

KIPF Public Institutions Issue Focus

# KIPF 공공기관 이슈포커스

2018 | vol. 27

## | 전문가의 눈

- 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안
- 공공기관 고객만족도(PCS) 조사의 개선방안 검토

## | 심층동향

- 2018년도 신규융상품 및 수익 회계기준 적용의 공공기관에 대한 영향
- 도시재생 뉴딜의 추진경과 및 현황
- 정부의 중소기업 연대보증 폐지 과정과 쟁점

## | 해외동향

- 중국 | 국유기업의 자산 이전 감독관리 관련 제도 변천 동향 분석
- 베트남 | 베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향 분석
- 오세아니아 | 뉴질랜드 정부 소유기업 개관

## | 정책동향

- 「2018 공공기관장 워크숍」 개최

## | 소통의 장

- | 기관장 인터뷰 |
- 한국철도공사 오영식 사장
  
- | 전문가 좌담회 |
- 공공기관 임원 인사제도 관련 이슈와 과제

KIPF Public Institutions Issue Focus

# KIPF 공공기관 이슈포커스

2018 | vol. 27





## ● 전문가의 눈

- 06 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안 | 원구환 (한남대 행정학과 교수)
- 12 공공기관 고객만족도(PCSI) 조사의 개선방안 검토 | 금현섭 (서울대 행정대학원 교수)

## ● 심층동향

- 18 2018년도 新금융상품 및 수익 회계기준 적용의 공공기관에 대한 영향  
허경필 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직)
- 40 도시재생 뉴딜의 추진경과 및 현황 | 이 슐 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원)
- 62 정부의 중소기업 연대보증 폐지 과정과 쟁점 | 김종원 (한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원)

## ● 해외동향

- 86 중국 | 국유기업의 자산 이전 감독관리 관련 제도 변천 동향 분석
- 119 베트남 | 베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향 분석
- 129 오세아니아 | 뉴질랜드 정부 소유기업 개관

## ● 정책동향

- 138 「2018 공공기관장 워크숍」 개최

## ● 소통의 장

기관장 인터뷰

- 142 한국철도공사 오영식 사장

전문가 좌담회

- 159 공공기관 임원 인사제도 관련 이슈와 과제



# 전문가의 눈

공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안

원구환 | 한남대 행정학과 교수

공공기관 고객만족도(PCSI) 조사의 개선방안 검토

금현섭 | 서울대 행정대학원 교수

01



원구환 교수  
한남대 행정학과

## 공공기관 사회적 가치의 경영평가 지표화 방안

공공부문에서 사회적 가치에 대한 고려는 절대적이라 할 수 있지만, 그동안 사회적 가치에 대한 고려가 상대적으로 미흡했던 것이 사실이다. 공공부문의 존립 이유 자체가 사회적 가치를 추구하는 것임에도 불구하고 관심을 받지 못했던 이유는 너무나도 당연하게 생각한 나머지 구체적인 실천을 이행하지 못한 데서 찾을 수 있을 것이다.

공공부문에서 사회적 가치를 경제적 가치에 비해 우선적으로 추구하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 민간부문에서 경제적 가치를 포기하기 어렵듯이 공공부문은 사회적 가치를 포기하기 어렵다. 특히 공기업은 기업 방식으로 공익적 목적을 실현하는 조직체이므로 사회적 가치는 주된 목적적 가치와 연계되어 있다. 따라서 공기업이 사회적 가치를 도외시하기란 어려우며, 사회적 가치 구현은 공기업 존립의 근거이유가 된다.

그동안 공기업에 대해서는 많은 통제와 규제가 있었지만, 대체적으로 효율적 관점에 한정된 것 또한 사실이다. 효율적 관점에서 경영전략과 성과관리를 도모함으로써 가장 기본적인 사회적 가치에 대한 규제에는 소홀히 하였다. 방만경영, 비효율적 운영의 개선, 비정상적 정상화 등 효율성 위주의 규제는 기관중심의 내적 효율성 제고에 기여할 수 있었으나, 대(對)국민과의 관계에서 사회적 난제를 해결하고 공동체의 이익을 실현하는 데에는 한계가 있었다.

문재인 정부는 사회적 가치 실현을 국정운영의 중요 과제로 선정하였다. 즉 국정운영 100대 과제 중 기획재정부의 공공기관 관련 과제는 '사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관'이며, 정부혁신 12대 과제 중 첫 번째 과제가 '사회적 가치 중심 성과평가시스템 구축'이다. 또한 문재인 대통령은 19대 국회의원이던 2014년 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」을 대표 발의했으나 폐기되었고, 20대 국회에서 박광온 의원 등이 다시 발의해 현재 계류 중이다. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」 제3조에 포함된 사회적 가치의 개념은 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로 13가지를 규정하고 있다.

사회적 가치를 구현하기 위한 다양한 평가지표가 논의되고 있는데, 국제지속가능기준위원회(GSSB: Global Sustainability Standards Board)에 의한 GRI지표(고용, 비차별, 기회균등, 보건안전, 인권, 지역사회, 공급망 평가, 법규준수, 노사, 지역사회, 정책기여도, 마케팅, 고객보호 등), 국제표준화기구인 ISO(International Standards Organization)가 추진하고 있는 사회적 책임에 관한 국제표준안을 제시한 ISO 26000(정부, 기업, NGO 등의 지배구조 개선과 더불어 인권, 노동관행, 환경, 공정한 업무 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여의 7개 지침으로 구성), 한국기업지배구조원의 사회책임(Social)과 환경경영(Environmental)이 포함된 ESG 평가지표, 미국 비영리기관인 B Lab에서 Benefit Corporation에 기업의 지배구조, 근로자, 공동체, 환경, 고객 등의 5가지 분야에서 평가하고, 이러한 기준을 충족한 기업에 인증을 부여하는 B Corp 인증마크제도, 글로벌 금융정보사인 미국 S&P Dow Jones Indices와 지속가능경영평가 선도기업인 RobecoSAM사가

개발한 기업의 지속가능성을 재무적 정보뿐만 아니라 사회적, 환경적 성과와 가치를 종합적으로 평가하는 글로벌 평가 모형인 DJSI(Dow Jones Sustainability Indexes)지수 등은 대표적인 평가지표체계이다.

이러한 사회적 가치 구현을 위한 다양한 기준과 방안 등을 종합해 보면 주로 경영관리 부문에 초점을 맞추어 균등기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생협력 및 지역발전, 윤리경영, 근로자의 삶의 질 제고, 노사관계, 협력과 참여에 초점을 맞추어 경영평가 지표를 형성하고 있다.

2018년도 공공기관의 경영평가체계는 기존의 평가체계(경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구분한 틀은 유지)를 사회적 가치 추구하고 연계하여 새롭게 개편하였다. 즉 사회적 가치 실현을 경영관리와 주요사업에 반영하였는데, 경영관리 부문에서는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 지표로 구성되어 사회적 가치 구현에 초점을 맞추었으며, 주요사업 부문에서는 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치를 실현하도록 지표 재설계 및 배점을 확대하였다. 또한 2017년도 평가까지는 일자리 관련 지표가 가점으로 구성되어 있었으나, 2018년도 평가부터는 기존 지표체계 틀 내에서 체계적으로 반영하고 배점을 확대하였다.

또한 공공기관, 주무부처, 기획재정부가 협의하여 주요사업 지표를 설계하는 성과협약제를 도입하여 기관 주도로 핵심업무와 연계된 지표를 발굴토록 하였으며, 수정된 지표를 기관장 경영계약에 반영하여 수정계약을 체결토록 하였다(연동형 경영계약). 특히 윤리경영 항목을 신설하고 채용 비리 등 중대한 사회적 책무를 위반하거나 또는 국가경제에 공헌한 경우에는 공공기관운영위원회의 의결을 통해 평가 등급 및 성과급을 조정할 수 있도록 하였다. 윤리경영은 공기업의 사회적 신뢰체계 형성을 위한 기초적인 개념으로 인식되고 있으며, 부정적 위법사항의 척결과 긍정적 윤리기반 확충을 위한 평가체계의 확립을 강화해 나가고 있다.

그러나 현행 경영평가지표체계는 다양한 국내외적 기준과 비교할 때 지배구조와 정책기여도, 환경전략 및 경영가치체계, 소비자 이슈(고객인권, 마케팅, 고객정보보호, 고객안전, 공정거래) 등과 같은 지표가 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있다. 따라서 이를 보완하기 위해서는 다음과 같은 사항을 경영평가지표체계에 반영하는 방안을 검토할 필요가 있다.

첫째, 전략기획지표의 내용을 보강할 필요가 있다. 즉 경영목표 설정과 경영전략 수립 차원에서 사회적 가치, 환경적 가치의 반영 여부와 국정과제와의 연계성을 고려할 필요가 있는데, 전략기획지표 차원에서는 사회적·환경적 가치의 전략목표 설정 반영 여부를 측정하고, 국정과제와의 연계성 실현 방안을 고려하며, 국정과제에 대한 기여도와 관련해서는 주요사업 부문에서 성과측정하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 열린 혁신에서 측정되는 추진계획, 전담조직, 모니터링 및 환류, 사례 발굴의 세부 평가내용을 전략기획과 연계하여 통합적으로 측정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

둘째, 2018년도 윤리경영지표에는 윤리경영과 관련된 세부평가항목과 인권과 관련된 평가항목이 존재하였다. 따라서 윤리경영 이외에 인권을 강화하는 차원에서 지표명을 윤리 및 인권경영으로 전환하고, 윤리경영의 세부평가항목을 제도 구축과 운영성과로 구분하여 측정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 인권과 관련해서는 GRI 지표에서 강조되고 있는 인권 관련 규정, 인권침해 및 침해구제 절차, 인권조사 및 인권영향평가, 인권정책 및 절차에 대한 교육, 근로자 및 대내외 이해관계자 인권 보호 등을 비계량적으로 측정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

셋째, 2018년도 경영평가체계는 안전 및 환경지표를 하나의 지표로 관리하였으나, 환경경영과 안전지표를 구분하는 것이 더 타당하다고 판단된다. 환경경영 중 계량지표는 2018년도의 지표와 동일하게 유지하되 가중치를 확대하고, 환경경영과 관련된 비계량지표를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다. 환경경영체계와 관련해서는 기관의 업무 특성에 맞는 환경보전의 개념을 명확히 규정하고, 환경전략 및 조직체계를 합리적으로 구축·운영하고 있는가의 여부를 파악할 필요가 있으며, 환경 관련 정보의 공개와 환경성과관리체계

가 합리적으로 구축·운영되고 있는지의 여부를 측정할 필요가 있다. 또한 환경보전을 위한 예방적 노력과 훼손 방지를 위해 청정생산시스템과 환경위험관리가 체계적으로 이행되고 있는지를 파악할 필요가 있다. 특히 환경경영과 관련해서는 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률」과 「대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」을 통합할 수 있는 경영평가지표체계 구성이 필요하다.

넷째, 2018년도 경영평가체계는 상생·협력 및 지역발전지표로 되어 있었으나, 지역발전지표와 관련된 세부평가 항목은 주요사업의 공통사항으로 전환하고, 상생 및 협력 관련 지표만을 고려하는 방안을 고려할 필요가 있다. 또한 기획재정부는 혁신성장 전략점검회의를 개최하여 민간주도 혁신성장을 적극 지원·촉진할 계획인데, 혁신제품에 대한 공공 구매 확대, 관련 인프라 확충 등을 신속하게 추진할 필요가 있다.

다섯째, 사회적 가치 구현을 위한 차원에서 근로자의 복지 관련 지표를 활성화할 필요가 있다. 2018년도 경영평가지표 중에서 근로자의 삶의 질 제고 지표는 조직·인사·재무관리 측면에 포함되어 있었고, 노사관계는 보수 및 복리후생 관리 측면에 포함되어 있었다. 따라서 근로자의 복지와 관련된 사항으로 근로자의 삶의 질 제고와 노사상생 관계를 통합적으로 고려하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 노사관계지표는 단순한 노사관계보다는 상호협력 및 공유 가치 창출의 관점에서 노사상생지표로 전환하는 것이 타당하다고 판단된다.

여섯째, 일자리 창출 및 사회통합과 관련된 지표는 2018년도의 경영평가지표 중에서 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합을 하나의 연관 지표로 구성하는 방안이다. 기관이 외부에서 신규 인력을 채용하는 과정에서 준수해야 할 기본원칙과 기회균등을 보장하고, 사회형평적 인력활용을 도모하여 사회적 고용문제를 해결하기 위한 지표로 구성하는 것이 타당하다고 판단된다. 일자리 창출지표는 계량적 관점에서 접근하고, 균등한 기회와 사회통합지표는 사회적 약자 고용과 관련된 계량지표와 사회형평의 인력 활용과 균등한 기회 보장을 측정하는 비계량지표로 구분하되, 탈북자, 다문화가정 지원 등과 같은 항목도 비계량적으로 포함하는 방안도 고려할 필요가 있다.

일곱째, 경영관리 측면에서 사회적 가치를 반영하는 것 이외에 주요사업 측면에서도 사회적 가치를 반영하는 방안이 적극 검토될 필요가 있다. 우선 공공기관은 거점별로 혁신 도시로서의 특성을 지니고 있는데, 거버넌스 관점에서 다양한 이해관계자의 의견을 반영하여 지역발전 사업을 추진하는 것이 국가균형발전과 직접 연결된다고 볼 수 있다. 따라서 2018년도 경영평가지표 중 경영관리 부문에서 활용된 지역발전지표를 주요사업 부문으로 전환하여 사업 중심의 실질 기능 여부를 측정하는 것이 필요하다고 판단된다. 또한 공기업의 활동은 전반적으로 사업으로 표출되는데, 사업활동으로 인해 발생할 수 있는 고객의 안전과 건강에 미치는 영향을 분석하고, 대처하는 것은 중요하다. 또한 기관이 제공하는 제품이나 서비스의 품질 제고를 위한 기관의 노력은 비탄력적 재화나 서비스를 소비하는 고객에게는 매우 중요하다. 따라서 고객의 안전 및 건강에 미치는 영향을 측정하고, 서비스의 품질 제고를 위한 기관의 노력과 성과를 측정할 필요가 있다고 판단된다. 아울러 공기업의 사업 활동을 통해 도출된 결과물이 국정과제에 기여한 정도를 측정할 필요가 있다. 공기업은 주무부처의 정책을 추진하는 경우가 많고, 대(對)시민관계에서 서비스를 제공하는 업무가 주종을 이루고 있기 때문에 사업의 영향력을 측정하는 것이 필요하다. 특히 각 중앙부처는 국정과제를 이행하고 있고, 국정과제와 연관된 사업활동이 공기업을 통해 수행되고 있으므로 공기업의 사업 활동이 국정과제 목표 달성에 어느 정도 기여했는가를 평가에 반영할 필요가 있다.

이상과 같이 공공기관의 사회적 가치를 경영평가지표로 전환하는 과정에서 주의해야 할 점은 기관이 본연의 목적을 충실하게 이행할 수 있는 제도적 분위기를 마련해 주는 데 역점을 두어야지, 또 다른 통제의 수단으로 활용해서는 안 된다는 점이다. 또한 사회적 가치를 지나치게 경영관리 측면에 한정하여 부분적으로 도입하기보다는 주요사업과 연계하여 통합적으로 추구할 수 있도록 해야 한다는 점이다. 아울러 시민, 정부, 주무부처, 공기업 간의 유기적 업무 협력을 도모하고, 국정과제의 목표달성에 기여할 수 있는 수준에서 경영평가지표를 마련하고 추진할 필요가 있다.

• 본 내용은 필자 개인의 의견으로서 한국조세재정연구원의 공식 견해를 나타내는 것은 아닙니다. (편집자 주)



금현섭 교수  
서울대 행정대학원

## 공공기관 고객만족도(PCSI) 조사의 개선방안 검토

현재 PCSI로 지칭되는 조사는 2007년부터 수행되고 있지만 그 이전에도 정부투자기관을 대상으로(1999년), 그리고 정부산하기관을 대상으로(2004년) 유사한 조사가 수행되었다. 1990년대 부각되었던 신공공관리(NPM)와 정부혁신, 그리고 기업가적 정부의 가치가 반영된 산물이라고 할 수 있다. 공공서비스 분야에서 고객이라는 개념과 만족이라는 개념을 명시적으로 도입했다는 점에서, 공공서비스 제공에 있어서 수혜자 관점에서의 현황을 매년 점검하고 기대되는 서비스의 양과 질을 파악할 수 있었다는 점에서, 그리고 공공기관의 경영에 있어서 수혜자 수요와 기대, 의견에 대한 대응을 적극적으로 고려하는 계기가 되었다는 점에서 의의를 찾을 수 있다.<sup>01</sup>

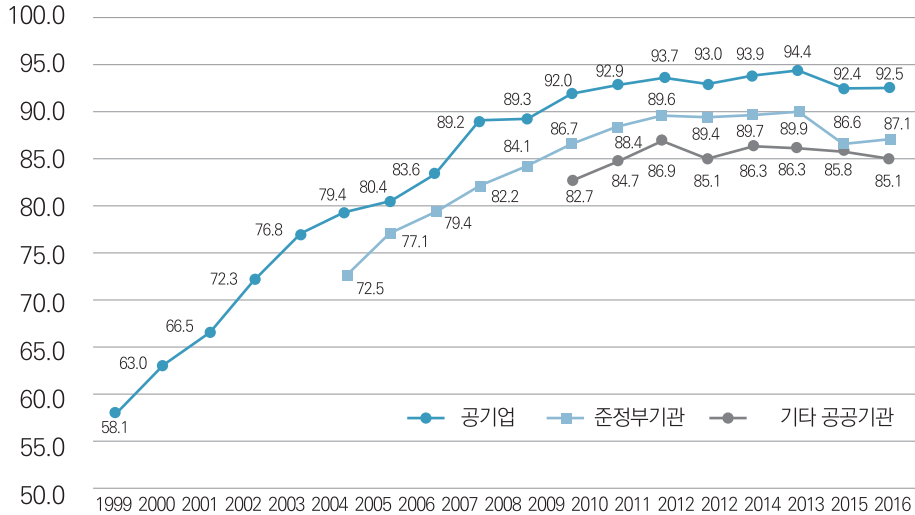
01 PCSI 조사결과를 통해 공공기관의 공공서비스 제공에 있어서 수혜자 관점에서의 현황을 매년 점검하고 기대되는 서비스의 양과 질을 파악할 수 있는 중요한 기회가 될 수 있다는 의미이다.

물론 PCSI에 대해 많은 비판이 있는 것도 사실이다. 그 중 일부를 살펴보면 첫째, 공공 서비스에 대한 만족의 개념이 민간부문에서의 그것과는 다르다는 지적이다. 스스로의 선택과 직접 지불에 의해 구매한 민간기업의 상품·서비스와 선택이 제약된 상태에서 간접 지불(세금) 또는 일부 지불에 의해 사용한 공공서비스는 기대되는 질과 양에 있어서 다르다는 것이다. 또한 이윤 극대화를 도모하는 기업에서의 고객만족과 서비스 제공의 독점성을 갖고 있는 공공기관에서의 사용자 만족 역시 동일시할 수 없다는 것이다. 실제 선행연구들은 민간서비스에 비해 공공서비스의 경우 맞춤형보다는 신뢰성이, 가격보다는 서비스 질이, 소비량보다는 필요에 대한 충족이, 그리고 대안보다는 신속한 접근이 보다 중시될 수 있음을 밝히고 있다. 따라서 민간기업 부문에서 개발·도입된 고객만족도 개념과 그 측정 방식을 공공서비스에 대해서 적용하는 것은 한계가 있다는 것이다.

둘째, PCSI 결과가 공공기관의 경영평가 및 이에 따른 성과급 결정에 반영된다는 점에서 좋은 평가를 받기 위한 공공기관의 전략적인 행태를 유발할 수 있다는 지적이다. 실질적인 고객만족보다는 좋은 경영평가를 받는 것이 공공기관 입장에서 보다 중시되는 목표가 될 수 있고, 매년 평가결과에 따른 구체적 보상이 고객만족이라는 추상적 가치보다 우선될 수 있기 때문이다. 사실 이러한 조직행태(organizational behavior)는 성과관리와 관련해 빈번히 지적되는 사례이며, PCSI 역시 이로부터 자유롭지 못한 것이 사실이다.

셋째, PCSI 결과가 상향평준화되어 기관 간 차별화가 되지 않을 뿐 아니라 민간부문에 대한 유사한 조사결과에 비해 훨씬 높아 국민들이 느끼는 실제 체감 정도와 다르다는 지적이다. 이러한 조사결과에 타당성과 신뢰성에 대한 비판은 상당히 광범위한데, 그 이유로 고객만족도를 측정하려는 모형의 적절성 여부, 조사 과정이 충실하게 통제되었는지 여부, 조사 방식이 과학적인지 여부 등이 제기되고 있고, 이에 근거하여 그동안 지속적인 조사방식의 개선과 PCSI 모형 자체에 대한 개선도 추진되었다. 하지만 여전히 PCSI 결과에 대한 타당성과 신뢰성 문제에 대한 논란은 진행 중이라 할 수 있다.

[공공기관 유형별 PCSI 결과 추이]



특히 조사결과의 타당성과 신뢰성 논란은 조사를 통한 지수의 생성, 그리고 이를 통한 평가 과정에서는 일정 부분 피할 수 없는 것이 현실이다. 평가대상은 추상적 개념이지만 이를 구체적으로 평가하기 위해서는 측정 가능한 방식으로 재정의(re-define) 해야 하고, 이를 한정된 방식으로 한정된 대상에 대해 측정할 수밖에 없기 때문이다. 고객만족도 역시 이러한 이유로 서비스 품질, 기대불일치, 사회적 책임이라는 선행요인과 직접적인 경험에 따른 주관적 만족이라는 요인으로 그 하위 차원을 구분하고 있으며, 이들 각각의 요인들은 다시 적절하다고 여겨지는 다수의 설문을 이용해 측정하고 있다. 나름 과학적 접근을 시도하고 있는 것이다. 하지만 여전히 추상적인 만족도 개념과 실제 측정을 위한 요인과 설문 선택 간에는 빈틈이 없을 수가 없다. 더욱이 실제 조사과정에서는 공공서비스의 내용과 범위가 워낙 다양할 뿐 아니라 이를 이용하는 고객유형(직접/잠재적, 개인/법인)이나 조사방식(면접/전화/온라인/메일)도 다양하며, 공공기관 역시 공기업, 준정부조직 등 수행하는 미션과 책임에 있어서 다양하다. 이러한 상황에서 수행되는 표본조사는 앞서 언급한 이론적 모형 설계와는 또 다른 차원에서의 어려움을 겪는다고 할 수 있다.

문제는 이러한 제약과 비판하에서 PCSI는 법령상 요구되는 사업으로 매년 수행되고 있

다는 점이다. 따라서 PCSI의 유용성 검토와 개선의 필요성 검토가 필요하며, 만약 이를 인정한다면 PCSI에 대한 신뢰와 수용성 제고를 위한 노력이 투입되어야 한다. 그리고 그 과정은 대부분의 통계 작성 과정이 요구하듯이 가능한 투명하고 객관적이어야 한다. 예를 들어, 조사결과가 상향평준화되었다는 지적 즉, 지나치게 높은 만족도와 기관 간 차별화가 나타나지 않는다는 비판을 살펴보기 위해서는 기존의 조사방식이나 표본선정 검토에 한정하기보다는 그러한 결과가 생성되는 기제에 대한 보다 면밀하고 광범위한 검토가 필요하다. 시간이 흐를수록 평균수준이 높아지고 분산크기는 작아지는 현상은 그리 일반적인 양태가 아니며 그 원인을 파악하는 것은 PCSI의 질적 개선을 위해서도 중요할 수 있기 때문이다.

특히 이러한 노력에는 무엇보다 해당 자료에 대한 접근이 가능해야 한다. 현재 상황은 종합지수로서 기관수준에서의 만족도 수준과 순위는 공개되고 있지만, 그 하위 요인 수준에서의 자료나 개인 수준의 미시정보는 공개되지 않고 있다. 그렇다 보니 만족도를 구성하는 서비스품질, 기대불일치, 사회적 책임, 주관적 만족 요인에 있어서 어떤 요인이 보다 중요하게 작동하는지, 각 요인에 대한 개별 설문지 분포는 어떠한지, 어떤 요인 또는 설문에서 기관 간 차별화가 이루어지는지, 기관 수준에서 요인 간 차별화는 이루어지는지, 현재 활용되는 가중치는 이 과정에서 어떤 역할을 담당하는지, 만족도 대상 사업 선정은 대표성이 있는지, 지난 수년간의 만족도 분포와 변동은 어떤 패턴을 보이는지를 살펴볼 길이 없다.<sup>02</sup> 학생들이 보는 시험의 경우에도 어떤 과목이 우수하고 어떤 과목이 미흡한지를 알아야, 그리고 각 개별 과목에서도 어떤 문제유형에서 두각을 나타내는지 그렇지 못한지를 알아야 적절한 진학지도를 할 수 있는데, PCSI의 경우 이를 판별한 공개된 자료가 없는 것이 현실이다.

공공기관 경영평가와 같이 한 국가 내의 모든 공공기관에 대해 매년 그 성과를 검토하

02 필자가 기관수준에서의 한정된 자료를 이용해 간략히 살펴보았을 때 고객만족도와 그 하위요인인 서비스 품질, 기대 불일치, 사회적 책임, 주관적 만족 간의 상관성은 각각 0.9 이상이어서 요인 간에도 차별화가 되지 않는 상황이었다.

고 이에 따른 개선의 도모를 제도적으로 수행하는 경우는 전 세계적으로도 희소하다. 더욱이 공공부문과 같이 성과의 개념과 측정 자체가 용이하지 않다는 점을 고려한다면 유별나다. 그런데 그 일부로서 사회적 필수재로서의 성격이 짙은 공공서비스에 대해 그 만족도를 평가하고 이를 해당 기관의 성과 요소로 포함시키고 PCSI는 더욱 독특한 지위를 점한다. 따라서 그 가치를 제고하고 유용성을 확보하기 위해서는 참고할만한 해외 사례도 찾기 어렵다는 점에서 관계자를 포함한 우리 스스로의 노력이 필요하다. 하지만 정부와 공공기관의 상당한 예산이 소요되어 생성된 자료임에도 불구하고 그 활용이 한정되고 있다는 점은 PCSI의 개선을 위해서는 시급히 극복되어야 할 문제이다. 정보는 다양한 시각에서 접근되고 활용될 때 그 가치가 제고되는 것이 일반적이다.

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

# 심층동향

## 2018년도 新금융상품 및 수익 회계기준 적용의 공공기관에 대한 영향

허경필 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직

## 도시재생 뉴딜의 추진경과 및 현황

이슬 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원

## 정부의 중소기업 연대보증 폐지 과정과 쟁점

김종원 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원

# 2018년도 新금융상품 및 수익 회계 기준 적용의 공공기관에 대한 영향

허경 필<sup>01</sup>

## I. 배경

- 상장법인 등 국제회계기준(K-IFRS) 적용 기업은 '18년부터 새로운 '금융상품(제1109호)' 및 '수익(제1115호)' 기준서를 의무적용해야 함
  - 금융상품 기준서 개정 배경
    - 기존 K-IFRS에서는 IAS 39에 근거하여 K-IFRS 제1039호(금융상품) 기준서를 제정하고 금융상품 회계처리를 적용하고 있었음
    - 하지만, 기존 금융상품 기준서는 금융상품의 분류와 금융상품 금액의 측정이 불명확하고 복잡하여 실무 해석 및 적용이 어렵다는 비판을 받아옴
    - 또한, 기존 손상 모형에 따라 위기 발생 시 손상이 뒤늦게 인식되어 재무적 위기를 더 악화시킨다는 지적도 받아 기준서 개정의 필요성이 제기되어 왔음
    - 이에 금융상품의 회계처리를 보다 단순·명확하게 하며, 공정가치를 신속하게 반영하기 위한 작업이 진행되어 '14년에 IFRS 9이 국제회계기준원(IASB,

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직4급(kphuh@kipf.re.kr)

International Accounting Standards Board)에 의해 확정·발표되었으며, 2018  
년부터 시행됨

- 국내에서도 '15년에 K-IFRS 제1109호가 제정되어 상장법인 등 K-IFRS 적용기  
업은 '18년도부터 의무적용해야 함

○ 수익 기준서 개정 배경

- 기존 K-IFRS에서는 IAS 18(수익)과 IAS 11(건설계약)에 근거하여 K-IFRS 제1018  
호 기준서와 제1011호 기준서를 각각 제정하고 수익 회계처리를 적용하고 있었음
- 하지만, 기존 금융상품 기준서는 거래의 유형별로 수익 인식을 규정하고 있어 복  
잡하고 진화하는 거래에는 적용이 어려운 데다, 재무제표 주석사항이 불충분하다  
는 비판이 제기되어 개정의 필요성이 지속적으로 요구되어왔음
- 이에 '14년에 국제회계기준원(IASB)은 현행 수익 기준서를 전면 대체하기 위해 광  
범위한 거래와 산업에 적용되는 하나의 통합된 수익 기준서인 IFRS 15를 제정
- 이는 미국회계기준(US-GAAP)과 일치하는 기준으로, 모든 유형의 거래에 적용되  
는 수익인식기준을 개발
- 국내에서도 '15년에 K-IFRS 제1115호가 제정되어 상장법인 등 K-IFRS 적용기  
업은 '18년도부터 의무적용해야 함

■ 재무제표 작성 시 K-IFRS를 적용하는 공공기관의 경우에도 기준서 개정에 따라 향후  
재무제표 표시상 재무적 영향이 있을 것으로 판단됨

- 공기업·준정부기관의 회계제도는 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 및 회계기준  
에서 정하지 아니한 사항은 한국채택국제회계기준(K-IFRS)을 따르도록 되어 있음
- 「공공기관의 운영의 관한 법률」 제39조(회계원칙 등)에 따라 경영성과와 재산의  
증감 및 변동 상태를 표시하기 위한 회계처리 원칙을 기획재정부령으로 위임하며,  
이에 따라 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」을 별도로 제정하여 운영함(회계원  
칙, 결산의 수행, 결산서 제출, 재무제표 구성 등 규정)

■ 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 제2조(다른 법령과의 관계 등)

⑤ 공기업·준정부기관의 회계처리에 관하여 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조 제1항 제1호의 회계처리기준<sup>1)</sup>을 따른다.

주: 1) 국제회계기준위원회의 국제회계기준을 채택하여 정한 회계처리기준(K-IFRS)  
출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) 법령/자치법규 자료 접속일자: 2018.6.25.

- 금융상품 및 수익 회계처리의 경우 「공기업·준정부기관 회계사무규칙」 및 회계기준에서 별도로 정하고 있지 않으므로 한국채택국제회계기준(K-IFRS)을 준용하여 회계처리함
  - 따라서, 이번 금융상품 및 수익 기준서의 개정에 따라 공공기관에서도 재무제표 작성 시 의무적으로 적용해야 함
- 공공기관 회계실무자 및 관련 이해관계자 등이 변경되는 회계처리 기준에 대해 이해하고 새로운 기준에 따라 공공기관에 어떤 재무적 변동이 있을지 숙지할 필요성이 있음
- 대상기관: 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 따라 재무제표를 작성하는 모든 기관
  - 새로운 수익 기준서의 도입에 따른 회계정보·내부정보시스템의 개발 및 구축이 필요해졌으며, 많은 기관이 현재 해당 작업에 착수하였음

## II. 新기준서 개정 내용<sup>02</sup>

### 1. 제1109호 ‘금융상품’ 기준서

- 국제회계기준원(IASB)의 IFRS 9 ‘금융상품’ 제정 목적
  - 기존 금융상품 기준서 IAS 39에 대한 비판, 금융위기의 후속조치, 회계기준의 합치
    - IAS 39의 복잡성과 불명확성, 이해·해석·적용의 어려움

<sup>02</sup> 출처: 한국회계기준원 기준서 개정 공개초안 등

- 채무상품과 지분상품 손상규정의 비일관성
- 부채의 신용위험 변동 효과를 당기손익으로 인식함에 따른 문제
- '08년 글로벌 금융위기 이후 경기순응성 문제 해결 필요(손상의 지연인식)
- 단순하면서 글로벌한 단일 회계기준이 필요
- G20 등에서 IFRS와 미국회계기준(US-GAAP)과의 합치요구

■ '금융상품' 기준서 개정 개요

- 개정된 금융상품 기준서의 개정 개요는 아래의 표와 같음
- 주로 '분류'와 '측정' 부분이 크게 변경되었으므로 해당 내용 중심으로 다룰 것

〈표 1〉 K-IFRS 제1109호 '금융상품'의 구성

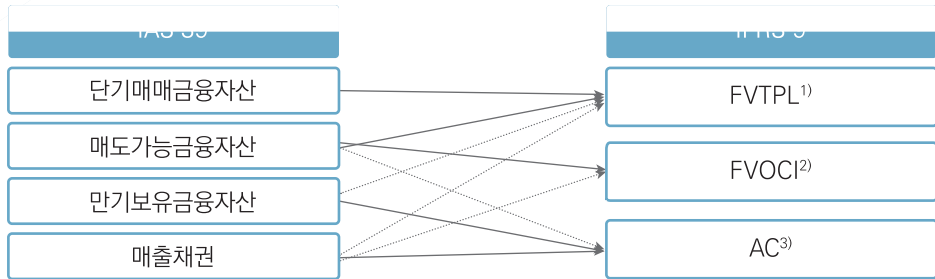
구분	제목	기존 K-IFRS 제1039호와 비교
제1장	목적	· 동일함
제2장	적용범위	· 거의 동일함
제3장	인식과 제거	· 거의 동일함 · 제거규정은 그대로 이관됨
제4장	분류	· 금융자산의 분류가 크게 변경됨 · 금융부채의 분류는 거의 동일함
제5장	측정	· 금융자산의 측정이 상당히 변경됨 · 금융자산의 손상방식 변경 (발생손실모형 → 예상손실모형) · 금융부채의 측정은 거의 동일함
제6장	위험회피회계	· 일부 변경됨
제7장	시행일과 경과규정	· 새로운 기준의 발표로 인해 변경됨

출처: KPMG, 「IFRS 9 분류 및 측정」, 2015.12.

■ 금융상품의 분류

- 금융자산 - 채무상품 & 대출채권
  - 4가지로 분류해왔던 '금융자산 - 채무상품 및 대출채권'을 3가지로 분류체계를 단순화함

[그림 1] 금융자산 · 채무상품 & 대출채권의 분류 변경



주: 1) FVTPL: Fair Value Through Profit or Loss (당기손익인식금융상품)  
 2) FVOCI: Fair Value through Other Comprehensive Income (기타포괄손익인식금융상품)  
 3) AC: Amortised Cost (상각후원가 측정 금융상품)

출처: KPMG, 『FRS 9 분류 및 측정』, 2015.12.

- ① ‘계약상 현금흐름 특성 분석’ ② ‘사업모형 분석’ 절차로 분류근거를 명확히 함
- ① ‘계약상 현금흐름 특성 분석’: 채무상품 및 대출채권 계약의 현금흐름이 ‘원금’과 ‘이자’<sup>03</sup>로만 구성되어 있는지 여부 등을 판단하는 절차
- ② ‘사업모형 분석’: 사업모형이 ‘계약 상 현금흐름의 수취’와 더불어 ‘금융자산의 매매’가 포함되어 있는지 여부를 판단하는 절차<sup>04</sup> (개별 상품이 아닌 포트폴리오 단위로 사업모형 분류)

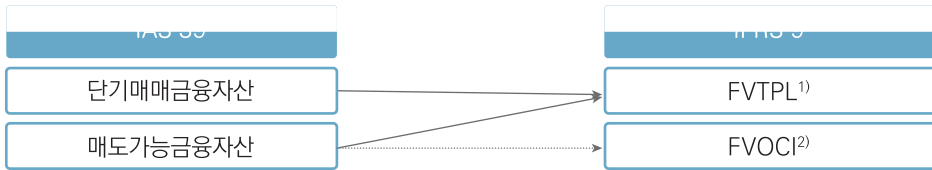
○ 금융자산 - 지분상품

- 2가지로 분류해왔던 ‘금융자산 - 지분상품’을 기본적으로 FVTPL(당기손익인식 금융상품)로 분류하고 FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)로의 분류를 선택 가능하도록 함

03 이자 = 화폐의 시간가치에 대한 대가 + 특정 기간 동안의 신용위험에 대한 대가

04 판단 시 금융자산 매매활동의 수준 및 매매 원인까지 고려해야 하며, 만기까지 보유할 필요는 없음

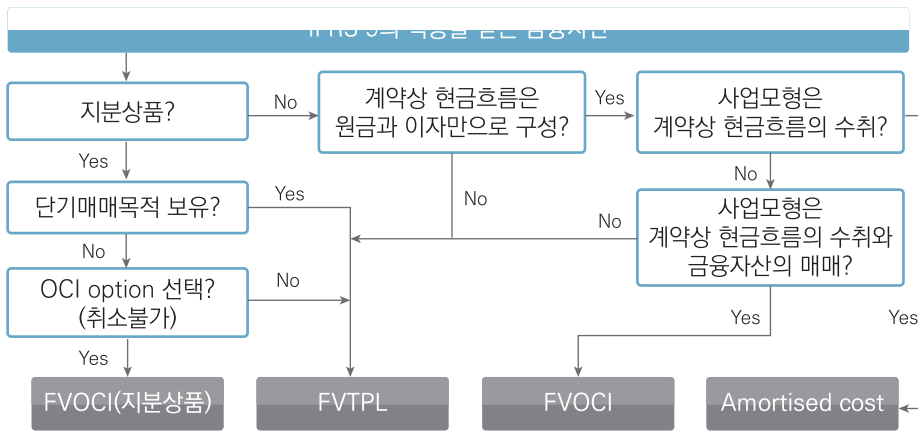
[그림 2] 금융자산·지분상품의 분류 변경



주: 1) FVTPL: Fair Value Through Profit or Loss (당기손익인식금융상품)  
2) FVOCI: Fair Value through Other Comprehensive Income (기타포괄손익인식금융상품)  
출처: KPMG, 『IFRS 9 분류 및 측정』, 2015.12.

- FVTPL(당기손익인식금융상품)로 분류: 거래 목적으로 취득했거나, FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)로 선택하지 않은 경우
- FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)로 분류: 거래 목적이 아니면서, FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)로의 분류를 선택<sup>05</sup>하는 경우 (FVOCI 선택은 최초 시점에 상품별 선택 가능)

[그림 3] 금융자산의 변경된 분류체계 요약



출처: KPMG, 『IFRS 9 분류 및 측정』, 2015.12.

05 FVOCI 선택 시 고려사항

- 취소불가능한 선택(재분류 불가)
- 지분증권의 제거 시 당기손익 인식 금지
- 선택 및 제거 시 이유 등 추가공시사항 고려

○ 금융상품의 재분류<sup>06</sup>

- 금융자산의 재분류는 사업모형을 변경하는 경우에만 허용되며, 금융부채는 재분류 금지함

〈표 2〉 금융상품의 재분류 여부

구분	재분류 여부
금융자산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 채무상품에 한함(지분상품은 재분류 불가)</li> <li>• 사업모형을 변경하는 경우에 한함</li> <li>• 극히 드문 경우에만 가능하며, 기업의 영업에 유의적이고 외부에 제시 가능해야 함</li> <li>• 전진적으로 반영</li> </ul>
금융부채	재분류 금지

출처: KPMG, 「IFRS 9 분류 및 측정」, 2015.12.

■ 금융상품의 측정

○ ‘금융자산 - 지분상품: FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)’의 후속측정

- 손상차손을 인식하지 않으며, 처분 시 누적 기타포괄손익은 손익으로 재분류하지 않음
- 이로 인해 회계처리의 복잡성과 손익의 변동성이 감소함

〈표 3〉 지분상품: FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)의 후속측정 변경사항

구분	IAS 39	IFRS 9
손상차손 인식 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 손상차손 인식</li> <li>• 당기손익 반영</li> </ul>	손상차손 인식하지 않음
처분 시 누적 기타포괄손익의 당기손익 재분류 여부	재분류	재분류하지 않음

출처: KPMG, 「IFRS 9 분류 및 측정」, 2015.12.

