



2018

공공기관과 국가정책

2018.12

발 간 사

2018년 12월 현재 338개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 있으며, 이들 공공기관은 전기, 가스, 도로, 공항, 금융, 의료 및 사회복지 서비스, 안전관련 검사·검증 기능, R&D 등 국민의 일상생활에 필요한 기본적인 재화 및 서비스를 제공하고 국민경제에서 중추적 역할을 수행하고 있습니다.

2018년 공공기관 총지출은 약 627조원으로 2018년 GDP의 39.2%에 달하고 공공기관 고용인원은 약 33만 2천명 수준으로 국내 총고용인원의 10% 수준을 차지하고 있습니다. 이처럼 국민경제의 규모나 역할 측면에서 중요한 위치를 차지하는 공공기관의 서비스 품질에 대한 일반국민들의 기대는 점차 높아지고 있으며, 이러한 기대 수준을 충족하기 위해서는 공공기관을 효율적으로 운영하기 위한 연구가 지속적으로 필요한 상황입니다.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서는 여러 학자와 전문가, 실무자 간의 세미나 및 토론의 장을 마련하고 이를 토대로 2010년부터 매년 『공공기관과 국가정책』이라는 제목으로 공공기관 관련 연구 결과를 책자로 발간하고 있습니다. 이들 연구에서는 외부 전문가들이 비평적인 안목으로 공공기관의 주요 현안과 쟁점, 문제점 및 향후 과제 등을 분석 및 진단하고 있습니다. 이를 통해 시의적절하고 전문성 있는 시각을 바탕으로 국가정책을 제안하고, 더 나아가 우리나라의 현황을 진단함으로써 향후 정책방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있습니다.

2018년 『공공기관과 국가정책』은 크게 공공기관 성과관리 부분과 공공기관 거버넌스의 두 개 부분으로 구성되어 있습니다. 제1부 공공기관 성과관리 부분에서는 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고, 공공기관 사회적 가치의 평가지표화 방안, 공공기관 성과정보의 활용 등의 주제를 다루고 있습니다. 제2부 공공기관 거버넌스 부분에서는 공공기관 인사관리 운영체계 수립방안, LH 사례를 바탕으로 한 협력적 주거복지 거버넌스 구축방안 등을 쟁점으로 분석하고 있습니다.

본 연구결과가 공공기관 정책에 대한 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대합니다. 끝으로 해당 연구내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2018년 12월

한국조세재정연구원

원장 김유찬

목 차

제1부 공공기관 성과관리

1. 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고 방안	1
이용숙	
I. 서 론	3
II. 행정패러다임과 감사평가	7
III. 공공감사의 개념과 현황	21
IV. 우리나라 공공기관 감사평가 제도에 대한 이해	27
V. 우리나라 공공기관 감사평가 제도에 대한 평가	38
VI. 결론: 정책적 제언	59
2. 공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안	73
원구환	
I. 서 론	75
II. 공기업의 사회적 가치 구현에 관한 이론적 배경	77
III. 공기업의 사회적 가치 구현을 위한 경영평가지표체계 구축	93
IV. 공기업의 사회적 가치 구현과 경영평가지표체계 적용방안	122
V. 결론	152
3. 공공기관 성과관리와 의사결정: 성과정보 활용을 중심으로	157
정일환	
I. 서 론	159
II. 이론적 배경	162
III. 연구설계와 방법론	169
IV. 분석결과	174
V. 결론 및 시사점	187

제2부 공공기관 거버넌스

4. 공공기관의 공정한 채용관리체계 구축을 위한 방안 탐색	195
류수영	
I. 서론	197
II. 이론적 배경	201
III. 감사원 및 주무부처의 채용비리분류	203
IV. 채용불공정 유형 및 분석	209
V. 공정한 인사관리체제 수립을 위한 개선방안	215
VI. 논의점	222
5. 협력적 주거복지 거버넌스 구축방안	225
- LH와 다양한 주체간 파트너십 강화와 지원체계	
진미윤	
I. 서론	227
II. 주거복지의 실현: 전달체계를 넘어 협력적 거버넌스를 지향	232
III. 주거복지의 협력적 자원 진단: 참여주체와 협력 구조	269
IV. 한국토지주택공사(LH)의 주거복지 서비스 지원 사례 - 다자간 파트너십 구조와 지원 현황	297
V. 주거복지의 협력적 곳 거버넌스를 위한 파트너십 강화와 지원 체계 ..	341
VI. 결론 및 제언	353

1. 공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고 방안

이용숙(고려대학교)

공공기관 감사평가 제도의 효과성 제고 방안

이용숙(고려대학교)

I. 서론

1. 연구배경 및 목적

급격한 기술발전과 고용 없는 저성장으로 인해 범세계적으로 급속한 양극화가 진전되고 사회적 약자가 급증하면서 이를 시정하기 위한 노력의 일환으로 공적 가치의 중요성이 새롭게 부각되고 있다. 촛불혁명을 통해 정권이양을 경험하면서 공공기관의 책임성과 투명성에 대한 국민의 기대 역시 높아졌다. 이러한 맥락에서 공공기관의 책임성 강화를 위해 감사의 역할이 더욱 중요한 의미를 지니게 되었다. 공공감사는 공공기관의 책무성을 실현시키는 핵심 기제로서 공공기관이 사회적으로 기대되는 바를 충족시키는지를 점검하는 역할을 수행한다. 감사평가 제도는 공공기관의 자체감사가 제대로 작동되고 있는지를 규율하는 제도로 시대 변화에 따른 행정가치 패러다임 변화에 직접적인 영향을 받는다. 기존의 관료제적 행정과 합법적, 적법적 중심의 감사의 한계를 극복하기 위해 성과감사가 도입되었는데, 이후에는 성과감사의 한계점을 극복하고자 자체감사가 도입되었다. 최근에는 교차감사와 같은 공공가치 지향적이고 자발적인 협력의 가치를 반영한 감사가 논의되고 있고, 감사평가 제도도 이러한 변화를 반영한다.

「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 「공운법」)에 근거한 공공기관 경영평가(기관장·감사평가)는 대내적으로 공공기관의 부채 비율과 규모를 줄이는 데에 기여했고, 대외적으로는 세계은행 보고서에 우수 사례로 소개되는 정책 확산의 성과를 내기도 했다. 하지만 지난 10년간 공공기관 평가에서 효율성에 대한 지나친 강조는 공공기관의 본연의 목

적인 공공성 및 사회적 가치의 실현을 소홀히 하는 결과를 낳았고, 「공운법」에 대한 근본적인 개혁이 요구되었다. 이에 문재인 정부는 공공기관 “본연의 역할과 성과를 국민 눈으로 평가”(기획재정부, 2017.12.27)하도록 평가제도의 개편을 추진하였고, 「공운법」 개정안이 2018년 2월 28일에 국회에서 통과되었다(기획재정부, 2018.03.08). 이 개편안에서 사회적 가치의 반영, 자율·혁신 기반 맞춤형 평가, 참여·개방·소통형 평가, 책임·윤리경영의 강화 등을 강조하면서, 평가체계·지표·사후관리 등 평가 모든 단계의 개편을 추진하였다(기획재정부, 2017.12.27.).

이에 본 연구는 공공기관 경영평가제도 개편에 따라 변경된 감사평가 제도의 내용이 무엇인지를 파악하고, 감사평가 개편이 원래 의도한 목적을 달성할 수 있도록 평가체계·지표 등이 적절히 설계되었는지를 검토하고자 한다.

「공운법」제36조에 따라 ‘상임감사·감사위원 직무수행실적 평가’가 2008년도부터 시행되면서 공공기관 감사 직무수행의 적정성과 책임성이 제고되었다. 그러나 낙하산 인사로 인한 감사의 역량과 전문성에 대한 논란이 여전히 제기되고 있고, 사전적·예방적 감사의 실현이 중요함에도 불구하고 현실에서는 계량적·사후적 감사에 초점을 둔 평가가 이루어지고 있는 실정이다. 또한 공공기관의 규모와 성격이 상이함에도 불구하고 획일화된 평가체계 및 지표로 평가하여, 평가를 통해 공공기관의 감사활동이 개선되기보다는 ‘평가를 위한 평가’로 끝나는 경향을 낳았다. 또한 감사원이 2010년 이후 「공공감사에 관한 법률」(이하 「공감법」)을 제정하고 자체감사활동의 독립성과 전문성을 강화하는 방향으로 심사 제도를 개편·실행하면서, 감사원의 평가 제도와 기재부의 ‘상임감사·감사위원 직무수행실적 평가’의 중첩성에 대한 논란이 지속되고 있다.

따라서 본 연구는 기재부 감사평가 제도를 중심으로 우리나라 감사평가 제도 전반에 대해 분석·평가하고자 하며, 이를 위해 감사원의 ‘자체감사활동 심사’와 국민권익위원회의 ‘청렴도’ 평가, 기재부의 ‘상임감사·감사위원 직무수행실적 평가’를 검토하고자 한다. 또한 본 연구는 2018년에 개편된 기재부의 감사평가 제도의 구체적인 내용을 평가하고자 한다. 이러한 분석과 평가를 통해 현행 감사평가 제도의 실효성을 제고하는 방안들을 모색하고 다원화된 공공기관의 특성을 반영할 수 있는 맞춤형 감사평가를 실질화하는 방안을 탐색하고자 한다.

2. 연구방법

현행 감사평가 제도를 기재부 평가제도 중심으로 평가하고 감사평가 제도의 실효성 제고 방안과 맞춤형 감사평가 실질화 방안을 마련하기 위해 본 연구는 총 20명의 관계자 심층면접을 2018년 9월과 10월 사이에 실시하였다. 2018년 기재부 평가제도 개편의 배경과 맥락을 파악하기 위해 기재부 관료 1명과 심층면접을 진행하였으며, 평가의 실효성 여부를 파악하기 위해 기재부의 '상임감사·감사위원 직무수행실적 평가'를 직접 해본 경험이 있는 교수 2명과 민간에서 감사 업무 활동을 하고 있는 감사 전문가 1명을 심층면접하였다(〈표 I-1〉).

〈표 I-1〉 인터뷰 참여자 분포

(단위: 명)

유형		참여자	참여기관	'15-'17 상임감사 평가 대상
공기업	공기업 I	4	4	10
	공기업 II	5	4	19
준정부기관	기금관리형	2	2	12
	위탁집행형	2	2	15
	강소형	3	3	5
전문가		3	·	·
기획재정부		1	·	·
계		20	15	61

출처: 저자 작성

또한 현행 감사제도와 최근 개편된 내용을 평가하고, 다양한 공공기관의 특성을 반영할 수 있는 맞춤형 감사평가의 가능성과 한계를 검토하기 위해서는 피평가기관인 공공기관 감사실 담당자들을 심층면접하였다. 15개 공공기관 감사실에 있는 16명이 심층면접 대상이 되었다. 이들 모두는 감사실에서 평가 업무를 담당하고 있으며, 평균적으로 2년 정도 감사실에서 근무한 경험이 있다. 심층면접 대상을 선정하기 위해 기재부의 2015년, 2016년, 2017년 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서에서

61개의 공기업·준정부기관을 모집단으로 확보하였다(〈표 I-2〉).¹⁾ 규모별, 유형별 공공기관의 대표성을 반영하기 위해 유형별로 공기업 I에서 4명, 공기업 II에서 4기관 5명, 기금관리형에서 2명, 위탁관리형 2명, 강소형에서 3명을 무작위로 선정하여, 심층면접을 실시하였다(〈표 I-1〉). 예산과 규모가 작아 평가에서 구조적으로 불리한 위치에 있는 강소형 공공기관들의 의견을 적극적으로 반영하기 위해 전체 다섯 기관 중 세 기관과 면접을 실시하였다.

〈표 I-2〉 기재부 상임감사 직무수행 평가 대상기관 유형별 분포

유형		'15-'17 기재부 상임감사 직무수행 평가 대상 (총 61개)	
공기업	공기업 I	10	한국전력공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국도로공사, 인천국제공항공사
	공기업 II	19	대한석탄공사, 주택토지보증공사, 한국광물자원공사, 한국남동발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국남부발전(주), 한국중부발전(주), 한국조폐공사, 그랜드코리아레저(주), 한전KDN(주), 한국수력원자력(주), 한국전력기술(주), 한국가스기술공사, 한국감정원, 한국관광공사, 한국마사회, 제주국제자유도시개발센터, 한국방송광고진흥공사
준정부기관	기금관리형	12	공무원연금공단, 국민체육진흥공단, 기술보증기금, 한국무역보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 중소기업진흥공단, 국민연금공단, 사립학교교직원연금공단, 예금보험공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금
	위탁집행형	15	건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 대한무역투자진흥공사, 국립공원관리공단, 한국국토정보공사, 한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국산업안전보건공단, 건강보험심사평가원, 한국가스안전공사, 한국보훈복지의료공단, 한국산업인력공단, 한국승강기안전공단, 한국철도시설공단, 한국환경공단
	강소형	5	한국산업기술평가관리원, 한국연구재단, 한국장학재단, 한국문화예술위원회, 한국에너지공단

출처: 기획재정부, 『공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』, 2015-2017를 저자가 재구성

1) 기획재정부에 따르면 2018년 6월 현재 기재부 상임감사 감사위원 직무수행 평가 대상은 63개 기관이다(기획재정부 관료 전화면접, 2018.10.29). 따라서 이 수치와 2015년, 2016년, 2017년 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서에서 파악한 수치인 61개와는 차이가 있다(기획재정부, 2015, 2016, 2017). 그러나 기재부가 유형별 63개 공공기관의 리스트를 갖고 있지 않아, 이 차이에 대해 파악할 수 없었다.

II. 행정패러다임과 감사평가

1. 공공기관의 자율성과 책무성

민주주의 체제에서는 정부 및 공공기관과 같은 공공주체는 공공업무의 수행에 있어서 상당한 자율성을 위임받는다. 여기서 자율성은 관료가 자유롭게 결정할 수 있는 권한으로 외부의 통제로부터 자유롭게 결정할 수 있는 정도를 말한다(Verhoest et al., 2010). 공공부문의 의사결정은 상당한 복잡성을 수반하기 때문에 이러한 자율성은 효과적인 공공업무 수행을 위해 필요한 조건이라고 할 수 있다. 특히 공공주체인 동시에 시장주체로서 활동하는 공기업은 재화나 서비스를 생산하는 데 있어서 상당한 자율성이 필수불가결하게 요청된다.

하지만 공공기관 혹은 공기업에 자율성을 부여하는 것은 반드시 경영의 효율성을 불려 오지는 않는다. 해당 공공기관 혹은 공기업이 위임된 재량과 권한을 공익을 위해 사용할 수 있기 때문이다. 특히, 공기업은 민간기업과 달리 파산 가능성이 거의 없는 연성예산 제약 아래서 생산 활동을 하므로 기업의 재무건전성이 악화된다 하더라도 기업이 아닌 국가가 재무상황을 책임지게 된다. 경제학에서는 주인(소유주)과 대리인(경영진)의 이해관계 불일치는 대리인의 도덕적 해이를 발생시키는 조건이 된다고 지적해왔다.

이러한 측면에서 공공기관으로 하여금 어떻게 공적 기관으로서 책임을 달성하게 할 수 있는가의 문제는 행정학 분야의 주요한 주제로 논의되어왔다. Blatz(1972)는 책무성(accountability)을 '대답할 수 있는 능력(answerability)'으로 제시하였는데, 구체적으로 공공부문 혹은 이에 준하는 대리인이 자신에게 부여된 권한을 통해 행사한 행위에 대한 책임을 묻는 개념으로 정의된다. Bovens(2007)는 책무성을 관계적 차원으로 정의하는데, 이는 "책무이행자(an actor, the accountor)가 자신의 행동에 대하여 설명하거나 정당화할 의무를 가지며, 책무요구자(the forum, the accountholder or accountee)는 질문과 판단 과정을 거쳐 책무이행자에 대한 처분을 내릴 수 있는 관계"(p. 450)로 구체화된다.

이러한 논의를 종합하면 책무성은 해당 기관이 자신이 행사한 권한 및 결정에 대해 언제든지 합당한 이유로 그 정당성에 관해 설명할 수 있는가를 묻는 개념이라고 정리할 수

있다. 그리고 공공행정에서 책무성은 공공감사를 통해 공공기관이 사회적으로 기대되는 바를 충족시키는지를 점검함으로써 실현되게 된다. 즉, 공공감사는 이러한 책무성을 실현시키는 핵심 기제로서 공공기관이 사회적으로 기대되는 바를 충족시키는지를 점검하는 역할을 수행한다. 하지만 책무성의 달성을 판단하는 준거 기준과 정당성의 논리는 고정적이지 않으며 행정패러다임의 변화에 따라 달라져왔다. 따라서 각기 다른 행정패러다임에서 요구되는 책무성의 기제는 상이하며, 책무성 적절성 여부를 점검하는 감사평가제도 역시 행정가치 패러다임에 직접적인 영향을 받는다. 다음 절에서는 전통적 행정관리론, 신공공관리론, 신거버넌스론의 주된 행정 가치와 책무성 기제가 무엇인지를 설명한 후, 이러한 행정패러다임의 변화가 공공감사와 감사평가제도에 어떤 변화를 가져오는지에 대해서 보다 구체적으로 살펴보고자 한다.

2. 행정패러다임의 변화

전통적 행정관리론

행정기관이 어느 정도의 자율성을 가지는 것이 바람직한지는 행정이론의 오랜 논쟁거리 중 하나였다. 현대 행정이론사의 고전이론이라고 할 수 있는 관료제 이론에서는 관료적 자율성을 통제의 대상으로 접근해왔다(Weber, 1947). 관료제 이론에서는 정책 결정은 선출직 공무원(입법기관)의 일이며 행정기관은 선출직 공무원에 의해 결정된 정책을 집행하는 역할만 맡아야 한다. 여기서 핵심은 전문적 직업 관료들의 의사결정이 몰인격적(impersonal)으로 이루어져야 한다는 것인데, 직업관료의 몰인격적 업무처리는 직업관료의 자의적 판단이 아닌 규칙에 의해 이루어져야 하며, 업무처리에 있어서 인간적 고려가 개입되지 않을 것을 의미한다(Weber, 1947).

관료제 이론은 미국에서 정치적인 임명에 의해 운영되는 엽관제의 폐해를 극복하는 과정에서 발달되었다. 엽관제는 실질적인 행정수행능력을 갖추지 않은 엽관들에 의해 공무가 수행되면서 행정조직들의 부패와 무능을 불러온다고 비판받았다. 이에 Wilson(1887) 등 미국의 정통행정학자들은 입법부가 제시한 정책을 직업관료가 이행하도록 하되, 관료제의 사전적 통제기제를 통해 몰인격적으로 업무를 수행하도록 함으로써 책무성을 달성할 수 있다고 보았다.

관료제하에서 몰인격적 업무 수행은 조직의 위계성, 분업화, 공식성의 원리를 통해 실현된다. 먼저 위계성은 상관이 부하를 감독할 수 있는 권한을 부여받고 조직 구성원들은 상관의 지시와 감독에 따라 행위를 하게 되는 운영원리를 지칭한다. 둘째, 분업화는 조직의 목표달성에 필요한 정규적인 활동이 공식적인 직무로서 적절하게 분할되는 것을 말한다. 셋째, 공식성은 공식적으로 확립된 법규체제에 따라 조직 내의 모든 행위를 결정 및 운영하는 것을 지칭한다. 이러한 원리는 구체적인 사전적 규제(ex ante regulations)와 사후적 감독(ex post oversight and reviews)에 관한 규정들을 통해 실천된다.

이상의 논의에서 알 수 있듯이 현대 관료제는 위임주체들의 자율성을 축소함으로써 책무성을 실현하는 방식으로 접근하고 있는 것을 알 수 있다. 직업 관료들의 몰인격성 그리고 자율성의 폐해를 강조하는 것은 이들의 자율적인 의사결정이 대의 민주주의의 기본 원칙을 위협할 수 있다고 보기 때문이다. 관료의 개인적 오류와 판단은 정부의 업무 수행에 있어 일관성을 저해하고, 부패를 양산할 수 있으므로 몰인격적 직무 수행을 통해 행정본연의 역할에 충실할 수 있다고 본다.

하지만 이러한 관료제적 행정방식은 사회가 복잡해지고 정부의 빠른 대응을 요구하는 사무가 증가하면서 한계점을 드러내기 시작했다. 현대사회의 많은 업무가 신속하고 유연한 대응을 요구하는 데 비해, 조직 내 규정은 상황과 맥락에 따라 즉각적으로 변화가 어렵고 규정의 목적과 실천 간의 괴리를 양산하게 되기 때문이다(Merton, 1968). 미리 정해진 규칙과 규정을 통해 책무성을 실현하는 것에 의존하는 방식은 공무원에게 규정 준수 외에 사회 내 문제를 발견하고 해결할 수 있는 유인을 제공하지 못하여 궁극적으로 정책성과를 저해한다는 비판이 확대되었다(Ferlie et al., 2007).

이러한 비판은 신관리학(new managerialism)적 관점에서 이론화되기 시작하였는데, 구체적인 내용은 다음과 같다. 첫째, 정부는 지나치게 규칙에만 집착하여, 규칙이 목적을 달성하는 데 기여하지 못하는 상황을 적절히 대처하지 못한다. 둘째, 조직 내 개인이 가진 창의성, 문제해결 능력을 간과하고 조직 내 규칙에만 집착함으로써 결국 본질적 가치라고 할 수 있는 시민의 요구와 욕구에 부합하는 공공서비스를 제공하기보다는 규정 준수나 합법성에 매몰된 행정이 나타나기 쉽다. 셋째, 규정 중심의 행정은 행정부의 수반으로서 대통령을 중심으로 하는 통치구조와 결합되어, 행정을 단순히 상부의 의지와 정책기조를 하달하는 방식으로 기능할 수 있다. 이러한 비판은 이후 신공공관리론으로 체계화된다.

신공공관리론 행정패러다임

신공공관리론(New Public Management: NPM)은 자율성과 책무성에 대해 정통행정학과 근본적으로 다른 관점을 제시한다(Christensen and Lægreid, 2006; Boyne et al., 2006; Frederickson and Smith, 2003). 1980년대 이후 기존의 관료제가 관료들의 기업가정신(entrepreneurship)을 억제하여 혁신을 저해하고 궁극적으로 조직성과를 떨어뜨린다는 비판이 확산되었다. 이러한 상황에서 등장한 신공공관리론은 기존의 공공부문의 비효율성을 현대 행정이 극복해야 할 핵심과제로 규정하고 이를 해결하기 위해 관료제의 자율성 확대와 사후통제에 기반한 책무성의 원리를 제시한다.

신공공관리론은 정부조직을 민간기업과 같이 운영하고자 하는 관리주의적 관점과 신자유주의적 경제철학이 결합된 공공관리 철학이라고 할 수 있다(Meyer and Hammerschmid, 2006). 신공공관리론은 1980년대 영·미국가를 중심으로 본격적으로 확대되었는데, 영국의 대처수상과 미국의 레이건 행정부가 대대적으로 공공부문의 축소, 경쟁과 민간위탁, 민영화와 같은 시장주의적 개혁정책을 추진하였다. 이어 호주, 뉴질랜드, 캐나다와 국가들도 이와 유사한 일련의 개혁정책들을 시행하면서 1990년대 접어들면서 유럽으로 확산되게 된다.

신공공관리론의 핵심내용들은 주로 ‘관리자가 관리하게 하는(let-the-managers-manage)’, ‘권한 이양’, ‘분권화’, ‘탈규제’ 등으로 정리된다. Pollitt(1995)는 신공공관리론을 관리자에게 높은 자율성을 부여하는 이론적 관점으로 정의하였다. Pollitt(1995)는 조직 내 관리자의 역할을 규정 준수자가 아닌 실질적인 관리자로서 역할을 하도록 하기 위해서(let-the-managers-manage) 관리자가 자신의 업무 영역에서 결정권을 행사할 수 있어야 한다고 보았다. Jun(2009) 역시 권한 이양, 단일 기관 속에서의 수직적 조정과 자율성, 반(反) 베버적 조직 운영, 규제완화 등을 NPM의 주요한 특성으로 제시하였다. Hays and Kearney(1997)는 분권화를 통해 의사결정권을 서비스 수혜자와 가까운 수준으로 이전함으로써 정책운용의 효과성을 높일 수 있다고 보았다. 이상의 논의를 정리하면, 신공공관리론은 공통적으로 정책을 직접 수행하는 관료의 자율성을 확대함으로써 기존의 규칙 위주의 행정이 가진 문제점을 극복할 수 있다고 보았다.

그렇다면 정부가 주어진 권한을 효과적으로 활용하는 것을 어떻게 확인할 수 있을까? 신공공관리론은 사전적 자율성 부여를 통해 향상된 성과는 측정(measurement)을 통해

확인할 수 있다고 보았다. 여기서 측정은 대리인의 정보를 드러내는 행위라고 할 수 있는데, 대리인이 업무를 어떻게 수행하였는지, 이는 어떠한 결과를 가지고 왔는지를 수치화하여 제시함으로써 시민들이 정부가 공무를 잘 수행하고 있다는 것을 확인하도록 하는 것이다. 이는 기존의 투입 중심의 행정에서 벗어나 정책의 결과를 확인함으로써 정책 수행의 책무성을 담보하는 것이라고 할 수 있다.

정책 결과를 측정하는 것은 공공기관 혹은 공기업의 활동을 검증하는 행위이며, 측정을 통해 책무성을 평가하는 준거 기준을 기존의 '규칙'과 '투입'에서 '결과'로 전환하는 것이 가능하다. 이러한 측면에서 Berman(2002)과 Wang(2002)은 성과관리제도가 행정부의 책무성을 향상시킨다고 보았다. 또한 Alexander et al.(2010)과 de Lancer Julnes(2006)는 성과관리제도가 공공부문의 책무성 향상의 조치로서 발전되어왔다고 언급했으며 Zimmermann and Stevens(2006)는 성과측정이 책무성을 보장하는 최고의 방법이라고 표현하기도 하였다.

하지만 기존의 관료제적 행정의 한계를 극복하기 위해 대두된 성과관리제도가 실제 의도한 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 상당한 비판이 존재한다. 신공공관리론에 대해 비판적인 견해를 제시하는 측에서는 책무성의 핵심 고리라고 할 수 있는 '측정'기제는 공공부문에 적용하기 어렵다고 지적하였다. 이는 크게 다음 두 가지 이유로 뒷받침된다. 첫째, 공공영역에서는 계량화, 수치화할 수 있는 차원이 제한된다. 공공성과를 측정할 수 있다는 논의의 전제는 정책의 성과가 객관적인 형태로 존재하며, 분석을 통해 발견할 수 있다고 본다. 하지만 공공정책이 가진 가치는 대체로 포괄적인 속성을 가지고 있으므로 이를 측정하기가 쉽지 않다.

공공정책의 목표가 측정지표를 통해 측정되고 있는 경우에도, 해당 지표가 실질적으로 대변하는 공공목표를 충분히 포괄하지 못할 수 있다. 성과지표는 측정 가능성에 의해 제약받게 되므로 공공성을 지나치게 협소하게 정의하게 되기 때문이다(Radin, 2011). 지표가 달성하려는 공적목표의 일부만을 측정하게 되면 측정되는 영역에 대해서만 노력이 인정되게 되기 때문에, 측정되지 않는 영역에 대해서는 노력할 유인이 없어지게 된다. 이러한 체계하에서 성과지표를 향상시키려는 노력은 실제로 달성하고자 하는 성과의 일부만을 실현하거나 성과 자체를 왜곡시킬 가능성을 가진다(Bevan and Hood, 2006).

둘째, 충분히 포괄적이며 일반적으로 합의할 수 있는 지표가 있다고 하더라도 이러한 지표의 향상이 실질적으로 누구에 의한 것인지를 명확히 구분하기 어렵다. 예컨대, 출산

을, 자살률, 고용률은 주요한 사회지표로 논의되고 있다. 시민 대부분은 이러한 지표의 개선에 대해 동의할 수 있을 것이다. 하지만 이러한 지표는 정부의 업무수행능력에 의해서만 영향을 받지 않으며, 다양한 요인들의 영향을 배제하기 어렵다. 또한 공공정책의 성과는 오랜 시간이 지난 후에야 알 수 있게 되는 경우가 많으므로 공공주체의 업무수행능력을 판단하는 근거로 사용되기 어렵다(van Thiel and Leeuw, 2002).

신거버넌스 이론

신거버넌스 이론은 공적 책무성이 과연 일련의 성과지표로 환원될 수 있는지에 대한 근본적 질문과 함께 부상한 이론적 관점이다. Bozeman and Sarewitz(2005)는 미국의 과학정책 사례를 중심으로 공공가치가 과학정책에서 어떻게 간과되고 있는지를 분석하며 이에 대한 문제를 제기한 바 있다. Jørgenson and Bozeman(2002)은 덴마크와 미국의 민간위탁 사례를 비교하면서 공공기관에서 공공가치가 상실되는 과정을 분석하였다. 이후 일련의 연구들에서 공공가치의 이론, 개념, 실천의 문제가 체계화되기 시작했다. Bozeman(2007)은 공공가치와 공익 간의 관계를 분석하였고 Alford and O'Flynn(2009)은 공공가치의 개념, 비판, 의미 등을 정리한 바 있다.

신거버넌스론은 신공공관리론에서 간과되었던 공공성에 대한 의미를 재조명하는 한편, 네트워크 구조에 기반한 통치체제를 지향한다. 여기서 네트워크는 다중적인 주체들 간의 민주적이고 자발적 참여, 상호주의, 합의와 협동을 통해 운영되는 자조조직적(self-organizing) 운영원리로 접근된다(Kooiman, 1993; Richards and Smith, 2002). 네트워크는 권력이 네트워크 내의 구성원에게 분산되기 때문에 구성원이 합의하는 혹은 공동의 가치를 추구하는 것을 전제하며(Stoker, 2006), 문제해결에 있어서도 법적 구속력을 갖는 명시적 규칙이나 규정보다는 사회적으로 구속력을 갖는(socially binding) 규범에 의한 해결을 강조한다(Jones et al., 1997; Scharpf, 1997). 이러한 측면에서 신거버넌스는 정부 없는 거버넌스(Rhodes, 1997) 혹은 정부를 넘어선 조정기제(Stoker, 1998)로 논의되기도 한다.²⁾ 허명순(2013)은 신거버넌스의 국정관리체계는

2) 신거버넌스 내의 논의가 반드시 정부의 역할을 제한적 혹은 소극적으로 접근하는 것은 아니다. 예컨대, Kickert(1997)는 거버넌스 내에서 정부의 목적지향적인 조정활동의 중요성을 강조하면서, 이러한 역할은 교향악단의 '지휘자(conductor)', 다양한 구성원 간의 협력을 도모하기 위한 '중재자(intermediator)'와 같다고 제시하였다.

구성원들 간의 자발적 동의에 의한 체계라고 제시한 바 있다.

이러한 신거버넌스 통치체계는 정부의 역할에서도 신공공관리론과 구분된다. 신거버넌스 이론에서는 관료제하에서의 국가의 배타적이고 독점적인 지위에 대해서 비판적 입장을 취하지만 동시에 방향잡기로 대변되는 신공공관리론에서의 소극적 정부 역할을 지향하지도 않는다. Bryson et al.(2014)은 정부의 역할에 대해 합리적 행위자(rational social actor)로서 방향잡기(steering)와 노젓기(rowing)를 선택적이고 전략적으로 수행할 수 있는 주체로 개념화한 바 있다. 이러한 정향성은 사회의 문제해결에 있어 더 이상 국가 중심이 아닌 다양한 사회주체가 ‘함께(co-)’ 참여하는 ‘공동의 거버넌스(shared governance)’를 지향함을 의미한다(이명석, 2006; 허명순, 2013).

이상에서 신거버넌스의 다중심적 권력체제와 합의에 의한 문제해결 방식은 기존의 행정패러다임에 대한 대안으로 논의되고 있다. 하지만 신거버넌스는 다중심적 권력체제를 통해 어떻게 책무성을 확보할 수 있을지에 대해서는 뚜렷한 방안이 제시되지 못하고 있다. Ostrom(1989)은 협력적 네트워크의 문제해결 방식이 기본적으로 높은 사회적 자본과 공공기업가 정신을 갖춘 성숙하고 역량 있는 사회구성 주체를 전제한 이론이라고 비판하였다. 거버넌스는 주체와 객체의 구분이 모호하며 정책실패 등 문제가 발생할 경우 최종적으로 이에 대한 책임을 누가 져야 하는지가 명확하지 않기 때문이다.

다중심적 관계망 내에서의 존재하는 불균형한 권력 관계의 문제 역시 존재한다(Amin and Hausner, 1997). 행위자들이 지니고 있는 정보나 재정적 권력자원의 불평등으로 인해 이들의 관계나 영향력은 차이를 가지기 쉬우며 이는 실질적으로 계층제적 권력구조를 강화할 수 있다. 즉, 네트워크상의 개인이나 조직이 충분히 자율적이고 평등하지 않다면, 네트워크의 작동원리는 쉽게 변질될 수 있다. 이와 관련해서 Jouve(2005)는 거버넌스가 참여라는 구호를 형식적으로 강조하면서 실질적으로는 오히려 계층제를 확대하고, 정경유착이 심화될 수 있음을 비판하였다. 나태준(2006) 역시 거버넌스의 실패로 인한 부패의 가능성에 대해 언급한 바 있다.

이상의 논의에서 행정패러다임은 이전의 패러다임의 모순을 해소하기 위해 지속해서 변화해왔으나 새로운 패러다임 역시 상당한 모순을 내재하고 있음을 알 수 있다. 다음에서는 이러한 행정이론에 이론적 기초를 두고 있는 감사이론들을 살펴보고, 현재 우리나라의 감사제도가 가진 특성을 도출하고자 한다.

3. 감사평가의 변화

가. 합법성감사

감사이론 중 가장 정통적 이론으로 논의되는 감사평가의 방식은 합법성감사라고 할 수 있다. 합법성감사는 “법규 등의 준수 여부에 대한 검토와 평가를 위주로 수행하는 감사” (공공감사기준 제2조7)를 말하는데, 법률로부터 도출되는 규정과 규제가 피감자의 업무 수행의 주요 원칙이 되어야 한다고 본다. 반면 규칙의 위반이나 재량행위는 부패 관행을 일으킬 수 있는 원인으로 지목한다. 이러한 규정 준수에 의한 접근은 정통적 행정패러다임과 일맥상통하는 접근이라 할 수 있다.

합법성 감사는 주로 외부기관이 피감기관의 적법적인 집행 여부를 확인하는 형태로 집행되며, 외부인에 의한 감사라는 점에서 감사의 주체와 객체가 명확히 구분되는 접근이라고 할 수 있다. 공공기관 혹은 공기업 운영에 있어서 자율성을 위임받은 공공기관은 감사권을 위임받은 기관으로부터 감사와 통제하에서 업무를 수행하며 명시적으로 제시된 규정을 위반하지 않음으로써 책무성을 달성할 수 있다. 즉, 합법성 감사는 재량에 적법한 테두리를 부여하고, 명확히 하지 말아야 할 행위에 대한 지침을 공공기관의 업무 수행의 준거기준로 제시한다고 할 수 있다.

하지만 합법성 감사와 같은 외부감사체계는 외부인의 독립적 시각을 갖고 명확한 규정을 중심으로 판단한다는 점에서 장점이 있지만 관료제에 대한 비판과 마찬가지로 규정 준수를 통해 공공기관의 책무성이 완성되는 것이 아니라는 비판에 취약하다. 정통행정학에 대한 비판과 일관되게, 최근의 사회 변화는 빠르고 유연한 대처를 요구하는데 규정만을 충실히 지키는 행태가 해당 공공기관에 기대되는 본질적인 목적을 충실히 달성하고 있다고 보기는 어렵기 때문이다.

또한 합법성 감사는 관료제와 마찬가지로 문서화된 규정과 제도화된 관행에 집중된다는 점에서도 비판이 제기되어왔다. 합법성을 강조하다 보면 감사의 본질이 적발 위주로 변질되기 쉽고, 적발 위주의 감사는 오히려 피감자들을 복지부동하게 만들어 국민에게 적극적인 서비스를 제공하지 못하게 하는 결과를 야기할 수 있다. 특히 사회의 욕구가 다변화되고 다양해지는 최근의 상황에서는 더욱 그러하다. 그리고 합법성/적법성 중심의 행정감사가 지나치게 투입 및 과정 중심으로 접근하기 때문에 정책이 궁극적으로 달성하려는 목적을 간과하고 공익 실현에 기여하지 못할 수 있음이 문제점으로 지적되어 왔다.

나. 성과감사

이러한 측면에서 공공감사 분야에서도 합법성 감사에서 성과감사(performance audit)로의 전환이 이루어져 왔다(감사원, 2005; Pollitt and Summa 1999; 김병철, 2006). 국제최고감사기구(INTOSAI, 2004)에서는 「감사기준」 제40조에서 성과감사를 ‘경제성, 능률성, 효과성과 관련이 있는 감사’라고 규정한다. 우리나라 「공공감사기준」(1999.8.28., 감사원규칙 제137호) 제2조에서도 성과감사를 ‘경제성, 능률성, 효과성에 대한 검토와 평가를 위주로 특정 사업이나 정책에 대하여 수행하는 감사’를 말한다고 규정하고 있다.

INTOSAI(2004)의 감사기준(auditing standards)과 우리나라의 「공공감사기준」에서 정의하는 경제성(economy), 효율성(efficiency), 그리고 효과성(effectiveness)의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다. 먼저 경제성 감사는 건전한 재정의 운용원칙 및 관리기준 그리고 경영전략에 초점을 둔다. 다음으로 효율성 감사는 인적자원, 재무자원 및 기타 자원 투입의 효율성이나 조직 내외에서 발견된 문제점을 해결하기 위한 집행절차의 효율성을 평가한다. 마지막으로, 효과성 감사는 감사 대상기관의 목표달성 정도를 평가하고, 감사 대상기관 행위의 실제 결과를 애초의 계획과 비교한다.

성과감사는 현재 영미국가를 중심으로 주요한 감사방법으로 자리매김하고 있다. 미국의 국가최고감사기구인 GAO(Government Accountability Office)는 1990년대 초 이래로 매년 감사성과를 측정하고 그 내용을 성과책무보고서(Performance and Accountability Report)를 통해 공개하고 있다. 2000년대 이후 영국의 NAO(National Audit Office)와 캐나다의 OAG(Office of Auditor General of Canada)에서도 이와 유사한 전문 시스템을 구축하여 공공정책 및 사업, 기관에 대한 감사활동의 성과를 측정 및 평가하고 있다. 우리나라의 경우, 1993년에 성과감사를 제도적으로 도입하였는데, 실질적으로 2003년 참여정부에 들어서 평가의 역할이 강조되면서 성과감사가 본격적으로 도입되었다.

하지만 성과감사 지표는 효율성과 같은 재무적인 지표에 초점이 있기 때문에 공공부문의 성과가 재무적인 혹은 지표로 측정가능한 성과로 환원될 수 있는지에 대한 비판이 제기되었다. 물론 성과감사의 범주에서 재무적이고 경제적인 영역을 넘어서 사회적 측면까지를 포괄하려는 노력 역시 진행되어 왔다. 미국의 GAO는 정부의 사업과 정책들은 때때로 재정적 가치로 측정될 수 없는 비계량적인 성과 역시 성과감사의 영역에 포함하고 있

다. 이는 정책의 결과가 반드시 객관적인 지표로 측정되거나 계량화될 수는 없으므로 정성적 평가를 통해 정량적 지표로 측정하기 어려운 정책 결과 역시 감사평가에 반영하기 위함이다. 뿐만 아니라, GAO의 성과감사 영역은 피감자의 순응 정도도 포함하는데, 이전의 감사권고들이 얼마나 집행되었는지를 추적하여 피감기관이 권고 사항을 얼마나 충실히 이행하였는지를 측정한다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고 여전히 측정하기 어려운 가치를 측정하려는 시도는 불완전하며, 실제 적용 과정에서 상당한 한계점을 드러내고 있다. 특히, 계량화, 수치화할 수 없는 영역에 대해 정성적 평가지표를 통한 측정하려는 노력은 감사를 시행하는 당사자의 객관성, 독립성, 전문성이 담보되지 않으면 평가의 합리성을 담보할 수 없기 때문이다. 특히, 비계량지표에 대한 평가권은 평가를 수행하는 행위자의 권력을 강화시키는 기제로 작동하기 쉽다. 또한 평가자의 판단에 오류가 있으면 평가 결과마저도 왜곡되기 때문이다. 더욱이 성과지표가 최고관리자에 의해 결정되고, 지표에 따라 피감자의 서열화를 통해 경쟁을 확대하려는 시도는 원래 성과감사가 의도와 달리 조직구조를 위계화시키고, 평가의 본질을 왜곡하게 만드는 결과를 초래할 수 있다.

다. 자체감사와 협력감사

자체감사와 협력감사는 기존의 감사평가이론이 가진 본질적 한계인 감사평가의 근본적인 가치와 목적을 강조하면서 주목을 받고 있다. 감사평가는 근본적으로 조직 내의 문제점을 발견함으로써 조직역량의 향상을 기대하는 측면이 있다. 하지만 기존의 감사이론들은 외부적 통제와 적발 혹은 외부로부터 주어진 지표의 달성이라는 측면으로 접근되었기 때문에 실질적으로 조직이 스스로 문제를 발견하고 조직역량을 강화하게 하는 기능을 수행하지는 못했다. 이러한 측면에서 자체감사와 협력감사는 조직들의 자발성과 협력을 통해 감사역량을 높일 수 있도록 돕는 기능을 수행한다는 점에서 주목받아 왔다.

자체감사는 외부통제 기제에 의존하기보다는 행정기관의 자발적 통제를 통해 자신이 수행하는 업무를 유지·개선하는 데 초점을 두는 감사제도라고 할 수 있다(김명수 외, 2007). 내부감사인협회(IIA, 2006)는 자체감사를 조직 운영을 개선하고 가치를 창출하도록 설계된 독립적이고 객관적인 확인 및 컨설팅 활동으로 정의하였다. 이러한 개념에서 알 수 있듯이 자체감사는 외부통제 기제가 아닌 내부통제를 통해서 기관의 공공책무

성 달성이 가능하다고 본다. 즉, 기존의 합법성감사와 성과감사가 감사자와 피감자가 불신의 관계에서 출발한다면, 자체감사는 감사기구와 피감자 간의 상호신뢰와 협력에 기반을 두고 있다는 점에서 차별성을 가진다. 또한 감사의 목적이 규범을 준수하였는가에 초점을 두기보다는 기관이 설정한 목표를 달성할 수 있도록 조직 구성원들의 역량을 강화하는 데 초점을 두고 있다(유승현, 2010).

자체감사는 피감기관 구성원의 책임성·윤리성을 활용한다는 점에서 기존의 감사이론과 차별성을 가진다. 가치적 측면에서도 서비스 제공의 형평성, 공정성 등 비재무적 성과와 절차적 공정성 등을 반영하고 이를 실현하는 데 초점을 둔다. 자체감사는 지표를 통한 사후 통제기제가 아닌 내부에서의 통제기제를 형성하여 사전적·예방적 컨설팅 기능을 수행하고 조직이 마련한 위험관리 시스템이 적절히 기능하도록 보증하는 형태로 운영된다.

다음으로 협력감사는 공동감사, 인력지원형 감사, 위탁감사, 교차감사 등의 감사유형을 포함한다(노승용·김보은, 2016). 먼저 인력지원형 감사와 위탁감사는 외부의 인력이 아웃소싱과 인소싱의 형태로 감사활동에 참여하는 형태라고 할 수 있다. 인력지원형 감사란 감사원 인력과 같은 외부인력자원이 자체감사기구에 파견을 와서 감사업무를 지원하는 감사방식을 의미한다. 이는 외부의 감사인력을 인소싱하여 감사의 전문성 및 품질을 향상시키는 것을 목적으로 한다. 반면, 위탁감사란 자체감사를 외부기관에 위탁하여 처리한 후 그 결과를 감사기관에 제출하는 것으로 감사평가업무를 아웃소싱한 형태라고 할 수 있다. 위탁감사는 감사행위가 수탁기관의 책임하에 감사가 이루어지기 때문에 위탁감사를 통해 공공기관 자체감사기구는 감사에 대한 전문성을 확보하고 있는 외부인력을 동원함으로써 감사인력의 부족으로 인한 감사 사각을 최소화할 수 있는 효과를 지니고 있다.

피감자들이 협력적 네트워크를 형성하여 감사활동에 참여하는 형태로서 공동감사와 교차감사도 제시되고 있다. 공동감사는 감사원과 해당 감사대상 기관에 대한 감사권한을 보유한 자체감사기구가 공동으로 실시하는 감사, 그리고 협약관계에 있는 다른 피감기관이 함께 참여하여 시행하는 감사를 포함한다. 교차감사는 유사한 기능을 수행하는 기관들끼리 교차하여 시행하는 감사를 의미한다. 교차감사는 서로 다른 시각을 가진 감사자가 감사사무를 수행하기 때문에 새로운 관점에서 문제점을 발굴할 수 있는 장점이 있다. 또한 교차감사는 다른 기관의 운영제도 중에서 장점을 벤치마킹할 기회를 제공할 수도 있다.

자체감사와 협력감사는 기존의 합법성감사나 성과감사와 달리 피감기관의 역량 제고, 공공가치 실현, 신뢰 증진에 목적을 둔다는 점에서 대안적 성격을 지닌다. 하지만 자체감사와 협력감사는 현재까지 광범위하게 시행되고 있지는 않다. 이는 자체감사나 협력감사를 시행하기 위해서는 별도의 내부통제시스템을 구축해야 하고, 이를 위해서는 상당히 높은 조직역량을 요구하기 때문이다. 따라서 조직 내에 별도의 내부통제시스템을 구축할 여력이 있는 일부 공기업이나 공공기관에서 감사품질 강화 방안으로 활용되고 있다.

4. 감사평가패러다임 변화의 실천적 한계

이상의 논의에서 각 감사제도는 각 행정이론에 뿌리를 두면서 기존의 패러다임의 한계점을 극복하기 위해 변화해왔음을 알 수 있다. 전통적 행정관리론에서 요구되는 책무성 기제는 규정과 법규이며 합법성 감사가 주된 감사제도로써 부각되며, 감사평가에서 합법성 감사가 제대로 작동되는지를 점검한다. 반면에 신공공관리론에서 주된 책무성 기제는 성과와 결과이며 성과감사가 주된 감사제도로써 자리매김하고 감사평가에서는 성과감사의 적절성 여부를 평가한다. 신거버넌스론에서는 역량 강화와 상호규범이라는 책무성 기제와 자체감사 및 협력감사의 중요성이 강조되고, 감사평가에서 자체감사와 협력감사에 대한 점검이 요구된다. 이러한 내용을 정리하면 다음 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 행정가치 패러다임과 감사제도의 변화

행정패러다임	감사평가	책무성기제	가치지향
정통적 관료제론	합법성감사	규정/법규	합법성/합리성
신공공관리론	성과감사	성과/결과	경제성/효율성/효과성
신거버넌스론	자체감사/협력감사	역량강화/상호규범	공공성/ 민주성

출처: 저자 작성

이렇듯 감사이론은 대안적 방향으로 발달하는 형태이고 감사평가 역시 이러한 감사 패러다임의 변화를 반영하고 있지만 이러한 감사평가 패러다임의 변화가 실제 의도한 목적을 달성하고 있는지에 대해서는 의문이 제기된다. 현재까지 진행되어온 패러다임의 변화는 자율성과 책무성에 대해 다분히 상충하는 논리를 가지고 있기 때문이다. 합법성 감사

는 피감자에 대한 불신을 바탕으로 자율성보다는 규정 준수를 강조하고 있으며, 성과감사는 규정 준수보다는 자율성과 성과지표의 충족을 강조한다. 반면 자체감사나 협력감사는 피감자에 대한 협력과 이들의 자발적 참여와 역량 제고를 통해 책무성이 향상될 수 있다고 본다. 이렇듯 상이한 강조점을 가진 감사 패러다임의 변화는 이전의 패러다임을 완전히 대체하기보다는 이전에 강조되지 않았던 측면을 보완하는 형태로 제시됨으로 인해 실질적으로는 패러다임의 전환이 아닌 층화와 누적을 야기하고 있다. 즉, 기존의 합법성감사, 성과감사, 그리고 자체감사의 내용이 모두 감사지표 내로 포함되면서 감사지표 체계의 복잡화를 불러왔다.

상이한 원칙 위에서 기획된 지표가 많아지는 것은 실질적으로 지표 간에 상충성을 야기하게 된다(Christensen and Lægreid, 2015). 예컨대, 합법성감사는 피감자의 자율성의 줄이고 규정 준수를 요구하지만, 성과감사는 피감자가 자율성을 가지는 대신 성과지표의 향상을 요구한다. 이러한 측면이 동시에 감사평가지표에 반영되게 되면, 피감자는 낮은 자율성으로 높은 성과를 달성해야 하는 모순적 상황에 놓이게 된다. 또한 자체감사의 도입은 자율성이 전제되지 않은 상황에서 자발적이고 자율적인 감사역량을 높일 것이 요구되는 상황을 야기한다.

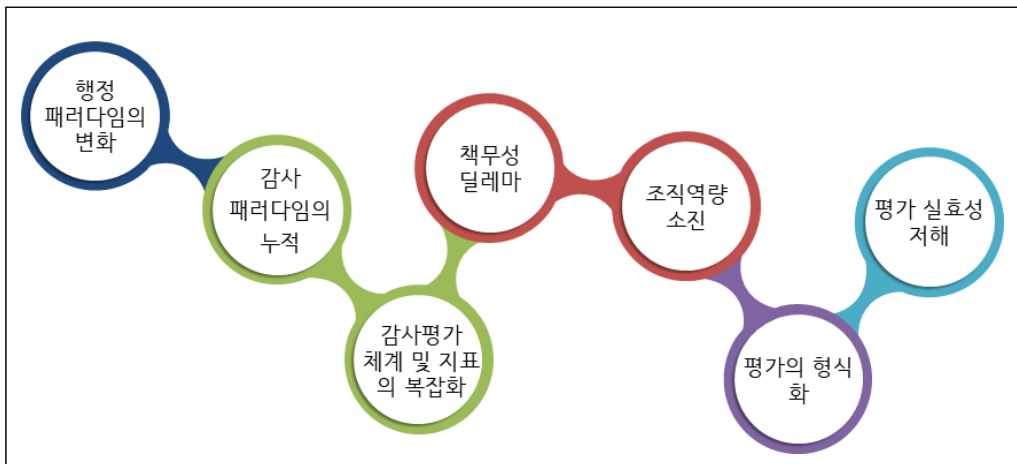
하나의 책무성이 다른 책무성을 제약하는 상충적인 상황에 놓인 피감기관은 책무성 딜레마를 경험하게 된다. Dowdle(2006), van Thiel and Leeuw(2002)가 제기한 책무성의 딜레마는 역설(paradox), 위기(crisis), 덫(trap)이라는 용어로 표현되어 왔다. 책무성의 딜레마는 앞서 논의한 바와 같이 잠재적으로 상충성을 지닌 역할이 동시에 요구될 때 발생한다. 합법성감사에서 요구하는 책무성과 성과감사에서 요구하는 책무성의 내용, 그리고 자체감사에서 요구하는 책무성의 기제는 상이하며 일정 부분 상충되기 때문에 결국 하나의 책무성에 충실하면 다른 책무성에 소홀하게 되는 상황을 야기할 수 있다.

이렇듯 제한된 역량을 가진 조직에 서로 다른 책무성을 동시에 요구하는 상황은 해당 기관이 모든 책무성 요구에 충실하게 대응하기보다는 각 요구를 그때그때 형식적으로 대응함으로써 딜레마 상황을 모면하려는 유인을 발생시키기 쉽다. 충돌하는 가치 규범이 전제된 상황에 대해서는 포괄적인 대응보다는 평가되는 각 영역에 대해 개별적으로 다른 기준을 적용하여 대응하는 것이 더욱 효과적이기 때문이다(Thacher and Rein, 2004). 그 결과, 상충적인 책무성은 감사 혹은 피감인으로 하여금 어떤 것도 제대로 만족시키지 못하게 되는 상황으로 이어지게 된다.

결과적으로 책무성의 딜레마는 조직역량의 소진과 평가의 형식화를 야기할 수 있다. 앞서 제시했던 자체감사와 협력감사가 확산되지 못하는 측면 역시 이러한 이유에 기인한다고 볼 수 있다. 하나의 평가체계 내에서 상호 배타적인 요구가 포함되어 있을 때, 피감자의 입장에서는 상충하는 요구를 만족시키기 위해 과도한 행정력의 동원이 필요해지게 된다. 자체감사나 협력감사는 합법성감사와 성과감사와 근본적으로 다른 전제와 원리에서 출발하기 때문에 이를 시행하기 위해서는 기존의 대응체계와 별도로 수행체계를 만들어야 하기 때문이다. 이러한 행정력 동원은 가외적(surplus) 조직 자원이 있는 경우에는 감당할 수 있지만, 그렇지 않은 경우에는 행정력의 소진으로 이어지기 쉽기 때문에 확산 가능성이 제한될 수밖에 없다.

이상의 것들을 정리하면, 감사제도 및 감사평가체계에서의 개혁은 기존의 패러다임을 대체하기보다는 기존의 것에 새로운 것을 더하는 형태로 나타났으며 이러한 변화 양상은 서로 상충되는 책무성을 요구하게 됨으로써 피감자 혹은 피평가자로 하여금 책무성의 딜레마를 경험하게 한다. 이러한 딜레마 상황은 근본적으로 성과감사, 자체감사, 교차감사와 같은 대안적 감사 제도를 통해 극복하고자 했던 기존 공공감사의 한계점을 되풀이하는 결과를 야기한다. 이는 공공주체의 역량을 강화하기 위해 제기된 개혁이 실질적으로 모순을 심화시킴으로 인해 개혁의 역설을 불러온다고 할 수 있다(그림 II-1).

[그림 II-1] 행정패러다임의 변화



출처: 저자 작성

Ⅲ. 공공감사의 개념과 현황

1. 공공감사의 개념과 의의

공공기관은 공공부문 거버넌스 주요 주체로서, 경영목표의 달성을 위해 책임 있는 경영을 수행하여야 한다. 그러나 실무적인 측면에서 정부 부처보다 공공기관이 실질적 경영 관련 정보를 많이 갖게 되어 정보의 비대칭이 발생하게 된다. 이와 관련하여 공공감사는 정부 부처와 공공기관 사이의 정보의 비대칭을 줄이고, 공공기관의 책임성을 강화하고 비효율을 줄여 전반적인 행정 운영을 개선하고 국민의 신뢰성을 제고하는 역할을 담당한다(기획재정부, 2010; 허명순, 2013). 공공감사에서 의미하는 공공부문의 개념은 원칙적으로는 정부와 정부투자기관, 정부출연기관 등 준정부기관 및 비정부조직 모두가 포함된다(조형석·신민철, 2012).

공공기관의 감사는 공공기관의 회계검사와 직무감찰을 포괄한다. 회계검사(audit)는 “어떤 조직체의 재정활동과 그 수지에 관하여 회계담당자 이외의 제3자가 공권을 가지고 확인·검증하고 그 결과를 이해관계인에게 보고하기 위하여 장부, 기타 기록을 체계적으로 검사하는 것”으로 정의되며, 직무감찰(inspection)은 “피감기관의 사무와 소속직무의 직무가 적절히 수행되고 있는지를 조사·검토하는 행위”로 정의되고 있다(기획재정부, 2007, 2010; 라영재, 2015: 24에서 재인용).

이러한 논의를 바탕으로 기존 연구는 공공감사를 “관련 법규에 의해 권한을 부여받은 감사주체가 공공부문의 책임성을 확보하는 것과 효과를 제고하기 위하여 공공부문의 조직체계, 정책 및 사업, 업무 및 활동 등에 대하여 특정 기준 및 지표를 바탕으로 판단하는 행위라고 정의”하고 있다(심광호, 2011; 윤태범·라영재·이창길, 2013).

한편 공공감사는 조직 내부통제 시스템의 한 부분으로 이해할 수 있다(Baltaci and Yilmaz, 2006). 전통적으로 내부통제 개념은 예산 편성과 집행 과정에 초점이 맞춰져 있었으나, 공공부문 성과의 범위가 합법성, 청렴성, 투명성 이외에도 정부 역량 제고와 운영개선이라는 효과성으로 확장되면서(윤성식, 2004), 감사의 범위 역시 공공기관의 내부통제시스템 운영과정 전반에 대한 것으로 확장되고 있다(허명순, 2013). 즉, 감사의 범위는 예산과 재정 집행, 그리고 규정과 절차의 준수를 넘어서서 사업 성과의 차원까지

확장되어야 할 뿐만 아니라 조사와 평가의 영역, 나아가 지배구조 차원에서 공공기관에 대한 중층적이며 민주적 통제로서의 의미를 지닌다. 이런 면에서 공공기관의 감사는 기관장과 경영진의 경영을 견제하고 감시하는 것은 물론, 경영위험을 예방하는 기능을 수행하기도 한다.

이렇게 공공기관에 대한 감사가 공공기관장과 경영진의 경영을 견제하고 감시하면서 경영위험을 미리 예방하는 역할을 부여받으면서, 감사 주체가 제 기능을 제대로 수행할 수 있도록 독립성을 부여하는 것에 대한 논의가 중요하게 등장하고 있다.

2. 우리나라 공공기관 감사제도

우리나라 공공기관 감사 관련 법규는 「공운법」, 「공감법」 등이 있으며 상장 공공기관에 적용될 수 있는 「상법」과 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 등이 있다. 「공운법」은 공기업 및 준정부기관의 감사와 관련된 다양한 규정을 포함하고 있다. 공기업 및 준정부기관의 감사위원·감사·회계감사인의 역할과 책임에 관하여 임면, 직무, 책임, 직무수행 실적 평가, 회계감사인의 선임, 손해배상책임, 감사원 감사, 감사결과 등의 국회 제출, 별칙 등을 규정하고 있다. 감사원의 「공감법」은 중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 자체감사기구의 구성 및 운영 등에 관한 사항과 효율적인 감사체계의 확립에 필요한 사항을 규정한다(김갑순·권선국, 2016).

가. 외부감사와 내부감사

우리나라 공공기관 감사제도는 크게 최고감사기구인 감사원에 의한 외부감사, 그리고 공공기관의 자체감사기구(감사와 감사위원회)를 통한 내부감사로 이루어진다. 공공부문의 투명성과 책임성 확보라는 공통된 목적을 가지지만 외부감사는 조직 외부의 감사기관이 대상기관의 운영·관리 및 성과를 확인하는 한편 내부감사는 조직 내부의 부서에서 조직의 내부통제시스템에 대한 점검·평가 및 기타 조직 운영 전반을 평가한다는 차이가 존재한다. 내부감사는 기본적으로 내부통제과정에 대한 점검과 내부통제시스템의 효과성에 대한 평가를 담당하고 외부감사는 내부감사의 효과성을 검토하는 것이 목적이다(허명순, 2013).

감사원 감사의 경우 「헌법」 및 「감사원법」에 근거를 두는데 구체적인 감사활동은 기관 운영감사, 재무감사, 특정감사, 성과감사의 유형으로 나누어진다. 기관운영감사의 경우 대상기관의 조직, 인사, 운영의 전반적인 건전성과 효율성에 대한 감사활동을 의미한다. 재무감사의 경우 대상기관의 사업과 예산 운용실태를 전반적으로 검토함으로써 회계처리의 투명성과 합병성 등을 검토하는 것이다. 특정감사의 경우 사회 경제 현안이 발생하였을 때 이와 관련한 감사 대상기관의 책임소재를 규명하는 감사를 수행하는 것이다. 성과감사의 경우 대상기관에서 시행하는 사업 및 업무 시스템을 체계적이고 종합적으로 분석하는 것을 의미한다.

한편 공공기관의 자체감사기구를 통한 내부감사의 경우 「공운법」과 「공감법」을 통해 구체화된다. 「공운법」은 기획재정부 관할 업무에 관련된 법률로, 공공기관 자체 감사기관인 감사 또는 감사위원회의 직무 기준과 절차 등 감사업무 수행에 관한 사항을 정함으로써 감사와 감사위원회의 독립성과 전문성을 확보하고 내부감사기능을 활성화하는 것을 목적으로 제정되었다. 「공운법」에 따르면 모든 공공기관은 감사 또는 감사위원회 둘 중 어느 하나를 운용하여야 하며, 두 제도를 모두 도입하거나, 혼합하는 것은 불가능하다고 명시되어 있다(기획재정부, 2007, 2010). 「공감법」의 경우 공공기관 자체감사기구를 구성하고 운영함으로써 공공기관의 내부통제제도를 내실화하여 공공기관 운영의 적정성과 공정성을 확보하고 자체감사의 독립성과 전문성을 확보하기 위한 목적으로 제정되었다. 자체감사기구를 통한 내부감사의 경우 감사원의 인력 부족을 보완하기 위해 역할분담을 수행하고 감사 사각지대가 발생하지 않게끔 하고, 통합적 공공감사 시스템을 구축하기 위한 목적이 있다(진상기·오철호, 2012).

나. 자체감사기구의 형태와 운영

공공기관 자체감사기관 제도는 크게 감사와 감사위원회로 구분된다. 감사위원회 제도는 감사기구의 전문성 제고 및 경영진 견제기능을 강화하기 위해 도입되었는데, 「공운법」상 시장형 공기업과 자산 2조원 이상 준시장형 공기업의 경우에는 감사위원회 설치 의무로 명시되어 있다(라영재, 2015). 감사의 경우 상임감사와 비상임감사로 구분되는데 상임감사는 회사에 상시 출근하여 직무를 수행하는 감사를 의미하고 비상임감사는 비정기적으로 출근하여 감사활동을 한다는 점에서 출근형태에 차이가 있을 뿐 권한, 의무 및 책임 등에 있어서 실질적 차이는 없다(기획재정부, 2010).

이들 자체감사기구가 수행하는 자체감사는 「공감법」상 “중앙행정기관, 지방자치단체 및 공공기관의 감사기구의 장이 그 소속되어 있는 기관(그 소속기관 및 소관단체를 포함한다) 및 그 기관에 속한 모든 자의 모든 업무와 활동 등을 조사·점검·확인·분석·검증하고 그 결과를 처리하는 것”으로 정의되어 있다. 감사는 기획재정부장관이 정하는 감사기준에 따라 공기업·준정부기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출하고, 이때 감사원은 기획재정부장관에게 감사기준에 관하여 의견을 제시할 수 있다(「공운법」 제32조 5항).

기획재정부장관은 비상임이사 및 감사가 의무와 책임 및 직무를 이행하지 아니하거나 게을리한 경우 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 비상임이사 및 감사를 해임하거나 그 임명권자에게 해임을 건의할 수 있고, 그 공기업·준정부 기관으로 하여금 손해배상을 청구하도록 요구할 수 있게 규정되어 있다(「공운법」 제35조 2항). 자체감사기구의 감사 유형은 종합감사와 재무감사, 특정감사, 성과감사, 복무감사가 있다(허명순, 2013; 「공감법」). 종합감사는 기관의 주 임무와 조직, 인사, 예산 등 업무 전반의 적법성과 타당성을 검사한다. 재무감사는 예산 운용 실태와 회계처리 적정성 여부를 검토하고 확인한다. 특정감사의 경우 특정한 업무와 사업, 자금에 대한 문제점과 원인 파악, 책임소재 규명과 개선책을 마련하는 것을 의미하며 성과감사는 특정 사업 조직 기능에 대한 분석과 성과 평가, 그리고 복무감사는 직원의 복무 의무 위반과 근무실태를 점검한다.

이러한 자체감사기구를 지원하기 위해 「공감법」과 「자체감사활동의 지원 및 대행·위탁 감사에 관한 규칙」에는 감사원의 자체감사활동에 대한 지원을 규정하고 감사원과 자체감사기구 간 협력에 관한 논의를 위해 감사관계관회의를 개최할 수 있음을 명시하고 있다.

3. 우리나라 공공기관 감사제도의 문제점

가. 낙하산으로 인한 감사의 전문성 훼손

2007년 「공운법」 제정으로 공공기관 경영평가가 실시되었고, 이를 통해 감사와 감사실에 대한 전문성에 대한 평가가 십여 년 동안 추진되었으나, 상임감사에 대한 낙하산 논란은 지속되고 있다. 상임감사의 자격과 역량을 갖춘 적절한 사람을 선임하는 것을 통해 기관장이나 경영진의 경영을 견제하고 감시하면서 경영위험을 미리 예방하는 역할과 기능

을 수행해야 한다. 그러나 이러한 감사의 전문성에 대한 평가에도 불구하고 다수의 정치인 출신이 감사로 선임되고 있는 것이 현실이다. 2014년 2월 말 기준으로 38개 중점관리대상 공공기관 중 상임감사 11명이 정치인 출신, 관료 출신이 11명이었다(김갑순, 2014). 아래의 연합뉴스 보도는 정치인 출신의 낙하산 문제의 심각성을 명확히 보여준다.

공공기관 경영정보시스템 '알리오' 등에 따르면 공공기관 330곳 중 99곳이 상임감사를 두고 있으며 공석 19곳을 제외한 80명 중 '절반 이상'이 정치권 출신으로 분류된다. 상임감사 80명 중 박근혜 정부에서 선임된 인사가 61명이며 문재인 정부 출범 이후 선임된 인사는 19명이다. 이 중 정치권 출신은 박근혜 정부 선임 인사가 29명, 문재인 정부 선임 인사가 12명이다. 간접적으로 정치권과 연결된 경우 등을 고려하면 더 늘어날 수 있다. 상임감사를 보면 주로 청와대 근무 경력을 바탕으로 낙하산으로 내려가거나 각 정당에서 보좌관, 당직자로 일하다가 공공기관 감사 자리를 꿰차는 경우도 있다. 대선이나 총선에서 일정 역할을 한 이후 마치 전리품 나누듯 상임감사 자리를 배분하는 사례도 있다.

(연합뉴스, 2018.4.23)

나. 관피아 문제로 인한 감사의 독립성 침해

공공기관 주무부처의 관료가 퇴임 후 상임감사로 선임되는 경우 감사의 전문성은 담보 되겠지만 감사의 독립성을 침해할 소지가 매우 크다. 특히 주무부처의 정책 추진과 산하의 공공기관 간 주요 사업 집행과의 이익충돌의 소지가 있는데, 주무부처 출신의 관료가 과도하게 감사로 선임된다면, 주무부처의 이해가 관철될 가능성이 커지고 그 결과 공공기관의 독립성이 침해될 가능성이 크게 된다. 일례로 주무부처 퇴직관료가 산하 공공기관에 기관장과 감사 등 임원으로 재취업하여 그들이 세월호 사건과 관련하여 정부의 방패막이 역할을 하면서 세월호 관련 사실을 은폐시켰다고 한다(라영재, 2015).

다. 사후적, 계량적 감사에서 사전적, 예방적 감사로의 전환의 어려움

공공기관의 감사의 역할과 책임이 전통적인 운영감사에서 재무적 성과, 위험관리, 사업평가, 임직원의 반부패 행위통제 등과 같은 적극적 예방감사의 역할과 책임으로 전환의 중요성이 강조되나, 현실에 있어서는 감사 및 감사실의 역량이 이러한 전환을 이루기에는 아직 부족함이 지적된다(라영재, 2015).

라. 획일화된 평가체계 및 지표

우리나라 공공기관은 공기업(시장형 공기업, 준시장형 공기업), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 및 기타공공기관 등으로 매우 다원화되어 있는데, 이들을 평가하는 체계와 지표는 일원화, 획일화되어 있다. 이러한 획일화된 평가체계와 지표는 다원화된 공공기관의 특성을 반영하지 못하고 평가하기 때문에 평가의 공정성에 대한 불만을 지속적으로 야기하고 있다. 라영재(2015)는 기재부의 직무수행 실적평가에서 독임제인 상임감사로 운영하는 기관과 감사위원회 제도를 운영하는 기관 간의 상임감사 또는 상임감사위원간 활동에서 유의미한 차이를 찾기 어렵다고 평가한다. 청렴도와 내부통제, 방만경영, 투명윤리경영 지표에서 감사위원회 제도를 운영하는 공기업의 평균값이 높은 것으로 나타나, 이는 그 공기업의 감사역량에 기인하기보다는 그 기관의 규모가 커서 상대적으로 내부통제와 윤리경영시스템을 구비하는 데에 유리하기 때문이라고 추정한다(라영재, 2015). 이는 획일화된 평가체계 및 지표를 사용할 경우 규모가 큰 기관이 상대적으로 평가에서 유리할 수 있음을 보여준다. 이로 인해 경영평가단에서 매년 평가에 대한 이의제기 절차를 진행하고 있음에도 불구하고, 공공기관들이 획일화된 평가에 지속적으로 문제를 제기하고 있다(기획재정부, 2017.12.28).

마. 적절한 평가와 보상의 공백 및 평가에 대한 동기 저하

김갑순(2014)은 상임감사평가를 임기 중 1회 실시하면 상임감사 평가가 없는 해의 경우 적절한 평가와 보상의 공백이 발생하고, 공공기관 상임감사의 연임이 거의 이루어지고 있지 않는 현실에서 취임 2년차인 임기를 마감하는 연도에 평가를 받게 되면 상임감사 평가를 잘 받고자 하는 동기가 현저히 감소하게 된다는 점을 지적하고 있다.

바. 경영평가단의 전문성·책임성에 대한 문제제기

기획재정부 보도자료에 따르면 경영평가단의 전문성·책임성에 대한 문제제기가 있어왔다. 평가단이 특정 직군을 중심으로 구성되었기 때문에 다양성이 확보되지 못했고, 일부 평가단원의 전문성과 책임성이 결여되었다는 비판도 제기되고 있다(기획재정부, 2017.12.28).

IV. 우리나라 공공기관 감사평가 제도에 대한 이해

1. 우리나라 공공기관 감사평가 제도의 목적과 의의

공공기관의 감사평가 제도는 기획재정부에서 주관하는 ‘공공기관 상임감사직무수행실적평가제도’와 감사원의 ‘자체감사활동심사’가 대표적이며, 국민권익위원회에 의한 청렴도 평가가 있다. 「공운법」은 공공기관의 지정, 상임감사의 설치 및 운영, 그리고 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가 등에 대해 규정하고 있다. 또한 「공감법」은 근본적으로 공공기관의 자체감사를 규율하기 위한 법이다. 특히, 공공기관의 자체감사와 관련하여 전담기구가 설치되어 있지 않거나, 설치되어 있더라도 기관의 독립성이나 전문성 등에 문제가 있어 이를 해소하여 자체감사 기능을 활성화할 목적으로 제정되었다(유승현, 2010). 따라서 우리나라 공공기관 자체감사제도는 두 법률에 의거하여 (상임)감사 및 감사위원회에 의하여 시행되고 있다(진상기·오철호, 2012).

가. 기획재정부 공공기관 감사평가

「공공기관의 운영에 관한 법률」(「공운법」) 제36조에 근거한 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가는 2008년도부터 도입되었는데(라영재, 2015), 감사 직무수행의 적정성 및 책임성을 제고하고, 감사의 책임성 및 견제기능 강화를 도모하고자 실시되었다(김갑순·권선국, 2016). 동 제도의 평가 대상은 평가 대상년도에 재직된 공기업·준정부기관의 상임감사 또는 상임감사위원이며, 연 1회 평가를 원칙으로 하고, 기관 경영실적 평가결과와 감사원 평가결과 및 국민권익위원회의 청렴도 측정결과를 반영하여 평가할 수 있다. 다만, 평가 대상연도 재임기간이 6개월 미만인 상임감사·감사위원은 평가에서 제외한다(기획재정부, 2017.12.27).

평가지표는 평가 대상 상임감사·감사위원의 직무이행실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 감사역량-직무수행성과의 2개 범주로 구성한다. 감사역량을 평가하는 주요 내용은 감사의 전문성 확보, 감사의 윤리성 및 독립성 확보이며, 직무수행성과를 평가하는 주요 내용은 내부통제 기능 강화, 감사원 자체감사활동 심사결과 반영, 국민권익위원회 청렴도 측정결과 반영으로 구성된다(기획재정부, 2017.12.27). 감사역량의 지

표는 감사의 전문성 25, 감사의 윤리성 및 독립성 25, 직무수행성과의 지표는 내부통제 기능 강화 20으로, 이들은 모두 비계량 지표로 평가한다. 이 비계량 지표들과 더불어 직무수행성과 평가에서 감사원 자체활동 심사 결과 25, 권익위 청렴도 평가 5를 반영한 후, 100점 만점으로 환산하여 종합 평가결과를 산출한다(〈표 IV-1〉). 만일 국민권익위원회의 청렴도 측정결과가 나오지 않는 일부 공공기관의 경우, 해당지표에 대한 배점은 제외하고 합계를 산출한 후, 이를 100점 만점으로 환산하여 종합 평가결과를 산출한다(기획재정부, 2017).

〈표 IV-1〉 공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가지표

평가범주	평가지표	2018	
		비계량	계량
감사역량	감사의 전문성 확보	25	
	감사의 윤리성 및 독립성 확보	25	
직무수행성과	내부통제 기능강화	20	
외부 평가 결과	내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성 (감사원 자체활동 심사결과 반영)		25
	기관의 청렴도 (국민권익위원회 청렴도 측정결과 반영)		5
전체 합계		70	30

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018., p. 61

나. 감사원 평가

자체감사가 공공의 책무성을 확보하는 중요한 내부통제수단에 해당한다면(공병천·박희정, 2017), 감사원의 자체감사활동 심사는 자체감사기구가 주요 내부통제 시스템으로서 기관 내에서 제대로 작동하고 있는지 파악하는 외부감사에 해당한다(신열, 2011). 자체감사활동에 대한 심사 제도는 「감사원법」에 의거, 자체감사 활성화와 감사역량 강화를 위해 1963년 처음 도입되었다. 그러나 기존의 심사가 자체감사활동 전반을 체계적으로 평가하지 못하고 자체감사 개선 및 역량 강화에 실질적 역할을 하지 못하여, 감사원은 2010년 「공공감사에 관한 법률」(이하 「공감법」)을 제정하고 자체감사활동의 독립성과 전문성을 강화하는 방향으로 심사 제도를 개편했다(공병천·박희정, 2017; 장병원,

2017). 「공감법」의 시행으로 각 기관의 자체감사활동에 대한 감사원의 적극적 지원 기능이 강조되기 시작했으며(신열, 2011; 공병천·박희정, 2017) 이에 따라 각 기관의 자체감사기구와 감사원 간의 협력성 증진이 자체감사활동 심사에 중요한 과제로 대두되고 있다(공병천, 2014).

자체감사활동 심사는 「공감법」을 따르는 모든 기관에 대해 실시되며 심사 절차는 매년 1월 공공감사정보시스템에 각 기관이 심사 자료를 등록 및 제출하는 것으로 시작한다. 이후 실무심사단이 현지 실사 등의 방법으로 심사를 실시하고, 이 심사 결과를 자체감사활동 심사위원회의 심의, 그리고 감사위원회의 의결을 거쳐 국회에 보고하게 된다(감사원, 2017). 실무심사단은 심사의 객관성과 공정성 확보, 및 기관 간의 학습효과를 위하여 감사원 직원과 자체감사기구 직원을 혼합 편성한 교차심사를 활용하고 있다(장병원, 2017).

또한 자체감사활동 심사는 중앙행정기관, 자치단체, 공공기관 등 3개 그룹 9개 심사군에 대해 기관 성격, 조직, 인력, 예산, 업무 난이도 등을 고려하여 실지 심사, 서면심사, 기본심사 대상으로 나누어 시행되고 있다(장병원, 2017). 공공기관 중 실지 심사에 해당하는 기관은 공기업 및 준정부기관 중 상임감사 혹은 상임감사위원 설치기관이다. 공공기관의 경우, 실지 심사에 활용되는 지표는 4개 분야, 12개 항목, 27개 지표로 이루어져 있으며 정량적 지표와 정성적 지표가 혼합 구성되어 있다(감사원, 2017). 4개 분야는 감사조직과 인력운영, 감사활동, 감사성과, 사후관리이며 구체적인 지표 구성은 다음과 같다(표 IV-2)). 한편 서면 심사에 해당하는 기관은 실지 심사에 해당하지 않는 공기업 및 준정부기관 중 정원과 예산이 일정규모에 해당하는 곳들을 대상으로 하는데, 서면심사의 경우 실지 심사와 동일한 4개 분야로 구성되나 배점 기준이 다르게 적용되고(사후관리 및 인력운영, 사후관리가 각각 30%, 32%로 구성), 심사지표 역시 실지 심사보다 적은 17개로 구성된다(장병원, 2017).

2016년도의 실적을 평가한 2017년 자체감사활동 실지 심사의 경우 중앙행정기관, 자치단체, 공공기관 9개 심사군별 자체감사기구의 점수 순으로 상대 평가, A(15%), B(35%), C(40%), D(10%)의 등급을 부여하였다. 2017년 실지 심사 대상인 공공기관은 공기업 25개, 준정부기관 31개, 기타기관 18개였으며, 심사 결과 감사활동실적이 우수하거나 전년도 대비 실적의 큰 향상을 보인 기구에 대해 감사원장 표창이 수여되었다(감사원, 2017).

〈표 IV-2〉 감사원 공공기관 자체감사심사활동 실시 심사 지표(2017년 기준)

4개분야 12개항목 26개지표			
분야	항목	세항목	심 사 지 표
감사조직 및 인력운영분야 (7개 지표, 16%)	자체 감사기구	충분성	• 감사인의 수
		전문성	• 감사인의 경력
	감사기구의 장	독립성	• 감사기구의 장의 독립성 확보 노력도
		전문성	• 감사부서 전문성 확보 노력도 • 우수인력 유인 노력도
	감사담당자	전문성	• 감사교육훈련 이행실적
			• 감사담당자의 전문성 확보 노력도
감사활동 분야 (11개 지표, 40%)	예방 감사활동	충분성	• 일상감사 이행 노력도
		적정성	• 내부통제 기능 강화 노력 및 성과 • 범죄발생건수 및 외부감사 지적정도
	실지 감사활동	충분성	• 감사 연인원 정도
		적정성	• 감사절차 준수 및 실시의 적정성
			• 본사 감사실시 정도 • 경영 건전성 개선을 위한 감사활동 및 성과
	감사결과 처리	적정성	• 감사결과 처리의 적정성
			• 적극업무처리 면책제도 운영
	감사자원 공유 및 활용	협력성	• 관계기관 협조 정도
			• 공공감사정보시스템 운영 및 활용
	감사성과 분야 (3개 지표, 26%)	회계감사	재무조치성과
직무감찰		신분조치성과	• 징계, 문책, 주의, 고발 등 실적
기타분야		기타성과	• 개선요구사항 및 모범사례 발굴 실적
사후관리 분야 (5개 지표, 18%)	사후관리	충분성	• 자체감사 지적사항 집행도
			• 외부감사 지적사항 집행도
			• 유사·반복 지적사항 발생 여부
	감사결과공개	적정성	• 자체감사 결과공개 정도
• 감사원 감사 결과공개 정도			

출처: 감사원, 「자체감사활동 심사 계획」, 2017, pp.6-7.3)

3) 2018년 실시심사기준에서는 감사활동분야에 종합평가 지표가 신설되었고, 2019년 실시심사에서는 심사지표에 대한 기관의 인프라 개선노력을 유도하기 위한 “인프라 개선 노력도 지표”가 자체감사기 구항목에, 심사대상기관의 개별 감사사항에 대한 품질 향상을 위한 “우수감사사항 수행 평가 지표”가 실시감사활동 항목에 추가되었다. 이외에도 일부 지표의 배점은 해마다 세부 조정되고 있다.

다. 국민권익위원회 청렴도 평가

국민권익위원회의 청렴도 평가는 2018년 기준 705개 국가 기관에 대해 실시하고 있으며, 공공기관의 청렴수준 및 부패유발 요인을 진단하고 각급 기관의 자율적인 개선노력을 유도하여 공공분야의 투명성과 청렴성을 제고한다는 목적을 갖는다(국민권익위원회, 2018).

2002년 최초 시행 당시에는 민원인의 입장에서 주요 대민업무의 청렴 수준을 평가하는 외부청렴도 평가만 실시하였으나, 2008년도부터는 기관 소속 직원의 입장에서 해당 기관의 내부 업무 및 문화의 청렴수준을 평가하는 내부청렴도 평가가 추가되었다. 또한 2012년에는 전문가, 업무관계자가 평가한 해당 기관의 업무 전반을 나타내는 정책고객 평가가 도입되었으며, 이와 더불어 부패사건 발생에 대한 감점제도가 추가되어 업무 전반과 정책과정에 대한 종합적인 청렴도 측정을 추구하였다(국민권익위원회, 2017). 2017년도 기준 구체적인 청렴도 측정 기준은 <표 IV-3>를 통해 볼 수 있다. 2018년의 경우 기존의 포괄적 설문 문항을 구체화하는 한편 부패와 직접 관련도가 떨어지는 설문은 삭제하여 지표를 보완할 것을 계획하고 있다(국민권익위원회, 2018).

공직유관단체의 경우 2017년 기준, 청렴도 평가 대상은 기관규모(정원)에 따라 5개 유형으로 분류되며 지방공사와 공단, 연구원은 각각 개별 유형으로 분류하여 청렴도를 측정하고 있다. 정책고객평가의 경우 정원 1천명 이상의 공직유관단체에 한해 실시된다. 청렴도 평가는 매년 측정 대상기관 선정과 관련 기관 의견 수렴 및 측정 모형, 설문지 설계 관련 전문가 의견 수렴을 시작으로, 청렴도 설문조사를 거쳐 12월에 결과가 최종 발표된다.

〈표 IV-3〉 국민권익위원회 청렴도 측정 지표(2017년 기준)

	지표			
	분야	평가영역	세부영역	세부 항목
종합 청렴도	외부청렴도 (0.601)	부패지수	부패인식	특정인 특혜여부, 연고관계에 따른 업무처리, 부당 영향력 행사, 부정청탁에 따른 업무처리 (4개 항목)
			부패직접 경험	금품, 향응, 편의의 제공빈도, 규모, 제공률 (9개 항목)
			부패간접 경험	금품, 향응, 편의 제공 간접경험 (1개 항목)
		부패위험 지수	투명성	업무처리 기준 절차 공개성, 기준절차의 수용가능성 (2개 항목)
			책임성	업무완수에 대한 노력, 권한남용 (2개 항목)
	내부청렴도 (0.250)	청렴문화 지수	조직문화	업무처리 투명성, 부정청탁 및 연고관계에 따른 업무처리, 부당 영향력 행사, 직무관련 정보의 사적이용, 부패행위의 관행화 (5개 항목)
			부패방지 제도	부패행위 신고자 보호 실효성, 적발 및 처벌의 적절성, 부정청탁금지 제도의 운영 실효성 (3개 항목)
		업무청렴 지수	인사업무	금품, 향응, 편의 제공의 직간접 경험 및 인식 (9개 항목)
			예산집행	업무추진비, 운영비, 여비, 사업비 위법 부당 집행의 빈도와 규모, 경험 및 인식 (10개 항목)
			업무지시 공정성	부당한 업무지시의 빈도와 경험, 업무책임 회피정도, 지시불응에 대한 불이익 정도 (5개 항목)
정책고객평가 (0.149)	부패인식	예산 낭비, 부당 영향력 행사, 부정청탁 및 연고관계에 따른 업무처리, 특정인 특혜, 정책 및 정보공개, 권한남용, 퇴직공직자의 영향력 행사, 직무관련 정보의 사적 이용 (9개 항목)		

	지표			
	분야	평가영역	세부영역	세부 항목
		부패통제		부패행위 적발 및 처벌의 적절성, 부패행위 신고자 보호 실효성, 부패예방 및 청렴도 향상 노력 (3개 항목)
		부패경험		금품, 향응, 편의 제공 간접경험 (1개 항목)
	부패사건지수 (감점)	사실관계(부패금액, 부패행위 징계자 수, 처분 목록 등), 부패사건의 부정적 파급력 등 평가하여 산출		
	신뢰도 저해행위 (감점)	측정의 신뢰도 제고 위해 호의적 답변 유도, 측정대상자 명부 조작, 부패사건 현황 누락 및 허위자료 제출 점검		

출처: 국민권익위원회(2017), 「2017년도 공공기관 청렴도 측정 실시 계획」을 필자가 재구성

2. 2018년 공공기관 경영평가제도의 개편과 감사평가 제도 변화

가. 공공기관 경영평가 제도의 개편

기획재정부는 2017년 말 「공운법」 10년을 계기로 공공기관 경영평가제도의 개편을 추진했다. 기재부는 지난 10년 동안 공공기관 경영평가가 대내·외적인 가시적인 성과를 구현했음에도 불구하고, 새롭게 부각되는 공적 가치에 부응하는 데에 한계를 드러냈음을 인정하면서 제도 개편을 추진하였다(기획재정부, 2017.12.27). 기재부는 그 구체적인 한계들로 공공기관의 본연의 목적인 공공성 및 사회적 가치 실현 소홀, 기관 특성을 무시한 획일화된 평가체계와 지표, 경영평가단의 전문성·책임성 미흡, 기관의 자율·혁신 역량 강화 및 책임 경영 지원 미흡 등을 지적하였다. 기재부는 ① 사회적 가치 실현 ② 자율·혁신 기반 맞춤형 평가 ③ 참여·개방·소통 ④ 책임·윤리경영을 새로운 방향으로 제시하면서, 이에 상응하는 다음과 같은 세부추진 과제를 제시하였다. ① 사회적 가치 배점의 확대 및 메뉴방식 도입 ② 공기업·준정부 평가단 분리 및 지표 차별화, 성과 협약제 도입, 지표 통합·간소화 ③ 평가단 구성 다양화, 계량지표 전문기관 위탁, 경영평가 소위, 평가단 책임성 제고, 국민참여 ④ 컨설팅 강화, 경영진단·기능조정과 연계, 사회적 책무 위반시 등급 조정 등을 제시하였다(표 IV-4); 기획재정부, 2017.12.27).

〈표 IV-4〉 2018년 공공기관 경영평가 제도 개편 방향

개편방향	세부 추진과제
사회적 가치 실현	• 사회적 가치 배점 확대, 메뉴방식 도입 등
자율·혁신 기반 맞춤형 평가	• 공기업·준정부 평가단 분리 및 지표 차별화, 성과 협약제 도입, 지표 통합·간소화 등
참여·개방·소통	• 평가단 구성 다양화, 계량지표→ 전문기관 위탁, 경영평가 소위, 평가단 책임성 제고, 국민참여 등
책임·윤리경영	• 컨설팅 강화, 경영진단·기능조정과 연계, 사회적 책무 위반시 등급 조정, 기관장·감사평가 개편 등

출처: 기획재정부, 「제15차 공공기관운영위원회 개최 - 공공기관 경영평가제도 전면 개편 추진 -」, 보도자료, 2017.12.27.

나. 공공기관 감사평가 제도의 변화

기재부의 공공기관 경영평가 개편으로 감사평가 제도 역시 변화를 맞이하게 된다. 가장 큰 변화 중 하나는 지표상의 변화로 기존의 네 개(감사의 전문성, 감사의 윤리성·독립성, 내부통제, 방만경영) 지표에서 방만경영이 내부통제 내로 통합되면서 축소된 것이다. 지표 간 평가 비중도 달라졌다. 감사의 전문성과 감사의 윤리성·독립성은 각각 10에서 25로 배점이 강화되었으며, 2017년 내부통제 15, 방만경영 25에서, 2018년에 방만경영이 내부통제로 통합되면서 내부통제 20으로 조정되었다(〈표 IV-5〉). 〈표 IV-6〉는 지난 6년 동안 지표 비중의 변화를 보여주는데, 가장 눈에 띄는 변화는 2014년에 갑자기 높아진 방만경영 비중이 2018년 대폭 줄어든 것과 전문성과 윤리성·독립성 비중이 높아진 것이다. 기재부 관계자는 윤리경영을 강조하기 위해 전문성과 윤리성의 비중을 강화한 것으로 감사들이 법 준수를 원칙적으로 할 수 있도록 합법성 지표를 강화한 것이라고 설명한다.⁴⁾ 변화된 지표의 평가 세부내용은 〈표 IV-7〉, 〈표 IV-8〉, 〈표 IV-9〉에서 구체적으로 살펴볼 수 있다.

위의 지표상의 변화 이외에도 2018년 감사평가 제도는 상임감사와 감사위원 임기 중 한 번 평가하던 것에서 매년 평가로, 3등급에서 6등급으로의 평가등급 세분화, 평가결과를 성과급과 연계시키는 것으로 변화되었는데, 이는 제도운영상의 변화로 평가의 강화를 의미한다.

4) 기획재정부 관료 심층면접, 2018.10.22.

〈표 IV-5〉 2017년, 2018년 감사평가지표 및 가중치 구성 비교

평가범주	평가지표	2017		2018	
		비계량	계량	비계량	계량
감사역량	감사의 전문성 확보	10		25	
	감사의 윤리성 및 독립성 확보	10		25	
직무수행성과	내부통제 기능 강화	15		20	
	방만경영 예방과 적발 및 재발 방지	25		·	
외부 평가 결과	내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성 (감사원 자체활동 심사결과 반영)		25		25
	기관의 청렴도 (국민권익위원회 청렴도 측정결과 반영)		5		5
기관 경영평가 결과	공기업·준정부기관 경영실적 평가 결과 활용		10		·
전체 합계		60	40	70	30

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2017, 2018 재구성

〈표 IV-6〉 2012-2018년 평가지표 및 가중치 구성 비교

평가범주	평가지표	2012	2014-17		2018	
		통합	비계량	계량	비계량	계량
감사활동의 적정성 및 직무성과	감사의 전문성 확보	15	10		25	
	감사의 윤리성 및 독립성 확보		10		25	
	내부통제 기능강화	15	15		20	
	방만경영 예방과 적발 및 재발 방지	10	25		·	
	경영지침 준수 등에 대한 감사활동과 사후관리	10	·		·	
	투명·윤리경영을 위한 노력	15	·		·	
외부 평가 결과	내부감사 운영성과 및 사후관리의 적정성(감사원 자체활동 심사결과 반영)	25		25		25
	기관의 청렴도 및 투명·윤리경영 (국민권익위원회 청렴도 측정결과 반영)	·		5		5
기관 경영평가 결과	공기업·준정부기관 경영실적 평가 결과 활용	10		10		·
전체 합계		100	60	40	70	30

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2012-2018 재구성

〈표 IV-7〉 2018 평가지표별 평가기준·방법: 감사의 전문성 확보

평가지표	감사의 전문성 확보(비계량)
지표정의	감사의 전문성 확보 노력과 성과에 대해 평가한다.
세부 평가내용	<p>① 감사업무에 관한 전문성 및 역량개발을 위한 감사의 노력과 성과는 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사는 전문성 향상을 위해 어떠한 노력을 하였는가? - 감사는 감사전문가를 확보하고 비상임감사위원을 효과적으로 활용하기 위해 어떠한 노력을 하였는가? - 감사의 전문성 확보 및 노력에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가? <p>② 감사업무에 관한 전문성 및 역량개발을 위한 감사실의 노력과 성과는 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사실의 전문성 향상을 위해 어떠한 노력을 하였는가? - 감사실의 감사전문자격증을 확보하기 위한 노력과 감사전문인력에 대한 지속적인 유지노력이 있었는가? - 감사실의 전문성 확보 및 노력에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가?

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018, p. 62.

〈표 IV-8〉 2018 평가지표별 평가기준·방법: 감사의 윤리성 및 독립성 확보

평가지표	감사의 윤리성 및 독립성 확보(비계량)
지표정의	감사의 윤리성 및 독립성 확보 노력과 성과에 대해 평가한다.
세부 평가내용	<p>① 감사의 윤리기준 준수 노력은 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사의 윤리기준을 준수하기 위한 노력과 성과는 어떠한가? - 감사부서원의 윤리성을 확보하기 위한 복무관리는 적절히 이루어지고 있는가? - 윤리기준 준수노력에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선활동이 이루어지고 있는가? <p>② 윤리경영 지원을 위한 감사의 활동과 노력 및 성과는 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 윤리경영을 위한 조직의 독립적인 활동과 체계적인 계획이 수립되어 있는가? - 윤리경영 관련 규정의 주기적인 보완 수정과 실질적인 교육 및 관련 제도가 구체적으로 계획 시행되고 있는가? - 윤리경영 지원에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선 활동이 이루어지고 있는가? <p>③ 감사의 독립성 확보노력은 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사의 권한과 의무에 대한 독립성과 감사부서원의 인사 및 업무평가의 독립성은 확보되어 있는가? - 독립성 확보에 대해 적절한 성과지표와 성과분석을 통한 학습과 개선 활동이 이루어지고 있는가? <p>④ 기관의 사회적 책무 위반을 방지하기 위한 노력 및 성과는 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 채용비리, 양성평등위반, 최저임금 미준수, 고용차별, 조세포탈, 회계부정, 안전·환경 법규 위반, 불공정거래 행위 등 중대한 위법행위가 발생했는가? - 발생한 위법행위와 관련하여, 직무해태 등 감사의 귀책은 없는가?

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018, p. 63.

〈표 IV-9〉 2018 평가지표별 평가기준·방법: 내부통제 기능강화

평가지표	내부통제 기능강화(비계량)
지표정의	감사계획과 예방적 내부통제 진단활동의 적정성, 내부통제시스템의 효과적인 운영과 성과, 감사결과물에 대한 공유 및 피드백 활동, 방만경영 예방 및 적발 활동에 관하여 평가한다.
세부 평가내용	<p>① 감사계획과 예방적 내부통제 진단활동이 적절하게 설정되어 운영되고 있는가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사업무의 조직적·제도적 선진화를 위한 비전 및 전략이 적절히 선정되어 있고 중장기 감사계획 및 연간 감사계획에 유기적으로 반영되어 있는가? - 기관의 중장기 재무적·비재무적 위험에 대비하는 현안과제의 선정과 추진에 대한 감사의 노력이 적절한가? - 기관의 고유위험에 대한 분석 수준이 적절하고 이를 제어하기 위한 내부통제 구조의 설계, 운영 및 개선이 적절히 이루어졌는가? <p>② 내부통제시스템이 효과적으로 운영되고 있으며, 성과와 개선노력은 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 내부통제제도에 대한 중요 점검사항이 적절히 감사되고 있는지를 모니터링하는 감사 수단을 가지고 있으며 이로 인한 성과는 어떠한가? - 내부통제시스템의 효과적인 작동 여부에 대한 진단 결과와 개선사항의 도출이 적절히 이루어졌으며 이로 인한 성과는 어떠한가? - 중장기 재무적·비재무적 위험에 대한 대비가 내부통제구조에 적절하게 구현되어 있으며 감사의 경영자에 대한 견제 및 지원자로서의 역할 수행이 충실히 이루어졌는가? <p>③ 내부감사결과물에 대한 공유 및 피드백 활동은 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 감사결과에 대한 사후 조치 및 재발방지를 위한 노력이 적절하게 이루어졌는가? - 감사결과에 대한 평가 및 환류 시스템이 구축되어 있으며 이로 인한 성과는 어떠한가? <p>④ 방만경영 예방, 적발을 위한 감사의 노력과 성과는 적절한가?</p> <ul style="list-style-type: none"> - 방만경영 예방과 적발을 위한 관리시스템(정부 경영지침 준수 등을 포함한 목표 및 방법, 성과지표 등)을 체계적으로 마련하고, 지속적으로 개선해가고 있는가? - 방만경영 예방 및 적발 감사활동을 통한 방만경영 예방과 적발 성과는 어떠한가? - 방만경영 근절과 재발방지를 위한 노력과 성과는 어떠한가?

출처: 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2018, p. 64.

V. 우리나라 공공기관 감사평가 제도에 대한 평가

1. 우리나라 감사평가 제도에 대한 전반적 평가

우리나라 공공기관 감사평가 제도는 기재부의 공공기관 감사 직무수행실적 평가와 감사원의 자체감사활동 심사를 통해 공공기관 감사실 체계를 구축하고 감사실 인원을 확보하는 데에 기여했다. 특히, 기재부의 공공기관 감사 직무수행실적 평가는 감사 직무수행의 적정성과 책임성을 제고하는 데에 기여했으며(라영재, 2015), 새롭게 내부통제제도를 구축하는 것을 통해 기관장의 방만 경영을 견제하고 조직 전체의 투명성을 향상시켰던 것으로 평가된다(김상헌, 2013). 이러한 긍정적인 평가에도 불구하고 공공기관 감사평가 제도는 지난 10년 동안 다양한 감사 패러다임의 누적으로 인한 감사평가제도의 복잡화를 초래했으며, 이 복잡화는 평가의 형식화와 이로 인한 평가 실효성의 저하를 가져왔다.

가. 감사 패러다임 누적으로 인한 감사평가제도의 복잡화

기존에 존재하던 관료제 행정패러다임과 더불어 노무현 정부 시절 시작되어 이명박 정부 및 박근혜 정부 시절 강화된 신공공관리론, 그리고 최근 문재인 정부하에서의 공공성을 강조하는 신거버넌스론은 우리나라 감사제도에 영향을 미치면서 감사 패러다임의 누적을 초래한다. 합법성감사, 성과감사, 자체감사/협력감사 등과 같은 감사제도의 누적은 감사평가체계 및 감사평가 지표의 복잡화와 중첩화, 책무성 딜레마와 조직역량 소진을 초래한다.

1) 감사평가체계의 복잡화와 중첩화

이미 제IV장 1절에서 살펴본 바와 같이, 우리나라 공공기관 감사평가 제도는 기재부에서 주관하는 ‘공공기관 상임감사 직무수행실적평가제도’와 감사원의 ‘자체감사활동심사’, 그리고 국민권익위원회에 의한 청렴도 평가로 그 주체가 삼원화되면서 평가체계가 복잡화되었다. 또한 기재부의 직무수행실적평가제도의 경우 감사원 및 권익위 평가를 반영하면서 평가 결과를 상호 연계시켜 감사평가 제도를 더 복잡화시키고 있다. 한 공공기관은 평가 연계로 인해 가중된 부담을 다음과 같이 기술하고 있다.

이 평가는 이 평가대로 연계하려고 하고, 저 평가는 저 평가대로 연계하려고 하고, 감사원은 감사원대로 구간 간 나눠서 연계하려고 하고 이러니까, 저희는 사실 지금 업무는 감사하는 업무인데, 그 이외의 부수적인 업무에 대한 부담이 너무 커지는 부분이 있는 것 같습니다. 그렇다고 기관평가 연계는 안하나, 그것도 아니고 그것도 연계해야 되고, 감사원 평가도 연계를 분명히 하실 거고, 기재부 평가도 연계를 하시다 보니까, 담당하는 직원의 입장에서는 너무 많은 부분을 신경써야 되는 부담이 있는 것 같습니다.

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

이렇게 복잡화된 감사평가체계는 감사평가 내용의 중첩화를 낳고 있다. 감사원 평가는 계량적 평가이고, 기재부 평가는 비계량적 평가로 차별성을 두고 있음에도 불구하고 그 평가 내용들은 상당히 중첩된다. 기재부 평가에서 감사의 전문성과 감사의 윤리성 및 독립성 확보를 평가하는데(〈표 IV-5〉), 감사원 평가에서도 자체 감사기구와 감사기구의 장의 독립성과 전문성을, 감사담당자의 전문성을 평가하면서(〈표 IV-2〉), 평가 내용들이 상당히 중첩된다. 또한 기재부 평가에서 내부통제 기능강화를 평가하는데(〈표 IV-5〉), 이는 감사원 평가의 예방감사활동과 감사자원 공유 및 활용(〈표 IV-2〉)과 그 내용이 중첩된다. 이러한 복잡화된 중첩된 평가에 대해 피평가자들은 다음과 같이 고충을 토로하고 있다.

감사원 평가는 감사의 본원적인 기능에 있어서 효율성 측면을 많이 따집니다. 정량적인 지표들이죠. 그러나 그 안에도 보면 규정이나 이런 데에 전문성이라든지 윤리성이라든지 이런 부분도 동시에 체크를 합니다. 그래서 감사원 평가가 상임감사에 대한 평가를 별도로 분리해서 하지는 않지만, 감사 부서에 대한 평가, 거기에 전문성, 독립성, 윤리성, 그다음에 내부통제에 관한 부분, 그에 대한 피드백 부분을 평가를 하고 있습니다. 그렇다고 보면 그게 중복성이 굉장히 강합니다. 거기다 권익위 평가까지 하면, 거기에는 사전 통제라든지 규정 개정, 제도 개선 이런 것들이 포함되어 있기 때문에, 사전·예방적 시스템에 관한 것은 또 거기서 상당 부분 보고있습니다. 그래서 그게 중복성이 있기 때문에 이 부분은 통합되는 것이 맞겠고, 기재부에서도 세부평가지표 3 내부통제기능 강화 같은 경우는, 그냥 감사원 평가로 대체해도 가능하지 않을까 싶습니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20)

감사원 평가하고 기재부 평가하고 겹치는 부분이 있다고 생각합니다. 그게 제일 큰 문제라고 생각하구요. 시기가 겹치는 것도 그렇고, 어차피 자체 감사기구 활동의 성과가 결국에는 감사님의 성과인데, 같은 평가를 두 번 하는 것 같은 느낌이 듭니다.

(공공기관 F 심층면접, 2018.09.20.)

너무 평가가 많은 것 같습니다. 음. 일단은 열 명 내외 조직이 수행하기에는 너무 많습니다. 그걸 다 하기에는 감사실의 인력을 많이 늘리지 않으면 버거운 그런 부분은 있는 것 같습니다. 평가도 많고, 세부평가도 많고, 지표도 많고, 내용도 많습니다. 결국은 수감하는 사람 입장에서는 그 문제들의 답을 모두 쓸 수 있지 않으면 보고서를 작성하기가 쉽지 않다 보니….

