

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2018 | vol. 28

| 전문가의 눈

- 성과정보 활용을 통한 공공기관 성과관리
- 공공기관 경영평가제도의 기본 재검토
- 공공기관 감사평가 제도 재검토

| 심층동향

- 원전해체산업 육성 현황 및 과제
- 북한의 농업현황과 최근 쟁점
- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 방향과 전망

| 해외동향

- 중국 | 상장기업의 국유 지분 거래 감독 및 관리 조치
- 중남미 | T20의 공기업 내 반부패 및 투명성 강화 제언
- 인도 | 인도 공기업 자사주 매입과 정부 지분 매각 목표

| 정책동향

- 공운법 시행령 개정안 국무회의 의결

| 소통의장

- | 기관장 인터뷰 |
- 한국수력원자력 정재훈 사장
- 한국관광공사 안영배 사장

| 전문가 좌담회 |

- 공공기관 혁신성장 지원의 현황과 쟁점

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2018 | vol. 28



● 전문가의 눈

- 06 성과정보 활용을 통한 공공기관 성과관리 | 정일환 교수 (숭실대학교 행정학부)
- 10 공공기관 경영평가제도의 기본 재검토 | 김태일 교수 (고려대학교 행정학과)
- 20 공공기관 감사평가 제도 재검토 | 이용숙 교수 (고려대학교 행정학과)

● 심층동향

- 28 원전해체산업 육성 현황 및 과제
민경석 (한국조세재정연구원 공공기관연구소 연구원)
- 42 북한의 농업현황과 최근 쟁점 | 홍윤진 (한국조세재정연구원 공공기관연구소 전문연구원)
- 56 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 방향과 전망
남승오 (한국조세재정연구원 공공기관연구소 특수전문직4급)

● 해외동향

- 80 중국 | 상장기업의 국유 지분 거래 감독 및 관리 조치
- 89 중남미 | T20의 공기업 내 반부패 및 투명성 강화 제언
- 95 인도 | 인도 공기업 자사주 매입과 정부 지분 매각 목표

● 정책동향

- 104 공운법 시행령 개정안 국무회의 의결

● 소통의 장

기관장 인터뷰

- 108 한국수력원자력 정재훈 사장
- 122 한국관광공사 안영배 사장

전문가 좌담회

- 143 공공기관 혁신성장 지원의 현황과 쟁점



전문가의 눈

성과정보 활용을 통한 공공기관 성과관리

정일환 | 송실대학교 행정학부 교수

공공기관 경영평가제도의 기본 재검토

김태일 | 고려대학교 행정학과 교수

공공기관 감사평가 제도 재검토

이용숙 | 고려대학교 행정학과 교수

01



정일환 교수
송실대학교 행정학부

성과정보 활용을 통한 공공기관 성과관리

‘디지털 시대의 도래로 우리는 ‘정보의 홍수’ 속에 살고 있다. 공공기관도 예외는 아니다. 다양한 평가제도를 통해 조직과 구성원에 관한 수많은 성과정보가 생성·수집되고 있다. 평가주체에 따라 조직 외부로는 기금평가제도, 경영평가, 재정사업자율평가, 내부로는 BSC(Balanced Score Card), 근무평정, 내부평가, 성과급 등의 제도들은 모두 공공기관 혹은 개인의 성과정보를 생성하고 활용하기 위한 제도이다. 이렇듯 성과정보가 넘쳐나게 된 중심에는, 공공부문 개혁의 일부로서 공공서비스의 책무성을 확보하고 서비스 질을 향상시키기 위해 지난 수십년간 전 세계적으로 도입된 성과관리가 있다. 성공적인 성과관리 메커니즘의 중요한 전제는 관찰 가능한 성과정보를 수집·생성하고, 성과를 지속적으로 모니터링하여 이를 재무, 조직, 인사관리와 연계되는 의사결정에 활용하는 것이다.

하지만 공공기관 성과관리의 필요성에 대한 인식과 성과시스템의 고도화에도 불구하고 조직성과에서 성과관리의 유용성 여부는 불확실하다. 성과관리 효과성에 관해 상반된 견해를 제시하는 연구 결과들은 조직성과에 영향을 미치는 성과관리의 작동기제 메커니즘에 대해 보다 세밀한 관찰과 분석이 필요함을 보여준다. 성과관리의 구성요소는 일반적으로 성과목표를 설정하고, 측정을 통해 성과정보를 생성하고, 산출된 정보를 조직관리에 활용하여 조직과 조직 구성원의 바람직한 행동을 유도하기 위한 인센티브 제도 구축을 의미한다.

성과정보의 활용이 조직성과에 긍정적 영향을 미치는 과정은 조직 학습의 개념을 통해 설명될 수 있다. 평가를 통해 생성된 조직의 성과정보는 조직운영의 미숙하고 부족한 점을 진단해주며, 학습을 통해 성과를 개선하기 위한 전략계획 및 시행계획 수립과 사업 우선순위 설정 등의 의사결정에 활용될 수 있다. 지난 수십년 동안 공공부문 개혁의 노력으로 성과관리의 구성요소 중 성과관리의 목표 설정, 성과측정 및 평가 등은 과거와 비교하여 많이 향상되고 있지만, 성과정보 활용은 아직도 미흡한 점이 많이 지적되고 있다.

요컨대, 성과관리의 과정적 측면에서 평가제도를 통해 수많은 성과정보가 생성되지만, 획득된 정보가 의사결정과정에서 충분히 활용되지 않는다는 점이다. 성과정보가 적절하게 활용되지 못한다는 것은 성과관리의 가장 중요한 메커니즘이 작동되지 못한다는 것이다. 그러면, 성과정보 활용을 촉진시키기 위해 공공기관은 어떤 노력을 취할 수 있을까? 이를 위해 성과정보 활용을 촉진할 수 있는 요인들을 크게 개인적, 조직적 측면에서 살펴볼 수 있다.

첫째, 적극적인 성과정보 활용을 위해서는 성과관리 전반에 대한 리더와 조직 구성원 전체의 관심과 참여가 필수적이다. 성과관리 과정에 대한 구성원의 관심이 높고 참여가 적극적일수록 성과목표와 정보에 대한 수용성이 높아지고 목표를 달성하기 위해 보다 적극적으로 성과정보를 활용하게 된다. 성과관리에 대한 리더의 지속적인 관심은 조직 내 지지

를 확보함으로써, 성과정보의 수용성을 높일 수 있다. 조직 차원에서는 모든 직원들에게 교육 훈련을 강화함으로써 성과관리에 대한 인식변화를 유도할 필요가 있다.

둘째, 조직과 개인의 핵심적인 업무를 대표하는 적절한 성과지표를 설정해야 하며, 성과정보의 품질을 높일 수 있는 노력을 기울여야 한다. 업무와 연관성이 부족하거나 명확하지 않은 성과지표를 선정하면 성과정보의 수용도가 낮아지며, 조직은 성과정보를 활용할 유인이 부족하게 된다. 아무리 강력한 유인체계를 구축하더라도, 성과정보의 질이 떨어지고, 지표가 현장의 업무를 명확하게 반영하지 않는다면, 성과정보를 활용하여 업무를 개선시키려는 욕구는 감소될 것이다. 즉, 업무개선의 도구로서 성과정보가 활용되어 환류되는 것이 아니라, 성과달성의 목적에만 그치는 성과역설(performance paradox) 현상이 더욱 두드러질 것이다.

셋째, 성과정보가 의사결정과정에 활용될 수 있도록 조직 구성원 혹은 이해관계자 간에 활발한 의사소통이 이루어지는 의사소통창구를 확립해야 할 것이다. 결과 보고를 주기적으로 루틴화함으로써, 관리를 총괄하고 조정할 수 있는 협의체 형식의 의사소통 채널과 제도적 장치를 고려해볼 수 있다. 커뮤니케이션을 통한 조직 구성원들의 성과관리에 대한 공감대가 형성되어야 하며, 전략의 변경 혹은 실행을 위해서 서로 다른 부서 간의 커뮤니케이션과 조정 과정이 필요하기 때문이다.

전술한 구성원의 적극적 참여, 성과지표 및 정보의 개선, 의사소통의 루틴화 등은 전반적인 성과관리 과정 속에서 서로 유기적으로 활용할 수 있는 요인들이다. 예를 들면, 공공기관 성과정보의 활용이 미흡한 요인 중의 하나로 외부평가제도와 내부평가제도의 개별적인 운영으로 인한 업무부담이 지적된다. 조직구성원들이 평가에 대한 피로감이 누적되어, 성과관리에 대한 부정적인 인식과 비협조적인 행태가 나타난다는 것이다. 따라서 조직 구성원의 참여를 통해 내부 및 외부성과 지표를 연계하고, 구성원 의견을 수렴하여 제도에 반영하고, 이의제기가 가능하도록 행정절차를 마련한다면 외부평가제도와 내부평가제도의 연계성이 높아지고 성과정보를 보다 적극적으로 활용하게 될 것이다.

마지막으로, 최근 주목받고 있는 공공관리자의 주관적 기준과 선택을 중시하는 행동주의적 관점은 공공기관 성과정보 활용에 대한 시사점을 제공해준다. 즉, 정보의 홍수 속에 공공조직 관리자들은 관련 정보를 분류하고, 선택·활용하는 인지적 과정을 거치게 된다. 제한된 합리성을 지닌 공공조직 관리자들은 절대적인 수치의 성과정보를 의미 있는 정보로 해석하기 위한 기준으로 과거 성과 혹은 유사업무 조직의 성과를 이용해야 하며, 어떤 기준이 성과정보 활용을 더욱 촉진할지 고려할 필요가 있다.

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



김태일 교수
고려대학교 행정학과

공공기관 경영평가제도의 기본 재검토

30여 년의 역사를 지닌 공공기관 경영평가제도는 그동안 꾸준히 수정과 보완을 거쳐 발전해 왔으며, 공공기관 운영의 효율성과 공공성을 높이는 데 기여한 것으로 인정되고 있다. 하지만 피평가기관의 평가준비 부담 과중, 자율성 침해, 단기성과 치중 등의 비판, 그리고 평가제도에서 평가유형 및 지표의 적절성, 계량과 비계량 비중, 평가단 구성의 적절성, 평가주기 등에 대한 논란은 오랫동안 이어졌으나 여전히 뚜렷이 개선되지는 않고 있다. 적게는 수십 명에서 많게는 100명이 훨씬 넘는 인원이 동원되어 평가하며, 매년 평가가 끝나면 개선을 위한 연구를 한다. 그럼에도 불구하고 이러한 문제점들이 여전히 해결되지 않은 채 계속 평가제도의 문제점으로 지적되고 있는 것은 왜 그럴까? 이 문제점들은 '평가'라는 특성상 발생할 수밖에 없으며 고치기 어려운, 모든 평가제도가 공통으로 안고 있는 문제점인가, 이 문제들을 해결하려면 또 다른 (더 나쁜) 문제들이 발생하는가, 결국 수십 년간 발전해 온 현행의 평가제도는 주어진 제약하에서의 최선, 즉 차선의 역할은 수행하고 있는가, 혹은 일정 부분은 지금보다 개선의 여지가 있지 않겠는가. 본 글은 이러한

문제의식에 따라 그동안 제기되었던 공공기관 평가의 고질적인 문제점(혹은 오랫동안의 쟁점)을 짚어보고 현행 평가제도의 개선안을 제시하고자 한다.

이를 위하여 필자가 택한 방법은 그동안 경영평가에 관여했던 이해관계자들, 즉 평가위원, 담당공무원, 피평가기관의 평가담당직원의 의견을 구하는 것이다. 처음 공공기관 경영평가를 설계했던 사람들은 무슨 목적으로 이를 도입하였을까? 그들은 무엇에 중점을 두고 평가를 수행했으며, 평가제도가 가져온 변화 혹은 평가의 의의 또는 장단점은 무엇이라고 생각했을까? 마찬가지로 평가가 정착된 1990년대에 평가에 참여한 사람들, 그리고 IMF 외환위기 이후 공공부문 개혁이 화두로 떠올랐던 2000년대 초반의 경영평가 담당자들, 또한 외환위기가 수습된 이후인 노무현 정부 때 평가에 참여한 사람들, 4대강 사업이나 해외자원개발에 공기업을 동원했던 MB정부 때 평가에 참여한 사람들과 (비정상외)정상화를 강조했던 박근혜 정부 때 평가에 참여한 사람들은 공공기관 경영평가의 목적과 기능을 무엇이라고 여기고 있었을까? 그들은 공공기관 경영평가에 대해 어떤 평가를 내릴까?

각 시기에 경영평가에 참여했던 사람들이 공통으로 문제라고 여겨왔고 그래서 해결하고자 노력했지만 계속 문제로 남아 있는 것이라면 ‘공공기관 경영평가’가 갖는 내재적인 제약조건에 가까울 것이다. 그런 문제라도 시기에 따라 좀 더 개선되거나 더 악화되었다면 왜 어떤 경우에 좀 더 좋아졌고 왜 어떤 경우에 좀 더 나빠졌는가를 따져봄으로써 개선에 대한 실마리를 찾을 수 있을 것이다. 무엇보다도 지난 30여 년간 경영평가에 참여했던 사람들은 자신들의 경험을 바탕으로 경영평가제도에 대해 어떤 조언을 할 것인가? 이들의 조언에서 공통적인 것이 있다면 이런 것들은 지금 오늘의 경영평가제도 개선에 유용한 지침이 될 것이다.

2015년에 한국조세재정연구원에서는 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』이라는 보고서를 발간하였다. 이 보고서는 1984년부터 2013년까지 30년간 경영평가에 참여한 다양한 사람들의 경험과 고민, 조언을 정리하였다. 따라서 공공기관 경영평가의 근본을 재검토한다는 본 연구의 목적에 비춰보면 이 보고서를 심층 분석하는 것만큼 효과적인 방법은 없다고 생각한다. 이에 따라 본고에서는 이 보고서에 담긴 많은 평가담당자들의 얘기를 쟁점별로 정리하고 논의함으로써 경영평가제도의 근본 문제점과 한계, 주의점, 개선 방향을 도출하고자 한다.

1. 경영평가 담당자들의 견해

전술했듯 피평가기관의 평가준비 부담 과중, 자율성 침해, 단기성과 치중, 평가유형 및 지표의 적절성, 계량과 비계량 비중, 평가단 구성의 적정성, 평가주기 등은 경영평가제도의 주요 쟁점들이다. 이 중에서 피평가기관에서 가장 큰 문제점으로 지적하고 있는 것은 자율성 침해이다. 따라서 자율성 문제부터 논의를 시작하자.

자율성 강화는 초기 경영평가의 전제조건이었다.

지금과 같은 형태의 경영평가는 1983년 「정부투자기관관리기본법」이 제정된 이후, 1984년부터 ‘정부투자기관 경영평가제도’로 시작되었다. 당시 「정부투자기관관리기본법」을 제정하고 현재와 같은 형태의 경영평가를 실시하게 된 배경에 대해 당시 관련자들은 다음과 같이 설명하고 있다.

“정부는 공기업의 비효율을 제거하기 위하여 「정부투자기관관리기본법」(1984)을 제정하였다. 이 법에는 두 가지의 정책방향이 설정되어 있다. 첫째는 정부의 경영간섭을 대폭 축소하여 공기업 경영의 ‘자율성’을 보장하는 것이다. (...) 둘째는 경영의 자율성을 보장하는 대신 경영실적을 엄격히 평가하는 것이다. (...) 비효율의 제거와 관리는 그동안 역대 정권의 ‘머리 아픈 숙제’였다. 비효율을 관리하는 유용한 방법으로 도입된 것이 바로 공기업의 자율경영과 책임을 묻는 시스템이었다. 즉, 공기업에 대한 정부의 간섭을 축소하고 자율성을 보장하는 대신 경영실적을 사후적으로 평가하여 경영의 책임성을 확보하는 것이다(유성재, 초기 경영평가단장).”

당시 경영평가제도의 설계와 평가, 운영을 담당했던 공무원들과 평가위원들은 일관되게 정부투자기관(공기업)의 효율성을 높이는 것이 경영평가제도를 실행하게 된 배경이라고 말하고 있다. 이는 능히 짐작할 수 있다. 흥미로운 점은 효율성을 높이는 방법이 공기업의 자율성을 보장하되 경영실적을 사후적으로 평가하여 경영의 책임성을 확보하는 것, 즉 책임성을 묻기 위한 전제로서 ‘자율성’ 보장을 중요하게 생각했다는 점이다. 자율성을 보장하는 수단으로 도입되었던 경영평가가 어느새 자율성을 저해하는 도구가 되었다는 것은 아이러니다.

2000년대 중반 이후 정책목표 달성 도구로 사용되면서 자율성 침해가 본격화되었다.

“2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정으로 인하여 1984년부터 시행해 오던 정부투자기관 경영평가와 2004년부터 시작된 정부산하기관 경영평가제도가 통합되면서 현행 공공기관 경영평가제도는 강력한 공공기관 관리수단이 되었다. (...) 공공기관 경영평가제도가 긍정요인이 아니라 어느덧 부정 혹은 페널티 수단으로 변환되고 있었다. (...) 공공기관에 대한 신뢰와 자율성 그리고 자신감이 위축된 시기다(신완선, 2000년대 경영평가위원, 2018년 경영평가단장).”

“「공운법」 제정 이후에 경영평가가 공공관리의 핵심적 정책수단으로 부각되고 정책적 목적으로 활용되는 빈도가 잦아지면서 평가제도의 진화과정에서 주무부처의 역할이 점차 강화되는 경향이 발견되고 있다(김완희, 2000년대 경영평가위원, 간사).”

2000년대 경영평가에 참여했던 관계자들은 그 이전과는 달리 2000년대 들어 경영평가에 정부의 정책적 목적 달성을 위한 지표가 본격적으로 포함되기 시작했으며 이것이 자율성 침해의 핵심이라고 지적하고 있다. 특히 이런 경향은 2007년 「공운법」 제정 이후에 노골화되었다고 한다. 그러면서 「공운법」 제정의 취지 중 하나가 자율성 보장(제3조 참조)인데 이후의 실제 운영은 정반대로 나타났다고 한다(윤태범, 2000년대 경영평가위원 글 참조). 그리고 이것이 노조 등의 경영평가에 대한 반발을 가져온 핵심이유라고 한다(김주영, 한국노총 전국공공산업노동조합연맹 위원장, 박용석, 민주노총 공공운수노조 공공기관사업본부장 글 참조).

평가지표의 적절성, 계량/비계량 비중, 평가기관 유형 구분, 평가단의 전문성 등은 경영평가 초기부터 현재까지 줄곧 제기된 문제들이다.

초창기 경영평가의 문제점으로는 단기적 실적 평가 중시, 한시적 평가단 구성에 따른 지속적인 평가지표 개발이나 평가기법 개선의 어려움, 평가지표의 빈번한 수정, 계량지표와 비계량지표 비중 적절성, 보너스에 대한 지나친 관심 등이 지적되었다(유훈, 초창기 경영평가위원 글 참조). 이밖에 특성이 다른 기관들을 동일한 잣대로 상대평가하는 것의 문제점도 지적되었다. “경영 노력을 기울이지 않아도 잘 나가는 공기업과 아무리 노력해도 성과가 좋을 수 없는 공기업을 어떻게 같은 선상에 놓고 평가하느냐였다(김경섭, 초창기 경제기획원 공기업예산과 사무관).”

이러한 평가유형 및 지표의 문제점들은 이후의 평가에서도 여전히 나타나고 있다. “계량지표와 비계량지표의 가중치를 어떻게 할 것인가가 지속적인 이슈였다. (...) 많은 경우 기관의 특성에 따라 가중치를 다르게 운용하였고 의견일치가 어려운 경우 5 대 5로 두는 것이 다수였다(임석식, 1990년대 경영평가위원, 간사).”

“당시 공공기관의 평가유형 분류가 의미를 갖기 위해서는 평가유형별 기관 특성을 반영한 고유지표를 설계하고 지표별 가중치를 차별하여 서로 다른 유형별로 기관이 처한 경영 여건과 사업특성, 기관의 규모와 사업의 성장성 여부 등을 고려한 평가가 이루어지도록 해야 한다는 당위성이 제기된 바 있다. 나름 이와 같은 요구에 부응하고자 노력하였으나 세부사항을 마무리하기에는 현실적 어려움도 적지 않았다(이후명, 2007년 경영평가제도 개편 당시 주무부처 공무원).”

“문제는 공기업과 준정부기관의 미션 및 목표가 다르고 해당 공공기관이 속한 산업의 특성에 따라 경쟁 및 규제 등 경영의 환경적 요소가 매우 다양해 획일적인 성과측정시스템 적용에 어려움이 따르고 이로 인해 상대평가가 원천적으로 불가능하다는 점이다(박정수, 2000년대 중반 이후 경영평가위원 및 간사 역임, 조세재정연구원 공공기관투자센터장).”

여기에는 일부만 소개했는데, 평가제도의 문제점을 논의한 글들은 시기에 상관없이 거의 모두 유사한 지적을 하고 있다. 다음에는 이들이 제안하는 평가제도 개선 위한 과제들을 검토하자.

평가제도 개선을 위한 제언들

“공공기관 업무의 본질적인 사항에 대한 평가에 경영평가가 집중해야 한다. 또한 공공기관에 평가 피로도를 증대시키는 평가제도의 흥기화를 막아야 한다(윤석호, 2000년대 초중반 기획예산처 및 기획재정부 경영평가 사무 담당).”

“평가단이 전문성을 갖고 미래 정책 타당성과 이해관계자 그룹의 갈등요인에 선제적으로 대응할 수 있도록 지원해야 한다. 즉, 기관의 큰 의사결정을 효과적으로 수행할 수 있도록 초기 장벽을 점검하고 객관성을 담보하는 방안을 평가하고, 그 결과를 이해관계자 그룹과 공유해야 한다(신완선, 2000년대 경영평가 위원, 2018년 공기업 경영평가단장).”

“개별 공공기관의 고유한 설립 목적에 충실할 수 있도록 지표를 면밀히 검토하고, 단기

목표만 설정할 것이 아니라 중장기목표를 설정하고 이를 연차적으로 달성할 수 있도록 지표의 유연성과 확장성을 고려해야 한다. 아울러 현재 과도하게 운영되고 있는 정부 공통 과제의 지표별 세부과제, 특히 정부권장과제나 지표의 성격 자체도 모호한 사회적 책임 지표 등은 과감하게 정리하고 단순화할 필요가 있을 것이다(김주영, 한국노총 전국공공산업 노동조합연맹 위원장, 2000년대 중반~2014년 평가 경험).”

“주요사업의 경우 내부의 경영 노력으로 개선시킬 수 있는 부분보다는 전반적인 시장여건에 따라 실적이 크게 좌우되는 측면과 기관의 수용 능력을 충분히 고려하지 않고 급박하게 부여되는 정책목표의 영향이 상당히 큰데, 그러한 부분의 조정 없이 일률적으로 평가되는 문제점도 보완이 필요해 보인다(서종대, 2011년~2014년 한국주택공사사장, 한국감정원장).”

그 밖에도 많은 사람들이 경영평가제도 개선을 위한 제언을 했다. 그런데 여기서도 제시했지만 가장 핵심적인 것은 경영평가의 본래 목적에 충실한 평가를 해야 한다는 것이다. 이에 대해서는 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』 보고서의 에필로그에서도 동일하게 지적했다.

“가장 핵심적인 것은 경영평가의 본래 목적과 맞게, 공공기관의 존립 근거에 맞게 이루어져야 한다는 것이다. 정부 입장에서는 경영평가가 공공기관에 대한 효율적 관리를 위한 매력적인 수단인 것은 분명하지만, 이를 공공기관 관리를 위한 수단으로 과도하게 활용할 경우, 경영평가는 본질에서 벗어날 뿐만 아니라, 공공기관은 물론 국민으로부터도 불신을 받을 수밖에 없기 때문이다.”

그다음으로 기관의 노력과 성과를 반영하는 평가지표, 기관 특성에 따른 맞춤형 평가지표, 피평가기관 부담 줄이기, 평가단의 전문성 제고, 효율성 못지않게 공익성(기관의 설립 목적 달성) 평가 필요 등이 지적되었는데 이들은 서론에서 서술했듯 여전히 경영평가의 문제점으로 논의되는 것들이다.

2. 평가제도 개선에 대한 합의

흔히 문제점 지적과 개선안 제시에서 중요한 것은 ‘what’이 아니라 ‘how’라고 한다. 문

제를 몰라서가 아니라 구체적으로 어떻게 해야 하는지가 제시되지 못해서 개선이 안 된다는 말이다. 경영평가제도도 마찬가지다. 앞서 논의했듯 30여 년간 유사한 문제점이 반복되어 지적되었지만 여전히 뚜렷하게 해결되지는 않았다. 어떻게 해야 하는지가 분명하지 못해서인 탓이 크다.

경영평가제도의 무엇이 고쳐질 수 있는 문제점이며, 고칠 수 있다면 어떻게 해야 할 것인가. 우선 가장 중요하게 지적된 문제인 ‘경영평가의 본래 목적에 맞는, 즉 공공기관의 존립 근거에 맞는 평가가 이뤄져야 한다는 것, 이를 벗어나 정부 정책목표 달성을 위한 수단으로 과도하게 활용하는 것을 자제할 것’에 대해 따져보자. 이 문제는 공공기관에 내재하는 한계에 해당한다. 공공기관의 자율성을 보장하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이후 오히려 자율성 침해가 두드러졌다는 점을 상기하면 제도적인 해결의 어려움을 알 수 있다. 이 문제는 당시의 정부가 공공기관을 어떻게 바라보는가에 달려 있다. 다만 전문가 및 이해관계자가 공공기관 자율성의 중요성을 꾸준히 주지시키는 것이 필요함은 물론이다.

자율성 이외의 문제점들은 완벽한 해결은 어렵더라도 꾸준히 그리고 많은 자원을 투입해서 연구하면 개선의 여지가 많은 것들이다. 이를 위해 가장 중요한 것은 평가전담연구기구, 즉 현행 공공기관연구센터의 기능을 확대하고 제도개선을 위한 적극적인 역할을 부여하는 것이다. 2009년에 설립된 공공기관연구센터는 평가 기준과 지표 개발 참여, 워크숍 주관, 필요한 자료와 통계 생성 등 경영평가를 지원하는 데 중요한 역할을 담당하였다(윤석호 글 참조). 그러나 현행 경영평가제도 개선이 새로운 전기를 마련하려면, 센터가 이 정도의 지원 기능에 머물러서는 안 된다. 센터는 전면에서 경영평가제도를 주도하는 역할을 수행하는 것이 필요하다. 그동안 제시된 문제점들인 ‘what’에 대해 구체적으로 어떻게 해야 하는지 ‘how’를 제시하고 이의 집행을 주도해야 한다. 기능이 강화되고 적극적 역할을 부여받은 센터(평가전담 연구기구)는 최소한 다음과 같은 일들을 수행해야 한다.

주요사업 (특히 계량) 지표 설계 주도

주요사업 지표는 해당 기관이 설계한다. 각 기관의 주요사업이 무엇인지는 해당 기관이 가장 잘 안다는 면에서는 해당 기관이 지표설계를 맡는 것이 일리가 있다. 그러나 현행처럼 해당 기관이 주도하고, 공공기관연구센터는 사후적으로 조정 역할만 담당하는 것은

바람직하지 않다. 그 이유는 두 가지 때문이다. 우선 해당 기관은 특점에 유리하게 지표를 설계하려는 유인이 존재한다. 그러다 보니 정말 기관의 주요사업들을 평가하는 지표로만 구성되지는 않는다. 다음으로 어떤 기관은 타당한 계량지표 설계 능력이 부족하다. 해당 기관의 주요사업이 무엇인지를 잘 알고 있더라도 이를 제대로 측정할 수 있는 계량지표를 설계하려면 지표설계 자체에 대한 전문지식이 필요하다. 필자의 경험에 따르면 준정부기관의 상당수, 그리고 공기업의 일부는 이런 능력을 충분히 갖추지 못하고 있다.

공공기관의 사업은 국민 생활에 큰 영향을 미치며, 공공기관의 설립 목적사업을 제대로 수행하는 것은 공공기관 존립의 기반이 된다. 따라서 주요사업을 평가하는 지표가 적절하지 않다는 것은 매우 큰 문제이다. 혹은 적절하더라도 더 개선할 여지 있으면 마땅히 개선해야 한다.

타당한 주요사업 지표를 갖추기 위해서는 각 기관의 지표설계 단계 때부터 센터가 적극 참여해서 각 기관과 공동으로 일해야 한다. 지표설계에 참여하는 센터측 전문가가 모두 상근직원일 필요는 없다(필요가 없을 뿐만 아니라 그렇게 하기도 현실적으로 어렵다). 지금처럼 각 분야의 전문가가 센터의 주관하에 참여할 수 있다. 중요한 것은 지금처럼 짧은 시간의 검토가 아니라 지표설계를 의뢰받은 컨설팅 기관이라는 입장에서 참여해야 한다는 점이다. 필자는 우연한 기회에 특정 기관의 주요사업 계량지표 설계를 컨설팅했는데 컨설팅한 계량지표는 그전보다 타당성이 높아졌고 그대로 실행되고 있다.

공공기관에 평가 관련 각종 컨설팅 제공

상당수 공공기관이 경영평가를 준비하면서 민간 컨설팅업체를 활용하는 것은 잘 알려져 있다. 그런데 평가위원으로 평가를 하다 보면 민간 컨설팅업체의 컨설팅 내용이 그다지 타당하지 않다는 생각을 갖게 된다. 포장은 그럴듯해 보여도 평가위원으로서 정작 중요하게 여기는 부분은 부실한 경우가 제법 많다. 비싼 돈 들여서 받는 민간 컨설팅업체의 컨설팅 내용이 타당하지 않다는 것도 문제이기도 하다. 하지만 여유 있는 공공기관이 (효과성이 미흡지 않은) 민간 컨설팅을 받는 것은, 넓게 보면 국민의 돈이 낭비된다는 문제가 있지만, 경영평가 자체로만 본다면 큰 문제는 아니다.

문제가 되는 것은 형편이 열악한 기관들이다. 필자의 경험에 의하면 일부 기관은 정말

평가 준비에 컨설팅이 필요하다. 편람 내용을 제대로 이해 못하는 기관도 제법 존재한다. 이런 기관들은 정말 제대로 된 컨설팅이 필요하다. 그런데 이 기관들은 대체로 형편이 열악해서 민간 컨설팅을 받지 못하거나 큰 부담을 느끼면서 민간 컨설팅을 받지만 제대로 된 컨설팅은 드물다. 여기에 공공기관연구센터의 역할이 필요하다. 이런 기관들에 공공기관연구센터가 제대로 된 컨설팅을 제공해야 한다.

피평가기관의 평가 부담 경감은 경영평가제도 개선에 관한 오래된 주문 사항이다. 물론 보고서 작성 등이 과거보다 상당히 간소화되었지만 여전히 더 간소화할 여지는 있을 것이다. 하지만 아무리 간소화해도 평가점수가 공공기관의 인센티브에 큰 영향을 미치는 구조에서는, 비록 페이퍼워크가 조금 더 줄어든다고 해도 평가를 준비하는 부담은 클 수밖에 없다(그리고 100% 계량평가가 아닌 한 페이퍼워크를 줄이는 데는 한계가 있다). 필자는 공공기관연구센터가 도움이 필요한 피평가기관에 민간 컨설팅업체 수준의(혹은 그 이상으로) 평가 준비를 도와주는 것이 피평가기관의 부담을 줄여주는 데 더 효과적인 방법이라고 생각한다. 공공기관연구센터가 민간 컨설팅업체를 대체하는(혹은 능가하는) 서비스를 제공하는 것은 또한 국민의 세금을 절감하는 방안이 되기도 할 것이다.

또한, 이러한 컨설팅은 평가 준비 단계뿐만 아니라 평가 이후 환류 단계에서도 필요한 것은 물론이다. 현행도 평가결과의 환류 과정에서 컨설팅을 하고는 있지만 형식적임은 주지의 사실이다. 결과의 환류에서도 마치 경영개선을 의뢰받은 컨설팅업체처럼 실질적인 컨설팅이 이뤄져야 한다.

상시적인 평가체계 및 지표, 평가과정 개선

그동안 제시된 평가체계와 지표에 대한 문제점들은 본질적으로 경영평가의 특성에서 비롯된다. 경영평가는 공공기관을 유형별로 분류하여, 동일 유형에 속한 기관들을 평가하여 등급을 매긴다. 그리고 그 결과에 따라 성과급을 차등 배분한다. 성과급을 차등 배분해야 하기 때문에 어떤 형식을 취하더라도 결과적으로는 각 유형 내에서 상중하의 등급이 일정한 분포를 갖는 상대평가가 된다.

모든 평가는 공정성이 핵심이다. 그런데 상대평가, 그 중에서도 평가결과가 피평가기관의 이익과 직결된 상대평가는 더욱 공정성 아니, 정확하게 말하면 ‘공정해 보이는 것’이 중

요하다. ‘공정해 보이는 것’은 상대평가 결과 수용성에 기반이 되기 때문이다.

상대평가를 할 때 피평가대상의 개별 사정을 고려해서 다른 잣대를 적용하면 ‘공정해 보이기’가 어렵다. 사정이 달라도 어쨌든 동일한 잣대를 적용해야 공정해 보인다. 당연히 주관적인(비계량) 평가보다는 객관적인(계량) 평가가 더 공정해 보인다. 그리고 대체로 복잡한 것보다는 단순한 것이 더 공정해 보인다. 하지만 ‘공정해 보이기’는 실질적인 공정성 혹은 타당성과는 다르다. ‘공정해 보이기’에만 치중하다 보면 오히려 실질적인 공정성 혹은 타당성은 저해되기 쉽다. 그동안 제시된 평가체계와 지표에 대한 문제점들은 모두 ‘공정해 보이기’에 치중해서 실질적인 공정성 혹은 타당성이 저해된 경우를 지적하고 있다.

‘공정해 보이기’를 유지하면서 실질적인 공정성/타당성을 높이려면 평가에 더 많은 비용을 투입해야 한다. 더 많은 인력과 시간을 투입해서 상시적인 평가체계 및 지표 개선 작업이 이뤄져야 한다. 예를 들어 피평가대상의 개별 사정을 고려해서 지표를 달리 적용하는 맞춤형 평가를 했다고 하자. 이는 획일적인 지표 적용보다 실질적인 공정성 혹은 타당성을 높일 수 있을 것이다. 하지만 아무래도 ‘공정해 보이기’는 어렵다. 또한, 실제로도 맞춤형 평가는 기관 간의 균형 맞추기가 어려워서 자칫 실질적인 공정성을 저해할 수 있다. 그래서 맞춤형 평가를 할 때는 사전에 개별 기관의 사정을 고려하면서도 전체 기관을 놓고 서로 비교하면서 맞춤형 평가결과로 상대비교를 하더라도 공정성을 확보할 수 있는가를 시뮬레이션하고 세심하게 조정해야 한다. 또한, 평가가 끝난 뒤에도 다시 전체 기관의 결과를 놓고 서로 비교하고, 필요하면 조정도 해야 한다. 그리고 이러한 과정이 피평가기관에 투명하게 공개되고, 끊임없이 피드백이 되어야 한다.

지금까지 필자가 제시한 개선안은 상식적이다. 좋은 평가가 되려면 그만큼 평가에 쏟는 노력이 많아져야 한다. 이에 관한 오영교 전 KOTRA 사장의 말을 인용하면서 이 글을 마치고자 한다. “경영평가 자체의 혁신이 필요하다. 고객인 평가대상기관들의 쓸데없는 노고(?)를 덜어줄 수 있는 고객정신을 통해 지금까지 지배해 왔던 공급자 즉 평가자 중심의 평가제도에서 과감히 탈피할 필요가 있다. 평가자(평가위원)들의 불편과 노력이 많으면 많을수록 평가대상기관들의 생산성과 내실 있는 경영혁신은 배가된다는 인식을 가질 필요가 있다.”

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



이용숙 교수
고려대학교 행정학과

공공기관 감사평가 제도 재검토

감사평가 제도는 공공기관의 자체감사가 제대로 작동되고 있는지를 규율하는 제도로 시대 변화에 따른 행정가치 패러다임 변화에 직접적인 영향을 받는다. 이를 반영하듯 문재인 정부 출범과 더불어 기획재정부는 공공기관 '본연의 역할과 성과를 국민의 눈으로 평가'하도록 평가제도의 개편을 추진하였다. 이 글은 현행 감사평가 제도 전반을 평가하면서 최근의 기획재정부 감사평가 제도 개편의 의미와 문제점을 파악하고자 한다. 또한 이러한 문제점들에 대한 개선안을 제시하면서 맞춤형 감사평가의 가능성과 한계를 탐색하고자 한다. 이 글은 민간 감사전문가, 담당공무원, 평가위원, 피평가기관 감사평가 담당직원 에 대한 심층면접을 근거로 작성되었음을 밝힌다.

