

수시연구과제

# 공공기관의 혁신방향과 실천방안

2018. 12

라영재 · 임미화 · 이주경 · 서영빈





수시연구과제

# 공공기관의 혁신방향과 실천방안

2018. 12

라영재·임미화·이주경·서영빈



## 목 차

I. 서론	1
1. 공공기관의 지속적인 혁신과 변화의 필요성	1
2. 정부의 공공기관 개혁방향과 개별 공공기관 혁신방향의 일관성	2
3. 공공기관 혁신과 변화의 국제적 추세	2
II. 혁신 및 개혁의 이론적 흐름	4
1. 혁신에 관한 이론적 논의	4
가. 혁신의 기원 및 발전	4
나. 공공부문의 혁신 논의	10
2. 혁신 관련 선행연구	17
가. 혁신의 개념	17
나. 혁신의 내용	17
다. 혁신에 영향을 미치는 요인	18
라. 혁신에 따른 성과	21
마. 혁신 정책에 관한 평가	22
바. 행정 혁신의 한계점	23
3. 소결	23
III. 역대 정부의 공공기관 관리정책 비교	25
1. 김대중 정부	25
가. 추진배경	25
나. 추진목표	25
다. 추진전략 및 내용	27
라. 추진체계	30
마. 추진실적(성과)	33
바. 한계	34
2. 노무현 정부	34
가. 추진배경	34
나. 비전과 목표	35
다. 정책 및 내용	36

라. 혁신체계 .....	38
마. 추진실적 및 성과 .....	39
바. 한계점 .....	42
3. 이명박 정부 .....	43
가. 추진배경 .....	43
나. 추진목표 및 전략 .....	44
다. 추진내용 .....	46
라. 추진체계 .....	50
마. 추진실적(성과) .....	51
바. 한계 .....	54
4. 박근혜 정부 .....	55
가. 추진배경 .....	55
나. 추진목표 .....	56
다. 추진전략 및 내용 .....	57
라. 추진체계 .....	60
마. 추진실적(성과) .....	61
바. 한계 .....	61
5. 문재인 정부 .....	62
가. 추진배경 .....	62
나. 추진목표 .....	62
다. 추진전략 및 내용 .....	63
라. 향후계획 .....	64
6. 소결 .....	65
<b>IV. 국내외 공공기관 혁신 사례비교 .....</b>	<b>69</b>
1. 국내 공공기관 관리제도 비교 .....	69
가. 구조조정 .....	69
나. 성과주의 .....	78
다. 투명성 강화 .....	83
라. 자율·책임경영 .....	86
마. 사회공헌 .....	90
2. 해외 공공기관 혁신 사례 .....	91
가. 프랑스 공기업 혁신 사례 .....	91
나. 태국 공기업 혁신 사례 .....	93

다. 베트남 공기업 혁신 사례 .....	96
3. 소결 .....	99
<b>V. 공공기관 혁신에 관한 인식조사 결과 .....</b>	<b>101</b>
1. 공공기관 종사자 인식조사 결과 .....	101
가. 공공기관 혁신의 필요성 및 내용 .....	102
나. 공공기관 혁신추진 고려사항 .....	110
다. 혁신방향 .....	112
2. 전문가 인식조사 결과 .....	115
가. 공공기관 혁신의 필요성 및 내용 .....	115
나. 공공기관 혁신추진 고려사항 .....	121
다. 혁신방향 .....	123
3. 소결 .....	126
<b>VI. 결론 및 정책적 시사점 .....</b>	<b>127</b>
〈참고문헌〉 .....	130
〈부록〉 .....	140

## 표목차

〈표 II-1〉 혁신에 대한 개념정의 .....	8
〈표 II-2〉 민간부문 혁신의 전통적인 영역 .....	10
〈표 II-3〉 NPM 행정개혁의 두 유형 .....	12
〈표 II-4〉 전통행정학 및 신공공관리와 신공공서비스의 비교 .....	15
〈표 II-5〉 공공기관의 유형 .....	16
〈표 II-6〉 혁신의 저해요인 .....	20
〈표 III-1〉 노무현 정부 혁신의 비전과 목표 .....	35
〈표 III-2〉 유형별 혁신평가의 특징 .....	37
〈표 III-3〉 참여정부 혁신추진조직의 시기별 특징 .....	38
〈표 III-4〉 고객만족도조사 대상기관 현황 .....	40
〈표 III-5〉 여성·장애인 및 이공계 채용 현황 .....	40
〈표 III-6〉 장애인, 친환경상품, 중소기업제품 구매 목표 .....	40
〈표 III-7〉 공기업·정부산하기관 기관장의 임명 전 대표경력 .....	41
〈표 III-8〉 공공부문 규모 비교(2002~2007년) .....	44
〈표 III-9〉 공공부문 선진화의 추진원칙 및 주요내용(2008.8.) .....	45
〈표 III-10〉 선진화 계획별 주요내용 .....	46
〈표 III-11〉 기능조정 대상 및 내용 .....	47
〈표 III-12〉 선진화 추진 주요내용과 대상 .....	48
〈표 III-13〉 공공기관 선진화 추진현황(2012년 11월 말 기준) .....	54
〈표 III-14〉 3대 기본방향 및 주요과제 .....	64
〈표 III-15〉 역대정부의 공공기관 정책 .....	66
〈표 IV-1〉 통합 전후 사업장 비교 .....	77
〈표 IV-2〉 4대보험 징수율 비교 .....	77
〈표 IV-3〉 경영평가 개편 내용 .....	80
〈표 IV-4〉 공공기관 경영정보시스템 주요 개편 내용 .....	85
〈표 IV-5〉 1999년 정투법 개정 전후의 이사회 변동내용 .....	87
〈표 IV-6〉 베트남의 소유권 유형 .....	96
〈표 IV-7〉 베트남 공기업 지분매각을 통한 효과(누적) .....	99

〈표 V-1〉 공공기관 종사자 인식조사 표본의 특성 .....	101
〈표 V-2〉 혁신이 필요한 이유(공공기관 종사자) .....	103
〈표 V-3〉 혁신의 구성요소 · 추구가치(공공기관 종사자) .....	104
〈표 V-4〉 공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 차이(공공기관 종사자) .....	105
〈표 V-5〉 공공기관 혁신 부문별 중요도(공공기관 종사자) .....	105
〈표 V-6〉 혁신의 분야별 중요도(공공기관 종사자) .....	106
〈표 V-7〉 혁신 인지도 · 내재화(공공기관 종사자) .....	108
〈표 V-8〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(공공기관 종사자) .....	110
〈표 V-9〉 공공기관 혁신을 저해하는 요인(공공기관 종사자) .....	111
〈표 V-10〉 혁신 촉진을 위해 필요한 요인(공공기관 종사자) .....	111
〈표 V-11〉 혁신촉진을 위한 정부의 뒷받침(공공기관 종사자) .....	112
〈표 V-12〉 정부의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표 (공공기관 종사자) .....	113
〈표 V-13〉 국민의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표 (공공기관 종사자) .....	113
〈표 V-14〉 국민이 체감하는 혁신을 위한 방법(공공기관 종사자) .....	114
〈표 V-15〉 전문가 인식조사 표본의 특성 .....	115
〈표 V-16〉 혁신이 필요한 이유(전문가) .....	116
〈표 V-17〉 혁신의 구성요소 · 추구가치(전문가) .....	117
〈표 V-18〉 공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 차이(전문가) .....	118
〈표 V-19〉 공공기관 혁신 부문별 중요도(전문가) .....	118
〈표 V-20〉 혁신의 분야별 중요도(전문가) .....	119
〈표 V-21〉 혁신의 인지도 · 내재화(전문가) .....	120
〈표 V-22〉 혁신과 개혁은 대동소이한 개념인가에 대한 전문가 의견 .....	121
〈표 V-23〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(전문가) .....	121
〈표 V-24〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(전문가) .....	122
〈표 V-25〉 혁신촉진을 위해 필요한 요인(전문가) .....	122
〈표 V-26〉 혁신촉진을 위한 정부의 뒷받침(전문가) .....	123
〈표 V-27〉 정부의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표(전문가) ..	124
〈표 V-28〉 공공기관의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표 (전문가) .....	124
〈표 V-29〉 국민의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표(전문가) ..	125
〈표 V-30〉 국민이 체감하는 혁신을 위한 방법(전문가) .....	125

## 그림목차

[그림 II-1] 패러다임과 구성 .....	16
[그림 III-1] 국민의 정부 공공부문 개혁 추진방향 .....	26
[그림 III-2] 국민의 정부 기획예산위원회 조직구조 .....	30
[그림 III-3] 국민의 정부 기획예산처 조직구조 .....	31
[그림 III-4] 국민의 정부 정부혁신추진위원회 구성 .....	32
[그림 III-5] 공공부문의 혁신 추진체계 .....	39
[그림 III-6] 공공기관 선진화 추진체계 .....	51
[그림 III-7] 박근혜 정부 공공기관 정책방향 체계도 .....	56
[그림 III-8] 역대정부의 공공기관 관리정책 변화 .....	68
[그림 IV-1] 부처별 R&D 관리전담기관 현황(2008년) .....	74
[그림 IV-2] R&D 관리전담기관 통폐합 .....	75
[그림 IV-3] 경영평가제도 변천과정 .....	79
[그림 IV-4] 공공기관 정보공개 체계 비교 .....	84
[그림 V-1] 공공기관 혁신의 필요성(공공기관 종사자) .....	103
[그림 V-2] 공공기관 혁신의 필요성에 대한 전문가 응답 .....	116

---

# I. 서론

---

## 1. 공공기관의 지속적인 혁신과 변화의 필요성

민간기업이든 공기업이든 대리인 문제로부터 자유로울 수 없다. 시장에서 재화와 용역을 판매하여 이익을 창출하는 민간기업이든 공공의 목적을 달성하기 위하여 국가 공동체가 필요로 하는 공적인 서비스를 제공하는 공기업이든 변화무쌍한 외부환경에 적응하면서 변화하여야만 지속적인 발전을 담보할 수 있다.

시장의 무한 경쟁에 노출되어 생존해야만 하는 민간기업의 경우에는 환경의 변화에 적응하거나 혁신을 하지 못하면 곧바로 퇴출(exit)될 수밖에 없지만, 국가가 소유권의 전부나 일부를 가지고 있는 공기업이나 정부를 대신하여 공적으로 부여된 업무를 위탁받아 대행하는 준정부기관은 국가가 부여한 공적 업무를 국민의 명령으로 거둬들이지 않는 한 조직적·사업적 영속성을 가질 수 있다. 따라서 공기업이나 준정부기관이 민간기업보다는 급격한 환경 변화에 둔감할 수밖에 없으며 조직, 예산, 인력을 지속적으로 늘리려는 경향을 보인다. 특히 조직적 영속성과 고용안정성을 가지는 공공기관의 경우에 조직과 사업의 경직성, 형식성, 폐쇄성과 같은 관료주의적 병리현상이 나타날 가능성도 존재한다.

1980년대 이후 서구학자들은 공기업 및 행정기관 등의 공공부문(public sector)도 민간기업과 같은 관리개혁이 필요하다고 주장하면서 여러 가지 경쟁적 방식을 통하여 성과주의, 투명성, 책임성을 강화할 것을 주문하고 있다. 이러한 이론적 흐름을 신공공관리론(New public management, NPM)이라고 부르고 있고, 2000년대 이후에 학계에서 신공공관리론에 대한 반성과 대안들이 모색되고 있기는 하나 여전히 공공부문 개혁방향의 주류는 신공공관리론에 기반을 두고 있다.

공공부문 개혁방향에 대한 이론적 논의의 지향과 국가 내부의 정치경제적 상황과 체제에 따라서 공공부문에 대한 변화와 혁신에 대한 외부로부터의 요구는 서로 다를 수 있다. 그러나 여전히 공공부문의 생존과 지속가능성을 위해서 변화에 능동적으로 대처하고 자율적인 혁신을 추구하는 것은 매우 중요하다.

## 2. 정부의 공공기관 개혁방향과 개별 공공기관 혁신방향의 일관성

우리는 흔히 개혁(reform)이라는 용어를 상위 혹은 외부로부터 주어지는 것으로, 혁신이라는 용어는 조직 스스로 변화하는 것으로 인식하고 있다. 역대 정부의 공공기관 개혁도 신공공관리론에 기반을 둔 공공기관 관리정책으로 볼 수 있고, 개별 공공기관은 정책환경의 변화에 적응함과 동시에 관련 산업의 변화를 적극적으로 수용하면서 기술, 사업, 조직, 문화적 혁신을 통해서 성장과 발전을 도모하고 있다.

## 3. 공공기관 혁신과 변화의 국제적 추세

지난 30~40여 년간 공공기관의 개혁과 혁신의 방향은 민간기업과 같이 성과주의와 효율성 중심의 책임 경영을 추구하였다. 그러나 공공성을 기본 설립목적으로 하고 있는 공공기관의 지나친 성장과 경쟁의 추구는 사회적, 환경적 가치를 침해하는 결과를 초래하였고, 이미 국제적으로 공기업, 민간기업을 막론하고 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility, CSR)과 기업의 공유가치창출(CSV)을 추구하는 시대가 되었다.

우리나라와 같이 공기업 및 준정부기관이 국가경제에서 차지하는 비중과 역할이 큰 국가는 공기업을 비롯한 공공기관이 선도적으로 자율적인 혁신을 주도하고 산업생태계를 변화시키는 플랫폼 역할을 해야 한다.

현 정부는 공공기관이 가지는 공공성과 효율성의 균형과 조화를 통해서 사회적 가치를 실현하겠다는 국정과제를 제시하고 있다. 공공기관이 국가와 사회를 위하여 공적인 서비스를 잘 제공하는 방향으로 변화와 혁신을 추구할 수 있도록 정부는 지속가능한 공공기관의 발전과 관리정책을 마련해야 하고, 개별 공공기관은 국민으로부터 신뢰받을 수 있는 공공기관으로 변화와 혁신을 추구하여야 한다.

이 연구는 공기업, 준정부기관, 행정기관 등 공공부문의 개혁과 혁신에 대한 선행연구를 정리하고 이론적 변화의 방향을 찾아보고자 하였다. 아울러 역대 정부의 신공공관리론에 기반을 둔 공공기관 관리정책의 추세와 특징을 비교분석해 보았고, 공기업이 차지하는 비중이 다른 선진국보다 큰 프랑스와 우리나라와 교류와 협력이 강화되고 있는 베트남, 태국과 같은 개도국의 공기업 개혁배경과 동향을 살펴보았다.

마지막으로 대표적 이해당사자인 공공기관 임직원과 공공기관 관련 외부 전문가를 대상으로 공공기관 개혁과 혁신에 대한 인식조사를 통하여 혁신에 대한 인식수준을 비교분석하였으며, 이를 통해 공공기관이 주체적으로 변화와 혁신을 인식하고 실천할 수 있는 공공기관 관리정책방향과 실천방안을 모색해 보고자 하였다.

---

## Ⅱ. 혁신 및 개혁의 이론적 흐름

---

### 1. 혁신에 관한 이론적 논의

#### 가. 혁신의 기원 및 발전

##### 1) 혁신의 기원(Joseph Alois Schumpeter의 혁신)

혁신은 경제발전과 기업경영에서 상당히 중요한 요소 중 하나이지만 이를 명확하게 정의하기는 쉽지 않다. 혁신이론의 효시로 알려진 조지프 쉘페터(J. A. Schumpeter)는 혁신을 “새로운 아이디어, 제품, 서비스, 제도, 프로그램, 정책 등을 창안하거나 이미 개발·활용되고 있는 것을 다시 새롭게 인지·도입·사용하는 일련의 행위”라고 정의하였다.<sup>1)</sup> 그는 기업가들의 ‘창조적 파괴(creative destruction)’가 자본주의 경제발전의 모태가 된다고 하였으며, 이들이 시장에 혁신을 도입함으로써 시장균형을 파괴하고 새로운 기회를 창출하여 경제발전을 이끈다고 주장하였다. 또한 ‘새로운 결합을 수행하는 경우’에만 기업가라고 할 수 있으며, 기업을 단순히 순환적으로 운영하는 것은 기업가의 성격을 상실하는 것이라고 혁신을 다소 강하게 정의하였다.

쉘페터는 자본주의 경제의 참된 질적 발전은 혁신에 의해서만 가능하며, 그 다섯가지 주요 유형으로 ① 새로운 제품(new product) 도입 ② 새로운 생산방식(new production method)의 도입 ③ 새로운 시장(new market) 개척 ④ 새로운 원재료(new material) 혹은 반제품의 공급원 확보 ⑤ 새로운 조직(new organization)의 형성을 제시하였다.<sup>2)</sup>

즉, 쉘페터의 혁신개념은 새로운 지식이나 기술, 생산방법, 제품의 발명 또는 창출(invention)을 의미할 뿐 아니라 그것을 채택 또는 적용(adopt)하고 확산(diffusion)하는 과정에서 이루어지는 지속적인 변화를 의미한다.<sup>3)</sup>

---

1) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서7 정부 혁신』, 2008

2) J. Schumpeter, *The Theory of Economic Development*, Boston: Harvard Univ. Press, 1934

3) 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서7 정부 혁신』, 2008

## 2) 혁신의 발전(Peter Ferdinand Drucker의 혁신)

피터 드러커(Peter Ferdinand Drucker)는 스펀터가 정의하는 혁신과 맥락을 같이하여 ‘혁신이란 기업가정신 특유의 기능’이며, 부를 창출하는 자원을 새로 개척했거나 부의 창출 능력을 증진시키는 수단으로 정의하였다. 기업의 목적은 ‘고객을 창조하는 것’이며, 이 목적을 수행하기 위해 혁신과 마케팅이라는 기능을 가지고 있으며, 기업의 활동 중 마케팅과 혁신만이 결과를 창출하며 나머지는 모두 비용<sup>4)</sup>이라고 하였다.

드러커의 혁신의 내용에는 제품개발, 공정혁신 등 기술개발에 대한 일차적인 논의뿐 아니라 사업 차원의 변화, 경영 관리적 혁신을 모두 포함한다. 드러커는 혁신이 소수의 천재들에 의해 이루어지는 것이 아니라 오랜 노력을 통해 배우고 실천할 수 있는 규율(discipline)이라고 규정하며, 혁신의 기회를 체계적으로 찾기 위한 원천으로 아래의 7가지를 제시하였다.

---

### ◆ 기업 또는 산업 내에 존재하는 기회의 원천

- ① 기대하지 않은 사건의 발생 - 예상치 못했던 “성공, 실패, 외부 사건”
- ② 불일치 - ‘현상’과 ‘당위’ 간의 차이
- ③ 프로세스의 필요에 기초한 혁신
- ④ 산업 구조 또는 시장 구조의 변화

### ◆ 기업 또는 산업외부에서 발생하는 변화와 관련된 기회의 원천

- ⑤ 인구구조의 변화
- ⑥ 인지, 분위기, 그리고 의미의 변화
- ⑦ 과학 또는 다른 분야에서의 새로운 지식

---

자료: Drucker, 1985; 문근찬, 2009, p.16를 바탕으로 재작성

위와 같은 과정으로 탐색한 혁신적인 아이디어를 실현성 있는 사업이나 서비스로 개발하기 위해 ‘할 일과 하지 말아야 할 일(Do’s and Dont’s)’에 대하여 다음과 같이 주장<sup>5)</sup>하였다.

---

4) Drucker, *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*, 1973, p.61

5) Drucker, *Innovation and Entrepreneurship, Practices*, Harper & Row pub, 1985

---

◆ **꼭 해야 할 일(The Do's)**

- ① 목적 지향적·체계적 혁신은 기회분석으로부터 시작한다. 이는 주의를 기울이는 정도로는 충분하지 않으며 연구조사 활동이 조직되어야 하고 그것을 규칙적이고 체계적으로 수행하여야 한다.
- ② 혁신은 개념활동이자 인식활동이다. 밖으로 나가서 보고, 질문하고, 경청하여야 한다. 성공적인 혁신은 분석적으로 접근한 다음 이용자를 관찰하고 그들이 무엇을 기대하고 있는가, 무엇에 가치를 두는가, 무엇이 필요한가를 찾아내야 한다. 연구조사를 통해 고객의 가치를 파악할 수 있을 뿐 아니라 혁신에 대한 사회의 수용도도 감지할 수 있다.
- ③ 혁신이 목표를 달성하기 위해서는 간단해야 되고 초점이 맞추어져 있어야 한다. 성공한 모든 혁신은 간단하다. 복잡한 혁신은 혼란이 생기고 그것을 개선하거나 수정할 수가 없다.
- ④ 효과적인 혁신은 작게 시작한다. 그렇지 않으면 혁신이 성공하는 과정에서 부딪히게 되는 조정 및 수정에 대한 충분한 시간적 여유를 가질 수 없다.
- ⑤ 혁신에 성공하기 위해서는 그 목표의 주도권을 잡는 데 두어야 한다. 혁신이 궁극적으로 큰 기업으로 성공하게 될지, 사소한 성과로 끝나게 될지 아무도 모른다. 그러나 혁신이 주도권을 목표로 하지 않는다면 충분한 효과를 발휘할 혁신으로 이어질 가능성이 낮고 그 결과 혁신이라고 할 만한 자리매김도 하지 못할 것이며, 경쟁자를 끌어들이는 기회만 제공하고 끝날 것이다.

◆ **하지 말아야 할 일(The Don't's)**

- ① 무조건 독창적인 것을 하려고 노력해서는 안 된다. 혁신은 평범한 인간이 추진할 수 있어야 한다.
- ② 다각화 하지 말고, 분산시키지 말고, 한꺼번에 너무 많은 것을 하려고 시도하지 말라. '꼭 해야 할 일'에 초점을 맞추어라. 핵심을 벗어난 혁신은 산만해지기 쉽다.
- ③ 미래를 위해 혁신하려고 노력하지 말라. 현재를 위하여 혁신하라. 혁신의 영향은 오랜 기간에 걸쳐 나타날 수 있으므로 지금 당장 응용되지 못하면 하나의 '멋진 아이디어'로 끝날 수 있다.

---

자료: Drucker, 1985; 문근찬, 2009, pp.16-17를 바탕으로 재작성

마지막으로 혁신을 성공적으로 추진하기 위해 다음의 세 가지 조건을 제시하였다.

- ① **혁신은 작업(work)이다.** 궁극적으로 혁신 아이디어가 제안되고 완성되려면, 혁신은 열성적인, 초점을 맞춘, 의도적인 작업이 되어야 한다. 그런 작업은 근면성, 집념, 책임감을 요구한다.
- ② **혁신은 자신의 적성에 맞아야 하고 강점을 바탕으로 해야 한다.** 혁신 기회는 자신이 보기에 중요성이 있어야 하고 의미를 부여할 수 있는 것이어야 한다. 그렇지 않으면 혁신을 위해 필요한 작업, 노력을 꾸준히 해도 좌절감을 맛보게 되는 그 작업을 추진할 엄두가 나지 않을 것이다.
- ③ **혁신은 시장 지향적이어야 한다.** 혁신은 경제와 사회, 인간의 행동에 변화를 주며 여러 가지 프로세스를 변화시킨다. 그러므로 늘 시장 가까이에서 추진해야 하고, 시장에 초점을 맞추어야 한다.

---

자료: Drucker, 1985; 문근찬, 2009, p.17를 바탕으로 재작성

슈페터(Schumpeter, 1934)의 혁신에 대한 정의 이후 많은 논의가 있었으나, 이전과 다른 새로운 요소를 도입하거나 만들어내는 과정을 통해 조직을 변화하거나 성과를 개선한다는 점을 공통적인 개념요소로 포함하고 있다.

Thompson(1965)은 혁신을 새로운 프로세스, 제품, 서비스를 조직에서 최초로 생성, 수용, 수행하는 과정이라고 정의하였고, Cummings, O'Connell(1978)은 혁신이 조직 변화라는 광의의 범주에 포함된다고 보았다. Van De Ven(1986)은 혁신을 타인과 거래에 참여하는 사람들에 의해 새로운 아이디어가 개발되거나 채워지는 것으로 정의하였다.

Tushman & Anderson(1986)은 혁신을 점진적이고 수렴적인 변화와 구분되고, 조직 전략, 조직구성원, 조직구조와 과정의 동시다발적이고 명시적인 변화<sup>6)</sup>라고 하였으며, Osborne and Gaebler(1993)는 조직의 효과성·능률성·적응성·개혁성을 증대시키기 위해 조직을 근본적으로 변화시키는 것이 혁신<sup>7)</sup>이라 하였다.

OECD(2005)는 혁신을 제품, 서비스, 공정, 마케팅 방법 그리고 관리방법 등이 새롭게 변하거나 주요한 개선이 있는 것으로 정의하고 있다. OECD(2005)에서는 기업 실무, 작업 조직, 외부 관계에 있어서 새롭거나 상당 수준 개선된 제품(재화나 서비스) 또는 절차, 새로운 마케팅 기법, 또는 새로운 조직기법을 시행하는 것<sup>8)</sup>이라 하였으며, Damanpour and Wischnevsky(2006)는 생산품, 서비스, 기술, 시스템, 훈련 등에 대한 향상 정도 혹은 이를 위한 노력<sup>9)</sup>이라고 정의하고 있다.

---

6) Tushman and Anderson, 1986, pp.439-465; 안경섭·윤미정, 2009, p.53 재인용

7) Osborne and Gaebler, 1993; 정지수·한승희, 2014, p.117 재인용

8) OECD 대한민국 정책센터, 2016, p.14.

9) Damanpour and Wischnevsky, 2006, pp.269-291; 정지수·한승희, 2014, p.117 재인용

〈표 II-1〉 혁신에 대한 개념정의

연구자	정의
Schumpeter (1934)	새로운 결합으로서 시장의 균형을 창조적으로 파괴하는 변화
Thompson (1965)	새로운 프로세스, 제품 혹은 서비스를 조직에서 최초로 생성, 수용, 수행하는 과정
Carroll (1967)	조직적 채택의 사회적 과정
Evan and Blac (1967)	새로운 절차나 아이디어의 도입
Cummigs and O'Connell (1978)	조직 변화라고 하는 광의의 범주에 포함
Kimberly (1981)	현재 경영상태에 중요한 변화를 일으키며, 조직 내 의사결정과정에서 유용한 정보의 내용, 양 및 질에 영향을 미치는 프로그램, 제품, 기술 등의 변화
Rogers (1983)	기술혁신을 새로운 아이디어와 동의어로 보고, 혁신과 기술은 동일한 개념으로 사용된다고 주장
Van De Ven (1986)	주어진 제도적 환경 내에서 타인과 거래에 참여하는 사람들에 의해 새로운 아이디어가 개발되거나 채워지는 것
Barzak et al. (1986)	대규모의 조직 변화
Tushman et al. (1986)	전략, 구성원, 조직구조와 과정의 동시 다발적이고 명시적인 개혁적 변화
Levy (1986)	조직체계 전체를 새로운 패러다임으로 변화시키는 다차원적인 체계적 지배규칙의 변화
Clark (1989)	조직 내 혁신의 과정을 제품과 서비스를 변화시키는 주기적이고 전략적인 설계와 외부의 발달된 혁신의 도입의 조화와 배합
Narayanan and Nath (1993)	조직 변화는 환경 변화에 대해 조직 전체 또는 일부분이 변화하는 것
Jick (1993)	기업이 속한 산업이나 시장 또는 일반환경에서 전혀 새로운 아이디어나 행동을 수용하는 것

자료: 대한상공회의소, 1999, p.18

### 3) 혁신의 유형

혁신의 개념뿐 아니라 혁신의 유형 역시 다양한 연구결과가 존재하며, 크게 기업의 본질적인 작업 및 기술과 연관되어 있는 기술혁신(technological innovation)과 조직의 구조 및 관리와 연관되어 있는 조직혁신 혹은 관리혁신(administrative innovation)으로 구분해 볼 수 있다.

Knight(1967)는 혁신을 제품혁신, 공정혁신, 구조혁신, 인적혁신의 형태로 분류<sup>10)</sup>하

10) Knight, K., "A descriptive model of the intra-firm innovation process", *Journal of Business*, 40, 1967,

였다. 제품혁신(product innovation)은 단순히 해당 기업이 새로운 제품이나 서비스를 도입하는 것을 의미하고, 공정혁신(Process innovation)은 조직의 과업이나 제품·서비스 운용상에 새로운 요소를 도입하는 것을 의미한다. 구조혁신(structural innovation)은 조직 내의 업무할당, 권한관계, 의사소통체계, 정보 및 의사결정체계, 공식적 보상체계, 조직구조 등에서 새로운 내용을 채택하는 것을 의미하며, 인적혁신(people innovation)은 조직 내 구성원들에게 변화를 야기하는 것을 의미하는 것으로 해고 또는 고용으로 인한 구성원들의 변화나 교육 등을 통한 구성원들의 태도, 행위, 신념 등이 변하는 것을 의미한다.

Sainfort(1987)는 위의 네 가지 혁신 유형에 문화혁신(cultural innovation)을 추가하고 5가지 혁신형태를 두 그룹으로 분류<sup>11)</sup>하여 제품혁신, 공정혁신을 기술혁신(technology innovation)으로, 구조혁신, 인적혁신, 문화혁신을 조직혁신(organization innovation)으로 분류하였다.

혁신의 또 다른 분류방식으로 Evan(1966)은 기술혁신(technology innovation)과 관리혁신(administrative innovation)을 제시하였으며, 일본능률협회(JMAC)에서는 제품과 사업을 변화시키는 제품혁신(Product Innovation), 업무 및 경영방식을 변화시키는 과정혁신(process innovation), 조직 구성원의 마음과 행동을 변화시키는 사고혁신(mind innovation)으로 분류<sup>12)</sup>하였다.

기술혁신의 대상은 새로운 제품이나 서비스, 신생산 공정기술, 새로운 조직구조와 관리시스템, 새로운 계획이나 프로그램 등 매우 광범위한 영역이 포함<sup>13)</sup>된다. 기술혁신이란 종래 기술이 가졌던 기능적인 한계를 벗어나는 기술의 급격한 발전을 말하는데, F. Damanpour(1991)는 조직에서 새로운 시스템이나 정책, 프로그램, 공정, 제품 등을 자체개발(development)하거나 외부에서 구입(adoption)하여 사용하는 것으로 정의<sup>14)</sup>하였다. R.G. Schroeder et al.(1989)은 제조업의 관점에서 경쟁사에 비해 더 나은 품질, 싼 제품을 생산하여 기업목표에 공헌할 수 있는 새로운 접근방법, 방식, 기술 등

---

pp.478-496; 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999 재인용

11) Sainfort, 1987; 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999 재인용

12) 송광선, 1997

13) 서도원·이덕로, 2016

14) F. Damanpour, 1991; 서도원·이덕로, 2016 재인용

을 적용하는 것으로 정의<sup>15)</sup>하였으며, Drucker(1992)는 기술혁신은 고도의 기술을 지닌 기업 뿐 아니라 낮은 기술을 지닌 기업에도 똑같이 적용되며, 사회의 변혁에 따른 사회혁신도 강조<sup>16)</sup>하였다.

기술혁신에 비하여 관리혁신에 대한 연구는 많지 않은데, 관리혁신은 기업이나 관료 조직의 관리시스템에 새로운 아이디어나 관리기법, 제도 절차를 도입하여 시행하는 것을 의미한다.

〈표 II-2〉 민간부문 혁신의 전통적인 영역

분류		혁신의 개념	사례
기술 혁신	공정혁신	생산성을 높이기 위하여 새로운 작업 방법, 장비, 작업 흐름을 도입하여 실용화	대량생산방식(Ford 생산방식)
	제품혁신	새로운 제품·서비스를 개발하거나 기존의 제품·서비스를 개선	스마트폰 개발 등
관리혁신		조직의 관리기법, 지식, 수단이나 서비스 공급 및 개선기법 등 새로운 아이디어를 도입하여 실용화	품질관리(TQM), 감축관리(Downsizing), 구조조정(Restructuring), 벤치마킹 기법 등 도입

자료: 국정홍보처, 2008, p.25

## 나. 공공부문의 혁신 논의

### 1) 신공공관리론(NPM)의 등장

1980년대 초 선진국들은 ‘공공지출의 억제’라는 배경 아래 공공부문의 능률성과 효과성을 높이기 위해 ‘혁신’을 추진하였다. 1980년대 선진국들은 경제성장률의 둔화, 경상수지적자의 확대, 재정적자나 공공부문의 누적채무의 증대 등으로 사회·경제적 문제를 경험하였다. 관료주의 행정이 공공지출과 공공부채를 효과적으로 관리하지 못하기 때문에 국정관리 수단으로 더 이상 유효하지 않다는 주장이 등장하였다(Laspley, 2008; Pollit & Bouckaert, 2000<sup>17)</sup>). 더불어 냉전 종식과 경제 광역화에 따른 국가 간 경쟁의 심화, 자본과 자원의 이동을 용이하게 하는 정보통신기술(ICT)의 출현 등으로 인해 공

15) R. G. Schroeder, 1989; 서도원·이덕로, 2016 재인용

16) 문희영·장석주, 2015

17) Pollitt, C. and G. Bouckaert(2000), Public Management Reform, A Comparative Analysis, Oxford University Press.

공부문의 효율성 확보가 경제발전과 국가경쟁력 제고에 필수불가결하다는 인식이 확산 되었다(강정석 외, 2005).

신공공관리론(New Public Management, 이하 NPM)<sup>18)</sup>은 공공문제 해결에 있어서 시장주의의 확산과 신관리주의 도입을 강조하는 정부 혁신·운영이론이다. 후드(Hood)가 처음으로 언급한 NPM은 전통적 관료제의 한계를 극복하기 위해 개발된 정부운영 및 개혁에 관한 이론으로 선택과 경쟁의 원리에 기초하는 시장주의의 이행, 그리고 고객 지향적 가치구현(시장주의와 고객주의)을 지향하며, 책임·성과, 그리고 결정과 관리의 분리(신관리주의)를 지향한다(정정길, 2000).<sup>19)</sup> 영국, 뉴질랜드, 호주 등 NPM을 주도한 국가들은 1970년대 후반부터 1980년대 후반에 걸쳐 예외 없이 심각한 경제위기를 겪었으며, 이의 해결을 위해 NPM에 기초한 혁신을 단행한 바 있다.

NPM의 한 축을 구성하는 시장주의는 가격메커니즘과 경쟁원리를 활용한 공공서비스의 제공, 그리고 고객지향적인 공공서비스 제공을 중시하고 있다. 수익자부담 원칙 강화, 민간위탁 및 민영화의 확대, 공공부문 내 경쟁원리 도입, 규제 완화 등을 제시하였으며, 고객이 가치를 부여하는 결과의 산출, 서비스의 질 관리, 고객에 대한 서비스 선택 부여 등을 강조하였다.

NPM에 따른 행정개혁은 웨스트민스터(Westminster)형 혁신과 미국형 혁신으로 나누어 볼 수 있다.

---

18) NPM은 1980년대에 논자에 따라 ① 관리주의 (Managerialism) ② 시장중심적 행정 (Market-based public administration) ③ 후기 관료제 패러다임 (Post-bureaucratic paradigm) ④ 기업형 정부 (Entrepreneurial government) 등 다양하게 언급되고 있으나 공통적으로 공공부문이 보다 유연하고, 시장중심적인 조직으로 개편되어 효율적인 관리 기능을 높여야 한다는 주장을 하고 있음

19) 정정길(2000), 『행정학의 새로운 이해』, 대명출판사

〈표 II-3〉 NPM 행정개혁의 두 유형

구분	Westminster형 혁신 (영국, 뉴질랜드, 캐나다 등)	미국형 혁신 (미국 등)
원리	관리주의 신공공관리(NPM) 작은 정부 국가구조개혁 신자유주의	관리주의 신공공관리(NPR/NPRG) 기업가형 정부 행정변화 신자유주의
목표	작은 정부 공공서비스 품질 및 전달체계 개선 효율적인 정부	작은 정부(1993~제1기) 정부조직의 업무방식 개선, 공공서비스 품질 및 전달체계 개선-고객서비스 이니셔티브 (1994~제2기) NPRG-안전한 공동체, 강한 경제, 더 잘 관리된 정부 (1998~제3기)
추진 방법	Top-down 시장원리의 공공부문 적용-고객지향, 성과계약, 산출예산, 전략기획(발생주의 회계예산제), 권한이양	Top-down/Bottom Up 교차 성과주의 예산(GPRA), 민간경영기법 (BPR) 도입 -고객지향, 권한이양, 교육, 학습, 조직문화 개선

자료: 강정석 외, 2005, p.103

NPM은 행정과 경영이 유사하다는 인식에 기초하여 기업의 경영원리와 관리기법을 행정에 도입·접목하여 공공부문의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하고자 하였다. 이에 따라 성과 관리, 권한이양, 품질관리기법, 유인 설계, 마케팅 기법, 고객만족경영 기법 등이 행정에 적극 도입되었다. 한국에서는 김대중 정부 이후 행정 혁신과 행정 개혁의 필요성과 방법들이 제기되면서 공기업 민영화, 민간위탁, 팀제, 새로운 성과관리 제도 등 각종 행정 혁신 기법들이 도입된 바 있다(최성락, 2009).

## 2) 탈신공공관리(Post-NPM)의 대두

일각에서는 공공부문(Public sector)의 업무와 환경이 사적부문(private sector)과 많이 다르기 때문에 사적부문을 위해 개발된 기술을 공공부문에 사용하는 것이 적절치 않다는 비판이 제기되었다(Kickert et al., 1997). NPM 역시 정부와 기업을 동일시하여 기업 경영원리와 기법을 그대로 정부에 이식하려 한다는 비판을 받았다.

NPM이 시작되었던 미국에서도 NPM에 기초한 행정 혁신이 행정의 민주성을 약화시킬 수 있다는 주장이 제기되었고, Terry(1998)<sup>20)</sup>, Moe(1994)<sup>21)</sup> 등은 NPM에 입각한 논

20) Terry, Larry D.(1998), "Administration Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review*, 58(3), pp.194-200.

의들이 시민참여, 공정성, 사회정의 등과 같은 헌법적 가치에 손상을 입힌다고 지적하였다. 또한 NPM에서는 ‘행정’을 정치적 가치를 반영하는 행위가 아니라 경영적 능률성을 충족시키는 행위라고 규정함으로써, 행정의 정치적 성향을 배제시키고 조직의 내적 관리방안에 치중하여 행정의 정치적 가치를 소홀히 하였다(김태룡, 2000).<sup>22)</sup>

이러한 NPM에 대한 비판과 함께 대안적인 흐름으로 신공공행정(New Public Administration, NPA)과 신공공서비스(New Public Service, NPS), 뉴거버넌스(New Governance, NW) 등이 등장하였다.

신공공행정(NPA)은 NPM처럼 행정관리방식의 변화가 불가피하다는 전제에서 출발하는 등 이론적 원리의 일부를 공유하지만, NPM의 개인주의적인 관리방식을 비판하고 집단적인 선택을 중시하였으며, 공공행정의 최우선 역할은 공익을 대표하고 공익실현을 위해 노력하는 데 있다고 보았다(Frederickson, 1996).

신공공서비스(NPS) 이론은 민주시민론과 공동체, 시민사회 모델 등 다양한 이론적 지평과 연구에 기초해 공익, 집단적 선택, 시민권, 공적 가치와 같은 근본적인 원칙을 바탕으로 공공서비스의 재건을 도모하였다(Denhardt & Denhardt, 2000). NPS는 기업의 가치가 정부의 가치로 채택되어서는 안 된다는 인식하에, 민주주의, 시민권, 공익의 가치를 강조하였으며, 공직자의 역할은 시민을 통제(controlling)하거나 고객에게 다양한 선택권을 부여(steering)하는 데 있는 것이 아니라 시민들에게 봉사(serving)하는 데 있다고 하였다. NPS의 7원칙은 다음과 같다.

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>① 고객이 아닌 시민에게 봉사하라(Serve Citizens, Not Customers)</li> <li>② 공공이익을 추구하라(Seek the Public Interest)</li> <li>③ 기업가정신보다 시민권에 가치를 두어라(Value Citizenship over Entrepreneurship)</li> <li>④ 전략적으로 사고하고 민주적으로 실행하라(Think Strategically, Act Democratically)</li> <li>⑤ 책임성이 결코 단순하지 않음을 인식하라(Recognize that Accountability isn't simple)</li> <li>⑥ 방향잡기보다는 봉사하라(Serve Rather than Steer)</li> <li>⑦ 생산성이 아닌 사람에 가치를 두어라(Value People, Not Just Productivity)</li> </ul> |
|--|

21) Moe, Ronald(1994), "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequence", *Public Administration Review*, 54(2); pp.213-215.

22) 김태룡(2000), 「행정학의 신뢰러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구-한국 지방자치단체의 적용 사례를 중심으로 -」, 『한국행정학보』, 34(1); pp.1-20.

NPS의 이론적 특징<sup>23)</sup>은 다음과 같다. 첫째, 정부의 역할은 방향잡기(steering)가 아니라 봉사(serving)이다. 정부는 시민들의 공동의 이해관계를 표명하고 충족하도록 조력하는 역할을 수행하는 것이다(김태룡, 2007).<sup>24)</sup>

둘째, NPS는 민주시민정신을 강조한다. 시민은 고객이 아닌 공적인 국가운영에 참여하는 적극적인 주체로, 개별적 이익추구를 넘어 공동체 이익의 실현을 위해 거버넌스에 적극 가담하여야 한다. 또한 시민사회의 중요성을 인식하고 시민사회 내부의 상호작용과 시민들의 자각을 독려함과 동시에 시민사회와 정부와의 상호작용을 중시한다.

셋째, 공익에 대한 담론을 중시한다. 공익은 개별 이익들의 총합이 아니라 공공행정을 둘러싼 모든 행위자들의 진지하고 공개적인 대화와 토론에 기초한 담론의 결과로 생성되는 것으로 행정은 이러한 담론이 성립될 수 있도록 분위기를 조성하고 촉진하는 것이다.

넷째, 행정의 성과보다는 행정의 책임성을 강조한다. 시장논리나 성과주의보다 시민의 요구나 시민에 대한 책임성을 강조한다.

다섯째, 인간중심적인 조직관리를 중요시하며, 통제지향적인 관리보다는 시민과 공공부문 종사자들의 욕구와 관심에 주의를 기울인다.

NPS는 공공성, 민주성, 시민, 참여 등에 기초한 공공부문 혁신을 강조하고 있으며, 전통행정학과 신공공관리(NPM), 신공공서비스(NPS)를 비교하면 <표 II-4>와 같다.

---

23) Denhardt & Denhardt, 2000; 김태룡, 2007; 우양호, 2008

24) 김태룡(2007), 『행정이론』, 서울: 대영문화사.

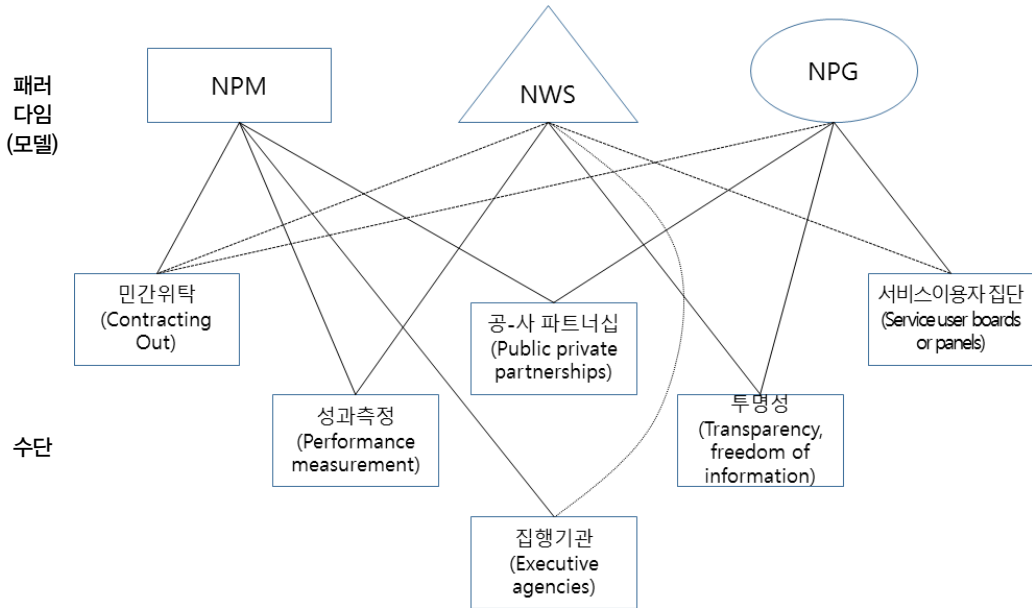
〈표 II-4〉 전통행정학 및 신공공관리와 신공공서비스의 비교

관점	전통행정학	신공공관리	신공공서비스
이론적 인식기반	초기의 정치학 사회학	경제이론 실증사회과학에 기초한 정교한 토의	민주주의 이론 다양한 접근: 실증주의, 해석학, 비판이론, 포스트모더니즘
행태 모형	개략적 합리성 '행정인'	기술적·경제적 합리성, 경제인, 자기이해에 기초한 정책결정	전략적 혹은 공식적 합리성, 합리성에 대한 다각적 검증(정치적, 경제적, 조직적)
공익에 대한 입장	정치적으로 결정되어 법률에 나타남	개인들의 이익을 합해 놓은 것	공유가치에 대한 담론의 결과
반응 대상	고객, 선거구민	고객	시민
정부의 역할	노ذج기: 단일의 정치적으로 결정된 목표에 초점을 둔 정책을 입안·집행	방향잡기: 시장을 활용하는 촉매자	봉사하기: 시민과 지역집단의 이해관계를 협상·중재함, 공유가치를 창조함
정책목표 달성기제	기존 정부기구를 통하여 정책을 집행	개인 및 비영리기구를 활용하여 정책목표를 달성할 기구와 유인체제를 창조	상호간에 동의한 욕구를 충족시킬 행정기구, 비영리기구 및 민간기구의 연합을 구축
책임에 대한 입장	계층제적: 행정인은 민주적으로 선출된 정치지도자에 반응함	시장 지향적: 개인 이익의 단순 총화는 다양한 시민 혹은 고객집단에게 바람직한 결과를 가져옴	다국면적: 공무원은 법률제정, 공동체 가치 창출, 정치규범, 전문가적 기준 및 시민들의 이익에 참여해야 함
행정재량	제한된 재량이 공무원에게 인정됨	기업적 목적달성을 위해 넓은 재량이 인정됨	재량이 필요하지만 책임이 따름
기대하는 조직구조	관료적: 조직 내에서는 상명하복적이고 고객을 통제하고 규제함	분권적: 조직 내에 기본적 통제는 남아 있음	협동적: 조직 내외적으로 공유된 리더십
행정인에 대한 동기부여	임금과 편익: 공무원 보호	기업가 정신: 정부규모 축소 추구	공공서비스: 사회기여 추구

자료: Denhardt & Denhardt, 2000, pp.24-25의 내용을 재정리하였음.

한편 NPM에 따른 정부개혁으로 공공서비스 전달과정에서 민간부문과 비영리부문의 참여가 확대됨에 따라 공공서비스 전달의 효율성과 효과성은 공공과 민간부문 간 협력적 네트워크의 구축 및 관리에 의해 크게 영향을 받게 된다. 네트워크 혹은 거버넌스(governance) 모형은 전통적 관료제를 더욱 전문적이고 효율적이고 시민들에 친근하게 바꾸려는 시도의 하나이다(Pollit & Bouckaert, 2004).

[그림 II-1] 패러다임과 구성



자료: Pollit & Bouckaert, 2004, p.25

Boviard & Löffler(2003)는 네트워크의 형성과 구축이 보다 효율적인 정부 건설에 도움이 된다고 믿으며, 참여의 수준에 따라 공공기관의 유형을 ① 공공기관을 법규를 중심으로 하는 전통적인 관료제적 조직 ② 경쟁을 근간으로 하는 시장원리를 도입하여 경제적 효율성을 추구하는 서비스 중심 조직, 그리고 ③ 참여와 네트워킹을 근간으로 공동체적 질서를 추구하는 시민중심 조직 등 3가지로 구분하였다.

