

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2019 | vol. 31

| 정책동향

- 「공공기관장 워크숍」 개최

| 심층동향

- 중소기업 동반성장을 위한 공공기관의 역할
- 물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제
- 우리나라 영상 산업 발전과 공공기관의 역할

| 소통의 장

| 전문가의 눈

- 공공기관의 규제관리, 필요성과 전략
- 공공기관의 안전강화를 위한 안전문화 관리

| 현장의 소리

- 한국남동발전: 전기 에너지를 사회가치 에너지로
- 한국공공조직원행: 인체조직 이식재의 공적 관리를 통한
국민의 건강증진 기여

| 전문가 좌담회

- 공공기관 임원 임명에 관한 논의

KIPF Public Institutions Issue Focus

KIPF 공공기관 이슈포커스

2019 | vol. 31



정책동향

06 「공공기관장 워크숍」 개최

심층동향

- 10 중소기업 동반성장을 위한 공공기관의 역할
봉우리(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원)
- 22 물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제
이강신(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원)
- 46 우리나라 영상 산업 발전과 공공기관의 역할
나진희(한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원)

소통의 장

전문가의 눈

- 72 공공기관의 규제관리, 필요성과 전략
이혁우(배재대학교 행정학과 교수)
- 77 공공기관의 안전강화를 위한 안전문화 관리
박시진(광운대학교 행정학과 교수)

현장의 소리

- 83 한국남동발전: 전기 에너지를 사회가치 에너지로
김한상(한국남동발전 사회가치혁신실 실장)
- 87 한국공공조직원행:
인체조직 이식재의 공적 관리를 통한 국민의 건강증진 기여
김유리(한국공공조직원행 대외협력팀 과장)

전문가 좌담회

- 92 공공기관 임원 임명에 관한 논의



정책동향

「공공기관장 워크숍」 개최

01

「공공기관장 워크숍」 개최

- (개요) 기획재정부는 9월 4일(수) 지난 2년간 공공기관 주요 정책성과를 점검하고, 튼튼한 경제와 안전한 사회를 위한 공공기관의 역할 논의를 위해 「공공기관장 워크숍」을 개최함
 - (내용) 지난 2년 여간 공공기관의 성과와 정책방향을 공유하고, 튼튼한 경제 구축 및 안전한 사회 조성을 위한 공공기관의 선도적 역할과 과제에 대해 집중적으로 논의
 - (참가대상) 홍남기 경제부총리 겸 기획재정부장관, 137개 주요 공공기관장과 관계부처 차관, 공공기관운영위원회 위원, 민간 전문가 등 각계각층의 인사 약 180여명이 참석

- (모두발언) 홍남기 부총리는 모두발언을 통해 기관들의 성과를 평가하고, 정책방향과 당부를 각각 세 가지 씩 전함
 - (성과평가) 정책기조 전환 속에 본연의 공공서비스 질을 한 차원 높여 제공하고, 사회적 가치 실현이 중심에 서도록 하였으며, 일자리 창출, 투자활성화 등에서도 선도적 역할을 한 점 등을 지난 2년간의 주요 성과로 평가
 - (정책방향) 이러한 성과에도 불구하고 국민의 높은 기대를 감안하여 세 가지 공공기관 정책방향을 제시
 - 첫째, 공공기관이 사각지대 없이 질 높은 공공서비스를 제공하도록 함

- 둘째, 사회적 가치 중심의 경영이 확실히 뿌리를 내릴 수 있도록 함
 - 셋째, 공공기관의 책임성을 높이면서도 자율경영이 확보되도록 시스템을 혁신해 나가겠다는 의지를 밝힘
 - (당부) 공공기관의 선도적 자세를 강조하며 세 가지 사항을 당부
 - 첫째, 엄중한 경제상황에 대응한 1조원 투자를 포함한 금년 총 55조원 투자를 차질 없이 집행해 줄 것을 요청
 - 둘째, '기회의 평등과 과정의 공정' 가치를 공공기관에서도 똑같이 중요하게 적용해줄 것을 주문
 - 셋째, 변화와 혁신 마인드로 조직을 탈바꿈하려는 노력을 공공기관의 필수과제로 제시
 - (응변창신) 기관장들에게 “변화에 한발 앞서 대응하고 새로운 길을 주도적으로 개척한다”는 뜻인 ‘응변창신(應變創新)’의 자세를 당부
- (공공기관 사례발표와 토론) ‘튼튼한 경제’와 ‘안전한 사회’를 주제로 기관의 사례발표와 토론이 진행됨
- (튼튼한 경제) 공공기관들이 하반기 경제활력 제고, 경제체질 개선 및 공공서비스 혁신 등 세부주제별 사례를 발표하고 이에 대한 토론이 이어짐
 - 도로공사·한전은 규제 샌드박스를 통한 창업지원 및 新비즈니스 모델 창출 사례를, 인천국제공항과 남부발전은 경제활력 제고를 위한 투자확대 사례를 소개
 - LH·도로공사 등은 10개 SOC 기관의 협업 사례로 SOC 통합기술마켓 사례를 발표
 - 과학기술연구회는 소재부품장비 기술경쟁력 확보 방안을, 중소기업기술정보진흥원은 중소기업 기술자립을 통한 경제체질 개선안을 발표
 - 한전은 신기술(에너지 IoT 인프라) 활용을 통한 공공서비스 혁신 사례를 소개
 - 사례발표에 이어 투자 확대 등을 통한 경제 활성화, 핵심기술 자립을 통한 경제체질 개선, 공공서비스 혁신 방안 등에 대한 토론이 이어짐
 - (안전한 사회) 안전한 사회 주제와 관련하여 산업안전공단 산업안전 확보 방안을, 서부발전과 수자원공사가 안전관리 강화 사례를 발표하고 이에 대한 토론이 이어짐

- 산업안전보건공단은 정부·공공기관·근로자가 함께하는 산업안전 확보의 중요성에 대해 발표함
 - 서부발전, 수자원공사가 각각 안전신기술 도입, 협력사 안전관리체계 구축 등을 통해 안전을 강화한 사례를 설명함
 - 사례발표에 이어 안전관리를 위한 공공기관의 선도적 역할 및 책임성 제고, 체계적 안전관리 등에 대한 토론이 이어짐
- (안전경영 결의대회) 기관장들이 ‘안전경영 결의대회’를 통해 국민의 생명과 안전을 지키는 공공기관으로 새롭게 거듭나겠다는 각오를 다짐
- 공공기관장 대표(한국수력원자력 사장)와 공공기관장들이 안전경영 결의문을 낭독하고, 국민의 생명과 안전을 지키는 공공기관으로 거듭나겠다는 각오를 다짐
 - 부총리는 마무리 발언을 통해 공공기관들의 공공서비스 제공 및 경제 활력 제고를 위한 노력에 다시 한 번 깊은 감사를 표함

참고자료

- 기획재정부, 「공공기관장 워크숍 개최」 2019. 9. 4. http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000029736&menuNo=4010100 검색일자: 2019. 9. 9.
- 기획재정부, 「공공기관장 워크숍 논의결과」 2019. 9. 4. http://www.moef.go.kr/nw/nes/detailNesDtaView.do?searchBbsId1=&searchNttId1=MOSF_000000000029736&menuNo=4010100 검색일자: 2019. 9. 9.

* 본 동향은 해당 기사의 내용을 가공하여 재생산하였음을 알려드립니다.

심층동향

중소기업 동반성장을 위한 공공기관의 역할

봉우리 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원

물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제

이강신 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원

우리나라 영상 산업 발전과 공공기관의 역할

나진희 | 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원

중소기업 동반성장을 위한 공공기관의 역할

봉우리⁰¹

서론

- 우리나라 경제가 양적 성장은 이루었지만 질적 성장은 미흡하다는 평가가 다수 존재함⁰²
 - 대·중소기업 간 격차에 대한 문제 제기가 지속적으로 발생
 - 우리나라는 선택과 집중에 따른 급속한 산업화를 통해 경제 발전을 이루었으며, 대기업은 세계적인 수준의 경쟁력을 확보
 - 이에 따라 중소기업을 포함한 전반적인 산업 생태계의 경쟁력은 아직 미흡한 실정임
 - 대기업 중심의 경제성장은 지속적으로 성장동력을 확보하고, 양질의 일자리를 창출해 나가는 데 한계점이 있음
 - 우리나라 경제의 지속가능한 발전을 위해서는 중소기업 동반성장을 통한 중소기업 역량 강화가 필요

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원(woori@kpf.re.kr)

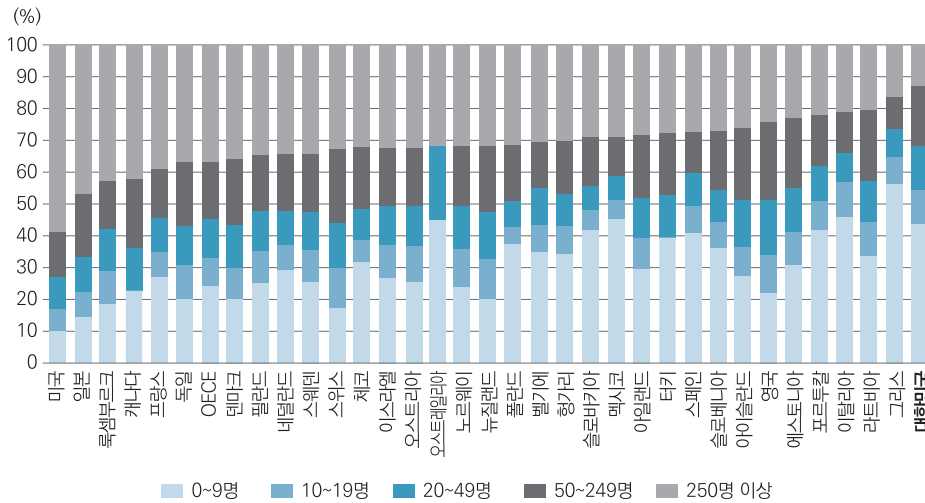
02 관계부처 합동, 『대·중소기업 동반성장 추진대책』, 2010. 9.

- 이에 본 심층동향에서는 중소기업 동반성장의 필요성과 공공기관의 역할에 대해 정리하고자 함

II. 중소기업 동반성장의 필요성

- 우리나라 중소기업은 전체 근로자 중 고용인력의 비율이 최상위 수준임에도 불구하고, 생산성은 대기업에 비해 매우 낮은 수준임⁰³
 - OECD(2018)에 따르면 2015년 기준 한국의 중소기업(근로자 249명 이하)이 고용한 인력의 비율은 전체 근로자의 87.2%로 나타남([그림 1] 참고)
 - 이는 OECD 회원국 중 가장 높은 수치임

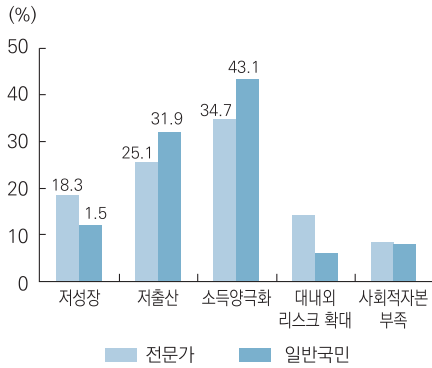
[그림 1] OECD 회원국 중소기업의 고용 비율



주: 근로자가 249명 이하인 기업을 중소기업으로 정의, 250명 이상은 대기업을 의미
 자료: OECD, 『Enhancing Dynamism in SMEs and Entrepreneurship in Korea』, 2018

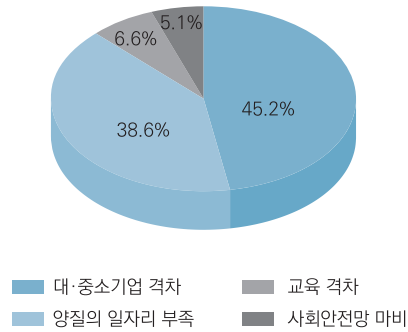
⁰³ OECD, 『Enhancing Dynamism in SMEs and Entrepreneurship in Korea』, 2018
 『연합뉴스』, 「한국 중소기업 고용비율 OECD 최고…생산성은 최하위권」, 2018. 10. 18., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181017138800009?input=1179m>, 검색일자: 2019. 7. 25.

[그림 3] 우리 경제의 가장 큰 문제점



자료: 관계부처 합동, 『새정부 경제정책 방향』, 2017.7.

[그림 4] 소득 양극화의 원인



자료: 관계부처 합동, 『새정부 경제정책 방향』, 2017.7.

■ 우리나라 경제가 지속가능한 경쟁력을 확보하기 위해 중소기업 동반성장 관련 지원 및 정책의 필요성이 제기됨⁰⁵

- 국가는 중소기업을 보호·육성해야 한다는 헌법정신과 함께 대기업 중심 경제구조에 내재한 모순이 심화되어 중소기업과 동반해야 성장이 가능하다는 경제환경 변화에 기인
- 중소기업 동반성장에 대한 이론적 근거는 다음과 같음
 - 거래비용 이론: 대기업·중소기업 간 신뢰를 바탕으로 한 거래가 지속적으로 이루어질 경우 대기업, 중소기업 모두 시장실패와 조직실패의 위험성을 피할수 있음
 - 기업생태계 이론: 기업경영환경은 생물학적 생태계와 같이 유기체 결합체이므로 내부의 진화를 위해서는 동일한 비전 및 목표의 공유, 교육훈련을 통한 경험의 확대 및 재생산이 중요함
 - 협력적 게임 이론: 개별 기업이 각자 합리적인 이익을 추구할 때보다 서로 협력할 때 이익이 극대화됨
 - 공급사슬 이론: 공급사슬상에 개별 기업들의 유인을 조절하면 공급사슬 전체의 성과물이 극대화됨

⁰⁵ 박석희·최정열·김태훈, 『공공기관들의 동반성장 사례 분석 및 시사점』, 한국정책학회 하계학술대회, 2014.

Ⅲ. 중소기업 동반성장을 위한 공공기관의 역할

- 공공기관은 민간기업에 비해 중소기업에 대한 배려가 높은 수준(중소기업제품 우선구매 등)이지만 동반성장에 대한 인식 부족, 소극적 제도 운용, 일부 제도 미비 등의 문제점이 제기되었음⁰⁶
- 중소기업의 동반성장을 위한 공공기관의 선도적 역할과 노력을 강화하기 위해 공공기관 동반성장 평가가 도입됨⁰⁷
 - 관련근거: 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제19조
 - 추진체계(2019년 기준)
 - 주최: 중소벤처기업부(상생협력정책과)
 - 주관: 대·중소기업·농어업협력재단
 - 추진경과는 다음과 같음
 - 2006년 3월 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제정
 - 2007년 2월 '공공기관의 중소기업 지원 실적 및 계획 평가' 실시
 - 2008년 5월 '대·중소기업협력재단(現 대·중소기업·농어업협력재단)'을 평가관리 전담기관으로 지정
 - 2010년 12월 '공공부문 동반성장 추진대책' 발표
 - 2012년 12월 공공기관 중소기업 체감도조사 도입

⁰⁶ 관계부처 합동, 『공공부문 동반성장 추진대책』, 2010. 12.

⁰⁷ 중소벤처기업부, 『2018년도 공공기관 동반성장 평가지침』, 2018. 8.

중소벤처기업부·대·중소기업·농어업협력재단, 『2018년도 공공기관 동반성장 평가 안내』, 2018.1 2.

지식경제부·대·중소기업협력재단, 『2012년 공공기관 동반성장 평가 안내』, 2012. 12.

「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제19조(공공기관의 중소기업 협력 촉진)

- ① 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조에 따른 공공기관 중 대통령령으로 정하는 기관(이하 이 조에서 “공공기관”이라 한다)은 매년 중소기업 지원계획과 추진실적을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 제출하여야 한다.
- ② 중소벤처기업부장관은 제1항에 따라 공공기관이 제출한 중소기업 지원계획과 추진실적을 평가하고 그 결과를 기획재정부장관에게 통보할 수 있다.

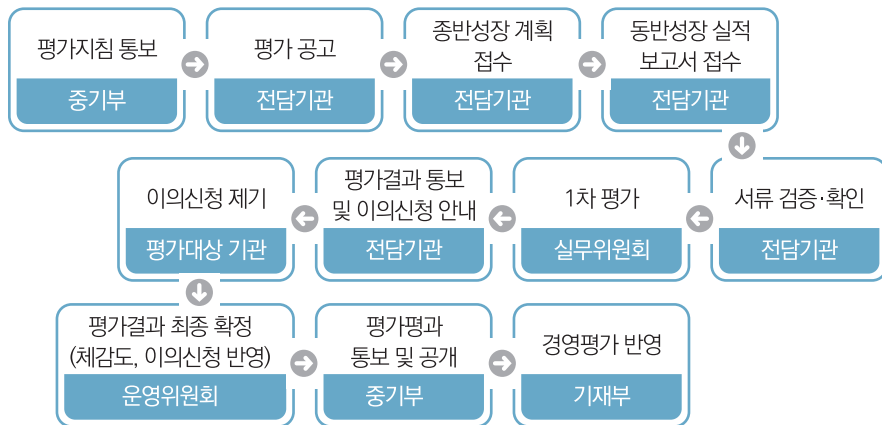
- 공공기관 동반성장 평가대상은 「대·중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률 시행령」 제10조 및 별표 1에서 정하는 기관임⁰⁸
 - 2018년도 평가대상 기관은 총 58개 기관(공기업형 28개, 준정부형 26개, 기타형 4개)임
 - (2007~2009년) 28개 → (2010년) 56개 → (2011~2014년) 59개 → (2015년~) 58개
 - 평가대상 기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조 및 기획재정부 공공기관 경영평가편람에 따른 공공기관 구분을 기준으로 평가
 - 대분류(공기업형, 준정부형, 기타형) 기준으로 유형 내에서 상대평가
- 공공기관 동반성장 평가방법 및 절차는 다음과 같음⁰⁹
 - (전담기관 실무검토) 제시된 평가지표 중 계량형 지표(15개 지표, 57점)에 대해 공공기관이 제출한 추진실적과 증빙서류를 검토하여 가채점
 - (실무위원회) 기관별 추진실적에 대해 평가위원 간 논의 등을 거쳐 기관별·평가항목별 평가점수 부여
 - (이의신청) 전담기관은 실무위원회에서 확정된 기관별 세부 평가 결과를 통보하고, 이의신청 기간을 5일 이상 부여
 - (운영위원회) 실무위원회 평가결과를 기반으로 기관별 이의신청 내용 및 전담기관 검토의견 등을 고려하여 평가점수 조정

08 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.

09 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.

- 평가점수 확정 및 등급결정, 감점조치 등 평가결과 최종 확정
- (감점조치) 동반성장 관련 사회적 물의 확인 시 사안의 경중에 따라 운영위원회에서 심의·의결로 감점 부여
 - 평가자료의 허위제출, 협력 중소기업에 부당한 압력 등이 적발 시 운영위원회 심의의결을 통해 감점조치 가능
- (현장방문 및 인터뷰) 전담기관장은 평가과정에서 필요한 경우 현장방문, 공공기관의 임직원 인터뷰 등 추가조치 가능

[그림 5] 공공기관 동반성장 평가절차 프로세스



자료: 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018.8.

- 유형별 평가등급은 동반성장 추진실적, 협력 중소기업 대상 체감도 조사, 감점 등을 합산하여 산정함¹⁰
 - 동반성장 추진실적
 - 동반성장 주요 정책과제 등으로 구성된 18개 항목 중 기관 여건에 부합하는 과제를 자율 선택

¹⁰ 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.

- 세부지표는 각 사업별 효율성 및 효과성을 객관적으로 파악할 수 있는 계량지표로 평가
- 기관 특성 및 사업 여건 등을 감안하여 공기업형 70점, 준정부·기타형 50점 등 유형별 만점 기준 차등화(동반성장 추진실적 점수 집계 후 75점 만점으로 환산)

○ 체감도 조사

- 평가대상 공공기관의 동반성장 추진실적을 고객 입장에서 평가하기 위해 협력 중소기업(기관별로 30개 협력사 선정)을 대상으로 체감도 조사
- 체감도 점수는 유형별 구분 없이 25점으로 동일하게 적용

○ 감점

- 평가자료의 허위제출, 평가와 관련된 협력사에 대한 부당한 압력 등 평가의 취지를 훼손한 경우 감점 조치
- 불공정 거래행위, 동반성장에 반하는 행위 등 사회적 물의에 대해 관련 부처의 행정처분이나 법원의 판결결과를 반영

〈표 1〉 공공기관 동반성장 평가지표 구성 및 배점(2018년도 기준)

연번	평가항목	배점	연번	평가항목	배점
1	동반성장 전략수립(정성)	8점	11	생산성 향상지원	4점
2	창의적·선도적 실적(정성)	6점	12	인력개발 및 지원	
3	동반성장 업무 운영체계	5점	13	협력성과 공유	
4	기금출연	4점	14	지역 상생협력 활성화	
5	국내판로지원		15	기술개발제품 시범구매	3점
6	해외판로지원		16	지원 프로그램 및 공공데이터 개방	
7	공정거래 문화확산		17	혁신 창업생태계 육성 등	
8	기술보호 및 나눔지원		18	직간접 자금지원	2점
9	2차 이하 협력사 동반성장 실적(정성)			총점: 75점	
10	결제환경 개선		만점: 공기업형 70점, 준정부·기타형 50점		
체감도 조사			25점		
감점 ¹⁾			-1점~ -5점		

주: 1) 감점은 75점 환산 후 운영위원회에서 심의·의결로 최대 5점 감점 부여
출처: 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.

〈표 2〉 체감도 조사 설문항목(2018년도 기준)

구분	세부 설문항목
거래관계	1. 일방적 손해를 부담하는 부당한 요구 경험
	2. 부당한 납품지연·거절·반품 경험
	3. 물품 구매절차 및 방법의 공정성
	4. 부당한 특약, 이면계약 체결 요구 경험
	5. 지식재산권, 기술자료 등 침해 경험
	6. 부당한 납품단가 인하요구 경험
	7. 원가 변동분의 납품단가 반영 여부
	8. 추가비용에 따른 납품단가 조정 여부
거래관계	9. 부당한 대금 지급 지연 경험
	10. 불공정행위의 신고·조정신청 및 부당한 보복행위 경험
협력관계	11. 직·간접적 자금지원 수혜 경험
	12. 공동연구개발 추진 경험
	13. 연구시설, 시험장비 이용 등 연구개발을 위한 지원 여부
	14. 협력성과의 합리적 배분 여부
	15. 교육·건설링 지원의 실효성 여부
	16. 국내 판로확대 및 마케팅 지원 수혜 경험
	17. 해외 판로개척 및 마케팅 지원 수혜 경험
	18. 교육·훈련을 위한 인프라 공유·지원 수혜 경험
	19. 구매입찰 등에 중소기업 참여 확대를 위한 노력 여부
	20. 지식재산권 등록 지원 수혜 여부
운영체계	21. 동반성장에 대한 상호 신뢰 및 비전 공유 정도
	22. 동반성장 담당자의 정책 및 업무 이해 정도
	23. 동반성장 추진을 위한 내부조직 구성 여부
	24. 동반성장 추진을 위한 계획 수립 및 실천 여부
	25. 협력 중소기업 선정의 공정성 및 절차운영의 합리성
	26. 금품, 향응 또는 각종 편의 등의 수수 요구 경험
	27. 인격적 모독, 일방적 압박 또는 폭언 등을 받은 경험
	28. 거래 및 협력관계의 애로사항 청취 및 반영 여부
	29. 공정거래 및 동반성장 관련 정보 안내 여부
	30. 정보교류를 위한 간담회, 교류회, 설명회 등 운영 여부
기타	불공정 거래관행, 공공기관의 개선 필요사항 등

출처: 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.

■ 평가결과 활용 및 후속조치는 다음과 같음¹¹⁾

○ 평가등급 결정

- 운영위원회는 최종 확정된 세부 평가결과를 기반으로 유형별 평가등급을 결정
- 평가등급은 4개 등급(우수, 양호, 보통, 개선)
- 등급별 반영비율은 유형별(대분류 기준) 각 15%, 35%, 35%, 15% 범위 내에서 운영위원회가 최종 결정

○ 평가결과 공개

- 중소벤처기업부는 기관별 평가결과를 대외에 공표하고, 기획재정부 '공공기관 경영실적 평가'에 반영(〈표 3〉 참고)할 수 있도록 기획재정부에도 통보
- 중소벤처기업부는 국무회의 등을 통해 공공기관별 주무부처와 평가결과의 공유 가능

○ 우수기관 포상 및 홍보 등

- 중소기업벤처부 및 전담기관은 우수기관 및 임직원에 대한 포상 등 인센티브 제공
- 중소기업벤처부 및 전담기관은 동반성장 우수기관을 격려하고, 동반성장 문화가 확산될 수 있도록 우수사례를 적극 홍보
- 전담기관은 예산의 범위 내에서 실적개선 및 우수사례 벤치마킹 등을 위해 사후 컨설팅 지원 가능

〈표 3〉 공공기관 경영실적 평가에 반영된 공공기관 동반성장 평가결과(2018년도 기준)

평가지표	세부평가내용	
상생·협력 및 지역발전	지표정의	지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
	적용대상(배점)	공기업 및 준정부기관(비계량 2점)
	세부평가내용	③ 중소기업·소상공인에 대한 경쟁력 강화를 위한 기술 지원 * 성과공유제 활성화, 물품·용역·발주·공사 참여 확대, 판로지원, 핵심기술보호, 공동 연구개발 확대 노력, '동반성장 평가 결과' 등

출처: 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2018. 9.

11 중소벤처기업부, 『2018년도 공공기관 동반성장 평가지침』, 2018. 8.

IV. 결론

- 공공기관 동반성장 평가를 통해 공공기관들은 자체적으로 동반성장 추진계획을 세우고 실적을 관리해오고 있음
- 공공기관들 중 상당수는 특정산업 분야에서 독점적 지위를 갖는 등 산업계를 주도하고 있으므로 정부 정책의 범위를 넘어서는 적극적 동반성장 정책을 추진할 필요가 있음¹²
 - 중소기업들도 동반성장 지원 사업으로 역량을 강화하여 자생력을 높일 수 있도록 적극적인 노력이 필요

¹² 윤태범, 「공공기관 동반성장의 가치와 전략: 물 산업을 중심으로」, 『물 정책·경제』 제24호, 한국수자원공사, 2015.