1. 우리나라 감사평가 제도에 대한 이해와 비판

우리나라 공공기관의 감사위원 및 감사실을 평가하는 제도는 기획재정부, 감사원, 국가

권익위원회에 의해 운영되고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조에 따라 기획재정부가 '상임감사·감사위원 직무수행실적 평가'를 2008년도 이래로 실행하고 있다. 또한 감사원이 2010년 이후 「공공감사에 관한 법률」을 제정하고 자체감사활동의 독립성과 전문성을 강화하는 방향으로 심사 제도를 개편·실행하고 있다. 국민권익위원회 역시 2018년 기준 705개 공공기관에 대해 청렴수준 및 부패유발 요인을 진단하는 청렴도 평가를 시행하고 있다. 이러한 공공기관 감사평가 제도는 공공기관 감사 직무수행의 적정성과 책임성을 제고하였으며, 새롭게 내부통제제도를 구축하여 기관장의 방만 경영을 견제하고 조직 전체의 투명성을 높인 것으로 평가된다.

이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 본 연구의 조사 결과, 공공기관 감사평가 제도는 지난 10년 동안 다양한 감사 패러다임의 누적으로 인한 감사평가 제도의 복잡화를 초래했으며, 이는 평가의 형식화와 평가 실효성의 저하를 가져왔다. 기존에 존재하던 관료제 행정패러다임과 더불어, 노무현 정부 시절에 시작되어 이명박 정부 및 박근혜 정부 시절에 강화된 신공공관리론, 그리고 최근 문재인 정부하에서의 공공성을 강조하는 신거버넌스론은 우리나라 감사제도에 영향을 미치면서 감사 패러다임의 누적을 야기했다. 그 결과 기존의 전통적 행정론의 합법적·적법적 중심의 감사, 신공공관리론의 성과감사, 그리고 공공가치 지향적인 신거버넌스론의 자체감사와 협력감사가 공존하고 있으며, 감사평가 제도 역시 이 모두를 반영하고 있다. 이미 언급한 바와 같이, 기획재정부, 감사원, 그리고 국민권익위원회의 평가로 그 주체가 삼원화되면서 평가체계가 복잡화되었다. 또한 평가에서 서로 상충될 수 있는 합법성감사 지표, 성과감사 지표, 자체감사/협력감사 지표가 누적되어 혼용되고 있다.

이러한 감사평가체계와 지표의 복잡화는 다양한 책무성을 동시에 요구하면서 과도한 평가로 이어져 조직역량을 소진시키고 있는데, 특히 규모가 작은 조직일수록 이에 더욱 취약하다. 심층면접에 응한 15개 공공기관 모두가 본연의 감사업무보다 평가업무의 부담이 더 커져 감사업무 자체에 지장이 초래되고 있음을 토로하고 있다. 다음의 공공기관 인터뷰는 이를 생생히 증언한다. “감사실은 전체 00명인데 직원들 5~6명 빼고, 현장에 실제 감사하러 나가고, 그러면 몇 명만 가지고 세 개 정부 부처에서 하는 평가를 준비해야 되는 것입니다. 그러니까 1년 내내 감사 본업보다는 평가업무에 자원을 너무 많이 할애할 수밖에

에 없는 현실이라는 게 좀 안타깝습니다.”

다양한 지표에 의한 과도한 평가는 조직 및 구성원으로 하여금 형식적으로 지표들을 충족시키는 데 급급하게 하며, 이는 결과적으로 감사평가의 형식화를 초래할 수 있다. 민간 영역에서 감사 컨설팅 관련 업무를 담당하는 어느 전문가는 평가를 위한 감사보고서 작성도 외부 민간 컨설팅업체에 맡기는 공공기관들이 제법 있다고 증언하고 있는데, 이는 감사평가가 형식화되었음을 시사한다. 심층면접 대상이 된 공공기관의 다음 진술 역시 일상감사 평가가 ‘평가를 위한 평가’로 형식화되었고, 평가를 위한 시스템 개선 활동이 감사활동 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있지 않음을 고백하고 있다.

“일상감사 같은 경우도 양질의 일상감사를 하려면 하나에 굉장히 많은 시간을 소요해야 되는데, 현실적으로 지금 그러기에는 저희가 다른 업무도 많고, 일상감사도 얼마나 많이 했고, 얼마나 많은 의견을 달았느냐가 중요해지다 보니, 어떻게 보면 처음보다 오히려 지금은 형식화되는 면이 조금씩 발생하는 것 같습니다. (중략) 대부분의 기관들이 제가 알기로는 실질적으로 필요한 시스템을 도입하는 것이 아니라, 평가를 위한 시스템 개선 활동을 해서, 뭔가 다르게 보이기 위한, 그런 활동들을 하게 되는데 그게 사실은 감사활동에 그렇게 긍정적인 영향을 미치는 변화들은 아님에도 너무 많은 시간을 소요하는 경우가 있습니다.”

2. 기획재정부 감사평가 제도 개편에 대한 상반된 시선

이미 언급된 바와 같이 기획재정부는 2018년 경영평가 제도를 개편하였다. 이 개편안에서 사회적 가치의 반영, 자율·혁신 기반 맞춤형 평가, 참여·개방·소통형 평가, 책임·윤리경영의 강화 등을 강조하면서, 평가체계·지표·사후관리 등 평가의 모든 단계를 개편하였다. 감사평가 제도의 경우, 감사의 전문성, 윤리성·독립성 지표 배점을 강화하고, 방만경영 지표의 비중을 약화시키면서 내부통제 지표에 통합하였는데, 이는 사회적 가치를 평가에 반영할 수 있도록 조정한 것으로 평가기관, 평가위원, 피평가기관 모두가 대체로 긍정적으로 평가하였다. 또한 상임감사와 감사위원 임기 중 한번 평가에서 매년 평가로, 3

등급에서 6등급으로, 평가결과를 성과급과 연계시키는 방향으로, 평가제도 운영을 변화시켰는데, 이에 대해서는 상반된 시선이 존재한다. 평가기관인 기획재정부와 평가위원들은 감사평가 제도의 실효성 강화를 위해 매년 평가, 평가등급 세분화, 평가의 성과급 연계의 필요성을 주장하는 반면에, 피평가기관들은 이러한 개편이 사후적 통제, 평가의 형식화, 평가의 서열화를 강화시킬 것임을 우려하면서 부정적인 견해를 피력하고 있다.

이러한 감사평가 제도 운영의 변화는 엄격한 측정을 통해 평가 강화를 모색하는 성과 감사의 강화로 볼 수 있다. 이러한 감사평가의 강화 방향은 자율·개방·맞춤을 표방하는 기획재정부의 경영평가 제도의 개편 방향과는 잘 부합되지 않는다. 기재부 경영평가의 경우 평가요소를 간소화하면서 우수지표 인증제를 도입하고 현 수준 내에서 총량 관리를 하는 방향으로 간소화와 자율화를 강조하는 반면에, 감사평가는 평가 강화로 방향을 선회했기 때문이다. 성과감사로의 회귀는 성과주의의 폐해를 극복하려고 평가 시스템의 변화를 추진하는 글로벌 기업들의 최근 움직임과도 부합하지 않는다. 최근 GE와 마이크로소프트사는 서열을 가리는 성과평가 대신 면담에 기반하는 평가제도를 도입하거나 코칭과 피드백을 하는 리뷰 형태의 평가방식을 이미 사용하고 있다. 이러한 변화는 평가를 통한 보상에 초점을 두는 성과주의 평가의 실효성에 의문을 제기하는 것이다. 이는 평가를 통한 보상에 평가의 초점을 두면 평가의 형식화를 초래할 수 있으며 학습과 개선이 이루어지지 않을 수 있음을 보여주는 것이다.

3. 감사평가 제도 개선을 위한 정책적 제언들

현행 감사평가 제도의 문제점들을 밝혔는데, 이를 해소하기 위한 정책적 제언들은 다음과 같다. 첫째, 감사평가 제도의 누적으로 인한 감사평가 제도의 복잡화 현상을 해결하기 위해서는 장기적 관점에서 감사평가 주체의 일원화가 모색되어야 한다. 분석 결과, 국민권익위원회의 청렴도 평가는 차별성이 있지만, 기재부와 감사원 평가의 경우 전문성과 독립성 지표 측면에서 상당히 중첩되어 있다. 비록 기재부 감사평가가 먼저 시작되어 감사평가 제도의 틀을 정착시키는 데에 기여한 바가 크에도 불구하고, 감사원의 평가와 상당히 중복되어, 공공기관들의 평가에 대한 피로감을 누적시키고 있다. 기재부 감사평가 부서와 감

사원이 감사평가 일원화를 위한 TF를 구성하여 평가주체 일원화에 대한 논의를 시작하는 것이 필요하며, 단기적으로는 중복적인 평가 내용들을 간편화하는 시도가 필요하다.

둘째, 감사평가 중 형식화가 가장 심각한 지표가 내부통제로 지적되었는데, 이는 독립성이 취약한 감사실이 기관장과 임원들을 실질적으로 내부통제하는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 내부통제 평가가 형식화되지 않기 위해서는 내부통제 시스템의 구축이 실질적으로 감사품질 향상에 기여하는지를 평가하는 것이 필요하다. 내부통제가 감사품질 향상을 결과하기 위해서는 감사실의 독립성을 강화시키는 방안들이 필요하다. 우선 상임감사와 감사위원의 인사권 강화가 필요하다. 상임감사와 감사위원이 감사인 선정 및 보직 이동뿐만 아니라 감사인 승진에 대한 권한을 확보하는 것이 필요해 보인다. 또한 감사인의 순환보직의 구조적 문제에 대한 대안 마련이 필요하다. 내부통제를 제대로 작동시키기 위해서는 내부통제에 대한 평가 강화보다는 교육과 컨설팅의 강화가 필요하며, 감사실 인원 증원과 전문인력 확보가 필요하다.

셋째, 평가의 형식화를 더 악화시킬 수 있는 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계로의 개편은 재고되는 것이 필요하다. 이 주장은 평가의 무용성을 논하는 것이 아니며, 평가 방향의 전환을 말하는 것이다. 최근 많은 인사전문가들은 그룹 수준에서의 평가가 개인 수준의 상대평가보다 학습과 개발의 차원에서 더 우수할 수 있다는 지적을 하고 있는데, 이를 상임감사, 감사위원 평가에 적용하는 것을 고려해볼 만하다. 만일 기재부 평가가 감사실이 아닌 상임감사 및 감사위원 개인의 평가로 국한될 수 있다면, 상임감사, 감사위원의 윤리성과 전문성에 대해 그룹 수준의 다면평가 실시를 고려해 볼 수 있을 것이다.

마지막으로 맞춤형 감사평가를 현실화하기 위해서는 맞춤형 평가의 역설을 이해하는 것이 필요하다. 감사실 규모가 작은 기관일수록 맞춤형 평가의 필요성에는 공감하나 실현 가능성에 대해서는 회의적인 답을 하는데, 이는 규모가 작은 기관일수록 현행 획일적인 평가체계에 대해 불만이 많으나, 현실 여건상 맞춤형 평가에 대응할 여력이 거의 없기 때문이다. 이들은 기존 지표들이 그대로 운영되면서 또 다른 새로운 맞춤형 평가지표가 더 부가될까를 우려하고 있다.

따라서 첫째, 맞춤형 평가로 전환하기 이전에 기존의 평가체계와 지표들의 누적 여부를 확인하고, 상충된 평가 내용과 지표들을 정리하는 작업이 필요하다. 둘째, 맞춤형 평가의

전제조건으로 절대평가를 실질화하는 것이 필요하다. 평가 등급이 세분화되고 평가 결과가 성과급과 연계되면서 평가가 서열화된다면, 절대평가가 실질적으로 무력화될 수 있다. 맞춤형 감사평가는 학습과 개발을 통해 감사품질을 향상시키는 데에 목적을 두기 때문에 평가를 통한 보상에 초점을 두는 평가와는 구별되어야 하며, 이를 위해 절대평가를 실질화하는 것이 필요하다. 셋째, 감사실 규모와 특성에 맞는 유형화가 필요하며 그 유형의 특성에 맞는 평가지표의 개발이 요구된다. 하향식으로 전문가에 의한 일방적인 유형화가 아니라, 공공기관들로부터 실질적인 의견 수렴 절차를 거치는 것이 필요하며, 전문가와 공공기관들이 함께 그룹 유형별 특성에 맞는 지표를 개발하는 것이 필요하다. 넷째, 맞춤형 평가의 현실화를 위해 컨설팅이 강화되는 것이 필요한데, 이를 위해 평가소위를 적극적으로 활용하고 상시 운영하는 것이 필요하다. 다섯째, 맞춤형 평가의 한 방안으로 평가 기타 항목을 설정하는 것도 고려할 필요가 있다. 이는 맞춤형으로 그룹별 지표가 설정되었다 하더라도 몇몇 공공기관들은 고유의 독특성 때문에 평가에서 구조적으로 불리할 수 있기 때문이다. 기타 항목란을 만들어 이들의 특수성을 평가단이 고려해서 평가할 수 있도록 부가적인 장치를 마련하는 것도 필요해 보인다.

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



심층동향

원전해체산업 육성 현황 및 과제

민경석 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 연구원

북한의 농업현황과 최근 쟁점

홍윤진 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 전문연구원

「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 방향과 전망

남승오 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 특수전문직4급

원전해체산업 육성 현황 및 과제

민경석⁰¹

I. 서론

- 2015년 10월 국무총리 주재로 열린 원자력진흥위원회는 ‘안전하고 경제적인 원전해체와 원전해체산업 육성을 위한 정책 방향’을 심의 및 확정하였음⁰²
 - 국내 첫 상용 원전인 고리 1호기의 영구정지가 2015년 6월에 결정됨
 - 이에 정부는 고리 1호기를 안전하게 해체할 수 있는 역량을 갖추고, 엄밀한 시장분석을 통해 우리만의 전략을 마련하여 해외 원전해체 시장 참여를 추진할 것임을 발표하였음

- 문재인 대통령은 2017년 6월 19일 고리원전 1호기 퇴역식에서 ‘탈핵 시대로 가겠다’고 밝히면서, 원전해체산업에 대한 관심이 고조되었음⁰³
 - 이는 문재인 대통령의 대선 공약이었던 ‘탈핵’ 기조를 공식화한 발언임

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

02 원자력진흥위원회, 「정부, ‘원전 해체산업 육성’ 본격화」, 2015.10.5., www.korea.kr/common/download.do?fileId=184086911&tblKey=GMN, 검색일자: 2018.9.5.

03 「경향비즈」, 「원전 해체 산업 육성의 현황 및 쟁점」, 2017.6.19., http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201706192303015&code=920501, 검색일자: 2018.9.5.

- 문재인 대통령은 신고리 5·6호기 공론화위원회의 ‘신고리 5·6호기 건설 재개와 원전 축소 정책’ 권고를 수용하면서, 원전해체연구소를 설립하고 해외 원전시장 선점에 나설 의지를 밝혔음⁰⁴
 - 신고리 5·6호기의 건설 재개 수용은 기존의 건설 중단 입장에서 한 발 물러난 입장이나, 원전 축소 정책에 대한 국민들의 지지를 확인하는 계기가 됨
 - 최근에는 지방자치단체들이 문재인 대통령이 언급한 원전해체연구소의 유치 경쟁을 펼치고 있음⁰⁵

- 이에 본 심층동향은 국내 원전해체산업 육성의 현황과 주요 이슈를 살펴보기로 함

II. 원전해체산업의 정의와 특징

1. 원전해체의 정의와 절차

- 국제원자력기구(IAEA)는 원전해체(decommissioning)를 승인된 원자력 시설 규제(regulatory control)의 전부 또는 일부를 제거하기 위해서 취해지는 행정적이고 기술적인 행동으로 정의하고 있음⁰⁶
 - 원전해체는 계획 수립(planning), 물리 및 방사선 물질의 특성 평가(characterization), 시설 및 부지의 오염(decontamination), 해체(dismantling) 및 원료 관리(materials management)와 같은 일련의 활동을 포함하는 개념임

- 우리나라의 「원자력안전법」 제2조 제24항은 원전의 해체를 ‘시설운영을 영구적으로 정

04 『한겨레』, 「문 대통령 “신고리 5·6호기 건설 재개…원전해체연구소 설립할 것”」, 2017. 10. 22., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/815488.html>, 검색일자: 2018.9.5.

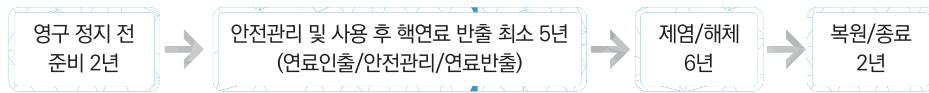
05 『중앙일보』, 「원전해체연구소 유치 두고 부산·울산·경북 3파전 치열」, 2018.1.31. <https://news.joins.com/article/22332036>, 검색일자: 2018.9.5.

06 IAEA, Decommissioning of nuclear installations, <https://www.iaea.org/topics/decommissioning>, 검색일자: 2018.9.5.

지한 후 해당 시설과 부지를 철거하거나 방사성 오염을 제거함으로써 법 적용 대상에서 배제하기 위한 모든 활동'으로 정의하고 있음⁰⁷

- 우리나라에서 원전의 해체는 「원자력안전법」 제28조에 따라 원자력안전위원회의 해체 계획 승인이 이루어진 후에 진행될 수 있으며, 해체가 완료되면 사업자는 해체완료보고서, 최종부지상태보고서를 제출하여 정부가 계획을 잘 이행하였는지, 해체완료보고서와 최종부지상태보고서의 내용과 해체 상태가 부합하는지, 기준에 적합한지 등을 검사함(동법 시행규칙 제23조의3~제23조의5)⁰⁸
- 원전의 해체는 영구정지 전 준비, 사용 후 핵연료 냉각 및 안전관리, 제염 및 해체, 부지 복원의 순서로 추진되며 최소 15년 이상이 소요됨⁰⁹

[그림 1] 원전해체 과정



자료: 한국수력원자력, 원전해체 - 개요 및 추진전략, <http://www.khnp.co.kr/content/198/main.do?mnCd=FN050601>, 검색일자: 2018.9.5.

- 영구정지 준비단계에서는 운영변경허가를 신청하고(「원자력안전법」 제21조 2항), 해체 사업의 계획 수립과 최종노심 설계 등을 실시함
 - 해체준비 단계는 영구정지의 기술적 실무와 해체계획서 승인 신청의 행정적 실무로 구분됨
 - 영구 정지를 위해서 사용 후 핵연료를 냉각하고 임시 저장시설을 건설하며, 영구

07 국가법령정보센터, 「원자력안전법」, <http://www.law.go.kr/lsinfoP.do?lsiSeq=199913&efYd=20180620#0000>, 개정일자: 2017.12.19., 검색일자: 2018.9.5.

08 전지은, 「원자력발전소 해체 관련 현황 및 대응방안」, 「이슈와 논점」, 국회입법조사처, 제1438호, 2018, p.2.

09 한국수력원자력, 원전해체 - 개요 및 추진전략, <http://www.khnp.co.kr/content/198/main.do?mnCd=FN050601>, 검색일자: 2018.9.5.

- 정지 이후의 안전관리를 최소 5년 동안 실시함
 - 해체계획서를 작성하고(「원자력안전법 시행규칙」 제22조 별지13호) 공람이나 공청회와 같은 해체계획서의 초안에 대한 의견수렴을 실시한 후에(「원자력안전법」 제103조 2항, 시행령 제145조) 제염, 해체공사 사업기본계획을 수립함
 - 마지막으로 해체사업에 대한 계약 체결을 완료함
- 제염, 철거 및 부지 복원 단계에서는 실질적으로 제염 및 복원을 하는 단계와 해체가 완료된 이후 허가종료를 심사받는 행정적인 절차가 존재함¹⁰
- 제염, 철거 복원 공사는 「원자력안전법」 제28조 3항에 근거하여 오염/비오염 시설 및 건물의 제염과 철거작업을 진행하고, 원자로와 원자로 내부의 구조물을 절단하며, 해체 폐기물을 처리/처분/이송하는 과정으로 구성됨
 - 「원자력안전법」 제28조 4~9항에 따라 해체가 완료되면 부지의 잔류 방사선 조사 및 평가 등을 실시하고, 최종부지 상태보고서 및 해체완료 보고서를 제출하여 최종검사를 받게 됨

2. 원전해체산업의 특징

- 원전해체산업은 국가별 특성에 따라 내용이 다른 해체 규제제도를 운영하고 있기 때문에, 국가별 제도에 맞는 기술이 선택되고 시장이 형성되고 있음¹¹
- 따라서 해체의 주체가 정부, 공기업, 원전사업자 등 국가별로 다양함
 - 영국은 정부(영국원자력해체청 UK Nuclear Decommissioning Authority, DNA), 프랑스는 공기업(해체환경공학센터, CIDEN), 스위스는 원전해체기업(Swiss Decommissioning AG), 미국은 사업자의 자율에 의하여 해체가 진행 중임

¹⁰ 한국수력원자력, 원전해체 - 개요 및 추진전략, <http://www.khnp.co.kr/content/198/main.do?mnCd=FN050601>, 검색일자: 2018.9.5.

¹¹ (재)부산발전연구원, 「부산광역시 원전해체산업 육성방안」, 2016.12., pp. 98~99

- 대체적으로 즉시해체¹² 위주로 실행하고 있으며, 영국, 동구권 등과 같이 흑연로 (GCR)를 운용하는 일부 국가는 지연해체¹³를 수행하고 있음
 - 미국은 민간발전 사업자의 자율성 보장 차원에서 해체방식을 자율화하고 있으나, 일본과 프랑스는 규제기관의 권고로 즉시해체를 유도하고 있음

〈표 1〉 국가별 해체 제도 및 특성

(단위: 억원)

구분	미국	영국	프랑스	독일	일본	한국
원전사업자	민영기업		공기업(EDF)	민영기업		공기업 (한수원)
해체 재원	부담	원전사업자				
	규모	7,800	-	4,856	8,590	9,590
해체 주체	관리	민간펀드 Trust Fund	공적펀드 NLF	펀드	원전사업자(총당부채)	
	책임	원전사업자	정부(NDA)	공기업(CIDEN)	원전사업자	
법령근거	Title 10, Code of Federal Regulation	Nuclear Installations Act	해체전문기업			
			(미국) EnergySolutions, (영국) AMEC, (프랑스) AREVA, (독일) Siempelkamp 등			
			원자력 안전투명법 (TSN Law)	Atomic Energy Act	Nuclear Fuel Material and Reactors Act	원자력안전법/ 방사성폐기물 관리법

자료: (재)부산발전연구원, 『부산광역시 원전해체산업 육성방안』, 2016.12., pp. 98~99. 재인용.

- 원전해체산업은 해체 실적이 없는 신규기업은 시장에 진입하기 어려운 구조적 제약이 있음¹⁴
 - 선진국의 경우, 실제 원전해체에 참여하여 해체 경험과 기술을 축적한 10여개 대형 해체기업과 200개 해체 전문기업이 시장에서 활동하고 있음

12 사용후핵연료 냉각을 위한 안전관리 후 즉시 원전해체를 시작하여 가능한 빠른 시간에 완료하는 방법
출처: 한국수력원자력, 『고리1호기 영구정지 및 해체 Q&A』, 2017.12., p. 40.

13 원자로에서 사용후핵연료를 제거한 후 일정기간(10~60년) 동안 원전을 안전하게 유지한 후 해체를 수행하는 방법
출처: 한국수력원자력, 『고리1호기 영구정지 및 해체 Q&A』, 2017.12., p. 40.

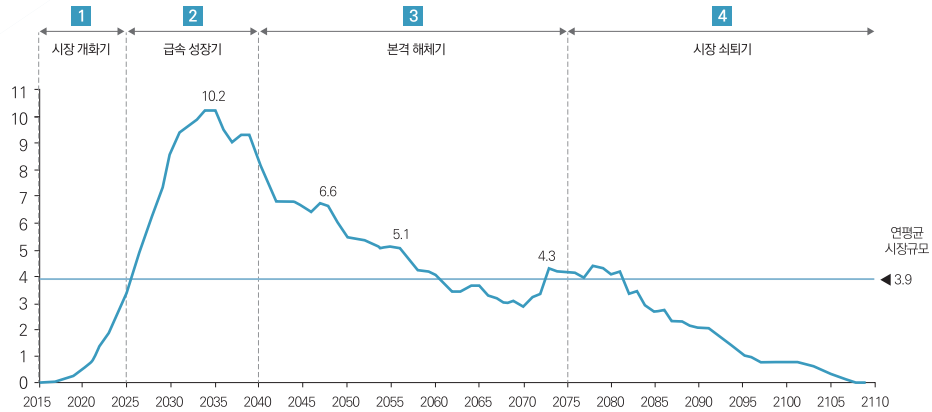
14 (재)부산발전연구원, 『부산광역시 원전해체산업 육성방안』, 2016.12., pp. 98~99

3. 세계 원전해체 산업의 전망

- 전 세계적으로 가동 연수가 30년 이상인 원전이 전체의 51%에 육박하면서 본격적인 노후화 단계에 진입하고 있으며, 향후 원전해체에 대한 수요는 지속적으로 증가할 것으로 전망됨¹⁵
 - 원전을 조기에 적극 도입한 유럽, 북미, 일본의 경우 원전 노후화 수준이 높음
 - 가동 중인 전 세계 438개의 원전 중 가동연수가 30년 이상인 원전은 224개이며, 이 중 76%가 G8 국가(미국, 프랑스, 일본, 러시아, 영국, 캐나다, 독일)에 집중되어 있음
 - 노후 원전 및 영구정지 비율이 높은 국가들의 중심으로 원전해체에 대한 수요가 점차 증가할 것으로 예상됨
 - 원전해체 시장은 2110년까지 약 368조원의 시장을 형성할 것으로 추정되며, 연평균 3조 9,000억원 규모의 원전해체 시장이 창출될 것으로 전망됨

¹⁵ 김억, 『A Great Stepping Stone, 원전해체시장의 현황과 전망』, 2015.9.4., 딜로이트컨설팅.
http://www.keei.re.kr/keei/download/seminar/150904/DI150904_c01.pdf, 검색일자: 2018.9.6.

[그림 2] 전 세계 원전해체 시장규모 전망(2015~2110)



주: 1. 본 시장 규모 전망은 588개 원전에 대한 해체 시장 추정치이며, 장기간의 공정 기간 소요 및 불확실한 각국 정부의 해체 계획 등 원전 해체 시장의 특성상 정확한 시장 규모를 산출하기는 어려움

2. 현재 건설 중이거나 계획된 원전의 건설은 감안하지 않았음

자료: 김억, 'A Great Stepping Stone, 원전해체시장의 현황과 전망', 2015.9.4., 딜로이트컨설팅.

http://www.keei.re.kr/keei/download/seminar/150904/D1150904_c01.pdf, 검색일자: 2018.9.6., 재인용.

- 원문의 자료 출처: IAEA-PRIS Database, OECD/NEA, NRC, NDA, 각국 원전 운영사 Official Website & Publications, News Clipping; Deloitte Analysis.

Ⅲ. 국내 원전해체산업의 현황과 과제

1. 원전해체산업 육성을 위한 정책방향

■ 정부에서 수립한 「원전해체산업 육성을 위한 정책방향」에서 기관별로 역할을 분담하고 있음¹⁶

- 기반기술개발은 원자력연구원(미래부)이 담당하고, 상용화기술개발은 한국수력원자력(산업부)이 담당함

¹⁶ 원자력진흥위원회, 「정부 '원전 해체산업 육성' 본격화」, 2015.10.5.,

www.korea.kr/common/download.do?fileId=184086911&blKey=GMN, 검색일자: 2018.9.5.

- 한국수력원자력은 미국 등 해외사례 분석을 통해 설계/인허가, 제염, 해체, 폐기물관리, 부지복원 관련 5개 분야에 대해 원전해체에 필요한 상용화 기술 58개를 도출했음¹⁷
 - 도출된 해체 상용화 기술 58개 중 확보된 기술은 41개이며, 미확보된 기술은 17개임
 - 한국수력원자원은 국내 원전해체 경험은 없으나, 연구용 원자로 해체와 증기발생기, 원자로 헤드 및 중수로 압력관 교체 등을 동해서 제염, 절단, 폐기물처리 등 관련 기술 41개는 확보하고 있음
 - 미확보 해체 상용화 기술 17개 항목에 대한 개발 전략을 수립하여 기술 개발을 진행하고 있음

〈표 2〉 원전해체 상용화 기술 개발 목표

완료목표	상용화 기술
2017년	· 해체시설 설계변경 및 격리
2018년	· 유기착화성 화학 제염 · 오염 레진(resin) 처리 · 부지복원 지침 개발
2019년	· 해체위험도 분석 · 슬러지 처리 · 폐기물재활용 안전성 평가 · 실시간 방사능 현장 측정 · 해체공정 난이도 평가 · 오염도·선량변화 예측평가
2020년	· 해체시설 구조적 안전진단 및 보강 · 원격조작, 취급, 제어 부지 재이용 평가
2021년	· 오염 지하수 복원 · 삼중수소 처리 · 부지 규제해제 지침·안전성 평가 · 지하수 감시 및 오염평가

자료: 한국수력원자력, 『고리1호기 영구정지 및 해체 Q&A』, 2017.12., p. 35.

- 한국원자력연구원은 대규모-고방사능 시설(원전 등) 해체에 요구되는 해체기술을 집중 개발 중이며 선진국 대비 기술수준의 약 80%를 달성하였음¹⁸

17 한국수력원자력, 『고리1호기 영구정지 및 해체 Q&A』, 2017.12., pp. 34~35.

18 한국원자력연구원, 『안전한 원전 해체 첫걸음 뗀다』, 2017.9.4.

- 해체 핵심기술 38개 중에서 2017년 9월 기준 27개를 확보하였으며, 미확보 기술 11개는 2021년까지 모두 확보 예정임

[그림 3] 해체 기반기술개발 확보 현황

해체 준비	제염	절단	폐기물 처리		환경 복원
해체 공정 평가 기술	원전 일차계통 화학제염 기술	원격 해체 장비 내방사화 기술	방사화 탄소 폐기물 처리 기술	고방사성 폐기물 안정화 기술	저준위 부지 방사능 환경 측정 기술
해체 안전성 평가 기술	대형기 나노 복합유체 제염기술	고허중 취급 원격 정밀 제어 기술	악티늄 함유 폐기물 처리 기술	대용량 고방사성 폐역 처리기술	주거지역 오염 복원 기술
방사능 재고량 평가 기술	제염에 의한 재료 간접성 평가 기술	3D Human Machine Interface 기술	유기혼성 폐기물 수증기 개질 처리 기술	우라늄 폐기물 처리 기술	광역 오염 확산 억제 기술
표면 오염도 측정 기술	분사연마 제염 기술	원격 절단 기술	금속 폐기물 절단 및 제염 기술	콘크리트 폐기물 재활용 기술	해체부지 복원 최적평가 기술
핵종 분석 기술	전해연마/ 화학침수 제염 기술	고자율도 원격 절단 통합평가 기술	금속 용융 기술	콘크리트 폐기물 감용 기술	부지 규제해체 평가 기술
환경영향 평가 기술		실감형 원격 절단 시뮬레이터	금속체 방사능 평가 및 재활용 기술	콘크리트 폐기물 안정화 기술	오염 토양 처리 기술
방사선 안전관리 기술		기계적 절단 기술			
품질 보증 기술					
					확보기술(27개)
					미확보기술(11개)

자료: 한국원자력연구원, 「안전한 원전 해체 첫걸음 뗀다」, 2017.9.4.
https://www.kaeri.re.kr/board/menu/view.html?keyCode=8&start=0&sk=0&sf=0&search_category=&article_seq=6377&article_upSeq=6377, 검색일자: 2018.9.5., 재인용.

2. 원전해체산업 발전을 위한 과제

가. 원자력해체기술연구소의 설립

- 정부가 2015년에 수립한 「원전해체산업 육성을 위한 정책방향」에서는 원전해체 기술개발을 위한 연구를 이원화하여 추진하도록 되어 있음
 - 기반기술개발은 원자력연구원(舊 미래부, 現 과기부)이 담당하고, 상용화기술개발은 한국수력원자력(산업부)이 담당함

- 문재인 대통령이 2017년에 원전해체연구소의 설립 언급과 관련하여 이를 유치하려는 원전 관련 도시의 경쟁이 치열함
 - 울산시는 서울대학교에 연구용역을 발주하여, 울산이 원전해체연구소 설립의 최적지임을 입증하는 연구결과를 발표하였으며,¹⁹ 서생면 일대에 에너지융합일반산업단지 에 부지를 무상 제공할 예정임²⁰
 - 부산은 ‘원전해체산업 육성 세미나’²¹, ‘부산 원전해체산업 기술협의회’²² 등을 개최하고, 미국 아르곤 국립연구소(ANL)와 원전해체산업 육성 업무협약²³을 맺는 등 고리 원전 인근인 ‘동남권 방사선의과학산업단지’에 원전해체기술연구소를 유치하기 위해 노력²⁴하고 있음
 - 경상북도(경주·울진)는 국내 원전의 절반인 12기가 가동 중인 점을 내세워, 경북이 주최한 ‘2018 국제 원자력안전 및 해체산업 육성 포럼’에서 경북이 원전산업의 전 주기를 집적할 수 있으며, 부지확보나 주민 수용성 등을 고려했을 때 원전해체연구소의 최적지임을 강조하였음²⁵

- 전지은(2018)은 문재인 대통령이 2017년에 언급한 원자력해체기술연구소의 설립이 산업통상자원부 주관으로 이루어지고 있으나, 기존의 해체 기술개발을 담당하고 있던 두 조직(한국수력원자력과 한국원자력연구원)과 어떻게 결합하고 관계를 설정해야 할 것

19 『중앙일보』, 「울산, 원전해체연구소 유치 최적지로 분석돼」, 2018.4.4., <https://news.joins.com/article/22505298>, 검색일자: 2018.9.5.

20 『중앙일보』, 「원전해체연구소 유치 두고 부산·울산·경북 3파전 치열」, 2018.1.31., <https://news.joins.com/article/22332036>, 검색일자: 2018.9.5.

21 부산광역시, 「“원전해체산업, 부산이 앞서 갑니다”」, 2017.11.1., <https://news.busan.go.kr/snsbusan01/view?dataNo=59538>, 검색일자: 2018.9.5.

22 『원자력신문』, 「부산시, ‘원전해체산업 기술협의회’ 개최」, 2018.6.26., <http://www.knpnews.com/news/articleView.html?idxno=15091>, 검색일자: 2018.9.5. 『노컷뉴스』, 「“부산 원전해체산업 기술협의회” 개최」, 2018.4.24., <http://www.nocutnews.co.kr/news/4959246>, 검색일자: 2018.9.5.

23 『연합뉴스』, 「부산시-미국 아르곤연구소 원전해체산업 육성 업무협약」, 2018.5.2., <http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/02/0200000000AKR20180502022100051.HTML>, 검색일자: 2018.9.5.

24 『중앙일보』, 「원전해체연구소 유치 두고 부산·울산·경북 3파전 치열」, 2018.1.31., <https://news.joins.com/article/22332036>, 검색일자: 2018.9.5.

25 『원자력신문』, 「세계원자력전문가 “경북, 원전해체연구소 최적지”」, 2018.7.16., <http://www.knpnews.com/news/articleView.html?idxno=15244>, 검색일자: 2018.9.5.

인지에 대한 고민이 필요함을 지적함²⁶

나. 원전해체 비용의 산정과 관리

- 이현석(2016)은 일률적인 원전해체 비용 산정 방식이 발전용량이나 방사선 폐기물의 양 등 다양한 요소를 충분히 고려하지 않고 있음을 지적함²⁷
 - 현재 핵발전소 해체 비용은 산업부 고시 「방사성폐기물 관리비용 및 사용후핵연료관리부담금 등의 산정기준에 관한 규정」을 통해 ‘원전해체 총당금’으로 규정되어 있으나, 해당 총당금이 발전소의 규모나 특성을 고려하고 있지 않다고 주장함
 - 고리1호기의 설비용량 587MW와 신고리 3호기의 설비 용량 1,400MW의 설비용량이 2배 이상 차이가 남에도 불구하고 모든 원자력 발전소의 해체 총당금이 6,437억원²⁸으로 설정됨
 - 비슷한 용량의 발전소라도 해체 과정에서 발생하는 방사성폐기물의 양에는 큰 편차가 있을 수 있으며, 미국의 코네티컷 양키발전소와 양키 로우발전소 해체 과정에서 대규모 토양오염이 발견되어 전체 해체 비용이 초기 예측 비용의 2배 가까이 증가한 사례가 있음
 - 해체 후 원전시설 인근 지역의 주민들과 지자체에 대한 보상비용, 사회적 비용 등의 고려가 필요함
 - 발전소가 운영 중인 경우 원전에서 발생하는 수입의 일부를 발전소 주변지역지원금으로 제공할 수 있음
 - 하지만, 발전이 중단되면 원전 주변 부지에 지원금을 제공할 만한 수입이 없어지기 때문에 원전 인근 주민들은 원전해체가 완료될 때까지 원전시설의 안전 문제에 대한 보상을 받기 어려워질 수 있음

26 전지은, 「원자력발전소 해체 관련 현황 및 대응방안」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 제1438호, 2018, p.4.