○ ‘금융자산 - 채무상품: FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)’의 후속측정

- 공정가치변동분을 ‘금융자산 - 대출채권’의 방법론과 동일하게 인식하도록 변경함
- 손상으로 인한 공정가치변동분 중 ‘신용위험으로 인한 변동분’을 구분하도록 함

<sup>06</sup> 최초 금융상품의 분류 이후 범주 내 타 금융상품으로 분류 변경하는 것을 말함

- 채무증권에 대한 신용위험 측정 로직이 필요해졌으며 구축 시 ‘금융자산 - 대출채권’의 대손충당금 시스템과의 연계를 고려해야 함
- 과거 기타포괄손익으로 인식하던 신용위험 변동분을 당기손익으로 인식하도록 하여 손익효과가 조기에 발생함

〈표 4〉 채무상품: FVOCI(기타포괄손익인식금융상품)의 후속측정 변경 예시

예시	변동 구분	IAS 39	IFRS 9
공정가치 100 → 70	신용위험으로 인한 변동분 20	기타포괄손실 30	당기손실 20
	기타 원인으로 인한 변동분 10		기타포괄손실 10

출처: 한국회계기준원 공개초안 자료를 이용하여 저자 작성

○ ‘금융자산 - 대출채권’의 후속측정

- 상각후원가를 장부금액으로 하는 대출채권에 결산일 현재 손상이 발생했다는 객관적 증거가 있는 경우 손상차손을 측정하여 당기손익으로 인식해야 함
- 손상차손은 기존에 객관적인 손상 사건에 의한 ‘발생손실’에 근거하여 측정하였음. 결산일 현재 아직 손상 사건이 발생하지 아니한 손실, 즉 미래에 발생 가능한 손상 사건으로 인한 손실은 손상으로 인정하지 않았음
- 이를 개선하여 ‘예상손실’에 의한 측정 모형을 도입하였음
- 특히, General Approach(일반모형)에서는 생애예상손실 인식 시점이 빨라져 대손충당금 수준이 증가함. 특히, 계좌가 2단계로 진입 시 대손충당금의 급격한 증가 발생

〈표 5〉 금융상품-대출채권의 손상차손 측정 방법 변경 요약

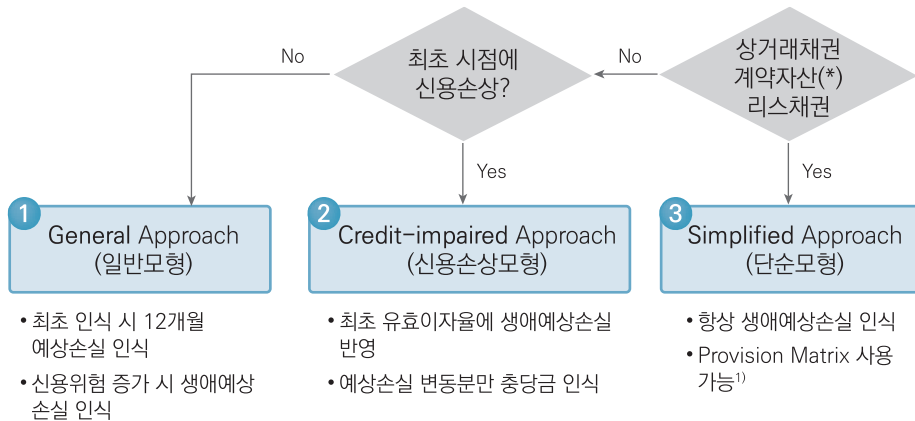
	IAS 39	IFRS 9
측정모형	발생손실	예상손실
측정방법	2단계 (개별평가 → 집합평가)	3가지 접근 방식 (일반모형 / 신용손상모형 / 단순모형)

	IAS 39	IFRS 9
적용방법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개별평가 : 개별적으로 유의적인 금융자산의 경우 손상발생의 객관적 증가가 있는지를 개별적으로 검토하고, 개별 발생 손실을 측정</li> <li>• 집합평가: 개별적으로 유의적이지 않은 금융자산은 집합평가<sup>1)</sup>를 수행함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• General Approach (일반모형): 신용위험이 유의적으로 증가하는 수준에 따라 3단계로 나누어 1단계에서는 12개월 예상손실을, 2~3단계에서는 생애예상손실을 손상에 반영</li> <li>• Credit-impaired Approach (신용손상모형): 최초 측정 시에 손상의 객관적 증가가 있을 경우 적용하며 최초 유효이자율에 생애예상손실을 반영 (최초 인식금액 = PV(추정현금흐름, 조정할인율<sup>2)</sup>)</li> <li>• Simplified Approach (단순모형): 리스채권 또는 상거래채권 계약 자산의 경우 해당 모형을 적용하며 항상 생애예상손실을 손상으로 측정 (Provision Matrix 사용 가능)</li> </ul>

주: 1) 기업회계기준에서는 구체적인 집합평가 모형을 특정하고 있지 아니하며 일반 원칙만을 정함. 일반적으로 Basel II 규제(신BIS협약)에 따른 신용리스크 계량화에 사용되는 리스크측정요소(Risk Components)를 활용하는 방법과 Roll rate, Migration 등과 같은 전통적인 전이모형을 사용함.

2) 생애예상손실이 반영된 유효이자율(Credit-adjusted effective interest rate)을 추정현금흐름에 적용할 할인율로 사용  
출처: KPMG, 「IFRS 9 손상」, 2015.12.

[그림 4] 금융상품-대출채권의 손상차손 측정 체계 요약



주: 1) 예상되는 연체기간을 각 구간으로 나누어 해당 구간별로 각각의 총당금 설정률을 적용하도록 하는 기법  
출처: KPMG, 「IFRS 9 손상」, 2015.12.

## 2. 제1115호 '수익' 기준서

### ■ 국제회계기준원(IASB)의 IFRS 15 '수익' 제정 목적

- 현행 수익 기준에서 거래형태별로 수익인식 기준이 불일치하는 문제점을 제거하고 명확한 수익인식의 원칙 제공

- 모든 유형의 거래계약에 적용할 수 있도록 하기 위한
- 단일의 수익인식 모형을 제공함으로써 산업 및 지역간 비교가능성 향상
- 국제회계기준(IFRS)과 미국회계기준(US-GAAP)간의 정합성 달성

■ '수익' 기준서 개정 개요

- 다음의 표와 같이 수익을 유형으로 나누어 기준에 흩어져 있던 수익 관련 기준서를 하나의 기준서로 통합함

〈표 6〉 K-IFRS 제1115호 '수익' 변경 요약

수익 유형	기준서	기존 K-IFRS 제1039호와 비교
재화의 판매	· 기준서 제1018호 '수익인식'	기준서 제1115호 '고객과의 계약에서 생기는 수익'
용역의 제공	· 해석서 제2113호 '고객충성제도'	
이자, 로열티, 배당	· 해석서 제2118호 '고객으로부터의 자산이전'	
	· 해석서 제2031호 '광고용역의 교환거래'	
건설계약	· 기준서 제1011호 '건설계약'	
	· 해석서 제2115호 '부동산건설약정'	

출처: 한국회계기준원 공개초안 자료를 이용하여 필자 작성

■ 모든 유형의 계약에 적용되는 5단계 수익인식모형을 제시

[그림 5] 5단계 수익인식모형



출처: 금융감독원, 「2018년부터 수익과 금융상품 관련 회계기준이 확 바뀝니다.」, 2015.12.

- (① 계약 식별) 고객과의 계약을 식별하는 구체적 요건을 다음과 같이 명시함. 아래의 5가지 기준을 모두 충족해야만 이 기준서가 적용되는 '고객과의 계약'임
  - 계약 당사자들이 계약을 서면, 구두, 그 밖의 사업 관행에 따라 승인하고 각자의 의무를 수행하기로 약속

- 이전할 재화·용역과 관련한 각 당사자의 권리를 식별 가능
  - 이전할 재화·용역의 대금지급조건을 식별 가능
  - 계약에 상업적 실질<sup>07</sup>이 있음
  - 권리를 갖게 될 대가의 회수가능성이 높음
- (계약변경) 새로운 수익 기준서에서는 계약 식별과 관련하여, 재화·용역의 제공 도중 ‘계약변경’ 여부의 판단에 대해 보다 명확하게 제시하고 있음
- 계약변경으로 계약의 범위나 계약가격 또는 둘 다 변경될 수 있는데, 기존 권리와 의무에 대한 변경이 원래 계약의 일부로 회계처리되어야 할지, 계약변경으로 회계처리되어야 할지를 결정하기 위해서는 제시된 조건에 따라 판단이 필요
- (② 수행의무 식별) 수행의무는 수익인식을 위한 회계단위이며, 새로운 기준서는 현행 기준서와 달리 하나의 계약에 포함된 여러 수행의무를 식별하여 분리하는 구체적인 지침을 제시함. 다음 기준을 모두 충족해야 고객에게 약속한 재화·용역은 구별되는 것임
- 고객이 재화·용역 그 자체에서 효익을 얻거나 고객이 쉽게 구할 수 있는 다른 자원과 함께 그 재화·용역에서 효익을 얻을 수 있음
  - 고객에게 재화·용역을 이전하기로 한 기업의 약속을 계약에 있는 다른 약속과 별도로 식별해 낼 수 있음
- (③ 거래가격 산정) 계약에 따라 재화·용역을 이전한 대가로 받을 권리를 갖게 될 것으로 예상하는 금액으로 거래가격을 산정
- 그 대가가 변동(변동대가<sup>08</sup>)할 수 있다면 그 금액을 추정하되, 수익의 과대계상을 막기 위해 변동대가의 추정치를 제약
  - 변동대와 관련된 불확실성이 나중에 해소될 때, 이미 인식한 누적수익 금액 중 유

<sup>07</sup> 계약의 결과로 기업의 미래 현금흐름의 위험, 시기, 금액이 변동될 것으로 예상되는 경우 ‘상업적 실질’, 즉 ‘경제적 결과’가 있으며, 이 기준이 없으면 재화·용역을 서로 주고받는 이전을 통해 수익을 인위적으로 부풀릴 수 있음

<sup>08</sup> 대가는 할인(discount), 리베이트, 환불, 공제(credits), 가격할인, 장려금(incentives), 성과보너스, 위약금 때문에 변할 수 있음

의적인 부분을 되돌리지 않을 가능성이 매우 높은(Highly Probable) 정도까지만 추정 변동대가(최소 금액을)를 거래가격에 포함

○ 즉, 취소되지 않을 가능성이 매우 높은 ‘최소 금액’을 수익으로 인식해야 함

■ (④ 거래가격을 수행의무에 배분) 하나의 계약에 여러 수행의무가 있으면, 각 수행의무의 상대적 개별 판매가격<sup>09</sup>을 기준으로 거래가격을 배분함. 개별 판매가격을 직접 관측할 수 없는 경우에는 추정해야 하며, 아래 방법으로 개별 판매가격을 추정하되, 이 중 잔여접근법은 소정의 요건<sup>10</sup>을 충족하는 경우에만 사용

○ 시장평가 조정 접근법: 시장정보에 근거하여 평가

○ 예상월가 이윤가산 접근법

○ 잔여접근법: 총거래가격에서 관측 가능한 개별 판매가격을 차감하여 산정

■ (⑤ 수행의무 이행 시 수익인식) 기업은 고객에게 약속한 재화·용역(자산)을 이전하여 수행의무를 이행하며, 자산은 고객이 그 자산을 통제하는 때에 이전됨. 통제는 자산을 사용하도록 지시하고 그 자산의 나머지 효익의 대부분을 획득할 수 있는 능력으로, 다음 5가지 지표를 참고하여 고객이 자산을 통제하는지를 판단해야 함(고객의 통제 → 자산의 이전 → 수행의무 이행 → 수익 인식)

○ 기업의 대금지급청구권

○ 자산의 법적소유권(Legal Title) 이전

○ 자산의 물리적 점유(Physical Possession) 이전

○ 자산의 소유에 따른 유의적인 위험과 보상의 이전

○ 고객의 자산 인수<sup>11</sup>(Acceptance)

09 약속한 재화·용역을 별도로 판매하는 경우의 가격

10 다음 중 어느 하나를 충족하는 경우에만 잔여 접근법 사용

① 같은 재화·용역을 서로 다른 고객들에게 광범위한 금액으로 판매

② 재화·용역의 가격을 아직 정하지 않았고, 이전에는 그 재화·용역만을 따로 판매한 적이 없음

11 재화·용역이 합리적인 요구조건을 충족한다는 것을 동의·승인하여 받아들인다는 적극적인 의미

- 수행의무는 ‘어느 한 시점에’ 또는 ‘일정 기간에 걸쳐’ 이행하며, 일정기간에 걸쳐 수익을 인식하기 위해서는 다음 3가지 조건 중 어느 하나를 충족해야 함
  - 고객은 기업이 수행하는 대로 효익을 동시에 얻고 소비(예: 청소용역, 케이블TV용역)
  - 기업이 만들거나 가치를 높이는 대로 그 자산을 고객이 통제(예: 고객의 소유지에서 제작하는 자산)
  - 기업이 업무를 수행하여 만든 자산은 그 기업 자체에는 대체 용도가 없고, 지금까지 업무 수행을 완료한 부분에 대해서는 집행 가능한 대금지급청구권이 있음(예: 주문 제작 자산)
  
- (지적재산 라이선스) 현행 규정에는 없는 지적재산 라이선스 수익거래에 대한 상세한 지침을 제공
  - 라이선스는 기업의 지적재산에 대한 고객의 권리를 설정
  - 그 권리를 ‘사용권’과 ‘접근권’으로 구분하고, 사용권은 라이선스 부여 시점에, 접근권은 라이선스 기간에 걸쳐 수익 인식
    - 사용권(a right to use): 라이선스를 부여한 시점에 존재하고 라이선스 기간 중 변하지 않는<sup>12</sup> 지적재산을 있는 그대로 사용할 수 있는 권리
    - 접근권(a right to access): 라이선스 기간 전체에 걸쳐 존재하되, 기업의 관여로 변하는<sup>13</sup> 지적재산에 접근할 수 있는 권리
  
- (본인 vs. 대리인) 기업이 본인임을 판단하는 원칙을 제시하고, 현행 기준에서 ‘본인’임을 나타내는 지표 중 하나였던 ‘신용위험 부담’ 지표를 삭제
  - 본인임을 판단하는 원칙: 고객에게 재화나 용역이 이전되기 전에 기업이 그 정해진 재화나 용역을 통제하는지 여부
  - 기업이 본인으로 거래한 경우 총액으로 수익을 인식, 대리인으로 거래한 경우 순액으로 인식

<sup>12</sup> 지적재산이 변하지 않는다면, 라이선스가 부여된 시점에 고객이 통제

<sup>13</sup> 기업이 지적재산에 계속 관여하고 유의적 영향을 미치는 활동을 한다면 지적재산은 변하며, 라이선스 부여 시점에 고객이 통제하지 못함

〈표 7〉 본인 vs. 대리인 판단 여부 변경사항

조건	기존	신규 K-IFRS 제1115호
(1) 약속 이행의 주된 책임을 부담	○	○
(2) 재고위험을 부담	○	○
(3) 가격결정 권한을 보유	○	○
(4) 고객의 신용위험을 부담	○	삭제

출처: 한국회계기준원 공개초안 자료를 이용하여 필자 작성

### Ⅲ. 新기준서에 따른 공공기관 관련 쟁점

#### 1. 제1109호 ‘금융상품’ 기준서 도입에 따른 이슈

- 많은 공공기관이 다양한 종류의 금융상품을 보유하고 있고 이를 재무상태표에 표시하고 있으므로, 금융상품 기준서 개정으로 인해 대부분의 공공기관이 영향을 받을 것으로 예상
  - 특히 지분상품과 채무상품 발행 및 투자로 인해 큰 규모의 금융자산을 보유하고 있는 공공기관들은 회계 변경에 유의할 필요
    - 금융상품 분류의 변경으로 인해 금융상품 총액의 변동은 없으나, 새로운 조건에 맞게 알맞은 금융상품 분류 변경을 요함
    - 금융상품 측정의 변경으로 인해 손상 인식 요건이 보수적으로 변경되었으므로, 금융자산 총액이 감소하고, 당기손실의 증가로 손익계산서 상 이익 감소 영향이 있을 것으로 예상
    - 회계변경으로 인한 누적 효과가 재무상태표 상 기초 이익잉여금에 반영될 수 있으므로 반영될 금액의 인식 여부의 판단 및 반영 금액 측정의 정확성에 유의해야 할 것임
  - 공공기관 중 대부분의 공기업 유형 기관의 경우 큰 규모의 대출채권을 보유하고 있으므로 대손충당금이 증가할 것으로 보임

■ 시행시기

- '18년 1월 1일 이후 시작하는 회계연도부터 의무적으로 적용하되, 조기적용도 가능
  - 조기적용 시 K-IFRS 제1109호 규정 모두를 일괄적으로 적용
  - K-IFRS 제1109호는 소급적용이 원칙이나, 분류와 측정 및 손상의 경우 비교정보 제작성을 면제하는 등 일부 예외조항을 두고 있음

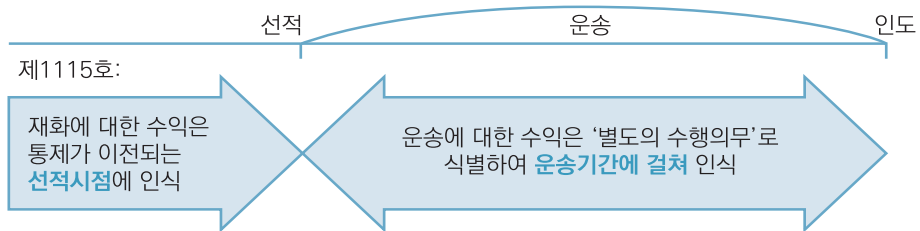
## 2. 제1115호 '수익' 기준서 도입에 따른 이슈

### 가. 산업별 수익 인식 이슈

■ 도·소매 유통업·코레일유통, 중소기업유통센터 등

- (수행의무 식별 단계) '재화의 공급'과 '재화의 운송'으로 수행의무로 식별되는 등 적어도 2개의 수행의무가 식별될 가능성이 있음
- 이 경우 각 수행의무별로 거래가격을 측정하고 해당 수행의무 이행 시점에 수익을 인식

[그림 6] 소매유통업 수익 인식 예시



출처: 한국공인회계사회 회계연구위원회, 「K-IFRS 실무사례와 해설」, 2017.06

■ 건설업 - 한국토지주택공사, 한전KDN, 한전KPS, 한국철도시설공단 등

- (계약 변경) 건설업의 경우 계약수주 준비기간이 수개월에서 수년까지 다양하므로 '계약 변경'의 여지가 상당히 높음. 건설 공사 도중 변경되는 계약에 대해 해당 계약을 원래의 계약의 일부로 봐야할지, 별도의 계약으로 봐야할지에 따라 회계처리가

달라지므로, 새 기준서에 제시된 조건에 따라 계약 변경 여부 판단에 주의를 요함

- (수행의무 이행 시 수익인식) 공사 단지의 분양과 시공을 동시에 수행하는 자체분양 공사의 경우 기관이 분양계약에서 약속한 수행의무를 '일정 기간에 걸쳐' 이행하는 의무라고 볼 수 있을지에 대한 이슈가 있음
  - 일정기간에 걸쳐 수익을 인식하기 위해서는 다음 3가지 조건 중 하나를 충족해야 함
    - 기업의 수행에서 효익을 동시에 얻고 소비(①)
    - 기업이 만들거나 가치를 높이는 대로 그 자산을 고객이 통제(②)
    - 자산에 대체 용도가 없고, 지금까지 수행을 완료한 부분에 대금지급청구권이 있음(③)
  - 자체분양공사의 경우 ①과 ②의 요건을 충족하지 못한다는 것이 일반적인 견해이며 따라서 ③의 요건을 충족하는지 검토가 필요함. 지급청구권이 존재하는지 최종적으로 판단하기 위해서는 계약 조건 및 그 계약 조건을 보충하거나 무효화할 수 있는 법률이나 판례, 행정 관행 등도 함께 검토하여야 함
- 기술산업 - 한국세라믹기술원, 한국승강기안전공단, 한국에너지기술연구원 등
- (수행의무의 식별) 기술산업의 경우 소프트웨어 등 라이선스 공급 및 설치용역, 갱신, 기술지원 등 유의적으로 수행의무가 여러 단계로 식별되는 경우가 발생할 수 있음
  - (거래가격 산정) 소프트웨어 등 라이선스를 제공하면서 운영서비스를 제공하는 경우가 있으며, 운영지원 기간 내 일부 기간 동안 서비스 수수료를 일부 할인하는 경우 변동대가 추정의 이슈가 발생 → 운영지원서비스 수수료 할인으로 거래가격은 변동 가능성 있으므로 변동대가 제약조건에 맞추어 변동대가를 추정하고, 이를 라이선스와 운영지원서비스 2개 계약의무의 상대적 개별판매가격에 기초하여 거래가격을 배분함
  - (지적재산 라이선스) 기술산업 기관들의 경우 지적재산을 이용한 라이선스 수익이 발생하므로 새로운 수익기준에 상세히 제시된 라이선스 지침에 따라 “사용권”과 “접근권”을 구분하여 수익을 인식하도록 유의

## 나. 시행시기

- '18년 1월 1일 이후 시작하는 회계연도부터 소급적용 (조기적용 가능)
  - 기관은 소급적용의 부담을 줄이기 위해 실무적 간편법이나 누적효과 일괄조정 경과 조치를 사용할 수 있음

〈표 8〉 K-IFRS 제1115호 시행시기 요약

소급 대안		2017년(비교 재무제표)	기존 K-IFRS 제 1039호와 비교	누적효과 반영
비교 재무 제표 소급	완전소급 <sup>1)</sup>	K-IFRS 제1115호	K-IFRS 제1115호	'17년 1월 1일
	실무적 간편법 <sup>2)</sup>	현행 기준 / K-IFRS 제1115호		
누적효과 일괄조정 <sup>3)</sup>		현행 기준		'18년 1월 1일

주: 1) 완전소급: 비교 표시되는 과거 보고기간의 모든 계약을 소급하여 재무제표 재작성  
 2) 실무적 간편법: 같은 회계연도에 개시되어 완료된 계약은 재무제표를 재작성하지 않고, 변동대가가 있는 완료된 계약은 거래 완료일의 거래가격을 사용하여 재무제표를 재작성하는 등의 간편한 방법으로 비교재무제표를 재작성  
 3) 누적효과 일괄조정: 최초 적용일('18.1.1.)에 완료되지 않은 계약에만 소급 적용하되, 최초 적용 누적효과를 최초 적용일의 이익잉여금 기초 잔액에 조정하여 인식  
 출처: 금융감독원, 「2018년부터 수익과 금융상품 관련 회계기준이 확 바뀝니다.」, 2015.12.

## IV. 주요 기관 新기준서 반영 현황<sup>14</sup>

### 1. 한국전력공사

- 제1109호 '금융상품'
  - 한국전력공사는 기업회계기준서 제1109호의 채택으로 인한 회계정책 변경과 관련하여 이전 기간의 비교 정보를 재작성하지 않아도 되는 예외규정을 적용하였음
    - 동 예외규정에 따라 당사는 당분기말 재무제표 작성 시 비교 표시되는 전기 재무제표에 대해서는 기업회계기준서 제1109호에 따라 재작성하지 않았으며 최초 적용일 시점의 장부금액 차이를 당기의 기초 이익잉여금 변동으로 인식함

<sup>14</sup> 2018년도 1분기 연결재무제표 공시 기준

- 재무적 영향 분석 결과 최초적용일(2018년 1월 1일)에 당사가 보유하고 있는 금융자산(파생상품 제외)의 분류 및 측정에 미치는 영향은 아래 표와 같음

〈표 9〉 한국전력공사의 제1109호 ‘금융상품’ 적용에 따른 영향

(단위: 백만원)

K-IFRS 제1039호에 따른 분류	K-IFRS 제1109호에 따른 분류	K-IFRS 제1039호에 따른 금액	K-IFRS 제1109호에 따른 금액
당기손익인식금융자산	당기손익-공정가치	111,512	111,512
대여금 및 수취채권대여금 및 수취채권	상각후원가	15,203,663	14,405,570
	당기손익-공정가치	-	791,324
매도가능금융자산매도가능 금융자산	기타포괄손익-공정가치 지정	699,833	476,941
	당기손익-공정가치	-	222,892
만기보유금융자산	상각후원가	3,144	3,144
파생상품을 제외한 금융자산 합계		16,018,152	16,011,383

출처: 금융감독원 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>) 한국전력공사 공시자료, 접속일자: 2018.6.25.

### ■ 제1115호 ‘수익’

- 한국전력공사 연결실체는 기업회계기준서 제1115호 ‘고객과의 계약에서 생기는 수익’의 최초 적용누적효과를 최초적용일(2018년 1월 1일)에 인식하도록 소급하여 적용하였음
  - 최초적용일(2018년 1월 1일)에 완료되지 않은 계약에만 이 기준서를 소급하여 적용하였음
  - 결과적으로 연결실체는 기업회계기준서 제1115호 ‘고객과의 계약에서 생기는 수익’을 비교기간에 적용하여 재작성하지 않았음
  - 동 기준서의 도입에 따라 최초 적용일에 재무제표에 미치는 영향은 유의적이지 않았음

## 2. 한국가스공사

### ■ 제1109호 ‘금융상품’

- 한국가스공사는 2018년 1월 1일을 최초적용일로 하여 1분기부터 기업회계기준서 제1109호 및 동 기준서와 관련한 타 기준서의 개정사항을 최초로 적용하였음

- 연결실체는 동 기준서를 최초적용할 때 과거기간을 재작성하지 않는 방법을 선택하였으며, 이에 따라 비교표시되는 재무제표를 재작성하지 아니하였음
- 경영진은 기업회계기준서 제1109호에 따라 금융상품 최초 인식일의 신용위험을 결정하고 최초적용일(2018년 1월 1일)의 신용위험과 비교함에 있어서 과도한 원가나 노력 없이 이용할 수 있는 합리적이고 뒷받침할 수 있는 정보를 사용하여 최초적용일에 연결실체가 보유하고 있는 금융자산 및 계약자산에 대한 손상을 검토하고 평가하였으며, 2018년 1월 1일 평가결과에 따라 추가로 인식된 누적 충당금은 없었음

■ 제1115호 ‘수익’

- 연결실체는 당분기부터 기업회계기준서 제1115호 ‘고객과의 계약에서 생기는 수익’을 최초로 적용하였으며, 기업회계기준서 제1115호의 경과규정에 따라 동 기준서의 최초적용 누적효과를 최초 적용일인 2018년 1월 1일에 인식하도록 소급적용하는 방법을 선택하였음
- 최초 적용일에 완료되지 않은 계약에만 동 기준서를 소급적용하며, 최초 적용일 전에 이루어진 모든 계약 변경에 대하여 계약을 소급하여 다시 작성하지 않는 실무적 간편법을 사용하였음
- 기준서 적용으로 인하여 당분기말 및 당기초 연결실체의 재무제표에 미치는 영향은 없었음

### 3. 강원랜드

■ 제1109호 ‘금융상품’

- 강원랜드 연결실체는 기업회계기준서 제1109호 ‘금융상품’을 적용하였으며, 기업회계기준서 제1109호의 경과규정에 따라 비교 표시된 재무제표는 재작성되지 않았음
- 재무적 영향 분석 결과 최초적용일(2018년 1월 1일)에 당사가 보유하고 있는 금융자산(파생상품 제외)의 분류 및 측정에 미치는 영향은 아래 표와 같음

〈표 10〉 강원랜드의 제1109호 ‘금융상품’ 적용에 따른 영향

(단위: 백만원)

K-IFRS 제1039호에 따른 분류	K-IFRS 제1109호에 따른 분류	K-IFRS 제1039호에 따른 금액	K-IFRS 제1109호에 따른 금액
현금 및 현금성자산	상각후원가	105,573	89,339
	당기손익-공정가치 측정 금융상품	-	16,234
대여금 및 수취채권	상각후원가	2,178,486	2,178,486
당기손익인식금융자산	당기손익-공정가치 측정 금융상품	329,591	329,591
파생상품을 제외한 금융자산 합계		2,613,650	2,613,650

출처: 금융감독원 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>) 강원랜드 공시자료, 접속일자: 2018.6.25.

### ■ 제1115호 ‘수익’

- 강원랜드 연결실체는 기업회계기준서 제1115호 ‘고객과의 계약에서 생기는 수익’을 적용하였으며, 기업회계기준서 제1115호의 경과규정에 따라 새로운 기준은 소급 적용되었고 비교표시된 2017년 재무제표는 재작성되었음
  - 연결실체는 고객이 연결실체가 운영 중인 카지노에서 서비스를 이용할 경우, 포인트를 쌓을 수 있는 고객충성제도를 운영함. 이 포인트는 외부가맹점 및 위탁매장에서 제품을 구매하거나 용역을 제공받는 데 사용될 수 있음
  - 연결실체는 기업회계기준서 제1115호 도입 이전에는 포인트 대가를 자기계산으로 수령하므로 본인으로 판단하여 매출액과 매출원가를 총액으로 인식하였음
  - 그러나 연결실체는 기업회계기준서 제1115호의 적용에 따라 제공하는 재화나 용역을 통제하지 못하여 대리인에 해당되므로, 매출액에서 매출원가를 차감한 순액으로 매출을 인식하였음
  - 이로 인하여 매출 및 매출원가 13,854백만원이 각각 감소하였음
  - 비교표시되는 2017년 12월 31일 현재의 연결재무상태표에 미치는 영향은 없음

〈표 11〉 강원랜드의 제1115호 ‘수익’ 적용에 따른 영향

(단위: 백만원)

계정과목	조정사항	금액
매출	고객충성제도	(13,854)
매출원가	고객충성제도	(13,854)
손익 순효과	-	-
총포괄손익 효과	-	-

출처: 금융감독원 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>) 강원랜드 공시자료, 접속일자: 2018.6.25.

## V. 결론

- '18년부터 새로운 '금융상품(제1109호)' 및 '수익(제1115호)' 기준서가 의무 적용됨
  - '금융상품(제1109호)'의 경우 금융상품의 분류체계의 변경, 그리고 금융상품 금액 측정 기준의 변경이 주요 변경 사항임
  - '수익(제1115호)'의 경우 복잡한 수익거래에 적용하기 위한 수익 인식모형의 변경이 주요 변경 사항임
  - 새 수익 기준서의 도입에 따라 이를 반영하기 위한 새로운 시스템의 구축이 필요해짐
- 향후 감독기관들의 회계 감독 쟁점이 새로 도입된 회계 기준서의 올바른 적용 여부가 될 가능성이 높으므로 공공기관들도 이에 대해 명확히 숙지하고 대응할 필요가 있음

참고문헌

금융감독원, 「2018년부터 수익과 금융상품 관련 회계기준이 확 바뀝니다」, 2015.12.

한국공인회계사회 회계연구위원회, 「K-IFRS 실무사례와 해설」, 2017.6.

한국회계기준원, 「기업회계기준서 제1009호 제정 공개초안」, 2015.5.

한국회계기준원, 「기업회계기준서 제1015호 제정 공개초안」, 2016.8.

KPMG, 「IFRS 9 분류 및 측정」, 2015.12.

KPMG, 「IFRS 9 손상」, 2015.12.

PricewaterhouseCoopers, 「GAAP IFRS 15 적용실무해석」, 2017.10.

공공기관 경영정보시스템(<https://www.alio.go.kr>)

국가법령정보센터(<http://law.go.kr>)

금융감독원 전자공시시스템(<https://dart.fss.or.kr>)

# 도시재생 뉴딜의 추진경과 및 현황

이슬<sup>01</sup>

## I. 도시재생의 개념 및 도시재생 뉴딜의 추진배경

### 1. 도시재생의 개념<sup>02</sup>

- 도시재생이란 산업구조의 변화(기계적 대량생산 위주 산업 → 전자공학·하이테크·IT 등 신산업) 및 신도시·신시가지 위주의 도시 확장으로 상대적으로 낙후되고 있는 기존 도시에 새로운 기능을 도입하거나 창출함으로써 경제적·사회적·물리적으로 부흥시키는 것을 의미함
- 즉, 도시재생은 쇠퇴하고 낙후된 구도시를 대상으로 주민들의 삶의 질을 향상시키고 도시경쟁력을 확보하기 위하여 물리적 정비와 함께 사회적·경제적 재활성화를 추진하는 것임

<sup>01</sup> 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원(slee@kipf.re.kr)

<sup>02</sup> 도시재생 종합정보체계 홈페이지 (<http://www.city.go.kr/portal/info/policy/3/link.do>)

[그림 1] 도시재생의 개념



자료: 도시재생 종합정보체계 홈페이지 (<http://www.city.go.kr/portal/info/policy/3/link.do>)

- ‘도시재생 뉴딜’은 도시재생의 일환으로 노후주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화하여 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시혁신 사업임<sup>03</sup>

## 2. 도시재생 뉴딜의 추진배경: 도시쇠퇴의 진행과 기존 정책의 한계<sup>04</sup>

- 전국적으로 인구감소 지역이 증가하고 있으며, 특히 지방 중소도시는 인구감소, 고령화 등에 따라 도시 축소 및 소멸 위기가 대두됨
  - 2018년 국토연구원에 따르면 향후 30년 내 84개 시·군·구(37%), 1,383개 읍·면·동(40%)이 소멸될 우려가 있음
- 대도시의 건축물 노후화가 확산 중이며, 쇠퇴한 지역의 일자리 감소도 심각하여 삶의 질 만족도가 선진국에 비해 낮은 수준<sup>05</sup>으로 나타남

03 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27, p.17

04 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27, p.5, p.24

05 OECD 삶의 질 지표의 도시 관련 6개 부문 중 4개의 만족도가 평균수준보다 낮음(2016년 기준)  
출처: 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27, p.24

- 2008년 글로벌 금융위기로 부동산경기가 침체되자 도시재생에 대한 관심이 증가하여 2013년 「도시재생특별법」 제정 후 선도 일반사업이 추진되었으나 기존의 도시재생에는 다음과 같은 한계점이 존재함
- 첫째, 전면철거형 사업으로 영세 주민의 내몰림 현상이 초래됨
  - 대규모 택지 개발 위주, 물량 중심의 주택 공급 정책으로 직주 근접의 도심 내 저렴한 장기임대주택이 부족하게 됨
  - 강제철거 과정에서 공동체 붕괴 등 사회적 갈등 유발, 부동산 시장과열로 인해 세입자가 내몰리는 문제(젠트리피케이션의 부작용)가 발생함
- 둘째, 주민 체감도가 낮고 정부지원이 부족함
  - 대규모 구역<sup>06</sup>에 대한 재생계획 수립을 강조하여 주민들이 체감할 수 있는 성과가 부족했고 정부 지원도 미흡한 상태였음(3년간 46곳, 연 1,500억원 지원)
    - 쇠퇴지역은 2013년 2,239개에서 2016년 2,300개(3,488개 읍면동의 66%)로 확대됨
  - 개발이익 중심의 접근으로 사업성이 낮은 위험건축물, 뉴타운 해제지역 등은 주택노후가 심각함에도 불구하고 대책 마련 없이 방치<sup>07</sup>됨
- 셋째, 공동체 활성화 및 부처 간 협업이 미흡함
  - 지역 기반의 도시재생 거버넌스 체계 구축, 현장 전문가 양성을 위한 역량 강화, 지원조직 육성 등에 대한 정부지원 및 관심이 부족했음
  - 또한, 도시재생의 성격을 갖는 각 부처의 사업 연계가 미흡하여 사업 간 시너지 효과 창출이 한계에 다다르게 됨

<sup>06</sup> 기존 사업 중 경제기반형은 평균 407만㎡, 중심시가지지형은 평균 약 88만㎡

<sup>07</sup> 빈집 현황(만호): 36.5('95년) → 51.3('00년) → 72.7('05년) → 81.9('10년) → 106.9('15년)

## II. 도시재생 뉴딜의 도입 및 추진경과

### 1. 도입<sup>08</sup>

- 2017년 7월, 정부는 국가적 문제가 되고 있는 도시 쇠퇴에 대응하여 지역 주도로 도시 공간을 혁신하고 일자리를 창출하는 ‘도시재생 뉴딜정책’ 도입하게 됨<sup>09</sup>
- 2017년 7월, 정부의 100대 국정과제가 발표되었는데 그 중 하나로 ‘도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생 뉴딜 추진’(79번)이 포함됨<sup>10</sup>
  - 전국적 도시재생 뉴딜 사업 추진을 공공 중심으로 지원하고 도시재생과 연계하여 저렴한 공공임대주택 공급을 목표로 함
  - 도시재생 뉴딜사업 발굴·지원, 지역 역량 강화, 도시재생 연계 공공임대주택 공급, 주거취약계층 녹색건축물 우선 적용 등의 내용을 담고 있음
  - 정부는 도시재생 뉴딜을 통해 구도심과 노후 주거지 생활 여건 개선으로 주민 삶의 질을 개선하고, 쇠퇴지역을 혁신공간으로 재창출할 것을 기대하고 있음

### 2. 추진경과

#### 가. 도시재생사업기획단 출범<sup>11</sup>

- 2017년 7월 4일, 국토교통부는 정부 핵심과제인 도시재생 뉴딜사업 추진을 담당할 「도시재생사업기획단」 출범식을 개최
  - 국토부 내 도시재생 뉴딜사업 TF팀을 발족(17.5.29)하고, 「도시재생사업기획단의 구성 및 운영에 관한 규정」을 제정(17.6.30)하는 등 사전에 준비

08 대한민국 정부, 「100대 국정과제」, 2017.8, p.98

09 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27, p.5

10 이미 대선 초기(17.4.9) 「도시재생 뉴딜사업」을 중요공약으로 발표함

11 국토교통부 보도자료(2017.7.4), 국토부 「도시재생사업기획단 발족...도시재생 뉴딜사업 본격 시동」, pp.1~3

- 도시재생사업기획단은 다음의 역할을 맡게 됨
  - 도시재생 뉴딜정책 기획 및 관리, 일자리 창출 전략에 관한 사항
  - 도시재생 뉴딜사업 추진과정에서의 지역공동체 상생방안에 관한 사항
  - 부처 협업사업 발굴과 지원기구·특위 지원과 교육 및 홍보 수행
  - 사회적 경제조직 육성·지원 및 주택도시기금 출·용자 등 금융지원
  - 도시재생 뉴딜사업지 선정·운영·관리 및 공공임대주택 공급 지원
  
- 도시재생사업기획단은 국장급인 단장 아래에 기획총괄과, 지원정책과, 경제거점재생과, 도심재생과, 주거재생과 등 5개 과, 총 44명 규모로 구성됨
  
- 기획단은 국토부 외의 다른 부처에 산재한 유사사업을 유기적으로 연계하여 시너지를 창출하기 위해 행자부, 농림부 등 관계부처의 파견인력을 배치함
  - 지자체와의 소통을 강화하고, 임대주택 연계 공급 및 뉴딜사업에 금융기법을 활용하기 위해, 지자체 공무원과 한국토지주택공사(LH), 주택도시보증공사(HUG), 서울주택도시공사(SH) 등 공기업의 전문 인력도 보강해나갈 계획을 밝힘

## 나. 공적자원 투입 계획 공개<sup>12</sup>

- 2017년 9월 14일, 정부는 향후 5년간 연평균 재정 2조원, 기금 4조 9천억원의 공적자원 및 연간 3조원 이상 공기업 투자를 유도하여 재생지역에 집중 투자할 계획을 밝힘
  
- 기존 도시재생은 국토교통부 소관의 국비만 지원했으나, 도시재생 뉴딜사업은 국비 지원을 확대(연평균 1,500억원 → 8천억원)하고 지방비(연평균 5천억원)와 각 부처 사업을 연계하여(연평균 7천억원) 지원을 강화할 계획임

<sup>12</sup> 국토교통부 보도자료(2017.9.14), 「도시재생 뉴딜, 공적임대 공급·스타트업 육성 등 특화사업에 중점」, pp.5~6

- 특히 재생이 필요한 낙후 지역일수록 지방재정이 열악한 현실을 감안하여 국비 지원 비율을 확대할 예정임
    - 국고보조율: (기존) 50% → (변경) 광역·특별자치시 50%, 기타 지방 60%
  - 공적임대주택 공급, 스마트시티 구축, 녹색건축 적용 등 국정과제나 특색 있는 사업을 발굴·적용한 지자체에는 국비지원을 강화할 계획임
- 주택도시기금(연평균 4조 9천억원)의 지원대상도 기존의 대규모 복합개발 사업 외에 소규모 주택정비, 상가 리모델링, 코워킹시설 등 수요자 중심 프로그램까지 확대하고, 공기업 투자(연평균 3조원)도 유도할 계획임

#### 다. 시범사업 선정계획 확정<sup>13</sup>

- 2017년 9월 25일, 정부는 제8차 도시재생특별위원회<sup>14</sup>를 열고, 「도시재생 뉴딜 시범사업 선정계획」과 「2016년 선정지역 16곳의 활성화계획」 등 2개 안건을 심의·의결함
- 위원회에서 도시재생 뉴딜사업을 70곳 내외의 지역별 시범사업 형태로 시작하기로 결정함
  - 기존 중앙 주도의 대규모 도시재생 사업의 한계를 극복하기 위해 지자체가 주도하고 중앙정부가 적극 지원하는 소규모 지역주도(Bottom-up) 방식으로 전국에 걸쳐 추진하기로 함
  - 5가지 유형<sup>15</sup>으로 구분하고 각 유형에 따라 국비를 차등하여 지원(50억~250억원)할 계획임
  - 선정규모는 총 70곳 내외로 이 중 45곳을 광역지자체가 선정토록 할 계획이며 이외 중앙정부 선정 15곳, 공공기관 제안형을 10곳 수준으로 할 예정임

<sup>13</sup> 국토교통부 보도자료(2017.9.25), 「도시재생 뉴딜사업의 첫 발을 내딛습니다」, pp.1~3

<sup>14</sup> 도시재생특별위원회: 국무총리(위원장), 경제·산업·문화·복지·도시·건축 등 각 분야 민간위원 13명, 정부위원(16개 관계부처 장관, 청장)으로 구성됨

<sup>15</sup> (유형) 우리동네살리기(소규모 주거), 주거지원형(주거), 일반근린형(준주거), 중심시가지형(상업), 경제기반형(산업)

- 2017년 선정된 시범사업은 2018년부터 재생 활성화계획 수립과 사업예산 배정 등 사업을 본격 추진하기로 함

### 라. 시범사업 대상지 확정 및 추진방안 발표<sup>16</sup>

- 2017년 12월 14일, 정부는 제9차 도시재생특별위원회를 열고, 「2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선정안」을 의결함
  - 도시재생 뉴딜의 추진방향, 주요 과제, 주요과제 실천을 위한 기반구축 등의 내용을 담고 있는 '도시재생 뉴딜 추진방안'도 공개함
- 제8차 도시재생특별위원회(9.25)를 통해 결정한 도시재생 뉴딜 시범사업 선정계획에 따라 실시한 광역지자체 및 중앙정부 선정, 공공기관 제안 등의 방식을 통해 68곳을 선정해 추진하기로 함
  - 사업 선정은 주민들의 요구를 잘 파악하고 있는 광역지자체가 44곳을 선정했고, 중앙정부 선정을 통해 15곳, 한국토지주택공사(LH) 등 공공기관 제안을 통해 9곳을 선정함
  - 최종 선정된 68곳의 시범사업지는 16개 광역지자체에 걸쳐 분포하고 있으며, 지역간 형평성이 확보되도록 고려함
- 시범사업은 지역별 특색을 살린 사업들이 선정됐으며, 향후 사업 추진을 통해 우수사례로 발전시켜 지역주민이 성과를 체감토록 하는 동시에 타 지역으로 확산할 계획임