<표 II-5> 공공기관의 유형

구분	법규 중심	서비스 중심	시민 중심
목표	합법성	경쟁	공동체의 삶의 질
전망	국가	공공부문	시민사회
통제 메커니즘	위계질서	시장	네트워크
논리	법적	경제적	정치적

자료: Boviard & Löffler, 2001, p.19, 강정석 외, 2005, p.109 재인용

## 2. 혁신 관련 선행연구

### 가. 혁신의 개념

공공부문의 혁신은 정부가 국민에게 고품질의 서비스를 제공하고 국가경쟁력을 증진하기 위해 기존과는 다른 새로운 변화를 요구하는 정부 혁신의 개념을 통해 정의할 수 있다. Berry(1990)는 정부 혁신을 정부 정책 및 행정 관련 문제를 인지하고 정보 또는 지식을 발굴, 생산하여 새로운 행정 프로그램이나 정책을 채택하는 것이라고 정의<sup>25)</sup>하였고, Osborne and Plastrik(1997)<sup>26)</sup>은 정부 혁신을 공공 조직의 효과성, 능률성, 적응성, 개혁성을 극적으로 증대시키기 위해 공공체제나 정부 조직을 근본적으로 변형하는 것을 의미한다고 하였다.

공공부문의 혁신이 민간과 다른 점은 환경적·제도적인 요인의 영향을 많이 받는다는 점과, 단지 새로운 것의 이행이 아니라 공공문제를 해결하고 사회적 가치를 구현할 수 있는 영향과 결과가 중요하다는 점이라고 할 수 있다.<sup>27)</sup>

### 나. 혁신의 내용

이동기(1998)는 정부 혁신의 모습을 Rogers(1995)가 제시한 혁신의 특징을<sup>28)</sup> 바탕으로 논의하였다. 정부 혁신은 공무원들의 업무 활동 속에서 이루어지는 것으로, 업무 방식이나 결과에 대해 의문을 제기하고 개선점을 도출하여 이를 실천에 옮기는 순환과정을 중시하며, 환경으로부터 얻은 정보 및 모방을 이용하여 새로운 지식을 창출하고 이를 정보 인프라를 통해 모든 구성원 및 부문, 다른 지방정부가 공유하는 것을 특징으로 한다. 환경 변화에 대응하여 새로운 지식을 습득, 공유함으로써 지식을 창출하는 환경 적응력과, 기존의 구조나 방식을 뒤엎는 창조적 혁신을 거쳐 주도적으로 환경을 변화시키는 환경 주도력을 가진다고 하였다. 또한 정부 혁신은 지속적으로 반복되는

25) Berry and Berry, 1990; 이동기, 1998, p.141 재인용

26) 이동기, 1998, p.141 재인용

27) Osborne and Plastrik, 1997; 김난영, 2016, p.172 재인용

28) Rogers(1995)는 혁신의 확산을 특정한 사회적 시스템 내에서 시간에 따라 특정 채널을 통한 의사소통이 이루어지는 것(Diffusion is the process in which an innovation is communicated through certain channels over time among the members of a social system)이라고 함

과정으로 장기적인 시각에 입각하여 이루어진다고 보았다.

Kettle(2002)은 자율적 관리, 성과중심 관리, 경쟁·선택·인센티브를 통한 관리, 수요중심의 관리, 시민 관여, 네트워크 및 파트너십이라는 6가지 혁신 도구를 혁신의 내용으로 제시하였다.<sup>29)</sup> 자율적 관리는 행정 조직 내부관리와 관련한 지나친 규제를 완화하고, 관리자에게 보다 많은 재량권을 부여하는 것을 의미하며, 성과중심 관리는 주요 의사결정을 하면서 투입보다는 최종 결과나 성과를 중시하는 것을 의미한다. 정부 조직 내에서 규율을 강조하기보다는 경쟁 기제를 적극적으로 활용하고, 일정 성과를 달성했을 때 인센티브를 제공하는 등의 시장 원리를 행정의 다양한 영역에 활용하여야 하며, 수요 중심의 관리를 통해 정부는 시민들의 요구에 신속하게 대응하고, 고객의 요구를 만족시킬 있는 서비스를 개발하여야 한다고 보았다. 또 이러한 정부의 의사 결정 및 정책 결정에 시민들이 적극적으로 참여함으로써 정부 신뢰도를 제고하고 서비스 질을 향상시키면서 정부기관 간 협력, 민간기업 및 비영리단체와의 협력, 타 국가들과의 협력을 활발히 하여야 한다고 주장하였다.

Kamarck(2003)는 저비용 정부, 고품질의 서비스 정부, 전문성을 갖춘 정부, 디지털 정부, 규제의 효율화를 지향하는 정부, 정직하고 투명한 정부가 정부 혁신의 모습이라고 하였다.<sup>30)</sup> 저비용 정부는 재정적자를 절감하기 위한 다양한 노력을 통해 가능할 수 있고, 정부의 서비스 품질과 서비스 전달체계의 향상이 곧 정부 혁신에 해당한다고 보았다. 정부 혁신은 공무원의 전문성 향상, 전자행정을 통한 효율성과 투명성 제고, 건전한 규제정책과 개혁을 통한 비용 절감, 부패를 조장하는 업무프로세스와 절차의 개선을 통해 이를 수 있다고 하였다.

#### 다. 혁신에 영향을 미치는 요인

김난영(2016)은 혁신을 성공으로 이끄는 요인을 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로 분석하였다. 혁신의 제도적인 요인에는 제도적 위상, 이해관계자와의 관계, 조직문화가 있다. 조직의 제도적인 위상, 즉 조직의 임무와 권한이 얼마나 다양하고 강함에 따라 혁신 노력의 과정과 결과가 달라질 수 있고<sup>31)</sup>, 이해관계자와의 협력적인 관계

29) Kettle, 2002; 김보경·서정욱, 2014, p.138. 재인용

30) Kamarch, 2003; 강정석, 2005, p.65. 재인용

31) 김난영, 2016, p.173.

는 혁신 성공에 긍정적인 영향을 주지만, 갈등 관계는 부정적인 영향을 미치며<sup>32)</sup>, 조직의 문화는 혁신의 지속성을 담보할 수 있다는 점에서 중요한 요인이 된다고 하였다. 혁신 전략은 혁신 목표를 위한 내용분야와 이러한 혁신 내용이 성과로 이루어질 수 있도록 촉진하는 과정분야로 나누어 논의하였다. 혁신 성과로 이어지기 위한 혁신 내용은 공동체 환경의 변화, 정책환경의 변화, 조직 환경의 변화, 정치적 지지 등 혁신 요구에 부합하여야 하고<sup>33)</sup>, 그 과정에 있어서는 명확하고 대응성 높은 목표의 설정, 혁신 전담부서의 설치와 혁신안의 지식화·제도화, 의사결정에 대한 조직 내외 참여의 확대가 혁신 성공의 요소가 된다고 하였다.

윤경준 외(2006)는 혁신과제를 추진하는 데 있어 저해요인과 이에 대한 극복방안을 제시하였다. 혁신을 저해하는 요인은 혁신의 내용, 조직구조, 과정, 조직행동 및 리더십, 조직환경 측면에서 고르게 나타나고 있어 혁신은 총체적이고 다면적인 노력이 필요하다 주장하였다. 혁신은 조직의 관리적 차원을 넘어 조직 외부 환경과의 협조적인 관계형성을 바탕으로 해야 가능하며, 가장 강력한 영향을 주는 저해요인은 조직 내부의 이해관계로, 혁신에 따라 신분상 또는 업무상 위협이 느껴지고 혁신에 따라 업무영역 간 갈등이 초래될수록 혁신은 어려워질 수 있다고 하였다. 또한 구성원들이 혁신적 사고를 할 수 있도록 시간적 여유를 제공하고, 혁신의 필요성·비전·목표에 대한 공감감이 더 많이 이루어져야 한다고 주장하였다.

---

32) 김난영, 2016, p.173.

33) 김난영, 2016, p.175.

〈표 II-6〉 혁신의 저해요인

구분	내용
혁신 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신에 대한 단기적인 관점(중장기적 계획하에서 추진 필요)</li> <li>• 혁신계획의 모호성</li> <li>• 혁신 내용에 내재된 실패 가능성(현실을 고려한 과제 채택 필요)</li> <li>• 혁신계획 수립에 있어 다양한 의견 반영 미흡</li> <li>• 목표에 대한 공감 결여, 일회성</li> </ul>
조직 구조 및 과정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신적 사고를 위한 시간적 여유 부족</li> <li>• 업무영역 간 갈등, 부서 간 의견조정 어려움</li> <li>• 참여문화의 부재</li> <li>• 혁신추진체계의 부적절, 지식 공유체계의 부재</li> </ul>
조직행동 및 리더십	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신관리 기술의 미흡(충분한 교육의 필요)</li> <li>• 인센티브의 미흡(다양한 인센티브 방식 필요)</li> <li>• 변화수용 문화의 부재</li> <li>• 실패에 대한 관용적 태도 결여</li> <li>• 혁신에 대한 부정적 사고</li> <li>• 최고 정책결정자의 혁신의지 및 지속적 개입 부족</li> </ul>
조직환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 기대의 취약</li> <li>• 혁신관련 예산 확보의 곤란</li> <li>• 법적 제한</li> <li>• 정치적 반대, 관련 이해집단의 반대, 모니터링의 부재</li> </ul>

자료: 윤경준 외(2006), pp.118-127을 활용하여 작성

조희진·이정욱(2011)은 혁신 활동에 영향을 미치는 관리역량을 크게 전략적 인적자원관리, 성과관리, 변화대응관리, 네트워크관리의 측면에서 살펴보았다. 먼저 전략적 인적자원관리, 성과관리가 이루어지는 조직일수록 혁신의 도입 및 운영에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 이에 조직 구성원들의 능력과 자질 및 전문성이 발휘될 수 있어야 하며 혁신 지원을 위해서는 성과 관리를 통해 조직 구성원들이 목표를 향해 몰입할 수 있도록 하여야 한다고 주장하였다. 둘째, 변화대응관리가 이루어지는 조직일수록 근로자 주도 혁신 활동과 제품·서비스 혁신 활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러므로 경쟁으로 인한 불확실성을 감소시키고, 조직의 생존을 도모하기 위하여 환경과의 지속적인 상호작용을 바탕으로 빠르게 대응할 수 있는 관리가 이루어져야 한다고 하였다. 셋째, 네트워크 관리가 이루어지는 조직일수록 제품·서비스 혁신활동에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 따라서 전문가들과의 교류를 통한 지식 이전으로 새로운 변화를 수월하고 빠르게 시도할 수 있어야 한다고 주장하였다.

정지수·한승희(2014)는 공공기관의 기관장 출신 배경이 조직의 혁신과 성과에 미치는 영향을 분석한 결과, 정치인 출신 기관장이 혁신을 많이 하지만 성과는 낮다고 분석하였다. 정치인은 행정부의 형식주의와 문서주의 등을 비판하면서 지속적인 개혁과 변화를 추구하기 때문에 많은 조직 혁신을 추구하게 되지만 이와 반대로 내부승진을 한 기관장은 조직에 대한 전문적 지식을 가지고 있고 조직 친화도가 높으므로 기존의 방식을 그대로 추구하려는 보수적 성향이 나타날 수 있다고 하였다. 정치적 독립이나 중립성을 확보하지 못하고 정치적 목적을 수행하는 인사를 선호하고, 가시적인 성과에만 집중하게 된다면 혁신을 추구하더라도 조직의 장기적 성과에는 부정적 영향을 미칠 수 있다고 주장하였다.

OECD(2015b)에서는 공공부문 혁신에 영향을 미치는 요소로 사람, 지식, 업무방식, 규정과 절차를 제시하였다.<sup>34)</sup> 조직 내에서 새로운 업무 방식으로 유도하는 문화, 인센티브, 규정을 마련함으로써 혁신을 가능하게 할 수 있으며, 혁신을 가능하게 하는 요소에는 데이터, 정보, 지식과 학습을 관리하는 방식이 있다. 정부는 대내외적으로 협력을 통해 당면한 문제를 해결하는 것이 중요하고, 혁신을 제한하는 것이 아니라 도움이 되는 규정과 절차가 마련되어 있어야 한다고 하였다.

## 라. 혁신에 따른 성과

조직 혁신의 성과는 제시된 목표의 달성 여부와 제시된 혁신 내용의 이행 여부를 통해 측정될 수 있으며, 일반적으로 혁신의 목표는 조직 또는 정책의 성과와 일치한다.<sup>35)</sup> 공공조직에서 혁신의 성과에 대해서는 다양한 인식들이 존재하고, 모든 조직에 공통적으로 적용할 수 있는 단일한 판단기준을 찾기는 어렵다.<sup>36)</sup> 그러나 조직 혁신을 조직 경쟁력과 성과 제고를 위한 조직의 전략으로 보는 경우가 많으므로, 혁신의 목표가 공공조직의 성과라고 할 수 있다.<sup>37)</sup>

혁신의 성과를 혁신의 채택이나 실행에 초점을 두는 것이 아니라 혁신과제의 채택 및 실행을 통해 조직의 효과성을 제고하고 성과를 향상하는 데 두어야 한다.<sup>38)</sup> 혁신성

---

34) OECD, 2015b, p.13.

35) 김난영, 2016, p.177.

36) 김난영, 2016, p.177.

37) 김난영, 2016, p.177.

과는 혁신의 1차 결과인 혁신과제의 채택 및 실행도를 넘어서 2차적 결과로 측정되어야 한다. 민간과 다르게 정부부문은 혁신성과를 측정하기 어려우나, 지속적인 측정 노력과 각종 행정정보시스템 및 성과관리 시스템의 발전을 통한 비용 및 성과와 관련된 기초정보 산출 노력을 통해 개선될 수 있을 것이다. 혁신성과의 올바른 측정법을 개발하기 위한 정보제공자와 공무원의 참여 촉진, 측정방식의 지속적인 검토와 수정, 측정기관의 공정성 등을 고려해볼 수 있다.

김판석 외(2007)에서는 공공기관의 혁신에 따른 성과를 분석한 결과, 고객만족도, 경영평가 결과, 생산성 대부분이 혁신을 통하여 지속적으로 향상되는 것으로 나타났다.<sup>39)</sup> 공공기관의 혁신 성과를 측정하기 위해 고객만족도, 경영평가 결과, 생산성 변수를 채택하였으며, 생산성 변수로는 운영효율성, 사업추진성, 사업생산성, 부가가치생산성, 사업 공공성, 부가가치 공공성을 활용하였다.

#### 마. 혁신 정책에 관한 평가

강정석(2005)은 참여정부의 혁신은 신공공관리와 정책네트워크라는 시대적 흐름에 맞춘 보편적 가치를 추구하는 동시에, 작은 정부가 아니라 적정규모의 정부를 지향하는 독자성을 특징으로 한다고 하였다. 참여정부 혁신은 능률성을 지향하는 구조개혁이며, 성과 지향적 운영시스템을 구축하기 위한 관리주의적 개혁, 투명성과 공개성을 지향하는 참여형 개혁이라고 평가하였다. 참여정부는 작은 정부가 아닌, 국민이 필요로 하는 공공서비스를 제대로 공급하는 '일 잘하는 적정규모의 정부'를 지향하고 있다는 것이다. 참여정부의 혁신시스템에서는 공무원들이 개인적으로 미래 비전과 목표를 지닐 수 있도록 제도를 보완하는 것이 필요한데, 공무원에게 국민에게 잘하는 것이 의무이고 당연하다는 것을 강요하기보다 공무원들 스스로가 일에 대한 행복과 보람을 느낄 수 있도록 해야 한다고 강조하였다.

김판석·홍길표(2011)는 참여정부 기간의 정부 혁신에 대한 주요 쟁점을 검토하고, 지속적인 정부 혁신을 통한 향후 과제와 혁신방안 등을 분석하였다. 과거 정부와 다르게 참여정부는 정부 혁신에 대한 비전을 설정하고, 정부 혁신 로드맵을 수립하여 혁신

---

38) 김판석·홍길표, 2011, p.37

39) 김판석 외(2007), pp.119-125

의 중장기 추진을 위해 노력하였다. 행정개혁·인사개혁·지방분권·재정세계·전자정부 등 여러 분야의 혁신을 추진하였고, 특히 인사혁신분야는 당시 중앙인사위원회를 통해 활발하게 이루어졌다고 보았다. 그러나 혁신의 전선을 너무 확대하였고, 광범위한 혁신을 추진하면서 개혁 피로감을 유발했다는 한계가 있으며, 정부 혁신의 투입비용이 크고 성과측정이 어려우며, 정책효과 발생의 시차성으로 국민들이 혁신효과를 체감하기에 한계가 있었다. 또한 지속적이고 효과적인 정부 혁신을 위해서 가치지향 공공관리라는 새로운 이론적 기반을 제시하였는데, 해당 이론은 측정할 수 있는 공공가치의 추구, 전략적 공공관리시스템의 구축과 활용, 네트워크화된 개방시스템이라는 특징을 가지고 있다.

## 바. 행정 혁신의 한계점

그동안의 행정 혁신 논의는 주로 행정 혁신의 도구적인 측면에서 많은 논의가 이루어졌다. 행정 혁신을 하기 위해서는 조직의 리더나 관리자가 어떻게 해야 하는가라는 관점에서 행정 혁신의 과정과 절차를 살펴볼 필요가 있다(David, 2009; 최성락, 2009 재인용). 행정 혁신을 위해서는 무엇보다도 조직 문화의 변화가 중요하며 조직의 가치, 이념, 행동양식 등이 같이 변화해주어야 혁신이 안정될 수 있다.

David는 지난 20여 년 동안 추진되어온 행정 혁신 경험을 통해 볼 때 효율성 증진만을 목적으로 하는 행정 혁신은 궁극적으로 실패하는 경향이 높다는 것을 적시하고, 진정한 행정 혁신을 위해서는 효율성 추구를 넘어서는 목적의 추구가 있어야 한다는 것을 주장하였다(David, 2009; 최성락, 2009 재인용).

## 3. 소결

혁신에 대한 개념, 유형에 대한 논의는 주로 경영학자와 기업가들이 정의하고 사용한 개념이다. 특히 공공부문에서는 신공공관리론의 이론적 영향과 영미 선진국가의 개혁과 혁신 우수사례를 벤치마킹하고 각종 내외부 평가가 확대되면서 민간기업의 혁신 유형과 방법이 공기업은 물론이고 준정부기관까지 빠르게 공유되고 있다.

다만 최근 SOC, 에너지, 철도, 도로, 항만, 공항 등 네트워크 산업뿐 아니라 금융, 보

건·복지, 산업진흥, 검사검증 등 다양한 유형의 준정부기관이 증가하고 있는 추세에서 혁신의 유형과 방식에 대한 단순한 답습보다 공공기관이 처한 환경과 국가의 정책적 방향에 부합하도록 혁신사례를 학습하고 창의적으로 적용·발전시킬 필요가 있다.

지난 30여 년간 공공부문 개혁과 혁신에 대한 이론적 논의의 상당부분이 신공공관리론을 주류 이론으로 하여 자리잡아 왔다. 최근 유럽 및 미국 학자들을 중심으로 post-NPM에 대한 공공부문 개혁 논의도 활발하게 진행되고 있으나 이들의 논의는 공기업에 대한 개혁 논의라기보다는 행정기관을 중심으로 하는 정부기관에 대한 행정개혁 연구와 논의가 주를 이루고 있다. 또한 국가별로 공공기관의 정의와 범위가 다르고 공공서비스를 수행하는 주체와 체계도 국가 간 역사적 맥락, 정치행정시스템의 차이에 따라서 각각 다르기 때문에 각국가의 공공기관의 관리 개혁의 방향과 내용도 다를 수 있다. 그러므로 이론적으로도 신공공관리론을 대체하는 새로운 이론적 논의와 흐름도 국가 간 역사적 맥락, 정치경제적 시스템, 정책적 환경에 따라서 다소 다른 특징을 가지고 있다. 다만 신공공관리론에 기반을 둔 공공기관의 관리 개혁에서 공사파트너십, 책임운영기관의 자율성, 투명성 확대, 고객 및 시민의 참여 확대와 같은 공공기관 관리의 민주성과 시민성, 기관 간 협력을 확대하는 이론적 공통점을 찾아 볼 수 있다.

최근 우리나라는 시장주의와 신관리주의를 지향하는 신공공관리론에 대한 반성과 함께 공공성을 강화하는 추세로 변화하고 있다. 공공성(Publicness)에 대하여 일부 사회학자는 사회적 가치(social value)로 정의하고 있고, 일부 행정학자들은 공적 가치(public value)로 규정하고 있다. 양자 모두 공공성, 공정성, 투명성, 시민성을 공통적인 구성요소로 들고 있다.

공공기관은 민간기업보다 더 엄격한 책임경영의 주체로서 국제적 표준을 더 잘 준수해야 하고 공공성의 추구가 제일의 가치라는 것은 명확하다. 그러나 공공기관의 공공성은 그 공공기관의 역사적 배경, 경제·사회적 상황, 정치·정책적 임무 등을 고려해서 결정되는 것으로 절대적인 개념과 가치가 아니라 시대적·상대적 가치로 바라볼 필요가 있다.

제Ⅲ장에서는 역대 정부의 공공기관 관리 정책비교를 통하여 공공기관의 역사적·사회적·정책적 흐름을 살펴볼 것이다.

---

## Ⅲ. 역대 정부의 공공기관 관리정책 비교

---

### 1. 김대중 정부<sup>40)</sup>

#### 가. 추진배경

1997년말 외환위기는 우리나라 개혁의 직접적인 계기로 작용하였다. 공공부문 역시 확대된 조직·인력구조와 행정편의적인 감독·규제 기능으로 인한 비효율성이 발생하고 있었다. 과거 정부 주도의 경제성장 과정에서 필요 이상으로 공공부문의 조직·인력구조가 확대되었고, 과거에는 유효했으나 세계화·정보화 시대에는 작동하지 않는 통제 중심의 경직적인 예산·인사·조직운영 등 관료주의적인 폐해가 존재하고 있었다(기획예산처, 2002, p.4).

전 세계적으로 신공공관리주의(New Public Management)가 확대되면서 시장메커니즘의 회복을 통한 효율성이 강조되었다. 신공공관리주의를 도입한 국가들의 성공적 개혁사례가 나타나면서 국내에서도 이러한 흐름이 확대되었고, 신공공관리주의가 국민의 정부에서 추진하는 공공부문 개혁의 이론적 기반이 되었다.

과거에는 민간경제의 역량 부족으로 정부가 공공기관을 통해 수행해야 할 영역이 상당했으나, 경제가 성장하면서 공공부문이 직접적으로 시장에 참여할 필요성이 감소하였다. 공기업은 국민-정부-경영진으로 이어지는 다단계적인 소유지배구조로 인해 감시와 통제가 필요한 주인의 역할이 취약할 수 있고, 국회와 행정부 등의 경영감시가 불가피한 공기업의 특성상 급변하는 경영환경속에서 고객지향적 경영과 사업여건의 변화 등에 능동적으로 대처하는 데 한계가 있었다(기획예산처, 2002, p.83).

#### 나. 추진목표

국민의 정부는 작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현을 목표로 정부구조와 공공부문 전체적인 개혁을 지향하였다. 공공부문의 규모를 줄여 민간경제 영역을 확대하고,

---

40) 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁 백서』, 2002를 바탕으로 작성하였음.

경쟁과 성과원리를 도입하여 경쟁력 있고 생산성 높은 정부를 공공 개혁의 기본방향으로 삼았다. 국민의 정부는 공공 개혁의 모토로 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부라는 요소를 포함하고 있으며, 여기에서 작은 정부란 인력감축과 공기업 민영화를 통해 국민경제에서 차지하는 정부의 비중을 줄이고, 불필요한 간섭과 규제를 축소하는 것을 의미한다.<sup>41)</sup> 효율적인 정부는 경쟁과 성과원리를 도입하여 공공부문 내부의 비효율적이고 낭비적인 요소를 제거하고 성과중심, 결과중심 운영으로 전환하는 것을 의미하며, 봉사하는 정부는 행정기관이나 공무원 중심이 아닌 국민(주권자, 납세자, 고객, 수요자)의 입장을 배려하고 존중하는 것이 정책목표라 할 수 있다.<sup>42)</sup>

김대중 정부의 공공부문의 개혁은 중앙정부·지방정부뿐 아니라 공기업과 산하기관도 대상으로 하였으며, 조직과 인력 감축 등의 하드웨어적인 개혁뿐 아니라 경쟁과 성과원리도 도입하고자 하였다.<sup>43)</sup> 특히 공기업 및 산하기관을 대상<sup>44)</sup>으로 민영화, 자회사 정리, 통폐합 등의 구조조정과 운영시스템 개선 등의 경영혁신을 추진하였다.

[그림 Ⅲ-1] 국민의 정부 공공부문 개혁 추진방향



자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁 백서』, 2002, p.7. 제작성.

41) 기획예산처, 2002, p.6.

42) 기획예산처, 2002, p.7.

43) 기획예산처, 2002, p.21

44) 국민의 정부 당시에는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 전으로, 공공기관을 정부투자기관, 정부출자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관으로 분류됨. 정부투자기관(13개)은 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받음.

## 다. 추진전략 및 내용

### 1) 공기업 구조조정 및 경영혁신

정부는 1998년 7월 「제1차 공기업 민영화 계획」에 따라 공기업의 민영화를 추진하였다.<sup>45)</sup> 정부출자기관 13개 중 11개 공기업을 민영화하기로 하였고, 8개 기업은 완전 민영화되었다.<sup>46)</sup> 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사에 대해서는 관련 사업을 분리하고 일부 매각하는 등의 단계적 추진 계획을 세웠다.

1998년 8월 「제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」에서는 단계적 민영화 대상 공기업 및 정부투자기관 등 19개 공기업과 그 자회사를 대상으로 정리계획을 수립하였다.<sup>47)</sup> 공공성이 강하고 설립목적대로 운영되는 자회사만을 존치하고, 경영상태가 부실하거나 유사기능을 수행하는 자회사는 통합하거나 매각 또는 폐지하기로 하였다. 「제2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획」 이후에 신설되거나 편입된 자회사를 포함하여 존치하고 있는 자회사를 대상으로 「공기업 자회사 정리계획」을 추가로 수립하였다.

관계부처 및 관계자 협의를 거쳐 개별 공기업의 여건과 특성에 따라 인력조정계획을 수립하고, 조직축소 및 기관 통합을 추진하였다. 인력감축을 통해 공공기관의 효율성은 제고되었으나, 그 과정에서 노·사, 노·정의 갈등을 유발하여 사회적 비용 또한 수반되었다. 농업기반시설과 관련된 조직을 통합하고,<sup>48)</sup> 주택공사와 토지공사의 통합을 추진하였다.

1999년 2월에 「정부투자기관관리기본법」을 개정하여 정부이사제도를 폐지하고 민간 비상임이사의 역할을 확대하는 등 기관의 자율성을 제고하였다. 정부투자기관의 최고 의사결정기관인 이사회에 정부 공무원이 참석하던 제도를 폐지하고, 경영공시 관련 조항을 신설하여 공기업의 재무제표, 감사결과, 경영실적평가 등 주요경영사항을 인터넷 홈페이지 및 주요 장소에 공시하도록 하였다(기획예산처, 2002, p.136). 「공공기관 명예퇴직금 제도 개선방안」(‘98.7.21)과 「공공기관 퇴직금제도 개선방안」(‘98.12.29)을 마련·시행하여 퇴직금 누진제를 폐지하고 명예퇴직금을 공무원수준으로 조정하기도 하

45) 기획예산위원회, 「제1차 공기업 민영화 계획」 발표문 보도자료, 1998, 7.3일자

46) 포항제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서는 완전 민영화를 추진해서 완료하였고, 단계적 민영화를 추진했던 공기업 중 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 대한송유관공사 등을 완전 민영화함

47) 기획예산위원회, 「2차 공기업 민영화 계획」보도자료, 1998.8.5일자

48) 농지개량조합, 농지개량조합연합회, 농어촌진흥공사가 농업기반공사로 통합함

였다.<sup>49)</sup>

## 2) 산하기관 구조조정 및 경영혁신

정부는 정부산하기관의 개혁을 위해 1998년 5월 「출연연구기관 경영혁신계획」, 1998년 8월 「출연·위탁기관 경영혁신계획」, 1999년 12월 「정부보조기관 경영혁신계획」등 단계적으로 구조조정 및 경영혁신을 추진하였다. 정부는 해당 기관 및 주무부처와 협의를 거쳐 경영혁신 시안을 마련하고, 행정개혁위원회의 자문 및 국무회의 의결을 거쳐 최종적으로 경영혁신계획을 확정하였다.<sup>50)</sup> 또 정부산하기관의 업무를 핵심업무로 전문화하고 경영효율성을 확보하기 위해서 산하기관 간 존립 필요성 및 기관 간 기능중복을 점검하였다.<sup>51)</sup> 설립목적이 달성되었거나 사회환경의 변화로 중요성이 감소된 기관과 수요자의 평가가 낮아 존치 필요성이 적은 기관을 폐지하고,<sup>52)</sup> 유사하거나 중복되는 기능을 수행하고 있어 통합운영이 효율적이라고 판단된 16개 기관에 대해서는 통합을 결정하였다.<sup>53)</sup> 조직을 신설할 때 조건을 엄격하게 보고, 부처 간 협의절차를 강화함으로써 공공기관을 신설하거나 확대하는 것을 지양하였다.

정부는 추가로 경영혁신 대상인 199개 정부산하기관 전체 정원을 대상으로 인력감축 계획을 수립하고 민간위탁, 자산매각 등 조직의 슬림화를 추진하였다. 인력감축은 산하기관의 방만한 경영행태를 해소하고 인력운용의 효율성을 제고하고자 했으나, 실업 등 많은 사회적 비용이 수반되기도 하였다.<sup>54)</sup> 2001년부터는 상시 자율개혁체제가 운영되면서 대부분의 기관에서 증원소요를 자체 정원 내에서 소화하거나 계약직 직원을 활용하게 되었다.<sup>55)</sup> 산하기관이 직접 수행할 필요가 없거나 민간이 수행하는 것이 더 효율적이라고 판단된 과제는 민영화하거나 민간위탁하여 민간 시장의 활력을 제고하고자 하였다.<sup>56)</sup> 또 수익성이 없거나 불필요한 자산은 매각하여, 기관의 재무 건전성이 향상

49) 기획예산위원회, 「공공기관 명예퇴직제도 개선」 보도자료, 1998.7.21일자

50) 기획예산처, 2002, p.141.

51) 기획예산처, 2002, p.142.

52) 국제연구교류단지관리소, 고려무역, 국방군사연구소, 지방자치경영협회, 지역정보화지원재단 등 6개 기관을 폐지함

53) 기획예산처, 2002, p.142.

54) 기획예산처, 2002, p.143

55) 기획예산처, 2002, p.143.

56) 기획예산처, 2002, p.144.

되도록 하였다. 공공기관이 수행하는 업무 중에서 경쟁 제한적인 제도를 폐지·완화하여 민간부문이 창의력을 발휘하도록 하고, 국민에게 지나친 부담을 주는 규제를 완화하도록 하였다.<sup>57)</sup>

정부산하기관의 사내복지기금에 대한 출연은 법에서 정한 기준을 초과하지 않도록 하고, 과도한 복리후생제도도 개선하였다. 많은 공공기관들이 정한 법에 따라 사내복지기금은 세전 순수익의 5% 이내에서 출연하도록 하였고, 대학생자녀 학자금 보조, 주택자금에 대한 무상지원, 과도한 연월차수당 지급등의 과도한 복리후생제도를 개선하도록 조치하였다.

정부출연연구기관의 이사회 제도, 정부예산지원방식을 개선하고 경영혁신방안의 구체적인 제도를 뒷받침하기 위하여 「정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률」을 제정하였다. 출연연구기관과 주무부처와의 소속관계를 해소하고자 기존 연구원별 이사회를 폐지하고 연합이사회를 설립하였는데, 이는 분야별 연합이사회체제는 출연연구기관의 정원, 인사, 예산 등에 관해서 각 원장에게 권한을 부여하여 경영자율권을 신장했다는 데에 의의가 있다.<sup>58)</sup> 1999년 도입한 연구회체제를 통해 부처와 연구기관의 소속관계를 해소하면서 정부 연구개발사업이 실질적으로 경쟁발주되도록 하였다.

과학기술계 출연연구기관은 1996년부터 PBS(Project Base System)를 도입하였으나, 부처와 연구기관의 소속관계로 인하여 실질적 경쟁이 이루어지기에는 어려움이 있었고 이를 해소하고자 연구회체제를 도입하였다. 유사·중복 기능은 당해 기능을 주연구로 하는 출연연구기관으로 이관하고<sup>59)</sup> 기능이 유사한 기관의 통합을 유도하였다.<sup>60)</sup> 이 밖에도 연구회의 경영실적평가 실시, 복식 부기방식 및 발생주의 회계원칙 도입, 회계감사 위주의 외부감사제도 도입, 연구인력 연봉제 실시 등 민간 경영 제도를 도입하였다.

---

57) 기획예산처, 2002, p.145; 예를 들면, 승강기 안전검사에 대한 민간의 진입제한을 해소하고, 각종 기금을 국세의 통제를 받는 공공기금으로 전환하여 기금운용의 투명성을 높임

58) 기획예산처, 2002, p.149

59) 예로 한국개발연구원의 노동연구기능은 노동연구원으로, 조세연구원의 거시경제 및 금융재정 연구기능은 한국개발연구원으로, 산업연구원의 해외지역연구기능은 대외경제연구원으로, 기계연구원의 선박·해양 공학 연구기능은 해양연구원으로 이관함

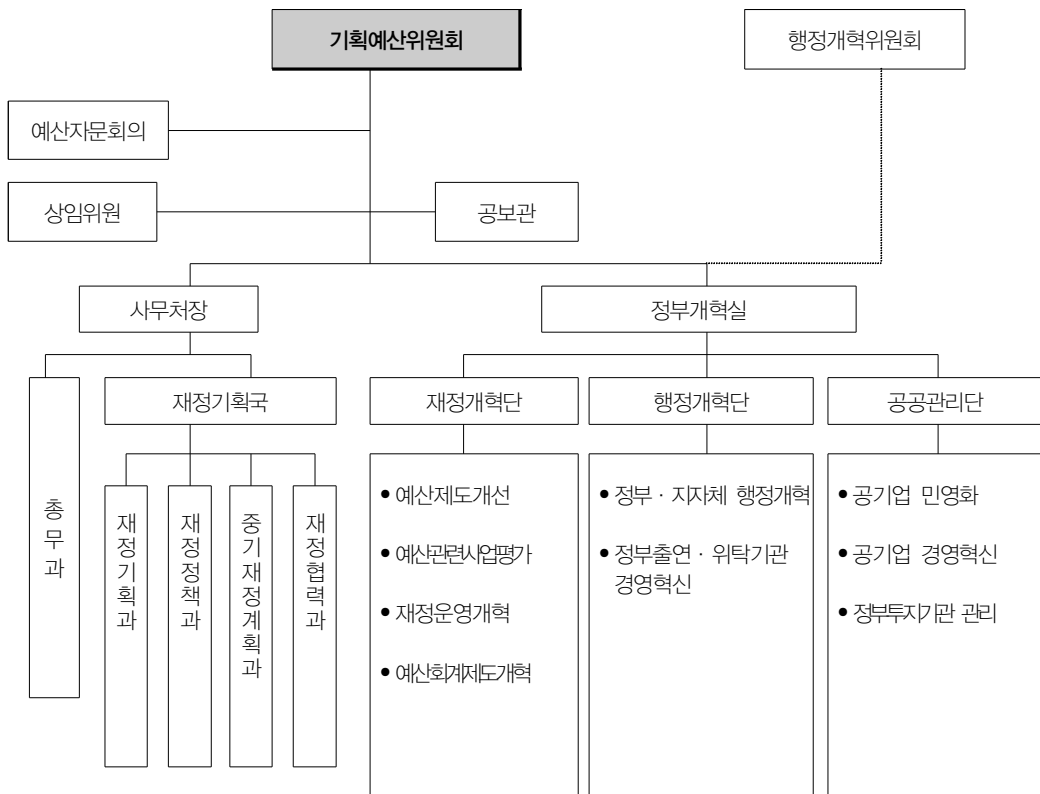
60) 기획예산처, 2002, p.151; 예로 산업자원부 산하 산업기술정보원과 과기부 산하 연구개발정보센터를 통합하여 과학기술정보연구원을 설립함

## 라. 추진체계

### 1) 추진기구

기획예산위원회는 재정기획 및 공공부문개혁을 전담하는 대통령 직속기구로 국민의 정부 출범 초기 제1차 정부조직개편에 따라 설치되었다(기획예산처, 2002, p.10). 예산 운영에 관한 기본지침을 위원회가 작성하고, 예산의 기본방향과 운영에 관한 한 사실상 위원회의 지시를 받도록 하여 공공 개혁의 주요 정책이 예산에 반영될 수 있도록 하였다(기획예산처, 2002, p.11). 민간분야의 컨설팅 전문가, 회계사, 변호사, 연구원 등 관련 전문가들을 대거 영입하고, 외부인사를 충원하여 성과평가에 따라 보수가 차등지급되도록 하였다(기획예산처, 2002, p.11). 기획예산위원장의 자문기구인 행정개혁위원회를 설치(1998년 4월)하여 행정서비스의 질 향상과 생산성을 제고하고자 하였다.

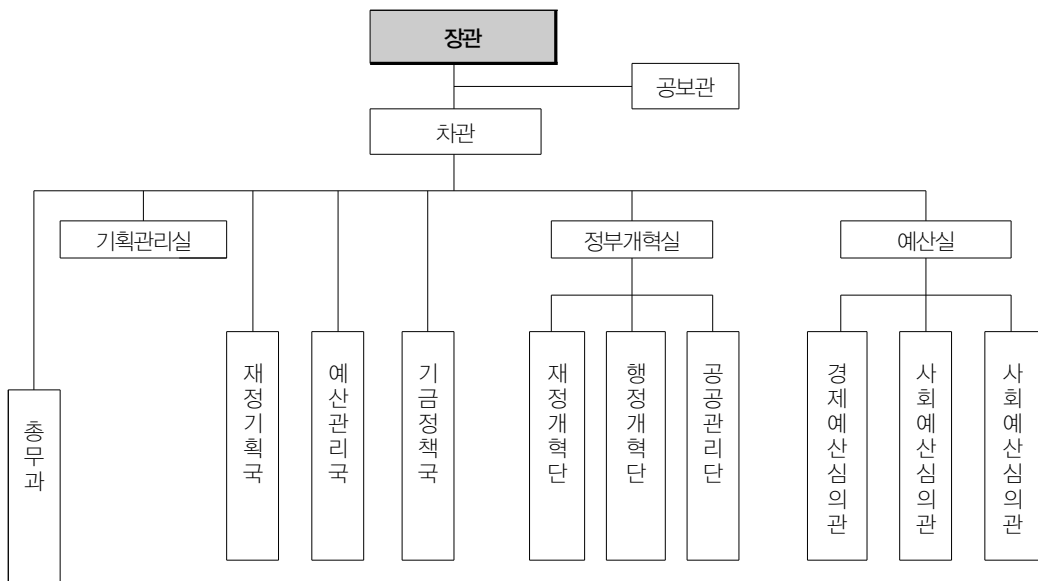
[그림 III-2] 국민의 정부 기획예산위원회 조직구조



자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁 백서』, 2002, p.11. 재작성

기획예산위원회와 예산청이 다른 정부기관 산하에 있어 존재하는 제약을 해소하기 위해 1999년 국무회의 의결을 거쳐 재정경제부에 소속되어 있던 예산청을 기획예산위원회와 통합하여 기획예산처가 출범하였다. 기획예산처는 예산기능을 갖게 됨으로써 정부개혁방안들의 실질적인 추진력을 가질 수 있게 되었다. 대통령 직속기관인 기획예산위원회와 다르게 기획예산처는 다른 중앙행정기관과 동등한 위치로 위상이 변화하여 영향력이 위축될 개연성이 있었으나, 개혁의 지속성은 유지될 수 있다는 장점이 있었다.

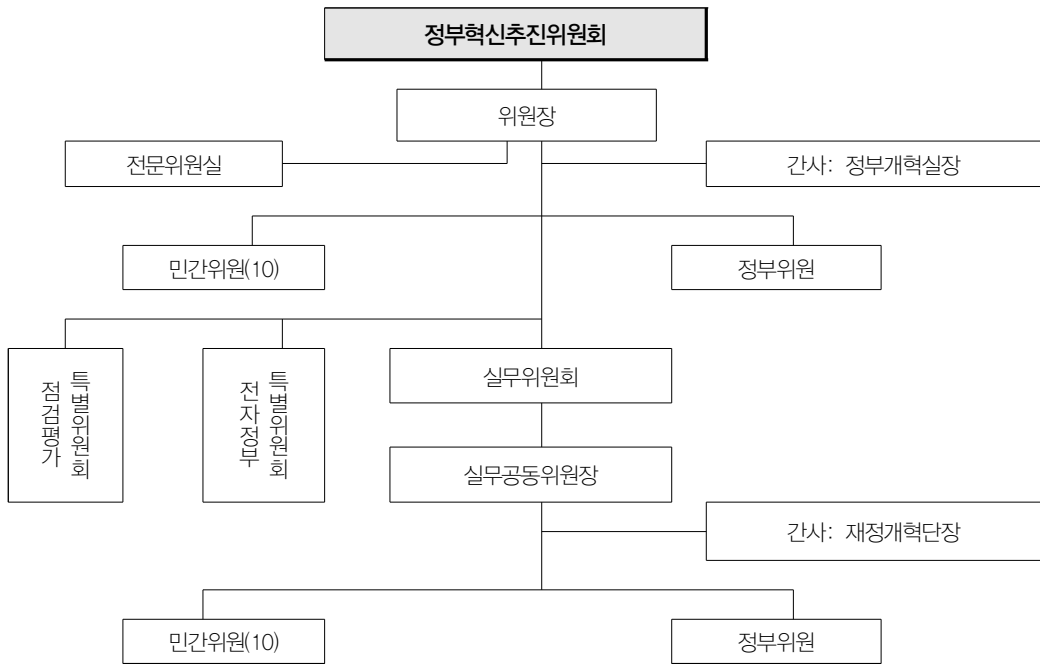
[그림 III-3] 국민의 정부 기획예산처 조직구조



자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁 백서』, 2002, p.14. 재작성

정부는 관련부처와의 협조 및 민간 의견수렴 기능을 원활히 하고자 민관합동의 정부 혁신추진위원회를 2000년에 대통령 직속 자문기구로 발족하였다. 기획예산위원회가 기획예산처로 개편됨에 따라 개혁의제 선정 및 추진과정에서 범부처적인 합의를 도출하고 민간의 의견을 수렴·반영하는 추진체계가 필요하여 이를 보완한 것이다. 위원회는 민간인 위원장을 중심으로 학계, 시민단체, 언론계 등 사회 각 분야에서 선정된 민간위원 10인과 정부위원 7인으로 구성하였다(기획예산처, 2002, p.15). 이에 따라 기획예산처가 과제를 선정하고 기관에 이행을 지시하는 하향식 타율적 개혁에서 각 기관이 개혁과제를 스스로 선정하고 추진하는 상향식 자율적 개혁으로 전환되었다(기획예산처, 2002, p.21).

[그림 III-4] 국민의 정부 정부혁신추진위원회 구성



자료: 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁 백서』, 2002, p.15. 재작성

## 2) 추진체계의 특성

정부 혁신위원회는 임시조직이 아닌 정식 정부기구 형식으로, 공공 개혁 전담기구로서 지속적이고 범정부적인 혁신을 추진하였다. 시민단체, 학계, 기업계, 언론계 등의 각계 대표와 기획예산처, 행정자치부 등 공공 개혁 관련 부처 장관으로 구성된 정부 혁신위원회를 구심체로 전 부처가 공동책임하에 개혁을 추진하였다. 개혁 추진 전반기에는 하향식 개혁, 후반기에는 자율적 개혁을 추진하는 전략을 취하였다(기획예산처, 2002, p.21). 정권 초기에는 각종 이해집단의 개혁에 대한 저항과 거부감을 극복하고 강도 높은 구조조정과 경영혁신을 추진하기 위해 당시 기획예산위원회가 스스로 개혁 과제를 발굴하고 각 부처로 시달하는 하향식 타율적 개편이 이루어진 반면, 후반기에는 정부 혁신추진위원회의 심의를 거쳐 매년 경영혁신의 주요방향을 담은 자율혁신지침을 만들고 이를 토대로 기관별로 혁신과제를 발굴·추진하였다(기획예산처, 2002, p.21).

점검평가체제를 구축하고, 개혁과 예산을 연계하며, 감사원과의 공조체제를 통해 실효성 있는 개혁 추진을 위한 기반을 마련하고자 노력하였다. 매 분기마다 부처 및 기관별 경영혁신 이행상황을 제출하여 정부 혁신추진위원회에 보고하도록 하고, 연말에 종합평가를 위해 점검평가단을 설치하였다. 공공기관의 적극적인 개혁 참여를 유도하기 위해 점검평가단의 평가결과를 토대로 개혁과제의 이행실적과 예산지원을 연계하였다. 감사원과의 공조체제를 통해 감사에서 드러난 방만경영사례에 대해 해당 기관이 자체적으로 조치계획을 수립하도록 하고, 이행실적을 점검하여 예산지원과 연계하거나 감사원에 통보하여 차기감사에 반영토록 하였다(기획예산처, 2002, p.23).

### 마. 추진실적(성과)

조직·인력의 감축 등 하드웨어적인 개혁 결과, 2002년 12월 기준으로 국민의 정부는 공기업 8개를 민영화하고, 자회사 66개를 민영화 또는 통폐합하였다. 기획예산처에 '공기업민영화추진위원회'를 설치·운영하여 민영화 추진상황을 점검하고 민영화에 대한 최종 의사결정기능을 담당하도록 하여 추진력을 확보하였다. 1998년부터 2000년까지 당초 계획을 초과한 전체 공기업 인력의 25%에 해당하는 인력을 감축하였으며, 조직축소 또한 1998년부터 2002년까지 1,207개의 단위조직 폐지가 추진되었다.

국민의 정부는 경쟁 및 성과원리를 바탕으로 공공부문의 효율성을 높일 수 있는 제도적 장치를 마련하였다. 정부이사제도의 폐지, 사장의 인사권 범위 확대 등을 통해 정부투자기관의 자율성 확대를 위한 제도를 수립하였고, 사장추천위원회제도, 사장과 경영계약 도입, 경영실적평가에 따른 책임 강화 등을 통해 기관의 책임경영체제 확립을 위한 시스템을 개선하였다.

정부투자기관뿐 아니라 산하기관에 대해서도 인력감축, 조직축소, 퇴직금누진제 폐지, 복리후생제도 축소 등을 추진하여 공공부문의 개혁 대상을 확대하였다. 산하기관의 개혁 추진 결과 일정부문 성과가 있었으나, 체계적인 관리의 필요성이 여전히 제기되어 정부는 「정부산하기관관리기본법」 제정을 추진하고 법안을 마련하게 되었다.<sup>61)</sup>

---

61) 「정부산하기관관리기본법」은 2002년 9월에 법안에 대한 입법예고 실시 등을 거쳐 2002년 10월 정기국회에 법안을 제출하였고, 참여정부 시절인 2004년 4월에 해당 법을 시행함

## 바. 한계

복지제도 축소, 구조조정 등의 하드웨어적 개혁에는 성과가 있었으나, 일하는 방식 및 공공서비스 개선 등의 소프트웨어적인 변화는 성과가 부족한 점은 한계로 나타났다. 강도 높은 개혁에도 불구하고 비핵심사업에의 참여, 시장질서 저해행위, 임직원 부조리 등의 비효율적인 경영사례들에 대해서는 여전히 개선해야 할 사항으로 남아 있었다.