참고문헌

- 윤태범, 「공공기관 동반성장의 가치와 전략: 물 산업을 중심으로」, 『물 정책·경제』 제24호, 한국수자원공사, 2015.
- 박석희·최정열·김태훈, 「공공기관들의 동반성장 사례 분석 및 시사점」, 한국정책학회 하계학술대회, 2014.
- OECD, 『Enhancing Dynamism in SMEs and Entrepreneurship in Korea』, 2018.
- 관계부처 합동, 「공공부문 동반성장 추진대책」, 2010. 12.
- 관계부처 합동, 「대·중소기업 동반성장 추진대책」, 2010. 9.
- 관계부처 합동, 『새정부 경제정책 방향』, 2017. 7.
- 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』, 2018. 9.
- 중소벤처기업부, 「2018년도 공공기관 동반성장 평가지침」, 2018. 8.
- 중소벤처기업부·대·중소기업·농어업협력재단, 『2018년도 공공기관 동반성장 평가 안내』, 2018.12.
- 지식경제부·대·중소기업협력재단, 『2012년 공공기관 동반성장 평가 안내』, 2012. 12.
- 『연합뉴스』, 「한국 중소기업 고용비율 OECD 최고…생산성은 최하위권」, 2018. 10. 18., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20181017138800009?input=1179m>, 검색일자: 2019. 7. 25.
- 동반성장위원회 홈페이지, <http://www.winwingrowth.or.kr>, 검색일자: 2019. 7. 25.
- 대·중소기업·농어업협력재단 홈페이지, <https://www.win-win.or.kr>, 검색일자: 2019. 7. 25.
- 중소벤처기업부 홈페이지, <https://www.mss.go.kr>, 검색일자: 2019. 7. 25.

물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제

이강신⁰¹

1. 서론

- 2019년 8월 27일, 대통령 소속 국가물관리위원회는 서울 정부청사에서 제1기 위원들을 위촉하고 제1차 회의를 열어 본격적인 활동을 시작하였고 이로써 통합물관리(Integrated Water Resources Management: IWRM) 체제가 공식적으로 출범함⁰²
 - 이낙연 국무총리와 허재영 충남도립대학교 총장이 공동으로 위원장을 맡았고 정부 및 공공기관 출신 위원 15인과 민간 전문가 출신 위원 22인 등이 위원으로 위촉됨
 - 국가물관리위원회는 2018년에 제정된 「물관리기본법」에 근거하여 출범하였으며 국가물관리기본계획과 물 관련 주요 정책 및 현안의 심의·의결, 물 분쟁 조정 등 통합물관리 체제의 핵심적인 역할을 수행하게 됨
- 1997년부터 발의되었던 물관리 일원화를 위한 법안 제정이 실패를 거듭하다가 2018년 5월 28일 국회 본회의에서 물관리 일원화 관련 3법이 통과되고 같은 해 6월 12일 공포 및 시행되면서 통합물관리 체제가 현실화되기 시작함⁰³

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원(liducia@kipt.re.kr)

02 『이투뉴스』, 「국가물관리위원회 출범…통합물관리 본격 스타트」, 2019. 8. 28.

03 『머니투데이』, 「물관리 일원화 3법' 국회 본회의 통과…물관리, 환경부로 일원화」, 2018. 5. 28.

- 「물관리기본법」은 통합물관리 실현을 위해 대통령 소속으로 물관리위원회를 설치하고 정부가 물관리종합계획을 수립하도록 명시함
 - 「정부조직법 일부개정법률안」은 국토교통부가 담당해온 수량 관련 업무 중 하천 관리 업무를 제외한 나머지 업무를 환경부로 이전해 일원화한다는 내용을 담고 있음
 - 「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률안」은 환경노동위원회가 광상도 의원이 발의한 ‘물산업진흥법’안과 윤재옥 의원이 발의한 ‘물관리 기술개발 촉진 및 물산업 육성에 관한 법’안을 함께 심사한 끝에 대안 형태로 통과시킨 법안으로서 물관리 기술의 발전 기반을 조성하고 물산업 진흥을 촉진하기 위해 제정된 법안임
- 이에 본고에서는 물관리 일원화의 추진 배경 및 과정, 그리고 물관리 일원화의 당위성 및 물관리 일원화 3법의 주요 내용 등을 살펴봄으로써 물관리 일원화를 둘러싼 논의의 현재 진행 상황을 일목요연하게 살펴보고자 함

2. 물관리 일원화 추진배경

가. 기존 물관리 법령 및 행정 체계와 문제점

- 1990년대 초반까지는 물관리 업무 대부분을 당시 건설부(현 국토교통부)에서 담당하였으나 1991년 낙동강 폐놀 유출사건 및 1994년 낙동강 정수장 악취발생 등의 연이은 수질 사고 발생 이후, 수량과 수질 업무가 정부부처 내에서 이원화되어 추진되기 시작함⁰⁴
- 1991년에 낙동강 폐놀사건이 발생한 이후로 환경에 대한 국민들의 관심이 높아지면서 이전까지는 치수(治水)와 이수(利水) 중심으로 이루어지던 물관리 정책에서 수질 및 수생태계의 관리가 강조되기 시작함⁰⁵

04 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1472호

05 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 「이슈 & 진단」, 제170호

○ 1994년 5월 정부는 당시 건설부와 보건사회부 소관이었던 수질 관련 기능을 환경처에서 수행하도록 조직을 개편하면서 정부부처 내 수량과 수질 업무가 이원화됨⁰⁶

■ 국토교통부와 환경부 이외에도 산업통상자원부(수력발전), 농림축산식품부(농업용수), 행정안전부(방재·안전), 해양수산부(연안·하구) 등 다수의 부처가 물 관련 업무를 분담하여 수행하였음⁰⁷

〈표 1〉 부처별 물 관리 기능(2016년도 기준)

구분	국토교통부	농림축산식품부	환경부	행정안전부	산업통상자원부
주요 담당 업무	<ul style="list-style-type: none"> · 하천·수자원 개발 및 관리 · 광역상수도·공업용수도 · 친수구역 개발 · 지하수 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업용수 · 시설안전, 개보수 · 간척지 배수개선 	<ul style="list-style-type: none"> · 수질규제 관리 · 하수도 · 지방상수도 · 수생태 보전 	<ul style="list-style-type: none"> · 소하천 관리 · 자연재해대책 · 재해복구사업 	<ul style="list-style-type: none"> · 수력발전 (양수발전 제외)
본부 (정책 수립)	<ul style="list-style-type: none"> · 수자원정책국 (5과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 식량정책국 (2과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 물환경정책국 (4과) · 상하수도정책국 (3과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 재난관리실 (3과) 	<ul style="list-style-type: none"> · 에너지자원실 (2과)
집행 기관	소속기관	<ul style="list-style-type: none"> · 지방국토관리청(5청) · 홍수통제소 (4통제소) 		<ul style="list-style-type: none"> · 유역지방환경청 (7청) · 국립환경과학원 	
	산하기관	<ul style="list-style-type: none"> · 한국수자원공사 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국농어촌공사 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국환경공단 	<ul style="list-style-type: none"> · 한국수력원자력
	기타기관	<ul style="list-style-type: none"> · 유량조사사업단 			
지자체	<ul style="list-style-type: none"> · 지방하천 소하천 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 농업용 저수지 관리 	<ul style="list-style-type: none"> · 지방상수도사업 · 하수도사업 		

출처: 류권홍(2017) 재인용

■ 이처럼 이전의 물관리 체계는 물 관련 법령 및 소관부처가 다원화되어 있고 부처별 업무 간 연계가 부족하여 종합적인 물관리 정책의 수립·시행에 어려움이 있었음⁰⁸

06 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1472호

07 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1472호

08 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1472호

- 2000년 이전까지는 물의 이용과 관리를 위한 기반시설을 구축하는 단계였기 때문에 업무 분담과 사업 실시 효과가 명료하게 나타난 데 반해 2000년 이후에는 부처별로 법·제도를 만들어 예산낭비, 규제중첩, 현장에서의 사업 간 상충, 물 관련 분쟁 등이 자주 발생하였음⁰⁹
 - 국토교통부는 단순한 치수사업에서 탈피하여 생태적인 측면을 고려하기 시작하였고 환경부는 생태계 보전 사업을 실시하면서 필요에 의해 홍수기의 치수 안정성을 고려하기 시작하면서 양 부처의 하천사업 내용이 유사해지기 시작함¹⁰
 - 또한 국토교통부가 물산업의 선진화를 위해 추진했던 스마트워터그리드 사업과 환경부의 주요 정책 중 하나인 물산업 육성 정책의 세부 사업들도 중복되는 부분이 있었음¹¹
 - 뿐만 아니라 국토교통부, 환경부, 농림축산식품부 등 부처별로 수자원을 보호하기 위해 대원칙 없이 자연보전권역, 상수원보호구역, 특별대책지역, 수변구역 등 행정적 편의에 따라 입지를 규제하였음¹²
 - 수리권¹³개념도 제대로 정립되어 있지 않고 유역 전체 관점에서의 물 공급 계획이 수립되어 있지 않아 인접한 지자체 간에 물 분쟁이 종종 발생하였음¹⁴

09 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』, 제170호

10 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』, 제170호

11 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』, 제170호

12 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』, 제170호

13 하천의 공수(公水)의 이용관계에는 하천을 일시적·공동적으로 사용하는 일반사용과 계속적·배타적으로 사용하는 특별사용이 있음. 일반사용은 하천을 그 용도에 따라서 자유롭게 사용함으로써 성립하며, 특별사용은 「하천법」 또는 「민법」에 의하여 성립하는데 수리권은 특별사용의 경우에 발생함. 수리권의 목적은 관계 이외에 발전·수도·유수(流水) 등 다양함. 수리권은 기본적으로 공권에 속하지만 사법(私法)의 규율을 받기도 함. 수리권은 재산권인 물권의 일종으로서 거래의 대상이 될 수 있고, 그 침해에 대하여는 방해제거 및 손해배상청구권을 행사할 수 있음. 「하천법」상 수리권은 관리청의 점용허가에 의하여 발생하는데(하천법 제33조) 하천점용허가에 의하여 기득하천사용자가 손실을 받게 될 때에는 그의 동의를 얻고(동법 제34조), 그 손실은 당해 하천점용허가를 받은 자가 보상하여야 함(동법 제35조). 수리권에 관한 분쟁은 하천관리위원회에 그 조정을 신청할 수 있음(동법 제41조)

출처: [네이버 지식백과] 수리권 [水利權] (두산백과) 검색일자: 2019. 9. 27.

14 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』, 제170호

〈표 2〉 물 관련 분쟁 발생 사례

구분	갈등 기관	갈등 원인
물값 관련 분쟁	서울시와 수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> · 기득물량과 댐용수 사용료와의 충돌 · 기득물량에 대한 판단 차이 · 취수부담금 원칙 미정립
	춘천시와 수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> · 기득물량과 댐용수 사용료와의 충돌 · 기득물량에 대한 판단 차이 · 취수부담금 적용 원칙 미설정
	경기도와 수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> · 수량과 수질 관리의 이원화 · 댐용수 사용료 적용 범위 불분명 · 취수부담금 적용 원칙 미설정
취수원 관련 분쟁	안성시와 평택시	<ul style="list-style-type: none"> · 유천취수장으로 인한 상수원 보전 · 평택시에서 취수장 물을 사용하고 안성시에서 규제 적용
	평택시와 용인시	<ul style="list-style-type: none"> · 진위천 상수원 취수장으로 인한 상수원 보전 · 송탄상수원보호구역으로 인해 용인시의 산업단지 조성 난감
	전주시와 임실군	<ul style="list-style-type: none"> · 임실군과 전주시는 오원천 취수원 무료 영구사용 계약 · 전주시가 오원천 물을 하류로 흘려보내지 않아 하류지역 하천 오염을 유발하고 영농에 차질을 빚었다며 임실군이 전주시에 취수 중단 요구
	횡성군과 원주시	<ul style="list-style-type: none"> · 원주시 장양취수장으로 인해 상수원 보호구역 제정 · 횡성군은 상수원보호구역으로 인해 지역발전 방해 · 장양취수장을 공업용수로 전환하라는 요청

출처: 이기영(2015) 재인용, 워터저널, 물과 미래/ Part 2, (2)국내 물 분쟁 사례, 2004, 8, 5.

3. OECD의 ‘물 거버넌스 원칙(2015)’ 및 ‘통합물관리(2016)’

- 2010년부터 OECD는 물 정책 기획과 그 실행을 저해하는 주요 요인으로 거버넌스의 문제점을 지적하였으며 거버넌스와 관련하여 ‘통합수자원관리(Integrated Water Resources Management: IWRM)¹⁵가 가장 필요한 요소 중 하나라고 언급함¹⁶

15 물관리 일원화와 동일한 표현

16 윤태영(2017), 「OECD 통합물관리(2016)에 따른 우리나라 물관리기본법 제정에 미치는 영향」, 한국수자원공사, 『물 정책 · 경제』, 제29호

- OECD는 ‘통합수자원관리(IWRM)’의 중요성을 주장하기 위한 논리적 근거로 물관리 거버넌스와 관련하여 다음과 같은 다층적인 특성이 있다고 언급함(OECD, 2015)¹⁷
 - 첫째, 물은 지형적·시간적 한계를 넘어 사람과 사람, 지역과 지역, 그리고 다양한 분야를 이어주는 가교 역할을 하고 있지만, 대부분의 경우 수문학적 경계와 행정적 경계가 일치하지 않음
 - 둘째, 지표수와 지하수 등 담수 관리는 전 세계의 공통적인 문제이면서 동시에 해당 지역만의 문제이기도 하며, 의사 결정, 정책 수립, 프로젝트 시행 과정에서 공공, 비정부기구(NGO), 민간 등 수많은 이해관계자들이 얽혀 있음
 - 셋째, 물은 매우 자본집약적인 자원이며 독점적 성향을 지니고 있으며 시장실패를 초래하기 때문에 상호협력이 필수적임
 - 넷째, 물관리 정책은 본래 복잡성을 내포하고 있으며 농업·도시계획·지역개발·에너지·환경·보건 그리고 빈곤 완화 등 여러 가지 분야와 상당히 밀접하게 연결되어 있음
 - 다섯째, 국가마다 정도의 차이는 있지만, 자원집약적이고 복잡한 책임은 지방정부에 부여해 왔으며 이 때문에 정부 간 상호의존성이 높아졌는데 이로 인해 정부 간 상호의존성을 높이는 결과를 가져왔으며 이는 분절을 완충시키기 위한 협력이 필요하다는 것을 반증함

- OECD 물 거버넌스 원칙은 효과성 향상, 효율성 강화, 신뢰와 참여 강화 등 세 가지 측면에서 총 12가지 원칙을 제시하고 있으며 이 중 유역관리에 관한 주요 내용으로는 다음의 세 가지 원칙이 있음

17 윤태영(2017), 「OECD 통합물관리에 따른 우리나라 물관리기본법 제정에 미치는 영향」, 한국수자원공사, 「물 정책·경제」, 제29호

〈표 3〉 OECD 물 거버넌스 원칙 중 유역관리에 대한 주요 내용

분야	원칙	세부 실행 원칙
효과성 향상	① 물관리 정책을 입안, 실행, 운영관리 및 규제할 때, 책임과 역할을 명확하게 구분하여 부여하고, 책임 당국 간 협력방안 조성	<ul style="list-style-type: none"> • ① 정책 입안(우선순위 결정 후, 전략적 계획 수립), ② 정책 실행(예산과 재무, 정보와 데이터, 이해관계자 참가, 역량개발과 평가), ③ 운영관리(서비스 제공, 기반시설 운영과 투자), ④ 규제와 집행(요금 설정, 표준, 인허가, 모니터링과 감시, 통제와 감사, 갈등관리) 분야에서 각 단계별 정부와 기관 간에 명확한 역할 및 책임 분배 • 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부 간 효과적인 협동을 통해 중복과 격차 및 갈등을 밝히고 해소하는데 일조
	② 지역 여건을 반영한 통합 유역 거버넌스 체계 내에서 합당한 규모로 물을 관리하고, 규모가 다른 유역 거버넌스 체계 간 협력 강화	<ul style="list-style-type: none"> • 수자원의 최적 활용을 위해 통합수자원관리와 리스크 관리를 통해 장기적인 관점에서 경제적·사회적·환경적 목표 반영 • 담수의 취수 및 공급, 하수 방류, 회귀수까지 안정적인 수문학적 순환 관리를 지향 • 국가 정책과 지역 여건을 고려한 효과적인 유역관리계획을 분명하고 일관성 있는 권한을 토대로 실행프로그램과 조치, 그리고 적응 및 완화 전략 촉진 • 수자원관리를 위해 이해관계자, 이용자, 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방정부 간에 다방면에 걸친 협력 방안 촉진 • 행정 경계를 아우르는 담수 자원의 활용 시에는 하천 인근의 협력 강화
효율성 강화	③ 수자원 정책과 농업, 에너지, 산업, 공간계획과 토지 이용, 환경, 보건 정책 간 효과적인 교차 협력을 통해 정책적 일관성 지향	<ul style="list-style-type: none"> • 분야 간 교차계획을 포함하여 각 부처, 공공기관 등 모든 수준의 정부 조직 간에 일관성 있는 정책 수립을 위한 협력체계 장려 • 수자원의 가용성, 수질, 다양한 분야에서의 수요(농업, 임업, 광업, 에너지, 어업, 교통, 휴양, 수운 등)와 리스크 관리에 영향을 주는 정책들을 토대로 수자원의 이용, 보호, 정화에 관한 협력적 관리방안 조성 • 모니터링, 신고, 점검을 통해 물관리와 관련된 관행, 정책, 규제 등에 존재하는 정책적 일관성을 해치는 요인들 규명 • 각 분야의 전략 간 갈등완화를 위해 인센티브나 규제를 제시하고 이러한 전략들이 수자원 관리 요구와 부합되도록 하며 지역 거버넌스와 규모에 맞는 해결책 모색

출처: OECD(2015)

- OECD 통합물관리(OECD, 2016)에서 권고하는 물 정책 수립 및 이행 방식은 다음과 같음
 - 첫째, 지역 상황에 맞게 물 정책을 수립하고 조정해야 함¹⁸
 - 둘째, 우선적으로 하천 유역 또는 대수층 차원을 고려하고 초국가적인 틀에서 장기적인 물 관리 계획에 기초해야 하며 지표수 및 지하수의 통합적 관리를 촉진하면서 정기적으로 검토하고 필요한 경우, 계획을 수정해 나가야 함

18 OECD, OECD Council Recommendation for Water, 2016

- 셋째, 수량과 수질의 공동 관리를 장려하고 수량, 수질, 재해, 물 관련 생태계에 영향을 끼치는 수리 형태적 특성 및 유역의 순간적인 변동성에 주의를 기울여야 함
- 넷째, ① 물의 가용성, ② 물 수요, ③ 물 관련 위험에 노출되거나 취약한 상태에 영향을 미치는 관행과 동향 등을 다루고 이들의 보다 폭 넓은 경제적·사회적·환경적 영향을 고려해야 함

■ OECD 통합물관리(OECD, 2016)에서는 다음과 같이 수량관리, 수질관리, 물 위험과 재해관리, 우수한 물 거버넌스 보장, 물과 물 관련 서비스를 위한 지속가능한 자원, 투자 및 요금 책정 등 다섯 가지 측면으로 나누어 권고 사항을 나열하고 있음

〈표 4〉 OECD 통합물관리 중 유역관리와 관련된 주요 내용

주제	세부 실행 원칙
수량관리	<ul style="list-style-type: none"> · 중앙정부 또는 지방정부 단계에서의 물 수요 관리 정책은 장단기 추정치를 반영하고 현재와 미래의 물의 사용 가능성 및 수요의 불확실성 고려 · 물이 부족하거나 농업, 산업, 에너지 등의 물 수요 분야 간 경쟁이 심화된 지역에서의 지하수 충전 및 환경용수에 대한 수요를 고려하면서 한편으로는 모든 지표수 및 지하수 자원에 대한 수요 압박을 완화하기 위해 효율성 증진을 통해 수량 관리 · 효율성 증진을 위한 수단으로 취수부담금과 같은 경제적 수단을 사용할 수 있으며 물 효율 기술이나 재생수와 같은 대체 수자원을 이용할 수 있음 · 물 배분 관련 제도는 유역의 모든 이해관계에 대한 균형 유지와 대책에 대한 비용-효율성을 고려해야 함 · 극한 조건에서도 비차별적이고 응용수에 대한 접근, 생태계 건강성, 식량 또는 에너지 안보와 같은 보다 광범위한 정책목표를 반영하는 방식으로 물을 배분하고 물 부족 위험을 분산해야 함
물 위험과 재해 관리	<ul style="list-style-type: none"> · ‘수자원 리스크 관리정책’을 전 국가적 위험 관리체계 안에서 총괄적 재난 접근방식의 한 요소로 채택하고 정기적으로 검토해야 함 · 수자원 관리, 토지 이용, 공간 계획, 기후변화 대응, 생물다양성 및 생태계 보호, 재해 위험 감감 정책 전반에 걸쳐 일관성을 증진해야 함
우수한 물 거버넌스 보장	<ul style="list-style-type: none"> · 물 거버넌스는 정치적·제도적·행정적 규정, 관행 및 공식적·비공식적 절차 등을 모두 포함하는데 각각의 이해관계자들은 자신들의 이익과 관심 사항을 명확하게 파악하고 의사결정자는 수자원 관리와 물 관련 서비스 제공을 책임져야 함 · 의사결정자들은 물 관련 정책의 수립, 이행, 운영 관리 및 규제를 위해 역할과 책임을 명확히 구분하여 배분하고 책임 당국 간 협력을 촉진해야 함 · 특히 물과 환경, 농업, 에너지, 보건, 토지이용, 공간 계획 정책 간 효과적인 범분야적 협력을 통해 정책의 일관성을 장려해야 함 · 의사결정에 관한 책임과 신뢰 향상을 위해 물 관련 정책, 기관, 거버넌스 전반에 걸쳐 투명성과 투명성을 확립할 수 있는 관행이 정착되어야 함 · 물 관련 정책의 설계 및 이행 시에는 정보에 입각하여 최대한의 성과를 올릴 수 있도록 이해관계자 참여를 촉진해야 함

주제	세부 실행 원칙
물과 물 관련 서비스를 위한 지속 가능한 자원, 투자 및 요금 책정	<ul style="list-style-type: none"> • 물 관련 서비스 제공, 수자원 인프라 건설, 수자원 관리, 수자원 생태계 보호를 위해 지속가능한 자원 마련 대책을 수립해야 함 • 수자원 관리에 필요한 자금 조달 시에는 오염자 부담 원칙, 수혜자 부담 원칙, 수자원에 영향을 미치는 정책 간 형평성 및 일관성 등 네 가지 원칙을 고려해야 함 • 요금 책정 시에는 ① 환경비용 및 자원비용과 같은 물 부족에 따른 비용을 반영하고 지표수 및 지하수에 대한 취수 부담금을 설정하여 물 공급 시스템 운영에 드는 관리 비용을 충당하며, ② 폐수배출 부담금 또는 지표수 및 지하수 이용에 대한 오염부담금을 충분한 수준으로 설정하여 오염 규제 및 예방을 위한 유인 효과를 도출해내고, ③ 수자원 인프라의 운영, 유지, 개·대체 비용과 자본 비용의 점진적 비례를 고려하여 요금을 설정해야 함

출처: OECD(2016)

4. 과거 물관리기본법 제정 개요와 추진과정

- OECD ‘물 거버넌스 원칙’ 및 ‘통합물관리’의 바탕 원칙인 유역 중심의 통합물관리(IWRM)는 이미 1990년대부터 세계적인 추세였으며, 국내에서도 통합물관리(IWRM)의 필요성에 대해 인지하기 시작하였음¹⁹
 - 1997년부터 문재인 정부가 들어서기 전까지 14차례에 걸쳐 물 관련 기본법 제정을 위한 시도가 이루어졌지만 모두 실패하였음
 - 초기 법안은 지표수와 지하수, 그리고 수량과 수질 관리 체계를 일원화하고 부처 간 업무 중복 및 과잉투자 해소 등을 목적으로 만들어졌고, 2009년 이후에 나온 법안에는 기후 변화로 야기된 홍수 및 가뭄을 관리하고 물 문제로 인한 지역 간 갈등을 해소하며 물 산업을 지원하기 위한 목적 등이 추가되었음

¹⁹ 이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 「이슈 & 진단」, 제170호

〈표 5〉 1997년부터 물관리 일원화 3법이 제정되기 전까지 물관리기본법 발의 연혁

	제안일자	제안자	법안명	주요 내용
국민정부	1997.06.	방응석 의원 등 28인	물관리기본법	· 환경부로 물관리 일원화
참여정부	2006.10.	정부	물관리기본법	· 환경부와 건설교통부가 합의하여 환경부가 물관리기본법, 건설교통부가 동법 시행령을 제정하여 합의
이명박 정부	2009.03.	김소남 의원 등 10인	물관리기본법	· 총리 소속의 국가물관리위원회 구성 및 국가물관리계획 수립
	2009.08.	이윤성 의원 등 26인	물관리기본법	· 대통령 직속 국가물관리위원회 설치 및 권한 강화
	2009.10.	이병석 의원 등 16인	물관리기본법	· 물관리위원회를 강력한 권한을 가지는 중앙행정위원회 성격의 조직으로 격상
박근혜 정부	2013.02.	함진규 의원 등 10인	물관리기본법	· 김소남 의원 발의안과 동일
	2015.07.	정우택 의원 등 24인	물관리기본법	· 국가물관리위원회가 국가물관리종합계획을 주도하면서 권역위원회와 협의하는 Bottom-up방식
	2015.11.	김상희 의원 등 10인	물관리기본법	· 물분쟁조정위원회가 분쟁 조정
	2015.11.	양창영 의원 등 10인	지속가능한 물환경 조성을 위한 물관리기본법	· 국무총리 소속 국가물관리위원회 설치
	2016.06.	함진규 의원 등 10인	물관리기본법	· 19대 의회(2013.02) 발의안과 동일
	2016.08.	정우택 의원 등 11인	물관리기본법	· 19대 의회(2015.07) 발의안과 동일
	2016.10.	안호영 의원 등 10인	물관리기본법	· 국무총리 산하에 물관리위원회를 설립하고 국가물관리와 유역물관리 구분
	2016.11.	민홍철 의원 등 11인	물관리기본법	· 국무총리 산하에 물관리위원회를 설립하고 권역물관리위원회 추진
		전현희 의원 등 10인	물관리기본법	· 대통령 소속의 물관리위원회 추진
		김상희 의원 등 11인	물관리기본법	· 총리 소속 물관리위원회 추진
2016.12.	주승용 의원	물기본법	· 이전('97년)부터 발의된 물관리기본법 내용 종합	

출처: 노은경·배수호(2019) 재인용, 국회의안정보시스템 (<http://likms.assembly.go.kr/bill>) 검색일자: 2019. 9. 23.