27 이현석, 『우리나라의 핵발전소 폐로 정책의 쟁점과 과제』, 에너지정의행동, 2016, http://energyjustice.kr/zbxe/index.php?mid=energydata&document_srl=640304, p. 37, 검색일자: 2018.9.5.

28 산업통상자원부, 「방사성폐기물 관리비용 및 사용후핵연료관리부담금 등의 산정기준에 관한 규정」, 2015.6.30., http://www.motie.go.kr/motie/ms/nt/gosi/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=62533&bbs_cd_n=5, 검색일자: 2018.9.6.

- 해체 비용이 '충당부채'의 형식으로 관리되고 있어 회계장부상에만 존재하는 금액이라는 비판이 제기되고 있으며, 원전 운영 수입의 일부를 원전해체기금으로 별도 관리할 것을 주장함

IV. 결론

- 국내의 원전 축소 방향과 전 세계적인 원전해체 수요를 고려할 때, 자국 내에서 원전해체의 경험을 쌓고, 이후에 해외 시장에 진출하는 것이 가장 부담이 적은 방법인 것으로 사료됨
 - 원전해체의 경험이 없는 기업은 시장에 진입하기 어려운 구조이므로 약 368조원의 세계시장 진출을 위해서는 유치산업보호(Infant Industry Argument) 관점에서 국내 원전해체를 통해 국내의 원전해체 경쟁력을 쌓는 것이 중요함
- 원전해체기술연구소의 설립은 지방자치단체들의 과열된 유치 경쟁이 장기화되지 않도록 신속하게 진행될 필요가 있으며, 기존의 원전해체 기술개발을 주도해온 한국원자력연구원, 한국수력원자력과 원전해체기술연구소 사이의 명확한 기능 조정이 필요함
- 원전해체 비용과 관련하여, 개별 원전의 해체비용을 각각 산정할 필요가 있는 것으로 보이며, 현재의 충당금 방식 외에 별도 원전해체 기금 방식의 장단점을 충분히 검토해 보는 것도 의의가 있을 것으로 보임

참고문헌

- 전지은, 「원자력발전소 해체 관련 현황 및 대응방안」, 『이슈와 논점』, 국회입법조사처, 제 1438호, 2018.
- IAEA, Decommissioning of nuclear installations, <https://www.iaea.org/topics/decommissioning>, 검색일자: 2018.9.5.
- 부산광역시, 「“원전해체산업, 부산이 앞서 갑니다”」, 2017.11.1., <https://news.busan.go.kr/snsbusan01/view?dataNo=59538>, 검색일자: 2018.9.5.
- 산업통상자원부, 「방사성폐기물 관리비용 및 사용후핵연료관리부담금 등의 산정기준에 관한 규정」, 2015.6.30., http://www.motie.go.kr/motie/ms/nt/gosi/bbs/bbsView.do?bbs_seq_n=62533&bbs_cd_n=5, 검색일자: 2018.9.6.
- 원자력진흥위원회, 「정부, ‘원전 해체산업 육성’ 본격화!」, 2015.10.5., www.korea.kr/common/download.do?fileId=184086911&tblKey=GMN, 검색일자: 2018.9.5.
- 한국원자력연구원, 「안전한 원전 해체 첫걸음 뗀다」, 2017.9.4., https://www.kaeri.re.kr/board/menu1/view.ht?keyCode=8&start=0&sk=&sf=0&search_category=&article_seq=6377&article_upSeq=6377, 검색일자: 2018.9.5.
- 『경향비즈』, 「원전 해체 산업 육성의 현황 및 쟁점」, 2017.6.19., http://biz.khan.co.kr/khan_art_view.html?artid=201706192303015&code=920501, 검색일자: 2018.9.5.
- 『노컷뉴스』, 「부산 원전해체산업 기술협의회 개최」, 2018.4.24., <http://www.nocutnews.co.kr/news/4959246>, 검색일자: 2018.9.5.
- 『연합뉴스』, 「부산시-미국 아르곤연구소 원전해체산업 육성 업무협약」, 2018.5.2., http://www.yonhapnews.co.kr/bulletin/2018/05/02/0200000000A_KR20180502022100051.HTML, 검색일자: 2018.9.5.
- 『원자력신문』, 「부산시, ‘원전해체산업 기술협의회’ 개최」, 2018.6.26., <http://www.knpnews.com/news/articleView.html?idxno=15091>, 검색일자: 2018.9.5.

- 『원자력신문』, 「세계원자력전문가 “경북, 원전해체연구소 최적지”」, 2018.7.16., <http://www.knpnews.com/news/articleView.html?idxno=15244>, 검색일자: 2018.9.5.
- 『중앙일보』, 「원전해체연구소 유치 두고 부산·울산·경북 3파전 치열」, 2018.1.31., <https://news.joins.com/article/22332036>, 검색일자: 2018.9.5.
- 『중앙일보』, 「울산, 원전해체연구소 유치 최적지로 분석돼」, 2018.4.4., <https://news.joins.com/article/22505298>, 검색일자: 2018.9.5.
- 『한겨레』, 「문 대통령 “신고리 5·6호기 건설 재개 … 원전해체연구소 설립할 것”」, 2017. 10. 22., <http://www.hani.co.kr/arti/politics/bluehouse/815488.html>, 검색일자: 2018.9.5.
- 김 익, 『A Great Stepping Stone. 원전해체시장의 현황과 전망』, 2015.9.4., 딜로이트 컨설팅, http://www.keei.re.kr/keei/download/seminar/150904/DI150904_c01.pdf, 검색일자: 2018.9.6.
- 이현석, 『우리나라의 핵발전소 폐로 정책의 쟁점과 과제』, 에너지정의행동, 2016, http://energyjustice.kr/zbx/index.php?mid=energydata&document_srl=640304, 검색일자: 2018.9.5.
- 국가법령정보센터, 「원자력안전법」, <http://www.law.go.kr/lsInfoP.do?lsiSeq=199913&efYd=20180620#0000>, 개정일자: 2017.12.19., 검색일자: 2018.9.5.
- 한국수력원자력, 원전해체 - 개요 및 추진전략, <http://www.khnp.co.kr/content/198/main.do?mnCd=FN050601>, 검색일자: 2018.9.5.
- 한국수력원자력, 『고리1호기 영구정지 및 해체 Q&A』, <http://ebook.khnp.co.kr/Viewer/2FQ9BG3U8GRA>, 2017.12, 검색일자: 2018.9.5.
- (재)부산발전연구원, 『부산광역시 원전해체산업 육성방안』, http://www.prism.go.kr/homepage/researchCommon/downloadResearchAttachFile.do;jsessionid=DCAD0C7C0DEF7CA8F59251AA983DB3DB,node02?work_key=001&file_type=CPR&seq_no=001&pdf_conv_yn=N&research_id=6260000-201600043, 2016.12, 검색일자: 2018.9.5.

북한의 농업현황과 최근 쟁점

홍윤진⁰¹

I. 북한의 농업현황

- 북한은 예년과 같이 '2018년 신년사'에서도 농업 부문에 대한 정책을 강조하여 언급함
 - 농업과 수산 부문에서 큰 발전을 추구하고, 우량종자와 다수확 농법과 능률적인 농기계들을 적극적으로 받아들이고, 과학기술적으로 농업을 영위하여 알곡 생산 목표를 반드시 달성하며, 축산물, 과일, 온실채소, 버섯의 생산을 늘려야 한다는 내용⁰²
 - 농업 생산 증대를 목표로 매년 농정의 주안점을 다양하게 강조해 오고 있으나 북한은 여전히 식량 부족 상황을 극복하지 못하고 있음

1. 북한의 농업행정체계⁰³

- 북한경제를 이야기할 때 자주 등장하는 용어는 협동농장임

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

02 김영훈(2017), 「2017년 북한 농업 주요 동향과 전망」, 한국개발연구원 『북한경제리뷰』 제20권 제2호

03 농민신문, 「농업국가 북한, 농정 농업성서 총괄, 토지 경작해도 매매 사유화는 못해」, 일부 발췌 정리 <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367807&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.

- 협동농장은 농민들의 공동노동에 기초해서 농산물을 생산하는 집단이며 북한의 농업행정체계는 이런 협동농장을 관리하는 조직 중심으로 이루어짐
 - 농업성-도(道)농촌경리위원회-군(郡)협동농장경영위원회로 이어지는 중앙집권적 관리체제가 50년 넘게 유지되고 있음
- 농업성은 북한의 농정업무를 총괄하는 중앙행정기관이며 우리의 농림축산식품부와 유사하며 29국 8처와 10개 부속기관을 두고 있음
- 도농촌경리위원회는 지도기능을 담당하는 특별행정기관이자 도인민위원회 소속이며 상위조직인 농업성과 하위조직인 군협동농장경영위원회 사이의 연락·조정 업무를 담당함
 - 군협동농장경영위원회는 북한 농업의 핵심기구로서 지역내 모든 협동농장과 농업기관을 지도 관리하며 자체적인 종자관리소, 농기구공장, 사료공장, 가축방역소를 두고 생산계획까지 수립함

[그림 1] 북한의 농업관련기관 행정체계



출처: 농민신문(2018,10,15.)

- 자재조달부터 생산, 분배에 이르는 모든 과정을 책임지는 구조이며, 1개 군의 평균 담당면적은 15만ha 정도이며, 20개가량의 협동농장을 두고 있음

2. 북한의 농지관리체계⁰⁴

- 북한은 해방 직후인 1946년 일본인과 대지주의 토지를 몰수해 노동자, 소작농에게 배분하는 토지개혁을 단행함
 - 당시 몰수된 농지는 100만ha에 달했는데 특이점은 몰수한 토지를 배분할 때 소유권을 주면서 처분권은 인정하지 않았다는 점이며 이는 1953~1958년 진행된 농업집단화를 염두에 둔 조치였음
 - 협동농장 중심의 농업집단화는 토지소유를 국가·협동조합으로 재편하는 계기가 되었음
 - 북한에서 토지는 전체 인민의 것이며, 누구도 매매하거나 사유화할 수 없고, 농지를 소유한 협동농장도 국가에 토지사용료를 내야 하며 사용료를 내기 전에는 농장의 결산분배도 금지됨
 - 토지와 달리 살림집, 개인이 기르는 소규모 가축, 가정용품, 농기구 등은 개인소유가 허용됨. 다만 국가가 지어준 살림집은 개인의 이용권만 인정됨

3. 북한의 집단농장, 협동농장⁰⁵

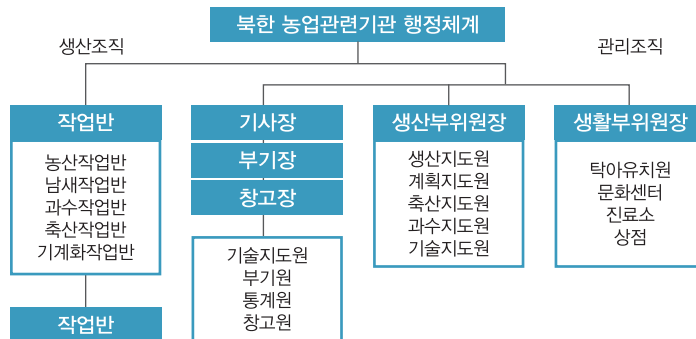
- 협동농장은 1958년 8월 북한에 등장하게 되는데 사회주의 협동화가 완료되면서 영세한 소농(자작농) 경영체제의 한계를 극복하기 위해 사회주의 대농 경영체제로 전환한 것임
 - 리(里)단위로 조직된 협동농장은 협동농장관리위원회가 총괄하며 생산조직과 관리조직이 이원화되어 있는데 생산조직은 작업반과 작업분조가 맡고 있음

04 『농민신문』, 「농업국가 북한, 농정 농업성서 총괄, 토지 경작해도 매매 사유화는 못해」, 일부 발췌 정리 <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367807&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.

05 김영훈 외(2009), 『북한 농업 농촌 실태와 대북 농업지원 방향연구. 협동농장을 중심으로』, 한국농촌경제연구원 연구보고서 일부 요약

- 작업반은 자연마을단위로 조직되어 있으며 이곳에선 통상 70~100명이 함께 농작업을 하고 작업반의 종류로는 농산작업반(식량생산), 기계화작업반·남새(채소)작업반 등이 있음
- 작업분조는 사회주의 집단생활을 위한 기본조직으로 생산·분배 역할을 맡고 있으며 규모는 평야지대 15~30명, 중간지대 12~18명, 산간지대 8~12명 정도로 구성되어 작업분조별로 토지가 배정됨

[그림 2] 북한의 협동농장 조직체계



출처: 한국농촌경제연구원(2009,10)

- 2016년 협동농장은 북한 전체 경작지 191만ha 가운데 91.6%인 175만ha를 점유하고 있음(김영훈, 2018)⁰⁶
 - 농경지 대부분을 차지하는 협동농장의 운영을 효율화하고 농민들의 영농의욕을 고취하는 것은 북한의 오랜 숙제였으며 식량증산을 위해 협동농장의 변화를 꾸준히 모색했으나 근본적인 대안은 찾지 못함
 - 3,900여 개의 협동농장에서 주민에게 공급할 식량과 농산물을 생산하며, 협동농장 구성원은 공공배급 대상에서 제외하고 있음
 - 100여 개의 국영농장은 종자, 종축생산 및 번식, 가금, 물고기, 돼지의 사양 등 특수한 목적의 농축업을 담당하고 농민들은 텃밭이나 작은 토지(텃밭, 경사지)에서 일군 생산물을 시장에서 판매하기도 함

06 김영훈(2018), 「국제사회의 대북 농업·영양개선 지원」, 『북한농업동향』, 제20권 제1호, 한국농촌경제연구원

- 협동농장의 전체생활을 담당하는 관리조직은 생산부위원장, 기사장, 생활부위원장 등으로 구성되어 있으며 농촌 신용, 행정, 복지, 문화 서비스도 종합적으로 제공함
- 북한은 국가계획하에 모든 농산물을 생산하고 있으며 협동농장은 국가계획기관이 균협동농장경영위원회를 통해 시달한 국가농업생산계획을 현장에서 시행하고 있음
 - 국가가 농자재를 일괄공급하며 비용은 농산물 수확 후 현물로 받고 농산물은 대부분 계획수매를 중심으로 유통되며 일부는 자유수매와 자체수매 방식으로 팔리기도 함
 - 분배는 농장의 수입총액에서 지출총액을 차감한 뒤 연말총회를 거쳐 현물 또는 현금으로 지급하는데 농장원에 대한 분배는 소득에서 협동농장의 공동기금을 공제한 후 노동일수에 따라 차등해서 분배함
- 하지만 1990년대 '고난의 행군' 이후 농자재 공급이 제대로 이뤄지지 않으면서 생산, 수매, 분배 기능이 제대로 작동하지 못하고 있음
 - 이 때문에 협동농장이 농자재를 스스로 조달하는 사례가 많아지고 있으며 협동농장은 재정적으로는 독립채산제로 운용되고 국가로부터 생산목표를 부여받지만 국가에 산 지원 없이 자체적으로 살림을 꾸려나가기도 함⁰⁷

II. 최근 식량수급 현황

1. 2017년 북한의 곡물생산

- 농촌진흥청은 매년 말 다양한 농업생산 여건을 종합적으로 분석해 북한지역의 곡물생산량을 추정, 발표하고 있음
 - 2017년 북한의 곡물생산량은 정곡(도정된 곡물) 기준으로 471만톤으로 추정됨. 이

⁰⁷ 『동민신문』, 「농자재 공급 난항 겪는 북한, 생산성 높이며 '자율처분권' 확대」, <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367877&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.

양은 2016년의 481만톤에서 약 2% 감소한 것임

- 북한에서 가장 중요한 곡물인 쌀과 옥수수는 각각 219만톤과 167만톤이 생산되었고 서류, 맥류, 두류, 기타 잡곡이 85만톤 생산됨

〈표 1〉 2017년 북한의 곡물생산량

		계	쌀	옥수수	서류	맥류	콩류	잡곡
재배면적(천ha)		1,869	571	711	343	85	131	28
수량(kg/10a)		-	384	246	160	187	122	70
2017년 생산량(만톤) (A)		471	219	167	53	15	15	2
2016년 생산량(만톤) (B)		481	222	170	55	17	15	2
2016년 대비	증감량(만톤) (A-B)	△10	△3	△3	△2	△2	-	-
	증감비율(%)	△2	△1	△2	△4	△12	-	-

자료: 농촌진흥청, 보도자료, 2017.12.21

- 2017년 하반기 주요 곡물의 북한 내 시장가격은 2016년 동기간에 비해 약간 상승하는 양상
 - 이는 2017년 북한의 곡물생산 감소가 시장가격에 즉각 반영되고 있는 것으로 이해할 수 있으나, 생산 감소가 즉각 공급 감소로 귀결되고 있다고 판단할 수는 없음
 - 다만 주목해야 할 점은 최근 5년간 북한의 곡물생산이 정체되어 있다는 것임⁰⁸

2. 배급현황, 공공배급제도(Public distribution system, PDS)

- 공식적으로 인구의 70%인 1,800만명이 이 분배체계하에서 기본 식품과 생필품을 조달하고 있음(김영훈, 2018)⁰⁹
 - 그러나 북한의 공공배급제도는 모든 공급을 책임지지 못하고 있는 것으로 알려짐
 - 2016년 1월 1인당 하루 380g을 배급했으나, 7~9월에는 300g 수준으로 감소하였으며 이는 성인 하루 필요 칼로리의 50%에 불과한 수준임

⁰⁸ 2013년과 2014년 북한의 곡물생산이 연간 480만톤 수준이었는데(농촌진흥청, 2014.12), 2016년과 2017년의 생산량도 연간 480만톤 수준 이하에 머물고 있음

⁰⁹ 김영훈(2018), 「국제사회의 대북 농업·영양개선 지원」, 『북한농업동향』, 제20권 제1호, 한국농촌경제연구원

- 2017년 초에는 일시적으로 1일 평균 배급량이 400g으로 상승한 바도 있으나 이처럼 매년 식량배급은 사정에 따라 변동되고 있어 정부가 정한 배급 목표량인 573g을 크게 하회함
- 공공배급제도의 약화로 인해 주민들은 부족한 생필품을 대부분 시장을 통해 조달함

3. 국제사회의 원조¹⁰

- 북한은 만성적 식량부족과 영양부족 상태가 지속적으로 나타나고 있어 국제사회의 원조가 이루어지고 있음
 - 2017년에 비해 소폭 개선되었으나 식량부족과 영양부족 상태는 여전히
 - 국제식량정책연구소(International Food Policy Research Institute)의 2017 세계기아지수(Global Hunger Index, GHI)에 의하면 북한의 기아 점수는 28.2점으로 ‘심각’ 단계임
 - 총인구의 41%인 1,030만명이 영양부족 상태임¹¹
- 북한의 식량부족과 영양부족의 주요 요인을 살펴보면 아래와 같음
 - 산악지대가 대부분으로 북한 국토의 17%만 경작지로 활용
 - 집단농장 내에서 전통적 방식으로 농업생산을 영위하는 영세농이 대부분
 - 농자재는 일상적으로 공급 부족(우량종자, 비료, 장비 등) 상태
 - 기뭇과 홍수의 빈발에 따른 농업생산 감소 일상화
 - 이외에 경제·사회적인 차원의 복합적인 요인이 작용
- 식량안보 및 영양지원 대상 및 지원(2017, 2018년)
 - 2017년에 비해 2018년의 지원 대상 규모가 감축됨에 따라 국제사회의 식량안보 및 영양 지원 목표도 소폭 감축됨

¹⁰ 김영훈(2018), 「국제사회의 대북 농업·영양개선 지원」, 『북한농업동향』, 제20권 제1호, 한국농촌경제연구원

¹¹ 2016년에는 GHI가 28.6점 영양부족은 1,050만명

〈표 2〉 대북 식량안보 및 영양지원 대상과 목표(2017~2018년)

(단위: 천명, %)

	구분	지원대상(A)	지원목표(B)	비율(B/A)
2017년	식량안보지원	18,000	4,262	24
	영양지원	4,600	2,510	55
2018년	식량안보지원	10,300	3,985	39
	영양지원	10,175	2,168	21

자료 : UNOCHA¹², DPR Korea Needs Priorities, 2017, 2018(김영훈, 2018 재인용)

가. 식량지원

- 식량지원은 식량생산의 지속적인 향상, 기본식량의 충분한 공급을 지원하며 반복되는 쇼크와 기상변화에 대한 농장과 농민의 적응력을 강화하는 목적으로 이루어짐
 - 특히 취약계층에 대한 영양식품의 안정적 공급과 이용을 증진하고 주민 생활수준 향상을 위한 정부의 정책을 지원함
 - 기상 피해지역을 중심으로 비료, 종자, 중소기자재, 소가축 등을 지원함
 - 생산력이 낮아진 농지의 복구를 지원하고 영양 향상을 위한 영농과 경사지 관리를 지원함
 - 농업복구 및 재해 관리의 능력향상을 지원함
 - 파트너십: 농업성, 수산성, 국토환경보호성, 농업과학원, 임업경영연구소, 양정성 등업
 - 상호보완성: 식량안보 섹터와 영양 섹터의 긴밀한 정보교환이 필요함
 - 협력: 식량안보 및 농업 섹터작업단(SWG) FAO, WFP, EUPS4가 주도함

나. 영양지원

- 영양지원 사업은 5세 이하 어린이와 임신 수유부를 위한 영양 강화, 취약계층에 대한 영양보조식량의 균형적인 공급을 지원함

12 UNOCHA(유엔인도주의업무조정국)

- 24개월 미만의 영유아 대부분과 임신 수유부의 50%가 영양실조 상태로 영양부족의 주원인은 식량공급 부족과 위생 불량에 있으며 2012년 이후 전국적인 조사가 실시되지 않은 상태임
- 주요사업을 살펴보면 생후 1,000일에 집중한 산모와 영유아의 영양 증진 시범사업을 추진함
- 영유아와 어린이에 최적화된 영양 지원을 지속적으로 수행하고 미량 영양보조제 지원과 영양실조 관리를 위한 지원을 지속적으로 수행함

Ⅲ. 북한의 농업개혁¹³

- 북한은 1990년대 말 ‘고난의 행군’이라는 대기근을 겪은 직후부터 생산성 증대를 위한 농업개혁을 추진하고 있음
 - 농업생산계획과 집행과정에서 자율권을 확대하고, 분배과정에서 경제적 인센티브를 강화하는 것이 주요 내용이며 협동조합 내 작업조직인 분조 규모를 축소하는 것부터 시작하여 20~25명이던 분조원을 6~10명까지 축소를 허용하고 초과생산물의 개인 처분권을 확대함
- 2002년에는 가족단위 규모로 운영되는 포진 담당책임제를 도입함
 - 이는 일정 생산량을 국가에 내고 나머지는 생산자가 시장에서 자유롭게 처분하는 방식으로 국가에 바치고 남은 농산물을 개인이 시장에 팔아 30%까지 이윤을 챙길 수 있도록 한 것인데 이 결과 생산량이 30~40% 늘어난 것으로 알려짐
 - 이듬해인 2003년 식량거래를 공식적으로 허용한 종합시장이 들어서면서 북한 내 시장경제가 급속히 확산되는 데 위기감을 느낀 북한 지도부는 종합시장 기능을 약화하기 위해 화폐개혁과 외화사용 전면금지 조치를 취했지만 실패함

¹³ 「동민신문」, 「농자재 공급 난항 겪는 북한, 생산성 높이기 '자율처분권' 확대」, <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367877&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.

- 식량난이 지속되자 개별농가에게 300~600평 규모로 산을 개간할 수 있는 소규모 농사를 허용하였고 상당수 개별 농가는 스스로 식량난을 해결하고 농산물을 장마당(시장)에서 팔아 생필품을 구입하고 있음
 - 이는 협동농장의 국가 농자재 조달과 농산물 수매체계의 약화를 초래하였으며 특히 자금부족을 겪는 협동농장들이 늘어나면서 농산물 수매기능도 약화되고 있음
 - 이 때문에 개인으로부터 돈을 빌려 농자재를 구입하고 농사가 끝난 후 현물로 상환하는 협동농장이 늘어나고 있음

- 2012년 북한은 분조 규모를 3~4명으로 더 줄이고 자율처분권을 확대하는 6.28 조치를 단행했으며 이어 2014~2015년에는 협동농장 경영을 자율에 맡기고, 포전 담당책임제를 확대하는 등 시장경제에 가까운 개혁조치를 계속해서 취하고 있음(김영훈, 2017)¹⁴

IV. 북한의 이슈

1. 북한농업의 시장화 실태¹⁵

- 김정은 정권 출범 이후 북한은 사회주의 계획경제의 근간을 유지하면서도 시장을 매개로 한 경제운영시스템을 확대하고 있음
 - 생산계획을 수립하는 과정에서 자율권을 확대하고, 분배에서도 경제적 인센티브를 강화하는 등 시장 경제적 요소를 적극적으로 도입하고 있음
 - 농업부문에서는 ‘포전담당책임제’ 도입을 통해 농장 실정에 맞게 탄력적으로 물자를 운영할 수 있도록 하고 있어 협동농장의 자율권을 확대하였다고 볼 수 있음
 - 협동농장 운영에서 도입된 시장 경제적 요소는 작업반과 작업분조의 틀에서 조직을 ‘분조관리체하의 포전담당책임제’로 개편했다는 점

14 김영훈(2017), 「김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제」, 『북한농업동향』, 제18권 제3호, 한국농촌경제연구원

15 김영훈(2017), 「김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제」, 『북한농업동향』, 제18권 제3호, 한국농촌경제연구원

- 과거 생산 분배의 최소단위는 15명 내외로 구성된 분조였으나 분조 안에 다시 5명 내외(2~3가족)로 구성된 '포전담당책임조'를 만들었음

- 협동농장의 자율권이 확대되어 중앙에서 시달된 곡물 생산목표를 달성하면 수입이 높은 여러 가지 작물을 별도로 재배하여 시장가격으로 판매할 수 있음
 - 중앙에서 배정하는 자금을 탄력적으로 사용할 수 있고 자체 판단에 따라 민간으로부터도 자금을 조달할 수 있음
 - 시장에서 거래되는 농산물 물량도 늘어나는 추세인데, 농산물 유통규모는 북한시장 전체의 매대 면적에서 농산물 매대가 차지하는 비중을 통해 가늠할 수 있다고 함
 - 이에 따르면 현재 북한시장에서 농산물 거래가 차지하는 비중은 10~20%인 것으로 알려져 있으나 수산물, 가공식품, 담배 등을 포함하면 비중은 20%를 초과할 것으로 추정됨

2. 국제사회 지원의 변화

- 농식품부-WFP(유엔세계식량계획, World Food Programme) 간 업무협약 체결
 - 김영록 농림축산식품부 장관과 데이비드 비즐리 세계식량계획(WFP)사무총장이 3월 28일 오전 이탈리아 로마 세계식량계획 본부에서 한국산 쌀 5만톤의 조달, 운반, 배분업무를 WFP에 위탁하는 업무협약을 체결하였음¹⁶
- 국제사회의 지원도 변화하고 있는 추세인데 2014년까지는 국제사회의 대북지원이 꾸준히 감소해 연간 3,300만달러로 축소되었으나 이후부터는 다시 증가하고 있음
 - 특히 2016년과 2017년에 실효성 높은 대북제재가 연이어 발효되었으나, 국제사회의 대북지원액이 2016년에는 4,600만달러, 2017년에는 5,500만달러로 증가하였음
 - 이러한 지원 증가는 북한의 만성적인 식량 부족을 보완해 주기 위한 국제사회의 노

¹⁶ 「뉴시스」, 「농식품부 WFP와 업무협약체결」, <https://news.joins.com/article/22406009>, 검색일자: 2018.10.30.

력이 여전히 지속되고 있음을 나타냄

- 실제로 인도적 지원은 유엔의 제재 사안에 해당되지 않으며, 국제사회의 대북지원은 강한 제재 국면에서도 위축되지 않고 있음

〈표 3〉 국제사회의 대북지원

(단위: 만달러)

구분	실적(이행약속)	지원국가 및 기구
2013	6,280	유엔중앙긴급구호기금 1,150, 한국 1,208, 스위스 1,057, 스웨덴 529, WFP 466, 러시아 300, 노르웨이 262, 독일 214, 호주 150 등
2014	3,322	한국 657, 유엔중앙긴급구호기금 650, 스위스 504, 스웨덴 488, 캐나다 360, 호주 219, 독일 156, 프랑스, 104 등
2015	3,544	스위스 1,027, 유엔중앙긴급구호기금 828, 스웨덴 419, 한국 400, 호주 229, 노르웨이 218, 캐나다 215, 독일 115 등
2016	4,597 (219)	유엔중앙긴급구호기금 1,305, 스위스 1,038, 독일 365, 스웨덴 318, 러시아 300, 호주 219(219), 캐나다 202, Europeaid 173 등
2017	5,538 (219)	WFP 2,243, 유엔중앙긴급구호기금 1,235, 스위스 502, 러시아 300, 스웨덴 167(110), 캐나다 149, 미국 100, 프랑스 49(11) 등

주: () 안은 이행약속 금액임
자료: UNOCHA, financial Tracking Database(김영훈, 2018 재인용)

- 2017년 북한의 식량생산 결과를 볼 때, 2018년 식량 수급에 긍정적인 전망은 어렵다고 전문가들은 판단하고 있음
 - 또한 농업개혁의 효과가 농업생산 증대로 이어지지 않고 있다는 점을 감안하면 북한 농업에 관한 중장기적 전망도 낙관적이지 않음
 - 2012년 이래 북한의 농업 생산부문에서 몇 차례의 생산 인센티브를 부여하는 개혁조치가 있었다고 전해지고 있으나, 2017년까지 북한의 식량생산은 오히려 소폭 감소하고 있음을 알 수 있었음
 - 이는 농업분야가 여전히 취약함을 증명하는 것이며 북한 농업부문의 생산증대 여건이 성숙되지 않았음을 반영함(김영훈, 2018)

- 한편 국제사회의 제재도 북한 농업부문에 부정적 영향을 끼칠 수 있을 것으로 우려됨
 - 단기적으로 2017년 말까지 농업부문에서 제재의 부정적 효과가 뚜렷이 관찰되고 있지는 않고 있으며 제재 이후 국제사회의 대북지원도 긴급구호사업의 영향으로 지원액이 증가되는 등 위축되지 않고 있음을 나타냄
 - 그러나 북한 농업부문에 대한 제재의 효과는 간접적이거나 우회적 경로를 통해 나타날 가능성이 있으며 경제 전반에 부정적 효과가 축적되어 장기적으로 농업부문에 나타날 개연성이 있음을 전문가들은 시사하고 있음

참고문헌

- 김영훈 외, 『북한 농업 농촌 실태와 대북 농업지원 방향연구 - 협동농장을 중심으로』, 한국농촌경제연구원 연구보고서, 2009.
- 김영훈, 「2017년 북한 농업 주요 동향과 전망」, 『북한경제리뷰』, 제20권 제2호, 한국개발연구원, 2017.
- 김영훈, 「김정은 정권 5년 북한농업 평가와 과제」, 『북한농업동향』, 제18권 제3호, 한국농촌경제연구원, 2017.
- 김영훈, 「국제사회의 대북 농업·영양개선 지원」, 『북한농업동향』, 제20권 제1호, 한국농촌경제연구원, 2018.
- 농촌진흥청, 『북한 올해 곡물 471만톤 생산... 전년대비 소폭 감소』, 보도자료, 2017.12.21
- 『농민신문』, 「농업국가 북한, 농정 농업성서 총괄, 토지 경작해도 매매 사유화는 못해」, <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367807&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.
- 『농민신문』, 「농자재 공급 난항 겪는 북한, 생산성 높여 '자율처분권' 확대」, <https://m.post.naver.com/viewer/postView.nhn?volumeNo=16367877&memberNo=36080930&navigationType=push>, 검색일자: 2018.10.15.
- 『아시아경제』, 「농어촌공사, 남북농업협력 심포지엄 개최」, <http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2017111514061815852>, 검색일자: 2018.11.19.
- <https://fts.unocha.org/>
- <https://fts.unocha.org/appeals/659/summary>(검색일자: 2018.11.18.)

「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 방향과 전망

남승오⁰¹

I. 서론

- 기획재정부는 39개 공공기관의 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 지난 8월 발표하였음
- 「공공기관 중장기 재무관리계획」은 공공기관의 재무건전성을 점검해 보고, 미래 국민 부담으로 연계될 수 있는 문제를 지속적으로 모니터링하기 위하여 2012년에 처음 수립된 제도임⁰²
 - 중장기 재무관리계획은 공공기관이 직접 작성하며, 이를 기획재정부 장관이 매 회계연도 개시 90일 전까지 국회에 제출하도록 되어 있음

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

02 기획재정부 보도자료, 「공공기관 중장기 재무관리계획 수립 추진」, 2012. 4. 9.

- 본고에서는 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 재무 현황을 확인하고, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 방향과, 대상 공공기관의 중장기 재무 전망에 대하여 정리해 보고자 함

II. 중장기 재무관리계획 개요

1. 추진 배경

- 공공기관 부채 급증에 따른 재정부담 가능성 등 공공기관의 재무건전성 관리가 주요 이슈로 등장하였으나, 공공기관의 부채 등 재무상태를 종합적으로 점검하기 위한 관리시스템이 부재하였음⁰³
 - 공공기관 부채규모(조원)*: (07)249 → (08)295 → (09)342 → (10)402 → (11)464
* 공공기관 중장기 재무관리계획 추진 당시에 따르며, 공공기관 지정·해제에 따라 일부 차이가 있을 수 있음
출처: 기획재정부 보도자료, 「12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.
- 공공기관의 부채 수준이 미래 부담으로 연계되지 않도록 지속적으로 모니터링하기 위해, 2010년 5월 관련법이 개정되면서 「공공기관 중장기 재무관리계획」이 도입되었음⁰⁴
 - (최초) 2012년 9월 26일, 기획재정부장관 주재의 위기관리대책회의에서 「12~'16 공공기관 중장기 재무관리계획」을 확정하였음

【공운법 §39의2】 자산 2조원 이상 공기업·준정부기관은 중장기 재무관리계획을 수립하고 이사회 의결을 거쳐 확정된 후 6.30일까지 기획재정부장관과 주무기관장에게 제출하여야 함
【국가재정법 §9의2】 기획재정부장관은 회계연도 개시 90일 전까지 공운법에 따른 중장기 재무관리계획을 국회에 제출하여야 함

주: 공공기관 중장기 재무관리계획 추진 당시에 따르며, 최신 법령은 본고 '대상기관' 부문 참조
출처: 기획재정부 보도자료, 「12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.