국민의 정부가 추진한 공공부문의 개혁은 효율성과 능률성 측면에서는 상당한 성과를 거두었으나 상대적으로 민주성과 형평성에 대한 고려가 부족한 것으로 평가된다. 당시의 개혁 분위기는 민간부문을 공공부문보다 우수하다고 보고, 민간부문의 여러 원리들은 공공부문에 도입하여 효율성을 더 강조한 경향이 있다.

## 2. 노무현 정부<sup>62)</sup>

### 가. 추진배경

21세기는 메가트렌드(mega trend)<sup>63)</sup> 측면에서 세계화, 정보화, 지방화 추세가 가속화되고 행정환경이 빠르게 변화하였다. 기업과 민간이 빠르게 변하고 있는데 정부가 속도에서 뒤처지면 경쟁에서 낙오하게 되고, 이런 상태가 지속될수록 국민과의 신뢰격차는 갈수록 벌어질 것이다. 즉 변하지 않으면 국민의 불신을 해소할 수 없다는 위기감이 정부 혁신의 출발점이라 하겠다. 특히 공공기관은 사회적으로 중요한 역할을 수행함과 동시에 국민경제에서 차지하는 비중이 크기 때문에 효율성·책임성 및 투명성을 확보하는 것이 무엇보다 중요하며, 공공기관에 대한 국민의 기대수준은 나날이 높아져 가고 있었다. 국민은 공공기관으로부터 고품질의 공공서비스를 제공받기를 원할 뿐 아니라 민간기업 수준의 경영효율성과 그 이상의 높은 도덕성도 함께 요구하고 있었다.

62) 『참여정부 국정운영백서7 정부 혁신』, 2008의 내용을 발췌 정리하였음.

63) 사회공동체에서 일어나는 거대한 시대적 흐름을 가리키는 말로 현대사회의 메가트렌드는 탈공업화, 글로벌 경제, 분권화, 네트워크형 조직 등을 그 특징으로 함.

노무현 정부 이전의 정부는 집권 초기 조직개편, 공무원 감축 등 일회성 개혁에 치중하였다. 그 결과 외형적 성과는 거두었으나, 지속적 정부 혁신을 위한 국정운영시스템, 업무처리 방식, 공직 문화 및 행태 등 소프트웨어적인 변화는 미흡하였다. 이에 노무현 정부는 시스템과 문화를 바꾸는 중장기적이고 종합적인 대응전략을 바탕으로 한 지속적이고 흔들림 없는 혁신을 추진하고자 하였다.

## 나. 비전과 목표

노무현 정부는 ‘선진 혁신국가 건설’이라는 국가혁신의 비전을 달성하기 위해 ‘투명하고 일 잘하는 정부’, ‘국민에게 책임을 다하는 정부’라는 정부 혁신 비전을 설정해 추진하였다.

〈표 III-1〉 노무현 정부 혁신의 비전과 목표

<b>국가혁신의 비전</b>	· 선진 혁신국가 건설	· 세계10위권의 경쟁력 있는 국가	· 국민이 편안하고 행복한 나라
<b>정부 혁신의 비전</b>	투명하고 일 잘하는 정부, 국민에게 책임을 다하는 정부		
<b>정부 혁신의 목표</b>	· 효율적인 정부 · 봉사하는 정부	· 투명한 정부 · 분권화된 정부	· 함께하는 정부

자료: 정부혁신지방분권위원회, 2007; 국정홍보처, 2008, p.52 재인용

이에 공공기관의 혁신 비전을 ‘국민 감동 서비스를 제공하는 세계 일류의 공공기관 실현’으로 설정하고 공공서비스의 품질과 기관운영체계를 개선할 수 있도록 지원하였다. 이를 위해 고객만족경영, 투명·윤리경영, 자율·책임경영의 3대 추진 전략과 세부 전략과제를 마련하여 시행하였다. 고객만족경영을 위하여 고객만족 경영체계 및 고객 지향적 업무프로세스를 구축하고, 고객서비스 이행표준을 제정·운영하며, 상생·협력의 사회공헌 활동을 추진하였다. 투명·윤리경영을 위하여 알리오시스템(공공기관 경영정보 공개 시스템)<sup>64)</sup>을 구축하여 국민들에게 정보를 공개하며, 임원인사시스템을 개

64) www.alio.go.kr

편하고, 윤리헌장 및 직무청렴계약제를 정착·확산하도록 하였다. 자율과 책임에 기반한 성과중심경영을 위해 경영평가제도를 개편하고 이사회 운영을 활성화하여 견제장치 구축, 과다·중복된 각종 규제를 정비하였다.<sup>65)</sup>

## 다. 정책 및 내용

### 1) 혁신수준 진단을 통한 혁신 경쟁 점화

노무현 정부는 2005년도부터 ‘정부 혁신관리기본계획’<sup>66)</sup>에서 혁신의 기본 방향을 ‘혁신 실행·확산을 통한 정책품질의 제고’로 설정하고, 공공기관으로 혁신을 확산해 나가기 위하여 ‘공공기관 혁신 수준진단’을 실시하였다. 공공기관의 혁신노력과 성과를 보다 객관적으로 점검하고, 공공기관으로 하여금 국민에게 고품질의 공공서비스를 제공하기 위하여 2006년부터 기존의 ‘혁신수준 진단’을 ‘혁신 평가제도’로 발전시켰다.

### 2) 공공기관 혁신수준 향상을 위한 다각적인 지원활동

공공기관의 업무 특성상 민간기업을 벤치마킹하기 어렵다는 인식하에 공공기관 경영 혁신 우수사례를 발굴하여 공공기관 간 벤치마킹할 수 있도록 학습프로그램을 운영하였다. 2004년에는 조직관리, 갈등관리, 노사관계 등 테마별 학습토론회를 개최하였고, 2005년에는 우수사례나 경영혁신 방법론 등을 소개·토론하는 공공기관 혁신 교실을 개최하였다.

2006년은 2005년도 혁신평가 결과에 대한 분석을 통해 공공기관의 혁신 취약분야를 진단하고 부진한 분야와 기관의 혁신수준을 끌어올리기 위한 종합대책을 수립하였다. 기존의 강의 중심 혁신교실을 공공기관 혁신아카데미로 확대 개편하고 하위프로그램으로 혁신교실, 멘토링 프로그램, 혁신컨설팅그룹 운영 등을 설계하였다. 혁신 우수사례나 지침 설명 등에 머물던 혁신교실을 리더십 및 혁신실무기법을 향상시키기 위한 종합적인 교육프로그램으로 기획 및 추진하였고, 혁신수준 동반 상승을 위하여 혁신수준이 높은 공공기관과 부진기관을 1대 1로 매칭하여 혁신 노하우와 경험을 공유하는 동

65) 국정홍보처, 2008, p.235

66) 2005년 1월

반학습(멘토링) 프로그램을 운영하였다. 또한 공공기관 혁신수준을 상향평준화하기 위해 혁신전문가 약 40명으로 컨설팅그룹을 구성, 비전·전략, 혁신조직·학습, 제도화, 변화관리, 성과관리, 홍보 등 총 6개 분야를 운영하였다.<sup>67)</sup>

### 3) 혁신의 실행과 확산

혁신 아이디어를 발굴하고 노하우를 공유·확산하기 위해 ‘혁신사례집’과 ‘혁신매뉴얼’을 발간하여 지침서로 활용하였고, 우수 혁신사례를 발굴하여 ‘2007년 공공기관 혁신경진대회’를 개최하였다.

### 4) 기관별 특성을 반영한 평가제도

2006년 혁신실적평가 대상은 219개 기관이며, 기관 규모와 업무특성을 반영한 4가지 유형으로 구분하여 평가를 실시하였다. 혁신평가단은 객관적이고 공정한 평가를 위하여 기획예산처장관이 위촉한 외부전문가 60명으로 구성하였고, 총괄분과위원회와 유형별 3개 분과위원회로 구성하여 기획과 집행 간 연계가 가능하도록 하였다. 총괄분과위원회는 혁신평가단 운영 총괄 및 최종보고서 작성 등 사무국 역할을 수행하고, 유형별 분과위원회는 기업·진단형, 공익형, 연구형으로 구분하여 평가를 수행하였다.<sup>68)</sup>

혁신평가요소 및 평가항목은 기관 의견을 반영하여 유형별 적합한 지표를 개발하였으며 2005년 평가(23개 요소, 63개 항목)에 비해 평가요소와 항목을 대폭 간소화하여 기관 부담을 경감하고자 하였다. 또한 정형화된 서식에 건수 위주의 양적 평가방식에서 기관자율형 서식에 정성적·질적 평가로 개편함으로써 입체적인 평가로 개선하였다.<sup>69)</sup>

〈표 III-2〉 유형별 혁신평가의 특징

구분	기업형	공익형	연구기관형	진단형
주요특징	· 실천적이고 성과 지향형 혁신을 유도		· 연구부서 평가에 적합한 지표 중심	· 핵심요소 위주로 지표 간소화
요소항목	15개 요소, 27개 항목	15개 요소, 30개 항목	16개 요소, 31개 항목	16개 요소(항목)

자료: 국정홍보처, 2008, p.243

67) 국정홍보처, 2008, pp.239-240

68) 국정홍보처, 2008, p.243

69) 국정홍보처, 2008, pp.243-244

## 라. 혁신체계

노무현 정부는 혁신을 추진하는 제도와 기구를 가시적인 형태로 구성하여 상설적인 혁신추진조직을 구축하였다. 정부 혁신지방분권위원회, 혁신관리수석실, 행정자치부 정부 혁신본부, 각 부처 혁신담당관, 정부 혁신추진회의, 혁신지원장관협의회 등을 유기적으로 연계하여 정부 혁신을 체계적으로 추진하고자 하였다. 특히 초기에는 기획기능과 선도기능을 담당할 정부 혁신지방분권위원회와 대통령비서실 업무관리비서관실을 중심으로 구성되었다.

2004년과 2005년을 거치면서 본격적인 정부 혁신 추진조직 및 체계를 구성하였는데, 대통령이 참여하는 정부혁신추진회의와 대통령비서실 내에 혁신관리실을 두어 총괄 조정하도록 하였고, 행정자치부 내 정부혁신본부, 정부혁신관리위원회, 정부혁신관리평가단 등을 두어 총괄지원 및 관리하도록 하였다. 중앙부처 및 지방자치단체에 혁신담당관을 두어 정부 혁신 추진을 독려했다.

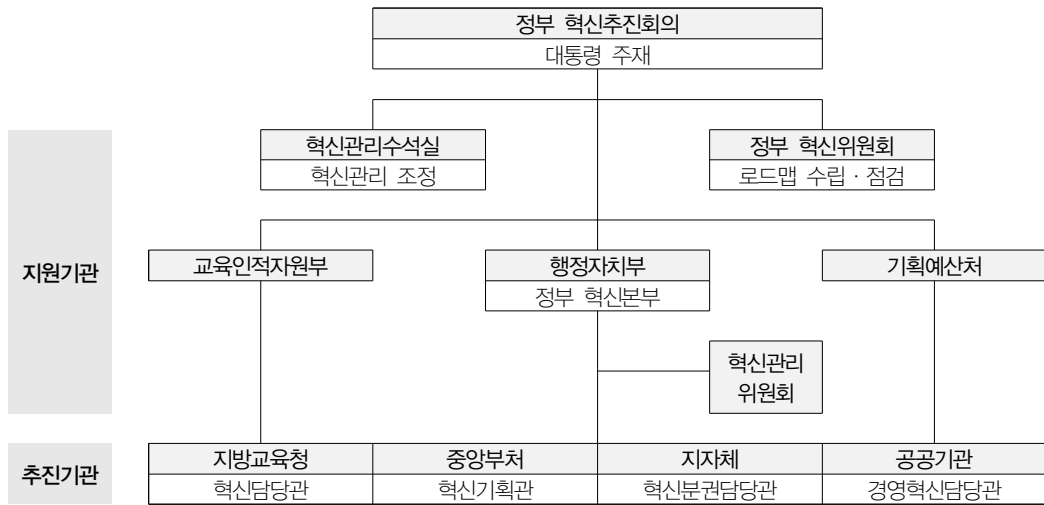
이후 국민과의 점점 포인트에 있는 공공기관에 대한 혁신관리를 위하여 기획예산처에 공공혁신본부 등을 설치하고 공공부문으로 혁신을 확산하고자 하였다.

〈표 III-3〉 참여정부 혁신추진조직의 시기별 특징

구분	정부 혁신 기반조성기 (2003)	정부 혁신 추진기 (2004~2005)	정부 혁신 확산기 (2006 이후)
주요 조직 변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부 혁신지방분권위</li> <li>· 업무관리비서관실</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 정부 혁신본부,</li> <li>· 각 기관 혁신담당 조직화</li> <li>· 혁신관리실 → 혁신수석</li> <li>· 혁신평가위원회 조직</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신지원장관회의</li> <li>· 각 부처 산하기관 혁신 추진조직 강화</li> <li>· 공공부문 혁신담당 조직</li> </ul>
역할 및 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 로드맵을 통한 전 정부차원 기획기능 강조</li> <li>· 비서실 혁신 선도</li> <li>· 혁신추진전략 수립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 실무적 차원의 혁신 추진조직 강화</li> <li>· 지방 및 공공부문으로 혁신 확산 시작</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신관련 정책의 조정</li> <li>· 혁신추진체계 구축</li> <li>· 지방, 교육, 공공부문으로 본격적인 혁신 확산</li> </ul>

자료: 국정홍보처, 2008, p.73

[그림 Ⅲ-5] 공공부문의 혁신 추진체계



자료: 김명환 외(2008), p.100

## 마. 추진실적 및 성과

### 1) 고객중심경영

2003년부터 공공기관에 고객참여센터 운영, 민원처리 인터넷 공개시스템, 원스톱 서비스, 고객현장 제정·준수, 고객만족도 조사, 공공기관 시설물 공개 등을 실시할 것을 권고하였다. 공공기관의 기능 수행과 관련된 규제 내용의 적정성을 주기적으로 점검하여 불필요한 대국민 규제를 폐지하고 그 결과를 공표토록 하였고, 토론회, 혁신사례집·혁신매뉴얼 등을 통하여 고객만족 우수사례를 공유함으로써 고객만족 문화를 확산, 고객만족 부진기관 등은 고객만족 컨설팅을 받도록 유도하였다.

2004년 4월 「정부산하기관관리기본법」의 시행에 따라 공기업 이외에 정부산하기관에 대해서도 고객만족도조사를 도입·시행하고 고객만족도 조사결과를 경영평가에 반영토록 하였다. 2005년 정부 혁신관리 기본계획에 따라 사회적 책임이 큰 공공기관으로 혁신을 확산하여 조사대상에서 제외되었던 출연연구기관(58개)과 부처 자율선정 공공기관(39개) 등도 조사대상에 포함하였다. 그 결과 2002년에 20개 공기업에 한정되었던 조사대상 기관이 2007년에 264개 기관까지 확대되었으며, 고객만족도 지수도 지속적으로 상승하였다.

〈표 III-4〉 고객만족도조사 대상기관 현황

(단위: 개)

구분	2002년	2004년	2005년	2006년	2007년
기관수	20	91	188	210	264
대상기관 유형	· 투자기관	· 투자기관 · 민영화기관 · 산하기관	· 투자기관 · 민영화기관 · 산하기관 · 연구기관 · 부처지율 선정	· 투자기관 · 민영화기관 · 산하기관 · 연구기관 · 부처지율 선정	· 공기업 · 준정부기관 · 기타공공기관

자료: 국정홍보처, 2008, p.248

공공기관의 사회적 책임범위가 점차 확대됨에 따라 채용 시 합리적인 적임자 선발이라는 일차적 목표 외에 사회적 약자 계층에 대한 배려를 주요 목표로 설정하여 여성·장애인 및 이공계 인력의 채용을 확대하였다.

〈표 III-5〉 여성·장애인 및 이공계 채용 현황

(단위: 명)

구분	2002년	2003년	2004년	2005년	2006년
총 여성 근무인력	19,205	22,813	29,141	33,041	39,816
총 장애인 근무인력	2,533	2,301	2,884	3,931	4,629
총 이공계 근무인력	66,806	70,425	77,135	97,325	111,681

자료: 국정홍보처, 2008, p.249

노무현 정부에 들어서면서 본격적으로 공공기관이 장애인 생산품, 친환경상품, 중소기업제품 등 사회적 차원에서 일정 수준의 구매를 보장할 필요가 있는 생산품을 우선 구매하도록 함으로써 공공성을 실현하도록 하였다.

〈표 III-6〉 장애인, 친환경상품, 중소기업제품 구매 목표

구분	내용
중소기업제품 우선구매	50% 이상의 중소기업 제품 구매목표를 자율적으로 제시하고 이행
장애인 생산품 우선구매	17개 우선대상품목 구입 시 품목별로 5~20% 이상 의무구매 · 사무용지(5%), 칫솔(20%), 포대(20%), 종이컵(5%) 등
친환경상품 우선구매	상품구매 시 친환경 인증상품이 있는 경우 우선구매 · 친환경 인증상품: 환경마크상품 등 107개 품목, 2,400개 상품 · 친환경상품 구매촉진 기본계획(2006~2010)상 구매비율: 80%

자료: 국정홍보처, 2008, p.250

## 2) 투명·윤리경영

공공기관임원 선임 시 ‘객관적인 인사시스템’을 적용하도록 함으로써 민간전문가 출신의 기관장 선임이나 내부승진 활성화 등 공정성과 투명성을 확보하도록 하였다. 2007년 4월 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 기관장을 포함한 모든 임원에 대해 임원추천위원회의 객관적인 추천절차를 거쳐 선임하도록 하는 한편, 임원추천위원회에 ‘기관구성원의 의견을 대변하는 자’ 1인을 반드시 포함시키도록 하여 후보자 추천의 공정성과 투명성을 높이도록 하였다. 공기업 기관장과 준정부기관의 비상임이사 및 감사에 대해서는 다양한 분야의 민간전문가가 중심이 되는 ‘공공기관운영위원회’가 후보자의 능력과 자질 등을 객관적으로 검증하는 절차를 거치도록 의무화하였다.

〈표 Ⅲ-7〉 공기업·정부산하기관 기관장의 임명 전 대표경력

구분	김영삼정부(1993.2~1998.1)	김대중정부(1998.2~2003.1)	노무현정부(2003.2~2005.6)
공무원	118명(61%)	103명(49%)	33명(39%)
정치인	32명(17%)	41명(20%)	8명(10%)
민간인	36명(19%)	56명(27%)	36명(43%)
내부승진	7명(4%)	9명(4%)	7명(8%)

자료: 국정홍보처, 2008, p.251

2005년 12월 공공기관의 경영정보를 하나의 사이트에 모두 공개함으로써 국민들에 의한 상시 감독체계를 갖추기 위해 공공기관 경영정보 통합공개시스템인 ‘공공기관 알리오(ALIO, www.alio.go.kr)’를 개통하였다. 알리오의 공시항목들은 다음과 같다.

- ① 기관소개, 연혁, 주요기능, 경영목표 등의 일반현황
- ② 직급별 인원, 임원현황, 임직원 급여, 조직구성 등 인사현황
- ③ 주요사업, 요약 재무제표, 수입·지출액, 지분현황, 차입금 등 재무현황
- ④ 대규모 공공기관의 주요 거래 및 내부거래 현황
- ⑤ 경영실적평가, 고객만족도 조사 등 대내외평가

「2006년 정부투자기관 예산편성지침」을 전면 개편하여 예산관리 기준을 강화하고, 임원 직무청렴계약을 확대하였으며, 감사의 역할을 강화하여 경영윤리를 강화하였다. 예산편성지침 개편을 통하여 총인건비 증가액을 전년 대비 2% 이내로 규제하고 편법

적인 임금인상을 금지했으며, 업무추진비의 클린카드 사용을 의무화하고 기관운영비, 잡비 등 여러 과목에 산재된 접대성 경비를 업무추진비에 일괄 편성하여 집행토록 하였다. 더불어 임원의 청렴의무와 그 위반에 대한 책임을 규정한 직무청렴계약을 체결하여 경영윤리를 강화하도록 권장하였다. 감사에게 기관 경영공시에 대한 책임을 부여함으로써 공공기관의 경영상황을 국민에게 투명하게 공개하여 국민에 의한 감시체계가 제대로 작동하도록 하였으며, 허위공시 등이 발견될 경우 책임자를 해임할 수 있도록 하는 등 책임성을 확보할 수 있는 장치도 함께 마련하였다.

### 3) 자율·책임경영

노무현 정부는 정부투자기관과는 달리 특별한 관리가 없었던 정부산하기관에 대해 「정부산하기관관리기본법」을 제정(2004년 4월 시행)하여 88개 기관을 정부산하기관으로 확정하고 경영평가를 실시하였다. 이후 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정(2007년 4월 시행)을 통하여 공공기관의 자율·책임경영 강화하고자 하였다. 자율·책임경영을 위한 기반 마련을 위해 공기업 기관장에게 상임이사 임명권을 부여하고, 주무장관이 임명하던 준정부기관의 감사는 기획예산처장관이 임명권한을 행사하도록 하여 견제임원에 대한 임명권한을 조정하였다. 또 일률적으로 보장되었던 임기를 1년 단위의 연임제도로 변경하여 성과에 따른 연임이 가능하도록 개선하였다.

기관의 이사회를 활성화하기 위해 이사회의 심의·의결사항을 규정하면서 기관장 해임 요청권, 비상임이사의 감사 요청권, 자료 요구권 등 경영 감독기능을 강화할 수 있는 기반을 마련하였다. 「정부산하기관관리법」에서 추진했던 ‘주무부처 사전규제’에 대한 정비작업의 후속조치로서 「공공기관 운영에 관한 법률」(제51조)에서 정부의 포괄적 관리·감독 규정을 정비하였다.

## 바. 한계점

많은 성과에도 불구하고 기관의 맥락과 특성을 반영하지 못한 획일적 혁신을 초래하였으며, 조직 구성원들의 혁신 필요성 인식 및 공감대 형성이 부족하였다.<sup>70)</sup> 각 기

---

70) 김명환 외(2008)

관에 적합한 부문을 개혁하기보다는 혁신평가 점수를 잘 받기 위하여 평가지표에 맞추어 혁신을 추진하는 데 급급하였으며, 혁신의 목표, 대상, 추진전략 등을 수립하는 데 있어서 자율성이 부족하였다. 또한 급속한 변화로 인한 내부갈등이 혁신을 지속적이고 효과적으로 추진하는 데 장애물로 작용하였다.

관료제와 민주주의를 상호보완적으로 발전시키는 것이 참여정부가 추진한 혁신이라고 주장하였으나, 효율적인 정부 구축에 혁신이 집중되어 행정의 민주성 제고에 소홀하였다는 비판도 제기되었다.<sup>71)</sup> 또한 인프라 구축 등 장기적으로 성과가 나타날 수 있는 과제가 상당했음에도 이념을 달리하는 차기정부로 인하여 혁신이 단절되어 성과파악이 어려워졌다.<sup>72)</sup> 이에 집권 후반기에 정부 혁신의 성과는 미미한 반면 정부의 규모는 이전 정부에 비해 다소 비대해졌다는 비난을 받게 되었다.

### 3. 이명박 정부<sup>73)</sup>

#### 가. 추진배경

1997년 외환위기가 어느 정도 극복되면서 기존의 개혁에 대한 노조 등 이해관계자들의 반발의 거세지면서 추진되던 민영화 추진이 중단되었다. 대신, 참여정부에서는 공공기관의 내·외 지배구조 개편, 경영평가 강화 등을 통한 소프트웨어 측면에서의 공공부문 개혁을 시도한 바 있다(기획재정부, 2011). 대표적으로 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정·시행한 것을 들 수 있다.

그러나 민영화·통폐합 등 하드웨어적 구조조정이 수반되지 않은 관리제도 개편은 공공부문의 비대화와 방만경영을 방지하는 데 한계를 나타냈다(기획재정부, 2011). 국민의 정부 이후 민영화와 구조조정이 제대로 추진되지 않으면서 공공부문이 비대해지는 결과를 낳게 되었다. 참여정부에서는 철도와 전력과 같은 네트워크 산업의 경우 민영화 시 독점성, 요금인상 등 공익성을 훼손할 수 있다는 우려로 인해 민영화 추진이

---

71) 김명환 외(2008)

72) 김판석·홍길표(2011)

73) 공공기관 선진화 정책에 대한 내용은 기획재정부가 2011년에 발간한 『2008-2010 공공기관 선진화 백서』와 『이명박정부 국정운영백서-공공기관 선진화』(2015)를 참조하여 발췌 정리하였음.

중단되었다. 더불어 참여정부에서 강조해온 내부 혁신 성과에 대해서도 부정적인 의견이 제기되었다.

〈표 III-8〉 공공부문 규모 비교(2002~2007년)

구분	2002년	2007년	증가(B-A)	증가율(B/A)
기관수(개)	260	305	45	17.3
인력(천명)	191	258	67	35.1
예산(조원)	206	308	102	49.5

주: 철도공사를 제외하면 실제 증가 인력은 2만 7,700명임  
 자료: 기획재정부, 2011, p.128

이에 따라 이명박 정부는 출범 직후인 2008년 3월부터 공공기관 개혁방안을 준비하였고, 6월 대통령 특별 기자회견에서 ‘공공기관 선진화’에 대한 의지를 표명하였다. 집권 초부터 선진 일류국가로 도약을 위한 실천과제의 하나로 공공부문 개혁을 제시하였고, 연장선상에서 ‘공공기관 선진화 정책’을 추진하였다(서인석 외, 2015<sup>74)</sup>).

## 나. 추진목표 및 전략

이명박 정부의 ‘공공기관 선진화’는 ‘작고 효율적인 정부’의 핵심적인 정책이라고 할 수 있다. 즉 이명박 정부는 시장에 대한 정부의 개입을 축소하고, 작은 정부를 추구하였다. 민간과 공공의 역할 재정립과 공공기관의 효율성 제고, 서비스질 향상 등을 위해 총 6차례에 걸쳐 공공기관 선진화 계획을 발표·추진하였다.

공공기관 선진화의 추진원칙은 다음과 같다. 먼저 재정수입 등 특정 목적을 갖고 시작된 과거 공공부문 개혁과 달리 ‘작은 정부, 큰 시장’을 지향하였다. 둘째, 민간이 창의력을 발휘할 수 있는 영역을 확대하여 활력있는 시장경제를 구현하기 위해 관련 산업의 세계적 추이와 미래 비전에 입각하여 금융 분야와 같이 민간의 역량이 성숙한 분야에 대해서는 공공부문의 역할을 조정하였다. 셋째, 일률적인 방식을 지양하고 ‘국민편익 향상’의 관점에서 가장 필요한 접근 방식으로 공공 개혁을 추진하고자 하였다. 공공기관의 경영효율성 향상을 통해 재정지원을 축소함으로써 국민의 부담을 경감시키도

74) 서인석·조일형·남기동(2015), 「공공조직 선진화 정책의 효과분석: 20개 기능조정 대상기관을 중심으로」, 『한국조직학회보』 12(3), pp.51-71

록 하였다(기획재정부, 2011). 넷째, 개혁으로 인한 사회적 비용을 최소화하기 위해 국민생활과 직결되고 요금 인상의 우려가 있는 전기, 가스, 수도, 의료보험 등은 민영화 대상에서 제외하고, 민영화 대상기관에 대해서는 고용안정을 최대한 보장하도록 하였다. 마지막으로 선진화를 추진함에 있어 투명한 의사결정과 사회적 합의를 중요시하였는데, 각계 각층의 다양한 의견을 수렴한 후 선진화 추진방안을 확정하도록 하였다.

〈표 III-9〉 공공부문 선진화의 추진원칙 및 주요내용(2008.8.)

추진원칙	주요내용
작은 정부, 큰 시장	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공부문 비중을 지속적으로 축소</li> <li>• 민간과 경합되는 부분은 공공 역할 조정</li> </ul>
국민편익 증대	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 질 좋은 서비스 제공</li> <li>• 정부지원 절감으로 국민의 부담경감</li> </ul>
사회적 비용 최소화	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외</li> <li>• 고용안정을 최대한 보장</li> <li>• 혁신도시는 지속적으로 추진</li> </ul>
기관별 특성에 맞는 방안수립 및 투명한 추진	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공개토론회 등 각계각층의 의견을 수렴</li> <li>• 공공성, 경쟁성 등 공공기관별 특성을 감안하여 가장 적합한 방안을 수립</li> </ul>

자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서』, p.130

선진화계획은 총 6차례에 걸쳐 발표·추진되었으며, 계획별 주요내용은 〈표 III-10〉과 같다. 6차례에 걸친 선진화계획은 1~3차까지는 공공기관의 하드웨어 개선에 방점을 두고 있으며, 4~6차 계획은 정원감축이나 예산절감 등 공공기관의 관리 개선을 통한 경영효율성 제고에 중점을 두었다. 특히 소프트웨어 개혁과 관련하여 가장 역점을 둔 것은 보수체계 개편과 노사관계 선진화라고 할 수 있다.

〈표 III-10〉 선진화 계획별 주요내용

구분	날짜	주요내용
1차	2008.8.11.	41개 기관에 대해 통합(2→1개), 기능조정(12개), 민영화(27개) 등 추진
2차	2008.8.26.	40개 기관에 대해 통합(29→13개), 폐지(3개), 기능조정(7개), 민영화(1개) 등 추진
3차	2008.10.10.	30개 기관에 대해 통합(7→3개), 폐지(2개), 기능조정(1개), 민영화(10개), 경쟁도입(2개), 경영효율화(8개)
4차	2008.12.22.	69개 기관의 경영효율화 방안 마련 정원 19천명 축소, 예산절감 1.7조원, 자산매각 8.5조원
5차	2009.1.15.	공공기관으로 지정되지 않은 273개 출자회사 관리 131개는 지분매각(111개), 청산·폐지(17개), 모기업에 흡수·통합(3개) 등을 통해 정리 142개는 투자성과 제고, 조기매각 유도 등 관리 강화
6차	2009.3.31.	60개 기관의 경영효율화 방안 마련 정원 3천명 축소, 예산절감 1,300억원, 자산매각 1,800억원

자료: 기획재정부(2015), 『이명박정부 국정운영백서 -공공기관 선진화』, p163

## 다. 추진내용

### 1) 하드웨어적 선진화

이명박 정부는 한국자산신탁(주) 등 19개 기관은 경영권을 완전히 이양하고, 인천국제공항공사 등 5개 기관은 지분일부매각을 추진하도록 하는 민영화 계획을 수립하였다. 민영화 대상에는 이미 시장에 참여하여 민간과 경쟁하고 있거나 경쟁 가능성이 높아 공공기관으로 유지할 실익이 적은 기관들이 선정되었고, 민영화 대상으로 선정된 24개 기관은 직접매각 또는 상장을 통해 매각이 이루어졌다. 민영화 등 공공기관 선진화방안 추진에 따른 매각업무 일반기준을 관계부처 합동으로 마련하여, 매각과정의 공정성과 투명성을 제고하고 일관된 원칙하에 매각업무가 원활히 추진되도록 하였다(기획재정부, 2011).

공공기관 경쟁도입은 가스산업과 방송광고산업에서 추진되었다. 가스산업의 경우 가스설비, 도입, 판매의 전 과정이 한국가스공사의 독점으로 운영되어 방만경영 문제가 제기되었고, 근본 원인인 ‘경쟁시스템의 부재’를 해소하기 위해 단계적인 경쟁도입을 추진하기로 결정하였다. 이에 따라 발전용 도입·도매 부분에 우선적으로 경쟁을 도입한 후 산업용으로 범위를 확대하기로 하고, 도입·도매 부분의 수평분할 대신 신규진

입 방식을 선택하여 가스공사 및 신규판매사업자 간 도입경쟁 실시를 명시하였다. 방송광고시장 선진화는 2008년 10월 제3차 선진화계획에 의하여 추진되었으며 주요 내용은 방송광고시장 경쟁도입 및 민간과의 중복 기능조정이었다.<sup>75)</sup> 그간 방송사는 1981년부터 한국방송광고공사를 통해 광고서비스를 제공하였고 광고주는 특정 광고대행사를 통해 미디어렙 광고료를 지불하여 광고서비스를 이용하였다(기획재정부, 2015).

또한 공공기관 간 유사중복업무의 해소를 위한 구조조정의 일환으로 기관 통폐합을 대대적으로 추진하였다. 먼저 통합대상이 되는 공공기관의 기준을 마련하고, 동 기준에 적용되는 기관에 대한 조직·인력 재설계안을 마련하였다. 동일 분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우와 동일한 정책목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우 기관 통폐합의 대상이 되었다. R&D 관리기관, 정보통신·콘텐츠 기관, 환경 분야 기관, 근로·산재 분야 기관, 저작권 보호기관, 청소년 지원분야 기관, 철도공사 자회사 등 7개 유형 36개 기관이 통합기관으로 선정되었고, 정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일에드컴, 부산·인천항 부두관리공사 등 5개 기관은 폐지기관으로 선정되었다. 이 36개 중복·유사 기관은 통합하여 단일 통합조직으로 재설계되었다. 관리조직 및 비핵심사업은 슬림화하는 한편 고유 목적사업 중심으로 기능과 인력을 재배치하도록 하였다.<sup>76)</sup>

〈표 Ⅲ-11〉 기능조정 대상 및 내용

구분	기관명
중소기업 해외마케팅 지원 일원화	대한무역투자진흥공사, 중소기업진흥공단, 정보통신국제협력진흥원(3)
4대보험 징수통합	국민연금공단, 건강보험공단, 근로복지공단(3)
R&D 관리 이관	생산기술연구원, 디자인진흥원, 에너지관리공단, 한전(4)
비핵심기능 축소	관광공사, 석유공사, 광물자원공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사(10)

자료: 기획재정부, 2015, p.188

75) 2008년 11월 27일, 「방송법」 제73조 제5항 등에 대한 헌법불합치 결정이 있었음. 헌법불합치 결정시, 결정문의 주요사항은 방송의 공공성 공익성 다양성을 보장하고 기본권 침해를 최소화하는 방법으로 허가제 도입 등의 입법을 고려해야 한다는 것임.

76) 기획재정부, 보도자료, 공기업선진화 추진계획 1차 2008.8.11. 참고  
 기획재정부, 보도자료, 공기업선진화 추진계획 2차 2008.8.26. 참고  
 기획재정부, 보도자료, 공기업선진화 추진계획 3차 2008.10.10. 참고

공공기관 기관 통폐합이 기관 간의 조정이라면, 공공기관의 기능조정은 개별 기관이 수행하고 있는 기능단위의 조정으로서, 공공기관 서비스의 특성을 반영하여 시장 상황에 따른 기능재편을 추진하였다. 기관의 기능을 고유 핵심기능 중심으로 재편하고 비핵심기능을 축소·중단하여 공공기관이 스스로 선진화 역량을 갖추 수 있도록 하며 나아가 공공기관이 새로운 부가가치 창출을 통해 해외진출의 신성장 동력을 마련할 수 있는 기회를 갖고 국민경제에 기여하도록 하는 것이 기능조정 목적이라 할 수 있다. 기능조정은 민간부문이 활성화되었거나 설립목적의 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없거나 축소된 기관, 기관의 비핵심사업 비중이 과다한 기관, 기관 간의 역할 재분담을 통해 효율성 제고 및 이용 편의성이 증가할 수 있는 기관 등 총 20개 기관을 대상으로 추진되었다. 공공부문에 존치할 필요가 약화된 기능은 폐지 축소하고, 기관 간 기능을 주된 기능 수행기관으로 이관하여 일원화하고, 기관 내부적으로도 고유 핵심역량 중심으로 인력과 예산을 재배치하되, 강화될 기능에 인력을 전환배치하도록 하였다. 앞서 언급된 하드웨어적 선진화(민영화 및 지분매각, 기관 통폐합, 경쟁도입, 기능조정 등)를 정리하면 다음의 표와 같다.

〈표 III-12〉 선진화 추진 주요내용과 대상

구 분	기 관 명
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 민영화 및 지분매각 (24개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 자회사(10개): 한국문화진흥(뉴서울CC), 한국자산신탁, 한국토지신탁, 경북관광개발, 한국건설관리공사, 안산도시개발, 인천종합에너지, 그랜드코리아레저, 농지개발, 기업데이터</li> <li>○ 대한주택보증, 88관광개발(88골프장)</li> <li>○ 금융공기업(7개): 산은·자회사(캐피탈, 자산운용), 기은·자회사(캐피탈, 신용정보, IBK시스템)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>지분일부 매각(5개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인천국제공항공사, 한국공항공사, 지역난방공사, 한전기술, 한전KPS</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통 합 (36→16개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주공+토공</li> <li>○ R&amp;D관리기관: 9→4개 <ul style="list-style-type: none"> <li>· (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개</li> </ul> </li> <li>○ 정보통신진흥기관: 10 → 4개 <ul style="list-style-type: none"> <li>· (지경부) 2→1개, (문화부) 3→1개, (방통위) 3→1개, (행안부) 2→1개</li> </ul> </li> <li>○ 환경자원공사+환경관리공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원</li> <li>○ 한국산재의료원+근로복지공단</li> <li>○ 저작권심의회+컴퓨터프로그램보호위</li> <li>○ 청소년수련원+청소년진흥센터</li> <li>○ 코레일 트랙+전기+엔지니어링, 코레일 개발+네트웍스</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐 지(5개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>정리금융공사, 노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항부두관리공사</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경쟁도입(2개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국가스공사, 한국방송광고공사</li> </ul>

〈표 III-12〉의 계속

구 분	기 관 명
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기능조정(20개)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ KOTRA · 중소기업진흥공단 · 정보통신국제협력진흥원 (중소기업 해외마케팅 지원 일원화)</li> <li>○ 국민연금공단 · 건강보험공단 · 근로복지공단(4대보험 징수통합)</li> <li>○ 생산기술연구원 · 디자인진흥원 · 에너지관리공단 · 한진(R&amp;D관리 이관)</li> <li>○ 관광공사, 석유공사, 광물자원공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 예금보험공사, 자산관리공사, 한국감정원, 가스기술공사</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정원감축</li> </ul>	129개 공공기관 (△2,2만명, △12.7%)
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 출자회사 정리</li> </ul>	131개 미지정 출자회사 매각 · 청산 · 통폐합 등을 통해 정리

자료: 기획재정부, 2015, p.153; p.163; p.193 등을 바탕으로 재정리

## 2) 소프트웨어적 선진화

공공기관의 경우 민간에 비해 고용이 안정되고 임금수준도 높다는 인식에도 불구하고 인사 경영권을 침해하거나 사회통념보다 과도한 근로조건을 규정하는 등 불합리한 단체협약 체결 관행이 존재하고 있었다. 타임오프제도, 복수노조 허용 등 노사관계 선진화 제도가 도입됨에 따라 공공부문의 선도적 역할이 강조되기 시작하였다. 합법적인 노조활동은 최대한 보장하되 불법 활동에 대해서는 법과 원칙에 따라 엄정 대응한다는 정책기조에 따라 노사관계 선진화를 추진하였다(기획재정부, 2012).

노사관계 선진화는 크게 3가지 차원에서 추진되었다. 먼저 노조 관련 현황의 공시주기를 단축하고 취업규칙 및 단체협약 등 개정 시 수시공시하도록 하는 한편, 주요 개정내용 및 신규대비표 공시 등을 통해 투명성을 높이도록 하였다. 타임오프제도 도입, 복수노조 설립 허용에 따라 관련 항목을 공시항목에 추가하였다. 둘째, 기관장의 노사관계에 대한 관심과 인식을 전환하고 공공기관이 자발적으로 불합리한 단체협약 등을 개선하도록 유도하기 위하여 경영평가와의 연계도 강화하였다(기획재정부, 2012). 노사관계 선진화 비중을 15~20%로 확대하고, 2010년부터는 평가의 타당성을 제고하기 위하여 노사관리 선진화와 단체협약 내용의 합리성 및 개선노력 등 지표를 세분화하여 평가하도록 하였다. 마지막으로 노사가 자율적으로 합리적인 노사관계를 형성해 나가기 위해 워크숍 개최, 우수사례집 발간 등 각종 지원방안을 실시하였다.

일각에서는 공공기관의 안정적인 고용과 높은 보수로 인해 유능한 인재가 공공기관에 편중됨에 따라 경제의 활력이 약화된다는 지적이 제기되었다. 기본적으로는 공공기관 상호 간, 민간기업-공공기관 간 보수 격차를 축소하기 위해 정부 가이드라인에 따라

공공기관들이 기관별 상대적 보수수준에 따라 대졸초임 삭감을 추진하였다. 특히 금융 공기업은 공공기관 내에서도 임금수준이 월등히 높고 민간금융기관에 비해서도 임금수준이 높다는 지적에 따라, 금감원 및 금융공공기관 10개의 기존직원 임금을 5% 이상 삭감하도록 노사 간 합의하였고(2009년 10~12월), 연차휴가를 의무적으로 사용하게 하여 추가적인 임금축소도 유도하였다(기획재정부, 2015).

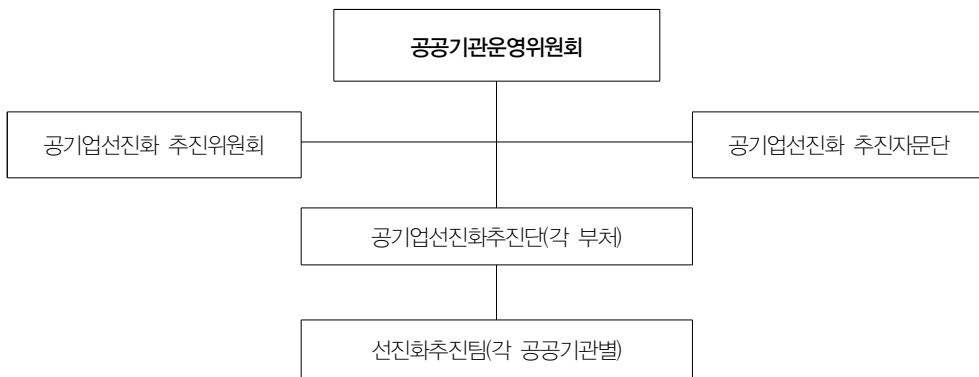
제각각 책정되어온 기관장 및 감사의 연봉수준에 대해 임원 및 공공기관 유형별 기준을 제시하였다. 금융공기업의 기관장 연봉은 타 공기업에 비해 배 이상 높은 수준으로 감사원의 금융공기업의 경영혁신 추진실태 점검 시 과거 5년간(2001~2006년) 과도한 임금 인상을 지적받은 바 있다. 공공기관 감사의 경우에도 임금체계가 불명확하고 업무수행실적에 대한 구체적 평가 없이 성과급이 지급되는 등 기존 보수구조에 대한 개선요구가 제기되었다. 이에 따라 공공기관 유형별로 다르게 운영되던 보수체계를 기본연봉과 성과급 구조로 단순화하였다. 기관장의 기본연봉은 상대적 수준이 높은 기관들의 경우 정무직 공무원 차관급의 연봉수준으로 하향 조정하고, 금융기관장 및 대형 공기업은 민간 동종업계의 보수수준 등을 감안하여 합리적인 선에서 조정하기로 하였다. 감사의 기본연봉은 보수체계 개편 이전 기관장과의 보수 차이인 80% 수준을 개편 이후에도 유지하도록 하였고 직무수행실적 성과급도 평가결과에 따라 차등적 적용하되 기관유형별로 상한을 달리 책정하였다. 성과급의 상한은 공기업 감사의 경우 기본연봉의 100%, 준정부기관 감사의 경우 기본연봉의 60%로 설정하였다(기획재정부, 2015).

## 라. 추진체계

정부는 단일안을 마련한 이후, 공공기관운영위원회의 소위원회인 공공기관선진화추진위원회의 종합적인 조정을 거쳐 본 위원회에 상정하여 심의·의결함으로써 선진화계획을 확정하였다. 공기업선진화추진위원회(민간위원장, 공공기관운영위원회 위원으로 구성)가 선진화 방안 마련 및 진행상황 점검 등을 통해 공공기관운영위원회를 실무적으로 뒷받침하였다. 세부 추진방향 수립 및 실행에 있어서는 실제 산하 공공기관을 관리·감독하는 주무부처에 최대한의 책임과 권한을 부여하고자 하였다. 주무부처별로는 차관을 단장으로 하는 ‘공기업선진화추진단’을 구성하여 소관 기관별 추진계획을 마련·실행하되 기관별 추진계획을 공공기관운영위원회에 상정하여 확정하도록 하였다.

선진화 추진과정에서 필요한 전문지식과 다양한 의견을 반영하기 위해 ‘공기업선진화추진자문단’을 구성·운영하였다. 공기업선진화추진자문단을 통해 에너지, SOC, 산업, 문화 등 분야별로 선진화 관련 전문가의 의견을 수렴하였고, 공기업선진화추진단은 각 부처에 별도의 전담기구로 설치되어 소관기관별 추진계획을 마련하는 등 각 주무장관의 선진화 방안추진을 종합적·효율적으로 뒷받침하였다. 개별 공공기관에 설치한 선진화추진팀은 기관별로 수립된 선진화 방안을 추진하도록 하였다(기획재정부, 2011).

[그림 III-6] 공공기관 선진화 추진체계



자료: 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서』, p.130

각 부처에서 추진방향, 토론회 개최 계획 등이 반영된 기관별 계획 안건을 마련, 선진화추진위원회에 심의한 후 주무부처 주관하에 공개토론회 등 의견수렴 절차를 진행하였다. 의견수렴 등을 거친 공공기관은 선진화추진위원회에서 종합·조정하고 공공기관운영위원회 의결로 계획을 최종 확정하였으며, 확정된 기관의 선진화 계획은 소관부처별로 관련 법안을 국회에 제출하는 등 선진화 추진에 필요한 조치를 취하였다(기획재정부, 2015).

## 마. 추진실적(성과)

### 1) 하드웨어적 선진화

이명박 정부 임기 말인 2012년 11월 기준, 민영화 대상 19개 기관 중 한국건설관리공사, 88관광개발(주) 등 7개 기관의 민영화를 완료하였다. 지분 일부를 매각하기로 한

5개 기관 중에서는 인천국제공항공사를 제외한 4개 기관의 지분을 매각하였으며, 민영화 완료되지 않은 기관 중 매각 의지가 부족하거나 자체 매각이 곤란한 기관은 외부 매각전문기관에 위탁하여 매각을 추진하였다. 인천국제공항공사 지분매각, 88CC 매각, 가스산업 경쟁도입 등 일부 과제는 관련법 개정이 지연되거나 부동산 경기 침체 등으로 지연되기도 하였다(기획재정부, 2015). 출자회사 정리와 관련하여 정부는 131개 기관 중 84개 기관을 정리하였고, 22개는 한국자산관리공사에 매각을 위탁하였다.

선진화 1~3차 계획에 따른 기관 통폐합은 모두 완료되었다. 통합대상 36개 기관 중 중복·유사기관은 통합하여 단일 통합조직으로 재설계하고, 관리조직 및 비핵심사업은 슬림화하였다. 고유목적 사업 중심으로 기능과 인력을 재배치함에 따라 16개 통합기관이 출범하였으며, 이를 통해 통합추진 이전에 비해 약 3,000명의 정원을 감축하는 성과를 나타냈다. 폐지대상 5개 기관(정리금융공사, 한국노동교육원, 코레일애드컴, 부산항부두관리공사, 인천항 부두관리공사)은 2009년에 모두 폐지되었다.

