로부터 발현하였다. 제조업의 지능정보화는 거스를 수 없는 흐름이다.

4차산업혁명론이 강조하는 미래의 불확실성과 혁신 창발 원천의 다원화는 국가 정책 측면에서 유의해야 한다. 모방할 모형이 있고 선택과 집중 전략에 의한 자원 투입에 초점을 맞춘 추격형 정책은 4차산업혁명기에 걸맞지 않는다. 정부의 역할은 도전적 연구개발, 새로운 시도, 야심찬 창업, 신산업 개발이 가능하도록 리스크를 분담하는 것이어야 한다. 정부 정책에 따라 정책을 집행하는 공공기관, 특히 산업진흥기관들의 역할이 달라져야 한다. 산업진흥기관은 연구관리, 보조금 사업, 기술사업화, 표준 및 인증, 인력양성 등 다양한 기능을 수행하고 있다. 4차산업혁명시대의 연구관리는 하향식보다는 상향식 기획, 연구활동의 성실수행 관리보다는 혁신성과주의, 연구목표의 달성도보다는 목표의 도전성에 무게를 두는 방향으로의 변화가 필요하다. 새로운 융합 산업을 육성하고 사회적 부작용을 최소화하기 위해 산업지원에 사회기술시스템 전이관리(sociotechnical transition management)의 관점을 도입하는 것도 필요하다. 산업부문에 따라서는 전통 산업에 정보통신기술을 접목함으로써 한국판 산업 4.0을 실현하기 위한 실행전략이 필요하다. 4차산업혁명시대에는 정부가 아닌 민간이 혁신을 주도한다는 것을 주지하고 종래의 관 주도형 거버넌스를 민관 파트너십으로 개선할 필요가 있다. 공공기관은 민간부문과의 접점이므로 4차산업혁명시대 민관 파트너십의 중추 역할을 맡아야 할 것이다.

2. 4차산업혁명기의 산업정책

4차산업혁명기 산업진흥기관의 역할을 논하기 위해 먼저 4차산업혁명기 한국의 산업정책이 나아갈 방향을 알아본다. 한국은 추격성장기를 벗어나 탈추격기로 접어드는 길목에서 4차산업혁명을 맞게 되므로 이중의 전환을 동시에 진행해야 한다. <표 II-1>에 한국의 발전경로상 시기별 산업정책의 특징을 간략히 정리하였다. 한국의 산업정책 기조의 변화에서 거시적인 맥락을 짚어 보자면, 첫째, 특정한 산업섹터 육성을 위한 정책으로부터 산업생태계 일반을 위한 정책으로 발전하였다. 둘째, 제조·생산 중심의 정책에서 연구개발과 생산성 중심의 정책으로 발전하였다. 셋째, 관 주도의 지시적 정책에서 산학관협력을 강조하는 정책으로 발전하였다.

〈표 II-1〉 시기별 산업정책의 특징

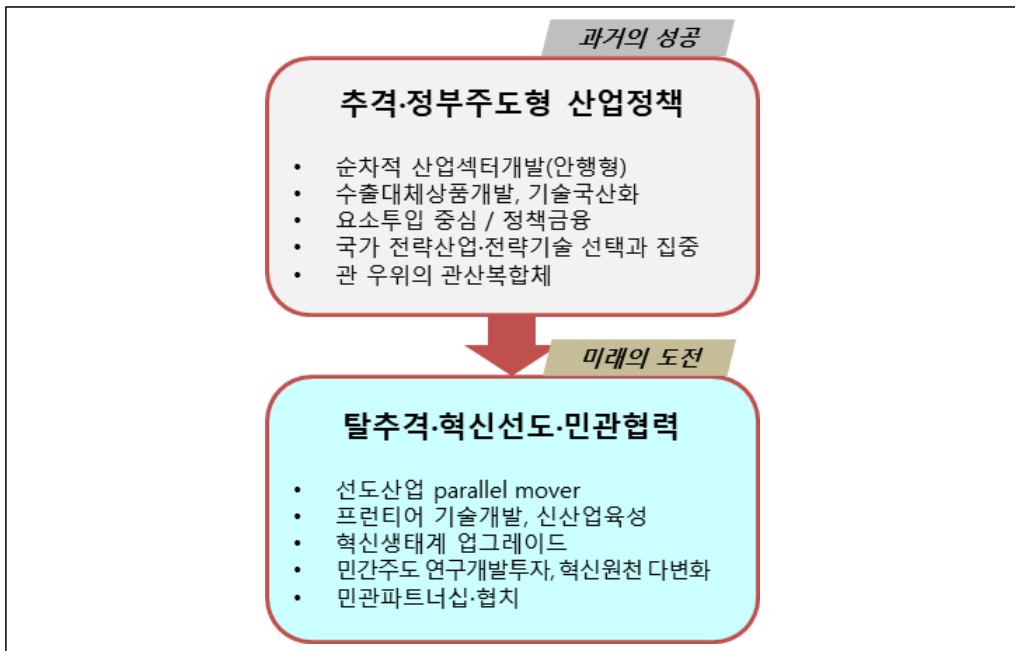
시기	주요산업섹터	산업공간의 속성	산업정책 특징
1960년대	• 섬유	• 노동집약적 • 단순작업기술 • 가격경쟁	• 경공업육성정책 • 수출정책
1970년대	• 섬유 • 철강 • 전자	• 노동집약적 산업과 자본집약적 산업의 혼합 형태 • 기간산업을 중심으로 한 자본집약적 산업 시작	• 중화학공업육성과 대기업 및 공기업독점정책 • 기술수입&자본재수입
1980년대	• 철강 • 전자 • 자동차	• 자본집약적 산업 고도화 • 대규모 전후방산업 발달 • 생산효율화 경쟁	• 독점정책에서 공업발전법 이후 기능별 지원체계 • 투자합리화정책
1990년대	• 철강 • 전자 • 자동차	• 단순조립기술산업에서 인하우스 기술산업 중심으로 전환(e.g. 엔진기술, CDMA기술 등)	• 공공 R&D정책 • 전략산업 전담부처설립(정통부) • 중소기업정책
2000년대	• 전자 • 자동차 • 신재생에너지	• 하이테크와 복합지식기반 • 산업 네트워크 중시	• 대기업-중소기업 협력정책 • 클러스터 정책 • 대학연구기능 활성화

자료: 최현도·박상욱(2016), p.16.

탈추격기 및 4차산업혁명기의 특징 중 정부정책 차원에서 가장 중요한 것은 불확실성이라고 할 수 있다. 과거 추격성장기에는 선진국의 발전경로를 쫓을 수 있었고, 이는 불확실성이 상당부분 제거된 상태에서 ‘선택과 집중’ 전략을 통해 가용 자원을 효율적으로

이용하는 ‘후발자의 이익’을 누렸다. 그러나 몇몇 산업섹터에서 세계 선두권에 다다른 작금의 한국에게는 과거와 같이 선례를 제공하는 선진국이 존재하지 않는다. 선택과 집중의 대상을 특정하기 어려운 것은 정부와 민간이 마찬가지이다. 불확실성은 4차산업혁명의 특징이기도 하다. 이종기술간의 융합과 새로운 비즈니스모델의 등장, 와해성 혁신에 의한 산업구조 재편, 그리고 승자독식과 수확체증 현상이 심해지기 때문이다. 따라서 4차산업혁명기의 산업정책은 혁신생태계를 업그레이드하고 혁신주체들의 역량을 강화하며, 연구개발과 신산업육성, 그리고 기존산업 경쟁력 제고에 초점을 맞추어야 한다. [그림 II-1]에 탈추격기 산업정책의 방향을 도시하였다.

[그림 II-1] 탈추격기 산업정책의 발전방향



특히 신산업 육성을 통해 새로운 성장동력을 창출하는 것은 여전히 산업정책의 중요한 과제이다. 과거의 예에서 알 수 있듯이 장주기 성장은 신기술에 기반한 신산업의 발전에 기반한다. 4차산업혁명의 중심이 되는 기술은 1990년대 이후 장주기 성장을 이끌고 있는 정보통신기술이며, 향후에는 그중에서도 데이터와 관련된 지능정보화 기술이 될 것이다. 4차산업혁명은 지능정보화 기술의 본격적인 활용과 기존 산업에의 접목을

통해 완성될 것이며, 이 장주기 성장기를 주도하는 국가는 도약하고, 낙오하는 국가는 정체되거나 쇠락할 것이다. 지능정보화 기술 외에도 신재생에너지, 지속가능한 도로교통, 바이오헬스케어 등이 근미래 신산업으로 크게 부상할 것으로 예상된다.

〈표 II-2〉 신산업섹터의 구성요소

구분	설명
지식 기반	신산업의 기반이 되는 신기술 또는 과학적 발견 신산업이 자리를 잡으면 공학분야 학제로 발전
제도적 기반	산업육성정책, 규범, 조직루틴, 인식론적 정체성
참여자 와 네트워크	기존 산업부문의 기업들, 신생기업들, 협회, 에이전시(공공기관), 대학, 연구소, 정부부처 등
사회기술시스템	새로운 제품, 응용, 서비스, 비즈니스모델, 사용자 경험의 세트

〈표 II-2〉에 새로운 산업섹터의 구성요소를 정리하였다. 신산업육성정책은 새로운 산업섹터의 구성요소를 구축하고 이들 구성요소를 유기적으로 연결하는 것이라 할 수 있다. 산업진흥기관은 신산업섹터에서 공공부문의 주요 참여자로서 정부의 위탁사업을 집행하는 핵심적인 역할을 맡는다. 다양한 참여자들의 네트워크에서 정보가 교환되고 자원이 거래되는 허브에 위치한다. 또한 산업진흥기관은 그 자체로 신산업의 제도적 기반에 해당한다. 산업진흥기관은 연구관리기능을 가진 경우가 많으므로 신산업을 위한 지식 기반의 조성에도 기여하며, 기술사업화와 기술실증연구개발을 통해 신기술의 상업화를 지원한다. 산업진흥기관이 조성하고 수행하는 테스트베드, 리빙랩(living lab), 보급·확산 사업은 신기술에 대한 사회적 수용성을 제고하고 사용자경험을 수집하는 것이 핵심적인 부분이다. 때로 산업진흥기관은 신기술에 대한 기술표준을 설정하고 안전성 및 안정성을 검증하는 시험·인증의 기능도 가지며, 교육훈련사업을 통해 인력양성에 기여하기도 한다. 즉, 산업진흥기관은 신산업 육성을 위한 모든 구성요소와 육성 과정 전반에 걸쳐 중추적인 역할을 수행한다고 할 수 있다.

3. 4차산업혁명기 산업진흥기관의 발전방향

가. 역량강화

역설적이게도, 산업진흥기관은 전통적인 의미의 산업화가 마무리된 이후인 2000년대 들어 각 부처의 정책영역별로 산업부문을 관장하기 시작하면서 크게 늘어났다. 예를 들어, 1990년대까지는 산업의 영역으로 인식되지 않았던 보건 의료, 환경, 인터넷 등에 ‘산업’의 이름이 붙기 시작했고 해당 산업을 진흥할 목적의 공공기관이 설립·운영되게 되었다. 그 후로는 산업섹터의 전문화 및 세분화 현상이 가속되어 기상산업이라던가 로봇 산업을 위한 전용의 산업진흥기관이 생겨났다. 산업진흥기관이 급증하면서 각종 산업지원사업의 기획, 평가, 관리를 위한 전문역량이 부족한 상태에서 역량의 분산 문제가 지적되고 있다. 또한 기관의 기능이 부처 사업의 집행에 집중되므로 공공기관으로서의 독립성이 미약한 편이고, 소관 부처에 따라 기관간에 장벽이 존재하여 정부사업관리체계의 일관성과 호환성이 확보되지 못하고 있다는 지적도 있다.

최근 기술사업화 및 창업지원의 중요성이 강조되면서 다수의 산업진흥기관에서 관련된 업무를 수행하고 있으나 기술사업화는 이전기술창출지원, 사업화연구개발, 지적재산권, 기술가치평가, 금융 및 투자기법, 경영컨설팅 등 기술경영(technology management) 분야에서 고도의 전문성과 노하우, 그리고 민간의 주체 및 민간 보유 자원과의 연계가 필요한 고난이도의 업무영역이다. 전문인력 확보와 기존 인력의 재교육은 필수적이며, 역량 결집을 위해 산업진흥기관간 기술사업화 지원조직 공동운영 등도 고려할 수 있을 것이다.

산업진흥기관 중 상당수는 연구관리 업무를 수행중이며, 연구관리전문기관으로 지정된 경우도 여럿이다. 정부는 2015년 6월 ‘정부 R&D 혁신방안’에서 부처별로 분산된 18개 R&D 전문관리기관을 단계적으로 재편·정비하고 부처간 장벽을 허물 필요가 있음을 밝힌 바 있다. 정부 입장에서는 산업진흥기관들 중 아직 전문역량 축적이 미흡하고, 관리하는 사업 규모가 크지 않거나 조직 규모가 작은 기관은 우수기관과의 통합을 통해 역량을 결집하는 것이 전반적인 산업진흥기관 역량강화를 위한 방안이 될 수 있다. 특히 특정한 산업섹터를 육성하는 미션이 부여된 기관의 경우 설립목적인 산업육성을 완수하면 산업일반을 대상으로 하는 산업진흥기관으로의 통합도 검토될 필요가 있다.

나. 발전방향

산업진흥기관은 공공기관으로서 4차산업혁명에 대응한 정부정책 방향에 적극 부응할 필요가 있다. 공공서비스에 4차산업혁명의 주요 개념 및 기술을 적용하고 기술 및 사회 변화에 대한 선제적 대응하며, 특히 양극화 심화와 프라이버시 침해 우려 등 부작용을 최소화하기 위한 노력에 나서야 한다. 4차산업혁명에 대비한 임직원 역량강화도 필수적이다. 직무역량을 재정의하고 새로운 인재개발체계 및 재배치 전략을 수립한다. 이는 민간부문의 혁신 속도에 공공부문이 뒤처지지 않도록 하기 위한 것이다.

산업진흥기관은 그 미션 자체의 특성상 정부의 4차산업혁명 대응 정책 중 진흥 성격프로그램의 집행을 직접 담당하는 공공기관이다. 연구개발지원, 기술사업화 및 창업지원 등 기업의 기술혁신을 지원하는 핵심적인 역할을 수행한다. 또한 산업진흥기관은 관장하는 산업부문에서 4차산업혁명에 대응하는 혁신생태계를 조성하고 업그레이드하기 위해 산학연관 사중나선 협력을 강화하고 협력 네트워크의 정렬(alignment)과 조향을 담당해야 한다. 4차산업혁명 대응은 인공지능과 빅데이터 등 첨단 지능정보기술 분야에 국한되지 않는다. 독일의 Industrie 4.0의 사례에서 알 수 있듯이, 기존제조업에 정보통신기술을 적극 적용한 지능정보화, 즉 스마트 공장(smart factory)화를 지원하는 것도 중요하다. 산업진흥기관은 한국판 산업 4.0의 청사진을 수립하고 특히 중소중견 제조업 기업의 스마트화 지원에 나서야 할 것이다. 종래의 보조금 성격의 기업지원에서 탈피하여 4차산업혁명기 기술변화의 이점을 최대한 활용하는 스마트 전환(transformation)을 통해 기업의 혁신창발을 촉진하고 생산성과 국제경쟁력을 끌어올리는 전략이 필요하다.

Ⅲ. 산업진흥기관 유형분류 및 모형의 탐색

1. 산업진흥기관의 유형

가. 부처별 산업진흥기관 현황

특정 산업부문에 국한하지 않는 연구관리전문기관을 제외하면 공공기관 운영에 관한 법률(공운법)에 의한 공공기관 중 11개 기관(위탁집행형 준정부기관)과 일부 기타공공기관을 산업진흥기관으로 볼 수 있다. 산업진흥기관의 주요 기능은 각종 국가사업을 통한 재정적 지원(연구비, 지원금, 보조금)의 교부 및 관리이다. 이중 연구비의 경우 정부사업에 따라서는 산업진흥기관을 통해 집행, 관리되는 경우가 늘어나고 있는 추세인데, 이에 따라 연구관리전문기관과 산업진흥기관의 경계가 모호해진 측면이 있다. 특히 정부의 산업화 지원활동 확대에 따라 2000년대 초반부터 각 부처들이 별도의 산업진흥기관을 경쟁적으로 설립·운영함에 따라 부처별 연구개발사업의 관리는 각 부처 산하의 산업진흥기관이 담당하는 것이 일반화되었다. 따라서 연구관리기능의 유무를 기준으로 연구관리전문기관과 산업진흥기관을 구분하는 것은 적절치 않으므로, 이 글에서는 기관의 미션이 산업의 진흥을 목적으로 하는 경우를 산업진흥기관으로 구분하였다. 대다수의 기관이 소관부처에 따라 특정한 산업부문에 초점을 맞추고 있으나, 산업통상자원부 산하의 한국산업기술진흥원과 한국산업단지공단은 산업 전반 또는 일반을 대상으로 한 산업진흥기관으로 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 부처별 산업진흥기관

주무부처	산업진흥기관
과학기술정보통신부	한국인터넷진흥원, 한국방송통신전파진흥원
행정자치부	한국정보화진흥원
문화체육관광부	한국콘텐츠진흥원
산업통상자원부	한국디자인진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국산업단지공단, 정보통신산업진흥원, 한국로봇산업진흥원
보건복지부	한국보건산업진흥원
환경부	한국환경산업기술원
기상청	한국기상산업진흥원

나. 기관의 미션에 따른 분류

앞 세절에서의 분류는 소관부처에 따른 것으로 산업진흥기관의 속성을 고려했다기보다는 편의적인 것이다. 여기서는 산업진흥기관의 기관별로 상이한 미션을 고려하여 유형화(taxonomy)를 시도한다. 유형화는 상호배타적인 두 가지 속성축을 이용하여 2×2 매트릭스를 도출하였다. 첫 번째 속성축은 특정 산업에 초점을 두고 있는지의 여부이며, 두 번째 속성축은 기업체에 대한 직접보조와 연구개발지원 중 기관이 어디에 비중을 두고 있는지에 대한 것이다. 분류 결과는 [그림 Ⅲ-1]과 <표 Ⅲ-2>에 정리하였다.

[그림 Ⅲ-1] 기관의 미션에 따른 산업진흥기관 분류

		특정 산업에 초점	
		NO	YES
기업지원 기술개발	기업지원	<A> 산업계지원형	 협회형
	기술개발	<C> 연구관리형	<D1> 부처 연구관리형 <D2> 전략산업육성형

<표 Ⅲ-2> 기관의 미션에 따른 분류 설명

A	산업 전반에 대한 기업지원 기능 수행 (ex: 중진공, 산단공, 산인력공 ...)
B	특정 전통산업에 대한 지원 -업계를 대변하는 협회 또는 협회의 공공부문 카운터파트
C	신산업분야 포함, 산업 전반 기술개발 (ex: 산업기술진흥원, 예기평, 연구재단...)
D1	각 부처 산하 연구관리기관 (ex: 보건산업진흥원, 환경산업기술원, 국토교통과학기술진흥원 ...)
D2	RD&D, 전략 신산업육성(ex: 스마트그리드사업단, 로봇산업진흥원, 과거 정보통신분야 진흥원)

유형 중 산업계지원형에는 모든 산업부문에서 기업체에 대한 직간접적인 지원을 수행하되 연구관리기능은 부재하거나 미약한 기관들이 속한다. 여기서 ‘직간접적 지원’이란 주로 자원배분에 대한 것으로, 금융, 부지, 인력개발, 고용보조 등과 관련한 정부사업을

수행한다. 다음으로 특정 산업부문에서 기업체를 직간접 지원하는 유형을 ‘협회형’으로 구분하였는데, 특정 산업부문에서 업계의 이익을 표명하는 조직이므로 공공기관 중에는 이러한 유형의 기관을 찾아보기 어렵다. 그러나 산업부문별 협회 중에서는 정부가 설립하였거나 설립을 주도한 경우가 있고, 퇴직 공무원이 협회로 자리를 옮기는 경우도 흔하며, 정부사업을 위탁 수행하는 사례도 많아 민간협회라 하더라도 공공기관의 성격을 지니기도 한다. 다만 이 글에서 다루는 산업진흥기관에 포함하지 않기로 한다. 다음으로 특정 산업에 초점을 두지 않고 기술개발 지원 기능에 집중하는 기관들은 연구관리 전문기관에 해당한다. 한국연구재단, 한국산업기술평가관리원 등이 여기에 속하며, 한국에너지기술평가원의 경우 에너지 분야에 집중하고 있으나 에너지기술의 다학제적 성격을 감안하면 특정 산업섹터에 국한된 것으로 보기 어렵다.

마지막으로 특정 산업부문에 초점을 맞추면서 기술개발을 지원하는 기관들은 다시 두 가지 세부유형으로 구분하였다. 먼저 부처별 연구관리기관은 각 부처의 연구개발사업을 관리하는데, 산업통상자원부와 과학기술정보통신부를 제외한 부처들은 각 부처의 정책 영역에 대응하는 산업부문을 지원하고 있으며, 이를 위한 산업진흥기관을 두어 산업진흥 및 연구관리기능을 수행하도록 하고 있다. 전략산업육성형 기관은 새로운 산업의 성장 초기 단계에서 신산업 육성을 담당하는 기관이다. 1990년대 정보통신부 산하의 산업진흥기관들이 여기에 속하는 것으로 볼 수 있으며, 현재는 산업부 산하 기타공공기관인 스마트그리드사업단, 로봇산업진흥원 등이 대표적인 사례이다. 전략산업육성형 기관은 공공기관으로서 비교적 신생기관에 속하며 그 사업 및 인력 규모도 상대적으로 작다. 특히 이 유형의 기관들은 정부의 대형 연구개발사업을 수행하던 사업단으로부터 발전되어 나타나기도 한다. 사업단은 대형 연구개발사업의 내부관리를 위해 설치한 한시적 조직인데, 연구개발이 성공하여 산업화 직전단계에 도달하는 경우 사업단본연의 연구관리 기능에 보급·확산사업 수행 기능이 추가되고 인증·시험과 정책 기능까지 덧붙여지면서 산업진흥기관의 형태와 기능을 갖추어 가는 것이다.

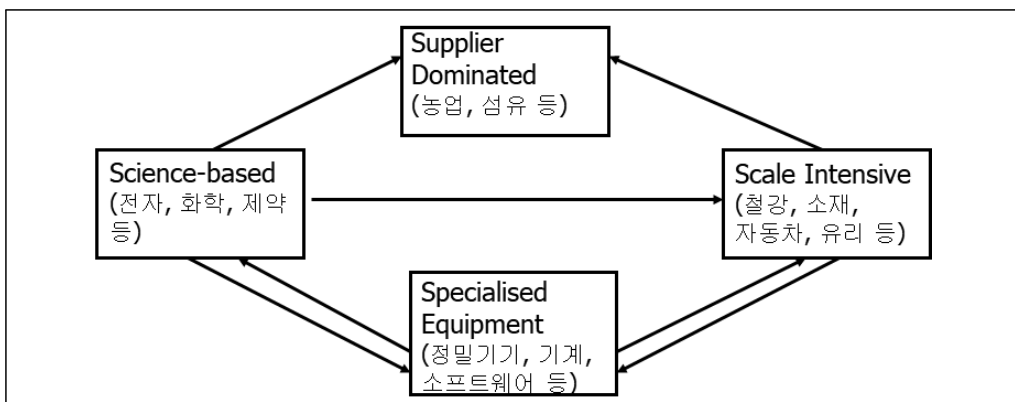
다. 산업섹터에 따른 분류

1) 혁신 패턴

여기서는 먼저 산업혁신시스템(sectoral innovation system) 관점을 적용하여 산업섹

터를 분류하고, 이에 따라 해당 산업섹터를 진흥하는 산업진흥기관을 분류한다. 기술혁신 이론과 과학기술혁신정책 분야에서 잘 알려진 Pavitt 분류는 산업섹터에 따라 혁신의 양상과 패턴이 다르다는 점에 주목하였다. 혁신의 패턴을 정의하는 여러 가지 인자들이 있지만, 그 중 가장 중요한 것은 혁신이 창발되는 지점(locus)이다. 혁신은 연구개발의 결과로 나타나기도 하지만 제품이나 기계에 체화(embedded)되어 외부로부터 도입되기도 하고, 소비자(user)로부터의 주문과 투입에 의해 이루어지기도 한다. Pavitt은 산업섹터를 혁신의 패턴에 따라 크게 4가지로 유형화하였다. 먼저 과학기반(science-based) 섹터는 대학이나 공공연구소에서 이루어지는 연구개발이 혁신의 주요 원천이 되는 섹터로, 전자, 화학, 제약산업이 여기에 속한다. 이 유형의 산업섹터를 진흥하기 위해서는 정부의 적절한 연구개발 지원이 필수적이다. 규모중심(scale intensive) 섹터 유형에는 소재 산업과 대량생산이 중요한 운송기계 산업부문이 속한다. 규모중심 유형에서 중요한 혁신은 공정 혁신(process innovation)이므로 기업체 외부보다는 생산라인을 보유한 기업 내부(in-house) 연구개발이 중요하다. 다음으로 특수설비(specialized equipment) 유형은 맞춤형 제품과 서비스를 생산하는 섹터들로서 주문자(고객)의 니즈가 혁신의 원천이 된다. 마지막으로 공급자의존(supplier dominated) 유형은 외부의 공급원에 혁신을 의존한다. 농업의 혁신이 종자, 비료, 농약, 그리고 농기계에 의존하는 것을 예로 들 수 있다. 또한 섬유산업과 같은 전통제조업의 경우도 소재, 기계등 공급자의 혁신이 제품 혁신에 직결되므로 이 유형에 속한다. [그림 Ⅲ-2]에 Pavitt 분류를 도시하였다. 각 유형을 연결한 화살표는 유형 사이에 혁신의 영향이 전파되는 방향과 상관관계를 보인 것이다.

[그림 Ⅲ-2] 혁신 패턴에 따른 산업분류



진흥 대상 산업섹터의 혁신패턴에 따라 산업진흥기관을 분류하는 접근이 유용한 이유는 전술한 산업진흥기관의 여러 가지 역할과 관련이 있다. 연구개발 지원에 주안점을 두어야 하는 산업섹터가 있는가 하면 연구개발 지원보다는 산업 내 가치사슬이나 창업 생태계에 무게를 두어야 하는 산업섹터가 있다. 전통제조업의 경우 산업경쟁력 유지를 위한 지원이나 정보통신기술 적용 지원에 집중하는 것이 바람직하다. 즉, 진흥 대상 산업섹터에 따라서 산업진흥기관의 역할이 차별화될 필요가 있으며, 따라서 이를 고려하지 않고 모든 산업진흥기관들에 대해 표준화된 역량확보나 획일화된 성과관리를 요구하는 것은 바람직하지 않다. <표 Ⅲ-3>에 산업섹터 유형에 따른 산업진흥기관의 주요 역할을 정리하였다.

<표 Ⅲ-3> 혁신 패턴에 따른 산업섹터유형과 산업진흥기관의 역할

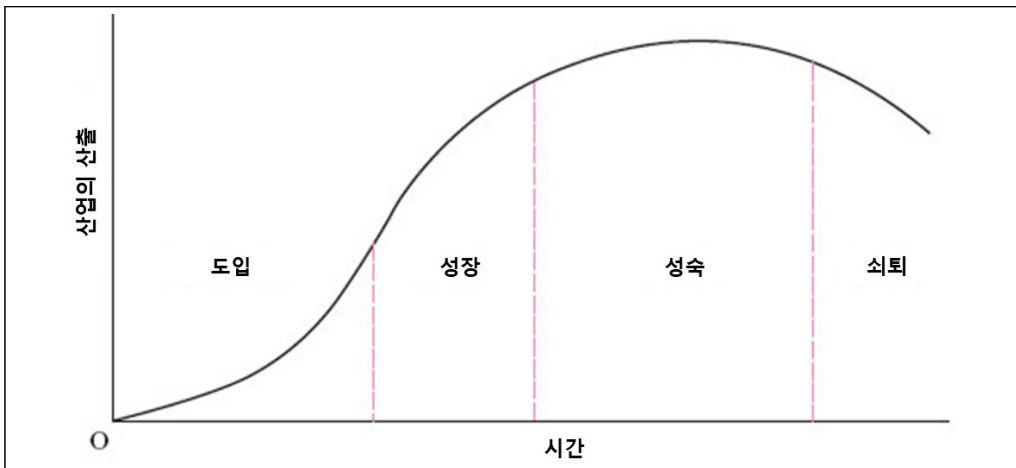
섹터	산업진흥기관의 역할
Science-based	연구개발, 대학연구지원, 산학연협력
Scale intensive	In-house R&D, 가치사슬 관리, 무역분쟁 대응
Supplier dominated	인프라 개선, 서비스·ICT 접목
Specialised equipment	SME지원, 네트워킹 지원, 창업지원

2) 산업의 생애주기

산업섹터에 따라 산업진흥기관을 분류할 때 고려해야 할 또 하나의 중요 변수는 산업의 생애주기(industry life cycle)이다. 산업생애주기론은 제품생애주기론(product life cycle)으로부터 파생되어 산업의 성장과 쇠퇴를 다루는 산업동학(industry dynamics)에서 사용되는 개념이다. [그림 Ⅲ-3]에 산업 생애주기 모형을 도시하였다. 어떠한 신산업이 등장하면 초기에는 완만한 성장세를 보인다. 불확실성이 많고 제도적 기반이 확립되지 않았으며 지배적 디자인(dominant design) 또는 표준이 아직 등장하지 않아 많은 수의 기업들이 다양한 시도를 하며 경쟁하는 단계이다. 시장에서의 승자와 패자가 어느 정도 가려지면서 산업은 급격한 성장단계로 발전한다. 매출과 고용이 급증하고, 산업 가치사슬이 형성되어 대기업과 중견·중소기업으로 구성된 산업구조가 완성된다. 다음으로 산업이 성숙기에 접어들면 혁신의 빈도는 줄어들고 기업 인수합병을 통해 참여기업의 개수는 감소하고 평균 규모는 커진다. 마지막으로 이 산업을 대체하는 새로운 산업이

등장하거나 해외의 신흥시장으로 산업경쟁력의 중심이 이동하면 쇠퇴 단계를 맞이하며 산출과 고용이 모두 감소하는 하락세가 관측된다.

[그림 Ⅲ-3] 산업의 생애주기



산업생애주기론을 산업진흥기관의 역할과 연결하자면 다음과 같다. 도입기에 해당하는 산업섹터를 진흥하기 위해서는 연구개발 지원과 창업지원, 그리고 물적, 제도적 인프라 구축이 중요할 것이다. 성장기의 산업섹터에는 시장의 질서와 경쟁의 규칙 정립, 표준화, 안전(safety) 등을 관리하는 역할이 필요하다. 성숙기의 산업섹터에 대해서는 산업경쟁력 유지가 관건이 되고, 쇠퇴기의 산업섹터에 대해서는 고부가가치화를 지원하고, 쇠퇴를 막을 수 없는 경우라면 국가경제에 급격한 충격을 주지 않도록 연착륙시키는 관리전략이 필요할 것이다. <표 Ⅲ-4>에 산업생애주기에 따른 산업진흥기관의 역할을 정리하였다.

<표 Ⅲ-4> 산업생애주기에 따른 산업진흥기관의 역할

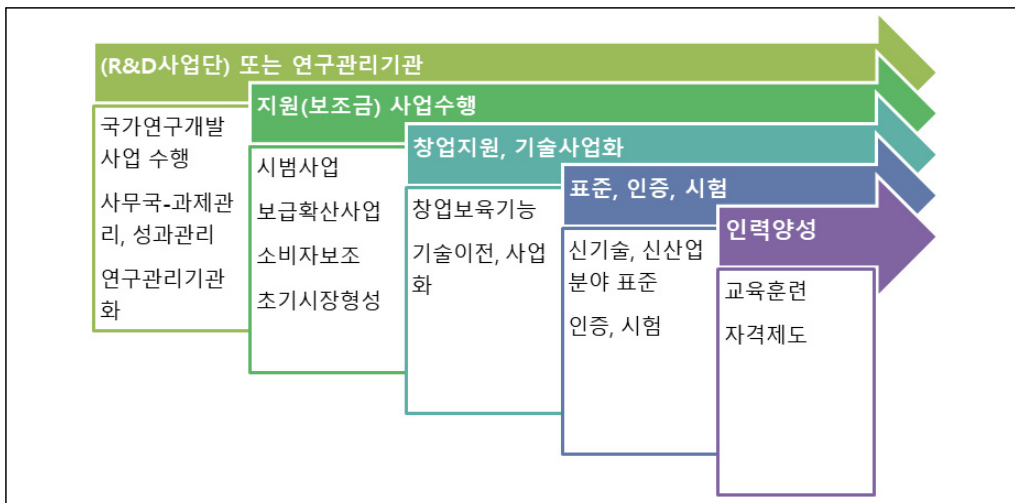
산업생애단계	산업섹터(예시)	산업진흥기관의 역할
도입	빅데이터, 바이오 ¹⁾	연구개발 및 실증 지원, 창업지원, 인력양성, 인프라 구축
성장	신재생에너지, 모바일커머스	연구개발 지원, 시장질서, 소비자보호, 안전, 표준
성숙	자동차, 전자, 조선	경쟁력 유지, 정보통신기술 접목
쇠퇴	섬유, 농업	고부가가치화(맞춤형, 브랜드)

주: 1) 한국의 경우

2. 산업진흥기관의 발전단계 모형

산업진흥기관의 여러 가지 기능들이 설립과 동시에 부여되는 경우는 흔치 않다. 산업진흥기관에 기능이 추가되는 이유는 다양하다. 첫째, 산업의 성숙에 따라 진화한다. 연구지원 기능으로 출발한 기관에 보조금 사업 수행 기능이 추가되는 것을 사례로 들 수 있다. 둘째, 정부 정책 기조의 변화 또는 새로운 정책수단의 도입에 따라 기능이 추가된다. 예를 들어 2000년도에 「기술이전촉진법」이 제정된 이후 산업진흥기관에 기술사업화 지원 기능이 추가되었고, 최근 정부정책이 창업을 통한 성장동력 확보와 일자리 창출을 강조하게 되면서 공공연구기관의 기술을 이용한 창업이나 일반 창업지원 기능이 추가되었다. 셋째, 기관의 영속성 확보나 재정상의 이유로 수익성 사업을 펼치는 경우가 있다. 넷째, 타기관과의 합병 등에 의해 새로운 기능이 추가되기도 한다. [그림 Ⅲ-4]에 산업진흥기관이 발전하면서 새로운 기능이 추가되는 양상을 발전단계 모형으로 도시하였다. 다만, 모형에서 추가되는 기능들의 시간적·논리적 선후관계는 엄밀하지 않고, 정책환경 요인이나 기관의 상황에 따라 달라진다.

[그림 Ⅲ-4] 산업진흥기관의 주요기능과 발전단계 모형



산업진흥기관의 성과측정을 논하기에 앞서 발전단계 모형을 제시한 이유는 다음과 같다. 앞서 산업진흥기관의 유형화를 시도한 것과 마찬가지로 이유로, 혁신시스템 이론에 기

반하여 산업진흥기관에 대한 이해도를 높일 필요가 있다. 각 기관이 진흥하고자 하는 대상 산업섹터에 따라 기관의 역할이 차별화되어야 하는 것처럼, 기관 설립 이후의 발전경로와 발전단계는 기관의 역할에 큰 영향을 미친다. 뿐만 아니라 기관의 역량과 성과에도 영향을 미칠 것임은 자명하다. 이는 산업진흥기관의 성과측정을 위한 사업지표의 구성과 설계를 위해 필수적이라 할 수 있다. 기관이 수행하는 각 기능별, 사업별로 성과지표가 설정되는 것이 일반적이나 가중치를 설정하거나 목표치를 설정할 때, 그리고 산식을 구성할 때 해당 기능 또는 사업의 신규성과 추이, 향후 전망을 고려하는 것이 바람직하다.

IV. 산업진흥기관의 주요사업 성과측정

1. 주요사업지표 현황 및 개선방향

가. 현황

이 장에서는 공공기관 경영평가의 주요사업범주 계량지표를 중심으로 산업진흥기관의 성과측정에 대해 논한다. 공공기관의 성과를 측정하는 데에는 다양한 층위의 평가가 존재하는데, 이중 공공기관 경영평가(경평)에 초점을 맞춘 이유는 다음과 같다. 첫째, 공공기관의 전반적인 운영에 대한 평가 중 최상위의 평가이며 재무적 경영실적과 공공성뿐 아니라 주요사업의 실적까지 포함하는 포괄적이고 종합적인 평가이다. 둘째, 기관과 소관부처, 그리고 평가주관부처의 관심이 집중되는 평가이므로 성과지표와 기관의 미션 및 주요사업의 내용 사이의 부합성과 직결성이 높다. 셋째, 경평 결과는 기관 내부의 부서 및 개인 평가(내평)와 연계되므로 경평 지표는 내평 등 하위평가의 지표들을 대표하는 성격을 지닌다. 따라서 경평 주요사업지표의 개선은 기관의 사업성과측정에 있어서 여러 층위의 평가에 걸쳐 개선효과가 있을 뿐 아니라, 나아가 기관의 사업 성과관리를 개선하는 데에도 긍정적이다.

산업진흥기관의 주요업무는 정부의 위탁사업 집행을 통한 재정적 지원이므로, 성과지표가 사업예산 집행액 등 단순 투입(input) 지표 또는 과정 지표에 그치기 쉽다. 사업의 성격을 감안할 때 투입 및 과정 지표의 사용을 배제하기 어려운 것도 현실이다. 산업진흥기관의 주요사업의 성과(outcome)는 결국 기업의 매출 증대 및 경쟁력 제고, 고용창

출, 대학 및 연구기관의 연구성과 등이 해당하는데, 이러한 실적을 생산하는 주체는 산업진흥기관이 아닌 외부의 피지원기관들이므로 실적 생산 주체와 평가대상의 미스매치 문제가 지적된다. 뿐만 아니라, 연구개발이나 기술사업화 등의 실적은 지원시점과 실적 발생 시점 사이에 짧게는 수개월에서 길게는 수년에 이르는 시차가 존재하게 되므로 평가대상 행위가 이루어진 시점과 평가 시점 사이의 간극이 생기고, 이는 경쟁의 ‘당해연도(평가 시점에서는 직전 연도) 내 실적에 대해 평가’ 한다는 원칙을 벗어나는 것이다.

이러한 애로점에도 불구하고 경쟁 주요사업 지표를 투입이나 단순 산출(output)이 아닌 성과(outcome) 지표로 설정한다는 정부정책 방향에 따라 대다수의 산업진흥기관들이 피지원기관의 실적과 성과를 지원사업의 성과로 같음하고 있다. <표 IV-1>에 산업진흥기관들이 사용중이거나 사용 가능한 주요사업 계량지표 산식 구성요소들을 망라하여 정리하였다.

〈표 IV-1〉 산업진흥기관의 주요사업유형별 지표물

기능	지표	비고
연구개발, 연구관리	논문, 특허(출원, 등록) 등	성과(outcome) 지표
보급지원, 시장형성	보급수(대수, 가구수 등), 지원기업매출신장률 지원받은 소비자의 만족도, 사업비 집행률 등	산출지표
창업지원, 기술사업화	기술이전 건수·액수 창업보육기업수, 보육졸업기업수 등	성과(outcome) 지표
표준, 인증, 시험	표준 개발, 제안 건수 시험 수탁 건수, 인증기관 취득 건수 등	산출지표
인력양성	교육생수(산출지표), 교육생 만족도, 교육생취업률, 자격증 발부 건수 등	산출지표
정책지원	정책개발(보고서, 정책제안) 건수 등	산출지표
각종 사업	지원대상 고객만족도 등	성과(outcome) 지표
각종 사업	사업비 집행률 등	투입지표

<표 IV-1>에 나열된 지표들은 대부분의 산업진흥기관들에서 공통적으로 사용될 수 있다. 다만 앞 장에서 논의한 대로 산업진흥기관의 성격 구분에 따라 주요사업의 선정, 가중치, 산식 구성과 세부산식, 실적 산출시 고려사항 등을 달리하면 될 것이다. 산업섹터만 상이하고 수행하는 사업의 성격이 유사한 기관들은 주요사업 지표에서 상호간 통일성, 호환성, 일관성 확보가 가능할 것이다. 연구개발 지원사업 성과와 중소기업 고용창출 성과를 주요사업 계량지표로 설정하고 있는 공공기관들을 조사하여 <표 IV-2>에 정리하였다.

〈표 IV-2〉 연구개발지원 및 고용창출 성과를 주요사업계량지표로 설정한 공공기관

주요사업계량지표	공공기관 ¹⁾
연구개발지원 성과 - 특허, 사업화, 논문, 기술료 등	한국산업기술진흥원, 한국산업기술평가관리원, 한국산업단지공단, 한국소방산업기술원, 한국연구재단, 한국해양과학기술진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국환경산업기술원, 국토교통과학기술진흥원, 농업기술실용화재단, 중소기업기술정보진흥원, 한국기상산업진흥원, 한국보건산업진흥원, 정보통신산업진흥원
중소중견기업 고용창출 성과	국토교통과학기술진흥원, 한국보건복지인력개발원, 한국산업기술평가관리원, 한국에너지기술평가원, 한국해양과학기술진흥원, 한국디자인진흥원, 기술신용보증기금

주: 1) 여기서는 산업진흥기관에 국한하지 않고 공공기관 경영평가 대상 공공기관 전체를 조사하였다.
자료: 기획재정부, 『2017년도 공공기관 경영평가 편람』

〈표 IV-1〉에 보인 지표들은 산업진흥기관의 주요사업과 직결된 것들로 성과측정의 유효성이 확보된 것으로 판단된다. 그러나 주요사업 수행의 적절성과 사업수행역량을 평가할 수 있는 지표는 찾아보기 어렵다. 산업진흥기관은 재정적 지원활동 비중이 높은 업무 특성상 높은 윤리수준 및 청렴성이 강조되며, 연구개발지원의 경우 기획과 과제평가 운영 등 전문적 역량이 필요한 부분이 있다.

나. 개선방향

〈표 IV-3〉에 좋은 주요사업계량지표의 요건을 정리하였다.

〈표 IV-3〉 좋은 주요사업계량지표의 요건

키워드	설명
대표성	기관의 미션과 직결되고, 해당 주요사업을 포괄적으로 대표할 수 있어야 한다.
성과 (outcome)	원칙적으로 주요사업을 통해 달성하고자 하는 ‘성과(outcome)’를 반영해야 한다. 주요사업 추진을 위하여 투입된 예산 등의 ‘투입지표’, 자원, 인력 등의 투입을 통하여 기계적으로 획득된 ‘산출지표’는 성과지표에 해당하지 않는다
도전성	성과향상을 위한 적절한 난이도를 갖추고 도전적인 목표치를 제시할 수 있어야 한다.
신뢰성	신뢰할 수 있는 데이터 소스가 확보되어 있어야 한다. 기관이 쉽게 자의적으로 분식, 증감할 수 있는 요소가 없어야 한다.
명료성	산식과 산출고려사항이 직관적이고 예외사항이 적어야 한다

키워드	설명
자체완결성	산식의 가감점요소에 자체모순이 없어야 한다. 산식의 구성요소는 실적향상노력에 따라 같은 방향으로 증감하는 것이 바람직하다.
유의성	지난 3년간 추이 등을 고려할 때 지표로서 유의성이 있어야 한다. 편차 또는 단위 목표가 과소하거나 과대하지 않아야 한다
인과성	기관의 노력과 실적치 사이에 논리적 인과관계가 성립해야 한다.
지속가능성	향후 장기간에 걸쳐 성과관리에 활용할 수 있어야 한다(지표의 수명).
정책부합성	정부정책방향에 배치되지 않고, 정부정책의 지향이 반영되어야 한다.
공익성	기관의 실적개선 노력이 민간이나 타공공기관의 이해관계를 침해하지 않아야 한다. 지나친 경쟁을 조장하거나 제로섬(zero-sum) 성격의 지표는 지양한다.

2. 주요사업계량지표 개발

가. 연구개발지원 및 기술사업화

〈표 IV-2〉에서 보인 바와 같이, 많은 공공기관에서 연구개발지원 및 기술사업화와 관련한 주요사업계량지표를 사용하고 있다. 이 절에서는 연구개발지원 및 기술사업화 계량지표에서 주로 사용되는 산식구성요소인 논문, 특허, 기술이전 건수·금액, 기술창업을 중심으로 주요사업계량지표 개발시의 고려사항에 대해 논한다.

1) 논문

연구비 피지원기관의 학술논문 게재 실적은 연구개발지원사업의 대표적인 성과지표이다. 실적으로 인정되는 논문은 SCI급(SCI, SSCI, A&HCI), SCORPS 등재, 그리고 한국연구재단 등재·등재후보지(KCI)로 구분할 수 있다. 나열한 순서에 따라 논문 게재의 난이도가 높은 것으로 여겨지는 것이 일반적이므로 논문 실적을 지표화할 때에 이를 반영한 가중치를 부여하는 것이 바람직하다. 자연과학 및 공학 분야에서는 국내 논문의 실적으로서의 가치를 높지 않게 보는 것이 현실이나 기술분야에 따라서는 논문을 국내 학술지에 발표하는 것이 정책적 의의가 있으므로 유의해야 한다. 예를 들어 안전 분야(재난, 식품안전 등)의 경우 순수 학술논문보다는 국내 상황에 대한 진단과 처방이 중요하다.

학문분야에 따라 연구결과를 학술논문으로 발표하는 경향과 심사 통과 및 게재의 난이도에는 상당한 편차가 있다. 각 산업진흥기관은 연구개발사업의 기술분야와 사업 성격을

감안하여 논문실적의 지표화 여부를 결정하는 것이 바람직하다. 예를 들면 바이오·헬스케어 분야나 재료공학 분야에 비해 기계공학 분야에서는 연구결과를 논문화하는 경향이 덜하다. 또한 전자공학 일부 분야와 컴퓨터공학, 소프트웨어과학 분야의 경우 논문보다는 국제컨퍼런스 발표 실적을 중시하는 경향이 있다.

피지원기관의 논문을 기관의 경영실적으로 산출하는 데에는 몇 가지 이슈가 있다. 첫째로 시차의 문제이다. 연구비 지원이 실제로 이루어진 시점과 논문 게재 실적 발생 시점 사이에는 상당한 시차가 불가피하다. 기본적으로 연구개발활동 수행 기간이 있고, 결과를 정리하여 논문을 집필, 투고하면 심사와 출판에 수개월 이상이 소요된다. 당해연도 지원 과제가 해당 연도 내에 논문을 생산하는 경우는 극히 드물다. 따라서 논문 실적에는 시차가 있다는 것을 평가자와 피평가기관 모두가 인지하고 감수해야 한다. 시차효과를 완화하기 위해 직전 2개년도와 당해연도 실적을 합산하여 평가하는 ‘3개년도 합산’, ‘3개년도 이동평균’ 또는 ‘가중평균’ 수치를 사용하는 것도 검토할 수 있다.

논문은 전술한 대로 피지원기관의 실적이기 때문에 기관의 지원에 의한 실적으로 인정할지에 대한 논란이 존재한다. 따라서 기관의 지원에 의한 실적임을 증명하기 위한 수단으로 연구비 지원에 대한 사사표기 요건을 적용하는 것이 바람직하다.

2) 특허

특허는 신규성이 있는 기술개발의 결과물이다. 학술논문이 과학지식의 발전이나 실험 관찰의 보고로부터 기술개발에 이르는 비교적 넓은 범위의 연구개발단계에서 생산될 수 있는 데 반해, 특허는 응용연구와 개발(development) 단계의 활동으로부터 생산된다. 따라서 산업진흥기관의 연구개발지원 사업 중에서 기초과학 지원성격의 사업에 대해 특허 실적을 지표로 설정하는 것은 적절하지 않다.

특허는 국제특허와 국내특허로 나눌 수 있으며, 국제특허는 다시 미국특허, 유럽특허, 일본특허, 그리고 우리나라 특허청을 통해 국제출원한 특허 등으로 나뉜다. 이중 미국, 유럽, 일본 특허는 특허 등록 규모가 커서 ‘3국 특허’ 라고 부른다. 해외 특허는 국내특허에 비해 각종 비용이 많이 소요되며, 해외시장에서도 해당 기술의 실시권을 확보한다는 의의가 있다. 즉 해외시장 진출까지 염두에 둔 국제적인 경쟁력이 있는 신기술이라는 의미이므로 국내특허에 비해 가치가 높다고 할 수 있다. 대학과 연구기관에서도 연구개발실적으로서 해외특허를 국내특허보다 높이 평가하는 것이 일반적이므로, 경영평가에

서도 해외특허에 대해 득점 산출시 가중치를 부여하는 것이 바람직하다.

특허 실적의 발생은 출원과 등록으로 나눌 수 있는데, 출원을 실적으로 할 경우 연구개발 지원 시점과 출원 시점 사이의 시차가 상대적으로 작다는 장점이 있으나 특허 심사 과정에서 탈락할 확률이 있고 저품질의 특허출원을 남발하는 유인이 될 수 있으므로 유의해야 한다. 따라서 특허 실적은 특허등록을 기준으로 하는 것이 일반적이다. 다만 이 경우 논문과 마찬가지로 지원 시점과 실적 발생 시점 사이에 상당한 시차가 불가피하다. 또한 특허의 경우 연구비 지원과 직결된 결과인지 확인하는 것이 논문에 비해 더 까다롭다. 특허에는 사사표기가 없으므로, 지원기관이 공동출원인(assignee)이 되는 것도 방법이나 이를 제도화하기는 쉽지 않다. 따라서 산업진흥기관은 연구개발 지원사업 관련 규정을 통해 피지원기관이 특허를 생산하는 경우 반드시 NTIS에 해당 연구과제의 성과물임을 등록하도록 의무화하여 특허 실적을 확인할 수 있는 신뢰성 있는 출처를 확보해야 한다.

3) 기술사업화

비교적 최근 들어 공공부문의 기술사업화의 중요성이 강조되기 시작하였다. 기술사업화 촉진은 산업진흥기관의 미션에 적확히 부합하는 것으로, 대학과 정부출연 연구기관 등 공공연구부문에서 개발된 기술을 민간에 이전함으로써 기업의 기술경쟁력을 제고하고 매출 향상과 일자리 창출 효과를 도모하고자 하는 것이다.

기술사업화 활동 및 실적은 기술이전(technology transfer)과 기술창업으로 나눌 수 있다. 기술이전은 다시 유상 이전(licensing out)과 무상 이전(기술 공여)으로 구분된다. 기술이전 실적을 측정할 수 있는 지표로는 기술이전 계약건수, 이전된 특허의 개수, 기술이전에 대한 금전적 수익(기술료, 이전수입, 라이선스 피 등 다양한 용어가 통용됨)이 대표적이다. 기술이전계약은 공공기관이 보유한 특허에 대해 배타적 또는 비배타적 실시권(사용권)을 거래하는 형태이다. 경영평가를 위해 계약건수 또는 이전수입 지표를 사용하는 경우 각각 장단점이 뚜렷하다. 건수를 사용하면 복수의 특허를 패키지로 하여 하나의 계약으로 처리할 수 있는 경우에도 계약을 분절하여 거래비용을 높이는 유인으로 작용할 수 있다. 이전수입액을 사용하면 무상 이전을 기피하고 기술의 가격을 인상하는 유인이 되므로 공적 예산이 투입되어 생산된 공공부문의 특허를 민간이 활용하게끔 한다는 근본 취지에 배치되는 부작용이 우려된다. 한편으로는 기술이전수입 지표는 공공

부문이 개발한 기술의 가치를 정당히 인정받고 연구자에게 합당한 인센티브(직무발명 보상)을 제공하며, 기술이전 중개기관의 도덕적 해이를 방지하는 순기능이 있다.

기술창업은 공공기관이 보유한 특허를 현물출자 또는 이전하여 신기술기반 벤처기업을 창업하는 것이다. 대표적으로 최근에 성공적으로 정착된 ‘연구소기업’ 제도가 있다. 연구소기업은 대학과 출연연의 특허 기술에 기반해 연구개발특구 내에 설립할 수 있는데, 연구개발특구진흥재단의 재정적 지원과 각종 컨설팅, 그리고 법인세 감면 등 다양한 혜택이 있다. 기술사업화 중 창업의 경우 일자리 창출 및 지역경제 활성화 효과가 크므로 경영평가에서 가중치 또는 가점을 부여하는 것이 바람직하다. 기술창업 실적을 측정하는 지표로는 창업기업수, 신규고용창출, 창업기업 및 성장기업의 매출액 증가 등이 가능하다.

기술사업화 지표에서 제기되는 이슈는 경영평가 대상기관이 기술사업화 활동에 기여한 부분을 식별하기가 모호하다는 점이다. 산업진흥기관 중에서는 별도의 조직을 두고 기술사업화 활동, 정확히는 피지원기관들이 보유한 특허 기술들을 발굴하고 기술수요기업들을 탐색하여 이들을 매칭하고 기술이전 계약 체결과 기술지원 등 후속활동까지 지원하는 업무를 기관의 주요 기능으로서 수행하는 곳도 있지만, 기술사업화 업무를 수행하지 않고 연구개발 지원 업무 또는 기업 보조 사업만 수행하는 기관도 있다. 후자의 경우 기술사업화 활동은 피지원기관에서 이루어지므로 산업진흥기관의 직접적 성과라기 보다는 연구개발지원사업의 간접적 성과에 해당한다. 따라서 기술사업화 지표를 설정할 때에는 기관의 조직과 예산 구조 등을 파악하여 기술사업화 실적과 직접 연계성이 있는지 확인할 필요가 있다.

4) 복합지표 또는 세부지표의 가중치 배분

상기한 논문, 특허, 기술사업화 등의 실적지표를 산식구성요소로 이용하여 주요사업 계량지표를 설계하는 경우 최종적인 지표는 복합지표 또는 세부지표의 형식이 된다. 복합지표는 복수의 산식 구성요소 변수들의 실적치를 단순합산 또는 가중평균하여 종합한 수치로부터 득점을 산출하는 방식이다. 복합지표는 수리적으로 상호 계산이 가능한 변수들로 구성하는 것이 원칙이다. 예를 들어 논문 건수, 특허 건수, 기술이전 건수 등 개수를 기준으로 통일하는 것이다. 건수와 액수, 건수와 인원 등은 복합지표로 구성하지 않는다. 복합지표는 복수의 실적변수 중 하나의 실적만 탁월해도 전체적인 득점 향상

효과가 있기 때문에 경평에 임하는 기관들이 선호하는 지표 형태이다. 그러나 복수의 실적변수들의 실적치들이 지나치게 불균형적이라면 복합지표 형태가 바람직하지 않으므로 지수화를 통해 산식을 개선하거나 세부지표로 전환해야 한다. 예를 들어 논문 실적은 100건, 특허 실적은 3건, 기술사업화 실적은 1건이어서 이를 모두 더해 104건이라는 종합실적치를 낸다면 특허와 기술사업화에 대한 성과측정은 무의미해진다. 이러한 경우 산식에서 특허와 기술사업화 실적에 가중치를 부여하거나, 각 실적변수를 나누어 세부지표화하는 것이 바람직하다.

세부지표는 사실상 별도로 득점이 부여되는 복수의 지표를 단순 조합한 것이다. 이는 경영평가편람상 주요사업계량지표의 개수를 축소한 것처럼 보이게 하는 일종의 변칙이라고도 할 수 있다. 다만 기관의 주요사업 구성이나 조직구조에 따라서는 여러 개의 지표를 묶어 하나의 평가대상사업으로 취급하는 것이 유의미한 경우가 있으며 바로 위에 전술하였듯이 실적변수가 여러 가지이지만 복합지표화가 적절하지 않은 경우에 사용할 수 있다. 세부지표의 경우 각 산식구성요소별로 득점 범위(가중치)가 미리 정해지므로 한 가지 실적치가 지표 전체의 득점을 좌우하는 일은 일어나지 않는다.

산업진흥기관의 경우 복합지표와 세부지표 모두에서 산식구성요소들의 가중치를 배분할 때에는 산업섹터와 기관의 특성을 반영해야 한다. 산업섹터와 기술분야에 따라서 논문, 특허, 기술사업화 실적의 대표성, 적절성, 그리고 난이도가 매우 상이하다. 또한 앞 장에서 논한 대로 산업섹터의 성숙도에도 영향을 받는다. 예를 들어 신흥산업섹터(emerging industry)의 경우 창업이 활발한 것이 일반적이며 전통산업섹터의 경우는 그와 반대이다.

5) 효율성 지수화

논문, 특허, 기술사업화 등의 실적지표는 산출(output) 또는 성과(outcome) 지표에 해당한다. 그런데 산업진흥기관의 사업 성격상 이들 지표의 실적치와 투입요소인 사업예산(또는 지출액) 규모 사이에는 뚜렷한 상관관계가 존재한다. 또한 이러한 상관관계는 기관의 실적개선노력을 평가함에 있어서 왜곡을 유발하기도 한다. 예를 들어 최근 들어 사업예산이 크게 증액된 기관의 경우 기관의 별다른 노력 없이도 실적치의 호전을 기대할 수 있어서, 기관은 사업비의 성실 집행에 초점을 맞출 뿐 경영과 성과관리에 대한 체계적 개선과 정부사업 수행의 효율성을 제고하려는 노력을 상대적으로 등한시할 우려

가 있다. 이와 반대의 경우로 사업비가 감액된 기관의 경우 기관의 실적 개선 노력을 정당히 평가받기 어렵다. 따라서 산업진흥기관의 사업성과를 측정할 때에는 사업예산을 산식에 반영하여 실적 개선도를 측정함에 있어서 투입요소의 효과를 상쇄, 표준화(normalize)할 필요가 있다. 이는 사업수행의 양적 측면이 아닌 효율성 측면을 측정하게 되므로 경영평가의 최근 지향점에도 부합하는 것이다.

투입요소의 효과를 상쇄하는 가장 단순한 방법은 실적변수를 분자에, 사업비를 분모에 두어 건수·금액 형태로 지수화하는 것이다. 실적변수와 사업비는 모두 당해연도의 것을 사용할 수도 있고, 앞서 지적인 바 시차효과를 고려하여 최근 3개년도 사업비와 당해연도 실적, 또는 최근 3개년도 사업비와 최근 3개년도 실적을 사용할 수 있다. 다만 최근 3개년도 실적을 평균 또는 가중평균(예를 들어, $n-2$ 년도 실적 $\times 0.2$ + $n-1$ 년도 실적 $\times 0.3$ + 당해연도 실적 $\times 0.5$)하는 경우 실적치의 표준편차와 득점률의 변동폭이 작아지므로 계량지표의 민감성이 감소하는 부정적 효과가 있으므로 주의해야 한다. 따라서 3개년도 평균 방식은 사업수행과 실적발생간의 시차가 분명하고 일관된 경우에 한해 엄밀히 적용하는 것이 바람직하다.

나. 일자리 창출

2017년 새 정부의 정책방향으로서 공공기관의 일자리 창출과 사회적 가치 함양이 제시되었다. 이 중 일자리 창출은 공공기관이 경영과 고유의 사업수행 활동을 통해 고용을 유발하는 것으로, <표 IV-2>에서 이미 알아본 대로 이전 정부에서부터 일부 공공기관의 경영평가에 반영되고 있던 것이다. 새 정부의 정책기조에 따라 공공기관의 일자리 창출 성과는 더욱 강조될 것이며, 경영평가 반영에도 가시적인 조치가 예상된다. 예를 들어 2017년도 경평에는 일자리 창출 성과에 대한 비계량적 평가가 별도의 가점지표로 추가하기로 결정되었으며, 2018년 경평 지표개선작업을 통해 주요사업지표에서도 일자리 창출 성과의 반영이 대폭 확대될 것으로 예상된다.

일자리 창출 성과는 공공기관이 직간접적으로 신규인력을 고용하는 경우와 주요사업을 통해 민간의 일자리 창출을 촉진하는 경우로 나눌 수 있다. 전자의 경우 예산(총인건비), 인사, 조직 등과 연관된 것이므로 경영관리 범주에서 지표화되거나 기존 지표의 세부평가항목으로 반영될 것으로 보인다. 후자의 경우는 주요사업지표로 추가될 수 있는데, 이 경우 고용의 주체는 민간기업이므로 기업체에 대한 지원사업을 주요사업 영역에

보유하고 있는 산업진흥기관에 우선적으로 적용될 것으로 보는 것이 타당하다.

민간부문의 일자리 창출 실적에 대해 산업진흥기관이 사용할 수 있는 산식구성요소는 다음과 같다. 첫째, 창업지원을 통한 신규 일자리 수이다. 둘째, 기존 기업에 대한 각종 지원사업의 직간접적인 결과로 피지원기업이 신규로 채용한 인원수이다. 두 경우 모두에서 실적변수로는 연간 창출한 일자리 개수 또는 고용 인원에 대해 인-년(man-year) 환산한 실적치를 사용할 수 있을 것이다. 일자리 창출 실적에 대해서도 사업비를 분모로 사용하여 효율성 지수화할 수 있지만, 일자리 창출 전용의 사업이 아닌 이상 불필요하고, 일자리 창출이라는 정책목표에 대한 공공기관의 기여도를 측정한다는 평가취지상 일단은 효율성이나 장기성과보다는 단순한 산출지표를 사용하는 것이 바람직하다. 다소 논란의 여지는 있겠지만, 연구개발 지원사업의 경우에도 연구과제 수행을 위해 채용한 박사후연구원, 계약직연구원, 학생연구생(학연생), 연구행정원 등에 대해서도 근로계약 체결을 거쳐 일자리 창출 실적에 포함할지도 고려해 볼 만하다.

일자리 창출 계량지표의 경우 과거 실적치가 없거나 인정 범위가 모호하므로 목표부여(편차) 방식보다는 ‘목표 대 실적’ 또는 ‘목표 부여’ 평가방법을 사용하는 것이 적절하다. 목표 부여 방법을 사용할 경우 산업진흥기관의 소관부처와 경영평가 주무부처(기획재정부)가 협의를 통해 기관별로 기준치를 설정하고, 기준치에 일정비율(예: $\pm 20\%$)을 적용하여 최저목표와 최고목표를 설정한다. 목표 대 실적 방법을 사용하는 경우 마찬가지로 목표치를 설정하고 이의 달성도를 일할 계산하여 득점률을 산출한다.

V. 요약 및 결론

이 글에서는 산업진흥기관의 유형분류를 시도하고, 주요사업 성과측정을 위한 지표들의 속성에 대해 고찰하였다. 여러 부처에 걸쳐 다수의 산업진흥기관들이 설치, 운영되고 있음에도 불구하고, 그간 공공기관 정책 차원에서의 이론적 접근은 많지 않았다. 과학기술정책 분야에서 연구관리전문기관들에 대해 다룬 연구들이 존재하고, 산업진흥기관 중 상당수가 사실상의 연구관리기능을 수행하고 있지만, 산업진흥기관은 연구관리전문기관과 구별되는 특징들을 갖고 있으므로 산업진흥기관에 초점을 맞춘 연구는 충분히 가능할 것이다. 산업진흥기관은 기업에 대한 정부의 보조금 사업 등 지원사업을 집행하고 연구개발사업을 관리할 뿐 아니라, 인력양성, 정책 개발, 그리고 시험·인증 등 대민간 서비스에 이르기까지 폭넓은 역할을 수행하고 있다. 이들 기관들이 집행하는 정부 예산은 한 해 적게는 수십억원에서 크게는 수천억원 이상에 이른다. 산업진흥기관은 산업화가 본격화된 이래 산업정책의 핵심적인 정책수단으로서 기능해 왔다. 산업진흥기관은 산업화와 발맞춰 진화적으로 발전되어 왔는데, 과거 추격적 발전기의 유치산업 육성과 산업성장 견인으로부터 최근 탈추격기에 걸맞는 기술혁신과 기술사업화 및 창업지원으로 미션의 무게중심이 이동한 것은 그 증거이다.

산업진흥기관의 중요성과 연구 필요성에도 불구하고 학계와 연구계가 산업진흥기관에 대해 큰 관심을 기울이지 않았던 이유는 두 가지로 추측된다. 첫째, 공공기관 정책 연구 분야에서는 주로 경영평가 등 제도적 측면이나 사회적 이목이 집중되는 대규모 공기업들을 연구대상으로 하는 경우가 많아 기관 규모로는 상대적으로 소규모인 소위 ‘강소형’ 유형에 속한 산업진흥기관들에 주목하지 못한 측면이 있다. 둘째, 경제정책 또는 과학기술혁신정책 분야에서는 산업정책이라는 용어 자체의 사용을 주저하는 풍토가 존재하는데, 이는 신고전파 경제학의 전통에서 두드러지는 현상으로서, 산업정책이 정부의 과도한 시장개입을 상징하는 것으로 여겨지기 때문이다. 산업정책을 관장하는 부처인 산업통상자원부가 엄연히 존재하고 여타 부처들도 주관하는 분야의 산업에 대한 정책을 펼치고 있는 것이 현실임에도 불구하고 산업정책에 대한 학술연구는 상대적으로 활성화되지 못하고 있다. 산업진흥기관은 산업정책의 주요한 정책수단이며, 조직에 기반한 정책수단으로 볼 수 있다. 또한 산업진흥기관은 정부의 산업정책을 집행하는 일선 에이전시에 해당한다. 산업정책을 다루는 연구가 활발하지 않은 상황에서 산업진흥기관에 대

한 연구가 많기는 어려울 것이다.

이 글에서는 공공기관의 한 종류로서 산업진흥기관을 식별하고, 기술혁신학계에서 개발된 산업혁신 이론들과 특히 산업부문혁신시스템(sectoral innovation system) 관점을 적용하여 산업진흥기관에 대한 이론적 이해도를 제고하고자 하였다. 이를 위해 산업진흥기관의 유형분류를 시도하였는데, 먼저 기관의 미션을 기준으로 분류하고, 다음으로 진흥대상 산업섹터의 혁신패턴, 그리고 진흥대상 산업섹터의 성숙도를 기준으로 한 분류체계를 개발하여 제안하였다. 이러한 유형분류 시도로부터 도출된 함의는 기관에 따라 당면한 사업환경, 부여된 미션, 그리고 적절한 역할의 종류가 매우 상이하다는 것이다. 따라서 산업진흥기관의 역량강화를 포함한 발전방안을 설계하거나 성과관리체계의 개선을 도모할 때 산업진흥기관 각각에 대해 그 속성, 특히 담당하는 산업섹터에 따른 특성을 고려해야 한다.

산업진흥기관의 성과관리 개선의 시사점을 제공하기 위해 정부 차원의 성과관리의 중심에 위치하는 경영평가제도에 주목하였다. 특히 경영평가의 주요사업범주 평가지표는 경영관리 범주에 비해 기관의 특성이 반영되어야 하므로, 주요사업 평가지표를 설계할 때 상기한 유형분류를 활용할 수 있을 것이다. 이 글에서는 산업진흥기관이 수행하는 주요사업의 영역과 업무를 고려하여 사용 가능한 측정지표의 후보군을 정리하고, 각 지표들의 특징, 장단점 및 한계에 대해 논하였다. 실제 주요사업 평가지표를 설계할 때에는 이들 측정지표들을 적절히 조합하여 산식을 구성하게 되는데, 본 연구의 결과는 평가지표가 일률적인 것이기보다는 기관에 따라 차별화되는 것이 바람직하다는 시사점을 제공한다.

본 연구의 한계를 스스로 밝히면 다음과 같다. 첫째, 산업진흥기관의 유형분류를 시도하였지만 각 유형에 따라 어떠한 발전전략과 발전방안이 바람직한지, 또한 어떤 역량을 중점적으로 강화해야 하는지는 제시하지 못하였다. 둘째, 산업진흥기관의 성과측정을 위한 지표들을 집합적으로 다루었지만 새로운 성과지표를 개발·제안한 것이 없고, 성과관리 중 일부분에 해당하는 성과측정만을 논하였으므로 성과관리 전반의 개선에 대한 제언을 제공하지 못하고 있다. 이 연구의 부족한 부분은 향후 학계에서 다양한 후속연구를 통해 채워지기를 기대한다.

참고문헌

- 기획재정부, 『2017년도 공공기관 경영평가 편람』
- 박상욱, 『차기정부의 과학기술혁신 정부조직 개편방향』, 국회 과학기술정책연구회 토론회, 2017.
- 박상욱, 『KIPF 공공기관 이슈 포커스』, vol. 23, 2017, pp.8~14.
- 송위진 외, 『탈추격형 기술혁신체제의 모색』, 과학기술정책연구원, 2006.
- 이길우·천세봉·고윤미, 「연구관리전문기관의 실태분석을 통한 유형화에 관한 탐색적 분석」, 『기술혁신학회지』, 2009, Vol. 12, No. 1, pp.1~35.
- 정용남, 「R&D 관리기관의 조직변동과 그 영향요인에 관한 연구」, 『한국행정연구』, Vol. 18, No. 4, 한국행정연구원, 2009, pp.91~115.
- 최현도·박상욱, 「산업공간과 산업기술정책의 공진화에 대한 소고: 한국의 순차적 산업부문개발 사례」, 『한국혁신학회지』, Vol. 11, No. 1, 2016, pp.97~120.
- 국가과학기술심의회, 『정부 R&D 혁신방안』, 2015.
- Amsden, A. H, “*Asia’s next giant: South Korea and late industrialization*,” Oxford University Press, New York, 1989.
- Choi, H., Park, S. and Lee, J.-D., “Government-driven knowledge networks as precursors to emerging sectors: A case of the hydrogen energy sector in Korea,” *Industrial and Corporate Change*, Vol. 20, 2011.
- European Commission, “*Innovation Tomorrow*,” Office for Official Publications of the European Communities, 2002.
- Freeman, C., “Japan: a New National System of Innovation?” in Dosi et al.(eds), *Technical Change and Economic Theory*, Pinter, 1988, pp.330~348.
- Hodbay, M., “Innovation in Asian Industrialization: a Gerschenkronian Perspective,” *Oxford Development Studies*, Vol. 31, 2003.
- Kim, L., “*Imitation to innovation: the dynamics of Korea’s technological learning*,” Harvard Business School Press, Boston, 1997.
- Krugman, P. R., “Targeted industrial policies: theory and evidence,” *Portfolio-*

- International Economic Perspectives*, Vol. 11, 1986.
- Malerba, F., *Sectoral systems of innovation: concepts, issues and analyses of six major sectors in Europe*, Cambridge University Press, New York, 2004.
- Mazzucato, M., *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*, Public Affairs, 2013.
- Pavitt, K., "Sectoral patterns of technical change: Towards a taxonomy and a theory," *Research Policy*, Vol. 13, 1984.
- Rodrik, D., Grossman, G. and Norman, V., "Getting interventions right: How South Korea and Taiwan grew rich," *Economic Policy*, Vol. 10, 1995.
- Schwab, Klaus, *The Fourth Industrial Revolution*, World Economic Forum, 2016.

3. 농림수산분야 공공기관의 기능전환 및 가치관리

박석희(가톨릭대학교)

이민창(조선대학교)

농림수산분야 공공기관의 기능전환 및 가치관리

박석희(가톨릭대학교) / 이민창(조선대학교)

I. 서론

인구구조의 변화, 농림수산업 영역의 확대, 기후 및 시장환경의 변화에 따른 대응, 국제 농림수산업에서의 위상 증대 등 농림수산업을 둘러싼 국내외 경제, 사회, 기술적 환경의 다각적인 변화에 따라 국가적 차원에서 농림수산업 경쟁력 강화가 중요한 과제로 부각되고 있다. 특히 경제 개방과 6차산업화의 확산에 따라 농림수산분야의 경쟁력을 강화하고 지속적인 혁신을 통해 생산성을 증대하기 위해서는 새로운 환경에 부합할 수 있는 농림수산분야 공공기관들의 기능변환 및 개편이 요구된다. 또한 기능 개편의 목적은 변화된 환경에 따른 새로운 경제적·사회적 가치 창출에 기여하는 데 초점을 맞출 필요가 있다. 따라서 농림수산분야 공공기관들은 가치관리의 관점에서 환경 변화를 반영하여 기능 변환을 토대로 가치창출 방안을 마련할 필요가 있다.

공공기관의 설립 및 기능 조정과 관련하여 조직 생명주기이론의 관점에 따라 설립 목적에 명기된 기능의 수행을 완료하고 나면 공공기관은 폐지해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 그러나 이는 조직 기능을 둘러싼 환경 변화가 없는 상황을 전제로 한 단순 직무수행의 관점에서 제기되는 단편적인 논의이다. 시장환경변화는 특정 기업의 소멸을 야기하기도 하지만, 기업의 적극적인 노력은 위기를 기회로 전환하여 보다 극적인 성장을 이루어내는 경우도 많기 때문이다. 따라서 시장환경변화는 공공기관의 기능 변화에도 큰 영향을 미칠 수 있다. 특히 산업구조의 변화는 경제성장기반을 마련하기 위한 시기에 설립된 농림수산분야 공공기관들로 하여금 1차산업 기반 조성 지원 기능을 융복합적 산업 지원을 위한 기능으로 변화해 갈 것을 요구하고 있다.

농림수산분야에서는 2000년대 이후 농수산물식품의 안전성 및 고부가·기능성 농수산물식품에 대한 관심 증대로 고부가가치 농림수산물 개발이 확대되고 있고, 최근 기후변화와 온난화에 대비한 농림수산 정책 개발, 생명공학·바이오 및 ICT 기반 미래 농림수산업 기술 개발 등 다양한 사업 영역 개발이 확대되고 있다. 농림수산업을 둘러싼 환경은 거시적으로는 글로벌 기후변화, 글로벌 경제 확산, 사회적 가치의 변화라는 변화를 겪고 있으며 미시적으로는 과학기술 고도화, 인구 고령화, 농업생산기반의 변화를 맞이하고 있다. 이와 같은 환경 변화로 인해 농림수산분야 공공기관들도 중장기적 관점에서 기존의 기능을 변환하여 최신 산업의 육성을 지원함은 물론 사회적 가치를 구현하기 위한 방향으로 기능을 재정립할 것이 요구된다.

이러한 배경 하에서 본 연구는 과거 경제성장을 위한 1차적 기반을 구축하기 위해 설립 운영되어 온 농림수산분야 공공기관들의 기능 변환 방향을 분석하는 데 목적이 있다. 이를 위해 농림수산분야를 둘러싼 경제적, 사회적, 기술적 환경의 변화를 분석하고 이에 걸맞은 공공기관의 기능변환을 통한 새로운 경제적·사회적 가치 창출 방안을 제시하고자 한다. 이를 위해 본 연구는 전통적 1차산업에 속하는 농림수산분야의 공공기관들을 대상으로 논의하되, 기타공공기관 유형에 속하는 기관, 연구개발을 주된 기능으로 하는 기관, 해운·항만 분야를 소관 분야로 하는 기관, 농림수산물식품부의 외청인 농촌진흥청 산하 준정부기관(농업기술실용화재단) 및 산림청 산하 준정부기관(한국임업진흥원)은 제외한다. 이에 따라 본 연구의 핵심 대상은 농림축산식품부 산하의 한국농어촌공사와 한국농수산물식품유통공사로 한정한다.

II. 공공기관 기능조정 및 가치관리의 이론적 배경

1. 공공기관 기능조정 이론

가. 공공기관 기능조정 이론

1) 조직생명주기이론¹⁾ 관점

생명주기는 조직의 설립과 소멸에 대한 개체군 수준 연구에서 조직 변화 과정을 검증하기 위한 하나의 비유로 간주된다. Tuma & Hannan(1984)은 동적 분석(dynamic analysis) 방법을 제시하면서 조직의 차별적 소멸을 야기하는 확률적 과정을 바탕으로 소멸산출모델을 개발하였다. 조직군 생태학 연구자들은 생명주기 개념을 활용하고 있지만 주로 사건의 발현(조직 발생과 소멸), 특히 개별 조직의 초창기 발생에 초점을 맞추고 있었다. 그들은 생명주기에 따라 조직구조가 변화해 가는 시간적 흐름이나 순서, 조직의 특성을 반영하고 조직군을 차별화하는 성숙단계, 혹은 생명주기모델과 완전하고 체계적으로 상호 연계되거나 활용과정에서 논리적으로 발생된 이론적 가정의 다양성 등에 대해서는 거의 관심을 두지 않는다.

이렇게 상대적으로 느슨하게 생명주기 개념을 활용하는 과정에서 생명주기 변화 경로와 관련된 다양한 개념적 변이가 가능해질 뿐만 아니라 생명주기 경로와 관련이 있는 분석 변수가 도출된다.²⁾ 많은 경우 조직은 기존 환경이나 자원 등에 의해 설립 시부터 제약을 받고, 환경적 선택의 영향을 받게 된다. 신생조직이 선택 과정에 노출되면 대부분 기존 조직들과 유사한 구조 및 형태를 취하고, 조직을 확장하거나 최소한 생존기회를 포착하기 위해 조직이 성숙할 때까지 시간을 소모하게 된다. 다른 한편 보다 큰 사회제도에서는 신생조직이 갖는 취약성을 극복하기 위해 완전히 새로운 형태의 조직구조를 선택하고 성숙해 가는 과정을 따르기도 한다(Hannan & Freeman, 1987).

농림·수산분야 공공기관을 하나의 생명주기 관점에서 관찰하게 되면 몇 가지 주장이 가능해진다. 우선 소위 최초 조직 설립 목적을 달성한 공공기관의 기능 조정에 관련된

1) 조직생명주기이론의 내용은 이민창·김상률(2014)의 내용을 요약 정리한 것.

2) 노화(aging)와 관련된 초창기 연구와는 다르게 개별 조직에 관한 연구들은 조직이 직면한 환경적 위기, 관리 기법의 우월성(managerial prowess), 혹은 두 가지 모두에 대응하는 일련의 구조적 변화 또는 순차적 형태를 통한 움직임들을 연구하기도 한다(Kimberly, 1980b; Langton, 1984).

문제이다. 목표를 달성한 공공기관을 폐지하거나 통폐합하는 데에는 조직생명주기이론의 논리가 응용될 수 있다. 하지만 공공기관 기능조정 관점에서 조직생명주기이론은 쇠퇴하는 기능의 폐지 및 새로운 기능의 도입 과정에도 응용될 수 있다.

2) 시장실패이론 관점

시장실패 이론의 관점에서 보는 공공기관 기능조정이론은 정부가 제공하는 서비스는 상당 부분 시장실패 영역에 속한다는 점을 가정한다. 즉, 시장 기능으로는 적정 수준의 서비스 제공이 불가능한 경우 적정 수준의 서비스 제공을 위해 정부가 해당 시장에 직접 개입하거나 공공기관 등을 통해 특정 서비스를 제공하게 된다는 것이다. 독점문제, 외부성, 공공재 등의 쟁점이 공공기관을 통한 서비스 제공의 근거가 된다. 다만 이런 관점에서 보면 시장실패가 존재하는 영역에서는 공공기관의 서비스 제공이 정당화되지만, 만약 시장실패가 치유되었다면 공공기관의 서비스 제공이 중지되거나 시장영역으로 환원되어야 한다. 이런 논거로 상당한 범위의 서비스는 시장기능에 의한 서비스 제공이 가능하도록 지속적으로 민영화 등의 기능조정을 시도하게 된다.

이런 논거에 따르면 만약 농업 기반이나 농수산물 유통 등의 분야가 시장 기능에 의해 안정적으로 공급될 수 있거나 보편적 서비스로 간주되지 않는 영역에 속하게 된다면 민영화를 통한 시장 기능의 도입을 고민해야 한다. 그러나 이들 서비스가 여전히 시장에 의존할 경우 과소 공급 혹은 과잉 공급으로 인한 서비스 제공 문제를 겪을 것으로 예상되는 경우에는 정부 개입이 정당화될 수 있다.

3) 거래비용이론 관점

거래비용 이론의 관점은 시장거래에 수반되는 거래비용을 감소시키는 것이 정부의 중요한 역할 중의 하나라고 본다. 거래비용 이론에서는 거래비용이 너무 높을 때에는 시장거래가 존재하지 않는 시장실패가 발생하는 것으로 보며, 정부의 시장 개입은 거래비용을 낮추어 시장 거래가 가능하도록 기능하는 범주에서만 타당성을 갖는다. 결과적으로 거래비용은 한 경제체제 내의 안정적이고 예측가능한 거래에 영향을 미치는 비용을 의미한다. 그런데 거래비용의 존재는 거래의 방식과 상대방의 안정적 거래에 대한 신뢰를 보장할 수 있는 메커니즘의 개발·활용과도 연결된다. 시장 행위자들의 이런 노력은 거래

비용을 낮추는 다양한 제도의 발전이나 새로운 시장의 출현 등 다양한 방법으로 거래비용 저감 메커니즘을 발달시켜 나가게 된다.

거래비용 이론의 관점에서 공공기관 기능조정을 이해하면, 공공기관은 정부의 거래비용 저감 메커니즘을 구현하는 데에 핵심이 있다. 실제 일부 공공기관에서는 정부의 객관적이고 중립적인 판단을 제공하는 기능을 수행하고, 시장 행위자들의 공정한 행위를 보장하기 위한 판단 작용을 수행하기도 한다. 이러한 관점에서 가장 비판적인 것은 공공기관이 시장 행위자의 하나로 직접 서비스의 제공에 참여하면서 동시에 시장 메커니즘 운영의 룰(제도)을 관리하는 상황이다. 그러나 공공기관이 시장메커니즘의 룰을 관리하면서 이러한 룰에 따라 서비스를 제공하는 것이 시장의 불완전성을 극복하기 위한 거래비용 저감 메커니즘을 작동할 수 있다면 이는 궁극적으로 사회적 효율성의 증대에 기여할 수 있는 것으로 해석될 수 있다.

2. 공공기관 가치관리(value management) 이론

가. 가치관리(value management)의 필요성

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

이러한 다각적이고 다층적인 변화 속에서 공공기관들이 기술변화를 선도함으로써 국가 경제와 사회 발전에 기여하기 위해서는 과거 운영 원칙(principles of operation)을 재구조화할 필요가 있다. 재구조화된 공공기관의 운영 원칙이 비록 완전히 새로운 것은 아니지만 운영 원칙의 변화는 공공기관 운영방식 설계에 있어 많은 변화를 촉발할 수 있다. 이는 궁극적으로 공공기관의 경쟁력 강화와 이를 통한 국가역량의 도약을 지향하는 것이다. 특히 정치, 경제, 사회, 기술적 측면의 급속한 변화에 부응하여 공공기관의 경쟁력을 강화하고 지속가능한 혁신을 통해 생산성을 증대하기 위해 공공기관들은 공적

가치관리, 혹은 다소 완화된 차원의 가치관리의 관점에서 다양한 경제적·사회적 측면의 가치 창출방안을 보다 적극적으로 마련할 필요가 있다.

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

나. 가치관리의 핵심요소

공적 가치관리에 대한 학계의 관심은 1995년에 Moore의 공적 가치 생산 논의에서 촉발된 것으로 알려져 있다. 공적 가치관리는 ‘공적 서비스에 내재한 사회적 가치들은 시장의 경제적 효율성만으로는 적절하게 다루어 질 수 없다’는 인식에 토대를 두고 등장하였다(곽현근, 2011: 4). 이는 효율성 또는 고객만족 목표를 넘어 공적 가치의 생성이라는 광범위한 정부 목적 달성을 지향한다(Mager, 2007). 앞서 논의한 공적 가치의 특성을 고려할 때 공적 가치관리는 Moore(2000, 2002)가 공적 가치를 사회시스템으로 구체화하기 위한 원칙으로 제시한 ‘전략적 삼각축 모형(strategic triangle)’을 근간으로 하게 된다. 즉, 공적 가치관리는 실제 어떠한 공적 가치를 생성할 것인가의 문제, 생성된 공적 가치에 대해 지속적인 지지와 정당성을 부여하는 정치적 환경의 문제, 마지막으로 공적 가치를 구현하기 위한 공공조직의 운영역량의 문제 등 세 가지 쟁점들과 관련된 것으로 공공관리자에게는 이러한 세 축 간의 종합적인 관리가 요구된다.

공적 가치 개념을 공공기관 영역으로 확장할 경우 3가지 요소의 적용이 다소 완화된 차원의 가치관리(value management) 개념이 도출될 수 있다. 즉, 공공기관이 추구하는 가치는 공적 가치 외에 기업적 가치가 일부 결합될 수 있으며, 생성된 가치에 정당성을 부여하는 과정도 관여와 숙의과정을 모태로 하면서도 기업 목표 달성을 위한 하향적 과정이 결부될 수 있고, 조직의 운영역량도 후위역량뿐 아니라 다양한 전위역량을 포괄하는 형태를 나타낼 수 있다. 이러한 측면에서 공공기관의 가치관리는 기관의 사회적 책임

(CSR), 지속가능경영 등 경제·사회적 가치실현을 핵심원리로 하는 경영개념에서 파생한 것으로 기관의 경영활동이 경제·사회적 영역에서 공공이익과 사회 공동체 발전에 기여함은 물론 기관의 생산성을 향상하기 위한 활동과 성과를 의미한다.

구체적으로 보면 공공기관의 가치관리가 추구하는 경제적 가치는 ① 4차산업혁명 등에 대비한 창조와 협업을 통한 생산성 향상, ② 협력업체 등 이해관계자들과의 경제적 동반성장을 추구, ③ 일자리 창출을 통한 소득주도 성장기반을 마련, ④ 성과지향의 조직체계를 통한 기업의 생산성 향상을 위한 경영활동을 의미한다. 또한 사회적 가치는 ① 윤리·투명 경영을 기본으로 문화적 가치 창출, ② 사회적 약자 보호, ③ 균형발전을 통한 지역공동체의 성장 지원, ④ 지속가능한 환경경영 등을 향한 경영활동을 의미한다.

〈표 II-1〉 공공기관 가치관리의 지향별 핵심요소 및 추진과제

구분	핵심요소	주요추진과제
경제적 가치 (창조)	- 글로벌 시대에 공공기관의 경쟁력 - 4차산업혁명과 협업적 발전전략 - 성과지향 조직·인사관리와 사업평가 - 일자리 창출과 소득주도성장론	근로조건 개선, 일자리 창출, 동반성장
사회적 가치 (협력)	- 공공기관의 윤리경영과 기업가치 - 지역균형발전과 공공기관의 역할 - 공공기관의 문화적 가치 창출 전략 - 지속가능한 환경경영과 기업성장 - 남북경제협력에서 공공기관의 역할	기업윤리, 사회공헌, 지역발전 생태계 보호 및 환경개선

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

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

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

3. 이론의 종합 및 분석 초점

공공기관을 둘러싼 산업적·경제적·사회적 환경의 변화에 있어 조직생명주기이론의 관점에서 기존 기능의 이행을 다한 공공기관이라고 하더라도 조직의 소멸을 논의하기보다 사회 전체적 차원에서 거래비용을 낮추고 시장 실패 영역의 서비스를 제공하도록 지속적으로 목표와 기능의 보정을 통해 변화된 환경에 부응할 수 있도록 기능을 변환하는 것이 필요하다. 더욱이 이는 개별 공공기관들이 갖는 경제적·사회적 의미와 이에 따른 제반 사회적·행정적 비용을 고려할 때, 보다 현실적이고 타당한 대안이 될 수 있다. 특히 농림수산분야 공공기관들의 경우 과거 경제성장을 위한 1차적 기반을 구축하기 위해 설립 운영되어 왔으나 최근 농림수산분야의 급속한 환경변화에 따라 기능변환을 통한 새로운 경제적·사회적 가치 창출 방안을 제시할 수 있어야 한다.

특히 다양한 경제적·사회적 가치 창출이라는 공공기관에게 요구되는 본연의 사명과 농림수산환경의 변화를 고려할 때 농림수산분야 공공기관들도 경제적 가치 측면에서는 글로벌 경쟁력 향상을 위한 기관의 역량 강화, 4차산업혁명 대응을 위한 협업적 발전전략 구축, 성과지향적 조직·인사관리와 사업평가, 일자리 창출을 통한 소득주도성장 등의 과제를 적극 추진할 필요가 있다. 또한 사회적 가치 측면에서도 윤리·투명경영체계를 통한 기업가치 제고, 지역균형발전을 위한 중추적 역할 수행, 문화적 가치 창출 전략 수립, 지속가능한 경영을 통한 기업성장기반 마련 및 농림수산분야 남북경제협력 과정에서 주도적 역할 수행 등이 요구된다. 이러한 가치관리의 효과적 실현을 위해서는 요컨대 조직생태론적 관점은 물론 가치관리론의 관점에서 변화된 환경에 부응할 수 있도록 사회적 합의를 토대로 한 기능의 변환이 요구된다.

Ⅲ. 농림·수산분야 주요 공공기관 사례 및 산업환경 변화

1. 농림수산분야 공공기관 일반현황

2017년도에 공운법 규정에 따라 공공기관으로 지정된 332개 기관 중 농림수산분야 공공기관은 약 10%인 총 30개 기관으로 <표 Ⅲ-1>에 제시된 바와 같이 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관 유형들이 존재한다.

<표 Ⅲ-1> 농림수산분야 공공기관 현황(2017.10.1. 현재)

주무부처	기관유형	기관명
농림축산식품부 (10)	공기업(준시장형)	한국마사회
	준정부기관(위탁집행형) (5)	농림수산식품교육문화정보원
		농림수산식품기술기획평가원
		축산물품질평가원
		한국농수산식품유통공사
		한국농어촌공사
	기타공공기관 (4)	한식재단
		가축위생방역지원본부
		국제식물검역인증원
		농업정책보험금융원
농촌진흥청(1)	준정부기관(위탁집행형)	농업기술실용화재단
산림청(2)	준정부기관(위탁집행형)	한국임업진흥원
	기타공공기관	한국산림복지진흥원
해양수산부 (17)	공기업(시장형)	부산항만공사
	공기업(준시장형) (4)	여수광양항만공사
		울산항만공사
		인천항만공사
		해양환경관리공단
	준정부기관(위탁집행형) (4)	선박안전기술공단
		한국수산자원관리공단
		한국해양과학기술진흥원
		한국해양수산연수원
		국립해양박물관

주무부처	기관유형	기관명
	기타공공기관 (8)	국립해양생물자원관
		주식회사 부산항보안공사
		주식회사 인천항보안공사
		한국어촌어항협회
		한국해양과학기술원
		한국해양조사협회
		항로표지기술협회

소관부처별로 보면 농림축산식품부 산하 공공기관이 10개(공기업 1개, 준정부기관 5개, 기타공공기관 4개), 농촌진흥청 산하 공공기관이 1개(준정부기관), 산림청 산하 공공기관이 2개(준정부기관 1개, 기타공공기관 1개), 해양수산부 산하 공공기관이 17개(공기업 5개, 준정부기관 4개, 기타공공기관 8개)이다.

〈표 Ⅲ-2〉 농림축산식품부 산하 공기업 및 준정부기관 현황(2016.12. 현재)

(단위: 명, 백만원)

기관 유형	기관명	인력		수익(매출)	주요 기능
		임원	직원		
준시장형 공기업	한국마사회	7	1,120	3,849,137	- 경마 시행과 보급, 국민 여가선용 도모 - 말산업 육성
준정부 기관 (위탁 집행형)	농림수산물 교육문화 정보원	2	124	71,889	- 농업·농촌 및 식품산업 인적자원 육성 - 농식품·농촌 정보화의 촉진 - 농업·농촌 문화의 가치 확산 및 홍보 등
	농림수산물 기술기획 평가원	1	69	227,796	- 농림수산물 R&D사업 기획·관리·평가 지원 - 농림수산물과학기술 육성계획 수립 지원 - 농림수산물과학기술 정보 수집·분석 등
	축산물 품질평가원	1	312	32,389	- 축산물 등급판정 및 기술 개발·교육 등 - 축산물 이력제 및 유전자 분석 - 축산물 유통실태조사 등
	한국농수산 식품유통공사	5	723	315,775	- 유통개선: 직거래 활성화, 산지조직·도매시 장 평가·지원, 유통정보 등 - 수급안정: 정부 지정 농산물의 구매·수입 및 비축·판매 전담관리 등 - 수출진흥: 수출기반조성, 해외시장개척 등 - 식품산업육성: 식품·외식업체 지원 등

기관 유형	기관명	인력		수익(매출)	주요 기능
		임원	직원		
	한국 농어촌공사	7	6,297	3,900,932	- 곡물 공급기반 구축/농지이용가치 제고 - 농어촌 용수관리 및 재난·재해 예방 - 농어가 소득증대 및 경영안정 지원 - 농어촌자원 가치증진 및 6차산업 활성화 - 지역경제 활성화 및 해외시장 개척

- 주: 1. 직원규모는 정규직 및 무기계약직만 포함. 비정규직 및 소속의 인력은 제외.
2. 수익(매출)은 2015년 결산 기준 고유사업계정이며, 기금계정 수익(매출)은 제외.
3. 기타공공기관(한식재단, 가족위생방역지원본부, 국제식물검역인증원, 농업정책보험금융원)은 제외.

공공기관 유형별로 보면 농림수산분야에는 시장형 공기업이 1개, 준시장형 공기업은 5개, 위탁집행형 준정부기관이 11개(농림부 5, 농진청 1, 산림청 1, 해수부 4), 기타공공기관이 13개(농림부 4, 산림청 1, 해수부 8) 설립·운영되고 있다. 2016년도와 비교하여 공공기관 지정이 변경된 경우는 산림청 산하 한국산림복지진흥원이 기타공공기관으로 신규 지정되었고, 녹색사업단은 폐지에 따라 공공기관 지정이 해제되었다.

〈표 Ⅲ-3〉 농촌진흥청 및 산림청 산하 준정부기관 현황(2016.12. 현재)

(단위: 명, 백만원)

소관부처	기관명	인력		수익(매출)	주요 기능
		임원	직원		
농촌 진흥청	농업기술 실용화재단 (준정부기관)	2	226	45,949	- 농식품 연구개발성과 실용화, 산업화 지원 - 창조농업육성, 분석, 검정 - 종자 품질관리 등 종자사업 기반확충
산림청	한국임업 진흥원 (준정부기관)	3	184	30,137	- 산림경영정보 및 임산물 정보 지원 - 임산물의 품질인증 및 목재이용 활성화 - 임업기술개발성과의 사업화, 기술이전 지원 - 산림경영인증, 임산물 생산유통인증 등 - 해외산림자원개발 및 국제협력사업 등

- 주: 1. 직원규모는 정규직 및 무기계약직만 포함. 비정규직 및 소속의 인력은 제외.
2. 수익(매출)은 2015년 결산 기준 고유사업계정이며, 기금계정 수익(매출)은 제외.
3. 산림청 산하 기타공공기관(한국산림복지진흥원)은 제외.

해양수산부 산하 공공기관들은 항만 건설·운영을 담당하는 4개 공기업과 해양환경 관리기관이 있고, 준정부기관에는 선박안전기술 관리기관, 해양과학 연구기관 및 교육기관이 있다. 기타공공기관들은 항만보안, 해양자원 수집·보존·전시, 해양과학 연구기관, 해

양조사 및 항로표지 기술개발 관련 기관들이 설립·운영되고 있다. 수산업 관련 집행기관으로는 준정부기관인 한국수산자원관리공단 및 기타공공기관인 한국어촌어항협회 정도가 있다. 하지만 수산·어촌분야 개발 및 산업화 지원이 많은 경우 농림축산식품부에서 추진되고 있고, 농업·농촌분야 개발 및 6차산업화 지원시책은 수산·어촌분야에도 적용 가능하다는 점에서 해양수산부 산하 공공기관들을 논의에서 제외한다.

2. 사례분석 기관 현황

가. 한국농어촌공사

한국농어촌공사는 1970~1980년대까지 간척, 경지정리, 용수개발, 배수개선 등 농업생산기반조성에 주력하였으나, 1990년대 들어 영농규모화와 시설원에 중심의 농업경쟁력 강화사업으로 영역을 확대하였고, 2000년대 중반 이후는 농업경쟁력 강화사업에 농지은행 운영이 추가되고, 농촌지역 종합개발, 도농교류 등의 농촌개발 및 신활력사업, 어촌·수산분야 및 해외사업 진출 등 미래성장동력사업으로 사업을 다각화하고 있다. 이에 공사의 2010년과 2015년의 사업영역별 매출액 구성비중의 변화를 보면 농어업 생산기반 정비사업은 54%에서 34.8%로 감소하였고, 농어촌 용수관리와 농어촌지역개발사업은 각각 22.3%에서 32.5%, 6%에서 15%로 크게 증가한 반면 농지은행 운영은 10% 내외, 자체사업도 7% 내외에서 거의 변화가 없고, 해외사업은 아직 비중이 크지 않다.

농어업생산기반정비사업의 2015년 매출규모는 1조 3,590억원으로 다목적·다기능 용수개발 확대에 따라 수자원 확보사업이 37.1%, 밭작물·과수·원예·축산 등 농지의 다각적 이용을 통한 생산효율화사업이 30.9%, 대단위간척사업이 32%로 구성되어 있다.

농어촌 용수관리사업의 경우 기후변화 및 수질오염으로 인한 국가 차원에서 수자원 관리의 중요성이 증대됨에 따라 농어촌용수관리 전문기관으로서 공사의 사업이 확대되고 있는데 2015년 총매출규모는 1조 2,688억원으로 시설 개·보수가 70.7%, 유지관리가 22.9%, 유지관리부대운영이 4.2%, 수질개선이 2.2%로 구성되어 있다.

농어촌지역개발사업의 경우 국가 차원의 농어촌종합개발 추진, 6차산업화와 고부가 융복합농산업 육성 등 도농간 교류 활성화, 어촌·수산 특성화 개발전략 추진으로 사업규모가 성장하고 있다. 2015년 총매출규모는 5,837억원으로 농어촌종합개발이 97.6%를 차지하고 있고, 농산업 도농교류는 2%, 어촌개발은 0.4% 수준에 머물고 있다.

농지은행 운영의 경우 2015년 총매출규모가 4,069억원으로 이 중 농업경영효율화가 59.5%, 농가경영안정지원이 36.9%, 농업경쟁력 강화지원이 3.6%로 구성되어 있다. 농업경영 효율화부문 매출은 계속 감소하고 있지만 농업인의 이농·고령·은퇴에 따른 농지 매입·비축 및 효율적 활용방안 마련이 필요하며, 농가경영안정지원의 중요성이 증대됨에 따라 농지연금, 경영희생지원, 직불사업 등의 매출이 확대되고 있다. 특히 농가인구 고령화, 귀농·귀촌 확대에 따른 후계농업인 육성, 농업환경 변화에 따른 핵심경영체 육성 등 농업경쟁력 강화지원사업이 보다 확대될 것으로 전망된다.

한편 해외사업과 자체사업의 2015년 매출규모는 각각 223억원과 172억원으로 비중이 매우 작지만 향후 민간 협업과 ODA를 통한 해외진출 기회 확대, 농어업·농어촌 개발기술 해외수출 확대로 해외사업 비중이 증가할 것으로 예상되며, 자체사업도 선택과 집중을 통해 신규사업의 지속적 발굴이 기대되고 있다.

나. 한국농수산물유통공사

한국농수산물유통공사는 농수산물 유통개선, 수급안정, 수출경쟁력강화, 식품산업육성 등 4개 핵심사업분야를 소관으로 하고 있다. 사업분야별 특징을 보면 다음과 같다. 첫째, 농산물 수급안정을 위한 비축 및 유통사업의 경우 우선 쌀 수급관리에 있어 쌀 시장 개방에 따라 수입쌀과 국내산 쌀의 동시 유통 혹은 혼합 유통을 차단하기 위한 사업을 시행하고, 2014년 이후 아세안 및 한·중·일간 쌀 비축 및 비상시 지원협정(ASEAN+3 Emergency Rice Reserve)에 따른 해외공여용 쌀을 비축·관리하는 사업을 신규로 추진하고 있다. 또한 채소류와 고추, 마늘, 양파 등 양념류에 대한 수급관리도 가격 변동성 완화와 수급안정을 위한 사업을 추진하는데 최근 정부비축사업(수매·수입 비축 및 방출), 채소류 계약재배 등 새로운 형태의 사업이 추진되고 있다.³⁾

둘째, 유통구조개선지원사업의 경우 공사는 2013년 5월 수립된 ‘농산물 유통구조개선 종합대책’의 실행기관으로 지정되어 있다. 이를 위해 주로 직거래 활성화, 사이버 거래소, 산지 규모의 확대, 정가 및 수의매매 확대 등 유통과정 개선 사업을 추진하고 있다. 동 사업의 그동안의 성과는 다음과 같다. ① 농산물 신유통확대는 직거래 기회의 확대를

3) 그 결과 5대 품목의 가격변동률이 2010년부터 2014년 까지 15.9%에서 2015년 11.8%로 감소하였다. 다만 TRQ수입쌀 관리의 경우 공사와 지방자치단체로 이원화됨에 따라 발생하는 관리비효율성을 극복할 수 있는 대안의 마련이 필요하다.

추진하였다.⁴⁾ 이에 신유통방식의 비중은 2013년 10.9%에서 2015년 16.3%로 확대되었고 유통비용 절감액도 2013년 4,291억원에서 2015년 7,490억원으로 확대되었다. ② 산지 조직화 및 규모화 사업을 통해 산지 조직의 평균 취급액이 2013년 227억원에서 2015년 258억원으로 증가했고, 100억원 이상에 해당하는 산지 대형 조직 및 통합조직 수는 2013년 42개소에서 2015년 59개소로 증가하였다.⁵⁾ ③ 도매시장 운영 효율화의 경우 정가 매매, 수의 매매 활성화를 추진하여 그 비율이 2013년 9.9%에서 2015년 16.9%로 증가하였다. 화훼 운영 사업의 경우에도 화훼공판장을 통해 2015년 거래액이 1,100억원에 달하였고, 화훼유통 개선 및 농식품 유통전문인력 양성사업을 통해 1985년 개원 이래 약 14만명의 인력을 배출하였다.⁶⁾

셋째, 농식품 수출확대 사업은 한국 농식품의 수출 성장 동력 확보를 위한 시장조사, 제품개발, 판로개척, 홍보 지원 등을 중심으로 한다. 먼저 양적 확대 노력은 수출규모와 수출 대상 국가의 확대 등을 통해 확인할 수 있다. 2010년에서 2015년까지 연평균 8.1%의 농식품 수출 증가율을 보이고 있고,⁷⁾ 수출 대상 국가도 다변화하여 1억불 이상 수출 국가가 2010년 11개국에서 2015년 15개국으로 증가하였고, 5천만불 이상 수출하는 품목이 2010년 23품목에서 2015년 33품목⁸⁾으로 증가하였다. 다음 질적인 측면의 경우 물류망 확충과 유망상품 개발을 핵심으로 하고 있다. 물류망 확충은 중국 내륙지역 콜드체인시스템 구축 및 해외 공동물류 센터 운영, 체험형 마케팅 플랫폼 구축, 검역해소 품목 수출지원 및 유망상품 지속 발굴 등 다각적인 방향에서 추진되고 있다.⁹⁾

넷째, 식품산업 육성 사업은 중소기업 지원, 전통식품 소비층 확산 및 6차산업화, 외식산업 성장 인프라 구축 등으로 구별해 볼 수 있다. 먼저 중소기업 지원의 경우 중소식

4) 먼저 사이버거래 등 온라인거래 활성화를 위한 노력의 결과 2015년 2조 4천억원 규모의 거래 실적을 달성하였다. 직거래 활성화의 경우 로컬푸드 직매장, 직거래 장터 등의 프로그램을 주로 운영하였다. 직매장은 2013년 32개에서 2015년 103개로 확산되었으며, 직거래 장터 지원사업의 경우, 2013년 33개소에서 2015년 37개소로 확대되었다.

5) 통합조직에 참여하는 단위 조직의 수도 2013년 72(347)개소에서 2015년 88(498)개소로 증가하였다.

6) 신유통사업은 다음의 개선과제에 직면하고 있다. 사물인터넷 등 신기술 도입에 따라 소비 및 유통경로에 관한 기술 개발이 진행되는 점을 고려할 때, 그에 부합하는 유통경로를 발굴하고 확산하는 것이 시급하며 직거래 사업장의 질적 성장을 위한 투자도 필요한 상황이다. 또한 산지조직과 도매시장의 경우, 양적 확대에서 질적 고도화를 위한 경쟁력 강화 사업에 지원이 필요한 상황이다.

7) 이는 중국 등을 중심으로 한 전략시장, 미국과 유럽연합 등 주요 시장에 대한 수출 증가와 농가 소득과 직접적인 관계가 있는 사과, 파프리카, 새송이 등과 가공식품의 수출에 주로 기인한다.

8) 여기에는 가공식품(참치, 가공 김, 라면, 비스킷, 홍삼, 조제분유 등)이 포함되어 있다.

9) 국제 시장의 다변화를 통한 리스크 관리, 비관세 장벽 해소를 위한 다각적인 지원체계의 수립 및 운영, 현지 네트워크 강화 등이 향후 발전과제로 지적되고 있다.

품기업의 비용 및 시간을 절감하고, 기업 맞춤형 컨설팅을 제공하고 있다. 전통식품 소비층 확산 및 6차산업화 분야에서는 우체국 온라인 쇼핑몰, 하나로클럽 등을 통한 소비 촉진, 관광과 혼합된 현장 방문형 프로그램 개발 및 운영을 지원하고 있다. 외식 산업 성장 지원의 경우, 외식 바이어와 산지를 연계하여 직거래 확산 기회를 제공하고, 프랜차이즈 박람회 등 해외 진출 기회를 확대하고 있다.¹⁰⁾

3. 산업환경 변화 분석

가. 개관

농림수산분야는 거시적 차원에서는 글로벌 기후변화, 글로벌 경제확산, 사회적 가치 변화 등의 영향이 확대되고 있고, 미시적 차원에서는 과학기술 고도화, 인구감소 및 고령화, 농림수산분야 생산기반 변화가 나타나고 있다. 이로 인해 농정의 패러다임도 효율·경쟁력 중심의 관점에서 농어업인 행복 중심, 공동체 강조, 생산·가공·유통의 융합, 지역거버넌스 확립 등으로 변화하고 있다. 농정의 대상도 개별경영체, 전업농 중심에서 지역공동체와 네트워크로 확대되었다. 이에 농수산업의 혁신성장기반 강화, 농수축산물 유통구조 개선 등의 과제가 제기되고 있다. 구체적으로 농어업의 6차산업화 및 특화된 지역농업허브 구축, 농촌사회 강화, 겸업·영세농의 일자리 및 소득원 창출 등이 요구된다. 소비·유통에서도 생산자·소비자 참여의 투명한 수급관리와 직거래 등 신유통 확산, 친환경농수산물식품 요구에 따른 국민의 영양 및 식생활 교육 등도 필요하다.

〈표 Ⅲ-4〉 농림수산분야 메가트렌드와 파급 영향

메가트렌드	전망과 특징	농림수산분야 파급영향
글로벌경제 확산	• FTA 진전, 동북아경제 블록화, 아시아연합경제권 등으로 발전	• 시장질서의 국제규범 재편 • 경쟁력 있는 고부가가치 농림수산업으로 구조 조정 • 농어촌·농림수산업 양극화 확대 • 농수산물 수입증가, 수출시장 확대

10) 향후 식재료에 따른 소비 타겟별 식품산업에 대한 지원 프로그램, 해외 진출을 위한 밸류체인 구축, 관련 정보의 소통을 위한 산업정보 제공 방식의 개발 및 운영 등이 부족한 것이 현실이며, 관련 산업의 고도화를 위한 지원이 필요하다.

메가트렌드	전망과 특징	농림수산물분야 파급영향
농어업 생산기반 변화	• 경지면적의 감소 • 국내총생산 대비 농림어업비율 감소	• 도농간 소득격차 확대 • 농어업인력 감소 • 낮은 수준의 농어업 보조금 지급
농어가 인구감소 및 고령화	• 저출산, 평균수명 연장 • 2026년 초고령사회 진입 • 건강, 장수에 대한 니즈 • 노인복지 수요 급증	• 농림수산업생산력의 증가세 둔화 • 농어촌 활력 저하, 지역경제 위축 • 고령친화 실버농림수산업 부상 • 청장년 전업농이 주력 활성화
과학기술발전 (융복합기술 시대)	• INBEC기술의 보편화, 융합화 • 유비쿼터스 시대 도래 • 로봇 상용화 및 노동시장 대체 • 우주시대 본격화, 원격탐사기술의 농 업분야 활용	• 첨단기술 수용의 격차 확대 • 기계화·자동화의 정밀농수산업 발전, 우주농업, 원격탐사 기술 등 • 농수산물 상품화, 유통체계 발전 • U헬스 등 의료복지서비스 향상
기후변화와 환경	• 지구온난화로 2050년 기온 2℃ 상승, 강수량 8%가량 증가 • 화석연료 고갈에 따라 신재생에너지 사용 확대 • 세계적인 물부족 현상	• 한반도 아열대화로 인한 식생변화 • 농수산물 생산 감소와 품질 저하 • 대체에너지용 유지작물, 미세조류(해수 농업) 등 확산 • 지속가능한 환경농림수산업 발전
사회적 가치 변화	• 경제성장에서 삶의 질 중시 • 개성, 집단지성 • 지식창조사회 • 여가 및 문화가치 증대	• 농수산식품안전성, 맛과 영양 중시 • 어매니티 강화, 농어촌관광 산업화 • 귀농·귀촌 인구 증가 • 휴양공간, 전원생활 수요 증가

자료: 한국농촌경제연구원(2010), 『농업·농촌 2030/2050 비전과 과제』에서 수정.

나. 세부 현황

1) 글로벌 경제의 확산에 따른 기회와 위협

글로벌 경쟁의 심화에 따른 농수산물 시장 개방에 의한 수입증가는 농림수산업 생산의 축소와 농수산물 가공산업과 유통산업에 많은 영향을 미치고 있다.¹¹⁾ 또한 글로벌 경제의 확산에 따라 마케팅 측면의 변화가 요구된다. 가격, 품질위주(공급자 측면) 마케팅에서 벗어나 현지 기업 및 소비자 니즈를 반영한 수요측면의 마케팅, 글로벌 가치사슬 내 편입을 위한 지원 활동, 포괄적 현지화 전략 등이 요구된다. 특히 한·칠레, 한·미FTA 체결 등으로 농어업 및 농어촌은 다양한 도전에 직면한 상황이다.¹²⁾ 따라서 농어촌 분야

11) 농수산식품 수출액은 2000년 15억달러에서 2012년 57억달러로 11.6% 증가하였으나, 수입도 2000년 84억달러에서 2012년 294억달러로 11% 증가하여, 무역 적자폭이 3.4배에 이르고 있다.

12) 곡물자급률이 1995년 29.1%에서 2010년 27.6%, 2014년에는 24%로 하락하고, 국내총생산대비 농어업 비중도 1995년 5.6%에서 2010년에는 2.2%, 2014년에는 2%로 크게 하락하였다.

의 개방이 확대되면서 성장 잠재력을 제고하기 위한 전략이 필요하다.

글로벌 경쟁 확대로 인해 농업소득이 정체되고 이에 따른 농가소득의 상대적으로 하락하고 있다. 농가소득의 상대적 하락을 보면 전국 가구소득 대비 농가소득 비중이 2006년 88.6%에서 2015년에는 61.6%로 급락하였고, 도시근로자 가구소득 대비 농가소득 비중도 같은 기간 78.2%에서 55.9%로 급락하였다. 한편 농가, 어가, 임가의 연평균 가구소득을 보면 2015년 기준 어가는 4,389만 5천원으로 가장 높고, 농가는 3,721만 5천원인 반면 임가는 3,222만 3천원으로 농가소득 대비 임가소득은 86.5%, 어가소득 대비 임가소득은 73.4%에 불과하다.

〈표 Ⅲ-5〉 농림어가 소득의 비교 및 변화 동향

(단위: 천원)

구 분	2011	2012	2013	2014	2015
농가소득	30,148	31,031	34,524	34,950	37,215
어가소득	38,623	37,381	38,586	41,015	43,895
임가소득	28,471	29,609	29,958	31,058	32,223

자료: 산림청(2017: 42)

2) 농어업 생산기반의 변화

지난 40여년 간 농업인력과 경지면적이 계속 감소해 왔다. 국내 경지면적은 1970년 229만 7,518ha에서 2012년 172만 9,982ha로 낮아졌고, 논 면적은 1970년 127만 2,954ha에서 2012년에는 96만 6,076ha로 감소하였고, 밭 면적은 1970년 102만 4,564ha에서 2012년 76만 3,905ha로 감소하였다. 농가수는 2011년 1,163호에서 2014년 1,120호로 다소 감소하였으며, 이는 총 가구수인 18,457호의 약 6.1%의 비중을 차지하고 있다.

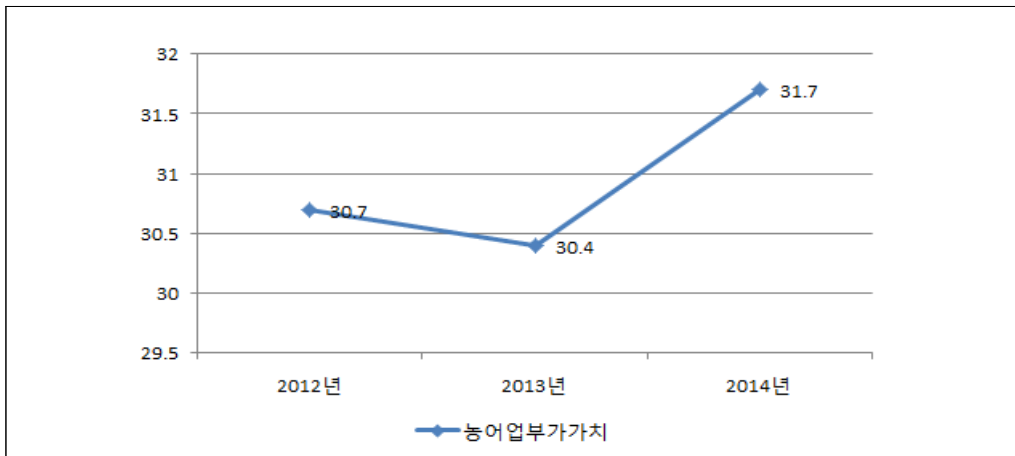
다만 농림어업의 부가가치는 2012년 30조 7천억원에서 2013년 30조 4천억원, 2014년 31조 7천억원으로 상승하는 추세를 보이고 있다. 세부적으로 보면 농업 부가가치는 2013년 24조 7천억원, 어업 부가가치는 3조 1천억원이고, 2014년에는 농업 부가가치가 26조 1천억원으로 전년 대비 1조 4천억원 상승하였으나 어업 부가가치는 2조 9천억원으로 전년 대비 2천억원 감소하였다. 농림어업 생산액은 2014년 47조 2,922억원으로 전년 대비 약 1.4% 상승하였으며 이 중 농업은 2014년에 44조 9천억원으로 전년 대비 약 0.7% 상승하였다.

한편, 생산기반 중 하나인 정부보조금의 경우 농업총생산 대비 농업보조금의 비율을 보면, 2012년 기준 OECD의 주요 13개국이 평균 11.4%, EU 18.0%, 일본 13.1%, 미국

6.8%인데 비해 우리나라는 5.6%로 선진국보다 낮은 수준이다. 생산기반의 변화는 농업 생산력의 감소를 야기하는데 도시근로자가구소득 대비 농가소득 비중은 1980년 95.9%에서 2012년 57.6%로 감소하여 도농간 소득격차가 심화되고 있다.¹³⁾

[그림 Ⅲ-1] 농림어업 부가가치 변화추이

(단위: 조원)



3) 농어가 인구 감소 및 고령화

농어가수와 인구 감소로 농어촌사회는 지속적으로 위축되고 있다. 전국 총 가구수는 최근 5년간 6.3% 증가한 반면, 농가구는 2010년 117만 7,000호에서 2014년 112만 1,000호로 4.8% 감소하고, 어가수는 같은 기간 6만 6,000호에서 5만 9,000호로 10.6% 감소하였다. 전국 총인구수도 최근 5년간 2.1% 증가한 반면 농가인구는 2010년 306만 3,000명에서 2014년 275만 2,000명으로 10.2% 감소하였고, 어가인구는 같은 기간 17만 1,000명에서 14만 1,000명으로 17.4% 감소하였다.

또한 고령화의 추세가 다른 국가에 비해 빠르며, 한국은 수년내로 초고령사회로 진입할 것이라는 전망이 제기되고 있다.¹⁴⁾ 고령화사회에서 고령사회에 도달하는데 프랑스는 115년, 미국은 73년, 일본은 24년이 걸린데 비해 우리나라는 17년에 불과하였다.¹⁵⁾ 농

13) 농가소득은 2014년 기준 34,950천원으로 전년(34,524천원) 대비 약 1.2% 상승하였다. 세부내역을 보면 농업 소득이 10,303천원(29.5%), 농업외 소득 14,779천원(42.3%)으로 나타났다.

14) 2000년 고령화사회에서 2017년 고령사회, 2026년 초고령사회에 도달할 것으로 전망된다.

15) UN은 65세 이상 인구비율이 7%를 넘으면 '고령화사회', 14%를 넘으면 '고령사회', 20%를 넘으면

어가인구의 고령화율(65세 이상 비중)은 2012년은 35.6%로 우리나라 전체 인구 고령화율의 3배를 넘는 수준이며, 2023년에는 44.0%로 예측되고 있다. 농가인구 감소 및 고령화 등이 심화됨에 따라 농촌지역 활력이 저하되고 있다. 농가인구 비중은 1970년 44.7%에서 1980년 28.4%, 1990년 15.55를 거쳐 2015년에는 5%로 하락하였고, 농촌고령화율이 2005년 29.1%에서 2010년 31.8%를 거쳐 2015년 38.4%로 상승하여 같은 기간 전국 평균이 7.1%, 11.1%, 13.2%로 변한 것과 비교하여 고령화가 심각한 상황이다.

〈표 Ⅲ-6〉 농어가 인구 및 가구수 감소 동향

(단위: 천호, 천명)

구분		2010	2011	2012	2013	2014
가구 (천호)	총가구	17,359	17,687	17,951	18,206	18,458
	농가	1,177	1,163	1,151	1,142	1,121
	어가	66	63	62	60	59
인구 (천명)	총인구	49,410	49,779	50,004	50,220	50,424
	농가	3,063	2,962	2,912	2,847	2,752
	어가	171	159	153	147	141

자료: 농림축산식품부 주요통계, 해양수산부 주요통계

4) 과학기술의 발전

지식정보사회의 도래에 따라 사회 각 분야에서 정보기술의 도입을 통하여 일상생활 양식을 변화시키고 있다. 최근 스마트폰의 급속한 발전 및 보급은 일상생활의 양식을 완전히 바꾸어 놓았다. 기존의 서비스 제공과는 다른 새로운 방식의 서비스 영역이 창출되고 있고, 스마트폰은 온라인 상의 오픈 마켓을 통해 사용자가 원하는 다양한 콘텐츠 및 어플리케이션을 선택·사용할 수 있다. 정보공유와 데이터 기반의 과학적 행정을 구현하기 위하여 빅데이터를 활용하는 사례가 점차 증가하고 있으며, 다양한 정보의 연관관계 분석을 통해 미래트렌드를 파악하고, 비전을 수립하고 있다.

바이오경제(Bio-Economy)가 2030년 OECD 국가 GDP의 2.7%에 달할 것으로 전망되는 상황에서 다양한 정보기술을 활용하여 농림수산업 육성 및 농어촌 개발에 다각도로 접목하여 활용할 필요가 있다. 기술개발을 사회적 요구에 접목하여 사회적 변화, 발전을 추구하는 농어촌 사회혁신의 관점으로 패러다임을 전환할 필요가 있다. 향후 농업에서 첨단과학과 융복합기술이 다양하게 활용될 것으로 전망된다. 첨단산업기술이 농

‘초고령사회’로 분류한다.

림수산업에 널리 활용되어 정밀농업(precision agriculture)이 발전하고 농수산물의 상품화 기술은 물론 유통시스템 혁신도 구현할 수 있을 것으로 예상된다.

5) 기후변화와 환경

전 세계적으로 가뭄, 태풍 등 기상이변 발생 증가로 농수산물 생산은 감소추세이나 수요는 지속적으로 증가하고 있다. 기후변화는 온실가스에 의한 지속적인 지구 기온 상승, 이에 수반하는 예측불허의 자연재해를 수반하고 있다. 미국이나 호주와 같이 대규모 농어업이 이루어지는 국가의 가뭄은 세계 식량 수급에 막대한 영향을 미칠 것이 우려된다. 해외식량 의존도가 높은 한국의 경우 국제적 수급불안환경에 대한 대응체제 마련이 시급하여 농수산물 수급 안정에 대한 관심이 증대되고 있다.

6) 사회적 가치 변화

농림어업 및 농어촌이 가지는 다기능성이 인식되면서 식량 공급뿐 아니라 삶의 터전, 환경과 문화 보전의 틀로서 이해가 확장되고 있다. 농수산식품의 소비 패턴이 안전한 식품 및 친환경 농수산식품에 대한 관심 증가로 로컬푸드¹⁶⁾, 6차산업화 등 지역자원 이용과 공동체 활성화를 통한 새로운 발전의 길이 모색되고 있다. 농어촌체험관광, 농업·복지융합(치유농업 등), 교육 농장 등과 마을형 소규모 가공, 직판장, 꾸러미 등 다양한 비즈니스 영역이 창출되고 있다. 마을 경영체 등 농어촌 공동체 기반의 경영체 구축 노력이 활발하게 진행되어 지역사회 활력을 찾기 위한 기반이 강화되고 있다.

소비자의 욕구변화는 소비패턴의 변화를 가져왔으며, 이에 따라 소비자 욕구에 부합하는 상품을 생산하고 유통하는 등 산업구조의 전반적인 변화를 유도하였다. 따라서 기존의 다단계 유통구조는 높은 유통비용과 품질관리 문제를 안고 있어 농수산물 유통구조가 2단계로 압축되는 추세이다. 지역 내에서 생산된 농산물의 지역 내 소비를 촉진하는 파머스 마켓, 학교급식 등이 확대되고 있다. 삶의 가치가 중시되면서 귀농·귀촌가구가 2001년 880호에서 2012년 2만 7,008호, 2013년에 3만 2,424호로 증가하고, 농어촌 공간을 환경, 경관, 이용이 조화된 곳으로 재인식하고 있다. 주민이 만족하는 정부 기반의 마련과 국민 모두에게 필요한 어메니티 자원의 보전과 활용이 더욱 중시되고 있다.

16) 로컬푸드시스템은 국가 수준의 농식품 체계(national food)나 세계적 범위의 농식품 유통체계(global food)에 상대되는 개념으로 볼 수 있다.

IV. 사례 분석

1. 한국농어촌공사

가. 기존 기능 분석

한국농어촌공사는 1970~1980년대까지 간척, 경지정리, 용수개발, 배수개선 등 농업생산기반조성에 주력하였으나 1990년대 들어 영농규모화와 시설원에 중심의 농업경쟁력 강화사업으로 영역을 확대하였고, 2000년대 중반 이후는 농업경쟁력 강화사업에 농지은행 운영이 추가되고, 농촌지역 종합개발, 도농교류 등의 농촌개발 및 신활력사업, 어촌·수산분야 및 해외사업 진출 등 미래성장동력사업으로 사업을 다각화하고 있다.

첫째, 농어업생산기반정비사업은 한국농어촌공사의 본유 기능으로서 다목적·다기능 용수개발 확대에 따른 수자원 확보사업, 밭작물·과수·원예·축산 등 농지의 다각적 이용을 통한 생산효율화사업, 대단위간척사업 등으로 구성되어 있다. 특히 농어촌 용수관리사업의 경우 시설 개보수, 유지관리, 유지관리 부대운영, 수질개선사업 등으로 구성되는데 이는 기후변화 및 수질오염으로 인한 국가 차원에서 수자원 관리의 중요성이 증대됨에 따라 공사의 역할이 여전히 확대되고 있다.

둘째, 농어촌지역개발사업의 경우 국가 차원의 농어촌종합개발 추진, 6차산업화와 고부가 융복합농산업 육성 등 도농간 교류 활성화, 어촌·수산 특성화 개발전략 추진으로 사업규모가 성장하고 있다. 농어촌종합개발사업이 총 예산규모의 97.6%를 차지하고 이외에 농산업 도농교류, 어촌개발 등으로 구성되어 있다.

셋째, 농지은행 운영의 경우 농업경영효율화, 농가경영안정지원, 농업경쟁력 강화지원 등으로 구성되어 있다. 농업경영 효율화부문 매출은 감소하고 있지만 농업인의 이농·고령·은퇴에 따라 농지매입·비축 및 활용방안 마련이 필요하며, 농가경영안정지원을 위한 농지연금, 경영회생지원, 직불사업 등의 매출이 확대되고 있다. 특히 농가인구 고령화, 귀농·귀촌 확대에 따른 후계농업인 육성, 핵심경영체 육성 등 농업경쟁력 강화지원사업이 보다 확대될 것으로 전망된다.

마지막으로 해외사업과 자체사업의 2015년 매출규모는 각각 223억원과 172억원으로 비중이 매우 작지만 향후 민간 협업과 ODA를 통한 해외진출 기회 확대, 농어업·농어촌 개발기술 해외수출 확대로 해외사업 비중이 증가할 것으로 예상되며, 자체사업도 선택

과 집중을 통해 신규사업의 지속적 발굴이 기대되고 있다.

나. 산업 환경변화와 신규 수요 분석

1) 농업생산기반정비사업의 최근 현황

농업생산기반정비사업은 한국농어촌공사의 본유사업으로서 기존의 사업들 이외에 다양한 신규사업들이 추가 개발·시행되고 있다. 농업생산기반정비사업의 최근 추진현황을 보면 다음과 같다.

첫째, 다목적 농촌용수 개발사업은 가뭄상습지역에 저수지, 양수장, 용수로 등의 수리시설을 설치하여 농어촌지역에서 필요한 농업·생활·환경용수 등을 확보·공급함으로써 안전영농기반 구축과 농어촌 환경개선을 도모하기 위한 사업이다. 농업진흥지역 내 우량농지를 중심으로 저수지, 양수장, 용수로 등을 설치하여 논농사 중심의 농업용수개발에서 밭농사, 생활, 공업, 환경유지 등 다양한 농촌 용수 용도의 종합 개발로 전환하고, 환경친화적인 사업 추진을 통한 농촌 어메니티 증진을 위하여 저수지 및 용수로를 활용한 친수공간으로 조성하여 휴양지를 제공하고, 환경용수 공급을 통한 농촌지역의 건전화 방지 및 생태계 보전을 목표로 하고 있다. 총 사업량은 13만 6,000ha으로 2014년까지 8만 8,000ha, 2015년에는 2,500ha, 2016년 이후 4만 5,000ha를 시행하였다.

둘째, 지표수 보강 개발 사업은 수리시설 내한능력 부족으로 농촌용수가 부족한 지역에 수원공(저수지, 양수장, 취입보 등)의 시설을 확장·보강하여 안정적인 영농생산기반을 조성하기 위한 사업이다. 사업 내용으로는 저수지 제방 덧쌓기, 양수장 규모확장, 취입보 확대설치 등의 시설 규모를 확장하는 사업이며, 내한능력이 부족한 수원공의 보강개발로 가뭄을 해소하고 수원공위주의 집중개발로 공사기간을 단축하고 효율성을 제고하며, 발용수 확보가 필요한 지역도 포함하여 개발한다.

셋째, 농촌용수 이용체계 재편사업은 농촌지역의 다양한 용수수요에 대처하고 지역간, 수계 간 용수수급 불균형 해소를 위해 기개발된 여유수자원을 효율적으로 배분·활용하고 기존시설물의 리모델링 등에 의한 소규모 수리시설을 통합·재편하여 농촌용수의 효율적인 개발·이용·관리체계를 구축하기 위한 사업이다. 농촌용수의 효율적인 개발·이용·관리체계를 구축함으로써 개발된 수자원을 효율적으로 배분·활용하고, 지구단위의 급수체계에서 수계단위 또는 용수구역 단위로 급수구역을 통합하여 체계적인 용수 관리

체계를 구축한다. 또한 노후화되고 소규모로 산재된 수리시설들은 통합 재편하여 재해 위험을 해소하고 효율적인 용수 관리를 하며 영농기술의 발달과 생활·공업용수, 환경용수 등 다양화되고 있는 농촌용수 수요 요구를 충족시킨다.

넷째, 대단위 농업종합개발사업은 대규모 하천수계 등을 중심으로 권역화하여 용수개발·경지정리·간척·배수개선 등 각종 농업생산기반을 종합적으로 정비함으로써 안정적인 영농기반 구축 및 영농환경개선을 위해 시행되는 사업이다. 농림축산식품부 장관과 한국농어촌공사가 사업을 시행(새만금지구의 경우 농림축산식품부 장관이 시행하고 한국농어촌공사가 이를 대행)한다. 공사 설립 이후 2015년을 기준으로 대단위 16지구와 서남해안간척 14지구 등 총 30지구¹⁷⁾에 대한 사업이 준공되었고, 7개 지구(금강Ⅱ, 홍보, 영산강Ⅲ-1, 영산강Ⅲ-2, 영산강Ⅳ, 화옹, 시화)는 시공중이다.

다섯째, 대구획 경지정리사업은 경지 정리된 우량농지 중 구획이 작거나 용·배수로, 경작로 등 기반시설이 취약한 논을 재정비하여 편의영농기반을 조성하기 위한 사업이다. 대상지로 조사된 지구 중 50ha 이상을 우선 시행하고, 50ha 미만 지역에 대해서도 기반정비가 시급한 지역은 조사 후 사업을 시행한다.

이 외에도 ① 홍수 발생 시 침수피해를 겪고 있는 농경지에 배수장, 배수문, 배수로 등 배수시설을 설치하여 농작물 침수피해를 방지하고, 논에서의 원예작물 등 다양한 작물의 재배 여건을 구축하기 위한 배수개선사업, ② 북한 황강댐 담수 대비 임진강수계 내에 안정적인 농업용수 공급체계 유지와 임진지구 내 평야부 용수간선의 관수로화, 영농편의 제공을 통한 지역경제발전 및 안정적인 식량안보를 유지하기 위한 임진강수계 농촌용수 공급사업, ③ 경지 정리된 주요 경작로, 농산물의 생산지, 가공·유통시설 간 농로를 확·포장하여 편의영농 기반조성 및 농산물 유통 개선을 도모하기 위한 기계화 경작로사업, ④ 채소, 과수, 화훼, 특용작물 등 주산단지 및 집단화된 밭을 대상으로 용수개발, 농로개설 등 생산기반 구축, 발작물 생산성 향상, 품질개선으로 소득을 증대시키기 위한 밭기반 정비사업, ⑤ 휴·폐광산 등 오염우려지역 주변농경지에 대한 토양오염조사로 안전·안심 농산물 생산을 도모하고, 지역특산물 주산단지를 대상으로 GAP인증을 위해 위해요소관리지도, 인증신청 지원 등 GAP컨설팅 수행으로 우리 농산물의 신뢰 제고 및 소비자 보호를 목적으로 하는 농경지 안정성 조사 및 GAP 활성화사업, ⑥ 농업생

17) 대단위사업은 평택, 경주, 계화도, 영산강Ⅰ, 창영, 임진, 낙동강Ⅰ, 남강, 미호천Ⅰ, 논산, 금강Ⅰ, 삼교천, 대호, 영산강Ⅱ, 미호천Ⅱ의 16지구, 서남해안간척사업은 강산, 약산, 보전, 만덕, 완도, 사내, 고금, 해남, 석문, 남포, 군내, 고흥, 이원, 삼산의 14지구에서 사업이 준공되었다.

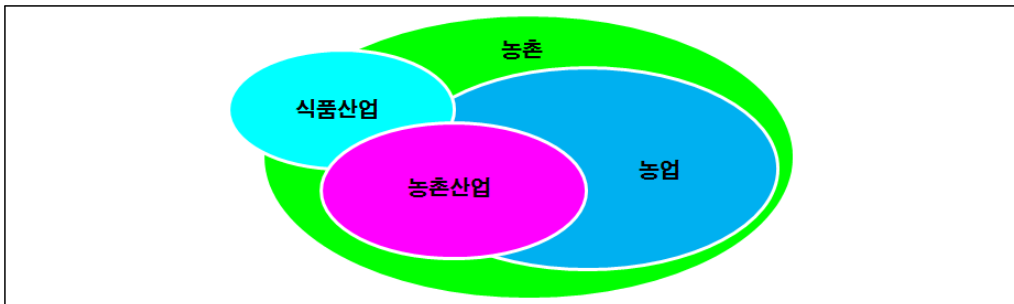
산기반정비사업으로 조성된 매립지에 대하여 임대 및 매각, 매각대금 징수, 내부개답 전 임시사용, 매각 전 일시사용으로 농가경영규모 확대 및 농지관리기금 재원을 적기에 조달하기 위한 조성토지 관리·처분 사업, ⑦ 간척지(영산강 713ha·새만금 700ha) 대상 임대사업자를 선정하고 대규모 농어업 회사로 육성하여 농업 수출 활성화 및 지역경제를 활성화시키고, 간척지의 농업적 이용에 필요한 제반여건에 대한 실태조사를 실시하여 종합계획을 수립하고 체계적 관리를 통한 간척지의 농업경쟁력을 제고하기 위한 농지활용 지원사업 등이 시행되고 있다.

다만 기존 농업생산기반정비사업의 한계로 인한 신규 수요가 증가하고 있다. 먼저 쌀 소비감소와 축산물, 유지류, 밀가루 등의 소비 증가로 식량자급률이 1970년 86.2%에서 2014년 49.8%로 하락하였음에도 밭 기반정비 실적은 90년대 이후 총면적 74만 8,000ha 대비 14%(10만 6,000ha에 불과하고 쌀 생산 위주의 정비로 식량자급률 향상을 위한 기반정비가 미흡하였다. 또한 수리시설의 증가와 급속한 노후화에 따른 유지관리비용 증가의 문제도 지적할 수 있다. 수리시설 7만개소 중 30년 이상 경과된 노후시설은 4만 1,000개소(58%)를 차지하고 있다. 저수지의 경우 95%인 1만 7,000개소, 양·배수장의 경우 40%인 3,000개소가 설치 후 30년 이상을 경과한 상황이다. 요컨대 기존의 논 위주의 생산기반정비사업 추진은 한계에 이르렀고, 이에 재해예방을 위한 노후시설의 개보수와 농지 범용화 및 밭 기반정비 중심의 사업추진이 요구된다.

2) 농업 6차산업화를 통한 농촌자원복합산업화의 최근 현황

농어촌산업은 농어업인 또는 농어촌 지역에 거주하는 자가 농어촌 지역의 특산물·전통문화·경관 등 유무형의 자원을 이용하여 식품가공 등 제조업, 문화관광 등 서비스업 및 이와 관련된 재화 또는 용역을 제공함으로써 경제적 부가가치를 창출하는 산업을 말한다(「농어촌정비법」 제2조 제15호). 공간적으로는 농어촌 지역내에서 이루어지고, 산업화 대상은 농수특산물 외에 문화·경관 등 무형자원까지 포함하며, 산업화 결과물은 제조·가공제품뿐 아니라 관광 및 서비스업 등까지 포함한다.

[그림 IV-1] 농어촌산업의 개념과 범위



농어촌 6차산업화는 농어촌 주민이 중심이 되어 농어촌에 존재하는 모든 유·무형의 자원을 바탕으로 농어업(1차산업)과 식품 또는 특산물 제조·가공(2차산업) 및 유통·판매, 문화·체험·관광 서비스(3차산업) 등을 복합적으로 연계·제공함으로써 새로운 부가가치를 창출하는 활동을 말한다. 즉, 3가지 핵심요소로 ① 농어업인 등 농어촌지역주민 주도, ② 지역 부존자원의 활용, ③ 창출된 부가가치 및 일자리의 농어업·농어촌으로 내부화가 중요하며 6차산업이 지역자본으로 형성되어 지역경제활성화를 도모하는 데 목적이 있다.¹⁸⁾

산업화 대상인 농어촌 부존자원의 유형과 산업화 결과에 따른 제품 유형의 결합 형태에 따라 농어촌산업은 몇 가지 유형으로 분류가 가능하다. 대분류를 보면 크게 원자재중심형, 제조중심형, 서비스중심형 및 프로젝트형의 4가지 유형으로 구분할 수 있고, 중분류로 11개 유형이 구분될 수 있다. 농어업 6차산업화는 형식적으로는 개별 경영체 등이 경영을 다각화하는 방식과 주체간 제휴·연대 등을 통해 추진하는 방식으로 구분할 수 있다. 경영체가 1·2·3차로 경영을 다각화하거나 다른 경영체에 출자, 독립법인 설립 등의 형태로 추진된다. 제휴·연대는 지역내 연대, 지역외 연대, 지자체간 연대로 구분되는데 주체간 장기계약, 기능분담, 공동사업 추진 등의 형태로 추진된다.¹⁹⁾

18) 6차산업화의 환경적 요인으로 농어업·농어촌 가치에 대한 인식 변화, 대량생산·소비에서 맞춤형 소량소비 중시, 안전 농수산물 수요 증가, IT/NT/BT 발달 및 기술·산업의 융복합화, 농업·농촌 내부적 요인으로 농어업 성장 정체 및 농어가소득의 정체, 귀농귀촌 증가 및 주민의 인식·역량 강화, 고령화에 따른 생산적 복지 확대 필요, 산업화·인구감소로 약화된 공동체 회복 등을 들 수 있다.

19) 지역외 연대 사례로 경북 의성 마늘-롯데, 경북 문경 오미자-광동제약간의 연대가 있고, 지자체간 연대 사례로 강화·제천 등 12개 시·군의 한방약초 공동마케팅, 나주(배)-영주(사과)의 연대 등이 있다.

〈표 IV-1〉 농어촌산업 유형 구분

대분류	중분류	농어촌산업화 사례
원자재 중심형	농산물	고흥유자, 의성마늘, 울주배, 괴산고추, 보성녹차, 강화 순무, 파주장단콩
	축산물	제주돼지고기, 횡성한우
	임산물	양양송이, 장흥표고버섯, 공주밤, 횡성더덕, 진안홍삼
제조 중심형	원자재 활용형	한산소곡주, 진주실크, 대나무 산업화(담양군), 백련을 활용한 산업화(무안군)
	기능성 활용형	감의 타닌 성분액, 동충하초
	자원기술 복합형	녹차의 EGCG를 활용한 함암제, 카테킨 함유 아토피 연고
서비스 중심형	노하우(Know-How)형	전주비빔밥, 춘천닭갈비, 남원추어탕, 지리산곶감, 한산 모시, 천안호두과자
	노웨어(Know-Where)형	땅끝마을, 횡성한우문화촌, 춘양목산림휴양테마파크
	노후(Know-Who)형	홍길동문화콘텐츠사업, 김삿갓문화제, 이도령화 성춘향, 왕인박사
프로젝트형	상설 이벤트형	정선5일장, 진도토요민속여행, 대전토요어울마당
	축제형	안동국제탈춤축제, 금산인삼축제, 함평나비축제, 하동야생차문화축제

내용상으로는 경영체의 6차산업화와 지역산업 6차산업화로 구분 가능하다. 지역산업의 6차산업화는 지방자치단체 또는 지역조직 중심이 되어 지역자원을 중심으로 경영다각화, 경영체간 연대, 공동사업 추진 등을 통해 지역산업으로 육성하는 것을 의미한다. 한편 부가가치 창출을 이끄는 중심산업의 유형과 추진주체에 따른 구분으로 융복합화의 가장 중심이 되는 산업 유형에 따라 크게 1차 주도형, 2차 주도형, 3차 주도형으로 구분할 수 있고, 추진주체는 참여하는 범위에 따라 개별 농가부터 마을공동체, 법인경영체, 지자체 등으로 구분된다.