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

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

- 「공공기관 중장기 재무관리계획」은 대상 공공기관이 중장기 재무관리계획을 직접 수립하도록 되어 있음
 - 대상 공공기관 스스로 현재의 재무상태를 진단하고 중장기 재무관리 목표를 설정하여 향후 5년간 목표를 달성하기 위한 재무관리방안을 마련함⁰⁵
 - 경영효율화 등 자구노력을 통해 재무건전성을 유지할 수 있는 계기

2. 대상기관

- 「공공기관 중장기 재무관리계획」 제출 대상 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의 2 및 동법 시행령 제25조의 2에 법령화되어 있음⁰⁶

【공운법 제39조의2 및 동법 시행령 제25조의2】 자산 2조원 이상이거나 자본잠식 또는 손실보전 규정이 있는 공기업·준정부기관은 5회계연도 이상의 중장기재무관리계획을 수립
 【국가재정법 제9조의2(재정관련 자료의 제출)】 기획재정부장관은 공운법 제39조의2에 따른 중장기 재무관리계획을 국회에 제출

- 자산 2조원 이상 또는 자본잠식이거나 정부 손실보전 조항이 있는 공기업·준정부기관에 해당하여 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 작성할 의무가 있는 대상 공공기관은 39개임⁰⁷
 - 2018년 공공기관 지정 시 기타공공기관이었던 강원랜드(자산 4.2조원)가 공기업으로 유형 변경 지정됨⁰⁸에 따라 대상기관이 전년 대비 1개 기관 증가하였음
 - 대상기관 개수: ('12~'13) 41 → ('14) 40 → ('15~'16) 39 → ('17) 38 → ('18) 39개

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

06 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

07 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

08 강원랜드는 모회사와 별도 관리가 필요한 대규모 자회사인 점과 채용비리 등에 따른 경영관리 내실화의 필요성 등을 감안하여 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 유형이 변경됨(출처: 기획재정부, 한국조세재정연구원, 「2018 공공기관 현황편람」, 2018.10., p.30)

〈표 1〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관(2018)

기준	공기업(23)	준정부기관(16)
자산 2조원 이상 (37)	한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 한국수력원자력, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국석유공사, 인천국제공항공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 주택도시보증공사, 한국지역난방공사, 부산항만공사, 한국공항공사, 강원랜드, 한국광물자원공사, 인천항만공사, 한국마사회	국민건강보험공단, 예금보험공사, 사립학교교직원연금공단, 한국철도시설공단, 공무원연금공단, 중소기업진흥공단, 한국주택금융공사, 한국장학재단, 한국농어촌공사, 신용보증기금, 국민체육진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 기술보증기금, 한국산업단지공단
손실보전 조항 (2)	대한석탄공사	대한무역투자진흥공사

주: 밑줄 친 기관은 자본잠식

출처: 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

3. 주요내용

- 「공공기관 중장기 재무관리계획」 제출 대상 공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의 2 및 동법 시행령 제25조의 2에 따라 6월 30일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 「공공기관 중장기 재무관리계획」을 제출하도록 되어 있음
- 「공공기관 중장기 재무관리계획」 작성 시에는 대상기관의 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획, 전년도 중장기재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석 등을 포함하여 수립하도록 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의 2에 법령화되어 있음
- 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 주요 내용은 다음과 같음⁰⁹
 - 대상기관의 설립 목적과 주요 사업에 대한 기술

⁰⁹ 기획재정부, 「2018~2022년 재정 관련 자료, 공공기관 중장기 재무관리계획」

- 조직 및 정원, 예산에 대한 기관 현황
- 대상기관에 영향을 미치는 사회·경제, 산업, 정책 등 외부 경영환경과 재무여건, 사업여건, 경영과제 등 내부 경영환경 분석
- 대상기관의 경영목표와 투자원칙 및 투자순위 등 대상기관의 투자방향 및 분야별 사업계획
- 대상기관의 현 재무상태 및 경영성과와 재무지표 분석을 통한 현 재무 상태 진단
- 전년도 계획 대비 실적 비교를 통한 2017년 중장기 재무관리계획 평가·분석
- 재무관리계획의 기본방향 및 목표와 목표를 달성하기 위한 재무관리방안
- 2018~2022년 연도별 재무 전망과 2017년 계획 대비 2018년 계획의 주요 변동 사항

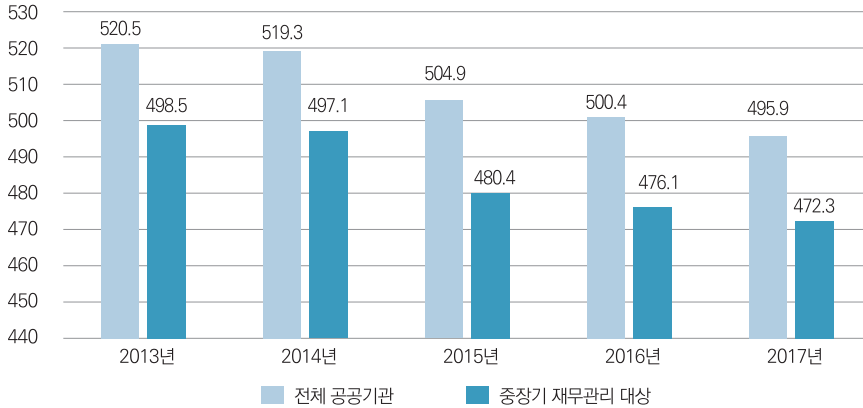
Ⅲ. 대상기관 재무 현황

1. 부채

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」 작성대상 공공기관의 2017년 부채규모는 472.3조원으로 전년도 대비 3.8조원 감소하였으며 지난 4년간 꾸준한 감소세를 보이고 있음
- 전체 공공기관의 2017년 부채규모는 495.9조원이며, 이는 전년도 대비 4.5조원 감소한 수치로 중장기 재무관리 대상기관의 부채와 마찬가지로 지난 4년간 지속적인 감소세를 보임

〔그림 1〕 전체 공공기관과 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채규모 추이('13~'17년)

(단위: 조원)



주: 전체기관(335개): 알리오 공시대상 338개 중 은행 3사(산은·수은·기은) 제외
출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

- 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 부채가 전체 공공기관 부채에서 차지하는 비중이 지난 2013~2017년 동안 95.1~95.8% 수준을 유지하고 있음을 고려할 때, 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 부채 감소가 전체 공공기관의 부채 감소를 견인했다고 볼 수 있음

〈표 2〉 전체 공공기관과 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채·부채비율 추이

(단위: 조원, %)

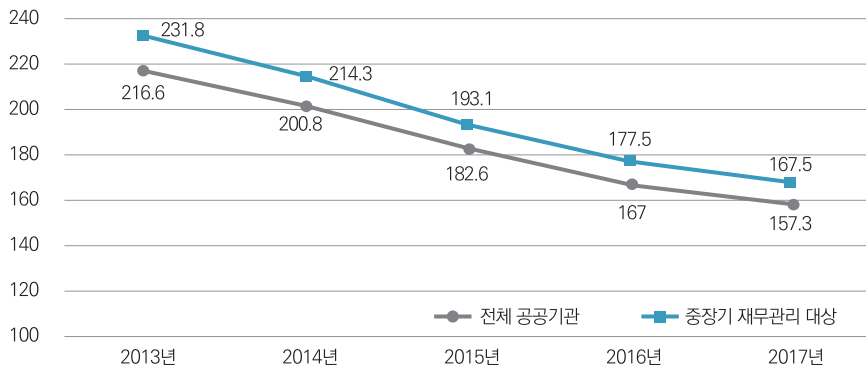
		'13년	'14년	'15년	'16년	'17년
전체 공공기관	부채규모(A)	520.5	519.3	504.9	500.4	495.9
	부채비율	216.6	200.8	182.6	167.0	157.3
중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관(39개)	부채규모(B)	498.5	497.1	480.4	476.1	472.3
	부채비율	231.8	214.3	193.1	177.5	167.5
비중(B/A)		95.8	95.7	95.2	95.1	95.2

주: 전체기관(335개): 알리오 공시대상 338개 중 은행 3사(산은·수은·기은) 제외
출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」 작성대상 공공기관의 2017년 부채비율은 167.5%로, 전년도 부채비율 대비 10%p 감소하였으며, 지난 4년간 지속적으로 감소하는 부채비율의 추세를 통하여 중장기 재무관리 계획의 효과를 유추하여 볼 수 있음
- 2017년 전체 공공기관의 부채비율은 157.3%이며, 이는 전년 대비 9.7%p 감소한 수치로, 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 부채비율과 마찬가지로 지난 4년간 꾸준한 감소세를 보이고 있음

[그림 2] 전체 공공기관과 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채비율 추이('13~'17년)

(단위: %)



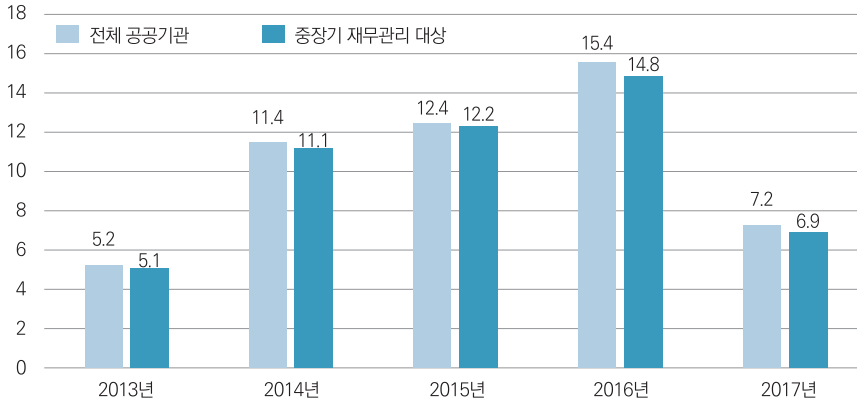
주: 전체기관(335개): 알리오 공시대상 338개 중 은행 3사(산은·수은·기은) 제외
출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

2. 당기순이익

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」 작성대상 공공기관의 당기순이익은 지난 5년간 순이익이 지속되었으며, 2016년까지 그 규모가 확대되는 추세를 보였으나 2017년에는 6.9조원으로 전년 대비 7.9조원 감소하였음
- 2017년 전체 공공기관의 당기순이익은 7.2조원으로 지난 5년간 순이익을 기록하였으며, 2016년까지 꾸준히 증가하였으나 전년도에 비하여 8.2조원 감소하였음

[그림 3] 전체 공공기관과 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 당기순이익 추이('13~'17년)

(단위: 조원)



주: 전체기관(335개): 알리오 공시대상 338개 중 은행 3사(산은·수은·기은) 제외
출처: 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31. 자료 재구성

IV. 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』의 주요내용

1. '18~'22년 중장기 재무관리 방향

- 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』의 재무관리 방향은 전년도 중장기 재무관리계획에서 제시한 방향과 같은 기조를 유지함
 - 『17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획』에서는 다음에 중점을 둠¹⁰
 - 정책방향과의 연계, 재무적 지속가능성의 유지, 투자소요 중점투자, 기관의 자율적 재무관리 책임 강화(책임경영), 구분회계제도 확대 적용
 - 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』의 재무관리 방향은 아래 내용 참조
- 부채규모 및 부채비율 등 개선된 재무지표를 바탕으로 공공기관의 재무적 지속가능성이 유지되도록 관리¹¹

10 기획재정부 보도자료, 『17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2017. 8. 30.

11 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31.

- 2014~2017년에 걸친 부채감축계획과 공사채 총량제 등 부채감축정책을 통해 공공기관의 재무건전성이 제고되어 왔음
- 부채감축계획이 종료된 이후에도 부채가 과도하게 증가하지 않도록 지속적으로 모니터링
- 공공기관에 대한 ‘일률적 부채감축’에서 기관별 재무상황을 고려한 ‘맞춤형 관리체계’로의 전환을 추진¹²
 - 재무건전성이 양호한 기관은 책임경영에 기반한 자율적 재무관리를 지원하고, 자본잠식 등 재무위험도가 높은 기관은 경영효율화, 사업조정 등 지속적인 자구노력을 통하여 재무 리스크를 선제적으로 관리하는 방향을 지속
- 일자리 창출 및 혁신성장 등을 위한 적정투자 수준 유지¹³
 - 임대주택, 신재생 에너지 등 국정과제 소요를 반영하는 한편, 일자리 창출 및 성장동력 확충 등을 위한 투자소요 반영
 - 다만, 투자 확대가 재무건전성에 미치는 영향에 유의하여 투자 이행에 따른 재무리스크 관리 노력 지속

2. ‘18~’22년 중장기 재무 전망

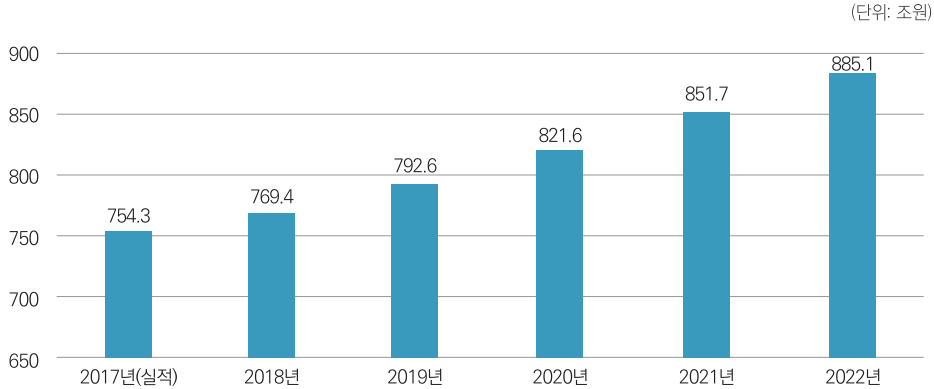
가. 자산 전망

- 「18~’22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에 따르면 향후 5년간 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 자산은 지속적으로 증가할 것으로 전망됨
 - 2017년 대상기관의 총자산은 754,3조원이며, 2022년 총자산은 130,8조원 증가한 885.1조원에 달할 것으로 예상됨

¹² 기획재정부 보도자료, 「18~’22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

¹³ 기획재정부 보도자료, 「18~’22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

[그림 4] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 자산 전망('18~'22년)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

- 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 중 SOC 부문 공공기관(10개 기관)¹⁴의 경우 한국토지주택공사와 한국도로공사를 중심으로 기반시설 등이 증가¹⁵하여, 2022년 총자산이 2017년 실적 대비 62.4조원 증가한 384.3조원 수준을 기록할 것으로 전망됨
- 작성대상 중 에너지 부문 공공기관(12개 기관)¹⁶의 경우 한국전력공사 그룹사를 중심으로 한 발전소 및 에너지 분야에의 신산업 투자¹⁷에 따라, 2022년 총자산은 2017년 실적 대비 40.2조원 증가한 289.3조원 수준을 기록할 것으로 예상됨
- 작성대상 중 금융부문 공공기관(12개 기관)¹⁸ 및 기타부문 공공기관(5개 기관)¹⁹의 자산 추이 또한 향후 5년간 지속적인 증가세가 예측됨

14 부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국산업단지공단, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국토지주택공사 이상 10개 기관

15 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

16 대한석탄공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사 이상 12개 기관

17 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

18 무원연금공단, 국민건강보험공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 주택도시보증공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사 이상 12개 기관

19 강원랜드, 국민체육진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 한국마사회 이상 5개 기관

〈표 3〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 분야별 자산 전망('18~'22년)

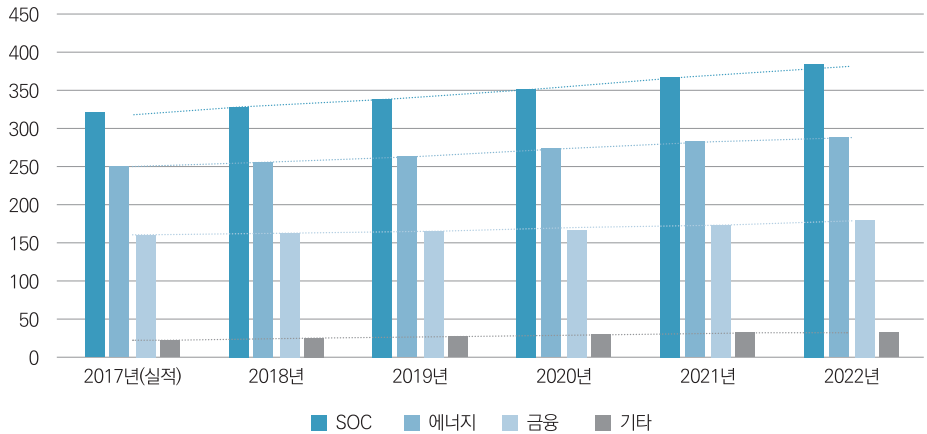
(단위: 조원)

구분	'17년(실적)	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
SOC	321.9	327.4	338.6	352.5	367.1	384.3
에너지	249.1	255.3	263.2	273.9	281.9	289.3
금융	161.2	163	164.5	167	172.9	180.1
기타	22.1	23.7	26.3	28.2	29.8	31.4

출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

[그림 5] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 분야별 자산 전망('18~'22년)

(단위: 조원)

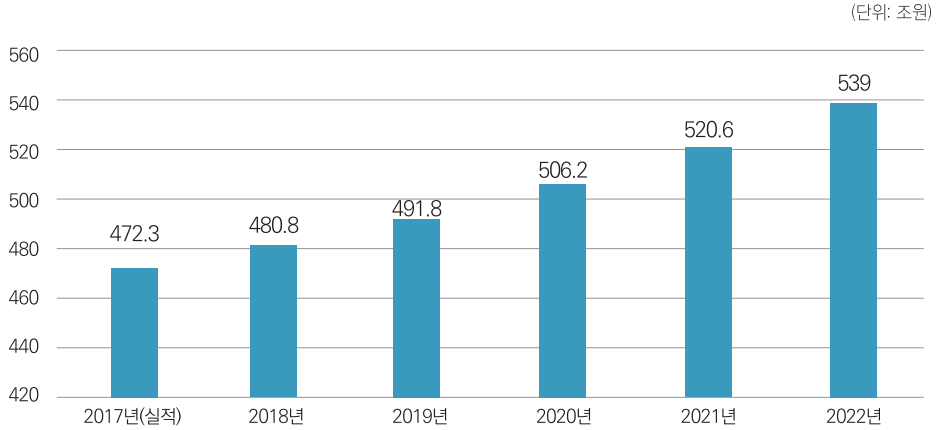


출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

나. 부채 전망

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에 따르면 향후 5년간 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 부채는 증가하는 추세를 보일 것으로 전망됨
 - 2017년 대상기관의 부채는 472.3조원이며, 2022년 부채는 66.7조원 증가한 539조원에 달할 것으로 예상됨

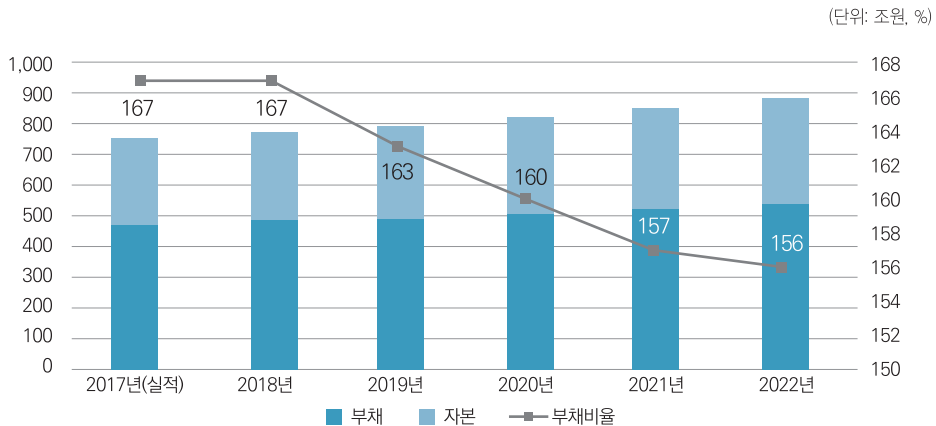
[그림 6] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채 전망('18~'22년)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

- 한편, 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 부채비율은 2018년 이후 지속적으로 감소하는 추세를 보일 것으로 전망됨

[그림 7] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채비율 전망('18~'22년)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

〈표 4〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 부채 및 부채비율 전망('18~'22년)

(단위: 조원, %)

구분	'17년(실적)	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
부채	472.3	480.8	491.8	506.2	520.6	539
자본	282	288.6	300.8	315.5	331.1	346.1
부채비율	167	167	163	160	157	156

출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

- 전년도 계획에 비하여 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」의 부채규모와 비율이 다소 증가하였음²⁰
 - 전년도 계획 대비 2017년 실적 및 2018년 전망치는 개선되었으나, 2019년 이후 투자 확대 등에 따라 전년도 계획 대비 부채비율이 증가할 것으로 전망하였음
- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에서 제시된 대상기관의 부채규모 및 부채비율의 전망을 부문별로 살펴보면 다음과 같음
 - SOC 부문²¹ 및 에너지 부문²²의 부채규모는 향후 증가할 것으로 예상되나, 금융 부문²³의 부채규모는 감소할 것으로 예상됨
 - 부채비율의 경우 SOC 부문 및 금융 부문 공공기관의 부채비율은 향후 5년간 하락할 것으로 전망되는 반면, 에너지 부문의 부채비율은 증가할 것으로 예측됨
- (SOC 부문) 2022년 부채규모는 2017년 실적 대비 32.4조원 증가한 248.2조원 수준을 기록할 것으로 예상되며, 2022년 부채비율은 2017년 부채비율 대비 21%p 감소한 182% 수준을 기록할 것으로 전망됨

20 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

21 부산항만공사, 인천국제공항공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국산업단지공단, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국철도시설공단, 한국토지주택공사 이상 10개 기관

22 대한석탄공사, 한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국석유공사, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국중부발전, 한국지역난방공사 이상 12개 기관

23 공무원연금공단, 국민건강보험공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 주택도시보증공사, 중소기업진흥공단, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국장학재단, 한국주택금융공사 이상 12개 기관

- (에너지 부문) 신규 발전소 건설수요 등으로²⁴ 부채규모가 점차 증가하여 2022년에는 203.1조원 수준이 될 것으로 전망되며, 이는 2017년 실적 대비 37.1조원 증가한 수치임
 - 2022년 부채비율은 연료비 증가 등으로²⁵ 당기순이익이 감소함에 따른 자본의 감소와 부채규모의 증가에 기인하여 2017년 실적 대비 35%p 증가한 235% 수준에 달할 것으로 예측됨

- (금융 부문) 2022년 부채규모는 예금보험공사의 보유주식 매각 등을 통한 채권 상환²⁶으로 2017년 실적 대비 5.8조원 하락한 73.8조원 수준을 기록할 것으로 전망되며, 부채비율은 2017년 97%에서 2022년 70% 수준으로 향후 5년간 지속하여 하락할 것으로 예상됨

〈표 5〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 분야별 부채 및 부채비율 전망('18~'22년)

(단위: 조원, %)

	구분	'17년(실적)	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 전체	부채규모	472.3	480.8	491.8	506.2	520.6	539
	부채비율	167	167	163	160	157	156
중장기 재무관리계획 작성대상 중 SOC 분야 공공기관	부채규모	215.8	215.1	220	228.1	237.2	248.2
	부채비율	203	191	185	183	183	182
중장기 재무관리계획 작성대상 중 에너지 분야 공공기관	부채규모	166	175.5	182	190	196.3	203.1
	부채비율	200	220	224	227	229	235
중장기 재무관리계획 작성대상 중 금융 분야 공공기관	부채규모	79.6	78.4	76.9	74.6	73.5	73.8
	부채비율	97	93	88	81	74	70
중장기 재무관리계획 작성대상 중 기타 분야 공공기관 ²⁷	부채규모	10.9	11.8	12.9	13.5	13.6	13.9
	부채비율	98	99	97	90	84	79

출처: 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31. 자료 재구성

24 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31.

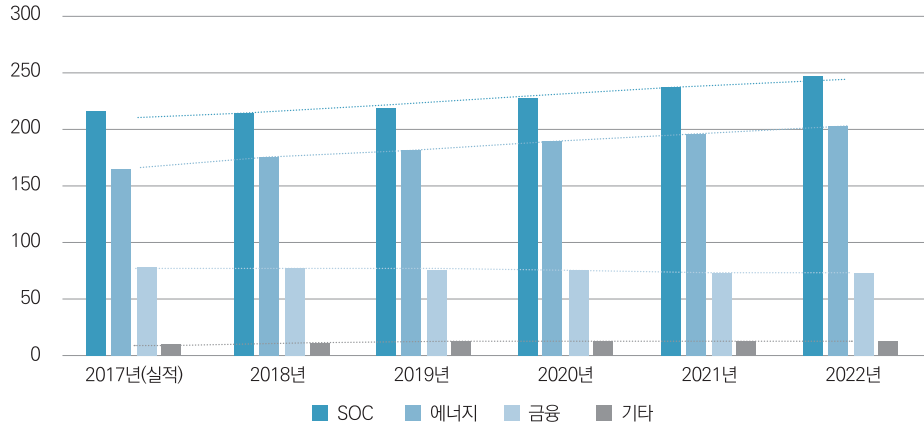
25 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31.

26 기획재정부 보도자료, 『18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획』, 2018. 8. 31.

27 강원랜드, 국민체육진흥공단, 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 한국마사회 이상 5개 기관

[그림 8] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 분야별 부채 전망('18~'22년)

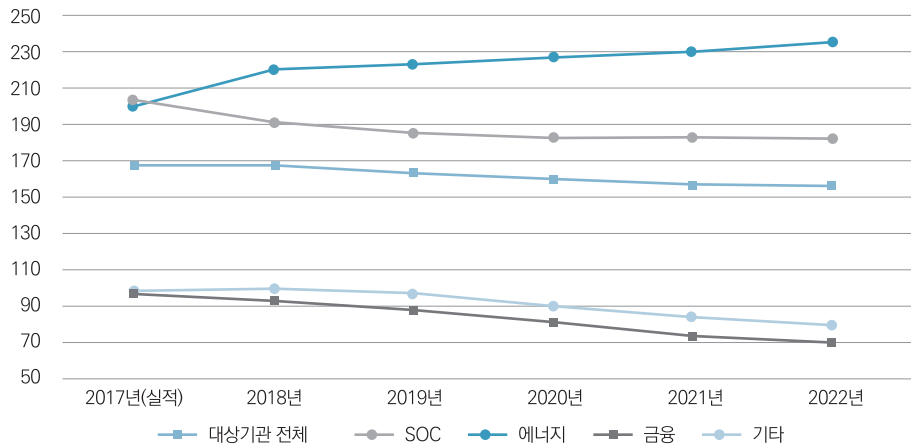
(단위: 조원)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

[그림 9] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 분야별 부채비율 전망('18~'22년)

(단위: %)

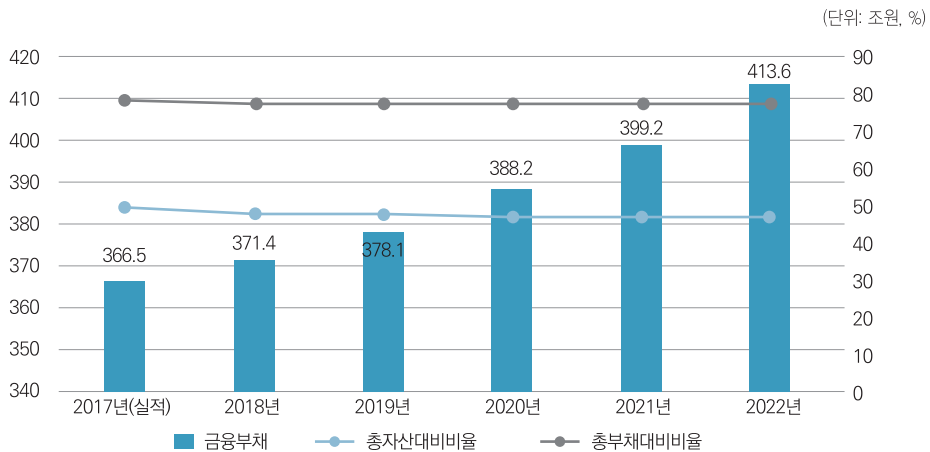


출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

■ 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에 따르면 향후 5년간 대상 공공기관의 금융부채²⁸규모는 증가할 전망이나, 총자산 대비 금융부채 비율은 향후 47~48%의 안정적인 수준을 유지할 것으로 예상되며, 총부채 대비 금융부채 비율 또한 안정적으로 77% 정도를 유지할 것으로 예측됨

- 2017년 대상기관의 금융부채는 366.5조원이며, 2022년 부채는 47.1조원 증가한 413.6조원 수준에 달할 것으로 예상됨

[그림 10] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 금융부채 전망('18~'22년)



출처: 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

〈표 6〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 금융부채 전망('18~'22년)

(단위: 조원, %)

구분	'17년(실적)	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
금융부채	366.5	371.4	378.1	388.2	399.2	413.6
총자산 대비 비율	49	48	48	47	47	47
총부채 대비 비율	78	77	77	77	77	77

출처: 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

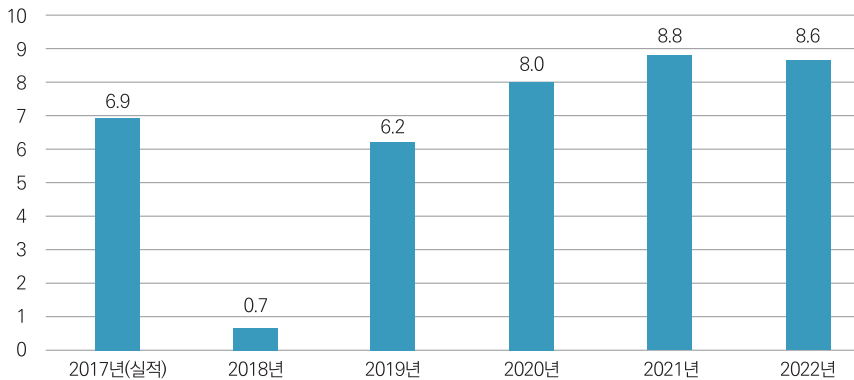
²⁸ 금융부채: 거래상대방에게 현금 등 금융자산을 인도하기로 한 계약상 의무(K-IFRS 제1032호 참조) (출처: 기획재정부 보도자료 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2016. 9. 2.)

다. 당기순이익 전망

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에 따르면 향후 5년간 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관의 당기순이익은 흑자를 기록할 것으로 전망됨
 - 다만, 2018년 당기순이익은 2017년 실적 대비 6.2조원 감소한 7,000억원 수준 정도가 될 것으로 예측되는데, 이는 주요 에너지 공기업 및 건강보험공단 당기순이익의 감소 등에 기인함²⁹
 - 2018년 이후 당기순이익은 6.2조~8.8조원 수준을 기록할 것으로 예상됨

[그림 11] 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 당기순이익 전망('18~'22년)

(단위: 조원)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

라. 이자보상배율 전망

- 이자보상배율이란 영업이익을 이자비용으로 나누어 산출되는 재무비율로, 영업이익으로 이자비용을 부담할 수 있는 정도를 분석하기 위한 재무비율임

²⁹ 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31

- 이자보상배율이 1 이상이면 이자비용이 영업이익으로 부담이 가능하다는 의미이며, 이자보상배율이 높을수록 이자비용을 부담할 수 있는 영업이익의 여지가 큰 것이므로, 채무상환능력이 크다고 분석됨

- 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」에 따르면 이자보상배율은 2018년 1.3에서 2022년 2.3으로 점차 개선될 전망이다

〈표7〉 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 이자보상배율 전망('18~'22년)

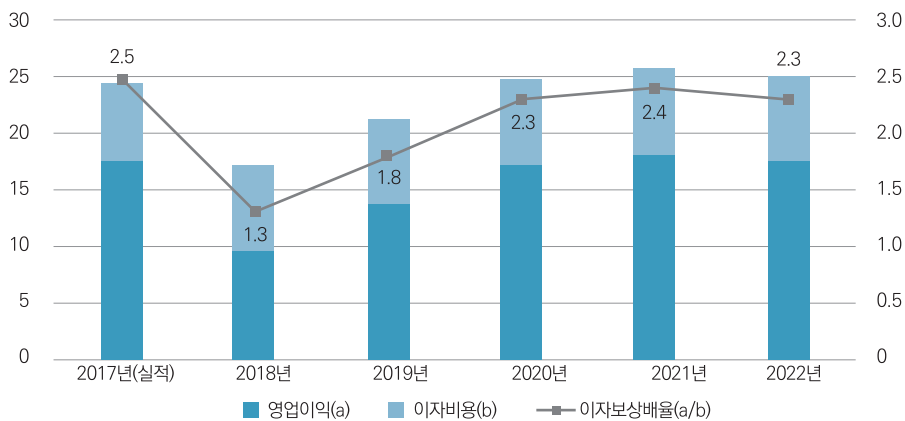
(단위: 조원)

구분	'17년(실적)	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년
영업이익(a)	17.5	9.7	13.8	17.2	18.2	17.6
이자비용(b)	6.9	7.6	7.6	7.6	7.5	7.6
이자보상배율(a/b)	2.5	1.3	1.8	2.3	2.4	2.3

출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

〔그림 12〕 중장기 재무관리계획 작성대상 공공기관 이자보상배율 전망('18~'22년)

(단위: 조원)



출처: 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31. 자료 재구성

V. 향후 추진계획

- 정부는 투자 집행, 부채관리 등 각 기관의 추진 상황 점검을 통한 중장기 재무관리계획의 차질 없는 이행을 관리할 계획³⁰이며, 이와 관련한 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」 상 향후 추진계획은 다음과 같음
- 공공기관 경영평가에서 중장기 재무관리계획의 이행실적을 평가³¹
 - 2013년부터 공공기관 경영실적평가에 공공기관이 국회에 제출한 중장기 재무관리계획의 이행실적에 대한 평가가 포함됨³²
 - 현재 경영평가 지표에 중장기 재무관리계획상 목표 부채비율 달성 여부(계량) 및 투자계획의 적정성 및 이행노력(비계량) 등이 반영되어 있음
- 공공기관 투자사업에 대한 예비타당성조사 제도를 개선하여 공공기관에 적시에 투자를 지원하며, 공공기관의 책임 있는 출자관리를 위한 ‘출자회사 관리 가이드라인’을 배포(2018년 말, 잠정)하고 주기적으로 성과를 점검하는 등 중장기 재무관리계획 이행을 위한 제도 개선을 지속적으로 추진할 계획임³³
- 공공기관 재무 건전성 관리 및 점검 시 부채비율 이외에 기관별 재무위험도 수준, 기관 유형 등을 고려한 재무지표를 활용하는 방안을 추진하고자 함³⁴
 - 기관별 특성을 고려한 재무지표: 매출액, 영업이익, 순이익, 차입금의존도 등

30 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

31 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

32 기획재정부 보도자료, 「공공기관 경영평가 제도개선 방안 설명회」, 2012. 10. 31.

33 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

34 기획재정부 보도자료, 「18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

- 공공기관의 구분회계제도 적용 현황을 점검하여 사업단위별 성과 및 제도 활용실태 등을 파악하고 개선방향을 검토할 예정임³⁵
 - 구분회계제도는 공공기관의 주요 사업영업별 재무상태 및 경영성과를 명확히 파악하기 위해 2015년 13개 기관에서 시범 도입한 이후 2016년 중장기 재무관리계획 대상 기관으로 확대되었음

VI. 요약 및 결론

- 2012년 「공공기관 중장기 재무관리계획」이 최초 도입된 이래로 정부는 공공기관의 과도한 부채가 미래 부담으로 연계되지 않도록 지속적으로 공공기관의 재무건전화를 위한 정책을 추진하였음
- 2013년부터 중장기 재무관리계획 이행실적이 공공기관 경영평가 평가지표 중 하나로 도입되었고, 보다 강도 높은 부채관리를 위하여 2013년 12월 공공기관 정상화 대책에 따라 2014년부터 2017년까지 부채감축계획이 마련되어 추진되었음³⁶
 - 비핵심 자산 매각, 사업조정, 경영효율화 등의 부채감축계획을 반영한 「'14~'18년 공공기관 중장기 재무관리계획」 수립
- 2014년부터 2017년까지 공사채 총량제가 실시되고 중장기 재무관리계획에 공사채 총량 목표가 반영됨으로써 공공기관의 과도한 사업 확대 등으로 인한 재무건전성 악화를 예방하였음³⁷

35 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.

36 기획재정부 보도자료, 「'15~'19년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2015. 9. 16.

37 기획재정부 보도자료, 「'14~'18년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용」, 2014. 9. 22.

- 정부의 「공공기관 중장기 재무관리계획」을 포함한 공공기관 부채관리 정책은 단순히 부채규모와 부채비율을 규제하던 2012년 초창기와는 달리, 해를 거듭할수록 진화하는 모습을 보이고 있으며, 기관 특성, 정책방향과 연계된 투자 등을 고려하는 방향으로 나아가고 있음
- 도입 이후 그래왔듯이, 향후 중장기 재무관리계획이 공공기관의 재무건전성 유지 및 관리와 관련하여 어떠한 정책과 융합되어 고도화된 형태로 발전할 것인지 기대되는 바임

※ 본고는 정부가 지난 8월 31일 발표한 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」을 보충한 자료로
본고에는 동 보도자료의 내용을 그대로 사용한 부분이 있음을 밝힘

참고문헌

- 국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, [시행 2018. 11. 1.] [법률 제15022호, 2017. 10. 31., 타법개정]
- 국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률 시행령」, [시행 2018. 9. 28.] [대통령령 제29184호, 2018. 9. 28., 일부개정]
- 기획재정부, 「2018~2022년 재정 관련 자료, 공공기관 중장기 재무관리계획」
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2018 공공기관 현황편람』, 2018. 10.
- 기획재정부 보도자료, 「'18~'22년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2018. 8. 31.
- 기획재정부 보도자료, 「'17~'21년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2017. 8. 30.
- 기획재정부 보도자료, 「'16~'20년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2016. 9. 2.
- 기획재정부 보도자료, 「'15~'19년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2015. 9. 16.
- 기획재정부 보도자료, 「'14~'18년 공공기관 중장기 재무관리계획 주요 내용」, 2014. 9. 22.
- 기획재정부 보도자료, 「공공기관 경영평가 제도개선 방안 설명회」, 2012. 10. 31.
- 기획재정부 보도자료, 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」, 2012. 9. 26.
- 기획재정부 보도자료, 「공공기관 중장기 재무관리계획 수립 추진」, 2012. 4. 9.