- 이 중 문재인 정부 들어서기 직전 가장 비슷한 시기에 발의된 4개 물관리 기본법안의 주요 내용을 비교하면 다음과 같음

〈표 6〉 '16년에 발의된 각 물 관리 기본법안의 주요 내용

	민홍철 의원안	전현희 의원안	김상희 의원안	주승용 의원안
구분	국가위원회/권역위원회 (필요시)	국가위원회/유역위원회	국가위원회/유역위원회	국가위원회/유역위원회
소속	국무총리	대통령/대통령	대통령/대통령	대통령/대통령령
위원장	총리+민간 공동 대통령 임명	총리+민간 공동 대통령 임명/위원 호선	민간/민간 대통령 임명/대통령 임명	총리+민간 공동 대통령 임명
국가위원회 구성	당연직 관계장관, 공공기관장, 대통령 위촉 물관련 전문가	당연직 관계장관, 대통령 위촉 물관련 전문가	당연직 관계장관, 대통령 위촉 물관련 전문가	당연직 관계장관, 대통령 위촉 물관련 전문가
위원회 구성	-	당연직 시도지사 물관리 경험공무원, 대통령 위촉 물관련 전문가	당연직 시도지사 주민 대표 1인, 시도지사 추천 전문가 1인, 국가위원회 위원장 임명 전문가	대통령령에 위임
국가위원회 업무	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리계획수립 권역간 물이용 조절 물분쟁 조정 물관리보고서 수량관리시설 평가 및 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리종합계획 수립 유역간 물이용 조절 국가물관리종합계획의 이행여부 및 물관리 전반 평가 	<ul style="list-style-type: none"> 물관리기본계획 수립 유역별 물관리계획 조절 유역물관리 의견 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물기본계획수립 유역간 물이용 조절 유역간 물분쟁 조정
유역 또는 권역위원회 업무	-	<ul style="list-style-type: none"> 유역물관리기본계획 유역내 물배분 및 물분쟁 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 유역별 물관리계획 수립 유역내 물관리 시공간 의견 조정 	<ul style="list-style-type: none"> 유역물기본계획 수립 유역내 물분쟁 조정
물관리 계획 수립	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리기본계획 유역물관리기본계획 	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 유역별계획 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물기본계획 유역물기본계획
분쟁 조정	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리위원회 (유역간) 유역물관리위원회 (유역내) 	<ul style="list-style-type: none"> 대통령소속 별도분쟁조 정위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 국가물관리위원회 (유역간) 유역물관리위원회 (유역내)
기타	<ul style="list-style-type: none"> 관행수리권의 신고를 통 한 수리권 허가제 수립 수량관리시설 평가 및 조정 해당지역 우선 배분, 물 이용 우선 순위 설정 	<ul style="list-style-type: none"> 물이용 우선 순위 설정 수리권 공평선정 의무 	<ul style="list-style-type: none"> 피해지역 주민 지원 사업 물 분쟁 조정에 대한 자 세한 절차 규정 	<ul style="list-style-type: none"> 이용자 부담원칙 관행수리권의 신고를 통한 수리권 허가제 수립

출처: 윤태영(2017) 재인용

- 법률안 대부분 통합물관리(IWRM) 원칙을 지향하고 있으며 전현희 의원안 제8조에서는 통합물관리 원칙을 다음과 같이 표현하고 있는데 다른 법률안들도 이와 유사한 규정을 두고 있음²⁰

“제8조 국가와 지방자치단체는 물 순환 과정의 주체인 지표수와 지하수를 포함한 모든 형태의 수자원이 상호 균형을 이루도록 통합적으로 관리해야 한다. 이 경우 수량 확보, 수질 보전, 가뭄, 홍수 등으로 발생하는 재해의 방지뿐만 아니라 기후, 토지, 자원, 환경, 식생 등과 같은 자연 환경 및 정치, 경제, 사회에 끼치는 영향 등을 종합적으로 고려해야 한다.”

- 4개 발의안 모두 지하수를 물 관리 대상에 포함시키는 점, 수질과 수량을 같이 고려하는 통합물관리를 지향하는 점은 OECD의 ‘물 거버넌스 원칙’ 및 ‘통합물관고’에서 제시하는 기준에 부합함²¹
 - 주승용 의원안을 포함하여 2016~2017년에 발의된 4개 법률안 모두 물관리 거버넌스에 중점을 두고 있음
 - 국가물관리위원회와 유역/권역별 물관리위원회를 구성하고 전체 물관리계획에 지역 사회의 의견을 반영하고자 하는 점이 강조되고 있음
 - 민홍철 의원안은 기본적으로 유역 거버넌스를 두고 있지 않지만, 수자원의 경우 유역 단위로 구분해야 한다는 OECD 권고와 물 순환 과정에서 유역의 중요성을 고려한다면 유역 단위로 거버넌스 체계를 확립하는 것이 바람직해 보임
 - 단, 수자원의 경우 지자체 간 분쟁이 빈번하므로 유역위원회는 지역의 이해관계가 없는 전문가로 구성해야 할 것임
- 이처럼 1997년부터 여러 차례 시도되었던 물관리 일원화를 위한 법안 발의는 문재인 정부 들어서도 1년 가까이 국회를 표류하다가 2018년 5월에 국회를 통과함

20 윤태영(2017), 「OECD 통합물관고에 따른 우리나라 물관리기본법 제정에 미치는 영향」, 한국수자원공사, 『물 정책·경제』, 제29호

21 윤태영(2017), 「OECD 통합물관고에 따른 우리나라 물관리기본법 제정에 미치는 영향」, 한국수자원공사, 『물 정책·경제』, 제29호

- 20대 국회(2016~2020년)는 2018년 5월 28일에 본회의를 개최하여 「물관리기본법」 등 물관리 일원화 관련 3법을 통과시킴²²
 - 이 중 「물관리기본법」은 물관리 일원화의 기본이 되는 법안으로서 민홍철 더불어민주당 의원 등이 발의했던 6개 법안과 주승용 바른미래당 의원이 발의한 물 기본법안까지 7개 법안을 통합한 형태로 통과됨
 - 같은 날 국회 본회의에서 행정안전위원회 소관의 「정부조직법 일부개정법률안」도 처리되었는데 주요 내용은 수량 관리 업무 중 하천 관리 업무를 제외한 나머지 업무를 국토교통부에서 환경부로 이전해 일원화한다는 것임
 - 또한 환경노동위원회 소관의 「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률안」도 통과되었는데 물관리기술의 발전 기발을 조성하여 물산업의 진흥을 촉진하기 위해 설립된 법안임

5. 물관리 일원화 3법의 주요 내용

가. 「물관리기본법」의 주요 내용

1) 「물관리기본법」의 제정목적 및 기본이념

- 「물관리기본법」 제 1조에 명시된 제정목적은 ① 맑은 물의 확보 ② 재해 예방 ③ 지속가능한 물순환 체계의 확립이며 직접적으로 명시되어 있지는 않지만 ‘물의 효율적 배분 및 물 분쟁 해결’ 또한 제 2장(물관리의 기본원칙) 및 제5장(물분쟁의 조정) 등에 나타나 있음
- 「물관리기본법」은 물이 모든 생명체의 생존에 필수불가결한 자원이므로 현 세대뿐만 아니라, 미래세대와의 공유가 가능하도록 지속가능하게 이용하고 관리해야 한다는 점을

²² 『머니투데이』, 「물관리 일원화 3법」 국회 본회의 통과…물관리, 환경부로 일원화, 2018. 5. 28.

이념으로 하고 있음²³

- 「물관리기본법」 제2조에서는 ‘물은 지구의 물순환 체계를 통하여 얻어지는 공공의 자원을 명시하여 물의 ‘공공성’을 기본이념으로 강조하고 있음

2) 「물관리기본법」의 기본원칙

- 「물관리기본법」은 ① 물의 공공성 ② 건전한 물순환 ③ 수생태환경의 보전 ④ 유역별 관리 ⑤ 통합물관리 ⑥ 협력과 연계 관리 ⑦ 물의 배분 ⑧ 물수요관리 ⑨ 물 사용의 허가 ⑩ 비용부담 ⑪ 기후변화 대응 ⑫ 물 관리 정책 참여 등 12가지 기본 원칙을 제시하고 있음

〈표 7〉 「물관리기본법」의 12가지 기본원칙

기본원칙	내용
공공성	· 공공의 이익을 해하지 않는다는 소극적 공공성
건전한 물순환	· 국가와 지방자치단체는 물순환 과정의 중요성을 고려하여 생태계 유지와 인간 활동 영위를 위해 물의 기능이 정상적으로 유지되도록 할 책임이 있음
수생태환경의 보전	· 정책 수립 및 시행 시 생물 서식공간으로서의 물의 가치와 기능을 고려하여 수생태환경의 보전을 위해 노력해야 함
유역별 관리	· 재해 예방과 물의 지속가능한 개발 및 이용을 위해 물은 유역 단위로 관리해야 함
통합물관리	· ‘국가’와 ‘지방자치단체’는 통합관리의 주체로서 지표수와 지하수 등 모든 형태의 물과 물순환 과정의 전 주기를 고려하고 물 관리에 있어 수량 확보, 수질 보전, 재해방지, 사회·경제 및 자연환경 등에 끼치는 영향을 종합적으로 고려해야 함
협력과 연계 관리	· 물관리 정책 시행 시 유역 전체를 고려하고 어느 한 지역의 물 관리 상황 변화가 다른 지역의 물순환 건전성에 부정적인 영향을 끼치지 않도록 유역·지역 간 연대를 이루어야 함
균형 배분	· 물을 합리적이고 공평하게 배분하여 물의 편익을 형평성 있게 향유할 수 있도록 해야 함
물수요 관리	· 수자원 개발 및 공급 계획의 수립 이전에 용수 절약 및 손실 수량의 최소화 노력을 통해 기존 수량관리시설의 활용 방안을 우선적으로 고려해야 함 · ‘국가’와 ‘지방자치단체’는 수자원 부족이나 재해에 대비하여 강수 관리, 하수 재이용, 해수 담수화 등 대체 수자원 개발에 힘써야 함
물 사용의 허가	· 물을 사용하려는 자는 반드시 허가를 받아야 함

23 류권홍(2017), 「일본 물순환기본법과의 비교를 통한 우리나라 물관리 기본법안에 대한 검토」, 한국수자원공사, 『물 정책·경제』 제28호

기본원칙	내용
비용부담	• 물관리에 소요되는 비용의 전체 또는 일부를 이용자에게 부담시키는 이용자비용부담 원칙과 물관리에 장애가 되는 요인을 제공한 자에 대한 원인자책임 원칙
기후변화 대응	• 수자원에 대한 압박이 강화되는 주된 원인이 기후변화에 있으므로 기후변화로 인한 수자원 관리 취약성을 최소화하고 물순환 회복 등의 조치를 통해 기후변화에 적극적으로 대응해야 함
이해관계자 참여	• 물 이용자, 지역 주민, 국가 및 지방자치단체 관계 공무원, 관련 분야 전문가 등 이해관계자들의 폭넓은 참여 및 다양한 의견 수렴

출처: 물관리기본법

3) 「물관리기본법」의 기타 주요 내용

- 「물관리기본법」의 제정목적(제1조)과 기본원칙(제8조~제19조) 이외에 물관리 거버넌스 및 분쟁 조정에 관한 주요 내용은 다음과 같음

〈표 8〉 물관리기본법의 주요 내용(제정목적 및 기본원칙 제외)

조문	주요 내용		
제20조 (물관리위원회)	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령 직속으로 국가물관리위원회를 두고, 국가물관리위원회에 유역별로 유역물관리위원회를 둠 • 국가물관리위원회는 (공무원) 기획재정부장관, 국무조정실장, 국토교통부장관, 환경부장관, 농림축산식품부장관, 산업통상자원부장관, 행정안전부장관, 해양수산부장관, 각 유역물관리위원회 위원장, 산림청장, 기상청장, (공공기관 장) 한국농어촌공사 사장, 한국수자원공사 사장, 한국환경공단 사장, 한국수력원자력주식회사 사장, (전문가) 물 관리 분야 또는 법률 분야 전문가로 구성함 • 유역물관리위원회의 명칭·위치 및 관할 구역은 다음과 같음 		
	명칭	위치	관할 구역
	한강유역 물관리위원회	경기도 하남시	• 서울특별시, 인천광역시, 강원도(낙동강유역 제외), 경기도(금강유역 제외), 경상북도·충청남도·충청북도 중 한강유역
	낙동강유역 물관리위원회	경상남도 창원시	• 부산광역시, 대구광역시, 울산광역시, 경상남도(금강유역 및 섬진강유역 제외), 경상북도(한강유역 및 금강유역 제외), 강원도·전라북도·전라남도·충청북도 중 낙동강유역
	금강유역 물관리위원회	대전광역시	• 대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도(한강유역 제외), 충청북도(한강유역 및 낙동강유역 제외), 경기도·경상남도·경상북도·전라북도 중 금강유역
영산강· 섬진강유역 물관리위원회	광주광역시	• 광주광역시, 전라남도(낙동강유역 제외), 전라북도(낙동강유역 및 금강유역 제외), 경상남도 중 섬진강유역, 제주특별자치도	

조문	주요 내용
제27조 (국가물관리 기본계획)	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부장관은 10년마다 국가물관리기본계획 수립 • 관련된 중앙행정기관의 장 및 유역물관리위원회 위원장과 논의 • 국가물관리위원회에서 심의
제28조 (유역물관리 종합계획)	<ul style="list-style-type: none"> • 유역물관리위원회 위원장이 국가물관리기본계획을 토대로 10년마다 유역물관리종합계획 수립 • 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 의논 • 국가물관리위원회와 유역물관리위원회에서 평의
제32조 (물분쟁 조정)	<ul style="list-style-type: none"> • 수자원의 개발·이용 및 관리 등과 관련하여 분쟁이 발생하면 이해관계자가 물관리위원회에 물분쟁 조정 신청

출처: 국가법령정보센터, 「물관리기본법」 및 시행령, 접속일자: 2019. 9. 26.

나. 정부조직법의 주요 내용

- 통합물관리(IWRM) 또는 물관리 일원화를 위해 「정부조직법」이 개정되어 국토교통부 소관의 수자원 이용·보전 및 개발 기능이 환경부로 이관됨²⁴

〈표 9〉 국토교통부와 환경부의 수자원 관련 법률 및 기능 변화

	국토교통부 존치	환경부 이관
법령 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 하천법 • 하천편입토지 보상 등에 관한 특별조치법 	<ul style="list-style-type: none"> • 댐건설 및 주변지역지원 등에 관한 법률 • 수자원의 조사·계획 및 관리에 관한 법률 • 지하수법 • 친수구역 활용에 관한 특별법 • 한국수자원공사법
기능 변화	<ul style="list-style-type: none"> • 하천구역 및 홍수관리구역 고시 • 하천기본계획 수립 • 하천공사 및 유지보수 • 하천 점용허가 • 4대강 보 수선유지 	<ul style="list-style-type: none"> • 수문조사 • 홍수통제, 댐 운영관리 • 광역상수도 • 하천수 사용허가, 관리 및 조정 • 하천유지유량 결정 • 수자원산업 양성
조직 변화		<ul style="list-style-type: none"> • 수자원정책국의 수자원개발과, 수자원정책과, 수자원산업팀 • 홍수통제소, 한국수자원공사, 한국수자원조사기술원

출처: 김진수(2018) 재구성

24 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제1472호

- 이에 따라 국토교통부의 수자원 관련 법률과 하천 관리에 관한 법률 중 수자원 관련 법률 5개가 환경부로 이전되고 하천 관리에 관한 법률 2개만 국토교통부 소관으로 남게 됨

다. 물관리 기술발전 및 물산업 진흥에 관한 법률의 주요 내용

- 물산업은 21세기의 블루골드 산업이라 불리며 글로벌 물산업 시장 규모는 약 800조원에 달하고 2022년까지 연평균 4.2% 성장이 예상되지만 국내 물기업의 72%가 10인 미만의 영세 사업체로서 기술혁신과 해외진출을 위한 자체역량 확보가 어려운 상황임²⁵

〈표 10〉 「물관리 기술발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」의 주요 내용

조문	주요 내용
제5조	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 물산업 진흥과 물관리 기술 발전을 위한 기본계획을 수립하여 시행 • 국가과학기술자문회의의 심의를 거쳐 수립 • 위 기본계획에 따라 시·도지사, 특별시장, 광역시장, 특별자치시장이 물산업 진흥 및 물관리기술 발전 시행계획을 수립하여 시행
제8조~제9조	<ul style="list-style-type: none"> • 정부는 물관리기술 개발 촉진을 위해 ① 물관리기술 동향 및 수요조사, ② 물관리기술의 연구·개발, ③ 기관 간 기술협력 및 인력·정보 등의 교류 추진 • 더불어 물산업 관련 기술과 제품 표준화 등 물산업 표준화 기반조성 사업 추진
제10조~제11조, 제13조	<ul style="list-style-type: none"> • 환경부장관은 우수제품의 사업화 지원을 위해 지방자치단체에 재정적 혜택을 제공하는 보조사업 추진 • 환경부장관은 물산업 관련 혁신기술의 보급 및 이용을 촉진하기 위해 시범사업 시행 • 환경부장관은 물산업 진흥을 위해 중소 물기업 중 혁신형 물기업 지정
제15조~제16조	<ul style="list-style-type: none"> • 국가와 지방자치단체는 물기업의 경쟁력 강화와 물산업 진흥을 위해 물산업 실증화 시설 및 집적단지를 조성하여 운영 • 국가와 지방자치단체는 물산업 집적단지 및 실증화 시설에 입주한 기업의 기술개발과 사업화 및 해외진출 촉진을 위해 사용료 면제 및 시설 우선 사용, 자금융자 제공 등의 혜택을 지원
제19조~제22조	<ul style="list-style-type: none"> • 한국물기술인증원을 설립하여 물관리 제품과 기술의 성능 및 품질, 위생안전 확보를 위해 인증 및 검증 업무와 검증 및 인증 업무를 위한 기준 개발 및 위해성 평가기법 개발 업무 등을 수행하도록 함 • 시·도 단위로 물산업지원센터를 설치하여 해당 지역의 물산업 동향 및 현황 분석, 물산업 진흥을 위한 프로그램 개발 및 정책 지원 업무 등을 수행하도록 함 • 물산업협의회를 설립하여 물산업 경쟁력 제고를 위해 민관 협력을 증진하고 물기업 해외진출 활성화를 위해 사업을 발굴하고 지원하도록 함

출처: 국가법령센터, 「물관리기술 발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」, 접속일자: 2019. 9. 25.

²⁵ 「월간 플랜트기술」, 「기대 유망시장 해외 물산업 진출할 길 열리나」, 2019. 9. 6.

- 정부는 물산업 클러스터 조성, 국내 물기업의 해외진출 지원 등을 위한 법적 근거 마련, 각종 보조·시범 사업 추진 등을 위해 「물관리 기술발전 및 물산업 진흥에 관한 법률」을 제정함²⁶

6. 물관리 일원화 추진을 위한 한국수자원공사의 정책과제

- 맨 앞에서 언급한 바 있는 물관리 기능을 수행하는 공공기관들 중, 물관리 기능의 양대 축을 담당하고 있던 한국수자원공사와 한국환경공단은 각각 물 이용·공급 분야(상수도)와 오염관리 분야(하수도)를 전담하고 지하수, 물산업, 수질·물순환 분야에서 긴밀한 협업체계를 구축해나갈 예정임²⁷
- 한국수자원공사는 2019년 6월 물관리 일원화 1주년을 맞이하여 ① 수질·생태 개선 ② 물 재해 예방 ③ 수량 확보 ④ 수변 공간 ⑤ 에너지 ⑥ 물 산업 등 총 6개 부문에서 10대 핵심 정책과제를 수립하여 추진하기로 함

26 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제1472호

27 『에너지데일리』, 「상수도-수자원공사, 하수도-환경공단이 맡는다」, 2019. 6. 25.

〈표 11〉 한국수자원공사의 10대 핵심 정책과제

부문	10대 핵심 정책과제
수질·생태 개선	① 통합형 하천 윗물 물 환경 개선 ② 가축분뇨 처리 신모델 도입 ③ 친환경 수처리 신기술 개발
물 재해 예방	④ 지역국민 중심 가뭄대응 체계 구축
수량 확보	⑤ 유역 거점의 상수도 지원체계 구축 ⑥ 물 서비스 취약 지역 해소 ⑦ 하수 재이용 활성화
수변 공간	⑧ 미래형 물순환 도시 조성
에너지	⑨ 친환경 수열에너지 확산
물 산업	⑩ 스마트 물관리 해외 수출 활성화

출처 : 한국수자원공사 홈페이지

- 첫째, 효율적인 하천 통합관리 사업 모델을 수립하여 다원화된 하천 사업을 통합적 관점에서 관리
 - 기존에는 국토교통부가 지방하천정비 업무를, 환경부가 생태하천 복원 및 비점오염 저감 업무를, 행정안전부가 소하천 정비 업무를 담당하는 등 부처별 사업 시행으로 관리가 분절되고 사업이 중복되었을 뿐만 아니라, 본류 중심 관리로 최상류 수질 생태가 악화되고 건천화됨
 - 향후에는 물관리 일원화의 목적에 부합할 수 있도록 수량·수질·생태·재해예방을 종합적으로 고려하고 정부·지자체·주민·전문기관으로 구성된 거버넌스를 기반으로 통합형 하천 윗물 관리를 시행하고자 함

- 둘째, 하천 수질오염의 주요 원인인 가축 분뇨의 처리 방식을 개선시키기 위해 주민이 동의하고 참여하는 모델을 도입하여 유역 수질을 실질적으로 개선
 - 우분을 고체연료화하는 실증 플랜트를 설치하여 운영함으로써 오염원 배출을 저감하고 화석연료 수입을 대체하는 효과를 발생시킴
 - 먼저 시범적으로 영주댐 상류지역에 위치한 영주시와 봉화군 20개 리 내에서 발생

하는 가축분뇨를 이용하여 고체연료를 생산·판매하고 발전소에서는 이를 이용하여 전력 생산

- 셋째, 자연정화 기능을 갖춘 친환경 수처리 신기술(에코필터링)을 개발함으로써 녹조 발생을 방지하고 하천수질을 개선시켜 맑은 물 확보

- 넷째, 기후변화의 영향으로 취약 지역의 가뭄 피해가 심화되고 반복적으로 발생함에 따라 지역적 특성을 고려한 맞춤형 가뭄 대책의 수립 및 대응 지원
 - 2018년도에 지역 맞춤형 가뭄 대책을 수립하고 2019년도에는 지자체 가뭄대응 정보 시스템을 구축하여 운영하며 2020년도부터는 국민 가뭄교육 체험장을 운영하는 등 대국민 물교육을 실시할 계획임

- 다섯째, 지방상수도의 기술력 및 서비스 격차 해소를 위해 유역 거점의 상수도 지원 체계 구축

- 여섯째, 맞춤형 물 서비스 방안을 마련하여 급수 취약지역을 해소하고 스마트 물 관리를 확대하여 지역 간 서비스 격차 해소
 - 농어촌 산간지역에 광역상수도를 직접 공급하고 분산형 정수 시스템을 도입하며 도시지역에는 지하수 저류지를 단계적으로 확대함
 - 공사와 장기 계약을 맺고 있는 수탁지자체 10개소에 수량 및 수질 자동측정장치와 원격점검 및 원격누수탐사 기능, 관세척 및 자동드레인 기능 등을 구비한 스마트 물 관리 시스템을 설치하여 운영

- 일곱째, 대체 수자원으로서 재이용수의 공업용수 활용을 확대하는 등 하수 재이용 활성화
 - 국가계획에 공업용수와 재이용수를 통합적으로 검토하여 재이용수의 활용을 확대하고 댐용수를 절감하여 환경대응용수를 확보함으로써 가뭄 대응 능력 제고

- 여덟째, 수량, 수질, 생태, 재해 등을 종합적으로 고려하는 물순환 체계를 마련하여 미래형 물 순환 도시 조성
 - 에코델타시티의 물순환 모델과 환경부의 물순환 도시를 결합한 형태인 미래형 물 순환 도시 조성

- 아홉째, 지방상수도나 하천을 활용하여 수열에너지 공급처를 개발하고 집단에너지 사업자 인프라를 활용하여 중저온수 난방을 공급함으로써 친환경 수열에너지 확산

- 열 번째, 국내 중소기업들과 동반하여 스마트 물 기술의 해외 수출 활성화
 - 공사의 해외 네트워크와 신인도,물관리 기술 및 경험을 토대로 정부의 지원 프로그램을 활용하여 국내 중소기업이 보유하고 있는 스마트 기술 및 제품들의 해외 수출을 활성화하여 국내 물기업의 경쟁력을 확보하고 새로운 일자리 창출

7. 결론

가. 후속 과제

- 현재까지 추진된 물관리 일원화는 통합물관리를 온전히 실현하기에는 몇몇 미흡한 부분이 있음
 - 첫째, 수량 관리 업무와 수질 관리 업무 간 일원화가 완전히 이루어지지 않음²⁸
 - 하천관리 관련 법률 및 기능이 여전히 국토교통부에 남아 있어 「물관리기본법」의 기본원칙 중 하나인 ‘유역별 관리’(제11조)를 시행하는 데 어려움이 있을 수 있음
 - 우리나라의 연중 전체 수자원 사용량(372억³m³) 중 약 90%에 해당하는 댐용수(209억³m³, 56.2%)와 하천수(122억³m³, 32.8%)가 하천에서 공급되고 나머지(41억³m³,

²⁸ 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 「이슈와 논점」, 제1472호

- 11.0%)가 지하수에서 공급되기 때문에 하천의 개발 및 이용은 수자원 관리 업무에서 매우 중요한 부분을 차지함
- 따라서, 하천 관리 업무를 제외한 나머지 물 관리 업무가 환경부로 이전되었다는 것은 국토교통부와 환경부의 업무가 「하천법」을 토대로 아직도 이원화되어 있다는 것임
 - 둘째, 현재 우리나라의 물관리 일원화는 수량 및 수질 관리 측면에서의 통합만 이루어졌을 뿐, 재해방지, 안전 관리, 농업용수, 수력 발전 측면에서의 법률적, 조직적 통합에 대한 논의가 이루어지지 않은 상태임
 - OECD ‘물 거버넌스 원칙’ 및 ‘통합물관리’ 등에서 언급하고 있는 통합물관리는 수량 및 수질 관리의 일원화를 넘어서 이수, 치수, 환경 보전, 재해 방지 등을 통합적으로 참작하여 물관리 정책을 수립하고, 법적·제도적 체계를 구축하는 것을 의미함²⁹
 - 셋째, 환경부가 물관리 일원화의 핵심 주체가 되면서 농업계 등 일부 이해관계자들의 반발이 제기되고 있음³⁰
 - 농업계는 환경부 중심의 물관리 일원화 체제가 농업이라는 특수성을 고려하지 못한 처사라고 주장하고 있으며 농림축산식품부 역시 물관리위원회 구성원에 농업계 전문가 및 이해관계자의 참여를 요청하였으나 이루어지지 않음
 - 물관리 일원화 추진을 위해 환경부는 2017년 7월에 ‘통합물관리 비전 포럼’을 구성하였고 농업용수 분야에 대한 논의는 농림축산식품부와 한국농어촌공사가 참여하여 관련 정책 과제 로드맵을 최종적으로 확정하기로 하였는데 이 과정에서 농업인단체의 의견을 수렴하지 않아 농업계의 반발이 있었음
 - 넷째, 국가물관리위원회 산하에는 계획, 물분쟁 조정, 정책 등의 3개 분과위를 두었는데 이 중 최대 난제는 분쟁 조정 분야로서 4대강 보 해체 여부나 낙동강 유역의 취수원 및 수질 문제 등을 두고 정치권과 지역별 의견이 첨예하게 엇갈리는 상황임

29 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제1472호

30 『한국농업신문』, 「문재인 정부 핵심 과제 ‘물관리일원화’ 현재 진행은?」, 2019. 7. 31.