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

2) 감사평가 지표의 복잡화

감사제도의 누적은 감사평가 지표의 복잡화를 초래한다. 기재부 감사 평가의 경우 평가 지표는 3개지만, 그 세부 평가내용을 보면 윤리성 및 독립성 확보의 경우 4개 질문과 내부통제 기능강화의 경우 4개의 질문이 있으며, 그 세부 평가 내용은 각기 10개와 11개가 있어 내용이 단순하지는 않다. 방만경영 예방 및 적발의 성과를 묻는 내용이 내부통제 기능강화에 포함되어 있는데, 방만경영은 성과감사의 대표적인 지표이며, 내부통제는 자체감사/협력감사를 측정하는 지표로, 두 지표 간 상충 가능성이 크다. 특히, 감사원의 자체감사활동 심사의 경우 4개 분야 12개 항목의 27개의 지표로 구성되어 있어 지표 자체가 복잡할 뿐만 아니라, 서로 상충할 수 있는 합법성감사 지표, 성과감사 지표, 자체감사/협력감사 지표가 누적되어 혼용되고 있다(〈표 IV-2〉).

3) 감사평가제도 복잡화로 인한 책무성 딜레마와 조직역량 소진

감사 패러다임 누적은 감사평가체계와 지표의 복잡화를 초래하고 이는 다시 책무성 딜레마를 심화시킨다. 책무성의 딜레마는 앞서 논의한 바와 같이 다른 감사 패러다임에서 요구하는 책무성이 다르고 상충하기 때문에 발생한다. 예컨대 합법성감사에서 요구하는 책무성과 성과감사에서 요구하는 책무성의 내용, 그리고 협력감사에서 요구하는 책무성의 내용이 상이하기 때문에 다양한 책무성의 방향을 지니게 된다. 이는 결국 하나의 책무성에 충실하면 다른 책무성에 소홀하게 되는 현상을 야기하여 공공감사를 통한 책무성 실현가능성을 약화시킨다. 우리나라 공공기관들도 평가 지표 간의 상충성 때문에 이러한 책무성 딜레마에 직면해 있다.

감사 일을 하다 보니 딜레마인 상황에 처할 때도 있습니다. 사전에 안 되게 할 것인지, 사후에 밝혀진 다음에 올바른 방향으로 갈 것인지에 대해 일을 하다 보니 헛갈리는 경우가 많습니다. 대부분의 경우 후자를 선택합니다. 대다수 벌어지는 것들이 어떤 상황이 벌어진 다음에 수습하는 차원에서 사실관계를 따져보는 게 감사 역할이 많이 있다 보니까, 사전적·예방적으로 하는 게 쉽지는 않았습니다. 역량도 부족하고, 시간도 부족하고, 기본적으로 발생한 사후적 문제를 처리한 다음에 사전적인 것들을 볼 수가 있기 때문에, 사전적으로 하기가 쉽지 않습니다.

(공공기관 G 심층면접, 2018.09.21)

결국 내부통제라고 하면 일상감사 강화라든가, 모든 문서에 대해서 감사에 참조, 이런 거를 말하는 거잖아요. (중략) 가령 전결권자가 기관장인 거를 본부장급으로 내려서 의사결정을 빨리빨리 해서 기관의 효율성을 높이자고 한쪽에선 말을 하고 있고, 내부통제에서는 그럼에도 불구하고 일상감사를 강화해서 감사실에서 체크해라, 이런 건 약간 앞뒤가 안 맞는다는 느낌이 듭니다. (중략) 우리도 규정에는 일상감사 같은 경우에는 감사님이 전결권자이지만 사안에 따라서는 감사실장으로 전결권을 내릴 수 있다고 말은 하고 있습니다. 근데도 계속 경영라인에서 기관평가를 하는 쪽에서는 그렇게 위임전결을 낮춰서 효율성을 높이라고 말을 하고 있지만 내부통제나 방만경영 측면에서는 그렇게 낮췄다가 문제가 생기면 그게 작동이 안 된다고 볼 수 있어서, 지금은 모든 일상감사를 확대하고 업무범위를 확대하는 추세이고, 결재권도 다 내리지 않고 감사님 전결로 맞추고 있습니다. 이렇게 맞지 않는 게 제 입장에서는 내부통제를 강화하는 것과 기관의 효율성을 높이라는 것과 상충이 있지 않나 싶습니다.

(공공기관 H 심층면접, 2018.09.27)

기재부도 그렇고 감사원도 그렇고, 평가 항목을 보면 일상감사 의견 제시율, 결국은 내부통제를 얼마나 강화했느냐, 일상감사에 대한 의견제시를 얼마나 했느냐, 권고·개선사항을 몇 건이나 했느냐, 이런 계량적인 측면에서도 많이 들여다보고 평가를 하기 때문에, 그걸 그렇게 하려면 결국 실적이 있어야 됩니다. 100% 사업 추진 전 단계에서 [예방감사를] 해버리면 저희가 계량 측면에서 할 수 있는 부분이 없습니다. 그게 좀 상충되고, 그리고 감사 실적을 내려면 어떤 결과물이 있어서 그걸 저희가 들여다보고 판단을 해서, 이게 잘못됐다 이렇게 해야 하는데 사업 추진 전 단계에서 예방감사 그게 좀 어려움이 있습니다.

(공공기관 I 심층면접, 2018.10.10)

평가체계의 복잡화는 다양한 책무성을 동시에 요구하면서 과도한 평가로 이어져 조직 역량을 소진시키는데, 특히 규모가 작은 조직일수록 이에 더욱 취약하게 된다. 다음의 공공기관 인터뷰들은 본연의 감사업무 보다 평가업무의 부담이 더 커져 감사 업무 자체에 지장이 초래되고 있음을 토로하고 있다.

근데 감사실은 전체 00명인데 직원들 5~6명 빼고, 현장에 실제 감사하러 나가고, 그러면 몇 명만 가지고 세 개 정부 부처에서 하는 평가를 준비해야 되는 것입니다. 그러니까 1년 내내 감사 본업보다는 평가업무에 자원을 너무 많이 할애할 수밖에 없는 현실이라는 게 좀 안타깝습니다.

(공공기관 I 심층면접, 2018.10.10)

저희 감사실에서 평가받는 것이 감사원 평가가 있고, 청렴도가 있고, 부패방지시책 평가가 있고, 상임감사 평가까지 1년에 4개가 있습니다. 그러다보면 상당히 부담스러운 건 사실이고, (중략) 실적도 실적이지만 직원 10명 정도 되는데 감사부서 현장 나가는 부서가 절반이고 나머지 평가 대응하면서 페이퍼워크를 해야 되는 것이 생산성 측면에서는 맞지 않는 것 같습니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20)

아시겠지만 감사원 평가는 저희가 매년 받고 있어서, 사실 그거에 대한 부담과 기재부 감사평가가 또 받게 되면 두 개가 상반기에 1분기에 받게 되다 보니 사실 여기에 집중하다 보니 저희 기관같은 경우에는 특정감사나 업무적으로는 올스탑을 할 수밖에 없습니다.

(공공기관 H 심층면접, 2018.09.27)

그냥 일반 시기에는 감사업무가 7, 일반 업무가 3 정도 되고, 연말부터 평가하는 6개월 간의 기간은 반대로. 3월~10월엔 7:3 정도 되고, 11월~12월부터 내년도 수검받을 때까지는 평가업무가 거의 7 정도 차지하는 것 같습니다. 보고서를 작성하고 실사를 받고 자료 준비하고 이런 기간에는 일반 업무보다는 많이 하는 것 같습니다

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

나. 평가의 형식화와 평가 실효성 저하

평가로 인한 과도한 책무성 장치는 조직 및 구성원으로 하여금 목표 달성을 막아 성과 향상으로 이어지지 않는다. 이러한 책무성의 요구를 회피하기 위해 공공기관들은 형식적으로 지표를 충족시키는 데 급급하게 되며, 이는 결과적으로 감사평가의 형식화를 야기하여 공공감사가 지닌 본연의 목적에 부합하지 못하는 결과를 초래하게 된다. 감사평가의 형식화는 ‘평가를 위한 평가’를 초래하여 평가의 실효성을 저하시킬 수 있다. 민간 영역에서 감사 컨설팅 관련 업무를 하는 한 전문가는 평가를 위한 감사보고서 작성도 외부 민간 컨설팅 업체에 맡기는 공공기관들이 제법 있음을 증언하고 있는데, 이는 평가가 형식화되었음을 시사한다.⁵⁾ 심층면접 대상이 된 어느 공공기관의 다음의 진술 역시 일상감사 평가가 ‘평가를 위한 평가’로 형식화되었고, 평가를 위한 시스템 개선 활동이 감사활동 개선에 긍정적인 영향을 미치고 있지 않음을 고백하고 있다.

일상감사 같은 경우도 양질의 일상감사를 하려면 하나에 굉장히 많은 시간을 소요해야 되는데, 현실적으로는 지금 그러기에는 저희가 다른 업무도 많고, 일상감사도 사실 실질적으로 어떤 중요한 의견을 냈느냐 뿐만 아니라, 얼마나 많이 했고, 얼마나 많은 의견을 달았느냐가 중요해지다 보니, 어떻게 보면 처음보다 오히려 지금은 형식화되는 면이 조금씩 발생하는 것 같습니다. (중략) 대부분의 기관들이 제가 알기로 실질적으로 필요한 시스템을 받고 도입하는 게 아니라, 평가를 위한 시스템 개선 활동을 해서, 뭔가 다르게 보이기 위한, 그런 활동들을 하게 되는데 그게 사실은 감사활동에 그렇게 긍정적인 영향을 미치는 변화들은 아님에도 너무 많은 시간을 소요하는 경우가 있습니다. 꼭 필요한 건 아니지만 아무것도 안 할 수는 없기 때문에 관한 시스템 개선 활동들을 하는 데 너무 많은 시간을 소요하니까요.

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

다음의 면접 내용은 공공기관들이 용역을 통해 외부의 민간 회계법인의 감사 관련 컨설팅을 받지만, 그 결과가 실질적으로 감사 품질을 개선하기보다는 평가에서 좋은 점수를 받기 위한 것이라는 사실을 직접적으로 지적하고 있다.

감사 품질 개선이라는 단어가 있잖아요. 지금 조달청의 나라장터 전자시스템에 검색만 해도 바로 보실 수 있을 텐데, 감사 품질이라는 단어만 치더라도, 수십 개의 공공기관에서 발주

5) 전문가 A 심층면접, 2018.09.15.

한 내용이 틀 거예요. 금액은 규모에 따라 차이가 나는데, 1억원 이상 되는 발주도 많고요, 수의계약도 많은데, 그건 외부 회계법인에 용역을 위탁해서 아예 맵을 만들어달라고 하는 거예요. 전략체계도 만들어달라고 하고, 전략목표도 짜달라고 하고, 그걸 가지고 현재 우리 감사실은 어떤지 진단도 한번 받아보고 하는데, 이게 다 평가를 위한 것입니다. 자체 진단이 아니라. 그리고 외부 위원들도 대놓고 외부에 위탁한 교수님들도 대놓고 그런 걸 통해서 진단을 받아서 개선을 했다고 말을 하는데, 저는 그게 잘못된 것 같습니다. 오히려 그런 평가 때문에 외부의 컨설팅 용역의 수요만 창출되고 있다는 생각이 들어서, 부정적인 시각으로 바라보게 되었습니다. (중략) 저는 그래서 기관이 자체적으로 개선할 수 있는 체계를 만들어야지, 외부에 용역을 줘서 그걸 가지고, 그것도 몇 년에 한 번 하는 것도 아니고 매년, 또는 감사님 바뀔 때마다, 2년에 한 번씩 바뀌는데, 그때마다 1억원 이상의 돈을 들여가지고 한다는 게, 정부 예산 낭비잖아요.

(공공기관 J 심층면접, 2018.10.10)

평가의 형식화가 가장 심각한 지표는 내부통제로 지적되는데, 이는 감사실의 취약한 독립성에서 비롯된다고 한다. 다음의 면접 내용은 현 공공기관의 특성상 기관장 및 임원들에 대한 내부통제가 현실적으로 불가능하지만, 다만 평가를 위해 내부통제가 이루어지고 있는 현실을 기술하고 있다. 현실에서 내부통제의 한계는 감사실 독립성의 한계와 밀접한 연관이 있으며, 감사실의 독립성이 취약한 상황에서 내부통제에 대한 평가의 형식화는 불가피하게 진행된다고 볼 수 있다.

나중에 평가에 불이익을 받게 되는 것 아닌지 몰라 이 얘기를 해야 할지 말지 모르겠으나 현행 평가 제도에서 내부통제는 평가를 위한 평가일 뿐 실제로 내부통제 기능은 작동되지 않는다. 기관 전체를 내부통제하는 것을 현행 평가는 평가하고 있는데 이는 전혀 작동되지 않는다. 감사실이 독립적인 기관이긴 하지만, 현실적으로 기관장과 임원들에 대한 내부통제를 감사실에서 일상적으로 하는 것이 가능하지 않다. 차라리 일상감사에 좁게 초점을 맞춰 일상감사 통제 기능이 제대로 작동되고 있는지 아닌지를 평가하는 것이 나을 듯 싶다.

(공공기관 K 심층면접, 2018.09.21)

다음의 면접 내용들 역시 감사실의 취약한 독립성과 순환 보직의 현실하에서 내부통제가 제대로 작동하지 않음을 확인시켜준다. 감사실에서 근무한 후 결국 현업 부서로 돌아가야 하는 상황에서 현업 부서의 상사가 될 사람들을 엄격하게 내부통제하는 것이 구조적으로 힘들다고 토로하고 있다.

내부통제하면 좋은데, 대체적으로 어려운 상황에 있습니다. 아무리 감사실이 기관 내에서 독립된 기구라고 해도, 집행부서 본부장님이나 이런 임원들을 함부로 할 수 있는 상황이 아니라서. 그리고 공기업 특성상 순환 보직이다 보니 그렇게 하기가 쉽진 않습니다.

(공공기관 G 심층면접, 2018.09.21)

어떤 기관은 감사 조직이 워낙 작다 보니, 그냥 사장님 직할에 두는 기관도 있고, 그러다 보면 실질적으로 내부통제도 안 되고, 그럼에도 불구하고 공공기관으로 분류되다 보니까 감사원에서 평가를 받는데, 감사 조직이 못한다, 제대로 할 수가 없습니다, 사장님이 뭐, 감사조직에서 뭐랄까, 조금 세게 하려고 하면, 원칙대로 하려고 하면 자꾸 부담을 주고, 이러다 보니까 실질적인 내부통제가 안 이루어집니다.

(공공기관 I 심층면접, 2018.10.10.)

현업 부서에서 감사실로 오고, 여기서 2~3년 근무하다가 다시 현업 부서로, 관련 직렬 그 쪽으로 가는 건데, 그 과정에서 심적인 부담이 큼니다. 그러다 보니까 각 기관들이 그런 부분에 대해서 위축됩니다. 여기에서 승진해서 타부서로 나가야 되는데, 저희가 몇 년을 FM대로 하다 보니까 승진을 못 하게 됩니다. 그래서 감사실 직원들이 좀 사기가 저하되어 있는 측면이 있습니다. (중략) 내년이면 돌아가야 되는 곳에, 각을 세우고 원칙대로 할 수 있느냐, 그런 부분들은 모든 기관에 있어서 공통적인 부분인 것 같습니다. 제가 인사팀장 하다 여기로 왔는데 굉장히 부담이 됩니다. 본부장, 사장, 다 어떻게 보면 지근거리에서 모셨던 부분을 통제한다는 게 참 어려운 부분이 있습니다.

(공공기관 L 심층면접, 2018.10.10)

2. 2018년 기재부 감사평가 제도 개편에 대한 평가

이미 언급한 바와 같이 기재부는 사회적 가치 실현, 자율·혁신 기반 맞춤형 평가, 참여·개방·소통, 책임·윤리경영을 강조하면서 경영평가제도를 개편하였고, 이 변화로 인해 감사평가 제도 역시 개편되었는데, 그 내용을 평가하면 다음과 같다. 우선 감사의 전문성, 윤리성·독립성 지표 배점을 강화하고 방만경영 지표의 비중을 약화시키면서 내부통제 지표에 통합하였는데, 이는 사회적 가치를 평가에 반영할 수 있도록 조정한 것으로 평가할 수 있다. 이러한 변화에 대해 공공기관들은 대체로 긍정적으로 평가하고 있다. 하지만 기재부 감사평가의 또 다른 주요 변화인 매년 평가, 평가등급 세분화, 평가 결과 성과급 연계 등에 대해서는 대부분의 공공기관들이 부정적인 견해를 피력하고 있다.

가. 방만경영 지표 축소에 대한 긍정적 견해

심층면접에 참여한 거의 대부분의 공공기관들이 방만경영 지표 축소에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 정권 변화와 함께 2014년 방만경영 지표가 25점 배점으로 비정상적으로 확대되어 공공기관들이 지속적으로 문제 제기를 해왔는데, 이번에 바람직하게 변화되었음을 증언하고 있다.

피평가자 입장에서도 일단 좋고, 방만경영 부분이 그동안 너무 많이 하다 보니까 더 이상 딱히 개선할 게 없어서, 축소하는 방향이 맞는 방향인 것 같습니다. 방만경영 지표라는 게 특정한 업무에 대해서 묻는 게 아니고, 전반적으로 방만경영이 있냐를 묻는 것이라서, 내부통제와 일부 중첩되는 부분이 있었습니다

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10)

기존에도 방만경영이라든지 내부통제 일부에 포함되는 범주인데 분리되어 있어서, 같은 실적을 나눠 적는다든지 그런 애매한 부분이 있었기 때문에, 이를 통합한 것은 긍정적으로 생각합니다

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

우선은 방만경영에 대한 부분이 전 정권에서 이슈가 돼서 많은 부분 개선이 되어왔잖아요. 근데 지금 시점에서 방만경영을 또 개선을 하라고 하면 아마 쥐어짜듯이 저희도 보려고 하는데 저희 자체 감사에서도 경영적인 측면에서 방만경영은 어느 정도 해소가 됐다고 봅니다

(공공기관 H 심층면접, 2018.09.27)

새 정부에 들어서서 방만경영이라고 하는 말 자체가 상당히 좀 부정적인 생각들을 많이 가지고 있는 것 같습니다. 직원들도 거기에 대해 굉장한 피로도를 가지고 있고. 이런 부분들을 계속적으로 평가지표로 가지고 들어오니 이름만이라도 좀 다른 걸로 표시를 한다면 더 수용성이 좋지 않을까 싶습니다.

(공공기관 N 심층면접, 2018.09.14)

위의 심층면접 내용에서 확인되듯이 내부통제와 중첩되는 부분이 있어서 방만경영이 내부통제로 통합되는 것에 대해 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 방만경영에 대한 그간의 노력으로 경영적인 측면에서 방만경영의 문제가 어느 정도 해소되어 큰 비중을 가지고 평가할 필요가 없음을 확인시켜준다. 또한 위 마지막 면접 내용은 방만경영 지표에

대한 직원들의 피로감과 노조의 거부감을 언급하고 있다. 방만경영 지표 축소에 대한 긍정적인 평가에도 불구하고 축소된 방만경영 지표를 어떻게 평가할지가 여전히 불확실하다는 다음의 문제 제기도 있다.

그 부분을 평가할 때 예전하고 동일하게 평가를 할 것이냐, 아니면 기준이, 방만경영 기준을 어떻게 볼 것이냐 이런 게 세부적으로 안 나왔는데 그에 대한 보완이 필요하다고 생각합니다.

(공공기관 L 심층면접, 2018.10.10)

제가 볼 때는 방만경영 지표를 아예 없애는 것이 바람직하다고 생각합니다. 다만, 정부 지침이나 준수를 잘 하고 있는가에 대해서는 내부통제 안에서, 그 안에서 세부 지표로 하나 정도만 봐서 하는 것이 맞지, 방만경영 계획, 예방, 적발, 피드백 이것까지 다 본다는 것은 지표의 비중만 줄었지 그 자체를 다 본다고 하는 거여서, 제가 봤을 때는 내부통제에 포함시키되, 세부 지표에서는 없애는 것이 적정하다고 판단됩니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20.)

나. 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계에 대한 부정적 견해

2018년 감사 평가의 매년 실시, 등급 세분화, 성과급 연계로의 개편은 평가의 강화를 의미하며 성과감사로의 회귀로 볼 수 있다. 이러한 감사평가의 강화 방향은 경영평가 제도가 공공기관의 자율·혁신 역량 강화 및 책임 경영 지원을 위해 기관의 특성을 고려한 맞춤형 평가로 개편되는 방향과는 잘 부합되지 않는다. 기재부 경영평가의 경우 평가요소를 간소화하면서 우수지표 인증제를 도입하고 현 수준 내에서 총량 관리를 하는 방향으로 간소화와 자율화를 강조하는 반면에 (기획재정부, 2017.12.27), 감사평가는 평가 강화로 방향을 선회한 것이다. 이러한 감사평가 강화의 배경에 대해 기재부는 감사평가의 실효성을 강화하기 위한 방안이었음을 밝히고 있다.

우리가 감사평가에 대해 내부적으로 검토해 본 결과 감사평가 제도가 형식적으로 운영되고 있어서 실효성을 강화시키기 위해 평가를 강화한 것입니다. 자율적 운영을 강조하면서 내부적으로 사전통제를 강화하고 전문성을 높이려 해도 마땅한 정책 수단이 없고 유일한 정책 수단이 평가밖에 없었습니다. 감사 행태 변화를 유도하기 위한 정책수단으로 감사평가를 강화한 것입니다.

(기획재정부 관료 심층면접, 2018.10.22.)

이러한 기재부의 설명은 평가위원들의 주장과도 맞닿아 있다. 감사평가 위원이었던 김갑순(2014)은 상임감사평가를 임기 중 1회 실시하면 상임감사 평가가 없는 해의 경우 적절한 평가와 보상의 공백이 발생하고, 공공기관 상임감사의 연임이 거의 이루어지고 있지 않는 현실에서 취임 2년차인 임기를 마감하는 연도에 평가를 받게 되면 상임감사 평가를 잘 받고자 하는 동기가 현저히 감소하게 된다는 점을 지적하면서 매년 평가와 평가의 성과급 연계의 필요성을 글을 통해 밝힌 바 있다. 그러나 이러한 평가 강화 주장에 대해 공공기관의 감사인들은 부정적인 견해를 밝히고 있다.

1) 사후적 통제 강화와 매년 평가

심층면접에 응한 모든 공공기관들이 강하게 우려를 표명한 것이 매년 평가로의 변화이다. 매년 평가를 받게 되면 평가 피로감이 증대될 뿐 아니라 감사업무보다 평가업무가 더 추가 될 수 있는 본말전도 현상이 발생할 수 있음을 우려하고 있다.

기재부, 감사원, 권익위, 권익위 부패방지시책평가 이렇게 네 가지를 평가받는데, 평가만을 받는 조직도 아니고 자체 감사활동을 해야 되기 때문에 행정이 굉장히 할 일이 많습니다. 그래서 감사평가를 매년 한다, 그러면 매년 피드백이 되기 때문에 감사 전문화, 보급화, 이런 것에 대해서 조금 더 도움이 될 거라고 생각은 하는데, 반면에 행정수요가 폭발될 것 같아요. 이런 측면으로는 상당히 부정적일 것 같습니다.

(공공기관 O 심층면접, 2018.10.05)

보고서 쓰려고 하면 T/F를 꾸려서 짧게는 한 달, 길게는 석 달 정도, 물론 다른 일도 하면서, 일정 기간 동안 집중적으로 T/F활동을 하거든요. 그런데 이제, 매년 하게 되면 경우에 따라서 일 년에 두세 달 이상 거의 다른 일을 손을 못 댈 정도로 부담이 될 수도 있겠다, 그런 생각이 듭니다.

(공공기관 P 심층면접, 2018.09.28)

임기 중 한 번만 했으면 좋겠습니다. 실무적으로 저희가 감사원 평가도 받아야 되고, 기재부 상임감사평가도 받아야 되고, 국민권익위 부패방지시책평가도 받아야 하는데, 감사실 인원이 실장님 빼고 감사팀에 저 포함해서 5명이 있습니다. 이 인원으로 평가를 받다 보면 한 분기는 일을 못하고, 감사원 평가와 기재부 평가는 시기가 거의 겹칩니다.

(공공기관 F 심층면접, 2018.09.20)

매년 평가를 받다 보면 단기 성과 위주로 갈 것 같아서 내부통제 강화를 통해 장기적 관점에서 감사의 내실을 강화시키는 것은 거의 힘들 것 같다는 부정적인 의견도 제시된다.

매년 하다 보면 장기적으로 기관의 체질을 변화시키는 부분에서는 평가가 잘 이루어질 수 있을까요?. 장기적으로 내부통제 개선을 위해서 큰 그림을 그리고 감사님이 오셔서 추진을 하면, 그게 일 년 단위로 일이 딱 끝나는 게 아니라서, 그렇게 되면 단기성과 위주의 평가가 있을 수 있을 것 같고, 실제로 기관 경영평가 같은 경우는 매년 할 수 있는 게, 기관의 전체 인원이 달라붙어서 평가를 준비할 수 있는데, 말씀처럼 저희들이 감사 정원 자체가, 가이드라인도 기관 총원의 0.8% 수준이다 보니까, 매년 평가를 받는 것은 피로감이 있을 것 같습니다.

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10)

실질적으로 평가를 위한 평가보다는 내실을 강화하기 위해서는 자체 감사에 비중을 두는 게 더 맞다고 봅니다. 실제 저희 기관의 내부통제 기능을 강화하기 위한 실제 자체감사를 강화하는 게 맞다고 보는데, 그런 부분에 투자를 하기가 어렵고, 평가가 점수로 나오는 것이기 때문에 그 부분에 더 포커스를 맞춰서, 내실을 다지기에는 조금 어렵기 때문에 개정된 것처럼 매년 평가하는 건 부정적이라고 봅니다.

(공공기관 J 심층면접, 2018.10.10)

매년 평가를 받게 되면, 경우에 따라서는 퇴임한 감사도 평가 대상이 될 수 있는데, 이로 인해 평가가 형식적으로 될 수 있고, 평가받는 분과 평가를 준비하는 감사인들 모두 불편할 수 있음을 지적한다.

저희 감사님도 오신 지가 3개월 되었거든요. 그러니까 그렇게 됐을 경우에는 퇴임하신 분이 평가를 받아야 되는 것 같은데, 그렇게 됐을 때 이게 좀 평가가 실제로 될 수 있는지 여부가 의문이구요. 그만뒀가지고 다른 일 하시는 분 모셔가지고 평가받아주세요, 이렇게 하는 게, 이게 우리도 힘들고 본인도 힘들 거예요.

(공공기관 Q 심층면접, 2018.09.28)

2) 성과급 연계: 사기 저하와 평가의 서열화

심층면접을 한 공공기관의 3분의 2 정도가 성과급 연계에 대해 부정적인 견해를 제시 했는데, 그들은 기재부 감사평가가 성과급과 연계되면 감사인들의 사기가 저하되고 스트레스가 가중될 수 있음을 지적한다.

기관경영평가보다 조금 감사의 직무수행 실적평가가 잘 나와서 보통 다른 일반 직원에 비해서 10%를 성과급을 더 받는다면, 그렇게 되면 일반 직원들은 감사실이 우리 조직과 직원들을 못살게 굴어서, 소위 팔아먹어서 자기들만 성과급을 잘 받는다고 생각할 것입니다. 또 오히려 기관경영평가보다 감사직무수행평가가 낮아서 10%를 덜 받는다고 하면, 지금 가뜩이나 위축 돼서 힘든 업무들을 수행하고 있는 감사실 직원들의 사기가 아예 떨어질 것입니다. 그래서 저는 이 부분을, 보통 성과급과 연계한다는 게 과연 적절한 것이냐라는 생각이 듭니다.

(공공기관 L 심층면접, 2018.10.10)

이번에는 킥오프하는 거니까 일차적으로 감사위원만 기재부 평가를 성과급으로 연동을 시키자고 결정이 됐다고 치면, 그러면 각 기관의 업무 부담은 더욱 가중될 것입니다. 이게 기존에는 감사원 평가만을 가지고 해서 감사든 감사실 직원이든 했기 때문에 그 계량에 대해서 신경을 썼었는데, 기재부 평가가 연임 여부 결정 외에 성과급까지 연동이 되면, 사실은 어떤 사람이든 성과급이 중요하기 때문에, 감사도 본인의 성과급을 매우 신경을 쓰는 구조 안에서, 감사원 평가도 저희가 더 신경을 써야 되고, 기재부 평가도 감사님의 직무급을 높여주기 위해서 신경을 써야 되기 때문에, 그 스트레스는 이루 말할 수 없을 것 같습니다.

(공공기관 J 심층면접, 2018.10.10)

성과급과의 연계는 절대평가를 무력화하고 평가 결과의 서열화를 조장할 뿐 아니라, 평가 업무가 주가 되는 본말전도 현상이 야기될 수 있음을 다음의 면접내용들이 확인해 준다.

절대평가로 간다면, 평가를 위한 제도를 엉뚱한 걸 만들거나, 그런 일들은 안할 것 같은데, 절대평가도 결국은 성과급에도 영향을 준다고 방향이 정해져 있는데, 그 성과급 재원 자체가 한정일 것 같고, 결국은 절대평가지만 다시 결과를 갖고 순서를 정해서 서열화를 시키는 게 이뤄질 것 같습니다.

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10.)

성과급 연계와 관련해서는 너무 평가 대비 위주로 업무가 돌아가지는 않을까 하는 우려가 되고 있습니다. 감사 본연의 업무보다는 평가 대비를 위해서 여러 가지 부가적인 업무를 해야 된다가나, 그런 부분들이 좀 더 중요시되지 않을까 하는 우려가 됩니다.

(공공기관 R 심층면접, 2018.10.04)

3) 부담되는 등급 세분화

심층면접을 한 공공기관의 반 정도가 기존의 3등급이 거의 무의미했음을 지적하는 반면에, 나머지 절반 정도는 등급 세분화가 부담스럽다는 의견을 제시한다. 등급 세분화를 수용하는 기관들은 규모가 큰 기관이거나 상대적으로 평가에서 등급을 잘 받았던 기관들이며, 반면에 규모가 작은 기관이거나 평가에서 높은 등급을 받지 못했던 기관들은 등급 세분화에 대해 부담스럽다는 견해를 피력하고 있다.

평가 구분을 3등급에서 6등급으로 세분화하는 것은 괜찮습니다. 3등급이 거의 무의미했습니다. 공공기관 평가에서 우수 등급은 거의 없고, 미흡이 서너 기관, 그리고 거의 모두가 보통 등급이었기 때문에, 평가를 통해 등급을 나눌 경우 3등급은 거의 무의미했습니다.

(공공기관 K 심층면접, 2018.09.21)

감사님이 1년에 한 번씩 받고 이러면 할 수 있는 역할이나 임기 같은 걸 반영을 하면 좀 더 세분화하는 건 너무 많은 단계가 아닌가 싶습니다. 왜냐면 그분이 오셔서 실제로 할 수 있는 역할이라든지, 조직의 기존의 시스템이 어느 정도 되어 있는 것에 대해서 부가적으로 할 수 있는 게 제한적이기 때문에, 지금 3등급인데 6등급은 너무 과하다고 생각되고, 3등급 정도 체계가 적당하지 않나 이런 생각이 듭니다. 3등급이 정 안 된다면 4등급 정도로 나누는 게 낫지 않나 싶습니다.

(공공기관 Q 심층면접, 2018.09.28)

4) 소통 미흡

기재부는 경영평가의 경우 폐쇄적 평가체계를 「참여·개방형」으로 전환하면서 공공기관과 평가단 간 공식적인 소통채널을 마련하고 공운위 내에 ‘평가 소위’를 구성하여 공통 기준 적용 및 이의제기 사항 등을 심의하도록 하였는데, 이는 소통을 강조한 것으로 평가할 수 있다. 그러나 심층면접을 한 모든 공공기관들의 감사실에서는 2018년 개편의 주요

내용 중의 하나인 평가 소위의 존재에 대해 인지하고 있지 못할 정도로 기재부와 감사실 실무진과의 소통은 미흡한 편이다. 기재부에 문의한 결과, 2017년 평가에서 평가 소위가 기관평가에 대해서만 논의되었고 감사평가에 대해서는 논의되지 않았기 때문에 2017년 평가에서 감사평가 내용이 평가 소위에 안전으로 올라가지 않았다고 한다. 하지만 전 공공기관의 공통기준에 적용되는 안전이나 이의제기 사항 등은 평가 소위의 안전이 될 수 있기 때문에 향후 감사평가에서 이와 관련된 안전이 제기되면 평가 소위에서 논의될 수 있다고 한다.⁶⁾

3. 교차감사 및 교차평가 평가의 역설

감사평가에서 획일적 평가체제와 지표에 대한 문제가 지속적으로 제기되어 왔고, 공공기관의 특성을 고려한 평가의 필요성과 감사기구와 피감자 혹은 피평가기구 간의 상호신뢰와 협력 관계의 중요성을 강조하는 협력감사의 흐름이 있었다. 이러한 흐름 속에서 교차감사와 교차평가가 시도되고 있는데, 이에 대한 공공기관의 경험과 평가는 긍정적, 부정적 견해로 나뉜다. 교차감사 및 평가가 처음 실시되었을 때는 타 공공기관과의 비교와 학습기회를 제공하기 때문에 긍정적인 효과를 얻을 수 있었으나, 평가와 연계되고 계량화되면서 교차감사와 교차평가 역시 형식화되고 있음이 확인된다. 이는 교차감사가 평가와 연계되어 양적으로 측정될 때 교차감사의 목적이 더이상 비교를 통한 학습에 있지 않고 평가 성과로 도구화되기 때문이다. 감사원 교차평가의 공정성에 대한 우려 역시 제기되고 있다. 규모가 작은 공공기관의 경우 감사원 교차평가에 인력을 파견할 수 없는데, 교차평가에 인력을 파견한 기관들이 평가에서 상대적으로 유리할 수밖에 없다는 인식을 거의 모든 공공기관들이 공유하고 있다. 또한 파견된 공공기관의 감사 인력들이 객관적으로 평가할 수 있을지에 대한 우려도 제기되고 있다.

가. 교차감사의 효능과 한계

몇몇 공공기관들은 교차감사가 비교와 학습기회를 제공하기 때문에 긍정적 효과가 있다고 다음과 같이 증언하고 있다.

6) 기획재정부 관료 심층면접, 2018.10.22.

교차감사를 할 때도 감사 내용에 따라서 감사를 봐줄 수 있는 인력들이 지원을 하고, (중략) 어느 정도 훈수를 두는 입장에서, 다른 기관의 내용들을 봐주는 게 도움은 되고 있지 않나 생각합니다. 기관 간 내용들도 비교를 할 수가 있고, 지원을 나가지만 오히려 배우고 오는 경우도 있기 때문입니다. 저는 OOOO에 교차감사를 많이 나가는데, 공통되는 부분들이 기금 운영이라든지, 연금지급, 급여지급 같은 부분은 서로 공통이 되다 보니까, 그곳에 지원 나가서 보는 지적사항들이 저희가 향후에 감사를 나갈 때 착안이 된다든지, 그곳에서 발생한 오류 사항들이 향후에 저희 기관에서 발생할 수 있는 사안들이기 때문에, 그런 사안들을 미리 반영을 한다든지, 그런 것들은 서로 교류를 할 수 있는 내용들이 있습니다.

(공공기관 R 심층면접, 2018.10.04)

저는 교차감사에 대해 긍정적으로 평가합니다. 저희들만 계속하면 한쪽으로 계속 매몰될 수 있는 부분이 있어서, 제3의 기관에서 객관적으로 판단을 하고, 역할도 하고 그러면 새로운 감사기법의 교류, 이런 것들도 있을 것 같아서, 긍정적으로 봅니다.

(공공기관 O 심층면접, 2018.10.05)

그러나 다른 몇몇 기관들은 처음에 교차감사가 시도되었을 때는 효능감이 있었으나 평가와 연계되고 계량화되면서 교차감사 역시 형식화되고 있다고 고백하고 있다.

지금은 효능성이 굉장히 적다고 생각합니다. 이것도 사실 형식화돼서... 근데 지금은 그것도 감사원 평가에서도 몇 건을 했느냐, 몇 개 기관과 했느냐 이런 게 중요해지다 보니, 계속 확대하다 보니 저희랑 업무 연관성도 없는 기관이랑 괜히 확대를 하고, 횡수를 채워야 되니까 몇 번 하자, 이렇게 되는 경향이 많아집니다. 그래서 오히려 처음에 도입했을 때의 긍정적인 부분이 줄어들고 형식적으로, 그냥 기관 간에 전화해서 너네 무슨 감사 언제 하나, 그럼 여기 우리랑 같이하자 이렇게 해서 바쁘면 잘 가지도 못하고 이런 경우들이 점점 많아지는 것 같습니다.

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

1년에 3~4회 정도 하는데 그렇게 썩 효과가 있다고는 볼 수 없을 것 같습니다. 그거야말로 기관마다 본업이 다르고, 2~3일 정도 그 기관에 가서 하려면, 감사라는 건 아시겠지만 사전에 1~2주 정도 자율 스튜디오도 하고, 현장 실사도 하고 그렇게 해야 되는데, 교차감사는 그런 거 없이 실질감사 기간에만 가서 하다 보니까, 본인이 속한 기관과 일하는 방식도 다르고 특성도 다르고 하다 보니까 결과물을 내부통제 측면에서 그런 게 어려운 것 같더라구요. (중략) 그러니까 그분은 이를 와서 실제로 1.5일밖에 현장에서 교차감사 지원을 못하는 것이 현실입니다. 그러다 보니까 그게 조금 형식적으로 될 수밖에 없고, 깊이 못 들어갑니다.

(공공기관 I 심층면접, 2018.10.10.)

나. 교차평가의 명과 암

감사원에서 실행하고 있는 교차평가에 대해서도 긍정적 견해와 부정적 견해가 공존하는데, 학습의 기회로서 효능성이 있다고 보는 공공기관들은 다음과 같이 언급하고 있다.

감사현장에서 실제 감사업무를 수행했던 사람들한테, 특성이 조금 달라도 나름대로 자체적으로 감사를 볼 수 있는 측면이 있기 때문에 교차평가도 저는 필요하다고 봅니다.

(공공기관 L 심층면접, 2018.10.10)

저희도 매년은 아니지만 격년 정도로 차장들이 한 번씩 다녀옵니다. 그 차장들이 갔다 오면서 느끼고 배우고 오는 게 상당히 많습니다. 그러면서 저희한테 전달 교육도 하고. 저희들은 어떤 지표, 어떤 분야에 대해서 저희들 스스로가 잘 안다 최고다 하고 하는데 거기 갔다 오면 아니더라, 우리보다 더 잘하고 있더라, 또는 우리보다 못하는 데도 있더라, 이런 걸 느끼고 와서 저희한테 전달교육도 하고, 그래서 우리가 내년에는 우리도 벤치마킹을 해서 갔으면 좋겠다고 하고. 그렇게 도움은 됩니다.

(공공기관 I 심층면접, 2018.10.10)

그러나 더 많은 수의 공공기관들이 교차평가에 대한 우려를 표명하고 있다. 교차평가에 대한 부담이 크기 때문에 규모가 작은 공공기관들은 인력 부족으로 교차평가를 하고 싶어도 할 수 없으며, 교차평가를 한 공공기관이 감사원 평가에서 유리하다는 견해를 피력하고 있는데, 이는 다음의 면접 내용들에서 확인된다.

평가받기도 빠듯한데, 다른 기관을 평가할 여력이 전혀 없습니다. 인원이 너무 적어서요.

(공공기관 F 심층면접, 2018.09.20)

12명밖에 안 되는데 인원을 보내는 거는 당연히 부담이 됩니다. 감사원에서 한 명을 차출 하라고 요구를 하진 않지만, 가급적이면 협조를 해야 평가에 불이익이 없을 거라는 생각을 해서 가는 경우가 많이 있고, 만약 차출이 된다고 치면 부담이 있을 것 같긴 합니다.

(공공기관 G 심층면접, 2018.09.21)

저희도 예전에 한 번 교차평가를 보내본 적이 있는데 작은 기관에서는 타격이 엄청 큼니다. 결국은 인원이 많은 곳, OOOO이라든지 이렇게 아주 인력이 많은 기관 같은 경우에는

한두 명이 빠져도 문제가 없습니다. 대신에 기관들은 한두 명을 감사원에 보내줌으로써 그 사람들이 감사원과의 관계에서 좋은 윤활유 역할을 하지 않을까 하는 기대를 하면서 보내는 것입니다. 그래서 그 부분도 사실은 바람직하진 않습니다.

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10)

기관에 의뢰해서 가능하다고 하면 파견나가서 평가활동을 하는데, 거기에 나간 기관들은 상당히 유리한 고지를 점할 수가 있는데, 인원의 애로라든가 이런 것 때문에 못 나가는 기관은 상대적으로 불이익을 받지 않을까 하는 우려는 항상 있습니다. 저희들도 나가고는 싶는데 인원이 부족해서 감사원 평가를 못 나갔습니다. 상대적으로 나간 기관들의 평가 결과를 보면 상당히 좋기도 하고, 그런 측면에서 보면 못 나가는 기관들은 불리하지 않을까 하는 생각은 합니다.

(공공기관 O 심층면접, 2018.10.05)

저희도 이번에 참여는 했지만, 참여하는 기관들에 메리트도 부여해줍니다. 평가 항목에 있어서 기여도 같은 부분들이 반영이 됩니다. 평가하는 기간이 3개월 정도 소요가 되는데, 인력을 파견을 해서 참여를 시키다 보니까 결과적으로 평가가 동일한 결과가 나오더라도, 평가를 지원나간 기관에 조금은 낮게 될 수 있는 문제고. 그렇지 않겠나 싶어요. 이게 딱 정해져 있는 건 아니지만, 평가를 지원한 기관하고, 지원하지 않은 기관하고의 형평성 문제는 있는 것 같습니다. 평가를 나간 기관에 조금 더 우호적일 수 있고, 사실 파견을 나가는 기관에서도 인력이 많지 않다면 파견나가는 게 부담이 되는 것도 사실입니다

(공공기관 R 심층면접, 2018.10.04)

어느 한 공공기관은 규모가 큰 기관과 작은 기관 간의 공정성 여부보다는 교차평가에 나간 감사 부원들이 과연 공정하게 평가할 수 있는지에 대해서 부정적이고 회의적인 견해를 피력하고 있다.

확실히 업무를 보시는 분들이라 저희 공공기관의 프로세스나 이런 걸 훨씬 더 잘 아시기 때문에 훨씬 빨리 이해하시고 수궁이 될 수 있는 부분이 있습니다. 그런데 그분들이 평가원이 다르다고 해서 독립적일 수 있느냐에 대해서는 부정적입니다. 심지어 감사업무와 관련해서 감사님들 교육 다니시고 해서 전체 공공기관들이 어느 정도 엮일 수밖에 없고, 결국은 저희도 평가 시작하면 어느 기관 누가 갔는지 이거 조사하고 이럴 수밖에 없습니다. 확실히 이분들의 독립성이 보장될 수 있느냐에 대해서는 회의적입니다.

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10.)

이상에서 살펴본 바와 같이 교차감사와 교차평가는 학습의 기회를 제공해서 감사실 규모가 작은 공공기관에 도움을 줄 수 있으나, 현실에서 이들은 교차감사와 교차평가에 대응할 여력이 거의 없다. 이들은 기존 지표들이 그대로 운영되면서 또 다른 새로운 평가 지표가 더 부가될까를 우려하고 있는데, 이는 교차감사와 교차평가의 역설로 해석될 수 있다.

4. 평가주체 다원화와 평가과정 공개에 대한 견해

심층면접을 한 대부분의 공공기관들은 평가주체의 다원화에 대해서 부정적인 견해를 제시하고 있다. 공공기관들은 평가기관의 다원화로 다양한 평가위원들이 들어오게 되면 심층적인 감사평가가 힘들 수 있고, 피평가자 입장에서 평가 준비에 어려움이 커질 것을 우려하고 있다.

대외적으로 개방을 한다고 하면, 상호 간 질문의 폭도 줄어들 수도 있고, 여러 가지 민감한 사항을 물어보는 부분도 한계가 있을 수도 있기 때문에, 저는 약간 전문성 미흡 부분이나 평가가 어떤 걸로만 흐른다는 그 부분을 보완하기 위해서 개방을 해야 강화된다거나 그렇게는 생각하지 않습니다.

(공공기관 L 심층면접, 2018.10.10)

평가기관이 다원화된다면, 담당자 입장에서는 훨씬 혼란스러울 것 같긴 합니다. 사실 좋은 점수를 받기 위해서 평가단의 성향 같은 걸 파악해서 최대한 맞춰서 보고서를 쓰는데, 시민사회단체나 현장 전문가가 참여함으로써 전혀 다른 성향을 가진 심사위원들까지도 고려를 해야 되는 거라서요. 그러면 기존에 쓰던 틀 자체를 바꿔야 될 수도 있고, 아니면 포커스를 심사위원마다 어디에 중점을 두는지는 다 다를 텐데, 평가받기가 어려울 것 같습니다.

(공공기관 P 심층면접, 2018.09.28)

현재 있는 기재부나 감사원, 권익위에서의 다원화되어 있는 평가 체제에 대한 부분을 일원화해서 정교하게 다듬는 작업을 선행하고, 그게 정리가 되면 그 다음에 현장전문가라든지 시민단체라든지가 들어와야 될 듯합니다. 지금도 혼재되어 있는 상태에서 평가위원까지 이분 저분 나와서 한마디씩 하는 것은 아직은 시기상조인 것 같습니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20.)

또한 공공기관들은 평가주체의 다원화로 시민단체들이 평가에 참여하게 되면 시민단체들의 편향성이 객관적인 평가를 방해할 수 있음을 우려하고 있으며, 공공기관의 영업비밀과 대외비의 누출 가능성이 커질 수 있으며 이로 인해 감사활동이 위축될 수 있음을 지적하고 있다.

친환경 단체에서 한수원 감사님을 평가한다고 하면, 그쪽은 아주 안 좋을 것 같습니다. 그리고, 시민단체라는 것도 어차피 예산이나 이런 거에 독립성이 있는데도 아니고, 결국은 기부를 받아야 될 거고, 그러면 결국 감사님들이 기관을 통해서 이 시민단체나 이런 데에 기부나, 이쪽 시민단체와의 활동 등 접촉을 넓히려려고 하실 거고, 결국은 평가 자체가 감사기구도 독립인데, 주문하는 사람이 너무 많아지는 것입니다. 각 기관마다 대외비도 있을 거고, 감사 결과나 이런 거에 있어서는 다 알리어나 이렇게 통해서 공개하고 있지만, 면접을 하다 보면 기관의 영업 기밀이라든지 이런 부분이 필요할 텐데….

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10)

다루는 정보들이 개인의 신상에 대한 부분들이 있어서 국감이나 이런 자료요구에도 그런 걸 다 익명 처리하고 내보내는 입장이고, 감사원에 올리는 감사결과 자료도 다 익명 처리해서 올리고 있는데, 실제 평가하는 과정에서는 실명이 거론될 수도 있는 부분이 있는데, 이걸 시민단체에서, 물론 서약을 하고 들어오겠지만, 이렇게 어쨌든 접근할 수 있는 사람들이 많아짐으로 해서 그런 게 감사활동에 위축을 초래할 수 있을 거라고 보고 있습니다.

(공공기관 H 심층면접, 2018.09.27)

심층면접을 한 공공기관들 중 세 개 기관만이 평가과정 공개에 대해 긍정적이고 대부분의 기관들은 부정적인 견해를 제시했다.⁷⁾ 평가과정 공개에 대해 긍정적인 평가를 하는 소수 기관들은 기존의 평가위원들의 대부분이 교수들인데, 이들의 생각들이 고정되어 있고 본인들의 시각들과 다르면 배척하는 경향이 있기 때문에 평가과정의 객관성을 확보하기 위해 과정 자체를 공개하는 것이 필요함을 주장한다. 대부분의 기관들은 공개를 통해 객관성을 확보할 수 있을지는 모르겠으나, 더 많은 부작용을 낳을 수 있음을 우려하고 있다.

7) 감사평가 전문가 B가 평가의 실효성 제고를 위해 평가과정 공개에 대한 안을 제시하여 공공기관들에게 평가과정 공개에 대한 견해를 물은 것이다(전문가 B 심층면접, 2018.06.22)

언변이 떨어지는 사람에게 망신을 주는 게 되지 않을까 우려됩니다. 현재 투명성은 부족하긴 하지만, 공개적인 방식은 지양하는 게 좋지 않을까 합니다. 감사님의 인터뷰를 감사님들이 다 모여 있는 상태에서, 그 내에서 같이하든가 하면 되지, 이걸 국민에게 알려서 이런 영상에 나오는, 언변이 부족하다고 해서 그분들에게 불이익이 가고 그러면, 평가도 마이너스가 될 거고, 국민들은 그걸 보고 저렇게 말도 못하는 사람이 감사로 갔냐는 식으로 얘기할 수도 있고. 그게 본질이 아닌데, 그런 부분이 우려가 됩니다.

(공공기관 M 심층면접, 2018.10.10)

공개가 되면 엄청 부담스럽죠. 바로바로 비교가 될 텐데요.

(공공기관 P 심층면접, 2018.09.28)

물론 공개하면 연구책임자나 평가자들이 함부로 발언함에 있어서 조심스러운 부분이 있을 수 있는 등 긍정적 효과도 있는 반면에, 일부 부정적인 효과, 예를 들어서 이 감사는 다른 개념이 있겠지만 아이디어에 대한 유출, 이런 것들에 대한 부정적 효과 때문에 한때 저희 쪽에서는 일시적으로 공개하다가 지금은 안 하고 있습니다. (중략) 일 안하시는 분들이 그걸 도입했다고 해서 일을 하실 것 같진 않고, 일종의 예상 질의를 더 많이 만드실 것 같습니다.

(공공기관 H 심층면접, 2018.09.27)

공개에 대한 실효성은 없다고 봅니다. 그로 인해 갈등 관계나 이런 게 오히려 증폭될 수 있을 것 같습니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20)

이상에서 살펴본 바와 같이 공공기관들은 망신주기식 평가, 바로 비교에 대한 부담감, 언변 없는 사람의 구조적 불리함, 갈등 증폭 우려, R&D 등과 같은 기밀 현안에 대한 누설 위험 등을 그 부작용으로 언급한다.

VI. 결론: 정책적 제언

본 연구는 행정 패러다임 변화의 맥락에서 기재부의 '상임감사·감사위원 직무수행실적 평가'의 현행 제도 및 최근 개편 내용의 분석을 통해 우리나라 감사평가 제도 전반을 검토·평가하였다. 본 연구는 행정패러다임과 감사제도의 관계에 대한 이론적인 논의를 제시했으며, 이러한 논의를 바탕으로 감사평가제도의 효과성을 분석하였다. 이 분석을 위해 기재부 관료(1명), 감사 평가전문가(3명) 및 공공기관 감사실 관계자(16명), 총 20명에 대해 심층면접을 실시했다.

본 연구는 감사제도 및 감사평가 제도가 행정 패러다임의 변화에 직접적인 영향을 받는다는 이론적인 전제에서 출발하여, 전통적 행정과 합법성 감사, 신공공관리론과 성과감사, 신거버넌스론과 자체감사와 협력감사의 관계에 대한 이론적 논의들을 제시하였다. 본 연구는 이론적으로 이러한 감사제도들이 이전의 패러다임의 한계점을 극복하기 위한 대안으로 제시되고 있음을 밝혔다. 즉, 기존의 관료제적 행정과 합법적, 적법적 중심의 감사의 한계를 극복하기 위해 성과감사가 논의되었고, 성과감사의 한계점을 극복하고자 자체감사, 그리고 교차감사와 같은 공공가치 지향적이고 자발적인 협력의 가치를 반영한 감사가 논의되고 있음을 제시했다.

그러나 심층면접 분석 결과, 이론적 전제와는 달리 현실에서는 대안적 패러다임이 이전의 패러다임을 완전히 대체하기보다는 이전에 강조되지 않았던 측면들을 보완하는 형태로 제시됨으로 인해 실질적으로 패러다임의 전환이 아닌 층화와 누적이 나타나고 있음이 확인되었다. 또한 이러한 패러다임 누적은 감사평가제도의 복잡화를 초래했는데, 기재부에서 주관하는 '공공기관 상임감사 직무수행실적평가제도'와 감사원의 '자체감사활동심사', 그리고 국민권익위원회의 청렴도 평가로 감사평가제도의 주체가 삼원화되면서 복잡화된 것이다. 이러한 감사평가제도의 복잡화는 감사평가 지표의 복잡화를 동반했는데, 지표의 수가 확대되었을 뿐만 아니라, 서로 상충할 수 있는 합법성감사 지표, 성과감사 지표, 자체감사/협력감사 지표가 누적되어 혼용되고 있음을 본 연구는 밝혔다. 이러한 감사평가체계 및 지표의 복잡화는 과도한 책무성 장치를 요구하여 책무성 딜레마 현상을 낳았으며, 평가를 위해 형식적으로 지표를 충족시키는 감사평가의 형식화를 야기했고, 이러한 '평가를 위한 평가'는 평가의 실효성을 저하시키고 있음을 확인하였다.

또한 본 연구는 2018년 기재부에 의해 개편된 감사 평가의 매년 실시, 등급 세분화, 성과급 연계는 평가의 강화를 뜻하며, 이러한 감사평가의 개편 방향은 자율·개방·맞춤을 표방하는 경영평가 제도의 개편 방향과는 잘 부합되지 않음을 밝혔다. 그리고 본 연구는 피평가자인 공공기관들에 대한 심층면접을 통해 교차감사 및 교차평가, 평가주체 다원화와 평가과정 공개에 대한 공공기관들의 회의적 견해들을 파악할 수 있었다. 이상에서 제기되었던 문제점들에 대한 정책적 제언을 제시하면 다음과 같다.

1. 감사평가 주체의 일원화 모색

감사평가 제도의 누적으로 인한 감사평가 제도의 복잡화 현상을 해결하기 위해서는 장기적 관점에서 감사평가 주체의 일원화가 모색되어야 한다. 분석 결과, 국민권익위원회의 청렴도 평가는 차별성이 있지만, 기재부와 감사원 평가의 경우 지표 측면에서 상당히 중첩되어 있음이 확인되었다. 다음의 면접 내용들은 모든 공공기관들이 감사원 평가와 기재부 평가 간의 일원화를 요구하고 있음을 확인시켜준다.

평가 기준도 좀 통일하고, 일원화해서 평가를 하면 괜찮은데 세 군데의 평가를 매년 받다 보니 그건 좀 부담이 됩니다.

(공공기관 D 심층면접, 2018.10.10)

항목은 조금씩 차이가 있지만 그 안에는 어떻게 보면 전체적인, 감사실에서 행하고 있는 일들에 대한 평가 부분들이 상임감사 기재부 평가하고 감사원 평가하고 중복되는 부분들이 많이 있습니다. 그런 부분들을 통일해서 한 번에 평가를 받는다면, 보고서도 하나로 한다면 지가 필요합니다.

(공공기관 O 심층면접, 2018.10.05)

아주 실무적으로 봤을 때는, 감사실원들 성과급과 연계되는 건 감사원 평가인데, 감사님 평가는 기재부 평가다 보니, 그렇다고 후자를 아예 안 할 수도 없고, 시기상으로도 겹치다 보니 준비하는 과정도 한 달, 두 달 이상 걸리는 것 같고, 이게 굳이 두 개를 꼭 나눠서 해야 되는지 모르겠습니다. 가급적이면 일원화가 됐으면 좋겠습니다.

(공공기관 G 심층면접, 2018.09.21.)

기재부에서 주장하는 대로 상임감사에 대해 평가할 거면, 그건 말 그대로 개인에 대한 평가에 머물러야 되고, 기능적인 부분에 대해서는 감사원이 훨씬 더 정무적인 기관이기 때문에, 평가 체계를 외부 위원을 동원을 해서 좀 더 정교하게 다듬든가 하더라도, 감사원에서 내부통제나 그런 기능적인 측면에서는 감사원에서의 평가가 더 적절하겠다는 생각이 듭니다.

(공공기관 E 심층면접, 2018.09.20)

기재부 감사평가 부서와 감사원이 감사평가 일원화를 위한 TF를 구성하여 일원화에 대한 논의를 시작하는 것이 필요하다. 감사평가 주체의 일원화는 정책적 결정이면서 동시에 정치적 결정일 수 있는데, 이는 평가 운영 여부가 정부 부처의 위상과 권력에 지대한 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 권력이 있는 정부 부처가 평가 운영권을 쉽게 포기하지 않는 이유는 평가의 이러한 정치적 속성과 무관하지 않다. 하지만 현행 감사평가제도의 중첩성 문제를 해소하고 향후 감사평가제도의 효과적인 운영을 위해 정책적, 정치적 결단이 필요하다. TF에서 최종적으로 일원화에 대한 정책적, 정치적 결정이 내려져야 하겠지만, 이 연구는 장기적인 관점에서 감사원으로서의 일원화를 제시하고자 한다. 비록 기재부 감사평가가 먼저 시작되어 감사평가 제도의 틀을 정착시키는 데에 기여한 바가 크에도 불구하고, 감사원의 평가와 상당히 중복되어, 공공기관들의 평가에 대한 피로감을 증대시키고 있기 때문이다. 또한 기재부 전체 업무들 중 감사평가의 중요도가 현저히 적을 뿐만 아니라 담당하는 인력이 매우 부족한 편이기 때문에 감사원으로서의 일원화가 더 바람직해 보인다.

일원화가 단기간 내에 불가능하다면, 위의 면접 내용들에서 지적된 것처럼 중복적인 평가 내용들을 간편화하는 것이 필요하다. 간편화 방안은 다음과 같이 다양하다. ① 기재부의 평가를 감사 개인에 대한 평가로 축소하고, 감사실에 대한 평가는 감사원 평가로 대체하는 방안 ② 기재부 평가를 전문성과 윤리성·독립성 지표로만 국한하고 내부통제 지표 평가는 감사원 평가로 일원화하는 방안 ③ 기재부와 감사원 평가 보고서를 하나로 통일하는 방안 ④ 기재부는 감사 개인에 대한 면접만 실시하고 보고서는 감사원 평가 보고서로 대체하는 방안 등으로 다양할 수 있는데, 더 구체적인 방안은 기재부와 감사원 TF에서 논의되는 것이 바람직해 보인다.

2. 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계 재고려 필요

이미 살펴본 바와 같이 감사 전문가들은 감사평가 제도의 실효성 저하를 우려하며 감사평가의 강화를 주장했고, 이에 기재부는 2018년도에 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계로의 개편을 추진했다. 반면에 공공기관들은 이러한 개편이 평가의 피로감과 평가의 형식화를 더 강화시킬 수 있음을 우려하고 있다. 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계로의 개편은 평가의 강화를 의미한다. 이러한 성과감사로의 회귀는 자율·개방·맞춤을 표방하는 기재부 경영평가 제도의 개편 방향과도, 성과주의의 폐해를 극복하려고 평가 시스템의 변화를 추진하는 글로벌 기업들의 움직임과도 부합하지 않는다.

최근 유명한 글로벌 기업들은 서열을 가리는 성과평가 중심의 상대평가 비중을 없애거나 줄이면서 대신 절대평가 체제를 선호하기 시작했다. 평가의 실효성을 위해 상대평가 시스템을 주도했던 GE마저도 2015년 절대평가로 전환했으며, 마이크로소프트사도 상대평가를 폐지하고 면담에 기반하는 평가제도를 도입하였고, 일부 기업들에서는 관리자가 코칭과 피드백을 하는 리뷰 형태의 평가방식을 이미 사용하고 있다(심동철·김주희, 출간 예정). 이러한 변화는 평가를 통한 보상에 초점을 두는 성과주의 평가의 실효성에 의문을 제기하는 것이다. 이는 평가가 평가를 통한 보상에 그 초점을 두어서는 안되며 피드백을 통한 학습과 개발에 방점을 두어야 함을 강조하는 것이다. 따라서 평가의 형식화를 더 악화시킬 수 있는 매년 평가, 등급 세분화, 성과급 연계로의 개편은 재고려되는 것이 필요하다. 이러한 주장을 통해 평가의 무용성을 논하는 것은 아니며, 평가 방향성의 전환을 논하는 것이다.

최근 많은 인사 전문가들이 그룹 수준에서의 평가가 개인 수준의 상대평가보다 학습과 개발의 차원에서 더 우수할 수 있다는 지적을 하고 있는데, 이를 상임감사, 감사위원 평가에 적용하는 것을 고려해볼 만하다. 만일 기재부 평가가 감사실이 아닌 상임감사 및 감사위원 개인의 평가로 국한될 수 있다면, 상임감사 및 감사위원의 윤리성과 전문성 향상을 위해 그룹 수준의 다면평가에 바탕을 둔 절대평가를 시도해 보는 것도 유의미할 수 있다. 수년간 공공기관 평가에 관여해 왔던 어느 전문가는 기재부 감사 평가의 원래 목적이 정치권에서 내려오는 질 낮은 낙하산 인사를 방지하는 데 있었다고 증언하고 있는데, 이는 애초 기재부 감사 평가의 초점이 감사 개인에 있었음을 시사한다.⁸⁾ 따라서 감사실

8) 전문가 C 심층면접, 2018.06.05.

이 아닌 상임감사, 감사위원 개인의 평가로 국한해서 그룹 수준의 다면평가를 실시하여, 감사 윤리성과 전문성에 대한 학습과 개발에 방점을 두는 방향으로의 전환을 시도하는 것이 필요하다.

3. 평가 형식화 방지를 위한 감사의 독립성 강화 방안

감사평가 중 형식화가 가장 심각한 지표가 내부통제로 지적되었는데, 이는 독립성이 취약한 감사실이 기관장과 임원들을 실질적으로 내부통제하는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 우선 내부통제 평가가 형식화되지 않기 위해서는 내부통제 시스템의 구축이 실질적으로 감사품질 향상에 기여하는지를 평가하는 것이 필요하다. 이는 시스템 구축 및 개선 활동이 평가를 위한 활동으로 끝나고 실질적으로 감사품질 향상에 기여하지 않을 수 있기 때문이다. 또한 내부통제가 감사품질을 향상시키기 위해서는 감사실의 독립성을 강화하는 방안들이 필요하다. 첫째, 상임감사와 감사위원의 인사권 강화가 필요하다. 상임감사와 감사위원이 감사인 선정 및 보직 이동뿐만 아니라 감사인 승진에 대한 권한을 확보하는 것이 필요해 보인다. 둘째, 감사인의 순환보직의 구조적 문제에 대한 대안 마련이 필요해 보인다. 내부통제를 담당하는 감사인들에 한해서 본인들이 원한다면 순환보직에서 제외시키는 방안을 모색하는 것이 필요하다. 셋째, 내부통제를 제대로 작동시키기 위해서는 내부통제에 대한 평가 강화보다는 교육과 컨설팅의 강화가 필요하며, 감사실 인원 증원과 전문인력 확보가 필요하다.

4. 교차감사 및 교차평가 개선 방안

규모가 작은 공공기관일수록 교차감사와 교차평가를 통해 학습의 기회를 제공받는 것이 필요하나 현실에서 이들이 교차감사와 교차평가에 대응할 여력이 거의 없기 때문에 교차감사 및 평가의 역설이 발생한다. 이 모순은 교차감사가 평가체계와 연계되어 계량화, 형식화될 때 더 악화될 수 있다. 따라서 교차감사를 몇 번 했는지에 대한 계량화된 성과측정은 지양되어야 하며, 교차감사 내용에 대한 질적인 평가가 필요하다. 특히 규모가 작은 공공기관의 경우 교차감사의 횟수로 평가 기준을 잡기보다는 교차감사의 실시 후 학습효과에 대한 평가로 대체하는 것이 필요하다.

감사원의 교차평가가 평가의 공정성에 대한 우려를 낳고 있기 때문에 이에 대한 제도적 장치 마련이 필요하다. 평가에 참여하는 공공기관 감사 인원들에 대한 평가 윤리교육과 평가의 공정성과 객관성에 대한 서약을 제도화하는 것이 필요하다.

5. 맞춤형 감사평가 현실화 방안

이미 언급된 바와 같이 기재부 경영평가의 경우, 공기업 위주로 설계된 평가체계 및 지표를 유형별로 차별화하고 평가과정에서 기관의 자율성을 확대하는 방향으로 평가체도를 개편했다. 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리, 규모를 축소하고 지표구성 및 배점을 차별화했으며, 평가요소를 간소화했다. 공운위 내 평가소위를 구성하여 공통기준을 적용하고 이의제기 사항 등을 심의하도록 했으며, 사회적 가치 평가의 경우 공공기관 여건에 따라 총점 범위 내에서 배점을 선택하는 메뉴방식을 도입했다(기획재정부, 2017.12). 이 메뉴방식의 도입을 통해 평가 항목별로 기준점수를 부여하고 $\pm 50\%$ 내에서 가감하여 기관이 스스로 결정하게 했는데, 이는 맞춤형 평가를 실질화하고자 하는 의도로 파악할 수 있다.

그러나 감사평가의 경우 아직 맞춤형 평가에 대한 시도가 적극적이지 않은데, 이는 맞춤형 평가의 역설 때문이다. 감사실 규모가 작은 기관일수록 맞춤형 평가의 필요성에는 공감하나 실현 가능성에 대해서는 회의적인 답을 하는데, 이는 규모가 작은 기관일수록 현행 획일적인 평가체계에 대해 불만이 많으나, 현실 여건상 맞춤형 평가에 대응할 여력이 거의 없기 때문이다. 이들은 기존 지표들이 그대로 운영되면서 또 다른 새로운 맞춤형 평가 지표가 더 부가될까를 우려하고 있다.

맞춤형 감사평가를 현실화하기 위해선 맞춤형 평가의 역설을 해결하는 것이 필요하다. 감사실 규모가 작은 기관일수록 맞춤형 평가로의 전환에는 공감하나, 인력과 예산 부족으로 맞춤형 평가에 대한 시도 자체가 불가능한 현실을 직시해야, 맞춤형 평가의 역설을 해결할 수 있는 단초를 마련할 수 있다. 기존의 평가체계와 지표들을 그대로 둔 채 맞춤형 평가로 전환한다면 이 전환이 원래 목적인 바를 달성시키기보다는 책무성의 딜레마, 조직역량 소진과 평가의 형식화를 야기할 수 있다. 이는 공공주체의 역량을 강화하기 위해 제기된 평가 개편이 실질적으로 모순을 심화시킴으로 인해 평가의 역설을 초래할 수 있기 때문이다. 따라서 첫째, 맞춤형 평가로 전환하기 이전에 기존의 평가체계와 지표들

의 누적 여부를 확인하고, 상충된 평가 내용과 지표들을 정리하는 작업이 필요하다. 둘째, 맞춤형 평가 전제조건으로서 절대평가를 실질화하는 것이 필요하다. 평가 등급이 세분화되고 평가 결과가 성과급과 연계되면서 평가가 서열화된다면, 절대평가가 실질적으로 무력화될 수 있다. 맞춤형 감사평가는 학습과 개발을 통해 감사 품질을 향상시키는 데에 목적을 두기 때문에 평가를 통한 보상에 초점을 두는 평가와는 구별되어야 하며, 이를 위해 절대평가를 실질화하는 것이 필요하다. 셋째, 감사실 규모와 특성에 맞는 그룹핑이 필요하며 그룹별 특성에 맞는 평가 지표의 개발이 요구된다. 하향식으로 전문가에 의한 일방적인 그룹핑이 아니라, 공공기관들로부터 그룹핑에 대한 실질적인 의견 수렴 절차를 거치는 것이 필요하며, 전문가와 공공기관들이 함께 그룹별 특성에 맞는 지표를 개발하는 것이 필요하다. 넷째, 맞춤형 평가의 현실화를 위해 컨설팅이 강화되는 것이 필요한데, 이를 위해 평가소위를 적극적으로 활용하고 상시 운영하는 것이 필요하다. 평가소위의 존재와 역할에 대해 모든 공공기관들의 감사실에 알리는 것이 필요하며, 소통 강화를 위한 평가소위의 적극적인 역할 모색이 요구된다. 마지막으로 맞춤형 평가의 한 방안으로 평가 기타 항목을 설정하는 것도 고려할 필요가 있다. 이는 맞춤형으로 그룹별 지표가 설정되었다 하더라도 몇몇 공공기관들은 고유의 독특성 때문에 평가에서 구조적으로 불리할 수 있기 때문이다. 기타 항목란을 만들어 이들의 특수성을 평가단이 고려해서 평가할 수 있도록 장치를 마련하는 것이 필요하다.

참고문헌

- 감사원, 『정책·사업의 평가를 위한 성과감사 운영 매뉴얼』, 감사원, 2005.
- 감사원, 『감사원 자체감사활동 심사 계획』, 감사원, 2017.
- 공병천·박희정, 「자체감사활동 심사제도 개선에 관한 연구 - 서면심사모형을 중심으로」, 『정책개발연구』, Vol. 17, No. 2, 2017, pp. 55~93.
- 국민권익위원회, 『공공기관 청렴도 측정 실시 계획』, 2017, 2018.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 감사매뉴얼』, 2007, 2010.
- 기획재정부, 『공공기관 경영평가편람』, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 상임감사·감사위원 직무수행실적 평가보고서』, 2016, 2017, 2018.
- 기획재정부, 「제15차 공공기관운영위원회 개최 - 공공기관 경영평가제도 전면 개편 추진 -」, 보도자료, 2017.12.27.
- 기획재정부, 「제4차 공공기관 운영위원회 개최 결과 - 자율·책임경영을 위한 공공기관 지침 전면 개편 -」, 보도자료, 2018.03.08.
- 김갑순, 「공공기관 상임감사 평가는 매년 이루어져야 한다.」, 『KIPF 공공기관 이슈 포커스』, Vol. 6, 2014, pp. 29~30.
- 김갑순·권선국, 『공공기관 관리제도 이해 3권: 감사의 역할』, 수탁과제, 한국조세재정연구원, 2016.
- 김명수·이영균·이희선·장지호·정윤수, 『자체감사론』, 대영문화사, 2007.
- 김병철, 「감사원 성과감사의 사례연구: 국가연구개발사업을 중심으로」, 성균관대학교 대학원 박사학위논문, 2006.
- 김상헌, 「전문가의 눈 : 공공기관 외부감사의 효과성을 높이는 방안」, 『KIPF 공공기관 뉴스레터』, 2013.
- 나태준, 「거버넌스이론의 세 가지 근원적 질문에 대한 해답 가능성의 모색」, 『연세행정논총』, Vol. 29, 2006, pp. 103-127.
- 노승용·김보은, 「공공기관 감사품질 제고를 위한 협력감사 활용 방안에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, Vol. 20, No. 2, 2016, pp. 95-122.
- 라영재, 『공공기관 감사제도와 운영현황 분석』, 연구보고서 2013-3, 한국조세재정연구원,

- 2015.
- 신열, 「자체감사활동 심사운영체계 개선방안: 메타평가들의 활용」, 『한국공공관리학보』, Vol. 25, No. 2, 2011, pp. 1~25.
- 심광호, 「한국의 공공감사론(公共監査論) 정립을 위한 소고(小考)」, 『정부학연구』, Vol. 14, No. 1, 2008, pp. 103~138.
- 심동철·김주희, 『협치와 혁신을 위한 미래정부 조직전략과 역량개발』, 서울연구원, 출간 예정.
- 연합뉴스, 「공공기관 상임감사 2명중 1명 정치권 ‘낙하산」, 2018.4.23.
- 유승현, 『지방자치단체 내부통제시스템 구축 및 운영방안』, 감사원 감사연구원, 2010.
- 윤성식, 「감사와 정부회계기준」, 『정부학연구』, Vol. 10, No. 1, 2004, pp. 325~347.
- 윤태범·라영재·이창길, 『공공기관 지배구조 개편방안 연구』, 기획재정부 연구용역보고서, 2013.
- 이명석, 「거버넌스 이론의 모색」, 『국정관리연구』, Vol. 1, No. 1, 2006, pp. 36~63.
- 장병원, 「자체감사활동 심사 소개」, 『계간 감사』, 신년호, 2017, pp. 93~97.
- 조형석·신민철, 『주요국 최고감사기구의 지위 및 기능에 관한 연구』, 감사원 감사연구원, 2012.
- 진상기·오철호, 「공공기관 자체감사 역량 진단 및 개선에 관한 연구」, 『정책분석평가학회보』, Vol. 22, 2012, pp. 91~125.
- 허명순, 『감사원과 자체감사기구 간 역할분담에 관한 연구』, 연구보고서 2013-003, 감사원 감사연구원, 2013.
- Alexander, J., J. L. Brudney, and K. Yang, “Introduction to the symposium: Accountability and performance measurement: The evolving role of nonprofits in the hollow state,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 39, No. 4, 2010, pp. 565-570.
- Alford, J. and J. O’Flynn, “Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings,” *International Journal of Public Administration*, Vol. 32 No. 3-4, 2009, pp. 171-191.
- Amin, A. and J. Hausner, *Beyond Market and Hierarchy*, Edward Elgar Publishing, 1997.

-
- Baltaci, M. and S. Yilmaz, *Keeping an Eye on Sub-national Governments: Internal Control and Audit at Local Levels*, World Bank Institute, 2006.
- Berman, E., "How useful is performance measurement," *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 4, 2002, pp. 348-351.
- Bevan, G. and C. Hood, "What's measured is what matters: Targets and gaming in the English public health care system," *Public administration*, Vol. 84, No. 3, 2006, pp. 517-538.
- Blatz, C. V., "Accountability and answerability," *Journal for the Theory of Social Behaviour*, Vol. 2, No. 2, 1972, pp. 101-120.
- Bovens, M., "Analysing and assessing accountability: A conceptual framework 1," *European Law Journal*, Vol. 13, No. 4, 2007, pp. 447-468.
- Boyne, G. A., K. J. Meier, J. L. O'Toole Jr, & R. M. Walker (Eds.), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*, Cambridge University Press, 2006.
- Bozeman, B., *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*, Georgetown University Press, 2007.
- Bozeman, B. and D. Sarewitz, "Public values and public failure in US science policy," *Science and Public Policy*, Vol. 32, No. 2, 2005. pp. 119-136.
- Bryson, J. M., B. C. Crosby, & L. Bloomberg, "Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management," *Public Administration Review*, Vol. 74, No. 4, 2014, pp. 445-456.
- Christensen, T. and P. Lægreid, *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Edward Elgar Publishing, 2006.
- _____, "Performance and accountability-A theoretical discussion and an empirical assessment," *Public Organization Review*, Vol. 15, No. 2, 2015, pp. 207-225.
- de Lancer Julnes, P., "Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on," *Evaluation*, Vol. 12,

- No. 2, 2006, pp. 219-235.
- Dowdle, M. D., *Public Accountability: Designs, Dilemmas and Experiences*. Cambridge University Press, 2006.
- Ferlie. E., Lynn Jr., L. and C. Pollitt, *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford Press, 2007.
- Frederickson, H. G. and K. B. Smith, *The Public Administration Theory Primer*. Westview Press (1st ed.), 2003.
- Hays, S. W. and R. C. Kearney, "Riding the crest of a wave: The National Performance Review and public management reform," *International Journal of Public Administration*, Vol. 20, No. 1, 1997, pp. 11-40.
- INTOSAI, *Implementation Guidelines for Performance Auditing*, ISSAI-3000, 2004.
- IIA, *The Role of Auditing in Public Sector Governance*, The Institute of Internal Auditors, 2006.
- Jones, C., W. S. Hesterly, and S. P. Borgatti, "A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms," *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4, 1997, pp. 911-945.
- Jouve, B., "From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis," *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, Vol. 25, No. 4, 2005, pp. 285-294.
- Jun, J. S., "The limits of post-new public management and beyond," *Public Administration Review*, Vol. 69, No. 1, 2009, pp. 161-165.
- Jørgenson, T. B. and B. Bozeman, "Public values lost," *Public Management Review*, Vol. 4 No. 1, 2002, pp. 63-81.
- Kooiman, J. (Ed.), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Sage, 1993.
- Merton, R. K., "Science and democratic social structure," *Social Theory and Social Structure*, 1968, pp. 604-615.

-
- Meyer, R. E., and G. Hammerschmid, "Changing institutional logics and executive identities: A managerial challenge to public administration in Austria," *American Behavioral Scientist*, Vol. 49, No. 7, 2006, pp. 1000-1014.
- Ostrom, V. *Intellectual Crisis in American Public Administration*, University of Alabama Press, 1989.
- Pollitt, C., and H. Summa, "Performance audit and public management reform," *Performance or Compliance*, 1999, pp. 1-10.
- Rhodes, R. A., *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, 1997.
- Richards, D. and M. J. Smith, *Governance and Public Policy in the United Kingdom*. Oxford University Press, 2002.
- Scharpf, F. W., "Introduction: The problem-solving capacity of multi-level governance," *Journal of European Public Policy*, Vol. 4, No. 4, 1997. pp. 520-538.
- Stoker, G., "Public value management: A new narrative for networked governance?," *The American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1, 2006, pp. 41-57.
- Thacher, D. and M. Rein, "Managing value conflict in public policy," *Governance*, Vol. 17, No. 4, 2004, pp. 457-486.
- United States General Accounting Office (GAO), Government Auditing Standards 2003 Revision, GAO-03-673G, 2003. available at: <https://www.gao.gov/assets/80/76730.pdf>, 최종접속일: 2018.10.15.
- van Thiel, S., and F. L. Leeuw, "The performance paradox in the public sector," *Public Performance & Management Review*, Vol. 25, No. 3, 2002, pp. 67-281.
- Verhoest, K., P. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen, and M. MacCarthaigh, *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*, Springer, 2010.

- Wang, X., "Assessing performance measurement impact: A study of US local governments," *Public Performance & Management Review*, Vol. 26, No. 1, 2002, pp. 26-43.
- Weber, M., "The theory of economic and social organization," *Trans. AM Henderson and Talcott Parsons*, Oxford University Press, 1947.
- Wilson, W., "The study of administration," *Political Science Quarterly*, Vol. 2, No. 2, 1887, pp. 197-222.
- Zimmermann, J. A. M. and B. W. Stevens, "The use of performance measurement in South Carolina nonprofits," *Nonprofit Management and Leadership*, Vol. 16, No. 3, 2006, pp. 315-327.

2. 공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안

원구환(한남대학교)

공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안

원구환(한남대학교)

I. 서론

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

현재의 환경은 공공부문이든, 민간부문이든 사회적 존재로서의 사회공동체 가치 추구를 요구하고 있다. 공공부문은 애초부터 사회적 가치를 고려해야 했지만, 민간부문도 단순히 경제적 가치를 증대시키는 것보다 사회적 가치에 대한 고려를 통해 경제적 가치를 증대시키는 것이 더 중요한 전략으로 인식되고 있다. 민간부문의 사회적 투자와 책임의 개념은 경영전략이 깊숙이 투영된 지 오래되었다.

공공부문에서 사회적 가치를 경제적 가치에 비해 우선적으로 추구하는 것은 당연하다고 볼 수 있다. 민간부문은 경제적 가치를 포기하기 어렵듯이 공공부문은 사회적 가치를 포기하기 어렵다. 사회문제 해결을 위해 다양한 이해관계자가 상호 협력을 통해 노력하는 과정에서 공동체의 이익 증대에 기여할 수 있는데, 이러한 사회적 요구사항은 공공부문과 민간부문 모두에서 강조되고 있다.

공기업은 기업적 방식으로 공익적 목적을 실현하는 조직체이므로 사회적 가치는 주된 목적적 가치와 연계되어 있다. 사회적 가치 구현은 공기업 존립의 근거이유가 된다. 특히 공기업의 존립 근거와 관련하여 공기업이 제대로 기능을 실현하고 있는지를 확인하기 위해 공기업에 대해서는 많은 규제가 이루어지게 된다.

그동안 공기업에 대해서는 효율적 관점에서 경영전략과 성과관리를 도모함으로써 가장 기본적인 사회적 가치에 대한 규제에 대해서는 소홀히 하였다. 방만경영, 비효율적

운영의 개선, 비정상의 정상화 등 효율성 위주의 규제는 기관 중심의 내적 효율성 제고에 기여할 수 있었으나, 대국민과의 관계에서 사회적 난제를 해결하고 공동체의 이익을 실현하는 데에는 한계가 있었다. 따라서 이하에서는 공기업의 사회적 가치 구현을 위한 방안으로 경영평가지표체계를 어떻게 구축하는 것이 바람직한지를 분석하는 데 연구의 목적을 둔다. 분석대상은 전체 공공기관이 아니라 정부로부터 독립된 공적 사업을 수행하는 공기업을 중심으로 살펴보기로 하며, 공기업에 공통적으로 적용되는 경영관리 측면의 사회적 가치와 개별 공기업(특히 전력 및 발전 공기업)의 주요사업 측면의 가치를 구분하여 분석하기로 한다.

II. 공기업의 사회적 가치 구현에 관한 이론적 배경

1. 사회적 가치 등장배경과 이론적 추세

사회적 가치의 등장배경과 개념

최근 기업 규모나 업종을 떠나 사회체제 구성원으로서 어떤 형태나 내용이든 사회적 책임경영을 이행해야 할 책무성이 부각되고 있으며¹⁾, 사회적 책임경영(CSR: Corporate Social Responsibility)이 글로벌 기준으로 등장하고 있다. 특히 민간부문에서는 기업의 경제적 이득과 사회적 책임경영을 동시에 추구하는 기업을 투자대상으로 하는 사회적 책임 투자(SRI)가 국제적인 자본시장에서 큰 흐름으로 작용하고 있다.²⁾

기업의 사회적 책임을 의미하는 용어로는 CSR이 가장 보편적으로 통용되고 있으나, 당해 국가 및 단체의 가치관, 윤리관, 사회정의 등을 반영하여 다양한 견해가 존재한다. ISO에서는 사회적 책임 범위에 기업뿐만 아니라 정부나 일반조직도 포함시켜야 한다는 의미에서 기업(corporate)이라는 단어를 빼고 SR(Social Responsibility)이라는 용어를 사용하고 있으며, OECD 등은 사회적(social)이라는 단어를 쓰면 기업의 책임이 사회 문제에만 국한될 수 있다는 이유로 CR(Corporate Responsibility)이라는 표현을 사용하고 있다.

기업의 사회적 책임에 대해서는 사회의 목표나 가치적 관점에서 바람직한 정책을 추구하고, 그러한 의사결정을 하거나 해야 하는 기업의 의무(Bowen, 1953), 기업의 사회에 대한 법적·경제적 의무 이외에 전체 사회에 대한 책임(McGuire, 1963), 기업 활동으로 인해 발생하는 문제를 기업과 사회관계를 지배하는 윤리 원칙의 관점에서 해결하는 기업의 의무(Walton, 1967), 기업이 기업시민으로서 사회의 제반 문제를 함께 해결함과 동시에 기업의 다양한 이해관계자와 합리적 관계를 유지하려는 기업 활동(Wood & Jones, 1995) 등으로 규정하고 있다.

1) 공기업의 사회적 가치의 등장배경과 개념에 대해서는 원구환(2018)에서 재인용하였다.

2) 미국 180개 기업의 경영성과를 분석한 결과 사회적 책임을 다하는 기업일수록 투자수익률이 높고, 투자자의 주식 보유 기간도 장기화되고 있다는 것이며(Eccles, Ioannou, & Serafeim, 2012.1.6), 2010년 한국 500대 기업의 평균 사회공헌 비용은 전년 대비 8.4% 증가한 131억원으로 양적 규모가 꾸준히 확대되고 있는 추세이다(전경련, 2011).

〈표 II-1〉 기업의 사회적 책임(CSR)에 대한 개념

	정 의	용어
ISO (국제표준화기구)	조직이 사회·경제·환경문제를 사람·지역공동체 및 사회 전체에 혜택을 줄 수 있도록 추진하는 활동	SR
OECD (경제개발협력기구)	기업과 사회와의 공생관계를 성숙시키고 발전시키기 위해 기업이 취하는 행동	CR
WBCSD (지속가능발전 세계기업협의회)	직원·가족·지역사회 및 사회 전체와 협력하여 지속가능한 발전에 기여하고 이들의 삶의 질을 향상시키고자 하는 기업의 의지	CSR
EU (유럽연합)	기업의 책임 있는 행동이 지속가능한 비즈니스로 이어진다는 인식하에 사회와 환경에 관한 문제의식을 그 사업 활동과 이해관계자를 대상으로 자주적으로 취하는 행동	CSR
일본 경제산업성	자사의 경영이념에 따라 기업을 둘러싼 이해관계자와의 적극적 교류를 통해 원활한 사업 활동과 이에 따른 성과 확대를 기업과 사회의 지속적 발전에 기여하기 위한 경영수단	CSR

자료: 정후식(2007.7), 「기업의 사회적 책임(CSR): 주요국 사례와 시사점」, 한은조사연구 2007-22

일반적으로 사회적 책임경영이란 기업과 사회와의 공생관계를 성숙·발전시키기 위한 기업행동으로 정의되고 있다. 즉 기업이 사회 속에서 그 존재 가치를 인정받고 하나의 기업 시민으로서 지속가능한 성장을 하기 위해서 바람직한 방법으로 다양한 이해관계자와의 관계를 형성하고, 그들의 법적, 윤리적, 경제적, 재량적 기대에 자발적이고 적극적으로 부응하려는 노력이라 할 수 있다.

지속가능한 발전을 위해서는 기업뿐 아니라, 모든 조직이 사회적 책임을 다할 필요가 있다는 관점에서 사회적 책임에 관한 첫 국제표준인 ISO 26000이 2010년 11월 제정되었다. 사회적 책임 표준(ISO 26000)은 지배구조, 인권, 노동, 환경, 공정 운영, 소비자 보호, 지역사회 참여·발전 등 7개 핵심 관점에 대한 실행지침을 ‘인증’이 아닌 국제적인 표준, 가이드라인을 ‘권고형식’으로 기술·규정하고 있다. 또한 조직 내외부 이해관계자와의 관계를 이해하고, 조직 의사결정 과정에 이들의 참여를 촉진하는 가이드를 제시하고 있다(ISO, 2010).

이에 따라 우리의 경우도 2011년 3월 대통령 주재 범정부적 차원의 국가정책조정회의를 통해 공공기관의 공정한 사회 추진방안이 발표되었는데, 공정한 사회 실현을 뒷받침하기 위해 공공기관의 사회적 책임경영에 대한 적극적 역할이 강조되고 있으며, 공공부

문에 속해 있는 기업 시민(corporate citizen)으로서 사회적 책임을 다하기 위한 과제 발굴에 노력하고 있다. 또한 2011년 8월 15일 대통령 경축사를 통해 사회적 약자가 기회를 갖고 자립하도록 사회 공동체 발전을 추구하는 새로운 발전모델로서 공생발전이 제시되었는데, 공공기관은 기업성과 공공성을 동시에 지니고 있는 기업 시민으로서 공생발전을 위한 사회적 책임경영에 대한 요구를 더욱 강조하게 되었다.

2017년 5월 문재인 정부가 들어서면서부터는 사회적 가치에 대한 고려가 공공기관에서 강조되고 있는데, 공공기관의 일자리 창출과 사회적 가치의 구현에 많은 관심을 기울이고 있다. 특히 사회혁신 추진단 및 사회혁신 민관협의회의 설치 및 운영에 관한 규정을 제정하고, 국가와 시장이 해결하지 못한 사회적 난제를 대상으로 미충족된 사회적 필요를 해결하기 위해 시도하고 있다. 정부가 문제를 해결하는 데 실패했거나, 수익성이 없어 시장으로부터 외면하던 영역의 문제 해결을 추구하고 있는데, 공공기관도 적극적인 사회혁신 노력을 강조하고 있다. 또한 영국에서는 공공서비스에 있어 공동체의 가치를 우선 고려하는 「사회적 가치법」(The Public Services(Social Value) Act 2012)이 제정되었고, EU는 ‘사회책임조달 가이드라인’(Buying Social: A guide to taking account of social considerations in public procurement, 2010))을 통해 양질의 일자리, 노동권, 사회통합, 윤리무역, 기업의 사회적 책임 등 사회적 가치를 고려할 것을 권장하고 있다.

사회적 가치 연구의 이론적 추세

전통적 경영이념은 이익 중심으로 소유·경영분리 논리에 적합한 시대적 산물이었으나, 이익 중심의 전통적 경영이념은 사회 중심의 현대적 경영이념으로 변천해 왔다(Drucker, 1974: 40). 오늘날 기업은 기업의 이해관계자인 주주, 종업원, 소비자, 사회 및 정부 등에 대하여 기업의 책임을 다할 것을 요구하고 있는데, 이러한 이해관계자에 대한 고려는 공기업의 경우도 예외는 아니다.³⁾

공기업의 사회적 책임경영에 대한 논의는 실체이론, 자본주의이론보다는 기업체이론에서 접근할 필요가 있다.

3) 사회적 가치 연구의 이론적 추세에 대해서는 원구환(2018)에서 재인용하였다.

실체이론은 기업을 소유자와는 별도의 독립적 인격체로 인식하고 경영성과인 이익을 기업 자체의 이익으로 파악한다. 즉 수익은 기업의 성과이며, 비용은 그 수익을 획득하는 과정에서 나타나는 재화나 용역의 소비를 의미한다. 따라서 비용은 수익에서 공제되어야 하며 그 차액은 지분소유자에게 분배될 이익이다. 실체이론은 주식회사와 같은 기업에 적합한 이론이다(Paton & Littleton, 1940: 8).⁴⁾ 실체이론적 측면에서는 조직내부의 지분소유자와 전통적 이익 중심에서 파악하기 때문에 공기업이 추구하는 경영이념과 부합되기 어려운 측면이 존재한다. 공기업도 기업인 이상 이익을 도모해야 한다는 점에서는 수용 가능하지만, 공기업의 수익은 공익적 목적 달성을 위한 수단에 불과하기 때문에 공기업의 모형에 적용하기에는 한계가 있다.

자본주의론은 기업의 이해관계를 자본주(proprietor or owner)의 입장에서 파악하며 기업의 자산은 자본주의 자산이고 부채는 자본주가 부담해야 할 채무라고 주장한다(자본 = 자산 - 부채). 특히 수익은 자본주의 지분증가로 설명된다(Backr, 1966: 252). 자본주의론적 측면에서는 기업의 이해관계를 자본주의 입장에서 파악하기 때문에 공기업의 실질적 주인이라 할 수 있는 국민에 대한 고려가 미흡하며, 공기업의 사회적 파급효과에 대한 측면을 도외시하고 있다.

〈표 II-2〉 사회공헌 패러다임의 질적 변화

자본주의 변천	수정 자본주의	신자유주의 등장	자본주의의 위기
사회공헌 변천	자선적 기부(제한적)	전략적 CSR(양적 팽창)	사회적 혁신(질적 변화)
주체	공급자 니즈	소비자 니즈	이해관계자 니즈
태도	소극적, 제한적	의무적, 수동적	적극적, 능동적
목적	이윤 환원(조세)	마케팅, 리스크관리비용	공유가치 창출

자료: 삼성경제연구소(2012.2.29), 「CEO 인포메이션」 제843호

기업체이론(enterprise theory)은 기업을 주주가 소유하고 있는 실체로 보지 않으며, 기업의 의사결정이 사회의 여러 분야에 미치고 있음을 중요시한다. 따라서 공기업은 단

4) 성과에 대한 기업지배의 영향에 관한 경제논쟁 시 기업의 상이한 모델로 주주모형(shareholder model)과 이해관계자모형(stakeholder model)이 있는데(김윤권·윤두섭, 2011: 33-35), 공기업의 사회적 책임경영 논의는 이해관계자 모형이 더 적합한 것으로 이해되고 있다.

지 주주나 채권자뿐 아니라 종업원, 소비자, 정부 등이 참여하고 있는 일종의 사회적 기관(social institution)으로서 공기업의 성과는 공기업이 사회에 어느 정도 공헌하였는가로 측정되어야 하며, 공기업은 수많은 대중에 영향을 주기 때문에 소유주나 주주와 같은 협의의 이익에서 벗어나야 하고, 자본주의 위기 시대에는 사회적 공헌이 필요하다는 것이다(Kaletsky, 2010; Hendriksen, 1982: 459; 양만식, 2010: 245-275; 강철승, 1990: 11-12). 특히 경제사회적 변화에 따라 기업의 사회공헌 패러다임도 질적으로 고도화되고 있는데, 향후 기업의 사회공헌은 양적 확대에서 탈피하여 정부, NGO, 잠재 고객 등 이해관계자와 사회적 가치 공유를 지향할 필요가 있다는 점이며(삼성경제연구소, 2012), 사회적 기업 시민성, 공동체 자본주의, 사회적 기업 등 기업의 사회적 책임을 확대하려는 경향이 증대되고 있다(Zadek, 2001).

사회적 책임에 관한 연구이론은 다양한 관점에서 논의되고 있으나, 1960년대 거시적인 제도이론에서 출발하여 1980년대 CSR의 성과모델로 발전하다가 1990년 전후로 이해관계자이론이 주류를 이루었으며, 2000년 이후에는 자원기반이론과 전략경영이론으로 발전해 오고 있는데, 연구이론의 흐름을 살펴보면 다음과 같다(이양복, 2016: 104; Whitley, 1999).

첫째, 제도이론은 기업 CSR 활동의 본질적인 이유가 경영 활동을 수행하는 국가에서의 법이나 지침, 윤리 등을 통해 제도적으로 요구되기 때문인데, 이는 국가나 조직별로 CSR 활동에 차이가 있다는 것이다. 즉 기업이나 조직은 다양한 형태의 제도로 구성된 사회적 구조 내에서 역할을 수행하며, 이러한 제도는 기업의 의사결정에 주요한 영향을 미치는 것으로 이해되고 있다. 즉 국가 제도적인 특징이 사회적 책임 활동에 유의한 영향을 미친다는 것이다.

둘째, 이해관계자이론은 기업들이 사회적 책임 활동을 하는 근본 이유가 경영과 관련된 내·외부의 다양한 이해관계자들의 압력이나 요구에 대응하기 위한 것이라는 점이다. 이해관계자 관점은 경영자가 기업의 소유주나 주주의 요구에 부응하는 것만으로는 충분하지 않다는 시각이며, 종업원, 공급자, 고객은 물론 정부, 미디어, 지역사회, NGO 등 다양한 이해관계자의 요구에 부응해야 한다는 것이다. 즉 기업의 전략적 의사결정과 행동은 다양한 이해관계자들의 영향을 받게 되는데, 다양한 이해관계자들의 사회적 책임 활동에 대한 요구로 사회적 책임 활동을 추구하게 된다는 것이다.

셋째, 자원기반이론(resource based view)은 사회적 책임 활동을 기업의 역량 및 경쟁력 강화를 위한 전략적 관리 노력으로 간주한다. 즉 사회적 책임 활동을 단순한 활동을 넘어 비즈니스의 틀 내에서 수행되는 경영전략의 일부로 이해해야 한다는 것이다. 기업은 이질적이고 기업 간에 이동성이 불완전한 자원과 역량의 집합체인데, 이러한 자원과 역량은 지속가능한 경쟁우위의 원칙이 된다는 것이다. 사회적 책임 활동에 대한 수요와 공급 관점에서 바람직한 사회적 책임 활동의 수준이 존재하므로 기업의 경영자는 비용-효익분석을 통해 사회적 책임 활동에 투여할 자원의 수준을 결정해야 한다는 것이다.⁵⁾

넷째, 공유가치창출 관점(creating shared value: CSV)의 사회적 책임 활동 연구는 자원기반 관점에서 더 나아가 사회적 책임활동이 기업의 지속가능성장을 견인하는 동시에 사회적인 문제해결의 출발점이 될 수 있다는 시각을 견지하고 있다. 기업이 성장하면서 사회도 발전해야 하는데 현실이 그렇지 못한 상황에서 사회문제 해결의 열쇠로 공유가치창출 개념을 제시하였다. 즉 기업이 창출한 이익을 재분배하거나 사회에 환원하는 개념이 아니라 경제적 이익과 사회적 효용을 동시에 추구해야 한다는 것이다. 기업이 혁신을 통해 사회문제를 적극적으로 해결하고, 기업의 수익뿐만 아니라 사회적 가치의 총량을 확대하자는 발상의 전환을 요구한다. 특히 사회적 책임 활동을 반응적 활동과 전략적 활동으로 구분하는데, 반응적 활동은 좋은 기업시민으로 행동하는 것과 관련된 활동으로 법, 제도, 규범, 윤리 및 자선적 활동을 포함하는 데 비해 전략적 활동은 법적·규범적 차원을 넘어 기업의 지속가능 경영우위를 창출하려는 적극적 활동을 의미한다. 특히 사회에 공헌하면서도 기업의 경쟁력을 향상시키는 혁신을 도모하기 위해서는 전략적 활동이 더 중요하다(Porter & Kramer, 2006).⁶⁾

5) Bansal(2005)은 자원기반 관점과 제도적 관점에서의 CSR 활동을 분석한 결과, 초기에는 미디어 등의 제도적 압력으로 인하여 사회적 책임 활동을 수행하다가 시간이 흐르면서 경쟁우위 기회창출의 동기가 중요해진다는 사실을 발견하였다. 자원기반 관점의 CSR 연구는 사회적 책임 활동을 전략경영의 시각으로 이해하고 경영관리의 중요한 요소로 인식했다는 점에서 의의가 있다(이양복, 2016: 106 재인용).

6) CSR과 경영성과에 관한 연구결과는 전략적 CSR이 반응적 CSR보다 비재무성과 및 재무성과 모두에 보다 큰 정(+)의 영향을 미치는 것으로 나타났다(이양복·김창수, 2016: 83-110).

〈표 II-3〉 사회적 책임활동(CSR) 연구의 이론적 추세

구분	'50~'60	'70~'80	'90	'2000~
핵심방향/ 동인	윤리 및 사회적 의무, 외부입력	계몽된 이기심 (Enlightened Self Interest)	사회적 책임의 성과, 이해관계자 요구	전략경영, 지속가능성, 기업시민론, 경영우위
이론적 근거	제도이론 (Macro Social Institutions)	피라미드모델 (경제적, 법적, 윤리적, 자선적) 조직제도 (Organizational Institutions)	이해관계자이론 조직 및 개인까지 분석단위(Micro)	자원기반론 전략경영론 지속가능성 공유가치창출(CSV) 전략적CSR

자료: 이양복(2016: 104)에서 발췌

특히 공유가치 창출(CSV)적 관점에서 사회적 공헌 활동 유형은 경제적 혜택과 사회적 혜택의 수준에 따라 공유가치형, 문제해결형, 시장창조형, 후원형 등으로 구분된다. 즉 사회적 혜택과 경제적 혜택이 가장 높은 공유가치형, 경제적 혜택은 높으나 사회적 혜택이 미흡한 시장창조형, 사회적 혜택은 높으나 경제적 혜택이 미흡한 문제해결형, 사회적 혜택과 경제적 혜택이 낮은 후원형으로 구분할 수 있다(김정태, 2015; 박정은, 2018: 438-441 재인용).

첫째, 공유가치형은 사업을 통해 사회 공헌을 추구하는 것으로 재화나 서비스를 통해 사회 문제해결과 경제적 이익을 동시에 창출하는 것을 의미한다. 일례로 케냐의 엠페사(M-pesa) 서비스를 예시할 수 있다. 케냐는 정치적 불안정, 국민들의 은행에 대한 낮은 신뢰도, 전산화 미비로 국민 80% 이상이 은행계좌를 갖고 있지 않다. 이에 보다폰(Vodafone)은 엠페사라는 금융서비스를 만들었는데, 이는 휴대폰 서비스를 통해 송·출금, 대금 결제 등을 지원하여 안전한 금융거래를 가능하게 하는 것으로 보다폰 가입자가 아니어도 사용 가능하다.

둘째, 시장창조형은 가격이 비싸 저개발국에 없는 제품과 서비스를 지역주민이 지불가능한 가격대로 생산하여 판매하는 것을 의미한다. 영국의 프리플레이(Freeplay)는 빈곤층의 전기 공급 문제를 해결하기 위해 가전기기의 제조에 대한 전문성을 활용하여 전기 배터리 대신 태양 충전식 제품을 개발하여 전기가 공급되지 않는 지역의 수많은 사람에게 더 많은 상품과 서비스를 이용할 수 있는 기회를 제공하였다.

셋째, 문제해결형은 고도의 연구개발 투자가 요구되나 수익성이 낮아 대다수 기업이 관심을 두지 않는 일을 사회 공헌 차원에서 손해를 보면서까지 수행하는 경우를 의미한다. 미국의 제약회사 머크(Merck)는 1987년 실명을 유발하는 회선사상충증(症) 치료제인 맥티잔을 필요한 사람에게 필요한 만큼 지원하겠다는 맥티잔 기부 프로그램을 발표하였다. 아프리카 지역에서 주로 발병하는 풍토병이고 지역민들은 맥티잔을 살 경제적 능력이 없기 때문에 머크로서는 치료제를 개발해도 이윤을 남길 수 없는 상황이었으나, 개발된 기술을 수익성이 낮다는 이유로 폐기하지 않고 기부 프로그램으로 전환하였다.

넷째, 후원형은 과거부터 가장 흔히 추진되어 온 전략으로 기업의 일상적인 경영활동과 상관없는 금전적 지원 위주의 활동을 의미한다. 후원형은 전략적 사회공헌 활동이라 하기 어렵고 특정 행사에 현금, 서비스, 현물 등을 제공하는 것으로 메세나활동 등이 대표적이라 할 수 있다.