### 마. 도시재생 뉴딜 로드맵 발표<sup>17</sup>

- 2018년 3월 27일, 국토교통부는 도시재생 뉴딜정책의 향후 5년간 추진 전략을 담은 '내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵'을 발표함

<sup>16</sup> 국토교통부 보도자료(2017.12.14), 「도시재생 뉴딜 시범사업 대상지 68곳 확정」, pp.1~3

<sup>17</sup> 국토교통부 보도자료(2018.3.27), 「젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성」, pp.1~6

- 국토교통부는 전문 연구기관, 전문가, 지자체, 관계부처 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 2018년 본격적인 뉴딜사업 착수에 앞서 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」을 수립함
  - 2017년 8월부터 국토연구원, LH연구원, 한국능률협회컨설팅(KMAC), 국토도시계획학회, 주택도시보증공사(HUG), 주택산업연구원 등과 연구를 진행함
- 국토교통부는 ‘지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성, 살기 좋은 대한민국’을 비전으로 3대 추진전략과 5대 추진과제를 설정함

〈표 1〉 도시재생 뉴딜 로드맵 주요내용

정책 목표	3대 추진전략	5 추진과제
① 삶의 질 향상 ② 도시 활력 회복	① 도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성
③ 일자리 창출	② 도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도
④ 공동체 회복 및 사회 통합	③ 주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응

자료: 국토교통부 보도자료(2018.3.27), 「젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성」, p.2

- 국토교통부는 금번 로드맵에서 제시된 다양한 뉴딜사업 프로그램을 통해 10년 내 선진국 수준의 기초 생활인프라를 확충하고 도시의 쇠퇴도를 완화해 나가기로 함
  - 이를 위해 2018년 상반기 내에 혁신공간 조성 방안, 도시재생 사회적 기업 지원방안 등을 구체화하고, 올해 말까지 도시재생법, 국가도시재생 기본 방침 등 관련 법·제도과 계획을 정비할 계획임
  - 이를 통해 2019년부터 혁신 거점 공간, 사회적 기업 육성, 공공임대상가 공급, 도시재생지원센터 확대 등이 본격화될 것으로 예상하고 있음

바. 2018년 사업 선정계획 확정<sup>18</sup>

- 2018년 4월 24일, 정부는 제11차 도시재생특별위원회를 열고, 「2018년도 도시재생 뉴딜사업 선정계획안」과 「2017년도 도시재생 뉴딜 시범사업 선도지역 지정안」을 심의·의결함
  - 2018년 8월까지 총 100곳 내외의 도시재생 뉴딜 사업지를 선정하기로 했고, 2017년에 선정된 시범사업 68곳 중 50곳을 선도지역으로 지정해 신속히 사업을 추진하기로 함
- 총 100곳 내외의 사업지 중 70%(17년 65%) 수준인 70곳 내외를 시·도에서, 30곳 내외는 정부(지자체 신청형 15곳 내외, 공공기관 제안형 15곳 내외)에서 선정할 예정임
  - 또한, 시·도별 예산총액 범위 내에서 사업유형 및 개수를 탄력적으로 선택할 수 있게 하는 “예산총액배분 자율선정”<sup>19</sup> 방식을 도입하여 지자체의 자율성을 더욱 확대하고자 함
  - 2017년 도시재생 뉴딜 선정대상에서 제외된 서울시 등 투기과열지구 및 투기지역은 부동산 시장의 불안을 유발할 가능성이 적은 지역을 대상으로 뉴딜사업 추진을 검토할 계획임

〈표 2〉 시·도별 총액예산

(단위: 억원)

시·도	총액예산	시·도	총액예산	시·도	총액예산	시·도	총액예산
서울	7곳	대전	250(2~3곳)	강원	300(3~4곳)	전남	400(4~5곳)
부산	400(4~5곳)	울산	250(2~3곳)	충북	300(3~4곳)	경북	400(4~5곳)
대구	300(3~4곳)	세종	100(1곳)	충남	300(3~4곳)	경남	400(4~5곳)
인천	300(3~4곳)	경기	500(5~6곳)	전북	300(3~4곳)	제주	150(1~2곳)
광주	300(3~4곳)						

주: 서울시는 부동산시장 영향이 적은 지역을 선별하여 개수로 배정  
 자료: 국토교통부 보도자료(2018.04.24), 「2018년 도시재생 뉴딜사업 100곳 내외 선정 추진」, p.2

- 선정 시에는 노후주거지 정비 및 도시경쟁력 회복 등 도시재생 뉴딜정책 목표 실현, 지역특화 자산 활용, 국정과제 실현, 도시문제 해결 등을 위한 사업들을 중점적으로 선정할 계획임

<sup>18</sup> 국토교통부 보도자료(2018.4.24), 「2018년 도시재생 뉴딜사업 100곳 내외 선정 추진」, pp.1~4

<sup>19</sup> 2017년에는 시·도별 3곳씩 선정하는 균등개수 배분 방식 적용

## 사. 타당성 검증 제도 마련<sup>20</sup>

- 국토교통부는 전문기관의 연구용역과 전문가 및 지자체 의견 수렴 등을 거쳐 뉴딜사업의 '실현 가능성 및 타당성 평가'(이하 실현 가능성 평가) 제도를 마련함
- '실현가능성 평가'는 기존에 운영 중인 관문심사 제도(Gateway Review Process)를 보완해서 2단계에 걸친 심사를 통합(거버넌스 심사 + 계획 수립 심사)하여 절차를 간소화하였고, 정량적 평가 체계를 마련하여 객관적인 평가가 이루어지는 것이 특징임
  - 이번 제도 마련으로 '사업 대상지 선정 평가 - 실현 가능성 평가 - 성과 평가'로 이어지는 3단계 평가체계를 구축하게 됨
- '실현 가능성 평가'는 ① 거버넌스, ② 활성화 계획, ③ 단위사업, ④ 전체 사업 총 4개의 분야로 구분하여 평가함
  - ① 거버넌스, ② 활성화 계획 분야에서는 현장지원센터 설치, 도시재생대학 등 주민역량 강화 프로그램 운영, 지역의 역사·문화 자산 등을 활용한 맞춤형 콘텐츠 발굴 등 사업 계획의 준비 정도를 점검함
  - ③ 단위사업, ④ 전체 사업 분야에서는 주차장, 생활문화 공간 조성, 임대주택 공급, 빈집 정비, 일자리 창출 등 사업비 대비 효과를 검증·평가함
- 이 제도는 현재 활성화 계획을 수립 중인 68곳의 도시재생 뉴딜 시범사업(2017년 12월 선정)에 처음으로 적용해 2018년 6월부터 평가가 이루어지며, 이후 도시재생특별위원회 심의 등을 통해 활성화 계획의 국비지원 사항을 확정할 계획임

<sup>20</sup> 국토교통부 보도자료(2018.5.31), 「도시재생 뉴딜 사업 효과·재정 지원 타당성 검증 강화한다」, pp.1~2

### 아. 예비 사회적 기업 지정<sup>21</sup>

- 국토교통부는 도시재생뉴딜사업에 주도적으로 참여하여 경제활동을 하면서 지역경제 활성화와 공동체 복원 등 사회적 목적을 실현하는 기업을 육성하기 위해 28개 기업을 제1차 국토교통형(도시재생 분야) 예비사회적기업으로 지정함
  - 2018년 2월 28일부터 4월 6일까지 기업의 신청을 받아 서류심사와 현장실사, 심사 위원회 심의를 거침
  - 신청 기업 중 예비사회적기업의 공통 요건<sup>22</sup>을 갖추고 있으며 도시재생 뉴딜의 4대 목표<sup>23</sup>등 사회적 가치 실현에 기여하고 지역주민의 참여와 협업을 수반하는 사업인지 여부를 판단하여 최종 지정·공고함
  - 특히, 사회주택·공공임대상가·취약계층 주거환경 개선 등 주택·건축·도시 분야에 주안점을 두되 문화·예술 등 다양한 분야에서 도시재생에 기여할 수 있는 기업을 선정함
- 예비사회적기업으로 지정된 기업에는 고용부 및 지자체가 추진하는 사회적기업 재정 지원 사업<sup>24</sup>의 참여자격을 부여할 예정임
- 국토교통부는 2018년 하반기(9월 예정)에도 제2차 국토교통형 예비사회적기업을 모집할 예정이며, 내년 이후에도 지속적으로 도시재생에 참여할 예비사회적 기업을 선정할 계획임

21 국토교통부 보도자료(2018.6.11), 「도시재생 효과 높일 국토교통형 예비사회적기업 28개 지정」, pp.1~4

22 ① 조직 형태(민법상 법인·조합, 상법상 회사 또는 비영리단체 등), ② 유급근로자 고용 및 영업활동 수행 3개월 이상, ③ 사회적 목적 실현(일자리 제공, 사회서비스 제공, 지역사회 공헌, 기타형 등), ④ 이익 2/3 이상 사회적 목적 재투자(상법상 회사인 경우) 등

23 주거복지 실현, 사회통합, 지역기반 일자리 창출, 도시경쟁력 회복

24 사회적 일자리 창출 사업 참여 시 참여자 인건비 지원, 사업 운영에 필요한 전문 인력 고용 시 인건비 지원

자. 2018년 사업 신청 접수<sup>25</sup>

- 국토교통부가 2018년 7월 4일부터 6일까지 2018년 도시재생 뉴딜사업 신청을 받은 결과 총 264곳이 사업을 신청함
  - 지자체 신청이 223곳, 공공기관 제안은 41곳이며 최종 100곳 정도를 선정할 예정임

〈표 3〉 2018년 도시재생 뉴딜사업 신청 현황

(단위: 곳)

구분	합계	우리동네 살리기	주거지 지원형	일반 근린형	중심 시가지형	경제 기반형	
전체	264	52	63	91	48	10	
지자체 신청	광역평가	184	47	57	80	-	-
	중앙평가	39	-	-	-	35	4
공공기관 제안	중앙평가	41	5	6	11	13	6

자료: 국토교통부 보도자료(2018.7.11), 「올해 도시재생 뉴딜사업 264곳 신청」, p.1

- 지자체 신청 사업 중 우리동네살리기, 주거지지원형, 일반근린형 등 비교적 규모가 작은 사업(184곳)은 광역지자체에 평가를 위임하여 70곳 정도를 선정할 예정임
  - 중심시가지형이나 경제기반형 등 규모가 큰 사업(39곳)과 공공기관이 제안한 사업(41곳)은 국토교통부에서 직접 평가하여 각각 15곳 정도를 선정할 예정임
- 국토교통부는 2018년 7~8월에 서면·현장·발표평가와 부동산시장 영향 검증 등 절차를 거쳐 8월 말까지 최종 사업지역을 확정·발표할 계획임

<sup>25</sup> 국토교통부 보도자료(2018.7.11), 「올해 도시재생 뉴딜사업 264곳 신청」, p.1

### Ⅲ. 도시재생 뉴딜 로드맵의 주요내용<sup>26</sup>

#### 1. 비전 및 4대 정책목표

- 정부는 도시재생 뉴딜 로드맵에서 ‘지역 공동체가 주도하여 지속적으로 혁신하는 도시 조성’을 비전으로 4대 정책목표, 3대 추진전략 및 5대 추진과제를 설정함
- 도시재생 뉴딜은 노후 주거지의 환경 개선과 도시 경쟁력 회복 사업에 중점을 두고 아래의 4대 정책목표를 달성하고자 함
  - (1) (주거복지 실현) 거주환경이 열악한 노후 주거지를 정비하여 기초 생활 인프라를 확충하고, 저렴한 공적임대주택 공급
  - (2) (도시 경쟁력 회복) 쇠퇴한 구도심에 혁신 거점공간을 조성하고 도시 기능을 재활성화시켜 도시의 경쟁력을 회복
  - (3) (사회 통합) 주민 참여 거버넌스를 구축하여 이익의 선순환 구조를 정착시키고 소유주와 임차인, 사업주체와 주민 간 상생 유도
  - (4) (일자리 창출) 업무, 상업, 창업 등 다양한 일자리 공간을 제공하고, 도시재생 경제조직 등 지역 기반의 지속가능한 일자리 창출

#### 2. 3대 추진전략

##### 가. 도시공간 혁신 전략 → 삶의 질 향상 및 도시활력 회복

- 주거환경이 열악한 노후 저층주거지를 정비하고, 쇠퇴한 구도심을 지역의 혁신거점으로 재생하여 도시공간을 혁신
  - (목표) 저층 주거지의 주거만족도 제고(2016년 67% → 2022년 75% 이상), 지역 혁신거점 조성(2022년까지 250곳 이상)

<sup>26</sup> 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27

#### 나. 도시재생 경제 활성화 전략 → 일자리 창출

- 도시재생 경제조직과 민간의 비즈니스 모델을 발굴하고 지원하여 도시재생 경제 생태계를 활성화하고 일자리를 창출
  - (목표) 국토교통형 예비사회적기업 육성(2022년까지 250개 이상)

#### 다. 주민과 지역 주도 전략 → 공동체 회복 및 사회 통합에 기여

- 지역의 도시재생 역량 강화 및 참여기반 구축을 통해 상향식(bottom-up) 거버넌스를 활성화, 내몰림 현상에 선제적으로 대응하여 상생 유도
  - (목표) 도시재생대학(200개 이상) 및 도시재생지원센터(300곳 이상) 설치, 내몰림 예상지역의 상생계획 마련, 공공임대상가 공급(100여곳 이상)

### 3. 5대 추진과제

#### 가. 노후 저층주거지를 쾌적한 주거환경으로 정비

- (생활인프라) 저층주거지에 마을도서관·커뮤니티시설 등 선진국 수준의 생활 인프라를 확충하기 위한 국가최저기준 정비 지원(2018년 하반기)
  - (소규모 주택정비) 주택도시 기금 용자, 통합지원센터 설립 등 공적지원을 강화하여 자율주택 및 가로주택 등 소규모 정비사업 활성화(2018년 4월)
  - 주민이 원하는 생활편의 서비스를 공동구매 관리하는 마을관리 협동조합을 활성화<sup>27</sup> 하고, 공적임대주택 공급도 확대

<sup>27</sup> 지역금융기관을 지정하여 운영 지원, 주택도시기금에서 사업자금 용자

나. 구도심을 혁신거점으로 조성

- (콤팩트 네트워크형 도시재생) 구도심에 창업 주거문화 등이 복합된 혁신공간을 조성(compact)하고 주변과 교통접근성 개선(network)
  - 도심 내 창업 공간, 청년임대주택, 각종 공공서비스 지원센터 등이 연계된 복합 앵커 시설(도시재생 어울림플랫폼) 조성(2018년 7월~, 매년 20곳 이상)
  - 첨단산업단지를 연계 활용하여 산업 주거 상업 등 복합기능 유치(2019년, 매년 3곳)하고 국·공유지, 폐교 등을 활용하여 복합문화공간 조성(2018년 하반기, 매년 5곳)
- (지역 특화재생) 역사 문화재생, 건축 경관재생, 지역상권 재생, 농어촌재생 등을 관계 부처와 협업하여 추진(2018년, 매년 20곳)
- (스마트 시티) 스마트시티형 도시재생 뉴딜사업을 활성화(매년 5곳 이상), IOT 기업 등이 사업시행 등에 참여할 수 있도록 민간공모 추진(2018년 상반기)

〈표 4〉 구도심 혁신거점: 유형별 추진 계획

도시재생 어울림플랫폼	도시재생 첨단산업공간	유희공간 복합 개발	스마트 시티형 뉴딜사업	지역 특화재생 프로그램*	계	5년 총계
연 20곳 이상	연평균 3곳 내외	연 5곳 이상	연 5곳 이상	연 20곳 내외	연 53곳	총 250곳

자료: 관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27, p.36

다. 지역 기반의 도시재생 경제 생태계 조성

- (도시재생 경제조직) 재생 관련 청년 스타트업 등을 국토교통형 예비사회적 기업으로 우선 지정, 기금 용자 등 지원(2018년 5월, 매년 50개 이상)
  - 어울림플랫폼 내 창업 주거 커뮤니티 공간 등이 융·복합된 ‘창업 인큐베이팅 공간’을 조성하여 시세 50% 이하로 저렴하게 제공(2018년 7월~)

- 지역건축사·에너지평가사·시공자 등의 창업 활성화(‘터 새로이’ 사업)를 위해 사업비 지원<sup>28</sup>, 재생지역 건축물 개량사업 우선 수행 지원
- (민간 참여) 주거·상업 시설 등의 복합개발 활성화를 위해 부동산 투자회사(리츠)에 대한 기금 지원 확대(2018년 4월, 출·용자비용 확대 등)
  - 상가, 주택 등을 매입하여 민간이 저렴하게 활용할 수 있도록 공간지원리츠를 도입하여 공공임대상가 공급 등에 활용(2018년 하반기)

#### 라. 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축

- (역량 강화) 지역이 교육 과정을 직접 기획하고 시행할 수 있도록 ‘도시재생대학’<sup>29</sup> 중심의 지역주도 교육체계 확립(총 200개 이상 육성)
- (주민 참여) 소규모 재생사업<sup>30</sup>을 주민 등이 제안하면 선정(2018년 50억원), 주민 참여 프로젝트팀<sup>31</sup>을 구성하여 집중 컨설팅 지원(2018년 4월~)
- (현장중심 재생) 도시재생지원센터를 활성화하고(총 300곳) 주민서비스의 통합 플랫폼으로 발전 유도(주거복지센터, 창업지원센터 등 연계)

#### 마. 상가 내몰림 현상(상가 젠트리피케이션 부작용) 대응

- (재생지역 집중 관리) 도시재생 지역 내 상생협의체 구축 및 상생계획<sup>32</sup> 수립 의무화(2018년 4월), 저렴한 공공임대상가 공급(2018년 8월~ 총 100곳 이상)

28 공모 심사를 통해 지역 청년주민 고용, 이익 재투자 등 조건 충족 시 지원

29 지역에서 기획·시행하는 도시재생 관련 교육 프로그램(2017년 말 33곳)

30 집수리 등 마을재생 경제조직 설립, 빈집 리모델링 시범사업, 마을도서관 등

31 지역 주민, 서비스 디자이너 등 전문가, 도시재생지원센터 직원 등이 참여

32 상생협약 체결 시 금융 및 도시계획 상 인센티브 부여 등 내몰림 최소화 대책

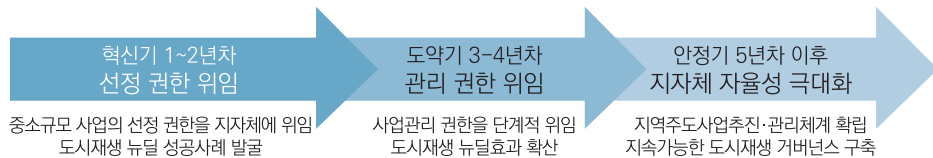
- (사회적 규제 합리화) 안정적 임차환경 조성을 위해 계약갱신청구권 기간 연장, 권리금 보호 확대 등 검토(2018년 하반기, 「상가임대차법」 개정 추진)
  - 뉴딜지역 외를 포괄하는 상생협약의 법제화 추진(「상가임대차법」, 「지역상권법」)

#### 4. 추진과제 실천을 위한 기반 구축

##### 가. 지역 주도의 뉴딜사업 추진

- (단계별 전략) 지역 주도의 지속가능한 맞춤형 도시재생을 위해 2022년까지 사업 선정 및 관리권한을 지자체에 단계적으로 위임

[그림 2] 사업선정 및 관리권한



- (사업 선정) 연평균 100곳 내외(총 500곳) 선정, 구체적 물량 및 지역별 규모는 매년 수요조사, 재생계획 준비정도 등을 고려 결정
- (사업 관리) 재정투입 효과 등 사업의 실현가능성 검증을 강화하고 사업 신청 → 선정 → 착수의 3단계에 걸쳐 부동산시장 과열 시 사업에서 제외시킴
  - 뉴딜사업지 대상 부동산시장 과열진단지표(동 단위 이하 표본설계) 개발, 조사 실시

##### 나. 법·제도 개선 (「도시재생법」 개정)

- 혁신공간 조성 등을 지원하기 위한 도시재생특별구역 제도 및 공공기관, 주민 등이 제안하는 도시재생사업 인정제도 도입 등(2018년 하반기)

#### 다. 공적재원의 효율적 운용

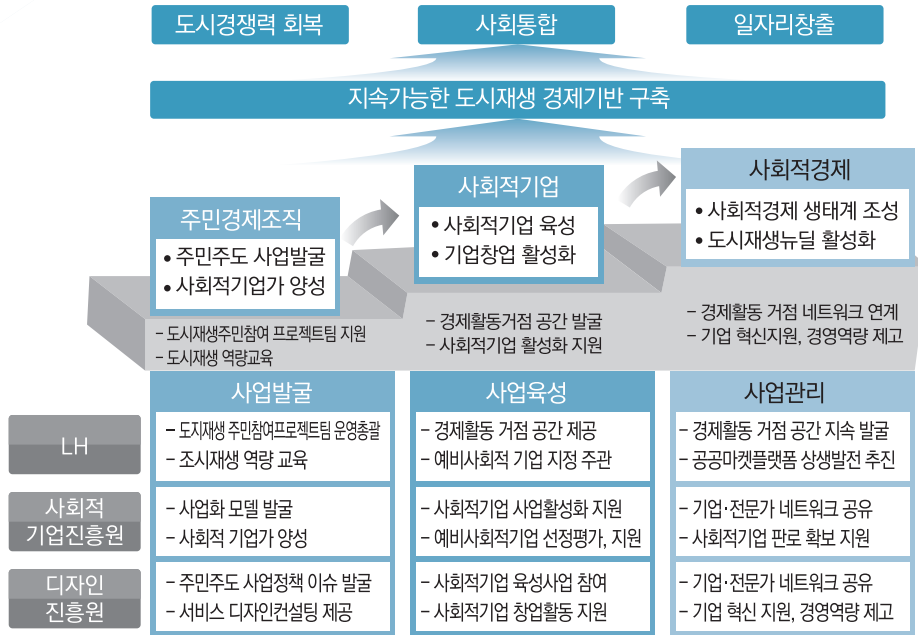
- (재정: 연 2조원) 국비(8천억원), 지방비(5천억원), 각 부처 재생 관련 사업(7천억원)을 재생지역에 집중적으로 연계하여 지원될 수 있도록 관계부처 협업지원 TF, 도시재생특위 운영 내실화
- (기금: 연 4조 9천억원) 창업지원시설, 상가, 공용주차장 등 재생사업에 대한 직접 지원(1조 1천억원 규모) 활성화, 노후산단 등 지원대상 확대
  - (공기업: 연 3조원) 총괄 사업관리자 제도 도입(2018년 하반기), 도시 교통 문화 등 다양한 기관의 참여 유도를 위해 경영평가 등에 반영 검토

### IV. 도시재생 뉴딜에서 공공기관의 역할<sup>33</sup>

- 2018년 3월 9일, 국토교통부와 한국토지주택공사(LH)는 'LH - 한국사회적기업진흥원 - 한국디자인진흥원' 3개 공공기관이 공동으로 '도시재생 뉴딜 및 사회적 경제 활성화를 위한 협업체계 구축' 업무협약을 체결함
- 국토교통부와 LH는 도시재생 뉴딜 주민 역량 강화와 사업화 컨설팅 등을 통해 사회적 경제주체를 발굴·육성하고 이들이 성공적으로 자생할 수 있도록 지원함으로써, 지역 기반 양질의 일자리 창출을 위한 '지역 일자리 서비스 플랫폼'을 마련한다는 계획임

<sup>33</sup> 국토교통부 보도자료(2018.3.9), 「도시재생뉴딜과 사회적경제 접목을 위한 협업 시스템 구축」

[그림 3] 기관별 업무협업 체계도(안)



- 협약을 통해 LH는 도시재생 뉴딜 주민 역량강화 교육, 주민참여 사업 등을 지원하고, 한국사회적기업진흥원과 한국디자인진흥원은 사회적 기업가 양성, 사업 안정화 및 판로개척 등을 지원할 예정임
- 또한, LH는 빈집 비축, 복합건축물 및 공공임대사가 공급 등을 통해 이들 사회적경제 조직과 지역 상인들의 '동지 내몰림' 현상 방지를 위한 거점공간을 제공하고 저렴한 임대료로 운영할 예정임

## V. 결론

- 우리나라의 도시재생사업은 2013년 「도시재생특별법」 제정을 시작으로 꾸준히 추진되어 왔으나 특별히 이번 정부의 '도시재생 뉴딜'은 기존의 도시재생 사업이 겪었던 한계점들을 해결하겠다는 정부의 의지를 담고 있음

- 정부는 도시재생 뉴딜의 성공적인 수행을 위해 2017년 8월부터 전문 연구기관, 전문가, 지자체, 관계부처 등의 의견을 폭넓게 수렴하여 본격적인 뉴딜사업 착수에 전인 2018년 3월 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」을 발표하였음
- 도시재생 뉴딜은 기존의 도시재생 사업과는 다르게 참여 기반 소규모 정비사업을 활성화 하고, 지역의 혁신거점을 조성하며, 수요자 및 현장 중심으로 운영되고, 다양한 주체의 참여를 활성화하는 동시에 부처 간 협업을 통해 통합 지원될 계획임

〈표 5〉 도시재생 뉴딜 로드맵 Before & After

과거(AS-IS)	향후(TO-BE)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전면철거형 주거지 정비                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시 외곽의 대규모 택지개발 지역에 주택의 양적 확대 중심 개발</li> <li>• 수용, 철거 과정에서 부동산 가격 상승, 주민의 내몰림 등 사회적 갈등 유발</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 참여 기반 소규모 정비사업 활성화                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 노후주거지에 선진국 수준의 기초 생활인프라 공급</li> <li>• 자율 가로주택 정비사업 등 주민이 참여하는 주거 정비방식 활성화</li> <li>• 뉴딜지역 부동산시장 관리, 주거 쉼트리피케이션 대응으로 주민 보호</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대규모 계획 수립 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 대규모 구역에 대한 재생계획 수립을 강조</li> <li>• 정부의 공적 지원 미흡</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지역의 혁신거점 조성                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역에 중 소규모의 혁신공간을 조성하고 경제 생활인프라를 집중하여 주민들의 체감도 제고</li> <li>• 재정, 자금 등 공적지원 강화</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 공급자 위주                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재생사업 선정 후 거버넌스 구축(Top-down 방식)</li> <li>• 주민 지역 공동체의 역량 강화에 대한 정부 관심 및 지원 부족</li> <li>• 임대료 상승에 따라 쉼트리피케이션 발생</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 수요자 및 현장 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 재생사업 선정 전부터 주민 역량 강화, 주민 지역공동체의 참여 기반 조성(Bottom-up 거버넌스)</li> <li>• 주민 참여를 지원하는 도시재생지원 센터 중심의 거버넌스 지원체계 구축</li> <li>• 상가 내몰림 현상에 대한 선제적 대응체계를 구축하여 주민 보호</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국토부, 공기업 중심                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 정부, 공기업 중심 도시재생 사업 추진으로 사회적 경제 육성 미흡</li> <li>• 각 부처 사업 간 연계 미흡</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도시재생 경제조직 활성화, 범부처 통합 지원                             <ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시재생 경제조직, 민간부문 등 다양한 주체의 참여 활성화</li> <li>• 각 부처 간 협업을 통해 시너지 효과 창출, 주민 체감도 제고</li> </ul> </li> </ul>

자료: 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27. p.24

- 도시재생 뉴딜 로드맵은 2018년뿐 아니라 2019년 이후까지 총 5년간의 상세한 추진계획을 담고 있음

〈표 6〉 2018년과 이후 주요 추진계획

시기	주요 추진계획
2018년 상반기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시재생 어울림플랫폼 공급방안 마련</li> <li>· 지역 특화재생 프로그램 추진(관계부처 협업, MOU)</li> <li>· 스마트시티형 도시재생 시범사업 대상 민간 공모</li> <li>· 국토교통형 예비사회적기업 지정 및 지원 착수</li> <li>· 터 새로이 사업 추진방안 마련</li> </ul>
2018년 하반기	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 「도시재생법」 개정 추진, 「국가도시재생기본방침」 정비</li> <li>· 도시재생 어울림플랫폼 및 창업 인큐베이팅 공간 조성 착수</li> <li>· 첨단산단 연계, 국공유지 등 활용 복합문화공간 조성 착수</li> <li>· 공간지원리츠 도입, 공공임대상가 조성 착수</li> </ul>
2019 ~ 2022년	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도시재생 어울림플랫폼 등 혁신거점 조성(2022년까지 250곳)</li> <li>· 국토교통형 예비사회적기업 육성(2022년까지 250개 이상)</li> <li>· 도시재생대학 프로그램 활성화(2022년까지 200곳 이상)</li> <li>· 도시재생지원센터 확대(2022년까지 300곳 이상)</li> <li>· 공공임대상가 공급(2022년까지 100곳 이상)</li> </ul>

자료: 국토교통부 보도자료(2018.3.27), 「젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성」, p.7

- 도시재생 뉴딜의 성공을 위해서는 계획을 추진해나가는 과정에서 추진주체인 정부의 자체 중간진단과 함께 지역 주민들과 각계 전문가의 의견을 꾸준히 수렴하고 계획을 수정해나가는 작업도 필요할 것이라고 보임

참고문헌

국토교통부 보도자료(2017.7.4) 국토부 「도시재생사업기획단 발족...도시재생 뉴딜사업 본격 시동」

\_\_\_\_\_ (2017.9.14), 「도시재생 뉴딜, 공적임대 공급·스타트업 육성 등 특화사업에 중점」

\_\_\_\_\_ (2017.9.25), 「도시재생 뉴딜사업의 첫 발을 내딛습니다」

\_\_\_\_\_ (2017.12.14), 「도시재생 뉴딜 시범사업 대상지 68곳 확정」

\_\_\_\_\_ (2018.3.9), 「도시재생뉴딜과 사회적경제 접목을 위한 협업 시스템 구축」

\_\_\_\_\_ (2018.3.27), 「젊은 인재들이 모이는 혁신거점, 전국 250곳에 조성」

\_\_\_\_\_ (2018.4.24), 「2018년 도시재생 뉴딜사업 100곳 내외 선정 추진」

\_\_\_\_\_ (2018.5.31), 「도시재생 뉴딜 사업 효과·재정 지원 타당성 검증 강화한다」

\_\_\_\_\_ (2018.6.11), 「도시재생 효과 높일 국토교통형 예비사회적기업 28개 지정」

\_\_\_\_\_ (2018.7.11), 「올해 도시재생 뉴딜사업 264곳 신청」

대한민국 정부, 「100대 국정과제」, 2017.8.

관계부처합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018.3.27.

도시재생 종합정보체계 홈페이지 (<http://www.city.go.kr/portal/info/policy/3/link.do>)

# 정부의 중소기업 연대보증 폐지 과정과 쟁점

김종원<sup>01</sup>

## I. 서론

- '연대보증'은 보증채무의 일종으로 채무 상환을 담보하기 위해 보증인이 채무자와 연대하여 채무를 부담하는 것으로<sup>02</sup>, 주로 저신용자가 금융권에서 돈을 빌릴 수 있는 수단임
  - 이는 제3자를 대상으로 하는 인적 담보로서, 일반적인 물적 담보와는 구별됨
- 그러나 연대보증은 보증인이 법률적으로 보호받지 못하는 취약점 때문에 사회적 문제로 확산되면서 정부는 개인의 피해뿐 아니라 창업과 재창업을 막는 연대보증제도의 개선이 필요함을 인지
  - 연대보증은 일반보증과 달리 민법상 최고·검색의 항변권과 분별의 이익이 없기 때

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

02 김동우, 「연대보증제도 개선과 폐지부활」, KB금융지주경영연구소 KB지식비타민, 2012.4.24, p.2.

문에 담보력이 강하고 채권의 집행이 용이하여 과거 금융권 외에도 많이 활용됨<sup>03</sup>

- ‘보증인의 최고·검색의 항변권’은 채권자가 보증인에게 채무의 이행을 청구해도 보증인이 주채무자의 변제 자력이 있는 사실 및 그 집행이 용이하다는 것을 증명하여 먼저 주채무자에게 청구할 것과 그 재산에 대해 집행할 것을 항변할 수 있는 권리임<sup>04</sup>

- ‘분별의 이익’은 각 보증인이 보증인의 수에 따라 균등비율로 채무를 분할하여 책임을 부담하는 것을 의미함<sup>05</sup>

○ 은행과 신용보증기관에서는 대출 및 보증 시 채권회수를 담보하기 위해 기업 관계인에게 과도한 연대보증을 요구하는 경우가 있으며, 이는 사업 실패 시 주변인도 함께 신용불량자가 되는 폐단이 발생<sup>06</sup>

○ 이로 인해 정부는 연대보증이 사업자의 한 번의 실패가 과도한 채무와 사회적 낙인으로 작용하게 만들어 창업과 재도전을 하려는 기업인에게 큰 장애요인이 되고 있다고 밝힘

■ 이에 따라 정부는 그동안 연대보증을 축소시키는 정책적 노력을 해왔으며, 문재인 정부는 이를 100대 국정과제에 포함<sup>07</sup>

○ 연대보증으로 인한 피해가 컸던 IMF 구제금융 직후부터 정부는 가계대출을 시작으로 기업대출까지 단계적으로 제도개선에 착수해옴

○ 문재인 정부도 국정과제에서 ‘혁신을 응원하는 창업국가 조성’을 위한 재도전·재창업 지원의 일환으로 ‘연대보증 면제대상 확대’를 계획

03 이춘권, 「우리나라 연대보증제도의 현황과 발전방향」, 2010.10, p.72.

04 국가법령정보센터, 「민법」 제437조, www.law.go.kr, 검색일자: 2018.8.1

05 김동환, 「주요국의 연대보증제도 현황과 시사점」, 한국금융연구원 금융브리프 제22권 19호, 2013.5.11, p.8.

06 금융위원회, 「창업·중소기업 금융환경 혁신을 위한 연대보증 및 재기지원제도 개선방안」, 2012.2.14일자 보도자료

07 대한민국 정부, 「100대 국정과제」, 2017.8, p.54.

[그림 1] 정부의 연대보증제도 개선 기대효과



출처: 금융위원회, 「제2금융권 연대보증 폐지 방안」, 2013.4. p.3

- 본 보고서에서는 정부의 연대보증제도가 어떻게 변화했는지 살펴보고, 최근 발표된 연대보증 전면 폐지안에 대한 주요내용과 이에 대한 쟁점을 살펴보고자 함

## II. 정부의 연대보증제도 축소를 위한 정책적 노력

- 정부는 경제위기 이후 연대보증으로 인한 피해가 늘면서 1999년부터 우선적으로 가계대출을 대상으로 은행권 및 상호저축은행, 보증보험회사에서의 연대보증제도 개선을 추진
  - 경제위기 이후 채무자 파산 등으로 보증피해가 커지자 1999년부터 정부는 공청회를 개최하는 등 연대보증제도의 개선방안을 마련<sup>08</sup>하기 위해 노력
  - 2000년에 보증의사 확인 방법을 개선, 가계대출에 대해서 2004년 개인별 보증한도 산정방식 개선 및 보증가능한도액 축소, 연대보증인 권익을 강화하기 위한 안을 확정<sup>09</sup>
  - 2008년, 상호저축은행의 연대보증제도 개선과 은행의 가계대출에 대한 연대보증 폐

<sup>08</sup> 금융위원회, 「연대보증제도의 개선추진」, 1999.6.19일자 보도자료

<sup>09</sup> 금융감독원, 「가계대출에 대한 연대보증한도 대폭 축소」, 2004.6.8.일자 정례브리핑자료

지를 추진했으며,<sup>10</sup> 이후 제2금융권까지 연대보증을 축소·폐지하기 위한 제도로 확대

- 개인사업자 및 법인 등 기업에 대한 연대보증 축소 및 폐지를 위한 정책 개선은 2012년 도부터 본격적으로 추진
  - 2012년 이전에는 2004년에 벤처기업 활성화를 위한 대책 마련의 일환으로 기술보증 기금과 관련하여 ‘기관투자자의 지분투자(30%)시 또는 외부감사 수용시 대표자 등의 연대보증 입보 의무를 면제<sup>11</sup>한 바 있으며,
  - 2008년에는 상호저축은행에 대해 차주별 보증한도제 및 보증총액한도제를 도입<sup>12</sup>
    - 보증인 1인당 개별 저축은행 안에서 특정 차주를 위해 보증할 수 있는 금액 한도를 2천만원으로, 보증인 1인이 전 금융기관에서 보증할 수 있는 총한도는 1억원 이내로 설정함

## 1. 2012년 개선안 주요내용<sup>13</sup>

- 창업·중소기업을 대상으로 한 연대보증제도 개선은 2012년부터 본격적으로 추진되는데, 금융위원회는 당정협의를 개최하여 ‘연대보증 및 재기지원제도 개선방안’을 발표
  - 개인사업자는 원칙적으로 연대보증 폐지
  - 법인은 실제경영자만 연대보증
    - 단, 공동대표가 존재하면 연대보증 총액을 개인별로 분담(1/n)하여 공동창업 활성화
  - 회생추진기업의 채무 감면시 연대보증 채무도 감면
    - 「신용보증기금법」, 「기술보증기금법」, 그리고 중소기업진흥공단 설립근거법인 「중소기업진흥에 관한 법률」을 개정하여, 정책금융기관부터 우선 적용 추진

10 금융감독원, 「상호저축은행의 연대보증제도 개선 추진」, 2007.12.26일자 정례브리핑자료

11 금융위원회·금융감독원, 「제2금융권 연대보증 폐지」, 2013.4.26일자 보도자료

12 금융감독원, 「상호저축은행의 연대보증제도 개선 추진」, 2007.12.26일자 정례브리핑자료

13 금융위원회, 「창업·중소기업 금융환경 혁신을 위한 연대보증 및 재기지원 제도 개선」, 2012.2.14일자 보도자료 내용을 요약·정리함

- 「신용보증기금법」과 「기술보증기금법」, 개정 전이라도 일부 불합리한 사례가 발생하지 않도록 내부규정 개선 추진

- 그러나 아래 조건에 대해서는 예외적으로 연대보증을 허용함
  - 개인 기업에서 법적대표자 외에 실제경영자가 따로 있는 경우에는 예외적으로 실제 경영자가 연대보증 가능
  - 은행권은 특수한 유형의 대출<sup>14</sup>에 대해 연대보증을 허용하며, 신용보증기금과 기술보증기금(이하 신·기보)은 보증 대상기업과 동일한 관계에 있는 기업<sup>15</sup>이 존재하는 경우와 '회생지원보증'<sup>16</sup> 취급분에 대해서는 기존 부도기업의 연대보증인을 유지

〈표 1〉 제도개선 주요내용

	현 행	개 선
개인사업자	① 공동대표자	(폐 지)
	② 실제경영자	예외적으로 연대보증
	③ 사업장·주택을 소유한 배우자	(폐 지)
	④ 기업경영에 참여하는 배우자, 친족 등	(폐 지)
법인	① 대표이사, 무한책임사원	①~⑤중 실제경영자 <sup>1)</sup> 1인
	② 실제경영자	
	③ 최대주주	
	④ 지분 30% 이상 보유자, 과점주주 이사	
	⑤ 배우자 등 합계지분 30% 이상 보유자 등	
회생추진기업 (법정관리기업)	'채무자회생 및 파산에 관한 법률'에 의거, 회생추진기업의 채무가 조정되어도 연대보증인(기업인) 채무는 감면되지 않음	회생추진기업의 채무 감면시, 연대보증 채무도 감면 <sup>2)</sup> (정책금융기관 우선 적용)

주: 1. 실제경영자는 (i) 최대주주, (ii) 지분 30% 이상 보유자, (iii) 배우자 등 4촌 이내 친족지분 합계 30% 이상 보유자, (iv) 기업에 대한 신용조사결과 실제 경영자로 판명된 자 등을 고려하여 선정  
 2. 일반채권자에 대한 채무감면도 추후 「채무자회생 및 파산에 관한 법률」 등에 반영하는 방안 검토  
 출처: 금융위원회, 「창업·중소기업 금융환경 혁신을 위한 연대보증 및 재기지원 제도 개선」, 2012.2.14일자 보도자료, pp.3~4

- 14 제3자가 채무자에 대해 예·적금을 담보로 제공한 대출(제3자(예금주)가 연대보증), 조합 등 법인격이 없는 단체명의 대출(대표 구성원이 연대보증) 등이 이에 해당함(출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2.일자 보도자료, p.2)
- 15 보증 대상기업과 동일사업장에서 동일제품을 생산하는 별도의 기업(출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2.일자 보도자료, p.2)
- 16 부도기업 구상채권을 정상보증으로 전환하여 신용회복을 지원하는 제도임(출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2.일자 보도자료, p.2)

- 제도개선은 2012년 5월부터 신규대출 및 보증에 대해서는 전면 적용하되, 기존 대출 및 보증은 중소기업대출이 위축될 수 있기 때문에 5년에 걸쳐 단계적으로 시행
  - 은행과 신·기보는 자체시행 계획을 기관별로 수립하여 금감원에 제출하고, 금감원은 이행여부를 점검토록 함

## 2. 2013년 개선안 주요내용

- 2012년 정책 개선 후, 개인사업자 여신과 법인 여신에서 연대보증인 감소 효과가 어느 정도 나타났으나, 예외적 허용 범위가 여전히 과도하다는 문제가 제기됨<sup>17</sup>
  - 개인사업자 여신 중 연대보증인이 있는 여신의 비중은 은행권은 8.6 → 0.5%, 신·기보는 23.4 → 16.2%로 감소했으며, 법인사업자의 평균 연대보증인 수는 소폭 감소
    - 기존 여신에 대한 연대보증은 은행권은 34.1%, 신·기보는 20% 감소
  - 그러나 정책금융기관인 신·기보가 은행권보다 연대보증 예외입보를 더 광범위하게 허용하고 있으며, 예외조항에서 '사실상 경영자'를 공식화함으로써 기업의 불투명한 소유 및 경영구조를 암묵적으로 인정하는 결과가 나타날 수 있다는 우려가 발생

〈표 2〉 은행권 및 신·기보 연대보증 허용범위 비교

구분	은행권	신·기보
개인사업자	폐지	대표자 외 실제경영자가 따로 있는 경우 연대보증 허용
법인	실제경영자 1인 허용	실제경영자 1인 허용
기타	① 조합 등 법인격 없는 단체에 대한 여신(조합원이 연대보증) ② 제 3자 예적금을 담보로 한 여신(예금주가 연대보증) ③ 건축 신축자금과 관련된 여신(건축주 등 관련자가 연대보증) 등	① 신기보 신용조사 결과 동일관계기업이 발견되는 경우 동일관계기업*이 연대보증 * 법적실체는 달리고 있으나 사실상 하나의 기업으로 간주되는 경우 (예: 동일사업장에서 동일제품 생산) ② 회생지원보증* 취급시 기존 부도기업의 연대보증인이 연대보증 * 부도기업에 대한 구상채권을 정상보증으로 전환하여 상환 유도

출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, p.4.