나. 결론 및 요약

- 20여 년에 걸쳐 국회와 정부는 통합물관리 체제 출범을 위해 다양한 법적 제도적 방안들을 마련하였지만 각 부처 및 이해관계자들의 이견 등으로 인하여 성과를 맺지 못하다가 물관리 일원화 3법 제정으로 인해 오랜 기간의 노력이 결실을 맺게 됨³¹
- 통합물관리를 향한 첫걸음을 힘들게 내디딘 만큼, 새롭게 수립된 체제 안에서 대화와 협력을 통해 미진한 과제들을 해결해 나감으로써 지속가능한 물순환 체계를 완성시켜 나가고 물산업의 발전을 도모해 나갈 필요가 있음

참고문헌

- 윤태영(2017), 「OECD 통합물관고에 따른 우리나라 물관리기본법 제정에 미치는 영향」, 한국수자원공사, 『물 정책·경제』, 제29호
- 김성수·유익준(2015), 「물관리기본법상 거버넌스 체계에 관한 소고」, 『법과 정책연구』, 제15집 제3호
- 소병천(2003), 「물관리기본법의 제정 필요성과 그 방향 및 내용」, 『환경법연구』, 제25권 제2호
- 노은경·배수호(2019), 「물관리 정책변동에 관한 연구: 물관리기본법 제정사례를 중심으로」, 성균관대학교 국정관리대학원, 『국정관리연구』, 제14권 제2호
- 류권홍(2017), 「일본 물순환기본법과의 비교를 통한 우리나라 물관리 기본법안에 대한 검토」, 한국수자원공사, 『물 정책·경제』, 제28호

31 김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』, 제1472호

이기영(2015), 「물기본법 제정이 필요한 10가지 이유」, 경기개발연구원, 『이슈 & 진단』 제170호

김진수(2018), 「물관리 일원화 추진 현황 및 향후 과제」, 국회입법조사처, 『이슈와 논점』 제1472호

OECD(2015), OECD Principles on Water Governance, Centre for Entrepreneurship, SMEs, Regions and Cities

Eugene Z. Stakhiv · Shinsuke Ota, IWRM Guidelines at River Basin Level, 2009

『한국농업신문』, 「문재인 정부 핵심 과제 ‘물관리일원화’ 현재 진행은?」, 2019.07.31.

『내일신문』, 「물관리일원화 1년, 막힌 법제화」, 2019.08.30.

『에너지데일리』, 「[이슈&피플] 주승용 국회부의장 “수요자 입장 ‘물관리기본계획’ 제정 기대”」, 2019.07.25.

『국제신문』, 「[사설] 닷 올린 국가물관리위, 물 분쟁 해소 등 어깨 무겁다」, 2019.08.28.

『이투뉴스』, 「국가물관리위원회 출범…통합물관리 본격 스타트」, 2019.08.28.

『한국영농신문』, 「국가통합 ‘물’ 관리 첫 걸음, ‘국가물관리위원회’ 출범」, 2019.08.29.

『에너지데일리』, 「효율적 물관리, 법정계획 분야별 간소화·수립절차·명칭 통일해야」, 2019.08.30.

『머니투데이』, 「‘물관리 일원화 3법’ 국회 본회의 통과…물관리, 환경부로 일원화」, 2018.05.28.

『월간 플랜트기술』, 「거대 유망시장 해외 물산업 진출할 길 열리나」, 2019.09.06.

『에너지데일리』, 「상수도-수자원공사, 하수도-환경공단이 맡는다」, 2019.06.25.

한국수자원공사 홈페이지, <http://www.kwater.or.kr/>

한국환경공단 홈페이지, <http://www.keco.or.kr/>

한국농어촌공사 홈페이지, <https://www.ekr.or.kr/>

우리나라 영상 산업 발전과 공공기관의 역할

나진희⁰¹

I. 서론

- 얼마 전 영화 <기생충>이 예술성을 인정받음과 동시에 상업적인 성공을 거두는 등 최근 우리나라 콘텐츠산업은 괄목할만한 성과를 거두고 있음
 - 뿐만 아니라 한류 드라마의 수출, 대중문화의 세계적 인기가 해외 관광객 유치, 국가 이미지 제고 등에 기여하고 있음
 - 예를 들어, 해외로 수출된 한국 드라마가 관광매력도 상승 요인으로 작용하기도 하고, 애니메이션의 성공이 관련 캐릭터 산업 활성화에 기여하기도 함
- 콘텐츠 산업은 국내는 물론 세계 시장도 지속적으로 성장할 것으로 전망되며, 우리나라의 경제 활성화와 고용창출 등에 기여할 여지가 큼

01 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 선임연구원(jinhna@kipf.re.kr)

- 하드웨어의 발전과 플랫폼의 다양화가 계속됨으로 인해 콘텐츠에 대한 소비 또한 지속적으로 증가하고 있으며, 이러한 이유로 콘텐츠 산업은 경제성장에 있어 주요산업으로 자리매김하고 있음(이학준·허식, 2018, p.1162)⁰²
 - 4차 산업혁명 시대 창의력과 상상력에 기반한 콘텐츠 산업은 타 산업 성장을 위한 ‘뿌리 산업’으로서 관광, 교육, 의료, 제조업 등 다양한 분야에 융합되면서 국가 경제 전반에 파급효과를 유발함(이현우, 2018, p.3)⁰³
- 우리나라 콘텐츠 시장은 세계 7위이며 향후에도 발전 가능성이 높으나, 영상 산업을 포함한 콘텐츠 산업의 활성화를 위해서는 해결해야 할 과제들이 산적해 있음
- 대부분의 사업체가 영세하며, 또한 기업 간 거래나 근로계약에서 불공정 거래 관행이 이루어지고 있음
 - 불공정한 근로계약은 창의력을 바탕으로 하는 산업 종사자의 근로의욕을 저하시키고 우수 인력 유출의 원인이 됨
 - 최근 콘텐츠 산업의 양적 성장은 계속되고 있으나 매출과 수출의 증가속도가 감소하는 추세임(문화체육관광부, 2017, p.7)⁰⁴
 - 또한 우리나라 콘텐츠의 수출이 중화권, 일본, 동남아시아를 포함한 아시아권에 콘텐츠 수출 비중이 대부분을 차지하고 있어 수출지역 다변화를 모색할 필요가 있음
 - 향후 4차 산업 시대의 신성장 동력으로서 콘텐츠 산업을 육성할 필요가 있음
 - 출판물 제외한 모든 콘텐츠 산업에서 시장이 성장할 것(한국콘텐츠진흥원, 2018, p.15)⁰⁵으로 보이며, 앞으로도 기술의 발달에 따라 콘텐츠 수요 증가가 예상됨
 - 산업에 대한 효과적인 지원을 위해서는 체계적인 정부지원과 법적 정비가 필요한 실정임

02 이학준·허식, 「한·미·일 콘텐츠 산업의 경제적 파급효과 분석」, 『산업경제연구』, Vol.31 No.3, 2018, pp.1161-1182

03 이현우, 『콘텐츠 산업 경제적 가치 측정모형 개발 기초연구』, 한국콘텐츠진흥원, 2018

04 문화체육관광부, 『콘텐츠 산업 중장기 정책비전 - 미래 콘텐츠 산업 준비 보고서 -』, 2017. 12

05 한국콘텐츠진흥원, 『2018 해외콘텐츠 시장분석』, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018

- 여기에서는 콘텐츠 산업 중 영상 산업 현황과 정부지원에 대해 살펴보고 이를 바탕으로 우리나라 영상 산업 발전을 위한 방안에 대해 공공기관의 역할을 중심으로 논의하고자 함
 - 영상 산업은 콘텐츠 산업 중 큰 비중을 차지할 뿐 아니라 선도적인 역할을 함
 - 게임 산업은 콘텐츠 산업 전체 매출액에서 차지하는 비중이 클 뿐 아니라 향후 급속한 시장 성장이 기대됨
 - 영화 산업과 방송 산업은 2000년대 초반부터 한류를 주도하고 있으며, 애니메이션 산업 역시 '뽀로로' 등의 성공으로 우리나라 성장 잠재력이 기대되는 분야임

II. 본론

1. 우리나라 영상 산업 현황과 정부의 지원 제도

가. 영상 산업의 현황

- 세계 콘텐츠 시장 규모는 출판 산업을 제외하고는 지속적으로 성장하고 있으며, 2017~22년까지 연평균 성장률(17년 추정치)이 4.4%에 이를 것으로 전망됨
 - 이 중 영상 산업에 해당하는 산업 중 게임 산업이 연평균 8.4%의 성장률을 보일 것으로 예상됨
 - 영화 산업은 4.7%, 애니메이션 4.0%, 방송 산업 2.5%의 연평균 성장률을 기록함

〈표 1〉 세계 콘텐츠 시장 규모 및 전망(2013~22년)

(단위: 십억달러, %)

	2013	2014	2015	2016	2017p	2018	2019	2020	2021	2022	2017~22 CAGR ¹⁾
출판	335	335	332	330	328	326	325	323	321	319	-0.5
만화	8	8	7	8	8	8	8	8	8	8	0.5
음악	44	44	46	47	50	54	57	59	61	63	4.7
게임	61	71	81	93	108	121	131	141	152	161	8.4
영화	33	34	39	41	42	45	47	49	51	53	4.7

	2013	2014	2015	2016	2017p	2018	2019	2020	2021	2022	2017~22 CAGR ¹⁾
애니메이션	6	5	5	7	5	5	6	6	6	6	4.0
방송	443	464	479	497	506	518	530	546	558	573	2.5
광고	431	460	484	514	542	573	601	629	649	667	4.2
지식정보	535	579	623	672	717	764	810	855	900	944	5.6
캐릭터/ 라이선스	227	242	252	263	272	282	293	304	316	328	3.8
산술합계	2,123	2,24	2,349	2,472	2,578	2,696	2,807	2,920	3,022	3,123	-
합계 ²⁾	1,754	1,865	1,973	2,093	2,204	2,318	2,426	2,533	2,632	2,727	4.4

주: 1) 2017년부터 2022년까지의 연평균 성장률임

2) 합계는 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송, 광고, 지식정보, 캐릭터/라이선스 합계에서 중복시장을 제외한 시장규모임(출판의 신문/잡지 광고, 게임의 비디오 게임/e스포츠 스트리밍 광고, 영화의 극장 광고, 방송의 TV/라디오/팟캐스트 광고, 지식정보의 디렉토리 광고는 광고시장에 포함, 만화와 지식정보의 전문서적/산업잡지는 출판시장에 포함, 애니메이션은 영화시장에 포함)

출처: 한국콘텐츠진흥원, 「2018 해외콘텐츠 시장분석」, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018, p.16(PwC(2018), ICv2(2018), SNE(2018), 公益社団法人全国出版協会, 「出版月報」(2018), BoxOffice Mojo(2018), LIMA(2018) 재인용)

- 콘텐츠 산업은 관광 상품이나 문화상품, 또는 다른 콘텐츠 산업의 활성화나 매출을 이끌어내는 등 높은 창구효과(window effect)를 불러옴
 - 또한 동일 재화나 서비스를 사용하고 있는 소비자가 증가함에 따라 네트워크 가치가 증가하는 네트워크 외부효과(Network Externality)를 가지고 있음
 - 즉, 콘텐츠 사용자가 증가할수록 유행이 형성되어 콘텐츠의 효용이 증대되어 다시 새로운 소비자를 끌어들이(김국진 외, 2011, p.10)⁰⁶
- 영상 산업은 콘텐츠 산업의 중요한 부분으로 콘텐츠 산업에서 선두 역할을 하고 있으며, 여기에서는 콘텐츠 산업⁰⁷ 중 게임, 영화, 애니메이션, 방송 산업을 영상 산업으로 정의하고 여기에 한정하여 논의함⁰⁸

⁰⁶ 김국진 외, 「콘텐츠 산업의 장르별 성장단계 분석과 지원전략」, 문화체육관광부, 2011

⁰⁷ 한국콘텐츠진흥원이 발간하는 「2017 콘텐츠 산업백서」, 「2018 콘텐츠 산업 조사(2017년 기준)」에는 콘텐츠 산업으로 출판, 만화, 음악, 게임, 영화, 애니메이션, 방송(방송영상독립제작사 포함), 광고, 캐릭터, 지식정보, 콘텐츠솔루션 산업을 포함하고 있음

⁰⁸ 이정훈(2005)에서는 영화 산업, 게임 산업, 애니메이션 산업, 방송 산업 외에도 인터넷·모바일콘텐츠 산업이 영상 산업에 포함된다고 밝히고 있음(이정훈, 「한국영상 산업 및 영화관광 발전방향과 경기도의 역할」, 『경기논단』 Vol.7 No.2, 2005, pp.35~66)

- 「영상진흥기본법」에서는 영상 산업을 ‘영상물의 제작·활용·유통·보급·수출·수입 등에 관련된 산업과 그 기술’로 정의(법 제2조)하고 있음
 - 영상물은 동법에서 ‘연속적인 영상이 필름·테이프·디스크, 그 밖의 유형물에 고정되어 그 영상을 기계나 전자장치로 재생하여 보고 들을 수 있거나 송수신할 수 있는 물체(컴퓨터프로그램에 의한 것은 제외한다)’로 정의하고 있음(법 제2조)
- 윤선희(2005)는 영상 산업을 ‘미디어를 통해 유통되는 시청각물과 그의 파생물을 포함한 것’으로, ‘미디어 산업을 기초로 새로운 요구에 의해 발생한 새로운 개념의 산업’이라고 언급함(윤선희, 2005, pp.30~31)⁰⁹
- 우리나라 영상 산업도 시장규모와 더불어 매출액도 양적으로 증가하고 있음
 - 우리나라 영상 산업의 매출액이 전반적으로 증가하고 있으며, 특히 게임 산업은 2013~17년의 연평균 증가율이 7.0%로 콘텐츠 산업 전체 증가율을 상회하고 있음
 - 게임 산업 이외에 영화, 애니메이션, 방송 산업 등도 증가 추세임
 - 2017년의 우리나라 콘텐츠 산업의 수출액 비중을 살펴보면, 영상 산업으로 정의한 네 개 산업(게임, 영화, 애니메이션, 방송)이 78.8%로 3/4 이상을 차지하고 있음
 - 영상 산업 중에서는 게임이 72.1%로 대부분을 차지하였고, 그다음으로 방송(4.4%), 애니메이션(1.8%), 영화(0.5%) 순으로 나타남

〈표 2〉 우리나라 영상 산업 시장 전망(2013~22년)

(단위: 백만달러, %)

	2013	2014	2015	2016	2017p	2018	2019	2020	2021	2022	2017-22 CAGR ¹⁾
콘텐츠 산업 전체	47,000	50,000	52,000	54,000	57,000	61,000	64,000	68,000	72,000	76,000	5.8
게임시장	5,897	6,544	6,770	7,200	7,955	8,690	9,318	9,997	10,742	11,547	7.7
영화시장	1,209	1,254	1,306	1,318	1,320	1,358	1,398	1,440	1,483	1,526	2.9
애니메이션 시장	80	157	125	162	161	166	171	176	181	186	2.9
방송시장	6,775	7,113	7,417	7,494	7,829	8,233	8,593	8,985	9,419	9,885	4.8

주: 1) 2017년부터 2022년까지의 연평균 성장률임
출처: 한국콘텐츠진흥원, 『2018 해외콘텐츠 시장분석』, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018, p.286, p.377, p.429, p.478 발췌하여 정리

09 윤선희, 『영상 산업과 문화 연구』, 한나래 언론 문화 총서 45, 한나래, 2005

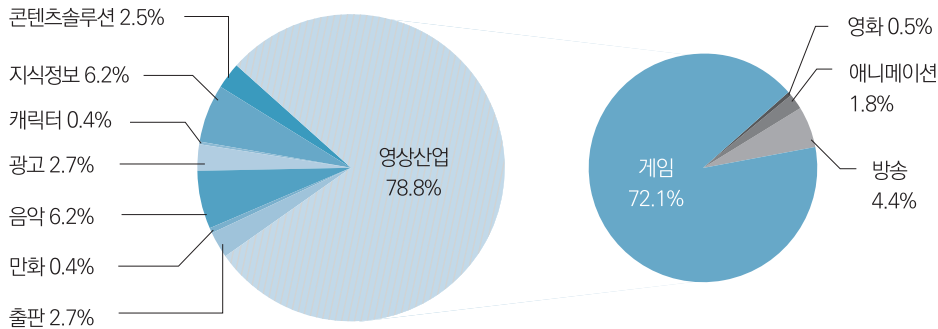
〈표 2〉 우리나라 영상 산업 매출액 현황(2013~17년)

(단위: 백만원, %)

	2013	2014	2015	2016	2017	연평균 증가율
콘텐츠 산업 전체	91,091,200	94,795,221	100,336,843	105,324,417	113,044,446	4.8
게임	9,719,683	9,970,621	10,722,284	10,894,508	13,142,272	7.0
영화	4,664,748	4,565,106	5,112,219	5,256,081	5,494,670	3.6
애니메이션	402,093	408,245	460,698	490,631	493,441	4.5
방송영상독립제작	14,940,939	15,774,634	16,462,982	17,331,138	18,043,595	4.2

출처: 국가통계포털 KOSIS, 「콘텐츠 산업조사」콘텐츠 산업: 지역별 매출액 현황(2013~2017년), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1024763&conn_path=3, 검색일자: 2019. 9. 23. 참고하여 재구성

〈그림 1〉 우리나라 콘텐츠 산업 수출액 비중(2017년)



출처: KOSIS, 콘텐츠 산업조사)콘텐츠 산업: 수출액 규모(2017년), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1024776&conn_path=3, 검색일자: 2019. 9. 16. 참고하여 재구성

나. 영상 산업 정책 및 관련 법률

- 정부의 지원에 대해서는 국민의 문화예술에 대한 권리와 경제적 측면 그리고 산업적 측면에서 근거를 찾을 수 있음
 - 콘텐츠는 문화예술의 산물이자 상품인 동시에 문화예술의 영역 중 하나이며, 이는 문화예술이 국민의 삶의 질과 행복에 기여한다는 점에서 국민의 문화권 보장과 연결됨
 - 콘텐츠는 사회문화적 가치와 문화자본의 특성을 가지며, 콘텐츠를 통해 사회공

동체의 집단 의식과 가치체계의 전수효과 및 확산에 순기능적 역할을 함(이기현, 2019, p.153)¹⁰

- 보몰과 보웬(Baumol & Bowen)은 문화산업의 경제적 특성 중 문화적 재화가 사적 재화이자 동시에 공공재의 성격을 가진 '혼합재(mixed commodity)'이기 때문에 공적 지원이 정당화된다고 봄(이상호, 2011, pp. 209~210)¹¹

– 즉 문화적 재화는 사적 재화일 뿐 아니라 공공재적 성격을 가지고 있어 시장실패에 대한 해결책으로 필요

- 또한 문화서비스의 고용유발계수는 13.7명으로, 전산업(8.5명), 반도체(3.0명), 자동차(6.8명)와 비교하여 콘텐츠 산업 육성은 산업 성장과 고용 창출을 연결하는 효율적 수단(이현우, 2018, p.3)¹²이 될 수 있어 국가 신성장동력으로 적극 지원할 필요성이 대두됨

- 우리나라 문화산업¹³ 정책은 문민정부(1993~1998) 때 공식화되었으며, 적극적으로 추진된 것은 국민의 정부(1998~2003) 이후임

- 1980년대 말까지 문화산업정책은 진흥보다는 규제에 초점이 맞추어져 있었으며(임학순, 2004, pp.107~126),¹⁴ 국민의 정부에서 문화정책에 대한 본격적인 지원정책이 시작됨

- 문민정부에서 영상문화와 영상 산업 육성을 위한 목적으로 「영상진흥기본법」이 문화산업 분야 최초의 기본법으로 제정되어(1996) 현재까지 이어짐(김규찬, 2017, p.60)¹⁵

10 이기현, 「콘텐츠 산업의 문화정책적 의미와 지평의 탐색」, 『인문콘텐츠』, No.42, 2019, pp. 141~161(정현일, (2007). 문화산업 세계 개선방안 연구, 한국문화관광연구원, p.137 재인용)

11 이상호, 「문화 경제학과 수사학: 클레머와 맥클로스키의 관계를 중심으로」, 『경제학 연구』, Vol.59 No.2, 2011, pp.205~230

12 이현우, 「콘텐츠 산업 경제적 가치 측정모형 개발 기초연구」, 한국콘텐츠진흥원, 2018

13 이명박 정부(2008~2013)에서 기존의 문화산업 대신 문화콘텐츠 산업, 그리고 다시 콘텐츠 산업으로 명칭을 변경한 후 아직까지 콘텐츠 산업이라는 용어를 사용하고 있으나, 여기에서는 콘텐츠 산업으로 분류된 산업 외에 포괄적인 의미에서 문화산업이라는 용어를 사용함

14 임학순, 「문화산업 육성을 위한 정부정책의 이념」, 『계간 사상』, 2004년 봄호, 2004, pp.107~126, 참고

15 김규찬, 「문화산업 정책 패러다임 변화연구」, 정책연구 2017-10, 한국문화관광연구원, 2017

〈표 4〉 역대 정권별 문화산업 지원 정책

구분	문화산업 지원 정책
문민정부 (1993-1998)	<ul style="list-style-type: none"> • 1994.5월 문화체육부 산하 문화산업을 전담하는 문화산업국이 설치되면서 문화산업 정책이 공식화되기 시작함 - 그러나 문화산업에 대한 정책적 관심과 지원이 체계화되지 못함
국민의 정부 (1998-2003)	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 문화국가의 실현'을 국가목표로 표방하고, 문화산업을 국가기간산업으로 적극 육성 - 문화산업진흥 5개년 계획(1999), 문화산업비전 21(2000), 콘텐츠코리아 비전 21(2001) 등 중장기 계획 수립 - 「문화산업기본법」(1999), 「통합방송법」(1999), 「음반 비디오품 및 게임에 관한 법률」 등을 제정 - 방송위원회 신설(2000), 한국문화콘텐츠진흥원 설립(2001) 등 정책지원기구 설립 - 문화부 예산 1% 이상 배정, 문화산업 예산 500% 이상 증가 • 문화정책에 있어 '지원하되 간섭하지 않는다'는 팔길이 원칙(arm's length principle) 적용 - 영화진흥위원회나 문화콘텐츠진흥원 등 정책기구에 적용
참여정부 (2003-2008)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민의 정부에서 시도한 '팔길이 원칙'을 지속하면서 민주적 협치를 제도화한, 체계적인 로드맵 제시 - 창의한국(2004)에 문화산업정책 프로세스 시스템 포함: 문화산업 발전과 정책적 지원 사이의 관계를 파악하여 구체적인 추진전략과 실행방안을 제시 • 집권 후반부에는 국가주도의 외형적 성장주의 정책 추진 - 문화콘텐츠 산업을 10대 성장동력의 하나로 선정, 세계문화산업 5대 강국 실현을 위한 비전 제시 - 문화강국 2010 비전 발표, 음악/만화/캐릭터 산업 각각 5개년 계획 수립
이명박 정부 (2008-2013)	<ul style="list-style-type: none"> • 효율성 추구 및 선택과 집중: 문화정책의 기초를 범국가적 콘텐츠 산업 육성으로 함 - 명칭 변경: 문화산업을 콘텐츠 산업으로 명칭 변경 - 콘텐츠 산업 진흥위원회 구성(총리 직속, 11개 부처 참여), 2012년 콘텐츠 산업진흥 시행 계획 발표 - 문화콘텐츠 중에서도 한류 콘텐츠만 중점 지원하여 다른 문화산업 분야를 상대적으로 배제했다는 평가
박근혜 정부 (2013-2017)	<ul style="list-style-type: none"> • 문화융성과 창조경제 - 국정운영 4대 기조 중 하나로 '문화융성'을 포함 - 문화융성을 실현하기 위한 3대 추진전략과 10대 정책과제 제시 - 문화융성위원회 출범, 문화창조융합벨트 건설: 국정농단으로 이후 각 사업들은 폐지 또는 타 기관에 흡수됨

출처: 김명수 · 김자영, 「국가주도에서 민간자율로: 한국 문화산업 정책기조의 변환 시도」, 『문화산업연구』, Vol. 18 No. 4, 2018, pp. 58~60 참고하여 정리

- 영상 산업과 관련된 법률은 콘텐츠 산업 전반에 적용되는 법률과 산업별 법률로 나눌 수 있는데, '주로 산업화가 이루어지고 경제적·정책적으로 주목받기 시작한 순서에 따라 제정된 경향'이 있음(김규찬, 2017, p. 59)

- 「저작권법」은 문화산업 분야에서 가장 오래되고 큰 법률(1957년 제정)로, 저작자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 목적으로 함
 - 이를 위한 한국저작권위원회와 한국저작권보호원의 설립을 규정하고 있음
- 콘텐츠 산업 전체에 적용되는 법률에는 「콘텐츠산업진흥법」과 「문화산업진흥기본법」 등이 있음
 - 「콘텐츠산업진흥법」은 콘텐츠 산업의 기반 조성을 목적으로 하며, 「문화산업진흥기본법」에 우선 적용하는 법률임
 - 「문화산업진흥기본법」은 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력 강화를 목적으로, 문화산업의 창업, 제작, 유통/문화산업의 기반조성에 관한 내용을 담고 있으며, 한국콘텐츠진흥원의 설립을 명시하고 있음
- 영상 산업과 관련된 산업별 법률로는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」, 「영상진흥기본법」, 「게임산업진흥에 관한 법률」 등이 있음
 - 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」은 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상문화 및 영상 산업의 진흥을 촉진하는 데에 목적이 있으며, 영화진흥위원회의 설치를 규정하고 있음
 - 「영상진흥기본법」은 문화산업 분야 중에서는 최초의 기본법으로 1995년 1월에 제정되었으며, 영상문화의 창달과 영상 산업의 진흥을 위한 시책의 기본이 되는 사항을 정하고 있음
 - 「게임산업진흥에 관한 법률」은 「음반·비디오물 및 게임물에 관한 법률」(1999년 5월 9일 제정)로 시작되어(김규찬, 2017, p.61)¹⁶ 「게임산업진흥에 관한 법률」이 게임 산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화 확립을 목적으로 제정(2006년 4월 28일)된 이후 기존의 법률은 폐지됨