방송광고산업의 경쟁체제 도입은 2년 여의 논의 끝에 2012년 완료되었으나 가스산업의 경쟁도입은 노조 및 국회의 반대로 도입이 지연되었다. 제3차 선진화계획에 포함된 가스산업 경쟁도입은 관련 부처 의견수렴 국회 공청회 등을 거쳐 2009년 9월 28일 도매·도입부문 경쟁도입을 골자로 하는 도시가스사업법 개정안이 국회에 제출되었으나, 노조의 지속적 반대, 야당의원들의 우려 등으로 6차례에 걸쳐 국회 지식경제위원회 법안심사소위에서 계속심사 결정이 내려지다가 제18대 국회 임기만료(2012.5.29.)로 자동폐기 되었다(기획재정부, 2015). 한편 방송광고산업의 경쟁도입은 2010년 2월과 4월, 방송광고 판매대행 관련 법률안 심사를 거쳐 2012년 2월 국회 본회의를 통과하여 「미디어법」(2012.5.23.)이 시행됨으로써 완료되었다. 이로써 지난 30년간 지속된 한국방송광고공사의 지상파 방송광고 판매시장 독점이 해소되었다.

2012년 12월 말 기준, 중소기업 해외마케팅 지원 일원화, R&D 기능 이관, 석유공사와 광물자원공사의 해외자원 개발 역량 강화, 4대 보험 징수통합 등 총 20개 기능조정 대상기관 중 14개 기관이 기능조정을 완료하였다(기획재정부, 2015). 이로써 국내 수출 지원기능은 중소기업진흥공단으로 일원화하고 해외 수출지원기능은 대한무역투자진흥공사로 일원화하여 기능별 통합을 완료하였고, 4대 사회보험의 보험료 징수업무(고지, 수납, 체납)를 일원화하여 건강보험공단에 위탁(2011.1.1)하고, 자격관리, 부과, 급여업

무는 현재와 같이 각 공단에서 수행하도록 하였다. 특히 보험료 부과 관련 기능을 통합함으로써, 징수인력(521명), 고지서 발송건수(526만건) 등을 감축하여 연간 사업비 123억원 수준을 절감하는 성과를 나타냈다. 한국관광공사의 경우 핵심기능인 관광진흥 중심으로 재편하면서 비핵심기능을 축소하고, 국민체육진흥공단의 경우 민간에서 수행 가능한 사업부문을 민간에 매각하였다. 전기안전공사의 경우 저압부문 안전관리 대행 사업을 공사의 업무범위에서 제외하고, 산업기술시험원은 민간부문과 공정한 경쟁이 가능하도록 정부출연금을 점진적으로 폐지하여 순수 민간기관으로 전환을 추진하였다.

또한 경영효율화 계획에 따라 2009년도에 총 129개 기관의 정원 17만 5천명 중 총 2만 2천명이 감축되었다. 공공기관의 정원을 일괄적으로 조정하면서 정원을 초과하는 인원(이하 초과현원)이 발생하였고, 초과현원에 대해서는 경제위기 등 어려운 경제여건을 고려하여 정년 등 자연감소나 명예 희망퇴직 등을 활용하여 2012년까지 단계적으로 흡수토록 조치하였다(기획재정부, 2015).

## 2) 소프트웨어적 선진화

보수체계의 선진화를 통해 기관장의 기본연봉을 하향 조정( $\Delta 20.1\%$ , 2008.6월)하는 한편, 252개 기관의 대졸초임을 인하하였다( $\Delta 15.3\%$ , 2019.2월). 10개 금융공공기관의 직원 보수 또한 삭감하였고( $\Delta 5\%$ ), 2011년 4월에는 성과연봉제 권고대상 공기업·준정부기관(100개)이 모두 도입하였다.

노사관계 선진화를 통해 공공기관은 단체협약 내용을 자발적으로 개선하는 한편, 타임오프제도를 성공적으로 도입하였다. 공공기관도 2010년 7월 1일부터는 노조전임자에 대한 급여지급이 금지되고 일정활동에 대해 타임오프제도를 운영하게 되었으며, 노사관계 항목(단체협약 등)에 대한 경영공시를 의무화하였다(2009.3월). 또한 기관장평가 시 노사관계 협력 정도, 단체협약 합리성 여부 등과 같은 노사관계 선진화 관련항목을 반영하도록 하였다(2009.4월).

〈표 III-13〉 공공기관 선진화 추진현황(2012년 11월 말 기준)

구분	구분	정원감축	통폐합	민영화	출자회사 정리	기능조정·경쟁도입
하드웨어적 선진화	계획	△2.2만명	41개→16개	17개	131개	22개
	완료	완료	완료	11개	84개	15개
	추진	-	-	4개	25개	7개
	위탁	-	-	2개	22개	-
소프트웨어적 선진화	구분	보수체계 개편				
	주요실적	기관장 기본연봉 하향 조정(△20.1%, 2008.6월) 252개 기관 대졸초임 인하(△15.3%, 2019.2월) 10개 금융공공기관 직원 보수삭감(△5%) 성과연봉제 권고대상 공기업·준정부기관(100개) 모두 도입(2011.4월)				
	구분	노사관계 선진화				
	주요실적	노사관계 항목(단협내용 등)의 경영공시 의무화(2009.3월) 기관장평가 시 노사관계 선진화 관련항목(노사관계 협력 정도, 단체협약 합리성 여부 등) 반영(2009.4월)				

자료: 기획재정부, 2015, p.288

## 바. 한계

정권 초기 민영화를 의욕적으로 추진하였으나 촛불시위 등의 여파에 따라 위험부담을 최소화하면서 민영화의 추진력을 상실하였고, 이로 인해 민영화의 범위 및 정도가 대폭 축소되었다. 촛불시위 이후 건강보험, 수도 민영화는 검토대상에서 제외되었고, 전기·가스 등의 민영화 역시 신중하게 추진하겠다고 밝히면서 민영화 대상이 축소되는 결과를 가져왔다.

공공기관의 '방만경영'은 부각되었지만 이의 해결 방안이 민영화 또는 민간 경영원리 도입 및 확대에만 초점이 맞추어져 국민 일반과 공공기관 종사자들의 동의를 이끌어 내지 못하였다(노광표, 2012). 또한 공공기관의 효율성을 강조하여 공공성 부분이 간과되었다는 비판이 제기되었다(윤태범, 2012). 글로벌 금융위기로 촉발된 경기침체는 공공기관의 기능과 역할 확대가 요구됨에도 인력감축 위주의 구조조정으로 공공서비스의 양과 질이 약화되는 결과를 나타내었고(노광표, 2012), 정규직 인원은 일부 공공기관의 설립과 증원에 따라 부분적으로 증가하였으나 전반적으로 비정규직 노동자가 확대되는 결과를 가져왔다(노광표, 2012). 국회예산정책처(2012)에 의하면 공공기관의 비정규직 노동자의 수는 2007년 3만 5,226명에서 2011년 현재 4만 1,860명으로 증가한 것으로

나타났다.

또한 지속적인 경영혁신 노력에도 불구하고 공공기관의 방만경영 문제가 반복적으로 제기되었다. 정부 정책을 공공기관이 추진하는 과정에서 공공기관의 부채가 급증하였으며, 2010년 말 우리나라 공공기관의 총부채 금액은 사상 처음으로 국가채무를 넘어서는 상황이 되었다(노광표, 2012).

## 4. 박근혜 정부

### 가. 추진배경<sup>77)</sup>

공공기관의 지속적인 개혁 추진 결과 공공기관의 효율성은 상당히 제고되었음에도 공공서비스의 수요자인 국민의 기대수준이 높아지고 부채에 대한 국민의 비판 또한 여전히 존재하였다. 공공기관의 부채 증가로 인해 전체 국민경제로의 부담 전이 및 서비스 축소 가능성과 함께 여전히 방만경영에 대한 국민의 비판이 존재하였다. 과도한 성과급 등 매년 유사한 방만경영 사례가 반복되고, 원전납품비리 등의 발생으로 국민의 불신이 증가하였다.

공공기관 관리가 단기적·개별적으로 이루어져 중장기적인 접근이나 제도적 접근이 부족하고, 「공운법」의 기본정신인 자율경영에 대한 정책이 미흡한 실정이었다. 기존의 재무, 인력 등 분야별 중장기 계획이 개별적이고 단기적으로 이루어져 중장기적 및 제도적 접근이 부족하였으며, 공공기관에 대한 주무부처의 실질적인 간섭과 방만경영 방지를 위한 예산·인력에 대한 통제 증가 등으로 실질적인 경영자율이 위축되고, 경영평가의 경우 평가부담과 실효성에 대한 비판이 존재하였다. 기관장, 임원 등에 대한 인사제도가 절차 중심으로 운영되어 임원의 전문성이 저하되고 절차상 비용이 증가하기도 하였다.

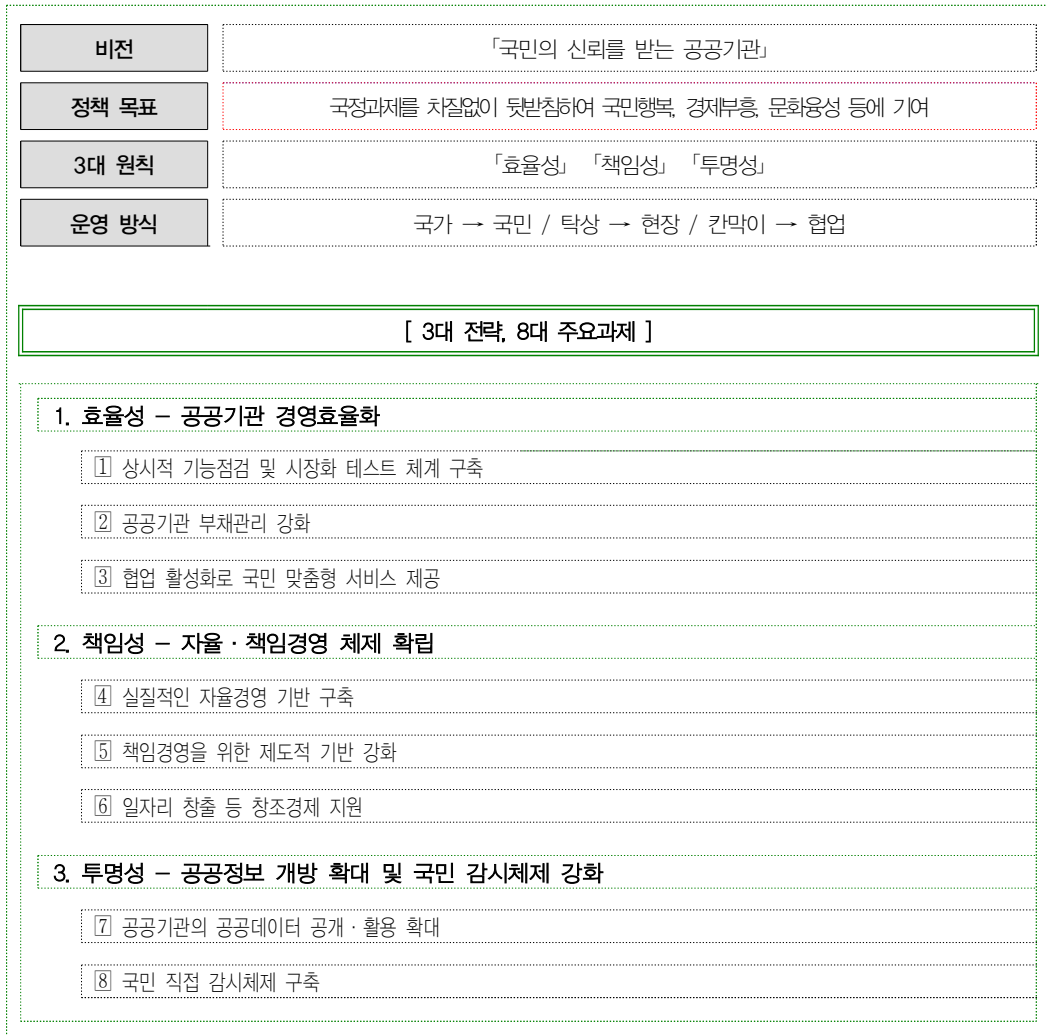
---

77) 기획재정부, 「공공기관 합리화 정책 방향」 보도자료, 2013.7.8일자 내용을 발췌하여 정리하였음

## 나. 추진목표<sup>78)</sup>

박근혜 정부는 국민의 신뢰를 받는 공공기관을 만들고자 국민행복, 경제부흥, 문화융성, 평화통일 기반 구축 등 4대 국정기조 달성에 기여한다는 정책 목표를 수립하였다. 특히 공공기관은 국민과의 접점기관으로 국정과제를 최일선에서 효과적으로 수행하여야 함을 강조하였다.

[그림 III-7] 박근혜 정부 공공기관 정책방향 체계도



자료: 기획재정부, 「공공기관 합리화 정책 방향」 보도자료, 2013.7.8.일자

78) 기획재정부, 「공공기관 합리화 정책 방향」 보도자료, 2013.7.8일자의 내용을 발췌하여 정리하였음

## 다. 추진전략 및 내용

### 1) 공공기관 합리화 정책<sup>79)</sup>

박근혜 정부는 2013년 7월, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 향후 5년간 추진할 「공공기관 합리화 정책방향」을 추진하였다. 여기에서는 공공기관 경영효율화, 자율·책임 경영체제 확립, 공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화라는 3대 전략을 설정하였다.

공공기관의 경영 효율화를 위해 상시적 모니터링과 기능점검, 공공기관 부채관리 강화, 협업을 통한 국민 맞춤형 서비스 제공 등을 추진하였다. 상시적 모니터링 체제를 구축하여 매년 기능점검을 통해 공공기관 간 협업을 유도하되, 필요시 유사·중복기능 조정, 기관 통폐합 등 구조조정을 병행하였고, 공공기관 부채에 대한 증가항목, 내역, 증감원인 등을 자세하게 공개하고, 구분회계제도와 사업에 대한 사후 심층평가제도 등을 도입하여 책임성과 투명성을 강화하도록 하였다. 또 30대 협업과제를 추진하고, 국민 제안 등을 통해 지속적으로 협업과제를 발굴·추진하도록 하였다.

공공기관의 실질적인 자율경영과 평가제도 개선, 전문성 강화 등을 통해 책임경영의 기반을 마련하고자 하였다. 공공기관의 중기 운영계획을 수립하고, 예산·인사 지침을 간결하게 정비하는 등 과도한 경영상의 간섭과 규제를 정비하는 한편, 임원추천위원회의 역할을 강화하고 임원 직위별 전문자격 요건을 구체화하는 등 인사시스템을 개선하고자 하였다. 공공기관별 특성을 반영한 평가방법 차별화, 핵심지표 중심으로 평가지표 간소화, 기관장 평가의 기관평가 통합 등 평가시스템을 재설계하였다. 일자리 수요가 늘어나는 분야를 중심으로 인력을 증원하고 스펙초월 채용시스템 및 직무능력평가 도입 등 채용방식을 개선하는 한편, 공공기관과 중소기업 간 상생·협력 등을 통해 창조경제를 지원하였다.

공공기관의 국민감시체제를 강화하고 공개된 데이터의 민간 활용을 활성화하기 위해 알리오 시스템을 개편하여 공공기관의 경영정보를 보다 쉽게 이해할 수 있고 활용할 수 있도록 하였다. 또한 ‘공공데이터 개방 가이드라인’을 마련하는 등 체계적인 공공데이터 공개를 추진하고, 공공데이터를 활용한 민간의 창업을 지원하도록 유도하였다.

79) 기획재정부, 「공공기관 합리화 정책 방향」 보도자료, 2013.7.8일자의 내용을 발췌하여 정리하였음

## 2) 공공기관 정상화 대책

공공기관의 부채감축과 방만경영을 개선하기 위해 정부는 2013.12월 「공공기관 정상화 대책」을 마련하였다<sup>80)</sup>. 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 공공기관 스스로의 개선을 유도하고 국민의 감시를 강화하고자 하였다. 공공기관 부채비율을 2017년까지 200% 수준으로 관리하는 것을 목표로 하고, 부채 증가를 주도한 12개 기관을 중점관리대상으로 지정하여 관리하였다.

공공기관의 복리후생 가이드라인을 마련하여 제시하고, 방만경영의 소지가 높은 기관 20개를 중점관리대상으로 지정하여 집중 관리하였고, 금융·SOC·에너지 분야 기관장의 성과급, 상임이사의 기본연봉, 비상임이사의 수당 등의 임원 보수를 하향 조정하도록 하였다.

공공기관의 방만경영 해소와 부채 감축을 넘어 핵심업무에 역량을 집중할 수 있도록 기능을 재편하고 성과중심의 경영·인력 운영을 통해 보다 질 좋은 서비스를 국민에게 제공하기 위해 2015년 1월 「2단계 공공기관 정상화 추진방안」을 마련하였다<sup>81)</sup>. 공공기관의 과잉기능을 핵심기능 위주로 재편하고자, SOC, 문화·예술, 농림·수산 등을 우선 점검하고 이외 분야에 대해서도 단계적으로 기능점검을 실시하도록 하였다. 공공기관의 성과연봉제를 확대하고 기관장 중기성과급제를 도입하며, 저성과자 퇴출제, 임금피크제, 전문계약직제 등을 도입하여 노동시장 구조개혁을 선도하고자 하였다. 스펙 대신 NCS를 기반으로 한 직무능력평가 등의 채용방식을 확대 적용하고, 지역인재 채용 등을 통해 지역경제 활성화 등 공공기관의 사회적 책임을 강화하였다. 더불어 공공기관의 1차 정상화 과제인 부채감축 이행과 방만경영 개선을 위해 경영정보시스템 개편, 부채감축 실적 모니터링 등 제도화를 추진하였다.

## 3) 공공기관 기능조정

공공기관 합리화·정상화 대책의 일환으로 박근혜 정부는 지속적으로 공공기관의 기능조정을 추진하였다. 2014년 5월 정보화 분야, 2015년 1월 고용·복지 및 중소기업 분야, 2015년 5월 SOC·농림수산·문화예술 분야, 2016년 6월 에너지·환경교육 분야

80) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자

81) 기획재정부, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향 공운위 의결」 보도자료, 2015.1.16일자

의 기능조정을 실시하였다.

「정보통신기술(ICT) 진흥 특별법」(2013.8월 제정)에 따라 정보화 연구개발(R&D)을 다른 산업의 R&D로부터 분리하여 정보통신산업진흥원(NIPA)에 통합하도록 하였다<sup>82)</sup>. 정책(NIPA, KCA, KOCCA), 기획·평가·관리(KEIT, KCA, KOCCA), 기술사업화(KIAT)로 분산관리되던 정보통신기술 R&D를 NIPA로 통합하여 ICT R&D 전 주기를 일관되게 관리하도록 하였다.<sup>83)</sup> ICT 창업기업의 해외진출, 사물인터넷 등 ICT 신산업 육성을 위해 인터넷진흥원의 해외진출 지원사업을 정보통신산업진흥원으로 통합하고, 전자거래, 전자문서 관련업무는 정보보호와 관련이 있어 인터넷진흥원으로 사업을 이관하였다.<sup>84)</sup>

고용·복지분야는 고용·복지 원스톱 서비스 추진, 지업훈련 평가 기능 및 복지시설 평가기능 강화 등에 중점을 두고, 중소기업 분야는 창업지원 기능 강화, 중소기업 R&D 집행 관리 일원화 등에 중점을 두고 기능조정을 추진하였다.<sup>85)</sup> 또한 고용정보망(한국고용정보원)과 복지정보망(한국보건복지개발원)이 상호 연계되도록 시스템을 구축하였다. 산업인력공단 등 4개 기관에서 분산되어 운영되던 훈련사업 심사·평가 기능을 한국기술교육대학으로 통합하고, 한국잡월드가 청소년 진로지도 전문기능도 수행하도록 하였다. 중소기업 R&D 지원기능을 통합하고,<sup>86)</sup> 창업지원업무 관련 기능을 확대 강화하며, 지방중기청 내 수출지원센터 입주기관 간 협업을 통해 수출희망기업 지원기능을 강화하였다.

이후 3대 분야( SOC, 농림·수산, 문화·예술) 87개 기관 중 52개 기관의 업무를 조정하고, 4개 기관을 폐지하였다.<sup>87)88)</sup> 대규모 기관을 중심으로 기관 업무 조정을 살펴보면 다음과 같다. 먼저 한국토지주택공사는 민간과 중복·경합하는 기능은 축소·폐지하고 주거복지 및 도시재생 기능을 확대하였고, 한국철도공사는 철도산업 구조개편

82) 기획재정부, 「정보화분야 공공기관 기능 조정」 보도자료, 2014.5.1일자

83) 정보통신산업진흥원(NIPA), 산업기술평가관리원(KEIT), 산업기술진흥원(KIAT), 방송통신전파진흥원(KCA), 콘텐츠진흥원(KOCCA)

84) 전자거래, 전자문서 관련업무는 기존에 정보통신산업진흥원에서 수행

85) 기획재정부, 「고용복지 분야 및 중소기업 분야 공공기관 기능 조정」 보도자료, 2015.1.12일자

86) 산업부 산하 한국산업기술평가관리원과 민간의 산학연협회의 중소기업 R&D 기능을 중소기업기술정보진흥원으로 일원화하고, R&D 이외 업무는 중소기업진흥공단으로 이관

87) 기획재정부, 「공공기관 기능조정, 핵심기능 강화·민간참여 확대」 보도자료, 2015.5.27일자

88) 축산물안전관리인증원과 식품안전관리인증원 통합, 녹색사업단은 해산 후 산림경제기능은 임업진흥원·산림복지기능은 산림복지진흥원으로 이관, 체육인재육성재단은 국민체육진흥공단과 통합, 국민생활체육회는 대한체육회와 통합함

을 추진하고 고비용 구조를 효율화하였다. 한국농어촌공사는 농촌지역개발 등을 민간에 개방하고 안전관리와 농업경쟁력 부문을 확대하였다.

에너지·환경·교육 분야에 대한 기능조정에서는 5개 기관을 통폐합하고, 2개 기관을 구조조정하고, 29개 기관에 대해서 업무조정하였다.<sup>89)</sup> 석탄공사와 광물자원공사를 단계적으로 구조조정하고 공기업 해외자원 개발기능을 효율화하였으며, 전력 판매, 가스 도입·도매, 화력발전 정비 등의 분야에서 민간 개방을 확대하고 8개 에너지 공공기관을 상장하도록 하였다. 생태·생물 관련 4개 환경분야 공공기관을 하나기관으로 통합하고<sup>90)</sup> 민간 경합업무를 대폭 축소하고, 해외 전자정보 공동구매 기능, 대학 재정정보시스템 운영 등 기관간 유사·중복 기능을 조정하였다.

## 라. 추진체계<sup>91)</sup>

공공기관의 자율적 추진체계 확립을 위해 기관별로 비상대책위원회를 구성하고, 공공기관의 감사역량 강화와 감사활동을 내실화하였다. 기관별로 비상대책위원회를 구성하여 부채관리와 방만경영 억제를 위한 자율적 추진체계를 구축하고, 공기업·준정부기관 감사회의를 개최하여 방만경영 사례에 대한 자체점검 독려, 개선사례에 대한 정보를 공유하도록 하였다.<sup>92)</sup>

또한 주무부처가 소속기관의 정상화 대책 이행에 중심적인 역할을 수행할 수 있도록 모니터링체계를 구축하였다.<sup>93)</sup> 각 부처는 공공기관 정상화 추진상황을 주기적으로 점검하고 경제관계장관회의에 보고하였으며, 공공기관 관리를 위한 실질적인 수단을 제공하기 위해 경영평가 내용 중 주요사업에 대한 지표 설정 시 주무부처와의 협의를 강화하도록 하였다.<sup>94)</sup> 고질적인 방만경영과 예산낭비 사례는 주무부처와 정상화협의회에서 집중 감사를 요청하였다.<sup>95)</sup>

89) 기획재정부, 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정」 보도자료, 2016.6.14일자의 내용을 발췌하여 정리하였음

90) 국립생태원, 낙동강 생물자원관·호남권 생물자원관, 멸종위기종복원센터를 하나로 통합함

91) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자

92) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자, p.14

93) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자

94) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자

95) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」 보도자료, 2013.12.11일자

## 마. 추진실적(성과)

박근혜 정부의 공공기관 개혁정책은 소프트웨어적 개혁중심, 자율 및 책임 강조, 조직 및 인사관리 중심의 공공기관 정책을 해온 것으로 평가된다.<sup>96)</sup> 공공기관의 경영 효율화를 높이는 정책을 강력히 추진한 결과 부채감축 목표나 복리후생비 절감 목표를 달성하였다. 임금피크제 도입, NCS 기반 직무중심 채용 등의 조직, 인사관리의 효율성을 높이기 위한 정책도 추진하였다.

2015년 8월 공공기관 정상화 이행 계획을 수립한 302개 공공기관 전체가 방만경영 정상화 계획이행을 완료하였다.<sup>97)</sup> 2014년에는 전년대비 1,948억원의 복리후생비가 절감되었고, 정년퇴직 직원의 직계가족을 우선 채용하는 고용승계, 자사고·특목고 수업료 전액지원 등 과도한 복지후생 제도가 개선되었다.

부채감축을 위한 노력으로 중장기 재무관리계획 작성 기관의 부채비율이 2015년 목표비율 200% 이하 수준을 달성하였고, 2016년 말에는 177%로 하락하였다.<sup>98)</sup> 전체 공공기관의 부채비율도 개선되어 2012년 220%에서 2016년에는 167%까지 감소하였다.

공공기관 임금피크제를 통해 인력구조를 개편하고,<sup>99)</sup> NCS 기반 채용제도 확대를 통해<sup>100)</sup> 직무에 적합한 인력을 채용하고자 하는 등의 조직 및 인사관리의 효율성을 높이기 위한 정책을 도입하였다. 임금피크제 도입을 통해 노동시장의 생산성 제고를 높이고, 절감한 인건비 재원을 청년 일자리 채용을 확대하는 데에 활용하고자 하였으며, 직무에 적합한 인재를 채용하는 직무능력 중심의 NCS 기반 채용제도를 공공기관에 확대하였다.

## 바. 한계

공공기관의 부채감축, 방만경영 해소 등 효율성을 제고하기 위한 정책에 치중한 결과, 기관 고유 목적인 공공성이 위축되는 결과를 가져왔다.<sup>101)</sup> 공공기관의 효율성을 강

96) 남궁근, 『정부 혁신 패러다임의 변화』, 한국행정연구원, 2017, p.16.

97) 기획재정부, 「공공기관 302곳 '방만 경영' 정상화 이행」 보도자료, 2015.8.4일자

98) 기획재정부, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」 보도자료, 2017.5.1일자

99) 기획재정부, 「313개 전(全) 공공기관 임금피크제 도입 완료」 보도자료, 2015.12.6일자

100) 기획재정부, 「NCS 기반 채용 100개 공공기관 신규 도입」 보도자료, 2016.3.31일자

101) 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격 추진」 보도자료, 2018.6.5.일자

조한 결과, 공공성이 위축되었을 뿐 아니라 공공기관의 과도한 비정규직 운영, 위협의 외주화 등 일자리 안정성이 저해되기도 하였다.

특히 성과연봉제, 저성과자 퇴출제 등 정부 주도의 정책을 충분한 사회적 합의 없이 추진한 결과, 구성원 간의 갈등이 발생하였으며 공공기관의 자율성이 저하되었다. 박근혜 정부는 「공공기관 성과연봉제 권고안」에 의거하여<sup>102)</sup> 공공기관 성과연봉제를 확대 도입하고자 했으나 노사 간 갈등이 격화되었고, 공공기관의 자율성을 침해할 수 있다는 우려가 제기되었다. 2017년 6월 공공기관의 확대 도입과정에서 나타난 갈등을 해소하고 보수체계의 합리화의 자율적 추진을 지원하고자 기획재정부는 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안」을 마련하였다<sup>103)</sup>.

## 5. 문재인 정부

### 가. 추진배경

문재인 정부 출범 이후 국민 삶의 질 개선을 위해 정부가 혁신해야 된다고 강조하였으며, 이에 행정안전부는 정부 운영을 국민 중심으로 전환하는 내용의 정부 혁신 종합 추진계획을 실행하였고 기획재정부는 공공기관 혁신을 추진하였다. 그동안 공공기관은 수익 극대화, 부채감축 등 경영효율성에 치중한 결과 공공서비스의 공공성이 위축되고, 채용·입찰비리 등으로 국민 신뢰가 저하된 상황이었다.<sup>104)</sup> 지속가능한 성장을 위한 소득주도성장, 혁신성장, 공정경제로의 경제패러다임 전환을 선도하고 민간에 확산하는 공공기관의 역할이 요구되었다.

### 나. 추진목표

문재인 정부의 정부 혁신은 2022년까지 OECD ‘더 나은 삶의 질 지수’ 및 정부신뢰도 10위권 진입, 국제투명성기구(TI) 부패인식지수 20위권 진입을 목표로 하고 있

102) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제, 일반 직원으로 대폭 확대」 보도자료, 2016.1.28.일자

103) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정」 보도자료, 2017.6.16.일자

104) 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격 추진-공공기관 혁신 가이드라인 비표 및 국민주주단 모집」 보도자료, 2018.6.5.일자

다.<sup>105)</sup> 그 중 공공기관 혁신의 지향점은 국민이며 국민이 체감할 수 있는 변화에 주력하여 실질적인 국민 삶의 질 제고를 달성하는 것이다.<sup>106)</sup>

- OECD 더 나은 삶의 질 지수: ('17)38개국 중 29위 → ('22)10위권 진입
- OECD 정부신뢰도: ('16)35개국 중 32위 → ('22)10위권 진입
- TI 부패인식지수: ('17)180개국 중 51위 → ('22)20위권 진입

### 다. 추진전략 및 내용

정부 혁신 비전 및 3대 전략<sup>107)</sup>은 첫째, '정부 운영을 사회적 가치 중심으로 전환'하는 것이다. 정책과 자원배분의 우선순위를 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 사회적 가치 중심으로 전환하고, 이를 위한 인프라로서 정부의 예산·인사·조직·평가체계를 획기적으로 변경하였다. 둘째, '참여와 협력을 통해 할 일을 하는 정부'를 구현하는 것이다. 정책의 시작도 끝도 국민이라는 원칙 아래, 정책제안·결정·집행·평가 전 과정에 국민이 직접 참여함으로써 국민의 뜻이 보다 잘 실현되는 참여민주주의를 실현하기 위해 노력하였다. 셋째, '넓은 관행을 혁신하여 신뢰받는 정부'를 구현하는 것이다. 공직자가 개혁의 주체라는 인식을 갖고, 정부 신뢰를 저해하는 기존 관행과 일하는 방식을 근본적으로 바꿈으로써 국민이 믿을 수 있는 정부를 구현하고자 하였다.

현재	미래	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민 없는 혁신</li> <li>※ 전문가 위주 제한된 참여</li> </ul>	⇒	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민과 함께하는 혁신</li> <li>※ 과제발굴-계획수립-평가 전과정 국민참여</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 하향식 혁신</li> <li>※ 계획수립 → 시달</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 자율적·상향식 혁신</li> <li>※ 정부 혁신 해커톤(끝장토론), 기관 자율평가 도입</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 행정 내부 혁신</li> <li>※ 내부시스템·프로세스 개선 집중</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 국민 삶의 질 향상을 지향하는 혁신</li> <li>※ 안전·공동체 등 사회적 가치 실현</li> </ul>

105) 행정안전부, 「문재인정부 '정부 혁신 종합 추진계획' 발표」 보도자료, 2018.3.20.일자

106) 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격 추진-공공기관 혁신 가이드라인 발표 및 국민주주단 모집」 보도자료, 2018.6.5.일자

107) 행정안전부, 「문재인정부 '정부 혁신 종합 추진계획' 발표」 보도자료, 2018.3.20.일자

이에 따른 공공기관 혁신의 3대 기본방향<sup>108)</sup>은 대국민서비스 확충 및 질 제고를 위해 공공성을 대폭 강화하는 것이다. 고유 사업의 공공성을 강화하고 안전·환경 등 사회적 가치 실현을 선도하는 한편, 고유 기능 중심으로 기능·조직을 자율적으로 조정하면서 현장조직 강화, 신기술 도입 등 서비스 혁신도 추진하도록 하였다. 둘째, 소득 주도성장, 혁신성장, 공정경제 달성을 위해 기관 역량을 집중하고, 민간 확산에도 주력하는 것이다. 공공부문 일자리 확대, 비정규직 정규직 전환 등을 통해 공공·민간 일자리 창출 및 질 개선을 선도하고, 혁신제품 수요 창출, 신기술·신공법 채택, 정보·기술·장비 등의 창업·벤처기업 지원 등을 통해 혁신성장을 뒷받침하도록 하였다. 중소기업·사회적 경제기업과의 상생 협력, 불공정 거래 행위, 갑질 근절 등을 통해 공정경제 기반을 구축하고자 하였다. 마지막으로 깨끗하고 투명한 공공기관을 실현하여 국민 신뢰를 회복하고자 하였다. 채용·입찰비리, 성희롱·성폭력 근절 등을 위해 처벌 강화, 신고·포상 활성화 등 윤리경영을 강화하고, 기관 운영 전반에 걸친 국민참여 확대 및 보유시설 개방 등 국민 편익 증진을 위해 노력하도록 하였다.

〈표 Ⅲ-14〉 3대 기본방향 및 주요과제

구분	공공성 강화	경제패러다임 전환 선도	국민 신뢰 회복
추진 과제	① 고유 업무의 공공성 제고	③ 소득주도·일자리 중심 경제 선도	⑥ 윤리경영 강화
	② 대국민 서비스 및 조직 운영 혁신	④ 혁신성장 뒷받침	⑦ 국민의 참여·협력 확대
		⑤ 공정경제 기반 구축	

자료: 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격추진」 보도자료, 2018.6.5., p.2, 공공기관 혁신 가이드라인

## 라. 향후계획

범정부적인 강력한 정부 혁신 이행동력 확보를 위해 연 2회 대통령 주재 ‘정부 혁신 전략회의’를 운영하고, 정부 혁신 평가배점을 대폭 강화하였다. 정부 혁신 민관합동 TF를 통해 국민 관점으로 의제를 수시로 발굴하고, 국민이 평가과정에도 적극 참여하도록

108) 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격 추진-공공기관 혁신 가이드라인 발표 및 국민주주단 모집」 보도자료, 2018.6.5.일자

록 하였다. ‘범정부 성과관리점검단’을 구성하여 주기적으로 추진실적을 점검하고, 전 공공기관을 대상으로 정부 혁신 실적을 평가하도록 하였다.

또한 공공기관 혁신은 공공기관 자체 혁신과 함께 관리체계 개편을 함께 추진하도록 할 예정이다. 문재인 정부는 공공기관이 정부정책을 체계적·일관적으로 추진하고 민간부문에 확산할 수 있도록 명확한 혁신 방향을 제시하고자 하였다. 공공기관은 혁신 기본방향을 바탕으로 국민과 함께 자율적으로 혁신 추진하며, 기관별 자체 혁신계획 수립을 위한 2018년 6월, 「공공기관 혁신 가이드라인」을 배포하였다.

## 6. 소결

1997년 외환위기는 우리나라 공공부문 ‘개혁’의 직접적인 계기가 되었고, 공공부문의 비효율성 제거를 위해 공공부문 개혁이 추진되었다. 신공공관리론이 확대되면서 시장메커니즘의 회복을 통한 효율성이 강조되었고, 경영평가, 경영공시, 고객만족도 조사 등 공공기관의 성과관리와 투명성이 강화되었다. 공기업 민영화, 자회사 감축 등 하드웨어적인 개혁의 성과가 있었으나 일하는 방식, 서비스 개선 등의 소프트웨어적인 변화에 대한 한계가 존재하였다.

이후 정부에서는 시스템과 문화를 바꾸는 중장기적인 ‘혁신’을 시작하였다. 공공서비스 품질과 기관운영 체계를 개선할 수 있도록 하였고, 내·외 지배구조 개편, 「공운법」 제정, 경영정보 공개 시스템, 경영평가 강화 등 공공기관 스스로 혁신할 수 있는 기반을 마련하였다.

2008년 금융위기는 공공기관 개혁에 다시 동력을 제공하였다. 민영화, 통폐합 등 하드웨어적 구조조정이 수반되지 않은 관리제도 개편이 공공부문의 비대화와 방만경영을 초래했다고 판단하고, ‘공공기관 선진화 정책’을 추진하여 효율화를 위한 구조조정을 추진하였다.

정부의 지속적인 개혁 추진 결과, 공공기관의 효율성이 제고되었음에도 불구하고 부채와 방만경영에 대한 국민의 비판과 불신은 여전하여 이후 정부에서는 ‘공공기관 합리화·정상화 정책’을 추진하였다.

현 문재인 정부는 그간 공공기관 개혁 정책이 부채감축, 방만경영 해소 등 공공기관

의 효율성과 수익성 제고에 치중함으로 인하여 공공기관 고유 목적인 공공성이 위축되는 결과를 가져왔다고 진단하고 있다. 이에 현 정부에서는 공공성을 강화하고 국민신뢰를 회복하는 ‘국민 중심’의 공공기관 혁신을 추진하고 있다.

〈표 III-15〉 역대정부의 공공기관 정책

구분	김대중 정부 (’98~’02)	노무현 정부 (’03~’07)	이명박 정부 (’08~’12)	박근혜 정부 (’13~’16)	문재인 정부 (’17~현재)
구조 조정	1차 공기업 민영화계획 (완전 민영화 5개, 단계적 민영화 6개) 2차 공기업 민영화계획 및 경영혁신계획 (완전 민영화 12개, 단계적 민영화 28개, 기관통폐합 6개, 기타 구조조정 8개)	(민영화 중단)	1~6차 선진화 계획 (민영화 24개, 기관통폐합 36개→16개, 폐지 5개, 경쟁도입 2개, 기능조정 20개 등)	1차 정상화 계획 (해외자원개발, 정보화, 중소기업, 고용·복지분야 기능조정, ’14년) 2차 정상화 계획(SOC, 문화·예술, 농림·수산, 에너지, 환경, 교육분야 기능조정, 15년)	-
투명성	청렴도 조사 실시 (외부청렴도, '02년~)	청렴도 조사 (외부청렴도)  공공기관 경영정보 공개시스템 (www.alio.go.kr) 구축: 최초 20개→27개  공공기관 운영에 관한 법률을 제정('07)	청렴도 조사에 내부청렴도 도입 (’08년~)  공공기관 경영정보 공개 시스템 (www.alio.go.kr) 공시항목 확대: 34개  공기업·준정부기관 회계사무규칙제정 (’11)  공공기관 국제회계기준 적용('11, '13)	청렴도조사 (내·외부청렴도)  공공기관 경영정보 공개 시스템 (www.alio.go.kr) 공시항목 확대: 39개  공공기관 구분회계 운영 지침 제정('15)	청렴도조사 (내·외부청렴도)  공공기관 경영정보 공개 시스템 (www.alio.go.kr) 공시항목 확대: 41개 공공기관 통합서비스 (알리오플러스 개통, www.alioplus.go.kr)
성과 주의	정부투자기관 경영평가('84년~) 기관장 평가	정부투자기관 경영평가('84년~) 정부산하기관 경영평가 (’05년~’07년) 공공기관 경영평가 (통합, '07년~) 기관장평가	공공기관 경영평가 상임감사 평가	공공기관 경영평가 상임감사 평가	공기업 경영평가/ 준정부기관 경영평가 상임감사 평가

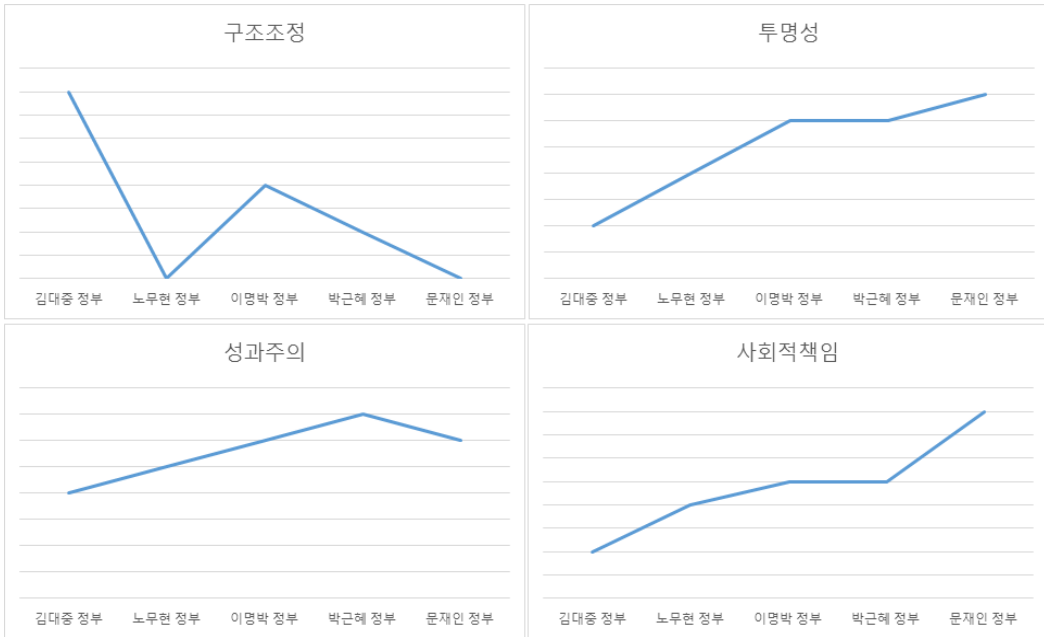
〈표 III-15〉의 계속

구분	김대중 정부 (’98~’02)	노무현 정부 (’03~’07)	이명박 정부 (’08~’12)	박근혜 정부 (’13~’16)	문재인 정부 (’17~현재)
	정부투자기관 고객만족도 조사(’99년~)	정부투자기관 고객만족도 조사(’99년~) 정부산하기관 고객만족도 조사 실시(’04년) 자율혁신기관 고객만족도 조사(’05년) 공공기관 고객만족도 조사(통합, ’07년~)	공공기관 고객만족도 조사(통합, ’07년~) 국민체감도 조사(’11년~) 도입  공공기관 선진화 정책으로 성과연봉제 도입(간부직 대상 도입)	공공기관 고객만족도 조사(통합, ’07년~) 국민체감도 조사(’11년~)  공공기관 성과연봉제 권고안(’16년, 전직원 대상 확대)	공공기관 고객만족도 조사(통합, ’07년~) 사회적 가치 기여도 조사(’18년~) 도입  공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안 발표(’17년)로 성과연봉제 의무적용 폐지
사회적 책임	정부권장정책 평가 도입(’00)	공공기관 사회형평적 채용 확대(’07) 청년실업해소 특별법 제정, 제 5조 정부투자기관 등의 채용확대(’04) 정부권장정책 평가 유지 경영평가에 사회적 책임과 공헌 관련 평가내용 도입(’05)	공공기관 공정사회 실천방안(’11) 수립  정부권장정책 평가 : 가중치 2~5점 경영평가에 사회적 책임과 공헌 관련 평가내용 유지	임금피크제 도입 및 청년고용(’15)  정부권장정책 평가 : 가중치 5점 경영평가에 사회적 책임과 공헌 관련 평가내용 유지	공공기관 블라인드 채용 가이드라인 배포(’17)  정부권장정책 평가 : 가중치 6점 경영관리 범주에 사회적 책임 별도 지표 신설(강조)

자료: 저자 작성

위와 같은 역대 정부의 공공기관 관리정책의 주요 내용을 바탕으로 김대중 정부 이후 지난 박근혜 정부까지 구조조정, 성과주의, 투명성, 사회적 책임이 공공기관 경영에 도입·분화·강화되는 정책과정을 보면 구조조정은 점차 약화되는 추세를 보이는 반면 투명성은 점차 강화되고 있다고 할 수 있다. 성과주의는 신공공관리론의 확대에 의해 점차 강화되다가 현 정부 들어 다소 감소하는 추세를 나타내고 있다고 볼 수 있고, 사회적 책임은 완만하게 강화되는 추세를 보이다가 현 문재인 정부에서 급격히 강조되고 있음을 알 수 있다.

[그림 III-8] 역대정부의 공공기관 관리정책 변화



자료: 저자 작성

일반적으로 개혁(reform)을 외부적 요구·압력에 의한 개혁이라고 본다면, 혁신(innovation)은 내부적·자율적 혁신이라고 볼 수 있다. 역대 정부의 공공기관 개혁 흐름, 내용, 강도를 비교해 볼 때 신제도주의자들이 주장하는 바와 같이 김대중 정부와 이명박 정부는 외환위기와 금융위기라는 외부의 충격(shock)으로 인해 공공기관의 개혁이 요구되었다고 볼 수 있고, 노무현 정부와 문재인 정부는 자율적 혁신이라고 볼 수 있다.

신공공관리론의 이론적 반성과 최근 문재인 정부의 공공기관 관리정책의 방향 전환은 공공기관의 공공성과 사회적 가치를 강조한다는 점에서 과거의 개혁정책과 차별화 되어 있다고 볼 수 있다.

---

## IV. 국내외 공공기관 혁신 사례비교

---

### 1. 국내 공공기관 관리제도 비교

#### 가. 구조조정

민간경제가 확대되면서 공기업으로 유지할 필요성이 낮은 기업에 대해 공공서비스의 질을 향상시키고 자원배분의 효율성을 제고하고자 공기업 민영화를 추진하였다. 공기업 민영화를 통해 공기업의 경영효율성 제고 등 장기적인 목표뿐 아니라 경제위기를 극복하고, 대외 신인도를 제고하기 위해 단기 목표도 함께 설정하였다. 민영화는 당시에 이미 세계적인 추세였으며, 전형적인 공기업으로 간주되었던 통신, 전력 등 네트워크산업까지도 민영화를 추진하는 것이 가능해진 상황이었다.

민영화 추진 과정에서 필요한 부처 간의 연계, 협력체계의 구축 등을 위해서 개혁부처에 「공기업민영화추진위원회」를 운영하여 추진력을 확보하였고, 기존의 정부조직이 아니라 공공부문 개혁을 전담하는 기획예산위원회(기획예산처)를 신설하여 공기업 민영화를 추진하였다.

과거 정부와 다르게 관련 법안의 제·개정, 공기업민영화추진위원회의 활동, 추진실적에 대한 지속적 점검 등 민영화 작업이 체계적으로 진행된 결과 한국중공업, 포항제철, 종합기술금융, 대한송유관, 한국종합화학, 한국전기통신공사, 국정교과서, 담배인삼공사 등 8개 대규모 공기업이 민영화를 완료하였다. 민영화 결과 발생한 매각수입은 경제위기 극복에 기여하였고, 외자유치를 통해 대외신인도를 향상시켰다.

국민의 정부는 한국중공업과 포항제철의 정부 지분을 매각하여 경제위기 극복을 위한 정부 재정을 확보하고, 개방과 경쟁을 도입하여 경쟁력을 확보하고자 민영화를 추진하였다.<sup>109)</sup>

당시에 해당 기관이 제공하는 재화는 시장의 특성상 민영화가 비교적 용이하게 추진될 수 있었기 때문에 1990년대에 이어진 기계산업 전반의 침체와 철강수요 정체를 해

---

109) 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011.12, pp.180-190

소하고자 민영화를 추진하였고, 이를 통해 민간기업의 구조조정을 촉진하고, 국제경쟁과 선진 경영기법을 도입하고자 하였다.