17 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, pp.2~3.

- 정부는 2012년 개선안의 문제점을 보완하기 위해 2013년 추가적인 제도개선을 추진하며, 그동안 제도권에서 벗어나 있던 제2금융권에 대한 연대보증 폐지안도 함께 진행
  - 신규여신은 바로 시행하나, 기존여신은 5년 내에 적용<sup>18</sup>

가. 은행권 및 보증기관의 제도개선안<sup>19</sup>

- 2013년 7월, 은행권과 신·기보의 연대보증 예외 허용범위를 대폭 축소하고, 극히 제한적인 경우에만 연대보증 예외를 허용하기로 함<sup>20</sup>
  - 개인사업자 실제경영자와 동일관계기업에 대해서 연대보증을 폐지
    - 그러나 사실상 주채무자에 준하는 '사업자등록증상 공동대표' 겸 실제경영자에 대해서는 예외적으로 허용함
  - '회생지원보증'과 관련해서는 기존 부도기업 인수자에 대한 회생지원보증의 경우 기존 부도기업 연대보증인에 대한 연대보증을 폐지하나, 기존 부도기업 연대보증인에 대한 회생지원보증 때는 경영상 책임 확보를 위해 여타 연대보증인에 대한 연대보증을 허용
  - '사실상 경영자'에 대한 연대보증은 폐지하되, 신용을 보강하고자 하는 경우에는 은행 및 신·기보가 (공동)대표 또는 주주 등 공식적인 지위에서 경영에 관여하도록 유도하여 그 후에 여신을 취급함

〈표 3〉 신·기보 연대보증 허용 축소안

구분		현행	개선
개인사업자		허용	폐지 <sup>1)</sup>
동일관계기업		허용	폐지
회생지원 보증	부도기업 인수자에 대한 회생지원보증 취급시 기존 부도기업의 연대보증인	허용	폐지
	부도기업 연대보증인에 대한 회생지원보증 취급시 기존 부도기업의 여타 연대보증인	허용	허용

주: 1) 공동대표에 한해 예외적으로 허용  
 출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, p.6.

18 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, p.7.  
 19 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료 내용을 요약·정리함  
 20 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, pp.5~6.

〈표 4〉 '실제경영자(사실상 경영자)'의 범위 축소안

구분	현행	개선
법인여신 (은행권, 신·기보)	① 대표이사, 무한책임사원 ② 최대주주(지분율 불문) ③ 지분 30% 이상 보유자 ④ 배우자 등 합계지분 30% 이상 보유자 ⑤ 기업에 대한 신용평가 결과, 경영을 사실상 지배하는 것으로 조사된 자	①~④ 현행과 동일 ⑤ 폐지
개인사업자 여신 <sup>1)</sup> (신·기보)	① 공동대표 겸 실제경영자 ② 비공식적 동업자 ③ 경영에 참여하지 않는 대표자를 내세워 실제 기업을 경영하는 자	① 현행과 동일 ②~③ 폐지

주: 1) 은행권은 2012.5월부터 개인사업자의 실제경영자에 대한 연대보증 폐지  
출처: 금융위원회, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2일자 보도자료, p.6.

#### 나. 제2금융권 제도개선안<sup>21</sup>

- 그동안 제2금융권<sup>22</sup>에 대해서는 연대보증 폐지 정책이 강력하게 시행되지 않아 대출이나 보증보험증서 발행 시 신용 및 담보를 보강하기 위해 연대보증이 광범위하게 활용되어 왔음
  - 보증한도는 업권별로 다르나, 1인당 계약건별 3천만~1억원 규모이며, 보증보험은 1인당 계약건별 1억원, 총 10억원 한도임
    - 대표자, 대주주, 배우자, 4촌 이내 친족 등은 보증한도 없음
  - 제도개선 시행 전인 2012년말 기준, 거래(계약)액 대비 약 14%를 연대보증으로 취급하고 있으며 대출의 경우 연대보증인 수 141만명, 보증보험은 14만명으로 총연대보증인 수는 155만명으로 추산됨
    - 제2금융권 연대보증부 대출에서 개인사업자는 대출액의 11%, 보증인수 기준 5%이며, 법인대출은 연대보증부 대출액의 58%, 보증인수 기준 33% 수준임
- 제도개선은 개인대출, 개인사업자대출, 법인대출, 차량구입 관련 대출, 기타 특수한 유형의 대출로 나누어 시행됐는데, 개인대출을 제외한 중소기업과 관련된 대출에 대한 제도개선안을 살펴보면, 아래와 같음

21 금융위원회 보도자료, 「제2금융권 연대보증 폐지」, 2013.4.26일자 내용을 요약·정리함

22 제2금융권의 범위는 저축은행과 상호금융, 여신전문회사(카드, 캐피탈, 할부, 리스사), 보험사(생·손보, 보증보험) 등임

- 개인사업자는 사업자등록증상 '공동대표'에 한해서만 연대보증을 허용하며, 특정근보증<sup>23</sup>만 가능
- 법인 대출은 최대주주·대주주(30% 이상)·대표이사(고용임원 제외) 중 1인에 한하여 연대보증을 허용하며 특정 및 한정근보증만 가능
- 차량구입 관련 대출은 장애인과 생업을 위한 차량 구입 시에만 예외를 허용하며, 특정근보증만 가능
- 기타 특수한 유형의 대출에서의 연대보증 허용 범위는 은행권과 동일하게 적용
  - 담보대출 등에 있어 법적인 채권 행사를 위해 필요한 경우
  - 채무자와 공동으로 사업을 수행하면서 이익을 공유하는 경우
  - 법인은 형식적인 채무자에 불과하고, 그 구성원이 실질적인 채무자인 경우
- 보증보험의 경우, 최대주주·대주주(30% 이상)·대표이사(고용임원 제외)에 국한하여 제한적으로 연대보증을 허용하도록 함
  - 원칙적으로 1인만 허용하나, 통상 계약금액의 10% 수준의 보증보험증서가 필요한 보증보험의 특수성을 감안하여, 연대보증 부담 규모가 클 경우에는 위 자격 범위 내에서 보증인을 추가 허용할 수 있도록 함

〈표 5〉 제2금융권 연대보증 개선안

종류	구분	현행(업권마다 상이)	개선
개인사업자 대출 (은행권과 동일 수준 개선)	보증한도 무한	· 실제경영자·실질소유자(동업자포함) · 배우자 (사실혼 포함) · 4촌이내의 친인척 · 당해업체에 경상적 영업활동으로 재화 및 용역을 제공하는 자 등	· 사업자등록증상 공동대표
	보증한도 유한	· 상기 외의 자(친구, 단순 지인 등)	· 상기 외의 자 연대보증 불가
	보증종류	· 특정·한정·포괄근보증 모두 허용	· 특정근보증만 허용

23 보증은 일반적으로 대출된 특정 여신에 대해 보증하는 '특정채무보증'과 미래의 대출규모까지 고려해 보증하는 '근보증' 두 종류가 있으며, 근보증은 대출한도를 미리 정해놓고 그 한도 내에서 자유롭게 대출받을 수 있음. 근보증은 '특정근'·'한정근'·'포괄근'으로 나뉘는데, '특정근보증'은 당해 보증채무의 증액과 연기된 때도 보증책임을 지나, 재취급 또는 다른 대출로 대환된 때는 책임질 필요가 없음. '한정근보증'은 특정근보증에 더해 재취급과 같은 종류로 대환된 때까지 보증의무를 지니나, 다른 종류의 여신으로 바뀌면 보증의무가 없음. '포괄근보증'은 일정한도 내에서 채무자가 부담하는 모든 채무를 보증해야 함. (출처: 매일경제용어사전(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=11269&cid=43659&categoryId=43659>), 시사상식사전(<https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=70403&cid=43667&categoryId=43667>), 검색일자: 2018.7.26; 금융위원회 보도자료, 「제2금융권 연대보증 폐지」, 2013.4.26일자, p.4.)

종류	구분	현행(업권마다 상이)	개선
법인대출 (은행권과 동일 수준 개선)	보증한도 무한	<ul style="list-style-type: none"> <li>실제경영자·실질소유자(동업자포함)</li> <li>지분 30% 이상 대주주, 과점주주 이사</li> <li>임원, 무한책임사원</li> <li>배우자 (사실혼 포함)</li> <li>4촌이내의 친족</li> <li>당해 업체에 경상적 영업활동으로 재화 및 용역을 제공하는 자 등</li> <li>※ 연대보증인 수 제한 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다음 각 항의 자 중 1인                             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 최대주주</li> <li>② 지분 30% 이상 대주주, 과점주주 이사</li> <li>③ 본인과 배우자, 4촌 이내의 혈족·인척이 보유하고 있는 지분 합산 30% 이상 주주</li> <li>④ 대표이사(대표자)*·무한책임사원</li> </ol>                             * 고용임원 제외                         </li> </ul>
	보증한도 유한	<ul style="list-style-type: none"> <li>상기 외의 자(친구, 단순 지인 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상기 외의 자 연대보증 불가</li> </ul>
	보증종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정·한정·포괄근보증 모두 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정· 한정근보증만 허용</li> </ul>
차량구입 대출 할부,리스, 캐피탈	차주요건	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애인의 차량구입 시 공동명의로 등록하는 자*의 연대보증만 허용</li> <li>* 「장애인 복지법」 등의 장애인 이동수단 지원의무에 따른 공동명의 구입</li> <li>영업목적*(택시, 승합, 화물, 특수자동차, 건설기계등) 차량구입 시</li> <li>* 사업자등록증 또는 운송사업자 등과의 위·수탁계약서 등으로 확인</li> </ul>
	보증한도	없음	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 차량 구매금액 이내</li> </ul>
	보증종류	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정·한정·포괄근보증 모두 허용</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특정근보증만 허용</li> </ul>
기타 대출 관련 예외 허용 (은행권과 동일 수준)	-	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>채권 확보를 위해 연대보증이 필요한 대출(ex)제3자 예적금 담보대출시 금융회사의 채권자 지위확보를 위해 예적금 담보제공자를 연대보증시키는 경우 등</li> <li>채무자와 실질적으로 동일한 집단의 경우 등(ex)건물신축자금 대출시 토지소유자·건축주·시공사 등이 보증인으로 입보하는 경우</li> </ul>
보증보험 (은행권과 동일 수준 개선)	보증한도 무한	<ul style="list-style-type: none"> <li>다음 각 항의 자에 대해 허용 (보증인 수 제한 없음)                             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 최대주주</li> <li>② 지분 30% 이상 대주주, 과점주주이사</li> <li>③ 본인과 배우자, 4촌 이내의 혈족·인척이 보유하고 있는 지분 합산 30% 이상 주주</li> <li>④ 대표이사(대표자)·무한책임사원</li> <li>⑤ 임원, 기타 사실상 지배자</li> <li>⑥ ①~⑤의 직계 존속·비속</li> <li>⑦ ①~⑤의 배우자</li> <li>⑧ 업체 및 기업의 경제적 이익을 공유하거나 경영에 직·간접적으로 영향을 미치는 자</li> </ol> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>다음 각 항의 자에 대해 원칙적으로 1인 허용                             <ol style="list-style-type: none"> <li>① 최대주주</li> <li>② 지분 30% 이상 대주주, 과점주주 이사</li> <li>③ 본인과 배우자, 4촌 이내의 혈족·인척이 보유하고 있는 지분 합산 30% 이상 주주</li> <li>④ 대표이사(대표자)*·무한책임사원</li> </ol>                             * 고용임원 제외                         </li> </ul>
	보증한도 유한	<ul style="list-style-type: none"> <li>상기 외의 자(친구, 단순 지인 등)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>상기 외의 자 연대보증 불가</li> </ul>

출처: 금융위원회 보도자료, 「제2금융권 연대보증 폐지」, 2013.4.26일자, pp.4~7.

- 연대보증 예외적 허용자와 바로 개선안이 적용되지 못하는 기존 연대보증 피해자를 보호하기 위한 방안을 마련
  - 개인사업자, 법인대출, 일부 차량관련 대출에서의 연대보증 허용자에 대해서는 포괄근보증을 전면 불허하고, 연대보증 관련 위험성에 대한 구체적 설명의무를 강화
  - 기존 연대보증 채무자에 대해서는 국민행복기금 지원요건을 충족할 경우, 채무조정 신청 시 채무감면을 받을 수 있도록 함

### 3. 창업기업 및 성장 초기 기업 중점 연대보증 개선 노력

- 2012년, 중소기업청은 '청년창업 지원대책'에서 정책자금 지원 기업 중 기술 및 사업성이 우수한 기관과 창업초기기업에 대해 연대보증 대신 일반보증을 적용기로 함<sup>24 25</sup>
  - 기술등급 SB등급 이상, 창업 1년 이내 기업에 대해 일반보증을 적용
  - 가산금리 부담시에는 대표자의 연대보증을 완전 면제

〈표 5〉 창업기업 및 기술·사업성 우수 기업 연대보증 완화 정책

	현행	개선
창업초기 기업 기술사업성 우수 기업 (정책자금지원)	연대보증만 적용	· 일반보증: SB등급 이상, 창업1년 이내 기업 · 연대보증: 그 외 기업
	SB+등급 이상: 가산금리 0.6% 적용하고 입보면제	· SA+, SA등급: 가산금리 0.4% 적용하고 입보면제 · SB+, SB등급: 가산금리 0.6% 적용하고 입보면제

출처: 중소기업청, 「청년창업, 부담은 줄고 지원은 확대된다」, 2012.2.15일자 보도자료, pp.6~7.

- 2012년 3월부터 시행했으며, 그 외 전반적인 제도개선은 5월부터 신규대출 및 보증에 대해서 전면 적용하되, 기존 대출 및 보증은 기존과 같이 5년에 걸쳐 단계적으로 시행

24 중소기업청, 「청년창업, 부담은 줄고 지원은 확대된다」, 2012.2.15일자 보도자료, pp.6~7.

25 연대보증인은 법인과 동일한 변제의무를 가지지만, 일반보증인은 법인 잔여채무에 대해서만 변제 의무를 가짐(출처: 중소기업청, 「청년창업, 부담은 줄고 지원은 확대된다」, 2012.2.15일자 보도자료, p.6.)

- 은행과 신·기보는 자체시행 계획을 기관별로 수립하여 금감원에 제출하고, 금감원은 이행여부를 점검토록 함
- 2014년, 정부는 '우수창업자'를 위해 창업자 기술력 수준에 따라 '우수인재 창업'과 '전문가 창업'으로 나누어 기준에 부합하는 경우에 보증기관 연대보증 부담을 5년간 면제<sup>26</sup>
  - 그동안의 연대보증제도 개선으로 인해 제3자 연대보증 문제는 많이 해결됐으나, 일부 남아 있는 창업자 본인에 대한 연대보증 문제를 해결할 필요성이 제기
  - 기술력 수준에 따라 투 트랙으로 접근하여 연대보증 부담을 완화하기로 함
    - 단, 보증면제 신청자는 창업자가 금융부조리 관련 사실이 없어야 하고, 개인신용은 6등급 이상 등으로 일정 수준의 신용도를 갖춘 자로 제한함

〈표 6〉 창업자 기술력 수준에 따른 Two track 접근 방식

(Track1) 우수인재 창업	창업 1년 이내, 기술평가등급 BB ↑, 최대 2억원 보증, 보증수수료 최대 2.5%
(Track2) 전문가 창업	창업 3년 이내, 교수·연구원 창업 등, 최대 3억원 보증, 보증수수료 최대 2.0%

주: 1. 보증수수료는 기술력, 고용수준, 지분분산 등이 양호할 경우 최대 1%p 차감  
 2. 보증수수료가 낮은 기존 연대보증부 보증상품도 선택 가능  
 출처: 금융위원회, 「창조경제를 견인하는 '중소기업 신용보증제도 개선방안'」, 2014.1.8.일자 보도자료, p.4.

- 정책금융기관에서 우선 시행하며, 금융사는 신·기보가 보증하지 않은 비보증부분에 대해서는 자발적으로 참여할 수 있도록 유도
  - 다만, 도덕적 해이로 인한 피해가 있을 수 있어 단계적으로 신중히 접근하며 캠프(한국자산공사, KAMCO)의 협조를 통해 신·기보의 구상채권<sup>27</sup> 매각 확대를 통해 보증채무의 부담을 완화<sup>28</sup>
    - 대위변제 후 5년 경과된 특수채권만 매각 가능했으나, 1년 경과한 특수채권을 캠프에 매각하여 캠프의 신용회복 지원을 받을 수 있도록 개선

26 금융위원회, 「창조경제를 견인하는 '중소기업 신용보증제도 개선방안'」, 2014.1.8일자 보도자료, pp.4~5.

27 보증사가 기업체의 부실채무를 대신해 채권자에게 갚아줌으로써 그 기업체와 보증인 등으로부터 회수해야 하는 채권을 의미함(출처: 한국경제 경제용어사전, 검색일자: 2018.7.30)

28 금융위원회, 「창조경제를 견인하는 '중소기업 신용보증제도 개선방안'」, 2014.1.8일자 보도자료, p.5.

- 정부는 2016년부터 연대보증 면제 기준을 점차 완화해가며 대상기업을 확대해나감
  - 신·기보는 2016년 초부터, 중진공과 지역신용보증재단(지신보)는 2017년부터 ‘창업 5년 이내 모든 기업’으로 기준을 확대<sup>29 30</sup>
    - 기존의 면제 대상은 신·기보의 경우 창업 3년 이내, BBB 이상인 기업이었으며 중진공은 자체 기술평가 13등급 중 우수한 5등급 이상 기업, 지신보는 법인 BBB 이상이면서 대표자 5등급 이상 등 일부 상품에 대해서만 면제
  - 2017년 8월부터는 정책금융기관의 연대보증 폐지 대상을 ‘창업 5년 이내 기업’에서 ‘창업 7년 이내 기업’으로 확대<sup>31</sup>
  - 보증기관은 연대보증인 없이 기술력, 사업성만을 평가하여 보증을 공급하며 이로써 창업의 기회비용을 낮춰 모험형 창업을 확산하고자 함

### Ⅲ. 정부의 정책금융기관 연대보증 전면 폐지 정책과 쟁점

#### 1. 정부의 연대보증 폐지안<sup>32</sup>

- 2018년, 중소기업벤처기업부는 재창업을 활성화하기 위해 범위를 축소해오던 중소기업 연대보증을 전면 폐지하기로 업무계획서에서 밝힘<sup>33</sup>
  - 2017년 8월부터 업력 7년 미만 창업기업을 대상으로 하던 연대보증 면제를 올해 중소기업진흥공단, 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단 등 공공기관의 모든 기업으로 확대 적용키로 함
  - 중소기업벤처기업부는 연대보증을 대체하기 위한 대안으로서 ‘책임경영심사’와 ‘투명 경영 이행약정’을 도입하기로 함

29 금융위원회, 「중소기업 「新보증체계」 구축」, 2015.11.4일자 보도자료

30 관계부처 합동, 「건강한 창업생태계 조성 지원방안」, 2017.4.19.

31 금융위원회, 「금융위원장 창업·중소기업 현장방문 및 간담회 개최」, 2017.8.30일자 보도자료

32 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8일자 보도자료 내용 요약·정리

33 중소기업벤처기업부, 「2018년도 업무계획」, 2018.1, p.23.

〈표 8〉 책임경영심사 및 투명경영 이행약정 주요 내용(안)

(책임경영심사) 법인대표의 도덕성·책임성·신뢰성 등 3개 분야 평가  
(심사항목 예시: 임금체불 사업주 여부, 주주임원 가지급금·대여금 보유 여부 등)  
(투명경영 이행약정) 법인대표·정책금융기관 간 투명경영 이행계약 체결  
(약정내용 예시: 경영탈퇴 및 지분 1/2 처분 시 사전동의, 횡령·배임·자금유용 금지 등)

출처: 중소기업벤처기업부, 「2018년도 업무계획」, 2018.1, p.23.

- 연대보증 폐지안에 대한 주요내용은 아래와 같음<sup>34</sup>
  - 보증·대출의 '신규 및 증액 신청분'에 대해 업력과 관계없이 연대보증을 폐지
  - 연대보증이 적용되고 있는 기존의 대출·보증기업에 대해서는 단계적으로 연대보증 폐지
    - 기존의 대출·보증기업의 경우, 매년 평균 20%의 잔액에 해당하는 기업 수를 대상으로 5년간 단계적 책임경영심사를 통해 순차적으로 폐지 적용
    - 미통과 기업은 입보<sup>35</sup>를 유지시키되, 재심사 기회를 부여
- 은행권의 경우, 보증부대출의 '비보증분'에 한해서 연대보증을 폐지하기로 함<sup>36</sup>
  - 보증부대출은 보증기관을 통해 보증서를 발급받아 대출한 것으로, 이에 대해 은행에서 신용으로 지원한 부분에 연대보증 폐지를 의미
  - 은행권의 이행여부에 대해서는 정부가 주기적으로 점검할 계획임

34 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8.일자 보도 자료, p.5.

35 '입보'는 보증을 서거나 보증인을 세우는 것을 의미함

36 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8.일자 보도 자료, p.5.

[그림 2] 연대보증 폐지 계획

보증부 대출	보증기관 (산·기보, 지신보)	85% (보증분)	연대보증 폐지	연대보증 폐지 추진
	은행	15% (비보증분)	연대보증 폐지	
정책자금대출	중진공	100%	연대보증 폐지	연대보증 폐지 추진
신용대출	은행	100%	연대보증 입보 가능	

출처: 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8.일자 보도자료, p.5.

- 정책 이행을 위해 정부는 3월 중으로 보증기관과 은행 간의 연대보증 폐지 MOU를 체결하고 전산시스템 구축하는 등의 계획을 추진<sup>37</sup>
  - 보증부대출의 비보증분에 대한 연대보증 폐지를 위해 은행의 적극적인 협조를 요청하여 은행과 보증기관 간의 관련 전산시스템을 구축해야 함
  - 연대보증면제 심사지표 세부안을 확정하고 투명경영 이행약정서를 마련하며 이에 대한 직원 교육이 필요

## 2. 대상 정책금융기관의 중소기업 금융지원에서의 역할

### 가. 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단(보증기관)

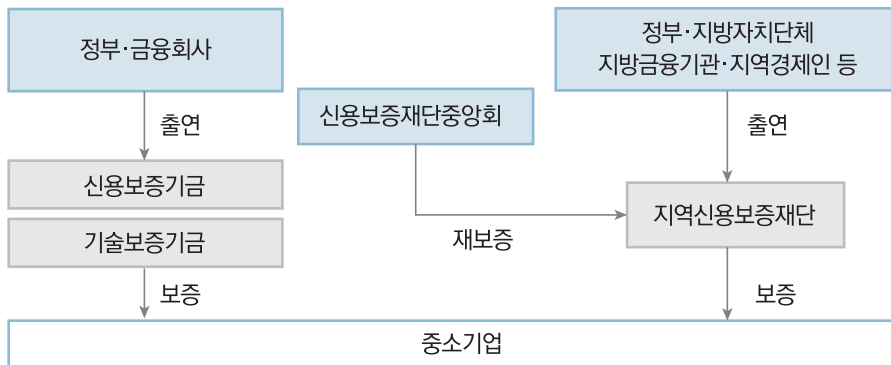
- 신용보증기금, 기술보증기금, 지역신용보증재단은 담보력이 약한 중소기업의 채무를 보증하여 금융권으로부터 자금 공급을 원활히 받을 수 있도록 하는 역할을 수행
  - 신용보증기금은 담보력이 약한 중소기업의 채무를 보증하여 기업의 자금용통을 원활히 하고 신용정보를 효율적으로 관리·운영하는 기관으로, 일반 혁신기업, 수출기업, 영세소기업, 일반창업기업 등이 주요 지원 대상임<sup>38</sup>

<sup>37</sup> 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8.일자 보도자료, p.7.

<sup>38</sup> 신종원, 「국내 중소기업 신용보증제도의 주요이슈와 해외 운영사례의 시사점」, 산업연구원, 2013.12, p.31.

- 기술보증기금은 기술성과 사업성이 우수하나 담보능력이 부족한 기술중소기업에 기술보증을 공급하기 위해 설립됐으며, 벤처·이노비즈(innobiz) 기업 등 기술혁신형 기업과 기술창업기업 등이 주요 지원대상임<sup>39</sup>
  - 지역신용보증재단은 담보력이 부족한 지역 내 소기업, 소상공인의 채무를 보증하여 자금용통을 원활하게 하며 광역자치단체별로 16개가 설립되어 운영<sup>40</sup>
    - '신용보증재단중앙회'가 지역신용보증재단을 재보증 및 지원하고 있으며, 기타공공기관으로 지정되어 있음
- 신용보증기금과 기술보증기금은 정부 및 금융회사 등으로부터 출연을 받고 있으며, 지역신용보증재단은 정부, 지방자치단체, 지방금융기관 등으로부터의 출연금과 신용보증재단중앙회로부터의 재보증을 통해 운영

[그림 3] 국내 신용보증제도 운용 메커니즘



출처: 신중원, 『국내 중소기업 신용보증제도의 주요이슈와 해외 운영사례의 시사점』, 산업연구원, 2013.12, p.33.  
원자료: 신용보증기금, 『세계의 신용보증제도』, 2012

39 신중원, 『국내 중소기업 신용보증제도의 주요이슈와 해외 운영사례의 시사점』, 산업연구원, 2013.12, p.31.

40 신용보증재단중앙회 홈페이지, www.koreg.or.kr, 검색일자: 2018.8.2

## 나. 중소기업진흥공단(정책자금 대출)

- 중소기업진흥공단은 기업진단을 통해 정책자금 용자를 지원하고, 기업의 문제점 및 애로를 해결하기 위한 정보제공, 기술지원 등의 정책지원사업을 수행<sup>41</sup>
  - 중소벤처기업부 산하의 준정부기관으로, '중소기업창업 및 진흥기금'을 운용·관리하며, 정부의 출연금 및 차입금 등으로 자금을 조달함<sup>42</sup>
  - 중소기업에 대한 정책자금 용·출자사업이 대표적이며, 그 외에도 글로벌화 및 판로 확대사업, 인력양성사업, 창업성공패키지사업, 기술지원 및 현장애로 해결사업 등 다양한 지원사업을 수행하고 있음
    - 정책자금 용·출자사업에서 2017년 총 22,836개 기업에 4조 6,350억원을 지원
- 정부의 연대보증 개선 정책에 대해 구체적인 시행 방안을 추진
  - 연대보증 폐지 및 고위험 기업지원 확대에 따른 리스크관리 강화를 위해 경영지원처 내 채권회수 전담조직인 리스크관리센터 구축<sup>43</sup>
  - 보도자료를 통해 3월 26일부터 정책자금 신규대출에 대해 연대보증을 전면 폐지를 밝혔으며, 대신 사전 심사단계부터 책임경영심사를 도입해 A~C 등급별로 대출한도를 차별화하되 창업 3년 미만 기업은 평가항목을 간소화하기로 함<sup>44</sup>

## 3. 쟁점 및 정부 대책

### 가. 쟁점

- 일부에서는 연대보증제도가 보증인에게 가혹한 책임이 따르므로 제도개선이 반드시 필요하나, 현재 신용도가 낮은 사업자가 대출받을 수 있는 수단인 만큼 신중하게 접근하

41 중소기업진흥공단, 『2017년 중소기업진흥공단 연차보고서』, 2018.6, pp.16~17

42 국가법령정보센터, 「중소기업 진흥에 관한 법률」, www.law.go.kr, 검색일자: 2018.8.3.

43 중소기업진흥공단, 『2017년 중소기업진흥공단 연차보고서』, 2018.6, p. 93

44 중소기업진흥공단, 「중진공, 정책자금 신규대출 연대보증 전면 폐지」, 2018.3.26일자 보도자료

되 결과적으로 폐지해야 한다는 견해임

- 이춘원(2010)은 연대보증제도는 채권자에게 채무자 신용에 대한 불확실 위험을 낮춰 채권회수를 용이하게 하는 경제적 기능이 있으나, 많은 역기능이 존재하는 만큼 제도를 개선해나가면서 궁극적으로는 신용인프라 구축을 통해 무보증 신용대출로 나아가야 함을 주장<sup>45</sup>
  - 권세훈(2015) 역시, 경제발전 단계가 고도화될수록 연대보증제도의 효용보다는 비용이 증가하기 때문에 신용공급에 큰 제약이 없는 상황에서는 연대보증의 완화 및 폐지가 창업을 증진시키는 효과를 가져온다고 밝힘<sup>46</sup>
- 반면, 일부 금융사와 정책금융기관, 언론에서는 정부의 연대보증 전면 폐지에 대해 중소기업 대출규모가 축소될 위험성과 기업의 도덕적 해이가 발생할 수 있으므로 전면 폐지에 대해 부정적인 견해를 보임<sup>47</sup>
- 금융사가 대출위험을 피하기 위해 신용대출 대신 담보대출로 방향을 돌릴 경우, 제도의 취지를 살리지 못하게 될 수 있음
    - 은행권으로 확대 적용할 경우, 은행의 경영 자율성을 침해한다는 비판이 있을 수 있으며, 은행은 리스크를 줄이기 위해 엄격한 대출 심사로 결국 우량기업에 대출이 쏠릴 가능성이 존재함<sup>48</sup>
  - 기업인이 채무 탕감을 위해 고의적으로 부도 낼 가능성에 대해 경고<sup>49</sup>
    - 기존에는 법인 신용대출 시, 경영자의 도박 등 위험요소까지 판단하여 연대보증을 통해 대출이 이뤄지는 경우가 많았음
  - 금융공공기관들의 채권 회수액 감소로 인해 정부 지원 예산이 없다면, 중소기업대출 보증규모 감소로 이어질 수 있어 이에 대한 보완책이 필요함<sup>50</sup>

45 이춘원, 『우리나라 연대보증제도의 현황과 발전방향』, 2010.10, pp.90~91.

46 권세훈, 『연대보증제도 폐지와 금융소비자 후생에 관한 연구』, 한국소비자원, 2015.12, p.12.

47 『국민일보』, 2017.10.13.

48 『CNB저널』, 2017.12.19.

49 『한국일보』, 2017.8.29.

50 『이투데이』, 2018.4.24.

- 국내 최대 중소기업 대출 보증기관인 신용보증기금은 통상 기본재산의 약 10배 규모로 대출을 보증하고 있는데, 2017년 기준, 채권회수액이 4,618억원, 이 중 연대보증인으로부터의 회수액이 약 65%(3,019억원)를 차지
- 금융권에서는 연대보증 폐지 시, 연 3,019억원의 채권회수가 불가능할 것으로 추산
- 중소벤처기업부는 '17.9월 국회 상임위 법안소위에서 국회 계류 중인 「연대보증법 폐지 법안」에 대해 부작용을 우려하여 탄력적 대응을 위해 법제화보다는 내부규정을 통한 제도 시행 의견을 낸 바 있음
- 김동환(2013)은 연대보증은 주요 선진국에서도 운영하는 제도로서, 존재 여부에 대해 신중한 접근이 필요하며 선진국처럼 보증인을 보호할 수 있는 채권자정보 제공의 무 강화, 최고·검색의 항변권 부여, 분별의 이익을 보장하는 등의 민법 개정과 보증기관에 의한 보증으로 대체해나가는 방안 검토가 필요함을 설명<sup>51</sup>
- 노용환(2018)은 금융노조 주관 토론회를 통해 경영주 본인에 대한 연대보증의 순기능과 역기능을 고려했을 때, 연대보증의 전면 폐지는 이익보다 비용이 더 커질 수 있음을 언급하며 정부의 정책 보완이 필요함을 주장<sup>52</sup>
- 기업에 대해 경영주 본인에 대한 입보 폐지는 오히려 무분별한 창업과 실패로 인한 사회적 손실의 발생, 경영인의 도덕적 해이로 인한 책임경영 확보 곤란, 채권 금융기관의 부실 발생 증가 등의 부작용이 생길 수 있음
- 또한, 이를 보완하기 위해 보증·대출 심사 및 사후관리를 강화하는 것은 심사 시간과 인력 투입의 증가로 이어지므로 비용이 발생
- 재창업 장려를 위해서는 연대보증 전면 폐지보다는 기업의 생존을 제고를 위한 정책 보강이 더 시급할 수 있음을 주장

51 김동환, 「주요국의 연대보증제도 현황과 시사점」, 한국금융연구원 금융브리프 제22권 19호, 2013.5.11.

52 『연합뉴스』, 2018.7.3.

## 나. 정부대책<sup>53</sup>

- 이러한 우려를 불식시키기 위해 정부는 중소기업에 대한 자금공급을 확대하고, '책임경영심사 및 사후관리'를 강화하기 위한 방안을 마련
  - 중소기업에 대한 공공기관의 신규 자금 공급을 전년도 수준 이상으로 유지
    - 기술보증기금, 신용보증기금, 중소기업진흥공단, 지역신용보증재단의 자금 공급을 '17년 24조 3천억원에서 '18년 25조 2천억원으로 소폭 확대
  - 책임경영심사 시 법률위반 또는 성실경영 기준 미달 외에 대출·보증 거절사유를 최소화
    - 신용도 관련 지표는 책임경영지표에서 제외하고 대출·보증 심사대상으로 편입하여, 신용도가 다소 부족해도 대출·보증 대상으로 운용하도록 함
  - 기업심사 기준에서 창업기업이 충족하기 어려운 지표는 제외하여 창업기업에 대한 자금위축을 방지
  - 보증·대출이 축소된 기업에 대해서는 기업의 실수요를 반영하여 구매자금대출, 할인어음 등 별도의 특례상품을 마련
  - 일시 유동성 위기에 있는 기업에 상환유예, 신규자금 등을 지원하는 '중기지원 119' 프로그램 지원
  - 대표자의 도덕성과 책임성 등을 평가하는 '책임경영심사'를 통해 등급에 따라 대출규모 및 상품을 차별화하고, 보증지원 시 법인대표자와 공공기관 간 '투명경영이행 약정'을 체결, 향후 정보를 축적하여 책임성, 투명성, 재무성과 등을 반영하는 적정 지표를 개발
  - 기업이 대출 및 보증 받은 자금을 적정용도로 사용하였는지 사후적으로 점검할 수 있는 관리 시스템 마련

<sup>53</sup> 금융위원회, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다.」, 2018.3.8일자 보도 자료, pp. 6~7.

## V. 결론

- 연대보증제도는 채무자에게는 신용이 부족할 때 수월하게 대출받을 수 있는 수단으로서, 금융기관에는 자금을 회수할 수 있는 강력한 수단으로 널리 활용되어 왔으나, 실패에 대한 피해가 크기 때문에 중소기업 운영과 창업자에게 큰 부담으로 작용할 수밖에 없음
- 정부는 이에 대한 대책으로 정책금융기관을 중심으로 연대보증을 단계적으로 축소해왔으며, 올해 정책금융기관에서의 기업인에 대한 연대보증 전면 폐지를 결정
  - 2012년, 연대보증의 가장 큰 문제로 여겨졌던 제3자 연대보증을 폐지했으며 2013년에는 예외범위를 축소하여 개인사업자 및 법인여신에 대해 '실제경영자'에 대한 연대보증만을 남기고 폐지했으며, 제2금융권까지 제도개선을 확대시킴
  - '실제경영자'에 대한 보증도 창업과 사업 재기를 활성화시키기 위해 창업기간과 기술등급 등을 고려하여 연대보증을 면제했으며, 면제범위를 지속적으로 확대해 나가다가 올해 '모든 기업'에 대해 연대보증을 폐지
- 그러나 '전면 폐지'에 대해 정책금융기관의 채권 회수액 감소로 중소기업의 보증규모가 축소될 수 있다는 우려와 기업의 도덕적 해이가 발생할 수 있다는 반론이 제기되고 있음
  - 최대 중소기업 대출·보증기관인 신용보증기금의 경우, 채권회수금액 중 대부분을 연대보증인으로부터 회수하고 있는 상황으로, 정책금융기관의 부담은 증가할 것으로 보임
  - 연대보증 폐지로 대출 및 보증이 쉬워지면, 기업인의 책임성 약화로 인해 무분별한 창업과 실패로 인한 사회적 비용이 발생할 수 있으며, 이를 막기 위해서는 보증기관의 비용과 인력 추가가 불가피함
- 연대보증 폐지로 인한 부작용을 최소화하고, 중소기업의 자금공급 축소를 막기 위해 정부는 금융지원과 심사 및 사후관리 강화에 대한 대안을 내놓고 있으며 이에 대한 결과는 좀 더 지켜봐야 할 것으로 보임

참고문헌

- 권세훈, 『연대보증제도 폐지와 금융소비자 후생에 관한 연구』, 2015.12.
- 김동우, 「연대보증제도 개선과 패자부활」, KB금융지주경영연구소 KB지식비타민, 2012.4.24.
- 김동환, 「주요국의 연대보증제도 현황과 시사점」, 한국금융연구원 금융브리프 제22권 19호, 2013.5.11.
- 신종원, 『국내 중소기업 신용보증제도의 주요이슈와 해외 운영사례의 시사점』, 산업연구원, 2013.12.
- 이춘권, 『우리나라 연대보증제도의 현황과 발전방향』, 2010.10.
- 관계부처 합동, 「건강한 창업생태계 조성 지원방안」, 2017.4.19.
- 금융위원회·금융감독원 보도자료, 「제2금융권 연대보증 폐지」, 2013.4.26.
- 금융위원회 보도자료, 「금융위원장 창업·중소기업 현장방문 및 간담회 개최」, 2017.8.30.
- 금융감독원 보도자료, 「상호저축은행의 연대보증제도 개선 추진」, 2007.12.26.
- 금융위원회 보도자료, 「연대보증제도의 개선 추진」, 1999.6.19.
- 금융위원회 보도자료, 「은행권 및 보증기관의 연대보증 폐지 성과 및 보완방안」, 2013.5.2.
- 금융위원회 보도자료, 「중소기업 「新보증체계」 구축」, 2015.11.4.
- 금융위원회 보도자료, 「창업·중소기업 금융환경 혁신을 위한 연대보증 및 재기지원 제도 개선」, 2012.2.14.
- 금융위원회 보도자료, 「창조경제를 견인하는 중소기업 신용보증제도 개선방안」, 2014.1.8.
- 금융위원회 보도자료, 「4.2일부터 중소기업이 공공기관으로부터 대출·보증을 받을 경우 연대보증이 폐지됩니다」, 2018.3.8.
- 금융감독원 정례브리핑자료, 「가계대출에 대한 연대보증한도 대폭 축소」, 2004.6.8.
- 중소기업진흥공단 보도자료, 「중진공, 정책자금 신규대출 연대보증 전면 폐지」, 2018.3.26.
- 중소기업청 보도자료, 「청년창업 부담은 줄고 지원은 확대된다」, 2012.2.15.

『국민일보』, 「퇴출 앞둔 中企연대보증제 ‘딜레마’」, <http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0923829540&code=11151100&cp=nv>, 2017.10.13. 검색일자: 2018.8.6.

『연합뉴스』, 「연대보증 폐지로 中企지원 차질…신보에 재정지원해야」, <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/07/03/0200000000AKR2018070306140002.HTML?input=1195m>, 2018.7.3. 검색일자: 2018.8.6.

『이투데이』, 「연대보증 전면폐지 역설, “정부지원 없으면 3년간 10조 보증규모 감소”」, <http://www.etoday.co.kr/news/section/newsview.php?idxno=1616590#csidx2ec9feae72d4669ac6c5e4ceabd7272>, 2018.4.24., 검색일자: 2018.8.6.

『CNB저널』, 「[금융]중소기업 연대보증폐지 ‘양날의 검’」, [http://m.weekly.cnbnews.com/m/m\\_article.html?no=123728](http://m.weekly.cnbnews.com/m/m_article.html?no=123728), 2017.12.19. 검색일자: 2018.08.06.

『한국일보』, 「‘독버섯’ 연대보증 폐지, 도덕적 해이 막을 장치 있나」, <http://www.hankookilbo.com/v/13e5fed47a8e4adeaca319c6f92a04aa>, 2017.8.29. 검색일자: 2018.8.6.

대한민국 정부, 「100대 국정과제」, 2017.8.

신용보증기금, 「세계의 신용보증제도」, 2012.

중소기업벤처기업부, 「2018년도 업무계획」, 2018.1.

중소기업진흥공단, 「2017년 중소기업진흥공단 연차보고서」, 2018.6.

국가법령정보센터, [www.law.go.kr](http://www.law.go.kr), 검색일자: 2018.8.3.

매일경제 용어사전, <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=43659&categoryId=43659>, 검색일자: 2018.7.26.

시사상식사전, <https://terms.naver.com/list.nhn?cid=43667&categoryId=43667>, 검색일자: 2018.7.26.

신용보증재단중앙회 홈페이지, [www.koreg.or.kr](http://www.koreg.or.kr), 검색일자: 2018.8.2.

한국경제 경제용어사전, <http://dic.hankyung.com/>, 검색일자: 2018.7.30.