¹⁶ 김규찬, 「문화산업 정책 패러다임 변화연구」, 정책연구 2017-10, 한국문화관광연구원, 2017

〈표 5〉 영상 산업 관련 법률 현황

법률	분야	주요내용	소관부처 공공기관
저작권법		<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 저작자의 권리와 이에 인접하는 권리를 보호하고 저작물의 공정한 이용을 도모함으로써 문화 및 관련 산업의 향상발전에 이바지함 • 저작권, 저작인접권, 데이터베이스제작자의 보호, 영상저작물에 관한 특례, 프로그램에 관한 특례, 온라인서비스제공자의 책임 제한, 기술적 보호조치의 무력화 금지, 저작권위탁관리업 등 • 한국저작권위원회의 설립 등 • 한국저작권보호원의 설립 등 	문화체육 관광부
콘텐츠 산업진흥법	콘텐츠 산업 전체	<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 콘텐츠 산업의 기반을 조성하고 그 경쟁력을 강화하여 국민 생활의 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함 • 기본계획의 수립 • 콘텐츠제작 활성화, 콘텐츠 산업 기반조성, 콘텐츠의 유통 합리화, 이용자의 권익보호, 분쟁조정 등 • 저작권법을 우선 적용하며, 문화산업진흥기본법보다는 우선 적용 	문화체육 관광부
문화산업진흥 기본법		<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 문화산업 발전의 기반을 조성하고 경쟁력을 강화함으로써 국민의 문화적 삶의 질 향상과 국민경제의 발전에 이바지함 • 문화산업 창업·제작·유통, 문화산업의 기반조성 등 • 한국콘텐츠진흥원 설립 	문화체육 관광부 한국콘텐츠 진흥원
영상진흥 기본법	영화, 애니메이션, 방송	<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 영상문화의 창달과 영상 산업의 진흥을 위한 시책의 기본이 되는 사항을 정함으로써 국민의 문화생활을 향상시키고 영상 산업의 경쟁력을 강화하는 데에 이바지 • 창작의 자유 보장, 정부의 시책, 영상물 창작 및 제작의 진흥, 조사 연구개발 및 보급, 기술의 개발, 유통 및 배급 촉진, 전문인력의 양성, 영상관련 진흥 재원의 운용 등 	문화체육 관광부 한국콘텐츠 진흥원
영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률	영화	<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 영화 및 비디오물의 질적 향상을 도모하고 영상문화 및 영상 산업의 진흥을 촉진함으로써 국민의 문화생활 향상과 민족문화의 창달에 이바지함 • 영화진흥기본계획의 수립·시행 및 공정환경 조성, 영화발전기금, 영화업자의 신고 등, 상영등급분류 및 광고·선전 제한, 한국영상자료원 및 영화필름 등의 보존, 영화의 상영 등 • 비디오산업 진흥시책의 수립·시행, 등급분류, 비디오산업 영업의 신고·등록·운영, 비디오물의 표시 및 광고 등 • 영화진흥위원회 설립 등 • 한국영상자료원의 설치 등 • 영상물등급위원회 설치 등 	문화체육 관광부 영화진흥 위원회
게임 산업진흥에 관한 법률	게임	<ul style="list-style-type: none"> • (목적) 게임 산업의 기반을 조성하고 게임물의 이용에 관한 사항을 정하여 게임 산업의 진흥 및 국민의 건전한 게임문화를 확립함으로써 국민경제의 발전과 국민의 문화적 삶의 질 향상에 이바지함 • 종합계획의 수립·시행, 게임 산업의 진흥, 게임문화의 진흥, 등급분류, 영업질서 확립 등 • 게임물관리위원회 설치 등 	문화체육 관광부 한국콘텐츠 진흥원

출처: 해당 법률을 참고하여 정리

- 현재 영상 산업을 지원하는 주무부처는 문화체육관광부임
 - 다만 방송의 경우 방송콘텐츠는 문화체육관광부가, 지상파방송 중심의 플랫폼은 방송통신위원회, IPTV 등 뉴미디어 중심의 플랫폼은 과학기술정보통신부가 관련 업무를 담당함(김규찬, 2017, p.53)¹⁷
 - 공공기관 중 산업의 진흥을 담당하는 기관으로는 콘텐츠 산업 전반을 지원하는 한국콘텐츠진흥원과 영화 산업의 발전을 지원하는 영화진흥위원회가 있음¹⁸

- 한국콘텐츠진흥원은 ‘공공기관 선진화 2차 계획(2008년 8월)’에 따라 2009년 5월 게임산업진흥원, 한국문화콘텐츠진흥원, 방송산업진흥원이 통폐합되어 발족됨
 - 「문화산업진흥기본법」에 한국콘텐츠진흥원의 설립근거가 명시되어 있으며, 문화산업의 진흥·발전을 효율적으로 지원하기 위한 것이 기관의 설립 목적임
 - 통합 전, 한국방송영상산업진흥원은 1989년 설립된 한국방송개발원과 1998년 2월에 준공된 한국방송회관이 기획예산위원회 공공기관 경영혁신 계획에 따라 1998년 8월 통합 결정된 후, 1999년 한국방송진흥원으로 명칭을 변경함(한국조세재정연구원, 2017, p. 74)¹⁹
 - 게임산업진흥원은 1999년 2월 (재)게임종합지원센터로 법인이 설립되었으며, 한국문화콘텐츠진흥원은 2001년 8월 설립되었음(윤건, 2011, p. 196)²⁰
 - 한국콘텐츠진흥원 조직은 9본부 2실 1국 1단 33팀으로 되어 있음
 - 주요 기능은 문화산업 진흥을 위한 정책 및 제도의 연구·조사·기획, 문화산업 실태 조사 및 통계작성, 문화산업 관련 전문인력 양성 지원 및 재교육 지원, 문화산업 진흥에 필요한 기술개발기획, 개발기술 관리 및 표준화, 문화산업발전을 위한 제작·유통활성화 등임

17 김규찬, 「문화산업 정책 패러다임 변화연구」, 정책연구 2017-10, 한국문화관광연구원, 2017

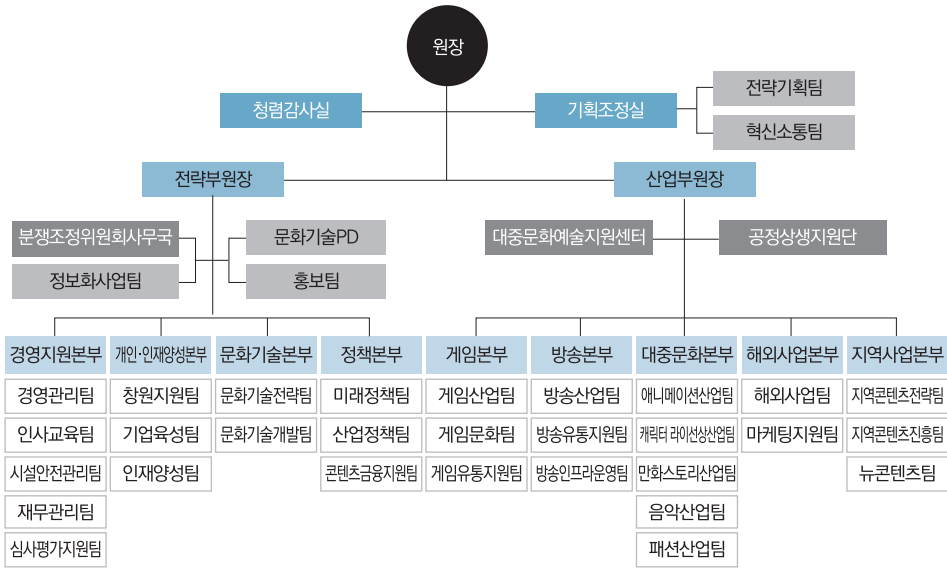
18 영상물등급위원회, 게임물관리위원회는 윤리성 및 공공성 확보와 청소년 보호 등을, 한국영상자료원은 자료의 수집·보존·전시, 저작권위원회의 경우 저작권을 통해 영상 산업의 발전을 도모하나 설립목적의 권리자의 권익증진과 저작물의 공평 이용을 설립법상 목적으로 하고 있어 여기에서는 다루지 않음

19 한국조세재정연구원, 「1998~2017 공공기관 경영효율화 계획」, 한국조세재정연구원, 2017

20 윤건, 「공공기관 통합 후 융합 평가에 관한 연구: 정보통신·콘텐츠 분야 통합 사례에의 적용」, 『정부학연구』, vol.17 No.3, 2011, pp.179~212

- 한국콘텐츠진흥원의 사업은 기획/인큐베이팅-유통-제작과 같은 지원단계와 12개 장르(기능)를 고려하여 추진 중임

[그림 2] 한국콘텐츠진흥원 조직도(2019년 9월 현재)



출처: 한국콘텐츠진흥원 홈페이지(조직도)조직구성, <http://www.kocca.kr/cop/contents.do?menuNo=200795>, 검색일자: 2019. 9. 25.

<표 6> 한국콘텐츠진흥원 사업 현황(예시)

(단위: 백만원)

지원단계	장르	지원사업	예산	담당부서
기획/인큐베이팅	공통	CKL 기업지원센터 인프라 운영	12,210	창업지원팀
		콘텐츠 창의인재 동반사업	8,090	인재양성팀
		콘텐츠문화광장 운영	3,930	인재양성팀
기획/인큐베이팅	게임	이스포츠 활성화 지원	7,440	게임문화팀/ 지역콘텐츠전략팀
		건전 게임문화 활성화	5,519	게임문화팀/게임산업팀
		글로벌게임허브센터 운영	5,003	게임유통지원팀
		게임스쿨 운영	2,500	게임산업팀

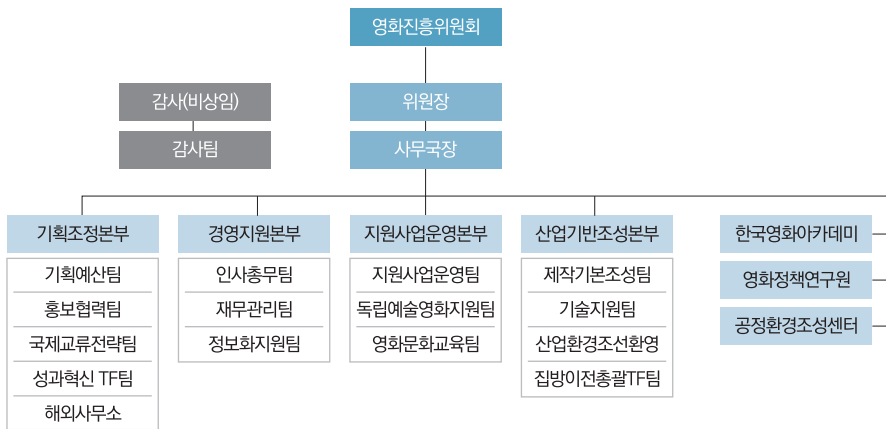
지원단계	장르	지원사업	예산	담당부서	
기획/인큐베이팅	방송	수상해양 복합촬영장 구축	4,600	방송인프라운영팀	
		독립제작사 제작인프라 지원	3,477	방송인프라운영팀	
		스튜디오큐브 방송제작시설 운영	1,247	방송인프라운영팀	
유통	공동	해외거점 운영	4,800	마케팅지원팀	
		문화콘텐츠 종합 홍보 마케팅	4,394	해외사업팀	
		글로벌 진출 지원	2,560	기업육성팀	
	게임	모바일게임 글로벌 퍼블리싱 지원	5,310	게임유통지원팀	
		게임글로벌서비스 플랫폼 지원	2,500	게임유통지원팀	
		게임 수출활성화 지원	1,270	게임유통지원팀	
	애니	애니메이션 해외전시마켓 참가지원	927	애니메이션사업팀	
		애니메이션 해외방영 지원	500	애니메이션사업팀	
		아시아 애니메이션 공동마켓 활성화	220	애니메이션사업팀	
	방송	국제방송영상마켓 참가지원	1,350	방송유통지원팀	
		국제방송영상마켓(BCWW2019)	846	방송유통지원팀	
		방송콘텐츠 해외배급지원	640	방송유통지원팀	
	제작	공동	창업육성 프로그램(창업발전소/콘텐츠 스타트업 리그/찾아가는 창작문화 활성화/스타트업)	3,000/664	창업지원팀
			창업도약 프로그램	3,000	기업육성팀
			창업재도전프로그램	2,000	기업육성팀
게임		게임콘텐츠 제작지원	17,614	게임산업팀/지역콘텐츠 전략팀	
애니		우수애니메이션 레벨업 제작지원	5,000	애니메이션사업팀	
		국산애니메이션 제작지원	4,960	애니메이션사업팀	
		차세대플랫폼 애니메이션 제작지원	1,000	애니메이션사업팀	
방송		방송진흥기금 융자지원	13,000	콘텐츠금융지원팀	
		방송영상콘텐츠 제작지원	3,780	방송산업팀	
		뉴미디어 방송콘텐츠 제작지원	2,959	방송산업팀	

출처: 한국콘텐츠진흥원 홈페이지)사업안내, <http://www.kocca.kr/cop/businessinfo/list.do?year=2019&menuNo=200955> 에서 일부 발췌하여 정리함. 검색일자: 2019. 9. 25.

- 영화진흥위원회는 1973년 창립된 영화진흥공사를 전신으로 하여 1999년 2월 「영화진흥법」이 개정되면서 출범함
 - 영화진흥위원회는 「영화 및 비디오물의 진흥에 관한 법률」을 설립 근거로 하고 있으며, 설립목적은 영화의 질적 향상을 도모하고 한국 영화와 영화 산업의 진흥임

- 1999년 2월 8일 「영화진흥법」이 개정되면서 영화진흥공사에서 영화진흥위원회로의 전환이 확정되었고, 같은 해 5월 28일 영화진흥위원회로 출범함
- 영화진흥위원회는 ‘지원하되 간섭하지 않는다’는 팔길이 원칙(arm’s length principle)이 적용된, 민간의 자율성을 강조한 민간 위원회 형태의 조직임
- 조직은 4본부(기획조정본부, 경영지원본부, 지원사업운영본부, 산업기반조성본부)와 함께 한국영화아카데미, 영화정책연구원, 공정한경 조성센터 등으로 구성되어 있음
- 주요 기능은 영화진흥기본계획 등의 수립·변경에 관한 의견제시, 영화진흥위원회 운영계획의 수립·시행, 영상제작 관련 시설의 관리·운영, 영화발전기금의 관리·운영, 한국영화 진흥 및 영화산업 육성을 위한 조사·연구·교육·연수 등임

[그림 3] 영화진흥위원회 조직도(2019년 9월 현재)



출처: 영화진흥위원회 홈페이지)조직안내, <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/intr/introOrg.do>, 검색일자: 2019. 9. 25.

<표 7> 영화진흥위원회 사업 현황

(단위: 백만원)

사업명	금액	사업내역
영화기획개발지원	6,150	• 다양성과 참신함을 갖춘 소재를 발굴하여 한국영화 제작활성화에 기여
영화제작지원	17,311	• 다양한 내용과 형식의 영화제작 지원을 통해 안정적 제작환경 조성 • 국제공동제작을 통한 해외 자본/시장 공유 • 영상전문 투자조합 결성을 통해 안정적인 투자자원 운용과 이를 기반한 영화산업 구조개선 주도 및 투자환경 체질 개선

사업명	금액	사업내역
영화산업 유통지원	18,810	<ul style="list-style-type: none"> • 제작된 독립·예술 영화의 온/오프라인 유통과 배급지원으로 독립·예술영화의 선순환구조 정착에 기여 • 한국영화 해외진출지원을 통한 해외시장 확대 및 수익률 제공 • 국내외 영화제 지원을 통해 국민의 다양한 영화문화 향유기회 제공
영화정책지원	16,412	<ul style="list-style-type: none"> • 영화산업 및 문화 활성화를 위한 정책을 연구하고 대안을 제시함으로써 영화산업·문화의 지속가능한 발전에 기여할 정책 형성을 지원하고 영화산업·문화의 진흥과 발전에 기여 • 신규 영상인력 양성 및 재교육을 통한 영화산업 글로벌 인력 양성, 현장영화인 근로환경 개선을 통한 효율적인 인력수급 운용체계 구축 • 문화소외계층의 관람기회 확대, 영상미디어센터 운영 등을 통한 영상문화저변 확대 및 영화향유권 강화
첨단영화 기술육성	3,160	<ul style="list-style-type: none"> • 현장적용형 영화기술 개발 및 확산을 통해 관련 표준 가이드라인 제시로 산업 내 시행착오 최소화, VFX 시각효과 등 첨단영상산업 육성, 영상제작 시설(현상 및 녹음) 운영을 통해 공공성이 높은 영상물 제작 기술지원
남양주종합 촬영소 운영	1,937	<ul style="list-style-type: none"> • 영화제작 인프라를 활용한 현장영화인 촬영지원 서비스 및 일반 관람객의 고객서비스 제고와 공익적 사회복지 기여
영화정보 시스템 운영	2,220	<ul style="list-style-type: none"> • 국내외 영화산업 지식정보와 신뢰성 있는 영화관련 통계자료 제공을 통한 대고객 서비스 제고
외국영상물로 케이션센터브 지원	1,780 (관광기금)	<ul style="list-style-type: none"> • 외국영상물의 국내 로케이션 촬영유치를 통해 한국영화 제작시스템 국제화 및 제작 네트워크 형성

출처: 영화진흥위원회 홈페이지(사업안내)사업개요, <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/prom/introPromotion.do> 일부 발췌하여 정리함. 검색일자: 2019. 9. 25.

2. 영상 산업의 문제점

- 우리나라 영상 산업의 수출은 중화권, 일본, 동남아시아 등 아시아권에 집중되어 있음
 - 콘텐츠 산업의 특성상 상대적으로 문화적 친밀성을 가진 아시아권 진출이 용이하기 때문에 보이나 향후 위험을 분산하기 위해서는 시장의 다양화를 꾀할 필요가 있음
 - 중국이나 일본이 콘텐츠 시장 규모가 상위권이나, 가장 큰 시장인 미국의 비중이 매우 낮음
 - 전 세계 콘텐츠 시장 규모를 살펴보면, 1위인 미국은 2, 3위인 중국과 일본 시장을 합친 것보다 시장 규모가 큼

- 영상 산업 중 방송을 제외한 게임, 영화, 애니메이션 시장만 살펴보면 중국의 잠재력이 매우 큰 것으로 나타났으나, 산업의 안정적 확보를 위해서는 시장을 다양화할 필요가 있음
- 게임 산업의 경우 중화권(중국, 홍콩, 대만)이 차지하는 비중이 57.6%로 절반 이상이며, 일본과 동남아시아 매출액을 합치면 전체 매출액의 2/3 이상임
- 특히 다른 영상 산업보다 차지하는 매출액 비중이 큰 게임 산업이 중화권에 집중됨

〈표〉 콘텐츠 산업의 지역별 매출액 현황(2017년)

(단위: 천달러, %)

	합계	중화권	일본	동남아시아	북미	유럽	기타
콘텐츠 산업 (비중)	8,589,464 (100.0)	3,837,216 (44.7)	1,655,975 (19.3)	1,304,363 (15.2)	811,593 (9.4)	522,459 (6.1)	457,853 (5.3)
출판 (비중)	220,951 (100.0)	17,402 (7.9)	33,606 (15.2)	30,047 (13.6)	75,917 (34.4)	12,304 (5.6)	51,665 (23.4)
만화 (비중)	35,262 (100.0)	1,367 (3.9)	9,742 (27.6)	7,094 (20.1)	5,036 (14.3)	11,093 (31.5)	929 (2.6)
음악 (비중)	512,580 (100.0)	109,931 (21.4)	320,599 (62.5)	64,737 (12.6)	5,468 (1.1)	8,552 (1.7)	3,294 (0.6)
게임 (비중)	5,922,998 (100.0)	3,413,471 (57.6)	824,036 (13.9)	746,298 (12.6)	410,366 (6.9)	272,311 (4.6)	256,516 (4.3)
영화 (비중)	40,726 (100.0)	7,733 (19.0)	4,895 (12.0)	8,088 (19.9)	4,933 (12.1)	3,802 (9.3)	11,275 (27.7)
애니메이션 (비중)	144,870 (100.0)	2,188 (1.5)	26,461 (18.3)	810 (0.6)	75,286 (52.0)	31,132 (21.5)	8,993 (6.2)
방송 (비중)	230,656 (100.0)	68,435 (29.7)	81,952 (35.5)	42,076 (18.2)	16,980 (7.4)	1,315 (0.6)	19,902 (8.6)
캐릭터 (비중)	663,853 (100.0)	132,059 (19.9)	45,051 (6.8)	86,258 (13.0)	175,028 (26.4)	146,309 (22.0)	79,148 (11.9)
지식정보 (비중)	616,061 (100.0)	58,616 (9.5)	244,891 (39.8)	282,929 (45.9)	18,068 (2.9)	6,336 (1.0)	5,220 (0.8)
콘텐츠솔루션 (비중)	201,508 (100.0)	26,014 (12.9)	64,742 (32.1)	36,026 (17.9)	24,511 (12.2)	29,305 (14.5)	20,910 (10.4)

주: 1) 방송(해외교포 방송지원, 비디오/DVD 판매, 타임블록/포맷 판매 및 방송영상 독립제작사), 광고 산업 수출액 제외
 2) 중화권은 중국, 홍콩, 대만의 3개 국가를 통합하여 산출함
 출처: 국가통계포털 KOSIS, 「콘텐츠 산업조사」콘텐츠 산업: 지역별 수출액 규모(2017년), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1024780&conn_path=3, 검색일자: 2019. 9. 3.

〈표 9〉 국가별 콘텐츠 시장 규모 및 전망(2013~22)

(단위: 십억 달러, %)

순위	국가	2013	2014	2015	2016	2017p	2018	2019	2020	2021	2022	2017~22 CAGR ¹⁾
1	미국	676	711	746	782	817	852	886	918	946	973	3.6
2	중국	145	167	191	221	246	272	294	314	333	351	7.4
3	일본	158	165	170	176	182	186	191	195	200	204	2.4
4	독일	92	95	98	101	103	106	108	111	113	115	2.1
5	영국	81	84	89	93	97	101	105	108	111	114	3.3
6	프랑스	63	66	68	70	72	74	76	77	79	81	2.2
7	한국	47	50	52	54	57	61	64	68	72	76	5.8
8	캐나다	45	47	50	52	54	57	59	61	63	65	3.7
9	브라질	34	38	40	42	45	48	51	54	56	59	5.5
10	이탈리아	35	36	37	39	40	42	44	46	48	49	4.1

주: 1) 2017년부터 2022년까지의 연평균 성장률임
출처: 한국콘텐츠진흥원, 『2018 해외콘텐츠 시장분석』, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018, p.19

〈표 10〉 영상 산업(게임, 영화, 애니메이션, 방송) 시장 전망(2018-22)

(단위: 백만달러)

〈게임 시장〉						〈영화 시장〉							
	국가명	2018	2019	2020	2021	2022		국가명	2018	2019	2020	2021	2022
1	미국	26,798	28,223	29,725	31,257	32,724	1	미국	11,374	11,578	11,817	12,048	12,274
2	중국	24,239	27,377	29,956	32,296	34,221	2	중국	10,121	11,342	12,457	13,347	14,183
3	일본	15,066	16,046	16,942	17,887	18,810	3	일본	2,075	2,123	2,168	2,209	2,250
4	한국	8,690	9,318	9,997	10,742	11,547	4	영국	1,989	2,039	2,092	2,146	2,196
5	영국	6,211	6,628	7,094	7,563	8,004	5	인도	1,984	2,179	2,380	2,587	2,802
6	독일	5,403	5,792	6,105	6,436	6,744	6	프랑스	1,640	1,662	1,695	1,735	1,776
7	프랑스	4,997	5,178	5,398	5,621	5,847	7	한국	1,358	1,398	1,440	1,483	1,526
8	러시아	2,772	3,288	3,802	4,363	4,947	8	독일	1,318	1,325	1,327	1,338	1,351
9	캐나다	2,118	2,198	2,270	2,335	2,399	9	호주	1,037	1,065	1,093	1,120	1,147
10	대만	2,139	2,245	2,320	2,385	2,438	10	러시아	984	1,032	1,085	1,145	1,207

〈애니메이션 시장〉						〈방송 시장〉							
	국가명	2018	2019	2020	2021	2022		국가명	2018	2019	2020	2021	2022
1	미국	1,517	1,544	1,576	1,606	1,637	1	미국	219,485	221,182	225,127	226,687	229,252
2	중국	918	1,029	1,131	1,211	1,287	2	중국	43,088	45,853	48,754	51,840	54,948
3	일본	499	510	521	531	541	3	일본	31,718	32,302	33,374	33,780	34,470
4	영국	322	330	339	348	356	4	독일	20,577	20,897	21,228	21,934	22,321
5	프랑스	252	255	260	266	273	5	영국	20,393	20,442	20,570	20,673	20,819
6	멕시코	203	211	219	226	234	6	프랑스	14,604	14,870	15,141	15,387	15,605
7	러시아	176	185	194	205	216	7	브라질	14,308	14,576	14,961	15,355	15,756
8	한국	166	171	176	181	186	8	인도	15,440	17,239	19,246	21,351	23,648
9	독일	159	160	160	161	163	9	캐나다	13,705	13,759	13,788	13,823	13,919
10	스페인	147	153	158	164	169	10	이탈리아	10,231	10,400	10,603	10,747	10,949

주: 1. 순위는 2012~2022년의 규모 및 전망치에 따름
출처: 한국콘텐츠진흥원, 『2018 해외콘텐츠 시장분석』, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018, p.286, p.377, p.429, p.478 발췌하여 정리

- 영상 산업 관련 사업체가 수도권에 지나치게 집중되어 있다는 점도 문제점으로 지적되고 있음
 - 콘텐츠 산업 전체의 서울 집중도는 32.7%이며 서울·경기·인천을 합친 수도권 집중도는 56.4%임
 - 게임 산업의 경우 수도권 집중도가 다소 낮은 편임에도 절반에 가까우며(46.3%), 애니메이션 85.2%, 영화 78.6%, 방송 76.3% 등 다른 분야의 경우 3/4을 상회함

〈표 11〉 영상 산업 사업체 수 현황(2017년)

(단위: 개, %)

	전국(A)	서울(B)	수도권(C)	서울집중도 (B/A*100)	수도권집중도 (C/A*100)
콘텐츠 산업 전체	105,464	34,440	59,500	32.7	56.4
게임	12,937	2,651	5,994	20.5	46.3
영화	1,409	856	1,107	60.8	78.6
애니메이션	492	332	419	67.5	85.2
방송	1,043	679	796	65.1	76.3

주: 1. 수도권에는 서울, 경기, 인천을 포함함
출처: 국가통계포털 KOSIS, 『콘텐츠 산업조사』콘텐츠 산업: 지역별 사업체 수 현황(2017년), http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1025106&conn_path=3, 검색일자: 2019. 9. 20. 참고하여 정리