「제1차 공기업 민영화계획」에 따라 기업성이 강한 포항제철과 한국중공업은 완전 민영화 대상으로 확정되어 완전 민영화가 이루어졌다. 포항제철은 정부와 산업은행이 보유한 지분을 순차적으로 매각하고 공공적 법인지정에서 해제되었으며, 공공지분을 가지지 않는 완전 민영화를 달성하였다. 한국중공업은 2000년 9월에 산업은행 및 한국전력이 보유하고 있는 지분 24%를 국내공모를 통해 매각하고, 2000년 12월 4대 재벌을 제외한 제한경쟁입찰을 통해 두산이 경영권을 가지게 되었다.<sup>110)</sup>

포항제철은 민영화 이후, 생산성을 향상시키고 원가를 절감하기 위해 지속적으로 노력하였고, 기업 성과 개선에도 긍정적 영향을 미친 것으로 나타났다. 한국중공업은 수주실적, 당기순이익, 부채비율 등 재무구조의 개선이 나타났고, 인력구조의 변화로 탄력성과 원가경쟁력을 확보하였다. 수주실적은 1999년 1.62조원에서 2001년 3조원으로 증가, 당기순이익은 2000년 249억원 적자에서 2001년 251억원 흑자로 전환, 부채비율은 1999년 139.1%에서 2001년 111.4%로 감소한 것으로 나타났다. 그러나 이러한 민영화 전후 수익성, 안정성, 성장성 관련 지표를 분석한 결과, 해당 지표는 인력감축에 따른 제조원가 절감으로 인한 것이며 민영화로 크게 개선된 것은 아니라는 연구도 존재한다.<sup>111)</sup>

또한 IT기술의 발달과 통신산업정책의 변화, 세계적인 추세와 통상압력 등 시장환경이 변화함에 따라 정부는 KT의 단계적 민영화를 추진하였다.<sup>112)</sup> 한국전기통신공사는 국내 통신시장이 1998년 WTO협정에 따라 국내 경쟁업체뿐 아니라 해외 우수 통신업체에 대응하기 위한 경쟁력을 확보할 수 있도록 개혁이 요구되었다.

김대중 정부는 한국전기통신공사를 초기에 단계적 민영화 대상으로 분류하고, 신주 10% 내외를 세계적 통신사업자에 매각하는 방식으로 정부 지분을 낮추고, 2002년 완전 민영화를 확정하였다. 「전기통신사업법」과 「한국통신 폐지에 관한 법률」을 개정하여 가입자망을 다수의 사업자가 이용할 수 있도록 개방하고, 경쟁이 가능하도록 하였으며, 완전민영화 과정에서 한국전기통신공사의 소유구조를 민간으로 완전히 이전하

110) 박정수·박석희, 「공기업 민영화 성과평가 및 향후과제」, 한국조세연구원, 2011.12, pp.180-190

111) 박정수·박석희, 2011.12, p.208

112) 박정수·박석희, 2011.12, p.213

고, 통신산업시장 전반에 대한 규제방식을 전환하는 계기가 되었다.

민영화 이후 유선통신시장의 성장 정체가 있었음을 고려해보면 재무상태가 다소 개선되었고, 대규모의 인력감축과 효율성 제고 노력을 통해 당기순이익을 유지하는 등의 성과가 나타났다고 할 수 있다.<sup>113)</sup> 매출액영업이익률, 매출액 순이익률, 부채비율 등 수익성과 안정성 지표에서 대체적으로 개선된 모습을 보였다. 1인당 매출액, 1인당 당기순이익을 살펴보면, 유선통신시장의 전반적인 침체로 인한 매출의 감소에도 불구하고 일정수준으로 유지하였다.

한국종합기술금융은 김대중 정부의 공기업 민영화 추진 시점에 해당 시장의 공기업에 의한 시장실패 보정기능이 필요하지 않고, 자본잠식 상태로 정상화가 시급히 요구되었다.<sup>114)</sup> 설립 초기에는 벤처캐피탈이 시장실패를 보완하는 성격을 가지고 있었으나, 벤처기업을 지원하는 민간창업투자가 활성화되며 역할이 상대적으로 약화되었고, 선진노하우, 기법, 네트워크를 확보하여 국내 벤처산업의 발전에 기여하고자 하는 목적도 존재하였다.<sup>115)</sup> 김대중 정부는 한국종합기술금융을 「제1차 공기업 민영화계획」에서 민영화 대상 공기업으로 지정하고 공개경쟁입찰 방식에 의하여 장외매각하기로 결정하였고, 공개입찰 결과에 따라 1999년 정부는 보유지분 10.2%를 매각하고, 「한국종합기술금융주식회사법」을 폐지하였다.

한국종합기술금융은 민영화 이후 용자사업을 대폭 축소하고 투자사업을 활성화시키는 등 자발적인 경영혁신을 통한 재무구조 개선노력을 하는 동시에 사업의 범위도 대폭 확대하였다. 민영화 직전인 1998년에 1,282억원의 순손실을 보았으나, 2000년에는 1,509억원의 당기순이익을 기록하였으며, 제조업 중심으로 벤처투자 및 용자에 주력한 민영화 이전과 다르게, 미디어·서비스, 인터넷 사업 등에도 참여하는 등 사업범위를 확대하였다(기획예산처, 2002, p.105). 팀제를 도입하는 등 수평적이고 네트워크가 가능한 조직으로 개편하고, 조직의 효율성을 높이기 위해 성과 중심의 인사 제도를 운영하였다.

대한송유관공사의 송유관 네트워크의 운영 및 유지사업은 공공성이 높은 편이었으나, 만성적인 적자 해소를 위해 민영화가 추진되었다. 대한송유관공사는 민영화 이전

113) 박정수·박석희, 2011.12, p.240

114) 박정수·박석희, 2011.12, p.307

115) 박정수·박석희, 2011.12, p.240

에 강력한 구조조정을 통해 경쟁력을 제고할 것을 요구받았으며, 민영화 추진에 다소 어려움이 있었음에도 경영상황 악화로 민영화 대상이 되어 기존 주주 간 체결된 투자 합의계약서에 의하여 정부보유지분을 기존의 민간주주인 정유사들에게 매각하여 2000년 4월에 민영화를 완료하였다.<sup>116)</sup> 송유관공사 사업의 수요자는 민간기업인 정유사와 항공사이며, 민영화 결과 대한송유관공사의 실질적인 소유자와 1차 소비자가 동일해지는 결과가 되었다.<sup>117)</sup> 2000년 11월 민영화 이후 SK가 최대 주주가 되어 경영권을 행사했다는 점에서 특정 기업의 주주화를 방지하고 송유관의 실소유자로 주주를 구성하고자 했던 정부의 본래 취지와는 다소 다른 결과가 나타났다. 그러나 자산 대비 부채비율이 감소하고, 자본 또한 지속적으로 증가하는 등의 수익성 측면과 부채비율 등 안정성 측면이 크게 개선되어 민영화의 긍정적 효과가 나타났으며, 민영화 결정 이후 수송요율을 개선하고, 인원감축 등의 비용절감, 사업 다각화 노력 등이 반영된 결과 경영성과가 개선되었다.

그동안 공공부문의 기관 통폐합은 동일한 정책목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우 이를 해소하기 위해, 또 동일분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우에 이루어졌다. 과거 신규업무 발생 시 기존에 설립된 기관을 활용하기보다는 기관을 새로 신설하는 경우가 많았고, 기존 기관에서 수행가능한 경우에도 기관을 새롭게 설립하는 경우가 존재하여 공공기관이 비대해졌다는 지적이 있었다. 단일 통합조직으로 재설계함으로써 관리조직과 비핵심사업이 슬림화되고, 고유목적사업 중심으로 기능과 인력의 재배치가 이루어질 수 있도록 통폐합을 추진하였다.

이러한 목적의 기관 통폐합은 선진화계획 1~3차에 걸쳐 발표되었으며, 대상기관인 36개 기관 모두 통합을 완료하여 16개 통합기관으로 출범을 완료하였다.

116) 박정수·박석희, 2011.12, p.102

117) 박정수·박석희, 2011.12, p.272

- 주택공사+토지공사 → 한국토지주택공사
- R&D관리기관: 9 → 4개 (지경부) 6→3개, (교과부) 3→1개
- 정보통신진흥기관: 10 → 4개 (정보통신산업진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 한국정보화진흥원)
- 환경자원공사+환경관리공단→한국환경공단, 환경기술진흥원+친환경상품진흥원→환경산업기술원
- 한국산재의료원+근로복지공단→근로복지공단
- 저작권심의회+컴퓨터프로그램보호위→한국저작권위원회
- 청소년수련원+청소년진흥센터→한국청소년활동진흥원
- 코레일트랙+코레일전기+코레일엔지니어링→코레일테크, 코레일개발(주)+네트웍스(주)→코레일네트웍스

자료: 기획재정부(2011) 수정

대표적인 사례로는 한국토지주택공사 출범, R&D관리 전담기관 설립, 근로복지공단과 산재의료원 통합 등이 있다. 주택공사와 토지공사는 과거 주택과 택지가 절대적으로 부족했던 시대에 그 공급을 담당하였으나 택지개발 등 동일 사업에 대한 중복투자 및 조직 확대 등 방만경영과 경쟁적 택지개발에 따른 난개발 등의 부작용도 발생하였다(기획재정부, 2012). 이에 토지주택개발의 효율성을 높이는 것이 시급하다는 사회적 합의가 도출되어 1993년 최초로 공적기능 중심의 통합이 논의된 바 있으며, 1998년 8월 ‘공기업 민영화 및 경영혁신계획’에서 양 공사의 공적기능 강화 및 중복기능 해소를 위해 2001년까지 통합을 완료하기로 결정하고, 부대사업 정리 및 자회사 정리 등의 구조조정이 이루어졌다(기획재정부, 2015). 2001년 5월에는 정부 차원의 통합추진위원회(위원장 건교부 차관)가 구성되고, 2001년 10월에 「한국토지주택공사법(안)」을 국회에 제출하였으나 국회 회기 종료로 폐기된 바 있다(기획재정부, 2011).

몇 차례의 통합논의에도 불구하고 반대에 부딪히면서 두 공사의 택지개발기능이 중복되고 분양주택부문에서 민간과 경합이 있었고 이에 이명박 정부는 2008년 8월 1차 선진화계획을 통해 양 공사 간 통합을 발표하였다.

통합 기관의 기능을 개편하는 과정에서 현행 양 공사의 전 기능을 원점에서 전면 재검토하여 종전에 수행하던 국유잡종재산 관리 등 단순 집행기능은 폐지하고, 임대주택 등 정부 추진정책을 충실히 집행할 수 있는 기능 위주로 재편하였다. 더불어 본사 조직 축소, 지사 통합 지원 조직 축소 등으로 양 공사 조직을 슬림화하여 경영효율화를 도모하였다. 주택공사와 토지공사의 통합법이 2009년 4월 30일 국회를 통과하여 5

월 22일 공포되었으며, 설립위원회를 구성하여 기능조정, 조직설계, 정원감축, 재무분 석 등의 통합작업을 추진하였다(기획재정부, 2011).

2009년 10월 대한주택공사와 한국토지공사의 통합이 완료되어, 한국토지주택공사가 출범하였다. 중복기능 및 축소·폐지기능 관련 인력감축과 경영효율화 등을 통해 총 정원(7,367명)의 24%(1,767명)를 감축하였으며 중복투자와 개발경쟁에 의한 국가적 비 효율을 제거하고 정책의 일관되고 효율적인 수행이 가능해졌다.

R&D관리 전담기관의 경우 기존에는 부처별로 각각 R&D사업을 기획·평가·관리하 는 공공기관을 설치하여 운영 중이었다. (舊)지식경제부, (舊)교육과학부 등 7개 부처 에 14개 기관이 관련 업무를 수행하였다.

[그림 IV-1] 부처별 R&D 관리전담기관 현황(2008년)

<b>지경부(6개)</b>	<b>교과부(3개)</b>	<b>국토부(1개)</b>
한국산업기술평가원 한국산업기술재단 한국부품소재산업진흥원 한국기술거래소 정보통신연구진흥원 한국에너지자원기술기획평가원	한국과학재단 국제과학기술협력재단 한국학술진흥재단	한국건설교통기술평가원
	<b>환경부(1개)</b>	<b>복지부(1개)</b>
	한국환경기술진흥원	한국보건산업진흥원
	<b>중소기업청(1개)</b>	<b>농식품부(1개)</b>
	중소기업기술정보진흥원	농림기술관리센터

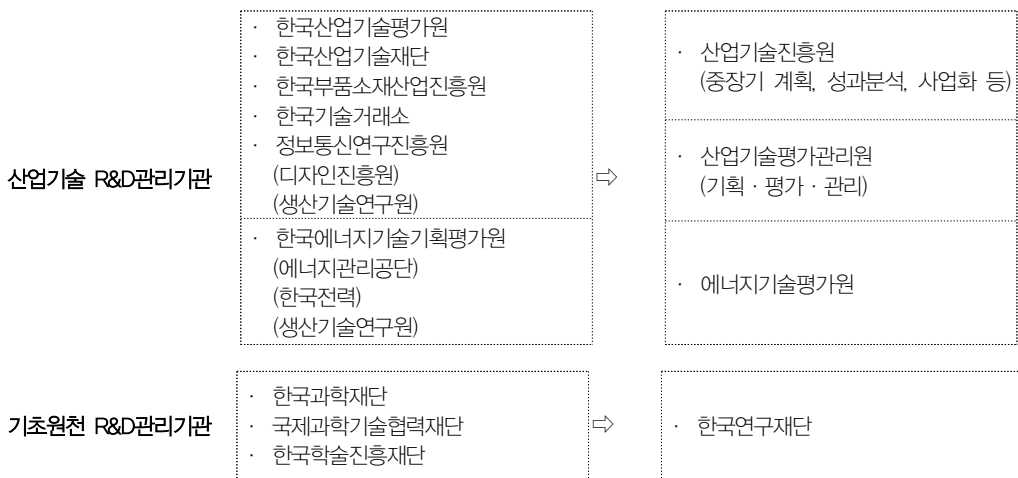
자료: 기획재정부, 2011, p.148

복수의 기관이 R&D관리 업무를 수행함에 따라 인건비, 경상경비 등 간접비용이 과 다하게 발생하였고, 각 분야별로(주력산업, 부품소재, IT, 에너지 등) 별도 기관이 R&D 관리를 수행함으로써 사업 간 연계와 시너지 효과가 부족하였다. 또한 기획·평가·관 리 기능이 분산되어 일련의 과정이 상호연계가 부족하고 수요자에게 일관된 서비스를 제공하는 것이 미흡하였다. 기초원천 R&D관리 분야 과학재단에서는 이공계 분야의 연 구관리 및 이공분야의 국제협력을, 학술진흥재단에서는 이공계 및 인문사회 분야 R&D 과제 관리를, 이공분야 과학기술 국제협력과 관련해서는 국제과학기술협력기술재단에서 중 복·분산 운영해왔다(기획재정부, 2011).

이에 지식경제부에서는 2008년 10월에 R&D 지원기관 선진화TF를 구성하여 통합 준 비작업에 착수하였다. 11월에는 통합 근거법인 「산업기술혁신촉진법」 개정안을 국회에

상정하였고, 2009년 1월 8일에는 법 개정안이 국회 본회의를 통과하여 1월 30일에 공포되었다. 법 공포일 이후 양 기관의 설립위원회를 설치하여 통합기관의 정관 작성, 최초 임원 추천, 직제 인사규정 마련 등을 추진하여 신설기관 설립을 위한 준비를 마치고 2009년 5월 4일 통합기관인 산업기술진흥원과 산업기술평가관리원이 출범하였다. 교과부 역시 TF를 구성하고, 교육과학기술부 소속 기관인 한국과학재단·국제과학기술협력재단·한국학술진흥재단을 통합하는 준비작업에 착수하였고, 통합근거법인 「한국연구재단법」은 2009년도 3월 3일에 국회를 통과하여 3월 25일에 공포되고, 6월 26일 통합기관인 한국연구재단이 출범하였다. 통합에 따라 유사기능 통폐합, 대부서 체제로의 전환 등 조직 운영의 효율성이 강화되고 연구사업 관리전문가(PM) 중심의 전문조직으로 재편되었다(기획재정부, 2011).

[그림 IV-2] R&D 관리전담기관 통폐합



자료: 기획재정부, 2011, pp.149-151를 재정리

1~3차 공공기관 선진화계획에서는 효율성을 제고하고 이용 편의성을 증가시키기 위해 기관 간의 역할분담을 재검토하였다. 공공기관이 설립된 이후 민간부문이 활성화된 경우, 설립목적의 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없는 경우, 역할이 축소된 기관들이 다수 존재하였다.

기능조정 핵심은, 고유사업 중심으로 기능을 재편하여, 공공기관의 지속가능성을 확보하는 것으로 공공부문 존치의 이유가 약화된 기능은 폐지 또는 기능을 축소시키

고, 주된 기능 수행기관으로 이관하여 일원화한다. 또한 기관 간 역할분담을 통해 효율성을 제고할 수 있고 이용 편의성 증대가 가능한 경우는 기관 간 기능을 재조정한다. 기관 내 기능 조정은 고유 핵심역량을 중심으로 인력과 예산을 재배치하되 급격한 인력감축보다는 강화될 기능에 인력을 전환배치하는 방향으로 추진한다.

1~4차 공공기관 선진화계획에 걸쳐 총 20개 공공기관에 대해 기능조정을 추진하였다.

- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 중소기업 수출지원 기능 일원화(대한무역투자진흥공사, 중소기업진흥공단, 정보통신국제협력진흥원)</li> <li>• 4대보험 징수기능 통합(건강보험공단, 국민연금공단, 근로복지공단)</li> <li>• 예금보험공사의 공적자금회수와 관련된 자산관리기능 축소</li> <li>• 자산관리공사의 일반 부실채권 매입·정리기능(민간경합) 축소</li> <li>• 예금보험공사의 사적 감점평가 기능 축소</li> <li>• 비핵심업무 정비 및 핵심업무중심의 기능재편(관광공사, 석유공사, 광업진흥공사, 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 가스기술공사)</li> <li>• R&amp;D관리기능 이관(생산기술연구원, 디자인진흥원, 에너지관리공단, 한국전력)</li> </ul> |
|---|

1차 선진화계획에서는 대표적으로 건강보험공단·국민연금공단·근로복지공단의 보험료 징수를 통합하기로 결정하였다. 유사기능인 징수업무를 일원화하여 소비자에게 원스톱 서비스를 제공할 목적으로 국민연금관리공단·건강보험공단·근로복지공단의 4대보험(국민연금·건강보험·산재·고용보험) 징수업무를 건강보험공단으로 통합하고 2011년 1월부터 시행하기로 하였다. 이를 위해 사회보험마다 서로 다른 보험료 산정기준, 고지방식, 납부방식 등을 통일하고, 징수통합정보시스템을 건강보험공단에 구축하였으며 사회보험 징수통합과 관련된 6개 법률<sup>118)</sup>의 개정을 추진·완료하였다.

2011년에 발표한 국민건강보험공단 자료<sup>119)</sup>에 의하면, 징수통합 이후 사업장 감소, 징수인력 축소, 합산고지를 통한 사업비 절감, 징수실적 증가 등 공단의 인력과 운영비 절감에 긍정적 효과를 나타냈다. 징수통합 이전 개별 관리되던 322만개소의 징수관리 대상 사업장이 통합 이후 142만개소로 대폭 감축되어 4대보험 체납사업장을 대상으로 보다 효율적인 징수활동을 전개하게 되었다. 징수통합 이전 3,062명이었던 징수인력도 2,541명으로 줄여 총521명(17%↓)의 인건비에 해당하는 286억원을 절감하였고, 4대 사회보험 고지서를 한 봉투에 넣어 발송하는 합봉고지 및 합산고지로 매일 평균 479만건

118) 복지부 소관(2개) : 「국민건강보험법」, 「국민연금법」

노동부 소관(4개) : 「고용보험법」, 「산업재해보상보험법」, 「고용보험 및 산업재해보상보험의 보험료 징수 등에 관한 법률」, 「임금채권보장법」

119) 국민건강보험공단 보도자료(2012.8.17.), 「4대 사회보험 징수통합 1년, 국민편의 향상에 기여」

의 우편고지량이 감소하여 연간 122억원의 고지비용이 절감되었으며, 징수실적도 4대 보험 모두 통합 전(2010년도)보다 상승하였다.

이처럼 과거에 각각 고지하던 보험료 납부 관련 기능을 통합하여 통합고지서에 보험료를 한 번에 납부할 수 있도록 함에 따라 국민 편의가 상당히 높아졌으며, 건강보험 및 국민연금 가입대상을 확대하여 단기 근로자 등 사각지대 해소에도 기여하였다.

〈표 IV-1〉 통합 전후 사업장 비교

(단위: 천개소)

보험별 사업장				⇒	통합 관리				
계	건강보험	국민연금	고용·산재		계	4개보험	3개보험	2개보험	1개보험
3,222	1,125	1,040	1,057		1,424	708	79	344	293

자료: 국민건강보험공단 보도자료, 2012.8.17., p.4

〈표 IV-2〉 4대보험 징수율 비교

(단위: %)

구 분	4대보험	건강보험	국민연금	고용보험	산재보험
2010년	97.1	99.1	94.6	98.5	97.5
2011년	97.3	99.2	94.8	98.9	97.9
증·감	0.2%p ↑	0.1%p ↑	0.2%p ↑	0.4%p ↑	0.4%p ↑

자료: 국민건강보험공단 보도자료, 2012.8.17., p.1

한편 국내 수출지원기능은 중진공으로 일원화하고 해외 수출지원기능은 KOTRA로 일원화하여 기능별 통합을 추진하였다. 기존의 중소기업 수출지원업무를 대한무역투자진흥공사(이하 KOTRA)·중소기업진흥공단(이하 중진공)·정보통신국제협력진흥원에서 중복으로 수행<sup>120)</sup>하여 해외진출 인프라가 중복으로 운영되고 이로 인해 해외진출 국내 기업 및 해외바이어의 혼란이 존재하였다. 한 예로 도쿄·베이징에는 KOTRA무역관, 중진공 수출인큐베이터, 정보통신국제협력진흥원 해외IT지원센터, 문화콘텐츠진흥원 등 4개 지원기관이 모두 소재하였다. 이에 따라 KOTRA 국내무역관(11개)과 중진공 해외사무소(4개)는 폐쇄하고, 중진공 수출인큐베이터(17개)는 KOTRA가 운영하며, 정보통신국제협력진흥원 해외IT지원센터(7개)는 KOTRA로 이관하였다.

120) 산업통상자원부 보도자료(2008.4.24.), 「중기 지원방식, 편의성 초점 대개편」을 참고하여 작성함

국내에서는 국내 네트워크 기반이 탄탄한 중진공이 해외바이어에게 국내기업을 발굴 및 소개하고 해외에서는 KOTRA의 해외마케팅 기능과 중진공 수출인큐베이터의 창업 교육기능을 결합하여 보다 질 좋은 서비스 제공이 가능해졌다. 중진공의 전자카탈로그 지원사업과 KOTRA의 사이버상담 지원사업 등 온라인마케팅사업을 연계한 것을 예로 들 수 있다. 이같은 KOTRA와 중진공의 국내외 네트워크 간의 연계로 인하여 수출지원에 시너지효과가 나타날 것으로 기대가 모아지고 있다.

## 나. 성과주의

### 1) 경영평가의 발전

한국의 공공기관 경영평가제도는 지난 30년 동안 공공기관의 자율적 책임경영체제를 구축하고 공공기관의 경영성과를 제고하기 위한 공공기관 지배구조의 핵심 장치로서의 역할을 성공적으로 수행하여 왔다.

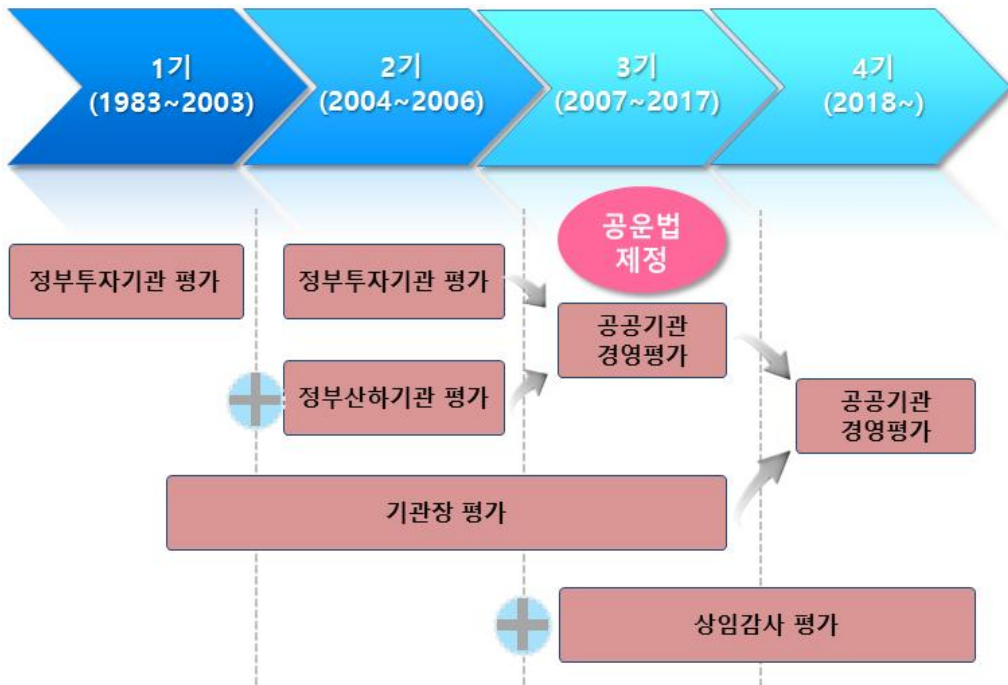
1983년에 정부투자기관의 자율책임경영체제 구축을 지향하는 「정부투자기관관리기본법」이 제정됨으로써 오늘날의 공기업 경영관리제도와 경영평가제도의 제도적 토대가 구축되었다. 「정부투자기관관리기본법」에서는 제6조(경영실적 등의 보고)와 제7조(경영실적평가)를 통해 경영실적보고와 평가에 관한 사항을 규정하였고, 제4조에서는 정부투자기관 경영평가제도와 관련한 정부의 최고 심의·의결기관으로 ‘정부투자기관 경영평가위원회’의 구성 및 역할에 관한 사항을 규정하고 있다.

「정부산하기관관리기본법」 시행 이후 2005년부터 2007년까지는 ‘정부산하기관 경영평가제도’로 운영되었고, 2007년 4월 1일 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 2008년부터는 ‘준정부기관 경영평가제도’로 전환되었다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공공기관의 운영에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 기획재정부장관 소속하에 공공기관운영위원회를 설치하여 운영하도록 하였고, 공기업과 준정부기관의 기관장평가(기관장경영계약이행실적평가)의 기초가 되는 기관장경영계약제도를 규정하고 있다. 기관장 임명 시 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 임기 중 달성하여야 할 경영목표와 성과급 등이 포함된 경영계약을 체결하되, 공기업의 장과 계약을 체결하는 경우에는 미리 기획재정부장관과 협의하도록 하였다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 경영실적평가와 직결되어 있는 경영목표의 수립과 관련하여 사업내용과 경영환경, 기관장 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 5회계연도 이상의 중장기경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정 한 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있다. 동법 제47조에서는 공기업·준정부기관 경영실적을 평가하기 위하여 공기업·준정부기관은 매년 3월 20일까지 전년도 경영실적보고서와 기관장이 체결한 경영계약의 이행에 관한 보고서를 작성하여 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하도록 하고 있으며, 기관장의 경영계약이행에 관한 보고서, 기관의 경영목표와 경영실적보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가하기 위한 여러 활동을 수행하는 권한을 기획재정부장관에게 부여하고 있다.

[그림 IV-3] 경영평가제도 변천과정



자료: 기획재정부, 「2018년도 공공기관 운영제도교육」 자료 일부수정, 2018.

현재 평가지표는 평가대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 크게 경영관리·주요사업의 2개 범주로 구성되어 있다. 정부투자기관과 정부산

하기관으로 구분되어 있던 2007년 이전에는 경영평가지표를 종합경영, 주요사업, 경영관리의 3개 부분으로 구분하였고, 2008년부터 2010년까지는 말콤 볼드리지(MB)모델을 도입하여 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과 등 3개 범주로 구분, 2011년 이후 신모델은 리더십·책임경영, 경영효율, 주요사업 범주로 구성되어 있었다.

2017년 5월 출범한 문재인 정부에서도 공공기관 경영평가제도에 대한 큰 폭의 개편이 이루어졌다. 기관경영평가의 지표체계를 사회적 가치 관련 평가지표 중심으로 전면적으로 재구축하였고, 기관장평가 폐지 후 이를 기관평가로 통합 일원화하는 것으로 제도를 개선하였다. 또한 2007년 「공운법」 시행 이후 2008년부터 구축되어 왔던 공기업과 준정부기관 통합평가단체제를 해체하고, 공기업평가단과 준정부기관평가단을 분리하는 방안을 채택하였다.

〈표 IV-3〉 경영평가 개편 내용

	현행	개편
① 사회적 가치		
• 평가체계	-	기존 범주내 반영 배점 확대
• 평가내용	-	5대 지표 구성 (메뉴 방식)
• 국민참여	-	국민참여 우수사례 평가
② 맞춤형 평가		
• 지표 구성	공기업·준정부기관 동일	차별화
• 평가단	단일평가단	공기업·준정부기관 평가단
• 지표 대표성	-	성과협약제 *기관/주무부처/기재부 협의 결정
• 지표수	200여개 세부 평가요소	70여개 지표로 통폐합
③ 참여·개방형		
• 상시점검	-	계량지표 → 전문기관 위탁
• 참여범위	행정·경영학 전공 중심	시민·사회단체, 현장전문가 등 다원화
• 소통채널	-	공식적 소통 채널 및 점검기구(평가소위) 신설
④ 책임·윤리경영		
• 컨설팅	부진기관 컨설팅 • 해당기관 평가위원이 부진사유를 2시간 내외 설명	(1) 지표 적절성 점검→보완 (2) 경영개선계획 수립·평가 * 경영진단, 기능조정과 연계
• 종합조정	중대한 책무위반 시 감점	가점 사례 추가
• 기관장 평가	별도 수행	기관평가에 통합 * 기관장 평가보고서 작성
• 감사 평가	3등급, 인사 참고자료	6등급, 성과급 연계

자료: 기획재정부, 「제15차 공공기관 운영위원회 개최」 보도자료, 2017.12.28., p.7

## 2) 고객만족도 제도의 도입과 발전

기존의 경영평가는 주로 경제성 및 효과성을 측정하는 데 치중함으로써 공공서비스의 질과 같은 국민(고객)이 중요시하는 질적 수준에 대한 평가 가치를 간과해왔기 때문에 이를 반영하기 위해 고객만족도 조사의 필요성이 대두되었다. 공공기관 고객만족도 조사는 공공기관 평가에 공공서비스를 공급받는 국민들의 인식과 평가를 직접 측정(반영)한다는 데 의의가 있다.

일반적으로 공공기관은 공급자중심 또는 기관중심의 경영활동으로 인해 고객만족경영(customer satisfaction management)에 대한 관심이 낮고, 시장경쟁 압력이 거의 작용하지 않아 고객서비스 개선 노력이 민간기업에 비해 둔감하다. 전사적 차원에서 고객만족경영 활동을 전개하도록 촉발한 것은 1999년 '김대중 정부'에서 공기업 경영혁신과제의 하나로 추진하였던 고객만족도 조사와 이와 연계하여 구축한 고객만족 관련 경영평가지표의 운용이라고 할 수 있다(곽채기, 2003).

고객만족도 조사는 정부투자기관 경영혁신에 관한 지침에 의거하여 1999년 최초로 실시하였고, 이후 2004년에는 정부산하기관, 2005년에는 각 부처 자율혁신기관으로 확대되었다. 기획예산처는 국가고객만족지수(NCSI) 모델에 의거하여 1999년부터 매년 1회 주기적으로 경영혁신 대상 정부투자기관(13개)과 정부출자기관(6개)을 대상으로 고객만족도를 측정하여 공개하였다. 2004년에 「정부산하기관관리기본법」이 시행되면서 정부산하기관에 대해서는 동법의 관련 규정에 의해 당시 기획예산처가 독자적으로 개발한 공공서비스고객만족지수(PCSI) 모델에 따라 고객만족도 조사를 공기업과는 별도로 실시하였고, 2007년에 「공운법」이 시행됨에 따라 공공서비스고객만족지수(PCSI) 모델을 활용하여 공기업과 준정부기관 모두를 조사 대상으로 하는 공공기관 고객만족도 조사 제도로 통합하였다.

현재는 기획재정부가 매년 주기적으로 공공기관 고객만족도 조사를 실시하고, 그 결과를 기관경영실적평가에 반영하고 있다. 2018년도 고객만족도 조사를 기준으로 기획재정부 주관 통합조사 대상기관은 공기업 35개 기관 중 25개, 준정부기관 93개 기관 중 92개, 그리고 기타공공기관 210개 기관 중 128개 등 총 245개 기관이며, 주무부처 주관 조사 대상기관은 73개 기타공공기관으로 구성되어 있다. 2015년부터 기능별로 그룹을 구분하여 그룹 내 상대 평가하는 방식으로 전환되었으며 2017년 조사에서는 공기

업·준정부기관 9개 그룹, 기타공공기관 9개 그룹으로 분류하였다.

지속적인 고객만족도 조사 실시로 고객만족도 점수가 상향평준화됨에 따라 공공기관 간 서비스 품질 경쟁을 강화하고, 고객만족도 조사 결과를 경영평가에 반영함에 있어 차별성을 확보하기 위해 기획재정부는 2014년도부터 조사대상 기관을 그룹별로 구분하여 4등급 상대평가(S, A, B, C)를 실시하고, 그룹별 평균점수와 표준편차를 활용하여 등급을 구분(S: 14개, A: 76개, B: 71개, C: 16개 기관)하였다.

공공기관 고객만족도 조사는 기본적으로 공공기관의 서비스 수준 및 대국민 만족도를 객관적으로 측정하여 공개함으로써 대국민 서비스 제고와 국민편익 증진을 도모하기 위한 공공기관의 고객만족경영 관리 도구로 개발되어 활용되고 있다. 공공기관 고객만족도 조사는 공공기관의 직접 고객 또는 일반국민이 공공기관의 경영성과 평가에 직접 참여하는 경영관리 도구라고 할 수 있다.

### 3) 성과연봉제<sup>121)</sup>

기획재정부는 2010년 6월 공공기관 선진화 정책의 일환으로 연공서열 중심의 급여 체계 개선을 위해 공공기관 간부직을 대상으로 성과연봉제 도입을 추진하였다. 2015년 말 기준으로 116개 공기업 및 준정부기관 모든 간부직을 대상으로 성과연봉제를 도입하였고, 성과연봉제 권고안의 기준도 대부분 준수하여 정착단계에 돌입하였다. 공공부문의 경우 경쟁의 부재, 높은 고용안전성 등의 영향으로 민간 대비 생산성이 낮고, 호봉제 중심의 보수체계 운영으로 인해 직원들의 성과향상을 위한 동기 부여가 미흡하다는 평가를 받은 바 있다. 이에 공공부문에 일하는 분위기를 조성하고, 업무 성과에 상응하는 공정한 보수를 지급하는 등 성과중심 문화를 정착할 필요성이 제기되었다.

기획재정부는 2016년 1월 간부직에 국한하여 적용하던 성과연봉제를 전 직원으로 확대하는 ‘공공기관 성과연봉제 권고안’을 발표하였다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016). 이에 따라 2016년 6월에 도입 대상 120개 공공기관 모두 성과연봉제 확대 도입을 완료하였다. 이를 통해 조직문화 변화, 생산성 제고, 공공서비스의 질 향상, 공정한 보상체계 확립에 따른 우수인재 육성이 가능해질 것으로 기대하였다.

---

121) 기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」(2016.1.28.)과 「공공기관 성과연봉제 확대방안」(2016.2.25.) 등을 참고하여 작성

그러나 2017년 6월 16일, 공공기관 성과연봉제를 확대 도입하는 과정에서 발생한 갈등을 조속히 해소하고 보수체계 합리화의 자율적 추진을 지원하기 위해 ‘공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 방안’을 의결<sup>122)</sup>하였다. 후속조치에서는 권고안의 이행기한을 없애고 각 기관이 기관별 특성과 여건을 반영하여 시행방안 및 시기를 자율적으로 결정하도록 하였다. 당초 기한 내 도입하지 않을 경우 적용기로 한 2017년 총인건비 동결 등 패널티를 미적용하기로 하였고, 2016년도 경영평가 시 성과연봉제 관련 항목 평가는 제외하도록 하고, 평가 제외로 인하여 평가에서 불이익을 받는 기관이 없도록 하였다. 또한 공공기관이 자율적으로 보수체계를 권고안 이전으로 환원하거나 권고안보다 완화된 기준으로 변경하는 경우에는 이미 지급한 조기이행 성과급과 우수기관 성과급을 노사협의 등을 통해 반납하도록 하였다.

## 다. 투명성 강화

### 1) 공공기관 경영정보공개 시스템(ALIO) 개통

공공기관의 방만경영 및 도덕적 해이에 대한 각계의 비판과 관련하여 정부는 평가 및 감사 강화 등을 통해 대응해 왔으나 개선효과는 미흡하였다. 이에 정부는 공공기관 경영현황을 일반국민들에게 있는 그대로 공개하는 ‘공공기관 경영정보공개 시스템’을 운영함으로써 국민에 의한 직접적인 통제를 실시하기로 하고, 한국전력공사, 한국마사회 등 전체 공공기관<sup>123)</sup>의 경영정보를 하나의 사이트에 공개함으로써 공공기관 운영에 대한 국민들의 상시 감독체제를 구축하였다.

---

122) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정」(2017.6.16.) 참고

123) 공공기관 경영정보공개 시스템이 최초 가동된 2005년은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 전으로 「정부투자기관관리기본법」, 「정부산하기관관리기본법」 등 관련 법령과, 정부지원 규모 및 소유권 현황 등의 기준에 따라 경영정보 공개 대상 공공기관을 선정함

[그림 IV-4] 공공기관 정보공개 체계 비교

	종전	⇒	개편
공개대상 기관	102개(투자+산하기관)	⇒	314개 <sup>124)</sup>
공개대상 정보	임의적·선별적 통보	⇒	표준화된 공통 필수정보
정보공개 방법	기관별 분산 공개	⇒	통합·비교 공개

자료: 국정홍보처, 2008, p.253

공공기관 경영정보 시스템은 2005년 최초 개통 시 20개 항목을 일반 국민에게 공개 하였으며 2006년 말에 7개 항목을 추가 공개, 2018년 현재는 41개 항목을 공개하고 있다. 관련 내용은 아래와 같다.

- 기관소개, 연혁, 주요기능, 경영목표 등의 일반현황
- 임직원 수, 임원현황(직위, 임기, 주요경력, 선임절차), 평균보수, 기관장 업무추진비, 복리후생비, 내부규정 등 기관운영
- 요약 재무상태표·손익계산서, 수입·지출현황, 주요사업, 장단기 차입금, 투자 및 출자현황 등 재무현황
- 국회지적사항, 감사원/주무부처 지적사항, 경영실적 평가결과, 고객만족도 조사결과 등 대내외 평가
- 경영혁신사례, 임직원 채용정보, 입찰공고 등 기관 공지사항

공공기관 경영정보 시스템은 기관별 정보와 함께 특정 기관 간 비교, 조건검색, 통합 검색, 통계기능 등의 정보를 제공하며, 2015년 기존 시스템을 민간기업 공시시스템 (DART) 수준으로 전면 개편하여 이용 편의를 향상시켰다.

124) 2005년 12월 기준

〈표 IV-4〉 공공기관 경영정보시스템 주요 개편 내용

구분	기존	개편
공시방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>공시 항목별(37개) 자료 제공</li> <li>* 국민이 웹화면에서 항목단위로 하나씩 클릭·확인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관별 통합 정기보고서 추가제공</li> <li>* 전체 공시항목을 보고서 형태로 한번에 확인</li> <li>* 기존 항목별 자료확인 방식 유지</li> </ul>
검색기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>기관 검색 기능만 제공</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통합검색 기능 제공</li> <li>* 기관·보고서·날짜·유형별 검색 및 첨부파일 검색 가능</li> </ul>
통계기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>개별 항목 단위로만 통계 조회</li> <li>* '자본'과 '부채' 통계를 각각 조회</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>여러 항목 통계를 한꺼번에 조회</li> <li>* '자본'과 '부채' 통계를 동시 조회</li> </ul>
전자파일	<ul style="list-style-type: none"> <li>일부 통계자료*만 엑셀파일 제공</li> <li>* 임직원수, 임원연봉, 대차대조표 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>통계자료 이외에도 모든 정기공시 자료의 전자파일(pdf 또는 엑셀) 제공</li> </ul>
과거자료	<ul style="list-style-type: none"> <li>과거 공시자료는 금년도에 조회곤란</li> <li>* 일부 통계자료만 과거 2개년도 자료 조회가능</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>알리오 개편 이후 공시한 모든 자료를 추적·제공</li> <li>* 공시자료 수정·변경 이력 확인가능</li> </ul>

자료: 기획재정부 보도자료, 2015.4.30., p.2, 첨부1

또한 국민의 일상생활에 실질적인 도움을 줄 수 있는 ‘채용정보 및 입찰정보’ 등은 사이트 초기화면을 통해 제공된다. 전체 공공기관의 임직원 채용 및 각종 입찰 정보를 하나의 사이트에서 일괄적으로 게시함으로써 모든 공공기관의 홈페이지를 일일이 검색해야 하는 기존의 불편함을 해소하고 채용공고, 입찰공고 및 각종 공지사항의 홍보효과를 제고하는 효과가 있다.

## 2) 혁신포털 사이트 구축<sup>125)</sup>

문재인 정부는 공공기관 정보제공 확대를 위해 2019년 공공기관 혁신포털 시스템(알리오 플러스)을 구축하기로 하고 2019년 3월 개통하였다. 현행 알리오 공시정보는 공공기관의 경영 투명성 및 효율화를 목적으로 하며, 주사용자는 일반 국민보다는 연구자, 기자, 국회, 공공기관 업무관련자가 많다. 이에 일반 국민들이 유익하게 이용하고 공공기관에 대한 접근성을 제고할 수 있는 정보제공 범위와 형식의 개선이 필요하였다.

정부 100대 국정과제 중 12번 ‘열린 공공기관’과 ‘국민참여’ 실현을 위한 공공기관 중

125) ‘기획재정부 보도자료(2019.3.28.)’, 「공공기관 혁신포털(알리오플러스:www.alioplus.go.kr) 개통」 참고

합 포털 구축 과제를 선정하고, 기획재정부의 2018년 국가정보화 시행계획으로 ‘국민 참여형 공공기관 종합 포털 홈페이지’ 구축 계획을 수립하였다. 2019년 3월 개통한 혁신포털(알리오플러스: <http://www.alioplus.go.kr/>)은 339개 공공기관이 참여하여 국민의 여가생활, 기업활동 등 실생활상의 유용한 정보를 실시간으로 활용할 수 있도록 설계되었다.

혁신포털이 제공하는 정보는 공공기관이 수행하는 공공기관 및 사업정보 이외에 ① 개방시설 정보 ② 국민참여 행사정보 ③ 국민소통 ④ 새소식 등으로 구성된다. 회의실, 체육시설 등 국민이 편리하게 이용할 수 있도록 시설정보를 9개 유형별<sup>126)</sup>로 분류하여 제공하고, 교육·세미나 등 공공기관이 개최하는 행사를 국민이 쉽게 참여할 수 있도록 8개 유형<sup>127)</sup>으로 구분하여 게시한다. 쌍방향의 의사소통이 이루어질 수 있도록 설문조사, 제안, 만족도 조사 등 공공기관에 대한 국민의 의견을 종합적으로 수렴할 수 있는 통로를 마련하였고, 국민의 관심도가 높은 입찰정보, 채용정보, 기관소식, 통계정보 등 새로운 소식도 제공한다.

## 라. 자율·책임경영

### 1) 정부이사제도의 폐지

1998년의 경제위기를 계기로 기업지배구조에 대한 관심이 크게 고조되었다. 당시 국제기구와 외국투자자들은 한국이 기업지배구조를 개선하고 시장경제원리를 정착시켜야만 위기를 극복할 수 있다고 정부에 권고하였고, 이에 기업지배구조의 개선과 경영감독기능의 혁신을 위하여 입법을 통한 제도적 장치를 마련하게 되었다. 1999년을 전후하여 「상법」과 「증권거래법」 등 관련법규가 개정되었고, 한국증권거래소에 기업지배구조개선 위원회가 설치되었다(윤봉환·오재영, 2005).

공공부문에서도 1999년 2월 「정부투자기관관리기본법」의 기업지배구조 부분이 전면 수정되었으며, 특히 이사회제도를 대폭 개편하였다. 1998년까지는 정부투자기관의 업무를 주관하는 주무부처의 실·국장 및 정부투자기관경영평가위원회 간사를 당연직 이사로 임명하고 있었으나 개정된 법에서는 기존 이사의 비독립적인 부분을 해소하기

126) 회의실, 강의실, 강당, 문화시설, 체육시설, 다목적실, 숙박시설, 주차장, 기타시설물

127) 견학탐방, 체험, 교육강연, 세미나, 공모전, 자원봉사, 문화예술, 국민참여

위해 정부의 당연직 이사를 폐지하고 상임이사가 임명되도록 하였다. 즉 비상임이사 체제에서 상임이사와 비상임이사가 혼재하는 체제로 변경되었으며, 사장 이외의 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임명하며 이때 외부 임용도 가능하게 개정되었고, 비상임이사는 기관경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 사장이 제청하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처장관이 임명하도록 하였다(「정부투자기관관리기본법」 제13조의2 제2항).

1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정내용의 핵심은 이사회 기능의 강화에 있으며 공기업 스스로의 책임경영을 강조하고 주무부처를 통한 정부의 직접적인 통제보다는 전문성을 갖춘 이사회를 통한 공기업의 통제방식에 초점을 맞추고 있다(김준기, 2005). 개정이유에서도 “정부투자기관에 관하여 주무부 장관이 관여할 수 있는 여지를 줄여 정부투자기관의 자율성을 높인다.”라고 제시하고 있다(이주경 외, 2016). 이사회는 사장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성되며, 이사회 운영과 관련된 사항은 별도로 규정하지 않고 기관별 정관규정에 따르도록 하였다.<sup>128)</sup>

〈표 IV-5〉 1999년 정투법 개정 전후의 이사회 변동내용

구분	개정 전	개정 후
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임이사+비상임이사(과반수)체제
이사의 수	10인 이내	15인 이내
이사임면절차	사장 제청→주무부장관 임면	상임이사: 사장제청→주무부장관임면 비상임이사: 사장 제청→운영위원회 의결→기획예산처장관 임면
직원 임용 제도	집행간부 내부임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
이사·감사의 손해배상제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 「상법」을 준용하여 연대책임

자료: 이주경 외, 2016, p.90

128) 송하성(2000)의 연구에 따르면, 13개 정부투자기관 358명에 대해 설문조사를 실시한 결과 「정투법」 개정으로 경영의 자율권이 후퇴되었다는 응답이 49%인 반면, 제고되었다는 응답은 24%에 그쳤다. 그러나 해당 설문조사가 대리급 이상을 대상으로 이루어졌다는 점에서 이사회의 자율성 변화를 판단하는 데 무리가 있음.

## 2) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정<sup>129)</sup>을 통한 지배구조 개선

노무현 정부는 기존 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 통합한 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정함으로써 그간 문제가 된 공공기관의 방만 경영과 도덕적 해이 문제를 제도적으로 차단함과 동시에 공공기관의 자율·책임경영체제를 확립하고 경영 자율성·투명성 제고를 위한 공공기관 운영시스템을 개선하고자 하였다. 기존 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」에 대해서는 다음과 같은 문제점이 지적되었다.