# 해외동향

중국 \_ 국유기업의 자산 이전 감독관리 관련 제도 변천 동향 분석

베트남 \_ 베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향 분석

오세아니아 \_ 뉴질랜드 정부 소유기업 개관

## 국유기업의 자산 이전 감독관리 관련 제도 변천 동향 분석

- 2018년도 1분기 『이슈포커스』, 「중국 국유기업 관리정책 동향」에서는 2003년부터 2015년까지 중국의 국유재산권 이전 감독관리 관련법의 흐름을 살펴보았음
- 이번 회차에서는 그동안 시행되었던 중국의 국유재산권 이전 감독관리 관련법을 통합하여 발전시킨 「기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(企业国有资产交易监督管理办法)」의 내용을 먼저 살펴보고 「기업의 국유재산권 양도 관리를 위한 임시조치(企业国有产权转让管理暂行办法)」와의 차이점을 간단히 살펴본 후, 중국의 국유재산권 이전 감독관리 관련법의 수립 배경 및 목적, 변천 흐름에 대한 분석 내용을 살펴봄으로써 국유재산권 이전 감독 관리 제도의 발전 흐름을 이해하고자 함

### 1. 기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(企业国有资产交易监督管理办法: 재무부령 제 32호)

- 2016년 7월 1일부터 시행되었으며 ① 총칙 ② 기업재산권 이전 ③ 기업 증자 ④ 기업자산 양도 ⑤ 감독 관리 ⑥ 법적 책임 ⑦ 부칙 등 총 7장으로 이루어져 있음

## 가. 총칙

- 제1조(목적): 기업의 국유자산 거래 행위를 표준화하고 기업의 국유자산거래에 대한 감독 및 관리를 강화하며 국유자산 유실을 방지하기 위해 《중화인민공화국 기업국유자산법》, 《중화인민공화국 회사법》, 《기업국유자산 감독관리 임시 규정》 등의 관련 법률 및 규정에 따라 본 조치를 제정함
  
- 제2조: 기업의 국유자산거래 시에는 국가의 법률, 법규 및 정책 규정을 준수해야 하고 국유경제의 배치 및 구조 조정 최적화에 유리하게 작용해야 함
  - 시장의 자원 배분 기능이 충분히 발휘되고 균등한 보상 및 공개성, 공정성 및 공정성의 원칙이 준수되며 합법적으로 설립된 재산권거래기구에서 공개적으로 진행되어야 하고 국가의 다른 법률 및 규정이 존재한다면 이를 준수해야 함
  
- 제3조(국유자산거래 행위의 범위): 본 조치에서 언급된 기업의 국유자산거래 행위에는 다음과 같은 행위들이 포함됨
  - 제1항: 출자인 직책을 이행하는 기구, 국유기업, 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유 통제기업의 이전과 그 기업에 다양한 형식으로 출자하여 권익을 형성하는 행위(이하 “기업재산권 이전”이라 칭함)
  - 제2항: 국유기업, 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유통제기업의 자본을 증가시키는 행위(이하 “기업 증자”라 칭함), 정부가 자본금 증가 방식으로 국기출자기업에 투자하는 행위는 제외함
  - 제3항: 국유기업, 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유통제기업의 중대한 자산이전 행위(이하 “기업의 자산이전”이라 칭함)
  
- 제4조(대상 국유기업의 범위): 본 조치에서 말하는 국유기업, 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유통제기업이란 다음을 포함함
  - 제1항: 정부부처, 기관 및 비영리기관이 출자하여 설립한 국유독자기업(회사)(国有独

资企业: Enterprise solely funded by the State)<sup>01</sup> 및 이들이 직접 또는 간접적으로 함께 100% 주식을 보유하고 있는 국유전액기업(国有全资企业)

- 제2항: 제4조 제1항에 열거된 기관이나 기업이 단독 또는 공동으로 출자하여 합산한 보유 재산권 또는 주식 비율이 50%를 초과하고 이들 중 하나가 최대 주주인 기업
  - 제3항: 제4조 제1항 및 2항에 열거된 기업이 외부에 출자하여 보유 주식 비율이 50%를 초과하는 각급 자회사
  - 제4항: 정부부처, 기관 및 비영리기관, 또는 단일한 국유기업 및 국유지분 우위기업이 직접 또는 간접적으로 보유하고 있는 지분이 50%를 넘지는 않지만 최대주주이며 주주 총회, 회사 정관 및 이사회 결의나 기타 계약 등을 통해 실질적으로 지배하는 기업
- 제5조: 기업국유자산 거래 대상은 소유권이 명확하고 법률이나 법규상 거래를 금지하거나 제한하는 상황이 존재하지 않아야 함
- 이미 담보물권이 설정된 국유자산의 거래는 《중화인민공화국물권법》 및 《중화인민공화국담보법》 등 관련 법률 및 법규 규정을 따라야 함
  - 정부의 사회공공관리 사항과 관련된 문제는 법에 따라 정부 유관기관에 보고하여 심의를 받아야 함
- 제6조: 국유자산감독관리기관은 감독 및 관리 대상 기업의 국유자산거래에 대한 감독 및 관리를 담당함
- 국가출자기업은 자회사의 국유자산거래 관리를 책임지며 동급 국유자산감독관리기관에 정기적으로 기업의 국유자산거래 현황을 보고함

01 기업의 모든 자산이 국가 소유인 기업. 소유권 및 경영권 분리 원칙에 따라 국가가 기업에 경영권 및 관리권을 부여함. 국유 독자기업은 법에 입각하여 법인 자격을 취득하고 자주 경영을 구현하며 손익에 대한 책임을 지고 독립채산제로 운영됨. 국가 경영 및 관리를 위탁한 자산에 대해 민사 책임을 짐.

## 나. 기업재산권 이전

- 제7조(지배주주권 상실): 국유자산감독관리기관이 국가출자기업의 재산권 이전 사항에 대한 심의를 담당함
  - 재산권 이전 결과, 국가가 더 이상 출자기업의 지배 주주권을 보유하지 못하는 경우에는 국유자산감독기관이 해당 인민 정부에 보고하여 승인을 받아야 함
  
- 제8조(승인 주체): 국가출자기업은 자회사의 재산권이전 관리 시스템을 수립하고 심사 및 승인 관리 권한을 확정해야 함
  - 그 중에서도 주요 산업이 국가 보안 및 국가 경제의 명맥과 관련된 주요 산업 및 핵심 분야에 속해 있고 중대한 전문 업무를 수행하는 자회사의 재산권 이전을 담당하고 있는 경우에는 국가출자기업이 직접 해당 국유자산감독관리기관에 보고하여 승인을 받아야 함
  - 양도인은 다수의 국유 주주가 지분을 보유하고 있는 기업이 되며 그 중 지분 비율이 가장 큰 국유 주주가 관련 승인 절차를 수행할 책임을 짐
  - 각각의 국유 주주가 보유하고 있는 지분 비율이 동일할 경우에는 관련 주주들이 협의하여 그 중 한 주주가 관련 승인 절차를 이행할 책임을 지도록 결정해야 함
  
- 제9조: 재산권 이전은 양도인이 회사 정관 및 회사의 내부관리시스템에 따라 정책과 방법을 결정해야 하며 서면결의안을 작성해야 함
  - 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유통제기업 중 국유 주주가 대리로 파견한 주주대표는 본 조치의 규정 및 위탁 파견한 기관의 지시에 따라 의견을 표명하고 표결권을 행사하며 임무 이행 상황 및 결과를 즉시 위탁 파견한 기관에 보고해야 함
  
- 제10조(타당성 연구): 양도인은 기업의 발전 전략에 따라 재산권이전 타당성 연구와 방법 논증(方案论证) 업무를 잘 수행해야 함
  - 재산권이전이 근로자의 재정착 사안을 포함하는 경우, 근로자 재정착 사안은 노동자

대표회의 또는 노동자총회에서 심의가 통과되어야 함

- 채권 및 채무 처분 관련 사항은 국가의 관련 법률 및 법규 규정을 준수해야 함
- 제11조(회계 감사): 재산권 이전 사안 승인 후 양도인은 회계법인에 이전 대상 기업을 위탁하여 회계 감사를 진행해야 함
  - 지분을 양도하면서 별도의 특별 회계 감사를 실시하기 적절하지 않은 경우 양도인은 이전 대상 기업의 최신 연간 회계 감사 보고서를 입수해야 함
- 제12조(자산 평가): 관련 법령에서 요구하는 바에 따라 자산 평가를 반드시 이행해야 하는 재산권 이전 사항은 양도인이 적절한 자격을 갖춘 평가기관에 위탁하여 이전 대상에 대해 자산 평가를 실시해야 하며 재산권 이전 가격은 승인 또는 등록된 자산 평가 결과를 토대로 확정됨
- 제13조(재산권 이전 정보공시): 재산권 이전은 원칙적으로 재산권 시장에서 공개적으로 이루어짐
  - 양도인은 기업의 실제 상황 및 근무 일정 계획에 근거하여 선(先) 정보공시와 공식적인 정보공시를 결합하는 방식을 사용하여 재산권 거래기관의 웹사이트를 통해 단계적으로 재산권 이전 정보를 공시하고 공개적으로 양수인을 모집할 수 있음
  - 공식적인 정보 공시기한은 근무일 기준 20일 이상이어야 함
  - 재산권 이전이 이전 대상 기업의 실질적인 통제권 이전을 초래하는 경우, 양도인은 이전 행위에 대한 승인을 획득한 후 근무일 기준 10일 이내에 재산권 거래기관을 통해 선(先) 정보공시를 진행해야 하고 공시기간은 근무일 기준 20일 이상이어야 함
- 제14조(양수인 자격 조건 설정 금지): 재산권 이전 시, 원칙적으로 양수인 자격 조건을 설정해서는 안 되지만 반드시 자격 조건을 설정해야 하는 경우라면 특정인을 명시적으로 지향하거나 공정한 경쟁 원칙에 위반되지 않아야 함
  - 설정된 자격 조건 관련 내용은 정보 공개 전에 해당 국유자산감독관리기관에 보고하

여 등록해야 하고 국유자산감독관리기관이 5영업일 이내에 의견을 보내지 않으면 동의한 것으로 간주됨

- 제15조(정보공시 내용): 양도인은 다음과 같은 정보들을 공개하되 이에 국한시킬 필요는 없음
  - 첫째, 이전 대상(재산권)의 기본 현황
  - 둘째, 이전 대상 기업의 주주 구조
  - 셋째, 재산권 이전 행위의 의사 결정 및 승인 현황
  - 넷째, 이전 대상 기업의 최신 연례 감사보고서 및 최신 재무보고서 내 주요 재무 지표 데이터. 재무 지표 데이터는 총자산, 총부채, 자본, 영업이익, 순이익을 포함하되 이에 국한시키지 않음. 주주권을 이전하는 경우에는 최신 연례 감사보고서의 해당 데이터를 공개해야 함
  - 다섯째, 양수인의 자격 조건(양수인에게 특별한 요구사항이 있는 경우에 적용됨)
  - 여섯째, 거래 조건 및 이전 기본 가격
  - 일곱째, 회사 경영진이 양수에 참여하는지 여부와 유한책임회사의 기존 주주가 양수권 우선 순위를 포기하는지 여부
  - 여덟째, 입찰 방법 및 양수인이 선정한 관련 심사 기준
  - 아홉째, 기타 공개가 필요한 사항
  - 위의 내용 중 첫 번째부터 다섯 번째 사항까지는 사전 공개 대상에 반드시 포함시켜야 하고 다른 사항들을 더 추가적으로 공개해도 됨
  
- 제16조(정보공시 내용에 대한 책임): 양도인은 요구 사항에 따라 재산권 거래기관에 공시된 정보 내용이 담긴 서류로 된 문서 자료를 제공하고 공개된 내용 및 제공된 자료의 진실성, 완전성, 정확성에 대해 책임을 져야 함
  - 재산권 거래기관은 정보공개표준화에 대한 책임을 져야 함

- 제17조(이전 가격): 공식적으로 최초 공개된 재산권 이전 항목의 기본 가격은 승인받거나 등록된 이전 대상의 평가 결과보다 낮지 않아야 함
- 제18조(양수희망자가 모집되지 않은 경우): 정보 공개 기간이 만료하였음에도 불구하고 양수희망자가 모집되지 않은 경우에는 기간을 연장하거나 이전 기본가격<sup>02</sup>을 낮추거나 양수 조건을 변경한 후에 다시 정보 공개를 진행해야 함
  - 이전 기본가격이 낮아지거나 양수 조건이 변경된 후에 다시 정보 공개를 진행할 시, 공개기간은 근무일 기준 20일 이상이어야 함
  - 새로이 설정된 이전 기본가격이 평가 결과의 90%보다 낮을 때에는 이전행위 승인 기관의 서면 동의를 거쳐야 함
- 제19조(양수인 모집 기한): 자산 이전 사항에 관한 정보가 공식적으로 최초 공개된 날부터 12개월이 지나도록 적합한 양수인이 모집되지 않을 경우에는 회계 감사, 자산 평가 및 정보 공개 등 자산 이전 프로젝트 절차를 새로 이행해야 함
- 제20조(공시정보 변경): 공식적인 정보 공개 기간 중에 양도인은 재산권 이전 공시에 공표된 내용을 변경하지 않아야 함
  - 양도인과 무관한 사유 또는 기타 불가항력적인 요인으로 인해 양도인의 가치 판단에 영향을 줄 가능성이 있는 경우에 양도인은 즉시 추가적인 공시정보 내용을 조정하고 그에 따라 정보 공개 시간을 연장해야 함
- 제21조(양수희망자의 적격심사): 재산권 거래기관은 양수희망자의 등록 업무를 담당하며 양수희망자가 양수 조건에 부합하는지 여부에 대해 의견을 제시하여 양도인에게 피드백을 줌
  - 재산권 거래기관과 양도인의 의견이 일치하지 않는 경우 재산권 이전행위 승인기관이 양수희망자가 양수 조건에 부합하는지 여부를 결정함

<sup>02</sup> 자산 이전 시 가격 협상의 기초가 되는 가격, 최저 가격

- 제22조(입찰 방법): 재산권 이전 정보 공개 기간이 만료되고 조건에 부합하는 양수희망자가 나타나면 공시된 입찰 방법에 따라 입찰을 구성함
  - 입찰은 경매<sup>03</sup>, 경쟁입찰<sup>04</sup>, 온라인입찰 및 기타 입찰 방식을 선택할 수 있고 국가 법률 및 법규 규정을 위반하지 않아야 함
  
- 제23조(계약 체결): 양수인이 확정되면 양도인과 양수인은 재산권거래 계약을 체결해야 하며 거래쌍방은 거래 기간 동안 기업의 경영 손익 등의 이유로 이미 결정된 거래조건 및 거래가격을 조정해서는 안 됨
  
- 제24조: 재산권 이전 결과 국유주주가 상장회사 지분을 간접적으로 이전받게 된 경우, 상장회사의 국유 주식 관리 및 증권 감독관리 관련 규정을 준수해야 함
  
- 제25조(정부승인절차 집행): 기업재산권의 이전에는 거래 주체의 자격 심사, 반독점 심사, 독점판매권, 무상배분국유토지(国有划拨土地) 사용권, 그리고 탐사권 및 광업권 등과 같은 정부승인 절차도 포함되며 관련 규정에 따라 집행해야 함
  
- 제26조: 양수인이 해외투자자인 경우, 「외국인투자산업지도목록」 및 「네거티브 리스트 관리」의 요구사항 및 외국인투자안전심사 관련 규정을 준수해야 함

03 경매: 물건을 사려는 사람이 여럿일 때 값을 가장 높이 부르는 사람에게 파는 일(네이버 지식백과 부동산용어사전, 검색일자: 2018.5.30)

04 경쟁입찰: 다수의 입찰자를 참여시켜 경쟁으로 낙찰자를 선정하여 계약을 성립시키는 입찰방법을 말함. 건설공사를 도급건 설하려는 사업주체는 여러 입찰자로부터 낙찰희망 예정가격을 적은 입찰표를 받아 그 중에서 공사가격이 가장 낮은 것을 선택하며, 부동산을 매각하는 법원은 매각가격이 가장 높은 입찰자를 선정하는 것이 그 예. 문서로 낙찰희망 예정가격을 기입하기 때문에 비밀이 유지되는 점이 다른 경매와 다른 점임. 입찰자의 수가 너무 많으면 의사결정과정이 복잡하므로 입찰자의 자격을 사전에 심사하여 입찰참가자의 수를 제한할 수 있음.

[참고 1] 중국의 토지 분류 및 토지사용권 배분방식에 따른 비교

〈표 1〉 중국의 토지 분류

구분	소유권에 따른 분류	2017년	증감
토지 구분	집체(集體)토지		
	국유(國有)토지	무상배분(劃撥)국유토지	주로 공익용지 사용권이 설정된 토지. 국가관리, 교육, 과학연구, 도시인프라, 교통, 국방 등의 비영리적 목적의 공공시설 및 공공복지시설 등의 건축을 위한 국유지
		유상양도(出讓)국유토지	주로 상업용지 사용권이 설정된 토지. 공업, 상업, 서비스업 등의 영리적 목적으로 사용하는 국유지

출처: Baidu 백과(검색일자: 2018년 5월 30일); 김상용, 「중국의 토지사용권」, 『아시아법제연구』 제8호, 2007. 9.

〈표 2〉 중국 국유토지의 토지사용권 배분방식에 따른 비교

배분방식	유·무상	유·무기한	유·무유통	배분토지 또는 배분대상	장·단점	비고
행정배정	무상	무기한	무유통 (유통 시 허가 필요)	공공시설 용지	· 부정부패 · 지대손실 · 토지이용 저효율	개혁·개방 이전 방식
기업출자	무상	무기한	무유통	주식회사화 국유기업	· 토지가치 평가의 자의성 큼	현물출자 방식
수탁경영	무상	무기한	무유통	국유대형기업	· 해당 기업 특혜 및 부패의 소지 큼	이미 행정 배정
출양(出讓) (일시불)	유상	유기한 (장기)	유유통	개발용지 등	· 간접적인 임대제 · 정부 재정수입 확충 · 토지 이용 효율성 증대 · 협상 방식은 문제	공공토지 임대제
연조(租賃) (매년 납부)	유상	유기한 (중단기)	유유통	행정배정 용지 등	· 직접적인 임대제 · 안정적인 재정수입 · 토지 이용 효율성 증대	공공토지 임대제

출처: 공공기관 경영정보시스템(<https://www.alio.go.kr>) 접속일자: 2018.5.18 (기관 공시 재무제표) 자료 정리

### [참고 2] 《외국인투자산업지도목록》과 네거티브리스트 관리방식

《외국인투자산업지도목록》은 2011년에 처음 공표되었으며 2015년 3월 10일 국가발전개혁위원회와 상무부가 1차로 개정하여 공표하였고 2017년도에 개정되어 공산당 중앙위원회와 국무원의 동의를 거쳐 2017년 7월 28일 공표되고 이날부터 시행됨.

외국인투자를 독려하는 산업 목록, 외국인투자를 제한하는 산업 목록, 외국인투자를 금지하는 산업 목록을 실고 있음.

2011년, 2015년, 2017년 《외국인투자산업지도목록》의 외국인투자제한 산업 목록과 외국인투자금지 산업 목록 개수는 180개에서 93개, 63개로 큰 폭으로 감소함.

(출처: Baidu 백과. 검색일자: 2018.5.30)

'네거티브리스트 관리방식'은 정부가 몇몇 경제영역을 개방하지 않고 리스트상의 금지영역을 제외한 기타 산업, 영역 및 경제활동은 모두 허가하는 것을 가리킴. 네거티브리스트 관련 과제 연구에 참여한 충칭대학 공공관리학원의 첸성(陈升) 교수는 중국의 네거티브리스트 관리방식이 외국자본 진입 허용 영역부터 내수자본의 시장 진출 허용 영역까지 명시해놓은 시장진출허가제도의 중대한 돌파구라고 말함.

시장진출 네거티브리스트제도는 국무원이 리스트방식으로 중화인민공화국 영토 내에서 금지 및 제한하는 투자 산업, 영역 및 업무 등을 명확히 열거해놓고 있으며 각 지방 정부는 법률에 의거하여 이에 상응하는 관리조치를 위한 일련의 제도들을 채택함. 시장진출 네거티브리스트 이외의 산업, 영역 및 업무 등에는 모든 시장주체들이 법에 따라 평등하게 진출할 수 있음.

(출처: Baidu 백과. 검색일자: 2018.5.30)

- 제27조(거래대금 지불 방식): 거래대금은 인민폐로 계산해야 하며 재산권 거래기관을 통해 화폐로 결산해야 함
  - 특수한 상황 때문에 재산권 거래기관을 통해 결산할 수 없는 경우, 양도인은 재산권 거래기관에 재산권 이전행위 승인기관의 서면 의견 및 양수인의 지불 증명서를 제출해야 함
  
- 제28조(거래대금 지불기간 및 방식): 거래대금은 원칙적으로 계약 발효일로부터 근무일 기준 5일 이내에 일괄 지급되어야 함
  - 금액이 비교적 커서 일괄 지급이 어려울 경우, 할부 지불 방식을 사용할 수 있음
  - 할부 지불 방식을 사용할 경우, 첫 지불액은 총가격의 30% 이상이어야 하며 계약 발효일로부터 근무일 기준 5일 이내에 지급되어야 함

- 나머지 금액에 대해서는 양도인이 인정하는 법적으로 유효한 담보물을 제공해야 하고 같은 기간 동안의 은행대출이율에 따라 연장된 지불 기간에 해당하는 이자를 지급해야 하며 지불 기간은 1년을 초과하지 않아야 함
- 제29조(이전계약 완료 공시): 재산권 거래 계약이 발효된 후, 재산권 거래기관은 거래결과를 거래기관 홈페이지를 통해 외부에 공시해야 하는데 공시 내용에는 거래 대상의 명칭, 이전 대상의 자산평가 결과, 이전 기준 가격, 거래 가격이 포함되어야 하며 공시 기간은 근무일 기준 5일 이상이어야 함
- 제30조: 재산권 거래 계약이 발효되고 양수인이 계약 내용에 따라 거래 대금을 지불한 후에는 재산권 거래기관은 즉시 거래 당사자 쌍방을 위해 거래 증빙서류를 제출해야 함
- 제31조(비공개 협의이전 방식을 채택하는 경우): 다음에 언급된 상황에서는 비공개 협의이전 방식을 채택하여 재산권 이전을 진행할 수 있음
  - 첫째, 주요 사업이 국가 안보 및 국민경제의 명맥을 잇는 핵심 산업이나 분야에 속해 있는 기업의 재편성 및 통합의 경우, 양수인에게 특별히 요구되는 사항이 있고 기업 재산권이 국유기업과 국유지분우위기업 간에 이전되어야 하므로 국유자산감독관리기관의 승인을 받은 후 비공개 협의이전 방식을 채택하여 재산권 이전을 진행할 수 있음
  - 둘째, 국가출자기업과 그 기업이 지배주주인 기업 또는 실질적인 국유통제기업 간에 내부 조직 개편 및 통합으로 인해 재산권 이전이 이루어지는 경우, 해당 국가출자기업의 심의와 의사 결정을 통해 비공개 협의이전 방식을 채택할 수 있음
- 제32조(비공개 협의이전 시 이전 가격 결정): 비공개 협의이전 방식을 채택하여 기업재산권을 이전할 시 이전 가격은 승인받거나 등록된 자산평가 결과보다 낮아서는 안 됨. 다음에 언급된 상황에서는 《중화인민공화국회사법》 및 기업 정관에 따라 의사 결정 절차를 거친 후, 자산평가보고서 또는 최신 감사보고서에서 확인된 순자산가치를 기준

으로 이전 가격을 확정할 수 있으며 평가 또는 감사보고서상의 순자산가치보다 낮아서는 안 됨

- 첫째, 국가출자기업이 내부 조직 개편 및 통합을 실시하는 경우이고 양도인과 양수인이 그 국가출자기업과 그 기업이 직접 또는 간접적으로 전액 출자한 자회사인 경우
- 둘째, 국유지분 우위기업이나 실질적인 국유통제기업이 내부 조직 개편 및 통합을 실시하는 경우이고 양도인과 양수인이 그 국유지분 우위기업이나 실질적인 국유통제기업과 그 기업이 직접 또는 간접적으로 전액 출자한 자회사인 경우

■ 제33조(비공개 협의이전 시 심사대상 서류): 국유자산감독관리기관이 승인하고 국가출자기업이 심의하여 비공개 협의방식을 채택하기로 결정한 기업재산권 이전행위 시 다음에 나열된 서류들을 심의해야 함

- 첫째, 재산권 이전 관련 의사결정 문서
- 둘째, 재산권 이전 방안
- 셋째, 비공개 협의방식을 채택하여 재산권을 이전해야 할 필요성 및 양수인 현황
- 넷째, 이전 대상 기업의 감사보고서, 자산평가보고서 및 이를 승인 또는 등록한 문서. 이 중 본 조치 제32조 1항 및 2항에 해당하는 상황인 경우, 기업 감사보고서만 제출해도 됨
- 다섯째, 재산권 이전 합의서
- 여섯째, 양도인, 양수인 및 이전대상 기업의 국가출자기업 재산권 등기증
- 일곱째, 재산권 이전행위의 법률소견서
- 여덟째, 기타 필요한 문서

## 다. 기업 증자<sup>05</sup>

- 제34조(증자 심의): 국유자산감독관리기관은 국가출자기업의 증자행위 심의를 담당함
  - 이중 증자행위의 결과로 국가가 더 이상 출자기업의 지배적인 지분을 소유하지 않게 될 경우 국유자산감독관리기관은 해당 인민정부에 보고하여 승인을 받아야 함
  
- 제35조(자회사의 증자행위 결정): 국가출자기업은 기업 자회사의 증자행위에 대한 의사 결정을 함. 이 중 주요 사업이 국가 안보 및 국민경제의 명맥을 잇는 핵심 산업 및 분야에 속하거나 중대한 특수 프로젝트를 주로 수행하는 자회사의 증자행위의 경우, 해당 국가출자기업은 유관 국유자산감독관리기관에 보고하여 승인을 받아야 함
  - 증자하고자 하는 기업이 다수의 국유 주주가 공동으로 소유하는 기업일 경우, 그 중 지분 비율이 최대인 국유 주주가 관련 승인 절차를 이행할 책임이 있음
  - 각 국유 주주의 보유 지분 비율이 동일할 경우에는 관련 주주들이 상의하여 어떤 주주가 관련 승인 절차의 이행을 책임질 것인지 결정해야 함
  
- 제36조(타당성조사 실시 및 구체적인 계획 공개): 기업 증자는 일단 국가출자기업의 발전 전략에 부합해야 하고 타당성 조사를 실시하며 증자 방안을 수립하고 모집 자금의 금액과 용도, 투자자가 반드시 갖추어야 할 조건, 선택 기준 및 선발 방식 등을 명확히 밝혀야 함
  - 증자 후 기업의 주주 숫자는 관련 법률 및 법규 규정에 부합해야 함

05 증자란 주식을 발행해 회사의 자본금을 증가시키는 것. 자금을 조달하기 위해 기업들은 크게 두 가지 방법을 사용할 수 있음. 첫째가 신주 발행을 통하는 것이고, 둘째가 타인으로부터 자금을 차입하는 것임. 신주발행을 통해 자금조달을 하는 것을 '자기자본의 조달'이라고 하며 차입금 또는 사채에 의한 자금 조달을 '타인 자본의 조달'이라고 함. 여기서 신주발행을 통해 자금을 조달하는 것이 '증자'임. 하지만 회사가 증자를 하는 목적은 자금조달의 목적 이외에 주주에 대한 이익전환 및 기업의 환경 적응을 위한 재무정책적 목적이 있을 수 있음. 일반적으로 증자를 하는 목적은 설비자금의 조달, 운전자금의 조달, 부채의 상환, 자본금 대형화에 의한 공신력 제고, 주주에 대한 이익배당, 재무구조의 개선, 주식분산과 유통주식 수의 증가에 의한 원활한 주식거래의 유도, 경영안정권의 확보 등을 위해서임(출처: 네이버 지식백과, 검색일자: 2018.5.31)

- 제37조(증자행위 의사 결정): 기업 증자 시 증자 기업은 회사 정관 및 내부 관리 시스템에 따라 의사 결정 절차를 진행하고 서면 결의안을 작성해야 함
  - 국유지분 우위기업, 실질적인 국유통제기업의 국유 주주가 위임하여 파견한 주주 대표는 본 조치 규정 및 위임하여 파견한 기관의 지시에 따라 의견을 표명하고 의결권을 행사하며 임무 수행 현황 및 결과를 즉시 위임하여 파견한 기관에 보고해야 함
  
- 제38조(회계감사 및 자산평가 실시): 기업 증자행위에 대한 의사 결정 및 승인 절차를 완료한 후, 증자 기업은 관련 자격을 갖춘 중개기관에 위탁하여 회계 감사 및 자산 평가를 실시해야 함. 다음에 열거된 상황에서는 《중화인민공화국회사법》 및 기업 정관에 따라 의사 결정 절차를 이행한 후 평가 결과 또는 최신 감사보고서를 기반으로 기업의 자본 및 지분 비율을 결정할 수 있음
  - 첫째, 증자기업의 원래 주주가 동일한 비율로 증자한 경우
  - 둘째, 출자인 책무를 수행하는 기관이 국가출자기업에 증자한 경우
  - 셋째, 국유지분 우위기업이나 실질적인 국유통제기업이 자신이 단독으로 출자한 자회사에 증자한 경우
  - 넷째, 증자기업과 투자자 모두 국유독자기업 또는 국유전자기업(国有全资企业)인 경우
  
- 제39조(기업증자정보 공시): 기업 증자 시 재산권 거래기관의 웹사이트를 통해 정보를 대외에 공개하여 공개적으로 투자자를 모집해야 하고 정보 공개 기간은 근무일 40일 이상이어야 하며 정보 공개 내용에는 다음과 같은 사항들을 포함시키되 이에 국한할 필요는 없음
  - 첫째, 기업의 기본 현황
  - 둘째, 기업의 현재 지분 구조
  - 셋째, 기업 증자행위의 의사 결정 및 승인 현황
  - 넷째, 최근 3년간의 기업 감사보고서 중 주요 재무지표
  - 다섯째, 기업이 조달하고자 하는 자금의 금액 및 증자 후 회사의 지분구조

- 여섯째, 조달한 자금의 용도
  - 일곱째, 투자자의 자격 조건 및 투자금액과 요구 지분율 등
  - 여덟째, 투자자 선발 방법
  - 아홉째, 증자 종료 조건
  - 열 번째, 기타 공시가 필요한 사항들
- 
- 제40조: 기업 증자로 상장회사의 실질적인 지배주주가 변경될 경우에는 상장회사의 국  
유주식 관리 및 증권감독관리 관련 규정을 준수해야 함
  
  - 제41조(재산권 거래기관의 역할): 재산권 거래기관은 증자 기업의 위탁업무를 받아들여  
증자 프로젝트에 대한 홍보 서비스를 제공하고 투자희망자의 등기 업무를 담당하며 기  
업의 투자자 자격 심사 업무를 지원함
  
  - 제42조(투자희망자가 다수일 경우의 투자자 선발 방식): 자격 심사를 통과한 투자희망  
자의 수가 비교적 많을 때에는 입찰, 경쟁 협상([참고 3] 참조) 및 종합평가 등의 방법을  
통해 수차례에 걸쳐 신중히 선발할 수 있음
    - 재산권 거래기관은 투자희망자의 입찰서류와 응찰서류를 접수하고 기업이 투자자  
선발 관련 업무를 진행할 수 있도록 지원할 책임이 있음
    - 기업이사회나 주주총회는 자산평가 결과를 토대로 투자희망자의 조건 및 응찰 가격  
등의 요소들을 종합하여 심사한 후 투자자를 선정함
  
  - 제43조(비화폐성 자산 출자): 투자자가 비(非)화폐성 자산으로 출자한 경우에는 증자  
기업의 이사회 또는 주주 총회의 심의 및 승인을 받아야 하고 또 해당 자격을 갖춘 평가  
기관에 위탁하여 평가를 진행하도록 하여 투자자의 출자 금액을 확인해야 함

**[참고 3] 경쟁 협상(竞争性谈判: competitive negotiation)**

경쟁 협상은 구매자나 구매 대리기관이 다수의 공급업자와 협상을 진행하여 그 중에서 최종적으로 공급업자를 낙찰시키는 일종의 구매 방식임

“경쟁 협상의 올바른 적용”이라는 주제의 배후에 존재하는 보다 중요한 주제는 “일단 적용하기로 했다면 어떻게 사용할 것인가?”하는 문제임. 《정부조달법》 및 관련법은 경쟁 협상의 구체적인 세부 운영 사항을 명시하고 있지 않기 때문에 경쟁 협상의 오용 또는 남용을 초래하곤 함

경쟁 협상은 특유의 특수성과 유연성으로 인해 정부조달 집행기관의 일상적인 업무에서 자주 사용됨. 《정부조달법》 제38조에서 경쟁 협상을 위한 운영 절차를 제시하고는 있지만 상대적으로 모호하고 두루뭉술하여 구체적인 세부 운영 방법에 대한 명확한 정의가 제시되어 있지 않고 따라서 정부조달 집행기관의 구체적인 이행 과정과는 큰 차이가 존재함

(출처: Baidu 백과, 검색일자: 2018.6.1)

- 제44조(증자결과 공시): 증자합의서에 서명하고 효력이 발생되면 재산권 거래기관은 거래증명서를 발급해야 하고 재산권 거래기관의 웹사이트를 통해 그 결과를 공개해야 하며 발표 내용에는 투자자 이름, 투자 금액, 보유 주식 비율 등이 포함됨. 발표 기간은 근무일 기준 5일 이상임
- 제45조(국유자산감독관리기관의 승인 후 비공개협의방식 채택): 다음과 같은 상황에서는 해당 국유자산감독관리기관의 승인을 받아 비공개협의방식을 채택하여 증자할 수 있음
  - 첫째, 국유자본의 구조조정 필요성 때문에 특정한 국유기업, 국유자본 우위기업, 또는 실질적인 국유통제 기업이 증자에 참여하는 경우
  - 둘째, 국가출자기업과 특정 투자자가 전략적 파트너십 또는 이익공동체를 수립할 필요가 있을 때, 그 투자자가 국가출자기업 또는 그 자회사의 증자에 참여하는 경우
- 제46조(비공개 협의방식 채택): 다음과 같은 상황에서는 국가출자기업의 심의 및 의사결정을 거쳐 비공개 협의방식을 채택하여 증자할 수 있음

- 첫째, 국가출자기업이 직접 또는 자신이 지배주주로 있거나 실질적인 통제력을 가지고 있는 자회사를 지정하여 증자에 참여하는 경우
  - 둘째, 기업 채권이 주주권으로 전환되는 경우
  - 셋째, 기업의 원래 주주가 자본을 증자하는 경우
- 제 47조(비공개 협의방식 채택 시 검토 서류): 국유자산감독관리기관이 승인하고 국가출자기업이 심의한 후 비공개 협의방식을 채택하기로 결정한 기업의 증자행위 이행 시에는 반드시 다음의 서류들을 검토해야 함
- 첫째, 증자 관련 의사결정 서류
  - 둘째, 증자계획안
  - 셋째, 비공개 협의방식을 채택하여 증자해야 하는 필요성과 투자자 현황
  - 넷째, 증자기업 감사보고서, 자산평가보고서 및 그 승인 또는 등록 서류  
그 중 본 규정 제38조의 제1항, 제2항, 제3항, 제4항의 상황에 해당하는 경우에는 감사보고서만을 제출해도 됨
  - 다섯째, 증자합의서
  - 여섯째, 증자기업의 국가출자기업 재산권 등기증
  - 일곱째, 증자 행위에 대한 법률 소견서
  - 여덟째, 기타 필요한 서류

### 라. 기업의 자산 이전

- 제48조(재산권거래기관의 역할): 기업이 일정 금액 이상의 생산설비, 부동산, 건설 중인 자산 및 토지사용권, 채권, 지식재산권 등의 자산을 외부로 이전할 때에는 기업의 내부 경영 시스템에 따라 해당 의사결정 절차를 이행한 후 재산권 거래기관에서 공개적으로 진행해야 함
- 국가출자기업의 내부 또는 특정 산업과 관련된 자산 이전이 국유기업, 국유지분 우위기업 또는 실질적인 국유통제기업 간에 비공개적으로 진행되어야 하는 경우, 양도인은 국가출자기업에 보고하여 심의 및 승인을 받아야 함

- 제49조(자산 이전행위에 대한 관리시스템 수립): 국가출자기업은 해당 기업의 다양한 자산 이전행위에 대한 내부관리시스템을 수립할 책임이 있으며 책임 부서, 관리 권한, 의사결정 절차 및 업무 프로세스를 명시해야 함
  - 이 중 재산권 거래기관에서 공개적으로 이전되어야 하는 자산의 경우에는 금액 기준 등 구체적인 규정을 작성하고 해당 국유자산감독관리기관에 보고하여 등록할 책임이 있음
  
- 제50조(이전 기본가격 및 이전정보 공시기간): 양도인은 이전 대상의 상황에 따라 이전 기본가격 및 이전 정보 공시기간을 합리적으로 결정해야 함
  - 첫째, 이전 기본가격이 100위안 이상이고 1천만 위안 이하인 자산 이전 항목의 경우, 정보 공시기간은 근무일 기준 10일 이상이어야 함
  - 둘째, 이전 기본가격이 1천만위안 이상인 자산 이전 항목의 경우, 정보 공시기간은 근무일 기준 20일 이상이어야 함
  - 기업 자산 이전의 구체적인 과정은 본 조치의 기업재산권 이전에 관한 조항들을 참조하여 이행되어야 함
  
- 제51조(양수인 자격 설정 금지): 국내법 및 법규 또는 관련 규정에서 별도로 요구하지 않는 한 자산 이전은 양수인에 대한 자격 조건을 설정해서는 안 됨
  
- 제52조(이전대금 지불): 자산 이전 대금은 원칙적으로 1회에 지급되어야 함

## 마. 감독 관리

- 제53조(국유자산감독관리기관의 감독관리 책무): 국유자산감독관리기관 및 출자인 직책을 수행하는 기관은 기업의 국유자산거래에 대해 다음과 같은 감독관리 책무를 이행함
  - 첫째, 관련 국내법 및 법규에 근거하여 기업의 국유자산거래감독관리 시스템 및 방법 수립

- 둘째, 본 조치의 규정에 따라 기업재산권 이전 및 증자 등을 심사 및 승인
  - 셋째, 기업의 국유자산거래 업무에 종사하는 재산권거래기관을 선정하고 거래기관에 대한 조사 및 심사 매커니즘 수립
  - 넷째, 기업의 국유자산거래제도 이행 현황에 대한 감독 및 검사
  - 다섯째, 기업의 국유자산거래정보 수집, 분석 및 보고 업무 담당
  - 여섯째, 해당 인민정부가 부여한 기타 감독 관리 책무 이행
- 제54조(재산권 거래기관의 선정 조건): 성급 이상의 국유자산감독관리기관은 전국적인 범위에서 기업의 국유자산거래업무를 수행할 재산권 거래기관을 선정해야 하며 그 명단을 외부에 공개해야 함. 선정된 재산권 거래기관은 반드시 다음과 같은 조건들을 충족해야 함
- 첫째, 국내법 및 법규를 엄격히 준수하고 정부에서 금지 명령을 내린 사업에 종사하지 않으며 법률 및 법규에 대한 중대한 위반 행위를 한 적이 없음
  - 둘째, 거래관리시스템, 업무 규칙, 요금표 등을 대외에 공개하고 거래규칙은 국유자산거래제도 규정에 부합함
  - 셋째, 거래 활동을 조직할 장소, 시설, 정보공시채널 및 전문가를 보유하고 있고 온라인 입찰을 실시할 수 있는 조건을 구비하고 있음
  - 넷째, 비교적 강력한 시장 영향력, 서비스 역량 및 수준을 보유하고 있어서 기업의 국유자산거래 시 요구되는 사항들을 충족시킬 수 있음
  - 다섯째, 정보화 구축 및 관리 수준이 국유자산감독관리기관의 거래 업무에 대한 동적 모니터링 요구를 충족시킬 수 있음
  - 여섯째, 관련 거래 업무는 국유자산감독관리기관의 감독 및 조사를 받음
- 제55조(국유자산감독관리기관의 모니터링 의무 및 재산권 거래기관의 특별조치 시행 상황): 국유자산감독관리기관은 재산권 거래기관의 국유자산거래업무 진행 상황에 대해 동적 모니터링을 실시해야 하고 재산권 거래기관은 다음과 같은 상황에 처할 경우, 상황의 경중을 살펴서 위탁 처리중인 관련 업무에 대해 알림, 경고, 통보, 일시 정지 및 중지 조치를 이행할 수 있음

- 첫째, 서비스 역량 및 서비스 수준이 낮고 시장 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있는 경우
  - 둘째, 일상적인 감독 관리, 정기 검사 및 심사 중에 많은 문제가 발견되는데 개선할 시간이 없거나 개선 효과가 분명하지 않은 경우
  - 셋째, 불법적인 조작, 중대한 과실도 인하여 거래 과정 중 기업 국유자산의 손실이 발생한 경우
  - 넷째, 관련 규정 위반으로 유관 정부부처로부터 행정 처벌을 부과받아 업무 진행에 영향을 받는 경우
  - 다섯째, 국유자산감독관리기관의 관련 업무에 대한 감독 및 조사 수검을 거부하는 경우
  - 여섯째, 국유자산감독관리기관의 규제 요건을 충족시킬 수 없는 기타 상황
- 제56조(국유자산감독관리기관의 규정 이행 여부 감시 기능): 국유자산감독관리기관이 양도인 혹은 증자기업이 관련 규정을 이행하지 않거나 위반하여 국유 권리와 이익을 침해하는 것을 발견했을 때, 책임지고 해당 거래를 중지시켜야 함
- 제57조(국유자산감독관리기관의 국유자산거래 현황에 대한 검사 의무): 국유자산감독관리기관 및 기타 출자인 책무를 이행하는 기관은 국가출자기업 및 그 기업이 지배주주인 기업과 실질적인 국유통제기업의 국유자산거래 현황에 대해 정기적인 검사 및 발취 검사를 시행하고 국내법, 법규, 정책 및 기업 내부 관리시스템의 이행 상황을 중점적으로 점검해야 함

## 바. 법적 책임

- 제58조(거래당사자 간 분쟁 발생시): 기업의 국유자산거래 과정 중에 거래당사자 간에 분쟁이 발생하는 경우, 당사자는 재산권 거래기관에 중재를 신청할 수 있음. 중재가 무효가 될 경우, 계약에 따라 중재기관에 중재를 신청하거나 인민법원에 소송을 제기할 수 있음

- 제59조(규정 위반 시 책임): 기업의 국유자산거래 시에는 ‘삼중일대(三重一大)<sup>06</sup>’ 의사결정 매커니즘을 엄격히 이행해야 함

  - 국유자산감독관리기관, 국유기업, 국유지분우위기업 및 실질적인 국유통제기업의 관련 인사가 규정을 위반하고 월권을 행사하여 의사 결정을 내리거나 관련 거래를 승인했을 때, 또는 직무를 소홀히 하고 권한을 이용하여 사리사욕을 추구하여 국유 권리 및 이익이 침해를 받았을 때, 유관기관은 인사관리 및 간부관리 권한에 따라 관련 책임자에게 그에 상응하는 처분을 내려야 함
  - 국유자산의 손실이 발생하면, 관련 책임자는 배상 책임을 져야 하고 범죄가 성립될 경우, 법에 따라 그에 대한 형사 책임을 추궁해야 함
  
- 제60조(중개기관의 불법행위에 대한 조치): 사회중개기관이 기업의 국유자산거래에 대한 감사, 자산 평가 및 법률 서비스를 제공할 때, 불법행위가 발생할 경우, 해당 국유기업은 해당 국유자산감독관리기관에 즉시 보고해야 하고 국유자산감독관리기관은 국유기업, 국유지분우위기업 및 국유주주가 실질적으로 통제하는 기업에 다시는 해당 기관에 관련 업무를 위탁하지 않도록 요구할 수 있음

  - 상황이 심각한 경우에는 국유자산감독관리기관이 관련 상황을 해당 산업의 주관 부처에 통보하여 그에 상응하는 처벌을 부과하도록 건의해야 함
  
- 제61조(재산권 거래기관에 대한 책임 추궁): 재산권 거래기관이 기업의 국유자산거래 중 속임수를 써서 사기를 치거나 직무를 소홀히 하여 기업에 손실을 입힌 경우, 배상 책임을 져야 하며 관련 책임자에게 합법적으로 책임을 추궁해야 함

<sup>06</sup> 주요 간부를 임명하거나 중요한 프로젝트를 배분하거나 큰 규모의 자금을 사용할 때와 같이 중대한 사항에 대한 의사 결정을 내릴 때, 단체 토론을 통해 결정을 이끌어내는 제도. ‘삼중일대’ 매커니즘은 1996년 제14차 기율검사위원회의위원회 제6차 총회에서 공표되었음.