2. 공기업의 사회적 가치 구현과 경영평가

가. 공기업의 사회적 가치 개념

문재인 정부는 사회적 가치 실현을 국정운영의 중요 과제로 선정하였다. 즉 국정운영 100대 과제 중 기획재정부의 공공기관 관련 과제는 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관이며, 정부혁신 12대 과제 중 첫 번째 과제가 사회적 가치 중심 성과평가지스템 구축이다. 이에 따라 기획재정부는 2017년 12월 말 ‘공공기관 경영평가제도 개편방안’을 발표하고, 사회적 가치 창출 방안을 모색하고 있다.

특히 문재인 대통령은 19대 국회의원이던 2014년 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」을 대표 발의했으나 폐기되었고, 20대 국회에서 박광온 의원 등이 다시 발의해 현재 계류 중이다. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법(안)」 제3조에 포함된 사회적 가치의 개념은 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로서 ① 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서 인권의 보호, ② 재난과 사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지, ③ 건강한 생활이 가능한 보건복지의 제공, ④ 노동권의 보장과 근로조건의 향상, ⑤ 사회적 약자에 대한 기회제공과 사회

통합, ⑥ 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력, ⑦ 품위있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출, ⑧ 지역사회 활성화와 공동체 복원, ⑨ 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌, ⑩ 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행, ⑪ 환경의 지속가능성 보전, ⑫ 시민적 권리로서 민주적 의사결정과 참여의 실현, ⑬ 기타 공동체의 이익실현과 공공성 강화 등의 내용을 포괄하는 가치라고 규정하고 있다.

따라서 사회적 가치의 개념은 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치로 이해될 수 있는데, 공기업은 민간부문과는 근본적으로 다른 가치를 갖고 설립되었다는 점을 간과해서는 안 된다. 즉 공기업의 설립 자체가 사회적 가치를 함축하고 있다. 민간부문은 경제적 가치를 중시하면서 사회적 가치에 대한 고려를 통해 경제적 가치를 제고하려는 성향이 있지만, 공기업은 태생적으로 사회적 가치를 함축하고 있다는 점이다.

공기업 설립법에 의하면 공기업은 사회적 목적 구현을 위해 설립되었고, 사용 내용 자체가 공익적이므로 민간부문의 영리적 목적 추구와는 근본적으로 다르다. 일례로 산업통상자원부 산하 공공기관의 설립법의 내용을 살펴보면 구체적인 사업명과 더불어 지향해야 할 목적적 가치를 제시하고 있다.

〈표 II-4〉 설립법에 따른 공기업의 설립목적

기관명	근거	내용
한국가스공사	한국가스공사법 제1조	가스를 장기적으로 안정되게 공급할 수 있는 기반을 마련함으로써 국민생활의 편익 증진과 공공복리의 향상 에 기여
한국석유공사	한국석유공사법 제1조	석유자원의 개발, 석유의 비축, 석유유통구조의 개선에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 석유수급의 안정을 도모함과 아울러 국민경제 발전 에 기여
한국전력공사	한국전력공사법 제1조	전원개발(電源開發) 을 촉진하고 전기사업 의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급(電力需給)의 안정을 도모하고 국민경제 발전 에 기여
한국광물자원공사	한국광물자원공사법 제1조	국내 및 해외 광물자원 을 개발하고, 광물자원산업의 육성·지원에 관한 사업을 효율적으로 수행함으로써 광물자원의 안정적인 수급(需給)을 도모하여 국민경제 발전 에 기여

기관명	근거	내용
한국지역난방공사	집단에너지사업법 제1조 제29조	(제1조) 집단에너지 공급을 확대하고, 집단에너지사업을 합리적으로 운영하며, 집단에너지시설의 설치·운영 및 안전에 관한 사항을 정함으로써 '기후변화에 관한 국제연합 기본협약'에 능동적으로 대응하고 에너지 절약과 국민생활의 편익증진 에 기여 (제29조) 주거 및 상업지역 등에 집단에너지를 효율적으로 공급하기 위해 설립
한국수력원자력(주)	정관 제2조	2001년 「전력산업 구조개편 촉진에 관한 법률」에 따라 한국전력공사에서 분사 전력자원 개발 등 사업 목적 을 규정
한국중부발전(주)		
한국서부발전(주)		
한국동서발전(주)		
한국남부발전(주)		
한국남동발전(주)		
대한석탄공사	대한석탄공사법 제1조	석탄광산의 개발을 촉진하고 석탄의 생산·가공·판매 및 그 부대사업을 운영하게 하여 석탄의 수요와 공급을 안정시킴으로써 국민생활의 안정과 공공복리의 증진 에 기여
(주)한국가스기술공사	한국가스공사법 제12조(투자) 및 동법 시행령 제13조	천연가스 생산기지 및 전국 주배관망 등 천연가스 설비의 예방점검과 책임정비를 통해 천연가스의 안전하고 안정적인 생산·공급 기여
한국전력기술(주)	한국전력공사 자회사 (상법 제317조)	발전소 설계기술 고도화 를 기반으로 에너지 산업을 선도하여 고객만족과 인류번영 을 추구
한전KDN(주)		전력정보기술 의 고도화 및 전문화, 전력정보서비스의 안정적 제공, 전력용 정보통신자원의 효율적 활용
한전KPS(주)		발전설비 정비기술 전문화 를 통한 전력의 안정적 공급 에 기여

출처: 개별 법률 규정을 참조하여 저자가 작성

사회적 가치 구현과 관련하여 민간부문과 근본적인 차이가 있음에도 불구하고, 공기업이 사회적 가치를 구현해야 하는 이유는 그동안 소홀히 다루어왔던 사회적 가치를 보다 부각시키고, 공기업의 다양한 이해관계자에 대한 관계를 재정립하여 사회적 가치를 재고려할 필요가 있을 뿐 아니라 사회적 문제를 시민사회와 공동으로 해결하여 사회공동체의 가치를 구현하고자 하는 데 있다. 공기업에서 사회적 가치를 고려해야 하는 이유를 살펴보면 다음과 같다(원구환, 2018: 579-580).

첫째, 공기업은 사회적 공공기관으로서의 위상을 지니고 있다. 특히 공기업은 단순히 개별 조직체로서의 위상 이외에 사회 및 전체 국가시스템의 한 축을 형성하고 있기 때문에 공기업의 성과는 사회로 환원되며 국가성장·발전에 기여한다. 공기업은 선진국이든 개발도상국이든 간에 사회경제적 발전에 중추적 역할을 담당했으며, 자본주의나 사회주의에서도 국가 및 경제발전의 주춧돌이었다(Farazmand, 1999: 551). 따라서 공기업의 성과를 측정하고 평가함에 있어 단순히 매출액 중심의 이익구조 개념에서 벗어나 사회적 파급효과 등과 같은 사회구조 개념으로 전환할 필요가 있다. 공기업의 사회적 역할에 대한 고려는 조직 내적으로는 재무구조의 개선과 노사 간의 갈등을 완화시켜 줄 수 있는 이점이 있으며, 조직 외적으로는 이익 중심의 전통적 경영이념을 사회 중심의 현대적 경영이념으로 전환할 수 있는 하나의 대안이 될 수 있다. 조직 외적 책임성 확보 수단외 하나로 사회적 역할이 중요시되고 있다(박치성·조성한, 2011: 175).

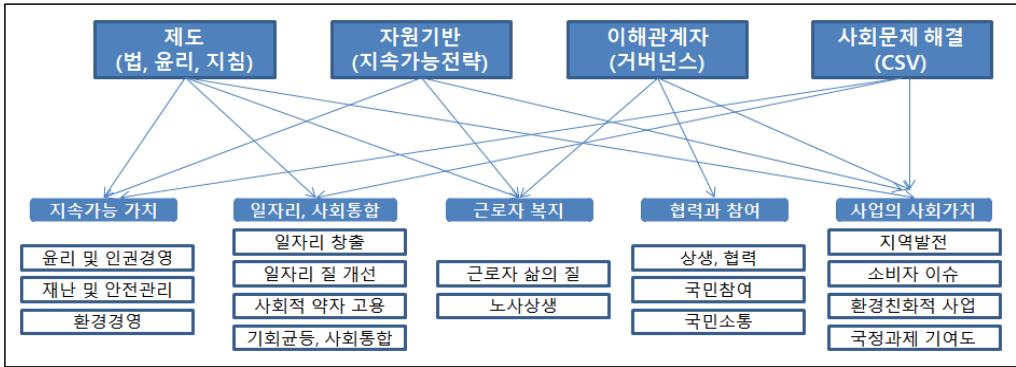
둘째, 공기업이 경제에서 차지하는 비중이 상당하다. 사회적 파급효과가 큰 공기업에 대한 사회적 역할 및 책무는 공기업의 존립이유가 되며, 이를 실천하지 못할 경우에는 존립의 근거가 상실될 수 있다. 공기업의 본래적 목적이 사회적 공헌에 기여하는 것이기는 하지만, 이를 적정하게 수행하고 있는지에 대한 여부를 검증하는 노력이 필요하다.

셋째, 공기업은 일반적으로 국민의 복리증진을 목적으로 경영하는 기업으로 정의되고 있듯이 기업이라는 형태를 취하고 있다. 그러나 공기업을 기업의 측면에서만 파악하면 그 전제조건인 수익성과 이를 달성하기 위한 기업 합리화의 촉진 등이 강조되는 것은 사실이나, 공기업의 사회적 역할을 경시할 수 있는 위험성이 있다. 즉 공기업은 기업으로서의 형태를 지니지만, 궁극적으로는 공익적 성격을 지니는 기업이라 할 수 있다. 공기업은 사업적 특성상으로도 사회적 역할이 강조될 수밖에 없으며, 이에 대한 전략적 고려를 체계적으로 도모하는 것은 공기업의 경영생산관계 기초로서의 공공성을 강화하는 방안이 될 수 있다.

나. 공기업의 사회적 가치 구현과 경영평가

사회적 가치에 대한 논의는 공급자 및 소비자의 이분법적 구조에서 탈피하여 다양한 이해관계자의 참여적 거버넌스 구조를 중시한다는 점이며, 사회공동체적으로 공유된 가치를 창출하여 사회적 혁신을 도모하는 과정이라 할 수 있다.

[그림 II-1] 사회적 가치 연구와 주요 이슈



출처: 저자 작성

사회적 가치에 대한 연구 흐름 속에서 파악할 수 있는 핵심적인 키워드는 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 제도적 관점과 관련하여 제도적 압력이 사회적 혁신을 초래한다는 관점에서 법이나 지침 등의 제도적 규정이 사회적 가치를 제고하는 데 기여할 수 있다는 점이다. 제도적 여건이 불비한 상태에서는 사회적 가치에 대한 이념 및 사고가 조직 내에 투영되기 어려운 한계가 있으며, 조직외적으로 표출될 수 있는 가능성이 줄어든다. 따라서 사회적 가치에 대한 제도적 규정을 통해 사회적 가치에 대한 압력을 행사하는 것도 하나의 방안이 될 수 있다. 공기업의 내부 경영과 관련하여 윤리 및 인권, 안전 및 환경가치에 대한 명확한 규정이 존재하는지, 근로자의 삶의 질 제고를 위해 보건복지 규정, 노동권 보장 등 관련 규정을 명확히 규정하고 있는지, 그리고 공기업 외부와의 관계에서 민간기업과의 상생 협력을 도모할 수 있는 제도적 기반을 구축하고 있는지, 소비자와 관련된 규정을 제대로 구축·이행하고 있는지의 여부를 확인할 필요가 있다.

둘째, 자원기반적 관점과 관련하여 모든 조직은 불완전한 자원과 역량의 집합체인데, 이를 효과적으로 활용하여 지속가능한 경쟁우위전략을 추진하고 있는지를 확인할 필요가 있다. 즉 조직구성원의 내적 역량을 강화할 수 있는 교육훈련 프로그램과 역량강화 프로그램이 존재하는지, 보건안전 및 고용, 근로조건이 제대로 구비되어 있는지 등을 확인할 필요가 있다.

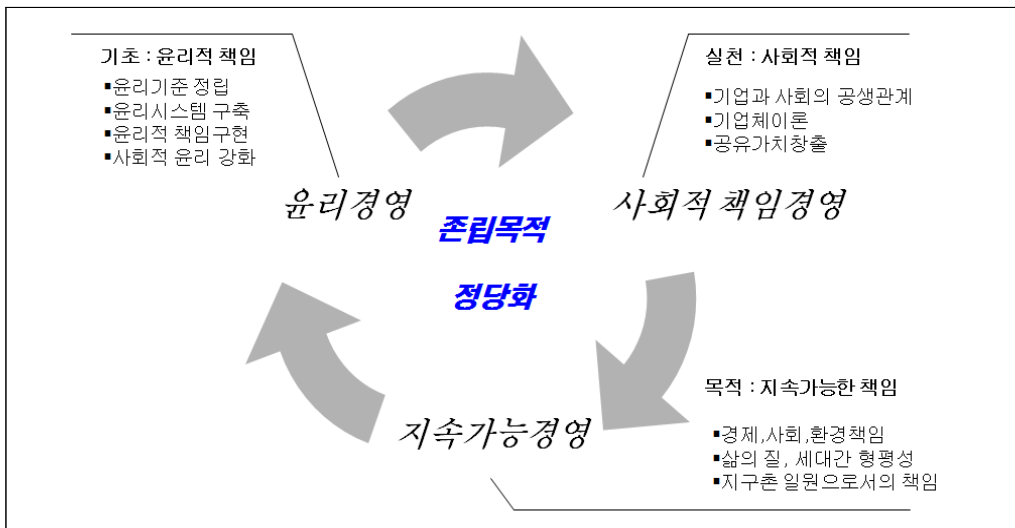
셋째, 이해관계자 관점에서 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 의사결정과정에 반영하고 있는지를 확인할 필요가 있다. 근로자, 소비자, 시민들의 요구가 의사결정과정에

반영되고 있는지, 지역사회의 기반을 훼손하고 있는 것은 없는지, 공기업과 연계된 공급망 체계에서 사회적기업이 제대로 반영되고 있는지, 고객의 정보를 보호하고 안전한 활용을 위해 어떤 노력을 하고 있는지 등을 확인할 필요가 있다.

넷째, 공유가치적 관점에서 사회적 가치가 제대로 구현되기 위해서는 다양한 이해관계자와 공동으로 협력을 통해 사회문제 해결을 추구하는 것이 필요하다. 단순히 공기업의 입장에서 사업 자체에 초점을 맞출 경우 사업을 통해 구현하고자 하는 가치적 지향점을 도출하기 어려울 수 있으며, 공기업 사업의 비탄력성 특성으로 인해 수요자인 국민은 수동적 위치로 전락할 수 있다. 따라서 공기업이 수행하는 사업을 통해 공공의 지역문제를 해결하고, 친환경적 사업을 통해 대국민 소비자 이슈를 해결할 뿐 아니라 실질적 사업을 통해 국정과제에 기여할 수 있는 기여도 등을 고려하여 사회의 공동문제 해결을 도모하는 것이 중요하다.

다섯째, 공기업의 윤리경영, 사회적 책임경영, 지속가능한 경영은 상호 유기적으로 연계되어 있다고 볼 수 있다. 윤리적 책임을 통해 기업과 사회의 공생관계를 유지하고, 삶의 질 및 세대 간 형평성을 경제, 사회, 환경적으로 고려할 필요가 있다.

[그림 II-2] 윤리경영, 사회적 책임경영, 지속가능경영의 개념적 연계성



출처: 원구환(2018: 568)

결국 공기업은 사회의 틀 내에서 책임의식을 갖고 사회적 가치를 구현함으로써 지속 가능 여부를 판단해야 한다. 공기업은 민간부문과는 달리 수익성에 대한 가치 추구가 우선시되지 않는 반면, 공적 기반을 바탕으로 한 사회적 가치의 구현은 공기업의 설립목적과도 부응하는 것이며, 공기업의 경영생산관계의 기초로서뿐 아니라 지속가능 여부를 판단하는 중요한 경영요소이다. 즉 공기업은 사적 대리인이 아니라 사회적 대리인으로서 사회적 가치 구현에 충실해야 하는데, 이는 선택이 아니라 필수 경영요소라 할 수 있다. 특히 공기업 중에서도 환경적 요소가 기업적 활동과 밀접한 연관성을 지니고 있는 경우가 많다. 한국전력공사, 전력발전 공기업(동서발전, 남동발전, 남부발전, 중부발전, 서부발전, 수력원자력 등), 항만공사, 환경공단 등은 환경적 요소를 중요한 경영요소로 설정해야 하는 공기업이라 할 수 있다. 지속가능경영(sustainability management)은 단순한 이익추구적 개념에서 벗어나 사회적, 경제적, 환경적 조건을 고려하여 기업의 지속가능 여부를 장기적 관점에서 이해하는 경영활동이라 할 수 있다. 따라서 공기업의 지속가능경영이란 공기업의 경영활동에 영향을 미치는 사회적, 경제적, 환경적 요소를 고려하여 공기업의 장기적 가치를 추구하는 통합적 개념이라 할 수 있다(원구환, 2018: 591-592).

사회적 가치 및 지속가능경영과 기업가치 향상과의 관계에 대해서는 많은 연구들이 진행되고 있는데, 대부분의 연구 및 실증분석 결과는 양자 간에 다음과 같이 긍정적인 관계가 있는 것으로 나타나고 있다(원구환, 2018: 594-596 재인용).

첫째, 지속가능경영 도입 기업과 미도입 기업을 대상으로 지속가능경영 도입 여부가 단기 수익성, 단기 성장성, 장기 기업가치에 미치는 영향을 분석한 결과, 지속가능경영은 단기 수익성(자기자본이익률, 총자산이익률), 단기 성장성(총자산증가율), 장기 기업가치(토빈 큐)에 정(+)의 영향을 주는 것으로 분석되었다(김 강, 2012: 95-118). 즉 지속가능경영 도입 기업은 단기적 재무성과⁷⁾만이 아니라 장기적 재무성과에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다.

둘째, 사회공헌 활동과 지속가능성보고서를 발간하는 기업은 사회공헌 활동만 하는 기업에 비해 재무성과가 우수한 것으로 분석되었으며, 사회공헌 활동만 하는 기업은 사회

7) 지속가능경영 우수 기업으로 선정된 회사의 추가 상승률이 같은 기간 코스피 수익률보다 높은 것으로 분석되었다(매일경제, 2013, 2.18).

공헌 활동도 하지 않고 지속가능보고서를 발간하지 않는 기업에 비해 재무성고가 우수한 것으로 분석되었다(민재형·하승인·김범석, 2015: 713-735). 즉 지속가능한 경영을 위해서는 사회공헌 활동을 지속적으로 추진할 필요가 있으며, 기업가치에 영향을 미치는 경제적, 사회적, 환경적 요소를 통합적으로 고려하는 것이 중요하다.

셋째, 지속가능경영 활동과 혁신성과의 관계를 분석한 연구 결과에 의하면 기업들이 추구하는 궁극적 목표인 생존, 성장, 이익 등을 위해 사회적 활동, 경제적 활동, 환경적 활동을 수행해 나간다면 조직 내에서는 자연스럽게 혁신이 나타나고, 기업의 혁신 능력이 향상된다는 것이다(윤재창·이욱기·김동혁, 2015: 115-125). 특히 기업의 사회적 책임을 통한 지속가능한 경영은 장기적으로 기업 이미지 개선을 통해 소비자의 충성도를 확보하고, 유능한 인재영입과 이직률 저하로 생산성 향상에 기여한다는 점이다(Till and Nowark, 2000; Sen and Bhattacharya, 2001; Becker-Olsen and Hill, 2006). 또한 기업의 혁신성과 사회적 책임성에 따른 지속가능경영은 다음과 같은 4가지 유형으로 구분할 수 있는데, 지속가능형 기업이 여타 유형의 기업 형태에 비해 기업 신뢰도, 이해관계자의 기대 부응, 소비자의 구매의도 모두에 걸쳐 통계적으로 유의한 높은 수준을 보이고 있음이 확인되었다. 반면에 사업중심형 기업은 여타 유형의 기업 형태에 비해 낮은 수준을 보여주었다(권영철, 2014: 1-15).

〈표 II-5〉 혁신성과 사회적 책임성에 따른 기업 유형화

		혁신성	
		저	고
사회적 책임성	저	사업중심형 기업 (pet project)	혁신형 기업 (Propaganda)
	고	자선형 기업 (philanthropy)	지속가능형 기업 (Partnering)

자료: Keys, T., T. W. Mainght and Kees van der Graaf.(2009), "Marketing the Most of Corporate Social Responsibility," *Mckinsey Quarterly*, December; 권영철(2014: 2-3)의 내용을 통합하여 수정

넷째, 기업의 성과와 지속가능보고서 공시 간의 관계를 분석한 연구결과에 의하면 재무적 성과가 높은 기업일수록 그렇지 않은 기업보다 지속가능보고서 공시에 적극적이며(안미강·고대영, 2014: 230-251), 지속가능경영보고서를 통한 기업의 사회적 책임 활동

에 대한 자발적 공시 기업은 그렇지 않은 기업보다 이익 지속성이 큰 것으로 분석되었다 (김숙연·이상철, 2016: 165-184).

다섯째, 지속가능경영보고서를 발간하면 정보 불균형을 감소시켜 자기자본비용을 낮추며, 자발적으로 지속가능경영보고서를 공시하면 주가가 상승한다는 연구결과가 존재한다. 즉 기업이 자발적으로 지속가능경영보고서를 발간하는 것은 장기적인 관점에서 기업가치에 영향을 주기 위한 적극적 대응 전략이며, 지속가능성에 관심을 갖는 기업은 사회적, 환경적 책임 활동을 강화하므로 정치적·환경적 소요 비용을 감소시키게 되며, 종업원의 사기가 진작되어 생산성과 안전성, 수익성 등의 이익이 확보될 수 있다 (Rodriguez et al., 2006; Clarkson et al., 2013; 장철, 2014).

Ⅲ. 공기업의 사회적 가치 구현을 위한 경영평가지표체계 구축

1. 사회적 가치 구현을 위한 다양한 지표

가. GSSB의 GRI 지표

지속가능보고서의 국제적 표준으로는 GRI(Global Reporting Initiative)가 있는데, GRI는 1997년 유엔환경계획(UNEP)의 지원으로 설립된 비영리단체이다. 기업의 사회적 공헌 활동에 대한 성과를 객관적으로 측정하기 어려운 상황에서 GRI 기준에 따라 작성된 지속가능경영보고서는 기업의 지속가능경영을 위한 노력을 판단할 수 있는 중요한 자료이다.

GRI는 국제지속가능기준위원회(GSSB: Global Sustainability Standards Board)에 의해 제정되었는데, 세부적인 기준과 원칙은 www.globalreporting.org/standards에서 다운받을 수 있으며, 2016년 GRI는 2018년 7월 1일부터 적용된다.

〈표 III-1〉 GRI standard 중 사회적 사항(social topics)의 세부항목과 내용

구분	세부 사항		내용
401 (고용)	401-1	신규채용과 이직률	신규 채용 인원 및 비율(연령, 성, 지역별) - 연령: 30세 미만, 30~50세 미만, 50세 이상 - 다양하고 우수한 인력의 확보와 연계 이직 인원 및 비율(연령, 성, 지역별) - 높은 이직률은 조직의 불안정성 - 성별, 연령별 이직률은 조직 불화와 잠재적 불평등
	402-2	정규직의 복리후생	조직의 인적자원에 대한 투자(생명보험, 건강보험, 장애 및 질병 인정범위, 육아휴직, 퇴직금, 주식소유 등)
	402-3	육아휴직	성별 육아휴직제도의 인정 여부 성별 육아휴직자의 인원 및 비율 성별 육아휴직 후 업무복귀율 = $\frac{\text{육아휴직 후 업무복귀자}}{\text{육아휴직자}}$ 성별 업무지속률 = $\frac{\text{업무복귀 후 12개월 이상 업무지속자}}{\text{육아휴직 후 업무복귀자}}$
402 (노사)	402-1	노사관계	근로조건 변경과 관련된 최소 예고 기간(직무만족, 동기부여) 단체협상 소요 시간 및 내용

구분	세부 사항	내용
403 (보건 안전)	403-1	위원회 노사공동의 산업안전보건위원회 구성·운영(근로자 참여 수)
	403-2	장애, 직업병, 사망 성별, 지역별, 유형별 근로자의 장애, 질병, 사망률 성별, 지역별, 유형별 근로자의 근로일수 손실 및 결근율
	403-3	고위험군 고위험 시설 종사자 수
	403-4	협상내용 노조와의 산업안전보건 협상내용, 협상 안건 수 및 비율
404 (교육 훈련)	404-1	성별, 직군별 연간 평균 교육훈련시간 $\text{평균 교육훈련시간} = \frac{\text{총 교육시간}}{\text{총 정원수}}$ $\text{성별 교육훈련시간} = \frac{\text{남(여)성 근로자의 총 교육시간}}{\text{총 남(여)성 근로자 수}}$ $\text{직군별 교육훈련시간} = \frac{\text{직군별 총 교육시간}}{\text{유형별 총 근로자 수}}$
	404-2	역량강화 역량강화 교육훈련 프로그램의 유형 및 범위 지속 고용지원 프로그램 및 퇴직관리 프로그램
	404-3	경력개발 직군별 성과교육 및 경력개발 이수비율
405 (기회 균등)	405-1	다양성 성별, 연령별, 기타 다양성 요소별 임직원의 다양성 - 연령 구분: 30세 미만, 30~50세, 50세 이상 직군별 구성원의 성별, 연령별, 기타 요소별 다양성
	405-2	성별보수 남성 대비 여성의 보수 비율
406 (비차별)	406-1	차별시정 총 차별건수 조사대상 차별건수, 차별시정계획의 수립·집행·환류
407 (단결권)	407-1	단결, 교섭권 단결 및 단체교섭권을 저해하는 요소 단결 및 단체교섭권 저해요소 시정사항
408	408-1	아동노동 부당 아동(미성년) 노동 실태, 부당 아동노동근절 대책
409	409-1	강제노동 강제노동 실태, 강제노동 근절대책
410	410-1	인권교육 인권 정책 및 절차에 대해 교육받은 보안인력
411	411-1	토착 토착민 권리침해 여부, 권리침해 시정계획의 수립·집행·환류
412 (인권)	412-1	인권평가 인권조사 및 인권영향평가의 건수 및 비율
	412-2	인권교육 인권정책 및 절차 교육시간 및 교육이수자 수
	412-3	인권규정 인권침해 규정의 개정건수 및 비율

구분	세부 사항		내용
413 (지역 사회)	413-1	프로그램	지역사회 공헌프로그램 및 지역사회에 미치는 영향평가 - 시민참여에 의한 사회적 영향평가(성별 영향평가 포함) - 환경영향평가 및 지속적 모니터링 - 환경적, 사회적 영향평가 결과의 공문화 - 지역의 요구에 부응한 지역사회공헌프로그램 - 다양한 이해관계자의 참여 방안 - 다양한 이해관계자의 자문위원회 - 근로자 자치기구, 안전보건위원회, 기타 근로자대표와의 협력 - 공식적 고충처리 절차
	413-2	지역사회 부정효과 사례	지역사회 기반 훼손 사례(물리적·경제적 고립 여부, 성평등, 보건교육기관 등 사회경제적 기반, 사회조직의 수준, 지역내 지방과 중앙기관의 협력 정도) 지역사회 부정적 영향 사례(보건 및 환경훼손, 지역사회 고용 주로서의 지위, 부정적 토지개간 및 정착, 자원낭비) 부정 사례의 파급효과(부정적 파급효과의 규모, 강도 및 심각성, 부정적 파급효과의 지속 여부)
414 (공급자 평가)	414-1	신규업체	사회적 기준에 따라 심사를 거친 신규 사회적기업체 비율
	414-2	부정근절	사회적기업체 수 대비 부정적 기업체 수 부정적 기업체의 영향 정도 및 비율 부정적 기업체 중 개선된 기업체의 비율 부정적 기업체 중 폐지된 기업체의 비율
415	415-1	정책기여도	직간접적인 정치적 기여도에 대한 화폐적 가치
416 (고객 안전)	416-1	안전평가	제품 및 서비스별 고객건강 및 안전에 미치는 영향 평가
	416-2	평가결과	고객 건강 및 안전에 부정적 영향을 미친 건수(징계유형별) (관련 건수를 확인하기 어려우면 사실만을 언급)
417 (마케팅)	417-1	제품정보	제품과 서비스의 성분요소, 환경적·사회적 악영향을 주는 내용 안전한 활용법, 제품처리 및 파급효과, 기타
	417-2	부적합	제품 및 서비스의 부적합 사례 건수(징계유형별)
	417-3	의사소통	제품 및 서비스의 불공정 마케팅 사례 건수(징계유형별)
418	418-1	고객보호	고객 개인정보보호 위반사례건수 - 자체, 제3자, 외부 공공기관에 의한 지적건수 - 고객 개인정보의 유출, 도난, 손실건수
419	419-1	법규위반	사회적 법규 위반건수 (법규위반은 아니지만) 사회적 분쟁 야기 건수

출처: www.globalreporting.org/standards 참조하여 저자 재구성

나. ISO 26000

국제표준화기구인 ISO(International Standards Organization)가 추진하고 있는 사회적 책임에 관한 국제표준안을 ISO 26000이라 하는데, 정부, 기업, NGO 등의 지배구조 개선과 더불어 인권, 노동관행, 환경, 공정한 업무 관행, 소비자 이슈, 지역사회 참여의 7개 지침으로 구성되어 있다. 즉 사회의 모든 조직이나 기업이 의사결정 및 활동을 할 때 소속된 사회에 이익이 될 수 있도록 하는 책임을 규정하고 있는데, 구성 체계도는 [그림 III-1]과 같으며, 구성 체계도가 지향하는 사회적 책임의 최종 목적은 그림 오른쪽에 나타난 지속가능발전에 대한 조직기여 극대화이다. ISO에서 제시한 사회적 책임의 7대 핵심주제는 다음과 같다.

첫째, 지배구조 개선이다. 모든 조직은 사회적 책임의 원칙과 실행이 적용 가능하도록 절차와 체계 및 구조를 갖추어야 한다는 것이다. 즉 조직의 목적달성을 위한 의사결정체계가 투명성, 윤리성, 이해관계자의 이익 존중, 법규 준수 등을 효과적으로 추구할 수 있도록 구성·운영되어야 한다는 것이다.

둘째, 인권이다. 국제규범에서 제시하는 기본적인 인권, 표현의 자유, 혼인 및 가정을 구성할 권리보장, 정치활동의 자유 보장, 필수 자원의 접근 보장 등 기본적인 인권이 존중되어야 한다. 인권 위협 상황을 제거하고, 고충처리, 차별 및 취약집단 금지, 시민권과 정치적 권리 보장, 경제·사회·문화적 권리 보장, 근로에서의 기본원칙과 권리가 보장되어야 한다는 것이다.

셋째, 노동관행이다. 국제 규범에서 제시하는 노동관행 준수, 불법 노동관행에 의한 해택 금지, 노조대표의 작업장·노동자·조직정보 접근 보장, 스트레스 위험성 인식 등 고용관계와 사회적 보호, 직장 보건 안전 등이 제대로 갖추어져야 한다는 것이다. 특히 고용과 고용관계, 근로조건과 사회적 보호, 노동자·고용주·정부 대표 간의 사회적 대화, 근로에서의 보건과 안전, 직장에서의 인적 개발과 훈련 등이 보장되어야 한다는 것이다.

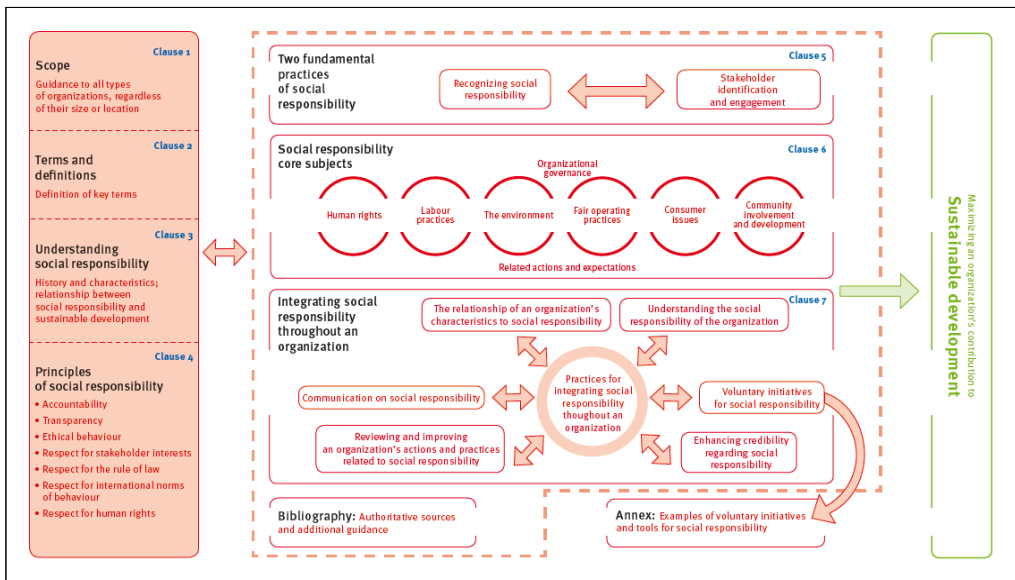
넷째, 환경이다. 폐기물 감소, 독성화학물 사용 공개, 재생자원 활용방안 마련, 온실가스 대책, 멸종위기종 보호 등을 통한 지속가능한 자원 사용과 친환경적인 조직 활동이 이루어져야 한다는 것이다. 또한 오염방지, 지속가능한 자원 이용, 기후변화 완화와 적응, 환경보호, 생물다양성 및 자연 서식지 복원 등이 포함되어야 한다.

다섯째, 공정운영 관행이다. 조직과 조직의 영향력이 미치는 범위 내 구매, 분배, 계약 정책에 부패, 뇌물, 갈취 행위를 근절하고, 보복없는 고발제도 마련, 투명한 로비, 윤리·환경·평등에 대한 기준이 잘 마련되어야 한다는 것이다. 반부패, 책임있는 정치 참여, 공정 경쟁, 영향권 내에서의 사회적 책임, 재산권 존중 등이 보장되어야 한다는 것이다.

여섯째, 소비자 이슈이다. 위조 및 표절 금지, 상품가격을 구성하는 정보의 제공, 리콜, 지속가능한 소비지향, 합리적 유지 보수 서비스 제공, 소비자 정보보호, 적절한 소비자 교육 등 소비자 권익 보호에 대한 내용을 갖추어야 한다. 또한 공정 마케팅, 사실적이고 편파적이지 않은 정보와 계약 관행, 소비자 보건과 안전 보호, 지속가능한 소비, 소비자 지원 및 불만과 분쟁 해결, 소비자 데이터 보호와 프라이버시, 필수 서비스 접근, 교육과 인식 제고 등이 포함되어야 한다는 것이다.

일곱째, 지역사회 참여와 개발이다. 조직이 지역사회를 포함한 조직의 영향권 내에 있는 공동체 활동에 얼마나 참여하고 고용창출, 기술 개발 등 지역사회 개발을 위한 투자활동을 얼마나 수행하는지를 고려할 필요가 있다. 지역사회 참여, 교육과 문화, 고용창출과 기능 개발, 기술개발과 접근성, 사회적 투자 등이 포함되어야 한다.

[그림 III-1] ISO 26000의 사회적 책임지표 구성체계



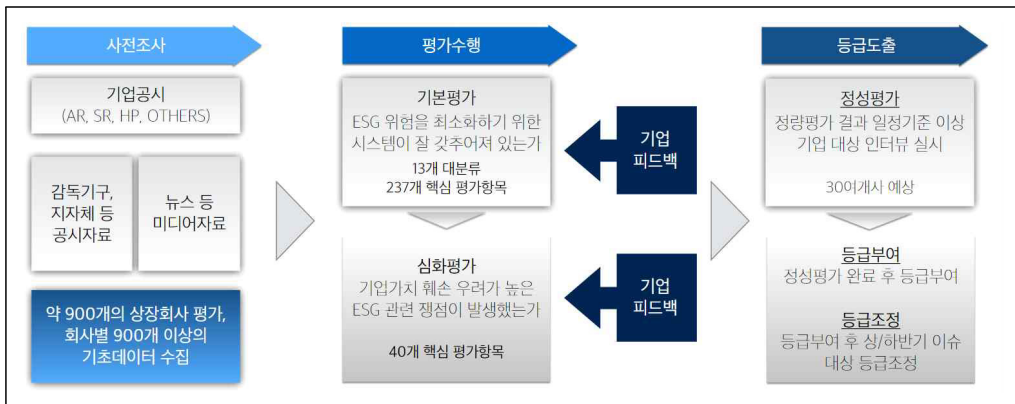
출처: <https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

다. 한국기업지배구조원의 ESG 평가모형⁸⁾

한국기업지배구조원은 높은 투명성과 전문성을 토대로 2003년부터 기업지배구조(Governance) 평가를 실시해왔으며, 2011년부터는 사회책임(Social)과 환경경영(Environmental)이 포함된 ESG 평가를 통해 매년 국내 상장회사의 지속가능경영 수준을 평가하고 있다.

한국기업지배구조원의 ESG 평가는 상장회사의 지속가능경영 수준을 점검하여 개선에 활용할 수 있도록 지원하는 것을 목적으로 하는데, 이를 위해 ESG 평가 결과를 7개 등급으로 나누어 발표하고 있으며, 상장회사의 ESG 개선 지원 외에도 한국거래소의 SRI 지수구성에 활용하는 등 사회책임투자자의 투자 의사 결정을 지원하고 있다.

[그림 III-2] 한국기업지배구조원의 ESG 평가절차



출처: 한국기업지배구조원 홈페이지(<http://www.cgs.or.kr>)

8) 한국기업지배구조원의 ESG 평가모형에 대해서는 <http://www.cgs.or.kr>의 자료에서 발췌하였다.

〈표 III-2〉 한국기업지배구조원의 ESG 평가모형

구분	대분류	중분류	평가항목	
환경 (E)	환경전략 및 조직	최고경영자 의지	CEO 환경경영 실천의지 표명, 수준	
		전략과 방침	환경전략, 방침, 투자계획 수립 여부	
		조직문화 체계	인식변화 및 확산노력, 조직체계 적정성	
	환경경영	목표, 계획수립	단기, 중기 환경목표 수립, 세부계획 구체성	
		공급망관리	녹색구매, 가이드라인 수입 및 이행 충실성 공급업체 지원체계 및 환경성과 관리체계	
		청정생산시스템	용수, 에너지, 원부자재 사용량 관리 및 절감 활동, 폐기물 관리 및 저감활동, 친환경제품/서비스 설계 활동	
		환경위험관리	환경오염물질, 유해화학물질 관리활동, 온실가스 배 출 관리활동, 환경사고 대응체계	
		환경회계	환경회계정보 적용 수준 및 시스템 구축	
		환경성과관리	환경성과관리체계 구축 및 이행 충실성	
		환경감사	감사 수행 여부, 환경경영시스템(EMS) 인증	
	환경성과 및 이해관계자 대응 활동	자원	용수 절감실적, 폐기물 저감실적	
		기후변화	에너지 절감실적, 온실가스 감축 실적	
		환경오염 규제	주요 대기오염물질 관리실적, 주요 수질오염물질 관리실적, 유해화학물질 저감실적	
		친환경 제품	친환경 제품 및 서비스 매출 실적, 녹색인증 여부, 친환경 구매실적	
		환경보고 및 이해관계자 대응	환경정보 공개 여부 및 적절성, 이해관계자 연대 및 자발적 참여 활동	
	사회 (S)	근로자	고용, 근로조건	근로자 고용안정정책 수립, 근로자 복지혜택
			노사관계	노사협의기구 형태 및 운영실적
			직장 안전보건	근로자의 안전보건정책 수립, 산업재해를 공시
			인력개발 지원	근로자 교육훈련 방침 유무, 연간 교육훈련비
			직장내 기본권	강제노동 및 아동노동 금지, 차별금지 정책, 여성근 로자 및 장애인 고용비율
협력사 및 경쟁사		공정거래	협력사에 대한 공정거래 방침 수립, 경쟁사에 대한 공정거래 활성화 정책	
		부패방지	협력사와의 거래에서 발생가능한 부패방지 내부원 칙 수립, 부패방지 전담조직 설치	
		사회적 책임	협력사 선정시 협력사 인권이나 윤리경영수준 평가, 협력사에 대한 기술 및 자금지원 정책	

구분	대분류	중분류	평가항목	
기업 지배 구조 (G)	소비자	공정거래	소비자에 대한 공정거래 원칙, 불공정 계약관행으로 인한 제재 여부	
		소비자 안전보건	소비자 안전 및 보건을 고려한 제품 및 서비스 제공 원칙 수립, 제품 및 서비스 안정성 인증	
		개인정보 보호	개인정보 관리정책, 임직원 대상 교육	
		소통	소비자 만족도 제고 정책, 불만사항 처리실적	
	지역사회	지역사회 참여 및 사회공헌	지역사회 발전을 위한 정책 수립, 지역사회 지원 프로그램(보건, 교육 등) 운영	
		지역경제 발전	지역공급자 우선 배려정책, 지역주민 우선 채용	
		소통	지역주민과의 대화채널 도입	
	기업 지배 구조 (G)	주주 권리보호	주주 권리보호 및 행사편의성	기업지배구조현장 및 임직원 윤리규정, 집중투표제 및 서면투표제, 적대적 기업인수단 방어수단
			소유구조	최대 주주 및 특수관계인 지분율, 등기이사 지분
경영과실배분			시가배당률, 자사주 매입, 3년간 평균배당성향, 증기 및 분기 배당 여부	
계열사와 거래			계열회사간 거래 적절성, 신용공여 규모	
이사회		구성 및 운영	사외이사 선임비율, 이사회 참석률, 안전에 대한 사외이사 반대 또는 수정의견 제시 여부	
		평가 및 보상	추천위원회, 보상위원회 설치 유무, 성과연동형 스톡옵션 부여, 이사회 활동 평가 및 공시	
		위원회	이사회 내 위원회 설치, 위원회의 정상 작동	
감사기구		감시기구 구성	감사위원회의 형태 및 구성	
		감시기구 운영	감시기구 개최횟수, 내부 감사부서 독립성, 외부감사인의 비감사용역 보수 배율	
공시		공시 일반	IR 실적, 자진, 조회, 정정공시 등 공시실적	
		홈페이지 공시	지배구조 정보 공시, 이사 개인별 보수총액 공시	

출처: 한국기업지배구조원 홈페이지(<http://www.cgs.or.kr>) 참조하여 저자 재구성

라. B-corp 인증

2006년 6월 Jay Coen Gilbert, Bart Houlahan, Andrew Kassoy는 사회문제 해결을 위한 기업의 핵심적 역할을 강조하면서 B Lab을 설립하였다. 즉 '주주의 이익만이 기업의 이익인가'라는 의문에서 출발하여 기업이 사회적·경제적 성과, 책임성, 투명성 기준을 충족할 때 정부와 비영리단체가 해결하지 못한 사회적 문제해결을 도모할 수 있다고 주장하였다. 즉 기업의 새로운 모델로 사회적 이익에 부합하는 Benefit Corporation

을 주장하였고, 사회적 책임을 이행하고 있는 기업이 모범사례를 분석하여 ‘B Impact Assessment(BIA)’라는 등급화 방식의 인증기준을 제정하였고, 인증기준을 통과한 기업에 B Corp(B-Corporation)이라는 자격을 부여하였다.⁹⁾

B Corp란 미국 비영리기관인 B Lab에서 Benefit Corporation에 수여하는 인증마크로서 기업의 지배구조, 근로자, 공동체, 환경, 고객 등의 5가지 분야에서 평가하고, 이러한 기준을 충족한 기업에 인증을 부여하는 제도이다.

〈표 III-3〉 B Impact Assessment(BIA) 체계

대분류	중분류	소분류
지배구조 (Governance)	책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 미션에서 사회적 가치 추구 수준 • 미션의 내용과 특성 • 미션 교육 여부 • 지배구조 특징(이사회, 회계감사, 보상위원회 등)
	투명성	<ul style="list-style-type: none"> • 직원에 대한 재정상황 공개 • 지속가능성 보고
근로자 (Workers)	보상 복지 교육훈련	<ul style="list-style-type: none"> • 임금 지급방식(정규직과 비정규직) • 최고와 최저 임금 격차 • 후생복지(보험 등) • 내부승진(1년간 승진한 직원의 비율) • 유급휴가 • 내부 성과평가(내외부 고객포함 360도 피드백) • 직원 만족도 • 사내에서 제공되는 직무기술교육(신입교육 제외) • 주요 업무 이외의 부가 기술교육
	직원 지분참여	<ul style="list-style-type: none"> • 임원 이외 직원의 지분소유 비율
	업무환경	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 직무정보 제공 • 유연근무제 • 근로복지(보육지원, 건강프로그램, 상담서비스 등)
공동체 (Community)	공급망 체계	<ul style="list-style-type: none"> • 공급자의 적격성 평가 • 공급자와의 관계 지속성 • 공급자의 행동수칙(책임있는 공급자와 거래 여부) • 국제적 행동규범 준수 여부 • 품질보증

9) B Corp 인증은 2018년 50개국 130개 산업에 걸쳐 약 2,504개의 기업이 인증되었으며, 2017년 기준 미국의 30개가 넘는 주정부에서 B Corp을 법제화하였다(2018년 5월 15일 검색기준). B Corp에 대해서는 <http://www.bcorporation.net>를 참조하였다.

대분류	중분류	소분류
환경 (Environment)	지역사회 연계	<ul style="list-style-type: none"> 지역사회 참여 지역공급자와의 거래 지역공급자로부터의 구매 지역은행 등과의 금융서비스 거래
	다양성	<ul style="list-style-type: none"> 소유구조의 다양성(소외계층의 주주 참여 여부) 이사회의 다양성(다양한 구성을 통한 위험관리) 직원 채용의 다양성 공급자의 다양성 공동체에 미치는 영향력(기여도) 투자자 기반
	일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> 직원규모 증가율 및 감소율 저소득계층의 직원 채용 노숙인, 장애인, 난민 등의 채용 여부
	시민참여	<ul style="list-style-type: none"> 기업시민 프로그램(사회공헌 프로그램) 정책결정과정에 대한 시민참여 정책집행과정에 대한 시민참여 사회적, 환경적 기준 준수를 통한 책임활동 여부 수익의 기부 비율 기업의 지분 중 비영리단체의 지분참여 비율
	시설물	<ul style="list-style-type: none"> 녹색기준의 충족 여부
	환경책임성	<ul style="list-style-type: none"> 환경관리시스템(미션 반영 여부, 기업활동 고려 여부) 제품 생애주기별 환경평가 환경개선 노력(에너지, 물, 쓰레기 감축 노력)
	환경친화적 제품 및 서비스	<ul style="list-style-type: none"> 환경디자인의 적용 여부 환경친화적 재료의 사용 여부 신재생에너지 사용 비율 유해물질 처리 수명만료 제품의 회수율 재활용 프로그램
	에너지 사용	<ul style="list-style-type: none"> 물 사용량 모니터링 에너지 사용량 모니터링 에너지 절감 비율
고객 (Customer)	공급, 유통망	<ul style="list-style-type: none"> 환경 관련 공급망의 일반 현황 배송, 배급, 공급업체
	배출	<ul style="list-style-type: none"> 유해가스 배출 실적 쓰레기 배출 실적 온실가스 배출량 모니터링
	제품과 서비스	<ul style="list-style-type: none"> 공공의 이익을 창출하는 제품과 서비스 공급 소외계층에 대한 서비스 공급

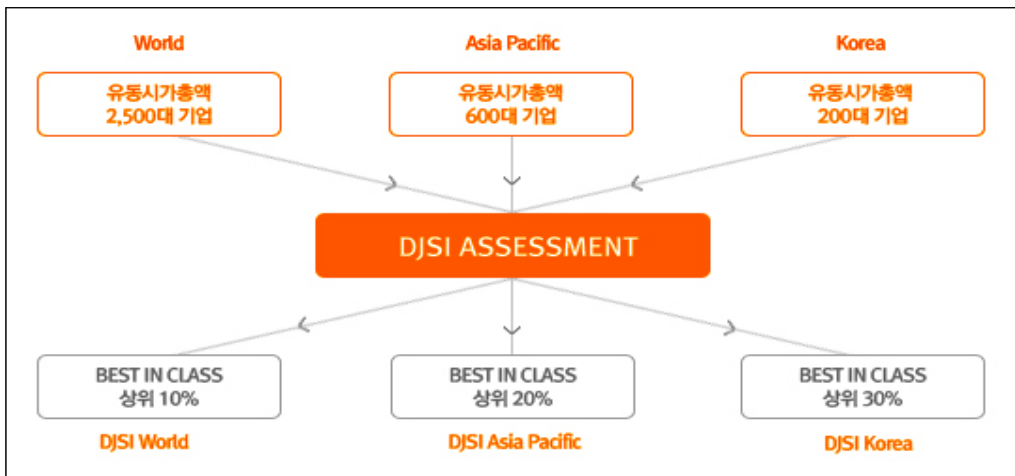
출처: <http://www.bcorporation.net>를 참조하여 저자 재구성

마. 다우존스 지속가능경영지수

DJSI(Dow Jones Sustainability Indexes)는 글로벌 금융정보사인 미국 S&P Dow Jones Indices와 지속가능경영평가 선도기업인 RobecoSAM사가 개발하여 지난 1999년부터 전세계 2,500개 기업(시가총액 상위 기업)을 대상으로 기업의 지속가능성을 평가하는 평가기법으로 기업의 가치를 재무적 정보뿐만 아니라 사회적, 환경적 성과와 가치를 종합적으로 평가하는 글로벌 평가 모형이다. 한국생산성본부는 2009년부터 로컬파트너로 참여하여 S&P Dow Jones Indices, RobecoSAM과 공동으로 세계 최초 국가단위 다우존스 경영지수인 DJSI Korea를 개발하여 매년 평가 결과를 공개하고 있다.¹⁰⁾

사회책임투자(SRI, Socially Responsible Investing)는 재정 상품의 투자, 또는 분석과 선택에 있어 재무적 측면뿐만 아니라 비재무적(사회, 환경적) 사안에 대한 평가를 포함하는 투자관행이다. 주식 소유에 의한 주주 의결권 행사, 안건 제안 등 기업의 사회적 책임 행동을 유도하도록 직접 개입하는 투자활동과, 반대로 특정 가치판단에 의거해 투자 대상을 선정하고 직접 개입은 하지 않는 간접 투자 방식이 있다.

[그림 III-3] DJSI 지역지수별 편입기준



출처: <http://djsi.or.kr>

10) 다우존스 지속가능경영지수는 <http://djsi.or.kr>에서 참조하였는데, 2017년 DJSI 편입 현황을 살펴 보면 한국가스공사는 5년 연속 DJSI Asia Pacific에 편입되었으며, 한전KPS(주)는 9년 연속 DJSI Korea에 편입되었고, 한국전력공사는 3년 연속 DJSI Korea에, 4년 연속 DJSI Asia Pacific에 편입되었다.

DJSI 지수는 전 세계 유동시가총액 기준 상위 2,500대 기업을 평가하는 DJSI World, 아시아 지역 상위 600대 기업을 평가하는 DJSI Asia-Pacific, 국내 상위 200대 기업을 평가하는 DJSI Korea 지수로 구성되어 있다. 이 외에도 DJSI Europe, DJSI North America 등 다양한 지역별 지수가 존재한다.

DJSI 평가는 DJSI World, Asia-Pacific, Korea 모두 동일하며, 한번에 진행된다. 이에 따라 기업은 DJSI 평가에 한 번 참여하는 것으로, 시가총액 순위에 따른 평가대상 여부, 평가 점수결과에 따라 DJSI World, Asia-Pacific, Korea 편입이 결정된다.

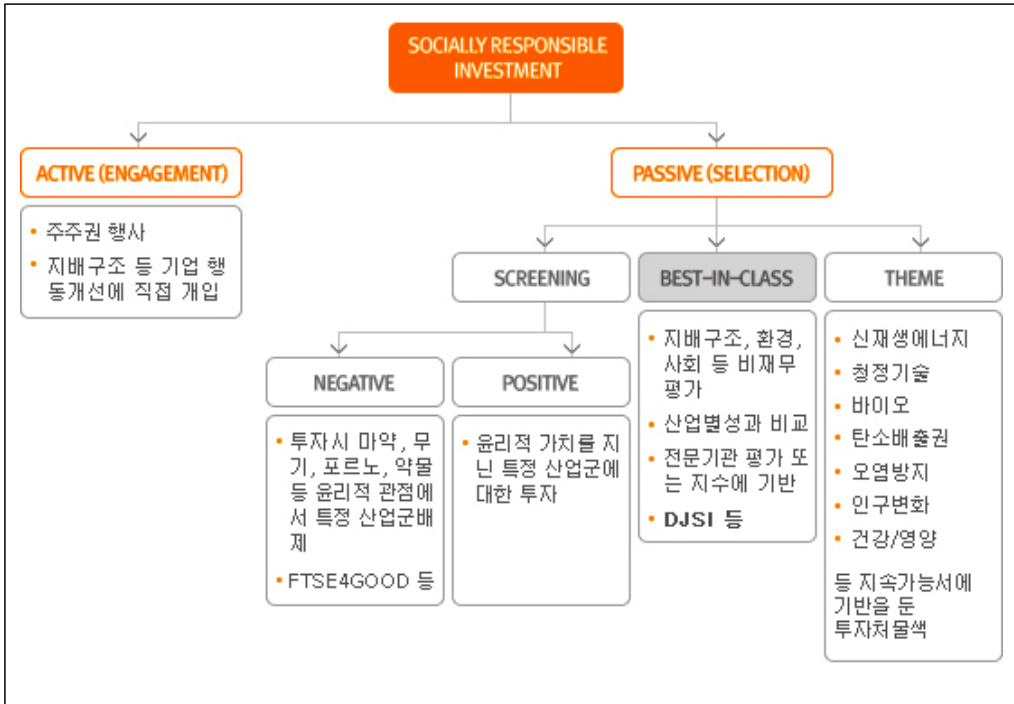
DJSI 평가 설문은 공통 항목과 산업별 항목(최소 50% 이상)으로 구분되며, 각각의 항목은 경제적/환경적/사회적 측면의 이슈를 반영하는 질문들로 구성되어 있다. 평가 설문의 세부 항목에 따라 가중치가 설정되며 평가에 반영된다. 이 중 산업별 항목은 각 산업 별로 주요한 지속가능경영 이슈에 의거해 평가 기준이 다르게 설정되어 있다. DJSI 평가 기준은 지속가능경영 이슈가 바뀔에 따라 매년 일부분씩 갱신된다.

[그림 III-4] DJSI 세부평가 기준 및 항목가중치

경제적 측면	지배구조 (6.0%)	리스크 관리 (6.0%)	윤리강령 (6.0%)	산업별 항목		
환경적 측면	환경 보고서 (3.0%)	산업별 항목				
사회적 측면	인적자원 개발 (5.5%)	인적자원 보유 (5.5%)	노동지표 (5.0%)	기업시민 의식 (3.0%)	사회 보고서 (3.0%)	산업별 항목

출처: <http://djsi.or.kr>

[그림 III-5] 사회적 책임투자지표



출처: <http://djsi.or.kr>

바. 공기업 경영평가지표와 다양한 지표 비교

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

그러나 현행 경영평가지표체계는 지배구조와 정책기여도, 소비자 이슈(고객인권, 마케팅, 고객정보보호, 고객안전, 공정거래) 등과 같은 지표가 상대적으로 미흡한 것으로 나타나고 있다.

〈표 III-4〉 다양한 기준의 사회적 가치 평가지표 비교

현행 지표	사회적가치 기본법(안)	ISO 26000	GRI	ESG	B corp인증	DJSI
일자리 창출	일자리 창출		고용 비차별		일자리 창출	
균등기회와 사회통합	기회제공, 사회통합		기회균등			사회
안전 및 환경	인권 환경	인권 환경 노동관행 (안전보건)	보건안전 인권 인권교육인력	환경전략 및 조직 환경경영 환경성과	환경	환경
상생협력 및 지역발전	대·중소기업간 협력 지역사회 지역경제	공정운영 관행 지역사회 참여, 개발	지역토착 지역사회 공급망 평가	협력 및 경쟁사 지역사회	공급망 평가 지역사회 연계	
윤리경영	윤리적 생산, 유통	공정운영 관행	법규위반			윤리
근로자 삶의질 제고	근로·생활환경	노동관행	보건안전	고용, 근로조건	보상, 복지, 훈련 업무환경	인적 자원
노사관계	보건복지 제공 노동권보장	노동관행	노사 단결권 아동· 강제노동	노사관계 직장내 안전보건 인력개발 지원 기본권	근로자	노동
협력과 참여	민주적 참여		지역사회		시민참여	기업 시민
-	-	지배구조			지배구조 직원 지분 다양성	지배 구조
-	-	-	정책기여도			사회
-	-	소비자 이슈	고객인권 마케팅 고객보호	소비자 (공정거래, 안전, 개인정보 보호, 소통)	고객	
경영관리			교육훈련			

출처: 다양한 사회적 가치 기준에 대해 저자가 재정리

2. 공기업의 사회적 가치 구현과 경영평가지표체계

가. 2018년도 공기업 경영평가체계 개선

2018년도 공기업의 경영평가체계는 기존의 평가체계(경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구분한 틀은 유지)를 사회적 가치 추구하고 연계하여 새롭게 개편하였다. 즉 평가 대상 공공기관의 경영실적을 체계적이고 종합적으로 평가할 수 있도록 경영관리와 주요사업의 2개 범주로 구성하였다. 2017년도 평가(2018년에 평가)까지의 지표는 크게 경영관리와 주요사업으로 구분하여 배점이 50점씩 배분되고 일자리 가점이 10점 배정되었고 공기업과 준정부기관의 경영평가지표가 동일하였다. 그러나 2018년도 평가(2019년에 평가)에서는 경영평가체계를 크게 수정하였는데, 주요 특징을 살펴보면 다음과 같다(원구환, 2018: 465-467).

첫째, 맞춤형 평가체계를 구축하였다. 기존에는 공기업과 준정부기관의 경영평가지표체계가 동일하였으나, 공기업과 준정부기관의 특성을 반영하여 지표체계 및 가중치를 변경하였다. 즉 공기업은 경영관리 55점, 주요사업 45점으로 배분하였고, 준정부기관은 경영관리 45점, 주요사업 55점으로 수정하였다. 또한 단일 평가단을 공기업 및 준정부기관 평가단으로 분리하였다. 따라서 공기업에 대해서는 경영관리 부문의 점수가 상대적으로 높게 부여되고 있으며, 준정부기관에 대해서는 주요사업 부문의 점수가 상대적으로 높다.

둘째, 사회적 가치 구현을 강조하였다. 즉 사회적 가치 실현을 경영관리와 주요사업에 반영하였는데, 경영관리 부문에서는 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등 5대 지표로 구성하여 사회적 가치 구현에 초점을 맞추었으며, 주요사업 부문에서는 기관 고유사업 수행과정에서 사회적 가치를 실현하도록 지표를 재설계하였다. 즉 평가항목별로 기준 점수를 부여하고, $\pm 50\%$ 내에서 가감하여 기관이 스스로 결정할 수 있도록 메뉴방식을 도입하였다.

셋째, 2017년도 평가까지는 일자리 관련 지표가 가점으로 구성되어 있었으나, 2018년도 평가부터는 기존 지표체계 틀 내에서 체계적으로 반영하고 배점을 확대하였다. 즉 일자리 창출과 관련하여 비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적 등을 계량적으로 측정하고, 일자리 창출(민간부문 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 비계량적으로 측정하고 있다.

〈표 III-5〉 2018년도 공기업 경영평가체계 개편

2017년도		2018년 개편안			
구 분	배점	구 분	공기 업	준정 부	비 고
I. 경영관리	50	I. 경영관리	55	45	
1. 경영전략·사회공헌	18	1. 경영전략 및 리더십	6		
• 전략기획·사회적 책임	5	• 전략기획	2		경영목표 및 전략 수립 등
• 경영혁신	3	• 경영개선	2		경영개선계획 수립·이행, 기능조정 등
• 국민평가	2	• 리더십	2		기관장 경영계약 이행도 등
• 열린혁신	1	2. 사회적 가치 구현	22	20	
• 경영공시	1	• 일자리 창출	7	6	비정규직 정규직 전환, 정 현원차 관리, 민간일자리 창출 등
• 정부권장정책	6	• 균등한 기회와 사회 통합	4	3	고졸자·지역인재·여성관 리자 확대 등
		• 안전 및 환경	3		산업재해관리, 에너지 절 약 등
		• 상생·협력 및 지역 발전	5		지역경제 활성화, 협력업 체 적기 자금결제, 중소기업·소상공사인 역량 강 화 지원
		• 윤리경영	3		윤리경영체계, 경영투명성 등
2. 업무효율	5	3. 업무효율	5	-	노동생산성, 자본생산성 등
3. 조직·인적자원 관리	4	4. 조직·인사·재무관리	9	6	
4. 재무예산 관리	10	• 조직·인사 일반	3		성과관리체계 구축·운영 등
• 재무예산 운영·성과	8	• 재무예산 운영·성과	5	2	재무건전성 관리 등
• 자구노력 이행성과	2	• 삶의 질 제고	1		육아휴직, 장시간 근로해 소 등 일·가정 양립

2017년도		2018년 개편안			
구 분	배점	구 분	공기업	준정부	비 고
5. 보수·복리후생 관리 • 보수·복리후생 • 총인건비 관리 • 노사관계	13	5. 보수 및 복리후생비	8		
	6	• 보수·복리후생	3		합리적 보수체계 운영 등
	3	• 총인건비 관리	3		총인건비 인상률 준수 여부
	4	• 노사관계	2		노사간 공감대 형성, 노사관계 관리역량 강화 등
		6. 혁신과 소통	5		
		• 혁신노력과 성과	3		기반조성(혁신계획, 혁신리더십) 국민참여(소통참여, 투명성) 성과창출(중점과제의 성과)
		• 국민소통	2		고객만족도 조사, 알리오공시
II. 주요사업(50)	50	II. 주요사업	45	55	
• 주요사업의 계획·활동·성과를 종합평가	50	• 사회적가치 실현 사업	10 ~ 15	30 ~ 35	
〈합 계〉	100	• 기타 주요사업	35 ~ 40	20 ~ 25	수익성 또는 중립적 사업
III. 일자리 가점	10	〈합 계〉	100	100	

주: 지표수정(2018.9.28.): 협력과 참여(국민참여, 열린혁신, 국민소통)를 ‘혁신노력과 성과’로 변경
출처: 기획재정부(2017.12.28.), 「공공기관 경영평가제도 개편방안」

넷째, 성과협약제를 도입하였다. 공공기관, 주무부처, 기획재정부가 협의하여 주요사업 지표를 설계하는 성과협약제를 도입하여 기관 주도로 핵심업무와 연계된 지표를 발굴토록 하였으며, 수정된 지표를 기관장 경영계약에 반영하여 수정계약을 체결토록 하였다(연동형 경영계약). 특히 기관장 평가를 기관 평가와 통합하여 추진하고 있기 때문에 성과협약제를 통한 전략목표 설정과 연동형 경영계약의 합리적 이행에 대한 평가를 중시하게 되었다.

다섯째, 폐쇄적 평가체계를 참여·개방형으로 전환하여 평가단 전문성 및 책임성을 제고하였다. 특히 국민참여에 대한 평가항목을 신설하고 우수 사례를 시민평가단이 직접 평가토록 하였으며, 계량지표(경영관리) 평가를 전문기관에 위탁하여 상시 점검 및 지원 체계를 구축하였다. 또한 기관과 평가단 간 공식적인 소통채널을 마련하여 평가과정 및 결과에 대한 분석을 통해 평가품질 및 책임성을 제고토록 하였다. 특히 2018년 경영평가에서는 대학생 평가단을 선정하여 평가과정에 직접 참여토록 함으로써 공기업의 참여형 평가체계를 강화해 나가고 있다.

여섯째, 평가체계 자율 확대에 상응하는 책임 및 윤리경영을 강화하였다. 즉 평가 부진 시 경영개선계획을 수립하고 이행실적을 평가하는 한편 만성적 부진기관은 경영진단을 통한 기능조정을 추진토록 하였다. 또한 윤리경영 항목을 신설하고 채용 비리 등 중대한 사회적 책무를 위반하거나 또는 국가경제에 공헌한 경우에는 공공기관운영위원회의의 의견을 통해 평가 등급 및 성과급 조정을 할 수 있도록 하였다. 윤리경영은 공기업의 사회적 신뢰체계 형성을 위한 기초적인 개념으로 인식되고 있으며, 부정적 위법사항의 척결과 긍정적 윤리기반 확충을 위한 평가체계의 확립을 강화해 나가고 있다.

일곱째, 기관장 평가를 기관 평가에 통합하고, 감사 평가의 실효성을 제고하였다. 기존에는 감사평가를 임기 중 1회만 실시하였으나, 매년 실시하도록 변경하였으며, 전문성 및 역량강화 노력에 대한 평가 비중을 확대하고 등급을 세분화하며, 성과급과 연계토록 하였다.

나. 2018년도 공기업 경영평가체계와 사회적 가치

2017년도 공기업 경영평가체계를 전면 개편한 2018년도 공기업의 경영평가지표체계는 다음과 같이 구성되어 있다. 즉 경영관리 부문에 사회적 가치 구현, 협력과 참여 지표를 신설하여 사회적 가치에 대한 내용을 포함하고 있으며, 주요사업 부문에서 비계량적으로 주요사업 추진계획·집행·성과·환류 과정에서의 사회적 가치 고려를 반영하고 있다.

〈표 III-6〉 2018년도 공기업의 경영지표 구성 중 사회적 가치 평가내용

범주	평가지표	가중치			비 고
		계	비계량	계량	
경영 관리 (55)	1. 경영전략 및 리더십	6	6		
	1) 전략기획		2		② 효율성과 사회적 가치 균형
	2) 경영개선		2		
	3) 리더십		2		
	2. 사회적 가치 구현	22	14	8	
	1) 일자리 창출	7	4	3	질적(기관 노력), 양적(계량) 질적(차별배제), 양적(계량) 질적(산업안전, 정보보호, 환경) 질적(지역참여, 공정질서, 동반성장) 윤리, 인권, 기록물 관리
	2) 균등한 기회와 사회통합	4	3	1	
	3) 안전 및 환경	3	2	1	
	4) 상생·협력 및 지역발전	5	2	3	
	5) 윤리경영	3	3		
	3. 업무효율	5		5	
	4. 조직·인사·재무관리	9	6	3	
	1) 조직·인사 일반	3	3	3(1)	근로환경, 일·가정양립(육아휴직)
	2) 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	5	2		
	3) 근로자의 삶의 질 제고	1	1		
5. 보수 및 복리후생비	8	5	3		
1) 보수 및 복리후생	3	3	3	노사협의체, 공감대 형성	
2) 총인건비관리	3				
3) 노사관계	2	2			
6. 혁신과 소통	5	3	2		
1) 혁신노력과 성과		3	2	기반조성, 국민참여, 성과창출 공시, 고객·국민체감·사회가치	
2) 국민소통					
소 계		55	32	23	
주요 사업 (45)	주요사업 계획·활동·성과를 종합평가	45	18	27	〈성과관리 적정성(비계량: 12)〉 ① 계획, ② 집행, ③ 성과, ④ 환류 ⑤ PDCA과정 사회적 가치 고려 〈지표구성 적정성(비계량: 6)〉 ① 목적 연계, ② 목표 도전성
	소 계	45	18	27	
합 계		100	50	50	

주: 1. 2018년 9월 28일: '협력과 참여' 지표를 '혁신과 소통'으로 변경
 2. 공운법 제39조의2에 따른 중장기재무관리계획 제출 대상이 아닌 기관은 결측 처리
 출처: 기획재정부(2018.9.28), 「2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)」에서 재구성

1) 전략기획 지표와 사회적 가치

전략기획에 세부 평가항목으로 효율성과 사회적 가치의 균형을 제시하고 있다. 즉 전략기획 세부 평가내용으로 ① 기관의 설립목적에 부합하는 비전과 핵심가치 설정을 위한 노력과 성과, ② 경영목표 설정과 경영전략 수립 및 이를 실행하기 위한 노력과 성과(효율성과 사회적 가치의 균형, 핵심 업무와의 연계성, 국정과제 반영 여부 등 확인)를 명시하고 있다. 따라서 사회적 가치가 경영전략에 포함되어 있는지의 여부와 국정과제와의 연계성을 강조하고 있는데, 특별히 가중치가 부여되어 있지는 않다. 또한 전략기획 지표의 세부평가 내용 중의 일부로 포함되어 있으므로 세부평가 내용항목으로 명확히 설정할 필요가 있으며, 주요사업 부문에서도 확인하는 노력이 필요하다고 판단된다.

〈표 III-7〉 전략기획 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	기관의 설립목적에 부합하는 비전, 경영목표, 경영전략의 수립과 실행을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2
세부평가내용	① 기관의 설립목적에 부합하는 비전과 핵심가치 설정을 위한 노력과 성과 ② 경영목표 설정과 경영전략 수립 및 이를 실행하기 위한 노력과 성과 - 효율성과 사회적 가치의 균형, 핵심 업무와의 연계성, 국정과제 반영 여부 등 확인

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

2) 사회적 가치 구현 지표

사회적 가치 구현과 관련된 경영평가지표를 경영관리 부문에서 5가지를 제시하고 있다. 즉 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영을 경영평가지표로 제시하고 있다.

가) 일자리 창출 지표

일자리 창출 지표는 계량과 비계량으로 구분되어 측정되는데, 계량은 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적(2점), 청년미취업자 고용 실적, 시간선택제 일자리 실적으로 측정된다. 또한 비계량 지표는 세부평가 항목으로 5가지를 규정하고 있는데, 고용의 질적 개

선과 일자리 관련 타 기관과의 협력을 평가항목으로 규정하고 있다. 일자리 창출 지표는 2017년도 평가에서는 가점 10점을 배정하여 측정하였으나, 2018년에는 경영평가지표 체계로 내부화하였다.

〈표 III-8〉 일자리 창출 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 3점
세부평가내용	① 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적(1점) * 「공공부문 비정규직 연차별 전환계획(17.10.25)」상 연도별 계획(누적) 대비 실적 ② 일자리 창출 관련 계량 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총합계 2점) * 청년미취업자 고용 실적(1.1~1.7점), 시간선택제 일자리 실적(0.3~0.9점)
지표정의	일자리 창출(민간부문 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 4점, 준정부기관: 비계량 3점
세부평가내용	① 일자리 창출과 고용의 질 개선을 위한 기관별 추진 전략 및 계획의 수립, 이의 지속가능성과 절차적 정당성 확보 여부 ② 퇴직자로 인한 신규채용 여력 이외에 정현원차 관리, 일하는 방식 개선 등 다양한 근로형태의 도입을 통한 일자리 창출 노력 및 성과 * 교대제 변경, 시간선택제, 유연근무제 및 탄력정원제 실시 등 ③ 비정규직의 정규직 전환과정에서 기관의 노력과 성과 * 기관의 여건·특성 등을 고려한 전환의 난이도 및 목표 초과 달성, 관련 법령·지침 준수 여부 등 고려 ④ 기관의 핵심사업 및 조달·위탁사업을 통한 민간부문의 일자리 창출 노력과 성과 * 사내 벤처 활성화 등 혁신적 수단을 통한 직접적 민간의 일자리 창출과 금융 지원, 컨설팅 등 간접적 지원을 통한 민간 일자리 창출 노력과 성과 ⑤ 일자리 창출을 위한 기관의 혁신적 노력, 협력과 공유를 위한 성과 * 기술혁신, 신규사업 발굴, 협력기업과의 기술 및 성과 공유, 우수 사례 확산 및 공유(일자리 콘테스트 등), 일자리 관련 공익단체·법인과의 협력 등

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

나) 균등한 기회와 사회통합

균등한 기회와 사회통합 지표는 사회적 약자 고용과 관련된 계량 지표와 사회형평의 인력 활용과 균등한 기회보장을 측정하는 비계량 지표로 구성되어 있다. 즉 장애인, 국가유공자, 용역근로자 보호지침 준수 등을 계량으로 평가하고 있으며, 청년, 고졸자, 지역

인재, 여성인력 양성 등을 비계량적으로 측정하고 있다. 장애인과 국가유공자는 법령에 의해 의무적으로 규정된 비율을 준수하는 항목이라 할 수 있다. 그러나 사회적 통합을 위한 기회균등을 보장하기 위해서는 탈북자, 다문화가정 지원 등과 같은 항목도 비계량적으로 포함하는 방안도 고려할 필요가 있다.

〈표 III-9〉 균등한 기회와 사회통합 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세부평가내용	① 균등한 기회와 사회통합을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정 - 장애인 의무고용(0.3~0.5점), 국가유공자 우선 채용(0.3~0.5점), 용역근로자 보호지침 준수(0.23~0.4점)
지표정의	사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 3점, 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 차별적 요인 배제 등 공정한 과정을 통한 채용 노력과 성과 * 블라인드 채용 등을 통한 투명성 제고 노력 여부 ② 청년·고졸자 및 지역인재 채용을 위한 노력과 성과 * 청년 고용 준수 여부, 고용디딤돌, 고졸채용 확대, 비수도권 인재 채용·혁신도시 이전지역 인재 채용 비율 달성 노력 여부 ③ 기관의 여성관리자 확대, 여성인력 양성 및 경력단절 여성 고용 등 여성인력 활용을 위한 노력과 성과 * 여성관리자: 본부 직제상 부서장 임용이 가능한 직급 ④ 고졸자, 무기계약직, 별도직군 등에 대한 불합리한 차별 해소, 적절한 처우개선 등을 위한 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

다) 안전 및 환경지표

안전 및 환경 지표는 온실가스 저감실적과 녹색제품 구매실적을 계량적으로 평가하고 있으며, 근로자의 안전 및 생활환경과 개인정보 보호 등을 비계량적으로 측정하고 있다. 따라서 비계량적으로 측정되는 안전 및 환경지표에는 첫째, 근로자의 생활환경, 작업장의 산업재해 관리, 국민의 안전과 건강이 포함되어 있어 안전과 관련된 대상 선정이 다소 포괄적이라 할 수 있으며, 세부 평가내용으로 근로자 보호와 피해 예방과 전담조직 구성, 관계자 교육을 언급하고 있지만, 국민의 안전과 건강에 대해서는 뚜렷한 세부 평가항목

을 제시하고 있지 못하다. 둘째, 개인정보 보호와 관련하여 국가정보원의 공공기관 정보보안 관리실태평가 점수를 활용하고 있는데, 계량적으로만 반영되지 않고 비계량적으로 반영되고 있어 다소 중복적이라 할 수 있다. 셋째, 환경보전과 관련된 예방적 접근을 평가항목에 포함시키고 있는데, 다소 추상적이라 할 수 있다.

〈표 III-10〉 안전 및 환경 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	안전한 근로환경 및 환경의 지속가능성을 위한 기관의 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세부평가내용	① 안전 및 환경을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총합계 1점) - 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(0.2~0.8점), 녹색제품 구매실적(0.2~0.8점)
지표정의	재난·사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 산업재해 안전관리, 재난관리체계 구축 및 운영의 적정성 등 근로자와 국민의 안전과 건강을 위한 노력과 성과 * 재난·산업재해로부터 근로자 보호와 피해예방을 위한 전담조직의 구성, 관계자에 대한 교육 실시 등 ② 개인정보 보호 및 정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과 * 개인정보 보호관리 수준, 정보보호 피해건수, 공공기관 정보보안 관리실태평가(국가정보원) 결과 등 ③ 기관의 업무 특성에 적합한 환경보전의 개념을 정의하고, 이를 위한 예방적 접근과 훼손 방지를 위한 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

라) 상생·협력 및 지역발전 지표

상생·협력 및 지역발전 지표는 중소기업생산품 등 사회적 경제 기업과의 상생 협력 실적으로 평가하는 계량지표와 상생 협력을 위한 기관의 노력과 성과를 평가하는 비계량 지표로 구분되어 있다. 그러나 비계량 지표의 경우는 지역사회 참여 및 지역경제 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 실행 노력, 공정한 경제 질서 확립을 위한 노력, 기술지원 등을 포함하고 있는데, 이러한 세부평가 항목은 경영관리 부문 이외에 주요사업 부문에서 추진하는 사업과 밀접한 연관성이 있다. 따라서 상생·협력 및 지역발전 지표는 경영관리 부문과 주요사업 부문으로 구분하여 측정하는 방안을 고려할 필요가 있다.

〈표 III-11〉 상생·협력 및 지역발전 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업과의 협력·상생을 위한 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 3점
세부평가내용	① 상생과 협력을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총합계 3점) - 중소기업생산품(0.4~1.0), 기술개발생산품(0.2~0.4), 사회적기업·협동조합생산품(0.2~0.4), 전통시장 온누리상품권(0.3~0.5), 여성기업생산품(0.2~0.4), 장애인생산품(0.4~0.8), 국가유공자생산품(0.2~0.4), 재정조기집행(0.3~0.5)
지표정의	지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·소상공인 등과의 협력·상생을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 지역사회 참여, 지역경제 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 실행을 위한 노력과 성과 * 자치단체 및 지역기업과의 협력사업 발굴, 지역사회를 위한 시설이용(중소기업에 어린이집 개방 등) 편의 제공 노력과 지원 * 지역생산품 우선 구매, 지역 및 국제행사(평창동계올림픽 등) 참여 등 ② 협력·위탁업체 적기 자금결제 등 공정한 경제질서 확립을 위한 기관의 노력과 성과 * 선지급률 확대, 상생결제시스템·하도급지킴이 활용, 직불 조건부 발주, 표준계약서 활용, 주계약자 공동 도급 여부 등 ③ 중소기업·소상공인에 대한 경쟁력 강화를 위한 기술 지원 * 성과공유제 활성화, 물품·용역·발주·공사 참여 확대, 판로지원, 핵심기술 보호, 공동 연구개발 확대 노력, 동반성장 평가결과(산업부 등) ④ 사회적 경제 기업(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등)에 대한 지원과 구매확대 등 기관의 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

마) 윤리경영 지표

윤리경영 지표는 윤리경영체계 구축, 투명성 제고, 내부건제시스템, 인권 관련 항목으로 구성되어 있는데, 지표명에서 인권을 보다 부각시킬 필요가 있다고 판단되며, 인권과 관련된 세부평가 항목을 추가할 필요가 있다고 판단된다. 현행 세부평가 항목에서는 인권을 측정하는 항목에 고충처리제 운영 등을 명시하고 있는데, 고충처리제도가 실질적인 기능을 제대로 이행하고 있지 못한 상태이므로 인권 관련 평가항목을 개발하여 추가할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 III-12〉 윤리경영 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 3점
세부평가내용	① 기관의 윤리경영체계의 구축·운영 및 윤리경영 위반방지를 위한 노력과 성과 * 윤리경영 관련 전담조직과 지침(윤리헌장, 윤리강령, 행동강령, 임원 직무청탁 계약 규정 등 마련·운영 여부, 비윤리적 행위 신고, 교육실적 등 ② 사업추진, 조직·인사관리 등 기관 운영 전반에 투명성 제고 및 윤리경영 실현을 위한 노력과 성과 * 기관의 중요 기록물 분류체계 마련 등 관리체계 구축 및 운영 ③ 윤리경영 지원을 위한 내부건제시스템 운영성과의 적정성을 확보하기 위한 노력과 성과 * 자율준수체계, 윤리·준법 상담, 내부감사 결과 및 사후관리 등 내부건제 활동 실적 및 성과 ④ 인권 교육, 인권침해 구제 절차 등 인권 존중을 위한 기관의 노력과 활동 * 고충처리제도 운영 등 근로자 및 대내외 이해관계자 인권 보호

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

3) 삶의 질 제고 지표와 사회적 가치

삶의 질 제고와 관련하여 근로자의 안전한 근로환경과 육아휴직 등 일·가정 양립 활동을 비계량적으로 측정하고 있다. 그러나 근로자의 안전한 근로환경 및 건강에 대해서는 안전 및 환경지표의 세부평가내용과 유사한 측면이 존재한다.

〈표 III-13〉 삶의 질 제고 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	근로자를 위한 건강하고 안전한 근로, 일과 가정의 조화로운 삶을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
세부평가내용	① 근로자의 업무상 부상·질병과 취약근로자(임산부·장애인 등)의 안전한 근로환경을 조성하기 위한 기관의 노력과 활동 ② 육아휴직 활용, 장시간 근로 해소 등 일·가정 양립을 위한 다양한 노력과 성과 * 가족친화인증 여부, 자동육아휴직제, 남성근로자 육아휴직이용률, 유연근무제(탄력근무제, 원격근무제 등) 활용실적 등

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

4) 노사관계 지표와 사회적 가치

노사관계 지표와 관련하여 노사간의 상생과 협력을 중시하고 있으며, 제도적 대화채널을 통한 상시적 협력 분위기 조성을 세부평가 항목에서 측정하고 있다.

〈표 III-14〉 노사관계 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	협력적 노사관계를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> ① 노사간 협의체계 구축과 실질적 운영 등이 상호협력과 참여에 기반하여 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는지 여부 ② 노사간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리역량 강화를 위한 노력과 성과 ③ 노사협의를 통한 근로조건을 실질적 향상과 구체적 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

5) 혁신과 소통 지표와 사회적 가치

가) 혁신노력과 성과 지표

혁신과 소통 지표는 혁신노력과 성과, 국민소통 지표로 구분되는데, 혁신노력과 성과 지표는 비계량적으로 평가하며, 국민소통 지표는 계량적으로 평가하고 있다.

〈표 III-15〉 국민 참여 및 열린 혁신 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	혁신계획의 적정성, 기관장의 혁신리더십, 혁신추진체계 구축, 혁신문화 조성 등을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> ① 혁신목표가 기관의 비전·전략체계와 잘 부합하고 혁신전략과 과제가 혁신목표 달성에 기여할 수 있도록 구성되어 있는지 여부 ② 기관의 혁신을 촉발하기 위한 기관장의 노력과 성과 ③ 혁신추진조직 구축, 혁신활동에 대한 적절한 보상체계 마련, 구성원의 혁신역량 강화를 위한 노력과 성과 ④ 대내외 혁신네트워크 구축, 혁신 아이디어나 우수 과제를 구성원과 공유하고 활용할 수 있는 시스템 마련을 위한 노력과 성과

지표정의	국민 등 내내외 이해관계자와의 소통·참여, 투명성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
	① 이해관계자 및 대국민 소통 채널을 제도적으로 구축·운영하기 위한 노력과 성과 * 다양한 매체를 활용한 정보 및 데이터 공유로 국민참여 기반 강화 ② 국민참여와 소통이 기관의 운영에 실질적으로 반영되는지 여부 등 소통의 성과와 환류를 위한 노력과 성과 * 국민제안, 아이디어 등을 활용한 현장중심의 대국민 서비스 혁신 등 ③ 대국민 정보공개 확대 등 투명성 제고를 위한 노력과 성과
지표정의	중점추진과제의 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
평가내용	기관별 중점 추진과제의 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

아울러 혁신성장 가점 지표를 설정하였는데, 공기업 2점, 준정부기관 1점이 배분되어 있다. 즉 혁신성장 수요 창출을 위한 노력과 성과, 공공서비스·혁신기술 융합 활성화를 위한 노력과 성과, 혁신성장 인프라 구축을 위한 노력과 성과에 대해 가점을 부여하고 있다.

나) 국민소통 지표와 사회적 가치

국민소통 지표와 관련하여 경영정보공시시스템을 계량적으로 측정하고, 국민만족도, 사회적 가치 기여도 수준을 계량적으로 측정하는데, 각 세부기준별 점수는 각각 1점씩 배분되어 있다.

〈표 III-16〉 국민 소통 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	경영투명성 제고를 위해 경영정보 공개시스템(알리오)에 공시하는 지표의 정확성 및 적시성 등을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세부평가내용	① 경영정보공시 점검 평가대상은 다음과 같음 - 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따른 경영공시항목 ② 세부평점은 기획재정부가 제출한 실적자료를 활용하여 산출

지표정의	고객만족도, 국민체감도, 사회적 가치 기여도 조사결과에 나타난 고객만족도, 국민체감도, 사회적 가치 기여도의 수준을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세부평가내용	① 평점은 고객만족도 지수, 사회적 가치 기여도 지수를 8:2의 비율로 합산하여 산출(강소형 기관은 고객만족도 점수로만 산출) * 고객만족도, 사회적 가치 기여도 조사결과 중 일부가 없는 경우 해당 점수는 결측치로 처리 ② 고객만족도 지수, 사회적 가치 기여도 지수는 기획재정부가 제출한 실적자료를 활용하 산출

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

6) 주요사업부문 주요사업 성과관리 적정성 지표와 사회적 가치

주요사업 부문 주요사업 성과관리 적정성 지표에 포함된 사회적 가치와 관련된 세부평가 내용은 주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 과정에서 사회적 가치를 고려하였는가의 여부를 비계량적으로 측정하고 있다. 따라서 주요사업별로 추진계획의 수립·집행·성과·환류의 사회적 가치를 고려하도록 규정되어 있는데, 주요사업에 따라 사회적 가치를 고려할 수 있는 사업이 있고, 그렇지 않고 효율적 가치를 고려해야 하는 사업이 존재할 수 있다. 또한 지표정의에서 “... 및 계량지표의 적정성을 평가한다”라고 기술되어 있는데, 주요사업 지표구성의 적정성에 대해서는 평가하는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 III-17〉 주요사업 성과관리의 적정성 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 및 계량지표의 적정성을 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 12점, 준정부기관: 비계량 14점
세부평가내용	① 주요사업별 추진계획은 구체적이고 적정하게 수립되었는가? ② 주요사업별 추진계획이 적절하게 집행되었는가? ③ 주요사업별 성과는 적절한 수준인가? ④ 주요사업별 환류 활동은 적절하게 수행되었는가? ⑤ 주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 과정에서 사회적 가치를 고려하였는가?

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

또한 주요사업 지표구성이 적정한가에 대해 비계량적으로 평가하고 있는데, 주요사업 계량지표의 구성 및 목표 수준은 적정한가를 측정하고 있다. 따라서 주요사업 지표구성 적정성 평가에서는 사회적 가치에 대한 고려가 특별히 존재하지 않는다.

〈표 III-18〉 주요사업 지표구성의 적정성 지표의 내용

평가지표	세부평가내용
지표정의	주요사업 계량지표의 구성 및 목표수준의 적정성을 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 6점, 준정부기관: 비계량 7점
세부평가내용	① 주요사업 계량지표의 구성 및 목표수준은 적정한가? - 기관의 설립목적과의 연계 등 지표의 대표성 - 목표 수준의 도전성

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

IV. 공기업의 사회적 가치 구현과 경영평가지표체계 적용방안

1. 사회적 가치의 경영평가지표화 방안(공통사항)

가. 공통사항의 기본방향

에너지 관련 공기업의 사회적 가치 제고를 위해서는 현행 경영평가체계의 경영관리와 주요사업 부문으로 구분하여 공통적으로 추진할 필요가 있다. 경영관리 부문에서는 2018년도의 사회적 가치 지표체계를 크게 훼손하지 않고, 이론적 모형에서 제시한 바와 같이 사회문제 해결을 위한 지속가능한 가치 추구, 법제도적 관점에서의 법률적 기준치 충족을 통한 사회적 가치 구현, 자원기반 관점에서의 내부역량 및 전략적 자원을 통합하고 지속가능한 경영전략의 추구, 그리고 다양한 이해관계자의 참여를 보장할 수 있는 가치 추구를 모색할 필요가 있다. 또한 주요사업부문에서는 기존 지표에서 고려하지 못한 사항과 주요사업의 기여도 측면을 강화할 필요가 있다.

첫째, 공기업은 지속가능한 가치를 추구할 필요가 있다. 지속가능한 가치를 위해서는 윤리 및 인권경영을 고려하고, 상생 및 협력지수, 재난 및 안전관리, 환경경영으로 구분하여 추진할 필요가 있다. 특히 환경경영체계 확립과 성과관리에 대한 적정성을 모색하여 사회적 가치 이외에 환경적 가치를 고려함으로써 지속가능한 공기업의 위상을 정립할 필요가 있다.

둘째, 공기업의 사회적 가치 제고를 위해서는 일자리 창출 및 사회통합을 우선적으로 고려하여 양적 일자리 창출과 질적 일자리 개선 실적을 평가하고, 관련 법률에서 제시하고 있는 사회적 약자 고용, 그리고 기회균등과 사회통합적 지표를 고려할 필요가 있다.

셋째, 공기업의 내적 차원에서 근로자의 복지 향상과 삶의 질을 제고하여 노사상생의 문화적 기틀을 마련하는 것이 필요한데, 이는 자원기반 관점에서도 강화될 필요가 있다.

넷째, 공기업의 실질적 주인인 국민의 참여적 요소를 바탕으로 민주적 의사결정을 도모하고, 공기업의 합리적 거버넌스체계를 확립할 필요가 있다.

〈표 IV-1〉 2019년도 공기업의 경영지표 구성 및 가중치(안)

범주	평가지표	가중치			비고	
		계	비계량	계량		
경영 관리 (25)	1. 경영전략 및 리더십	6	6			
	1) 전략기획		2		사회가치, 열린혁신 반영	
	2) 경영개선		2			
	3) 리더십		2			
	2. 업무효율	5		5		
	3. 조직·인사·재무관리	8	5	3		
	1) 조직·인사 일반	3	3		이사회(근로자참여)	
	2) 재무예산 운영·성과 (중장기 재무관리계획)	5	2	3(1)		
	4. 보수 및 복리후생비	6	3	3		
	1) 보수 및 복리후생	3	3			
2) 총인건비관리	3		3			
소 계	25	14	11			
경영 관리 (55)	1. 지속가능한 가치 구현	13	8	5		
	1) 윤리 및 인권경영	3	3		환경경영 / 온실가스 등 상생협력지수 정보보안(국정원) 포함	
	2) 환경경영	4	2	2		
	3) 상생·협력·공정	4	1	3		
	4) 안전 및 정보보호	2	2			
	2. 일자리 창출 및 사회통합	10	6	4		
	1) 일자리 창출	3		3		
	2) 일자리 질 개선	3	3			
	3) 기회균등 및 사회통합	4	3	1		
	3. 복지 및 상생협력	3	3			
1) 근로자의 삶의 질 제고	1	1				
2) 노사상생	2	2				
4. 혁신과 소통	4	2	2			
1) 혁신노력과 성과	2	2				
2) 국민참여	2		2			
소 계	30	18	12			
주요 사업 (45)	1. 사업의 사회적 가치	4	4			
	1) 혁신성장 및 지역발전	2	2		지역사업 연계 고객보호·안전, 품질	
	2) 고객안전 및 품질제고	2	2			
	2. 사업의 국정과제 기여도	3	3		사회적가치기본법 연계	
	사회+경제	3. 주요사업별 성과	27		27	성과협약제(목표부여)
	성과 관리 (10)	4. 성과관리의 적정성	11	11		
1) 주요사업 성과관리 적정성	8	8		사업별 PDCA 계량지표 적정성		
2) 지표체계의 적정성	3	3				
소 계	45	20	25			
합 계		100	50	50		

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

나. 경영관리 부문의 공통사항

1) 전략기획 지표의 개정(안)

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

〈표 IV-2〉 전략기획 지표 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	기관의 설립목적에 부합하는 비전, 경영목표, 경영전략의 수립과 실행을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2
세부평가내용	① 기관의 설립목적에 부합하는 비전과 핵심가치, 경영목표, 경영전략 설정을 위한 노력과 성과 - 조직구성원 및 이해관계자 참여 여부, 대내외 환경분석의 적정성 등 - 효율성, 사회적·환경적 가치의 균형 ② 경영목표 설정과 경영전략 수립의 국정과제와의 연계성 ③ 전략기획과 열린 혁신 추진계획의 연계 여부(기반 조성)

주: 전년도 편람과 다른 내용은 붉은색 밑줄로 진하게 표시하였음.
 출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

2) 지속가능한 가치 구현

가) 윤리 및 인권경영 지표의 개정안

2018년도 윤리경영지표에는 윤리경영과 관련된 세부평가항목과 인권과 관련된 평가항목이 존재하였다. 따라서 윤리경영 이외에 인권을 강화하는 차원에서 지표명을 윤리 및 인권경영으로 전환하고, 윤리경영의 세부평가항목을 제도 구축과 운영성으로 구분하여 측정하는 방안을 검토할 필요가 있다. 윤리경영 제도 구축은 기관의 경영가치와 연계된 추진체계의 구축 및 운영과 청렴도 향상계획의 추진 여부, 필수적으로 구비해야 하는

윤리규범체계, 윤리교육체계, 계약의 투명성, 상시 자기진단의 유무 등을 비계량적으로 측정한다. 또한 윤리경영의 운영성과 측면에서는 공익제고 기능을 활성화한 비윤리적 행위 신고 강화 및 내부 감사결과와 환류 체계의 적정성 등을 평가토록 한다.

아울러 인권과 관련해서는 GRI 지표에서 강조되고 있는 인권 관련 규정, 인권침해 및 침해구제 절차, 인권조사 및 인권영향평가, 인권정책 및 절차에 대한 교육, 근로자 및 대내외 이해관계자 인권 보호 등을 비계량적으로 고려할 필요가 있다.

〈표 IV-3〉 윤리 및 인권경영 지표 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	경영활동을 수행함에 있어 경제적·법적 책임은 물론 사회적 통념으로 기대되는 윤리적 책임을 준수하고자 하는 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 3점
세부평가내용	① <u>기관의 윤리경영체계의 구축·운영 및 투명성 제고</u> - 기관의 경영가치와 연계된 추진체계(경영자 관심, 전담조직, 외부 참여형 위원회 등)의 구축·운영 및 청렴도 향상계획 여부 - <u>규범체계(윤리헌장, 윤리강령, 행동강령, 임원 직무청렴계약 규정 등 마련·운영 여부)</u> - <u>윤리교육체계(전담자 지정, 교육과정, 교육인원, 평가 및 환류)</u> - <u>계약의 투명성 제고</u> - <u>상시 자기진단 실시 및 모니터링 추진 여부</u> ② <u>윤리경영 지원을 위한 내부건제시스템 운영성과의 적정성</u> - 기관의 <u>중요 기록물 분류체계 마련 등 관리체계 구축 및 운영</u> - <u>비윤리적 행위신고(공익신고 강화) 및 윤리·준법 상담 실적</u> - 자율준수체계, 내부감사 결과 및 사후관리 등 내부건제 활동 실적 ③ <u>인권 존증을 위한 기관의 노력과 활동</u> - <u>인권 규정, 인권침해에 대한 권리 구제 여부</u> - <u>인권조사 및 인권영향평가</u> - <u>인권정책 및 절차 교육</u> - <u>근로자 및 대내외 이해관계자 인권보호 등 인권존증을 위한 활동</u>

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

나) 환경경영 지표의 개정안

2018년도 경영평가체제는 안전 및 환경지표를 하나의 지표로 관리하였으나, 환경경영과 안전지표를 구분하는 것이 더 타당하다고 판단된다. 환경경영 중 계량지표는 2018년도의 지표와 동일하게 유지하되 가중치를 확대하고, 환경경영과 관련된 비계량 지표를 확대하는 방안을 고려할 필요가 있다.

〈표 IV-4〉 환경경영 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	기후변화 등 환경의 지속가능성을 위한 기관의 노력과 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 2점
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> ① <u>지속가능한 환경조성을 위한 실적</u> <ul style="list-style-type: none"> - 온실가스 감축 및 에너지 절약 실적(0.5점), 녹색제품 구매실적(0.5점) ② <u>환경친화적 기술개발사업 투자규모액(1점)</u> <ul style="list-style-type: none"> - 기준치 : 전년도 실적과 직전 3개년 평균 실적 중 높은 실적 - 최고목표 : 기준치+2×표준편차(과거 5개년) - 최저목표 : 기준치-2×표준편차(과거 5개년) - 투자규모는 당해연도말 결산기준으로 측정한다 - 환경친화적 기술개발사업 투자규모액이란 환경친화적인 산업구조의 구축을 촉진하여 투자된 R&D금액
지표정의	기관의 업무 특성에 맞는 환경전략체계의 구축·운영과, 환경친화적 산업구조로의 전환을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> ① 기관의 업무 특성에 적합한 환경보전의 개념을 정의하고, <u>환경전략 및 조직체계를 구축 및 운영</u> <ul style="list-style-type: none"> - 업무특성에 맞는 환경보전의 개념 적정성 - CEO 환경경영 실천의지 표명 및 수준 - 환경전략과 연계된 투자계획의 수립여부 - 환경전략 추진에 적합 조직문화체계의 적정성 ② 환경 관련 정보의 공개와 환경성과관리체계 구축·운영의 적정성 ③ <u>환경보전을 위한 예방적 접근과 훼손 방지를 위한 노력과 성과</u> <ul style="list-style-type: none"> - 청정생산시스템(용수, 에너지, 원부자재 사용량 관리 및 절감 활동, 폐기물 관리 및 저감활동 등) - 환경위험관리(환경오염물질 관리활동, 환경사고 대응체계 등) ④ <u>환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 목표의 설정, 생산공정 개선과 청정생산기술 개발 등 환경친화적 산업구조의 구축 방안</u> <ul style="list-style-type: none"> - 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 환경설비산업, 재제조산업 및 제품서비스화산업의 육성 방안, 녹색경영의 촉진 방안, 국제 환경규제에 대한 대응 방안, 기타 환경친화적인 산업구조로의 전환촉진과 지속가능한 산업발전을 위하여 필요한 사항

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

환경경영체제와 관련해서는 기관의 업무 특성에 맞는 환경보전의 개념을 명확히 규정하고, 환경전략 및 조직체계를 합리적으로 구축·운영하고 있는가의 여부를 파악할 필요가 있으며, 환경 관련 정보의 공개와 환경성과관리체계가 합리적으로 구축·운영되고 있는지의 여부를 측정할 필요가 있다. 또한 환경보전을 위한 예방적 노력과 훼손방지를 위해 청정생산시스템과 환경위험관리가 체계적으로 이행되고 있는지를 파악할 필요가 있다.

아울러 「환경친화적 산업구조로의 전환 촉진에 관한 법률」에 의하면 산업통상자원부장관은 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년마다 환경친화적인 산업구조로의 전환을 촉진하기 위한 종합시책을 수립해야 하며(제3조), 환경친화적인 산업구조로의 전환을 위해 기술개발사업을 추진하도록 규정하고 있다(제6조). 따라서 환경친화적 산업구조로 전환하기 위한 기술개발사업 규모를 측정하는 것이 필요하다.

환경친화적 사업구조로의 전환은 대중소기업 간의 상생협력 차원에서도 중요하게 고려되고 있다. 즉 「대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」 제12조에서도 환경경영을 중소기업에 확산하고 국제환경규제에 대한 대응력을 높이기 위하여 대기업과 중소기업 간의 기술·정보 등의 교류와 협력을 촉진하기 위한 방안을 수립하여 시행할 수 있도록 규정하고 있으며, 정부는 정보화와 관련한 대·중소기업 간의 협업화, 기술 및 정보의 교류 등 대·중소기업 간 정보화 협력을 촉진하기 위한 방안, 대기업과 중소기업 간의 공동마케팅 등 중소기업제품의 판로 확대를 위한 대·중소기업 간 협력을 촉진하는 방안을 마련하고 필요한 지원을 할 수 있다.

다) 상생·협력·공정 지표의 개정안

2018년도 경영평가체제는 상생·협력 및 지역발전 지표로 되어 있었으나, 지역발전 지표와 관련된 세부평가 항목은 주요사업의 공통사항으로 전환하고, 상생 및 협력 관련 지표와 공정 관련 지표를 고려하는 방안을 모색할 필요가 있다.

〈표 IV-5〉 상생·협력·공정 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업과의 협력·상생을 위한 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 3점
세부평가내용	① 상생과 협력을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총 합계 3점) - 중소기업생산품(0.4~1.0), 기술개발생산품(0.2~0.4), 사회적기업·협동조합생산품(0.2~0.4), 전통시장 온누리상품권(0.3~0.5), 여성기업생산품(0.2~0.4), 장애인생산품(0.4~0.8), 국가유공자생산품(0.2~0.4), 재정조기집행(0.3~0.5), 혁신제품 구매(0.2~0.4)
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
	① 협력·위탁업체 적기 자금결제 등 공정한 경제질서 확립을 위한 기관의 노력과 성과 * 선지급률 확대, 상생결제시스템·하도급지킴이 활용, 직불 조건부 발주, 표준계약서 활용, 주계약자 공동 도급 여부 등 ② 자회사, 출자회사 일감 몰아주기, 불공정 약관, 일방적 계약 불이행, 단가 후려치기 등 불공정 거래 관행 및 갑질 행위 근절 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

특히 기획재정부는 제1차 혁신성장 전략점검회의¹¹⁾를 2018년 5월 28일에 개최하여 민간주도 혁신성장을 적극 지원·촉진할 계획인데, 혁신제품에 대한 공공구매 확대, 관련 인프라 확충 등을 신속하게 추진하여 민간주도 혁신성장을 촉진할 계획이다. 따라서 기업들이 신사업 분야에 대한 투자에 적극 나서도록 현장소통 확대 등 기업 기 살리기 노력을 강화하기 위한 일환으로 혁신제품에 대한 공공구매 확대를 도모하는 것이 필요하다고 판단된다.

라) 안전 및 정보보호 지표의 개정안

2018년도 경영평가체계에서는 안전 및 환경지표가 하나의 지표로 설정되어 있었으나, 안전 관련 지표를 보다 명확하게 추진하기 위해서는 지표를 세분화하고 기존의 개인정보 보호 및 정보 보안도 안전 지표에 통합하는 것이 필요하다.