다. 기능 전환 방향

1) 농업생산기반정비사업의 추진방향

가) 개관

첫째, 유지관리의 효율성 증대가 필요하다. 용수로의 관수로화 및 물관리 자동화

(TM/TC)를 통한 유지관리의 효율성 증대를 위해 필요 농업용수 사용의 효율성 제고를 위한 용수로의 관수로화로 용수공급체계 선진화가 요구되며, 또한 농업용수관리 자동화 시스템(TM/TC) 고도화 등으로 과학적 물관리 및 유지관리 효율화 증대가 필요하다. 둘째, 기후변화 대응 재해대비를 강화해야 한다. 특히 시설원에 등 밭작물 재배지역에 대한 개선된 설계기준을 적용하여 침수피해를 최소화해야 한다. 셋째, FTA 대응 곡물자급률 제고를 위한 정비가 요구된다. 논밭 전환이 가능하도록 범용농지 조성 및 밭 기반정비 확대를 통하여 식량자급률을 제고해야 한다. 수도작 위주로 조성된 논에 논밭전환이 가능하도록 농지범용화를 위해 4계절 영농을 통한 국제곡물 수급에 유연하게 대처하고, 고소득 밭작물 재배로 농가소득 제고를 위해 농지범용화를 추진해야 한다. 또한 밭 농업 기계화 촉진을 위한 밭 기반정비 등 영농인프라 확충도 필요하다. 넷째, 친환경적 정비가 요구된다. 자연환경과 생태경관을 고려하고 개발과 보전이 조화를 이루는 친환경적인 생산 기반정비 추진을 위해 기존 사업계획에 환경 친화적 정비기법 적극 반영하여 친환경적인 생산기반 정비를 추진해야 한다. 다섯째, 첨단·복합 농업공간 조성이 요구된다. 이를 위해 밭작물, 축산·원예단지 등의 복합농업공간을 조성하고, 대규모 농업단지를 농축수산물 생산, 가공, 유통, 자원재생, 에너지순환뿐만 아니라 연구, 체험, 경관조성 등이 동일한 공간 내에서 동시에 유기적으로 연결되는 복합농업기반으로 재정비해야 한다.

나) 농업여건 변화에 대응한 농업용수개발 추진

농촌용수는 작물 생산성 증대를 목적으로 하는 관개용수와 그 외의 목적으로 농촌지역에서 이용되는 지역용수로 구분된다. 이러한 농촌용수는 자연계 물순환과 융합한 형태로 반복과 순환의 특징을 갖고 있으며, 지역의 건전한 물순환 형성에 중요한 역할을 한다. 특히 지역용수는 농업용수의 이용이 지역에 가져오는 생산 이외의 효용을 위하여 필요한 다원적 기능을 가진 물을 의미한다. 이로 인해 농업용수는 식량생산 기반으로써의 역할뿐만 아니라 환경보전, 전통문화 및 지역사회 등과 밀접한 관련이 있어 사회자본으로서의 큰 역할을 하고 있다. 농업용수의 다목적 기능은 농업생산과 관련된 기본기능과 부차적으로 파생되는 편익 기능으로 총 7가지 자원, 13개 기능으로 분류된다. 기본기능은 생산자원으로서의 식량안보 기능을 의미하며, 편익기능은 수자원, 어메니티자원, 환경보전 자원, 사회문화자원, 방재자원, 에너지자원의 6가지 자원(12개 기능)으로 분류된다.

그런데 농업용수 관리는 한국농어촌공사와 지방자치단체로 이원화되어 관리되고 있다. 즉, 수리시설 규모에 따라 우량 농지를 중심으로 68%를 한국농어촌공사가 관리하고, 수리시설이 빈약한 지역은 지방자치단체가 관리한다.²⁰⁾ 현재 농업용수의 장기적이고 안정적인 확보 및 체계적인 개발·이용을 위해 농업·농촌용수 종합이용 계획을 수립하여 추진하고 있으며, 전국의 농촌지역을 517개 소수계단위로 구분한 농촌용수구역을 설정·운영하고 있다. 따라서 농업용수 관리에 있어 한국농어촌공사의 지속적인 역할이 요구된다.

또한 농업용수 수질조사의 고도화가 필요하다. 수질조사의 목적은 전국 농촌용 호소(저수지, 담수호)에 대한 정기적인 수질현황 및 수질오염 변화 추이를 평가·분석하는 데 있다. 이를 통해 농업용수 수질관리 정책수립 및 수질개선에 필요한 기초자료 확보를 목적으로 한다. 따라서 전국 농업용 호소에 대한 수질현황 및 유역환경 분석, 수질조사 결과를 토대로 농업용 호소의 수질보전 및 개선방안 모색, 농업용수 수질기준 초과시설은 중점관리 농업용 호소로 지정·수질 집중 관리 등을 추진해야 한다. 농업용수 수질개선의 추진 목적은 양질의 농업용수 공급을 통한 우수농산물 생산기반 조성과 자연환경과 영농환경 개선을 통한 쾌적한 농촌환경 보전을 목적으로 하기 때문이다.

농촌용수 관리에 있어 환경적 접근도 요구된다. 농어촌 용수의 주요 취수원인 하천, 저수지, 담수호 및 지하수의 오염에 대한 주원인은 공장폐수와 도시하수에 있으며, 이에 대한 법적 규제나 처리시설의 확충을 기해야 한다. 또한 농업부문에서 비료·농약 사용 증가, 축산분뇨, 농어촌 취락하수, 관광객의 증가 등이 수질오염의 원인을 제공하고 있으므로 이에 대한 대책과 처리방안이 마련되어야 한다. 농어촌 주민은 물론 농어민의 생활의 질을 높이기 위해서도 농어촌 용수의 질 향상은 긴요하고, 특히 농어촌 체험관광의 질을 높이기 위해서는 농어촌 용수뿐 아니라 일반하천에 이르기까지 수질 개선은 시급하다. 환경친화적 농업은 합리적이고 친환경적인 경운방법, 작부체계, 파종방법, 시비 방법과 시비시기 등으로 농지배출수의 오염을 감소시키는 데 기여한다. 따라서 영농관리방법과 배출수 수질과의 관계를 연구하므로써 농지의 생산성을 저해하지 않으면서도 오염물질의 배출을 최소화할 수 있는 지역특성에 맞는 영농의 최적관리법(BMPs, Best Management Practices)를 개발하는 것이 필요하다.

20) 전체 수리답 면적 77만 7,000ha 중 52만 7,000ha(68%)는 대규모 수리시설 수혜지역을 중심으로 한국농어촌공사가 관리하고, 25만ha(32%)는 지방자치단체가 관리하고 있다.

다) 노후화된 농업기반시설의 활용방안 모색

농업기반시설의 현황을 살펴보면 50년 이상의 노후시설이 전체의 28.4%를 차지할 만큼 높은 비중을 보이고 있다. 저수지의 경우 50년 이상이 72.4%로 안전 및 농업수자원 공급측면에서 개선 및 보수관리가 중요한 문제로 대두되고 있다. 농업기반시설 중 농어촌공사가 관리하고 있는 시설의 노후상황을 살펴보면 전체의 28%가 50년 이상 되었다. 저수지의 경우에도 전체 시설의 69.5%가 50년 이상 되었다. 이러한 시설노후화로 인해 농업생산지역에 대한 수혜면적이 감소하거나 시설 폐지된 저수지의 관리 문제가 발생하고 있다. 따라서 기능이 저하된 저수지의 다양한 활용 방안을 마련함으로써 저수지의 가치 향상 및 관리 효율성 제고가 필요하다. 기능이 저하된 저수지는 농업생산기반시설 용도폐지 후 택지개발, 산업단지 조성 등 각종 개발사업 대상으로 편입 및 매각된다. 활용용도는 크게 공원, 체육시설 등 공공목적으로 활용, 영농, 낚시터, 용수판매 등의 목적으로 시설관리자 외 타인에게 임대, 시설관리자가 수변개발, 신재생에너지 사업 등 저수지 직접 활용 등이 가능하다.

라) 기후변화에 대비한 논(田)의 환경보전기능 및 가뭄대책 강화

논은 식량생산뿐만 아니라 국토와 환경 보전상으로도 대단히 중요하다. 원래 국토를 인간생활에 영속적으로 알맞게 하는 것은 쉬운 일이 아니다. 자연개조의 과정에서 영속적으로 식량생산을 확보하고 또한 자연을 파괴하지 않도록 하는 것은 대단히 어려운 일이다. 만약 논농사가 아니고 밭농사라면 비가 많이 오는 경사지의 조건에서는 토양침식이 심하게 발생하고 홍수에 의한 피해도 아주 심각할 것이다. 논은 홍수시 빗물의 저류능력이 있으며 또한 유수지 기능도 있으므로 홍수방지의 역할을 한다. 관개에 의하여 논에 공급된 물은 지하로 침투하여 지하수를 함양한다. 이외에도 논은 토양보존, 수질정화, 대기정화, 경과유지 등 수많은 환경보전적 기능을 가지는 것으로 알려져 있다. 논이 갖는 물환경 보전기능의 가치로는 홍수조절 능력, 지하수 함양을, 농촌용수의 환경용수로서의 가치는 토양유실 방지, 대기 및 수질 정화를 들 수 있다.

더욱이 최근 급격한 기후변화로 반복적인 가뭄으로 국가적 손실이 발생하고 있으며, 앞으로 가뭄이 더 빈번해질 것으로 전망(IPCC)되고 있다. 1990년 이후 2~3년 주기 가뭄 발생, 가뭄 발생기간도 3.4배 증가할 전망이다. 온도 상승으로 인한 작부체계의 변화와 농업용수 사용량의 증가가 예상되며, 주기적이고 장기적인 농업가뭄이 예상되므로 이에

대한 실효성 있고 탄력적인 대응 방안이 요구된다. 가뭄에도 물부족 없이 안정적으로 영농할 수 있도록 저수지 등 농업용수 비축·공급시설을 구축하고 있으나 최근 연이은 가뭄 등 기후변화 대응에 한계가 있다. 전체 논 중에서 수리 안전논은 60.1%(56만 1,000ha)에 불과, 수리시설이 없는 천수답도 19.4%(18만 1,000ha)로 가뭄에 취약한 구조이다. 따라서 미래 기후변화에 대응하여 가뭄에 대응할 수 있는 생산기반을 정비할 필요성이 있다. 농업용수의 부족으로 인한 가뭄 대책은 농림축산식품부·한국농어촌공사와 지방자치단체 협동으로 이루어지나 대규모 농업용수시설의 관리를 맡고 있고 각 도와 시에 지사를 가지고 있는 한국농어촌공사가 주관이 되어 농업용수가뭄 대응이 이루어지고 있다. 농업가뭄 대책은 예방관리·가뭄발생시 초기대응과 본격조치·사후관리 그리고 피드백(Feedback)으로 이루지고 있는 가뭄 관리체계를 가지고 있다.

2) 농촌자원복합산업화를 위한 농어촌산업 추진방향

가) 정부정책 현황

「농어촌정비법」 제72조는 농어촌산업의 육성과 관련, 국가와 지자체에 대하여 종합적인 지원시책을 마련·시행하도록 책무를 부여하고 있다. 또한 「농어업인 삶의질 향상 및 농어촌지역개발 촉진에 관한 특별법」 제31조는 국가와 지방자치단체에 대해 농어촌산업 육성 책무를 부여하면서 각종 지원시책을 열거하고 있다. 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제50조는 농어촌지역산업 진흥과 관련하여 국가와 지방자치단체가 농어촌주민의 소득 증대와 농어촌 경제의 활성화를 위하여 농어촌 산업단지의 조성 및 지역특산물 생산단지의 육성과 농수산물 가공업, 전통식품산업, 전통놀이산업, 수산레저산업을 비롯한 농어업 관련 산업의 육성 시책을 시행하도록 규정하고 있다.

법률의 규정에 따라 해당 시장·군수·구청장은 농어촌산업육성기본계획(3년 단위)과 시행계획(매년)을 수립하여야 한다. 또한 「농어촌정비법」 제75조에 의거하여 농어촌산업 육성정책 및 관련 계획 수립 등에 관한 업무를 지원하기 위하여 농림축산식품부 장관 또는 해양수산부 장관은 농어촌산업육성 지원기구를 지정하며, 농식품부 장관·해수부 장관 또는 지자체장은 농어촌산업육성 지원기구에 대하여 필요한 예산을 지원할 수 있다. 「농어촌정비법」 제77조에 따라 농식품부장관 또는 해수부장관은 「농어업·농어촌 및 식품산업 기본법」 제50조 제1항에 따른 농어촌 산업단지 조성사업을 육성하기 위하여 농공단지 개발 지원에 관한 기본방침을 수립하며, 제78조에 따라 농어촌지역 산업진흥

을 위하여 시장·군수·구청장은 ‘산업입지 및 개발에 관한 법률’에서 정하는 바에 따라 시·도지사의 승인을 받아 농공단지를 지정·개발하고 있다.

특히 정부는 2014년 6월에 ‘농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률’을 제정하여 농업·농촌 대상 6차산업화의 법적개념 정의, 인증제 도입, 지원 전문기관지정, 인허가의 제도 도입, 6차산업화 지구제 도입 등을 추진하고 있다. 이를 통해 10개 광역자치단체에 도별 6차산업 지원센터를 설치하고, 현장맞춤형 창업보육 지원체계 구축에 노력하고 있다. ① 사업모델 공모전, 창업 경진대회 등 모델발굴, ② 농수산물종합가공센터(44개소) 확대를 통한 창업지원, ③ 모태펀드, 크라우드 펀딩 등 자금지원, ④ 경영, 회계, 제품 등 맞춤형 컨설팅 및 전문인력 양성·채용 지원, ⑤ 네이버, G마켓 등 전용판매플랫폼 설치 등 판로 지원 등이 대표적인 정부 지원사업으로 추진되고 있다. 또한 농촌자원이 집적화된 지역은 6차산업화 지구로 지정하여 공동인프라 조성, 규제완화, 전후방 산업 연계 등을 통해 지역특화산업 클러스터로 육성한다.

나) 주요 성과

우선 6차산업 경영체 육성 성과를 보면 창업부터 사업활성화까지 맞춤형 지원으로 6차산업 창업자 수 및 인증사업자 평균매출액이 지속 증가 추세를 보이고 있다. 누적 창업자 수가 2014년 752개소에서 2015년 1,224개소, 2016년 10월 기준으로 1,606개소로 증가하였고, 인증사업자 평균매출액 증가율이 2014년 11.2%, 2015년 12.1%를 거쳐 16년 9월에 13.5%로 증가하였다.

또한 지역단위 6차산업화 성과로 6차산업화 지구를 중심으로 지역단위 6차산업화 우수사례 20개소를 발굴하였는데 20개소의 매출액 및 방문객이 2015년에 각각 7,939억원과 1,379만명에서 2016년에 8,372억원과 1,565만명으로 증가하였다. 2016년 5월에 지역 특화산업 후보군(77개소)을 발굴하고 정책사업 연계, 농협 참여, 종합컨설팅 등을 통한 지역단위 6차산업 발전방안을 수립하여 2016년 우선지원 대상(26개소)에 대해서는 중앙·지역단위 FD(Family Doctor)를 통해 지역별 발전방안을 수립하고 153개 핵심과제를 도출하여 추진하고 있다. 또한 유관기관인 농촌진흥청 산하 농업기술실용화재단 및 산림청 산하 한국임업진흥원 등의 전문역량을 활용하여 지역단위 6차산업 참여 경영체에 대한 상시 종합컨설팅을 지원하고 있다. 경영체간 네트워킹, 전후방산업 연계 등 기초 인프라가 갖춰진 지역은 6차산업화 지구로 지정·육성하는데 2016년 13개소에서 2017년 16개소²¹⁾로 증가하였다.

한편 6차산업화 추진을 위해 안정적 원물공급체계 구축 등에서 지역농협의 역할을 강화하고 있다. 지역농협의 6차산업 인증이 2015년 5개소에서 2016년 50개소로 급증하였고 2020년까지 100개소로 확대할 계획이다. 지역농협 가공공장, 로컬푸드 직매장을 중심으로 6차산업 인증을 확대하고 시설현대화 등을 통한 경쟁력을 제고하였다. 인증사업자 대상 가공용원물 수요조사, 원물공급전담농협 지정(33개소)을 통해 지역농협 중심의 원물공급 추진체계를 강화하고 있다.

또한 다양한 규제 개선을 통한 6차산업 활성화사례도 들 수 있다. ① 농어촌민박 방문자의 불편을 해소하기 위해 농어촌민박에서 조식 제공을 허용(2015년 7월, 농어촌정비법 개정), ② 농업인 등이 식품을 제조하는 경우 제조·가공시설 기준을 완화하기 위한 지자체 조례 제·개정 추진(144개 지자체, 2016년 6월 기준), ③ 농촌체험마을의 사업다각화를 위해 체험마을의 경우 그린벨트 내에서도 2,000㎡ 내에서 음식점 등 설치 허용(2015년 9월, 개발제한구역 특별조치법 시행령 개정), ④ 우체국, aT 외에 농협쇼핑몰, 전통주협회 홈페이지에서도 전통주 판매가 가능토록 확대(2015년 4월, 주류 통신판매에 관한 고시 개정), ⑤ 2,000㎡ 이하의 농산물 가공·판매·유통시설의 경우, 진입도로(4m)의 의무 확보 적용 대상에서 제외(2015년 5월, 개발행위허가지침 개정), ⑥ 진흥지역 내에서 설치 가능한 농수산물 가공처리시설(1→1.5ha) 및 사료 제조시설(1→3ha) 면적 확대(2014년 12월, 농지법 개정), ⑦ 농업법인의 주요 사업내용에 「농어촌정비법」에 따른 농어촌관광휴양사업 추가(2014년 12월, 농어업경영체법 개정), ⑧ 산림훼손을 최소화하는 범위 내에서 안전 등을 고려하여 산림 내 캠핑·레포츠 시설 설치 허용(2014년 12월, 산림문화·휴양에 관한 법률 시행령 개정), ⑨ 산지생태 축산을 활성화하기 위해 가축 방목 절차를 간소화하고 방목허용 면적(3→5ha)을 확대(2014년 9월, 「산지관리법 시행령」 개정) 등이 그 동안 규제개선과제로 추진된 사례들이다.

다) 추진방향

향후 농어촌산업화의 추진을 위해 농업 위주, 단편적, 중앙부처 주도에서 공간(농촌)중심, 패키지(package)지원, 지역의 자율과 책임이 강조된 산업정책으로 전환될 필요가

21) 2014년부터 2017년까지 영동 포도와인, 순창 장류, 하동 녹차, 횡성 한우, 서천 소곡주, 영광 찰보리, 문경 오미자, 의성 마늘, 서귀포 감귤, 강릉평창 고랭지배추, 공주 알밤, 장수 레드푸드, 함양 산양삼, 고창 복분자, 고흥 유자, 안동 마늘의 16개소가 6차산업화 지구로 지정되었다.

있다. 정책목표도 1차생산 지원 및 농업인 소득증대에서 융복합화와 지역전체 부가가치 증대로 변화되어야 하며, 이를 통해 농업 소득 증대를 통한 농가 소득 지지 및 지역경제 활성화에 한계를 고려, 농촌 자원의 융복합화를 통한 부가가치 제고가 가능해야 한다. 정책대상도 농업인 중심에서 농업인, 향토기업, 지역주민을 포괄하여 농촌 지역 내 비농림업 종사자 비중 증가를 고려하여 정책대상을 농촌지역 주민 전체로 확대해야 한다. 또한 정책내용도 개별 경영체 대상 시설설치 위주의 단편적 지원은 부가가치 창출에 한계가 있는 점을 고려, 생산·제조가공·R&D·마케팅이 결합된 패키지 형태로 지원하고, 소프트웨어(S/W) 분야 지원을 강화해야 한다.

정책수단에 있어서도 하향식의 중앙정부의 직접추진방식에서 벗어나 상향식의 지역의 자율과 책임을 강조하는 방향으로 변화되어야 한다. 즉, 농촌 산업화 관련 재정지원이 포괄보조금 중심으로 이루어지고 있는 점을 고려, 지자체의 자율성 강화 등 포괄보조제도의 취지와 강점을 최대한 살리는 방향으로 추진해야 한다. 이는 궁극적으로 농산물 등 농촌자원을 기반으로 추가적인 부가가치를 창출하고, 부가가치가 농업·농촌지역으로 내부화될 수 있도록 하는 것으로 의미한다. 무엇보다 중소농, 고령농 등을 위한 안정적인 소득기반을 확충해야 한다. 농어촌산업화를 통해 생산·가공·판매 일원화를 통해 농가의 가격결정권을 강화하고, 규격외품 및 재고 처리의 효율성을 제고하며, 일자리 창출 등 지역경제 활성화도 기여하고, 유통비용을 절감할 뿐 아니라 농한기 인력 활용을 극대화함으로써 궁극적으로 농어촌의 복합적 발전을 위한 방향으로 농어촌산업화가 추진되어야 할 것이다.

2. 한국농수산식품유통공사

가. 외부 환경변화

1) 세계 경제 환경 변화

2017년의 경우 우리나라의 주요 수출 상대국인 미국, 유럽연합, 중국, 일본의 경제 전망은 브렉시트, 중국의 경제성장 둔화 추세에 따라 불확실성이 커지고 있으며 성장이 둔화될 것으로 예측되고 있다. 이런 추세를 반영하여 2017년 세계 교역량은 전년도와 유사하거나 약간 증가하는 수준으로 예측되고 있다. 환율의 경우, 달러와 엔화는 강세를 보일 것으로 예측되며, 유로 및 신흥국 통화는 약세가 전망된다.

이런 추세들로 미루어 보아 각국은 경제 불확실성 극복을 위한 재정정책, 경기 부양을 목표로 한 통화정책이 확산됨과 동시에 미국을 중심으로 한 보호무역주의의 확대 추세가 나타날 것으로 예상된다. 이런 상황은 자유무역에 대한 위협으로 이어지며 무역 의존도가 높은 우리나라에 상당한 영향을 줄 것으로 예측해 볼 수 있다. 특히, 농식품 분야에서도 통상마찰이나 규제를 통한 수입 규제 강화에 대비해 원자재 수출, 인프라 확대 등을 통한 농식품 수출 전략이 필요할 것으로 예측해 볼 수 있다.

2) 국내 경제 환경 변화

국내 경제는 세계 경제 환경 변화에 따라 수출 부진이 예상되고 있으며, 그 결과 저성장 기조가 지속될 것으로 예측해 볼 수 있다. 특히, 저유가, 엔화 및 유로화 약세가 전반적인 수출 부진의 원인이 되고 있다. 그럼에도 불구하고 지속적인 FTA 체결의 영향으로 지속적인 개방효과가 나타나는 것은 물론이고 당분간 그 효과가 가속될 것으로 예측해 볼 수 있다. 이런 개방화는 국내 농업 분야의 경쟁력 약화에 영향을 미칠 것으로 예상된다. 특히, 쇠고기, 돼지고기, 닭고기 등의 경우 2028년 이후 무관세 수입이 예정되어 있어 교역량은 증가할 것으로 보이나 농업 경쟁력 약화에 많은 영향을 미칠 것으로 보인다. 이런 추세로 미루어 보아 당분간 지속될 것으로 보이는 농업경쟁력 약화에 대비하여 가공 수출농식품 시장 발굴 및 지원, 수출 농식품의 가격 및 품질 경쟁력 확보를 위한 추가적인 전략 발굴이 필요한 것으로 보인다.

3) 산업 및 유통환경 변화

2015년도 곡물자급률을 살펴 보면 쌀은 101%, 밀은 0.7%, 옥수수 0.8%, 콩은 9.4%를 나타내고 있어서 쌀을 제외한 곡물의 경우 국제곡물 수급 상황에 따라 큰 영향을 받는 구조이다. 반면에 쌀의 경우에는 소비량은 감소하는데 공급은 지속되고 있어서 공급 초과에 의한 수급 불균형이 예상되고 있다.

소비 측면에서도 뚜렷한 변화가 보이는데 그중 가장 주요한 변화는 ICT 기술 발전으로 인한 온라인 및 모바일 구매의 증가 추세이다. 이와 더불어 농식품 제품의 소비 패턴 변화이다. 전통시장, 대형마트, 슈퍼마켓 등의 소비는 줄어드는 반면, 편의점 판매가 증가하는 추세이다. 이는 1인 가구의 증가, 맞벌이 증가 등과 맞물려 있으며 결국 식품

소비에서 간편식 등 새로운 유형의 제품 수요 변화와 이에 따른 식재료 시장변화의 원인이 되고 있다.

이런 추세를 고려해 보면, 국제 곡물 수급에 대한 대응 및 쌀 과잉 공급에 대한 수급 정책을 재검토할 필요가 있으며, 소비 트렌드를 반영한 신유통 메커니즘의 확대와 미래 수요에 맞는 식품 개발이 필요한 것으로 확인된다.

나. 사업여건 및 신규 수요 분석

핵심 사업 분야별로 사업여건을 분석해 보면 다음과 같다. 첫째, 유통분야의 경우, 현재 도매시장(53%)과 대형 유통업체(31%) 중심의 유통구조를 직거래 및 신유통 경로 수요에 맞게 점진적으로 개선해야 하는 시점인 것으로 보인다. 둘째, 수급 분야의 경우에는 기후변화 등 자연 환경 변화에 따른 농수산물 생산량 변화에 따른 수급 안정 대책 및 비축 농산물 관리 강화가 필요한 시점으로 보인다. 셋째, 수출 분야의 경우, 주요 국가들의 보호무역주의 등장 및 비관세 장벽 강화 예상으로 발생할 수 있는 수출 애로 발생에 대한 대비책으로서 새로운 수출 유망 품목의 발굴과 수출시장 다변화 정책이 필요한 시점인 것으로 보인다. 마지막으로 식품 분야의 경우, 일회성 홍보 사업들을 축소하고 새로운 소비 경향을 반영한 신규사업 및 6차산업 동향을 포함한 연계 사업의 개발이 필요한 것으로 보인다.

다. 기능 전환 방향

1) 유통관리 및 유통효율화

유통관리의 기본 방향은 안전하고 편리한 새로운 유통기법을 도입하여 산업 경쟁력을 확보할 수 있도록 하는 지원하는 것이 기본이다. 기존 유통구조의 문제가 복잡한 유통구조와 그로 인한 유통 마진의 시장가격 상승 효과에 대한 비판적 견해를 수용할 필요가 있다. 중장기적으로 농수산물식품의 직거래 인증제, 사이버 유통 등 새로운 형태의 농수산물 식품 유통 플랫폼 구축과 활성화 등 가급적이면 거래비용을 감축할 수 있는 제도의 도입과 정착을 위한 노력을 기울일 필요가 있다. 특히 첨단 유통 플랫폼 사업과 함께 공적 가치를 창출할 수 있는 전통시장 유통 지원 프로그램 등에 대한 복합적인 제도 구축에 대한 고민이 필요한 것으로 보인다. 이와 같은 유통구조는 빅데이터 등 새로운 차원의

농수산물유통관리 체계의 구축이 수반되어야 할 것인 바, 보다 구체적이고 체계화된 통합시스템의 구축이 수반되어야 할 것으로 보인다. 또, 현재 다단계 유통구조로 그 효율성에 대한 비판이 있는 도매시장 운영 방식에 대한 분석과 대안의 도출이 동시에 진행되어야 할 것으로 본다.

2) 수급관리

수급관리는 수급 예측 기능의 강화가 매우 중요한 사업 방향인 것으로 보인다. 수급 예측은 재배농가, 품목, 작황 등 다양한 정보가 동시에 처리되어야 하는 다소 복잡적이고 민감한 사안인 것으로 확인된다. 비축을 포함한 수급량 조절을 위한 시스템 구축 및 고도화와 표준화가 동시에 추진되어야 할 것으로 보인다. 특히, 이 분야의 경우에도 빅데이터의 활용이 예측되는 바, 유관 기관과 연동되는 시스템 구축으로 예측능력의 강화에 초점을 맞추어야 할 것으로 보인다. 예측 시스템의 조기 구축은 계약재배와 비축관리 등 보다 적극적인 수급 관리 능력을 향상시킬 수 있을 것으로 보인다. 쌀과 같은 특정 품목 관리에 대한 정책적 판단은 별도의 기능 보강을 통해 전략적으로 관리할 수 있도록 하는 것이 중요할 것으로 보인다. 이를 위한 TRQ운영관리 고도화는 주요한 과제 중의 하나이다.

3) 수출지원

수출지원 분야는 수출대상 지역, 제품, 유통망, 이미지 등 복합적인 분야에 대한 전문성과 축적이 요구되는 사업 분야이다. 특히, 신선식품 단계의 수출과 가공식품 단계의 수출은 그 성격이 매우 다르다는 점에 유의할 필요가 있다. 공사는 중장기적으로 전략 품목군, 대상국가, 유통방식 등을 확정하고 보다 전문화된 추진체계를 구축하여 대응함으로써 농수산물 유통의 활성화에 기여할 필요가 있다. 특히, 일선 생산자들이 가장 어려움을 겪고 있는 분야인 해외 물류센터의 구축을 통해 거점 확보와 지원 효과 제고의 실현 가능성을 높이는 것이 중요한 것으로 보인다. 뿐만 아니라 해외의 한국 농수산물식품 수요 확대를 위한 현지화 전략 지원, 한국 농수산물식품 체험 기회 확대, 인터넷 신매체를 활용한 수요 확산 등 새로운 기법과 시스템 도입을 구체화할 필요가 있는 것으로 보인다.

4) 농수산물식품 가공 강소기업 지원

농수산물식품 가공산업 지원의 목표는 단순 가공 제품의 생산에 그치는 것이 아니라 산업성장기반을 구축하여 중장기적으로 자생할 수 있는 산업 생태계 형성을 지원하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 이 분야는 매우 다양한 식품가공산업군이 존재하므로 전략 산업군을 지정하여 종합지원체계를 구축하는 것이 바람직한 것으로 보인다. 특히, 동일 산업군 내에서도 개별 기업의 성장단계가 다르게 나타나고 있는 만큼 기업의 성장 주기에 따른 지원 모델을 차별화하고 이를 통한 맞춤형 지원이 중요할 것으로 보인다. 이 지원 원칙은 급격히 부상하고 있는 외식산업이나 한류 식품의 해외 진출 지원 등과도 밀접한 관련이 있으며, 관련 인력양성, 관광 등 유관 산업 분야와 연계 성장 지원 등 다각적인 측면에서 공사의 기능 전환 및 보완 노력이 필요한 것으로 보인다.

3. 소결: 농림수산 공공기관의 가치관리 설계 방안

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

농림수산업 환경의 변화에 따라 농업보조금 제도의 혁신, 농업기술 발전에 부응하는 농정체계 구축 등 농정 패러다임이 변화되고 있는 점도 농림수산분야 공공기관의 가치관리 설계시 고려되어야 한다. 이러한 변화에 적극 대응하기 위해서는 농정 운영에 있어 몇 가지 혁신이 요구된다. 첫째, 농림수산업 및 농산어촌에 대한 통합적 행정체계 구축이 필요하다. 특히 농림축산분야와 수산분야의 불완전한 분리체제로 인해 수산·어촌 분야가 농정 운영에 있어 주변부화되고 있어 이에 대한 전략 마련이 시급하다. 둘째, 4차산업혁명에 따른 농촌융복합산업화를 적극 추진해야 한다. 이를 위해 농촌자원 집적

지역 공동인프라 조성, 규제완화, 전후방 산업 연계를 통한 지역특화산업 클러스터 육성 등의 미래지향적 대책이 필요하다. 이러한 관점에서 볼 때 2014년 6월 농촌융복합산업 육성 및 지원에 관한 법률이 제정된 것은 주목할 부분이지만 이를 보다 구체화하기 위해 정책의 내실화가 요구된다. 셋째, 효과적인 농정 및 농업기술행정을 위한 유관 기능들의 재구조화 및 연계전략 강화가 요구된다. 이를 통해 소명으로서의 농림수산업이 아닌 가치로서의 농림수산업으로의 위상을 정립할 수 있어야 한다.

특히 농어촌산업화 추진에 있어 농업 위주, 단편적, 중앙부처 주도에서 공간(농촌) 중심, 패키지 지원, 지역의 자율과 책임이 강조된 산업정책으로 전환할 필요가 있다. 정책 목표는 1차 생산 지원, 농업인 소득증대를 넘어 융복합화(6차산업), 지역 전체 부가가치 증대를 목표로하여, 농업 소득 증대를 통한 농가 소득 지지 및 지역경제 활성화에 한계를 고려, 농촌 자원의 융복합화를 통한 부가가치 제고를 추진해야 한다. 정책대상도 농어업(인)을 넘쳐 농어업(인), 향토기업 및 지역주민을 포괄하여 농어촌 지역내 비농림업 종사자 비중 증가를 고려, 정책대상을 확대할 필요가 있다. 정책내용도 단편적, H/W 위주에서 유관기관들과 협업을 통한 패키지화, 콘텐츠와 하드웨어의 결합을 지향해야 한다. 개별 경영체 대상 시설설치 위주의 단편적 지원은 부가가치 창출에 한계가 있는 점을 고려, 생산·제도가공·R&D·마케팅이 결합된 패키지 형태로 지원하고, S/W 분야 지원을 강화해야 한다. 정책수단은 하향식, 직접추진(중앙) 방식에서 상향식(포괄보조), 자율과 책임(지역) 중심으로 변화해야 한다. 농어촌 산업화 관련 재정지원이 포괄보조금 중심으로 이루어지고 있는 점을 고려, 지자체의 자율성 강화 등 포괄보조 제도의 취지와 강점을 최대한 살리는 방향으로 추진해야 한다.

V. 결론

농정 패러다임의 변화에 부응하여 농림수산분야 공공기관들도 새로운 관점에서 가치관리방안을 적극 모색해야 하는 시점이다. 우선 경제적 가치와 사회적 가치 창출을 통한 농산어촌 생산성 향상 및 농림어업인 소득 증대방안을 강화해야 한다. 특히 사회적 가치 창출을 위한 적극적 투자와 사업화를 통한 농림수산업 발전의 선구적 역할 강화가 필요하다. 이와 더불어 4차산업혁명, 동반성장, 균형발전을 목표로 협업과 소통을 통한 창조적 발전전략 구축도 요구된다. 이를 통해 궁극적으로 돈 버는 농림수산업, 즐거운 농림수산업, 가치 있는 농림수산업을 위한 포용적 서비스 전략 등을 구체화하기 위한 세부적인 전략의 마련과 이를 토대로 변화된 농림수산환경에 부응할 수 있도록 지속적인 기능변환방안을 강구해야 할 것이다.

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

참고문헌

- GS&J·삼일회계법인, 『농업 R&D 미래비전 설정 및 발전전략 수립 용역』, 농촌진흥청 연구보고서, 2016.
- 권기정·권상호·김미정·이성욱·서효동, 『산림정책의 경제적 효과 분석. 산림청』, 2009.
- 곽현근, 「공적 가치 관리 관점에서 바라본 지방정부의 ‘민주성결핍’ 과 ‘전달의 모순’ 에 관한 탐색적 연구」, 『한국행정연구』, 20(1), 2011, pp.3~35.
- 기획재정부, 「2017년도 공공기관 지정」 보도자료, 2017. 1. 25.
- 김미복·박성재, 『농업구조 변화와 농가 경제, 정책적 시사점』, 한국농촌경제연구원, 2014.
- 김용렬·정은미·최용욱·한태녕, 『농촌산업 통계 동향분석을 통한 6차산업 발전전략 연구』, 나주: 한국농촌경제연구원, 2014.
- 김정호, 『농업과 IT: 정보통신기술이 미래를 선도한다』, 안산: 한국농어촌연구원, 2012.
- 김진모·주대진·황영훈·유영주·김선근, 『미래 농촌지도사업의 역할과 기능 조망』, 농촌진흥청, 2015.
- 농림축산식품부, 「농업농촌 및 식품산업 발전계획(2013년~2017년)」, 농정 패러다임 변화와새로운 농정의 방향, 농림축산식품부, 2013.
- 농림축산식품부, 「농림축산식품 주요 통계」, 농림축산식품부, 2015.
- 농림축산식품부, 「농업경영체 유형별 맞춤형 정책 발표」, 농림축산식품부, 2016.
- 농림축산식품부·한국농어촌공사, 「농촌자원복합산업화지원사업 업무편람」, 농림축산식품부, 2016.
- 농업기술실용화재단, 「2016 국정감사 농해수위 주요업무 현황보고」, 2016.
- 농업기술실용화재단, 「2017년 주요업무 추진계획」, 2017.
- 농업기술실용화재단, 「‘돈버는 농업, 잘사는 농촌’ 구현으로 창조농업 실현: 농업기술실용화재단」, 기관소개자료, 연도미상.
- 농촌진흥청, 「2017년도 농촌진흥청 성과관리 시행계획」, 농촌진흥청, 2017.
- 박석희·이민창·성시경, 『농업 R&D 성과제고를 위한 협업 전략 연구』, 농촌진흥청 연구보고서, 한국행정학회, 2015.
- 박시현, 「농촌 6차산업화를 위한 농촌관광의 발전 방향」, 『KREI 농정포커스』, (66),

- 2013.
- 산림청, 『2016년도 산림과 임업 동향에 관한 연차보고서』, 산림청, 2017.
- 이민창·김상률, 「조직생명주기이론 관점의 시민단체 변화과정 분석:광주 시민생활환경회의를 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 제21권 제1호, 2014. 4. pp.433~458.
- 이종원·이수영·성시경·박석희, 『성과중심의 조직체계 구축을 위한 농촌진흥청 조직진단. 한국행정학회 연구보고서』, 농촌진흥청, 2017.
- 한국농어촌공사, 「2016~2020 중장기 전략경영계획」, 2016.
- 한국농어촌공사 농어촌자원개발원, 「한국농어촌공사 농어촌자원개발원 업무현황」, 2017.
- 한국농수산물유통공사, 「aT 중장기 경영목표(2017~2021)」, 2016.
- 한국농수산물유통공사, 「2017~2021 중장기 경영전략 수립 연계 aT 미래발전과제 발굴 결과」, 내부보고서, 2016.
- 한국농촌경제연구원, 『농업·농촌 2030/2050 비전과 과제』, 2010.
- Adams, C. C., “The Relation of General Ecology to Human Ecology,” *Ecology*, 16, 1935, pp.316~335.
- Aldrich, H., *Organizations and Environments*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1979.
- Angela M. O’ Rand & Maegaret L. Krecker, “Concepts of the Life Cycle: Their History, Meaning, and Uses in the Social Sciences,” *Annual Review of Sociology*, 16, 1990, pp.241~262.
- Astley, W. G., “The Two Ecologies: Population and Community Perspectives on Organizational Evolution,” *Administrative Science Quarterly*, 30, 1985, pp.224~241.
- Balkin, D. B., & E. F. Montemeyer, “Explaining team-based pay: A contingency perspective based on the organizational life cycle, team design, and organizational learning literatures,” *Human Resource Management Review*, 10(3), 2000, pp.249~269.
- Bengtson, V. L., & Rortverson, J. F. (Eds.), *Grandparenthood*, Beverly Hills: Sage, 1985.

-
- Bengtson, V. L., Cutler, N. E., Mangen, D. J., & Marshall, V. W., "Generations, Cohorts, and Relations between Age Groups. In R. H. Binstock, E. Shanas (Eds.)," *Handbook of Aging and the Social Sciences*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1985, pp.303~338.
- Cafferata, G. L., "The Building of Democratic Organizations: An Embryological Metaphor," *Administrative Science Quarterly*, 27, 1982, pp.280~303.
- Campbell, D. T., "Variation and selective retention in Socio-Cultural Evolution," *General Systems*, 14, 1969, pp.69~85.
- Carroll, G. R., "Organizational Ecology," *Annual Review of Sociology*, 10, 1984, pp.71~93.
- Carroll, G. R., & Delacroix, J., "Organizational Mortality in the Newspaper Industries of Argentina and Ireland: An Ecological Approach," *Administrative Science Quarterly*, 27, 1982, pp.169~198.
- Elder, G. H. Jr., "Approaches to Social Change and the Family," *American Journal of Sociology*, 84, 1978, pp.S1-38.
- Faber, B., "The family as a Set of Mutually Contingent Careers," In N. Foote (Ed.) *Consumer Behavior: Models of Household Decision Making*, New York: New York University Press, 1961, pp.276~297.
- Featherman, D. L., "Biography, Society and History: Individual Development as a Population Process," In A. B. Sorensen, F. Weinert, & L. Sherrod. (Eds.) *Human Development and the Life Course: Multidisciplinary Perspectives*, Hillsdale, NJ: Lawrence Erlbaum Associates, 1986, pp.99~149.
- Freeman, J., "Organizational Life Cycles and Natural Selection Processes," In B. M. Staw, & L. L. Cummings (Eds.) *Research in Organizational Behavior*, 4, Greenwich, CT: JAI Press, 1982, pp.1~32.
- Freeman, J., & Hannan, M. T., "Growth and Decline Processes in Organizations," *American Sociological Review*, 48, 1975, pp.692~710.
- Freeman, J., Carroll, G. R., & Hannan, M. T., "The Liability of Newness: Age Dependence in Organizational Death Rates," *American Sociological Review*,

- 40, 1983, pp.215~228.
- Glick, P., "The Family Cycle," *American Sociological Review*, 14, 1947, pp.164~174.
- Grebenik, L. E., C. Hohn., & R. Mackensen, *Later Phase of the Family Cycle: Demographic Aspects*, Oxford: Clarendon, 1989.
- Greiner, L. E., "Evolution and Revolution as Organizations Grow," *Harvard Business Review*, 50, 1972, pp.37~46.
- Hannan, M. T., & Freeman, J., "The Population Ecology of Organization," *American Journal of Sociology*, 82, 1977, pp.929~964.
- Hannan, M. T., & Freeman, J., "The Ecology of Organizational Founding: American Labor Unions, 1836-1985," *American Journal of Sociology*, 92, 1987, pp.910~943.
- Hareven, T. K., "Cycles, Courses, and Cohorts: Reflections on Theoretical and Methodological Approaches to the Historical Study on Family Development," *Journal of Social History*, 23, 1978, pp.97~109.
- Hawley, A. H., *Human Ecology: A Theory of Community Structure*, New York: Free, 1950.
- Hawley, A. H., "Human Ecology: Persistence and Change," *American Behavior Scientist*, 24, 1981, pp.423~444.
- Hill, R., & Mattesich, P., "Family Development Theory and Life Span Development," In P. Baltes, (Ed.), *Life-Span Development and Behavior* (Vol. 2). New York: Academic Press, 1979.
- Hogan, D. P., & Astone, N. M., "The Transition to Adulthood," *Annual Review of Sociology*, 12, 1986, pp.109~130.
- Juster, S. M., & Vinovskis, M. A., "Changing Perspectives on the American Family in the Past," *Annual Review of Sociology*, 13, 1987, pp.193~216.
- Kazanjan, R. K., "Relation of Dominant Problems to Stage of Growth in Technologybased New Ventures," *Academy of Management Journal*, 31, 1988, pp.257~279.
- Kimberly, J. R., "The Life Cycle Analogy and the Study of Organizations:

-
- Introduction,” In J. R. Kimberly & Miles (Eds.) *The Organizational Life Cycle*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1980.
- Knipsheer, C. P. M., “Temporal Embeddedness and Aging within the Multigenerational Family: The Case of Grandparenting,” In J. E. Birren & V. L. Bengtson (Eds.) *Emergent Theories of Aging*, New York: Springer, 1988, pp.426~446.
- Kohn, D., “Theories to Work by: Rejected Theories, Reproduction, and Darwin’s Path to Natural Selection,” *Studies in the History of Biology*, 4, 1980, pp.67~198.
- Langton, J., “The Ecological Theory of Bureaucracy: The Case of Josiah Wedgwood and the British Pottery Industry,” *Administrative Science Quarterly*, 29, 1984, pp.330~354.
- Lester, D., Parnell, J., & Carraher, S., “Organizational Life Cycle: A Five-stage Empirical Scale,” *International Journal of Organizational Analysis*, 11(4), 2003, pp.339~354.
- Mager, C., *Public value and leadership*, Centre for Excellence in Leadership, 2007.
- Miller, D & Frisen, P., “A Longitudinal Study of Corporate Life Cycle,” *Management Science*, 30(10), 1984, pp.1161~1183,
- Moore, M. H., “The ‘Public Value Scorecard’: A Rejoinder and an Alternative to ‘Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations’ by Robert Kaplan,” HCNO Working Paper Series, 2002.
- Moore, M. H., “Creating Public Value: Strategic Management in Government,” Cambridge, MA: Harvard University Press, 1995.
- Moore, M. H., “Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Government Organizations,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 18(1), 2000, pp.183~208.
- Moore, K. & Yeun, S., “Management Accounting Systems and Organizational Configuration: A Life-cycle Perspective,” *Accounting, Organization and Society*, 26, 2001, pp.351~389.

- Murphy, M., "Measuring the Family Life Cycle: Concepts, Data and Methods," In A. Bryman, B. Bytheway, P. Allatt, T. Kielet. (Eds.) *Rethinking the Life Cycle*, London: Macmillan, 1987, pp.30~50.
- Penrose, E. T., "Biological Analogies in the Theory of the Firm," *American Economic Review*, 42, 1952, pp.804~819.
- Quinn, R. E., & Cameron, K., "Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness: Some Preliminary Evidence," *Management Science*, 29, 1983, pp.33~51.
- Rossi, A. S., "Life Span Theories and Women' s Lives," *Signs: Journal of Women in Culture and Society*, 6, 1980, pp.4~32.
- Stinchcombe, A., "Social Structure and Organizations," In J. March. (Ed.) *Handbook of Organizations*, Chicago: Rand McNally, 1965, pp.142~193.
- Stoker, G., "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance," *American Review of Public Administration*, 36(1), 2006, pp.41~57.
- Tuma, N. B., & Hannan, M. T., *Social Dynamics: Models and Methods*, Orlando, Fla: Academic, 1984.
- Tushman, M. L., & Romanelli, E., "Organizational Evolution: A Metamorphosis Model of Convergence and Reorientation," In L. L. Cummings., & B. M. Staw(Eds.) *Research in Organizational Behavior*, Greenwich, Conn: JAI, 1985, pp.171~222.
- Uhlenberg, P., "Death and the Family," *Journal of Family History*, 4, 1980, pp.313~320.
- Weitzel, W., & Jonsson, E., "Decline in Organizations: A Literature Integration and Extension," *Administrative Science Quarterly*, 34, 1989, pp.91~109.
- Whetten, D. A., "Organizational Growth and Decline Processes," *Annual Review of Sociology*, 13, 1987, pp.335~358.

4. 에너지 분야 공공기관 발전방향

배인명(서울여자대학교)

김보은(고려대학교)

에너지 분야 공공기관 발전방향

배인명(서울여자대학교) / 김보은(고려대학교)

I. 서론

1. 연구의 목적과 배경

에너지 분야 공공기관으로는 2016년 기준 총 27개 기관이 있으며 이중 공기업은 17개, 준정부기관은 7개, 기타공공기관은 3개에 이르고 있다. 이러한 에너지 분야 공공기관의 예산은 2016년 현재 174조원, 자산규모는 255.1조원, 부채규모는 170.3조원에 달하고 있다.

이러한 에너지 분야 공공기관들은 주어진 미션을 대체로 잘 수행하고 있다고 판단되나 기능이나 경영 등의 측면에서 여러 문제점들이 지적되고 있다. 특히 2016년 기획재정부가 지적하고 있는 문제점들을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 기관 간에 발전 해외진출, 전기 안전점검, 댐 관리 등의 업무들이 중복되어 비효율이 발생하고 있다. 둘째, 전력, 가스, 발전 정비 등의 분야에서 독과점이 지속되고 있다. 셋째, 에너지 가격의 하락과 채산성 악화 등으로 인해 재무구조가 악화되고 있다.

이러한 문제점을 해결하고자 기획재정부에서는 2016년 6월 에너지 분야의 20개 기능조정 대상사업을 선정하여 발표하였다. 하지만 새 정부가 들어서면서 에너지 정책에 대한 변화의 기미가 보이고 있으며, 또한 기존 대상사업에 대한 정확한 정부의 입장이 표명되지 않아 이러한 사업들의 상당수는 답보상태에 있는 상황이다.

본 연구의 목적은 특히 기능조정 및 경영개선 측면에서 에너지 분야의 공공기관에 대하여 그동안 제기되어 왔던 지적사항들을 종합하여 문제점들을 정리하고 이를 해결하기 위한 방안을 제시하는 것이다. 좀 더 구체적으로 보면 본 연구의 목적은 첫째, 에너지 분야 공공기관의 현황을 파악하고, 둘째, 기능 및 경영 측면에서의 문제점을 도출한 후, 마지막으로 도출된 문제점을 해결하기 위한 방안을 개발하는 것이다. 특히 2016년 기획

재정부가 선정하여 추진하고 있는 사업들에 대하여 공공기관을 비롯한 다양한 의견들을 수렴하여 재검토하고 그 실현 가능성이나 앞으로의 개선사항 등을 중점적으로 살펴보기로 한다.

2. 연구의 내용 및 방법

본 연구의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 내용을 주로 검토하기로 한다. 첫째, 에너지 분야 공공기관의 현황을 기능과 예산, 경영성과 등의 측면에서 파악한다. 둘째, 기능조정안의 개발을 위하여 에너지 분야의 비전 및 공공기관 역할에 대한 종합적인 틀을 개발하고 이를 토대로 현황을 분석한다. 셋째, 경영개선안의 개발을 위하여 재정, 경영 현황 및 추이 등을 분석하고 미래지향적으로 어떠한 개선이 이루어져야 할 것인지를 논의한다.

본 연구에서는 다음과 같은 연구방법을 활용하기로 한다. 첫째, 본 연구주제와 관련된 분야의 문헌을 검토한다. 둘째, 문제점 및 개혁안 도출 등을 위하여 관련 공무원, 공공기관 및 전문가 등에 대한 설문조사를 실시한다.

II. 에너지 분야 공공기관 현황

에너지 분야 공공기관 현황 설명 대상은 2016년 6월 기능점검 총괄보고서 상 제시된 27개 기관을 기준으로 하고자 하며, 유형분류는 2017년 지정을 기준으로 배치하고자 한다. 이때 기초전력 연구원의 경우 공공기관 기능조정 방안으로 한전전력연구원과 통합됨에 따라 해산되었으므로 본 연구에서는 총 2광역 공공기관을 대상으로 하고자 한다.

〈표 II -1〉 2016년 에너지 분야 공공기관 현황

분 류	기관명
공기업(17개)	한국가스공사, 한국광물자원공사, 발전 5개 회사, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 한국전력기술, 한전 KDN, 한전 KPS, 한국가스기술 공사, 한국수력공사
준정부기관(7개)	한국에너지공단, 한국광해관리공단, 한국석유관리원, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국원자력환경공단
기타공공기관(3개)	한국원자력연료(주), 한국원자력문화재단, 스마트그리드사업단

자료: 기획재정부(2016)

1. 시장형 공기업

가. 한국가스공사

한국가스공사는 1983년에 설립되었으며, 그 기능은 다음과 같다. 첫째, 도시가스의 제조, 공급과 부산물의 정제, 판매, 둘째, 천연가스의 인수기지 및 공급망 건설·운영, 셋째, 천연가스 및 액화석유가스의 개발, 소송 및 수출입, 넷째, 천연가스 부산물을 이용한 신재생에너지, 청정 합성 연료 및 기후친화 사업의 수행, 다섯째, 석유자원의 탐사, 개발 사업과 관련된 사업 및 제1~7호 관련 해외사업 등을 운영하고 있다.

경영측면에서 한국가스공사는 부채규모, 부채비율에서 재무 위험도가 높은 18개 공공기관¹⁾ 중 한 개 기관으로 부채비율은 321.45%로 부채중점관리기관²⁾으로 분류되고 있

1) 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국수력원자력, 한국중부발전, 예금보험공사, 한국장학재단, 한국철도시설공단

2) 이와 같은 한국가스공사는 부채과다 및 방만경영중점관리 대상으로 경영평가를 받게 되며, 공기업·

다. 2015년 기준 매출액은 26조 527억원이며, 영업이익은 1조 70억원, 당기순이익은 3,191억원이며, 자산은 42조 3,853억원이다. 한국가스공사의 경우 최근 3년 간 전년대비 평균 매출액의 큰 감소가 있었는데, 이에 대해 유가하락으로 호주-이라크 사업 실적을 손상처리 했기 때문이라고 의견을 제시하기도 했다.³⁾

나. 한국광물자원공사

1967년 설립된 한국광물자원공사의 기능은 다음과 같다. 첫째, 국내외 광물자원 확보를 위한 탐사 및 개발, 둘째, 국내외 광물자원 확보를 위한 기술 및 자금지원, 셋째, 광물자원의 안정적인 공급기반구축을 위한 광산물비축, 넷째, 광물시험분석과 부가가치 향상 기술 개발 및 보급, 다섯째, 국내외 광물자원 관련 사업을 하는 법인 투자 등이 있다.

한국광물자원공사 역시 부채중점관리 기관으로 2015년 기준 부채비율 6,905.01%로 타 공공기관의 부채비율보다 상당히 높다고 할 수 있다. 2015년 기준 매출액 2,979억원, 영업이익 -1조 1,572억원, 당기순이익 -2조 635억원이며, 자산은 4조 6,874억원으로 나타났다. 2015년 기준 영업이익이 계속 적자(-)를 기록하고 있으며, 당기순이익 역시 적자(-)로 나타났다.

다. 한국남동발전

한국남동발전은 2001년 「전력산업구조개편촉진에 관한 법률」에 의해 한국전력공사가 5개 발전회사로 분리되며 설립되었다. 이와 같은 한국남동발전의 주요기능은 다음과 같다. 첫째, 전력자원의 개발, 둘째, 발전 및 이와 관련되는 사업, 셋째, 앞에 논의된 사업과 관련된 연구, 기술개발, 감리 및 건설사업관리, 넷째, 앞에 제시된 사업과 관련되는 해외사업, 다섯째, 앞서 논의된 관련 사업에 대한 투자 또는 출연, 부대사업 등을 수행하고 있다.

한국남동발전의 2015년 매출액은 4조 9,714억원, 영업이익 9,332억원, 당기순이익 5,832억원, 자산 9조 3,878억원으로 나타났으며, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 상

준정부기관 경영실적의 해당 평가지표에 대한 가중치의 평가결과를 20점 만점으로 환산하여 평가결과가 도출된다.

3) 『에너지경제』, “이승훈-박기동-이석순 사장 나 떨고있니?”, 2017.3.13., <http://www.ekn.kr/news/article.html?no=273702>.

승하고 있는 추세다. 남동발전 역시 부채중점관리기관이나 부채비율의 경우 2013년 127.74%에서 2015년 110.66%로 최근 3년간 소폭 하락하고 있다. 2017년 현재 에너지 공공기관 상장 대상기관으로 지정되어 5월에 한국거래소를 통해 상장신청을 할 계획이다.

라. 한국남부발전

한국남부발전은 2001년 한국전력공사가 분리된 5개의 발전사 중 하나로 그 기능은 앞서 제시된 남동발전과 같다.

한국남부발전공사 역시 부채중점관리 기관으로 2015년 기준 부채비율이 149.57%로 제시되었다. 2015년 기준 매출액 4조 3,326억원, 영업이익 3,703억원, 당기순이익 2,214억원이며, 자산은 9조 2,604억원으로 나타났다. 2015년을 기준으로 3년간 수익률이 지속적으로 감소하고 있다.

마. 한국동서발전

한국동서발전은 시장형 공기업으로 2001년 한국전력공사가 분리된 5개의 발전사 중 하나이다. 한국동서발전은 여타 발전사와 같은 기능을 수행하고 있다.

한국동서발전 역시 부채중점관리 기관으로 2015년 기준 부채비율이 121.82%로 제시되었으며, 2013년 118.40%에서 2014년 136.12%로 상승하였다가 소폭 하락한 경향을 보이고 있다. 2015년을 기준으로 매출액 4조 1,140억원, 영업이익 6,198억원, 당기순이익 4,489억원이며, 자산은 8조 8,805억원으로 나타났다. 현재 한국동서발전은 남동발전과 함께 2017년 우선상장기관으로 지정되어 있다.

바. 한국서부발전

한국서부발전은 시장형 공기업으로 2001년 한국전력공사가 분리된 5개의 발전사 중 하나이다. 한국서부발전은 여타 발전사와 같은 기능을 수행하고 있다.

한국서부발전도 부채중점관리기관으로 2015년 기준 부채비율이 164.14%로, 2013년부터 꾸준히 상승하고 있다. 2015년을 기준으로 매출액 4조 2,246억원, 영업이익 4,889억원, 당기순이익 3,003억원이며, 자산은 9조 2,078억원으로 나타났다.

사. 한국석유공사

한국석유공사는 1979년 「한국석유공사법」에 의해 설립되었으며, 주요기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 석유자원의 탐사 및 개발, 둘째, 원유와 석유제품의 수출입, 비축, 수송, 대여 및 판매, 석유비축시설의 건설, 관리, 운영 및 대여, 넷째, 석유의 유통구조 개선 등이 있다.

한국석유공사의 2015년 기준 부채비율은 453.08%로 2014년 결산 기준 221.27%에 비해 2배 가량 증가했다. 한국석유공사 역시 부채중점관리 기관으로 최근 3년 동안 지속적으로 부채비율이 상승하고 있다. 2015년을 기준으로 매출액은 3조 4,331억원이며, 영업이익은 -4,451억원, 당기순이익은 -4조 5,002억으로 적자 상태라고 할 수 있으며, 최근 3년 동안 매출액 역시 지속적으로 하락하고 있는 실정이다.

아. 한국수력원자력

한국수력원자력은 「상법」 제530조의12에 의해 정부의 ‘전력산업 구조개편 계획’에 의거하여 한국전력공사로부터 물적 분할된 기관으로, 2001년 「전력산업구조개편 촉진에 관한 법률」에 의해 설립되었다. 한국수력원자력의 주요기능 및 역할은 첫째, 전력자원의 개발, 둘째, 발전 및 이와 관련되는 사업, 셋째, 전력자원과 발전관련 사업에 대한 연구 및 개발, 넷째, 전력자원과 발전관련 사업 등이 외국에서 시행되는 사업 등을 수행하고 있다.

한국수력원자력공사의 2015년 기준 부채비율은 116.91%로, 2014년 결산 기준 126.72%에 비해 다소 감소하였다. 한국수력원자력공사 역시 부채중점관리 기관이나 최근 3년 동안 지속적으로 부채비율이 소폭으로 하락하고 있다. 2015년을 기준으로 매출액은 10조 7,470억원, 영업이익은 3조 7,917억원, 당기순이익은 2조 4,571억원이며, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 상승하고 있다.

자. 한국전력공사

한국전력공사는 「한국전력공사법」에 의해 1961년 설립되었다. 지금의 한국전력은 2001년 발전부문 5개의 자회사를 분리한 형태로 한국전력공사는 설립목적에 따라 전력자원의 개발, 발전, 송전, 변전, 배전 및 이와 관련되는 영업, 연구 및 기술 개발, 해외사

업, 투자 또는 출연, 보유부동산 활용사업을 수행하고 있다.

한국전력공사 2015년 기준 부채비율은 157.95%로 2014년 결산 기준 198.60%에 비해 다소 감소하였다. 한국전력공사 역시 부채중점관리 기관이나 최근 2년 동안 지속적으로 부채비율이 소폭으로 하락하고 있다. 2015년을 기준으로 매출액은 58조 9,577억원이며, 영업이익은 11조 3,467억원, 당기순이익은 13조 4,163억원이며, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 상승하고 있다.

차. 한국중부발전

한국중부발전은 시장형 공기업으로 2001년 한국전력공사가 분리된 5개의 발전사 중 하나이다. 한국중부발전은 여타 발전사와 같은 기능을 수행하고 있다.

한국중부발전의 2015년 기준 부채비율은 148.68%로 2014년 결산기준 138.48%에 비해 다소 증가하였다. 한국중부발전 역시 부채중점관리 기관이며, 최근 3년 동안 지속적으로 부채비율이 소폭으로 상승하고 있다. 2015년 기준 매출액은 4조 351억원이며, 영업이익은 3,232억원, 당기순이익은 2,433억원이며, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 하락하고 있다.

타. 한국지역난방공사

한국지역난방공사는 1985년 「집단에너지사업법」 제29조에 의해 설립되었으며, 기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 집단에너지의 생산, 수송, 분배 기타 이와 관련되는 사업, 둘째, 공급시설의 설치 및 운용, 셋째, 「신에너지 및 재생에너지 개발, 이용 보급 촉진법」 제2조 제1호에 따른 신재생에너지 사업, 넷째, 기제시된 사업과 관련된 부분의 연구 및 기술개발, 투자 또는 출연 및 딸린 사업 등을 수행하고 있다.

한국지역난방공사의 2015년 기준 부채비율은 181.35%로 2014년 결산 기준 190.34%에 비해 다소 하락하였다. 한국지역난방공사는 방만 경영 지속관리 기관으로, 최근 3년 동안 지속적으로 부채비율이 소폭하락하고 있다. 2015년 기준 매출액은 2조 19억원이며, 영업이익은 2,099억원, 당기순이익은 1,158억원이며, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 하락하고 있다.

2. 준시장형 공기업

가. 대한석탄공사

대한석탄공사는 1980년 「대한석탄공사법」에 의거하여 설립된 준시장형 공기업이다. 이와 같은 대한석탄공사의 기능은 첫째, 석탄광 개발, 생산 및 수급조절, 둘째, 석탄광산 및 석탄가공에 관한 기술적 연구개발 및 보급, 셋째, 석탄 및 그 부산물과 석탄가공제품의 매입, 판매 및 수출입, 넷째, 석탄 비축사업 등 정부로부터 위탁받은 사업 수행이 있다.

대한석탄공사의 부채비율은 자본잠식 상태로 상정하지 않고 있으나, 타 에너지 공기업과 마찬가지로 부채 중점관리 기관으로 지정되어 관리되고 있다. 2015년 기준 매출액은 1,746억원이며, 영업이익 -330억원, 당기순이익 -626억원으로 적자를 면치 못하고 있다. 특히 최근 3년 동안 매출은 줄어듦과 영업이익 역시 적자가 심화되고 있다.

나. 한국전력기술

한국전력기술주식회사는 「상법」 제317조에 의해 주식회사의 형태를 띠고 있으며, 산업통상자원부 산하의 기타공공기관에서 2017년 준시장형 공기업으로 유형 변화가 있었다. 한국전력기술주식회사의 역할과 기능은 다음과 같다. 첫째, 신규 발전소 건설을 위한 설계, 구매, 시공관련 업무(원자력, 화력), 둘째, 발전소의 성능개선 및 수명연장 사업, 셋째, 탈황, 탈질설비 설계 및 설치를 통한 환경관련 사업을 수행하며, 넷째, 해상 및 육상, 풍력, 조력발전을 통해 신재생에너지 관련 사업 등을 수행하고 있다.

한국전력기술(주)의 2015년 기준 부채비율은 105.18%로 2014년 91%대에 비해 높아진 것으로 나타났다. 2015년 기준 매출액은 6,576억원이며, 영업이익은 346억원, 당기순이익은 310억원, 자산은 8,551억원이다. 매출액은 2014년 8,419억원이었던 데 비해 다소 많이 떨어졌다고 할 수 있다.

다. 한전 KDN

한전 KDN은 1992년 「상법」 제317조에 의해 설립되었다. 한전 KDN의 주요 기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 전력사업과 관련된 시스템 통합(SI) 및 시스템 운영(SM) 사업, 둘째, 지능형 전력망(Smart-Grid) 관련사업, 셋째, 정보통신·전기·소방시설 공사 및 관련 감리·컨설팅, 넷째, 정보통신서비스, 방송 및 기타 정보기술(IT)을 활용한 사업,

다섯째, 신재생에너지 관련 사업 등을 수행한다.

한전 KDN의 2015년 부채비율은 56.79%로 2013년 48.38%, 2014년 53%로 연도별로 점차 상승하였다. 2015년도 매출액은 4,516억원이나 2014년 4,589억원보다는 다소 하락한 것으로 보인다. 2015년 기준 영업이익은 388억원, 당기순이익은 335억원이며, 자산은 4,397억원이다.

라. 한전 KPS

한전 KPS는 1984년 「상법」 제317조에 의해 한전의 전액출자를 통해 설립되었다. 한전 KPS는 2007년 유가증권시장에 상장되었으며, 주요 기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 발전설비 및 관련 시설물에 대한 정비공사, 둘째, 송·변전 설비에 대한 순시 및 정비공사, 셋째, 가스터빈 부품 수리 및 원자로 안정성 평가 검사, 넷째, 태양에너지 등 신재생에너지 관련 사업, 다섯째, 한전 이외 국내, 해외 발전 및 산업설비 운전 및 정비를 수행하며, 산업통상자원부 등 외부기관의 연구과제 용역을 수행한다.

경영측면에서 한전 KPS의 2015년 부채비율은 31.45%로, 2013년 35.21%, 2014년 32.60%에서 점차 감소하는 추세이다. 2015년도 매출액은 1조 1,797억원이며, 2014년 1조 855억원보다 다소 증가하였다. 2015년 기준 영업이익은 1,751억원, 당기순이익은 1,699억원이며, 자산은 1조 335억원이다.

마. (주)한국가스기술공사

한국가스기술공사는 다른 에너지기능을 가진 기타공공기관이 「상법」의 준용을 받는 것과 달리 「한국가스공사법」 제12조 및 동법 시행령 제13조에 의해 설립되었다. 이와 같은 한국가스기술공사의 기능은 첫째, 가스설비 등 플랜트 유지보수, 개보수 공사업, 둘째, 천연가스 주배관망 안전점검 및 유지관리, 셋째, 플랜트사업에 관련된 엔지니어링 용역사업, 건설기술용역사업 등이라 할 수 있다.

한국가스기술공사의 2015년 부채비율은 31.55%로 2014년 29.31%에서 다소 상승하였으며, 자산은 137억원이다. 2015년 기준 매출액은 1,877억원이며, 영업이익은 111억원, 당기순이익은 95억원이며, 2014년 기준 매출액(1,910억원)과 영업이익(160억원), 당기순이익(146억원) 모두가 다소 하락하였다.

바. 한국수자원공사

한국수자원공사는 1967년 「한국수자원공사법」에 의해 설립되었으며, 이와 같은 수자원공사의 기능은 다음과 같다. 첫째, 수자원의 종합적인 이용, 개발을 위한 시설의 건설 및 운영관리, 둘째, 광역상수도 시설의 건설, 관리, 셋째, 산업단지 및 특수지역 개발, 넷째, 지방상, 하수도 수탁 운영, 다섯째, 지방자치단체 상수도 및 수자원분야 기술지원 교육, 여섯째, 신재생에너지 설비의 설치 및 운영관리, 일곱째, 해외 투자사업 시행 및 운영관리이다.

한국수자원공사의 2015년 기준 부채비율은 211.44%로 201년 120.62%에서 2014년 112.39%로 다소 하락하였으나, 1년 새 부채비율이 거의 2배로 상승하였으며, 역시 부채중점관리기관으로 관리되고 있다. 2015년 매출액은 2015년 기준 매출액은 3조 7,773억원이며, 영업이익은 3,496억원, 당기순이익 -5조 7,956억원이나, 최근 3년 동안 매출액은 지속적으로 상승하고 있다.

3. 준정부기관

가. 한국에너지공단

한국에너지공단은 1980년 「에너지이용합리화법」 제45조에 의해 설립되었으며, 그 기능은 다음과 같다. 첫째, 에너지관리 진단 및 기술지도, 둘째, 에너지사용기자재의 효율 향상 및 안전관리, 셋째, 에너지 절약 시설투자 촉진을 위한 자금지원, 넷째, 에너지 수요관리 및 분산전원 활성화 지원, 다섯째, 에너지관리 조사, 연구, 홍보 및 교육, 여섯째, 신재생에너지 보급 및 녹색산업 육성, 일곱째, 기후변화 대응기반 구축 및 산업계 온실가스 감축활동 지원 등이 있다.

한국에너지공단의 2015년 기준 부채비율은 75.46%로 일 년 새 부채비율이 거의 2배로 급상승했다(2014년 44.27%). 한국에너지공단의 2015년 매출액은 7,100억원이며, 영업이익과 당기순이익은 각각 -96억원, -49억원으로 적자로 나타났다.

나. 한국광해관리공단

한국광해관리공단은 2006년 「광산피해의 방지 및 복구에 관한 법률」 제31조에 의거

하여 설립되었으며, 주요기능은 다음과 같다. 첫째, 광해방지계획의 수립 및 광해방지대책의 강구, 둘째, 광해의 방지, 훼손지 복구사업 및 해외광해방지사업, 셋째, 석탄·연탄 산업 지원사업 수행, 넷째, 폐광지역 진흥 및 지역경제 활성화를 위한 투자사업, 다섯째, 광업(광해, 자원)분야 국가기술자격의 검정이 있다.

한국광해관리공단의 2015년 기준 부채비율은 24.01%로, 2013년 21.94%에서 2014년 21.95%로 매년 다소 상승하였다. 한국광해관리공단의 2015년 매출액은 3,768억원이며, 영업이익은 -362억원, 당기순이익은 857억원으로 나타났다. 매출액 역시 최근 3년 동안 다소 상승하고 있다.

다. 한국석유관리원

한국석유관리원은 1983년 「석유 및 석유대체연료 사업법」 제25조의2에 의거하여 설립되었으며, 기능은 다음과 같다. 첫째, 석유 및 석유대체연료의 품질검사, 시험분석 및 감정, 둘째, 석유 및 석유대체연료의 공정한 유통질서 확립을 위한 감시·점검·지도 및 홍보, 셋째, 「액화석유가스의 안전관리 및 사업법」 제26조에 따른 액화석유가스의 품질 검사 등 다른 법령에서 위탁하는 업무, 넷째, 「대기환경보존법」 제50조에 따른 배출가스 검사 및 같은 법 제74조에 따른 자동차 연료 또는 첨가제 검사, 다섯째, 「에너지이용합리화법」 제17조에 따른 자동차에너지소비효율 시험, 여섯째, 석유 및 석유대체연료의 성능평가, 일곱째, 석유 및 석유대체연료의 품질향상을 위한 연구개발, 여덟째, 기술정보의 수집·제공 및 국제기술 협력, 아홉째, 품질기준의 제정·개정을 위한 조사·연구 등을 실시한다.

2015년 기준 한국석유관리원의 부채비율은 8.87%로 2013년 16.99%에서 1/2가량 감소한 것으로 나타났다. 한국석유관리원의 2015년 매출액은 374억원이며, 영업이익은 33억원, 당기순이익은 27억원이며, 자산은 624억원으로 산정되었다. 2013년 대비 매출액이나 당기순이익이 모두 줄어든 추세를 보이고 있다.

라. 한국가스안전공사

한국가스안전공사는 「고압가스안전관리법」 제28조에 의해 설립되었으며, 부설기관으로 가스안전연구원과 교육원이 있다. 한국가스안전공사는 다음과 같은 기능 및 역할을

수행하고 있다. 첫째, 검사, 시공감리, 점검, 교육 등 행정관청이 위탁하는 업무, 둘째, 가스안전 전문교육 및 홍보사업, 셋째, 기술 및 기기의 개발 보급사업, 넷째, 조사 연구 및 정보의 수집사업, 다섯째, 안전진단용역 인증사업, 여섯째, 검사기관의 검사업무 지도 확인, 일곱째, 평생교육사업, 여덟째, 온실가스·에너지 목표관리제와 관련된 검증업무 및 해외사업 등을 수행하고 있다.

2015년 기준 한국가스안전공사의 부채비율은 99.84%로, 2013년 89.44%에서 2014년 89.24%보다 높은 수준인 것으로 나타났다. 이와 같은 한국가스안전공사의 2015년 매출액은 1,711억원으로 매년 증가하고 있으며, 영업이익은 69억원, 당기순이익은 77억원, 자산은 2,193억원으로 산정되었다.

마. 한국전기안전공사

한국전기안전공사는 「전기사업법」 제74조에 의해 설립되었으며, 주요 기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 전기안전에 관한 조사, 연구, 둘째, 전기안전에 관한 기술개발 및 보급, 셋째, 전기안전에 관한 전문 교육 및 정보의 제공 및 홍보, 넷째, 전기안전에 관한 국제기술협력, 다섯째, 자가용전기설비의 공사계획신고수리업무 등이 있다. 여섯째 전기설비에 대한 검사, 점검 및 기술지원, 일곱째, 전기사고의 원인, 경위 등의 조사가 있으며, 여덟째, 전기안전을 위해 주무부장관 또는 시·도지사가 위탁하는 사업 및 전기설비에 대한 설계 감리 및 안전진단, 인증 등을 수행한다.

2015년 기준 한국전기안전공사의 부채비율은 215.23%로, 2013년 313.93%에서 2014년 228.43%보다 낮은 수준으로 매년 감소한 것으로 나타났다. 이와 같은 한국전기안전공사의 2015년 매출액은 2,823억원으로 매년 증가하고 있으며, 영업이익은 161억원, 당기순이익은 114억원, 자산은 2,595억원으로 산정되었다.

바. 한국전력거래소

한국전력거래소는 「전기사업법」 제35조에 근거하여 2001년 설립되었으며, 그 기능 및 역할은 다음과 같이 논의되고 있다. 첫째, 장단기 전력계통 운영대책의 수립 및 운영, 둘째, 전력설비 고장대비 사전운영 대책수립, 셋째, 실시간 급전운영 및 고장 시 신속복구, 넷째, 전기품질 유지, 다섯째, 입찰, 가격결정, 계량, 정산, 결제 등의 전력거래 운영

및 규정관리, 이행감사제재 등을 수행한다.

2015년 기준 한국전력거래소 부채비율은 12.39%로, 2013년 11.56%에서 2014년 10.76%로 떨어졌다가 다소 상승한 것으로 나타났다. 한국전력거래소의 2015년 매출액은 874억원으로 2013년 842억원에서 다소 증가하였으며, 영업이익은 108억원, 당기순이익 역시 100억원대로 나타났다. 또한 자산은 235억원으로 산정되었다.

사. 한국원자력환경공단

한국원자력환경공단은 「방사성폐기물관리법」 제18조에 근거하여 2009년 설립되었으며 기능 및 역할은 다음과 같이 논의되고 있다. 첫째, 방사성폐기물의 운반, 저장, 처리 및 처분, 둘째, 방사성폐기물 관리시설의 부지선정, 건설, 운영 및 폐쇄 후 관리, 셋째, 방사성폐기물 관리를 위한 자료의 수집, 조사, 분석, 관리, 넷째, 방사성폐기물 관리에 대한 홍보, 다섯째 방사성폐기물 관리를 위한 연구개발 및 국제 협력 등을 수행하고 있다.

2015년 기준 원자력환경공단 부채비율은 2014년 90,111%, 2015년 92,908%로 약 2,796%p정도 상승했다. 2015년 매출액은 약 1조 30억원이며, 영업이익은 약 2억원, 당기순이익은 14억원 대로 나타났다. 또한 자산은 약 15조원이다.

3. 기타공공기관

가. 한전원자력연료(주)

한전원자력연료는 1982년 「상법」 제317조에 의해 설립되었으며, 설립 당시에는 한국핵연료주식회사의 명칭을 사용하였다. 한전원자력연료의 주요기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 원자력연료의 설계·제조·가공, 둘째, 비연료 노심구성품의 설계·제조, 셋째, 원자력연료 엔지니어링 서비스, 넷째, 원자력연료 자원개발, 다섯째, 방사성 오염물질 제어·감용 등 처리, 여섯째, 증기발생기 전열관 설계·제조 등이라 할 수 있다.

한전원자력연료(주)의 부채비율은 2013년 76.73%, 2014년 83.07%에서, 2015년 97.06%로 점차 증가하고 있다. 2015년 기준 매출액은 2,535억원으로 최근 3년간 증가 추세에 있다. 손익계산서에 따른 영업이익은 396억원, 당기순이익은 351억원, 자산은 6,666억원이다.

나. 한국원자력문화재단

한국원자력문화재단은 「민법」 제32조에 의해 설립되었으며, 주요기능 및 역할은 다음과 같다. 첫째, 효과적인 매체를 활용한 객관적인 정보 제공, 둘째, 각계각층을 대상으로 한 교육 및 문화사업, 셋째, 체험형 원자력 및 에너지 전시홍보 및 관련 교육이 협력, 넷째, 원자력의 사회적, 심리적 영향 등에 관한 학문적 조사연구, 다섯째, 원자력 국민수용성 증진에 대한 국제 유관기관과 정보교류 및 수출지원, 여섯째, 정부 또는 원자력 관련기관으로부터 위탁받은 사업 등을 수행한다.

한국원자력문화재단의 2015년 부채비율은 69.09%로 2014년 96.43% 비해 20%가량 하락한 것으로 나타났다. 2015년 매출액은 58억원이며, 2013년 108억원이었던 데 비해 1/2 정도 하락한 경향을 보이고 있다. 2015년 영업이익과 당기순이익은 33억원으로 나타났다. 지난 2개년도(2013년, 2014년)에 적자(-)를 기록한 것과 달리 흑자(+)로 전환되었다.

다. 스마트그리드사업단

한국스마트그리드사업단은 「민법」 제32조에 근거하여 설립되었으며, 한국스마트그리드사업단의 역할과 기능은 다음과 같다. 첫째, 스마트그리드산업의 진흥 정책 및 제도의 조사·연구, 둘째, 스마트그리드산업의 진흥을 위한 정책의 수립 및 개발 지원, 셋째, 스마트그리드 기본계획 및 시행계획의 수립·시행 지원, 넷째, 스마트그리드 실증사업 추진 및 시범도시 구축, 다섯째, 스마트그리드 기술, 기기 및 제품의 보급·확산에 관한 사업, 여섯째, 스마트그리드 연구개발 및 교육활동을 수행한다.

이와 같은 한국스마트그리드사업단의 2015년 자산은 약 170억원 정도이며, 부채비율은 2014년 2,071.82% 2015년 2,221.01%로 약 149.19%p정도 상승하였다. 영업이익과 당기순이익 모두 적자(-)로 나타났다.

Ⅲ. 에너지 공기업 기능조정 방향: 2016년 기획재정부안을 중심으로

1. 기본방향

2015년 5월 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제14조 제1항에 의거하여 SOC, 농림·수산, 문화·예술분야의 기능조정에 이어 2016년 6월 에너지·환경·교육 분야의 기능조정(안)이 마련되었다.

〈표 Ⅲ-1〉 공공기관의 운영에 관한 법률 제14조 1항

제14조(공공기관에 대한 기능조정 등) ① 기재부장관은 주무기관의 장과 협의 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 **공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검**하고 기관 통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다.

정부가 발표한 기본 방향은 ‘불필요한 기능은 덜어내고 꼭 필요한 기능은 보완하여 공공서비스의 질을 제고’하는 것으로 논의되었으며, 세부적으로는 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 기관 통폐합 및 비교 우위기관으로 일원화를 통한 유사, 중복기능을 조정, 둘째, 설립목적 외 비핵심 업무의 축소, 셋째, 공공부분의 독과점 수행분야에 대한 민간 개방 확대, 넷째, 민간경합의 축소, 다섯째, 경영효율화 측면에서 재무구조 개선, 투명성 제고 및 부실기관을 정리하고자 하였다.

이후 2016년 12월 기획재정부는 에너지, 환경, 교육 분야 공공기관의 일환으로 ‘에너지 공공기관 상장 세부추진계획’을 마련하였다. 시장의 자율적 감시, 감독 강화 및 재무구조 개선을 목적으로 남동발전, 남부발전, 동서발전, 서부발전, 중부발전 등 발전 5사와 한국수력원자력, 한전 KDN, 한국가스기술공사를 상장대상기관으로 지정하였다. 이때 상장순서의 경우 발전 5사를 우선상장 대상 그룹으로 지정하였으며, 한전 KDN, 한국가스기술공사는 20년까지 상장을 추진할 계획을 제시하였다. 특히 남동, 동서발전⁴⁾ 중 1개사를 2017년 상반기에 상장할 것이라는 계획을 세웠다.

4) 2015년 말 기준 자기자본(남동 약 4.5조원, 동서 약 4조원), 3년 평균 당기순이익(남동 약 4천억원, 동서 약 2천억원), 수익성(ROE: 남동 14.0%, 동서 11.9%), 영업현금흐름(남동 약 1조 2천억원, 동서 약 8천억원) 등에서 우수(기획재정부 보도자료, 2016.12)

이때 상장방식은 지분의 최대 30%를 상장하는 혼합소유제 방식으로 정부 등 공공지분을 최소 51%로 유지하고, 구주매출과 신주발행 비율을 각각 50%로 하여 주주와 상장 대상 기관 모두에게 공평하게 자금이 유입될 수 있도록 하였다.

2. 기능점검 대상사업

2016년 정부가 발표한 공공기관 기능조정 방안 중 에너지 분야 기능점검의 대상사업은 총 20개로 구성되고 있으며 그 기관 및 내용 등은 다음과 같다.

〈표 III-2〉 에너지 분야 공공기관 기능점검 대상사업

분야	문제	기능조정 방안
1. 기초전력 연구원 폐지, 기능이관	전력분야 연구 및 지원을 수행하는 한전과의 별도의 공공기관으로 운영할 필요성 결여	기초전력연구원을 폐지하고 한전 전력연구원으로 통합.
2. 해외 발전사업 기능조정	국내 공기업간 중복진출, 과당경쟁 등으로 사업 수주 가능성 및 수익성 저하 우려	한전, 발전 5사를 중심으로 해외 발전사업 진출 기관별 특화 및 협의체 구성 등 협력 강화
3. 일반용 전기 사용 전 점검 일원화	사용 전 점검 업무 이원화로 인해 기관별 상이한 점검품질, 이력관리 등 비효율이 발생	일반용 전기 사용 전 점검 업무를 전기안전공사로 일원화
4. 댐 관리체계 개선	한수원은 발전용 댐, 수공은 다목적 댐을 운영 동일 수계 내 이원화적 관리가 이루어짐.	한수원의 발전용 댐 관리를 수공으로 위탁하여 일괄 운영
5. 석탄공사 구조조정	석탄산업 규모의 지속적 축소로 인해 석탄공사 자본잠식 및 영업적자 누적	석탄공사의 연차별 감산계획을 수립 및 시행하고 정원을 단계적으로 감축
6. 해외자원개발 기능조정	석유, 광물, 가스 3사의 해외자원개발 기능의 비효율	- 석유, 가스의 경우 핵심자산 위주로 공기업 자산을 구조조정 - 광물의 경우 해외자원개발 기능을 단계적으로 축소, 광물비축, 산업지원은 중기적으로 유관기관과 통합을 검토
7. 한전 발전원료 해외개발기능 폐지	발전원료 확보는 발전기능을 담당하는 발전사의 직접 수행이 타당.	한전의 발전원료 해외개발 기능을 폐지하고 한전 보유의 해외자산을 순차적으로 매각 - 유연탄 광구는 발전 5사에 매각 - 우라늄 광구는 한수원에 매각
8. 전기안전공사의 전기용품	전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증사업은 민간 및 공공부문에 동일 업	전기안전공사의 전기용품 시험, 인증기능 폐지

분야	문제	기능조정 방안
시험 및 인증 기능 폐지	무 수행기관이 존재.	
9. 한전 KDN 전산주 관리 업무 철수	전산주 관리 업무는 한전 KDN의 핵심기술과 관련이 없음	한전 KDN의 전산주 관리를 민간에 이관
10. 에트회계 사무, 용자 업무 이관	국가회계인 에트회계의 회계사무를 시장형 공기업이 수행(석유공사/ 용자업무의 경우 석유, 광물, 에너지공단, 광해관리 공단)	에트회계 회계사무, 용자업무를 준정부기관인 에너지 공단으로 이관
11. 전력시장 판매 민간 개발	전력시장 한전 독점	전력소매부분의 규제 완화 및 단계적 민간개방을 통해 경쟁체제 도입 및 다양한 사업모델 창출
12. 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입	가스공사가 가스 수요의 94%를 독점적으로 수입, 공급함.	민간직수입 활성화를 통해 시장 경쟁 구조 조성 및 2025년부터 가스도입, 도매시장의 단계적 민간개방
13. 한전 KPS 화력발전 정비 민간 개방 확대	한전 KPS가 화력발전 정비사업 시장 과점중	한전 KPS의 신규 발전기 정비 독점 폐지, 화력 발전 정비시장 민간개방 확대
14. 원전 상설 설계 기능 민간개방 확대	원전설계는 한전기술이 한수원으로부터 호기별로 일괄 수주 후, 이 중 상설설계의 약 50%를 다시 민간에 하도급하는 형식으로 이루어짐.	원전 상설설계 업무의 민간개방 확대
15. 한전 광통신망 구축사업 조정	한전이 배전계통 자동화 추진을 위해 통신사업자의 광케이블을 임차하여 사용하고 있었으나 15년부터 자가망 구축사업을 추진 함으로써 이에 다른 중복투자 및 민간경합의 문제 발생	한전 광통신망 구축사업 2017년부터 중단
16. 에너지 공공기관 상장	투명성, 상업성, 투자접근성 개선을 위해 에너지 공공기관 상장을 거래	남동발전 등 발전 5사, 한전 KDN, 가스기술공사, 한수원 등 8개 에너지 공공기관의 상장을 추진하고자 함
17. 지역난방 공사 유상 증자	지역난방 시장의 경우 민관 등의 경쟁 구조가 형성되어 있음. 지역난방공사의 경우 신규사업 투자 등으로 인해 유사사업의 공기업 대비 재무구조가 악화	지역난방공사의 유상증자 추진
18. 자회사, 출자회사 정리	경영손실 누적으로 회생이 곤란하거나 출자 이후 필요성이 감소한데에도 불구하고 에너지 공공기관 중 21개 기관이 총 290개의 자회사, 출자회사를 보유	한국지역난방기술의 자회사를 매각하고, 광물공사와 지역난방공사의 9개 출자회사의 지분을 정리

분야	문제	기능조정 방안
19. 원자력문화재단 경영 효율화	홍보중복 및 지원예산 비중과다 등의 재단 운영의 효율성에 대한 문제가 제기됨.	원자력문화재단 조직·인력을 효율화하고, 학회·전문가활용 등을 통해 대국민 홍보기능 내실화
20. 원전 해외수출기능을 강화함	한전의 경우 원전 해외수출기능을 총괄하고 한수원은 지원업무를 수행	국내 원전사업 주체인 한수원의 원전수출기능을 강화하고 국제원자력대학원 대학교를 한수원으로 이관

자료: 관계부처합동(2016), 『공공기관 기능조정 방안』을 참고자료로 재구성.

3. 추진방향 및 현황

박근혜 정부 막바지에 추진되었던 에너지 공공기관 기능점검의 21개 사업 중 완료된 사업은 기초전력연구원 폐지 및 기능 이관, 에텍 회계 사무·용자 업무 이관 등이며, 전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증기능 폐지, 한전 KDN 전신주 관리업무 폐지 등 비핵심 업무의 이관은 현재 진행중에 있다.

그러나 현재 우회 민영화라는 비판을 받았던 전력판매시장 개방, 발전사 주식 상장의 경우 현재 사실상 답보상태에 있다.⁵⁾ 2016년 12월 에너지 공공기관 상장과 관련하여 제시되었던 일정(안)은 <표 Ⅲ-3>과 같다.

<표 Ⅲ-3> 에너지 공공기관 상장관련 향후 일정(안)

구 분	일 정	세부 내용
① 상장관련 합동 설명회 개최	2016년 12월 3주~4주	• 한국거래소와 함께 합동설명회 준비 - 상장 절차 및 준비사항 안내
	2016년 12월 4주	• 합동 설명회 개최
② 2017년 상장 대상기관 권선텁	2016년 12월 5주 ~2017년 1월 1주	• 한국거래소, 맞춤형 상장 자문 시행
③ 기관별 세부 추진계획 작성	2017년 1월 2주	• 기관별 상장 세부 추진계획 확정 * 2017년 상장대상기관은 대표주관사 선정 완료
④ 기관별 상장절차 진행	2017년 1월~	• 상장순서에 따라 개별 기관별 절차 진행
⑤ 상장 예비심사	2017년 3월~	• 2017년 상장대상기관은 한국거래소에 상장 예비심사 신청
⑥ 상장 추진	2017년 상반기	• 남동, 동서 中 1개사 1차 상장
	2017년 하반기	• 나머지 1개사 2차 상장

5) 『전기신문』, “에너지 공공기관 기능조정, 재검토 국면 돌입하나”, 2017.6.1., <http://www.electimes.com/article.php?aid=1496277267145057002>

IV. 에너지 기능조정 사업과 공공기관에 대한 쟁점 사항

다음에서는 사업별 목적, 효과성 등을 좀 더 구체적으로 설명하고, 또한 공공기관 기능조정사업 별로 연관된 공공기관들을 매치시켜서 제시해 보기로 한다. 단 기능조정사업 중 기초전력연구원 폐지와 에트회계 사무, 용자업무 이관 사업은 완료가 되었으므로 이를 제외한 나머지 사업만을 대상으로 한다. 정리된 내용은 다음과 같다.

1. 해외발전사업 기능조정

먼저 해외발전사업 기능조정의 경우 한전, 발전 5사(서부, 남부, 동서, 남동, 중부)가 대상이 된다. 이에 따른 기능조정의 목적은 해외발전사업 진출을 위한 기관별 특화 및 협의체를 구성하고 협력을 강화하기 위함이라고 제시하고 있다. 이에 대한 방안으로는 한전은 에너지신산업, 대형발전(화력, 신재생) 및 경협 사업을 수행하고 발전 5사는 화력·신재생 및 O&M(운영)으로 진출분야 특화하고자 하였다. 정부는 이를 통해 해외발전사업의 중복 투자 및 과당경쟁 해소를 통해 사업 추진의 효과성과 수익성을 확보하고자 하였다.

2. 일반용 전기 사용 전 점검 일원화

일반용 전기 사용 전 점검을 일원화 하고자 한국전기안전공사는 전기안전관리에 집중하며, 한전은 안정적인 전력공급에 역점을 두어야 한다고 제시하고 있다. 이는 일반용 전기 설비 중 산업, 교육용의 경우 사용 전 점검을 전기안전공사가 전담하고 있으나, 주택 농사용은 한전과 전기안전공사가 병행 수행하는 것에 대한 사용 전 점검 업무 이원화에 따른 비효율을 줄이기 위함이라는 목적을 갖는다. 이를 통해 일반용 전기의 사용 전 점검 업무를 전기안전공사로 일원화하고자 하며, 이를 통해 안전이력관리의 강화 및 점검 품질을 제고하고자 하였다.

3. 댐 관리 개선 체계 개선

댐 관리체계 개선 사업은 한수원과 수공이 그 대상이 되고 있다. 현재 한수원은 발전용 댐, 수공은 다목적댐을 운영함으로써, 동일 수계 내에서 댐 관리가 이원화되고 있다는 문제점을 제시하고, 이에 따라 효율적인 물 관리를 위해 한수원 발전용 댐 관리를 수공으로 위탁하여 일괄 운영하고자 하는 계획을 제시하고 있다. 이에 따라 홍수관리, 용수확보 등 물 관리의 효율성을 제고할 수 있을 것이라고 제시하며, 궁극적으로 한수원은 발전, 수공은 물 관리로 핵심역량을 강화하고자 하는 목적을 제시하였다.

4. 석탄공사의 구조조정

다음은 석탄공사의 구조조정에 대한 사업이다. 채광여건 악화에 따른 생산원가 상승으로 인해 석탄공사는 정부의 지속적인 지원에도 불구하고 자본잠식 및 영업적자가 누적되고 있다. 이에 따라 정부는 자본잠식, 적자운영 중인 석탄공사에 대한 연차별 감산 계획을 수립하고 정원을 단계적으로 감축함으로써, 재정절감 및 석탄생산, 소비 감축을 위한 에너지 구조의 선진화를 꾀하고자 하였다.

5. 해외자원개발 기능조정

해외자원개발 기능조정 사업과 연관된 기관은 한국광물자원공사, 한국석유공사, 한국가스기술공사 등이 있다. 해외자원개발 기능조정 부분은 석유, 광물, 가스 3사가 해외에서 91개의 탐사 및 개발 생산사업 중 무리한 투자확대 및 자원가격 하락으로 인한 해외자원의 부채비율이 증가하였다는 데에 문제를 제기하였다. 이에 따라 공기업 해외자원개발의 기능 효율화를 위해 석유, 가스공사의 경우 핵심자산을 위주로 공기업 자산을 구조조정하고, 민간부문과의 협력을 강화해야 한다고 논의하고 있으며, 광물공사의 경우 해외자원개발 기능을 단계적으로 축소하고 책임사업부제 도입 및 광물비축, 광물산업지원은 중기적으로 유관기관과 통합적으로 검토해야 한다고 제시하고 있다.

6. 한전 발전원료 해외개발기능 폐지

동 사업은 발전원료의 확보는 발전기능을 담당하는 발전사가 직접 수행해야 한다는 논리로, 한전의 경우 발전원료보다는 안정적인 전력공급에 주력할 필요가 있다는 것이다. 이에 따른 기능조정 방안은 한전의 발전원료의 해외개발기능의 폐지 및 한전이 보유하고 있는 해외자산을 순차적으로 매각해야 한다고 제시한다. 이에 따라 결국 한전은 핵심기능에 집중할 수 있는 구조를 만들고자 하고 있다.

7. 전기안전공사 전기용품 시험 및 인증기능 폐지

한국 전기안전공사가 수행하는 업무 중 전기용품 시험 및 인증사업이 민간에 경쟁기관이 다수 존재하고 공공부문에도 동일업무 수행기관이 존재하기 때문에 중복된 활동을 지양하고자 전기안전공사의 전기용품 시험, 인증기능을 폐지해야 한다고 논의되고 있다. 이에 따라 전기안전공사가 수행해야 하는 비핵심기능을 폐지하고 전기설비, 안전관리 등 공사 본연의 기능을 강화함으로써 조직의 기능 및 효율성을 제고하고자 하였다.

8. 한전 KDN 전산주 관리 업무 철수

다음은 한전 KDN과 관련된 기능조정 사업으로 전산주 관리업무가 한전 KDN의 핵심기능인 전력 정보통신과의 상관성이 없다는 데서 논의되었다. 이에 따라 정부는 한전 KDN의 전산주 관리 업무를 철수하고 민관에 이관함으로써, 한전 KDN의 핵심역량을 네트워크 및 전보관련 사업에 집중할 수 있는 구조로 변화해야 한다고 제시하고 있다.

9. 전력시장 판매 및 민간개발

동 사업과 관련된 기관은 한국전력으로, 전력시장의 판매 부분을 한전이 독점적으로 수행함으로써 경쟁체제의 부재 및 전기판매와 결합한 다양한 서비스 창출이 제한됨이 문제화되었다. 이에 따라 전력소매부분의 규제완화 및 단계적 민간개방을 통해 경쟁체제를 도입하고 다양한 사업모델을 창출하고자 하는 기능조정 방안을 제시하였으며, 이를 통해 소매부분 경쟁도입으로 원가절감 등의 효율성 제고 및 사회적 편익의 증대를 꾀하고자 하고 있다.

10. 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입

다음은 가스 도입, 도매시장의 경쟁체제 도입에 관한 사업으로, 우리나라 가스수요의 94%를 가스공사가 독점적으로 수입, 공급하는 점에서 문제시 되었다. 이에 따라 가스도입 및 판매시장의 독점 및 경쟁부재로 국제가스시장의 수급상황에 대한 탄력적인 대응이 어렵고 도입단가의 절감요인이 부족함을 제시하고 있다. 이에 대한 대응방안으로는 정부는 민간직수입 활성화를 통해 시장 경쟁구도를 조성하고자 하며, 2025년부터 가스도입, 도매시장의 단계적 민간개방을 통해 가스 도입·도매 부문 경쟁체제 조성을 통해 가스도입비용 절감, 민간 에너지 기업 경쟁력 강화 및 소비자편익을 제고할 수 있을 것이라고 제시하고 있다.

11. 한전 KPS 화력발전 정비 민간확대

동 사업 관련 논의의 대상은 한전 KPS이다. 이와 관련하여 기획재정부는 현재 한전 KPS가 화력발전 정비사업 시장의 과점 및 신규화력 발전기에 대한 정비를 독점하여 경쟁체제의 도입이 시급하다는 문제제기를 하였다. 이에 따라 정부는 한전 KPS의 신규 발전기 정비 독점을 폐지하고 화력발전 정비시장의 민간개방을 확대함으로써 민간기업의 경쟁력을 강화하고, 시장 선도기업인 한전 KPS의 해외사업 등 신규시장진출에 관한 역량확대에 집중해야 한다고 주장하고 있다.

12. 원전 상세설계 기능 민간확대

다음으로는 원전 상세설계 기능의 민간개방 확대에 관한 이슈이다. 원전설계는 한전 기술이 한수원으로부터 호기별로 일괄 수주 후, 이 중 상세설계의 약 50%를 다시 민간에 하도급하는 구조로, 민간의 경쟁력이 매우 약하다는 평가를 받고 있다. 이에 따라 원전산업의 민간경쟁력 강화를 위해 원전설계 기능의 점진적 민간개방 확대의 필요성을 제기하고 있다. 이에 대해 정부는 기능조정 방안으로 원전상세설계 업무의 민간개방의 확대를 제시하며, 민간의 경쟁력 제고를 기대하고 있다.

13. 한전 광통신망 구축사업 조정

다음은 한전의 광통신망 구축사업의 조정에 관한 것으로, 배전계통 자동화 추진을 위한 통신사업자에게 임차하는 광케이블을 사용하는 단계에서 중복 투자 및 민간 경합 등의 문제가 발생하고 있기 때문에 이에 대한 구축사업을 2017년부터 중단하는 것을 요구하고 있다.

14. 에너지 공공기관 상장

본 사업은 에너지 공공기관 상장에 관한 논의이다. 동 사업의 대상이 되는 기관은 한전, 가스공사, 5개 발전사, 한국수력원자력, 한전 KPS 등으로 총 8개 기관이 있다. 정부는 상장을 통해 투명성, 사업성, 투자접근성이 높아질 것이라고 기대하고 있으며, 지분의 20~30%만을 상장함으로써 민영화가 아닌 혼합소유제(정부 등 공공 지분 최소 51% 유지) 방식으로 상장하고자 하고 있다. 이에 따라 기업가치, 주식시장 상황 등을 보아가며 순차적으로 상장 추진하고자 하였다. 이에 따라 상장 공공기관의 경영투명성, 자본감시감독의 강화를 꾀하려 하였으나, 현재 이 부분에 대해서는 진행되지 않고 있으며, 답보상태이다.

15. 지역난방공사 유상증자

다음으로는 지역난방공사의 유상증자 과제이다. 즉 지역난방공사가 신규사업의 투자를 위한 외부차입의 증가 등으로 인해 재무구조가 악화되었기 때문에 지역난방공사의 공공지분을 축소함으로써 얻는 유상증자로 확보한 자금을 기존 부채 상환의 재원으로 활용해야 한다는 것이다.

16. 자회사, 출자회사 정리

다음 과제는 자회사와 출자회사의 정리에 대한 것이다. 즉 27개 에너지 공공기관 중 21개 기관이 경영손실 누적으로 회생이 곤란하거나 출자 이후 업무상 필요성이 감소한 경우에도 출자회사 지속 보유하고 있는데 문제를 제시하고, 이에 대한 정리를 요구하였

다. 이때 대상기관은 한전 53개, 광물 30개, 가스 30개, 석유 29개, 남부발전 2광역 등으로, 이들 기관이 총 290개의 자회사를 보유, 관리하고 있다. 이와 같은 문제를 해소하기 위해 정부는 당초 설립·출자 목적을 달성하였거나 핵심기능과 관련이 적은 10개 자회사·출자회사 정리함으로써 불필요한 자회사·출자회사 매각을 통해 재무건전성을 제고하고, 공공기관의 민간 경합성을 축소해야 한다고 밝히고 있다.

17. 원자력문화재단 경영효율화

원자력 문화재단의 기능 중 유관기관과의 홍보, 중복 문제가 제기되고 있고, 인건비 등 지원예산 등의 재단운영의 효율성에 대한 문제가 제기되고 있어, 원자력문화재단 조직·인력을 효율화하고 학회·전문가활용 등을 통해 대국민 홍보기능 내실화해야 한다는 것이다. 이를 통해 정부는 경영혁신을 통한 조직운영의 효율성 제고 및 원자력 대국민 홍보의 내실화 등을 기대하고 있다.

18. 원전 해외수출기능 강화

마지막으로는 원전의 해외수출 강화에 대한 논의로 한전 및 한수원이 그 대상이 된다. 문제로 제시된 부분은 한수원은 원전 운영부문의 노하우와 기술적 전문성을 보유하고 있음에도 원전 해외수출 총괄기능이 부재한다는 것이다. 이에 따라 기능조정 방안으로 국내 원전사업 주체인 한수원의 원전수출기능을 강화하고 국제원자력대학원대학교는 한수원으로 이관함으로써 원자력 분야의 국제 전문가를 양성해야 한다고 제시하고 있다. 정부는 이를 통해 국내 원전 건설·운영 경험이 풍부한 한수원에 원전수출 총괄기능을 부여하여 원전산업의 해외경쟁력을 강화할 수 있을 것이라고 주장하고 있다.

이러한 사업 외에도 부채가 심각한 기관의 경우 쟁점사항에 부채 문제를 포함하여 정리해 보면 각 기관에 해당되는 기능조정 사업 등은 다음과 같다.

〈표 IV-1〉 기관별 공공기관 기능조정 대상사업

유형	기관명	중점사항
시장형 공기업	한국가스공사	• 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입 • 자회사, 출자회사 정리
	한국광물자원공사	• 해외자원개발 기능조정 • 자회사, 출자회사 정리 • 부채심각
	한국남동발전	• 해외 발전사업 기능조정 • 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대 • 에너지 공공기관 상장
	한국남부발전	• 해외 발전사업 기능조정 • 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대 • 에너지 공공기관 상장 • 자회사, 출자회사 정리
	한국동서발전	• 해외 발전사업 기능조정 • 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대 • 에너지 공공기관 상장
	한국서부발전	• 해외 발전사업 기능조정 • 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대 • 에너지 공공기관 상장
	한국석유공사	• 해외자원개발 기능조정 • 자회사, 출자회사 정리 • 부채심각
	한국수력원자력	• 댐 관리체제 개선 • 원전 상설설계 기능 민간개방 확대 • 에너지 공공기관 상장 • 원전 해외수출기능을 강화함 • 부채심각
	한국전력공사	• 해외 발전사업 기능조정 • 일반용 전기 사용 전 점점 일원화 • 한전 발전원료 해외개발기능 폐지 • 전력시장 판매 민간 개발 • 한전 광통신망 구축사업 조정 • 에너지 공공기관 상장 • 자회사, 출자회사 정리 • 원전 해외수출기능을 강화함 • 부채심각
	한국중부발전	• 해외 발전사업 기능조정 • 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입 • 한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대

유형	기관명	중점사항
준시장형 공기업	한국지역난방공사	- 에너지 공공기관 상장 - 지역난방공사 유상증자
	대한석탄공사	- 석탄공사 구조조정 - 부채심각
	한전 KDN	- 한전 KDN 전산주 관리 업무 철수 - 에너지 공공기관 상장
	한전 KPS	한전 KPS 화력발전 정비 민간개방 확대
	한국가스기술공사	- 해외자원개발 기능조정 - 에너지 공공기관 상장
	한국수력공사	댐 관리체계 개선
	한국전기안전공사	- 일반용 전기 사용 전 점검 일원화 - 전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증기능 폐지
기타공공기관	한국원자력문화재단	원자력문화재단 경영효율화

이상에서 살펴본 사업들은 나름대로 의미를 가지고 추진되었다. 하지만 정권교체가 이루어지며 에너지 공공기관 기능점점 대상사업들에 대한 추진동력이 떨어지고 있는 상황이다. 우선 자회사·출자회사 정리사업에 대하여 살펴보면, 동 사업의 취지는 상당수의 에너지 공공기관이 경영손실 누적으로 회생이 곤란하거나, 출자 이후 업무상 필요성이 감소한 경우에도 출자회사 지속 보유하고 있어 재무건전성 등에 악 영향을 주고 있기 때문에, 당초 설립·출자 목적을 달성하였거나 핵심기능과 관련이 적은 10개 자회사·출자회사 정리하겠다고 한 것이다. 하지만 이러한 계획에 대하여 ‘혈값매각’ 논란이 계속 되었고, 정치권과 노조의 비판의 목소리도 지속되고 있다. 최근 한국지역난방공사의 자회사인 한국지역난방기술 매각에 대하여 어기구 더불어민주당 의원과 지역난방기술 노조는 매각 폐지 성명서를 발표하기도 하였다. 노조 측에서는 “정부가 국가적 차원에서 지켜야 할 집단 에너지분야 설계기술과 열수송관 정보를 투기자본에 넘기는 특혜성 매각”이라며 “국가가 보유하던 설계기술력을 사유화하면 국가적, 사회적 비용이 늘어나 결국 국민의 부담이 가중될 것”이라고 주장하였다. 이에 대해 산업통상자원부 장관도 “현재 진행 중인 한난기술 매각을 재검토하겠다.”고 발표하기도 하였다.

다음으로 전력판매시장의 개방 사업은 전력시장의 판매 부분을 한전이 독점적으로 수행함으로써 경쟁체제가 부재하고 전기판매와 결합한 다양한 서비스 창출이 제한된다는 문제점이 제기되어, 전력소매부분의 규제완화 및 단계적 민간개방을 통해 경쟁체제를

도입하고 다양한 사업모델을 창출하고자 제시된 사업이며, 소매부분 경쟁도입으로 원가 절감 등의 효율성 제고 및 사회적 편익의 증대를 꾀하고자 하였다. 하지만 이러한 계획 역시 발표 이후 구체적인 추진방향이 결정되지 않은 상황이다. 이러한 정책의 추진을 위해서는 소규모 전기공급사업, 소규모 전력중개사업 등 전력판매시장 개방이 이루어질 수 있도록 전기사업법이 개정되어야 하는데 아직 국회 통과도 이뤄지지 않고 있다.

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

이와 같은 상황에서 과연 이러한 사업들은 앞으로 어떻게 진행되어야 할까? 이러한 질문에 대하여 본 연구에서는 전문가들의 의견조사를 통해 그 실마리를 찾아보고자 한다. 다음 장에서는 심층적인 설문 조사의 결과를 정리하여 제시하여 보기로 하겠다.

V. 설문조사 결과

1. 설문조사를 위한 설계 및 대상

본 연구는 지난 정부가 추진하려고 했던 에너지 공공기관 기능점검과 관련하여 현 정부의 방향성과 다르다는 점, 그리고 아직 수행되지 않은 사업이 많고 다양한 이해관계자들의 의견 수렴이 반영되지 않았다는 점 등을 고려하여 앞으로의 방향성에 대한 의견을 구하고자 전문가들을 대상으로 한 설문을 시도하였다.

설문지 구성은 2016년 정부가 발표한 공공기관 에너지 기능점검 대상 사업 20개 중 이미 완료된 사업을 제외한 18개 사업에 대한 정부의 기능점검 목적과 앞으로의 방향성에 대해 기획재정부 보도자료를 활용하여 설명하였다. 그리고 각각의 사업 추진시 긍정적인 효과, 문제점 및 앞으로의 개선방향에 대해 전문가의 의견을 자유롭게 답을 수 있도록 개방형으로 구성하였다. 추가적으로 각각 사업 외에 현재 계획되어 있는 에너지 기능점검의 전반적인 사업 수행과 관련하여 전문가의 다양한 의견을 들을 수 있도록 설문서를 작성하였다.

이때 설문 대상인 전문가는 에너지 공공기관 기관담당자⁶⁾, 경제학, 행정학 분야의 공기업 및 공공기관 연구자들을 중심으로 총 10명으로 구성하였다. 설문과정은 서면으로 작성된 설문지를 메일로 배포하여 회수하는 방식을 이용하였으며, 9월 25일부터 9월 30일까지 총 5일간 진행되었다.

2. 설문결과

앞서 제시한 바와 같이 2016년 기능점검 대상 사업 중 현재 남아 있는 18개 사업에 대한 긍정적 효과, 문제점, 추진방향에 대한 전문가 의견은 다음과 같다. 단 전문가들의 익명성을 보장하기 위하여 설문 내용을 종합적으로 재정리하여 제시하기로 하겠다.

6) 공공기관 네트워크 세미나에 관심을 갖고 계신 에너지 공공기관 종사자 분을 1차 대상으로 선정하였음.

가. 해외발전 사업기능조정

1) 긍정적 측면

해외발전 사업기능조정은 한전과 발전 5사를 중심으로 해외 발전사업 진출을 위한 기관별 특화 및 협의체를 구성하고 협력을 강화하는 것을 목적으로 하고 있다. 이러한 사업의 긍정적인 면으로는 다수의 전문가들이 협의체 구성을 통해 사전에 자정 기능을 함으로써 다수의 사업 참여에 따른 불필요한 경쟁이 지양되며(과당경쟁), 해외사업의 추진에 있어 선택과 집중을 통해 사업의 효율성이 높아지고 분야별 참여를 통한 전문성이 증진될 것이라는 의견을 개진하였다.

2) 문제점

반면 문제점으로 제기된 것은 다음과 같다. 첫째, 해외 발주처 입장에서는 이와 같은 해외발전 사업기능에 대한 기능조정이 일종의 입찰 담합 등의 불공정 행위로 비추어질 가능성이 있으며, 근본적으로 해외사업 부분의 경쟁은 국내 발전사간 경쟁보다는 특히 저단가의 중국기업과 경쟁이 심하기 때문에 많이 참여할수록 전력그룹사의 수주 경쟁력이 높아질 수 있으므로 많은 참여가 악이라는 개념은 재검토가 요구된다. 둘째, 한전이 이미 발전 사업에서 분리되었는데 다시 해외의 발전사업 경험을 추진하는 것은 전문성과 전력산업 구조조정 면에서의 불일치를 가져올 수 있다. 셋째, 대형발전 사업에 대한 명확한 정의가 없는 경우 한전과 발전 5사 간의 중첩되는 분야의 사업이 있을 수 있어, 이 경우 중복투자 및 과당경쟁이 완전히 해소되지 않을 것이다. 넷째, 대형발전 사업을 당초의 취지대로 경험사업 정도의 대규모 국책 사업으로 한정 짓지 않는다면 발전회사의 해외사업 영역에 대한 침범으로 이해될 수 있어 이에 대한 상호협의를 필요하다는 것이다.

3) 추진방향

앞서 제시한 문제점에 대한 보완을 통해 앞으로의 추진방향을 제시한 내용은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 해외사업의 기회를 발굴하고 수익을 올리는 가장 좋은 방법은 사업 가치사슬 전 과정에 대한 이해를 바탕으로 사업에 참여하되 불필요한 경쟁을 지양하고 서로 협력하는 것이 전제되어야 한다는 것이다. 둘째, 한전과 발전회사 간의 해외

사업 진출분야를 특화한 것은 긍정적이나 발전회사들의 경쟁적 해외사업 추진에 따른 발전회사 간 사업중복 및 과당경쟁에 대한 대책이 필요하며, 이를 위해 발전회사별 핵심 역량을 중심으로 해외사업 진출 분야를 특화해야 한다(예를 들면, 남동발전은 석탄화력 분야, 남부발전은 복합화력 등). 셋째, 특히 문제시 되고 있는 중국 시장에 대응하기 위해 중국 등 외국기업과의 경쟁시에는 기관 참여를 제한하지 말고, 국내기업만을 대상으로 한 경쟁일 경우 해외사업협의회를 통해 사전 조정함을 제시하고 있다. 넷째, 궁극적으로 한전과 발전 5사 간 업무 분장은 전력산업구조개편의 미래와 연관해 보면, 앞뒤가 맞지 않기 때문에 근시안적으로 접근하지 말고, 산업개편이라는 장기적 과제와 연관하여 처음부터 다시 고려해야 할 것이라는 의견이 제시되었다.

나. 일반용 전기 사용 전 점검 일원화

1) 긍정적 측면

기사업은 한전과 전기안전공사의 일반 용 전기 사용 전 점검을 일원화함으로써 현재의 이원화체계에 따른 비효율을 줄이고자 하는 목적을 가지고 있다. 이에 따른 긍정적인 효과는 첫째, 유사조직 이원화에 대한 비효율을 제거함으로써 전기안전 관리에 따른 책임소재를 명확하게 할 수 있고, 둘째, 사용 전 검사 업무의 전문성 제고 및 사업 집행의 효율성을 담보할 수 있을 것이라고 제시되었다.

2) 문제점

이와 같은 긍정적인 점과는 달리 예측되는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 전기 안전관리 사업은 공공부문 혹은 민간과의 경쟁이 가능한 사업으로 독점적으로 운용될 필요가 없음에도 불구하고 이와 같은 일원화로 인해 공공기관의 독점성과 경쟁력 저하, 그리고 소비자 선택의 제약이 예상된다. 둘째, 주택 및 농사용 전기사용 전 점검 사업의 이관은 초기 사용자들의 미인지 및 절차 추가에 따른 불편이 있을 수 있다. 셋째, 인력의 활용 문제로 한전 내 또는 하도업체에 대한 인력 활용문제가 발생할 수 있다. 마지막으로 현재까지 전기안전공사로의 사용전 점검 일원화와 관련된 입법발의가 수차례 부결되었기 때문에 이 기능점검 사업이 과연 실행될 수 있을지에 대한 의견이 제시되었다.

3) 추진방향

동 사업의 추진방향에 있어서 전문가 의견은 둘로 나뉘었다. 먼저 전기안전관리 사업은 공공 및 민간기업간 자유로운 경쟁으로 추진하는 것이 바람직하다는 입장으로 어떤 제약이나 일원화가 불필요하기 때문에 사업이 철회되어야 한다는 입장과 중도적 입장으로 점검필, 계량기, 전기공급 프로세스를 단축할 수 있도록 한전과 전기안전공사의 시스템을 개선하자는 의견이 나왔다.

또한 사업이 지속적으로 시행될 경우 법제화 및 시행초기 예상문제를 충분히 해소할 수 있는 적응기간의 필요성을 제시하기도 했다.

다. 댐 관리 개선 체계 개선

1) 긍정적 측면

댐 관리 개선 체계 사업은 한수원과 수공의 댐 관리 이원화에 대한 문제점을 제기하고, 한수원의 발전용 댐 관리를 수공으로 위탁하여 일괄 운영하고자 하는 것을 의미한다. 이 사업이 시행되었을 때의 긍정적 측면에 대해 전문가들은 한수원의 경우 원자력 중심, 수공은 수자원 중심으로 전문화함으로써 국가적 차원의 종합적 물 관리에 긍정적인 효과를 거둘 것이며, 이와 같은 일원화는 홍수기 수량관리 체계화 및 신속성으로 안정성 제고가 가능할 것이라고 논의하였다.

2) 문제점

반면 동 사업의 문제점은 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 홍수관리는 어차피 한수원이 하는 것이 아닌 국토부에서 관할하는 것이기 때문에 누가하더라도 큰 차이는 없어 보인데, 현재의 체계를 변화시킨다면 오히려 혼선과 갈등이 커질 수 있다. 둘째, 양수발전과 비양수 발전에 대한 구분 관리의 필요성을 간과했다. 셋째, 한수원 내 수력 부분 근무인력을 기반으로 한 노동조합의 반발이 예상된다고 제시하였다. 즉 전문가 의견에서는 현재 기능 배분에 있어 발전 양식에 대한 구분관리의 필요성과 변화 후 혼선 및 갈등 등을 문제점으로 제기하였다.

3) 추진방향

먼저 추진을 중단해야 한다는 입장에서는 전력산업 구조개편 당시 발전용 댐의 관리와 수력발전 사업의 배분을 한수원으로 개편한 것과 한전 발전 자회사가 운영하던 양수발전소를 한수원으로 재배분 한 것은 전력산업의 경쟁원리에 맞지 않기 때문에 누가 관리하든 비효율이나 낭비 요인이 될 수 없다며, 굳이 구별에 큰 차이가 없을 것이라는 의견이 제시되었다.

반면 이 사업을 지속적으로 추진해야 한다는 입장에서는 수력의 경우 우리나라 전체 발전전력의 약 1%만을 전담하고 있어, 발전용 댐은 현재 및 미래에도 다목적댐 관리에 비해 그 의미가 약하기 때문에 두 기관 간의 협력과 관계부처의 개입을 통해 수자원공사 중심의 일원화된 댐 관리가 효율적이라고 판단한다고 제시하였다. 그 밖에 다른 의견으로는 양수발전은 한수원에서 비양수발전은 수공에서 전담하는 방향이 제시되었다.

라. 석탄공사 구조조정

1) 긍정적 측면

현재 석탄공사의 경우 경영여건 악화에 따라 자본잠식 및 영업적자가 이루어지고 있어, 이에 따라 정부는 석탄공사에 대해 감산계획을 수립하여 정원을 단축함으로써 에너지 구조의 선진화를 꾀하고자 하였다. 동 사업에 대해서는 대부분의 전문가가 긍정적인 입장을 보이고 있다. 그 이유로는 자본잠식과 영업적자가 누적되고 있는 대표적인 부실기업인 석탄공사를 구조 조정하는 것은 공기업 경영효율화에 상징성과 시사점이 매우 크다는 것으로, 설립목적에 부합하지 않고 지속적인 적자사업의 경우 회사의 존립근거를 재검토할 수 있다는 점에서 선례를 수립한다는 면에서도 긍정적인 조치라고 논의하였다.

2) 문제점

전문가들의 문제점 지적 역시 유사하게 논의 되었는데 석탄공사의 구조조정이 석탄부문의 인력감축과 연결되어 지역 및 관련사업 종사자들의 반발이 예상될 것이라고 밝혔다.

3) 추진방향

석탄공사 기능점검 사업과 관련하여 전문가들은 정책방향을 정했다면 일관성 있는 정책을 추진해야 하며, 석탄폐광에 따른 관련 지역 및 종사자에 대한 보상의 규모를 정확히 산정하여 선행적인 정책홍보를 통해 민원 등의 부작용을 최소화해야 한다는 것이 주요 의견으로 제시되었다. 반면 시기에 대해서는 과거 대한중석처럼 하루라도 빨리 시행되어야 한다는 의견과 점진적으로 서서히 이루어져야 한다는 반대적 의견이 제시되었다. 그 밖에 추가적인 의견은 이사회 심의 시 설립목적과 무관한 사업 추진시 사회이사 등의 적절한 견제의 필요 및 경영평가 시 설립목적에 부합하지 않은 주요 사업의 경우 적절한 지적을 통한 제재가 있어야 할 것이라는 의견이 나왔다.

마. 해외자원개발 기능조정

1) 긍정적 측면

해외자원개발 기능조정은 기능효율화를 위해 석유, 가스공사의 경우 핵심자산을 위주로 구조조정하고 민간부문과 협력하며, 광물공사의 경우 해외자원개발 기능을 단계적으로 축소해야 할 것을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 사업의 긍정적인 효과로는 국회 국정감사 및 국정조사, 감사원 감사 등을 통해 제기된 해외자원개발 3사의 무리한 해외자원개발 투자, 부채비율 증가 등 문제점을 개선하고, 본원적 설립목적인 석유, 가스 및 광물자원의 안정적, 경제적 공급 기반을 구축할 수 있는 계기로 작용될 것이라고 제시되었다. 더불어 이와 같은 사업이 진행된다면 정부의 독점성을 감소시키고 민간부문의 역량이 강화될 것이라는 의견도 나왔다.

2) 문제점

해외자원개발 부분의 기능조정에 대한 문제점으로 다음과 같은 점들이 제시되었다. 첫째, 현행 저유가 상황에서 공기업 자산의 무분별한 구조조정이 이루어질 경우 헐값매각 및 국부 유출과 같은 선례를 답습할 우려가 있다. 둘째, 해외자원개발사업의 특성인 고위험과 높은 투자비로 인해 민간기업의 해외자원 개발 투자가 저조하여 공기업을 통한 해외자원개발사업 추진이 불가피한 상황에서 현재 추진되고 있는 구조조정이 그간 공기업이 축적해 온 해외자원개발사업 역량을 사장시킬 우려도 존재한다. 셋째, 현 시점에서

해외자원개발을 축소하고 제약한다면 향후 국제유가가 높아지고 자원가격이 비싸질 때 우리나라의 자원구입의 불안정성이 커지고 높은 비용을 지불하게 될 가능성이 있다. 넷째, 자원의 경우 경제성도 중요하지만 수급의 안정성이 중요하기 때문에 국가 안보 차원에서 접근할 필요가 있다. 다섯째, 단기적으로 수익성이 떨어지나 미래가치가 있는 자산 등이 당장 비핵심 자산으로 분류되어 매각되는 등 핵심과 비핵심 자산에 대한 판단근거의 전문성이 결여될 가능성이 있다는 문제점이 제기되었다.

3) 추진방향

해외자원개발 기능조정 사업의 경우 그 사업의 효과성도 중요하나 문제점이 다양하게 제기된 만큼 앞으로 추진방향에 대한 심도 있는 고민이 필요할 것으로 보인다. 동 사업에 대한 앞으로의 추진방향은 다음과 같이 논의되었다. 첫째, 공기업의 역량을 바탕으로 해외자원개발사업 정책과제를 지속적으로 수행하고 과거와 같은 무분별한 투자가 재발되지 않도록 프로세스 개선 등 정부 차원의 해외자원개발 거버넌스를 확립해 나가되, 민간과 공공부문의 동반 성장과 일자리 창출을 연계할 수 있는 해외자원개발 사업 및 투자 모델 구축이 필요하다. 둘째, 해외자원개발 사업의 효율성과 수익성을 점검하는 것은 바람직하나 옥석을 가리고 선별하여 필요한 사업의 경우 오히려 투자를 확대하고 적극적으로 추진해 나가는 것이 중요할 것이다. 셋째, 비핵심 자산 처분에 대한 전문성 담보가 전제되어야 한다고 논의 되었다. 결국 동 사업의 경우, 반드시 전문성을 기반으로 단기적 시각보다 장기적인 시각으로 점증적으로 수행되어야 할 것이라는 의견으로 그 방향이 제시되었다.

바. 한전 발전원료 해외개발 기능 폐지

1) 긍정적 측면

한전의 발전원료 해외개발 기능을 폐지하자는 것은 발전원료 확보는 발전기능을 담당하는 발전사가 직접 수행해야 한다는 논리로, 한전이 안정적인 전력공급 쪽에 그 기능을 더 주력해야 한다는 목적을 가지고 있다. 이때 예상되는 긍정적인 면으로는 전력공급이라는 한전 본연의 기능에 역량을 집중함으로써, 안정적인 전력공급 및 송배전, 판매관련 역량 역시 더 높아질 수 있을 것이라는 점이다.

2) 문제점

한전이 가지고 있는 발전원료 해외개발 기능의 폐지와 관련하여 사업 진행시 문제점은 다음과 같이 논의되었다. 첫째, 에너지 산업의 부가가치는 가치사슬의 전 과정에서 발생함으로써 한전은 발전원료 사업을 통하여 발전원별 원가, 사업구조를 이해하는 좋은 기회였을 것으로 생각된다. 그러나 이와 같은 사업 철수는 가치사슬의 전 과정에 참여하는 기회를 박탈하고 자산을 헐값에 매각하는 것으로써 자회사 조직 축소에 따른 문제점 등이 우려된다. 둘째, 과거 한전이 추진했던 사업을 발전회사가 의무적으로 인수할 경우, 적정한 인수과정의 진행 여부가 불투명해질 수 있다. 셋째, 한전에 비해 발전사의 규모가 크지 않아 대규모 자금과 오랜 시간이 소요되는 자원개발 사업의 경우 발전사의 재무구조에 영향을 미칠 수 있다. 마지막으로 발전사별 해외발전 원료 개발시 회사 간 경쟁과 규모의 경제 미획득에 따른 비효율이 예상된다고 논의되었다.

3) 추진방향

한전 발전원료 해외개발 기능폐지 사업의 추진방향에 대한 의견은 기본적으로 공기업의 신규사업 참여는 정권의 논리가 아닌 기업 본연의 판단에 따라 이루어지도록 기업의 자율경영권이 보장되는 상황에서 이루어져야 하며, 헐값매각 논란, 관련 조직의 폐지 및 축소에 따른 문제를 최소화하는 방향으로 이루어져야 한다고 논의되었다. 또한 이와 같은 기능점검이 시행되었을 경우 발전 분야의 역량 저하를 대비하여 각 발전사의 대책 마련의 필요성이 대두되었으며, 발전사 간 컨소시엄을 통한 개발 및 협력본부를 만들어 발전연료의 안정적 조달과 함께 품질을 제공하고 연료 SWAP 등의 부가가치 제고를 해야 할 것이라고 제시되었다.

사. 전기안전공사 전기용품 시험 및 인증기능 폐지

1) 긍정적 측면

전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증기능은 민간과 공공에 동일업무 수행기관이 존재하기 때문에 중복된 활동의 지양해야 한다는 측면에서 이와 같은 인증기능을 폐지해야 한다는 것을 목적으로 하고 있다. 이때 이와 같은 전기안전공사의 시험, 인증기능이 폐지되는 경우 나타날 수 있는 긍정적인 효과로는 선택과 집중을 통한 경영상 비효율성

제거로 경영환경을 개선할 수 있으며, 전기안전공사의 기능 폐지에 따라 민간의 역량이 강화되고 인증사업에서의 경쟁효과를 일으킬 수 있다고 제시되었다.

2) 문제점

이때 제기된 문제점으로는 민간이 인증사업을 추진하는데 따른 공신력 문제와 전기용품 시험 및 인증사업 분야 인력의 차후 활용성이 문제될 수 있다고 논의되었다. 또한 V체크마크 인증업체의 반발에 대한 의견도 제시되었다.

3) 추진방향

동 사업의 추진방향성으로는 정부가 인증사업에 대한 명확한 기준을 제시한다면, 전기안전공사의 전기용품 시험 및 인증기능을 폐지하는 것이 적절하다고 논의되었으며, 더불어 폐지되는 비핵심 분야의 인력에 대해 대체분야로의 순조로운 전환이 될 수 있도록 하는 방안이 마련되어야 한다고 논의되었다.

아. 한전 KDN 전산주 관리 업무 철수

1) 긍정적 측면

한전 KDN 전산주 관리 업무 철수에 대한 기능점검 사업은 전산주 관리업무가 한전 KDN의 핵심 기능인 전력 정보통신과의 상관성이 없다는 데서 그 필요성에 대한 논의가 시작되었다. 이에 따라 한전 KDN의 전산주 관리 업무를 철수하고 민관에 이관함으로써 한전 KDN의 핵심 역량이 네트워크와 전보관련 사업에 집중할 수 있게 하고자 하는 목적을 지닌다. 동 사업의 긍정적인 효과로 예측되는 것은 선택과 집중을 통한 경영상 비효율성을 제거하여 경영환경을 개선함으로써 전산주 관리 업무 등의 배전사업의 민간 경쟁효과를 확산시킬 수 있을 것이라고 제시되었다.

2) 문제점

한전 KDN이 전산주 관리 업무 등 배전사업 부분을 담당하지 않음으로써 생기는 문제점은 다음과 같이 제시되었다. 공기업과 한전 KDN 외의 기업이 전산주 관리에 진출함

에 따른 전신주 관리 업무의 혼선 및 민간이관 시 종사 직원들의 차후 활용이 문제가 될 수 있다고 논의되었다.

3) 추진방향

한전 KDN의 전신주 관련 사업 폐지에 대한 앞으로의 추진방향은 다소의 혼선이 생길 수 있으나 어차피 한전이 많은 협력업체와 일하고 있으므로 전신주 관리 업무를 한전 KDN 외의 다른 기업에 개방한다 하더라도 큰 문제점은 없으며, 오히려 경쟁효과가 나타날 수 있다는 의견이 나왔다. 그러나 앞선 사업들과 마찬가지로 민간이관과 관련된 업무에 종사한 직원들이 대한 대체분야로의 순조로운 전환이 요구된다고 제시하였다.

자. 전력시장 판매 및 민간개발

1) 긍정적 측면

전력시장 판매 및 민간개발과 관련된 기능점검의 목적은 한전이 전력시장을 독점함으로써 생긴 경쟁체제의 부재를 지양하고 전력소매부분의 규제완화 및 단계적 민간개방을 통해 원가절감의 효율성 및 사회적 편익을 증진시키고자 하는 것이다. 이에 따른 긍정적인 효과로는 다수의 전문가 등이 소매부분의 경쟁도입은 다수 사업자의 참여를 통해 효율성을 증대하고 소비자의 선택권을 보장하는 효과를 거둘 수 있다는 의견을 제시하였다. 특히 스마트그리드사업 등 전력망 관련 사업의 효율성이 크게 개선될 수 있으며, 경쟁적 요금제도의 도입으로 소비자 만족을 증가할 수 있을 뿐 아니라 발전부분에서 전력 판매사업자와 직거래를 하게 됨으로써 발전부분의 경쟁력을 판매부분으로 직접 전달할 수 있으며, 그 역으로 발전사업자도 효율적인 판매 사업자를 선택함으로써 전력시장의 효율성과 소비자 만족도가 크게 개선될 수 있을 것이라고 논의 하였다.

2) 문제점

이와 같은 전력시장 민간개방과 관련하여 문제점들은 다음과 같이 제시되었다. 첫째, 전력산업 분할의 경우에서 보듯이 다수 사업자의 등장이 통합운영에 따른 시너지 효과를 감소시키고 동일 기능의 중복배치에 따른 비용 상승으로 오히려 소비자 효익을 감소시키는 부작용이 우려된다. 둘째, 한전 및 한전 노조의 조직적인 반발이 예상된다. 셋째,

결합상품화를 통해 전체 원가가 낮아 질 수 있겠지만 전기 생산, 유통원가가 낮아질 지는 의문이다. 넷째, 한전이 담당하고 있을 경우 공공부문에서 이익을 희생하더라도 원가 상승 요인을 흡수하는 역할이 있었는데 민간에게 개방되면 이러한 역할을 하기는 어려울 것으로 보인다는 의견(공공성 훼손)이 제시되었다.

3) 추진방향

전력시장 민간개방에 대한 향후 추진방향에 대한 의견은 전력의 공공성 측면에 대한 깊은 성찰이 필요하다는 전제에서 시작되어야 한다고 논의되고 있으며, 다음과 같은 의견이 제시되었다. 첫째, 경쟁도입 성공의 요체는 시장상황에 대한 면밀한 조사를 바탕으로 치밀한 계획을 수립하고 실행 전 충분한 시뮬레이션을 통하여 부작용을 최소화시켜 공적 기능의 효익 저해 요인을 없애는 방향으로 이루어져야 한다. 둘째, 사업이 시행되게 되면 에너지시장은 집중형 전원에서 분산형⁷⁾ 전원으로 빠르게 전환될 것으로 전망된다. 그렇기 때문에 분산형 전원 시장 참여자 및 이해관계자 급속 확산에 따른 시장 제도의 마련이 전제되어야 할 것이다. 셋째, 전기위원회 등 이와 유사한 기관의 실질적인 영향력을 제고하여 민간 소매기업이 요금을 책정할 경우에도 현재 공공기관에 적용되는 것과 유사한 ‘공공요금 산정기준’ 같은 것을 일반화하여 무분별한 요금인상을 규제할 필요 있다. 즉 사업주체는 민간에 개방하지만 규제는 여전히 정부 또는 독립기관의 규제가 필요할 것이다. 넷째, 전기 생산자와 소비자간 직거래 등을 보다 활성화 하는 정책이 마련되어야 할 것이라고 제시되었다.

차. 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입

1) 긍정적 측면

가스 도입, 도매시장의 경쟁체제 도입 사업은 가스공사가 가스수요를 거의 독점적으로 수입, 공급 하는데에 경쟁 부재를 지적하며, 2015년부터 가스 도입, 도매시장의 단계적 민간개방을 통해 민간 에너지 기업의 경쟁력과 소비자 편익의 제고를 그 목적으로 하고 있다. 동 사업이 시행되었을 때의 긍정적인 측면은 가스의 도입 및 도매공급에서

7) 분산형 전원 시장에서는 대규모 유틸리티 발전설비와 수직적 전력 계통에 기반한 판매시장 독점은 불가능, 이런 시대 흐름에 맞춰 전력판매시장의 조기 개방 필요.

경쟁효과에 따른 독점적 폐해를 개선함으로써 도입가격의 인하 및 소비자 선택의 다양화를 꾀할 수 있다고 제시되었다. 특히 향후 가스발전이 석탄발전을 대신할 가능성이 높아짐에 따라, 발전용 가스의 수요는 급증할 것으로 보이며, 이 경우에 각 발전사들이, 석탄가격의 경쟁력을 높여왔던 것처럼, 경쟁관계를 통해 발전용 가스원가 경쟁력을 높일 수 있다는 긍정적인 효과를 기대할 수 있다고 나타났다.

2) 문제점

가스 도입, 도매시장에 경쟁체제가 도입될 경우 나타날 수 있는 문제점은 다음과 같다. 첫째, 가스공사에만 수급 안정성에 책임을 부여한다면, 민간은 국가적인 안정성보다 경제성에만 의존하기 때문에 가스공사가 합리적인 경쟁을 하지 못하게 될 것이다. 둘째, 가스공사가 배타적으로 소유, 운영 중인 가스 공급망에 대한 요금기준이 없는 경우 민간의 가스도입 총 가격이 경쟁력이 있을 수 없다. 셋째, 가스 공급을 대기업이 맡게 된다면, 이에 따른 특혜문제가 불어질 수 있으며, 기업 이익 효과 극대화 측면에서 국내 기업의 가격경쟁을 통해 국제가스 가격의 상승을 불러일으킬 수 있다. 넷째, 배관망 공동이용제, 제조설비 시설의 공동이용 등 기존 사업자의 재산권 침해관련 문제가 발생할 수 있다고 제기되었다.

3) 향후 추진방향

전문가 의견 중 현재 LNG 시장은 구매자 우위의 시장으로 급격한 도입이 인하는 기대하기 어려우며, 현 시기는 국가적으로 필요한 장기 도입계약물량을 최대한 확보하는 것이 바람직한 시기라고 제시하며, 만약 동 사업과 관련하여 도매시장 경쟁체제 결정이 지연된다면 도입시기가 상실될 위험이 있다고 향후 추진에 대한 방향성을 빨리 정해야 할 것이라는 우려가 제시되기도 하였다. 이와 같은 가스 도입, 도매시장 경쟁체제 도입과 관련된 향후 추진방향에 대한 전문가 의견은 대부분 민간에 개방하는 것이 바람직하다고 나타났다. 이때 향후 추진 시 필요한 부분에 대해서는 첫째, 정부는 국가적으로 필요한 천연가스 수요를 정확하게 산정하고 적기에 장기도입 계약이 체결될 수 있도록 현 체제를 유지 또는 도매시장 경쟁 등 정책을 조속히 확정하되 에너지 산업의 공공성을 확보해야 할 것이다. 둘째, 민간에 개방하되 민간에도 일정부분 안정성 유지의무를 부과해야 한다. 셋째, 민간에 합리적인 가격에 가스배관 등에 접근하도록 조치가 필요하며,

도입가스를 자유롭게 재판매 할 수 있는 허용이 필요하다. 넷째, 도매뿐 아니라 민간사인 일반도시가스가 지역독점을 하는 것이 오히려 공공성을 저해하는 요인으로 이에 대한 문제해결 방안의 제시도 논의되어야 할 것이라고 나타났다.

다. 한전 KPD 화력 발전정비 민간확대

1) 긍정적 측면

한전 KPD 화력 발전정비 민간 확대는 KPS가 화력발전 정비사업 시장을 과점하고 있고 신규화력 발전기에 대한 정비의 독점으로 민간기업을 참여시킴으로써 경쟁력을 강화하고, 한전 KPS는 해외사업 등의 신규시장 진출에 역량을 집중해야 한다는 것이 주요 논의라 할 수 있다. 이에 따른 긍정적인 효과는 화력발전 정비사업의 독점 폐해를 개선하고 발전 정비사업의 경쟁력 제고 및 소비자 선택에 따른 발전정비 사업의 효율성을 제고할 수 있다고 논의하였다. 이에 따라 민간의 화력발전 정비능력이 향상되고, 민간발전사-민간화력 정비발전업의 성장가능성을 기대할 수 있다는 논의도 제시되었다. 또한 발전시장의 민간개방 확대는 정부 일자리 창출 정책과도 연결되어 한전 KPS가 국내에서의 이익규모를 줄여 민간으로 이익이 이전되면 민간기업이 일자리를 더 확보할 수도 있다는 의견도 나타났다.

2) 문제점

만약 동 사업이 추진될 경우 제기될 수 있는 문제점에 대해서는 다음과 같은 의견이 나왔다. 첫째, 참여하는 민간기업도 소수로 결국 독과점 시장이 될 것이며, 특혜시비가 일어날 것이다. 둘째, 발전정비 업무는 고도의 전문화된 영역으로 한전 KPS를 대체하기 쉽지 않다. 셋째, 한전 KPS 정비부분 인력 중심의 노조 반발이 예상된다. 넷째, 발전정비 사업 경쟁도입 2단계 정책에 대한 한전 KPS, 기존 광역 육성업체, 신규업체의 입장차이로 혼선이 일어날 것이라고 제시되었다.

그리고 현재 새롭게 정비시장에 진입하고 있는 대부분의 기업들은 KPS 퇴직 직원들이 핵심인력이거나 발전회사 퇴직직원들이 참여하고 있어 문화, 인적네트워크 측면에서 KPS 독점 시절에 비하여 별 차이가 없을 것이라는 사업 추진의 실효성에 대해 회의적인 의견도 나왔다.