## 사. 부칙

- 제62조: 정부부처, 기관 및 비영리기관이 보유한 국유자산 거래는 현행 감독관리 시스템에 따라 본 조치를 참조하여 관리해야 함
- 제63조: 금융 및 문화 산업에 속한 국가출자기업의 국유자산거래 및 상장회사의 국유주식 권리 이전행위는 별도의 국내법이 있을 경우, 그 규정에 따름
- 제64조: 국유자본 투자 및 운영 회사의 자회사 자산거래에 대한 감독 및 관리는 해당 인민정부 또는 국유자산감독관리기관이 개별적으로 권한을 부여받음
- 제65조: 해외 국유기업, 국유지분 우위기업 및 실질적인 국유통제기업이 중국 내에서 기업의 자산 거래에 투자할 경우, 본 조치의 규정을 참조하여 이행함
- 제66조: 정부가 설립한 각종 주식형투자기금을 투자하여 형성된 기업재산을 대외에 이전할 경우, 관련 법률 및 규정에 따라 시행함
- 제67조: 본 조치는 공포일로부터 시행되며 현행 기업의 국유자산거래감독관리 관련 규정과 본 조치가 일치하지 않을 경우, 본 조치를 따름

## 2. 기업의 국유재산권이전 감독관리 제도의 개혁 배경 및 목적

- 『기업의 국유자산이전 감독관리 법률제도 연구』(막신영, 2016)<sup>07</sup>을 통해 기업의 국유재산권이전 감독관리 관련법 및 규정들의 제정 배경 및 목적을 간략히 살펴보고자 함

07 막신영(莫臣英), 『기업의 국유자산이전 감독관리 법률제도 연구』, 서남정법대학(西南政法大學), 2016. 3.

1) 기업의 국유자산이전 감독관리제도 개혁의 목적

- 기업의 국유자산이전 감독관리제도 개혁의 목적은 다음과 같은 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있음
  - 첫째, 시장경제로의 전환 과정에서 시장경제원칙을 적용하여 자원을 합리적으로 순환시키기 위함
  - 둘째, 국유자산 감독관리제도를 다원화시키기 위함
- 첫 번째 측면은 국유자산이전 감독관리제도 및 법률 개혁이 국유기업의 ‘시장화 개혁’의 일환이었다는 의미이며 이는 다음과 같은 두 가지 구체적인 목적을 띠고 있음
  - 첫째, 시장에서 공개적인 가격 경쟁을 통해 국유자산 이전을 실시함으로써 국유자산의 유실을 방지하고자 하는 목적
  - 둘째, 국유자산 가치 증진행위를 객관적으로 인식시키고자 하는 목적

〈표 3〉 기업의 국유자산이전 감독관리제도 개혁의 목적

목적의 두 가지 측면	구체적인 목적
시장경제로의 전환 과정에서 시장경제원칙을 적용하여 자원을 합리적으로 순환시키기 위함	시장에서 공개적인 가격 경쟁을 통해 국유자산 이전을 실시함으로써 국유자산의 유실을 방지하고자 하는 목적
	국유자산의 가치 증진행위를 객관적으로 인식시키고자 하는 목적
국유자산 감독관리제도를 다원화시키기 위함	

- 첫째, 시장에서 공개적인 가격 경쟁을 통해 국유자산 이전을 실시함으로써 국유자산의 유실을 방지하고자 하는 목적
  - 기존 연구를 살펴보면 기업 국유자산 이전의 두 가지 주안점은 국유자산 유실 문제와 재산권 거래시장 운영의 문제였음
  - 국유자산의 유실 형태는 국유자산 이전으로 인해 자산 유실이 발생한 경우와 국유자산 이전이 이루어지지 않고도 자산 유실이 발생한 경우 등 두 가지 유형이 존재함
    - 첫 번째 경우는 국유자산 이전 시 국유기업 A의 실제 가치가 1천만위안이라고 했을 때, 실제 가치보다 낮은 가격인 800만위안의 ‘낮은 가격’에 이전이 이루어져

200만위안의 손실을 입은 경우임

- 두 번째 경우는 역시 국유기업 A의 실제 가치가 1천만위안이라고 했을 때, 자산 이전이 발생하지 않아도 기업이 근로자 재배치<sup>08</sup> 등의 의무를 지고 있기 때문에 기업 가치가 그만큼 자연스럽게 감소하여 500만위안만 남게 됨

- 국유자산을 ‘낮은 가격’으로 이전하는 행위가 국유자산 유실의 주요 원인으로 지적되어 왔음
- 기업의 국유자산 이전이 시장의 주도하에 이루어지면 자산을 보유한 기업은 가격 결정권을 시장에 넘겨주게 되므로 시장 환경, 거래 조건 등의 요인에 의해 자산 가격이 결정됨

■ 둘째, 국유자산 가치의 증진행위를 객관적으로 인식시키고자 하는 목적

- 사회주의 시장경제체제 개혁의 초점은 현재까지 확보된 국유자산을 조정하는 데 있으며 기업의 국유자산 이전은 국유자산의 규모를 조정하기 위한 수단 중 하나임
- 약육강식의 경쟁 논리에 자연스럽게 적응하고 시장 기능이 발휘되어 국유자산의 규모는 자연스럽게 줄어들게 되고 산업 구조는 능률적으로 조정되면서 ‘양적인 감축과 질적인 성장’ 효과를 실현할 수 있게 됨
- 시장화 과정에서 국유기업은 자연스럽게 시장 참여자가 되어 자산거래규칙 준수, 경쟁질서 보호, 시장 거래의 위험 부담 등을 경험하게 됨
- ‘국유자산 가치의 증진’을 반드시 ‘이윤을 남기고 손해를 보지 않는다(只能賺不能賠)’는 개념으로만 인식할 것이 아니라 이익과 손해에 상관없이 국유자산의 경영 및 관리를 과학적이고 조정 가능한 상태로 전환시키고 공개적이고 경쟁적으로 이전행위를 실시함으로써 비시장적 요소들이 초래하는 어두운 측면들을 해소하고 강력하고 효율적인 제도의 운영을 통해 국유자산 이전행위를 효과적으로 관리하고자 하는 것임

08 본 원고를 통해 근로자 재배치 문제는 기업이 반드시 이행해야 하는 의무이므로 구조조정총당부채와 같이 기업의 부채로 인식되어 순자산 가치 감소 효과가 발생함을 알 수 있음. 『기업회계기준서』 제17호에서는 ‘총당부채’를 “과거사건이나 거래의 결과에 의한 현재 의무로서, 지출의 시기 또는 금액이 불확실하지만 그 의무를 이행하기 위하여 자원이 유출될 가능성이 매우 높고 또한 당해 금액을 신뢰성 있게 추정할 수 있는 의무를 말한다”고 정의하고 있음

- 기업의 국유자산이전 감독관리제도 개혁의 두 번째 큰 목적은 국유자산 감독관리제도를 다원화시키기 위함임
  - 국유기업 개혁이 시장경제체제의 지주회사 방식을 모방하면서 국가는 주주로서의 지위를 확립하였지만 다음과 같은 세 가지 문제점에 대한 보다 깊은 고민이 필요한 상황임
    - 첫째, “누가 경영할 것인가(경영자)”의 문제
    - 둘째, “어떻게 실질적으로 정부와 기업을 분리시킬 수 있을 것인가”의 문제
    - 셋째, “기업 국유자산 가치의 증진 문제를 어떻게 바라볼 것인가”<sup>09</sup>의 문제
  - 제18차 삼중전회의 주요 내용에 따라 국유자산 감독관리제도의 개선 과정에서 다음과 같은 세 가지 목표들을 달성해야 함
    - 첫째, 국유자산감독관리기관의 기능을 내려놓음으로써 ‘자본이 주체가 된’ 감독관리 체계로의 전환을 실현
    - 둘째, 현행 위탁관리 경영체제를 개혁. 정부가 국유자산감독관리위원회(SASAC: 국자위)와 국자위 이외의 정부 부처 및 기관에 권한을 부여하여 국유자산의 운영을 관리하는 방식은 국유자산의 감독관리권한이 집중되지 못하도록 하고 국유자산의 감독관리 주체와 경영주체가 분리되지 못하도록 하는 부작용을 낳았음
    - 셋째, 국유자산 운영회사 또는 투자회사를 설립하여 위탁경영방식으로 인해 생겨난 ‘출자인 권리와 관리감독인 권력의 미분리’ 문제를 해결

### 3. 기업의 국유재산권이전 관리를 위한 임시조치(企业国有产权转让管理暂行办法)와 기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(企业国有资产交易监督管理办法)

- 먼저 국유재산권 이전 또는 국유자산 이전 감독관리를 위한 기본법이 「기업의 국유재산권이전 관리를 위한 임시조치(企业国有产权转让管理暂行办法)」(2003년 12월 31일 공포, 이하 ‘임시조치’)에서 「기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(企业国有

09 이전 단락 설명 참조

资产交易监督管理办法)』(2016년 7월 1일 공포, 이하 ‘행정조치’)로 발전되었음을 알 수 있음

- 2003년 「임시조치」가 처음 공포되어 발효되었고 이를 보완하기 위해 「기업의 국유재산권 이전 관련 사항에 관한 고시(关于企业国有产权转让有关事项的通知)」, 「중앙국유기업의 국유재산권 이전정보 공동공시제도 구축을 위한 고시(关于建立中央企业国有产权转让信息联合发布制度有关事项的通知)」, 「중앙국유기업의 자산이전 시장거래 관련 사항에 관한 고시(关于中央企业资产转让进场交易有关事项的通知)」 등이 발표됨

■ 2016년에 「행정조치」가 공포된 이후, 기존 규정들은 모두 2017년 12월 29일자로 폐지됨

〈표 4〉 국유재산권 이전 감독 관리를 위한 기본법의 변천

기업의 국유재산권 이전 관리를 위한 임시조치(2003년)		기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(2016년)	
대주체	소주체	대주체	소주체
감독관리	국유자산감독관리기관의 책무	기업재산권 이전	지배주주권 상실
	국유재산권이전 기업의 책무		승인 주체
	재산권 거래기관 선정		타당성 연구
이전절차	국유재산권 이전 심의		회계 감사
	재무 감사		자산 평가
	자산 평가		재산권이전 정보 공시
	이전정보 공개		양수인 자격조건 설정 금지
	양수인의 조건		정보공시 내용
	양수희망자가 다수인 경우		정보공시 내용에 대한 책임
	양수희망자가 한 명인 경우		이전 가격
	이전계약서 내용		양수희망자가 모집되지 않은 경우
	이전대금 지불		양수인 모집 기한
	국유재산권 이전 범위		공시정보 변경
이전대상기업의 근로자에 대한 책임	양수희망자의 적격 심사		
승인절차	승인주체		입찰 방법
	자회사의 국유재산권이전 승인주체	계약 체결	
	승인에 필요한 서류	정부승인절차 집행	
	소유권 이전 방안의 내용	거래대금 지불 방식	
	이전 승인 후 변경 사항 발생 시	거래대금 지불기간 및 방식	

기업의 국유재산권 이전 관리를 위한 임시조치(2003년)		기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치(2016년)	
대주제	소주제	대주제	소주제
법적책임	국유재산권이전 금지 및 법적 책임	기업재산권 이전	이전계약 완료 공시
	재산권거래기관의 처벌		비공개 협의이전방식을 채택하는 경우
			비공개 협의이전 시 이전 가격 결정
		기업증자	비공개 협의이전 시 심사대상 서류
			증자 심의
			자회사의 증자행위 결정
			타당성조사 실시 및 구체적인 계획 공개
			증자행위 의사 결정
			회계감사 및 자산평가 실시
			기업증자정보 공시
			재산권 거래기관의 역할
			투자희망자가 다수일 경우의 투자자 선발 방식
			비화폐성 자산 출자
			증자결과 공시
			국유자산감독관리기관의 승인 후 비공개 협의방식 채택
		비공개 협의방식 채택	
		비공개 협의방식 채택 시 검토 서류	
		기업의 자산 이전	재산권거래기관의 역할
			자산 이전행위에 대한 관리시스템 수립
			이전 기본가격 및 이전정보 공시기간
			양수인 자격 설정 금지
		감독관리	이전대금 지불
			국유자산감독관리기관의 감독관리 책무
			재산권 거래기관의 선정 조건
			국유자산감독관리기관의 모니터링 의무 및 재산권 거래기관의 특별조치 시행 상황
			국유자산감독관리기관의 규정이행 여부 감시 기능
		법적 책임	국유자산감독관리기관의 국유자산거래 현황에 대한 검사 의무
			거래당사자 간 분쟁 발생 시
			규정 위반 시 책임
			중개기관의 불법행위에 대한 조치
			재산권 거래기관에 대한 책임 추궁

- 「임시조치」와 「행정조치」의 구성 내용을 살펴보면, 「행정조치」의 내용들이 더 세부적인 규정들을 담고 있으며 대주제 중 ‘기업 증자’에 관한 조항들이 추가되었음을 알 수 있음

#### 4. 《국유재산권 이전 관리에 관한 임시조치(3호령)》의 의의<sup>10</sup>

- 첫째, 재산권 시장의 합법적인 지위를 확립하였음<sup>11</sup>
  - 《임시조치(3호령)》은 기업의 국유재산권 정의를 “국가가 기업에게 다양한 방식으로 투자하여 형성된 권익이라고” 명시하고 있음
  - 《임시조치(3호령)》은 기업의 국유재산권 이전 범위를 명시하였음
  - 《임시조치(3호령)》은 기업의 국유재산권 이전이 반드시 합법적으로 설립된 재산권 거래기관에서 공개적으로 진행되어야 한다고 규정하고 있음
- 둘째, 기업의 국유재산권시장 이전 시스템을 실현하였음
  - 2004년 3월 8일, 국무원 국유자산감독관리위원회는 상해연합재산권거래소, 천진재산권거래센터 및 북경재산권거래소를 중앙국유기업의 재산권 이전 시범기관으로 선정하였음
  - 이들 거래소에 중앙국유기업의 국유재산권 이전 정보에 대한 공시 책임을 맡기고 소속 지역의 재산권시장에서 재산권 거래행위를 진행하도록 하였음
  - 《임시조치(3호령)》은 경영진이 구입하고자 하는 기업의 국유재산권은 반드시 재산권시장에서 공개적으로 입찰하여 이전하도록 하였고 경영관리자는 국유재산권 이전 관련 의사 결정 및 재무 심사, 해임 심사, 자산 평가 및 이전 기본가격 결정 등의 사안에 참여하지 못하도록 금지하고 있음

10 계범(桂帆), 「국유재산권 이전의 이론과 실천에 대한 10가지 혁신 - 《국유재산권 이전 관리에 관한 잠정 조치》(3호령) 반포 1주년」, 『产权导刊(Property Rights Guide)』, 2005. 1.

11 기업의 국유재산권 거래시장이 형성됨으로써 기업의 국유재산권 거래가 투명성을 띠게 되었다는 의미임.

- 이외에도 《임시조치(3호령)》의 실시는 다음과 같은 의의를 지니고 있음
  - 기업의 국유재산권 이전 절차를 표준화함
  - 재산권 이전과 관련된 당사자들의 의무와 책임을 명확하게 정의함
  - 국유자산의 가치를 보존하고 증대시키는 매커니즘 수립
  - 정보공시 규정 정비
  - 장외 협의 이전 승인 범위를 명확히 함
  - 근로자와 채권자의 합법적인 권익 보호
  - 거래통계 표준을 통일함
  - 감독 및 검사 기관 간 협력 체계를 형성함

### 5. 《기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정조치》(32호령)에 대한 이해<sup>12</sup>

#### 1) 《행정조치(32호령)》의 공포 배경

- 2003년 《임시조치(3호령)》이 공포되고 국유자산 시장거래제도가 수립되었으나 십여년이 지나면서 점차 새로운 문제들과 새로운 상황이 발생하여 제도 개선이 필요했음
  - 《32호령 조치》에 따라 재산권시장과 증권시장이 병합되어 중국의 자본시장을 형성하게 되었고 재산권시장의 기능과 역할에 대해 더욱 높은 수준의 요구 사항들이 제기되었음
- 자본시장의 기준에 따르면 현재 재산권 시장에는 여러 가지 문제점과 단점들이 여전히 존재함
  - 재산권 거래기관 간에 업무 능력 및 시장 영향력 면에서 격차가 존재함

<sup>12</sup> 장귀(张奎), 「《기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정 조치》(32호령) 실시, 『产权导刊(Property Rights Guide)』, 2017, 11.

- 시장 간 구역 분할로 인해 통일된 큰 시장을 형성하지 못하고 있음
- 행정구역별로 다른 영향을 받고 있으며 각 지역의 거래기관은 그 지역 내에서 일어나는 국유재산권 거래에만 서비스를 제공하므로 거래기관 간 협력이 잘 이루어지지 않음
- 시장매커니즘상의 몇몇 근본적인 문제들을 해결하기 위해 전체적인 시장 이미지와 자원 배분의 효율성을 높일 필요가 있음
- 재산권 거래기관의 서비스 능력과 각종 자원들을 모으는 능력은 한층 더 높아져야 할 필요가 있음
  - 재산권 거래기관의 역할은 여전히 정보 공시, 절차의 규범화, 거래 조직(형성)이 위주임
  - 특히, 증자 및 주식 확장 사업이 시장화된 이후, 특정 투자은행의 계획 수립이나 프로젝트 홍보 등의 기능을 수행해야 할 필요성이 대두되었음

## 2) 《행정조치(32호령)》의 기본 이념

- 첫째, 국유자산시장 거래 시스템의 유지 및 개선
  - 《임시조치(3호령)》 시행 이후의 성공적인 경험과 사례를 종합하여 재산권시장이라는 거대한 플랫폼을 이용
  - 다양한 유형의 사회자본을 끌어들이 국유기업의 구조조정 및 재편성에 참여
  - 공정한 시장 환경 조성, 정보 공개의 극대화, 거래 효율성 및 효과 개선
- 둘째, 감독 관리 공백의 보완
  - 《임시조치(3호령)》은 기업재산권이전 행위를 규범화시킴
  - 국유경제의 구조조정과 혼합소유제경제의 발전에 따라 증자 방식의 사회자본 유인 및 기업의 주요 자산 이전 등의 자본 운영이 나날이 빈번해지고 있으며 이와 같은 행

위들은 모두 국유 주주의 권익에 영향을 끼치고 있음

- 따라서 시장거래시스템을 기업 증자행위로까지 확대 적용하여 규범화해야 함
  
- 셋째, 감독관리 방식을 전환하여 출자인의 감독관리 수요에 부응
  - 거래행위 측면에서 국유자산감독관리기관은 원칙적으로 국가출자기업과 주요 자회사의 거래행위만을 감독관리하도록 되어 있으며 나머지 사안들은 국가출자기업이 책임지도록 함
  - 거래 방식 측면에서 시장의 자원 배치 작용을 최대 한도로 발휘하여 시장화 방식을 통해 조정함으로써 심사 및 승인 업무를 더 이상 진행하지 않아도 됨
  - 정보 공개에 더욱 많이 의지하여 사회의 감독관리 기능을 발휘할 수 있음
  
- 넷째, 법과 규정을 준수하고 시장 규칙을 준수하며 출자인 권리를 합법적으로 행사함
  - 회사 정관, 기업의 내부경영시스템 및 기업지배구조를 통해 국유자산감독관리 규정이 하위의 자회사 단계에서 모두 이행되도록 함
  - 따라서 《행정조치(32호령)》의 각 조항은 시장 관행에 적용할 수 있어야 함
  
- 다섯째, 거래 감독을 강화해야 함
  - 국유자산감독관리기관은 재산권 거래기관에 대한 감독관리의 책임을 지고 있으므로 국가출자기업은 자체 거래에 대한 감독관리 책임을 수행해야 함

### 3) 《행정조치(32호령)》의 《임시조치(3호령)》에 대한 수정 및 보완

- 《행정조치(32호령)》은 다음과 같은 측면에서 《임시조치(3호령)》의 내용을 수정 및 개선하였음
  
- 첫째, 기업의 국유자산거래 개념을 확장시킴
  - 《임시조치(3호령)》은 기업의 재산권이전 행위만을 규범화시켰지만 《행정조치(32호

- 령)»은 법령 제3조에서 국유자산거래를 정의하고 기업의 재산권이전, 기업 증자, 기업의 주요 자산이전을 기업의 국유자산 거래 유통 범위에 포함시키고 규범화시킴
- 위에 언급된 행위들이 원칙상 재산권시장에서 공개적으로 진행되어야 하고 관련 행위의 중요한 측면들이 일관성있게 규범화되어야 한다고 명시함
  - 따라서 《임시조치(3호령)》과 비교하여 ‘기업 증자’ 및 ‘기업의 자산 이전’ 등 두 개의 새로운 장이 추가됨(제3장 및 제4장, 위의 표 참조)
- 둘째, 규범 대상을 확장시켜 ‘실질적인 국유통제기업’까지 포함시킴
- 《임시조치(3호령)》이 규범화시킨 대상은 국유기업과 국유지분 우위기업임
  - 국유 자본과 각종 사회 자본의 융합으로 몇몇 기업들의 국유 자본은 절대적인 지분 우위의 지위를 확보하지는 못했지만 실질적인 통제력은 보유하고 있음
  - 혼합소유제개혁 과정 중 국유 자산의 감독 강화에 대한 현실적인 요구로 인해 《행정조치(32호령)》에서는 규범화 대상을 국유기업 및 국유지분 우위기업에서 ‘실질적인 국유통제기업’(제4조에 개념 참조)까지로 확대함
  - 국가출자기업의 재산권 등기, 상장기업의 국유 주주 정의 등 관련 문서의 규정들을 결합하여 국유기업, 국유지분우위기업, ‘실질적인 국유통제기업’의 범주 기준을 제시함
- 셋째, 심사 승인 권한을 더욱더 확고히 명시함
- 2급 이하 자회사의 재산권이전 및 증자 행위의 관리는 1급 기업(자회사)에 있음
  - 국가 안보와 관련되어 있거나 국민 경제의 명맥을 잇는 주요 산업 및 영역을 제외하고는 원칙적으로 국가출자기업이 의사 결정을 맡음
- 넷째, 정보 공개 경로 및 방법을 개선하였음
- 인터넷의 정보 전파 범위 및 수용도가 이미 종이매체보다 훨씬 크기 때문에 더 이상 재산권 이전 정보를 종이매체에 공개하도록 하지 않고 거래기관 홈페이지를 통해 대외에 공개하도록 하고 있음(제13조 참조)

- 동시에 재산권 이전으로 인해 기업의 실질적인 통제권이 이전된 경우, 정보를 미리 공개하도록 하여 다양한 투자자들이 국유기업의 구조조정에 참여하여 더 많은 시간 동안 검토한 후 의사결정을 할 수 있도록 하였음
- 그리고 서로 다른 거래 현황은 구별하여 처리함으로써 한 번에 처리되지 않도록 함
- 다섯째, 거래당사자 쌍방이 거래기간 동안 기업 경영상의 손익 등을 이유로 이미 결정된 거래 조건 및 거래 가격을 조정하지 않도록 명시하고 있음
- 시장 거래는 완전 공개 형식을 띠므로 시장에서 형성된 가격은 반드시 존중되어야 하며 규정된 시간 내에 거래 대금 지불 및 재산권 변경 등의 수속이 이루어져야 함
- 여섯째, 현재 원칙적으로 국유기업 개혁에 관한 중요한 소식들을 공개하도록 되어 있기 때문에 기업의 국유자산거래 결과를 대외에 공시하도록 하는 조항을 추가하였음

### 참고문헌

- 김상용, 「중국의 토지사용권」, 『아시아법제연구』 제8호, 2007. 9.
- 국무원 국유자산감독관리위원회·재정부, 《기업국유자산거래감독관리행정조치》 2016. 7.
- 막신영(莫臣英), 「기업의 국유자산이전 감독관리 법률제도 연구」, 서남정법대학(西南政法大學), 2016. 3.
- 계범(桂帆), 「국유재산권 이전의 이론과 실천에 대한 10가지 혁신 - 《국유재산권 이전 관리에 관한 잠정 조치》(3호령) 반포 1주년」, 『产权导刊(Property Rights Guide)』, 2005. 1.
- 장귀(张奎), 「《기업의 국유자산거래 감독 및 관리에 관한 행정 조치》(32호령) 실시」, 『产权导刊(Property Rights Guide)』, 2017. 11.
- 최필수·조성찬, 「중국 토지공급체계의 변화와 개혁과제」, 대외경제정책연구원, 2013. 5.

베트남

# 베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향 분석

## 1. 베트남 공기업 재구조화 현황

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

## 2. 베트남 공기업 지분매각 현황

- 베트남 정부의 공공부문 총부채 상한은 국내총생산(GDP)의 65%임
  - 베트남 공기업의 지분매각을 통한 공공부문 부채 상환 덕분에 부채규모 상한선 관리에 보다 수월해진 상황
  - 지난해 베트남의 주식시장은 48% 상승을 기록하며 아시아에서 가장 뛰어난 성장세를 보인 바 있음

- 이러한 베트남 주식 호황과 맞물려 공기업 IPO(기업공개)를 통하여 주식시장에 매각하는 절차는 국내뿐 아니라 해외 투자자들에게도 호평을 받고 있음
- 지난 3월 베트남 정부는 베트남의 최대 쌀 수출업체인 남베트남 식품회사(Vinafood II)를 기업공개를 통해 23%의 지분을 5,100만달러에 매각한 바 있음
  - 또한 베트남 정부는 공기업인 하노이 무역공사를 4,300만달러에 달하는 기업공개를 추진하고 있음
- 베트남 재무부 발표에 따르면 2018년 1분기 동안 6,150만달러 규모의 공기업 매각이 이뤄진 바 있음
  - 베트남 재무부가 밝힌 2018년 공기업 지분매각 계획에 따르면 181개에 달하는 공기업에 대하여 지분화(Equitization)작업을 진행할 예정이며 이 중 86개 기업에 대해서는 연내 모든 절차를 마무리할 것이라고 발표함
  - 베트남 정부에서 수행중인 지분화 작업이란 정부소유 공기업의 주식 발행을 통하여 정부가 과반 이상의 지분율을 확보하면서 부분적 민영화를 하는 것을 뜻함
  - Vietnam News Agency에 따르면 현재까지 64개의 주요 공기업이 이러한 지분화 작업을 완료하였음
  - StoxPlus가 제시한 자료에 의하면 올해 1분기에 기업공개(IPO)를 통하여 매각된 12개 기업의 지분 규모는 총 9억 5천만달러로서 이는 지난 4년간 베트남 주식시장 기업공개 총규모에 달함
- 높은 경제성장률과 대외경제 여건의 개선 등의 호재가 겹치며 베트남의 공기업 지분매각은 성공적으로 이뤄지고 있음
  - 지난해 베트남 정부는 공기업 지분매각을 통하여 63억 5천만달러의 자본을 확충한 바 있으며 이는 당초 국회가 목표치로 잡았던 규모의 2.4배에 달하는 액수임<sup>01</sup>

01 Viet Nam News, "Government raises US\$61.5mn from SOE divestment," 2018.4.11.

- 베트남 모바일 네트워크 통신사인 Mobifone을 비롯하여 Bến Thành Group, Satra and Saigon Tourist과 같은 서비스 분야뿐 아니라 하노이 주택개발공사, 베트남 투자공사 등 부동산 관련 대형 공기업의 기업공개가 추가적으로 이뤄질 계획에 있음
- 위에서 언급한 6,150만달러 규모의 지분매각에 더해 베트남 정부는 추가로 2개 공기업에 대한 지분화 작업개시를 승인하였음
  - Phước An-Đắk Nông Coffee Company와 Vạn Tường Company의 지분화 작업에 대한 승인작업이 1분기에 승인이 난 상태이며 총매각 가치는 약 5천만달러에 달할 것으로 예상됨

### 3. 한국의 베트남 공기업 투자 참여

- 베트남 정부는 대한민국의 투자자들을 베트남 공기업 지분화 및 매각계획 실행의 전략적 파트너로 참여하길 원한다고 밝혀 주목을 끌고 있음<sup>02</sup>
  - 베트남 재무부 장관인 Tien Dung은 지난 4월 18일 한국에서 열린 투자유치 컨퍼런스에 참석하여 가진 인터뷰에서 한국의 재정건전성 및 관리역량, 기술적인 측면 등을 고려할 때 베트남 공기업 지분매각절차의 전략적 동반자 관계가 수립될 것을 희망한다고 밝힘
  - 대한민국의 참여는 베트남의 경제구조 개편의 질적 개선을 가져올 것이라고 예측하는 한편, 이를 통해 공기업 자본의 효율적 사용을 위한 지배구조 개편에도 도움이 될 것이라고 설명함
  - 특히 중공업, 석유정제, 석유화학, 전자, 인프라, 부동산개발 등의 분야에서 한국과 베트남 양국의 경제성장을 견인할 수 있을 것이라고 전망

<http://vietnamnews.vn/economy/426144/government-raises-us615mn-from-soe-divestment.html#brED7RmpvRuJxaDk.97>,  
검색일자: 2018.4.27

02 Viet Nam News Bizhub, "Korean investors welcome as partners in SOE equitisation," 2018.4.19.

[http://bizhub.vn/news/korean-investors-welcome-as-partners-in-soe-equitisation\\_294280.html](http://bizhub.vn/news/korean-investors-welcome-as-partners-in-soe-equitisation_294280.html), 검색일자: 2018.5.10

- 대한민국의 자본, 기술, 지배구조에 대해 높이 평가하면서 지난 3월 열린 양국 정상 간 협력에 관한 성명서를 통해 양국 간 교류가 활발히 열리기를 희망한다고 밝힘
- 대한민국은 현재 베트남에서 3번째로 큰 투자국이며 투자 규모는 590억달러의 직접 투자 및 30억달러에 달하는 간접투자를 하고 있음
- 지난 3월 문재인 정부는 신남방정책\*을 발표하여 동남아시아 권역 경제와의 경제협력 강화 계획을 발표한 바 있으며 동남아시아 경제의 핵심국가 중 하나인 베트남을 국빈 방문한 자리에서 공동언론발표문을 발표하였음<sup>03</sup>
  - 이 발표문에서 문 대통령은 베트남의 소재·부품산업에 대한 지원을 강화하여, 호혜적인 무역을 위한 기반을 마련하기로 하는 한편 양국 기업이 안심하고 상대국에 투자할 수 있도록 사회보장협정과 같은 제도적 기반을 확대해 나가기로 함
  - 이를 위해 두 정상은 교통·인프라 건설 분야와 미래 성장을 위한 협력을 확대해 나가기로 했으며 첨단기술과 스마트 시티 등 신성장 동력 창출을 통해 4차 산업혁명 시대에 함께 대응해 나가기로 함

\* 신남방정책: 한국 외교의 다변화를 위한 새로운 출발을 의미하며 동남아시아 국가들과 네트워크 강화를 통해 한국의 외교적 입지를 튼튼히 하고 이를 활용해 강대국 사이에서 한국의 자율성과 발언권을 높이는 것이 외교 다변화의 방향. 3년 안에 아세안과의 교역 규모를 지금의 중국 수준인 2천억달러까지 확대하는 것이 목표

- 대한민국의 공공기관인 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 베트남 순방시점에 맞춰 현지시간 3월 22일 하노이에서 중소·중견기업 해외진출을 위한 ‘한-베트남 비즈니스 파트너십’을 개최하였음<sup>04</sup>
  - 이번 행사에 대한민국의 중소·중견기업 64개사와 베트남 측 205개사가 참여해 360

03 청와대, 「한·베트남 공동언론발표문」, 2018.03.23, <https://www1.president.go.kr/articles/2724>, 검색일자: 2018.5.10.

04 대한무역투자진흥공사, 「KOTRA, '신남방정책' 관련 베트남과 경제협력에 앞장」 2018.3.23, [https://www.kotra.or.kr/kh/about/KH-KICP020M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3015513](https://www.kotra.or.kr/kh/about/KH-KICP020M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3015513), 검색일자: 2018.5.10

건의 열띤 현장상담을 진행하였으며 특히 국영통신사인 VNPT, 에너지 최대 국영기업인 PVN, 제약회사 비나팜(Vinapharm) 등 굴지의 베트남 기업이 다수 참여함

- 공사는 특히 기계 및 부품소재 등 현지 수요가 많은 분야에서 실질적인 성과가 기대된다고 밝힘
  - 행사에 참여한 D엔지니어링은 베트남 현지 바이어와 60만달러 규모의 유압브레이크 및 배관 수출 계약을 맺었으며, 향후에도 수요가 많을 것으로 예상
  - 난방시스템 종합생산 업체인 I사도 난방자재 공급에 관한 MOU를 체결하며 “베트남 북부지역의 겨울기후는 습하고 체감온도가 낮다는 점에서 앞으로 시장개척 가능성이 크다”고 언급
  - 급성장하고 있는 교육, 보건의료, 바이오 분야에서도 성과가 이어져 온라인 영어 교육콘텐츠를 개발하는 E사는 베트남 교육 콘텐츠 공급업체인 V사와 초등영어 교육콘텐츠 공급에 관한 MOU를 체결하면서 향후 베트남 영어교육 시장을 긍정적으로 전망함

#### 4. 베트남 정부지분 매각에 대한 평가

- 최근 베트남의 공기업 지분매각을 분석한 보고서에 따르면 향후 20년간 베트남 경제는 근본적인 개편이 이뤄질 것으로 예측됨<sup>05</sup>
  - 아시아경제저널에 발표된 베트남 공기업 개편에 관한 분석 보고서에 따르면 보수적인 접근을 통한 공기업 개편만으로도 2035년에 실질 GDP 규모를 9%가량 끌어 올릴 것으로 예상
  - 한편 공기업 지분매각 효과만으로도 주식 시가총액이 10% 이상 성장할 것으로 예측하였으며 무역규모가 증대되면서 무역수지 적자 규모도 감소할 것이라 전망

<sup>05</sup> Peter Minora, T.Walmsley, A. Strutt, “State-owned enterprise reform in Vietnam: A dynamic CGE analysis”, *Journal of Asian Economics* 55, 2017, pp. 42-57

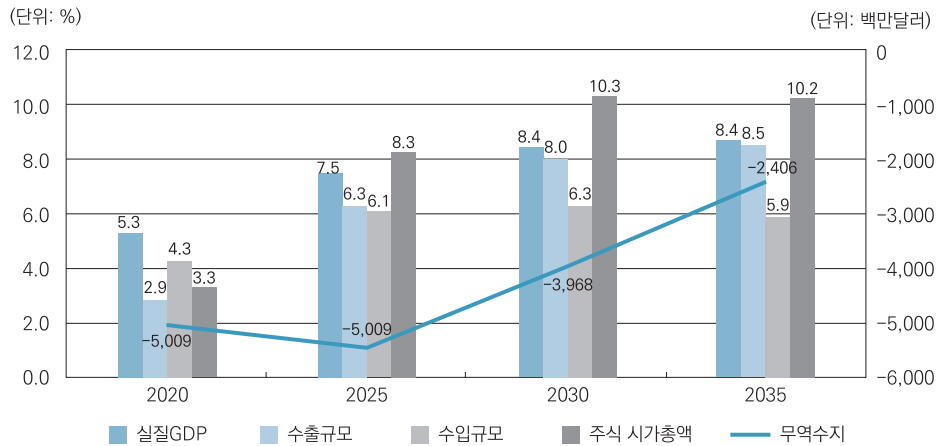
〈표 1〉 베트남 공기업 지분매각을 통한 효과(누적)

(단위: %, 백만달러)

구분	2020	2025	2030	2035
실질 GDP 증가율	5.3	7.5	8.4	8.7
수출규모 증가율	2.9	6.3	8.0	8.5
수입규모 증가율	4.3	6.1	6.3	5.9
주식 시가총액 증가율	3.3	8.3	10.3	10.2
무역수지	-5,009	-5,435	-3,968	-2,406

출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

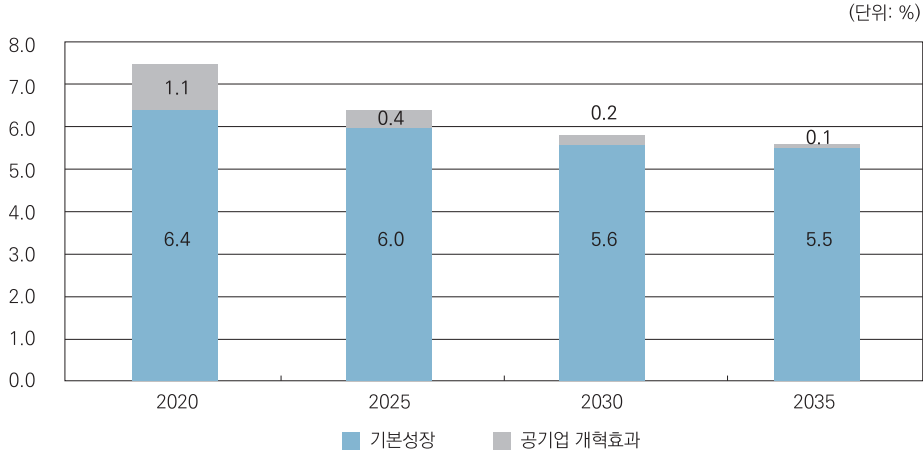
[그림 1] 베트남 공기업 지분매각을 통한 효과(누적)



출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

- 베트남의 전체 실질GDP 성장에서 공기업 지분매각을 통한 공기업 개혁의 GDP성장 기여율을 분리해 보았을 때 2035년까지 연도별로 관측되는 베트남의 GDP 성장세는 다음과 같음

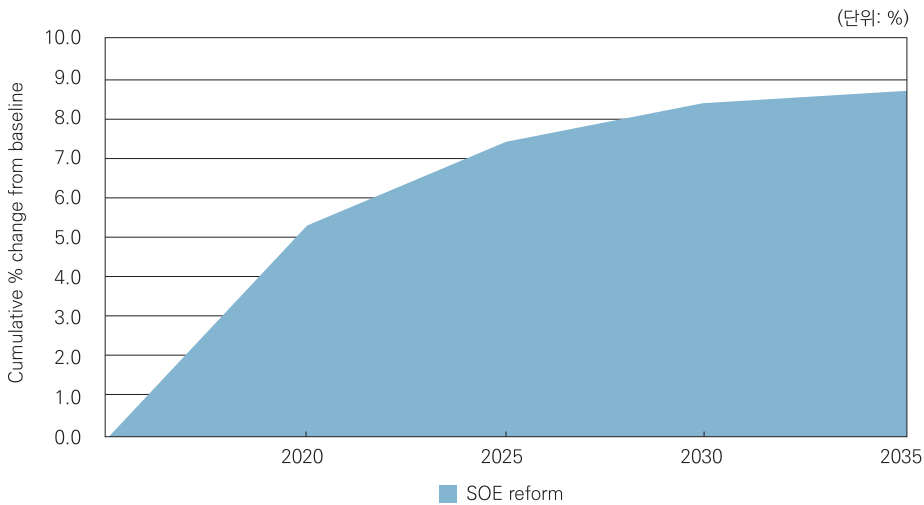
[그림 2] 베트남 실질GDP 성장예측 및 공기업 구조개혁의 기여분 전망



출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

- 공기업 지분매각을 통한 효과로 2035년까지 베트남 실질 GDP에 기여할 것으로 보이며 총 20년간 베트남의 GDP성장 기여분은 약 9%가량이 될 것으로 전망됨

[그림 3] 공기업 지분매각을 통한 연도별 실질GDP 성장 기여(누적) 예상



출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

- 공기업 구조조정을 통하여 나타날 산업별 변화를 예측하면 농업분야가 줄어드는 한편 생산/서비스 업종의 생산규모가 확대될 것으로 예상됨
  - 운송 및 기타 제조업 분야에서 생산성이 가장 증대되는 것으로 나타났으며 쌀, 곡물 등의 농업분야 생산성은 감소할 것으로 예측됨

〈표 2〉 베트남의 공기업 개혁에 따른 실질생산량 변화 추이 예측

(단위: %)

구분	기본성장률 (2015)	공기업 개혁으로 인한 산업별 성장률 기여(누적)				
		2020	2025	2030	2035	
농업	쌀, 곡물	6.1	-0.9	-0.6	-0.4	-0.2
	채소, 과일, 견과류, 기타	6.1	-1.4	-1.0	-0.8	-0.6
	농축산물	7.4	0.4	0.6	0.8	1.2
	가공식품	2.8	-1.8	-0.4	0.9	2.0
	입업제품	4.2	-6.4	-0.8	2.5	3.6
석유 및 제조	석유, 가스, 광물	15.4	-0.5	0.5	0.8	0.8
	섬유, 의류, 가죽	6.9	0.0	3.2	4.7	5.2
	화학제품	2.5	7.7	12.2	14.1	14.6
	운송 및 기타제조업	2.5	27.8	35.3	39.1	40.9
	전기, 금속	3.2	-0.3	3.9	5.5	5.5
서비스	건설, 보험, 컨설팅	11.1	14.1	16.8	16.9	17.3
	무역, 통신	9.0	20.0	19.9	17.6	14.5
	기타 서비스	22.7	0.4	2.6	3.8	3.7

출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

- 공기업 구조조정을 통한 노동력 수요의 변화를 산업별로 살펴보면 제조업 직종의 고용 비율이 가장 확대되는 한편 농업에서의 노동력 수요는 감소하는 것으로 예측됨

〈표 3〉 베트남 공기업 개혁으로 인한 노동수요 추이 예측

(단위: %, %p)

구분		농업	석유,가스,광물	제조업	서비스업
관리직 및 전문직관리직 및 전문직	고용비율(2015)	7.2	7.2	18.5	37.1
	누적차(2035)	-2.8	-1.9	5.0	3.0
기술직기술직	고용비율(2015)	1.7	1.1	4.2	93.0
	누적차(2035)	-3.2	-2.1	4.4	-2.0
단순사무직단순사무직	고용비율(2015)	4.0	5.2	8.4	82.5
	누적차(2035)	-2.3	-1.8	5.5	0.6
영업 및 서비스직영업 및 서비스직	고용비율(2015)	7.0	5.9	14.3	72.9
	누적차(2035)	-2.3	-1.9	5.5	0.7
저기술직(Low Skilled)	고용비율(2015)	55.3	9.8	19.8	15.1
	누적차(2035)	-1.3	-1.7	5.7	-0.6

출처: Journal of Asian Economics, 55, 2017.