- 불공정한 경쟁 시장과 종사자의 근로환경이 취약하다는 점 역시 시급히 해결해야 할 과제임
 - ‘영화 산업, 애니메이션 산업, 방송 산업은 독과점 유통 채널에 종속된 산업구조(박찬원 외, 2019, p.461)²¹를 가지고 있어 다양성의 확보를 위해 이에 대한 개선이 필요함
 - 영화 분야는 상영시장에서 독과점으로 인해 독립영화, 다양성 영화 및 저예산 영화가 피해를 입고 있음(박찬원 외, 2019, p.461)²²
 - 애니메이션 분야에서는 대형 완구사의 방영권료 가격 질서 파괴 방지를 위한 가격담합 방지 제도도 필요함(박찬원 외, 2019, p.461)²³
 - 콘텐츠 산업은 경쟁시장 조성을 위한 공급과 수요의 제약, 정보와 품질의 표준화 한계 및 주관성으로 인해 공정경쟁을 위한 특별한 정책이 필요한 산업임(박찬원 외, 2019, p.456)²⁴
 - 고정비용이 높고 한계비용이 낮아 문화예술 활동 수입으로 비용을 충당하기 어렵다는 특성이 있어 적절한 대우에 대한 인식이 미흡하며, 정부의 지원도 주로 공급자 위주의 정책이 이루어져 거래와 유통에 대한 정책이 미흡함(박찬원 외, 2019, p.6)²⁵
 - 노동수요 측면에서 콘텐츠 기업들은 프로젝트 단위로 콘텐츠를 제작하기 때문에 높은 노동유연성을 선호하고 투자 자금 유치에 있어서 무형자산의 저평가로 인해 자금조달에 어려움이 커 근로여건에 부정적 영향을 끼침(김장호·이경호, 2018, p.4)²⁶

21 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019

22 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019

23 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019

24 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019

25 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019, p.6(한국문화관광연구원, 『문화예술분야 공정거래제도 개선방안연구』, 2018, iv~v 재인용)

26 김장호·이경호, 『콘텐츠 산업 창의인력 실태조사 보고서』, KOCCA 18-46, 한국콘텐츠진흥원, 2018

3. 영상 산업 발전 방안과 공공기관의 역할

- 영상 산업 발전을 위해서는 수도권에 집중된 역량을 전국으로 확대할 필요가 있음
 - 수도권 집중화를 해소하기 위해 한국콘텐츠진흥원에서는 11개 지역에서 콘텐츠코리아랩을 운영 중임
 - 이러한 노력에도 아직까지 수도권 쏠림현상이 심한 우리나라의 사회경제적 여건으로 인해 영상 산업 역시 수도권 집중화를 벗어나지 못하고 있으며, 이를 해소하기 위한 더욱 적극적인 노력이 필요함

- 해외진출의 다변화 필요
 - 아시아권 외의 지역에 대한 적극적인 시장진출 지원이 필요함
 - 중국이 잠재력이 큰 시장임은 분명하나 아시아권 외의 지역에 적극적으로 진출할 필요가 있음

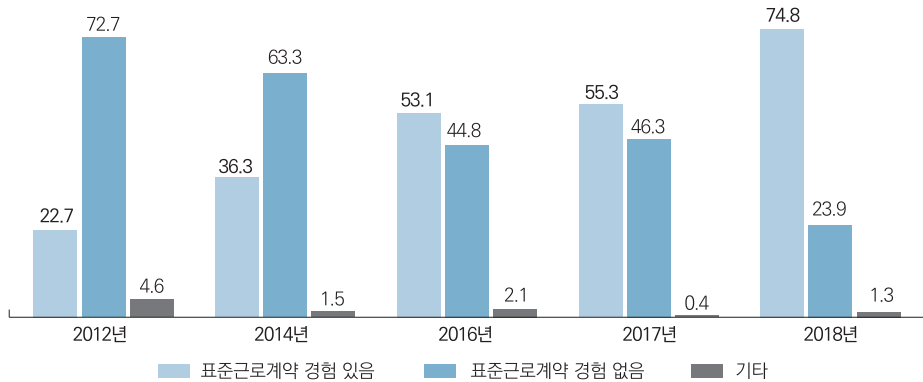
- 시장의 불공정 경쟁을 개선하고, 공정한 노동환경 조성을 위한 표준근로계약 활용과 확산 노력이 필요함
 - 공정한 경쟁을 확보하기 위해서는 독과점 방지에 대한 제도 마련이 필요함
 - 노동환경과 관련해서는 2011년 영화 스태프 표준근로계약서 발표 이후 최근에는 방송분야, 게임분야 등 다른 영상 산업 분야를 포함한 문화예술 전반으로 확대되고 있으며, 이에 대한 산업계의 적극적 활용을 독려할 필요가 있음
 - 영화 산업의 경우 2011년 영화진흥위원회 등이 참여하는 영화 산업협력위원회에서 4대 보험 의무 가입 등을 명시한 영화 스태프 표준근로계약서를 발표하여 다른 산업에 비해 비교적 일찍 도입(영화진흥위원회 보도자료 2011. 5. 24.)²⁷

²⁷ 영화진흥위원회 보도자료(2011. 5. 24.), 「영화스태프 '표준근로계약서' 발표」, <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/board/selectBoardDetail.do?boardNumber=4>, 검색일자: 2019. 9. 20

- 영화 산업에서 표준근로계약 작성이 점차 증가하고 있으며(이종수·유은정 외, 2019, p.14)²⁸, 최근 도입된 다른 분야의 표준근로계약의 지속적 활용을 위해 실태 조사를 지속적으로 추진할 필요가 있음

[그림 4] 영화 스태프의 표준근로계약서 계약 경험

(단위: %)



출처: 이종수·유은정 외, 『2018년 영화스태프 근로환경 실태조사』, KOFIC 연구 2019-2, 영화진흥위원회, 2019, p.14 참고하여 재구성

Ⅲ. 소 결

- 영상 산업은 문화예술에서 기인한 산업적 특성으로 시장실패의 가능성이 높아 정부지원이 불가피함
 - 독점, 외부효과, 가치재로의 특성, 비용체감의 특성, 정보의 결여 등 다양한 특성으로 인해 정책적 지원을 필요로 함(이병민, 2008 p.27; 이영두, 1999 재인용)²⁹

²⁸ 이종수·유은정 외, 『2018년 영화스태프 근로환경 실태조사』, KOFIC 연구 2019-2, 영화진흥위원회, 2019

²⁹ 이병민, 『문화콘텐츠 산업의 현황과 발전 방향』, 『2018-2012 국가재정운용계획 - 문화·관광 분야 - 공개토론회 자료』, 국가재정운용계획 문화·관광 작업반, 2008 p.27(이영두, 『한국 문화산업의 영역별 특성과 육성정책에 관한 연구』, 명지대학교 경영학과 박사학위 논문, 1999 재인용)

- 공공기관의 적극적인 지원을 바탕으로 영상 산업은 지속적으로 성장해왔으나, 해결해야 할 당면 과제들이 산적해 있음
 - 이를 해소하기 위한 정부와 공공기관의 적극적인 역할이 요구되는 상황임

- 또한 영상 산업은 문화예술의 일부로, 단순한 산업이 아닌 ‘문화예술’임을 고려해야 하며 중장기적으로는 창작 생태계 조성과 ‘순수’문화예술 분야와의 통합적인 접근이 필요함
 - 영화나 애니메이션, 영상 등은 그 자체로 하나의 문화예술의 영역임
 - 콘텐츠 생산집단의 창의적 생산 역량과 소비집단의 창의적 소비 역량이 문화적 산업적 발전에 가장 중요한 요인이 되며, 콘텐츠 문화정책은 다양한 사회집단의 문화적 창의적 역량을 높이기 위한 장기적 노력과 투자가 필요함(이기현, 2019, p.156)³⁰
 - 또한 현행 「문화예술진흥법」과 「문화산업진흥기본법」의 경우 중첩되는 장르가 존재하여(영화 등) 향후 법제의 발전적 통합 추진(이기현, 2019, p.156)³¹ 등을 고려할 수 있을 것임

30 이기현, 「콘텐츠 산업의 문화정책적 의미와 지평의 탐색」, 『인문콘텐츠』, No.42, 2019, pp.141~161

31 이기현, 「콘텐츠 산업의 문화정책적 의미와 지평의 탐색」, 『인문콘텐츠』, No.42, 2019, pp.141~161

참고문헌

- 김규찬, 『문화산업 정책 패러다임 변화연구』, 정책연구 2017-10, 한국문화관광연구원, 2017
- 김명수·김자영, 「국가주도에서 민간자율로: 한국 문화산업 정책기조의 변환 시도」, 『문화산업연구』, Vol.18 No.4, 2018, pp.53~62
- 김장호·이경호, 『콘텐츠 산업 창의인력 실태조사 보고서』, KOCCA 18-46, 한국콘텐츠진흥원, 2018
- 김국진 외, 『콘텐츠 산업의 장르별 성장단계 분석과 지원전략』, 문화체육관광부, 2011
- 문화체육관광부, 『콘텐츠 산업 중장기 정책비전 - 미래 콘텐츠 산업 준비 보고서-』, 2017. 12
- 박찬원 외, 『콘텐츠 산업 공정상생 생태계 조성전략 연구』, KOCCA 18-47, 한국콘텐츠진흥원, 2019
- 윤건, 「공공기관 통합 후 융합 평가에 관한 연구: 정보통신·콘텐츠 분야 통합 사례에의 적용」, 『정부학연구』 vol.17 No.3, 2011, pp.179~212
- 윤선희, 『영상 산업과 문화 연구』, 한나래 언론문화총서 45, 한나래, 2005
- 이기현, 「콘텐츠 산업의 문화정책적 의미와 지평의 탐색」, 『인문콘텐츠』, No.42, 2019, pp. 141~161
- 이병민, 「문화콘텐츠 산업의 현황과 발전 방향」, 『2018-2012 국가재정운용계획 - 문화·관광 분야- 공개토론회 자료』, 국가재정운용계획 문화·관광 작업반, 2008, pp.3~45
- 이상호, 「문화 경제학과 수사학: 클레머와 맥클로스키의 관계를 중심으로」, 『경제학 연구』, Vol.59 No.2, 2011, pp.205~230
- 이정훈, 「한국영상 산업 및 영화관광 발전방향과 경기도의 역할」, 『경기논단』 Vol.7 No.2, 2005, pp.35~66
- 이종수·유은정 외, 『2018년 영화스태프 근로환경 실태조사』, KOFIC 연구 2019-2, 영화진흥위원회, 2019

- 이학준·허석, 「한·미·일 콘텐츠 산업의 경제적 파급효과 분석」, 『산업경제연구』, Vol.31 No.3, 2018, pp.1161~1182
- 이현우, 『콘텐츠 산업 경제적 가치 측정모형 개발 기초연구』, 한국콘텐츠진흥원, 2018
- 임학순, 「문화산업 육성을 위한 정부정책의 이념」, 『계간 사상』, 2004년 봄호, 2004, pp.107~126
- 한국조세재정연구원, 『1998~2017 공공기관 경영효율화 계획』, 한국조세재정연구원, 2017
- 한국콘텐츠진흥원, 『2018 해외콘텐츠 시장분석』, KOCCA 18-39, 한국콘텐츠진흥원, 2018
- 영화진흥위원회 홈페이지, <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/main/main.do>, 검색일자: 2019. 9. 25.
- 한국콘텐츠진흥원 홈페이지, <http://www.kocca.kr/cop/main.do>, 검색일자: 2019. 9. 25.
- 영화진흥위원회 보도자료, 「영화스태프 ‘표준근로계약서’ 발표」, 2011. 5. 24, <https://www.kofic.or.kr/kofic/business/board/selectBoardDetail.do?boardNumber=4>, 검색일자: 2019. 9. 20.
- 국가통계포털 KOSIS, 「콘텐츠 산업조사>콘텐츠 산업: 지역별 매출액 현황(2013-2017년)」, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1024763&conn_path=I3, 검색일자: 2019. 9. 23.
- 국가통계포털 KOSIS, 「콘텐츠 산업조사>콘텐츠 산업: 지역별 사업체 수 현황(2017년)」, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1025106&conn_path=I3, 검색일자: 2019. 9. 20.
- 국가통계포털 KOSIS, 「콘텐츠 산업조사>콘텐츠 산업: 지역별 수출액 규모(2017년)」, http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=113&tblId=DT_113_STBL_1024780&conn_path=I3, 검색일자: 2019. 9. 3.



소통의 장

전문가의 눈: 공공기관 규제관리

이혁우 | 배재대학교 행정학과

전문가의 눈: 공공기관 안전관리

박시진 | 광운대학교 행정학과

현장의 소리: 한국남동발전

김한상 | 한국남동발전 사회가치혁신실 실장

현장의 소리: 한국공공조직은행

김유리 | 한국공공조직은행 대외협력팀 과장

전문가 좌담회

공공기관 임원 임명에 관한 논의

03



이혁우 교수
배재대학교 행정학과

공공기관의 규제관리, 필요성과 전략

양치기소년 이야기가 있다. 여러 번 늑대가 온다 했는데도 안 오니, 이제 늑대가 왔다는 말을 곧이듣지 않는다. 계속 늑대가 안 나타나면 괜찮겠지만 양들만 있는데다 늑대 경계까지 소홀히 한 마을에 늑대는 언제라도 나타날 수 있다. 이런 마을이야말로 늑대 입장에서 보면 제일 쉬운 약탈대상이니까. 그런데 늑대가 나타나면 상황은 그것으로 끝이다. 도망가 봐야 헛일이고, 그때서야 새로운 방비책을 허겁지겁 내놓는다고 될 일도 아니다.

규제개혁이 꼭 그런 것 같다. 하도 오래, 자주 이야기하다 보니 식상하다는 분이 많은 것 같다. 전공이랍시고 이것이 중요하고 필요한 일이라고 외치고 다니는 필자도 가끔 힘이 빠진다. “또 그 얘기가야”, “표시도 안 나고 힘들기만 한 걸 왜 자꾸 시키는지 몰라”, “규제개혁 잘못했다 사고 나면 책임질 건가”, “규제개혁하자는 사람들 믿으면 안 돼, 기업만 좋은 일 시키자는 거잖아” 이런 말이라도 들으면 어깨까지 처진다. 그런데 세계가 부러워

하는 오늘날 우리의 번영도 그동안의 꾸준한 규제개혁이 보탬이 되었음을 간과해서는 안 된다. 규제개혁 안 해서 좋은 국가가 될 리도 만무하지만, 규제관리에 소홀하다가 기술발전이 뒤처지고 경쟁국의 갑작스런 힘든 요구라도 발생하게 되면 줄지에 늑대가 닥친 양의 황망함을 맞게 될 수도 있다. 장난 많은 첫 번째 양은 거짓말로 늑대가 온다 했지만, 진지한 규제개혁이 필요하다는 이 말은 절대 연구실 서생의 공염불이 아니다.

오늘은 공공기관의 규제관리 이야기이다. 그런데 규제권한이 없는 공공기관에 규제관리를 요구할 수 있을까? 사실 규제는 정부가 만드는 것이고 그 집행도 정부가 하게 되어 있다. 공공기관은 정부업무 중 일부를 위탁받아 수행하거나 법률에서 정한 공공성을 갖는 고유의 사업을 운영하고 있을 뿐이다. 「행정규제기본법」에서는 규제의 개념을 국가나 지방자치단체가 특정한 행정목적을 실현하기 위하여 국민의 권리를 제한하거나 의무를 부과하는 것으로서 법령 등이나 조례·규칙에 규정되는 사항으로 정해 규제의 주체는 국가나 지방자치단체에 국한된 것으로 정해져 있기도 하다. 즉 공공기관은 규제의 주체에서 명시적으로 제외되어 있는 것이다. 이런 사정을 보면, 공공기관의 규제관리를 하자는 요구에 고개를 갸우뚱할 수도 있다. 공공기관이 가지고 있는 규제도 없는데 무슨 규제관리를 하라는 거냐고. 그런데 결론적으로 공공기관의 규제관리는 필요하고 중요하다.

공공기관의 규제관리는 정부의 그것만큼 중요하고 우리 사회에 대한 영향도 크기 때문이다. 2019년 현재, 우리나라 공공기관 수는 339개이고 이들이 제공하는 각종 공적서비스는 막대하다. 사회와 국민에 필요한 공공서비스나 재화생산을 위해 공공기관이 있는 만큼 우리나라 국민들 중 공공기관과 단절되어 하루라도 지낼 수 있는 사람들은 거의 없다. 전 기나 지하철, 상수도, 고속도로와 같은 보편적 서비스를 이용하지 않을 수는 없다. 기발한 아이디어로 제품을 만들었다 해도 시판이 되는지 알아보려면 공공기관에서 검사를 받아야 하고, 정부가 각종 명목으로 지원하는 자금을 받아보기 위해서도 공공기관을 찾아야 한다. 공공기관 입장에서야 정부업무의 위탁집행이나 국가의 근간이 되는 SOC를 정부가 규정한 지침에 따라 운영관리하는 것에 불과할 뿐이라 하겠지만 국민들은 다르다. 고속도로를 달리다 불편함이 생기면 도로공사와 그 임직원에게 먼저 따지지, 국토교통부에 가지

는 않는다. 제품인증에 필요한 기준이나 요건이 이상하면, 인증을 담당한 공공기관에 싫은 소리를 하는 게 먼저다. 요컨대 공공기관은 국민과의 접점에서 공공서비스나 재화, 혹은 공공의 위탁사무를 맡고 있고, 이런 이유로 공공기관이 일을 한다며 그 기준으로 삼고 있는 기준과 규칙은 국민에 미치는 영향이 절대적이다.

이렇게 공공기관이 규제 관련 공공서비스에서 국민과 가장 접점에 있다는 것은 공공기관이 규제관리에서 중요한 역할을 할 수 있다는 것을 말하는 것이다. 공공기관은 정부보다 빨리, 구체적으로 정부규제 중 불편한 것을 알아챌 가능성이 높다. 금융 관련 공공기관은 금융규제, 토지나 부동산 관련 공공기관은 토지 및 부동산 관련 규제, 에너지 관련 공공기관은 에너지규제, 중소기업 관련 공공기관은 중소기업 규제와 그 애로에 대해 생각보다 자세하고 많은 정보를 가질 수밖에 없다. 해당 분야에서 공공기관은 일상적으로 고객으로서의 기업이나 개인과 만나 공공서비스를 제공하고, 그 과정에서 규제의 문제점을 익숙하게 접할 것이기 때문이다.

중소벤처기업진흥공단을 한 번 보자. 중소기업에 대한 정책자금 제공을 핵심적인 사업으로 수행하는 이 공공기관은 업무 특성상 우리나라에서 많은 중소기업과 가장 자주 대면하는 기관 중 하나일 수밖에 없다. 정책자금 관련 애로사항도 자주 듣겠지만, 중소기업이 자신의 사업과 관련해 토로하는 규제애로에 대한 목소리도 듣게 된다. 중소기업진흥공단이 조금 더 관심을 갖는다면, 적극적으로 이런 규제애로를 잘 파악할 수도 있다. 정책자금 제공에만 그치지 않고, 정부에 중소기업의 규제애로를 전달하는 창구로서의 역할을 자임한다면, 오늘도 이런저런 규제 장벽으로 각종 사업에 고충을 가진 중소기업은 자신의 속 깊은 고민을 편하게 토로할 수 있을 것이다. 실제로 중소기업진흥공단은 정책 중개를 통해 정책자금 제공 시 부수적으로 얻게 되는 각종 중소기업의 규제애로를 중소기업 읍부즈만이나 관련 정부부처에 적절히 전달하려는 노력을 기울이고 있다. 이런 역할은 창업진흥원이나 각종 인증을 담당하는 공공기관 등 규제애로를 접할 가능성이 높은 다른 공공기관에서도 참고할 만하다.

그 외에도 규제관리와 관련하여 공공기관이 관심을 가져야 할 개념으로는 '유사행정규제'라는 것이 있다. 이것은 국가나 지방자치단체가 아닌 공공기관이 만든 규칙이나 기준, 요령 등의 가이드가 고객인 국민에게 영향을 미치는 것을 일컫는 개념이다. 공공기관이 제공하는 공공서비스를 이용하는 고객은 이런 가이드에 큰 영향을 받게 된다. 가이드가 제공하는 기준이나 절차에 부합하지 않으면 공공서비스의 사용이나 손해가 어려워지거나 사업에 큰 차질을 겪을 수도 있기 때문이다. 물론 공공기관이 설정한 가이드는 공공서비스를 제공하기 위해서는 반드시 필요한 것이고 그 자체가 문제일 수는 없다. 법령의 근거와 위임의 범위에 따라 설정되어 대부분이 합리적인 것이다. 그렇다고 이들 가이드들에 개선 수요가 없을 수는 없다.

공공기관이 아무리 심사숙고해서 도입하였더라도 유사행정규제는 시간과 상황이 지나면 불편해지기 마련이다. 더구나 공공기관은 정부로부터 특정한 사업권한을 부여받은 기관으로 시장에서는 독점의 위치에 있는 경우가 많다. 경쟁 속에서 고객의 불편과 어려움을 한 치도 소홀히 할 수 없는 일반기업에 비해 규제 불합리에 둔감할 가능성이 크다. 평가와 수시점검을 통해 정부가 유사행정규제 합리화에 나서지만 기업이 알아서 일상적으로 고치는 데는 미칠 수가 없다. 독점이라는 제도적 환경에서 일상적으로 규제개선을 해내고, 이것을 기대한다는 것이 쉬운 일이 아니다. 공공기관이 제공하는 공공서비스 외에 다른 대안이 없는 고객, 국민, 기업으로서는 이들이 제시하는 기준이나 규칙이 다소 불편하거나, 민간의 거래기준에 비해 현저히 불합리하더라도 받아들일 수밖에 없기 때문이다.

물론 공공기관마다 유사행정규제의 개선수요는 천차만별일 것이다. 기업의 성격을 강하게 띠는 시장형 공공기관의 경우, 이런 기고가 굳이 필요도 없을 만큼 관리체계를 잘 갖추고 있을 수도 있다. 반면 위탁집행형 공공기관이나 기타공공기관의 경우에는 정부업무를 그대로 집행한다는 관행적 인식으로, 불편한 기준의 수정에 덜 민감할 수도 있다. 예를 들어, 인증은 정부가 공공기관에 위탁한 업무이지만, 개별 기업이 인증을 받는 과정의 절차와 제품별 인증대상의 판단, 다른 인증기관과의 중복성 등에 무수한 문제제기가 있을 수 있다. 이 경우, 해당 공공기관은 정부가 설계한 체계에 따라 인증을 수행하고 있을 뿐

이고, 설령 다소 문제가 있더라도 이것은 정부 차원에서 해결해야 할 것으로 생각할 수도 있다.

물론 맞는 말이다. 그러나 이런 불편들 중 공공기관이 해결할 수 있는 것도 있고, 정부에 적극적으로 건의해 문제해결을 추구할 수도 있다. 이렇게 공공기관이 나서서 적극적으로 규제관리를 한다면 고객으로서 국민과 기업의 불편과 부담이 한층 가벼워질 수도 있을 것이다. 사실 이런 노력을 기울인다는 것은 공공기관으로서는 또 하나의 번거로운 일이 추가되는 것으로 생각할 수 있다. 사업하기도 바쁜데 늘 규제의 불편함을 살피고, 스스로 만든 규칙과 가이드의 합리성을 따져보기는 쉽지 않다. 그런데 이것은 정부도 마찬가지이다. 당면한 새로운 사회문제 해결에 신경을 쓰기도 모자란데, 잘 돌아가고 있는 기존 규제를 놓고 다시 시시비비를 가리는 일은 번거로운 일이다. 규제도입보다 규제개혁이 더디고 힘든 이유가 여기에 있다.

그럼에도 정부에 규제개혁은 꾸준히 해야 할 관리의 영역에 있는 일이고, 공공기관도 여기에 관심을 가져야 한다. 표시는 안 나지만, 오늘의 불편함을 수정하는 것은 내일의 편안과 발전의 밑거름이 되기 때문이다. 사실 규제관리는 미래의 불편을 미리 고치는 일이다. 그래서 규제개혁이 얼마나 사회에 도움이 되었는지를 알아차리기는 쉽지 않다. 규제를 개선하지 않았으면 겪을 수도 있었던 무수한 어려움을 과거 어느 정부, 부처, 공공기관의 선제적인 규제개선으로 피해갈 수 있었기 때문이다.

정부에, 공공기관에 규제개혁이 중요하고, 꾸준한 규제관리에 관심을 갖자는 반복된 주장이 양치기 소년의 장난스런 놀이가 아니라는 데 공감의 커졌으면 한다. 그리고 현재 우리나라의 경제·사회 수준은 과거의 불합리한 규제를 꾸준히 개혁한 결과임을 인식해야 한다. 현재의 꾸준한 규제관리는 보다 나은 미래를 위한 투자인 이유가 이 때문이다.

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



박시진 교수
광운대학교 행정학과

공공기관의 안전강화를 위한 안전문화 관리

최근 공공기관 시설이나 작업장에서 인명피해로 이어지는 안전사고가 종종 발생하고 있다. 이러한 사고들이 발생하면 공공의 관심은 안전에 쏠리게 되고 정부에 대책을 요구하는 목소리가 높아지게 마련이다. 이에 정부에서는 올해 3월에 ‘공공기관 안전강화 종합대책’을 발표하고 공공기관 운영에 있어 국민의 생명과 안전을 최우선 가치로 보고 운영 및 관리체계를 이에 맞게 전환할 것을 공표하였다.

이 같은 정부의 조치는 공공기관의 안전강화를 위한 시기적절한 대응으로 보이며, 소기의 성과를 어느 정도 달성할 것으로 예상된다. 하지만 이 같은 조치는 이미 발생한 안전사고라는 결과에 대한 후속 조치의 성격이 강하다. 즉, 공공기관 안전관리 수준을 결정하는 근원적 요인 중 하나인 조직 구성원들의 안전에 대한 인식의 표상인 조직문화로서의 안전

문화를 다루고 있지는 않다. 물론 공공기관의 시설이나 작업장에서의 안전사고를 줄이기 위해서는 안전을 강화할 수 있는 각종 정책적·실무적 조치는 필수적이지만 보다 근본적이고 장기적인 공공기관 안전관리를 위해서는 안전문화에 대한 고민과 근본적 개선방안 또한 필요하다. 그간 정부차원의 보고서나 학계의 연구에서 공공기관 안전관리의 문제와 해결방안은 다양한 각도에서 다루어져 왔다.

하지만 안전문화가 무엇이며 안전문화 관리를 통해서 어떻게 안전이 개선될 수 있는지에 대한 연구는 찾아보기 힘들다. 따라서 본 기고문에서는 공공기관에 아직까지는 상대적으로 생소한 개념인 안전문화에 대한 소개를 하고자 한다. 이와 아울러 기존에 제시된 조직의 안전문화 변화를 통한 안전관리 개선의 방안을 다루어 우리나라 공공기관에 함의를 제공하고자 한다.

1. 안전문화

시설과 작업현장에서 근로자들과 이들 근로자를 관리·감독하는 인력들은 작업 시 사고가 발생하지 않도록 최선을 다해야 한다는 것은 일반 상식에 가까운 개념이다. 이처럼 안전의 중요성에 대한 인식은 흔하지만 현대 조직 차원에서 안전문화 관리가 이루어진 역사는 길지 않다. 산업계와 안전경영학계에서는 현재까지도 조직 내 안전분위기(safety climate)와 안전문화(safety culture)가 혼용되고 있는데, 근래 들어 안전분위기보다 안전문화가 보다 폭넓게 쓰이고 있다. 안전분위기의 학문적 역사가 안전문화보다 길지만, 나중에 개발된 안전문화가 안전분위기를 포괄하는 경우가 많아 각 개념에 대한 설명이 필요하다. 우선 안전분위기의 경우, 1980년 Zohar이 학계에서는 최초로 안전분위기라는 용어를 사용하였으며, 현재까지 2,500회를 넘는 인용횟수를 기록하며 안전분위기라는 개념을 학계와 실무에 널리 알린 학자로 간주되고 있다. Zohar는 안전분위기를 경영진의 안전에 대한 태도, 안전관리 담당자의 지위(조직 내 위상), 안전 훈련 프로그램의 중요성에 대한 인식, 안전행동(safe conduct)이 승진에 미치는 영향, 작업장에서의 안전위험 수준(level), 안전행동이 조직 내 사회적 위치에 미치는 영향, 규정된 업무 수행속도(required work

pace)가 안전에 미치는 영향 등의 총합으로 보았다.