- ① 공공기관의 개념이 불분명하여 감독의 사각지대가 존재하고, 기관유형과 업무특성을 고려한 관리체계가 미비
- ② 주무부처 간에도 공공기관 관리의 원칙과 기준이 서로 달라 감독의 일관성이 없고, 중첩된 경영감독으로 책임소재가 불분명
- ③ 이사회는 경영진 견제기능과 내부감사제도가 형식화되어 내부 경영감독기능이 제대로 작동되지 않고 있다는 비판
- ④ 임원후보자 선정 시 기관장의 경우에만 추천위원회를 구성하고, 공기업·준정부기관의 대다수 임원을 주무부처가 임명하였음

먼저 공공기관의 범위를 명확히 설정하여 모든 공공기관에 경영공시를 의무화하고, 국민경제적으로 중요성이 인정된 기관을 공기업과 준정부기관으로 분류하여 각각 차별화된 운영시스템을 적용하였다. 공공기관 운영을 위한 기본적인 체제를 마련하기 위하여 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연을 하였거나, 정부로부터 재정적 지원을 받은 기관 등을 공공기관으로 지정한다. 그리고 직원 정원이 50인 이상인 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관을 지정하되, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 공기업을 지정하고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 준정부기관을 지정하도록 하였다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지 제6조).

공공기관의 투명한 운영을 도모하기 위하여 공공기관은 경영목표 및 운영계획, 결산서, 임원 현황 등에 관한 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하도록 하고, 기획예산

129) 기획예산처 보도자료, 「공공기관의 운영에 관한 법률안」 국무회의 통과, (2006.5.30.일자)

기획예산처 보도자료(2006.12.28.일자), 「내년 4월부터 공공기관 운영시스템 혁신적으로 개편」을 참고하여 작성

처장관은 그와 별도로 각 공공기관의 주요 경영공시 사항을 표준화하여 통합공시할 수 있도록 하였다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조 및 제12조).

둘째, ‘정부투자기관운영위원회’와 ‘정부산하기관운영위원회’를 ‘공공기관운영위원회’로 통합하여, 공통 경영지침을 제시함으로써 감독의 통일성을 확보하도록 하였다. 또한 정부의 감독방식을 포괄적 감독에서 열거식 제한적 감독으로 전환하여 자율성을 제고하고, 경영성과에 대한 엄정한 평가를 통해 결과를 연임·해임 등 인사와 연계하도록 하였다. 공기업 및 준정부기관의 경영 효율을 높이기 위하여 기획예산처장관은 경영목표 및 공기업·준정부기관이 제출한 경영실적보고서 등을 기초로 공기업 및 준정부기관의 경영실적을 평가하고, 평가 결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관의 기관장 또는 상임이사의 해임을 건의하거나 요구할 수 있도록 하였다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조).

셋째, 비상임이사의 역할과 감사의 내부감독기능을 강화하고, 비상임이사·감사 등 견제임원에 대한 직무평가를 실시하여 그 결과를 인사·보수와 연계하는 등 책임성 확보장치를 마련하였다. 공기업 및 준정부기관의 경영목표·예산·자금계획 및 운영계획 등에 관한 사항을 심의·의결하기 위하여 이사회를 두도록 하고, 이사회는 기관장이 법령 등 위반행위나 직무를 게을리한 경우 주무기관의 장에게 기관장의 해임 등 필요한 조치를 요청할 수 있도록 하였다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제17조 내지 제22조).

넷째, 모든 임원임명 시 추천위 추천을 의무화하며, 임원임명권을 조정하여 공기업 상임이사는 기관장이 임명하도록 하고, 준정부기관의 비상임이사·감사 임명 시 공공기관운영위 심의를 거쳐 비상임이사는 주무장관이, 감사는 기획처장관이 임명토록 개선했다. 일률적으로 3년으로 규정하고 있던 임원임기를 기관장은 3년, 기타임원은 2년으로 차등화하고, 연임 시 임기를 모두 1년 단위로 하여 직무수행 성과에 따라 연임·해임이 활성화되도록 하였다. 또한 공기업 및 준정부기관 임원 임면의 객관성·공정성을 확보하기 위하여 공기업의 장은 비상임이사 등으로 구성되는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명하도록 하고, 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명하도록 하며, 그 밖에 비상임이사 및 감사의

임명도 임원추천위원회의 추천 및 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거치도록 하였다(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제25조 및 제26조).

## 마. 사회공헌

이명박 정부는 후반기 국정철학으로 ‘공정한 사회’를 제시하였다. 우리 사회의 대·중소기업 간 생산성·임금격차, 소득분배 개선의 부진 등이 정보격차, 학습격차로 이어져 공정한 기회가 주어지지 않는다는 인식하에 공정사회 실현이 사회통합을 이루고 시장경제의 활력을 제고하여 선진국가를 가능하게 하는 전제조건이라고 본 것이다. 이에 공정사회 추진을 위해서 범정부적 차원에서 5대 분야, 80개 과제를 발표하였고, 총리실이 주관하는 공정사회 실천T/F를 중심으로 공정사회 추진 과제이행을 점검하였다. (라영재, 2012)

‘공공기관 공정사회 실천방안’(11.3)을 수립·추진하면서 공공기관에 나눔의 문화 확산 및 사회형평적 인력채용 확대를 권장하였다. 사회공헌활동을 체계적으로 추진하기 위한 사내 심의·의결기구로서 사회공헌위원회 도입을 확산하였으며, 이에 주택금융공사, 산업단지공단 등 32개 기관에서 사회공헌위원회를 신설하였고, 조사대상 기관(122개) 중 76개 기관이 운영하는 것으로 나타났다. 일부 공공기관은 개인·부서별 사회공헌활동 실적을 내부평가에 반영하거나 또는 사회공헌활동 마일리지제, 우수자 포상제 등을 운영하였으며, 직원 기부금에 매칭하여 기관 차원에서 사회공헌비를 지출하는 매칭그랜트를 도입하고 운영하였다. 또한 비수도권 지역인재, 여성, 장애인 등 취업취약계층에 대한 취업지원을 위해 사회형평적 인력채용을 도입·시행하였고, 2011년부터 공공기관 고졸채용 목표제를 시행하였다.

문재인 정부에서는 ‘사회적 가치를 실현하는 공공기관’이란 국정과제를 제시하였고, 이를 위해 공공기관은 운영·관리·평가 체계를 전면 혁신하고 있다. 그간 공공기관의 운영이 수익극대화 등 효율성에 치중하여 이로 인한 부작용이 발생하였고, 이에 공공기관의 고유업무의 공공성 강화를 통해 국민 삶의 질 제고하여 사회적 가치를 실현하도록 관련 제도를 정비하고 있다.

## 2. 해외 공공기관 혁신 사례

### 가. 프랑스 공기업 혁신 사례

#### 1) 공기업 현황 및 배경

역사적으로 프랑스 공기업은 질적, 양적으로 프랑스 경제에서 매우 큰 비중을 차지하고 있으며, 경제 및 사회정책의 수행에 있어 중요한 역할을 수행하고 있다. 프랑스는 정부가 산업정책 및 공기업 부문을 통하여 국민경제에 적극적으로 개입하는 관행을 가진 나라이다. 이 때문에 프랑스 공공기관은 과거부터 규모가 크고 그 개념이 상당히 광범위하여 이에 대해 명확하게 정의하는 것은 어려움이 있다.

프랑스 정부는 공기업의 소유 및 경영에 대한 관리와 정부소유주식에 대한 체계적 관리를 위하여 2004년 APE(Agence des participations de l'État, 국가지분전담기관)을 설립하였다. APE에서 관할하는 공기업은 국가가 통제하거나 지분을 가지고 있는 기업으로 2018년 기준 81개이다.<sup>130)</sup> 2017년 OECD의 연구<sup>131)</sup>에 따르면 프랑스 공기업(State-Owned Enterprise)<sup>132)</sup>은 총 51개이며, 전체 근로자 중 공기업 고용비중은 3.5%로 5위<sup>133)</sup>로 나타났다.

IMF는 프랑스 경제에 대해 ① 경직적인 노동시장과 높은 실업률 ② 낮은 대외경쟁력, ③ 높은 수준의 재정지출과 국가부채 등의 구조적 문제점이 있다고 진단하였다.<sup>134)</sup> 2017년 5월 14일 마크롱 정부 출범 이후, 프랑스에 만연한 문제의 개선을 위하여 전면적인 개혁(les réformes tous azimuts)을 추진하고 있는데, 2017년 9월 노동법 개정을 필두로 연금개혁, 세제개혁, 공공부문(국영철도공사, SNCF)개혁 등 사회 전반에서 각종 개혁을 속도감 있게 추진 중이다.<sup>135)</sup>

130) APE, Rapport d'activité 2017-18, 2019.

131) OECD, The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises, 2017.

132) 프랑스 정부의 지분이 50% 이상이거나 국가로부터 존엄목적이 부여된 공공법인(statutory corporations) 및 준법인(quasi corporations)을 SOE로 보았음

133) 노르웨이(9.6%), 라트비아(6.7%), 에스토니아(4.8%), 헝가리(4.2%)

134) 외교부, 「프랑스 개황」 2018

135) 외교부, 「프랑스 개황」 2018

## 2) 혁신사례

프랑스 마크롱대통령은 SNCF의 방만한 경영체질을 개선하기 위해 철도개혁안을 2018년 최대과제로 추진하고 있다. 2018년 3월 프랑스 정부는 철도개혁을 정부시행령을 통해 추진할 수 있도록 위임하는 「새로운 철도협약을 위한 예비법안(Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire)」을 제출하였고 6월 14일에 의회에서 승인되었다.

- 프랑스국영철도공사(SNCF)의 법적 지위, 목적, 조직, 운영체계, 역사관리방식
- 유럽단일철도구역 설립을 위한 유럽국가 합의사항의 국내법 전환(철로망 및 국내철도시장의 자유로운 진입, 철도 인프라 관리체계 개혁)
- 철도여객운송에 관한 경쟁개방 방식 규정(개방시기, 사회협약 요소 등)
- 경쟁개방에 따른 다양한 조치(특정 범주 이용자에 대한 요금 책정)
- 철도협약에 따른 전문적 영역의 전환(육상교통사고 조사국의 독립성, 철도안전공공기관과 유럽연합철도사무소 간의 관할영역 재규정)

자료: 한국노동사회연구소, 「프랑스 철도 파업, 마크롱 개혁의 사회적 시험대」, 『국제노동동향』, 2018

2018년 6월 28일 「신철도개혁법」 공포로 철도 종사자에 대한 특별사회보장제도 및 연금제도를 대폭 수정(2020.1.1부터 적용)하는 등 분야별로 차별화된 산출 방식의 연금제도를 단일포인트제도로 수렴하기 위해 노력 중이다. 프랑스 정부는 그동안 경제 침체에 따른 실업의 만연, 재정수지의 지속적 악화에도 GDP 대비 55%에 이르는 비대한 공공부문에 대한 개혁을 통해 경제를 활성화하고자 하고 있다.<sup>136)</sup>

프랑스 철도공사(SNCF)에 대해서는 공공서비스로서의 철도에 대한 인식 부족, 철도 사업비용의 증가, 열차 지연, 정보제공 불충분 등 철도서비스의 질 저하, 철도사업으로 인한 막대한 부채(총 544억유로) 등이 문제점으로 지적되고 있다. 이에 프랑스 정부는 다음과 같은 철도공사 개혁안을 내놓았다.<sup>137)</sup> 먼저, 철도 종사자들의 단체협약 내용의 변경이다. 현재 철도종사자의 노동협약은 고용의 보증, 정년퇴직 연령 설정, 급여 및 승진이 상당히 우대되어 있다. 향후 채용하는 직원의 단체협약 내용은 현재 철도종사자의 단체협약 내용이 아닌 일반적 노동협약에 따르는 것으로 변경하였다. 2020년부터 새로 뽑는 신입사원부터는 공무원과 같이 종신 고용하던 특혜를 없애고, 민간기업보다 빨리 퇴직(52세)하고 더 많은 연금을 받았던 혜택을 축소하기로 하였다.<sup>138)</sup> 둘째,

136) 신용대, 「취임 2년차 프랑스 마크롱 정부의 개혁, 분야별 내용과 전망」, 국가미래연구원, 2018

137) 신용대, 「취임 2년차 프랑스 마크롱 정부의 개혁, 분야별 내용과 전망」, 국가미래연구원, 2018

138) 조선일보, 「마크롱의 핵심 80년 철용성 철도노조 뚫었다」, 2018.06.16

SNCF의 경쟁력 강화이다. EU가 2020년 말까지 모든 여객 철도사업자를 대상으로 자국 인프라를 개방한다는 지침을 채택하고 있기 때문에 향후 유럽시장의 철도시장 경쟁이 본격화될 것이다. SNCF의 경쟁력 강화를 위하여, 프랑스 정부는 SNCF를 주식회사로 전환하고 주식은 100% 정부가 소유하기로 결정하였다. 별도의 철도 운영회사를 만들어 SNCF와 요금과 서비스를 놓고 경쟁시킬 예정이며, 먼저 비수도권에서 제2의 철도 운영회사가 등장할 예정이다.<sup>139)</sup> 셋째, 철도사업의 효율성 향상이다. 유럽의 다른 철도사업자에 비해 SNCF의 경영효율이 30%가량 떨어지므로 사업성 향상과 비용을 절감할 필요가 있다. 각 부문이 보다 유기적으로 결합하여 효율성을 살릴 수 있는 체제로 정비하고, 현장에 입각한 결정을 내릴 수 있도록 조직을 혁신하도록 하였다.

이 같은 철도개혁을 강제하는 대신 2018년 6월 기준으로 470억유로(약 59조 1,716억원)에 달하는 SNCF의 부채 중 약 350억유로(약 44조 699억원)을 정부가 부담하고, 시설투자비용 36억유로(약 4조 5,330억원)도 10년간 지원하기로 하였다.<sup>140)</sup>

## 나. 태국 공기업 혁신 사례

### 1) 공기업 현황 및 배경

태국에는 58개의 공기업(State Enterprise)이 있으며 에너지, 교통, 수자원, 금융기관 등의 핵심적인 산업을 담당하며 국가경제의 큰 비중을 차지하고 있다.<sup>141)</sup> 공기업 전체의 총자산은 태국 전체 GDP의 약 40%를 차지하고 있으며, 태국증권거래소 시가총액의 20%를 공기업이 차지하고 있다.<sup>142)</sup> 대표적인 태국 공기업으로는 PTT(석유화학), THAI Airways(타이항공), Airports of Thailand(태국공항공사), Krung Thai Bank, SRT(태국철도공사) 등이 있다.<sup>143)</sup>

재무부 산하의 공기업정책국(State Enterprise Policy Office, SEPO)은 태국의 공기업 관련 정책을 수립하고 공기업 성과를 모니터링하고 있다. 공기업정책국에서 수립한 공기업 지배구조 가이드라인은 태국의 공기업 운영을 위한 기본적인 틀을 제시하고 있

139) 조선일보, 「마크롱의 독심 80년 철용성 철도노조 뚫었다」, 2018.06.16

140) 문화일보, 「佛 철도개혁, 마크롱 독심이 통했다」, 2018.6.15

141) 박현성, 「태국, 공기업 개혁 칼을 꺼내다」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2014.9.19.

142) Nilomborirak, 2017, p.124.

143) 태국 공기업정책국 홈페이지, [www.sepo.go.th/content/2](http://www.sepo.go.th/content/2), 검색일자: 2019.2.26.

다.<sup>144)</sup> 이 가이드라인에는 정부의 역할, 주주의 권리, 이사회와 임원의 책임과 의무, 이해관계자들의 역할, 투명성 및 공시, 행동강령 등을 포함되어 있다.

태국 공기업은 군부가 정치세력의 이권을 위한 수단이 되면서 부정부패 문제와 정치인 낙하산 관행 문제가 개선되지 않고 있다.<sup>145)</sup> 태국은 국제투명성기구가 발표한 2017년 부패인식지수에서 96위로 하위권에 머무르고 있다. 국가경쟁력 순위를 매년 발표하고 있는 세계경제포럼은 태국의 경쟁력을 약화시키는 요소 중 하나로 만연한 부패를 지목하기도 하였다.<sup>146)</sup>

태국 정부는 공기업의 경영효율화를 제고하여 수익률을 높이고, 경제 활성화 또한 공기업의 투자 확대를 통해 이루고자 하고 있다.<sup>147)</sup> 2013년 이후로 태국 공기업의 수익률은 지속적으로 하락하였고, 상당수의 태국 공기업이 만성적인 적자 상태이다. 이러한 적자로 인해 태국 정부는 정기적으로 연간 예산의 3~4%를 공기업 재정으로 지출하고 있다.<sup>148)</sup> 블룸버그에 따르면, 지난 5년간 태국의 주식시장은 전반적으로 오름세를 보인 반면 정부 산하의 공기업 가치(지수)는 하락한 것으로 나타났다. 태국의 주요 공기업인 태국철도청은 2016년에 해당 기업에 배정된 예산 중 53%만 지출금으로 사용하여 국가예산을 제대로 활용하고 있지 못함을 지적받기도 하였다.

## 2) 혁신사례

태국 군부는 공기업정책위원회(State Enterprise Policy Committee)<sup>149)</sup>를 구성하여, 투명성 확보, 방만경영 해소를 위한 경영 효율화 등을 목표로 2014년 6월에 개혁을 추진하였다.<sup>150)</sup> 공기업정책위원회가 재정적으로 문제가 있다고 판단한 7개 공기업에 경

144) 허경선 외, 『아시아 공기업 지배구조 정책프리브-개혁을 위한 권고안』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2010.10.

원문: OECD, *Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia, Recommendations for Reform*, OECD publishing, 2010.

145) 박현성, 「태국, 공기업 개혁 칼을 꺼내다」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2014.9.19.

146) 박영선, 「태국, 부정부패가 여전히 문제」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2012.9.10.

147) 태국 군부는 공기업에 대한 예산으로 2017년에 5,000억바트(약 16조 6,000억원)를 편성함(아시아투데이, 「태국, 국영기업 철도청에 2조 5000억원 예산. 밀빠진 독에 물붓기?」, 2017.1.23.)

148) OECD, *State-Owned Enterprises in Development Process*, OECD Publishing, 2015a.

149) 공기업정책위원회를 Superboard라고도 함

150) 박현성, 「태국, 공기업 개혁 칼을 꺼내다」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2014.9.19.

영개선방안을 제출하도록 요청하였다. 7개 공기업에는 타이항공(Thai Airways), 태국 철도청(State Railway of Thailand), 방콕교통공사(Bangkok Mass Transit Authority), 중소기업개발은행(Small and Medium Enterprise Development Bank of Thailand, SME Bank), 태국이슬람은행(the Islamic Bank of Thailand), 국영 통신사(TOT, CAT)가 해당된다. 특히 이 중 더 심각한 문제가 있다고 판단되는 4개사<sup>151)</sup>에 대해서는 자산 정밀 실사를 하고 구체적인 회생방안을 마련하여 3개월 안에 제출하도록 요구하였다. 공기업정책위원회는 해당 공기업에 비용절감, 경영효율화, 사업분야 구조조정에 초점을 맞춘 경영회생계획을 제출토록 하는 등의 구조조정 작업을 추진하고 있으며, 공기업의 투자자산을 검토하여 불필요한 경비를 삭감하고, 공기업 입찰 등 조달절차와 관련해 투명성을 높이기 위해 신제도 도입을 검토하고 있다.

태국 공기업의 부정부패와 부실경영을 제도적으로 방지하고자 국영지주회사 설립을 추진하기도 하였다.<sup>152)</sup> 태국 군부는 싱가포르 국영기업 지주회사인 테마섹을 모델로 한 국영기업 개혁방안으로 국영기업 지주회사 설립을 추진하였다. 싱가포르의 테마섹은 공기업의 지배주주로서 싱가포르의 공항 및 항만공사, 항공, 텔레콤 등의 공기업을 관리하여 공기업에 대한 정부의 개입을 방지하고 기업의 수익성과 투명성을 보장하는데에 목적을 두고 있다. 태국 외에 인도네시아에서도 이러한 국영기업 지주회사를 부문별로 설립하여 공기업을 관리함으로써 업무효율을 높이고 중복투자를 방지하고자 하고 있다. 새로운 법안에 따르면, 태국의 국영지주회사는 에너지 기업 PPT와 타이항공, 국영통신사 CAT 및 TOT, 크룽타이은행 등 12개 주요 공기업의 주식을 소유하고 경영을 감독하게 된다.<sup>153)</sup> 지주회사 설립으로 공기업 구조 개혁, 경영효율화, 지배구조 개선, 경쟁력 강화 등의 효과를 기대할 수 있다. 그러나 최근 2018년 국영지주회사에 대한 법안에 대한 반대가 있어 법안 추진에 대한 어려움을 겪고 있으나 공기업정책국은 경영개혁을 위한 법률안은 계속 마련하고 있다.

태국 정부는 전통적인 혁신이라 볼 수 있는 공기업의 효율성 제고와 반부패가 우선되어야 경제발전과 국가 경쟁력을 높일 수 있다고 보고 이에 초점을 두어 정책을 추진하였다. 다만 태국의 공기업 정책은 기존의 선진국과는 다르게 공공부문의 축소가 아

151) 중소기업개발은행, 태국이슬람은행, 국영통신사 TOT 및 CAT가 해당됨

152) 매일경제, 「인니·태국, '부패 공기업' 개혁승부수로 국영지주사 설립」, 2016.8.30.

153) 매일경제, 「태국, 내년 국영 공기업지주회사 신설...관리감독 강화」, 2015.7.21.

년 공기업 주도의 경제성장정책을 추구하고 공공투자를 확대하였다. 공기업 정책에 있어 경영효율성과 투명성을 우선 원칙으로 삼고, 정치적인 판단보다 경제적 성장에 초점을 둔다면 개혁의 성과가 나타날 것으로 기대된다.

## 다. 베트남 공기업 혁신 사례

### 1) 공기업 현황 및 배경

베트남은 정부가 100% 지분을 보유한 경우에 한해 ‘공기업’으로 분류하고 있다. 2013년 말 796개의 공기업이 있다고 발표하였으나 현재 약 400여 개의 공기업이 존재하고 있다. 베트남은 오랜 역사 동안 국가가 경제를 주도해왔고, 이 과정에서 공기업이 중요한 역할을 해왔다. 베트남의 공기업은 베트남 전체 GDP의 32.2%의 비중을 차지하고 있으며, 산업 생산량의 16.3%, 비석유부문 수입의 33.3%를 차지하고 있다. 베트남 공기업의 전체 자산은 2.8조VND(1,275억달러, GDP의 74%)이며, 총부채는 1.5조 VND(670억달러, GDP의 39%)이다.

베트남의 공기업은 재무부, 기획투자부 등 여러 부처에서 소유권 기능을 행사하고 있다.

〈표 IV-6〉 베트남의 소유권 유형

부처명	내용
재무부 (The Ministry of Finance, MoF)	공기업의 재무제표 검토와 배당금 배당에 대한 결정을 담당
기획투자부 (The Ministry of Planning and Investment)	공기업의 투자 프로젝트 승인 역할 담당
주요 정부 부처와 지방정부	공기업의 사업, 사업계획과 개발 전략을 승인하는 역할을 담당
내무부(The Ministry of Interior)/ 노동보훈사회부 (Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs)	공기업 임원의 선임·파면, 인사관리와 보상에 대한 책임
국가기업집단 (State economic groups, SEGs)	공기업 자회사에 대한 지주회사의 역할을 하며 국가기업집단의 장은 차관급의 지위를 가짐 국가기업집단은 정부에 보고 의무가 있지만 특정 개인(예를 들어 총리나 부총리)이 주주로서의 책임을 지지는 않음
국가자본투자공사 (State Capital Investment Corporation)	베트남 재무부 산하조직 공기업의 구조조정과 매각 등 공기업의 국가 자분을 관리

자료: 한국조세재정연구원 · OECD, 2016.8을 참고하여 재작성

## 2) 혁신사례

베트남 공기업은 최근 공기업 정책 정비, 경영관리의 혁신, 지분매각 등의 민영화 등에서 개혁성과를 나타내고 있으며, 향후 공기업의 효율성, 공시 및 인적자본 분야의 개혁에 초점을 두고 있다. 베트남 정부는 최근 수년간 잇따른 발표를 통해 정부 소유의 공기업 매각 및 지분정리 작업을 진행하고 있다. 2017년 베트남의 주식시장은 48% 상승을 기록하며 아시아에서 가장 뛰어난 성장세를 보인 바 있으며, 이러한 베트남 주식 호황과 맞물려 공기업의 지분을 IPO(기업공개)를 통하여 주식시장에 매각하고 있다. 2016년의 경우 56개의 공기업이 매각되었으며 총 3.1억달러 규모의 지분이 매각되었다. 2018년 3월, 베트남의 최대 쌀 수출업체인 남베트남 식품회사(Vinafood II)를 기업 공개를 통해 23%의 지분을 5,100만달러에 매각한 바 있으며, 하노이무역공사에 대해 4,300만달러에 달하는 기업공개를 추진 중이다.

2017년부터 2020년까지의 중장기 정부자산 매각절차와 관련된 법령인 [No. 1232/2017/QĐ-TTg]가 제정되면서 농업, 항공, 건설, 전자, 금융, 기반시설산업 등 다양한 분야의 공기업에 대한 매각이 가속화되고 있다. 해당 법령에서 총 406개의 공기업에 대한 매각이 결정되었으며 연도별로 살펴보면 2017년에 135개, 2018년에 181개, 2019년에 62개, 2020년에 28개의 공기업이 매각될 예정이다. 이때, 민영화 대상 여부는 공기업의 재정상태에 따라 결정되는 것이 아니라 정책적 판단에 따라 결정되었다. 한편 본 법령을 통해 정부자산 매각 대상 기업으로부터 매각절차를 전담하는 운영위원회 및 주무부처에 제출하는 공시정보의 정확성과 적시성을 요구하였다. 이는 그간 투자자들로부터 대두된 공시정보의 불확실성으로 인한 매각절차의 지연 및 비효율성으로부터 기인한 것으로 보인다. 앞서 2016년에 발표된 [58/2016/QĐ-TTg] 법령은 베트남 정부가 석유 및 가스개발 그룹인 PetroVietnam에 대해 100% 지분을 보유하도록 하였으나, [1232/2017/QĐ-TTg] 법령은 2018년까지 PetroVietnam 그룹의 24.86% 지분을 매각하는 내용을 담고 있다.

공기업 민영화는 기획투자부(Ministry of Planning and Investment, MPI)와 재무부(MoF)의 주도로 추진되고 있다. 정부가 일부 지분만을 가지고 있는 경우에 기업의 일반주주로서 경영에 참여하는데, 다만 기업에 투자한 금액을 관리하는 시스템을 도입하고 있다.

베트남 재무부 발표에 따르면 2018년 1분기 동안 6,150만달러 규모의 공기업 매각이 이루어졌다. 베트남 재무부가 밝힌 2018년 공기업 지분매각 계획에 따르면 181개에 달하는 공기업에 대하여 지분화(Equitization)작업<sup>154)</sup>을 진행할 예정이며, 이 중 86개 기업에 대해서는 연내 모든 절차를 마무리할 것이라고 발표하였고, Vietnam News Agency에 따르면 현재까지 64개의 주요 공기업에 대한 지분화 작업이 완료된 것으로 나타났다. 베트남 모바일 네트워크 통신사인 Mobifone을 비롯하여 Bến Thành Group, Satra and Saigon Tourist과 같은 서비스 분야뿐 아니라 하노이주택개발공사, 베트남투자공사 등 부동산 관련 대형 공기업의 기업공개가 추가적으로 이뤄질 계획이다(공공기관연구센터, 2018.5).

현재 공기업 소유권은 <표 IV-6>과 같이 주무부처, 국가자본투자공사(SCIC), 재무부 공기업국, 지방위원회 등에 분산되어 있는데, 향후 국가자산관리위원회(CSCM)에 이를 집중할 계획이다.<sup>155)</sup> 새로이 설립된 국가자산관리위원회는 공기업 온라인 정보공시 시스템 구축, 평가지표 설계 및 구조조정 전략을 수립하는 기능을 수행하게 된다. 국가자산관리위원회는 공기업을 관리하는 부처이지만, 관리 정책 및 매각·분리 등과 관련된 사항은 정부의 지시를 받아 수행하게 된다. 높은 경제성장률과 대외경제 여건의 개선 등의 호재가 겹치며 베트남의 공기업 지분매각은 성공적으로 이뤄지고 있으며, 공기업의 지분매각을 통한 공공부문 부채 상황 덕분에 부채규모 관리가 보다 수월해진 상황이다.

2017년 베트남 정부는 공기업 지분매각을 통하여 63.5억달러의 자본을 확충한 바 있으며, 이는 당초 목표치로 잡았던 규모의 2.4배에 달하는 금액이다.<sup>156)</sup> 민영화가 빠른 속도로 추진되고 있으나 일부 공기업에 대해서는 정치적인 영향으로 민영화가 지연되고 있다.

154) 지분화(Equitization) 작업이란 정부소유 공기업의 주식 발행을 통하여 정부가 과반 이상의 지분율을 확보하면서 부분적 민영화를 추진하는 것을 의미함.

155) 제12차 공산당 중앙위원회 제5차 본회의에서 결의된 [Resolution No.12/NQ/TW(지속적인 공기업의 구조조정, 혁신, 효율성 제고)]에서 강조됨. 실천계획에서는 2017-20년에 걸쳐 공기업의 구조조정과 혁신을 달성하기 위한 많은 조치들이 담겨있으며, 137개 공기업을 주식회사화(Equitization)하고 매각을 완료할 계획임.

156) Viet Nam News, "Government raises US\$61.5mn from SOE divestment," 2018.04.11.  
<http://vietnamnews.vn/economy/426144/government-raises-us615mn-from-soe-divestment.html#brED7RmpvRuJxaDk.97>, 검색일자: 2018.04.27

〈표 IV-7〉 베트남 공기업 지분매각을 통한 효과(누적)

(단위: %, 백만달러)

구분	2020	2025	2030	2035
실질 GDP	5.3	7.5	8.4	8.7
수출규모	2.9	6.3	80.	8.5
수입규모	4.3	6.1	6.3	5.9
주식 시가총액	3.3	8.3	10.3	10.2
무역수지	-5,009	-5,435	-3,968	-2,406

자료: 공공기관연구센터, 2018.7.

### 3. 소결

1997년 외환위기로 인한 국내 시장개방과 투명성을 개선하라는 국제적 요구가 증대되었고 당시 기획예산처(1998)도 ‘작지만 효율적이고 봉사하는 정부 구현’을 추진 목표로 설정하고 ① 공공부문 조직을 핵심역량 위주로 슬림화 ② 공공부문에 경쟁과 성과 원리 도입 ③ 행정의 민주성과 투명성 제고를 위한 질 높은 행정서비스 제공을 위한 경영혁신계획을 마련하였다.

정부에 의한 공공기관 관리정책방향은 앞 장에서 논의한 바와 같이 이론적으로 신공공관리론에 기반을 둔 것이고 선행적으로는 영미국가의 공공부문 개혁 사례를 벤치마킹한 것이다. 20여 년간의 공공기관 관리정책 변화의 특징은 성과주의와 투명성이 강화되었지만 정부의 성격과 정책환경에 따라서 민영화와 기능 통합화와 같은 기능조정을 실시한 것이 특징이다. 노무현 정부 이후 당시 정부투자기관이 선도적으로 윤리경영시스템을 도입한 바 있으며, 이후 정부에서 사회공헌활동과 동반성장 모델을 도입하였다. 기업의 사회적 책임 활동(CSR)과 관련하여 표준화·국제화되는 추세 속에서 공기업, 금융기관, 일부 대기업이 선도적으로 이를 도입하였으나 지속가능경영으로 발전·진화하지 못하고 공공기관이나 기업의 홍보 전략으로 머무는 한계를 보이고 있다. 현 정부의 국정과제에서 공공기관의 공공성과 사회적 가치 실현을 강조하면서 다시 공공기관의 사회적 책임과 실천을 위한 정책 전환과 공공기관 차원의 실천전략과 우수사례를 만들려는 노력은 긍정적으로 평가할 수 있을 것이다.

국내 공공기관 관리정책의 변화와 별개로 OECD 중심으로 공기업작업반에서는 개발도상국가에서 공기업 지배구조 개선을 위한 공동 노력을 진행하고, World Bank나 IDB

를 중심으로 방글라데시, 스리랑카, 중남미의 공기업 개혁을 위한 프로그램을 진행 중에 있다. 이 중에서 유럽 국가 중에서 국가경제에서 공기업 규모나 역할이 큰 국가인 프랑스의 마크롱 정부에서 공기업 개혁과 관련한 노사 간의 대립이 격화되고 있으며, 최근 베트남을 중심으로 동남아시아 국가들에서 공기업 개혁 정책이 일관되게 추진되고 있다.

해외 국가들의 공기업 개혁 정책의 특징은 1980년대 이후 전 세계 국가들이 공공부문 개혁이라는 동시대적인 요구를 수용하고 있지만, 국가마다 공공부문의 역할과 기능과 관련하여 역사적 배경이나 국내외 정치경제적 맥락에 따라서 달리 추진되고 있다는 것이다. 최근 프랑스 마크롱 정부에서 공공부문 개혁과 관련하여 정부와 노동조합과 대립하면서 사회적 이슈로 부각되고 있다. 프랑스와 같이 국민경제에서 공공기관의 기능과 역할이 큰 상황에서는 고용안정성과 노동유연화, 효과성과 효율성이라는 상충되는 가치를 원만하게 조정하고 관리해야만 하는 공공기관 관리정책과 상시적 혁신 정책 및 시스템이 존재해야 한다는 교훈을 얻을 수 있다. 베트남, 태국 등 국가의 경제발전과 핵심적인 인프라 구축을 담당하고 있는 개발도상국가의 공기업 개혁에 있어서 지난 우리나라 정부에서 추진한 경영평가, 경영공시, 고객만족도 조사와 같은 신공공관리론적 개혁 정책이 여전히 유효하다고 평가할 수 있다. 북유럽 국가들에서 공기업 개혁을 담당하는 소유권 기관이 전통적으로 담당하던 재무부에서 기업혁신부로 재편되거나, 의원내각제 국가이기는 하지만 공기업 개혁 부서장의 지위가 장관급이고 직접적인 경영감독보다는 공기업의 성과를 점검하고 공기업은 자율적인 지배구조 내에서 사회적 책임과 공적 목적을 수행하도록 지속적인 혁신을 추구하고 있다.

## V. 공공기관 혁신에 관한 인식조사 결과

### 1. 공공기관 종사자 인식조사 결과<sup>157)</sup>

기획재정부의 ‘공공기관 혁신계획’추진에 따라 공공기관의 혁신인식 및 추진방향에 대한 의견을 조사하기 위해 2018년 5월 23일부터 5월 31일까지 ‘공공기관 혁신에 관한 인식조사’를 실시하였다. 조사대상은 원칙적으로 정규직 현원<sup>158)</sup>을 대상으로 하였으며, 지점 및 지사가 있는 경우 본사 위주로 표본을 추출하여 작성을 요청하였다. 표본추출 시 기관의 남녀비율, 모든 직급(부서장, 팀장 등 보직자를 포함)을 반영하여 부서별로 추출을 요청하였다.

총 63개 기관에서 1,070부의 설문지가 회수되었으며, 미응답 및 중복응답 등 오류를 제거한 표본은 총 963개이고, 표본의 특성은 아래의 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 공공기관 종사자 인식조사 표본의 특성

(단위: 개, %)

구분	내용	빈도	비중
성별	남	608	63
	여	343	36
	무응답	12	1
연령	20대	118	12
	30대	359	37
	40대	321	33
	50대 이상	159	17
	무응답	6	1
기관유형	시장형	119	12
	준시장형	158	16
	기금관리형	345	36
	위탁집행형	126	13
	기타공공기관	215	22

157) 설문지 원본은 부록1 참고

158) 임원 및 비정규직 제외

〈표 V-1〉의 계속

구분	내용	빈도	비중
업무분야	연구개발	59	6
	경영기획	299	31
	경영지원	246	26
	주요사업	354	37
	미응답	5	1
직급	사원(5급이하)	259	27
	대리·과장(4급)	308	32
	차장(3급)	212	22
	부장(2급)	112	12
	처·실장급 이상(1급)	65	7
	미응답	7	1
재직기간	1년미만	61	6
	1년이상~5년미만	215	22
	5년이상~10년미만	171	18
	10년이상~15년미만	196	20
	15년이상	313	33
	미응답	7	1

자료: 저자 작성

### 가. 공공기관 혁신의 필요성 및 내용<sup>159)</sup>

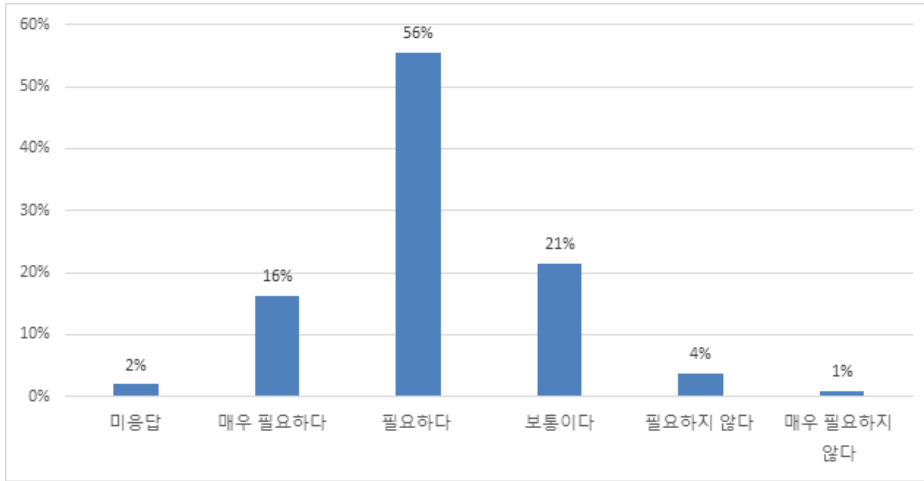
공공기관 혁신의 필요성에 대한 질문에 응답자의 72%<sup>160)</sup>가 혁신의 필요성을 인지하고 있었으며, 혁신이 필요한 이유로는 ① 새로운 지식 및 기술의 등장 ② 산업 및 시장의 변화 대응 ③ 기관의 지속가능성 확보 순으로 나타났다. 혁신이 필요하지 않다고 응답한 응답자는 전체 응답자의 5% 정도이며, 그 이유로는 ① 혁신으로 인한 피로도 및 부담감 증가 ② 과거부터 혁신을 추진해 왔으며 더 이상의 혁신은 무의미 ③ 혁신보다 전제를 정비하는 것이 더 필요하다고 응답하였다.

159) 혁신의 필요성에 대한 설문(1번)을 제외한 나머지 설문의 응답은 7점 척도로 구성되어 있으며, 각 문항의 응답 중 “약간 그렇다, 그렇다, 매우 그렇다”의 응답은 긍정적인 답변으로, “약간 그렇지 않다, 그렇지 않다, 매우 그렇지 않다”의 응답은 부정적 답변으로 보고 분석함.

160) 필요하다 56%, 매우 필요하다 16%

[그림 V-1] 공공기관 혁신의 필요성(공공기관 종사자)

(단위: %)



자료: 저자 작성

<표 V-2> 혁신이 필요한 이유(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	미응답	그렇지 않다	보통이다	그렇다
새로운 지식 및 기술의 등장	47(5%)	33(3%)	119(12%)	764(79%)
산업 및 시장의 변화 대응	46(5%)	36(4%)	129(13%)	752(78%)
기관의 지속가능성 확보	47(5%)	38(4%)	147(15%)	731(76%)
공공기관의 자율·책임경영 확대	48(5%)	47(5%)	158(16%)	710(74%)
기관의 운영효율성 증대	48(5%)	64(7%)	158(16%)	693(72%)
국민인식개선 및 신뢰 제고	48(5%)	42(4%)	193(20%)	680(71%)
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	48(5%)	66(7%)	187(19%)	662(69%)
노령화, 저출산 등 사회환경 변화	50(5%)	82(9%)	202(21%)	629(65%)
공공기관의 서비스 질 향상	48(5%)	73(8%)	213(22%)	629(65%)
공공기관의 태생적 비효율성 제거	52(5%)	134(14%)	206(21%)	571(59%)

자료: 저자 작성

공공기관 종사자들이 혁신의 구성요소(추구가치) 중 중요하다고 응답한 것은 투명성, 책임성, 공공성, 미래지향성 순으로 나타났으며, 상대적으로 생산성이나 시민성(국민참여)이 중요하다는 응답은 낮게 나타났다.

공기업의 경우 지속성이 중요하지 않다는 응답이 1건도 없었고, 미래지향성이 중요하다는 응답이 타 유형보다 높게 나타났다. 준정부기관의 경우 전체 분석과 마찬가지로

로 투명성, 책임성, 공공성을 중요하게 생각하는 반면 생산성을 중요하다고 한 응답률은 상대적으로 낮은 편이었다. 기타공공기관의 경우 효율성이 중요하다는 응답률이 높은 편이었다. 기타의견으로는 권위주의 타파, 불필요한 의전문화 제거 등이 제시되었다.

〈표 V-3〉 혁신의 구성요소 · 추구가치(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
투명성	전체	5(0.5%)	8(0.8%)	65(6.7%)	885(91.9%)
	공기업	0(0%)	2(0.7%)	17(6.1%)	258(93.1%)
	준정부기관	4(0.9%)	4(0.9%)	32(6.8%)	430(91.5%)
	기타공공기관	1(0.5%)	2(0.9%)	16(7.4%)	197(91.2%)
책임성	전체	9(0.9%)	14(1.5%)	66(6.9%)	874(90.8%)
	공기업	1(0.4%)	4(1.4%)	20(7.2%)	252(91.0%)
	준정부기관	4(0.9%)	8(1.7%)	33(7.0%)	425(90.4%)
	기타공공기관	4(1.9%)	2(0.9%)	13(6.0%)	197(91.2%)
미래지향성	전체	9(0.9%)	17(1.8%)	87(9.0%)	850(88.3%)
	공기업	0(0%)	6(2.2%)	21(7.6%)	250(90.3%)
	준정부기관	6(1.3%)	7(1.5%)	48(10.2%)	409(87.0%)
	기타공공기관	3(1.4%)	4(1.9%)	18(8.3%)	191(88.4%)
공공성	전체	9(0.9%)	21(2.2%)	90(9.3%)	843(87.5%)
	공기업	3(1.1%)	9(3.2%)	31(11.2%)	234(84.5%)
	준정부기관	5(1.1%)	7(1.5%)	37(7.9%)	421(89.6%)
	기타공공기관	1(0.5%)	5(2.3%)	22(10.2%)	188(87.0%)
지속성	전체	9(0.9%)	15(1.6%)	104(10.8%)	835(86.7%)
	공기업	1(0.4%)	0(0%)	29(10.5%)	247(89.2%)
	준정부기관	4(0.9%)	12(2.6%)	56(11.9%)	398(84.7%)
	기타공공기관	4(1.9%)	3(1.4%)	19(8.8%)	190(88.0%)
조직민주성 (내부참여)	전체	8(0.8%)	18(1.9%)	113(11.7%)	824(85.6%)
	공기업	0(0%)	4(1.4%)	29(10.5%)	244(88.1%)
	준정부기관	6(1.3%)	10(2.1%)	51(10.9%)	403(85.7%)
	기타공공기관	2(0.9%)	4(1.9%)	33(15.3%)	177(81.9%)
자율성	전체	6(0.6%)	27(2.8%)	112(11.6%)	818(84.9%)
	공기업	1(0.4%)	6(2.2%)	31(11.2%)	239(86.3%)
	준정부기관	2(0.4%)	19(4.0%)	58(12.3%)	391(83.2%)
	기타공공기관	3(1.4%)	2(0.9%)	23(10.6%)	188(87.0%)
효율성	전체	8(0.8%)	66(6.9%)	158(16.4%)	731(75.9%)
	공기업	1(0.4%)	20(7.2%)	46(16.6%)	210(75.8%)
	준정부기관	5(1.1%)	33(7.0%)	89(18.9%)	343(73.0%)
	기타공공기관	2(0.9%)	13(6.0%)	23(10.6%)	178(82.4%)

〈표 V-3〉의 계속

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
창의성	전체	10(1.0%)	74(7.7%)	182(18.9%)	697(72.4%)
	공기업	1(0.4%)	22(7.9%)	54(19.5%)	200(72.2%)
	준정부기관	5(1.1%)	37(7.9%)	94(20%)	334(71.1%)
	기타공공기관	4(1.9%)	15(6.9%)	34(15.7%)	163(75.5%)
시민성(국민참여)	전체	8(0.8%)	85(8.8%)	234(24.3%)	636(66.0%)
	공기업	0(0%)	27(9.7%)	77(27.8%)	173(62.5%)
	준정부기관	5(1.1%)	31(6.6%)	100(21.3%)	334(71.1%)
	기타공공기관	3(1.4%)	27(12.5%)	57(26.4%)	129(59.7%)
생산성	전체	11(1.1%)	94(9.8%)	234(24.3%)	624(64.8%)
	공기업	2(0.7%)	18(6.5%)	64(23.1%)	193(69.7%)
	준정부기관	6(1.3%)	63(13.4%)	121(25.7%)	280(59.6%)
	기타공공기관	3(1.4%)	13(6.0%)	49(22.7%)	151(69.9%)

자료: 저자 작성

공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 가장 큰 차이는 ‘추구하는 가치’의 차이라는 응답이 가장 많았고, 공공기관 혁신 부문 중에서는 기관의 인식·문화 혁신이 가장 중요하다고 응답하였다. 공공기관 유형별 응답은 전체와 동일한 결과를 나타냈다.