- 한편, 월드뱅크나 아시아개발은행에서는 공기업 개혁이 내포한 위험성에 대해서 경고하기도 함<sup>06</sup>
  - ADB는 신화통신과의 인터뷰에서 2018년 베트남의 경제성장률은 7.1%를 기록한 뒤 2019년에 6.8%를 달성할 것이라고 예측하면서도 구조적 위험성이 존재한다고 보았음
  - ADB의 수석경제학자인 Aaron Batten은 미국의 자국경제 우선원칙 및 일본, 대한민국 등과 체결중인 자유무역협정 등에 대응하기 위해서는 공기업 개혁이 더 높은 수준으로 이뤄져야 한다고 지적함
    - 특히 국제 경쟁력과 생산성을 갖추기 위해 공기업에서 발생하는 왜곡 효과를 제거하여 공공부문 서비스의 효율성을 담보하는 조정정책이 수반되어야 할 것이라고 강조
  - 월드뱅크 역시 베트남의 잠재성장률을 끌어올리기 위해서는 공기업 구조조정이 필수이며 이를 위해 규제환경 정비, 토지 및 자본시장 활성화 등을 제안하였음

06 신화통신, "Interview: Vietnam's economy still facing structural risks: WB, ADB economists", 2018.4.21., [http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/21/c\\_137125794.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/21/c_137125794.htm), 검색일자: 2018.5.14.,

참고문헌

- Peter Minora, T. Walmsley, A. Strutt, "State-owned enterprise reform in Vietnam: A dynamic CGE analysis," *Journal of Asian Economics* 55, 2017, pp. 42~57
- 청와대, 「한·베트남 공동언론발표문」, 2018.3.23. <https://www1.president.go.kr/articles/2724>, 검색일자: 2018.5.10.
- 대한무역투자진흥공사, 「KOTRA, '신남방정책' 관련 베트남과 경제협력에 앞장」 2018.3.23. [https://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU\\_CD=F0138&TOP\\_MENU\\_CD=F0104&LEFT\\_MENU\\_CD=F0138&PARENT\\_MENU\\_CD=F0117&ARTICLE\\_ID=3015513](https://www.kotra.or.kr/kh/about/KHKICP020M.html?MENU_CD=F0138&TOP_MENU_CD=F0104&LEFT_MENU_CD=F0138&PARENT_MENU_CD=F0117&ARTICLE_ID=3015513), 검색일자: 2018.5.10.
- Viet Nam News, "Government raises US\$61.5mn from SOE divestment," 2018.4.11. <http://vietnamnews.vn/economy/426144/government-raises-us615mn-from-soe-divestment.html#brED7RmpvRuJxaDk,97>, 검색일자: 2018.4.27.
- Viet Nam News Bizhub, "Korean investors welcome as partners in SOE equitisation", 2018.4.19. [http://bizhub.vn/news/korean-investors-welcome-as-partners-in-soe-equitisation\\_294280.html](http://bizhub.vn/news/korean-investors-welcome-as-partners-in-soe-equitisation_294280.html), 검색일자: 2018.5.10.
- 신화통신, "Interview: Vietnam's economy still facing structural risks: WB, ADB economists," 2018.4.21., [http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/21/c\\_137125794.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2018-04/21/c_137125794.htm), 검색일자: 2018.5.14.

오세아니아

# 뉴질랜드 정부 소유기업 개관<sup>01</sup>

## 1. 뉴질랜드 정부의 기업 소유 현황(Commercial Portfolio)

- 뉴질랜드 정부가 소유한 기업들은 뉴질랜드 「기업법」(corporate law)에 기반하여 관리되며 여기에는 경쟁, 증권시장, 보건 및 안전, 고용, 재무보고 및 산업별 법률이 포함된 회사법과 회사에 적용되는 기타 규정이 담겨 있음
  - 정부소유의 기업과 관련된 법률은 크게 「1986 공기업법」(State-Owned Enterprise Act 1986), 「2004 국영단체법」(Crown Entities Act 2004)<sup>02</sup>, 「1989 공공재정법」(Public Finance Act 1989) 등 세 가지 법률로 구성
    - 「1986 공기업법」은 공기업이 1) 상업적 사업을 수행하고, 2) 100% 정부 소유일 것 등을 요구함
- 정부소유의 기업은 공기업(State-Owned Enterprises), 국영기업(Crown companies), 국영단체(Crown entities), 공개 상장회사(publicly listed companies), 기타 Schedule

01 본 자료는 재무장관 및 공기업 장관을 비롯하여 공기업의 공동 소유권을 가지고 있는 관계 장관들을 위해 뉴질랜드 재무성(the Treasury)에서 작성한 “Briefing for Incoming Shareholding Ministers” 자료 중 일부를 요약한 것임

02 뉴질랜드 Crown Entities Act는 행정학에서 「책임운영기관법」으로도 번역되는데 동 동향에서는 세계법제정보센터에서 제공한 「국영단체법」으로 통일하였음. 동 법은 “단체의 공공경영이 운영과 분리되는 기업모델에 기초”하고 있으며 “국영단체의 설립, 정책 및 운영을 위한 틀.” 국영단체 “이사회 구성원, 각 국영단체를 대표하는 담당 장관 및 하원 사이의 책임관계를 규정”하고 있음(「2004국영단체법」 요약본 [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=35939&AST\\_SEQ=1065&ETC=1](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsllInfoReadPage.do?CTS_SEQ=35939&AST_SEQ=1065&ETC=1), 검색일자: 2018.8.27.

4A 기업 및 혼합목적기업(mixed objective companies) 등이 포함되며 기업의 부처 간 소유권 관계는 아래 표와 같음

〈표 1〉 기업별 부처 소유 현황

분류	기업명	소유권 보유 부처		
		재정부 (Ministry of Finance)	공기업부 (Ministry of SOEs)	기타부처
공기업 (SOEs)	Airways Corporation of NZ Ltd	○	○	
	Animal Control Products Ltd	○		농림부(Agriculture)
	AsureQuality Ltd	○	○	
	KiwiRail Holdings Ltd	○	○	
	Kordia	○	○	
	Landcorp Farming Ltd	○	○	
	Meteorological Service of NZ Ltd	○	○	
	NZ Post (incl. Kiwibank)	○	○	
	Quotable Value Ltd	○	○	
	Transpower	○	○	
혼합소유권 기업 (Companies with mixed ownership)	상장기업			
	Air NZ (51.9%)	○		
	Genesis Energy (51.2%)	○	○	
	Meridian Energy (51.0%)	○	○	
	Mercury NZ (52.0%)	○	○	
	의회 통제 기관			
	Christchurch Airport (25%)	○	○	
	Dunedin Airport (50%)	○	○	
Hawke's Bay Airport (50%)	○	○		
국영기업 및 국영단체 (Crown companies and Crown entities)	New Zealand Venture Investment Fund	○		경제개발부 (Economic Development)
	Television New Zealand	○		방송통신디지털미디어부 (Broadcasting, Communications and Digital Media)
	Crown Irrigation Investments	○		농림부(Agriculture)

분류	기업명	소유권 보유 부처		
		재정부 (Ministry of Finance)	공기업부 (Ministry of SOEs)	기타부처
국영기업 및 국영단체	REANNZ	○		연구, 과학 및 혁신부 (Research, Science and Innovation)
	Public Trust			법무부(Justice)
Schedule 4A 기업	Crown Infrastructure Partners	○	○	
	Education Payroll Ltd	○		
	Ōtākaro Ltd	○		
	Network for Learning	○		
기타 (Residual entities)	Solid Energy	○	○	
	New Zealand Railways Corporation	○	○	
	ECNZ	○	○	
	Crown Asset Management Ltd	○	○	
	Southern Response EarthquakeServices	○		지진위원회 (Earthquake Commission)

주: 혼합소유권 기업의 퍼센테이지(%)는 부처 지분의 합을 의미함  
출처: The Treasury(2017), "Briefing for Incoming Shareholding Ministers,"

## 2. 정부 소유기업에 대한 중앙부처의 책무

### 1) 기업(Companies)

- 영리법인(commercial entities)에 대한 소유권은 재무부 장관과 주무부처 장관이 동등하게 갖는 것이 일반적이지만, 타 주주가 존재할 경우 그 비율은 반드시 50%를 의미하지 않음
  - 예를 들어, 크라이스트처치 공항(Christchurch Airport)의 경우 재무부와 공기업부 장관이 각각 12.5% 지분을 보유하고 있으며 나머지 75%는 크라이스트처치市 지주회사(Christchurch City Holdings Ltd.)를 통해 크라이스트처치 시의회(Christchurch City Council)가 보유함

- 일반적으로 소유권을 가진 부처(주무부처)의 장관이 정부를 대신하여 법적 권한을 행사하는데 기업의 이사(director)를 지명하고 공기업 및 그 외 기업들의 사업계획서(Statement of Corporate Intent)를 보고 기업의 전략 방향에 대한 의견을 낸
  - 단, 정부 역시 기업의 조직이나 구성(constitution)을 수정함으로써 기업의 역할과 권한에 제한을 둘 수 있음

## 2) 국영단체(Crown Entities)<sup>03</sup>

- 정부는 일반적으로 국영단체의 부채에 대한 법적 책임이 없으나 상황에 따라 책임을 지는 경우도 있으며 국영단체 이사진 지명 및 사업계획서 전략 방향을 승인하는 등의 역할을 수행함
  - 재무장관과 주무부처 장관이 국영단체에 대해 가지고 있는 권한은 「2004 국영단체법」에 명시되어 있으며 일부 권한은 아래와 같음
    - 공공서비스부 장관(Minister for State Services)과 함께 정부 업무 지원 방향 제시
    - 법률상 금융활동에 제한을 받는 국영단체를 대상으로 투자, 대출, 지불보증 등 승인
    - 일부 해당되는 국영단체와는 컨설팅 실시 후 정부에 순잉여금을 지불하도록 지시하거나 자본잉여금 요구
    - 보고 요구 사항 수정

## 3. 이사회 지명 및 임금

- 100% 정부 소유기업의 이사회 및 의장 지명권(해임권)은 소유권을 가지고 있는 주무부

<sup>03</sup> 국영단체(Crown entity)는 “포괄적 거버넌스이자 책임규정인 「2004 국영단체법」에 근거해 설립된 뉴질랜드 공공부문의 일부를 형성하는 단체”로 “민영화나 민간위탁과는 다른 개념이며, 공기업과도 다른” 형태로 분류되며 소속 직원의 신분이 공무원이라는 점에서 일반 행정기관과 같지만 기관 운영의 자율성이 크다는 점에서 차이가 있음.(「2004국영단체법」 요약본 [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=35939&AST\\_SEQ=1065&ETC=1](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=35939&AST_SEQ=1065&ETC=1), 검색일자: 2018.8.27.

처 장관에게 있으며 해당 장관은 최종 결정 이전에 이사 지명 또는 해임에 대해 내각에 보고해야 함

- 재무성이 이사회 선임을 진행하는 경우가 있는데 몇몇 국영단체, 정부연구기관, 정부 재정기관 및 준비은행(Reserve Bank)이 이에 해당됨

- 1999년 내각에서 처음으로 승인된 절차에 따라 이사회 임명이 진행되며 일반적으로 4~6개월이 소요됨

〈표 2〉 이사 임명 절차

단계	내용	특징	소요 기간
1	임명 준비 및 계획	이사 임명 시작	8~12주
2	후보자 조사 및 1단계 평가	후보군 리스트 업	2~3주
3	공동서류검토(Due Dilligence)	공동검토 이후 업데이트	2~6주
4	임명 승인 절차	이사회 임명 확정을 위한 서류 작업	1~2주
5	임명 후 승인 절차 (Post-appointment approval)	신임과 전임 위원장	1~2주 이상

- 주무부처 장관이 이사회 임금을 결정하는 기준은 크게 두 가지로 ① 공기업(SOEs)과 그 외 몇몇 영리법인(commercial entities)에 적용되는 기준을 활용하거나 ② 국영단체에 적용되는 공공서비스위원회(State Services Commission)의 임금 체계를 활용하는 것임

#### 4. 정부 소유기업에 대한 재무성의 모니터링

- 재무성 내에 ① 지배구조 및 성과팀(Governance & Performance), ② 전략 및 정책팀 (Strategy & Policy), ③ 상업 자문팀(Commercial Advice) 등 3개의 팀이 정부 소유기업 및 단체를 감독하며 팀별로 담당하는 기업 분야가 나뉘어져 있음

- 지배구조 및 성과팀은 임명, 지배구조 정책 등을 관리하며 철도공사(KiwiRail)를 비롯 기초산업(primary industry), 공공서비스(Services), 기술(Tech) 분야 정부 소유 기업을 담당함<sup>04</sup>
- 전략 및 정책팀의 소유권 정책, 전략 리뷰 프로그램 등을 관리하고 재정서비스(Financial Services) 및 재정투자(Financial Investment) 분야 정부 소유기업을 담당함<sup>05</sup>
- 상업 관련 자문을 담당하는 팀은 상거래를 관리하며 미디어(Media), 에너지(Energy), 항공서비스(Air Services) 분야 정부 소유기업을 모니터링함<sup>06</sup>

## 1) 기업형태에 따른 모니터링 접근 방식 – 영리기업(commercial companies)

- 영리기업의 모니터링은 자본의 개념에서 출발하며 모든 자본이 기회비용을 가지고 있으므로 기업의 자본이익률(return on capital)이 시간이 지남에 따라 자본에 노출되는 위험을 고려하면서 비용을 초과하는지 보기 위해 모니터링을 실시함
- 정부는 민간기업에 비해 기업 목적을 복잡하게 설정하기 때문에 정부가 소유권을 가진 경우 선택가능한 상업 투자뿐만 아니라 선택가능한 사회 투자도 함께 고려될 필요가 있으며 이는 투자를 통한 비재정적 이득을 높이는 것이 고려되어야 함을 의미함
- 정부 소유권 목적이 명확하지 않다면 시간이 지남에 따라 기업의 전략이 소유주의 전략과 분리되기 쉬우며 기업의 기회 확장을 위한 잉여 현금 재투자자의 위험성이 높아지는 등 위험 요소가 생길 수 있음

04 기초산업 분야 기업: Landcorp., AQ, Crown Irrigation, ACP, 공공서비스 분야 기업: NZ Post, Metservice, QV, Lotteries, 기술 분야 기업: CFH, REANNZ, N4L, EPL

05 재정서비스 분야 기업: Kiwibank, SRES, VIF, LGFA, PTrust, 재정투자 분야 기업: NZSF, ACC, EQC, GSF, NPF

06 미디어 분야 기업: TVNZ, RNZ, Kordia, 에너지 분야 기업: Tpower, Genesis, Meridan, Mercury, ECNZ, 항공서비스 분야 기업: AirNZ, Airways, CIAL, DIAL, HBAL

- 모니터링 성과를 지속적으로 향상시키기 위해서 주안점을 두는 부분은 장관들이 기업이 당면한 문제를 질 높은 자문을 통해 확실하게 해결할 수 있도록 관리 기업에 대한 이해도를 높이고 능력을 향상시키며 정부가 원하는 바를 기업에 정확히 전달할 수 있도록 하는 것임
- 재무성은 연 2회 개최되는 이사회 조찬 및 연례 의장 포럼을 통해서 모범사례에 대해 공유하도록 하고 소유주 매뉴얼(Owner's Expectations Manual) 수정을 제안하는 등 기업 이사회를 지원하기 위한 프로그램을 개발하고 있음

## 2) 기업형태에 따른 모니터링 접근 방식 – 상장기업(listed companies)

- 상장기업 모니터링에 대한 재무성의 접근 방식은 재무성 웹사이트에 게시된 혼합 소유권 상장기업(Mercury, Meridian, Genesis, Air New Zealand)의 장에게 보내는 편지에 명시되어 있음
  - 이는 재무부가 상업적으로 일관된 접근 방식을 일정 기간 동안 유지할 것이라는 확신을 투자자들에게 제공하기 위함이며 주요 프로토콜은 아래와 같음
    - 정부는 대주주로서의 지위를 사용하여 회사가 비상업적인 결정을 내리는 데 영향을 주지 않으며 회사의 의사 결정은 항상 이사회에 맡겨져 있음
    - 기업은 규제 또는 시장 문제에 대해 소유권을 가진 장관들과 엮어서는 안 됨
    - 정부는 규제 결정을 내릴 권리를 가지며 결정된 규제는 정부가 주요 주주인 회사뿐만 아니라 모든 회사에 영향을 미침
    - 회사 및 기타 이해 관계자와 소통할 때 재무성은 모든 주주가 이용할 수 있는 공개 정보에 접근할 수 있으나 일부 경우를 제외하고, 재무성은 회사의 '내부 정보'에 대한 접근 권한을 갖지 않으며, 정부가 '내부 정보'를 가지고 있는 드문 상황에서 재무성은 정보가 적절하게 관리되고 권한이 없는 사람에게 공개되지 않도록 적절한 프로토콜을 수립함
    - 이사회에서 지명된 위원장은 재무성 장관의 승인을 받아야 함

### 3) 기업형태에 따른 모니터링 접근 방식 – 혼합목적기업(mixed objectives companies)

- 혼합목적기업은 일반적으로 공익 목적을 달성하기 위해 상업적 구조를 가짐
  - NZVIF, Crown Irrigation Investments 등과 같은 기업은 민간 부문과의 공동 투자를 활용
  - Ōtākaro, Crown Infrastructure Partners 등은 기반시설 프로젝트를 관리하는 프로젝트에 투자
  - Education Payroll Ltd과 같은 기업은 과거에 정부에서 직접 제공하던 서비스를 제 공함
  
- 혼합목적기업은 일반적으로 자본에 대한 수익을 제공할 것으로 기대되지 않으나 모니터링은 성과 및 비용 효율성에 중점을 두며 모니터링 업무는 재무성과 해당 기업의 정책 적 목적을 관리하는 부처 간에 공유됨

#### 참고문헌

The Treasury, “Briefing for Incoming Shareholding Ministers,” 2017

세계법제정보센터, 「2004국영단체법」 요약본, [https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS\\_SEQ=35939&AST\\_SEQ=1065&ETC=1](https://world.moleg.go.kr/web/wli/lgsInfoReadPage.do?CTS_SEQ=35939&AST_SEQ=1065&ETC=1), 검색일자: 2018.8.27

# 정책동향

「2018 공공기관장 워크숍」 개최

04

## 「2018 공공기관장 워크숍」 개최

- (개요) 기획재정부는 8월 29일(수) 원주혁신도시에서 공공기관 혁신 성과 공유와 혁신 방향 논의를 위한 「2018 공공기관장 워크숍」을 개최함
  - (주요내용) 새 정부 출범 이후 공공기관 혁신 성과 공유와 사회적 가치 실현, 미래 대비 등 공공기관 혁신 방향을 논의하고, 혁신을 지원하기 위한 공공기관 관리체계 전면 개편을 추진함
  - (참여인원) 관계부처 장관, 전체 공공기관장(공기업, 준정부기관, 기타공공기관), 공공기관운영위원회 위원, 일반 시민 등 각계각층의 인사 약 430여명이 참석함
  
- (기조발제) 김동연 부총리는 ‘2018 공공기관 혁신방향’ 주제로 기조발제함
  - (사회적 가치 실현) 김 부총리는 공공기관이 수익극대화 등 효율성에 치중해온 측면을 지적하고, 고유 업무의 공공성 강화 등 사회적 가치 실현을 통한 국민 삶의 질 제고에 적극 나서줄 것을 당부함
  - (미래 대비) 공공 빅데이터 플랫폼 등을 통한 공공데이터의 공유·개방 등으로 공공기관이 혁신성장 등 미래 대비에 힘써주길 당부함
  - (관리체계 개편) 혁신을 지원하기 위한 보수·인사·평가 등의 공공기관 관리체계 전면 개편을 추진함
    - 불합리한 사전 규제는 줄이고, 성과에 대한 책임은 묻는 방향으로 관리체계를 전



- 기관장, 각 부처 장관, 전문가 등과 함께 국민 삶의 질 향상을 위해 앞으로 공공 기관이 나아갈 방향에 대해 논의함
- ▮ (향후 추진 방향) 공공기관은 자체 수립한 기관별 혁신계획<sup>01</sup>을 충실히 이행하는 등 향후 지속적 혁신 추진 각오를 다지고, 기획재정부는 의견수렴을 통해 이를 적극 지원하고자 함

### 출 처

- 기획재정부, 「2018년 공공기관장 워크숍 개최」 2018.8.29.  
[http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS\\_000000000028&searchNttId1=MOSF\\_000000000018827&menuNo=4010100](http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000018827&menuNo=4010100) 검색  
일자: 2018.9.05.

<sup>01</sup> 「공공기관 혁신가이드라인(’18.6.)」에 따라 249개 기관이 작성하여 각 기관 홈페이지에 공개

\* 본 동향은 해당기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

# 소통의장

## 기관장 인터뷰

한국철도공사 | 오영식 사장

## 전문가 좌담회

공공기관 임원 인사제도 관련 이슈와 과제

05



# 대한민국의 내일, 국민의 코레일

오영식 사장 | 한국철도공사

■ 일시

2018.8.24

■ 장소

한국철도공사 대전 본사 CEO 집무실  
(대전광역시 동구 중앙동 소재)

■ 진행

라영재 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정리

박화영 KIPF 공공기관연구센터 전문연구원

■ 지원

윤다솜 KIPF 공공기관연구센터 연구원  
박예리 KIPF 공공기관연구센터 위촉연구원

■ 학력

- 1993. 고려대학교 법학 학사
- 2001. 고려대학교 경영대학원 금융경제학 석사
- 2010. 고려대학교 경영대학원 경영학과 박사과정 수료

■ 경력

- 1988. 고려대학교 총학생회장, 전국대학생대표자 협의회 제2기 의장
- 2002. 제16대 노무현 대통령선거후보 선대위 청년위원장
- 2003. ~ 2003. 제16대 국회의원
- 2004. ~ 2008. 제17대 국회의원
- 2012. ~ 2016. 제19대 국회의원
- 2012. 국회 지식경제위원회 간사
- 2013. ~ 2015. 국회 산업통상자원위원회 간사
- 2015. 새정치민주연합 최고위원
- 2018. 2. ~ 현재 한국철도공사 사장

■ 상훈

- 2005. 제7회 백봉 라용균 선생 기념 사업회 백봉신사상

금번 [기관장인터뷰(제62호)]에서는 한국철도공사 오영식 사장님과과의 인터뷰를 담았음

**Q. 한국철도공사는 한국의 대표적인 철도 운영 전문기관으로 알려져 있다. 이러한 한국철도공사의 기능, 역할 및 주요사업에 대한 간단한 소개 부탁드립니다.**

**A.** 한국철도공사(이하 코레일)는 여객과 화물의 안전한 철도수송이 본연의 역할이며, 철도 운송을 통하여 국민의 보편적 이동권리 보장과 함께 지역균형발전을 직·간접적으로 지원함으로써 국민경제 발전과 철도산업 발전에 기여하는 것이 공사의 설립목적이다.



이러한 역할과 기능을 원만히 수행하기 위하여 주요사업으로 여객·화물운송사업, 철도차량(장비)의 정비 및 임대사업, 철도시설의 유지·보수, 역세권 및 공사의 자산을 활용한 개발·운영사업 등을 시행하고 있다.

철도 여객운송은 KTX를 포함한 고속철도, 일반철도와 수도권 광역철도 수송을 담당하고 있으며, 철도 화물운송은 컨테이너 및 일반화물 등을 철도로 수송하는 운송과 역 구내 하역사업, 물류설비 및 시설 조성사업 등 종합물류 업무를 수행하고 있다. 현재 1일 평균 3,420회의 열차운행과 여객 343만명, 화물 8만톤을 수송하고 있다.

운송사업을 지원하기 위하여 철도차량에 대한 정비 및 임대사업, 국가·지방자치단체 등으로부터 위탁받은 철도시설의 유지보수사업이 있으며, 이외에도 역 중심의 생활문화 조성을 목적으로 낙후된 역 주변의 현대화, 고급화를 통해 지역발전을 도모하는 역세권 개발사업, 주거·상업·업무기능이 융합된 복합역사 개발사업 등 다양한 부대사업을 추진하고 있다.

또한 남북·대륙철도 진출을 위해 국제협력 네트워크를 강화하고 있으며, 그간의 철도 운영 노하우와 기술력을 바탕으로 해외 철도건설 감리, 운영 컨설팅사업에 진출하였으며, 국제철도연수사업 등을 적극 추진하고 있는 상황이다.

〈표 1〉 한국철도공사(코레일)의 주요사업

- (철도 여객운송) 고속철도, 일반철도와 수도권 광역철도 수송 담당
- (철도 화물운송) 컨테이너 및 일반화물 등을 철도로 수송하는 운송과 역 구내 하역사업, 물류설비 및 시설 조성사업 등 종합물류 업무를 수행
- (철도차량정비 및 임대) 사유화차 정비사업, SR 등 차량 임대(22 편성)
- (역세권 개발사업) 역 중심의 생활문화 조성을 목적으로 낙후된 역주변의 현대화, 고급화를 통해 지역 발전을 도모(서울역북부, 광운대역, 수색역, 대전역 등)
- (복합역사 개발사업) 주거·상업·업무기능 융합
- (해외사업) 탄자니아, 필리핀, 베트남 등 5개국에서 건설감리, 운영 컨설팅 등 6개 사업 수행 중
- (국제철도 연수사업) '08년 국제철도연맹(UIC) 인증 연수기관으로 설립, 10년간 171개국 1,027명의 해외 철도 기관·직원 연수 시행

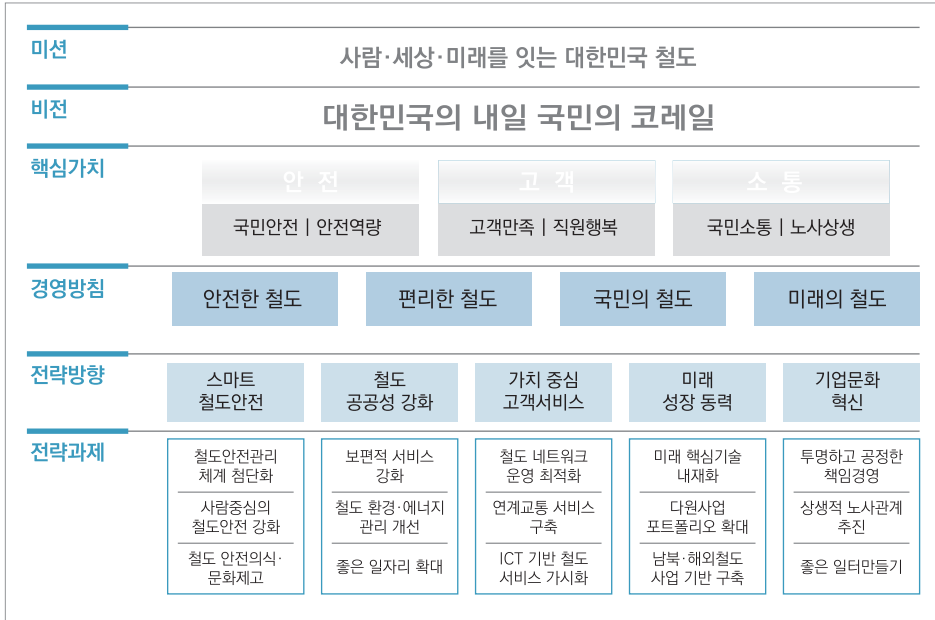
출처: 한국철도공사 기관 제출자료

**Q.** 190여 일가량의 기관장 공석을 끝내고, 사장님께서 취임하신 지 약 6개월이 지났다. 한국철도공사의 새로운 목표와 선결과제, 중점추진사업에 대한 설명 부탁드립니다.

**A.** 취임 100일 동안 설 새 없이 바쁘게 돌아다니면서 전국에서 묵묵히 최선을 다하는 현장 직원들의 목소리를 청취하고, 경영현안 분석과 내·외부 전문가들의 의견을 경청하는 등 다양한 소통활동을 통해 공사가 나갈 방향을 정립하였다.

전 국민과 내부직원을 대상으로 한 공모, 철도발전위원회를 비롯한 전문가 의견수렴과 치열한 내부 토론과정을 거쳐 5월 28일 ‘대한민국의 내일 국민의 코레일’이라는 비전을 선포하고, ‘스마트 철도안전’, ‘철도 공공성 강화’, ‘가치 중심 고객서비스’, ‘미래 성장 동력’, ‘기업문화 혁신’의 5대 전략방향을 수립하였다.

[그림 1] 한국철도공사(코레일) 경영가치 체계도



출처: 한국철도공사 기관 제출자료

코레일은 비전 달성을 위하여 CEO와 현장직원이 참여하는 현장중심의 안전관리를 강화하였으며, 평창 동계올림픽과 패럴림픽의 성공적 개최를 지원하고 신규채용 대폭 확대 및 비정규직의 정규직 전환 등 철도 공공성 강화에 노력하였으며, مطم한 KTX, 다자녀 행복혜택 등 국민의 철도 운임부담 완화를 위한 할인제도를 확대하기도 하였다.

또한, 대륙철도 진출을 위한 OSJD(국제철도협력기구) 정회원 가입, 용산역세권개발 부지의 소유권 회복 등을 통해 미래 성장 동력을 확충하고, 무쟁의 단체협약 체결 등 노사관계 회복에 주력하였다.

앞으로 철도 공공성 강화를 위해 SR 통합을 적극 추진하고 비정규직의 정규직 전환을 조기 완료하고 민간 일자리 창출에 기여하겠으며, 사회적 가치 실현을 위한 선도 사업을 발굴하고 남북·대륙철도사업을 차질없이 준비하는 등 국민의 코레일로 나아가기 위해 더욱 노력할 것이다.

**Q.** 지난 2월 취임 이후, 코레일 사장으로 재임하는 동안 노사문제를 집중적으로 다루겠다는 의지를 보이셨다. 이와 관련하여 최근 12년 동안 끌어 왔던 KTX 해고승무원의 단계적 특별채용 합의, 철도파업 등으로 인한 해고자 복직에 전격 합의 등의 성과를 거두었는데, 이와 관련된 간략한 설명과 향후 노사문제를 해결하기 위해 어떤 추가적인 노력을 기울일 것인지 알고 싶다.

**A.** 지난 2월 6일 취임사를 통해 ‘철도 공공성 강화를 통한 사회적 가치의 실현’이라는 목표와 함께 동반자적 노사관계의 전범(典範)을 만들어 코레일이 사회적 대타협에 앞장서겠다고 밝힌 바 있다.

이에 대한 첫 단추로 코레일은 지난 2월 8일 노사관계의 오래된 숙원이었던 코레일 해고자 98명에 대한 복직에 합의하였다. 이는 단순히 취임 이틀만의 전격적인 결과가 아니다. 그간 철도노사는 2013년부터 ‘해고자 협의체’를 구성하여 철도구조 개편과 철도 민영화 반대 투쟁 등으로 해고된 98명의 복직에 대해 지속적인 노사협의를 진행해 왔으며, 철도공공성 유지를 위한 노력이 장기간의 해고로 이어지지 않아야 된다는 것에 대한 공감의 결과다.

이후 2017년 7월 정부가이드라인에 따른 비정규직 용역근로자의 정규직 전환 결정을 위해 구성된 ‘노사 및 전문가 협의기구’를 통해 지난 4월 10일에 청소·경비·시설관리 종사자 3,750명에 이어 6월 27일과 8월 24일 기술 및 운수분야 2,972명에 대해 공사 또는 계열사 정규직 전환에 대해 합의함으로써 양질의 일자리 창출과 개선을 위해 노력하였다.

최근 7월 21일에는 KTX 해고 여승무원의 단계적 특별채용에 합의함으로써 2006년 이후 12년간 꼬여 있던 매듭을 풀어내었다. 물론 내부 직원 및 외부인사 등 반대의견이 만만치 않았지만, 시민단체를 비롯하여 종교계 권고와 촉구 등 공기업으로서 12년간 지속되어 온 사회적 갈등을 해소하고 당사자들의 고통을 덜어주는 차원의 결단이었다.

이는 단순히 공사 내부의 결단으로 이루어진 것이 아니다. 노사와 외부 전문가로 구성된 ‘노사 및 전문가 협의기구’ 및 ‘철도발전위원회’ 등 내·외부 전문가들의 심도 있고 충분한 논의의 결과이다.



향후, 아직 남아 있는 합의에 따른 후속조치 및 공기업으로서 풀어나가야 할 현안들을 논의하기 위해 ‘노사 및 전문가 협의기구’, 철도발전위원회에서 도출된 과제에 대한 세부 실행기구인 ‘노사공동실행기구’를 지속 운영해 나갈 것이며, 이와 관련하여 ‘노사 및 전문가 협의기구’를 통해 추가적인 생명안전 업무 논의, 공사 또는 자회사로의 전환자 처우 등에 대하여 세부 사항을 논의 중이다.

또한, 지난 7월 29일 발족된 ‘노사공동실행기구’는 공공철도분과, 조직인사 혁신분과, 근무체제 개편분과, 철도안전분과 등 총 4개 분과로 구성되어 그의 전신인 철도발전위원회의 제언을 바탕으로 세부 실행력 있는 과제를 도출할 예정이다.

앞으로 코레일은 공기업으로서 공공성 강화를 통한 사회적 가치 실현을 위해 노력할 것이며, 무엇보다도 중요한 국민들에게 가장 안전한 서비스 제공을 위해 최선을 다할 것이다.

**Q. 취임하셨을 당시, 한국철도공사와 SR과의 통합문제를 거론하셨다. 어떤 이유에서 SR과의 통합이 필요하다고 보시는지 말씀 부탁드립니다.**

**A. 단적으로 말씀드리자면 SR과 통합할 때 국민들에게 좀 더 많은 편익을 제공해드릴 수 있기 때문이다.**

아시다시피 철도는 규모의 경제가 작동하는 전형적인 네트워크 산업이기 때문에, 통합해서 운영할 때 통합의 시너지 효과가 크게 발생한다. 자체적으로 분석한 결과, 코레일과

SR 통합 시 차량운용의 효율성이 증가하여 지금보다도 고속열차의 공급좌석을 하루 2만에서 3만석 정도를 더 제공할 수 있을 것으로 보고 있다.

현재는 수서에서 여수나 순천, 마산, 창원, 포항을 가려면 한 번에 가지 못하고 복잡한 환승체계를 거쳐서 갈아타야 하는데, 통합 운영을 하게 되면 그럴 필요 없이 서울역이나 용산역이나 수서역, 어디에서든 가고 싶은 곳으로 고속열차를 타고 국민들이 이동할 수 있게 된다.

코레일이 SR과 통합운영을 하게 되면 공급좌석의 증가, 서비스 개선, 국민들의 폭넓은 선택권 등의 장점이 발생할 것으로 보았다. 이와 관련하여 고속철도의 수익성도 제고될 수 있는데 그 수익을 통해 KTX 운임도 SRT와 마찬가지로 10% 인하할 수 있는 여력이 발생하게 된다.

또한, 코레일은 벽지노선이나 일반열차와 같은 공공서비스를 제공하고 있으며, 이러한 수익성 낮은 공익적 서비스는 고속철도의 수익으로 교차보조를 하고 있는 실정이다.

우리나라같이 짧은 영업거리에서 수익성 높은 고속철도만을 인위적으로 분리시킬 경우 중복비용이 발생하고 열차 운행의 효율성이 떨어지게 될 것이라 보았으며, 이를 통해 코레일의 영업적자가 커지게 될 경우에는 철도의 공공성, 국민들에게 제공하는 공익서비스가 오히려 후퇴할 수 있다고 판단했다.

종합하면, 고속철도를 통합 운영할 경우에 국민들에게 훨씬 더 많은 편익을 제공할 수 있고, 고속철도 운영의 효율성 제고를 통한 수익 증대, 그리고 더 나아가서는 더 많은 고속철도의 서비스 선택의 기회를 넓혀드릴 수 있다고 확신하기 때문에 코레일과 SR의 통합이 반드시 필요하다는 것이 코레일의 기본적인 입장이다.

**Q.** 사장님께서서는 취임 초부터 “대륙철도 진출로 ‘철의 실크로드’ 완성”의 포부를 밝혀오셨다. 이와 관련하여 올해 6월, 한국 OSJD(국제철도협력기구) 정회원 국가가 되었는데, 이와 관련하여 간단한 설명과 함께 향후 비전을 듣고 싶다.

**A.** OSJD(국제철도협력기구)<sup>01</sup>는 시베리아횡단철도(TSR)와 중국횡단철도(TCR)를 포함해 총 8만km의 노선에 열차를 운영하는 20여개 국가가 모인 협의체로서 대륙철도분야의 ‘UN’과 같은 곳이다.

OSID에서는 대륙철도의 운임이나, 철도운송규정 등을 관장하고 있으며, 철도신호시스템이나 표준기술, 운행방식 등 대륙철도 운영을 위한 모든 것을 조율하기 때문에 한국철도의 대륙철도 진출을 위해서는 필수적이라고 할 수 있다.

그동안 코레일은 제휴회원으로서 제한적으로만 활동하였으나, 지난 6월 대한민국이 정회원 자격을 획득하면서 29번째 회원국이 되어 ‘철의 실크로드’를 이룩하기 위한 발판을 마련하였다.

향후 코레일은 국토부와 협의하여 분과위원회(총 5개 분과 : 정책, 법, 화물, 여객, 인프라 및 차량)를 선정하고 내년 1월에는 OSJD 사무국(폴란드 바르샤바 소재)에도 직원을 파견할 예정이다. 또한 금년 상반기부터 검토하였던 러시아 주재(8월 13일 주재원 2명 파견)도 OSJD 사무국에서 가까운 모스크바에 설치하여 대륙철도 운영의 시너지 효과를 높이기 위한 준비를 차질 없이 이행할 수 있도록 준비하고 있다.

더불어 내년 서울에서 개최(19.4.8~12)되는 제34차 OSJD 사장단회의에서 OSJD 정회원국의 입지를 강화할 수 있도록 최선을 다해 준비를 하고 있다.