해외동향

중국 _ 상장기업의 국유 지분 거래 감독 및 관리 조치

중남미 _ T20의 공기업 내 반부패 및 투명성 강화 제언

인도 _ 인도 공기업 자사주 매입과 정부 지분 매각 목표

상장기업의 국유 지분 거래 감독 및 관리 조치

- 2018년 5월 18일 국무원 국유자산감독관리위원회(이하 '국자위')와 재정부, 중국증권감독위원회는 공동으로 「상장기업의 국유지분 감독 및 관리 조치」(이하 「36호령」)를 공동으로 발표함
- 이로써 2016년에 공포된 「기업의 국유자산거래 감독관리방법」과 더불어 상장기업의 국유지분 주식 및 비상장기업의 국유재산권을 모두 포괄하는 비교적 완전한 기업의 국유자산거래 감독관리체계가 확립됨

1. 「36호령」의 성격 및 반포 의의

- 「36호령」의 도입으로 전반적으로 상장기업의 국유지분 주식 변동에 대한 규제가 강화됨
 - 「36호령」은 종전의 상장기업 국유지분 주식 관리 감독 제도를 개선한 법령으로서 국유기업 개혁 시 발생하는 새로운 상황과 문제들에 초점을 맞춰 상장기업의 국유지분 주식 관리 감독 제도를 수정하고 개선한 법령임

- 증권일보의 안녕(安寧) 기사에 따르면 2018년 5월 18일에 공포된 「상장 기업의 국유지분 감독 및 관리 조치」(36호령)는 이전 제도와 비교하여 세 가지 주요한 강점을 가지고 있음
 - 첫째, 「36호령」이 규정하고 있는 제도는 이전보다 더욱 과학적임
 - 종전 규정의 반포 주체가 국자위와 중국증권감독위원회였던 데 반해 「36호령」의 반포 주체는 앞의 두 개 기관에 재무부가 추가되어 세 개 부처로 조정되었음
 - 이렇듯 국유자산에 대한 감독 관리 업무를 수행하는 세 개의 다른 기관들이 상장기업의 국유지분 주식에 대한 감독관리 규정을 통일하였기에 제도의 집중력이 더욱 높아졌고 기업들이 이행하기 편리해짐
 - 둘째, 중앙정부의 국유자산과 지방정부의 국유자산을 더욱 엄격하게 분리하여 관리 감독하게 됨
 - 종전에 상장기업의 국유지분 주식 관리 감독 문제는 원칙적으로 국유자산은 중앙정부와 지방정부에서 분리하여 관리 감독한다는 원칙에 따라 ‘국무원 국자위’와 ‘지방정부 국자위’가 각각 별도로 심의를 진행하였고 다만 국유 주주들의 상장기업 주식 이전 사항에 대해서만 ‘국무원 국자위’에서 일률적으로 심의를 담당하였음
 - 하지만, 「36호령」의 시행으로 인해 지방 상장회사의 국유지분 주식에 대한 감독 관리 사안은 전부 지방 국자위가 책임지고 관리하게 됨
 - 이외에 주식의 분할 및 증식, 정보 공개 등 중국증권감독위원회의 상장기업 주식 소유권 변경 사항에 대한 감독 관리 시에 적용되는 규정들은 계속 유지됨
 - 셋째, 상장기업의 국유지분 주식에 대한 양방향 거래행위 모두를 확실히 규제할 수 있게 됨
 - 「36호령」에 의해 규제되는 상장기업의 국유지분 주식 변동 사안에는 주식의 분할 및 증액이 모두 포함되는데 상장기업의 국유지분 주식이 현저하게 증식되거나 감소하는 경우가 발생하지 않도록 해줌

- 「36호령」에 따라 국유 주주도 증권거래시스템을 통해 주식 증액, 협의 양수, 간접 양수, 청약 매수, 주식 매수청구 및 자산 재조정 등의 행위를 하도록 명확히 규정하고 있으므로 국유지분 주식의 양방향 변동 사항을 전면적으로 규제함으로써 국유 주주가 적절한 시기에 주식을 증액하고 보유 주식 비율을 증가시키기가 편리해짐
- 주식 감액의 경우, 원칙적으로 상장기업의 모든 국유지분 주식 변동 행위는 중국 증권감독위원회의 주식 감액 관련 규정을 엄격히 준수해야 하는데 주식 소유 비율이나 거래 빈도, 또는 정보 공개 측면을 막론하고 요구 사항들을 모두 예외없이 준수해야 하므로 상장기업이 국유지분 주식을 감액하는 행위가 집중적으로 발생하지 않게 됨

- 「36호령」이 규정하고 있는 내용의 대부분은 기존 관련 제도들의 연속선상에 있으며 권한 측면에서의 조정이 주요한 변화이므로 다른 변동 사항은 크지 않으며 증권감독 관리 규정을 변동시키지 않음
 - 주식의 분할 및 증액, 정보 공개 방면에서 중국증권감독위원회의 상장기업 주식 변동에 대한 규제적 요구 사항들은 계속 적용될 것이므로 자본시장의 안정성에는 영향을 미치지 않을 것임
- 증권일보는 「36호령」의 시행이 국유지분 우위기업들이 ① 국제경쟁력을 갖춘 세계 일류 기업으로 발돋움해 나가고 ② 질적인 발전을 지속시키며 ③ 국유자본의 최적 배분을 촉진하고 ④ 국유자산의 유실을 방지하며 ⑤ 모든 투자자들의 합법적인 권익을 보호할 수 있는 중요한 제도적 기초가 될 것으로 전망함

2. 「36호령」의 내용

- 「36호령」은 총칙 및 부칙을 포함하여 다음과 같이 총 13개 장으로 이루어져 있음

〈표 1〉 「36호령」의 구성

제 1장	총칙
제 2장	국유주주가 보유한 상장기업 주식의 증권거래시스템을 통한 이전
제 3장	국유주주가 보유한 상장기업 주식의 공개 모집 이전
제 4장	국유주주가 보유한 상장기업 주식의 비공개 협의 이전
제 5장	국유주주가 보유한 상장기업 주식의 무상 이전
제 6장	국유주주가 보유한 상장기업 주식의 간접 이전
제 7장	국유주주의 교환 가능한 회사채 발행
제 8장	국유주주의 상장기업 주식 양수
제 9장	국유주주의 우위지분 보유 상장기업 인수 합병
제 10장	국유주주의 우위지분 보유 상장기업 증권 발행
제 11장	국유주주와 상장기업의 구조조정 진행
제 12장	법적 책임
제 13장	부칙

자료: 국무원 국유자산감독관리위원회 · 세정부 · 증권증권감독관리위원회, 《상장기업의 국유지분 감독조치》, 2018.5.18

가. 제 1장 총칙

- (제1조: 제정 의의) 상장기업의 국유주식 변동 행위를 규제하고 국유 자원의 최적 배분을 촉진하며 모든 투자자들의 적법한 권리와 이익을 동등하게 보고하고 국유자산의 유실을 방지하기 위해 「중화인민공화국 회사법」, 「중화인민공화국 증권법」, 「중화인민공화국 기업 국유자산법」 및 「기업국유자산감독관리 임시 조치」 등의 법률과 규정에 근거하여 본 법을 제정함
- (제2조) 이 법에서 말하는 상장기업의 국유주식 변동 행위는 상장기업이 보유하고 있는 국유 지분의 주체, 수량 또는 비율이 변동되는 행위를 일컬으며 구체적으로 다음과 같은 행위들을 일컬음
 - 국유주주가 보유한 상장기업 지분을 증권거래시스템을 통해 이전하는 행위, 공개 모집 이전 · 비공개 계약 이전 · 무상 이전 · 간접 이전하는 행위
 - 국유주주가 교환 가능한 회사채를 발행하는 행위
 - 국유주주가 증권거래시스템을 통해 지분을 증액하거나 계약 양수 또는 간접 양수하는 행위

- 상장기업의 지분을 계약 구매하거나 상장기업이 발행한 주식을 구입 신청하는 행위
 - 국유주주가 지배적인 지분을 보유하고 있는 상장기업의 인수합병 및 증권발행 행위
 - 국유주주와 상장기업의 구조조정 행위
- (제3조) 이 법에서 말하는 “국유주주”란 다음 조건 중 하나에 해당하는 기업 및 조직을 말하며 국유주주의 증권계좌는 “SS”로 표시함
- (제1항) 정부부처, 기관, 교육·과학기술·문화·위생분야 공공기관, 국내의 국유독자기업 또는 국유지분전액소유기업
 - (제2항) 제1항에 언급된 기관 또는 기업의 독점적 지분율이 50% 이상이거나 제1항에 언급된 기관들이 소유한 지분의 총합이 50%를 초과하며 그 중 한 기관이 최대 주주인 국내 기업
 - (제3항) 제2항에 기술된 기업이 직접 또는 간접적으로 지분을 보유하고 있는 각(성·현·시 등)급 정부의 국유독자기업 또는 국유지분 전액소유기업
- (제4조) 상장기업의 국유지분 변동 행위는 공개성, 공평성 및 공정성 원칙을 준수하고 관련 법규 및 행정 법규 등을 준수하고 국가의 산업정책과 국유 경제 구조의 조정 방향에 부합해야 하며 국유 자본의 보존과 가치 증대 및 기업의 핵심 경쟁력 제고에 이바지해야 함
- (제5조) 상장기업의 국유지분 변동과 관련된 주식은 소유권이 명확해야 하고 법률 및 규정에 의해 제한을 받는 상황이 발생하지 않아야 함
- (제6조) 상장기업의 국유지분 변동 사항에 관한 감독 및 관리는 성급 이상 국유자산감독관리기관 소관임
- 성급 국유자산감독관리기관은 성 정부의 승인을 받아 (지방)시 이하 수준에서 발생하는 상장기업의 국유지분 변동 사항에 관한 감독 관리 업무를 (지방)시급 국유자산감독관리기관에 이전해줄 수 있음

- 성급 국유자산감독관리기관은 해당 감독 및 감사업무 체제를 수립해야 함
- 상장기업의 국유지분 변동 사항이 정부의 사회공공관리 업무에까지 영향을 미치는 경우, 마땅히 법률에 따라 유관 정부 부처에 보고하여 검토를 받아야 함
- 양수인이 해외투자자인 경우에는 「외국인 투자산업 지도목록」⁰¹이나 「네거티브리스트」⁰² 관리 요건에 부합해야 함
- 그리고 외국인 투자 안전 심사 규정과 연관된 사항이 발생했을 경우, 각 심사 주체는 해당 신청서를 수령한 후, 국유지분 이전이 외국인 투자 유치 정책에 부합하는지 여부에 관해 상무부에 자문을 구해야 함
- 구체적인 보고 절차는 성급 이상 국유자산감독관리기관이 해당 상무부처와 상의하여 「상장기업 소유 국유지분의 외국인 투자자 또는 외국인투자기업으로의 이전 시 보고 절차에 관한 법률」에서 규정하고 있는 원칙에 따라 제정함
- 법률, 행정 법규 및 인민 정부의 관련 규정에 따라 해당 지역의 인민 정부가 승인한 상장기업의 국유지분 변동 사항은 국유자산감독관리기관이 승인 절차를 이행해야 함

[참고 1] 《외국인투자산업지도목록》과 네거티브리스트 관리방식

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

외국인투자를 독려하는 산업목록, 외국인투자를 제한하는 산업목록, 외국인투자를 금지하는 산업목록을 실고 있음.

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

(출처: Baidu 백과. 검색 일자: 2018년 11월 26일)

01 外商投资产业指导目录: 외국인 투자산업 지도목록(2011년 개정). 발표기관: 국가발전개혁위원회, 상무부, 발표시기: 2011년 12월 24일, 출처: 건흥리서치 산업기술용어사전

02 负面清单: 네거티브 리스트, 중국 정부가 외국인 투자를 적극 받아들인다는 뜻. 네거티브리스트 관리방식은 정부가 목록에 개방하지 않는 경제영역을 규정해주고 그 외 나머지 산업, 분야 및 경제 활동은 허용한다는 방식임

“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 충칭 대학 공공관리학원의 첸성(陳升) 교수는 중국의 네거티브리스트 관리방식이 외국인투자 진입 허용 영역부터 내수자본의 시장 진출 허용 영역까지 명시해 놓은 시장진출허가제도의 중대한 돌파구라고 말함. 시장진출 네거티브리스트제도는 국무원이 리스트방식으로 중화인민공화국 영토 내에서 금지 및 제한하는 투자 산업, 영역 및 업무 등을 명확히 열거해 놓고 있으며 각 지방정부는 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: 2018년 11월 26일)

- (제7조) 다음과 같은 사항들은 국가출자기업이 책임지고 관리해야 함
 - 제1항, 국유 주주가 증권거래시스템을 통해 보유하고 있는 상장기업의 지분을 이전할 때, 본 법률 제12조에 명시된 지분 비율 또는 수량을 충족시키지 못할 경우
 - 제2항, 국유 주주가 보유하고 있는 상장기업의 지분을 기업 내부에서 무상 이전 또는 비공개 협의 이전할 경우
 - 제3항, 국유지분이 지배적인 상장기업의 국유 주주가 자신이 보유한 상장기업의 지분을 공개 모집을 통해 이전하거나 교환 가능한 회사 채권을 발행하거나 또는 해당 상장기업이 증권을 발행할 경우, 또는 지분율이 합리적인 지분율 이하로 떨어지지 않은 경우, 국유지분이 있는 상장기업의 국유 주주가 자신이 보유한 상장기업의 지분을 공개 모집을 통해 이전하거나 교환 가능한 회사 채권을 발행할 경우
 - 제4항, 국유 주주가 증권거래시스템을 통해 지분을 늘리거나 이전 약정을 체결하거나 상장기업이 발행한 주식에 대한 구입 신청을 하는 등 행위의 결과가 상장기업의 지배적인 주주가 되는 상황까지는 이어지지 않는 경우
 - 제5항, 국유 주주가 지배적인 지분을 보유하고 있는 상장기업과 구조조정을 진행하는데 이 구조조정이 중국증권감독위원회가 중대한 구조조정으로 규정하고 있는 범위에 속하지 않는 경우

- (제8조) 다음과 같은 사항들은 국가출자기업이 책임지고 관리해야 함
 - 국유지분이 지배적인 상장기업의 합리적인 국유지분율은 국가출자기업이 심사숙고

- 하여 결정하여 국유자산감독관리기관에 보고하고 등록함
- 합리적인 국유지분율을 결정하는 구체적인 방법은 성급 이상 국유자산감독관리기관이 별도로 책정함
- (제9조) 국유 주주가 보유하고 있는 상장기업의 지분을 변동시킬 때에는 충분한 타당성 조사를 토대로 변동 방안을 수립하고 정책 결정 및 인허가 절차는 엄격히 이행하며 업무를 표준화하고 증권 감독 관련 규정에 따라 정보 공개 등의 의무를 수행해야 함
 - 상장기업의 국유지분 변동 소식을 공개하기 전에 모든 관련 당사자는 기밀 유지 규정을 엄격히 준수해야 하며 이 규정을 위반할 경우에는 관련 법률 및 규정에 따라 관계자의 책임을 추궁해야 함
 - (제10조) 상장기업의 국유지분 변동 시에는 마땅히 증권시장에 공개된 시장거래가격을 토대로 동종 회사의 주식거래가격 및 주당 순자산 가치 등의 요소에 따라 합리적으로 결정해야 함
 - (제11조) 국유자산감독관리기관은 상장기업의 국유주식관리정보시스템(이하 “관리정보시스템”)을 통해 상장기업의 국유지분 변동 사항에 대해 일률적인 감독 관리를 실시하고 있음
 - 국가출자기업(국유기업)은 관리정보시스템을 통해 기업이 보유하고 있는 상장기업 지분의 변동 상황을 즉시, 완전하고 정확하게 국유자산감독관리기관에 보고해야 함
 - 특히, 본 법률 규정에 따라 국가출자기업(국유기업)이 심사하여 비준한 변동 사항은 관리정보시스템을 통해 등록 관리하고 또 통일된 번호가 부여된 등록표를 부여해야 함

나. 제2장 국유 주주가 보유한 상장기업 주식의 증권거래시스템을 통한 이전

- (제12조) 국유 주주가 증권거래시스템을 통해 상장기업 지분을 이전할 경우, 국가출자기업(국유기업)의 내부 의사결정절차에 따라 결정하며 다음과 같은 상황이 발생하면 국유자산감독관리기관에 보고하여 심사 및 승인을 받아야 함

- 제1항: 상장기업의 지배적인 지분을 보유하고 있는 국유 주주가 지분 이전 후 합리적인 지분율보다 낮은 지분율을 보유하게 되는 경우
 - 제2항: 주식의 총수량이 10억주를 초과하지 않는 상장기업의 경우, 지배적인 지분율을 보유한 국유 주주의 당해 회계연도 내에 누적된 순 이전 지분(누적된 이전 지분에서 누적된 증가 보유 지분을 차감하고 남은 금액, 이하 동일)이 총주식량의 5% 이상을 넘을 때, 총주식 수가 10억주를 초과하는 상장기업의 경우, 지배적인 지분율을 보유한 국유주주의 당해 회계연도 내에 누적한 순 이전 지분이 5천만주 이상일 때
 - 제3항: (지배적인 지분을 보유하고 있지 않은) 국유 주주의 당해 회계 연도 내 누적된 순 이전 지분이 상장기업 총주식 수의 5퍼센트 이상일 때
- (제13조) 국가출자기업(국유기업)과 국유자산감독관리기구가 국유 주주의 증권거래시스템을 통한 상장기업 지분 이전을 결정하거나 승인할 때에는 반드시 다음의 문서들을 심의해야 함
- 첫째, 국유 주주의 상장기업 주식 이전에 대한 내부 의사결정 문서
 - 둘째, 국유 주주의 상장기업 주식 이전 계획에는 이전 필요성, 국유 주주와 상장기업의 개황, 주요 재무 데이터, 이전 대상 주식의 소유권 상황, 이전 최저 가격 및 결정 근거, 이전 수량, 이전 기한 등의 내용이 반드시 포함되어 있어야 함
 - 셋째, 상장기업의 지분 이전에 관한 타당성 조사 보고서
 - 넷째, 국유기업 및 국유자산감독관리기관이 필요하다고 판단하는 기타 문서

참고문헌

- 국무원 국유자산감독관리위원회·재정부·중국증권감독관리위원회, 《상장기업의 국유 지분 감독 조치》, 2018. 5. 18.
- 안녕(安寧), 「상장기업의 국유주식 감독 관리 제도상의 세 가지 주요 논점」, 증권일보, 2018. 5. 21.

중남미

T20의 공기업 내 반부패 및 투명성
강화 제언⁰¹

1. 도입

- G20의 정책제언 그룹인 T20 아르헨티나(Think Tank 20 Argentina)는 공기업의 반부패 및 투명성 강화에 관한 정책제언 보고서를 발표함
 - 아르헨티나가 2018년 G20 의장국 역할을 수행하게 되면서, 아르헨티나를 중심으로 중남미 국가의 시민단체가 참여하여 T20의 정책제언 보고서를 발표함
 - 아르헨티나의 G20 주재국 기간 동안 T20 아르헨티나는 10개의 태스크 포스(Task Forces)를 통해서 정책을 제언함⁰²
 - 미래의 직업 및 디지털 시대의 교육; 개발을 위한 기후 대책 및 사회기반시설(infrastructure); 식품보안 및 지속가능한 농업; 경제적 성 평등; 아프리카와의 협력; 지속가능한 개발을 위한 2030 아젠다; 무역, 투자 및 조세 협력; 사회적 결속, 글로벌 거버넌스와 미래 정치, 안정성과 개발을 위한 국제 금융 구조, 이민

01 동 해외동향은 다음의 T20 보고서의 일부를 발췌하여 정리 요약함

Andrea Castagnola, Jimena Rubio, Fernanada Ballesteros, and Emilia Berazategui, Promoting Transparency and Anticorruption in State-Owned Enterprises, CARI and CIPPEC, T20 Argentina, 2018.

02 T20 Argentina, Task forces, <https://t20argentina.org/task-forces/>, 검색일자: 2018.12.2.

- 해당 보고서는 글로벌 거버넌스와 미래 정치(Social Cohesion, Global Governance and the Future of Politics) 태스크 포스가 주관함
- 이번 해외동향에서는 멕시코, 브라질 및 아르헨티나의 사례에 근거한 공기업 내 반부패 및 투명성 강화를 위한 정책제언을 정리하고자 함
- 동 해외동향에서는 공기업의 지배구조에 관한 제언 부분만 요약 정리함

2. 도전과제(Challenge)

- 공기업은 지배구조, 경영관리, 경영효율성의 측면에서 부패의 위험에 노출되어 있음
 - 부패에 가장 취약한 부분은 공공조달계약, 이해관계의 상충, 마케팅, 민영화, 공금회령 및 자금세탁임
 - 공기업의 부실한 보고 체계는 부실한 반부패 제도의 척도이며, 소유권 및 운영의 투명화와 반부패 관련 보고체계의 확립은 부패를 방지하기 위한 최선의 방책임
 - 그럼에도 불구하고, 국제투명성기구(Transparency International)가 2015년에 발표한 보고서는 G20 회원국이 G20 원칙(G20 Principles)⁰³의 채택 이후 이를 실천하기 위한 법률 및 규제적 노력을 수행하고 있기는 하지만, 19개 회원국 중 15개 국가는 해당 원칙을 수행하기 위한 법적 체계가 평균 또는 그 이하 수준에 머물렀다고 보고했음
- 공기업 내 부패를 방지하기 위해서는, 모든 이해관계자(국가, 공기업, 투자자, 사업 파트너, 시민사회, 대중)가 공기업이 높은 수준의 청렴, 투명성 및 책임성의 기준에 따라 운영되어야 한다는 점에 대한 명확한 요구사항(expectations)을 설정해야 함
 - 모든 이해관계자가 공기업을 감시하고, 공기업은 상기 기준을 충족시키는 책임을 져야 함

⁰³ 자세한 내용은 아래 문헌을 참조.

OECD, *G20/OECD Principles of Corporate Governance*,

<http://www.oecd.org/corporate/principles-corporate-governance.htm>, 검색일자:2018.12.2.

- 우수사례에 대한 기준은 OECD 공기업 지배구조 가이드라인과 국제투명성기구의 공기업 반부패 10원칙⁰⁴을 포함해야 함
- T20은 앞서 발표되었던 G20 원칙들을 실천하기 위한 노력을 보다 강화할 것을 G20 정부에 요청함
 - 유익한 소유권 투명성에 관한 원칙(G20 High Level Principles on Beneficial Ownership Transparency)⁰⁵, 공공조달에 관한 청렴도 강화에 관한 원칙(High-Level Principles on Promoting Integrity on Public Procurement)⁰⁶과 같이 앞서 선언된 원칙들에 대한 노력 강화를 요청함
 - 상기 원칙들의 이행은 공기업 내 투명성 및 청렴도의 강화 및 부패 방지를 위한 필수적인 부분이며, 아르헨티나가 G20의 주재국 역할을 수행하는 기간 동안 가장 중요한 우선순위임

3. 제언(proposal): 공기업의 지배구조 관련 정리

- T20은 청렴, 우수 지배구조, 지속적인 리스크 평가, 강력한 감독 및 감시, 투명성, 대국민 보고 체계 확립, 이해관계자의 참여 문화에 기초하여 정립되는 공기업 우수사례 기준(best practice standards)의 실행을 권고함

04 자세한 내용은 아래 문헌을 참조.

Transparency International, 10 Anti-corruption Principles for State-Owned Enterprises, https://www.transparency.org/_view/publication/8077, 2017, 검색일자:2018.12.2.

05 자세한 내용은 아래 문헌을 참조.

G20 High Level Principles on Beneficial Ownership Transparency, https://www.g20.org/sites/default/files/media/g20_high-level_principles_on_beneficial_ownership_transparency.pdf, 검색일자: 2018.12.2.

06 자세한 내용은 아래 문헌을 참조.

G20 PRINCIPLES FOR PROMOTING INTEGRITY IN PUBLIC PROCUREMENT, <http://www.seffatlik.org/wp-content/uploads/2015/02/G20-PRINCIPLES-FOR-PROMOTING-INTEGRITY-IN-PUBLIC-PROCUREMENT.pdf>, 검색일자: 2018.12.2.

1) 이사회와 중요성과 잠재적인 문제 요인

- 이사회는 소유권자, 투자자와 고용주 사이를 연결해주므로 기업 지배구조 관점에서 중요한 역할을 수행함
 - 이사는 기업의 장기적 전략목표를 결정하고, 효과적인 경영활동을 이끌어내며, 투자자에게 경영성과를 보고해야 하는 책임이 있음
 - 이사회의 선임은 공기업의 지배구조를 개선하는 데 있어 중요한 과정임
- 이사회의 자율성이 보장되지 못하게 될 경우에 부패의 가능성이 높아짐
 - 이사회 내에 정치적 임용이 지배적이거나, 이사들이 자유재량에 의해 임용되는 경우에 공기업이 정치권의 이해관계에 좌지우지되거나 공기업의 자원이 공기업이 아닌 다른 주체를 위해 사용될 가능성이 높아짐

2) 멕시코, 브라질 및 아르헨티나의 사례

- 멕시코 에너지 공기업(PEMEX, CFE)의 이사회 구성은 개별 설립 법에 근거하고 있으며, 정부 공무원이 50%를 차지하고, 나머지는 독립이사(independent directors)가 차지함
 - 독립이사의 비율은 이사회에 전문성을 제공하고, 정부의 영향력에 대한 균형을 맞추기 위해 고안됨
- 브라질 상장 공기업 이사회 내 11%만이 독립이사로 분류되며, 이사회의 성과평가는 상장 공기업 내에서 막 시작한 단계임
 - 상장 공기업 중 36% 정도만이 이사회의 성과평가를 공식적으로 채택했음
- 아르헨티나의 사회기반시설 부문의 공기업의 경우, 이사에 대한 공식적인 자격요건이 존재하지 않음
 - 주무부처 장관이 이사를 임명하며, 독립이사의 비율에 대한 의무 규정이 부재함

3) 정책 제언

- (제언1) 이사의 선임 절차를 강화해야 함
 - 각국은 균형적인 이사회 구성, 독립이사의 참여, 투명한 임명 절차 수립을 통한 우수 지배구조를 확립하기 위해 노력해야 함
 - 이사 선임을 위한 선발 과정은 공식적이고, 구조적이면서 투명해야 함
 - 흠결 없는 평판(unblemished reputation)과 공기업의 사업 부문과 관련된 분야에서 교육 및 훈련, 전문성, 경험 등이 고려되어야 함
 - 후보자의 이력 및 역량에 대한 전문적 평가가 필요함
 - 이사회는 후보자가 갖추어야 하는 이력과 역량을 정의하는 중요한 역할을 수행해야 함

- (제언2) 높은 수준의 청렴 및 투명성 기준을 확립하고 이해상충(conflict of interest)에 대해 보고해야 함
 - 이사는 다른 이사, 경영진, 직원, 자회사, 계약관계에 있는 제3자 및 주요 인물과 관련하여 이해상충의 여지가 있는지를 항상 업데이트해야 함
 - 이해상충은 광의적으로 해석될 수 있음. 현재(actual), 미래(potential) 및 이미 인지하고 있는(perceived) 이해상충
 - 공기업은 투명성 관련 우수 사례를 문서화하고 이사회의 투표 결과를 통계로 남겨두어야 함
 - 이사들의 투표 성향 분석은 이사회의 성과평가 자료로 활용할 수 있으며, 결과적으로 현재의 이사회 구성이 정치적 중립 목적에 효과적인지를 판단하기 위한 자료가 될 수 있음

- (제언3) 이사회와 최고경영자(CEO) 사이의 역할과 책임을 명확하게 분담해야 함
 - 최고경영자로서의 책임과 이사로서의 책임이 겹치는 경우에 경영진(최고경영자)의 이사회에 대한 책임이 독립적으로 분리되기 힘들어짐
 - 국가의 소유권 기구는 전문적이고, 능력 중심적(meritocratic)이며, 정치적으로 중립

적인 이사 임명 절차를 만들어야 하는 책임이 있음

- 공기업의 이사회는 국가로부터 명확하고 오해의 소지가 없는 지시(mandate)를 받아야 하며, 공기업의 성과에 대한 책임을 지고 독립적인 의사결정을 할 수 있는 자율성(autonomy)을 보장받아야 함
- 이사회는 기업지배구조의 최상위 기구이기 때문에, 공기업과 국가 사이의 소통 채널의 공식화 및 투명화 정도에 따라 공기업 이사회의 독립성이 결정됨

참고문헌

Andrea Castagnola(CIPPEC, Argentina), Jimena Rubio(CIPPEC, Argentina), Fernanada Ballesteros(México Evalúa, Mexico), and Emilia Berazategui(Poder Ciudadano, Argentina), Promoting Transparency and Anticorruption in State-Owned Enterprises, CARI and CIPPEC, T20 Argentina, 2018.

T20 Argentina, Task forces, <https://t20argentina.org/task-forces/>, 검색일자: 2018.12.2.

인도

인도 공기업 자사주 매입과 정부 지분 매각 목표

- 최근 인도석유주식회사(Oil India Limited, OIL)- 인도에서 두 번째로 큰 원유 및 가스 채굴회사-는 자사주 약 5천만주를 매입하기 위해 108억루피(약 1,707억원)를 지불할 것을 제안함
- OIL뿐만 아니라 National Hydroelectric Power Corporation(NHPC Limited), Bharat Heavy Electricals Limited(BHEL), National Aluminium Company(NALCO), Neyveli Limited(KIOCL)를 포함한 주요 공기업들이 자사주 매입 계획을 밝힘⁰¹
- 이는 정부가 지분 매각 목표(Disinvestment target) 8천억루피(약 12조 5,920억원)를 달성하기 위한 일환으로 분석됨⁰²

01 Livemint, "Oil India to buy back 4.45% shares for Rs 1,085 crore," 2018.11.23, <https://www.livemint.com/Companies/lyqKWd7N2keNgqa80AfoJ/Oil-India-to-buy-back-445-shares-for-Rs-1085-crore.html>, 검색일자: 2018.11.28.

02 Newsclick, "Modi Government Continues Sucking Out Cash from Profitable PSUs through Share Buybacks," 2018.11.27, <https://www.newsclick.in/modi-government-continues-sucking-out-cash-profitable-psus-through-share-buybacks>, 검색일자: 2018.11.28.

1. 자사주 매입(Share Buyback)

- ‘자사주 매입’은 회사가 기존 주주로부터 주식을 보통 시장 가격보다 높은 가격으로 구매하는 기업 관행임
 - 자사주 매입은 공개시장에서 사용 가능한 회사의 주식 수를 줄이면서 자본금(자기자본)을 줄임
- 회사가 자사주 매입을 수행하는 일반적인 이유는 다음과 같음
 - 공급 감소 및 주당 이익 개선을 통해 시장에서 사용 가능한 나머지 주식의 가치를 높임
 - 다른 주주가 통제 지분을 취하지 못하게 함
 - 회사의 영업이익 감소 또는 예상되는 미래 수익을 통해 복구되지 않을 것으로 예상되는 매출 손실에 대응
 - 자사주 매입은 또한 회사가 현금을 주주들에게 돌려줌으로써 보상의 일환이 됨
- 그러나 위 세 가지는 석유회사를 포함한 인도 주요 공기업(Public-sector undertakings, PSUs)이 자사주 매입을 진행하는 이유를 일부 설명하지 못함⁰³
 - 공기업 자사주 매입이 정부의 지분 매각 목표 달성을 위한 수단으로 사용됨
 - 일부에서는 정부의 민영화라는 장기적 목표의 단계적 수순이라는 비판이 제기됨
- 2016년 6월, 투자공공자산관리국(Department of Investment and Public Asset Management, DIPAM)은 정부가 지분 매각 목표를 달성할 수 있도록 자본 구조조정에 관한 지침을 발표함
 - 200억루피의 순가치와 100억루피 이상의 현금 잔고를 가진 공기업은 반드시 정부의

⁰³ Newslick, "Modi Government Continues Sucking Out Cash from Profitable PSUs through Share Buybacks," 2018.11.27, <https://www.newslick.in/modi-government-continues-sucking-out-cash-profitable-psus-through-share-buybacks>, 검색일자: 2018.11.28.

자사주 매입을 의무화함

- 현금이 풍부한 공기업들이 시장에서 주식을 다시 사들여 시장이 개선되면 전략적 지분 매각이 뒤따를 수 있다고 설명함
 - 투자공공자산관리국은 자사주 매입이 확장 계획이 없는 현금이 풍부한 공기업 투자자의 자신감을 향상시키고, 향후 확장과 성장을 위한 다각화를 위한 자금을 필요로 하는 경우 미래의 자금을 마련하기 위해 회사를 도울 가능성이 있을 것이라고 표명함
- OIL은 자사주 매입은 잉여 현금을 주주들에게 돌려주려는 목적으로 회사가 자체 주식을 인수하는 것이라고 말함
 - 공개 매수 프로세스를 통한 자사주 매입은 발주자를 포함한 모든 주주에게 자사주의 비율로 환매에 참여함으로써 잉여 현금을 수령할 수 있는 옵션을 제공함
- 정부는 2018~2019 회계연도 현재까지 8천억루피의 지분 매각 목표 중, 공기업에서 소수 지분 매각을 통해 1,500억루피를 조달함
 - 정부는 Coal India 및 BHEL과 같은 공기업의 자사주 매입을 통해 최소 500억루피를 목표로 하고 있음

2. 정부 지분 매각 목표(Disinvestment Target)

- 인도의 공기업 지분 매각 정책은 정부의 새로운 경제정책의 출현으로 1991년에 시작됨
- 인도 정부의 지분 매각 방식은 크게 네 가지로 나눌 수 있음⁰⁴
 - 경영권 이전 없이 소수 지분만 민간에 매각하는 ‘소수 지분 매각’

04 이대우, 2015, pp. 54~55.

- 한 공기업의 지분을 다른 공기업에 매각하는 ‘공기업으로의 매각’
 - 정부가 경영권을 민간에 이전하는 ‘전략적 매각’
 - 정부의 잔여 지분을 전량 매각하고 완전 민영화를 이루는 방식
- 투자공공자산관리국에 따르면, 공기업에 대한 지분 매각은 개발을 위한 자원을 마련하고, 재정적자를 억제하며, 공공 책임을 강화하고, 기업의 진정한 가치를 이끌어 내기 위한 정부 정책의 일환임
- 정부는 재정적자를 점검하는 도전에 직면해 있으며 지난 10여 년간 지분 매각 목표를 <표 1>과 같이 설정함
 - 그러나 예산 목표를 달성하기 위해 지분 매각에 대한 의존도가 높아짐에 따라 그 집행에 어려움을 겪었으며 정부는 이러한 지분을 공정한 가격으로 광범위한 투자자에게 매각하는 데 어려움을 겪음⁰⁵
- 과거에는 정부의 지분 매각 제안에 대해 기관 및 소매 투자자들이 미온적인 반응을 보였으며 이에 생명보험회사(Life Insurance Corporation, LIC)와 같은 정부기관이 격차를 해소하기 위해 개입함
- 지분 매각의 도전적인 목표를 세운 정부는 처음 시도된 것보다 다양한 지분 매각 방식을 제시함
- 정부는 2017~2018년 정부 지분 매각 목표를 초과 달성하는 데 수년 만에 처음으로 성공함

⁰⁵ Aruna Kaushik, "Assessment of Current Methods of Disinvestment in India," International Journal of Business and Management Invention, 7(3), 2018, pp. 1~8.

〈표 1〉 최근 지분 매각 목표액 및 달성도

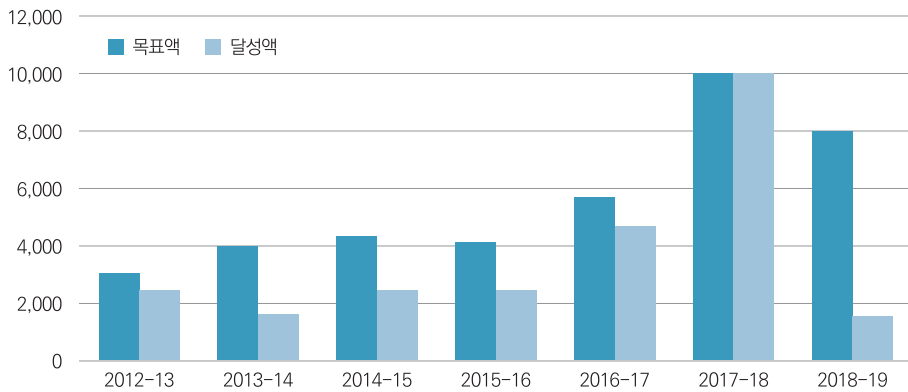
(단위: 억루피)

회계연도	목표액	달성액
2012~2013	3,000	2,395
2013~2014	4,000	1,581
2014~2015	4,342	2,434
2015~2016	4,100(전략적 지분 매각 28,500 제외)	2,399
2016~2017	5,650	4,624
2017~2018	10,000	10,005
2018~2019	8,000	1,524

출처: 인도 투자공공자산관리국 홈페이지, major achievements, <https://dipam.gov.in/major-achievements>, 검색일자: 2018.12.1.

〈그림 1〉 최근 지분 매각 목표액 및 달성도

(단위: 억루피)

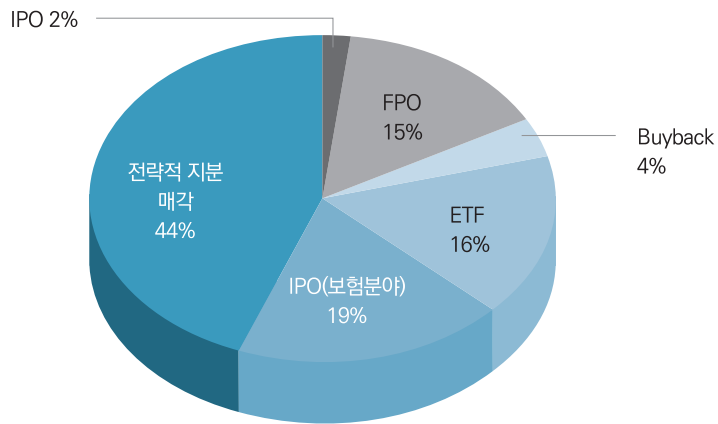


출처: 인도 투자공공자산관리국 홈페이지, major achievements, <https://dipam.gov.in/major-achievements>, 검색일자: 2018.12.1.