3) 추진방향

한전 KPS의 독점사업을 민간에 개방해야 한다는 목적을 가진 동 사업은 대부분의 전문가들이 화력발전 정비시장의 경쟁체제를 위하여 정비시장의 경쟁체제 도입을 하루 빨리 추진해야 한다고 논의하고 있다. 다만 사업 수행시, 정비 물량 시물레이션을 통한 민간업체 수의 적정규모 양성에 대한 논의가 이루어져야 한다는 의견이 나왔다. 또한 발전 설비 정비시장 특성상 오랜 독점으로 신규 진입 기업의 기술, 경험부족은 매우 큰 핸디캡일 수 있기 때문에 상당 기간 KPS의 영향력이 시장을 지배할 것으로 보이기 때문에 이로 인한 비리, 교육부실, 시장지배력 불균형 등의 부작용을 차단할 수 있는 정부의 제도적 보완장치 마련이 필요하다는 의견이 제시되었다.

파. 원전 상세설계 기능 민간확대

1) 긍정적 측면

원전 상세설계 기능 민간확대 사업은 상대적으로 경쟁력이 약한 원전 상세설계 기능을 민간에 확대하고자 하는 것을 목적으로 하고 있다. 이에 따른 긍정적인 효과는 원전 설계부분의 독점폐해 개선과 설계부분의 경쟁력을 강화할 수 있다는 의견이 나왔다.

2) 문제점

반면 문제점으로는 첫째, 한전기술의 노하우를 능가할 만한 민간업체가 있을지에 대한 의문이 제기된다. 둘째, 원전 상세설계 분야의 민간개방을 확대할 경우 한전기술 출신 협력업체들만 혜택을 볼 가능성이 높다(한전기술 거래 상위 10개사 중 9개사는 한전기술 출신 협력 업체)는 의견이 나왔다.

3) 추진방향

원전 상세기술 민간확대 사업에 대한 앞으로의 추진방향에 대해서는 첫째, 현재는 원전산업의 재편을 근본적으로 다시 검토해야 할 시점으로 한전과 한수원 등 운영부문 중심의 원전산업 주도권을 제작 사업자 중심으로 재편하는 것이 바람직하다. 둘째, 관련 분야의 중소기업 육성이 필요하다. 셋째, 사업 추진시 한전, 한전기술, 한수원 등 유관기관 출신 협력업체의 민간하도급 비율을 제한할 필요가 있다는 논의가 제시되었다.

하. 한전 광통신망 구축 사업 조정

1) 긍정적 측면

한전의 광통신망 구축 사업 조정과 관련된 기능점검 사업은 배전계통 자동화 추진을 위해 통신 사업자에게 임차하는 광케이블을 사용하는 단계에서 중복 투자 및 민간 경합 등의 문제가 발생하는 것을 지양하고자 2017년부터 이에 대한 구축사업을 중단하는 것을 목적으로 하고 있다. 이 사업을 통한 긍정적인 효과로는 광통신망을 구축함에 있어 민간과의 경쟁효과가 나타날 것이라고 제시되었다.

2) 문제점

그러나 문제점으로는 민간기업의 독과점이 촉발되어 오히려 소비자 선택권이 감소될 수 있다고 논의되었다. 또한 원론적으로 한전의 광통신망 구축은 어차피 송배전망 구축 시 함께 이루어지는 것으로 중복투자나 민간경합의 문제가 크지 않아 굳이 사업을 시행해야 할지에 대한 의문이 제기된다는 의견도 나타났다.

3) 추진방향

한전 광통신망 구축 사업 조정과 관련하여 동 사업의 추진방향에 대해서는 자가 통신망 구축 전면 중단에 대한 수렴이 필요하다는 의견과 굳이 사업을 하지 않아도 된다는 의견이 다수 제시되었다. 굳이 사업을 하지 않아도 되는 이유로는 광통신망 구축은 한전이 자체적으로 진행해도 큰 무리가 없는 것으로 판단되며, 한전의 자가망 구축 사업이 중복투자라 하기 어렵고, 오히려 통신기업의 보호를 위한 수단으로 보인다는 것이다. 또한 한전이 이를 구축할 때, 광통신망 구축부문을 통신 사업자에게 경쟁 입찰시키는 방법이 있으나 실제로 경쟁효과가 크지 않을 것이기 때문에 사업의 실효성에 대해 의문이 제기된다는 의견도 제시되었다.

가. 에너지 공공기관 상장

1) 긍정적 측면

에너지 공공기관 상장에 대한 논의는 기능점검과 관련된 사업 중 많은 이슈를 양상

하고 있다. 동 사업은 한전, 가스공사, 5개 발전사, 한국수력원자력, 한전 KPS 등을 상장함으로써 투명성과 사업성, 투자접근성의 증대를 목적으로 하고 있다. 이 사업이 이루어질 경우 긍정적인 효과는 에너지 공공기관의 자본부족을 해소함으로써 재무건전성을 제고하고 에너지 상장기업의 경영투명성을 통한 효율 증가 및 정부의 지나친 개입을 차단할 수 있는 장치가 될 수 있다는 것이 지배적인 의견으로 나타났다.

2) 문제점

에너지 공공기관 상장과 관련하여 재무건전성, 효율성 등의 긍정적인 면이 제기되나, 이슈가 많이 제기된 만큼 문제점도 다양하게 나타났다. 전문가들의 의견을 통해 나타난 문제점은 다음과 같다. 첫째, 탈원전, 탈석탄정책 등으로 인한 시장의 상황을 고려하지 않은 상장시 공공지분의 헐값매각이 우려된다. 둘째, 정산조정계수 등 가변적인 전력요금제도로 인하여 민간에 투자유인의 효과가 감소된다. 셋째, 발전회사의 경우 규제의 불확실성으로 객관적인 가치평가가 불가능하다. 넷째, 민영화가 아닌 혼합소유제의 경우, 공공기관은 정부의 관리감독과 함께, 민간 자본의 감시감독의 이중 감독을 받게 됨으로써 관리를 위한 조직과 기능이 더 추가로 필요해질 것이며, 결국 공공기관의 비효율성을 더 증가시킬 수 있다. 다섯째, 공공기관으로서의 역할과 민간자본의 기대가 충돌할 수 있다. 여섯째, 발전회사의 경우 혼합소유제 방식의 상장은 긍정적이나 주연료원에 따라 발전계통 편입 순서 및 전기요금 책정 방식 등이 전기 사업법 등에 의해 큰 영향을 받고 있기 때문에 회사별 이익의 원천적 편차가 있어 주식 시장 내에서 제기능을 발휘하기 힘들게 될 것이다. 일곱째, 요금 상승, 서비스 하락 등으로 인해 공공성이 훼손될 수 있다고 제시되었다. 특히 기존정부에서 시행된 사업으로 현 정부의 정책기조와 맞지 않아 실현가능성이 떨어진다는 의견도 다수 제시되었다.

3) 추진방향

에너지 공기업 상장의 추진방향에 관한 의견들은 찬반으로 의견이 대립되어 나타났다. 먼저 상장을 찬성하는 입장의 경우 여러 문제점이 예상될 수 있으나 현재 에너지 공공기관의 자본부족이 워낙 심각하며 이에 따른 부작용과 편법적인 자금조달이 나타나고 있어서 에너지 공공기관을 상장하여 유상증자에 따라 자본을 조달하는 것이 시급하

다고 논의하고 있다. 또한 정부의 정책적 목적을 에너지 공공기관에 시행시키기 어렵다는 단점도 있으나 이는 향후 우리 정부가 공공기관에 대해 투명하고 정당한 주주의 역할을 할 수 있도록 유도한다는 차원에서 바람직하다고 볼 수 있다는 의견이 나왔다.

유사한 의견으로 점진적인 도입을 강조하고 있는데, 이와 관련하여 대표적인 기관에 대한 상장 후 그 효과를 검토하여 효과성이 근거가 있는 경우 다른 분야 역시 함께 상장하는 것이 바람직하며, 이때 상장가치 상승 시기를 고려해야 한다는 의견이 나왔다.

반면 상장에 대한 재검토 혹은 사업 철회와 관련된 의견으로는 현재 탈석탄, 탈원전의 정부기조와 맞지 않기 때문에 원점에서 재검토해야 한다. 그리고 발전사의 인위적인 민영화 추진보다 발전시장에 민간의 참여비율을 증가시켜, 발전시장에서 민간의 비중을 높이는 방향으로 경쟁을 확대하고 기존의 발전회사는 공공기관으로 남겨둘 수 있어야 한다는 의견이 제시되었다.

더불어 이가 추진될 경우 기본적으로 시장의 상황, 대상기업의 재무여건을 고려한 계획성 있는 상장으로 제값을 받아야 하고 지분이 한쪽으로 몰리지 않도록 해야 하며, 상장 종업원 지주제를 도입 하고 추후 공적 지분 유지를 위한 안전장치가 필요할 것이라는 의견이 제시되었다.

나. 지역난방공사 유상증자

1) 긍정적 측면

지역난방공사의 유상증자와 관련 된 기능점점 사업은 지역난방공사가 신규사업의 투자를 위한 외부차입이 증가하여 재무구조가 악화되었기 때문에 공공지분을 축소함으로써 얻는 유상증자로 인한 자금을 통해 부채에 대한 상환재원으로 활용해야 함을 목적으로 하고 있다. 동 사업으로 인한 긍정적인 효과성은 지역난방공사의 재무구조 개선과 경영투명성이 개선될 것이라는 의견이 나왔다.

2) 문제점

이와 같은 지역난방공사의 유상증자로 인한 문제점은 지역난방공사 노조의 반발 및 정부의 열요금 규제시 일반주주의 반발 및 소송 가능성이 제기되었다.

3) 추진방향

이와 같은 문제점이 제시되고 있으나 전문가 의견으로는 대체적으로 우리나라 집단 에너지 사업의 투명성을 높이고 정부의 부적절한 개입 및 열 요금 규제의 문제점을 개선하기 위해서는 지역난방공사의 상장이 필요하다는 의견이 나왔다. 반면 사업의 시행성에 대한 회의적인 의견으로 재무구조 개선을 위한 유상증자는 유상증자의 타당성을 확보하기 어렵기 때문에 재무구조 개선을 위한다면, 궁극적으로 배당금제도를 폐지하고 구조조정 등 다양한 방법을 통해 기관 차원에서의 개선노력이 필요할 것이라는 의견이 제시되었다.

다. 자회사 출자회사 정리

1) 긍정적 측면

자회사 출자회사 정리는 한전, 광물, 석유공사 등이 가지고 있는 자회사 중 설립출자 목적을 달성하였거나 핵심기능과 관련이 적은 10개의 자회사 출자회사를 정리함으로써 재무건전성을 제고하고 공공기관의 민간 경합성을 축소해야 함을 목적으로 하고 있다. 이와 같은 자회사 출자회사 정리로 얻을 수 있는 긍정적인 효과는 결국 목적에서 추구하는 것과 같이 비핵심 사업 등의 정리, 지분 매각 등으로 인해 공공기관의 재무건전성 제공에 긍정적인 효과가 있을 수 있다는 것이며, 이를 통해 핵심기술 역량에 더욱 집중할 수 있을 것이라는 의견이 제시되었다.

2) 문제점

이와 같은 자회사 출자정리의 시행이 발생시킬 수 있는 문제점은 다음과 같이 논의되었다. 첫째, 사업의 경제성, 경영환경, 리스크, 향후 기대수익 등의 고려 없이 단순한 출자회사의 정리는 사업운영의 안정성을 저해할 수 있다. 둘째, 밀접히 관련된 자회사 및 출자회사의 경우 경영상의 노하우나 기술 유출이 우려된다. 셋째, 자회사나 출자회사의 경우 대부분 공공기관 단독 지분 소유보다는 민간업체와 지분공유가 많기 때문에 정부 정책이나 공공기관의 단독판단에 의해 정리하는 것에 대한 법적, 경제적 리스크가 존재한다는 의견이 제시되었다.

3) 추진방향

이와 같은 자회사의 출자회사 정리에 대한 향후 방향성 역시 대부분 긍정적이나 다양한 조건을 면밀히 해야 한다는 의견도 함께 나왔다. 먼저 출자회사 정리에 대한 긍정적인 입장의 경우 당초의 설립출자 목적을 달성하였거나 핵심기능과 관련이 있는지의 여부를 면밀히 조사·검토한 후 불필요한 경우 매각하는 것은 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다는 의견이 제시되었으며, 이에 따라 시장의 논리 및 합법적 테두리 내에서 순차적인 지분매각이 필요하다고 나타났다.

이때 동 사업을 진행하게 되었을 때 고려해야 할 점으로는 첫째, 출자회사의 지속적이고 기술적인 점검, 또는 성과의 측정방법을 통해 출자회사 정리 및 지분 매각의 세부방안을 마련하는 방안이 필요할 것이다. 둘째, 출자회사라도 사람이 없는 특수목적 법인에 대해서는 별도 기준을 대입해야 한다. 셋째, 신재생 사업이나 신사업 등 사업의 안정성이 아직 확보되지 않았지만, 미래를 위해 꼭 필요한 사업에 대해서는 공공기관이 참여하도록 해야 하며, 이 경우에는 자회사를 통한 사업 참여가 불가피하기 때문에 이러한 자회사들은 신규 에너지 사업의 특성상 적자 등 경영손실이 불가피할 수 있으며, 이러한 자회사들까지 정리하도록 하는 것은 바람직하지 않다. 마지막으로 원론적 접근으로 주무부서 중심의 출자설립에 대한 명확한 의견을 통해 프로세스 합리화의 도모가 필요하며, 전문성 있는 심의를 전제로 공기업의 무분별한 출자회사 설립을 지양해야 한다고 제시되었다. 더불어 기획재정부 등 특정부서의 특정업무 담당이 출자에 대한 최종적인 의견제시 기능이 있을 경우, 업무의 병목현상이 발생할 수 있으므로 이 분야의 인원 및 역량의 확대 및 주무부처로의 출자심의 일원화가 필요할 것이라는 의견도 제시되었다.

라. 원자력 문화재단 경영 효율화

1) 긍정적 측면

원자력 문화재단의 경영효율화와 관련된 기능점검 사업은 재단 기능 중 홍보기능에 대한 기능의 부족 및 인건비, 예산지원과 관련된 문제 제기에 따라 문화재단의 조직, 인력의 효율성, 학회, 전문가 활용을 통한 홍보기능을 내실화함으로써 그 기능강화를 목적으로 하고 있다. 이에 따른 긍정적인 효과는 단기적인 경영효율성을 확보할 수 있을 뿐 아니라 본래의 목적을 내실화함으로써 다른 발전원과 달리 지나치게 방만한 원자력 업

계의 폐쇄적인 분위기를 일신할 수 있을 것이라고 논의되었다.

2) 문제점

반면 예상되는 문제점의 경우 첫째, 원자력 업계의 반발과 원자력 발전설비 및 방사성 물질 폐기장 입지를 홍보하고 추진하는 것이 어려워질 것이며, 둘째, 원자력 유관기관의 홍보 중복 등의 구조적인 문제로 인하여 지원예산 비중과다, 비효율성 등에 대해 지속적인 비판을 받게 될 것이라고 제시하였다.

3) 추진방향

이와 같은 원자력 문화재단의 경영효율화를 제대로 추진하기 위한 방향으로 원자력 문화재단의 기능을 외부기관에 아웃소싱하고 입지 및 분쟁해결과 관련된 전문 민간 사업체를 육성하는 것이 장기적으로 바람직할 것이라는 대안적인 의견이 제시되었다. 또한 이에 대한 회의적 시각으로 조직과 인력의 효율화가 되는 것은 사실상 어렵기 때문에 폐지가 적절할 수 있다는 의견도 나타났다.

마. 원전 해외수출기능의 강화

1) 긍정적 측면

원전 해외수출기능 강화 사업은 원전 해외수출 총괄기능의 부재로 인한 비효율을 극복하기 위해 정부는 국내 원전사업 주체인 한수원에 원전수출 총괄기능을 부여하여 원전사업의 해외 경쟁력을 강화하고자 함을 목적으로 하고 있다. 이러한 사업 수행을 통해 나타날 수 있는 긍정적인 효과로는 원전 운영 및 건설 분야에 있어 국제전문가 양성을 효율적으로 추진할 수 있게 되며, 한수원에 원전 수출 총괄 기능을 부여함에 따라 불필요한 경합이 축소되어 사업의 효율성을 기할 수 있을 것이라는 의견이 제시되었다.

2) 문제점

반면 예상되는 문제점은 다음과 같이 지적되고 있다. 먼저 본질적인 문제로 원전 수출은 두산중공업, 한전기술 등 원전의 제작 및 설계사업자 등이 종합적으로 참여하는 것이

바람직한데 우리나라는 한수원이나 한전 등 운영사업자가 중심이 되어 추진하고 있어 해외의 원전사업을 주도하는 기업의 위상과 전문성이 상이하며 분업구조가 적절치 않다는 의견이 제시되었다. 또 다른 의견으로는 한수원의 자체브랜드가 취약한 만큼 한전과 함께하는 체제 역시 나쁘지 않을 것이라는 논의와 세계적인 탈원전 분위기 속에서 원전 해외수출기능 강화가 과연 현시점에 필요한지 의문이라는 의견이 나왔다. 마지막으로 국제원자력 대학원의 현재 소속이 한전이기에 때문에 이의 이관과 관련하여 이해관계자의 저항이 예상된다고 제시되었다.

3) 추진방향

원전수출기능을 한수원에 집중하는 것에 대한 앞으로의 추진방향에 대해서는 첫째, 향후 제작 및 설계사업자도 주축이 되어 참여할 수 있는 방향으로 원전사업의 해외수출이 재조정되어야 한다. 둘째, 한전과 한수원을 합병하는 방안. 셋째, 원전수출보다는 기존 원전의 운영 및 사후처리 등에 중점을 맞춘 한수원 중심의 기능강화가 필요해 보인다는 의견이 나왔다.

3. 에너지 공공기관 기능점점 사업 전반에 대한 의견

본 연구에서는 먼저 18개의 사업에 대한 긍정적 효과, 문제점, 향후 방향성에 대한 전문가 의견을 고찰하고, 다음으로 기능조직의 원칙, 전제, 방향성에 대한 전반적인 에너지 공공기관 사업에 관한 의견을 구하였다. 이에 따른 에너지 공공기관 기능점점 사업 전반에 대한 합의 혹은 시사점은 다음과 같다.

첫째, 우리나라 에너지 관련 공공기관은 외국의 경우와 비교하여 볼 때 대체로 정부의 규제와 정책적 간섭이 지나치게 심하다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 가급적 에너지 관련 공공기관의 경영 자율성을 보장하되 방만한 경영을 방지하기 위하여 경영에 따른 책임성을 강화하도록 해야 할 것이다.

둘째, 우리나라 에너지 관련 공공기관의 기능조정을 위해서 여러 부문에서 경쟁을 도입하고 민간의 참여를 자유롭게 할 수 있어야 한다. 이를 위해서는 독점적인 에너지 관련 공공기관을 여러 개의 경쟁기업으로 분할하는 구조개편과 함께 민간이 진입할 수 있도록 허용하는 방안을 검토하여야 할 것이다. 또한 민간의 참여를 활성화하기 위하여

에너지 공공기관의 유상증자 및 지분매각 나아가서 민영화도 심도 있게 고민하여야 할 것이다.

셋째, 공공기관의 기능조정 부분은 공공기관 간의 역할 조정, 핵심사업 집중화 면에서 중요한 정책의 하나라고 판단된다. 하지만, 시장경쟁력 확대 등의 획일화된 기준에 의한 민간부문 확대 등은 시장의 논리 못지않게 공공성 부분에 대한 고려가 필요할 것이다.

넷째, 장기적이고 명확한 기능조정의 원칙이 필요하다. 예를 들어 ‘시장성, 효율성, 국민의 선택권, 분산화, 집중화, 성장가능성, 공공성 등’ 명확한 기준에 따라 에너지 공공기관에 대한 기능조정을 수행할 필요가 있다. ‘단기적 상황에 따라’ 또는 ‘기관 특성에 따라’ 등 기준이 모호한 기능조정은 국민이나 기관 모두에게 불신만 야기시킬 것으로 판단된다.

다섯째, 기능 통합과 분화의 장단점이 존재한다는 것을 인식해야 한다. ‘기능 통합을 통한 효율성 확보인가’ 아니면 ‘기능 분화를 통한 경쟁을 유발할 것인가(내부 시장 측면)’에 대한 깊은 논의가 필요하다. 물론 단기적으로 기능 통합으로 인한 효율성 상승이 예상되나, 한 기관에서 특정 기능만 수행시 발생하는 비효율성(독점, X-비효율성 등)을 무시할 수 없다는 것 역시 인식해야 할 것이다.

Ⅵ. 요약 및 결론

이상에서 살펴본 바와 같이 전 정부에서 추진되었던 대부분의 사업들은 장점과 문제점을 모두 가지고 있어 어떠한 측면을 강조하는지 여부에 따라 찬성과 반대 의견도 서로 다르게 나타났다. 조사된 의견을 요약해 보면 다음과 같다.

우선 종합적인 측면에 대하여 제시된 의견은 다음과 같이 요약될 수 있다. 첫째, 공공기관의 경영 자율성 보장, 둘째, 공공기관이 제공하는 서비스에 대한 민간부문의 참여를 통한 경쟁적 환경 조성, 셋째, 장기적이고 명확한 기능조정의 원칙, 넷째, 기능 통합과 분화의 장단점이 존재한다는 것을 알고 공공성을 기반으로 추진 등이 주요한 의견들이다.

또한 본 연구에서 제기한 18개 사업별로 전문가들이 제기한 의견을 요약해 보면 다음과 같다. 첫째, 불필요한 경쟁을 지양하고 민간과 공공부문이 동반성장을 할 수 있는 방향을 모색해야 한다. 현재 에너지 공공기관이 가지고 있는 서비스 기능 중 대다수는 국내경쟁보다 국외경쟁을 지향해야 할 때로, 민간부문의 사업에 대한 적극적 확대를 통한 경쟁보다는 사업의 가치사슬 과정에 대한 전반적인 이해 및 시뮬레이션 등을 통한 적정 사업 예측 등을 토대로 한 시장환경이 마련되어야 할 것이다. 즉 궁극적으로 에너지 공공기관의 기능점점 사업은 각 기능에 대한 경쟁력을 확보하여, 국민들에게 더욱 질 높은 서비스를 제공하고자 함이 목적인 만큼 민간과 공공기관의 대결구조가 아닌 상생협력할 수 있는 방향으로 사업이 수행되어야 할 것이다.

둘째, 현 상태에서 중복적 기능을 가지고 있는 공공기관에 대해 사업 중복이나 과당경쟁을 피하기 위해서 각 기관의 진출분야를 특화시키는 것이 필요하다. 즉 기능의 유사성을 가지고 이를 중복적이라고 논의하기보다는 이와 같은 기능을 최대한 잘 활용할 수 있게 유사 공공기관을 부문별로 특화시켜야 할 필요성이 제기되며, 기능조정을 통해 나타날 수 있는 역량 저하와 같은 문제점을 해소하고자 각 공공부문별로 기능의 특화 및 역량 증진을 위한 노력이 수반되어야 할 것이다.

셋째, 이와 같은 기능점점 사업 수행과 관련하여 시행초기의 예상문제를 충분히 해소할 수 있는 적응기간과 법, 제도적인 틀이 마련되어야 한다. 이는 기능점점 사업이 단기간에 이루어질 수 없다는 것을 의미한다. 특히 공공기관과 민간기업의 경쟁시 발생될 수 있는 문제 혹은 인증 등과 관련된 사업에 대해서는 사전에 법, 제도 및 가이드라인 등의 수립이 매우 중요하며, 특히 장기적인 시각으로 사업을 추진해야 할 것이다.

넷째, 비핵심 분야의 인력 및 기능점검 사업 수행을 통해 불이익이 수반되는 이해당사자(주민 등)에 대한 보상체계가 마련되어야 할 것이다. 기능점검은 경쟁, 효과성, 효율성을 중시하고 있는 만큼 그간 공공기관이 가져왔던 비핵심 분야에 대해서는 축소해야 한다는 의견이 지배적인 편이다. 이때 공공성 역시 추구해야 하는 공공기관으로써 각 기관의 비핵심 영역의 종사자들의 처우 및 지역적 특성으로 인한 지역민들의 불이익 등을 보상할 수 있는 체계를 마련해야 할 것이다.

마지막으로 결국 에너지 공공기관의 기능점검 사업은 공공성을 훼손시키지 않는 범위에서 진행되어야 한다는 것이 전제되어 있어야 한다. 그리고 현 정부와의 전 정부와의 에너지 사업에 대한 기조 등의 변화에 따른 정부의 빠른 대처 혹은 방향성 제시가 진행되어야 하며, 각 공공기관을 담당하는 특정 중앙정부 기관들의 전문성 있는 심의 등을 기반으로 사업이 운용되어야 할 것이다.

이상에서 살펴본 의견들이 조화롭게 잘 반영이 된다면 더욱 바람직한 방향으로서의 개선이 이루어질 수 있을 것으로 기대된다. 다만 현재의 상황을 살펴보면 사실상 2016년 기획재정부에서 제시한 에너지 분야 공공기관 기능조정을 위한 사업들의 상당부분은 사실상 폐기수순을 밟고 있다고 해도 과언이 아니다. 이렇게 된 가장 큰 이유는 새 정부의 출범일 것이다. 특히 문재인 정부는 탈원전·탈석탄을 선언하면서 지난 정부와는 완전히 다른 에너지정책을 추진하고 있으며, 이와 함께 공공기관의 기업성보다는 공공성을 더욱 중요시하기 때문에 지난 정부에서 추진하는 정책과는 정면으로 배치되는 방향성을 갖고 있다.

그렇다면 정부가 바뀌면 기존정책들도 다 바뀌는 것이 바람직할까? 많은 사람들은 그렇게 생각하지 않을 것이라 사료된다. 물론 잘못된 정책은 수정하거나 폐기하여야 하겠지만 올바른 정책은 승계하는 것이 옳다고 생각할 것이다. 그렇다면 누가 이러한 판단을 하여야 할까?

본 연구에서는 이러한 판단을 위해서 새로운 거버넌스 체계를 제안하고자 한다. 지금까지 계속 에너지 공공기관 관련 정책들에 대하여 혼란이 가중되고 있고, 번복이 일어나고 있는 이유는 여러 전문가들도 지적하고 있듯이 에너지 공공기관을 비롯한 모든 공공기관의 개혁이 정부 위주로 이루어졌기 때문이라고 생각된다. 앞에서 살펴보았듯이 이렇듯 에너지 분야 공공기관 기능점검 대상 사업들이 제대로 진행되지 않은 가장 큰 이유도 발표 당시부터 공기업의 경제적, 사회적 검토가 제대로 이루어지지 않았을 뿐 아니라

관계자들의 의견 수렴이나 합의가 제대로 이루어지지 않았다는 비판 속에서도 정부가 밀어붙임으로써 새로운 시각을 가지고 있는 새 정부가 들어서면서 그 설득력이나 당위성을 잃어버렸기 때문이다. 따라서 이제는 정부가 혼자 결정하고 지시나 명령만을 하는 위치에서 벗어나 새로운 역할을 찾아야 한다.

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

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

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

새 정부도 이러한 점을 간과해서는 안 된다. 앞서 언급하였듯이 현재 새 정부는 탈원전·탈석탄 정책을 선언하였으나 현재 이러한 새 정부의 정책에 대해서 일반 국민 사이에서도 찬반 논쟁이 치열하다. 이러한 상황에서 정부가 의견수렴이나 합의 등의 과정을 생략하고 강행한다면 큰 혼란을 야기할 수 있을 뿐 아니라 다음 정부에서 또다시 폐기되는 결과를 얻을 수도 있다는 점을 명심하여야 한다. 따라서 새 정부는 모든 문제를 혼자 해결할 수 있을 것이라는 자만을 버리고 다양한 민간이나 시민사회와의 협력을 통하여 문제를 해결하고자 하는 노력을 기울여주기를 진심으로 희망한다.

참고문헌

관계부처합동, 『공공기관 기능조정 방안』, 2016.

기획재정부 보도자료, 『에너지 공공기관 상장 본격추진』, 2016.12.

『에너지경제』, “이승훈-박기동-이석순 사장 땔고있니?”, 2017.3.13.

<http://www.ekn.kr/news/article.html?no=273702>.

『한국일보』, “폭탄요금에도 한전 경영평가 A 성과급평균 2000만원,” 2016.9.22.

<http://www.hankookilbo.com/v/31438a213a9040b1b75f57ce782a3276>

『전기신문』, “에너지 공공기관 기능조정, 재검토 국면 돌입하나”, 2017.6.1.

<http://www.electimes.com/article.php?aid=1496277267145057002>

『알리오 사이트』, <http://www.alio.go.kr/home.do>.

5. 공공기관 기능별 발전방향: 중소기업 지원과 가치관리 모형 연구

윤병섭(서울벤처대학원대학교)

강호린(가천대학교)

공공기관 기능별 발전방향: 중소기업 지원과 가치관리 모형 연구

윤병섭(서울벤처대학원대학교) / 강호린(가천대학교)

I. 서론

OECD 회원국 중 중소기업은 민간 부문 노동력의 절반 이상을 차지하며, 유럽연합(EU)은 전체 기업의 99% 이상이 중소기업이다(중소기업중앙회, 2016). 그런데 통상 중소기업의 90% 이상은 10명 이하의 사원으로 구성된 소기업으로 지역경제 및 고용시장 안정과 소득분배 측면에서 정책적 고려 대상이다.

우리나라도 해외 주요국만큼 중소기업에 대한 정책적 지원을 하고 있다. 중소벤처기업부를 비롯한 여러 중앙부처와 지방자치단체, 공공기관, 중소기업 유관단체는 우리나라 중소기업을 지원하고 있다. 중소기업의 다양성과 복합성으로 인하여 하나의 지원기관이 체계적으로 지원기능을 수행하기 곤란해서 여러 기관이 참여하고 있다. 중소기업 지원 정책을 입안하는 정부와 운영을 담당하는 공공기관은 제4차산업혁명의 출발선상에서 중소기업이 새로운 경제성장 동력의 원천이라는 인식을 공감하고 정보 공유와 협업으로 중소기업 지원의 효율화를 꾀하려 노력하고 있다.

하지만 정부가 다양성과 복합성을 지닌 중소기업의 특성을 지원 정책에 반영해 운영하는 과정에서 중소기업은 기관 사이 수요와 공급의 분절 현상을 경험한다. 일관된 정책 수립 및 효율적 집행에 어려움을 가져온다. 각 부처와 기관마다 소관법률에만 근거해 중소기업 지원정책을 수립 및 시행함으로써 정책수요자 측면에서 볼 때 이해가능성이 떨어지고 지원 기관이 체계적으로 작동하지 않는다는 문제점을 노정하기 때문이다.

우리나라 중소기업 지원정책은 여러 선행연구에서 다음과 같은 문제점을 지적하고 있다(김세중, 2012). 첫째, 정책의 편중현상이 심화되고 있다. 중소기업 지원 프로그램 중

금융 등 특정 분야에 예산이 집중되고 있으며, 이는 중소기업 지원의 경직화를 가져오고 있다. 둘째, 단편적 소규모 지원사업의 생멸과 이의 현상이 반복해서 지속적으로 나타나고 있다. 정책수요에 부합하는 근본적인 시책을 발굴하여 예산을 확보하기보다는 기존 지원사업에 수반된 소규모 예산사업을 추진하는 경우가 발생한다. 또한 지원사업이 지나치게 세분화되어 있어 중소기업 지원시책의 전반적인 효과성을 저해하는 경우도 발생하고 있다. 셋째, 연계지원체계의 미비이다. 지원기관 간 정보교류가 원활하지 않고 지원시책과 사업의 연계지원이 가능한 패키지형 지원제도가 상대적으로 미흡하다. 넷째, 정책의 수요·공급 간 불일치 현상을 보이고 있다. 수요자 입장이 아닌 지원기관의 입장에서 사업의 심사·관리 기능을 엄격히 적용해 사업의 효과성이 반감된다. 일부 지원정책은 통합공고를 통해 정책수요자의 전반적인 접근성을 개선하고 있으나 대부분의 지원 프로그램들은 지원기관에 따라 별도의 지원조건을 적용해 사업자를 선정하는 경향이 있다. 다섯째, 기업규모 확대에 대한 인센티브가 부족하다. 소기업에서 중기업, 중기업에서 중견기업으로 기업규모를 확대할 수 있는 유인체계가 부족해 정부의 지속적인 중소기업 지원에도 불구하고 중소기업에서 기업규모를 확대한 기업군이 정체되는 현상이 발생하고 있다.

그동안 중소기업에 제기되는 이러한 문제점을 해결할 필요성에 대한 인식과 노력이 있었다. 그럼에도 불구하고 충분히 해소되지 못하고 있는 실정이다. 그 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 공공기관별 정책수요자가 상이해 중소기업의 문제를 바라보고 해결하는 시각이 다양하다. 둘째, 중소기업 지원정책의 관점에서 볼 때 공공기관별 운영방향 또는 제도 이행 방법이 분절화되어 집행되는 사례가 빈번하다.

따라서 중소기업 지원정책의 실효성을 담보하기 위해서는 중소기업을 둘러싼 경제·사회 환경과 관련 제도의 개선이 함께 수반되어야 한다. 국내 중소기업의 주요 애로사항으로 제기되는 범주의 근본적 해결을 위해 금융시장, 교육제도, 노동시장, 기술혁신시스템, 지적재산권 보호제도, 유통구조, 대기업·중소기업 간 거래관행 등에 있어 보다 거시적 관점에서의 포괄적 개선이 필요하다. 뿐만 아니라 지원정책은 중소기업이 제4차산업혁명이 회자되는 미래 새로운 경제성장의 동력을 창출할 수 있는 주체라는 인식이 정책기관과 집행기관 사이, 집행기관과 집행기관 사이 지원사업 정보를 공유할 필요성이 있다.

중소기업 지원정책에 있어 최근 인식의 전환이 부처 간 협조를 이끌어내기 위한 기본 전제라는 점에서 중요하다. 전환된 인식을 바탕으로 미래 경제·사회 환경 변화 속에서

중소기업 혁신 역량이 충분히 발휘될 수 있도록 제도의 틀, 기능의 조정, 지원 프로그램 내용의 보완을 종합 검토해 볼 필요가 있다(김정주·김희선, 2016).

구체적으로 들여다보면 1960년대부터 운영되는 우리나라 중소기업 지원제도는 다양한 프로그램들로 구성되어 있다. 2017년 현재 예산 기준으로 중소기업 지원사업 수는 중앙정부와 지자체를 합쳐 1,600개가 넘게 운영되고 있다(국회예산정책처, 2017). 그러나 중소기업 지원정책의 실효성은 떨어진다는 의견들이 많이 제기되고 있다. 그 이유는 중소기업 지원정책의 일관된 방향성 설정이 이루어지지 못한 상태에서 지원 대상의 선별과 이들에 대한 지원 집중이 효율적으로 이루어지지 못하고 있기 때문이다(장우현, 2013).

한편 중앙정부의 위임을 받아 중소기업 지원을 담당하는 공공기관은 중소기업과 직간접으로 많은 거래관계를 유지하고 있다. 중소기업의 성장을 위해서는 민간기업뿐만 아니라 공공기관의 체계적이고 선도적인 협업이 중요하다. 협업을 통해 중소기업을 발전시키려는 정책기관의 노력이 있지만 실효성이 낮은 것으로 평가되고 있다. 이는 공공기관 기능별 발전방향 연구가 필요함을 시사한다. 중소기업 지원정책을 공공기관 사이 협업해 수요자 중심의 서비스 제공으로 연계할 필요성이 있다. 공공기관이 수행하고 있는 중소기업 지원정책에 대한 기능별 문제점을 분석해 중소기업 지원 가치관리 모형을 정립해야 한다.

본 연구의 목적은 중소기업 지원에 대한 공공기관 기능별 발전방향을 연구해 협업 중시 시대가 요구하는 공공기관의 중소기업 지원 및 가치관리 모형을 제시하는 데 있다. 중소기업의 성장과 발전을 위해 공공기관이 수행하고 있는 중소기업 지원제도의 문제점을 기능별로 살펴보고 중소기업 지원정책을 수행하고 있는 공공기관의 중소기업 지원 및 가치관리 모형을 제시한다.

본 연구의 구성은 제Ⅰ장 서론에 이어 제Ⅱ장 공공기관의 중소기업 지원 기능을 중소기업 지원의 행정체계, 공공기관의 정책수단적 특성과 유형, 중소기업 지원 관련법안과 지원 주체, 중소기업 정책금융 지원 체계와 대상으로 분류하여 논의한다. 제Ⅲ장 공공기관의 중소기업 지원 현황은 중소기업의 범위와 현황, 중소기업 지원 예산 현황, 중소기업 정책금융 기능별 지원 현황으로 다룬다. 중소기업 정책금융 기능별 지원 현황은 중소벤처기업부 소관 정책금융, 신용보증, 한국벤처투자, 연구개발, 수출입 금융지원 등의 범주로 세분하여 정리 및 분석한다. 제Ⅳ장 공공기관의 중소기업 지원 기능별 문제점은 정책금

용의 사회적경제 추구 기능 미흡, 정책금융 기능별 세부내용 분석의 한계, 유사중복사업이 재정 비효율 초래, 스케일업(Scale-up)에 까다로운 보증지원 요건, 벤처금융과 기술금융의 과도한 공급, 수출촉진형 중소기업 R&D 지원사업의 분산, 대기업 위주의 수출팩토링 운영 등을 제시한다. 제Ⅴ장 공공기관의 중소기업 지원 가치관리 모형은 통합관리시스템과 정책심의회와의 연계, 공공기관 연계서비스 운영 방안, 사회적경제를 위한 정책금융 공급, 판로확대 지원 기능 확충, 중소기업 네트워크형 협력사업 촉진, 대외금융정책 금융기관 업무기반의 시스템적 접근을 제시한다. 제Ⅵ장에서 결론을 맺는다.

Ⅱ. 공공기관의 중소기업 지원 기능

1. 중소기업 지원의 행정체계

가. 국가기능과 거버넌스

국가행정조직의 구조 설계는 사조직과 차별성이 있다. 시장에서 한 기업조직이 추구하는 이윤극대화 전략에 효과적인 조직구조를 설계하는 데 기반이 되는 기술적 합리성에 비해 국가행정조직은 그 이상의 정치적, 사회적 합리성을 요구한다. 따라서 정치적·사회적 합리성을 극대화시킬 필요가 있는 국가행정조직의 구조설계는 사조직과 다른 차원에서 접근할 필요가 있다. 그 한 가지 대안은 국가·시장·시민사회의 관계에 초점을 두는 거버넌스의 수준에서 국가행정조직을 이해하는 것이다.

그런데 국가관료제는 획일적인 하나의 조직단위로 이해할 수 없다(Lowi, 1978). 국가기능을 수행하는 행정기구도 사실 복합적 성격의 조직집합체이다. 국가행정기구의 복합성·분절성은 국가이론의 일반적 수준에서 논의의 실마리를 찾을 수 있다. 대표적으로 Offe(1994)의 생산과 배분의 이원적 자본주의 국가기능과 이를 기초로 이론적으로 보다 체계화시킨 Cawson(1982)의 이중국가론(dual state theory)에서 찾을 수 있다. Offe(1994), Cawson(1982) 등의 국가이론은 국가기구의 복합성과 내부적 긴장의 원인을 설명하기 위하여 자본주의 국가기구의 주요 기능을 분석하고, 다양한 국가개입과 거버넌스 유형들을 비교하고 있다. 이러한 국가기능 분석은 국가행정의 조직구조 측면에서도 유용한 시사점을 제공한다.

국가행정기구는 Clark and Dear(1984)와 같이 합의기능, 생산기능, 통합기능으로 분류해 각 기능에 요구되는 거버넌스 방식을 정리할 수 있다. 특히 Offe(1994), Cawson(1982) 등의 국가이론을 기초로 이들 국가기능의 특성을 몇 가지 기준으로 정리하고 개별 기능유형이 가지는 행정구조적 함의를 도출할 수 있다. 즉 개별 국가기능 유형은 그 기능 목표, 국가지출의 성격과 목적, 정부유형, 기능수행방식, 정책과정, 행정구조 등에서 특징을 가지고 이 결과 상이한 거버넌스 방식과 행정구조 속성을 요구하게 된다.

합의기능(consensus function)은 법, 물리력, 정치와 같은 기제를 사용하여 자본주의 국가 유지의 근간이 되는 사회계약을 강제하는 기능이다. 이것은 자본주의적 사회관계, 기본질서의 유지와 관련되어 있기 때문에 가장 근본적인 국가기능이라고 할 수 있다. 합의기능의 수행에 들어가는 국가지출은 자본주의국가 유지를 위해 반드시 치러야 할 지출이라는 측면에서 비용적 성격을 띤다(O'Connor, 1973). 대체로 합의기능은 중앙정부가 직접적인 방식으로 수행한다. 헌법, 법률 등에 명시된 정부규제를 엄격하고 충실하게 적용하는 합의기능이 취할 수 있는 주요한 거버넌스는 관료적 유형이다. 이는 관료제의 예측가능성, 안정성, 내부통제성의 장점을 취할 수 있기 때문이다. 자본주의 국가에 있어 사회질서 유지는 단기적으로 정치적 이해당사자들과의 협의나 협상의 대상이 아니며 이에 따라 합의기능의 의사결정은 독단적·권위적 조정방식을 취하게 된다.

생산기능(production function)은 국가재정을 매개로 자본축적을 증진시키는 기능이다. 이 기능은 자본주의 생산조건 확보와 관련돼 있고 자본의 직접적 이해라 할 수 있다. 이러한 측면에서 통합기능보다 우선적인 위상을 가지는 국가기능 유형이다. 생산기능에 투입되는 국가지출은 사회(생산)관계 유지를 위해 치러야 할 비용 성격을 지니는 합의기능과 달리 투자 성격을 띤다. 일반적으로 생산기능 또한 합의기능처럼 중앙정부가 직접 또는 간접적 방식으로 수행하는데 정치적으로 통제 받지 않는 준정부기관을 활용하기도 한다. 이중경제와 계급갈등이 활성화된 후기 자본주의 체제하에서 자본축적을 통한 생산조건의 확보는 자본에 있어 가장 중요한 이해이다. 이들의 이해를 대변하는 국가기구는 생산기능을 조합주의적인 거버넌스 방식으로 수행할 것을 요구한다. 생산조건의 확보방식은 자본의 구체적인 이해와 일치해야 하고 이를 위해 국가는 자본분파들의 이해를 고려해야 한다. 또한 노동계급의 합의를 구해야 하므로 생산기능을 수행하는 국가기구의 의사결정은 협의적인 방식이 효과적이다. 합의기능이 기존에 확립된 사회계약을 이행하도록 강제하기에 과거 지향적이라면 생산기능은 국가재정의 지출을 통해 비교적

장기적 자본축적의 토대를 구축한다는 측면에서 미래지향적이다.

통합기능(integration function)은 자본과 노동의 갈등관계로부터 발생하는 자본주의의 기본모순을 완화하여 정당성(legitimacy)을 확보하기 위한 기능이다. 이 기능은 궁극적으로 자본주의 사회질서와 자본축적의 계속 유지 및 증진의 부차적 위상을 가진다. 통합기능에 투입되는 국가지출은 주로 노동자를 비롯한 하층계급의 물질적 소비조건외의 확보나 지배질서의 정당성에 대한 이데올로기 확산을 통하여 이루어지므로 따라서 소비적 성격을 지닌다고 할 수 있다. 자본민주주의체제 정당성의 이데올로기를 확보하기 위하여 통합기능은 주로 참여적, 분권적 방식이 요구된다. 지방정부에 의해 집행되고 전국적 국가기구에 의하여 간접적으로 수행되는 것이 효과적이다(Saunders, 1982). 통합기능은 그 기능 목표인 자본주의의 정당성 확보를 위하여 모든 사회계급의 정치적 투입요소를 흡수해야 한다. 국가가 사회정책의 결정에 있어 중립적이라는 이데올로기를 확보해야 한다. 이런 측면에서 통합기능을 수행하는 국가기구는 다원주의적 거버넌스 방식이 요구된다. 통합기능의 거버넌스 방식은 사회정책결정에 있어 필연적으로 계급간 대립을 양산한다. 하지만 이러한 대립은 정당성 확보라는 기능적 목표를 달성하기 위하여 피할 수 없다.

지금까지 자본주의 국가의 합의기능, 생산기능, 통합기능의 특징을 살펴보았다. 이에 의하면 개별 기능 유형은 상이한 기능목표, 국가지출성격, 정책과정, 행정구조, 거버넌스 방식을 가진다. 그런데 상황적합구조론에서 볼 때 상이한 거버넌스 방식에 따라 상이한 행정구조가 요구된다. 왜냐하면 국가기능 유형간 차이는 각자 독특한 행정맥락을 가지므로 이에 따라 효과적인 행정구조가 달라진다.

합의기능 국가기구는 자신의 기능적 목표를 달성하기 위하여 주로 군대, 경찰 등의 물리력, 법, 정치와 같은 수단을 사용한다. 이러한 행정수단들은 예산집약적이라기보다는 인력집약적 성격을 가진다. 반면 자본축적을 위한 생산기능과 정당성 확보를 위한 통합기능을 수행하는 국가기구는 투자적, 소비적 예산지출을 통하여 자신의 기능적 목표를 수행함으로써 인력보다는 많은 예산을 필요로 한다. 따라서 합의기능 국가기구는 많은 인력규모를 가지는 노동집약적 조직으로, 생산기능과 통합기능 국가기구는 많은 예산규모를 가지는 예산집약적 조직으로 볼 수 있다. 또한 합의기능 국가기구는 직접적 방식으로 생산기능과 통합기능 국가기구는 주로 간접적 방식으로 자신의 기능을 수행한다. 이러한 기능수행 방식은 개별 국가기구의 예산구성에 영향을 미치는데 합의기능 국

가기구는 예산의 대부분을 내부적으로 지출하고 생산기능과 통합기능 국가기구는 외부로 이전 또는 이동과 같은 방식으로 지출한다.

국가기구들은 과제성격 측면에서도 상이한 특징을 가진다. 합의기능 국가기구는 이미 존재하는 사회계약을 규정한 법령을 직접적 방식으로 적용하는 집행적 과제를 수행하고 생산기능 국가기구는 장기적 자본축적의 조건을 마련하기 위하여 각종 투자사업을 계획하는 정책적 과제성격이 강하다. 통합기능 국가기구의 과제는 국가와 사회계급 간의 다원주의적 협상에 의하여 결정된다는 측면에서 규칙 적용적인 합의기능 국가기구와 사업기획적인 생산기능 국가기구 사이 다른 성격을 가질 것으로 보인다. 즉 통합기능 국가기구의 과제는 합의기능기구보다 정책적이고 생산기능기구보다 집행적 성격을 띠는 것이다.

모든 사회계급이 모든 국가기능에 동일한 정도로 관심과 이익을 표출하는 것은 아니다. 따라서 국가행정기구에 미치는 외부환경의 영향력도 국가기능에 따라 다를 것으로 판단된다. 생산기능의 기능적 목표는 주로 자본의 이해와 밀접하게 관련되어 있고 통합기능의 기능적 목표는 노동자를 비롯한 사회하층계급의 이해와 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 사업결정이나 예산지출에 있어 생산기능과 통합기능 국가기구에 가해지는 이들 사회계급의 유무형의 외부적 압력 또는 통제로 행정환경의 불확실성이 클 것으로 판단된다. 반면 합의기능 국가기구의 기능적 목표는 다른 유형의 국가기구에 비하여 근본적인 합의에 기초하며, 사회계급의 일차적인 이해와는 거리가 있다. 따라서 과제수행에 있어 생산기능과 통합기능 국가기구에 비하여 적은 외부적 통제가 가해질 것이고, 이에 안정적 행정환경이 예상된다.

이렇게 자본주의 국가행정기구는 역사적으로 발전된 합의, 생산, 통합이라고 하는 삼중의 국가기능별로 상이한 거버넌스 유형과 정책 및 관리구조를 가진 복합체, 즉 삼중 국가관료제로 규정할 수 있다.

자본주의 국가기능 유형이 가지는 행정맥락적 특성을 비교해 정리하면 인력규모는 합의기능이 생산기능과 통합기능에 비해 크고 예산규모는 생산기능과 통합기능이 합의기능보다 클 것으로 여겨진다. 예산구성에서 합의기능은 자체적으로 소비하는 핵심예산(core budget)이, 생산기능과 통합기능은 타부문으로 이동되는 관청 및 사업예산(bureau and program budget)이 많을 것으로 보인다. 과제성격에서는 합의기능이 생산기능이나 통합기능보다 집행적이고, 조직환경은 생산기능과 통합기능보다 합의기능이 안정적으로 판단된다. 이상의 논의를 정리하면 <표 II-1>과 같다.

〈표 II-1〉 자본주의 국가기능과 거버넌스

	합의기능	생산기능	통합기능
기능목표	질서유지	자본축적 증진	정당성 확보
국가지출성격	사회비용	사회투자	사회소비
우선순위	근본적	우선적	부차적
행정주체	중앙정부	중앙정부, 준정부기관	지방정부, 전국적 국가기구
정책결정	권위적, 과거지향적 외부이해 통합 배제	협업적, 미래지향적, 외부이해 통합 고려	협상적, 정치적 에너지 흡수, 대립과 대중적 영향력
거버넌스방식	관료주의	조합주의	다원주의
행정수단	직접	직접/간접	간접(위임)
행정자원	인력집약적	예산집약적	인력-예산집약적
과제성격	집행	기획	집행/기획
조직환경	안정	불안정	불안정
조직구조	기계적 구조	기계·유기적 구조	유기적 구조

자료: 김근세(2001)

나. 대안적 행정서비스 전달체계

1980년대 이래 영국, 뉴질랜드, 호주, 캐나다, 미국 등에서 시장 거버넌스에 기초한 공공부문 혁신을 추진하고 있다. 그 핵심은 공공기관의 조직 거버넌스를 계층적 통치구조에서 기관 간에 계약과 경쟁관계의 시장 거버넌스로 전환하는 것이다. 영국과 뉴질랜드에서 이러한 시장모형에 따른 정부조직개편을 발견할 수 있는데, 즉 작고 효율적 정부를 추구하기 위해 정부조직에 기업화, 상업화, 민영화 정책을 도입하고, 강한 정부를 위하여 정부조직의 정책결정과 집행기능을 이분화하며, 이를 각기 상이한 조직으로 운영하게 한다. 즉 정책결정기능은 정부부처에서 담당하고, 정책집행기능은 책임운영기관으로 분리하는 것이다. 이러한 시장주의시각에서 강조하는 정부조직개편의 원리는 분권화, 소규모화이고(Peters, 1996), 이는 기능적 다원화전략으로 이해할 수 있다.¹⁾

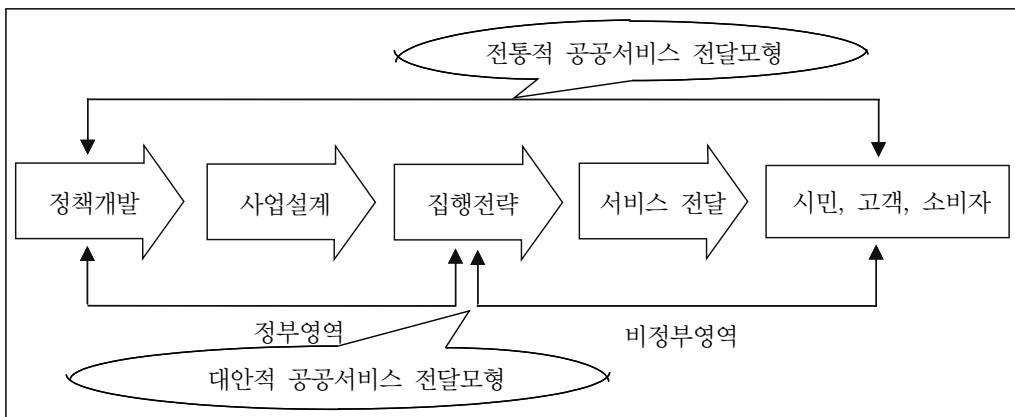
- 1) 이러한 정부조직 개혁은 신공공관리론에서 제시하고 있는 정부조직의 기능적 통합-분화(consolidating and devolving authority) 전략에 기초하고 있다(Aucoin, 1990). 상이한 기능을 거대한 부처로 통합하기 보다 이를 정책개발-집행기능별로 분리하여 기능에 따른 행정가치를 극대화하려는 전략이다(김근세, 1998). 즉 정책개발 및 자문기능은 기획 및 조정기능을 강화하고 내각 의사결정권한의 분절화를 극복하기 위하여 중앙부처를 통합시키는 것이다. 반면에 집행기능은 책임운영기관으로 분화시켜 관리권한을 위임하고 행정서비스 생산의 내부규제에 따른 제약을 제거하여 행정의 경제성과 효율성을 확보하려는 전략이다.

민주시장적 국정관리체계에 부응하는 정부조직의 기능적 다원화를 추진하기 위한 구체적인 개념 틀의 연구는 최근 캐나다를 중심으로 개발된 대안적 서비스전달(alternative service delivery: ASD) 모형을 들 수 있다.

정부기능을 과정 면에서 살펴보면, [그림 II-1]에서 보듯이 정책개발, 사업설계, 집행전략, 서비스전달과 같은 공공서비스 전달의 몇 가지 수준으로 구분할 수 있다(Wright and Zussman, 1996; Ford and Zussman, 1997). 제1수준은 정책개발 수준으로 공공서비스의 전반적인 정책, 우선순위, 정부의 역할과 구조 체계에 대하여 결정하는 일이다. 제2수준은 사업설계 수준으로, 정책을 집행하기 위한 사업의 설계 및 서비스전달 방식의 선택을 결정하는 수준이다. 제3수준은 서비스전달 체계를 직접 설계하고 운영하는 수준으로, 국민에게 대면적으로 행정서비스를 전달한다.

정부의 연구개발(R&D) 기능을 예로 들어보면, 공공서비스전달의 제1수준은 정부가 특정부문에 대해 연구개발 기능을 담당하겠다는 정책결정과 이를 뒷받침할 정책과 법안을 마련하는 것이다. 제2수준은 수행할 연구개발 사업을 보다 구체화하고 이를 수행할 제도적 기구를 마련하는 것이고, 제3수준은 연구개발 사업을 실제로 설계하고 실행하는 것을 뜻한다.

[그림 II-1] 대안적 공공서비스 전달 체계



자료: Ford and Zussman(1997)

전통적인 관료주의 정부조직관리 시각은 내포원리에 따라 이 3가지 서비스 수준을 하나의 정부조직의 울타리에 통합하는 방식이다. 그런데 최근 시장주의 시각에서 대안적

으로 제시하는 정부조직의 기능적 다원화전략은 공공서비스전달의 수준에 따라 적합한 통치구조를 갖는 조직화 방식을 가져야 한다는 것인데, 그 이유는 공공가치의 극대화를 가져오기 때문이다. 이에 따라 정책개발과 사업설계는 정부기관이 관장하지만, 사업집행 전략 및 서비스전달은 비정부영역을 참가시키는 방식을 취하고 있다.

전통적 정부조직 원리인 한 부처 내 3가지 수준의 기능을 모두 수행하는 포괄형 조직은 분리형 조직보다 가치갈등과 목표갈등의 문제가 더욱 심각하게 된다. 이는 공공조직의 중요한 특징이다(Rainey, 1991). 그리고 여러 가지 기능을 한 조직내에서 수행함으로써 상호간의 공조에서 비롯되는 생산자포획의 가능성이 커진다(Boston et al., 1996).

이러한 문제점을 극복하기 위해서 민주시장시각은 기존의 한 부처내에서 수행하던 여러 가지 기능을 조직적으로 분리하는, 즉 기능적 다원화에서 그 대안을 찾고 있다. 이를 통해 행정기관의 기능수행시에 가치갈등을 최소화하고 복수의 가치를 극대화시킬 수 있으며, 견제와 균형을 통해서 절차적 민주성을 확보하는 제도적 장치를 마련하는 것이다.

공공서비스전달 수준에 따라 상이한 행정가치와 상이한 개인의 이해를 극대화할 수 있는 방안으로 정부조직의 기능적 다원화, 즉 대안적 서비스전달체계 모형의 정부조직화 방식은 전통적 조직유형이다. 전통적 조직유형은 기본적으로 행정수반을 보좌하고 일선부처를 지원하는 기능을 수행하는 중앙관리기관, 계선기구로서 부처조직과 이에 대한 대안적 조직유형으로 독립기관, 책임운영기관, 독립사업기관, 공기업, 민간위탁, 공사 협력 또는 공동생산, 나아가 민영화 등 대안적 공공서비스전달 제도가 있다(TBS, 1995). 이러한 대안적 공공서비스전달 및 공공조직유형은 상이한 행정책임성, 재무 및 인사관리체계를 갖게 된다. 예를 들어 부처조직과 독립기관은 기존의 「국가공무원법」, 「국가재정법」, 「예산회계에관한특례법」에 따라 관리된다. 책임운영기관은 「책임운영기관의 설치운영에 관한 법률」에 따르고, 독립사업기관은 각기 정한 법률에 따라 관리되고 재무관리 및 인사관리에 대한 기존 내부 규제는 상당히 완화된다.

다원적 정부조직유형은 공공서비스전달 수준별로 역할의 상대적 비중이 달라진다. 전반적 정책방향을 결정하는 제1수준에서는 국정수반을 중심으로 한 내각과 중앙관리기관이 중심적 역할을 하고 관련 계선부처가 참가하게 된다. 사업설계의 제2수준에서는 중앙관리기관의 정책지침의 틀 내에서 기능하는 계선부처가 중심적 역할을 담당한다. 서비스전달 운영체계의 제3수준에서 중앙관리기관과 계선부처 정책지침의 틀 내에서 기능하는 계선부처 내의 소속기관이나 대안적인 조직유형인 책임운영기관, 독립사업기관, 그리

고 공기업, 산하단체가 중심적인 역할을 수행한다.

이러한 대안적 정부조직유형을 보다 일반적 수준에서 정리하면 다음과 같다. 정부기능은 기본적으로 상업기능과 비상업기능으로 구분할 수 있다. 먼저 상업기능 중에서 국가의 정책적, 전략적 필요에 의한 소유이해가 있는 경우는 상업화의 정도에 따라 독립사업기관, 또는 공기업으로 조직화할 수 있다. 그러나 국가가 단지 공공서비스의 구매이해만을 가질 경우에는 서비스 생산의 민간위탁이나 나아가 서비스 제공까지 민간에 맡기는 민영화를 추진할 수 있다. 비상업기능은 기본적으로 정부가 수행해야 할 공공성이 높은 정부기능이다. 이 중 정책자문 및 개발기능은 전통적으로 계층제적으로 관리되는 정부부처 조직으로 하되, 복합상승 효과가 적은 집행기능은 공공성의 정도에 따라 독립기관, 책임운영기관, 독립사업 기관으로 다원화할 수 있다. 이 대안들 중의 선택은 기본적으로 거래비용에 의존할 것이다.

2. 공공기관의 정책수단적 특성과 유형

가. 정책수단적 특성

정책수단은 정책목표 달성을 위해 정부가 의도적으로 활용하는 수단(전영한, 2007) 또는 공적 문제에 접근하기 위해 집합적 행동이 구조화되는 판별 가능한 방법(Salamon, 2002)으로 정의할 수 있다. 이 밖에도 정책수단에 대한 다양한 정의가 존재한다.

공공기관이 가지는 정책수단적 특성을 강제성, 직접성, 자동성, 가시성의 관점에서 분석해 볼 수 있다(박정수·이혜윤, 2013), <표 II-2> 참조. 첫째, 강제성은 개인이나 집단의 행태를 촉진하거나 제약하는 정도이며, 시장의 불완전성을 교정하는 수단이 된다. 즉, 정책수단이 시장메커니즘에 의존하는 정도에 따라 강제성의 차이가 발생한다. 둘째, 직접성은 전달방식의 속성에 근거한 차이로서 정부가 직접 담당한다면 직접성이 높다고 할 수 있다. 즉 정부가 집단행동을 통제하고, 재원을 조달하며, 업무 수행을 가능하게 하는 정도라고 할 수 있다. 이때, 재원출처와 전달주체에 따라서, 즉 정부재원의 정부전달, 민간재원의 정부전달, 정부재원의 민간전달, 민간재원의 민간전달 방식 등의 형태가 가능하다. 가장 직접성이 높은 것은 권한부여, 재원마련, 전달이 동일한 정부주체에 의해 이루어질 때이다. 따라서 이러한 조합은 제3자 정부를 통해 공공목적을 달성하는 정도에 영향을 미칠 수 있으며, 형평성과 재분배의 정책목표를 달성하기에 유용한 반면 조세

를 지불하는 시민과 서비스 수혜자의 불일치가 존재하게 된다. 셋째, 가시성은 정책수단을 사용하는 데 필요한 재원이 일반정부예산에 나타나는 정도 또는 정부의 의사결정과정에 나타나는 정도라고 할 수 있다. 넷째, 자동성은 새로운 기구를 만드는 것보다 기존에 존재하는 공공부문 기제를 이용하는 것이다. 예를 들면, 정부정책을 수행하는 데 시장, 조세체계, 법률체계, 은행 등을 활용하는 것이다. 기본적으로 공공기관의 관리가능성은 강제성, 직접성, 자동성, 가시성의 관점에서 매우 낮은 자리매김을 확인할 수 있으며 이러한 이론적 특성이 실제 현장에서 공공기관관리의 어려움을 낳는다.

〈표 II-2〉 공공기관이 가지는 정책수단적 특성

	효과성	효율성	형평성	관리가능성	합법성/정치적 지지
강제성(중간)	중간	높음	중간	중간	중간
직접성(높음)	높음	중간	높음	높음	낮음
직접성(낮음)-공기업	낮음	높음	낮음	낮음	높음
자동성(낮음)	높음	낮음	높음	중간이하	높음
가시성(높음)	n/a	높음	높음	낮음	낮음

자료: Salamon(2002); 박정수·이혜운(2013)

나. 정책수단 관점에서 본 공공기관의 유형

Fesler and Kettl(1991)은 정책수단을 전달, 규제, 이전, 계약, 통제, 거래 등 6가지 유형으로 구분한다. 첫째, 전달은 운영자원(인력, 예산, 조직)을 활용해 내부적으로 생산한 서비스를 민간과 공공부문에 직접 전달하는 것이다. 둘째, 규제는 민간 또는 공공부문의 행위를 제한하는데, 인허가, 보고서, 성과기준과 같은 제도를 활용한다. 셋째, 이전은 사회보장을 위한 자금이나 보조금을 민간부문으로 이동시키는 것이다. 넷째, 계약은 용역이나 사업을 민간부문이나 비영리조직과의 계약을 통해 수행하는 것이다. 다섯째, 통제는 교부금과 같은 이전형태의 자금을 다른 공공기관에 이관시켜 정책을 집행하게 하고 이러한 자금의 사용 및 정책집행을 감독하는 것이다. 여섯째, 거래는 시장의 반대급부에 따라 공공서비스를 제공하는 것, 즉 영리 또는 준영리 목적으로 경제활동을 직접 수행하는 것이다.

〈표 II-3〉 Dunleavy(1991)의 공공기관 유형 분류

전달기관	베버이론이나 경제적 분석의 고전적 계선관료제, 상위부처에서 하위부처 간 명확한 책임과 권한이 있으며, 주로 노동집약적인 업무를 담당함
규제기관	면허, 표준 등을 활용하여 개인, 기업, 혹은 다른 단체의 행위를 통제함
이전기관	민간이나 기업에게 제공되는 정부의 보조금이나 재정지원혜택을 관리하며, 무엇보다 돈을 움직이는 기관임
계약기관	해당 기관의 용역, 사업 등을 계획·개발한 후 민간과 계약을 체결하여 실제 집행, 고용, 생산은 계약자가 수행함
통제기관	교부금 혹은 정부의 이전재원을 공공기관에게 전달한 후 이들 수혜기관들의 서비스 집행을 감독함
조세기관	재정확보를 위한 기관으로 징수되는 세금에 비해 조직의 크기는 작으나 조세의 활용 등을 볼 때, 인사, 예산의 규모가 확대될 유인이 존재함
거래기관	해당기관이 시장에서 완전 또는 유사하게 영리활동을 하며, 일반적으로 하나의 임무만을 수행함
봉사기관	해당기관이 모든 타 조직의 시설이나 용역을 제공하는 유사한 기능을 가지지만, 민간영역이 포함되지 않고, 가격적인 요소가 아닌 정부나 부처 간 공동의 이득을 기준으로 산출을 결정함

자료: 김성준(2012)

Dunleavy(1991)는 공공부문의 업무특성에 따라서 예산집행에 차이가 있다고 보고, 공공부문과 예산을 연계한 관점에서 기관형성모형을 제시하였다. 즉 공공부문이 지출하는 예산유형의 체계적인 차이를 통해 그 기관이 가지는 특성을 파악할 수 있다고 할 수 있다(김근세·권순정, 2000). Fesler and Kettl(1991)과 유사한 관점에서 Dunleavy(1991)는 공공기관의 유형을 8가지로 제시하였다(〈표 II-3〉 참고).

3. 중소기업 지원 관련법안과 지원 주체

가. 중소기업 지원 관련법안별 목적

중소기업은 「대한민국헌법」과 「중소기업기본법」 외에 22개의 개별법령에 의하여 지원되고 있다. 「대한민국헌법」 제123조 제3항에서는 국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다와 국가는 농어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다고 규정²⁾하고 있다. 「중소기업기본법」에서는 중소기업의 범위를 설정

2) 헌법 제123조 ① 국가는 농업 및 어업을 보호·육성하기 위하여 농·어촌종합개발과 그 지원등 필요한

하고 중소기업 육성시책방향을 제시하고 있다(〈표 Ⅱ-4〉 참조).

「중소기업진흥에 관한 법률」은 중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영 기반을 확충하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다. 「중소기업창업지원법」에서는 창업지원 계획수립과 기금의 우선적 지원을 나타내고 있으며, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」은 공장설립 특례와 임금채권 우선변제 등을 지원하고 있다.

여성기업 활동지원과 재래시장 활성화와 시장정비사업 촉진을 위하여 「여성기업지원에 관한 법률」과 「전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법」을 두고 있다. 지방기업을 육성하기 위한 「지역균형 개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」이 있고, 「중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률」에서는 중소기업 구조고도화 및 중소기업 경영기반 확충과 정부 등 공공기관의 중소기업제품 우선구매 및 판로지원 등을 규정하고 있다. 규제 완화와 유통산업 자원을 위한 「기업활동 규제완화에 관한 특별조치법」과 「유통산업발전법」이 있으며, 「중소기업 기술혁신 촉진법」에서는 기술혁신촉진 지원사업과 기술혁신 기업발굴 및 경영지도의 규정하고 있다.

「중소기업 인력지원 특별법」은 중소기업 인력 유입을 위한 환경조성과 산학협력을 통한 필요인력 양성을 지원하고 있다. 중소기업인 조직화와 공제제도 확립을 위한 법률은 「중소기업협동조합법」이 있어 협동조합 조직과 중소기업 공제사업 기금운영을 지원하고, 중소기업 영역보호·상생협력촉진 등을 지원하기 위하여 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」로 영역보호와 상생협력촉진 수·위탁거래 공정화를 꾀하고 있다.

중소기업 금융지원 확대를 위하여 「한국은행법」, 「중소기업은행법」, 「신용보증기금법」, 「기술보증기금법」, 「지역신용보증재단법」을 제정하여 중소기업을 지원하고 있다.

계획을 수립·시행하여야 한다. ②국가는 지역간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다. ③국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다. ④국가는 농수산물의 수급균형과 유통구조의 개선에 노력하여 가격안정을 도모함으로써 농·어민의 이익을 보호한다. ⑤국가는 농·어민과 중소기업의 자조조직을 육성하여야 하며, 그 자율적 활동과 발전을 보장한다.

〈표 II-4〉 중소기업 개별 법률별 목적

법률	목적(제1조)
대한민국헌법	국가는 중소기업을 보호·육성하여야 한다(제123조 제3항).
중소기업기본법	이 법은 중소기업이 나아갈 방향과 중소기업을 육성하기 위한 시책의 기본적인 사항을 규정하여 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 지원하고 나아가 산업 구조를 고도화하고 국민경제를 균형 있게 발전시키는 것을 목적으로 한다.
중소기업진흥에 관한 법률	이 법은 중소기업의 구조 고도화를 통하여 중소기업의 경쟁력을 강화하고 중소기업의 경영 기반을 확충하여 국민경제의 균형 있는 발전에 기여함을 목적으로 한다.
중소기업창업 지원법	이 법은 중소기업의 설립을 촉진하고 성장기반을 조성하여 중소기업의 건전한 발전을 통한 건실한 산업구조의 구축에 기여함을 목적으로 한다.
소상공인 보호 및 지원에 관한 법률(소상공인법)	이 법은 소상공인의 자유로운 기업 활동을 촉진하고 경영안정과 성장을 도모하여 소상공인의 사회적·경제적 지위 향상과 국민경제의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
전통시장 및 상점가육성을 위한 특별법(전통시장법)	이 법은 전통시장과 상점가의 시설 및 경영의 현대화와 시장 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형 있는 성장을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
벤처기업육성에 관한 특별조치법	이 법은 기존 기업의 벤처기업으로의 전환과 벤처기업의 창업을 촉진하여 우리 산업의 구조조정을 원활히 하고 경쟁력을 높이는 데에 기여하는 것을 목적으로 한다.
여성기업지원에 관한 법률	이 법은 여성기업의 활동과 여성의 창업을 적극적으로 지원하여 경제영역에서 남녀의 실질적인 평등을 도모하고 여성의 경제활동과 여성경제인의 지위 향상을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
장애인기업활동 촉진법	이 법은 장애인의 창업과 기업활동을 적극적으로 촉진하여 장애인의 경제적·사회적 지위를 높이고 경제력 향상을 도모함으로써 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률	이 법은 국토를 합리적으로 이용·개발·보전하기 위하여 지방의 발전잠재력을 개발하고 민간부문의 자율적인 참여를 유도하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 하며 아울러 지방중소기업을 적극적으로 육성함으로써 인구의 지방정착을 유도하고 지역경제를 활성화시켜 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
지역특화발전특구에 대한 규제특례법	이 법은 지역특화발전특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례를 적용함으로써 지역의 특화발전을 제도적으로 뒷받침하고 나아가 지역경제의 활성화와 국민경제의 발전을 도모함을 목적으로 한다.
기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	이 법은 기업활동에 관한 행정규제의 완화 및 특례에 관한 사항을 규정하여 원활한 기업활동을 도모하고 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

법률	목적(제1조)
중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률	이 법은 중소기업제품의 구매를 촉진하고 판로를 지원함으로써 중소기업의 경쟁력 향상과 경영안정에 이바지함을 목적으로 한다.
유통산업발전법	이 법은 유통산업의 효율적인 진흥과 균형 있는 발전을 꾀하고, 건전한 상거래질서를 세움으로써 소비자를 보호하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
중소기업 기술혁신 촉진법	이 법은 중소기업의 기술혁신을 촉진하기 위한 기반을 확충하고 관련 시책을 수립·추진함으로써 중소기업의 기술경쟁력을 강화하여 국가경제 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
중소기업기술 보호 지원에 관한 법률	이 법은 중소기업기술 보호를 지원하기 위한 기반을 확충하고 관련 시책을 수립·추진함으로써 중소기업의 기술보호 역량과 기술경쟁력을 강화하고 국가경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
중소기업 인력지원 특별법	이 법은 중소기업의 인력수급 원활화와 인력구조 고도화 및 인식개선사업을 지원하여 중소기업의 경쟁력을 높이고 고용을 촉진함으로써 국민경제와 사회의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
중소기업협동조합법	이 법은 중소기업자가 서로 힘을 합하여 협동 사업을 추진하는 협동조직의 설립·운영 및 육성에 관한 사항을 정하여 중소기업자의 경제적인 기회 균등을 기하고 자주적인 경제 활동을 복돋우어 중소기업자의 경제적 지위의 향상과 국민경제의 균형 있는 발전을 꾀함을 목적으로 한다.
대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률	이 법은 대기업과 중소기업 간 상생협력(相生協力) 관계를 공고히 하여 대기업과 중소기업의 경쟁력을 높이고 대기업과 중소기업의 양극화를 해소하여 동반성장을 달성함으로써 국민경제의 지속성장기반을 마련함을 목적으로 한다.
한국은행법	① 이 법은 한국은행을 설립하고 효율적인 통화신용정책의 수립과 집행을 통하여 물가안정을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 한다. ② 한국은행은 통화신용정책을 수행할 때에는 금융안정에 유의하여야 한다.
중소기업은행법	이 법은 중소기업은행을 설치하여 중소기업자(中小企業者)에 대한 효율적인 신용제도를 확립함으로써 중소기업자의 자주적인 경제활동을 원활하게 하고 그 경제적 지위의 향상을 도모함을 목적으로 한다.
신용보증기금법	이 법은 신용보증기금을 설립하여 담보능력이 미약한 기업의 채무를 보증하게 하여 기업의 자금용통을 원활히 하고, 신용정보의 효율적인 관리·운용을 통하여 건전한 신용질서를 확립함으로써 균형 있는 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.
기술보증기금법	이 법은 기술보증기금을 설립하여 기술보증제도를 정착·발전시킴으로써 신기술사업에 대한 자금의 공급을 원활하게 하고 나아가 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 한다.

법률	목적(제1조)
지역신용보증재단법	이 법은 신용보증재단과 신용보증재단중앙회를 설립하여 담보력(擔保力)이 부족한 지역 내 소기업(小企業)·소상공인(小商工人) 등과 개인의 채무를 보증하게 함으로써 자금 융통을 원활하게 하고 아울러 지역경제 활성화와 서민의 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

주: 「중소기업진흥에 관한 법률 시행령」 제4조: (중소기업)금융지원위원회, 「여성기업지원에 관한 법률」 제6조: 균형성장촉진위원회, 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(소상공인법) 제23조: 기업운용위원회, 「장애인기업활동촉진법」 제5조: 장애인기업활동촉진위원회, 「중소기업기술 보호 지원에 관한 법률」 제23조: 중소기업기술분쟁조정·중재위원회, 「중소기업기술혁신촉진법」 제6조: 중소기업기술혁신추진위원회, 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제31조: 중소기업사업조정심의회, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」 제45조: 지역특화발전특구위원회

나. 중소기업 지원 주체와 기능

중소기업 지원 현황을 살펴보기 위해 관련 법안을 근거로 한 중소기업 지원 주체, 기능, 지원 분야를 살펴보면 <표 II-5>와 같다.

<표 II-5> 중소기업 지원 주체와 기능

지원주체	기능	지원분야
중앙정부	중소벤처기업부	중소기업지원 전반에 대한 정책 수립기능과 조정기능
	중소벤처기업부 지방중소기업청	벤처창업지원, 기술혁신지원, 지역중소기업에 대한 포괄적 정책 지원
	산업통상자원부	수출입, 해외투자, 연구개발, 유통산업, 산업구조고도화, 기업구조조정 등 산업전반
	정부 18개 부처 ¹⁾	중소벤처기업부가 중소기업지원 예산(중앙부처)의 52.3%(2017년 현재)를 차지하며, 다른 부처는 소규모로 지원하고 있음
지방자치단체	17개 시도 광역자치단체 (1개특별시, 6개광역시, 세종특별자치시, 9개도) ²⁾ - 지방자체재원을 바탕으로 지역 내 중소기업 육성을 위해 정책 수립 및 집행업무 수행 - 지자체 산하 중소기업종합지원 센터 및 신용보증기금이 설치되어 자금 및 기술, 인력, 교육 등을 지원	산업입지제공·기업유치활동 지원·홍보 및 판로지원·기업지원·유망중소기업 육성·해외마케팅 및 수출지원·산업인력지원·지역 전략산업 육성, 창업교육 및 기술개발관련 사업 등을 수행

지원주체		기능	지원분야
중소기업 유관기관	공공기관: 중소기업진흥 공단	중소벤처기업부 산하 공공기관으 로 중소기업 지원정책 가운데 정 부 위탁업무가 주된 기능	중소기업 지원관련 모든 기능 담 당: 자금, 인력, 기술, 창업, 지 식서비스, 교육, 판로지원, 기타
	공공기관 ³⁾	- 정부의 중소기업지원정책의 보 완적 역할 수행 - 설립목적에 따라 분야별, 기능 별 중소기업지원 담당 - 주무부처의 정책수립에 따라 실질적인 정책집행기능 담당	중소기업 기능별지원: 판로지원, 기술, 수출, 자금, 창업, 컨설팅 등 지식서비스, 교육, 소상공인 및 전통시장, 기타
	민간기관 ³⁾	- 회원기관 중 중소기업의 애로 사항 해결 및 지원 - 기능별, 분야별 중소기업지원으 로 민간경제활성화	중소기업 기능별 지원

주: 1) <표 III-2> 참조.

2) <표 III-3> 참조.

3) [별첨 2] 2017년도 중소·중견기업 지원시책(지원기관) 참조.

4. 중소기업 정책금융 지원 체계와 대상

가. 정책금융 지원 체계와 분류

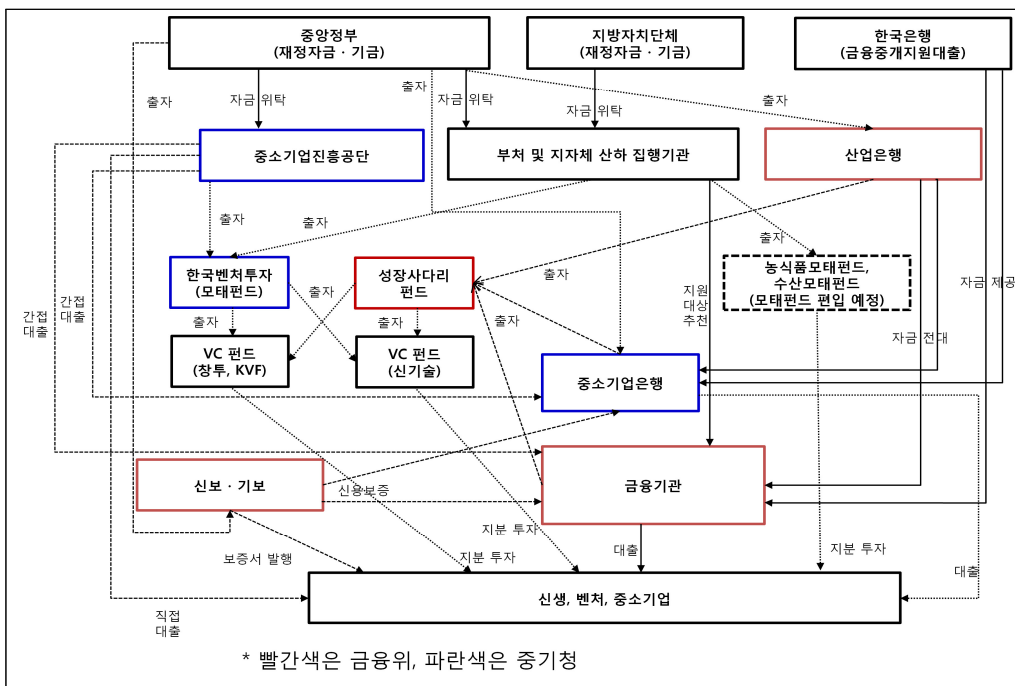
[그림 II-2]는 우리나라 중소기업 정책금융 지원 체계를 보여준다.

중소기업 정책금융 지원범위와 관련하여 「중소기업기본법」 제19조(금융 및 세제 조
치)는 ① 정부는 중소기업자에 대한 자금공급을 원활히 하기 위하여 재정 및 금융자금
공급의 적정화와 신용보증제도의 확립 등 필요한 시책을 실시하여야 한다. ② 정부는
중소기업시책을 효율적으로 실시하기 위하여 조세에 관한 법률에서 정하는 바에 따라
세제상의 지원을 할 수 있다고 명시하고 있다.

[그림 II-2] 우리나라 중소기업 정책금융 지원 체계를 자금 원천에 따라 살펴보면 보
증(신용보증기금, 기술보증기금, 16개 지역신용보증기금), 중소기업 정책자금 및 예산을
통한 정부의 정책자금 지원제도(중소벤처기업부 등 각 부처 소관 산업의 중소기업지원
사업), 한국은행의 중소기업 신용정책인 금융중개지원대출 제도, 산업은행에 의한 중
소기업육성 기능 등으로 나누어 볼 수 있다. 이외에 지방자치단체의 중소기업육성자금, 중
소기업은행과 같은 특수은행의 설립을 통한 자금공급확대, 시중은행의 중소기업 의무대

출비율제도 등도 광의의 중소기업 정책금융 범주에 포함할 수 있다. 한국은행, 특수은행 등의 중소기업 금융지원과 신용보증제도는 민간 금융기관의 자금이 중소기업에 원활히 지원되도록 은행의 상업적 판단을 유도하는 시장 중심적 성격이 강하다. 그러나 정책금융지원 제도는 정부가 의사결정에 주도적 역할을 한다는 측면에서 제도적 성격의 차이가 있다.

[그림 II-2] 우리나라 중소기업 정책금융 지원 체계



자료: 길재욱 외(2016)

정책금융은 <표 II-6>과 같이 광의의 정책금융과 협의의 정책금융으로 분류할 수 있다. 정책성금융은 주어진 정책목표 달성을 위해 정책금융기관이 시장에서 자체 조달하여 운용하며, 산은, 수은, 기은, 신보, 기보, 지역신보 등의 업무가 이에 해당된다. 이들은 정부로부터 지급보증을 받으며, 목표가 구체적이지 않다는 특징을 지닌다. 금융시장에서 자체 조달하면서 민간 금융기관과 경쟁하므로 공공성과 시장성의 상반된 역할을 수행한다. 상반된 역할은 경영목표 및 평가에 적정성 논란을 가져올 수 있는 반면, 시장의 경쟁 및 평가에 노출되어 최소한의 투명성이 보장된다는 긍정적 측면이 있다.

협회의 정책금융은 한은의 금융중개지원대출과 더불어 정부 또는 출연기관이 직접 지원하는 정책자금·기금을 포함한다. 협회의 정책금융은 특정한 목적의 중소기업 지원금으로 구체적이고 명확한 목표가 제시된다. 따라서 주어진 목표를 얼마나 효과적으로 달성했는가를 평가기준으로 사용할 수 있다. 투자의 경우도 다르지 않다.

〈표 Ⅱ-6〉 중소기업 정책금융 분류

분류		공급기관	비고
광의의 정책금융	협회의 정책금융	한은	금융중개지원대출(구, 총액한도대출)
		중소벤처기업부, 그 밖의 정부부처	정책자금·기금
			모태펀드·투자
	정책성 금융	산은, 수은, 무보, 기은 신보, 기보, 지역신보	직접대출, 산은의 간접대출(온렌딩), 수출입금융 보증

자료: 윤석현 외(2014)

나. 정책금융 지원 대상과 기관

정부가 직접 의사결정을 행사하는 중소기업 지원 예산은 중소벤처기업부, 산업통상자원부 등 정부 각 기관과 지방자치단체 등에서 운영하고 있는데, 지원 기능별 자금의 성격이 달라 지원예산 규모를 같은 기준으로 파악하는 것은 어려움이 있다. 따라서 정책금융의 범위를 수혜 대상인 중소기업의 관점에서 한정할 필요가 있으며, 중소기업 금융지원을 목적으로 하는 각종 기금은 실제 지원예산과 중소기업의 이용자금 규모를 분리하여 추계할 필요가 있다.

그런데 부처별 중소기업 자금지원은 100% 정부예산 투입으로 이루어지므로 재정에 미치는 손실 및 위험부담도 그만큼 직접적이다. 반면, 신용보증기금이나 중소기업진흥공단과 같은 정책금융기관을 통한 자금지원은 운용배수설정 및 이차보전 등 예산지원은 최소화하면서 일종의 승수효과를 통해 광범위하게 중소기업을 지원할 수 있으므로 예산 절약과 사업추진의 전문성 측면에서 이러한 수단을 적극 활용하는 것이 필요하다. 실제 부처별 중소기업 지원사업은 큰 틀에서 보면 정책금융기관의 기능별 지원사업으로 통합할 수 있는 것이 다수이다.

중소기업 지원정책을 기능별로 구분해 추진근거가 되는 법안 및 지원기관을 정리하면 〈표 Ⅱ-7〉과 같다.

〈표 II-7〉 중소기업 지원 기능별 지원기관

지원기능	관련법안 현황	지원 기관
금융지원	한국은행법, 중소기업은행법, 신용보증기금법, 기술보증기금법, 지역신용보증재단법, 중소기업진흥에 관한 법률, 벤처기업육성에 관한 특별조치법	한국은행, 중소기업은행, 신용보증기금, 기술보증기금, 신용보증재단, 한국산업은행(정책금융), 중소기업진흥공단, 한국수출입은행, 한국무역보험공사, 한국벤처투자, 중소벤처기업부, 중소기업중앙회, 한국무역협회, 소상공인시장진흥공단
기술혁신(R&D)	중소기업 기술혁신 촉진법	중소기업기술정보진흥원, 기술보증기금, 중소벤처기업부
인력지원	중소기업 인력지원 특별법	대한무역투자진흥공사(KOTRA), 중소기업진흥공단, 중소기업기술정보진흥원, 중소벤처기업부
경영컨설팅(지식서비스)	중소기업진흥에 관한 법률, 중소기업 기술혁신 촉진법,	중소기업기술정보진흥원, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술보증기금, 중소벤처기업부
판로지원/수출	중소기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 법률, 중소기업진흥에 관한 법률	중소기업진흥공단, 중소기업유통센터, 대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국무역협회, 중소기업중앙회, 중소벤처기업부, 소상공인시장진흥공단
창업/벤처	중소기업창업지원법, 벤처기업육성에 관한 특별조치법, 기업활동 규제완화에 관한 특별조치법	중소기업진흥공단, 창업진흥원, 한국벤처투자, 신용보증기금, 중소벤처기업부, 중소기업중앙회
정보화지원	중소기업 기술혁신 촉진법, 중소기업 인력지원 특별법	중소기업기술정보진흥원, 중소벤처기업부
기타(연수, 전통시장, 여성/장애인 외)	여성기업지원에 관한 법률, 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 등	중소기업진흥공단, 중소벤처기업부, 소상공인시장진흥공단

한편, 중소기업 지원을 위한 정책금융은 대출(융자), 보증, 투자(출자)로 구분할 수 있다. 먼저, 대출은 중소기업진흥공단, 소상공인시장진흥공단, 보증은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등이 담당하고 있으며, 투자는 한국벤처투자 등이 수행하고 있다. 투자는 정부가 창업투자조합, 벤처투자조합 같은 중간 에이전트를 통하여 중소기업에 지원하는 형식이다. 중간 에이전트인 창업투자조합, 벤처투자조합 등은 정부자금과 민간자금이 혼재되어 있는 형태이다. 우리나라 중소기업 정책금융 지원 제도는 신용보증, 정책금융, 온렌딩(on-lending), 모태펀드 등으로 구성돼 있다(〈표 II-8〉 참조).

〈표 II -8〉 중소기업 정책금융 지원 기관

지원기관	지원제도	주요내용
신용보증기금	신용보증	신용거래에 따른 위험부담을 경감시켜 주기 위해 물적 담보력이 부족한 중소기업에 대해 채무이행을 보증
기술보증기금		
지역신용보증재단		
중소기업진흥공단	정책자금	재정자금 이용을 통해 중소기업의 경쟁력 강화를 위한 중소기업 지원
소상공인시장진흥공단		
중소벤처기업부 그 밖의 정부부처		각 부처에서 소관하는 산업의 중소기업 지원
지방자치단체	지방중소기업 육성자금	지방중소기업 육성자금과 병행하여 이차보전 형태로 지자체별 자체적으로 조성된 재원으로 지역 중소기업 지원
한국벤처투자	모태펀드	벤처캐피탈의 벤처기업 투자를 유도하기 위해 해마다 일정금액의 투자펀드를 조성하여 지원
한국산업은행	온렌딩(on-lending) 투자	온렌딩(on-lending) 방식으로 은행과 리스크 분담 및 간접투자제도 등을 통해 중소기업 정책을 지원
한국수출입은행	수출팩토링, 상생협력대출	수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 중소기업에 대한 대외거래 포함하여 대외거래에 필요한 대출, 보증 등 신용공여
한국무역보험공사	무역보험 지원	무역 및 해외투자 등 중소기업에 대한 대외거래 포함하여 대외거래와 관련하여 발생하는 위험을 담보하는 업무를 수행하며 무역보험기금의 관리자
한국은행	중소기업의무대출	원화금융자금 대출 증가액을 기준으로 각 금융기관이 일정비율만큼을 중소기업에 대출하도록 지원
	금융중개지원대출	금융기관이 중소기업 대출실적을 기준으로 하여 금융기관에 자금지원

자료: 국가미래연구원(2013)을 참조하여 정책성금융 추가

Ⅲ. 공공기관의 중소기업 지원 현황

1. 중소기업의 범위와 현황

가. 중소기업의 범위

세계 여러 국가 중소제조기업의 범위를 정리하면 <표 Ⅲ-1>과 같다.

<표 Ⅲ-1> 각국의 중소제조기업 범위

국가	규모기준
한국	평균매출액 등 400억원 이하~1,500억원 이하(별첨 1) 참조)
일본	상시고용 종업원 300인 이하 또는 자본금 3억엔 이하
대만	납입자본금 8,000만대만달러 미만 또는 고용인 200인 미만
중국	종사자수 2,000인 이하 또는 매출액 3억위안 이하 또는 자산총액 4억위안 이하. 단, 중형기업은 종사자수 300인 이상, 매출액 3,000만위안 이상, 자산총액 4,000만위안 이상을 반드시 충족시켜야 함
미국	세부업종별로 종업원수 500인(750, 1,000, 1,500인) 미만
독일	소상공인: 종사자수 10인 미만 그리고 연간매출액 2백만유로 미만 소기업: 종사자수 50인 미만 그리고 연간매출액 1천만유로 미만 중기업: 종사자수 250인 미만 그리고 연간매출액 5천만유로 미만 대기업: 종사자수 250인 이상 또는 연간매출액 5천만유로 초과
영국	소기업: 매출액 560만파운드 미만, 종업원 50인 미만 소그룹: 매출액 560만파운드(합산액 672만파운드) 미만, Balance Sheet Total 280만 파운드 미만, 종업원 50인 미만 중기업: 매출액 2,280만파운드 미만, 종업원 250인 미만 중그룹: 매출액 2,280만파운드(합산액 2,736만파운드) 미만, Balance Sheet Total 280만파운드(합산액 336만파운드) 미만, 종업원 250인 미만
캐나다	소기업: 종사자수 100인 미만 중기업: 종사자수 500인 미만

주: 1. 일본 제조업의 소규모기업은 종사자수 20인 이하임.

2. 미국 영세기업(Very Small-Sized)은 종사자수 20인 미만, 소기업(Small-Sized)은 종사자수 20~99인, 중기업(Medium-Sized)은 종사자수 100~499인 이하임.

자료: 중소기업중앙회(2016a); 일본: 일본중소기업기본법(中小企業基本法); 대만: Small and Medium Enterprise Administration, Ministry of Economic Affairs; 중국: 중국인민공화국중소기업촉진법; 미국: U.S. Small Business Administration, Table of Small Business Size Standards Matched to North American Industry Classification System Codes; 독일: 독일 통계청, 영국: BIS, SME Statistics for the UK and Regions; 캐나다: Industry Canada, Key Small Business Statistics.

나. 우리나라 중소기업 현황

우리나라 중소기업의 현황은 <표 Ⅲ-2>와 같다. 2014년을 기준으로 사업체 수를 살펴보면, 우리나라 전체 사업체 수 354만 5,473개 가운데 중소기업이 99.9%(354만 2,350개)를 차지하고 있다. 이는 <표 Ⅲ-6>에서 제시하는 바와 같이 영국(99.9%), 일본(99%), 대만(97.6%), 미국(99.7%)과 비슷한 수준을 보이고 있다(중소기업중앙회, 2016). 그러나 종사자 수 비중을 보면 <표 Ⅲ-6>과 같이 우리나라(87.9%)는 일본(75.6%), 대만(78.3%), 미국(47.8%), 영국(60%), 캐나다(54.7%) 등 다른 국가에 비해 훨씬 높고 대부분의 일자리를 책임지고 있어 사실상 우리나라 경제의 근간을 이루고 있다.

<표 Ⅲ-2> 중소기업 사업체 수(1인 이상 전 산업 기준)

(단위: 개, %)

항목		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중소 기업	소기업	2,874,794	2,939,696	2,955,709	3,002,333	3,106,256	3,258,617	3,317,303	3,440,641
	중기업	99,391	104,473	110,775	119,999	125,378	92,787	98,560	101,709
	소계(a) (비중)	2,974,185 (99.92)	3,044,169 (99.91)	3,066,484 (99.90)	3,122,332 (99.90)	3,231,634 (99.91)	3,351,404 (99.91)	3,415,863 (99.91)	3,542,350 (99.91)
대기업(b) (비중)		2,461 (0.08)	2,789 (0.09)	2,916 (0.10)	3,125 (0.10)	3,053 (0.09)	2,916 (0.09)	3,130 (0.09)	3,123 (0.09)
전체(a+b)		2,976,646	3,046,958	3,069,400	3,125,457	3,234,687	3,354,320	3,418,993	3,545,473

자료: 중소기업청(2017a)

<표 Ⅲ-3> 중소기업 종사자 수(1인 이상 전 산업 기준)

(단위: 명, %)

항목		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
중소 기업	소기업	7,724,227	7,835,068	7,891,426	8,056,436	8,349,850	9,295,775	9,524,311	10,021,619
	중기업	3,424,907	3,632,645	3,859,596	4,206,099	4,276,896	3,763,597	3,897,283	4,006,017
	소계(a) (비중)	11,149,134 (88.40)	11,467,713 (87.74)	11,751,022 (87.70)	12,262,535 (86.75)	12,626,746 (86.88)	13,059,372 (87.70)	13,421,594 (87.47)	14,027,636 (87.88)
대기업(b) (비중)		1,463,558 (11.60)	1,602,711 (12.26)	1,647,475 (12.30)	1,872,699 (13.25)	1,907,484 (13.12)	1,831,790 (12.30)	1,923,266 (12.53)	1,935,109 (12.12)
전체(a+b)		12,612,692	13,070,424	13,398,497	14,135,234	14,534,230	14,891,162	15,344,860	15,962,745

자료: 중소기업청(2017a)

〈표 Ⅲ-4〉 종업원 수 구간별 중소기업 사업체 수

(단위: 개, %)

	2007	2008	2009	2010	2012	2013	2014
전체	2,976,646	3,046,958	3,069,400	3,125,457	3,354,320	3,418,993	3,545,473
1~4인	2,527,295	2,590,367	2,599,778	2,673,798	2,821,594	2,859,523	2,949,385
5~9인	270,022	274,625	282,111	248,070	326,830	342,875	369,801
10~19인	103,287	103,469	105,979	113,104	115,865	122,791	128,244
20~29인	30,409	30,497	31,534	35,153	34,236	36,512	38,519
30~49인	22,807	23,292	24,058	26,771	27,087	27,775	29,108
50~99인	13,566	14,652	15,115	16,936	16,793	17,268	18,032
100~199인	5,877	6,327	6,939	7,486	7,724	7,863	7,987
200~299인	1,706	1,855	1,947	1,966	1,980	2,098	2,129
300~499인	953	1,093	1,117	1,182	1,215	1,280	1,237
500~999인	491	521	575	657	682	687	723
1000인이상	233	260	247	334	314	321	308

주: 2011 통계 제외.
자료: 중소기업청(2017a)

〈표 Ⅲ-5〉 업력별 사업체 수

(단위: 개)

기업규모별		전체	소상공인	소기업	중기업	중소기업	대기업
2012	전체	3,354,320	2,918,595	3,258,617	92,787	3,351,404	2,916
	5년 미만	1,411,186	1,241,710	1,380,174	30,671	1,410,845	341
	5~10년 미만	789,962	680,596	767,131	22,383	789,514	448
	10~15년 미만	548,662	471,921	531,213	16,887	548,100	562
	15~20년 미만	273,875	235,981	264,474	9,045	273,519	356
	20~25년 미만	157,066	138,191	151,690	5,081	156,771	295
	25~30년 미만	85,159	75,575	81,969	2,954	84,923	236
	30년 이상	88,410	74,621	81,966	5,766	87,732	678
2013	전체	3,418,993	2,962,367	3,317,303	98,560	3,415,863	3,130
	5년 미만	1,435,778	1,256,860	1,402,508	32,861	1,435,369	409
	5~10년 미만	784,391	672,759	760,439	23,481	783,920	471
	10~15년 미만	546,010	468,336	528,420	17,038	545,458	552
	15~20년 미만	298,459	256,095	287,809	10,216	298,025	434
	20~25년 미만	167,580	146,918	161,827	5,463	167,290	290

기업규모별		전체	소상공인	소기업	중기업	중소기업	대기업
2014	25~30년 미만	90,565	79,870	86,935	3,363	90,298	267
	30년 이상	96,210	81,529	89,365	6,138	95,503	707
	전체	3,545,473	3,063,001	3,440,641	101,709	3,542,350	3,123
	5년 미만	1,526,732	1,336,254	1,492,439	33,899	1,526,338	394
	5~10년미만	781,277	665,873	757,070	23,747	780,817	460
	10~15년 미만	529,219	452,348	512,448	16,242	528,690	529
	15~20년 미만	324,683	276,430	312,686	11,503	324,189	494
	20~25년 미만	174,469	151,278	168,240	5,933	174,173	296
	25~30년 미만	101,646	89,132	97,487	3,892	101,379	267
	30년 이상	107,447	91,686	100,271	6,493	106,764	683

자료: 중소기업청(2017a)

〈표 Ⅲ-6〉 전산업 중소기업 통계

국가	구분	기업체수(개)	종사자수(천명)	매출액	비고
한국 (2014)	전산업	3,545,473	15,963	N/A	Establishment
	중소기업	3,442,350	14,028	N/A	
	%	99.9	87.9		
일본 (2014)	전산업	5,508,812	57,073	N/A	Establishment
	중소기업	5,451,759	43,160	N/A	
	%	99.0	75.6		
대만 (2014)	전산업	1,386,128	11,079	40,240,506	Enterprise 백만대만달러
	중소기업	1,353,049	8,669	11,839,868	
	%	97.6	78.3	29.4	
중국 (2014)	전산업	377,888	N/A	1,107,033	억위안
	중소기업	367,995	N/A	670,286	
	%	97.40		60.5	
미국 (2014)	전산업	5,825,458	121,070	N/A	Firm 백만달러
	중소기업	5,806,382	57,895	N/A	
	%	99.7	47.8		
영국 (2016)	전산업	5,497,670	26,204	3,860,870	Enterprise 백만파운드
	중소기업	5,490,470	15,735	1,824,699	
	%	99.9	60.0	47.3	
폴란드 (2013)	전산업	4,070,259	8,899	3,793,079	Enterprise PLN
	중소기업	4,065,748	6,182	2,106,871	
	%	99.9	69.5	55.5	

국가	구분	기업체수(개)	종사자수(천명)	매출액	비고
캐나다 (2016)	전산업	1,257,984	15,703	N/A	Enterprise 2016년 2분기
	중소기업	1,255,048	8,582	N/A	
	%	99.8	54.7		
호주 (2015)	전산업	2,121,235	N/A	N/A	Business
	중소기업	2,117,518	N/A	N/A	
	%	99.8			
프랑스 (2013)	전산업	3,752,544	N/A	N/A	Enterprise
	중소기업	3,749,872	N/A	N/A	
	%	99.9			

주: 1. 중국은 공업분야를 중심으로 통계작성, 캐나다는 국세청에 직원이 등록되지 않은 업체는 사업체수 제외.

2. 한국의 중소기업은 종사자수 1인 이상 300인 미만의 사업체 대상임.

3. 일본의 중소기업은 종사자수 1인 이상 300인 미만의 민영·비1차산업 사업체 대상임.

4. 대만의 중소기업은 납입자본금 8천만대만달러 미만의 기업체 대상임.

5. 중국의 중소기업은 중국국가통계국의 분류에 따른 것으로 공업.

(광업, 제조업, 전기, 가스, 수도업) 대상 기업체 통계임.

6. 미국의 중소기업은 종사자수 500인 미만 기업체 대상임.

7. 영국의 중소기업은 종사자수 250인 미만 기업체 대상임.

8. 폴란드의 중소기업은 종사자수 250인 미만 기업체 대상임.

9. 캐나다의 중소기업은 종사자수 500인 미만 사업체 대상임.

10. 호주의 중소기업은 종사자수 200인 미만 기업체 대상임.

11. 프랑스의 중소기업은 종사자수 250인 미만 기업체 대상임.

자료: 중소기업중앙회(2016a)

〈표 Ⅲ-7〉 제조업 중소기업 통계

국가	구분	기업체수(개)	종사자수(천명)	매출액	비고
한국 (2014)	제조업 전체	124,369	3,268	1,546,096	Establishment 10억원
	중소기업	123,661	2,530	745,316	
	%	99.4	77.4	48.2	
일본 (2014)	제조업 전체	208,029	7,403	292,092	Establishment 10억엔
	중소기업	204,852	5,096	139,940	
	%	98.5	68.8	47.9	
대만 (2014)	제조업 전체	147,404	N/A	15,054,553	Enterprise 백만대만달러
	중소기업	141,817	N/A	4,323,807	
	%	96.2		28.7	
미국 (2014)	제조업 전체	251,901	11,424	N/A	Firm 백만달러
	중소기업	248,152	5,116	N/A	
	%	98.5	44.8		

국가	구분	기업체수(개)	종사자수(천명)	매출액	비고
영국 (2016)	제조업 전체	265,735	2,600	586,788	Enterprise 백만파운드
	중소기업	264,485	1,503	186,463	
	%	99.5	57.8	31.8	
캐나다 (2016)	제조업 전체	50,443	1,491	N/A	Enterprise 2016년 2분기
	중소기업	50,164	957	N/A	
	%	99.4	64.2		
프랑스 (2013)	제조업 전체	221,102	N/A	N/A	Enterprise
	중소기업	220,426	N/A	N/A	
	%	99.7			

- 주: 1. 한국의 중소기업은 종사자수 5~299인 사업체 대상이며, 매출액은 출하액 기준임.
 2. 일본의 중소기업은 종사자수 4~299인 사업체 대상이며, 매출액은 출하액 기준임.
 3. 대만의 중소기업은 납입자본금 8천만대만달러 미만의 기업체 대상임.
 4. 미국의 중소기업은 종사자수 500인 미만 기업체 대상임.
 5. 영국의 중소기업은 종사자수 250인 미만 기업체 대상임.
 6. 캐나다의 중소기업은 종사자수 500인 미만 사업체 대상임.
 7. 프랑스의 중소기업은 종사자수 250인 미만 기업체 대상임.

자료: 중소기업중앙회(2016a).

다. 정책금융의 규모

우리나라의 중소기업 정책금융은 중앙정부 및 지방자치단체의 예산을 통한 직접지원과 공적 기금을 통한 직간접 지원으로 나누어 볼 수 있다. 중소기업 금융지원을 위한 기금은 비록 회계 연도 단위의 정례화된 예산지원에 근거하는 것은 아니나, 그 원천은 정부출연을 기반으로 이루어지는 경우가 많아 광의의 범주에서 중소기업 지원 예산 규모로 파악해 볼 수 있다. 2015년 기준 중소기업에 공급된 자금의 규모 추이를 살펴보면, <표 III-8>과 같이 중소기업진흥공단(3.9조원), 신용보증기관(79.7조원), 한국수출입은행(16.2조원), 한국산업은행(24.7조원), 한국은행(5.9조원), 중소기업은행(125.2조원)의 정책금융 지원은 증가하는 반면 지자체(6조원), 농림축산식품부(0.1조원)의 정책금융 지원은 감소하고 있다. 글로벌 금융위기 이후 지자체, 신용보증기관은 정책금융 규모를 증액하였다가 2010년을 지나면서 지자체 정책금융 규모는 정상규모로 환원되었다. 그리고 신용보증기관은 글로벌 금융위기를 기준으로 Fast Track 프로그램의 도입을 통해 중소기업의 지원을 확대하였다.

〈표 Ⅲ-8〉 중소기업 정책금융 추이

(단위: 십억원)

구분	중소기업 진흥공단	신용보증 기관	지방자치 단체	농림축산 식품부	한국 수출입 은행	한국산업 은행	한국 은행	중소기업 은행	계
2007	2,480	44,375	-	-	-	8,917	4,909	65,749	126,430
2008	2,634	49,000	6,810	-	-	12,339	4,909	73,389	149,081
2009	4,811	67,700	7,311	-	15,847	13,964	4,899	83,800	198,332
2010	3,098	70,500	6,580	94	16,119	14,259	4,899	88,958	204,507
2011	2,956	69,900	6,364	97	14,066	14,807	4,899	94,509	207,598
2012	3,146	71,300	7,011	84	15,142	14,983	4,899	100,635	217,200
2013	3,467	75,500	6,563	75	16,106	15,573	5,899	107,026	230,209
2014	3,029	76,900	6,542	114	16,157	19,135	5,900	114,796	242,573
2015	3,901	79,700	6,001	106	16,209	24,659	5,910	125,237	261,723

주: 1. 중소기업진흥공단 금액은 직접대출과 간접대출의 총합을 의미.

2. 지자체의 금액은 중소기업에 지원할 수 있는 한도금액을 의미하며, 모든 금액을 중소기업에 지원한다는 가정 하에 금액을 합산.

3. 한국산업은행 대출 금액에는 온렌딩 대출 금액 포함.

자료: 금융감독원(2016), 『금융통계정보시스템』

2. 중소기업 지원 예산 현황

연도별 중소기업 지원예산 건수와 금액의 총괄 현황은 〈표 Ⅲ-9〉와 같다. 2017년 중소기업예산 총지원금액은 1,347개 사업에 16조 5,806억원으로 이 중 융자 8.5조원이 포함되어 있다. 이 융자예산 8.5조원은 중소기업 육성사업 예산의 절반 이상인 51.2%를 차지하고 있다. 이를 중앙부처와 자치단체로 양분하면, 18개 중앙부처 288개 사업에 14조 2,939억원(융자 7.3조원)과 17개 자치단체 1,059개 사업에 2조 2,867억원(융자 1.2조원)으로 배정되어 있다. 2017년 중앙부처와 지자체 중소기업 지원예산 비중은 중앙부처 86.2%(14.3조원), 지자체 13.8%(2.3조원)으로 구성되어 있다. 2017년은 2016년 대비 지원사업과 총지원금액이 소폭 증가하였지만, 사업단위당 예산은 2016년 128.25억원에서 2017년 123.09억원으로 소폭 감소하였다. 2017년 총지원금액 0.7% 증가를 보면 중앙부처가 1.1% 증가하였지만 자치단체는 사업 수 증가에 비해 지원금액은 1.8% 감소하였다. 사업단위당 예산을 보면 중앙부처 496.32억원, 자치단체 21.59억원, 전체 123.09억원으로 모두 전년 대비 감소하였다.

〈표 Ⅲ-9〉 연도별 중소기업 지원예산(총괄)

(단위: 억원, 개)

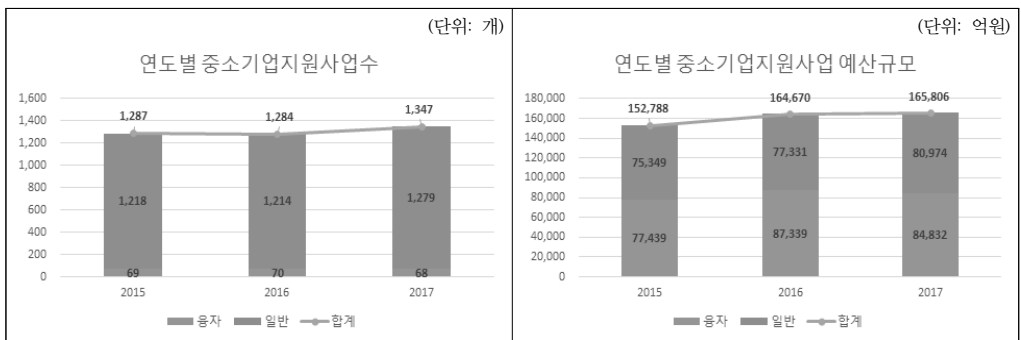
구분	2015			2016			2017			예산 증가율 (2016- 2017)
	예산	사업수	단위당 예산	예산	사업수	단위당 예산	예산	사업수	단위당 예산	
중앙부처	129,987	246	528.40	141,374	265	533.49	142,939	288	496.32	1.1
자치단체	22,801	1,041	21.90	23,295	1,019	22.86	22,867	1,059	21.59	△1.8
계	152,788	1,287	118.72	164,670	1,284	128.25	165,806	1,347	123.09	0.7

주: 1. 2017년 7월 22일 국회가 승인한 추가경정예산은 포함되지 않음.

2. 중소기업지원 사업 기준: 전체 예산 중 중소기업지원 비중이 30% 이상 또는 중소기업지원에 해당하는 인프라성 지원 사업.

자료: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23.)

[그림 Ⅲ-1] 중소기업 지원 사업 수 및 예산 규모



주: 최근 3년간 육성 규모의 증가는 조사대상확대(14개 부처→18개 부처) 및 중소기업 육성사업의 지속적 발굴의 결과임.

자료: 중소기업청(2017b), 『지원사업 통합관리시스템』

〈표 Ⅲ-10〉 연도별 중소기업 지원예산(중앙부처)

(단위: 억원, 개)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (2015~ 2017)	사업수
	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	비중		
중기부	68,396	68,396	73,271	72,793	75,581	74,738	52.3	4.5	72
산업부	29,331	22,212	28,824	22,326	34,280	21,701	15.2	-1.2	75
고용부	17,555	15,122	19,203	15,375	19,761	16,379	11.5	4.1	18
농림부	15,767	12,012	14,245	12,792	13,322	11,663	8.2	-1.5	17
문체부	7,078	5,153	8,723	6,126	8,818	6,211	4.3	9.8	15
과기부	3,677	3,369	7,423	4,994	8,316	5,165	3.6	23.8	39
해수부	1,100	1,070	3,104	3,046	2,811	2,533	1.8	53.8	7
환경부	3,023	1,560	4,219	2,199	4,609	2,324	1.6	22.1	18
금융위	-	-	414	414	1,003	1,002	0.7	-	5
특허청	633	487	728	517	761	536	0.4	4.9	8
국토부	390	337	478	305	527	341	0.2	0.5	4
방위청	529	183	586	339	446	206	0.1	6.0	3
농진청	-	-	142	64	149	67	0.0	-	1
조달청	-	-	28	10	40	18	0.0	-	2
산림청	-	-	30	10	56	18	0.0	-	1
관세청	102	24	103	22	82	16	0.0	-18.5	1
기상청	-	-	40	17	230	12	0.0	-	1
식약처	91	31	104	15	62	9	0.0	-46.9	1
교육부	276	32	169	12	-	-	0.0	-100.0	-
계	147,948	129,987	161,835	141,374	170,854	142,939	100.0	4.9	288

자료: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23.)

중앙부처 중소기업 지원예산 건수와 금액은 〈표 Ⅲ-10〉과 같다. 2017년도는 중소벤처기업부(52.3%), 산업통상자원부(15.2%), 고용노동부(11.5%) 등 3개 부처가 79%를 집행하고 있다. 그리고 과학기술정보통신부(23.8%), 해양수산부(53.8%), 환경부(22.1%) 예산 증가율이 높고 관세청(-18.5%), 식약처(-46.9%), 교육부(-100%) 예산이 대폭 삭감되었다. 지원금액이 자치단체 1.8% 감소에 비해 중앙부처 1.1% 증가 사유는 금융위, 조달청, 농진청, 산림청, 기상청 등 조사대상을 확대(14개 부처→18개 부처)하고 2016년

54개 사업, 8,430억원에서 2017년 44개 사업, 6,255억원으로 대상사업을 넓혔다.

자치단체 중소기업 지원예산 건수와 금액은 <표 Ⅲ-11>과 같다. 예산이 증가한 자치단체는 경기(29.6%), 인천(26.8%), 대전(16.6%) 등이며, 감소한 자치단체는 강원(-29.4%), 경남(-22.9%), 울산(-19%) 등이다.

<표 Ⅲ-11> 연도별 중소기업 지원예산(자치단체)

(단위: 억원, 개)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (2015~ 2017)	사업수
	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	비중		
경기	3,890	3,831	6,545	6,453	6,661	6,439	28.2	29.6	116
서울	5,272	5,095	5,321	5,130	4,921	4,520	19.8	-5.8	61
대구	1,843	1,708	1,768	1,526	1,883	1,523	6.7	-5.6	102
부산	1,537	1,490	1,604	1,210	1,530	1,187	5.2	-10.7	79
경북	1,051	1,008	1,135	856	1,307	1,094	4.8	4.2	74
충북	1,383	1,358	1,469	862	1,348	1,068	4.7	-11.3	79
인천	909	644	1,493	1,300	1,260	1,036	4.5	26.8	43
전남	1,242	1,196	938	766	1,160	991	4.3	-9.0	47
광주	1,385	1,280	1,179	922	1,218	906	4.0	-15.9	59
제주	740	687	1,047	877	1,103	850	3.7	11.2	50
대전	529	505	788	611	899	687	3.0	16.6	53
경남	1,122	1,000	916	666	805	595	2.6	-22.9	73
충남	701	681	897	539	758	530	2.3	-11.7	43
전북	739	709	762	524	704	501	2.2	-16.0	78
강원	1,032	922	683	493	688	459	2.0	-29.4	50
울산	567	487	583	377	546	320	1.4	-19.0	31
세종	222	200	403	184	298	163	0.7	-9.8	21
계	24,165	22,801	27,532	23,295	27,088	22,867	100.0	0.1	1,059

자료: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23.)

3. 중소기업 정책금융 기능별 지원 현황

가. 중소벤처기업부 소관 정책금융

1) 총괄

2017년 중앙부처와 지방자치단체의 분야별 중소기업지원 사업은 금융 146개 사업 9.4조원(56.6%), 기술 295개 사업 2.9조원(17.3%), 인력 84개 사업 1.5조원(9.1%) 순이다. 연평균 예산 증가율은 창업(17.2%), 기술(6.3%), 수출(6.2%), 금융(4.1%) 순으로 정부가 창업을 지속적으로 지원하고 있다(〈표 Ⅲ-12〉 참조). 예비창업자 교육·사업화 지원 및 창업기업 죽음의 계곡(Death Valley) 극복·도약 지원, 재창업 지원 예산이 지속 증가하고 있다. 한편, 고용창출 및 고용유지에 대한 예산은 증가하고 있는 반면, 현장훈련, 연수사업 등은 감소하고 있는 추세로 직접적 일자리 창출 지원을 강조하고 있다.

〈표 Ⅲ-12〉 기능별 중소기업 지원예산

(단위: 억원, 개, %)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (2015~ 2017)
	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

자료: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23.)

2) 중앙부처

중앙부처는 18개 부처, 288개 사업, 14조 2,939억원의 예산이 투입되고 있다. 중소기업 부가 72개 사업, 7.5조원(52.3%)으로 가장 큰 규모이며, 산업통상자원부 75개 사업, 2.2조

원(15.2%), 고용노동부 18개 사업, 1.7조원(11.5%) 순이다(〈표 Ⅲ-10〉 참조).

기능별 규모를 보면 〈표 Ⅲ-13〉과 같이 금융 분야 41개 사업 8조원으로 56.1%의 비중을 지니고 있다. 그리고 기술 120개 사업 2.6조원으로 17.9%의 비중을, 인력 22개 사업 1.5조원으로 10.3%의 비중을 차지하고 있다. 사업수는 기술 분야 사업수가 가장 많으며, 경영, 금융, 수출 등의 순으로 지원 사업 수가 많다.

〈표 Ⅲ-13〉 기능별 중소기업 지원예산(중앙부처)

(단위: 억원, 개, %)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (2015~ 2017)	사업수
	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	비중		
금융	80,830	75,605	84,056	81,564	82,498	80,203	56.1	3.0	41
기술	29,079	22,242	34,663	25,072	42,837	25,586	17.9	7.3	120
인력	15,941	13,129	17,892	13,685	18,156	14,664	10.3	5.7	22
경영	10,750	8,518	11,813	9,164	13,656	10,214	7.1	9.5	50
수출	5,605	5,064	6,248	5,464	6,246	5,498	3.8	4.2	26
창업	3,471	3,312	4,346	3,955	4,686	4,382	3.1	15.0	13
기타	1,519	1,481	1,947	1,834	2,011	1,838	1.3	11.4	9
내수	752	636	872	637	764	555	0.4	-6.6	7
계	147,948	129,987	161,835	141,374	170,854	142,939	100.0	4.9	288

자료: 국회예산정책처(2017); 중소기업청(2017.5.23.)

대부분 부처에서 금융분야 예산 비중이 가장 높다. 중소기업부는 예산 7.5조원(〈표 Ⅲ-10〉 참조) 중 5.2조원(〈표 Ⅲ-14〉 참조)이 금융분야 예산으로 그 비중이 69.7%에 이른다. 그리고 이 금융 예산은 전체 금융 예산 8조원(〈표 Ⅲ-13〉 참조)의 66%를 차지하고 있다. 그 외 중소벤처기업부 예산은 기술 12%, 경영 7% 순이다. 산업부 예산 2.2조원(〈표 Ⅲ-10〉 참조)을 보면 기술 분야 예산이 전체의 52%를 차지하며 금융 25%, 수출 12% 순을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-14〉 부처별 금융분야(융자) 지원예산

				(단위: 억원, 개, %)			
구분	사업수	융자	비중	구분	사업수	융자	비중
중기청	7	52,100	69.7	해수부	3	2,179	86.0
농림부	4	6,404	54.9	고용부	2	1,683	10.3
문체부	2	4,784	77.0	환경부	3	1,392	59.9
산업부	4	4,133	19.0	미래부	1	400	7.7
				계	26	73,075	51.1

자료: 중소기업청(2017.5.23.)

금융분야 예산을 보면 〈표 Ⅲ-14〉와 같이 중기부(52,100억원), 농림부(6,404억원), 문체부(4,784억원), 산업부(4,133억원), 해수부(2,179억원), 고용부(1,683억원), 환경부(1,392억원), 미래부(400억원) 등 8개 부처 융자예산이 7.3조원으로 전체예산 14.2조원의 51.1%를 차지하고 있으며, 금융분야 예산 8조원의 91.1%를 차지하고 있다(〈표 Ⅲ-13〉 참조).

한편, 최근 3년간 주요기능별 추이를 살펴보면 창업 예산이 증가하고 있다. 예비창업자 교육·사업화 지원 및 창업기업 죽음의 계곡(Death Valley) 극복·도약 지원, 재창업 지원 예산이 지속적으로 증가하고 있다. 창업예산은 창업선도대학육성(652억원→922억원), 창업성공패키지(260억원→500억원), 창업도약패키지(500억원 순증), 중소기업재기 지원(64억원→151억원), 재도약지원자금(융자, 2,120억원→2,550억원) 등이다. 인력은 고용창출 및 유지 등에 소요되는 예산은 증가하고, 현장훈련 및 연수사업에 대한 예산은 감소하였다. 고용촉진지원금(665억원→1,478억원), 고용유지지원금(258억원→680억원), 중견·중소기업현장훈련지원사업(186억원→98억원), 연수사업(229억원→198억원) 등이다. 금융은 소상공인 및 창업기업 지원 확대에 따라 연평균 3.0% 증가하였다. 소상공인지원(1조 4,970억원→1조 6,250억원), 창업기업자금(1조 3,000억원→1조 6,500억원) 증가하였다. 수출은 수출지원기반활용(706억원→1,148억원), 수출인프라강화(380억원→435억원) 등 수출역량강화를 위한 해외 마케팅 및 수출인프라 지원 예산이 증가하였다(중소기업청, 2017.5.23.).

3) 지방자치단체

지방자치단체는 17개 지자체, 1,059개 사업, 2조 2,867억원의 예산이 집행되고 있다 (〈표 Ⅲ-11〉 참조). 경기도가 6,439억원(116개, 28.2%)으로 가장 큰 규모이며, 서울 4,520억원(61개, 19.8%), 대구 1,523억원(102개, 6.7%) 순이다. 용자비중은 경기 77.3%, 서울 54.8%로 경기, 서울이 타지역에 비해 용자예산 비중이 높다.

기능별로 보면 금융 105개 사업 1.4조원(59.6%), 기술 175개 사업 0.3조원(13.4%), 경영 309개 사업 0.2조원(9.7%) 순이다. 금융 예산 1.4조원 중 용자예산이 1.2조원이다 (〈표 Ⅲ-15〉 참조). 이는 전체예산의 51.4%, 금융 예산의 86.3%를 차지하고 있다.

〈표 Ⅲ-15〉 기능별 중소기업 지원예산(지방자치단체)

(단위: 억원, 개, %)

구분	2015		2016		2017			연평균 증가율 (2015~ 2017)	사업수
	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	예산	중소기업 지원예산	비중		
금융	11,096	11,057	13,578	13,412	14,197	13,628	59.6	11.0	105
기술	3,142	3,116	4,058	3,619	3,690	3,067	13.4	-0.8	175
경영	4,900	4,354	4,311	2,255	3,521	2,209	9.7	-28.8	309
수출	1,020	1,001	1,541	1,238	1,686	1,340	5.9	15.7	146
기타	1,126	1,070	1,155	788	1,088	819	3.6	-12.5	54
창업	584	435	651	545	893	769	3.4	33.0	58
내수	966	649	1,151	913	898	627	2.7	-1.7	150
인력	1,332	1,117	1,086	527	1,115	408	1.8	-39.5	62
계	24,165	22,801	27,532	23,295	27,088	22,867	100.0	0.1	1,059

자료: 중소기업청(2017.5.23.).

그리고 최근 3년간 주요기능별 추이를 살펴보면 다음과 같다. 창업은 서울 창업허브 조성·운영(2016년 185억원, 2017년 120억원), 경기 문화창조허브(2개소, 21억원→4개소 55억원), 창업지원 관련센터 운영(74억원→119억원) 등 창업허브 조성·운영, 창업지원 관련센터 등 신규사업이 증가하였다. 수출은 지역산업 마케팅지원(149억원→206억원), 해외전시회 및 박람회 참가지원(51억원→86억원) 등 2017년 36개 신규사업에 107억원이 증가하였다. 수출지원 예산 및 사업 수 증가에 따라 지원예산이 증가하였다. 금융은

경기 창업경쟁력강화자금(1,738억원→2,750억원) 및 중소기업 운전자금(1,134억원→2,140억원), 전남 중소기업 금융지원(600억원→700억원) 등 일부 지자체 중소기업지원 용자액이 큰 폭으로 증가하였다.

나. 신용보증

신용보증은 담보 능력이나 신용이 부족한 중소기업에 대한 지급보증을 제공하여 민간 금융시장에서 재원조달이 가능하도록 지원하는 금융수단이다. 신용보증은 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단을 통하여 지원이 된다. 신용보증은 혁신형창업기업보증, 청년창업특례보증, 예비창업자창업보증, 창업기업지원보증, 시설자금특례보증, 지식재산보증, R&D 과제수행성공기업특례보증, 신성장특별보증, 기술평가투자보증, 창업교육기관연계지원, 예비스타벤처기업육성을 위한 특례보증, 보증연계투자 등을 지원한다.

중소기업에 대한 신용보증지원 총규모는 2007년 44.7조원 수준에서 2016년 83.8조원으로 1.87배 증가하였다. 2008년 글로벌 금융위기로 인한 중소기업의 자금난 해소를 위해 신용보증을 확대한 결과 2009년 총보증은 70.6조원으로써 2008년 총보증 50.3조원보다 40.4% 증가하였다(〈표 Ⅲ-16〉 참조).

〈표 Ⅲ-16〉 중소기업 신용보증 규모

(단위: 조원)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
총보증	44.7	50.3	70.6	73.6	73.3	74.9	78.0	78.5	79.7	83.8
신용보증	28.9	31.7	42.3	43.0	42.4	43.2	44.0	43.8	42.8	44.6
기술보증	11.2	12.6	17.1	17.4	17.3	18.2	19.7	20.2	20.7	21.2
지역신보	4.6	6.0	11.2	13.2	13.6	13.5	14.3	14.5	16.2	18.0

주: 1. 보증기관별 보증잔액 기준.

2. 총보증은 2015년을 제외하고 〈표 Ⅲ-8〉 금융감독원 금융통계정보시스템(2016)과 상이함.

자료: 금융위원회(2017)의 『e-나라지표』

중소기업에 대한 신용보증기금의 정책금융 지원대상은 〈표 Ⅲ-17〉과 같다.

〈표 Ⅲ-17〉 신용보증기금의 정책금융

구분	지원대상
신용보증	담보가 부족한 중소기업을 위한 신용보증제도로 영리를 목적으로 사업을 영위하는 개인 및 법인과 이들의 단체
유동화 회사보증	- (중소기업) 신보의 종합신용등급 K10 이상 - (중견기업) 신용평가회사의 회사채 등급 BB- 이상
시장안정 유동화 회사보증	- 대규모 회사채 만기도래로 어려움을 겪는 기업에 대한 차환발생 지원을 통한 회사채시장 안정대책의 일환으로 한시적(2014년 말)으로 도입된 보증제도 - (중소기업) 신보의 종합신용등급 K12 이상 - (중견기업) 신용평가회사의 회사채 등급 BB- 이상
산업기반 신용보증 기금	- 민간투자사업시행자로 지정된 법인기업, 민간선투자사업자로 인정된 기업, 사회기반시설에 대한 민간투자법 제58조에 따라 사회기반시설 채권을 발행하는 자
신용보험	- 제조업, 제조관련 도매업 및 서비스업, 지식기반 서비스업, 건설업종의 중소기업

자료: 구정환 외(2015)

중소기업에 대한 기술보증기금의 정책금융 지원 제도는 〈표 Ⅲ-18〉과 같다.

〈표 Ⅲ-18〉 기술보증기금의 정책금융 지원 제도

구분	지원대상
기술보증	- 신기술사업을 영위하고 있는 중소기업
예비창업자 특례보증	- 우수 기술·아이디어를 창업 및 사업화하고자 하는 예비창업자
창업기업 우대지원	- (맞춤형창업성장) 창업 후 5년 이내의 신 기술사업을 영위하고 있는 중소기업 - (청년창업특례보증) 창업후 3년 이내로 대표자 또는 실제경영자가 만 20~39세 이하인 신기술사업을 영위하고 있는 중소기업 - (특허창업특례보증) 창업 후 5년 이내로 지식재산권을 사업화하거나 1년 이내 사업화 예정인 지식재산권을 보유하고 있는 중소기업
일자리 창출 기업 우대보증	- (일자리 창출기업 보증지원) 과거 1년과 비교시 10% 이상 고용이 증가한 기업, 국가, 지방자치단체 등으로부터 고용 우수기업으로 인증받은 기업, 고용창출효과가 높은 일자리 창출기업 - (고용창출 특별운전자금한도) 최근 6개월 이내, 향후 6개월 이내 신규 고용 예정기업
전자상거래 보증	- 신기술사업을 영위하고 있는 중소기업
유동화회사 보증	- 신기술사업을 영위하는 기술력과 신용도가 양호한 중소기업

구분	지원대상
R&D보증	- R&D 개발·사업화를 추진중인 중소기업
특허기술가치 평가보증	- 등록된 특허권을 사업화하는 중소기업으로 KTRS 또는 KTRS-SM에 따라 산출된 기술 사업평가등급 'B등급' 이상인 기업
지식재산(IP) 보증	- 지식재산(IP) 기반 창업·인수·사업화하는 중소기업으로 기술사업평가등급 'b등급' 이상인 기업
기술산업융합 특례보증	- 기술·산업융합을 진행중이거나 융합성과를 활용·사업중인 혁신형중소기업으로 기술사업평가등급 'B등급' 이상인 기업
문화산업 완성보증	- 문화상품을 제작하는 기업으로 추천위원회 추천을 받은 기업
고부가서비스 프로젝트 보증	- 고부가서비스 프로젝트를 제작코자 하는 지식서비스·문화콘텐츠산업 영위 중소기업
보증연계 투자	- 보증거래기업 또는 보증과 투자를 함께 지원 받고자 하는 기업으로서 법인 설립 후 5년 이내의 기술혁신선도형기업, 기술사업평가 등급 BB 이상 기업, 벤처기업 또는 이노비즈기업

자료: 구정환 외(2015)

다. 한국벤처투자

1) 유형별 벤처기업 수

우리나라 2017년 6월 말 현재 벤처기업 수는 34,281개로 2012년 28,193개 대비 21.6% 증가했다. 유형별로 보면 기술평가보증기업 27,469개(80.1%), 기술평가대출기업 3,570개(10.4%), 연구개발기업 1,938개(5.7%), 벤처투자기업 1,236개(3.6%) 등이다(〈표 Ⅲ-19〉 참조).

〈표 Ⅲ-19〉 유형별 벤처기업 수

(단위: 개, %)

구 분	벤처투자 기업	연구개발 기업	기술평가 보증기업	기술평가 대출기업	예비벤처 기업	합 계
업체수	1,236	1,938	27,469	3,570	68	34,281
비율	3.6	5.7	80.1	10.4	0.2	100

자료: 벤처기업협회(2017)

우리나라는 미국이 벤처기업 기준으로 삼는 벤처캐피털 지원 벤처기업이 3.6%에 불과해 기술평가보증기업 80.1%와 대비된다. 즉, 기술보증서 발급으로 인한 벤처기업 수

는 증가하여도 스타벤처는 없다. 기업가치 10억달러 이상 유니콘 스타트업 수는 미국 108개(우버 등), 중국 58개(샤오미 등), 인도 10개이지만 한국은 2개에 불과하다.

2) KOSDAQ 기업 현황

〈표 Ⅲ-20〉은 KOSDAQ 시장과 유가증권시장을 비교한 것이다. KOSDAQ 기업은 2017년 6월 말 현재 1,974개가 시장에 상장되어 있어 유가증권시장 상장기업 883개의 2.24배이다. KOSDAQ 기업 총거래량은 839,611천주이며, 유가증권시장 거래량의 2.44배 규모이다. 그러나 KOSDAQ 시장의 거래대금과 시가총액은 각각 0.79, 0.2배로서 매우 열악하다. 특히 KOSDAQ 시장 시가총액은 유가증권시장의 1/5 규모이다. 시가총액이 큰 현대중공업, 엔씨소프트, 강원랜드, 아시아나항공 등 종목이 코스닥시장에서 유가증권시장으로 이전해 코스닥시장의 시가총액이 크게 축소됐다. 뿐만 아니라 2017년 하반기 시총 2위인 카카오의 이전, 코스닥시장 시가총액 1위인 셀트리온이 유가증권시장으로 이전을 앞두고 있어 코스닥시장의 역할이 상당히 위축되고 있다.

〈표 Ⅲ-20〉 KOSDAQ 시장과 유가증권시장 비교

구분	코스닥시장				유가증권시장 (B)	A/B
	코스닥시장	벤처기업부	중견기업부	계(A)		
기업수(개)	1,234	278	462	1,974	883	2.24
거래량(천주)	511,575	78,686	249,350	839,611	343,530	2.44
거래대금(십억원)	2,666	460	904	4,030	5,100	0.79
시가총액(십억원)	221,695	34,991	51,777	308,463	1,549,261	0.20

주: 2017년 6월 말 현재 기준
자료: 벤처기업협회(2017)

3) 벤처캐피털 투자 현황

창업투자회사 등록의 신규 및 누계 현황은 〈표 Ⅲ-21〉과 같으며, 2017년 6월 말 현재 118개 회사가 등록되어 있다. 〈표 Ⅲ-22〉는 신규투자 현황이다. 2016년 12월 말 현재 1,191개 업체가 21,503억원을 신규투자했다. 이는 2002년 6,177억원 대비 3.48배 증가한 것이다.

〈표 Ⅲ-21〉 창업투자회사의 신규 및 등록 현황

(단위: 개)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
신규(취소)	3(20)	0(11)	1(13)	0(3)	13(11)	7(10)	5(9)	12(9)
등록 누계	128	117	105	102	104	101	97	100

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.6
신규(취소)	13(10)	9(7)	6(6)	3(7)	6(4)	14(2)	13(8)	2(3)
등록 누계	103	105	105	101	103	115	120	118

주: 벤처투자정보센터 시장동향 정보제공 양식변경으로 납입자본금 2014년 11월부터 확인불가.
자료: 벤처기업협회(2017)

〈표 Ⅲ-22〉 신규투자 현황

(단위: 억원, 개)

구분	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
신규투자	6,177	6,306	6,044	7,573	7,333	9,917	7,247	8,671
(업체)	(768)	(630)	(544)	(635)	(617)	(615)	(496)	(524)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.6
신규투자	10,910	12,608	12,333	13,845	16,393	20,858	21,503	9,926
(업체)	(560)	(613)	(688)	(755)	(901)	(1,045)	(1,191)	(576)

주: 1. 「중소기업 창업지원법」 제16조 등에 따라 투자실적으로 인정되는 투자만 포함한 금액임.
2. 벤처투자정보센터 시장동향 정보제공 양식변경으로 투자잔액(업체) 2014년 11월부터 확인불가.
자료: 벤처기업협회(2017)

〈표 Ⅲ-23〉은 업력별 신규투자 현황을 나타내고 있다. 2015년까지는 후기투자의 비중이 크게 나타났으나 2016년부터는 초기투자 비중(7,909억원, 36.8%)이 후기투자 비중(7,438억원, 34.6%)을 상회하고 있어 창업투자회사의 본연의 역할을 회복하고 있다.

〈표 Ⅲ-23〉 업력별 신규투자 현황

(단위: 억원, 개)

구분	초기	중기	후기	합계
2009	2,476(179)	2,601(172)	3,594(195)	8,671(524)
2010	3,192(207)	2,904(175)	4,814(207)	10,910(560)

구분	초기	중기	후기	합계
2011	3,722(235)	3,296(160)	5,590(244)	12,608(613)
2012	3,696(300)	3,137(178)	5,500(248)	12,333(688)
2013	3,699(354)	3,259(212)	6,887(215)	13,845(755)
2014	5,045	4,069	7,279	16,393
2015	6,472	5,828	8,558	20,858
2016	7,909	6,156	7,438	21,503
2017. 6	3,698	2,928	3,300	9,926

주: 1. 초기(3년 이하), 중기(3년 초과~7년 이하), 후기(7년 초과).

2. 벤처투자정보센터 시장동향 정보제공 양식변경으로 2014년 11월부터 기업수 확인불가.

자료: 벤처기업협회(2017)

코스닥 신규상장 현황을 보면 <표 Ⅲ-24>와 같다. 2012, 2013년 주춤하던 코스닥시장 IPO 수는 2015년부터 회복하고 있다. 이 중 창업투자회사 등 벤처캐피털회사 투자기업의 비중이 2016년에는 68.8%를 나타내고 있다.

<표 Ⅲ-24> 코스닥 신규상장

(단위: 개, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017.6
IPO 수	50	55	20	34	40	57	48	17
VC투자기업	32	37	14	26	26	46	33	12
비중	64.0	67.3	70.0	76.5	65.0	80.7	68.8	70.6

주: 1. 재상장, 외국계, 기업인수목적회사(Special Purpose Acquisition Company: SPAC) 제외.

2. 벤처투자정보센터 시장동향 정보제공 양식변경으로 2014년 11월부터 기업수 확인불가.

자료: 한국벤처캐피털협회(2017)

4) 한국벤처투자 모태펀드 자원조성 현황

가) 창업투자회사의 업종별·연도별 신규투자 현황

우리나라 연도별 결성조합 출자자 비중을 보면 2016년 11월 말 현재 정책기관이 26.5%로 가장 높고 금융기관 25.2%, 일반법인이 14.5%를 보이고 있다(<표 Ⅲ-25> 참조). 일반법인의 비중이 2008년 42.6%였으나 2016년 11월 말 14.5%로 대폭 축소되었다. 이는 정책기관, 금융기관, 연금·공제회, 성장사다리 등의 결성조합 출자가 활발하였기 때문이다. 즉 벤처캐피털 시장이 민간영역에서 활발히 투자되고 회수하는 선순환 기능의 벤처생태

계를 형성하기보다 정부 중심의 정책목적성에 의한 금융으로 나아가고 있음을 보여주고 있어 CVC 촉진과 활성화에 대한 정책에 관심과 노력이 필요하다고 판단된다.

그리고 <표 Ⅲ-25> 결성조합 출자자 비중을 보면 정부의 모태펀드를 운영하는 한국벤처투자(주)의 비중이 20.9%를 차지하고 있고, 산업은행이 7.2%를 차지해 우리나라의 벤처캐피털은 정부의 정책금융 형태 투자가 이뤄져 민간 중심 벤처캐피털 활성화가 크게 이뤄지지 않은 문제점을 지니고 있음을 확인할 수 있다. 즉 개인이나 CVC 활성화를 통해 벤처기업이 성장해야 하나 정부의존형 벤처기업 육성으로 나가고 있다.

<표 Ⅲ-25> 연도별 결성조합 출자자 비중

(단위: %)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016.11
정책기관(모태)	23.7 (18.7)	32.3 (27.5)	13.0 (11.7)	16.9 (11.7)	32.8 (24.9)	32.6 (31.4)	16.6 (14.4)	31.6 (23.6)	26.5 (20.9)
금융기관 (산은/정금)	10.0 (2.2)	11.3 (3.5)	33.8 (24.7)	23.6 (17.6)	19.9 (7.4)	26.4 (16.2)	22.2 (12.3)	22.4 (4.1)	25.2 (7.2)
연금/공제회	2.5	14.8	6.9	21.2	10.9	8.4	20.3	4.3	9.3
벤처캐피털	10.9	12.9	15.4	13.4	19.6	13.1	11.4	11.5	14.4
일반법인	42.6	22.2	14.6	12.3	11.8	15.4	9.8	14.0	14.5
기타단체 (성장사다리)	0.1 (0.0)	0.9 (0.0)	11.3 (0.0)	7.9 (0.0)	1.6 (0.0)	1.0 (0.0)	13.1 (11.4)	10.6 (9.2)	6.8 (1.7)
개인	8.1	4.1	1.2	0.8	0.9	1.8	3.4	3.5	2.1
외국인	2.1	1.5	3.8	3.9	2.5	1.3	3.2	2.1	1.2
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 한국벤처캐피털협회(2017).

창업투자회사의 업종별·연도별 신규투자 현황을 살펴보면 <표 Ⅲ-25>과 같다. 2016년 11월 말 현재 바이오·의료 3,962억원, ICT서비스 3,494억원 순으로 신규투자가 됐다. 2011년 대비 2015년 4년 사이 증가율을 살펴보면 ICT서비스 증가율이 450.56%로 신규투자를 가장 활발히 했다. 그리고 바이오·의료 339.76%, 유통·서비스 239.61% 등으로 큰 폭의 신규투자가 이뤄졌으나 전기·기계·장비 54.62%, ICT제조 83.41% 등은 신규투자 금액이 축소됐다. 이러한 결과는 벤처캐피털이 유망하게 판단하는 투자업종이 바이오와 제4차산업혁명을 이끄는 ICT서비스임을 시사하고 있다. 그러나 이러한 분야의 투자성과는 아직 알려지지 않고 있다(윤병섭, 2016).