01 국제철도협력기구(OSJD: Organization for the Cooperation of Railways): 1956년 6월 러시아(당시 소련)·중국·카자흐스탄·북한 등 구소련 체제의 사회주의 국가 및 동유럽 국가를 중심으로 구성된 철도협력기구로, 본부는 폴란드 바르샤바에 위치해 있다. 북한, 러시아, 중국, 폴란드, 슬로바키아, 알바니아, 카자흐스탄 등 정회원 28개국과 제휴 회원 40개 철도회사 등이 참여하고 있다. 이는 서유럽 중심의 국제철도수송정부간기구(OTIF)와 함께 양대 국제철도협약으로 꼽힌다. (출처: 『시사상식사전』, 박문각, 『국제철도협력기구』, <https://terms.naver.com/entry.nhn?docId=2119398&cid=43667&categoryId=43667>, 검색일자: 2018.8.16

**Q.** 지난 6월, 한국철도공사와 한국철도시설공단은 상호 협력체계 구축과 철도 공공성 강화를 위한 공동노력을 목표로 공공철도를 위한 철도발전협력회의를 처음으로 개최하였다. 해당 내용에 대하여 간략하게 설명 부탁드립니다.

**A.** 지난 3월 15일 철도 건설과 운영을 담당하는 대한민국 양대 철도기관이라 할 수 있는 코레일과 철도시설공단은 그간 소원(疏遠)했던 협력체계를 복원하고 상호 전문성을 접목하여 모든 국민이 안전하고 편리하게 철도를 이용할 수 있도록 뜻을 함께 하자는 취지에 양해각서(MOU)를 체결한 바 있다.

이러한 MOU 협력내용을 보다 내실 있고 활발하게 수행하기 위하여 양 본사 간 실무협력회의<sup>02</sup>를 수시로 개최하고 있으며, 양 기관의 부기관장급을 대표자로 하는 철도발전협력회의<sup>03</sup>는 정책적인 결정이 필요한 안건들을 중심으로 주기적(매짜수 월)으로 개최하고 있으며 지난 6월에 첫 번째 닳을 올렸다.

〈표 2〉 철도발전협력회의 결과 요약

안 건 명	안건내용	협의결과
남북철도 관련 양 기관 협력체계 강화 (제안) 공사_남북대륙사업처 (답변) 공단_사업전략처	남북철도 연결을 위한 공사·공단간 협력 체계 구축 · 남북철도협의회(가칭) 구성 · 남북철도 연결 협력사항 발굴 · 정부 대륙협력사업 정책추진 공동대응	남북철도 관련 양 기관 협력체계 강화를 위한 남북철도협의회 구성 계획(안)을 6월 안에 결정
광주송정역 맞이방 고객 화장실 추가 설치 (제안) 공사_역운영처 (답변) 공단_광역민자철도처	'15년 역사 신축 후 지속적인 이용객 증가로 화장실 이용불편 해소 필요 · 現 TMO 사무실 공간(117.7㎡)에 화장실 증설	광주송정역 현장 추가 확인 후, 종합적인 해결방안을 다음 철도발전협력회의 전까지 마련
인도네시아 마카사르~빠레빠레 철도사업 공동 진출 (제안) 공단_해외사업2처 (답변) 공사_해외사업처	인도네시아 마카사르~빠레빠레 철도 구축사업(142km, 단선 비전철)에 철도공사가 설비분야 운영·유지보수사로 참여 · 해외사업 공동 진출을 위한 협의체 '운영위원회' 구성	해외사업 공동 진출을 위한 '운영위원회' 구성에 동의하며, 공사의 최종 사업참여 여부는 제안요청서 확인 후 최종결정 필요

출처: 한국철도공사 기관 제출자료

02 실무협력회의('18.4월~수시시행): 총 36개 안건중\_ 20건 협의완료, 16건 진행 중(출처: 한국철도공사 기관제출자료)

03 제1회 철도발전협력회의('18.6.19): 총 3개 안건 중\_ 3 건 협의 완료(출처: 한국철도공사 기관제출자료)

지난 회의에서는 인도네시아 마카사르~빠레빠레 철도사업 공동 진출을 위한 협력방안을 마련하였으며, 모든 고객이 우리 철도를 편리하게 이용할 수 있도록 불편사항 해소를 위한 협의를 하였다.

특히 4.27 남북정상회담의 후속조치 일환이라 할 수 있는 남북 간 철도연결 사업을 즉시성 있고 성공적으로 시행하기 위하여 양 기관 간 ‘남북철도 협의체’ 구성도 완료하였다.

앞으로도 코레일과 한국철도시설공단은 120여 년의 철도건설과 운영의 축적된 노하우와 기술력을 바탕으로 해외사업 공동 진출은 물론, 모든 국민이 안전하고 편리하게 철도를 이용할 수 있도록 대한민국의 철도산업 발전과 공공성 강화를 위하여 손을 맞잡고 전심전력을 다 할 것이다.

**Q. 사장님께서 취임 시 “사람중심, 현장중심의 절대적 안전체계를 확립해 국민의 안전과 생명을 지키는 것이 코레일의 사명이자 존재 이유”라고 강조하셨다. 이를 위해 기관에서는 어떠한 노력을 하고 있는지 궁금하다.**

**A.** 코레일은 대표적인 철도운송서비스 기업으로서 공공복리 증진을 위해 국민에게 편안하고 안전한 철도서비스를 제공하면서 국민의 안전과 생명을 지키고자 사람중심, 현장중심의 절대 안전체계 확립을 사명이자 존재 이유로 천명하였다.

이를 실현하기 위해 CEO와 현장 직원 간 직접소통의 장을 마련하여 현장 불안전요인을 해소하는 권역별 안전대토론회를 개최하였으며, 고객안전 위험요인과 작업현장에 존재하는 불안전요인을 원점에서 재검토한 코레일 안전대진단을 시행하였다.

또한, 매월 안전점검의 날에 여름철 폭염 대비 등 경영진이 직접 안전활동에 참여하여 솔선수범하고 있으며, 향후 지속될 것으로 예상되는 폭염에 대한 중장기적 대책을 마련하였으며, 안전관리사의 안전지도 업무방식을 현장 친화적 소통활동으로 변경하여 안전 문서 업무 간소화 등 현장 업무과중 해소를 통해 안전관리에 집중할 수 있는 여건을 조성하였다.

선제적 예방시스템을 구축하기 위해 안전관련 시스템의 상시 모니터링 및 KOVIS<sup>04</sup>를 활용 이상 징후 데이터 통합분석 체계를 마련하는 등 예방중심 안전관리체계로 전환하였으며, 원활한 관제인력 수급을 위해 경력직 26명 채용, 실제상황을 가정한 비상대응훈련 16회 및 테러 대비 유관기관 합동훈련 87회 등을 시행하여 완벽한 대응체계를 구축하고 있다.

이외에도 국민이 신뢰하는 안전한 철도 구현을 위해 안전관리체계(SMS)에 대한 직원들의 이해증진 교육 및 미세먼지에 대한 ‘실내 공기 질 관리 종합대책’을 마련하는 등 환경변화에 선제적으로 대응하였고, 사상사고 예방을 위해 철도안전 홍보활동을 대대적으로 전개하고 있다.

〈표 3〉 사람중심, 현장중심의 절대적 안전체계 확립

<ul style="list-style-type: none"> <li>■ <b>권역별 안전대토론회:</b> CEO와 현장 직원간의 직접소통의 장을 마련하여 현장 불안전요인을 해소하기 위한 노력을 기울임 * 권역별 안전대토론회(3.9~4.11, 기간 중 5일): 156건 개선과제 발굴</li> <li>■ <b>코레일 안전대진단:</b> 고객안전 위험요인과 작업현장에 존재하는 불안전요인 원점에서 재검토 - 매월 안전점검의 날, 여름철 폭염 대비 등 경영진이 직접 안전활동에 참여, 안전관리사의 안전지도 업무방식 현장 친화적 소통활동으로 변경, 안전문서 업무 간소화 등 현장 업무과중 해소 → 안전관리에 집중할 수 있는 여건 조성 * 코레일 안전대진단(3~4월) : 1,863건 개선과제 발굴</li> <li>■ <b>비상대응훈련:</b> 안전관련 시스템의 상시 모니터링 및 KOVIS를 활용한 이상 징후 데이터 통합분석 체계를 마련하는 등 예방중심 안전관리체계로 전환 - 원활한 관제 인력 수급을 위해 경력직 26명 채용, 실제상황을 가정한 비상대응훈련 16회 및 테러 대비 유관기관 합동훈련 87회 등 시행 * 비상대응훈련 총 16회: 지진 12, 테러 1, 화재 1, 안전 2 /고속열차 5, 일반열차 7, 전동열차 4</li> <li>■ <b>철도안전 홍보활동:</b> 안전관리체계(SMS)에 대한 직원들의 이해증진 교육 및 미세먼지에 대한 ‘실내공기 질 관리 종합대책’을 마련하는 등 환경변화에 선제적으로 대응 - 사상사고 예방을 위해 철도안전 홍보활동을 대대적으로 전개 * 철도안전 홍보활동: 철도교통 안전의 달 캠페인(역, 철도건널목 329개소, 5,100명), 72개 관리역 플래카드 및 X배너(288매), 사고 우려개소 벽면·바닥 소형스티커 부착(3,600매)</li> </ul>
--

출처: 한국철도공사 기관 제출자료

04 KOVIS(KORAIL Vision Innovation System): 한국철도공사 전사적 자원관리(ERP, Enterprise Resource Planning) 시스템(출처: 한국철도공사 기관 제출자료)

**Q.** 현 정부 들어 공공기관 경영평가에 효율성, 수익성뿐만 아니라 양질의 일자리 창출<sup>05</sup>, 환경, 지역경제 활성화 같은 사회적 가치를 얼마나 창출했는지를 측정하여 반영하는 쪽으로 변하고 있다. EU 등 주요 국가들의 경우 저성장, 저고용 등으로 경제구조가 변화함에 따라 사회적 경제<sup>06</sup>를 새로운 해결책으로 평가하기도 하였는데<sup>07</sup>, 이러한 사회적 가치실현을 위하여 한국철도공사에서는 어떠한 노력을 기울이고 있는지 알고 싶다.

**A.** 국민을 위한 공익 목적의 고유사업을 수행하는 것이 공공기관의 사명임에도 불구하고 지난 10년간 철도를 포함한 대부분의 공공기관은 효율성과 수익성에 내몰려 왔고, 그 과정에서 반드시 지켜져야 할 고유가치인 공공성이 훼손되었다.



유럽에서 오랜 기간 자생한 사회적 경제의 다양한 모습들과 같이, 우리나라에서도 국가와 시장경제가 관여하지 못하는 공간에 사회적 기업이나 마을기업 등 공동체적 삶을 추구하는 경제조직들이 서서히 태동하고 있는 것은 다행스러운 일이나, 공공부문이 그 성장을 뒷받침해야 한다고 판단하였다.

취임사에서 밝혔듯이 공공성 강화를 통한 철도의 사회적 가치 실현은 코레일의 미래 비전이라 할 수 있다. 일자리 창출을 비롯하여, 국민의 보편적 이동서비스 강화와 함께 전국적 철도 인프라를 활용한 다양한 사회적 경제 조직과의 협업 등 사회적 가치 실현에 노력하고 있다.

05 출처: 기획재정부 보도자료, 「공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 공공기관 경영평가지표 개편」 2017.7. 검색일자: 2018.1.23.)

- '17년도 공공기관 경영평가 편람을 수정하여 '좋은 일자리 창출 및 질 개선노력'에 10점 가점을 부여

06 사회적 경제: (정의) 구성원 간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동(국가·시대별 정의는 다양하나, '구성원 참여'를 바탕으로 '국가-시장 경계'에서 '사회적 가치'를 추구하는 경제활동을 의미

07 출처: 일자리위원회, 「사회적경제 활성화 방안」 2017.10, [http://www.most.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS\\_000000000028&menuNo=4010100&searchNttId=MOSF\\_000000000011272](http://www.most.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchNttId=MOSF_000000000011272) 검색일자: 2018.1.22.

첫째, 양질의 일자리 창출을 위해 역대 최대 규모인 2천여 명의 신규채용을 진행 중에 있으며, 채용의 내용적인 측면에서도 고졸, 지역, 여성, 장애인 등 사회형평적 채용의 폭을 넓혀 가고 있다.<sup>08</sup>

또한, 저소득층 청년구직자를 대상으로 철도차량운전면허 등 철도관련 자격증 무상취득 교육과 장학재단의 도움으로 대학생 대상 철도역 일자리제공사업, 그리고 서울역과 부산역 노숙인들에게 환경미화 일자리를 제공하여 노숙인 직업재활 및 사회복귀의 기회를 제공하고 있다.

둘째, 중소기업, 사회적 경제기업, 지역 소상공인 등 다양한 사회 경제조직의 경제활동의 터전이 되도록 기차역 등의 철도 부지를 공유하고 있다.

이와 관련해 4월에는 코레일톡 플랫폼에서 전국의 지역 소상공인이 운영하는 렌트카, 시티투어, 숙박, 관광지입장권, 맛집 등 여행콘텐츠를 기차표와 함께 한 번에 예약하고 결제할 수 있는 ‘토탈여행서비스’를 오픈했다. 현재 약 200개의 제휴사가 함께하는 등 연말까지 1천개로 확대할 예정이다.

6월에는 전국 173개소의 철도부지에 대한 사회적 경제기업 임대 지원방안을 마련하여 임대요율을 최대 75% 할인하여 제공하고 있으며, 지자체 및 관련단체와 기차역 내 판로지원 등의 방법을 구체화<sup>09</sup>하고 있다.

7월에는 전통시장 및 지역 상생의 역세권개발 모범사례로서, 대전시와 상인연합회와 대전역 역세권 개발을 위한 업무협약을 체결하였다. 이 협약에는 지역인재 채용 및 50억원 규모의 상생협력기금 조성지원 등이 담겨 있으며, 역세권내 전통시장 상인들의 생활터전이 더욱 발전되는 사례가 될 것으로 보인다.

셋째, 철도 인프라를 활용한 창업아이템(스테이션 청춘카페, 사내벤처기업 창업, 태양광 발전 사업 등)을 7월부터 9월까지 공모하고 있다.

<sup>08</sup> 상반기 채용 1천명 중 320명이 고졸, 장애인 등 사회적약자로 하였음(출처: 한국철도공사 기관 제출자료)

<sup>09</sup> 파주시 6개소 예정(출처: 한국철도공사 기관 제출자료)

## 〈표 4〉 철도 인프라를 활용한 창업아이템 공모

- **스테이션 청춘카페**: 기차역내 먹거리 개발의 일환으로 청년창업 희망자들의 재능을 펼칠 수 있는 기회를 제공하기 위함
  - \* '18년은 영등포, 대전역 대상 / 3천만원 상당의 매장 인테리어비용 및 보증금 면제 지원
- **사내벤처기업 창업**: 4차 산업혁명 기술을 선도할 철도의 미래 기술개발을 위한 것으로 철도와 민간의 아이디어를 접목하기 위함
  - \* 중소벤처기업부로부터 사내벤처 운영기관 선정('18.5월), 매년 4팀씩 팀당 2억 원 지원
- **태양광 발전사업**: 철도차량정비기지 지붕을 활용한 태양광 사업으로, 지역발전사업자의 사업 촉진 및 신재생 에너지 활성화 정책에 부응하기 위함
  - \* 전국 7개소 13만㎡에 설치예정, '18년은 시흥전동차차량정비기지에 진행

출처: 한국철도공사 기관 제출자료

마지막으로 서민 교통비 절감을 위한 기초생활수급자의 KTX·새마을호·무궁화호 모든 열차 30% 할인, 출산장려를 위한 다자녀 할인 확대와 광역전철 임산부 배려석 확대, 실질적인 이용자 의견을 반영한 맞춤형 정기승차권 제도 도입 등 철도 이용객 편의 증진을 위한 서비스혁신을 도모하고 있으며 이러한 아이템들을 국민과의 친숙한 열린 대화 창구를 통해 정책을 입안하고 있다.

**Q.** 사장님께서서는 전국대학생대표자협의회 의장, 제16·17·19대 국회의원 등을 두루 역임 하셨습니다. 이러한 다양한 경험들이 사장직을 수행하는 데 어떠한 도움이 되었는지 알고 싶고, 사장님의 경영철학과 비전이 궁금하다.

**A.** 코레일은 공사전환 이후에도 국가철도망의 지속 확충, 신규수요 창출, 비용절감, 자산 매각 등의 경영혁신을 통해 새로운 성장의 가능성을 보여 왔으나, SR 통합, KTX 전 승무원 복귀, 남북·대륙철도, 노사관계 등 현안이 산적해 있었다.

이러한 난제를 해결하고 미래지향적인 전략을 수행하기 위해서는 무엇보다 새 정부의 국정철학과 정책방향에 대한 깊은 이해와 통합적 리더십이 요구된다고 생각한다.

외부적으로는 정부 부처와의 협의와 협력, 여러 이해관계자와의 협의, 내부적으로는 직원·노동조합과의 소통 등이 매우 중요하다고 할 것이다.

그동안 전국대학생대표자협의회 의장, 국회의원, 대통령 선거 선거대책위원회 활동 등 다양한 경험을 하였으며, 이러한 의정활동 경험과 정치적 자산이 한국철도공사의 사장직을 원활히 수행하기 위한 밑바탕이 되리라 생각한다.

코레일의 기본 임무는 국민들에게 안전하고 편리한 철도 서비스를 제공하는 것이고, 그것이 곧 철도의 본질로서 공공성이라고 생각한다. 향후 대한민국 국민 모두 자유롭게 안전하게 철도를 이용할 수 있게 하는, 국민 안전과 편의를 최우선 가치로 삼는 국민의 코레일, 국민의 공공철도로 코레일을 만들어 나가기 위해 최선을 다할 것이다.

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



**A.** 공공기관은 본래 사적 이익이 아니라 사회구성원 전체의 이익에 이바지하기 위해 존재하는 것이지만, 지난 10년 동안 철도를 포함한 많은 공공기관이 공공성보다는 수익성에 지나치게 치중했던 것이 사실이다.

공공기관 본연의 역할과 사회적 책임의 요구가 증가함에 따라, 공공기관은 국민들의 기대에 부응하는 수준으로 서비스를 향상시켜야 하며, 특히 사회적 약자에 대한 서비스 개선에 지속적인 노력이 필요하다.

또한, 더 나은 사회적 가치를 만들어 가고, 투명하고 윤리적인 경영을 통해 국민에게 신뢰받는 공공기

관이 되어야 한다.

코레일은 이러한 공공기관의 역할을 성실히 수행하기 위하여, 공공성 강화를 통한 사회적 가치 실현을 전제로 모든 국민이 장애 유무나 소득, 계층, 지역에 상관없이 누구나 철도를 자유롭게 이용할 수 있도록 노력할 것이다.

## 한국철도공사 (Korea Railroad Corporation)

주무부처	국토교통부		기관유형	준시장형 공기업 (공기업 I)
소재지	대전광역시 동구 증양로 240 (1544-7788 / www.korail.com)		기관장 (임 기)	오영식 (2018.02.06~2021.02.05)
자본금 및 주주현황 ( '17년 결산기준)	납입자본금	주주 구성		
		정부	공공기관	기타
	10조 2,510억원	100%	-	-
설립근거	• 「한국철도공사법」		설립연도	2005. 1월
설립목적	• 철도운영에 관한 사업의 전문성과 효율성을 높임으로써 철도산업과 국민경제의 발전에 이바지			
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 1899.09월 노량진-제물포 33.2km 경인철도 개통</li> <li>• '04.04월 고속철도 개통</li> <li>• '05.01월 한국철도공사 출범</li> <li>• '10.11월 경부고속철도 2단계 개통</li> <li>• '15.04월 호남고속철도 및 동해고속선 KTX 개통</li> </ul>			
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 철도 여객 및 화물운송사업, 철도와 다른 교통수단과의 연계 운송 사업</li> <li>• 철도장비와 철도용품의 제작, 판매, 정비 및 임대사업</li> <li>• 철도차량의 정비 및 임대사업</li> <li>• 철도시설의 유지, 보수 등 국가· 지자체 또는 공공법인 등으로부터 위탁받은 사업</li> <li>• 철도 역사 및 역세권 개발 사업</li> </ul>			



## 공공기관 임원 인사제도 관련 이슈와 과제

**일자·장소** 2018. 8. 10 / 행정안전부 강남스마트워크센터 회의실

**사 회** 허경선 KIPF 재정성과평가센터 평가제도팀장

**참 석 자**  
(가나다순) 김갑순(동국대학교 회계학과 교수)  
김주찬(광운대학교 행정학과 교수)  
유승원(경찰대학교 행정학과 교수)

**정 리** 박성훈 KIPF 공공기관연구센터 연구원

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



허경선(사회자)  
KIPF 재정성과평가센터 평가제도팀장

**허경선** 낙하산 인사로 대표되는 공공기관 임원 인사제도의 문제점은 새로운 이슈는 아닙니다. 지난 7월 말 주요 일간지에서 일제히 낙하산 인사의 문제점을 지적하는 내용을 보도한 바 있고, 최근 약 10년간의 자료를 찾아보아도 연도에 상관없이 비슷한 내용이 반복되고 있다. 이렇듯 모두가 문제점을 알고 있음에도 불구하고 어디서부터 어떻게 문제를 풀어야 할지가 쉽지 않은 이슈이기도 하다.

이번 정부는 ‘기회의 평등·과정의 공정·결과 정의’라는 구호가 보여주듯이 기대치가 높은 상태로 출발하였기 때문에 임원 인사에 대한 기대치 역시 높았다고 볼 수 있다. 그러나 이번 정부에서도 ‘민주주의의 피할 수 없는 숙명’이라고도 일컬어지는 엽관제(spoil system)<sup>01</sup>적인 정치적 임용이 많이 이루어지

<sup>01</sup> 인사권자와의 정치적인 관계나 개인적인 관계를 기준으로 공무원을 임용하는 인사행정제도(한국행정학회, 『행정학전지사전』)



김주찬  
광운대학교 행정학과 교수

고 있다는 이야기가 나오고 있다. 엽관제에 대해서는 긍정적으로 받아들이고 양성화시켜야 한다는 의견도 있는 반면 그에 따른 단점도 지속적으로 지적되고 있다. 그동안 김주찬 교수님이나 유승원 교수님께서서는 관련 분야에 대해 많은 연구를 하셨는데 공공기관 임원 인사제도의 특징에 대해 어떻게 생각하시는지, 관련 연구를 하시면서 어떤 결과들을 얻었는지 궁금하다.

**김주찬** 과거에 수행했던 연구에 대해 말씀드리면 정치적 임용, 소위 낙하산 인사라는 것이 기관의 경영성과(경영평가 결과)에 특별히 부정적인 영향을 미쳤다고 볼 만한 실증적인 근거가 없다는 것이 당시 연구진의 연구결과였다. 그렇다면 낙하산 인사 자체가 문제라기보다는 어떤 낙하산 인사가 문제인가, 우리가 낙하산 인사를 어디까지 인정할 것인가



유승원  
경향대학교 행정학과 교수



김갑순  
동국대학교 회계학과 교수

에 대한 사회적 합의가 필요할 것이다. 대통령 중심제 국가에서 무조건 낙하산 인사를 하지 못하게 한다가 낙하산 인사라 해서 일방적으로 매도하는 것은 그다지 정직하지 못하다고 생각한다. 좋은 낙하산이 내려올 수 있도록 제도를 보완하고 사회적 합의를 이끌어내기 위한 노력이 필요하다.

처음에 공운법(「공공기관의 운영에 관한 법률」), 공운위(공공기관운영위원회), 임추위(임원추천위원회)를 만들면서 낙하산 인사를 허용하지 않는 제도를 만들어 놓았음에도 실제 운영은 그렇게 이루어지지 않는 문제, 제도와 운영의 괴리가 낙하산 인사를 부정적으로 바라보는 인식을 형성한 측면이 있다. 그러다보니 낙하산 인사는 무조건 나쁜 것이라는 프레임에서 한 발짝도 벗어나지 못하고 있다.

**유승원** ‘낙하산 인사’와 ‘정치적 연결성 (political connectedness)’을 구분하여 볼 필요가 있다. 예컨대 임명된 임원의 직업을 보면 낙하산이 아닐 것 같지만 실제로는 정치권에 연결되어 있는 경우가 많다는 것이다. 이를 구분하기 위해서는 직업적 배경이나 인구특성이 아닌 정치적 연결성을 고려할 필요가 있다. 이러한 방법론을 적용한 연구결과를 살펴보면 정치적 연결 인사가 임원이 된 기관의 경우 고객만족도나 경영실적평가 점수가 유의하게 하락하였고, 외국의 경우에도 대부분의 선진국에서 부정적인 결과가 도출되었다. 정치적 연결 인사가 유리하다는 결론이 도출된 국가는 사회주의 국가인 중국 정도에 한정된다. 종합하면, 단기적·일시적으로는 이득을 볼 수도 있으나 장기적으로는 대리인 비용이 증가하는 등 부정적인 결과를 초래할 수 있다는 결론이 도출되었다.

**김갑순** 경영학 전공자로서 경영평가에 참여하면서 공공기관의 성과를 평가할 때 수익성도 중요하지만 공공성과의 균형을 고려해야 하는 어려움이 있었다. 그리고 시간이 지나면서 확신을 가지게 된 것 중 하나는 공공기관 지배구조의 정점에 있는 임원이 정말 중요하다라는 점이다. 이는 대통령 중심제 국가 조직의 특성이라고 할 수 있는데, 리더가 가진 권한이 매우 막강하고 의사결정의 구조가 리더로부터 시작하여 리더로 끝난다고 해도 과언이 아니기 때문이다. 만약 기관장이 자기 뜻대로 하지 못한다면 그 위에 누군가가 있기 때문이라고 볼 수 있다.

공공기관의 가장 큰 리스크는 자원배분의 왜곡 문제라고 생각한다. 낙하산 인사는 이러한 자원배분의 왜곡을 초래할 수 있다. 낙하산 인사가 임원으로 왔을 때 눈치를 보아야 하는 대상은 국민이 아닌 임명권자이기 때문이다. 자원배분이 왜곡되었다는 것을 알면 이미 늦은 경우도 많다. 다만 무조건 낙하산 인사가 문제라는 식의 접근보다는 있는 현실을 정확하게 보고 시스템이 바르게 작동할 수 있도록 지속적인 보완이 필요하다. 이 제도는 문제가 있으니 다른 제도로 바꾸면 모두 해결된다는 식의 접근은 해답이 되기 어렵다.

**허경선** 최근 자료를 보면 2018년 기준 공공기관 예산이 정부 예산의 약 1.6배에 달한다고 한다. 공공기관 운영의 중요성이 예전보다 더욱 커지고 있다. 이러한 막대한 예산을 다루는 기관장의 역할이라는 것은 우리가 생각하기 어려울 만큼 크고 중요하다. 기관의 이야기를 들어보아도 임원이 기관을 어떻게 운영하느냐에 따라 짧은 기간에도 많은 차이가 발생한다고 한다.

공공기관 임원인사 제도는 2006년 「공운법」 제정 당시의 모델이 큰 변화 없이 10년 넘게 이어지고 있다. 지금까지 받아들일 것은 받아들이고, 제도적으로 보완할 사항은 보완하자는 말씀을 해주셨는데 어떤 부분에서 제도가 현실을 반영하여야 하는지에 대해 말씀 부탁 드린다.

**김주찬** 공공기관의 임원이 되기 위하여 일반적으로 필요한 자격기준도 있지만, 각 기관의 현재 임원 구성에 따라서도 필요한 자격기준이 달라질 수 있다. 예컨대 어떤 기관의 현재 임원들이 기술적 측면에서 전문성이 뛰어나다면 추가적으로 선임되는 임원은 경영전문가가 필요할 수 있다. 결국 현재 기관의 상황이나 미래 전략기조에 따라 필요한 임원의 자질이 달라질 수 있으므로 사전에 자격

기준을 구체적으로 특정하는 것이 바람직하지 않을 수 있다는 것이다. 또한 자격기준은 자칫 잘못하면 학력이나 경력을 중시하는 규제로 작용할 가능성도 있다. 그렇게 되면 관련 부처 공무원 출신이 유리해지는데, 이것이 우리가 바라는 공공기관 운영방향인지에 대해서는 회의적이다.

**김갑순** 자격기준을 둔다면 이런 사람이어야 한다는 포지티브(positive) 기준과 이런 사람은 안 된다는 네거티브(negative) 기준이 있을 것이다. 만약 전문성이 가장 중요하다면 내부승진자가 임원이 되는 것이 타당하다. 그러나 이들만이 기관을 잘 책임지고 경영하는지에 대해서는 의문점이 있기 때문에 전문성만 강조해서는 부작용이 있을 것이다. 따라서 막대한 예산을 관리하고 국민의 재산과 안전을 상당 부분 책임지는 조직의 장이라면 적어도 이런 사람은 안 된다는 네거티브 기준을 검토하고 명문화시킬 필요가 있다.

**유승원** 김갑순 교수님 말씀대로 공공기관 임원의 자격요건은 포지티브와 네거티브 요건으로 나누어 고려할 필요가 있다. 또한 같은 기관이라도 그 기관과 기관을 둘러싼 산업이 처해 있는 환경에 따라 5년 전과 지금과

5년 후의 자격기준이 달라져야 한다. 스웨덴의 사례를 참고하면 이들 국가에서는 공공기관의 임원이 어떠한 자격요건을 갖추고 있어야 하는지를 모두 나열하고 이를 점수화하여 스코어카드(scorecard) 방식으로 공개한다. 낙하산 인사인지 내부승진자인지 교수인지에 상관없이 자격요건에 대해 점수를 매긴 스코어카드만 투명하게 공개하면 정치적 연결 인사는 자연스럽게 걸러질 수 있고, 결과에 대해서 누구도 반대하기 어렵게 된다.

정치적 연결 인사에 대해서 CEO만 생각하는 경향이 있으나 감사나 사외이사 등도 고려하여야 한다. 예를 들어, 사외이사를 살펴보자. 지난 노무현 정부, 이명박 정부, 박근혜 정부를 분석해 보면, 이명박 정부 이후 사외이사에 정치적 연결 인사가 선임된 경우가 매우 증가하였다. 포지티브·네거티브 자격요건을 정하는 것도 CEO, 감사, 사외이사 등을 나누어 볼 필요가 있다. 사외이사의 경우 해당 공공기관을 모니터링(견제)하면서 새로운 정보·전략·비전을 제공하는 역할을 하는데, 기관마다 처한 상황에 따라 강조점이 달라질 수 있으므로 기관에 따라 차별화된 사람이 올 수 있어야 한다. 이때 각 기관에서 어떤 사람이 필요하고, 포지티브·네거티브 자격요건은 무엇인지 체크하고 걸러줄 수 있는 제3의 기관이나 위원회가 필요할 것이다.

**허경선** 해외사례를 보면 이사회를 구성할 때 각각의 자리를 기관이 필요로 하는 전문성에 따라 구분하고, 공석이 생기면 해당 전문성을 갖춘 사람을 찾는 식으로 운영하는 경우도 있다.

**김주찬** 현재의 임추위가 제3의 기관이나 위원회 역할을 하기는 어려울 것이다. 임추위는 기관이나 주무부처의 의도가 어느 정도 반영된 상태에서 구성·운영되기 때문에 그 역할을 크게 기대하기는 어렵다. 오히려 낙하산 인사의 정당성을 부여하는 통로로 작동하고 있어 지금과는 다른 제3의 기관이나 위원회가 필요하다는 견해에 공감하는 측면이 있다. 이를 위해서는 공운위 구성과 관련된 법적 요건 등을 보완하여 공운위가 국민대표성을 가질 수 있도록 할 필요가 있다. 이러한 공운위에서 임원자격소위원회 등을 구성하여 기본적인 자격기준을 제시하고, 임원으로 지원하신 분이 제시된 자격기준에 부합하는지를 전문적으로 판단하여 거르는 작업을 해준다면 기관은 물론 주무부처와 대통령의 부담도 줄어들 것이다.

**김갑순** 「공운법」에서 임추위 회의록을 보존하고 요청이 있으면 공개하도록 하고 있으

나 회의록이 얼마나 구체적으로 작성되었는지, 요청이 있으면 반드시 공개하는지는 확신하기 어렵다. 또한 체크리스트 등을 통해 임원 자격기준을 구체적으로 명시하고 이에 따라 임원을 선임해야 한다고 규정하고 있으나 이러한 규정이 잘 준수되고 있는지에 대해서도 의문이 있다. 이러한 임추위 운영의 문제를 개선하기 위해서는 투명성 확보가 필요하다. 자신이 발언하고 판단하는 것이 국민이나 시민단체에 열린다고 하면 더욱 신중해질 것이다. 자기검열이 작동하는 분위기를 만들 필요가 있다.

**김주찬** 누가 오든 똑같으니 낙하산 인사가 이루어져도 괜찮다고 생각한다면 개선이 쉽지 않을 것이다. 낙하산 인사의 폐해를 많이 보여줄 필요가 있다.

**유승원** 일반적으로 낙하산 인사는 기관의 성과에 직접적인 영향을 미칠 수도 있지만, 기관의 자율성이나 책임성 등 기관 구성원들이 가져야 하는 중요한 덕목과 도덕적 해이 등에 부정적인 영향을 미친다고 볼 수 있다. 그것이 장기적으로는 기관에 부정적인 영향으로 나타날 위험이 높다.

**허경선** 중국이나 이탈리아에서 나온 연구를 보면 임원의 정치적 연결성이 높을 때 경영성과에 부정적인 영향을 미친다는 결론이 있는데 이들 국가와 한국의 상황을 직접적으로 비교하기는 어려운 측면이 있다. 국내 또는 우리와 비슷한 국가에서 많은 연구가 이루어져야 제도개선이 시급하다고 이야기할 수 있는데 아쉬운 측면이 있다.

**유승원** 여기 계신 분들이 대통령이 되었다고 생각해도 나를 대통령으로 만들어준 많은 동지들이 나를 보고 있는데 외면하기가 현실적으로 쉽지 않을 것이다. 따라서 무언가를 주기는 주어야 하겠지만 막 주는 것은 안 된다는 제한을 둘 필요가 있다. 예컨대 국민경제에 큰 영향을 미치고 외국과 경쟁하고 산업을 주도하는 거대 공기업은 정치적 연결 인사가 선임되면 안 된다는 식으로 명시적 또는 암묵적 규정을 두어야 할 것이다.

**김주찬** 임명권자는 당연히 그러한 생각을 해야 할 것이다. 다만 제도적 장치가 마련되어 있어야 임명권자의 부담을 덜 수 있다. 누군가가 ‘나는 여기 가고 싶다’고 이야기해도 이러한 제도적 장치 때문에 안 된다고 말할 수 있다면 부담이 줄어들 것이다.

**유승원** 제도를 보완한다고 해도 정치적 의지를 가지고 방어하지 않으면 쉽지 않을 것이다. 또한 겉으로는 낙하산이 아닌 것처럼 보이지만 실제로는 낙하산인 경우가 많다는 점에 주목할 필요가 있다. 정치적 연결성이 높은 ‘정치적 낙하산’을 일반적인 낙하산과 구분할 필요가 있다는 것이다.

**허경선** 보통 직업군을 분류하여 정치인 출신인지, 교수 출신인지, 관료 출신인지를 보고 낙하산 인사 여부를 판단하는 경우가 많은데 정치적 연결이라는 것은 직업군과는 구분되는 개념인 것 같다.

**유승원** 교수나 시민단체 출신이라고 하더라도 정치적으로 연결된 인사가 있는 반면, 관료출신이라 하더라도 선거 캠프에 참여한 인사는 정치적으로 연결된 인사이지만 정치권에서 활동하지 않은 인사는 정치적으로 연결된 인사라고 하기 어렵다는 의미이다.

**김주찬** 현재의 임추위 제도 자체는 존중하되 위원회의 구성을 바꾸면 지금보다 나아질 수 있을 것이다. 위원회를 구성할 때 공운위에서 파견한 위원이 참여하도록 하거나, 외

부위원으로 구성하되 주무부처를 완전히 배제하고 공운위가 구성한 인력풀을 활용하도록 할 수도 있다.

**유승원** 공운위원은 기획재정부 장관이 임명하도록 되어 있지만 실제로는 정치적으로 결정되는 경우가 있기 때문에 실효성이 높지 않을 수도 있다. 실효성을 높이기 위해서는 앞에서 언급한 스코어카드 방식의 제도를 도입하여 투명성을 최대한 높이는 것이 필요하다. 한편 현재는 인사청문회를 거치지 않고 있으므로 국민공청회 제도를 도입하자는 의견도 있다. 잘 운영되면 좋겠지만 그렇지 못하면 이 역시 실효성이 없을 수도 있다.

**김주찬** 공청회를 한다고 하면 그 자체가 후보자에 부담으로 작용하므로 의미가 있다고 본다. 다만 이러한 과정에서 발생하는 사회적 비용을 감수할 준비가 되어 있어야 할 것이다.

한편 지금과 같이 공모를 받는 것만이 능사는 아니라는 생각이 든다. 기관이나 업무의 성격에 따라 때로는 직접 찾는 과정도 필요하지 않을까 한다. 국내 유수의 민간기업이 외부 CEO를 찾는 과정에 대해 들은 적이 있

는데 후보자에 대해 6개월을 검증하는 경우도 있다고 한다. 이처럼 필요한 경우 정부가 직접 나서서 적합한 사람을 찾는 것을 나쁘게 보기는 어렵다고 생각하지만 현재는 제도적으로 그렇게 하지 못하게 되어 있다. 정부가 직접 하기 어렵다면 외부 기관을 활용할 수도 있을 것이다.

**김갑순** 얼마 전에 민간금융기관 사외이사를 찾고 있는데 전문가 중 이번 정부와 관련하여 일한 적이 있는 분을 알려달라는 전화를 받았다. 정치적 연결고리라는 것은 민간기업에서도 찾고 싶어할 정도로 한국사회의 중요한 요소라고 할 수 있다. 인사제도는 인적자원을 배분하는 것이고, 여기에는 그 나라의 문화나 역사적 배경 등이 작용하고 있다.

모든 자리를 시험을 통해서 배분할 수는 없다. 나머지 자리는 대부분 정치적 과정에 의해 배분된다고 생각한다. 사람은 정치적 동물이라고 하듯이 정치적 과정이라는 것은 배제할 수 있는 것이 아니고 그저 존재하는 것이다. 따라서 그 자체를 받아들이고 잘 작동될 수 있도록 하는 것이 중요하다고 생각한다. 투명성을 더욱 높임으로써 밀실에서 거래처럼 이루어지는 것은 막아야 할 것이다.

대통령 중심제 국가에서 임기 동안 공약을 추진해 나가기 위해서는 공공기관의 역할이 매우 중요하다. 따라서 공기업 임원과 같이 정치적 연결고리가 강한 사람이 왔을 때 발생할 수 있는 리스크가 큰 자리는 청문회 등을 통해 깊이 있는 검증과정을 거치도록 하는 등 차별적인 접근이 필요하다. 또한 잘못된 낙하산 인사에 대한 깊이 있는 사례연구를 통해 지속적으로 국민에게 알리고 이슈화시켜야 할 것이다.

**유승원** 중장기적으로는 「공운법」을 고쳐야 할 것이다. 현재의 「공운법」은 공공기관의 자율과 책임을 추구하는 것이 목적이라고 하면서도 실제 내용은 통제 방식이 다소 강하다. 특히 시장성이 강하거나 규모가 큰 공기업 또는 준정부기관에 상대적으로 강한 통제가 부여되고, 공공성이 강하거나 규모가 작은 기타공공기관은 상대적으로 통제가 약하다. 「공운법」의 목적 또는 취지에 부합하도록 공기업과 준정부기관에는 통제보다는 자율성과 책임을 부여할 필요가 있다. 이렇게 되기 위해서는 정치적으로 연결된 인사 또는 정치적 낙하산이 해당 기관에 선임되지 않아야 할 것이다. 정치적으로 연결된 인사 또는 정치적 낙하산이 해당 기관(공기업 또는 준정부기관)에 선임되면 정부는 관련된 부작용을

최소화하기 위해 통제를 많이 가할 수밖에 없다. 공운법이 개선되기 위해서도 임원인사 제도가 개선되어야 할 것이다.

**허경선** 민간기업 CEO로 계시던 분이 공공기관에 와서 많이 하는 이야기가 ‘할 수 있는 일이 아무것도 없다’는 것이다. 어떻게 보면 누가 오든 기관은 운영되어야 하므로 외부의 규제와 모니터링이 심하고, 내부적으로도 알아서 돌아가는 측면이 많기 때문일 것이다. 많은 문제들이 복합된 시스템이 오늘의 모습이 아닌가 한다. 임원 인사제도는 어디서부터 접근하여야 할지가 쉽지 않은 문제이기 는 하지만 계속 이야기해야 할 필요가 있다. 계속 논의하고 개선방안을 모색하여야 할 것이다.



## ■ 편집위원

---

- 하 세 정 공공기관연구센터 경영연구팀장 (편집장)  
유 승 현 공공기관연구센터 전문연구원 (총괄)  
서 영 빈 공공기관연구센터 연구원 (출판 총괄)  
윤 다 슝 공공기관연구센터 연구원 (전문가의 눈)  
민 경 석 공공기관연구센터 연구원 (해외동향)  
김 준 성 공공기관연구센터 연구원 (정책동향)  
박 화 영 공공기관연구센터 전문연구원 (기관장 인터뷰)  
박 성 훈 공공기관연구센터 연구원 (전문가 좌담회)

※ 「KIPF 공공기관 이슈 포커스」의 모든 콘텐츠는  
공공기관연구센터 홈페이지(<http://soe.kipf.re.kr>)에서 확인하실 수 있습니다.  
(관련 문의: 044-414-2457)

**KIPF 공공기관** | 2018 vol. 27  
**이슈포커스**

2018년 10월 12일 인쇄  
2018년 10월 19일 발행

발행인 김유찬

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

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 고려씨엔피

---

© 한국조세재정연구원 2018  
ISBN 978-89-8191-940-5

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.





**kipf** KOREA INSTITUTE  
OF PUBLIC FINANCE  
**한국조세재정연구원**

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL:044-414-2114 | www.kipf.re.kr



9 788981 919405 93320  
ISBN 978-89-8191-940-5