- 지분 매각은 주로 공기업의 소수 지분 매각으로 시작되었으며 시장 상황, 자원 격차 해소 필요성, 정치 리더십의 변화 등으로 인해 수년간 상당히 진화함
- 공기업의 초기 지분 매각의 대상은 금융기관에만 국한되었지만 뮤추얼펀드, 해외기관 투자자(Foreign Institutional Investors), 종업원 및 개인 투자자까지 확대됨

- 정부는 목표를 달성하기 위해 초기 공모(Initial Public Offering, IPO) 및 추가 공모(Further Public Offering, FPO)와 같은 전통적인 방식 외에도 전략적 판매와 같은 방법을 되살려 경매 방식을 통한 판매 제안에 대한 상당한 개선을 이루었으며 시간이 지남에 따라 새로운 아이디어, 상장지수 펀드(Exchange Trade Fund, ETF)와 같이 지분 매각에 사용할 수 있는 대안을 제시함
- 2017~2018 회계 연도에는 [그림 2]와 같은 수단과 비중이 채택됨

[그림 2] 2017~2018 지분 매각 수단 비중



출처: Aruna Kaushik(2018), p.3 재인용

- 초기 공모(Initial Public Offering, IPO): 비상장 공기업의 신주 제안 또는 정부의 주식 매각 또는 두 가지의 결합을 통한 공모
- 추가 공모(Further Public Offering, FPO): 상장기업의 지분 공모
- 매각 제안(Offer for sale, OFS): 경매 방식을 채택하여 증권거래소(Promoters, 이 경우 정부)가 주식을 매매함
- 전략적 매각(Strategic Disinvestment): 정부의 공기업 상당 지분을 경영권과 함께 매각

- 현금이 많은 공기업의 자사주 매입(Buy Back)
- 기관배치 프로그램(Institutional Placement Program, IPP): 오직 기관만 거래에 참여할 수 있음
- 상장지수 펀드(Exchange Traded Fund, ETF): 상장지수 펀드를 통한 지분 매각은 단일 상품을 통해 여러 부문의 다양한 공기업에 인도 정부지분을 동시에 거래할 수 있게 함

참고문헌

- 이대우, 「재정적자 해소, 인프라 재원 도움 외국인 투자확대 기대」, 『Chindia plus』, Vol.101, 2015, pp. 54~55.
- Aruna Kaushik, “Assessment of Current Methods of Disinvestment in India,” International Journal of Business and Management Invention, 7(3), 2018, pp. 1~8.
- Department of Investment and Public Asset Management, E-Book On Major Activities&Achievements, <https://dipam.gov.in/document/e-book>, 검색일자: 2018.11.25.
- Livemint, “Oil India to buy back 4.45% shares for Rs 1,085 crore,” 2018.11.23. <https://www.livemint.com/Companies/lyqKWd7N2keNgqa8OafioJ/Oil-India-to-buy-back-445-shares-for-Rs-1085-crore.html>, 검색일자: 2018.11.28.
- Newslick, “Modi Government Continues Sucking Out Cash from Profitable PSUs through Share Buybacks,” 2018.11.27. <https://www.newslick.in/modi-government-continues-sucking-out-cash-profitable-psus-through-share-buybacks>, 검색일자: 2018.11.28.



정책동향

공운법 시행령 개정안 국무회의 의결

04

공운법 시행령 개정안 국무회의 의결

– 공공기관 채용비리 엄중 제재 및 상시감독체계 구축 –

- (개요) 정부는 제40회 국무회의(9.18.)에서 「공공기관의 운영에 관한 법률」 시행령 개정안을 의결
 - (목적) 지난 2월 채용비리 근절을 위한 제도개선을 핵심 골자로 하는 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)이 개정됨에 따라 동법 시행에 필요한 내용과 절차 등을 정하기 위한 시행령 개정안 의결
 - (시행령 주요내용) 개정안의 주요내용은 수사 및 감사 의뢰와 채용비위 행위자 명단 공개, 합격 등의 취소, 인사감사, 경영평가 수정 등 다양한 채용비리 근절 대책과 연구개발을 목적으로 하는 기관 지정 관련 조항 신설
- (채용비리 근절 대책) 기획재정부장관 또는 주무부처의 장은 채용비리 관련 아래의 대책 이행
 - (수사·감사의뢰) 공공기관의 임원이 중대한 위법행위⁰¹를 한 사실이나 혐의가 있는 경우에 수사기관과 감사기관에 수사 또는 감사를 의뢰하여야 함
 - (채용비위 행위자 명단공개) 공공기관의 임원이 채용비위로 유죄판결이 확정되어

01 ① 금품비위, ② 성범죄, ③ 인사비위 또는 ④ 조세포탈, 회계부정, 불공정거래행위 등

가중처벌⁰²되는 경우, 공공기관운영위원회(이하 ‘공운위’) 심의·의결을 거쳐 관련 내용⁰³을 공개⁰⁴할 수 있음

- (합격취소 요청 등) 공공기관 임원이 채용비위와 관련 유죄판결 확정 시 해당 채용비위로 인해 합격·채용되거나, 승진·전직·전보 등이 된 사람에 대한 소명절차 및 공운위 심의·의결을 거쳐 취소를 요청할 수 있음
- (인사감사) 채용비위 근절 등을 위해 인사운영 전반 또는 채용, 평가, 승진 등 특정 사항에 대해 감사를 실시할 수 있음
- (경영평가 수정) 기획재정부장관은 채용비위, 조세포탈, 회계부정, 불공정거래행위 등과 관련한 중대한 위법이 있는 경우 공운위의 심의·의결을 거쳐 경영실적 평가결과와 성과급을 수정할 수 있음

〈표 1〉 「공운법 시행령」의 공공기관 채용비리 근절 대책

법 조항	시행령 조항	채용비리 근절 대책
제52조의3	제29조의3	수사·감사의뢰
제52조의4	제29조의4	채용비위 행위자 명단공개
제52조의5	제29조의5·6	합격·채용·승진·전직·전보 등 취소 요청
제52조의6	제29조의7	인사감사
제48조④	제27조③	경영평가 수정

자료: 기획재정부 보도자료(2018.9.18.)

- (기타) 기획재정부장관은 공운위의 심의·의결을 거쳐 ‘연구개발 목적기관’을 지정할 수 있는 조항 신설
 - (연구개발 목적기관) 기타공공기관 중 「정부출연기관법」 및 「과기출연기관법」에 따라 설립된 연구회 및 연구기관 혹은 그밖에 연구개발을 목적으로 하는 기관으로서 공운

02 「특정범죄 가중처벌 등에 관한 법률」 제2조에 따라 수뢰액 3천만원 이상 시 가중처벌

03 ①임원의 이름, 나이, 주소, 직업, ②소속 공공기관 명칭·주소, 담당 직무·직위, ③채용비위 행위내용, ④채용비위 관련한 유죄판결 확정 내용 등

04 관보에 게재 혹은 공공기관 경영정보공개 시스템(알리오) 및 주무부처 홈페이지에 게시

위의 심의·의결을 거쳐 정하는 기관을 '연구개발 목적기관'으로 지정할 수 있음(법 제5조④·⑤, 영 제7조의2 신설)

- (일정 및 기대효과) 「공운법 시행령」 개정으로 보다 공정하고 투명한 채용문화 정착 기대
 - (일정) 국무회의에서 심의·의결된 「공운법 시행령」 개정안은 대통령 재가 및 공포절차를 거쳐 2018년 9월 28일 시행
 - (기대효과) 「공운법 시행령」 개정으로 채용비리 연루자에 대한 엄중한 제재 및 상시 감독 체계가 마련됨에 따라 보다 공정하고 투명한 채용문화가 정착될 수 있을 것으로 기대

참고자료

기획재정부, 「공운법 시행령 개정안 국무회의 의결」 2018.9.18. http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=MOSFBBS_000000000028&searchNttId1=MOSF_000000000019214&menuNo=4010100. 검색일자: 2018.11.8.

* 본 동향은 해당 기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

소통의장

기관장 인터뷰

한국수력원자력 | 정재훈 사장

한국관광공사 | 안영배 사장

전문가 좌담회

공공기관 혁신성장 지원의 현황과 쟁점

05



새로운 변화와 성장, 종합에너지기업으로의 재도약

정재훈 사장 | 한국수력원자력

■ 일시

2018. 11. 9.

■ 장소

대한상공회의소 8층
(서울시 중구 세종대로 39 소재)

■ 진행

라영재 KIPF 공공기관연구센터 소장

■ 정리

박화영 KIPF 공공기관연구센터 전문연구원

■ 지원

민경석 KIPF 공공기관연구센터 연구원

■ 학력

- 1979. 2. 용문고등학교 졸업
- 1983. 2. 성균관대학교 사회학과 졸업
- 1985. 2. 서울대학교 행정학과 석사 졸업

■ 경력

- 2018. 4. ~ 현재 한국수력원자력 사장
- 2013. 9. ~ 2017.12. 한국산업기술진흥원 원장
- 2012. 5. ~ 2013. 4. 산업통상자원부 산업경제실장
- 2012. 1. ~ 2012. 5. 지식경제부 무역위원회 상임위원
- 2011. 6. ~ 2012. 1. 지식경제부 에너지지원실장
- 2010. 4. ~ 2011. 6. 지식경제부 기획조정실장
- 2008. 5. ~ 2010. 4. 지식경제부 무역투자실, 성장동력실, 산업경제실 국장
- 2007. 1. ~ 2008. 5. 산업자원부 홍보관리관 국장, 지식경제부 대변인
- 2005. 1. ~ 2006. 2. 산업자원부 총무과장
- 2004. 9. ~ 2005. 1. 산업자원부 산업기술정책과장

■ 상훈

- 2008. 흥조근정 훈장

금번 [기관장 인터뷰(제63호)]에서는
한국수력원자력 정재훈 사장님과의 인터뷰를 담았음

Q. 한국수력원자력은 친환경, 고품질 에너지의 안정적 공급 및 우수 기술의 공유를 통해 국가 에너지 경쟁력을 향상시키는 발전회사로 알려져 있다. 이러한 한국수력원자력의 기능, 역할 및 주요사업에 대한 간단한 소개 부탁드립니다.

A. 한국수력원자력(이하 한수원)은 원자력과 수력, 양수발전, 그리고 신재생에너지로 국내 전력의 약 30%를 생산하고 있는 우리나라 최대의 발전회사이자 유일한 원자력발전소 운영회사이다.

‘신뢰 받는 글로벌 에너지 리더’라는 비전과 ‘친환경 에너지로 삶을 풍요롭게’라는 미션 아래 안정적인 전력공급을 위해 최선을 다하고 있다.

한수원은 현재 모두 23기의 원자력발전소와 16기의 양수발전소, 35기의 수력 및 소수력발전소를 운영 중이다.

원자력발전소는 이산화탄소를 거의 배출하지 않으며 높은 효율성을 지닌 대용량 에너지원이며, 수력·양수발전은 환경을 파괴하지 않는 친환경 에너지원이다.

신재생에너지사업도 적극적으로 추진하고 있다. 태양광발전과 풍력발전, 그리고 연료전지발전소의 건설 사업 등에 박차를 가하고 있으며, 해외 사업 또한 우리 회사가 총력을 기울이고 있는 분야이다. 해외 원전 수출은 물론, 수력발전의 해외 진출에도 적극 나서고 있다.



Q. 사장님이 취임하신 지 약 5개월이 되었다. 한국수력원자력의 새로운 목표와 선결과제, 중점추진사업에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 현 정부의 에너지 전환 로드맵은 경제성 중심의 전원 믹스에서 환경과 안전 중심의 환경급전으로 그 패러다임을 바꾸고 있다. 이러한 때에 한국수력원자력은 공기업으로서 정

부의 에너지 정책을 적극 수행하고, 회사의 지속가능한 경영을 위해 새로운 성장 동력 믹스를 심각하게 고민하지 않을 수 없었다.

한수원 사장으로 취임하면서 가장 먼저 시행한 일은, ‘종합에너지기업으로의 재도약’을 미래상으로 제시한 것이다. 이는 국민의 신뢰를 바탕으로 한 안전한 원전운영과 더불어 사업다각화 및 신사업 발굴을 통해 미래 에너지산업을 선도하고자 하는 의지를 표명하기 위해서이다.

이를 위한 선결과제 및 중점추진사업과 관련하여 우선적으로 미래 성장 동력을 확보하고자 한다. 정부의 원전정책을 적극 이행하고, 신재생 에너지사업 확대, 기술력 중심의 단계적 해외사업 진출, 해체사업 등 미래 신성장 동력 확보를 통한 신규 수익원을 창출하고자 한다.

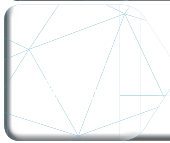

둘째로는, 국민에게 신뢰받는 안전한 원전 운영이다. 국민 눈높이에 맞춘 원전 안전 운영 체계를 확립하기 위해, 모든 의사결정 및 업무수행 시 안전을 최우선 가치로 두고 사업전략을 수립하며, 4차 산업혁명 기술을 접목한 원전운영 및 안전대책을 강화하고자 한다.

셋째로는, 공기기업으로서 사회적 가치 실현 선도이다. 양질의 일자리 창출, 중소기업 상생협력, 지역경제 활성화 등 정부정책을 적극 수행하기 위해 조직보강 및 인력재배치를 시행하고, 한수원형 사회적 가치 추진체계를 수립해 이해관계자 모두가 공감할 수 있는 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하고자 한다.

마지막으로 종합에너지기업으로의 도약을 위한 지속적인 열린 혁신 추진이다. 사업구조 재편에 따른 경영시스템 개선, 국민과의 소통 및 참여 활성화 등 획기적인 열린 혁신을 통해 종합에너지기업으로 재도약하기 위한 기반을 마련하고자 한다.

종합에너지기업으로의 재도약이라는 새로운 목표달성을 위해 연간업무계획과 중기경영 목표에 선결과제 및 중점추진사업을 반영하여, 전 직원의 역량을 집결하고 참여를 유도해 10년 후, 20년 후를 내다보며 종합에너지기업으로 거듭나고자 한다.

〈표 1〉 한국수력원자력의 선결과제 및 중점추진사업

<p>미래성장동력 확보</p>	<p>정부의 원전정책을 적극 이행하고, 신재생 에너지사업 확대, 기술력 중심의 단계적 해외사업 진출, 해체사업 등 미래 신성장동력 확보를 통한 신규 수익원 창출</p>
	<p>국민 눈높이에 맞춘 원전 안전운영 체계를 확립하기 위해, 모든 의사결정 및 업무수행 시 안전을 최우선 가치로 두고 사업전략을 수립, 4차 산업혁명 기술을 접목한 원전운영 및 안전대책 강화</p>
<p>사회적 가치 실현 선도</p>	<p>양질의 일자리 창출, 중소기업 상생협력, 지역경제 활성화 등 정부정책을 적극 수행하기 위해 조직보강 및 인력재배치 시행, 한수원형 사회적 가치 추진체계를 수립해 이해관계자 모두가 공감할 수 있는 공공의 이익과 공동체 발전에 기여</p>
	<p>사업구조 재편에 따른 경영시스템 개선, 국민과의 소통 및 참여 활성화 등 획기적인 열린 혁신을 통해 종합에너지기업으로 재도약하기 위한 기반을 마련하고자 함</p>

출처: 한국수력원자력 기관 제출자료

Q. 정부는 장기적으로 원전의 비중을 낮추고 신재생 등 타 전원의 비중을 높이는 점진적인 에너지 전환정책을 추진하고 있으며, 이는 제8차 전력수급계획에 반영되어 있다. 이러한 에너지 전환 정책과 관련하여 한국수력원자력은 큰 변화에 직면할 것으로 예상되는데, 이와 관련하여 기관에서는 어떠한 노력을 기울이고 있는지 궁금하다.

A. 정부의 에너지 전환 정책과 관련하여 한수원은 매우 중대한 전환점에 서 있다고 생각한다. 국내외 사업 환경이 급격히 변화하고 있고, 우리 회사도 그 커다란 변화의 흐름에 직·간접적인 영향을 받는 당사자이기 때문이다.

에너지 전환은 단지 국내에만 국한되는 것이 아니며 독일 등 선진국을 중심으로 수십 년 전부터 추진되어 왔으며 향후 세계적인 흐름이 될 것이라는 데는 이견이 없는 것 같다.

우리 회사도 이러한 흐름을 잘 읽고 미리미리 준비한다면 국내외 에너지시장에서 현재의 위상을 유지 및 지속적으로 성장하는 데 큰 어려움이 없을 것이라 생각하며, 더 나아가 국내 원전을 기반으로 회사의 규모를 넓히는 새로운 기회를 만들어 갈 수 있다고 본다.

많은 사람들이 에너지 전환이 원자력을 주력사업으로 영위하는 한수원의 위기라고 보고 있지만 나는 그렇게 생각하지 않는다. EDF, Exelon 등 해외 유수의 원자력 회사들도 원자력뿐만 아니라 신재생 등 사업포트폴리오 다양화를 이미 적극적으로 추진하고 있다. 동전에 양면이 있듯이 에너지 전환은 원전 등 기존 사업을 넘어 한수원의 사업영역을 에너지 전 분야로 확대할 수 있는 또 다른 기회가 될 수 있지 않을까? 과거의 역사가 증명하듯 위기는 기회가 될 수 있다고 생각한다.

현재 한수원은 새로운 사업기회를 포착하고, 공기업으로서 정부의 에너지 전환 정책을 이행하기 위해, 원전을 기반으로 한 새로운 사업과 미래 에너지 신사업 발굴 등을 위한 전문기관 컨설팅을 마무리 중에 있으며, 그 결과를 반영한 중장기 전략을 수립 중이다. 현재 수립 중인 중장기 전략은 단기적으로는 한수원의 주력사업이자 Cash Cow인 국내 원전사업과 수력사업의 경쟁력을 강화하고 국내 신재생사업을 확대하는 한편, 이를 바탕으로 원전, 수력, 신재생과 관련한 해외사업을 확장하고 중장기적으로 에너지신사업 등도 발굴, 시행하는 내용을 담게 될 것이다.

전략 재수립과 병행하여 국내 원전의 경쟁력 향상을 위해 빅데이터를 활용한 주요설비 관리시스템을 개발 중에 있으며, 해외사업과 관련하여 체코, 폴란드, 사우디아라비아 등 원전 수출에 총력을 기울이고 있다.

또한, 수력 분야 해외사업의 경우 파키스탄, 인도네시아, 니카라과 등에서 BOT 방식의 사업 추진을 위해 노력 중에 있으며, 신재생 분야에 있어서는 현대차 주차장 활용 태양광, 농가 참여형 태양광, 새만금 태양광 등 랜드마크형 사업을 추진 중에 있다.

에너지 전환이라는 시대적 흐름에 대응하기 위한 한수원의 치열한 변화와 노력을 애정 어린 눈으로 지켜봐 주셨으면 한다.

Q. 단계적 원전 축소 등의 에너지 전환 정책과 관련하여, 기관 차원의 중장기 인력 축소 및 재무리스크 역시 증대될 것으로 보이는데, 연락처를 위한 전략적 대응방안은 무엇인가?

A. 정부의 에너지 전환 정책은 장기적으로 추진되는 것으로 원자력발전도 단계적이고 점진적으로 줄어나가는 것이다.⁰¹

지금까지 한수원이 원전 중심이었다면 앞으로 한수원은 원전뿐만 아니라, 다양한 에너지 포트폴리오를 갖춘 종합에너지기업으로 변모하게 될 것이며, 향후 비즈니스모델을 다양화함으로써 오히려 재무리스크를 분산시킬 수 있다고 본다.

또한 올해는 신규원전 건설 취소, 원전정비 증가 등에 따른 일시적인 충격으로 재무상황이 좋지 않지만, 향후 원전 이용률 회복, 신규원전 준공 등으로 재무상황은 호전될 것으로 전망된다.

장기적으로는 원전 축소로 성장성이나 수익성이 다소 위축될 수 있으나, 신재생사업, 해외사업 확대 등을 통해 이를 만회할 계획이다.

인력규모 차원에서 보면, 중장기적으로 국내원전 분야의 인력규모가 축소될 것으로 전망된다. 그러나 신재생, 신규 해외사업 확대 등 사업 변화에 따라서 인력규모가 유지되거나 증가될 수 있다.

향후 원전 사업을 기반으로 해외사업, 신재생, 원전해체 등 신사업을 육성하고 다양한 미래 에너지신사업을 발굴하는 등으로 내·외부 고용을 적극 창출할 계획이다.

아울러, 기존 인력의 전환교육, 역량 향상 교육 등을 통해 새로운 사업 수행을 위한 인재양성에도 노력하겠다.

01 신한울 1,2호기 및 신고리 4,5,6호기 건설로 2023년까지 원전 운영기수는 27기로 증가 (출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

Q. 사장님께서 취임하셨을 당시 ‘새로운 변화와 성장’을 통해 한국수력원자력이 에너지 분야를 선도하는 ‘종합에너지기업’으로 발돋움할 것이라 천명한바 있다. 사장님께서 생각하는 ‘종합에너지기업’은 구체적으로 어떤 내용을 담고 있는지 설명 부탁드립니다.

A. 한수원이 지향하는 종합에너지 기업이란 주력 사업인 원전과 수력 사업을 기반으로 해외사업 확대, 미래 에너지신사업 진출을 통한 글로벌 발전 및 컨설팅 전문회사를 의미하며, 이러한 종합에너지기업으로의 전환은 정부, 내부직원 등 다양한 이해관계자들의 의견을 충분히 수렴하여 장기적인 관점에서 추진할 예정이다.

좀 더 자세히 설명드리면, 단기적으로는 국내 원전의 안전성 강화, 이용률 제고 등 주력 사업의 경쟁력 강화를 통해 회사의 수익 기반을 다지고, 중기적으로는 해외사업, 신재생사업 등 성장사업의 신규 수익 창출을 추진해나갈 예정이며, 장기적으로는 회사의 매출 증대에 기여할 수 있도록 다양한 미래에너지 분야의 새로운 사업기회를 포착하고 에너지 관련 컨설팅 사업기회도 지속적으로 모색할 예정이다.

특히, 미래에너지 사업기회 포착을 위해 발전 부산물(온배수, 방사선 동위원소) 등을 활용한 새로운 사업 발굴도 추진 중이다. 비록 단기간 내에 눈에 띄는 성과를 올리는 어렵지만, 중장기적으로 방사선 관련 의료사업이나 원자력을 이용한 의료기술(예를 들면 중성자 주입을 통해 암세포를 제거하는 ‘중성자포획치료(BNCT)’ 기술 등) 분야, 수소생산 및 활용사업 등 본연의 업과 연관되어 한수원의 미래 먹거리가 될 수 있는 사업을 계속 검토할 것이다.

이와 관련하여 원전 유관기관과 업무협약체 운영, 학계와의 지속적 소통 등을 통해 산·학·연이 모여 함께 새로운 먹거리에 대해 고민하고 협업한다면 새로운 사업기회를 충분히 창출할 수 있다고 생각한다.

이러한 다양한 노력을 바탕으로 최종적으로는 해외 유수의 원전 선도기업인 EDF나 Exelon과 같이 원자력 발전, 운영 및 정비 등 주력사업을 기반으로 에너지 분야 전반으로 사업을 확장하고, 에너지 분야 컨설팅까지 수행할 수 있는 ‘종합에너지기업’으로 거듭나고자 한다.

Q. 세계에너지 시장은 화석연료를 감축하고 친환경에너지 확대에 나서는 등 ‘에너지 전환 기에 접어들고 있다. 이에 자연스럽게 원전해체 시장이 확대될 것으로 예측되는데, 기관차원의 노력에는 어떤 것들이 있을지 말씀 부탁드립니다.

A. 후쿠시마 원전 사고 이후 세계 각국의 친환경에너지 비중 확대와 노후화된 원전의 영구정지 증가로 전 세계 원전해체 시장은 지속적으로 확대될 것으로 전망하고 있으며, 우리나라도 고리1호기 해체를 시작으로 해체 대상 원전은 증가할 것이다.⁰²

현재 한수원은 해체사업 주관기관으로서 국내 최초 상업원전인 고리1호기의 안전하고 경제적인 해체를 위해 주도적으로 인프라 및 체계 구축에 노력하고 있다.

우선 조직 및 인력 차원에서의 노력으로는 본사, 중앙연구원 및 고리1호기 현장에 해체 전담조직과 인력(총 131명)을 확보하여 최초 원전해체사업 준비를 하고 있다.⁰³

또한, 국내 최초 해체사업 리스크 최소화 및 안전해체를 위해 국내외 전문기관을 통해 11개(국내4, 국외7) 교육과정으로 해체 전문 인력을 양성 중이며, 향후 해체 단계별·분야별 맞춤형 교육을 통해 필요한 전문 인력을 적기에 확보할 예정⁰⁴이다. 추가적으로 해체 상용화기술 58개 중, 미확보된 16개를 ‘2021년까지 확보하기 위해 차질 없이 기술을 개발할 예정이다.⁰⁵

마지막으로 해체 역량 강화를 위해 국내외 협력체계도 구축하고 있다. 원전해체산업 민관협의회 및 원전해체 비즈니스 포럼 개최 등을 통해 국내 산학연과 네트워크를 구축하고 있으며, 해외 해체전문기관⁰⁶들과도 MOU 등 협력협정을 통해 활발히 기술교류를 진행하고 있다.

02 2030년까지 12기 영구정지 예정(출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

03 2018년 10월 현재 본사 원전사후관리처(19명), 중앙연구원(39명), 고리1발전소(73명) (출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

04 2014.1~2018.7까지 국내외 11개 교육과정을 통해 786명(한수원 121명, 산업체 665명) 교육 실시(출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

05 유기착화성 화학제염기술, 오염 레진(Resin) 처리기술 등 16개 기술개발 중(출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

06 5개국 6개사: 미국(ANL), 영국(NDA), 프랑스(EDF, ORANO), 독일(TÜV SÜD), 스페인(ENRESA)(출처: 한국수력원자력 기관제출자료)

〈표 2〉 원전해체 대비 한국수력원자력의 노력

	<p>본사, 중앙연구원 및 고리1호기 현장에 해체 전담조직과 인력(총 131명)을 확보하여 최초 원전해체사업 준비를 하고 있음</p> <p>* 2018.10월 현재 본사 원전사후관리처(19명), 중앙연구원(39명), 고리1발전소(73명)</p>
<p>인력양성</p>	<p>국내 최초 해체사업 리스크 최소화 및 안전해체를 위해 국내외 전문기관을 통해 11개(국내4, 국외7) 교육과정으로 해체 전문인력을 양성 중이며, 향후 해체 단계별·분야별 맞춤형 교육을 통해 필요한 전문인력을 적기에 확보할 예정</p> <p>* 2014.1~2018.7월까지 국내외 11개 교육과정을 통해 786명(한수원 121명, 산업체 665명) 교육 실시</p>
	<p>해체 상용화기술 58개 중, 미확보된 16개를 2021년까지 확보하기 위해 차질 없이 기술 개발 중</p> <p>* 유기착화성 화학제염기술, 오염 레진(Resin) 처리기술 등 16개 기술개발 중</p>
<p>국내외 협력</p>	<p>해체 역량 강화를 위해 국내외 협력체계도 구축하고 있음. 원전해체산업 민간협의회 및 원전해체 비즈니스 포럼 개최 등을 통해 국내 산학연과 네트워크를 구축하고 있으며, 해외 해체전문기관(5개국 6개사*)들과도 MOU 등 협력협정을 통해 활발히 기술교류를 진행하고 있음</p> <p>* 미국(ANL), 영국(NDA), 프랑스(EDF, ORANO), 독일(TÜV SÜD), 스페인(ENRESA)</p>

출처: 한국수력원자력 기관 제출자료

앞으로도 한수원은 해체산업 인프라 구축 등 해체준비에 최선을 다하여 국내 최초인 고리1호기 해체를 성공적으로 완수할 예정이며, 이러한 해체경험(Track-record)을 바탕으로 미래 유망산업 분야인 해외 원전해체 시장에도 본격적으로 진출할 계획이다.

Q. 최근 한국수력원자력은 2018년도 상반기에 영업이익이 2,268억원 났음에도 불구하고, 영업외 비용이 증가하여 당기순손실 5,482억원을 기록했다고 공시했다. 이에 일각에서는 정부의 탈원전 정책 때문이 아니냐는 지적을 하고 있는데, 이에 대한 사장님의 의견을 듣고 싶다.

A. 당기순손실의 주된 원인은 원자로건물 내부철판(CLP) 점검 등 원전 안전성 강화를 위

한 발전소 정비기간 증가로 이용률이 대폭 하락했기 때문이다.

상반기에는 월성1호기 조기폐쇄 및 신규원전 건설사업 중단으로 영업외비용 7,282억원이 발생되어 순손실을 기록했으나, 하반기에는 이용률 안정화 등 자구노력을 통해 영업이익 달성과 순손실 규모를 최소화하기 위해 노력하겠다.

Q. 최근 한 기사에서 한국수력원자력이 체코와 폴란드 신규원전 수주활동을 추진한다고 언급하였다. 해당 내용에 대한 간략한 설명 부탁드립니다.

A. 체코는 두코바니, 테플린 각 부지별로 용량 1,000MW 이상 원전 1~2기를 건설 계획 중이다. 올 연말 사업모델이 확정되고 내년 상반기에 입찰안내서가 발급될 것으로 예상하고 있다.

체코는 부지여건 등을 고려하여 1,000MW급 원전을 선호하고 있으며, 체코 내 원전 생태계를 유지하기 위해 현지화를 중요하게 생각하고 있다.

이에 한수원은 발주사의 니즈를 충족하기 위해 체코 신규원전 사업에 적합한 중형원전(1,000MW급) 최적화 및 체코 현지 공급망 발굴 등을 통해 현지화 확대 노력을 기울이고 있다.

아울러, 체코 주요인사(전 총리, 재무장관 등) 평창올림픽 초청(2018.2) 및 산업부 장관 면담(2018.8), 체코 하키팀 후원(2018.9) 등 인지도를 제고하기 위해 노력하고 있다.

폴란드의 경우, 루비아토보-코팔리노, 자르노비에츠 2개 부지에 4,500MW 규모의 원전 건설을 계획 중이며 사업모델 확정 및 발주 전 준비활동에 매진하고 있다.

한수원은 폴란드 현지 컨퍼런스(전력엑스포, 용접 컨퍼런스 등) 참석, 폴란드 에너지부 주요인사 면담(2018.9) 및 한-폴 원전포럼 개최(2018.9) 등을 통해 한국 원전산업계 역량 홍보 및 양국 산업계 간 협력 방안 논의 등 수주활동을 진행 중에 있다.

Q. 현 정부 들어 공공기관 경영평가에 효율성, 수익성뿐만 아니라 양질의 일자리 창출⁰⁷, 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 경제⁰⁸를 새로운 해결책으로 제시하기도 하였는데⁰⁹, 이러한 사회적 가치 실현을 위하여 한국수력원자력에서는 어떠한 노력을 기울였는지 알고 싶다.

A. 한수원 사장으로 취임하면서 경영방침으로 '종합에너지기업으로의 재도약'을 미래상으로 제시하고, 4대 경영방침 중 하나로 '사회적 가치 선도'를 설정했다. 지금 정부에서 국정 운영 방향으로 강조하는 사회적 가치는 기존 효율성 위주의 업무관행을 탈피하여 공공의 이익과 안전을 위하여 추진하는 모든 가치 활동이라고 정의할 수 있다.



한수원은 국민 생활에 밀접한 전기를 생산하면서 발전소를 안전하게 건설하고, 투명하게 운영할 사회적 책무가 있다. 따라서 안전과 지역상생, 동반성장, 환경 등을 우리 회사의 핵심 사회적 가치로 삼아 지역과 소통하는 사회적 가치를 실현할 방침이다.

이와 관련해 효과적으로 업무를 추진하기 위해 지난 11월 2일 외부 전문가로 구성된 사회가치위원을 위촉했다. 위원들의 의견을 반영해 우리 회사의 사회적 가치가 무엇인지 핵심가치를 재정의하고, 현재 수준은 어떤지, 향후 중점적으로 개선해야 할 사항은 무엇인

07 출처: 기획재정부 보도자료, 「공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 공공기관 경영평가지표 개편」 - 2017년도 공공기관 경영평가 편람을 수정하여 '좋은 일자리 창출 및 질 개선노력'에 10점 가점을 부여 2017.7. 검색일자: 2018.1.23.)

08 사회적경제: (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 경제 활동을 의미

09 출처: 일자리위원회, 「사회적경제 활성화 방안」 2017.10. (http://www.mosf.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchNtlId=MOSF_000000000011272) 검색일자: 2018.1.22.)

지 등 외부의 시각을 반영해 사회적 가치 중장기 로드맵을 수립하고, 이 결과를 바탕으로 「사회적 가치 기본법」 가이드라인을 반영한 ‘사회적 가치 실현 기본계획’을 전력그룹사 최초로 수립하여 공기업으로서 사회적 가치 실현을 선도해 나갈 계획이다.

Q. 사장님은 행정고시 26회로 공직에 입문해 에너지자원실장, 차관보 등의 요직을 두루 역임하고 지난해 연말까지 한국산업기술진흥원 원장직을 수행하셨다. 이러한 다양한 경험들이 사장직을 수행하는 데 어떠한 도움이 되었는지 알고 싶고, 사장님의 경영철학과 비전이 궁금하다.

A. 공직에 있을 때, 알뜰주유소 출범, 노후차 교체 지원제도 도입 등 굵직하고 이해관계가 첨예하게 얽혀 있는 복잡한 정책을 다수 추진했다. 한수원의 경영환경이 녹록치만은 않지만, 그간 공직의 여러 보직을 거치면서 체득한 갈등관리 노하우가 회사에 직면한 여러 난을 해결하고, 다양한 이해관계자와 소통하는 과정에 많은 도움을 주고 있다.

잘 아시다시피, 원자력 사업은 타 전원과 달리 많은 이해관계자가 얽혀 있는 분야로 특히, 최근 원전 안전에 대한 국민들의 관심도 매우 높아지고 있는 추세이다.

취임식에서 저는 직원들에게 “변화를 두려워하지 말라”라고 언급한 적이 있다. 문제의 원인을 외부 환경을 탓하기 전에, 우리 자신에게서 먼저 찾는 마음가짐과 ‘무엇이든 할 수 있다’는 자신감으로 회사가 직면한 다양한 현안들을 풍부한 공직 경험을 바탕으로 차근차근 하나하나 풀어나가고 있으며, 앞으로 더욱 노력할 예정이다.

한수원 사장으로 취임하면서 제시한 경영방침은 새로운 변화와 성장, 그리고 화합·열정의 조직문화, 신뢰받는 원전운영, 사회적 가치 선도, 이 네 가지이며, 이를 통해 종합에너지기업으로의 재도약을 달성해야 할 비전으로 설정했다.

먼저, ‘새로운 변화와 성장’은 한수원이 주력사업인 원자력을 기반으로 해외사업, 신재생 등 최적의 사업 포트폴리오를 가진 회사로 성공적으로 변화해, 주력사업과 성장사업이 서로 시너지를 내며 지속적으로 성장해 나갈 수 있는 기틀을 만들고자 하는 저의 각오와 희망을 담았다.

두 번째로, 구성원 간 소통과 공감을 통해 화합의 조직 문화를 조성하고, 직원들이 업무에 열정을 갖고 일할 수 있는 분위기를 조성하기 위해 '화합·열정의 조직문화'를 강조하였다.

세 번째로, 원자력을 운영하는 국내 유일의 기업으로서, 안전하고 투명한 원전 건설과 운영을 통해 국민 신뢰를 확보하는 것은 아무리 강조해도 지나침이 없다고 생각하고 있으며 이를 위해 '신뢰받는 원전 운영'을 경영방침으로 제시하였다.

마지막으로, 공기업으로서 우리 사회 공공의 이익과 공동체의 발전을 위해 다 함께 노력해야 한다는 의지를 담기 위해 '사회적 가치 선도'를 경영방침에 포함하였다.

임기 동안 이 경영방침이 잘 구현될 수 있도록 최선을 다할 생각이며, 이를 통해 앞서 설명드렸던, 글로벌 종합에너지기업으로 도약하고자 한다. 항상 기본과 원칙에 충실하고 좀 더 당당한 모습으로 변모해 가는 한수원을 응원해 주셨으면 한다.