11) 혁신성장 전략점검회의 신설은 대통령이 제기한 속도감 있는 혁신성장 정책추진을 위한 범정부적 추진체계 재정비·강화의 일환으로 핵심 선도사업 소관부처 등 주요 경제부처 차관 및 규제 혁신 관련 국무조정실 2차장으로 구성되며, 이해관계자 반발 등으로 추진이 지연되고 있는 핵심규제 혁신을 공론화 등으로 통해 본격적으로 추진하여 신산업·신서비스 및 이 자리 창출을 적극 뒷받침할 계획이다(기획재정부, 보도자료, 2018.5.28.)

〈표 IV-6〉 재난 및 안전관리 지표의 개정(안)

지표정의	재난·사고로부터 안전한 근로·생활환경의 유지를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 선제적·예방적 재난관리체계 구축·운영의 적정성 ② 개인정보 보호 및 정보보안 관리체계 구축·운영 등을 위한 노력과 성과 * 개인정보 보호관리 수준, 정보보호 피해건수, 공공기관 정보보안 관리실태평가 (국가정보원) 결과 등

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

3) 일자리 창출 및 사회통합

일자리 창출 및 사회통합과 관련된 지표는 2018년도의 경영평가지표 중에서 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합을 하나의 연관 지표로 구성하는 방안이다. 기관의 외부에서 신규 인력을 채용하는 과정에서 준수해야 할 기본원칙과 기회균등을 보장하고, 사회형평적 인력활용을 도모하여 사회적 고용문제를 해결하기 위한 지표로 구성되는 것이 타당하다고 판단된다.

가) 일자리 창출(양적) 및 일자리 질 개선 지표

일자리 창출 지표는 계량적 관점에서 2018년도 경영평가지표와 동일하게 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적(2점), 청년미취업자 고용 실적, 시간선택제 일자리 실적으로 측정하며, 비계량지표는 질 개선과 관련된 사항을 평가한다. 가중치와 관련하여 양적 가치보다는 질적 가치에 상대적인 가중치를 높게 부여하는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 IV-7〉 일자리 창출 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	비정규직의 정규직 전환 실적, 청년 미취업자, 시간선택제 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 3점
세부평가내용	① 비정규직·간접고용의 정규직 전환 실적(1점) * 「공공부문 비정규직 연차별 전환계획(17.10.25)」상 연도별 계획(누적) 대비 실적 ② 일자리 창출 관련 계량 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정(총 합계 2점) * 청년미취업자 고용 실적(1.1~1.7점), 시간선택제 일자리 실적(0.3~0.9점)

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

〈표 IV-8〉 일자리 질 개선 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	일자리 창출(민간부문 일자리 창출 포함)과 고용의 질 개선을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 4점, 준정부기관: 비계량 3점
세부평가내용	<ol style="list-style-type: none"> ① 일자리 창출과 고용의 질 개선을 위한 기관별 추진 전략 및 계획의 수립, 이의 지속가능성과 절차적 정당성 확보 여부 ② 퇴직자로 인한 신규채용 여력 이외에 정현원차 관리, 일하는 방식 개선 등 다양한 근로형태의 도입을 통한 일자리 창출 노력 및 성과 * 교대제 변경, 시간선택제, 유연근무제 및 탄력정원제 실시 등 ③ 비정규직의 정규직 전환과정에서 기관의 노력과 성과 * 기관의 여건·특성 등을 고려한 전환의 난이도 및 목표 초과 달성, 관련 법령·지침 준수 여부 등 고려 ④ 기관의 핵심사업 및 조달·위탁사업을 통한 민간부문의 일자리 창출 노력과 성과 * 사내 벤처 활성화 등 혁신적 수단을 통한 직접적 민간의 일자리 창출과 금융 지원, 컨설팅 등 간접적 지원을 통한 민간 일자리 창출 노력과 성과 ⑤ 일자리 창출을 위한 기관의 혁신적 노력, 협력과 공유를 위한 성과 * 기술혁신, 신규사업 발굴, 협력기업과의 기술 및 성과 공유, 우수 사례 확산 및 공유(일자리 콘테스트 등), 일자리 관련 공익단체·법인과의 협력 등

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』

나) 기회균등 및 사회통합

기회균등 및 사회통합 지표는 사회적 약자 고용과 관련된 계량 지표와 사회형평의 인력 활용과 균등한 기회보장을 측정하는 비계량 지표로 구성되어 있다. 따라서 사회적 약자 고용이라는 계량지표와 사회적 인력 활용 및 기회균등 보장을 위한 기관의 노력과 실적으로 구분하여 측정한다. 특히 사회적 통합을 위한 기회균등을 보장하기 위해서는 탈북자, 다문화가정 지원 등과 같은 항목도 비계량적으로 포함하는 방안도 고려할 필요가 있다.

〈표 IV-9〉 사회적 약자 고용 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	사회적 약자에 대한 고용과 보호 등 사회통합 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세부평가내용	<ol style="list-style-type: none"> ① 균등한 기회와 사회통합을 위한 아래 항목은 각 가중치 범위 내에서 기관이 설정 - 장애인 의무고용(0.3~0.5점), 국가유공자 우선 채용(0.3~0.5점), 용역근로자 보호지침 준수(0.23~0.4점)

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

〈표 IV-10〉 기회균등 및 사회통합 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	사회형평적 인력 활용과 균등한 기회보장을 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 3점, 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 차별적 요인 배제 등 공정한 과정을 통한 채용 노력과 성과 * 블라인드 채용 등을 통한 투명성 제고 노력 여부 ② 청년·고졸자 및 지역인재 채용을 위한 노력과 성과 * 청년 고용 준수 여부, 고용디딤돌, 고졸채용 확대, 비수도권 인재 채용·혁신도시 이전지역 인재 채용 비율 달성 노력 여부 ③ 기관의 여성관리자 확대, 여성인력 양성 및 경력단절 여성 고용 등 여성인력 활용을 위한 노력과 성과 * 여성관리자: 본부 직제상 부서장 임용이 가능한 직급 ④ 고졸자, 무기계약직, 별도직군 등에 대한 불합리한 차별 해소, 적절한 처우개선 등을 위한 노력과 성과 ⑤ 다문화 가정, 탈북자 등 채용을 위한 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

4) 근로자 복지 및 상생협력

사회적 가치 구현을 위한 차원에서 근로자의 복지 관련 지표를 활성화할 필요가 있다. 2018년도 경영평가지표 중에서 근로자의 삶의 질 제고 지표는 조직·인사·재무관리 측면에 포함되어 있었고, 노사관계는 보수 및 복리후생 관리 측면에 포함되어 있었다. 따라서 근로자의 복지와 관련된 사항으로 근로자의 삶의 질 제고와 노사상생 관계를 통합적으로 고려하는 것이 필요하다고 판단된다.

〈표 IV-11〉 삶의 질 제고 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	근로자를 위한 건강하고 안전한 근로, 일과 가정의 조화로운 삶을 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
세부평가내용	① 취약근로자(임산부·장애인 등)의 안전한 근로환경 조성, 산업재해 안전관리 및 운영의 적정성을 통한 근로자의 안전과 건강을 위한 기관의 노력과 활동 * 힐링 프로그램 등 근로자의 복지향상 프로그램, 근로자의 업무상 부상·질병 분석 및 대처방안 , 산업재해보로부터 근로자 보호와 피해예방을 위한 전담조직 구성, 관계자 교육 실시 등 ② 육아휴직 활용, 장시간 근로 해소 등 일·가정 양립을 위한 다양한 노력과 성과 * 가족친화인증 여부, 자동육아휴직제, 남성근로자 육아휴직이용률, 유연근무제(탄력근무제, 원격근무제 등) 활용실적 등

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

또한 노사관계 지표는 단순한 노사관계보다는 상호협력 및 공유 가치 창출의 관점에서 노사상생 지표로 변환하는 것이 타당하다고 판단된다.

〈표 IV-12〉 노사상생 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	협력적 노사관계를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	① 노사간 협의체계 구축과 실질적 운영 등이 상호협력과 참여에 기반하여 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는지 여부 ② 노사간의 공감대 형성을 위한 의사소통과 노사관계 관리역량 강화를 위한 노력과 성과 ③ 노사협의를 통한 근로조건을 실질적 향상과 구체적 성과 * 노사협의회의 정례적 운영 및 보고·협의·합의사항의 이행 여부

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

5) 혁신과 소통 지표

가) 혁신노력과 성과 지표

혁신노력과 성과 지표는 수정된 2018년도 경영평가지표와 동일하게 유지하되, 열린 혁신 지표는 전략기획 지표와 연계하여 평가토록 한다.

〈표 IV-13〉 혁신노력과 성과 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	국민 등 내외의 이해관계자와의 소통·참여, 투명성 제고를 위한 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
세부평가내용	① 이해관계자 및 대국민 소통 채널을 제도적으로 구축·운영하기 위한 노력과 성과 * 다양한 매체를 활용한 정보 및 데이터 공유로 국민참여 기반 강화 ② 국민참여와 소통이 기관의 운영에 실질적으로 반영되는지 여부 등 소통의 성과와 환류를 위한 노력과 성과 * 국민제안, 아이디어 등을 활용한 현장중심의 대국민 서비스 혁신 등 ③ 대국민 정보공개 확대 등 투명성 제고를 위한 노력과 성과
지표정의	중점추진과제의 성과를 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 1점
평가내용	기관별 중점 추진과제의 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

또한 국민소통 지표도 경영공시, 국민만족도, 사회적 가치 기여도 등을 그대로 유지하
되, 가중치를 재조정하는 방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 IV-14〉 국민 소통 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	경영투명성 제고를 위해 경영정보 공개시스템(알리오)에 공시하는 지표의 정확성 및 적시성 등을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세 부 평가내용	① 경영정보공시 점검 평가대상은 다음과 같음 - 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따른 경영공시항목 ② 세부평점은 기획재정부가 제출한 실적자료를 활용하여 산출
지표정의	고객만족도, 사회적 가치 기여도 조사결과에 나타난 고객만족도, 국민체감도, 사회 적 가치 기여도의 수준을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 계량 1점
세 부 평가내용	① 평점은 고객만족도 지수, 사회적 가치 기여도 지수를 7:3의 비율로 합산하여 산출(강소형 기관은 고객만족도 점수로만 산출) * 고객만족도, 사회적 가치 기여도 조사결과 중 일부가 없는 경우 해당 점수는 결측치로 처리 ② 고객만족도 지수, 사회적 가치 기여도 지수는 기획재정부가 제출한 실적자료를 활용하여 산출

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

다. 주요사업 부문의 공통사항

1) 지역발전 지표

공공기관은 거점별로 혁신도시로서의 특성을 지니고 있는데, 거버넌스적 관점에서 다
양한 이해관계자의 의견을 반영하여 지역발전적 사업을 추진하는 것이 국가균형발전과
직접 연결된다고 볼 수 있다. 따라서 2018년도 경영평가지표 중 경영관리 부문에서 활용
된 지역발전 지표를 주요사업 부문으로 전환하여 사업 중심의 실질적 기능 여부를 측정
하는 것이 필요하다고 판단된다.

〈표 IV-15〉 혁신성장 및 지역발전 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	지역사회 및 지역경제 활성화와 중소기업·사회적 경제 기업, 소상공인과의 협력·상생을 위한 실적을 평가한다.
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 2점
세부평가내용	<ul style="list-style-type: none"> ① 혁신성장 핵심 선도사업*의 혁신제품에 대한 판로지원 및 수요 발굴, 민간수요 창출을 위한 지원 및 성과 <ul style="list-style-type: none"> * 초연결지능화, 스마트공장, 스마트팜, 핀테크, 에너지신산업, 스마트시티, 드론, 미래 자동차 등 ② 지역사회 참여, 지역경제 활성화를 위한 프로그램의 개발 및 실행을 위한 노력과 성과 <ul style="list-style-type: none"> * 자치단체 및 지역기업과의 협력사업 발굴, 지역사회를 위한 시설이용(중소기업에 어린이집 개방 등) 편의 제공 노력과 지원 * <u>지역생산품 우선 구매, 지역주민 우선 채용, 대화채널 구축·운영 등</u> ③ 중소기업·소상공인에 대한 경쟁력 강화를 위한 <u>지원계획과 추진실적</u> <ul style="list-style-type: none"> * 성과공유제 활성화, 물품·용역·발주·공사 참여 확대, 판로지원, 핵심기술 보호, 공동 연구개발 확대 노력, 동반성장 평가결과(산업부 등) ④ 사회적 경제 기업(사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업 등)에 대한 지원과 구매확대 등 기관의 노력과 성과

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

「대중소기업 상생협력 촉진에 관한 법률」에 의하면 공공기관의 중소기업 협력촉진(제19조)을 규정하고 있으며, 이는 국정과제 41번과 연계되어 있다. 특히 공공기관은 매년 중소기업 지원계획과 추진실적을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 제출하여야 하며, 중소벤처기업부장관은 공공기관이 제출한 중소기업 지원계획과 추진실적을 평가하고 그 결과를 기획재정부장관에게 통보할 수 있고, 기획재정부장관은 중소벤처기업부장관이 통보받은 평가결과를 공공기관의 경영평가 시 반영할 수 있다. 또한 성과공유제(제8조), 기술협력 촉진(제9조), 인력교류 확대(제10조)를 규정하고 있어 사업과 연계된 협력 촉진을 측정하고 반영하는 것이 필요하다고 판단된다.

2) 고객안전 및 품질 제고

공기업의 활동은 전반적으로 사업으로 표출되는데, 사업활동으로 인해 발생할 수 있는 고객의 안전과 건강에 미치는 영향을 분석하고, 대처하는 것은 중요하다. 또한 기관이

제공하는 제품이나 서비스의 품질 제고를 위한 기관의 노력은 비탄력적 재화나 서비스를 소비하는 고객에게는 매우 중요하다. 따라서 고객의 안전 및 건강에 미치는 영향을 측정하고, 서비스의 품질 제고를 위한 기관의 노력과 성과를 측정할 필요가 있다고 판단된다.

〈표 IV-16〉 고객안전 및 품질 제고 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	기관의 사업이 고객의 안전 및 건강에 미치는 영향을 측정하고, 서비스의 품질제고를 위한 기관의 노력과 성과를 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 2점
세부평가내용	① <u>기관이 수행하는 사업이 고객의 건강 및 안전에 미치는 영향을 분석하고 대처한 기관의 노력과 성과</u> * 고객 건강 및 안전에 부정적 영향을 미친 건수, 불공정 계약 관행으로 인한 제재 여부, 고객안전제고를 위한 교육실적 등 ② <u>기관이 제공하는 서비스에 대한 정보제공, 안전한 활용법, 파급효과 등에 대한 경영정보 제공 및 환류 실적</u> * 제품 및 서비스의 안정성 인증 ③ <u>기관의 제공하는 제품 및 서비스의 품질제고를 위한 노력과 성과</u>

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

3) 사업의 국정과제 기여도

공기업의 사업 활동을 통해 도출된 결과물이 국정과제에 기여한 정도를 측정할 필요가 있다. 공기업은 주무부처의 정책을 추진하는 경우가 많고, 대(처)시민관계에서 서비스를 제공하는 업무가 주종을 이루고 있기 때문에 사업의 영향력을 측정하는 것이 필요하다. 특히 각 중앙부처는 국정과제를 이행하고 있고, 국정과제와 연관된 사업활동이 공기업을 통해 수행되고 있는 실정이므로 공기업의 사업 활동이 국정과제 목표 달성에 어느 정도 기여했는가를 평가에 반영할 필요가 있다.

국정과제 기여도를 측정하는 것은 주무부처와 공기업 간의 유기적 업무 협력을 도모하고 공기업도 국정목표 달성에 기여하고 있는지의 여부를 파악하는 것이므로 주무부처의 국정과제 이행 평가결과와 연계하여 측정될 필요가 있다.

〈표 IV-17〉 국정과제 기여도 지표의 개정(안)

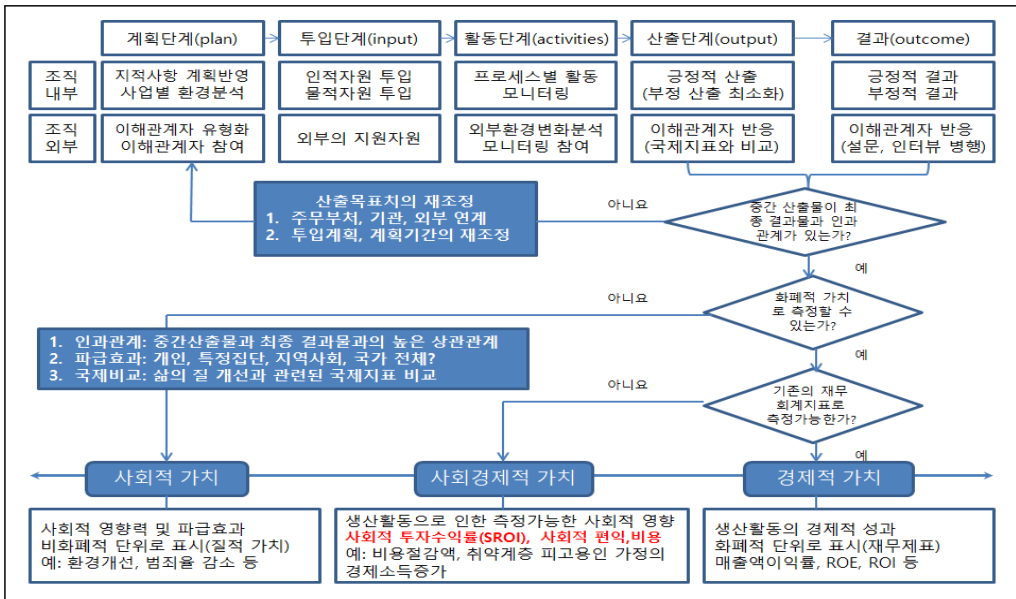
평가지표	세부평가내용
지표정의	기관의 사업활동 결과에 따른 국정과제 기여 수준을 평가한다
적용대상	공기업 및 준정부기관: 비계량 3점
세부평가내용	<p>① 기관의 사업과 국정과제와의 유기적 연계</p> <p>- 주무부처의 국정과제 이행결과 점수와 연계하여 평가</p> <p>② 국정과제의 상위목표 달성 여부</p> <p>- 다수의 이해관계자간 갈등 조정, 통합계획의 수립 및 집행, 획기적인 제도개선, 국민만족도의 증대, 외부(국회, 언론, 감사원, 시민 등)로부터의 긍정적 평가 등</p>

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

4) 주요사업 성과관리의 적정성

기존의 주요사업 부문 경영평가지표는 비계량 측면에서의 주요사업 성과관리 적정성(비계량), 주요사업 지표구성의 적정성(비계량), 주요사업별 성과(계량)로 구분하였다. 주요사업 성과관리 적정성은 PDCA 관점에서 추진되었는데, 이러한 구분은 지속적으로 추진하는 것이 바람직하다고 판단된다.

[그림 IV-1] 주요사업 성과관리의 흐름도



출처: 저자 작성

다만, [그림 IV-1]에서 보는 바와 같이 성과 및 환류의 적정성 세부 평가지표에서 중간 산출물과 최종 결과물 간의 인과관계를 측정하는 세부 평가지표를 추가하고, 이에 따라 전체 주요사업 범주별 지표구성의 적정성 여부를 평가한다.

그러나 2018년도의 경영평가편람 주요사업 성과관리 적정성에 의하면 PDCA의 관점에 따라 계획, 집행, 성과, 환류의 적정성을 평가하고, 추가적으로 추진계획 수립·집행·성과·환류과정에서 사회적 가치를 고려했는가를 측정하고 있다. 따라서 이러한 지향성을 그대로 유지하는 방안은 타당하다고 판단된다. 다만, 2018년 주요사업 성과관리의 적정성 지표 중 지표정의에서 "...계량지표의 적정성을 평가한다"라고 기술된 표현은 삭제하는 것이 바람직하다.

〈표 IV-18〉 주요사업 성과관리의 적정성 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	주요사업 추진계획 수립·집행·성과·환류 및 계량지표 의 적정성을 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 8점
세부평가내용	① 주요사업별 추진계획은 구체적이고 적정하게 수립되었는가? - <u>주무부처, 공기업, 시민 간의 성과협약에 의한 추진계획 수립 여부</u> - <u>추진계획 수립에 사회적 가치를 고려하고 있는지의 여부</u> ② 주요사업별 추진계획이 적절하게 집행되었는가? - <u>집행과정의 모니터링 및 다양한 이해관계자의 참여 및 갈등조정 여부</u> - <u>외부환경변화에 대응한 집행계획의 수립 여부</u> ③ 주요사업별 성과는 적절한 수준인가? - <u>성과에 대한 경제적 측면, 사회적 측면의 성과</u> ④ 주요사업별 환류 활동은 적절하게 수행되었는가? - <u>중간 산출물(output)과 최종 산출물(outcome) 간의 인과관계 분석 및 환류</u> - <u>사회적 가치 제고를 위한 대책의 차기 계획 반영 여부</u>

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

또한 주요사업 지표구성이 적정한가에 대해 비계량적으로 평가하고 있는데, 계량지표의 데이터가 신뢰할 만한 수준인가를 추가할 필요가 있다.

〈표 IV-19〉 주요사업 지표구성의 적정성 지표의 개정(안)

평가지표	세부평가내용
지표정의	주요사업 계량지표 의 구성 및 목표수준의 적정성을 평가한다.
적용대상	공기업: 비계량 3점
세부평가내용	① 주요사업 계량지표의 구성 및 목표수준은 적정한가? - 기관의 설립목적과의 연계 등 지표의 대표성 - 목표 수준의 도전성 ② 계량지표의 데이터는 신뢰할 만한가?

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

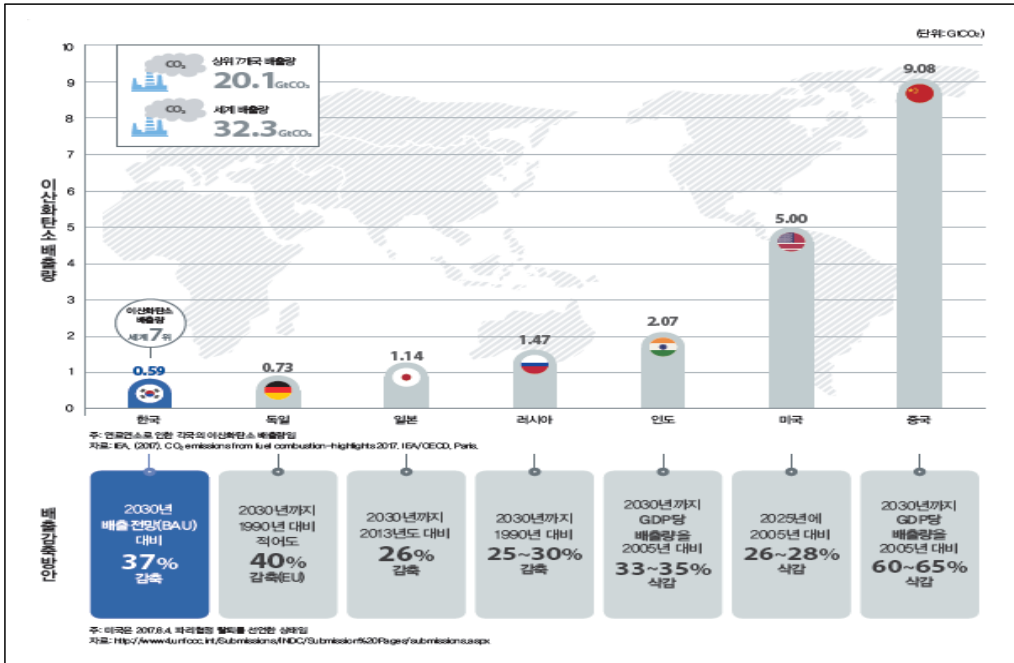
2. 공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안(개별사항)

가. 에너지 관련 공기업의 환경적 가치 중요성

전 세계적으로 온실가스 감축 노력의 일환으로 신재생에너지 확대를 지향하고 있는데, 우리의 정책은 아직 미흡한 측면이 많다. 이를 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 우리나라의 이산화탄소 배출량은 약 0.59기가 톤으로 전 세계 배출량의 1.8%를 차지하고 있으며, 세계 7번째 수준이다. 특히 상위 2개국(중국 약 9.1기가 톤, 미국 약 5기가 톤)의 배출량(약 14.1기가 톤)이 전 세계 배출량의 43.7%를 차지하고 있다. 따라서 EU, 러시아, 일본 등은 과거 총이산화탄소 배출량을 기준으로 목표를 세우는 적극적 감축 목표를 제시하고 있으며, 중국, 인도는 과거의 GDP당 배출량을 기준으로 감축 목표를 제시하여 자국 산업에 미치는 영향을 최소화하고 있다. 또한 우리나라는 2030년의 배출 전망치(BAU)를 기준으로 37% 감축 목표를 제시하고 있다(조승래, 2018: 2).

[그림 IV-2] 이산화탄소 배출량 상위 7개국(2015년 기준)



출처: 조승래(2018: 2)에서 재인용

둘째, 신재생에너지의 인정 범위가 다른 국가에 비해 상대적으로 과다하고, 신재생에너지 의존 비중이 매우 낮다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」 제2조에서는 신에너지와 재생에너지를 규정하고 있다. 즉 “신에너지”란 기존의 화석연료를 변환시켜 이용하거나 수소·산소 등의 화학 반응을 통하여 전기 또는 열을 이용하는 에너지로서 수소에너지, 연료전지, 석탄을 액화·가스화한 에너지 및 중질잔사유(重質殘渣油)를 가스화한 에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지를 의미하며, “재생에너지”란 햇빛·물·지열(地熱)·강수(降水)·생물유기체 등을 포함하는 재생 가능한 에너지를 변환시켜 이용하는 에너지로서 태양에너지, 풍력, 수력, 해양에너지, 지열에너지, 생물자원을 변환시켜 이용하는 바이오에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지, 폐기물에너지로서 대통령령으로 정하는 기준 및 범위에 해당하는 에너지를 의미한다. 또한 그 밖에 석유·석탄·원자력 또는 천연가스가 아닌 에너지로서 대통령령으로 정하는 에너지를 신재생에너지로 규정하고 있다(「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급촉진법 시행령」 별표1 참조). 그러나 국가별 신재생에너지의 인정 범위를

살펴보면 다른 국가에 비해 우리의 경우 그 범위가 매우 광범위하게 인정되고 있으며, 신재생에너지 의존 비중이 1.9%로 전 세계 최하위권인 82위로 나타나고 있다. 프랑스 11.2%, 중국 9%, 미국 7.4%, 일본 3.8%에 크게 못미치고 있다(한겨레, 2017.11.15).

〈표 IV-20〉 국가별 신재생에너지 인정 범위

구분	태양열	태양광	풍력	수력	지 열			바이오매스	폐기물	매립지가스	해양에너지	수소	연료전지	석탄가스화	중질잔사유
					화산	심부	천부								
IEA	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○				
EU	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	○				
미국	○	○	○	△			○	○	△	△	△				
일본	○	○	○	○	○	○	○	○	△	○	△				
한국	○	○	○	○			○	○	○	○	○	○	○	○	○

자료: 국회입법조사처, 『신·재생에너지 보급·육성 현황과 개선방안』, 2016.9

세계 각국은 이산화탄소 배출량 저감을 위해 노력하고 있는데, 2017년 12월 산업통상자원부가 2030년까지 재생에너지 발전량 비중 20% 달성을 위한 「재생에너지 3020 이행계획」을 발표하였다.

〈표 IV-21〉 재생에너지 3020 이행계획의 보급목표 이행방안

정책방향	추진과제
국민참여 확대	<ul style="list-style-type: none"> 도시형 태양광 보급사업 확대 및 상계거래제도 개선 기존 RPS와 FIT제도의 장점을 결합한 한국형 FIT제도를 한시적으로 도입하여 안정적 수입보장과 더불어 절차 간소화 농촌태양광 설치 활성화(농업진흥구역 내 염해간척지, 농업진흥구역 이외 농지, 농업용 저수지 등)
지자체 주도의 계획입지 도입	<ul style="list-style-type: none"> 수용성, 환경성을 사전에 확보하고 부지를 계획적으로 조성하기 위해 2018년 중 신재생에너지법을 개정하여 계획입지제도 도입 추진 광역 자치단체 주도로 발굴한 부지에 대해 관계부처 협의를 통해 입지 선정을 검토하여 재생에너지 발전지구로 지정
대규모 프로젝트 추진	<ul style="list-style-type: none"> (1단계) 2018~2022년간 민간·공공기관이 제안한 프로젝트 중 5GW 규모의 프로젝트 집중 추진 (2단계) 2023~2030년간 대형 발전사의 RPS 의무비율을 단계적으로 상향 조정하여 대규모 프로젝트 추진을 적극 유도
환경고려 재생에너지 확대	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물, 우드펠릿 등에 대한 REC 가중치를 축소하고, 비재생 폐기물을 재생에너지에서 제외 추진 환경성을 고려하여 발전사업 허가제도 정비 촉진

자료: 산업통상자원부, 「재생에너지 3020 이행계획」, 2017.12.19.

또한 2018년 12월 유엔기후협약 당사국총회(COP24)에서 파리협정 세부이행지침(Paris Rulebook)을 마련할 예정인데, 우리 정부도 2018년 상반기 중 민관합동으로 기존의 2030년 국가 온실가스 감축목표 달성을 위한 기본 로드맵을 수정한 새로운 로드맵을 수립할 예정이다(조승래, 2018: 1). 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 시행령」 별표3에 의하면 신재생에너지의 연도별 의무공급량 비율을 규정하고 있는데, 2019년 6%, 2023년 이후 10%를 규정하고 있다.

〈표 IV-22〉 연도별 신재생에너지 의무공급비율

(단위: %)									
연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023~
비율	3.0	3.5	4.0	5.0	6.0	7.0	8.0	9.0	10.0

자료: 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법 시행령」 별표3

나. 에너지 관련 공기업의 사회적·환경적 가치 경영지표화 방안

1) 에너지 관련 공기업의 주요사업 지표 현황

한국전력공사, 발전5개사 및 한국수력원자력, 한국지역난방공사의 주요사업 지표 현황을 살펴보면 다음과 같다.

한국전력공사는 주요사업을 전력수급, 송변전, 배전, 미래성장사업으로 구분하고 있으며, 전력수급사업과 배전사업에서는 국제 기준과 비교하고 있다. 또한 미래성장사업에 신재생발전사업 성장성 지표를 설정하여 관리하고 있다. 주요사업의 계량 지표 중에서 사회적 가치와 직접 연계될 수 있는 5점 정도로 한정되어 있다.

〈표 IV-23〉 한국전력공사의 주요사업 지표

지표명	가중치		합계	비고
	비계량	계량		
1. 전력수급사업			5	
(1) 글로벌 부하율 관리		5		국제 기준과 비교
2. 송변전사업			7	
(2) 송변전 정전고장률 관리		7		
3. 배전사업			10	
(1) 글로벌 송배전손실률 관리		3		국제 기준과 비교
(2) 규정전압 관리		7		

지표명	가중치		합계	비고
	비계량	계량		
4. 미래성장사업			5	
(1) 미래성장사업 성장률		3		미래성장사업 범위조정 환경적 가치 고려
(2) 신재생발전사업 성장성		2		
5. 주요사업 성과관리의 적정성	12		12	
6. 주요사업 지표구성의 적정성	6		6	
주요사업 합계	18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

한국지역난방공사의 주요사업은 집단에너지 개발·건설사업, 생산·운영사업, 수송·분배 사업으로 구분되고 있는데, 계량지표 가중치 총 27점 중에서 집단에너지 보급 노력(5점)을 제외한 대부분의 지표가 사회적 가치 내용을 함축하고 있다(22점). 따라서 다른 공기업에 비해 상대적으로 사회적 가치에 대한 내용이 주요사업 부문에 높게 반영되고 있다.

〈표 IV-24〉 한국지역난방공사의 주요사업 지표

지표명	가중치		합계	비고
	비계량	계량		
1. 집단에너지 개발·건설사업			8	
(1) 집단에너지 보급 노력		5		사회적 가치
(2) 신재생에너지 자체 생산 노력		3		
2. 집단에너지 생산·운영사업			13	
(1) 생산부문 에너지 절약		4		사회적 가치
(2) 시설안전 제고		4		
(3) 대기질 개선 노력도		5		
3. 집단에너지 수송·분배사업			6	
(1) 수송부문 에너지 절약		2		사회적 가치
(2) 난방중단에 따른 국민불편 최소화		2		
(3) 노후·공동주택 에너지 손실 저감 노력도		2		
5. 주요사업 성과관리의 적정성	12		12	
6. 주요사업 지표구성의 적정성	6		6	
주요사업 합계	18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

집단에너지 사업은 복수의 에너지 생산시설(열병합발전소, 열전용 보일러 등)에서 생산된 에너지(열, 전기)를 다수의 사용자에게 일괄적으로 공급하는 사업으로 미국은 분산 전원 확대 및 온실가스 감축을 위해 열병합발전의 보급 확대를 지원하고 있으며, 대다수의 주(21개)에서는 재생에너지 공급인증제도(RPS) 및 에너지 공급자 효율향상 의무제도(EERS)의 수단으로 열병합 발전을 포함시키고 있다. 또한 EU는 에너지효율지침(EU Energy Efficiency Directive)에 근거한 집단에너지 보급 장려 정책을 통해 집단에너지 사업의 조기 정착 및 정책·기술분야 선도를 모색하고 있다. 2016년 말 기준으로 한국의 보급률은 16.14%이다(한국에너지공단, 2018).

〈표 IV-25〉 EU 주요국 지역난방 보급현황 및 특징

구분	덴마크	폴란드	스웨덴	핀란드
보급률	63%	53%	52%	50%
연료원	<ul style="list-style-type: none"> 폐기물 비중↑ 고른 연료원 분포 	<ul style="list-style-type: none"> 석탄 비중 ↑↑ 	<ul style="list-style-type: none"> 천연가스 비중↓ 신재생 비중↑ 	<ul style="list-style-type: none"> 천연가스 비중↑ 신재생 비중↑↑
특징	<ul style="list-style-type: none"> 지역지정제 有 열 요금↑ 	<ul style="list-style-type: none"> 지역지정제 無 화석연료의존도↑ 	<ul style="list-style-type: none"> 가격규제 無 지역지정제 無 	<ul style="list-style-type: none"> 지역지정제 無 열 요금↓

주: 1. 보급률은 총주택 수 대비 지역난방 공급주택 수의 비율

2. 지역지정제는 건설규모나 개발사업 요건 등을 고려하여 정부가 집단에너지 공급지역으로 지정하는 제도로 국내의 경우 주택건설호수 1만호 이상이거나 60만㎡ 이상의 지역

자료: 한국에너지공단(2018.5.28.), 「KEA 에너지 이슈 브리핑」, vol.88

발전 5개사의 주요사업 지표는 발전설비 운영사업, 발전연료 수급사업, 미래성장사업으로 구성되어 있는데, 계량지표 가중치 총 27점 중에서 환경적 가치를 고려한 지표는 대기환경 개선 노력도(3점), 친환경 연료 도입확대 노력도(2점), 신재생에너지 보급 확대 실적(3점) 등 8점으로 나타나고 있다. 그러나 친환경 연료 도입 확대 노력도는 저유황탄 도입 노력을 평가하는 것으로 친환경이라 하기에는 한계가 있다.

〈표 IV-26〉 발전5개사의 주요사업 지표

지표명	가중치		합계	비고
	비계량	계량		
1. 발전설비 운영사업			17	
(1) 비계획손실 저감실적		8		환경적 가치
(2) 고장정지 저감실적		6		
(3) 대기환경 개선노력도		3		
2. 발전연료 수급사업			7	
(1) 유연탄 도입단가 경쟁력 강화		5		환경적 가치
(2) 친환경 연료 도입확대 노력도		2		
3. 미래성장사업			3	
(1) 신재생에너지 보급확대 실적		3		환경적 가치
5. 주요사업 성과관리의 적정성	12		12	
6. 주요사업 지표구성의 적정성	6		6	
주요사업 합계	18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

특히 산업통상자원부는 REC 가중치 개정 및 이해관계자 의견수렴을 위한 RPS 제도 개선 공청회(2018.5.18.)를 개최하여 신재생에너지 공급인증서(REC) 가중치를 개정하여 2018년 6월 중으로 고시할 예정이다. 즉 「신재생에너지 공급의무화제도 관리·운영지침」(산업통상자원부 고시) 제7조에 따라 신재생에너지 공급인증서 가중치를 3년마다 기술개발 수준, 신재생 보급목표, 운영실적 등을 고려하여 개정하고 있다. 개정안에 의하면 태양광(임야)·바이오·폐기물·ESS 연계 가중치는 하향 조정, 해상풍력은 연계거리별 상향 조정, 태양광·육상풍력은 현행 유지, 바이오의 경우는 의무이행 솔림방지와 수입산 우드펠릿 문제 등을 고려하여 하향 조정되었고, 세부기준별로 미이용 바이오 가중치를 상향 적용하였다. 미이용 바이오란 별채 산물 중 원목 규격에 못 미치거나 수집이 어려워 이용이 원활하지 않은 산물(「산림청고시」 제2017-126호 제2조).

원별 가중치 개정은 에너지원별 확대 과정에서 경제성과 업계 상황뿐 아니라 환경보호와 주민 수용성 등 사회적인 요구 또한 고려하였는데, 임야부문 태양광의 경우 산림훼손 및 난개발 우려 등의 주민 수용성 정도를 고려하여 기존보다 낮은 REC 가중치를 신규 적용하였고, 새로운 가중치 적용대상은 신규사업자로 하며 유예기간 설정 및 의견수렴 등을 통해 기존 및 예비사업자의 피해 최소화 방안을 강구하고 있다.

〈표 IV-27〉 원별 가중치 개정

전원	세부기준	현행	개정	비고
태양광 (임야만 해당)	100kW미만	1.2	0.7	유예기간 설정
	100kW부터	1.0		
	3,000kW초과	0.7		
바이오 (목재펠릿·칩, Bio-SRF)	석탄혼소발전	1.0	가중치 제외 (미이용 1.0)	즉시 적용
	전소 전환설비	1.5	1.0(Bio-SRF 0.5, 미이용 2.0)	즉시 적용
	전소발전	1.5	1.0(Bio-SRF 0.5, 미이용 2.0)	유예기간 설정
폐기물	폐기물	0.5	0.25	통합
	RDF 전소발전, 가스화발전	1.0		
재생에너지 연계형ESS	태양광 ESS	5.0	19년 4.5 → 20년 3.5	
	풍력 ESS	4.5	19년 4.5 → 20년 3.5	
해상 풍력	5km 이하	1.5	2.0	연계거리별 차등, 즉시 적용
	5~10km	2.0	2.5(복합)	
	10~15km		3.0(복합)	
	15kw 초과		3.5(복합)	

주: 유예기간: 고시 후 6개월 이내 공사에 착수한 사업자는 현행 가중치 적용
 자료: 한국에너지공단(2018.5.28.). 「KEA 에너지 이슈 브리핑」, vol.88

한국수력원자력의 주요사업 지표는 안전한 에너지, 효율적인 에너지, 깨끗한 에너지로 구분되는데, 총 27점의 계량지표 가중치 중에서 사회적 가치와 연계될 수 있는 지표는 안전한 에너지 내의 3개 지표(19점), 신재생에너지 개발 실적(3점) 등 22점에 해당하고 있다.

〈표 IV-28〉 한국수력원자력(주)의 주요사업 지표

지표명	가중치		합계	비고
	비계량	계량		
1. 안전한 에너지			19	사회적 가치(안전)
(1) 가동원전 안전관리지수		8		
(2) 원자력시설 종합안전 성능지수		7		
(3) 원전 내진 안전 강화 노력		4		
2. 효율적인 에너지			3	
(1) 비계획손실률 글로벌 경쟁력		3		
3. 깨끗한 에너지			5	환경적 가치
(1) 신재생에너지 개발 실적		3		
(2) 해체사업 경쟁력 및 연구개발 성과		2		
5. 주요사업 성과관리의 적정성	12		12	
6. 주요사업 지표구성의 적정성	6		6	
주요사업 합계	18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

2) 신재생에너지 관련 정책의 지표화

신재생에너지 관련 정책이 공기업의 경영평가에 반영되고 있는 사항을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 설비용량과 발전량 중심이므로 공급적 시각에서 평가되므로 시설 및 설비만 증가시키면 좋은 평가를 받도록 되어 있다. 즉 자원 투입에 따른 단순 산출만을 의미하는 기관 중심적 시각에서 나타나는 개념이므로 온실가스 감축 실적 등과 같은 지표와 함께 연동되어 평가될 필요가 있다.

둘째, 국내 신재생사업만을 평가대상으로 한정하고 있어 해외에서 투자된 사업에 대한 고려가 미흡하다. 발전사들이 해외에 투자한 사업에 대해서도 평가할 수 있는 방안 검토가 필요하다.

셋째, 신재생사업의 매출액순이익률에 대한 고려가 필요하다. 무분별한 투자로 인해 적자 구조가 파생되는 것을 지양하기 위해서라도 발전사가 투자한 국내외 신재생에너지 사업에 대한 매출액순이익률을 고려하는 것이 바람직하다. 그러나 신재생에너지 발전은 아직 초기 단계이므로 석유, 석탄 및 원자력에 비해 경제성이 좋지 않지만, 2025년, 늦어도 2030년쯤에는 경제성이 확보될 것으로 예상되고 있다. 또한 미래 일자리 창출 측면에서 석탄, 석유보다 재생에너지 사업이 더 많은 일자리를 창출할 것으로 기대되고 있으며,

전 세계적으로 온실가스 감축, 에너지 안보, 일자리 창출 등에 기여할 것으로 예측되고 있다(권영한 외, 2015: 5).

넷째, 한국전력공사의 경우는 미래성장사업으로 신재생사업 이외에 R&D사업, 해외사업을 포함하고 있는데, 해외사업의 범주에는 신재생사업 이외의 화석 에너지사업도 포함될 수 있으므로 해외 신재생사업으로 한정할 필요가 있다.

다섯째, 신재생에너지 관련 지표의 가중치가 3점으로 한정되어 있으므로 가중치를 높이는 방안을 고려할 필요가 있다.

〈표 IV-29〉 에너지 공기업 중 신재생에너지 관련 지표 개선(안)

기관명	지표명	측정산식
모든 기관	신재생에너지	• 재생에너지의 범위를 국제 기준과 비교하여 합리적으로 재조정
한국전력 공사	미래성장사업 성장률 (3)	• 산식= $\frac{\text{미래성장사업 매출액(백만원)}}{\text{총 매출액(백만원)}}$ • 미래성장사업(해외사업, R&D, 신재생)의 매출액 합산 • 해외 신재생사업의 매출액 합산
	신재생발전사업 성장성(2)	• 산식=20점 + 80점 × $\frac{\text{신재생발전 설비용량(MW)} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}}$
발전5사	신재생에너지 보급확대 실적 (3)	• 산식=(신재생 설비용량×0.5)+(신재생 발전량×0.5) • 사업범위: 국내 신재생사업(직접사업 및 SPC사업) • SPC사업은 지분법을 적용하여 산출
한국수력 원자력	신재생에너지 개발 실적(3)	• 산식=신재생설비용량(50%)+신재생에너지 발전량(50%) • 사업범위: 국내 신재생사업(직접사업 및 SPC사업) • 설비용량은 12월말 기준 상업운전 중인 설비 대상
지역난방 공사	신재생에너지 자체생산 확대(3)	• 산식 = $\frac{\text{자체생산 REC량(REC)}}{\text{전력생산량(MWh)}}$

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

3) 발전 5개사의 주요사업지표 개선방안

발전 5개사의 주요사업 지표는 크게 발전설비 운영사업, 발전연료 수급사업, 미래성장 사업으로 구분되는데, 다음과 같은 방향으로 개선할 필요가 있다.

첫째, 발전설비 운영사업의 경우 비계획손실 저감 실적과 고장정지 저감 실적 지표가 다소 중복적이다. 즉 고장정지에 따라 2개 지표에 모두 영향을 주기 때문에 비계획손실 저감 실적과 고장정지 저감 실적을 통합하여 비계획손실 저감 실적으로 통합(피크/비피크 기간으로 구분)하고 가중치를 9점으로 하향 조정할 필요가 있다.

〈표 IV-30〉 발전5개사의 주요사업 지표 개정(안)

구분	지표명	가중치		합계	비고
		비계량	계량		
사회	1. 사업의 사회적 가치	4		4	
	(1) 지역사회 발전	2		2	
	(2) 고객안전 및 품질제고	2		2	
	2. 사업의 국정과제 기여도	2		2	
사회 + 경제	1. 발전설비 운영사업			16	
	(1) 비계획손실 저감실적(고장정지)		9		수요자 관점 (피크 / 비피크) 사회적 가치 고려 환경적 가치
	(2) 설비 안정성 개선노력도		3		
	(3) 대기환경 개선노력도		4		
	2. 발전연료 공급사업			7	
	(1) 유연탄 도입단가 경쟁력 강화		5		환경적 가치
	(2) 친환경 연료 도입확대 노력도		2		
3. 미래성장사업			4		
(1) 신재생에너지 보급확대 실적		4		환경적 가치	
성과	5. 주요사업 성과관리의 적정성	8		8	
	6. 주요사업 지표구성의 적정성	4		4	
	주요사업 합계	18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

둘째, 발전설비 운영사업에 설비 안정성 개선 노력도 지표를 신설하여 설비 점검 및 정비, 성능개선, 지진 대비 개선 노력도를 평가한다. 가중치는 새롭게 신설되는 관계로 우선적으로 3점으로 한정한다.

〈표 IV-31〉 발전5개사의 설비 안정성 개선 노력도 지표 신설(안)

정 의	발전 설비의 점검 및 정비, 성능개선, 지진 대비 안정성 확보 노력도 등을 평가한다.
목 표	연도별 이행완료 목표치(누적건수)
측정 산식 및 변수	$\text{① 설비 안정성 개선 노력도} = \frac{\text{해당연도까지 누적이행과제 완료실적(건수)}}{\text{해당연도까지 누적이행과제 완료목표(건수)}}$ <p>② 이행과제 목표는 주무부처, 발전사, 시민과의 협의를 통해 결정한다. ③ 완료 실적은 연도별로 정부에 보고된 이행과제 완료 목표 대비 실적을 기준으로 산정한다. ④ 이행과제에는 설비 점검 및 정비, 성능개선, 지진 대비 종합대책 등을 포함한다.</p>

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

셋째, 미래성장사업으로서 신재생에너지 사업의 가중치를 3점에서 4점으로 상향 조정하여 신재생에너지 사업에 대한 기관의 관심을 제고할 필요가 있다(매년 일정분씩 상향 조정하는 것이 필요).

4) 한국수력원자력(주)의 주요사업지표 개선방안

한국수력원자력의 주요사업 총 27점의 계량지표 가중치 중에서 사회적 가치와 연계될 수 있는 지표는 22점에 해당하고 있어 다른 기관에 비해 사회적 가치에 대한 고려가 상대적으로 높다고 볼 수 있다.

첫째, 비계획손실률 글로벌 경쟁력 지표의 경우 경영평가편람에 의하면 WANO 기준(원전사업자의 협의체 수준)을 따르도록 되어 있으나, 국제적 공인기구인 IAEA의 비계획손실률 측정방식과 상이하다. 따라서 국제비교기준을 WANO에서 IAEA 기준으로 전환할 필요가 있다.

〈표 IV-32〉 한국수력원자력(주)의 주요사업 지표

구분	지표명	가중치		합계	비고
		비계량	계량		
사회	1. 사업의 사회적 가치	4		4	
	(1) 지역사회 발전	2		2	
	(2) 고객안전 및 품질제고	2		2	
	2. 사업의 국정과제 기여도	2		2	
사회 + 경제	1. 안전한 에너지			19	
	(1) 가동원전 안전관리지수		8		사회적 가치(안전)
	(2) 원자력시설 종합안전 성능지수		7		
	(3) 원전 내진 안전 강화 노력		4		
	2. 효율적인 에너지			3	
	(1) 비계획손실률 글로벌 경쟁력		3		국제기준 변경
	3. 깨끗한 에너지			5	
(1) 신재생에너지 개발 실적 (2) 해체사업 경쟁력 및 연구개발 성과		3 2		환경적 가치	
성과	5. 주요사업 성과관리의 적정성	8		8	
	6. 주요사업 지표구성의 적정성	4		4	
주요사업 합계		18	27	45	

출처: 기획재정부(2018.9.28), 『2018년도 공공기관 경영평가편람(수정)』을 기준으로 저자 재정리

둘째, 기관의 특성상 원자력에 초점을 맞춘 나머지 전력기여도가 상대적으로 낮은 수력 부문에 대한 성과측정이 미흡하므로 수력 부문과 관련하여 성과지표를 신설하거나 한 국수자원공사와 협력지표를 구성하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있다.

3. 공기업 사회적 가치 지표의 객관적 타당성 확보 방안

가. 경영평가과정의 일부로 의견수렴 제도화

공기업의 사회적 가치에 대한 개선방안은 다양한 지표들이 존재하고 있으며, 공기업 개별 기관마다 상이한 측면이 존재한다. 공기업 개별 기관들은 수행하는 사업이 각기 다르기 때문에 주요사업 부문의 사회적 가치는 기관의 특성을 고려하여 지속적으로 개선될 여지가 있다. 그러나 경영관리 부문에서는 공통적으로 적용될 수 있는 사회적 가치 지표가 존재할 수 있다. 특히 이론적 관점과 타 경영평가에서 활용되는 지표 간의 비교분석을 통해 새롭게 고려되어야 할 사회적 가치 지표와 보완되어야 할 사회적 가치 지표를 분석하였다. 새롭게 제시된 사회적 가치는 경영관리 부문에서 4가지 유형, 주요사업 부문에서 사업의 사회적 가치와 국정과제 기여도 등을 제시하였다.

새롭게 제시된 사회적 가치 지표의 객관적 타당성을 확보하기 위해서는 이론적 근거를 통해 제시된 대안이 실제 적용 이후에 파생되는 문제점을 도출하고 환류하는 과정이 제도화될 필요가 있다. 현재 주요사업의 계량 부문에서는 각 개별 공기업의 지표 제시 이후에 전문가를 중심으로 지표의 정합성을 분석·반영하고, 지속적으로 보완해 나가는 과정을 매년 실시하고 있다. 따라서 경영관리 부문의 사회적 가치 지표에 대해서는 개별 기관의 의견과 실제 평가단의 의견, 그리고 다양한 이해관계자의 의견수렴을 정례화하는 과정을 모색할 필요가 있다고 판단된다.

공기업 경영평가가 6월 20일에 종료되므로 평가 업무가 종료된 이후에 7~8월 사이에 평가단의 사회적 가치 지표에 대한 의견을 수렴하여 보완할 필요가 있으며, 각 기관의 의견 제시와 개선 방안을 수렴하는 과정을 한국조세재정연구원에서 정례적으로 추진할 필요가 있다.

경영관리 부문에서 사회적 가치 지표를 공통적으로 활용하면서 발생하는 문제점을 실제 공기업 평가에 참여한 위원들을 중심으로 의견을 수렴하고, 각 개별 공기업의 문제점을 수렴하는 것은 사회적 가치 지표의 객관적 타당성을 확보할 수 있는 방안 중의 하나라

고 할 수 있다. 특히 사회적 가치 지표가 다른 경영평가 지표와 중복되거나 특정 기관에는 부합하지 않는 속성을 보완해 주는 것이 필요하다고 판단된다.

나. 국민참여형 온라인 검증시스템 도입

민간부문과 공공부문에서 제기되는 사회적 가치 지표는 근본적으로 다른 속성을 지니고 있지만, 사회적 공동문제 해결을 통한 공동체의 이익 향상을 도모해야 한다는 방향 측면에서는 어느 정도 공통점을 지니고 있다. 민간부문에서도 경제적 가치 이외에 사회적 가치를 중요하게 생각하고 있으며, 사회적 가치를 통한 경제적 가치의 증대에 대해서는 많은 고민과 노력을 하고 있다.

사회적 가치에 대한 고려는 단순히 국내적인 이슈만이 아니라 국제적인 이슈로 부각되고 있으며, 지속가능한 가치와 연계되어 다양한 지표 항목들이 고려되고 있다. 특히 1997년 유엔환경계획(UNEP)의 지원으로 설립된 비영리단체인 GRI는 매년 세부적인 기준과 원칙을 www.globalreporting.org/standards에서 제시하고 있다.

GRI 자료는 누구나 세부적인 기준과 원칙을 다운받을 수 있는데, 자료 제공에 국한되는 것이 아니라 자료를 제공받은 사람으로부터 의견을 온라인으로 수렴하여 지표를 개선하는 데 활용하고 있다는 점이다. 자료 제공 수혜자는 직접적으로 사회적 가치에 대한 관심을 갖고 있는 이해관계자라고 할 수 있으므로 자료 제공과 의견 수렴을 온라인에서 공유하고, 지속적으로 사회적 가치 지표의 객관적 타당성 여부를 확인하는 작업은 중요하다고 판단된다.

따라서 공기업의 사회적 가치 지표 개발·보완 등과 관련하여 한국조세재정연구원의 역할이 필요하다고 판단된다. 즉 GRI에서 보는 바와 같이 현행 공기업의 사회적 가치 지표에 대한 온라인 자료 제공 및 의견수렴 창구를 개설하여 운영하는 방안도 고려할 필요가 있다. 단순히 전문가만이 아니라 해당 공기업, 민간부문의 참여도 보장할 필요가 있다고 판단되며, 공기업의 사회적 가치 지표에 관심을 갖는 국민 누구라도 참여할 수 있도록 할 필요가 있다.

공기업의 실질적 주인이 국민이라고 한다면, 국민들이 공기업의 운영에 참여할 수 있는 방안의 하나로 공기업 경영평가지표 개선 방안 제시를 보장하는 것이 필요하다고 판단된다. 국민의 관점에서 공기업 경영평가지표의 개선을 모색할 수 있고, 실질적 참여를 모색할 수 있는 방안의 하나로 고려할 필요가 있다.

V. 결론

현대 사회의 모든 조직은 사회적 가치를 무시할 수 없다. 민간부문이든, 공공부문이든, 비영리부문이든 모든 조직의 사회생태계 속에서 사회적 존재의 일환으로 공동사회에 기여할 수 있을 때 존재의 의미가 있다. 물론 민간부문은 영리를 목적으로 존립하는 조직체이지만, 사회적 가치를 제외하고 영리만을 추구할 수 없는 상황에 이르고 있으며, 사회적 가치 추구가 매출액 극대화에 기여하고 있는 실정이다.

민간부문과는 달리 공공부문은 설립 자체부터 공익적 목적 실현을 위해 존재하였으며, 추구하는 경영가치의 방향도 사회적 공동체의 이익에 기여하는 것이 제1의 법칙이다. 공공부문은 사회문제 해결을 위해 다양한 이해관계자의 의견을 수렴하여 공동의 이익을 구현할 수 있는 가치를 지향하여야 하며, 이를 위해서 조직내적 자원을 효과적으로 결합하여 시너지 효과를 전략적으로 추진해야 한다. 물론 법제도적 관점에서 명확한 사회적 가치의 기준과 원칙을 정립하여 추진하는 것 또한 중요하다.

공기업도 공공부문의 일환으로서 사회적 가치를 고려해야 한다. 경영생산관계 기초로서의 공공성을 제대로 구현하기 위해 노력해야 하는데, 우선적으로는 윤리 및 인권, 균등한 기회 및 일자리 창출, 국민참여 및 소통 등과 같은 제도적 기준을 명확하게 규정할 필요가 있다. 사회적 불평등과 비합리적 요소를 해결할 수 있는 첫 번째 요건은 제도적 압력을 강화하는 것이다. 또한 조직내적 측면에서 근로자의 기본권과 근로여건 개선을 통한 복지향상과 노사상생의 협력적 분위기 조성은 조직외적 사회를 해결할 수 있는 주요한 전략적 자원이라 할 수 있다. 아울러 다양한 이해관계자들이 공동의 가치를 창출하기 위해 노력하는 과정에서 사회적 가치가 합리적으로 구현될 수 있다.

공기업의 사회적 가치와 관련된 내용은 설립 자체부터 존재하였으나, 이를 실질적으로 구현하는 과정에 대해서는 다소 둔감했던 것이 사실이다. 따라서 공기업의 사회적 가치를 제대로 구현하기 위해서는 법제도적 관점에서 경영평가 지표로 설정하여 추진할 때 실효성을 제고할 수 있다. 그러나 사회적 가치 구현을 위한 내용이 경영평가지표로 전환되는 과정에서 기관의 타율성과 부가적 부담을 주는 것은 지양될 필요가 있다. 기관이 자율적으로 사회적 가치를 구현할 수 있는 제도적 역량을 조성해 주는 것이 필요한 시점이다.

참고문헌

- 강철승, 「부가가치정보의 회계학적 측정과 이용: 기업부실 예측을 중심으로」, 중앙대학교 경영학과 박사학위논문, 1990.
- 국회입법조사처, 『신·재생에너지 보급·육성 현황과 개선방안』, 2016.9.
- 권영철, 「기업의 혁신성과 사회적 책임성에 따른 지속가능경영 유형화에 관한 탐색적 연구: 소비자 지각을 중심으로」, 『Korea Business Review』, 한국경영학회, 18(2): 1-15, 2014
- 권영한 외, 『환경성을 고려한 재생에너지 자원관리의 발전전략』, 한국환경정책평가연구원, 2015.
- 김 강, 「지속가능경영이 장단기 경영성과에 미치는 영향」, 『회계연구』, 대한회계학회, 17(4): 95-118, 2012.
- 김숙연·이상철, 「기업의 사회적 책임 활동에 대한 자발적 공시와 이익의 지속성」, 『상업교육연구』, 한국상업교육학회, 30(2): 165-184, 2016.
- 김윤권·윤두섭, 「공공부문의 책임성 확보 방안: 기업 거버넌스의 주인-대리인 시각에서」, 『현대사회와 행정』, 한국국정관리학회, 21(2): 27-51, 2011.
- 김정태, 『공유가치창출과 기업사회 혁신』, 대한상공회의소 지속가능경영원, 2015.
- 민재형·하승인·김범석, 「기업의 지속가능경영 활동이 기업의 장단기적 가치에 미치는 영향」, 『경영학연구』, 44(3): 713-735, 2015.
- 박정은, 「4차 산업혁명 시대, 공기업의 공유가치 창출 전략」, 『물과 사회적 가치』, 피어나, 2018.
- 박치성·조성한, 「비영리 공동모금재단 책임성에 관한 시론적 연구 : 공동모금재단 책임성 모형 개발과 공동모금회/대한적십자사 사례 비교를 중심으로」, 『현대사회와 행정』, 한국국정관리학회, 21(3): 169-199, 2011.
- 삼성경제연구소 CEO 인포메이션, 「협력으로 승화하는 기업의 사회공헌」, 2012.2.29.
- 안미강·고대영, 「외국인투자자와 성과가 지속가능경영 및 기업가치에 미치는 영향」, 『국제회계연구』, 한국국제회계학회, 53: 230-251, 2014.
- 양만식, 「기업의 윤리경영과 사회적 책임」, 『기업법연구』, 한국기업법학회, 24(1): 245-275, 2010.

-
- 원구환, 『공기업론』, 서울: 대영문화사, 2018.
- 윤재창·이욱기·김동혁, 「융복합 시대에서 지속가능경영활동이 혁신성에 미치는 영향에 관한 연구」, 『디지털융복합연구』, 한국디지털정책학회, 13(4): 115-125, 2015.
- 윤태범, 「우리나라 공공기관의 지속가능경영 실태와 전략」, 『한국정책학회 추계학술대회 논문집』, 한국정책학회, pp. 1-14.
- 이양복, 「다국적기업 사회적 책임활동(CSR)의 통합 피라미드 모델에 관한 연구」, 『전문경영인연구』, 한국전문경영인학회, 19(1): 101-122, 2016.
- 이양복·김창수, 「한국기업 해외자회사의 전략적 CSR 활동의 동인 및 성과에 관한 연구」, 『국제경영연구』, 27(1): 83-110, 2016.
- 장 철, 「지속가능경영보고서를 통한 자발적 비재무정보공시가 자기자본비용에 미치는 영향」, 『국제경상교육연구』, 11(2): 1-32, 2014.
- 전국경제인연합회, 『2011 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2011
- 전국경제인연합회, 『2013 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2013.
- 정후식, 『기업의 사회적 책임(CSR): 주요국 사례와 시사점』, 한은조사연구 2007-22, 2007.7.
- 조승래, 「우리나라의 이산화탄소 배출현황과 파리협정 이행을 위한 과제」, 『지표로 보는 이슈』, 국회입법조사처, pp. 1-3.
- Backer, Morton, *Modern Accounting Theory*, New Jersey: Prentice Hall, Inc, 1966.
- Becker-Olsen, K. L. and Hill, P, “The Impact of Perceived Corporate Social Responsibility on Consumer Behavior,” *Journal of Business Research*. 59(1): 46-61, 2006.
- Bowen, H. R, *Social Responsibility of the Businessman*, New York: Harper & Row Publishers, 1953.
- Clarkson, P., Fang, X., Li, Y., and Richarson, G, “The Relevance of Environmental Disclosures: Are Such Disclosures Incrementally Informative?” *Journal of Accounting and Public Policy*. 32(5): 410-431, 2013.
- Drucker, Peter F, *Management: Task, Responsibility, and Practice*. New York: Book Center, 1974.

- Farazmand, Ali, "Privatization or Reform?: Public Enterprise Management in Transition," *International Review of Administrative Science*, 65(4): 551-567, 1999.
- Hendricksen, Eldon S, *Accounting Theory*, Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1982.
- ISO, *Guidance on Social Responsibility, International Standard, ISO 26000*, 2010.
- Kaletsky, A, *Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy*, Bloomsbury Publishing, 2010.
- Keys, T., T. W. Mainght and Kees van der Graaf, "Marketing the Most of Corporate Social Responsibility," *Mckinsey Quarterly*, December, 2009
- McGuire, J. W, *Business and Society*, New York: McGraw-Hill, 1963.
- Paton, W. A. and Littleton, A, *An Introduction to Corporate Accounting Standard*, New York: The Ronald Press Company, 1940.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R, "Strategy and Society: The Link of Competitive Advantage and Corporate Social Responsibility," *Harvard Business Review*, 84(12): 78-92, 2006.
- Rodriguez, P., Siegel, D. D., Hillman, A., and Eden, L, "Three Lenses on the Multinational Enterprise: Politics, Corruption and Corporate Social Responsibility," *Journal of International Business Studies*, 37: 733-746, 2006.
- Sen, S. and Bhattacharta, C. B, "Does Doing Good Always Lead to Doing Better? Consumer Reactions to Corporate Social Responsibility," *Journal of Marketing Research*, 38(May): 225-243, 2001.
- Till, B. D. and Nowark, L. I, "Toward Effective Use of Cause-Related Marketing Alliance," *Journal of Product and Brand Management*, 9(7): 472-484, 2000.
- Walton, C. C, *Corporate Social Responsibilities*. CA: Belmont, 1967.
- Whitley, R, *Divergent Capitalisms: The Social Structuring and Change of Business Systems*, Oxford: Oxford University Press, 1999.

Wood, D. J. and Jones, R. E, "Stakeholder Mismatching: A Theoretical Problem in Empirical Research on Corporate Social Performance," *The International Journal of Organizational Analysis*. 3: 229-267, 1995.

Zadek, S, *The Civil Corporation: the New Economy of Corporate Citizenship*, London: Earthscan, 2001.

3. 공공기관 성과관리와 의사결정: 성과정보 활용을 중심으로

정일환(송실대학교)

공공기관 성과관리와 의사결정: 성과정보 활용을 중심으로

정일환(송실대학교)

I. 서론

결과 중심의 성과관리(performance management)는 공공서비스의 책무성을 확보하고, 공공서비스의 질을 향상시키기 위하여 지난 수십년간 많은 국가들이 진행한 공공 부문 개혁의 공통된 주제였다. 이처럼 성과관리가 폭넓게 확산될 수 있었던 이유는 관찰 가능한 성과정보를 수집·생성하고, 성과를 지속적으로 모니터링하고 이를 의사결정 과정에 이용한다면, 조직성과는 향상될 것이라는 믿음에 근거한다(Deming, 1994). 이러한 정부개혁의 흐름 속에서 우리나라 공공기관들도 다양한 형태의 성과정보를 산출하고, 이를 조직, 재무, 인사관리와 연계하여 운영하고 있는데, 예를 들면 공공기관 경영평가제도, 목표관리제, 성과주의 예산제도, 성과급 등 성과정보를 활용한 노력이 확산되고 있다(한인섭, 2006; 강황선, 2004).

이렇듯 다양한 형태의 성과관리 제도가 시행되고 있지만, 각국의 공공부문 성과개혁의 초점은 주로 양적·질적 측면에서 향상된 성과정보 수집에 있었고 그 결과, 성과측정 수준은 상당히 고도화되어 왔다. 그런데 수많은 성과데이터와 정보가 산출되고 있지만, 이러한 시스템이 실제 성과향상에 기여하는가, 즉 성공적인가에 대해서는 많은 의문이 제기되고 있다. 또한 공공부문의 성과에 대한 연구가 상당히 축적되어 왔지만, 성과시스템이 실제로 공공성과를 향상시키는지에 대해 선행연구들은 혼재된 결과를 보이고 있다(Politt & Bouckaert, 2004).

최근의 성과관리 연구들은 이러한 성과측정 도구의 도입 여부를 넘어, 수집된 성과정보가 의사결정과정에서 실제로 활용되는지, 어떻게 활용되는지를 살펴보는 것이 성과관리의 궁극적 목적인 성과 향상을 위해 중요하다고 지적한다(Moynihan, 2008; Moynihan

and Pandey, 2010). 조직성과의 지속적·체계적인 평가결과인 성과정보는 조직의 의사결정에 영향을 미칠 것으로 여겨진다(Behn, 2003). 앞서 언급한 것처럼 한국과 미국을 비롯한 많은 국가에서 1990년대 초반부터 성과관리시스템을 통해 수집된 성과정보가 공공관리자의 의사결정에 활용됨으로써 조직성과를 향상시킬 것이라고 기대하지만, 실제로 조직이 성과정보를 의사결정에 이용하는지에 대해서는 연구 및 이해가 부족한 실정이다 (Pandey, 2015; Jennings and Hall, 2012; Holm, 2017; 2018; Walshe, Harvey, and Jas, 2010).

본 연구는 지나치게 많아진 성과정보를 공공조직 관리자들은 관련된 정보로 분류, 식별하고, 선택하여 이를 의사결정에 활용하는 인지적 과정을 거쳐야 함을 주목한다. 제한적 합리성의 공공조직 관리자에게 성과정보는 절대적인 수치 그 자체보다는 과거의 성과 혹은 유사기관과의 비교를 통해 의사결정에 필요하고 의미있는 정보로 거듭날 수 있다. 따라서, Cyert & March(1963)의 기업행동이론에 기반한 성과피드백이론을 이용하여 본 연구에서는 의사결정자가 성과정보를 어떻게 인지하고 해석하여, 조직관리에 활용하는지에 대한 성과정보 활용(performance information use) 과정에 초점을 두고자 한다.

본 연구는 다음과 같은 학문적·정책적 시사점을 제공할 수 있을 것이라고 기대한다. 첫째, 지금까지 성과관리와 의사결정과의 관계는 다양한 민간조직의 사례를 활용하여 적용되었지만, 공공조직에 대한 연구는 매우 미흡한 실정이다. 특히, 본 연구는 Cyert & March(1963)가 제시한 사회적, 역사적 열망기준뿐만 아니라, 공공조직의 특성을 반영한 정치적 열망기준에 대한 논의도 함께 고려하였다(Holm, 2017). 본 연구는 성과피드백이 공공관리자의 의사결정에 어떤 영향을 미치는지 살펴봄으로써, 조직이 어떻게 성과정보를 활용하는지에 대한 경험적 연구 결과를 제공한다는 점에서 의의가 있다. 성과정보가 의사결정과정에서 어떻게 활용되는지는 궁극적으로 성과관리와 조직성과의 작동기제 메커니즘을 규명하는 데 의미있는 시사점을 제공할 것이다.

둘째, 일반적인 횡단 설문조사(cross-sectional survey design)에 기반한 선행연구들은 내생성의 문제 때문에 성과정보와 의사결정의 인과관계를 입증하기 어렵다는 점에서 연구 결과의 신뢰성에 대해 비판을 받아왔다. 무작위 배정(random assignment)을 이용한 설문실험 설계(survey experiment design)를 활용하여, 인과관계의 내적 타당성을 증대시켰다는 점에서 행정학 연구의 방법론적 외연을 넓혔다고 할 수 있다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저, 성과관리와 성과정보 활용에 대한 이론적 배경을 살펴보고, 성과정보와 의사결정의 관계에 관한 선행연구를 통해 가설을 도출한다. 다음으로 설문실험 설계와 분석방법을 설명하고, 실증적인 분석결과를 토대로 성과정보 활용 과정에 대한 시사점을 제시한다.

II. 이론적 배경

1. 공공조직 성과관리와 성과정보 활용

성과관리(performance management)는 1990년대 초반부터 공공부문의 주요 의제로서 전 세계적인 정부혁신의 논리적 근거를 제공하였다. 이론적으로 신공공관리론(New Public Management)에 기반한 성과관리를 정착시키기 위해 다양한 제도적·정책적 노력이 수반되었다. 선진국의 사례를 보면, 미국은 1993년에 「정부성과 및 결과법(Government Performance and Results Act)」을 제정하여 성과관리의 기본적 틀을 제시하였고, 2010년 「정부성과 및 결과 현대법(Government Performance and Results Modernization Act)」을 수정함으로써, 성과계약을 도입하고, 성과관리를 강화함으로써 공공서비스의 책무성을 확보하고, 정부성과의 질을 높이려는 노력을 기울여왔다. 영국은 대처정부 이후 1998년 지출계획의 효과성을 분석하는 종합지출계획서(CSR: Comprehensive Spending Review)와 부처별 임무 및 전략목표, 그리고 성과목표를 요구하는 공공서비스 계약(PSA: Public Service Agreement)을 제도화하였고, 호주는 1998년 결과 및 산출체계(Outcome and Output Framework)의 예산회계제도를 도입하여 성과중심의 관리체계를 확립하였다. 우리나라도 또한 2001년에 「정부업무 등의 평가에 대한 법률」을 제정하고, 2006년에 「정부업무평가 기본법」을 통해 성과관리의 기본적 틀을 마련하였다.

이와 같이 성과관리는 공공부문에 광범위하게 적용되고, 정부개혁의 주요 의제로서 사용되고 있지만, 성과관리시스템이 조직성과에 미치는 영향에 관한 많은 실증연구들은 성과관리시스템 효과에 대해 각각 상충되고 혼재된 결과들을 보여주고 있다. 성과관리를 광의의 의미에서 전략적 기획(strategic planning)과 성과측정(performance measure)을 통해 성과정보를 생성하고, 이를 다양한 의사결정과정에서 활용하는 시스템 구축이라고 정의한다면(Moynihan, 2008), 성과관리의 효과에 관한 연구들은 성과관리 요소를 지니고 있는 정책과 조직성과와의 인과관계를 규명하는 프로그램 평가적(program evaluation) 연구들과 공공 관리자의 역할을 강조하는 성과관리 연구들로 구분해볼 수 있다(Gerrish, 2014; Heckman, Heinrich, and Smith, 1997; Hvidman and Andersen, 2014; Rosenfeld, Fornango, and Baumer, 2005).

몇몇의 연구들은 성과정보의 생성과 성과시스템의 도입이 조직 성과와 긍정적 관계를 갖고 있음을 발견하였다. 예를 들면, 영국 지방정부 사례를 이용한 Boyne and Chen

(2007)은 달성목표를 설정한 지방정부들은 그렇지 않은 지방정부들과 비교할 때, 더 높은 조직 성과를 보여주었으며, 비슷한 맥락에서 Sun and Van Ryzin(2014)은 뉴욕시 공립학교 사례를 이용하여 성과측정 프로그램은 「낙오아동방지법(No Child Left Behind Act)」에 의해 설정된 기준의 성과를 달성하는 데 도움을 주는 것으로 주장하였다. Poister et al.(2013)은 성과측정제도의 도입이 미국 공공 transit industry의 이용률과 생산성을 증대시키는 것으로 발견하였다. 하지만, 성과관리와 조직성과와의 인과관계를 실증적으로 규명하고자 노력한 대다수의 연구들은 유의미하지 않은 결과를 발견하고 있다. 구체적으로, 치안서비스(Chivers and Weatherburn, 2004; Rosenfeld et al., 2005) 보건정책(Besley et al., 2009; Propper et al., 2008), 교육정책 (Dee and Jacob, 2011; Hanushek and Raymond, 2005), 직업훈련(Heckman et al., 2002; Heinrich, 2002) 등의 연구에서 성과관리요소의 유용성을 검증, 평가하고자 하였다.

또한, 선행연구들은 성과관리시스템이 본래 조직관리의 목적이 아닌 정치적 혹은 상징적 목적으로 이용되거나(Lavertu and Moynihan, 2012), 피평가자들의 게임(gaming) 현상(Courty and Marschke, 2004, 2008; Heinrich and Marschke, 2010) 등의 의도하지 않은 결과를 야기하기도 하며, 적절하게 집행되지 않을 때(Radin, 2006; Frederickson, 2003; Frederickson and Frederickson, 2006; Radin, 1998) 성과관리는 조직성과를 향상시키는 데 한계가 있음을 지적하고 있다. 따라서, 성과관리의 효과성에 관한 상반된 결과들은 조직성과에 영향을 미치는 성과관리의 작동기제 메커니즘에 대한 보다 세밀한 관찰과 분석이 필요함을 보여주고 있다.

학자들에 따라 세부적인 성과관리 구성요소들을 다르게 정의하지만, 공통적으로 성과관리는 성과측정을 통한 정보를 생성하고, 생성된 정보를 조직관리에 활용하고, 조직과 조직구성원의 바람직한 행동을 유도하기 위해 인센티브 제도를 구축하는 것을 의미한다. Boyne(2010)은 성과측정, 목표설정, 보상시스템의 3가지 요소, Hood et al.(2001)은 성과정보의 수집, 표준화, 행동변화를 주요 구성요소로 나누며, Mabey, Salaman and Storey(1999)는 목표 설정, 성과 측정, 성과결과의 피드백, 성과정보에 기반한 보상시스템 성과유인체계 구축으로 구성요소를 설명하였다. 많은 선행연구들은 지난 수십년 동안 공공부문 개혁의 노력으로 성과관리의 구성요소 중 성과관리의 목표의 설정, 성과측정 및 평가 등은 과거 대비 향상되었지만, 성과정보 활용은 아직도 미흡한 점이 많음을 지적하고 있다(Kroll, 2015; 공동성 외, 2011; 최형준·이정욱, 2016)

2. 성과정보와 의사결정에 관한 선행연구

체계화된 성과관리제도(performance management regimes)에서 조직은 다양하고, 풍부한 성과정보를 주기적으로 생성할 수 있게 됨에 따라, 관리자는 조직운영의 상태와 문제점을 파악하는 데 소요되는 시간과 노력을 줄일 수 있게 된다. 그러나, 조직성과는 절대적인 수치로서 제시된 정보를 있는 그대로 조직의 의사결정과정에서 활용되기보다는 조직의 사전지식 혹은 경험과 연계되어 새롭게 의미가 부여되거나, 확대되는 인지적 과정을 거치게 된다(March, 1988; Jones and Baumgartner, 2005).

Cyert and March(1963)은 행동적 기업이론(behavioral theory of firm)에서 이러한 인지적 과정을 성과피드백(performance feedback)의 개념을 통해서 설명하고 있다. 조직은 열망수준(aspiration level)을 이용하여 조직 자체의 성과정보를 평가하고, 전략적 변화를 취할 것을 가정한다. 제한된 합리성의 조직 관리자들은 다양하고 복잡한 성과정보를 조직의 열망수준 기준으로 단순하게 조직성과의 성공과 실패를 가늠한다. 요컨대, 행동주의적 관점의 연구결과들을 비추어 볼 때, 공공기관의 성과정보 활용은 관리자가 주관적 기준과 성과정보와의 비교를 통해 조직성과 수준을 인지하고, 이를 조직관리와 관련된 의사결정에 정보를 활용하는 일련의 과정을 거치는 것으로 생각될 수 있다(Kahneman and Tversky, 1979; Mussweiler, 2003; Koszegi and Rabin, 2006).

본 연구는 조직의 의사결정에 영향을 미치는 성과정보 활용 과정을 조직의 성과수준과 열망수준(aspiration level)의 차이로부터 유발됨을 가정하는 행동적 기업이론(Cyert and March, 1963; March and Simon, 1958)과 전략적 선택이론(Ansoff, 1970, 1987; Child, 1972; Fiegenbaum et al., 1996)을 분석틀의 출발점으로 삼고자 한다.¹⁾

개별 조직 i 의 t 연도 의사결정을 Y_{it} , 열망수준을 A_{it} , 성과정보에서 산출되는 실제 성과(P_{it})라고 가정한다면, 조직 의사결정과 열망수준의 관계는 다음과 같이 정의될 수 있다.

1) 일반적으로 조직 열망수준(organizational aspiration)은 조직이 생산하거나 성취하는 특정한 분야에서 기대되는 성과 수준으로 정의하며, 종종 개념적으로나 실증적으로 목표(goal) 혹은 준거점(reference point)과 혼용되어 사용되기도 한다(Organizational aspirations are desired performance levels in specific organizational outcomes and have also been called goals and reference points: Shinkle, 2012:416) (Mezias, Chen and Murphy, 2002: 1285). 일부 학자들은 열망수준(aspiration level), 목표(goal), 준거점(reference point)을 서로 다른 개념으로 구별하여, 정의하고 있으나(Diecidue and Van de Ven, 2008), 본 연구는 각각의 용어를 비슷한 개념으로 다루고 있는 대다수 학자들의 시각을 취하고자 한다(Shinkle, 2012).

$$Y_{it} = \alpha + \beta(A_{it-1} - P_{it-1}) \quad (1)$$

많은 조직들은 다수의 목표와 더불어 다양한 성과를 측정한다. 특히 공공조직은 다수 이해관계자들의 수요를 반영해야하기 때문에 성과목표의 다양성을 고려하면 공공조직 개별 조직 i 의 t 연도 성과목표 g 에 대한 의사결정은 (2)의 식과 같이 변경될 수 있다.

$$Y_{igt} = \alpha + \sum_k^g \beta_k (A_{ikt-1} - P_{ikt-1}) \quad (2)$$

가. 열망수준의 원인과 형성

Cyert and March(1963: 198)는 조직의 열망수준(aspiration level)에 미치는 영향 요인에 대한 기본적인 개념들을 제시하였다. 구체적으로 조직의 열망수준은 본 조직의 과거 성과(역사적 열망수준: historical aspiration) 혹은 비교가능한 유사 조직의 성과(사회적 열망수준: social aspiration)에 의해 영향받을 수 있음을 주장하였다. 후속 연구들은 사회적 기대수준(social aspiration level)과 역사적 기대수준(historical aspiration level)이 서로 다른 영향력을 지니고 있는지를 실증적으로 비교, 평가하고 있지만, 각각의 연구들은 서로 다른 결과를 나타내고 있다(Mishina et al., 2010; Iyer and Miler, 2008; Audia and Brion, 2007).

시장에서 유사한 경쟁 조직과의 비교가 중요한 민간조직과 달리 공공조직은 책무성을 확보하는 정치적인 요인들을 고려할 필요성이 제기된다(Nielsen, 2014). 이러한 요구에 Homes(2017)은 공공조직의 열망수준 형성의 중요한 요소로서 정치적 열망수준(political aspiration)을 주장하였다. 즉, 이는 정치적 목표의 형태로서 조직 외부로부터 강제적으로 주어진 열망수준을 의미하며(Salge, 2011), 공공기관 성과관리의 측면에서 기획재정부 혹은 주무부처에서 제정하고 관리하는 성과목표 혹은 기대수준으로 이해할 수 있을 것이다.

성과평가는 조직이 잘 운영되고 있는지, 조직관리의 근본적인 해결책을 찾기 위한 인지적 과정이라고 가정할 때, 성과관리시스템은 관리자에게 조직성과에 대한 정보를 제공해준다. 성과정보는 조직의 현재 상황과 결과를 이해하는 업무의 불확실성을 줄여준다. 하지만, 절대적 수치 자체보다는 조직의 과거 성과 혹은 벤치마킹 대상과의 상대적 비교

를 통해서 성과정보는 조직관리에 더욱 유용한 정보를 제공할 수 있다. 의사결정에 관한 이론들도 이러한 성과정보의 상대적 비교 가능성을 인간의 본질적인 특성(Kahneman and Tversky, 1979; Mussweiler, 2003; Koszegi and Rabin, 2006)이나 관리자의 정보처리과정 측면(Cyert and March, 1963; Greve, 2008; Audia et al. 2015)에서 설명하고 있다. 상대적 비교가능성의 근거에 따라서, 조직 관리자가 인지하는 성과수준이 달라질 수 있을 것이다. 위의 논의를 기반으로 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설 1: 역사적 열망수준(historical aspiration), 정치적 열망수준(political aspiration), 사회적 열망수준(social aspiration)에 따라 공공조직 관리자가 인지하는 조직의 성과수준은 달라질 것이다

나. 성과피드백이론의 부정적 편향(Negativity Bias)

성과피드백이론에 기반한 실증적인 연구들은 조직성과가 열망수준보다 높은 경우와 조직성과가 열망수준보다 낮은 경우에 서로 각기 다른 비대칭적인 전략행동의 변화를 가정하였다. 비슷한 맥락에서 행동주의 경제학의 시초인 Kahneman and Tversky (1979)는 전망이론(prospect theory)에서 준거점(reference point)을 기준으로 위험 추구(risk taking) 의사결정의 행태가 다르게 나타날 수 있음을 보여주었다. 즉, 이익 상황과 비교할 때, 인간은 손실을 회피하기 위해 더욱 위험 선호적인 의사결정을 한다는 것이다. 또한, 성과피드백이론을 공공조직 사례에 적용한 Meier et al.(2015)는 기대수준(aspiration level, A)이 실제 성과결과(performance level, P)보다 클 때와 성과결과(performance, P)가 기대수준(aspiration level, A)보다 클 때 의사결정과정에서 미치는 영향력(β)은 서로 다른 비대칭적인 형태를 취할 수 있음을 보여주었다. Meier et al. (2015)와 Kahneman and Tversky(1979)의 비대칭적인 의사결정과정 행태를 (2)에 반영하면, 다음 (3)의 식을 도출할 수 있다.

$$Y_{igt} = \alpha + \sum_k^g \beta_k (A_{ikt-1} - P_{ikt-1}) l_1 + \sum_k^g \gamma_k (P_{ikt-1} - A_{ikt-1}) l_2 \quad (3)$$

where

$l_1 = 1$ when $A \geq P$, otherwise $l_1 = 0$ and $l_2 = 1$ when $P \geq A$, otherwise $l_2 = 0$

성과관리의 관점에서, (3)의 식은 성과관리 시스템에서 생성된 성과정보가 열망수준의 형성 원인과 실제 조직성과와의 차이에 의해서 의사결정(Y_{it})에 영향을 미칠 수 있는지를 보여준다. 위의 논의를 기반으로 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설 2-1: 긍정적 성과차이(positive performance gap)와 비교하여, 부정적 성과차이(negative performance gap)가 존재할 때 공공조직 관리자는 조직의 성과수준을 비대칭적으로 더욱 낮게 인식할 것이다

가설 2-2: 역사적 열망수준(historical aspiration), 정치적 열망수준(political aspiration), 사회적 열망수준(social aspiration)에 따라, 조직관리 변화의 필요성은 달라질 것이다

가설 2-3: 긍정적 성과차이(positive performance gap)와 비교하여, 부정적 성과차이(negative performance gap)가 존재할 때 공공조직 관리자는 조직관리 변화의 필요성을 비대칭적으로 더욱 높게 인식할 것이다

다. 성과정보의 활용

초기 성과관리 연구들은 성과정보를 수집하고 제공함으로써 조직은 인적·재정적 자원을 효율적으로 배분하고, 관리자의 책무성을 확보하여, 조직성과를 증진시킬 수 있다고 가정한다. 이러한 주장은 정확하고, 풍부한 내용의 성과정보가 조직의 문제를 식별하고, 해결책을 제시하는 근거로서 작용할 것이라는 믿음에 기반한다(Nutley and Webb, 2000; Stewart, 2002). 하지만, Learmonth and Harding(2006)와 Tsoukas(1997)는 더 나은 정보가 불확실성을 항상 감소시키지는 않으며, 조직의 문제를 해소하는 데 오히려 제한적인 역할을 할 수 있다고 주장한다.

또한 질 높은 성과정보가 충분히 생성되고 용이하다면, 의사결정자들은 자동적으로 이를 활용할 것이라는 내재적인 가정하에 성과관리의 효용성을 주장하고 있다. 하지만, 최근 성과관리 연구들은 의사결정과정에서의 성과정보 활용은 정보의 유용 가능성을 높이는 제도적 기반뿐 아니라, 다양한 맥락적 요인에 의해 결정되고 있음을 주장하고 있다 (Van de Walle and Van dooren, 2010; Kroll, 2015; Askim, 2007).

이에 성과정보 활용에 관한 최근 연구들은 조직관리, 조직특성 요인, 환경적 요인 등의 관점에서 성과정보 활용의 원인을 찾고자 하였다(최형준·이정옥, 2016; 한인섭, 2006). 구체적으로, 성과측정체계의 도입과 활용은 내부지지나 외부압력의 정치적 요인, 리더십, 목표 지향성, 유인체계의 조직적 요인, 정보기술, 실행 제약요인의 기술적 요인에 의해 달라지는 것으로 발견하였다.

또한, 조직관리를 위한 성과정보 활용을 사업우선순위 설정, 사업전략 수립, 업무수행 방식 개선, 성과목표 수정 등의 다양한 종류로 분류하고, 이에 따른 상이한 유인체계(Incentive Scheme)와 성과정보(Performance Information)가 필요하며, 관리자의 성과인식에 따라 성과정보 활용의 행태도 달라질 수 있음을 지적하고 있다(Moynihan, 2005; 2009; Askim, 2007; Van de Walle and Van Dooren, 2008; Kroll, 2014). 위의 논의를 기반으로 다음과 같은 가설을 도출하였다.

가설 3-1: 역사적 열망수준(historical aspiration), 정치적 열망수준(political aspiration), 사회적 열망수준(social aspiration)에 따라, 성과정보 활용의 필요성은 달라질 것이다.

가설 3-2: 긍정적 성과 차이(positive performance gap)와 비교하여, 부정적 성과 차이(negative performance gap)가 존재할 때 공공조직 관리자는 성과정보 활용의 필요성을 비대칭적으로 더욱 높게 인식할 것이다.

Ⅲ. 연구설계와 방법론

1. 연구설계

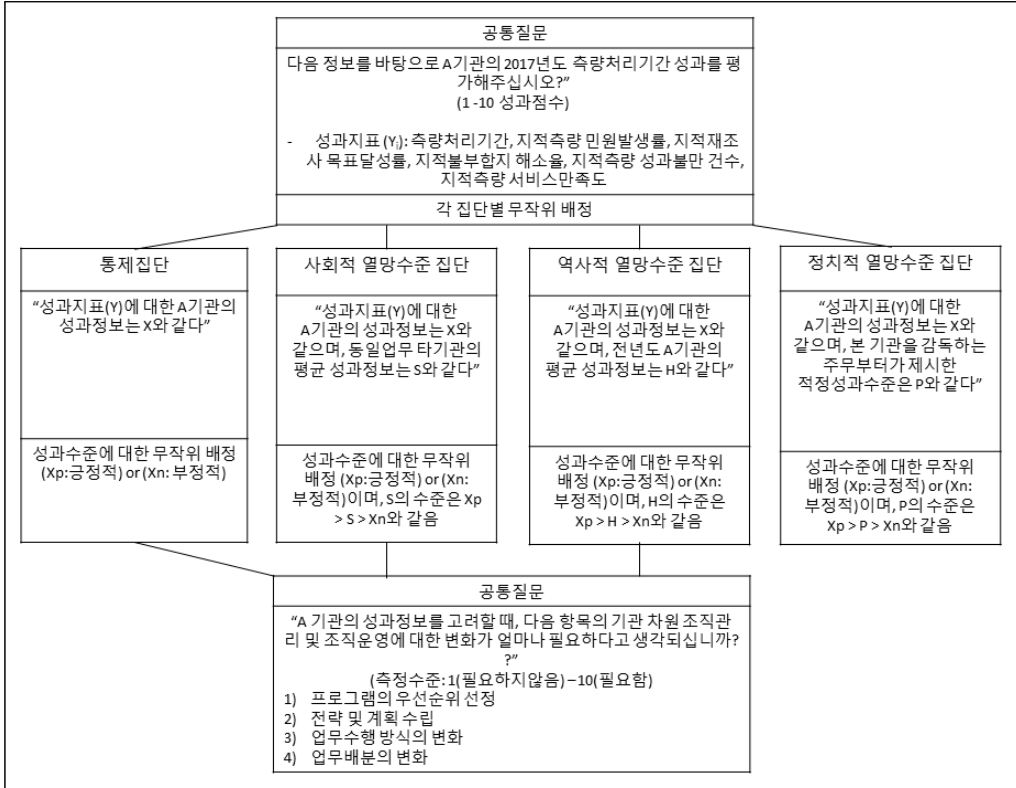
본 연구는 설문조사를 통하여 공공조직의 성과정보 인식과 성과정보 활용 의사결정에 영향을 미치는 요인을 분석하고자 한다. 설문조사 자료에 대한 통계적인 분석은 행정학 뿐 아니라 사회과학 분야에서 다양한 연구주제의 기본적인 방법으로 정착되어왔다. 그러나 설문에만 근거한 연구는 대표성의 문제, 허위 관계(spurious correlation), 측정오류, 내생성의 문제 등 인과적 추론을 어렵게 만드는 여러 가지 한계를 지니고 있다 (Gains, Kuklinski, and Quirk, 2007). 본 연구는 설문연구의 틀 내에서 이러한 문제들을 해결하고자 하는 설문실험(survey experiment) 설계를 활용하고자 한다.

본 연구는 기관 내의 성과정보 활용에 미치는 영향을 파악하기 위해 한국국토정보공사를 선정하였다. 한국국토정보공사는 12개의 지역본부 산하 169개의 지사를 통해 지적측량과 지적재조사의 공통된 공공서비스를 제공하기 때문에 지사 조직 간의 성과정보에 대한 이해 가능성이 높은 조직이다. 한국국토정보공사에 근무하는 중간관리자급인 3급 이상의 모든 공공기관 관리자(총 254명)를 설문대상의 모집단으로 선정하였다. 설문대상자는 열망수준에 미치는 요인과 성과정보 차이에 따라 두 단계로 각각의 집단에 무작위 배정되었다. 첫 번째, 전체 설문대상 집단을 1개의 통제집단과 3개의 처리집단으로 무작위 배정한 후, 기대수준에 영향을 미치는 요인(역사적 열망요인, 사회적 열망요인, 정치적 열망요인)에 따라 처리집단을 3가지 그룹으로 나누어 구성하였다. 두 번째, 실제 성과결과와 기대수준 차이에 따라 나타나는 비대칭적 반응의 부정적 편향(negative bias)를 확인하기 위해 각각의 그룹 내에서 6개의 성과지표별로 무작위로 긍정적 성과정보 차이 혹은 부정적 성과정보 차이가 제시되었다.

구체적으로 설문내용은 실험설계 방식 중 현실적으로 구성된 시나리오를 실험참여자에게 제시하여 참여자의 태도, 의도, 행동 등을 평가하는 방법인 Experimental Vignette Methodology(EVM)을 활용하였다(Aguinis and Bradley, 2014). 이를 위해, 국토정보공사의 경영성과보고서를 참고하여 기관에서 실제 사용되고 있는 6개의 성과지표(Y_i :측량 처리기간, 지적측량 민원발생률, 지적재조사 목표달성률, 지적불부합지 해소율, 지적측량

성과불만 건수, 지적측량 서비스만족도)를 선정하였으며, 국토정보공사 관리자 대상의 예비조사(pilot test)를 수행하여, 설문지와 성과지표를 수정, 설문응답의 이해 가능성과 현실적용 가능성을 높이고자 하였다.

[그림 III-1] 설문문항 설계구조



출처: 저자 작성

[그림 III-1]은 기대수준에 미치는 영향요인에 따라 4개의 집단으로 무작위 배정하는 설문문항 설계를 보여주고 있다. 각 3개 집단 내에서 응답자들은 주어진 6개의 성과지표 (Y_i)에 대한 성과정보(X_i)와 사회적(S), 역사적(H), 정치적 기준(P)과 함께 제공되며, 그룹 내에 긍정적 성과정보 차이(positive performance gap; X_p when X_i > S, H, P) 혹은 부정적 성과정보 차이(negative performance gap; X_n when X_n < S, H, P)의 사례로 무작위적인 성과정보 자료를 제공받는다. 3개 집단과 달리, 통제집단에 속한 응답자들은 성과정보 자체만 제공받는다.

다음 <표 III-1>은 본 연구에서 6개의 성과지표에서 설문대상 관리자가 제공받는 정보를 기술하고 있다. 각각의 성과지표에서 관리자는 3가지 열망수준 기준(예: 역사적, 사회적, 정치적 열망수준) 중의 하나의 기준과 성과정보 차이(예: 긍정적 혹은 부정적 성과정보) 정보를 제공받는다. 예를 들면, 역사적 열망수준 그룹에 속한 관리자는 측량처리기간 성과 지표항목에서 2016년 기관의 측량처리기간이 10일인 정보를 제공받는다. 또한, 긍정적 성과정보(예: 2017년 평균적으로 7.5일의 측량처리기간) 혹은 부정적 성과정보(예: 2017년 평균적으로 12.5일의 측량처리기간) 중 하나의 성과정보를 제공받는다.

<표 III-1> 실험설계 성과정보

	열망수준 기준			성과정보	
	(1)	(2)	(3)	(1)	(2)
구분	역사적 (2016년)	사회적 (2016년)	정치적 (2016년)	조직성과정보 (2017년)	조직성과정보 (2017년)
				Negative	Positive
측량처리기간	10일	10일	10일	12.5일	7.5일
지적측량 민원발생률	0.25%	0.25%	0.25%	0.31%	0.19%
지적재조사 목표달성률	80%	80%	80%	70%	90%
지적불부합지 해소율	2%	2%	2%	1.67%	2.33%
지적측량 성과불만 건수	5건	5건	5건	6.25	3.75
지적측량 서비스만족도	80	80	80	70	90

출처: 저자 작성

본 연구의 종속변수는 관리자가 인지하는 성과수준의 정도와 조직관리 변화의 필요성을 활용한다. 공공기관 관리자들은 제시된 6개의 성과지표별 열망기준과 성과수준의 정보를 기반으로, 1) 관리자가 인지하는 성과수준의 정도 2) 관리자가 인지하는 조직관리 변화의 필요성을 1~10의 척도로 평가한다. 구체적인 설문문항으로 ‘다음 정보를 바탕으로 A기관의 2017년도 측량처리기간 성과를 평가해주시시오’(성과수준의 정도), ‘A 기관의 측량처리기간 지표 성과정보를 고려할 때, 기관 차원의 조직관리 및 조직운영에 대한 변화가 얼마나 필요하다고 생각되십니까?’(조직관리 변화의 필요성)을 이용한다.

또한, 전반적인 조직관리 변화의 필요성뿐 아니라 성과정보 활용의 선행연구를 통해 조직변화의 범주를 “전략시행계획”, “내부업무 수행방식”, “업무우선 순위”, “구성원별 업무조정”으로 재구성하였다. 다음의 예시 ‘A 기관의 측량처리기간 성과정보를 고려할 때, 조직관리 및 조직 운영에 대한 변화를 제안한다면, 구체적으로 내부업무 수행방식 항목에서 변화가 얼마나 필요하다고 생각되십니까?’와 같이 개별 항목에서 조직 관리 변화의 필요성 정도를 설문하는 문항을 이용할 것이다.

2. 연구모형

본 연구는 열망수준의 종류와 성과수준의 차이가 t연도에 관리자 i가 인지하는 조직성과수준과 성과정보 활용(Y_{ij})에 미치는 영향을 분석하고자 한다. 응답자들은 열망수준 그룹과 성과정보 차이 그룹에 무작위 배정되었기 때문에 그룹별 성과수준의 평균과 조직관리 변화 필요성의 평균값을 비교함으로써 열망수준과 성과정보 차이의 영향력을 확인하고자 한다.

추가적으로, 성과지표를 이해하고, 인지하는 개인별 차이로 성과수준과 관리적 변화의 필요성이 달라질 수 있기 때문에, 개인별 특성을 통제된 회귀식의 형태로 열망수준과 성과정보 차이의 영향력을 추정하였다. 성과정보의 수준과 조직관리 변화의 필요성(Y_{ig})을 종속변수로 삼고, 설문실험 설계에서 배정된 각각의 사회적 열망수준(A_S), 역사적 열망수준(A_H), 정치적 열망수준(A_P) 집단 더미변수와 개인의 특성(Z)을 독립변수로 추가한 실증적 모형은 아래의 (1)의 식과 같이 표현될 수 있다.

$$(1) \quad Y_{ig} = \alpha + \theta Z_{ig} + \beta_H A_H + \beta_P A_P + \beta_S A_S + \epsilon$$

실제 조직성과(X)와 기대수준(A)과의 차이인 성과수준 차이($G=X-A$)가 종속변수에 영향을 미칠 수 있음을 고려하면, 다음의 (2)의 식과 같이 구성할 수 있다.

$$(2) \quad Y_{ig} = \alpha + \theta Z_{ig} + \beta_H A_H + \beta_P A_P + \beta_S A_S + G + \epsilon$$

종속변수(Y)는 관리자가 인지하는 성과정보, 전반적인 조직관리 변화의 필요성, 성과정보 활용의 측면에서의 ‘전략시행계획’ 변화의 필요성, ‘내부업무 수행방식’ 변화의 필

요성, '업무우선 순위'변화의 필요성, '구성원별 업무조정' 변화의 필요성의 6가지 항목을 1~10점 척도에서 측정하였고, 주요 독립변수인 정치적, 사회적, 역사적 열망수준과 긍정적 성과정보 차이($X-A > 0$)는 더미변수로 회귀식에 추가하였다. 통제변수로서 관리자의 직급, 교육수준, 성과지표의 이해정도, 성과지표의 중요성 정도를 활용하였다.

본 연구의 실증적 모형은 서로 다른 성과정보의 인식과 관리적 변화 필요성을 종속변수로 삼는 각각의 회귀식을 추정하기 때문에, 6개의 성과지표에 영향을 미치는 각각 6개의 회귀식이 연결된 방정식인 Seemingly Unrelated Regression(SUR) 추정하고자 한다. 즉, 둘 혹은 그 이상의 방정식들의 오차항들이 상관되어 있는 경우, 각 방정식을 별개로 추정하는 것보다 각 방정식의 상관성을 고려하는 Seemingly Unrelated Regression(SUR)이 더 효율적인 추정이 된다(Zellner, 1962).

IV. 분석결과

1. 기초 통계분석

총 254명의 국토정보공사 3급 이상의 관리자들을 대상으로 2018.9월부터 한 달간 설문조사를 실시하여 138명의 설문응답을 받았으며, <표 IV-1>은 본 연구에서 활용된 응답자들의 특성과 설문문항에 대한 기초통계량을 보여주고 있다. 직군을 본부, 지사 직군으로 구분할 때, 총응답자의 23명은 본부관리자, 115명은 지사근무자로 구성되어 있으며, 열망수준 집단별로 응답자를 살펴보면, 총 138명 설문응답자 중, 통제집단 33명, 역사적 열망집단 41명, 정치적 열망집단 32명, 사회적 열망집단 32명인 것으로 나타났다.

<표 IV-1> 기초통계량 분석

종속변수	관측치	평균	표준편차	최소	최대
근무지	138	2.52	0.76	1	3
성별	138	0.81	0.39	0	1
열망수준집단	138	2.52	1.09	1	4
직급	114	2.35	0.55	1	3
근무연수	114	29.62	6.4	1	40
교육수준	138	3.32	1.43	1	6
성과정보인식	820	6.65	2.7	1	10
조직관리 변화 필요성	820	7.12	2.33	1	10
내부업무구성 변화 필요성	820	7.17	2.25	1	10
전략시행계획 변화 필요성	820	7.25	2.19	1	10
업무우선순위 변화 필요성	820	7.14	2.24	1	10
구성원별 업무조정 변화 필요성	820	7.19	2.23	1	10

주: '성과정보 인식'과 '조직관리 변화 필요성' 변수는 총 138명의 설문대상자가 6개의 성과지표에 응답한 관측치를 계산한 것임
출처: 저자 작성

2. 분석 결과: 공공기관 관리자의 성과정보 인식

다음 <표 IV-2>는 성과정보 인식에 관한 설문문항을 기반으로 6개의 성과지표에 대한 열망수준 집단별 응답의 평균을 정리한 것이다. 긍정적 성과 차이와 부정적 성과 차이를 통제하기 위해 각각의 사례로 분류한 후, 처리집단별 평균값을 비교하였다.