〈표 V-4〉 공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 차이(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
추구하는 가치의 차이	685	71.1%
규제(통제)의 차이	190	19.7%
생산제품 및 서비스의 차이	44	4.6%
고객의 차이	34	3.5%
기타	9	0.9%
미응답	1	0.1%

자료: 저자 작성

〈표 V-5〉 공공기관 혁신 부문별 중요도(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
기관의 인식·문화 혁신	359	37.3%
기관의 조직 혁신	216	22.4%
기관의 주요사업 혁신	198	20.6%
기관의 인사 혁신	118	12.3%
기관의 기술 혁신	55	5.7%
기타	15	1.6%
미응답	2	0.2%

자료: 저자 작성

혁신의 분야는 경영투명성, 인사관리, 고유목적사업(설립목적사업) 순으로 중요하다고 응답하였고, 상대적으로 덜 중요하다고 판단하는 것은 부대사업 등 수익사업, 성과중심경영 등으로 나타났다. 공공기관이 전체적으로 효율성 중시에서 공공성을 중시하는 분위기로 전환되고 있음을 알 수 있으며, 타 유형에 비해 공기업이 상대적으로 '부대사업 등 수익사업'과 'R&D등 관련 첨단기술'을 중요하다고 생각하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-6〉 혁신의 분야별 중요도(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
경영투명성	전체	3(0.3%)	12(1.2%)	97(10.1%)	851(88.4%)
	공기업	1(0.4%)	4(1.4%)	26(9.4%)	246(88.8%)
	준정부기관	2(0.4%)	7(1.5%)	47(10.0%)	414(88.1%)
	기타공공기관	0(0%)	1(0.5%)	24(11.1%)	191(88.4%)
인사관리	전체	3(0.3%)	16(1.7%)	101(10.5%)	843(87.5%)
	공기업	0(0%)	6(2.2%)	24(8.7%)	247(89.2%)
	준정부기관	3(0.6%)	9(1.9%)	56(11.9%)	402(85.5%)
	기타공공기관	0(0%)	1(0.5%)	21(9.7%)	194(89.8%)
고유목적사업 (설립목적사업)	전체	2(0.2%)	12(1.2%)	107(11.1%)	842(87.4%)
	공기업	0(0%)	3(1.1%)	26(9.4%)	248(89.5%)
	준정부기관	1(0.2%)	5(1.1%)	50(10.6%)	414(88.1%)
	기타공공기관	1(0.5%)	4(1.9%)	31(14.4%)	180(83.3%)
일하는 방식	전체	2(0.2%)	16(1.7%)	115(11.9%)	830(86.2%)
	공기업	0(0%)	4(1.4%)	34(12.3%)	239(86.3%)
	준정부기관	2(0.4%)	10(2.1%)	53(11.3%)	405(86.2%)
	기타공공기관	0(0%)	2(0.9%)	28(13.0%)	186(86.1%)
반부패·윤리경영	전체	7(0.7%)	17(1.8%)	111(11.5%)	828(86.0%)
	공기업	1(0.4%)	7(2.5%)	34(12.3%)	235(84.8%)
	준정부기관	6(1.3%)	8(1.7%)	48(10.2%)	408(86.8%)
	기타공공기관	0(0%)	2(0.9%)	29(13.4%)	185(85.6%)
전략설정 및 기획	전체	10(1.0%)	24(2.5%)	118(12.3%)	811(84.2%)
	공기업	2(0.7%)	9(3.2%)	29(10.5%)	237(85.6%)
	준정부기관	6(1.3%)	14(3.0%)	68(14.5%)	382(81.3%)
	기타공공기관	2(0.9%)	1(0.5%)	21(9.7%)	192(88.9%)
서비스 품질	전체	5(0.5%)	19(2.0%)	147(15.3%)	792(82.2%)
	공기업	1(0.4%)	4(1.4%)	42(15.2%)	230(83.0%)
	준정부기관	3(0.6%)	8(1.7%)	76(16.2%)	383(81.5%)
	기타공공기관	1(0.5%)	7(3.2%)	29(13.4%)	179(82.9%)

〈표 V-6〉의 계속

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
고객중심경영	전체	4(5.0%)	25(2.6%)	142(14.7%)	792(82.2%)
	공기업	1(0.4%)	9(3.2%)	39(14.1%)	228(82.3%)
	준정부기관	3(0.6%)	9(1.9%)	61(13.0%)	397(84.5%)
	기타공공기관	0(0%)	7(3.2%)	42(19.4%)	167(77.3%)
예산운용	전체	8(0.8%)	26(2.7%)	153(15.9%)	776(80.6%)
	공기업	2(0.7%)	5(1.8%)	45(16.2%)	225(81.2%)
	준정부기관	6(1.3%)	16(3.4%)	74(15.7%)	374(79.6%)
	기타공공기관	0(0%)	5(2.3%)	34(15.7%)	177(81.9%)
보수관리	전체	4(0.4%)	36(3.7%)	195(20.2%)	728(75.6%)
	공기업	0(0%)	8(2.9%)	60(21.7%)	209(75.5%)
	준정부기관	3(0.6%)	21(4.5%)	85(18.1%)	361(76.8%)
	기타공공기관	1(0.5%)	7(3.2%)	50(23.1%)	158(73.1%)
평가제도	전체	4(0.4%)	64(6.6%)	206(21.4%)	689(71.5%)
	공기업	1(0.4%)	19(6.9%)	60(21.7%)	197(71.1%)
	준정부기관	3(0.6%)	35(7.4%)	95(20.2%)	337(71.7%)
	기타공공기관	0(0%)	10(4.6%)	51(23.6%)	155(71.8%)
R&D등 관련 첨단기술	전체	2(0.2%)	70(7.3%)	216(22.4%)	675(70.1%)
	공기업	0(0%)	10(3.6%)	43(15.5%)	224(80.9%)
	준정부기관	2(0.4%)	45(9.6%)	115(24.5%)	308(65.5%)
	기타공공기관	0(0%)	15(6.9%)	58(26.9%)	143(66.2%)
성과중심경영	전체	7(0.7%)	191(19.8%)	298(30.9%)	467(48.5%)
	공기업	2(0.7%)	45(16.2%)	93(33.6%)	137(49.5%)
	준정부기관	4(0.9%)	108(23.0%)	140(29.8%)	218(46.4%)
	기타공공기관	1(0.5%)	38(17.6%)	65(30.1%)	112(51.9%)
부대사업 등 수익사업	전체	3(0.3%)	214(22.2%)	308(32.0%)	438(45.5%)
	공기업	0(0%)	39(14.1%)	80(28.9%)	158(57.0%)
	준정부기관	2(0.4%)	133(28.3%)	159(33.8%)	176(37.4%)
	기타공공기관	1(0.5%)	42(19.4%)	69(31.9%)	104(48.1%)

자료: 저자 작성

공공기관 혁신 인지도(내재화)에 대한 질문에는 ① 기관장의 의지가 중요하다 ② 혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 한다는 의견이 가장 높게 나타났고 ③ 혁신은 지속적으로 이루어져야 한다는 의견이 그 뒤를 이었다.

‘혁신과 개혁은 대동소이한 개념이다’라는 질문에는 그렇지 않다가 24.8%, 보통이다가 27.4%, 그렇다가 47.4%로 나타났으며, 공공기관 종사자들이 혁신과 개혁에 대한 개념에 혼동이 있음을 확인할 수 있다.

‘혁신결과와 성과연동은 필요하다’라는 질문의 경우 다른 질문에 비해 그렇지 않다는 의견이 높게 나타났는데, 이는 공공기관 종사자들의 혁신평가에 대한 부담감을 나타낸다고 볼 수 있다.

‘우리 기관은 혁신추진체계를 잘 갖추고 있다’라는 질문에는 그렇다가 60%, 보통이 25%로 나타났으며, 이 중 기타공공기관은 ‘혁신추진체계를 잘 갖추고 있다’고 한 응답률이 43.5%, 그렇지 않다가 29.2%로 전체 결과에 비해 적게 나타났다. 이는 기타공공기관 종사자가 기타공공기관의 혁신추진체계가 덜 갖추어져 있다고 체감하고 있음을 유추할 수 있다.

〈표 V-7〉 혁신 인지도 · 내재화(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
혁신이 성공하기 위해서는 기관장의 의지가 중요하다.	전체	3(0.3%)	10(1.0%)	42(4.4%)	908(94.3%)
	공기업	0(0%)	1(0.4%)	9(3.2%)	267(96.4%)
	준정부기관	3(0.6%)	7(1.5%)	21(4.5%)	439(93.4%)
	기타공공기관	0(0%)	2(0.9%)	12(5.6%)	202(93.5%)
혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 한다.	전체	3(0.3%)	9(0.9%)	50(5.2%)	901(93.6%)
	공기업	0(0%)	2(0.7%)	11(4.0%)	264(95.3%)
	준정부기관	3(0.6%)	6(1.3%)	22(4.7%)	439(93.4%)
	기타공공기관	0(0%)	1(0.5%)	17(7.9%)	198(91.7%)
혁신은 지속적으로 이루어져야 한다.	전체	3(0.3%)	25(2.6%)	64(6.6%)	871(90.4%)
	공기업	0(0%)	4(1.4%)	21(7.6%)	252(91.0%)
	준정부기관	3(0.6%)	15(3.2%)	29(6.2%)	423(90.0%)
	기타공공기관	0(0%)	6(2.8%)	14(6.5%)	196(90.7%)
혁신을 위해서는 과감한 의사결정이 필요하다.	전체	4(0.4%)	32(3.3%)	75(7.8%)	852(88.5%)
	공기업	0(0%)	8(2.9%)	24(8.7%)	245(88.4%)
	준정부기관	3(0.6%)	20(4.3%)	39(8.3%)	408(86.8%)
	기타공공기관	1(0.5%)	4(1.9%)	12(5.6%)	199(92.1%)
나는 혁신의 필요성을 인지하고 있다.	전체	1(0.1%)	24(2.5%)	107(11.1%)	831(86.3%)
	공기업	0(0%)	6(2.2%)	26(9.4%)	245(88.4%)
	준정부기관	1(0.2%)	14(3.0%)	55(11.7%)	400(85.1%)
	기타공공기관	0(0%)	4(1.9%)	26(12.0%)	186(86.1%)
혁신이 성공하기 위해서는 정부의 의지가 중요하다.	전체	4(0.4%)	33(3.4%)	101(10.5%)	825(85.7%)
	공기업	1(0.4%)	11(4.0%)	33(11.9%)	232(83.8%)
	준정부기관	3(0.6%)	15(3.2%)	45(9.6%)	407(86.6%)
	기타공공기관	0(0%)	7(3.2%)	23(10.6%)	186(86.1%)

〈표 V-7〉의 계속

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
혁신에 대한 객관적 평가는 이루어져야 한다.	전체	3(0.3%)	52(5.4%)	135(14.0%)	773(80.3%)
	공기업	0(0%)	15(5.4%)	37(13.4%)	225(81.2%)
	준정부기관	3(0.6%)	25(5.3%)	66(14.0%)	376(80.0%)
	기타공공기관	0(0%)	12(5.6%)	32(14.8%)	172(79.6%)
혁신이 성공하기 위해서는 개인의 노력이 중요하다.	전체	4(0.4%)	67(7.0%)	160(16.6%)	732(76.0%)
	공기업	0(0%)	17(6.1%)	48(17.3%)	212(76.5%)
	준정부기관	4(0.9%)	33(7.0%)	73(15.5%)	360(76.6%)
	기타공공기관	0(0%)	17(7.9%)	39(18.1%)	160(74.1%)
나는 혁신의 개념을 잘 알고 있다.	전체	1(0.1%)	34(3.5%)	220(22.8%)	708(73.5%)
	공기업	0(0%)	7(2.5%)	62(22.4%)	208(75.1%)
	준정부기관	1(0.2%)	16(3.4%)	106(22.6%)	347(73.8%)
	기타공공기관	0(0%)	11(5.1%)	52(24.1%)	153(70.8%)
우리기관은 혁신에 관심이 많다.	전체	3(0.3%)	90(9.3%)	169(17.5%)	701(72.8%)
	공기업	0(0%)	21(7.6%)	47(17.0%)	209(75.5%)
	준정부기관	2(0.4%)	31(6.6%)	74(15.7%)	363(77.2%)
	기타공공기관	1(0.5%)	38(17.6%)	48(22.2%)	129(59.7%)
나는 우리기관의 혁신 내용에 대해 잘 알고 있다.	전체	1(0.1%)	66(6.9%)	210(21.8%)	686(71.2%)
	공기업	0(0%)	11(4.0%)	54(19.5%)	212(76.5%)
	준정부기관	1(0.2%)	34(7.2%)	94(20.0%)	341(72.6%)
	기타공공기관	0(0%)	21(9.7%)	62(28.7%)	133(61.6%)
우리기관은 혁신추진조직을 가지고 있다.	전체	2(0.2%)	102(10.6%)	181(18.8%)	678(70.4%)
	공기업	0(0%)	20(7.2%)	42(15.2%)	215(77.6%)
	준정부기관	2(0.4%)	27(5.7%)	87(18.5%)	354(75.3%)
	기타공공기관	0(0%)	55(25.5%)	52(24.1%)	109(50.5%)
우리기관은 혁신공유를 위해 힘쓰고 있다.	전체	2(0.2%)	103(10.7%)	190(19.7%)	668(69.4%)
	공기업	0(0%)	23(8.3%)	44(15.9%)	210(75.8%)
	준정부기관	2(0.4%)	30(6.4%)	92(19.6%)	346(73.6%)
	기타공공기관	0(0%)	50(23.1%)	54(25.0%)	112(51.9%)
혁신은 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.	전체	3(0.3%)	150(15.6%)	173(18.0%)	637(66.1%)
	공기업	0(0%)	48(17.3%)	47(17.0%)	182(65.7%)
	준정부기관	3(0.6%)	65(13.8%)	83(17.7%)	319(67.9%)
	기타공공기관	0(0%)	37(17.1%)	43(19.9%)	136(63.0%)
혁신은 소프트웨어적인 부문과 더 관련되어 있다.	전체	4(0.4%)	116(12.0%)	247(25.6%)	596(61.9%)
	공기업	0(0%)	30(10.8%)	70(25.3%)	177(63.9%)
	준정부기관	3(0.6%)	66(14.0%)	126(26.8%)	275(58.5%)
	기타공공기관	1(0.5%)	20(9.3%)	51(23.6%)	144(66.7%)

〈표 V-7〉의 계속

구분	유형	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
우리 기관은 혁신추진체계를 잘 갖추고 있다.	전체	2(0.2%)	139(14.4%)	240(24.9%)	582(60.4%)
	공기업	0(0%)	34(12.3%)	72(26.0%)	171(61.7%)
	준정부기관	2(0.4%)	42(8.9%)	109(23.2%)	317(67.4%)
	기타공공기관	0(0%)	63(29.2%)	59(27.3%)	94(43.5%)
혁신결과와 성과연동은 필요하다.	전체	4(0.4%)	165(17.1%)	249(25.9%)	545(56.6%)
	공기업	0(0%)	41(14.8%)	66(23.8%)	170(61.4%)
	준정부기관	4(0.9%)	86(18.3%)	132(28.1%)	248(52.8%)
	기타공공기관	0(0%)	38(17.6%)	51(23.6%)	127(58.8%)
혁신과 개혁은 대동소이한 개념이라고 생각한다.	전체	4(0.4%)	239(24.8%)	264(27.4%)	456(47.4%)
	공기업	0(0%)	65(23.5%)	68(24.5%)	144(52.0%)
	준정부기관	3(0.6%)	118(25.1%)	130(27.7%)	219(46.6%)
	기타공공기관	1(0.5%)	56(25.9%)	66(30.6%)	93(43.1%)

자료: 저자 작성

## 나. 공공기관 혁신추진 고려사항

‘공공기관의 성공적인 혁신을 위한 요인’에는 ① 정책기조의 일관성 ② 기관장의 추진 의지 ③ 자발적인 문화 조성과 자율적 참여가 높게 나타났다. 낮은 응답률을 보인 것은 구성원의 혁신역량 확보를 위한 교육, 성과에 대한 보상체계 및 인사평정 반영, 기관 내 혁신 지원조직 마련으로 나타났다. 기타의견으로는 자율과 권한, 관리부처의 경영 간섭 배제, 보여주기식 혁신 지양, 실패에 대한 두려움 제거 등이 있다.

〈표 V-8〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위
정책기조의 일관성	346(35.9%)	144(15.0%)	110(11.4%)
기관장의 추진의지	201(20.9%)	204(21.2%)	193(20.0%)
자발적인 문화 조성과 자율적 참여	170(17.7%)	134(13.9%)	210(21.8%)
법적·제도적장치마련	132(13.7%)	230(23.9%)	137(14.2%)
기관 내 혁신 지원조직 마련	41(4.3%)	93(9.7%)	99(10.3%)
성과에 대한 보상체계, 인사 평정 반영	39(4.0%)	80(8.3%)	107(11.1%)
구성원의 혁신역량 확보를 위한 교육	25(2.6%)	73(7.6%)	99(10.3%)
기타	6(0.6%)	2(0.2%)	5(0.5%)
미응답	3(0.3%)	3(0.3%)	3(0.3%)

자료: 저자 작성

‘공공기관의 혁신을 저해하는 요인’으로는 ① 혁신 정책의 비일관성이 가장 높게 나타났고 ② 하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용 설정이 그 뒤를 이었으며, 이외 요인들은 큰 차이를 보이지 않았다. 기타의견으로는 보여주기 식의 형식적 추진, 기관장의 단기성과 정책, 성과주의, 기관장의 의지 등이 있다.

〈표 V-9〉 공공기관 혁신을 저해하는 요인(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위
혁신 정책의 비일관성	290(30.1%)	118(12.3%)	129(13.4%)
하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용 설정	142(14.7%)	133(13.8%)	94(9.8%)
혁신공감대 형성 미흡	111(11.5%)	128(13.3%)	109(11.3%)
혁신추진에 대한 정부(부처)의 관여	84(8.7%)	100(10.4%)	89(9.2%)
지나친 양적혁신	83(8.6%)	146(15.2%)	116(12.0%)
예산과 인력의 부족	82(8.5%)	101(10.5%)	109(11.3%)
촉박한 추진일정	79(8.2%)	116(12.0%)	134(13.9%)
혁신결과에 대한 책임(내외부 감사)	53(5.5%)	77(8.0%)	106(11.0%)
업무과다	33(3.4%)	39(4.0%)	71(7.4%)
기타	5(0.5%)	2(0.2%)	3(0.3%)
미응답	1(0.1%)	3(0.3%)	3(0.3%)

자료: 저자 작성

‘공공기관 내 혁신 촉진을 위해 가장 필요한 것’으로는 ① 비전 및 인식공유가 42%로 가장 높게 나타났으며, ② 기관 간 정보 공유를 위한 플랫폼 마련이 24%로 다음으로 높게 나타났다. 기타의견으로는 자율성 보장, 정책의 일관성, 감사 및 문책폐지, 혁신 공감대 및 분위기 조성 등이 있다.

〈표 V-10〉 혁신 촉진을 위해 필요한 요인(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
비전 및 인식공유	401	41.6%
기관 간 정보 공유를 위한 플랫폼 마련	232	24.1%
혁신학습 및 교육강화	148	15.4%
성과에 대한 금전적 보상 지급	115	11.9%
인사평정 반영	35	3.6%
기타	28	2.9%
미응답	4	0.4%

자료: 저자 작성

‘공공기관 혁신의 성공 및 확산을 위해 필요한 정부의 뒷받침’으로는 ① 공공기관 혁신 활동에 대한 자율성 부여가 55%로 압도적으로 높게 나타났으며 ② 우수기관에 대한 인센티브 제공, ③ 정부 차원의 혁신 컨설팅 지원 ④ 공운법 등 관련제도 정비가 필요하다는 의견이 10% 수준으로 나타났다. 기타의견으로는 비일관적인 정책개선, 감사패지, 혁신결과에 대한 책임 면제 등이 있다.

〈표 V-11〉 혁신촉진을 위한 정부의 뒷받침(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
공공기관 혁신활동에 대한 자율성 부여	526	54.6%
우수기관에 인센티브 제공(성과급 등)	142	14.7%
정부차원의 혁신 컨설팅 지원	128	13.3%
공운법 등 관련제도의 정비	114	11.8%
공공기관 혁신에 대한 평가	41	4.3%
기타	11	1.1%
미응답	1	0.1%

자료: 저자 작성

‘공공기관의 혁신을 위해 정부에 바라는 점’은 기관의 자율성 부여, 단기적 성과측정 지양, 법규 정비, 정책의 일관성 및 지속성 유지, 기관특성에 맞는 맞춤형 혁신 필요 등으로 위의 설문에서 응답률이 높았던 내용 위주로 언급되었다.

#### 다. 혁신방향

‘공공기관 종사자가 생각하는 정부의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표’는 ① 공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현이라는 응답이 56%로 가장 높게 나타났으며, ② 공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰 제고가 13%로 그 뒤를 이었다. 기타의견으로는 보여주기식 정책, 전 정권과의 차별화, 현행 정부의 치적쌓기 등 부정적인 의견이 있었다.

〈표 V-12〉 정부의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표(공공기관 종사자)  
(단위: 개, %)

구분	응답	비율
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	541	56.2%
공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰제고	125	13.0%
공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화	90	9.3%
공공기관의 서비스 질 향상	63	6.5%
공공기관의 지속가능성 확보	50	5.2%
공공기관의 자율·책임경영확대	40	4.2%
국가경제 활성화에 기여	35	3.6%
기타	14	1.5%
미응답	5	0.5%

자료: 저자 작성

‘공공기관 종사자가 생각하는 국민의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표는 ① 공공기관의 서비스 질 향상이 41.8%로 가장 많았고, 그 뒤로 ② 공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현 ③ 공공기관에 대한 국민 인식 개선 및 신뢰제고 순으로 높게 나타났다. 공공기관 혁신의 주체가 되는 공공기관 종사자가 공공기관 혁신의 목표를 바라볼 때, 정부의 입장은 가치실현이나 국민신뢰 제고 등을 목표로 하고, 국민은 소비자로서 서비스의 질이 향상되었으면 한다는 점에서 공공기관 혁신에 대한 정부와 국민의 입장이 다소 차이가 있음을 알 수 있는 대목이다.

〈표 V-13〉 국민의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고 하는 목표(공공기관 종사자)  
(단위: 개, %)

구분	응답	비율
공공기관의 서비스 질 향상	403	41.8%
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	250	26.0%
공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰 제고	198	20.6%
공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화	40	4.2%
국가경제 활성화에 기여	37	3.8%
공공기관의 자율·책임경영 확대	18	1.9%
공공기관의 지속가능성 확보	10	1.0%
기타	3	0.3%
미응답	4	0.4%

자료: 저자 작성

‘국민이 체감하는 혁신을 이루기 위해 가장 중요한 것’은 ①기관이 제공하는 서비스의 질 향상이라는 의견이 52%로 가장 많았고, ②절차에서의 국민 참여 증대, ③국민의 피드백을 반영하는 통로 마련(국민평가)라는 의견이 뒤를 이었다. 기타의견으로는 꼭 필요한 혁신 내용을 일관성 있게 추진, 공공기관에 대한 국민의 이해도 제고 노력, 투명한 인사, 명확한 방향 설정 등이 있었다.

〈표 V-14〉 국민이 체감하는 혁신을 위한 방법(공공기관 종사자)

(단위: 개, %)

구분	응답	비율
기관이 제공하는 서비스의 질 향상	504	52.3%
절차에서의 국민참여 증대	141	14.6%
국민의 피드백을 반영하는 통로 마련(국민평가)	134	13.9%
혁신정보에 대한 국민의 손쉬운 접근	102	10.6%
기관의 혁신활동에 대한 적극적 홍보	65	6.7%
기타	11	1.1%
미응답	6	0.6%

자료: 저자 작성

## 2. 전문가 인식조사 결과<sup>161)</sup>

현업에 있는 공공기관 종사자가 바라보는 공공기관 혁신과 전문가가 바라보는 공공기관 혁신에 대한 인식에 어떠한 차이가 있는지 알아보기 위하여 교수, 회계사, 노무사 등 공공기관과 관련된 전문가<sup>162)</sup>를 대상으로 ‘공공기관 혁신에 관한 인식조사’를 실시하였다. 2018년 6월 12일부터 6월 22일까지 조사를 실시하였으며, 설문내용은 공공기관 종사자를 대상으로 한 설문과 유사하다. 총 76개의 설문지가 회수되었으며, 표본의 특성은 아래와 같다.

〈표 V-15〉 전문가 인식조사 표본의 특성

(단위: 개, %)

구분	내용	빈도	비중
성별	남	65	86%
	여	11	14%
연령	30대	1	1%
	40대	26	34%
	50대	48	63%
	60대 이상	1	1%
직업	교수 및 연구위원	59	78%
	변호사, 노무사	5	7%
	회계사, 세무사	9	12%
	컨설팅, 시민단체 등 전문가	3	4%

자료: 저자 작성

### 가. 공공기관 혁신의 필요성 및 내용

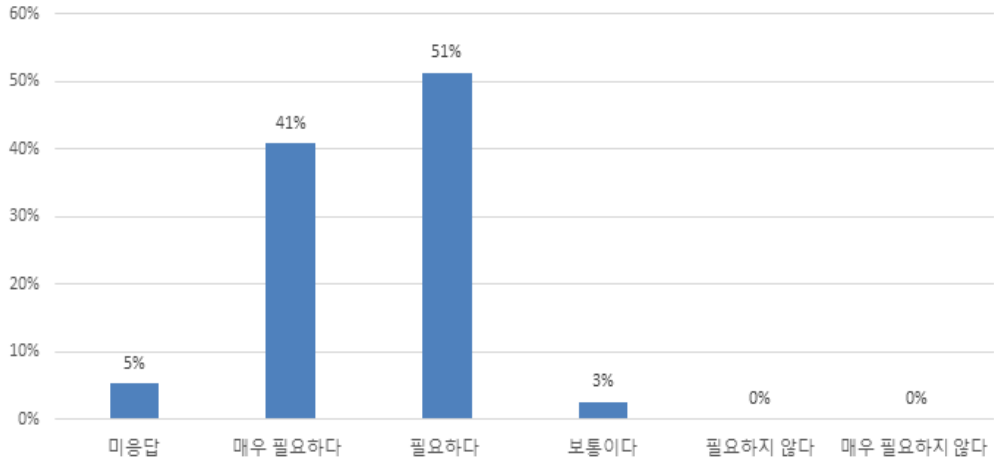
‘공공기관 전반에 혁신이 필요하다고 생각하는지’에 관한 질문에 97%의 전문가가 필요하다고 응답하였으며 필요하지 않다고 생각하는 응답자는 없었다. 공공기관 종사자와 전문가 모두 혁신의 필요성을 인지하고 있으며, 공공기관 종사자보다 전문가가 혁신의 필요성을 더 강하게 인지하는 것으로 나타났다.

161) 설문지 원본은 부록2 참고

162) 경영평가 주소록에서 추출하여 랜덤으로 설문조사

[그림 V-2] 공공기관 혁신의 필요성에 대한 전문가 응답

(단위: %)



자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관 혁신이 필요한 이유’를 ① 기관의 운영효율성 증대 ② 산업 및 시장의 변화 대응 ③ 공공기관의 태생적 비효율성 제거 순으로 높게 응답하였다. 반면 공공기관 종사자들의 경우 ‘공공기관의 태생적 비효율성 제거’가 59%로 가장 낮게 나타났고, 기관의 운영효율성도 ‘그렇다’라는 응답이 72%인 것으로 나타나 전문가와 현업에 종사하는 종사자 간의 인식에 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 V-16〉 혁신이 필요한 이유(전문가)

(단위: 개, %)

구분	미응답	그렇지 않다	보통이다	그렇다
기관의 운영효율성 증대	2(2.6%)	1(1.3%)	3(3.9%)	70(92.1%)
산업 및 시장의 변화 대응	1(1.3%)	3(3.9%)	5(6.6%)	67(88.2%)
공공기관의 태생적 비효율성 제거	1(1.3%)	3(3.9%)	6(7.9%)	66(86.8%)
새로운 지식 및 기술의 등장	1(1.3%)	4(5.3%)	6(7.9%)	65(85.5%)
공공기관의 서비스 질 향상	2(2.6%)	2(2.6%)	8(10.5%)	64(84.2%)
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	1(1.3%)	2(2.6%)	12(15.8%)	61(80.3%)
공공기관의 자율·책임경영 확대	2(2.6%)	3(3.9%)	11(14.5%)	60(78.9%)
국민인식 개선 및 신뢰 제고	3(3.9%)	4(5.3%)	12(15.8%)	57(75.0%)
기관의 지속가능성 확보	2(2.6%)	5(6.6%)	13(17.1%)	56(73.7%)
노령화, 저출산 등 사회환경 변화	3(3.9%)	7(9.2%)	12(15.8%)	54(71.1%)

자료: 저자 작성

전문가가 ‘공공기관 혁신의 구성요소(추구가치) 중 가장 중요하다고 생각하는 것’은 공공성, 책임성, 투명성 순으로 나타났으며 상대적으로 시민성(국민참여), 자율성, 지속성은 덜 중요하게 나타났다. 공공기관 종사자 응답 역시 투명성, 책임성, 공공성이 중요하다는 응답이 높게 나타났다. 다만 공공기관 종사자는 지속성이 중요하다는 응답이 86.7%로 높게 나타난 반면 전문가는 지속성이 중요하다는 응답이 상대적으로 낮게 나타났다. 공공기관 혁신의 지속성에 대해서는 종사자와 전문가의 의견에 다소 차이가 있음을 알 수 있다.

〈표 V-17〉 혁신의 구성요소 · 추구가치(전문가)

(단위: 개, %)

구분	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
공공성	0(0%)	0(0%)	2(2.6%)	74(97.4%)
책임성	0(0%)	0(0%)	3(3.9%)	73(96.1%)
투명성	2(2.6%)	0(0%)	4(5.3%)	70(92.1%)
효율성	0(0%)	0(0%)	7(9.2%)	69(90.8%)
미래지향성	1(1.3%)	1(1.3%)	6(7.9%)	68(89.5%)
생산성	1(1.3%)	0(0%)	8(10.5%)	67(88.2%)
조직민주성(내부참여)	1(1.3%)	3(3.9%)	12(15.8%)	60(78.9%)
창의성	1(1.3%)	5(6.6%)	11(14.5%)	59(77.6%)
자율성	0(0%)	2(2.6%)	16(21.1%)	58(76.3%)
지속성	1(1.3%)	5(6.6%)	12(15.8%)	58(76.3%)
시민성(국민참여)	1(1.3%)	6(7.9%)	15(19.7%)	54(71.1%)

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 가장 큰 차이’는 ‘추구하는 가치’의 차이라는 응답이 78.9%로 압도적으로 많았으며, 가장 중요한 공공기관 혁신 부문은 ① 기관의 주요사업 혁신이 34% ② 기관의 인식·문화 혁신이 33%로 비슷하게 높게 나타났다. 공공기관 종사자의 응답도 유사하게 나타났다.

〈표 V-18〉 공공기관 혁신과 민간기업 혁신의 차이(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
추구하는 가치의 차이	60	78.9%
규제(통제)의 차이	8	10.5%
생산제품 및 서비스의 차이	6	7.9%
고객의 차이	1	1.3%
기타	1	1.3%
미응답	0	0%

자료: 저자 작성

〈표 V-19〉 공공기관 혁신 부문별 중요도(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
기관의 주요사업혁신	26	34.2%
기관의인식·문화혁신	25	32.9%
기관의 조직혁신	11	14.5%
기관의 인사혁신	8	10.5%
기타	3	3.9%
기관의 기술혁신	2	2.6%
미응답	1	1.3%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 혁신의 분야별 중요도는 ① 고객중심경영 ② 일하는 방식 순으로 중요하다고 응답하였고, 상대적으로 덜 중요하다고 응답한 분야는 수익사업, 보수관리, R&D 등 관련 첨단기술 등으로 나타났다. 공공기관 종사자의 경우 중요하다는 응답률이 낮은 부분(수익사업 등)은 전문가와 유사하게 나타났으나 중요하다는 응답률이 높은 부분(경영투명성, 인사관리, 고유목적사업)은 전문가의 의견과 다소 상이하게 나타났다. 전문가가 공공기관 종사자보다 고객중심경영, 서비스 품질 등 고객중심의 요인에 중요도를 높게 판단하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-20〉 혁신의 분야별 중요도(전문가)

(단위: 개, %)

구분	미응답	중요하지 않다	보통이다	중요하다
고객중심경영	0(5.0%)	0(0%)	4(5.3%)	72(94.7%)
일하는 방식	0(0%)	1(1.3%)	5(6.6%)	70(92.1%)
반부패·윤리경영	0(0%)	1(1.3%)	6(7.9%)	69(90.8%)
평가제도	0(0%)	0(0%)	7(9.2%)	69(90.8%)
서비스 품질	1(1.3%)	0(0%)	6(7.9%)	69(90.8%)
성과중심경영	0(0%)	0(0%)	7(9.2%)	69(90.8%)
전략설정 및 기획	0(0%)	0(0%)	8(10.5%)	68(89.5%)
경영투명성	0(0%)	3(3.9%)	5(6.6%)	68(89.5%)
고유목적사업(설립목적사업)	0(0%)	0(0%)	9(11.8%)	67(88.2%)
예산운용	0(0%)	0(0%)	11(14.5%)	65(85.5%)
인사관리	0(0%)	2(2.6%)	10(13.2%)	64(84.2%)
R&D 등 관련 첨단기술	0(0%)	2(2.6%)	16(21.1%)	58(76.3%)
보수관리	0(0%)	3(3.9%)	17(22.4%)	56(73.7%)
부대사업 등 수익사업	1(1.3%)	13(17.1%)	33(43.4%)	29(38.2%)

자료: 저자 작성

‘공공기관 혁신 인지도(내재화)’에 대한 질문에 전문가는 ① 기관장의 의지가 중요하다. ② 혁신은 지속적으로 이루어져야 한다. ③ 혁신이 성공하기 위해서는 정부의 의지가 중요하다 순으로 높게 나타났고, 혁신을 위해서는 시대의 요구가 반영되어야 하고 과감한 의사결정이 필요하며, 객관적 평가와 성과연동이 필요하다는 의견이 높게 나타났다.

‘공공기관의 혁신추진체제는 잘 갖추어 있다’라는 질문에 그렇지 않다는 응답이 51.3%로 높게 나타났으며, ‘공공기관은 혁신공유를 위해 힘쓰고 있다’라는 질문에 그렇지 않다는 응답이 48.7%로 나타나는 등 전문가는 공공기관의 혁신추진에 다소 부정적인 의견을 보였다. 공공기관 종사자는 동일한 질문에 그렇지 않다는 응답이 14.4%, 10.7%로 전문가의 의견과 상당한 차이를 보이고 있다. 혁신의 주체인 공공기관이 현업에 종사하며 느끼는 것과 전문가가 외부에서 느끼는 공공기관의 혁신체계에 다소 괴리가 있음을 알 수 있다.

〈표 V-21〉 혁신의 인지도 · 내재화(전문가)

(단위: 개, %)

구분	미응답	그렇지 않다	보통이다	그렇다
혁신이 성공하기 위해서는 기관장의 의지가 중요하다.	0(0%)	1(1.3%)	0(0%)	75(98.7%)
혁신은 지속적으로 이루어져야 한다.	1(1.3%)	1(1.3%)	1(1.3%)	73(96.1%)
혁신이 성공하기 위해서는 정부의 의지가 중요하다.	1(1.3%)	2(2.6%)	1(1.3%)	72(94.7%)
혁신에 대한 객관적 평가는 이루어져야 한다.	1(1.3%)	0(0%)	4(5.3%)	71(93.4%)
혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 한다.	0(0%)	1(1.3%)	5(6.6%)	70(92.1%)
혁신은 소프트웨어적인 부문과 더 관련되어 있다.	0(0%)	2(2.6%)	4(5.3%)	70(92.1%)
혁신을 위해서는 과감한 의사결정이 필요하다.	0(0%)	1(1.3%)	6(7.9%)	69(90.8%)
혁신결과와 성과연동은 필요하다.	0(0%)	4(5.3%)	9(11.8%)	63(82.9%)
혁신이 성공하기 위해서는 개인의 노력이 중요하다.	0(0%)	7(9.2%)	20(26.3%)	49(64.5%)
혁신은 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.	1(1.3%)	18(23.7%)	19(25.0%)	38(50.0%)
공공기관은 대체로 혁신 추진조직을 가지고 있다.	0(0%)	24(31.6%)	24(31.6%)	28(36.8%)
공공기관은 대체로 혁신에 관심이 많다	0(0%)	38(50.0%)	13(17.1%)	25(32.9%)
공공기관은 대체로 혁신 추진체계를 잘 갖추고 있다.	0(0%)	39(51.3%)	17(22.4%)	20(26.3%)
공공기관은 대체로 혁신공유를 위해 힘쓰고 있다.	0(0%)	37(48.7%)	24(31.6%)	15(19.7%)

자료: 저자 작성

‘혁신과 개혁은 대동소이한 개념’인지에 대한 질문에 전문가는 그렇지 않다가 35.5%, 그렇다가 46.1%로 나타났는데, 전문가 역시 혁신과 개혁의 개념에 서로 이견이 있음을 알 수 있다. ‘혁신과 개혁이 대동소이한 개념이다’라고 판단한 전문가는 변화라는 측면에서 유사하다는 의견이고, 반대의 경우 개혁은 근본적인 체계를 변화시키는 것으로 혁신보다 변화의 강도가 크다고 보았으며, 창의성·지속성·이념적 가치에 따라 차이를 보인다고 하였다. 이 같은 전문가의 의견<sup>163)</sup> 사이에서도 개혁과 혁신 중 어느 것이 더 큰 개념인지, 더 근본적인 개념인지에 대한 혼동이 있었다.

163) 전문가의 혁신에 대한 정의는 부록3 참고

〈표 V-22〉 혁신과 개혁은 대동소이한 개념인가에 대한 전문가 의견

(단위: 개, %)

미응답	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
1 (1.3%)	2 (2.6%)	15 (19.7%)	10 (13.2%)	13 (17.1%)	16 (21.1%)	18 (23.7%)	1 (1.3%)

자료: 저자 작성

## 나. 공공기관 혁신추진 고려사항

전문가가 생각하는 ‘공공기관의 성공적인 혁신을 위한 요인’은 ① 기관장의 추진의지 ② 정책기조의 일관성 ③ 법적·제도적 장치 마련이 높게 나타났으며 기관 내 혁신 지원조직 마련 및 구성원의 혁신역량 확보를 위한 교육은 낮은 응답률을 보였다. 공공기관 종사자의 응답과 전문가의 의견이 유사하게 나타났다.

〈표 V-23〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(전문가)

(단위: 개, %)

구분	1순위		2순위		3순위	
기관장의 추진의지	29	38.2%	18	23.7%	15	19.7%
정책기조의 일관성	25	32.9%	12	15.8%	11	14.5%
법적·제도적 장치마련	10	13.2%	18	23.7%	15	19.7%
자발적인 문화 조성과 자율적 참여	6	7.9%	9	11.8%	10	13.2%
구성원의 혁신역량확보를 위한 교육	2	2.6%	1	1.3%	6	7.9%
성과에 대한 보상체계, 인사 평정 반영	2	2.6%	14	18.4%	12	15.8%
기관 내 혁신 지원조직 마련	1	1.3%	4	5.3%	6	7.9%
기타	0	0%	0	0%	0	0%
미응답	1	1.3%	0	0%	1	1.3%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관의 혁신을 저해하는 요인’으로는 ① 혁신정책의 비밀관성 ② 혁신 공감대 형성 미흡 ③ 하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용설정 순으로 높게 나타났으며 업무과다, 예산과 인력의 부족 등은 낮게 나타났다. 공공기관 종사자의 응답도 유사하게 나타났다.

〈표 V-24〉 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인(전문가)

(단위: 개, %)

구분	1순위	2순위	3순위
혁신 정책의 비일관성	28(36.8%)	14(18.4%)	9(11.8%)
하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용 설정	13(17.1%)	14(18.4%)	10(13.2%)
혁신공감대 형성 미흡	13(17.1%)	13(17.1%)	13(17.1%)
혁신추진에 대한 정부(부처)의 관여	7(9.2%)	3(3.9%)	5(6.6%)
촉박한 추진일정	5(6.6%)	5(6.6%)	8(10.5%)
지나친 양적혁신	4(5.3%)	14(18.4%)	14(18.4%)
혁신결과에 대한 책임(내외부 감사)	4(5.3%)	7(9.2%)	9(11.8%)
업무과다	0(0%)	2(2.6%)	0(0%)
예산과 인력의 부족	0(0%)	3(3.9%)	7(9.2%)
기타	1(1.3%)	0(0%)	0(0%)
미응답	1(1.3%)	1(1.3%)	1(1.3%)

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관 내 혁신의 촉진을 위해 필요한 것’으로는 ① 비전 및 인식공유가 58%로 가장 높게 나타났으며, 이 외는 모두 비슷한 수준으로 낮게 나타났다. 공공기관 종사자 역시 비전 및 인식공유가 41.6%로 가장 높게 나타났으며, 정보공유를 위한 플랫폼 마련도 24.1%로 높게 나타났다. 공공기관 종사자와 전문가 모두 혁신에 대한 비전 및 인식을 공유하고 유용한 정보를 나누고, 더 나은 혁신을 위한 교육이 필요함에 동의하고 있음을 알 수 있다.

〈표 V-25〉 혁신촉진을 위해 필요한 요인(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
비전 및 인식공유	44	57.9%
인사평정 반영	10	13.2%
혁신학습 및 교육강화	6	7.9%
성과에 대한 금전적 보상 지급	5	6.6%
기관 간 정보 공유를 위한 플랫폼 마련	4	5.3%
기타	4	5.3%
미응답	3	3.9%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관 혁신의 성공 및 확산을 위한 정부의 뒷받침’으로는 ① 공공기관 혁신 활동에 대한 자율성 부여가 25% ② 공공기관 혁신에 대한 평가가 25% ③ 우수기관에 대한 인센티브(성과급 등) 제공이 22.4%로 유사하게 높게 나타났다. 공공기관 종사자의 경우 자율성 부여가 54.6%로 가장 높게 나타났고, 인센티브 제공이 14.7%로 나타났으며, 전문가와 달리 혁신에 대한 평가는 4.3%로 낮게 나타났다. 이는 공공기관 종사자와 전문가 모두 혁신을 위한 자율성이 필요하고 우수기관에 대한 인센티브가 필요하다고 판단하고 있으나, 공공기관의 경우 혁신에 대한 평가에 대하여 부담을 가지고 있는 것으로 볼 수 있다.

〈표 V-26〉 혁신촉진을 위한 정부의 뒷받침(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답(개수)	비율(%)
공공기관 혁신에 대한 평가	19	25.0%
공공기관 혁신활동에 대한 자율성 부여	19	25.0%
우수기관에 인센티브 제공(성과급 등)	17	22.4%
공운법 등 관련제도의 정비	6	7.9%
정부차원의 혁신 컨설팅 지원	5	6.6%
기타	3	3.9%
미응답	7	9.2%

자료: 저자 작성

전문가가 ‘공공기관의 혁신을 위해 정부에 바라는 점’은 혁신을 위한 법적·제도적 환경 조성 필요, 일관성 있고 지속가능한 정책 추진, 전문성과 역량을 갖춘 기관장이 투명한 과정을 통해 선임, 기관의 특성을 반영한 혁신이 추진되어야 하며 혁신에 대한 책임과 자율성 보장, 획일화된 잣대가 아닌 공정한 평가체계 및 혁신평가단 구축이 필요, 성과에 대한 적절한 보상체계 마련 등으로 나타났다.

#### 다. 혁신방향

전문가가 생각하는 ‘정부의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표’는 ① 공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현이라는 응답이 56.6%로 가장 높게 나타났으며 ② 공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰제고가 10.5%로 그 뒤를 이었다. 공공기관 종사자 역시 유사한 결과를 나타냈다.

〈표 V-27〉 정부의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답	비율
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	43	56.6%
공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰 제고	8	10.5%
공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화	7	9.2%
공공기관의 서비스 질 향상	6	7.9%
국가경제 활성화에 기여	4	5.3%
공공기관의 지속가능성 확보	0	0%
공공기관의 자율·책임경영 확대	2	2.6%
기타	1	1.3%
미응답	5	6.6%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘공공기관의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표’는 ① 공공기관의 지속가능성 확보가 28.9% ② 공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰 제고가 22.4% ③ 공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현이 15.8%로 나타났다. 공공기관 종사자가 혁신이 필요한 이유로 새로운 지식 및 기술의 등장, 시장변화 대응, 기관의 지속가능성 확보를 높게 응답하였고, 전문가의 의견도 이와 유사하다고 볼 수 있다.

〈표 V-28〉 공공기관의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답	비율
공공기관의 지속가능성 확보	22	28.9%
공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰 제고	17	22.4%
공공기관의 공공성 회복 및 사회적가치 실현	12	15.8%
공공기관의 서비스 질 향상	9	11.8%
공공기관의 자율·책임경영 확대	6	7.9%
공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화	4	5.3%
국가경제 활성화에 기여	2	2.6%
기타	0	0%
미응답	4	5.3%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘국민의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표’는 ① 공공기관의 서비스 질 향상이 55.3%로 가장 많았고 ② 공공기관의 공공성 회복 사회적 가치 실현이 27.6%로 그 뒤를 이었다. 공공기관 종사자의 응답도 유사하게 나타났다.

〈표 V-29〉 국민의 입장에서 공공기관 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답	비율
공공기관의 서비스 질 향상	42	55.3%
공공기관의 공공성 회복 및 사회적 가치 실현	21	27.6%
공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰제고	5	6.6%
공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화	3	3.9%
국가경제 활성화에 기여	1	1.3%
공공기관의 지속가능성 확보	0	0%
공공기관의 자율·책임경영확대	0	0%
기타	0	0%
미응답	4	5.3%

자료: 저자 작성

전문가가 생각하는 ‘국민이 체감하는 혁신을 이루기 위해 가장 중요한 것’은 ① 기관이 제공하는 서비스의 질 향상이라는 의견이 68.4%로 가장 많았고 ② 절차에서의 국민 참여 증대가 13.2%로 그 뒤를 이었다. 공공기관 종사자의 응답도 유사하게 나타났다.

〈표 V-30〉 국민이 체감하는 혁신을 위한 방법(전문가)

(단위: 개, %)

구분	응답	비율
기관이 제공하는 서비스의 질 향상	52	68.4%
절차에서의 국민참여 증대	10	13.2%
국민의 피드백을 반영하는 통로마련(국민평가)	6	7.9%
혁신정보에 대한 국민의 손쉬운 접근	4	5.3%
기관의 혁신활동에 대한 적극적 홍보	0	0%
기타	1	1.3%
미응답	3	3.9%

자료: 저자 작성

### 3. 소결

정부는 공공기관 관리 개혁을 통해 공공기관의 생산성과 효율성을 제고하기 위해 성과측정 및 책임 강화 등 각종 제도와 통제를 하고 있다. 이에 공공기관은 끊임없이 혁신 상황에 노출되어 있으며, 내·외부적인 환경 변화에 적응하고 발전하기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

이러한 급속한 환경 변화 속에서, 혁신의 주체인 공공기관 종사자와 외부전문가 모두 공공기관 혁신에 대하여 약간의 차이는 있지만 근본적으로 동일한 문제인식을 하고 있고, 이에 대한 해결방안에 동의하고 있음을 설문조사를 통하여 확인할 수 있었다.

공공기관의 혁신은 새로운 지식 및 기술의 등장, 산업 및 시장의 변화대응과 기관의 지속가능성 확보를 위해 필요하고 불가피하다.

민간기업의 혁신과 공공기관의 혁신의 가장 큰 차이는 추구하는 ‘가치의 차이’인바, 민간기업의 혁신이 기업의 이익을 추구한다면 공공기관은 공공의 이익을 추구하여야 한다. 그것이 공공기관의 설립 및 존립의 목적이라 할 수 있다. 이에 공공기관 혁신은 공공성, 투명성, 책임성, 미래지향성 등을 중요하게 생각하고 추구해야 한다.

공공기관은 혁신 촉진을 위해 기관 간 비전 및 인식공유가 필요하고 혁신 추진을 위한 체계를 확립하여야 하며, 성공적인 혁신을 위해 정부 정책기조의 일관성, 기관장의 추진의지, 법적·제도적 장치 마련 등이 뒷받침되어야 한다.

정부는 공공기관의 혁신활동에 대한 자율성을 부여하고 그에 따른 객관적인 평가를 하되 지나친 성과연동은 지양하여야 한다. 타율적인 외부적 개혁보다 공공기관 스스로 지속적인 혁신체계를 마련하고 실천할 때 공공기관의 공적서비스의 질적 수준이 향상될 수 있고 국민의 신뢰도 제고와 시장에서의 경쟁력도 함께 담보될 수 있다.

과거 각 정부의 혁신사례와 해외사례에서 볼 수 있듯 혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 하고, 반영될 수밖에 없다. 이에 따라 공공기관의 혁신이 일회성 보여주기식 혁신이라고 비판받아온 것도 사실이다. 급변하는 환경에서 시대의 요구에 응해야 하는 공공기관은 자칫 혁신의 일관성을 잃어갈 수 있다. 그러므로 지금의 공공기관은 정책의 단순한 실행을 위한 혁신이 아니라 지속적인 혁신을 할 수 있도록 스스로 혁신하고 발전해야 할 것이다.

---

## Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

---

본 연구에서 혁신이 무엇인가라고 물었을 때, 공공기관 종사자가 생각하는 혁신의 정의는 매우 다양하였다. 전문가들의 설문조사에도 마찬가지로 공공기관 혁신의 스펙트럼이 매우 넓게 나타났다. 사람에 따라 혁신을 기술혁신과 같이 협의의 개념으로 받아들여기도 하고 패러다임의 전환과 같이 근본적인 변화의 개념으로 받아들여기도 한다. 대부분 혁신과 개혁의 차별성에 혼돈을 보이지만, 양자 모두 '긍정적인 개선'을 목표로 한 '변화'라는 점에서 지향하는 바는 동일하다고 볼 수 있다. 사실 공공기관의 혁신은 새로운 것이 아니다. 공공기관에 주어진 국민경제적 역할과 기능을 보다 효율적으로 잘 수행하는 모든 것이 혁신이라고 할 수 있다.