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

A. 공공기관은 운용 예산 및 인력 등을 감안할 때 국가경제에서 차지하는 비중이 지속적으로 증대하고 있고, 그간 주요 국정과제를 담당하며 경제발전을 적극 뒷받침하고 있는 상황이다. 현 시점에서 공공기관은 정부정책의 핵심인 사회적 가치의 구현과 혁신성장의 촉매 역할을 수행해 나가야 한다고 본다.



또한, 공공기관으로서 혁신성장의 가시적 성과 창출을 위한, 혁신성장 초기수요를 창출하고, 공공서비스의 질 향상 및 민간 사업기회 확대를 통한 일자리 창출에 선도적 역할을 수행해야 한다고 생각한다.

한국수력원자력(주) (Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd)

주무부처	산업통상자원부			기관유형	시장형 공기업 (공기업II)
소재지	경상북도 경주시 양북면 불국로 1655 (054-704-2114 / www.khnp.co.kr)			기관장 (임기)	정재훈 (2018.4.5~2021.4.4)
자본금 및 주주현황 (2017년 결산기준)	납입자본금	주주 구성			
		정부	공공기관	기타	
	1조 2,122억원	-	한국전력공사 100%	-	
설립근거	• 「상법」 및 舊 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」			설립연도	2001. 4월
설립목적	• 환경, 고품질 에너지의 안정적 공급 및 우수 기술의 공유를 통해 국가 에너지 경쟁력과 인류의 삶의 질 향상에 기여				
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> • 2001. 4월 한국수력원자력(주) 설립등기 • 2009.12월 한전 컨소시엄 UAE 원전 프로젝트 수주(1,400MW 4기) • 2011. 1월 7개 양수발전소(4,700MW) 인수 • 2011. 1월 시장형 공기업 전환 • 2016. 2월 본사 경주 이전에 따른 소재지 변경 				
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 전력자원 개발, 발전 및 관련사업 • 연구 및 기술개발 • 해외 사업, 투자 및 부대사업 등 				



관광으로 행복한 나라

안영배 사장 | 한국관광공사

■ 일시

2018. 11. 23.

■ 장소

한국관광공사 서울센터
(서울시 중구 청계천로 40 소재)

■ 진행

라영재 KIPF 공공기관연구센터 소장
하세정 KIPF 남북경협팀 팀장

■ 정리

박화영 KIPF 공공기관연구센터 전문연구원

■ 지원

나진희 KIPF 공공기관연구센터 전문연구원

■ 학력

- 1981. 2. 오산고등학교 졸업
- 1989. 2. 서울시립대학교 도시행정학과 졸업

■ 경력

- 2018. 5. ~ 현재 한국관광공사 제25대 사장
- 2016. ~ 2018. 5. 한국미래발전연구원 부원장
- 2010. ~ 2013. 노무현재단 사무처장
- 2006. ~ 2008. 국정홍보처 차장
- 2004. ~ 2006. 대통령비서실 국정홍보비서관
- 2003. ~ 2004. 대통령비서실 행정관
- 2001. ~ 2003. 미디어오늘 편집국장

금번 [기관장 인터뷰(제63호)]에서는
한국관광공사 안영배 사장님과의 인터뷰를 담았음

Q. 한국관광공사는 한국의 관광 진흥, 계획, 홍보 등 문화 및 관광 행정과 관련된 업무를 하는 대표적인 공공기관으로 알려져 있다. 이러한 한국관광공사의 기능, 역할 및 주요사업에 대한 간단한 소개 부탁드립니다.

A. 한국관광공사는 1962년 「국제관광공사법」에 의거 창립되었고 1982년 한국관광공사로 명칭을 변경하였으며, 정부의 공공기관 지방 이전 정책에 따라 2015년 1월부터 본사를 원주로 이전하였다.

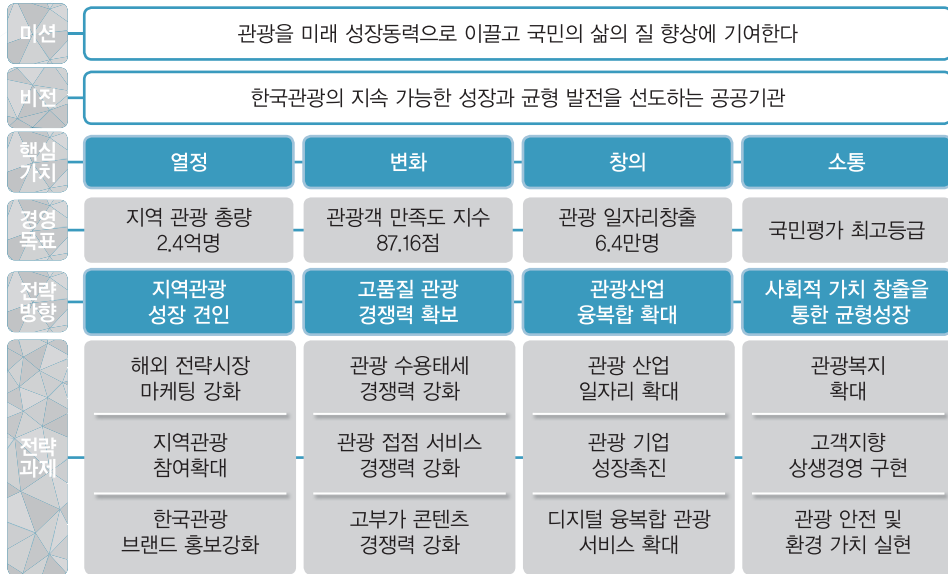
[그림 1] 한국관광공사 연혁



한국관광공사는 「한국관광공사법」에 따라, “관광을 미래 성장 동력으로 이끌고 국민의 삶의 질 향상에 기여한다”는 미션을 가지고 임무 달성을 위해 노력하고 있으며, 이를 위해 “한국관광의 지속가능한 성장과 균형발전을 선도하는 공공기관”이라는 비전하에 국민들의 국내관광 촉진과 외국인의 한국 방문 확대 및 한국관광산업의 경쟁력 제고를 위하여 다양한 사업을 추진하고 있다.

국제관광진흥과 국민관광진흥을 기본 기능으로, 관광자원 개발, 관광 시장분석 및 정보제공, 관광 전문인력 양성, 관광수용태세 개선 등 관광산업 전반에 걸친 다양한 기능과 역할을 수행하고 있으며, 현재 본사 4본부 외에, 32개의 해외조직망과 10개의 국내지사를 두고 있으며, 자회사로는 그랜드코리아레저(GKL)를 두고 있다. 세계 22개국에 위치한 32개의 해외지사는 밤낮을 가리지 않고 “해가 지지 않는 한국관광공사”로서 관광한국을 알리는 첨병 역할을 하고 있다.

[그림 2] 한국관광공사 경영전략 체계도



출처: 한국관광공사 기관 제출자료

한편, 한국관광공사는 정부 관광부문 국정과제인 “관광복지 확대와 관광산업 활성화” 달성을 위한 주요사업의 추진에 최선의 노력을 다하고 있다. 특히 그동안의 관광부문 정책과 사업이 외국인 관광객 유치 중심인 측면이 없지 않았으나, 이제는 보다 국민들이 체감할 수 있도록 국민들의 국내관광 활성화에도 많은 관심을 쏟으면서, 국내관광이 외래 관광객 유치를 견인할 수 있도록 한국관광시장의 선순환구조를 만드는 데 보다 많은 역량을 집중하고 있다.

다른 산업과 마찬가지로 관광산업 역시 내수가 기반이 되어야 하기 때문에, 국내관광 활성화를 통해 관광시장 규모를 대폭 확대하기 위한 사업들을 추진 중이다. 이를 위해 대한민국 구석구석 여행의 즐거움을 만끽할 수 있도록 여행주간, 휴가문화개선 연중캠페인 등의 사업을 확대 추진하고 있으며, 근로자 휴가 지원제 실시 등 국내여행 장려를 위한 다양한 지원책을 마련하고 노인, 장애인, 저소득층 등 관광 소외계층까지 관광기회를 적극

확대해 나가고 있고, 지역특화 관광명소를 육성하는 한편, 도시재생과 연계한 지역관광 역량을 강화하여 관광을 통한 지역경제 활성화에 앞장설 계획이다.

또한, 그동안 위축되었던 방한관광시장의 회복과 지속가능한 성장을 위해 중국, 일본 등에 편중되어 있던 방한관광시장을 다변화하고, 아시아·중동 등 핵심시장별로 맞춤형 마케팅을 강화하는 한편, 개별 관광객의 니즈에 부합하는 맞춤형 고부가 콘텐츠 발굴에 집중하고 있으며, 개별 관광객의 증가와 온라인·모바일 중심의 정보·서비스 트렌드를 반영하여 관광객들이 언제 어디서나 편리하게 여행을 즐길 수 있는 환경을 조성해 나갈 계획이다. 이를 위해 한국관광 품질인증제 실시 등을 통해 관광 서비스 품질 개선을 주도하고 관광 ICT 기반 인프라 확충을 통해 방문자가 편리하게 즐기면서 행복을 느낄 수 있는 관광환경을 만들어 나갈 계획이다.

최근 관광산업에 대한 관심이 높아지고, 부문 간의 융복합을 통해 관광 산업의 영역이 계속 확장되면서 다른 부처 국정과제에도 관광과 관련된 세부 실행과제가 대거 포함된 만큼, 유관부처 및 기관과 협력을 강화하여 한국관광 산업의 지속성장과 동반성장을 위해서 노력해 나갈 것이다.

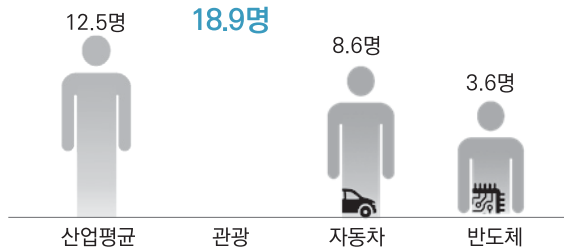
Q. 사장님이 취임하신 지 약 6개월이 되었다. 한국관광공사의 새로운 목표와 선결과제, 중점추진사업에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 한국을 방문한 외래 관광객은 2012년 1,100만명을 돌파한 이후, 2016년 1,700만명을 유치하여 지난 5년 동안 연평균 11%로 가파르게 성장했으나, 지난해 외래 관광객 수가 전년 대비 22% 이상 급격하게 감소(1,300만명)하여, 사상 최악의 복합위기를 겪으면서 관광업계(여행사, 숙박, 쇼핑 등)의 경영 악화 등의 어려움을 경험한 바 있어, 관광수요 및 체질을 개선하기 위한 노력이 필요하다고 생각한다.

한국관광공사는 외생변수에 취약한 관광산업의 체질을 개선하기 위해, 「내수 강화, 주력시장 다변화, 방문지역 다변화, 관광 콘텐츠 다변화」의 4대 추진방향을 설정하였고, 수

도권 집중현상을 완화하고, 지역경제 활성화를 위해 지자체, 업계와 협력하여 2억 4천만 명의 지역관광객을⁰¹ 확대하는 것을 2023년 목표로 설정하였으며, 안내, 숙박 등 관광 수용태세 경쟁력을 강화하고, MICE⁰², 의료관광 등 고부가 관광콘텐츠를 육성하여 관광경쟁력 확보를 위해 노력할 계획이다.

[그림 3] 관광산업 취업유발효과



출처: 한국관광공사 기관 제출자료

관광산업의 취업유발계수⁰³는 18.9명으로, 제조업이 8.8명임을 고려하면, 다른 산업에 비해 월등히 높은 파급력을 갖고 있고, 이러한 측면에서, 정부의 핵심정책 목표인 좋은 일자리 창출을 위해 관광벤처 지원 및 클라우드 펀딩 확대 등 관광부문의 벤처기업과 중소기업의 경쟁력 강화를 통해 관광산업의 미래 성장 동력 확보에 주력하고 있다. 또한, 관광부문 청년일자리 활성화를 지원하기 위해 청년인재 대상 맞춤형 취업지원서비스를 확대하고, 관광특성화고교생 호텔리어를 양성하는 등 향후 5년 동안 양질의 신규 관광 일자리 1만명 창출목표를 달성하기 위해 전사적인 노력을 추진하고 있다.

01 지역관광 총량 2억 4천만명: 수도권(서울, 경기, 인천) 제외 주요관광지 1,039개 지점의 내외국인 방문자 수

* 과거 5개년 평균 증가율(3.5%)보다 53% 상향한 5.36% 증가를 목표로 함(출처: 한국관광공사 기관 제출자료)

02 MICE: 기업회의(Meeting), 포상관광(Incentive trip), 컨벤션(Convention), 전시박람회와 이벤트(Exhibition&Event) 등의 영문 앞글자를 딴 말(출처: 한국관광공사 기관 제출자료)

03 취업유발계수는 2014년(출처: 한국관광공사 기관 제출자료)

Q. 기관 분석에 따르면 2017년도 관광수입은 133억 2,370만달러로 전년보다 22.5% 감소하여, 관광수지 적자가 사상 최대치를 기록했다고 밝혔다.⁰⁴ 이는 사드여파로 인한 중국관광객 감소, 우리 국민의 해외여행 등이 급증하였기 때문이라고 언급하였는데, 한국의 관광산업 침체위기와 관련하여 이를 돌파하기 위한 사장님의 전략이 궁금하다.

A. 2016년 한국을 방문한 외래객은 1,724만명으로 역대 최고 수치를 기록하였으나, 2017년 들어 중국 관광객 감소 및 북핵 위기 등 방한시장의 유례 없는 복합위기 여파로 작년 한국을 방문한 외래관광객 수는 전년 대비 22.7% 감소한 1,334만명을 기록하였다. 특



히, 중국 시장은 2016년 기준 전체 방한외래객 비중에서 46.8%를 차지하는 방한 제1시장 이기에 중국인 관광객 급감(△389만명, △48.3%)으로 인한 방한시장의 피해가 컸다.

한국관광공사에서는 이러한 방한관광시장 복합위기에 대응하여 그동안 방한시장의 전략적 다변화, 고부가 관광객 유치 확대, 지역관광 활성화, 개별 관광객 유치 강화 등 관광산업의 질적 성장에 초점을 맞춘 인바운드 마케팅 전략을 수립하여 사업을 추진해 왔다.

특히, 특정 국가 의존도를 낮추고 동남아시아, 중앙아시아 등 고성장 신흥 국가를 대상으로 방한시장을 다변화하기 위해 작년 몽골, 카자흐스탄에 신규 지사를 신설하고, 국가별 해외여행 수요가 높은 연령층 대상 타겟 마케팅과 해외지사 주재국 내 다양한 지역에서 홍보마케팅 활동 강화, 개별 관광객 유치 활동을 통해 방한시장을 확장해 나가고 있다.

이러한 전략시장 대상 집중 마케팅 활동을 통해 2018년 9월 기준 대만(+21.4%), 베트남(+42.2%), 태국(+17.9%), 말레이시아(+22.3%), 몽골(+18.0%), 카자흐스탄(+27.2%)

04 출처: 『조선비즈』, 「올해 해외여행객 2,400만명 돌파... 관광수지 적자 급증」 2017.12.31. http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2017/12/31/2017123100730.html(검색일자: 2018.10.8.)

등 아시아 주요국에서 한국을 방문한 외래객은 전년 동기 대비 큰 폭의 증가세를 보이고 있어 그동안 추진해 온 시장 다변화 마케팅 활동이 어느 정도 효과를 내고 있는 것으로 분석하고 있다.

또한, 그동안 한국 여행 안전문제 등으로 장기 침체기에 있었던 일본의 경우, 2018년 9월 기준 전년 동기 대비 21.7% 증가한 210만명의 관광객이 한국을 방문하였는데, 금년 들어 남북관계 개선과 평창동계올림픽 성공 개최 등으로 한국이 여행하기 안전한 나라로 다시 인식되고 있고, 일본 인기 TV프로그램인 '고독한 미식가'의 한국 특집편 제작 방영, 도쿄 '한국관광페스티벌' 개최 등 한국관광의 매력을 새로운 관점에서 홍보한 것이 관광객 증가에 주효했던 것으로 보고 있다.

한국관광공사에서는 앞으로 외래객 유치 다변화 전략을 더욱 강화해 방한시장의 균형적인 성장과 안정적인 관리를 도모할 계획이다. 성장 가능성이 높은 동남아시아 국가를 대상으로 집중 마케팅을 통해 주력시장으로 육성하는 한편, 향후 폭발적 성장이 전망되는 신흥시장에 대해서는 현지의 친한(親韓) 네트워크 구축 등 마케팅 기반 조성을 통해 잠재 방한 수요를 조기에 발굴한다는 전략이다.

또한 관광수지 적자 개선을 위해 1인당 소비 지출액이 큰 MICE, 의료관광객 등 고부가관광객의 유치를 확대하고, 부유층 관광객의 선호를 반영한 고부가 관광콘텐츠 발굴 및 한류, 미식, 역사문화관광 등 주요 테마별 방한상품 개발을 강화해 나갈 예정이다.

아울러, 현재 수도권에 편중되어 있는 방한 외래객의 지방 분산을 위해 지방국제공항 취항 직항편 연계지역 방한상품 개발을 확대하고, 외국인들에게 소구할 수 있는 지역관광 콘텐츠를 지속적으로 발굴하는 등 방한 외래객의 지역관광 활성화 부분도 지속적으로 관심을 갖고 추진할 계획이다.

작년 중국 관광객 감소, 북핵 등 여파로 인바운드 관광시장이 큰 타격을 입었지만, 이러한 위기를 계기로 방한시장에서 특정 국가 의존도를 낮추고 관광시장의 체질을 개선해 나가야 한다는 공감대를 형성하게 된 측면에서 방한시장의 중요한 전환점이 되었다고 생각한다. 앞으로 한국관광공사는 방한시장 다변화 활동을 더욱 확대하고, 방한상품 고급화

및 외래객 지방 분산을 통해 인바운드 관광시장이 질적으로 성장할 수 있도록 역량을 집중할 계획이다.

Q. 한국의 관광 인프라는 서울과 제주 등 일부 지역에 치우쳐 있거나, 외국인 개별 관광객의 입장에서는 이용 시 불편이 발생할 수 있을 것으로 보인다. 이러한 수용태세를 개선하기 위한 기관 차원의 노력에는 어떤 것들이 있을지 말씀 부탁드립니다.

A. 현재 한국을 찾는 외래관광객의 상당수가 서울 수도권과 제주 등 특정 지역에 집중되어 있으며, 2017년 기준 관광숙박업소 중 약 55%가 이 지역에 위치하고 있다. 이로 인하여 일부 지역에서는 숙소예약이 녹록치 않을 수도 있고, 외래객이 많지 않은 지역에서는 외국어로 제공되는 정보의 부족과 의사소통의 어려움이라는 문제로 인하여 한국관광 만족도의 저해요소가 되기도 한다. 한국관광공사에서는 이러한 문제점을 극복하기 위하여 다음과 같은 노력을 하고 있다.

우선 외국인 관광객 수 대비 객실 수 부족 문제를 해결하고 중저가 숙박시설의 확충을 위하여 2006년부터 일반숙박업체를 대상으로 굿스테이(Good Stay)를, 2011년부터 한국의 가정문화를 체험할 수 있는 코리아스테이(Korea Stay)를, 2013년부터 한국의 전통건축 및 문화 홍보를 위해 한옥스테이(Hanok Stay)와 같은 인증 브랜드를 운영하여 왔으며, 관광부문 인증사업의 전문화 및 체계화를 목적으로, 관광진흥법을 근거로 한 한국관광 품질인증제도를 도입, 2018년 11월 이후 기존의 3개 인증 브랜드를 각각 일반·생활숙박업, 외국인관광 도시민박업, 한옥체험업 부문으로 통합하여 운영 중이다.

[그림 4] 한국관광 품질인증제 운영현황



- 숙박부문 인증 대상업종:**
 숙박업, 한옥체험업, 외국인관광 도시민박업 등 3개 업종
- 숙박부문 인증분야:**
 일반숙박업, 생활숙박업, 한옥체험업(일반, 헤리티지), 외국인관광 도시민박업(게스트하우스형, 홈스테이형)
- 쇼핑부문 인증 대상업종:**
 외국인관광객 면세판매장(관광면세업-사후면세 부문 포함)
- 쇼핑부문 인증분야:**
 쇼핑(사후면세-중대형, 사후면세-소형)

출처: 한국관광공사 기관 제출자료

한국관광 품질인증제도는 관광부문의 인증사업 난립(84개, 2017년 2월 기준)에 따른 소비자의 혼선을 방지하고 관광서비스 품질을 전문적이고 체계적으로 관리하기 위하여 국가 차원의 통합 인증의 도입 필요성이 부각됨에 따라, 2018년 6월 「관광진흥법」을 개정하여 시행 중이다. 전국 관광시설의 표준에 대한 법적 근거를 마련하여 질적 성장을 유도하기 위한 한국관광 품질인증 사업은 인증마크를 부착한 어느 업소를 방문하더라도 전국 어디서나 수준 높은 서비스를 제공받을 수 있도록 관광서비스 품질의 기준을 세우고 체계화하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 숙박시설과 사후면세점 등 쇼핑시설에 대해 인증제도를 운영하고 있으며, 외국인 관광객들이 인증마크를 통해 신뢰할 수 있는 서비스를 제공하는 시설임을 확인할 수 있다.

또한 관광호텔의 시설 및 서비스 기준을 국제표준에 부합되도록 하기 위해 기존의 호텔 등급 제도를 별 등급(1성~5성)제도로 변경하여 등급심사를 진행하고 있다. 기존의 무궁화 등급제도는 2019년 3월까지만 유효하며, 이후 모든 관광호텔은 별 등급 체계에 맞춰 호텔 등급을 표기하게 됨에 따라 한국을 찾은 관광객들이 국제적 표준에 부합하는 숙박 서비스를 제공받을 수 있을 것으로 기대한다.

숙박부문 이외에 관광안내 서비스 또한 외국인관광객의 불편을 최소화하기 위하여 꼭 필요한 사항 중 하나이다. 1330 관광안내전화는 내국인을 위한 국문 이외에도 영어, 일본어, 중국어, 러시아어, 베트남어, 태국어, 말레이-인니어 등 8개 국어로 서비스가 이루어지고 있으며, 관광안내뿐만 아니라 3자 통화 등의 서비스를 통해 외국인 관광객의 택시와

숙박업소에서의 통역 지원도 가능하다.

또한 한국관광공사에서는 관광불편신고센터를 운영하여 외국인관광객의 불편사항을 청취하고 고객의 소리를 해당업체 등 관광 유관업체에 전달하여 외국인이 편안하게 관광할 수 있는 여건의 개선을 도모하고 있다. 이러한 여러 제도 장치는 한국을 찾는 외래객들의 한국관광에 대한 만족도를 높이고 재방문을 유도하는 데 일조할 것이다.

Q. 일각에서는 정부의 관광정책이 인바운드(inbound)⁰⁵ 여행객에만 치우쳐 있다고 지적하기도 한다. 해외여행을 뜻하는 아웃바운드(outbound)⁰⁶, 국내관광을 포함한 3개 부문이 조화로운 성장을 하기 위하여 사장님께서 어떤 전략방안을 가지고 계신지 궁금하다.

A. 과거 한국 관광정책이 외화획득을 위한 외국인 유치에 집중되어 있었으나, 중장기적으로 외국인 유치 확대와 관광품질 제고는 물론 국민들의 관광을 통한 삶의 질 개선을 위해서 국내관광 활성화와 국민 해외여행 관리에 보다 많은 역량을 기울여야 할 시점이다.

국민의 국내관광은 관광효과를 특정 지역으로의 쏠림이 아닌 전국적으로 확산하는 데 실질적으로 기여할 수 있는 수단이며, 또한 인바운드 시장을 성장시키기 위한 수용태세 확대 차원에서도 국내관광을 통해 우선적으로 지역관광을 발전시키는 선순환 구조의 확립이 불가피하다.

한국관광공사는 지역관광을 통한 경제 활력 제고 및 일자리 창출, 지역특화 관광자원 및 연계 콘텐츠 발굴, 지역관광 만족도 제고를 통한 재방문을 제고를 사업 목표로 다양한 사업을 추진하고 있다.

한국관광시장은 서울 등 특정지역의 관광객 편중이 심화되고 있으며 극성수기(7~8월)에 여행이 집중(33%)*되고 있다. 국내관광의 시기 및 지역 편중 현상은 국내관광 총량 정책 및 낮은 국내여행 만족도의 근본적 원인이다. 한국관광공사는 지역 및 시기분산과 참

05 인바운드(inbound): 우리나라에 외국인 관광객이 오는 현상

06 아웃바운드(outbound): 우리나라 국민이 해외로 여행을 가는 현상

여대상 확대 촉진을 통한 국내여행 붐을 조성하기 위해 ‘여행주간 캠페인’ 사업을 추진해 오고 있다.

한편, 지역 간 관광수요 불균형을 해소하고 지역관광의 콘텐츠 매력도를 높여 볼거리, 즐길거리가 많은 대한민국을 만들기 위하여 ‘테마 관광 10선’ 육성사업을 추진하고 있다. 권역 내 3~4개 지자체를 아우르는 통합 상품 개발 등 연계·협력형 사업을 중점 지원한다. 또한 인지도는 낮으나 잠재력이 높은 기초지자체 단위의 숨은 관광지를 발굴·육성하고 인근 지자체 간 관광교류 확대를 유도할 예정이다. 전통문화 체험관광, 지역명사 문화여행 등 지역 특화 콘텐츠를 확충하는 한편, 봄·가을 걷기여행길 축제 개최 등 지역 관광자원을 활용한 콘텐츠 개발도 지속적으로 추진하는 등 국민들이 보다 즐겁게 국내여행을 즐길 수 있도록 지역 콘텐츠 확충을 위해 지속 노력할 예정이다.

〈표 1〉 특정지역 및 시기의 관광객 편중현상 심화현상

(지역 집중)
<ul style="list-style-type: none"> • 외래객 방문: 서울(78.8%), 경기(15.6%), 부산(15.1%), 제주(10.8%) 등(2017 외래객실태조사) • 내국인 방문: 경기(13.4%), 서울(11.55%), 강원(9.86%) 등(2017 국민여행실태조사)
(시기집중)
<ul style="list-style-type: none"> • 8월 20.69%, 7월 12.78%, 7~8월에 관광목적 여행 집중(33%)(2017 국민여행실태조사)
(국내관광 불만 요인)
<ul style="list-style-type: none"> • 물가 1순위(3.65점), 관광지 혼잡도 2순위(3.75점)(2017 국민여행실태조사)

출처: 한국관광공사 기관 제출자료

또한 ‘눈치 보지 않고 휴가 쓰는 사회 분위기’ 조성도 국내관광 활성화를 위해서는 무엇보다도 중요한 과제이다. 여행을 하지 않는 이유 1위는 여가시간 및 마음의 여유 부족(39.9%)으로, 한국인의 연간 유급휴가 사용일은 10일로 OECD 주요국에 비해 열악한 수준이다.

〈표 2〉 여행을 하지 않는 이유

(여행을 하지 않는 이유)
1위: 여가시간 및 마음의 여유 부족(39.9%)
2위: 경제적 여유 부족(22.5%) (2017 국민여행실태조사)
* OECD 주요국 평균 휴가일수 20.6일, 휴가사용률 90% 이상인 것 대비, 우리나라 임금 근로자의 휴가 사용일수는 10일로 67%의 휴가사용률을 보임.(익스피디아, 2017 유급휴가 사용실태조사)

출처: 한국관광공사 기관 제출자료

한국관광공사는 휴가 쓰기 어려운 사회분위기 개선을 통한 국내관광 활성화를 위해 ‘근로자 휴가지원 사업’을 올해부터 본격 추진하고 있다. ‘근로자 휴가지원 사업’은 직장 내 자유로운 휴가문화 조성을 위해 기업과 정부가 함께 근로자의 국내여행 경비를 지원하는 사업이다. 아울러, 열악한 휴가문화를 개선하고 국내여행 참여를 확대하기 위해 휴가문화 개선 캠페인을 실시하고 있다. 이를 위해 주요 언론매체를 활용, 휴가 사용 확대에 따른 사회·경제적 기대효과 등 휴가에 대한 인식 개선을 위한 대국민 홍보활동과 대국민 참여 이벤트를 통해 공감대를 확산하고 있다.

그리고 아웃바운드의 경우 1989년 해외여행이 전면 자유화되면서 2017년 내국인의 해외여행객이 2,650만명을 돌파하는 등 지속적인 성장세를 보이고 있다. 이에 따라 우리 국민의 해외여행 목적지 및 형태도 다변화하면서 국외여행자 사건·사고(2017년 12,529건, 전년 대비 34.9% 증가) 또한 지속 증가추세를 보이고 있다. 이와 같은 환경에서 해외여행자에 대한 공적 서비스는 국민 안전의식 제고 차원에서 반드시 추진되어야 하는 사업이라고 생각된다.

이에 한국관광공사에서는 여행상품 운영방식 개선 및 소비자 불만·분쟁요인 해소를 위하여 한국소비자원 및 한국여행업협회와 공동으로 여행 산업 발전을 위한 ‘국외여행상품 정보제공 표준안’ 제도를 운영 중이며, 17개 주요 여행사가 함께 참여하고 있다. 참여여행사에게는 3개 기관이 인정하는 정보제공 표준안 참여마크를 부여해 공신력을 확보하도록 하고 있다. 또한 매년 표준안 이행 실태조사를 한국소비자원과 공동 실시하여 참여여

행사 표준안 평균 준수율 90% 이상을 달성하는 등 국민 해외여행자의 권익 보호를 강화하였다.

해외여행자들의 안전을 위한 사전 정보제공에 역점을 둔 ‘지구촌 스마트여행’ 홈페이지를 운영하여 전 세계 안전정보를 실시간 제공함은 물론, 주요 관광목적지 100개국의 여행 정보 또한 상세하게 제공하고 있다. 해외 안전여행 SNS(페이스북, 트위터)는 구독자 수 10만명을 넘어서 국민의 해외여행 안전정보 제공 확대에 기여하고 있다. 뿐만 아니라, 개별 여행자의 해외 현지 언어소통 불편 및 긴급상황 대응을 위한 여행소통 도우미 ‘저스트 터치 잇(Just Touch It)’을 10개 언어(영어·중국어 간체·일어·불어·서반아어·노어·독어·이태리어·태국어·중국어 번체)로 제작하여 리플릿과 모바일앱을 통해 제공하고 있으며 이외에도 여행박람회, 국제공항 등 다양한 해외여행자 접점지역에서의 홍보활동과 현장캠페인 등을 통해 해외여행자 안전 제고에 힘쓰고 있다.

Q. 최근 남북 평화분위기 조성과 관련하여 비무장지대 관광이 재조명받고 있다. 기관 차원에서도 남북회담 이후 DMZ(Demilitarized zone) 개발에 관심이 높아진 것으로 알고 있는데, 관련 사업에 대한 설명 부탁드립니다.

A. 올해 세 차례에 걸친 남북정상 회담 등 남북 간의 평화분위기가 조성되면서, 비무장지대는 기존 안보와 단절의 공간에서 본격적으로 평화와 공존의 상징으로 변화되고 있으며, 국내외의 많은 관심이 집중되고 있다. 이러한 중요한 변화의 시기에 맞추어 한국관광공사도 ‘DMZ 평화관광 활성화’를 위해 우선적으로 가능한 사업을 적극 추진하고 있다.



우선 DMZ 평화관광 활성화 기반 조성을 위한 중장기 로드맵을 수립 중이다. 또한

DMZ 관광 활성화가 한국관광공사의 추진력만으로 이루어지는 것이 아닌 만큼, 접경지역인 강원도·경기도·인천광역시 3개 시·도, 10개 시·군과 문화체육관광부, 한국관광공사가 참여하는 ‘평화관광 활성화 추진협의회’를 지난 9월에 발족하여, 지자체와의 협업 네트워크망을 갖추었다. 동 ‘DMZ 평화관광 추진협의회’를 통해 관광과 생태 보존이 동시에 필요한 DMZ에서 유사·중복사업을 방지하고 난개발을 막는 등 부처 및 지자체 간에 협력해야 할 사항이 조율될 수 있을 것으로 보인다.

또한 DMZ를 평화관광의 이미지로 자리매김하기 위해 다양한 홍보행사도 개최하였다. 지난 8월에는 전국 시도교육감 및 청소년단을 초청, 판문점과 파주 캠프그리브스에서 ‘평화교육과 연계한 평화관광 현장방문’ 행사를 개최하여 DMZ를 평화교육의 장으로 활용하였고, 10월에는 엄홍길 대장, 김물길 여행작가를 필두로 청년예술가 등 100여명을 초청하여 강원도 고성에서 인천 강화까지 ‘DMZ, 평화의 길을 걷다’ 종주행사와 DMZ의 어두운 이미지를 걷어내고 문화예술과 평화의 이미지를 심기 위한 복합 문화예술 이벤트 ‘DMZ 탈바꿈 평화한마당’을 개최하였다.

또한 전 세계에서 유일한 DMZ만의 관광 매력도를 높일 수 있도록 첨단 ICT기술과 접목한 스마트 체험콘텐츠 개발을 검토하고 있으며, 기획재정부 공공기관 혁신성장 추진단에서 발표한 대규모 협업 프로젝트 등을 통해 DMZ를 국제적인 스마트 관광 체험명소로 조성하는 사업을 추진 중이다.

향후에도 유관기관과의 협업체계를 유지하는 한편, 수많은 국내외 관광객이 찾는 한반도 평화의 중심지가 될 수 있도록 홍보마케팅도 아울러 강화할 계획이다.

Q. 남북정상회담으로 인해 남북경협에 대한 기대감도 고조되고 있다. 이와 관련하여 향후 한국의 관광산업이 향후 어떤 방향으로 발전할 것으로 예측하는가?

A. 2018년 남북정상회담 및 북미정상회담은 지난 10년간의 남북 경색을 넘어 단절되어 있던 한반도에 평화의 바람을 불어넣었다. 올해 두 차례의 남북공동선언은 관광 측면에서

도 큰 의미가 있다. 4.27 판문점 선언으로 2008년 이후 중단되었던 한반도 관광사업 재개 여지가 마련되었으며, 9.19 평양공동선언에서는 보다 명시적으로 한반도 평화관광 추진을 확인한 바 있다.

〈표 3〉 남북공동선언관련 관광 산업 활성화 방안

(4.27 판문점선언) 10.4 선언 등 기존 합의(백두산관광)된 사업 적극 추진
(9.19 평양공동선언) 조건이 마련되는 대로 금강산관광 정상화

출처: 한국관광공사 기관 제출자료

특히, 남북정상이 9.19 평양 회담 시 함께 방문한 백두산은 기존의 금강산 및 개성지역 보다 더욱 더 큰 의미가 있으며, 남북관계 진전으로 국민들의 백두산 관광이 실현된다면 한반도 평화를 촉진시키는 가장 큰 역할을 할 것으로 보인다.

남북한은 지정학적으로는 대륙과 해양을 연결하는 반도이지만, 서로 분단되어 있는 상태에서의 남한은 ‘섬’이라 할 수 있다.⁰⁷ 하지만, 남북관계 개선으로 ‘한반도가 하나의 관광 시장’으로 발전될 경우 한반도 관광은 획기적인 전기를 마련할 수 있다.

첫째로, 전쟁과 상처의 공간이었던 DMZ 지역은 치유와 평화의 공간으로 변화될 것이다. 1953년 정전협정 이후 65년간 DMZ 지역은 자연생태관광의 보고가 되었으며, 향후 한반도 평화관광의 핵심지역으로 발전할 것이다.

다음으로 한국의 ICT 기술력을 활용하여 로봇 및 인공지능 기술과 관광을 접목한다면 신개념의 관광테크 혁명이 한반도 평화와 함께 시작되고, 동북아지역에서의 관광 중심축은 한반도 평화관광으로 빠르게 이동될 수 있을 것으로 생각된다.

끝으로, 남북한의 하늘길, 바닷길, 육지길이 열릴 것이며, 이에 따라 더욱 다양한 통로를 통해 유라시아 대륙 등 전 세계인들이 평화로운 한반도로 찾아올 것이다. 따라서 유라

07 외래관광객 입국 교통수단: 항공 79.5%, 선박 20.5% (2016년, 한국관광통계) (한국관광공사 기관 제출자료)

시아 대륙 동쪽 끝에 있는 한반도가 ‘대륙과 해양’을 연결하는 동북아 관광교통 플랫폼으로 거듭날 것으로 기대된다.

한반도는 더 이상 세계 유일의 분단지역, 관광 위험지역이 아닌 세계인과 함께 만들어 가는 평화관광의 상징으로 떠오를 것이며, 한반도관광은 정체되어 있는 한국경제에 새로운 성장 모멘텀을 제공할 것이다.

Q. 현 정부 들어 공공기관 경영평가에 효율성, 수익성뿐만 아니라 양질의 일자리 창출⁰⁸, 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 경제⁰⁹를 새로운 해결책으로 평가하기도 하였는데¹⁰, 이러한 사회적 가치실현을 위하여 한국관광공사에서는 어떠한 노력을 기울였는지 알고 싶다.