개인이 운영하는 창업투자회사는 투자조합 결성 등 펀드 조성 등을 할 수 있는 규모의 경영에 한계를 보일 뿐만 아니라 신규투자를 할 수 있는 유망 벤처기업의 발굴 능력, 사후관리 및 성장성을 견인하는 정보 제공에 한계를 보이고 있다. 따라서 개인창업투자 회사 수가 줄어들고 있고(〈표 Ⅲ-27〉 참조), 2015년 결성조합 출자자 비중도 〈표 Ⅲ-25〉에서 보는 바와 같이 3.5%에 불과해 2008년 8.1%에 비해 크게 위축되어 있다.

〈표 Ⅲ-26〉 연도별 신규투자

(단위: 억원)

	2011(a)	2012	2013	2014	2015(b)	2016.11	b/a
ICT제조	1,754	2,099	2,955	1,951	1,463	778	83.41
ICT서비스	892	918	1,553	1,913	4,019	3,494	450.56
전기/기계/장비	2,966	2,433	2,297	1,560	1,620	1,954	54.62
화학/소재	1,266	1,395	989	827	1,486	1,454	117.38
바이오/의료	933	1,052	1,463	2,928	3,170	3,962	339.76
영상/공연/음반	2,083	2,360	1,963	2,790	2,706	2,194	129.91
게임	1,017	1,126	940	1,762	1,683	1,296	165.49
유통/서비스	1,270	608	1,092	2,046	3,043	2,133	239.61
기타	427	342	593	616	1,668	1,261	390.63
합계	12,608	12,333	13,845	16,393	20,858	18,526	165.43

자료: 한국벤처캐피탈협회(2017)

나) 사내벤처캐피탈 운영 현황

〈표 Ⅲ-27〉 사내벤처캐피탈(Corporate Venture Capital: CVC)의 경우 2014년 대비 2016년 CVC 회사 수 또는 비중이 다소 확대되고 있으나 연도별 결성조합 출자자 비중은 그 기여도가 낮다. 우리나라는 2016년 말 기준으로 120개 창업투자회사가 활동하고 있으며, 이 중 51.7%인 62개가 대기업, 중소·벤처기업이 대주주인 CVC이다. 개인을 대주주로 하는 벤처캐피탈이 감소하고 기업을 대주주로 하는 벤처캐피탈이 증가하는 추이를 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-27〉 CVC 운영 현황

(단위: 개)

	2014		2015		2016	
	회사수	비중	회사수	비중	회사수	비중
CVC	59	47.2	69	49.3	62	51.7
개인	45	36.0	47	33.6	32	26.7
금융	15	12.0	16	11.4	18	15.0
정부/공공기관	3	2.4	3	2.1	4	3.3
언론/기타	3	2.4	5	3.6	4	3.3
계	125	100.0	140	100.0	120	100.0

주: 한국벤처캐피탈협회의 회원사와 비회원사.

자료: 한국벤처캐피탈협회(2015; 2016; 2017); 중소기업청(2017.1.23.)

다) 벤처펀드 조성 및 투자 현황

〈표 Ⅲ-28〉은 연도별 벤처펀드 조성 현황이다. 신규 벤처펀드 조성 조합수는 2000년 194개 대비 2016년 120개로 감소하였으나 신규 벤처펀드 조성 금액은 2000년 1조 4,341억원 대비 2016년 3조 1,998억원으로 2.23배 증가하였다. 조합 당 조성 펀드 규모는 2000년 74억원에서 2016년 267억원으로 3.6배 증가하였다.

〈표 Ⅲ-28〉 연도별 벤처펀드 조성 현황

(단위: 억원, 개)

구분	2000		2001		2002		2003		2004		2005		2006		2007		2008	
	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액
신규 조성	194	14,341	90	7,910	60	6,290	40	7,086	38	5,498	47	10,407	48	8,605	67	11,219	51	9,713
현존 펀드	430	38,908	422	41,507	400	47,577	351	48,864	328	50,663	330	56,212	351	48,864	328	50,712	330	56,262

구분	2009		2010		2011		2012		2013		2014		2015		2016	
	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액	조합	금액
신규 조성	74	14,168	67	15,899	67	22,733	41	8,073	54	16,742	82	26,057	110	27,146	120	31,998
현존 펀드	350	64,718	364	74,848	386	93,042	381	92,528	404	104,148	449	121,875	533	143,313	610	167,237

주: 창업투자조합+한국벤처투자조합(Korea Venture Fund: KVF) 합산 자료.

자료: 한국벤처캐피탈협회(2015; 2016; 2017); 중소기업청(2017.1.23.)

〈표 Ⅲ-29〉 연도별 투자 현황

(단위: 억원, 개)

구분	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
신규 투자	2,168 (420)	9,502 (1,457)	20,211 (1,910)	8,913 (1,119)	6,177 (768)	6,306 (630)	6,044 (544)	7,573 (635)	7,333 (617)	9,917 (615)
미회수 투자 잔액	10,408 (1,286)	14,845 (2,743)	28,827 (1,980)	30,514 (3,085)	30,448 (3,090)	27,627 (2,881)	26,271 (2,668)	22,675 (2,414)	21,957 (2,093)	23,750 (2,083)

구분	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
신규 투자	7,247 (496)	8,671 (524)	10,910 (560)	12,608 (613)	12,333 (688)	13,845 (755)	16,393 (901)	20,858 (1,045)	21,503 (1,191)
미회수 투자 잔액	25,003 (1,976)	25,208 (1,814)	28,258 (1,837)	32,884 (1,931)	36,248 (2,042)	40,943 (2,328)	46,255 (2,573)	55,552 (2,916)	65,058 (3,202)

자료: 중소기업청(2017.1.23.)

〈표 Ⅲ-29〉는 연도별 투자 현황이다. 신규투자는 2000년 2조 211억원으로 투자가 활성화 됐다. 2016년 2조 1,503억원으로 2000년 대비 6.4% 증가해 2000년대 초기 벤처투자 활성화 시기의 투자를 상회하고 있다. 다만, 미회수 금액을 보면 2000년 2조 8,827억원 대비 2016년 6조 5,058억원으로 2.26배 증가해 회수불안이 증폭되고 있다. 벤처캐피털 자금회수시장이 제자리걸음을 하고 있음을 시사한다. IPO를 통한 회수금액을 보면, 2015년 2,784억원, 2016년 2,817억원, 2017년 1,247억원을 보이고 있다. 한편, M&A를 통한 회수도 2015년 150억원, 2016년 329억원, 2017년 203억원으로 부진하다.

〈표 Ⅲ-30〉 주체별 벤처펀드 출자자 현황

(단위: 억원, %)

구 분		2012	2013	2014	2015	2016
정책성 출자자	출자액	3,246	8,223	10,484	12,214	11,810
	증가율	△58.6	153.3	27.5	16.5	△3.3
	비중	40.2	49.1	40.2	45.0	36.9
민간 출자자	출자액	4,827	8,519	15,573	14,932	20,188
	증가율	△67.6	76.5	82.8	△4.1	35.2
	비중	59.8	50.9	59.8	55.0	63.1
계	출자액	8,073	16,742	26,057	27,146	31,998

주: 1. 정책성 출자자: 정부기관, 산업은행, 성장사다리 펀드, 지자체, 고용보험기금.

2. 민간 출자자: 은행, 연기금, 대기업, 선배 벤처기업, 공제회 등.

자료: 중소기업청(2017.1.23.)

신규 벤처펀드 조성의 경우 <표 Ⅲ-28> 연도별 벤처펀드 조성 현황을 주체별 벤처펀드 출자자 현황으로 나타낸 <표 Ⅲ-30>을 보면 정책성 출자자 비중이 2012년 40.2%에서 2016년 36.9%로 감소하였다. 상대적으로 민간 출자자 비중이 증가하였다. 창업초기, 선배기업 재투자 및 민간자본 유입 등 질적 내용도 일부 개선되어 벤처투자 시장이 사상 수준 최고를 나타냈다.

라. 연구개발

혁신성장의 디딤돌인 중소기업 R&D투자 동향을 보면 <표 Ⅲ-31>과 같다. 2000년대 들어 중소제조기업의 R&D투자가 크게 향상되었다. R&D투자 기업 수는 2000년 10,748개에서 2014년 37,823개로 15년 사이 3.5배 증가하였다. R&D투자 집중도는 2000년 1.37%에서 2014년 2.76%로 2배 증가하였다. 그러나 2010년대 이후 심화된 경기불황으로 투자 심리가 계속 위축되고 혁신형 중소기업 성과가 2010년대 들어 둔화되고 있다.

<표 Ⅲ-31> 중소제조기업의 R&D투자 동향

(단위: 개, %, 백만원, %)

		2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014
R&D투자업체 수		10,748	22,449	32,507	31,639	33,991	38,531	37,823
제조중소기업 내 R&D투자업체 비율		12.0	20.8	28.9	28.1	31.0	31.6	30.0
R&D투자업체당 평균 규모		97	156	207	234	211	218	218
R&D투자집중도	제조기업 전체	0.47	1.12	1.31	1.32	1.23	1.38	1.36
	R&D기업 한정	1.37	2.46	2.76	2.50	2.65	2.57	2.76

자료: 중소기업중앙회(2015)

1) 중소기업 R&D 지원 기준

국가연구개발사업 조사분석보고서(NTIS통계)³⁾에 따르면 정부 R&D 지원⁴⁾ 18조

3) NTIS(국가과학기술지식정보서비스, National Science & Technology Information Service): 17개 부처·청과 연계를 통해 연구과제, 인력, 시설·장비, 성과 등 국가 연구개발정보를 제공하는 지식포털(www.ntis.go.kr).

4) 정부 연구개발 예산(R&D)은 정부예산 중 연구개발예산(일반회계 및 특별회계)으로 분류된 연구개발사업과 연구개발 관련 정부기금(정보통신진흥기금, 원자력연구개발기금, 전력산업기금, 과학기술진흥기금 등)으로 추진하는 연구개발사업을 말한다. 연구개발예산은 R&D 통계분류에 대한 OECD 권고 기준을 적용하되, 직접 적용이 곤란한 경우는 여건에 맞게 일부 조정. OECD는 연구개발사업을 사물에 관한 새로운 지식을 획득하거나, 이미 획득한 지식을 이용해서 새로운 응용을 고안하기 위해 체계적인 방법으로 수행하는 창조적 활동으로 정의.

8,747억원⁵⁾(〈표 Ⅲ-32〉 참조) 중 중소기업 지원은 2조 7,902억원이다(2015년 기준 14.8%). 정부 R&D 예산 규모는 과학기술에 대한 정부 투자규모를 파악할 수 있는 지표로써 중소기업 R&D 지원이라 함은 연구개발 수행 주체가 중소기업인 경우이다.

〈표 Ⅲ-32〉 국가 R&D 예산 규모

(단위: 조원, %)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
R&D예산	9.8	11.1	12.3	13.7	14.9	16.0	16.9	17.8	18.9
(증감률, %)	10.1	13.3	10.8	11.4	8.7	7.6	5.3	5.3	6.4
일반회계	6.6	7.6	8.6	9.8	10.6	11.6	12.3	13.0	13.9
특별회계	1.6	1.8	2.0	2.2	2.4	2.5	2.7	2.9	3.0
기금	1.6	1.7	1.7	1.7	1.8	1.9	1.9	1.9	2.0

자료: 금융위원회(2017)의 e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)

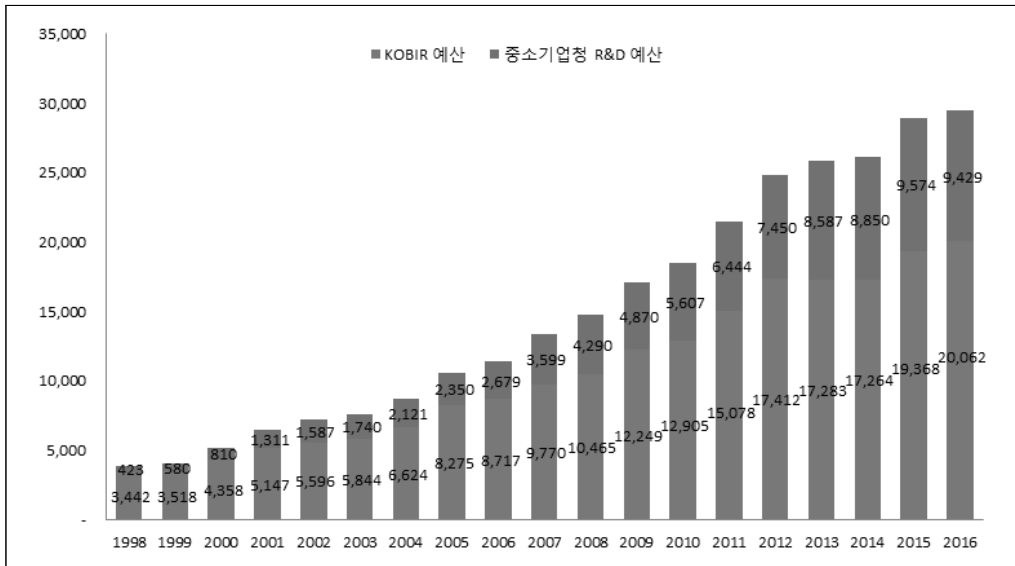
중소기업을 연구개발 수행 주체로 하지 않은 산학연공동기술개발사업 등을 포함하지 않는다. 중소기업의 기술혁신을 범국가적으로 지원하기 위해 1998년부터 정부·공공기관의 중소기업기술혁신지원제도(KOrea Small Business Innovation Research: KOSBIR)를 운영하고 있으며, 2015년 기준 1조 9,368억원 규모이다(13개 정부기관 대상). KOSBIR에는 중소벤처기업부가 제외되어 있어 중소기업 R&D 지원을 주목적으로 하는 예산을 포함하지 못하고 있다.⁶⁾ 중소기업청 R&D 예산은 9,574억원이다(〈그림 Ⅲ-2〉 참조). 정부는 지난 20년간(1998~2017년) 한국 기업생태계의 낙후성 극복을 위해 R&D를 매개로 한 기업의 성장 정책(Scale-up)을 추진 중이다.

5) 정부 R&D 금액은 조사분석 대상 과제의 합계금액으로 실제 정부 R&D 예산과 다르다. 2018년부터는 R&D 예비타당성 조사를 과기부가 전권을 행사한다. 기재부서 단독 결정하던 부처별 R&D총액 규모도 이젠 과기부와 협의해야 함.

6) 2013년부터 중소·중견기업을 대상으로 하는 2개 사업(WC300, 중소·중견기업 기술경쟁력 강화 파트너십)이 추가되었으나 중소기업의 경쟁력 강화를 목적으로 한다는 점에서 포함.

[그림 Ⅲ-2] 정부 및 공공기관의 중소기업 R&D 지원 규모

(단위: 억원)



주: 1. 2016년만 계획치이며 나머지는 실적치임.

2. 상단 숫자는 중소기업청 R&D 예산이며, 하단 숫자는 KOSBIR 예산임.

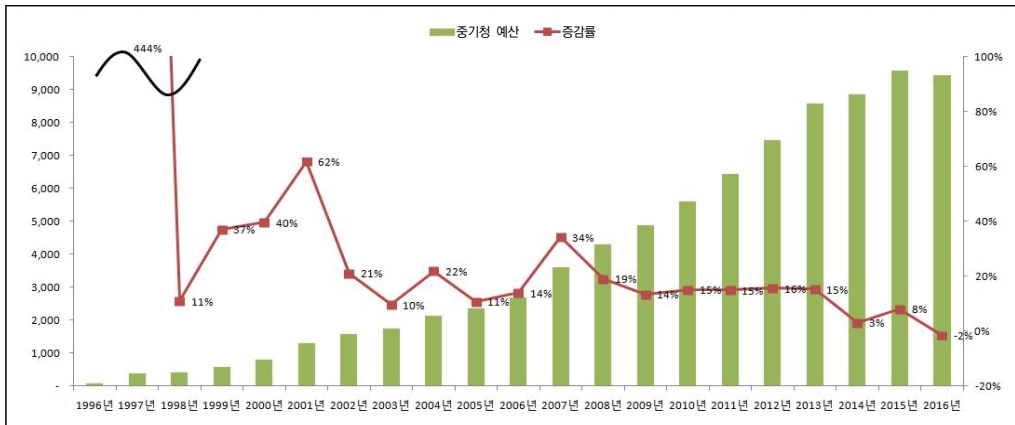
자료: 김선우(2016)

2) 중소기업 R&D 지원 축소

최근 지속되고 있는 글로벌 경기 침체의 여파로 국가 채무와 재정 적자 비율이 증가하면서 재정건전성을 회복하려는 노력이 강화되는 가운데 R&D 예산 비중이 하락하고 있다. 1996년 70억원의 중소기업청 R&D 예산이 2015년 9,574억원까지 급격히 성장하였으나, 2016년 9,429억원으로 전년도 대비 증가 추세가 처음으로 1.52% 하락하였다(그림 Ⅲ-3) 참조). 정부의 중소·중견기업 지원 R&D의 규모를 18%까지 확대하겠다는 목표가 2015년 달성됨에 따라 목표가 사라진 상황이다. 양적 목표이든, 질적 목표로의 전환이든 새로운 목표 제시가 필요하다.

[그림 Ⅲ-3] 중소기업청 R&D 지원 예산과 증가율

(단위: 억원, %)



자료: 김선우(2016)

우리나라는 대기업의 성장 정체가 지속되고 있지만 미래 성장동력 발굴에 어려움을 겪고 있다. 중견기업이 양적·질적으로 부족한 상황이고 중소기업의 R&D 집중도가 낮다 (오승환·김선우, 2017.5.2.). 최근 창업이 활성화되고 있으나 기술창업 수가 부족하고 창업에 대한 사회적 인식이 낮다. 여기에는 중소기업 R&D 지원 효과의 문제도 있다.

3) 중소기업 R&D 지원 규모

최근 5년간(2011~2015년) 정부의 중소기업 R&D 지원 규모 합계는 12조 7,310억원이다. KOSBIR 해당기관의 중소기업 지원 R&D 규모(실적치 기준)는 8조 6,405억원이다. 중소기업청 R&D 지원 규모는 4조 905억원이다.

오승환·김선우(2017.5.2.)는 <표 Ⅲ-33>의 예산 가운데 데이터 확보가 가능한 KOSBIR 시행 정부기관(13개)⁷⁾과 중소기업청의 R&D 지원 예산⁸⁾을 분석하였다. 이에 따라 현황 및 성과분석의 대상은 총 14개 부처⁹⁾, 235개 사업, 54,031개 과제, 73,475개 기업(중복 제거시 25,885개)이다.

7) 정부 및 공공기관의 중소기업 기술혁신 지원실적을 포함하는 KOSBIR에서 정부 지원실적만 본 자료의 한계는 있으나 정부 지원실적이 KOSBIR의 99%를 차지함.

8) KOSBIR이 중소기업이 실제 지원받은 금액만을 합산한다는 점과 중기청 R&D가 중소기업 지원을 목적으로 한 대학·연구소 주관기관사업(예, 산학연공동기술개발사업 등)이라든지 2013년 이후 중견기업 R&D지원을 포함하고 있다는 점에서 향후 엄밀한 기준을 적용하여 분석해 볼 필요가 있음.

9) 중소기업청, 산업통상자원부, 미래창조과학부, 방위사업청, 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부, 농촌진흥청, 보건복지부, 문화체육관광부, 해양수산부, 기상청, 산림청, 문화재청.

〈표 Ⅲ-33〉 최근 5년간 정부의 중소기업 R&D 지원 규모

(단위: 억원)

	2011	2012	2013	2014	2015	5년 합계
KOSBIR 예산	15,078	17,412	17,283	17,264	19,368	86,405
중기청 R&D 예산	6,444	7,450	8,587	8,850	9,574	40,905
전체 예산	21,522	24,862	25,870	26,114	28,942	127,310

〈표 Ⅲ-34〉 정부 중소기업 R&D 지원 사업 분류 체계

구분	기준	내용
지원 대상	창업기업	창업기업 전용 사업
	중소기업	혁신형 중소기업, 즉 벤처기업 또는 이노비즈 기업 등 중소기업을 대상으로 함 ¹⁾
	중견기업	중견기업 전용 사업
	비기업	기업단위가 아닌 대학·연구기관 등을 중심으로 협력 네트워크 구축을 지원하는 사업이거나 특정 지역단위의 기술혁신 클러스터를 지원하는 등 집단적 시스템에 대한 지원
지원 목적	R&D 기반 조성	중소·중견기업의 기술역량 저변을 확충할 수 있는 기술혁신 기반을 조성하거나 기술개발활동을 통해 산업 생태계를 조성하는 것을 목표로 함.
	성장 촉진	기술의 사업화를 촉진하거나 시장을 확대하는 것을 목표로 함.
	글로벌 시장 선점	신기술 또는 현존 기술에서 세계적 경쟁력을 갖추어 수출을 증대하거나 세계시장을 선점하는 것을 목표로 함.
	임무지향	해당 기술을 활용하여 안전 확충, 환경 개선 등 특정한 임무를 해결하는 것을 목표로 함.

주: 1) 혁신형 중소기업에서 지원 대상에 대한 특별한 언급이 없는 경우에는 기술혁신형 중소기업을 지원 대상으로 한다고 간주함.

자료: 김선우(2016)

김선우(2016)는 해당 사업을 지원 대상에 따라 창업기업, 혁신형 중소기업, 중견기업, 비기업으로 구분하고 있다(〈표 Ⅲ-34〉 참조). Nauwelaers and Wintjes(2002)의 연구는 기업 직접지원이 아닌 대학, 연구소 등 기술혁신 클러스터에 지원하는 부분을 비기업에 포함한다. 그리고 지원 목적에 따라 R&D 기반 조성, 성장 촉진, 글로벌 시장 선점, 임무지향 등으로 구분하고 있다. 각 부처 단위로 사업이 진행되는 우리나라 정책 환경의 특성 상 기술개발역량 및 유관산업육성 목표 이외의 부처의 특정한 정책적 임무와 직결되는 사업을 임무지향으로 분류한다.

〈표 Ⅲ-34〉 정부 중소기업 R&D 지원 사업 분류 체계에 따른 사업 수와 예산을 분석

한 결과는 <표 Ⅲ-35>와 같다. <표 Ⅲ-34>의 지원 대상에 따른 사업 유형 분석 결과, 총 177개 사업 중 창업기업 전용의 사업은 3개이다. 이 3개 사업 중 2개는 중소벤처기업부 사업으로 기술창업 확산을 위한 전용사업이 확대될 필요가 있다. 그리고 중소기업 지원이 총사업 수 177개의 77.4%인 137개로 대다수를 차지하였다. 137개 사업이 중소기업을 대상으로 한 것으로 나타났으나 이 중 129개 사업에서는 특별한 지원 대상을 명시하지 않아 정부 사업의 지원 대상의 구체성이 더 보장되어야 할 것으로 보인다. 직접적으로 혁신형 중소기업, 벤처기업, 이노비즈 기업을 지원 대상으로 명시한 경우는 8개에 불과하였다. 중견기업 전용사업은 총 177개 사업 중 14개이다. 우리나라 기업 생태계에서 중견기업이 아직 양적·질적으로 부족한 상황으로 세계시장을 선도할 수 있는 중견기업 대상사업의 효율화가 필요해 보인다. 비기업은 23개 사업이다. 이 사업은 지역 단위나 집단적 기술혁신 시스템 단위지원을 하고 있고 예산 규모도 상대적으로 크다. 기술혁신 저변 확대에 유리한 클러스터 단위 지원이다.

지원 대상에 따른 사업 유형 분석 결과 R&D 기반조성, 성장촉진, 글로벌 시장 선점, 임무지향이 거의 균형되게 나타났다. R&D 기반조성은 총 55개 사업이다. 이 사업은 중소·중견기업의 기술역량 저변 확충을 목표로 하고 있다. 그러나 사업당 예산규모가 성장촉진 사업이나 글로벌 선도 사업에 비해 작은 것으로 나타났다. 신산업을 육성하고 환경을 조성하기 위한 규모는 부족하다고 평가된다. 향후 기반조성 사업에 창업단계 기업을 명시적으로 참여시켜 장기적 기술역량 제고가 필요할 것으로 보인다. 그리고 총 177개 사업 중 65개 사업이 성장촉진을 목표로 한다. 뚜렷하게 명시된 목표가 없이 예산규모가 크다. 사업 내용상 사업화나 기술수준을 제고한다고 제시한 경우도 이 분류로 포함시키고 있다. 따라서 기술개발단계를 고려하거나 명확한 경제적 성과 목표 없이 기술개발사업을 추진할 우려가 있다. 글로벌 시장 선점은 26개 사업이다. 세계적 기술경쟁력 제고를 통해 수출을 증대하거나 글로벌 시장을 선점하는 것을 목표로 한다. 사업 성격상 많은 예산이 필요한 만큼 예산 규모도 비교적 큰 편이다. 임무지향 사업, 즉 31개 사업이 부처의 특정 목적 수행을 위한 사업으로 나타났다. 이러한 사업의 필요성은 분명하지만 예산규모가 작아 중소·중견기업의 근본적 기술혁신역량 제고 및 성과창출과 연관성이 떨어질 수 있다.

〈표 Ⅲ-35〉 정부 중소기업 R&D 지원 대상 사업 분류

(단위: 개, 억원)

분류기준	사업 수	예산	분류기준	사업 수	예산
창업기업	3	3,452	R&D 기반조성	55	24,419
중소기업	137	55,950	성장촉진	65	32,353
중견기업	14	7,248	글로벌 시장 선점	26	20,269
비기업	23	15,440	임무지향	31	5,049
계	177	82,090	계	177	82,090

자료: 김선우(2016)

4) 중소기업 R&D 지원정책

우리나라의 중소기업 R&D 지원정책은 부진하다. 2013년 중소기업청이 전 부처의 중소기업 지원사업을 대상으로 하는 중소기업지원사업통합관리시스템을 구축하여 비금융적 지원을 확대하였으나, 아직 중소기업 R&D 지원정책은 미진한 상태인 것으로 평가된다. 노용환(2014)은 국내 중소기업의 R&D 지원정책이 정부 부처별, 사업별로 분산 집행되고 있으며, 통합관리 DB의 공유조차 이루어지지 않아서 중소기업에 대한 정부 R&D 투자자금의 실질적인 지원 성과와 자원배분의 효율성에 대한 객관적인 검증이 필요하다고 주장하였다.

〈표 Ⅲ-36〉 정부 R&D 예산

(단위: 억원, %)

구분	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 (잠정)
정부 R&D 예산(a)	65,154	70,827	77,996	89,096	97,629	110,784	123,437	137,014	148,902	160,244	168,744
중기청 (R&D) 예산(b)	1,740	2,121	2,317	2,679	3,600	4,300	4,870	5,607	6,288	7,150	7,837
비중(b/a)	2.7	3.0	3.0	3.0	3.7	3.9	3.9	4.1	4.2	4.5	4.6
KOSBIR 정부기관(c)	5,563	6,354	7,938	8,260	8,855	9,538	12,143	12,743	14,985	17,324	15,525
중기청 공공기관	259	270	337	450	948	926	101	162	93	88	117
정부기관합계 (d-b+c)	7,303	8,475	10,255	10,946	12,422	13,838	17,013	18,350	21,366	24,562	23,479
비중(d/a)	11.2	12.0	13.1	12.3	12.7	12.5	13.8	13.4	14.3	15.3	13.9

자료: 중소기업청(2013); 노용환(2014)

R&D뿐 아니라 기술이전 및 사업화 지원정책 등이 개별 법률에 따라 분산 운용되고 있으며, 각 기능별로 부처간 또는 정책·사업간 연계성이 떨어져 벤처기업 지원 및 정책간 시너지 창출이 부족하다(임길환·정유훈, 2014). 중소기업청 외에 과학기술정보통신부, 산업통상자원부, 문화체육관광부 등 여러 부처의 관련 정책이 확대되고 있으나 부처간 연계성 부족으로 통합 및 조정 필요성이 제기되고 있다.

우리나라의 중소기업 R&D 지원 프로그램은 기업의 기술개발을 위한 지원보다는 R&D 자금지원에 대한 투명성과 효율성 중심의 관리에 초점을 맞추고 있기 때문에 기업의 기술개발 및 혁신을 통한 문제 해결에 한계가 있다. 프로그램의 운영 및 관리를 위한 인적·물적 자원의 과다 투입으로 국가 R&D 투자 규모의 장기적 하락 추세에 부담을 가져오고, 중소기업의 기술개발 프로세스와 현장에 대한 경험과 노하우를 가진 전문 지원·평가 인력의 육성에 한계를 보인다. 따라서 중소기업 R&D 지원 철학을 관리가 아닌 육성 중심으로 전환하고, 혁신 역량이나 의지가 부족하거나 정부 지원금에만 의존하는 중소기업 지원을 지양하며, 기업의 혁신 역량 향상을 위한 수요자 밀착형 지원 시스템을 구축하는 것이 필요하다.

마. 수출입 금융지원

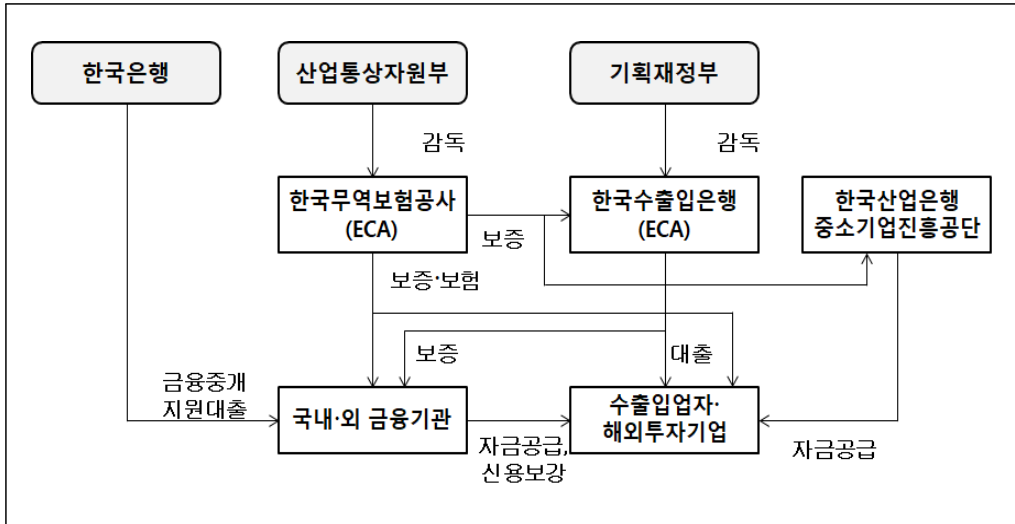
1) 일반현황

가) 수출입 정책금융기관 체계

세계 70여개국에서 자국의 무역을 지원하기 위해 공적수출신용기관(Export Credit Agency: ECA)을 설립하여 대출·보증·보험 등 금융지원을 하고 있다. 우리나라 ECA는 2ECA(대출, 보험) 체계이다. 공적수출신용기관인 수은과 무보에서 수출입 및 해외투자 촉진을 위해 국내외 금융기관 및 수출입 기업에 낮은 이율로 자금을 지원하고 보증과 보험 등 금융지원을 하고 있다. 산은은 장기간에 걸쳐 대규모 투자자금이 소요되어 시중은행¹⁰⁾이 지원하기 어려운 해외프로젝트 파이낸스, 개발금융 등을 지원하고 있다. 이러한 우리나라 공적수출신용기관, 시중은행, 정책금융기관의 수출입 및 해외투자 금융 지원 체계를 요약하면 [그림 Ⅲ-4]와 같다(감사원, 2014). <표 Ⅲ-37>은 정책금융 기관별 기능과 업무를 비교한 것이다.

10) 시중은행의 무역금융은 좁은 의미로 한국은행에서 시중은행에 배정하는 무역금융 총액한도대출자금(1% 저리)을 수출중소기업에 공급하는 것을 말함.

[그림 Ⅲ-4] 수출입 및 해외투자 금융 지원 체계



자료: 감사원(2014)

〈표 Ⅲ-37〉 정책금융 기관별 기능과 업무 비교

구분			산업은행 (금융위원회)	수출입은행 (기재부)	무역보험공사 (산자부)
대내 거래	중소 기업	대출(온렌딩 포함)	●	×	×
		지분투자	●	×	×
		보증	△	×	×
		보험	×	×	×
		유가증권인수	△	×	×
	벤처	직접투자	●	×	×
		간접투자	△	×	×
		보증	×	×	×
	지역 개발 금융	대출	●	×	×
		금융투자(지분참여/출자)	●	×	×
		보증	●	×	×
		유가증권인수	●	×	×

구분			산업은행 (금융위원회)	수출입은행 (기재부)	무역보험공사 (산자부)
대외 거래 중소기업에 대한 대외거래 포함	수출입	대출(온렌딩 포함)	●	●	×
		지분투자	●	△	×
		보증	△	●	△
		보험	×	×	●
		유가증권인수	△	△	×
	해외 투자	대출	●	●	×
		금융투자(지분참여/출자)	●	△	×
		보증	●	●	△
		보험	×	×	●
		유가증권인수	△	△	×
	자원 개발	대출	●	●	×
		금융투자(지분참여/출자)	●	△	×
		보증	●	●	△
		보험	×	×	●
		유가증권인수	△	△	×

주: ● 주요업무, ○ 단순(가능)업무, △ 부수적 업무
 자료: 현석(2013.10.10.)

나) 중소기업의 수출과 정책금융

우리나라는 대기업이 전체 수출 실적의 약 2/3를 차지하고 중소·중견기업이 나머지 1/3을 차지하고 있다(감사원, 2014).

〈표 Ⅲ-38〉 기업규모별 수출 비중

(단위: 백만달러, %)

연도	중소기업		중견기업		비중 (a+b)	총수출
	수출금액	비중(a)	수출금액	비중(b)		
2009	76,783	21.12	57,357	15.78	36.90	363,534
2010	98,624	21.15	62,628	13.43	34.58	466,384
2011	101,560	18.29	81,894	14.75	33.04	555,214
2012	102,872	18.78	72,826	13.29	32.07	547,870
2013	95,492	17.06	88,245	15.77	32.83	559,632
2014	103,292	18.04	90,102	15.73	33.77	572,665
2015	96,227	18.27	92,853	17.63	35.90	526,757

자료: 중소기업청(2016); 양현봉(2015)

우리나라의 수출은 2009년 3,635억달러에서 2015년 5,268억달러로 1,600억달러 이상 늘었다. 중소기업의 수출은 같은 기간 768억달러에서 962억달러로 규모면에서는 194억 달러 증가하는데 그쳐, 총수출에서 차지하는 비중이 2009년 21.12%에서 2015년 18.27%로 2.85%p나 하락했다((양현봉, 2015), <표 Ⅲ-38> 참조). 우리나라 중소기업의 주된 판매형태는 내수가 대부분을 차지한 반면, 수출은 상대적으로 낮은 비중을 유지하고 있는 것으로 조사됐다.

다) 수출입 중소기업 추이

수출입 중소기업 기업은 2010년 16.9만개에서 2015년에는 19.8만개로 연평균 3.3% 증가하였다(<표 Ⅲ-39> 참조). 우리나라의 대외교역 기업 중 중소기업의 비중은 2010년 98.9%에서 2015년에는 98.7%로 소폭 하락하였다. 수출 중소기업 기업은 2010년 7.8만개에서 2015년에는 8.7만개로 연평균 2.2% 증가하였다. 전체 수출기업대비 중소기업 수출기업의 비중은 같은 기간 동안 98.2%에서 97.7%로 0.5%p 하락하였다. 수입 중소기업 기업은 2010년 13.8만개에서 2015년에는 16.2만개로 연평균 3.3% 증가하였다. 전체 수입기업 대비 중소기업 수입기업은 2010년 98.7%에서 2015년 98.5%로 소폭 하락하였다. 2010년부터 2015년까지 6년 동안 연평균 중소기업 수출기업 증가율(3.3%)이 수출기업 증가율(2.2%)보다 크다.

<표 Ⅲ-39> 수출입 중소기업 추이

(단위: 개, %)

		2010	2011	2012	2013	2014	2015	연평균 증가율
수출 기업	전체	79,906	82,487	85,885	88,007	88,639	89,496	2.3
	중소규모	78,442	80,889	84,144	86,089	86,633	87,464	2.2
	(비중)	(98.2)	(98.1)	(98.0)	(97.8)	(97.7)	(97.7)	-
수입 기업	전체	139,502	142,124	145,029	151,398	157,713	164,326	3.3
	중소규모	137,699	140,147	142,898	149,096	155,310	161,879	3.3
	(비중)	(98.7)	(98.6)	(98.5)	(98.5)	(98.5)	(98.5)	-
교역 기업	전체	170,640	174,439	179,813	187,386	194,043	200,567	3.3
	중소규모	168,777	172,413	177,634	185,010	191,563	198,049	3.3
	(비중)	(98.9)	(98.8)	(98.8)	(98.7)	(98.7)	(98.7)	-

주: 1. 중소기업 기업 여부는 산업별 매출액을 기준으로 파악함.

2. 괄호 안은 전체 대비 비중이며 연평균 증가율은 기하평균임.

자료: 통계청·관세청(2017.7.25.)

라) 중소기업수출금융 지원 현황

2016년 우리나라 총 수출이 5.9% 감소하는 상황에서도 수출금융 지원업체는 수출실적이 9.1% 증가하는 성과를 달성하였다(〈표 Ⅲ-40〉 참조).

〈표 Ⅲ-40〉 중소기업 수출금융 지원 현황

(단위: 억달러, %)

구분	2015	2016	증감
총수출액	5,268	4,955	△5.9
중소기업 수출액	962	995	3.4
수출금융 지원업체 수출액	17.2	18.8	9.1

자료: 관세청(2017); 한국무역통계진흥원(2017); 중소기업청(2017.4.24.)

마) 중소기업 수출의 국제비교

우리나라 중소기업의 수출 비중은 26개 OECD 국가 중 최저 수준이다. 2015년 기준 우리나라 총수출 중 중소기업이 차지하는 비중은 20.5%로 OECD 평균 31.5%를 11.0%p 하회하고 있다(〈표 Ⅲ-41〉 참조). 종사자 구간별로는 0~9명, 10~49명, 50~249명 해당 중소기업이 각각 전체 수출의 4.8%, 5.5%, 10.2%를 차지하고 있다. OECD 국가 중 중소기업 수출 비중이 높은 국가는 라트비아(72.7%), 에스토니아(68.7%), 터키(62.6%) 등이다. 대규모 기업의 수출 비중은 79.5%로 OECD 평균(56.8%)을 큰 폭 상회하고 있다. 상대적으로 중소기업의 수출 비중이 하회하고 있음을 보여준다.

〈표 Ⅲ-41〉 종사자 규모별 수출 비중: OECD 국가 비교

(단위: %, %p)

	중소규모				대규모	미식별
		0~9명	10~49명	50~249명	250명 이상	
한국	20.5	4.8	5.5	10.2	79.5	-
	(△11.0)	(△3.5)	(△2.8)	(△4.6)	(22.7)	-
OECD 평균	31.5	8.3	8.3	14.8	56.8	11.7

주: 1. 괄호 안은 한국과 OECD 평균 차이.

2. 중소기업(Small and Medium-sized enterprises, SMEs)에 관한 국제적으로 합의된 기준은 존재하지 않으나 OECD, Eurostat 등에서는 250인 미만 기업체를 규모에 의한 중소기업으로 구분.

자료: OECD(2016)

바) 무역금융 관련 수출중소기업의 애로요인

무역금융¹¹⁾을 이용하는 수출중소기업은 무역금융 한도 축소(18.4%), 금리 상승(14.7%), 신규 무역금융 지원 거부(11.7%) 등 자금조달에 어려움을 겪고 있는 상황이다((감사원, 2014), <표 Ⅲ-42> 참조).

금융중개지원대출이란 종전의 총액한도대출제도를 말하는 것으로써 중소기업 대출을 확대하고 지역간 균형발전을 도모하기 위해 한국은행 금융통화위원회가 설정한 총액한도내 금융기관의 중소기업 대출실적에 따라 중소기업에 간접지원하는 제도이다.

<표 Ⅲ-42> 무역금융 관련 수출중소기업의 애로사항

(단위: %)

구분	무역금융 한도 축소	무역금융 금리 상승	신규무역금융 지원거부	환어음 매입 거부	수입신용장 한도 제한	기타
비율	18.4	14.7	11.7	4.9	3.7	5.5

자료: 중소기업중앙회(2009; 2015)

2) 한국수출입은행의 지원 현황

가) 한국수출입은행의 중소기업 지원 현황

수은은 수출입·해외투자 및 해외자원개발 등 대외 경제협력에 필요한 금융을 제공함으로써 국민경제의 건전한 발전을 촉진함을 목적으로 설립되었다. 수은은 수출 중소기업에 대한 금융지원 확대, 대·중소기업 동반성장 및 상생 실현을 위한 상생발전 프로그램 등을 마련한다. 정부 선정 수출유망 중소기업을 대상으로 대출금리 우대 및 맞춤형 경영정보 서비스 제공 등을 우대 지원한다.

2015년 기준 중소기업 지원 금액은 16조 2천억원으로 잠시 감소했던 2011년을 제외하고는 계속해서 증가하는 것으로 나타났으며, 이 금액은 대출 잔액을 나타낸다(<표 Ⅲ-43> 참조).

<표 Ⅲ-43> 수출입은행 중소기업 대출 현황

(단위: 억원)

년도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	158,470	161,190	140,660	151,420	161,060	161,570	162,090

주: 2009~2013년도 지원 금액은 명시되어 있었으나, 2014~2015년도의 금액은 명시되어 있지 않아 이전 연도들을 이용하여 연평균 성장률을 구해 값을 추정.

자료: 한겨레신문(2014.2.6.)

11) 넓은 의미로 수출입과 관련한 대출·보증 등 신용공여를 말함.

그러나 수은의 역할에 대한 국회 등의 지적이 수년째 계속되고 있으며, 특히 최근 수출 부진¹²⁾이 지속되는 상황에서 수출 관련 정책금융지원 기관인 수은의 역할에 대한 재검토가 필요하다. 한국수출입은행의 대기업 대출 지원은 <표 Ⅲ-44>와 같이 2011년 53조 원에서 5년 동안 연평균 성장률 13%를 보이며 2015년 99조원으로 나타나 대기업 대출 금액이 가파르게 증가하는 모습을 보였다. 중소기업 16조원과 비교하면 지원 금액이 약 6배 이상 차이가 나는 것으로 나타났다.

〈표 Ⅲ-44〉 한국수출입은행 대출 현황

(단위: 십억원)

구분	2011	2012	2013	2014	2015
대기업	53,219.3	26,432.2	59,662.6	77,143.7	99,746.8
중소기업	14,066.1	15,142.7	16,106.1	16,157.6	16,209.3
합계	67,285.4	71,574.9	75,768.7	93,301.3	115,956.1

주: 수출입은행의 경우 2009~2013년도 지원 금액은 명시되어 있었으나, 2014~2015년도의 금액은 명시되어 있지 않아 이전 연도들을 이용하여 연평균 성장률을 구해 값을 추정.¹³⁾

자료: 한겨레신문(2014.2.6.)

나) 중소기업과 대기업 정책금융 비교

중소기업 정책금융 합계는 중소기업진흥공단 융자, 지자체별 재정자금·기금, 농림축산식품부의 농식품모태펀드, 신용보증기관 소관 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단의 보증, 한국은행 금융중개지원대출, 한국산업은행 대출, 중소기업은행 대출, 수출입은행 대출의 총합을 통해 계산한다. 대기업의 경우 정부소유 은행인 한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행에서 대출이 나가고 있으며, 국책은행의 자금 조달 비용이 시중은행보다 저렴하게 나타남에 따라, 이들 은행에서 대기업이 대출한 자금을 대기업 정책금융으로 간주한다.

중소기업·대기업 정책금융 합계를 보면 2015년 기준, 중소기업 정책금융의 경우 261조원, 대기업 정책금융은 176조원이다. 그러나 2007년에는 중소기업은 126조원, 대기업은 15조원였다(<표 Ⅲ-45> 참조). 중소기업의 2007년부터 2015년까지의 연평균성장률은 9.5%인

12) 2014년 12월부터 2016년 10월까지 22개월 중, 21개월 동안 수출 감소세.

13) 정확한 지원 금액을 알기 위해 수출입은행에 정보공개청구를 요청하였으나, 「공공기관의 정보공개에 대한 법률」 제9조 제1항 제7호 경영상, 영업상 비밀에 관한 사항에 해당하여 정보 비공개 결정이 내려져 한겨레신문 자료로 대체.

반면, 대기업의 동년간 연평균성장률은 35.7%를 보이고 있다. 총량의 경우도 중소기업의 경우 2007년부터 2015년까지 9년간 정책금융의 규모가 약 2.07배가량 증가하였으나, 대기업은 약 11.52배 증가되었다. 한국 경제에서 중소기업의 경우 총사업체 중 99.9%를 차지하며, 대기업과 비교하여 중소기업 사업체 수 차지 비율이 월등하게 높지만, 정책금융 규모는 중소기업보다 대기업이 더 빠르게 증가하고 있는 것으로 나타났다. 즉 2007년 이후 금액 대비 대기업과 중소기업 지원 격차가 대폭 축소돼 대기업 중심 지원정책이었음을 알 수 있다. 그리고 대기업 정책금융과 중소기업 정책금융 자원 배분의 양극화가 가속되고 있다.

〈표 Ⅲ-45〉 중소기업과 대기업 정책금융 합계

(단위: 십억원)

[대기업(A)]

	2007(가)	2008	2009	2010	2011
정책금융 합계	15,338	22,770	63,273	27,280	86,147
	2012	2013	2014	2015(나)	나/가
정책금융 합계	113,350	125,953	179,431	176,643	11.52

[중소기업(B)]

(단위: 십억원)

	2007(가)	2008	2009	2010	2011
정책금융 합계	126,430	149,081	198,332	204,507	207,598
	2012	2013	2014	2015(나)	나/가
정책금융 합계	217,200	230,209	242,573	261,723	2.07

[B/A]

(단위: 배)

	2007	2008	2009	2010	2011
[B/A]	8.24	6.55	3.13	7.50	2.41
	2012	2013	2014	2015	
[B/A]	1.92	1.83	1.35	1.48	

- 주: 1. 중소기업은 〈표 Ⅲ-8〉 중소기업 정책금융 추이임.
 2. 중소기업진흥공단 금액은 직접대출과 간접대출의 총합을 의미.
 3. 지자체의 금액은 중소기업에 지원할 수 있는 한도금액을 의미하며, 모든 금액을 중소기업에 지원한다는 가정하에 금액을 합산.
 4. 한국산업은행 대출 금액에는 온렌딩 대출 금액 포함.
 5. 수출입은행의 경우 2009~2013년도 지원 금액은 명시되어 있었으나, 2014~2015년도의 금액은 명시되어 있지 않아 이전연도들을 이용하여 연평균 성장률을 구해 값을 추정.¹⁴⁾

자료: 금융감독원(2016)의 『금융통계정보시스템』

14) 정확한 지원 금액을 알기 위해 수출입은행에 정보공개청구를 요청하였으나, 「공공기관의 정보공개에 대한 법률」 제9조 제1항 제7호 경영상, 영업상 비밀에 관한 사항에 해당하여 정보 비공개 결정이 내려져 한겨레신문 자료로 대체.

3) 한국무역보험공사의 중소기업 지원 현황

무보는 무역이나 그 밖의 대외거래와 관련하여 발생하는 위험을 담보하기 위한 무역보험 제도를 효율적으로 운영함으로써 무역과 해외투자를 촉진하여 국가경쟁력을 강화하고 국민경제의 발전에 이바지함을 목적으로 설립되었다. 특히 중소기업자 및 중견기업자 등의 무역이나 그 밖의 대외거래를 지원하기 위해 보험료율이나 보험금 지급시기 등을 우대할 수 있다고 규정(「무역보험법」 제8조의3)하나 실효성 확보가 미흡하다.

중소·중견기업 수출 및 무보 지원 비중을 보면 <표 Ⅲ-46>과 같다. 2015년의 경우 수출 비중은 35.9%, 지원 비중은 24.8%에 불과하였다.

<표 Ⅲ-46> 중소·중견기업 수출 및 무보 지원 비중

(단위: %)

구분	2012	2013	2014	2015
중소·중견기업 수출비중(A)	32.1	32.9	33.7	35.9
중소·중견기업 지원비중(B)	14.6	17.6	20.2	24.8

자료: 중소기업청(2016b)

무역보험공사 쿠바시장 개척사업을 예로 들면 다음과 같다. 무역보험공사는 2015년 2월 쿠바 중앙은행 및 쿠바 대외은행과 MOU를 체결하였다. 2015년 26억원이었던 지원액을 2016년 1,000억원으로 대폭 확대했다. 결과적으로 현대중공업이라는 특정 대기업을 지원하기 위한 사업으로 변질되었다((감사원(2014), <표 Ⅲ-47> 참조).

<표 Ⅲ-47> 쿠바 수출지원 현황

(단위: 억원)

구분	2012	2013	2014	2015	2016.8
대기업	142	5	-	-	232
(현대중공업)	-	-	-	-	227
중소기업	189	4	24	14	5
전체	331	9	24	14	237

자료: 한국무역보험공사(2016); 감사원(2014)

그리고 박정 의원실의 지적에 따르면 최근 5년간 무역보험 지원은 삼성·LG·포스코대우 등 대기업에 집중되고 있고, 상위 10대 기업으로 확대할 경우 대기업이 차지하는 비중은 평균 80.7%에 달하고 있다. 2012년 이후 중소·중견기업이 국가전체 수출에 기여하

고 있는 비중에 비해 지원비중은 최근 몇 년간 10%p 이상 부족한 것으로 파악되었다. 결과적으로 특정 대기업을 위한 지원으로 변질된 사업들도 발견된다는 방증이다.

4) 한국산업은행의 중소기업 지원 현황

산은은 중소기업에 시설자금대출, 운영자금대출, 해외진출지원대출 등 대출을 통해 중소기업을 지원하고 있으며, 간접금융인 온렌딩 대출¹⁵⁾을 통해서도 지원을 하고 있다. 온렌딩 대출의 경우 원화일반 온렌딩, 특별 온렌딩, 리스자금 온렌딩, 외화자금 온렌딩¹⁶⁾과 같이 다양한 형태로 중소기업에 지원을 하고 있다. 2014년 6월까지의 정금에서 중소기업에 필요한 자금공급 및 관리 등 업무를 수행하며 온렌딩 대출을 지원하였으나 산은과 통합된 이후에는 산은에서 지원하고 있다(〈표 Ⅲ-48〉 참조).

〈표 Ⅲ-48〉 한국산업은행 온렌딩 대출 현황

(단위: 억원)

년도	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	2,310	32,010	42,710	52,190	67,460	62,710	62,000

주: 2014년 6월까지의 정책금융공사에서 지원한 금액이며, 2015년은 한국산업은행에서 지원한 금액임.
자료: 한국정책금융공사(2014); 한국산업은행(2016); 금융감독원(2016), 『금융통계정보시스템』

산은이 중소기업에게 지원한 대출 금액의 경우 2015년 24조원으로 나타났으며, 2008년부터 꾸준히 증가하고 있다(〈표 Ⅲ-49〉 참조).

〈표 Ⅲ-49〉 한국산업은행 중소기업 대출 현황

(단위: 억원)

년도	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
합계	123,390	139,640	142,590	148,070	149,830	155,730	191,350	246,590

자료: 금융감독원(2016), 『금융통계정보시스템』

- 15) ‘온렌딩 대출’이란 중개금융기관(은행, 여신전문금융기관)이 자체 금융절차에 따라 기술신용정보 제 공공기관으로부터 기업의 기술신용정보를 확인하여 자체 금융절차에 따라 대출 적격 여부를 심사하고 장기·저리자금을 전대 받아 해당 기업을 지원하는 간접적인 정책금융 제도를 의미함.
- 16) 원화일반온렌딩은 금감원 표준신용등급 체계상 6~11등급에 해당하며, 회사 설립 후 1년 경과하고 직전 사업연도 매출 실적 3억원 이상인 중소기업을 대상으로 대출. 특별 온렌딩은 미래성장동력산업, 신성장동력산업에 해당하는 중소기업, 최근 1년간 수출실적이 있는 중소기업 등을 대상으로 대출. 리스자금 온렌딩은 원화일반온렌딩 지원대상에 해당함과 동시에 중소기업에 대한 금융리스를 실시. 외화자금 온렌딩은 원화일반온렌딩 지원대상과 동시에 해외 실수요 목적의 외화자금임.

산은은 개발연대 시기에 사회간접자본과 기간산업 건설을 지원하는 기능을 주로 하여 왔으나 정권에 따라 역할론이 수정되는 경험도 하였다. 이명박 정부는 2009년 산업은행 민영화를 추진하며 정책금융공사를 신설했고 박근혜 정부는 2014년 민영화를 백지화, 산은금융지주를 해체하고 정책금융공사와 다시 통합하는 통합 산업은행을 출범하였다. 정책금융기관으로 다시 회귀하였음에도 불구하고 산업은행이 국가적 구조조정 국면에서 제 역할과 책임이 미흡하다. 지원 사업의 대부분을 대기업 위주로 시행하면서 중소벤처 기업 육성이나 미래 신성장산업 육성 지원 등 정책금융기관으로서의 역할을 충실히 하고 있지 않다. 산업은행 대출의 70%가 대기업에 지원되고 있어 시중은행, 특수은행 대비, 비중이 매우 높은 수준이다(〈표 Ⅲ-50〉 참조). 대기업 위주 사업 시행으로 정책금융 기관으로서 정체성이 미흡하다.

〈표 Ⅲ-50〉 기업 대출채권 중 대기업 비중(2015년 말 기준)

구분	시중은행 평균	특수은행 평균	중소기업은행	한국산업은행
비중	22.4%	28.9%	4.5%	70.0%

기업의 투자 지원을 위해 2015년 2월부터 시행하고 있는 ‘기업투자 촉진 프로그램’의 경우에도 대기업이나 우량기업에만 편중 지원하여 산은 지원을 통한 기업투자촉진 목적을 제대로 달성하지 못하고 있다. 총 20조 4천억원(산은·지원기업 매칭 총액) 중 70.6%가 대기업에 지원되었다. 중소기업은 3조 6천억원으로 17.6%에 불과하다. 중견기업 지원액은 1조원으로 4.9% 차지하고 있다. 산은의 지원액 6조원 중 대기업 지원은 4조 4천억원으로 73.3% 비중을 차지한 반면, 중소기업은 7천억원(11.7%), 중견기업은 4천억원(6.7%)이다. 특히 산은 지원액 6조원 중 90%에 해당하는 5조 4천억원이 리스크가 적은 대출로 지원하여 투자 촉진의 정책목적 달성에 의문이 제기되고 있다. 우량등급인 A-이상 지원 실적이 19조 8천억원으로 전체의 97.1% 차지하고 있다(지상욱 의원의 2016년 국정감사 지적사항).

정책금융을 담당하기 위해 분리했던 정금이 다시 산은에 합병된 이후 산은 내 중소기업 정책금융 지원의 비중이 더욱 낮아질 것으로 우려된다. ‘온렌딩대출’ 실적(2011년부터 2014년 6월 사이) 20조 6천억원의 분석 결과, 시중은행에서 자금유통이 어려운 중소기업 대상이 아닌 신용등급 상대적 우량 중소기업에 집중 대출로 확인되어 이에 대한

점검이 필요하다. 산은이 저리의 자금을 시중은행 등에 공급하면 은행이 자체 평가를 거쳐 대상 업체와 대출 금액 등을 결정·대출한다. 정책 목표인 신용이 다수 불안한 중소기업에 집중되지 않고 시중은행에서도 대출이 가능한 중소기업에 59.7%¹⁷⁾나 지원되는 등 당초 목표에서 크게 벗어나 운영되고 있다. 산은의 중소기업 지원 사업이 미흡함에도 불구하고 소매금융은 확대되고 있음을 시사한다.

‘성장사다리펀드’는 사업주체인 정금이 산은에 합병되면서 추진동력이 약해졌다는 평가이다. 유망한 중소벤처기업 및 성장자금이 필요한 중견기업을 발굴하여 창업과 성장에 필요한 자금을 지원하기 위해 만든 펀드로 3개 출자기관(산은·기은·은행권청년창업재단) 출자자금과 민간 자금을 매칭하여 3년간 6조원이 조성되고 있다. 대기업 사업 편중, 중소기업지원 소홀 비판이 있는 가운데 산은이 소매금융 분야까지 사업을 확대하여 시중은행과의 마찰을 일으키고 있는데 정책금융기관으로서 정체성에 혼란을 준다는 의견도 있다. 산은의 2016년 말 기준 개인 예수금은 15조 7천억원으로 지역은행 수준이다. 시중은행과 경쟁으로 마찰을 일으키기보다 본연의 업무에 집중할 필요가 있다.

금융위 주관으로 산업은행과 기업은행의 역할 분담 등 대기업 지원기관을 탈피, 중소·중견기업 지원기관으로 변모하려는 모습도 보이고 있으나 실제 산은의 적극적인 추진 여부는 여전히 의문시된다. 정책금융공사가 산업은행으로 합병된 후 산은 내 대기업 지원에 비하여 중소·중견기업 지원 부문이 기피 직군으로 간주되는 등 중소·중견기업 지원 입지가 약화될 가능성이 커지고 있다. 과거 대기업 위주 성장시대에 필요했던 산업은행의 기능은 이제 더 이상 실효성이 없으므로 정책금융기관으로 위상을 재정립하려면 그에 맞추어 부실기업을 정리하고 중소벤처기업을 육성하여 미래성장동력을 창출해 내는데 자원을 집중하여야 한다. 사회간접자본과 기간산업 건설을 지원하던 산은의 기능이 약화되었으므로 중소기업지원에 초점을 맞추어 정책금융체계를 재현하는 것이 필요하다. 산은이 정책금융기관으로 위상을 재정립했다면 그에 맞춰 부실기업을 정리하고 벤처기업 지원에 중점을 두어야 하는데, 그렇지 않아 비효율이 야기되고 있다.

17) 금감원 표준등급(15등급) 중 6~11등급을 대상으로 하고 있으나 상대적으로 우량한 6~8등급 중소기업에 지원된 비중이 59.7%(박병석 의원, 2014.10.21. 국정감사 지적사항).

IV. 공공기관의 중소기업 지원 기능별 문제점

1. 정책금융의 사회적경제 추구 기능 미흡

사회적경제는 구성원간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동이다. 국가·시대별 정의는 다양하나 구성원 참여를 바탕으로 국가·시장 경계에서 사회적 가치를 추구하는 경제활동을 의미한다.

개별 부처별·사회적 경제 유형별로 사회적경제 확산을 위한 법 제정·기본계획 수립 등 직간접 지원정책을 마련해 운영하고 있다. 협동조합기본법(기재부), 사회적기업육성법(고용부), 국민기초생활보장법(복지부) 등에서 사회적경제기업 인증, 경영·재정지원 등의 법적근거를 마련하고, 협동조합 기본계획(기재부), 사회적기업육성 기본계획(고용부) 등 사회적경제 활성화를 위한 기본계획 등을 수립·시행하고 있다.

〈표 IV-1〉 사회적경제 유형별 주요 지원정책

구분	직접 지원	간접 지원	
		공통	개별
사회적기업	인건비, 사회보험료, 사업 개발비	판로지원, 교육 및 홍보, 컨설팅, 창업 및 운영 지원, 정책자금 융자 등	세제(법인세, 소득세, 부가세 감면, 기부금 인정 등) 모태펀드 운영 등
협동조합 ¹⁾	-		-
마을기업	사업비		-
자활기업	인건비, 사업비, 창업자금, 컨설팅비용		사업 및 시설자금 융자

주: 1) 자주, 자립, 자치 등 협동조합 기본원칙에 입각하여 간접지원 중심으로 운영.
 자료: 일자리위원회 관계부처 합동(2017.10)

지원체계는 부처별로 지원제도가 분산되어 있음에 따라 불필요한 행정비용 유발, 정책연계성 저조, 민관 협업 부족 등을 초래하고 있다. 사회적경제 지원제도 도입단계에서 부처·지자체가 독자적인 체계를 구축한 결과 주요 지원사업이 법령별·지원기관별로 운영 중이다. 첫째, 지원정책이 유사하지만 시행기관마다 별도로 요구하는 행정절차로 인해 시간·비용이 소요되고 지원규모도 상이하다. 예를 들면, 사회적협동조합이면서 사회

적기업인 경우 사업보고서 제출, 경영공시 등을 소관부처별로 다른 양식으로 이중으로 이행하고 있다. 그리고 인건비 지원의 경우 사회적기업은 최저임금액 및 사회보험료의 30~70%이지만 자활기업은 인건비 및 기타수당의 100%(최대 2년, 2~5년은 50%)이다. 둘째, 재정·세제지원 납용을 막기 위한 엄격한 인증기준이 사회적경제기업 진입의 장애요인이 되어 사회적경제 활동을 위축시킨다. 사회적기업은 인건비 지원과 연계되므로 다소 엄격한 인증기준을 유지하고 있다. 셋째, 정책 칸막이 해소·재정집행 효율성 제고 등 정책조정을 위한 컨트롤 타워가 부재하고, 중앙-지자체간 연계도 미흡하다. 중앙-지자체·중앙부처간 업무조정, 개별 법령에 따른 중간지원기관 간 연계·협력방안 등에 대한 검토가 필요하다. 넷째, 민간부문에서도 사회적경제 활성화를 위해 개별적으로 투자하고 있으나 공공-민간간 협업체계는 미비하다. SK는 혁신적 사회적기업가 양성을 위해 교육개발·창업·연구활동 등을 지원하는 사회적기업가 센터를 운영중이다.

금융접근성을 보면 기업별 성장단계에서 금융조달 수요는 높으나 금융시장 접근성이 낮고 체계적인 금융지원이 미흡한 상황이다. 첫째, 주요 선진국과 비교시 사회투자자금·사회성과연계채권·사회적금융기관 등 성장기 단계에 필요한 사회적금융 기반이 취약하다. 영국은 Big Society Capital(6억파운드), 프랑스는 Caisse des Dépôts(5억유로), 미국은 지역개발금융기관(10억달러), 이탈리아는 Banca Etica(수신 9.4억유로, 여신 8.0억유로)를 운영하고 있다. 둘째, 대부(미소금융·중소기업정책자금), 신용보증(지역신보·신보), 투자(모태펀드) 등 금융지원 정책을 추진 중이나 실효성이 저조하다. 보증한도 미흡, 사회적경제 특성을 배려한 별도의 대출·보증기준 미비 등을 들 수 있다.

〈표 IV-2〉 사회적경제 금융지원 현황

구분	지원현황
소액금융사업(미소금융)	총 4천억원 중 사회적기업 대출은 0.24% 수준인 9억 5천만원 (2016년 기준)
중소기업 정책자금	4조 5천억원 중 사회적기업 대출은 0.18% 수준인 82억원(2016년 기준)
자활기금	조성액 349억원 중 62억원 지원(2016년 기준)
신용보증한도	신보(협동조합 1억원, 사회적기업 1억원), 지신보(협동조합 5천만원, 사회적기업 4억원)
모태펀드	182억원 규모로 펀드운용 중

자료: 일자리위원회 관계부처 합동(2017.10)

사회적경제가 우리 사회의 협력성장·포용성장을 견인할 수 있도록 사회적경제 생태계 구축을 통한 질적 성장을 준비할 단계이다. 지원정책간 연계 강화, 금융·인력 등 제도적 여건 조성, 장기비전 제시 등 사회적경제 발전을 위한 전략 마련이 필요하다.

정책금융은 중소기업 발전을 지원하는 무형의 인프라이므로 정책금융이 사회적경제 추구에 당위성을 지닌다. 정책금융을 통한 사회적경제 추구는 사회적 안전장치 역할을 담당하며, 기업생태계 발전에도 긍정적 영향을 끼친다. 중소기업에 정책금융을 지원하면 일자리 창출, 소득분배 제고 등 경제사회적 발전에 기여하는 사회정책적 효과를 실현할 수 있다. 중소기업이 경제 안전망(Economic Safety Net) 역할을 수행할 수 있도록 정책금융의 사회적경제 추구 기능이 요구된다. 그러나 2007년 이후 대기업과 중소기업 정책금융 지원 격차가 대폭 축소되어 대기업과 중소기업 사이 정책금융 자원배분의 양극화가 이뤄지고 있다. 정책금융을 기능별로 볼 때 고용창출 및 고용유지에 대한 예산은 증가하고 있는 반면, 현장훈련, 연수사업 예산이 감소 추세이다.

정책금융의 사회적경제 추구 기능은 산업정책적 측면에서 장기적으로 추진되어야 한다. 시장이 미성숙한 부분은 산업정책과 시너지를 발휘할 수 있도록 정책금융이 선도적 역할을 수행할 필요성이 있다. 정책금융은 시장실패의 보완 등 소외 및 취약계층 지원으로 사회통합 성격을 지닌다. 정책금융의 효율적 분배를 통해 사회정의 실현에 기여할 수 있는 공공기관의 기능 강화가 요구된다.

2. 정책금융 기능별 세부내용 분석의 한계

중소기업 금융은 정보의 비대칭성 문제와 이로 인한 금융회사의 취급비용 부담으로 수요와 공급이 불일치할 가능성이 높다는 특성을 지닌다. 국내 중소기업 자금조달 경로는 지나치게 간접금융에 치우쳐 왔으며 간접금융에서도 은행 의존도가 매우 큰 상황이다. 은행이 대기업 중심의 금융자원 배분구조, 중소기업 금융 기피 관행 등으로 인해 상대적으로 중소기업의 금융 애로가 크다. 특히 은행이 기업 금융에 필요한 인프라 투자에 소극적이며 신용위험이 상대적으로 적은 가계금융을 선호하는 반면 기업금융에서는 기업 외형과 담보 중심의 자금공급 경향을 보이고 있다. 이에 따라 정책금융은 오랜 기간 동안 시장금융의 기능을 보완하고 중소기업이 직면한 금융 애로요인을 완화하기 위한 기능을 수행해 왔다.

중소기업지원 사업은 지속적인 사업 발굴을 통해 사업 수 및 예산이 과거 대비 지속적으로 증가하는 추세이다. 그러나 중소기업 정책금융의 효율성 증진을 위해 정책금융 기능별 세부내용을 분석하여야 하나 체계적, 구체적 분석이 이뤄지지 않고 있다. 정책금융이 시장의 수급 불일치 현상을 개선함과 동시에 시장의 자원배분 기능을 수행하지만 중소기업 친화적 지원이 이루어질 수 있도록 정책금융을 관리, 통제, 지원하는 컨트롤 타워가 명확히 설정되어 있지 않다. 중소기업지원 사업은 중앙부처 및 지자체에서 개별적으로 운영하고 있는 상황으로 전반적 중소기업지원 사업에 대한 통합 운영체계가 부재하다. 중소기업지원 사업의 지원 주체가 중앙부처와 지자체에 분산되어 있어 복잡다기한 지원이 이루어지고 있다. 예를 들면, 한국은행 중소기업의무대출 비율과 금융증개지원대출의 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 가능성을 배제할 수 없다.

신보는 일반혁신형기업, 기보는 기술혁신형기업 보증을 전담하고 있으나 차별화에 어려움이 있고 업무 중복을 가져 온다. 모태펀드와 성장사다리펀드는 중소·벤처기업을 발굴, 육성하려는 취지로써 벤처캐피탈에 투자하는 간접펀드 형태의 운영상 공통점이 있으나 주무 부처는 각각 중소벤처기업부, 금융위원회로 나뉘져 중복의 문제에서 자유롭지 못하다.

3. 유사중복사업이 재정 비효율 초래

중소기업지원 사업 통합관리시스템을 통해 유사중복사업을 발굴하고 있으나, 뚜렷한 조정기능 부재에 따른 사업 조정의 한계가 발생하고 있다. 과거 「중소기업기본법」(1966년) 제정시 제29조(중소기업정책심의회)가 존재하여 중소기업 시책전반에 관한 중요사항을 대통령에게 보고할 수 있는 체계를 마련하였고 1988년 중소기업의 중요성이 강조되면서 대통령 직속 중소기업특별위원회를 설립하여 중소기업지원 사업의 심의·조정 기능을 통한 효율적인 운영 실시에 노력하였다. 2008년 대통령 직속 중소기업특별위원회가 폐지되면서 중소기업비서관제가 도입되었으나, 중소기업지원 사업에 대한 심의·조정기능이 상실되었으며, 심의·조정기능이 기재부로 이관되어 청단위 구조에서의 부처간

의견조정이 어려운 실정이었다.

현재 「중소기업기본법」 제20조의3을 근거로 중소기업지원 사업 분석 및 효율화를 실시하고 있으나, 부처간 조정기능이 부재한 상황에 따른 분석결과에 반영이 어려운 상황이다. 중복 및 반복 대출은 부족한 자금을 일부 중소기업에게 집중 지원함으로써 불공정해 보이고, 지원받지 못한 기업에 대한 정보수집 노력 부족 등 부정적 평가 경향이 강하다. 성과평가 없이 사업을 추진해 지원사업 실효성이 저하된다. 정부가 중소기업에 복잡다기한 지원을 하고 있어 유사중복사업이 지속해 발생하는 재정의 비효율성을 초래한다. 중소기업지원 사업 통합관리시스템을 통해 중앙부처 유사중복사업을 발굴하여, 기재부에 건의하고 있는 실정이나 사업조정에 있어 부처간 의견 상충에 따른 실질적 조정은 어려운 실정이다. 최근 3년간 유사중복사업 조정 절감액은 중앙부처의 경우 2014년 158억원 → 2015년 422억원 → 2016년 250억원이다.

정부부처와 지자체 사이 충분한 협의 없는 지원사업 개발 및 추진, 즉 중앙부처와 지자체가 각각 개별적으로 운영하고 있어 통합 운영체계 조정기능 부재에 따른 사업조정의 한계가 발생한다. 부처 및 지역 특성을 들어 지원주체 입장에서의 사업개발에 따른 사업목적, 대상 등의 유사중복성이 지속된다. 수출지원사업의 경우 2014~2016년 8개 해외 전시회에 4개 부처가 중복해서 참여하였다(백훈, 2017). 부처간 칸막이식 정책 지원으로 특정기업에 대한 중복지원 문제를 보면 중앙부처 창업지원 중복수혜(2011~2013년): 4회 이상(299개사), 5회 이상(22개사)으로 나타났다(중소기업지원사업 통합관리시스템). 2010년부터 2014년까지 5년간 5개 부처 8개 사업을 통해 943억원, 5개 부처 31개 사업을 통해 300억원 지원 등 중복지원이 존재했다(감사원, 2017).

〈표 IV-3〉 중소기업 정책금융 개선필요 사항

구분	내용
한국은행 중소기업 의무대출비율 및 금융 중개 지원대출	총액한도대출을 금융중개지원대출로 변경하고 이를 신용정책 수단으로 활용하고 있어 창업기업 등 지원대상을 구체적으로 제시·관리할 필요가 있음.
중소기업진흥공단 정책자금 융자	대리대출의 경우, 대출금 회수의 책임이 은행에 있어 은행이 대출 기피하므로 직접 대출을 확대하는 것이 지원효과를 확대할 수 있음.
산업은행 온렌딩대출	중견·중소기업에 장기·저리의 위험 자금 제공이 목적이나 여타 정책금융기관과의 업무 중복 등 문제가 있음.
지방자치단체 자금위탁	통합관리 미비로 정부 지원 필요 없는 업체에 지원될 가능성
신보·기보 업무 중복	신보는 일반보증 및 일반혁신형기업을, 기보는 기술혁신형 기업 보증을 전담하고 있으나 차별화에 어려움 있음.
모태펀드, 성장사다리펀드	중소·벤처기업을 발굴, 육성 취지이고 VC에 투자하는 재간접 펀드 형태로 운영되는 공통점이 있으나 주무 부처는 각각 중기벤처부, 금융위원회로 서로 다름.

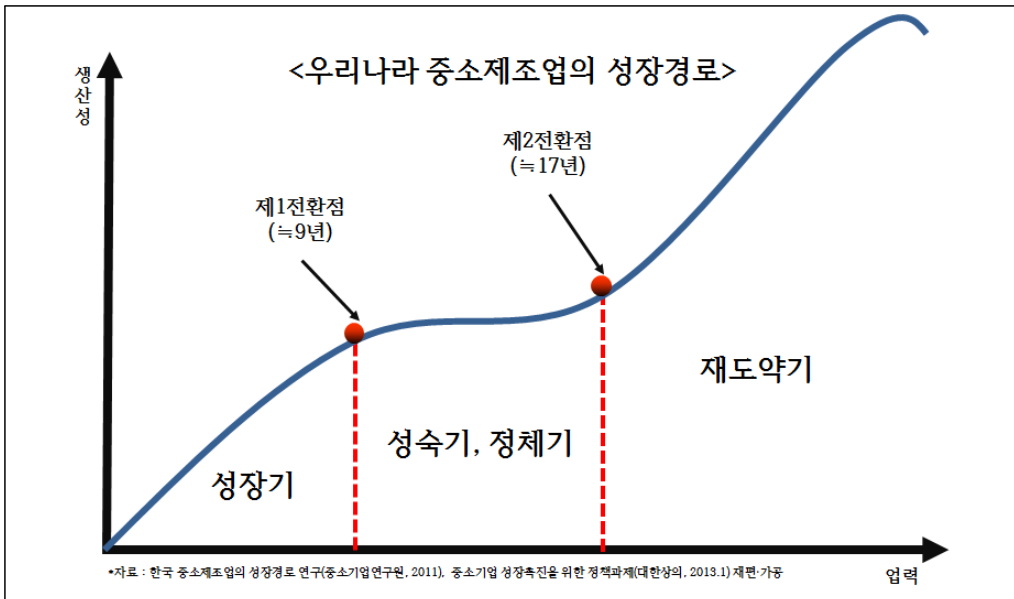
자료: 중소기업중앙회(2016.11.)

한편, 정책금융기관 간 중복성 또는 시장과의 마찰 등이 중소기업정책금융의 효율성을 저하시킨다는 주장이다. 〈표 IV-3〉은 한국은행 중소기업 의무 대출비율 및 금융 중개 지원대출, 중소기업진흥공단 정책자금 융자, 산업은행 온렌딩 대출, 지방자치단체 자금위탁, 신보·기보 업무 중복, 모태펀드, 성장사다리펀드 등 중소기업 정책금융의 개선 필요사항을 정리한 것이다. 따라서 중소기업 정책금융의 효과 증진을 위해 공급 채널 효율화를 위한 대책 검토가 필요하다. 정책금융이 시장의 수급 불일치 현상을 개선함과 동시에 시장의 자원배분 기능을 보다 중소기업 친화적으로 유도하는 컨트롤 타워 역할을 수행해야 한다.

4. 스케일업(Scale-up)과 까다로운 보증지원 요건

기업은 창업 후 성장·성숙기(9~17년)가 되면서 다시 재도약을 위한 투자와 다양한 지원책이 필요한 시기이다. 일자리 창출과 중소기업 생태계 활성화를 위해 현재 창업·벤처 기업 지원 중심의 성장·성숙기 기업에 대한 지원으로 정책 방향 변화가 필요하다.

[그림 IV-1] 우리나라 중소기업의 성장경로



기업의 성숙기는 기업규모를 키우기 위한 시설, 장비, R&D투자가 증가하므로 보증대출 등 간접금융이 중요하다.

<표 IV-4> 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·벤처기업군으로 High risk, High return과 다산다사(多産多死)를 형태를 보여, 엔젤펀드, 모태펀드 등 전문성을 가진 민간투자가 중요	데스밸리 극복 이후 규모를 키우기 위한 시설, 장비, R&D 투자가 증가하는 시기로 일정부분 안정성을 갖춰 보증·대출과 같은 간접금융이 중요	안정기를 지나 재도약기를 거쳐 중견기업과 글로벌 전문기업으로 성장한 기업군으로, 기업공개·투자은행 등 직접금융이 중요

그러나 성숙기에 접어든 기업은 장기보증활용(10년) 기업으로 분류되어 오히려 자금 조달 요건이 까다로워져 보증 이용에 불이익을 받아 성장 가능성 저해 및 정체기가 장기화 되는 문제가 발생한다. 장기보증활용 기업으로 분류될 경우, ①보증요율 할증과 분할

상환을 요구 받고, ② 은행이 보증기관 대신 보증을 심사하는 위탁보증 대상기업으로 분류된다. 기술보증기금의 경우, 장기이용기업에 가산요율을 부과하고 있다.

성숙기 기업의 재도약을 위해 혁신형기업에 대하여 신보, 기보 등 보증기관의 장기보증활용 기준을 확대하고 장기보증활용 기업에 부과되는 보증요율 할증 및 분할상환 요건 등을 완화할 필요가 있다.

5. 벤처금융과 기술금융의 과도한 공급

미국의 경우 모험적인 장기투자 자본의 주요 공급자로서 역할을 하는 것은 민간벤처캐피털이다. 우리나라의 경우 최근 15년간 투자규모 면에서는 일정 정도 성과를 거두었지만, 정부 주도로 성장한 국내 벤처캐피털의 규모와 자생력 면에서 아직 취약한 것으로 평가받고 있다. 투자규모의 외형적 성장은 우리나라 벤처캐피털 산업의 자생력에 기초한 것이라기보다는 대부분은 정부 창업투자조합의 출자를 확대하는 것과 같이 직접적 자금지원의 도움을 받은 결과로 판단된다. 미국의 사례를 보면 민간벤처캐피털의 능력은 투자자금의 효율적 배분에 중요한 역할을 한다. 전문화된 벤처캐피털일수록 스타트업 기업에 대한 투자비중이 높는데(Gupta and Sapientza, 1992; Norton and Tenenbaum, 1993), 이는 특정 산업에 대한 전문지식과 그 산업에서 네트워크를 형성하고 경험이 많은 회사일수록 초기단계에서의 투자 비중이 높은 것을 의미한다. 경험이 많은(적은) 벤처캐피털일수록 초기(후기)단계 투자를 선호하는 경향이 높는데(Gompers, 1996), 경험이 적은 벤처캐피털은 업계에서 명성을 쌓기 위해 가급적 단기간 내에 투자기업을 공개(IPO)하려는 유인이 높기 때문에 후기단계의 기업에 투자하는 경향이 있는 것이다. 또한 경험이 적은 벤처캐피털은 지식과 경험이 부족하여 상대적으로 위험이 작은, 후기단계 기업에 대한 투자 선호 성향을 보인다. Kaplan and Strömberg(2003)에 따르면 미국 벤처캐피털은 일반적으로 투자기업과 조건부계약(contingent contracts)을 하여 일회적으로 투자하지 않고 기업이 일정한 조건(재무적 성과, 비재무적 성과 등)을 만족하였을 경우 후속투자를 진행하는 방식을 취한다. 그러나 우리나라의 벤처캐피털은 미국과 같은 효율적인 투자를 하고 있지 않는 것으로 보인다. 특정한 산업에 전문화된 벤처캐피털일수록 초기단계의 투자를 선호하는 경향(이인찬·윤충한, 2000)을 보이기도 하나 경험이 많은 벤처캐피털일수록 초기단계 기업에 대한 투자를 선호하는 경향(이인찬·윤충한,

2000)과 반대의 경우(이경원 외, 2002)가 동시에 나타나는 등 시장의 움직임에 대한 증거가 혼재하고 있다. 또한 벤처캐피털의 규모가 클수록 후기투자 비중이 높아지는 경향(이인찬·윤충한, 2000)이 있다. 가용 운영자금의 규모가 커질수록 건당 투자액수가 비교적 큰 후기투자 비중이 커지는데, 이는 펀드규모와 투자건수가 비례하여 증가하지 않고 오히려 투자규모가 큰 후기투자 증가로 인해 투자건수는 덜 증가하는 것을 의미한다. 마지막으로 국내 벤처캐피털의 경우 투자금액은 피투자기업 규모에 따라 비례하는 경향을 보이고 연구개발투자나 재무적 성과는 상대적으로 중요한 요소가 아니다(손동원·허원창, 2012). 이는 한국 벤처캐피털이 근시안적 관점에서 가시적인 유형 자산에 중점을 많이 두고 있다는 것을 의미한다. 따라서 현행 정책금융의 문제점을 검토하고 재정지출의 효율성 제고라는 관점에서 정책금융의 개선방향을 모색해 볼 필요가 있다. 뿐만 아니라 중소벤처기업이 창업해 성공할 수 있도록 정책금융이 어떤 역할을 해야 하는지 검토해 볼 필요가 있다.

국내 벤처금융의 문제점은 다음과 같다. 첫째, 정부 및 공공기관에 대한 의존도가 높다는 점이다. 고위험의 벤처창업 특성상 금융시장에서 충분한 자금공급이 어렵다는 점을 고려할 때, 정부 개입의 정당성은 인정된다 하더라도 현재와 같은 모태펀드 및 정책금융의 의존도가 높은 것은 우려스러운 측면도 적지 않다. 우리 벤처금융에서 가장 취약한 엔젤투자가 미흡한 것은 적절한 투자 주체를 찾을 수 없고 실제 투자가 이루어진다 해도 중간에 회수할 수 있는 시장여건이 부족한 점을 들고 있다. 이러한 상황을 극복하기 위해 정책금융이 민간금융을 유도하는 촉매제 역할을 수행할 필요가 있다. 다만 현재와 같은 모태펀드 출자 조합 비중이 과도하게 높아지는 것은 경계해야 할 것이다. 둘째, 보증 위주의 기술금융을 들 수 있다. 기술금융에서 기술보증이 차지하는 비중이 70%를 상회하고 있다. 기술보증의 경우 벤처창업의 자금조달 방식으로는 근본적인 한계가 있는데, 벤처기업의 특성인 고위험·고수익 구조 때문이다. 벤처창업의 경우, 실패 확률은 높지만 성공하면 고수익이 보장된다. 이러한 벤처창업의 경우에는 은행대출이나 용자보다는 실패비용을 소수의 성공수익으로 보상하는 자금조달방식이 적절하다. 보증의 경우, 성공 보수는 없고 실패에 대한 보상만 있기 때문에 자금공급이 보수화될 가능성이 높으며, 공격적으로 보증공급을 늘리게 되면 재정투입이 늘어나는 결과를 초래할 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 셋째, M&A 등 중간회수시장의 미성숙을 들 수 있다. 벤처기업이 창업 후 코스닥이나 코넥스에 상장하는데 평균 14년 이상이 걸리는 것이 현

실이다. 엔젤투자자에게 IPO까지는 너무 긴 시간이기 때문에 중간 정도에 투자자금을 회수할 수 있는 M&A시장이 필요하거나 엔젤투자자의 구주(지분)을 거래할 수 있는 세컨더리 시장이 필요하다. 회수유형에서 M&A를 통한 회수 비중이 0.3%(2013년 기준)로 낮은 이유가 M&A시장 미성숙에 있다. 또한 국내 벤처캐피털은 투자자금의 회수방법으로서 코스닥 상장에 의존하고 있으며, M&A에 의한 투자회수가 차지하는 비율은 미국에 비해 극히 낮은 실정이다. 이는 M&A에 대한 국내의 정서적인 거부감이 가장 큰 걸림돌로 작용하고 있기 때문으로 풀이된다. 마지막으로 회수 및 재투자시장이 활성화되지 못하고 있는 점을 들 수 있다. 벤처정책은 그동안 창업활성화에 상당한 비중이 주어짐에 따라 투자회수시장은 상대적으로 취약한 편이다. 회수유형에서 IPO나 M&A의 비중이 낮고 장외매각 및 상황에 의한 회수가 절반 정도에 이르고 있어 장기적인 투자관행을 정착시키는데 한계를 보이고 있다. 이러한 회수시장의 부재는 벤처캐피털 투자의 보수화 즉 IPO를 앞두고 있는 벤처기업에 대한 투자를 야기하여 기술력 있는 창업 초기기업에 대한 투자를 제한하는 요인으로 작용하고 있는 실정이다. 설령 투자자금을 회수한다 하더라도 국내 벤처기업에 재투자하는 것은 세계 문제 등으로 어려움을 겪고 있다. 최근 정부가 재투자 요건을 완화했음에도 불구하고 성공한 벤처기업가들이 국내 벤처기업에 재투자하는 사례를 찾아보기 어려운 실정이다.

6. 수출촉진형 중소기업 R&D 지원사업의 분산

중소기업 대상 수출촉진형 R&D지원에 대해 주요 관련사업을 부처별로 살펴보면 다음과 같다. 중소벤처기업부는 해외수요처 연계 기술개발사업(글로벌협력과제, 기업제안과제), 월드클래스300 기술지원사업, 중소기업기술혁신사업 내 글로벌전략기술개발사업(글로벌 강소기업과제, 수출유망과제) 등이다. 산업통상자원부는 우수기술연구센터(ATC) 사업, 소재부품 기술기반혁신(글로벌 동반성장 R&BD), 산업기술국제협력(국제공동연구개발) 등이다. 환경부는 환경기술 국제공동 현지화 사업 등이 있다. 이외에 개발기술 수출사업화를 촉진하기 위한 국제표준인증 획득지원, 해외공공기술구매 및 글로벌 공급사슬(GVC) 참여 촉진을 위한 기반조성 사업 등이 존재한다.

관련 지원사업의 유형별 특징을 지원대상 기업속성, 지원수단 특성 등에 따라 몇 가지 유형으로 나눌 수 있다(홍지승, 2016).

〈표 IV-5〉 수출지향형 기술혁신 촉진정책 유형과 장단점

유형	구체적 사업	장점	단점
특정기업 지정 (선택 집중형)	월드클래스 300, 글로벌강소기업	선택과 집중	선정 이후 동기유인
유망수출품목 개발 공모 지원	글로벌강소기업 (수출유망)	목적 지향적	기업 연결성, WTO
해외바이어 구매조건형 개발지원	해외수요처 연계 개발사업	납품전제, 판로확실	정부지원 타당성
차세대 성장 등 전략분야 선정·지원	대부분 국가연구개발사업	기업 간 경쟁 유발	수출화 연결성 미흡
사업화 등 간접 인프라 지원	해외인증 취득자금 보조, 신기술제품 공공구매 등	수출 원활화	다종다양
태생적 글로벌	벤처창업지원	고성장 가능성 지원	선별 문제

자료: 홍지승(2016)

첫째, 기술력과 해외시장 진출역량 및 의지를 지닌 기업을 사전 선발하여 이들 특정기업에 대해 R&D 지원을 중심으로 수출마케팅 등 패키지 지원을 하는 선택과 집중 지원 방식의 사업유형이 있다. 해당 사업으로 월드클래스300 R&D 지원사업, 글로벌강소기업 R&D 지원사업 등을 들 수 있다.

둘째, 해외시장(또는 세분 시장별) 유망수출물품을 사전 발굴하여 이들 물품에 대해 하향식(top-down) 지정공모를 통하여 기술개발을 집중 지원하는 유형이 있다. 해당 사업으로 수출유망과제 R&D 지원사업이 있다.

셋째, 특정 해외 바이어의 구매요구에 적극 대처하기 위해 바이어의 개발성공제품 구매를 전제로 R&D 자금을 지원하는 유형이 있다. 해당 사업으로 해외수요처 연계 구매 조건부 R&D 지원사업이 있다.

넷째, 차세대 전략기술처럼 국가적 육성 필요성이 큰 기술 분야의 경우 지정공모과제 선정시 해당 기술의 기술성, 사업성 이외에 시장성을 평가하는 과정에서 국내외 판매시장의 규모, 해외진출 가능성을 감안하여 간접적으로 정책 목적을 달성하는 유형이 있다. 해당 사업으로 산업통상자원부, 환경부 등 정부 각 부처의 주요 국가 연구개발사업이 있다.

다섯째, 이상과 같이 기술개발 단계에서 전략적 개발과제에 대한 R&D 자금을 직접 지원하는 것이 아니라 개발기술의 (수출)사업화 단계에서 간접 지원하는 형태가 있다.

해당 사업으로 해외 인증·마크 획득비용 보조, 신기술제품 공공구매 등이 있다.

끝으로 전통적인 국제화·글로벌화 방식, 즉 국내에서 생산 및 판매경험을 일정 기간 축적한 다음 해외시장으로 점차 진출하는 방식이 아닌 창업과 동시에 해외시장을 공략하는 본-글로벌(Born Global) 기업에 대한 정책적 지원을 들 수 있다. 해당 사업으로 시장창출형 창조기술개발사업이 있다. 다만, 동 정책은 벤처창업 정책의 일환으로서 해외창업보육센터 입주, 창업자금 보조 등의 지원이 많은 편이다.

이상에서 살펴본 수출지향형 기술혁신 촉진정책의 지원유형의 차이는 기업의 부가가치 창출과정상 기술개발 → 사업화 → 수출화의 전개과정에서 중소기업이 많은 시간과 요소, 활동, 노력 등을 필요로 하는 데 따른 것이다.

지원정책에 대해 중소기업의 세계화 또는 글로벌화와 관련된 정부 지원사업에 대한 수혜기업의 만족도는 비교적 높은 편이다(전은경, 2014). 지원내용이 다양할 뿐만 아니라 보조금 형태로 지원되는 점도 만족도를 높이는 요인으로 작용한다. 그리고 국내에서 수출중소기업을 직접지원하는 수출준비지원 사업군의 경우, 성과가 비교적 우수하다. 수출준비지원사업군 중 중소기업 수출역량강화사업(중기청) 및 중소기업마케팅지원사업(코트라)은 성장단계별로 필요한 서비스를 기업 스스로가 선택할 수 있다는 특성으로 인해 기업들로부터 높은 평가를 받고 있다(기획재정부, 2014. 8. 29.). 해외전시회 지원, 무역촉진단 파견 등에 초점을 둔 해외마케팅사업군은 제조업에 대해 시장개척 효과가 있는 것으로 분석되고 해외진출·수주지원 지원사업군은 재정지원 확대에도 불구하고 사업성격상 성과가 미흡하다. 해외진출사업은 사업성격상 사업착수에서 성사까지 장기간이 소요되어 그 효과가 단기간에 미발생한다. 예를 들면, 라오스 세피아 수력발전사업의 경우 사업착수 후 정부승인까지 10년 이상 소요되었다.

〈표 IV-6〉 수출지원사업군별 성과평가 결과

구분		제조업			서비스업		
		시장개척 효과 ¹⁾	재무적 성과 ²⁾	전략적 성과 ³⁾	시장개척 효과	재무적 성과	전략적 성과
수출 준비 지원	기반구축	-	-	-	-	-	-
	인프라지원	○	○	○	○	○	○
	역량강화	○	○		△	△	△
해외마케팅		○	-	○	-	-	-
해외진출·수주지원		-	-	-	-	-	-

주: 1) 거래문의 및 제의 증가, 거래성사 횟수 증가, 신시장 개척.

2) 고용규모·수출액 등 증가, 수익성 개선.

3) 기업이미지·제품인지도 향상, 해외네트워크 구축, 기술·정보교류 향상, 글로벌마인드 제고.

자료: 기획재정부(2014.8.29.).

반면 문제점으로는 지원사업간 유사 중복성 또는 편중 지원의 비효율성이 큰 편이다. 지원사업이 특정 단계에 치중되다 보니 성과가 제한적이거나 진출 후 글로벌 확대 등 후속 성장 과정에 대한 지원 부족이 문제점으로 작용한다(〈표 IV-7〉 참조).

〈표 IV-7〉 중소기업 글로벌화 지원사업 관련 주요 평가 결과

연구 주체	주요 평가 결과
기획재정부(2014.8.29.)	- 재정지원의 단기적 기여 - 준비 이후 단계의 지원사업 성과 미흡 - 공급자 위주의 지원 등
전은정(2014)	- 지원사업 간 유사 중복성 - 지원기관 간 업무연계 및 정보공유 부족 - 지원사업 사후관리 부족

그리고 수출지원 사업 분산의 문제가 있다. 수출지원 사업을 다수 기관이 각각 추진하고 있어 체계적 관리가 곤란하고 수출중소기업들의 접근성이 약화되고 있다. 또한 최근 수출중소기업의 지원 수요가 다수 기관의 서비스를 포함하는 복합지원 수요가 대부분이므로 지원기관 분산화는 수출중소기업의 복합지원수요 충족에도 부적절하다. KOTRA(코트라), 중소기업진흥공단(중진공), 농수산물유통공사(aT센터), 한국콘텐츠진흥원(콘진원) 등 31개 기관에 분산되어 있다.

또한 국내외 협업체제 구축이 미흡하다. 개별 수출지원기관간 협업을 통해 지원성과

를 제고할 수 있는 협업체계 구축이 미흡하다. 국내는 수출지원기관간 협업을 위한 중소기업 수출지원센터(12개소, 중기청)가 운영중이나 내실화가 미흡하다. 중소기업 수출지원센터에 관련 중소벤처기업부·중진공·코트라·수출입은행(수은)·무역보험공사(무보) 등 수출지원기관의 인력파견이 충분하지 않는 등 협업을 위한 여건조성이 미흡하다. 수출지원기관이 다른 기관의 시책을 고려하지 않고 독자 추진하고 있으며, 협업 활성화를 위한 인센티브제도 등도 부재하다. 해외는 코트라, 중진공, 무역협회, 수출입은행, 무역보험공사 등 수출지원기관, 수출인큐베이터(BI) 해외 IT지원센터, 농수산물유통공사(aT센터), 해외건설협회, 콘텐츠진흥원 등 공공기관, 지자체 해외사무소 등이 현지에 각각 산재하여 지원이 분절화되고 수출기업의 불편이 가중되고 있다. 수출지원기관, 공공기관 등의 해외사무소 설치가 지속 증가하고 있으나 각 기관이 분산·운영되어 시너지효과가 부재하다. 또한 정보제공의 실효성 부족, 지원 서비스의 품질 문제, 지원기관 간 협업 부족 등도 주요 문제로 지적된다. 사실, 중소기업 수출지원 내실화를 위해 다양한 작업팀을 구성하여 지속적으로 대안을 마련하는 등 많은 노력을 기울이고 있으나 개선의 여지가 여전히 존재한다.

결국 수출촉진형 중소기업 R&D 지원사업은 사업 간 유사 중복성 또는 편중 지원의 비효율성이 크고 분산에 문제가 있다고 정리할 수 있다. 대한무역투자진흥공사(코트라), 중소기업진흥공단, 농수산물유통공사(aT센터), 한국콘텐츠진흥원 등 31개 기관에 분산되어 있고 국내외 협업체계 구축이 미흡하다. 중소기업 수출지원센터는 중소벤처기업부, 중진공, 코트라, 한국수출입은행, 한국무역보험공사 등 여타 기관이 독자 추진하고 있으며, 협업 활성화를 위한 인센티브제도도 없다.

7. 대기업 위주의 수출팩토링 운영

수은에서 2005년 1월 수은의 「외국환업무 취급세칙」 제99조 등의 규정에 따라 수출팩토링¹⁸⁾ 상품을 도입·시행¹⁹⁾한 이후 <표 IV-8>과 같이 2012년 실적이 전년 대비 562%로 크게 증가하는 등 해마다 수출팩토링을 확대하고 있다(감사원, 2014).

18) ‘수출팩토링(export factoring)’이란 수출팩터(수은)가 수입자와 수출자 간 사후송금방식 외상수출거래로 발생한 외상매출채권을 수입자의 양도 승낙 아래 수출기업으로부터 무소구 조건(해외수입자가 만기일에 수출대금을 상환하지 못하더라도 수출팩터가 수출기업에 수출대금을 청구하지 않는 조건)으로 매입하고, 수출팩터(수은)가 만기일에 수입자로부터 수출대금을 회수하는 금융상품임.

19) 수은이 국내은행으로서는 유일하게 도입·시행하고 있음(A·B·C 등 외국계 은행에서 주로 취급).

〈표 IV-8〉 수출팩토링 실적

(단위: 억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013. 8
금액	4,776	7,868	52,093	27,315
전년 대비 증가율	-	64.7	562.0	-

자료: 한국수출입은행(2014); 감사원(2014)

수출팩토링은 수출기업의 입장에서 ① 수출대금 회수에 대한 불안감 해소²⁰⁾, ② 수출대금 조기 현금화²¹⁾, ③ 수출기업의 재무구조 개선 및 자금조달 능력 제고²²⁾, ④ 채권관리의 효율성 및 부대비용 절감²³⁾ 등 다양한 이점이 있으므로 장기간에 걸쳐 안정적으로 수출실적을 올리지 못하고 담보력 등이 부족하여 상업금융기관을 이용하기 어려운 수출중소기업에 유용한 제도라고 할 수 있다. 또한 수은에서는 수출중소기업 등을 지원할²⁴⁾ 목적으로 수출팩토링을 도입·시행하였으므로 신용도 및 담보력 부족 등으로 상업금융기관이나 외국계은행들이 자금지원을 기피하는 유망 수출중소기업에 수출팩토링을 지원하기 위해 적극적으로 노력할²⁵⁾ 필요가 있다.

- 20) 수출팩터(금융기관)가 수출대금의 회수를 책임지고, 해외수입자의 파산 등으로 수출대금을 상환하지 못하더라도 수출팩터(금융기관)가 수출기업에 수출대금 상환을 청구하지 않으므로 수출기업은 수출대금 회수에 대한 불안감 없이 안심하고 수출에만 전념할 수 있음.
- 21) 수출팩터(금융기관)가 수출채권 매입 즉시 수출기업에 수출대금을 지급하므로 수출기업은 수출 이행 후 해외수입자로부터 수출대금을 받을 때까지 기다릴 필요가 없으며, 수출대금 조기회수에 따라 환차손을 예방할 수 있음. 또 수출기업은 수출팩터(금융기관)로부터 회수한 수출대금을 운전자금으로 활용할 수 있으며, 고금리 채무를 상환하는 데 사용할 수도 있음.
- 22) 외상수출채권을 현금화할 수 있고 차입금으로도 계상되지 않기 때문에 수출기업의 재무구조 개선에 도움이 됨. 특히 수출팩터(금융기관)가 수출팩토링으로 제공한 자금은 수입자의 신용에 근거한 금융으로서 국내 금융기관의 여신한도관리 대상에서 제외하고 있어 금융기관으로부터 보다 많은 여신한도를 받을 수 있어 자금조달 능력을 제고할 수 있음.
- 23) 수출팩터(금융기관)가 수입자에 대한 신용조사와 외상수출채권 관리를 하므로 수출자는 해외지사 등을 설치하지 않고도 효율적인 채권관리가 가능함.
- 24) 수은(2005. 1. 31.)의 「수출팩토링 도입 방안」에 따르면 “국내 진출 외국계 은행이 안정성, 수익성 확보 위주의 영업전략을 구사하여 국내 대기업의 우량 수출채권 거래 위주로 수출팩토링을 지원하고 중견·중소기업의 중소기업 규모 거래 지원에는 소극적이므로 수출팩토링을 도입할 필요가 있다”고 설명되어 있고, “중소기업이 수출팩토링을 송금방식결제 비중이 높은 수출거래에 매우 유용한 금융수단으로 지목하여 기존 소규모의 수출금융상품보다 선호”할 것이라고 설명되어 있음.
- 25) 수은은 2013년 국정감사 업무보고(2013.10.30.)에서 “기술력은 있으나 신용도가 낮은 수출중소기업에 대한 금융지원을 통한 경쟁력 제고 등 수출금융시장 선도 역할 및 시장실패 보완”을 수은의 역할과 기능으로 들고 있으며, 2012년 국정감사에서 “해외건설 중견·중소기업에 대한 수출팩토링 지원 강화 방안을 마련하도록” 지적받은 데 대한 시정·처리결과 및 향후 추진계획에서 “수출팩토링 지원 활성화를 통한 수출기업의 무역 애로 해소”라고 보고하였음.

그러나 수은에서는 대기업 위주로 수출팩토링을 운용하고 지점의 수출중소기업 지원 노력이 부족하여 중소기업 취급 실적이 축소되고 있는 것으로 나타났다. 수출팩토링은 수입자의 신용에 따라 매입 여부가 결정되는 금융상품이므로 수은(수출팩터)에서 수출팩토링을 취급할 때 중요한 고려대상은 수입자의 신용도라 할 수 있다. 따라서 수은에서 수출팩토링으로 수출채권을 매입할 때에는 수입자의 신용도가 양호하다면 중소기업의 수출채권도 적극 매입할 필요가 있고 특히 신용도가 양호한 것으로 확인된 국내 대기업의 해외현지법인 등을 수입자로 하는 수출팩토링을 취급할 때에는 대기업의 수출채권만 매입할 것이 아니라 같은 수입자에게 수출하는 중소기업의 수출채권도 매입하는 등 중소기업이 수출팩토링을 이용할 수 있도록 적극 노력할²⁶⁾ 필요가 있다.

그런데도 수은에서는 최근 3년간(2010~2012년) 국내 대기업의 해외현지법인을 수입자로 한 수출팩토링을 취급하면서 <표 IV-9>와 같이 3년 동안 5개 대기업으로부터 1조 1,031억원의 수출채권을 매입한²⁷⁾ 반면, 같은 수입자에게 수출한 중소기업의 수출채권은 매입하지 않는²⁸⁾ 등 중소기업에 대한 수출팩토링 발굴 노력이 부족²⁹⁾하다.

〈표 IV-9〉 해외현지법인을 수입자로 한 수출팩토링 실적

(단위: 억원, 개)

구분			2010	2011	2012	계
수입자(국내 대기업의 해외현지법인)			5	8	7	12 ¹⁾
수출자	대기업	업체 수	2	5	4	5 ¹⁾
		매입금액	751	1,266	9,014	11,031

26) 수출채권을 수출팩토링 방식으로 매입하기 위해서는 채권양도(양도인: 수출자, 양수인: 매입은행)에 대한 수입자의 승낙이 필요한 데 수출중소기업은 보통 수입자보다 열위에 있으므로 수입자에게 채권양도에 대한 승낙을 요구하기가 어려움. 따라서 수은에서는 수입자인 국내 대기업의 해외현지법인에 중소기업에 대해서도 채권양도에 대해 승낙해 주도록 홍보·설득하는 등 노력할 필요가 있음.

27) 사례: 수은에서 2012년도에 수출자(싱가포르 현지법인)가 수입자(난징 현지법인)에 수출한 외상매출채권에 대해 회전년도 설정액(110억원)의 7.8배인 862억원의 외상매출채권을 매입함.

28) 감사원이 2014년 감사기간 중 국내 대기업의 해외현지법인과 거래하고 있는 중소기업의 수출실적을 일부 점검한 결과 2012년도에 16개 협력업체가 최소 920억원 상당을 수출하고 있는 것으로 나타나고 있는 등 다수 존재(국외 현지법인에 대한 실태조사가 원활하지 못해 중소기업협력업체의 수출실적은 일부 사례에 불과)(감사원, 2014).

29) 그 동안 수은은 국내 대기업의 해외현지법인 등을 대상으로 중소기업의 수출채권 양도 승낙을 유도하는 등 홍보 노력을 하지 않았음. 이에 대해 수은은 향후 중소기업을 대상으로 수출팩토링에 대해 구체적으로 홍보하고 국내 대기업 및 대기업의 해외현지법인대상으로 홍보·설득 등을 하여 중소기업의 수출채권 양도 승낙을 유도하는 등 대책을 마련하겠다고 답변.

구분		2010	2011	2012	계
	중소기업	업체 수	-	-	-
		매입금액	-	-	-

주: 1. 중복 기업 제외.
 자료: 한국수출입은행(2013)

한편, 국내지점의 수출중소기업 수출팩토링 발굴 노력이 부족하다. 중소기업의 지역별 통계에 따르면 <표 IV-10>과 같이 최근 3년간(2009~2011년) 지방 소재 중소기업의 수출비중이 평균 69.8%로 서울 소재 중소기업보다 2배 이상 높다.

〈표 IV-10〉 지역별 중소기업 수출 실적

(단위: 달러, %)

구분	2009	2010	2011	3년 평균
계(A=B+C)	76,783	98,624	101,560	92,322
서울(B)	23,918	29,263	30,422	27,867
지방(C)	52,865	69,361	71,138	64,455
지방비중(C/A)	68.8	70.3	70.0	69.8

자료: 중소기업청(2013); 감사원(2014)

<표 IV-11>과 같이 종업원 50명 이상 300명 미만인 중소기업도 지방 소재 중소기업의 평균비중이 95.6%에 이르는 등 지방 소재 중소기업의 비중이 더 큰 것으로 나타나고 있으므로 중소기업의 수출팩토링 실적 확대를 위해서는 수은 지점³⁰⁾의 수출팩토링 실적을 확대할 필요가 있다.

〈표 IV-11〉 지역별 중소기업 수

(단위: 개, %)

구분	2009	2010	2011	3년 평균
계(A=B+C)	8,164	8,933	9,131	8,742
서울(B)	376	414	360	383
지방(C)	7,788	8,519	8,771	8,359
지방비중(C/A)	95.4	95.4	96.1	95.6

주: 수출중소기업체에 대한 별도의 통계가 없으므로 수출가능성이 있는 업체(규모 50명 이상~299명 미만)를 대상으로 함.
 자료: 중소기업청(2013); 감사원(2014)

30) 2013년 10월 현재 수은은 부산, 대구, 창원 등 전국 각 지역에 13개 지점(출장소 3개 포함)을 두고 있음.

그런데 수은에서는 본·지점 사이에 수출팩토링에 적합한 수출중소기업에 대한 정보가 공유되지 않고, 지점의 업무량이 과다하다는 등의 사유로 중소기업에 대한 수출팩토링 홍보·발굴 노력을 하지 않았다. 그 결과 <표 IV-12>와 같이 최근 3년간(2010~2012년) 중소기업에 대한 전체 수출팩토링 취급 실적 중 지점의 평균 취급 실적이 21.0%에 불과하였다. 지방 소재 중소기업의 수출액 비중(2011년 기준 70%) 등을 고려할 때 지점의 수출팩토링 확대 공급 노력이 필요한 것으로 나타났다.

<표 IV-12> 지역별 중소기업의 수출팩토링 취급 실적

(단위: 억원, %)

구분	2010	2011	2012	3년 평균
계(A=B+C)	1,072	782	1,214	1,023
서울(B)	896	685	842	808
지방(C)	176	97	372	215
지방비중(C/A)	16.4	12.4	30.6	21.0

자료: 한국수출입은행(2013); 감사원(2014)

2012년 이후 선사들의 플랜트 팩토링 수요가 감소하면서 수은의 수출팩토링 전체 취급 실적은 <표 IV-13>과 같이 감소하고 있다. 2014년 모뉴엘 사건³¹⁾(최성호 외, 2017)으로 팩토링 선정 심사가 강화돼 수출팩토링 전체 취급 실적이 점차 감소하고 있다.

수출팩토링의 심사조건이 까다로워짐에 따라 대기업 및 중견기업에 비해 상대적으로 신용도가 떨어지는 중소기업지원 비중은 정체 상태를 보여 수출중소기업지원이라는 수출팩토링 도입 목적을 달성하지 못하고 있다. 수출팩토링은 수출대금 만기일까지 자금

31) 2014년 발생한 모뉴엘 사건은 자회사 인수, 사옥건설 등 무리한 경영으로 자금난에 직면하자 허위 수출채권을 은행에 매각하여 무역금융(총 6,672억원, 무보 보증액 3,282억원)을 편취한 비위행위임. 동 재발방지 대책은 관계부처 합동 TF를 구성·운영(2014.12~2015.4)하여 마련[정부합동(산업통상자원부, 기획재정부, 금융위원회, 관세청, 금융감독원, 2015.4.17.)]. 모뉴엘 사건의 경우, 무역거래 특성상 다수의 기관이 부정거래에 대한 감시자로서의 역할을 수행해야 하나, 금번 사고시에는 미작동. 모뉴엘 사건은 허위 수출을 확인하는 데 있어서 무역금융의 제도적 미비, 무보, 수은 및 은행의 업무 처리 소홀 등에 기인. 무역보험 인수심사를 강화. 무역금융 제도를 악용하는 사례가 발생하지 않도록 미흡한 측면을 보완. 거액건(1백만달러 초과)에 대해 수출계약 진위 확인을 의무화하여 허위수출을 통한 무역금융 편취를 사전에 차단. 그리고 해외위탁가공·중계무역에 대해 수출실적 인정분을 조정(100%→70%)하고 거액 건에 대해서는 현장실사를 의무화. 또한 보험한도 심사시 거액한도 건(1억달러 초과)은 무보 사장이 결재하도록 함으로써 심사의 책임성을 강화. 한편, 무역보험 약관 제·개정시 보험계약자(은행 등)의 의견을 청취할 수 있는 협의체를 구성하여 불필요한 분쟁을 사전에 방지.

여력을 확보해준다는 차원에서 자금력이 약한 중소기업에게 정책적 배려가 내포된 실효성이 큰 금융제도이지만 심사조건이 강화됨에 따라 중소기업이 피해를 보고 있다. 정책 금융기관의 근본적인 목적은 시장실패를 보완하는 것임에도 불구하고 중소기업에게 실효성이 있는 금융제도에서 중소기업의 비중을 늘리지 않는 것은 수은이 여전히 대기업 대출을 선호한다고 판단할 수 있다.

수은은 수출중소기업이 수출팩토링을 이용하여 수출대금을 조기에 현금화하거나 자금조달 능력을 제고할 수 있도록 수출중소기업을 적극 발굴하여 지원하는 등 수출중소기업에 대한 수출팩토링 취급을 활성화할 수 있는 방안(오원석·송정남, 2013)을 마련하여야 한다.³²⁾

〈표 IV-13〉 기업 규모별 수출팩토링 실적

(단위: 억원, %)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
계(D=A+B+C)	4,776	7,867	52,093	39,790	37,438	29,557	25,046
대기업(A)	3,704	5,481	35,508	19,988	15,884	10,198	7,780
중견기업(B)	-	1,604	15,371	18,821	20,293	18,410	16,587
중소기업(C)	1,072	782	1,214	982	1,262	949	679
중소기업 비중(C/D)	22.4	9.9	2.3	2.5	3.4	3.2	2.7

자료: 한국수출입은행(2017); 김두관 국회의원실(2017); 조세금융신문(2017.10.24.)

〈표 IV-14〉 기업 건수별 수출팩토링 실적

(단위: 건수)

구분	2012	2013	2014	2015	2016
계(D=A+B+C)	58,700	91,859	89,229	85,755	71,424
대기업(A)	3,890	4,737	3,068	3,367	3,357
중견기업(B)	51,675	83,392	78,742	75,565	62,464
중소기업(C)	3,135	3,730	7,419	6,823	5,603
중소기업 비중(C/D)	5.3	4.1	8.3	8.0	7.8

자료: 한국수출입은행(2017); 김두관 국회의원실(2017); 조세금융신문(2017.10.24.)

32) 수출입은행에서는 수출팩토링을 통해 중소·중견기업의 해외매출채권의 유동화를 지원하고 있음. 수출팩토링 확대 및 홍보강화 등을 통해, 중소·중견기업이 적기에 자금을 조달할 수 있도록 지원하겠음(남민우 청년기업가 정신재단 이사장이 부총리 현장간담회(2017.8.18일, TIPS 타운)에서 건의한 '중소·중견기업 해외매출채권의 국내 유동화 지원 질문'에 대해 기획재정부(대외경제총괄과 윤지원 사무관) 답변.

V. 공공기관의 중소기업 지원 가치관리 모형

1. 통합관리시스템과 정책심의회의 연계

협회의 정책금융에 대해서는 정책금융기관들 간 역할 분담 및 조정을 위해 정책자금 통합관리시스템을 운영하고 있다. 그런데 이 시스템은 중앙부처와 지방자치단체의 중소기업 정책금융을 대상으로 하고 있으나 신용보증기관의 보증정보는 포함하고 있지 않다. 총리실에도 중소기업 정책조정협의회와 중소기업통합관리시스템 등이 설치, 운영되고 있으나 정책금융기관 및 금융기관 참여가 제한적이다. 따라서 국책은행과 민간금융기관의 중소기업 대출정보를 모두 포함하여 중소기업 금융이라는 큰 틀에서 역할 분담 및 조정이 가능하도록 해야 할 것이다. 한편 중소기업 정책금융은 신용위험이 큰 기업을 대상으로 하므로 정책금융기관들이 지원체계의 중추적 역할을 하면서 민간 금융기관과 연계를 확대해 가는 게 바람직한 방향이다. 중소기업들이 우량기업으로 성장하면 어차피 민간 금융기관으로 연계가 이루어져야 하기 때문이다. 따라서 협회의 정책금융과 정책성금융을 모두 포함하는 정책금융 총괄체계의 구축이 필요하다. 이 틀 안에서 정책금융을 일관되고 효율적으로 이끌어 가는 방법이 정책금융 전반의 실효성 제고를 위해서 매우 중요하기 때문이다.

중소기업 지원사업의 효율성 확보를 위해서는 중소벤처기업부에 중소기업정책심의회를 마련하여 중소기업 법률 제·개정 및 예산 사업 조정 등을 통한 효율적인 중소기업 지원체계의 구축마련이 시급하다. 현재 과기부, 고용노동부, 복지부 등은 부처별 특성에 맞는 범부처 차원의 과학기술, 인력, 복지 심의회의 운영을 통해 지원정책의 효율성 확보를 위해 노력하고 있다(〈표 V-1〉 참조).

하지만 중소기업지원 사업은 타부처의 운영사업과는 다르게 과거 심의·조정의 역할을 담당하던 중소기업정책심의회 폐지 이후 중소기업지원 사업을 총괄하는 부서로서의 역할 및 기능이 상실된 상황으로 중소벤처기업부는 중소기업정책 심의회 마련이 필요하다. 각 부처 및 지자체에 산재되어 있는 중소기업지원 사업에 대한 통합적 관리를 위해 운영중인 중소기업지원 사업 통합관리시스템의 근본 기능인 중소기업지원 사업의 효율적 관리체계가 보다 탄력적으로 운영될 수 있다. 중소기업정책심의회내 전문위원회를 마련해 분야별, 대상별, 지역별 지원 사업정책의 분석·평가를 기초로 보다 객관화된 사

업추진을 통해 효과적인 중소기업지원 사업의 운영체계 마련이 가능하다.

〈표 V-1〉 부처별 심의위원회 운영현황

부처	근거법	운영현황
과기부	「과학기술기본법」 제9조 (국가과학기술심의회 설치 및 심의사항) 제9조의2 (심의회의 구성 및 운영) 제10조 (심의회의 결과의 활용)	[주요기능] 1. 과학기술진흥을 위한 주요 정책 및 계획의 수립·조정에 관한 사항 2. 과학기술발전에 관한 중·장기 정책목표와 방향, 기본계획과 지방과 학기술진흥종합계획에 관한 사항 3. 다음 연도 시행계획과 전년도 추진실적에 관한 사항 4. 과학기술 관련 예산의 확대방안 및 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 등에 대한 연구개발투자 권고에 관한 사항 5. 매년도 정부가 추진하는 연구개발사업(이하 “국가연구개발사업”이라 한다) 예산의 배분 및 조정과 효율적 운영에 관한 사항 6. 중·장기 국가연구개발사업 관련 계획의 수립에 관한 사항 7. 국가연구개발사업의 조사·분석·평가에 관한 사항 8. 과학기술분야 정부출연연구기관의 육성 및 발전방안에 관한 사항 등 [구성] 위원장: 국무총리외 1인(대통령 추천) 심의회: 기획재정부장관, 교육부장관, 과학기술정보통신부장관, 국방부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 보건복지부장관, 환경부장관, 국토교통부장관, 해양수산부장관, 행정안전부장관, 국무조정실장 및 심의회에 상정되는 안전과 관련이 있다고 위원장이 인정하는 중앙행정기관의 장 [심의결과 활용] 과학기술정보통신부장관은 제9조 제2항에 따라 심의회가 심의한 사항 중 국가연구개발사업 예산에 관련된 사항을 제12조의2에 따른 국가연구개발사업 예산 배분·조정 등의 결과에 반영
고용노동부	고용정책기본법 제10조(고용정책심의회)	[주요기능] 1. 제6조 제1항에 따른 시책 및 제8조제1항에 따른 기본계획의 수립에 관한 사항 2. 인력의 공급구조와 산업구조의 변화 등에 따른 고용 및 실업대책에 관한 사항 3. 제13조에 따른 고용영향평가 대상의 선정, 평가방법 등에 관한 사항 4. 제13조의2에 따른 재정지원 일자리사업의 효율화에 관한 사항 [구성] 위원장: 고용노동부장관 심의회: 기획재정부 제1차관, 교육부차관, 과학기술정보통신부 제1차관, 행정자치부차관, 산업통상자원부 제1차관, 보건복지부, 여성가족부, 국토교통부 제1차관 및 중소벤처기업부 차관 및 전문위원

부처	근거법	운영현황
복지부	「사회보장기본법」 제20조(사회보장위원회)	[주요사업] 1. 사회보장 증진을 위한 기본계획 2. 사회보장 관련 주요 계획 3. 사회보장제도의 평가 및 개선 4. 사회보장제도의 신설 또는 변경에 따른 우선순위 5. 둘 이상의 중앙행정기관이 관련된 주요 사회보장정책 6. 사회보장급여 및 비용 부담 7. 국가와 지방자치단체의 역할 및 비용 분담 8. 사회보장의 재정추계 및 재원조달 방안 9. 사회보장 전달체계 운영 및 개선 10. 제32조 제1항에 따른 사회보장통계 [구성] 위원장: 국무총리 위원: 법무부장관, 문화체육관광부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 환경부장관, 국무조정실장 및 국가보훈처장 등

이를 통해 선행 제시한 장기사업에 대한 객관적 평가 및 신규사업의 예비타당성 검증 등에 대해 실효성을 확보할 수 있을 것이며, 향후 중소기업 지원사업은 평가를 기반으로 한 성과중심형 지원사업으로 변모가 가능하다. 또한, 중소기업 지원사업의 분석 기능 강화를 위해서는 중소기업기본법에 조사·분석·평가 기능의 강화를 위한 조정 기능 및 중소기업지원 사업 분석 전문기관의 운영에 대한 명문화된 기본법 개정이 요구되며, 이를 통해 중소기업 정책심의회의 기능 강화가 필요하다.

중소벤처기업부는 단순히 사업과 예산 증가뿐 아니라 그 위상에 걸맞는 중기정책을 범부처 차원에서 총괄할 수 있는 중소기업정책심의회의가 필요하고 성과중심형 지원사업 체계로 전환이 필요하다. 중소기업 지원사업은 특정기업 중복수혜를 비롯해 성과가 부족한 장기사업이나 뚜렷한 조정기능이 없어 재정적 비효율성을 초래하고 있는 문제점을 안고 있어 앞으로 중기 지원사업이 유사중복 사업을 최대한 배제하고 장기성과 평가를 중심으로 전환될 필요가 있다.

정리하면 각 부처 및 지자체에 산재되어 있는 중소기업지원 사업의 역할 분담 및 조정, 통합적 관리를 위해 정책금융 통합관리시스템을 운영하고 있지만 이 시스템은 중앙 부처와 지방자치단체의 중소기업 정책금융을 대상으로 하고 있으며, 신용보증기관의 보증정보는 포함하고 있지 않다. 총리실에도 중소기업 정책조정협의회와 중소기업통합관리시스템 등을 설치, 운영하고 있으나 정책금융기관 및 금융기관 참여가 제한되어 있다.

국책은행과 민간금융기관의 중소기업 대출정보를 포함해 역할 분담 및 조정이 가능하도록 기획재정부 내에 중소기업지원 통합관리시스템(빅데이터관리)을 확대 운영해야 한다. 중소기업지원 사업의 심의·조정 역할을 담당하던 중소기업정책심의회를 폐지한 이후 중소기업지원 사업 총괄 업무가 제대로 이뤄지지 않으므로 중소기업지원 사업의 효율성 확보가 필요하다. 중소벤처기업부에 중소기업정책심의회(예산운영)를 마련하여 기획재정부 내에 확대 운영할 중소기업지원 통합관리시스템(예산편성)의 효율성을 확보하고, 중소기업지원 체계가 기능별로 작동하게 중소기업 법률 제·개정 및 사업 조정 등을 연계해야 한다. 중소기업지원 조정기능을 강화해 유사중복사업 및 중복수혜기업을 최소화 해야 한다.

2. 공공기관 연계서비스 운영 방안

가. 연계방안

기능별 지원은 전문화의 장점도 일부 있으나 분절성으로 인한 탐색비용 상승, 종합성과 미흡 등에 따라 통합·연계가 필요하다. 첫째, 탐색비용은 중소기업이 복잡다기하고 매년 변경되는 지원제도를 탐색하기 위한 인력, 시간이 유발된다. 창업기업, 소기업 등 인력이 부족한 중소기업은 제도 미인지, 시기 불부합 등으로 지원받지 못하는 상황이나 이에 대해 지원기관은 홍보강화 정도로만 대응하고 있다. 둘째, 기능별 지원은 자사의 문제점과 해결책 인식이 필요하나 대다수 기업은 역량 부족으로 문제점 인식이 미흡하다. 셋째, 종합성과가 미흡하다. 분절적 지원에 따라 R&D-인력, 수출-금융, 창업사업화-금융-인력 등 기능간 시너지효과를 내지 못하는 상황이다.

따라서 창업인프라 및 개발기술의 사업화에서 성장까지 관련기관 사이 유기적 연계와 협업을 조정할 수 있는 전담조정기능 도입이 필요하다. 이른바 혁신성장 GATE가 필요하다. ‘혁신성장 GATE’란 창업사업화(Start-up)한 기업을 혁신성장 GATE를 통해 성장관리, 연계협업 조정 등을 통해 성장(Scale-up) 기업으로 나가도록 유도하는 프로그램이다.

창업사업화(Start-up)하려는 기업의 인프라구축, 경진대회, 창업교육, 창업선도대학, 성공한 벤처인의 멘토링·보육·투자-정부R&D 매칭을 통한 이스라엘식 기술창업기업 육성 프로그램인 TIPS(Tech Incubator Program for Startup), 창업사관학교 등을 중소기업기술정보진흥원, 창업진흥원, 혁신센터가, 모태펀드, 엔젤투자 등을 한국벤처투자자

담당하고, 일반상권, 전통상권, 골목시장 등 유통관련 기능은 소상공인시장진흥공단이 담당한다.

성장(Scale-up)하는 기업의 정책자금, 수출, 마케팅, 인력지원, 구조개선, 재도전, 글로벌화 등 창업성장은 중소기업진흥공단, 기술보증은 기술보증기관, 창업 R&D, 장비 활용 등 R&D는 중소기업기술정보진흥원, 테크노파크(TP)가 담당한다.

예비창업자에 대한 창업사업화 단계는 창업교육 공간, 사업화 보조금, 코칭 등 패키지 지원체계 구축이 필요하다. 창업사업화 이후에는 기관별, 사업별 칸막이 지원으로 지원 시책 적기활용이 곤란하여 Death Valley로 진입하는 사례가 빈번하다.

2014년 기준 창업기업 5년 생존율이 독일 41%, 영국 37.5%인데 비해 우리나라는 27.3%에 불과하다. 2017년 3월 기준 기업가치 10억달러 이상 스타트업 186개 중 한국 기업은 3개에 불과하다(중소기업진흥공단, 2017). 창업기업의 생존율이 낮고 스타벤처 기업으로 성장한 사례도 미미한 상황으로 정책지원의 매몰비용화를 초래한다.

[그림 V-1] 혁신성장 GATE 개념

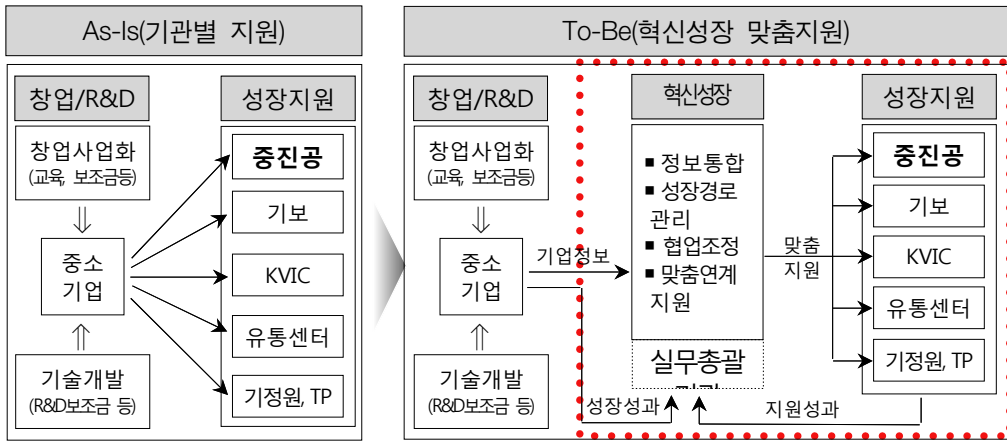


나. 추진방안

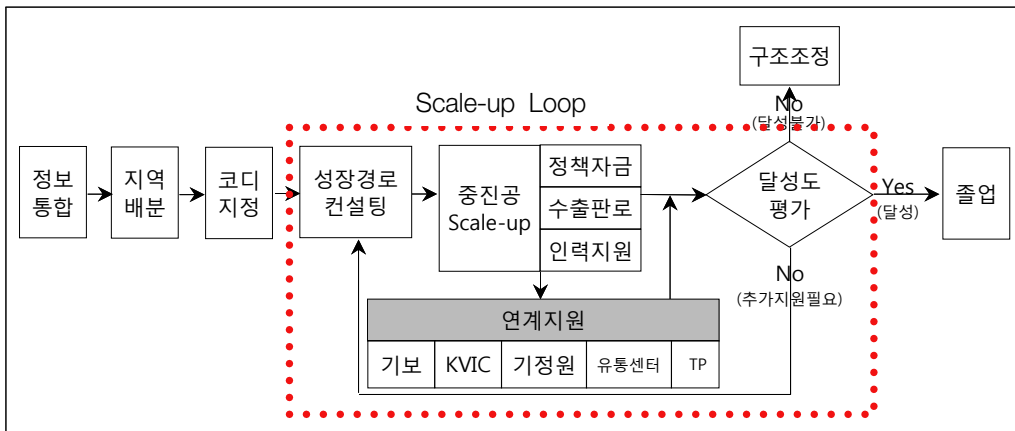
중소기업 종합지원 노하우를 보유하고 다양한 사업 연계가 가능한 기관을 ‘혁신성장 GATE’ 실무총괄기관으로 지정한다. ‘혁신성장 GATE’를 통해 수요자 기반의 성장단계별 맞춤형연계지원과 창업기업 성장경로 및 성과관리를 추진한다. 이는 중소기업진흥공단에서 유관기관 연계를 위한 혁신성장 GATE를 담당할 수 있다. 중소기업진흥공단은 창업기업지원 경험과 진단기반 지원 노하우를 보유하여 맞춤형연계 지원에 적합하다. 혁신성장 GATE를 통해 수요자 기반의 성장단계별 맞춤형연계 지원과 창업지원 성장경로 및 성과관리 추진을 할 수 있다.

창업기업 정보를 통합하고 전담코디네이터를 지정하여 성장경로 컨설팅, 맞춤형연계지원, 성과관리를 추진하고 졸업제를 도입한다. 첫째, 정보통합이다. 창업사업화 지원종료 단계에서 기업현황 정보를 혁신성장 GATE 전담기관으로 통합·이관한다. 기업정보는 창업자 정보, 기술개발·사업화 단계, 후속지원 수요(공간, 자금, R&D, 수출마케팅, 컨설팅 등), 사업화과정의 연성정보 등이다. 둘째, 전담코디네이터 지정이다. 창업기업 사업장 지역별로 중소기업 지원업무 경험이 풍부하고 숙련된 전문가를 ‘전담코디네이터’로 지정한다. 전담코디네이터는 지원기관별 사업, 업무프로세스, 지역중소기업과의 네트워크 등 중소기업지원 업무 이해도가 높은 사람으로 지정한다. 셋째, 성장경로 컨설팅의 실시이다. 전담코디네이터가 컨설팅을 통해 성장경로 및 맞춤형연계 지원계획을 수립하고 기업과 협의·조정한다. 그리고 맞춤형연계 지원은 기관별 사업시기, 지원요건에 따라 맞춤형 지원을 알선한다. 기관별 지원사업 중 창업기업 맞춤형 사업을 별도 편성하되, 사업특성상 곤란한 경우에는 지원사업 캘린더를 통해 시기를 조정한다. 넷째, 성과관리는 기관별 지원 결과와 기업 경영성과를 전담코디네이터가 피드백 받아 후속 맞춤형연계 지원계획을 수립·지원한다. 졸업제 운영은 창업사업화 후 5년을 경과하였거나 경영성과가 일정 수준에 도달한 경우 맞춤형 지원을 종료하는 졸업제를 운영한다, 창업기업 정보를 통합하고 전담 코디네이터를 지정하여 성장경로 컨설팅, 맞춤형연계지원, 성과관리를 추진하고 졸업제를 운영한다.

[그림 V-2] 혁신성장 맞춤지원 모형



[그림 V-3] 혁신성장 GATE 운영 Process



다. 조직운영

중소기업 지원 유관기관과의 수평적 협력 및 지자체 협력과 조정이 가능한 지방중소벤처기업청이 혁신성장 GATE를 총괄 관리한다. 유관기관별 지원계획 공유, 지자체 협력사항, 창업기업 애로해소, 혁신성장 GATE 성과 등을 협의·조정한다. 혁신성장 GATE 실무총괄은 창업기업지원 경험과 진단기반 지원 노하우를 보유한 중소기업진흥공단이 수행한다.

[그림 V-4] 혁신성장 GATE 운영구조



3. 사회적경제를 위한 정책금융 공급, 판로확대 지원 기능 확충

가. 성장·성숙기 기업지원 중심으로 정책변화

정부는 경제성장과 일자리 창출을 위해 창업·벤처 등 Start-up 기업 중심의 중소기업 지원 정책을 시행하였지만 효과성은 미비하다. 2016년 청년 실업률은 9.8%로 1999년 관련 통계를 작성한 이후 역대 최고 기록을 세우고 있고(통계청, 2017.1.11.), 2014년 대비 2015년 신생기업 수는 3.6% 감소하였으며, 신생기업의 종사자 수는 7.6% 감소하였다(통계청, 2016.12.23.).

한편 일자리 창출과 중소기업 정책에 Scale-up 기업의 중요성이 반영되고 있으며 실제 성과도 나타나고 있다. 미국 의회조사국(Congressional Research Service: CRS), (2017)에 따르면 20명 미만 기업의 순수 일자리 창출(Net Job Creation)에 대한 영향력은 미비하지만, 20~499명 규모의 기업은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이는 정부가 Start-up의 창업보다는 기존기업의 Scale-up 중심으로 정책 변화가 필요함을 시사한다. 또한 Scale-up에 속하는 이노비즈기업의 경우 지난 7년 간 매년 3만개 이상, 약 23만개의 일자리를 창출하였다.³³⁾ 이처럼 Scale-up에 대한 지원이 매우 중요하지만, Start-up에 비해 우선순위 밀려 오히려 지원은 줄어들고 있다. 중소기업 지원 예산 중 Start-up에 대한 지원 비중은 85%에 달한 반면 Scale-up에 대한 비중은 15%에 그치고 있다(디지털타임즈, 2017.3.1.). 따라서 성숙기 혁신형기업의 재도약지원을 위해 신보,

33) 일자리 순수증가분(신규채용-퇴사자 전년도 대비 순수 증가치): 2010년 32,009개→2011년 30,744개 →2012년 33,898개→2013년 37,367개→2014년 30,264개→2015년 32,638개→2016년 34,259개, 고용보험 DB 피보험자 수 비교

기보 등 보증기관의 보증지원 강화가 필요하다. 기술보증기금의 경우, 장기이용기업에 가산요율을 부과하고 있어 장기보증활용 기준을 확대하고 보증요율을 조정하거나 분할 상환을 하는 등의 정책이 필요하다.

나. 신용보증기금의 보증지원 강화

사회적경제 지원을 확대하도록 신용보증기금의 보증 공급을 확충하도록 한다. 신보, 지역신보의 보증지원 한도를 확대하고 신보, 지역신보의 보증지원 적용대상을 확대한다. 협동조합, 사회적기업, 마을기업, 자활기업 등을 포함한다. 그리고 정책자금 내 총액 대출목표 신설 등 사회적경제기업에 대한 정책자금 공급을 확대한다.

한편 사회적경제기업 대상 평가모형을 마련한다. 고용안정, 지역사회 기여, 사회적 환원 등 사회적경제기업의 재무적 특성을 감안하고 사회적가치지표를 체계화한다. 중소기업 정책자금 내 사회적경제기업 평가모형을 신설하고, 보증 기준 개선 등 공적자금 지원 대상 선정에 적용한다.

다. 판로확대 지원

국가계약법상 공공조달시 사회적책임조달을 강화한다. 낙찰기준에 사회적 가치를 반영하고 종합심사낙찰제도 심사기준에 사회적 책임 항목을 조정한다. 그리고 국가·지자체의 사회적경제기업 제품 우선구매를 촉진한다. 사회적기업·사회적협동조합·자활기업·마을기업 물품·용역 입찰에 대한 가점을 확대하고 의무구매 제도를 도입한다. 취약계층을 일정비율 이상 고용한 사회적기업·사회적협동조합·자활기업·마을기업에 대한 수의 계약제도를 신설한다. 사회적경제기업 제품 공공구매 우수사례를 발굴·공유한다. 또한 공기업·준정부기관·지방공기업 경영평가 제도에 사회적기업 및 사회적협동조합 등의 물품·용역 구매확대 등을 통해 사회적경제 활성화를 촉진하도록 반영한다.

라. 중소기업 R&D 지원 기능 통폐합

현재 3개 기관으로 분산된 중소기업 R&D 지원 기능을 통폐합해 중소벤처기업부 산하 중소기업기술정보진흥원으로 일원화한다. 산업통상자원부 산하 한국산업기술평가관리원과 민간 산학연협회의 중소기업 R&D 기능은 중소기업기술정보진흥원으로 이관하고,

중소기업기술정보진흥원의 인력양성 등 R&D 이외의 업무는 중소기업진흥공단으로 이관한다. 중소기업 R&D를 동일 기준으로 중장기 계획수립 → 과제선정 → 과제평가 → 사후관리 등 전 주기를 관리한다. R&D, 마케팅 등 가치사슬상 고부가가치 영역으로 투자 중심축을 전환해 단순 생산직이 아닌 기존에 없던 양질의 일자리를 창출하고 고용효과를 개선한다.

4. 중소기업 네트워크형 협력사업 촉진

가. 선진국의 네트워크 협력정책

기술 및 제품 수명이 급격히 감소하는 등 혁신자원이 부족한 중소기업이 독자적으로 기술개발 및 시장환경에 적응하는 데는 한계가 있다. 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 기업 간 또는 다자간 협력을 통해 혁신역량을 상호 보완하여 환경변화에 대응하는 노력이 필요하다. 선진국은 중소기업 협력 네트워크 구축을 독려하여 중소기업의 혁신원천 확대, 기술개발 비용 및 시간 절감 등을 추진하고 있다. 일본은 중소기업의 신연휴(新連携) 제도, 독일은 ZIM-KOOP, ZIM-NEMO, 이탈리아는 네트워크 계약법 제정, EU는 중소기업의 개방형 혁신 관리의 전문화 프로그램을 운영하고 있다. 일본은 2005년 신사업활동촉진법 제정을 통해 중소기업간 신사업창출을 위한 협력체 결성 및 연구개발·사업화를 지원하고 있다. 독일은 중소기업 종합혁신 프로그램(ZIM)의 일환으로 최소 6개 이상의 중소기업으로 구성된 협력 네트워크 관리 및 네트워크를 활용한 R&D 프로젝트를 지원(ZIM-NEMO)하고 있다. 1단계 네트워크 구성·협약·설립, 기술로드맵 수립에서 2단계 안정화된 네트워크를 기반으로 기술로드맵에 따른 R&D 프로젝트 수행·관리, 상용화를 추진하고 있다. 이탈리아는 기업 간 협력의 문제점을 해결하고 협력의 시너지 효과를 높이기 위해 2009년 7월 「네트워크 계약법」을 제정·시행하고 있다. 누적계약건수가 2010년 7건에서 2016 3,243건을 기록하고 있다(중소기업단체협의회, 2017). EU는 새로운 연구개발 정책인 Horizon2020의 중소기업지원을 위한 실행프로그램으로 중소기업의 개방형 혁신 관리의 전문화 프로그램(2014~2015) 실행하고 있다. 중소기업에 적합한 개방형 혁신과 협업 방법을 개발하고 중소기업이 개방형 혁신을 쉽게 활용할 수 있도록 정보를 제공하고 서비스가 전문화될 수 있도록 지원하고 있다.

나. 중소기업의 네트워크형 협력 촉진에 관한 법률의 제정

국내 중소기업들의 경우 기업 간 협력 추진의 제도적 여건이 미흡하여 계약파기에 따른 분쟁과 협력 성과물의 이윤 분배에 따른 갈등으로 협업사업 추진이 부진하다. 협업사업 승인 협업체 199건 중 취소 건수 53건으로 승인 취소율 26.63%이다. 협업사업 승인 취소 사유는 사업환경 변화에 따른 자발적 포기이다. 문제해결을 위해서 중소기업 대상의 추가적인 지원사업 도입보다 중소기업간 협업을 활성화하기 위한 기업환경개선과 제도적 측면의 보완 정책이 더욱 필요하다. 이탈리아 정부는 네트워크 계약법 제정 후 직접 예산을 투입하는 지원사업 대신 원활한 계약 체결을 가능하게 하는 구체적 절차의 마련과 함께 공동협력 투자금에 대한 세금감면 등의 간접적 혜택을 제공하고 있다. 이는 기업 간 네트워크 전략은 저성장 사양산업으로 인식되고 있는 전통산업의 활성화와 중·저위 기술의 비중이 높은 우리 중소기업의 경쟁력 제고에 시사점을 제공한다. 독일, 이탈리아 등 중·저위 기술 산업 강국들은 지속적인 경쟁력의 원천인 품질경쟁력의 유지 및 강화를 기업 내 자산에만 의존토록 하지 않고 산업생태계를 통해 금융, 인력, 기술, 마케팅 등 기업성장에 필요한 자원을 조달할 수 있도록 중소기업을 지원한다. 이에 우리나라는 「중소기업의 네트워크형 협력 촉진에 관한 법률」의 제정을 통해 중소기업들의 창의적 기업활동과 혁신역량 확대를 위한 제도적 여건 마련이 필요하다. 또한 네트워크형 협력사업 활성화를 촉진시키기 위한 지원기관 설치 또는 지정, 기업 간 협력을 전문적으로 연계할 수 있는 전문가 양성이 필요하다. 신사업 창출 관련 협력 네트워크 구성 시 정부지원사업 가점을 부여 등을 통해 중소기업들의 상호보완적 협력 확대가 가능하도록 해야 한다.