안전문화의 개념은 원전사고에 대한 후속조치를 취하는 과정에서 제시되었다. 1986년 4월 우크라이나 체르노빌 원자력 발전소 사고발생 후, 원자력안전자문단(INSAG: International Nuclear Safety Group)은 이 사고에 대한 후속보고서(Report on the Post-accident Review Meeting on the Chernobyl Accident)를 1988년에 발표하였는데, 해당 보고서에서 안전문화(safety culture)라는 용어가 최초로 소개되었다. 원자력안전자문단에서는 안전문화를, “조직의 안전관리에 대한 몰입(commitment), 관리 방식(style), 관리 능력(proficiency)을 결정하는 개인과 집단의 가치, 태도, 인식, 역량, 행태의 총합”으로 정의하였다. 이후 1995년에 Cooper와 Philips는 안전분위기를 안전문화의 한 요소로 보고, 양방향 안전문화 모형(reciprocal safety culture model)을 개발하였다. Cooper와 Philips는 조직의 안전에 영향을 주는 세 가지 요인과 이들 요인에 대한 평가방법을 제시하였다. 첫째는, 상황적 요인인 안전 관리 시스템이며 이는 안전관리에 대한 감사(audit or inspection)를 통하여 평가될 수 있다. 둘째는, 조직 구성원들의 심리적 요인인 안전에 대한 인식과 태도를 포괄하는 안전문화이며 설문을 통해서 측정될 수 있다. 셋째는, 조직 구성원들의 안전관련 행태이며 이들 구성원의 행태는 관리자가 관찰하고 사전에 정해진 체크리스트를 통해 안전 행태 준수를 측정하는 것으로 평가할 수 있다.

조직 내 안전분위기와 안전문화 관련 이론과 연구를 바탕으로 1990년대부터 산업계와 학계는 조직 내 안전을 개선하고자 많은 연구를 하였으며, 그 핵심을 제시하자면 다음과 같다. 첫째, 조직의 경영진이 안전을 조직 경영 전반에 반영하려는 노력을 해야 한다. 조직에는 기획, 생산, 마케팅, 재무, 고객관리, 영업 등 다양한 기능이 존재하고, 일부 기능은 안전과 직접적 연관성이 없어 보일 수 있다. 하지만, 시설과 작업장에서 조직의 주요 상품이나 서비스가 생산되는 경우, 조직 내 기능들이 안전관리와 연관성이 존재할 가능성이 매우 높다. 예컨대, 특정 조직의 마케팅 기능(부서)은 안전관리와 직접적 연관이 부족해보일 수 있으나, 기관의 기능 홍보, 방송, 인력유치, 대외협력 등의 분야에서 안전관리에 대하여 다른 부서들과 협력이 필요하고, 안전사고가 발생했을 시, 이에 대하여 이해관계자 및 언

론에 대응을 하는 기능 등을 담당하고 있으므로, 안전관리와 연관성이 낮다고 보기 어렵다. 따라서 시설 혹은 작업장에서의 현장 업무가 존재하는 조직은 각 기능별로 안전에 대한 책임을 공유하는 안전책임 분산을 통하여 각 기능의 장이 안전에 대해 책임질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 경영진의 관심을 바탕으로 조직의 전 기능에 걸쳐 관리시스템, 안전문화, 안전행태 분석이 필요하다. 안전문화 분석을 위해서는, 안전관리시스템 분석을 통하여 안전 관련 업무 연관성이 있는 부서와 사업을 선별하고, 이들 부서 구성원들의 안전문화를 설문 등을 통하여 측정하며, 관리자들이 구성원의 안전행태를 다양한 체크리스트들을 통하여 파악해야 한다. 이를 위해서는, 조직 내에서 직무분석이 이루어지는 것처럼 안전관리업무 분석이 이상적으로는 직무별로, 아니면 최소한 부서단위로 이루어지는 것이 필요하다.

셋째, 조직 구성원 개개인과 부서의 성과평가에 안전관련 성과가 반영되어야 하고, 안전규정 준수와 개선 여부에 따른 처벌과 보상이 필요하다. 조직 구성원이 안전 관련 업무를 수행하고 있다면, 근무성적평가에 근무태도가 자연스럽게 포함되는 것처럼 안전행태를 추가하는 것을 고려해 볼 수 있다. 조직 구성원들의 전반적 안전행태는 안전관련 업무 수행을 하는 조직원을 관리하는 부서장과 부서단위 평가에도 반영되어야 한다.

넷째, 조직의 시설 혹은 작업장에서 성과 혹은 업무처리 신속성을 위해 안전이 희생되는 상황을 예방해야 한다. 조직 구성원 개인, 혹은 부서단위의 성과 측정 시, 성과향상을 위해서 안전조치를 제대로 취하지 않고 작업을 수행하는 등의 행태를 미연에 방지할 수 있도록 원충적 지표를 개발해야 한다. 예를 들어, 시설 보수를 수행하고 있는 작업장에서 안전 조치를 취하기 위하여 작업 완료가 지연되는 경우, 이 같은 상황을 현장 인력이나 관리자가 객관적 자료나 기록으로 증명할 수 있다면 성과평가에서 감점을 당하지 않도록 면책을 해주는 제도 도입을 고려해 볼 수 있다. 마지막으로, 조직 내 안전관리담당자들에 대한 조직 내 지위 향상이 필요하다. 안전관리담당자들이 지속적인 안전관리를 통하여 인명사고를 예방하기 위해서는 조직 내 여러 부서의 협력이 필요하다. 그러기 위해서는 조직 차

원에서 안전관리담당부서에 조직 내 안전 관련 업무 수행 시 각 부서장들과 직접 업무협의를 할 수 있는 권한을 부여하는 등의 대안을 고려해볼 수 있다.

2. 공공기관에 대한 함의

위와 같은 내용을 바탕으로 공공기관 안전관리에 대한 함의를 제시하고자 한다. 함의를 제시하는 데 있어, 가장 최근에 발표된 ‘공공기관 안전강화 종합대책’에서 제시된 과제들을 중심으로 기술하고자 한다. 첫째, 안전중심 경영체계 구축이다. 현재 안전강화 종합대책은 안전 경영 기본원칙 확립과 안전기본계획 수립 등을 강조하고 있는데, 이에 안전관리 책임 분산을 통한 안전문화 개선을 추가할 것을 고려해볼 수 있다. 위에 제시된 대책들은 안전관리 수준을 향상시킬 수는 있으나, 전 부서에 걸쳐 안전관련 업무분석과 책임의 분산을 전제하고 있지는 않으므로, 공공기관 전체의 안전문화 개선에 대한 효과의 범위가 제한될 수 있기 때문이다.

둘째, 경영평가에 안전지표 상향 이외에 부서 단위와 개별 근무성적 평가에 안전관련 항목 신설을 고민해 볼 수 있다. 현재 경영평가제도는 기관 전체에 대한 평가이므로, 해당 기관의 안전관리업무 담당부서가 주가 되어 안전관리 개선 노력을 할 것으로 판단된다. 따라서 조직 내 다른 부서들은 상대적으로 안전관리에 관심이 부족할 수밖에 없다. 조직 전반의 안전문화를 개선하기 위해서는 앞서 제시된 조직 내 안전문화 개선 방안들을 도입하여, 안전과 관련이 있는 부서와 개인의 성과평가에 안전관련 성과나 행태가 포함될 수 있도록 하는 방안을 고려해볼 수 있다.

마지막으로, 협력사 혹은 하청업체에 대한 안전관리 교육과 안전문화 개선을 추진할 수 있다. 현재 공공기관 소속 직원들이 각종 작업장에서 직접 작업을 수행하기도 하나, 입찰을 통하여 각종 시설관리 및 작업이 협력사를 통해 수행되고 있는 경우가 많다. 하지만 이 같은 상황에서 작업장 안전사고 혹은 산업재해가 발생할 경우, 협력사가 많은 부분 책임

을 지게 되나, 원청·발주자로서의 공공기관도 책임에서 자유롭지 못하다. 따라서 협력사의 안전문화 개선에 공공기관들이 적극 참여할 필요가 있다. 현재 안전강화 종합대책은 입찰참가 시 상습적 안전법령 위반업체 감점, 중대재해 유발업체 입찰참가자격 제한, 낙찰자에 대한 안전관리 평가 강화, 고난이도 공사계약 시 안전관리 계획평가 및 안전관리 역량평가지도 도입 등을 제시하고 있다. 이러한 경우 정량적인 측면에서의 협력사에 대한 안전관리 평가는 강화될 수 있으나, 실제 안전사고 발생의 가능성을 줄일 수 있는 근원적 대책이 될 수 있는 안전문화 개선 측면에서는 미흡한 방안이 될 수 있다. 따라서 입찰에 참가하는 협력사 혹은 하청업체들에 대한 안전문화 평가 및 안전관리 교육훈련을 고려해 볼 수 있다. 우선, 입찰 기준 중 안전관련 항목에 협력사들 내에서 조직 내 안전문화 관리가 적절히 이루어지고 있는지 여부를 측정할 수 있는 지표를 개발하는 것을 검토해 볼 수 있다. 특정 협력사가 낙찰된 이후에는, 각 공공기관의 안전관리 담당부서의 주관하에 낙찰된 협력사에 한하여 일정 기간 안전문화 교육을 실시하는 방안을 통하여 협력사에 대한 안전관리 강화를 추구할 수 있다.

3. 맺음말

본 기고문에서는 공공기관의 안전강화를 위한 처방이 될 수 있는 조직 내 안전문화 개선에 대해 소개하였다. 공공기관의 안전관리를 위한 제도적·실무적 조치는 필수적이지만 이에 더해 조직 내에 안전을 강조하는 문화를 확산시키고 강조한다면 공공기관의 안전관리 수준이 한층 더 개선될 것으로 기대된다. 물론 안전문화를 개선하기 위하여 취해야 하는 조치들이 추가적인 행정적 부담으로 다가올 수 있는 가능성도 배제하기는 어렵다. 하지만, 여러 해 동안 산업계에서 안전문화의 중요성과 안전문화를 이용한 안전관리가 유용하였음이 증명된 만큼, 이를 이용하여 공공기관의 안전을 더욱 개선시키는 것을 고려해볼 만하다.

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



김한상 실장
한국남동발전 사회가치혁신실

전기 에너지를 사회가치 에너지로 - 한국남동발전 일자리창출 노력과 성과 -

‘일을 한다’는 것은 경제적 자립에서부터 조직생활에서의 대인관계 구축, 나아가 개인의 자아실현을 가능케 한다는 점에서 인간이 살아가는 삶의 원동력과 같다. 하지만 최근 대한민국이 겪고 있는 심각한 고용위기는 이를 좌절시켰고, 나아가 사회분열과 국가발전 저해라는 부정적 결과를 초래하는 주요 원인이 되었다. 결국 사회통합과 동반성장, 그리고 국가발전을 달성하기 위해서는 ‘일자리 창출’이 최우선적으로 달성되어야 할 과제는 더욱 명확해졌다. 이러한 추세에 발맞춰 한국남동발전도 국가발전과 국민복지에 기여하는 공기업으로서 일자리 창출의 마중물 역할을 다하고 있다.

발전산업 일자리 창출의 구심점 역할 수행

한국남동발전은 비정규직 정규직 전환을 위하여 비정규직 직무별 근로시간 및 임금수준 등의 자체 실태조사와 전략기관 중앙컨설팅팀 전문가 현장조사를 통한 비정규직 근무실태를 파악하는 등의 정규직 전환에 대한 선제적인 조치를 취한 결과, 2017년 7월 26일 고용노동부 비정규직 정규직 전환 전략기관으로 선정되었다. 효과적인 정규직 전환 협의를 위한 발전회사 표준모델(① 정규직 전환대상 직무범위 결정 ② 정규직 전환 협의체 구성방식 ③ 전환자 임금 표준모델 수립)을 구축하여 타 발전회사에 전파함으로써 발전산업 정규직 전환에 촉매제 역할을 하였다.

전략기관으로서 한국남동발전의 역할은 발전산업 내에 그치지 않고, 그 영역을 넓혀왔다. 2018년 8월에는 '더불어민주당 을지로위원회' 태안화력 비정규직 근로현장 방문 시 발전5사를 대표하여 발전산업 비정규직 현황 브리핑 및 정규직 전환에 대한 제언을 통하여 정규직화 정책 수립의 기초자료를 제공하였으며, 2018년 10월에는 지역 일자리정책 포럼인 '경남일자리 대토론회'에서 경남혁신도시 대표 공공기관으로서 혁신형 일자리 창출, 협력기업 경쟁력 제고를 통한 상생형 일자리 창출 등과 같은 우수사례를 경남 지방자치단체 및 공공기관에 전파하여 경남도내 일자리 창출의 마중물 역할을 수행하였다.

함께하는 미래를 위한 큰 걸음: 비정규직 근로자 정규직 전환

한국남동발전은 '공공부문 비정규직 근로자 정규직 전환 가이드라인'에 따라 정규직 전환을 진행하고 있다. 우선 비정규직 근로자 정규직 전환의 절차적 정당성과 합리성을 확보하기 위해 유사직종별 4개 분과를 구성하였으며, 각 분과별 '노·사 및 전문가 협의체'를 운영하여 전환대상, 방식 및 시기 등 정규직화 방안에 대한 이해관계자의 다양한 의견과 요구를 최대한 반영하였다. 그 결과, 기간제근로자 1명, 파견근로자 16명에 대해서는 직접고용 방식으로 정규직 전환을 완료하였으며, 청소·경비 등 용역근로자 500명에 대해서는 자회

사 방식의 정규직 전환을 완료하였다. 자회사(주식회사 코엔서비스)는 지속가능하고 안정적인 사업 영위를 위하여 한국남동발전이 100% 출자를 통해 설립하였다. 용역근로자 500명 정규직 전환 외에도 주 52시간 근로시간 준수를 위한 84명의 정규직을 추가로 고용함으로써 추가적인 일자리를 창출하는 성과를 거두었다.

청년고용 · 지역인재채용 활성화

한국남동발전은 본사 이전지역 공공기관, 고용노동부, 지역대학, 우수 협력사와 함께하는 일자리콘서트 개최로 지역인재 채용에 앞장서고 있다. 2018년도 경남혁신도시 공공기관 우수협력사 일자리콘서트에서는 취업희망자가 다양한 기업의 채용정보를 접하고, 현장에서 기업면접을 경험함으로써 중소기업 취업에 대한 불안감을 덜 수 있는 계기를 마련하였다. 한국남동발전은 이 행사를 통하여 채용된 인력에 대해 1년간 초임급여의 30%를 해당 기업에 지원하여 중소기업의 현장 채용을 독려하고 있다.

또한 본사사옥 내 청년일자리지원센터를 오픈하여 취업준비생을 대상으로 취업상담, 취업멘토링제 운영, NCS 특강, 구직활동경비 지원 등 자기주도적 청년구직활동을 지원함으로써 지역 청년구직자들에게 생생한 취업정보를 제공하고 있다.

일자리 취약계층 지원

한국남동발전은 일자리 취약계층 희망일자리 창출을 통한 사회적 가치 실현에 앞장서기 위하여 국민공감 사회공헌사업인 'KOEN 드림 Job 프로젝트'를 추진하고 있다. 다양한 시민참여를 통한 사회공헌 이해관계자의 의견을 청취하기 위하여 시민단체 및 지자체와 공동으로 일자리 제공(바다정화활동), 사회적기업 육성(실버카페, 실버택배), 협동조합 설립(로컬푸드마켓) 등의 활동을 활발히 전개하고 있다.

또한, 장애인 고용창출 노력의 일환으로 창의적인 아이디어 사업화를 통한 장애인 기업



청년구직 취업상담



실버카페



바다사랑지킴이



안전등주 특허출원

설립을 지원하고 있다. 발전소 내 높은 곳에 위치한 조명등기구 교체 시 사다리 작업을 지상에서 할 수 있는 아이디어를 사업화하여 장애인기업 인증(회사명: 한빛)을 받아 현재까지 6명의 장애인을 고용하는 성과를 창출하였다. 이 사업의 아이템인 안전 조명등기구를 전사적으로 확대 시(6,300EA) 장애인 21명의 고용 창출이 전망됨에 따라 현재 확대 시범설치 및 사업 확대를 위한 홍보활동을 지속적으로 후원중이다.

문재인 정부의 최우선 국정과제인 일자리 창출은 결국 ‘우리 국민 삶의 질 향상’으로 직결된다는 점에서 진정한 의미의 일자리 확대를 달성하기 위해서는 일자리수를 늘리는 것과 함께 ‘일자리의 질 개선’을 위한 노력이 수반되어야 한다.

이러한 관점에서 한국남동발전은 발전공기업으로서 발전소 비정규직 정규직 전환, 에너지 신사업 투자확대를 통한 혁신형 일자리 창출 및 발전소 주변지역 일자리 취약계층 지원 등을 통한 일자리의 양적 확대뿐만 아니라 일자리 질적 향상을 도모하는 데에도 적극 앞장서고 있다.

이번에 소개한 한국남동발전의 양질의 일자리 창출 사례들이 우리 사회에 만연한 일자리 문제를 해결하는 단초로 역할하길 기대하며, 나아가 우리 국민 모두가 내일의 꿈을 설계하고 안정적 생활을 누릴 수 있는 대한민국이 되기를 기대해본다.

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



김유리 실장
한국공공조직은행 대외협력팀

인체조직 이식재의 공적 관리를 통한 국민의 건강증진 기여

세계보건기구(WHO)는 인간의 존엄성을 보장하기 위해 인체유래물⁰¹을 돈으로 사고팔 수 없는 재화로 규정하고 있다. 오직 개인의 자발적인 기증에 의해서만 구득이 가능한 장기, 인체조직, 조혈모세포 등은 비영리 공공재로서 공적으로 관리되어 이를 필요로 하는 국민에게 공정하게 분배되어야 한다. 인체조직이란 「인체조직안전 및 관리 등에 관한 법률」에 따라 뼈, 연골, 근막, 피부, 양막, 인대 및 건, 심장판막, 혈관, 신경, 심낭 등 신체의 일부로서 이를 채취하여 사람의 건강, 신체회복 및 장애예방을 위해 이식될 수 있는 조직을 의미한다. 인체조직 기증은 신체장애로 고통 받는 이웃을 위해 뇌사 혹은 사후에 내 몸의 인체조직을 기증하는 숭고한 생명 나눔으로 한 사람의 기증을 통해 최대 100명의 환자가 생명을 구하거나 건강을 회복할 수 있다.

⁰¹ 인체로부터 수집하거나 채취한 조직·세포·혈액·체액 등 인체구성물 또는 이들로부터 분리된 혈청·혈장·염색체·DNA·RNA·단백질 등을 말한다.

인체조직을 공익적으로 관리하는 한국공공조직은행의 출범

장기와 인체조직은 동일한 구득 과정에도 불구하고 구(舊) 한국장기기증원과 구(舊) 한국인체조직기증원이 각각 기증업무를 수행해 왔다. 이에 보건복지부는 장기와 인체조직의 이원화된 구득체계를 통합하고 인체조직 이식재의 공공성·안전성·전문성을 확보하고자 지난 2017년 4월 장기·인체조직 통합구득기관인 한국장기조직기증원을 출범하였으며 같은 해 6월 인체조직 이식재의 공적관리기관인 재단법인 한국공공조직은행(kptb.kr, 이하 ‘공공조직은행’)을 출범하였다.

공공조직은행은 한국장기조직기증원에서 발굴한 인체조직 기증자를 연계받아 인체조직의 채취, 가공처리 및 분배 등의 조직 관리를 공익성, 비영리성의 원칙 아래 수행함으로써 인체조직의 상품화를 방지하고 기증자의 숭고한 생명 나눔 정신을 전달하는 기관이다.

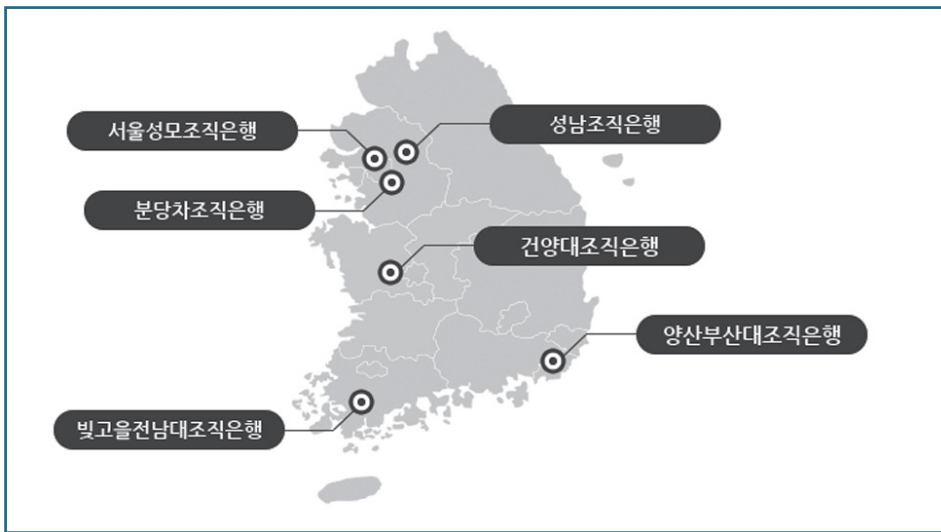
공공조직은행의 인체조직 관리시스템은 다음과 같다. 먼저 기증자에 대한 존경의 예를 갖춘 후 인체조직을 채취하여 각 조직별 안전성 검사를 수행한다. 채취된 인체조직은 격리 기간을 거쳐 안전하고 적합한 인체조직만 가공처리되며, 최종 생산된 인체조직 이식재는 의료기관의 요청에 따라 필요한 환자에게 공정하게 분배된다.

전국적인 채취 수행과 가공 전문 조직은행의 운영

공공조직은행은 채취 조직은행 5곳(서울성모조직은행, 분당차조직은행, 건양대조직은행, 빛고을전남대조직은행, 양산부산대조직은행), 가공 조직은행(성남조직은행) 1곳 등 전국 6곳의 산하 조직은행을 운영하고 있다. 2019년 4월 개소한 가공 전문 조직은행인 성남 조직은행은 5곳의 조직은행에서 채취한 인체조직의 가공처리 및 보관을 전문적으로 수행하며 수도권 지역을 포괄하는 거점센터로서 전국 의료기관으로 이식재를 분배한다. 고령화 및 의학기술의 발달 등으로 인체조직의 수요는 계속 증가하고 있으나 아직 국내의 인체조직 기증이 미미하여 2018년 말 기준 인체조직 이식재 자급률은 25% 수준에 불과하다. 나머

지 75%를 수입 이식재에 의존하고 있어 환자들의 경제적 부담이 클 뿐만 아니라 대형 사고나 재난으로 인체조직의 수요가 급증할 경우 이식재의 공급에 어려움을 겪을 수 있다.

[한국공공조직은행 산하 조직은행 분포도]



또한 인체조직 중에서 환자의 생존과 치료를 위해 필수적인 이식재는 건강보험이 적용되는 급여품목으로 지정하고 있는데 이 역시 수급이 불안정한 상황이다. 수입한 인체조직을 가공하는 민간 조직가공처리업체는 건강보험 급여품목 이식재보다 고부가가치 이식재 위주로 생산하고 있으며 골육종 치료를 위한 골격 재건용 뼈 등 중증 질환의 수술에 필수적인 이식재에 대해 최근 수익률 저조 등의 이유로 오히려 생산을 축소하고 있는 실정이다.

공공조직은행은 이러한 상황에서 국민의 건강을 보호하기 위해 인체조직 이식재의 자급률 제고와 수급 안정화를 위해 노력하고 있다. 먼저 필수·희귀 이식재를 중심으로 안전하고 우수한 국내 이식재를 생산하여 이를 필요로 하는 의료기관에 분배를 확대하고 있으며 맞춤형 이식재 공급을 통해 의료진이 최적의 수술을 할 수 있도록 지원한다. 또한 의학기술의 발전에 발맞추어 신규 이식재의 개발 및 이식재 활용 확대를 위한 연구개발도 진행하고 있다.



의료기관과의 협약을 통해 의료기관에 출동하여 채취도 진행한다.

인체조직 기증 활성화를 통한 이식재 분배 확대

공공조직은행이 주어진 역할을 충실히 수행하기 위해서는 정부와 유관기관, 의료계 그리고 국민의 관심과 지지가 절대적으로 필요하다. 먼저 한국장기조직기증원과의 협력체계 구축을 통해 인체조직 기증을 늘려야 한다. 인체조직 기증은 생의 끝에 다른 사람에게 새로운 삶을 전할 수 있는 가장 고귀한 나눔이다. 이에 대한 국민적 공감대가 형성되고 실제 인체조직 기증이 확산되어야만 비로소 국내 이식재의 생산 확대가 가능하다.

또한 국민의 생명 나눔을 통해 구독한 인체조직을 필요한 환자에게 잘 전달할 수 있는 분배체계의 구축도 중요하다. 국내 이식재의 분배 활성화를 위해서는 의료기관의 국내 이식재 사용 독려 등 정부의 정책적 지원과 의료계의 적극적인 협조가 뒷받침되어야 한다. 의료진이 보다 많은 환자의 치료에 안전하고 우수한 국내 이식재를 사용하여 하루 빨리 이식재의 자급자족을 이룰 수 있기를 기대한다.

기증자의 숭고한 뜻을 전한다는 사명감으로

현재 인체조직 이식재 시장은 연간 700억~1,000억원 규모이지만 의학기술의 발전에 따라 지속적으로 성장할 것으로 예측된다. 이에 따라 공공조직은행에 요구되는 역할과 업무

또한 확대될 것이다.

아무런 대가 없이 자신의 몸을 기꺼이 나누고자 한 기증자의 마음을 가장 가치 있게 전달하는 방법은 기증받은 인체조직을 안전하게 가공하고 분배하여 많은 환자가 건강을 되찾도록 하는 것이다. 한국공공조직은행의 전 직원은 국민의 건강한 삶에 기여하고 공공의 가치를 추구하며 더 나아가 공공조직은행이 세계적인 수준의 인체조직 전문기관으로 성장할 수 있도록 사명감을 가지고 최선의 노력을 다할 것이다.