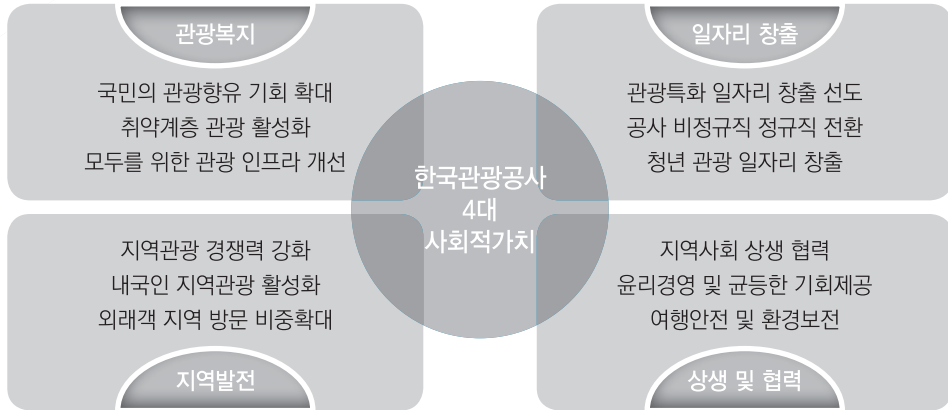
A. 한국관광공사는 사회적 가치실현을 위하여 조직개편을 통해 전담조직인 사회적가치실을 신설하고 전략 수립을 통해 ‘국민의 삶의 질 향상과 공익증진 및 공동체의 발전에 기여하는 가치’를 사회적 가치로 정의하였으며, 관광복지, 일자리 창출, 지역발전, 상생협력을 4대 사회적 가치로 설정하였다.

⁰⁸ 출처: 기획재정부 보도자료, 「공공기관의 공공서비스 향상 및 좋은 일자리 창출을 위한 공공기관 경영평가지표 개편」, 2017.7. 검색일자: 2018.1.23.) - 2017년도 공공기관 경영평가 편람을 수정하여 ‘좋은 일자리 창출 및 질 개선노력’에 10점 가점을 부여

⁰⁹ 사회적경제: (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 경제 활동을 의미)

¹⁰ 출처: 일자리위원회, 「사회적경제 활성화 방안」, 2017.10. (http://www.most.go.kr/nw/nes/detailNesDetailView.do?searchBbsId=MOSFBBS_000000000028&menuNo=4010100&searchNtlId=MOSF_000000000011272) 검색일자: 2018.1.22.)

[그림 5] 한국관광공사 사회적 가치



출처: 한국관광공사 기관 제출자료

장애인 등 관광취약계층의 관광 향유 욕구가 증대되고, 일반 관광지에 대한 낮은 여행 만족도 개선을 위해 장애인뿐만 아니라 노약자, 임산부, 영유아 동반가족 등 교통 취약계층이 갈 수 있는 열린 관광지를 2018년에 12개 조성하고, 무장애 여행정보(무장애 여행코스 100개 및 DB 5,000개)를 개선하였으며, 관련 관광종사자 교육 등 인식개선 활동을 펼치고 있다. 나아가 한국장애인개발원과 업무협력을 통해 열린 관광지 조성과 인식개선 활동을 더욱 강화해 나갈 계획이다.

일자리 창출 분야에서는 고령화 시대, 관광업계 인력수급의 불일치 등에 대응하기 위하여 신(新)중년 대상 호텔리어 직무를 개발하여 교육 및 취업 지원을 추진하게 되었다. 2018년 상반기 수도권 지역 경력단절여성 및 신(新)중년 미취업자들을 대상으로 호텔리어 양성교육을 실시하여 호텔취업과 연계하였고 하반기에는 강원도로 확대하여 진행할 예정이다. 또한 지역 관광인재를 양성하고 취업활동 지원을 위하여 강원지역 15개 대학교 재학생을 대상으로 지역특화 교육과정을 신설하고 올해 이들을 대상으로 교육을 실시하였다.

지역발전 부문으로서 방한 외래객의 서울 편중에 따른 지역불균형 해소를 위해 지방공항 연계 관광상품 모객 확대 등 지방공항 활성화 사업을 통한 외래객 유치 확대 노력으로 특히 양양공항의 이용객이 크게 증가되었다. MICE에 있어서도 수도권 집중 현상이 뚜

렸하고 광역 및 기초지자체의 MICE 산업 육성에 대한 관심과 투자 증가로 전문역량 강화 필요성이 높아짐에 따라 찾아가는 컨벤션닥터 서비스(전문가 풀을 활용한 컨설팅), 맞춤형 클리닉, 강원도 바이오 환경기술 국제컨퍼런스와 같은 지역 특화 컨벤션 및 맞춤형 MICE 전문가 육성지원으로 지역의 MICE 자립기반, 성장기반, 산업육성기반을 다지는 데 기여하고 있다.

이밖에 기업도산 및 구조조정으로 고용위기를 겪고 있는 지역(군산, 목포, 영암, 통영 등)의 관광 콘텐츠를 발굴하고 여행주간 등 국내관광 캠페인 사업 추진 시, 동 지역 관광 콘텐츠를 집중 홍보하여 관광을 통해 지역경제가 활성화될 수 있도록 지원하였으며, 내외국인이 다시 찾는 분산형·체류형 선진 관광지 육성을 위해 권역별 특화 콘텐츠 홍보 사업(테마여행 10선)도 추진하고 있다.

상생협력 부문은 중소 인바운드 관광업계의 해외판로 개척을 위해 한국관광공사 해외지사망을 활용하여 해외에서 개최되는 대표 관광박람회에 공동 참가하는 기회를 마련하고 해외바이어와의 상담활동을 지원하고 있다. 이밖에도 관광중소기업 육성을 위한 크라우드 펀딩 사업, 사회적 기업 생산품 우선 구매를 통한 사회적 경제 육성 활동 등을 추진하고 있다.

4대 가치 이외에 지속가능 관광을 위한 관광환경 보전 및 안전에 대한 가치 제고를 위해 국립공원관리공단 및 대한적십자사와 협력하여 주요 관광지(치악산, 설악산, 원주 출렁다리 등) 방문객 대상 1회용 플라스틱 제품 사용 줄이기, 쓰레기 버리지 않기 등 환경보존 서약과 심폐소생술, 준비운동 등 안전사고 예방 교육 등을 내용으로 한 캠페인을 주도적으로 추진하였다. 또한 장애인, 국가유공자 채용 등 균등한 기회와 사회통합을 위한 가치, 윤리경영 가치 등 사회적 가치 실현을 위해 노력하고 있다.

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

A. 이른바 ‘4차 산업혁명’이라는 말로 요약되는 오늘날은 융·복합의 시대다. 급격한 변화에 뒤처지지 않기 위해 이질적인 부문 간의 강점과 전문성을 살려 새로운 결과를 창조해내야 하는 시대인 것이다. 더욱이 관광산업은 트렌드에 대단히 민감하며, 애초부터 고도로 종합적인 성격을 지닌다. 1·2차 산업에서부터 교통, 숙박, 음식, 문화 등등 연관되는 부문이 이토록 다양한 산업도 없다. 따라서 복잡다기한 이해관계자 및 업체들과의 조정(coordination)과 협업이 필수적이며, 그런 차원에서 공공부문의 역할은 대단히 중요하다는 생각이다.



공공부문인 한국관광공사는 더욱 많은 외국인 관광객들이 한국을 찾도록 전 세계에 한국의 가치를 널리 알리고, 국민들이 쾌적한 환경에서 국내여행을 더욱 활발히 할 수 있도록 여건을 조성하며, 민간이 관광 사업을 왕성하게 펼칠 수 있도록 장을 만드는 것이 임무다. 이런 활동들은 궁극적으로 관광산업을 통해 내수시장을 튼튼히 하는 것이며, 진흥기관인 한국관광공사 혼자서는 결코 소기의 성과를 낼 수가 없다.

이런 점을 감안해 정부에서 관광산업 육성과 한국관광의 미래 비전 등 관광정책에 대해 더욱 많은 관심을 가지고 힘을 더 실어줬으면 하는 바람이다.

한국관광공사 역시 앞으로도 설립의 궁극 목적을 더욱 충실히 수행해, 국가 발전에 이바지하고 국민들이 여행으로 행복한 삶을 영위할 수 있도록 최선의 노력을 다하겠다.

한국관광공사 (Korea Tourism Organization)

주무부처	문화체육관광부		기관유형	위탁집행형 준정부기관 (위탁집행형)
소재지	강원도 원주시 세계로 10 (033-738-3000 / kto.visitkorea.or.kr)		기관장 (임기)	안영배 (2018.5.17~2021.5.16)
자본금 및 주주현황 (2017년 결산기준)	납입자본금 324억원	주주 구성		
		정부	공공기관	기타
		55.2%	44.46% - 한국산업은행 43.59%, - 한국철도공사 0.87%	0.34% - 금융감독원 0.17%, - 코리아리재보험(주) 0.17%
설립근거	• 「한국관광공사법」		설립연도	1962년 6월
설립목적	• 관광진흥, 관광자원 개발, 관광산업의 연구·개발 및 관광 관련 전문인력의 양성·훈련에 관한 사업을 수행하게 함으로써 국가경제 발전과 국민복지 증진에 이바지함			
주요 연혁	<ul style="list-style-type: none"> • 1962. 6월 「국제관광공사법」에 의거 창립 • 1982.11월 한국관광공사로 명칭 변경(「한국관광공사법」 개정) • 2005. 9월 그랜드코리아레저(주) 설립 • 2015. 1월 본사 원주 이전 • 2016.12월 외래관광객 1,700만명 돌파 			
주요기능 및 역할	<ul style="list-style-type: none"> • 국제관광진흥 • 국민관광진흥 • 관광자원개발 • 관광산업의 연구·개발 • 관광 관련 전문인력의 양성·훈련 			



공공기관 혁신성장 지원의 현황과 쟁점

일자·장소 2018. 11. 23. / KIPF 아태재정협력센터 소회의실

사 회 라영재 KIPF 공공기관연구센터 소장

참 석 자 전봉걸(서울시립대학교 경제학과 교수)
학 계/기관 주영혁(한성대학교 경영학부 교수)
(가나다순) 강현구(한국정보화진흥원 사회적가치팀장)
마우성(한국철도공사 혁신전략부장)
안충길(한국가스공사 혁신총괄반 부장)

정 리 허민영 KIPF 공공기관연구센터 연구원

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



라영재(사회자)
KIPF 공공기관연구센터 소장



안중길
한국가스공사 혁신총괄반 부장

라영재 이번 좌담회에서는 공공기관 혁신 성장 지원의 현황과 쟁점에 대해 논의하고자 한다. 많은 공공기관들이 공공기관의 사회적 가치, 혁신과 혁신성장에 대해서 의문과 어려움을 가지고 있는 것으로 알고 있다. 우선 오늘 참석해 주신 가스공사, 철도공사, 정보화진흥원에서 혁신성장과 관련된 기관의 대응, 추진상황과 어려움을 말씀해주시기 바란다.

가지 방향으로 추진하고자 한다. 첫 번째는 천연가스 공급사업과 관련하여 환경과 안전에 대한 공공투자 확대이며, 두 번째는, 혁신성장 8대 선도사업⁰¹ 중 우리 공사 사업과 접목 가능한 수소차, 스마트 생산기지(스마트 팩토리), 에너지 신산업 분야 등에 대한 초기 인프라 구축이다. 전국에 보급예정인 310개의 수소 충전소 중 가스공사가 100개의 충전소를

안중길 가스공사의 혁신성장은 크게 두

⁰¹ 8대 선도사업은 미래자동차, 드론, 에너지신산업, 스마트 공장, 스마트시티, 스마트팜, 핀테크, 바이오헬스 8개 분야임.



선도적으로 구축하고자 한다. 이 사업을 위해 공사는 민간기업 10여개와 함께 SPC를 만들어서 진행하고 있다. 더불어 가스공사가 운영하고 있는 공급관리소를 활용한 수소 제조소 건설계획도 수립 중에 있다. 또한 가스 배관 순찰에 전용 드론을 개발하고, 이를 운용하기 위한 관제시스템 구축도 추진하고자 한다. 사업 진행 시 어려움은 공공데이터를 민간업체와 공유하는 문제에 있어서 보안 문제가 생긴다. 또한, 드론 비행의 허가와 항공 촬영권에 대한 허가 등 인허가 및 승인의 문제도 있다.

마우성 민간의 혁신성장이 어려운 가운데, 공공부문이 혁신성장을 이끌고 민간으로 확산하려는 정부 정책에 철도공사도 공감하고 이에 부응코자 한다. 다만, 시설과 운영이 기관 분리된 철도산업 구조상 혁신성장을 선도할 만한 소재를 찾기 어려운 업무 특성으로 인하여, 현재는 8대 선도사업 중 도입 가능한 일부 사업에 적용하는 수준에서 혁신성장을 지원하는 데 그치고 있다. 우선 산간오지 열차가 지나가는 구간의 낙석우려 지역은 드론을 활용하여 점검하는 사업을 지난해부터 해오고 있다.

공공데이터 개방도 주요 이슈사항으로, 국토교통부와 과학기술정보통신부가 후원하는 빅



마우성
한국철도공사 혁신전략부장

데이터 플랫폼 구축사업에도 최근 참여하고 있으며, 국토 분야와 교통 분야 플랫폼에 8개 센터를 구축하는 방식이 될 것이다. 다만, 공공 부문 빅데이터와 민간의 빅데이터 융합에 이르기까지는 다소 어려움이 예상된다. 이와 함께 SOC 기관들이 협업하는 통합기술마켓 플랫폼 구축사업에도 역시 참여하고 있다.

라영재 공공기관 혁신 추진 3가지 과제에서 혁신성장의 초기수요 창출을 통해서 공공기관이 민간 중심 혁신 성장의 마중물 역할을 하고자 한다는 부분이 있다. 이 부분에서 가스공사처럼 민간과 함께 사업을 하는 기관은 연장선상에서 할 수 있는 사업이 있지만 철도공사는 어려운 점이 보인다. 기술혁신을 통해서 일자리 창출 등의 사업도 가능할 것으로 보인다. 정보화진흥원 말씀 부탁드립니다.



강현구
한국정보화진흥원 사회적가치 팀장

강현구 정보화진흥원은 100% 정부로부터 예산을 지원받아 사업을 추진하기 때문에 별도의 새로운 사업을 자체적으로 추진하기에는 어려움이 있다. 정부는 혁신성장 관련 4대 전략투자⁰² 분야로 AI·데이터·수소경제·혁신인재 양성을 선정하였고, 정보화진흥원은 AI와 데이터를 전담해서 수행하는 기관으로 선정되었다. 8대 분야에서는 스마트시티·스마트팜·바이오헬스 분야 등 ICT융합사업을 이미 추진해 왔다. 정보화진흥원은 정부의 8대 분야와 4대 전략투자 분야와 매칭하여 혁신 성장을 지속적으로 추진해 나가고자 한다. 혁신성장 관련 사업을 추진하면서 여러 가지 어려움이 있다. 예를 들어, 데이터 관련 사업의 경우 개인정보 침해 우려 등의 사유로 데이터 활용의 한계가 있다. 또한 지역기반 산

⁰² 4대 전략 투자 분야는 데이터, AI, 수소경제, 혁신인재 양성임.

학연관 네트워크 추진의 어려움, AI·핀테크·드론 등 신기술에 대한 기존 인력의 학습·역량 부족 등도 있다.

라영재 공공기관 혁신성과 관련된 기관의 말씀을 잘 들었다. 이번에는 두 분 교수님의 의견을 듣고자 한다.

주영혁 기관에서 혁신성장 추진과 관련된 예상되는 어려움을 이야기해주셨다. 혁신성장은 국가 차원의 개념으로서 국가적으로 새로운 미래 먹거리를 발굴하고 혁신기업을 창출하여 국가의 성장을 위한 것이다. 이를 위하여 정부 차원에서는 관련 규제를 없애고 민간 차원에서 혁신을 주도하도록 관련 이해관계자 간 충돌문제를 해결하는 데 노력을 기울여야 한다. 이러한 상황에서 공공기관은 민간과 정부의 역할 중 중간지점에 있는 것으로 평가된다. 이에 대하여 정부는 혁신성장에서의 공공기관의 역할에 대하여 주체적 역할, 촉매적 역할과 지원적 역할을 이 세 가지를 설정하고 있다.

좀 더 깊이 들어가서 공공기관 혁신을 사업혁신, 업무혁신, 고객혁신으로 나눌 수 있는데 사업혁신의 경우 공기업의 경우 사업을 선택하는 자유도가 상대적으로 높으므로 공공기



주영혁
한성대학교 경영학부 교수

관 중 공기업이 주체적으로 나서주어야 한다고 본다. 가스공사와 같은 공기업은 사업혁신, 업무혁신, 고객혁신 이 세 가지가 모두 가능한 것으로 판단된다. 정보화진흥원의 경우 고유사업이 정해져 있으므로 기관의 사업혁신보다는 고객혁신, 업무혁신 중심으로 기관 혁신을 바라보는 경향이 있는 것으로 평가된다. 철도공사의 경우 8대 선도사업과의 관련성 문제로 인하여 사업혁신보다는 고객(서비스) 혁신 및 업무(생산성) 혁신 중심으로 바라보고 있으며 세 기관 중 중간적 위치에서 혁신을 도모하고 있는 것으로 판단된다. 공공기관 유형 및 성격에 따라 세 가지 유형의 혁신 중 어느 쪽에 중점을 두는지가 달라지는 것으로 평가된다.

안중길 현재 우리 공사가 고민하는 것은 혁신성장을 위한 추가적인 투자가 직접적인 고객인 천연가스 소비자와 국민 모두의 이익

에 부합할 것인지 여부이다. 따라서 공사의 혁신성장은 우리 기관이 하는 사업의 본질적 문제를 해결하고 효율성, 생산성, 안정성을 높이는 방향으로 가야 한다고 생각한다.

주영혁 사업혁신은 높은 수준의 혁신인데 기관 입장에서는 사업이 상당부분 민간으로 가야 하는 경우가 발생할 수도 있다. 공기업에서 사업혁신이 활발히 이루어지기에는 이해관계자가 많고 공기업이 사업의 주도권을 놓아야 하는 경우도 발생할 수 있기 때문에 어려운 문제이다. 국가적으로 8대 선도사업과 관련성이 있는 분야에서 공공기관의 사업혁신을 보다 주체적으로 추진하도록 하기 위해서는 정부가 산업정책을 보다 정교화하여 하향식(top-down) 선도가 필요하다고 본다.

안중길 신규투자 자원조달 문제도 고민해 보아야 한다. 수소사업의 경우 규모의 경제가 이루어지기 전까지는 손실이 불가피한 사업이다. 초기 인프라를 만드는 사업을 누가 할 것인가도 중요하다. 공공기관과 민간이 협력하는 방향으로 가야 한다고 생각한다. 그러나 더 중요한 것은 정부의 확고한 정책의지라고 생각한다. 정부의 법적 제도적 장치뿐 아니라 적극적인 재정지원 역시 중요하다.



전봉걸
서울시립대 경제학과 교수

전봉걸 소득주도성장 및 공정경제 등이 수요 측면에서의 성장을 견인하려는 노력이 라면 혁신성장은 공급 측면에서 성장을 견인하려는 노력으로 파악된다. 혁신성장에 있어서 공공기관은 정부와 민간의 중간자적인 위치에서 정부나 민간을 연결하는 촉매의 역할을 할 수 있을 것으로 여겨진다. 예컨대 공공기관이 많이 보유하고 있는 빅데이터 경우에도 4차 산업혁명과 크게 연관되어 있지만 민간이 활용하는 데 많은 규제와 제약 등이 있는 게 현실이다. 공공기관이 보유하고 있는 빅데이터를 민간이 원활히 활용하는 데 있어서 제약이 되는 규제가 무엇인지, 또는 정비해야 할 제도가 무엇인지 등을 공공기관이 파악하여 정부에 의견을 제시할 수 있는 역할도 할 수 있을 것이다.

특히 공공기관의 혁신성장을 위한 역할은 일부 사회적 가치 실현과 연관되는 분야가 있다고 본

다. 예컨대 공공기관이 사회적 가치 실현을 위하여 자신이 갖고 있는 전문성과 데이터를 민간이 무료로 활용할 수 있도록 플랫폼을 만들고 있다. 나아가 공공기관과 민간이 상호 협업을 통해 민간이 신규 사업을 발굴하고 공공기관의 도움으로 해외에도 진출할 수 있는데 이 경우 공공기관은 혁신성장에서의 역할을 하고 있다 할 것이다. 이와 같은 공공기관의 노력은 중소기업 및 벤처기업을 성장하도록 함으로써 혁신성장에 일조한다고 할 수 있을 것이다. 이러한 노력은 공정경제에도 기여하게 된다. 공공기관이 혁신성장을 어렵게 생각할 것이 아니라 할 수 있는 쉬운 일부터 찾아 새로운 부가가치를 창출하는 데 필요한 일들이 무엇이 있는지를 많이 고민할 필요가 있을 것이다.

라영재 정부의 추진계획에 대해 참석하신 기관의 수용성 및 어려움에 대해서 들어보았다. 두 번째는 중앙정부가 기관 차원에서 해결할 수 없는 부분(예산, 인력, 규제 등)을 어떻게 풀어주어야 할지 그 부분에 대해서 더 이야기를 들어보고자 한다.

정부가 혁신성장의 정의를 어떻게 정하느냐에 따라서 달라지겠지만, 8대 선도사업 및 4대 중점사업의 경우 정부가 Top-Down 방식으로 산업 정책적 측면에서 주도하고 해당

공공기관들이 어떤 역할을 할지 고민해야 된다고 생각한다. 또한 공공기관 혁신의 8대 선도사업뿐 아니라 전통적인 산업에서도 공공기관의 혁신이 가능하므로 공공기관이 스스로 그 범위를 좁힌 것은 아닌지 아쉬움이 있다. 초기의 공공기관 혁신은 그 범위가 넓은데 혁신성장 8대 선도사업 및 4대 중점사업 등으로 좁혀지면서 기관별 유불리가 평가 부분에 있어 보인다. 또한 혁신성장의 결과가 나오는 타임렉(Time lag)이 있는데 바로 평가를 한다는 부분도 중장기적 관점에서 혁신 성장을 추진하는 것으로 보이지 않는다.

정부의 혁신성장 계획을 보면 인력 및 조직 확충 등 관련 예산과 투자를 지원해 주겠다고 하였고, 우수사례 공유 및 확산 계획이 있다. 하지만 8대 선도사업 시장이 확실히 구축되어 있지 않은 상황에서 혁신의 마중물 역할을 하기 위해 발생하는 비용은 누가 부담할지의 문제도 발생한다. 기관 차원에서는 생산성 및 고유사업과 연관된 혁신 사업이어야 하고, 재무건전성이 좋지 않은 공공기관의 경우는 혁신성장을 위한 추가적이 예산 투입이 어려울 수 있다. 정부 혁신성장 지원방안의 현실성을 이야기해보고자 한다. 혁신성장 추진 방안 및 계획에 정부가 일곱 가지를 제시하고 있는데 이 계획과 관련하여 기관의 현실적인 의견을 듣고자 한다.

안중길 혁신성장 사업 중 미래 자동차인 수소차 보급을 위한 충전소 등 인프라 구축 사업의 경우 가스공사 사업영역에서 해야 할 일이라 본다. 정부 차원에서 수소사업 로드맵을 만들고 있는 것으로 알고 있으며, 가스공사도 적극적으로 기여할 수 있는 방안에 대해 고민하고 있다. 향후 수소사업은 수소차에 국한되는 것이 아니라, 산업용 및 발전용까지 고려한 중장기적인 계획을 수립하는 것이 필요하며, 정부는 기관의 혁신사업 추진을 위한 예산 및 인력에 대한 지원을 아끼지 말아야 한다고 본다. 국가 차원의 산업정책이 나오면, 공공기관이 구체적으로 어떤 역할을 해야 되는지 대한 가이드라인이 필요하다고 본다.

라영재 가스공사 입장에서는 기존 사업의 다각화나 신사업 동력을 발굴하는 차원에서 위기가자 기회일 수 있다. 기관의 지속가능 개발성을 확대하기 위해서 기관이 혁신을 위한 선도적 역할을 어느 정도 해주는 것은 필요하다고 본다.

마우성 혁신성장이 미래의 먹거리를 만들어 내는 정책이라는 점에서, 철도운영기관인 코레일에서는 새로운 먹거리를 창출하기보다

는 보편적 이동권 보장 등 현재의 삶의 질 향상을 더 고민하고 있다. 창의와 혁신을 내외부에서 촉진하고자 사내벤처를 다시 추진 중인데, 조만간 성과가 있을 것으로 기대하고 있다.

라영재 서비스를 제공하는 철도공사 혁신의 한계를 인정하지만, 철도를 운행하면서 생산성을 확대하는 차원에서 내부 경영혁신은 가능하다고 본다. 직원들의 참여를 통해서 스마트 예약 등 작지만 본질적인 부분에 대한 혁신이 가능하다. 기관에 맞는 혁신 방법을 찾아서 추진하면 된다. 철도공사가 에너지 기업처럼 8대 선도사업을 하거나 기술 혁신은 어렵지만 업무혁신, 고객혁신을 통한 혁신 성장이 가능하다고 생각한다.

마우성 고객 서비스 개선을 위해 기존 기차표 예매 서비스 위주의 코레일톡 어플리케이션 외에 '가지(ga-G)'라는 이름의 챗봇 기반 종합 교통플랫폼을 선보일 예정(2018. 11. 20 출시)으로, 여기서는 길 찾기 메뉴를 통한 연계교통 서비스 외에도 지역축제나 맛집 정보 등도 여행자에게 제공하는 콘텐츠로 확장해 나갈 예정이다.

강현구 위탁집행형 기관인 정보화진흥원의 경우 2019년도 SI와 빅데이터 사업의 정부 출연 예산(정부안)이 기존의 기관 전체 예산 대비 25% 증가하여, 해당 사업을 전사적으로 추진하기 올해(2018년도) 관련 부서 한 개를 신설하였다. 이 과정에서 기존 인력의 신설 부서 재배치, 정원 증원 등에 어려움이 있었다.

전봉걸 정부가 드론, 초연결지능화, 스마트공장, 재생에너지 등과 같은 8대 선도 사업을 선정한 것은 기존의 사업과 다른 새로운 성장 동력을 모색하기 위한 정책이다. 공공기관이 여러 가지 방법으로 8대 선도사업과 연관되는 투자와 사업을 진행하는 것이 혁신성장을 위한 공공기관의 한 역할로 보인다. 가스공사가 수소차 부문에 투자하는 것에 대하여 여러 우려가 나오고 있다. 투자에는 수익자 부담의 원칙도 고려해야 하므로 수소차의 경우 혜택을 보는 주체와 비용을 부담하는 주체가 다르기 때문에 가스공사가 수소차 관련 투자를 진행해야 하는지 고민스러울 수 있다. 이런 사업에 대한 투자의 경우 top down과 bottom-up을 적절히 엮어서 정부와 공공기관이 매칭방식으로 사업을 진행해 나가는 것이 바람직할 수 있다. 특히 이러한 투자의 경우 성과나 결과물은 중장기적으로 나오지만,

공공기관에 대한 경영평가는 단기적인 관점에서 이루어진다는 문제도 있을 것이다. 하지만 경영평가에 있어서 최종 성과나 결과가 나오지 않았더라도 최종 성과를 창출하기 위한 과정으로서 노력이 정성적으로 평가되므로 공공기관이 평가 때문에 적절하다고 판단되는 투자를 주저하지 않아도 된다고 본다.

주영혁 실제적으로 국가 전체적으로 혁신 성장을 어떻게 달성할지를 고민하는 것과 동시에 기관 입장에서는 경영평가를 어떻게 잘 받을 것인가 걱정하는 면이 많을 수 있다. 가스공사의 수소차 충전소 보급사업의 경우 민간에서는 수소차 인프라 투자보다는 수소차 생산중심으로 접근할 가능성이 높기 때문에 가스공사의 역할이 중요하다고 본다. 철도공사의 경우 사업혁신보다는 업무혁신과 고객 혁신에 중점을 두신다고 말씀하셨는데 관련 내용 중에는 기관 차원에서 보면 인력이 하던 사업을 IT가 대신하는 경우가 발생한다. 이 경우 기관 차원에서는 혁신이 기존 인력 감소를 유발하게 되어 상쇄관계(trade off)가 발생할 가능성이 있다. 정보화진흥원의 경우 다행히도 8대 선도사업과 관련성이 높은 기관이지만 관련성이 부족한 다른 산업진흥 공공기관의 경우 혁신성장 실행의 어려움이 많은 것으로 생각된다.

라영재 세 번째 질문으로 넘어 가려고 한다. 혁신성장의 상위 개념인 공공기관의 혁신 가이드라인을 보면 크게 공공성의 강화, 경제 패러다임의 전환, 국민의 신뢰 회복을 제시하고 경제패러다임의 전환 아래 혁신성장이 제시되어 있다. 혁신성장 평가에 있어서 기관의 유형별로 형평성의 문제가 발생할 수 있는데, 그 부분은 실제 평가에서 충분히 반영될 것으로 예상된다. 그렇게 때문에 평가에 얽매이기보다는 혁신성장을 위해서 보다 적극적인 생각을 가질 필요가 있다고 생각한다. 공공기관 혁신성장 부분의 경영평가에 대한 의견을 주시기 바란다.

주영혁 혁신성장에 대한 평가를 하는 경우 기관 입장에서는 8대 선도사업 관련성 이외의 부분도 모두 담아서 평가보고서를 작성할 것이다. 하지만 기관 유형별로 그 출발점이 다르다는 것이 평가의 어려움이다. 현재 단계에서 혁신성장을 정량적으로 평가하기는 어렵고 정성적으로 평가해야 된다고 보는데, 이 부분에 대해 평가위원들의 충분한 인식이 있어야 한다고 본다.

기관들은 혁신성장을 평가만을 위한 요소로 볼 것이 아니라 미래사업 관련 전략기획과 혁신성장 카테고리를 연결해서 기관 차원에서

내재화해야 된다고 본다. 기관의 설립목적과 현재 상황을 고려하여 정부의 혁신성장을 실효적으로 추진하기 위해서 기관 고유사업에 어떻게 녹여 넣을지 중장기적인 관점에서 준비하는 것이 바람직하고 이를 평가에 연결시키는 것이 중요하다.

전봉걸 정성평가는 각각의 공공기관이 갖고 있는 한계나 제약을 인정하고 얼마만큼 노력했는지를 평가하는 것이다. 기관의 제약 조건에서 혁신성장을 위해 얼마나 창의적인 노력을 했는지가 중요하다. 예를 들어 카드 회사의 경우 민간 빅데이터를 가공하여 가맹점에 정보 서비스를 제공한다. 이를 가맹점에서 마케팅에 활용하게 된다. 철도공사의 경우 고객의 이동에 대한 빅데이터를 가지고 있는데 이를 잘 활용하여 가치 있는 정보로 지자체, 기업 등에 제공한다면 지자체나 기업이 관광이나 먹거리 판매 등을 위해 이러한 정보를 효율적으로 이용할 수 있을 것이다. 공공기관이 사회적 가치를 실현하는 것에 대한 평가는 단기적인 성과 측면에서 이루어지고 있다면 혁신성장에의 기여에 대한 평가는 중장기적인 성과 창출 측면에서 이루어진다고 본다. 혁신성장에의 기여와 관련된 평가를 통해 공공기관이 예전의 업무 방식에서 벗어나

얼마나 창의적인 노력을 통해 새로운 기회나 업무를 발굴할 수 있을 것인가가 관건으로 보인다.

라영재 혁신성장 지원의 평가 부분을 가점으로 경영평가 시 평가한다고 하여 이미 과제를 제출한 기관들이 있다. 내년에 혁신성장 에 대해 종합평가를 할지, 이미 낸 과제에 대한 과제평가를 할지가 평가상의 문제이다. 공공기관 혁신과 혁신성장의 지원에 대해 평가만을 준비하기보다는 기관의 고유목적 사업의 연장선상에서 진행하는 것이 맞다고 본다. 혁신성장 부분을 정량적으로 평가하기는 어렵다고 보며 창의성 및 혁신성을 우선적으로 보는 정성적 평가가 될 것으로 생각한다. 혁신은 기관의 지속가능성을 확보하기 위해서 계속 추진해야 되는 과제이다. 또 하나의 측면은 공공기관은 정부 차원에서 일자리를 마련하고 유지하는 큰 틀이기 때문에 적절한 인력을 운용해야 되는 부분도 있다. 혁신과 관련하여 기관 차원에서 겪는 어려움을 적극적으로 개선하여 주시기 바란다.

강현구 혁신, 사회적 가치에 대하여 기관 차원에서 추진하다 보면 해야 될 일이 매우

많다. 경영평가와 연계된다면 이를 바로 실행해야 되는데 기관의 규모가 작은 경우 한계점을 많이 느낀다. 평가 시에 기관의 규모, 조직 운영의 제약 등을 충분히 고려해 주셨으면 한다. 또한 신규 지표의 경우 평가 매뉴얼이 일정 기간 필요하다고 생각한다.

라영재 기관 차원에서는 평가 매뉴얼이 있으면 보고서 쓰는 차원에서 용이성이 있지만 매뉴얼을 맹목적으로 지키는 것은 옳지 않다고 생각한다. 또한 매뉴얼이 만들어진 지 10년이 지나면서 계속 평가의 매뉴얼이 늘어나 본래의 기능을 잃었다고 보여 매뉴얼이 폐지되었다. 다만 새로운 사회적 가치나 혁신성장과 같은 새로운 평가요소는 상세한 설명과 지도가 필요하다고 본다.

마우성 경영평가에서 혁신성장 가점이 새롭게 생기면서 혁신성장의 취지에서 약간 비껴서 있는 기관 특성상 어려움도 있지만, 고유 업무에서 사회적 가치를 실현하고자 추진하고 있는 혁신사례들이 없지 않아 나름대로 보고서 작성은 될 것 같다. 아무튼 혁신성장 성과를 내고자 하는 정부방침을 이해하고 할 수 있는 노력을 다하고자 한다.

안중결 가스공사는 업에 기반하고, 지속가능한 혁신성장을 위해서 중장기적인 관점에서 혁신계획을 수립하려고 노력하였다. 하지만 5개년의 혁신계획을 수립하면서 정부의 일정계획에 맞춰 단기간에 수립한 것에 대해서는 아쉬움이 남는다. 혁신계획 평가와 관련해서는 신규 도입된 평가요소의 경우 첫해에는 평가에서 제외하는 것도 고려해 볼 필요가 있다고 본다. 일 년차는 각종 규정/지침의 정비, 조직 및 인력 운영 계획 등 기반 조성 노력 중심으로 평가하는 것이 어떨까 한다. 결론적으로 혁신 성장에 대한 평가는 중장기적 관점에서 단계별로 평가하는 것이 바람직하다고 생각한다.

주영혁 혁신성장 평가와 관련해서 많은 기관들은 생산성 혁신 등 기관 내부의 업무혁신으로 혁신성장을 이해하는 경우가 많을 것으로 판단된다. 평가 전에 혁신성장에 대한 이해를 제고하기 위한 교육이 필요하다고 생각된다. 혁신성장을 기관 외부의 민간 혁신기업 창출에 초점을 맞출 필요가 있으며 이는 단순히 외부 공급업체에 시혜적인 지원 및 구매를 수행하였다는 소극적인 관점이 아니라 기관과 민간업체가 혁신을 창출하는 관점에서 상생하는 적극적인 관점에서 접근이 필요하다는 생각이다.

전봉걸 혁신성장이 어려운 용어일 수도 있지만 앞에서 보았던 것처럼 사회적 가치 실현, 공정경제 등과 같은 많은 부분과 연계되어 있다고 본다. 공공기관이 단기적인 측면에서 사회적 가치를 실현하는 노력이 중장기적 관점에서의 혁신성장으로 연계되고, 결과적으로 중소기업, 벤처기업의 성장은 공정경제로 이어진다. 공공기관은 혁신성장을 위한 노력을 별도로 추진하기보다는 사회적 가치 창출 등과 연계하여 추진하는 것이 바람직하다고 본다.

라영재 정부혁신의 관점에서 보면 정부의 정책에 기계적으로 대응하기보다는 창의성 및 중장기적 관점에서 기관의 주요사업 연장선상에서 보는 것이 중요하다고 생각된다. 또한 우수사례 중심으로 평가가 이루어질 가능성이 높아 보이므로 기관의 특성을 고려하여 평가를 준비하면 될 것이다. 본질적으로 용어는 바뀌더라도 혁신은 기관 차원에서 계속 지속해 나가야 하는 것이므로 상시 지속적인 혁신을 목표로 하고 추진하는 것이 바람직하다. 오늘 바쁘신 중에도 공공기관 혁신 성장 지원의 현황과 쟁점에 대해서 좋은 의견을 주셔서 감사드린다.

■ 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)
허 민 영 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. 28
이슈포커스

2019년 1월 10일 인쇄
2019년 1월 17일 발행

발행인 김유찬

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

인쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2018

ISSN 2635-5507

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



kipf KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE
한국조세재정연구원

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