5. 대외금융정책 금융기관 업무기반의 시스템적 접근

가. 수은, 무보, 산은의 기능조정

대외금융 관련 정책금융 기관의 범위는 ① 해당 기관에 대한 정부의 소유관계, ② 법률적 측면의 관계, ③ 국제협약 측면, ④ 수출입금융의 정책효과와 운용행태 등을 감안하여 결정한다. 4가지 요건을 감안할 때 현재 대외금융과 관련된 정책금융기관은 수출입은행(이하 수은), 무역보험공사(이하 무보), 산업은행(통합산은, 이하 산은) 등이 해당된다(구본성, 2013).

수은은 수출입, 해외투자 및 해외자원개발 등 대외거래에 필요한 대출, 보증 등 신용 공여를 위해 설립되었다. WTO체제하에서 유일하게 허용되는 공적수출금융을 제공하는 공적수출신용기관에 해당한다. 수은은 그동안 수출육성(~1980년대)과 수출지원(1990년대~), 시장실패의 보완적 기능(외환위기 이후~), 대외거래의 활성화(2003년 이후~) 등을 통해 대외금융 체계 내에서 핵심기관 역할을 담당했다. 수은의 지원규모는 2000년대 들어 국내 산업의 글로벌화와 맞물려 증가한 이후 2003년 이후 대형 수출의 확대와 글로벌 위기 이후 민간금융시장의 위축에 따라 급격히 증가하였다.

무보는 무역 및 해외투자 등 대외거래와 관련하여 발생하는 위험을 담보하는 업무를 수행하며 무역보험기금의 관리자에 해당한다. 외화자금의 조달에 의하지 않고 기금의 담보력에 근거하여 장단기 수출을 촉진하기 위한 위험보장(risk cover) 기능을 통해 우발적 대외채무를 부담한다.

산은의 대외금융업무는 수출입금융, 해외투자금융, 자원개발금융 등이 해당된다. 수출입금융을 제외한 해외투자금융 및 자원개발금융 실적은 미미하다. 전체적으로 볼 때 산은의 대외금융은 내수형 수출입금융에 해당한다. 산은에 흡수된 정책금융공사(이하, 정금)는 외국자본의 차입, 외국환, 외화도입 주선 등 조달업무와 선박·항공기 금융, 자원개발, 해외투자 등 자금운용 및 금융자문 업무를 영위하고 있다.

수은, 무보, 산은 등 3개 정책금융기관을 다음과 같은 측면에서 볼 수 있다. 첫째, 경쟁 측면은 수출확대 과정에서 수반된 측면이다. 대외금융의 경쟁체계는 단기수출금융에 비해 중장기수출금융의 경영 확대에 따른 것이나 현재 수출규모의 확대와 글로벌 금융시장의 여건 변화에 따라 불가피한 측면도 존재한다. 둘째, 대외금융의 양적성장과 장기화에 대처할 필요가 있다. 대외금융의 양적 성장에 따른 보증 및 보험형 우발채무의 증가와 투자형 업무의 회수과정에서 초래될 수 있는 대외위험을 감안한 정책적 접근도 필요하다. 셋째, 정책금융기관 조정과 대외금융체계의 탄력적 대응이 필요하다. 정책금융기관의 업무조정이나 구조개편에 따른 영향을 감안하여 대외금융체계 개편이나 관리체계를 마련할 필요가 있다. 넷째, 금융시장의 발전과 상업금융기관의 역량 확대 등 경제여건 변화에 따라 전통적인 방식의 정책금융기능 개선 필요성이 대두된다. 그동안 특정 부문에 대한 융자조건 우대를 바탕으로 한 대출·보증 등 양적투입(debt financing)에 의존하여 실물경제를 지원하였다. 금융시장 발달로 투자 또는 투·융자복합 지원수요가 증가(equity financing)하고 민간 금융기관과의 협업 필요성도 확대되고 있다. 특히, 창업·

벤처기업 육성, 창조경제 지원 등 새로운 분야에 대한 정책금융의 시장선도 요구가 증대되고 있다. 해외 프로젝트, 신성장산업 등 리스크가 높은 분야에 대한 정책금융기관의 지원역량 강화 필요성이 증대하고, 담보력이 취약한 창업 기업, 기술형 기업 등에 대한 선제적 위험투자로 창조경제 생태계 구성에 선도적 역할이 필요하다. 아울러, 글로벌 경기침체 등에 따라 경기민감업종인 해운·조선사 경영 악화로 선박금융 강화 요구도 증대되고 있다.

수은, 무보, 산은 등 3개 정책금융기관은 과거 경제성장기에 기간산업, 대기업 성장을 성공적으로 주도하였다. 그러나 대기업이 시장에서 자체적으로 자금을 조달할 수 있는 충분한 역량을 갖추었음에도 불구하고 과도한 정책금융 지원이 계속되고 있는 상황이다. 따라서 주요 정책금융기관의 기능 재조정이 필요하다. 정책금융기관의 중소기업 지원 강화를 위해 구체적인 기능 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 수은, 무보, 산은 등 3개 정책금융기관이 새로이 추구해야 할 미션을 중소기업 지원과 관련해 제시할 필요가 있다. 수은 등 정책금융기관의 기능 재조정에 앞서 각 기관이 새로이 추구해야 할 고유의 미션을 부여할 필요가 있다. 수은 등 정책금융기관 기능 개편에 따른 중소기업 지원 방안을 중소기업 해외진출지원 환경조성 등을 중심으로 논의할 필요가 있다. 수은, 무보의 단기사업 비중을 축소해서 그 역량을 해외플랜트 등 중장기 사업지원에 집중할 필요가 있다. 현행 수은, 무보 체제를 유지하되 정책금융기관협의회 기능을 강화하고 수은은 단기여신비중을 단계적으로 축소, 무보는 정책금융기관 여신에 대한 신규지원 중단, 단기수출보험 민간 개방, 선적 전 수출신용보증을 단계적으로 축소할 필요가 있다.

나. 중소기업 수출확대를 위한 지원 체계 일원화

중소기업은 해외진출 정보 부족, 자금 부족, 인력 전문성 부족 등으로 인해 독자적 해외진출이 어려워 정부의 지원이 필요하다. 중소기업 수출지원사업은 주로 산업통상자원부와 중소벤처기업부에서 정책 및 사업을 기획하고 산하 공공기관, 유관단체 등이 사업시행을 담당하고 있으나 다수의 기관에서 유사한 지원사업을 시행함으로써 인해 중소기업이 적합한 지원제도를 찾고 활용하는 데 애로³⁴⁾가 있다는 지적이 있다.

산업통상자원부 수출지원제도의 수혜대상이 중소기업이 아닌 경우도 있으나 일부를

34) 기업은 수출지원제도를 활용하기 위해 각 시행기관의 웹사이트를 별도로 접근해야 하며 정부의 수출지원 종합안내서는 개괄적인 부분만을 담고 있어 활용하는 데 제한이 있음.

제외하면 대부분의 수혜대상이 중소기업임에도 불구하고, 산업통상자원부와 중소벤처기업부 산하 지원기관이 각기 사업을 시행하고 있다.

〈표 V-2〉 산업통상자원부 주요 해외시장개척지원 제도

산업통상자원부		중기 전용
사업명	시행기관	
글로벌역량진단사업	KOTRA	△
이동 KOTRA	KOTRA	○
신규 수출기업화지원	KOTRA	△
해외지사화사업	KOTRA	○
해외공동물류센터사업	KOTRA	○
수출인큐베이터	중진공, KOTRA	○
해외시장조사	KOTRA	△
무역사절단	KOTRA	○
수출상담회	KOTRA	△
온라인 수출마케팅(바이코리아)	KOTRA	△
전시회사업	KOTRA(해외), 전시산업진흥회(국내)	△
한국형히든챔피언육성사업	산업기술진흥원, 중견기업연합회, KOTRA 등	○

주: 해외시장개척지원사업 중심으로 정리하였으며 서비스수출, 해외투자, 해외지재권, 외국인투자, 해외취업, 해외공공조달, 교육연수 등의 지원사업은 제외.

자료: 중소기업단체협의회(2017)

이외에도 농림축산식품부(농수산물유통공사), 국토교통부(해외건설협회), 문화체육관광부(콘텐츠진흥원), 보건복지부(보건산업진흥원) 등에서도 부처별 유관기관을 활용하여 해외사업을 시행하고 있다. KOTRA를 포함한 중소기업 수출지원기관의 컨트롤타워를 중소벤처기업부로 일원화할 필요가 있다. 농업, 건설 등 특정 산업을 제외한 일반 제조, 서비스산업에 속하는 중소기업 수출지원제도는 중소벤처기업부로 일원화하는 것이 바람직하다.

다. 중소기업 해외진출지원 예산 대폭 확대

우리나라의 무역의존도는 2015년 88.1%로 미국(23.2%), 일본(32.6%) 등 선진국보다 현저히 높으나 2015년부터 지속되고 있는 수출부진³⁵⁾은 경기 둔화뿐 아니라 일자리 문

제까지 위협하는 실정으로 우리나라 고용의 87.5%를 차지하고 있는 중소기업의 대외경쟁력 강화가 절실한 시점이다. 또한 디지털 경제 확산 등 중소기업에 유리한 무역환경이 조성되고 있다. 소비자의 선호도가 아이디어, 네트워크 활용, 민첩성을 중시하는 경향으로 변화되고 상품교체 주기가 빨라 다품종 소량생산을 하는 중소기업에 유리, 네트워크 마케팅이 보편화되면서 해외마케팅에서 대기업이 비교우위를 점하고 있던 해외시장, 바이어 유통정보, 홍보마케팅에서 중소기업에도 유리한 환경이 조성되고 있다.

그러나 우리나라 중소기업의 수출참여도는 경쟁국 대비 낮은 수준이다. 환경변화와 더불어 중소기업의 수출 비중은 점차 확대되는 추세이나 중소기업의 수출 참여율은 경쟁국 대비 낮은 수준이다. 중소·중견수출비율을 보면 (2014) 33.7% → (2015) 35.9% → (2016) 37.5%이고, 주요국 중소기업 수출 참여율은 한국 2.6%(2015년), 독일 9.7%(2013년), 미국 5.2%(2013년)이다(중소기업청, 2017). 반면, 당사자인 중소기업은 내수시장의 한계를 인식하고 있으나, 글로벌화의 필요성을 느끼지 못하고 있는 기업도 다수로 중소기업 매출의 91.6%는 내수에 의존하고 있다. 중소기업중앙회(2014)에 따르면 중소기업의 49.2%가 내수시장에 만족하고 글로벌화의 필요성을 느끼지 못하고 있다고 보고하고 있다. 2030년에 세계경제의 약 80%가 글로벌시장으로 전환될 것으로 전망되어 내수시장에 머물러 있는 기업의 경우 도태될 수밖에 없는 구조로 보고 있다. 2017년도 중소기업 해외진출지원은 매우 부족한 상황이다. 중소기업청과 산업통상자원부 해외진출지원 예산은 3,729억원으로 산업통상자원부 R&D 지원 예산 3조 3,382억원의 약 10%에 불과하다.

따라서 중소기업 수출예산을 대폭 확대하여 내수 중소기업의 수출중소기업화를 추진해야 한다. 수출기업화의 초기단계에서 필요한 것은 정확한 타깃시장의 분석이다. 현재 기업별 수출 전문위원을 통한 컨설팅 제도를 시행하고 있으나 전문위원별 역량 차이로 만족도의 편차가 크다는 지적이다. 중소기업중앙회 산하에 시장분석 전문기관의 신규설립을 통한 수출기업화 지원강화가 필요하다. 기술의 융·복합화 및 고객니즈의 다양화 등 시장환경이 급변하고 있는 상황에서 변화요소가 반영된 제품이 아닌 내수시장에서 판매하던 제품을 그대로 수출하거나 해외시장별 특성과 선호도를 고려하지 않고 개발(생산)부터 하는 것은 해외진출 실패로 이어진다. 따라서 제품기획 단계부터 기술, 디자인이 시장특성에 맞게 개발되어야 한다. 중소벤처기업부 소관 예산을 확충하고 국책은

35) 최근 3년간 수출증가율: (2014년) 2.3 → (2015년) △8.0 → (2016년) △5.9%.

행 자본확충펀드 관련해서는 중소기업 정책금융기관에 피해가 전가되지 않는 방안이 필요하다. 중소기업 정책금융의 컨트롤 타워 기능을 제고하기 위해 각 기관 및 지원사업의 정책 목표 달성을 명확하게 평가 및 관리, 상호보완성 도모가 요구된다. 직접대출은 은행 등 시장금융이 취급에 소극적인 장기금융, 시설자금, 우량기업 보다는 기업 외형이 적고 업력이 짧은 기업, 일정신용등급(회사채 신용등급 B+) 이하 등급 기업 등에 지원이 필요하다. 신성장동력산업, 고용창출기업, 녹색성장기업 등 향후 미래성장동력 발굴 및 지원, 지속성장 경제유지 등을 위한 보증지원 확대도 요구된다. 신규보증은 업력 7년 이하 창업기업 대상, 제조업 보증비율 40%, 보증 졸업제도 도입 등도 검토할 필요가 있다. 온렌딩 제도는 독일, 일본과 같은 관계형 금융 정착을 위한 인센티브로 활용한다. 한국 수출입은행, 한국무역보험공사 등은 설치근거 법률을 개정하여 중소기업만을 대상으로 지원 사업을 담당하도록 명시하여 대기업지원 사업을 근절해야 한다.

Ⅵ. 결론

본 연구는 중소기업 지원에 대한 공공기관 기능별 발전방향을 연구해 협업 중시 시대를 위한 공공기관 중소기업 지원 및 가치관리 모형을 제시하는데 목적을 두었다. 공공기관이 수행하고 있는 중소기업의 성장과 발전을 위해 중소기업 지원제도의 문제점 및 개선방안을 살펴봄으로써 중소기업들의 경쟁력 강화를 위해 공공기관이 수행해야 할 기능과 방향을 제시하였다. 중소기업 지원정책을 수행하고 있는 공공기관의 현황 및 지원제도를 살펴보고 향후 중점을 두어야 하는 공공기관의 기능, 즉 공공기관의 가치관리 모형을 논의했다.

2017년 중앙부처와 지방자치단체의 분야별 중소기업지원 사업은 금융이 146개 사업 9조 4천억원(56.6%), 기술이 295개 사업 2조 9천억원(17.3%), 인력이 84개 사업 1조 5천억원(9.1%) 순이다. 연평균 예산 증가율로는 창업이 17.2%로 가장 높고, 기술(6.3%), 수출(6.2%), 금융(4.1%) 순으로 정부가 창업지원을 지속적으로 강조하고 있는 상황이다. 또한 고용창출 및 고용유지에 대한 예산은 증가하고 있는 반면 현장훈련, 연수사업 등은 감소하고 있는 추세로 직접적인 고용지원을 강조하고 있다.

중앙부처는 18개 부처, 288개 사업, 14조 2,939억원의 예산이 투입되고 있다. 중소기업청이 72개 사업, 7조 5천억원(52%)으로 가장 큰 규모이며, 산업부 75개 사업, 2조 2천억원(15.2%), 고용부 18개 사업, 1조 7천억원(11.5%) 순이다. 기능별 규모를 보면 금융 분야 41개 사업 8조원으로 56.1%의 비중을 지니고 있다. 그리고 기술 120개 사업 2조 6천억원으로 17.9%의 비중을, 인력 22개 사업 1조 5천억원으로 10.3%의 비중을 차지하고 있다. 사업수는 기술 분야 사업수가 가장 많으며, 경영, 금융, 수출 등의 순으로 지원 사업 수가 많다.

대부분 부처에서 금융분야 예산 비중이 가장 높다. 중소기업청은 예산 7조 5천억원 중 5조 2천억원이 금융분야 예산으로 그 비중이 69.7%에 이른다. 그리고 이 금융 예산은 전체 금융 예산 8조원의 66%를 차지하고 있다. 그 외 중소기업청 예산은 기술 12%, 경영 7% 순이다. 산업부 예산 2조 2천억원을 보면 기술분야 예산이 전체의 52%를 차지하며 금융 25%, 수출 12% 순을 보이고 있다.

최근 3년간 주요기능별 추이를 보면 창업 예산이 증가하고 있다. 예비창업자 교육·사업화 지원 및 창업기업 죽음의 계곡(Death Valley) 극복·도약 지원, 재창업지원 예산이

지속적으로 증가하고 있다. 창업예산은 창업선도대학육성, 창업성공패키지, 창업도약패키지, 중소기업재기지원, 재도약지원자금 등이다. 인력은 고용창출 및 유지 등에 소요되는 예산은 증가하고, 현장훈련 및 연수사업에 대한 예산은 감소하였다. 고용촉진지원금, 고용유지지원금, 중견·중소기업현장훈련지원사업, 연수사업 등이다. 금융은 소상공인 및 창업기업 지원 확대에 따라 연평균 3.0% 증가하였다. 소상공인지원, 창업기업자금 증가하였다. 수출은 수출지원기반활용, 수출인프라강화 등 수출역량강화를 위한 해외 마케팅 및 수출인프라 지원 예산이 증가하였다.

지방자치단체는 17개 지자체, 1,059개 사업, 2조 2,867억원의 예산이 집행되고 있다. 경기도 6,439억원(116개, 28.2%)으로 가장 큰 규모이며, 서울 4,520억원(61개, 19.8%), 대구 1,523억원(102개, 6.7%) 순이다. 용자비중은 경기 77.3%, 서울 54.8%로 경기, 서울이 타지역에 비해 용자예산 비중이 높다. 기능별로 보면 금융 분야 105개 사업 1조 4천억원(59.6%), 기술 175개 사업 3천억원(13.4%), 경영 309개 사업 2천억원(9.7%) 순이다. 금융분야 예산 1조 4천억원 중 용자예산이 1조 2천억원으로, 전체예산의 51.4%, 금융분야 예산의 86.3%를 차지하고 있다. 최근 3년간 주요기능별 추이를 보면 다음과 같다. 창업은 서울 창업허브 조성·운영, 경기 문화창조허브, 창업지원 관련센터 운영 등 창업허브 조성·운영, 창업지원 관련센터 등 신규사업이 증가하였다. 수출은 지역산업 마케팅지원, 해외전시회 및 박람회 참가지원 등 2017년 36개 신규사업에 107억원이 증가하였다. 수출지원 예산 및 사업 수 증가에 따라 지원예산이 증가하였다. 금융은 경기 창업경쟁력강화자금 및 중소기업 운전자금, 전남 중소기업 금융지원 등 일부 지자체 중소기업지원 용자액이 큰 폭으로 증가하였다.

공공기관의 중소기업지원 기능별 문제점을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 정책금융의 사회적경제 추구 기능 미흡이다. 지원체계는 부처별로 지원제도가 분산되어 있음에 따라 불필요한 행정비용 유발, 정책연계성 저조, 민관 협업 부족 등을 초래하고 있다. 사회적경제 지원제도 도입단계에서 부처·지자체가 독자적인 체계를 구축한 결과 주요 지원사업이 법령별·지원기관별로 운영중이다. 금융접근성을 보면 기업별 성장단계에서 금융조달 수요는 높으나 금융시장 접근성이 낮고 체계적인 금융지원이 미흡한 상황이다.

둘째, 중소기업 지원사업은 지속적인 사업 발굴을 통해 사업 수 및 예산이 과거 대비 지속적으로 증가하는 추세이다. 그러나 중소기업 정책금융의 효율성 증진을 위해 정책

금융 기능별 세부내용을 분석하여야 하나 체계적, 구체적 분석이 이뤄지지 않고 있다. 정책금융이 시장의 수급 불일치 현상을 개선함과 동시에 시장의 자원배분 기능을 수행하지만 중소기업 친화적 지원이 이루어 질 수 있도록 정책금융을 관리, 통제, 지원하는 컨트롤 타워가 명확히 설정되어 있지 않다.

셋째, 중소기업지원 사업 통합관리시스템을 통해 유사중복사업을 발굴하고 있으나 뚜렷한 조정기능 부재에 따른 사업 조정의 한계가 발생하고 있다. 중복 및 반복 대출은 부족한 자금을 일부 중소기업에게 집중 지원함으로써 불공정해 보이고, 지원받지 못한 기업에 대한 정보수집 노력 부족 등 부정적 평가 경향이 강하다. 성과평가 없이 사업을 추진해 지원사업 실효성이 저하된다.

넷째, 스케일업(Scale-up)에 까다로운 보증지원 요건을 제시하고 있다. 성숙기에 접어든 기업은 장기보증활용(10년) 기업으로 분류되어 오히려 자금조달 요건이 까다로워져 보증 이용에 불이익을 받아 성장 가능성 저해 및 정체가 장기화되는 문제가 발생한다. 성숙기 기업의 재도약을 위해 혁신형기업에 대하여 신보, 기보 등 보증기관의 장기보증 활용 기준 확대의 어려움, 장기보증활용 기업에 부과되는 보증요율 할증 및 분할상환 요건의 검토가 요구된다.

다섯째, 벤처금융과 기술금융의 과도한 공급으로 정부 및 공공기관에 대한 의존도가 높다. 고위험의 벤처창업 특성상 금융시장에서 충분한 자금공급이 어렵다는 점을 고려할 때, 정부 개입의 정당성은 인정된다 하더라도 현재와 같은 모태펀드 및 정책금융의 의존도가 높은 것은 우려스러운 측면도 적지 않다. 현재와 같은 모태펀드 출자 조합 비중이 과도하게 높아지는 것은 경계해야 한다.

여섯째, 수출촉진형 중소기업 R&D 지원사업의 분산이다. 수출지원사업을 다수 기관이 각각 추진하고 있어 체계적 관리가 곤란하고 수출중소기업들의 접근성이 약화되고 있다. 또한 최근 수출중소기업의 지원 수요가 다수 기관의 서비스를 포함하는 복합지원 수요가 대부분이므로 지원기관 분산화는 수출중소기업의 복합지원수요 충족에도 부적절하다. 또한 개별 수출지원기관간 협업을 통해 지원성과를 제고할 수 있는 협업체계 구축이 미흡하다. 국내는 수출 지원기관간 협업을 위한 중소기업 수출지원센터가 운영중이나 내실화가 미흡하다.

일곱째, 대기업 위주의 수출팩토링 운영이다. 2012년 이후 선사들의 플랜트 팩토링 수요가 감소하면서 수은의 수출팩토링 전체 취급 실적은 점차 감소하고 있다. 2014년

모뉴엘 사건으로 팩토링 선정 심사가 강화돼 수출팩토링 전체 취급 실적이 점차 감소하고 있다. 수출팩토링의 심사조건이 까다로워짐에 따라 대기업 및 중견기업에 비해 상대적으로 신용도가 떨어지는 중소기업 지원 비중은 정체 상태를 보여 수출중소기업 지원이라는 수출팩토링 도입 목적을 달성하지 못하고 있다.

공공기관의 중소기업지원 가치관리 모형을 설정하면 다음과 같다.

첫째, 통합관리시스템과 정책심의회는 연계이다. 국책은행과 민간금융기관의 중소기업 대출정보를 모두 포함하여 중소기업 금융이라는 큰 틀에서 역할 분담 및 조정이 가능하도록 해야 한다. 중소벤처기업부에 중소기업정책심의회(예산운영)를 마련하여 기획재정부 내에 확대 운영할 중소기업지원 통합관리시스템(예산편성)의 효율성을 확보하고, 중소기업지원 체계가 기능별로 작동하게 중소기업 법률 제·개정 및 사업 조정 등을 연계해야 한다. 중소기업지원 조정기능을 강화해 유사중복사업 및 중복수혜기업을 최소화해야 한다.

둘째, 공공기관의 연계서비스 운영이다. ‘혁신성장 GATE’를 통해 수요자 기반의 성장단계별 맞춤형연계지원과 창업기업 성장경로 및 성과관리를 추진한다. 이는 중소기업진흥공단에서 유관기관 연계를 위한 혁신성장 GATE를 담당할 수 있다. 중소기업지원 유관기관과의 수평적 협력 및 지자체 협력과 조정이 가능한 지방중소벤처기업청이 혁신성장 GATE를 총괄 관리한다. 유관기관별 지원계획 공유, 지자체 협력사항, 창업기업 애로해소, 혁신성장 GATE 성과 등을 협의·조정한다.

셋째, 사회적경제를 위한 정책금융 공급, 판로확대 지원 기능 확충이다. 성숙기 혁신기업의 재도약지원을 위해 기보, 신보 등 보증기관의 보증지원 강화가 필요하다. 그리고 정책자금 내 총액 대출목표 신설 등 사회적경제기업에 대한 정책자금 공급을 확대한다. 그리고 국가·지자체의 사회적경제기업 제품 우선구매를 촉진한다. 사회적기업·사회적협동조합·자활기업·마을기업 물품·용역 입찰에 대한 가점을 확대하고 의무구매 제도를 도입한다.

넷째, 중소기업 네트워크형 협력사업 촉진이다. 국내 중소기업들의 경우 기업간 협력추진의 제도적 여건이 미흡하여 계약파기에 따른 분쟁과 협력 성과물의 이윤 분배에 따른 갈등으로 협업사업 추진이 부진하다. 중소기업의 네트워크형 협력 촉진에 관한 법률의 제정을 통해 중소기업들의 창의적 기업활동과 혁신역량 확대를 위한 제도적 여건 마련이 필요하다. 신사업 창출 관련 협력 네트워크 구성시 정부지원사업 가점을 부여 등을

통해 중소기업들의 상호보완적 협력 확대가 가능하도록 해야 한다.

다섯째, 대외금융정책 금융기관 업무기반의 시스템적 접근이다. 정책금융기관의 중소기업 지원 강화를 위해 구체적인 기능 개편 방안을 마련할 필요가 있다. 수은, 무보, 산은 등 3개 정책금융기관이 새로이 추구해야 할 미션을 중소기업 지원과 관련해 제시할 필요가 있다. 수은 등 정책금융기관의 기능 재조정에 앞서 각 기관이 새로이 추구해야 할 고유의 미션을 부여할 필요가 있다. 수은 등 정책금융기관 기능 개편에 따른 중소기업 지원 방안을 중소기업 해외진출지원 환경조성 등을 중심으로 논의할 필요가 있다. 그리고 중소기업 수출확대를 위한 지원 체계 일원화, 중소기업 해외진출지원 예산 대폭 확대가 필요하다.

참고문헌

- 구본성, 『대외 경제여건 변화에 따른 효과적인 대외정책금융기능 개선 방안』, 기획재정부
용역과제, 한국금융연구원, 2013.
- 구정환·김영도·이시연, 『국내 중소기업 정책금융 제도와 효과 분석』, 한국금융연구원,
2015.
- 김근세, 「한국 중앙행정기관의 기능과 구조의 불일치: 3중 국가관료제」, 『한국정치학회보』,
Vol. 35, No. 2, 2001, pp.203~223.
- _____, 「책임집행기관에 대한 연구: 영국의 사례를 중심으로」, 『한국정치학회보』, Vol.7,
No.2, 1998, pp.139~162.
- _____, 권순정, 「한국 중앙행정기관의 국가기능과 행정수단」, 『한국행정학보』, 제34권,
제1호, 2000, pp.59~81.
- 김선우, 『중소·중견기업 R&D 전략 및 효율화 방안』, 연구보고서, 과학기술정책연구원,
2016.
- 김성준, 『공공선택론: 정치 행정의 경제학적 분석』, 서울: 박영사, 2012.
- 김세중, 『중소기업의 지속성장을 위한 지원체계 점검 및 실행전략 연구』, 국무조정실 용
역과제 최종보고서, 중소기업연구원, 2012.
- 김정주·김희선, 『중소기업 지원정책의 글로벌 패러다임 변화와 정책적 시사점』, 기본연
구 16-22, 중소기업연구원, 2016.
- 길재욱·강경훈·강형구·박재성·백강·빈기범·서은숙·송치승·윤정선·이진호·이호선·조성
준·최형석, 『중소기업 정책자금 지원사업의 성과분석체계 재정립에 관한 연구』,
중소기업진흥공단학술용역 연구보고서, 2016.
- 노용환, 「중소기업에 대한 정부 R&D 투자자금 배분실태와 정책과제」, 『중소기업금융연
구』, 겨울호, 2014.
- 박정수·이혜윤, 『공공기관 관리모형의 새로운 접근』, 한국개발연구원, 2013.
- 백 훈, 「효율적인 중소기업 지원사업 체계 구축 방안」, 『중소기업포커스』, 제17-08호,
한국중소기업연구원, 2017.
- 손동원·허원창, 「한국 벤처캐피탈의 선별력에 대한 분석」, 『경영과학』, 제29권, 제3호,
2012, pp.91~105.

- 양현봉, 『최근 10년간 중소기업의 구조변화와 정책적 시사점』, 산업연구원, 2015.
- 오승환·김선우, 「중소기업 R&D 지원의 현황과 성과분석」, 『Science & Technology Policy STEPI Insight』, Vol.211, 2017.5.2.
- 오원석·송정남, 「한국팩토링제도 운용의 활성화방안에 관한 연구-한·일간 팩토링제도의 비교를 중심으로-」, 『국제상학』, 제28권, 제4호, 2013, pp.5~29.
- 윤석현·박래수·정재만, 「정책금융 선진화 방안 연구」, 『금융정책연구』, 2014-02, 금융경제연구소, 2014.
- 윤병섭, 「사내벤처캐피탈 촉진 정책 제언」, 『재무관리논총』, 제22권, 제1호, 2016, pp.31~60.
- 이경원·이인찬·김성현·이경형, 『한국 벤처캐피탈 투자행태에 관한 실증분석』, 연구보고 02-14, 정보통신정책연구원, 2002.
- 이인찬·윤충한, 「벤처캐피탈의 투자행태」, 『경제학연구』, 제48집, 제4호, 2000, pp.5~26.
- 임길환·정유훈, 「벤처·창업 지원 정책의 주요 쟁점과 개선과제」, 『사업평가』, 14-07(통권 321호), 국회예산정책처, 2014.
- 장우현, 『중소기업지원정책의 개선방안에 관한 연구(Ⅰ)』, 한국개발연구원, 2013.
- 전영한, 「정책도구의 다양성: 도구유형분류의 쟁점과 평가」, 『정부학연구』, 제13권, 제4호, 2007, pp.259~295.
- 전은경, 「중소기업 수출지원체계의 문제점과 개선방안」, 『현안보고서』, 제244호(중소기업·소생산자 제도 개선방안 제2호), 국회입법조사처, 2014.
- 최성호·김인숙·최정호, 「매출채권 팩토링 회계처리에 대한 연구-(주)모뉴엘에 대한 사례연구」, 『회계저널』, 제26권, 제1호, 2017, pp.279~304.
- 현석, 「정책금융의 역할과 해외 사례」, 『정책금융의 과제와 개선방향』, 2013년도 한국금융학회 추계정책심포지엄, 자본시장연구원, 2013.10.10.
- 홍지승, 『중소기업의 R&D투자와 해외수출 간 연관성 분석과 정책시사점』, 정책자료 2016-287, 산업연구원, 2016.
- 감사원, 「감사보고서-주요 재정사업 유사·중복 통폐합 등 추진실태」, 『특정감사』, 2017.
- _____, 「감사결과보고서-수출입 및 해외투자 금융 지원실태」, 『특정감사』, 2014.
- 국가미래연구원, 『정책금융 개편방향』, 2013.

국회예산정책처, 「2017년 중소기업지원사업리스트」, 『내부자료』, 2017.

금융감독원, 『금융통계정보시스템(<http://fisis.fss.or.kr>)』, 2016.

금융위원회, 『e-나라지표(<http://www.index.go.kr>)』, 2017.

기획재정부, 『국가재정운용계획』, 2015; 2016; 2017.

_____, 『해외수출지원사업군 심층평가 결과 및 지출성과 제고방안』, 2014.8.29.

벤처기업협회, 『벤처기업현황』, 2017.

일자리위원회 관계부처 합동, 『사회적경제 활성화 방안』, 2017.

중소기업단체협의회, 『바른 시장경제를 위한 정책 제안서』, 2017.

중소기업중앙회, 『2016 해외 주요국 중소기업통계』, 2016a.

_____, 『2016년 중소기업 금융이용 애로실태조사』, 2016b.

_____, 『중소기업 실태조사』, 2014; 2015a; 2016c; 2017.

_____, 『중소기업 친화적 금융환경 조성 기본방향 및 정책과제』, 2016.11.

_____, 『중소기업 정책 건의집-현장에서 전하는 희망』, 2015b.

중소기업진흥공단, 「중소기업 혁신성장 GATE 필요성 및 운영방안」, 내부자료, 2017.

중소기업청, 『중소기업통계』, 2017a.

_____, 『중소기업 지원사업 통합관리시스템』, 2017b.

한국무역협회, 『글로벌화 성공사례를 통해 버려야할 5대 고정관념』, 2016.

한국벤처캐피털협회, 『VC통계정보』, 2015; 2016; 2017.

한국수출입은행, 『2013년 국정감사 업무보고』, 2013.10.30.

관계부처 합동 보도참고자료, 『경제혁신 3개년 계획 세부 실행과제』, 2014.3.5.

중소기업청 보도자료, 『2017년 중소기업 육성사업 16.6조(융자예산 8.5조)』, 2017.5. 23.

_____, 『정책자금, 지원기업 고용창출 등 성과 우수한 것으로 나타나...』, 2017.4.24.

_____, 『2016년 벤처펀드 및 투자, 사상 최고치 달성』, 2017.1.23.

통계청 보도자료, 『2016년 12월 및 연간 고용 동향』, 2017.1.11.

_____, 『2015년 기준 기업생멸 행정통계 결과』, 2016.12.23.

_____. 관세청 보도자료, 『기업특성별 무역통계(TEC)로 바라본 수출입 중소기업 분석』, 2017.7.25.

한국산업은행 보도자료, 『산은·수은, 대우조선해양(주) 재무구조 개선 추진』, 2016.11.10.
한국수출입은행 보도자료, 『수출초보부터 잘 키워 강소기업으로 만든다』, 2013.4.2.
_____, 『수출팩토링 도입 방안』, 2005.1.31.

『디지털타임즈』, “주영섭 중소기업청장 인터뷰”, 2017.3.1., http://www.dt.co.kr/contents.html?article_no=2017030202102776731001

『한겨레신문』, “중소기업 도와야할 정책금융기관이 대기업 ‘돈줄’ 역할”, 2014.2.6.,
http://www.hani.co.kr/arti/economy/economy_general/622882.html

『조세금융신문』, “수출입은행, 수출팩토링 지원금액 매년 축소…‘중소기업 외면’”,
2017.10.24., <http://www.tfnews.co.kr/etaxkorea/view.html?no=39604>

Aucoin, P., “Administrative Reform in Public Management: Paradigms,” *Principles, Paradoxes and Pendulums, Governance*, Vol.3, No.2, 1990, pp.115~137.

Boston, J., J. Martin, I. Pallot, P. Walsh, *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland: Oxford University Press, 1996.

Cawson, A., *Corporatism and Welfare*, London: Heinemann, 1982.

Clark, G. L. and M. Dear, *State Apparatus: Structures and Language of Legitimacy*, Boston: George Allen and Unwin Ltd UK publishing, 1984.

Congressional Research Service(CRS), “Congressional Research Service Careers,” *Small Business Administration and Job Creation*, <https://www.loc.gov/crsinfo/>, 2017.2.8.

Dunleavy, P. J., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, Harvester Wheatsheaf, London, 1991.

Fesler, J. W. and D. F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, New Jersey: Chatham House, 1991.

Ford, R. and D. Zussman, “Alternative Service Delivery: Transcending Boundaries,” 1997, in R. Ford and D. Zussman, ed. *Alternative Service Delivery: Sharing Governance in Canada*, Toronto: KPMG & IPAC.

Gompers, P. A., “Grandstanding in the Venture Capital Industry,” *Journal of*

-
- Financial Economics*, Vol.42, No.1, 1996, pp.133~156.
- Gupta, A. K. and Sapienza, H., "Determinants of Venture Capital Firms' Preferences Regarding the Industry Diversity and Geographic Scope of Their Investments," *Journal of Business Venturing*, Vol.7, No.5, 1992, pp.347~362.
- Kaplan, S. and P. Strömberg, "Financial Contracting Theory Meets the Real World: An Empirical Analysis of Venture Capital Contracts," *Review of Economic Studies*, Vol.70, No.2, 2003, pp.281~315.
- Lowi, T. J., *Nationalizing Government: Public Policies in America*(et alia), Beverly Hills, 1978.
- Nauwelaers, C. and R. Wintjes, "Innovating SMEs and Regions: the Need for Policy Intelligence and Interactive Policies," *Technology Analysis & Strategic Management*, Vol.14, No.2, 2002, pp.201~215.
- Norton, E. and B. H. Tenenbaum, "Specialization versus Differentiation as a Venture Capital Investment Strategy," *Journal of Business Venturing*, Vol.8, No.5, 1993, pp.431~442.
- O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State*(Eds, 8), St. Martin's Press, 1973.
- OECD, 『한국경제보고서』, <http://www.oecd.org/eco/surveys/Korea>, 2016.
- Offe, Claus, *Der Tunnel am Ende des Lichts: Erkundungen der Politischen Transformation in Osten*, Campus Verlag: Auflage, 1994.
- Peters, B. G., *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: Kansas University Press, 1996.
- Rainey, H. G., *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco: Jossey-Bass, 1991.
- Salamon, L. M., "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction," in L. M. Salamon, (ed.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New York, 2002.
- Saunders, G., *Bilingual Children: Guidance for the Family*, Clevedon, England: Multilingual Matters, 1982.

- TBS(Treasury Board of Secretariat Canada), *Framework for Alternative Program Delivery*, 1995, <http://www.tbs-sct.gc.ca/si-si/asd/english/default.htm>.
- Wang Y., "Bringing the Stages Back in: Social Network Ties and Start-up Firms' Access to Venture Capital in China," *Strategic Entrepreneurship Journal*, Vol.10, No.3, 2016, pp.300~317.
- Wright, D. and D. Zussman, *Review and Analysis of Recent Changes in the Delivery of Government Services in Report to the DMs Task Force on Service Delivery Models*, Ottawa, 1996.

[별첨 1] 중소기업 관련법안

중소기업기본법 제2조(중소기업자의 범위)³⁶⁾

- ① 중소기업을 육성하기 위한 시책(이하 “중소기업시책”이라 한다)의 대상이 되는 중소기업자는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기업(이하 “중소기업”이라 한다)을 영위하는 자로 한다. <개정 2011.7.25., 2014.1.14., 2015.2.3., 2016.1.27.>
1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖추고 영리를 목적으로 사업을 하는 기업
 - 가. 업종별로 매출액 또는 자산총액 등이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것
 - 나. 지분 소유나 출자 관계 등 소유와 경영의 실질적인 독립성이 대통령령으로 정하는 기준에 맞을 것
 2. 「사회적기업 육성법」 제2조제1호에 따른 사회적기업 중에서 대통령령으로 정하는 사회적기업
 3. 「협동조합 기본법」 제2조에 따른 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합, 사회적협동조합연합회 중 대통령령으로 정하는 자
 4. 삭제 <2016.1.27.>
- ② 중소기업은 대통령령으로 정하는 구분기준에 따라 소기업(小企業)과 중기업(中企業)으로 구분한다.

[중소기업기본법시행령 제8조(소기업과 중기업의 구분)]

- ① 법 제2조제2항에 따른 소기업(小企業)은 중소기업 중 해당 기업이 영위하는 주된 업종별 평균매출액등이 **[별표 3]**의 기준에 맞는 기업으로 한다.
- ② 법 제2조제2항에 따른 중기업(中企業)은 중소기업 중 제1항에 따른 소기업을 제외한 기업으로 한다. [전문개정 2015.6.30.]

[소상공인 보호 및 지원에 관한 법률(약칭: 소상공인법) 제2조(정의)]

이 법에서 “소상공인”이란 「중소기업기본법」 제2조제2항에 따른 소기업(小企業) 중 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 자를 말한다.

1. 상시 근로자 수가 10명 미만일 것
2. 업종별 상시 근로자 수 등이 대통령령으로 정하는 기준에 해당할 것

36) 무등록 소상공인 확인요령이 있다[시행 2013.11.26.] [중소기업청고시 제2013-50호, 2013.11.26., 일부개정]. 중소기업 범위 및 확인에 관한 규정은 폐지되었다[시행 2015.6.30.] [중소기업청고시 제2015-39호, 2015.6.30., 폐지제정].

[소상공인 보호 및 지원에 관한 법률 시행령 제2조(소상공인의 범위 등)]

- ① 「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조제2호에서 ‘대통령령으로 정하는 기준’이란 다음 각 호의 구분에 따른 주된 사업에 종사하는 상시 근로자 수를 말한다.
 1. 광업·제조업·건설업 및 운수업: 10명 미만
 2. 그 밖의 업종: 5명 미만
 - ② 제1항에 따른 주된 사업의 기준에 관하여는 「중소기업기본법 시행령」 제4조 및 제7조(제2항제2호는 제외한다)를 준용한다. 이 경우 “평균매출액등”은 “매출액”으로, 같은 영 제7조제2항제1호에서 “직전 3개 사업연도”는 “직전 사업연도”로, “36개월”은 “12개월 이상”으로, “총 매출액을 3으로 나눈 금액”은 “매출액”으로, 같은 항 제3호 각 목 외의 부분에서 “제2호”는 “제1호”로 본다.
 - ③ 제1항에 따른 상시 근로자는 「근로기준법」 제2조제1항제1호에 따른 근로자 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람을 제외한 사람을 말한다.〈개정 2016.9.22.〉
 1. 임원 및 「소득세법 시행령」 제20조에 따른 일용근로자
 2. 3개월 이내의 기간을 정하여 근로하는 사람
 3. 「기초연구진흥 및 기술개발지원에 관한 법률」 제14조의2제1항에 따라 인정 받은 기업부설연구소 및 연구개발전담부서의 연구전담요원
 4. 「근로기준법」 제2조제1항제8호에 따른 단시간근로자(이하 “단시간근로자”라 한다)로서 1개월 동안의 소정(所定)근로시간이 60시간 미만인 사람
 - ④ 제1항에 따른 상시 근로자 수는 다음 각 호의 구분에 따른 방법에 따라 산정한다. 이 경우 단시간근로자로서 1개월 동안의 소정근로시간이 60시간 이상인 근로자는 1명을 0.5명으로 산정한다.
 1. 직전 사업연도의 사업기간이 12개월 이상인 경우(직전 사업연도에 창업하거나 합병 또는 분할한 경우로서 창업일, 합병일 또는 분할일부터 12개월 이상이 지난 경우는 제외한다): 직전 사업연도의 매월 말일 현재의 상시 근로자의 수를 합하여 12로 나눈 인원
 2. 직전 또는 해당 사업연도에 창업하거나 합병 또는 분할한 경우로서 제1호에 해당하지 아니하는 경우: 다음 각 목의 구분에 따라 월평균 상시 근로자의 수로 환산하여 산정한 인원
- 가. 산정일이 창업하거나 합병 또는 분할한 달에 속하는 경우: 산정일 현재

인원

나. 창업하거나 합병 또는 분할한 지 12개월 미만인 경우(가목의 경우는 제외한다): 창업일, 합병일 또는 분할일이 속하는 달부터 산정일까지의 기간의 매월 말일 현재의 상시 근로자의 수를 합하여 해당 월수로 나눈 인원

다. 창업하거나 합병 또는 분할한 지 12개월 이상인 경우: 산정일이 속하는 달부터 역산하여 12개월이 되는 달까지의 기간의 매월 말일 현재의 상시 근로자의 수를 합하여 12로 나눈 인원

⑤ 중소기업청장은 기업이 소상공인에 해당하는지를 확인하기 위하여 필요하면 확인 방법 및 절차에 관한 사항을 정하여 고시할 수 있다.

③ 제1항을 적용할 때 중소기업이 그 규모의 확대 등으로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우 그 사유가 발생한 연도의 다음 연도부터 3년간은 중소기업으로 본다. 다만, 중소기업 외의 기업과 합병하거나 그 밖에 대통령령으로 정하는 사유로 중소기업에 해당하지 아니하게 된 경우에는 그러하지 아니하다.

④ 중소기업시책별 특성에 따라 특히 필요하다고 인정하면 「중소기업협동조합법」이나 그 밖의 법률에서 정하는 바에 따라 중소기업협동조합이나 그 밖의 법인·단체 등을 중소기업자로 할 수 있다.

중소기업기본법시행령[별표 3]시행 2016.4.28.〔대통령령 제27106호, 2016.4.26.일부 개정]

[별표 3] <신설 2015.6.30.>

주된 업종별 평균매출액등의 소기업 규모 기준(제8조제1항 관련)

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준
1. 식료품 제조업	C10	평균매출액등 120억원 이하
2. 음료 제조업	C11	
3. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	C14	
4. 가죽, 가방 및 신발 제조업	C15	
5. 코크스, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19	
6. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업은 제외한다)	C20	
7. 의료용 물질 및 의약품 제조업	C21	
8. 비금속 광물제품 제조업	C23	
9. 1차 금속 제조업	C24	
10. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업은 제외한다)	C25	
11. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26	
12. 전기장비 제조업	C28	
13. 그 밖의 기계 및 장비 제조업	C29	
14. 자동차 및 트레일러 제조업	C30	
15. 가구 제조업	C32	
16. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	D	평균매출액등 80억원 이하
17. 농업, 임업 및 어업	A	
18. 광업	B	
19. 담배 제조업	C12	
20. 섬유제품 제조업(의복 제조업은 제외한다)	C13	
21. 목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업은 제외한다)	C16	
22. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17	
23. 인쇄 및 기록매체 복제업	C18	
24. 고무제품, 및 플라스틱제품 제조업	C22	
25. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27	
26. 그 밖의 운송장비 제조업	C31	
27. 그 밖의 제품 제조업	C33	
28. 건설업	F	
29. 운수업	H	
30. 금융 및 보험업	K	
31. 도매 및 소매업	G	평균매출액등 50억원 이하
32. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	J	평균매출액등 30억원 이하
33. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	E	
34. 부동산업 및 임대업	L	
35. 전문·과학 및 기술 서비스업	M	
36. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	N	
37. 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	R	평균매출액등 10억원 이하
38. 숙박 및 음식점업	I	
39. 교육 서비스업	P	
40. 보건업 및 사회복지 서비스업	Q	
41. 수리(修理) 및 기타 개인 서비스업	S	

비고: 해당 기업의 주된 업종의 분류 및 분류기호는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따른다.

중소기업기본법시행령 제3조(중소기업의 범위)

- ① 「중소기업기본법」(이하 “법”이라 한다) 제2조제1항제1호에 따른 중소기업은 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 기업으로 한다.〈개정 2014.4.14., 2015.6.30., 2016.4.5., 2016.4.26.〉
1. 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 기업일 것
 - 가. 해당 기업이 영위하는 주된 업종과 해당 기업의 평균매출액 또는 연간매출액(이하 “평균매출액 등”이라 한다)이 [별표 1]의 기준에 맞을 것
 - 나. 자산총액이 5천억원 미만일 것
 2. 소유와 경영의 실질적인 독립성이 다음 각 목의 어느 하나에 해당하지 아니하는 기업일 것
 - 가. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률」 제14조제1항에 따른 상호출자제한기업집단등(이하 이 호에서 “상호출자제한기업집단등”이라 한다)에 속하는 회사 또는 같은 법 제14조의3에 따라 상호출자제한기업집단등의 소속회사로 편입·통지된 것으로 보는 회사
 - 나. 자산총액이 5천억원 이상인 법인(외국법인을 포함하되, 비영리법인 및 제3조의2 제3항 각 호의 어느 하나에 해당하는 자는 제외한다)이 주식등의 100분의 30 이상을 직접적 또는 간접적으로 소유한 경우로서 최대출자자인 기업. 이 경우 최대출자자는 해당 기업의 주식등을 소유한 법인 또는 개인으로서 단독으로 또는 다음의 어느 하나에 해당하는 자와 합산하여 해당 기업의 주식등을 가장 많이 소유한 자를 말하며, 주식등의 간접소유 비율에 관하여는 「국제조세조정에 관한 법률 시행령」 제2조제2항을 준용한다.
 - 1) 주식등을 소유한 자가 법인인 경우: 그 법인의 임원
 - 2) 주식등을 소유한 자가 1)에 해당하지 아니하는 개인인 경우: 그 개인의 친족
 - 다. 관계기업에 속하는 기업의 경우에는 제7조의4에 따라 산정한 평균매출액 등이 [별표 1]의 기준에 맞지 아니하는 기업
 - 라. 「독점규제 및 공정거래에 관한 법률 시행령」 제3조의2제2항제4호에 따라 동일인이 지배하는 기업집단의 범위에서 제외되어 상호출자제한기업집단등에 속하지 아니하게 된 회사로서 같은 영 제3조의 요건에 해당하게 된 날부터 3년이 경과한 회사
- ② 법 제2조제1항제2호에서 “대통령령으로 정하는 사회적기업”이란 영리를 주된 목적으로 하지 아니하는 사회적기업으로서 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 기업으로 한다.〈개정 2014.4.14., 2016.4.26.〉
1. 제1항제1호 각 목의 요건을 모두 갖추는 것
 2. 삭제〈2014.4.14.〉
 3. 제1항제2호가목 또는 나목에 해당하지 아니할 것
- ③ 법 제2조제1항제3호에서 “대통령령으로 정하는 자”란 제2항 각 호의 요건을 모두 갖춘 협동조합, 협동조합연합회, 사회적협동조합 및 사회적협동조합연합회를 말한다.〈개정 2016.4.26.〉
- ④ 삭제〈2016.4.26.〉[전문개정 2011.12.28.]

중소기업기본법시행령[별표 1][시행 2016.4.28.][대통령령 제27106호, 2016.4.26.일부개정]

[별표 1] <개정 2015.6.30.>

주된 업종별 평균매출액등의 중소기업 규모 기준(제3조제1항제1호가목 관련)

해당 기업의 주된 업종	분류기호	규모 기준
1. 의복, 의복액세서리 및 모피제품 제조업	C14	평균매출액등 1,500억원 이하
2. 가죽, 가방 및 신발 제조업	C15	
3. 펄프, 종이 및 종이제품 제조업	C17	
4. 1차 금속 제조업	C24	
5. 전기장비 제조업	C28	
6. 가구 제조업	C32	
7. 농업, 임업 및 어업	A	평균매출액등 1,000억원 이하
8. 광업	B	
9. 식료품 제조업	C10	
10. 담배 제조업	C12	
11. 섬유제품 제조업(의복 제조업은 제외한다)	C13	
12. 목재 및 나무제품 제조업(가구 제조업은 제외한다)	C16	
13. 코르크, 연탄 및 석유정제품 제조업	C19	
14. 화학물질 및 화학제품 제조업(의약품 제조업은 제외한다)	C20	
15. 고무제품 및 플라스틱제품 제조업	C22	
16. 금속가공제품 제조업(기계 및 가구 제조업은 제외한다)	C25	
17. 전자부품, 컴퓨터, 영상, 음향 및 통신장비 제조업	C26	
18. 그 밖의 기계 및 장비 제조업	C29	
19. 자동차 및 트레일러 제조업	C30	
20. 그 밖의 운송장비 제조업	C31	
21. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	D	평균매출액등 800억원 이하
22. 건설업	F	
23. 도매 및 소매업	G	
24. 음료 제조업	C11	
25. 인쇄 및 기록매체 복제업	C18	
26. 의약품 물질 및 의약품 제조업	C21	
27. 비금속 광물제품 제조업	C23	
28. 의료, 정밀, 광학기기 및 시계 제조업	C27	
29. 그 밖의 제품 제조업	C33	
30. 하수·폐기물 처리, 원료재생 및 환경복원업	E	
31. 운수업	H	평균매출액등 600억원 이하
32. 출판, 영상, 방송통신 및 정보서비스업	J	
33. 전문, 과학 및 기술 서비스업	M	
34. 사업시설관리 및 사업지원 서비스업	N	
35. 보건업 및 사회복지 서비스업	Q	
36. 예술, 스포츠 및 여가 관련 서비스업	R	
37. 수리(修理) 및 기타 개인 서비스업	S	
38. 숙박 및 음식점업	I	평균매출액등 400억원 이하
39. 금융 및 보험업	K	
40. 부동산업 및 임대업	L	
41. 교육 서비스업	P	

비고: 해당 기업의 주된 업종의 분류 및 분류기호는 「통계법」 제22조에 따라 통계청장이 고시한 한국표준산업분류에 따른다.

중소기업기본법 제19조의2(중소기업 육성에 관한 종합계획 수립)

- ① 정부는 창의적이고 자주적인 중소기업의 성장을 지원하기 위하여 중소기업 육성에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 3년마다 수립·시행하여야 한다.
- ② 종합계획을 수립하거나 변경하는 경우에는 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하는 경우에는 그러하지 아니하다.
- ③ 종합계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
 1. 중소기업 육성 정책의 기본목표와 추진방향
 2. 중소기업 육성과 관련된 제도 및 법령의 개선
 3. 중소기업의 경영 합리화와 기술 향상에 관한 사항
 4. 중소기업의 판로 확보에 관한 사항
 5. 중소기업 사이의 협력 증진에 관한 사항
 6. 중소기업의 구조 고도화에 관한 사항
 7. 공정경쟁 및 동반성장의 촉진에 관한 사항
 8. 중소기업 인력확보의 지원에 관한 사항
 9. 지방 소재 중소기업 등의 육성에 관한 사항
 10. 그 밖에 중소기업 육성을 위하여 필요한 사항
- ④ 그 밖에 종합계획의 수립·시행에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.[본조신설 2016.12.2.]

중소기업기본법 제20조의3(중소기업 지원사업의 분석 및 효율화)

- ① 중소기업청장은 제20조의2제1항에 따라 통합관리시스템을 통하여 관리하는 중소기업 지원사업에 대한 분석 및 효율화(이하 “분석 및 효율화”라 한다)를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진하여야 한다.
 1. 중소기업 지원사업의 범위, 분류 및 분석기준의 마련
 2. 중소기업 지원사업 간 역할 분담 및 연계성 강화
 3. 분석 및 효율화에 따른 제도 개선 및 예산반영 의견 제시
 4. 중소기업 지원사업 간 중복성 검토 및 개선방안 마련
 5. 중소기업 지원사업을 위탁받아 수행하는 기관 및 단체에 대한 성과분석
 6. 중소기업 지원사업에 대한 만족도 조사
 7. 그 밖에 분석 및 효율화를 위하여 필요한 사항
- ② 중소기업청장은 분석 및 효율화를 위하여 통합관리시스템의 자료·정보를 최대한 활

용하고, 필요한 경우 중앙행정기관의 장등에게 관련 자료·정보의 제공을 요청할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장등은 특별한 사유가 없으면 이에 협조하여야 한다.

- ③ 중소기업청장은 분석 및 효율화 방안을 관계 중앙행정기관의 장등과 협의하여 정하며, 중앙행정기관의 장등은 그 방안을 중소기업 지원사업에 반영하여야 한다.[본조 신설 2015.2.3.]

중소기업기본법 제3조(정부와 지방자치단체의 책무)

- ① 정부는 중소기업의 혁신역량과 경쟁력 수준 및 성장성 등을 고려하여 지원대상의 특성에 맞도록 기본적이고 종합적인 중소기업시책을 세워 실시하여야 한다.〈개정 2011.7.25.〉
- ② 지방자치단체는 제1항에 따른 중소기업시책에 따라 관할 지역의 특성을 고려하여 그 지역의 중소기업시책을 세워 실시하여야 한다.
- ③ 정부와 지방자치단체는 상호간의 협력과 중소기업시책의 연계를 통하여 중소기업에 대한 지원의 효과를 높일 수 있도록 노력하여야 한다.〈신설 2011.7.25.〉[제목개정 2011.7.25.]

중소기업기본법 제16조(소기업 대책)

정부는 소기업에 대하여 그 경영의 개선과 발전을 위하여 필요한 시책을 실시하여야 한다.

[별첨 2] 2017년도 중소·중견기업 지원시책(지원기관)

1. 중소기업진흥공단

1-1-①. 창업기업지원자금, 1-1-②. 투융자복합금융자금, 1-1-③. 신성장기반자금 , 1-1-④. 재도약지원자금, 1-1-⑤. 긴급경영안정자금, 1-1-⑥. 신시장진출지원자금, 1-2. 지역중소기업수출마케팅, 1-3. 수출인큐베이터 사업, 1-4. 고성장기업 수출역량강화사업, 1-5. 차이나하이웨이 프로그램, 1-6. GMD(글로벌시장개척전문기업)사업, 1-7. 온라인 수출지원 사업, 1-8. 글로벌바이어 구매알선 지원사업, 1-9. 우수신제품발굴지원, 1-10. 글로벌협력지원, 1-11. 연수사업, 1-12. 중소기업 특성화고인력양성사업, 1-13. 기술사관 육성사업, 1-14. 산학맞춤 기술인력 양성사업, 1-15. 중소기업 계약학과 사업, 1-16. 중소기업 인식개선 사업, 1-17. 인재육성형 중소기업 지정사업, 1-18. 중소기업 컨설팅 지원 사업, 1-19. 레저장비산업개발지원사업, 1-20. 중소기업 기술사업화 역량강화, 1-21. 중소기업 기획역량강화 사업, 1-22. 창업성공패키지, 1-23. 중소기업 핵심인력 성과보상기금, 참고 청년내일채움공제

2. 중소기업중앙회

2-1. 중소기업회계기준 적용 지원, 2-2. 사업조정제도, 2-3. 제조하도급분쟁조정협의회 운영, 2-4. 가업승계 원활화를 통한 명문 장수기업 육성, 2-5. 무역피해구제 지원센터 운영, 2-6. 중소기업 무역촉진단 파견 지원, 2-7. 중소기업제품 공공구매제도, 2-8. 중소기업 중요성 바로 알리기 사업, 2-9. 외국인 근로자 고용지원, 2-10. 소기업·소상공인공제 제도(노란우산공제), 2-11. 중소기업 금융공제 지원제도(공제사업기금), 2-12. 중소기업 보증공제 지원제도, 2-13. 중소기업 PL(제조물책임)공제 지원제도, 2-14. 중소기업 손해공제 지원제도

3. 신용보증기금

3-1. 신용보증, 3-2. 경영혁신형 중소기업 인증평가, 3-3. 보증연계투자, 3-4. 유동화회사보증, 3-5. 산업기반 신용보증기금, 3-6. 매출채권보험, 3-7. Job Cloud, 3-8. 희망창업 아카데미, 3-9. 유망창업기업 성장지원 프로그램

4. 기술보증기금

4-1. 2017년 보증지원계획(총괄), 4-2. 기술보증, 4-3. 예비창업자 사전보증, 4-4. 창업 기업 우대지원 제도, 4-5. 일자리 창출기업 우대보증제도, 4-6. 전자상거래보증, 4-7. R&D 보증, 4-8. 특허기술가치평가보증, 4-9. 지식재산(IP) 보증, 4-10. 기술융합기업 우대보증, 4-11. 문화산업완성보증, 4-12. 고부가서비스 프로젝트보증, 4-13. 기술평가, 4-14. 벤처확인평가, 4-15. 이노비즈 인증평가, 4-16. 기술이전·사업화 지원사업, 4-17. 녹색인증평가, 4-18. 보증연계투자, 4-19. 투자옵션부보증, 4-20. 경영개선지원제도, 4-21. 재창업재기지원보증제도

5. 신용보증재단중앙회

5-1. 소기업·소상공인 등 신용보증지원, 5-2. 재해중소기업 특례보증, 5-3. 장애인기업 특례보증, 5-4. 플러스 모바일 보증, 5-5. 사회적기업 전용 특례보증, 5-6. 협동조합 특례보증, 5-7. 재도전 지원 특례보증, 5-8. 햇살론(자영업자) 신용보증

6. 기업은행

6-1. 2016년 중소기업대출 지원현황, 6-2. IP보유기업 보증부대출, 6-3. IP사업화자금 대출, 6-4. IBK창조기업대출, 6-5. 기술평가기반 무보증 신용대출, 6-6. 수출기업육성자금대출, 6-7. 수출입기업유동성 지원자금대출, 6-8. IBK문화콘텐츠대출, 6-9. 고부가서비스산업 지원대출, 6-10. IBK시설투자대출, 6-11. 토지분양협약대출

7. 한국산업은행

7-1. 기업금융 종합서비스 지원, 7-2. 온렌딩대출

8. 한국수출입은행

8-1. 2017년 수출중소기업 지원제도, 8-2. 수출 초보기업 육성 프로그램, 8-3. 히든챔피언 육성 프로그램, 8-4. 기술금융 프로그램, 8-5. 상생금융 프로그램(해외동반진출 파트너십), 8-6. 상생금융 프로그램(상생자금대출), 8-7. 상생금융 프로그램(상생협력대출),

8-8. 환위험관리 금융·비금융서비스, 8-9. 수출금융(수출촉진자금), 8-10. 수출금융(수출 성장자금), 8-11. 수출금융(수출이행자금), 8-12. 해외사업관련대출, 8-13. 수입금융(수입 자금), 8-14. 이행성보증, 8-15. 무역금융, 8-16. 해외온렌딩

9. 한국무역보험공사

9-1. 수입자 신용조사 서비스, 9-2. 수출신용보증(선적전), 9-3. 수출신용보증(선적후), 9-4. 단기수출보험, 9-5. 중소기업Plus+보험, 9-6. 환변동보험, 9-7. 수입보험(수입자용, 금융기관용), 9-8. 해외채권 추심업무 대행

10. 대한상공회의소

10-1. 중소기업 품질혁신 지원사업, 10-2. 산업혁신운동, 10-3. 코참경영상담센터, 10-4. 제조물책임(PL)보험 중소기업 지원, 10-5. 올댓비즈, 10-6. 중소기업 직업능력개발 지원

11. 대한무역투자진흥공사

11-1. 수출애로상담, 11-2. 이동 KOTRA, 11-3. 해외시장조사, 11-4. 글로벌 역량 진단(GCL Test), 11-5. 수출상담회, 11-6. 무역사절단, 11-7. 해외전시회 한국관 참가, 11-8. 해외전시회 개별참가 지원, 11-9. 한국우수상품전, 11-10. 서울국제식품산업대전(SEOUL FOOD), 11-11. 온라인 마케팅(buyKOREA), 11-12. 신규 수출기업화 사업, 11-13. 지사화사업, 11-14. 월드챔프, 11-15. 세계일류상품 육성 사업, 11-16. 해외 프로젝트 수주 지원, 11-17. IT수출상담지원센터, 11-18. ICT기업 해외수출지원(K-Global), 11-19. 해외IT지원센터, 11-20. 서비스업 해외진출 선도기업 지원, 11-21. 경제한류 해외 진출지원, 11-22. 의약품·의료기기 선도기업 육성(Medi-Star Initiative), 11-23. 해외 병원 프로젝트 수주 지원, 11-24. 방산물자 교역지원, 11-25. 글로벌 조달 전문기업 육성, 11-26. 글로벌기업 파트너링 지원(Global Partnering), 11-27. KOTRA 해외시장뉴스, 11-28. 해외시장 설명회, 11-29. 정상외교 경제활용포털, 11-30. 해외 FTA 활용지원센터, 11-31. 해외비즈니스 출장지원, 11-32. 열린무역관, 11-33. 수출인큐베이터, 11-34. 자동차부품 공동사무소(KAPP), 11-35. 해외물류네트워크(공동물류) 사업, 11-36. 무역

투자상담(해외투자진출 지원), 11-37. 한국투자기업지원센터, 11-38. 해외 투자 진출 정보 포털(OIS), 11-39. 지식재산권 보호(IP-DESK), 11-40. 국내복귀기업 지원, 11-41. 글로벌 M&A 지원, 11-42. KOTRA 글로벌 CSR 사업, 11-43. 해외전문인력 유치지원사업, 11-44. 교육·연수

12. 한국무역협회

12-1. TradeSOS 무역애로건의 종합지원시스템, 12-2. TradeSOS 무역전문컨설팅, 12-3. TradeSOS 무역현장 자문위원서비스, 12-4. 해외전시회 참가 지원, 12-5. 글로벌 바이어 초청상담회 개최, 12-6. 무역투자사절단 파견, 12-7. 온라인 해외마케팅 지원 서비스, 12-8. Kmall24를 통한 B2C해외직판 지원사업, 12-9. 해외지사(사무소) 설치 인증 추천, 12-10. APEC 기업인여행자카드(ABTC) 발급, 12-11. 무역분야 외국인 사증(VISA) 발급 추천, 12-12 무역기금 용자, 12-13. 용역 및 전자적 무체물 수출입실적 증명발급, 12-14 OK FTA 컨설팅 지원사업

13. 대·중소기업협력재단

13-1. 원가절감형 대·중소기업 공동사업, 13-2. 대·중소기업 구매상담회, 13-3. 수탁기업협의회 활성화 지원 사업, 13-4. 거래 공정화

14. 중소기업기술정보진흥원

14-1. R&D 지원시 공통적으로 적용되는 사항, 14-2. 중소기업 기술혁신개발사업, 14-3. 제품서비스기술개발사업, 14-4. 창업성장기술개발사업, 14-5. 구매조건부신제품개발사업, 14-6. 중소기업 네트워크형 기술개발사업, 14-7. 기술전문기업 협력기술개발사업, 14-8. 산학연협력 기술개발사업, 14-9. 공정·품질 기술개발사업, 14-10. 중소기업 R&D역량제고사업, 14-11. 생산현장디지털화사업, 14-12. 클라우드기반 솔루션 개발사업, 14-13. 기술보호 역량강화, 14-14. 중소·중견기업 기술경쟁력강화 파트너십 사업

15. 창업진흥원

15-1. 선도벤처연계 창업지원 사업, 15-2. 본(Born) 글로벌 액셀러레이터 활성화,

15-3. 창업선도대학육성, 15-4. 대한민국 창업리그, 15-5. 민간투자주도형 기술창업지원 (TIPS), 15-6. 창업도약패키지 지원사업, 15-7. 창업인턴제, 15-8. 청소년 비즈쿨, 15-9. 창업아카데미, 15-10. 창업대학원, 15-11. 시니어 기술창업지원, 15-12. 온라인 법인설립 시스템, 15-13. 스마트창업터 운영, 15-14. 스마트 벤처창업학교, 15-15. 1인 창조기업 비즈니스 센터, 15-16. 1인 창조기업 마케팅 지원, 15-17. 재도전성공패키지

16. 소상공인시장진흥공단

1장. 소상공인 정책자금, 16-1-1. 소공인특화자금, 16-1-2. 성장촉진자금, 16-1-3. 일반 경영안정자금, 16-1-4. 수출고용특별자금, 2장. 소상공인 창업지원, 16-2-1. 신사업창업사관학교, 16-2-2. 소자본 해외창업지원, 16-2-3. 상권정보시스템, 3장. 소상공인 성장지원, 16-3-1. 소상공인 경영교육, 16-3-2. 역량Jump-Up프로그램, 16-3-3. 소상공인컨설팅 지원, 16-3-4. 소상공인 무료법률구조 지원, 16-3-5. 소상공인협동조합 활성화사업, 16-3-6. 나들가게 육성, 16-3-7. 프랜차이즈화 지원, 16-3-8. 프랜차이즈 수준평가 및 연계지원, 16-3-9. 소상공인 불공정거래 피해상담 및 지원, 4장. 소공인 특화지원, 16-4-1. 소공인 특화센터 사업, 16-4-2. 소공인 제품 판매촉진 사업, 16-4-3. 소공인 제품·기술 가치향상 사업, 5장. 소상공인 재기지원, 16-5-1. 희망리턴패키지, 16-5-2. 재창업패키지, 16-5-3. 소기업·소상공인공제, 6장. 전통시장 활성화, 16-6-1. 특성화시장 육성사업, 16-6-2. 상권활성화, 16-6-3. 온누리상품권 발행, 16-6-4. ICT 전통시장 육성, 16-6-5. 청년상인 육성, 16-6-6. 전통시장 대학협력사업, 16-6-7. 상인교육 및 시장인프라 지원, 16-6-8. 시장마케팅 지원, 16-6-9. 장보기 및 배송서비스, 16-6-10. 전통시장 화재공제사업

17. 타부처

17-1. 수출 중소기업 해외지사 대행, 17-2. 미국 C-TRAT 방문심사 대응 지원, 17-3. 손쉬운 FTA 품목분류, 17-4. FTA 원산지 이해와 활용, 17-5. FTA 원산지 증명서 발급절차, 17-6. 제3자 확인 및 인증수출자 제도, 17-7. FTA 원산지 관리 시스템, 17-8. 'SOS1379' 기업공감 원스톱 서비스, 17-9. 산업핵심 기술개발사업, 17-10. 글로벌 전문 기술 개발사업, 17-11. 소재부품 기술개발사업, 17-12. 지식재산권 활용·보호 지원, 17-13. 글로벌 IP기업 육성, 17-14. 공장 없는 제조기업 성장지원사업, 17-15. 기술금융,

①기술신용평가 기반 대출, ②지식재산권(IP) 담보·구입 대출, ③우수창업자 연대보증
입보면제 특례보증, 17-16. 에너지이용합리화자금, 17-17. 혁신형 중소기업 기술금융 지
원사업, 17-18. SW지식재산권 평가 보증, 17-19. 무역기금 융자, 17-20. 무역보험 제도,
17-21. 식품외식 종합자금(융자), 17-22. 병역대체복무제도, 17-23. 외국인고용허가제,
17-24. 청년내일채움공제, 17-25. 정규직 전환 및 일자리 함께하기, 17-26. 기술인재 공
급 및 활용 지원, 17-27. 중소기업 작업환경개선, 17-28. 사내 및 공동근로복지기금 지원
사업, 17-29. 증권형 크라우드펀딩 활용

6. 연구관리 전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구

윤지웅(경희대학교)

연구관리 전문기관의 실태와 역량강화 방안 연구

윤지웅(경희대학교)

I. 서론

최근 한국에서만 아니라 글로벌 이슈로 대두되는 것은 제4차산업혁명과 새로운 성장동력의 확보이다. 이러한 상황에서 국가의 경쟁력 확보방안으로 자주 언급되는 것이 연구개발(Research and Development, R&D)을 통한 기술혁신이다.

한국의 R&D는 과거 선진국 추격형이라는 전략 하에서 R&D에 꾸준한 투자확충의 노력을 기울여 온 결과, 2015년 65조 9,594억원에 육박하는 예산을 투자하여 GDP 대비 세계 최고 수준인 것을 확인할 수 있다.

그러나 한국의 R&D투자가 양적으로 확대되어 온 것에 비하여 근래의 연구성과들은 질 높은 성과를 내지 못한다고 지적되고 있다(이민형 외 2012; 윤별아, 2016). 이에 대한 대응으로 국가 R&D 예산의 철저한 관리를 통해 미흡한 성과가 나타나거나 우려되는 부문은 지양하고, 투자 효율성을 높이는 데 초점을 맞추어 예산 낭비를 최소화해야 한다는 주장도 제기되고 있다(김민기 외, 2011).

이러한 측면에서, R&D투자에 효율성과 효과성을 확보하기 위해서는 사전에 치밀하게 기획하는 것과 동시에 이를 평가, 관리하느냐가 중요하다고 주장하는 학자들이 있다(백철우 외, 2014). 이미 적지 않은 연구들이 정부와 연구수행자간의 매개자인 관리기구의 역할을 강조했다(Braun, 1993; Van der Meulen, 2003). 특히 국가혁신시스템의 중요한 요소로 연구관리 전문기관이 혁신의 기반으로 역할이 중요하다고 한다(Lundvall, 1992).

한국의 경우, 과학재단의 설립을 시작으로 국가연구개발 투자가 증가함과 동시에 연구관리 전문기관들이 지속적으로 설립되었다. 특히 1980년대 들어와 본격적으로 대형

R&D사업을 기획하고 추진하면서 연구관리의 중요성을 인식하기 시작하였다. 나아가 1990년대에는 다양한 부처에서 R&D사업을 기획하고 추진하면서, R&D사업관리에 대한 필요성이 급속히 증가했다. 그리하여, 다양한 연구관리 전문기관이 설립되었으며, 국가 R&D 체제에서 핵심적인 역할을 맡고 있다.

한편 연구개발의 분야별 특성에 따라 연구관리 전문기관의 설립 취지가 다르고, 개별 부처들마다 그 설립 시기가 달라서 연구관리 전문기관에 대한 본래 설립 취지와 기능이 부처마다 조금씩 다르게 규정되어 설립되고 운영되어 온 것이 현실이다. 이에 더하여 최근에는 국가연구개발의 효과성 측면에서 연구관리 전문기관의 기능에 문제가 없는지, 효과성을 높이기 위한 조직역량은 무엇이며 이를 강화하기 위한 방법이 무엇인지에 대한 고민을 같이 하고 있는 것이 현실이다.

이러한 배경하에서 본 연구는 지금까지 설립된 주요 연구관리 전문기관 현장의 목소리를 바탕으로 쟁점들을 검토하는 한편 실질적인 문제점 식별과 이에 대한 해결책 제시를 통해 연구관리 전문기관의 역량 강화 방안을 살펴보고자 한다.

Ⅱ. 연구관리 전문기관의 기능 및 현황

1. 연구관리 전문기관의 기능

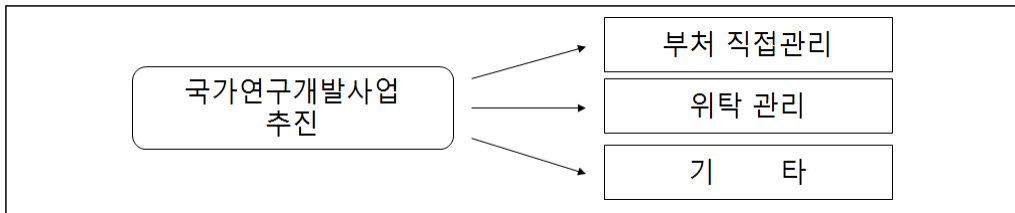
현행 법률 및 시행규칙들과 R&D사업관리 형태를 보면 연구관리 전문기관의 기능과 역할이 무엇인지 가늠할 수 있다. 우선, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조 제6항에 따르면 ‘연구관리 전문기관’은 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업에 대한 기획·관리·평가 및 활용 등의 업무를 대행하기 위하여 설립 또는 지정한 기관이다.

이러한 연구관리 전문기관을 중앙행정기관이 설치할 수 있는 근거는 「과학기술기본법」 제11조 제4항에 나타나 있다. 해당 법률은 중앙행정기관의 장이 소관 국가연구개발사업의 효율적 추진을 위하여 필요하다고 인정하는 경우에는 소관 법령으로 정하는 기관 또는 단체에 국가연구개발사업의 과제 기획 등에 관한 업무를 대행하게 할 수 있고, 중앙행정기관의 장은 기획 등을 대행하는 자(이하 전문기관)에 대하여 비용의 전부 또는 일부를 지원할 수 있음을 규정하고 있다. 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제28조에 의하면 이러한 연구관리 전문기관의 역할은 위탁사업 및 출연금 관리, 연구개발과제의 평가 및 활용 등 국가연구개발사업의 기획 및 정책개발 지원에 관한 업무를 담당하는 것이다.

한편, 한국 국가연구개발사업의 관리 형태는 [그림 Ⅱ-1]에서 보는 것과 같이 그 유형에 따라 세 가지로 살펴볼 수 있다. 먼저 부처가 직접관리하는 형태의 연구관리방식이다. 이에 해당되는 연구사업의 유형으로는 행정기관(국공립 연구기관 포함)이 기획·공모·선정평가 등 일련의 수행체계가 필요하지 않은 단일단위 사업, 정부 주도의 Top-down 형식의 인프라 구축 사업 등이 대표적인 사업들이라고 볼 수 있다(이길우, 2007). 두 번째로 위탁 관리하는 사업들이란 부처 산하기관 등에 업무수행을 위탁하는 것을 의미한다. 마지막으로 ‘기타’유형은 출연기관 육성지원비, 교육공무원 인건비, 국공립(연) 및 출연(연)의 경직성 경비 등 별도의 체계적 기획·평가·관리 업무 수행이 불필요한 사업이 이에 해당된다(임길환, 2015).

이 중 연구관리 전문기관은 위탁관리 형태로 국가 R&D사업을 추진한다고 볼 수 있으며, 국가 R&D사업의 대부분 R&D 집행부처가 효율적인 업무를 추진하기 위하여 연구관리 전문기관이 업무를 대행하고 있다.

[그림 II-1] 국가 R&D사업의 관리 유형



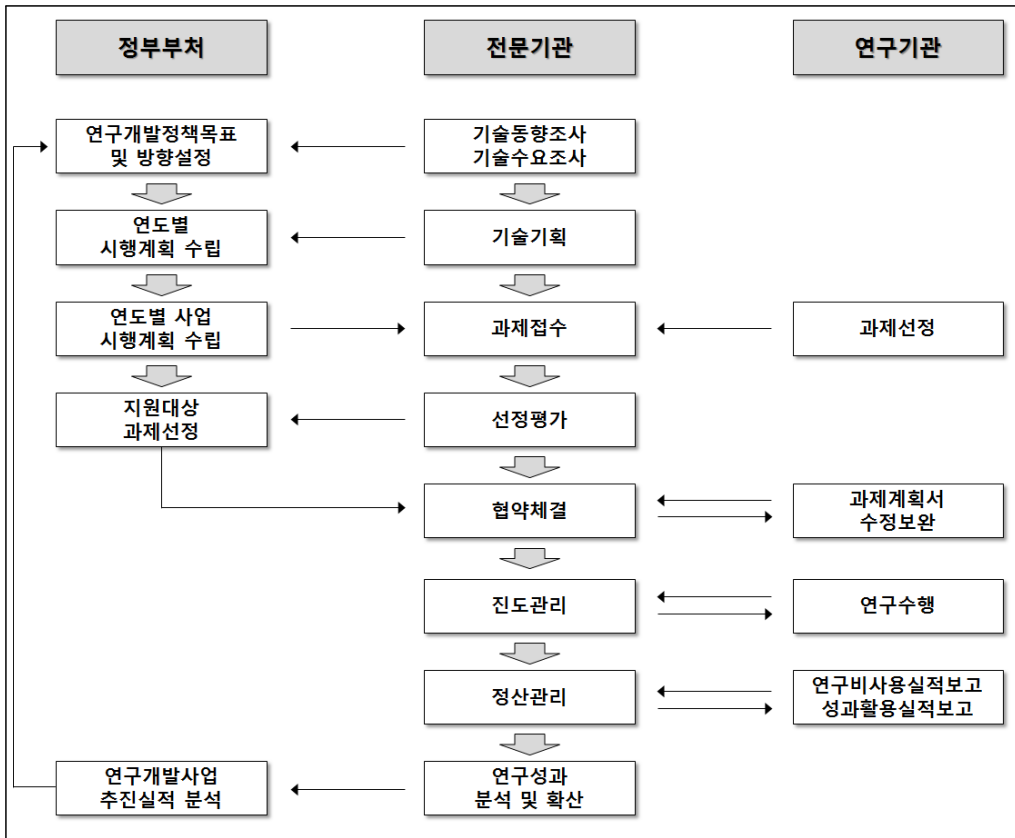
자료: 과학기술관계장관회의(2006)

연구관리 전문기관이 수행하고 있는 업무 체계도는 [그림 II-2]에서 보는 바와 같다. 연구관리 전문기관에서 수행하는 기획 활동은 연구개발 현장에서 연구개발을 희망하는 기술을 파악하는 수요조사를 시행하거나 기술예측조사, 기술수준조사, 기술경쟁력 분석 등 사전조사를 의미한다. 즉, 대형선도과제, 중장기 중대형과제, 단기·소형과제 후보를 발굴하는 작업이 이에 해당된다.

연구관리 전문기관에서 수행하는 평가는 기획단계에서 진행한 추진방향 및 사업별 지원계획, 추진 일정 등 과제 종합계획을 공고한 후, 연구기관이 신청·접수한 과제의 사전 검토를 실시하여 평가대상 여부를 결정한다. 선정된 연구기관은 전문기관과 협약 체결 및 사업추진을 하는 것을 의미한다. 연구개발 정책 방향 및 사업의 흐름은 국가 및 부처 차원에서 계획되지만, 연구개발 각 사업과제는 연구관리 전문기관 차원에서 기획·관리 된다고 볼 수 있다(이형진 외, 2015).

연구관리 전문기관에서 수행하는 관리란 과제 수행 중 중간결과에 대한 관리 및 평가를 목적으로 과제의 수행현황, 사업비 사용 실태 등을 파악하기 위하여 실시한다. 또한, 연구기관 종료일 전에 정산관리와 최종보고서에 대한 심의를 거쳐 과제의 성공여부를 결정하는 최종평가를 하고, 연구 성과를 확산할 수 있도록 수행하는 것을 의미한다. 과제관리 및 평가는 부처 산하의 연구관리 전문기관이 수행하고 있으며, 신규 과제 협약 체결, 연차 및 단계평가, 사업비 정산 등의 절차를 거친다(윤별아, 2016).

[그림 II-2] 연구관리 전문기관의 업무 체계도



자료: 이길우 외(2009)

요약하자면 일반적으로 기술의 수요조사·분석 및 예측, 장·단기 계획수립, 연구기획·평가 및 성과의 활용·관리, 기술의 국내외 이전·확산 및 국제협력, 인력양성사업, 정부 관련부처에서 위임·위탁하는 사업 등 공통적으로 담당하는 것이다.

한편 한국의 연구관리 전문기관은 국가연구개발사업 관리체계 상 부처에 편성된 연구개발 예산을 위탁받고, 부처별 사업특성에 따라서 각 기관의 기능 및 역할이 정해져 있는데, 전문 분야의 특성에 따라 세부 활동의 방향성은 차별화된 부분이 존재한다(이길우, 2007).

전문 분야의 특성에 따라 우리나라에서는 13개 연구관리 전문기관이 주요 기관으로 꼽힌다. 이들의 기능 및 역할은 공통적으로 연구개발사업의 기획, 관리, 평가로 요약될

수 있으며, 이러한 기능을 정부로 부터 위탁, 또는 대행, 또는 위임 받아 한다는 것을 개별 법률 또는 시행령에 규정하고 있다(〈표 II-1〉 참조).

예를 들어, 한국연구재단의 주요 기능은 학술 연구개발 활동 및 관련 인력의 양성 활용 등을 효율적이고 공정하게 지원하는 데 있다. 한국연구재단은 분야별 전문가에 의한 연구사업 관리제도인 PM(Program Manager) 제도를 운영하여 전문성·공정성 제고를 통해 연구지원사업의 효과 확대 및 창의적 연구환경 조성 등에 기여하고 있다.

농림수산물식품기술기획평가원의 주요 기능은 농림축산식품 R&D에 대한 종합계획 및 정책개발 수립 지원, R&D사업의 기획·평가·관리, 기술개발인력 육성 지원 등으로 볼 수 있다.

한국산업기술평가관리원은 산업기술의 수요, 수준 및 전망 조사, 기술개발과제의 기술적·경제적 타당성 및 재무건전성 조사, 중소기업 기술력 향상을 위한 지원사업 과제의 기획·평가·관리하는 기관이다. 본 기관의 경우, 기술혁신의 전주기 상시 책임 관리자 제도(PD)가 운영되고 있다.

한국에너지기술평가원은 에너지기술개발사업의 중장기 기술개발전략 수립 및 정책수립지원, 에너지기술의 수요조사, 동향분석 및 예측 등 에너지기술개발사업의 전주기 관리기능 수행과 에너지기술 분야의 인프라 조성사업을 추진하는 데 기여한다.

한국산업기술진흥원의 주요 기능은 산업기술정책기획, 기업 중심의 산학협력 지원, 국제기술협력, 기술사업화, 지역기업과 지역인재 육성지원, 중견기업을 위한 맞춤형 지원체계 구축으로 볼 수 있다.

한국보건산업진흥원의 주요 기능은 보건산업 및 기술동향의 조사·분석, 국내외 특허동향, 과제기획에 관한 사항, R&D과제 협약체결, R&D사업의 정보관리에 관한 사항 등으로 볼 수 있다.

한국환경산업기술원의 주요기능은 환경산업 육성 및 해외시장 진출 지원, 기업 친환경경영 및 저탄소경영 활성화, 환경신기술 인증 및 기술 검증, 전문 인력 양성 및 일자리 창출, 환경오염 피해 구제 및 환경복지에 관한 업무 등을 들 수 있다.

국토교통과학기술진흥원의 주요기능은 국토교통기술 R&D사업에 대한 수요조사·기획 및 기술예측, 평가·관리 및 활용 촉진, 새로운 기술의 심사·관리 등을 들 수 있다.

한국해양과학기술진흥원의 주요기능은 해양과학기술 개발계획 및 R&D사업 등과 관련된 정책수립 지원, 해양과학기술 분야 국제협력 및 국제공동연구사업 지원, 해양과학

기술의 수요조사, 동향분석 및 예측과 R&D사업 결과의 기술이전 및 사업화 지원 등을 들 수 있다.

국방기술품질원의 주요기능은 군수품 품질보증 및 방산물자의 품질경영에 대한 업무 지원, 방위력개선사업에 대한 조사·분석·평가에 대한 업무지원, 국방과학기술 및 무기 체계에 관한 정보 통합관리, 국방과학기술의 기획에 대한 업무지원 등의 역할을 수행하고 있다.

중소기업기술정보진흥원은 중소기업 생산성 제고를 통한 경쟁력 강화를 위하여 기술 혁신, 정보화 및 경영혁신 지원 전문기관 역할을 수행하고 있다.

정보통신기술진흥센터의 주요기능은 ICT R&D 기술개발 전략 및 기술기획, 정보 조사·분석 및 서비스, 정보통신 기술개발사업 협약·평가 및 지원, ICT R&D 성과확산 및 기술이전·기술사업화 촉진, 정보통신 전문인력 양성 및 연구기반 조성으로 볼 수 있다.

한국기상산업진흥원의 주요기능은 기상산업 시장의 조사·분석 및 수집정보의 이용, 기상사업의 창업 및 경영 지원과 그에 관한 정보의 수집·관리, 기상 관측 장비·시설의 설치 및 관리에 관하여 국가나 지방자치단체 또는 그 밖의 자로부터 위탁받은 사업 대민(對民) 기상상담시설 운영·관리 등을 들 수 있다.

〈표 II-1〉 연구관리 전문기관의 기능 및 역할

기관	기능 및 역할
한국연구재단	• 학술 및 연구개발 활동의 지원 • 학술 및 연구개발 인력의 양성과 활용의 지원 • 학술 및 연구개발 활동의 국제협력 촉진 지원 • 학술 및 연구개발 사업 수행에 필요한 자료 및 정보의 조사·수집·분석·평가·관리·활용과 정책 개발 지원 • 학술 및 연구개발 관련 기관·단체의 연구·운영 지원 • 국내외 학술 및 연구개발 관련 기관·단체 간의 교류협력 지원 • 기타 학술 및 연구개발에 필요한 사항
농림수산식품 기술기획평가원	• 농림축산식품 R&D에 대한 종합계획 및 정책개발 수립 지원 • 농림축산식품과학기술 R&D사업의 기획·평가·관리 • 농림축산식품 분야 기술개발인력 육성 지원
한국산업기술 평가관리원	• 산업기술개발사업에 대한 과제 기획·평가·관리 • 기술개발과제 기획을 위한 산업기술의 수요, 수준 및 전망 조사 • 기술개발과제의 기술적·경제적 타당성 및 재무건전성 조사 • 중소기업 기술력 향상을 위한 지원사업 과제의 기획·평가·관리 • 기술혁신의 전주기 상시 책임 관리자 제도의 운영 및 지원

기관	기능 및 역할
한국에너지기술 평가원	- 에너지기술개발사업의 기획·평가·관리 - 에너지기술개발사업 중장기 기술개발 전략 수립 - 에너지기술에 관한 정책수립 지원 - 에너지기술의 수요조사, 동향분석 및 예측 - 에너지기술 정보·자료의 수집·분석 및 보급 촉진 - 에너지기술개발사업의 운용·관리 - 에너지기술개발사업 결과의 실증연구 및 시범적용 - 에너지기술개발 성과 확산을 위한 학술·전시·교육 및 훈련 - 에너지기술분야 전문인력 양성사업 지원 - 에너지기술분야의 국제협력 및 국제공동연구사업의 지원 - 에너지기술 분야의 녹색인증 평가
한국산업기술 진흥원	- 산업기술 정책연구 및 전략 수립 - 산업기술 기반조성 - 산업기술의 이전 및 사업화 촉진 - 부품소재산업의 육성 및 지원 - 산업기술 국제협력 - 지역산업의 육성 및 혁신 지원 - 중견기업의 육성 및 기술혁신 지원 - 산업기술진흥 및 사업화촉진기금 관리
한국보건산업 진흥원	- 연도별 연구개발사업 계획의 수립에 관한 사항 - 보건산업 및 기술동향의 조사·분석에 관한 사항 - 국내외 특허동향의 조사·분석에 관한 사항 - 연구개발사업 과제기획에 관한 사항 - 연구개발과제의 평가 및 관리 등에 관한 사항 - 연구개발과제의 협약체결에 관한 사항 - 연구개발비의 지급 및 정산에 관한 사항 - 연구개발사업의 성과관리, 기술이전 및 활용촉진에 관한 사항 - 기술료의 징수, 사용 및 관리에 관한 사항 - 연구개발사업의 정보관리에 관한 사항 - 기술개발 국제교류 및 협력에 관한 사항
한국환경 산업기술원	- 환경기술 개발사업 기획·평가·관리 - 환경산업 육성 및 해외시장 진출 지원 - 환경표지제도 운영 및 녹색제품 보급 촉진 - 기업 친환경경영 및 저탄소경영 활성화 - 환경신기술 인증 및 기술검증 - 환경산업·기술 전문인력 양성 및 일자리 창출 - 환경산업·기술 정보 수집·활용·교육·홍보 - 환경오염 피해 구제 및 환경복지에 관한 업무
국토교통과학기술 진흥원	- 국토교통기술연구개발사업에 대한 수요조사·기획 및 기술예측 - 국토교통기술연구개발사업에 대한 평가·관리 및 활용촉진 - 건설·교통분야 새로운 기술의 심사·관리

기관	기능 및 역할
	정부 관련부처에서 위임·위탁하는 사업 등
한국해양과학기술진흥원	- 해양과학기술개발계획 및 연구개발사업 등과 관련된 정책수립 지원 - 해양과학기술 연구개발사업 등에 대한 기획·평가 및 관리 - 해양과학기술 분야 국제협력 및 국제공동연구사업 지원 - 해양과학기술의 수요조사, 동향분석 및 예측 - 해양과학기술 연구개발사업 결과의 기술이전 및 사업화 지원 - 해양과학기술 정보의 수집·분석 및 제공 등
국방기술품질원	- 군수품 품질보증 및 방산물자의 품질경영에 대한 업무지원 - 방위력개선사업에 대한 조사·분석·평가에 대한 업무지원 - 국방과학기술 및 무기체계에 관한 정보 통합관리 - 군수품 표준화 및 시험평가, 부품국산화 등에 대한 기술지원 - 군수품 수출·수입가격정보의 수집 및 제공 - 국방과학기술의 기획에 대한 업무지원 등
중소기업기술정보진흥원	- 중소기업 기술혁신 및 정보화 기반조성을 위한 지원 - 중소기업 기술혁신사업의 수요 발굴 및 조사·분석 - 중소기업 정보화촉진 관련 정보기술의 보급 및 평가 - 정보화경영 표준모델의 개발·보급·확산 및 표준모델과의 부합화 지원 - 중소기업 정보화 기반조성 및 수준평가 - 중소기업 기술혁신 및 정보화경영에 관한 교육 및 전문인력의 양성
정보통신기술진흥센터	- ICT R&D 기술개발 전략 및 기술기획 - ICT R&D 정책연구, 정보 조사·분석 및 서비스 - 정보통신 기술개발사업 협약·평가 및 지원 - ICT R&D 성과확산 및 기술이전·기술사업화 촉진 - 정보통신 전문인력 양성 및 연구 기반조성
한국기상산업진흥원	- 기상청이 지정한 연구개발사업의 기획·관리·평가 및 활용 등 - 연구개발사업계획의 수립 관련 기술동향 조사·분석 및 기술수요 예측 - 협약체결 및 과제관리(공모, 선정, 평가, 진도관리 등) - 연구개발 결과의 평가·보고 및 성과활용 - 연구관리기법의 개발 및 인력양성에 관한 사항 - 연구관리부서의 운영·관리 등 사업전주기적 경영·연구관리

자료: 연구관리혁신협의회 홈페이지(<http://corfa.or.kr/>)

2. 연구관리 전문기관의 변천과 현황

가. 연구관리 전문기관의 변천과정

한국은 1960년대 후반에 과학기술 기반을 활성화하기 위하여 기술자립의 기반구축을 목표로 국가과학기술개발이 추진되었다. 이러한 인식하에 1966년 미국의 지원으로 한국 최초의 연구기관인 한국과학기술연구소(KIST)의 설립과 1967년 과학기술처가 별도의 정부 부처로 설립되었다. 1973년 「특정연구기관 육성법」이 제정됨에 따라 정부 주도의 연구개발 활동을 정부출연(연) 중심으로 주도하게 되었고, 1982년 과학기술처에서 주관한 ‘특정연구개발사업’이라는 명칭으로 최초의 국가 연구개발 사업이 수행되었다. 당시 대학 및 산업계의 연구개발 능력이 취약하였으나 1990년대 들어서면서 대기업이 빠르게 성장하여 민간 연구개발이 급속히 증감하였다.

우리나라 최초의 연구지원 기관은 1977년에 세워진 한국과학재단이다. 이 한국과학재단은 미국의 국립과학아카데미(National Science Academy)와 과학기술처가 공동타당성 조사를 통해 기획하여 설립하였다. 한국과학재단은 초창기 과학기술 정책 기획과 사업관리를 담당하였다. 그런데 경제가 성장하고 다양한 분야의 기술개발과 연구가 필요해 짐에 따라 기존에 과학기술처와 한국과학재단에서 전담해서 수행하던 연구개발정책과 사업 기획이 부처별로 확대되면서 부처별 예산편성과 연구개발 프로그램 개발로 확대되었다(이길우 외, 2009).

예를 들어, 1992년 과학기술부 산하 과학기술정책평가센터(현 과학기술정책연구원)를 시초로 각 부처에 연구개발사업을 전담하는 연구관리 전문기관이 설립 및 지정되었으며, 지속적으로 그 규모가 커져왔다. 1992년 정보통신연구관리단(정통부), 1993년 과학기술정책 관리연구소(STEPI) 연구기획관리단, 1995년 산업기술정책연구소(산자부)를 필두로 각 부처 R&D사업의 규모·범위가 확대되어, 부처별 연구관리 전문기관을 설립 또는 지정하여 운영하기 시작했다.

1999년 이후부터 국가 R&D사업 규모 확대 및 다양화에 따라 전문적인 관리체계 구축이 요구되었고 연구관리 전문기관이 본격적으로 분화 및 확산하였다. 과학기술혁신을 위한 특별법의 시행과 함께 1999년 한국과학기술평가원, 한국산업기술평가원, 정보통신연구진흥원 설립, 2000년 한국환경기술진흥원, 2002년 한국건설교통기술평가원 설립 등 연구관리 전문기관이 확대되었다.

초기의 연구관리 전문기관은 각 부처 산하 R&D기관의 부설센터 형태로 운영되거나 재단법인의 형태로 설립되었으나, 국가 R&D사업 규모 확대에 따른 전문적인 관리체계의 필요성, 연구개발주체인 부처의 긴밀한 협조와 신속한 추진 등 정책적 필요성에 의해 독립기관으로 확대 개편되면서 계속적으로 확산하였다(한국기상산업진흥원, 2013).

2000년대 초중반은 과학기술에 대한 정부의 관심과 함께 연구관리 전문기관도 성장하는 시기였다. 2004년 과학기술부 장관이 부총리로 격상된 것과 과학기술정책의 기획 및 종합을 위해 과학기술혁신본부를 설치한 것을 통해 당시 과학기술에 대한 정부의 생각을 엿볼 수 있다. 이와 함께 과학기술부는 과학기술 정책과 관련해서 총괄기획·조정·평가 기능을 더욱 강화하고자 하였고, 이는 개별 연구관리 전문기관의 입장에서 해당 조직의 R&D 전문화 기능을 강화하고 조직의 규모를 키우는 바탕이 되는 것이었다. 예를 들어, 2006년 과학기술부는 ‘연구관리 전문기관 운영효율화 방안’을 통해 부처별 전문기관 분산운영체제를 전제로 연구관리 전문기관의 기능 및 역할에 부합하는 적정규모의 연구기획·평가비와 전문인력 확보를 강조하였다(정용남, 2009). 또한 연구관리 전문기관이 운영하고 있는 사안에 대해 의견 수렴 및 추진 방안 협의를 위해 ‘연구관리혁신협의회¹⁾’를 출범시켰다. 전체적으로 이 시기에 과학기술부는 연구관리 전문기관의 조직 성장에 대해 적지 않은 역할을 한 것으로 볼 수 있다.

이처럼 연구관리 전문기관이 확대되면서 각 부처는 유사한 기능을 가진 관리기관들을 경쟁적으로 설치·운영해 왔기 때문에 기능중복 문제가 종종 제기되었고, 공공기관 개편 논의와 함께 연구관리 전문기관에 대한 범부처 통합논의가 존재하였다. 노무현 정부 때, 7개 부처 소관 14개 전담 연구관리 전문기관이 운영되었고, R&D 기획, 평가, 관리업무를 위탁받은 기타공공기관까지 포함하면 12개 부처(청)에 약 30개 이상의 R&D 관리기관이 운영되고 있었다(이길우 외, 2009).

한국기상산업진흥원(2013)과 이길우·천세봉·고윤미(2009)에서는 이러한 연구관리 전문기관의 변천 과정을 <표 II-2>에서 보는 바와 같이 크게 태동기(1982~1992년), 도입기(1992~1998년), 분화기(1999~2004년), 확대기(2005~현재)로 구분하였다. 그러나 변천 과정 중 확대기의 ‘현재’는 2007년을 의미하며, 2008년 이명박 정부 이후의 연구관리 전문기관 통합과정 등이 반영되지 않았다. 이에 연구관리 전문기관의 변천 단계에서

1) 연구관리혁신협의회(COFRA : Korea Council of R&D Funding Agencies) : 국가 연구개발(R&D)사업을 위임·관리하는 13개(2017년 기준) 연구관리 전문기관들의 협의체

2008년 이후를 새롭게 반영한 것을 살펴보면 다음과 같다.

부처와 연구관리 전문기관 수에 대한 부담이 있던 중, 2008년 이명박 정부가 들어서면서 정부부처가 통합되었고, 관련 연구관리 전문기관에 대한 통합 논의가 뒤따랐다. 연구관리 전문기관 통합은 2008년 초 부처통폐합 이후 기획재정부를 중심으로 본격적인 논의가 시작되었고, 2008년 8월 제2차 공공기관 선진화 계획을 통해 개혁안이 발표되었다. 구체적으로, 산업기술진흥원과 산업기술평가원을 중심으로 지식경제부 산하 7개 R&D 관련 기관이 통합되었다. 당시 한국산업기술평가원(1999), 한국산업기술재단(2001), 한국부품소재산업진흥원(2005), 한국기술거래소(2000)이 해산되고, 한국산업기술진흥원과 산업기술평가관리원의 두 곳으로 통폐합되었다(한국과학기술기획평가원, 2010). 또한, 2009년 교육과학기술부 산하에 한국과학재단과 한국학술진흥재단 그리고 국제과학기술협력재단이 통합되어 출범하였다. 이렇듯 이명박 정부는 연구지원체계 선진화를 위하여 부처별 연구관리 전문기관 개편을 통해 전문성 및 효율성을 강화하고자 노력하였다. 이에 더하여, 2012년 5월, 국가과학기술위원회에서 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」을 개정하여 범부처 공통 연구비 관리 기준을 마련하는 등 부처 간 또는 전문기관 간 사업관리제도를 통일하기 위하여 노력하고 있다(감사원, 2013).

박근혜 정부에 들어서서 연구관리 전문기관들은 개별적으로 구조조정을 하는 것으로 보인다. 2008년 공공기관 선진화 계획을 통해 지식경제부 산하 6개 연구관리 전문기관이 2개로 통합되는 과정에서 정보통신연구진흥원의 R&D 기능을 이관한 이후, 2014년 정보통신산업진흥원의 부설기관으로 정보통신기술진흥센터를 개소하였고, 2016년 연구관리혁신협의회의 회원이 되었다.

〈표 II-2〉 연구관리 전문기관의 변천 과정

구분	시기	세부추진전략
1단계 (태동기)	1982~ 1992년	- 단위기술 획득을 목적으로 한 소규모 단위과제 중심, 연구과제 수행자가 과제수준의 Bottom-up 기획 - 1987년 한국과학기술원 부설 과학기술정책연구평가센터 설립(과기부)
2단계 (도입기)	1992~ 1998년	- 구체적 성과를 목표로 한 범부처 차원의 장기 대형 과제(G7), 전략개념에 의한 Top-down형 사업과 Seed 형성을 위한 Bottom-up 사업을 기본 골격으로 형성 - 1992년 정보통신연구관리단(정통부), 1993년 과학기술정책관리연구소 연구기획관리단(과기부), 1995년 산업기술정책연구소(산자부)

구분	시기	세부추진전략
3단계 (분화기)	1999년~ 2004년	- 세계일류기술의 조기 확보를 위해 특정 전략분야를 선정·지원, 국가 산업 경쟁력 확보를 위한 중점사업 중심으로 사업을 추진, 사업단 중심의 운영 체계 도입 - 과학기술혁신을 위한 특별법 시행, 1999년 한국과학기술평가원, 한국산업 기술평가원, 정보통신연구진흥원 설립, 2000년 한국환경기술진흥원, 2002년 한국건설교통기술평가원 설립 등 전문기관이 본격적으로 분화 - 1999년 프론티어사업 착수, 사업단에서 기획·관리 업무 수행
4단계 (확대기)	2005년~ 2007년	- 2004년 말 정부부처 간 R&D 사업 기능조정 및 과학기술혁신본부 발족에 따라 과학기술부 소관 사업 중 기초 원천 분야를 제외한 개발 산업화 분야는 산업자원부 등으로 이관 - 1부처 1전문기관 형태에서 기능이 분화되어 추진 사업 특성에 따라 전문 기관이 세분화
5단계 (조정기)	2008년~ 현재	- 지식경제부 산하 7개 R&D 관련 기관 통합(2008년) - 과학재단·학술진흥재단 등 통합 → 한국연구재단 출범(2009년) - 국가과학기술위원회, 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 개정(2012년) - 정보통신기술진흥센터 개소(2014년)

자료: 이길우 외(2009) 재구성.

나. 연구관리 전문기관의 현황

이러한 변화를 토대로 현재 연구관리 전문기관의 구성과 일반현황을 살펴보면 다음과 같다. 현재 15개 부처에서 18개의 연구관리 전문기관이 운영되고 있으나(KISTEP, 2016)²⁾, 본 연구는 연구관리혁신협의회 회원 기관인 13개 기관³⁾을 대상으로 연구관리 전문기관을 살펴보고자 한다. 소관부처 산하에 있는 각 연구관리 전문기관은 <표 II-3>과 같이 설립근거조항이 마련되어 있다.

<표 II-3> 부처별 연구관리 전문기관 현황 및 설립근거

소관 부처	연구관리 전문기관	설립근거	설립연도
미래창조과학부	한국연구재단	「한국연구재단법」 제1조	2009
농림축산식품부	농림수산식품기술기획평가원	「농림수산식품과학기술육성법」 제8조	2009
산업통상자원부	한국산업기술평가관리원	「산업기술혁신촉진법」 제39조	2009

2) 현재 법적 근거를 가지고 있는 18개 연구관리 전문기관이 설립·운영중이며, 이 밖에도 법률개념상 연구관리 전문기관은 위탁업무 기관을 제외하고 29개인 상황(미래창조과학부, 2017)

3) 각 기관별 홈페이지 검색 및 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)를 통해 2017년 6월 기준으로 각 연구관리 전문기관별 일반현황을 조사하였음.

소관 부처	연구관리 전문기관	설립근거	설립연도
산업통상자원부	한국에너지기술평가원	「에너지법」 제13조	2009
산업통상자원부	한국산업기술진흥원	「산업기술혁신촉진법」 제38조	2009
보건복지부	한국보건산업진흥원	「한국보건산업진흥원법」 제1조	1999
환경부	한국환경산업기술원	「한국환경산업기술원법」 제1조	2009
국토교통부	국토교통과학기술진흥원	「국토교통과학기술육성법」 제16조	2002
해양수산부	한국해양과학기술진흥원	「해양수산물발전기본법」 제33조의2	2006
방위사업청	국방기술품질원	「방위사업법」 제32조	1981
중소기업청	중소기업기술정보진흥원	「중소기업기술혁신촉진법」 제20조	2002
미래창조과학부	정보통신기술진흥센터	「정보통신 진흥 및 융합 활성화 등에 관한 특별법」 제32조	2014
기상청	한국기상산업진흥원	「기상산업진흥법」 제17조	2005

자료: 연구관리혁신협의회 홈페이지

13개 기관의 시기에 따른 변천과정의 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다. 한국의 연구관리 전문기관의 시초는 한국연구재단으로 볼 수 있다. 한국연구재단은 미국 과학재단 형태의 통합재단을 모델로 과학기술과 인문사회 등으로 나뉘어 있던 연구지원체계를 일원화하자는 취지에서 한국과학재단(1977년 설립), 한국학술진흥재단(1981년 설립), 국제과학기술협력재단(2004년 설립)이 하나로 통합되어 2009년 출범하게 되었다. 다음으로 설립시기가 오래된 국방기술품질원은 1981년 국방과학연구소의 부설기구로 국방품질검사소가 창설되었으나, 2006년 방위사업청 개청과 함께 국방과학연구소에서 수행하던 국방과학기술에 대한 기획평가 기능을 승계하였다. 사실상 역사가 가장 길지만, 독립된 기능으로 중심적 역할을 하였던 것은 2006년 국방기술품질원으로 개편되면서 국방기술기획과 품질경영 전문 연구기관으로 도약하였다고 볼 수 있다. 국토교통과학기술진흥원은 2002년 재단법인으로 한국건설교통기술평가원이 설립되어 2005년 법정기관으로 전환하였으며, 2013년 국토교통과학기술진흥원으로 기관명을 변경하였다. 중소기업기술정보진흥원은 2002년 특수법인 중소기업정보화경영원으로 개원하여 2006년 중소기업기술정보진흥원으로 개명하였으며, 2015년 중소기업 분야의 공공기관 기능조정에 따라 3개 기관으로 분산되어 있던 중소기업 R&D지원 기능이 일원화되어 R&D사업 평가관리 전담기관으로 운영되고 있다. 한국해양과학기술진흥원은 2002년 한국해양수산기술진흥원인 비영리법인으로 출발하였으나, 해양·국토 연구개발사업의 위상정립을 통해 전문기관으로 지정됨에 따라 2009년 한국해양과학기술진흥원으로 개명하여 해양수산부 산하

의 준정부기관으로 거듭나게 되었다.

한편 지식경제부 통폐합 이전에 각 산업분야별 전문기관이 산재해 있었으나 2008년 공공기관 선진화 계획에 의거, R&D 전담기관을 2개로 통폐합하여 한국산업기술진흥원(2009년)과 한국산업기술평가관리원(2009년)이 이원화된 체제로 기관을 운영하고 있다.

이외 기관은 보건복지부 산하기관인 한국보건산업진흥원(1999년), 농림축산식품부 산하기관인 농림수산물기술기획평가원(2009년), 산업통상자원부 산하기관인 한국에너지기술평가원(2009년), 중소기업청 산하기관인 중소기업기술정보진흥원(2002년), 환경부 산하기관인 한국환경산업기술원(2009년), 미래창조과학부 산하기관인 정보통신기술진흥센터(2014년)가 있다.

〈표 Ⅱ-4〉 2017년 연구관리 전문기관별 조직도와 그에 따른 인력이다. 다른 연구관리 전문기관과 달리 한국연구재단은 기존의 학술 R&D 전문기관인 3개 기관이 통합되었기에 조직기능이 아닌 개별 산업 성격별(한국과학재단의 이공계 기초기술, 한국학술진흥재단의 인문 응용기술, 국제과학기술협력재단의 국제협력 분야)로 운영되고 있다. 이외 기관은 조직기능에 따라 기획, 기술개발, 사업관리, 기술평가 등으로 따라 운영되고 있다.

〈표 Ⅱ-4〉 연구관리 전문기관별 조직현황(2017년)

(단위: 명)

연구관리 전문기관	조직	인력
한국연구재단	5본부 2센터 8단 18실 41팀	318
농림수산물기술기획평가원	3본부 1센터 10실 2팀 1단	70
한국산업기술평가관리원	4본부 6단 2실 18팀 2센터	284
한국에너지기술평가원	4본부 15실 3팀	135
한국산업기술진흥원	3본부 6단 1센터 5실 28팀	313
한국보건산업진흥원	1기획이사 4본부 2실 15단 3센터(51팀)	355
한국환경산업기술원	2본부 9단 23실 6센터	366
국토교통과학기술진흥원	4본부 15실 1센터 1단	122
한국해양과학기술진흥원	3본부 2센터 6실 2팀 1역	74
국방기술품질원	2본부 7부 22실 6센터	734
중소기업기술정보진흥원	4본부 10부 5팀 1센터	141
정보통신기술진흥센터	8단 33팀 1실	246
한국기상산업진흥원	3본부 1단 7실 6팀	130

자료: 각 기관별 홈페이지, 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 홈페이지

Ⅲ. 연구관리 전문기관에 대한 실태 분석

본 연구는 연구관리 전문기관이 인식하는 문제점을 파악하기 위하여 관련 전문가의 자문과 함께 일부 연구관리 전문기관의 담당자를 대상으로 FGI(focus group interview)를 수행하였다. 이를 통해 제기된 연구관리 전문기관이 인식하는 문제점을 알 수 있었으며, 다음과 같은 3가지 이슈로 대표된다.

1. 기관별 재원구조의 구성과 격차

가장 활발하게 논의된 부분은 재원구조의 문제이다. 연구관리 전문기관의 재원은 출연금과 기획평가관리비가 주를 이루고 있는데 기관별 조달재원의 비율이 다르고, 기획평가관리비 관련규정 및 책정방식이 다르다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 차이들로 인하여, 기관운영상의 안정성이 저해된다는 것이 많은 지적을 받고 있다.

연구관리 전문기관의 재원 구조는 정부출연금⁴⁾, 연구기획평가사업⁵⁾, R&D사업 내 관리비⁶⁾가 주를 이루고 있으며, 그중 출연금과 기획평가비의 비율이 기관별로 큰 차이가 발생한다. 다음 표는 연구관리 전문기관별 총 사업비 중에서 기획평가비가 차지하는 비중을 보여주고 있다.

4) 「국가연구개발사업의 관리 등에 관한 규정」 제2조

연구개발사업의 목적을 달성하기 위하여 국가가 반대급부 없이 예산이나 기금 등에서 연구수행기관에게 지급하는 연구소요경비

5) R&D사업에서 연구기획평가의 목적으로 활용되는 세부사업을 의미

6) 전문기관이 관리하는 사업 중 사업 내 또는 과제내 포함되어 있는 연구기획평가비를 의미

〈표 Ⅲ-1〉 주요 연구관리 전문기관별 연구기획평가비 비중(2016년)

(단위: 억원, %)

소관 부처	연구관리 전문기관	관리대상 총 사업비(A)	기획평가관리 사업비(B)	비중 (B/A)
미래창조과학부	한국연구재단	45,433	682	1.5
농림축산식품부	농림수산식품기술기획평가원	1,955	60	3.1
산업통상자원부	한국산업기술평가관리원	15,357	546	3.6
산업통상자원부	한국에너지기술평가원	6,994	247	3.5
산업통상자원부	한국산업기술진흥원	14,633	538	3.7
보건복지부	한국보건산업진흥원	3,593	105	2.9
환경부	한국환경산업기술원	1,944	79	4.1
국토교통부	국토교통과학기술진흥원	4,178	200	4.8
해양수산부	한국해양과학기술진흥원	2,655	118	4.4
방위사업청	국방기술품질원	-	-	-
중소기업청	중소기업기술정보진흥원	8,721	333	3.8
미래창조과학부	정보통신기술진흥센터	9,847	361	3.7
기상청	한국기상산업진흥원	313	14	4.3

주: 관리대상비는 전문기관이 관리하는 총사업비를 의미.

자료: 미래창조과학부(2016) 재인용

또한 〈표 Ⅲ-2〉는 연구관리 전문기관별 재원구조를 3가지 유형으로 구분하여 나타낸 표이다. 유형 1에 속한 기관의 경우, 기획평가관리비 보다 정부출연금의 비중이 높은 기관이며 유형 3에 속한 기관보다 안정적인 기관 운영을 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-2〉 주요 전문기관별 기획평가관리비 조달재원 현황(2014년)

구분	연구관리 전문기관명
유형 1 (정부출연금+기획평가사업+사업내 기획평가사업관리비)	(미래부)한국연구재단/정보통신기술진흥센터
유형 2 (정부출연금+사업내 기획평가사업관리비)	(산업부)한국산업기술진흥원, (복지부)한국보건산업진흥원, (중기청)중소기업기술정보진흥원, (해수부)한국해양과학기술진흥원, (농식품부)농림수산식품기술기획평가원, (기상청)한국기상산업진흥원
유형 3 (사업내 기획평가사업관리비)	(산업부)한국산업기술평가관리원/한국에너지기술평가원, (국토부)국토교통과학기술진흥원, (환경부)한국환경산업기술원

자료: 미래창조과학부(2016)

유형 3에 속한 기관은 기획평가관리비 내에서 관리대상 총사업비를 운영하고 기관운영비에 사용된다. 이로 인해 기관운영상 무리가 있는 것으로 판단된다. 즉, 연구관리 전문기관은 조달 재원이 어떻게 배분되는지에 따라 기관별로 조직역량의 차이가 발생하고 있다.

구체적으로 조직마다 발생시기가 다른 기관 중 한국과학재단을 시초로 한국학술진흥재단과 국제과학기술협력재단이 하나로 통합되어 출범한(2009년) 한국연구재단은 사실상 예산구조가 정부출연금인 대부분이며, 한국산업기술평가관리원은 출연금이 인건비의 50%도 안 되기 때문에 평가관리비가 대부분을 차지하고 있다. 반면 국방기술품질원의 경우 방위사업청과 국방과학연구소에서 사업비를 갖고 있기 때문에 관리대상 총사업비와 기획평가관리사업비가 따로 마련되어 있지 않은 것으로 파악할 수 있다.

연구관리 전문기관의 기획평가비에 관한 이슈는 이미 적지 않은 기간 동안 지속되어 왔고, 많은 선행연구들에서도 지적되어 온 것이다. 이흥권·김민기·김성수(2010)는 연구관리 전문기관 운영의 안정성과 효율성 제고를 위하여 연구기획평가비의 실태조사 등을 통해 문제점을 분석하여 개선방안을 제시하였다. 주요 개선방안은 첫째, 전문기관에 대한 정부출연금 비중의 점진적 확대를 통해 기관운영의 안정성을 확보해야 함을 제시하고 있다. 둘째, 연구기획평가비에 대한 공동관리규정이 보완되어야 함을 제시하고 있으며, 셋째, 연구기획평가비의 표준 산정기준 마련을 통해 불필요한 지원을 사전에 방지하고 실소요 비용에 기반한 안정적인 연구기획평가비 확보를 제시하고 있다. 마지막으로 「(가칭)연구기획평가비 산정기준(안)」을 만들어 연구기획평가비의 정례화된 실태조사 체계를 구축해야 될 것을 제시하고 있다.

김민기·김성수·이흥권(2011)은 연구기획평가관리비 측면에서 연구기획평가비 운영체계, 해외사례의 특성 비교분석, 연구관리 전문기관들의 투입 및 산출요소로 DEA(Data Envelopment Analysis) 분석을 통해 전문기관들의 효율성 제고방안을 제시하였다. 연구에서는 전문기관의 기획·평가재원에 대한 안정성과 독립성의 미흡이 기관 운영의 효율성에도 영향을 미치며, 안정적인 기획·평가·경비 조달을 위한 출연금 비중확대와 연구기획평가비 운영 효율화가 필요함을 지적하였다.

백철우·김용정·안승구(2014)는 연구기획평가비의 예산편성 집행에 대한 실태조사를 통해 연구기획평가비 계상기준의 부재로 인해 부처가 임의로 책정요율을 적용하여 기관별 과소·과다 책정 문제가 발생하고 있으며, 기관 및 사업별 특성으로 인해 일률적인 산정기준을 정하는 것이 용이하지 않음을 지적하고 있다. 이를 바탕으로 연구기획평가

비 책정기준과 연구관리 전문기관의 안정적인 운영방안을 제시하였다.

〈표 Ⅲ-3〉 전문기관 연구기획평가비 관련규정 및 책정방식 비교

소관 부처	연구관리 전문기관	규정	책정방식
미래창조과학부	한국연구재단	없음	사업별 협의
농림축산식품부	농림수산물식품 기술기획평가원	「농림수산물식품 연구개발사업 운영규정」 제6조	연구개발비의 5% 내에서 결정
산업통상자원부	한국산업기술평가관리원	없음	사업별 협의
산업통상자원부	한국에너지기술평가원	없음	사업별 협의
산업통상자원부	한국산업기술진흥원	없음	사업별 협의
보건복지부	한국보건산업진흥원	없음	사업별 협의
환경부	한국환경산업기술원	「환경기술개발사업 운영규정」 제25조 제5항	연구개발비의 5% 내에서 결정
국토교통부	국토교통과학기술진흥원	「국토해양부소관 연구개발사업 운영규정」 제32조	연구개발비의 5% 내에서 결정
해양수산부	한국해양과학기술진흥원	「국토해양부 소관 연구개발사업 운영규정」 제9조	연구개발비의 5% 내에서 결정
방위사업청	국방기술품질원	없음	없음
중소기업청	중소기업기술정보진흥원	없음	사업별 협의
미래창조과학부	정보통신기술진흥센터	없음	사업별 협의
기상청	한국기상산업진흥원	없음	사업별 협의

자료: 김민기 외(2011) 재인용

송광석·유한주·김경원·장현덕(2015)은 연구관리 전문기관의 예산운영에 대한 합리적인 대안을 도출하고 기관별 기획·평가·관리비에 대한 가이드라인을 제시하였다. 연구결과, 차별적 지원방안을 위한 법제도적 장치를 마련해야 하며, 체계적인 성과평가 모델을 구축하고, 연구관리 전문기관의 통합 정보시스템을 구축이 필요하다고 제시하였다.

〈표 Ⅲ-4〉 연구관리 전문기관의 기획평가비와 관련된 선행연구

연구자	문제점	개선방안
이흥권· 김민기· 김성수· (2010)	- 전문기관 운영의 안전성과 독립성 미흡 - 연구기획평가비의 운용 효율성 저하 - 연구기획평가비의 투명성 및 형평성 부족	- 정부출연금 비중의 점진적 확대를 통한 기관운영의 안정성과 독립성 강화 필요 - 연구기획평가비에 대한 공동관리규정 보완 - 연구기획평가비 산정기준 마련 - 연구기획평가비 편성·집행 실태조사 체계 구축

연구자	문제점	개선방안
김민기· 김성수· 이흥권· (2011)	- 기획평가재원에 대한 안정성과 독립성 미흡	- 안정적인 기획·평가·경비 조달을 위한 출연금 비중확대와 연구기획평가비 운영 효율화가 필요
백철우· 김용정· 안승구· (2014)	- 연구기획평가비 계상기준의 부재	- 물가·인건비 상승률을 반영한 산정률 조정 - 정부출연금으로 전환 - 기관운영사업비 항목 독립·신설
송광석· 유한주· 김경원· 장현덕· (2015)	- 기획평가관리비의 규모 차이 - 안정적인 인건비 및 경상경비 조달의 어려움 - 독립적으로 운영되는 정보화 예산이 비효율적	- 차별적 지원방안을 위한 법제도적 장치 마련 - 기획평가관리비 책정 시 물가상승률을 반영 - 연구관리기관의 통합 정보시스템 구축

2. 기관별 역할과 기능의 모호성: 자율성과 책임성 측면

정부부처 입장에서는 산업의 수요와 시장의 흐름을 반영하여 R&D사업 전주기의 업무를 수행하는 것에 한계가 존재한다. R&D에 복잡성과 기술수명주기 단축 및 기술의 가속화 등 정부부처가 감당할 수 있는 범위를 넘어서는 경우가 많기 때문이다. 이를 위해 정부의 업무를 대행할 수 있는 과학기술분야에 특화된 연구관리 전문기관들의 역할이 요구된다. 하지만 현재, 연구관리 전문기관이 혁신의 중요 기관으로서 자율성과 책임성을 갖고 그 역할을 적절히 수행하고 있는지에 대한 논의가 있다. 우리나라 정부는 현행 법에서 연구관리 전문기관의 역할을 모호하게 규정하고 있다는 점이다.

연구관리 전문기관의 관련 부처의 위탁·대행 기능에 대한 것이다. 법적인 지위와 책임성의 측면에서 연구관리 전문기관의 권한이 위탁인지 또는 대행인지에 따라 기관의 성격이 다르다고 볼 수 있다. 위탁의 경우, 행정기관의 일부를 법인, 단체 등에 주어 수탁기관이 자기의 권한으로 행사하는 것을 의미하며 대행의 경우 행정기관의 법령상 업무를 대행기관이 행하나 그 명목과 책임은 행정기관에게 귀속하는 것을 의미한다. 이는 대행 또는 위탁에 따라 책임성이 달라질 수 있음을 내포하고 있다.

예를 들어, 「산업기술혁신촉진법」 제11조 제4항에서는 산업기술평가관리원이 기획, 관리, 평가를 ‘대행’할 수 있다고 규정하고 있다. 「산업기술혁신촉진법」 시행령 제57조(권한의 위임·위탁)에서 산업기술평가관리원에 산업기술 환경예측의 실시에 관한 업무, 통계작성, 참

여제한에 관한 업무 및 출연·보조한 사업비의 전부 또는 일부의 환수에 관한 업무를 위탁하고 있다. 따라서 사업 또는 과제 기획, 관리, 평가는 주무부처의 권한이고 책임이다. 참고로 해양수산부는 부처의 연구개발사업의 기획·평가 업무를 연구관리 전문기관의 장이 하도록 규정하고 있다(「해양수산발전 기본법」 제33조의2)⁷⁾. 이는 연구관리 전문기관이 사업이나 과제의 성관관리에 책임을 갖고 일할 수 있는 환경을 제공하지 못하고 있다고 판단된다.

한편 미국, 영국, 일본은 R&D지원 제도화를 위해 자율성과 책임성이 구축이 잘되어 있다고 볼 수 있다. 미국의 경우, 정부 R&D 예산을 의회가 직접 관리하고 있으며, 과학기술정책실(OSTP), 국가과학기술위원회(NSTC) 등 대통령 직속기관이 과학기술 관련 업무의 조정을 수행하지만 임무지향적 R&D 수행에 따른 분산구조와 다양성을 중시하는 전통 탓에 집행기관의 독립성이 보장된다(임길환, 2015). 주로 R&D 업무를 7개의 부처와 5개 독립기관이 수행하고 있으나 5개 독립기관 중 연구관리 기능만을 수행하는 연구관리 전문기관은 NSF가 유일하다.

영국의 경우, 정부가 연구에 대한 큰 주제를 정할 수 있지만, 연구비와 연구에 대한 내용은 연구자가 정하는 ‘홀데인 원칙’으로 인하여 연구자의 자율성과 독립성을 존중한다고 볼 수 있다. 이를 통해 정부기관이나 정치가가 아닌 연구자자치(self-governing)를 통한 과학발전을 지향한다고 볼 수 있다.

일본의 경우, 국가 과학기술 R&D 기능을 전담부처로 집중하여 부처 산하에 독립행정법인으로 일본진흥학회(JSPS), 과학기술진흥기구(JST)가 존재한다. 또한 내각총리대신이 위원장을 맡아 부처 간 정책조정 및 실질적인 권한과 역할을 행사하고 있다고 본다(임길환, 2015).

미국, 영국, 일본은 연구관리 전문기관을 부처와 무관하게 독립적으로 운영하고 있으며, <표 Ⅲ-5>에서 보는바와 같이 연구자가 최소한의 행정부담 및 연구에 몰입할 수 있는 환경이 마련되어 있다고 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-5〉 R&D 지원 제도화 노력 비교: 미·영·일 사례

구분		미 NSF	영 EPSRC	일 JST
보고서 제출	중간	○	×	○
	최종	○	×	○
평가	중간	×	×	○
여부	최종	×	×	○

자료: 윤지웅(2017)

7) 해당 조항은 2017년 7월 말 삭제 개정되었다.

정용남(2009)은 정보통신부 산하였다가 지식경제부 산하로 이관되면서 조직 통폐합을 경험한 정보통신연구진흥원(IITA)의 생성, 발전, 소멸에 이르는 조직변동과 그 영향 요인들을 기술·탐색하였다. 연구 결과, IITA는 중앙부처의 조직개편과 같은 외부의 변동에 매우 종속적이었다는 점을 확인할 수 있었다. 또한 연구를 통해 R&D 관리기관의 통폐합이 관련 업무들의 조정 차원에서는 바람직할 수도 있지만, 조직의 학습역량 또는 메모리를 상실할 수 있음을 시사하고 있다.

3. 인센티브 제도의 격차

어떠한 조직이든 업무에 대한 인센티브시스템이 합리적으로 구축되어야 조직의 목표와 직원의 목표가 정합성 있게 어우러져 조직의 성과가 창출된다. 현재 우리나라 연구관리 전문기관 관련 제도를 보면 기관의 구성원의 사기를 상대적으로 저하시키고 형평성에 대한 의문을 제기하는 복지제도가 존재한다. 2008년, ‘과학기술인력관리 특별지원사업’의 출범으로 ‘과학기술인연금’과 ‘과학기술발전장려금’ 제도가 이에 해당이 된다.

‘과학기술인연금 사업’이란 2000년대 이공계대학 진학의 급감으로 국민의 과학기술에 대한 관심도를 제고시키기 위하여 연구에 종사하는 과학기술인의 사기진작과 노후복지 문제를 근본적으로 해결하기 위해 노후보장시책이 마련된 사업으로 볼 수 있으며, 해당 사업은 과학기술공제회 회원에게만 가입자격이 주어져 있다.

해당 사업과 함께 과학기술인이 퇴직 시에 퇴직연금급여 외에 별도로 장려금을 지급받을 수 있도록 ‘과학기술발전장려금’ 지급 제도를 신설하였고, 당시 발전 장려금 재원 조성을 위해 국가연구개발사업의 성과로 발생한 기술료 출연금을 연구원 및 전문기관에게 부담하도록 하였다. 구체적으로, 비영리기관은 연구관리 전문기관에 9%를 납부하고, 연구관리 전문기관은 해당 금액 전부를 과학기술인공제회에 출연을 하였고, 영리기관은 연구관리 전문기관에 30%를 납부하고, 전문기관은 9%를 과학기술인공제회에 출연하였다.

제기되는 문제는 현재 ‘과학기술발전장려금’ 수혜자가 과학기술분야 정부출연연구기관과 민간연구기관 대상자⁸⁾에게만 해당 된다는 것이다. 구체적으로 보면, 한국연구재단의

8) 「과학기술인공제회법」 제16조6(과학기술발전장려금)

③ 제2항에 따른 정부 출연금의 운영수익을 적립하여 과학기술발전장려금을 지급하는 경우에는 다음 각 호의 사람을 대상으로 지급하여야 한다.

1. 제6조제2항 제1호 또는 제2호에 해당하는 사람
2. 제6조제2항 제8호에 해당하는 사람 중 「과학기술기본법」 제32조제3항에 따른 정부출연연구

경우 정부출연연구기관에 해당되기 때문에 ‘과학기술인연금’에 가입하여 ‘과학기술발전장려금’ 수혜를 받을 수 있으나 국토교통과학기술진흥원은 정부출연연구기관에 해당되지 않기 때문에 ‘과학기술인연금’에 가입만 되어 있고 ‘과학기술발전장려금’ 수혜를 받지 못하는 것이다. 사실상 두 기관은 같은 기능과 역할을 하고 있는데도 불구하고, 정부출연연구기관이 아니라는 이유 하나만으로 같은 혜택을 받지 못하고 배제되어 있다.

〈표 Ⅲ-6〉 과학기술공제회 가입기관(법 제6조)

일반회원	• 과학기술분야 정부출연연구기관의 임직원 • 특정연구기관의 임직원 • 기업부설연구소의 임원·연구원 및 그 소속직원 • 엔지니어링활동 주체의 임직원 • 기술사사무소의 기술사 및 그 소속직원, 기술사회의 회원 및 임직원 • 한국정보화진흥원 및 한국인터넷진흥원의 임직원 • 과학기술분야 비영리법인의 임직원 • 그 밖에 정관이 정하는 자(정관 제4조) - 공제회의 임직원 - 과학기술관련 행정기관 소속 공무원 - 기업부설연구소 근무 회원중 동일법인내 다른 부서로 소속이 변경된 경우 본인 이 희망하는 경우
특별회원	• 일반회원에 해당하는 직에서 퇴직한 사람 중 정관이 정하는 기준(정관 제4조) - 퇴직연금 및 적립형공제 급여를 연금으로 수령하는 사람 - 목돈급여사업에 가입한 사람 - 적립형공제급여사업의 승계를 위해 부담금 납부를 유예한 사람

자료: 교육과학기술부(2011)

또한, 현 제도의 수혜 대상은 연구관리 전문기관뿐만 아니라 현재 과학기술인공제회 회원도 수혜 대상에서 배제되어 있다고 한다. 소득수준 비교열위, 정년단축, 노후불안 가중 등 과학기술인 사기저하로 도입된 ‘과학기술인연금’사업에 수혜로 ‘과학기술발전장려금’ 제도의 취지는 좋으나 업무와 기능이 유사한 연구관리 전문기관인데도 정부출연연구기관이 아니라는 이유로 적용대상이 되지 않는 것은 그 취지와 결맞지 않은 것으로 판단된다.

IV. 개선방안

연구관리 전문기관의 역량강화를 위하여 위에서 제기된 사업운영 측면, 조직적 측면, 인사적 측면에서 개선방안을 제안하고자 한다.

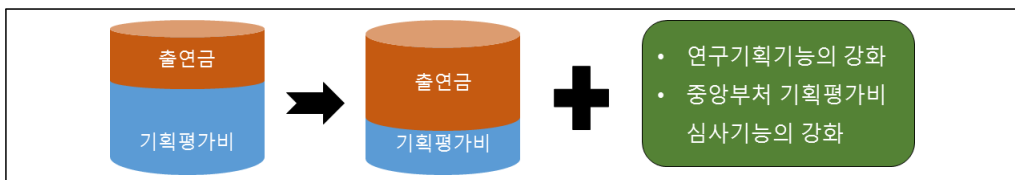
1. 합리적인 조직운동을 위한 적정 재원구조 탐색

연구관리 전문기관별 재원구조 편차 문제는 출연금과 기획평가비 비중의 문제이다. 즉, 연구관리 전문기관이 주어진 기능을 수행하고 조직을 운영하는데, 출연금과 기획평가비 비중이 어느 정도여야 하는지에 대한 공감대가 필요하다.

이 비중으로 정도에 따라 조직의 행태가 다를 수 있다. 어느 연구관리 전문기관의 재원에서 출연금의 비중이 높을 경우, 기관운영의 안정성을 제고할 수 있다는 장점이 있다. 출연금은 기획평가비에 비하여 안전성이 높기 때문에 기관고유사업이나 안정적인 인건비 확보에 유리하다. 반면 출연금의 비율이 높다는 것은 기관을 유연하게 관리하는 것에 제한이 된다. 출연금은 쉽게 변동되기 어려우므로, 외부환경에 따른 대처가 유연하지 못할 수 있다. 반면 기획평가비의 비중이 높을 경우, 기관운영의 안정성이 저해될 수 있으나 사업의 관리 및 조직 운영의 유연성이 있는 측면에서 유리하다. 다만, 현재 적지 않은 기관에서 출연금 비중이 낮음에 따라 발생하는 안정성에 대한 문제의식이 높으므로 이러한 문제를 해결하는 방향으로 개선방안이 제시될 필요가 있다.

본 연구에서 위의 사안을 고려하여 개선방안을 제시하고자 하며, 그 내용은 다음과 같다. 해결방안의 큰 방향은 [그림 IV-1]과 같이 연구관리 전문기관의 출연금을 확대하는 한편, 연구기획기능을 강화하고, 중앙부처에 의한 기획평가비 심사기능을 더욱 확대하는 것이다.

[그림 IV-1] 구조적 역량강화 방안의 개요



많은 기관들이 제기하는 기관운영 상 안정성의 문제를, 출연금 확대를 통하여 개선하는 한편, 기획평가비에 대한 심사기능을 강화함으로써 국가 R&D 기획과 평가의 질적인 면을 향상하기 위해 추구하는 것이다.

출연금의 지출은 대부분 연구관리 전문기관 ‘구성원 인건비의 기본급’과 ‘경직성 기관 운영비’로 이루어진다. 즉, 기관운영의 역량이 일정수준에 달하고, 역량이 쇠퇴하지 않도록 지원하는 것이다. 이를 통해 연구관리 전문기관의 기획기능을 강화하여 국가연구 개발사업을 비롯한 국가 R&D 전체에 대한 구상을 수행하고, 해당 기관에서 수행이 필요하다고 판단되는 사업을 제시할 수 있도록 해야 한다.

중앙부처는 연구관리 전문기관이 제시한 R&D기획 내용을 심의 및 평가하여 ‘사업비’만 지원하는 사업과 ‘사업비와 기획평가비’를 계상하는 사업으로 구분한다. 이는 기획평가비 계상의 불안정성을 오히려 확대시킬 수 있다. 이러한 불안정성은 연구관리 전문기관이 치밀한 연구기획 역량을 갖추기 힘든 환경에 놓여 있기 때문일 수 있다.

기존에는 모든 사업에 기획평가비를 계상하였고, 그 비율에 대한 불균형이 문제점으로 제기되었다. 연구관리 전문기관은 기관운영비에 대한 기획평가비 비중이 높기 때문에 기획평가비의 불균형을 큰 문제점으로 인식해 왔음을 알 수 있다. 그리고 이 문제를 해소하기 위하여 기획평가비의 구체적인 기준을 요구함으로써 안정성을 확보하고자 하는 것이다. 그러나 모든 사업에 일괄적인 기획평가비 비율을 책정하는 것은 사업별 특성을 고려하지 못하고, 선행연구에서 제기된 것과 같이 기획평가비 확보를 위한 사업기획이 발생할 가능성이 높다.

사업별 특성을 고려한 기획평가비의 필요성을 상기시켜볼 때, 불균형한 기획평가비 책정은 그 자체가 문제인 것이 아니라 그에 따른 부정적 외부효과의 문제인 것이다. 따라서, 기획평가비로 인한 외부효과의 부정적인 영향을 감소시키는 방안이 보다 합리적일 수 있는 것이다.

중요한 것은 이러한 출연금과 기획평가비 비중에 대한 결정 과정에 다양한 이해관계자의 의견 반영이 필요하다는 것이다. 예를 들어, 법·제도 개선과 같은 방안은 2006년 과학기술관계장관회의의 연구관리 전문기관 운영효율화 방안에서 논의된 것이나 현재까지 별다른 개선과정이 보이지 않았다. 이제는 이해관계자들이 합리적인 공론화과정을 거쳐 보다 집중적으로 논의를 진행하여 개선할 필요가 있다고 판단된다.

2. 연구관리 전문기관의 명확한 역할과 기능의 재정립

앞서 문제점으로 지적한 부처와 연구관리 전문기관 또는 연구관리 전문기관간 역할 중복 및 공백의 문제를 개선하기 위해서는 연구관리 전문기관의 자율성과 책임성을 제고시켜야 한다. 이를 위해서 먼저, 기관별 정체성을 확립이 중요하다고 생각된다. 정부 부처와 소관 연구관리 전문기관의 역할이 명확하게 구분되어야 한다. 그리고 각 연구관리 전문기관의 역할과 임무에서 유사한 부분이 존재할 수 있으나, 역사적인 배경이 다르게 구성되어 있고, 이에 따른 기관 고유의 차별성과 정체성이 확립되어야 한다.

그 방법은 법·제도의 보완이나 가이드라인의 제시가 될 수 있다. 다만 이를 위하여 연구관리 전문기관에 대한 세밀한 조사 분석이 중요하다. 다음 표는 연구관리 전문기관 중 일부의 법규정으로 부여된 위탁 또는 대행 권한에 대하여 비교분석한 것이다.

〈표 IV-1〉 R&D 과제관리 관련 권한 위탁·대행 현황 (2017. 4. 기준)

소관 부처	연구관리 전문기관	위탁 ¹⁾ /대행 ²⁾	과제 기획	시행 계획	공고	선정 평가	협약	수행·최종 평가	관리 (기술료 성과 관리 등)
산업 통상 자원부	부처	-	-	○ (사심위)	○	○	-	확정	-
	한국산업기술평가관리원	대행	○	-	-	×	○	○	○
보건 복지부	부처	-	-	○ (전문위)	○	○	-	×	-
	한국보건산업진흥원	위탁	○	-	-	×	○	○	○
해양 수산부	부처	-	-	○ (운영위)	○	○	-	×	-
	한국해양과학기술진흥원	위탁	○	-	-	×	○	○	○
중소 기업청	부처	-	-	○ (심의 조정위)	○	×	-	×	-
	중소기업기술정보진흥원	위탁	○	-	-	○	○	○	-
미래 창조 과학부	부처	-	-	○ (사업 추진위)	○	○	-	확정	-
	정보통신기술진흥센터	대행	○	-	-	×	○	○	○ (위탁)

주: 1) 위탁: 행정기관의 일부를 법인, 단체 등에 주어 수탁기관이 자기의 권한으로 행사.

2) 대행: 행정기관의 법령상 업무를 대행기관이 행하나, 그 명의로 책임은 원래 행정기관에 귀속

이 표를 보면 기관마다 법적인 지위가 다를 수 있다. 특히 한국산업기술평가관리원과 한국해양과학기술진흥원의 경우 차이가 명확하다. 동일한 기능과 역할을 하는 연구관리 전문기관이지만, 부처에 따라 그 설립과 역할 측면에서의 규정이 다르게 규정되어 있는 것이다.

3. 인센티브 제도의 형평성 개선

과학기술인공제회의 기금은 국가연구개발사업의 성과로 발생한 기술료를 통하여 과학기술인의 사기진작을 위해 연구원 및 전문기관에 지급되도록 제도를 마련하였다. 그러나 과학기술발전장려금의 수혜대상에 과학기술정보통신부와 산업부 산하의 전문기관만 포함되어 있다. 이로 인하여 연구관리 전문기관 중 수혜대상에 포함되지 못하는 기관이 존재한다. 유사한 업무를 수행하는 공공기관임에도 불구하고 현격한 혜택차이가 발생하는 것은 형평성에 어긋나는 것이므로 개선이 필요한 상황이다.