성과정보가 열망수준의 기준보다 높게 제시된 경우(사례 A), 역사적 열망기준이 제시된 집단의 응답자는 0점(=매우 미흡한 성과)에서 10점(=매우 탁월한 성과)의 성과수준 척도 중에서 평균적으로 7.72점 정도로 성과를 평가하고 있으며, 사회적 열망수준 집단의 응답자는 7.58점, 정치적 열망수준 집단의 응답자는 동일한 조직성과 수준을 8.55점으로 평가하고 있다. 이는 동일한 성과정보라도 어떠한 기준과 함께 제시되었는지에 따라 관리자가 성과정보를 인식하는 정도가 다를 것을 보여주고 있다. 특히, 정치적 열망수준과 함께 제시된 집단에서 긍정적 성과 차이(성과정보 > 열망수준)를 제시받은 경우, 관리자가 인지하는 성과는 다른 집단보다 월등히 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 현재의 공공기관 경영시스템에서 많은 공공기관 관리자가 감독기관이 제시하는 성과기준을 보다 중요한 기준으로 인식하고 있음을 보여주며, 긍정적 성과 차이의 경우, 이를 확대해석하려는 경향이 있는 것으로 나타났다.

<표 IV-2> 열망수준집단별 관리자의 성과정보 인식

종속변수	통제집단	역사적 열망수준	정치적 열망수준	사회적 열망수준
성과정보 > 열망수준의 경우 성과정보인식 (A)	7.63	7.72	8.55	7.58
성과정보 < 열망수준의 경우 성과정보인식 (B)	5.25	4.99	5.05	4.28
성과정보의 차이 (A - B)	2.38	2.73	3.5	3.3

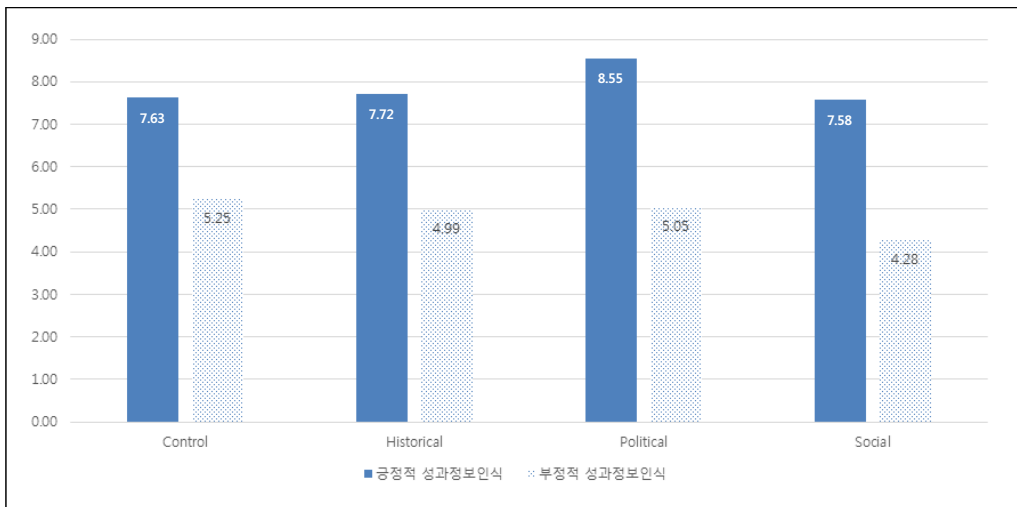
출처: 저자 작성

성과정보가 열망수준보다 낮게 제시된 경우에서(사례 B), 역사적 열망수준 집단(전년도 조직의 성과와 당해연도 조직의 성과가 함께 제시된 경우)에 속한 경우, 공공기관 관리자는 4.99점 정도의 성과를 달성한 것으로 인식하고 있으며, 이는 1~10점의 성과점수

척도의 기준에서 5.25점의 통제집단보다 0.26점 낮은 것으로 나타난다. 비슷한 맥락에서, 정치적 열망수준 집단의 응답자는 5.05점, 사회적 열망수준 집단의 응답자는 4.28점으로 조직의 성과를 인식하였으며, 사회적 열망수준 집단의 경우 다른 집단과 비교하여, 동일한 성과수준이라도 조직성과를 가장 낮게 인식한 것으로 파악할 수 있다.

통제집단의 관리자들은 부정적 성과의 사례보다 긍정적 성과정보를 제시받았을 때, 2.38점 더 높은 성과로 인식하고 있으나, 이러한 긍정적 성과와 부정적 성과의 차이는 열망수준 집단별로 다르게 나타나고 있다. 예를 들면, 정치적 열망수준 집단의 경우, 긍정적/부정적 성과의 차이는 3.5점으로 가장 크게 나타났는데, 이는 공공기관 관리자들은 감독 부처가 제시한 성과기준보다 낮은 성과를 달성했을 때보다 높은 성과를 달성했을 경우, 이를 훨씬 높게 평가하려는 인지적 편향이 존재함을 보여준다. 긍정적 성과(사례 A)와 부정적 성과(사례 B)의 경우를 함께 비교할 때, [그림 IV-1]은 <표 IV-2>의 집단별 성과정보 인식을 그래프로 표현한 것이다.

[그림 IV-1] 공공관리자 성과정보의 인식: 긍정적 성과와 부정적 성과 차이



출처: 저자 작성

<표 IV-3>은 관리자의 직급 및 교육수준과 각각의 지표별 성과지표의 이해 정도와 중요성 인식 정도를 통제한 후, 위 p.172의 (2)의 식에 기반한 실증적 모형을 6개의 지표별로 SUR(Seemingly Unrelated Regression)을 이용해 분석한 결과이다.

〈표 IV-3〉 성과정보 인식의 SUR 분석결과

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불부합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	-0.232 (0.634)	-1.106* (0.600)	0.333 (0.625)	0.230 (0.710)	-1.324* (0.69)	0.998* (0.598)
사회적 열망수준	-0.569 (0.602)	-1.33** (0.574)	-0.485 (0.599)	-0.571 (0.644)	-0.327 (0.650)	-0.440 (0.563)
역사적 열망수준	-0.19 (0.567)	-1.17** (0.547)	-0.187 (0.561)	0.432 (0.609)	-0.084 (0.62)	0.125 (0.532)
성과차이(긍정적=1)	3.299*** (0.39)	2.309*** (0.364)	2.322*** (0.402)	2.312*** (0.435)	1.744*** (0.412)	3.394*** (0.36)
성과지표의 이해 정도	-0.045 (0.128)	-0.044 (0.107)	-0.097 (0.131)	0.114 (0.117)	0.011 (0.121)	-0.218* (0.117)
성과지표의 중요성	-0.058 (0.105)	-0.04 (0.121)	0.053 (0.13)	0.083 (0.11)	-0.055 (0.127)	-0.115 (0.100)
교육수준	-0.008 (0.148)	-0.036 (0.141)	-0.065 (0.144)	0.109 (0.159)	0.131 (0.161)	0.215 (0.141)
직급	-0.263 (0.435)	0.034 (0.414)	-0.141 (0.408)	0.982** (0.454)	0.019 (0.477)	-0.155 (0.407)

주: 1. N=144, 유의수준: *p<0.1 **p<0.05 ***p<0.01
출처: 저자 작성

6개의 성과지표에서 긍정적/부정적 성과차이 더미변수는 모두 정(+)의 영향을 미치고 있으며, 통계적으로 유의미함을 보여주고 있다. 열망수준 집단 더미변수들은 성과지표별로 다른 영향력과 통계적 유의미성을 보여주고 있기 때문에, 모든 성과지표에 적용되는 일관적인 결과를 도출할 수 없다. 하지만, 지적측량민원 발생률 성과지표의 경우, 모든 열망수준이 통계적으로 부(-)의 영향을 미치며, 통계적으로 유의미한 점을 고려할 때, 열망수준이 함께 제시되었을 때, 응답자들은 평균적으로 조직의 성과를 더 낮게 평가하는 경향이 있는 것을 발견하였다.

3. 분석 결과: 공공기관 관리자의 조직관리 변화 필요성의 인식

다음 <표 IV-4>는 성과정보가 열망수준의 기준과 함께 제시되었을 때, 조직관리 변화가 필요한지에 관한 설문문항을 기반으로 6개의 성과지표에 대한 열망수준 집단별 응답의 평균을 요약한 것이다. 긍정적 성과와 부정적 성과가 제시된 경우를 구분하여 집단별 평균값을 비교하였다.

<표 IV-4> 조직관리 변화의 필요성

종속변수	통제집단	역사적 열망수준	정치적 열망수준	사회적 열망수준
성과정보 > 열망수준의 경우				
조직관리 변화 필요성(A)	7.22	6.91	7.20	5.92
성과정보 < 열망수준의 경우				
조직관리 변화 필요성(B)	7.01	7.35	7.22	7.17
성과정보의 차이 (A - B)	0.21	-0.44	-0.02	-1.25

출처: 저자 작성

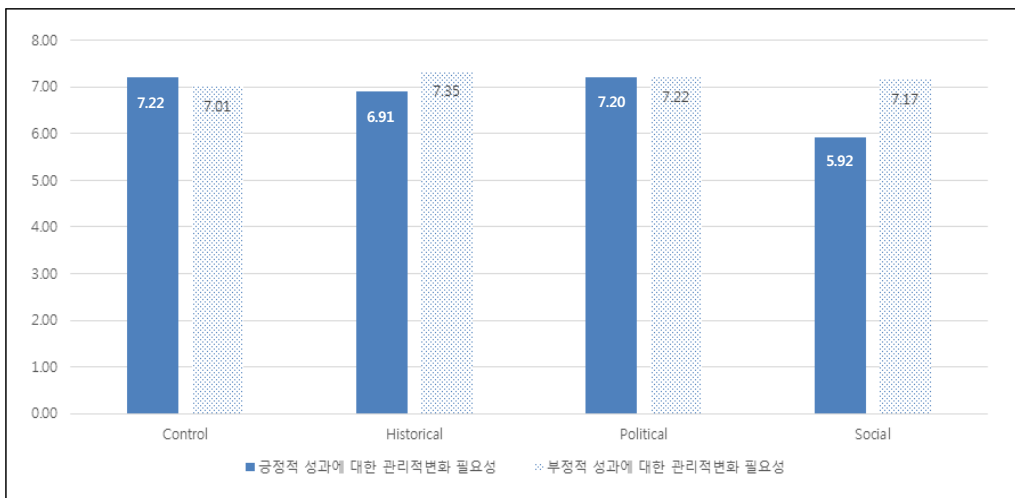
성과정보가 열망수준 기준보다 높게 제시된 긍정적 성과정보의 경우(사례 A), 역사적 열망기준이 제시된 집단의 응답자는 평균적으로 6.91점 정도로 조직관리의 변화가 필요한 것으로 판단하고 있으며(예: 1=변화가 매우 필요하지 않음, 10=변화가 매우 필요함),

사회적 열망수준 집단의 응답자는 5.92점, 정치적 열망수준 집단의 응답자는 7.2점으로 평가하고 있다. 이는 동일한 성과정보라도 열망수준의 원인에 따라 관리자가 인식하는 조직관리 변화의 필요성 정도가 다름을 보여주고 있다. 특히, 사회적 열망수준이 제시되었을 때, 관리자는 조직관리 변화의 필요성을 다른 기준에 비해 월등히 낮은 것으로 인식하고 있다. 이는 유사한 업무를 수행하는 조직과 비교하여, 준거집단보다 높은 성과를 달성했을 때, 관리자는 조직 변화의 필요성을 크게 느끼지 못하는 것으로 파악할 수 있다.

성과정보가 열망수준보다 낮게 제시된 경우에서(사례 B), 역사적 열망수준 집단(전년도 조직의 성과와 당해연도 조직의 성과가 함께 제시된 경우)에 속한 경우, 공공기관 관리자는 7.35점 정도의 조직관리 변화가 필요한 것으로 인식하고 있으며, 이는 1~10점의 조직 변화 필요성 인식 척도의 기준에서 7.01점의 통제집단보다 0.34점 높은 것으로 판단된다. 비슷한 맥락에서, 정치적 열망수준 집단의 응답자는 7.22점, 사회적 열망수준 집단의 응답자는 7.17점으로 조직관리 변화의 필요성을 인식하였으며, 사회적 열망수준 집단의 경우 성과를 가장 낮게 인식한 것으로 파악할 수 있다.

긍정적 성과(사례 A)와 부정적 성과(사례 B)의 경우를 함께 비교할 때, [그림 IV-2]는 <표 IV-4>의 집단별 조직관리 변화의 필요성을 그래프로 표현한 것이다.

[그림 IV-2] 공공관리자의 조직관리 변화의 필요성: 긍정적 성과와 부정적 성과 차이



출처: 저자 작성

〈표 IV-5〉 조직관리 변화 필요성의 성과지표별 SUR 분석결과

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불부합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	-1.099 (0.695)	0.051 (0.664)	0.335 (0.717)	0.301 (0.589)	-0.510 (0.628)	-0.556 (0.633)
사회적 열망수준	-1.298** (0.658)	0.088 (0.635)	-0.032 (0.687)	-0.734 (0.534)	-0.219 (0.592)	-0.107 (0.596)
역사적 열망수준	-0.162 (0.62)	0.48 (0.605)	1.03 (0.644)	-0.527 (0.505)	0.259 (0.565)	-0.039 (0.564)
성과차이	-1.443*** (0.443)	-1.005** (0.409)	-0.889** (0.446)	0.102 (0.356)	-0.169 (0.369)	-1.953*** (0.379)
성과지표의 이해	0.134 (0.146)	0.008 (0.118)	-0.002 (0.147)	0.039 (0.097)	0.009 (0.108)	-0.198 (0.125)
성과지표의 중요	0.168 (0.121)	0.202 (0.133)	0.065 (0.145)	0.292*** (0.091)	0.202* (0.112)	0.190* (0.108)
교육수준	-0.340** (0.162)	-0.365** (0.156)	0.012 (0.165)	-0.217 (0.132)	-0.318** (0.147)	-0.36** (0.15)
직급	-0.668 (0.477)	-0.46 (0.458)	0.398 (0.469)	0.348 (0.377)	0.021 (0.434)	0.071 (0.432)

주: 1. Significance level: * p<0.1 ** P<0.05 *** p<0.01
출처: 저자 작성

〈표 IV-5〉는 관리자의 직급 및 교육수준과 각각의 지표별 성과지표의 이해정도와 중요성인식 정도를 통제한 후, 위 (2)의 식(p.172)에 기반한 실증적 모형을 6개의 지표별로 SUR (Seemingly Unrelated Regression)을 이용해 조직관리 변화의 필요성을 분석한 결과이다. 6개의 성과지표에서 긍정적/부정적 성과 차이 더미변수는 모두 부(-)의 영향을 미치고 있으며, 지적불부합지 해소율과 지적측량 성과불만 건수를 제외하고는 모든 지표에서 통계적으로 유의미함을 보여주고 있다. 열망수준 집단 더미변수들은 성과지표 별로 다른 영향력을 보여주며, 통계적으로 유의미하지 않기 때문에, 모든 성과지표에 적용되는 일관적인 결과를 내리기는 어려워 보인다.

4. 분석 결과: 성과정보 활용의 필요성

〈표 IV-6〉은 ‘내부업무 수행방식’, ‘전략시행계획’, ‘업무우선순위’, ‘구성원별 업무조정’의 성과정보 활용 분야에서의 변화 필요성을 열망수준 집단별 평균을 통해 비교하고 있다.

〈표 IV-6〉 성과정보 활용 분야에서 조직관리 변화의 필요성

종속변수	통제집단	역사적 열망수준	정치적 열망수준	사회적 열망수준
긍정적 성과정보:				
성과정보 > 열망수준의 경우				
성과정보 활용 분야				
내부업무 수행방식	7.16	6.81	7.51	6.04
전략시행계획	7.27	7.04	7.74	6.20
업무우선순위	7.12	7.01	7.82	6.26
구성원별 업무조정	7.44	6.84	7.45	6.25
전체 평균	7.25	6.93	7.63	6.19
부정적 성과정보:				
성과정보 < 열망수준의 경우				
성과정보 활용 분야				
내부업무 수행방식	7.27	7.36	7.26	7.29
전략시행계획	7.22	7.23	7.24	7.39
업무우선순위	7.09	7.09	7.11	7.28
구성원별 업무조정	7.17	7.21	7.47	7.20
전체 평균	7.18	7.22	7.27	7.29

출처: 저자 작성

평균적으로 긍정적 성과정보 차이의 경우보다 부정적 성과정보 차이가 존재할 때, 공공기관 관리자들은 성과정보 활용이 필요한 것으로 나타났으며, 통제집단과 각 집단 간의 변화 필요성 정도가 부정적일 때 그 효과는 더욱 크게 나타났다. 이는 선행연구에서 지적한 성과정보피드백의 negativity bias가 공공기관의 성과정보 활용과정에서도 존재하고 있음을 보여준다. 즉, 준거점보다 조직성도가 낮을 때, 이를 극복하기 위해 조직 변화를 보다 적극적으로 추구하는 것은 Kahneman and Tversky(1979)가 지적한 개인의 손실회피와 비슷한 맥락으로 해석될 수 있다.

또한, 내부업무 수행방식, 전략시행계획, 업무우선순위, 구성원별 업무조정, 성과정보 활용 분야 중 내부업무 수행방식과 업무우선순위에서 성과정보 활용을 위한 관리 변화가 더욱 필요한 것으로 나타났다.

〈표 IV-7〉~〈표 IV-10〉은 관리자의 직급 및 교육수준과 각각의 지표별 성과지표의 이해 정도 및 중요성 인식 정도를 통제한 후, 실증적 모형(e.g., 방정식 (2)의 식(p.172))을 6개의 지표별로 SUR(Seemingly Unrelated Regression)을 이용해 성과정보 활용을 위한 조직관리 변화의 필요성을 분석한 결과이다.

각 회귀계수의 값은 각각의 성과정보 활용분야에서 조직관리 변화의 필요성으로 해석될 수 있다. 구체적으로 〈표 IV-7〉에서 정치적 열망수준의 회귀계수값인 -1.286은 정치적 열망수준의 기준과 조직 성과정보가 함께 제시되었을 때, 공공기관 관리자는 성과정보만 제시되었을 때보다 내부업무 수행방식에서 조직 변화의 필요성이 1.286만큼 더 적은 것으로 판단함을 의미한다. 측량처리기간 성과지표를 제외하고는 열망수준 더미변수들이 통계적으로 유의미하지 않음은 열망수준의 형태가 성과정보 활용의 필요성과 상관관계가 없는 것으로 판단할 수 있다.

6개의 성과지표에서 긍정적/부정적 성과 차이 더미변수는 모두 부(-)의 영향을 미치고 있으며, 지적불부합지 해소율을 제외하고는 모든 지표에서 통계적으로 유의미함을 보여주고 있다. 성과정보 활용에서 부정적 편향의 결과는 내부업무 수행방식뿐 아니라, 전략시행계획, 업무우선순위, 구성원별 업무조정 분야에서도 나타나는 것을 확인할 수 있었다. 열망수준 집단 더미변수들은 성과지표별로 다른 영향력을 보여주며, 통계적으로 유의미하지 않기 때문에, 모든 성과지표에 적용되는 일관적인 결과를 내리기 어려운 것으로 판단된다.

〈표 IV-7〉 성과정보 활용 필요성의 성과지표별 SUR 분석결과: 내부업무 수행방식

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불부합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	-1.286** (0.65)	-0.217 (0.663)	-0.224 (0.765)	0.086 (0.541)	-0.178 (0.603)	-0.572 (0.571)
사회적 열망수준	-1.219** (0.617)	-0.318 (0.634)	0.443 (0.733)	-0.357 (0.49)	-0.343 (0.569)	-0.669 (0.539)
역사적 열망수준	-0.917 (0.581)	0.068 (0.604)	1.147* (0.688)	0.046 (0.463)	0.159 (0.542)	-0.043 (0.51)
성과차이	-1.047*** (0.39)	-0.993** (0.386)	-1.271*** (0.464)	-0.27 (0.338)	-0.577* (0.347)	-1.782*** (0.331)
성과지표의 이해	-0.014 (0.128)	0.054 (0.113)	-0.012 (0.153)	0.045 (0.09)	-0.035 (0.100)	-0.168 (0.108)
성과지표의 중요	0.174 (0.106)	0.217* (0.128)	0.051 (0.151)	0.335*** (0.084)	0.152 (0.107)	0.181* (0.094)
교육수준	-0.304** (0.152)	-0.178 (0.156)	-0.109 (0.177)	-0.223* (0.121)	-0.34** (0.141)	-0.323** (0.135)
직급	0.183 (0.445)	-0.432 (0.456)	0.532 (0.501)	-0.102 (0.345)	-0.874** (0.416)	-0.163 (0.389)

주: 1. Significance level: * p<0.1 ** P<0.05 *** p<0.01
출처: 저자 작성

〈표 IV-8〉 조직관리 변화 필요성의 성과지표별 SUR 분석결과: 전략시행계획

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불부합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	-0.467 (0.604)	0.423 (0.649)	-0.457 (0.694)	-0.025 (0.612)	-0.669 (0.674)	-0.491 (0.592)
사회적 열망수준	-0.59 (0.575)	-0.202 (0.621)	-0.66 (0.665)	-0.269 (0.556)	-0.521 (0.636)	-0.73 (0.558)
역사적 열망수준	-0.799 (0.542)	-0.005 (0.592)	0.601 (0.624)	0.074 (0.525)	-0.042 (0.606)	0.17 (0.528)
성과차이	-0.812** (0.337)	-0.640* (0.376)	-1.23*** (0.437)	-0.199 (0.37)	-1.041*** (0.368)	-1.669*** (0.336)
성과지표의 이해	-0.14 (0.113)	0.008 (0.110)	-0.08 (0.143)	-0.02 (0.099)	-0.046 (0.107)	-0.189* (0.111)
성과지표의 중요	0.038 (0.094)	0.143 (0.125)	0.131 (0.141)	0.342*** (0.093)	0.138 (0.115)	0.202** (0.096)
교육수준	-0.185 (0.141)	-0.235 (0.153)	-0.237 (0.16)	-0.229* (0.137)	-0.412*** (0.157)	-0.274* (0.14)
직급	-0.371 (0.414)	-0.124 (0.447)	0.527 (0.454)	0.134 (0.392)	0.150 (0.464)	-0.06 (0.403)

주: 1. Significance level: * p<0.1 ** P<0.05 *** p<0.01
출처: 저자 작성

〈표 IV-9〉 조직관리 변화 필요성의 성과지표별 SUR 분석결과: 업무우선순위

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	0.031 (0.559)	0.582 (0.673)	-0.274 (0.663)	-0.119 (0.602)	-0.023 (0.635)	-0.700 (0.638)
사회적 열망수준	-0.791 (0.531)	-0.100 (0.644)	-0.405 (0.636)	-0.073 (0.547)	-0.041 (0.599)	-0.502 (0.602)
역사적 열망수준	-0.054 (0.500)	0.106 (0.614)	0.553 (0.597)	-0.187 (0.517)	0.288 (0.571)	0.224 (0.569)
성과차이	-1.075*** (0.347)	-0.046 (0.387)	-0.733** (0.364)	-0.80** (0.356)	-0.604* (0.358)	-1.281*** (0.370)
성과지표의 이해	-0.275** (0.114)	0.009 (0.115)	-0.166 (0.123)	0.045 (0.096)	-0.042 (0.106)	-0.147 (0.122)
성과지표의 중요	0.321*** (0.094)	0.078 (0.129)	0.243** (0.122)	0.299*** (0.09)	0.206* (0.111)	0.126 (0.105)
교육수준	-0.311** (0.131)	-0.178 (0.158)	-0.022 (0.154)	-0.129 (0.135)	-0.181 (0.148)	-0.322** (0.151)
직급	0.213 (0.384)	-0.909* (0.4641)	0.315 (0.436)	-0.357 (0.386)	-0.175 (0.438)	0.018 (0.435)

주: 1. Significance level: * p<0.1 ** P<0.05 *** p<0.01
출처: 저자 작성

〈표 IV-10〉 조직관리 변화 필요성의 성과지표별 SUR 분석결과: 구성원별업무조정

	측량처리기간	지적측량민원 발생률	지적재조사 목표달성률	지적불부합지 해소율	지적측량 성과불만건수	지적측량 서비스만족도
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
정치적 열망수준	-0.214 (0.628)	0.444 (0.679)	-0.017 (0.676)	0.337 (0.606)	-0.447 (0.647)	-0.411 (0.611)
사회적 열망수준	-0.489 (0.597)	0.171 (0.650)	-0.726 (0.648)	0.173 (0.555)	-0.658 (0.610)	-0.632 (0.578)
역사적 열망수준	-0.247 (0.563)	0.296 (0.619)	0.293 (0.609)	-0.07 (0.524)	-0.458 (0.582)	0.044 (0.546)
성과차이	-0.844** (0.371)	-0.542 (0.394)	-0.600* (0.357)	-0.519 (0.341)	-0.391 (0.367)	-1.450*** (0.333)
성과지표의 이해	-0.204* (0.121)	-0.002 (0.115)	-0.072 (0.121)	-0.047 (0.092)	-0.035 (0.106)	-0.103 (0.109)
성과지표의 중요	0.248** (0.100)	0.202 (0.130)	0.116 (0.119)	0.258*** (0.087)	0.153 (0.113)	0.108 (0.094)
교육수준	-0.19 (0.147)	-0.160 (0.160)	0.096 (0.157)	-0.152 (0.137)	-0.354** (0.151)	-0.331** (0.144)
직급	-0.225 (0.43)	-0.420 (0.467)	0.279 (0.445)	-0.425 (0.391)	0.223 (0.446)	-0.282 (0.416)

주: 1. Significance level: * p<0.1 ** P<0.05 * ** p<0.01
출처: 저자 작성

V. 결론 및 시사점

지난 30여년간 공공부문 성과관리에 대한 관심이 지속적으로 증대되어, 다양한 정책 분야에서 성과관리를 통한 공공부문 개혁이 이루어져 왔지만, 경험적인 선행 연구들은 성과관리가 실질적으로 조직성과에 기여했는지에 대해 서로 상충된 결과들을 제시하고 있다. 이에 최근의 연구들은 성과관리 작동기제의 중요한 가정인 성과정보 활용을 주목하고 있다. 즉, 관찰가능한 양질의 성과정보를 생성하고, 평가하는 모니터링 체계를 구축함으로써 성과관리체계는 과거보다 향상되었지만, 성과정보가 여전히 의사결정과정에 적극적으로 활용되지 않음을 지적하고 있다.

본 연구는 공공기관 성과관리에서 성과정보의 활용을 인지적 과정의 관점에서 재조명할 필요가 있다는 문제의식에서 출발하였다. 성과정보 활용과정을 성과피드백이론에 기반하여 성과정보 인식, 조직관리의 변화 및 정보활용의 단계로 구분 논의하고, 설문실험을 통해 실증적인 분석을 수행하였다. 공공기관 관리자는 열망수준에 미치는 형태에 따라 인지하는 성과수준이 달라지며, 조직관리의 변화 필요성과 조직관리를 위한 성과정보 활용의 필요성도 변할 수 있음을 분석 결과로 발견하였다.

이러한 결과를 바탕으로 본 연구는 공공기관 성과관리 관련 다음과 같은 이론적 정책적 시사점을 제공한다. 정책적 시사점으로 첫째, 열망수준의 기준에 따라 조직의 성과수준을 인식하는 정도가 달라지며, 조직의 전략적 의사결정이 변화한다면, 이는 공공기관 내부 성과정보 보고시스템을 디자인하는 데 실무적 의의를 가질 것이라고 사료된다. 예를 들면, 재무보고서 결산서 체계는 조직의 재정성과 혹은 상태를 과거, 현재, 미래의 시간적인 순서로 제공해주며, 이러한 결산서의 구성체계는 조직관리자가 역사적 열망수준에 기반하여 의사결정이 이루어질 수 있는 역할을 한다. 비슷한 맥락에서 Greve(2003)는 조직이 처한 환경에 따라 관리자가 선택해야 하는 열망수준의 형성 근거가 달라져야 함을 주장한다. 즉, 경쟁적 시장 환경을 갖고 있는 조직의 경우, 사회적 열망수준에 의한 기준 설정이 적절하며, 반대로 소수의 조직이 존재하는 시장환경의 경우, 역사적 열망수준에 근거한 성과정보 시스템이 적절함을 역설한다. 이는 내부성과관리체계로서 유사한 업무의 부서를 하나의 성과군(群)으로 묶어 성과정보를 함께 제시하거나 비교가 어려운 독특한 업무를 수행하는 조직의 경우, 과거의 성과수준에 기반하여 정보를 제시하는 것이 공공기관 관리

자들이 성과정보를 적극적으로 의사결정에 활용할 수 있는 방법임을 보여준다.

둘째, 성과피드백이론에 근거한 부정적 편향(negativity bias)의 존재는 공공부문 혁신 제고방안에 대한 중요한 시사점을 제공할 수 있다. 공공조직의 혁신을 불확실한 상황에서 위험을 감수하는 일련의 의사결정으로 정의한다면, 성과피드백이론에 따르면, 공공조직의 성과에 기반한 조직의 혁신적 노력은 성과수준이 열망수준의 기준보다 낮을 때, 이루어지는 문제의 탐색(problem search)과 해결에만 초점을 맞추고 있다. 성과피드백이론과 본 연구의 결과에 의하면, 공공기관 혁신은 징벌적인 성과정보 시스템으로 유도하는 데 한계가 존재함을 보여준다. 외부의 정해진 목표에 순응하는 공공기관은 진정한 의미의 혁신을 달성하기 어려움을 보여주고 있다.

마지막으로, 제한적 합리성을 지닌 공공기관 관리자의 관점에서 조직 성과정보의 활용 과정을 분석했다는 점은 우리나라 공공기관 성과관리 분야에서도 행동경제학적 시각을 적용할 수 있는 가능성을 시사한다. 실례로 영국 정부는 행동경제학적인 시사점이 정부 정책에 적용될 수 있도록 내각사무처(cabinet office) 산하 행동연구팀(Behavioral Insight Teams:BIS)을 구성하여, 자유주의적 개입주의(libertarian paternalism)와 넛지(nudge)의 개념을 응용한 정책들을 제안하고 있다. 본 연구는 행동경제학적 시각을 성과정보 활용의 개념에 처음 적용시켰다는 점에서 의미가 있으며, 후속 연구들은 본 연구의 사례뿐 아니라 다양한 사례로 확대할 것으로 기대된다.

이론적으로 본 연구는 열망수준(aspiration level)의 형성에 관한 공공조직의 경험적 연구는 매우 미흡한 상태라는 점에서 기존 선행연구와의 차별성을 갖는다. 또한, 무작위 배정의 설문실험 방법론을 적용하여, 인과관계의 추정이 어려운 설문조사의 한계를 극복하고, 성과정보 활용의 메커니즘을 성과정보, 열망수준, 조직관리 변화 그리고 성과정보 활용 등 일련의 의사결정과정 속에서 분석했다는 점은 기존 공공기관 성과관리 연구에 기여한다고 사료된다.

연구의 한계로서 본 연구는 설문실험을 통해 내적 타당성의 문제를 극복하기 위해 노력했지만, 설문실험을 통한 실제 공공기관 관리자 전반적인 행태를 설명할 수 있는 외적 타당성은 오히려 미흡할 수 있다. 또한, 조직의 집합적 의사결정과 조직 관리자의 개인적 의사결정을 동일시한 가정하에 분석을 진행했기 때문에 후속 연구는 이에 대한 한계점을 보완할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 공동성·박중훈·이정옥, 『정부업무 성과관리제도 발전방안 연구』, 국무조정실, 2011.
- 최형준·이정옥, 「공공조직 성과정보 활용에 영향을 미치는 요인에 관한 연구」, 『정부학 연구』, Vol. 22, No.1, 2016, pp. 51-81.
- 한인섭, 「성과측정체제의 도입 실태와 성과정보 활용의 영향요인 - 정부투자기관, 정부산하기준 및 지방공기업을 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 40, No.3, 2006, pp. 245-266.
- Askim, J., “How do politicians use performance information? An analysis of the Norwegian local government experience,” *International Review of Administrative Sciences*, 73(3), 2007, pp. 453-472.
- Behn, R., “Why measure performance?,” *Public Administration Review*, 63(5), 2003, pp. 586-607.
- Cyert, R. M., & March, J. G., “A behavioral theory of the firm. Englewood Cliffs,” *NJ*, 2, 1963, pp. 169-187.
- Dee, T. S., & Jacob, B., “The impact of No Child Left Behind on student achievement,” *Journal of Policy Analysis and management*, 30(3), 2011, pp. 418-446.
- Greve, H.R., “Performance, Aspirations, and Risky Organizational Change,” *Administrative Science Quarterly* 43(1): 1998, pp. 58-86.
- _____, “A Behavioral Theory of R&D Expenditures and Innovations: Evidence from Shipbuilding,” *Academy of Management Journal* 46(6):, 2003, pp. 685-702.
- Hanushek, E. A., & Raymond, M. E., “Does school accountability lead to improved student performance,” *Journal of policy analysis and management*, 24(2), 2005, pp. 297-327.
- Hatry, Harry, “Epilogue: The many faces of use. In Wouter Van Dooren and Steven Van de Walle,” *Performance information in the public sector: how it is used*, Palgrave McMillan, 2008, pp. 227-240.

-
- Heckman, J., Heinrich, C., & Smith, J., "Assessing the performance of performance standards in public bureaucracies," *The American Economic Review*, 87(2), 1997, pp. 389-395.
- Holm, J.K., "Double standards? How historical and political aspiration levels guide managerial performance information use," *Public Administration*, 2017, pp. 1026-1040.
- Holm, J.K., "Successful problem solvers? Managerial performance information use to improve low organizational performance," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2018.
- Kahneman, Daniel, and Amos Tversky, "Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk," *Econometrica: Journal of the Econometric Society* 47(2), 1979, pp. 263-291.
- Kelman, Steven, and John N. Friedman, "Performance improvement and performance dysfunction: An empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service," *Journal of Public Administration Research and Theory* 19. 2009, pp. 917-946.
- Kroll, A., & Moynihan, D. P., "The Design and Practice of Integrating Evidence: Connecting Performance Management with Program Evaluation," *Public Administration Review*, 78(2), 2018, pp. 183-194.
- Kroll, A., "Drivers of performance information use: Systematic literature review and directions for future research," *Public Performance & Management Review*, 38(3), 2015, pp. 459-486.
- Kroll, A., "Why performance information use varies among public managers: Testing manager-related explanations," *International Public Management Journal*, 17(2), 2014, pp. 174-201.
- March, J. G., & Simon, H.A., *Organizations*, 1958.
- March, James G., and Herbert Alexander Simon, "*Organizations*," 1958.

- Meier, Kenneth M., Nathan Favero, and Ling Zhu, "Performance Gaps and Managerial Decisions: A Bayesian Decision Theory of Managerial Action," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(4), 2015, pp. 1221-1246.
- Moynihan, D. P., & Kroll, A., "Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act," *Public Administration Review*, 76(2), 2016, pp. 314-323.
- Moynihan, D. P., & Lavertu, S., "Does involvement in performance management routines encourage performance information use? Evaluating GPRA and PART," *Public Administration Review*, 72(4), 2012, pp. 592-602.
- Moynihan, D. P., & Pandey, S. K., "The big question for performance management: Why do managers use performance information?," *Journal of public administration research and theory*, 20(4), 2010, pp. 849-866.
- Moynihan, D. P., "Through a glass, darkly: Understanding the effects of performance regimes," *Public Performance & Management Review*, 32(4), 2009, pp. 592-603.
- Moynihan, D. P., "Uncovering the Circumstances of Performance Information Use Findings from an Experiment," *Public Performance & Management Review*, 39(1), 2015, pp. 33-57.
- Moynihan, D. P., Pandey, S. K., & Wright, B. E., "Setting the table: How transformational leadership fosters performance information use," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 2011, pp. 143-164.
- Moynihan, D., & Pandey, S., "The big question for performance management: Why do managers use performance information?," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 2010, pp. 849-866.
- Moynihan, D.P., *The dynamics of performance management: constructing information and reform*, Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2008.

-
- Moynihan, Donald P., Sergio Fernandez, Soonhee Kim, Kelly M. LeRoux, Suzanne J. Piotrowski, Bradley E. Wright, and Kaifeng Yang, "Performance Regimes 30 Amidst Governance Complexity," *Journal of Public Administration Research and Theory* 21 2011, i141-i155.
- Nicholson-Crotty, Sean, Jill Nicholson-Crotty, and Sergio Fernandez, "Performance and management in the public sector: testing a model relative risk aversion," *Public Administration Review*, 2017, pp. 603-612.
- Nielsen, P. A., "Learning from performance feedback: performance information, aspiration levels, and managerial priorities," *Public Administration*, 92(1), 2014, pp. 142-160.
- Olsen, A.L., "Compared to What? How Social and Historical Reference Points Affect Citizens' Performance Evaluations," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2017, pp. 562-580.
- Pandey, S.K., "Performance Information Use: Making Progress But a Long Way to Go," *Public Performance & Management Review*, 39:1, 2015, pp. 1-6.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press. USA, 2004.
- Rosenfeld, R., Fornango, R., & Baumer, E., "Did ceasefire, compstat, and exile reduce homicide?," *Criminology & Public Policy*, 4(3), 2005, pp. 419-449.
- Rutherford, Amanda, and Kenneth J. Meier, "Managerial goals in a performance-driven system: Theory and empirical tests in higher education," *Public Administration* 93: 2015, pp. 17-33.
- Salge, Torsten O., "A Behavioral Model of Innovative Search: Evidence from Public Hospital Services," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21 (1): 2011, pp. 181-210.
- Schneider, Sandra L., "Framing and Conflict: Aspiration Level Contingency, the Status Quo, and Current Theories of Risky Choice," *Journal of*

- Experimental Psychology: Learning, Memory, and Cognition*, 18(5): 1992, pp. 1040-1057.
- Shinkle, George A., "Organizational Aspirations, Reference Points, and Goals: Building on the Past and Aiming for the Future," *Journal of Management*, 38, 2012, pp. 415-455.
- Sun, R., & Van Ryzin, G. G., "Are performance management practices associated with better outcomes? Empirical evidence from New York public schools," *The American Review of Public Administration*, 44(3), 2014, pp. 324-338.
- Van de Walle, S., & Van Dooren, W., "How is information used to improve performance in the public sector: Exploring the dynamics of performance information," In Walshe, K., Harvey, G. & Jas, P. (eds.), *Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 33-54.
- Van de Walle, S., & Van Dooren, W., "Introduction: using public sector performance information," In *Performance Information in the Public Sector*, Palgrave Macmillan, London, 2008, pp. 1-8.
- Van Dooren, Wouter, and Steven Van de Walle(eds), *Performance Information in the Public Sector: How It Is Used*. Houndmills, UK: Palgrave Macmillan, 2008.
- Walshe, K., Havery, G., & Pauline, J., "Introduction: knowledge and performance - theory and practice," In *Connecting knowledge and performance in public services*, Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

4. 공공기관의 공정한 채용관리체계 구축을 위한 방안 탐색

류수영(충남대학교)

공공기관의 공정한 채용관리체계 구축을 위한 방안 탐색

류수영(충남대학교)

I. 서론

최근 강원랜드 내부감사보고서에 따르면, 2012년 1년간 뽑은 신입사원 중 95%에 해당하는 신입사원들이 외부청탁을 받은 ‘특별관리 대상’이었음이 드러났다.¹⁾ 강원랜드 사례는 공공기관의 채용비리 전수조사의 필요성을 사회적 이슈로 부각시키는 중요한 방아쇠 역할을 하였다. 이후 2017년 10월부터 12월까지 최근 5년간 행정부처 및 산하기관들에 대한 채용비리 특별점검이 실시되었고, 전체 1,190개 기관 및 단체 중 79%에 해당하는 946개 기관 및 단체에서 총 4,788개 채용관련 비리가 적발되는 충격적인 결과가 밝혀졌다.

공공기관 운영의 투명성 확보와 사회적 책임수행 여부에 논란은 이미 오래전부터 제기되어 왔다. 공익을 효율적으로 달성하기 위해 설립된 본연의 목적과 달리 설립 당시 국영기업의 주요정책과 사업이 민주적인 심의의결 절차없이 사장 중심의 집행부에 의해 임의로 집행 및 변경되고, 일관성 있는 경영목표도 없어 사장의 전횡을 막을 방법이 없었다.

공공기관의 도덕성과 사회적 책임을 감시하려는 노력은 1983년 「정부투자기관관리기본법」의 제정으로 거슬러 살펴볼 수 있다. 이 법은 이사회제도 도입을 통해 사장의 전횡을 감시, 감독하는 것을 주목적으로 도입되었다. 그러나 당시 경제기획원에서 예산심의관을 맡았던 강봉균 전 재정경제부 장관의 회고에 따르면, 이사회는 사장의 도덕적 해이를 감시 견제할 수 있는 전문가가 아닌 군사정권의 4성 장군이 이사장을 맡고 이사들 또한 군 장성들로 채워져 비능률과 권력 개입의 악순환의 고리를 끊지 못하였다. 「정부투자기관관리기본법」은 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 시행되면서 폐지되었

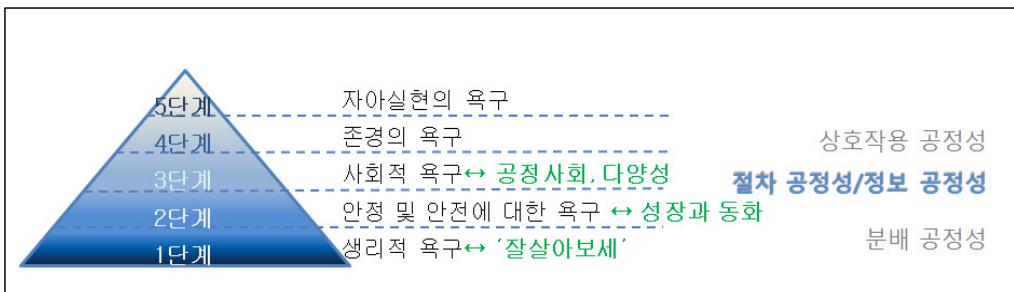
1) 「강원랜드 채용비리 만연…신입사원 95% ‘빡’으로 뽑아」, JTBC, 2018.09.11. http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11520636

고, 현재의 공공기관 경영평가제도가 실시되고 있다(강봉균, 2015). 그러나 최근 CEO스코어에서 조사한 결과에 따르면, 알리오에 공시된 공기업, 준정부기관 등 353곳 중 기관장이 공석인 67곳을 제외한 286곳의 기관장 출신을 조사한 결과, 77곳(명, 26.9%)이 상급 주무부처 출신으로 ‘낙하산’ 인사라는 비판을 받고 있으며, 공공기관 채용비리와도 직결된다는 지적을 받고 있다.²⁾

공공기관 채용비리와 관련된 공정성 확보에 대한 사회적 기대와 요구의 배경을 머슬로우의 욕구단계 동기이론으로 설명하면, 현재 한국사회의 욕구발전 단계가 사회적 욕구 단계에 포함되기 때문이다([그림 I-1] 참조).

1단계에 해당하는 생리적 욕구는 의식주에 대한 욕구로 우리사회에 빚대어 보면, 1960~70년대의 가난을 설명하는 보릿고개와 ‘잘살아보세’라는 새마을 운동으로 요약해 볼 수 있다. 즉, 대중의 강력한 욕구인 가난 탈피와 이를 가장 간명하게 잘 묘사하고 있는 표어가 ‘잘살아보세’인 것이다. 2단계인 안정 및 안전에 대한 욕구는 심리적인 것과 물리적인 것이 모두 포함되어 있다. ’80년대에 접어들면서, 유년기와 소년기에 전쟁을 경험했던 세대들이 장년기와 노년기에 들어섰고, 세계적으로 미-소 냉전이 정점을 찍고 있어, 안정과 안전에 대한 욕구가 지배적인 욕구라 볼 수 있다. 경제적 안정과 사회정치적 안전과 안정에 대한 욕구는 경제성장에 대한 강한 몰입과 단일함, 그리고 단결을 강조하면서 다양한 사회적 요구를 수용하고 적극적으로 반응하기보다는 주류에 동화되는 것을 선(善)한 것으로 해석하고 요구하면서 그렇지 못한 것을 배척하였다.

[그림 I-1] Maslow의 욕구위계이론과 공정성이론



출처: 저자 재구성

2) [뉴스텔링] 「공운법이 ‘낙하산’ 양성? 법개정 표류하는 이유-‘정치인 배제’ 찬반 팽팽」, CNBNEWS, 이성호 기자, 2018.03.09 <http://www.cnbnews.com/news/article.html?no=368989>

1990년대 접어들어 1인당 국민소득 1만달러를 넘기 시작하면서 분배와 절차에 대한 정의와 사회적 요구가 본격적으로 다양한 방식으로 표출되었다. 3단계인 사회적 욕구는 생존과 직결된 욕구를 넘어서서 사회관계망에서의 인정에 대한 욕구를 내포하고 있다. 좋은 이웃, 친구, 동료, 공동체 등을 형성하고자 하는 욕구라 할 수 있다. 1995년 후쿠야마가 트러스트에서 언급한 고신뢰 사회는 자발적 공동체가 다수 형성되고, 사람들은 윤리의식을 갖추고 정직을 미덕으로 여기며, 규범과 규칙을 준수하여 혈연을 뛰어넘어 타자 간에 신뢰가 구축될 수 있는 사회를 의미하며, 이는 머슬로우가 가정한 욕구단계 중 사회적 욕구와 연결된다. 현재 제기되는 공공기관의 투명경영, 특히 채용과 관련된 이슈들은 바람직한 공동체 구축을 위한 선결조건으로서의 신뢰 구축의 필요성에 대한 사회적 욕구라 할 수 있을 것이다.

절차 공정성은 조직 공헌에 대한 보상결정의 기준, 근거 수립과 절차 등을 포함한 제도적 요인들이 얼마나 공정하게 수립되고 적용되고 있는가에 대한 인지 정도로 정의된다(Folger and Konovsky, 1985). 절차 공정성은 구성원이 조직으로부터 어떤 취급을 받고 있는가에 대한 주관적 인식을 포함하고 있어(임준철·윤정구, 1998; Blader and Tyler, 2003) 현재 제기되고 있는 채용과 관련된 불공정성을 검토하고 개선방안을 제안하는 데 매우 유의한 개념이다.

절차 공정성은 한국과 같이 생존과 직접적인 관계가 있는 욕구들이 어느 수준 이상 충족된 상태에서 특히 중요한 의미를 가진다. 이유는 절차 공정성이 분배 공정성 위반에 대한 불만족을 어느 정도 심각하게 인식하는가와 직접적 관련이 있기 때문이다. Brokner와 Wiesenfeld(1996)의 메타연구 결과에 따르면, 절차 공정성이 낮을 때, 분배 공정성의 위배에 대한 지각이 더 크다. 다시 말해, 절차 공정성 수준이 높으면 설령 분배 공정성에 다소 위배되더라도 저항이 낮다는 것을 의미한다. 또한, Lind(2001)는 조직에서 개인은 절차 공정성을 대인간 신뢰의 대체재로서 조직에 대한 태도와 심리적 상태, 행동에 영향을 주는 것으로 설명한다. 즉, 절차에 대한 공정성을 지각할 경우 개인은 자신의 이익보다는 집단의 입장에서 생각하고 행동하는 경향을 가지게 된다. 따라서 절차 공정성은 개인, 집단, 나아가 조직에 대한 신뢰, 애착, 만족도에 영향을 미친다. 사람들은 절차가 일관되고, 수정가능하며, 정확하고, 편파적이지 않으며, 대표성을 띠고, 윤리적일 때 주관적으로 공정하다고 판단한다(Folger and Cropanzano, 1998; Leventhal, 1980).

이러한 결과가 시사하는 바는 조직에서 구성원들이 공정성을 판단할 때, 자신의 공헌에 대한 반대급부로 조직에서 어느 정도 받는가를 따지기에 앞서 기준설정, 절차, 규범 등이 제대로 작동하는가를 우선적으로 고려한다는 것을 의미한다. 따라서 조직운영에 대한 공정성을 확보하기 위해서는 지각된 절차 공정성에 대한 기대를 충족시킬 필요가 있다.

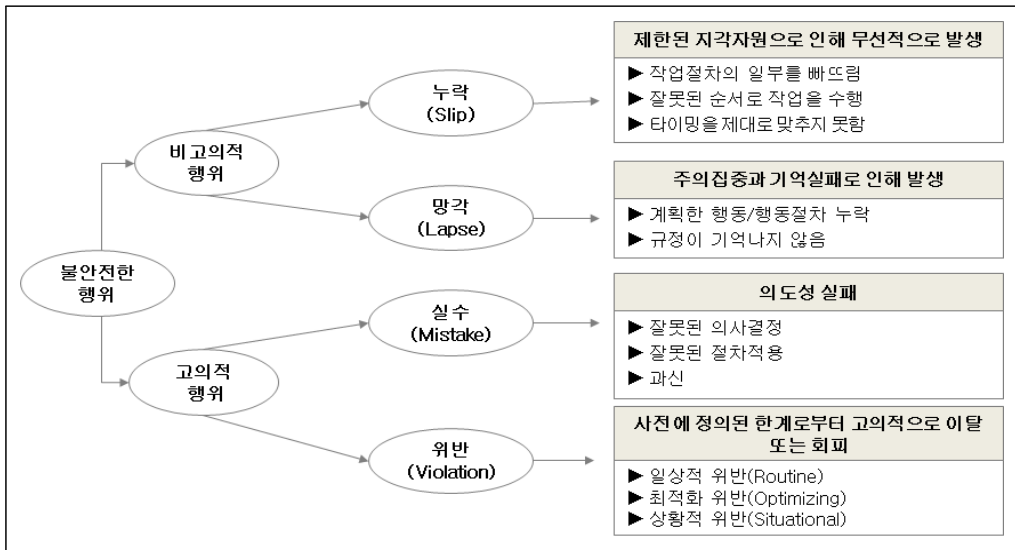
본 연구에서는 공공기관의 공정한 채용관리체제 확립을 위한 변화방향을 제안하는 것을 주요 목적으로 한다. 본 연구는 크게 6개 부분으로 구성된다. II. 이론적 배경에서 Reason의 인적오류와 원인분석을 기술하고, III. 감사원 및 주무부처에서 발표한 채용비리와 IV. 기획재정부에서 제공하는 정보공시 사이트 ‘알리오(<http://alio.go.kr>)’에서 등록된 자료를 중심으로 채용분야의 불공정 유형을 재확인하고, 채용불공정 유형을 Reason의 인적오류 관점에서 심층분석하고, V. 공정한 인사관리체제 수립을 위한 개선 방향을 주요 정부부처에서 제안한 개선방안과 Reason의 인적오류와 Swiss Cheese Model을 토대로 연구자의 개선방안을 제시한 후, 마지막으로 VI. 논의점을 기술한다.

II. 이론적 배경

본 절에서는 채용비리의 발생유형과 원인을 Reason(1990)의 인적오류와 Swiss Cheese모형을 활용하여 분석해보고자 한다. 이를 위해 본 연구에서는 채용비리 사고를 인적오류에 관한 정의를 활용하여 '의도한 목적을 이루기 위해 계획한 행위들이 실패하여 의도하지 않은 결과가 발생한 것'으로 포괄적으로 정의하기로 한다(이용희, 2011). 다시 말해, 채용비리 사고를 명시된 정확도, 순서, 시간 등의 제약하에 요구된 목표행동을 수행하지 못하거나, 금지된 행위를 하여(김성곤·류수영, 2017) 주무부처나 감사부에 의해 개선요청 이상의 지적을 받은 상황을 의미한다.

Reason(1990)의 인적오류 체계에 따르면, 불안정한 행위는 '심리적 의도(intention)'에 따라 비고의적 행위와 고의적 행위로 구분된다(그림 II-1] 참조). 비고의적 행위는 누락(slip)과 망각(lapse)으로 구성되며, 고의적 행위는 실수(mistake)와 위반(violation)이 포함된다. 위반은 안전한 운영절차, 표준, 규정 등을 의도적(관행적)으로 지키지 않는 것으로 일상적 위반, 시간적 압박 혹은 인력 불충분 등으로 야기되는 최적화 위반, 비상사태의 발생, 설비의 고장 같은 예외적인 상황에서 발생하는 상황적 위반이 해당된다.

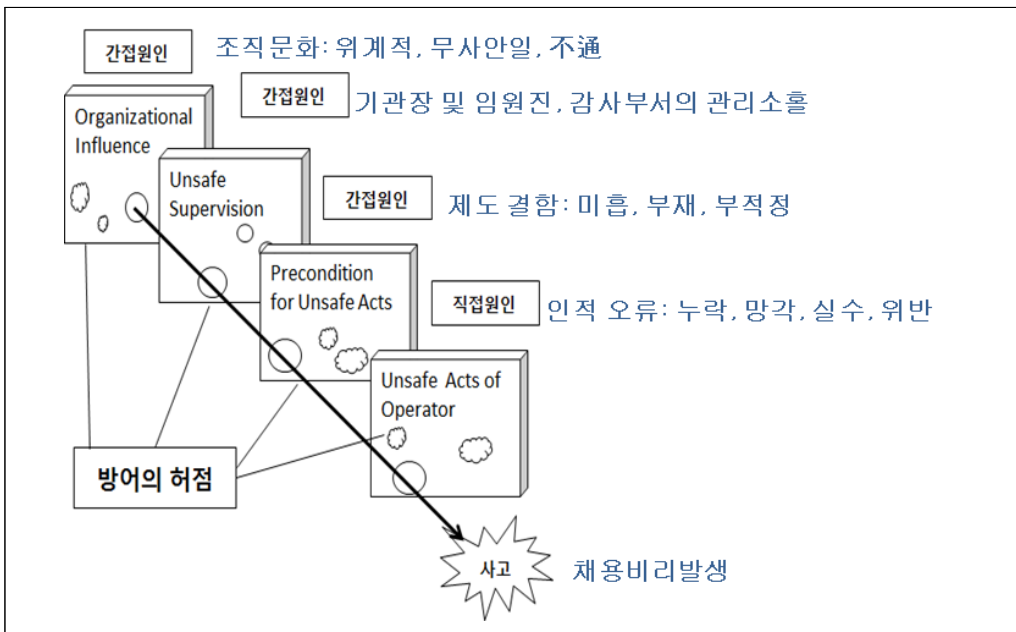
[그림 II-1] 인적오류(human errors)



출처: 김성곤·류수영, 「철도안전관리 향상에 관한 사례연구: 인적오류 관점」, 『KBR』, Vol. 21. No. 1, 2017, P. 119에서 재인용

Reason(1990)은 사고를 역추적하면, 사고는 4단계의 인적오류의 연쇄반응 결과로 발생함을 제안하고 있다. [그림 II-2]는 Reason(1990)이 사고의 근본원인을 분석하기 위해 제안한 Swiss Cheese Model을 재구성한 것이다. 사고는 누락, 망각과 같은 비의도적인 인적오류와 실수, 위반과 같은 의도적 인적오류로 구성된 업무 담당자의 불안정한 행위(Unsafe Acts)로 인해 직접적으로 발생했지만, 이를 유발하는 불안정한 행위의 전제조건(Preconditions for Unsafe Acts)으로서 제도 결함, 기관장 및 임원진의 관리소홀과 같은 불안정한 감독(Unsafe Supervision), 위계적이고, 무사안일의 상하소통이 원활하지 않은 조직문화와 같은 조직적인 영향(Organizational Influence)의 4가지 계층(tier)의 결합으로 인해 발생한다는 것이다.

[그림 II-2] Reason의 Swiss Cheese Model을 활용한 채용비리 인과관계



자료: 김성곤·류수영, 「철도안전관리 향상에 관한 사례연구: 인적오류 관점」, 『KBR』, Vol. 21. No. 1, 2017, P. 131에서 재구성

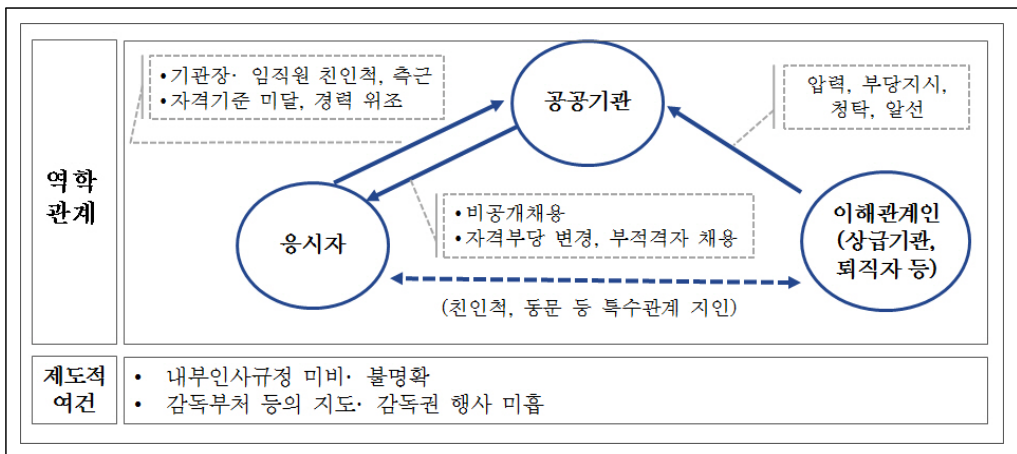
Ⅲ. 감사원 및 주무부처의 채용비리분류

모범을 보여야 할 공공기관에서 인사청탁 및 특혜채용 문제가 지속적으로 제기되는 등 만연한 채용비리 실상이 드러났다. 부적절하게 운영된 채용관행은 정당하게 취업하려는 청년들의 꿈과 희망을 꺾고 엄청난 박탈감과 상실감을 안겨주는 등 사회의 불평등을 야기하는 중대한 범죄행위이다. 아래에서는 감사원, 기획재정부, 행정안전부, 국민권익위원회에서 2017년 공공기관을 대상으로 한 전수조사 결과를 요약하고 설명한다.

1. 감사원

감사원에서 2017년 2월 27일부터 3월 10일 예비조사 후, 3월 20일부터 4월 21일까지 기획재정부 및 한국전력공사 등 53개의 공공기관으로부터 자료수집 후, 관계자 의견수렴, 그리고 대면조사를 실시하였다. 2017년 8월에 발표한 ‘공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태’ 보고서에 따르면 [그림 Ⅲ-1]과 같이 공공기관 채용비리는 청탁·압력행사, 부당지시 등 외부적 요인과 채용서류 조작, 채용절차·인원 임의변경, 방만한 규정 등 내재적 요인이 복합적으로 작용한 결과로 발생한 것으로 확인된다.

[그림 Ⅲ-1] 감사원의 채용비리 발생 개념도



출처: 감사원, 『감사보고서-공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태(공개문)』, 2017, p. 12.

특수 관계에 의한 부당지시와 압력의 대표적 사례로 한국석유공사의 기관장 △△△은 친분이 있는 특정인 A와 B를 뽑기 위해 처장 ☆☆☆과 팀장 ◇◇◇에게 압력을 넣어 채용공고 및 서류·면접전형 등 정당한 절차를 거치지 않은 채 선발하는 비위가 발생하였음을 확인하였다.

또한, 35개의 공기업과 4개의 준정부기관의 최근 3년간(2014~2016년) 채용업무 위탁 현황을 확인한 결과, 자체 인력부족과 전문성 확보를 위해 채용공고·접수, 서류·필기·면접전형 등의 채용절차 업무 전체 또는 일부를 외부 업체에 대행하거나 위탁하면서, 수의계약을 할 만한 예외적이거나 긴급사항이 아님에도 불구하고 공개경쟁을 통한 업체 선정이 이뤄지지 않고 동일업체와 다년간 수의계약을 맺고 있어 비리가 발생할 수 있는 여지가 있었다. 뿐만 아니라, 3천만원 미만의 계약관계에서 비록 계약서 작성을 생략하더라도 계약 성립의 증거가 될 수 있는 청구서·각서·승낙사항 등의 서류를 받아야 함에도 불구하고 이에 대한 관리 업무가 소홀함이 발견되었다. 그리고 몇몇 기관의 경우 정보유출, 비밀유지 위반 등 각종 보안문제 발생에 대비한 보호대책이 부재한 상태에서 채용 업무를 위탁한 현황도 확인되었다(〈표 III-1〉 참조).

〈표 III-1〉 2017년도 감사원 공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태 감사결과

감사 사항명 (감사기간)	지적내역		사후조치 실적	
	지적사항	처분요구내역 (처분요구일)	조치결과	이행여부 (완료일)
<감사원> 공공기관 채용 등 조직·인력운영실태 감사 (17.3.20~4.21)	전문계약직 특별채용 등 채용업무 부당 처리 (문책요구 및 통보(인사자료))	-채용업무를 부당하게 처리한 직원(2명)에게 징계 요구(문책) -산업부와 기재부에서는 기관장 에 대한 인사자료로 활용하시기 바람(통보(인사자료)) (17.9.6)	-현업부서 통보 및 관련 조 치사항 진행 중	조치중
	정보유출 방지방안 미비 등 위탁용역 관리 부적정 (기관주의)	-채용업무 외부 위탁 시 정보유 출, 비밀유지 위반, 부정개입 등 각종 보안문제 발생에 대비 한 정보보호대책 없이 채용 대행업무를 위탁하는 일이 없 도록 관련 업무 철저 (17.9.6)	-현업부서 통보 및 관련 조 치사항 진행 중	조치중

출처: 감사원, 「2017년도 감사원 공공기관 채용 등 조직·인력운영 실태 감사 조치결과」, 2017, p.1

2. 기획재정부

2017년 10월 16일부터 12월 31일까지 「공운법」상 공공기관(330개) 중 감사원 또는 부처 자체감사 기실시한 55개 기관을 제외한 275개 기관의 최근 5년간('13 ~ '17년) 채용업무 전반에 대해 부처별 특별 점검반을 구성하여 현장 점검하는 방식으로 1단계 전수 조사하고, 2단계로 관계부처 합동 심층조사반을 편성하여 심층조사를 진행하였다. 특별 점검 결과 275개 기관 중에서 257개 기관(93%)에서 2,311건의 채용과 관련된 비위와 확인되었다(〈표 III-2〉 참조).

유형별로는 위원회 구성의 부적절이 가장 많았고(532건), 규정미비(440건), 모집공고 위반(233건), 부당한 평가기준(211건), 선발인원 변경(147건) 등이 확인되었다. 채용과 관련된 비위 사례 중 청탁·지시, 서류조작 등 비리혐의가 짙은 47건에 대해서는 수사의뢰를 하였고, 채용업무 처리과정에서 중대한 과실·착오 등 비리 개연성이 있는 123건에 대해서는 해당 기관에 징계(문책)요구가 조치되었다.

〈표 III-2〉 2017년도 기재부 공공기관 채용비리 특별점검 결과

(단위: 건)

적발 기관 (개)	유형별 적발건수								처리계획				
	합계	모집 공고 위반	선발 인원 변경	위원 구성 부적절	채용 요건 미충족	부당한 평가 기준	규정 미비	기타	합계	징계·문책	주의·경고·훈계	개선·권고 등	수사의뢰* (개)
257	2,311	233	147	532	-	211	440	748	2,311	123	1,210	931	47

출처: 관계부처 합동, 「공공기관 채용비리 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안」, 2018. 1. 29, p. 2와 2018. 1. 29 「관계부처 합동 발표문」 p.2 재구성

3. 행정안전부

2017년 11월 1일부터 12월 22일까지 824개 지방공공기관에 대해 최근 5년간 ('13~'17년) 채용업무 전반에 대해 채용청탁·부당지시 여부, 채용업무 부적정처리 여부 등을 지방자치단체 감사관실을 중심으로 자체 점검반을 구성하여 현장 점검하는 방식으로 1단계 전수조사하고, 2단계로 행안부와 지자체 합동 심층조사반을 편성하여 현장확

인 및 조사하는 심층조사를 통해 점검하였다. 특별점검 결과 489개 기관에서 1,488건의 채용과 관련된 비위가 확인되었다(〈표 III-3〉 참조).

유형별로는 모집공고 위반(297건)이 가장 많았고, 위원회 구성의 부적절(226건), 규정 미비(171건), 부당한 평가기준(143건), 채용요건 미충족(112건) 등이 확인되었다. 채용과 관련된 비위 사례 중 청탁·지시, 서류조작 등 비리혐의가 짙은 26건에 대해서는 수사의뢰를 하였고, 채용업무 처리과정에서 중대한 과실·착오 등 비리 개연성이 있는 90건에 대해서는 해당 기관에 징계(문책)요구가 조치되었다.

〈표 III-3〉 2017년 지방공공기관 채용비리 특별점검 결과

(단위: 건)

적발 기관 (개)	유형별 적발건수								처리계획				
	합계	모집 공고 위반	선발 인원 변경	위원 구성 부적절	채용 요건 미충족	부당한 평가 기준	규정 미비	기타	합계	징계·문책	주의·경고·훈계	개선·권고 등	수사의뢰* (개)
489	1,488	297	38	226	112	143	171	501	1,488	90	909	463	26

주: * 수사의뢰 완료(23), 수사의뢰 예정(3)
출처: 행정안전부, 「지방공공기관 채용비리 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안」, 2018. 1. 29, P. 1.

4. 국민권익위원회

기획재정부와 행정안전부 특별점검에서 제외된 기타 공직유관단체 272개 중에서 채용 실적이 없는 16개 단체를 제외한 256개 단체를 2017년 11월 13일부터 12월 29일까지 최근 5년간(13~17년) 정규, 비정규 및 전환직 등을 포함한 채용업무 전반에 조사하였다. 각 부처 및 지방자치단체 감사관실을 중심으로 자체 특별점검반을 구성하여 현장점검 위주로 전수조사하고, 추가 점검 필요단체를 중심으로 전수조사를 보완하는 심층조사를 실시하였다. 또한, 공직유관단체 특별점검과 별도로 권익위에 「채용비리 신고센터」를 신설하여 채용비리 신고접수를 받았다. 특별점검 결과 256개의 공직유관단체 중 200개 단체(78%)에서 총 989건의 지적사항이 발생하였고, 이 중 10건은 수사의뢰와 42건은 징계요구 처리중이다(〈표 III-4〉 참조).

〈표 III-4〉 2017년 공직유관단체 채용비리 특별점검 결과

(단위: 개, 건)

구 분	대상 기관 수	점검 기관 수	적발 기관 수	적발 건수 합계	유형별 적발건수							주요 처리계획				
					모집 공고 위반	선발 인원 변경	위원 구성 부적절	채용 요건 미충족	부당한 평가 기준	규정 미비	기타	처리 계획 합계	수사 의뢰	징계 문책	주의 경고	개선 기타 등
공직유관 단체 특별점검	272	256	200	989	99	42	192	30	117	231	278	989	10	42	295	642
채용비리 신고센터	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26*	-	-	-

주: 전체 수사의뢰 33건 중 공공기관·지방공공기관·기타 공직유관단체 관련 수사의뢰 26건
출처: 국민권익위원회, 「공직유관단체 채용비리 특별점검 결과 및 후속조치」, 2018, p.2

5. 종합

275개의 공공기관, 659개의 지방공공기관, 256개의 기타공직유관단체를 대상으로 과거 5년간(13~17년) 채용 전반에 대해 특별점검을 실시하였다. 특별점검 결과 전체 1,190개 기관 및 단체 중에서 79%에 해당하는 946개의 기관 및 단체에서 총 4,788건의 지적사항이 적발되었고, 이 중 부정청탁 및 지시, 그리고 서류 조작 등 채용비리 혐의가 짙은 83건이 수사의뢰 중에 있으며, 채용업무 처리과정 중 중대한 과실 및 착오 등 채용비리 개연성이 있는 255건이 징계 및 문책 지적을 받았다. 또한 이와 별도로 「채용비리 신고센터」에 접수된 제보 중 공공기관 등과 관련된 채용비리 의심사례 26건도 경찰에 수사의뢰된 상태이다(〈표 III-5〉 참조).

특별점검 결과를 비교분석해 보면, 비위발생 적발건수에서 위원회 구성 부적절이 950건으로 전체의 20%에 해당되는 가장 높은 비중을 차지했고, 규정미비(847건, 17%), 모집공고 위반(629건, 13%) 순이다. 다음으로 기관유형별로 살펴보면, 공공기관이 지방공공기관과 기타공직유관단체에 비해 93%라는 높은 비중으로 비리가 발생했으며, 채용비리 혐의 및 개연성과 관련된 징계/문책 이상의 중징계에 해당하는 사안의 비중 또한 높음을 확인할 수 있다.

〈표 III-5〉 관계부처 합동 채용비리 특별점검 결과

(단위: 개, 건)

	대상 기관 수	점검 기관 수	적발 기관 수	적발 건수	유형별 적발건수								주요 처리계획(안)			
					모집 공고 위반	선발 인원 변경	위원 구성 부적절	채용 요건 미충족	부당한 평가 기준	규정 미비	기타	수사 의뢰	징계 문책	주의 경고	개선 기타 등	
특별 점검	공공 기관	330	275	257 (93%)	2,311	233	147	532	-	211	440	748	47	123	1,210	931
	지방 공공 기관	824	659	489 (74%)	1,488	297	38	226	112	143	171	501	26	90	909	463
	기타 공직 유관 단체	272	256	200 (78%)	989	99	42	192	30	117	231	278	10	42	295	642
채용비리 신고센터	-	-	-	-								26	-	-	-	
합계	1,426	1,190	946	4,788	629 (13%)	227	950 (20%)	142	471	842 (17%)	1527	109	255	2,414	2,036	

출처: 관계부처 합동, 「공공기관 채용비리 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안: 관계부처 합동 발표문」, 2018. 1. 29 p.2 재구성

IV. 채용불공정 유형 및 분석

아래에서는 감사원 및 주무부처 중심의 전수 및 심층조사결과를 바탕으로, 기획재정부에서 제공하는 정보공시 사이트 ‘알리오(http://alio.go.kr)’에서 등록된 자료를 중심으로 채용분야의 불공정 유형을 재확인하고 심층분석을 시도하였다.

1. 분석대상 및 유형화 절차

기획재정부에서 제공하는 정보공시 사이트 ‘알리오(http://alio.go.kr)’에서 상단 제목 중 ‘①경영공시’ 범주에서 하위 범주 중 ‘②주요 수시공시’를 클릭하면, [그림 VI-1]과 같이 하단에 ‘③감사원/주무부처 지적사항’ 항목을 찾아 클릭한 후에 검색어 창에 ‘⑤채용비리’를 입력하여 ‘조치계획 등록’된 75개의 등록 자료를 다운받아서 내용을 분석하였다.

[그림 IV-1] 분석대상 선정절차

The screenshot shows the ALIO website interface. The breadcrumb trail is: Home > Business Information > Main Recruitment > Audit/Ministry Pointing Out. The main heading is 'Audit/Ministry Pointing Out' with a date of '2018.06.18 기준'. The search criteria are set to 'Today: 0 / Total: 75' and '정렬순: 조치계획 등록일'. The search term '채용비리' is entered in the search box. A table of results is displayed with columns: 번호, 지적사항, 기관명, and 조치계획 등록일.

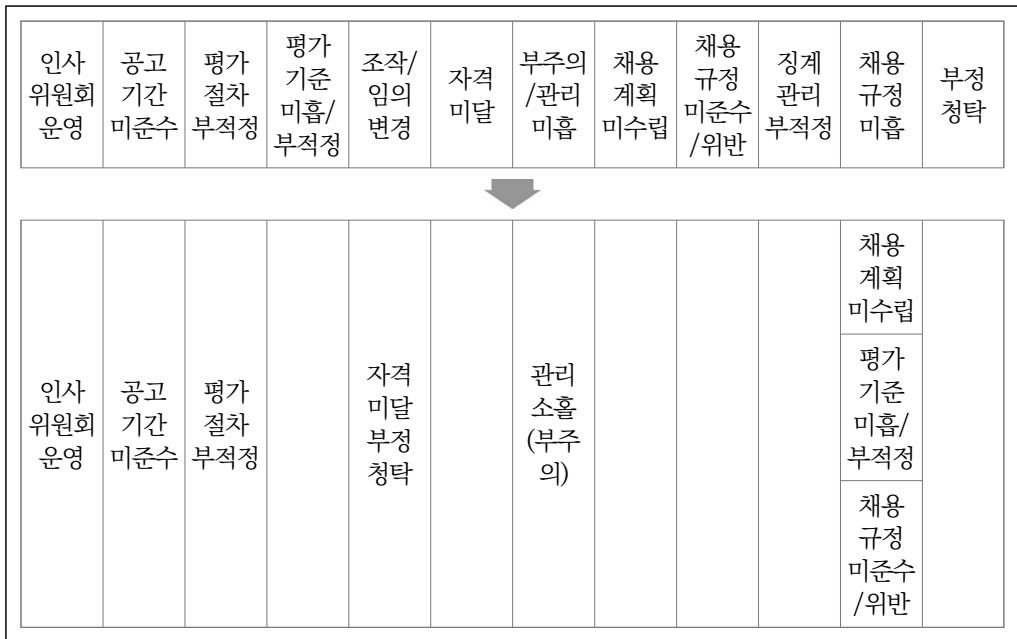
번호	지적사항	기관명	조치계획 등록일
75	1. 연구직 채용업무 부당 처리2. 채용공고 기간 미준..	한국형사정책연..	2018.04.25
74	[개방형 계약직제 운영 미흡]대외협력분야 개방직직위 채..	한국원자력환경..	2018.04.24
73	[채용공고기간 미준수]직원 공개채용시 일간신문, 인터넷..	한국원자력환경..	2018.04.24
72	[면접시험시 외부위원 배제 등 면접위원 구성 부적절]비..	한국원자력환경..	2018.04.24
71	[무기계약적 전환 평가절차 부적절 및 평가기준 미흡]기..	한국원자력환경..	2018.04.24
70	[외조연구원 서른사사 부정적1 외조연구원 채용관리 서른	허규원자력허겨	2018.04.24

출처: 알리오(http://alio.go.kr)

최종 분석대상은 2018년 6월 18일까지 등록된 75개 자료이다. 75개의 자료는 38개 기관이 감사원 및 주무부처로부터 지적받은 내용의 조치계획을 등록한 것으로, 125개의 구체적인 지적 사례를 포함하고 있었다. 사례 중에서 내용이 구체적으로 표기되어 있지 않아 범주화가 어려운 6건을 제외한 119개의 사례를 최종적으로 분석하였다.

사례의 유형화를 위해 먼저 등록문서에 비리사유로 지적되어 있는 용어를 그대로 열거한 결과 12개의 항목이 생성되었고, 이를 다시 유사내용을 묶고, 상위개념과 하위항목 간의 관계를 고려하여 축소한 결과 [그림 VI-2]에 제시된 것과 같이 6개의 범주로 나눌 수 있었다.

[그림 IV-2] 유형화 절차



출처: 저자 작성

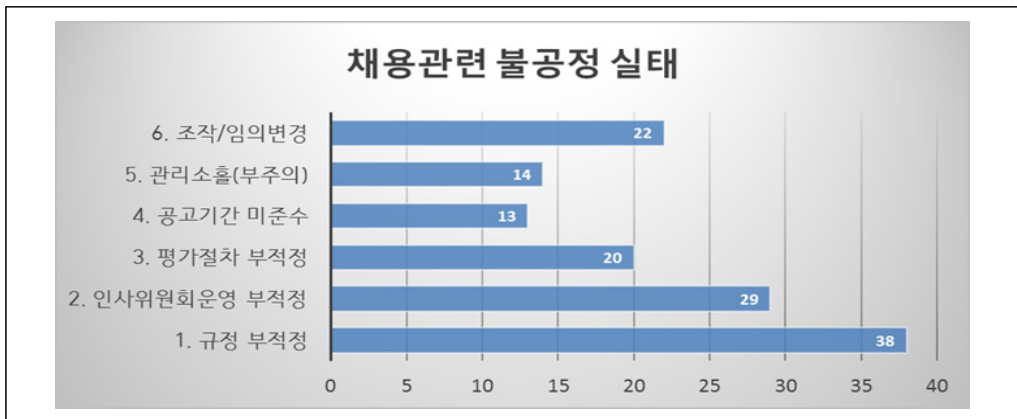
2. 분석결과

가. 1차 분석

[그림 IV-3]은 119개의 채용관련 비리적발 내용을 도식화한 것이다. 규정 부적정은 채용관련 규정이 부재하거나, 규정이 모호하거나 구체적이지 않아 자의적 해석과 적용이 가능하도록 되어 있거나, 규정이 불합리하게 되어 있는 경우를 의미한다. 구체적으로 예를 들면, 규정이 부재한 경우의 대표적인 사례로 채용계획이 미수립된 상태이거나 불완전하게 수립된 상태에서 채용을 실시하여 채용단계에서 발생할 수 있는 비리의 여지를 제공하는 경우이다. 대표적으로 채용계획 수립 시 전형별 합격기준 및 채용인원을 명확히 정하고 진행해야 함에도 서류전형 합격자 선정기준 및 채용인원을 불명확하게 수립하고 합격기준 및 채용인원을 임의로 결정하는 것을 들 수 있다. 그리고 인사위원회 구성 시 제척, 회피, 기피 대상에 대한 적용가능한 규정이 없어 이해관계자가 포함될 수 있는 여지를 남겨두는 것도 이에 해당된다.

[그림 IV-3] 채용관련 불공정 실태

(단위: 건수)



- 주: 1. 규정 부적정: 규정부재, 규정미흡, 부적정
 2. 인사위원회운영 부적정: 인원미달, 외부위원 미포함, 인사운영위원회 미실시
 3. 절차 부적정: 계획-공고 및 접수-서류-필기-면접 등의 채용절차를 무시하거나, 계획변경 필요 시 외부인이 포함된 인사위원회를 통한 내부결재 과정 생략
 4. 관리소홀(부주의): 제척·기피·회피대상자 미확인, 가(감)점 대상자 미확인, 위탁업체 관리 소홀
 5. 조작/임의변경: 특정인을 뽑기 위해 접수 조작, 채용계획과 달리 최종합격자 수·채용단계별 합격자배수·자격요건 등을 임의변경함

출처: 저자 작성

다음으로 규정 미흡은 채용단계별 평가기준이 구체적으로 명시되어 있지 않아 자의적 해석과 임의변경의 여지를 남겨두고 있어 규정 적용의 객관성, 일관성, 공정성이 훼손된 경우이다. 대표적인 사례로 서류심사 시 정성적으로 심사하는 항목에 대해 심사항목별 세부적인 심사기준이 없어 심사위원의 자의적인 판단에 의해 점수를 부여할 수 있는 경우를 들 수 있다. 예를 들면, 전공 및 직무적합도에 비중이 30점으로 배정되어 있으나, 구체적인 척도가 부재한 경우에 해당된다.

마지막으로 규정이 불합리한 경우를 예를 들면, 채용유형에 따라 그에 맞는 평가기준과 평가표를 마련해야 함에도 불구하고 기존의 것을 그대로 적용하여 불합리하게 평정할 수 있는 여지를 남겨두는 경우가 이에 해당된다. 대표적으로 고졸자 채용모집에 대학졸업예정자를 포함시킨다든지 고졸자에게 불리한 평가기준을 적용하는 경우를 들 수 있다.

인사위원회 운영 부적정은 대표적으로 인사위원회를 미운영하거나 운영하더라도 내부인만으로 구성하거나, 제척되어야 할 이해관계자가 포함되어 지적받은 경우이다. 인사운영위원회 운영과 관련된 비리가 적발되는 이유는 첫째, 내부규정이 자의적 해석이 가능하도록 모호하게 명시되어 있거나, 운영요건과 인사위원회 구성 지침에서 의무사항이 명확하게 규정되어 있지 않기 때문이다. 둘째, 절차 공정성에 대한 고위공직자 및 인사담당자의 의식수준이 미흡하기 때문이다.

평가절차 부적정은 공기업 및 준정부기관 인사운영 지침 등에 따라 소속직원을 채용하는 경우 공개경쟁시험에 의해 채용하는 것을 원칙으로 하고 있고, 통상적으로 채용계획-모집공고 및 접수-서류-(필기: 직무능력, 인적성)-면접(실무, 임원면접)-채용의 절차를 따라야 하고, 예외적인 상황이 발생할 경우 외부위원이 포함된 인사위원회를 통한 내부결재 절차를 거쳐야 함에도 불구하고 이를 지키지 않아 절차 공정성을 심각하게 훼손하는 경우에 해당된다.

공개기간 미준수는 채용계획 수립 후 채용관련 정보를 해당기관 홈페이지 또는 기재부 또는 행안부에서 운영하는 정보공개사이트를 활용하여 채용공고 및 접수기간을 최소 15일 이상 두어야 함에도 불구하고 이를 미실시하거나 기간을 임의로 단축하여 규정을 준수하지 않은 경우를 의미한다.

관리소홀과 부주의는 주로 채용담당부서와 책임자가 채용과 관련하여 인사위원회를 구성할 때, 제척, 기피, 회피 대상자를 확인하지 못해 객관성이 결여되는 경우, 지원자 관리와 관련하여 가점/감점, 제외 대상자를 제대로 파악하지 못해 합격 대상자를 탈락시

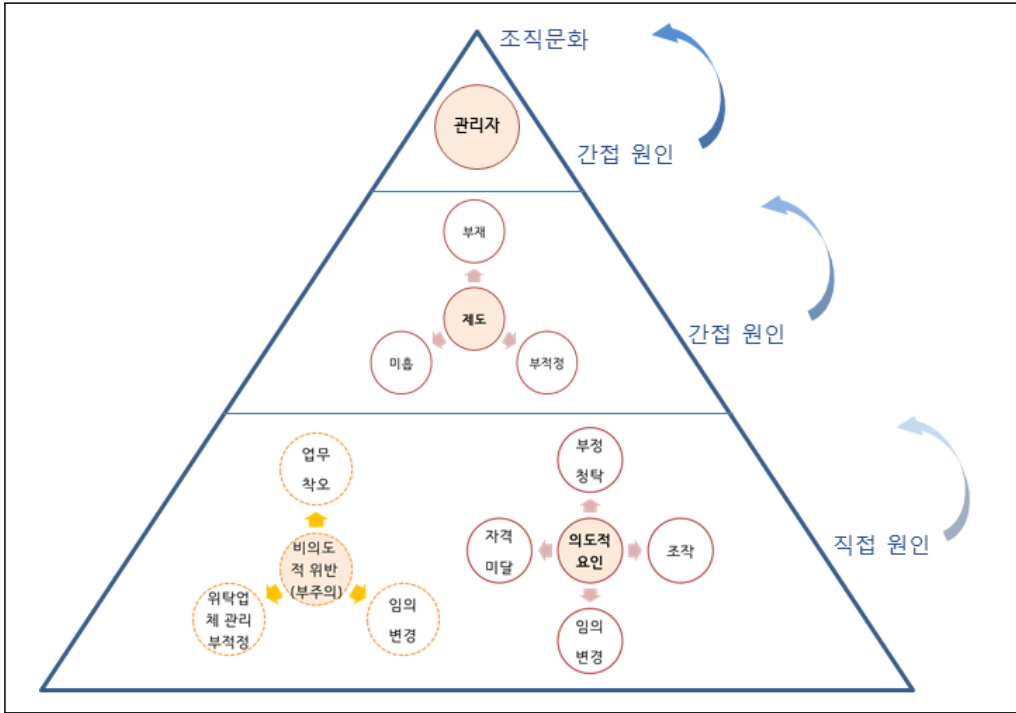
키거나 반대의 경우가 발생한 경우, 위탁업체관리와 관련하여 채용관련업무 전체 또는 일부 단계를 외부기관에 위탁할 때, 비밀유지와 보안문제 등에 대한 대비책이 미비하거나 미수립한 채 계약을 체결하거나, 수의계약을 통해 다년간 특정 업체와 계약을 맺어 공정성과 투명성을 해칠 수 있는 여지를 남겨두거나, 공개경쟁을 통한 업체 선정이 아닌 경우 계약관계를 증명할 수 있는 서류를 작성해야 함에도 불구하고 이를 제대로 관리하지 않은 경우가 이에 해당된다.

조작/임의변경은 채용계획과 달리 최종합격자 수, 채용전형 합격자 배수, 자격요건을 규정에 근거하여 내부결재 회의절차를 준수하지 않고 기관장의 구두 지시 등을 통해 이뤄진 경우를 의미한다. 조작/임의변경이 발생하는 이유는 특정인을 포함시키기 위한 의도적 조작과 절차 공정성 확보에 대한 인식 미흡 등을 포함한 관리소홀, 또는 주의력 부족 등과 같은 부주의 혹은 실수 때문에 발생한다.

나. 심층 분석: Reason(1990)의 인적오류

지금까지 감사원, 기재부, 행안부, 권익위 그리고 Alio에 등재되어 있는 채용비리 적발 사례 중 조치계획이 등록되어 있는 119개의 사례를 분석하였다. 다양한 원인들로 인해 채용과정에서 비리가 발생하였지만, 이들 요인들을 Reason(1990)의 인적오류 체계에 적용하면, 채용비리는 구체적인 의도를 가지고 특정인을 채용하기 위해 직위 또는 사적 인맥을 동원하여 부당한 지시·압력 등을 행사하여, 자격이 미달인 사람의 평정점수를 조작하거나 유리하게 임의변경하는 것과 같은 실수와 위반에 의한 체계적인 비리가 발생한 의도적 오류와 관리 소홀과 업무착오 등과 같은 부주의에 의한 비의도적 오류로 나뉠 수 있다. 이와 같은 의도적 또는 비의도적 오류의 발생 원인을 역추적하면, 채용관련 규정이 구체적이고 세분화되어 있지 않아 자의적 해석과 임의적용이 가능해서 생기는 경우와 채용유형에 따른 모집요건과 평가절차·기준이 마땅히 수립되어 적용되어야 함에도 불구하고 부재하거나, 모집대상 요건과 달리 고졸 또는 장애인 등과 같은 사회적 약자가 채용되기 어려운 기준을 적용하거나 전관예우와 같이 퇴직자를 재고용하기 위해 부당한 기준을 제시하는 것과 같은 제도결함이 주요 원인임이 확인된다. 그리고 제도 결함의 원인을 역추적하면, 기관장을 포함한 관리자들의 낮은 도덕적 인식 수준과 관리소홀, 그리고 더 들어가면 문제인식과 관리능력이 부재한 안일한 조직문화가 근본원인이라 할 수 있다([그림 IV-4] 참조).

[그림 IV-4] Reason의 인적오류와 인과관계 틀을 활용한 채용비리 발생구조



출처: 저자 작성

V. 공정한 인사관리체계 수립을 위한 개선방안

1. 관계부처에서 제시한 채용 공정성 확보를 위한 개선방안

2017년 감사원 및 주무부처 중심으로 최근 5년간 채용에 관한 특별조사팀이 꾸려지고, 전수조사가 실시된 후, 2018년 1월 29일 “공공기관 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안”이 공표되었다. 핵심내용은 크게 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째, 연루자 ‘일벌백계’이다. 비리와 연루된 사람들에게 무관용 원칙을 적용하겠다는 것으로 결과에 대한 통제를 강조하고 있다. 둘째, 비리요인 ‘발본색원’이다. 이는 과정에 대한 통제로 채용과 관련된 일련의 규정들을 정비하고 채용비리 원천 차단을 위해 상시 감독 및 신고체계를 구축하고 정기적인 감사를 실시하는 것을 주 내용으로 하고 있다. 셋째, 투명성 강화이다. 채용과정의 ‘완전공개’원칙을 확립하고 공정하고 투명한 채용문화 정착을 주요 골자로 하고 있다(관계부처합동, 2018).

과정 및 결과 통제, 투명성 강화에 대한 구체적인 실행방법은 각 부처별로 지침을 마련 중이다. 일례로 행정안전부의 경우, 비리요인 발본색원과 관련하여 채용 절차별 객관적인 평정기준, 면접 시험위원회에 대한 제척기준 등 표준안을 제시하는 등의 ‘규정을 정비’하고, 채용과정 완전공개와 관련하여 ‘클린아이(<http://www.cleaneye.go.kr/>)’ 시스템을 적극 활용하여 지방공공기관의 모든 채용정보를 공시하도록 하고, 연루자 일벌백계와 관련하여 임직원 징계 규정 정비 및 채용비위자와 적발 기관에 대한 제재 강화를 주요 골자로 발표하였다(행정안전부, 2018).

2. 연구자 제안

본 절에서는 지금까지 살펴본 채용관련 비리를 예방하고 공정한 인사관리 체계수립을 위한 변화방향을 제II절 이론적 배경에서 설명한 Reason(1990)의 인적오류와 오류발생의 인과관계를 설명하는 Swiss Cheese Model를 활용하여 제안하고자 한다.

가. 비의도적 위반

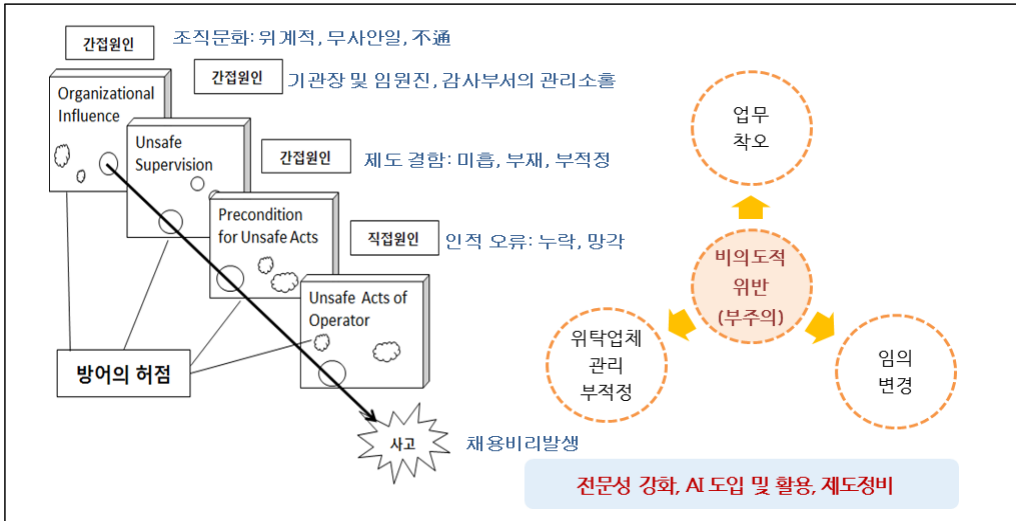
비의도적 위반은 [그림 V-1]에 제시한 바와 같이, 활용가능한 인지적 자원의 제약으로 인해 절차의 일부를 빠뜨리거나, 잘못된 순서로 업무를 수행하거나, 타이밍을 제대로 맞추지 못하는 것과 같은 누락(slip)이 발생하거나, 주의집중과 기억실패로 인한 계획된 행동/절차 등을 누락시키는 망각(lapse)에 의해 불안적 행위가 발생한다. 채용담당자가 처리해야 할 업무량이 가중할 경우, 예를 들면, 채용담당 직원이 한명이어서 교차점검이 불가능하고, 지원자가 많을 경우 발생할 확률이 높다.

비의도적 위반의 직접적인 원인은 담당자의 누락과 망각이지만, 이것의 원인을 추적하면, 제도의 결함과 관리자의 관리소홀, 그리고 이러한 일련의 행위가 유발될 수 있는 근본원인으로 안일한 조직문화가 있다. 비록 고의적인 위반의도가 없었더라도 담당자의 인적오류, 행정적 편리성을 추구하는 조직문화로 인해 지원자가 피해를 볼 수 있는 상황과 위탁업체 관리 소홀로 인한 보안문제가 발생할 수 있는 여지가 있는 사실은 부정할 수 없는 현실이다.

비의도적 위반을 개선하기 위해서는 1차적으로 업무 담당자의 전문성 강화노력이 필요하며, 2차적으로 업무과중과 인지적 제약에 의한 오류를 최소화하기 위해 채용하는 직무/직급의 상황에 따라 인공지능을 활용한 서류심사 및 1차 면접도 고려해 볼 필요가 있다. 일례로, 글로벌에서 가장 존경받는 기업 상위 50개사 중에서 39개사가 SAP社에서 제공하는 SuccessFactors Recruiting을 통해 직원을 선발하고 있고 유지율이 96%가 넘으며, 국내에서도 두산그룹을 비롯한 50여 개 기업에서 활용하고 있다고 한다.³⁾ 한편, 한국자산관리공사에서 KAMCO형 인재채용을 위해 AI면접을 도입한 것도 참조할 만하다. 또한, 교차점검이 가능한 업무 및 의사결정 체계를 구축하고, 감사와 같은 감독기관에 의한 정기적인 점검이 제도화될 필요가 있다.

3) 김정규, 「HR in the intelligent enterprise(지능형 기업 인사정보 시스템)」, 『2018년 한국 인사관리학회 추계 학술대회 발표집』 2018, pp. 49-59.

[그림 V-1] 비의도적 위반 개선방안



출처: 저자 재구성

한편, 2017년 공공기관 채용비리 전수조사과정에서 위탁업체의 관리소홀 문제가 ‘주의’, ‘개선’의 지적을 받았다. 관행으로 특정 업체에 계약서를 작성하지 않은 채 다년간 채용업무를 위탁하고, 관련 비용 증빙자료도 요구하지 않은 방만한 관리형태가 확인되었다. 이를 개선하기 위해서는 공모형태로 위탁업체를 선정하는 것을 기본으로 하고, 선정 과정의 투명성과 공정성을 확보할 필요가 있다. 또한 계약서 작성 및 비용처리에 대한 투명성, 그리고 개인정보를 포함한 보완의 의무를 관리/감독할 절차 마련이 필요하다.

채용관련 비리 지적사항 중에 ‘주의’ 또는 ‘개선’ 요구사항으로 빈번하게 언급되었던 임의변경은 채용공고기간, 서류접수기간, 단계별 합격자배수 및 최종합격자수, 자격기준, 평가기준 등을 채용계획과 달리 임의로 변경한 것을 의미한다. 지원자들에게는 채용과 관련된 일체의 내용이 매우 중요함에도 불구하고 행정적 편리성을 위해 결재 절차를 거치지 않고 변경한 경우가 다반사로 기관장 및 임직원의 규정준수 및 조직운영에 대한 안일한 태도를 엿볼 수 있다.

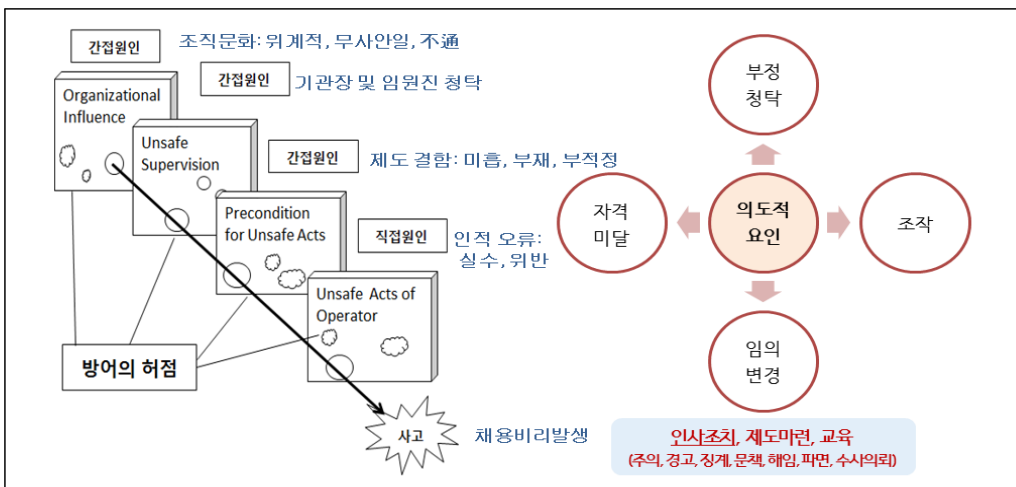
관행이라는 이름으로 무비판적이고 무의식적으로 행해지는 선택과 결정들은 절차 공정성을 위배하고, 합리적인 인사관리 문화정착을 방해하는 요인으로 작용하게 된다. 따라서 합리적이고 공정한 채용문화를 정착시키기 위해서는 임원진의 절차 공정성에 대한 인식과 이를 준수하고 실천하고자 하는 의지를 함양할 필요가 있다.

나. 의도적 위반

인적오류 중 의도적 위반은 특정인을 채용 또는 배제하기 위해 잘못된 절차와 의사결정을 하거나 특정인 또는 조직의 의사결정에 과신하는 것과 같은 실수(mistake)와 제도나 규정을 일상적으로 무시하여 지키지 않거나, 시간/비용/시급성 등의 이유로 의도적으로 제도나 규정을 위반하거나, 기관장의 특별지시와 같은 예외적인 상황에서 발생한다.

강원랜드에서 불거진 채용비리와 같이 기관장이 개입하여 특정인을 뽑기 위해 자격요건, 점수 등을 조작하고, 이해관계가 있는 부적합한 위원들로 인사위원회를 구성하며, 서류, 면접 등의 절차를 누락하는 등의 다양한 편법이 공식적인 커뮤니케이션 통로를 통해 가능한 것은 무엇일까? 이는 상명하복의 권위적인 조직문화가 주요한 요인일 것이다. 기관장이 자신의 의견을 기획 또는 운영부서 본부장에게 언급하면, 이를 거부했을 때 겪을 인사상의 불이익과 ‘튀는 돌이 정 맞는다’는 불편한 관계를 회피하려는 전형적인 보신주의와 무사안일주의가 작동한 결과이다. 그런데 주목할 것은 이것이 특정 기관에만 해당된 것이 아니라 전수조사 결과 79%에 해당되는 기관에서 경중의 차이는 있지만 채용비리 관련 지적을 받았다는 사실이다. 사유화된 영향력을 행사하려는 기관장과 부당한 요구를 듣고도 반론을 제기하지 못하는 내부직원들, 그리고 이것이 하나의 상식과 관행으로 공공기관들에 정착되어 있는 상태에서 가시적인 개선노력으로 계산될 수 있는 규정을 정비하고 교육프로그램을 만들고 시행하는 것은 일시적인 유행으로 끝날 공산이 크다.

[그림 V-2] 의도적 위반 개선방안



출처: 저자 재구성

이를 개선하기 위해서는 윗물부터 맑을 필요가 있다. 즉, 공공기관의 기관장 선출방식을 개선할 필요가 있다. 내부구성원을 역량에 근거해서 선발하듯이 기관장 역시 역량에 기반해서 투명하고 공정하게 선출될 필요가 있다. 김병섭·박상희(2010)의 연구에 따르면, 추천위원회제도의 효과성을 확인할 수 없는 반면에 최고정책결정자(대통령)의 교체가 공공기관의 임원의 경력과 유의미한 관계가 있음을 보고한다. 이것이 시사하는 바는 공공기관 임원 임명이 역량과 전문성에 입각하기보다는 정치적인 성격이 크다는 것을 의미한다. 따라서 기관장의 임명은 중앙정부의 과도한 정치적 개입으로부터 독립되어야 한다. 예를 들면, 추천위원회가 다양성, 전문성, 독립성을 갖출 수 있도록 구성하여 객관적인 평가가 가능하도록 운영할 필요가 있다. 또한 공정하고 투명한 의사결정이 이뤄질 수 있도록 전문가들로 구성된 위원회를 적극 활용할 필요가 있다. 예를 들면, 인사위원회, 윤리위원회, 정책위원회, 징계위원회 등과 같이 주제별 전문위원회를 구성하여 중요한 의사결정에 외부전문가들을 적극 활용하여 전문성, 공정성, 투명성에 근거해서 조직을 운영할 수 있도록 체질을 개선하는 노력이 필요하다.

또한, 비리와 연루된 사람들의 사후처리 과정에서 징계수위가 낮아지지 않도록 단호하게 실행하여 바람직하지 않은 행동이 모방 학습되지 않도록 조직의 기강을 확립하는 지속적인 노력이 필요하다. 그리고 의도적인 위반이 가능하도록 허용하고 있는 제도적 결함을 확인하고 재정비하여 구조적으로 의도적 비리가 발생하기 힘든 제도적 환경을 구축할 필요가 있다. 아울러 비리가 발생한 것을 목격하거나, 비리에 가담하거나 동조할 것을 압력 받았을 때 이를 신변상의 불이익이 없이 알릴 수 있는 신고고와 같은 익명 게시판을 운영하고, 공식적인 절차에 따라 심의할 수 있는 위원회 운영, 관련 처리규정 등을 마련해야 할 뿐만 아니라, 비리사실 관계가 확인되었을 때 신고자에게 포상하는 제도를 적극적으로 검토할 필요가 있다. 더불어 재발방지를 위한 교육을 강화하고, 구성원들이 참조할 수 있는 매뉴얼을 개발하여 배포함으로써 불안정한 행위가 발생하지 않도록 예방할 필요가 있다.