〈인체조직의 채취부터 분배까지의 과정〉

업무	담당기관	주요 내용
인체조직기증 의사 접수	한국장기조직기증원	<ul style="list-style-type: none"> 기증자 발생 시 기증 코디네이터 출동 한국장기조직기증원 통합콜센터 1577-1458 (24시간)
기증 동의		<ul style="list-style-type: none"> 기증 코디네이터의 가족 상담 후 기증 동의서 작성 한국공공조직은행에 기증자 연계
인체조직 채취	한국공공조직은행	<ul style="list-style-type: none"> 감염 요소를 예방하여 인체조직 채취 염습 · 입관 등 기증자 예우 후 인도
인체조직 가공 및 보관		<ul style="list-style-type: none"> 인체조직의 가공처리 및 안전성 검사 의료관리자의 분배 적합성 판단 후 이식재 보관
인체조직 분배		<ul style="list-style-type: none"> 의료기관의 요청에 따라 공정한 분배 한국공공조직은행 통합콜센터 1577-8640
인체조직 이식	각 의료기관	<ul style="list-style-type: none"> 환자의 치료에 인체조직 이식재 사용

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



공공기관 임원 임명에 관한 논의

일자·장소 2019. 8. 7. / 서울지방조달청 회의실 1007호

사 회 민경률 KIPF 공공기관연구센터 초빙연구위원

**참 석 자
(가나다순)** 박성민(성균관대학교 행정학과 교수)
성시경(KIPF 공공기관연구센터 평가연구팀장)
이수영(서울대학교 행정학과 교수)
유상엽(연세대학교 행정학과 교수)
최성주(경희대학교 행정학과 교수)

정 리 허민영 KIPF 공공기관연구센터 연구원

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



민경률(사회자)
KIPF 공공기관연구센터 초빙연구위원



이수영
서울대학교 행정학과 교수

민경률 곳은 날씨에도 참석해 주셔서 감사드립니다. 이번 주제는 공공기관 임원 임명과 관련된 내용이다. 공공기관 임원 임명에 관한 논의는 지속적으로 진행되어 왔으며, 최근에는 기관장 임기와 임원추천위원회 등의 이슈가 논의되고 있어 많은 관심을 받고 있다.

이러한 시점에서 공공기관 임원 임명제도의 개선방향에 관한 의견을 듣고자 자리를 마련하였다. 오늘 좌담회에서는 임원 임기의

보장, 임원의 전문성 확보 방안, 임원추천위원회 기능의 한계, 감사의 구성 및 역할, 이 4가지 주제로 논의 하고자 한다. 우선 임원 임기 보장에 대한 의견을 주시기 바란다.

이수영 임원임기 보장에 대해서 먼저 말씀드리겠습니다. 현재 임원 임기는 정해져 있는 하나, 정권이 바뀔 때마다 교체가 되는 경향이 있다. 기관장 임명에서 보면 임명권



자가 대통령, 기재부 장관, 주무부처 장관 등 3가지 정도로 나누어 볼 수 있다.

대통령이 임명하는 규모가 큰 공공기관의 경우 대통령과 함께 5년 임기를 보장하고, 기재부 및 주무부처 장관이 임명하는 공공기관장의 경우는 3년 혹은 3년+1년을 보장하는 등 기관 크기에 따라서 차별화된 임기 보장 방법을 생각해 볼 수 있을 것 같다.

기관장 임명에 대해서도 임원추천위원회를 통해서만 접근하기보다는 규모가 큰 공공기관의 경우 대통령과 생각이 같은 인사를 기관장으로 임명하는 것을 인정하는 방향도 고려해보는 것이 어떨까 한다.

최성주 임원 임기 보장에 대한 의견을 말씀드리면, 기존의 기관장 임기 3년을 유지 하면서, 1년씩 두 번 재임할 수 있는 기회를 허용하여 대통령 임기와 동일하게 하여 기관장의 정치적 역할을 강화하는 방안을 고려할 수 있다. 또한 이사의 전문성을 제고하고 관련 역할을 강조하기 위해서 이사의 임기를 기관장의 임기보다 늘리는 방안도 생각해 볼 수 있다.

반면, 감사의 경우는 다르다. 임기를 연장하지 않는 방안을 고려해야 한다. 기관장은 정치적 역할을 수행하는데 집중하고, 전문 경영인으로서 그 분야의 전문성을 갖춘 이사



최성주
경희대학교 행정학과 교수

들이 연속성 있게 그 자리를 유지함으로써, 종국적으로 기관장이 전문성과 정치성, 이 두 가지 역할을 균형있게 수행할 수 있도록 도와줄 수 있다고 생각한다. 감사의 경우 역할의 성격상 현재 2년 임기를 보장하거나 오히려 줄이는 방향을 고려할 수 있다.

박성민 의미 있는 주제라 생각한다. 제가 상반기에 지방 공기업 평가를 다녀보면서 느낀 점이 상당 부분 공공기관들이 기관장 없이 운영되고 있으며 현재 정부의 방향과 맞지 않아서 기관장이 공석이 될 때, 대부분의 기관에서는 이 부분을 그대로 수용하고 있다. 이처럼 불합리의 합리성이 보이는 것이 공공기관의 현실이다.

임원 임기의 보장 문제는 이런 현실에서 굉장히 중요한 문제이며, 예를 들어 기관장의 경



박성민
성균관대학교 행정학과 교수



유상엽
연세대학교 행정학과 교수

우 정무직임을 엮관주의⁰¹적 관점에서 정부와 맥을 함께하는 방향으로 가며, 이사과 감사의 경우 실적주의⁰²적 관점에서 임기를 보장해 주는 것이 중요하다. 또한 기관의 크기나 성격에 따라 임기 보장에 대한 기준을 다르게 해야 된다고 본다. 예를 들어 책임운영기관의 경우 실적주의적 관점을 많이 투여해서 기관장의 임기를 보장하고, 큰 규모의 공사의 경우는 엮관주의적 관점을 부여하는 등 유연한 관점을 가지는 것이 중요하다고 본다.

01 '교체 임용주의'(doctrine of rotation)의 속칭. 1829년부터 약 50년 동안 미국의 공무원 인사제도는 선거 때마다 승리한 집권정당에 의하여 공무원에 대한 대폭적인 인사교체(人事交替)가 이루어졌으므로 이를 공식적으로는 교체 임용주의(交替任用主義)라함(하동석·유종해, 『이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전』, 2010. 3. 25)

02 능력과 자격 위주로 공무원을 임용하는 제도. 정실주의와 상반되는 제도이며 실적제(實績制), 성적제 또는 실적관료제(實績官僚制, merit bureaucracy system)라함(하동석·유종해, 『이해하기 쉽게 쓴 행정학용어사전』, 2010. 3. 25)

유상엽 임기가 보장된다는 것이 갖는 의미를 생각해 볼 필요가 있다. 임기가 보장되는 동안은 독립적으로 업무를 수행하라는 의미에서 임기의 독립성이 주어지는 것이다. 검찰총장, 감사원장 등 정치적 상황에 얽매이지 않고 독립성을 보장한다는 측면에서 임기의 독립성이 주어지는데, 공공기관장의 경우 이런 독립성이 필요한지 생각해볼 필요가 있다. 기관의 독립성이 중요한 것인지, 「공공기관 운영에 관한 법률」을 보면 자율경영과 책임경영을 통해서 대국민 서비스를 증진하기 위해서 공공기관을 만든다고 되어 있는데, 법에 보면 공공기관의 독립성에 대한 내용은 없다. 임명권자에 대해서 책임을 져야 한다고 해석할 수 있는데, 공공기관 기관장에 대해서는 독립성보다는 전문성이 더 중요하다고 보여지므로, 임원 임기의 독립성 자체가 「공운법」에 명시된 공공기관의 특성에

부합하지 않는다고 생각한다. 정무직에 대해서는 민주성과 전문성에 대한 고민을 해봐야 하고, 정무직의 특성상 전문성보다는 민주성을 강조해야 한다고 생각한다.

임기의 경우 임명한 대통령과 함께가는 것이 바람직해 보인다. 임기를 몇 년 이렇게 구분짓지 않는 것이 더 나을 것 같다. 장·차관의 경우 임기가 정해져 있지 않고 책임 있게 역할을 수행할 수 있도록 되어 있다. 공공기관 기관장의 경우 장·차관이 정한 목표를 손발이 되어 수행하는 역할을 해야 되므로 임기를 정하지 않는 것이 맞다.

다만 감사의 경우, 기관 내의 감사의 역할은 선제적이며, 그렇기 때문에 임기와 독립성이 보장되어야 한다고 본다. 감사는 독립성 보장을 위해 임기를 보장하고 그 밖에 임원들은 임기를 보장하지 않고 대통령에게 운영권과 인사권을 주는 것이 어떨지 생각해 보았다.

성시경 OECD 지배구조 가이드라인에 따라서 「공공기관 운영에 대한 법률」(이하 공운법)이 2007년에 만들어지고 나서, 가장 선진화된 시스템을 만들기 위해서 노력해 왔다고 본다. 임기 보장의 목적이 독립성 보장인데, 「공운법」에 비추어봐서 공공기관 임원의 독립성을 재해석할 필요가 있다고 본다.



성시경
KIPF 공공기관연구센터 평가연구팀장

민주적, 정치적 책임성을 중심으로 해서 임기제를 차별적으로 봐야 할 것이다. 시장형 공기업은 독립성을 추구하고, 준정부기관은 정부와의 정책적 관계를 중시하는 것이 어떨까 생각한다.

최성주 규모가 큰 공기업의 경우, 정부와의 관계에서 독립성을 유지하기 어려울 것으로 생각되므로 그 특성을 어느 정도 인정해줄 필요가 있다. 시장형 공기업의 경우 시장의 자율성을 보장해야 하므로 다소 다른 방향에서 접근하는 것이 적절할 것이다.

이수영 이사 제도의 경우 상임이사와 비상임이사로 제도를 나누어서 생각해 봐야 한다. 상임이사의 경우 내부에서 승진하는 경우가 대부분인데, 승진을 하고 싶어하지 않는 경우가 많다고 한다. 승진을 하는 경우

계약직이 되기 때문이다. 이런 분들의 임기를 좀 더 늘려주는 것이 바람직해 보이며, 비상임이사의 경우 외부에서 유입되는 분들이므로 이분들은 지금처럼 2년 정도가 적당하지 않나 싶다.

최성주 오히려 비상임 이사의 임기를 보장해주는 것이 전문성과 자율성을 위해 더 중요하지 않나 싶다.

성시경 상임이사는 대체적으로 내부 승진의 경우가 많고 사업에 대한 전문성이 뛰어난 경우가 많으며, 비상임이사의 경우 외부의 이해관계자가 많이 추천되는 것 같다. 상임이사 및 비상임이사에 대한 임기의 차별화는 이사의 역할 기능에 따라 달라질 수 있다고 본다.

이수영 독립성이 필요하지 않을 수도 있는데, 준정부기관이나 위탁집행기관 같은 경우 독립성이 필요하지 생각해 볼 수도 있다. 그런데 만약 임기가 보장되지 않은 기관장이 왔을 경우 책임경영을 할 수 있는 환경이 상대적으로 덜 조성될 것이고, 내부 직원의 경우에도 기관장의 임기가 보장되지 않기 때문에, 기관장의 리더십에 문제가 있을 수 있다.

민경률 전반적인 논의를 살펴보면, 기관장의 임기를 대통령 임기와 맞추는 것에 긍정적인 의견이 많은 것 같다. 미국의 경우에도 공기업 기관장의 임기를 정해 놓지 않고, 대통령 임기와 같이 연동하는 것으로 알고 있다. 다만 기관장이나 임원들이 대통령의 임기에 맞추어 교체가 되었을 때, 정치적 균형점을 유지하기 위해 임원의 절반 정도는 대통령과 같은 정당의 사람을 임명하고 나머지 절반은 다른 정당의 사람을 임명하는 것을 기관의 개별법에 명시하기도 한다. 일본의 경우도 기관 개별법에 임원들의 비율을 구분하여 일정 비율은 반대정당 사람을 임원으로 임용하도록 정하고 있다. 프랑스에서도 정부의 지분이 많기 때문에 정부의 영향력이 가장 많긴 하지만 이사 구성을 정부 측 대표, 근로자 대표, 전문가 대표를 구분해서 선정할 수 있게 한다. 이러한 점들을 고려해본다면, 기관장의 임기를 대통령 임기와 연계해 국정 운영의 효율성을 높이는 것과 동시에 균형점을 갖출 수 있는 방안도 함께 고려해 볼 필요가 있겠다.

두 번째 주제로 임원들의 전문성을 확보하기 위해서 어떻게 선발할 것인지에 대해서 이야기 해보도록 하자.

최성주 현재는 임추위가 추천하고 공운위가 심의 의결하는 것이 원칙인데, 중요

한 것은 좋은 사람을 추천하는 것이다. 미국의 경우 공공기관의 수가 한국에 비해서 적다는 점이 다르지만, 미국의 방식을 한국에 적용하는 방안도 고려할 수 있다. 임추위에 서 추천을 하면 청와대에서 검증하는 방법도 있다. 하지만 현실적으로 얼마나 효과가 있을지 의문이다.

박성민 임원 임용에 있어서 전문성이 가장 중요한 가치인지 의문이다. 예를 들어 네트워킹 능력을 보면 기관장이 주민, 이해관계자와의 네트워크도 중요하다. 또한 노사 문제에 대해서 관리능력으로 풀어낼 수 있는 역량이 전문성이란 능력에서 모두 해결할 수 있는지 생각해 볼 필요가 있다. 전문성 외에 대인관계 능력, 소통능력 등 여러 다른 중요한 가치가 임원 선발에 있다고 본다. 임추위가 실제로 역할을 하는지, 검증 전문기관을 두어야 하는지, 개별적인 기관에 검증을 맡겨야 되는지 등 전반적으로 연구 및 논의가 필요하다.

최성주 역량 베이스에서 임원의 전문성이 무엇인지 우선적으로 정의내릴 필요가 있다. 예를 들어, 특정 기관 및 분야 내 경험 등을 전문성으로 보는 데, 전문성에 대한 확실한 정의가 필요하다.

이수영 대체적으로 임원으로 추천되시는 분들은 관련 경력이 20년 이상인 분들이 대부분이다. 「공운법」에 나와 있는 전문성은 대부분의 추천 후보들은 갖추고 있다고 보여진다.

유상엽 임원 임용에 대해서 민주성과 전문성 두 큰 틀에서 보면 전문성보다는 민주성에 더 큰 비중을 두어야 한다고 생각한다. 기본적으로 전문성을 갖추었다면 민주성이 중요하다고 생각하며, 전문성을 어떻게 정의할 것인가 또한 중요하다. 공무원의 경우 개방형 직위 선발 시 자격요건을 두는 것처럼, 기관장의 경우도 자격 요건을 부여하고 그다음 민주성을 고려하는 방안이 있다. 임추위가 잘 작동한다면 전문성에 대한 논란은 줄일 수 있다. 임추위의 독립성을 위해서 사전적으로 공개하지 않더라도 사후에 인적 구성 및 회의록 정도는 공개한다면 현재의 기능의 한계를 극복할 수 있을 것이라고 생각한다.

공공기관은 시스템으로 움직이므로 기관장 한 명의 영향이 생각보다 적을 수도 있다. 연구 논문을 보면 기관장 임명 방법의 차이에 따라, 내부승진, 외부 임용 등 여러 가지 경우에 대한 기관의 경영실적 결과를 봤을 때 큰 차이가 없었다. 전문성은 두 번째 문제이고 전문성에 매몰될 필요는 없어 보인다.

최성주 기관장, 이사, 감사의 자격 요건은 달라야 하고, 다른 기준에 따라서 최소 자격 요건을 정하고, 임추위에서 이 자격 요건을 충족시킨 후보들을 추천, 검증해야 할 것이다.

박성민 여성임원 형평성 문제도 현재 진행하는 연구보고서에 포함되는지 궁금하다. 전문성과 형평성의 가치 부분이 이번 부분에서 중요하게 제시되고 있는데, 이런 부분까지 감안한다면 전문성의 중요성이 더욱 흔들릴 수 있다고 본다.

민경률 직위에 따른 요건이 달라야 하고, 직위에 따른 요건이 어떻게 다를지도 고민해야 할 문제라고 본다. 공공기관이라는 하나의 테두리에 묶여있지만 규모 및 성격 등 많은 부분이 다르기 때문에 하나의 기준을 만들기도 어려워 보인다. 또한 임원 임용에 있어서 전문성뿐만 아니라 다른 가치들도 고려해야 하는데 어떤 가치를 포함시킬지도 많은 논의가 필요해 보인다.

유상엽 현재 우리나라의 공공기관 분류 자체가 작위적인 부분이 없지 않아 보인다. 가령 시장형 공기업의 경우 독립성 내지 주주의 성격을 고려해야 한다고 하셨는데, 실제로 공공기관 분류 유형에 따라서 임원 선발 기준

을 별도로 관리하기는 어려워 보인다.

박성민 같은 맥락으로 기관의 유형보다는 기관별로 기관장의 직무 기술서를 맞춤형으로 제시해 주는 것이 필요하다고 생각한다.

이수영 기관장은 임명 시 임명권자와 성과 계약을 맺기 때문에 직무 기술서까지는 아니지만 비슷한 내용의 제시는 가능할 것으로 보인다.

성시경 공공기관 유형분류는 정책 관리의 목적과 편의성에 의한 부분이 없지 않아 보인다. 유형분류는 공공기관 경영평가를 위한 부분도 있다. 공공기관의 규모와 자체 재원에 대한 것이 분류의 큰 기준이 되었다. 유형 및 기관의 중요도에 따라 최종 임명권자가 상이하게 되어 있기는 하다. 그리고, 모집 공고 시 직무기술서를 제시한다면 국민들에게 알리는 측면 등에 있어서 긍정적인 면이 있을 것 같다.

민경률 임추위가 현재 제도적 장치로 마련되어 있지만 회의록 및 위원의 구성이 공개되지 않고 있기 때문에 기능과 한계에 대한 논란이 많다. 법상으로는 회의록을 공개하도록 전제되어 있지만 「정보공개법」을 전제로 중요한 사항은 공개하지 않을 수 있

기 때문에, 민감한 부분은 공개가 불가능한 상황이다. 이런 상황에서 임추위가 제 기능을 수행하기 위해서 어떤 개선이 필요할지 고민이 필요해 보인다.

이수영 임재진 교수님이 쓰신 논문⁰³을 보면 영국에 평가자(assessor)란 제도가 있다고 한다. 평가자(assessor)는 임추위의 위원장 역할을 하는데 임추위가 정해진 기준과 절차를 제대로 잘 지켜서 임원을 추천하고 선발하는지를 보는 책임을 갖는다. 이런 제도도 우리나라에 도입할 만하다고 본다. 임추위가 적법절차와 기준을 잘 지켰는지 확인하는 것이 중요하다고 본다. 또한 공공기관 전체에서도 보면 이사회 회의록의 전체 공개 등 전반적인 부분에 있어서 전향적으로 접근한다면 좋은 결과를 기대할 수 있을 것이다.

최성주 평가자(assessor)의 역할을 하는 사람을 임명하는 것 또한 중요한 문제가 될 수 있다. 임추위가 어떤 위원으로 구성되어 있는지가 중요하다. 다양성과 전문성을 갖춘 외부위원을 선발하는 것이 바람직해 보인다. 또한 「공운법」에 따르면 이해상충을 배제해야 한다고 되어 있는데 이 부분을 막을

만한 합리적인 제도적 장치가 있는지 의문이다. 이사회가 선임한 위원으로 임추위를 구성해서 기관장을 추천한다면 제대로 운영되기 어려울 것으로 예상된다.

성시경 미국의 PPO제도⁰⁴에 대한 적극적인 연구가 필요하다고 본다. 임추위는 상향식(Bottom Up)으로 운영된다고 볼 수 있는데, 정치적 임명(political appointment)을 강조한다면 하향식(Top-Down) 임명 방식을 제도화하는 것이 필요하다고 본다.

박성민 임원추천위원회의 역할을 임원 검증위원회로 변경하여 차라리 검증의 역할을 하는 것이 바람직해 보인다. 정치적 임명 방식의 임명도 가능한 방법이라 생각된다. 현재도 기관에서 독립성을 가지고 임추위를 통해서 기관장을 선발하고 있는 것이 아니기 때문에 정치적 임명 방식에 재검증을 통한 기관장 임명방식도 바람직해 보인다.

유상엽 기관장을 정치적으로 임명하는 경우 시스템적으로 검증된 사람이 임원으로 지원하기 때문에 임추위의 기능보다는 임검

⁰³ 임재진, 「공공기관 임원 임용제도 개선방안: 정치적 임용의 현실화 방안을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 제16권 제2호, 2017, pp.171~199

⁰⁴ 백악관 내 PPO (Presidential Personnel Office)에서 각 후보들의 개인 검증 절차를 거쳐 각 정치적 임명직의 후보 목록을 작성하고 대통령이 지명하면 국회에 대통령 지명에 대한 공식적인 통보를 보낸다. (민경률, 「해외 주요국 공공기관 임원 인사제도 심층 조사」, 한국조세재정연구원, 2019.

위의 기능을 강조하여 시스템에서 거르지 못한 부분을 재검증하는 기능을 하는 것도 중요하다고 본다.

다만 감사는 독립성을 갖춘 인사가 선발되어야 하지만 이사의 경우는 기관장과 임기를 함께가야 할지, 이사는 연속성을 갖출 수 있게 임기를 고려해야 할지는 고민이 될 것이다.

이수영 새롭게 PPO 방식을 보면 청문회와 비슷한 방식으로 검증을 하고 있는데, 임검위가 도입된다면 이 정도의 권한 부여가 가능할지가 의문이다.

최성주 기관장의 경우 비현실적일 수도 있지만, 비공개 인사청문회를 도입하는 방안을 고려할 수 있다.

민경률 현실적인 상황에서는 임추위가 제 기능을 하고 있지 못하고 있기 때문에 후보자를 추천하는 역할보다는 추천된 후보자의 역량 검증을 강조하는 것도 하나의 개선 방안일 수 있을 것 같다. 이와 관련해 후보자의 어느 부분을 중점적으로 검증할지는 좀 더 논의가 필요한 것 같다.

마지막 주제로 감사의 구성 및 역할에 대해서 논의해 보고자 한다. 감사는 현재 비상임감사가 상임감사에 비해 3배 정도 많고,

감사가 제 역할을 하지 못하고 있다는 평이 많은데 감사의 구성과 역할에 대해서 의견 주시기 바란다.

이수영 감사가 특히 전문성이 필요하다고 말씀하시는데, 현재는 감사가 정치적 임명이 가장 많은 자리로 보인다. 그렇기 때문에 실제 감사의 전문성과 경력을 갖춘 분이 감사로 임명될 수 있게 하는 것이 우선 필요해 보인다.

최성주 감사가 갖추어야 할 주요 요건 중 하나가 독립성이라 생각한다. 따라서, 기관 내 감사 기능보다 기관 외 감사 기능을 강조해야 한다. 공공기관은 이미 다양한 외부 기관의 감사를 받고 있지만, 감사의 목적 및 대상 역시 다양하기 때문에 이를 통합하고 종합적으로 관리할 수 있는 기관의 역할이 중요하다. 기관 내 감사와 기관 외 전담기관의 감사가 수시로 소통할 수 있는 통로를 확보하여 적극 협력할 수 있게 해야 한다. 기관 내 감사는 공공기관이 의도치 않게 위법 행위를 저지를 수 있는 여지를 사전에 예방할 수 있도록 지원하는 역할을 수행할 필요가 있다.

민경률 현재 우리나라 공공기관의 감사는 실제적인 역할을 못하고 있는 것으로

보이며, 미국의 경우는 외부기관의 상시적 파견 감사와 임명직 감사 또는 감사위원회가 상호 보완하여 감사 역할을 수행하고 있는데 우리나라도 이 제도를 참조할 수는 있어 보인다.

박성민 우리나라는 국정감사와 감사원 감사 등 충분한 감사를 받고 있다. 그래서 내부 감사의 역할은 외부 감사에 잘 대비하도록 내부를 잘 점검하고 이끌어주는 역할로 보인다. 따라서 감사의 임기는 외풍에 흔들리지 않게 이를 보장해 주는 것이 바람직해 보이며, 감사는 전문성과 경력을 충분히 갖춘 사람이 임용되어야 한다고 본다.

성시경 내부 통제 시스템(internal control system)으로써 감사의 역할과 기능을 강화하기 위해 감사 평가를 강화하였다. 내부 감사 시스템 및 감사실을 포함하여 평가를 하고 있다.

유상엽 내부통제시스템을 통제한다면 감사의 품질이 훨씬 높아질 것이다. 예를 들어 현재 지방자치단체에 도입된 청백리 시스템을 전체 공공기관에 도입한다면 시스템적으로 감사의 기능과 역할이 높아질 것이다.

이수영 현재 기관장과 상임감사가 함께 이사회에 참여하는데, 집행기구인 이사회의 멤버에 상임이사가 포함되는 것에 대한 논란이 있으며 이를 분리시키자는 의견이 있다. 견제와 균형을 위해 상임이사가 이사회에 포함되는 것에는 우려가 있다. 감사는 대체로 대통령 아니면 기재부 장관이 임명을 하는데, 기관장과 임명권자가 같은 경우 견제와 균형이 어려울 수 있다.

준법감시인 같은 제도를 감사의 기능에 추가하는 것도 공공기관에서 고민해 볼 수 있어 보이며, 공공기관의 상임감사가 조직 내의 적극적인 감사 기능을 수행하는 것은 현실적으로 어려워 보이는 하다.

최성주 공공기관의 내부 감사와 외부 감사가 수시로 소통할 수 있는 채널을 마련한다면, 감사의 효과성을 제고할 수 있을 것이다. 현재는 내부 감사가 외부 감사에 보고하는 방식인데 기존의 방식을 변화시키는 것이 가능할지 의문이다. 내부 감사는 기관장의 영향을 피하기 어려우므로 실질적으로 감사의 역할을 효과적으로 수행할 수 있을지 우려스럽다.

민경률 쉽지 않은 이슈에 대해서 다양한 의견을 주셔서 감사하다. 주신 의견을 참조하여 공공기관 임원 인사제도의 개선방안을 마련해보도록 하겠다. 감사드린다.

■ 편집위원

배근호	공공기관연구센터 소장 (편집장)
유승현	공공기관연구센터 선임연구원 (총괄, 출판담당)
김준성	공공기관연구센터 연구원 (정책동향)
박성훈	공공기관연구센터 연구원 (전문가의 눈)
윤다솜	공공기관연구센터 연구원 (현장의 소리)
허민영	공공기관연구센터 연구원 (전문가좌담회)
봉우리	공공기관연구센터 선임연구원 (심층동향)
이강신	공공기관연구센터 선임연구원 (심층동향)
나진희	공공기관연구센터 선임연구원 (심층동향)

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

KIPF 공공기관 | 2019 vol. 31
이슈포커스

2019년 10월 16일 인쇄
2019년 10월 21일 발행

발행인 김유찬

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

인쇄 고려씨엔피

© 한국조세재정연구원 2019
ISSN 2635-5507

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



kipf KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE
한국조세재정연구원

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