이에 따라 다음과 같은 2가지 안이 제시될 수 있다. 첫째, 법률적 지위의 문제로 인하여 과학기술발전장려금의 수혜대상이 되지 못한 기관에게 근거법령을 마련해주는 것이다. 예를 들어, 「특정연구기관 육성법 시행령」 제3조를 개정하여 현재 수혜대상에 포함되지 못한 국토교통과학기술진흥원을 추가하는 것이다. 둘째, 「과학기술인공제회법」 제16조의6 제3항을 개정하여, 「과학기술기본법」 제11조에 의한 국가연구개발사업의 기획·평가 및 관리를 수행하도록 중앙행정기관이 정하는 전문기관'이라는 항목을 신설함으로써 연구관리 전문기관들을 수혜대상에 포함시키는 것이다.

위와 같이 2가지 방안이 제시되었지만, 실제 관련 법·규정을 조정하기 위해서는 보다 분석적인 논의가 요구된다. 연구관리 전문기관의 변천을 살펴볼 때, 연구관리 전문기관의 분화 및 통합이 종종 발생한다. 따라서 첫 번째 방안을 시도할 경우, 법적 안정성의 측면을 고려해야 한다. 그리고 두 번째 방안은 '전문기관'을 수혜대상자로 포함시키는 것으로서 해당 내용과 같이 법률을 신설할 경우, 상당한 기관이 수혜대상자로 지정된다. 이는 재원의 확보 측면을 고려해야 함을 의미한다. 이러한 부분들을 심도있게 고려한 뒤, 연구관리 전문기관간 형평성을 제고할 수 있는 방향으로 개선하는 것이 필요하다.

V. 결론

지난 30년간 우리나라는 국가의 경쟁력 확보방안으로 R&D에 꾸준한 투자확충을 노력하여 왔다. 그 결과, 국가 R&D 예산 규모가 크게 증가하였으나 질 높은 성과를 내지 못하고 있다고 지적되어 왔다. 이러한 인식하에 효율적 관리체계에 대한 논의가 확대되면서 정책당국의 국가 R&D사업 관리목표가 ‘효율적이고 효과적인 성과창출’로 변화하였다(윤별아, 2016).

우리나라는 정부가 수행하는 R&D사업의 관리를 위해 다양한 연구관리 전문기관이 설립되어 왔으며, 이들 기관은 국가 R&D 체제에서 중추적 역할을 하고 있다고 볼 수 있다. 앞서 정책 당국의 국가 R&D사업 관리목표를 달성하기 위해 이들 기관은 국가 R&D 예산의 철저한 관리를 통해 보다 합리적이고 효율적인 연구관리 능력이 전제되어야 한다. 그러나 연구관리 전문기관의 독립성, 안정성 그리고 기관별 역량의 편차 등이 선행연구에서 지적되어 왔으나 제기된 문제점이 실질적으로 해결되지 못하고 있다.

이러한 문제의식을 토대로 본 연구에서는 연구관리혁신협의회 회원 기관인 13개 기관을 대상으로 연구관리 전문기관의 역량 강화 방안을 모색하고자 하였다. 이에 관련 전문가의 자문과 함께 연구관리 전문기관의 담당자를 대상으로 FGI를 수행하여 다음과 같은 3가지 이슈를 살펴볼 수 있었다.

첫째, 기관별 재원구조의 편차이다. 연구관리 전문기관의 재원은 출연금과 기획평가관리비가 주를 이루고 있는데 기관별 조달재원의 비율이 다르고, 기획평가관리비 관련 규정 및 책정방식이 다르다는 것을 확인할 수 있었다. 이러한 차이들로 인하여 기관운영상의 안정성이 저해된다는 것이 많은 지적을 받고 있다.

둘째, 기관별 정체성의 편차이다. 현행 법률이나 시행령을 보면 연구관리 전문기관마다 그 역할 범위가 조금씩 다르다. 또한 법적인 지위와 책임성의 측면에서 연구관리 전문기관의 권한이 위탁인지 또는 대행인지에 따라 기관의 성격이 다르다. 이와 같이 우리나라 정부는 현행 법에서 연구관리 전문기관의 역할을 모호하게 규정하고 있다는 것을 확인할 수 있었다.

셋째, 기관별 인센티브의 편차이다. 과학기술인이 퇴직시에 퇴직연금급여 외에 별도로 장려금을 지급받을 수 있도록 ‘과학기술발전장려금’ 지급 제도를 신설하였고, 당시 발전 장려금 재원 조성을 위해 국가연구개발사업의 성과로 발생한 기술료 출연금을 연구

관리 전문기관에게 부담하도록 하였다. 그러나 수혜자가 과학기술분야 정부출연연구기관과 민간연구기관 대상자에게만 해당 되어 업무와 기능이 유사한 연구관리 전문기관 인데도 정부출연연구기관이 아니라는 이유로 적용대상이 되지 않는 것을 확인할 수 있었다.

이와 같이 제기된 문제점을 통해 다음과 같이 개선방안을 모색해 보았다.

첫째, 합리적인 조직운동을 위한 적정 재원구조의 탐색이다. 연구관리 전문기관의 출연금을 확대하는 한편, 연구기획기능을 강화하고 중앙부처에 의한 기획평가비 심사기능을 더욱 확대하는 것이다. 이를 위해 많은 기관들이 제기하는 기관운영 상 안정성의 문제를 출연금 확대를 통하여 개선하는 한편, 기획평가비에 대한 심사기능을 강화함으로써 국가 R&D 기획과 평가의 질적 향상을 기대해볼 수 있다.

둘째, 기관으로서의 정체성 확립이다. 정부부처와 소관 연구관리 전문기관의 명확한 역할 구분과 해당 기관의 역사적인 배경이 다르다는 인식하에 기관 고유의 차별성과 정체성이 확립되어야 한다. 보다 체계적이고 세밀한 연구관리 전문기관의 역할 정립을 통해 정체성이 확립된다면, 해당 기관의 전략적 선택 및 행동을 결정하는데 있어서 기관의 자율성을 부여하여 책임성 강화를 기대해 볼 수 있다.

셋째, 인센티브 제도의 형평성 개선이다. ‘과학기술발전장려금’ 수혜 대상에서 배제된 기관의 구성원의 사기를 상대적으로 저하시키는 해당 제도는 2가지 안이 제시될 수 있다. 첫 번째는 법률적 지위의 문제로 인하여 과학기술발전장려금의 수혜대상이 되지 못한 기관에게 근거법령을 마련해주는 것이다. 두 번째는 「과학기술인공제회법」 제16조의6 제3항을 개정하여 「과학기술기본법」 제11조에 의한 국가연구개발사업의 기획·평가 및 관리를 수행하도록 중앙행정기관이 정하는 전문기관이라는 항목을 신설함으로써 연구관리 전문기관들을 수혜대상에 포함시키는 것이다. 전자의 경우 법적 안정성의 측면을 고려해야 할 것이며, 후자의 경우 재원의 확보 측면을 고려해야 할 것이다. 이러한 부분을 심도 있게 고려한다면 조직의 목표와 직원의 목표가 정합성 있게 어우러져 연구관리 전문기관의 성과 창출을 기대해 볼 수 있다.

본 연구의 아쉬운 점이자 한계점은 각 기관의 수입·지출 현황을 공공기관 경영정보공개시스템(www.alio.go.kr)에서 확보하고자 하였으나 연구관리 전문기관의 주요 재원인 기획평가관리비 파악이 어려웠다는 점이다. 이에 본 연구에서는 선행연구에서 제시한 2016년 데이터를 활용하였으나, 연도별 기획평가관리비의 금액을 파악하지 못한 점과

출연금 배분에 따라 기관별 기획평가관리비 의존도를 파악하지 못한 점이 아쉬운 점으로 남는다. 성공적인 R&D 자원 배분을 통한 성과의 극대화를 위하여 연구관리 전문기관의 역할에 대해 강조되어 온 만큼 사업평가에 대한 성과분석의 이슈도 살펴볼 필요가 있다. 본 연구에서는 기관별 재원구조의 격차, 자율성과 책임성 측면에서 기관별 역할과 기능의 모호성, 인센티브 제도의 격차를 중점적으로 살펴보았으나, 향후 성과관리 운영 현황을 조사·분석하여 성과관리체계 구축이 효율적으로 이루어질 수 있도록 모색한다면, 국가 R&D 추진 체계의 중추적인 역할을 하고 있는 기관으로서의 기능과 역할이 강화될 것이라고 기대한다.

끝으로 연구관리 전문기관이 부처로부터 자율성과 책임성이 조화되고, 연구관리 고유 업무의 구체적인 방향설정이 필요한 시점이다. 해당 과학기술 분야의 세밀한 사업 기획과 관리 그리고 평가 그 자체에 대한 자율과 책임을 줄 경우, 연구관리 전문기관들은 그 역량을 제대로 발휘할 수 있을 것으로 기대된다.

참고문헌

- 김대인, 『연구관리 전문기관 운영 효율화 지원』, 한국과학기술기획평가원, 2012.
- 김민기·김성수·이흥권, 「DEA 모형을 통한 연구관리 전문기관의 상대적 효율성 분석」, 『경영컨설팅연구』, Vol. 11, No. 4, 2011, pp.25~44.
- 김찬석·황준영·이완수, 「해외 연구관리 기관의 규정 분석」, 『STSS지속가능과학회 춘계학술대회』, STSS지속가능과학회 2011춘계학술대회, 2011, pp.125~142.
- 백철우·김용정·안승구, 『연구관리 전문기관의 연구기획평가비 효율화 방안』 한국과학기술기획평가원, 2014.
- 송광석·유한주·김정원·장현덕, 「국내R&D전문관리기관의 R&D 기획, 평가, 관리비의 효율성 분석에 관한 연구」, 『품질경영학회지』, Vol. 43, No. 1, 2015, pp.85~101.
- 안승구·김주일, 『2016년도 정부연구개발예산 현황분석』, 한국과학기술기획평가원, 2017.
- 양승우·홍성주·이명화·김재경, 『국가연구개발사업 공통적용 법률 제정방안』, 과학기술정책연구원, 2016.
- 오동훈, 『출연(연) 책임성 전문성 강화』, 한국과학기술기획평가원, 2012.
- 윤별아, 『국가 R&D 관리위험 및 감사시사점』, 감사원 감사연구원, 2016.
- 윤지웅, 『창의적인 연구를 저해하는 규제는 무엇인가?』, 과실연 발표자료, 2017.
- 이길우, 『연구관리 전문기관 성과관리 실태분석 및 개선방안 연구』, 한국과학기술기획평가원, 2007.
- 이길우·천세봉·고윤미, 「연구관리 전문기관의 실태분석을 통한 유형화에 관한 탐색적 분석」, 『기술혁신학회지』, Vol. 12, No. 1, 2009, pp.1~35.
- 이민형·안두현·정미애·이혜진·고영주·변영지, 『연구성과 제고를 위한 정부출연연구기관 역할 및 운영체계 효율화 방안』, 과학기술정책연구원, 2012.
- 이정원·박기범, 『정부연구개발 평가제도의 연계 및 평가결과 활용방안』, 2006.
- 이형진 외, 『정부 연구개발 기획, 예산, 평가 기능 간 연계체계 분석』, 정책연구용역보고서, 국회입법조사처, 2015.
- 이흥권·김민기·김성수, 『연구관리 전문기관 연구기획평가비 운용 효율화 방안』, 한국과학기술기획평가원, 2010.
- 이흥권·박소영, 『제4차 산업혁명 시대, 과학기술 혁신 정책 방향과 과제-문재인 정부의

-
- 과학기술 공약 분석을 중심으로-』, 한국과학기술기획평가원, 2017.
- 임길환, 『국가R&D 정책 평가-지원체계 및 재정운용을 중심으로-』, 국회예산정책처, 2015.
- 정동덕, 『네트워크 역량제고를 위한 연구관리 전문기관 운영지원』, 한국과학기술기획평가원, 2013.
- 정동덕, 『연구성과 관리·활용 촉진 기반 조성 및 연구관리 전문기관 운영효율화 지원』, 교육과학기술부, 2011.
- 정병걸, 「과학기술정책 분석에 있어서 대리이론의 적용」, 『정책자료』, 과학기술정책연구원, 2006.
- 정용남, 「R&D 관리기관의 조직변동과 그 영향요인에 관한 연구」, 『한국행정연구』, Vol. 18, No. 4, 2009, pp.91~115.
- 조현대, 『정부연구개발사업의 체계 구조분석 및 정책제언』, 과학기술정책연구원, 2003.
- 「특정연구기관 육성법 시행령」, 2017.07.26.
- 홍성욱, 『연구개발사업의 효율적 추진을 위한 R&D예산 성과지표 체계 확립』, 2007.
- 홍지만, 『문화기술 연구관리 전문기관 설립을 위한 기본계획 연구』, 2011.
- 황명구, 『연구성과 관리·활용 촉진 기반 조성 및 연구관리 전문기관 운영효율화 지원』, 한국과학기술기획평가원, 2010.
- 감사원. 『국가 R&D 감사백서』, 2013.
- 과학기술관계장관회의, 『연구관리 전문기관 운영효율화 방안(안)』, 2006.
- 과학기술인공제회, 『과학기술인공제회 사업안내』, 2011.
- 교육과학기술부, 『과학기술인연금 혜택 확대를 위한 제도개선 연구』, 2011.
- 교육과학기술부, 한국과학기술기획평가원, 『연구성과 관리매뉴얼』, 2008.
- 교육과학기술부, 『과학기술인연금 설명자료 -과학기술인연금 추진 현황 및 운영 방향』, 2008.
- 국가과학기술위원회, 『제2차 연구성과관리·활용기본계획안(2011~2015)』, 2011.
- 국가과학기술위원회, 『제3차 연구성과관리·활용기본계획안(2016~2020)』, 2016.
- 국가과학기술위원회. 『선진일류국가를 향한 이명박정부의 과학기술기본계획(안)』, 2008.
- 국회예산정책처, 『공공기관 정부지원 예산안 평가』, 2013.

- 기획재정부, 「공공기관 선진화」, 『이명박정부 국정운영백서』, 2011.
- 미래창조과학부, 『국가연구개발 과제평가 표준지침』, 2016.
- 미래창조과학부, 『국가R&D행정체계』, 2017.
- 연구관리혁신협의회, 한국과학기술기획평가원, 『연구관리 전문기관 현황』, 2017.
- 한국과학기술기획평가원, 『지역 R&D 사업 정책동향 및 주요 이슈』, 2010.
- 한국과학기술기획평가원. 『문재인 정부 과학기술 혁신정책 목표달성을 위한 20대 정책과제』, 통권 제207호, 2017.
- 한국기상산업진흥원, 『연구관리 전문기관 현황』, 2013.
- Braun, Dietmar, “Who governs intermediary agencies. Principal-agent relations in research policy making,” *Journal of Public Policy*, 13(2), 1993.
- Lepori, Benedetto. “Comparing the evolution of national research policies-what patterns of change?,” *Science and Public Policy*, 34(6), 2007.
- Lundvall, Bengt-Åke, “National Innovation Systems: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning,” Pinter Publishers, 1992.
- Skoie, Hans, “Diversity and Identity -the merger of five research councils in Norway,” *Science and Public policy*, 27(2), 2000.
- Slipersaeter, Stig & Lepori, Benedetto & Dinges, Michael, “Between Policy and Science -research councils' responsiveness in Austria,” Norway and Switzerland, 2007.
- Van der Meulen, Barend, “New roles and strategies of a research council: intermediation of the principal-agent relationship,” *Science and Public Policy*, 30(5), 2003.

부록: 연구관리 전문기관 FGI(Focus Group Interview)

자문일자: 17.07.14.

1. 예산

1-1. 출연금과 보조금에 대한 재인식

- 최근 국가R&D사업에 있어서 보조금과 출연금이 똑같이 인식되어 가고 있음
 - 부처에서 행해지는 일반적인 보조금하고 똑같이 인식되다보니 단기적인 성과나 단기적인 사업을 요구하고 경직되어 가고 있음
 - 또한, 출연금을 통해 성과를 내서 인사성으로 반영되는 구조로 바뀌고 있음
- 이러한 인식하에 국가연구개발사업비에 대한 정의를 다시 해야 할 것이며, 단기적인 성과 중심보다는 좀 더 중장기적인 성과로 기관의 역량을 만들어 줄 필요가 있음

1-2. 예산 배분

- 현재 R&D 예산은 기획을 아무리 잘해도 확보하기 위한 노력이 굉장히 소요됨
 - 인력이나 시간 낭비로 본연의 업무에 집중하는 시간이 적어지므로, R&D 예산 배분 방식이 바뀌어야 할 것임
- (예산심의가 아닌) 예산이 증가하면 자연스럽게 부처에 배분하여 자율성에 맡기되, 특정한 이슈에 따라 해당 부처에 더 배분하는 방식으로 전환 필요

1-3. 기획평가관리비

- 연구관리 전문기관별로 출연금 비중, 기관통합, 위탁사업 비중 등으로 기획평가관리비 비중의 차이가 발생
 - 소규모 기관은 기획평가관리비 비중이 높고, 예산이 많은 곳은 기획평가관리비가 적을 수밖에 없음
- 다른 준정부기관은 기관운영비를 받고 있음. 이에 기획평가관리비에서 받아 가는 구조의 인식 전환이 필요하며, 총 R&D 규모를 늘려야 할 것임

1-4. 기초원천연구기획사업* (=신평비)

- * 연구관리 전문기관이 미래부에서 돈을 받아 사업 형태로 진행되어 별도의 예산을 받고 있는 구조
- 연구재단의 경우, 별도의 신평비 예산 꼭지를 반영하여 조달하고 있음
 - 사업비는 많이 늘어나서 평가량이 많아지지만, 심의 루트와 담당 부서도 다르고, 사업만 커지니까(기평비 예산은 늘어나지 않음) 평가비가 깎아지는 편임
- 이는 연동이 안 되는 불합리적인 것이므로, 30% 예산에서 그 사업의 관리비를 떼는 것이 좋을 것 같음
 - 사업비가 늘어나면 거기에 맞춰서 필요한 사업의 관리비만 떼면 되기 때문

2. 책임성/권한부여(Empowerment) 강화

- 부처와 연구관리 전문기관의 중복된 업무로 인하여 효율성이 떨어지는데, 이는 연구자가 피해를 보게 되고, 결과적으로 연구가 잘 진행되지 않게 됨
 - 예를 들어, 부처의 승인을 받아야 되면 그 기간이 오래 걸림
 - 과제 진행되는 사항을 보면 연구책임자가 모르는 부분이 많고, 접근 권한이 없기 때문에 국가적인 차원에서 잘 진행되게 가는 것인지 고민해봐야 함
- 이에, 부처와 기관은 서로 역할과 권한 책임이 명확해야 할 것임
 - hierarchy를 뒤바꾸는 모습으로, 연구 과제를 보조·관리하는 기관이 연구관리 전문기관이고, 그 뒤로 보조·관리하는 것이 정부라는 인식이 바뀌어야 함

3. 과학기술인에 대한 연금 지급 대상자

- 2008년, 「과학기술인력관리 특별지원사업」의 출범으로 과학기술인의 사기진작을 위한 노후보장시책이 본격 시행되었음
 - 「과학기술분야 정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」 제8조, 「특정연구기관육성법」 제2조, 「과학기술공제회법」 제6조에 의거하여 해당 기관에만 지급이 됨
- 한편, 연금 지급 대상기관이 한정됨에 따라 연구관리 전문기관 중에서 연금을 받는 기관과 받지 않는 기관으로 나뉘어져 있어 형평성에 어긋남

7. 공공기관의 혁신과 협업

금현섭(서울대학교)

곽채기(동국대학교)

공공기관의 혁신과 협업

금현섭(서울대학교) / 곽채기(동국대학교)

I. 서론

공공기관의 혁신은 다양한 고민을 제기한다. 먼저 혁신은 새로움을 추구하는 것이지만 공공기관의 혁신은 새롭지 않다. 매년 정부가 바뀔 때마다 정책기조의 변화는 공공기관에게 혁신을 요구하였고, 이에 따라 그동안 경영평가, 지배구조, 성과관리 등 다양한 분야에서의 변화가 추진되었다. 물론 그 성과는 결코 적지 않다. 하지만 이러한 빈번함으로 인해 공공기관의 혁신은 그리 새롭게 체감되지 못하는 것이 사실이다.

하지만 보다 근본적인 고민은 공공기관과 혁신이라는 두 개념의 조합이 갖는 부조화와 관련된다. 공공기관은 주로 정부에 의해 결정되고 계획된 정책과 사업의 집행을 담당한다는 점에서 순종적 이미지가 강한 반면, 혁신은 일정 부분 예측으로부터 벗어나거나 일정 수준 이상의 위험을 감수한다는 점에서 도전적 이미지가 강하다. 따라서 두 개념의 조합은 모순적으로 들린다. 그럼에도 불구하고 공공기관의 혁신이 지속적으로 제기되는 것은 그만큼 변화의 필요성이 크고 급박하다고 보기 때문이다.

기본적으로 혁신은 새로운 상품과 서비스의 창출이거나 새로운 공정을 통한 비용절감을 의미하며, 이를 통해 기존 시장 또는 새로운 시장에서 부가적 경제적 가치를 창출하는 데 그 의의가 있다. 따라서 주로 민간기업 또는 산업을 중심으로 논의되어 왔다. 하지만 최근의 혁신에 대한 관심은 과거와는 다른 맥락을 담고 있고, 이는 공공기관에게도 중요한 의미를 갖는다.

첫째, 과거에는 새로운 기술개발이 혁신을 대변하였기에 대기업의 R&D가 그 핵심 동력으로 간주되었다. 하지만 최근의 경향은 새로운 기술개발도 중요하지만 이를 유도하고 조직화하는 인적자원을 혁신의 핵심동력으로 보는 견해가 많아지고 있다. 즉, 아무리 기술적 측면이 강조된다고 하더라도 결국 혁신은 개인 노력의 산물이고, 이러한 노력은 다

시 해당 개인의 동기와 능력에 기초하기 때문이다(Baumol, 1968). 이때 새로운 가치창출을 위해 기회를 포착하고 추진하는 개인의 동기와 역량을 ‘기업가정신(entrepreneurship)’이라 하고, 이러한 기업가정신이 상대적으로 유연하면서도 관리 가능한 혁신을 유발한다고 본다.

둘째, 혁신은 기본적으로 시장에서 경쟁 우위를 점하기 위한 방안¹⁾으로서 주로 비용 절감이나 새로운 상품·서비스 생산을 위한 기술개발에 초점이 맞추어져 왔다. 하지만 최근의 논의는 대규모 투자에 따른 새로운 기술개발보다는 기존 기술의 병합, 변종, 융합과 같은 네트워크기반 기술과 이들 분야간 융합과 연계를 통한 시너지(synergy) 효과를 강조한다. 즉, 완전히 새로운 기술보다는 기존 기술에 대한 새로운 접근을 시도함으로써 새로운 가치를 찾고자 하는 것이다. 그 대표적인 아이디어로 일하는 방식의 변화에 주목하는데 이는 그동안의 지속적인 혁신 속에서도 막상 그 효과가 저조했던 이유로 그 추진 방식과 과정이 전혀 혁신적이지 않았다는 반성 때문이기도 하다.

셋째, 혁신에 대한 이러한 새로운 경향은 공공기관에서의 혁신 추진에 있어서 중요한 의미를 갖는다. 예를 들어, 기업가정신은 공공기관에서 쉽게 관찰되는 무사안일·책임회피성 행태를 극복하기 위한 대안이 될 수 있고, 업무분야와 일하는 방식의 혁신(이를 통한 새로운 공공서비스 개발 및 제공방식의 개선)은 그동안 비판을 하면서도 수용했던 할거주의(sectionalism)를 극복할 수 있는 방안이 될 수 있기 때문이다. 물론 많은 중요한 점에서 민간기업과 공공기관은 다르지만 그렇다고 민간기업의 혁신 경험의 공공기관에 대한 이식 가능성이 없는 것도 아니다.

사실 공공기관은 정책적 필요에 의해 설립되지만 그 필요성은 고정된 것이 아니라 사회적 필요에 의존하는 변동성을 갖는다. 따라서 공공기관은 정책환경의 변화에 대한 지속적인 적응(혁신)을 요구받고 있고 성과로서 평가받는 것이 일반적이다. 따라서 Drucker(1985)가 지적한 바와 같이 지속적인 혁신의 필요성은 민간부문의 기업과 공공부문의 공공기관이 다르지 않다.²⁾ 다만 민간부문의 기업과는 달리 지향해야 할 목표나 수행방식, 평가기준 등이 좀 더 많고 복잡할 뿐이다.

넷째, 이와 관련해 최근의 정책환경 변화 중 주목할 부분은 공공부문의 성과를 더 이

1) 예를 들어, Globalization에 따른 경쟁의 가속화는 혁신의 중요성을 부각시킨 계기라 할 수 있다.

2) “Public-service institutions such as government agencies, labor unions, [...] and the like need to be entrepreneurial and innovative fully as much as any business does. Indeed, they may need it more.(Drucker, 1985, p.177)

상 효율성이나 관련 성과지표(KPI)의 달성에서만 찾기보다는 ‘공공부문에 대한 사회적 기대에의 기여(contribution)’라는 보다 포괄적인 공공가치(public value) 창출에서 찾고자 하는 움직임이다. 이는 혁신을 기술의 경제적 가치 제고는 물론 사회문제 해결과 같은 사회적 가치 제고까지 함께 고려할 필요성을 내포한다고 할 수 있다. 그동안 공공부문에서의 혁신이 주로 개선의 또 다른 이름 정도로 간주되었던 경향에 비추어 볼 때 큰 변화라고 하지 않을 수 없다.

본 연구는 이처럼 공공기관의 혁신에 대한 사회적 요구가 높아지고 있는 시점에서 그 필요성과 가능성에 대해 검토하는 것을 목적으로 한다. 사실 공공기관 혁신의 필요성에 대해서는 다양한 차원에서 긍정적 견해와 부정적 견해가 공존한다. 역사적으로 공공기관은 시장실패에 대한 대안으로서, 그리고 경제 및 사회발전을 위한 수단으로서 활용되어 왔지만 운영상의 비효율성과 민간시장 구축의 문제, 그리고 설립목적의 달성에 따라 민영화 논의가 이루어지면서 크게 축소되기도 하였다. 하지만 2007년 금융위기를 계기로 시장성과 공공성 간의 불균형에 대한 지적과 함께 그 회복 차원에서 공공기관의 역할이 재조명받고 있다. 최근의 공공기관 혁신과 관련한 논의는 바로 이러한 맥락에서 이해할 필요가 있다.

하지만 본 연구에서 공공기관의 혁신과 관련한 광범위한 논의를 모두 포함하는 것은 불가능하다. 따라서 일정 수준의 선택이 불가피한데 공공기관의 혁신과 관련해 그 성과 측면에서 공공가치의 강조, 외적 측면에서의 공공기관 간 협업의 강조, 그리고 내적 측면에서의 기업가정신의 강조라는 부분에 주목하고자 한다. 특히 실제 공공기관 종사자 일부에 대한 인터뷰를 통하여 협업과 공공가치, 그리고 기업가정신에 대한 이들의 견해와 경험을 파악함으로써 제약적이지만 실증적 근거를 검토하고자 한다. 이하에서는 먼저 공공기관 혁신의 필요성을 공공기관이 당면한 상황과 관련하여 살펴보고, 이후 최근 제기되는 혁신의 의미를 특히 공공기관 혁신의 지향점으로서 공공가치와 관련하여 살펴볼 것이다. 이후 앞서 언급한 일하는 방식의 혁신으로서 협업과 혁신의 추진체로서 기업가 정신에 대해 살펴보고, 공공기관 혁신을 유도할 수 있는 방안에 대해 간략히 논의하겠다.

II. 공공기관 혁신의 필요성

공공기관은 19세기 이후 국가안전으로부터 사회통합에 이르기까지 다양한 취지로 설립되었고 시대에 따라 부침을 겪어왔다. 1940년대 이후 1980년까지 산업적 이유와 장치 산업(network industry) 중심의 공공서비스(에너지, 수도, 우편, 통신, 교통 등) 제공을 통해 크게 성장하였지만, 1990년대 이후 유럽을 중심으로 시장자유화와 정부예산부담의 완화를 위한 민영화의 대상이 되었으며, 2007년 미국의 금융위기 이후 시장에 대한 정부개입의 강화와 함께 정책수단으로서 다시 주목을 받고 있는 상황이다.

국가경제에서 공공기관이 담당하는 역할은 상당하다. 예를 들어, OECD의 경우 7개의 일자리 중 하나는 공공부문에서 창출되고 있고, 그 지출은 GDP의 30~55%를 차지하고 있다(OECD, 2009). 또한 민영화가 한창 진행되었음에도 불구하고 Forbes Global 2000 리스트에 등재된 대기업 중 약 200개가 공기업(SOE)에 해당되는데, 이들은 민간기업에 비해 상대적으로 재무적 성과가 양호할 뿐 아니라 특히 다국적기업과 같이 국제수준에서의 인수합병을 상당히 시도한 것으로 나타났다(Kowalski et al, 2013; Florio, 2014).

한편 우리나라의 경우에도 상당수의 공공기관들이 새로운 미션으로의 전환을 탐색하거나 기존 서비스에 대한 새로운 방식의 적용은 물론 새로운 서비스의 생산 및 전달을 추진하고 있는데, 대부분 정부 지시에 따른 것이긴 하지만 궁극적으로는 공공서비스의 생산 및 전달에서의 혁신을 추진하는 것으로 볼 수 있다.³⁾ 이러한 움직임에는 크게 3가지 정도의 환경변화가 그 원인으로 작용한 것으로 보인다.

첫째, 최근 들어 공공서비스의 범위와 대상이 확대되고 있고, 그 기대수준 역시 제고되고 있다. 따라서 공공서비스 전달에서 효율성과 효과성은 물론 대응성과 적시성 제고를 통한 사회적 편익 제고가 강조되고 있다.

둘째, 시장에서 기업들이 당면하는 경쟁압력과 같이 공공기관 역시 역할 및 효능감에 대한 정치·경제·이념적 압력에 당면하고 있다. 최근의 경향은 사회적 요구를 효과적으로 대응할 수 있는 서비스 개발과 전달인데, 이때 경제적 가치뿐 아니라 사회적 가치를 창출할 수 있어야 한다는 일면 규범적인 기대와 압력이 점차 커지고 있다.

셋째, 공공서비스 전달을 통한 욕구 해결에 있어서 전체적(holistic) 접근이 요구되고

3) 혁신은 위로부터의 혁신과 아래로부터의 혁신으로 구분할 수 있다.

있다. 예를 들어, 주거문제를 겪는 대상자는 대체로 근로, 소득, 건강 등에서의 문제를 복합적으로 경험하는 경우가 대부분이다. 이때 기능별로 구분된 개별 공공기관 중심의 서비스 제공은 결코 이러한 복합적 문제에 대한 대응이 될 수 없다. 그보다는 수요자를 중심으로 다수의 공공기관이 협력·연계할 때보다 긍정적인 결과를 기대할 수 있고, 온전한 사회적 편익에의 기여가 가능하다. 이러한 배경에서 강조되는 바가 기업가정신에 기초한 혁신이다. 주어진 일에 한정되기보다는 궁극적 목표에 대한 기여를 위해 주어진 범주를 뛰어넘는 혁신적인 아이디어와 노력을 경주하는 공공기관의 역할이 요구되는 것이다.

하지만 이론적으로 공공기관은 주인·대리인 문제, 무임승차 문제, 예산제약의 연성화 문제 등 고질적인 문제를 안고 있을 뿐 아니라 공공기관 혁신으로 그 범주를 좁혀도 적지 않은 문제들을 안고 있다. 먼저 공공기관은 목표 모호성과 다양성 문제에 직면하고 있다. 공공성과 시장성, 공익과 조직이익, 재무적 성과와 만족도 제고와 같은 다소 상치되는 목적을 동시에 추구하기를 요구 받고 있다. 이로 인해 경제적·정치적·사회적 고려 및 우선순위에 많은 제약을 안고 있다. 더욱이 모호한 목표는 비전의 결여와 근시안적 목표 추진이라는 비효율적 행태를 양산하고 있다. 물론 모호한 목표가 그 구성원들에게 일정 수준의 재량의 여지를 제공할 수 있다는 긍정적 견해도 있지만 구성원들 스스로가 그러한 재량을 도리어 책임추궁의 소지로 보고 위험회피적인 행태를 취하는 경우 긍정적 효과는 기대하기 어렵다.

둘째, 이러한 위험회피적 행태는 공공기관에 다소 일반화된 관찰이라고 할 수 있다. 성과는 기대하지만 책임성과 감시의 필요성 역시 강조하는 상황에서 일정 수준의 위험을 감수해야 기대할 수 있는 혁신을 추진하기는 쉽지 않기 때문이다. 더욱이 위험부담과 성과유인 간의 연계가 불명확하다는 점은 위험부담을 더욱 어렵게 한다. 성과는 공유되고 책임은 개인에 집중된다는 푸념이 일반적인 상황에서 결국 스스로의 재량적 판단보다는 위로부터의 지시에 의존적인 행태가 나타날 수밖에 없는 것이다.

셋째, 공공기관의 관료제라는 조직 구조적 요인 역시 혁신에 긍정적이기보다는 부정적이라고 할 수 있다. 대규모 조직에서 관료제는 가장 효율적인 조직관리 구조로 평가되는데, 어떤 형태의 과제라도 쪼개어 기존 업무처리 방식에 맞도록 표준화하고(분업), 이들 간의 조정을 top-down 방식으로 신속히 처리하며(계서제), 개별 과제의 특성과 맥락을 최대한 무시하고 규정에 맞추어 처리(비인격적)하기 때문이다. 산업혁명 이후 민간은

물론 공공부문에서 이러한 관료제는 생산성과 효율성을 제고하는 기제로 작동한 것이 사실이다. 하지만 NPM의 등장에서 볼 수 있듯이 전통적 관료제가 갖는 기계적 사고방식은 행정과 정책이 지향하는 궁극적인 목표보다는 가시적이고 근시안적 목표에 집중하게 함으로써 종사자의 잠재적 역량을 충분히 발휘하지 못하게 할 뿐 아니라 개인의 역량을 극도로 제약한다는 한계를 보이게 되었다. 실제 공공기관에 대한 많은 경험적 연구들이 지적하는 경직적 조직구조, 경로의존성, 칸막이 행정 등은 바로 관료제가 갖는 기본적인 속성이자 공공기관 혁신에 있어서 중요한 걸림돌이 되는 것이다. 물론 이러한 문제에 대해 지금까지 여러 가지 방안이 제시되었고 경영평가제도나 지배구조 개선, 성과관리 등의 도입은 바로 이러한 문제점들에 대한 정책적 대응의 일환으로 이해할 수 있다. 하지만 그 성과에도 불구하고 여전히 공공기관 혁신과 관련해서는 새로운 관점에서의 접근이 요구되고 있다.

Ⅲ. 공공기관 혁신과 공공가치

혁신은 그 맥락에 따라 다양한 양상을 띠는 것이 일반적이다. 슈페터는 기존의 생각과 행동에 대한 파괴를 통한 새로운 상품과 서비스 창출, 새로운 공정의 개발, 새로운 시장의 조성, 그리고 새로운 형태의 조직 등을 그 예로 들고 있다(Schumpeter, 1934). 그 외에도 다양한 견해들이 제시되었지만 혁신의 기본적인 속성은 무엇보다 문제에 대한 새로운 해결책으로서 경제적·사회적 가치를 창출하는 방법과 산출물이라고 할 수 있으며, 그 근간에는 사회기반시설(infrastructure)과 자본(capital), 그리고 이를 융합할 기업가정신(entrepreneurship)이 필수불가결한 구성요소로 자리하고 있다(Drucker, 1985).

여기서 주목할 부분은 혁신이 지향하는 바가 경제적 가치에 한정되는 것이 아니라 사회적 가치를 포함한 일반 공공에 도움이 되는 편익으로서 공공가치(public value)라는 점이다. 최근 들어 부각되는 공공가치(또는 사회적 가치)는 대체로 사회문제를 구체화하고 새로운 서비스를 전달함으로써 개인과 지역사회의 삶의 질을 제고하거나 새로운 능력, 일자리, 참여형태, 근로여건 등을 통한 노동시장의 질을 개선함으로써 도출되는 편익을 의미한다. 하지만 이에 대한 관심은 기존의 가치지향(value orientation)이 지나치게 경제적 측면에 집중되었다는 반성에서 제기되고 있으며, 사회문제와 사회적 수요에 대한 새로운 대안은 경제적 측면뿐 아니라 사회적 측면에 대한 고려와 균형(balance) 역시 필요하다는 점을 강조하는 것으로 볼 수 있다.

사실 공공기관에 있어서 공공가치에 대한 논의는 관료제에 대한 반작용이라는 시각에서 검토해 볼 수 있다. 전통적 관료제는 앞서 언급한 바와 같이 계서제, 표준화, 비인격적 규범 기반을 그 특징으로 하며 산업화 시기에서 효율성을 인정받는다. 하지만 관료제는 1970년대 이후의 환경변화에 충분히 적응하지 못하고, 인적·물적 자원의 잠재력을 끌어내지 못한다는 비판을 받게 되면서 상대적으로 환경변화에 적응성을 보이는 즉, 효율적으로 보이는 민간기업의 도입이 NPM이라는 이름으로 추진되었다. NPM은 성과관리와 경쟁 등 민간부문의 관리기법을 공공부문에 이식하려 하였고, 공공관리에서 정치적 요소의 배제를 추진하였다. 즉, 정치적 관여는 목표설정에 한정하고, 관리자는 주어진 자원을 이용한 성과로서만 평가받도록 한 것이다. 이러한 관점에서 공공부문 관리자는 기업 내 종사자와 별반 다르지 않게 된다.

물론 NPM의 노력이 어느 정도의 성과를 도출하였는지에 대해서는 많은 논란이 있지

만 최소한 고객 지향적이고, 목표와 책임을 명료화하고, 성과관리 체계를 도입한 점은 긍정적으로 평가된다. 하지만 NPM의 부정적 영향도 지적되는데, 측정할 수 있는 성과에만 협소하게 집중함으로써 실제 공공에 중요한 많은 것들을 간과하였다는 것이다. 또 다른 비판으로 시민을 고객으로만 본다든지, 비용절감에만 집중하였든지, 상이한 고객 집단의 상이한 서비스욕구를 간과하였든지, 가시적인 소규모 개선에 집중하였든지, 시민과 이해관계자의 참여가 제약되었든지 등을 들 수 있다. 즉, 지향해야 할 가치는 없고 성과만 바라보는 상황으로 추진되었다는 것이다.

이에 대한 대안으로 제기되는 것이 공공가치와 관련한 논의들이다. 공공가치는 공공 부문이 지향해야 할 목표로서 NPM에서 강조했던 재무적·절차적 성과지표와 고객만족도를 넘어서는 성과를 설명하는 개념으로 정의된다. 대체로 정부정책 또는 활동을 통해 만들어지고 전달되는 공공에 대한 편익 및 가치로 정의되거나(Kelly et al., 2002) 공공부문 활동의 이유이자 범위로 정의되지만(Schuppert, 2002) 일부는 ‘NPM + co-production’으로 정의하기도 한다(Collins, 2007). 가장 광범위한 정의는 공공이 중시하는 것 또는 공공을 위한 가치로서 민주주의적 숙의와 참여과정을 통해 사회적으로 원하는 결과를 낳기 위해 공공관리자가 지향해야 할 목표를 의미한다.

사실 공공기관은 NPM에서 강조하듯이 재무적으로 지속가능해야 하지만 공공을 위한 가치창출에 노력해야 하는 미션을 태생적으로 안고 있다. 이들 미션은 어느 하나가 다른 하나를 대체할 수 있는 성격이 아니다. 따라서 내적으로는 위험을 관리하면서도 효율성과 효과성을 배가해야 하고, 외적으로는 외부압력과 요구를 지렛대로 활용하여 관련 이해관계자와 함께 경제적·사회적 가치 즉, 공공가치를 창출하거나 그 촉매제 역할을 담당해야 한다. 특히 여기서 말하는 가치는 공공부문에서의 단기적 산출물이 아닌 장기적 가치를 의미한다(Du Gay, 2000; Meynhardt & Metelmann, 2009).

하지만 이러한 규범적 측면에도 불구하고 공공가치라는 개념은⁴⁾ 여전히 많은 모호성을 안고 있다. 하지만 상대적으로 분명한 것은 공공부문의 관리자에게는 소속 조직의 관리·운영을 통한 공공가치 창출이 궁극적 목적이 되며, 이는 경제적 가치와 사회적 가치 중 어느 일방을 의미하기보다는 양자 간의 균형을 의미한다고 하겠다.

4) 공공부문의 가치와 관련해서는 Lewis(1980)나 Moore(1995)의 연구가 실질적인 시발점이라고 할 수 있다.

IV. 공공기관 혁신과 협업

그동안 공공기관의 혁신 경향은 주로 비용절감과 민영화 등 지배구조 개선에 한정되어 온 경향이 크다. 반면 업무분야와 일하는 방식의 변화, 그리고 이를 통한 새로운 공공 서비스 개발 및 제공방식의 개선은 크게 주목받지 못하였다. 일하는 방식의 혁신은 일면 간단해 보이지만 지금까지 극복하지 못한 과제 중 하나로서 여기에는 그럴만한 이유가 있다.

일하는 방식은 공공기관 내부에서의 암묵적인 운영과정(SOP)이기에 이에 대한 변화 추구가 직접적인 혁신 대상으로 제시되기는 쉽지 않다. 지나치게 세밀하거나 또는 기관 자율성을 침해할 수 있는 부분이기 때문이다. 따라서 그동안 정부는 방향만 제시하면 공공기관이 알아서 할 것으로 기대했고, 기관은 정부의 특정 요구가 없다는 점에서 기존 방식을 고수한 경향이 컸다. 더욱이 정책불확실성이 커질수록 성과를 위한 변화보다는 책임회피를 위한 현상유지 경향이 큰 것이 일반적이고, 여기에 주무부처와 감독평가기구, 그리고 공공기관의 관점과 이해관계가 조정되지 않을수록 정책불확실성은 커진다는 점에서 일하는 방식의 변화는 결코 쉽지 않은 과제라고 할 수 있다.

이러한 점에서 상부로부터의 일률적 변화 요구는 기관마다의 고유한 SOP의 존재를 간과하는 것이기에 기관 내적 혁신을 위한 자발적 동기를 자극하기보다는 기존업무에 부가되는 과제로 간주될 수 있다. 단적으로 외부로부터의 혁신 요구는 자발적 혁신동기를 구축할(crowding out) 수 있다. 이 경우 실질적인 혁신보다는 형식적으로 일하는 방식의 변화만 관찰될 가능성이 높다.

협업(collaboration)은 다수의 기관들이 공동의 목표를 달성하거나 문제를 해결하기 위한 집합적 업무 수행방식(박광국, 2013)으로서 업무 범위 간 연계(cross-over)라는 점에서 기존의 SOP를 벗어난 방식이다. 하지만 공동의 목표달성을 위해 자발적이고 상호 의존의 가치를 기반으로 수행된다는 점에서 새로운 일하는 방식이라 할 수 있다. 사실 공공부문에서 기관 간 협업에 대한 논의는 1990년대 유럽을 중심으로 본격적으로 이루어졌다. 당시 사회적 배제 문제가 중요한 정책이슈로 등장하였는데, 실직자는 단지 실업 문제에만 직면한 것이 아니라 저소득, 건강, 범죄 등 복합적 문제를 동시 또는 순차적으로 당면하게 되며 이는 곧 사회적 배제(social exclusion)로 연계되고 그 심화는 일종의 사회적 박탈(social deprivation) 현상으로까지 전이된다는 것이다. 따라서 이러한 사회

적 박탈에 대한 최소한의 안전판으로서 공공서비스의 역할 제고 필요성이 제기되었는데, 수요자의 복합적 문제(joined-up problems)에 대응하기 위한 포괄적 서비스 제공(joined-up solutions)의 필요성 차원에서였다.⁵⁾

최근 우리 현실에서도 이러한 포괄적 대응이 요구되는 경우가 빈번해지고 있다. 예를 들어, 저출산·고령화, 저성장, 불평등과 같은 문제들은 대체로 wicked problem으로 통칭되는데, 이는 이전에 경험하지 못한 새로운 유형이라는 의미도 있지만 그보다는 단일차원이 아닌 다차원적 대응이 요구되는 사회문제들을 의미한다. 이러한 문제들의 경우 단일차원에서의 독립적 대응은 결코 긍정적인 장기적 효과를 도출하기 힘들다. 따라서 다차원적으로 즉, 다수의 기관이 연계하여 대처할 필요가 있다. 하지만 실제에서는 기관 간 관할범위에 따른 갈등으로 인해 거의 불가능하다. 당장 비용이나 잠재적 성과를 어떻게 배분할 것인지에 대한 합의도 쉽지 않고, 기관 간 전략적 행동에 대한 의심 역시 가능하기 때문이다. 할거주의는 바로 이러한 양상을 반영한다. 따라서 기관 간 연계를 의미하는 협업은 일하는 방식에 대한 중요한 혁신이라고 할 수 있다.⁶⁾

또한 협업은 기능적 분업이 갖는 한계에 대한 대응이면서도 여전히 수평적 연계를 강조한다는 점에 주목할 필요가 있다. 사실 분업은 조정을 통해 효과를 발생하는데 전통적 관료제에서는 이를 계서제에 의해 해결하였다. 즉, 상부의 지시와 조정으로 하부의 분업이 효과를 창출하는 것이다. 하지만 여기에는 맥락의 단절이라는 비용이 발생하는데, 상부는 하부에서 제공한 정보로만 현상을 파악할 뿐이며 하부에서는 각기 담당하 차원에 대한 파편화된 정보만을 제공하기 때문이다. 따라서 복합적 문제에 대한 파편적·피상적 대응은 피할 수 없게 된다. 복합적 문제에 대한 포괄적 대응을 위해서는 결국 일하는 방식을 하부 간 분업지향에서 연계지향으로 전환해야 하고, 조정을 계서제를 통해 해결하기보다는 상호의존적 네트워크 방식으로 대응해야 한다. 물론 이 과정에서 기존의 관행과는 많은 부분에서 충돌을 야기한다는 점에서 초기 비용부담이 발생한다는 점은 단점이다. 하지만 복합적인 정책수요에 대한 고객중심의 서비스 제공을 도모할 수 있고, 그 과정에서 발생하는 상호의존성(상호신뢰)의 가치는 향후 서비스 개선 및 조직발전에 중요한 자산이 될 수 있다는 점은 더 큰 장점이라고 할 수 있다.

5) 이후 미국의 경우 공공서비스 제공의 예산제약에 대한 대응차원에서 추진되었다.

6) 한때 많은 관심을 불러일으켰던 job-center-plus는 대표적인 one-stop 서비스 제공을 위한 정책수단인데 한 번의 방문으로 다양한 서비스 신청을 할 수 있다는 명목상 편의와 함께 방문자가 알지 못했던 다양한 서비스 수혜가 가능하다는 잠재적 편의까지 갖고 있는 방안이었다.

협업의 또 다른 장점은 혁신을 유발하는 일종의 실험과정이라는 점에서 찾을 수 있다. 혁신은 작지만 새로운 아이디어에 대한 지속적인 실험을 통해 축적된다. 그중 일부만이 경제적 성과를 창출하지만 바로 그러한 실패의 위험을 감수하였기에 이에 대한 보상이 정당화된다. 더욱이 지속적인 실험은 지속적인 학습과 갱신을 가능하게 함으로써 성공의 가능성을 제고하게 된다. 혁신을 성공가능성과 투자규모의 함수로 본다면 지속적인 실험은 바로 성공가능성을 제고하는 방안이라 할 수 있다. 협업은 대부분 작은 규모에서 시작할 뿐 아니라 지속적인 제안과 설득의 상호작용을 통해 진행된다. 이 과정은 지속적인 작은 아이디어의 실험과정이라 할 수 있다. 지금까지 혁신과 관련해서 투자규모에 관심을 집중한 경향이 컸다면 협업을 통한 실험은 일종의 성공가능성을 제고하는 방안이라고 할 수 있다.

이러한 맥락에서 기획재정부는 2013년부터 매년 20여개의 기관에 대해 협업과제를 선정하여 평가 및 시상함으로써 공공기관 간 협업을 진작하고 있다. 그동안 기능별로 구분된 공공기관에게 일종의 분야간 연계와 소통이라는 새로운 일하는 방식을 유도하려는 취지였다. 하지만 아직까지 이러한 협업의 성과를 도출하기에는 많은 장애를 안고 있는 실정이다. 실제 일부 공공기관의 협업과제 담당자를 인터뷰한 결과 기관 CEO의 지지 부족, 가용자원의 제약, 선례의 부재, 관심부족, 상호신뢰 등이 중요 장애라는 점을 알 수 있었다. 흥미로운 점은 공공기관이면서도 상대 기관의 업무와 역할에 대한 이해가 매우 제약적이라는 점과 협업 후 얻은 교훈으로 무엇보다 상대 기관에 대한 이해와 상호신뢰를 지적하고 있어서 협업의 장점 중 하나인 상호신뢰의 가치 제고가 실존한다는 점을 알 수 있다.

V. 공공기관 혁신과 기업가정신

공공기관 혁신과 관련하여 주목할 또 다른 점은 기업가정신이다.⁷⁾ 새로운 가치 창출의 기회를 포착하고 인적·물적 자원을 동원하여 성과를 도출하고자 하는 능력과 태도를 의미하는 기업가정신은 혁신의 결정요인 중 소프트(soft)한 측면을 의미한다. 과거에는 혁신의 핵심으로 R&D와 이에 필요한 자본투입이 중시되었지만 최근에는 다양한 아이디어와 기술, 자본을 조합하여 새로운 대안을 만들어내는 주체는 결국 인간이며, 이들의 동기와 능력이 그 원천이 된다는 점에서 인적자본의 중요성 특히 기업가정신이 강조되고 있다.

혁신과 기업가정신의 관계는 혁신이 성과제고를 위해 위험을 감수하고 변화를 지향하려는 자발적 동기에서 시작되었다고 가정하면 보다 명확해진다. 실제 많은 민간기업에서는 자원의 하나인 종업원의 능력을 최대한 이끌어내려는 노력의 일환으로 기업가정신을 강조하여 왔고, 이에 대한 동기부여를 위해 유인체계의 설계에 공을 들여왔다. 반면 공공기관은 경쟁 부재로 기업가정신보다는 전통적 관료제를 고수하려는 경향이 컸다. 물론 NPM이나 정부재창조(reinventing government) 운동은 기존의 관료제의 한계를 극복하기 위해 민간부문에서의 관리기법을 공공부문에 적용하면서 기업가정신을 촉매제로서 간주하기도 했지만(Osborne & Gaebler, 1992) 기업가정신이 충분히 발휘될 수 있는 유인체계를 장착한 것으로 평가받지는 못하고 있다.

물론 공공기관에서 기업가정신이 필요한지 여부는 여전히 논쟁의 대상이다. 지지자는 공공수요를 분석하고 창의적인 아이디어를 집행함으로써 공공가치를 창출하는 기업가정신의 관리자가 공공부문에서도 필요하다고 본다. 반면 반대자는 임명된 자가 공적역할을 재량적으로 수행하거나 수행할 수 있도록 허용하는 것은 민주적 거버넌스에 대한 정당성 결여일 뿐 아니라 책임을 방기하는 것이고, 또한 이들이 자기이익을 은밀하게 추구할 가능성이 높으며, 이러한 행태는 민간부문과의 불필요한 경쟁을 야기하는 등 의도하지 않은 결과를 유발할 수 있다고 본다. 하지만 대체로 이러한 논쟁은 실증적이기보다는 규범적이라는 측면에서 추후 연구가 필요한 대목이다.

7) 이때 기업가정신은 기업을 운영하는 기업가의 특성이라기보다는 기존에 없던 일을 시도하는 혁신가로서의 특성으로서 개인이 지속적으로 경제적·사회적 기회를 탐색하고 새로운 상품과 서비스 등을 생산함으로써 그 기회를 활용하는 동태적 과정을 의미한다(European Commission, 1998).

한편 공공기관에서의 기업가정신은 민간기업에서의 기업가정신보다는 좀 더 복잡한 의미를 갖는다. 정치사회적 맥락에서 공공가치 창출의 기회를 포착하고, 외적으로는 이해관계자에 대한 설득을 통해 위험감수를 가능하게 하고, 내적으로는 성과제고를 위한 혁신을 유도함으로써 공공서비스 생산 및 전달의 효율성과 효과성을 제고해야 하기 때문이다(Currie et al., 2008). 이때 정치사회적 맥락이라는 의미는 공공부문에 내재하고 있는 높은 정치적 영향력, 높은 외부로부터의 기대, 높은 목표보호성, 포괄적 책임, 애매한 위험-보상 연계를 의미하는데, 바로 이러한 이유로 공공부문과 기업가정신과의 병립 가능성에 회의적인 시각도 많다. NPM이 추구했던 민간부문 관리기법의 공공부문에 대한 이식이 기대했던 성과를 도출하지 못한 원인을 이러한 정치사회적 제약에서 찾는 견해도 있다. 하지만 공공부문에서도 가시적인 성과개선과 목표달성을 위한 창의적 방안(idea) 마련과 이해관계자의 참여와 네트워크 관리를 통한 새로운 공공가치 창출을 위해서도 정형화되지 않은 소프트한 차원의 기업가정신이 유용하다는 주장 역시 많이 제기되고 있다.

공공기관 기업가정신의 주체로서 그동안 많은 연구들은 공공기관 CEO를 대상으로 이들의 리더십을 검토하였다. 하지만 최근 들어 공공기관 내에서 기업가정신이 반영된 행태가 가장 많이 관찰되는 대상으로 중간관리자(middle manager)를 지목하는 경우가 늘어나고 있다(Wooldridge, Schmid & Floyd, 2008; Burgelman, 1983; Kanter, 1985; Flyd & Lane, 2000). 관리자는 조직 내 위계에 따라 상이한 역할을 담당하는데, 주로 상위관리자가 전략적 의사결정을 담당한다면 중간관리자는 이를 집행하는 역할을 담당하게 된다. 사실 이들에 대한 관심은 Rainey(1983)에 기인한다고 볼 수 있는데, 그는 중간관리자를 조직 내부에 있으면서도 일정 수준의 기술력과 함께 기회를 포착하는 능력과 인적·물적 자원에 대한 자율성을 갖는 경우가 많은 집단으로 분류하였다. 즉, 조직 내에서 새로운 아이디어를 상부에 제안하고, 전략적 의사결정을 하부에 지시하며, 조직 내 전략수립은 물론 계획, 집행, 평가, 관리 등에서의 실질적인 역할을 담당하는 경우가 많으며, 의사결정과 자원활용에 있어서 중간 수준의 자율성을 갖는다는 것이다. 이러한 실무적 역량과 조직 내 지위가 이들이 가장 혁신적인 사고를 갖는 집단이 될 수 있는 기반이 되는데, 매일 반복되는 업무의 횡단면적인 조정과 종단면적인 통합을 담당하면서 새로운 기회와 추진 가능성 및 동력을 동원할 수 있기 때문이다(Hornsby, Kuratko & Zahra, 2002; Marginson, 2002; Morris & Jones, 1999; Borins, 2000; Bernier &

Hafsi, 2007; Floyd & Wooldridge, 1992). 물론 역할갈등과 역할모호성에 자주 직면하는 집단이기도 하다(Currie & Procter, 2005).

실제 공공기관 종사자에 대한 인터뷰에서도 유사한 결과를 얻을 수 있었는데, 많은 협업과제가 중간관리자 수준에서 아이디어가 제안되었으며, 추진과정에서 제기된 기관 간 역할 및 인적·물적 자원 배분에 있어서 신속한 의사결정이 요구될 때 이를 책임지거나 각 기관의 상부를 설득하는 역할을 이들이 담당한 것으로 나타났다. 특히 기관 간 협업은 일상적인 업무 추진방식이 아니라는 점에서 일종의 위험감수가 필요한 부분으로 각 기관 내에서의 상부와 하부에 대한 설득작업이 중요한데, 이 과정에서 기관 내에서의 상호작용은 물론 기관 간 상호작용을 원활히 수행할 수 있는 비전제시와 역량 및 자원동원력을 이들 중간관리자가 수행한 것으로 나타났다. 물론 이들 중간관리자들의 활동에는 다양한 영향요인들이 개입함으로서 그 성과가 달라질 수 있는데, 대체로 상부의 통제가 아닌 지지, 현재 지위에서의 경력에 따른 업무재량 및 자율성, 포상이나 인사고과 등의 유인 등을 통한 동기부여, 인적·물적 자원동원력 및 자기 시간에 대한 통제력, 그리고 감독·평가 등 관리통제 시스템 등을 중요한 요인으로 꼽고 있었다.

Ⅵ. 결론 및 제언

역사적으로 공공기관은 단기간의 생산성이나 지대추구보다는 공공의 이익을 제고한다는 광범위하고 장기적인 목표를 갖고 설립되는 것이 일반적이다. 물론 시장의 경쟁에 대한 위협이자 비효율성과 자원낭비의 대표적 사례라는 지적도 제기되지만 우리나라 국가경제에 기여하는 바는 과거에도 그렇고 지금도 적지 않다. 하지만 정치·사회·경제적 환경변화에 따라 공공기관의 역할 및 그 행태 역시 지속적인 변화 압력을 받고 있으며, 적응하지 못한 조직의 퇴출은 민간부문이나 공공부문에서 피할 수 없는 현상이다. 이러한 점에서 지속적인 혁신 노력은 공공기관이더라도 예외가 될 수 없다.

물론 공공부문에서의 혁신이라는 용어의 빈번한 사용이 민간부문에 비해 그 의미를 다소 퇴색시킨 감이 없지 않다. 새로운 상품 및 서비스, 공정, 마케팅 등 보다 현시적인 혁신을 추구하는 민간기업에 비해 공공기관의 경우 일부 개선에 지나치게 많은 의미를 부여했던 경향이 있기 때문이다. 하지만 2007년 국제금융위기 이후 공공기관의 역할에 대한 새로운 관점의 필요성이 대두되면서 공공기관의 혁신에 있어서도 새로운 의미를 부여하고 있다. 이를 본 연구에서는 혁신의 성과로서 공공가치의 창출, 추진체(driver)로서 기업가정신, 그리고 그 방식으로써 협업에 주목하였다.

대체로 정부정책 또는 활동을 통해 만들어지고 전달되는 공공에 대한 편익 및 가치로 정의되는 공공가치는 아직까지 그 개념적 모호성으로 인해 실제 측정(measurement) 및 가치화(valuation)에 문제가 있고 레토릭(rhetoric)이나 상징적 이야깃거리(story-telling)에 불과하다는 지적도 제기되지만 그동안 경제적 가치에 편중되었던 혁신의 논리에 있어서 사회적 가치의 고려 필요성과 균형 회복을 제기한다는 점에서 혁신의 지향점으로 긍정적으로 고려할 필요가 있다. 특히 공공가치가 의사결정 과정에 다양한 이해관계자의 참여와 서비스 제공자 및 사용자 간의 협력을 통한 상품 및 서비스 등 가치창출을 의도한다는 점은 공공기관 혁신에 있어서 간과할 수 없는 부분이다. 또한 공공기관과 사업평가, 공공자원배분 결정, 그리고 전달체계 선택의 기준으로써 공공가치는 기존의 성과관리가 놓치고 있었던 사회적 측면에 대한 고려의 필요성을 제기한다는 점에서 눈여겨볼 필요가 있다. 예를 들어, 그동안 중시되었던 KPI 중심의 관리가 실은 성과측정의 문제는 물론 일반화 오류의 가능성과 관리자의 전략적 행태를 유발할 가능성이 높다는 점은 이미 여러 사례를 통해 지적되고 있다. 더 이상 가시적 목표는 달성했지만 지향했

던 목적은 달성하지 못하는 과오를 반복해서는 곤란하다.

공공기관 간 협업은 이러한 점에서 그동안 기능적으로 분절하여 자신의 업무범위에 충실했던 공공기관의 업무방식에 대한 변화라고 할 수 있다. 점차 복합적인 공공서비스에 대한 수요의 증가에 대해 충분한 대응을 하기에는 예산제약의 벽이 점차 높아지는 것이 현실이다. 복합적 문제에 대한 보다 효율적이고 효과적인 대응을 위해서, 그리고 공공서비스 사각지대를 보완하기 위해서는 다수 기관의 다차원적인 접근이 필요하다. 이는 병원 응급실에서 초진과 협진의 중요성이 강조되는 것과 그 맥을 같이한다. 복합적 질환의 응급환자에 대해 순차적인 전문의 진단과 치료는 해당 질환이 순차적으로 대응해도 상관없을 때에만 유효하다. 하나의 질환이 다른 질환의 원인이 되고, 또 다른 질환의 결과로 연결되어 있다면 순차적이기보다는 동시에 포괄적인 처치가 이루어져야 한다. 또한 이러한 판단은 가장 초기에 이루어질 수 있을 때 불필요한 진료와 진단, 대기시간을 감축할 수 있다.

누구나 이해할 수 있는 이러한 상황이 실제에서 적용되지 못한 이유는 무엇보다 전문화에 따른 분업이 도리어 할거주의로 변색되어 소통은 단절되고 연계는 위협으로 간주되었기 때문이다. 협업은 의도적으로 노력하지 않는 한 발생할 수 없을 뿐 아니라 외부로부터의 강제에 의한 협업 역시 지속가능성을 보장할 수 없게 된다. 더욱이 협업에 의한 비용과 편익의 배분이 공정하지 않을 때 자신의 이익을 위한 전략적 행태를 방지하기는 어려워진다. 이러한 점에서 최근 시도되는 공공기관 간 협업과 그 활성화를 위해서는 전략적이고 치밀한 조성작업이 필요하다. 실제 공공기관 종사자들이 언급한 관리적 지지와 신뢰, 실질적 권한 위임을 통한 재량 및 자원동원력의 부여, 포상과 인사고과를 포함한 적절한 유인체계의 도입, 가시적 성과가 아닌 실험과 공공가치 기반의 평가, 협업 성과에 대한 불필요한 관심 배제 등은 자발적이고 장기적인 협업을 유발하는 조건이 되기 때문이다.

마지막으로 공공기관 혁신의 추진체로서 비물질적 측면으로서 기업가정신에 대해서는 보다 많은 관심이 필요하다. 공공기관의 특성상 위험부담과 장기적 시계에 따른 투자를 감당할 수 있다는 점에서 소속 산업 및 지역에서의 혁신가(innovator) 역할을 기대해 왔다. 반면 공공기관 내부에서의 혁신은 기존의 전통적 관료제 관리방식을 고수함으로써 실질적으로는 거부해 온 것이 사실이다. 하지만 관료제가 갖는 인적자원 및 그 잠재력에 대한 제약은 많은 비효율성을 제기하고 있다. 민간기업에서는 이를 파악하고 다양

한 조직구조 개편이나 인적자원 개발에 힘을 쏟아 왔지만 공공기관의 경우 NPM 기조하에서 일부 모방해 오고는 있지만 실질적인 변화는 찾기 어려운 실정이다.

기업가정신은 무엇보다 성취를 위한 개인의 잠재력의 발산을 의미한다. 따라서 스스로의 판단을 허용하는 적절한 재량과 이에 필요한 자원동원이 가능할 수 있는 권한위임이 필요하다. 물론 이를 수행할 수 있는 전문적 기술력과 조직 내 정치과정을 이해하고 참여할 수 있는 적절한 수준의 지위가 전제되어야 한다. 이러한 점에서 기업가정신을 발휘할 수 있는 중요 추진체로 중간관리자에 주목할 필요가 있다. 이들은 조직 내 매개자로서 상부와 하부를 연결할 뿐 아니라 그 과정에서 기술과 재원에 대한 접근성과 능력과 기술 인력에 대한 접근성, 그리고 경력과 경험에 기초한 기회포착 및 추진에 있어서 실무적인 의사결정과 재량을 발휘할 수 있기 때문이다.

어느 기관에서나 역량 있는 중간관리자는 해당 기관의 허리로서 안정성과 발전가능성을 견인하는 역할을 담당한다. 마치 한 국가에서 중산층(middle class)이 외부 압력에 대한 버팀목으로서, 사회통합의 구심체로서, 변화유발에 힘을 실어주는 casting voter로서 역할을 담당하는 것과 마찬가지로이다. 이러한 점에서 기관 내 중간관리자에 대한 투자는 단순한 인적자원 개발을 넘어서서 성장의 동력으로서 간주될 필요가 있다. 더욱이 최근 우리나라의 공공기관에 대한 입사 선호와 지원율을 볼 때 이들의 역량을 개발하고 기업가정신을 함양함으로써 자신의 역량 발휘이자 기관혁신의 주체로 기능할 수 있도록 하는 것은 무엇보다 중요하다고 하겠다.

참고문헌

박광국, 『공공기관 협업촉진을 위한 연구』, 기획재정부, 2013

Bernier, L., & Hafsi, T., "The changing nature of public entrepreneurship," *Public Administration Review*, 67(3), 2007, pp.488~503.

Bernier, L., & Hafsi, T., "The changing nature of public entrepreneurship," *Public Administration Review*, 67(3), 2007, pp.488~503.

Burgelman, R. A., "Corporate entrepreneurship and strategic management: In sights from a process study," *Management Science*, 29(12), 1983, pp.1349~1364.

Collins, R., "Public value and the BBC: A report prepared for The Work Foundation's public value consortium," 2007.

Currie, G., Humphreys, M., Ucbasaran, D., & McManus, S. "Entrepreneurial leadership in the English public sector: Paradox or possibility?" *Public Administration*, 86(4), 2008, pp.987~1008.

Currie, G., & Procter, S.J. "The antecedents of middle managers' strategic contribution: The case of a professional bureaucracy," *Journal of Management Studies*, 42(7), 2005, pp.1325~1356.

Drucker, P. F., "Innovation and entrepreneurship: Practice and principles (1st ed.)," New York, NY: Harper & Row. 1985.

Du Gay, P., "In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics," London, Thousand Oaks, CA: Sage Publications. 2000.

Floyd, S. W., & Lane, P. J., "Strategizing throughout the organization: Managing role conflict in strategic renewal," *Academy of Management Review*, 25(1), 2000, pp.154~177.

Floyd, S. W., & Wooldridge, B. "Middle management involvement in strategy and its association with strategic type: A research note," *Strategic Management Journal*, 13(Special Issue: Strategy Process: Managing Corporate Self-Renewal), 1992, pp.153~167.

- Kanter, R. M., "Supporting innovation and venture development in established companies," *Journal of Business Venturing*, 1(1), 1985, pp.47~61.
- Kelly, G., Mulgan, G., & Muers, S., "Creating public value: An analytical framework for public service reform," 2002.
- Kowalski et al, "State-owned enterprises: trade effects and policy implications," OECD Trade Policy Papers, 147, 2013.
- Marginson, D. E. W., "Management control systems and their effects on strategy formation at middle-management levels: Evidence from a U.K. organisation," *Strategic Management Journal*, 23(11), 2002, pp.1019~1031.
- Meynhardt, T., & Metelmann, J., "Pushing the envelope: Creating public value in the labor market: An empirical study on the role of middle managers," *International Journal of Public Administration*, 32(3), 2009, pp.274~312.
- Morris, M. H., & Jones, F. F., "Entrepreneurship in established organizations: The case of the public sector," *Entrepreneurship Theory and Practice*, 24(1), 1999, pp.71~91.
- OECD, *OECD Government at a glance 2009*, Paris: OECD Publishing. 2009
- Osborne, D., & Gaebler, T., "Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector," New York, NY: Plume. 1992.
- Rainey, H. G., "Public agencies and private firms: Incentive structures, goals, and individual roles," *Administration & Society*, 15(2), 1983, pp.207~242.
- Wooldridge, B., Schmid, T., & Floyd, S. W., "The middle management perspective on strategy process: Contributions, synthesis, and future research," *Journal of Management*, 34(6), 2008, pp.1190~1221.

8. 공공기관의 신뢰수준 측정 모델 개발

윤태범(한국방송통신대학교)

신민석(건국대학교)

공공기관의 신뢰수준 측정 모델 개발

윤태범(한국방송통신대학교) / 신민석(건국대학교)

I. 서론

우리나라 공공기관의 신뢰도가 지속적으로 하락하는 것으로 조사되고 있다. 에델만의 2017년도 신뢰도 지수 조사에 따르면, 조사 대상 국가의 평균점은 2016년의 50점에서 2017년에는 47점으로 하락하였다. 우리나라의 경우, 2016년의 42점에서 2017년에는 38점으로 하락하였다(Edelman, 2017). 이 점수는 에델만의 기준에 따르면 불신 국가에 해당하는 것으로서 우리나라의 공공기관이 국민의 신뢰를 받지 못하고 있음을 의미한다. 여기서 공공기관은 정부기관이나 언론 등을 모두 포괄하는 개념이다.

이와 같이 광의의 수준에서 신뢰의 추락은 공공기관의 경우도 예외는 아니다. 2016년 한국행정연구원의 조사에 따르면, 공공기관에 대한 신뢰도는 4.0점 만점에 2.2점으로 매우 낮은 수준이다(한국행정연구원, 2016). 전체 응답자의 35.9%만이 신뢰에 대한 긍정적 응답을 주었을 뿐이다. 여기에 추가하여 공공기관의 청렴 수준에 영향을 미치는 각종 부패사건이 발생하면서 공공기관에 대한 국민들의 신뢰도는 매우 낮은 수준으로 나타났다.

이와 같은 배경하에 우리나라에서 최근 공공기관에 대한 신뢰경영이 강조되고 있다. 한때 공공기관에 대해서 효율성과 생산성을 강조하였지만, 결국 이보다 우선적으로 확보되어야 함은 물론, 효율성과 생산성 제고의 원동력이 바로 신뢰라는 점에 대해서 인식하게 된 것이다. 신뢰경영은 규범적이고 가치판단적인 영역의 것이 아니라 실질적인 경제적 성과로 연결된다는 점에서 공공기관의 핵심적인 경영전략으로 활용될 수 있을 것이다.

그러나 우리나라의 공공기관에서는 신뢰경영이 공공기관 경영의 핵심적인 전략으로 활용되지 못하고 있다. 일부 공공기관에서 신뢰경영이라는 단어를 사용하고 관련된 전

락을 제시하고 있지만, 실질적인 실행력을 갖고 있다고 보기는 어려운 실정이다.

이에 따라서 본 연구에서는 공공기관의 신뢰경영을 강화하기 위하여 신뢰 및 신뢰경영의 의미, 우리나라 공공기관의 신뢰경영, 그리고 신뢰경영과 관련한 신뢰수준의 측정을 위한 이론 모형의 개발 등을 논의하였다. 신뢰수준의 측정은 다양한 방법론의 개발 및 설문조사를 통하여 이루어질 수 있다는 점에서, 본 연구는 이를 위한 기초연구의 의미를 갖고 있다.

II. 신뢰

1. 신뢰의 의미와 가치

일반적으로 신뢰는 믿음 혹은 확신을 의미하는 것으로서 주관적이고 가치판단적인 것으로 이해된다. 또한 신뢰는 매우 가변적이며 안정성이 부족한 것으로 인식되기도 한다. 신뢰가 중요하다고 강조하지만, 이것이 기업의 가치에 어느 정도 실질적 영향을 미칠 것인가에 대해 의구심을 갖기도 하였다.

기업의 존재가치는 일반적으로 지속적인 장기적 생존 및 성장에 의하여 결정된다. 이러한 기업의 가치나 성장과 관련하여 그동안 수많은 연구들이 있었다. 이 연구들에서는 다양한 복수의 요인들에 의하여 기업가치와 성장이 결정된다고 보고하고 있다. 대표적인 기업성장의 결정요인으로서 투자, 혁신, 매출액, 자산 등 다양한 것들이 제시되고 있다. 이들은 대부분 유형의 것들로서 기업의 성장에 중요한 영향을 미치고 있음을 부정하기 어렵다.

그러나 이제는 이와 같은 유형의 것이 아닌 무형의 것이 보다 중요한 역할을 하는 것으로 평가되고 있다. 물론 기존의 것들 중에서 혁신도 매우 중요한 무형의 가치라고 할 수 있지만, 이것은 기업의 생산구조, 제품, 시장 등 유형의 것들과 직접적으로 관련되다는 점에서 실질적 의미에서는 유형의 것에 가깝다고도 할 수 있다.

최근 기업 경영에서 가장 주목받고 있는 것은 신뢰에 기반하는 경영이다. 신뢰 혹은 신뢰경영은 앞서 언급한 것들과 비교하면 비교적 늦게 주목 받았지만, 사실상 오랫동안 기업의 생존에 결정적인 요인으로 작용하였다. 다만 뒤늦게 연구 대상으로서 주목 받았

을 뿐이다. 예를 들어서 대표적인 세계적 기업인 존슨앤존슨을 들 수 있다. 존슨앤존슨이 현재와 같은 글로벌 기업으로 성장한 가장 핵심적인 배경이 바로 신뢰경영이었음을 많은 연구결과들이 제시하고 있다. 존슨앤존슨은 창업 초기부터 기업을 둘러싸고 있는 다양한 이해관계자들의 중요성을 인식하고, 이해관계자들과의 신뢰관계 구축을 경영의 핵심기반으로 활용하였다. 기업의 성장 이전에 기업의 존재 가치와 의의가 이해관계자에게 있다는 점을 간파하였으며, 이들과의 신뢰관계의 구축을 기업 경영의 핵심적인 기반으로 구축하였다. 그래서 오래전부터 소비자, 직원, 지역사회와 지역주민, 협력회사의 중요성을 이해하고 있었다.

우리에게 신뢰의 중요성이 본격적으로 각인되기 시작한 것은 프랜시스 후쿠야마(Fukuyama)의 1995년도 저서 ‘신뢰(Trust)’를 통해서다. 한 나라의 경쟁력은 다른 나라의 신뢰의 수준에 의하여 결정된다는 것이다. 이 책의 부제는 ‘The Social Virtues and the Creation of Prosperity’이다. 표현 그대로 신뢰는 사회적 덕목이며, 이것은 경제적 번영을 창조하는 핵심수단이다. 신뢰는 종래 인간의 이기심의 또 다른 표현이라고 할 수 있는 ‘합리성’의 한계에 주목하고, 신뢰가 경제발전을 좌지우지할 수 있다는 것에 주목한 것이다.

신뢰는 개인적인 수준에 그치는 것이 아니며 다른 사람(주체)과의 관계 속에서 발견되고 설명된다는 점에서, 신뢰는 처음부터 관계 지향적이고 공동체 중심적인 개념이다. 따라서 신뢰의 강조는 곧 공동체의 강조이다. 그리고 그 공동체는 바람직한 관계의 구조 혹은 연결망이라는 점에서, 신뢰에 기반하는 공동체의 존재가 경제발전의 핵심이다. 그런데 이것은 국가의 수준만이 아니라 단위 기업의 수준에서도 유효하게 적용된다. 오히려 더 쉽게 적용된다고 할 수 있다. 조직은 국가와 비교하여 훨씬 더 촘촘한 ‘관계의 망(network)’이며, 이 관계의 망은 조직수준에 더 직접적이고 강한 영향력을 미친다. 기업에서도 신뢰가 강조될 수밖에 없는 이유이다. 그래서 후쿠야마는 ‘신뢰’를 조직목표의 지속적인 달성을 위한 가장 효과적인 수단이라고 하였다.

후쿠야마 이외에도 기업의 성장과 발전을 연구한 많은 사람들은 신뢰를 핵심적인 수단으로 강조하였다. 예를 들어서 ‘위대한 일터(GWP: Great Place to Work)’로 유명한 레버링(Robert Levering)은 신뢰를 ‘조직의 구성원들이 자신의 일에 대해서 자부심을 갖고 있으며, 조직과 일에 자발적으로 몰입하고 헌신할 수 있도록 하며, 일하는 즐거움을 느끼게 만들어주는 촉매제’라고 하였으며, ‘성공하는 사람들의 7가지 습관’으로 유명한

스티븐 코비(Stephen Covey)는 신뢰를 ‘조직의 목표가 효과적으로 달성될 수 있도록 조직의 구성원을 하나로 통합하는 접착제’라고 하였다. 신뢰는 법과 제도를 초월하고, 온갖 절차와 형식을 넘어서는 합리성을 초월하는 자본이라고 할 수 있다.

다음은 신뢰에 대한 다양한 정의의 사례들이다. 신뢰의 개념은 핵심적으로 교환, 당사자, 선의, 역량, 확신, 믿음, 충성, 가치관, 신빙성, 예측, 확신 등의 개념으로 구성되어 있다. 신뢰가 어떠한 의미들로 구성되어 있는지를 충분히 확인할 수 있다.

〈표 II-1〉 신뢰에 대한 다양한 정의

연구자	신뢰의 정의
Barney & Hansen(1994)	교환관계에 있는 당사자들이 서로의 취약성(vulnerability)을 이용하지 않을 것이라는 상호 확신
Cook & Wall(1980)	상대방이 선의를 가지고 있으며, 또 그 선의를 수행할 역량을 가지고 있다고 확신하는 정도
Podsakoff(1990)	리더에 대한 믿음과 충성
Jones & George(1998)	다른 사람이 가지고 있는 가치관이나 신빙성에 대한 확신
Webb(1996)	타인이 예측 가능한 방향으로 행동할 것이라는 확신이나 판단의 정도

자료: 박호환(2011, p.467)에서 재인용하여 정리함.

2. 신뢰의 구성요소와 원천

신뢰는 늘 상대적이고 관계 지향적이다. 따라서 개인 혹은 조직 단독으로 결정되지 못하며, 늘 이에 상응하는 상대의 존재와 관련하여 형성된다. 따라서 신뢰는 이를 구성하는 다양한 요소들, 관련된 다양한 주체들과의 관계 속에서 설명될 수 있다.

다음 표는 신뢰를 구성하는 요소들에 대한 기존의 연구들을 정리한 것이다. 신뢰는 기본적으로 관계 개념이며, 동시에 시간 개념이다. 복수의 관계자들 간에 형성되는 관계이며, 이 관계는 과거와 현재, 미래에 걸쳐서 장기간으로 형성 및 유지된다. 일시적이지 않으며 안정적이다. 즉 단기간에 쉽게 형성되지 않으며, 많은 우여곡절을 겪으면서 형성된다. 일종의 퇴적층과 같다. 오랜 시간 동안 켜켜이 쌓여서 형성된다. 오랜 기간에 걸쳐서 형성된 신뢰는 또 다른 가치의 창출을 위한 중요한 원동력이 된다.

신뢰를 구성하는 핵심적 요소로서 기대감, 위험성, 수용성, 상호의존성을 들 수 있다. 이 구성요소들은 관계의 망 속에서 매우 긴밀하게 작용한다. 관계의 존재를 전제로, 양

자 간에 기대감이 형성되고, 그 기대감을 통하여 장래에 발생할 수 있는 위험에 대한 수용이 가능하다. 즉 상대방에 대한 신뢰가 있을 때 상대방과의 관계 속에서 발생 가능한 위험성을 충분히 감당할 수 있다. 상호작용은 신뢰의 형성을 위한 조건이면서 동시에 신뢰를 더욱 더 강화시키는 역할을 한다.

먼저 신뢰는 기대감의 다른 표현이라고 할 수 있다. 신뢰는 관계망 속에 존재하는 상대방의 생각과 결정, 행동에 대한 믿음이다. 믿음은 문서 이전에 존재하는 것으로서, 관계의 망인 공동체 내에 규범으로서 제도화되어 작동한다. 규칙적이고, 정직하고, 일관되며, 기대감은 늘 결과로서 충족된다(Rotter, 1980; Fukuyama, 1995; Creed & Miles, 1996; Mayer et al., 1995; McAllister, 1995).

둘째, 신뢰에는 위험성에 대한 감수 의지가 포함되어 있다. 현재의 선택과 결정은 미래의 불확실성을 의미하는데, 특히 상대방이 존재하는 경우 그 불확실성은 더욱 커진다. 그런 점에서 현재의 결정은 상대방에 대한 이해와 신뢰, 그리고 그로부터 발생하는 위험을 기꺼이 감내함을 의미한다(Mayer et al., 1995). 즉 나의 결정의 건너편에 존재하는 상대방에 대한 믿음을 의미하기도 한다.

셋째, 신뢰에는 상대방의 약점을 나의 이익을 위하여 활용하지 않음이 포함되어 있다. 상대방에 대한 나의 이해는 반대로 나에 대한 상대방의 이해를 의미하기 때문이다. 나의 약점이 상대방에게 드러나는 것을 두려워하지 않는 것이며(Mayer et al., 1995), 상대방도 나의 약점을 자신만을 위하여 이용하지 않을 것이라는 믿음이 포함되어 있다(Sabel, 1993). 신뢰는 나에 대한 믿음인 동시에 상대방에 대한 믿음이다.

넷째, 신뢰의 가장 핵심은 상호의존성이라고 해도 과언이 아니다. 상호의존성이 존재하지 않는 신뢰는 존재하기 어렵기 때문이다. 상대방에 신뢰가 있을 때 어떠한 어려움도 장애가 될 수 없으며 나의 약점도 약점이 되지 않는다. 위험을 적극적으로 감수하고자 하는 의지도 포함되어 있다. 신뢰의 상호작용이 존재하는 한 내 앞에 놓여 있는 위험은 더 강한 신뢰를 만들어낼 뿐이다. 위험과 같은 장애는 신뢰를 강화시키는 작용을 한다(Das & Teng, 1998). 상호작용 속에서 신뢰가 만들어지며 신뢰는 더 긴밀한 상호작용을 다시 만들어낸다.

〈표 Ⅱ-2〉 신뢰의 구성요소

구성요소	관련 연구 내용
기대감	- 한 개인이나 집단이 구두나 문서로 작성한 약속을 믿을 수 있는 일반적 기대(Rotter, 1980) - 공동체 내에서 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며, 협동적인 행동을 할 것이라는 기대(Fukuyama, 1996) - 자신이 바라는 결과를 얻을 수 있다는 기대(Creed & Miles, 1996; Mayer et al., 1995; McAllister, 1995)
위험성	- 기꺼이 위험 감수하려는 의지(Mayer et al., 1995) - 위험이 내포된 상황에서 자기 자신과 관련된 다른 사람의 동기에 대한 자신 있고 긍정적인 기대(Lewicki & Bunker, 1996) - 신뢰상황은 상대방의 위험한 행위의 결과에 의존하고 있는 한 사람의 상황(Coleman, 1990)
수용성	- 상대방의 행동에 대한 자신의 취약성을 기꺼이 수용하는 것(Mayer et al., 1995) - 거래에 있어서 어떠한 당사자도 상대방의 취약성을 이용하지는 않을 것이라는 확신(Sabel, 1993)
상호 의존성	- 위험은 신뢰의 기회를 만들고, 신뢰는 이 위험을 감수함. 또한 위험 감수를 기대하는 행동이 나타났을 때 신뢰를 강화함(Das & Teng, 1998) - 위험과 상호의존성 모두 신뢰가 문제로 부각되게 하는데 필요한 조건(Sheppard & Sherman, 1988)

자료: 신동필(2008, p.16)에서 재인용하여 수정함.

3. 신뢰의 효과

신뢰의 가치와 다양한 효과는 이미 많은 연구결과에서 제시되고 있다. 신뢰의 가장 대표적인 효과는 복잡한 절차와 과정을 압축하는 것이다. 신뢰가 없을 때 필요한 각종 규정과 절차, 제도, 심사, 서류 등을 효과적으로 대신할 수 있는 작용을 한다. 예를 들어서 개인이 제품을 구매할 경우, 제품에 대한 충분한 정보를 갖고 있고, 제품에 대한 신뢰가 있는 경우 쉽고 빠르게 제품을 구매할 수 있다. 반대로 제품에 대한 정보가 부족하고, 제품의 질 등에 대한 신뢰가 부족할 경우, 제품과 관련한 정보를 확보하기 위하여 많은 시간과 비용을 드릴 수밖에 없다. 불신이 신뢰가 있다면 지불할 필요가 없는 비용을 지불함을 의미한다.

조직의 차원에서 신뢰는 조직을 유지시키고, 나아가서 성장과 발전을 위한 핵심적인 요인으로 평가된다. 조직에서의 신뢰는 구성원간 신뢰, 직원과 관리자간 신뢰, 그리고

조직과 고객간의 신뢰를 의미한다. 이와 같은 신뢰는 조직의 결속력을 증대시키고, 조직이 생산하는 제품과 서비스에 대한 고객의 충성심을 강화한다. 당연히 그 결과는 조직의 성장으로 연결된다(Cummings & Bromiley, 1995).

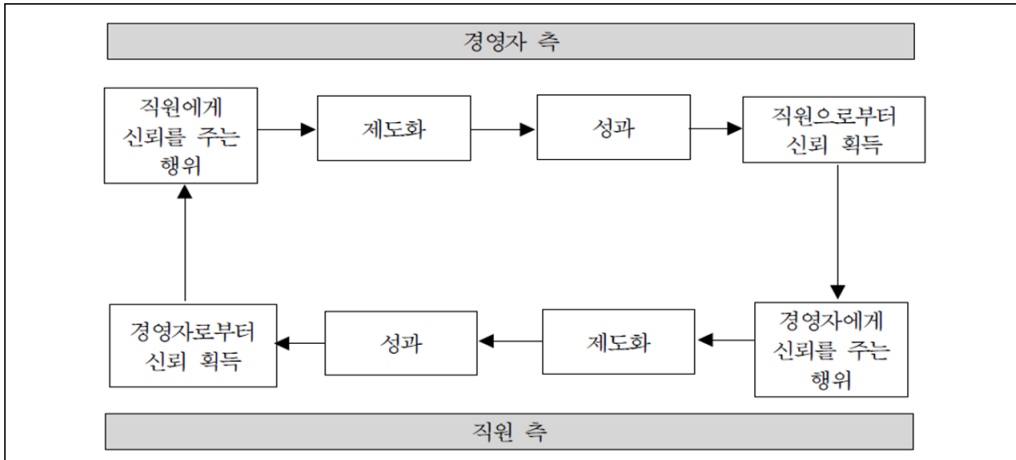
신뢰는 현재는 물론 미래에 직면하게 될 환경의 불확실성을 감소시키는 역할을 한다. 불확실성을 야기하는 다양한 요인들을 제거하기도 하고 불확실성의 정도 자체를 낮추기도 한다. 환경의 불확실성은 기업의 입장에서 가장 관리하기 어려운 부분이다. 이를 극복하기 위하여 다양한 방법을 활용하지만 신뢰 만큼 환경적 불확실성을 낮추는 것도 드물다. 조직의 생존에 필수적인 미래 환경의 확실성은 신뢰를 통하여 확보될 수 있다(Gambetta, 1988).

기업이 성장한다는 것은 양적인 규모가 늘어남을 의미한다. 이에 따라서 기업이 상대해야 할 환경의 범위도 늘어난다. 몇 군데 밖에 없던 지사가 확대되고, 조직도 복잡해진다. 다양한 절차와 규범이 추가된다. 중소기업 시절에는 2~3단계에 불과하던 결재단계가 5~6단계로 늘어난다. 의사결정이 복잡해지고 속도도 느려짐을 의미하며, 이것은 조직운영의 효율성을 낮추게 된다. 그리고 기업 내에 불신의 정도는 증가한다. 쉽진 않지만 기업 내 신뢰의 증가는 제도적으로 복잡한 기업의 시스템을 실질적으로 단순화, 효율화시키는 효과를 가져온다(Mayer, Davis, & Schoorman, 1995).

기업의 복잡성 증대는 대리인이론의 관점에서 지속적으로 ‘대리인 비용(agency cost)’을 증가시킨다. 일반적으로 복잡성의 정도와 불신의 정도는 비례한다는 점에서, 복잡성에 상응하는 만큼의 불신에 대한 감독을 위한 대리인 비용이 증가한다. 신뢰는 기업 내에 존재하는 비효율적인 거래비용, 관리비용, 대리인비용 등을 감축하는 효과를 가져온다(Cummings & Bromiley, 1995).

기업 내 신뢰의 증가는 특히 관리자-직원의 관계에서 중요하다. 관리자와 직원 간에 확보된 신뢰가 장기적으로 안정성을 확보할 때 일종의 제도화의 단계로 진입하며, 이것은 기업에 대한 직원의 몰입을 이끌어낸다. 직원의 직무몰입은 업무 생산성과 효율성, 그리고 이익의 증대 등 기업의 성장으로 연결된다. 신뢰-성과-제도화-신뢰-성과와 같이 조직 내에서의 신뢰는 지속적인 선순환구조를 강화시킨다.

[그림 Ⅱ-1] 신뢰의 선순환 구조



자료: 박호환(2011), p.484

세계은행(world bank)은 신뢰를 핵심으로 하는 사회자본이 국부 창출의 약 80%를 차지한다고 분석하였다. 사회자본의 핵심적인 구성요소인 신뢰 등이 사회발전과 생산성 증가에 결정적 요인임을 지적한 것이다.¹⁾ 신뢰가 규범적 가치가 아닌 실질적인 경제가치가 있음을 의미한다. 또 세계은행은 사회적 신뢰도가 10% 상승할 때 경제성장률이 0.8% 상승한다고 분석했다. 이보다는 낮지만 사회신뢰가 10% 증가할 때 우리나라 국민 1인당 국내총생산(GDP)이 0.4% 증가한다는 국내 연구 보고도 있다(SR타임스, 2017. 3.31). 신뢰의 경제적 가치를 확인해주는 연구 결과들이다. 이와 같은 신뢰의 효과는 기업에도 그대로 적용된다.

Ⅲ. 신뢰경영과 신뢰기업

1. 신뢰경영의 의미와 효과

신뢰경영은 표현 그대로 기업 내외부에 믿음이 존재하는 경영을 의미한다. 기업 내부

1) <http://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ymcaseoul&logNo=80100758814>

적으로는 구성원 간, 구성원과 기업 간 신뢰를 통하여 구성원들이 일하기 좋은 회사를 의미하며, 기업 외부적으로는 고객의 기대에 맞는 제품이 제공되는 경영을 의미한다. 신뢰 경영은 기업 내외부를 모두 포괄하는 개념이다.

신뢰경영은 기업의 구성원들이 조직내 상사를 신뢰하고, 자신의 일에 대해서 자부심을 갖고, 함께 일하는 동료들과 재미를 공유하는 일터를 만들어 가는 과정이다(이관웅, 2001). 즉 신뢰경영은 최종적인 결과물이기보다는 진행형의 과정이라고 할 수 있다. 특히 신뢰는 관계 속성을 전제로 형성된다는 점에서 신뢰경영은 기업을 둘러싸고 있는 다양한 주체들 간의 관계 속에서 적절히 설명된다.

신뢰경영의 효과는 다양한 측면에서 설명된다(Fukuyama, 1995; Nonaka & Takeuchi, 1995; Staub, 1994; Konovsky & Pugh, 1994; Levering, 2000; Tyler & Degoe, 1996). 신뢰경영을 통하여 조직과 구성원 간의 건전한 가치, 구성원 개개인의 발전과 만족감, 윤리적 조직문화, 혁신적 활동, 신뢰성 있는 제품과 서비스의 생산, 조직의 지속적 생산성 제고와 성장, 그리고 기업의 명성 확보에 기여한다. 즉 신뢰경영의 효과는 기업 내부의 측면에서는 직원의 가치관, 개인적 발전, 직무수행상 만족감, 혁신활동, 신뢰성 있는 제품의 생산에 기여하며, 기업 외부적으로는 제품의 판매, 기업에 대한 고객 충성도, 그리고 기업의 명성 제고에 기여한다.

2. 신뢰받는 기업의 조건: 일하기 좋은 기업(Great Work Place)

신뢰경영, 즉 신뢰받는 기업과 관련하여 가장 대표적으로 ‘일하기 좋은 기업(Great Place to Work)’이 인용된다. 이것은 로버트 레버링(Robert Levering) 박사가 미국을 대표하는 100대 기업의 성공요인을 연구한 결과, 신뢰경영이 기업의 지속적 성장과 존속을 위한 주요 원천이라는 결론에 따라 탄생한 평가모델이다. 여기서 말하는 신뢰경영의 표현이 바로 ‘일하기 좋은 기업(GWP)’이다.

신뢰경영의 수준 진단은 복수의 요소에 의하여 측정된다. 즉 신뢰, 자부심, 그리고 재미로 구성되는 GWP 모델을 바탕으로 한 신뢰지수(Trust Index), 문화 감사(Culture Audit), 그리고 조직원 견해(Employee Comment)를 글로벌 신뢰지수 기준으로 주로 사용하고 있다.

GWP는 기업 내부에 구성원들 간 믿음과 존중, 공정성이라는 가치가 실현되고, 자신

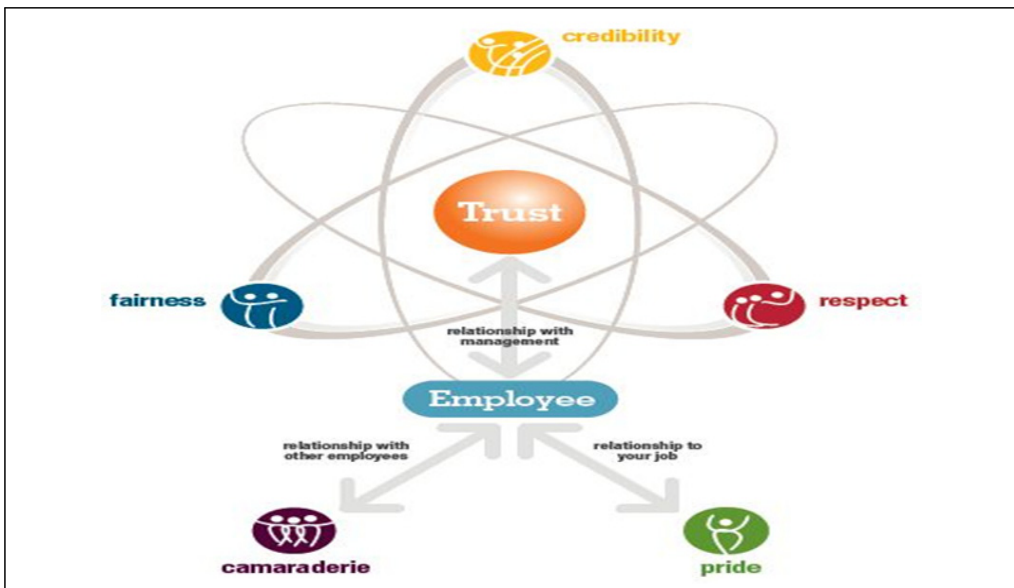
이 수행하는 일에 대해서 자부심(pride)을 느끼며, 동료들 간에 동료애가 존재하는 곳이다. 이것이 위대한 직장이다. 물건이 많이 팔리고, 이익이 증가하고, 급여가 높은 곳이 위대한 직장이 아니다. 이익은 신뢰경영의 결과일 뿐이다.

3. GWP의 구성 요소

GWP는 직원을 중심으로 경영진과의 관계(믿음 credibility, 존중 respect, 공정성 fairness), 자신의 일과의 관계(자부심 pride), 다른 동료와의 관계(동료애 camaraderie)로 구성된다. 그리고 이들의 핵심을 차지하는 것은 신뢰(trust)이다.

GWP를 구성하는 5가지의 요소인 믿음, 존중, 공정성, 자부심, 동료애는 다음과 같은 속성을 갖고 있다. 물론 각 요소들은 단순화된 것으로서, 제한적인 속성만을 표시하고 있다.

[그림 Ⅲ-1] GWP의 구성체계도



자료: <http://blog.naver.com/profile/intro.nhn?blogId=ksc12545>

- ① 믿음(credibility)
 - 직원에게 믿음을 주는 경영진

- 직원-경영진 간 친밀하고 빈번한 관계 통한 심리적 거리의 단축
- 경영진의 말과 행동의 일치성
- 경영진의 역량

② 존중(respect)

- 직원을 존중하는 경영진의 존재
- 직원들의 자기계발에 대한 기업의 적극적 지원
- 회사의 의사결정 과정에 대한 직원들의 참여
- 직원들의 직장 내 생활의 만족

③ 공정성(fairness)

- 조직을 운영하는 경영진의 리더십
- 기회의 공정성
- 평가의 공정성
- 구성원에 대한 보상의 공정성

④ 자부심(pride)

- 일과 조직에 대한 직원들의 자부심
- 회사에 대한 직원들의 자부심
- 업무에 대한 자부심

⑤ 동료애(camaraderie)

- 조직 내 직원들 간 즐거운 관계
- 동료들 간에 존재하는 배려와 존중
- 동료들 간의 인정과 칭찬

이와 같은 요소들은 개별적으로 존재하는 것이 아니라 서로 중첩되어 작용하는 등 상호작용의 관계에 있다. 또한 모든 요소들이 반드시 동등한 수준으로 충족되어야 함을 의미하는 것도 아니다. 모든 구성요소들이 충분하게 충족되는 것이 바람직하지만, 일부

요소의 부족은 다른 요소들에 의하여 보완되는 관계에 있다는 점에서 모두가 완전하게 충족되는 것을 요구하는 것은 아니다.

4. 신뢰경영이 가져오는 결과

다음의 사례를 통하여 확인할 수 있는 것과 같이 신뢰경영은 의외로 단순한 요인에 의하여 증명되기도 한다. 다음의 사례들은 신뢰경영을 통하여 의미있는 성과를 확보한 기업의 경우를 보여주고 있다. 앞서 언급한 GWP의 요소들을 일일이 열거하고 있는 것은 아니지만, 오히려 신뢰경영이 무슨 의미인지를 명확하게 보여주는 사례들이다. 다음 사례들은 조선비즈(2016.12.3.)에 게재되었던 사례들을 요약한 것들이다. 2가지 사례는 신뢰경영의 결과가 초래한 긍정적 결과를 보여주는 것이며, 마지막 사례는 불신이 어떤 결과를 초래하는 지를 극단적으로 보여주는 사례이다.

〈사례 1〉 구성원 스스로에 의한 목표 설정

미국 가구회사 'Room&Board'는 매년 목표를 경영진이 아닌 직원들이 스스로 결정한다. 경영진은 보고받은 목표를 바탕으로 1년에 세 차례 직원들과 면담하며 진행 상황만 점검한다. 경영진이 조직 전체의 목표를 정하고, 이에 따르도록 내려보내는 일반 회사와는 반대다. 그렇다면 직원들이 좀 더 편한 회사 생활을 위해 목표치를 낮게 설정하지 않을까. 이런 우려와 다르게 룸앤드보드는 매년 급성장하고 있다. 미네소타의 동네 가구 가게로 시작했지만, 36년만에 미 전역 25개 매장으로 확대했다. 지난해에도 약 4억달러(약 4684억원)의 흑자를 냈다. 올해 경제 전문지 포천이 뽑은 '미국에서 가장 일하기 좋은 유통기업'에 3위로 선정됐다.

〈사례 2〉 구성원의 만족도를 우선하는 근로시간 형태

내가 처음 제트블루에 투자자로 참여했던 1999년 일이다. 당시 설립한 지 1년밖에 안 된 제트블루는 항공업계에서 이례적으로 예약 업무를 처리하는 콜센터를 없애고, 직원들의 재택근무를 시도했다. 예약 고객 응대가 무엇보다 중요한 항공업계에서는 파격에 가까운 일이었다. 직원들은 4주간 본사 교육을 마치면 각자 집에 컴퓨터와 전화기를 설치해놓고 일을 시작했다. 콜센터 직원 대부분이 아이 엄마였기 때문에, 육아와 직장 생활을 병행할 수 있도록 한 조치였다. 처음에는 집 밖에서도 끊임없이 아이를 염려하는 엄마 직원들이 집에서 아이들을 돌보며 일에 집중할 수 있을지 우려의 목소리가 컸다. 하지만 창업자 데이비드 닐먼은 '창고 같은 공간에서 종일 전화를 받는 것보다 자신에게 맞는 환경에서 근무하는 직원이 더 좋은 성과를 낼 수 있을 것'이라며 직원들을 믿고 강행했다. 결과는 대성공이었다. 재택 근무자들의 빠르고 친절함 응대에 이용객들은 꾸준히

늘었고, 불필요한 임차료와 운영비를 줄인 제트블루는 운항 개시 후 6개월 만에 흑자를 냈다.

〈사례 3〉 불신이 초래한 참담한 결과

휴렛팩커드(HP)가 대표적이다. 원래 HP는 업무에 필요하다면 자유롭게 장비를 반출할 수 있게 허용할 정도로 회사가 직원을 신뢰하는 수준이 높았다. 이를 ‘HP웨이(방법)’라고 부를 정도였다. 그런데 2006년 언론에 회사 정보를 유출하는 사람을 색출한다는 명목으로 사설탐정을 고용해 회사 이사들과 여러 언론 매체의 기자들을 뒷조사한 사실이 발각돼 큰 파문이 일었다. 결국 당시 이사회 의장이던 패트리샤 던 등 최고위 임원들이 사임하며 사건은 일단락됐지만, 이 사건으로 HP의 평판은 회복되기 어려운 손상을 입었다.(조선비즈 2016.12.3.)

IV. 우리나라 공공기관의 신뢰경영 사례

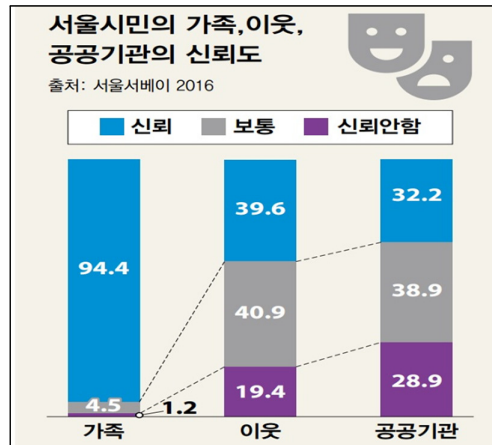
1. 우리나라 공공기관의 신뢰경영

신뢰경영에 대한 논의에 앞서서 먼저 필요한 것은 우리나라 공공기관의 신뢰수준에 대한 국민들의 인식이다. 이를 통하여 신뢰경영의 필요성을 유추할 수 있기 때문이다.

우리나라 공공기관의 신뢰수준과 관련한 최근의 조사로서 서울시민의 공공기관 신뢰도(서울시, 2016) 조사를 들 수 있다. 공공기관의 신뢰도에 대한 조사가 많지 않아서 서울시 관련 자료를 활용하였다. 이 조사에 따르면, 서울 시민들의 공공기관에 대한 신뢰도는 2011년 이후 최하로 평가되고 있다. 즉 ‘서울 서베이 2016’을 보면, 2011년에는 공공기관에 대한 신뢰도가 10점 만점에 5.14점이었으나, 2015년에는 오히려 5.05점으로 하락하였다. 가족을 신뢰한다는 시민은 94.4%로 높은 반면, 공공기관을 신뢰한다는 시민은 32.2%, 이웃을 신뢰한다는 시민은 39.6%로 낮은 것으로 나타났다. 서울시민들이 공공기관과 이웃들은 신뢰하지 않고, 가족만 신뢰한다는 것을 보여준다. 흔히 말하는 공공성이 매우 취약함을 보여주는 조사결과라고 할 수 있다.

참고로 OECD의 2015년 보고서를 보면, 대한민국 정부 신뢰도는 OECD 평균인 41.8%에 크게 못 미치는 34%이고, 이는 조사 대상 41개국 중 26위에 달할 정도로 낮은 수준이다.

[그림 IV-1] 서울시민의 공공기관 신뢰도(2016)

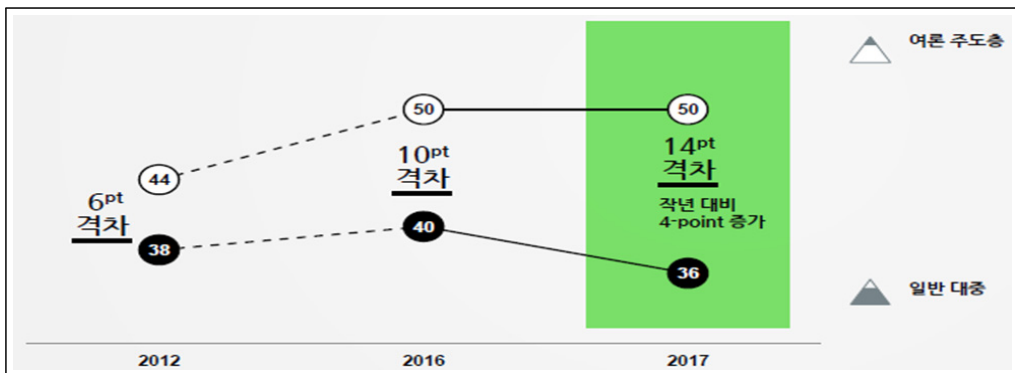


자료: 서울&(2016.7.22)

우리나라 공공부문의 신뢰도와 관련해서는 국제사회에 의해서도 측정, 발표되었다. 대표적으로 OECD와 Edelman의 조사를 들 수 있다. 예를 들어서 OECD는 2017년 주요국 사회신뢰지수를 발표하였는데, 여기서 우리는 26.6%로 최하위 수준으로 조사되었다.

Edelman 조사도 의미 있는 시사점을 주고 있다. ‘2017 Edelman Trust barometer’에 따르면, 2012~2017년 기간 4대 기관(정부, 기업, 미디어, NGO)에 대한 신뢰도지수 격차를 조사한 결과, 2012년 6%에서 2017년 14%로 2배 이상 격차가 증가하였다. 즉 일반 국민과 여론 주도층간에 격차가 더 벌어졌다.

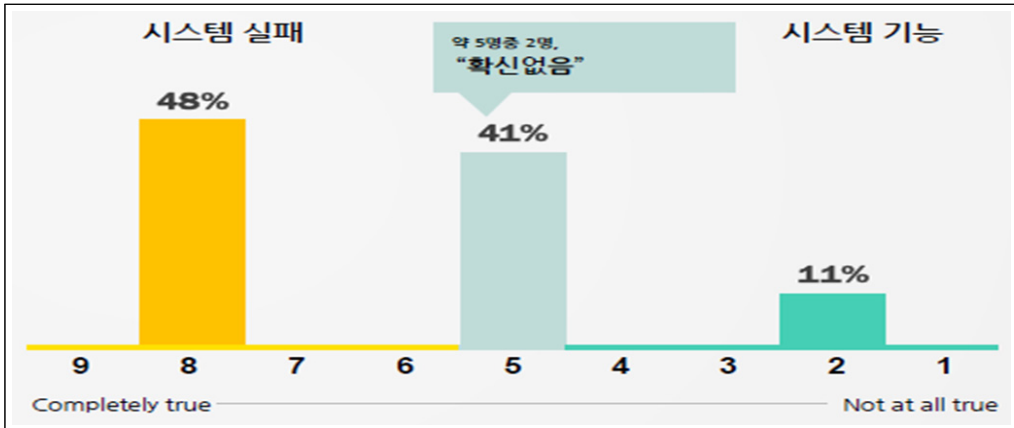
[그림 IV-2] 2017 Edelman Trust barometer



자료: 2017 Edelman Trust barometer

더욱 의미 있는 것은 신뢰를 받쳐주는 시스템의 붕괴이다. 즉 Edelman의 조사에 따르면, 사회시스템에 대한 신뢰가 붕괴한 것으로 나타났다. 시스템이 실패하였다고 응답한 비율이 전체의 절반 가까이에 이르는 것으로 나타났다.

[그림 IV-3] 신뢰시스템에 대한 인식



자료: 2017 Edelman Trust barometer

2. 우리나라 공공기관의 전략체계와 신뢰경영

다음은 우리나라 공공기관들의 신뢰경영 추진 관련 체계를 정리한 것들이다. 그림을 통하여 신뢰경영을 어떻게 인식하고 있는지를 제한적이지만 확인할 수 있다. 다만 여기서 인용된 공공기관과 관련 전략체계는 온전히 신뢰경영에 대한 것은 아니다. 신뢰경영을 핵심으로 전략체계를 구축, 운영하는 경우가 거의 없다는 점에서, 여기에서는 논의를 위하여 주제에 비교적 근접한 사례들을 제시하였다. 따라서 이 사례들이 신뢰경영의 대표라고 하기는 어렵다.

신뢰경영이라는 표현을 사용하고 있지만, 이것을 핵심적인 방향으로 제시하는 경우도 있는데, 대개의 경우 윤리경영, 투명경영과 유사한 것으로 인식하여 활용하고 있다. 인천국제공항, 국립공원관리공단, 국립암센터, 제주특별자치도개발공사, 영화진흥위원회의 경우, 전사적인 수준에서 신뢰경영이라는 방향을 설정하고, 관련 비전과 전략체계를 구축하고 있다. 다만 신뢰경영을 확보하는 방안의 하나로서 대부분 공통적으로 윤리경

영을 제시하고 있다.

그리고 일부 제한적으로 지속가능경영, 동반성장을 제시하여, 신뢰경영을 윤리경영, 지속가능경영, 동반성장과 유사한 흐름 속에서 이해하고 있다고 할 수 있다. 즉 신뢰경영은 공공기관을 둘러싼 다양한 주체들 간의 관계 속에서 논의될 수 있는 것인데, 현재 공공기관들에서 발견되는 신뢰경영은 윤리경영과 유사한 것으로 인식하고 있다. 물론 영화진흥위원회는 신뢰경영과 윤리경영을 병렬적으로 나열하고 있다. 전반적으로 신뢰경영은 지속가능경영, 환경경영, 윤리경영과 유사하게 인식하거나 혹은 이들 간의 밀접한 관계속에서 추진되고 있다. 각 공공기관의 관련 사례의 특징을 간략하게 정리하면 다음의 표와 같다.

다음의 표에 정리된 바와 같이 신뢰경영을 중심으로 구성된 경영전략을 발견하기는 힘들다. 대부분 윤리경영의 관점에서 일부 신뢰경영적 요소를 포함하고 있어서, 신뢰경영을 윤리경영의 일부 혹은 이와 유사한 것으로 좁게 이해하고 있다고 할 수 있다. 오히려 신뢰경영은 윤리경영을 포괄하는 상대적으로 넓은 개념이라는 점에서, 신뢰경영 중심의 경영전략의 구성이 보다 우선시되어야 할 것이다.

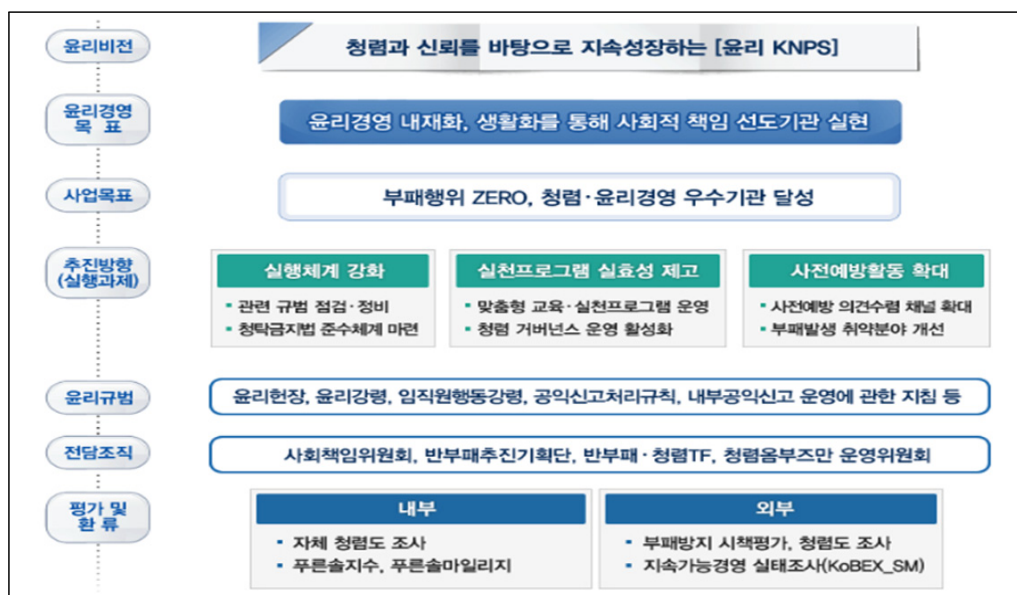
〈표 IV-1〉 공공기관별 신뢰경영 관련 내용의 요약

공공기관	특성
인천국제공항	- 전사비전 및 전략방향의 하나로써 신뢰경영 제시 - 지속가능경영의 차원에서 전략체계 정리
국립공원관리공단	- 윤리비전으로 청렴과 신뢰 제시 - 윤리경영의 전략체계에서 간접적 제시
국립암센터	- 윤리경영의 체계에서 신뢰경영 제시 - 핵심가치에서 신뢰경영의 요소들 제시
제주국제자유도시	- 윤리경영의 비전으로 신뢰경영 제시 - 전체적인 내용은 윤리경영으로 구성
영화진흥위원회	- 전략방향으로 신뢰경영 제시 - 윤리경영과 신뢰경영을 구분하여 구성
한국문화예술위원회	- 윤리경영의 관점에서 전략체계 구성 - 세부 내용의 일부에 신뢰경영 관련 요소 반영
한국장애인고용공단	- 윤리경영의 관점에서 전략 구성 - 일부 내용에서 신뢰경영 관련 요소 반영
에너지관리공단	- 중장기 경영목표의 일부로서 신뢰경영 제시 - 주된 내용은 윤리경영의 측면에서 구성

[그림 IV-4] 인천국제공항의 전략체계



[그림 IV-5] 국립공원관리공단의 전략체계



[그림 IV-6] 국립암센터의 전략체계



[그림 IV-7] 제주국제자유도시개발센터의 전략체계



[그림 IV-8] 영화진흥위원회의 전략체계



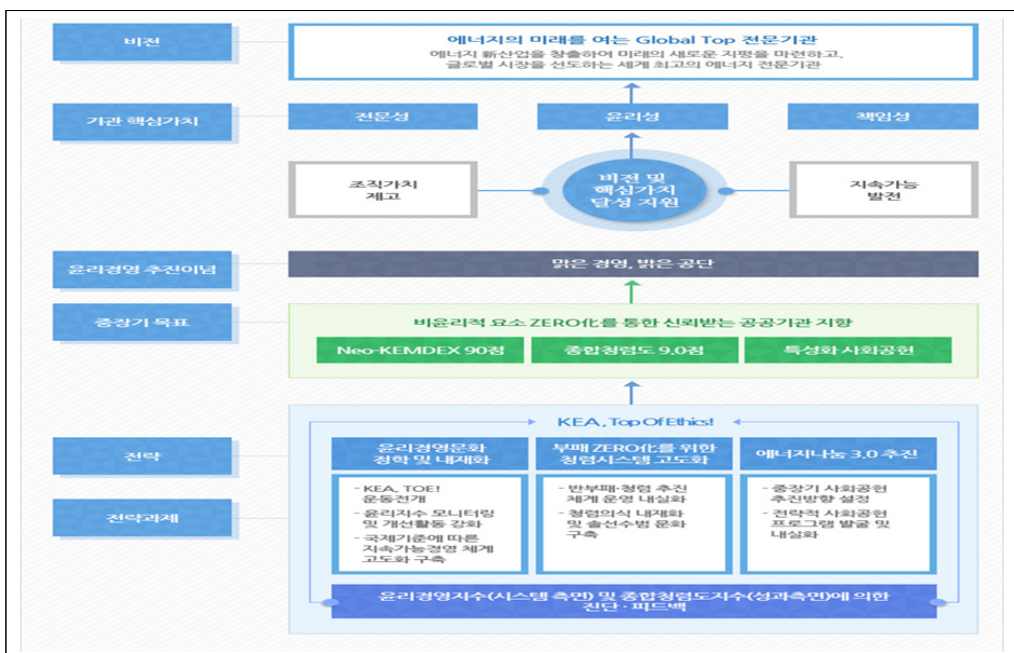
[그림 IV-9] 한국문화예술위원회의 전략체계



[그림 IV-10] 한국장애인고용공단의 전략체계



[그림 IV-11] 한국에너지공단의 전략체계



V. 공공기관 신뢰수준 측정을 위한 이론모형의 개발

1. 기존의 연구

공공기관 신뢰도에 관한 한국의 기존 연구들은 공공기관 신뢰도를 “귀하께서는 공공기관에 대해 얼마나 신뢰하십니까?”라는 하나의 질문항목을 5점 또는 7점 척도로 측정한다(류태진, 2014; 조홍석, 2011; 등). 물론 공공기관을 여러 부문으로 나누어(예: 군대, 동사무소, 국립도서관 등) 개별적으로 해당 공공기관의 신뢰도를 평가하고자 하는 시도도 있었지만, 위와 같은 질문으로 신뢰도를 측정하였다(이지은·이재완, 2015). 또한 서문기(2001)는 일반시민의 공공기관에 대한 긍정적 평가를 신뢰도로 보며 손호중·채원호(2005)는 공공기관의 정책에대한 일반시민의 심리적지지를 신뢰도로 정의하고 있다. 오경민·박홍식(2002)은 공공기관의 신뢰를 신탁차원과 문화적 차원에서 정의하고 있다. 신탁차원은 공공기관이 가진 일반시민의 대리인으로서 존재를 기반하여 그 대리인의 도덕적 해이에 대한 방어기제로써의 신뢰를 뜻한다. 또한 문화차원은 일반시민과 공공기관은 오랜 기간 동안 독특한 사회화를 통해 형성된 신뢰를 의미한다. 이와 별도로 신뢰를 기대의 측면에서 본 연구자들이 있다. Rotter(1980)는 한 개인이나 집단이 구두나 문서로 작성한 약속을 믿을 수 있는 일반적 기대의 의미로 신뢰도의 기대감 차원을 주장했다. Fukuyama(1996)도 신뢰란 공동체 내에서 다른 구성원들이 보편적인 규범에 기초하여 규칙적이고 정직하며, 협동적인 행동을 할 것이라는 기대라고 역설하였다. 또한 많은 학자들이 신뢰를 자신이 바라는 결과를 얻을 수 있다는 기대로 해석하기도 한다.(Creed et al., 1996 ; Mayer et al., 1995 : McAllister, 1995). 이런 종류의 연구는 열거한 신뢰의 개념을 공공기관을 사용하거나 사용한 경험이 있는 일반시민을 대상으로 설문하여 측정한다.

그러나 공공기관의 신뢰에 대한 이러한 개념과 조사는 공공기관에서 일반시민으로의 단방향적 개념으로 대상의 인식을 빠르게 알아보는 데에는 효과가 있지만 그들이 가진 신뢰도의 구체적이고 입체적인 조사에는 많은 한계점이 있다(Wang et al., 2016). 만약 공공기관의 신뢰도의 여러 측면에 대하여 일반시민의 인식과 공공기관 관계자의 인식의 차이가 크다면 신뢰도에 더욱 큰 괴리가 있다고 볼 수 있다. 다시 말해 일반시민이 공공기관의 한 사항에 대해 신뢰도가 떨어진다고 답하고 그 같은 사항에 대하여 공공기관

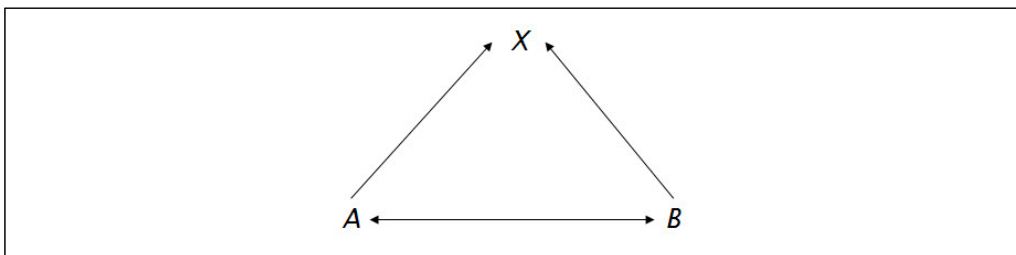
관계자는 신뢰도가 높을 것이라고 답했다면 해당 사항에 대한 신뢰도는 공공기관 관계자가 느끼는 정도보다 훨씬 신뢰도에 문제가 있다고 하겠다.

2. 공공기관의 신뢰수준 분석 모형의 개발

공공기관의 신뢰도를 평가하는 대상은 크게 두 부류로 볼 수 있다. 공공기관을 사용하는 사용자 입장인 일반시민이 그 한 부류이고 공공기관 서비스 제공자인 공공기관 관계자가 또 한 부류이다. 그 두 부류의 인식차이를 비교 하여 공공기관의 신뢰도를 보다 정확히 분석할 수 있다고 하겠다. 이와 같이 양측의 합의를 통한 분석은 합의론(Schweiger et al., 1986), 상직적 상호작용론(Cooley, 1987), 그리고 사회적 퍼스널리티(O'sullivan & Durso, 1984) 이론에 그 바탕을 둔다.

위의 이론은 단순 심리학의 개념들 간 상호 관계를 본다(McLeod & Chaffe, 1973). 단순심리학은 주어진 이벤트 안에서 그 이벤트를 인식하는 과정을 통해 형성되는 인간의 인식을 다룬다(강재원·이선화, 2011). Newcomb(1978)은 이러한 단순심리학의 인식을 개인간의 의사소통을 통해서 설명한다. 어떤 대상(X)에 대한 한 개입(A)의 인식은 둘 만의 관계에만 만들어지지 않고, 그 대상에 대해 함께 바라보고 있는 또다른 개인과의 상호 종속적 관계 속에서 만들어 진다(Newcomb, 1978). 이런 이론은 의사소통 또는 인식의 일치를 위해 동시적 지향(co-orientation)에 기본 가정을 두고 있다. Newcomb(1978)은 A-B-X 모델을 통해 본 동시지향을 설명한다([그림 V-1] 참조).

[그림 V-1] Newcomb의 A-B-X 모델

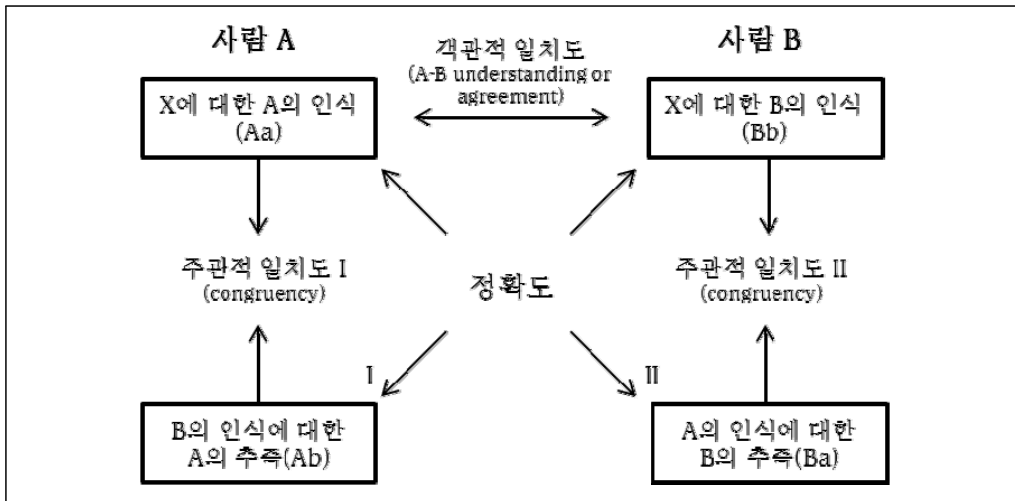


자료: Newcomb(1978).

상호지향 이론을 바탕으로 두 집단의 인식을 비교 분석하는 연구모델로 상호지향성 모델 이 있다(McLeod & Chaffe, 1973). McLeod & Chaffe(1973)는 [그림 V-2]에서와

같이 사람 A와 사람 B 사이의 인식을 객관적 일치도(A-B Understanding or Agreement), 주관적 일치도(Congruency), 정확도(Accuracy)의 세 가지로 정의한다. 세 차원의 일치도를 통해 한 대상에 대한 두 객체의 인지를 심층적으로 비교하고 객체 간 이해의 정도를 명확히 파악하게 하였다(김봉철·최영일·이진우, 2014).

[그림 V-2] McLeod & Chaffee의 상호지향성 모델



자료: McLeod & Chaffe(1973)

상호지향성 모델은 두 사람 이상이 하나의 대상을 상호지향하며 그들 자신의 개인적인 인식이나 가치 또, 다른 사람의 인식이나 가치가 서로 영향을 주고받는다(Balliet et al., 2017; Cai & Commell, 2015; Wang et al., 2014). 상호지향성 모델에서의 객관적 일치도는 공통된 대상 X에 대한 개인 A와 개인 B의 인식이 일치하는가를 나타낸다.

주관적 일치도의 경우 개인 A와 개인 B의 두 가지 주관적 일치도로 나뉘어진다(McLeod & Chaffe, 1973). 주관적 일치도 I는 A가 인식하는 A인 (Aa)와 A가 인식하는 X에 대한 B의 인식(Ab)의 일치도이다. 이는 개인 A의 주관적 일치도이다. 반대로 주관적 일치도 II는 B의 B에 대한 인식(Bb)과 B가 생각하는 X에 대한 A의 인식(Ba)의 일치도를 의미하게 되어 개인 B의 주관적 일치도를 나타낸다. 상호지향성 모델에서의 주요 관계의 마지막인 정확도의 경우도 정확도 I과 정확도 II가 있다.

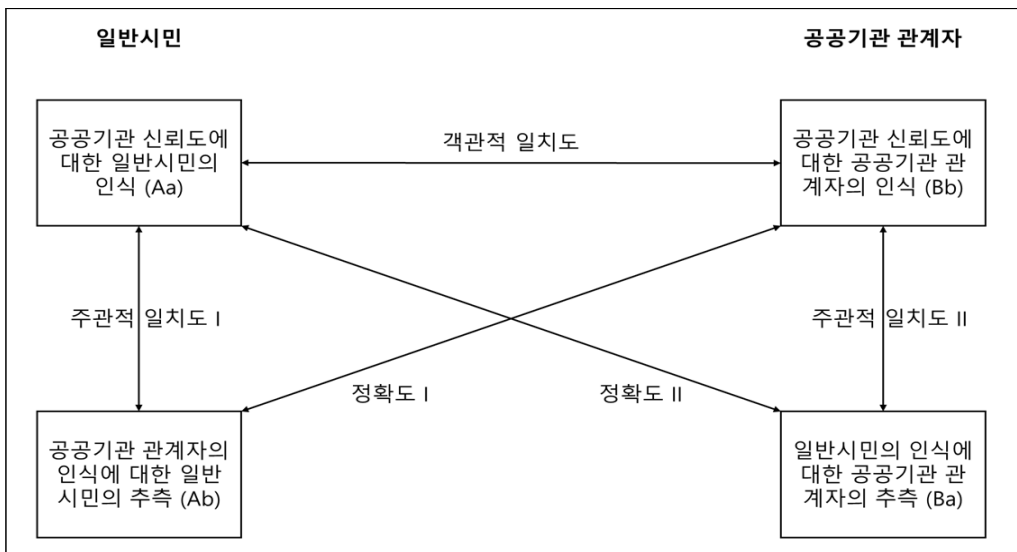
정확도 I은 공통된 대상 X에 대한 B의 인식(Bb)과, A가 추측하는 B의 인식(Ab)이 실제로 얼마나 일치하는가를 나타내며, 정확도 II는 A의 인식(Aa)과 B가 추측하는 A의

인식(Ba)이 얼마나 일치하는가를 나타낸다(McLeod & Chaffe, 1973). 즉, ‘객관적 일치도’는 A와 B가 대상 X에 대한 개별적 평가에 대해 A와 B가 서로 어떻게 평가하고 있는가에 대하여 인지하고 있다는 것을 의미하며, 충분한 ‘객관적 일치도’가 나타나는 경우 ‘주관적 일치도’와 ‘정확도’로 표현된다(Ajieh & Uzokwe, 2014).

3. 모형 개발과 활용의 시사점

상호지향성 모델을 통하여 공공기관의 신뢰도에 대한 국민과 공공기관 관계자의 인식 차이를 검증하여 공공기관과 일반시민이 공공기관의 신뢰도에 대해 갖는 인식의 객관적 일치도, 주관적 일치도, 정확도를 확인할 수 있다. 따라서 A를 소비자로 B를 공공기관관계자로 선택한 후, 대상 X를 공공기관의 신뢰도로 하여 연구모형을 제시하면 [그림 V-3]과 같다.

[그림 V-3] 연구모형



자료: 저자 작성

제시된 연구모형은 공공기관 신뢰도의 효과적인 관리 여부를 판단할 수 있는 척도로 활용될 수 있다. 아울러, 공공기관의 신뢰도를 평가하기 위해 공공기관 관계자와 일반시민의 인식 차이에서 발생하는 오류의 극복 수준 측정에 초점을 맞추어 더욱 섬세한 신뢰도 관리가 가능하다. 공공기관 관계자와 일반시민이라는 이원적 구성의 관계 속에서 발

생하는 신뢰도 문제에 대하여 인식차이를 분석하기 위해 상호 지향성 모델을 적용하는 것이 적절한 것으로 판단되며 이를 위한 연구 모델을 수립하였다.

다만 이론적 모형의 정립이라는 점에서 이를 실제 공공기관에 적용하는 연구가 추후 이루어질 필요가 있다. 공공기관을 대상으로 하는 연구가 진행되기 위해서는 공공기관 직원 및 관련 소비자를 대상으로 진행되어야 한다는 점에서, 설문지의 개발 및 표본집단의 구성 및 조사 등이 이루어질 필요가 있다. 또한 공공기관의 운영에 관한 법률상 다양한 유형의 공공기관이 존재한다는 점에서, 공공기관의 유형을 반영한 설문조사가 이루어져야 할 것이다. 특히 국민에게 직접적인 서비스를 제공하는 공공기관을 대상으로 조사가 이루어지는 것이 바람직할 것이다.

VI. 결론

본 연구에서는 신뢰를 공공기관의 신뢰경영에 대한 이론적 논의 및 신뢰수준 진단을 위한 모형을 개발을 논의하였다. 신뢰경영은 향후 우리의 공공기관이 지향해야 할 바람직한 경영전략의 하나라는 점에서 다양한 논의와 준비가 필요하다. 특히 우리 공공기관의 경우 아직 신뢰경영에 대한 논의는 물론 실행이 매우 제한적이라는 점에서 향후 다양한 논의가 필요하다.

일부 공공기관들이 신뢰경영이라는 표현을 활용하고, 또 신뢰경영과 관련한 내용들을 포함한 경영전략을 구성하여 추진하고 있다. 그러나 아직은 구체적인 실행력을 갖고 있다고 보기 어려우며, 신뢰경영은 윤리경영과 동일한 것으로 이해하고 있다는 점에서 한계가 있다. 오히려 신뢰경영은 윤리경영을 포함하는 보다 포괄적인 개념이라는 점에서 이에 대한 지속적인 논의가 필요하다.

본 연구에서는 신뢰경영과 관련한 이론적 논의를 하였으며, 이를 바탕으로 공공기관의 신뢰수준 진단을 위한 이론모형을 제시하였다. 공공기관의 신뢰수준에 대한 분석은 모형개발과 더불어 조사대상의 선정, 설문지의 구성 등 보다 깊이 있는 논의와 준비가 필요하다는 점에서 본 연구에서는 수행하지 못하였다. 향후 본 연구를 토대로 구체적인 설문 문항의 개발과 이에 기초한 진단이 이루어진다면 향후 공공기관의 신뢰경영을 위한 방안을 수립하는 데 긍정적으로 기여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 강우규, 「신뢰경영지수를 통한 조직문화개선에 관한 연구」, 고려대학교 석사학위 논문, 2008.
- 강재원·이선화, 「프로그램의 관여도와 유명옹호인에 대한 호감도가 IPPL (Interactive Product Placement) 제품에 대한 태도와 상호작용성에 미치는 영향」, 『사회과학연구』, 18(3), 2011, pp.101~130.
- 김봉철·최명일·이진우, 「광고 창의성 평가에 대한 광고주, 광고 제작자, 소비자 간의 상호인식 연구: 상호지향성 모델의 확장 적용」, 『광고학연구』, 25(1), 2014, pp.179~201.
- 김인숙, 「온라인 미디어에 대한 정보판매자와 정보이용자의 상호지향성에 관한 연구」, 중앙대학교 대학원 박사학위 논문, 2001.
- 김효순·김태용, 「상호지향성 모델의 확장 적용을 통한 제품인식 불일치 분석」, 『광고학연구』, 13(4), 2002, pp.71~89.
- 류태진, 「부산시민의 신뢰-유형별 현황과 영향요인 분석」, 『지방정부연구』, 17(4), 2014, pp.301~334.
- 박호환, 「신뢰 선순환을 통한 시너지 경영」, 『경영사학』, 26-3, 2011.
- 서문기, 「한국사회의 정부신뢰구조」, 『한국사회학』, 35(5), 2001, pp.119~146.
- 서인덕·강양훈, 「윤리적 리더와 윤리경영시스템이 조직시민행동에 미치는 영향」, 『경영정보연구』, 30-4, 대한경영정보학회, 2011.
- 손호중·채원호, 「정부신뢰의 영향요인에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 39(3), 2005, pp.87~113.
- 신동엽, 「신뢰의 경영」, 『연세경영연구』, 36-1, 1999.
- 신동필, 「기업의 신뢰경영 실천을 위한 교육적 접근과 그 영향요인에 관한 사례연구」, 한양대학교 대학원 박사학위 논문, 2008.
- 오경민·박홍식, 「정부신뢰 수준의 측정과 비교에 관한 연구」, 『한국정책학회보』, 11(3), 2002, pp.113~137.
- 이관웅, 『신뢰경영과 서번트 리더십』, 2001.
- 이지만·권인수, 『조직구성원의 경영자에 대한 신뢰의 결정요인과 효과 : 직무 내 외재적

- 보상의 상호작용, 2005.
- 이지은·이재완, 「사회적 약자 보호정책 선호 결정요인에 관한 연구」, 『한국행정정보』, 49(4), 2015, pp.359~390.
- 조홍석, 「선진국 진입 전제로서의 신뢰와 원칙」, 『공법학연구』, 12(4), 2011, pp.331~351.
- 한국행정연구원, 『2016년 사회통합 실태조사』, 2016.
- 한수진·한병섭, 「윤리경영 실천을 통한 조직변화 방안」, 『대한경영학회지』, 22-2, 2009.
- SR타임스, 「OECD 꼴찌수준인 사회자본을 높이려면」, 2017. 3. 31
- Ajeh, P. C., & Uzokwe, U. N., “Farmers’ knowledge and perception regarding the importance of cover crops in the Northern Agricultural Zone of Delta State, Nigeria,” *Journal of Agriculture and Veterinary Science*, 7(2), 2014, pp.14~18.
- Balliet, D., Tybur, J. M., & Van Lange, P. A., “Functional interdependence theory: An evolutionary account of social situations,” *Personality and Social Psychology Review*, 21(4), 2017, pp.361~388.
- Blackman, C. R., “Convergence between telecommunications and other media: How should regulation adapt?” *Telecommunications policy*, 22(3), 1998, pp.163~170.
- Bloemer, J., & De Ruyter, K., “Customer loyalty in high and low involvement service settings: the moderating impact of positive emotions,” *Journal of Marketing Management*, 15(4), 1999, pp.315~330.
- Broom, G. M., & Dozier, D. M., “Using research in public relations: Applications to program management,” Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1990.
- Cai, Z. G., & Connell, L., “SpaceÓtime interdependence: Evidence against asymmetric mapping between time and space,” *Cognition*, 136, 2015, pp.268~281.
- Cohen, R.J., Swerdlik, M.E. and Smith, D.K., “Psychological Testing and Assessment: An Introduction to Tests and Measurement,” Mayfield Publishing

-
- Company, Mountain View, CA, 1992.
- Coleman, J. S., "Foundations of social theory," Cooley, M.(1987), Human centred systems: an urgent problem for systems designers, *AI & Society*, 1(1), 1990, pp.37~46.
- Creed, W. E. D., & Miles, R. E., *Trust in organization: A Conceptual framework linking organizational forms, managerial philosophies, and the opportunity costs of controls*, 1996.
- Cronin, J. J., Brady, M. K., & Hult, G. T. M., "Assessing the effects of quality, value, and customer satisfaction on consumer behavioral intentions in service environments," *Journal of retailing*, 76(2), 2000, pp.193~218.
- Cumming, R. M. & Bromiley, P., "The organizational trust inventory," Das, T. K., & Teng, B. S.(1998), Between trust and control: developing confidence in partner cooperation in alliances, 1995.
- Dozier, D. M., Ehling, W. P., "Evaluation of public relations programmes: what the literature tells us about their effects," In: Grunig JE, editors. Excellence in public relations and communication management, New Jersey: Lawrence Erlbaum Association, 1992.
- Duarte, P. O., Alves, H. B., & Raposo, M. B., "Understanding university image: a structural equation model approach," *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 7(1), 2010, pp.21~36.
- Edelman, *2017 Edelman Trust barometer*, 2017.
- Fornell, C., "A national customer satisfaction barometer: The Swedish experience," *the Journal of Marketing*, 1992, pp.6~21.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social virtues and the creation of prosperity*, 1995.
- Gambetta, D., *Trust: Making and breaking cooperative relations*, 1988.
- Hallowell, R., "The relationships of customer satisfaction, customer loyalty, and profitability: an empirical study," *International journal of service industry management*, 7(4), 1996, pp.27~42.
- Kang, I., Shin, M. M., & Lee, J., "Service evaluation model for medical tour service,"

- Journal of Hospitality & Tourism Research*, 38(4), 2014, pp.506~527.
- Konovsky, M. A. & Pugh, S. D., "Citizenship behavior and social exchange,"
Kramer, R. M. & T. R. Tyler.(Eds), *Trust in organization: Frontiers of theory and research*, 1994.
- LaBarbera, P. A., & Mazursky, D., "A longitudinal assessment of consumer satisfaction/dissatisfaction: the dynamic aspect of the cognitive process,"
Journal of marketing research, 1983, pp.393~404.
- Levering, R., *A Great place to work: What makes some employers so good and most so bad*, 2000.
- Lewicki, R. J., & Bunker, B. B., *Developing and maintaining trust in work relationships*, 1996.
- Lindgren-Gatfield, R., & Hyde, M., "An Examination of Two Case Studies Used in Building a Decision-Making Model," *International Education Journal*, 6(5), 2005, pp.555~566.
- Mayer, R. C., Davis, J. H., & Schoorman, F. D., "An integrative model of organizational trust," *Academy of management review*, 20(3), 1995, pp.709~734.
- McAllister, D. J., *Affect-and Cognition-Based Trust as Foundations for Interpersonal Cooperation in Organizations*, 1995.
- McLeod, J. M., & Chaffee, S. H., "Interpersonal approaches to communication research," *American behavioral scientist*, 16(4), 1973, pp.469~499.
- Newcomb, T. M., "The acquaintance process: Looking mainly backward," *Journal of Personality and Social Psychology*, 36(10), 1978, p.1075.
- Nonaka, Ikujiro, and Hirotaka Takeuchi, "The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation," Oxford University Press, 1995.
- O'sullivan, C. S., & Durso, F. T., "Effect of schema-incongruent information on memory for stereotypical attributes," *Journal of personality and social psychology*, 47(1), 1984, p.55.