다. 제도적 결함

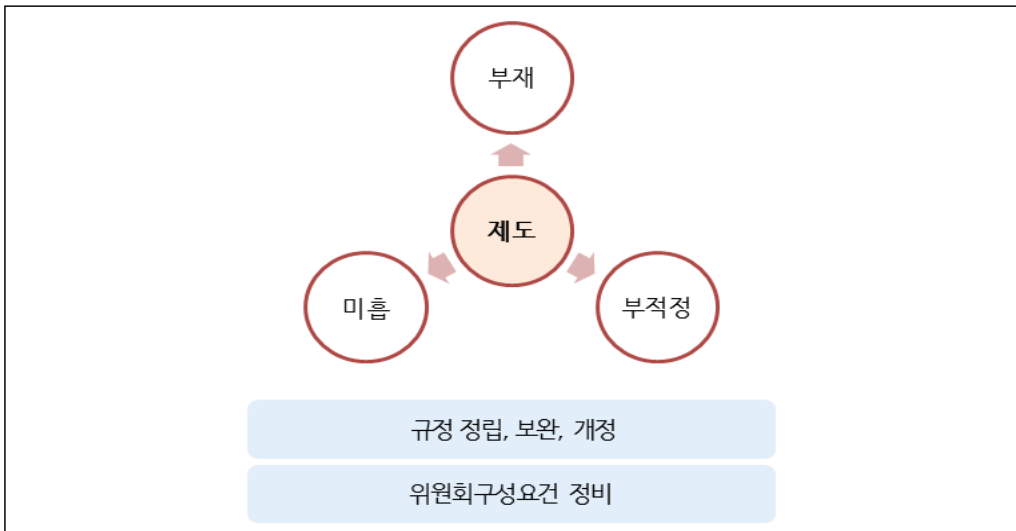
다음으로 제도적 결함으로 인해 발생하게 되는 채용관련 문제는 관련제도가 부재하거나, 현재 상황에 맞지 않는 가치, 자격요건 등을 포함하고 있어 부적정하거나, 담당자의 주관적인 해석이 가능하도록 모호하게 기술되어 있는 경우이다. 이를 해결하기 위해서 규정을 재검토하여 구체적이고 세부적으로 수립할 필요가 있다. 예를 들면, 채용공고 공시기간, 서류접수기간, 인사위원회·서류 및 면접위원회 구성 원칙 등에 관한 내용을 재

정비할 필요가 있다. 투명성과 의사결정의 공정성을 확보하기 위해 외부전문위원의 비중을 50% 이상 고려하고, 서류심사와 면접심사에 중복되지 않게 평가에 참여하도록 하여 단계별 독립된 심사가 가능하도록 운영할 필요가 있으며, 서류 및 면접 심사 시에 감사를 의무적으로 배석하도록 규정하는 것도 구체적 방안이 될 수 있다. 그리고 전문영역별(채용, 인사, 성과관리, 징계 등) 위원회 풀을 구성하고 상피제도를 의무적으로 도입하여 이해관계자의 이해에 따라 의사결정이 영향을 받지 않도록 제도화할 필요가 있다.

투명성 강화를 위해 채용계획과 공고-모집-필기심사-서류심사-면접심사-합격의 일련의 채용절차 전 과정에 대한 정보를 일반인이 열람할 수 있도록 기관 홈페이지와 기획재정부에서 관리하는 알리오(www.alio.or.kr) 또는 행정안전부에서 운영하는 클린아이(www.cleaneye.go.kr) 등을 통해 공시하도록 의무화하고, 상시점검할 필요가 있다.

또한, 제도적 결함 중 모호한 표현으로 인해 자의적으로 해석이 가능하여 비위가 발생될 여지가 있는 부분에 대해서는-예를 들면, 서류접수 기간이 최소 7일 이상이지만, 긴급히 필요하거나 기관장이 인정하면 예외로 둔다는 단서조항 같은 경우는 대상과 범위, 기준에 대해 분명한 언어로 재정의할 필요가 있다. 그리고 채용관리 중 계획과 상이한 상황에 직면할 때, 담당자 또는 기관장의 자의적 해석에 의한 집행이 아닌, 내부결재 절차를 통한 계획 변경을 규정화함으로써 절차 정당성을 확보하는 노력이 필요하다.

[그림 V-3] 제도적 결함에 의한 위반 개선방안



출처: 저자 재구성

라. 기타: 채용유형

다음으로 채용유형의 투명성과 공정성을 강화하기 위해 직무중심의 경력과 능력주의 인사원칙을 수립하고 실천할 필요가 있다. 이에 관해 임원급, 일반정규직원, 비정규직의 정규직 전환을 통한 채용의 유형을 순차적으로 기술한다.

공공기관의 채용 공정성에 대한 의구심이 강원랜드의 일반사원 채용에서 제기되고 사회적 파장을 일으켰지만, 기관장을 비롯한 임원의 낙하산 인사에 대한 의혹이 지속적으로 제기되었다. 지난 정부에서 낙하산으로 추정되는 즉, 기관장이나 임원으로 선출된 사람들 중에서 경력과 전문성이 희박한 경우가 무려 26.9%에 해당하는 것으로 추정된다고 CEO스코어와 김철의 연구에서 각각 언급되었다. 이는 비단 지난 정부에만 해당되는 의혹이 아니다. 최근 JTBC와 한국공공신평연구원이 공동 조사한 결과에 따르면, 현 정부에서 1년 반 동안 임명한 공공기관 임원 1,722명 중 전문가라 보기 어려운 사람이 129명, 해당 분야와 무관한 사람도 42명으로 약 10%에 이르는 고위직 인사에 부적정이 있는 것으로 보도되었다(정은혜, 2018.).

사회학습이론을 적용해서 기관장을 포함한 임원급의 비리의 부작용을 설명하면 다음과 같다. 리더의 선출과정에 의혹이 생기면, 그 기관의 구성원 역시 비윤리적인 행위를 모방하게 되고, 조직문화 역시 조직정치가 팽배하고, 권력거리가 높은 조직에서 나타나는 권위주의, 상급자에 대한 높은 의존, 능력/전문성에 의한 인사가 아닌 학연/지연/혈연과 같은 특수관계에 의한 인사가 만연하게 된다. 따라서 임원급 인사 채용에서부터 전문성, 경력, 능력에 근거하여 임명해야 한다. 이를 위해서는 추천위원회의 운영의 독립성을 강화할 필요가 있다.

일반정규직 채용의 경우, 조직 전략과 연계된 중장기인력운영에 관한 로드맵을 연도별, 단위부서별로 구체적이고 체계적으로 우선적으로 수립해야 한다. 그리고 이러한 로드맵에 근거하여 직무중심의 채용요건, 기준, 절차 등을 수립할 필요가 있다. 규모가 작은 공공기관의 경우, 고용정보원에서 제공하는 국가직무능력표준 자료를 활용할 수도 있을 것이다.

비정규직의 정규직 전환 채용유형의 경우 사전에 정규직 전환 유형 여부를 분명하게 정하고, 전환 자격조건에 대해서도 사전에 설계할 필요가 있다. 또한 전환심사에 있어서도 외부전문위원이 과반수 이상 참석하도록 의무화하고, 비정규직 채용과정에 참여한 외부전문위원이 중첩되어 심사하지 않는 등 인사위원회 구성의 제척조건을 구체화하여 전환심사과정의 투명성과 공정성을 확보할 필요가 있다.

VI. 논의점

본 연구는 공공기관의 투명한 채용관리 문화 정착을 위한 방안을 제안하기 위해 감사원 및 주무부처에서 2017년 실행한 채용비리 실태조사 결과를 바탕으로 Reason의 인적 오류 유형과 발생원인 분석 모델을 활용하여 개선방안을 제안하고자 하였다. 이를 통해 절차 공정성을 확보함으로써, 공공기관 운영에 대한 신뢰를 구축하고자 하였다. 그러나 현장에서는 이러한 처방에 대해 그리 달가워하지 않는다. 문서화와 제도화가 주는 경직성과 업무 부담, 담당인력 및 재원의 한계, 그리고 제도와 실행의 분리(decoupling)를 이유로 들고 있다.

일례로, 규모가 작은 공공기관의 경우 00명의 신규인력을 채용하기 위해서 채용담당 직원 1인이 몇 백명의 지원자를 담당해야 하는 상황이 빈번하게 발생하게 된다. 최근 전문성에 입각한 직무중심의 채용과 채용절차의 투명성 및 공정성을 담보하기 위해 현업에서 도입하고 있는 NCS와 블라인드 채용의 경우 기존방식의 채용절차에 비해 상당히 많은 비용이 소요된다. 그러나 현재 채용에 드는 비용은 경상비에서 충당되게 되어 있어 중앙정부의 추가적인 지원을 받을 수 없는 현 시점에서 NCS와 블라인드 채용방식의 도입을 강제하는 것은 기관의 인력과 자원 부족의 상황을 고려하지 않은 탁상공론이라는 현장의 목소리가 있다.

규모와 예산이 작은 조직일수록, 채용 공고 시 필요한 직무지식, 기술, 경력 등을 포함한 역량을 구체화함으로써 서류전형 지원자 풀(pool)을 합리적으로 조정할 필요가 있다. 그러나 이러한 방법은 지나치게 구체적으로 엄격하게 자격조건을 제시할 경우, 지원자 풀이 충분하게 모집되지 않을 수 있는 한계점 또한 내포하고 있다. 진지하게 장기적으로 공인된 업체에서 제공하는 인공지능을 활용한 채용방식을 서류 및 1차 면접에 도입하는 것을 고려해 볼 필요가 있다. 이를 통해 행정업무 과중으로 인한 오류를 개선할 수 있을 뿐만 아니라, 편견/주관성 등을 배제하여 객관성을 유지할 수 있고, 조직의 인재상과 직무에 적합한 인재를 뽑는 데 기여할 수 있을 것이다. 그리고 공공기관의 경영평가에 참여하다보면 채용관리에 있어서 가장 첫 단계라 할 수 있는 중장기적인 채용계획이 부재한 기관이 다수 확인된다. 이에 대해 실무자들은 기획재정부에서 예산을 배정하지 않으면 인력을 충원할 수 없기 때문에 계획을 수립하는 것은 무의미하다고 답변한다. 현실적이

지만, 매우 답답한 답변이 아닐 수 없다. 결정권한이 없기 때문에 조직운영의 기초가 될 수 있는 인력운영로드맵을 수립하지 않는 것은 마치 닳 없이 정처 없이 떠다니는 배와 다를 바 없다. 기관 임직원들의 인식을 바꿀 필요가 있다.

한편, 일부 전문가는 서론에서 본 연구자가 언급한 강원랜드 사건이 공공기관의 채용비리와 관련된 처음이자 끝이라는 냉소적인 태도를 나타내기도 한다. 강원랜드 사건을 계기로 공공기관 운영에 있어서 공정성에 대한 인식 제고와 실천을 이끌어내기보다는 지나가는 큰 소나기로 인식하기 때문이다. 일례로 어떤 기관의 관계자는 현재 제기되고 있는 채용비위 관련 지적사항에 불만을 표현한다. 고의적 위반이 아닌 주의 부족으로 인한 인적오류인데, 기관경영평가에서 낮은 등급을 받고 성과급을 받지 못한 것이라 인식하고 있는 것이다. 누군가의 누락과 망각이 지원자들에게 심각한 피해가 될 수 있다는 경각심이 부족하고, 절차의 누락과 변용과 같은 일상화된 위반에 노출되어 있어 문제의식이 부재하다 할 수 있다. 공공기관의 투명경영에 대한 관심이 일회성으로 끝나지 않도록 하기 위한 지속적인 관리감독이 필요하다.

마지막으로, 부재하거나 미흡하거나 부적정한 제도를 개선하고 교육과 징계를 강화하면 과연 채용비리가 줄어들거나 근절될 수 있을까? 보다 근본적으로는 생태계가 바뀌어야 한다. 전체 80%에 해당되는 기관에서 채용비리와 관련된 지적사항이 나왔다는 것과 공공기관장 중 26.9%(108명)이 낙하산 인사로 추정되며, 공기업(35.9%)의 경우 준정부기관(27.6%)이나 기타공공기관(25.3%)보다 압도적으로 높은 비율을 보이고 있다(김철, 2016)는 것은 공공기관 운영방식의 불공정성이 특정 기관의 문제가 아니라 생태계의 문 제임을 드러낸다. 따라서 공공기관의 채용비리를 근절하고 효과적인 운영하기 위해서는 임원급 인사의 추천과 임명과정에서 중앙정부의 비합리적인 정치적 개입을 최소화할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 강봉균, 「공기업 경영평가제도의 태동」, 이원희·라영재(편), 『공공기관 경영평가 30년, 회고와 전망』, 한국조세재정연구원, 2015, pp. 9-12.
- 김병섭·박상희, 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, Vol. 44, No. 2, 2010, pp. 85-109.
- 김성곤·류수영, 「철도안전관리 향상에 관한 사례연구: 인적오류 관점」, 『KBR』, Vol. 21, No. 1, 2017, pp. 117-138.
- 김철, 「박근혜 정부 4년, 공공기관 낙하산 인사의 실태」, 사회공공연구원 워킹페이퍼, 2016, P. 105.
- 이용희, 「인적 오류 연구의 동향과 과제: 어떻게 하고 있으며, 무엇이 필요한가?」, 『대한 인간공학회지』, Vol. 30, No. 1, 2011, pp. 1-8.
- 정은혜, 「“문팬” 리더가 왜?...文정부 공공기관 낙하산 전수 조사 해보니」, 중앙일보, 2018.11.07. (<https://news.joins.com/article/23105569>)
- Blader, S., and T. Tyler, “What constitutes fairness in work settings? A four-component of procedural justice,” *Personality and Social Psychology Bulletin*, Vol. 29, No. 6, 2003, pp. 747-758.
- Brockner, J. and B. M. Wiesenfeld, “An integrative framework for explaining reactions to decisions: Interactive effects of outcomes and procedures,” *Psychological Bulletin*, Vol. 120, No. 2, 1996, pp. 189-208.
- Folger, R. and R. Cropanzano, “Organizational justice and human resource management,” London: Sage, 1998.
- Folger, R. and M. Konovsky, “Effects of Procedure and Distributive Justice on Reactions to Pay Raise Decisions,” *Academy of Management Journal*, Vol. 32, No. 1, 1989, pp. 115-130.
- Lind, A., “Fairness heuristic theory: Justice judgments as pivotal cognitions in organizational relations,” In *Advances in organizational justice*, ed. J Greenberg and R. Cropanzano, Stanford, CA: Stanford University Press, 2001, pp. 56-88.
- Reason, J., *Human error*, New York: Cambridge University Press, 1990.

5. 협력적 주거복지 거버넌스 구축방안

- LH와 다양한 주체간 파트너십 강화와 지원체계

진미윤(LH토지주택연구원)

협력적 주거복지 거버넌스 구축방안

- LH와 다양한 주체간 파트너십 강화와 지원체계

진미윤(LH토지주택연구원)

I. 서론

1. 연구의 배경과 목적

포용적 복지국가를 표상하는 현 정부의 복지 기조하에 주거복지도 사회적 약자를 포용하면서도 모든 계층이 함께 어울려 사는 사회 통합형 주거 사다리 모델을 지향하고 있다. 국토교통부는 사회통합형 주거 사다리 구축을 위한 주거복지 로드맵 제시(17.11.29)를 통해 2022년까지 다양한 계층에 100만호의 공공주택을 공급하는 방안을 제시하였다. 공공주택 100만호 중 65만호는 공공임대, 20만호는 민간주택을 활용한 공공지원주택, 15만호는 공공분양주택으로 구성된다. 주거복지 로드맵은 이러한 물량 목표뿐 아니라 주거복지 서비스 지원체계를 그동안 공급자 위주에서 수요 맞춤형으로 전환하고, 중앙정부와 LH 중심적인 임대주택 공급을 지자체·사회적 경제주체·민간부문의 역량을 강화하는 협력적 거버넌스를 강조하고 있다. 이는 사회 양극화, 저출산·고령화와 같은 구조적 사회문제가 심화됨에 따라 물리적 주택공급도 중요하지만 일자리, 출산 장려와 지원, 고령 빈곤, 취약계층 소외 등에 보다 적극적이고 효과적으로 대응해 나가기 위해서는 다양한 부문의 역량을 결집하고 효과적으로 전달하는 지원체계가 매우 중요하다는 것이다. 특히 쪽방, 고시원 등 최근 저소득 1인 가구를 중심으로 확대되는 비주택 거주 문제에 대해 그동안 LH와 NGO가 주택과 자활서비스를 제공해 왔으나 운영 지원 등 소극적 대응으로 그 성과가 미흡하였고, 중앙정부와 LH 중심의 주거복지센터를 통한 상담과 지원이 이루어지고는 있으나, 지자체의 주거복지 참여와 전담인력 부재 등으로 주거취약계층의 발굴과 지원 연계에 한계가 있다는 점을 보완하고 확대 지원하고자 함이다.

따라서 중앙정부와 LH, 지역단위의 주거복지센터, 지자체, 지역 주민, 영리 및 비영리 민간 부문 간의 협력 강화는 중앙정부 차원에서 미처 해결하지 못한 어려운 취약계층을 발굴하고 정책 사각지대를 좁히는 데 중요한 역할을 할 뿐 아니라 대국민 주거복지와 안정 기반을 마련하는 데 중요한 전환기가 될 것으로 보인다. 특히 이러한 협력 구조에서 그동안 간과되어 왔던 사회적 기업, 사회적 협동조합 등 사회적 경제주체를 임대주택 공급·운영주체로 육성하여 공공부문의 사각지대를 해소할 필요성도 제기되었다는 점에서 어떻게 이를 주거복지의 협력적 구조로 포용할 것인가가 중요한 과제로 부각되고 있다. 정부 차원의 공공임대주택과 달리 서울시가 사회적 경제주체 등을 활용하여 2015년부터 보급하기 시작한 사회주택은 국가 차원에서도 지역 수요의 복지 지원 전략과 주거 사다리 구축에서 중요한 역할을 할 것으로 기대된다. 사회주택은 공공주택과 민간주택의 중간적 성격을 가지며, 민간주택에 비해서는 저렴한 임대료와 안정적인 거주가 가능하고, 공공주택에 비해서는 소규모·맞춤형 공급이 가능하여 자생적인 커뮤니티 형성을 통한 지역사회 활성화와 지역 특화에 기여할 것으로 기대된다. 또한 민간 전월세의 거주 불안을 보완할 수 있는 대안이며, 사회적 경제주체의 역량 중 임대주택의 운영 관리, 복지 자원 발굴과 지역 연계 등 지역 현장성에 특화된 유용성이 크다. 따라서 이는 향후 중앙정부 차원에서 강화시켜 나가야 할 영역이며, 기존의 공공부문과의 협업체계를 통해 서로 연계되고 상호 보완되는 가치 공유가 필요하다. 이에 주거복지의 실현과 앞으로의 지속가능성을 위해서는 특정 부문에 집중된 과부화와 역량 강화보다는 여러 부문이 참여하는 다원적 지원체계와 협력적 구도하에 각 참여주체의 특화된 역량을 종합하고 역할을 모색하여 정책에 효과적으로 활용할 수 있는 제 방안 모색이 앞으로 중요한 도전과제라 할 수 있다.

본 연구는 이러한 배경하에서 주거복지의 내실적 성장과 향후 지속가능성을 위해 향후 주거복지의 협력적 거버넌스체계를 어떻게 구축할 수 있을 것인가에 대한 제 방안을 모색하고자 한다. 이러한 방안의 모색은 아직 국내에서는 주거복지 부문에 다자간 협력적 방안이 모델화되어 있지 못한 여건의 한계로 그동안 중앙 차원의 전달체계인 LH의 공적 역할을 중심으로 앞으로 누구와 어떻게 다원적 주거복지체계를 구축해야 할 것이며, 참여주체의 역할과 네트워크는 어떻게 형성되어 나가야 할 것인가를 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

연구 목적

협력적 주거복지 거버넌스 구축을 위해 LH가 다양하게 추진하고 있는 주거복지 서비스에 대하여 다자간 파트너십 구조와 지원 체계가 어떻게 형성되어 있는지를 분석하고, 향후 파트너십 체계에 기반한 주거복지 거버넌스 강화 방안을 제시

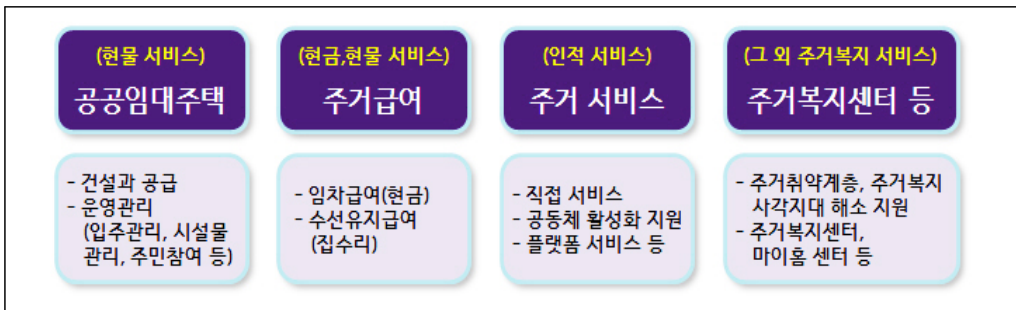
구체적인 연구 목적은 첫째, 주거복지의 협력적 거버넌스가 추구하는 것은 무엇인지를 규명한다. 주거복지 서비스 영역에서 왜 거버넌스가 필요하며 중요한 역할을 하는지, 그리고 그로 인한 사회적 가치는 무엇인지를 규명하는 것이다. 둘째, 주거복지 서비스의 협력적 주체들의 현황을 진단한다. 사회적 경제주체, 민간기업, 지자체가 주요 협력주체들이다. 이들 주체는 어떤 성격을 가졌으며, 어떻게 참여할 수 있으며 상호간 협력 구조를 만들 것인지를 규명하는 것이다. 셋째, LH의 주거복지 서비스 지원 사례를 분석하고 현재 다자간 파트너십 협력체계의 실태를 파악하며, 그동안의 성과 한계를 규명한다. 넷째, 주거복지의 협력적 거버넌스 구축을 위한 향후 파트너십 강화방안을 제시하고자 한다. 이를 통해 향후 주택공기업의 사회적 역할과 공적 가치를 제고시킬 뿐 아니라 다자간 파트너십 지원체계로 사회적 가치에도 기여할 수 있는 방안들이 도출될 수 있을 것이다.

2. 연구의 범위와 구성 내용

거버넌스는 정부부문뿐 아니라 공공부문, 민간 영리 및 비영리 부문, NGO를 비롯한 시민사회, 사회적 경제주체 등 참여주체의 다원화와 이들 간의 협력과 네트워크를 통하여 사회적 문제를 공동으로 해결하는 과정, 방식 혹은 체계이며, 여기서 참여주체 간 ‘협력’에 초점을 둘 경우, ‘협력적 거버넌스’로 정의할 수 있다. 이런 관점에서 본 연구는 협력적 주거복지 거버넌스를 다양한 참여주체들의 협력을 통해 주거복지를 실현하는 체계라고 정의한다. 이를 위해 우선 주거복지 서비스의 범위는 여러 지원 프로그램 중 대표적인 현물 지원인 공공임대주택, 현금 지원인 주거급여, 그리고 인적 지원인 주거 서비스로 분류한다. 참여주체는 LH를 비롯하여 중앙정부, 지자체(지방공사), 지역 주민, 사회적 경제주체, 민간부문(영리, 비영리)을 포괄한다.

협력해야 하는 영역은 세 가지 주거복지 서비스 지원 틀 속의 업무 영역으로 구성하며 ([그림 I-1] 참조), 협력 방법은 다양한 각도에서 조명하되 정부가 주거복지로드맵에서 제시한 주거복지 전달체계 확충, 지자체와의 협력 강화, 사회적 경제주체에 의한 임대주택(사회주택) 공급 활성화, LH 등 공공주택 사업자의 공적 역할 강화와 그를 통한 사회적 가치 실현 등의 내용을 포함하여 논의를 전개하고자 한다.

[그림 I-1] 주거복지 서비스의 협력 분야



연구의 방법은 국내외 논문, 관련 기관의 자료와 연구보고서 등에 근거한 문헌 고찰 방법이다. LH와 다자간의 파트너십은 사례 분석 방법이다. 사례 분석은 LH 내부자료에 근거하며, 주거복지 서비스 업무와 관련된 부서의 각종 보고자료와 내부 문건, 경영평가 자료이며, 주거복지 서비스 협력 사례가 2016년 이후 가시화되었다는 점에서 중점 분석 대상 자료는 2016년에서 2018년까지이다. 사례 분석 시 주거복지 서비스는 2017년 LH의 독자적인 주거복지 서비스 브랜드로 개발된 ‘무지개 서비스’의 4가지 유형 중 기부 서비스를 제외한 직접 서비스, 공동체 활성화 서비스, 플랫폼 서비스를 대상으로 하되, 사회적 경제주체와의 협력 사례는 별도로 구분하여 분석하였다.

연구의 구성은 크게 네 부분으로 서론에 이어 제Ⅱ장에서는 그동안 주거복지 정책의 추진과정과 지원 특징, 주거복지 서비스 전달체계의 현황, 협력적 주거복지 거버넌스로서의 정책 방향, 그리고 관련 해외 사례로 구성된다. 제Ⅲ장은 주거복지의 협력적 자원들에 대한 여건과 실태를 파악하는 것으로, 사회적 경제주체, 민간기업, 지자체의 지역복지 현황을 다룬다. 제Ⅳ장은 LH의 주거복지 서비스 지원 사례이며, 제Ⅴ장은 제Ⅲ장 및 제Ⅳ장의 내용을 종합하여 협력적 주거복지 거버넌스를 위한 제 방안을 모색한다.

[그림 I-2] 연구의 내용 구성과 전개 과정



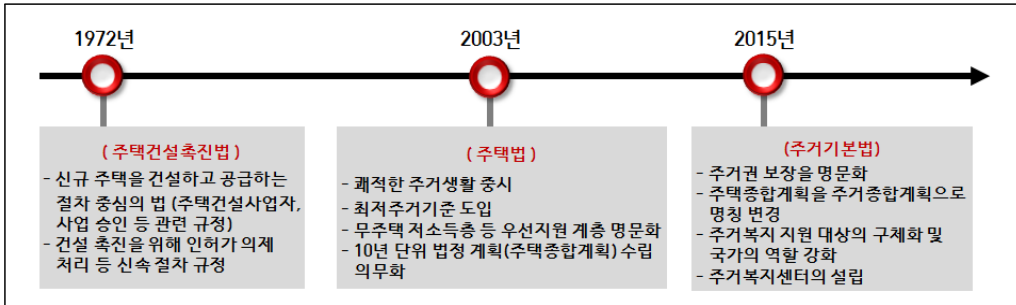
II. 주거복지의 실현: 전달체계를 넘어 협력적 거버넌스를 지향

1. 주거복지 정책의 추진 과정과 지원 특징

주거복지는 삶터인 주거에서 편안하고 만족스럽게 안락을 누리는 상태이며, 하나의 프로그램이나 수단이라기보다는 주거정책이 추구하는 최상의 목표이다. 정부는 국민의 주거안정과 주거복지의 실현을 위해 적정하고 쾌적한 주택의 공급, 주거비 보조, 시장의 규제(가격, 거래)를 통한 조정과 통제, 공적 금융지원, 임차권 보호 등의 제반 정책을 추진하고 있다.

주거복지가 시장 중심적인 주택 정책에서 부각된 것은 「주택건설촉진법」이 「주택법」으로 전면 개정되던 2003년이 기점이다. 그동안 건설산업 육성과 일자리 창출 등 경제성장 정책의 일환으로서 추진된 주택 정책은 '생산 우선 전략'(Production-First Strategy)을 취하였다. 1세대 1주택 보급을 목표로 매년 40만~50만호씩의 신규 주택을 건설하는 것은 그 자체가 복지였고 분배였다. 그러나 1998년 외환 위기를 거치며 대량 실업과 소득 감소 등 경기 침체로 양적 보급 확대가 더 이상 복지가 되지 못했다. 2003년 「주택법」으로의 전면 개편은 이즈음 주택보급 수준이 100%를 넘어서면서 정책 기조가 주택의 양적 건설 확대에서 주거생활의 질을 중시하는 방향으로의 전환되었기 때문이다. 최저주거기준의 도입, 저소득자·무주택자 등에 대한 우선 지원, 소득계층별 주거지원 로드맵이 주거복지 관점에서 도입되었으며, 이러한 내용을 반영하여 10년 단위 장기주택종합계획을 정부가 의무적으로 수립하도록 되었다. 이어 2010년 이후 1~2인 위주의 가족 구조 변화, 저출산·고령화 문제 등 우리 사회 전반의 변화 요인에 대응하기 위해 「주택법」은 2015년 「주거기본법」(2015.12.23. 시행)으로 전면 제·개정되었다. 「주거기본법」은 모든 국민의 주거권 보장을 목적으로 그동안 개별법에서 규정하던 공공임대주택의 공급, 주거비 보조, 주거약자 지원 등에 대해 정부의 역할을 강화하고 모든 국민이 쉽게 이용할 수 있도록 주거복지센터의 설립, 주거복지 전문인력의 양성 등 주거복지 전달체계에 대한 법적 토대를 마련하였다. 여기서 주거권은 국민이 물리적·사회적 위험으로부터 벗어나 쾌적하고 안정적인 주거환경에서 인간다운 주거생활을 할 권리를 말한다(「주거기본법」 제2조). 이에 따라 주거복지는 물량적 관점에서 서비스 관점으로 전환되었으며, 물리적 주택(住宅)이 주거 삶의 질을 중시하는 주거(住居)로 이행하는 전기를 마련하였다.

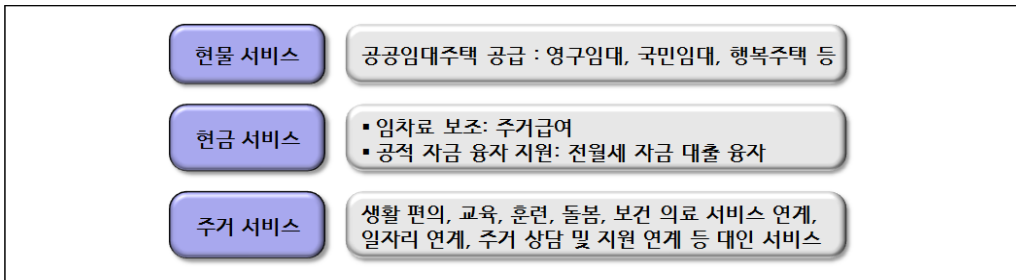
[그림 II-1] 주택관련 법제의 변화 추이와 특징



출처: 저자 작성

주거복지 서비스는 크게 현물 서비스, 현금 서비스, 주거 서비스로 분류될 수 있으며, 이러한 서비스의 공급 방법과 절차에 대해 공공임대주택은 「공공주택 특별법」 및 「공공주택 업무처리지침」, 주거급여는 「주거급여법」에 근거하여 규정하고 있다.

[그림 II-2] 주거복지 서비스의 구성



출처: 저자 작성

주거 서비스는 법제적으로는 장기공공임대주택 입주자와 주거취약계층에 한정하여 지원하도록 규정하고 있다. 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」(2009년 제정)은 30년 이상 운영되는 장기공공임대주택(건설,매입)의 입주자 삶의 질 향상을 위해 국토교통부가 5년마다 입주자 삶의 질 향상 기본계획을 다음 6가지 사항을 포함하여 수립·시행하도록 규정하고 있다(제3조). 여기서 ⑤항의 복지서비스 시설은 부대시설(주차장, 관리사무소 등), 복리시설(어린이 놀이터, 근린생활시설, 유치원, 주민운동시설, 경로당 등), 장기공공임대주택 입주자의 사회경제적 여건을 개선하기 위하여 설치하는 생산활동시설(입주자의 자활과 고용을 위한 활동을 촉진시키는 지역자활센터 등 시설, 정신보건복지센터 등 보건의료 및 건강증진을 위한 시설 등)을 말한다(제2조 및 동법 시행령 제2조).

〈장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상을 위한 기본계획 수립 사항〉

- ① 입주자 삶의 질 향상의 기본방향 및 목표
- ② 입주자 공동체 활성화를 위한 프로그램 개발 및 재정 지원에 관한 사항
- ③ 노약자·장애인을 위한 승강기 등 편의시설 설치 및 보수비용 지원에 관한 사항
- ④ 시설물 노후화 등으로 인한 유지보수 및 기능 향상에 필요한 비용 지원에 관한 사항
- ⑤ 복지서비스시설 내 장비 설치 및 시설 운영에 필요한 비용 지원에 관한 사항
- ⑥ 그 밖에 입주자의 주거복지증진을 위하여 필요한 사항
 - 입주자의 관리비 절감을 위한 사업
 - 쾌적한 단지환경조성을 위한 사업
 - 안전사고 예방 및 위생환경 개선을 위한 사업
 - 입주자를 위한 일자리를 창출할 수 있는 사회적 일자리 개발 사업
 - 입주자의 고용촉진을 위한 정보의 제공, 직업상담, 직업교육훈련 프로그램 개발 사업
 - 정신장애인, 알코올중독자 등을 위한 상담 및 교육, 지원 프로그램 개발 사업
 - 독거노인, 장애인, 아동 등 보호가 필요한 입주민을 위한 돌봄서비스 사업

출처: 「장기공공임대주택 입주자 삶의 질 향상 지원법」 제3조 및 동법 시행령 제3조

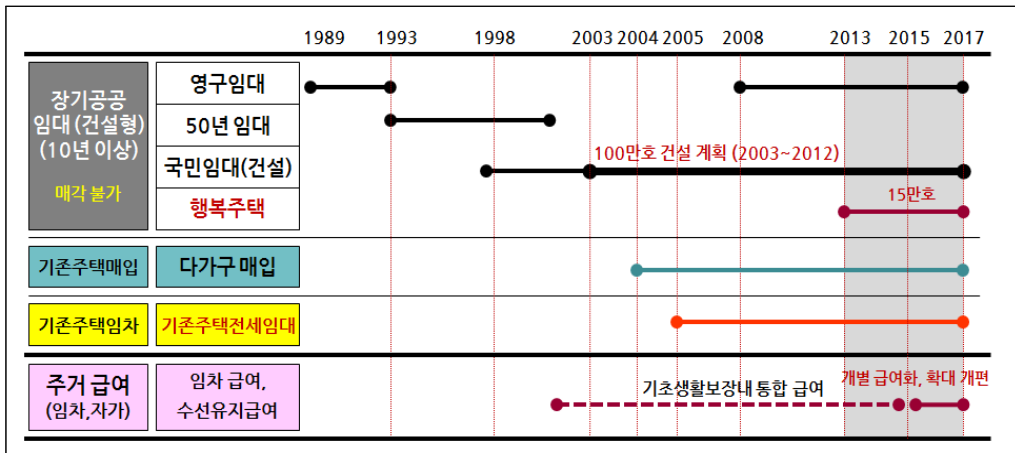
또한 국토교통부 훈령인 「주거취약계층주거지원 업무처리지침」은 주거지원의 대상으로 선정된 주거취약계층¹⁾에게 직업훈련, 취업 알선, 창업 지원, 자활 지원 등의 사회복지 서비스를 제공하여야 한다(지침 제20조)고 규정하고 있다.

주거복지 기반의 초석은 공공임대주택의 공급에서 시작되었다. 국내 최초의 유럽형 소셜 하우스(social housing)이라고 할 수 있는 영구임대주택은 1989년 주택 200만호 건설계획 추진 시 수급자(당시는 생활보호대상자)의 사회 안전망 차원에서 도입되었으며, 1998년 외환 위기 직후에는 경제난과 대량 실업 등에 대한 주거 안전망 차원에서 국민임대주택이 도입되었다. 국민임대주택은 도입 당시에는 20만호를 목표로 공급될 예정이었으나, 2003년 주택시장 과열에 따른 시장안정 대책으로 100만호 건설계획(2003~2012)으로 확대 추진되었다. 기존 주택을 공공부문이 매입하여 공급한 다가구 매입임대주택은 2004년에 도입되었는데, 이는 당시 국민임대주택이 그린벨트를 해제하여 주로 도시 외

1) 동 지침에 따라 지원되는 주거취약계층은 쪽방·고시원·여인숙·비닐하우스·노숙인 시설·컨테이너·옴막 등 비주택에서 3개월 이상 거주한 자 및 최저주거기준 미달이면서 만 18세 미만의 자녀와 함께 거주하는 자 중 거주지 관할 시장·군수·구청장이 주거지원이 필요하다고 인정하는 사람이거나 법무부장관이 주거지원이 필요하다고 인정하여 국토교통부장관에게 통보한 범죄피해자이며, 이들에 대해 공공부문이 공공임대주택(건설, 매입, 임차)의 입주를 지원한다(「주거취약계층 주거지원 업무지침」 제3조)

곽에 건설되어 인프라 확충과 직주 원거리가 문제시되자 도심 생활권 내 저소득층의 입주 기회 제고 차원에서 추진되었다. 또한 2000년대 중반 전세난이 거듭되면서 주택도시기금의 전세자금 지원이 신용 있는 전세 임차인들만 지원되던 한계를 보완하기 위해 신용이 부족한 취약계층을 대상으로 공공부문(지자체, LH)이 기존 민간 임대인 소유의 집을 임차하여 이를 다시 저소득층에게 재임차하는 기존주택 전세임대주택이 2005년부터 공급되었다. 이와 같은 임차형 공급은 공공부문이 소유권을 직접 취득하지는 않지만 기존 주택의 사용권을 확보하여 공공임대주택으로 활용하는 방식이다. 행복주택은 주로 젊은 세대(대학생, 사회초년생, 신혼부부 등)의 주거 안정을 위해 2013년부터 추진한 소형 공공임대주택이다. 이와 같이 공공임대주택은 주거비 보조가 없던 시절에 주거급여의 역할을 대신하여 다양한 유형으로 차별성을 두는 형태로 추진되어 오고 있으며, 유형에 따라 입주 자격이 상이하며, 누가 입주하는가에 따라 정부 재정 및 금융 지원도 차등하여 적용하고 있다.

[그림 II-3] 주거복지 서비스의 추진 일정



출처: 저자 작성

주거급여는 2000년 「국민기초생활보장법」 제정에 따라 수급권이 제도화되면서 보건복지부가 생계보장 차원에서 통합 급여 형태로 일괄 지원되던 것이 2015년 8월 이후 맞춤형 급여 제도 개편²⁾으로 개별 급여로 독립되면서 국토교통부 소관하에 지원되고 있다. 개편된 주거급여는 수급 대상이 확대되고 급여 수준도 지역별 임차료 수준과 주택의

노후 상태에 따라 산정·지급되는 방식으로 전환되었다. 이에 임대차 관계와 실제 임차료 수준, 주택 노후 상태의 진단 등을 위해 별도의 주택조사 전담기관이 필요하게 되었으며, 한국토지주택공사(LH)가 「주거급여법」 제12조(조사의 의뢰) 및 제17조(주거급여 지급 업무의 전산화), 「주거급여 정보 시스템 구축·운영의 위탁에 관한 고시」(국토교통부 고시 제 2014-89호) 제3조에 근거하여 2014년 3월 수탁기관으로 지정되어 관련 업무를 수행하고 있다.

주거복지 지원 대상자의 소득 자격 요건을 비교하면, 주거급여 수급자의 소득 수준이 가장 낮으며, 영구·다가구 매입·기존주택 전세임대, 국민임대, 행복주택 순이다. 주거급여 수급 대상은 2017년 기준으로, 주거급여 수급 대상은 전체 가구의 4%, 장기공공임대 주택은 전체 가구의 6.8%에 이른다.

〈표 II-1〉 주거복지 지원 대상의 소득 자격 요건(3인 기준) 비교

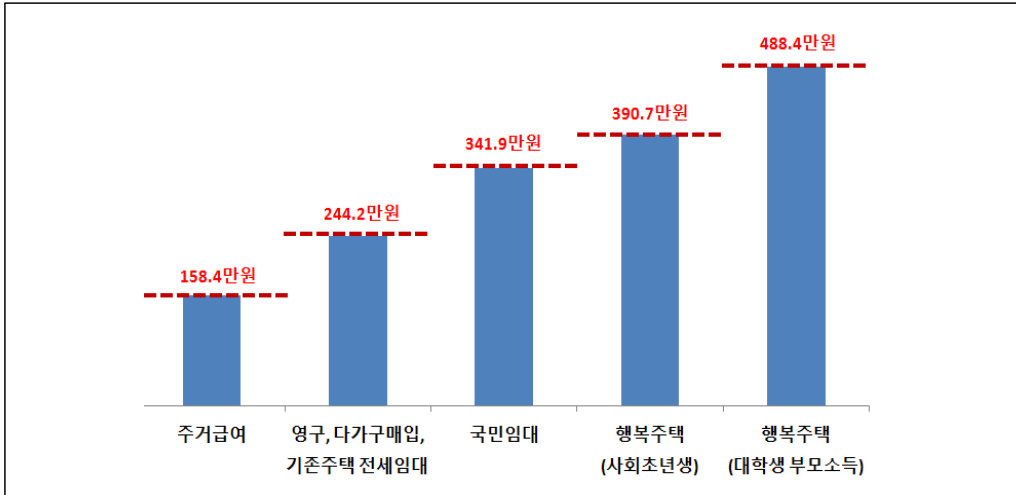
구 분	(통계청 기준) 도시 근로자(2인 이상, 비농가) 가구당 월평균 소득			
	50% 이하	70% 이하	80% 이하	100% 이하
공공임대주택 유형	영구, 다가구 매입, 기존주택 전세임대	국민임대	행복주택	
			사회초년생	대학생은 부모소득 신혼부부
소득 수준 (2018년 적용, 3인 이하)	244.2만원	341.9만원	390.7만원	488.4만원
정부 재정지원 비율 (호당 건설단가 기준)	영구 80% 다가구 매입 45%	30%	30%	
임대료 수준 (주변 시세대비)	30% 이하	60~80%	입주계층에 따라 60~80% 차등 적용	

주: 자산 기준은 영구임대주택, 다가구 매입임대, 기존주택 전세임대는 총자산 1.59억원, 자동차 자산 0.25억원 이하, 국민임대주택 및 행복주택은 총자산 2.19억원, 자동차 자산 0.25억원 이하(행복주택 입주대상 대학생은 자동차 미보유)임

출처: 국토교통부 자료를 토대로 저자가 작성

2) 통합 급여는 기초생활수급자로 선정되면 최소한의 생활유지를 위해 모든 급여(생계, 주거, 의료, 교육, 장애, 해산, 자활급여)를 보장받는 반면 수급자에서 탈락하면 모든 급여를 상실하게 되는 지원 방식이다. 맞춤형 급여는 이러한 전부 혹은 전무식(all or nothing)의 지원방식이 야기해온 빈곤 사각지대를 줄이고 빈곤 양상이 점차 상대적 관점에서 부각되는 점을 감안하여 빈곤 지원도 필요 계층의 욕구를 반영하여 맞춤형 보호를 해줄 필요성에 따라 각 급여를 개별화하여 빈곤층의 사회 안전망을 강화하고 지원의 효과성을 제고하고자 도입되었다.

[그림 II-4] 주거복지 서비스 지원 대상의 월평균 소득 수준 비교(2018년 기준)



주: 주거급여 수급 대상은 소득 인정액이 기준 중위소득(3인 기준)의 43% 이하임
출처: 저자 작성

2. 주거복지 서비스 지원의 의의와 가치

주거복지 서비스는 자력으로 주거문제를 해결하기 어려운 저소득층 사회경제적 취약 계층에게 양질의 저렴한 주거생활이 가능하도록 지원하여 최소한의 주거 삶의 질을 보장하는 것이 목적이다. 서비스 형태가 현물이나 현금이나에 따라 그 목적과 지원 효과는 다소 상이한데, 공공임대주택과 같은 현물 서비스는 양질의 저렴한 주택 확보를 넘어 임대차 시장 안정 목적도 있으며, 주거급여와 같은 현금 서비스는 공공임대주택이 지닌 입지적 고정성이라는 한계 없이 어느 지역이나 거주 유형에 관계없이 지원받을 수 있는 특징이 있다.

공공임대주택은 주거 문제의 경제적 해법이자 사회적 해법이다. 경제적 관점에서 공공임대주택은 주택시장의 경기조절적 기능을 갖는다. 시장 과열기에는 높은 임대료 부담을 완화하기 위한 대책이며, 침체기에는 경기 활성화를 위한 건설 일자리 역할을 한다. 실제로 2009년부터 계속된 전월세 시장 불안기에 공공임대주택은 주거비 부담 완화와 시민 주거안정을 위해 확대되어 왔으며, 2008년 금융위기 직후에는 주택경기 진작 차원에서 확대되기도 했다. 지난 10년간(2008~2017) 공공임대주택에 대한 정부 재정지출은

연평균 약 1조 3,000억원이며, 용자 보조금(이차 보전)까지를 감안한다면 연평균 약 1조 4,280억원으로, 이는 GDP의 0.1%에 해당하는 규모이다. 지난 10년간 꾸준히 연평균 11만호에 이르는 공공임대주택의 공급으로, 2017년 한해에만 임대료 절감이 2조 4,280억원으로 추산된다. 시장 임대료에 대비해 보면, 10년 이상 장기공공임대주택은 호당 23만원, 단기공공임대주택은 호당 7.4만원의 절감 효과가 있다(국토교통부, 2017년 주거실태조사 원자료 분석 결과). 한국토지주택공사(LH)의 내부 자료에 따르면, 2017년말 LH 보유 공공임대주택 103만호 공급으로 지금까지 누적적으로 총 48조원의 임대료 절감 효과가 있는 것으로 추산된다. 국가 차원에서의 이러한 임대료 부담 완화는 가계의 가처분 소득을 늘린다는 점에서 일종의 소득 재분배 기능을 갖는다. OECD 국가들의 소득 불평등을 나타내는 지니계수와 공공임대주택 보급 수준 간의 실증 자료를 보더라도, 공공임대주택 보급률이 높은 국가(네덜란드, 오스트리아, 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 프랑스)의 소득 불평등도가 그렇지 않은 국가에 비해 현저히 낮다(CEB, 2017). 공공임대주택은 소득 양극화를 예방하는 효과가 있다고 할 것이다.

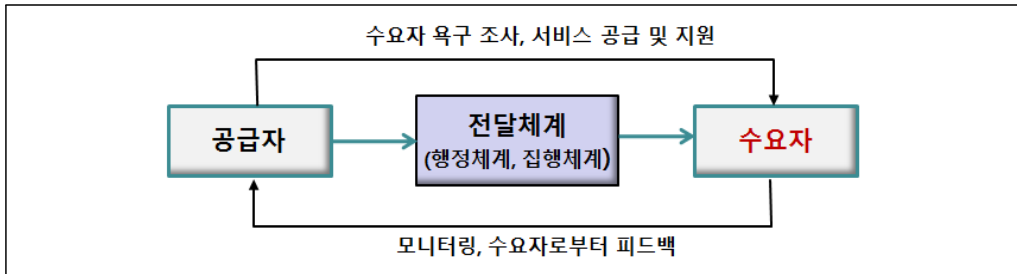
사회적 관점에서 공공임대주택은 입주자의 삶의 질 제고와 사회 통합에 기여한다. 공공임대주택은 이사 걱정 없이 장기간 양질의 저렴한 주택에 거주할 수 있다는 점에서 무엇보다 삶의 안정 기반이 된다. 그러나 주택을 제공하는 것만으로는 한계가 있다. 입주자 대부분이 저소득, 고령, 장애 등 사회경제적으로 취약한 특성을 가지고 있기 때문에 이들이 지역사회로부터 소외되지 않도록 활기있게 북돋울 수 있는 소프트웨어적인 지원이 필요하다. 본 연구에서 핵심적으로 다루는 주거 서비스는 이러한 점에서 입주자의 건강한 삶, 더 나은 기회, 사회적 참여를 이끌어 내어 사회경제적 이동성을 제고시킬 수 있다는 점에서 사회적 가치를 고양시키는 데 기여할 것으로 보인다.

특히, 주거 서비스는 현물 혹은 현금 지원과 결합하여 지원할 때 특히 효과적이라는 것은 이미 검증된 바 있다(CEB, 2017). 공공임대주택 입주자에게 일자리, 교육, 보건, 의료, 돌봄 서비스를 제공하는 것은 인적 역량 제고로 주거의 자립 시기를 앞당길 수 있다. 주거급여 수급자에 대한 자립, 자활, 자산형성 서비스 지원도 탈수급을 유도하여 복지 의존성을 낮출 수 있다. 이렇듯 주거 서비스 지원의 체계적 공급과 확대는 주거복지 수혜자의 역량을 강화시켜 더 나은 사회로의 기회를 넓혀 나갈 수 있는 역할을 하며, 대국민 서비스로도 확대해 나가 국민의 주거 불편과 불안의 해소 창구로서 기대할 수 있을 것이다.

3. 주거복지 서비스의 전달체계: 특징과 현안

일반적으로 전달체계(delivery system)는 서비스의 공급자가 최종 수요자에게 제대로 공급될 수 있는 과정을 말하며, 서비스를 제공하는 공급자들 간의 조직적 연결, 공급자와 수요자 간의 관계, 공급자와 수요자를 연결하는 틀이라고 할 수 있다. 전달체계는 조직이나 기관 그 자체를 의미하기도 하고, 서비스 전달의 경로, 과정, 절차로 정의되기도 하며, 보다 광의적으로 서비스 사용이나 접근과 관련하여 서비스 공급의 구조와 재원의 흐름까지도 포괄하는 개념이다. 전달체계의 구조는 서비스를 기획, 지원, 관리하는 행정체계와 서비스를 직접 전달하는 집행체계로 구분될 수 있으며, 행정과 총괄은 주로 정부부문이 주관하며 집행은 별도의 조직(혹은 기관)이 담당하는 구조로 이루어져 있다.

[그림 II-5] 전달체계의 일반 구조



출처: 저자 작성

주거복지 서비스 전달체계는 그동안 공공임대주택의 건설·공급 중심으로 주거복지가 확충되어 왔다는 점에서 건설·공급 과정에서 부문별 참여 비중을 통해 파악할 수 있으며, 공급 방식(건설, 매입, 임차)에 따라 그 특징이 다르다. 건설 방식의 경우 사업 승인, 착공, 준공, 입주자 모집 공고, 입주자 선정, 준공, 입주 절차로 진행되며, 통상 3~4년의 시간이 걸리며, 이 중 입주자 모집과 선정 기간은 소득 및 자산 검증 업무로 4~6개월이 소요된다. 건설 유형별로는 주로 수급자 등 취약계층이 공급 대상인 영구임대주택, 다가구 매입임대, 기존주택 전세임대주택의 경우 지자체가 입주자를 모집 및 선정하며, 일반 저소득층을 대상으로 하는 국민임대주택과 행복주택은 사업주체가 입주자를 모집하고 선정한다.

공공임대주택의 신규 건설은 지난 2007년 이후 11년간 총 89.2만호(연평균 8.1만호)가 공급(인허가 기준)되었으며, 이 중 지자체는 13.8%(연평균 1.1만호), 민간부문은 14.1%(연평균 1.1만호), LH는 72.1%(연평균 5.8만호)를 건설했다. LH의 공공임대주택 건설 비중이 절대적으로 높은 반면, 지자체 및 민간부문의 참여는 매우 낮다고 할 수 있다. 더구나 건설하는 유형도 지자체와 민간부문은 10년 임대, 5년 임대와 같은 조건부 임대주택이 대다수를 이루고 있는 반면, LH는 영구, 국민, 행복주택 중심의 30년 이상 장기운영하는 공공임대주택이 대다수이다.

〈표 II-2〉 공급주체별 공공임대주택 건설호수 추이

(단위: 호)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
계	127,013	109,037	79,812	85,845	70,746	61,223	62,587	67,842	76,474	67,293	84,061
지자체	8,426	9,725	10,170	25,252	15,109	6,186	7,043	3,677	7,459	7,678	22,284
L H	105,142	89,994	57,067	57,002	50,097	33,681	36,719	44,784	56,098	56,480	55,705
민간부문	13,445	9,318	12,575	3,591	5,540	21,356	18,825	19,381	12,917	3,135	6,072

주: 공공임대주택 건설 범위: 영구, 국민, 행복, 10년 임대, 분납 임대, 사원임대, 5년 임대, 장기전세주택임

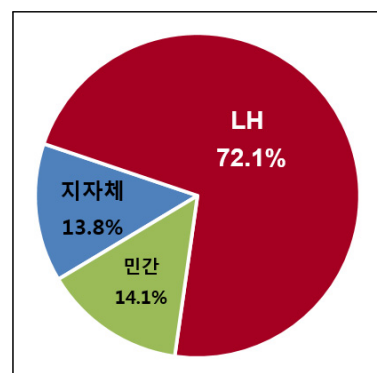
출처: 국토교통부, 통계누리(임대주택통계)

〈표 II-3〉 참여주체별 공공임대주택 건설실적

구 분	2007~2017년간 총건설호수	연평균 건설호수
계	891,933	81,085
지자체	123,009	11,183
L H	642,769	58,434
민간부문	126,155	11,469

출처: 국토교통부, 통계누리(임대주택통계)

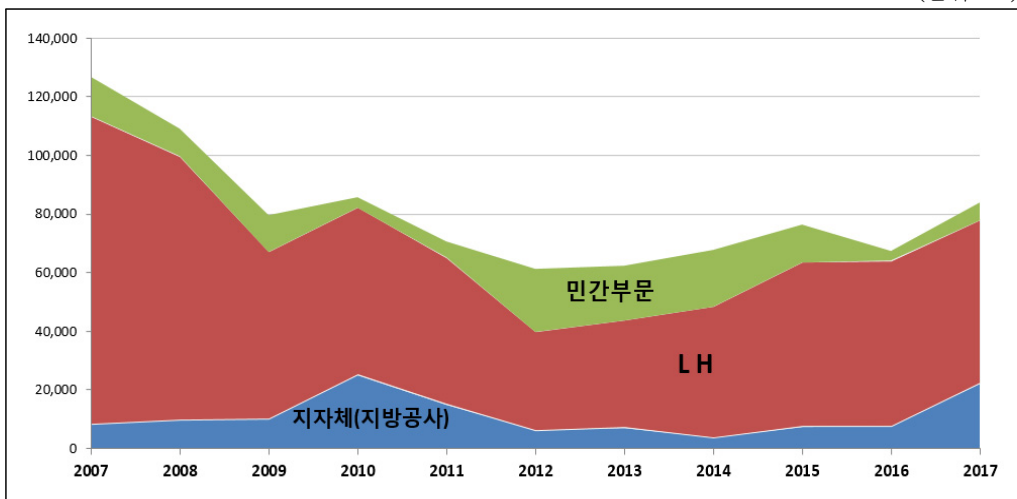
[그림 II-6] 부문별 참여 비중



한편, 공공임대주택의 공급(건설,매입,임차)은 2003년 이후 2017년까지 연평균 11.5만호 수준을 이어가고 있으나, 신규 건설은 감소하고 대신 매입형(다가구 매입) 및 임차형(기존주택 전세임대)의 공급은 점차 늘어나고 있다. 다가구 매입임대주택의 공급은 2013년 이후 연평균 1만호 정도, 기존 주택 전세임대주택의 공급은 점차 늘어 2016년에는 3.2만호, 2017년에는 4.3만호가 공급되었다.

[그림 II-7] 공공임대주택의 건설 추이

(단위: 호)



출처: 국토교통부, 통계누리(임대주택 통계)

<표 II-4> 기존 주택을 활용한 매입 및 임차 형태의 공공임대주택 공급 추이

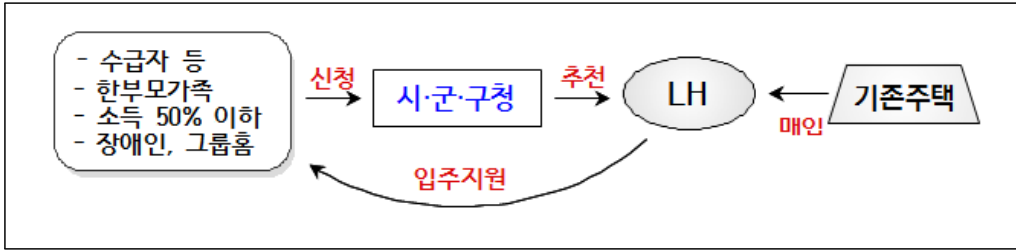
(단위: 호)

구분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
다가구 매입임대	6,990	5,756	5,646	10,605	9,200	11,740	9,656	11,914
기존주택 전세임대	7,550	7,216	18,419	17,708	19,248	29,695	32,091	43,425

출처: 국토교통부, 통계누리(임대주택통계)

다가구 매입임대주택의 경우, LH는 기존 주택을 매입 및 리모델링하며, 입주 희망자는 지자체(시군구)에 입주를 신청하고, 지자체(시군구)는 추천자(선정) 명단을 LH로 송부하면 그에 따라 LH는 선정된 자에게 입주를 지원하는 전달체계이다.

[그림 II-8] 다가구 매입임대주택의 전달체계



출처: 저자 작성

쪽방·고시원·여인숙 등 비주택 거주자를 대상으로 하는 '주거취약계층 주거지원사업'의 전달체계는 다소 복잡하다. 주거취약계층에 대한 임대주택 지원 물량은 「공공주택 업무처리지침」 및 「기존주택 전세임대 업무처리지침」에 따라 공급하는 기존주택 매입·전세임대주택 공급 물량의 15% 범위 이내이며, 공급 물량의 60% 이상이 전용면적 40㎡ 이하로 공급된다. 지원 대상자에 대한 공공임대주택 입주 지원은 다음의 세 가지 형태로 이루어진다. 첫째, 입주 희망자가 지자체에 신청하는 경우, 지자체가 대상자를 선정하여 LH에 알려주면 입주 지원이 된다. 둘째, 입주 희망자가 공동생활가정 등을 운영하는 운영기관에 입주 신청을 하는 경우, 운영기관이 자체적인 선정 절차와 방법에 따라 대상자를 선정한다. 여기서 LH는 운영기관과 임대차 계약을 체결하며, 운영기관은 다시 입주 희망자와 입주 계약을 체결하는 두 단계로 진행되는 데 이는 전대차와 같은 형태이다. 셋째, 주거급여 지급을 위한 주택조사 과정에서 주거급여를 신청한 사람이 비주택 거주자인 경우, 주택조사 전담기관인 LH가 공공임대주택 입주 희망 의사를 파악하고 입주 희망자에게 직접 입주를 지원한다.

이러한 전달체계에서 운영기관³⁾은 제반 사회복지서비스를 지원하는 과정에서 비주택에 거주하는 취약계층을 현장에서 발굴하고 가장 밀착적으로 지원하는 역할을 수행하며, 대상 가구가 공공임대주택에 입주한 이후에도 지속적인 사례관리 등의 서비스를 제공하고 있다. 전국적으로 이러한 역할을 수행하는 운영기관은 2017년 말 기준으로 75개이나, 모든 지역마다 골고루 있지는 못하다.

3) 운영기관은 주거취약계층의 주거지원 또는 보호·지원 사업을 3년 이상 수행한 경력이 있는 기관 중에서 선정하며, 국토교통부는 운영기관의 선정과 관리 등의 업무를 현재 주거복지재단에 위탁하고 있다.

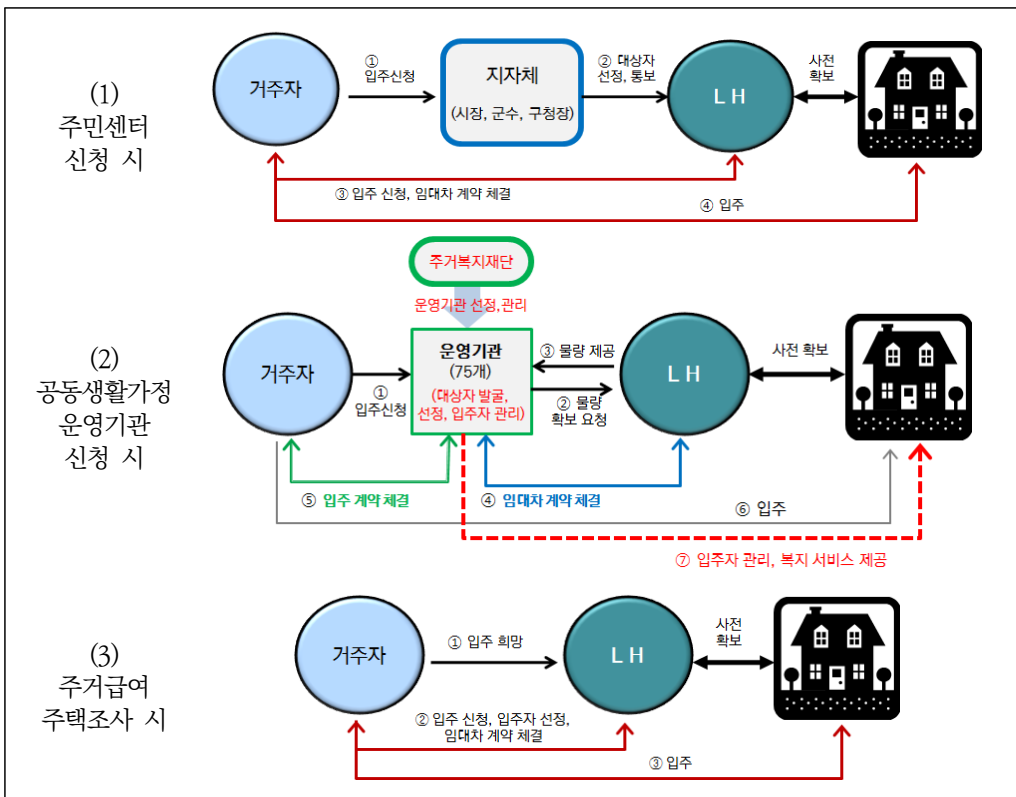
〈표 II-5〉 주거취약계층 주거지원을 위한 운영기관 현황(2017.12 기준)

(단위: 개, 호)

구분	서울	경기	인천	부산	대전	대구	광주	울산	강원	충북	경남	
기관 수	75개	38	13	3	7	5	2	1	1	3	1	3
지원실적	1,989호	1,263	220	56	218	68	113	0	0	48	0	3
대표 운영기관	(서울) (사)나눔과 미래, 햇살보금자리 상담보호센터, 영등포 쪽방상담소, 빅이슈코리아, (재)대한유지재단, (사)주거복지연대, 구세군브릿지 종합지원센터, 구세군 자활주거복지센터, (사)길가온 복지회 등 (경기) 경기안산지역자활센터, 수원다시서기 상담센터 (부산) 부산진구 쪽방상담소, 금정희망의 집 (대구) 대구 쪽방상담소, 대구노숙인 상담지원센터 (대전) 대전 쪽방상담소 (인천) 인천연탄은행 (강원) 원주의료생활협동조합											

출처: LH, 내부자료에 근거하여 저자가 작성

[그림 II-9] 비주택 거주 주거취약계층 주거지원 사업의 전달체계



출처: 저자 작성

주거취약계층 주거지원사업은 2007~2018.10월까지 총 8,666가구를 지원하였는데, 이는 당초 예상에 비해 매우 저조한 실적이다. 비주택 거주자 중 공공임대주택에 임주를 신청한 자는 다가구 매입임대주택에 4,288가구, 전세임대주택에 4,378가구가 입주했다. 현재 주거취약계층 주거지원 사업은 LH만 수행하고 있다.

〈표 II-6〉 주거취약계층 주거지원 현황(2007~2018.10)

(단위: 가구)

구분	계	쪽방	비닐하우스	고시원, 여인숙	노숙인 시설	컨테이너 등
계	8,666	2,895	1,331	3,519	573	348
매입임대	4,288	2,193	158	1,347	453	137
전세임대	4,378	702	1,173	2,172	120	211

출처: LH, 내부 자료

이와 같이 공공임대주택의 건설·공급 중심의 주거복지 서비스 전달체계는 LH 중심으로 구조화되어 있는데, 이는 자원조달의 한계, 장기간 부채와 손실 운영 구조, 지속적인 건물의 유지관리와 입주자 입퇴거 관리 등 사후 운영관리상의 부담을 지자체와 민간 부문이 견디기에는 매우 과중하기 때문이다. 장기공공임대주택(10년 이상)은 2017년 136.6만호(전체 주택의 6.8%)이며, 이 중 LH는 103만호(장기공공임대주택의 75.4%)를 보유·운영관리하고 있다. LH는 영구임대주택은 15만호, 국민임대주택은 약 50만호, 다가구 매입임대주택 8.2만호, 기존주택 전세임대 17.3만호를 운영관리 중에 있다.

〈표 II-7〉 장기공공임대(10년 이상) 재고 현황(2017년 기준)

(단위: 호)

구분	계	LH		지자체		민간(조합) 부문	
		호수	비중	호수	비중	호수	비중
영구임대	217,031	150,013	69.1%	67,018	30.9%	-	-
국민임대(건설)	524,391	496,263	94.6%	28,128	5.4%	-	-
다가구매입임대	103,176	81,703	79.2%	21,473	20.8%	-	-
행복주택	15,866	13,697	86.3%	2,169	13.7%	-	-
50년 공공임대	109,646	26,254	23.9%	20,440	18.6%	62,952	57.4%

구분	계	LH		지자체		민간(조합) 부문	
		호수	비중	호수	비중	호수	비중
10년 공공임대	167,978	87,394	52.0%	7,738	4.6%	72,846	43.4%
장기전세(20년)	32,741	1,592	4.9%	31,149	95.1%	-	-
기존주택 전세임대	194,892	172,962	88.7%	21,930	11.3%	-	-
계	1,365,721	1,029,878	75.4%	200,045	14.6%	135,798	9.9%

출처: 국토교통부, 통계누리(임대주택통계)

정부는 향후 2022년까지 장기공공임대주택을 총 69.5만호(연평균 13.9만호) 공급(건설,매입,임차)하여 전체 주택의 9%(200만호)를 확보하는 계획을 추진 중에 있다. 원활한 공급 지원과 필요 계층의 입주 기회 제고를 위해서는 지자체와 민간부문의 참여 확대가 절실하며, 공급으로 서비스가 마무리되는 것이 아니라 입주자의 삶의 질 제고를 위해 지속적인 주거 서비스가 제공되어야 한다. 공공임대주택의 생애주기는 [그림 II-10]과 같은 경로이다. 장기공공임대주택 입주자의 평균 거주기간이 7.3년(영구임대주택은 14년, 국민임대주택은 6년)⁴⁾이라는 점을 감안한다면 이 기간 동안 활기있고 건강한 생활 지원은 공공임대주택 단지의 빈곤화나 고립화를 예방함과 동시에 지속가능한 공공임대주택의 정책과도 연계된다고 할 수 있다.

[그림 II-10] 공공임대주택의 생애주기: 공급과 운영 단계



출처: 저자 작성

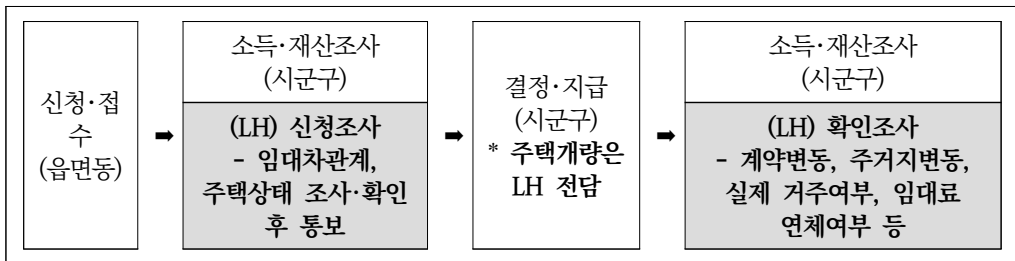
따라서 입주자에게 필요한 욕구 파악과 다양한 서비스를 충족시키기 위해서는 단일 서비스 공급자보다는 보건·의료, 교육, 훈련, 돌봄, 일자리, 주거이동, 상담 등에 다양한 부문에 특화된 서비스 공급자들 간의 네트워크와 협력이 매우 중요하다. 이러한 관점에서 그동안 주거복지 서비스가 건설과 공급에 주안점을 둔 전달체계였다고 한다면, 이제는

4) LH 장기공공임대주택 입주자 정보(2018년 11월 기준)에 근거하여 산출한 평균 거주기간이다.

다양한 부문의 참여자들의 자원을 한데 모아 나누고 소통하는 협력적 거버넌스 관점으로의 전환이 필요하다. 이는 정부에 의한 획일적·일방적 서비스 공급의 한계를 극복하고 수요자 입장에서는 복합적이고 다차원적인 다양한 욕구를 체계적으로 지원받을 수 있다. 그동안 공급자마다 제각기 공급해 온 주거복지 서비스는 이제 수요자의 욕구와 필요도에 맞추어 통합적으로 제공될 필요가 있다.

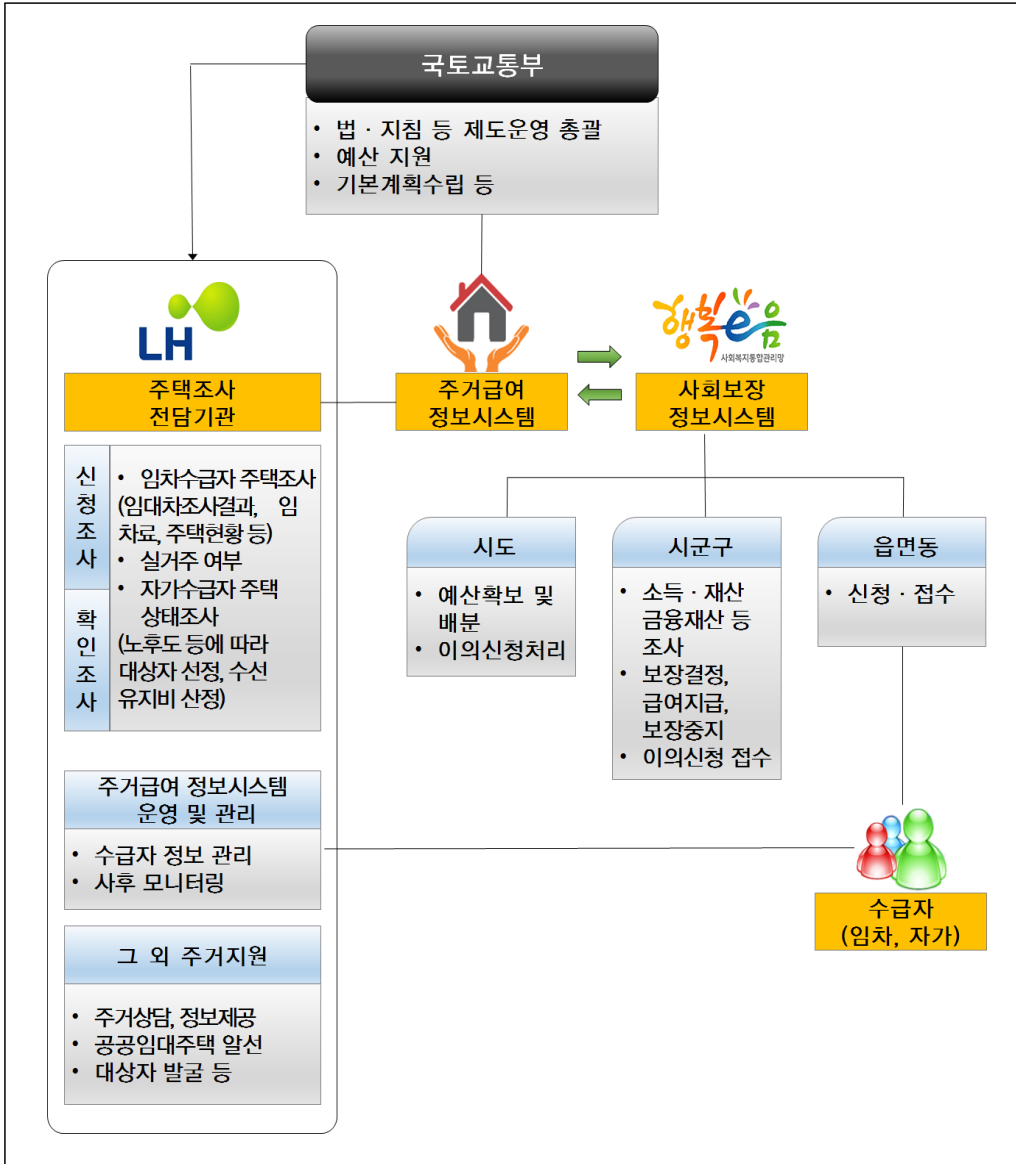
주거급여의 전달체계는 공공협력 모델이라고 할 수 있다. 지자체는 급여의 신청과 접수, 소득 재산 조사, 수급자 선정과 관리, 급여 산정과 지급을 담당하며, 주택조사 전담기관인 LH는 급여 산정과 지급을 위해 신청조사(임대차 사실 관계, 임대료 파악, 주택 상태 진단)를 담당하며, 계약 변경 사항(소유, 임차)이나 거주지 변동, 임대료 연체 여부 등 확인을 위해 연 2회 확인조사(지자체 요청시 수시로 조사)를 실시하는 역할을 담당하고 있다. 자가 수급자에 대한 주택개량(집수리)은 LH가 직접 수행하며 이 과정에서 각 지역의 자활센터 등 사회적 경제주체와 협력하여 지원하고 있다. LH는 주택조사(신청조사, 확인조사) 과정에서 열악한 주거 환경에 거주하는 주거급여 수급자에게 공공임대주택 입주 희망 의향을 파악하며, 수급자와의 1:1 대면 접촉으로 주거 상담뿐 아니라 생활 고충과 민원 해소, 사회복지 프로그램 연계 등 업무를 수행하고 있다. 또한 이러한 제반 업무를 효율적으로 처리하고 대응하기 위해 LH의 주거급여정보시스템과 지자체의 사회보장정보시스템(행복e음)은 상호 연계되어 운영 중에 있다.

[그림 II-11] 주거급여 행정 지원 절차에서 지자체와 LH의 주요 업무



출처: 저자 작성

[그림 II-12] 주거급여의 전달체계-공공협력형 모델



출처: 국토교통부, 『2019년 주거급여 사업안내』, 2018, p. 25

4. 협력적 주거복지 거버넌스로의 전환과 정책 방향

가. 거버넌스의 의의와 접근 방식

거버넌스는 전통적인 정부(government) 이미지와 대조되는 새로운 통치(governance)를 말하며, 분석 관점과 적용 분야에 따라서 다양하게 사용되고 있다. 일반적으로 거버넌스의 의미는 정부와 시장이라는 이분법적 사고를 지양하고, 정부, 시장, 민간, 시민사회 등 각 행위 주체들 간의 관계를 수평적, 협력적 관계로 보고 관련 행위 주체들이 상호 참여하고 공동 결정하여 사회적 가치를 배분하고 상호 이익을 모색하고 이러한 과정을 조정하는 메커니즘을 가진다는 점이다.

거버넌스의 개념은 경제 발전으로 국민의 삶의 질에 대한 기대 수준은 점차 높아지는 반면, 1990년대 이후 반복되는 경제 위기, 심화되는 불평등과 실업, 근로 빈곤과 같은 사회 문제 증가, 가족구조 변화, 전통적 가치관의 변화 등 복합적으로 나타나는 문제들이 더 이상 시장 패러다임만으로는 해결이 안 되며 새로운 해법이 필요하다는 관점에서 대두되었다. 시장이 모든 서비스를 효율적으로 제공하지는 못하며 지속적으로 늘어나는 사회적 욕구에 대응하기 위해 공공과 민간, 민간과 민간끼리 제한된 자원을 놓고 벌이는 경쟁 관계보다는 서로의 자원을 융합하여 단일 주체보다는 다중 주체(multiactors)가 협력 관계를 이루어 대응하는 것이 점차 복잡해지고 다차원적인 복합된 사회 문제를 해결하는 데 유용할 것이라는 인식이다. 따라서 거버넌스는 정부부문뿐 아니라 공공부문, 민간 영리 및 비영리 부문, NGO를 비롯한 시민 사회, 사회적 경제주체 등 참여주체의 다원화와 이들 간의 협력과 네트워크를 통하여 사회적 문제를 공동으로 해결하는 과정, 방식 혹은 체계라고 정의할 수 있다. 특히 여기서 참여주체 간 ‘협력’에 초점을 둘 경우, ‘협력적 거버넌스’로 정의할 수 있다(최병두, 2015).

거버넌스 관점은 이전의 관료제 패러다임과 시장 패러다임과는 <표 II-8>과 같이 대조되는 차별성이 있다. 거버넌스 패러다임은 다양한 이해관계자 간의 네트워크를 통해 궁극적으로 목표로 하는 것은 삶의 질 변화인 반면, 관료제 패러다임은 정부 중심의 효과적 정책 수행에 초점을 두며 시장 패러다임은 공급자 중심의 경쟁력 향상에 초점을 두고 있다. 거버넌스 패러다임은 다양한 이해관계자 간의 신뢰를 주된 가치로 여기며, 다원화된 환경에서 협력이 가장 중심적인 관계의 질서가 된다. 여기서 국가는 이해관계자 간의 관계를 조정하는 역할이며, 평가의 초점도 책임과 권한, 자원 등을 공유한 지역사회 이해

관계자들의 삶의 변화이다. 여기서 거버넌스의 핵심 주체인 네트워크는 거버넌스의 구조적 측면으로 거버넌스 운영 시 뼈대의 역할을 한다. 즉, 네트워크는 구조이며, 거버넌스는 이러한 구조로 작동하는 기능이라고 볼 수 있다. 네트워크는 참여주체 조직들 간의 자원 교환, 공동 목표, 신뢰에 바탕을 둔 지속적 상호 작용, 합의된 규칙과 통제 등과 같은 요소로 형성된다(함철호, 2015).

〈표 II-8〉 관료제, 시장, 거버넌스 패러다임의 비교

구 분	관료제 패러다임	시장 패러다임	거버넌스 패러다임
핵심 주체	정부	공급자	네트워크
중심 가치	합리성	효율성	신뢰
중심 목적	효과적 정책 수행	경쟁력 향상	지역사회 삶의 질 변화
다원적 관계	계층제	경쟁	협력
국가의 역할	통제자	규제자	조정자
자원의 배분 체계	계선 조직	시장	네트워크에 기반한 계약
자원의 활용	공공지원 동원	민간기술 활용	공공과 민간자원 융합
평가 초점	투입	산출	변화
이용자에 대한 인식	대상자	소비자	이해관계자(참여와 협력)
관심의 초점	제도	조직	관계

출처: 김보영(2013), p.126

나. 협력적 주거복지 거버넌스로의 전환과 방향

주거복지 부문에서 거버넌스는 새로운 것은 아니다. 다만 그동안 공공임대주택의 확충이 우선시되는 주거복지 기조 속에서 신규 택지를 개발하고 건설하는 것에 집중하다 보니 공급 절차적인 과정에 치중되어 있었던 한계가 있었다.

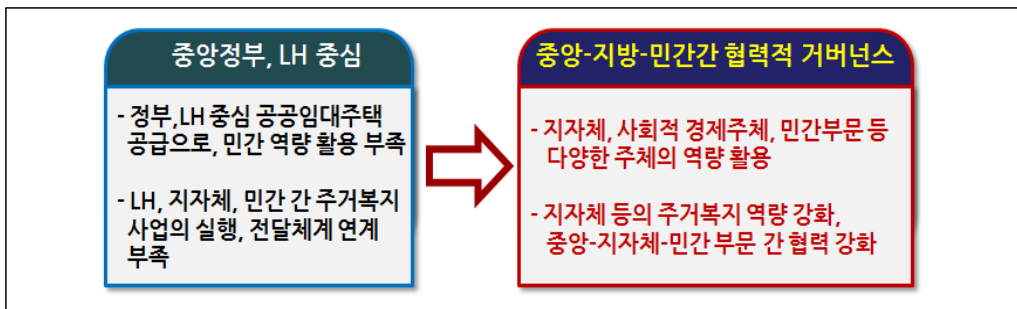
주거복지 거버넌스의 절실성은 농산어촌 등 인구 과소지역이나 노후 침체된 도시지역에서 주로 제기되었는데, 이는 중앙정부 일변도의 공급 정책만으로는 이들 지역 특성에 기반한 주거 문제를 해소하는 데 적합하지 않았기 때문이다. 특히 재원조달상의 한계로 공급 단계에서부터 공급주체의 다원화, 자원의 효율적 활용과 효과성 제고 차원에서 공공과 민간 간의 협력적 주거복지 거버넌스는 필요했다. 일례로⁵⁾ 강원도 인제군의 ‘사랑의 집짓기’(문화도시연구소와 공동 개발)는 독거노인을 위한 임대주택을 건립(24호)하고

5) 관련 사례는 김상휘 외(2014) 및 김상휘 외(2015)를 참조하여 작성하였다.

단지내 텃밭 가꾸기와 로컬 푸드 연계 등 주민 능동적 복지 프로그램 접목, 난방 문제 해결을 위한 농촌형 저에너지 주택 적용 등으로 노인주거의 대안 모델로 개발되었다. 전라남도 장성군의 '사랑의 집'(대한건설단체 총연합회와 공동 개발)은 노인들의 거주를 집중화하여 복지 서비스의 효율을 높이고자 고령자 친화형 공동주택을 개발(38호)하였다. 대한건설단체 총연합회는 25억원의 자재와 비용을 충당하고 장성군은 8억원 상당의 부지를 제공한 협력 사업으로 이루어졌다. 전라남도 영암군의 '달뜨는 집'(군 직영 무료 주거지원사업)은 면단위에서 지역 공동체 보완 사업으로 추진되었으며, 영암군은 부대시설로 소통사랑방을 세대공유공간으로 만들어 직접 관리하고 있다. 이러한 사례는 중앙정부의 상의하달식으로는 추진되지 못하는 방식이며, 지원 과정에서 참여자 간 수평적 네트워크로 의사 결정의 전 과정에서의 협력과 복지 서비스의 통합적 제공으로 마을 공동체 활성화에 기여했다고 볼 수 있다(김상휘 외, 2014). 그러나 이들 모델은 주로 민간단체의 후원이나 자원봉사로 유지되었다는 점에서 지속성을 담보하기는 어려우며, 장기적으로 재원 마련, 자자체의 적극적 의지와 조정 기제의 발휘, 주민 참여가 전제되어야 함을 시사하고 있다.

중앙정부 차원에서 주거복지의 협력적 거버넌스 구축에 대한 구체적 방향은 2017년 11월 29일 '주거복지 로드맵'에서 제시되었다. 국토교통부는 그동안 정부와 LH 중심으로 공공임대주택이 이루어져 지자체, 사회적 경제주체, 민간부문 간의 다양한 주체의 역량 활용과 상호간 협력이 미흡한 점을 인식하여 향후 협력적 주거복지 거버넌스를 구축하고 주거복지 서비스의 역량을 강화해 나가겠다는 정책 방향을 제시하였다.

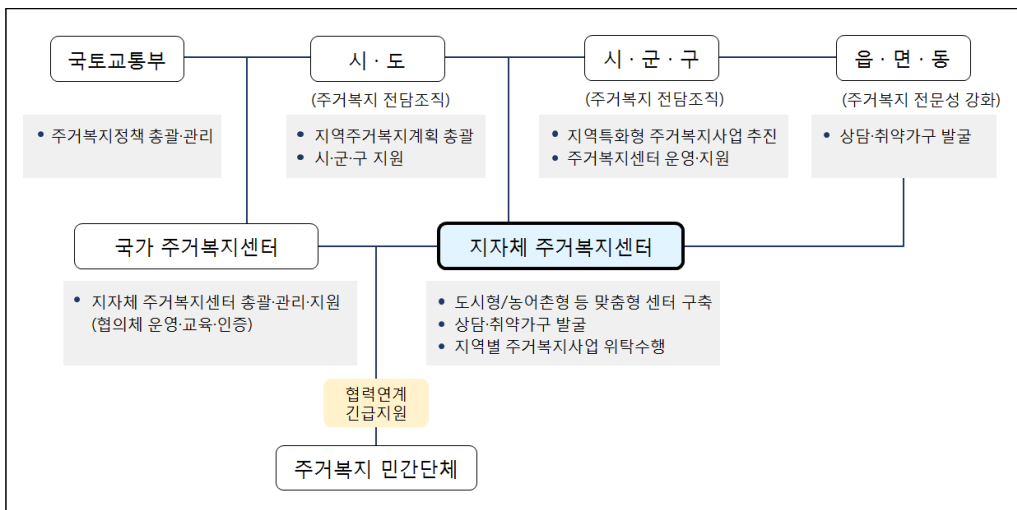
[그림 II-13] 협력적 주거복지 거버넌스로의 전환 배경



출처: 국토교통부, 주거복지 로드맵(보도자료 2017.11.29.)에 근거하여 작성

여기서 제시된 구체적 방안으로는 첫째, 정책 체감도 제고를 위해 주거복지 전달체계를 확충하는 것이다. 지자체의 주거복지 역량 강화가 골자인데, 중앙정부가 지자체에 인센티브를 주어 시군구 내 주거복지 전담 인력과 조직 확대를 지원하고, 「주거기본법」에 근거한 주거복지센터를 국가 단위에서 지자체 단위로 확대 보급하여 지역과 시민단체와의 협력을 강화하여 주거취약 문제를 발굴하고 지원하는 방안이다. 중앙정부는 주거복지 정책의 컨트롤 기능과 정책 역량을 강화하고, 지자체·민간과의 협력체계를 [그림 II-14]와 같이 구축하는 것이다.

[그림 II-14] 협력적 주거복지 거버넌스 구축을 위한 참여자간 역할 구도



출처: 국토교통부, 주거복지 로드맵(보도자료 2017.11.29)

두 번째는, 임대주택 공급 활성화를 위해 지자체와의 협력을 강화하는 것이다. 지역 참여 확대를 위해 지역 주민이 선호하는 사업을 공공임대주택과 연계하여 공급하며, 실효성 차원에서 도시재생 뉴딜 사업 등 지자체가 선호하는 사업 선정 시 공공임대주택과의 연계성이 있는 경우 가점을 부여하는 것이다. 지자체의 권한과 자율성도 강화된다. 지자체가 지역 실정에 맞게 공공임대주택의 입주자를 선정할 수 있도록 지자체의 입주자 선정 권한을 강화하며, 지역에 필요한 주민공동시설과 사회복지시설을 설치하는 경우 계획 단계에서부터 지자체의 참여를 보장하도록 하는 것이다. 지방재정 통제도 일정 절차를 거친 경우 투자심사를 면제하고 지방공사에 대한 중복 타당성 검토도 면제하여 사업

지연을 방지토록 하는 것이다. 세 번째, 사회적 경제주체에 의한 임대주택(사회주택) 공급 활성화이다. 사회임대주택은 사회적 경제주체가 공급하거나 운영관리하는 임대주택으로 사적 전월세의 거주 불안을 보완할 수 있는 대안이라고 볼 수 있다. 이는 서울시가 사회적 경제주체(녹색친구들을 비롯한 21개 업체)를 활용하여 2015년부터 공급한 사회주택이 모태가 된 것으로, 공공임대주택과 사적 전월세 주택의 중간적 성격이라고 볼 수 있다. 즉, 공공임대주택보다는 규제가 느슨하지만 사적 전월세보다는 임대료가 낮고 장기 거주도 가능하다. 사회적 경제주체를 활용할 경우 공공임대주택에 입주하기에는 소득이 다소 높지만 그렇다고 주거가 안정되지는 못한 틈새 계층을 대상으로 소규모 맞춤형의 공급으로 커뮤니티 활성화를 도모하는 형태의 새로운 임대주택이 가능할 것으로 기대된다. 사회적 경제주체의 참여 활성화를 위해 행재정적인 지원도 하며, LH 등 공공기관과의 협력형 모델도 발굴하여 지원할 예정이다.

네 번째는, 공공기관의 역량 강화이다. LH 등 공공주택 사업자는 저소득 가구 등에 대한 공적 역할에 보다 더 집중하도록 하고, 공공임대주택 상가 및 커뮤니티 공간을 사회적 경제주체의 안정적 경제활동 공간으로 제공하는 등 사회적 책임을 강화해 나가는 것이다. 공적 역할 강화를 위해 정부는 2022년까지 최대 100개의 마이홈 센터를 확대 보급하여, 주거·사회복지사 등 주거복지 전문 인력을 우선 확보토록 할 예정이다.

이러한 정부의 주거복지부문의 협력적 거버넌스 강화는 비단 위와 같은 내용뿐 아니라 파산 등으로 인해 긴급지원이 필요한 가구에 신속한 거처를 제공하고, 쪽방·고시원 등 위험에 노출된 환경에서 생활하는 비주택 거주자를 지역의 복지 활동가와 함께 발굴하여 지원하는 등 그동안 인력이나 행정의 한계로 미흡한 부분이 보완될 것으로 보인다. 국토교통부는 고시원·쪽방·숙박업소의 객실·판잣집 등의 주택 이외의 거처(일명 ‘비주택’)에 거주하는 가구에 대한 주거실태조사 결과를 토대로 마련된 ‘취약계층·고령자 주거지원 방안’(2018.10.25)에서 비주택 거주자에 대해 기존의 취약계층 주거지원 사업을 확대하여, ‘주거 사다리 지원 사업’으로 개편하고 신청부터 입주까지 밀착 지원하는 ‘취약계층 주거지원 마중 사업’을 2019년부터 시행할 예정이다. 또한 주거복지 사각지대를 해소하고 주거지원의 장벽 완화를 위해 전달체계를 강화하고 관계 부처 간 협업 구조를 강조하고 있다. 특히 보건복지부가 2019년부터 추진할 커뮤니티 케어는 점차 증가하는 ‘시설 중심의 복지 기반’을 ‘재가 복지’로 전환하는 계기가 될 것이며, 지역사회 중심의 통합 돌봄 모델이 ‘주거’와 ‘도시재생’과도 결합하여 추진될 전망이다(관계부처 합동, 2018).

초고령 사회에 진입하는 2026년을 대비하여 효과적이고 효율적인 돌봄 사회 정착은 정부 부처만의 숙제가 아닌 우리 사회 전체가 공동으로 분담해 나가야 한다는 점에서 향후 주거복지의 정책 방향은 하나의 프로그램을 넘어 사회통합적 지원 모델로 승화되어 나가야 할 것이다.

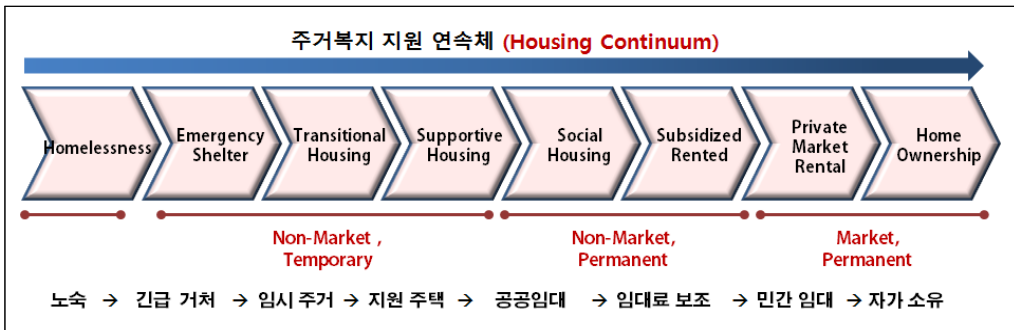
〈취약계층, 고령자 주거지원을 위한 주거복지 협력적 지원 방안〉

- 주거복지 통합 서비스 제공을 위한 관계부처 등 협업
 - 보호종료 아동 자립 지원 사업 추진(복지부 협업): 전세임대주택 입주 지원(연간 1천호 수준)에서 매입임대주택 위주로 공급하고, 사례관리·서비스 제공(복지부)
 - 복지부의 커뮤니티 케어와 연계하여 노인·장애인 자립 지원 기반 강화
 - * 복지부 커뮤니티케어 선도사업 케어통합창구와 마이홈센터 간 연계를 통해 케어 서비스와 주거지원 등이 통합 제공되도록 협력
 - 영구임대주택 단지 내 주거복지사를 관리소에 배치하고 통합적 주거 문제 해결
 - 지자체 복지 서비스 연계: 매입임대를 활용한 복지 서비스 연계형 주택(지원 주택) 공급이 활성화되도록 입주자 선정 권한 등을 지방공사에도 부여(2019년 상반기)
- 민·관과의 협력 강화
 - 주거복지재단의 기능 강화: 매입·전세임대주택 운영기관 선정 및 입주 관리를 강화하여 취약계층 주거지원 마중사업의 기반 강화
 - 운영기관 등 민간과의 협력을 통한 사례 관리 강화
- 주거복지센터 확대 등을 통한 전달체계 강화
 - 읍면동, 마이홈센터, 지자체 주거복지센터 간 연계 부족으로 인한 역할 중복과 사각지대 발생에 대응하여 장기적으로 시군구 단위의 주거복지센터 설립·운영을 지원하여, 지역 내 공공·민간 자원을 연계한 주거 위기 사례 관리 지원
 - 마이홈센터는 시군구 주거복지센터·지자체와 협력을 통한 교육·사업 콘텐츠 개발 등을 지원(2019년 상반기)

출처: 국토교통부, 보도자료 2018.10.25

주거복지 서비스의 협력적 거버넌스는 주거 지원의 연속체상 주거 지원이 필요한 가구에 어떻게 하면 효율적이고 효과적으로 실질적인 도움을 줄 수 있을 것인가라는 점에서 단일 주체에 의한 지원보다는 여러 주체 간의 협치와 협력이 요구된다. 주거복지 지원의 연속체는 노숙의 단계에서부터 긴급 거처, 임시 주거, 지원 주택, 공공임대주택, 민간임대주택, 자가 보유 등 일련의 주거 사다리 구조 속에서 생애 어느 한 주기에 주거 위협에 처하였을 때 정부부문 간, 공공과 민간 간, 그리고 이를 모두 아우르는 다양한 서비스 공급주체 간의 협력적 지원이 필요하다는 점을 시사한다.

[그림 II-15] 주거복지 지원 연속체



출처: 저자 작성

최근 우리 사회가 직면하고 있는 다양한 사회적 위기와 위협, 그리고 소득 양극화, 고용 양극화, 교육 양극화와 같은 격차 심화로, 점차 표준적인 생애주기 사이클에 올라타는 것도 쉽지 않은 여건이며, 1인 가구 증가, 고령 빈곤화 등으로 주거 문제를 자력으로 해결하기 어려운 가구는 점차 늘어나는 상황이다. 이런 점에서 주거복지 서비스는 비단 주거복지 수혜를 받고 있는 계층뿐 아니라 복합적 박탈과 빈곤에 처한 국민을 대상으로 범 정부 차원에서 체계화하고 지원의 저변을 넓혀 나갈 필요가 있다.

또한 이러한 것은 사회적 가치 창출에도 기여한다. 사회적 가치는 인권, 안전, 환경, 사회적 약자 배려, 양질의 일자리 창출, 상생 협력 등 공공의 이익과 공동체적 가치의 회복과 실천에 기여하는 가치이며, 현 정부의 국가운영원리와 정책 수행의 기본 원리이기도 하다. 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안」도 사회적 가치 실현을 공공 기관 성과로 평가하도록 예정되어 있고, 공공부문이 먼저 사회적 가치 실현을 선도하고 점차 민간부문에도 확대되어 나가고자 한다.

공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본 법안

- 사회적 가치 실현을 공공기관 성과로 평가: 경제적 가치와 사회적 가치를 종합적이고 균형적으로 고려
 - * 최근 사회적 경제, 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility), 공유가치 창출(Creating Shared Value) 등 사회적 가치 실현과 관련된 다양한 활동이 증가하고 있으나, 공공기관의 공공성에 대한 국내외 평가는 낮은 수준, 국민적 신뢰도 미흡
- 공공부문이 실현해야 할 사회적 가치의 개념과 범주, 책무와 역할(계획 수립, 시행, 평가)
 - * 공공서비스: 주거, 교통, 교육, 보건의료, 복지, 문화, 정보통신 영역
- 사회적 가치 실현을 위한 기본계획 수립(기획재정부 장관)
- 사회적 가치 위원회 설치, 심의, 의결
- 민간분야에서도 사회적 가치 실현이 이루어질 수 있도록 육성, 참여 확대, 지원

출처: 박광온 의원 대표발의(21인) 및 김경수 의원 대표발의(51인)한 「공공기관의 사회적 가치 실현에 관한 기본법」을 참조하여 작성

주거복지 서비스에 대한 투자는 인권, 안전, 보건복지, 약자 보호, 공동체 복원 등 사회적 가치 창출의 기대 효과가 크다. 특히 인권의 보호, 안전한 생활 환경의 유지, 건강생활의 유지, 사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회 통합, 지역사회 활성화와 공동체 복원 등은 주거약자와 주거취약계층에 있어 특히 중요하다. 협력적 주거복지 거버넌스가 필요한 이유는 바로 이러한 부분에 자원을 집중하는 것이 사회적 가치 실현에도 효과적일 수 있다는 점이다.

사회적 가치: 사회적, 경제적, 환경적, 문화적 영역에서 공공의 이익과 공동체 발전에 기여하는 가치

- ✓ 인간의 존엄성을 유지하는 기본권리로서의 **인권의 보호**
- ✓ 재난과 사고로부터 **안전한 근로·생활환경의 유지**
- ✓ 건강한 생활이 가능한 **보건복지의 제공**
- ✓ 노동권의 보장과 근로조건의 향상
- ✓ **사회적 약자에 대한 기회 제공과 사회통합**
- ✓ 대기업, 중소기업 간의 상생과 협력
- ✓ 품위 있는 삶을 누릴 수 있는 양질의 일자리 창출
- ✓ **지역사회 활성화와 공동체 복원**
- ✓ 경제활동을 통한 이익이 지역에 순환되는 지역경제 공헌
- ✓ 윤리적 생산과 유통을 포함한 기업의 자발적인 사회적 책임 이행
- ✓ 환경의 지속가능성 보전
- ✓ 시민적 권리로서 민주적 의사 결정과 참여의 실현
- ✓ 그 밖에 **공동체의 이익 실현과 공공성 강화**

출처: 저자 작성

향후 정부는 생애주기별·소득계층별 사회통합적 주거복지 지원을 위해 2022년까지 69.5만호의 장기공공임대주택을 공급해 나갈 예정이다. 이미 구축한 공공임대주택과 더불어 이러한 양적 확대는 주거복지 수혜 계층에 양질의 저렴한 주거에 대한 이용가능성과 접근성을 제고한다는 점뿐 아니라 저출산·고령화라는 시대적 과제에 적극적으로 대응하는 주거복지 서비스 투자이다. 협력적 거버넌스를 통해 원활한 추진과 더불어 기존 수혜자들과 미래 수혜자들에 대한 삶의 질을 높여나가야 할 것이다.

〈표 II-9〉 장기공공임대주택의 추진 계획(2018~2022)

(단위: 만호)

구 분		2018	2019	2020	2021	2022	합계	연평균
장기 공공임대주택 계		13.2	13.6	14.1	14.2	14.4	69.5	13.9
청 년 (14만호)	소계	2.2	2.7	2.9	3.1	3.1	14.0	2.8
	공공건설임대 (행복주택)	1.1	1.4	1.5	1.5	1.5	7.0	1.4
	매입, 전세임대	1.1	1.3	1.4	1.6	1.6	7.0	1.4
신혼부부 (23.5만호)	소계	3.0	4.3	4.9	5.5	5.8	23.5	4.7
	공공건설임대	1.8	2.4	2.6	2.8	2.9	12.5	2.5
	매입, 전세임대	1.2	1.9	2.3	2.7	2.9	11.0	2.2
고령자 (5만호)	무장애 설계, 복지 서비스 연계 공공임대주택	0.8	0.9	1.0	1.1	1.1	5.0	1.0
일반 저소득층 (27만호)	계	7.1	5.7	5.3	4.5	4.4	27.0	5.4
	공공건설임대	3.6	2.7	2.3	2.0	1.9	12.5	2.5
	매입, 전세임대	3.5	3.0	3.0	2.5	2.5	14.5	2.9

출처: 국토교통부, 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵」(2017.11.29.) 및 「신혼부부·청년 주거지원 방안」(2018.7.4.)에 근거하여 작성

5. 해외 주거복지 서비스의 협력적 거버넌스 사례

구미 선진 복지국가의 주거복지 서비스는 거버넌스 관점에서 정착되어 있다. 우리나라와 동일한 맥락에서 LH와 같은 공기업은 찾기 어렵지만, 공공임대주택 건설, 공급, 운영관리, 주거 서비스 지원 등 일련의 과정은 체계적이며, 공공부문 간 혹은 민관부문 간 협력적 거버넌스로 구조화되어 있다. 유형론적으로는 이러한 거버넌스 구조는 비영리 민간조직인 주택조합형 모델(영국, 네덜란드), 공공주택청 모델(미국), 지자체 모델(일본), 범부처형 모델(프랑스) 등으로 대별될 수 있으나, 특정 모델로 굳혀지기보다는 점차 다자간의 파트너십 구조와 복지 서비스의 혼합성(hybridity)으로 나아가고 있다. 특히 이러한 경향은 1980년대 이후 신자유주의적인 정책 기조 전환에 따라 복지지출에 대한 재정 지원 감소, 재원조달 방식 변화, 지방 분권화, 공공임대주택 부문의 민영화와 개혁 등으로 점차 강화되고 있는 추세이다(Tang 외, 2017; Nguyen 외 2인; Kleit 외, 2008; Kleit, 2015).

본 절에서는 구체적인 사례로 영국 주택조합과 미국 공공주택청을 중심으로 구조화된 협력적 주거복지 거버넌스의 현황과 특징을 살펴본다.

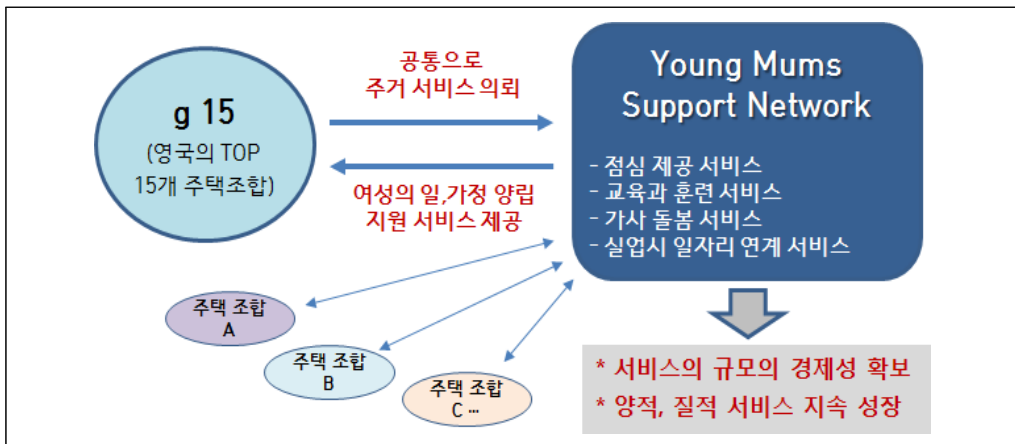
영국 주택조합의 주거복지 서비스 지원 사례

영국의 주거복지 서비스 지원은 지자체 중심이지만 제반 주거 서비스는 주택조합이 담당하고 있다. 영국의 주택조합(HA: housing associations)은 일찍이 19세기부터 자생적으로 지역 풀뿌리 조직에서 탄생되었으며, 산업화와 도시화로 인한 제반 사회 문제와 주택 부족 문제를 해소하는 데 중요한 역할을 해 오고 있다. 비영리 민간 조직인 주택조합은 「주택법」에 근거하여 공공임대주택을 건설·공급·운영관리하고 있으며, 정부에 등록하여 규제와 감시감독을 받고 있다. 2017년 말까지 영국의 등록된 주택조합(이를 등록임대인(Registered Landlords)이라도 함)의 수는 1,679개이며, 243.8만호의 공공임대주택을 보유하고 있다. 영국 전체 공공임대주택은 406.3만호(전체 주택 중 17.1% 차지)이며, 이 중 지자체가 보유한 162.5만호(40%)보다 주택조합이 보유한 물량이 더 많다(MHCLG, 2018).