민간기업과 같이 시장에서 생산성과 경쟁력을 확인받고 생존해야 하는 경우에는 스스로 혁신을 통해 지속가능한 발전을 도모하지만, 국민경제적 목적을 수행하기 위하여 국가에 의해 설립되고 운영되는 공공기관의 경우에는 대리인 문제로 인해 정부가 공공기관 관리 개혁 또는 혁신정책을 제시할 수밖에 없다. 이에 공공기관은 능동적 또는 자율적인 혁신을 통해서 정책환경의 변화에 적응하고 발전을 도모해야 한다.

공공기관 관리 개혁의 이론적 논의와 흐름이 신공공관리론을 모델로 하여 지난 30여 년간 추진되어왔다. 최근에 다양한 이해관계자와 협력과 참여를 강조하거나 공공기관 내부 관료제적 조직구조와 구성원이 시민과 고객에 대한 전문성, 효율성, 대응성을 더 강화해야 한다는 개혁모델이 제시되기도 한다. 이러한 관리 개혁들에는 그 시대의 요구가 반영되어 있다. 공공기관에 주어진 국민경제적 역할과 기능도 시대와 환경에 따라서 변화하고 있기 때문에 필요한 기능과 역할에 대한 조정은 불가피해 보인다. 공공기관도 조직으로서 스스로 변화에 능동적으로 대응하는 것이 지속가능성을 위해서 더 바람직할 것이다.

민간기업의 혁신과 공공기관의 혁신의 가장 큰 차이는 추구하는 가치(Value)의 차이라고 할 수 있다. 민간기업의 혁신이 효율성과 수익성을 목표로 한다면, 공공기관은 혁신을 통해 공공성과 투명성, 책임성 등을 높이는 데 초점을 두어야 한다. 최근 국내 외적 시대적 상황에서 공공기관의 존재이유인 공공성을 강화하는 것은 이러한 면에서

일맥상통한다. 그러나 공공기관도 하나의 '조직'으로서, 효율성과 같은 수단적 가치를 버릴 수 없다. 또 효율성과 수익성을 추구하기 위하여 공공기관의 본질적 목적인 공공성을 훼손할 수 없는 것도 사실이다. 공공기관에 주어진 다양한 공적 책임성(public responsibility)과 공적 책무성(public accountability)을 강화하는 차원에서 현 정부가 국정과제로 제시하고 있는 공공기관의 사회적 가치 실현을 적극적으로 해석하고 실천해야 한다.

공공기관에 민간기업과 같은 기업의 경영원리가 완전하게 투영될 필요는 없다. 다만 자율적이고 독립적인 공적인 기관 설립을 통해서 공적인 서비스를 효율적이고 효과적으로 제공하도록 만들어졌기 때문에 공공기관은 자율적인 기술혁신, 사업혁신, 조직혁신, 문화혁신을 통해서 양질의 공적 서비스를 제공해야 한다.

앞서 설문조사에서 살펴보았듯이, 성공적인 혁신을 위해서는 공공기관의 혁신활동에 대한 자율성이 부여될 필요가 있다. 자율적인 혁신의 결과는 고객만족도나 국민신뢰도 향상으로 연결될 것이다. 공공기관의 업무 특성상 사업의 성과 모두를 계량적으로 정확하게 측정할 수 없지만, 고객만족도나 국민신뢰도 제고 노력과 성과는 공공기관 성과에 대한 대리 측정지표로서도 유효하다. 한편 실패한 혁신에 대해서는 페널티를 부여하기보다는, 오히려 실패한 혁신 노력을 통해 환류와 학습할 수 있도록 분위기를 만들어주는 것이 필요하다.

성공적인 혁신을 위해서는 정부 정책기조의 일관성이 매우 중요하다. 지난해 3월 현 정부도 관계부처 합동으로 '2018년 정부 혁신종합추진계획'을 수립한 이래 금년 2월 다시 '2019년 정부 혁신종합추진계획'을 수립 발표하였다. 또한 기획재정부는 정부 혁신 추진계획의 비전과 목표를 공유하면서 공공기관의 특성을 반영한 공공기관 혁신 가이드라인을 지난해 6월 발표하였고 8월에 추가적으로 '공공기관 혁신성장 추진계획'을 발표한 바 있다. 공공기관의 일부 임직원들은 공공기관 혁신가이드라인에 연이어 혁신성장 추진계획이 발표되면서 정부 공공기관 정책기조에 변화가 있는 것은 아닌가 하는 의문을 불러일으키기도 하였다. 공공기관의 혁신의 방향과 목표에 있어서 일관성 유지도 중요하지만, 이에 못지않게 정부계획에 대한 설명과 의견수렴을 통한 공감대 확보, 즉 혁신을 내재화하려는 노력 역시 중요하다.

이러한 정부 차원의 공공기관 혁신방안들이 공공기관의 사업과 조직으로 내재화되어

야 혁신의 효과가 발생할 수 있다. 일회성이 아닌 지속적인 혁신이 이루어지기 위해서는 혁신의 내재화가 필수적이다. 이를 위해 기관 내의 혁신추진체계를 확립하는 것도 필요하지만, 구성원 간 혁신에 대한 비전과 인식을 공유하는 것이 무엇보다 중요하다.

공공기관은 앞으로 다양한 공적 사업을 영위하는 공공기관의 정책 및 사업 환경, 조직구조의 특성을 반영한 자율적인 혁신계획을 마련하고 이를 실천하여 국민이 체감할 수 있는, 작지만 의미 있는 혁신사례를 만들어내는 것이 중요하다. 이를 바탕으로 공공기관 내부는 물론 협력기업, 다른 공공기관에 우수사례로서 전파되고 확산될 수 있도록 하는 ‘혁신의 실천’이 중요한 시기이다.

## 참고문헌

### <국내문헌>

- 강정석·권오성·황성원·황혜신·김윤수, 『정부 혁신의 이해: 참여정부의 혁신전략과 실천논리』, 기본연구과제, 한국행정연구원, 2005.
- 공공기관연구센터, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 2016.
- 공공기관연구센터, 「베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향분석(1)」, vol.26, 한국조세재정연구원, 2018.5.
- 공공기관연구센터, 「베트남 공기업 재구조화 진척도 점검 및 영향분석(2)」, 『KIPF 공공기관 이슈포커스』, vol.27, 한국조세재정연구원, 2018.7.
- 공공기관연구센터, 「베트남 정부자산 매각 가속화」, 『KIPF 공공기관 이슈포커스』, vol.22, 한국조세재정연구원, 2017.11.
- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과」, 『공기업논총』, 제15권, 제1호, 한국공기업학회, 2003, pp.49-91.
- 국민건강보험공단, 「4대 사회보험 징수통합 1년, 국민편익 향상에 기여」, 보도자료, 2012.8.17.
- 국정홍보처, 『참여정부 국정운영백서(7) 정부 혁신』, 2008.
- 기획예산위원회, 「2차 공기업 민영화 계획」, 보도자료, 1998.8.5.
- 기획예산위원회, 「제1차 공기업 민영화 계획」 발표문, 보도자료, 1998.7.3.
- 기획예산위원회, 「공공기관 명예퇴직제도 개선」, 보도자료, 1998.7.21.
- 국회예산정책처, 『2011회계연도 공공기관결산평가』, 2012.
- 기획예산처, 『국민의 정부 공공개혁백서』, 2002.
- 기획예산처, 「‘공공기관의 운영에 관한 법률안’ 국무회의 통화」, 보도자료, 2006.5.30.
- 기획예산처, 「내년 4월부터 공공기관 운영시스템 혁신적으로 개편」, 보도자료, 2006.12.28.

기획재정부, 『공공기관 선진화 백서』, 2011.

기획재정부, 『위기를 넘어 선진경제로』, 2012.

기획재정부, 『이명박정부 국정운영백서-공공기관 선진화』, 2015.

기획재정부, 『2018년도 공공기관 운영제도 교육』, 2018.

기획재정부, 「공기업 선진화 추진계획안 1차」, 보도자료, 2008.8.11.

기획재정부, 「공기업 선진화 추진계획안 2차」, 보도자료, 2008.8.26.

기획재정부, 「공기업 선진화 추진계획안 3차」, 보도자료, 2008.10.10.

기획재정부, 「공공기관 합리화 정책 방향」, 보도자료, 2013.7.8.

기획재정부, 「공공기관 정상화 대책」, 보도자료, 2013.12.11.

기획재정부, 「정보화분야 공공기관 기능 조정」, 보도자료, 2014.5.1.

기획재정부, 「고용·복지 분야 및 중소기업 분야 공공기관 기능 조정」, 보도자료, 2015.1.12.

기획재정부, 「2단계 공공기관 정상화 추진방향 공운위 의결」, 보도자료, 2015.1.16.

기획재정부, 「알리오(ALIO)를 DART방식으로 개편하여 2014년도 공공기관 경영정보를 공시」, 보도자료, 2015.4.30

기획재정부, 「공공기관 기능조정, 핵심기능강화·민간참여 확대」, 보도자료, 2015.5.27.

기획재정부, 「공공기관 302곳 ‘방만 경영’ 정상화 이행」, 보도자료, 2015.8.4.

기획재정부, 「313개 전(순) 공공기관 임금피크제 도입 완료」, 보도자료, 2015.12.6.

기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 권고안」, 보도자료, 2016.1.28a.

기획재정부, 「공공기관 성과연봉제, 일반 직원으로 대폭 확대」, 보도자료, 2016.1.28.b.

기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 확대방안」, 보도자료, 2016.2.25.

기획재정부, 「NCS 기반 채용 100개 공공기관 신규 도입」, 보도자료, 2016.3.31.

기획재정부, 「에너지·환경·교육 분야 공공기관 기능조정」, 보도자료, 2016.6.14.

기획재정부, 「2016년도 공공기관 재무실적 분석」, 보도자료, 2017.5.1.

기획재정부, 「공공기관 성과연봉제 관련 후속조치 확정」, 보도자료, 2017.6.16.

기획재정부, 「제 15차 공공기관 운영위원회 개최」, 보도자료, 2017.12.18.

- 기획재정부, 「공공기관 혁신 본격 추진-공공기관 혁신 가이드라인 발표 및 국민주주단 모집」, 보도자료, 2018.6.5.
- 기획재정부, 「공공기관 혁신포털(알리오플러스: www.alioplus.go.kr) 개통」, 보도자료, 2019.3.28.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 현황편람』, 2016.
- 김난영, 「공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략요인을 중심으로」, 『한국행정학보』, 제50권, 제4호, 한국행정학회, 2016, pp.169-210.
- 김명환·신현중·박희봉·김동현, 「참여정부 혁신사례분석: 시사점과 향후방향」, 『정책 분석평가학회보』, 제18권, 제3호, 한국정책분석평가학회, 2008, pp.95-122.
- 김보경·서정욱, 「공공부문 성과 제고를 위한 정부 혁신에 대한 연구: 참여정부 혁신의 제도적 편향성을 중심으로」, 『한국공공관리학보』, 제28권, 제1호, 한국공공관리학회, 2014, pp.137-166.
- 김준기, 「공기업 지배구조에 대한 평가와 개선방안: 정부투자기관 이사회를 중심으로」, 『공기업논총』, 제16권, 제1호, 2005, pp.55-72.
- 김태룡, 「행정학의 신편러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구-한국 지방자치단체의 적용사례를 중심으로」, 『한국행정학보』, 제34권, 제1호, 한국행정학회, 2000, pp.1-20.
- 김태룡, 『행정이론』, 서울: 대영문화사, 2007.
- 김판석·홍길표, 「정부 혁신을 둘러싼 쟁점과 새로운 발전방향 모색: 참여정부 정부 혁신의 경험과 주요 이슈를 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제10권, 제3호, 한국인사행정학회, 2011, pp.23-52.
- 김판석·홍길표·김완희, 「공공기관의 혁신성과와 향후 과제」, 『한국행정학회 추계학술 발표논문집』, 한국행정학회, 2007, pp.1-32.
- 남궁근, 『정부 혁신 페러다임의 변화』, 한국행정연구원, 2017.
- 노광표, 『정부의 공공기관 선진화정책 진단과 과제』, 한국노동사회연구소, 2012.
- 대한상공회의소, 『경영혁신의 과정과 성공요인』, 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1999.

- 라영재, 「공공기관의 사회적 책임과 공정사회」, 『재정포럼』, 2012년 1월호(제187호), 한국조세재정연구원, 2012, pp.8-28.
- 문근찬, 「피터 드러커의 혁신과 변화경영 관점-사례: LG전자 생활가전사업본부(DAC)의 혁신」, 『경영사학』, 제24집 제1호, 한국경영사학회, 2009, pp.9-45.
- 문희영 · 장석주, 「중소기업의 혁신활동과 기법이 혁신성장에 미치는 영향에 관한 연구」, 『품질경영학회지』, 제43권 제2호, 한국품질경영학회, 2015, pp.151-168.
- 박정수 · 박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011.12.
- 산업통상자원부, 「중기 지원방식, 편의성 초점 대개편」, 보도자료, 2008.4.24.
- 서도원 · 이덕로, 『경영학원론』, 박영사, 2016.
- 서인석 · 조일형 · 남기동, 「공공조직 선진화 정책의 효과분석: 20개 기능조정 대상기관을 중심으로」, 『한국조직학회보』, 제12권, 제3호, 한국조직학회, 2015, pp.51-71.
- 송광선, 「한국기업의 경영혁신운동에 관한 실증적 연구-중소기업을 대상으로」, 『중소기업연구』, 제19권 제2호, 한국중소기업학회, 1997, pp.321-343.
- 송하성, 「본인-대리인 모형에 입각한 공기업 개편방안」, 『공기업논총』, 제12권, 제1호, 한국공기업학회, 2000, pp.165-190.
- 신용대, 「취업 2년차 프랑스 마크롱 정부의 개혁, 분야별 내용과 전망」, 국가미래연구원, 2018.
- 안경섭 · 윤미정, 「공공기관의 혁신활동의 방향성과 조직성과와의 관계」, 『한국정책과학학회보』, 제13권, 제1호, 한국정책과학학회, 2009, pp.51-74.
- 외교부, 『프랑스 개황』, 2018.
- 우양호, 「공공서비스 관리이론의 한국적 적실성에 관한 비교연구: 신공공관리론과 신공공서비스론을 중심으로」, 『지방정부연구』, 제12권, 제2호, 한국지방정부학회, 2008, pp.249-273.
- 윤경준 · 유영철 · 장현주, 『혁신과제 추진상의 저해요인 분석』, 기본연구과제, 한국행정연구원, 2006.
- 윤봉환 · 오재영, 「기업지배구조와 기업성과 및 기업가치: 한국상장기업에 대한 실증연구」, 『한국증권학회지』, 제34권, 제1호, 한국증권학회, 2005, pp.227-263.

- 윤태범, 「현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 『한국조세연구원 공공기관정책 공동학술대회』, 2012.
- 이동기, 「정부 혁신: 논리와 특징 그리고 유형」, 『한국공공관리학보』, 제12권, 한국공공관리학회, 1998, pp.139-150.
- 이주경·김윤승, 「공공기관 이사회 제도 변화에 따른 이사회 운영성과 분석」, 『서울행정학회 학술대회 발표논문집』, Vol.2016. No.4, 2016, pp.79-100.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 혁신과 분권』, 2007.
- 정정길, 「행정학의 새로운 이해」, 대명출판사, 2000.
- 정지수·한승희, 「공공기관장의 출신배경이 혁신과 성과에 미치는 영향」, 『한국사회와 행정연구』, 제25권, 제1호, 서울행정학회, 2014, pp.115-140.
- 조희진·이정욱, 「공공기관의 관리역량이 조직 혁신에 미치는 영향」, 『국정관리연구』, 제6권 제2호, 성균관대학교 국정관리대학원, 2011, pp.143-171.
- 최성락, 「서평: The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance」, 『한국행정정보』 제43권, 제3호, 한국행정학회, 2009, pp.327-330.
- 한국노동사회연구소, 「프랑스 철도파업, 마크롱 개혁의 사회적 시험대」, 『국제노동동향』, 2018.
- 한국조세재정연구원·OECD, 『아시아 주요국 공기업 현황과 성과관리』, 한국조세재정연구원, 2016.8.
- 행정안전부, 보도자료, 「문재인정부 '정부 혁신 종합 추진계획' 발표」, 2018.3.20.
- 허경선·박도림·이주경·홍유화, 『아시아 공기업 지배구조 정책프러티브-개혁을 위한 권고안』, 한국조세재정연구원 공공기관연구센터, 2010.10.
- OECD 대한민국 정책센터, 『공공부문의 혁신과제』, OECD 대한민국 정책센터 공공관리정책본부, 2016.
- 공공기관 경영정보 공개시스템(알리오), [www.alio.go.kr](http://www.alio.go.kr).
- 매일경제, 「태국, 내년 국영 공기업지주회사 신설. 관리감독 강화」, 2015.7.21., <http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2015&no=697224>

매일경제, 「인니·태국, ‘부패 공기업’ 개혁승부수로 국영지주사 설립」, 2016.8.30.,  
<http://news.mk.co.kr/newsRead.php?year=2016&no=615821>

문화일보, 「佛 철도개혁, 마크롱 독심이 통했다」, 2018.6.15

박영선, 「태국, 부정부패가 여전히 문제」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2012.9.10.,  
[https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setId  
 x=242&dataIdx=116383](https://news.kotra.or.kr/user/globalBbs/kotranews/3/globalBbsDataView.do?setId x=242&dataIdx=116383)

박현성, 「태국, 공기업 개혁 칼을 꺼내다」, KOTRA 해외시장 뉴스, 2014.9.19.,  
[http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllVi  
 ew.do?dataIdx=135830&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&sea  
 rchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchInd  
 ustryCateIdx=&page=99&row=100](http://news.kotra.or.kr/user/globalAllBbs/kotranews/album/2/globalBbsDataAllVi ew.do?dataIdx=135830&column=&search=&searchAreaCd=&searchNationCd=&sea rchTradeCd=&searchStartDate=&searchEndDate=&searchCategoryIdxs=&searchInd ustryCateIdx=&page=99&row=100)

아시아투데이, 「태국, 국영기업 철도청에 2조 5000억원 예산…밀빠진 독에 물붓기?」,  
 2017.1.23., <http://www.asiatoday.co.kr/view.php?key=20170123010014603>

조선일보, 「마크롱의 독심 80년 철용성 철도노조 뚫었다」, 2018.06.16.

태국 공기업정책국 홈페이지, [www.sepo.go.th/content/2](http://www.sepo.go.th/content/2)

### <해외문헌>

APE, Rapport d'activité 2017-18, 2019.

Berry, F. S. and Berry, W. D, “State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Anlysis,” *American Political Science Review*, 84(2), The American Political Science Association, 1990, pp.395-415.

Boviard, Tony and Löffler, Elke, “Emerging Trends in Public Management and Governance,” *BBS Teaching and Research Review*, Issue 5, 2001.

Boviard, Tony and Löffler, Elke, *Public management and Governance*, London, Routledge, 2003.

Carrol, J., “A note on departmental autonomy and innovation in medical school,” *Journal of business*, 40, 1967, pp.531-534.

- Cummings, Larry L. and O'Connell, Michael J., "Organizational innovation: A model and needed research," *Journal of Business Research*, 6(1), 1978, pp.33-50.
- Damanpour, F., "Innovation Effectiveness, Adoption and Organizational Performance," In M. A. West and J. L. Farr(eds.), *Innovation and Creativity at Work: Psychological and Organizational Strategies*, New York: John Wiley & Son, 1991.
- Damanpour, F., "The Adoption of Technological Administrative and Ancillary Innovations: Impact of Organizational Factors," *Journal of Management*, 1987.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V., *The New Public Service: Serving Rather than Steering*, Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2000.
- Damanpour, F., and Daniel Wischnevsky, J., "Research on innovation in organizations: Distinguishing innovation-generating from innovation-adopting organizations," *Journal of Engineering and Technology Management*, 23(4), 2006, pp.269-291.
- David, E. McNabb, *The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance*, Press in Taylor & Francis Group, 2009.
- Drucker, P. F., *Innovation and Entrepreneurship*, Practices, Harper & Row pub, 1985.
- Drucker, P. F., *Management: Tasks, Responsibilities and Practices*, 1973.
- Drucker, P. F., *Managing for the Future*, Truman Talley Books, 1992.
- Evan, W. M., "Organizational Lag," *Human Organizations*, 25, 1966, pp.51-53.
- Evan, W. M., and Black, G., "Innovation in Business Organizations: Some Factors Associated with Success or Failure of Staff Proposals," *The Journal of Business*, 40(4), 1967, pp.519-530.
- Frederickson, G., "Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration," *Public Administration Review*, 56(3), 1996, pp.263-270.
- Jick, T., *Managing Change-Cases and Concepts*, Boston: IRWIN, 1993.
- Kamarck, Elaine, "Government Innovation Around the World," KSG Working Paper, No.RWP04-010, Harvard University, 2003.

- Kettle, D. F., *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America*, JHU Press, 2002.
- Kickert, W. J. M., E. H. Klijn, and J. F. M. Koppenjan(eds.), *Managing Complex Networks*, Sage, London, 1997.
- Kimberly, J. R., "Managerial innovation," In P. C. Nystom and W. H. Starbuck(eds.), *Handbook of Organizational Design*, Volume 1, New York, Oxford University Press, 1981, pp.84-104.
- Knight, K., "A descriptive model of the intra-firm innovation process," *Journal of Business*, 40, 1967, pp.478-496.
- Lapsley, I., "The NPM Agenda: Back to the Future," *Financial Accountability and Management*, 24(1), 2008, pp.77-96.
- Moe, Ronald, "The 'Reinventing Government' Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequence," *Public Administration Review*, 54(2), 1994, pp.213-215.
- Narayanan, V. K. and Nath, R., *Organization theory: A strategic Approach*, Burr Ridge, IL: Irwin, 1993.
- Nilomborirak, Deunden, "SOE Reform in Thailand: Preparing for Free Trade Agreements," *Comprehensive Development Strategy to Meet TPP*, Bangkok Research Center, 2017, pp.121-136.
- Osborne, D. and Gaebler, T., "Reinventing Government," *Annual Review of Political Science*, 1(1), 1992, pp.231-257.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Plume, 1993.
- Osborne, D and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, Inc., 1997.
- OECD, *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, OECD Publishing, 2005.

- OECD, *Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia, Recommendations for Reform*, OECD publishing, 2010.
- OECD, *State-Owned Enterprises in Development Process*, OECD Publishing, 2015a.
- OECD, *The Innovation Imperative in the Public Sector: Setting an Agenda for Action*, OECD Publishing, 2015b.
- OECD, *The Size and Sectoral Distribution of State-Owned Enterprises*, 2017.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert, *Public Management Reform, A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2000.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 2004.
- Rogers E. M, *Diffusion of Innovations*, 4th ed, Free press, 1995.
- Sainfort, F., “Innovation et Organisation: Vers Une Theorie Integratrice,” Unpublished Doctoral Dissertation, Ecole Centrale Paris, 1987.
- Schroeder, R, Van de Ven, A, Scudder, G, and Polley, D, “The development of innovation ideas.” In Van de Ven A, Angle H, Poole M(eds.), *Research on the management of innovation: The Minnesota studies*, pp.107-134. New York: Harper & Row, 1989.
- Schumpeter, J., *The Theory of Economic Development*, Boston: Harvard Univ. Press, 1934.
- Terry, Larry D., “Administration Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement,” *Public Administration Review*, 58(3), 1998, pp.194-200.
- Thompson, V. A., “Bureaucracy and Innovation, *Administrative Science Quarterly*,” special issue, 1965, pp.1-20.
- Tushman, M. L. and Anderson, P. C, “Technological Discontinuities and Organizational Environments”, *Administrative Science Quarterly*, 31(3), Cornell University, 1986, pp.439-465.
- Van de Ven, Andrew H., “Central Problems In The Management Of Innovation,”

*Management Science*, 32(5), 1986, pp.590-607.

Viet Nam News, "Government raises US\$61,5mn from SOE divestments," 2018.04.11.

## < 부록 1 >

### 공공기관설문지

안녕하세요. 바쁘신 와중에 설문작성을 부탁드립니다. 송구스럽게 생각합니다. 설문조사의 결과는 공공기관 혁신정책 수립 및 추진체계 방안을 모색하기 위한 기초자료로 활용됩니다. 귀하의 응답내용은 절대 공개되지 않으며, 통계 처리되어 종합 요약된 형식으로만 활용되기 때문에 익명성이 보장됩니다.

2018년 5월  
한국조세재정연구원 공공기관연구센터  
소장 라영재

귀하께서 해당되는 사항에 (√)표시하여 주십시오.

**I. 다음은 공공기관 혁신의 내용에 관한 문항입니다**

1. 귀하는 공공기관 전반에 혁신이 필요하다고 생각하십니까?

\_\_① 매우 필요하다 \_\_② 필요하다 \_\_③ 보통이다 \_\_④ 필요하지 않다 \_\_⑤ 매우 필요하지 않다  
(①~③로 답변한 경우 1-1 문항으로, ④와 ⑤로 답변한 경우 1-2 문항을 답변해 주십시오.)

1-1. 공공기관의 혁신이 필요한 사유에 대해 각각 정도를 표시하고, 그 외 사유가 있다면 작성해 주십시오(√).

	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
공공기관의 태생적 비효율성 제거	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
산업 및 시장의 변화 대응	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
새로운 지식 및 기술의 등장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
노령화, 저출산 등 사회환경변화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 공공성 회복 및 사회적가치 실현	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 서비스질 향상	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 자율·책임경영 확대	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
국민인식개선 및 신뢰제고	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기관의 운영효율성 증대	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기관의 지속가능성 확보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기타( )							

1-2. 공공기관의 혁신이 필요하지 않다고 생각하신다면 그 이유에 대하여 자유롭게 작성해 주십시오.

ex. 이미 과거에 혁신을 추진하여, 더 이상 추진할 사항이 없음

2. 귀하는 아래의 항목 중 혁신의 구성요소(추구가치)로 무엇이 중요하다고 생각하십니까?

	매우 중요하 지않다	중요하 지 않다	약간 중요하 지않다	보통 이다	약간 중요하 다	중요하 다	매우 중요하 다
공공성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
자율성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
책임성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
효율성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
생산성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
지속성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
창의성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
미래지향성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
조직민주성(내부참여)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
시민성(국민참여)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기타( )							

3. 공공기관 혁신과 민간 기업 혁신의 가장 큰 차이는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 규제(통제)의 차이
- \_\_\_ ② 고객의 차이
- \_\_\_ ③ 추구하는 가치의 차이
- \_\_\_ ④ 생산제품 및 서비스의 차이
- \_\_\_ ⑤ 기타( )

4. 공공기관 혁신부문 중 어느 부문의 혁신이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 기관의 기술혁신
- \_\_\_ ② 기관의 인사혁신
- \_\_\_ ③ 기관의 조직혁신
- \_\_\_ ④ 기관의 주요사업혁신
- \_\_\_ ⑤ 기관의 인식·문화혁신
- \_\_\_ ⑥ 기타( )

5. 혁신의 분야에 대한 문항입니다. 귀하가 중요하다고 생각하는 정도를 표시하고, 그 외 분야가 있다면 작성해주십시오.

	매우 중요하 지않다	중요하 지 않다	약간 중요하 지않다	보통 이다	약간 중요하 다	중요하 다	매우 중요하 다
전략설정 및 기획	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
인사관리	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
보수관리	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
예산운용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
반부패·윤리경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
평가제도	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
서비스 품질	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
성과중심경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
고객중심경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
일하는 방식	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
경영투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
R&D 등 관련 첨단기술	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
고유목적사업(설립목적사업)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
부대사업 등 수익사업	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기타( )							

6. 공공기관 혁신 인지도(내재화)에 관한 질문입니다. 각 문항별로 해당되는 곳에 표시해 주십시오.

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
나는 혁신의 개념을 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
나는 혁신의 필요성을 인지하고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
나는 우리 기관의 혁신내용에 대해 잘 알고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
우리 기관은 혁신에 관심이 많다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
우리 기관은 혁신추진체계를 잘 갖추고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
우리 기관은 혁신추진조직을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
우리 기관은 혁신공유를 위해 힘쓰고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
혁신이 성공하기 위해서는 개인의 노력이 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신이 성공하기 위해서는 기관장의 의지가 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신이 성공하기 위해서는 정부의 의지가 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신과 개혁은 대동소이한 개념이라고 생각한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 소프트웨어적인 부문과 더 관련되어 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신을 위해서는 과감한 의사결정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 지속적으로 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신에 대한 객관적 평가는 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신결과와 성과연동은 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7. '혁신하면 무엇이 떠오릅니까? 과거의 혁신사례·정책 중 생각나는 것이 있다면 적어주십시오.

ex) 참여정부의 공운법 제정, 알리오 공시시스템 가동

**II. 다음은 혁신 추진 시 고려사항에 관한 문항입니다**

8. 공공기관의 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인이 무엇이라고 생각하는지, 해당항목 중 3가지를 선택해 순위를 매겨 작성해 주십시오.

(1순위:                      2순위:                      3순위:                      )

- ① 정책기조의 일관성
- ② 법적·제도적 장치 마련
- ③ 기관장의 추진의지
- ④ 기관 내 혁신 지원조직 마련
- ⑤ 구성원의 혁신역량확보를 위한 교육
- ⑥ 성과에 대한 보상체계, 인사 평정 반영
- ⑦ 자발적인 문화 조성 및 자율적 참여
- ⑧ 기타(                      )

9. 공공기관의 혁신을 저해하는 요인은 무엇이라고 생각하는지 해당항목 중 3가지를 선택해 순위를 매겨 작성해 주십시오.

(1순위:                      2순위:                      3순위:                      )

- ① 혁신 정책의 비일관성
- ② 하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용 설정
- ③ 촉박한 추진일정
- ④ 지나친 양적 혁신
- ⑤ 혁신공감대 형성 미흡
- ⑥ 혁신추진에 대한 정부(부처)의 관여
- ⑦ 예산과 인력의 부족
- ⑧ 혁신결과에 대한 책임(내외부 감사)
- ⑨ 업무과다
- ⑩ 기타(                      )

10. 공공기관 내 혁신의 촉진을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 기관 간 정보공유를 위한 플랫폼 마련
- \_\_\_ ② 혁신학습 및 교육강화
- \_\_\_ ③ 비전 및 인식공유
- \_\_\_ ④ 성과에 대한 금전적 보상 지급
- \_\_\_ ⑤ 인사 평정 반영
- \_\_\_ ⑥ 기타(                      )

11. 정부가 공공기관 혁신의 성공 및 확산을 위해서 어떠한 뒷받침이 필요하다고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 우수기관에 인센티브 제공(성과급 등)
- \_\_\_ ② 공공기관 혁신에 대한 평가
- \_\_\_ ③ 공공기관 혁신활동에 대한 자율성 부여
- \_\_\_ ④ 정부차원의 혁신 컨설팅 지원
- \_\_\_ ⑤ 공운법 등 관련제도의 정비
- \_\_\_ ⑥ 기타(                      )

12. 공공기관의 혁신을 위해 구체적으로 정부에 바라는 점이 있다면 무엇입니까?



IV. 다음은 인적사항에 관한 질문입니다

16. 귀하의 성별은?

\_\_\_ ① 남자      \_\_\_ ② 여자

17. 귀하의 연령대는 어디에 해당되십니까?

\_\_\_ ① 20대      \_\_\_ ② 30대      \_\_\_ ③ 40대      \_\_\_ ④ 50대 이상

18. 현재 귀하가 속한 기관의 유형은 무엇입니까?

\_\_\_ ① 시장형 \_\_\_ ② 준시장형 \_\_\_ ③ 위탁집행형 \_\_\_ ④ 기금관리형 \_\_\_ ⑤ 기타공공기관

19. 현재 귀하가 소속된 부서의 업무분야는 어디에 속합니까? [보기]에서 한 가지를 골라 해당번호에 √ 표 해주십시오.

\_\_\_ ① 연구개발 \_\_\_ ② 경영기획 \_\_\_ ③ 경영지원 \_\_\_ ④ 주요사업

20. 귀하의 직급은 어디에 해당되십니까?

\_\_\_ ① 사원(5급이하) \_\_\_ ② 대리과장(4급) \_\_\_ ③ 차장(3급) \_\_\_ ④ 부장(2급) \_\_\_ ⑤ 처실장급이상(1급)

※ 직급이 정확히 일치하지 않는 경우 유사한 직급에 체크해 주시기 바랍니다.

21. 귀하의 재직기간은 얼마입니까?

\_\_\_ ① 1년미만 \_\_\_ ② 1년이상-5년미만 \_\_\_ ③ 5년이상-10년미만 \_\_\_ ④ 10년이상-15년미만 \_\_\_ ⑤ 15년 이상

- 모든 설문이 끝났습니다. 끝까지 성심껏 답해주셔서 감사합니다. -

## < 부록 2 >

### 전 문 가 설 문 지

안녕하세요. 바쁘신 와중에 설문작성을 부탁드립니다. 송구스럽게 생각합니다.  
본 설문은 공공기관 혁신에 대한 전문가들의 고견을 듣고 공공기관 혁신 정책수립 및 추진체계 방안을 모색하기 위해 작성되었습니다. 전문가의 개별적인 의견은 공개되지 않으며, 통계 처리되어 종합 요약된 형식으로만 활용됩니다. 설문에 응해주셔서 감사합니다.

2018년 6월

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

소 장 라 영 재

귀하께서 해당되는 사항에 (√)표시하여 주십시오.

**I. 다음은 공공기관 혁신의 내용에 관한 문항입니다**

1. 귀하는 공공기관 전반에 혁신이 필요하다고 생각하십니까?

\_\_\_① 매우 필요하다 \_\_\_② 필요하다 \_\_\_③ 보통이다 \_\_\_④ 필요하지 않다 \_\_\_⑤ 매우 필요하지 않다  
 (①~③로 답변한 경우 1-1 문항으로, ④와 ⑤로 답변한 경우 1-2 문항을 답변해주시십시오.)

1-1. 공공기관의 혁신이 필요한 사유에 대해 각각 정도를 표시하고, 그 외 사유가 있다면 작성해 주십시오(√).

	매우 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
공공기관의 태생적 비효율성 제거	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
산업 및 시장의 변화 대응	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
새로운 지식 및 기술의 등장	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
노령화, 저출산 등 사회환경변화	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 공공성 회복 및 사회적가치 실현	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 서비스질 향상	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관의 자율·책임경영 확대	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
국민인식개선 및 신뢰제고	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기관의 운영효율성 증대	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기관의 지속가능성 확보	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기 타 (							)

1-2. 공공기관의 혁신이 필요하지 않다고 생각하신다면 그 이유에 대하여 자유롭게 작성해 주십시오.

ex. 이미 과거에 혁신을 추진하여, 더이상 추진할 사항이 없음

2. 귀하는 아래의 항목 중 혁신의 구성요소(추구가치)로 무엇이 중요하다고 생각하십니까?

	매우 중요하지 않다	중요하지 않다	약간 중요하지 않다	보통 이다	약간 중요하다	중요하다	매우 중요하다
공공성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
자율성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
책임성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
효율성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
생산성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
지속성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
창의성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
미래지향성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
조직민주성(내부참여)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
시민성(국민참여)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기 타 ( )							

3. 공공기관 혁신과 민간 기업 혁신의 가장 큰 차이는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 규제(통제)의 차이
- \_\_\_ ② 고객의 차이
- \_\_\_ ③ 추구하는 가치의 차이
- \_\_\_ ④ 생산제품 및 서비스의 차이
- \_\_\_ ⑤ 기타( )

4. 공공기관 혁신부문 중 어느 부문의 혁신이 가장 중요하다고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 기관의 기술혁신
- \_\_\_ ② 기관의 인사혁신
- \_\_\_ ③ 기관의 조직혁신
- \_\_\_ ④ 기관의 주요사업혁신
- \_\_\_ ⑤ 기관의 인식·문화혁신
- \_\_\_ ⑥ 기타( )

5. 혁신의 분야에 대한 문항입니다. 귀하가 중요하다고 생각하는 정도를 표시하고, 그 외 분야가 있다면 작성해주시시오.

	매우 중요하지 않다	중요하지 않다	약간 중요하지 않다	보통 이다	약간 중요하다	중요하다	매우 중요하다
전략설정 및 기획	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
인사관리	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
보수관리	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
예산운용	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
반부패·윤리경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
평가제도	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
서비스 품질	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
성과중심경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
고객중심경영	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
일하는 방식	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
경영투명성	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
R&D 등 관련 첨단기술	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
고유목적사업(설립목적사업)	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
부대사업 등 수익사업	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
기 타 ( )							

6. 공공기관 혁신 인지도(내재화)에 관한 질문입니다. 각 문항별로 해당되는 곳에 표시해 주십시오.

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
공공기관은 대체로 혁신에 관심이 많다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관은 대체로 혁신추진체계를 잘 갖추고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관은 대체로 혁신추진조직을 가지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
공공기관은 대체로 혁신공유를 위해 힘쓰고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

내 용	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
혁신이 성공하기 위해서는 개인의 노력이 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신이 성공하기 위해서는 기관장의 의지가 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신이 성공하기 위해서는 정부의 의지가 중요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 소프트웨어적인 부문과 더 관련되어 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신을 위해서는 과감한 의사결정이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 점진적으로 추진하는 것이 바람직하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신은 지속적으로 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신의 내용은 시대의 요구가 반영되어야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신에 대한 객관적 평가는 이루어져야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
혁신결과와 성과연동은 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7. 혁신과 개혁은 대동소이한 개념이라고 생각하십니까?

전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	약간 그렇지 않다	보통 이다	약간 그렇다	그렇다	매우 그렇다
①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

7.1. 그렇게 생각하신 이유는 무엇입니까?

8. '혁신'은 무엇이라고 생각하십니까?

8.1. 과거의 혁신사례·정책 중 생각나는 것이 있다면 적어주십시오.

ex) 참여정부의 공운법 제정, 알리오 공시시스템 가동

## Ⅱ. 다음은 혁신 추진 시 고려사항에 관한 문항입니다

9. 공공기관의 성공적인 혁신을 위해 중요한 요인이 무엇이라고 생각하는지, 해당항목 중 3가지를 선택해 순위를 매겨 작성해 주십시오.

(1순위: \_\_\_\_\_ 2순위: \_\_\_\_\_ 3순위: \_\_\_\_\_ )

- ① 정책기조의 일관성
- ② 법적·제도적 장치 마련
- ③ 기관장의 추진의지
- ④ 기관 내 혁신 지원조직 마련
- ⑤ 구성원의 혁신역량확보를 위한 교육
- ⑥ 성과에 대한 보상체계, 인사 평정 반영
- ⑦ 자발적인 문화 조성과 자율적 참여
- ⑧ 기타( \_\_\_\_\_ )

10. 공공기관의 혁신을 저해하는 요인은 무엇이라고 생각하는지 해당항목 중 3가지를 선택해 순위를 매겨 작성해 주십시오.

(1순위: \_\_\_\_\_ 2순위: \_\_\_\_\_ 3순위: \_\_\_\_\_ )

- ① 혁신 정책의 비일관성
- ② 하향(top-down)식 혁신 전략 및 내용 설정
- ③ 촉박한 추진일정
- ④ 지나친 양적 혁신
- ⑤ 혁신공감대 형성 미흡
- ⑥ 혁신추진에 대한 정부(부처)의 관여
- ⑦ 예산과 인력의 부족
- ⑧ 혁신결과에 대한 책임(내외부 감사)
- ⑨ 업무과다
- ⑩ 기타( \_\_\_\_\_ )

11. 공공기관 내 혁신의 촉진을 위해 가장 필요한 것은 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 기관 간 정보공유를 위한 플랫폼 마련
- \_\_\_ ② 혁신학습 및 교육강화
- \_\_\_ ③ 비전 및 인식공유
- \_\_\_ ④ 성과에 대한 금전적 보상 지급
- \_\_\_ ⑤ 인사 평정 반영
- \_\_\_ ⑥ 기타( \_\_\_\_\_ )

12. 정부가 공공기관 혁신의 성공 및 확산을 위해서 어떠한 뒷받침이 필요하다고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 우수기관에 인센티브 제공(성과급 등)
- \_\_\_ ② 공공기관 혁신에 대한 평가
- \_\_\_ ③ 공공기관 혁신활동에 대한 자율성 부여
- \_\_\_ ④ 정부차원의 혁신 컨설팅 지원
- \_\_\_ ⑤ 공운법 등 관련제도의 정비
- \_\_\_ ⑥ 기타( )

13. 공공기관의 혁신을 위해 구체적으로 정부에 바라는 점이 있다면 무엇입니까?

### Ⅲ. 다음은 공공기관 혁신의 방향에 관한 질문입니다

14. 정부의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 공공기관의 공공성 회복 및 사회적가치 실현
- \_\_\_ ② 공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰제고
- \_\_\_ ③ 공공기관의 서비스질 향상
- \_\_\_ ④ 공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화
- \_\_\_ ⑤ 공공기관의 지속가능성 확보
- \_\_\_ ⑥ 공공기관의 자율·책임경영 확대
- \_\_\_ ⑦ 국가경제 활성화에 기여
- \_\_\_ ⑧ 기타( )

15. 공공기관의 입장에서 공공기관의 혁신을 통해 달성하고자 하는 목표는 무엇이라고 생각하십니까?

- \_\_\_ ① 공공기관의 공공성 회복 및 사회적가치 실현
- \_\_\_ ② 공공기관에 대한 국민인식 개선 및 신뢰제고
- \_\_\_ ③ 공공기관의 서비스질 향상
- \_\_\_ ④ 공공기관의 운영효율성 제고를 통한 재정부담 완화
- \_\_\_ ⑤ 공공기관의 지속가능성 확보
- \_\_\_ ⑥ 공공기관의 자율·책임경영 확대
- \_\_\_ ⑦ 국가경제 활성화에 기여
- \_\_\_ ⑧ 기타( )



### 〈 부록 3〉 혁신에 대한 전문가 정의

사회적 변화와 과학기술의 고도화에 부응하여 대폭적으로 쇄신을 하는 것
혁신은 기존체계 내에서 전략, 프로세스(업무방식, 조직, 시스템 등) 등을 변화시키는 것
혁신은 기능과 부분을 변화하여 통합하면서 성과를 도출하는 것
문제가 있는 부문을 고치는 노력이 아니라, 지속성장, 변화대응, 새로운 가치정립 등을 위해 꾸준히 새롭게 하려는 또는 변화하려는 노력이라고 생각함
프로세스, 문화, 제도의 전면적 변화
혁신은 변화다
혁신은 주로 조직의 내부적인 요인에 의해 모든 부분에서 변화가 발생하는 것
기존의 사고, 체계, 일하는 방식 등의 전반적인 사항을 시대 및 환경, 이해관계자의 변화에 맞추어 끊임없는 개선과 발전을 추구해 나가는 것
새로운 사고의 전환
기존의 것을 다른 관점, 새로운 관점으로 생각해보고 시도해보는 것
혁신은 기존의 시스템을 유지하면서도 제도, 인식, 주체 등의 개선, 변화하는 것을 의미함
공공기관을 비롯한 조직의 미션을 달성하기 위해 '일하는 사람, 내용, 방법'을 고쳐서 새롭게 하는 것을 의미함
과정과 제품의 개선을 위한 일련의 노력
새로운 가치의 창조
환경변화에 따른 새로운 조직체계나 새로운 기술(기법) 등을 지속적으로 제시하는 것
공공부문 종사자의 의식변화, 인사, 조직, 예산 등의 기관운영 전반에서 공공성의 회복을 통한 국민이 주인이 되는 공공기관, 정부, 나라를 만들기 위한 운동
새로운 변화를 처음에 시작하는 것
업의 정의와 추진방식을 바꾸는 것
개혁을 강조한 개념
혁신은 기존에 진행하고 있는 일들에 대해 시스템적으로 보완
기관의 설립목적 달성을 위해 지속적으로 공적 가치를 개발하고 효율성을 증대하기 위한 노력과 제도화
혁신이란 목적을 위해 달성하는 방안에 대한 고민
미션달성이나 성과에 장애가 되는 부분을 대폭 고치는 것
특정한 이념적 가치 등의 고려없이, 지속가능성 확보 내지 유지를 위해 당연히 추구해야 할 변화
공공기관의 오래된 관습, 조직, 경영방법 등을 변화시키는 것
공공부문에서의 혁신은 서비스 대상인 국민을 정책실행의 협력자로 인식하고, 새로운 기술의 접목을 통해 기존과는 근본적으로 다른 방법과 접근방식을 가지고 국민이 체감하는

삶의 질을 개선하는 것임
개혁에 비하여 상대적으로 점진적이고, 폭과 깊이가 상이
기존은 인정하되 새로운 방식으로 바꾸는 것
성과와 경쟁의 원리 아래 창의와 도전정신 지향
원래 어원 그대로 창조적 파괴임
"Romeo in the Balcony"라는 표현이 있는바, 새로운 아이디어에 의하여 가치창출을 위한 기회를 만들거나 기회가 왔을때 이를 적절히 활용하는 것으로서, 제품이나 서비스의 생산, 프로세스, 조직의 프로세스와 거버넌스의 변화에 의하여 새로운 가치를 창출하는 것
협업, 광의, 최광의 등 개념이 다양. 지금 현재 한국의 혁신은 개혁과 상당부분 중복되는 개념. 참여정부 당시 기존의 행정개혁과의 차별성을 강조하기 위해 혁신개념을 사용하여 6시그마 등을 강조하였고, 제도적인 변화(개혁)보다는 문화적인 변동과 인식 전환에 초점
시장의 필요 또는 기술의 발전으로 인해 현재의 상태를 개선하려는 일련의 활동
기존상태를 인정하고 새로운 방향을 추구(혁신과제 발굴 등)
자기 생존을 유지하고 존재이유를 구현하기 위해 자기조직을 단련하고 연마하여 고객의 인정을 받기 위한 자기변화의 과정
혁신은 문화자체를 바꾸는 일이기 때문에 힘든 과정을 오랫동안 거쳐야 함
조직이 가지고 있는 내재적 역량을 극대화하는 것
프로세스 및 제도개선, 가치의 재설정 등 체감할 수 있는 작은 것으로부터의 변화라고 생각됨
완전히 바꾸어 새롭게 하는 것
과감하고 지속적으로 이루어져야 하는 조직의 책무
시대의 흐름을 반영하는 새로움의 창출
혁신은 변화에 따라 새롭게 합리적으로 개척해 나아가는 동력, 추진력이라고 생각함
새로운 기존과 다른 행위, 제도의 도입 등으로 새로운 가치, 생산성 증대를 가져오는 변화, 외생적 요인과 결합
기존과 다른 새로운 가치를 새로운 방법으로 자발적으로 추진함으로써 조직의 본래 목적을 달성하는 것
기존에 없었던 새로운 것을 이식한다.
과거의 비효율성, 부조리 등을 제거하고 새로운 조직문화 정착
아래로부터의 의사결정과정과 참여라는 역동성
환경변화에 따른 새로운 조직체계나 새로운 기술(기법)등을 지속적으로 제시하는 것
혁신은 조직구성원이 조직의 성과를 양적, 질적으로 개선하기 위하여 수행하는 일련의 전략적인 창조적 파괴활동이라고 생각함
공기업의 본래목적을 변화하는 환경속에서 더욱 잘 달성하기 위한 개혁



## 공공기관의 혁신방향과 실천방안

---

2018년 12월 26일 인쇄  
2018년 12월 31일 발행

발행인 김유찬

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) [www.kipf.re.kr](http://www.kipf.re.kr)

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판 및  
인쇄 (주)프리비

© 한국조세재정연구원 2018

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.