-
- Powell, W. W., *Trust-based Forms of Governance*, 1996.
- Rotter, J. B., *Interpersonal trust, trustworthiness, and gullibility*, 1980.
- Sabel, C. F., *Studied Trust: Building new forms of cooperation in a volatile economy*, 1993.
- Schweiger, D. M., Sandberg, W. R., & Ragan, J. W., "Group approaches for improving strategic decision making: A comparative analysis of dialectical inquiry, devil's advocacy, and consensus," *Academy of management Journal*, 29(1), 1986, pp.51~71.
- Shapiro, R. B. et al., *In Theory : Business on a handshake*, 1992.
- Sheppard, B. H., & Sherman, D. M., "The grammars of trust: A model and general implications," *Academy of Management of Review*, 23(3), 1998, pp.422~437.
- Staub, R. E., *The Trust: Taproot of innovation, Executive Excellence*, 1994.
- Tyler, T. R. & Degoe, P., *Trust in organizational authorities: the influences to accept decisions*, 1996.
- Wang, C., Ma, Y., & Han, S., "Self-construal priming modulates pain perception: Event-related potential evidence," *Cognitive neuroscience*, 5(1), 2014, pp.3~9.
- Wang, Y., Song, Y., Krstic, M., & Wen, C., "Fault-tolerant finite time consensus for multiple uncertain nonlinear mechanical systems under single-way directed communication interactions and actuation failures," *Automatica*, 63, 2016, pp.374~383.

9. 규제영향분석 지원 공공기관 실태분석 및 제도개선 방안

임재진(서울시립대학교)

규제영향분석 지원 공공기관 실태분석 및 제도개선 방안

임재진(서울시립대학교)

I. 서론

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 분야에 대한 규제를 강화 혹은 신설할 경우 규제의 타당성을 확보하기 위하여 반드시 규제영향분석을 실시하여야 한다. 1998년부터 시행된 「행정규제기본법」 제7조는 ‘중앙행정기관의 장이 규제를 신설·강화하고자 할 때 규제영향분석서를 작성’하고 ‘입법예고시에 규제영향분석서를 함께 공표하도록 규정하고 있다. 규제가 가져올 ‘국민의 일상생활과 사회·경제·행정 등에 미치는 여러 가지 영향을 객관적이고 과학적인 방법을 사용하여 미리 예측·분석’(「행정규제기본법」 제2조 ①-5)하여 규제품질을 제고하는 의사결정을 도모하려는 취지에서다(OECD, 2016; 안혁근, 2014).

규제영향분석이 양질의 규제를 설계하는 데에 있어 중요한 기능을 하는 만큼 정부뿐만 아니라 학계에서도 효과적인 규제영향분석이 이루어지도록 노력해왔다. 국무조정실과 규제개혁위원회를 중심으로 규제영향분석에 포함되어야 할 내용과 분석방식에 대한 개선이 수차례 이뤄져왔으며 최근 들어서는 규제비용관리제의 도입에 따른 일선 부처의 규제비용 및 편익산정에 도움을 주고자 ‘규제비용편의 자동산정시스템’을 도입하였다. 학계에서도 규제비용과 효과를 어떻게 측정할 것인지, 규제영향분석서를 어떻게 구성하여야 하는지, 어떠한 절차에 따라 검토되어야 하는지에 초점을 두고 효과적인 규제영향분석이 이루어지도록 다양한 개선방안을 제시하였다.

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 본위원회의 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 기관의 역할이 중요한 이유다.

우리나라의 경우 연구를 수행하는 공공기관이 규제영향분석의 작성과 검증에 참여하고 있다. 우선 일부 중앙행정기관은 규제영향분석을 지원하기 위한 자체 기관을 산하 공공기관에 설립·운영중에 있다. 중소기업연구원(중소기업청), 식품안전정보원(식품의약품안전처) 등이 대표적이다. 아울러 국무조정실은 2개의 공공기관(한국개발연구원과 한국행정연구원)으로 하여금 각 중앙행정기관에서 제출한 규제영향분석서를 검증하도록 하였다. 이들 공공기관이 독립적이고 객관적인 분석과 검증을 수행하는지가 규제영향분석의 실효성을 보장하는 데에 필수적인 셈이다. 작성에 참여하는 공공기관의 경우 해당 부처의 편견(bias)을 바로 잡는 역할을 할 수 있으며, 검증에 참여하는 공공기관의 경우 분석의 객관적으로 평가할 수 있기 때문이다.

하지만 규제영향분석의 작성과 검증에 참여하고 있는 공공기관이 과연 실질적으로 독립적이고 객관적인 분석과 검증을 수행할 수 있을까? 우선 작성에 참여하는 기관의 경우, 해당 부처 산하의 공공기관이라는 구조적인 한계를 가진다. 부처의 영향력으로부터 자유로울 수 없는 상황에서 단순히 부처가 원하는 규제대안에 대한 정당성을 확보하기 위한 지원의 역할만을 담당할 가능성이 크다. 검증에 참여하는 기관의 경우도 규제영향분석서를 제출한 부처와의 마찰을 회피하기 위해 엄정한 검증을 수행할 유인이 부족할 가능성이 크다. 이들 공공기관이 실제 어떻게 규제영향분석의 작성과 검증을 수행하고 있는지에 대한 검토가 필요함을 의미한다.

본 연구는 중앙행정기관 산하 규제영향분석을 지원하는 공공기관의 규제영향분석 관련 실태를 파악하고 개선방안을 제시하는 데에 주된 목적을 둔다. 이를 위해 본 연구는 이들 공공기관의 담당자를 대상으로 심층인터뷰를 통해, 분석·검증 수행시 관할 중앙행정기관과의 관계를 중심으로 실태 분석 및 문제점을 도출하고자 한다. 특히, 규제영향분석 지원 혹은 검증시 독립성 정도, 방법론 및 데이터의 객관성 정도, 대안도출에 있어서의 영향 정도 등에 초점을 두고자 한다. 아울러 실태분석 결과를 토대로 제도개선 방안을 모색하고자 한다.

II. 규제영향분석과 지원 공공기관 개관

1. 규제영향분석의 의의 및 절차와 지원 공공기관의 역할

가. 규제영향분석의 의의

일반적으로 규제영향분석(Regulatory Impact Analysis 혹은 Regulatory impact assessment)은 규제정책결정에 있어 근거기반의 접근방식(evidence-based approach)의 주요 요소로서, 제안되거나 기존의 규제 혹은 비규제적인 대안의 효과를 비판적으로 평가하는 체계적인 접근법을 의미한다.¹⁾ OECD(2012: 25)에 따르면, 규제영향분석은 ‘공공정책의 목표를 달성하기 위해 규제할지, 한다면 어떻게 할지에 관하여 정치적 의사결정자들에게 정보를 제공하기 위한 수단(tool)이자 의사결정과정(decision process)’이다. 사전적(ex ante)으로 규제의 비용과 효과뿐만 아니라 정책목표를 달성할 수 있는 대안적인 정책수단에 대한 비용과 효과를 분석하여 의사결정자들이 가장 효율적이고 효과적인 규제를 설계하도록 돕기 때문이다.

규제영향분석은 규제를 통한 정부개입의 효율성과 효과성을 증진시킬 뿐만 아니라, 이로써 ‘포괄적인 성장(inclusive growth)’에 기여할 수 있다(OECD, 2016).²⁾ 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).

이러한 이유로 규제영향분석은 ‘더 나은 규제(better regulation)’를 위한 핵심적인 수단으로 여겨지고 있다(Lodge & Wegrich, 2012: 201). [그림 II-1]에서 보듯이, 전세계적으로 규제영향분석을 도입하는 국가가 증가하는 이유다.

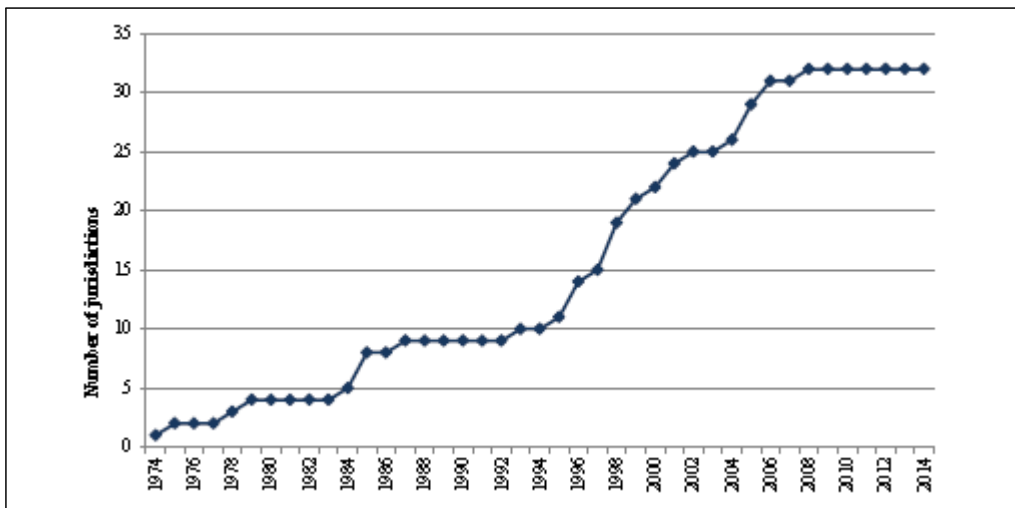
우리나라도 규제영향분석의 중요성을 인식하고 1998년 「행정규제기본법」을 제정하면서 중앙행정기관이 규제를 신설하거나 강화할 경우 일부 예외적인 경우를 제외하고 모두 규제영향분석을 실시하도록 규정(제7조)하였다. 이로써 규제영향분석은 규제개혁의

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

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

핵심적인 수단으로 활용되고 있다(안혁근, 2014: 15). 「행정규제기본법」의 전신으로 1994년 1월 제정된 「행정규제 및 민원사무 기본법」도 규제영향분석과 유사한 기능을 할 수 있는 신설 혹은 강화 규제에 대한 사전심사에 대한 의무조항(제6조)을 마련하였지만, 이를 심의하는 합동심의회의에서의 실제 정책조정 및 집행상의 문제로 인하여 본격적인 적용이 어려웠다(김태운, 2000).³⁾ 다만 현행 규제영향분석에 포함되는 내용에 대한 기반을 마련해 주었다는 점에서 의미가 있다.

[그림 II -1] 규제영향분석을 도입하는 OECD 회원국 수의 변화



자료: OECD(2016: 10)

규제영향분석서에 포함되는 내용은 그 의의에서 살펴보듯, 규제대안과 각 대안에 대한 비용·편익분석이 주가 된다. 우리나라의 경우 포함되는 내용과 구성에 있어 수차례 변화가 있었으며(안혁근, 2014), 현재는 크게 규제의 필요성, 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교, 규제집행의 실효성, 기대 효과 등의 내용이 포함되어야 한다. 다음 <표

3) 「행정규제 및 민원사무 기본법」은 규제의 신설 혹은 강화시 중앙행정기관장이 다음의 각 사항을 종합적으로 심사하도록 규정하였다: ① 행정규제의 신설 또는 강화의 필요성과 행정규제목적의 실현가능성, ② 행정규제를 받는 자의 불편 및 부담, ③ 기존 행정규제와의 중복여부, ④ 경쟁제한적 요소의 포함 여부, ⑤ 행정규제의 신설 또는 강화에 따른 행정기구 및 인력과 예산소요, ⑥ 행정규제와 관련한 심사기준의 객관성과 명료성, ⑦ 관련 민원사무의 구비서류 및 처리절차 등의 적정 여부(제6조). 아울러 이를 관계중앙행정기관과 협의하고 지자체, 민간단체, 연구기관, 전문가 등의 의견을 수렴한 후(제7조) 협의내용을 총무처장관에게 통보하며, 이견이 있을 경우 관계기관 공무원과 전문가로 구성된 합동심의회의에서 이견을 조정하도록 규정하였다(제8조).

II-1>은 규제영향분석서의 구성 및 내용에 있어서의 변화를 보여준다.

〈표 II-1〉 규제영향분석서의 구성 및 내용

2008년 지침	2013년 지침	2015년 지침
규제의 필요성 및 목표 1-1. 규제의 신설 또는 강화의 필요성 1-2. 규제의 목표 및 기대효과 1-3. 규제 외 대체수단의 존재 및 기존 규제와의 관계	1. 규제의 필요성 1-1. 문제정의(배경과 원인) 1-2. 규제 신설·강화의 필요성	1. 규제의 필요성 1-1. 현황 및 문제점 1-2. 규제의 신설·강화 필요성 - 규제 도입 목적 - 규제의 타당성 - 규제의 적정성
2. 규제의 비용·편익 분석 및 비교	2. 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교 2-1. 규제대안의 검토 2-2. 비용·편익 분석과 비교	2. 규제대안 검토 및 비용·편익 분석과 비교 2-1. 규제대안의 검토 - 규제대안의 제시 - 최적대안의 선택 2-2. 비용·편익 분석과 비교
3. 규제내용의 적정성 및 실효성 3-1. 경쟁에 미치는 영향 3-2. 규제의 명료성 3-3. 이해관계자 협의 3-4. 집행상 예상 문제점	3. 규제내용의 적정성 및 실효성 3-1. 규제의 적정성 3-2. 이해관계자 협의 3-3. 규제집행의 실효성 (집행자원과 능력)	3. 규제집행의 실효성 3-1. 이해관계자 의견 및 반영여부 3-2. 집행자원 및 능력
		4. 기대효과

자료: 국무조정실(2013, 2015) 재구성

나. 규제심사 절차상 규제영향분석과 지원 공공기관의 역할

규제영향분석은 신설되거나 강화되는 규제에 대한 심사를 위한 기본 정보를 제공한다. 「행정규제기본법」은 이렇듯 규제심사 절차상 규제영향분석에 대한 작성과 검토가 이루어지는 시기를 규정하고 있다. 우선, 제7조 제2항은 중앙행정기관은 ‘규제영향분석서를 입법예고 기간 동안 국민에게 공표’하고 ‘제출된 의견을 검토’하여 보완할 것을 요구한다. 또한 제7조 제3항은 각 중앙행정기관이 규제영향분석서에 대한 자체심사를 할 것을 규정한다. 다음으로 제10조는 중앙행정기관이 규제개혁위원회에 심사를 요청하면서 자체심사 의견, 제출의견 요지와 더불어 규제영향분석서를 제출하도록 규정한다. 규제개혁위원회는 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석을 심사하고 보완이 필요한 사항에 대하여 보완을 요구할 수 있다(제12조). 다만 긴급한 규제의 경우, 중앙행정기관은 규제개혁위원회의 심사결과를 통보받은 후 60일 이내에 규제영향분석서를 제출한다(제13조).

규제심사 절차상에서 규제영향분석 지원 공공기관의 역할은 크게 두 가지다(그림 II

-2) 참조). 우선 규제영향분석 작성을 지원하는 중앙행정기관 산하 공공기관(이하 작성지원기관)은 입법예고 이전에 규제영향분석 작성을 지원하고, 자체규제개혁위원회의 심사결과를 토대로 규제영향분석을 보완하는 역할을 담당한다.

둘째, 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, 한국행정연구원은 행정·사회부처, 한국개발연구원은 경제 부처의 규제비용분석을 각각 담당한다(규제개혁위원회, 2017).⁴⁾

[그림 II-2] 규제심사 절차상 규제영향분석



자료: 규제개혁위원회 홈페이지(<https://www.better.go.kr>)를 바탕으로 수정

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

규제심사절차에 있어 작성지원기관과 검증기관의 역할의 중요성은 Arrow et. al.(1996)에 의해 강조되고 있다. 이들은 규제의 비용편익분석의 원칙을 제시하며, 작성 책임기관이 아닌 제3기관에 의한 예비분석과 더 많은 외부평가(external review)가 분석과 의사결정의 질을 높인다고 조언한다. 이를 위해서는 작성지원기관과 검증기관이 자율적이고 독립적으로 담당 업무를 수행할 여건이 우선적으로 갖추어질 필요가 있음은 물론이다.

2. 규제영향분석 지원 공공기관의 제도적 기반과 역할의 제약

가. 작성지원기관

중앙행정기관 산하 공공기관의 제도적 기반은 크게 두 가지 유형이다. 첫 번째는 해당 기관의 소관 법령에 규제영향분석 작성을 지원하는 기능을 하도록 규정되어 있는 유형이다. 예를 들어, 이후 상세히 설명하겠지만 식품의약품안전처의 규제영향분석 작성을 지원하는 식품안전정보원은 식품의약품안전처의 소관 법령인 「식품위생법」에 근거하여 업무를 수행한다. 두 번째는 「민법」 제32조에 근거한 비영리법인으로 주무관청의 허가를 얻어 산하기관으로 설립된 유형이다. 주무관청의 근거법률에 해당 산하기관의 설립근거를 마련하고 있지만 해당 기관이 규제영향분석 작성을 지원하는 기능을 수행한다는 제도적 기반은 부재하다. 이로 인해 해당 작성지원기관뿐만 아니라 산하기관이기 때문에 주무관청의 규제영향분석 작성을 비공식적으로 지원하는 경우도 발생할 가능성이 크다.

여기서 주의할 점은 본 연구가 중앙행정기관의 규제영향분석 작성을 지원하는 모든 공공기관을 포함하지 않는다는 점이다. 중앙행정기관은 규제영향분석을 작성하기 위해 여러 기관의 도움을 받고 있다. 외부용역을 통해 외부전문가로부터 작성에 지원을 받는 경우도 있고, 산하기관 중 명시적인 규제영향분석 지원업무를 부여받지 않은 기관의 지원을 받는 경우가 대표적이다. 본 연구는 이러한 경우는 제외하고 법령상 공식적인 규제영향분석 지원업무를 부여받고 해당 업무수행을 위한 조직 내에 별도의 상설부서를 갖춘 산하기관만을 연구대상으로 한다.

한편 작성지원기관은 작성에 대한 최종적인 책임을 지니지 않기 때문에 규제영향분석의 방향과 내용에 있어 비교적 자유롭게 자신들의 의견을 낼 가능성이 있다. 작성지원기관이 주무부처의 의도와 무관하게 어떠한 의견을 제시해도 작성의 최종적인 책임을 가

지는 주무부처가 언제든지 자신의 의도대로 수정할 수 있기 때문이다. 반면 중앙행정기관의 산하기관이라는 제도적 한계로 인하여 주무부처의 의도에 반하는 행태를 보이기는 어려울 가능성도 있다. 예를 들어, 규제영향분석에서 핵심 가운데 하나인 규제대안에 대한 비교·분석에 있어, 작성지원기관은 비용편익분석을 실시하기도 전에 주무부처가 미리 정해놓은 대안을 정당화하는 역할을 담당할 가능성도 크다.

나. 검증기관

국무조정실이 지정한 규제비용분석 검증기관인 한국행정연구원과 한국개발연구원은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 근거하여 국무총리 산하에 설치된 경제·인문사회연구회가 관리하는 연구기관이다. 2014년 6월 두 기관이 검증기관으로 지정되었을 당시 규제개혁을 위한 수단으로 도입되는 ‘규제비용총량제 실시를 위해 규제비용을 분석·검증하고 규제제도와 정책을 연구’하는 임무를 부여받았다(한국개발연구원, 2014). 이후 두 기관은 규제비용총량제에 대한 시범운영에 대한 비용분석 검증을 담당하고, 규제비용편익산정시스템을 개발하였다. 비용분석 검증 시범사업을 위해 배정된 별도의 예산이 없어 경제·인문사회연구회의 협동과제예산이 두 기관에 배정되었다(김신, 2014: 167).⁵⁾ 하지만 2016년 8월부터 두 기관이 본격적으로 규제영향분석 검증기관으로 기능하기 전까지 이들은 주로 부처의 규제영향분석에 대한 컨설팅 업무와 교육훈련 업무를 담당하였다(국무조정실, 2015a).

이들 기관이 규제영향분석서의 규제비용분석에 대한 검증하는 업무에 대한 제도적인 기반이 빈약한 상태였다. 일부 중앙행정기관의 규제영향분석 지원 공공기관의 경우, 각 부처의 소관법령상에 해당 기관과 규제영향분석 지원업무에 대한 규정이 명확하게 제시되어 있는 것과는 상이하였다. 두 기관 모두 국무조정실과 협정을 통해 해당 업무를 수행할 수밖에 없었다. 2014년부터 제출되어온 규제비용총량제에 대한 규정을 담은 행정규제기본법 개정안이 국회를 통과하지 못하였기 때문이다(박찬대, 2016). 이후 2016년 7월 국무총리훈령(제669호, 「국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침」)으로 규제비용관리제가 제도화되었으나 두 기관이 규제영향분석 검증기관으로서의 기능은 규정되지 않았다.

5) 2014년 7월 1일부터 12월 31일까지 한국행정연구원은 2억 2천만원, 한국개발연구원은 3억원의 협동과제예산을 배정받았다.

검증기관의 제도적 기반이 마련된 것은 2017년 6월 「규제개혁위원회 운영세칙」을 개정(국무조정실훈령 제105호)하면서다. 이 운영세칙 제22조는 다음 <표 II-2>와 같이 한국개발연구원과 한국행정연구원을 규제영향분석 검증기관으로 명시하고 있다. 두 기관은 이외에도 규제개혁 관련 다양한 기능을 수행할 수 있는 업무를 부여받았다. 따라서 검증기관이 규제영향분석서에 대한 검증업무에 실질적인 제도적 정당성을 갖기 시작한 것은 이러한 법령이 마련된 이후라 하겠다. 물론 검증기관은 2016년 8월부터 이미 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석서에 대한 검증업무를 수행하고 있었다. 하지만 2017년 6월까지 제도적 기반이 취약하였기 때문에 검증기관과 검증결과에 대한 중앙행정기관의 반발이 존재했을 것이라 짐작할 수 있다.

<표 II-2> 「규제개혁위원회 운영세칙」상 검증기관 관련 근거 조항

제22조(전문연구기관의 지정 등) ① 위원회는 전문적인 심사사항을 지원하기 위하여 「정부출연 연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의한 한국개발연구원과 한국행정연구원을 전문연구기관으로 지정한다.

② 전문연구기관은 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 규제의 비용편익분석 적정성 검증
2. 비용편익분석기법 컨설팅 및 교육 지원
3. 규제영향분석 및 규제비용관리제 매뉴얼 제·개정 지원
4. 규제개혁 제도연구 및 국제협력
5. 기타 위원회 심사 지원에 필요한 사항

3. 규제영향분석 지원 공공기관의 운영 현황

가. 작성지원기관

본 절은 앞서 설명한 작성지원기관 가운데 제도적 기반의 두 가지 유형을 대표하는 예로서 2개 기관의 운영 현황을 작성지원을 담당하는 부서를 중심으로 간략하게 살펴보고자 한다. 이들 기관은 이어지는 절에서 설명하는 실태분석을 위한 인터뷰를 실시한 대상 기관과 일치하지 않을 수 있음을 미리 밝힌다.

작성지원기관이 주무부처의 규제영향분석 작성을 지원하는 방식은 크게 2가지다. 우선은 연구용역 형태로 진행되는 경우다. 이 경우는 여타 연구용역 수행기관의 역할과 동일하기 때문에 소속 작성지원기관의 고유한 특징을 나타내는 방식이 아니다. 다른 방

식은 소관 부처가 특정 사업비 예산을 소속 작성지원기관에 배분하고 특정 건수의 규제영향분석 지원업무를 수행하도록 하는 방식으로, 작성지원기관이 주무부처의 규제영향분석을 지원하는 고유 특성을 나타낸다. 이러한 방식을 통해 작성지원기관이 규제영향분석 지원업무 수행을 위해 배분받는 사업비 예산 규모와 지원 건수는 기관마다 차이가 있다.

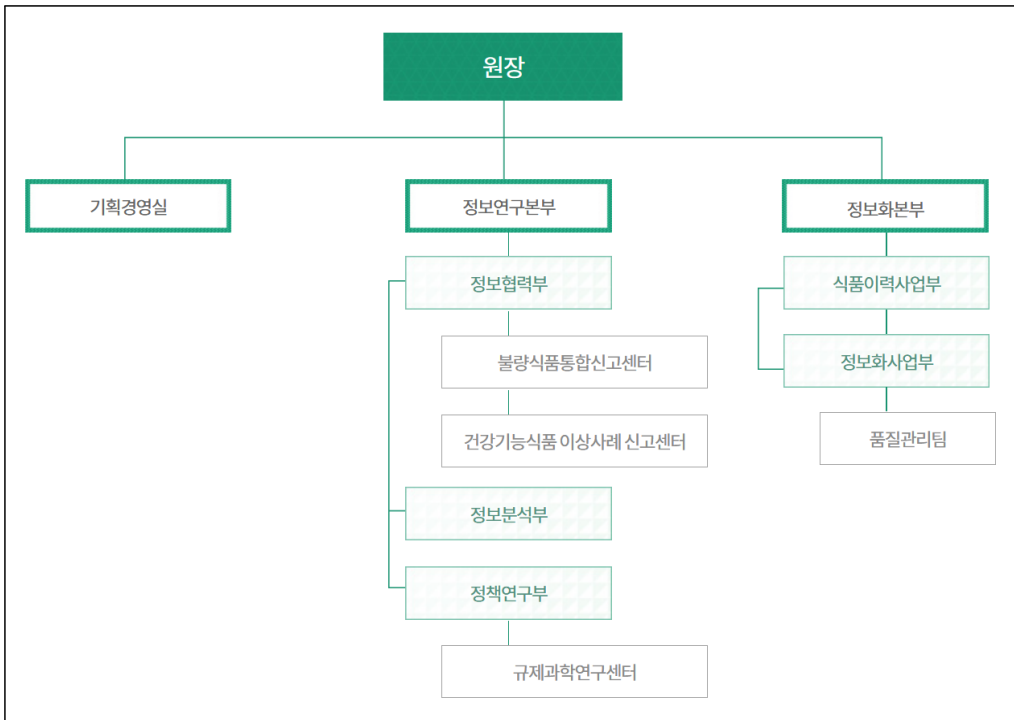
작성지원기관은 주무부처가 책임을 지는 규제영향분석서 작성을 보조하는 역할을 담당하기 때문에 최종적인 결과물에 대해서는 법률적 책임성을 갖지 않는다. 이러한 측면에서 보면 앞서 설명한 연구용역 형태나 사업비 지원 형태나 작성지원기관의 행태에는 별반 차이를 가져오지 않는다.

1) 식품안전정보원: 규제과학연구센터

식품안전정보원은 「식품위생법」 제67조에 근거하여 식품의약품안전처 소속기관으로 설립(구 식품안전정보센터)되었다. 식품안전정보원이 공식적으로 식품의약품안전처의 규제영향분석을 지원하게 된 것은 2016년 2월 「식품위생법」 제68조 개정에 근거한다. 식품안전정보원의 사업범위를 규정한 해당 조항에 신설된 제1항 1의2는 식품안전정보원이 '식품안전정책 수립을 지원하기 위한 조사·연구 등'을 수행하도록 규정함으로써 식품의약품안전처의 규제영향분석 지원기관으로서의 공식적인 역할을 부여하였다. 식품안전정보원도 앞서 설명한 바와 같이 연구용역 방식과 별도 사업비 예산에 따라 배정된 특정 건수 이행 방식 모두를 통해 규제영향분석 지원업무를 수행하고 있다.

이에 따라 식품안전정보원은 정보연구본부의 정책연구부에 규제과학연구센터를 설치하고 규제영향분석 업무를 지원하기 시작하였다(그림 II-31 참조). 규제과학연구센터에는 2017년 6월 현재 센터장을 포함해 총 5명의 연구원이 규제영향분석 업무를 지원하고 있다. 5명의 연구원 모두 관련 분야 박사학위를 소지하고 있어 규제영향분석 업무 지원에 있어 전문성이 있다고 판단할 수 있다.

[그림 II -3] 식품안전정보원 조직도



자료: 식품안전정보원 홈페이지(<https://www.foodinfo.or.kr>)

2) 중소기업연구원: 규제영향평가센터

중소기업연구원은 「민법」 제32조에 근거한 비영리법인(재단법인)으로서 중소기업청 산하의 기타공공기관이다. 「중소기업기본법」 제25조도 중소벤처기업부(구 중소기업청) 장관이 전문연구기관을 지정하여 ‘중소기업시책의 수립 등에 필요한 조사와 연구’를 수행할 수 있도록 규정하고 있다. 이에 따른 중소기업연구원의 주된 설립목적은 ‘중소기업의 경영전략과 정책’을 연구하여 ‘중소기업의 진흥’에 기여하는 데에 있다.⁶⁾ 이를 위한 주요 기능은 중소기업 정책개발 및 제안 연구, 중소기업 관련 교육, 중소기업규제영향평가를 포함한다.

중소기업연구원에서 규제영향분석을 담당하는 조직은 연구본부 소속 9개의 연구부서

6) 중소기업연구원 홈페이지(<https://www.kosbi.re.kr/kosbi/front/contentDisplay?menuFrontNo=8&documentId=7002>).

가운데 규제영향평가센터다(그림 Ⅱ-4). 2017년 6월 현재 규제영향평가센터는 총 7명(센터장 1명, 선임연구원 2명, 연구원 4명)의 박사급 연구원으로 구성되어 있어 규제영향분석 지원에 전문성을 가지고 있다고 판단된다.

[그림 Ⅱ-4] 중소기업연구원 조직도



자료: 중소기업연구원 홈페이지(<https://www.kosbi.re.kr>)

나. 검증기관

앞서 설명한 대로 중앙행정기관이 제출한 규제영향분석에 대한 검증기관은 한국행정연구원(행정·사회부처 담당)과 한국개발연구원(경제부처 담당)이다. 두 기관의 검증업무는 부처가 작성한 규제영향분석서를 시스템상에 업로드하면서 시작되며, 2주 이내에 1차적인 검토의견을 시스템상 업로드하고, 이후 이를 바탕으로 부처의 수정안이 제출되면 최대 두 차례에 걸친 재검토과정을 거쳐 최종 검증작업이 완료된다. 이하에서는 이들 기관의 운영 현황을 검증업무 담당부서를 중심으로 간략하게 살펴보기로 한다.

1) 한국행정연구원: 규제연구센터

행정·사회부처 규제영향분석 검증업무를 담당하는 한국행정연구원은 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의해 국무총리 산하에 설립된 공공기관인 경제·인문사회연구회의 관리·감독을 받는 정부출연연구기관이다. 한국행정연구원은 ‘인문사회분야에 있어서 행정체제의 발전과 행정제도 및 그 운영의 개선에 관한 사항을 체계적으로 연구하고, 행정에 관련된 정보·자료를 수집·관리지원하며, 국내외 연구기관과의 교류 사업을 추진함으로써 국가행정발전에 이바지함을 목적’으로 하는 기관으로, 주요 기능은 구체적으로 다음 <표 II-3>과 같다.⁷⁾

<표 II-3> 한국행정연구원의 주요기능

- | |
|--------------------------------------|
| - 정치·사회변화에 대응하는 행정체제의 발전에 관한 연구 |
| - 행정제도 및 행정운영의 개선에 관한 연구 |
| - 다수부처가 관련되는 사항에 대한 정책개발·평가에 관한 연구 |
| - 행정에 관련된 각종 국내외 정보 자료의 수집·관리·지원 |
| - 국내외 연구 기관과의 교류·협력과 국제적 비교연구 |
| - 행정기관·정부투자기관 및 민간단체 등으로부터의 연구용역의 수탁 |
| - 기타 부대사업 및 연구원의 목적달성을 위하여 필요한 사업 등 |

자료: 한국행정연구원 홈페이지(<https://www.kipa.re.kr/site/kipa/11/11102010000002017011109.jsp>)

한국행정연구원은 총 6개의 연구부서로 구성되어 있다(그림 II-5 참조). 이 중 규제영향분석 검증업무를 규제연구센터가 담당한다. 규제연구센터는 정부의 규제비용관리제를 지원하고 부처가 작성한 규제비용을 검증하고 규제 관련 각종 제도에 필요한 연구를 수행하는 임무를 지니고 있다. 규제연구센터는 제도연구실과 비용분석실로 구성되어 있다. 제도연구실은 규제이론 및 제도, 규제영향분석, 규제개혁과 정책 등에 관한 연구를 담당하고, 비용분석실은 부처가 제출한 규제비용분석 검증, 규제영향분석서 검토, 규제비용분석과 규제영향분석 관련 기법·지침 개발 및 교육을 담당한다. 2017년 6월 현재 센터장 1명과 선임연구위원 1명, 제도연구실에 5명(선임연구위원 2명, 연구위원 1명, 전문연구원 1명, 행정원 1명), 비용분석실에 10명(실장 1명, 부연구위원 3명, 전문연구원 1명, 연구원 5명) 등 총 17명이 업무를 수행하고 있다. 이 가운데 박사학위를 소지한 연구원은 11명인데, 전공분야별로 경제학 1명과 정보학 1명을 제외한 나머지는 행정학 박사다.

7) 한국행정연구원 홈페이지(<https://www.kipa.re.kr/site/kipa/11/11102010000002017011109.jsp>) 참조.

[그림 Ⅱ -5] 한국행정연구원 조직도

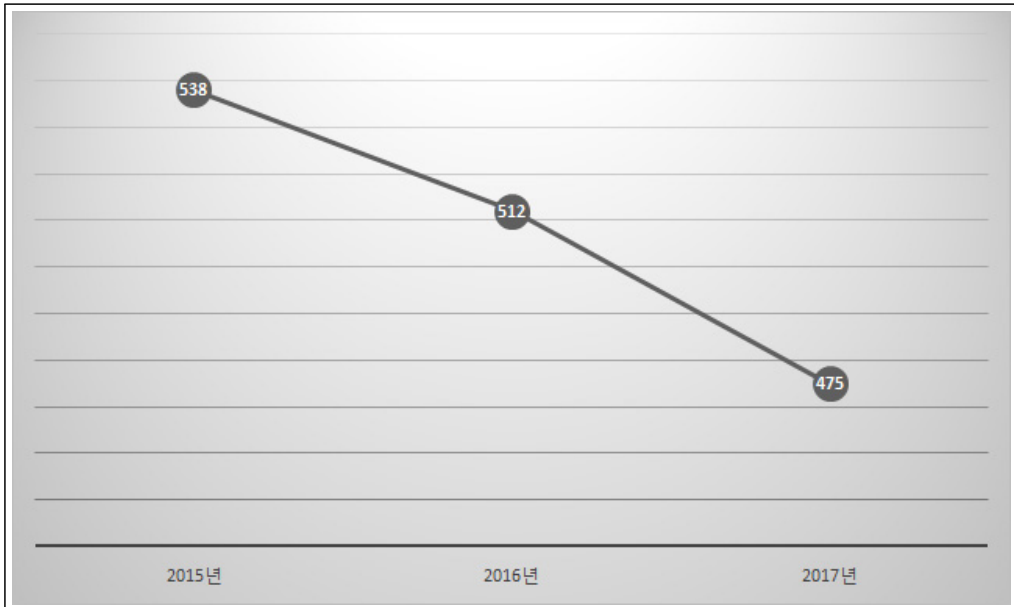


자료: 한국행정연구원 홈페이지(<https://www.kipa.re.kr>)

한국행정연구원의 규제영향분석서 검증업무 관련 사업비는 국무조정실로부터의 정부출연금 지원으로 충당된다. 그동안 제공된 정부출연금 규모는 해마다 감소하고 있는 추세다(그림 Ⅱ-6 참조). 앞서 설명하였듯 검증업무가 시범실시된 2014년 7월부터 12월까지 경제·인문사회연구회의 협동과제예산 2억 2천만원이 한국행정연구원에 제공된 이후 첫 해인 2015년에는 5억 4천만원가량에 이르렀다. 하지만 검증업무가 본격적으로 실시된 2016년에는 5억 1천만원으로 감소하였고, 2017년에는 4억 8천만원가량으로 더욱 감소하였다. 검증업무가 본격적으로 실시된 지 불과 1년 남짓 지난 상황에서 해당 업무를 위한 정부출연금의 감소 추세가 향후에도 지속될지 예측하기는 곤란하며, 이러한 사업비의 감소가 검증업무에 어떠한 영향을 미치는지도 파악하기 어렵다.

[그림 Ⅱ-6] 한국행정연구원의 규제영향분석 검증업무 관련 정부출연금 규모

(단위: 백만원)



주: 2015년과 2016년은 결산, 2017년은 예산.

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(<http://www.alio.go.kr>)

2) 한국개발연구원: 규제연구센터

경제분야 규제영향분석 검증업무를 담당하는 한국개발연구원도 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」에 의해 국무총리 산하에 설립된 공공기관인 경제·인문사회연구회의 관리·감독을 받는 정부출연연구기관이다. 한국개발연구원은 ‘경제 사회 현상에 관한 종합적 연구를 수행하고 국민의 이해증진, 재정사업에 대한 공공투자 관리와 사회기반시설에 대한 민간투자 관련사업 및 연구, 국제화를 위한 전문인력 양성을 수행함으로써 국가의 경제정책의 수립과 경제발전에 이바지함을 목적’으로 하는 기관으로, 주요 기능은 구체적으로 다음 <표 Ⅱ-4>와 같다.

〈표 II-4〉 한국개발연구원 주요기능

- 경제사회 현상에 관한 종합적인 연구
- 경제정책 및 정책수단에 관한 연구
- 국내외의 연구기관과의 공동연구
- 정부, 국내외의 공공기관 및 민간단체 등으로부터의 연구용역의 수탁
- 경제에 대한 국민의 이해를 증진시키는 사업과 관계기관의 공무원 및 기타 단체직원에 대한 교육연수
- 재정사업에 대한 공공투자관리와 사회기반시설에 대한 민간투자 관련 사업 및 연구
- 경제협력 대상국가와의 경제발전 경험 및 지식 공유
- 개발 및 공공정책 분야 국제전문인력 양성, 개발정책 교육관련 연구·자문

자료: 「한국개발연구원 정관」 제5조

한국개발연구원은 총 13개 연구부서 및 센터로 구성되어 있다(그림 II-기 참조). 이 가운데 규제영향분석 검증업무를 맡은 부서는 규제연구센터다. 규제연구센터는 규제이론 및 제도 연구와 규제비용·편익 분석틀 및 지침 마련과 더불어 정부부처 제출 규제의 비용·편익을 검증하는 임무를 가지고 있다. 규제연구센터는 한국행정연구원과 동일하게 제도연구실과 비용분석실로 구성되어 있으며, 규제연구센터소장실을 별도로 두고 있다. 2017년 6월 현재 규제연구센터에는 총 26명이 근무하고 있으며, 구체적인 인적구성은 다음과 같다. 규제연구센터소장실에는 소장 1명과 겸임연구위원, 초빙연구위원, 전문연구위원, 행정원 각 1명씩 총 5명이 근무하고 있다. 제도연구실은 총 9명(실장 1명, 전문위원 1명, 전문연구위원 6명, 연구원 1명), 분석평가실은 총 12명(실장 1명, 연구위원 1명, 전문위원 1명, 전문연구위원 3명, 연구원 6명)으로 구성되어 있다. 주목할 만한 점은 총 26명 가운데 박사학위 소지 연구원은 총 4명으로 모두 경제학을 전공하였다는 점이다.

[그림 Ⅱ-7] 한국개발연구원 조직도



자료: 한국개발연구원 홈페이지(http://www.kdi.re.kr/information/department_organogram.jsp)

Ⅲ. 규제영향분석 지원 공공기관 운영실태

1. 조사방법 개요

필자는 작성지원기관과 검증기관이 규제영향분석을 지원하는 데에 있어서의 실태를 파악하기 위해 일부를 대상으로 인터뷰를 실시하였다. 인터뷰 대상자의 요청에 따라 본 연구는 인터뷰 대상자와 소속기관에 대한 정보를 공개하지 않도록 한다. 아울러 인터뷰 대상자의 요청에 따라 인터뷰를 녹취하지 않아 필자가 핵심 내용을 중심으로 메모를 하였다. 인터뷰는 2017년 8월부터 9월 사이에 면대면(face-to-face) 방식으로 이루어졌으며, 반구조화된 질문법(semi-structured questionnaires)을 사용하여 진행되었다.

반구조화된 질문법을 사용한 이유는 크게 두 가지다. 첫째, 본 연구주제와 관련된 선행연구가 부재했기 때문이다. 대부분의 연구가 규제영향분석제도 자체를 평가하는 데에 반해, 규제영향분석 작성을 지원하거나 검증하는 기관이 해당 업무를 실제 어떻게 운영하고 있는지에 대한 연구는 전무하다. 따라서 실태에 관한 구조화된 질문을 구성하기가 현실적으로 어려웠다. 둘째, 그럼에도 불구하고 이들 지원 공공기관의 조직적 위상과 제도적 기반을 토대로 한 연역적인 추론을 통해 몇 가지 개략적인 질문을 구성할 수 있다.

우선 지원 공공기관과 관련 정부조직과의 관계 측면이다. 작성지원기관의 경우, 중앙부처의 산하기관이라는 조직적 위상에서의 특징이 있다. 이는 작성지원기관이 규제영향분석서 작성에 있어 자유로운 대안제시와 분석에 있어 상급기관인 중앙부처의 압력으로부터 독립적일 가능성이 희박하다는 점을 의미한다. 따라서 작성지원기관이 작성지원업무 수행에 있어 중앙부처와의 관계 측면에 대한 질문 구성이 가능하다. 검증기관도 국무조정실과의 관계는 물론 검증대상 중앙부처와의 관계가 검증업무에 영향을 미칠 수 있다. 예를 들어, 국무조정실의 경우 검증에 관한 특정 기준을 검증기관에 요구할 수 있다. 한편 검증대상 중앙부처의 경우 2017년 6월 제도적 기반이 갖춰지기 전까지 검증기관의 정당성에 대하여 의문을 품거나 관련 정책분야에 대한 전문성을 구실로 검증결과에 반발할 가능성이 있다.

다음으로 정보 측면이다. 엄밀한 규제영향분석은 정확한 데이터에 기반해야 한다. 분석에 도움을 줄 수 있는 데이터가 존재하는지 혹은 수집되는지의 문제뿐만 아니라 기관이 보유하고 있는 데이터에 대한 공유가 활발하게 이루어지고 있는지도 중요한 문제다.

작성지원기관이나 검증기관 모두 관계 기관과의 원활한 데이터 공유를 통해서만 각각의 업무를 효과적이고 효율적으로 수행할 수 있다. 하지만 정부조직 간 정보공유의 어려움은 늘상 문제로 지적되어 왔다.⁸⁾ 이는 정부부처-작성지원기관, 정부부처-검증기관 간의 정보공유도 용이치 않음을 시사한다.

마지막으로 기관 내부 측면이다. 작성지원기관이나 검증기관 모두 규제영향분석 관련 업무뿐만 아니라 설립목적상 부여된 본연의 임무를 가지고 있다. 이러한 상황에서 규제영향분석 관련 업무의 조직내 우선순위가 문제가 될 가능성이 있다. 아울러 다른 조직 내의 관리체계가 규제영향분석 관련 업무수행에 영향을 줄 가능성이 있다.

지금까지 설명한 반구조화된 질문지에 사용된 개략적인 질문은 다음 <표 Ⅲ-1>과 같으며, 이러한 질문에 대한 답변을 바탕으로 추가적인 질문을 하였다.

<표 Ⅲ-1> 반구조화된 질문지

구분	대표 질문
조직간 관계	- 규제영향분석 작성지원 혹은 검증시 상급 부처 혹은 관련 기관과의 관계는 어떠한지요? - 규제영향분석 작성지원 혹은 검증시 독립성과 자율성을 저해하는 상급기관 혹은 관련 기관으로부터의 압력을 포함한 영향요인이 있다면 말씀해 주시기 바랍니다.
정보	- 규제영향분석 작성지원 혹은 검증시 데이터와 관련하여 문제가 있다면 말씀해 주시기 바랍니다. - 상급 부처 혹은 관련 기관과의 정보공유는 원활하게 이루어지고 있는지요?
기관 내부	- 기관 내부에서 규제영향분석 관련 업무는 조직적인 관심을 받고 있는지요? - 규제영향분석 관련 업무를 수행하는 데에 있어 영향을 주는 기관 내부의 관리제도가 있다면 설명해 주시기 바랍니다.
기타	- 기타 규제영향분석 관련 업무수행시 문제점을 포함하여 운영실태에 관해 추가적으로 말씀해 주시기 바랍니다.

2. 규제영향분석 지원 공공기관 운영실태 분석결과

규제영향분석 작성지원기관과 검증기관의 담당자들에 대한 인터뷰를 실시한 결과, 공

8) Wolf(1999)는 정부실패의 유형 가운데 하나로 사회적 목표와 괴리된 조직 목표의 추구 경향을 제시한다. 그는 이를 ‘내재성(internalities)’이라는 용어로 칭하며, 그 대표적인 행태로 정보의 통제를 제시하였다. 즉 정부조직은 일반적으로 정보의 통제가 어떠한 사회적 목표달성에 도움이 되는지를 고려하기보다는 그 자체를 목표로 삼는 경향이 있다는 것이다.

통적으로 지적되고 있는 운영상의 문제점을 정리하면 다음과 같다. 앞서 제시한 대로 반구조화된 질문지를 통해 인터뷰를 실시한 결과, 응답에서 드러나는 특징적인 사항들을 중심으로 제시하고자 한다.

다만 결과 제시에 앞서 두 가지 주의할 사항을 미리 밝히고자 한다. 첫째, 인터뷰 대상 기관의 특성을 시사할 수 있는 용어와 제도 등이 포함될 수밖에 없는 결과들은 제외하고자 한다. 둘째, 조직내부적인 자원부족(특히, 예산과 인력 등의 부족)은 어느 조직에서도 늘 지적되는 문제로 인터뷰 대상 작성지원기관과 검증기관 모두 역시 이 문제를 제기하였지만, 규제영향분석 관련 업무수행에 있어서의 실태라기보다는 보편적인 문제이기 때문에 제외하고자 한다.

가. 작성지원기관

1) 정보 문제

작성지원기관들은 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 꺼리는 경향이 있었다. 작성지원기관은 이로 인해 분석결과가 체계적으로 편향될 가능성도 있다고 우려하였다. 심지어 데이터가 전혀 제공되지 않는 경우도 있어 작성지원기관은 데이터를 수집하기 위한 비용문제를 겪고 있었다. 물론 주무부처로서도 단편적으로는 물론 체계적으로 수집한 데이터가 부재한 상황일 가능성이 있다. 하지만 작성지원기관 담당자는 이러한 가능성과 함께 주무부처가 연초 업무계획에 대한 성과관리를 위해 합리적인 이유보다는 당위성 차원에서 규제를 만들려다 보니 데이터가 없는 경우가 발생하는 경향도 있는 듯하다고 인식하고 있었다.

더불어 해당 부처와의 데이터공유뿐만 아니라 작성에 필요한 데이터를 생산하는 다른 부처와의 공유는 더욱 원활하지 못했다. 지난 박근혜 정부의 ‘정부 3.0’을 포함하여 정부 기관 간의 활발한 정보공유는 지속적으로 강조되어온 주제다. 그럼에도 불구하고 정보에 있어 부처 간의 장벽은 여전히 높으며, 이로 인해 규제영향분석서의 작성도 난망한 것이 현실인 셈이다.

2) 분석에 있어서의 역할 문제

합리적인 규제대안에 대한 의사결정을 위해서는 작성지원기관이 데이터에 기반하여 분석한 결과를 바탕으로 대안을 선택하는 것이 중요하다. 하지만 현실은 이러한 이상과 거리가 있었다. 부처가 선호하는 대안은 타당한 근거도 없이 이미 정해져 있고, 작성지원기관은 단지 부처가 선택한 대안에 대한 정당성을 부여하는 역할을 하도록 요구받는 경향이 있었기 때문이다. 특히 부처는 작성지원기관에게 정해진 대안에 대한 비용산출이 과다하지 않도록 요구하는 경향이 있었다.

이러한 요구에 작성지원기관은 부처 요구에 전적으로 따르기보다 자신의 독립적인 분석결과를 토대로 제안하는 경향이 있었다. 일부는 자신들의 산출 근거와 부처에 제안한 내용을 정확히 근거로 남겨, 향후 발생할 수 있는 책임소지 문제 등에 대비하고 있었다. 이는 작성지원기관이 주무부처의 산하기관이라는 제도적 한계로부터 통상적으로 추론할 수 있는 가설, 즉 부처의 압력에 순응하는 행태와는 사뭇 상반된 행태다.

인터뷰 대상자들은 이렇듯 비교적 자유롭고 독립적인 분석결과를 제시할 수 있는 이유로 크게 두 가지를 꼽았다. 우선 기관내 규제영향분석 작성을 지원하는 인력들은 해당 업무에 대한 전문가로서의 일종의 소명의식을 가지고 있었다. 자신들은 전문성에 기반하여 분석한 결과인 이상, 객관적 근거가 희박한 단순한 요구 혹은 압력 때문에 그 결과를 변경할 수는 없다는 입장이다. 다른 한편으로, 이들은 작성지원기관으로서의 역할과 책임의 한계를 현실적으로 받아들이고 있었다. 다시 말해, 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 언제든 수정할 수 있기 때문에 비교적 자유롭게 분석결과를 제시할 수 있다는 입장이다.

한편 부처는 최종 수정결과를 작성지원기관에 알려주지 않고 있어 상호 발전적인 학습의 기회가 부족하였다. 인터뷰 대상자들은 주무부처로서는 작성지원기관에게 규제영향분석서의 최종 수정결과를 알려줄 의무도 지지 않고 있을 뿐만 아니라, 작성지원기관에게 이를 제공함으로써 향후 규제영향분석서 작성에 상호 도움을 주고받을 수 있다는 점을 인식하지 못하기 때문이라고 인식하고 있었다.

3) 조직관리 문제

작성지원기관은 규제영향분석 이외에 준립의 근거가 되는 고유업무를 가지고 있다. 특히 관련 정책분야에 대한 조사와 연구가 이들의 고유업무다. 그러다 보니 규제영향분석 작성지원업무는 부차적인 업무로 인식되고 있었다. 비록 규제영향분석 작성지원을 위한 별도의 예산과 인력은 추가적으로 충원되었지만, 업무를 수행하는 인력에 대한 성과평가체계가 작성지원업무를 반영하지 못하는 경향이 있었다. 이는 해당 인력이 작성지원 업무에 집중할 수 있는 유인체계가 부족함을 의미한다.

4) 주무부처와의 관계 문제

주무부처가 작성하여 작성지원기관에 제공하는 규제영향분석서 초안은 담당자의 성향, 문제의 시급성과 특성에 따라 구체화 정도가 달라질 수 있다. 하지만 인터뷰 대상자들은 부처가 초안을 구체화하여 제공하는 경우는 드물며, 극단적인 사례에서는 초안이 없는 경우도 있다고 토로하였다. 규제영향분석서 작성은 부처 담당자의 주업무가 아니기 때문에 업무밀어내기 차원에서 작성지원기관에 대한 의존도를 높일 가능성이 크다고 지적하였다. 작성지원기관은 불만스럽지만 부처의 산하기관이기 때문에 초안의 구체화 정도와 무관하게 진행할 수밖에 없는 입장이라고 설명하였다.

아울러 작성지원기관은 부처가 자신들을 전문가집단이 아닌 단지 산하기관으로 취급하는 경향이 있는 듯하다고 인식하고 있었다. 앞서 설명한 대로 데이터와 최종결과물에 대한 공유가 제대로 이루어지지 않는 것도 이러한 이유에서 비롯되었을 가능성이 크다고 지적하였다.

나. 검증기관

1) 정보 문제

검증기관도 작성지원기관과 유사하게 데이터의 문제를 겪고 있었다. 무엇보다도 검증기관은 부처의 규제영향분석서, 특히 비용을 객관적으로 검증하기 위한 비교데이터가 부족하다고 지적하였다. 검증기관은 자체적으로 업계별·분야별 조사를 통해 이러한 문제를 부분적으로 해결하고 있지만, 데이터 자체 수집에 따른 내부 비용문제로 광범위한 비교데이터를 축적하는 데에 어려움을 겪고 있었다.

엄밀한 검증을 위한 비교데이터를 축적하고 있지 못한 상황에서 규제영향분석시 가급적 국가승인통계를 이용할 것을 권유하고 있지만, 중앙행정기관은 여전히 객관적인 근거 부족하거나 업체에 의존한 데이터를 사용하는 경향이 있다고 지적하였다. 인터뷰 대상자는 중앙행정기관이 과거보다는 많이 발전하였지만 여전히 규제비용분석에 대한 이해와 전문성이 부족한 것이 그 주요 원인이라고 지적하였다. 아울러 규제비용분석서상 부처 간 데이터 공유가 부족한 점도 드러난다고 설명하였다. 부처가 분석에 활용한 데이터의 문제점이 드러나는 데에도 불구하고 검증에 필요한 비교데이터가 부족하기 때문에 데이터의 타당성을 명확히 지적하기가 어렵다는 점도 부연하였다.

2) 조직관리 문제

검증기관에서 규제영향분석 검증업무가 효과적으로 수행되기 위한 중요한 조건 가운데 하나는 담당 인력이 해당 업무에 몰입할 여건이 마련되어야 한다는 것이다. 단순히 검증업무에 대한 예산과 인력을 증가시키는 것만으로 이러한 여건이 갖춰지는 것은 아니다. 담당 인력이 검증업무에 몰입하는 유인체계(incentive mechanism)가 제대로 작동하는지가 보다 중요하다. 이러한 유인체계 중 하나가 인력에 대한 성과평가(근무평정) 제도다. 본인의 성과가 무엇으로 평가받는지에 따라 집중할 업무대상을 선별하는 행태를 보이기 마련이기 때문이다.

인터뷰 대상자들은 검증기관의 성과평가제도가 검증업무에 대한 몰입을 어렵게 한다고 지적하였다. 검증업무를 담당하는 인력의 주업무는 기본과제와 용역과제로 구성되어 있으며, 성과평가도 기본적으로 두 과제수행실적으로 구성된다. 반면 규제영향분석 검증업무는 두 과제에 속하지 않다 보니 집중하기 어려운 부차적인 업무로 인식되고 있었다. 검증기관 내부의 성과평가제도상 검증업무가 평가대상으로 포함되지 않기 때문에 검증 인력은 검증업무에 관심을 가질 유인이 부족하다는 것이다. 비록 검증기관 주무부처인 국무조정실로부터 검증업무를 위탁받으며 정규인력을 추가로 배정받았으나, 이들 역시 검증업무 전담인력이 아니라 다른 정규인력과 동일하게 기본과제와 용역과제로 성과평가를 받기 때문에 검증업무에 집중할 유인이 적다고 설명하였다. 결국 검증업무를 위탁받으며 충원된 인력 가운데 실질적으로 검증업무에 몰입할 수 있는 인력은 관련 행정업무를 수행하는 계약직 인력이라고 지적하였다.

아울러 연관된 문제로 검증업무의 원활한 수행을 위해 조직, 인력, 예산 등을 탄력적

으로 운영할 필요가 있지만 검증기관이 「공공기관 운영에 관한 법률」상 공공기관으로 분류되어 적용받는 다양한 제약 때문에 사실상 불가능하다는 점도 지적되었다. 검증기관이 「정부출연연구기관 등의 설립·운영에 관한 법률」의 적용을 받는 연구기관으로 국무총리 산하 경제·인문사회연구회의 관리·감독을 받는 동시에 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따른 공공기관이기 때문에 기획재정부의 각종 지침을 적용받기 때문에 검증업무를 위한 탄력적인 조직관리가 어렵다는 것이다.

3) 검증대상 부처와의 관계 문제

규제영향분석서에 대한 검증제도의 도입 초기에는 검증기관의 권한과 역할에 대해 항의하고 반발하는 부처가 많았으나 현재는 현저히 줄어들었지만, 일부 부처 담당자들은 여전히 검증기관과 갈등을 일으키고 있다고 한다. 인터뷰 대상자들은 검증대상 부처의 반발과 갈등을 일으키는 주된 원인으로 두 가지를 꼽았다. 첫째, 부처 담당자들은 관할 정책영역에 있어 자신들의 전문성이 검증기관보다 우위에 있다고 인식하고 있기 때문이라는 지적이다. 검증기관이 우위에 있는 규제영향분석에 대한 전문성을 정책분야에 대한 전문성을 내세워 무시하려는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 검증기관의 제도적 기반이 취약하기 때문이라는 지적이다. 검증기관이 검증업무 기능을 법령상 공식적으로 부여받은 시기가 「규제개혁위원회 운영세칙」이 개정된 2017년 6월이다. 검증업무가 시작된 2016년 8월부터 이 시기까지 검증기관의 검증업무는 법령상 근거가 없었기 때문에 부처들로부터 그 역할과 권한에 대한 의문과 반발은 당연할 수도 있다는 의견이다.

한편 검증기관은 검증절차상 검증기관-부처 간의 비공식적인 커뮤니케이션과 부처 내 학습의 결과, 그리고 제도도입 자체의 효과로 인해 제도 도입 초기에 비해 규제영향분석서의 질이 현저히 향상되었다고 인식하고 있었다. 다만 부처 담당자들이 순환보직으로 인해 수시로 변경되다 보니 전문성 축적은 물론 검증기관과의 소통에 어려움이 있다는 지적도 있었다.

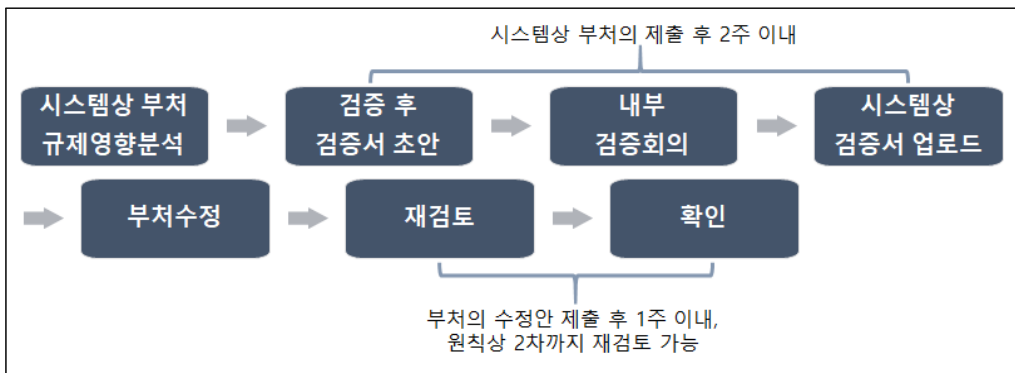
4) 검증절차 및 시스템의 문제

검증기관의 검증절차는 다음 [그림 Ⅲ-1]과 같다. 시스템상 중앙행정기관의 규제영향분석서가 업로드되면, 검증기관은 2주 이내에 검증 후 초안을 작성하고 내부 회의를 거

처 최초 검증결과를 시스템에 업로드한다. 부처는 최초 검증결과를 바탕으로 수정안을 마련하고 이를 시스템상 다시 업로드한다. 이후 재검증의 과정은 시스템상 두 차례까지 가능하다. 문제는 실제 검증기관-검증대상 부처 간의 수정과 재검토가 수차례 지속되는 것이 현실임에도 불구하고 시스템상 두 차례로 제한되어 있다는 점이다.

이로 인해 실제 검증기관은 부처와 비공식적인 커뮤니케이션을 통해 업무를 수행할 수밖에 없다고 지적하였다. 이러한 비공식적인 커뮤니케이션은 규제영향분석에 대한 상호이해와 학습을 도모하는 기제가 될 수 있다는 장점을 가진다. 다만 부처가 검증결과를 소극적으로 반영하거나 압력을 행사하기 위한 통로가 될 가능성도 동시에 존재한다. 아울러 순환보직으로 인해 부처 담당자가 교체되는 경우가 많아 비공식적 커뮤니케이션을 통해 축적되어온 상호이해와 부처의 노하우는 소실되는 경향이 있다. 검증기관 입장에서는 부처의 규제영향분석에 대한 이해를 높이기 위한 노력을 또다시 반복해야 하며, 이는 검증기관에게 추가적인 부담이 될 가능성이 크다.

[그림 Ⅲ-1] 규제영향분석 검증절차



자료: 검증기관 인터뷰를 토대로 작성

IV. 규제영향분석 지원 공공기관 제도개선 방안

1. 주요국의 규제영향분석 운영사례

필자는 규제영향분석 지원 공공기관의 실태분석 결과 드러난 문제점을 해결하기 위한 제도개선 방안을 모색하기 위해 주요국의 사례를 살펴보도록 한다. 특히 미국과 독일의 사례에 초점을 두고자 한다. 이들 국가가 시행하고 있는 규제영향분석 관련 제도 운영의 전반을 기술하기보다는 실태분석 결과로 드러난 문제점과 연관하여 제도개선에 시사점을 줄 수 있는 사항만을 설명하도록 한다.

가. 미국

미국의 규제영향분석 관련 제도에서 본 연구주제와 관련하여 주목할 점은 우선 검증 업무를 담당하는 기관에 관해서다. 미국의 규제심사제도는 대통령 소속의 예산관리국(The Office of Management and Budget: OMB)이 총괄·운영한다. 부처가 제출한 규제영향분석에 관한 검증도 역시 OMB가 직접적으로 담당하고 있는 점이 우리나라와 다른 특징이다. 특히 OMB 내의 규제정보국(The Office of Information and Regulatory Affairs: OIRA)가 검증 및 심사업무를 담당하고 있다(박수현, 2009).

다음으로 규제영향분석 작성에 관해서다. 미국의 경우, 해당 부처의 담당부서가 규제영향분석 작성에 최종 책임을 가지고 있다는 측면에서는 우리나라와 별반 차이가 없다. 다만 우리나라와 비교하여 가장 특징적인 점은 책임부서뿐만 아니라 해당 규제영향분석에 참여한 부처 내 다른 부서와 관계 기관을 규제영향분석서 상에 명시적으로 표시한다는 점이다. 예를 들어 [그림 IV-1]에서 보듯, 미국 환경청(U.S. Environmental Protection Agency)의 석유 및 천연가스 배출규제 관련 한 규제영향분석서(U.S. EPA, 2016)를 보면 해당 분석서 작성의 주무 부서인 'Office of Air and Radiation'과 그 책임자를 명시했다. 더불어 EPA 내 다른 참여 부서인 'Office of Policy'뿐만 아니라, 외부 참여기관인 'EC/R Incorporated'와 'ICF International'도 명시했다. 이는 우리나라와 대비된다. 앞선 장에서 보듯 우리나라 작성지원기관은 실제 부처의 규제영향분석서 작성에 참여하고 있음에도 불구하고 분석서상 참여 여부가 표기되지 않는다. 규제영향분석서 작성이 용역과제의 형태를 통해 지원을 받을 경우도 용역보고서상에는 용역 참여기관과 인력이 명

시되지만, 제출하는 규제영향분석서상에는 이 역시 포함되어 있지 않다. 미국의 사례에서 보듯, 참여기관에 대한 투명한 정보공개는 규제영향분석에 대한 책임성을 높인다는 측면에서 긍정적인 역할을 할 것으로 기대한다.

[그림 IV-1] 미국 규제영향분석서 작성기관 표시 예

CONTACT INFORMATION This document has been prepared by staff from the Office of Air and Radiation, U.S. Environmental Protection Agency. Questions related to this document should be addressed to Dr. Beth Miller, U.S. Environmental Protection Agency, Office of Air and Radiation, Research Triangle Park, North Carolina 27711 (email: miller.elizabeth@epa.gov). ACKNOWLEDGEMENTS In addition to U.S. EPA staff from the Office of Air and Radiation, personnel from the U.S. EPA Office of Policy, EC/R Incorporated, and ICF International contributed data and analysis to this document.

자료: U.S. EPA(2016: iv)

나. 독일⁹⁾

독일의 규제영향분석 관련 제도에서 본 연구주제와 관련하여 주목할 점은 검증업무를 담당하는 기관과 그 역할에 관해서다. 독일은 1990년 말부터 규제영향분석과 유사한 기능을 하는 입법평가에 대한 논의를 시작하였다. 주된 내용은 과다규제화를 방지하고 정책결정과정에서 법률이 의도치 않은 부수효과 및 비용을 고려하는 것이다. 독일 정부는 입법평가가 실무에서 효과적으로 적용되도록 1998년과 2000년 두 차례에 걸쳐 「연방정부공통직무규칙」(Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien: GGO)를 개정하였다. GGO는 7개 장, 총 79개 조문으로 구성되어 있는데, 이 중 제6장(제40조~제76조)이 입법절차를 상세히 규정하고 있다. 규제영향분석과 유사한 입법평가에 관한 내용은 제44조에 규정되어 있다. 이에 따르면, 연방정부의 모든 부처는 법률안을 제출시 반드시 법률의 사회적·경제적 효과를 사전적으로 예측하고 이를 첨부할 의무를 가진다.

9) 김태운 외(2014)와 정극원(2015)의 일부를 요약·정리하였다.

나아가 2006년 12월부터는 법률안에 국민, 경제 및 행정에 대한 관료비용을 조사·시행할 것을 규정하고 있다.

한편, 2006년 8월 「국가규범통제위원회 설치에 관한 법」에 따라 행정비용 감축과 규제철폐의 목적을 실현하기 위한 정부조직으로 국가규범통제위원회(Nationaler Normenkontrollrat)가 설립되었다. 국가규범통제위원회는 연방수상청 산하기관이지만, 연방수상청의 감독과 지시에 구속되지 않고 독립적이고 자율적인 권한을 가진다. 경제, 정치, 학문, 사법, 행정 분야를 대표하는 인사 가운데 연방수상이 추천하고 연방대통령이 임명하는 총 10인의 명예직(ehrenamtlich) 위원으로 구성되며 보좌기관(일종의 사무처)을 둔다. 보좌기관 역시 연방수상청 또는 소관부처의 지시에 따르지 않으며 국가규범통제위원회에 대하여만 책임을 진다.

국가규범통제위원회의 주요 업무는 표준화된 행정비용측정에 대한 심사, 연방정부법안의 검토, 연방정부의 규제감축프로그램에 대한 의견제시 등 크게 세 가지다. 이는 국가규범통제위원회의 설립목적인 행정비용의 감축과 규제철폐를 달성하기 위한 수단인 셈이다. 이러한 주요 업무 가운데 행정비용측정에 대한 심사와 연방정부법안의 검토는 우리나라 규제개혁위원회의 규제심사와 유사하다. 다만 차이점은 우리나라는 검증기관을 별도로 지정한 반면 국가규범통제위원회는 직접 검증을 한다는 점이다.

아울러 국가규범통제위원회는 규제에 따른 비용을 측정하기 위한 방법론인 표준비용모델과 비용산출방식을 개발하고 이를 심사에 활용한다. 초기에는 국민이나 기업의 행정청에 대한 정보보고의무(Informationspflicht)를 이행하기 위한 시간을 계량화한 개념인 관료비용(Bürokratiekosten)을 심사하였다. 표준비용모델은 바로 이러한 관료비용을 측정하기 위해 개발된 측정수단이었다. 이후 2011년 법률개정에 따라 국가규범통제위원회는 국민이나 기업이 법령을 준수하기 위해 부담해야 하는 비용의 개념인 이행비용(Erfüllungsaufwand)을 심사하고 있다. 이행비용은 관료비용을 포함한 포괄적인 개념이다. 이로써 국가규범통제위원회는 이행비용을 개선하기 위한 산출방식을 발전시켜야 하는 임무도 가지게 되었다.

2. 제도개선 방안

규제영향분석이 규제품질 제고를 위한 핵심 수단으로서 작동하기 위해서는 작성지원

기관과 검증기관의 객관적·독립적인 분석과 검증이 중요하다. 앞서 지적한 문제점을 해결하기 위한 제도개선이 필요한 이유다. 실태분석 결과와 주요국 사례검토를 통해 도출한 몇 가지 제도개선 방안을 제시하면 다음과 같다.

가. 정보공유와 생산

우선 규제영향분석 관련 작성지원기관과 검증기관이 동일하게 겪고 있는 문제가 데이터 공유의 부족이다. ‘정부 3.0’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.

나. 부처의 규제영향분석 전문성 강화

작성지원기관과 검증기관 모두 부처의 규제영향분석에 대한 전문성 부족을 지적하고 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 확보하는 방안을 고려할 수 있다. 부처마다 규제개혁업무 총괄하는 규제개혁법무담당관실 내에 별도의 전문인력을 확보하고, 이들로 하여금 부처가 작성하는 모든 규제영향분석서에 대한 기본적인 검토가 이루어지도록 하는 방안이 그중 하나다. 하지만 부처 내에서도 부서별로 소관 정책분야에 대한 규제영향분석서를 작성한다는 점을 고려하면 총괄부서의 검토에도 한계가 있을 수밖에 없다. 이를 보완하기 위해서는 결국 규제영향분석에 대한 전문교육을 강화하고 부서별 규제영향분석 작성 담당자의 순환보직 주기를 줄이는 방안이 추가적으로 고려되어야 할 것이다. 최근 도입된 전문직공무원제도를 규제영향분석 직무까지 확대·적용하는 방안도 이를 위한 하나의 대안이 될 수 있을 것이다.

다. 담당자의 유인체계 개선

작성지원기관 및 검증기관의 담당자들은 공통적으로 규제영향분석 관련 업무를 주된 업무보다는 부차적인 업무로 인식하고 있다. 이러한 상황에서 이들이 관련 작성지원과 검증의 역할을 충실히 이행하기를 기대하는 것은 무리다. 현행처럼 해당 업무를 수행하기 위한 별도의 예산과 인력만 주어질 경우 업무수행은 이루어지겠지만, 담당자에 대한 성과평가가 고유업무에 한정될 경우 규제영향분석 관련 업무에 집중할 유인이 부족하기 마련이다.

따라서 작성지원기관과 검증기관 담당자의 성과평가상 규제영향분석 관련 업무가 포함되도록 개선하여 담당자들의 유인을 제고할 필요가 있다. 인력에 대한 성과평가에 반영하기가 어렵다면, 대안으로 고유업무로 취급되지 않는 규제영향분석 관련 업무를 수행하는 인력에 대한 별도의 인센티브를 제공하는 방안도 고려할 수 있다.

라. 검증기관의 내부화

설명한 대로 현재 규제영향분석 검증업무는 법령에 의해 두 개의 정부출연연구기관에 지정·위탁되어 있다. 이들 기관이 해당 업무를 수행할 전문인력을 보유하고 있기 때문인 이유가 크다. 실제 국무조정실이 두 기관을 검증기관으로 지정한 가장 중요한 이유가 ‘부처의 비용편익분석의 타당성을 판단할 수 있는’ 전문성 부족에 있었다(최병선·이혁우, 2014: 15).

하지만 실태분석 결과에서 보듯이 이들 기관이 검증업무를 담당하고 있는 것에 대한 타당성을 의심하거나 반발하는 중앙행정기관이 여전히 존재한다. 이는 인터뷰 대상자들이 지적했듯 근거법령이 만들어지기 이전 법적·제도적 기반이 취약한 탓일 수도 있지만, 검증기관의 조직적 위상(hierarchical status)에서 비롯되었을 가능성도 존재한다. 중앙행정기관이 아닌 공공기관이 검증을 담당하는 것에 대한 제도적 정당성(institutional legitimacy)은 언제나 의심받을 여지가 크다.

문제해결을 위해서 미국의 OMB 내 OIRA 혹은 독일의 국가규범통제위원회의 사례에서 보듯, 장기적으로는 규제심사를 총괄·관리하는 기관인 국무조정실 내에 규제영향분석 검증업무를 전담하는 부서를 설치하는 방안을 고려해 볼 수 있다. 이를 위해서는 관련 분야 전문인력 확보는 필수라 하겠다.

마. 작성지원기관의 명시화

현행 작성지원기관은 규제영향분석 작성 관련 지원업무를 수행하는 전문기관임에도 불구하고 단순히 부처의 산하기관으로만 인식되는 경향이 있다. 해당 업무에 관한 직접적인 책임과 권한이 부재하기 때문이다. 그러다 보니 작성지원기관에게 해당 업무에 대한 책임성을 강조하기에는 무리가 있다. 이상적으로는 주무부처가 관할 정책영역에서의 문제해결을 위한 대안을 모색하는 단계부터 작성지원기관이 참여하여 객관적인 근거에 기반한 규제영향분석을 시행하고 의사결정을 돕도록 하는 방안을 고려할 수 있지만, 책임과 권한이 없는 상태에서 이 역시 현실적이지 못하다. 다만 주무부처와 작성지원기관이 규제영향분석의 질적인 향상을 위해 동반자적인 관계에 있다는 인식을 제고하고 각자 책임감 있게 업무를 수행하도록 유도하기 위한 기본적인 개선방안으로 미국 사례에서 보듯 규제영향분석서상 주무부처뿐만 아니라 작성지원기관도 명시하는 방안을 고려해 볼 수 있다.

V. 결론

규제품질제고를 위한 핵심적인 수단으로 자리잡은 규제영향분석제도가 보다 효과적으로 운영되기 위해서는 지원 공공기관(작성지원기관과 검증기관)의 역할이 중요하다. 작성지원기관의 경우 해당 부처의 편견(bias)을 바로잡는 역할을 할 수 있으며, 검증기관의 경우 분석의 객관성을 담보할 수 있기 때문이다. 지원 공공기관이 규제영향분석제도의 가장 중요한 취지인 정책결정에 있어서의 불합리한 정치적 개입을 줄이고 효율적이고 효과적인 대안을 선택하기 위한 의사결정을 돕는 데에 결정적인 역할을 담당할 수 있다는 의미다. 본 연구가 규제영향분석 지원 공공기관의 실태분석과 개선방안에 초점을 둔 이유다.

이들 지원 공공기관에 대한 인터뷰를 통한 실태분석 결과는 다양한 문제점을 제기하였다. 정보의 문제, 관련 기관과의 관계 문제, 조직관리상 규제영향분석 관련 업무에 대한 유인부족의 문제 등이 작성지원기관과 검증기관 모두 공통적으로 드러난 대표적인 문제점이었다. 특히 주목할 만한 문제는 정보와 유인에 관한 것이다. 우선 규제영향분석

이 합리적인 대안선택을 위한 수단으로 작동하기 위해서는 객관적이고 적절한 정보가 활용되어야 한다(Lodge & Wegrich, 2012). 하지만 실태분석 결과 규제영향분석에 활용되는 정보는 임시방편적이고 객관적이지 못한 경향이 있었다. 더욱 심각한 문제는 관련 기관 간의 정보공유가 원활히 이루어지고 있지 못해, 기 수집된 정보조차 적절히 활용되지 못하고 있다는 점이다. 정책분야별 필요한 정보에 대한 수집과 생산, 정보공급이 보다 체계적으로 이루어지도록 개선하는 작업이 무엇보다 급선무라 하겠다. 다음으로, 규제영향분석서 작성지원과 검증업무를 담당하는 인력이 해당 업무에 몰입할 수 있는 유인체계가 부족한 상태에서 효과적인 업무수행을 기대하기는 어렵다. 단순히 예산과 인력규모를 증가시키기에 앞서 담당자가 해당 업무에 집중할 수 있도록 성과평가 혹은 보상체계 개선이 전제되어야 하는 이유다.

본 연구가 제시한 정보공유와 생산을 위한 제도적인 개선, 지원 공공기관 내의 유인체계 개선, 검증기관의 국무조정실 내로의 내부화 등의 방안은 실태분석을 통해 도출한 문제를 해결하기 위한 시작에 불과할 것이다. 규제개혁을 위한 효과적인 수단으로 규제영향분석이 자리매김하기 위해서는 향후에도 지원 공공기관의 현실적인 문제점을 진단하고 이를 해결하기 위한 개선방안에 지속적으로 관심을 가질 필요가 있다. 본 연구는 규제영향분석의 질적인 향상에 있어 그동안 간과되어 온 지원 공공기관의 중요성을 환기시키는 데에 의의를 두고자 한다. 본 연구를 기반으로 하여 후속연구는 이들 지원 공공기관의 운영실태를 보다 체계적으로 파악하고 보다 현실적이고 정교한 개선방안을 모색하는 데에 초점을 둘 필요가 있다.

참고문헌

- 김신, 「‘규제개혁 지속을 위한 정부 3부의 역할과 과제’ 정책세미나: 종합토론」, 『규제연구』, Vol. 23, 특집호, 2014, pp.161~175.
- 김태운, 「우리나라 규제영향 분석 발전방안: 미국 및 우리나라의 사례연구를 토대로」, 『규제연구』, Vol. 9, No. 1, 2000, pp.1~30.
- 김태운 외, 『우리나라 의원발의 규제입법제도 개선방안에 관한 연구: 선진국의 제도적 통제과정에 대한 분석을 기반으로』, 한국경제연구원, 2014.
- 박수현, 「미국의 규제영향분석제도에 관한 고찰」, 『입법평가연구』, 창간호, 2009, pp. 85~126.
- 박찬대, 『규제비용관리제, 법률개정 안되니 총리훈령으로 편법 실시』, 국감보도자료, 2016.10.5.
- 안혁근, 『규제영향분석제도의 실효성 제고 방안』, KIPA 연구보고서 2014-04, 한국행정연구원, 2014.
- 정극원, 『독일 국가규범통제위원회의 역할과 성과』, 입법평가 Issue Paper 15-17-①, 한국법제연구원, 2015.
- 최병선·이혁우, 「한국 규제개혁시스템의 혁신방안」, 『규제연구』, Vol. 23, 특집호, 2014, pp.1~36.
- 국무조정실, 『규제영향분석서 작성지침』, 2013.
- 국무조정실, 『규제영향분석서 작성 양식 및 작성 요령』, 2015.
- 국무조정실, 『규제영향분석, 설령설령 넘어갈 수 없게 된다』, 보도자료, 2015a, 2015.5.28.
- 규제개혁위원회, 『2016 규제개혁백서』, 2017.
- 한국개발연구원, 『규제, 비용분석 통해 만든 만큼 없앤다: ‘규제비용총량제(cost-in, cost-out)’의 첫 단추, 규제연구센터 출범』, 보도참고자료, 2014.6.18.
- 『국민부담 경감을 위한 행정규제 업무처리 지침』
- 『규제개혁위원회 운영세칙』
- 『식품위생법』

『정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률』

『중소기업기본법』

『행정규제기본법』

『행정규제 및 민원사무 기본법』

Arrow, K. J., Cropper, M. L., Eads, G. C., Hahn, R. W., Lave, L. B., Noll, R. G., Portney, P. R., Milton russell, Richard Schmalensee, Smith, V. K. and Stavins, R. N., *Benefit-Cost Analysis in Environmental, Health, and Safety Regulation: A Statement of Principles*, The Annapolis Center and Resources for the Future, 1996.

Lodge, Martin & Kai Wegrich, *Managing Regulation: Regulatory Analysis, Politics and Policy*, New York, NY: Palgrave Macmillan, 2012.

OECD, *Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance*, 2012.

OECD, *Promoting Inclusive Growth through Better Regulation: The Role of Regulatory Impact Assessment*, OECD Regulatory Policy Working Papers No. 3, 2016.

U.S. EPA, *Regulatory Impact Analysis of the Final Oil and Natural Gas Sector: Emission Standards for New, Reconstructed, and Modified Sources*, EPA-452/R-16-002, 2016.

10. 공공기관 조직정책 정책수단의 효과

전영한(서울대학교)

김준기(서울대학교)

공공기관 조직정책 정책수단의 효과

전영한(서울대학교) / 김준기(서울대학교)

I. 서론

1. 연구 목적

일반적으로 우리나라의 공공기관은 획일적 조직정책이 적용되는 단일체형(monolithic) 조직들로 알려져 있다. 그러나 실제로는 기관에 따라 정부의 소유권(ownership), 재정 지원(funding) 및 규제(regulation) 등 공공기관 조직정책의 주요 정책수단이 다양한 수준으로 적용되고 있다. 문제는 우리나라 공공기관 조직정책에 있어서 이렇게 상이한 정책수단의 적용이 어떤 상이한 효과를 갖는가에 대해 밝혀진 실증적 증거가 드물다는 것이다. 이에 본 연구에서는 우리나라 정부가 활용하는 조직정책의 주요 정책수단의 활용 수준 차이가 공공기관의 주요 조직특성(조직목표, 조직구조, 조직관리)에 어떠한 효과를 갖는지를 실증적으로 분석하고자 한다. 조직정책의 수단들이 공공기관에 미치는 효과는 매우 다양할 것으로 예상되나, 관련 연구의 축적이 미진한 현 단계에서는 대표적인 조직 차원인 목표, 구조, 관리에 미치는 효과로 한정하고자 한다. 이러한 분석에 의해 생산된 정보는 향후 정부의 공공기관 정책이 보다 증거기반형 정책(evidence-based policy) 정책으로 발전하는 데 도움을 줄 것으로 기대한다.

이러한 문제인식에 입각하여 본 연구는 우리나라의 모든 공공기관을 대상으로 각 기관에 적용되는 정부 소유권, 재정 지원, 규제의 수준을 측정하고, 이 수준의 차이가 공공기관의 조직목표, 조직구조, 그리고 인적자원 관리에 어떠한 차이를 만들어내는가에 대해 실증적 분석을 시도한다. 실증분석을 위한 자료는 서울대 행정대학원 조직진단평가 연구센터의 공공서비스조직 DB를 활용하며, 구체적으로 다음과 같은 세 종류의 분석을 실시한다. 첫째, 정부의 조직정책 수단 적용 수준을 공공기관과 정부소속기관, 지방공기

업, 기타 공공서비스조직(공공기관은 아니지만 공직윤리법의 적용을 받는 기관)을 대상으로 측정한다. 둘째, 공공기관에 대한 정부의 조직정책 수단의 적용이 조직목표, 조직구조, 인적자원 관리에 미치는 효과에 대한 이변량분석 및 유사기관(정부 소속기관, 지방 공기업, 기타 공공서비스조직 등) 비교 분석을 수행한다. 끝으로 공공기관만을 대상으로 이러한 효과에 대한 다변량 회귀분석을 실시한다.

2. 연구 설계

가. 자료 원천

본 연구의 자료는 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터에서 구축한 「한국 공공서비스조직 데이터베이스」를 활용하였다. 조직진단평가연구센터는 2014년부터 매년 한국의 공공서비스조직들을 대상으로 서베이를 실시하고, 공공기관 경영정보시스템(alio.go.kr), 지방공기업 경영정보공개시스템(cleaneye.go.kr), 각 기관 홈페이지 등에 공개된 각종 공식 자료를 수집하여 보완된 전체 자료를 데이터베이스화 하고 있다. 본 연구에서 활용한 2015년 공공서비스조직 데이터베이스는 공공기관, 중앙부처 소속기관, 지방공기업, 기타 공공서비스조직을 대상으로 구축되었다.

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

이 서베이는 각 기관의 인사 담당자 1인과 재무 담당자 1인 등 기관별로 총 2인이 응답하는 인포먼트 서베이(informant survey) 형식으로 진행되었고, 답변한 인사 담당자의 평균 근속연수는 9.4년, 재무 담당자의 평균 근속연수는 8.8년이었으며, 원칙적으로 2인의 응답 평균값을 기관별 각 변수의 측정치로 활용하였다.¹⁾ 이 자료의 타당성과 신뢰성에 대해서는 서울대학교 조직진단평가연구센터(2017)를 참고하기 바란다.

1) 만약 1인만 응답하였을 경우는 1인의 응답값을 활용.

나. 변수와 측정

뒤의 이론적 논의에서 상술했지만, 조직정책의 정책수단이 영향을 미친다고 알려진 여러 조직현상 중에서 본 연구에서는 크게 다음과 같은 세 범주의 변수들을 분석한다: 조직목표, 조직구조, 그리고 인적자원 관리. 우선 조직목표의 경우 다양한 목표특성 중에서 본 연구에서는 목표모호성(goal ambiguity)과 목표갈등(goal conflict)에 초점을 두었다. 두 번째 범주인 조직구조의 경우 관료제적 구조(bureaucratic structure)의 특징 중에서 특히 공식화(formalization)와 번문옥례(red tape)를 분석하였다. 끝으로, 인적자원 관리(human resource management)에서는 인적자원 관리의 여러 속성 중 특히 인적자원 관리 노력(HRM efforts)과 인적자원 관리 결과(HRM consequences)의 수준에 초점을 두었다.

본 연구의 주요 독립변수인 정부 소유권은 정부 등 공공조직이 소유하고 있는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어 더미(dummy) 변수로 측정하였고, 정부 재정 지원은 전체 조직 수입 중 정부지원 수입의 비율(%)로 측정하였으며, 정부규제는 업무협약이 필수적인 정부기관의 수, 정부의 사전 승인 또는 허가가 필수적인 업무의 비중, 그리고 업무와 관련하여 반드시 숙지해야 할 법령의 수 등 세 가지 측정치를 활용하였다.

본 연구에서는 조직정책 수단 외에 각 조직의 다른 특성이 갖는 영향력을 통제하기 위하여 조직규모, 조직유형, 정책기능을 통제변수로 모든 모형에 포함시켰다. 조직 규모의 경우, 무기계약직을 포함한 상근 근로자(full-time employees) 수의 로그값으로 측정하였고, 조직 유형은 공공기관운영법에 의한 유형 범주인 공기업, 준정부기관, 기타공공기관을 의미하는데, 기타공공기관을 준거범주로 하여 공기업, 준정부기관의 두 더미(dummy) 변수를 모형에 포함시켰다. 정책 기능의 경우 해당 공공기관이 수행하는 기능의 특성에 따라 규제기능을 준거범주로 하여 지원기능, 사업(생산)기능, 정보제공 및 연구기능 등으로 분류하였다. 위에서 설명한 변수들의 측정방식은 기존의 문헌에서 측정하였던 방식에 기반하고 있는데, 보다 상세한 내용에 대해서는 Price(1997)를 참고하기 바란다. 지금까지 설명한 변수와 측정방식을 표로 정리하면 다음과 같다.²⁾

2) 각 변수의 보다 상세한 측정방법은 뒤의 해당부분 분석 내용에서 설명하겠음.

〈표 I -1〉 변수와 측정

변수			측정 방식
종속 변수	관료 제적 구조	공식화	업무 문서화(업무목표, 업무일정, 성과평가, 직무기술서, 매뉴얼) 수준 5개 문항(요인값)
		변문옥레 (red tape)	의사결정, 해고, 승진, 보수관련 red tape 수준 4개 문항(요인값)
	인적 자원 관리	인적자원 관리 노력	기관장의 의사소통, 복지향상, 불만해소, 동기부여, 자기개발 관리 노 력 수준 5개 문항(요인값)
		인적자원 관리 결과	중간관리자 사기, 열의, 자부심 수준 3개 문항(요인값)
	조직 목표	목표보호성	사명이해보호성, 지시적보호성, 평가보호성 수준 3개 문항(요인값)
		목표갈등	성과지표 우선순위 갈등 수준 2개 문항 (요인값)
독립 변수	정부 소유권		공공 소유, 민간 소유(dummy)
	정부 재정지원		전체 수입 중 정부 지원 수입 비율 (%)
	정부 규제		업무협의 필수 정부기관수, 정부 사전 허가·승인 업무 비중, 업무관 련 법령 수 3개 문항(요인값)
통제 변수	조직 규모		상근근로자(무기계약직 포함) 수의 로그값
	조직 유형		공기업(준거범주), 준정부기관, 기타공공기관
	정책 기능		지원기능, 생산기능, 정보·연구기능, 규제기능 (준거 범주)

II. 공공기관 조직정책과 정책수단

1. 이론적 논의

가. 조직정책 개념

본 연구에서 조직정책(organization policy)은 법인격을 가진 공식조직의 설계와 관리를 통해서 공적 목적을 달성하려고 하는 정부의 행동방침(governmental courses of actions pursuing public goals through the design and management of formal organizations)으로 정의된다. 사실 조직정책 개념 정의에 관한 선례는 찾기 어렵다. 흔히 혼동되기 쉬운 표현이 조직의 정책(organizational policy)인데, 이것은 어떤 조직이 내부에서 실시하고 있는 정책을 의미한다. 예를 들면 ‘organizational policy of Samsung’이라고 하면 삼성이 자기 회사 관리할 때 쓰는 정책을 뜻한다.

이런 방식으로 조직정책을 개념 정의하면 매우 많은 정부의 정책이 조직정책과 관련이 있다고 볼 수 있다. 예를 들면 보건복지부에서 하고 있는 많은 정책들은 병원정책, 어린이집 정책, 보육원 정책에 해당하고, 교육부의 영역에서는 대학정책, 학교정책, 유치원정책이 있고, 금융위원회는 은행정책, 보험회사정책, 증권회사정책이 있을 수 있다. 다시 말해서 현재 정책분야별로 흔히 구분되는 공공정책은 그 분야의 주요 행위자로 활동하고 있는 조직들에 대한 정책이기도 하므로 겹치는 부분이 존재한다. 이런 이유로 조직정책이라는 이름으로 따로 만들어진 어떤 정책에 관한 논의는 많지 않았다. 이런 관점에서 본 연구의 분석대상인 공공기관 조직정책은 공공기관이라고 분류되는 조직들의 설계와 관리를 대상으로 정부가 공적 목적을 달성하기 위하여 활용하는 행동방침을 의미한다.

조직정책에서 가장 중요한 질문은 어떤 사회적 기능을 수행하기에 가장 적합한 조직형태의 설계(design of the best organizational form for a social function of interest)이다. 예를 들면 환자를 가장 잘 치료하려면 어떤 병원이 좋을까? 공공병원이 좋을까, 민간 영리병원이 좋을까, 아니면 민간 비영리(non-profit) 병원이 좋을까? 아니면 어떤 또 다른 형태의 병원이 잘할까? 특정 공식조직 하나를 대상으로도 같은 질문이 가능하다. 예컨대 몇 년 전 이루어진 서울대 법인화의 배경이 된 질문이 좋은 예이다. 서울대학교의 교육 및 연구기능 수행에 가장 적합한 (조직) 형태는 무엇일까? 정부가 소유하고 통제하는 국립대학인가 아니면 이러한 제약으로부터 벗어난 자율적인 대학인가? 서울대

학교 법인화는 정부 소속기관인 국립대학교로서의 서울대학교보다는 정부 소속기관이 아닌 독립된 법인격을 가지는 서울대학교가 일을 더 잘할 것이라고 판단했기 때문에 이루어졌다. 이것이 옳은 정책결정이었는지 아니었는지 현재로서는 객관적인 증거가 제시되지 않았기에 누구도 확신을 갖고 말할 수 없다.

본 연구의 관심대상인 공공기관에 대한 정부의 조직정책도 마찬가지로 상황인데, 현재 정부의 공공기관 정책에서 활용하고 있는 소유권, 재정 지원, 규제 등의 정책수단의 유형과 적용 강도의 선택이 체계적으로 수집되고 분석된 정책 정보 및 증거에 입각하여 이루어지지 않은 경우가 많았기 때문이다. 본 연구는 이러한 증거를 모색하는 초기 시도로서 그 의의가 있다.

정부의 조직정책은 다양한 정책수단(policy instruments)을 활용한다. 가장 많이 활용되는 조직정책 수단으로는 해당 조직에 대한 소유권(ownership), 재정 지원(funding), 규제(regulation), 임명(appointment), 감사(audits), 평가(evaluation) 등이 있다. 각 정책수단은 다양한 하위유형이 있을 수 있다. 예를 들면, 재정지원은 투자, 출연, 세제지원, 금융지원 등 여러 형태를 가질 수 있고, 규제도 인사, 재무관리와 같은 내부 업무방식에 대한 관리규제와 사업의 대상, 형태, 가격결정 등에 관한 시장규제로 구분할 수도 있다. 공공기관에 대한 우리나라 정부의 조직정책 역시 위에 소개된 거의 모든 정책수단을 활용하고 있다. 이 모든 정책수단의 효과를 단일 연구에서 모두 검토할 수 없으므로, 본 연구에서는 이 중에서 정부의 소유권 행사, 매년 출연금을 통한 재정 지원, 그리고 업무협약 의무, 사전승인규제, 법적규제 등을 포괄한 정부규제 등의 정책수단에 초점을 두고자 한다.

나. 조직정책 정책수단의 효과

그렇다면 정부의 소유권(ownership), 재정지원(funding), 규제(regulation)가 특정 공식조직에 대해 갖는 효과는 어떠한가? 행정학 분야에서 이 주제에 관한 기존 연구는 일반적으로 공공-민간조직 구분론(theory of the public-private distinction)으로 분류되고 논의되어 왔다(Rainey and Chun, 2005). 많은 이론가와 연구자들이 공공조직과 민간조직의 조직환경, 조직목표, 조직구조, 조직행태, 관리특성, 그리고 조직성과의 차이점에 대해 논의해 왔는데, 이들이 활용하는 공공조직과 민간조직을 분류하는 기준이 바로 정부의 소유권, 재정지원, 규제와 같은 정책수단의 적용수준이라 할 수 있다. 즉, 정부가

소유하고 재정을 지원하며 규제가 심한 조직을 공공조직으로 정의하고, 그렇지 않은 조직을 민간조직으로 정의하여 공공-민간조직에서 일어나는 현상의 차이를 관찰하는 연구가 이루어져 온 것이다.

이러한 연구들은 다음에서 살펴볼 많은 공공-민간조직 차이에 관한 주장에 대한 증거를 제시해 왔으나, 기존 연구에서 발견되는 중요한 취약점의 하나는 대부분의 이러한 연구들이 많은 조직정책 수단 중 정부 소유권에 집중적으로 초점을 맞춰서 공공-민간 구분 연구를 수행하여 왔다는 점이다. 즉, 조직정책 수단이 갖는 효과들 중에서 정부가 소유했는가 아닌가의 차이가 만들어내는 효과에 대해서는 상당한 연구가 축적되어 있으나, 정부 재정지원이나 정부규제의 효과에 대해서는 연구가 거의 없는 상황이다(Andrews et al., 2011). 따라서 이하의 이론적 논의는 주로 정부 소유권의 효과에 집중하여 이루어질 것이며, 재정지원이나 규제의 효과에 대해서는 소유권과 연계하여 간략하게 논의하고자 한다.

현대 자유민주주의 사회에서 정부가 소유한 공공조직은 대부분 조직의 산출물을 거래할 수 있는 시장을 갖고 있지 않다. 시장의 부재는 시장으로부터 얻을 수 있는 정보와 유인의 결핍을 초래하고 다시 이러한 결핍은 소비자의 선호와 수요의 변화에 대응한 공급의 조절을 어렵게 한다. 이러한 이유로 Downs(1967)는 시장정보와 유인체계의 도움 없이 이루어지는 조직 내부의 의사결정은 비용절감, 경영효율성, 그리고 성과향상에 부정적인 영향을 미칠 것이라고 주장하였다. 정부가 소유한 조직들은 활동에 필요한 수입을 시장에서의 조직산출물 판매 수입이 아닌 시민으로부터 징수한 세금을 통해 획득할 가능성이 높다. 정부의 예산을 배정받아 정치적으로 자원을 획득하게 되는 것이다. 이 과정에서 의회를 포함한 이익집단, 언론, 일반 대중 등 다양한 정치적 행위자들의 요구가 해당 조직에 영향을 미치게 된다(Rainey and Chun, 2005).

정부 소유 및 재정지원이 갖는 이러한 특성은 조직목표의 변화, 특히 목표모호성 및 목표갈등의 증가로 귀결될 수 있다(전영한, 2009). 시장에서 수입을 얻는 조직은 이윤율, 시장점유율, 매출액 등 객관적 성과기준을 갖게 되지만, 정부가 소유하고 재정을 지원하는 조직은 앞서 언급한 정치적 과정의 결과로 인해 상이한 가치관에 기반한 요구를 받게 되며, 그 결과 조직목표의 달성 정도를 객관적으로 평가할 기준이나 정보를 얻기가 어렵게 된다. 즉 조직목표가 더욱 모호해지고 더 다양해지며 여러 조직목표간의 상충성이 심해져서 목표갈등 수준이 높아진다.

시장에 노출되지 않은 조직은 시장에 의해 그 산출물의 가치를 객관적으로 평가받을 수 없고 조직성과에 대한 객관적 측정이 곤란해진다. 시민들은 정부가 소유하거나 재정 지원을 하는 조직이 제공하는 재화나 서비스에 대해 싸고 질 좋은 재화 혹은 서비스 이상을 기대하게 된다. 즉, 시민들은 효율성 못지않게 책임성, 공정성, 형평성, 개방성, 정직성 등도 동시에 충족되기를 원하게 된다. 이러한 다양한 가치는 서로 동시 달성이 어려운 상충성(trade-offs)을 갖고 있어서 갈등적인 경우가 많아지는데, 결국 공공조직의 목표와 성과기준을 결정하는 것은 정치적 타협이 될 가능성이 높다(전영한, 2009). 조직 목표에 관한 정치적 타협은 목표의 모호성으로 귀결되는데, 그 이유는 명료한 조직목표가 서로 다른 이해관계자가 갖고 있는 상이한 가치 간의 차이를 부각시켜 합의에 도달하기 어렵게 만들기 때문이다. 또한 이러한 정치적 타협의 필요성은 조직목표의 수를 늘리고 목표갈등을 야기한다. 정치적 타협은 흔히 모든 당사자들을 만족시키기 위해 모두에게 각자 원하는 것을 조금씩 나눠주는 형태로 이루어지는데, 조직목표를 둘러싼 타협은 불가피하에 서로 논리적으로 상충하는 목표를 동시에 포함하게 되는 상태, 즉 목표갈등을 초래한다(Rainey and Chun, 2005).

한편, 정부가 소유하고 재정을 지원하며 시장에 대한 규제를 하게 되면 해당 조직은 공식적인 규칙과 계층제에 더욱 의존하게 되어 조직구조의 관료제화(bureaucritization)가 촉진된다(전영한, 2009). 특히 시장노출의 결핍과 목표모호성의 증가로 인해 의사결정이 집권화되고 보다 많은 번거로운 절차적 규정, 즉 번문옥례(red tape)가 출현하게 된다. 명확하게 잘 정의된 성과기준이 없을 경우 번문옥례의 증가는 불가피한데, Warwick(1975)의 미국 국무부 연구 결과는 이러한 관계를 잘 보여준다. 즉, 국제문제에 있어서 미국 국익의 실현이라는 애매모호한 조직목표하에서 목표달성도를 객관적으로 증명하기 곤란했던 미국 국무부 관리들은 결국 조직내부의 온갖 번거로운 절차들에 대한 순응을 목표달성의 대리지표(proxies)로 간주하는 방식으로 대응하였던 것이다.

또한 시장에 노출되지 않을 경우 조직활동 결과에 대한 객관적 평가가 어렵기 때문에 결과에 의한 통제 대신 공식적인 보고절차를 강조하는 등 관료제적 과정에 대한 의존도가 높아지며 성과평가의 기준이 불분명해서 확립된 표준절차를 거스르면서 혁신을 추구하려는 유인 역시 약해진다. 다시 말해서 유연성보다는 공식적인 규정에 대한 준수를 강조하는 조직구조의 공식화(formalization) 수준이 높아지게 된다(전영한, 2009).

공공-민간조직 구분 연구자들은 정부가 소유하고 재정을 지원하며, 규제가 강한 조직

은 그렇지 않은 조직에 비해 인적자원관리(human resource management)에 있어서도 차이가 나타날 것으로 주장한다(Rainey and Chun, 2005). 우선 이런 조직의 관리자들은 그렇지 않은 조직보다 인적자원관리에 있어서 리더십의 행사를 더욱 어렵게 하는 제약에 직면하는 경향이 있다. 외부 정치환경으로부터 강력한 통제가 존재하며, 이러한 통제는 인사관리에 있어서 번거로운 절차적 규제를 파생시킨다. 또한 CEO에 준하는 조직 고위관리자의(민간기업보다) 상대적으로 짧은 재임기간 역시 효과적인 인적자원관리를 어렵게 한다. 뿐만 아니라 공공부문 종사자들에게 흔히 적용되는 공무원법에 준하는 인사규정 때문에 부하들에게 행사할 수 있는 보상적 권한 혹은 강제적 권한 역시 약하고 관리적 재량권이 크지 않기 때문에 고위관리자의 인적자원관리 노력을 억제하고, 결과적으로 효과적인 인적자원관리를 성취하기가 힘들어진다.

정부가 소유하고 재정을 지원하며 규제가 강한 조직을 책임지고 있는 고위관리자들은 인적자원관리와 같은 내부관리에 많은 시간과 노력을 쓰기가 어려운데, 가장 근본적인 이유는 내부관리와 외부관리 활동 중 외부환경과의 상호작용, 즉 외부관리가 갖는 중요성이 상대적으로 크기 때문이다(전영한, 2009). 이들은 정치행정적 상위기관 등 조직외 부와의 관계를 향상시켜 정치적 지지를 유도하고 우호적 관계를 확립해야 할 필요가 높기 때문에 외부의 이해관계자들을 자주 만나야 하고 심지어 조직내부 인사관리에 있어서도 그들의 간섭과 개입을 허용해야 할 상황에 자주 직면하게 된다. 이렇게 조직 외부와의 관계를 향상시켜 지지를 유도해야 할 필요와 인적자원관리와 같은 내부관리를 효과적으로 수행해야 할 필요는 종종 충돌할 수 있는데, 공공조직의 관리자들은 이 같은 이중의 과제를 동시에 수행하면서 상충되기 쉬운 이 두 요구 간의 균형을 유지해야 한다. 결국 이러한 제약요소들은 정부가 소유하고, 정부로부터 재정수입을 획득하고, 규제를 받는 조직의 고위관리자들이 효과적인 인적자원관리를 수행하기 곤란하게 만드는 원인이 된다(Rainey and Chun, 2005).

2. 공공기관 조직정책의 정책수단 현황

가. 정부 소유권

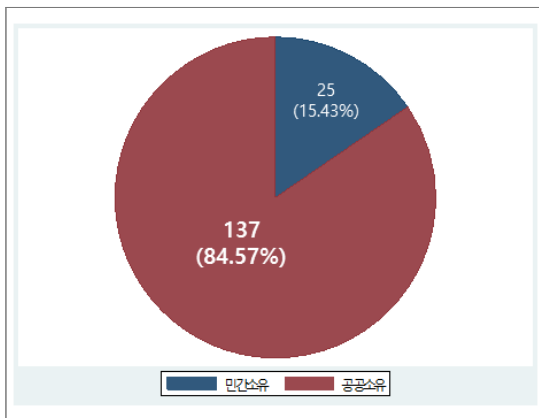
본 연구에서 정부 소유권은 공공소유(public ownership)와 민간소유(private ownership)로 측정되었다. 공공소유는 정부 혹은 공공기관 등이 100% 소유하고 있을 경우로 정의

되었고, 민간이 소유하고 있는 경우(부분적 소유 포함)는 민간소유로 간주되었다.³⁾

다음 표에 제시되어 있듯이, 공공기관으로 지정된 조직들에 대해 정부는 소유권을 매우 보편적인 조직정책 수단으로 활용하고 있는 것으로 나타났다. 조사에 응답한 총 162개 기관 중 25개를 제외한 137개 기관, 즉 84.6%의 기관이 정부 혹은 공공조직이 소유하고 있다고 답변하였다. 유사기관과의 비교 결과를 보면 중앙부처 소속기관은 당연한 결과이겠지만 100% 공공소유인 것으로 조사되었고, 지방공기업은 공공기관보다 더 높은 비율인 98.9%가 공공소유인 것으로 나타났고, 기타 공공서비스조직은 75.5%의 기관이 공공소유인 것으로 조사되었다.

〈표 II-1〉 공공기관 소유권 현황 및 조직유형 간 비교

(단위: 개, %)



조직유형	민간소유	공공소유	Total
공공기관	25	137	162
	15.43	84.57	100.0
중앙부처 소속기관	0	80	80
	0.00	100.00	100.0
지방공기업	2	166	168
	1.19	98.81	100.0
기타 공공 서비스조직	25	77	102
	24.51	75.49	100.0
총합	52	460	512
	10.16	89.84	100.0

나. 정부 재정지원

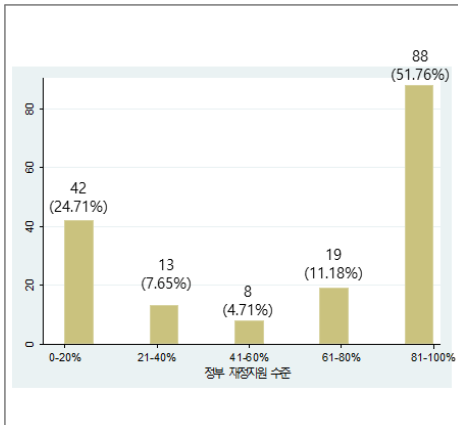
앞서 제시하였듯이, 정부 재정지원의 수준은 공공기관의 전체 수입 중 정부의 재정에서 지원되는 수입의 비율로 측정되었다. 〈표 II-2〉에서 보듯이, 공공기관에 대한 재정지원 정책수단의 현황은 대부분 수입을 정부가 지원하거나 아니면 거의 지원하지 않는 양극단이 많고 중간이 적은 특이한 형태로 나타났다. 즉, 응답한 170개 기관 중 절반이 넘는 51.8%는 정부의 지원에 조직의 재무자원을 80% 넘게 의존하고 있었으며, 24.8%는

3) 일부 시장형 공공기관은 민간인이 부분적으로 주식을 보유하고 있기 때문에 전체 공공기관 소유권 현황을 등간척도로 측정할 수도 있으나, 본 연구의 목적에 비추어 이분법적 명목척도로 간주하는 방식이 장점이 더 많다고 보았기 때문에 이러한 측정방식을 취하였음.

정부 재정의준 비율이 20% 이하였다. 나머지 기관들은 중간에 분포하고 있는데, 정부지원이 절반 정도인 기관이 가장 적어서 전체의 4.7%에 불과하였다.

〈표 II-2〉 정부 재정지원 현황 및 조직유형 간 비교

(단위: 개, %)



조직유형	0~20%	21~40%	41~60%	61~80%	81~100%	Total
공공기관	42	13	8	19	88	170
중앙부처 소속기관	24.71	7.65	4.71	11.18	51.76	100.0
지방공기업	15	2	4	4	60	85
기타 공공 서비스조직	17.65	2.35	4.71	4.71	70.59	100.0
총합	54	14	15	8	83	174
	31.03	8.05	8.62	4.60	47.70	100.0
	18	6	13	24	39	100
	18.00	6.00	13.00	24.00	39.00	100.0
	129	35	40	55	270	529
	24.39	6.62	7.56	10.40	51.04	100.0

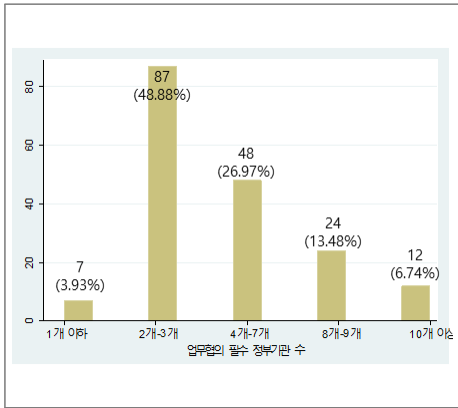
다. 정부규제

본 연구에서 각 공공기관에 적용되는 정부 규제 수준은 다음의 세 가지 질문에 대한 답변으로 측정되었다: “귀 기관의 주요 업무에서 업무 협의가 필수적인 관련 정부기관의 수는 어느 정도입니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 중앙정부 관련부처의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무는 얼마나 많습니까?”, “귀 기관의 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례는 어느 정도입니까?”(〈표 I-1〉 참조).

우선 주요 업무추진에 있어서 관련 정부기관과의 협의 필요성 정도로 측정한 공공기관에 대한 정부규제 수준은 매우 높은 것으로 나타났다. 응답한 178개 기관 중 7개 기관을 제외한 모든 기관, 즉 96.1%의 기관에 소속한 응답자가 업무를 추진하기 위해서는 2개 이상 복수의 관련 정부기관과 협의가 필수적이라고 응답하였다. 공공기관은 지방공기업, 기타 공공서비스조직 등 유사기관과의 비교에서도 상대적으로 매우 높은 수준의 정부기관 협의요구 규제를 받고 있었다.

〈표 Ⅱ-3〉 업무협의 필수 정부기관 수 및 조직유형 간 비교

(단위: 개, %)

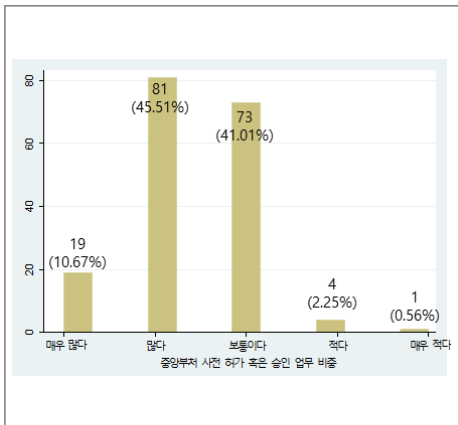


조직유형	1개 이하	2개~3개	4개~7개	8개~9개	10개 이상	Total
공공기관	7	87	48	24	12	178
	3.93	48.88	26.97	13.48	6.74	100.0
중앙부처 소속기관	0	42	24	15	7	88
	0.00	47.73	27.27	17.05	7.95	100.0
지방공기업	15	108	43	12	2	180
	8.33	60.00	23.89	6.67	1.11	100.0
기타 공공 서비스조직	10	56	29	8	2	105
	9.52	53.33	27.62	7.62	1.90	100.0
총합	32	293	144	59	23	551
	5.81	53.18	26.13	10.71	4.17	100.0

이러한 경향은 관련 부처의 사전 허가 혹은 승인을 거쳐야 하는 업무의 비중으로 측정된 정부규제의 수준에서도 유사하게 나타났는데, 55%가 넘는 공공기관이 이러한 업무가 매우 많거나 많다고 답변하였다. 반면에 비교대상 조직들에서는 이 수준이 현저히 낮았는데, 중앙부처 소속기관은 예외로 간주하더라도 지방공기업에서 이러한 업무의 비중은 약 13.9%, 기타 공공서비스조직에서는 약 29% 정도였다. 지방공기업은 아마도 지방자치단체로부터의 규제가 많기 때문인 것으로 추정되며, 공공기관으로 지정받지 않았지만 공직윤리법의 적용을 받는 기타 공공서비스조직(일명: 공직유관단체)은 공공기관 대비 낮은 수준의 정부 사전승인 업무비중을 갖고 있음을 알 수 있다.

〈표 Ⅱ-4〉 정부 사전 허가·승인 업무 비중 및 조직유형 간 비교

(단위: 개, %)



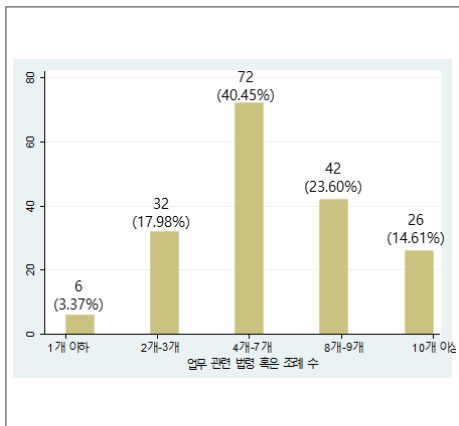
조직유형	매우 많다	많다	보통이다	적다	매우 적다	Total
공공기관	19	81	73	4	1	178
	10.67	45.51	41.01	2.25	0.56	100.0
중앙부처 소속기관	3	7	55	21	2	88
	3.41	7.95	62.50	23.86	2.27	100.0
지방공기업	1	24	73	59	23	180
	0.56	13.33	40.56	32.78	12.78	100.0
기타 공공 서비스조직	3	28	44	23	7	105
	2.86	26.67	41.90	21.90	6.67	100.0
총합	26	140	245	107	33	551
	4.72	25.41	44.46	19.42	5.99	100.0

다음 표에서 보듯이 주요 업무에서 직원들이 반드시 숙지해야 할 관련 법령 혹은 조례 (민법, 상법 등 일반적 법률은 제외)의 수로 측정된 정부규제의 수준 역시 매우 높은 것으로 나타났다. 96.6%에 달하는 174개 기관에서 2개 이상 복수의 관련 법령 혹은 조례를 반드시 숙지해야 업무처리가 가능하다고 응답하였다.

다만 중앙부처 소속기관의 경우에는 이렇게 측정된 정부규제의 수준이 매우 높아서 전체의 90%가 4개 이상이라고 응답하였고, 지방공기업의 경우에도 80.9%에 달했는데 이것은 각각 중앙정부에 소속된 조직이라는 점과 지방조례의 수가 많기 때문으로 추정된다. 기타 공공서비스조직의 경우에는 앞서 정부 사전승인 업무 비중으로 측정된 결과와 마찬가지로 업무관련 법령 혹은 조례 수로 측정된 정부규제 수준에서도 확연히 공공기관보다 낮은 수준의 규제를 받고 있음을 알 수 있다. 즉, 8개 이상의 법령의 적용을 받는다는 조직의 비율이 공공기관의 경우 38%에 이르는데 비해 기타 공공서비스조직은 그 비율이 21% 정도이며, 3개 이하라고 답변한 조직의 비율도 공공기관은 21% 수준인데 비해 기타 공공서비스조직은 33%에 달하였다.

〈표 Ⅱ-5〉 업무 관련 법령 혹은 조례 수 및 조직유형 간 비교

(단위: 개, %)



조직유형	1개 이하	2개~3개	4개~7개	8개~9개	10개 이상	Total
공공기관	6	32	72	42	26	178
	3.37	17.98	40.45	23.60	14.61	100.0
중앙부처 소속기관	0	8	24	31	25	88
	0.00	9.09	27.27	35.23	28.41	100.0
지방공기업	0	18	73	55	34	180
	0.00	10.00	40.56	30.56	18.89	100.0
기타 공공 서비스조직	2	33	48	13	9	105
	1.90	31.43	45.71	12.38	8.57	100.0
총합	8	91	217	141	94	551
	1.45	16.52	39.38	25.59	17.06	100.0

Ⅲ. 공공기관 조직정책 정책수단의 효과

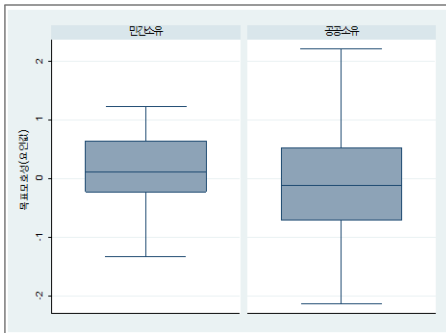
1. 조직목표

가. 목표모호성

본 연구에서 공공기관의 목표모호성(goal ambiguity) 수준은 다음과 같은 문항들에 대한 응답으로 측정되었다: “(앞서 기술해 주신) 귀 기관의 설립목적(mission)의 의미를 구성원들이 서로 다르게 이해할 가능성이 있습니까?”, “귀 기관의 설립목적을 달성하기 위하여 귀 기관이 어떤 사업을 해야 하는가에 대해 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?”, “귀 기관의 설립목적이 얼마나 달성되었는지 객관적인 수치를 통해 평가할 수 있습니까?” 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인 값을 목표모호성 수준의 측정치로 활용하였다.

〈표 Ⅲ-1〉 정부 소유권과 목표모호성

(단위: 개)



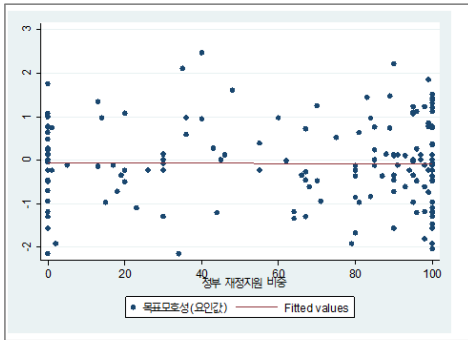
목표모호성 (요인값)		조직수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 소유 권	민간	25	0.101	0.838	-1.675	2.118
	공공	137	-0.116	0.974	-2.145	2.475

〈표 Ⅲ-1〉, 〈표 Ⅲ-2〉, 〈표 Ⅲ-3〉의 세 그림에서는 정부의 소유권, 재정지원, 그리고 정부규제(업무협약 및 사전 승인 등 조직간 규제와 법적 규제⁴⁾) 수준과 목표모호성 수준간의 이변량분석 결과가 제시되어 있다. 이 결과들은 대체로 양자간에 주목할 만한 수준의 큰 관계가 없음을 보여주고 있다.

4) 〈표 Ⅲ-1〉에서 제시한 세 질문에 대한 답변을 요인분석한 결과 업무 협약의 대상 정부기관 및 정부 사전 승인 업무의 비중에 관한 답변은 하나의 요인으로 묶이는 반면 법적 규제에 대한 답변은 묶이지 않았기 때문에 각각의 요인값을 조직간 규제 수준 및 법적 규제 수준으로 분리하여 분석을 실시하였음.

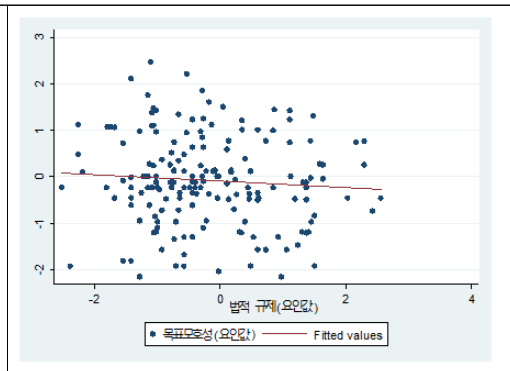
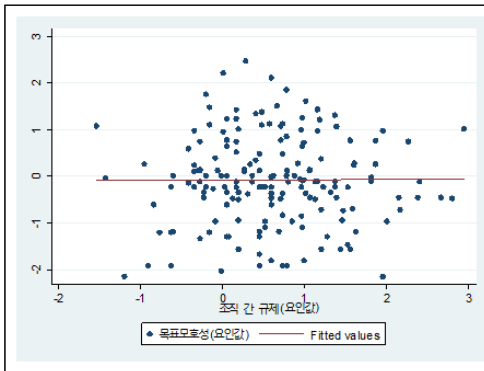
〈표 Ⅲ-2〉 정부 재정지원과 목표모호성

(단위: 개)



목표모호성 (요인값)	조직 수	평균	표준 편차	최솟 값	최댓 값
0~20%	42	-0.091	0.899	-2.145	1.760
21~40%	13	0.169	1.294	-2.145	2.475
41~60%	8	0.244	0.829	-1.205	1.609
61~80%	19	-0.504	0.807	-1.921	1.251
81~100%	88	-0.046	0.945	-2.033	2.212

〈표 Ⅲ-3〉 정부규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 목표모호성



다음 표에서는 공공기관의 조직규모, 조직유형, 정책기능 등의 영향을 통제한 상태에서 조직정책 수단이 목표모호성에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 제시되어 있다. 표에서 나타나듯이 앞서 살펴본 이변량분석의 결과가 통제변수가 포함된 다변량 분석에서도 유사하게 나타나고 있다. 즉 공공기관에 있어서 정부소유권, 재정 지원, 규제의 수준은 목표모호성의 수준과 통계적으로 유의미한 관계가 없었다. 이러한 결과는 정부 소유권, 재정지원 및 정부규제의 수준이 높아질수록 조직의 목표모호성 수준이 높아질 것이라는 기존 연구 및 관련 문헌에서 제시하는 예측과 부합되지 않는 것이다. 앞서 논의하였듯이 관련 전문가들은 정부가 소유하며 재정수입을 정부에 의존하는 조직들은 시장으로부터 오는 객관적인 성과기준이 없으므로 조직목표의 모호성이 높아진다고 주장하였다(전영한, 2009). 본 연구의 결과에 의하면 정부 소유권과 정부 재정지원은 물론

정부규제 역시 이러한 효과를 갖는다는 증거를 찾기 어렵다. 물론 본 연구에서 활용된 분석자료가 단년도 자료라는 점 등 여러 가지 한계점이 있으므로, 추후 보다 면밀한 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-4〉 공공기관 조직정책 수단이 목표모호성에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	-0.223				-0.199
	(0.231)				(0.246)
정부 재정지원		-0.00169			-0.00155
		(0.00221)			(0.00242)
정부규제 (조직 간 규제)			0.0369		0.0851
			(0.0931)		(0.118)
정부규제 (법적규제)				-0.0391	-0.0285
				(0.0755)	(0.0894)
조직규모	-0.0207	-0.0205	-0.0303	-0.0168	-0.0262
	(0.0585)	(0.0563)	(0.0570)	(0.0579)	(0.0627)
조직유형 _기타공공기관	0.451	0.514	0.473	0.398	0.547
	(0.486)	(0.484)	(0.481)	(0.485)	(0.517)
조직유형 _준정부기관	0.281	0.383	0.298	0.276	0.338
	(0.281)	(0.280)	(0.264)	(0.269)	(0.308)
정책기능_지원	0.0108	-0.183	-0.119	-0.106	-0.0841
	(0.253)	(0.232)	(0.228)	(0.226)	(0.265)
정책기능_사업	0.227	0.0234	0.112	0.112	0.117
	(0.280)	(0.253)	(0.249)	(0.249)	(0.292)
정책기능_연구	0.356	0.177	0.257	0.275	0.258
	(0.318)	(0.317)	(0.297)	(0.296)	(0.350)
Constant	-0.150	-0.143	-0.210	-0.260	-0.0472
	(0.528)	(0.520)	(0.512)	(0.515)	(0.552)
Observations	162	169	177	177	155
Adjusted R-squared	-0.012	-0.012	-0.010	-0.010	-0.035

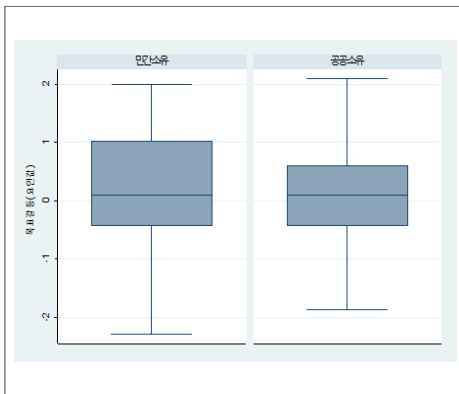
나. 목표갈등

본 연구에서 공공기관의 목표갈등(goal conflict) 수준은 다음과 같은 문항들에 대한

응답으로 측정되었다: “(앞서 기술해 주신) 귀 기관의 여러 설립목적(mission) 중에서 어떤 설립목적에 우선순위를 둘 것인가에 대하여 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?”, “귀 기관의 여러 성과지표 중에서 어떤 성과지표에 우선순위를 둘 것인가에 대하여 구성원들 사이에서 서로 다른 의견이 나올 가능성이 있습니까?”. 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 목표갈등 수준의 측정치로 활용하였다.

〈표 Ⅲ-5〉 정부 소유권과 목표갈등

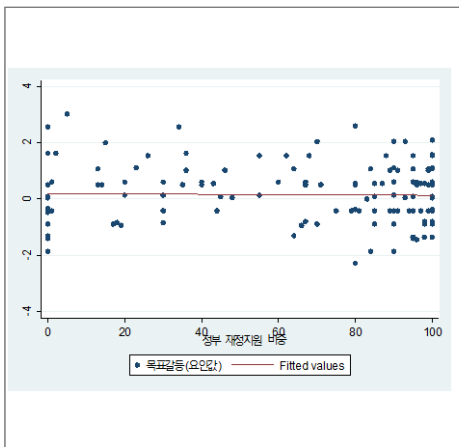
(단위: 개)



목표갈등 (요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟 값	최댓 값
정부 소유 권	민간	25	0.181	1.063	-2.293	2.005
	공공	137	0.075	1.028	-3.319	3.031

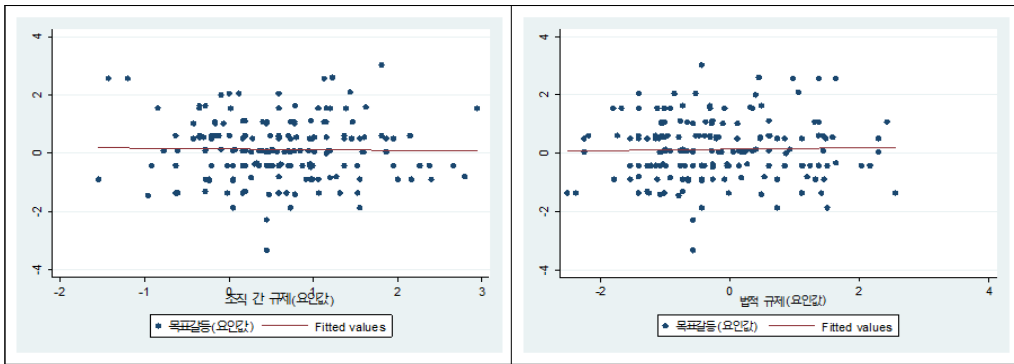
〈표 Ⅲ-6〉 정부 재정지원과 목표갈등

(단위: 개)



목표갈등 (요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟 값	최댓 값
정부 재정 지원 비중	0~20%	42	0.071	1.120	-1.871	3.031
	21~40%	13	0.657	0.940	-0.846	2.563
	41~60%	8	0.446	0.621	-0.424	1.537
	61~80%	19	0.244	1.233	-2.293	2.609
	81~100%	88	0.077	0.900	-1.871	2.096

〈표 Ⅲ-7〉 정부규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 목표갈등



위의 세 그림에서는 정부의 소유권, 재정지원, 그리고 정부규제(업무협의 및 사전 승인 등 조직간 규제와 법적규제) 수준과 목표갈등 수준 간의 이변량분석 결과가 제시되어 있다. 이 결과들은 목표보호성 분석 결과와 마찬가지로 대체로 양자간에 주목할 만한 수준의 큰 관계가 없음을 보여주고 있다.

〈표 Ⅲ-8〉 공공기관 조직정책 수단이 목표갈등에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	-0.244 (0.245)				-0.141 (0.249)
정부 재정지원		0.00118 (0.00227)			0.00174 (0.00246)
정부 규제 (조직 간 규제)			-0.110 (0.0997)		-0.0670 (0.119)
정부 규제 (법적 규제)				-0.0644 (0.0810)	-0.0409 (0.0906)
조직규모	0.111* (0.0623)	0.103* (0.0579)	0.105* (0.0611)	0.104* (0.0621)	0.137** (0.0635)
조직유형 _기타공공기관	-1.140** (0.518)	-1.307*** (0.497)	-1.348*** (0.515)	-1.348** (0.520)	-1.312** (0.523)
조직유형 _준정부기관	-0.145 (0.299)	-0.274 (0.288)	-0.236 (0.283)	-0.288 (0.288)	-0.230 (0.312)
정책기능_지원	0.297	0.0839	0.235	0.211	0.154

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	(0.269)	(0.239)	(0.244)	(0.243)	(0.269)
정책기능_사업	0.248	0.0337	0.178	0.167	0.0629
	(0.298)	(0.260)	(0.267)	(0.267)	(0.296)
정책기능_연구	0.345	0.0125	0.332	0.313	-0.0114
	(0.339)	(0.326)	(0.318)	(0.318)	(0.354)
Constant	-0.415	-0.284	-0.353	-0.364	-0.465
	(0.562)	(0.535)	(0.549)	(0.553)	(0.559)
Observations	162	169	177	177	155
Adjusted R-squared	0.016	0.024	0.025	0.021	0.009

위의 표에서는 통제변수가 투입된 상태에서 조직정책 수단이 목표모호성에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 제시되어 있다. 역시 이변량분석의 결과가 유사한 결과가 나타나고 있는데, 공공기관에 있어서 정부소유권, 재정 지원, 규제의 수준은 목표갈등의 수준과 통계적으로 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 목표모호성 분석에서와 마찬가지로 관련 이론 및 문헌이 주장하는 바와는 다른 결과인데, 목표모호성과 목표갈등에 관한 기존 문헌들이 두 개념을 개념적으로는 분리되지만 경험적으로는 상관관계가 높은 개념들로 간주하고 있다는 점을 감안할 때 이러한 결과는 앞의 목표모호성 분석 결과와 유사한 양상이라고 볼 수 있다.

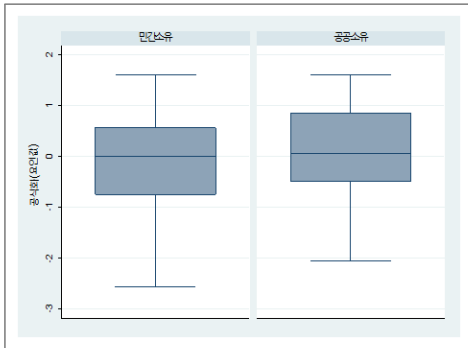
2. 조직구조

가. 공식화

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

〈표 Ⅲ-9〉 정부 소유권과 공식화

(단위: 개)

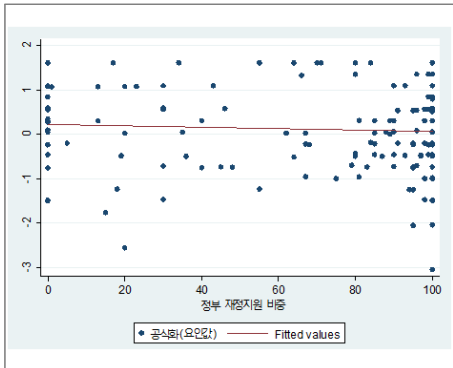


공식화 (요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 소유 권	민간	25	-.191	1.206	-3.053	1.613
	공공	137	.148	.913	-2.056	1.613

〈표 Ⅲ-9〉, 〈표 Ⅲ-10〉의 그림들에서는 정부의 조직정책 수단의 적용 수준과 공공기관의 공식화 수준간의 이변량 분석 결과가 제시되어 있다. 정부의 소유권 및 재정 지원 수준과 공공기관 조직구조의 공식화 수준은 별다른 주목할 만한 패턴을 발견하기 어렵다. 하지만, 정부규제의 경우에는 정부의 법적규제(업무관련 법령의 수) 수준이 높아질수록 공공기관의 공식화 수준이 높아지는 경향이 있음을 확인할 수 있다.

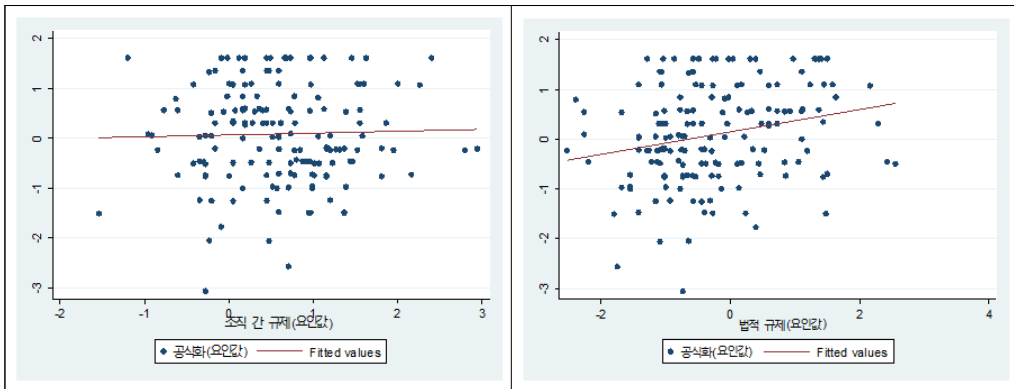
〈표 Ⅲ-10〉 정부 재정지원과 공식화

(단위: 개)



공식화 (요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 재정 지원 비중	0~20%	35	.161	1.016	-2.564	1.613
	21~40%	11	.168	.945	-1.476	1.613
	41~60%	6	.095	1.159	-1.236	1.613
	61~80%	18	.438	1.056	-1.000	1.613
	81~100%	85	.0258	.929	-3.053	1.613

〈표 Ⅲ-11〉 정부 규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 공식화



다음의 표에서는 공공기관의 규모, 기능, 유형을 통제한 상태에서 조직정책 수단이 공식화에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 제시되어 있다. 위의 이변량분석에서 나타난 바와 같이, 정부 소유권과 재정지원은 공공기관 조직구조의 공식화 수준에 별다른 효과가 없었지만 정부의 법적 규제는 통계적으로 유의미한 수준에서 공식화 수준과 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉, 정부의 법적 규제 수준이 높은 기관일수록 공식화 수준이 높았다. 여기서 흥미로운 것은 기존 연구에서는 공공기관 조직구조의 공식화가 일어나는 패턴을 정부의 법적 통제로 인해 목표모호성과 상충성이 증가하고 이에 따라 조직내부에서 유연성보다는 공식적인 규정에 대한 준수를 강조하는 관리방식이 일어나는 것으로 이해하였는데(전영한, 2009), 본 연구의 결과는 목표모호성 혹은 목표갈등을 통한 간접적 관계가 아닌 법적 규제가 직접적으로 공식화수준을 높이는 것으로 나타났다는 점이다. 물론 이러한 직접적 혹은 간접적 인과관계는 보다 정교한 통계분석을 통해서 확인될 수 있을 것이다. 이러한 직접적 영향 혹은 간접적 영향과는 무관하게 일단 본 연구의 결과는 법적규제와 조직구조의 공식화의 관계에 대하여 기존 문헌이 예측한 결과와 일치하는 방향으로 통계적으로 유의미한 증거를 제시하고 있는데, 정부의 법적 규제가 공공기관의 관료제적 조직구조(bureaucratic structure)를 강화시키고 있음을 시사한다.

〈표 Ⅲ-12〉 공공기관 조직정책 수단이 공식화에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	0.173 (0.230)				0.0489 (0.240)
정부 재정지원		0.00117 (0.00240)			0.00114 (0.00237)
정부규제 (조직 간 규제)			-0.0193 (0.104)		-0.0786 (0.115)
정부규제 (법적규제)				0.189** (0.0770)	0.225** (0.0873)
조직규모	0.0567 (0.0582)	0.0651 (0.0590)	0.0658 (0.0590)	0.0257 (0.0586)	0.0306 (0.0612)
조직유형 _기타공공기관	-0.492 (0.484)	-0.526 (0.496)	-0.498 (0.491)	-0.251 (0.484)	-0.316 (0.504)
조직유형 _준정부기관	-0.444 (0.280)	-0.486 (0.300)	-0.438 (0.279)	-0.323 (0.278)	-0.348 (0.301)
정책기능_지원	0.266 (0.252)	0.421* (0.241)	0.337 (0.235)	0.340 (0.229)	0.432* (0.259)
정책기능_사업	0.179 (0.279)	0.336 (0.267)	0.254 (0.260)	0.266 (0.255)	0.335 (0.285)
정책기능_연구	-0.0650 (0.317)	0.196 (0.336)	-0.0146 (0.310)	-0.0373 (0.304)	0.116 (0.342)
Constant	-0.140 (0.525)	-0.210 (0.537)	-0.100 (0.521)	0.0471 (0.514)	-0.0865 (0.539)
Observations	162	155	163	163	155
Adjusted R-squared	0.024	0.019	0.021	0.057	0.044

나. 번문욕레(red tape)

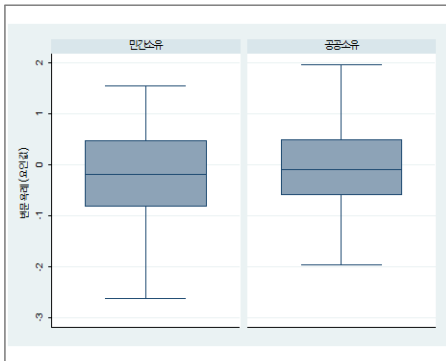
본 연구에서 번문욕레(red tape)는 다음의 문항에 대한 응답으로 측정되었다. 즉 “귀 기관에서는 과도한 업무처리 규정과 절차로 인하여 의사결정이 지연되는 경우가 있습니까?”와 같은 형식으로 의사결정, 해고, 승진, 보수(상여금 포함) 등 네 가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 측정치로 활용하였다.

다음 그림들에서는 정부의 조직정책 수단의 적용 수준과 공공기관의 공식화 수준간의

이변량 분석 결과가 제시되어 있다. 세 정책수단 중에서 정부의 소유권과 규제는 번문욕례 수준과 특별한 관계의 경향성이 발견되지 않지만, 정부 재정지원의 경우에는 그 관계의 강도가 강하진 않지만 부의 관계를 감지할 수 있다. 그러나 옆의 표에서 제시된 번문욕례 요인값 평균과 정부 재정지원 비중의 관계를 자세히 관찰하면 이러한 경향은 선형적(linear)인 것이 아니라 정부 재정지원이 매우 높거나 매우 낮은 두 집단에서 번문욕례의 수준이 높고, 중간 수준 기관에서 번문욕례 수준이 낮음을 알 수 있다. 이러한 비선형적 관계는 흥미로운 패턴이므로 비선형적 관계의 실재를 확인할 수 있는 보다 심층적 분석을 통해 확인할 필요가 있을 것이다.

〈표 Ⅲ-13〉 정부 소유권과 번문욕례

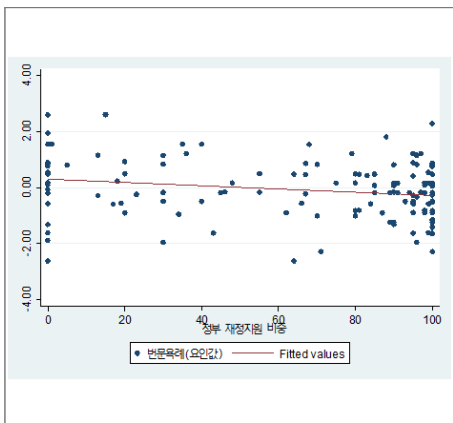
(단위: 개)



번문욕례 (요인값)		조직수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 소유 권	민간	25	-.131	1.138	-2.621	2.617
	공공	137	-.051	.957	-2.621	2.606

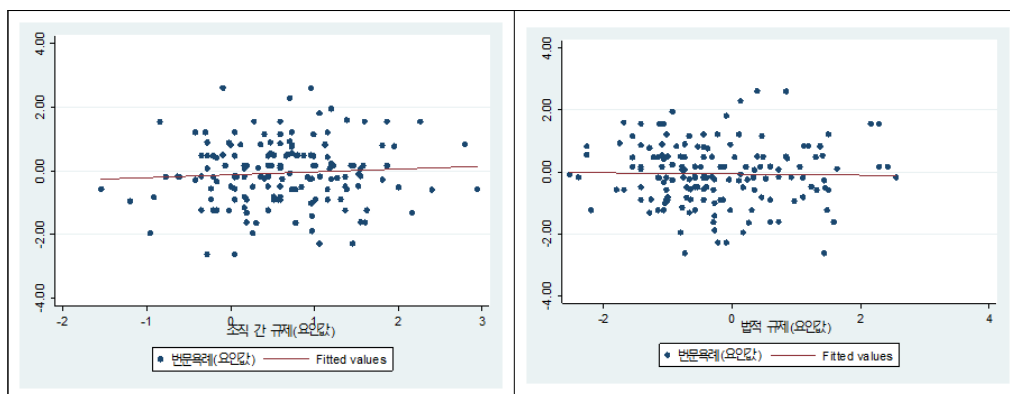
〈표 Ⅲ-14〉 정부 재정지원과 번문욕례

(단위: 개)



번문욕례 (요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟 값	최댓 값
정부 재정 지원 비중	0~20%	35	0.304	1.155	-2.621	2.617
	21~40%	11	0.181	1.150	-1,960	1.547
	41~60%	6	-0.243	0.725	-1,622	0.499
	61~80%	18	-0.171	1.126	-2.621	1.545
	81~100%	85	0.265	0.751	-0.581	1.599

〈표 Ⅲ-15〉 정부 규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 번문욕례



다음 표에서는 공공기관의 규모, 기능, 유형을 통제한 상태에서 조직정책 수단이 번문욕례에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 제시되어 있다. 이변량분석에서 나타난 바와 같이 정부 소유권 및 규제 수준은 별다른 영향이 없었지만 정부의 재정지원은 통계적으로 유의미한 수준에서 공공기관의 번문욕례 수준과 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉, 정부의 재정지원 비율이 높은 기관일수록 번문욕례의 수준이 낮아지고 있었다. 이러한 결과는 앞서 논의한 관련 전문가들의 주장과 상반되는 것이다. 재정수입을 시장이 아닌 정부에 의존할수록 시장에서 제공되는 객관적 성과기준이 없는 목표모호성을 경험하게 되고 이에 따라 결과보다는 과정을 통한 내부통제, 즉 번거로운 절차가 심해지는 결과를 낳게 된다고 관련 전문가들은 주장하였다(Rainey and Chun, 2005). 다만 앞서 언급하였듯이 두 변수간 관계에 관한 이변량분석 결과를 면밀히 검토해보면 실제로는 두 변수간의 관계는 선형적이기 보다는 U자형의 비선형적 관계일 가능성이 있으므로, 이러한 관계의 존재를 밝힐 수 있는 추가적 분석이 필요할 것으로 보인다.