주택조합은 공공임대주택을 건설·공급·운영관리하는 업무뿐 아니라 다양한 주거 서비스를 지원하고 있다. 대표적으로 런던의 g15는 영국 전체 주택조합 중 상위 업체 15개로 구성되어 있는데 주로 런던을 기반으로 활동하고 있으며, 이들이 보유한 공공임대주택은

총 60만호이다. 영국에서 규모가 가장 큰 1위 주택조합은 Clarion Housing Group(2016년 설립)로 12.5만호의 공공임대주택을 보유하고 있으며, 2위 주택조합은 L&Q(1963년 설립)은 9.5만호를 보유하고 있다. 특징적인 것은 이들 g15 소속 업체마다 다양한 주거 서비스를 지원하고 있지만, 공통의 서비스를 공유하고 있다는 점이다. 공유 주거 서비스는 Young Mums Support Network를 통해 맞벌이 젊은 여성의 일·가정 양립을 지원하는 서비스이다(<https://ymsn.co.uk/>). Young Mums Support Network는 2011년 설립된 비영리 민간조직이며, 구체적으로 지원하는 서비스는 점심 제공 서비스, 역량 강화를 위한 교육과 훈련, 가사 돌봄 서비스 지원, 실업 시 일자리 연계 지원 서비스이다. g15 소속 업체가 자신들의 공공임대주택 입주자의 삶의 질 제고 차원에서 젊은 맞벌이 여성을 대상으로 Young Mums Support Network를 통해 동일한 서비스를 제공함에 따라 Young Mums Support Network는 규모의 경제성도 확보할 수 있을 뿐 아니라 서비스 반응과 피드백을 통해 서비스의 양적·질적 수준도 드높여 갈 수 있는 기반을 마련하였다. Young Mums Support Network는 보다 효과적인 돌봄과 서비스 지원을 위해 영국의 커뮤니티 케어를 총괄 지원하는 공공보건서비스국(National Health Service)뿐 아니라 교육기관인 Harris Academy, 중앙 부처인 근로연금부(Department of Work and Pensions) 등과도 파트너십을 맺어 젊은 맞벌이 여성을 특화 서비스를 제공하고 있다.

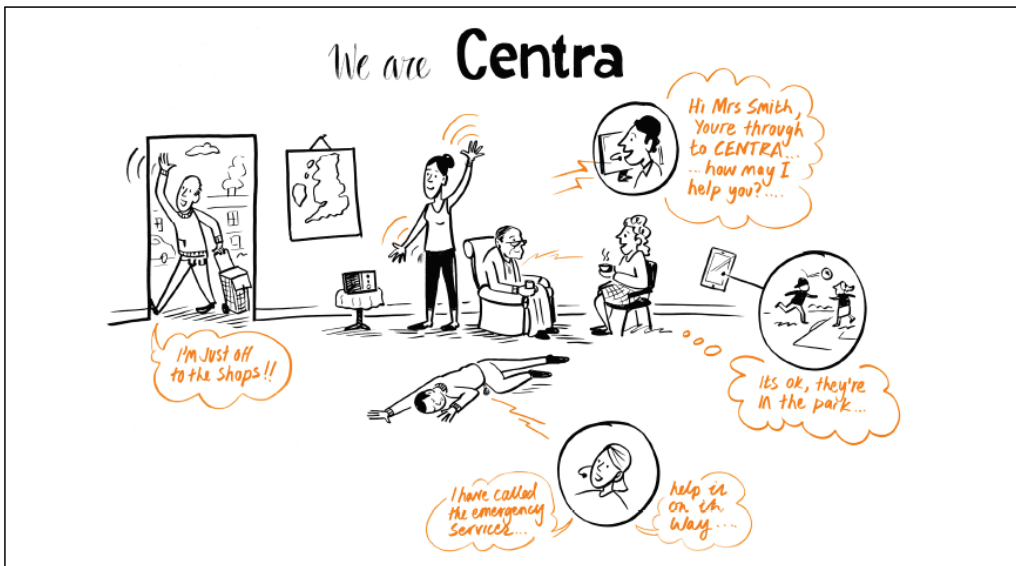
[그림 II-16] 영국 g15 소속 업체가 공유하는 주거 서비스 구조와 효과



출처: <https://g5.london>에 근거하여 작성

또한 1위 업체인 Clarion Housing Group은 조직 내 Centra라는 독립 부서가 전담하여 독자적 주거 서비스인 Centra care and support를 제공하고 있다. 공공임대주택 입주자에 대한 자립 지원 서비스를 주로 공급하며, 특히 18~30세 여성을 표적 대상으로 서비스를 지원하고 있다. 2위 업체인 L&Q의 독자적 주거서비스 브랜드는 L&Q Living이며, 특히 고령자, 장애인, 청년의 자립 생활을 지원하고 있다.

[그림 II-17] Clarion Housing Group의 주거 서비스인 Centra care and support



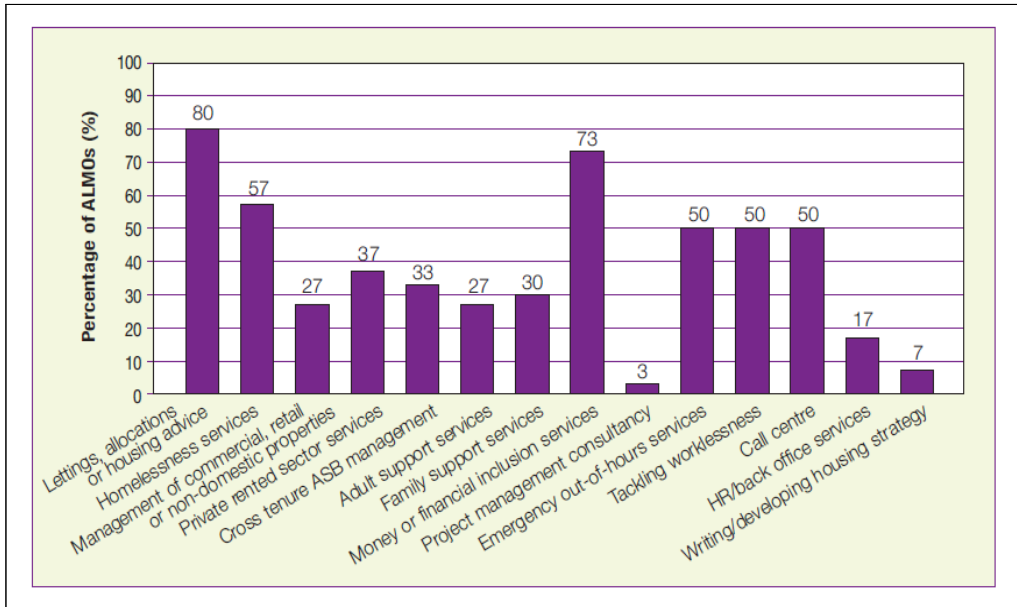
출처: <http://www.clarionhg.com/care-and-support>

주택조합의 역할과 유사하지만 공공임대주택의 관리 서비스를 주로 제공하는 알모(ALMOs)는 지자체의 공공임대주택을 관리하는 비영리 조직으로, 2017년 말 34개가 운영 중이다. 공공임대주택 관리 호수는 457,387호이며, 지자체를 대신하여 일상적 입주자 관리 및 유지관리 서비스 제공뿐 아니라 홈리스 예방, 가족 지원, 금융, 응급 관리 서비스 등을 지원하고 있다(National Federation of ALMOs, 2017).

공공임대주택의 관리 서비스의 질적 제고 차원에서 알모(ALMOs)의 다양한 주거 서비스 직접 및 연계 지원은 현재 국내 공공임대주택의 관리 서비스가 주로 물리적 시설 관리에 한정하는 것과는 달리 주민 참여형 거버넌스 구조로 그 성과도 공공임대주택의 반사회적 일탈 행위 예방, 불법 전대 등 차단, 부정적 이미지 감소, 건물 성능 개선 등으로

나타나고 있다. 주거복지 거버넌스 지원 구조를 관리 서비스와 연계한 이러한 성과는 비단 영국뿐 아니라 많은 국가에서도 운영 관리 서비스의 질적 개선, 전략적 자산 관리 모델 개발 등이 주거복지 서비스 향상과 궁극적으로 주민의 삶의 질에도 기여한다는 사례는 많이 보고되고 있다(Norris and O'connell, 2010; Gruis 외, 2004).

[그림 II-18] 알모(ALMO)의 주거 서비스 지원 내용



출처: National Federation of ALMOs, 『Firm Foundations』, 2017, p. 6

미국 공공주택청의 주거복지 서비스 지원 사례

미국의 주거복지 서비스는 공공주택청 지원 모델이다. 공공주택청(Public Housing Authorities)은 1937년 연방정부의 「주택법」에 따라 공공임대주택을 건설·공급할 목적으로 설립되었다. 이후 공공주택청은 수요자 지원 제도인 주택바우처 시행(1974년), 민간 자원을 활용한 임대주택 확보 프로그램인 저소득층용 주택 세액공제(Low-Income Housing Tax Credit) 시행(1989년), 공공임대주택의 복합 재생 프로그램인 호프 식스(HOPE VI)(1993~2011년) 등을 추진하면서 그 역할이 점차 다변화되었다. 공공임대주택 단지 중심의 빈곤 집중화를 위해 소셜 믹스를 추구하고, 지방 분권화, 민영화, 그리고

1998년 제정된 「양질의 주택 및 근로책임법」(QHWRA: The Quality Housing and Work Responsibility Act)에 따른 근로연계 복지 강화, 주거 상향 이동 지원 등 연방정부 프로그램으로, 공공주택청은 공공임대주택의 건설과 공급뿐 아니라 주택바우처 집행과 운영관리, 다양한 주거 서비스의 지원, 민간 재원 조달자 등 다양한 역할을 주문받게 되었으며, 주거복지 서비스 거버넌스의 구축은 이러한 다양한 역할을 수행하기 위해 선택이 아닌 필수가 되었다(Kleit 외, 2008; Kleit, 2015).

공공주택청은 2015년 말 미국 전역에 3,796개가 있으며, 이 중 주택바우처 업무를 수행하는 공공주택청은 2,238개이다. 공공주택청은 1937년 「연방 주택법」에 근거하여 공공임대주택의 공급 및 운영관리를 전담하는 공공기관으로서 역할을 부여받은 이후, 1974년 주택바우처 시행에 따라 공공임대주택뿐 아니라 주택바우처 업무를 전담하는 조직이 되었으며, 연방정부의 재정 지원 및 규제와 감시감독을 받고 있다. 조직 설립은 주(州)법에 따르고 있으며, 1990년대 이후 민영화 조치로 인하여 지역에 따라 조직 특성이 매우 다양하다. 주된 임무는 연방정부의 주거지원 프로그램인 공공임대주택의 공급과 운영관리, 주택바우처 행정 등에 특화되어 있으나, 주정부 및 시정부가 자체적으로 시행하는 다양한 주거지원 프로그램도 예산 지원을 받고 수행하고 있다. 우리 시각으로는 공기업에 해당한다고 볼 수 있으나, 조직 특성을 보면 지역에 따라 민관 혼합 기업도 있으며, 경우에 따라서는 주정부의 한 부처이거나 시정부의 한 부서인 경우도 있으며, 특정 지자체에 한정되지 않고 몇 개 지자체를 아우르는 광역 단위 조직도 있어, 공공주택청의 특징을 일률적으로 규정하기는 어렵다(진미윤·서동훈, 2018).

〈표 II-10〉 미국 공공주택청(PHAs)의 현황(2015년 기준)

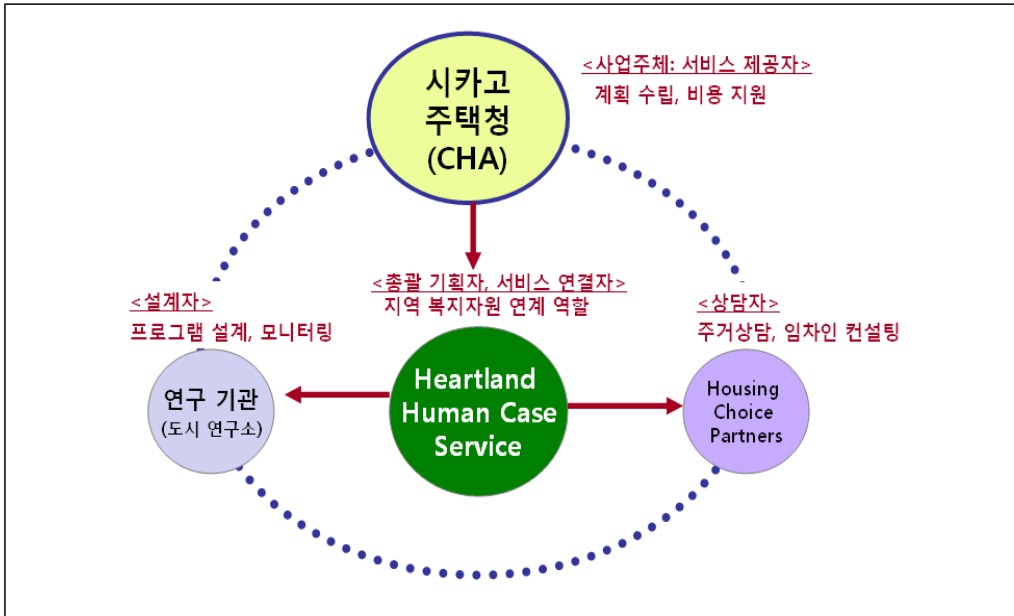
(단위: 개, 호)

업무	공공주택청의 수	지원 호수	
		주택 바우처	공공임대주택
주택바우처만 수행	805	506,292	-
공공임대주택만 수행	1,558	-	201,793
주택바우처 및 공공임대주택 모두 수행	1,433	1,678,463	848,982
계	3,796 (주택바우처 수행 공공주택청 2,238개)	2,154,755	1,050,775
		3,235,530	

출처: Sard and Deborah, 2016.

예시적으로 시카고 주택청의 주거 서비스 지원은 [그림 II-19]와 같은 거버넌스 형태를 구성하고 있다. 시카고는 미국내에서 공공임대주택 밀집으로 가장 빈곤 집중이 심하고 그로 인한 사회적 갈등을 많은 겪은 도시로 알려져 있다. 시카고 주택청(CHA: Chicago Housing Authority)은 공공임대주택이 마지막 잠자리(last resort)가 되지 않도록 하기 위해 민간부문과 연계한 ‘서비스 연결 프로그램’(Service Connector Program)을 지속적으로 개발, 보급하고 있다. 왜 이러한 추가적인 주거 서비스가 필요한 것인가에 대해 시카고 주택청은 입주자의 자활 의지, 주거 상황, 자산 형성, 삶의 질 개선뿐 아니라 공공임대주택의 자연 순환, 소셜 믹스, 빈곤 고착 예방,ダイナミック한 동네 만들기를 위해서라고 보고 있다. 즉 지속가능한 단지와 슬럼 예방이라는 목표가 시카고 주택청이 주거 서비스를 보급해야 하는 이유라고 보고 있다. 시카고 주택청(CHA)의 독자적인 사업으로 추진한 ‘시카고 가족 사례관리 시범사업’(Chicago Family Case Management Demonstration)(2007.5~2010.5)은 [그림 II-19]와 같이 다양한 기관과의 파트너십으로 성공한 사례로 꼽히고 있다(Urban Institute, 2010). 파트너십 기관은 시카고 주택청을 포함하여 4개 기관이다. 도시연구소(Urban Institute)는 시범사업의 설계와 주민 심층 인터뷰, 행정 운영, 모니터링, 파트너들 간의 협력 정도와 관계 등을 총괄 모니터링하는 역할을 담당했다. Heartland Human Case Services는 지역의 다양한 복지 자원(의료, 교육, 일자리 등)을 연계시키는 역할, Housing Choice Partners는 임차인 권리, 이사 지역 탐색, 학교 상담, 주택 매물 찾기 등 주거 상담 역할을 수행하였다. 즉, 이러한 협력적 거버넌스 구조는 서비스 제공자, 설계자, 연결자, 상담자(사례 관리자), 각종 서비스 연결자로 구성되었다. 여기서 총괄 기획은 각종 서비스를 연결하는 Human Case Services가 담당하였다.

[그림 II-19] 시카고의 가족사례 시범사업의 파트너십 구조



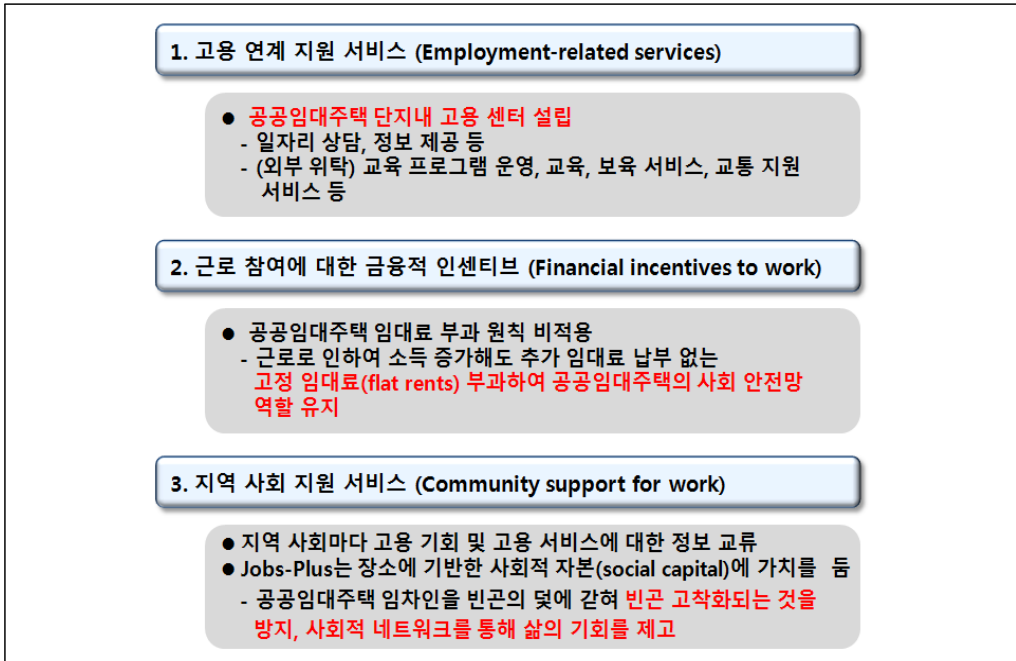
출처: Urban Institute, 『A New Model for Integrating Housing and Services』, 2010

또한 공공주택청은 연방정부가 추진하는 다양한 주거 서비스를 수행하고 있다. 연방정부는 저소득층이 집중하여 거주하는 공공임대주택을 어떻게 사회적으로 잘 통합할 것인가라는 관점에서 사회적 혼합화, 빈곤 분산, 그리고 사회복지 연계, 일자리 창출 및 자활 제공 등을 위한 다양한 프로그램을 추진하였다. 1992년 빈곤집중 해소를 위해 도입된 '상향 주거이동' 프로그램인 MTO(Moving to Opportunity)는 시범사업 형태로 추진되어 일회성으로 끝났지만, 공공임대주택에 거주하는 자녀가 있는 가족에게 1년 동안 주택 바우처를 제공하여 1년 후 저빈곤 지역으로 이동토록 공공주택청이 이를 담당하는 것이었다. 본격적으로 주거 서비스가 연방정부에서 확대된 계기는 1996년 시작된 근로 연계 복지 서비스인 MTW(Moving to Work)이다. MTW는 연방정부의 주거지원을 받는 주택 바우처 수급자 및 공공임대주택 입주자를 대상으로, 이들에게 직업 교육, 정보 제공 및 알선 연계 등으로 일자리 접근성을 확대하여 더 나은 주거 기회(housing opportunity)를 제공하는 것이 목적이다. 연방정부는 공공주택청이 MTW를 운영하는 경우 몇가지 혜택을 주었는데, 여러 가지 유형의 주택보조금(지자체에 지급하는 지역 교부금, 재개발 지원금,

공공임대주택의 건설 보조 및 운영관리비 보조, 주택바우처 보조금 등)을 특정 용도에 국한하여 사용하지 않고 유연적으로 사용 가능할 수 있게 허용했다. 즉 주택바우처 보조금을 주택바우처 지원 목적으로 뿐 아니라 그 일부를 MTW 운영 시 소요되는 경비로도 전용하여 쓸 수 있게 하였다. 또한 연방정부의 임대료 규제에서 예외 인정을 허용했다. 공공임대주택 입주자의 임대료는 월소득의 30%를 초과하지 않도록 규제되었으나, MTW을 운영하는 공공주택청(PHAs)은 이러한 규제를 받지 않고 임대료 설정에서 재량권을 갖게 된다. 즉, MTW 프로그램은 연방정부가 예산 지원은 하지만 공공주택청이 이미 지원 받은 주택보조금 내에서 충당하는 방식으로 운영되었다. 공공주택청은 MTW 운영을 위해 미국 전역의 약 200여개의 사회 지원 서비스 및 직업 교육 관련 서비스 공급업체 등 다양한 비영리 민간부문과 파트너십을 맺어 추진하고 있다. 공공주택청이 직업 교육이나 고용 창출에 특화된 조직이 아니므로, 이러한 분야에 특화된 비영리 민간기관과의 협력 방식으로 저소득층의 자립과 자활 지원, 관련 서비스를 보다 효과적으로 제공하고 있다. 미 연방 부처인 주택도시개발부(HUD)의 2008년 보고서에 따르면, MTW에 참여자는 주택바우처 수급자 중에서는 7.4%, 공공임대주택 입주자 중에서는 39.7%인 것으로 나타났다. MTW 운영에 참여하고 있는 공공주택청은 2013년 35개, 2016년 39개이며, 연방정부는 2016년 「Consolidated Appropriations Act」의 Section 239에 근거하여, MTW를 100개 공공주택청에 확대 적용하였다(CBPP, 2016; CBPP, 2017).

공공임대주택 임차인을 대상으로 일자리 지원 프로그램인 Jobs-Plus 서비스(1998~2003년 시범 사업으로 출발)는 공공임대주택에 거주하는 근로능력 있는 임차인에게 일자리를 지원하는 프로그램이다. 공공임대주택에 거주하는 저소득 임차인은 여러 복합적인 니즈를 가졌으며, 스스로 이를 해결하기 어려움에 따라 정부 차원에서 다각적인 접근으로 해법을 모색한 것이다. 공공임대주택 단지 내 고용센터를 설치하고 지역사회의 여러 지원과 연계하여 고용 정보와 기회 등 다양한 서비스를 제공하며, 직접 찾아가는 이웃 리치 활동 등 사회적 네트워크도 연계하고 있다. 일을 통한 빈곤 탈출 지원을 위해, 소득 증가 시에도 임대료 추가 납부 등을 유예시키는 등(rent rule 비적용)의 참여 인센티브를 제공하고 있다(MDRC, 2010).

[그림 II-20] 공공임대주택 단지의 Jobs-Plus 지원 내용과 목적



출처: MDRC(2010)

주택바우처 수급자가 보다 나은 주거 환경에서 살 수 있도록 주거이동을 지원하는 MTO(Moving to Opportunity)는 주거상향 이동 프로그램이다. MTO는 1992년 「주택 및 커뮤니티 개발법」(Housing and Community Development Act)의 Section 152에 근거하여 시범사업으로 추진되었다. 주택도시개발부(HUD)는 1994~1998년 동안 주택 바우처 수급자들이 빈곤한 동네에서 보다 더 나은 거주환경이 조성된 동네로 이사하는 것을 돕고 관련 주거 상담도 제공하는 시범사업을 제공하였다. MTO의 목표는 주거상담(housing counseling)의 효과성을 검증해 보고, 수급자가 열악한 빈곤 지역에서 더 나은 지역으로 이사했을 때 수급자에게 어떤 영향을 미치는지를 파악하는 것이다. 이렇게 더 좋은 환경에 거주할 수 있는 기회로의 이동(moving to opportunity)은 삶의 질을 개선시킬 뿐 아니라 미국 사회에서 뿌리깊게 자리잡고 있는 인종 차별과 빈곤 집중 문제를 완화하는 차원에서 접근이다. 수급자가 어디에 거주하는가의 문제는 일자리 제공, 생활편의시설의 수준, 자녀 양육과 교육 측면뿐 아니라 범죄 노출 우려와 정신 건강에도 상당한 영향을 미친다. 즉, 빈곤율이 높은 지역에 거주하는 사람이 그렇지 않은 지

역에 거주하는 사람보다 가족의 근로 의식, 교육 가치, 일자리, 사회경제적 성취도, 사회 참여, 건강 등에서 부정적인 결과를 보인다는 것이다.

주택 바우처의 성과는 주거상향 이동 프로그램인 MTO를 통해 크게 확산되어 긍정적 평가가 내려지고 있다. Fischer(2015)는 주택 바우처는 홈리스를 줄이고, 생계 어려움을 완화하는 데 효과적인 지원이면서도 MTO를 통해 더 좋은 거주 환경으로의 이사 기회를 제공함으로써 지역 빈곤을 완화, 주거 과밀 완화, 주거 안정성 제고에도 기여했다고 평가했다. 또한 이러한 효과는 교육, 성장, 건강과 밀접한 관련이 있어 특히 자녀들의 장기적인 삶의 기회를 높이고 정부의 다른 공적 지원 비용을 줄이는 데도 효과적이었다고 평가했다. 실증적으로, MTO 지원을 받은 주택바우처 수급자의 자녀가 MTO 지원을 받지 않은 주택바우처 수급자의 자녀에 비해 대학 진학률이 32% 더 높고, 성인이 되어 소득도 31% 더 많은 것으로 나타났다. 또한 한부모가 되는 비율도 MOT 지원을 받은 가구가 그렇지 않은 가구에 비해 낮은 것으로 나타났다.

Sard와 Rice(2016)은 2014년에 주택바우처 수급 가구의 자녀 348,000명이 아직 극심한 빈곤 지역에 거주한다고 밝히면서, 주택바우처와 연계한 MTO 지원으로 아동에게 삶의 기회를 높이고 더 나은 교육 서비스를 제공하기 위해 거주 여건이 좋은 지역으로 이사할 수 있게 도울 것을 제안하였다. 또한 정부는 집행·전달 주체인 공공주택청(PHA)에 더 나은 동네로 이주시키는 업무를 잘 수행하기 위해 인센티브를 강화할 필요가 있으며, 기회가 많고 더 나은 동네에서 거주시 임대료를 주택바우처로 충분히 낼 수 있도록 지원금 수준도 높일 것을 제안하였다.

해외 사례의 시사점

주거복지 서비스의 협력적 거버넌스의 핵심은 사람에 대한 인적 역량 강화이다. 현물이나 현금 지원의 주거복지 지원의 궁극적인 목표는 수혜자의 취약한 사회경제적 여건을 개선시키며 사회적 이동성을 높이는 것이라고 할 수 있다. 따라서 주거복지 서비스는 사회정책을 보다 효과적으로 만드는 플랫폼의 역할을 한다고 볼 수 있다.

Carter와 Chesya(2004)는 공공임대주택과 같은 양질의 저렴한 주택에 대한 투자 확대는 건강, 교육, 사회보장, 고용보험과 같은 다른 부문에 대한 장기적인 비용을 낮추며, 거주 안정성의 제고는 공식 및 비공식 부문의 지원과 네트워크의 접근성을 높인다고 주장한 바 있다. Elizabeth와 Rosie(2007)는 열악한 주거에 거주하는 사람이 많으면 그에

따라 사회 서비스 비용도 증가하기 마련이라는 점에서 주거복지 서비스의 확충은 건강보험에 대한 국가 부담도 완화할 수 있다고 보았다. 즉, 공공임대주택을 공급하고 여기서 거주하는 고령자에게 돌봄 서비스를 제공하는 것은 의료비 부담 경감의 효과가 있다는 것이다. 주거복지 서비스는 교육적 측면에서도 사회적 편익이 크다. 양질의 쾌적한 거주 환경의 조성은 자라나는 자녀들의 교육 참여와 성취도 증가로 전반적인 교육의 질적 제고 효과가 있다. Elizabeth와 Jeanne(2014)는 양질의 저렴한 주거단지는 입주민들 간의 자녀 양육과 교육 정보 등 교환으로 사회적 네트워크를 형성토록 하며, 혼자 거주하는 1인 가구에도 모여서 같이 살 수 있는 터전을 제공하여 소통, 교류, 유대감, 결속감 등 나눔의 사회적 자원 공유가 가능하다고 주장하였다.

이런 관점에서 유럽공공주택연맹인 하우스링 유럽(Housing Europe)(2017)은 주택을 통합재(integrated goods)로 재정의하고 있다. 즉 주택이 건강, 교육, 사회적 보호, 고용 뿐 아니라 사회적 결속과 지역 안정성과 직결되기 때문에 양질의 부담가능한 주택의 투자 확대는 다른 공공지출을 줄이는 효과가 있다고 보았다. 유럽개발은행(2017)도 양질의 저렴한 주택의 보급 확대는 주거 불평등을 완화할 뿐 아니라 여가, 문화, 교육, 일자리 지원 등 다양한 주거 서비스도 함께 제공하는 것은 공동체 의식 회복 차원에서 중요하다고 피력하고 있다.

이러한 일련의 연구 결과는 연구에서 머무르는 것이 아니라 앞서 살펴본 영국과 미국 사례에서 현장화되어 있다. 영국의 주거복지 서비스는 하드웨어와 소프트웨어 간의 프레임이 견고하다는 것인데, 다수의 주택조합이 연대하여 동일한 업체의 서비스를 이용함으로써 서비스 제공 업체에 규모의 경제성을 안겨다 주고 더 나은 서비스를 기획할 수 있는 기회를 주고 있다는 점이다. 이는 협력적 안정성이 중요하다는 점을 시사하고 있다. 미국 사례는 영국 주택조합의 보편적 서비스 제공과는 달리 인종 차별과 빈곤 집중이라는 미국 사회의 병폐를 치유하기 위한 대응 차원이 강하다. 주거상향 이동을 지원하는 것은 더 나은 환경에서의 거주 기회를 제공하는 것으로, 빈곤 탈피와 정부의 복지 의존성을 줄이려는 시도가 강하다. 그러나 다년간 이러한 프로그램이 지속되면서 공공주택청마다 지역성을 살려 다양한 협력적 주거복지 서비스가 시스템화되어 있다. 무엇보다 사람에 대한 주거 서비스에 대해 연방정부의 원칙과 재정이 뒷받침되고, 그 성과 관리도 공공주택청 평가에 반영하고 있다는 점이 특징적이다. 또한 누구에게 얼마나라는 양적 성과보다는 몇 명을 지원하든 그것이 한 사람의 인생이라도 바꿀 수 있다면 가치를 두는 내실화가 이러한 서비스 프로그램이 장기 지속될 수 있는 저력이 되고 있다는 점이 주목받을 만하다.

세계에서 가장 공공임대주택 공급 비중이 높은 네덜란드(2017년 33%)의 경우 공공임대주택의 공급과 운영관리를 전담하는 주택조합은 1993년 제정된 「공공임대주택관리령」(The Social Rented Sector Management Decree: BBSH)⁶⁾에 따라 다양한 주거서비스를 제공해야 한다. BBSH에서 규정하고 있는 주택조합의 6가지의 공적 업무는 자력으로 주거욕구 실현이 어려운 가구에 주택 기회 우선 제공, 의사 결정시 임차인 참여, 양질의 주택재고 확보, 주거환경의 삶의 질 개선을 위한 투자, 재정적 건전성 유지, 주택과 보호 서비스(care services)의 통합 지원이다. 이 중 삶의 질 개선과 주택과 보호 서비스 연계 제공은 2001년 추가된 업무로 공공임대주택 단지내 헬스 케어센터, 교육 지원, 문화 공간 조성, 커뮤니티 복합 시설 등을 개발하고 운영토록 하는 것이다. 특히 우선 배려 대상으로 고령자, 장애인 등 신체적·정서적 취약계층에 주택을 제공하고 홈리스에게 지붕의 역할을 하는 것은 주택조합이 추구하는 중요한 사회적 가치로 인식되고 있다.

이러한 해외 사례가 시사하는 바는 사회 전반의 주거복지 가치를 제고하기 위해서는 주된 주거복지 서비스 공급자와 더불어 다양한 서비스 공급자들과의 연대, 소통으로 협력적 거버넌스 체계가 잘 갖추어져야 한다는 것이며, 지속적이고 안정된 서비스를 위해서는 이러한 서비스를 제공하는 공급 생태계의 기반이 제대로 조성되어 있어야 한다는 것이다. 또한 법제도적으로 거버넌스의 구성 틀을 갖추는 것도 필요하지만 자발적 협력 기제에 의한 네트워크, 신뢰, 소통은 주거복지 서비스의 안정성과 포용성에도 중요함을 시사한다. 전반적으로 거버넌스 관점은 공공 서비스 전달체계의 효과성과 효율성 제고라는 상위의 정책 목표하에서 공급주체 간 자발적 참여로 확산되고 있다. 수직적·수평적 거버넌스 구축은 ‘타협이라기보다는 합의’, ‘일시적이라기보다는 지속적’, ‘투입(input)에 따른 산출(output)이라기보다는 사회적 성과(outcome)’를 낳는 데 기여하고 있다고 평가되고 있다(Murie and Mullins, 2015).

그렇다면, 우리는 다양한 주거복지 서비스를 제공하기 위한 공급 생태계가 어느 정도 조성되어 있는 것일까? 이어 제Ⅲ장에서는 최근 그 역할이 기대되는 사회적 경제주체, 민간부문의 관심과 참여 정도, 그리고 지자체의 지역복지 거버넌스 구조를 통해 향후 주거복지 서비스의 지속성과 포용성을 위해 이러한 여러 부문들이 어떤 역할과 협력 기제로 상생 발전해 나갈 수 있을 것인지를 살펴보기로 한다.

6) BBSH는 네덜란드 축약어로 Besluit Beheer Sociale Huursector를 말한다.

Ⅲ. 주거복지의 협력적 자원 진단: 참여주체와 협력 구조

주거복지의 협력적 거버넌스가 구조화되기 위해서는 협력할 주체들의 역량과 참여 의지가 중요하다. 그동안 공공임대주택의 신규 건설에 초점을 둔 주거복지 지원 특성상 LH를 비롯하여 지방공사, 일부 민간건설업체에 국한되었다. 법제도적 틀도 「공공주택 특별법」(2015)에서 공공주택사업자만 장기공공임대주택의 공급을 명기하고 있다. 그러나 지난 1990년대 건설된 영구임대주택이 거의 30년차에 이르고 장기공공임대주택 재고도 100만호가 넘는 시대에 진입하였다. 또한 2015년 제정된 「주거기본법」에서도 건설주체가 아닌 주거복지센터와 같은 서비스 프로그램의 전달체계의 역할을 제시하고 있는 만큼 주거복지 수요자의 다양한 욕구에 대응하기 위해서는 다양한 참여주체의 활동이 기대된다.

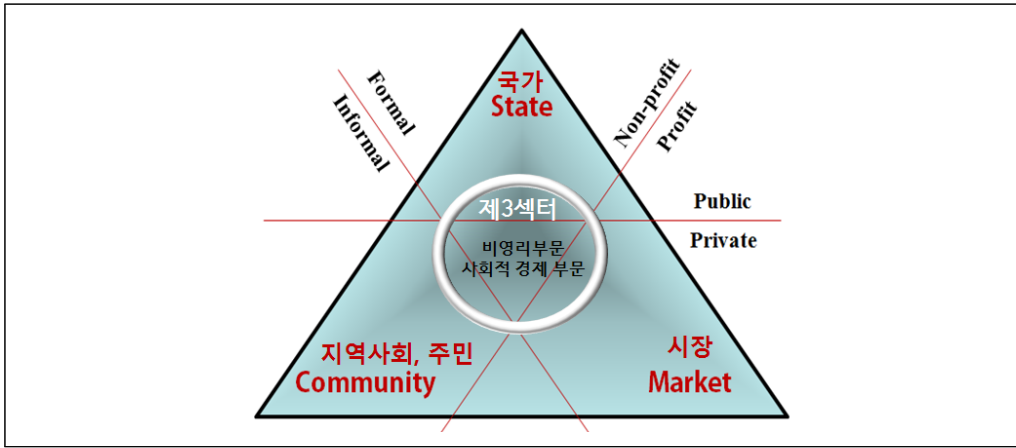
본 장에서는 그동안 우리 사회에서 크게 발전되지 못한 사회적 경제주체부문과 민간 부문에 대해 이들이 과연 주거복지의 협력적 파트너로서 어떤 역할을 하게 될 것이며 그 가능성을 있는지를 진단하며, 아울러 최근 지자체의 읍면동 복지 허브화가 주거복지와는 어떤 연계성으로 강화될 수 있을 것인지에 대해 논의함으로써 주거복지의 협력적 주체들의 여건과 협력 가능 구조에 대해 살펴본다.

1. 사회적 경제주체의 참여와 협력 구조

가. 사회적 경제주체의 현황과 특징

최근 복지의 새로운 영역으로서 사회적 경제에 대한 관심이 고조되고 있다. 사회적 경제는 시장경제와 공공경제와 더불어 한 사회의 경제 시스템을 구성하는 중요한 축이다(노대명, 2016). 사회적 경제는 국가, 시장, 지역사회(공동체)의 중간 영역에 위치하며, 공식부문(formal)과 비공식부문(Informal) 간 및 비영리부문(Non-profit)과 영리 부문(Profit) 간의 완충 지대 역할을 한다. 이런 점에서 사회적 경제는 제3섹터로 인식되며, 이익의 극대화보다는 사회적 목적과 공동의 이익을 우선시하며 상생과 나눔의 가치를 실천하고 실업, 빈곤, 돌봄 등 제반 사회 문제를 보완하는 새로운 대안으로 그 역할이 주목받고 있다.

[그림 III-1] 국가, 시장, 지역사회, 사회적 경제 부문의 영역과 관계



출처: Czischkec 외 (2012) 자료를 참조하여 저자가 작성

사회적 경제는 전 세계적으로 근대 자본주의 시장경제가 발전하면서 시장의 폐해를 시정하는 대안적인 경제 활동으로서 등장한 개념으로, 우리나라도 지난 1997년 외환위기로 인하여 일자리 부족과 사회적 문제가 발생하자 2007년 「사회적기업육성법」을 제정하여 사업적 기업을 대안으로 일자리 창출과 사회 서비스 제공의 기반을 마련하였다. 이어 협동조합과 사회적 협동조합의 활성화를 위해 2012년 「협동조합기본법」이 제정되었고, 지자체 단위에서는 마을기업을 설립하고 지원하는 제 방안들이 마련되는 등 중앙정부 차원뿐 아니라 지자체에서도 관련 조례 제정 등으로 사회적 경제조직을 지원과 활성화하려는 노력이 확산되고 있다. 또한 이러한 다양한 사회적 경제조직의 확산에 따라 2014년부터는 「사회적경제기본법」 제정이 논의되면서 현재 「사회적경제기본법안」이 추진 중에 있다.

사회적 경제는 <표 III-1>과 같이 사회적 기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업, 농어촌 공동체회사나 커뮤니티 비즈니스 등 소셜벤처 등 다양한 조직들의 활동 영역을 의미하며, 이들 조직들이 창출하는 일자리와 재화의 이동을 총칭한다고 정의될 수 있다. 민간 영리기업과의 차이점은 이들 사회적 경제조직도 경제활동에 참여하지만, 민주적 의사 결정과 제한적 수익 배분을 기본 원칙으로 하고 있다는 점이다. 예를 들어, 사회적 기업은 더 많은 자본을 투입했다고 해서 더 많은 수익을 가져갈 수 있는 조직이 아니며, 지역 주민이 참여해 민주적으로 의사결정하며 사업의 수익을 참여자와 지역주민을 위해 배분하는 조직이라고 볼 수 있다(노대명, 2016).

〈표 III-1〉 사회적 경제조직과 근거법 및 관할 부처

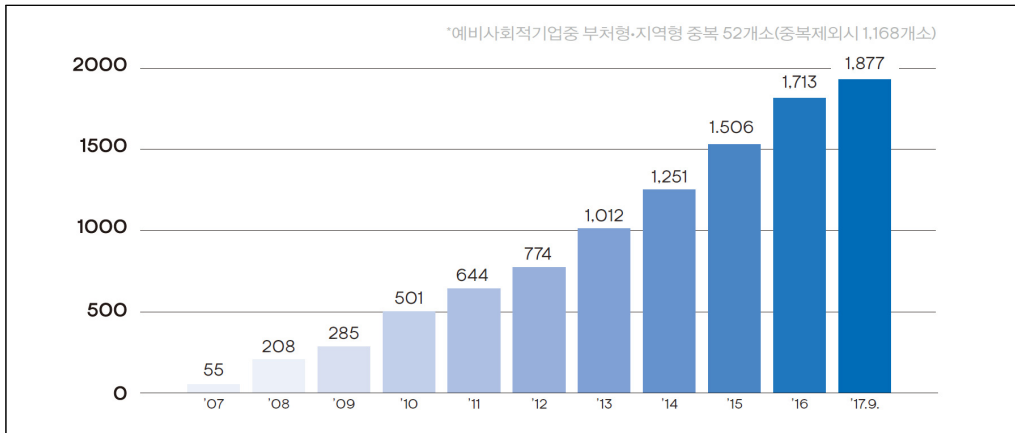
구분	정의 및 근거법	관할 부처
사회적 기업	취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하거나 지역사회에 공헌함으로써 지역주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 법에 따라 인증을 받은 자(「사회적기업 육성법」 제2조제1항)	노동부
예비 사회적 기업	사회적 목적 실현, 영업활동을 통한 수익창출 등 사회적기업 인증을 위한 최소한의 법적 요건을 갖추고 있으나 수익구조 등 일부 요건을 충족하지 못하고 있는 기업을 지방자치단체장이 지정하여 장차 요건을 보완하는 등 향후 사회적기업 인증이 가능한 기업	
협동조합	재화 또는 용역의 구매·생산·판매·제공 등을 협동으로 영위함으로써 조합원의 권익을 향상하고 지역사회에 공헌하고자 하는 사업조직(「협동조합 기본법」 제2조제1호)	기획재정부
사회적협동조합	지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합(「협동조합 기본법」 제2조제3호)	
마을기업	지역주민이 각종 지역 자원을 활용한 수익사업을 통해 공동의 지역 문제를 해결하고, 소득 및 일자리를 창출하여 지역공동체 이익을 효과적으로 실현하기 위해 설립·운영하는 마을 단위의 기업	행정안전부
자활기업	지역자활센터의 자활근로사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 1인 혹은 2인 이상의 수급자 또는 저소득층 주민들이 생산자협동조합이나 공동사업자 형태로 운영되는 기업(「국민기초생활보장법」)	보건복지부
소셜벤처	개인 또는 소수의 기업가가 사회문제를 해결할 혁신적인 아이디어를 상업화하기 위해 설립한 신생기업	-

출처: 한국사회적기업진흥원, 『한 손에 잡히는 사회적 기업』, 2018년을 참조하여 작성

사회적 기업은 2007년 55개의 기업 인증을 시작으로 2017년 말 1,877개의 기업이 고용노동부 장관의 인증을 받아 활동 중이며, 예비 사회적 기업은 1,193개이다. 사회적 기업의 고용 규모도 누적적인 기업 수 증가에 따라 2007년 2,539명에서 2017년 12월 현재 41,417명으로 약 16배가 증가하였으며, 이 중 취약계층은 25,171명으로 전체 고용자의 약 60.8%를 차지하고 있다(한국사회적기업진흥원, 2018). 주거복지 서비스 부문에 활동하고 있는 대표적 사회적 기업으로는 소행주(소통이 있어 행복한 주택만들기), 녹색친구들, 두꺼비 하우스, 나눔 하우스 등이 있다.

[그림 III-2] 인증 사회적 기업 수(2017.12월 기준, 누적)

(단위: 개소)

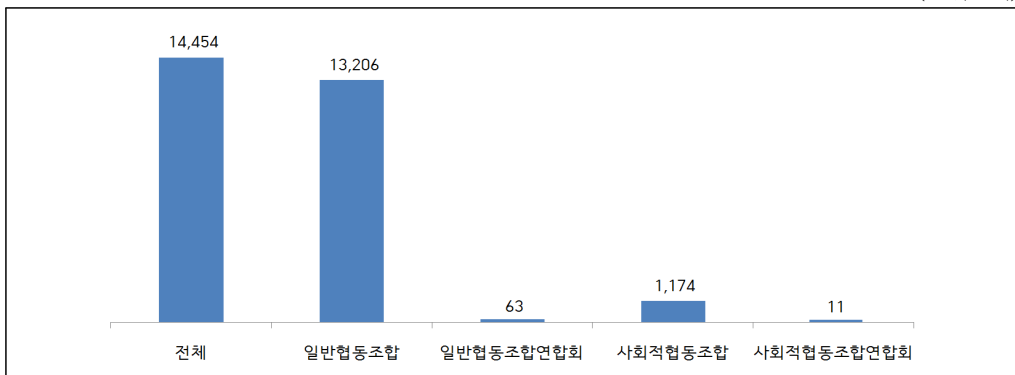


출처: 한국사회적기업진흥원, 『한 손에 잡히는 사회적 기업』, 2018, p. 10

협동조합은 2017년 말까지 총 14,454개가 설립되었으며, 이 중 일반협동조합이 13,206개, 사회적 협동조합 1,174개(8.1%)이다. 사회적 협동조합은 지역주민들의 권익·복리 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합이라는 점에서 일반 협동조합과는 차이가 있다. 주거복지 서비스 부문에 활동하고 있는 대표적인 주택협동조합은 하우징쿱 주택협동조합, 민달팽이 주택협동조합, 함께주택 협동조합, 완두콩 주택협동조합, 협동조합 큰바위 얼굴 등이 있다.

[그림 III-3] 협동조합 설립현황(2018.12. 기준)

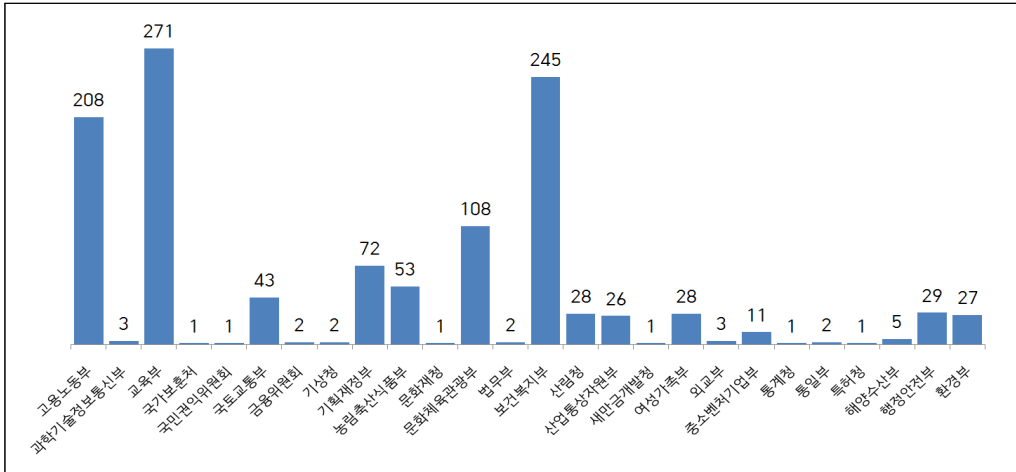
(단위: 개)



출처: coop협동조합(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)

[그림 III-4] 부처별 사회적 협동조합 설립현황(2018.12. 기준)

(단위: 개)

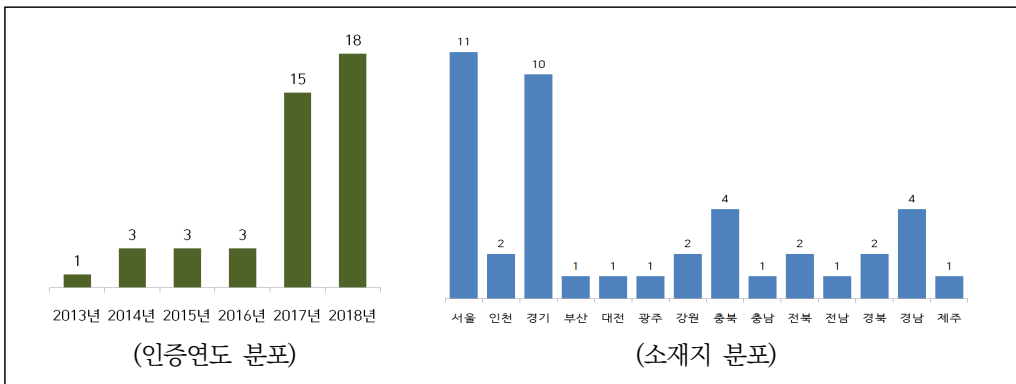


출처: coop협동조합(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)

부처별로는 교육부, 보건복지부, 고용노동부의 사회적 협동조합이 월등히 많으며, 국토교통부의 사회적 협동조합은 43개이다. 국토교통부 소관의 사회적 협동조합은 주로 취약계층 주택개보수 및 주거환경개선 사업을 주로 하는 서울주거복지 사회적협동조합, 한국주거복지 사회적 협동조합, 주택인사랑 사회적 협동조합, 시흥주거복지센터와 취약계층 주택임대를 위한 진주옥봉사회적 협동조합, 사회적 협동조합 누토피아 등이 있다.

[그림 III-5] 국토교통부 소관 사회적 협동조합 현황(2018.12. 기준)

(단위: 개)



출처: coop협동조합(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)

〈표 III-2〉 국토교통부 사회적 협동조합의 업종 현황(2017.12.기준)

(단위: 개, %)

업종	협동조합 수	업종별 비율
건설업	15	34.9
농업, 어업 및 임업	2	4.7
도매 및 소매업	1	2.3
보건업 및 사회복지서비스업	2	4.7
부동산업 및 임대업	8	18.6
사업시설관리 및 사업지원 서비스업	2	4.7
예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업	1	2.3
협회 및 단체 수리 및 기타 개인 서비스업	11	25.6
전체	43	100.0

출처: coop협동조합(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)를 참조하여 작성

마을기업은 2011년부터 행정안전부에서 지정·육성하고 있고 2018년 3월까지 총 1,514개소의 기업이 운영되고 있다. 마을기업은 마을 주민이 주도적으로 지역 자원을 활용한 수익사업을 통해 지역문제를 해결하고 지역공동체 회복, 일자리 창출, 지역발전에 기여하는 마을 단위의 기업이다. 마을기업 육성 사업은 지역간 경제 격차의 확대 등을 해소하기 위해 중앙정부 주도형으로 추진해온 하향식 지역경제 활성화 정책이 소기에 성과를 거두지 못하고 지역주민의 자발적 참여를 이끌어 내지 못하면서 대안적으로 지원·육성하기 하기 시작했다. 2010년 post-희망근로 대책으로 ‘지역커뮤니티 비즈니스 사업’을 ‘자립형 지역공동체 사업’으로 변경하면서 시작되었으며, 2011년 마을기업 육성 사업으로 발전하였다(김경희, 2013). 한편, 행정안전부는 청년(39세 이하)이 주도하는 마을기업을 2018년 7월 17개소 지정(청년참여형 마을기업)하여 청년실업 문제를 해결하는 것은 물론, 고령화되어가는 마을기업에 새로운 아이디어와 새로운 성장 동력이 될 것으로 내다보고 있다(행정안전부, 2018).

자활기업은 지역자활센터의 자활근로 사업을 통해 습득된 기술을 바탕으로 자활참여자 2인 이상(수급자 또는 차상위자)이 창업한 기업을 말하며, 「국민기초생활보장법」에 의한 자활기업 요건을 갖추고 보장기관(지자체)으로부터 인정을 받은 기업을 말한다. 지난 2000년 10월 「국민기초생활보장법」 시행으로 ‘자활공동체’ 창업 지원에서 출발하여,

2012년 8월 이후 지금의 명칭인 ‘자활기업’이 되었다. 또한 자활사업단은 자활기업으로 창업하지는 않았으나 지역자활센터의 자활근로에 참여하는 자활단체이다. 한국지역자활센터협회(<http://www.jahwal.or.kr/>)에 따르면, 2018년 9월 말 자활기업 수는 전국적으로 1,186개이며, 자활사업단은 약 2,300여개에 이른다. 이러한 자활기업 및 자활사업단 중 주거복지 서비스와 관련하여서는 주로 자가 수급자에 대한 수선유지급여(집수리)에 참여하고 있다. 한국지역자활센터협회(2016)에 의하면, 지역자활센터의 자활 참여자 수는 28,755명, 지역자활센터 종사자 수는 1,919명이며, 참여자의 자활 성공률(2014년 35.1%)과 참여자의 탈수급률(2014년 16.9%)은 지난 5년간 계속 향상되고 있다고 보고하고 있다. 지역자활센터는 자활 참여자에 대한 집중적이고 체계적인 자활 서비스를 제공하여 자활의욕 고취 및 자활 능력 향상을 지원할 목적으로 설립·운영되고 있으며, 기초자치단체인 시군구에 1개소씩 설치를 목적으로 2017년 말 전국적으로 249개가 있다(보건복지부, 2018).

사회적 경제주체는 저출산·고령화, 사회양극화 등 점차 복잡해지고 다양해지는 복지 수요에 대해 국가와 시장이 해결하는 데 한계가 있는 일자리, 보육, 교육, 보건, 사회서비스, 지역개발, 도시재생, 주거복지 등 다양한 분야에서 그 필요성이 증가하고 있다. 외환위기 이후 지난 20여 년간 거의 모든 정부가 사회적 경제와 관련 조직의 지원에 관심을 가졌던 이유는 취약계층의 일자리 부족 문제 해결에 기여, 경제사회적 격차와 박탈이 확산되면서 빠르게 증가하는 사회서비스의 공급 확대에 기여, 그리고 지역개발이나 재생사업과 관련하여 사업의 공공성을 유지하면서 지역주민의 이익을 보장하는 데 기여할 수 있다는 대체할 수 없는 효용을 갖고 있었기 때문이다(노대명, 2016). 특히 이러한 효용 중 취약계층 대상 일자리 공급과 사회서비스 공급에서의 강점이 크다. 일반적으로 영리 기업은 경제호황기에 대규모 고용 창출을 위해 사회에 기여하지만, 저성장기에는 대량 해고를 통해 실직에 따른 각종 비용을 사회에 전가하는 방식으로 작동한다. 반면에 사회적 경제주체들은 경기침체에 취약계층에게 일자리를 제공함으로써 그 사회적 비용을 내재화하는 역할을 담당해 왔다. 사회적 비용을 내재화한다는 것은 기부와 자원봉사 등 다양한 형태의 내부 자원을 활용해 취약계층을 지원함으로써 정부의 재정 부담을 덜어준다는 것을 의미한다. 이와 마찬가지로 사회적 경제주체들은 수익 창출보다는 연대적 가치와 공공성을 중시한다는 점에서 사회 서비스 공급자로서 비교 우위를 갖는다. 영리 공급자들이 더 많은 수익을 창출하기 위해 노동 투입시간을 줄이거나 단위 비용을 인상하

는 조치를 취하기 쉬운 반면, 사회적 기업은 수익 창출에 대한 압력에 덜 노출되기 때문에 사회 서비스를 안정적으로 공급하며 영리 공급자들의 독점을 견제할 수 있는 역할을 할 수 있다(노대명, 2018).

특히 사회적 경제주체는 현 정부의 핵심 사업인 도시재생과 주거복지에서 기대되는 역할이 크다. 도시재생뉴딜 로드맵(2018.3.27. 발표)은 그동안 전면 철거형 사업으로 인한 영세 주민의 등지 내몰림, 정부 지원 부족, 공동체 활성화 및 부처 협업 미흡 등을 종합적으로 개선하고 노후 주거지 재생뿐 아니라 성장 산업 육성, 고용 정책, 복지 정책까지 포괄하는 국가 전략사업이다. 무엇보다 그 근원적 배경에는 저출산·고령화, 저성장, 인구 감소로 인한 지방 위기 확대, 물리적 정주 환경 악화, 지역간 일자리 및 주거환경 양극화에 보다 적극적으로 대응하기 위함이다. 지역 맞춤형 대응, 다부처간 협업 체계, 민관 파트너십이 강화되는 이유이다. 정부는 2017년 68곳, 2018년 99곳의 도시재생뉴딜 사업 지구를 선정하고, <표 III-3>과 같은 3대 추진 전략과 5대 추진 과제를 추진하고 있다.

〈표 III-3〉 도시재생 뉴딜의 추진 전략과 과제

정책 목표	3대 추진전략	5대 추진과제	세부 목표
삶의 질 향상 도시 활력 회복	도시공간 혁신	① 노후 저층주거지의 주거환경 정비 ② 구도심을 혁신거점으로 조성	<ul style="list-style-type: none"> 저층 주거지의 주거만족도 제고 - '16년 67% → '22년 75% 이상 지역 혁신거점 조성 - '22년까지 250곳 이상
일자리 창출	도시재생 경제 활성화	③ 도시재생 경제조직 활성화, 민간 참여 유도	<ul style="list-style-type: none"> 국토교통형 예비 사회적기업 육성 - '22년까지 250개 이상
공동체 회복 및 사회 통합	주민과 지역 주도	④ 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 ⑤ 상가 내몰림 현상에 선제적 대응	<ul style="list-style-type: none"> 도시재생대학(200개 이상) 및 도시재생지원센터(300곳 이상) 설치 내몰림 예상지역의 상생계획 마련, 공공임대상가 공급(100여곳 이상)

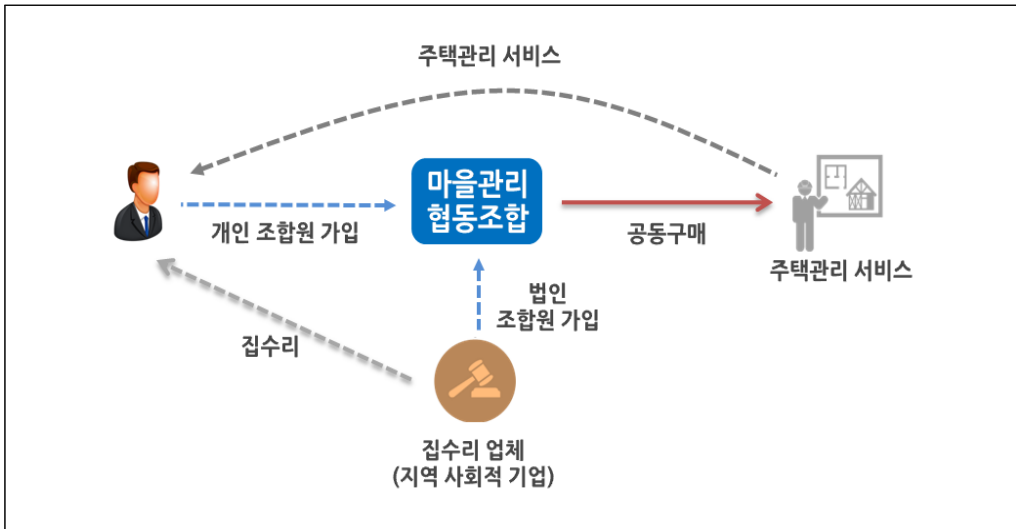
출처: 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 2018. 3. 27

사회적 경제주체와 관련하여서는 일자리 창출을 위해 민간부문과 비즈니스 모델을 발굴하여 지역 일자리 창출에 기여하기 위해 국토교통형 예비 사회적 기업을 육성하며, 생활 SOC 확충 등 주민 생활편의시설을 공동구매·관리하는 마을관리 협동조합을 활성화하고자 하고 있다. 국토교통부는 2018년 6월 12일 국토교통형 예비 사회적 기업을 28

개 지정하였고, 이어 동년 11월 9일에는 24개를 추가로 더 지정하였다. 지금까지 지정된 예비 사회적 기업은 취약계층 주거환경개선사업, 에너지 효율 개선 사업, 사회주택 건설, 운영관리, 셰어 하우스 운영 및 주거 서비스 제공, 공간 공유 및 통합 주거서비스 플랫폼 구축 사업, 리모델링, 집수리, 공동체 학교 운영 등이며, 이는 비단 도시재생 분야뿐 아니라 주거복지 서비스 전반에도 이들 예비 사회적 기업의 참여가 활발해질 전망이다.

마을관리 협동조합은 도시재생 뉴딜지역의 저층 노후지의 주민들이 소비자 협동조합을 구성하여, 주택관리, 집수리 서비스 등 마을 유지관리에 필요한 서비스를 공동 구매하는 방식으로 운영된다. 공동 구매 서비스 이용은 희망하는 주민이 출자금, 연회비를 납부하고 협동조합에 가입하고, 공동구매 서비스를 이용하면 된다. 마을관리 협동조합의 서비스는 주택 잔손보기와 같이 가입 즉시 제공되는 기본 서비스와 경비, 청소, 태양광 설치 등 가입을 통해 자부담을 경감하는 비용 절감형 서비스로 구성된다.

[그림 III-6] 마을관리 협동조합 개념도



출처: 국토교통부, 「마을관리 협동조합, 지속가능한 도시재생 뉴딜 사업의 초석을 다진다」, 보도자료 2018. 7.26.; 보도자료 2018.12.6

7) 마을관리 협동조합이 제공하는 서비스의 종류와 협동조합 출자금, 연회비는 등은 모두 협동조합 총회에서 주민들이 결정하며, 주민이 결정한 부담 수준, 희망하는 서비스에 따라 다양하게 운영된다.

국토교통부와 지자체는 마을관리 협동조합이 자생력을 갖추고 운영할 수 있도록 수익 원 확보, 운영지원 등을 한다. 국토교통부는 산업자원부, 주택관리사협회, 에너지공단 등 유관기관과 협업하여 저층 주거지에 대한 필요한 5대 서비스를 마을관리 협동조합이 조합원에게 제공할 수 있도록 지원한다. 지자체는 뉴딜 사업비로 초기 운영비를 지원하고, 뉴딜 사업지 내의 주차장 등 기초 생활 인프라의 운영·관리를 마을관리 협동조합에게 위탁하고 수수료를 지급한다. 또한 마을관리 협동조합의 사업 실현 가능성 제고 차원에서 지역기반 금융기관인 신협과 새마을 금고가 시범사업(2018년 4곳)에 참여하였으며, 이들은 운영지원 전문기관으로서 예산·회계 관리, 지역 공헌사업 연계뿐 아니라 사업화 지원 등 마을관리 협동조합의 조기 안착을 지원하는 역할을 한다. 국토교통부는 관련 기관 간의 업무 협업을 위해 2018년 12월 7일 한국사회기업진흥원, 새마을금고중앙회, 신협중앙회와 마을관리 협동조합 육성을 위한 업무 협약식을 체결하였으며, 2018년 마을관리 협동조합 시범사업(4곳)에 이어 2019년 상반기 본격적인 사업에 착수할 예정이다(국토교통부, 2018.12.6. 보도자료).

〈표 III-4〉 마을관리 협동조합의 5대 서비스

5대 서비스	유관기관	지원내용
주택관리	대한주택관리사협회	협회가 고용한 주택관리사를 단독·다가구 등 저층주거 관리를 위해 배치, 손해배상공제 제공
집수리	LH	지역 기반 집수리 사회적 기업(터새로이 사업자) 육성 및 지역 내 집수리 통합 발주
사회적 주택	LH, 지방공사	뉴딜사업지 내 소유하고 있는 임대주택을 마을관리 협동조합에게 임대관리 위탁
에너지 자립	산업자원부	자가용 태양광발전 설치 국비 지원(총사업비 50% 지원) 공모 시 마을관리 협동조합 가점 부여
	한국에너지공단	태양광 발전 수익 사업 등에 대한 신재생설비 시공 기업 추천, 사업 컨소시엄 구성 지원 등
마을상점	지자체	지자체가 기초생활인프라 등 공간조성 후 협동조합에게 무상임대하여, 운영·관리

출처: 국토교통부, 「마을관리 협동조합, 지속가능한 도시재생 뉴딜 사업의 초석을 다진다」, 보도자료 2018. 7.26.

한국사회적기업진흥원은 도시재생 지원 기구로서 마을관리 협동조합 설립 및 운영을 지원하고, 생활 SOC의 운영·관리 등 주민 역량 제고를 위한 각종 교육 시행, 기존 사회

적 경제주체와의 네트워크 구축 등의 업무를 수행한다. 새마을금고와 신협은 마을관리 협동조합의 투명한 운영 및 사업계획 수립, 홍보 등을 지원하고, 생활 SOC 공급 등과 연계한 지역공헌사업을 추진한다.

나. 협력 사례: 사회적 경제주체를 활용한 서울시 사회주택 공급

주거복지 서비스에서 사회적 경제주체의 적극적 참여는 서울시의 사회주택 공급에서 찾을 수 있다. 서울시는 2012년 7월에 사회투자기금을 설치해 사회적 경제주체에게 사회주택 공급을 위한 재정적 지원을 시작하였고, 2015년 1월 「사회주택 활성화를 위한 지원 등에 관한 조례」를 제정·공포하여, 사회적 경제주체를 사회주택의 공급 주체로 명문화하였다. 서울시는 사회주택을 ‘사회경제적 약자를 대상으로 주거관련 사회적 경제주체에 의해 공급되는 임대주택’으로 정의하고 있으며(조례 제2조), 공급주체는 사회적 기업, 예비 사회적 기업, 협동조합, 사회적 협동조합, 비영리 법인 및 중소기업 등으로 규정하고 있다. 사회투자기금은 사회문제를 해결하고 사회적 경제주체의 육성, 주거·돌봄·일자리 창출 등을 지원할 목적으로 서울시가 2013년부터 조성·운영하는 기금이며, 사회주택의 공급주체를 위한 용자 재원으로 활용되고 있다.

서울시 사회투자기금 (2013년 조성)

- 조성 목적: 사회 문제를 해결하고 사회적 경제기업 육성, 주거·돌봄·일자리 창출 등 지원
 - 사회적 경제 기업의 성장단계별 육성 지원, 주거 취약계층 주택공급(사회주택), 취약계층의 창업 및 자립 지원, 사회적 가치 창출을 위한 사회적 금융, 사회적 투자 목적
 - 기금 규모: 724억원 (서울시 552억원, 민간 조성 176억원)
 - 운영관리는 서울시 직영 관리(2017.4.1~), 별도 운용기관이 관리
- 성과: 2013년부터 2017년까지 817억 용자 지원, 사회적 가치 창출

출처: 저자 작성

서울시는 이러한 독자적인 재원을 바탕으로 사회주택의 공급 기반을 마련하였으며, 공급주체(사회적 경제주체)가 토지임대부, 리모델링, 빈집을 활용해서 사회주택을 공급(신축, 매입)하고 있다. 공급 대상은 도시근로자 월평균 가구총소득의 70% 이하, 장애인 및

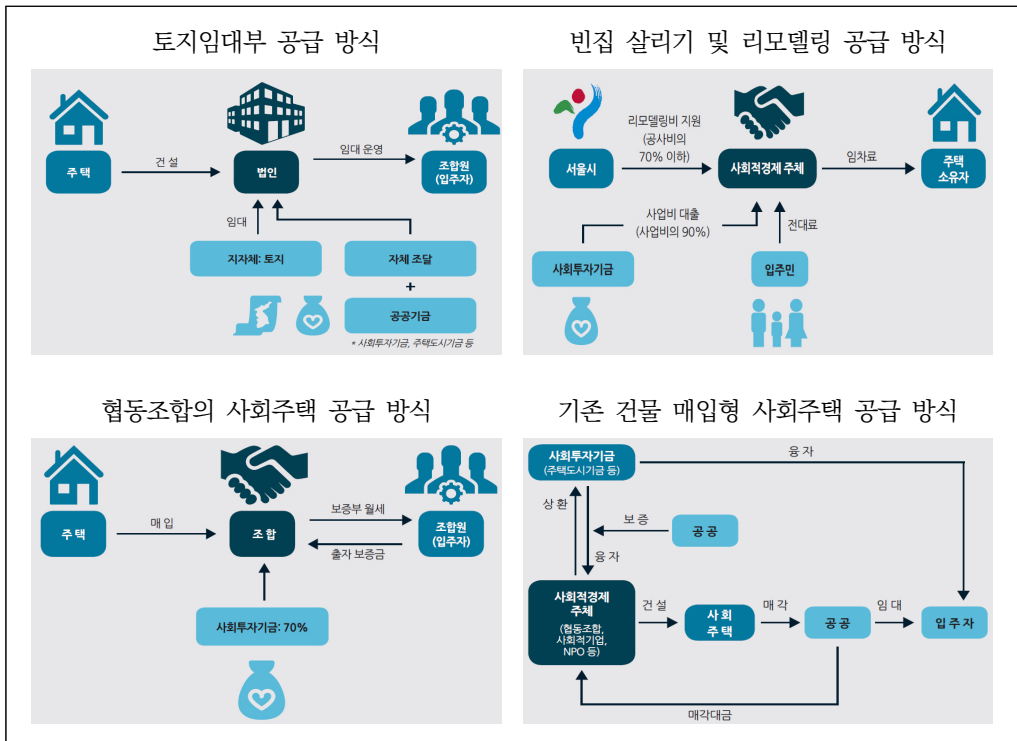
고령자 등 주거약자, 그리고 서울시장이 정하는 기준이 부합하는 청년 1인 가구 등이며, 거주기간은 6~10년, 임대료 수준은 6~10년이다(한국사회주택협회, 2018).

〈표 III-5〉 서울시 사회주택의 공급 특징

구 분	내용
공급 주체	사회적 경제주체(사회적 기업, 협동조합), 비영리 법인 및 중소기업
공급 유형	토지임대부, 리모델링, 빈집 활용 방식
공급 대상	① 월평균 가구총소득 70% 이하 ② 장애인, 고령자 등 주거약자 ③ 청년 1인 가구이나, 공급 유형 및 가구원 수, 맞벌이 유무에 따라 월평균 가구총소득의 120%까지 완화하여 지원하고 있음
임대료 수준	주변 시세의 50~80% 이하
거주 기간	6~10년

출처: 한국사회주택협회, 『2017 한국사회주택협회 백서』, 2018년의 내용을 참조하여 작성

〔그림 III-7〕 사회적 경제주체를 활용한 서울시의 사회주택 모델



출처: 한국사회주택협회, 『2017 한국사회주택협회 백서』, 2018, p.54, p.60, p.63, p.71.

토지임대부 사회주택⁸⁾은 사업자(사회적 경제주체)가 희망하는 토지를 발굴하고 신청하면 서울시에서 해당 토지를 매입하여 사업자에게 저리로 30년 이상 운영권을 보장하고, 사업자는 해당 토지를 임차하고 주택을 신축하는 방식이다. 구체적으로 서울시는 토지 매입비를 서울주택도시공사(SH)에 출자하고 서울주택도시공사가 해당 토지를 매입하여 사업자에게 기본 30년에 추가 10년 연장 옵션을 제공하여 최장 40년까지 연 1.0%의 임대료로 임대(토지임대료 인상률은 2년에 2% 이내로 제한)한다. 사업자는 자부담인 주택신축 비용을 서울시 사회투자기금을 통해 최장 8년, 연이율 3.0% 이하로 90%까지 융자받을 수 있으며, 2018년부터는 주택도시보증공사(HUG) 보증을 통해 시중은행(KEB 하나은행, 우리은행)에서도 대출을 받을 수 있다. HUG 보증은 사회적 경제주체가 사업자금 조달을 보다 쉽게 저렴하게 조달할 수 있도록 한 것으로, 사회주택 리츠를 설립하여 리츠가 해당 물건에 대해 매입 계약하면 HUG가 보증하는 것이다.⁹⁾ 토지임대부 사회주택은 2015년에서 2018년 10월까지 18필지 총 272호가 공급되었다.

빈집 살리기를 통한 사회주택 공급은 사업자가 6개월 이상 방치된 빈집을 발굴·확보하여 신청하면 서울시가 리모델링 비용의 최대 50%를 보조하는 방식으로 이루어지며, 나머지 50% 비용은 자부담 및 사회투자기금을 통해 최장 8년, 연이율 3.0% 이하로 비용의 90%까지 융자받을 수 있다. 빈집 리모델링이 완료되면 사업자는 입주자 모집 및 관리 방안을 자치구에 제출하고, 자치구는 공고를 통해 입주자를 모집한다. 지난 2015년부터 2017년 말까지 총 236호가 이러한 방식으로 공급되었으나, 2018년부터는 도시재생 사업으로 이관되어 신규 사업은 중단된 상태이다. 당초 서울시는 925호의 물량을 목표로 추진했으나, 실제 실적은 상당히 미흡하였는데, 그 이유는 시중에서 구할 수 있는 빈집은 노후도가 심하여 소액의 리모델링 비용으로는 사회주택으로 활용 가능한 매물 발굴이 어려웠으며, 발굴하더라도 소유자들이 장기 임대를 꺼리거나 여러 지역에 흩어져 분포되어 있어 규모의 경제성을 이루기 어려웠기 때문이다.

8) 서울시 사회주택의 공급 방식별 지원 내용 및 현황에 대해서는 사회주택종합지원센터(2018)의 『서울시 사회주택 신유형 개발』 보고서 내용에 근거하여 작성하였다.

9) 보증한도는 총사업비의 90%, 보증대상은 사회주택 건설(매입) 자금과 임대보증금으로 합산 금액은 건물 가치를 넘을 수 없으며, 보증기간은 15년이고 수수료는 연 0.1%로 합산 대출금리에 대해 서울시가 이차 보전을 하여 사업자의 최종 부담 금리는 1.8% 수준(최대 2%)이다.

리모델링형 사회주택은 사업자가 비주택(고시원, 여관·여인숙, 모텔, 빈사무실 등)을 발굴하여 신청하면 서울시가 리모델링 비용의 70~80%를 보조하여 공급하는 방식이다. 이 방식의 대표적 사례로는 예비 사회적 기업인 (주) 선렙건축사 사무소가 낡은 고시원 한 동을 리모델링하여 청년 1인 가구에게 세어하우스 형태로 공급한 것이다. 빈집 살리기를 통한 사회주택 공급이 2018년부터 잠정 중단되면서 리모델링형 사회주택의 사업 대상에 비주택 이외 일반 주택도 포함되어 추진 중이다. 리모델링형 사회주택 공급 방식은 빈집 살리기형과 유사하며, 사업자가 준공된 지 10년 이상 경과된 주택 또는 비주택을 매입하거나 8년 이상 장기로 임차하여 공급하고 있다. 2016년 이후 2018년 10월까지 총 295호가 공급되었으며, 2017년 하반기부터는 서울주택도시공사(SH)가 비주택을 직접 매입하여 사업주체(사회적 경제주체)가 리모델링 및 운영하는 새로운 유형이 추진 중에 있다. 그러나 이 방식도 당초 계획보다 실적이 부진한데, 그 이유는 소액 리모델링 비용으로 활용가능한 매물을 찾기 어렵다는 점과 발굴하더라도 소유자들이 장기 임대를 꺼린다는 점, 그리고 비주택을 활용하는 경우 임대운영 시 입주자가 임대료에 대한 부가세(10%)를 추가 부담해야 하는 등의 한계가 발생하였기 때문이다.

리츠 방식을 접목한 사회주택 공급 방식은 2017년 11월부터 대안적으로 공급 방식으로 추진하기 시작하였으며, 지원 방법은 리모델링형과 유사하지만 리츠가 해당 건물을 발굴하고 운영관리함으로써 사업주체가 매물 발굴이나 장기계약에 대한 부담은 줄었고 비용 조달에 대한 부담도 완화되었지만 리츠 설립에 필요한 최소 자본금(1억원)마련과 위탁관리 조건 등은 추후 보완이 필요한 부분으로 지적되고 있다.

서울시 사회주택 공급에 참여한 사회적 경제주체 및 이들의 실적은 <표 III-6>과 같다. 드로우 주택협동조합이 213호로 주로 빈집을 활용한 방식으로 사회주택을 가장 많이 공급하였으며, 마을과 집 한국사회주택협동조합이 111호로 리모델링형으로 사회주택으로 공급하였다. 협동조합이 공급하는 사회주택은 개인이 아닌 조합의 형태로 주택을 소유 또는 임차하여 주거 마련을 위한 개인의 부담을 경감시키고, 조합원들이 함께 거주하여 공동체 주거 문화를 조성하고 활성화하는 데 기여하고 있다고 볼 수 있다.

〈표 III-6〉 서울시 사회주택 추진 실적

(단위: 호)

유형/법적 근거	사회적 경제주체	설립일	주거복지 지원			
			토지 임대부	리모 델링	빈집	계
사회적 기업/ 사회적 기업 육성법	녹색친구들	'12.1.12	29			29
	두꺼비 하우스	'10.12.22	8	18	31	57
	아이부키	'12.8.29	28			28
	안테나	'10.5.13	19	27		46
	(주)선랩건축사사무소	'13.6.5		61		61
	세어하우스우주(주)				5	5
	(주)얼리브		10			10
	정우필하우스(주)			10		10
	녹색친구들, 아이부키, 안테나공동사업	-	48			48
	녹색친구들, (주)선랩건축사사무소 공동 사업		11			11
협동조합/ 협동조합 기본법	완두콩 주택 협동조합	'16.1.15	30			30
	드로우 주택 협동조합	'15.3.16		46	167	213
	나눔 주택 협동조합	'15.4.19			9	9
	해맑은주택 협동조합	'16.2.16			20	20
	도담주택 협동조합	'17.4.21			4	4
	함께주택 협동조합	'13.10.17	14			14
	마을과집한국사회주택 협동조합	'17.3.22		111		111
	도시융합 협동조합	'13.7.17		9		9
	유니버설하우스 협동조합	'16.9.1	28			28
일반 기업	(주)도비			13		13
	(주)서울소셜스탠다드	'13.5.7	9			9
	(주)앤스페이스	'13.11.19	38			38
계 (호)			275	295	236	803

출처: 사회주택조합지원센터(2018) 자료를 참조하여 작성

(사)한국사회주택협회는 2015년 5월 30개 회원사로 출발하여 2018년 4월 말 회원사는 53개이며, 사회주택 발전을 위한 연구, 교육·홍보 등을 비롯하여 사회주택 공급을 위한 제반 활동을 전개하고 있다. 서울시는 사회주택의 원활한 지원을 위해 사회주택종합

지원센터(2016.6 설립)를 설립하여 총괄 운영관리 및 사회주택을 건설·공급하려는 사회적 경제주체와 입주 희망자 등에게 관련 내용을 상담하고 컨설팅하는 역할을 제공하고 있다. 서울시가 이렇게 사회적 경제주체를 적극적으로 활용하게 된 것은 중앙정부의 획일적인 공공임대주택 공급 방식으로는 서울시 주거취약계층의 주거문제를 해소하기에는 한계가 있고 가용 택지가 거의 없는 서울시의 특성에 감안하여 기존 건물을 활용하여 소규모 분산된 방식으로의 접근이 필요했기 때문이다. 독자적 재원과 모델을 사회적 경제주체와 연계하여 새로 개발하고 추진한 것은 기존 주거복지 서비스와 다른 혁신적 시도라고 할 수 있다.

2. 민간부문의 참여와 협력 구조

민간기업의 사회공헌활동이 사회적 책임과 사회적 가치 실현 차원에서 점차 확산되고 있다는 점에서 향후 주거복지의 협력적 거버넌스 구축에서 이들의 참여와 역할이 기대된다.

기업의 사회적 공헌 활동은 전 세계적으로 2000년대 들어서면서 기업 활동의 투명성과 윤리성을 강조하고 지속가능 경영을 위한 사회문제 해결 등 보다 적극적이고 광범위한 형태의 사회적 책임이 강조되면서 자선이나 후원에서 벗어나 기업 가치 제고 차원에서 경영 전략화되고 있다. 국내에서도 지속가능 경영, 상생 경영, 공유가치 창출(CSV: Creating Shared Value), 최근에는 사회적 가치가 기업의 주요 관심사가 되면서 기업의 사회적 책임(CSR: Corporate Social Responsibility) 차원에서 사회공헌활동이 활발하게 전개되고 있다. 국제표준화기구(ISO)는 기업의 사회적 책임을 측정하기 위해 'ISO 26000'을 제정하고 국제적인 가이드라인을 제시하였고, 국내에서도 이에 따라 한국표준협회가 2009년 지속가능성지수 기업(KSI)을 선정 및 발표하였다.

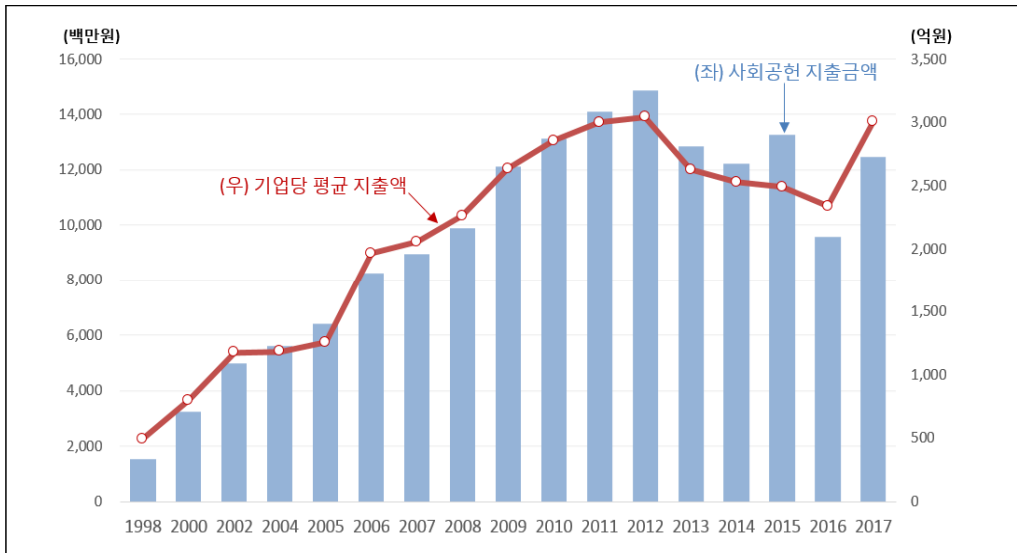
이러한 배경에는 2008년 빌 게이츠가 다보스 포럼에서 세계의 여러 가지 문제를 해결하기 위해서는 '창조적 자본주의'¹⁰⁾가 필요하다고 피력한 데 이어, 이코노미스트 편집장인 매투 비숍이 박애자본주의(Philanthrocapitalism)를 주창하면서 박애 영역에서 비즈니스 방법론을 도입하자고 주장하였다. 그는 박애자본주의는 경제적·사회적 성공의 방법

10) 빌 게이츠는 창조적 자본주의를 시장 인센티브를 통해 긍정적인 사회 변화를 이끌어내는 시스템으로 부르자고 제안하였다.

을 자산과 기부에 적용한 것으로, 다양한 네트워크 방법을 활용하여 사회적 문제를 해결한 기업들의 성공한 사례를 들어 이를 피력하였다(홍현민 외, 2013). 이와 더불어 글로벌 금융위기 이후 기존의 자본주의에 대한 비판이 증가하면서 시장 원리를 수용하면서도 사회의 약자를 배려하는 인식의 확산도 CSR 활동을 기업 활동의 중요 영역으로 부각시켰다.

국내 민간기업의 사회공헌활동은 2009년 이후 크게 증가하고 있다. 전국경제인연합회(이하 '전경연')가 회원 기업사를 대상¹¹⁾으로 발간한 사회공헌활동 자료에 따르면, 민간기업의 사회공헌활동 지출 금액은 2000년 706억원 규모에서 2011년 3조 1,000억원, 2012년 3조 2,535억원이며, 2013년 이후 연평균 약 2조 6,400억원 규모에 이르는 것으로 나타났다. 기업당 평균 사회공헌지출 금액은 기업 간 다소 편차가 크지만 2010년 이후 연간 125억원으로 나타났다. 또한 이렇게 기업이 직접 사회공헌활동을 하지 않고 기업재단을 통해 지출하는 경우에도 그 지출규모는 2013년 이후 3조원 이상으로 나타나고 있다.

[그림 III-8] 민간기업의 사회공헌활동 지출 금액



출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p.9에 근거하여 작성

11) 조사 대상은 매출액 상위 500대 기업(상장 및 외감기업)으로, 조사 방법은 설문조사 및 지속가능경영 보고서 등 각 기업의 외부공개 자료를 분석한 것이다. 다만, 비공개 등으로 500개 기업 전체가 분석 대상은 아니다.

〈표 III-7〉 기업의 사회공헌활동 지출 추이

(단위: 개, 백만원)

구 분	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
참여기업 수	220	225	234	234	255	255	196	198
총지출액	2,873,505	3,088,382	3,253,478	2,811,483	2,714,864	2,902,050	2,094,785	2,724,356
평균 지출액	13,061	13,726	13,903	12,014	10,730	11,380	10,687	13,759

출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p. 5

〈표 III-8〉 기업재단의 사회공헌활동 지출 추이

(단위: 개, 백만원)

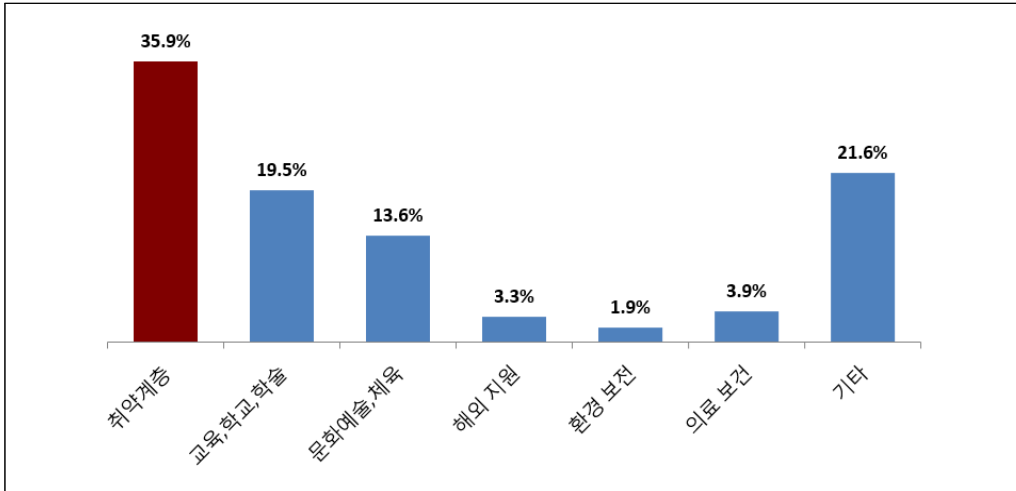
구 분	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
기업재단 수	64	70	65	62	66	62
총지출액	2,700,766	2,856,636	2,999,908	3,194,774	3,337,925	3,390,376
평균 지출액	42,223	42,636	46,872	51,529	50,575	54,683

출처: 전국경제인연합회, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2017, p.30

사회공헌활동의 분야를 보면, 지난 10년간(2006~2017), 취약계층 지원(35.9%)이 가장 많으며, 교육·학교·학술(19.5%), 문화예술·체육(13.6%) 순으로 나타났다. 취약계층 지원은 기업들이 가장 많은 관심을 보이고 또한 지출 금액도 가장 많은 영역으로 사회가 복잡·다변화되고 격차와 불안 문제(디지털·에너지·문화 격차, 주거불안 등), 사회적 약자와 소외 계층에 대한 관심이 늘어났기 때문으로 보인다(전경연, 2017). 기업 재단의 사회공헌활동 분야는 의료보건 90.5%, 교육·학교·학술 2.4%, 취약계층 지원 2.2%, 환경보전 0.4% 순서로 나타나고 있는데, 이는 주로 대형병원을 운영하는 기업들이 기업재단을 통해 대규모 사회공헌활동을 전개하여 의료보건의 지출 비중이 가장 높게 나타나고 있다(전경연, 2017).

[그림 III-9] 기업의 사회공헌활동 분야(2006~2017년간 평균)

(단위: %)



주: 분야별 비중은 사회공헌활동의 총지출 금액 대비 각 분야별 지출 금액임
출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p. 9

<표 III-9> 기업의 사회공헌활동 분야별 지출 비중 추이

(단위: %)

구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
취약계층 지원	27.0	27.8	43.2	50.3	43.8	38.3	31.7	33.	29.5	33.5	41.2	31.3
교육·학교·예술	23.2	24.6	20.6	17.6	14.7	23.2	16.1	23.7	18.2	17.5	21.9	13.1
문화예술·체육	11.2	12.6	12.3	6.6	11.8	11.6	11.1	12.7	15.3	16.4	20.5	21.6
해외 지원	2.2	2.4	3.2	1.5	6.9	3.8	2.9	6.5	4.1	3.7	1.2	1.3
환경 보전	2.2	1.9	1.7	1.6	1.6	2.6	2.4	1.4	1.7	1.3	3.0	1.9
의료 보전	6.6	5.2	4.3	3.2	5.1	3.4	5.7	0.8	1.1	1.6	0.4	9.4
기타	27.5	24.6	14.7	19.2	16.0	17.2	30.2	21.0	30.1	26.0	11.8	21.4

주: 분야별 비중은 사회공헌활동의 총지출 금액 대비 각 분야별 지출 금액임
출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p. 9

이러한 분야별 사회공헌활동은 일회성이라기보다는 장기 지속적인 것이 특징인데, 대표 프로그램의 평균 지속운영 기간은 9.4년이며, 6년 이상 지속·운영되는 프로그램이 전체 프로그램의 70%에 이른다. 2016년 이후 신규 론칭된 사회공헌활동(117개, 92개사) 프로그램을 보면, 지원 대상은 ‘아동·청소년’ 분야가 40.0%로 가장 많으며, 이어 일반 대중을 대상으로 하는 ‘사회 일반’ 분야가 10.4%, ‘노인’ 분야가 10.3%로 나타났다. 신규 사회공헌활동 프로그램의 특징은 ‘S.W.I.T.C.H’로 요약되는데, S(Startup, 청년 창업지원), W(Woman, 여성 지원), I(Integration, 사회통합), T(Teaching, 교육), C(Communication, 소통), H(Healing, 힐링)이라 할 수 있다. 특히 최근 청년 일자리 창출이 중요한 화두로 대두되면서, 창업 정보나 인프라의 부족으로 어려움을 겪는 예비 청년 창업자들에게 지원금, 공간, 교육, 네트워크, 멘토링 등을 다각적으로 지원하는 프로그램이 많아지고 있다. W는 업(業) 연계형 기업 사회공헌이 확산되면서 여성이 주요 고객인 업종을 중심으로 여성의 건강·복지·교육 증진 등을 위한 프로그램이 많아지고 있으며, I는 사회가 복잡·다변화하고, 노인, 다문화 가정, 교통 약자, 에너지 빈곤층 등 취약계층의 니즈(needs)가 세분화됨에 따라 맞춤형 지원 및 자립 기반 조성으로 사회통합 활동이 많아지고 있다(전경연, 2018).

〈표 III-10〉 2016년 이후 신규 사회공헌활동 프로그램의 특징

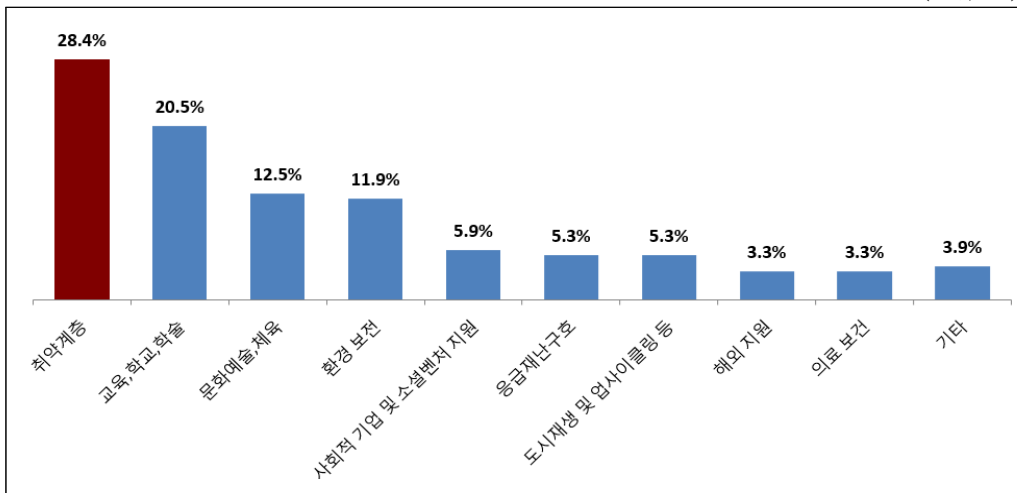
구 분	내 용
Sartup	• 청년 창업 지원(창업지원금, 공간, 멘토링, 국제 대회 참여 등 지원), 사회적 기업 역량 강화, 사회적 기업 관련 시상 제도 운영 등
Woman	• 미혼모, 저소득 여성 가장 지원 및 출산 장려를 위한 각종 지원
Integration	• 사회 통합을 위해 노인, 교통 약자, 다문화 가족 등 복지 사각지대 지원
Teaching	• 진로 탐색, 역사여행 체험, 4차 산업 융합교육 등 아동·청소년 교육 지원
Communication	• 임직원, 고객, 지역사회 등을 대상 참여형 사회공헌 프로그램으로 소통
Healing	• 건강 증진, 워라벨이 가능한 삶이 가능하도록 각종 지원

출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p. 12

민간기업은 기업의 사회공헌에 대한 국민인식을 제고하기 위한 방안으로 사회공헌 프로그램과 기업 간 연관성 강화(29.4%), 사회적 나눔문화 확산(21.75)이 가장 필요하다고 인식하고 있다. 또한 사회공헌 담당자들은 미래 대한민국 발전을 위해 경제계가 관심을 가져야 하는 분야로 소득 및 주거 불안(30.4%), 노동 불안정(20.3%), 저출산·고령화(16.8%), 교육 불평등(14.0%) 개선 등 사회문제 대응을 위해 경제계의 역할 강화가 필요하다고 인식하고 있다(전경연, 2017). 미래 관심있는 사회공헌활동 분야는 취약계층 지원(28.4%), 교육·학교·학술(20.5%), 문화예술(12.5%) 등으로 나타나고 있으며, 이전과는 달리 사회적 기업 및 소셜 벤처 지원(5.9%), 도시재생(5.3%)도 관심 영역으로 대두되었다(전경연, 2018).

[그림 III-10] 민간 기업이 관심있는 미래 사회공헌 분야

(단위: %)

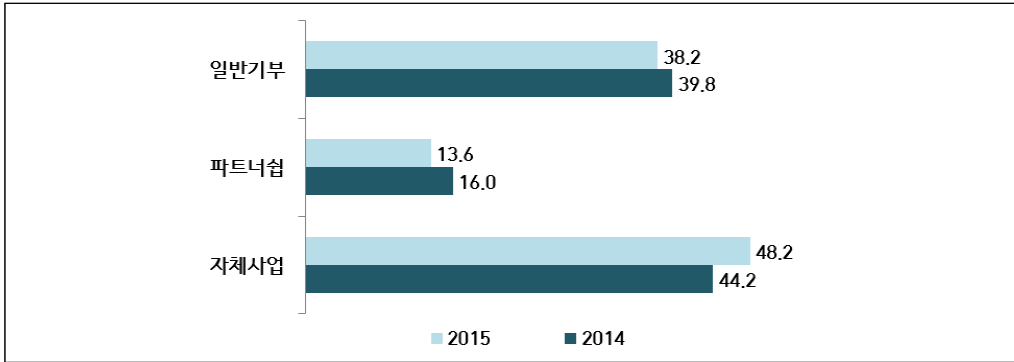


출처: 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018, p. 23

기업의 사회공헌활동 운영 방식은 자체 사업, 파트너십, 후원과 기부 형태로 이루어지고 있는데, 자체사업은 외부 공익법인을 거치지 않고 기업이 독자적으로 운영하는 활동이며, 파트너십은 외부와의 협업을 통해 진행되는 사업이다. 후원 및 기부는 외부의 기존 프로그램에 대한 후원·협찬, 일반적 재해구호금과 같은 비지정성 기부금 등으로 이루어진다. 이 세가지 운영 방식 중 가장 많은 비중을 차지하는 것은 자체 사업이며, 그다음 일반 기부나 후원이다(전경연, 2016).

[그림 III-11] 민간기업 사회공헌활동 운영방식별 지출 현황

(단위: %)

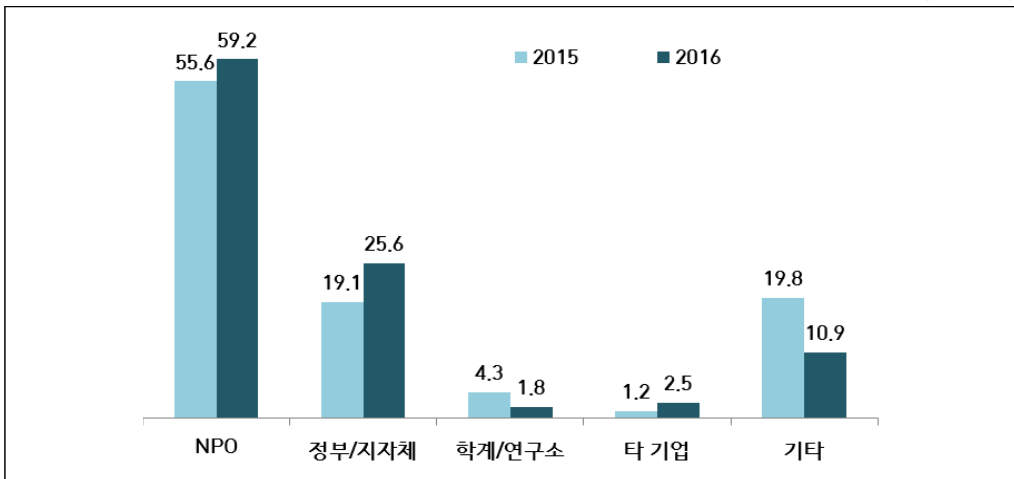


출처: 전국경제인연합회, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2017

파트너십으로 사회공헌활동을 운영하는 경우, 선호하는 파트너로는 NPO(59.2%), 정부 및 지자체(25.6%), 타 기업(2.3%) 순으로 나타났는데, 이는 2013년의 정부·지자체, 타 기업 간 파트너십 순서와는 달리 NPO 선호도가 높아진 것이다(전경연, 2016). 이는 사회문제 대응에서 정부나 기업보다는 NPO가 더 유용하며 취약계층 지원 프로그램이 늘어나는 만큼 성과 측면에서도 NPO를 선호하는 경향으로 나아가고 있다고 보인다.

[그림 III-12] 최근 2년간 파트너십 선호 대상

(단위: %)



출처: 전국경제인연합회, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2017

3. 지자체의 지역복지 거버넌스 구조와 특징

그동안 지자체의 사회복지 전달체계는 양적·질적으로 지속하여 변화와 발전을 거듭해 오고 있다. 지방자치제도 실시(1995년) 이후 지역사회 복지는 과거 중앙정부에 의한 획일적인 하향식 대상자 중심의 복지(지역과 복지의 분리)에서 ‘복지의 지역화’로 발전, 최근에는 ‘지역의 복지화’(지역과 복지의 통합)로 전개되고 있다.

지역단위의 복지 전달체계는 중앙정부의 일방적인 상의하달식의 구조에서 점차 지자체 주도적인 복지 수행 역량을 강화하고 있다. 전달체계상의 핵심 기능이 중앙정부에서 광역자치단체로, 그리고 최근에는 기초자치단체인 읍면동으로 옮겨가고 있다. 이러한 방향으로의 체계 변화는 2013년 국정과제로 제시된 ‘국민중심 맞춤형 복지 전달체계 개편: 수요자 관점의 복지전달체계 구축으로 복지 체감도 향상’의 추진 과정에서 구체화되었으며, 정부는 읍면동 중심으로의 사회복지 전달체계 개선을 위해 2014~2017년까지 6천여 명의 사회복지전담 공무원의 충원, 복지 경력자의 읍면동장 목표제, 통합사례관리와 통합조사관리 등 전문직위제 도입으로 전문성 제고, 지역사회보장협의체의 설치와 운영의 법제화, 읍면동 복지 허브화 등을 추진하였다.