〈표 Ⅲ-16〉 공공기관 조직정책 수단이 번문목례에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	0.0465 (0.237)				0.0207 (0.250)
정부 재정지원		-0.00542** (0.00244)			-0.00540** (0.00246)
정부규제 (조직 간 규제)			0.0409 (0.107)		0.0489 (0.119)
정부규제 (법적규제)				-0.0996 (0.0804)	-0.0856 (0.0906)
조직규모	0.0910 (0.0600)	0.0716 (0.0600)	0.0885 (0.0607)	0.113* (0.0611)	0.0811 (0.0635)
조직유형 _기타공공기관	-0.811 (0.499)	-0.596 (0.504)	-0.775 (0.505)	-0.931* (0.505)	-0.663 (0.523)
조직유형 _준정부기관	-0.177 (0.288)	0.0486 (0.305)	-0.175 (0.287)	-0.235 (0.290)	-0.00579 (0.312)
정책기능_지원	-0.0831 (0.260)	-0.0258 (0.246)	-0.0801 (0.242)	-0.0735 (0.239)	-0.0506 (0.269)
정책기능_사업	0.0126 (0.287)	-0.00686 (0.271)	0.0310 (0.268)	0.0256 (0.267)	-0.0245 (0.296)
정책기능_연구	0.0725 (0.327)	0.00893 (0.342)	0.0833 (0.319)	0.0974 (0.317)	0.0270 (0.354)
Constant	-0.415 (0.541)	-0.139 (0.546)	-0.401 (0.536)	-0.484 (0.537)	-0.194 (0.559)
Observations	162	155	163	163	155
Adjusted R-squared	-0.005	0.027	-0.003	0.006	0.013

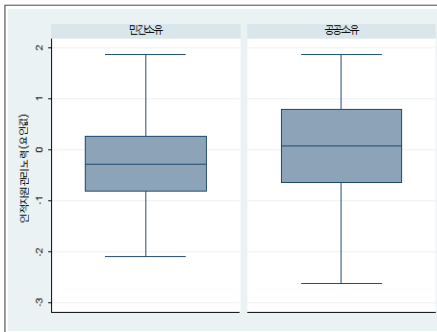
3. 인적자원 관리

가. 인적자원 관리 노력

본 연구에서는 기관장의 인적자원 관리 노력(HRM efforts) 수준의 측정을 위하여 “귀 기관의 기관장은 유사 기관의 기관장들에 비하여 직원들과 의사소통을 위하여 얼마나 노력한다고 보십니까?”와 같은 형식으로 의사소통, 복지향상, 불만해소, 동기부여, 자기

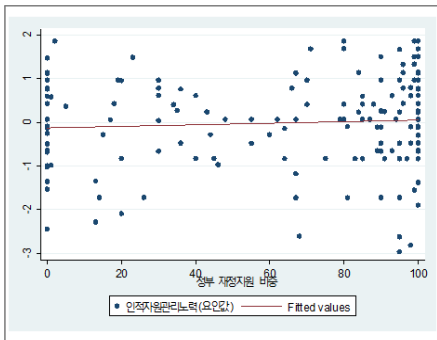
개발 등 다섯가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 인적자원 관리 노력 수준 측정치로 활용하였다.

〈표 Ⅲ-17〉 정부 소유권과 인적자원 관리 노력



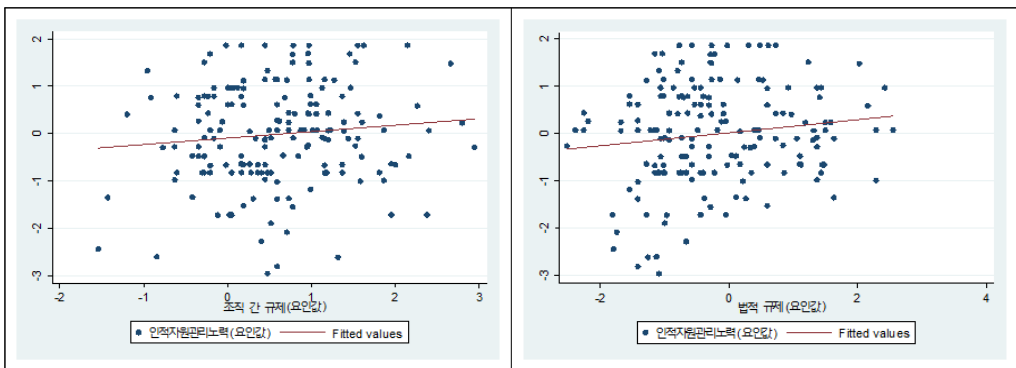
인적자원 관리 노력(요인값)		조직수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 소유권	민간	25	-0.197	1.161	-2.602	1.866
	공공	137	0.077	0.977	-2.960	1.866

〈표 Ⅲ-18〉 정부 재정지원과 인적자원 관리 노력



인적자원 관리 노력(요인값)		조직 수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 재정 지원 비중	0~20%	42	-0.144	1.056	-2.443	1.866
	21~40%	13	0.178	0.878	-1.716	1.495
	41~60%	8	-0.304	0.435	-0.969	0.241
	61~80%	19	0.108	1.171	-2.602	1.866
	81~100%	88	0.031	1.107	-2.960	1.866

〈표 Ⅲ-19〉 정부규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 인적자원 관리 노력



앞의 그림들에서는 정부의 조직정책 수단의 적용 수준과 공공기관의 인적자원관리 노력의 수준간의 이변량 분석 결과가 제시되어 있다. 정부 소유권과 정부규제 적용수준이 기관장의 인적자원 관리 노력 수준에 미치는 영향은 별다른 경향성이 보이지는 않지만, 정부의 재정지원 수준이 높은 기관들이 인적자원관리 노력 수준이 약간 높은 경향을 확인할 수 있다.

〈표 Ⅲ-20〉 공공기관 조직정책 수단이 인적자원 관리 노력에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	0.297 (0.236)				0.302 (0.255)
정부 재정지원		0.00487** (0.00234)			0.00407 (0.00251)
정부 규제 (조직 간 규제)			0.0617 (0.0978)		-0.0227 (0.122)
정부 규제 (법적 규제)				0.0402 (0.0793)	0.0242 (0.0924)
조직규모	0.135** (0.0599)	0.178*** (0.0597)	0.160*** (0.0599)	0.160*** (0.0608)	0.144** (0.0648)
조직유형 _기타공공기관	-0.533 (0.498)	-0.683 (0.512)	-0.449 (0.505)	-0.444 (0.510)	-0.682 (0.534)
조직유형 _준정부기관	-0.240 (0.288)	-0.510* (0.297)	-0.313 (0.278)	-0.281 (0.282)	-0.399 (0.319)
정책기능_지원	-0.159 (0.259)	-0.0181 (0.246)	-0.0395 (0.239)	-0.0259 (0.238)	-0.138 (0.274)
정책기능_사업	-0.508* (0.287)	-0.401 (0.268)	-0.474* (0.262)	-0.467* (0.262)	-0.439 (0.302)
정책기능_연구	-0.578* (0.326)	-0.459 (0.336)	-0.413 (0.312)	-0.402 (0.312)	-0.654* (0.362)
Constant	-0.458 (0.541)	-0.670 (0.552)	-0.443 (0.538)	-0.433 (0.541)	-0.652 (0.570)
Observations	162	169	177	177	155
Adjusted R-squared	0.048	0.078	0.061	0.060	0.041

〈표 Ⅲ-20〉에서는 공공기관의 규모, 기능, 유형을 통제한 상태에서 조직정책 수단이

인적자원관리 노력에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과가 제시되어 있다. 이번량 분석에서 나타난 바와 같이 정부 소유권 및 규제 수준은 기관장의 인적자원관리 노력의 수준과 별다른 관계가 나타나지 않았다. 그러나 정부의 재정지원 수준은 통계적으로 유의미한 수준에서 공공기관의 인적자원관리 노력 수준과 관련이 있는 것으로 나타났다. 즉, 정부의 재정지원 비율이 높은 기관일수록 기관장의 인적자원 관리 노력의 수준이 높아지고 있었다. 이러한 발견은 앞서 논의하였던 기존 연구에서 알려진 내용과는 상반되는 것으로서, 특히 경제학적 분석에서 거듭 주장되어 온 ‘연성예산제약론’에 따른 이른바 ‘방만경영’ 예측을 지지하지 않는 결과이다. 물론 기관장의 인적자원관리 노력이 높다고 해서 비효율적 관리가 없다고 말할 수는 없겠지만 논리적으로 일관된 결과라고 볼 수는 없다. 다만 소유권, 재정지원, 정부규제 등 모든 정책수단을 포함한 최종 모형에서는 재정지원과 인적자원관리 간의 이러한 관계가 더 이상 나타나지 않으므로 보다 정교한 추가 분석을 통해 검증할 필요가 있을 것이다.

나. 인적자원 관리 결과

기관장의 인적자원관리 노력의 결과(HRM consequences)는 직접적으로는 중간관리자를 포함한 하위직 종사자의 사기, 열의, 자부심 등으로 측정할 수 있고, 간접적으로는 조직성으로 측정할 수 있다. 본 연구에서는 인적자원 관리 결과 수준의 측정은 다음과 같은 문항에 의해 이루어졌다. 즉 “귀 기관의 중간관리자들은 유사 기관의 중간관리자들에 비하여 사기가 높다고 보십니까?”와 같은 형식으로 사기, 열의, 자부심 등 세 가지에 대하여 물었고, 이 질문들에 대한 5점 척도의 응답을 요인 분석하여 요인값을 인적자원 관리 결과 수준 측정치로 활용하였다.

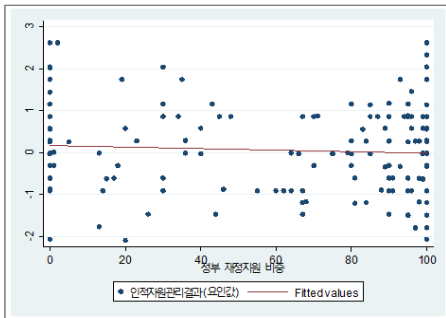
〈표 Ⅲ-21〉 정부 소유권과 인적자원 관리 결과

(단위: 개)

		인적자원 관리 결과(요인값)	조직 수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
정부 소유 권	민간	25	-0.381	1.013	-2.098	1.736	
	공공	137	0.148	0.883	-2.074	2.322	

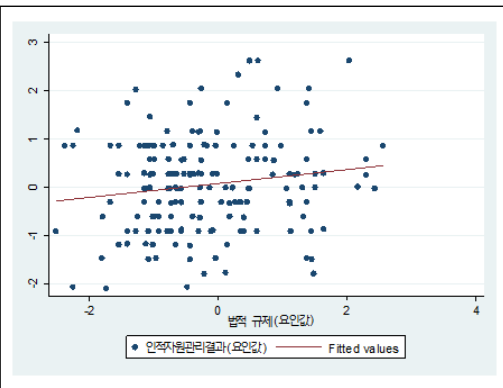
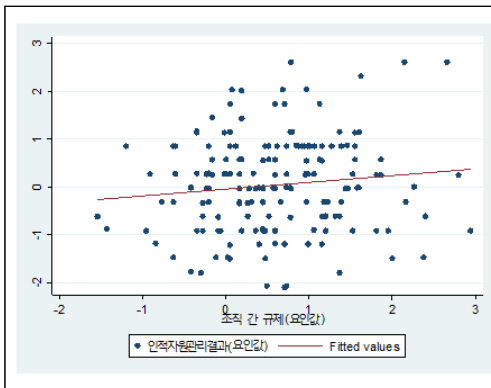
정부의 조직정책 수단의 적용 수준과 공공기관의 인적자원관리 결과의 수준간의 이변량 분석 결과를 제시한 그림들을 보면, 정부 소유권과 공공기관의 인적자원관리 결과의 수준이 상당한 관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 정부가 100% 소유한 기관들이 그렇지 않은 기관들보다 인적자원 관리 결과의 수준이 나은 경향을 보이고 있다.

〈표 Ⅲ-22〉 정부 재정지원과 인적자원 관리 결과



인적자원 관리 결과(요인값)	조직 수	평균	표준 편차	최솟값	최댓값
0~20%	42	0.157	1.131	-2.098	2.620
21~40%	13	0.363	1.006	-1.480	2.039
41~60%	8	-0.281	1.045	-1.480	1.155
61~80%	19	-0.178	0.773	-1.480	1.151
81~100%	88	0.030	0.962	-2.078	2.620

〈표 Ⅲ-23〉 정부규제(조직 간 규제 및 법적 규제)와 인적자원 관리 결과



이러한 이변량분석 결과는 공공기관의 규모, 기능, 유형을 통제한 상태에서 조직정책 수단이 인적자원관리 결과에 미치는 영향에 관한 다중회귀분석 결과에서도 확인된다. 위의 표를 보면, 정부 소유권과 공공기관 인적자원관리 결과의 수준은 통계적으로 유의미한 수준에서 정적 관계가 있음을 알 수 있다. 즉, 정부가 소유한 기관들이 그렇지 않은 기관들보다 인적자원관리 결과의 수준이 높았다. 이러한 결과는 앞서 제시된 정부 재정 지원의 비중이 높은 기관일수록 인적자원 관리 노력의 수준이 높았다는 결과와 함께 주

목할 만한 발견으로 볼 수 있다. 공공선택론자를 포함한 많은 연구자들은 정부 소유권과 재정지원이 연성예산제약 혹은 해당 조직의 도덕적 해이를 초래하여 비효과적인 조직관리 노력과 결과로 이어질 것이라는 예측을 하고 있는데, 여기서의 분석결과는 이러한 예측을 지지하지 않는다.

이와 관련하여 최근 O'Toole and Meier(2011)와 같은 공공관리 연구자들은 정부 소유 및 재정지원이 해당 조직의 안정성(stability)을 높여주며, 이러한 조직안정성이 우수한 인적자원관리와 조직성과의 향상으로 이어질 수 있다는 연구결과를 제시하고 있는데, 본 연구의 발견은 이러한 주장을 뒷받침하는 결과로 볼 수 있다.

〈표 Ⅲ-24〉 공공기관 조직정책 수단이 인적자원 관리 결과에 미치는 영향

변수	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
정부 소유권	0.428**				0.467**
	(0.208)				(0.222)
정부 재정지원		0.00305			0.00290
		(0.00217)			(0.00219)
정부규제 (조직 간 규제)			0.0888		-0.0359
			(0.0903)		(0.106)
정부규제 (법적규제)				0.0111	-0.0393
				(0.0735)	(0.0807)
조직규모	0.102*	0.141**	0.133**	0.143**	0.113**
	(0.0527)	(0.0552)	(0.0553)	(0.0563)	(0.0566)
조직유형 _기타공공기관	-0.525	-0.588	-0.401	-0.452	-0.721
	(0.438)	(0.474)	(0.466)	(0.472)	(0.466)
조직유형 _준정부기관	-0.694***	-0.869***	-0.735***	-0.719***	-0.855***
	(0.253)	(0.274)	(0.256)	(0.262)	(0.278)
정책기능_지원	-0.0420	0.0946	0.104	0.127	-0.0969
	(0.228)	(0.228)	(0.221)	(0.220)	(0.239)
정책기능_사업	-0.189	-0.0841	-0.0946	-0.0879	-0.209
	(0.252)	(0.248)	(0.242)	(0.242)	(0.264)
정책기능_연구	-0.401	-0.208	-0.127	-0.104	-0.557*
	(0.287)	(0.311)	(0.289)	(0.288)	(0.316)
Constant	-0.138	-0.181	-0.127	-0.154	-0.223
	(0.475)	(0.510)	(0.497)	(0.501)	(0.498)
Observations	162	169	177	177	155
Adjusted R-squared	0.118	0.108	0.108	0.103	0.111

IV. 결론

본 연구의 주요 목적은 우리나라 공공기관에 대한 정부 조직정책의 주요 정책수단인 정부 소유권, 재정지원, 그리고 정부규제가 공공기관의 주요 조직특성인 조직목표, 조직구조, 그리고 인적자원 관리에 미치는 영향에 관한 실증적 증거를 찾아보는 것이었다. 서울대학교 행정대학원 조직진단평가연구센터의 2015년 공공서비스조직 데이터베이스 자료를 분석한 결과, 다음과 같은 점을 발견할 수 있었다.

우선 공공기관에 대한 정부 조직정책 수단 적용 현황을 보면 85% 이상의 공공기관이 100% 정부 소유권의 적용을 받아 우리나라 공공기관에 대한 소유권 정책수단의 활용이 매우 높은 수준임을 확인할 수 있었다. 반면 정부의 재정지원 정책수단 활용은 양극화 경향을 보여서 50% 이상이 대부분의 수입을 정부에 의존하고 있는가 하면 24.7%는 대부분 수입을 자체적으로 조달하고 있는 것으로 나타났다. 이 양극단 그룹의 중간 수준의 재정지원을 받는 공공기관은 전체의 25%에 불과하였다. 한편 정부규제의 경우는 95% 이상 공공기관이 업무수행 과정에서 2개 이상의 정부기관과 사전협의를 필수적이라고 답변하였고, 무려 10개 이상의 정부기관과 협의해야한다고 답변한 기관도 6.7%에 달하였는데, 이러한 경향은 비교대상 조직들이었던 지방공기업이나 공직윤리법의 적용을 받는 '기타 공공서비스조직(일명: 공직유관기관)'에 비해 매우 높은 비율이었다. 전체 업무 중 정부의 사전 허가 혹은 승인이 필요한 업무의 비중으로 측정된 정부규제의 수준에서는 이러한 업무의 비중이 '많다' 혹은 '매우 많다'로 답변한 공공기관이 55%가 넘었는데, 이러한 비중은 지방공기업의 13.8%, 기타 공공서비스조직의 30.1%에 비해 현저히 높은 수준이었다. 끝으로 업무 관련 법령 혹은 조례수로 측정된 정부규제의 수준에 있어서는 4~7개라고 답변한 기관이 40.5%였고, 이보다 적거나 혹은 많다고 답변한 기관의 숫자가 비슷하여 정규분포의 양상을 보이는 것으로 나타났다.

정부 소유권, 재정지원 및 정부규제가 공공기관의 조직특성에 미치는 효과에 관한 기존 연구에서는 이들 정책수단이 조직목표의 모호성과 목표 갈등을 증가시킨다고 알려져 왔다. 그러나 본 연구의 결과에 의하면 이러한 효과는 통계적으로 유의미한 수준에서 나타나지 않았다. 또한 정부의 이러한 조직정책 수단들이 공공기관의 조직구조에 미치는 영향에 대한 분석 결과에서는 정부의 법적 규제 수준이 높아질수록(즉, 준수해야 할 법령의 수가 증가할수록) 공공기관 조직구조의 공식화 수준(공식규정과 절차에 대한

의존도)이 높아지는 경향을 발견할 수 있었는데, 이러한 경향은 기존 국내외 연구자들의 연구결과와 일치하는 것이었다. 또한 정부의 재정지원 수준과 번문옥레(red tape) 수준은 U자형의 관계를 갖고 있음이 확인되었다. 즉, 정부의 재정지원 비율이 아주 높거나 아주 낮은 경우에 번문옥레 수준이 높아지는 경향이 나타났다. 조직구조에 대한 이러한 결과를 종합하여 볼 때, 정부의 소유권, 재정 지원, 규제 등의 정책수단의 적용 수준이 높을수록 공공기관에서 관료제적 조직구조가 나타난다는 기존 연구자들의 주장은 지나치게 단순한 주장으로 보인다. 이러한 패턴이 존재할 가능성은 있지만 그 구체적인 양상은 정책수단의 유형과 관료제적 조직구조의 차원에 따라 다르게 나타날 가능성이 있는 것이다.

끝으로, 정부의 소유권, 재정지원, 규제의 적용 수준이 공공기관의 인적자원 관리에 대해 갖는 효과의 분석에 있어서는 정부 재정지원 비중이 높은 공공기관일수록 기관장의 인적자원 관리 노력의 수준이 높은 것으로 나타났다. 또한 중간관리자의 사기, 열의, 자부심 수준으로 측정된 인적자원 관리의 결과에 대한 분석에서는 정부가 100% 소유한 공공기관이 그렇지 않은 기관보다 인적자원 관리가 더욱 효과적인 것으로 나타났다. 이러한 결과는 공공선택론, 재산권이론, 대리인이론 혹은 연성예산제약론 등 정부 소유권과 재정지원이 갖는 부정적 효과에 대한 기존의 경제학적 이론들이 예측하는 것과는 상반되는 결과이다. 오히려 정부의 소유권 행사와 재정지원이 해당 조직의 안정성(stability)을 높여주어 보다 효과적인 조직관리를 산출한다는 최근 외국 공공관리 연구자들의 주장과 일치하는 것이라고 할 수 있다. 종합적으로, 이러한 연구결과는 공공기관에 대한 정부의 조직정책 수단의 적용에 있어서 소유권과 재정지원이 갖는 긍정적 효과를 시사하고 있으나, 다음과 같은 제한점을 감안한다면 이러한 증거에 기초한 단정적 결론은 유보하는 것이 바람직할 것으로 본다.

우선 이번 분석에 사용된 자료가 단년도 자료로서 횡단면분석을 실시했기 때문에 인과관계를 검증하기에는 부족하다는 점이 감안되어야 한다. 추후 다년도 자료를 확보하여 종단분석을 실시한 후에도 조직정책 수단의 효과를 체계적으로 검증할 수 있을 것이다. 또한 개별 분석에서 사용된 모형들에 포함된 통제변수들이 조직규모, 기능, 유형으로 모두 동일했고, 또한 그 수도 비교적 적은 편이었다. 한편 본 연구의 분석대상인 공공기관들이 소유권을 제외한 재정지원과 규제의 수준에 있어서 분산이 적은 편이었으므로 다양한 수준을 갖고 있는 광범위한 준정부조직(예를 들면, 공직유관단체들)을 분석대상에

포함하였다면 훨씬 흥미로운 발견을 할 수도 있었을 것으로 보인다. 같은 논리의 연장선에서 경영평가의 대상이 되는가 안되는가 역시 중요한 조직정책 수단의 적용 차이라고 볼 수 있는데 경영평가가 미치는 영향 역시 공공기관이 아닌 준정부조직을 분석대상에 포함한다면 탐구가 가능할 것이며, 특히 소유권이 미치는 효과가 경영평가의 효과와 어떻게 상호작용할지는 흥미로운 연구질문이 될 것이다. 그러나 본 연구에서는 일단 공공기관을 분석대상으로 한정하였으므로 이러한 추가 분석은 후속연구의 과제로 남겨두고자 한다. 끝으로, 회귀분석을 통해 검증된 모든 모형이 비교적 단순한 직접적 인과관계만을 상정하였을 뿐 독립변수, 통제변수, 그리고 종속변수 간의 매개효과 혹은 조절효과 등 직접 및 간접적 관계를 동시에 검증할 수 있는 보다 복잡한 분석은 이루어지지 않았다. 후속 연구에서 이러한 제한점을 보완하여 정부의 공공기관 정책수단 적용 수준이 공공기관의 조직특성에 미치는 효과에 대한 보다 충실한 분석이 이루어지기를 기대한다.

참고문헌

- 전영한, 「공공-민간조직 비교연구 메타분석: Sayre명제의 재검증」, 『행정논총』, 한국행정 연구소, Vol. 47, No. 2, 2009, pp.61~93.
- 서울대학교 조직진단평가연구센터, 『공공서비스조직 데이터베이스 핸드북』, 2017.
- Andrews et al., “Dimensions of Publicness and Organizational Performance,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21, 2011, pp. 301~319.
- Downs, A, “Inside Bureaucracy,” Little, Brown, 1967.
- O’Toole, L. and K. Meier, “Public Management: Organizations, Governance, and Performance,” Cambridge University Press, 2011.
- Price J. L., “Handbook of Organizational Measurement,” *International Journal of Manpower*, Vol. 18, 1997, pp.305~558.
- Rainey, H. and Y. H. Chun, “Public and Private Management Compared,” in *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, 2005.
- Warwick, D, “A Theory of Public Bureaucracy,” Harvard University Press, 1975.

11. 공공기관 성과정보 활용체계 개선방안

조문석(한성대학교)

공공기관 성과정보 활용체계 개선방안

조문석(한성대학교)

I. 서론

이 연구의 목적은 공공기관의 성과관리체계 대한 진단과 분석을 바탕으로 효율적·효과적 성과 창출을 위한 성과정보 활용체계 개선 방안을 도출하는 것이다. 우리나라는 2006년 제정된 「정부업무평가기본법」과 「동법 시행령」에 근거하여 정부부처와 산하 공공기관에 대한 평가 근거를 확립하여 평가 제도를 운영해 왔다. 그러나 평가를 통해 산출되는 ‘정보’를 어떤 방식으로 관리하고 활용할지에 대한 체계적인 논의는 상대적으로 미흡한 수준이다.

정부정책의 ‘집행’ 기능을 담당하는 공공기관의 경우 정책 활동을 통해 도출되는 ‘산출’과 ‘결과’ 정보를 보상, 처벌, 개선, 환류 등 다양한 목적으로 활용이 가능하다. 예를 들어, Van Dooren 외(2010: 119)는 자원의 배분, 업무 과정의 변화, 선택, 의사소통, 비용절감, 조직개발, 동기부여 등 41개에 달하는 성과정보의 잠재적 활용 범위를 제시하고 있다. 성과관리 과정의 일부를 구성하는 ‘평가’의 목적은 평가 그 자체에 있다기보다 평가 결과를 통해 더 나은 공공서비스를 제공하여 책임성을 확보하기 위한 제도 개선과 환류, 그리고 학습에 있다. 그럼에도 현재 공공기관을 대상으로 한 평가체계는 정보 활용을 통한 지속적인 개선보다는 ‘평가’ 그 자체에 초점을 맞추어온 경향이 있다.

이에 이 연구는 현재 공공기관을 대상으로 한 대내외 평가체계 및 성과관리제도의 특성을 분석하여 성과정보의 활용과 환류를 촉진하여 지속가능한 제도개선 방안을 도출하고자 한다. 특히 이 연구는 공공기관 성과관리체계 진단을 통한 성과정보 활용체계 개선 방안 도출을 위해 다음과 같은 질문을 제기한다. 첫째, 계획단계부터 성과정보 활용체계가 정립되어 있으며 기관의 설립 목적과 사업의 목표 및 전략과 연계하여 활용되고 있는가? 둘째, 성과정보 활용을 통해 기관의 사업을 지속적으로 개선하기 위한 노력이 전개

되고 있으며 실질적인 개선이 이루어지고 있는가? 셋째, 성과정보 활용 과정에서 나타나는 문제점을 개선하기 위한 방안은 무엇이며 어떤 효과를 기대할 수 있는가?

이를 위해 이 연구는 다음과 같은 연구 내용에 따라 연구를 수행하고자 한다. 첫째, 공공기관이 수행하는 사업을 유형화하고 각 유형별 성과정보 활용 방식 경성적 활용(hard use)과 연성적 활용(soft use)로 구분하여 활용 실태를 점검한다. 둘째, 각 사업별 성과정보 활용시 나타나는 문제점의 원인을 진단하고, 원인 유형별로 성과정보 활용 개선방향을 도출한다. 셋째, 성과정보를 직접적으로 적용하는 경성적 활용과 간접적인 방식으로 이용하는 연성적 활용을 구분하여 성과관리체계 전반에 걸친 재설계 방안과 조직관리 차원의 대응 방안을 마련한다. 마지막으로 제시된 성과정보 활용체계 개선 방안과 성과관리 제도 재설계 방안에 대한 타당성을 점검한다.

연구를 수행하기 위해 문헌분석, 논리모형, 인터뷰 등을 실시하여 공공기관 성과정보 활용 체계를 개선하기 위한 방안을 도출한다. 먼저 투입·활동·산출·결과로 이어지는 논리모형의 기본 틀을 활용하여 각 사업별 프로세스에서 나타나는 성과정보의 특성을 파악하고 유형화를 시도한다. 그리고 논리모형을 통해 파악된 각 사업 유형별 기본 틀을 근거로 문헌분석과 인터뷰 등을 통해 성과정보 활용을 위한 개선 방안을 제시한다. 이를 위해 본 연구에서는 8월 9일 4시간 정도에 걸쳐 문화예술위원회 성과관리 담당자, 성과평가부장 등 개별 사업군 유형별 담당자 등 10여명의 담당자를 대상으로 문화예술위원회 성과관리 및 성과정보 활용에 대한 집단 인터뷰를 실시하였다.

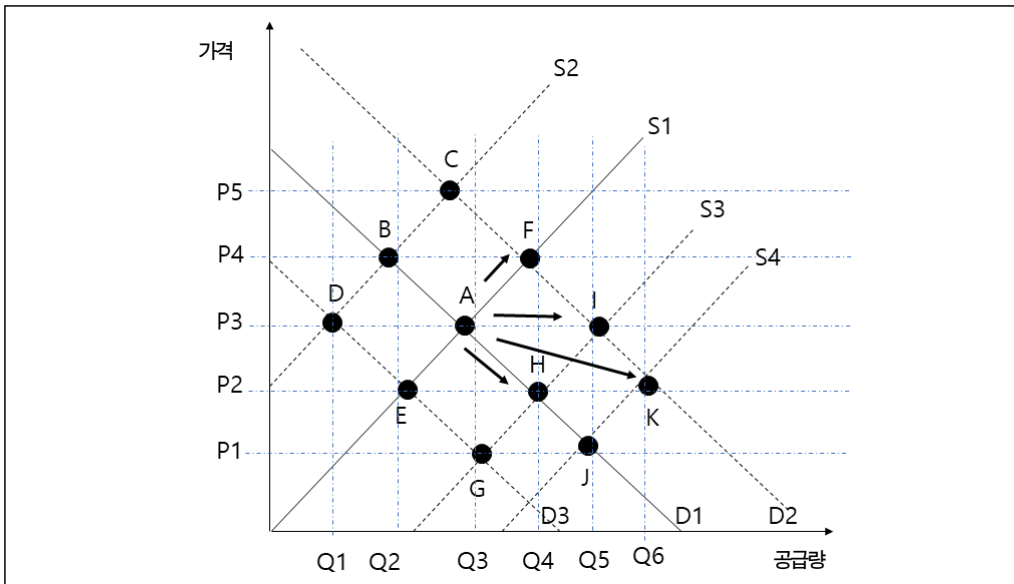
Ⅱ. 문화예술지원사업의 특성과 성과정보 생산 및 활용

1. 문화예술지원사업의 특성

문화예술지원사업은 창제작 활동을 촉진하여 문화예술 작품에 대한 공급을 늘리고, 문화예술 작품에 대한 수요자들의 향유 기회를 제고하는 것이 목적이다. 즉, 소득수준의 증가에 따라 문화예술 작품을 통해 여가를 즐기고자 하는 수요를 충족시킴과 동시에 문화예술인의 창작활동을 촉진하여 문화예술 작품 및 콘텐츠의 다양성을 제고하여 새로운 수요를 창출하는 것이 기본적인 목적이라고 할 수 있다. 이는 “국가는 전통문화의 계승·발전과 민족문화의 창달에 노력하여야 한다.”는 「헌법」 제9조의 규정과 「문화예술진흥법」 제1조에 규정된 목적인 “문화예술의 진흥을 위한 사업과 활동의 지원을 통해 전통문화예술을 계승하고 새로운 문화를 창조하여 민족문화 창달에 이바지 한다.”는 목적과도 관련된다.

문화예술지원사업의 구조를 단순화하면 크게 공급과 수요를 직접적으로 늘리거나 공급과 수요의 창출을 간접적으로 촉진하기 위한 지원체계를 구축하는 형태로 구현할 수 있다. 문화예술 영역은 충분한 시장이 조성되기 위해 사회·경제적인 조건이 일정 수준 이상 갖춰져야 한다. 특히 사람들이 쉽게 접근할 수 있는 매체를 통해 제공되는 콘텐츠가 아닌 문화예술 향유를 위해 일정한 시간을 할애하고, 물리적인 이동이 필요하며 일정 수준 이상의 지식과 경험을 필요로 하는 경우에는 접근성이 용이한 대중문화보다 상대적으로 늦게 시장이 형성된다. 경제적인 수준이 향상되면 일반적인 대중문화 외에도 콘텐츠에 대한 다양한 수요가 형성된다. 그런데 사회 전체의 창제작 역량이 뒷받침되지 않을 경우 단기적으로 높아지는 문화예술 수요에 대응할 수 없거나 문화예술 작품이 소비자의 기대에 미치지 못하여 문화예술 소비활동은 정체될 수 있다.

[그림 Ⅱ -1] 문화예술작품 수요와 공급 곡선



문화예술 작품의 공급량과 가격이 수요곡선 D1과 공급곡선 S1이 만나는 A에서 형성되어 있고, 소비수준의 향상과 여가선용 기회의 증대로 문화예술 작품과 콘텐츠에 대한 수요는 증가하는 반면 공급이 정체되어 있을 경우 문화예술을 향유하기 위한 비용이 P3에서 P4로 증가하게 되면 문화예술 작품을 적정 가격에 향유하고자 하는 소비자의 욕구를 충족시키지 못해 소비자 후생은 감소하게 된다. 한편 문화예술 작품 소비자의 수요곡선은 유지된 채 공급곡선만 S3로 이동할 경우 공급량은 Q3에서 Q5로 소폭 증가하고 가격은 P2로 감소되는데, 이때 소비자 후생은 증가할지 모르나 작품에 대한 공급 단가는 감소하게 된다. 따라서 문화예술 창제작 활동을 촉진하여 공급곡선을 S3로 이동시킬 경우 공급량이 Q5이고, 비용이 P3인 I 지점에서 문화예술작품 공급과 소비가 이루어짐으로 공급자와 소비자 후생을 모두 증가시키는 효과를 기대할 수 있다. 또한 문화예술지원 사업을 통해 새로운 수요를 창출하거나 P3 지점에서도 문화예술 작품을 소비할 능력이 부족한 소외계층에 대한 지원을 통해 문화예술 향유 기회를 제고할 수 있는데, 이때 공급곡선이 S4로 이동하게 되면 공급 가격은 P2로 낮아져 I 지점보다 소비자 후생은 증가하게 된다.

문화예술지원사업은 작품의 창제작 활동 및 공급, 그리고 문화예술 향유 주체에 대한

이용을 촉진하는 활동을 병행해야 한다. 문화예술작품에 대한 지원만 이루어질 경우 늘어나는 공급에 비해 충분한 수요가 확보되지 않아 공급자들인 문화예술인들의 창제작 의지를 약화시킬 수 있고, 수요를 늘리는 대신 공급에 대한 지원이 충분히 이루어지지 않을 경우 공급이 수요를 따라가지 못해 문화예술을 향유하고자 하는 소비자들이 향유 기회가 박탈되기 때문이다.

2. 문화예술지원사업 성과정보 활용의 조건과 의미

성과정보의 활용은 새로운 의사결정을 하거나 조직의 성과를 향상시키기 위한 일련의 목적을 갖고 성과에 대한 측정을 통해 도출된 평가 정보를 이용하는 것이다. Behn(2001)에 의하면, 평가 그 자체가 측정의 목적이 되거나 기관의 자원을 투입하기 위한 예산편성의 목적으로 활용하거나 구성원들에게 동기를 부여하고 활동을 통제하는 등의 다양한 목적을 달성하고자 성과를 측정한다. 이렇게 측정된 성과는 당초 설계된 기관의 임무와 목표, 그리고 사업을 통해 구현되는 활동과의 연계를 위해 다양한 제도적 장치를 이용하게 된다(Van Dooren et al., 2010).

문화예술 작품의 창제작 활동 촉진, 그리고 양질의 문화예술 작품을 공급할 수 있는 사회적인 기반을 구축하고 작품의 공급을 증가시키는 동시에 문화예술 향유 주체의 문화예술작품 소비 활동을 촉진하여 수요를 증가시키고 소외계층 등의 문화예술 향유 기회를 확대하였는지가 목적이다. 단순히 평가만을 목적으로 한다면 당초 목표한 바에 의거하여 창작물이 증가하고 소비활동이 촉진되었는지를 기준으로 성과정보를 수집할 수 있다. 그러나 미래 사업을 변화시키고 평가 결과를 이용하여 구성원들의 활동을 통제하고 이들이 당초 사업의 목적 달성에 기여할 수 있는 방식으로 활동할 수 있도록 동기를 부여하는 등의 관리활동을 수행하기 위해서는 보다 다양한 형태의 성과정보를 생산 및 활용할 필요가 있다. 특히 성과정보를 이용하여 부서의 업적이나 개인의 인사고과에 반영하고자 할 경우 부서의 활동이나 개인의 활동을 기관의 사업 성과와 연계함과 동시에 평가 방식과 환류 체계에 대해 구성원들의 공감대가 형성되어 있어야 한다(예: Bourdeaux & Chikoto, 2008). 단순히 좋은 성과를 내고 있는지와 관련한 수월성에 대한 평가만으로는 성과측정 및 평가를 통해 도출된 정보의 활용은 제한적인 범위 내에서 이루어질 가능성이 높다. 무엇보다 성과의 측정은 평가와 직결되며, 그 과정 자체가 정

보를 활용하기 위한 조건이 된다. 평가 그 자체만으로는 성과정보를 활용하는 것이라 볼 수 없고, 성과정보와 사업목적, 그리고 부서 및 개인의 활동과 사업성과가 느슨하게 연계되어 있을 경우 평가를 통해 구성원들에게 동기를 부여하기 위한 목적 달성은 제한될 가능성이 높다(예: Moynihan & Pandey, 2010).

그러므로 문화예술지원사업의 경우에도 평가를 통해 도출되는 성과목표를 조직의 핵심 업무 및 성과와 연계할 수 있는 다양한 장치를 마련할 수 있어야 성과정보를 활용한 여러 가지 목표를 달성할 수 있다(예: John et al., 2015). 특히 성과정보 활용 자체를 위해 목적에 맞게 동기를 부여하기 위해 조직 내에서 다양한 정보를 유기적으로 연계하여 활용할 수 있어야 하는데, 이러한 과정을 지속적으로 개선함으로써 성과정보 체계의 제도화가 가능하다.

〈표 II-1〉 문화예술지원사업 성과측정 목적과 주요 질문

목적	질문
평가	문화예술지원사업 목표에 부합하는 성과를 내고 있는가?
자원배분	어떤 세부 프로그램을 대상으로 누구에게 어떤 방식으로 자원을 투입하고 있는가?
통제	문화예술지원사업을 수행하는 직원들이 사업 목적 달성을 위해 어떤 노력을 투입하고 있는가?
동기부여	내부 직원과 관리자 그리고 문화예술지원사업을 둘러싼 대내외 이해관계자들이 사업의 성과 향상을 위해 무엇을 할 수 있는가?
홍보	문화체육관광부 등 상급 기관, 국회 등을 대상으로 사업의 성과를 제시하고 사업의 지속성을 이해시키기 위해 어떤 정보를 제공할 것인가?
치하	우수한 성과관 무엇인가? 어떤 성과를 토대로 구성원들의 노력을 치하하여 사기를 높일 수 있는가?
학습	성과를 도출하지 못하는 사업은 무엇이며, 사업목표를 효과적, 효율적으로 달성하기 위해 어떤 개선이 필요한가?
개선	사업 성과를 개선하기 위해 일하는 방식의 변화가 필요한가? 목표의 변화나 사업구조의 변화가 요구되는가? 변화되는 업무는 누가 수행해야 하는가?

자료: Behn(2003), 이정옥 외(2015)에서 재구성

문화예술지원사업은 예산 및 기금 사업의 특성상 경영평가, 기금운용평가 등 평가체계의 적용 대상이 되며, 이를 통해 다양한 성과정보의 생산이 이루어진다. 이들 평가를 통해 생산되는 성과정보를 활용하기 위해서는 성과정보의 활용을 위한 구체적인 조건과 목적이 명시되어야 할 필요가 있다(Moynihan & Landuyt, 2009). 그런데 문화예술지원

사업의 특성상 성과목표 설정 단계에서 수월성과 형평성 간의 갈등이 초래될 수 있다. 예를 들어, 창제작 활동 지원을 통해 다양한 작품을 공급할 수 있는 기반을 구축할 것인가 아니면 우수한 작품을 창작할 수 있도록 잠재력 있는 문화예술인을 발굴하여 이들을 지원하는데 초점을 둘 것인지의 문제가 있을 수 있다. 또한 수요에 대한 지원에 있어서도 저소득계층 등 문화소외계층에 대한 향유 기회를 제고함으로써 형평성을 제고할 것인지 아니면 일반적인 문화예술 향유 수요를 제고하는데 초점을 둘 것인지에 따라 생산 및 활용되는 성과정보가 달라질 수 있다.

문화예술지원사업은 예산사업으로 기금사업평가 및 기관평가 등 다양한 평가의 대상이 되므로 수행하는 업무와 관련하여 각 평가지표 간의 유사성이나 일관성을 확보할 수 있어야 한다. 이를 위해 평가 대상이 되는 사업단위에서 조직의 목표, 업무 범위를 기준으로 성과지표가 설계되어야 하며, 예산주기에 따라 성과정보의 생산과 활용을 전후로 한 시점에서 공백이 발생하는지 여부도 고려해야 한다(Wholey, 1999; de Lancer Julnes, 2008).

명확한 목표를 설정하는 것은 양질의 성과정보를 생산하기 위한 전제조건이 된다(Moynihan & Pandey, 2009). 목표가 명확하고 목표에 대한 구성원들의 합의가 전제되어 있을 경우 성과정보의 활용 수준도 높아질 수 있으나, 분절적인 목표가 설정되어 있거나 목표 자체가 모호하다면 사업을 수행하는 구성원들의 과업수행 과정에서 의사결정을 주저하거나 학습의 어려움을 겪을 수 있기 때문이다. 기관 차원의 상위 목표와 세부 사업단위의 목표 연계성 확보도 중요한데, 대부분의 공공기관은 중장기 전략목표를 설정하고, 구조적으로 이를 달성하기 위한 하위 목표와 세부 사업을 설계하고 있어 상위 목표의 완성도와 짜임새에 따라 하위 목표와 상위목표 간의 정합성이 확보될 수 있기 때문이다.

성과정보의 활용을 촉진을 위해 일정수준 이상 성과정보의 품질이 확보되어야 한다. 가능하면 정교한 방식으로 설계된 성과측정지표를 통해 성과정보를 창출할 수 있다면 활용 가능성을 그 만큼 높일 수 있을 것이다(Poister, 2003). 하지만 공공부문의 특성상 성과목표가 모호하거나 성과를 도출하기까지 오랜 시간이 소요될 수 있기 때문에 단기적인 활용을 목적으로 하는 성과정보의 생산은 제한적일 수밖에 없다. 이 경우 성과지표는 핵심 업무를 중심으로 설계하여 구성원들이 수행하는 업무와 관련하여 객관적이고 수용 가능한 정보를 반영할 수 있어야 한다(이정옥 외, 2015).

〈표 II-2〉 성과정보의 활용 범위

구분	내용	구분	내용
1	자원의 배분	22	자본 관리
2	정보에 기반을 둔 선택(고객)	23	결과 및 효과 평가
3	업무 과정의 변화	24	관리적 인센티브 체계 설계
4	고객 대응성 향상	25	중복 사업 제거
5	위탁사업 관리 감독	26	신규 프로그램 설계
6	채권자에 대한 보고	27	직원 동기부여(비금전적)
7	보상	28	프로그램 우선순위 설계
8	자금지원자에 대한 보고	29	전략적 HRM
9	전략기획	30	의회와의 의사소통
10	산출 예산 편성(산출 기준 지불)	31	목표 명확성 제고
11	신뢰 구축을 위한 국민과의 소통	32	비용 절감
12	결과 예산 편성(결과 기준 지불)	33	총체적 품질관리
13	보고 및 모니터링	34	개인별 성과목표 설계
14	예산 정책수준의 변경	35	처벌
15	선출 관료에 대한 책임성	36	비용-편익 분석
16	성과예산 편성	37	고성과기관 자원배분 자율성
17	대중에 대한 책임성	38	추가적인 조사, 분석
18	비용 회계	39	관리자들 간의 의사소통
19	결과기반 예산(예산요구 정당성)	40	대내외적 활동의 조정
20	성과 감사	41	조직 개발
21	동기부여		

자료: Van Dooren et al.(2010: 119), 이영범 외(2016: 104)에서 재인용

성과정보의 활용을 고려하여 성과측정체계를 설계하기 위해서는 성과정보의 활용 주체가 누구인지를 먼저 파악해야 한다. 활용 주체와 유형별로 목적에 따라 성과정보에 접근하는 방식이 다르기 때문이다. 가장 보편적인 활용 목적은 공식적인 사업 목적과 법령에 의해 규정된 평가를 받는 데 있다. 공공기관은 평가를 수행하기에 앞서 사업계획서를 작성하고, 사업목적, 수행 방식 및 성과를 측정하기 위한 지표를 설계하고, 설계된 지표를 어떤 방식으로 조직, 인사, 예산, 사업개선 등에 활용할지를 결정한다. Van Dooren 외(2010: 119)에 의하면 공식적인 사업목적과 관련한 활용 영역과 비공식적인 목적을 달성하기 위한 활용으로 구분할 수 있다. 예를 들어, 결과 및 효과에 대한 평가는

성과정보 활용을 통한 자원의 재배분, 사업의 재설계 등은 공식적인 사업목적과 관련한 활용에 해당되며, 의사소통 목적, 활동의 조정, 동기의 부여 등은 비공식적 활용 목적에 가깝다.

성과정보의 활용은 성과정보가 지닌 맥락과 차원에 따라 다양화되기 때문에 사업이 지닌 여러 가지 속성을 고려하고 타당성을 확보하기 위해 다양한 자료를 확보 및 구축해야 할 필요가 있다. 넓게 보면 성과정보의 활용은 책임성을 확보하거나 학습을 위한 목적으로 이루어지며, 때로는 사업 내 그리고 사업 간의 조정과 통제를 목적으로 이루어지기도 한다(Van Dooren et al., 2010: 124). 학습 목적의 성과정보 활용은 미래 정책의 개선과 변화를 도모하는 것이 주목적이다. 조정 및 통제는 사업이 집행되는 현재 시점에서 기관의 사업활동이 성과목표 달성에 기여할 수 있도록 관리하는 데 초점을 맞추고 있으며, 책임성 제고는 대외적으로 기관의 사업성과를 제시하고 소통하는 것이 목적이다.

〈표 II-3〉 성과정보 활용 유형

구분	학습	조정과 통제	책임성 제고
측정 기준	-문제를 정의하는 지표 -가치부여 -측정 가능성	-부서간 자원 분포 -재정적 범위 -직원들의 업무 영역	-사회적 가시성 -사전적 결정
지표 유형	-사업의 전반적 과정	-산출 및 효율성 지표	-가능한 결과 지표 -부분적 산출 지표
주요 자료원	-기등록 자료 -설문자료 -자체평가 자료 -기술적 측정 자료 -기타 외부 자료	-기등록 자료 -기술적 측정 자료 -외부 평가자의 평가 자료	-기등록 자료 -설문조사 자료 -기술적 측정 자료 -외부 평가자의 평가 자료

자료: Van Dooren et al.(2010: 125~130), 이정옥 외(2015: 25~26)에서 재구성

성과정보가 원활하게 활용되기 위해서는 다음과 같은 몇 가지 조건이 충족되어야 할 필요가 있다. 먼저 구조적인 차원에서 성과를 평가하고 정보를 도출하는 목적이 명확하게 정의되어야 한다. 명확한 목표는 구성원들에게 동기를 부여함과 동시에 사업에 대한 일해를 제고하는 데도 도움이 될 수 있다(Moynihan & Landuyt, 2009). 또한 성과를 평가하고 측정하는 목적이 명확히 정의된 이후 활용이 이루어지기 위해서는 좋은 성과정보를 생산할 수 있는 체계가 마련되어야 한다(Van Dooren et al., Dull, 2008). 특히

성과정보를 직접적으로 생산하는 도구인 성과지표는 사업의 목표를 가능한 직접적으로 반영할 수 있도록 설계되어야 하며, 반복적으로 평가했을 때 일관성 있는 정보를 생산할 수 있어야 한다(Poister, 2003). 예를 들어, 동일한 평가지표더라도 평가자의 특성에 따라 서로 상반된 결과가 도출된다면 생산된 성과정보에 대한 이용자의 신뢰를 저하시켜 활용 수준이 낮아질 가능성이 높다(Wholey, 1999). 셋째, 유효한 성과정보가 산출되더라도 성과정보를 활용하는 구성원들이 성과정보에 대해 부정적으로 인식하고 있을 경우 활용도는 저하될 가능성이 높다(Taylor, 2011; Kroll, 2012). 그러므로 성과정보에 대한 접근성을 제고하여 정보를 공유할 수 있는 기회를 확대하고, 구성원들의 참여를 촉진시킴으로써 활용을 촉진해야 할 필요성이 있다(Taylor, 2011).

Ⅲ. 문화예술지원사업 성과체계 현황

1. 지원사업의 특성과 구조

문화예술위원회는 ‘문화예술의 창의와 나눔으로 국민이 행복한 세상’이라는 비전 달성을 목적으로 국민행복에 기여하는 예술생태계 선순환 구조의 확립, 사회 통합을 실현하는 문화나눔사업의 고도화, 풍요로운 사회를 위한 예술가치의 대외 확산을 전략목표로 수립하고 있다(문화예술위원회, 2016b). 즉, 창작역량기반구축사업은 기본적으로 창제작 활동을 수행하는 문화예술인들의 활동을 활성화하여 새로운 문화·예술 작품의 창작을 촉진하고 문화격차 완화를 통해 국민들의 문화예술 향유 기회를 확대하여 예술가치의 대외적인 확산을 도모하는 것이 목적이라고 할 수 있다.

〈표 Ⅲ-1〉 문화예술지원사업의 주요 유형

구분	주요사업
창작역량기반구축	- 창·제작 인력 및 예술활동 지원: 문화예술 인력육성, 예술인 창·제작활동, 국제교류예술지원사업 - 창제작 활동 인프라 구축 및 운영 지원: 자료원 운영
문화예술향유지원	- 문화예술다양화: 문화다양성 지원, 문화가 있는 날 - 문화예술소외계층지원: 문화누리카드, 공연·창작 나눔
지역문화예술진흥	지역문화예술특성화, 공연장상주단체 육성, 공연예술활용 관광자원화 등

자료: 문화예술위원회(2016b)

동 사업은 예술창작지원, 예술인력육성, 국제예술교류 지원 사업 등으로 구성된 문화예술 창작사업과 예술극장 및 자료원 운영 등 기반시설을 제공 및 활성화하는 사업과 같이 문화·예술인들의 창·제작 활동을 활성화하기 위한 사업군과 지역의 문화예술을 진흥하기 위한 특성화 사업, 공연장 상주단체 육성 사업, 공연예술 관광자원화 사업 등 지역 특성이 반영된 창제작 활동을 지원하는 사업군으로 구성된다. 또한 국민들의 문화예술향수 기회를 확대하기 위해 문화누리카드, 문화다양성 지원 등의 사업을 수행하여 문화예술 창·제작 활동을 통해 구축된 기회를 제고하고자 한다. 또한 배점 비중은 다소 낮으나 문화예술기부활성화 및 실행력 제고와 같이 ‘투입’ 요소를 강화하여 창·제작 기반 확충 및 문화예술향유 기회 확대라는 사업목표 달성을 향상시키기 위한 목적을 수행

하는 사업도 포함되고 있다.

문화예술위원회는 기관의 미션·비전·전략목표와 연계하고, 이해관계자 등의 의견수렴을 통해 각 기능별 세부 업무 중 문화예술 기부활성화, 예술정책 실행력 제고, 예술극장 운영, 예술자료원 운영 등의 사업을 제외한 나머지 사업을 핵심 업무군으로 설정하고 있다. 또한 사업설계 및 목표 수립 과정에서 이해관계자, 전문가 인터뷰, 내부 직원을 대상으로 한 의견수렴 과정을 거쳐 핵심 업무군을 도출하고 있다.

가. 창작역량기반구축사업

창작역량기반구축사업은 미래 창작역량의 강화가 핵심적인 목표로, 이를 위해 청년예술가들의 육성, 우수작품의 생산·발굴 및 수요창출, 시장연계, 해외진출 체계를 확립하기 위한 창작지원 및 확산 사업으로 구성된다. 예술인력 육성 사업은 경제적 여건 등으로 인해 재능이나 역량이 있음에도 활발한 창작 활동을 펼치기 어려운 청년예술가들을 대상으로 하고 있다. 이에 예술인들의 취업 및 창업 소요가 증대되고 있으나 배출되는 예술전공자의 수에 비해 예술 현장에 진출하여 창작 활동을 수행하는 청년예술가들의 수는 상대적으로 많지 않다는 문제의식에서 출발한다. 이에 청년예술가의 예술창작 경험 확대와 시장진입 지원을 성과목표로 청년예술가의 수상 및 초청 비율, 청년예술인턴의 정규직 전환 비율 등을 계량적인 성과지표로 제시하고 있다. 성과지표상 제시된 인턴의 정규직 전환 비율은 2016년 기준 22명으로, 지원 대상에 포함된 334명의 인턴 인력에 비해 정규직 전환 비율은 6.6%로 다소 낮다. 이는 청년예술가들의 창작역량을 강화하기 위해 재능 있는 청년예술가를 선발하여 집중적으로 지원하고, 청년예술가들에 대한 인식 전환 및 예술향유 수요 증대에 기반을 두고 청년예술가들의 일자리 창출 및 취창업 여건을 개선하고자 하는 전략에 기반을 두고 있기 때문이다.

특히 청년예술가들의 역량 강화를 위해 35세 이하의 예술가를 대상으로 1년 단위로 집중적인 육성 지원 사업을 통해 청년예술가의 창작역량을 제고하고, 취창업 성과를 도모하고 있고, 청년예술가에 대한 지원을 통해 국제적인 가치와 조명을 받는 예술 인력을 성장시키기 위한 목적을 지닌다(문화예술위원회, 2016b).

다른 한편에서는 예술창작 지원 및 확산 사업을 통해 대표작품을 지원하는 사업을 수행하고 있는데, 이는 우리나라의 기초적인 예술 수준을 한 단계 도약시키기 위한 목적에 기반을 두고 있다. 특히 동 사업의 경우 우수예술작품의 창제작 활동을 지원하고 확산에

이르기까지 단계별로 차별화된 전략을 통해 성과창출의 극대화를 도모하고 있는데, 이는 취약한 것으로 평가 받고 있는 예술의 시장성과 대중성을 제고하여 대내외 예술향수 수요를 전략적으로 확대하기 위한 목적에 기인한다. 동 사업은 발굴단계와 제작단계의 두 단계로 구분하여 2016년도 사업 수행시 심의방식을 고도화하고, 제작비 지원 규모를 확대하여 다양한 공연, 전시, 수상 실적을 올리는 등의 성과를 거둔 것으로 나타났다. 또한 방송, 온라인, 모바일 생중계를 통해 미디어에 기반을 둔 예술 작품의 유통 및 확산 채널을 개발하여 유통통로 다양화에 기반을 둔 관객개발을 통해 예술 작품의 수요 확산을 모색하고 있다.

창작역량기반구축사업은 청년예술가에 대한 직간접적인 지원, 유통채널의 확충, 그리고 기능별 연계성 확보 및 융합적인 창작자 활동을 지원하는 방식으로 사업추진의 효과성과 효율성 제고를 도모하고 있다. 동 사업의 성과지표 체계는 청년예술가의 수상, 초청 비율, 정규직 전환 인원, 유통 확산 성과 등과 같은 결과 지표와 창업지원 및 인턴십 지원 등과 같은 산출지표 등으로 구성된다. 4개의 주요 계량성과 지표 중 3개 지표가 결과지표에 해당되며, 국가 간 공동기획 프로젝트 수와 같은 지표는 산출 혹은 활동지표에 해당된다고 할 수 있다. 또한 비계량적 성과 지표는 ‘청년예술가의 경험 확대 및 일자리 창출 노력과 성과’, ‘우수예술 창작 및 국내외 수요창출 노력과 성과’ 등과 같이 과정적인 요소와 성과 요소를 연계하여 설정하고 있다(문화예술위원회, 2016a).

〈표 Ⅲ-2〉 창작역량기반구축사업 평가·환류체계

계획	실행	점검 및 평가	환류
성과목표 및 지표도출	목표달성도 모니터링	사업별 실적보고	성과확산 및 공유
목표수준 설정	적시달성계획 수립	고객만족도 조사	평가결과 컨설팅
대상사업 실행계획의 수립	예술지원 소위원회	전문가 자문 및 현장의견수렴	개선계획 수립
부서별 성과지표의 배분	기관장 성과점검회의	내외부 사업평가	지원심의제도 환류

자료: 문화예술위원회(2016b)

동 사업은 계획수립-실행-점검 및 평가-환류로 이어지는 PDCA 주기에 기반을 두고 자체평가시스템을 구축 및 운영하고 있다. 계획수립 단계에서는 성과목표와 지표를 도출하고, 사업별 목표 수준을 설정하고, 대상사업별로 수립된 실행계획을 기반으로 부서

별로 성과지표를 배분한다. 실행 단계에서는 목표 달성도에 대한 모니터링과 소위원회 활동 그리고 기관장의 성과점검 회의 등을 진행하고 있으나, 이는 실행 단계라기보다 점검 및 평가 단계에 부합하는 것으로 판단된다. 점검 및 평가 단계는 사업별 실적 보고, 만족도 조사, 내외부 사업평가, 현장 의견수렴 단계로 구분되며, 환류 단계에서 성과확산 및 공유, 평가결과 컨설팅 및 개선계획의 수립 등의 활동을 수행한다. 또한 내외부 지적사항 및 자체평가 결과와 연계하여 환류체계를 수립하고 있으며, 평가에 근거한 개선 계획을 수립하고 있는데, 주로 외부의 환경 변화, 평가 지적사항에 대한 조치실적 등의 항목으로 구성되고 있다.

나. 문화예술향유지원사업

문화예술향유지원 사업의 목적은 문화향수 수요를 확대하고, 전 국민을 대상으로 문화향수의 기회를 확대하는 것이다. 이에 평가 대상에 포함된 주요 사업은 기초문화예술향유 수준이 부족하다는 인식하에 문화사각지대를 해소하고, 저소득층을 대상으로 한 문화생활 지원을 통해 전 국민의 문화예술 향유 기회 확대를 도모한다. 특히 2014년 국민여가활동조사 결과 경제활동 등으로 인해 여가생활을 즐길 시간이 부족하다는 응답자의 비율이 46.1%에 달하고(국민여가활동조사, 2014), 문화예술행사 선택 기준 중 가장 중요한 요인으로 지적된 항목이 접근성(18.7%)이라는 점(문화향수실태조사, 2014)에 착안하여 일상생활 속에서 문화를 향유할 수 있는 기반을 조성하기 위해 ‘문화가 있는 날’ 사업을 내실화하고, 청년예술가, 경력단절여성, 문화애호가, 장애인 및 비장애인, 은퇴인력 등을 대상으로 참여자 중심의 문화예술 향유 프로그램을 확대하였다. 또한 동 사업의 핵심 목표 중 하나인 문화사각지대를 해소하기 위해 문화순회를 확대하고, 도서지역 등 문화인프라가 취약한 지역을 대상으로 맞춤형 프로그램을 발굴하는 활동도 수행하고 있다(문화예술위원회, 2016b).

경제적 소외계층을 대상으로 한 직간접적인 문화생활 지원 활동은 바우처인 문화누리카드를 제공하여 저소득계층의 문화향수 기회를 확대하고, 서비스 발급절차, 정보사각지대의 해소, 모바일 등의 환경변화에 대응한 결제시스템 개선 등과 같은 절차적인 요소의 개선을 통해 서비스의 품질을 향상시키는데 초점을 두고 있다. ‘문화누리카드 이용자 선택권 및 편의성 제고’와 같은 사업과 ‘문화누리카드 운영개선을 통한 서비스 품질 제고’는 결과보다는 과정개선에 초점을 맞추고 있다. 이는 경제적 소외계층을 대상으로 문화

향수 기회를 확대하기 위해 제공되는 문화누리카드의 이용자가 163만명에 달하는 등 수혜 대상 집단의 범위가 넓어 새로운 수요 집단을 발굴하기보다 접근성과 편의성을 제고하여 서비스의 품질을 제고하는 것이 문화향수 기회 확대 및 보편화라는 목적을 보다 효과적으로 달성할 수 있기 때문이다.

문화예술향유지원사업의 성과측정 및 평가체계는 문화가 있는 날 인지도, 소외계층을 대상으로 한 문화 프로그램 수, 문화누리카드 신규 가맹점 수, 문화누리카드 발급률 등으로 구성되어 있으며, 4개의 계량지표 중 문화가 있는 날 인지도를 제외한 3개 지표는 산출 지표에 해당된다고 할 수 있다. 비계량 성과지표의 경우 국민 문화향유 사업 확대를 통해 문화향유 체계 정립에 기여하고, 선택권 및 편의성 제고를 통해 이용자의 만족도 수준 제고를 측정하고 있으나 평가지표의 특성상 주관성이 개입될 여지가 있다.

문화예술향유지원사업의 평가환류체계상 제시된 계획수립·실행·점검 및 평가·환류체계는 소위원회 구성을 제외하면 창작역량기반구축사업과 유사하다. 특히 문화예술향유지원사업의 경우 창작역량기반구축사업 및 지역특성화 사업과 매우 밀접한 연계성을 지니고 있어 2016년도의 경우 사업간 연계성 강화의 필요성이 자체평가 결과 제시된 바 있다. 이와 관련하여 문화예술위원회는 문화순회사업 예산을 문화인프라 취약 지역에 투입하여 맞춤형 공연 추진을 강화하고, 기초 지자체의 공연 확대를 추진하고 있으며 2017년도에도 이와 관련한 선택과 집중 전략을 취하고 있는 것으로 나타났다.

다. 지역문화예술진흥사업

지역문화예술진흥사업은 지역의 창작 기반을 구축하는 것이 목적이다. 그러므로 지역이 보유하고 있는 문화 자원 발굴을 지원하고, 지역 내 그리고 지역 간의 문화예술 협력체계를 강화함과 동시에 지역에 특화된 문화예술 전문인력이 창·제작하는 우수한 콘텐츠를 확충하여 성과를 달성하고자 하는 전략을 수립하고 있다. 평가대상 사업은 지역문화 인프라 확충, 지역문화 브랜드 창출, 지역협력체계 구축 등이다. 지역문화인프라 확충은 지역에 소재한 공연장 및 단체의 수가 지속적으로 증가하고 있음에도 영세한 소규모 단체가 대부분이어서 전문 인력 확보가 제한적이고, 이로 인해 우수한 지역콘텐츠를 발굴하지 못해 공연장 가동률이 하락하고 재정자립도가 하락하는 등의 악순환 구조가 형성되어 있다는 문제인식에 기반을 두고 있다. 한편 지역문화 브랜드 창출 사업은 고유의 콘텐츠 발굴 및 마케팅 노력이 저조하여 지역 고유의 브랜드에 기반을 둔 문화콘텐츠

의 확산이 제한적이라는 진단 결과를 통해 지역문화자원을 발굴 및 확산하고자 하는 목표를 설정하였다. 마지막으로 지역협력체계 구축 사업은 기본적으로 문화예술진흥기금 고갈로 인해 지역을 대상으로 한 문화예술 지원이 축소될 것으로 예상되는 가운데 정부 및 공공부문이 주도하던 문화예술 지원정책 패러다임을 공공과 민간, 민간과 민간 간의 협력을 강화하는 방식으로 지역의 콘텐츠 제작 기반을 확대하는 것이 주된 목적이다(문화예술위원회, 2016b).

지역문화예술진흥사업의 계량성과지표는 공연장 고객만족도, 공연장지원프로그램 수이며, 지역문화자원 발굴 및 확산 사업은 문화공동체 참여자 만족도 및 지역대표공연예술제 관람객 수로 구성된다. 마지막으로 공공-민간협력 지원규모 확대를 위한 사업은 협력네트워크에 참여한 기관의 재참여율과 협력사업 지방 지원비율 등이다. 6개 계량성과 지표 중 고객만족도 지표를 제외한 나머지 지표는 산출 지표에 해당하며 만족도 지표는 결과 지표이다. 지역의 문화예술 인력을 지원하여 우수한 콘텐츠를 발굴하고자 하는 목적에서 수행되는 지역공연장 운영 활성화, 지역문화자원 발굴 및 확산 사업 등은 비계량 지표로 문화예술인력의 창·제작 활동을 통한 공연 등의 활성화와 지역 고유의 문화자원 발굴 및 주민 참여형 공동체 문화조성, 그리고 지역문화예술 지원과 관련한 공공과 민간 간의 협력 체계를 강화하는 데 초점을 두고 평가하고 있다.

2. 지원사업 유형별 성과관리 체계

가. 성과관리 추진근거 및 방식

문화예술위원회의 추진 사업은 문예위의 중기경영목표를 기반으로 각 사업단위 유형별로 각기 다른 법규정의 적용을 받는다. 여타 공공기관과 마찬가지로 문화예술위원회는 「공공기관운영에 관한 법률」 제46조(경영목표의 수립)의 ①은 “기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조의 제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.”고 규정하고 있다. 또한 「동법」 제47조(경영실적 등의 보고)의 ①은 “공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적을 기재한 보고서(이하 경영실적보고서)와 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 기관장이 체결한 계약의 이행에 관한 보고서를

작성하여 기획재정부 장관과 주무기관의 장에게 제출”하도록 규정하고 있다. 동 법령에 근거하여 수립되는 중기경영목표에 대해 「동법」 제47조의 규정에 따라 기획재정부장관에게 경영실적을 보고하며, 이에 대한 평가는 「동법」 제48조에 규정에 의거하여 수행된다. 동 조항의 ⑤에 의하면 경영실적의 평가 기준에 경영목표의 합리성 및 달성의 정도, 주요 사업의 공익성 및 효율성, 직원의 고용형태 등 조직 운영의 적정성, 재무운용의 건전성, 고객만족도 조사 결과, 합리적인 성과급 지급 등의 사항을 포함하도록 하고 있다(문화예술위원회, 2016a).

중기경영목표의 대상이 되는 단위사업과 세부 사업은 국가개정법에 근거한 재정사업 평가 대상이기도 하다. 문화예술위원회는 문화예술기금 등의 기금관리 주체로서 제8조(성과중심의 재정운용)의 ②에 의거 「동법」 제66조의 제5항에 의거하여 기금운용계획 제출시 차년도 기금과 관련한 성과계획서와 전년도 기금운용 결과에 대한 성과보고서를 기획재정부 장관에게 제출하도록 되어 있으며, 제출된 보고서는 재정사업 평가의 대상이 된다.

[그림 Ⅲ-1] 문화예술위원회 성과관리 체계



자료: 문화예술위원회(2016b)

한편 문화부 내부평가의 대상이 되는 세세부사업의 경우 「문화예술진흥법」 제35조(성과의 평가)의 적용을 받는다. 동조항 ①은 문화체육관광부 장관은 제18조 각 호의 사업

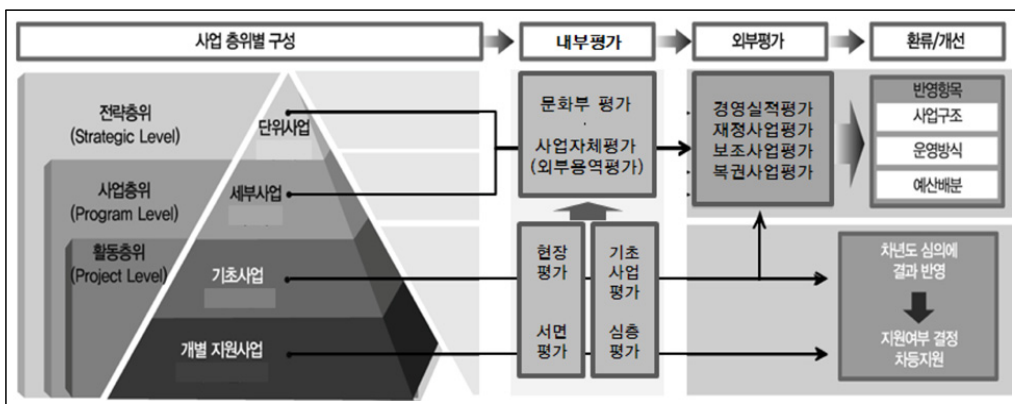
및 활동에 대한 문화예술진흥기금 지원의 성과를 측정 및 평가하여 그 결과를 다음 연도 3월 말까지 위원회에 통보하도록 하고 있으며, ②는 문화체육관광부 장관은 제1항에 따른 성과측정·평가를 위하여 위원회와 협의하여 성과목표 및 평가 기준을 정하도록 하고 있다.

마지막으로 프로젝트 단위로 진행되는 기초사업의 경우 문화예술위원회의 지원금관리 규정에 근거하고 있으며, 프로젝트에 대한 현장평가, 서면평가, 연구조사 등 프로젝트 모니터링을 통해 자체평가 형식으로 수행되고 있다.

나. 성과정보 활용의 체계

문화예술진흥위원회의 문화예술진흥기금 사업 평가 및 환류 체계는 사업의 단위를 기준으로 단위사업, 세부사업, 기초사업·개별지원사업별로 각각 전략충위, 사업충위, 활동충위를 구성한다. ‘전략충위’란 국가재정법과 공공기관운영에 관한 법률의 평가 대상이 되며 사업충위를 구성하는 세부사업과 함께 문화부의 평가와 사업자체평가 등의 내부평가와 경영실적평가, 재정사업평가 등의 외부평가를 받는다. 활동충위를 구성하는 기초사업과 개별지원사업은 앞서 언급한 바와 같이 현장 평가와 서면 평가 그리고 심층 평가의 대상이 된다(문화예술위원회, 2016b).

[그림 Ⅲ-2] 문화예술위원회 성과정보 활용체계



자료: 문화예술위원회(2016b)

사업구조, 사업운영 방식, 예산의 배분과 관련한 환류체계는 단위사업과 세부사업을

중심으로 작동하며, 개별사업에 대한 개선 및 활용은 기초사업과 개별지원사업을 단위로 이루어진다(문화예술위원회, 2016b). 기금사업 성과계획서상에 제시된 성과평가 및 환류체계로 내외부평가를 사업구조, 운영방식, 예산배분 등에 활용한다고 적시하고 있고, 예술위원회 내부의 성과관리체계와 연계하여 성과보수체계에 반영한다고 기술되어 있다. 그러나 성과계획서상에 환류 방식에 대한 세부 사항은 구체적으로 제시되고 있지 않다.

구조적으로 문화예술위원회의 사업은 전략충위인 단위사업을 중심으로 사업충위·활동충위 단위로 구성되어 있고, 대외평가의 대상이 되는 영역은 단위사업과 세부사업 영역으로 각 사업 특성에 따라 경영실적평가, 재정사업평가, 보조사업평가, 복권사업 평가를 받는다. 반면 기초사업과 개별 지원사업의 경우 문화예술위원회의 지원 대상기관이나 단체를 대상으로 하는 현장평가와 서면평가를 통해 결과에 따라 개별사업 개선 여부 및 예산 편성 등의 용도로 활용한다. 사업구조 전반에 대한 검토 및 개선을 목적으로 하는 평가는 전략충위와 사업충위에 해당하는 단위사업과 세부사업에 대한 평가를 통해 이루어지며, 그 결과를 바탕으로 운영 방식과 예산 재배분이 이루어진다. 다만 인사, 조직에 대한 평가 결과의 활용은 세부 계획이 구체적으로 나타나 있지 않다. 이후 인터뷰 분석에서도 부분적으로 제시되는 바와 같이 이는 문화예술위원회의 업무 특성상 개별 지원 사업을 직접 운영하기보다 지원 대상의 활동을 통해 도출되는 결과를 토대로 성과가 도출되는 구조이기 때문에 문화예술위원회 구성원의 역량 및 활동을 통한 직접적인 성과향상 여부를 파악하는 데 한계가 있기 때문이다. 또한 우리나라의 성과관리구조 특성상 인사 등의 활용을 제외하면 특정 성과정보를 어떠한 목적으로 활용하는지에 대한 지침이나 방형성이 구체적이지 않다는 점도 개별 성과정보의 활용 구조를 확인하기 어려운 요인으로 작용하고 있다.

IV. 문화예술지원사업의 성과구조 진단

1. 사업성과 구조 분석

문화예술지원사업의 세 가지 사업은 유형별 사업 특성에 따른 성과 구조가 상이하다. 창작역량기반구축 사업은 예술가들의 창작여건 개선을 통해 우수한 창작물의 생산과 유통을 활성화하는 것이 주목적으로 사업의 주요 지원 대상은 작품을 창작하는 작가와 예술가들이다. 반면 문화예술향유지원사업은 공연 등의 프로그램에 대한 지원보다 작품을 소비하는 수요자들을 대상으로 지원(예: 문화누리카드)을 제공하여 문화예술 창작물의 향유 기회를 확대하는 것이 목적이다. 이들 두 프로그램은 각각 문화예술작품의 공급과 문화예술 소비 수요를 촉진한다. 지역문화예술진흥사업의 경우 ‘지역적 특수성’이 핵심 요소로 지역에 특화된 공연작품의 생산·공연과 이를 향유할 수 있는 기회의 제고라는 두 가지 목적을 동시에 추구한다. 세 가지 유형의 문화예술지원사업은 각 사업의 고유한 속성과 관련하여 성과정보를 생산하는 데 있어 몇 가지 쟁점을 갖고 있다. 이에 본 장은 먼저 투입·활동·산출·결과로 이어지는 사업의 성과구조를 분석하고, 이를 통해 사업의 성과를 판단할 수 있는 핵심 성과정보를 도출하여 현행 성과지표 체계의 타당성을 검토한다. 또한 성과구조와 성과정보체계의 문제점에 대한 진단을 위해 문화예술위원회 관계자들에 대한 인터뷰를 실시하였다.

가. 창작역량기반구축사업

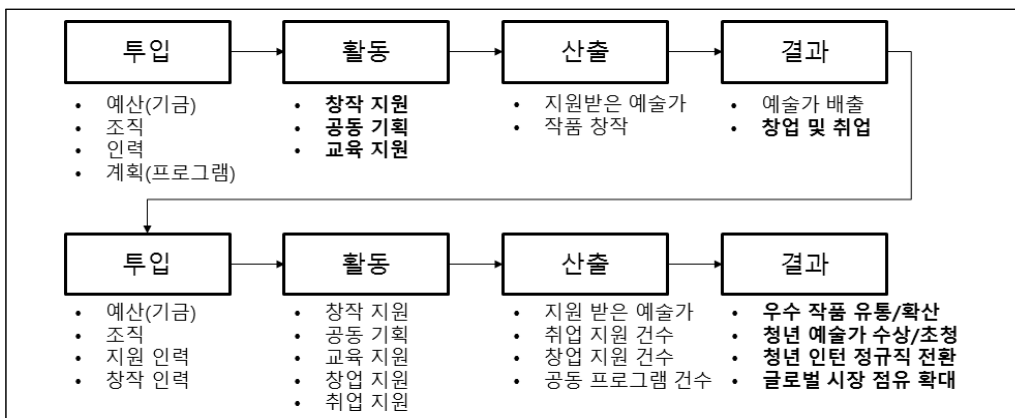
창작역량기반구축 사업은 예술인의 안정적인 예술활동을 제고하기 위한 환경적 조건을 개선하기 위한 직간접적인 지원을 제공한다. 이는 예술인들이 지속적인 창·제작 활동을 통해 우수한 작품을 창작할 수 있는 기회를 제고하기 위함이다. 2015년 문화체육관광부가 시행한 예술인 실태조사에 의하면 예술활동을 통한 1년 동안의 수입의 중간값은 300만원 수준이고 평균값은 1,255만원에 불과한 것으로 나타났다. 또한 예술활동을 통한 수입이 전혀 없었다고 한 응답자도 36.1%에 달하는 것으로 나타났다(문화체육관광부, 2015). 이는 현재 우리나라 예술인들의 창·제작 활동을 통해 생계유지조차 어렵고, 지속적인 창·제작 활동을 통해 우수한 작품을 생산할 수 있는 기회가 제한되어 있음을 시사한다. 따라서 창작역량기반구축사업은 창·제작 활동에 대한 직접적인 지원 외에도

예술인들의 절반 정도가 겸업 예술인이며, 전업 예술인의 경우에도 프리랜서로 활동하고 있어 ‘직업으로서의 창제작 활동’이 이루어지는 경우는 매우 제한적이다. 실제 예술활동 종사 형태와 관련한 문화체육관광부(2015)의 조사 결과에서 정규직 예술활동 종사자는 6.4%에 불과했다.

일각에서는 우수한 작품은 결국 소수의 재능 있는 예술인들에 의해 주도될 가능성이 높기 때문에 우수한 예술인들을 발굴하여 집중적인 지원이 필요하다는 주장도 있다. 그러나 누가 우수한 예술인인지에 대한 사전적인 판별이 현실적으로 불가능하고, 재능 있는 예술가라도 우수한 작품을 만들어내기까지 오랜 시간이 소요될 수 있기 때문에 안정적인 창·제작 활동이 조성되지 않을 경우 우수한 작품이 생산될 확률은 그만큼 낮아질 가능성이 높다. 따라서 창작역량기반구축사업은 재능을 갖춘 혹은 재능이 있는 것으로 판단되는 예술가들을 대상으로 최소한의 안정적인 창제작 환경을 제공 및 지원함으로써 우수한 예술가들을 배출할 가능성을 높이고, 이에 따라 우수한 작품을 유통 및 확산시킬 수 있는 기회를 확대하는 것이 최종적인 성과이다.

다음 그림은 창작역량기반구축사업의 기본적인 성과구조를 제시하고 있다. 이때 투입 요소는 기금 등의 예산과 지원을 제공하는 조직과 인력 그리고 세부적인 프로그램 등으로 구성된다. 이러한 투입 요소가 전제되어야 창작지원, 공동기획, 교육지원과 같은 창작역량기반구축사업의 세부 프로그램 제공이 가능하다. 또한 지원을 받은 예술가들이 최소한의 작품 창작 활동을 수행해야 하며 이를 통해 일정한 자격을 갖춘 예술가들을 배출하거나 이들의 창업과 취업 활동을 안정적으로 수행하도록 할 수 있다.

[그림 IV-1] 창작역량기반구축사업 성과구조



그런데 현재의 사업 성과정보체계의 공통적인 특징 중 하나는 투입과 활동, 활동과 산출, 그리고 산출과 결과로 이어지는 과정에 대한 논리적인 연계성이 결여되어 있다. 예산을 통해 창작지원 활동, 공동기획, 교육지원 등이 제공되는 투입과 활동 간의 관계는 현재의 성과정보체계를 통해서도 확인이 가능하지만, 실제 활동요소를 통해 얼마나 많은 예술가들이 배출되었고, 예술인들의 창·제작 여건이 어느 정도 안정화 되었는지를 판단하는 과정은 제한되어 있다. 물론 창작역량기반 구축의 사업 목적이 단기간에 달성되기는 어렵지만, 제한적으로나마 이러한 성과정보를 확인하기 위한 성과측정 체계를 마련해 두어야 해당 사업이 궁극적으로 창작환경의 개선이라는 목표 달성에 어떻게 기여하고 있는지를 확인할 수 있을 것이다.

창작역량기반구축사업의 성과정보 생산을 제한하는 또 다른 문제 중 하나는 “우수한 창·제작 작품이 무엇인가?”에 대한 것이다. 작품에 대한 평가는 작품에 대한 관점, 가치 체계, 시대적 상황 등에 따라 변화할 수 있고, 이러한 작품이 확인된 이후 그것이 사업의 효과인지 아니면 작가 스스로의 역량에 기반을 둔 것인지 파악하기 어렵다. 이는 문화예술위원회 관계자에 대한 인터뷰 결과를 통해서도 확인이 가능하다.

“최근 해외에서 우수한 평가를 받은 ○○○ 작가의 경우 2000년도 초에 지원이 이루어졌다. 이 작가에 대해 몇 차례 지원을 제공하긴 했는데, 이후에 이 작가가 수상하게 되었을 때 이를 우리 사업의 성과라고 판단할 수 있을까요? 그리고 단순히 수상 경력이나 작가의 작품이 얼마나 팔려나 갔는지만으로 작가의 우수성을 평가할 수 있을까요?”

창작역량기반구축 사업이 장기적으로 추구하는 목표는 더 많은 우수 작품이 만들어지도록 하는 데 있을 것이다. 그러나 우리 사업의 지원을 받아 얼마나 많은 우수 작품이 생산되었는가를 평가하기란 현실적인 제약이 많다. 앞서 논의한 바와 같이 우수 작품에 대한 판단 기준이 다양하고, 사업의 성과를 확인하기까지 오랜 시간이 소요되며, 작품에 대한 지원과 작가의 역량이 기여한 바를 명확히 구분하기 어렵다는 점도 우수 창작품을 성과지표로 활용할 수 없도록 만드는 요인으로 작용한다. 단순히 사업의 성과를 판단하는 여러 가지 요인을 기술하는 수준에 머무른다면 이러한 요소들로 인한 성과 확인의 제한성에도 불구하고 일정 부분 활용할 수는 있을 것이다.

그러나 동 사업의 최종 성과로서 “얼마나 많은 우수한 작품이 생산되었는가?”, “이러한 우수한 작품들이 얼마나 많이 유통되었는가?”, “얼마나 많은 예술가들이 수상을 받았

는가?”를 놓고 부서의 성과급이나 업적평가 등에 활용할 경우 문제가 발생할 수 있다.

질문을 뒤집어 특정 시기 한 해 동안 문화예술인에 대한 지원에도 불구하고 수상작이 없다면 그것은 사업지원이 잘못된 탓인가 아니면 예술인들의 문제인가? 혹은 사업지원이 이루어진 해에 우수한 작품이 생산되지 못했다면, 혹은 예년보다 많은 작품이 유통되거나 팔리지 않았다면 그것은 예술인들이 전년보다 품질이 낮은 작품을 생산했기 때문인가? 혹은 당해 연도의 경기가 좋지 않기 때문인가? 극단적인 예로 문화예술 창·제작 활동에 대한 정부의 지원에도 불구하고 우수한 창제작 작품이 전혀 없었다면 일정 부분 사업지원 체계의 문제가 있는지 여부를 검토하는 기회로 삼을 수는 있겠지만, 사업의 장기적인 결과를 고려했을 때 ‘성과가 전혀 없는 사업이라고 현재 시점에서 단정하는 것은 무리일 것이다.

“실제로 작품이 나왔을 때 많이 발표도 되고, 행사도 많은데, 이런 것들 중 상당수가 일회성으로 끝나는 것들이 많고, 처음 한 번 발표하고 아무 반응이 없고 끝나버릴 경우 대중적이지 않거나 시장이 형성되지 않았을 경우의 문제도 있습니다. 예술 지원을 통해 관촬은 작품들이 나온다면 이를 발전시켜서 자연스럽게 지원사업의 성과를 창출할 수 있겠지만 양질의 예술, 양질의 작품이라는 것에 대한 판단 기준이 모호하다 보니 사업성과, 외부평가 결과를 인사고과 등에 반영하는데 사업지표와 부서지표가 직접 연계된다고 보기 어렵다는 점에서 이렇게 적용하는 것이 맞는지에 대한 물음이 지속적으로 제기되고 있는 상황입니다.”

또한 얼마나 많은 작품이 생산되었는지 여부를 놓고 성과의 유무를 판단하기도 어렵다. 단적인 예로 한 편의 소설작품을 창작하는 데 소요되는 시간과 시 한 편을 창작하는 데 소요되는 시간만을 고려되고, 창·제작 활동의 작품 수가 주요 성과지표로 설계된다면 사업담당 부서 입장에서는 우수한 평가를 받기 위해 시를 중심으로 창작 활동을 지원하는 편이 유리할 것이다.

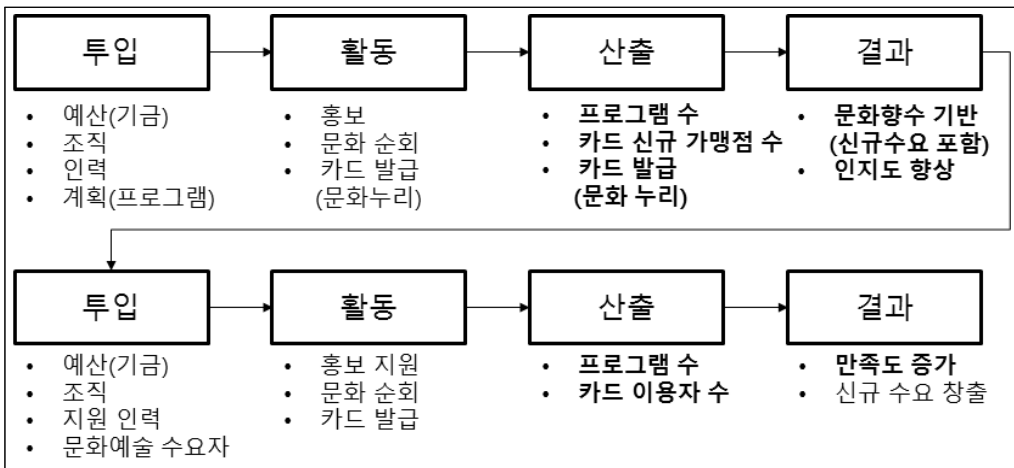
성과측정을 통한 성과정보 생산의 문제는 어떤 성과정보를 무엇을 위해 활용할 것인지의 문제와 직결된다. 또한 성과측정 체계를 정교하게 설계하더라도 지원을 받는 대상 집단의 특성에 따라 활용의 범위도 제한될 수밖에 없다. 예를 들어 장기적으로 지원이 이루어진 사업성과에 어떤 문제가 확인되고 이를 개선하기 위해 사업구조의 변화가 불가피할 경우, 특정한 지원 방식에 익숙한 지원 대상 그룹이 변화에 저항하거나 변화된 사업구조가 더 나은 성과를 창출하리라는 확신이 없을 경우 어떤 선택을 하는 것이 바람직한가?

정치적인 주기에 따라 기관장의 정책 방향이 변화하더라도 사업 성과와 관련한 객관적인 지표가 기존의 사업을 변화시키지 않는 것이 명확할 경우 어떤 선택이 적절한가?

나. 문화예술향유지원사업

문화예술향유지원사업은 문화예술 향유 사각지대에 놓인 계층을 대상으로 직간접적인 지원을 통해 문화예술 향유 기회를 확대하는 것이 목적이다. 따라서 자원의 투입부터 결과에 이르는 전 과정에 걸쳐 프로그램의 수를 증가시키거나 관객의 수를 늘리는 방식으로 향유 기회를 확대하는 데 초점을 맞추고 있다. 따라서 문화예술향유지원사업은 문화순회 공연을 통해 공연장으로서의 접근성이 낮은 지역을 대상으로 문화소외계층에 대한 지원을 실시하고, 경제적인 접근성이 낮은 계층을 대상으로 문화누리카드 발급 등을 통해 관람 기회를 제고한다.

[그림 IV-2] 문화예술향유지원사업 성과구조



문화예술 향유를 위해 몇 가지 조건이 충족되어야 할 필요가 있다. 먼저 공연작품을 관람할 수 있는 경제적인 조건이 갖추어졌더라도 공간적인 제약으로 인해 공연장으로서의 접근성이 낮을 경우 향유 기회는 제한된다. 그러므로 거주지로부터 일정한 거리 이내에 대중교통 수단을 이용하여 접근 가능한 지역에서 주기적인 공연이 이루어져야 문화예술 작품을 향유할 수 있다. 두 번째 조건은 개인의 소득수준 등과 같은 경제적인 요건이다.

지리적으로 접근 가능한 지역에서 다수의 공연 및 예술작품 등의 향유 기회가 제공되어도 관람료를 지불할 능력이 없다면 향유 기회는 제한된다. 특히 소득 하위계층의 경우 생활비 부담 등으로 인해 일정 수준 이상의 금전적 지원이 제공되더라도 이를 문화예술 향유를 위해 지출하지 않기 때문에 문화예술 공연 관람만을 목적으로 하는 바우처 형태의 정책수단을 제공하는 것이 향유 기회를 확대하는 데 기여할 수 있다. 마지막 조건은 정보이다. 충분한 공연이 제공되고 일정 수준 이상의 경제적 조건이 갖추어졌더라도 문화예술 공연 관람을 위한 충분한 정보 제공이 이루어지지 않을 경우 공연에 대한 접근은 제한될 가능성이 높다. 이러한 맥락에서 문화예술향유지원사업 중 문화사각지대 해소 및 소외계층 문화생활 지원과 관련한 사업은 문화프로그램의 직접 제공을 통해 향유 기회를 확대하고, 소외계층문화생활지원사업은 문화누리카드라는 바우처를 이용 범위를 넓히기 위해 신규 가맹점 수와 카드 발급률을 제고한다.

두 사업의 주요 성과측정지표는 격오지 등에 대한 직접 공연 제공과 문화누리카드 발급 및 이용 가능한 가맹점 수의 증대가 이루어지면 소외계층의 문화향수 기회가 확대되고, 이를 통해 이들의 관람 횟수 증대 효과를 기대할 수 있다는 것이 전제되어 있다. 물론 소외계층에 대한 문화예술 향유 기회를 제고할 수 있는 지원을 통해 예상되는 관람 횟수의 증대 효과에 대한 측정 시도가 이루어질 필요도 있다. 그러나 이들의 관람횟수 증가가 사업의 직접적인 효과인지 아니면 다른 외생적인 요인에 의한 것인지를 파악하기 위해 소요되는 유무형의 비용을 고려할 때 관람 빈도 자체는 소득계층 간의 향유 기회 격차 감소와 함께 장기적인 지표로서 논의하는 것이 적절한 것이다.

다만 소외계층에 대한 순회공연 등을 어느 범위까지 제공할 필요가 있는지는 사업의 목적 및 비용 측면과 함께 고려해야 할 필요가 있다. 다양한 문화·예술 콘텐츠를 즐길 수 있는 도시 지역과는 달리 지리적인 소외계층에 대한 공연 지원은 제한적인 콘텐츠의 범위 내에서만 제공이 가능하다. 물론 이들 지역에 거주하는 사람들은 상대적으로 문화·예술 공연 콘텐츠에 대한 정보가 풍부하지 않고, 공연 등을 관람할 수 있는 기회가 충분하지 않기 때문에 연중 단 몇 회라도 공연을 즐기는 것만으로도 만족할지 모른다. 또한 최소한의 문화예술 향유 수요를 충족시킬 수 있으므로 단기적인 만족도 제고에 기여할 수 있다.

그러나 사업의 장기적인 목표를 고려할 때 문화예술 수요를 창출하는 것 또한 중요한 성과지표 중 하나이다. 이는 경제적 소외계층에 대한 문화누리카드 등 전자 바우처를

지원하는 경우도 마찬가지이다. 경제적 접근성과 물리적 접근성의 제약으로 누리지 못했던 문화예술 공연 등 콘텐츠의 향유는 새로운 수요 창출로 이어지게 되는데, 동일한 사업구조하에서 최소한의 수요만을 충족시키는데 그친다면 장기적인 수요에 대응하는 것은 제한적인 범위 내에서만 가능할 것이기 때문이다.

결국 문화예술향유지원사업은 문화소외계층으로 하여금 얼마나 다양한 콘텐츠를 누릴 수 있도록 지원할 것인지의 문제와 연계될 가능성이 높다. 따라서 동 사업은 앞서 논의한 창작역량기반구축사업이나 지역문화예술진흥사업과 무관하게 전개되어서는 안 된다. 세 가지 유형 사업의 추진체계는 개념적으로는 상호 연계성을 추구하고 있으나 사업별 추진체계나 기대효과 간의 연계성을 파악할 수 있는 성과정보는 부재하다. 예를 들어, 지역문화예술진흥사업은 소외계층을 대상으로 한 프로그램 개발 및 공연에 대한 지원도 가능하다. 문화예술향유 소외계층에 대한 지원은 장기적으로는 콘텐츠의 다양성 문제로 이어질 가능성이 높다. 접근 가능한 프로그램 발굴이 병행되지 않을 경우 이용자들의 만족도가 일정 수준 이상 높아지길 기대하기는 어렵기 때문이다.

그럼에도 인터뷰 결과 동 사업 수행과정에서 이러한 요소들이 성과정보 생산 과정에서 체계적으로 반영되기에는 구조적인 한계가 있다. 기관의 특성상 다양한 평가가 이루어지고 있고, 일부 사업들은 단기적인 보조금 사업을 대상으로 하고 있기 때문에 기관 차원에서 장기적으로 추진하는 사업과 단기사업 간의 연계가 불명확하기 때문이다. 이는 기관 내부에서 성과체계 간의 연계성을 비롯해 장기성과와 단기성과 간의 연계, 그리고 사업 간의 연계에 대한 개념이 부족하다기보다 여러 평가가 개별적으로 수행되는 데도 그 원인이 있다고 볼 수 있다.

“내부평가, 과업평가, 법정평가 등 여러 성과평가체계가 적용되고 있는데, 법정평가의 경우 단년도 보조금 사업을 대상으로 하고 있기 때문에 기관이 원하는 사업이 체계적으로 진행되거나 평가에 반영되지 않는 부분들이 있다.”

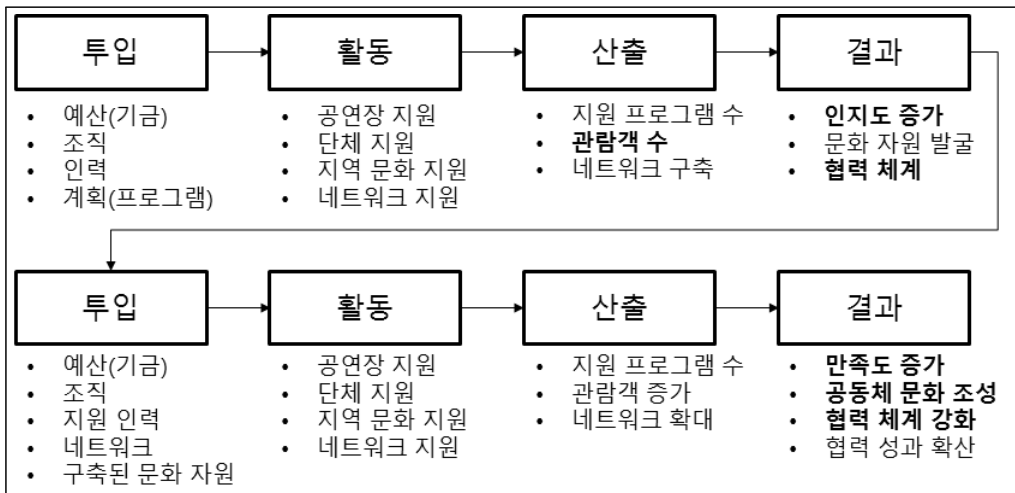
“모든 기관들이 경영평가 보고서를 이용하고 있고, 실제로 운영되고 있는지 여부는 다소 불확실하다. 성과관리 체계와 관련하여 가장 큰 문제가 되는 부분은 공공기관장이 주기적으로 교체가 되는 상황에서 기관장의 마인드, 기관 비전에 따라 많은 부분들이 바뀌는데, 아무리 합리적으로 성과체계를 설계한다고 하더라도 정치적인 요소 등에 의해 합리적인 요소들이 배제되는 경우도 있다.”

“기관 사업과 관련하여 계량지표, 관람객 수 등이 중요한 지표로 여겨지고 있다. 그런데 사업 구조는 크게 바뀌지 않고, 사업의 전체적인 구조와 기관의 성과지표 체계가 잘 일치되지 않는 부분들이 있다.”

다. 지역문화예술진흥사업

지역문화예술지원사업은 지역의 특수성이 반영된 문화인프라 구축 및 콘텐츠 발굴을 지원하고, 지역 내 그리고 지역 간 협력체계를 구축하기 위한 사업이다. 창작역량구축사업이나 문화예술향유지원사업과는 달리 지역문화예술진흥사업의 성과목표는 문화예술인들의 창작활동을 지원하고, 문화예술향유 주체의 만족도를 높이며, 지역 간 네트워크 확대를 통해 공연 역량을 강화하는 등의 다양한 목표를 추구하고 있다는 점이 특징이다. 이 때문에 지역문화예술지원사업의 활동 요소는 공연장에 대한 지원, 공연을 수행하는 단체에 대한 지원, 네트워크에 대한 지원, 지역의 문화예술지인력에 대한 지원 등 다양한 형태로 이루어지고 있고, 각 활동 유형별로 지원프로그램의 수 등과 같은 다양한 산출물들이 도출된다.

[그림 IV-3] 지역문화예술지원사업 성과구조



사업의 목표나 지원 대상의 유형과 범위가 다양하기 때문에 사업의 결과를 판단할 수 있는 요소 또한 다양하고, 상황에 따라 여러 산출물과 결과 간의 연계성을 도모할 수도

있다. 따라서 지역문화예술지원사업의 성과정보 산출 과정에서도 다양한 쟁점들이 나타난다. 예를 들어, 지역문화예술지원사업의 세부사업인 지역문화자원 발굴 및 확산과 관련된 성과지표인 지역대표공연예술제에 대한 관람객 수는 측정 기준과 방식의 문제에 있어 몇 가지 문제점을 내포하고 있다. 가장 큰 문제는 어느 정도의 관람객 수가 적정한가에 대한 것이다. 지역문화브랜드 구축사업의 지원을 받은 공연예술 사업의 관람객 수가 많지 않은 것도 문제지만, 지나치게 많은 관람객이 참여할 경우 관람의 질을 떨어뜨릴 수 있다. 또한 좌석이 설치되어 있는 공연장의 경우 측정이 상대적으로 용이하지만, 옥외에서 진행되는 공연의 경우 어디까지를 관람객으로 산출할 것인지의 문제가 제기된다. 이는 측정비용의 문제와도 직결되는데 관람객을 측정하는 방식에 대한 명확한 기준이 부재하고, 이와 관련한 적절한 통계도 없어 지표 자체의 적정성에 대한 문제가 기관 내외부에서 지속적으로 제기되고 있다.

“여러 가지 추산 방법을 고민하고 있긴 하지만 정확한 측정은 어려울 것 같다. 실적 관리를 하고 측정을 할 때 드론을 띄우거나 하는 방법도 고민해 보았지만 비용이 너무 많이 들어간다. 양적 확대를 지향하는 것이 바람직할까? 관객들이 충분히 만족할만한 공연의 질이 담보되지 않은 상태에서 관객의 수가 얼마나 의미 있는 지표인지 의문이다.”

공연예술의 유형별로 관객 수의 차이가 나타날 수 있다는 점에서 동 지표에 많은 의미를 부여하는 것이 적절한지에 대한 의문도 제기될 수 있다. 다만 관람객의 수는 전반적으로 지원이 제공된 공연에 얼마나 많은 사람들이 관심을 갖고 있는지에 대한 정보를 제공하기 때문에 전혀 의미가 없는 지표라고도 볼 수 없다.

공연장의 고객만족도, 문화공동체 참여자의 만족도와 같은 지표들도 활용 측면에서 제한적이다. 이는 만족도 지표 자체가 지니고 있는 문제와 정보 불균형의 문제, 그리고 조사 대상의 특성 등과 관련되어 있다. 첫째, 일반적으로 만족도 지표는 공연 및 지원에 대한 만족도 문항에 대한 리커트 척도로 조사하는 경우가 대부분이다. 그리고 공연 및 지원 프로그램에 대한 다양한 요소에 대한 만족도를 평가하는 방식으로 조사가 이루어진다. 그런데 만족도 조사 문항별 척도에 대한 의미가 명확하지 않을 경우 그 의미가 응답자들에게 다양한 방식으로 해석될 수 있기 때문에 모든 응답자들이 동일한 기준에서 평가한다고 보기 어렵다. 둘째, 측정 과정에서 어느 정도의 정보가 제공되는지와 관련한 문제이다. 이는 공연이나 지원을 제공하는 주체와 만족도 조사에 참여하는 응답자

간의 정보 불균형 문제와 관련된다. 즉, 양자 간에 동일한 정보를 공유하고 있다면 조사 결과의 타당성을 확보할 수 있으나, 정보의 불균형이 존재할 경우 왜곡되거나 부정확한 응답이 나올 가능성이 높고 활용 가능성을 저해한다. 셋째, 조사에 응답하는 당사자가 누구인지와 관련한 문제이다. 이는 첫 번째 문제와도 연계되는데, 조사 문항별로 척도의 의미가 명확히 부여되어 있더라도 응답자가 합리적인 평가를 내리지 않는다면 정확한 결과를 기대하기 어렵다. 예를 들어, 응답 시점에서 응답자의 감정상태, 편견, 그리고 부정확한 정보는 왜곡된 응답 결과로 이어질 가능성이 높다.

그러므로 성과정보로서 만족도 정보는 제한적인 범위 내에서만 활용이 가능하며, 만족도 조사 결과를 통해 도출된 점수에 절대적인 의미를 부여하는 방식으로 활용하는 것은 경계할 필요가 있다. 오히려 만족도 정보는 다른 정보와 연계하여 해석함으로써 성과정보로서의 가치를 높일 수 있으며, 학습 목적의 활용성을 제고할 수 있다. 예를 들어, 어떤 참여자들이 공연을 관람했을 때 만족도가 높은가? 공연을 많이 관람한 경험이 있는 사람들이 그렇지 않은 사람들에 비해 특정 공연에 대한 만족도가 높은가? 새로운 공연과 기존 공연 중 만족도가 상대적으로 높은 것은 무엇인가?

2. 문화예술지원사업 성과정보 활용체계 진단

가. 성과지표 활용 유형의 속성과 쟁점

1) 창작역량기반구축사업

다음 표는 문화예술지원사업의 경영평가 지표와 계량 및 비계량 지표 여부 그리고 각 투입·활동·산출·결과로 이어지는 논리구조상 성과지표의 위치를 제시하고 있다. 예술인력육성사업과 창작역량기반구축사업은 문화예술인력에 대한 창·제작 활동 지원을 통해 우수한 창제작 역량을 갖춘 문화예술인을 양성·배출하고 이들의 안정적인 창·제작 활동 기반을 제공하는 것이 목적인 사업이다.

가) 예술인력육성: 청년예술가 경험확대 및 시장진입 연계

예술인력 양성 사업은 우수 창제작 역량을 갖춘 청년 예술가의 육성 및 정규직 전환 지원을 통해 지속적으로 창제작 활동을 가능하게 하는 것을 목적으로 한다. 우수한 청년

예술가에 대한 객관적인 평가 및 판단할 수 있는 적절한 기준이 부재하기 때문에 청년예술가들이 창작·제작한 작품 등에 대한 수상 및 초청 비율을 활용하고 있다. 또한 청년예술가들의 직업안정성 제고를 통해 안정적으로 창제작 활동에 전념할 수 있는 경제적 기반을 제공하겠다는 목표 달성을 측정하기 위해 청년예술인턴의 정규직 전환 인원을 핵심 성과측정지표로 설정하고 있다. 이때 청년예술가들의 수상 및 초청 비율은 산출지표에 청년예술인턴의 정규직 전환 비율은 결과 지표에 해당한다.

Van Dooren 외(2010)의 성과지표 활용 유형에 따르면 성과지표 활용 측면에서 청년예술가의 수상 및 초청 비율은 사회적 가시성 확보를 통한 책임성 제고에 가까우며 부분적 산출 지표에 해당한다. 청년예술가들 중 수상을 하거나 초청을 받은 비율이 높을 경우 일정 수준 이상의 예술적 역량을 갖추고 있는 것으로 판단할 수 있다. 그러나 예술가들의 예술적 역량에 대한 판단은 장기적인 창·제작 활동을 통해 평가할 수 있으며, 일부 작품의 수상여부만으로 우수한 예술가들과 그렇지 않은 예술가들을 구분하는 것이 적절한지에 대한 논란이 제기될 여지가 있다. 또한 수상을 받은 청년예술가들이 실제 지원 사업을 통해 나타난 결과인지 아니면 예술가들이 지닌 잠재력이나 역량에 의한 것인지를 판단하는 데도 한계가 있다. 특히 동 사업의 성과지표의 경우 역량은 다소 미흡하지만 지원 사업을 통해 일정 기간의 노력을 거쳐 성과를 창출한 것인지, 아니면 우수한 역량을 갖춘 예술가라는 사전적인 조건이 전제되어 지원이 이루어진 것인지도 다수 불분명하다.

청년예술인턴 인력 중 정규직 전환 인원의 경우 결과 지표에 해당하며 사회적 가시성을 확보함으로써 책임성을 제고하는 데 초점을 두고 있다. 또한 부분적으로 조정과 통제를 목적으로 사업에 참여하는 구성원들로 하여금 사업의 산출물을 명확히 제시해 주는 지표에 해당한다고도 할 수 있다. 그러나 학습 차원에서 동 성과지표는 목표 수준이 불분명하다는 한계를 지니고 있다. 특히 청년인턴 중 정규직으로 전환된 인원의 비중은 334명 중 22명에 불과하여 매우 낮은 비중을 차지하고 있어 실제 결과지표로서 적절한 목표를 달성했는지를 판단하는 근거로 활용하는 데 한계가 있다. 물론 기관성과 계획상 성과목표를 설정하고 있으나, 사회 전체적인 파급 효과가 크지 않을 것으로 예상된다는 점에서 사업 우수성을 판단하는 정보로 활용하기는 어려울 것으로 판단된다.

나) 예술창작지원 및 확산: 우수 기초예술 창작 및 확산

예술창작지원 및 확산 사업은 대표작품을 지원하여 기초적인 예술 수준을 도약시키는 것이 목적이다. 사업의 목적만을 고려한다면 우리나라의 기초예술창제작 역량이 전반적으로 어느 정도 수준까지 향상되었는지를 판단할 수 있어야 한다. 동 성과지표는 Van Dooren 외(2010)의 성과정보 활용 유형 중 책임성 제고 측면을 제시하고 있으며, 사업의 부분적인 결과를 제시하고 있다고 할 수 있다. 우수 작품에 대한 지원을 토대로 유통 및 확산 채널을 마련하고, 관객 발굴을 통해 예술 작품의 확산을 모색하는 것이 당초의 사업 목적이라는 점에서 우수창작작품의 유통 확산은 부분적으로나마 사업의 결과를 반영하는 지표에 해당하기 때문에 부분적으로 조정 및 통제의 목적으로도 활용 가능한 지표이다. 그러나 작품의 유통·확산은 소비자 수요와 시장환경의 특성에 의해 영향을 받을 가능성이 높기 때문에 내부의 노력만으로는 개선 과정이 제한적일 가능성이 높다는 점에서 사회적인 가시성을 완전히 확보하고 있다고 보기는 어렵다.

한편 국가간 공동 프로젝트의 수는 사업의 구축 단계에서의 산출 지표에 해당하고 사업의 기반을 구축하는 단계에서는 조정·통제 목적과 부분적인 학습을 목적으로 활용이 가능한 지표에 해당한다. 그러나 공동기획 프로젝트의 수가 증가한다고 해서 우수 창·제작 역량이 향상을 담보할 수 없기 때문에 예술창작 지원과 확산을 부분적인 책임성만을 확보할 수 있다.

2) 문화예술 향유지원사업

가) 문화사각지대 해소 및 소외계층 문화생활 지원

문화사각지대 해소 및 소외계층 문화지원사업은 문화예술 향유 소외계층을 대상으로 순회 프로그램을 제공하여 문화향수 기회를 확대하는 것이 목적이다. 이를 위해서는 사업 대상자들이 문화예술을 향유하기 위해 문화가 있는 날에 대한 인지도 제고가 전제되어야 하므로 문화가 있는 날에 대한 인지도는 사업성과를 제고하기 위한 부분적인 과정 지표임과 동시에 문화가 있는 날의 이용 수준을 제고하는 데 직접적인 영향을 미칠 수 있는 변수라고 할 수 있다. 인지도 제고 자체가 사업의 성과를 의미하는 것은 아니므로, 사회적인 가시성을 보여줄 수 있는 지표라고 볼 수는 없으나, 부서 차원에서 사업을 수행하기 위해 인지도를 제고하기 위한 홍보 등의 활동을 수행할 수 있다는 점에서 조정과

통제 목적의 활용성을 확보하고 있다고 할 수 있다. 또한 이용 수준이 예상보다 높지 않을 경우 문제의 원인을 파악할 수 있는 핵심적인 정보를 제공한다는 점에서 학습 목적으로서 활용성도 지니고 있다.

소외계층 문화프로그램의 수는 문화 소외계층의 문화예술 프로그램을 향유하는 데 직접적인 영향을 미칠 수 있는 성과정보이다. 문화 소외계층에 대한 문화순회 프로그램의 수가 증가할수록 이용자들의 수준이 증가할 것으로 예상되기 때문에 책임성 제고 측면에서 이용이 가능하다. 예를 들어, 문화 프로그램을 운영하는 시기별로 이용자의 수를 병행하여 측정하여 도출된 누적 인원을 통해 사업의 직접적인 효과를 파악할 수 있다. 다만 문화소외계층의 범위가 어디까지인지에 따라 사업의 결과가 달라질 수 있고, 보유한 자원 대비 목표치가 적절하게 설정되어 있는지 파악하는데 한계가 있기 때문에 조정과 통제의 목적으로 활용은 가능하지만 학습 목적으로 활용하는 것은 제한적인 범위에서 이루어질 수 있을 것으로 판단된다.

나) 소외계층 문화생활지원 및 문화누리카드 이용자 만족 수준

소외계층의 문화생활을 지원하기 위해 활용되는 지표는 사업 활동과 직접적으로 연계되는 지표이다. 동 사업 목적과 관련하여 설정된 성과 지표인 문화누리카드 신규 가맹점 수와 문화누리카드 발급률은 활동(과정)과 산출의 중간 단계의 정보를 제공한다. 앞서 언급한 바와 같이 문화누리카드를 이용할 수 있는 가맹점 수가 일정 규모 이상 확대되어야 발급된 문화누리카드의 이용률 제고를 기대할 수 있고, 경제적 소외계층이 문화누리카드를 이용하기 위해서는 일정 규모 이상 소외계층을 대상으로 한 카드 발급이 이루어져야 한다. 이러한 측면에서 신규 가맹점 수와 문화누리카드 발급률은 Van Dooren 외(2010)의 성과정보 활용 유형 중 조정과 통제의 영역에 해당된다고 할 수 있으며, 책임성 측면을 최종적인 결과를 제시하는 데는 한계가 있는 정보이다. 또한 부분적으로 학습 목적으로 활용이 가능한 지표인데, 문화누리카드를 이용하여 문화생활을 향유하는 소외계층의 증가율이나 규모가 충분치 않을 경우 카드 발급의 미흡과 가맹점 수가 직접적인 원인이 될 수 있으나 접근성, 프로그램의 다양성, 수요 대비 프로그램의 적정성 등과 같은 여타의 요인도 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 마지막으로 비계량지표인 문화누리카드 이용자 만족도 수준을 제고하고자 하는 노력은 활동 지표에 해당하며, 문화누리카드 이용률 제고 및 수요에 부합하는 프로그램을 이용할 수 있도록 지원할 수 있는 근거를

마련할 수 있다는 점에서 조정과 통제의 영역에 해당된다고 할 수 있다.

3) 지역문화예술지원사업

가) 지역문화 인프라 구축: 지역공연장 운영 활성화

지역문화 인프라 구축 사업 중 지역공연장 운영 활성화 사업은 지역에 소재한 공연장의 가동률을 높이고, 지역 주민들의 문화예술 향유 기회를 확대하는 것이 목적으로 공급과 수요를 촉진하는 데 초점을 두고 있는 사업이다. 이에 동 사업은 공급 측면에서 공연장 지원 프로그램의 수를 성과지표로 설정하고 있으며, 수요 측면에서는 공연장을 이용한 고객들에 대한 만족도를 평가하고 있다. 만족도 정보는 사업의 과정적인 측면에서 정책 대상의 인식 전환과 관련한 결과 정보를 제공하고 있다는 점에서 부분적으로 학습 목적으로 활용이 가능하지만, 조정 및 통제의 영역과 책임성 제고 측면에서의 활용은 제한적인 범위 내에서 가능하다. 한편 공연장 지원 프로그램 수는 지역공연장 운영 활성화를 위해 지원한 대상 프로그램과 관련한 산출 정보로서의 의미를 지니며, 공연장 운영 활성화를 위해 지원 대상 프로그램의 증가가 전제가 되어 있다. 따라서 동 지표를 통해 도출되는 정보는 재정적인 여건에 따라 지원 가능한 사업 범위를 파악할 수 있도록 하므로 조정과 통제 목적으로서의 활용성이 높으며, 부분적으로 사업의 전반적인 결과를 보여주는 책임성 지표로서 활용이 가능하다.

나) 지역문화브랜드 구축: 지역문화자원 발굴 및 확산

지역문화브랜드 구축 사업은 마케팅 노력을 통해 지역의 특성에 기반을 둔 고유의 콘텐츠를 발굴하고 이러한 콘텐츠의 이용률을 제고하는 것이 목적이다. 동 사업 또한 공급과 수요 측면을 모두 촉진함으로써 사업 목적을 달성하고자 한다. 따라서 사업의 성과지표로 문화공동체 참여자 만족도와 지역대표공연예술제 관람객 수에 대한 성과를 측정하고 있다. 지역문화자원 발굴 및 확산과 관련하여 동 프로그램에 참여하는 문화예술인들에 대한 만족도 정보는 사업의 가시적인 결과를 제시하는 데는 한계가 있기 때문에 직접적인 활용은 제한되어 있다. 다만 사업의 문제점을 파악하고 이를 기반으로 개선방안을 마련할 수 있는 근거로서 활용이 가능하므로 학습 목적의 성과정보를 제공하고 있다고 할 수 있다. 한편 지역대표공연예술제 관람객 수는 그 자체로 측정 방식의 한계

는 분명히 있으나 성과정보 그 자체로서 사업의 가시적인 책임성을 보여줄 수 있는 성과정보를 제공한다.

다) 지역협력체계 구축: 공공·민간협력 지원규모 확대

지역협력체계 구축 사업의 성과지표는 지역문화예술 지원 사업의 최종적인 목표 달성 수준을 보여주는 성과정보를 제한적인 범위에서 생산하고 있다. 동 사업의 지표인 협력 네트워크 재참여율, 협력사업의 지방 지원 비율은 사업의 과정적인 측면에서 단기적인 결과를 제시하고 있으며, 책임성 제고보다는 부분적인 학습이나 조정 및 통제 목적으로서의 활용성이 상대적으로 높다.

〈표 IV-1〉 문화예술지원사업 성과측정 지표체계 특성

사업유형	세부사업 및 성과목표	성과측정지표	계량	단계
창작역량 기반구축	예술인력육성: 청년예술가 경험확대 및 시장진입 연계	• 청년예술가 수상 및 초청 비율	●	산출
		• 청년예술인턴 정규직 전환 인원	●	결과
	예술창작 지원 및 확산: 우수 기초예술 창작 및 확산	• 우수창작작품 국내외 유통 확산	●	결과
		• 국가간 공동기획 프로젝트 수	●	산출
문화예술 향유지원	문화사각지대 해소 및 소외계층 문화생활 지원 국민문화향유사업확대	• 문화가 있는 날 인지도	●	결과
		• 소외계층 문화순회 프로그램 수	●	산출
		• 국민문화향유사업 확대 노력과 성과		산출
	소외계층문화생활지원 문화누리카드 이용자 만족수준 제고	• 문화누리카드 신규 가맹점 수	●	산출
		• 문화누리카드 발급률	●	산출
		• 문화누리카드 이용자 만족도 수준 제고 노력		활동
지역문화 예술지원	지역문화인프라 구축: 지역공연장운영 활성화	• 공연장 고객만족도	●	결과
		• 공연장 지원 프로그램 수	●	산출
		• 지역전문인력 우수 프로그램 지원 강화		활동
	지역문화브랜드 구축: 지역문화자원발굴 및 확산	• 문화공동체 참여자 만족도	●	결과
		• 지역대표공연예술제 관람객 수	●	결과
		• 문화콘텐츠 발굴 및 지역문화공동체 형성		결과
	지역협력체계 구축: 공공·민간협력 지원규모 확대	• 협력네트워크 재참여율	●	결과
		• 협력사업 지방 지원 비율	●	산출
		• 협력체계 다각화 및 협력지원 성과 확대		결과

나. 성과관리 과정상의 특성

성과정보의 활용을 촉진하기 위해서는 성과 계획 수립 단계부터 측정된 성과정보를 활용한 사업 개선, 조직·인사·예산 등에의 활용 계획이 구체적으로 수립되어야 한다. 「정부업무평가 기본법」 제28조에 의하면 평가 결과를 조직, 예산, 인사, 보수체계에 연계하여 반영하도록 규정하고 있다. 또한 문예위의 기금사업 성과계획서 경영실적 보고서 등에 의하면 성과평가 결과에 대한 일반적인 환류 계획은 수립되어 있으나 반영 방식(예: 평가 결과의 인사고과 반영 비율 등)이 구체적이지 않다. 성과관리 담당 부서가 전략평가를 담당하는 기획조정부와 외부평가를 담당하는 성과평가부로 이원화되어 있어 계획 수립 단계에서 성과정보 활용의 연계성을 담보하기 어려운 구조이다. 또한 성과평가부는 별도의 연간 성과관리 체계에 대한 계획을 수립하고 공공기관으로서 받아야 할 법정 평가에 대한 평가 및 실사를 담당하고 있어 업무가 과중될 가능성 또한 제기된다.

다. 사업성과측정

문화예술지원사업 특성상 단기적이고 가시적인 성과보다는 장기적인 측면에서 문화예술활동 및 생태계를 안정화하고, 사각지대 해소를 통한 보편적인 문화예술 향유 기회의 제공이 요구된다. 대중적이지 않은 작품이나 공연이라도 문화예술 기반 구축 및 안정적인 생태계 조성을 위해 지속적인 지원이 이루어져야 하는 부분들이 있다는 의미이다. 관람객 수와 같은 계량 지표 중심의 성과측정 체계로 인해 내부의 업무와 기관의 성과지표 간의 불일치 문제 또한 제기되고 있으며, 작품이 발표되거나 공연되는 경우 일회성으로 끝나는 경우와 같이 계량적인 실적에 기여하지 못하는 작품이나 공연에 대한 지속적인 지원 근거를 마련하기 어렵다는 지적도 제기된다.

일부 예술작품의 경우 소수의 천재적인 작가와 예술가들에 의해 좌우되기도 하는데, 이들이 창출하는 성과가 사업에 의한 성과인지 아니면 작가 개인의 역량에 의한 평가인지 여부를 파악하는 것이 제한적이다. 취업 성과(예: 인턴십 지원) 지표로 일부 반영이 이루어지고 있으나 작가 혹은 작품의 장기적인 발전 가능성을 측정하지 못하고 있다.

일부 계량지표는 지원 대상의 기회주의적인 행태를 유발할 가능성이 제기된다. 예를 들어, 좌석이 고정되어 있지 않은 야외공연이나 축제의 경우 참가자 혹은 관람객 수를 과다 측정하여 보고하는 사례도 나타났다. 단기적으로 관람객이나 참가자가 많은 공연과 축제

등이 지원사업의 결과라는 결정적인 근거를 확보하기 어려우며, 정확한 관람객 수 측정을 위해 드론 등 첨단기술을 동원하는 과정에서 과도한 비용 문제를 유발하기도 한다.

장기적 성과보다 단기적인 지표를 향상에 매몰될 가능성도 있는데, 계량적인 수치, 특히 양적인 측면에서의 성과에 매몰될 경우 논리적인 관계에 기반을 둔 사업의 성과구조를 개선하기보다 산출이나 결과 요소 자체에만 관심을 갖게 될 수 있다. 예를 들어, 수상 실적이 지원사업의 결과인지 아니면 작가 개인의 역량 때문인지를 판단하기 어려움에도 불가피하게 사업의 우수성을 보여주기 위한 대리지표로 사용한다. 즉, 논리적 관계를 토대로 한 지표 및 사업설계보다 숫자에 초점을 둔 사업설계가 이루어질 수 있다는 의미이다. 또한 예술성이 있는 작품보다는 대중성이 있을 것으로 예상되는 작품에 대한 지원이 확대될 수 있어 문화예술 생태계의 균형 있는 발전을 도모하기 어렵다.

라. 평가결과환류

평가결과체계의 환류 문제는 사업계획 수립 단계부터 구성원들 간의 공유가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 문화예술위원회의 단위사업·세부사업·기초사업·개별지원사업 간의 수직적인 연계성 확보가 전제되어야 하며, 각 사업 영역별로 목표 달성도를 구체적으로 확인할 수 있어야 한다. 그럼에도 문화예술지원사업이 지닌 특수성과 공공기관을 대상으로 수행되는 다양한 평가체계 간의 분절성으로 인해 성과정보를 인사고과 등에 반영하는데 있어 기관 목표나 부서 목표를 반영하지 못하는 비현실적인 성과측정의 문제가 지속적으로 제기된다.

특히 성과평가 결과에 대한 부서 평가 및 인사고과 반영과 관련하여 공감대 형성에 한계가 있는 것으로 나타났는데, 1년간 수행된 업무를 대상으로 시행되는 경영평가의 경우 결과 지표를 사용하는 것이 적절한지에 대한 의문 또한 지속적으로 제기되고 있다. 이는 장기적인 성과창출을 지향하는 사업을 단기적인 성과로 측정해야 하는가에 대한 본질적인 문제와 연계된다. 부서 단위에서 공동의 노력을 통해 창출 가능한 성과를 개인의 성과로 어떻게 배분할 것인지의 문제 또한 제기된다. 문학, 공연, 축제 등 다양한 영역에 대한 지원이 이루어지고 있고, 각각의 영역이 고유의 가치를 지니고 있는 상황에서 상대평가를 통해 성과연봉제 등을 운영하는 것이 바람직한 것인지의 문제, 그리고 성과연봉제의 변화가 예상되는 가운데 정부의 방향과 기관 내부 성과관리체계를 어떻게 연계시킬 것인지의 문제도 환류 과정에서 함께 고려해야 할 부분이다.

V. 결론

이 연구는 성과정보 활용 측면에서 논리모형을 이용하여 3개 유형의 문화예술지원사업에 대한 성과구조를 분석하고, Van Dooren 외(2010)가 제시한 3개 성과정보 활용 유형을 기준으로 각 사업의 성과지표를 활용성 측면에서 분석하였다. 또한 문화예술지원사업을 담당하는 문화예술위원회에 대한 인터뷰를 통해 현행 성과체계에 내재되어 있는 문제점과 성과정보의 활용을 제약하는 요인을 파악하고자 하였다. 먼저 사업관리 차원에서 다양한 성과평가를 통해 단위사업과 세부사업 단위에서의 성과정보 활용은 평가 지적사항에 대한 개선 계획 수립 및 반영을 통해 일정 수준 이상으로 이루어지고 있다. 다만 이는 기관 내부의 성과관리시스템의 체계성에 기인한다기보다 경영실적평가, 재정사업평가 등 외부의 평가요인에 의한 영향이 더 크다. 문화예술위원회 조직 단위의 성과관리 및 성과정보 활용 체계는 활동충원인 기초사업과 개별 지원사업을 통해 이루어지고 있고, 이에 대한 현장 평가, 서면 평가, 기초사업 평가, 심층 평가 등을 통해 상위평가에 대한 정보가 수집, 관리, 보고되고 있다. 또한 활동충원에 대한 성과정보 활용은 최소한 사업단위에서 차년도 사업지원 여부 혹은 차등지원 수준을 결정하는 근거로 활용되고 있는 것으로 나타났다. 그럼에도 활동충원에 대한 성과정보 활용과 관련한 근본적인 문제는 기관지원에 의해 문화예술인, 단체, 그리고 지역 기관의 성과가 실제 지원을 통해 어느 정도 향상되었는지 객관적으로 확인하기 어렵기 때문이다. 이러한 문제는 측정 방식의 개선을 통해 일정 부분 개선이 가능하지만, 지원을 받는 사업수행 주체의 역량과 의지 그리고 노력의 수준에 따라 성과가 차별화될 가능성을 배제할 수 없다. 누구를 지원할 것인지, 어느 정도 수준으로 지원할 것인지에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있으나, 어떻게 측정할 것인지의 문제에만 국한한다면 근본적인 문제를 해결하기에는 한계가 있을 것이다.

조직단위와 인사관리적 차원에서 성과정보 활용이 활성화되기 위해서는 보다 명확한 지침과 구성원의 이해와 동의가 요구된다. 사업개선 혹은 예산 등의 자원 배분을 목적으로 하는 연성적인 성과정보 활용은 의사결정자의 역량과 노력에 의해 일정 부분 통제가 가능하지만, 조직관리와 인사관리 차원에서의 활용은 기준이 명확하지 않을 경우 구성원의 사기를 저하시키거나 혹은 반발을 유발할 수 있기 때문이다. 특히 사업수행을 위한 부서와 구성원의 역량 및 노력과 성과가 직접적으로 연계되지 않을 경우 경성적인 활용

은 매우 제한적인 범위에서 이루어질 수밖에 없다. 인터뷰 과정에서 도출된 논의 중 하나는 사업의 성과를 어떻게 인사에 반영할 것인지에 대한 것이었다. 또한 활동층위의 성과정보 생산은 기관차원에서 이루어지기도 하지만, 사업의 지원을 받는 대상에 의해서도 이루어지고 있고, 양자간의 성과에 대한 인식의 불일치 문제 또한 조직 및 인사관리 차원에서의 성과정보 활용뿐 아니라 사업단위에서의 개선을 목적으로 하는 활용도 제한하는 문제를 야기한다.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 먼저 구조적인 차원의 개선 방안과 인식의 개선이 병행되어야 할 필요가 있다. 먼저 성과관리 과정에서 산출된 성과정보를 활용하여 사업 계획 개선을 비롯해 인사, 조직, 예산 등에서 반영하기 위해 계획수립 단계에서 내부평가(문화부평가와 사업자체평가), 외부평가(경영실적평가, 재정사업평가, 보조사업 평가 등)를 연계하는 종합계획 수립이 요구된다. 특히 종합계획 수립 과정에서 각 평가 유형별로 성과정보를 공유할 수 있는 측정 지표를 설계하거나 이러한 지표의 설계가 제한적일 경우 성과정보 간의 연계성을 확보할 수 있는 내부 정보체계를 구축·운영해야 할 필요성이 있을 것이다.

구조적인 차원의 개선 방안이 효과적으로 작동하기 위해서는 무엇보다 계획수립 단계부터 각 측정 방식과 측정을 통해 도출된 성과정보의 활용 목적과 방식을 명확히 정의하고, 그 활용 방안에 대한 구성원들 간의 이해와 합의가 선행되어야 한다. 또한 축적된 성과정보가 분산되어 있을 경우 성과정보 간의 연계를 통해 기관, 부서, 직원의 성과를 명확하기 파악하는 데 한계가 있기 때문에 성과 측정에 앞서 성과정보를 연계 및 축적할 수 있는 시스템의 구축도 요구된다. 예를 들어, A부서와 B부서의 사업 대상 간의 연계성이 있을 경우 성과정보도 연계하는 것이 바람직할 것이다. 반면 성과정보가 분산되어 있을 경우 성과정보의 활용 또한 분절적으로 진행될 가능성이 높다. 때문에 하나의 성과정보 시스템 안에 성과정보를 구축하고 이에 대한 접근 권한을 확대하는 방식으로 접근성을 높여야 할 필요가 있다.

공공기관의 사업 특성상 명확한 성과 측정에 한계가 있고, 어떤 방식으로 측정할 것인지에 대한 고민을 지속하는 것은 바람직하지만 완벽한 성과정보를 도출하는 데 방점을 두기보다 도출된 성과정보를 활용하는 방식에 대한 고민에 더 많은 시간과 노력을 투입해야 할 필요가 있다. 대부분의 공공기관과 마찬가지로 기관 특성과 운영 재원에 따라 다양한 평가를 받고 있고, 이를 예산 편성의 근거로 활용한다. 문화예술위원회는 전반적

으로 재정적인 차원에서의 활용도는 높은 반면 조직이나 기능적 차원에서의 활용 수준은 상대적으로 낮다. 또한 인사고과 등에서의 활용도 평가 요소별로 분절적이고, 중간 단계에서 사업을 매개하는 기관의 특성상 세부 사업성과의 책임이 누구에게 있는지를 확인하는 데 한계가 있어 인사 목적의 활용 수준은 제한적인 범위에서 이루어지고 있다. 정확한 성과를 측정하는 것 또한 중요하지만, 이는 지속적으로 개선이 요구되는 부분이며, 단기적으로 도출된 성과정보의 활용 수준을 높이기 위해 성과측정의 목적과 환류 중심의 성과정보 활용 체계로 개선해 나가야 할 필요가 있다.

둘째, 사업성과 달성 과정과 관련하여 단위 사업의 목표를 달성할 수 있는 구체적인 계획을 마련해야 할 필요가 있다. 특히 성과주기와 예산주기 간의 불일치 문제는 여러 공공사업을 추진하는 과정에서 제기되었던 문제이다. 이러한 주기의 불일치는 성과정보를 직접적으로 활용할 수 없도록 하는 문제이며, 공공기관이 수행하는 사업을 단년도 성과에 매몰시키도록 만드는 문제이기도 하다. 따라서 성과관리 주기와 예산편성 주기의 불일치 문제를 해소 방안을 강구하고, 평가 결과가 도출된 이후 예산편성이 이루어지기 때문에 평가 결과를 예산에 반영하기 어려운 구조적인 문제를 해결하기 위해 사업의 특성을 고려하여 3년 주기의 성과 구조를 설계하고 2년 반 주기로 평가하여 4년차 예산편성에 반영하는 방안을 검토할 필요성이 제기된다. 다만 이를 위해서는 재정사업 평가나 경영평가 등 정부업무평가제도와 관련한 전반적인 제도 개선이 전제되어야 한다. 또한 여러 평가체제로 분절화되어 있어 기재부 등 유관 부처와의 협의 및 관련 법령에 대한 개편 또한 요구된다.

셋째, 중장기적인 성과관리 구조로 재편을 전제로, 성과정보 활용을 촉진하기 위한 측정 체계 개편도 필요하다. 단기적 사업성과를 평가하기 위해 정교한 측정 수단을 모색하는 과정에서 발생 가능한 비용을 부담하기보다 기관의 사업목적에 부합하는 방향으로 중기 혹은 장기적 차원의 성과지표 개발이 요구된다. 예를 들어, 관람객 수보다는 지원 사업별로 적정 관람 인원 등에 대한 자체 추정치를 제시하고, 추정된 목표에 어느 정도 부합했는지에 대해 평가하는 방안도 검토할 수 있다.

넷째, 계량적 성과 극대화보다 최소 기준을 설정하고 사업 성과에 대한 품질관리 시도가 강화되어야 한다. 문화예술지원사업 특성상 계량적 성과에 초점을 맞출 경우 흥행이 되거나 대중성이 있는 작품 등에 매몰될 가능성이 높으므로, 최소 품질 기준을 설정하는 방향으로 평가 방향 재정립되어야 할 필요가 있다. 우수한 작품, 공연 등에 대한 객관적

인 평가가 제한적이므로 최소 기준을 설정하여 사업 성과의 하한선을 지속적으로 개선하는 방향으로 성과관리체계를 구성하는 방안을 고려할 필요도 있을 것이다.

다섯째, 상대평가를 중심으로 절대평가적인 요소를 반영하는 방안과 절대평가를 중심으로 상대평가적인 요소를 담아내는 방식으로 평가 반영 방식 개선은 향후 지속적인 논의가 필요한 부분이다. 상대평가의 비율이 고정되어 있을 경우 사업의 특수성을 객관적으로 고려한 평가가 제한적이고, 절대평가만을 실시할 경우 평가자 개인의 주관이나 성향이 반영될 여지가 높다. 상대평가를 원칙으로 하더라도 최소 기준 충족 등을 반영하여 인사고과 및 성과급 등에 반영할 경우 상대적인 박탈감이나 불이익 등과 같은 부정적인 효과를 최소화할 수 있다. 이를 위해 평가의 비율을 적용하는 과정에서 사업에 대한 구성원의 이해도를 고려하여, 경력 및 연차 등에 따라 상대평가 반영 비율을 적정 범위 내에서 조정해야 한다.

여섯째, 충족 혹은 미충족으로 평가 체계를 단순화하고, 최소 기준을 충족하는 사업 및 작품, 공연의 수를 늘려나감으로써 문화예술 생태계의 균형 있는 기반 조성 및 관리가 용이하다. 또한 성과의 책임과 비중이 누구에게 더 많은지를 기준으로 상대평가와 절대평가의 균형을 확립하고, 사업 성과에 대한 개인별 반영 비율을 줄이고, 부서장 혹은 부서 단위로 평가 결과를 반영하여 공통의 책임과 노력이 반영될 수 있도록 할 필요가 있다.

마지막으로, 성과정보의 활용이 이루어지기 위해서는 평가와 성과관리에 대한 구성원들의 인식 개선이 요구된다. 성과정보 활용에 대한 긍정적인 인식이 전제되지 않으면 아무리 좋은 제도나 구체적인 시스템이 마련되어 있더라도 원활하게 작동할 것이라 기대하기 어렵다. 이와 관련하여 매년 성과계획을 수립하고 성과정보를 모니터링 하는 과정에서 주기적으로 성과정보를 공유하는 기회가 마련되어야 할 필요가 있다. 또한 평가와 성과에 대한 인식의 개선을 위해 평가체계를 일원화하고 성과정보에 대한 접근성을 제고하려는 노력 또한 병행되어야 할 필요가 있다.

성과평가는 그 자체가 목적이 될 수 있으나 산출되는 성과정보를 기관의 목적 달성 및 성과 향상을 위해 다양한 방식으로 활용할 수 있다는 점에서 평가 그 자체에 매몰되는 것은 비효율적이다. 그럼에도 현재의 평가체계는 사업을 담당하는 구성원들로 하여금 성과정보를 이용한 학습이나 조정 및 통제 등 보다 연성적인 측면의 활용을 제한하고 있다. 이를 개선하기 위해 단순히 성과지표나 성과측정체계의 개선만으로는 성과정보 활용 수준의 전반적인 축진을 기대하기 어려울 것이다.

참고문헌

- 이영범·이창길·조문석·이진만, 『정부업무평가정보 효율화 방안』, 2016
- 이정욱·조문석, 『중앙행정기관의 통합적 성과관리 발전방안 연구』, 국무조정실, 2015.
- 문화예술위원회, 「성과계획서」, 2016a.
- 문화예술위원회, 「경영평가보고서」, 2016b.
- Behn, R. D., “Why measure performance?: Different purpose require different measures,” *Public Administration Review*, Vol. 63, 2003.
- Bourdeaux, C., G. Chikoto., “Legislative Influences on Performance Management Reform,” *Public Administration Review*, Vol 24, 2008.
- Dull, M, “Result-Model Reform Leadership: Questions of Credible Commitment,” *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 19, 2008.
- John, S., G. Bouchaert, Beiner, “Performance Federalism: A Model for Analysis,” International Conference on Public Policy, 2015.
- Julnes, de Lancer Patria, Performance Measurement Beyond Instrumental Use. in Van de Walle, Steven, and Wouter Van Dooren, eds. (2008). Performance Information in the Public Sector: How It Is Used. Houndsmills, UK: Palgrave Macmillan, 2008.
- Kroll, A., “Does Performance Information Use Increase Organizational Performance? Examining an Implicit Assumption,” Paper prepared for the European Group of Public Administration (EGPA) Conference, Bergen, Norway. 2012.
- Moynihan, D. P. and *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington, DC: Georgetown University Press., 2008.
- Moynihan, D. P. and N. Landuyt, “How do public organizations learn? Bridging structural and cultural divides,” *Public Administration Review*, Vol. 69, 2009.
- Moynihan, D. P. and S. K. Pandey, “The Big Question for Performance Management: Why Do Managers Use Performance Information?,” *Journal of*

-
- Public Administration Research and Theory*, Vol. 20, 2010.
- Poister, T. H., "Measuring Performance in Public and Non-profit Organizations," CA: Jossey-Bass, 2003.
- Taylor, J., "Strengthening the Link between Performance Measurement and Decision Making," *Public Administration Review*, Vol. 89, 2011.
- Van Dooren, W., G. Bouckaert, J. Halligan, "Performance Management in the Public Sector," Oxon: Routledge, 2010.
- Wholey, J. S., "Performance-Based Management: Responding to the Challenges," *Public Productivity and Management Review*, Vol. 22, 1999.

편저자

조임곤(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

이슬(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

참여연구진

강태혁(한경대학교)

강호린(가천대학교)

곽채기(동국대학교)

금현섭(서울대학교)

김보은(고려대학교)

김준기(서울대학교)

박상욱(숭실대학교)

박석희(가톨릭대학교)

배인명(서울여자대학교)

신민석(건국대학교)

윤병섭(서울벤처대학원대학교)

윤지웅(경희대학교)

윤탐범(한국방송통신대학교)

이민창(조선대학교)

임재진(서울시립대학교)

전영한(서울대학교)

조문석(한성대학교)

2017 공공기관과 국가정책

2017년 12월 22일 인쇄

2017년 12월 29일 발행

발행인 박 형 수

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2017

ISBN 978-89-8191-918-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.