특히 이러한 제 방안들이 지역단위에서 보다 실효성 있고 실행력 있게 추진하기 위한 일환으로 정부는 2015년 7월 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발굴에 관한 법률」(이하 「사회보장급여법」)을 시행하고, 2003년 개정된 「사회복지사업법」의 ‘지역사회복지계획’을 ‘지역사회보장계획’로 전환하여 지자체의 복지 책무와 역량을 강화하였다. 지역사회 ‘복지’ 계획에서 ‘보장’ 계획으로의 변화는 지방자치단체의 책임성에 무게를 두고 있으며, 지자체가 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 사회보장영역에서 지자체 간 사회보장의 수준을 최소화하고 사회보장 전달체계에서 중앙, 광역, 기초 간의 역할을 명확하게 하는 데 있다. 지역사회보장계획은 지역주민 등 이해관계인의 의견을 반영하여 수립하며, 수립과 결정 과정에서 지역사회보장협의체의 역할이 중요하다. 지역사회보장협의체(「사회보장급여법」 제 41조)는 시군구, 읍면동이 설치하고 운영하는 것으로 사회보장 증진 및 사회보장 관련 서비스를 제공하는 관계기관, 법인, 단체, 시설과 연계와 협력을 강화한 지역사회복지의 거버넌스 체계이다. 지역복지 거버넌스는 민관 협력 네트워크의 형태로, 복지가 공공의 자원과 인력, 시스템 확보만으로는 이루어지기 어렵다는 점에서 ‘관’과 ‘민’, ‘민’과 ‘민’과의 협력과 조정 기능을 하는 ‘복지 자치’의 일면이라고 할 수

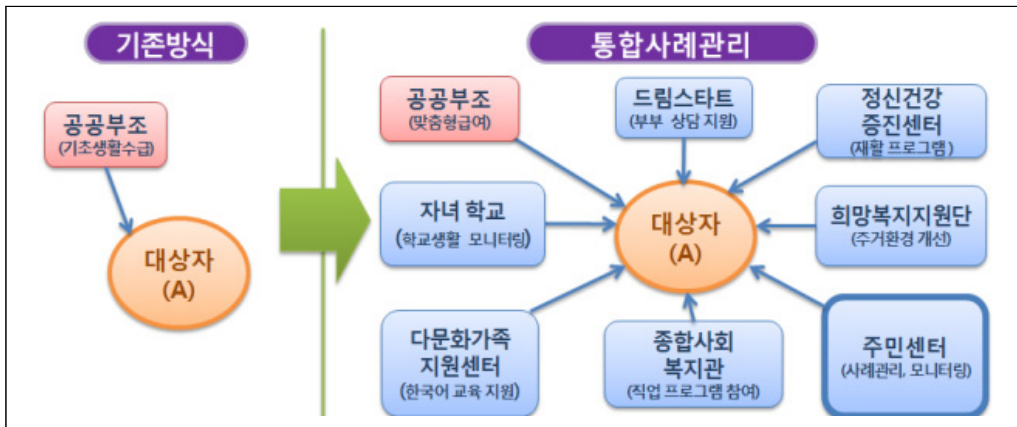
있다. 지역사회보장협의체는 생활이 어려운 이웃을 살피고, 알리고, 보살피는 주민운동의 중심체이자 지역공동체를 위해 다양한 복지욕구와 문제를 해결하는 민관협력 네트워크 조직이며, 주된 기능은 복지사각지대 발굴, 사회보장 자원 발굴 및 연계, 지역사회 보호체계 구축 및 운영 등이다. 이에 사회복지와 보장, 사회 서비스의 공급을 위해 ‘민관 협력’은 선택이 아닌 필수 요건이라고 할 수 있다. 「사회보장급여법」 제14조에서 규정하고 있는 ‘민관 협력’은 사회보장이 필요한 지원 대상자를 발굴하고 가정과 지역 공동체의 자발적 참여를 복지 자원으로 흡수하여 복지 사각지대를 줄이고 지역사회보장협의체의 참여 구성원을 다양화하여 운영하도록 규정하고 있다. 협의체의 참여 자격은 관할지역 내 사회보장 실무지식과 경험이 풍부한 자, 사회보장 서비스 기관의 실무자, 담당 공무원, 비영리 단체 추천자, 복지위원, 복지통(이)장, 주민자치위원, 자원봉사자 등 지역사회에 밝고 사회보장 증진에 열의가 있는 자(읍면동장 추천, 시군구청장 위촉) 등으로 구성되어 있다(보건복지부, 2016. 7.5 보도자료).

읍면동 복지 허브화 추진은 ‘주민 밀착형’과 ‘맞춤형’ 지원이 강조되면서 ‘읍면동’을 ‘맞춤형 통합 서비스 중추 기관’으로 강화·발전시키고자 한 것이다. 이는 그동안 읍면동이 사회복지 전달의 최일선 창구의 핵심 역할을 해 왔으나, 늘어나는 복지 프로그램에 비해 이를 담당할 인력의 한계로 복지 갈대기 현상을 유발하여, 업무 과부하, 복지 수급자의 낮은 체감도, 사각지대 발생, 지원의 중복과 누락 등 운영상의 비효율이 지적됨에 따라 정부는 2016년 4월부터 ‘읍면동 복지 허브화’를 추진하여 이와 같은 한계를 개선·보완하여 지자체 차원의 지역복지 실행력과 맞춤형 복지 서비스 기능을 강화하고 있다. 읍면동 복지 허브화는 2018년 9월까지 전국 3,371개소(전국 읍면동의 96.1%)에서 운영 중이며(보건복지부, 2018.11.5 보도자료), ‘맞춤형 복지팀’을 꾸려 사례 관리, 찾아가는 서비스, 민간 조직과 연계하여 사각지대 발굴, 제반 서비스 연계 기능 등의 업무를 수행하고 있다.

읍면동 복지 허브화 추진의 주요 내용은 (1) 통합사례 관리 실시: 복합적인 요구가 있으나 스스로 해결 방법을 강구하기 어려운 대상에게 지속적인 상담과 다양한 서비스를 연계 (2) 방문 상담 및 찾아가는 서비스 제공: 도움이 필요함에도 읍면동을 찾지 않는 사람들(거동이 불편한 노인과 장애인, 낙인 효과 우려로 도움을 요청하지 않는 경우 등)에게 복지 공무원·복지통(이)장 및 읍면동 지역사회보장협의체가 직접 찾아가 상담과 지

원 제공 (3) 민간 자원 연계: 복지 대상의 발굴 및 지원, 모니터링, 민관 협력체계 구축과 관리를 통해 민간 자원을 확보하고 활용하는 것이며, 가장 큰 특징은 통합사례관리¹²⁾라고 할 수 있다. 통합사례관리란 ①소득, 질병, 가정 문제 등 복합적인 요구가 있으나 ② 스스로 해결방법을 찾기 어려운 대상(개인 혹은 가구)에게 ③ 지속적인 상담과 공공·민간 자원을 통해 ④ 문제 해결과 주체적인 사회 적응을 지원(서비스 연계+사례관리)를 말한다. 이는 주민의 다양한 욕구에 맞춤형 서비스를 연계하고 제공하여 삶의 안정성 제고와 복지 제도의 효과성과 효율성을 높이는 데 있다. 중점 지원 대상자는 통합사례관리를 통해 탈빈곤과 자활 지원이 가능한 가구(수급자 중 특히 신규 수급자, 수급 탈락자), 차상위 빈곤가구, 긴급지원 대상 가구, 수급자 탈락가구 중 통합사례관리로 빈곤 예방 지원이 가능한 가구이다. 구체적으로 통합사례관리가 기존 방식과는 다른 차별성은 [그림 III-13]과 같다.

[그림 III-13] 통합사례관리에 다른 A씨의 상황 변화



출처: 보건복지부, 2016.7.6 보도자료

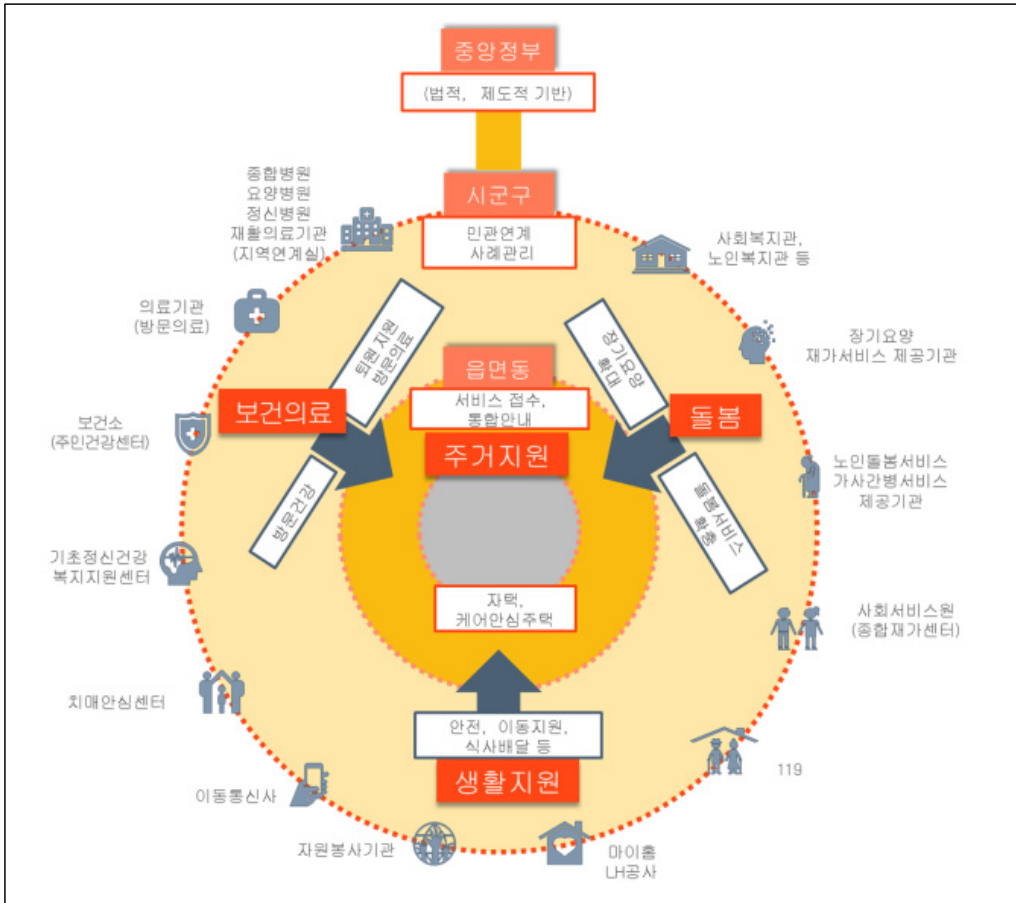
12) 「사회보장급여법」 제42조의2 (통합사례관리)에 따르면, 통합사례관리란 지원대상자의 다양하고 복합적인 특성에 따른 상담과 지도, 사회보장에 대한 욕구 조사, 서비스 제공 계획의 수립을 실시하고, 그 계획에 따라 지원대상자에게 보건, 복지, 고용, 교육 등에 대한 사회보장급여 및 민간법인, 단체, 시설 등이 제공하는 서비스를 종합적으로 연계하고 제공하는 것을 말한다. 또한 통합사례관리를 위해 시군구에 통합사례관리사를 둘 수 있으며, 보건복지부 장관은 통합사례관리의 전문적 지원을 위해 해당 업무를 공공 또는 민간 기관·단체에 위탁하여 실시할 수 있다고 규정하고 있다.

이러한 지역의 복지화는 현 정부가 강조하는 지방 분권화와 맞물려 앞으로 ‘지역성’을 중시한 사회복지 전달체계는 계속 강화될 것이나, 사용자 중심의 복지 서비스 제고를 위해서는 선결되어야 할 과제들도 많다. 형식적인 아닌 다양한 이해관계자 참여의 거버넌스 구조를 만들고, 조율·타협·협력·네트워크가 실제 이루어져야 하며, 다양한 복지 서비스의 중복성, 분절성, 접근성의 한계를 해결해 나가야 한다. 또한 지자체 간 복지 불균형과 격차 문제, 도농간 격차, 도시간 격차, 소외지역 및 재정빈곤지역의 과소 복지 문제를 해소해 나가야 할 것이다.

한편, 이러한 읍면동 복지 허브화를 통한 거버넌스 강화에도 불구하고, 주거복지 서비스에 대한 부문은 제외되고 있는 상황이다. 지역사회보장계획에서 주거부문까지 포괄한다고는 되어 있으나, 지자체가 주거부문을 모두 포괄하기에는 아직 한계가 많다. 이에 향후 주거복지 서비스 거버넌스를 지역복지 거버넌스와 어떻게 연계하고 소통하는가에 따라 주거 서비스 지원 또한 효과적이고 보다 내실있는 추진이 될 것이라 본다.

최근 보건복지부가 2018년 11월 발표한 사회복지와 주거복지를 통합하여 지원하는 ‘지역사회 통합 돌봄 기본계획’(보건복지부, 2018.11.20 보도자료)은 이러한 점을 반영한 사례라고 할 수 있다. 급속한 고령화로 인해 노인 돌봄에 대한 사회적 필요도는 높아지나 정작 정부 지원은 요양병원이나 시설 중심으로 이루어지는 한계를 보완하여, 노인에게 필요한 다양한 서비스를 지역 사회 내에서 연계·통합하여 강화하는 것이 ‘지역사회 통합 돌봄 서비스’(커뮤니티 케어)의 골자이다. 즉, 노인이 살던 곳에서 건강한 노후를 보낼 수 있도록 주거, 의료, 요양, 돌봄 서비스를 연계·통합하여 지원하는 것이다. 주거복지 서비스로는 케어안심주택이 2022년까지 4만호 공급 목표로 도입되었다. 케어안심주택은 공공임대주택의 형태로 공급하되 각종 돌봄 서비스가 주거 서비스와 연계되는 주택이다. 또한 노인의 독립생활을 지원하고 주택 내 낙상 예방 등을 위한 주택 개조(집수리) 사업이 실시될 예정이다. 이는 병원이나 시설이 아닌 노인이 거주하는 주택에서의 재가(在家) 서비스를 확대하는 방안이다. [그림 III-14]는 커뮤니티 케어의 거버넌스 구조로, 여기서 한국토지주택공사(LH)는 국가 주거복지포털인 마이홈센터를 통한 상담과 생활 지원, 케어안심주택을 공급하는 역할을 하게 된다. 집수리는 자활기업 등 사회적 경제 주체가 담당할 예정이다.

[그림 III-14] 보건복지부의 커뮤니티 케어의 거버넌스 구조



출처: 보건복지부·행정안전부·국토교통부, 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티 케어 발표)」, 2018, 11.20 보도자료

4. 다양한 주체의 주거복지 서비스 참여 전망

이와 같이 현재 사회적 경제주체의 역할 확대, 민간부문의 취약계층 중심의 사회공헌 활동 증가에 따라 향후 주거복지의 협력적 거버넌스 구축은 내실 있는 성장이 기대된다. 지자체도 관련 법령을 보완하고 체계를 정비하여 지역복지를 강화하고 있다. 그러나 이러한 양상이 최근에 들어서야 가시화되고 있으므로 향후 성과를 기대하기 위해서는 지속적인 추진 동력이 계속 뒷받침되어야만 할 것이다.

「사회적 기업육성법」이 제정된 이후 사회적 기업이 확산되고 고용창출 등의 효과를 가져온 부분도 있으나, 사회적 기업이 정부 지원에 의존하는 경향이 있어 정부 지원이 끝나고 나면 자생력을 잃는 경우가 많다. 또한 아직 사회적 기업이 잘 성장할 수 있는 생태계 조성도 미흡한 실정이며, 사회적 기업에 대한 장기적인 지원 전략 및 경쟁력 향상을 위한 인프라도 부족한 것이 현실이다. 사회적 기업이 양적으로 많이 성장하였으나, 평균 근로자 수는 지속적으로 작아지고 있다. 흑자인 사회적 기업도 줄고 있으며, 질적 성장에도 한계가 있다(조상미·선민정·강대성, 2017). 앞으로 양적인 성장뿐 아니라 내실 있는 경쟁력과 자생력 강화를 위해서는 정부의 정책 리더십과 무엇보다 일관된 정책으로 신뢰를 형성하는 것이 중요할 것이라 본다. 최근 고무적인 것은 제Ⅳ장의 LH 주거복지 서비스 협력 사례에서 예시되었지만, 희망상가와 집수리(수선유지급여) 등에서 사회적 경제주체와의 협력 기제가 확대되고 있는 만큼 향후 전망은 지속적인 참여와 안정화 구도를 기대해 볼 수 있을 것이라 본다.

민간기업 역시 사회공헌활동이 꾸준히 늘고 있으나 보여주기식의 한계나 그 진정성도 다소 의심되는 부분이 있다고 인식되고 있다. 그러나 세부적인 프로그램이 보다 정교화 되고 사회적 책임 차원을 떠나 기업의 자발적인 사회적 가치 실현 목적도 늘어나는 만큼 향후 주거복지 거버넌스에서의 이들의 잠재성은 크다고 본다. 따라서 범정부 차원에서 이러한 민간의 사회공헌활동의 일부가 주거복지로 흡수될 수 있도록 참여의 통로와 창구를 만들어 관련 업무를 총괄하고 조정하는 기제를 마련하는 것이 필요하며, 이를 토대로 한 민관 파트너십의 성공 스토리들도 기대될 수 있을 것이다.

지역복지의 일선 현장으로서 지자체의 역할을 계속 강화되어야 할 것이다. 사회복지와 주거복지 간의 연계는 부처 간 관할 업무를 넘어 국가적 차원에서 통합 서비스로 발전할 필요가 있다. 이는 부처 간 혹은 여러 주체 간의 중복 투자를 예방하면서도 수요자 관점에서 필요한 서비스를 보다 효과적이고 체감있게 느끼게 될 것이다. 차제에는 부처별 혹은 지자체별로 다양한 복지 및 일자리 전달체계와 사회 서비스 전달체계, 주거복지 전달체계를 한데 집적시킨 통합 서비스 지원센터로 발전시키는 제 방안 모색도 필요하리라 본다.

이에 제Ⅳ장은 본 장에서의 주거복지의 협력적 주체들과 LH가 실제 어떤 분야에 어떻게, 왜 협력하고 있는지에 대한 보다 구체적인 사례들을 다룬다. 이는 새로운 시도와 접근이 주거복지 서비스를 어떻게 혁신적으로 재구성하고 사회적 가치 창출에도 기여하는지를 보여주는 사례이기도 하다.

IV. 한국토지주택공사(LH)의 주거복지 서비스 지원 사례 - 다자간 파트너십 구조와 지원 현황

한국토지주택공사(LH)는 2009년 통합 공사로 출범한 이후 저출산·고령화, 1인 가구화, 사회 양극화, 실업 문제 등 시대적 여건 속에서 전통적인 주택의 건설과 공급자로서의 역할뿐 아니라 국민의 주거안정과 복지 향상을 위한 역할을 요구받고 있다. 특히 100만호가 넘는 공공임대주택의 운영관리자로서 다양한 휴먼 서비스를 제공하여 입주민의 인적 역량과 삶의 질을 제고시키며 공공임대주택이라는 물적 인프라를 기반으로 한 새로운 가치 창출에 대한 역할을 요구받고 있다.

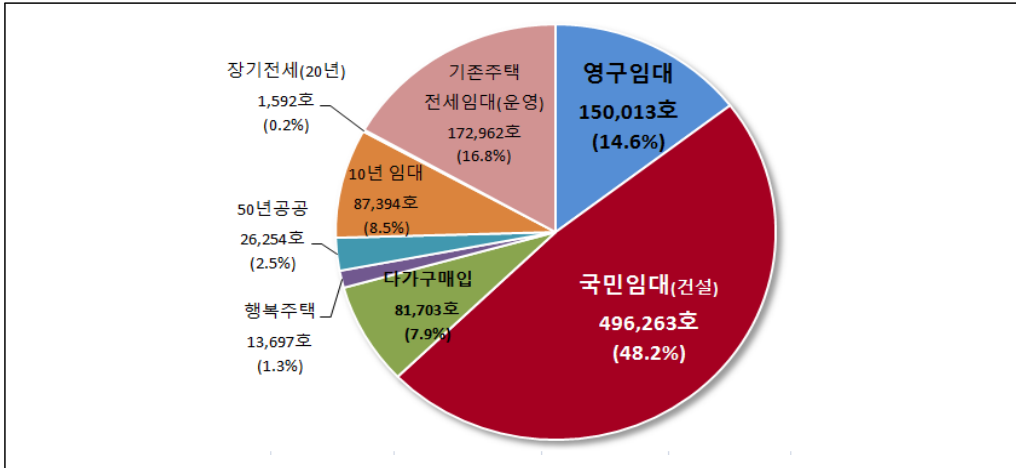
이에 본 장에서는 우선 LH와 다양한 주체들간의 파트너십 사례를 본격적으로 다루기에 앞서 LH의 고객 및 정부의 복지 수혜계층의 특성을 살펴보고, 이들의 특성을 감안하여 개발한 주거복지 서비스 사례를 다룬다.

1. LH의 공적 역할에 대한 새로운 도전과제

가. 장기공공임대주택 100만호의 공적 자산 가치의 확산과 공유 필요

지난 2000년대 초반 20여 만호였던 장기공공임대주택은 2013년을 기점으로 전국적으로 100만호를 넘어 2017년에는 136.6만호에 이른다. LH는 이 중 103만호(75%)를 공급하였다. LH가 직접 소유 및 운영관리(기존주택 전세임대는 제외)하는 호수는 85.7만호이며, 이 중 대부분의 물량은 국민임대주택(약 50만호), 영구임대주택(15만호), 다가구 매입임대(8.2만호)로 구성되어 있다. 공공임대주택의 진정한 효과가 몇 호를 보유하느냐는 결과(output)가 아니라 어떤 사회적 가치를 발현하는가라는 성과(outcome)라는 점에서 건설과 공급자로서의 역할을 넘어 이제 입주민의 삶의 질 제고를 위한 제반 서비스 제공자로서의 역할이 중요해지고 있다. 특히 보유하고 있는 공공임대주택이 점차 노후화되듯이 입주민도 고령화되는 추세이다. 이에 다양한 서비스 제공을 통해 공공임대주택단지의 건강성과 활력 유지, 그리고 사회경제적으로 취약한 입주민의 사회 참여 확대와 사회적 이동성 제고, 사회 통합적 차원에서 공적 역할 강화가 중요하다.

[그림 IV-1] LH의 공적 자산: 장기공공임대주택 공급 현황(2017년)



출처: LH 내부자료를 참조하여 저자가 작성

따라서 LH는 다양한 서비스 주체와의 협력으로 자체적으로 공급하기에는 한계가 있는 서비스의 역량을 배가시킬 필요가 있으며, 서비스 주체들 역시 LH의 공공 자산을 활용하여 서비스 경제성과 경쟁력을 키울 계기로 적극 활용할 필요가 있다. 다자간의 파트너십을 통한 주거복지 서비스 총량 확대와 내실화는 이미 수혜를 받고 있는 입주민뿐 아니라 입주를 희망하는 자에 대한 주거 선택과 기회, 이미지 제고와 효율적인 자산 관리로 공적 가치를 활용성을 높일 뿐 아니라 나아가 사회적 가치를 실현하는 데 중요하다.

나. 돌봄 수요 증가에 대한 대응과 전략 필요

장기공공임대주택의 입주민 대부분은 저소득층 등 사회경제적 취약계층이다. 이들은 자력으로 사적 전월세나 자가 시장에 진입하기 어려운 계층들이다. 그동안 다양한 공공 임대주택의 유형이 개발되고 청년 등 젊은 계층을 대상으로 하는 행복주택을 계기로 소득 기준도 점차 상향 조정되고는 있으나, 입주자 상당수는 대부분 가족 자원이 결여된 1인 가구가 많고, 고령 빈곤 가구가 점차 늘어나고 있다.

장기공공임대주택은 입주 기간도 장기간이다. 영구임대주택(1990년부터 입주)이 가장 오래전부터 공급되었다는 점에서 영구임대주택 입주민의 평균 거주기간은 14년이다. 국민임대주택(2000년부터 입주)과 다가구 매입임대(2004년부터 입주)가 각각 6년과 4년이다. 행복주택은 2015년 이후부터 입주가 이루어지고 있어 평균 거주기간은 0.7년이

다. 앞으로 빈곤화가 심해져 공공임대주택의 순환이 제대로 이루어지지 않는다면 거주기간은 더 늘어날 것이다. 현재 장기 거주자 비율은 영구임대주택의 경우 10년 이상 거주자 비중이 58.6%, 20년 이상 거주자 비중이 32.9%이다. 입주자 중 수급자 비중은 영구임대주택이 가장 높은 60.4%이다. 주로 극빈층이 장기간 거주하는 특성을 감안할 때, 이들이 빈곤으로부터 벗어나고 더 나은 삶의 기회와 적극적인 사회 참여, 자립 지원을 위한 각종 돌봄 서비스 등 주거 서비스 지원은 강화되어야 한다. 거주자 연령도 점차 고령화되는 양상이다. 영구임대주택의 경우 65세 이상 고령자 비중이 47.9%이며, 국민임대주택 및 다가구 매입임대주택도 일반 가구의 고령가구 비중보다 높다. 또한 1인 가구 비중이 절대적으로 높다. 영구임대주택의 1인 가구 비중은 60.2%에 이르며, 다가구 매입임대주택은 43.8%이다. 행복주택은 주로 젊은 계층이 입주 대상인 만큼 1인 가구 비중이 67.6%이다. 독거노인 비중은 영구임대주택이 32.6%로 가장 높다. 다가구 매입임대주택 입주민도 사회적 약자와 돌봄이 필요한 가구들로 구성되어 있다.

〈표 IV-1〉 공공임대주택의 거주기간과 주거급여 수급자 입주 비율(2018.11 기준)

구 분	입주 세대수 (세대)	평균 거주기간(년)	10년 이상 장기 거주 세대 비중(%)	20년 이상 장기 거주 세대 비중(%)	주거급여 수급자 비중(%)
영구임대	127,601	14.0	58.6	32.9	60.4
국민임대	437,261	6.0	17.8	0.1	10.6
다가구 매입임대	55,407	4.6	8.7	-	47.1
행복주택	28,569	0.7	-	-	1.7

출처: LH 입주자 계약 정보에 근거하여 분석한 것임

〈표 IV-2〉 공공임대주택의 가구주 연령 및 1인 가구 현황(2018.11 기준)

구 분	가구주 연령대 분포 (100.0%)						1인 가구 비중(%)	독거노인 비중(%)
	평균 연령(세)	29세 이하	30~39세	40~49세	50~64세	65세 이상		
영구임대	64.0	1.2	2.5	8.8	39.5	47.9	60.2	32.4
국민임대	53.3	3.3	15.5	23.5	35.7	22.0	34.5	9.6
다가구매입임대	54.6	5.1	8.7	22.5	40.4	23.3	43.8	16.5
행복주택	33.4	53.6	33.7	2.4	1.4	9.0	67.6	14.5

출처: LH 입주자 계약 정보에 근거하여 분석한 것임

〈표 IV-3〉 영구임대주택의 수급자 현황(LH)(2017년말 기준)

(단위: 명)

전 체	수급자 등 (국가유공자, 한부모, 장애인 등 포함)	수급자격 상실자	청약저축 가입자 (무주택 저소득)	대기자
150,013 (156개 단지) (100.0%)	99,777 (66.5%)	46,276 (30.8%)	3,960 (2.6%)	24,110

출처: LH 자료를 근거하여 저자가 작성

〈표 IV-4〉 다가구 매입임대주택 입주자 현황(LH)(2017년말 기준)

(단위: 호)

계	수급자	차상위	한부모	장애인	그룹홈	갱생 보호	긴급 주거 지원	쪽방 등 비주택 거주자	소득 50% 이하	소득 70% 이하	기 타
70,068	35,629	353	7,628	1,620	1,696	1,700	1,734	3,017	10,123	1,013	5,555

주: 다가구매입임대 재고 81,703호 중 기존 임차인 거주 3,220호, 보수중 2,450호, 공가 6,010호를 제외하고 신규 입주자 70,068호에 대한 것임

출처: LH 자료를 근거하여 저자가 작성

따라서 이러한 입주자 특성을 감안할 때, 이들이 가족 자원이나 시장 자원을 의존하기 어려운 여건이므로 공공임대주택을 공급·운영관리하고 있는 LH가 이들의 속성을 감안하여 다양한 돌봄 서비스를 지원할 필요성이 커지고 있다. 각종 돌봄 서비스를 병행하는 주거 서비스 지원은 단지의 활력과 건강을 유지함과 동시에 소외, 배제, 차별 등을 예방할 뿐 아니라 공공임대주택의 부정적 이미지를 제고하는 일환으로서도 중요하다.

다. 주거급여 수급자의 주거보장 강화

정부의 맞춤형 급여 제도가 개편된 2015년 8월 이후부터 LH는 주거급여의 주택조사 전담기관으로 보장기관(지자체)가 수급자를 선정하는 기초 자료를 조사하고 있다. 임차 급여에 대해서는 임대차 관계, 실제 거주 사실, 임차료 등을 검증하고 실제 급여 산정의 기초 자료를 제공한다. 자가수급자에게 지원하는 수선유지급여 지급을 위해서는 주택의 상태조사를 경, 중, 대로 조사하고 진단하여, 지역 기반의 자활단체 등과 협력하여 집수리를 시행하고 있다.

주거급여의 정책 목표는 수급자의 부담능력을 완화할 뿐 아니라 양질의 주거 보장과 삶의 질을 제고하는 것이며, LH는 주택조사 과정을 통해 보다 나은 주거로의 이동 등과 연계하여 양질의 주거를 지원하고 있다. 특히 쪽방, 고시원 등 비주택에 거주하는 수급자의 경우, 주택조사는 거주 여건 파악과 급여 행정에 머무르지 않고 최소한의 주거요건을 구비한 공간으로 이주시키는 것이 무엇보다 중요하다. 이에 LH는 주택조사 시 추가적으로 공공임대주택 입주 희망 여부를 파악하여 양질의 공공임대주택 입주를 적극 지원하고 있다.

주거급여 수급자는 2018년 10월부터 부양의무자 기준이 폐지됨에 따라 2018년 5월 93.3만가구(실급여 지급 기준은 81.8만가구)에서 동년 11월 105만가구(실급여 지급 기준은 95.8만가구)로 늘었다. 그만큼 조사 물량도 증가하고 필요 가구에 양질의 주거 이동을 연계시키는 업무도 늘었다.

〈표 IV-5〉 주거급여 수급자 현황

(단위: 가구)

구분	수급권자 (자격기준)	수급자(급여지급)			급여지급 제외	
		소계	임차	자가	장기입원, 소재불명 등	시설거주
2016.12	940,944	803,970	727,042	76,928	71,982	64,992
2017. 5	935,740	802,285	726,102	76,183	74,729	58,726
2018. 5	933,422	818,444	746,212	72,232	68,808	46,170
2018.11	1,049,730	958,224	876,718	81,506	48,896	42,610

출처: 국토교통부, 내부자료

임차 수급자(87.7만가구) 중 41%는 공공임대주택에 거주하지만, 사적 전월세 및 비주택 거주 등 비율은 59%이다(〈표 IV-6〉 참조). 임차 급여로 월세 부담은 크게 완화된 반면, 여전히 최저주거기준에도 미치지 못하는 거처에 거주하는 수급자가 많다. 사적 전월세 등에 거주하는 수급자 중 최저주거기준 미달 가구 비율은 17.4%이다. 일반 가구의 최저주거기준 미달 가구 비율 5%에 비해서는 매우 높은 수준이다(국토교통부, 2017년도 주거실태조사 원자료 분석 결과). 임차 수급자 중 고령자 비중은 46%이며, 고령자 및 장애인(중복 제외) 비중은 66%이다. 자가 수급자 중 고령자 비중은 71%이며, 고령자 및 장애인 비중은 86%이다(〈표 IV-7〉 참조). 수급자들은 스스로 더 나은 주거환경으로의 이동이 어려운 가구 특성을 지녔다고 볼 수 있다.

〈표 IV-6〉 임차 주거급여 수급자의 거주 유형(2018.11. 기준)

(단위: 가구)

소계	공공임대						민간 전월세 등
	소계	건설임대			매입임대	전세임대	
		영구임대	국민임대	공공(기타)			
876,718	361,707	125,923	67,420	19,781	47,466	101,117	515,011

출처: 국토교통부, 내부자료

〈표 IV-7〉 주거급여 수급자의 65세 이상 및 장애인 현황(2018.11 기준)

(단위: 가구)

총가구수	총가구수	65세이상 고령자	장애인	장애인, 65세이상 고령자 중복 제외
(임차) 임차 급여	836,959	382,411	273,161	552,653
(자가) 수선유지급여	80,128	57,110	29,072	68,576
전체 수급자	917,087	439,521	302,233	621,229

주: 시설수급자는 제외

출처: 국토교통부, 내부자료, 시설수급자는 제외

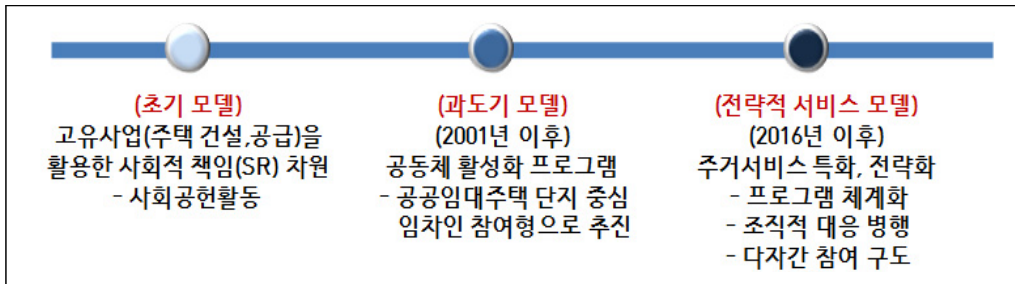
수급자에 대한 제반 사회복지 서비스는 지자체 중심으로 이루어지고는 있으나 아직도 서비스 지원의 사각지대가 많으며 특히 주거보장 영역까지를 지자체가 모두 담당하는 데도 한계가 있다. LH가 주거급여 수급자에 대해서도 주거 서비스를 강화해야 하는 것은 공공 협력적 지원으로 이러한 부분을 줄이기 위해서이다. 또한 LH 보유의 장기공공임대 주택(영구, 국민, 행복, 다가구매입임대)에 거주하는 수급자는 15만가구에 이른다. 공공 임대주택 입주민에 대한 돌봄 등 제반 주거 서비스 지원은 이들 수급자에게는 가장 근거리에서 이용할 수 있는 서비스라고 할 수 있다.

2. 협력적 주거복지 서비스 지원 사례

가. 사람 중심 주거 서비스의 경영 전략화와 세부 지원체계

LH가 지원하는 주거 서비스는 초창기에는 주로 고유 사업을 활용하여 기업의 사회적 책임(SR: Social Responsibility) 차원에서 시행하는 사회공헌활동 중심으로 펼쳐져 왔으며, 2001년 부터는 공공임대주택 단지의 입주민 참여형 공동체 활성화로 확장되었다. 이 단계에서는 사회공헌활동과 주거 서비스가 혼재되어 있었고 주거 서비스가 독자적 영역으로 경영 전략화되지는 않았다. 그러나 늘어나는 공공임대주택의 입주민과 사회적 복지 수요 증가에 따라 2016년부터는 주거 서비스 분야에 특화하여 조직적 틀을 갖추고, 체계적인 서비스 전달을 위해 다양한 외부 자원들과도 연계하는 시도가 펼쳐지고 있다. 이러한 시도는 광의적으로는 주거복지 거버넌스라는 관점에서 볼 수는 있으나 아직은 협력과 네트워크 기반을 다지는 과정 중에 있다고 할 것이다.

[그림 IV-2] LH의 주거서비스 지원 과정



출처: 저자 작성

LH는 주거 서비스를 ‘주거생활 서비스’로 정의하고, ‘입주 고객을 대상으로 입주민의 삶의 질 향상과 복지 증진을 위한 서비스를 능동적으로 발굴하여 지속적·보편적으로 제공하는 서비스’로 접근하고 있다. 주거생활 서비스는 직접 서비스, 공동체 서비스, 플랫폼 서비스, 기부 서비스로 분류되며, 2017년에는 이러한 주거생활 서비스를 ‘무지개 서비스’라는 독자적인 브랜드로 출범시켰다.

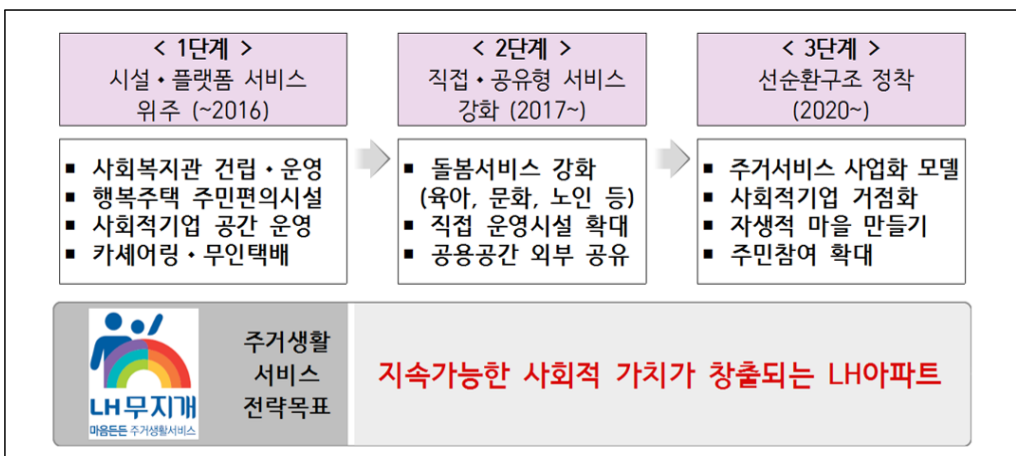
[그림 IV-3] LH의 주거복지 서비스 지원 체계



출처: 저자 작성

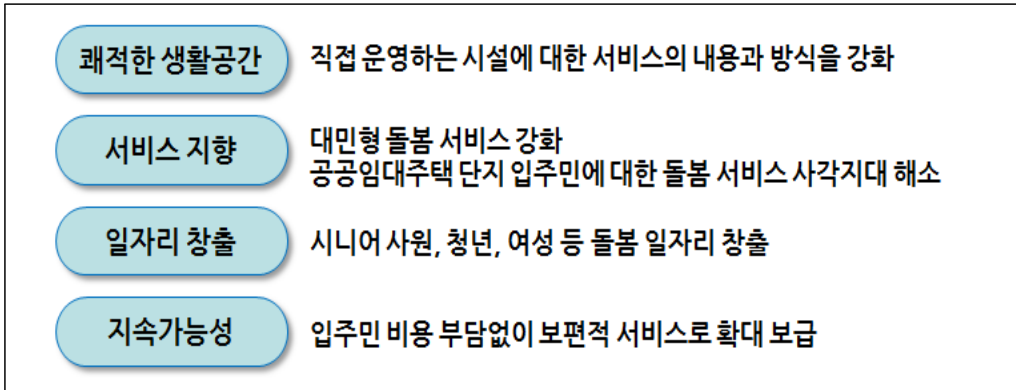
무지개 서비스는 ‘지속가능한 사회적 가치가 창출되는 LH 아파트’라는 모토하에 주거 생활 서비스를 경영 전략화한 것이며, 쾌적한 생활공간, 돌봄 서비스 강화, 일자리 창출, 지속가능성이라는 4대 방향을 설정하여 추진 중이다. 무지개 서비스는 단지 중심의 공간 서비스를 외연적으로 확장한 것이며, 향후 2020년 이후에는 사업화 모델을 만들어, 사회적 기업 등 사회적 경제주체와 협력하고 자생적으로 만들어 주민 참여 확대를 선순환되는 구조로 정착시켜 나갈 예정이다.

[그림 IV-4] 주거생활서비스 강화를 위한 로드맵



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

[그림 IV-5] 무지개 서비스의 추진 방향



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

기업의 사회적 책임(SR: Social Responsibility)과 사회적 기여 차원에서 고유 사업에 기반한 사회공헌활동은 <표 IV-8>의 기부 서비스에 해당하는데, 여기에는 교육 및 일자리 창출, 주거복지 및 의료 지원, 지역상생 및 자원봉사 활동 등이 있다. 특히 사회공헌활동은 생애주기 특성에 맞춰 <표 IV-9>와 같이 지원하고 있으며, 이외에도 이웃 사랑(산간 오지마을 봉사), 문화나눔(시민음악회, 영화 상영 등), 환경 개선(골목길 가로등 설치, 마을 정원 조성, 소방안전시설 설치 등), 교육 지원(진주 수학체험센터 건립, 농촌지역 찾아가는 박물관)과 같은 맞춤형 사회공헌활동도 펼치고 있다. 사회공헌활동은 LH 내의 전담 조직인 사회공헌단과 전국 각 지사의 75개의 나눔봉사단과 함께 수행하고 있다.

<표 IV-8> LH의 사회공헌활동의 유형(2017년 기준)

교육·일자리 창출	주거복지·의료	지역 상생·자원 봉사
<ul style="list-style-type: none"> 지역아동센터 설립 임대주택 아동 멘토링 청년 소셜벤처 지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 임대단지 아동 급식 노후주택 개보수 저소득층 수술지원 등 	<ul style="list-style-type: none"> 지역과 함께하는 문화 공연 임직원 봉사단 재능기부 등 평창 동계올림픽 지원

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

〈표 IV-9〉 LH의 생애주기별 사회공헌활동 지원 현황(2017년 기준)

구 분	사업명	추진 내용	추진 성과
유년기	아동 급식	• 임대단지 아동 급식·문화 프로그램 제공	1,424단지
	지역 아동센터	• 임대단지 유휴 공간에 지역아동센터 설립	36개소
	아동 멘토링	• 임대주택 아동과 대학생 1:1 멘토링	18개 대학
	행복기금 사업	• 저소득층 아동 수술비, 치료비 지원	65명
청소년기	장학금 지원	• 임대주택 입주민 자녀 장학금 지원	4.5억원
청장년기	청년 소셜벤처 지원	• 청년 창업 자금 등 지원	109명
	합동 결혼식	• 저소득층 미혼래 부부 결혼식, 신혼여행 지원	188쌍
	나눔 텃밭	• 사업지구 내 미매각 토지에 시민 텃밭 운영	2개소
노년기	주택 개보수	• 노후 주택 방한 및 방풍 공사	207세대
	김장·연탄 나눔	• 김장 김치 및 연탄, 난방 유류비 지원	29,742명
	이동식 급식 차량	• 산간 오지 독거노인 등 급식 지원	7,000명

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

구체적으로 공공임대주택 입주민을 위한 직접 서비스, 공동체 서비스, 플랫폼 서비스는 다음과 같다.

1) 공공임대주택 입주민을 위한 직접 서비스

공공임대주택 단지의 입주민을 직접 지원하는 서비스는 LH가 보유하고 운영관리하는 100만호 이상(2018년 11월말 109만호)의 임대주택을 일자리, 저출산·고령화 등 사회 문제를 해결하는 거점을 활용하기 위한 방향 설정 차원에서 전략화된 프로그램이다. 단지 내 주민공동시설을 이용한 육아방 설치, 도서관 운영, 가사대행 서비스, 말벗 천사, 돌봄 서비스, 관리홈 닥터, 꿈높이 선생님, 실버 택배가 직접 지원 서비스들이다. 직접 서비스는 LH 직원이 외부 자원과 연계하고 추가 인력을 확보하여 지원하고 있어 시니어 일자리, 여성 일자리, 입주민 일자리 등 일자리 창출에도 기여하고 있다.

〈표 IV-10〉 입주민 직접 서비스

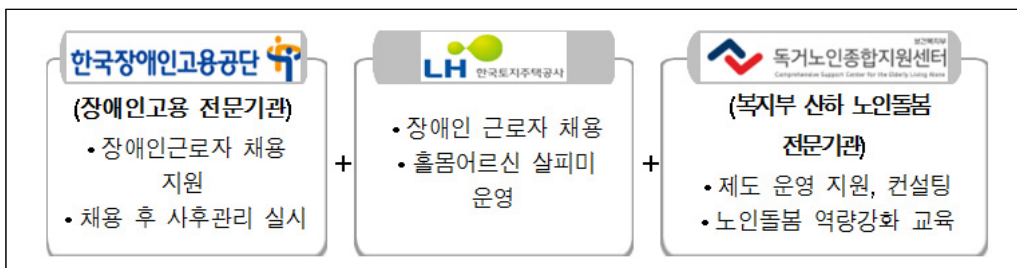
서비스 유형	지원 내용	일자리 연계
무지개 육아방 설치 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> 주민공동시설을 이용하여 부모-유아 놀이공간으로 이용할 수 있도록 육아 공간 설치 운영(500세대 이상 장기공공임대주택 설계 기준에 반영하여 확보) 	
무지개 도서관 운영 지원	<ul style="list-style-type: none"> 500세대 이상 의무 설치 중인 '도서관'에 '순회사서'를 채용하여 운영 <ul style="list-style-type: none"> - 독서 지도 및 문화 프로그램 운영 지원 - 2017년 (사)한국작은도서관협회의 협업으로 수도권 5개 단지에 시범사업 실시 	시니어 사원을 채용하여 운영관리 업무 맡김
무지개 친구 (가사대행 서비스)	<ul style="list-style-type: none"> 돌봄 서비스 지원 돌봄 서비스가 필요한 입주민에게 가사관리를 제공하는 老老 케어형 서비스 (청소, 세탁 등 가정내 청결 관리) 연 2회, 5개월간 운영 	여성 중심 시니어 사원을 채용 돌봄 서비스 직무로 특화
무지개 말벗천사 (노인 돌봄)	<ul style="list-style-type: none"> 독거노인 안부 전화 서비스 실시 <ul style="list-style-type: none"> - 독거노인 1세대당 1주 1회 말벗 전화 (LH 단지내 독거노인 3.7만명('16년말)) - '16년말 3개 단지 시행 → 894개 단지로 확대 시행 예정 	-
무지개 보듬이 (노인 돌봄)	<ul style="list-style-type: none"> 사회복지관 또는 관리소에 정신보건전문요원을 배치하여 입주민 정신건강 상담, 교육, 지자체 보건당국과 협업 체계 유지 및 돌봄 서비스 제공 <ul style="list-style-type: none"> - 입주민의 정서 안정, 자살, 고독사 등 예방 	영구임대 148개 단지 1인의 전문요원 (정신보건임상심리사, 정신보건사회복지사, 정신보건간호사 중 채용)
관리홈 닥터	<ul style="list-style-type: none"> 2004년부터 시행. 관리소(주택관리공단) 직원과 함께 독거노인 및 장애가정을 방문하여 건강 안부, 청소, 경보수 등을 지원하는 대민형 돌봄 서비스 	관리 인력은 LH가 직접 채용
꿈높이 선생님	<ul style="list-style-type: none"> 은퇴 교사가 입주민 자녀에 대해 방과후 1:1 학습 지도 	관리 인력은 LH가 직접 채용
실버택배	<ul style="list-style-type: none"> 택배함이 미설치된 임대주택 단지에 무인택배 시스템을 도입하고, 사업자는 단지 내 입주민을 채용하여 배송 서비스를 시행 	입주민 취업

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

다가구 매입임대주택의 경우, 단지형이 아닌 분산된 지역에 산재한다는 점에서 위와 같은 단지형 주거 서비스에서 소외되는 점을 감안하여, 2018년 하반기 신규 사업으로 다가구 매입임대주택에 대한 돌봄 서비스를 도입하였다. 이는 다가구 매입임대주택의 거주자의 23.3%가 고령자이고 홀로 사는 고령자도 16.5%에 이르고 있어 이들에 대한 입주 만족도 향상과 더불어 최근 사회적 문제가 되고 있는 고독사에 대한 사전적 보완 차원에서 도입한 것이다. 이에 대해서는 정부 차원에서도 최근 고령 입주자에게 임대관리기관이 주기적으로 안부 전화를 통해 주거 불편 사항 해소 및 생활상담 등 생활 지원을 하도록 강조한 바 있다(국토교통부의 ‘주거복지로드맵’(2017.11), 보건복지부의 ‘독거노인종합지원대책’(2018.4)).

다가구 매입임대주택의 독거노인 주거 서비스의 브랜드는 『LH 홀몸 어르신 살피미』이다. 이러한 브랜드는 부정적이고 다소 우울한 이미지인 ‘독거노인’이라는 단어 대신에 이미지 순화를 위해 ‘홀몸 어르신’으로 하였으며, 전문적인 ‘돌봄’보다는 대화 상대 부족 등 사회적 소외감 해소를 위해 어르신과 말벗을 통한 ‘살핌’으로 했으며, 최종적으로 보다 친근감을 살리기 위해 ‘살피미’로 네이밍한 것이다. 살피미 서비스는 2018년 하반기(6.11~12.21) 시범사업을 거쳐 2019년 확대 지원할 예정이다. LH는 살피미 서비스를 위해 직접 고용할 도우미(만 50세 이상 일정 사무능력 등을 갖춘 장년 장애인) 확보를 위해 고용노동부 산하 ‘한국장애인고용공단’과 업무 협약을 맺었으며, 노인 돌봄 강화를 위해 보건복지부 산하 ‘독거노인종합지원센터’와도 협업 구조를 형성하였다. 이는 장애인에게는 일자리를 창출하여 사회적 가치에도 이바지한 것이며, 특히 장애인들 중에서도 상대적으로 취업 여건이 더 열악한 고용 취약계층인 장애인 중 ‘장년층’ 장애인에게 맞춤형으로 일자리를 제공하였다.

[그림 IV-6] 다가구 매입임대주택 입주자를 위한 ‘홀몸 어르신 살피미’ 지원 구조



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

2) 공동체 서비스: 주민 참여와 마을 공동체 만들기 지원

공동체 서비스는 입주민 간 상호 교류를 통해 이웃관계를 회복하고 공동체 의식을 형성함으로써 공동의 가치와 삶의 질을 향상시킴으로써 살기 좋은 마을 만들기를 목표로 지원하고 있다. 커뮤니티 활동 유형은 주민 화합, 돌봄/지원, 일자리창출로 구분되며, 2016년 말까지 이러한 커뮤니티 활동에 참여하고 있는 단지 수는 총대상 944개 단지 중 830개 단지가 참여하고 있다.

〈표 IV-11〉 공공임대주택의 커뮤니티 활동 분류

대분류	중분류	소분류
주민 화합	주민잔치 행사	노인, 아동, 청소년 대상
	환경개선	단지 정화, 공동시설개선
	교육 계몽	분쟁 예방, 폭력 예방, 기술 교육, 안전 교육, 금융 교육, 외국어 교육 등
	주민 사업	사회적 기업, 협동조합, 알뜰장터 등 운영
	동호회, 친목회	운동, 음악, 미술 등 활동회
	소통채널	임차인 대표회의, 주거복지 거버넌스, 분쟁조정 위원회, 소식지 발간 등
	기타	기타 주민 화합 관련 등
돌봄/지원	의료, 건강	건강 검진, 치매예방, 알코올 중독예방, 우울증 예방, 노인체육교육 등
	취약계층 지원	물품, 서비스, 급식 지원, 시설개선 지원
	교육 지원	방과 후 교실 운영, 지역아동센터, 아이맘 카페, 드림 스타트 등
일자리 창출 등	교육 지원	창업 교육, (일자리)기술 교육
	일자리 지원	취업 상담, 단지내 고용, 기업 연계
	기타	기타

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

활동 유형별로는 주민 화합 활동이 68.7%로 가장 많으며, 공공임대주택 유형별로 보면 영구임대주택은 1개 단지당 평균 28건의 활동, 국민임대주택은 1개 단지당 평균 26건의 활동을 하고 있는 것으로 나타났다.

〈표 IV-12〉 공공임대주택 단지의 커뮤니티 활동 분야(2016년 말)

(단위: 건)

총 계	주민화합	돌봄·지원	일자리창출
21,266(100%)	14,026(66.0%)	6,057(28.5%)	1,173(5.5%)

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

〈표 IV-13〉 공공임대주택의 커뮤니티 활동 현황(2016년 말)

(단위: 개, 건)

구 분	총계	영구	국민	50년 임대	그외
운영 단지 수	830	120	595	31	84
활동 건수	21,266	3,345	15,591	574	1,756
단지 평균	25.6	27.9	26.2	18.5	20.9

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

또한 LH, 지자체, 관리사무소, 임차인, 지역사회복지관, 시민단체 등 다양한 기관이 상호 협력하는 협의체인 ‘주거복지 거버넌스’를 통해 임대주택 내 발생하는 다양한 문제 해결과 입주민의 복지 증진 등 공동체 활성화를 도모하고 있다. 주거복지 거버넌스는 571개 단지(영구 115개, 국민 392개, 50년 임대 21개, 그 외 43개 단지)에서 구성하여 운영 중이다.

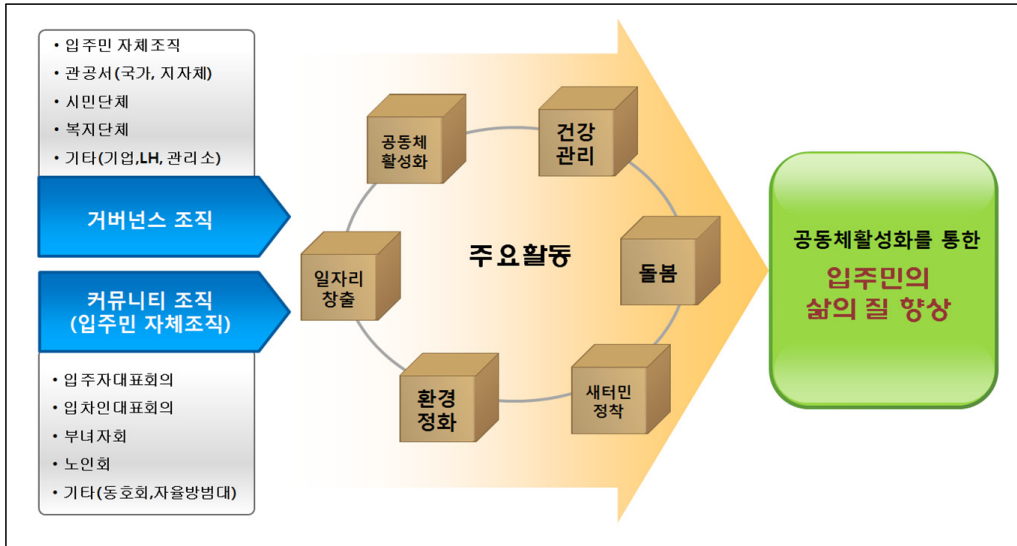
[그림 IV-7] 주거복지 거버넌스의 역할과 구성



출처: LH 내부자료

커뮤니티 활동과 거버넌스와의 차이점은 거버넌스가 민관 협의체로 운영된다는 점이며, 거버넌스 구조가 주축이 되어 커뮤니티 활동을 한다는 점이다.

[그림 IV-8] 거버넌스 조직과 커뮤니티 조직 간의 차이



출처: LH 내부자료

3) 플랫폼 서비스

플랫폼 서비스는 LH가 외부 기관과 연계하여 제공하는 서비스를 말하며, 카셰어링 서비스(LH 행복카)와 신나는 예술여행(소외계층 문화순회사업), 공동육아나눔터, 지역아동 센터가 있다.

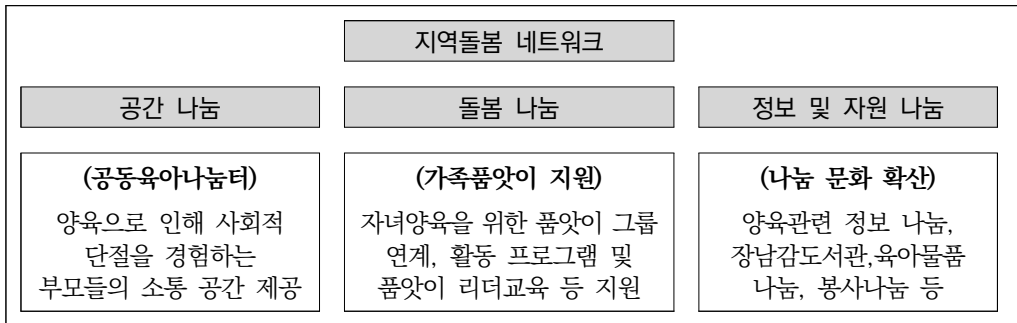
카셰어링은 차 없는 세대나 대중교통이 열악한 지역의 입주민에게 이동 수단을 제공하여 개인의 차량 보유에 수반되는 가계 비용 절감 및 단지내 차량 증가 억제로 환경 안전을 목적으로 2013년부터 추진하고 있다. LH는 단지 내 주차 공간을 제공하고 카셰어링 업체는 저렴한 서비스를 제공하는 구조이다. LH는 2013년 전국 50개 단지에 대한 시범 사업을 추진하였고, 2014년에는 수요가 낮은 지방 단지는 시행하지 않고 수도권에 46개 단지에 시행하였다. 2015년에는 기아차와 협력하여 그린라이트 행복카라는 이름으로 59개 단지에 67대를 운영했다. 2016년에는 전국 104개 단지에 117대를 운영하였고, 2017년에는 카셰어링 업체로 (주)래디우스랩을 선정하여 전국 136개 단지에 176대를 운영하고 있다. 카셰어링의 이용료는 일반 택시 요금의 80% 수준이다.

문화순회사업인 신나는 예술 여행은 문화 양극화 해소 차원에서 2016년부터 도입하여 시행하고 있다. LH와 한국문화예술위원회가 협업하여 경제적, 지리적, 사회적 제약 등으

로 문화예술 체험 기회가 적은 문화소의 임대주택 단지를 찾아가 다양한 문화예술 프로그램을 제공하는 것이다. 재원은 문화체육관광부의 문예진흥기금을 활용하며, LH는 입주주민에 대한 문화예술 수요를 조사하여 한국문화예술위원회에 추천하는 방식이다.

공동육아 나눔터¹³⁾는 지역중심의 양육친화적 사회환경 조성을 위해 가족 돌봄 기능을 보완하고 이웃간 돌봄 품앗이 연계 활동 지원을 위해 LH가 공간을 제공하는 사업이다. LH는 시설을 제공하고 여성가족부 및 지자체가 세부 프로그램을 운영하고 있다. 시설 운영에 대한 예산은 정부가 부담하며, 전국 91개 시군구에서 160개소가 운영 중이나, LH가 참여한 것은 2017년부터이다. 현재 공동육아 나눔터의 운영은 경기 화성 행복주택 26단지 및 대전 충남 행복주택(천년나무 1단지) 두 군데서만 하고 있으나 향후 점차 확대해 나갈 예정이다. LH는 공동육아 나눔터 공간을 무상으로 지자체에 20년간 제공한다. 화성지역의 경우 공동육아나눔터는 화성시 건강가정지원센터(개소일: '17.4.4)가 위탁 운영하고 있다.

[그림 IV-9] 지역돌봄 네트워크로서 공동육아나눔터의 역할



출처: LH 내부자료

<표 IV-14> 공동육아나눔터의 운영 방법

구분	LH	여성가족부	지자체
시설	50㎡ 이상 시설 제공 (필수시설 시공 포함)	장난감 등 기자재 설치	
운영	무지개 도서관과 연계	운영비 지원	위탁기관(건강지원센터)

출처: LH 내부자료

13) 공동육아나눔터는 「아이돌봄지원법」 제19조에 근거한다.

지역아동센터도 이와 유사한 방식으로 LH는 시설 공간을 제공하며, 운영은 보건복지부 산하 지역아동센터 중앙지원단 및 시도지원단이 운영하고 있다. 지역아동센터는 방과 후 돌봄이 필요한 취약계층 아동의 보호·교육, 건전한 놀이와 오락의 제공, 보호자와 지역사회의 연계 등 종합적인 아동복지 서비스를 제공하는 시설로, 법적 근거는 「아동복지법」 제52조, 「사회복지사업법」 제3조에 근거한 법정 시설이다. LH는 단지 내 기존 시설을 리모델링하여 지역아동센터로 운영하는데, 현재 성남 판교 봇들마을에서 운영되고 있다. 이러한 플랫폼을 기반으로 한 사업은 향후 범부처 및 지자체와 협력하여 강화해 나가야 할 부분이며, 예산 절감뿐 아니라 지역 사회 기여와 사회적 가치가 큰 부분이라고 볼 수 있다.

[그림 IV-10] 지역아동센터의 역할



출처: LH 내부자료

나. 사회적 기업 등 사회적 경제주체와의 협력과 활성화 지원

1) 공공임대주택 상가를 활용한 지원

사회적 기업 등 사회적 경제주체에 대한 LH 지원은 2009년부터 입주민 일자리 창출 차원에서 추진되었다. 첫 시도는 영구임대주택 단지 내 미임대 상가를 활용하여 임대료를 기본임대조건의 30%로 저렴하게 책정하여 사업적 기업에 임대하는 것이었다. 2015년까지 44개 업체(사회적 기업, 자활센터)가 254호의 상가에 입점하였고, 영구임대주택 입주민 517명에게 일자리를 제공하였다. 임대료 등 상가 수익금은 영구임대주택 단지의 관리비 보전에 사용되었다(〈표 IV-15〉 참조).

마을형 사회적 기업은 2010년부터 추진했으며, LH 공공임대주택 단지를 대상으로 사회적 기업이 제안한 기획안을 심의·선정하여, 단계별로 지원하였다. 사회적 기업은 마을에 필요한 다양한 재화와 지역 돌봄 서비스를 생산·교환·판매하고, 이로 인한 수익은 지속가능한 마을 공동체를 위해 마을에 재투자하는 방식이다. 2015년까지 46개 업체에 총 49억원의 운영자금이 LH 자체 예산으로 지원되었다. 이러한 지원 방식은 임대단지 상가의 공실 최소화 방안임과 동시에 입주민의 일자리 창출과 입주민 및 상가입점자 등 이해관계자 간 분쟁도 예방하는 데 의의가 있으며, 무엇보다 공동체 활성화 맥락에서 긍정적 효과를 갖는다. 현재 국토교통부의 「공공주택업무처리지침」 제34조의 6은 300세대 이상의 장기공공임대주택 단지 내에 사회적 기업을 위한 입주공간을 의무적으로 설치하도록 규정하고 있으며, 이에 근거하여 LH는 <표 IV-16>과 같이 단지 세대 수에 따라 공간을 설치하고 있다.

<표 IV-15> LH 공공임대주택 상가를 활용한 사회적 경제주체 지원 현황

지원 사업(연도)	목적	지원 방식 및 지원 규모
영구임대주택단지 상가 사회적 기업 유치 (2009년)	영구임대주택 단지 입주민의 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 미임대 상가 활용 • 임대료를 기본임대조건의 30% 수준으로 저렴하게 공급 • 사회적 기업, 자활센터 등 44개 업체가 254호에 입점
마을형 사업적 기업 지원 (2010년)	공공임대주택 단지 입주민의 일자리 창출	<ul style="list-style-type: none"> • 공공임대주택 단지 대상 • LH와 주거복지재단의 협력 사업 • 공모 방식: 사업적 기업이 기획안 제출하여 선정 <ul style="list-style-type: none"> - 씨앗(1년, 1천만원), 새싹(1년, 3천만원) 단계 지원 - 새싹 단계 수료단지는 내부 공모를 통해 열매 단계(2년 1.5억원) 지원 • 2017년까지 40개 단지(국민 및 영구임대 36개, 행복주택 14개)(준공 기준)에 유치 <ul style="list-style-type: none"> - 수혜 대상은 2015년까지 46개 업체, 총운영 지원금 49억원
공공임대 희망 상가 (2017년)	일자리 창출, 창업 지원, 사회적 경제 활성화, 젠트리피케이션 방지,	<ul style="list-style-type: none"> • 공공지원형(상가물량의 60~80% 배정) 상가를 통해 임대료를 주변 시세의 50% 이하로 공급 • 사회적 기업, 협동조합, 자활센터 등 사회적 경제주체, 경력단절여성, 청년 창업자, 소상공인 등에게 지원

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

〈표 IV-16〉 장기공공임대주택(300세대이상) 단지내 사회적 기업 설치 면적

세대수	300~500세대 미만	500~1,000세대 미만	1,000세대 이상
사회적 기업 설치 면적	35㎡ 이상	70㎡ 이상	100㎡ 이상

출처: 「공공주택 업무처리지침」 제34조의 6

공공임대주택단지의 희망 상가는 2017년 10월 LH 공공임대주택 100만호 달성에 따라 입주민 복지 지원, 일자리 창출, 사회적 경제 활성화뿐 아니라 더 나아가 사회적 가치 실현 차원에서 전략적으로 추진하였다. 우선 시범사업(2017.9~12) 차원에서 업종의 적합성 등을 심사하여 5개 단지에 5개 업체를 선정¹⁴⁾하였으며, 경력 단절 여성 중 창업 희망자를 대상으로 10개 팀을 선정¹⁵⁾하였다. 또한 청년 창업자 지원을 위해 서울 가좌지구 행복주택 단지의 상가 6호에 6개팀¹⁶⁾을 지원하였다.

〈표 IV-17〉 LH 공공임대주택 단지 상가 지원 현황(2017년)

지원 대상	공급 호수	심사 기준	협업 기관	역할 분담
사회적 기업	5호	- 업종 및 사업계획 적합성 - 입주민 복지지원 및 일자리 창출 효과	한국사회적 기업진흥원	
청년 창업자	6호	- 창업 아이템 적합성 등	서울시 서대문구청	<ul style="list-style-type: none"> • 지자체: 창업팀 선발, 컨설팅 업체 선정 및 운영 등 관리업무 지원 • LH: 창업공간 제공, 창업자금(1개팀 1천만원) 및 컨설팅 비용(1개팀 2천만원)제공
경력 단절 여성	10호	- 창업 아이템 적합성, 지속가능성 - 지역사회 기여, 일자리 창출 효과	여성가족부	<ul style="list-style-type: none"> • 여성가족부: 경력단절 여성 창업 지원을 위한 공간 및 자금 지원 • LH: 인력 지원(경력단절 여성 채용)

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

14) 5개 업체는 (사) 두드림청소년지원 네트워크(청소년 교육, 체험 활동), (주) 동부 케어(방문 요양, 노인돌봄, 아이돌봄), 제이엠에스글로벌(주) (중소기업우수제품 판매), (주)행복더하기(노인돌봄, 가사간병), (주)희망 하우징(집수리, 도배 및 장판)이다.

15) 창업 아이템은 북한음식, 공예박스 판매/ 목공 DIY 사업/ 한복제작 및 판매/ 도자기 교육, 체험학습, 판매/ 무용의상 전문점/ 독서논술 공부방/ 반찬 전문점/ 농산물 판매, 캘리그라피 수업 및 판매로 선정되었다.

16) 선정된 6개 청년 창업팀(주요 업종)은 ① 이제(IYJAE)(청년 장인이 만드는 디자이너 한복) ② 덩크팩토리(열린마을 프리모델 피규어 공장) ③ 삐삐쿠키(직장인 맞춤 수제간식, 삐삐쿠키) ④ (주) 마노컴퍼니(소셜 에듀케이션 플랫폼, 마노폴라) ⑤ (주)노잉커뮤니케이션즈(1인 가구를 위한 공유부엌, 커뮤니티) ⑥ 다정한 마켓(친환경 반려동물 수제 간식 제조 판매)이다.

이러한 지원 사업은 미임대 상가를 활용하지만 우량 상가도 대상으로 하고 있으며, 2018년 들어서는 전략적으로 'LH 희망 상가'라는 브랜드 네임으로 지역의 일자리 제공 및 삶의 질 제고라는 사회적 가치 창출을 목표로 하여 추진 중이다. LH 희망상가란, 공공임대주택 개념을 상가로 확대 적용한 것으로 일자리창출, 젠트리피케이션 방지 등 사회적 가치 실현을 위해 주변시세 이하로 청년·경력단절여성·소상공인 등에게 장기간 임대하는 상가를 말한다. 희망 상가의 공급 대상자는 사회적 경제기업, 사회적 기업, 자활센터, 사회적 협동조합, 경력단절여성, 소상공인, 신중년, 청년이며(〈표 IV-18〉 참조), 공공지원형(상가 호수의 60~80%)를 이들에게 공급한다.

〈표 IV-18〉 LH 희망 상가 입주 지원 대상(2018년 기준)

지원 대상	세부 요건
사회적 경제기업	• 「사회적경제기본법」상 일반 사회적 경제기업(사회적 기업, 자활기업 등) 및 특별법에 의한 8개 개별 협동조합(농협, 수협 등)
사회적 기업	• 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하여 지역 주민의 삶의 질을 높이는 등의 사회적 목적을 추구하면서 재화 및 서비스의 생산·판매 등 영업활동을 하는 기업으로서 고용노동부 장관의 인증을 받은 기업(「사회적기업육성법」 제2조)
자활센터	• 일자리, 기술, 자금 부족 등의 이유로 인하여 일할 기회를 찾기 어려운 취약계층에게 일자리 등을 제공하거나 경제활동 기반을 지원하는 센터로 보건복지부장관이 지정(「국민기초생활보장법」 제116조)
사회적 협동조합	• 지역주민들의 권익·복지 증진과 관련된 사업을 수행하거나 취약계층에게 사회서비스 또는 일자리를 제공하는 등 영리를 목적으로 하지 아니하는 협동조합(「협동조합기본법」 제2조)
경력단절여성	• 임신·출산·육아와 가족 구성원의 돌봄 등을 이유로 경제활동을 중단했거나 경제활동을 한 적이 없는 여성 중 취업을 희망하는 여성(「경력단절여성 등의 경제활동 촉진법」 제2조 제1항)
소상공인	• 소기업 중 상시 근로자 수가 광업·제조업·건설업·운수업은 10만명 미만, 그 밖의 업종은 5명 미만인 자(「소상공인 보호 및 지원에 관한 법률」 제2조)
신중년	• 주된 일자리에서 50세를 전후로 퇴직해 재취업 일자리 등에 종사하면서 노동시장 은퇴를 준비하는 50대 및 60대 과도기 세대(신중년은 전체 인구의 1/4, 생산가능인구의 1/3을 차지하고 있으며, 노동능력 및 노동의 욕이 강한 연령대라고 할 수 있음)
청년	• 취업을 원하는 15세 이상 29세 이하인 사람(「청년 고용촉진특별법」 제2조)

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성


〈표 IV-19〉 LH 희망 상가 공급 유형 및 공급 조건

구분		비중	공급목적	공급대상	임대조건	공급방법
공공 지원형	I	60~80%	일자리창출 및 사회적 경제 활성화	청년, 경단녀, 사회적 기업 등	감정가의 50%	자격제한 및 제안서 심사
	II		젠트리피케이션 방지	영세소상공인	감정가의 80%	"
일반형	III	20~40%	지역경제 활성화	실수요자	낙찰가	일반경쟁입찰

출처: LH 내부자료

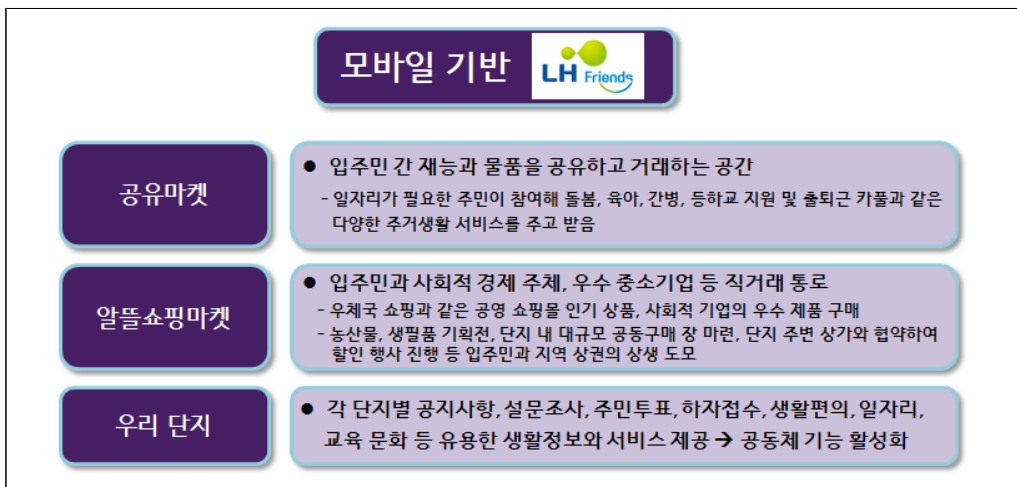
이러한 지원은 장기간 지속되는 취업난 차원에서 일자리 창출, 사회적 경제 활성화, 날로 심각해지는 젠트리피케이션(등지 내몰림) 방지뿐 아니라 여성의 일·양립 문화 확산에도 기여한다는 점에서, 종전의 미임대 상가를 활용하던 방식과는 차별적으로 우량 상가를 대상으로 하고 있다. 그동안 LH는 상가를 입찰 방식으로 분양해 왔으나, 공공임대 주택이 주변 시세보다 낮게 공급해 오던 방식을 일부 상가에도 적용하여 지역사회에서 공공의 역할을 강화하고 기여할 수 있는 부분을 발굴한 것이다. 또한 특징적인 것은 여러 부문과의 협력적 파트너십을 통한 추진이라는 점에서 의의가 크다. LH는 국토교통부, 여성가족부, 중소벤처기업부, 소상공인시장진흥공단 간 업무 협약(2018.6.7)을 맺어 지원 역량을 확장했다. 중소벤처기업부와 소상공인시장진흥공단은 희망 상가에 입점하는 창업자와 영세 소상공인에게 창업 교육 및 컨설팅, 경영 역량 강화 등의 프로그램을 운영하여 경쟁력 있는 영업을 할 수 있도록 지원하는 역할을 맡았다. 여성 인력 채용과 관련하여서는 여성가족부는 희망상가의 임대료 및 운영자금을 지원하고, LH는 이를 담당할 경력단절여성을 채용하는 것이다.

이러한 지원 방식을 하드웨어(희망상가)와 소프트웨어(교육 및 컨설팅 프로그램)를 결합한 플렉시지형 창업지원 플랫폼으로 정의하고, 이러한 서비스를 지속적으로 강화하고 확산하기 위해 창업지원 서비스 브랜드로 「LH Friends」를 2018년 6월 론칭하였다. LH 프렌즈는 ‘LH와 함께 따뜻한 공동체를 만들어가는 친구들’이란 의미이며, 향후 사회적 경제주체와의 협력으로 강화해 나갈 방향이다. 2018년 희망상가 공급은 28개 단지에 187호를 추진하였으며, 향후 5년간 매년 약 200호의 신규 상가를 이러한 방식으로 지원할 예정이다.

 LH가 제공하는 공공임대상가 등 플랫폼을 기반으로 일자리 창출, 취약계층 복지서비스 제공 등 사회적 목적을 실현하는 기업, 단체, 개인 등을 통칭하며 ‘LH와 함께 따뜻한 공동체를 만들어가는 친구들’을 의미

플랫폼 사업인 「LH Friends」는 입주민 및 사회적 경제 조직 등이 재화·서비스 등을 거래·공유하여 일자리와 복지가 자생적으로 확대·생산되는 선순환 방식이라고 할 수 있다. 즉, 「LH Friends」로 인증받은 사회적 경제주체 등이 재화, 상품, 서비스를 입주민에게 제공하고, 이로 인하여 발생한 수익 일부를 입주민에게 기부하는 형태를 취한다. 관련 조직은 주거복지재단 내 LH 소셜 마켓추진단을 설립하여 추진해 나갈 예정이다. 2018년 12월 13일에는 모바일 기반의 「LH Friends」가 개통되었다. 이로써 휴대폰(개인 PC도 가능)으로 입주민끼리 손쉽게 보육, 중고 장터, 알뜰 쇼핑 거래가 가능하게 되었다. 임대 아파트 입주민과 공공기관, 중소기업, 사회적 경제주체 등을 비롯한 다양한 경제주체가 상품과 서비스를 언제든지 자유롭게 거래할 수 있게 되었다. 모바일 기반 「LH Friends」가 제공하는 서비스는 크게 공유마켓, 알뜰쇼핑마켓, 우리단지로 구성되며, 여기서 상품과 서비스를 교류하면 매출의 일부가 포인트로 적립된다. 입주민들은 쌓은 포인트로 임대료 납부나 상품을 구매해 생활비를 줄일 수 있으며, 또한 거래로 발생하는 공용 포인트는 놀이방, 독서실과 같은 커뮤니티 시설을 설치 운영하는 데 재투자되며, 단지별 행사 및 환경 미화에도 쓰여지게 된다. LH를 모바일 기반의 「LH Friends」 운영을 위해 화성시, 한국사회적기업진흥원, 한국우편사업진흥원, 중소기업유통센터와 협업 체계를 구축하여 지원하며, 우선적으로 화성시 일대 임대아파트 26,000가구에 대해 시범적으로 운영하고 2019년에는 전국적으로 확산해 나갈 계획이다.

[그림 IV-11] 모바일 기반 「LH Friends」의 서비스 지원(2018.12.13. 개통)



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

희망 상가에 유치 가능한 사회적 기업의 적합 업종으로는 급식, 가사·돌봄, 교육, 집수리·도배, 주택관리, 건물환경관리업 등 입주민 지원과 일자리 창출 효과가 크고, 정부 지원금이 중단되어도 지속 가능한 업종으로 선정하고 있다.

〈표 IV-20〉 LH 희망 상가에 적합한 사회적 기업의 업종

업종	상호(사업지구)	활동내역
급식 및 밑반찬 공급	성남남남지역자활센터 (분당목련)	<ul style="list-style-type: none"> • 단지내 행사 시 음식지원 • 독거노인 및 결식가정 도시락 지원 * 단지내 입주민 2명 고용
가사 도우미	전국가정관리사협회 (수원우만3)	<ul style="list-style-type: none"> • 가사 및 돌봄서비스 제공 * 단지내 입주민 1명 고용
방과후 학습 (보습학원)	가온에스이 (전주평화4)	<ul style="list-style-type: none"> • 방과후 학교, 온라인 영어 학습, 로봇과학교실, 교육기자재 판매 • STEAM컵 대회(로봇대회) 우수상 수상
집수리 도배	희망하우징 (서울대방1)	<ul style="list-style-type: none"> • 실내 건축 및 인테리어 개선사업 • 취약계층 무료 집수리 • 단지내 도배, 장판 저렴하게 공급 * 단지내 입주민 5명 고용
주택관리 건물환경관리업	씨앤에이치아이 (광주각화)	<ul style="list-style-type: none"> • 경증장애인 및 취약계층 일자리 제공 • 행복나눔 집수리 사업, 지역아동센터, 장애인시설 등 방역소독 서비스 제공 * 총 고용인력 79명
농산물 판매	영주농산물생산자 영농조합법인	<ul style="list-style-type: none"> • 농산물 생산 및 식품·제조·가공 • 정당한 가격으로 건강하고 안전한 먹거리 제공 * 도·농 통합형 일자리 창출(주거복지연대)

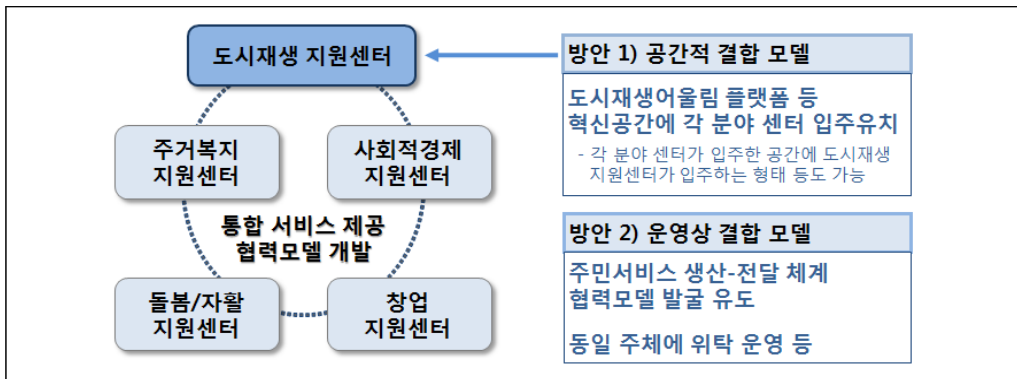
주: 상기 업종은 한국주거복지연구원 용역 결과에 따라 도출된 것임
출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

한편, 이러한 지원 사업은 비단 공공임대주택 단지 내 상가에 국한하지 않고 복합 건물에도 적용해 나갈 예정이다. 용인 동백지구의 경우, 지자체(용인시)와 LH의 협업으로 청년, 여성, 사회적 약자 등을 위한 창업 허브(드림 벨리 코쿤 센터)를 구축하여 사회적 경제 조직 창업 육성 및 지역경제 활성화를 도모하고 있다. 용인시는 창업 허브 구축, 창업 기업 유치 및 지원을 담당하며, LH는 용인 동백(주네브) 상가의 시설물 사용을 제공하는 것이다. 이를 기반으로 향후 LH는 지자체, 민간 전문가 등과 협업하여 창업 교육 및 성장 지원 등을 위해 다양한 맞춤형 프로그램을 제공해 나갈 계획이다. 도시재생 뉴딜과도 연계하여, 뉴딜 지구 내 복합앵커시설 상가, 빈집(점포) 매입 후 리모델링한 상가도 이러한 형태의 지원으로 확대 포함될 예정이다.

2) 도시재생 뉴딜과 연계한 지역기반 사회적 경제 육성 지원

‘도시재생 뉴딜 사업’은 노후 주거지와 쇠퇴한 구도심을 지역 주도로 활성화하는 도시 경쟁력을 높이고 일자리를 만드는 국가적 도시 혁신 사업¹⁷⁾이며, 연간 10조원을 투자하는 5년간 총 50조원 규모의 사업이다. 도시재생 뉴딜은 노후 주거지 재생뿐 아니라 성장 산업 육성, 고용 정책, 복지 정책까지 포괄한다는 점에서 기존 도시재생사업과 차별적이며, 2017년 시범사업 68곳이 선정되었고, 2018년에는 99곳이 선정되었다. 도시재생 뉴딜의 3대 추진 전략 중 세 번째 전략이 공동체 회복 및 사회적 통합 차원에서 주민과 지역이 주도하는 전략인데, 이를 위한 하의상달식(bottom-up) 방식의 거버넌스를 활성화하여 젠트리피케이션 현상에 선제적으로 대응하고 지역의 도시재생 역량과 참여 기반을 구축해 나가는 것이다. 이를 위해 정부는 풀뿌리 도시재생 거버넌스 구축 차원에서 현장 중심 재생의 수단으로 도시재생지원센터를 총 300곳으로 확대하여 주민 서비스의 통합 플랫폼으로 발전 유도해 나갈 계획을 제시하였다.

[그림 IV-12] 도시재생 지원센터의 통합플랫폼 모델안



출처: 관계부처 합동, 「내 삶을 바꾸는 도시재생 뉴딜 로드맵」, 보도자료 2018. 3. 27

이에 따라 LH는 도시재생지원센터를 전국 도시재생기구로 확대 운영하고, 이를 주거복지 센터, 사회적 경제지원센터, 돌봄/자활센터, 창업지원센터 등과 연계하여 사회적 경제주체를 육성 지원해 나갈 계획이다. 이 일환으로 2018년 3월 8일 LH, 디자인진흥원, 한국사회적 기업진흥원과 업무 협약을 체결하고, 디자인진흥원은 디자인과 기술이 융합된 창업 활성화

17) 도시재생 뉴딜은 100대 국정과제에 포함(79. 도시경쟁력 강화 및 삶의 질 개선을 위한 도시재생뉴딜 추진)

를 지원하고, 한국사회적기업진흥원은 기업 모델 발굴 및 사회적 기업을 양성하는 업무를 담당하고, LH는 주민·지역 역량 강화와 사업화 컨설팅을 통해 사회적 기업이 인증을 받을 수 있도록 지원하며, 희망 상가를 활용하여 사회적 경제조직에게 거점 공간을 제공하는 역할을 담당한다. 또한 사회적 경제주체 활성화 지원에 대한 조직적 대응 차원에서 지역단위에서 전담부서(가칭, 사회적 가치 지원센터)도 신설하여 공공, 민간, 사회적 경제조직, 주민이 자유롭게 소통하고 협력하는 공간을 제공하고 체계적으로 대응해 나갈 계획이다.

3) 주거 서비스 및 임대관리 서비스의 사회적 경제 육성 지원

LH는 임대단지의 주민공동시설을 돌봄, 건강관리, 공동취사 등이 가능한 열린 공간으로 조성하고, 이를 사회적 경제조직에 위탁하여 운영한다. 「LH 돌봄나눔등지」는 한 공간에 도서관, 휴식, 돌봄, 건강, 육아 등 서비스를 집적시키고, 이를 사회적 기업이 체계적으로 운영하는 주거생활 서비스 공간이다. LH는 2018년 12월 12일 하남 미사강변도시 국민임대주택 17단지의 「LH 돌봄나눔등지」 개소식을 계기로, 향후 이러한 공간을 확대해 나갈 계획이다. 돌봄나눔등지 운영은 공모방식으로 추진되는데, 하남 국민임대주택 단지의 경우 ㈜돌봄 세상이 2018년 7월 선정되었다. 이러한 공간은 입주민대표회의와 운영자가 함께 주민주도형으로 운영해 나가는 것이 원칙이며, 공간 리모델링으로 공유부엌, 주민 카페, 작은 도서관, 어린이 놀이방, 수유실 등 다양한 기능이 제공된다.

「LH 돌봄나눔등지」

한 공간에서 도서관, 휴식, 돌봄, 건강, 육아 등의 서비스를 모두 제공할 수 있도록 유기적으로 공간을 설계하여 돌봄 서비스 전문 사회적 기업이 입주민을 대상으로 운영하는 주거생활 서비스 공간

LH는 임대주택의 관리 분야에도 사회적 경제조직을 적극 참여시킬 예정이다. 이들이 임대관리 업무를 위탁 운영할 경우, 신규 주거복지 서비스 발굴도 가능하며, 지역사회단체 네트워크 등을 활용하여 의료, 복지 일자리 등 제반 서비스가 효과적으로 제공할 수 있을 것으로 기대하며, 특히 단지형에 비하여 주거 서비스 연계가 어려운 지역 분산형인 다가구 매입임대와 같은 경우 주거 서비스 지원이 보다 효과적으로 이루어질 수 있을 것이다. 다만 현재 LH의 임대관리 업체 선정시 실적 제한 등 진입 장벽이 있다는 점에서

향후 실적 제안 완화, 공동도급 제도 활용 등의 제도 개선으로 이들의 임대관리 업무 진입 장벽을 낮춰 나갈 예정이다.

4) 자가 주거급여 수급자에 대한 집수리(수선유지급여) 지원

사회적 경제주체와 지역 단위에서 가장 밀착적인 협업을 수행하는 영역은 자가 수급자에 대한 수선유지급여(집수리) 분야이다. LH는 수선유지급여 실시를 위해 주택의 상태를 조사하고 진단(경,중,대)하면, 보장기관(지자체)은 보장 수준을 결정하며, 그에 따라 LH는 집수리 시공을 위해 지역의 자활단체와 협업하여 진행하고 있다. 2016년 9월 말 자활센터 및 자활기업 중 집수리 관련 업무를 수행하는 299개 업체 중 LH의 집수리 지원에 참여하는 업체는 200개(67%)이다. 2017년에는 전국 자활단체 235개 업체 중 180개(77%)가 집수리에 참여하고 있다. 시행연도별로 볼 때, 참여 업체의 공사 금액은 점차 늘어나고 있으며 업체당 평균 매출액도 점차 증가하고 있다.

〈표 IV-21〉 집수리(수선유지급여) 참여 자활 업체 현황(2016.9월말 기준)

(단위: 개)

시도명	자활센터 (A)	자활기업 (B)	합 계 (C)	LH 수선유지급여 참여 업체
서울	7	17	24	12
부산	0	21	21	15
대구	2	9	11	11
인천	5	13	18	8
광주	1	6	7	5
대전	1	3	4	4
울산	1	2	3	1
세종	0	0	0	1
경기	6	30	36	24
강원	2	22	24	18
충북	1	13	14	12
충남	0	20	20	14
전북	5	24	29	17
전남	5	23	28	20
경북	5	28	33	25

시도명	자활센터 (A)	자활기업 (B)	합 계 (C)	LH 수선유지급여 참여 업체
경 남	2	21	23	10
제 주	0	4	4	3
합 계	43	256	299	200

출처: LH 내부자료

〈표 IV-22〉 집수리(수선유지급여) 참여 자활 업체 현황(2017.12 기준)

(단위: 개, 억원)

시행년도	참여 현황		업체당 평균 매출
	업체수	공사금액	
2015년	194	186	1.04
2016년	190	489	2.57
2017년	180	485	2.69

주: 참여 업체 감소는 사업장 매출 감소로 인한 폐업 등으로 집수리 업체 감소로 인한 것임
출처: LH 내부자료

집수리를 통해 LH와 자활단체와의 협업체계가 자리잡아 감에 따라 자활단체의 안정적인 일자리 확보뿐 아니라 수익 창출에도 기여하고 있다고 볼 수 있다.

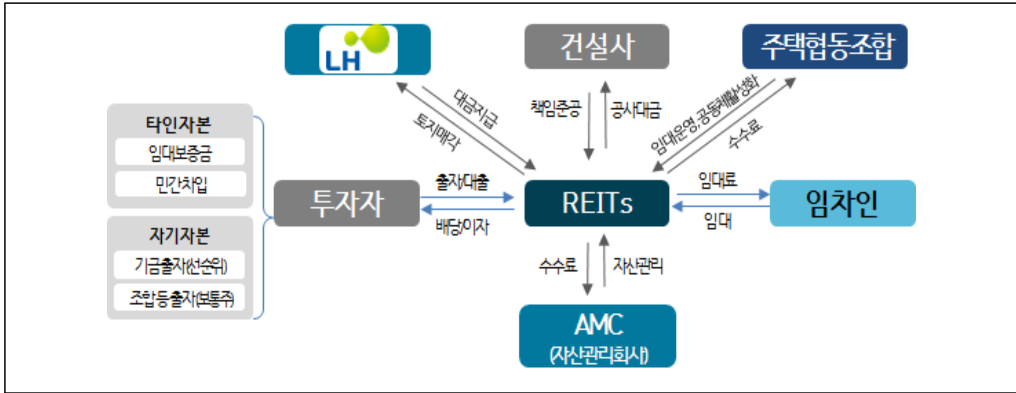
5) 공공주택 공급 파트너로서의 다자간 협력 모델

LH는 사회적 경제조직의 역량에 맞는 다양한 사업 모델을 발굴하여 사회적 가치를 실현하는 새로운 임대주택 공급을 추진하고 있다. 구체적으로 협동조합형, 토지임대부 방식, 공유혼합형, 지분공유형 조합주택, 주택 리치를 통한 귀농귀촌형 모델 등이 현재 추진 중이다. 이러한 다자간 파트너십은 사회적 경제주체가 독자적인 공급주체로 홀로서기에는 아직 재정력이나 조직력에서 미흡하다는 점에서 LH가 재원조달의 보증 역할이자 지렛대 역할을 담당하는 분담 방식이다.

가) 협동조합형 임대주택 공급 모델

이는 임차인 등으로 구성된 협동조합이 주택건설 및 운영에 직접 참여하는 수요 맞춤형 방식이다. 사업구조는 리츠 방식(기금, 협동조합, 시공사 등 출자)으로 임대주택을 건설 후, 민간출자지분을 주택협동조합이 인수 후 임대운영하는 것이다. 현재 남양주 별내(401세대, 착공 '18.3, 입주 '19.9), 고양 지축(539세대, 착공 '18.12, 입주 '20.4)가 추진 중이다.

[그림 IV-13] 협동조합형 임대주택 공급 모델의 구조

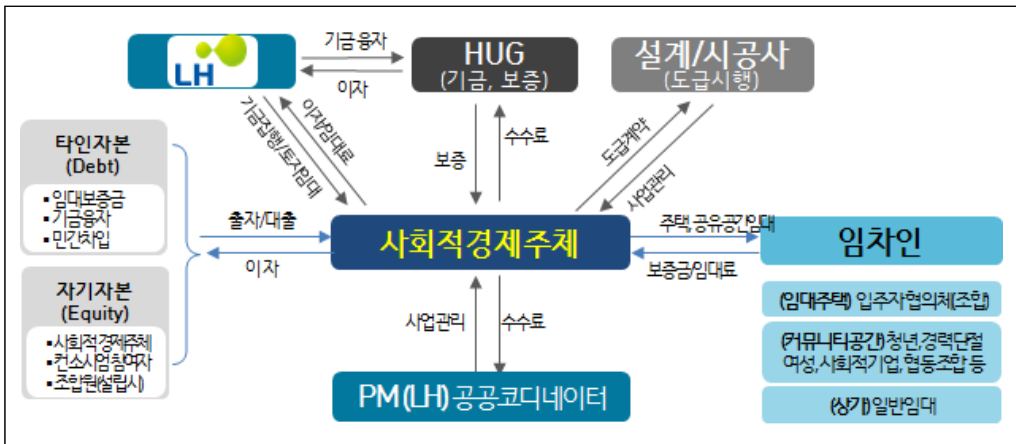


출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

나) 토지임대부 임대주택 공급 모델

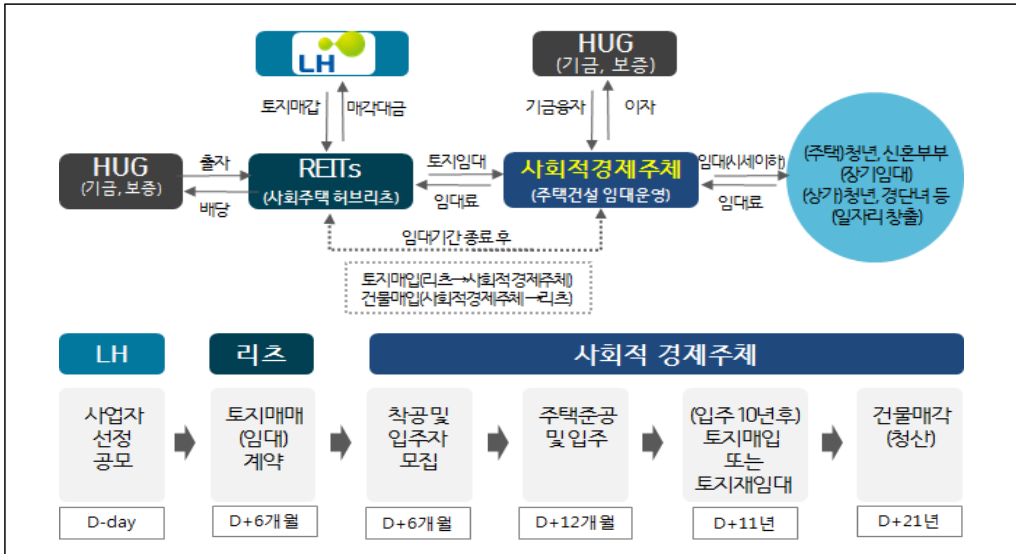
이는 임대주택을 사회적 경제조직이 건설하여 청년 및 신혼부부에게 주변 시세의 80% 이하로 장기(15년 수준) 임대하고 상가도 직접 운영관리하는 방식이다. 여기서 LH는 토지를 사회적 경제조직에 임대(또는 허브 리츠를 통해 임대)하는 역할을 한다. 현재 고양 삼송(14세대, 착공 '18.5, 입주 '18.12), 수원 조원(88세대, 공모 '18.3, 사업승인 및 착공, '18.4분기 예정)가 추진 중이다.

[그림 IV-14] 토지임대부 임대주택 공급 모델(사회적 경제조직이 직접 건설하는 방식)



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

[그림 IV-15] 토지임대부 임대주택 공급 모델(허브 리츠 방식)

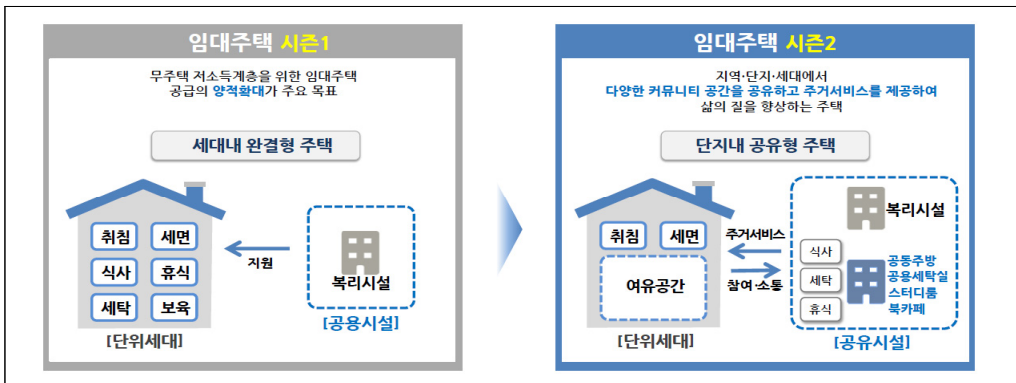


출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

다) 공유혼합형 임대주택 공급 모델

이는 세대 내 독립된 주거공간과 입주자·사회적 기업 등이 참여하고 직접 운영하는 공유시설을 접목한 모델이다. 취침, 세면 등은 개별 독립 공간으로 구성되고, 식사, 보육, 휴식 등 생활공간은 서로 공유한다. 현재 시범사업 지구로 두 개 지구(화성병점, 852세대, 서울 양원, 1,216세대)가 추진 중이며, 사업승인은 2017년 11월, 착공은 2018년 11월 예정이다.

[그림 IV-16] 공유혼합형 임대주택 모델

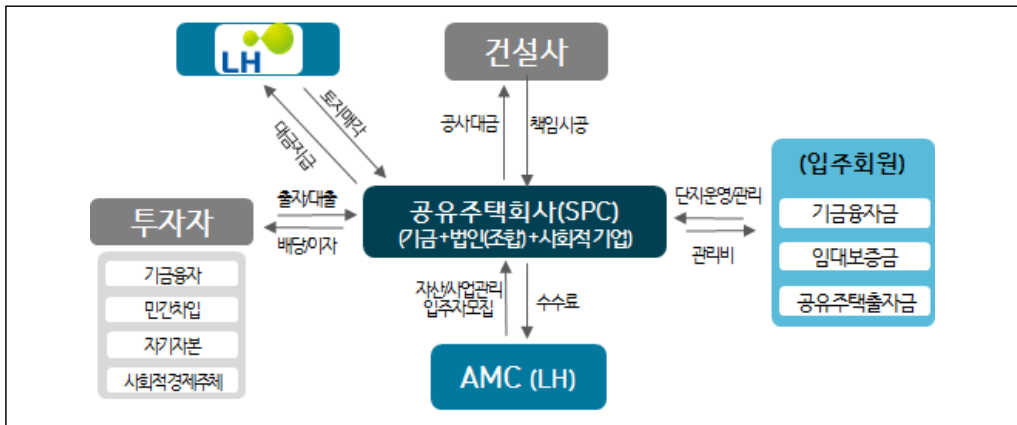


출처: LH 내부자료

라) 지분공유형 임대주택 모델

이는 사회적 경제주체 등으로 구성된 공유주택회사가 임대주택을 건설하고 운영하여 기존 민간임대주택의 공공성을 강화한 모델이다. 사업구조를 보면, LH는 토지를 SPC(기금, 사회적 경제조직, 입주자 등)로부터 매입하고, 건설사가 공공임대주택을 건설하며, 사회적 경제주체는 이를 20년 이상 임대 운영한다. 앞으로 추진 계획은 시범사업 후보지를 2018년 하반기에 선정하고, 관련 제도 개선을 거쳐 운영해 나갈 계획이다.

[그림 IV-17] 지분공유형 임대주택 모델

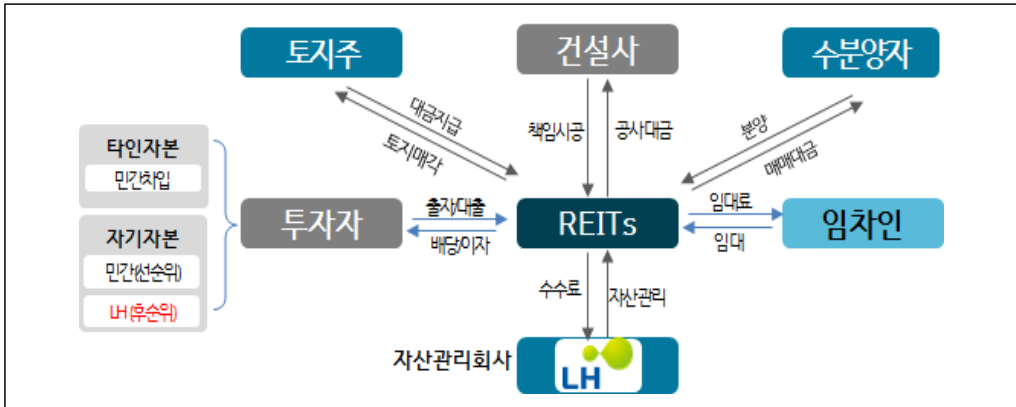


출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

마) 리츠를 통한 귀농귀촌 임대주택 공급 모델

이 모델은 LH가 베이비붐 세대 등 귀농귀촌 희망자에게 임대주택을 공급하고, 임대주택의 운영관리 업무는 사회적 경제주체가 맡아 위탁 운영하는 방식이다. 사업구조는 LH와 민간이 출자한 리츠가 토지를 매입하여 단독주택을 건설하고 분양 또는 임대(4년) 후 분양 전환하는 방식이다. 추진 상황을 보면, 시범사업지구 5개(220호: 흥천 30호, 아산 50호, 담양 60호, 강진 58호, 함양 22호)에 대해 리츠 인가 및 인허가가 완료(2018.6) 되었으며, 시범사업 착공은 2018년 10월, 사회적 경제주체가 주택을 위탁 운영관리하는 것은 2019년 7월 이후가 될 것이다.

[그림 IV-18] 귀농귀촌 임대주택 공급 모델



출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

다. 주거복지센터와 마이홈센터를 중심으로 지역의 「주거복지 허브」 역할

LH의 주거복지센터는 임대운영 업무, 주거급여의 주택조사 업무, 주거생활서비스 지원 등의 업무를 수행하며, LH의 현장 조직인 지역본부 주거복지사업처(단)의 하부조직으로 전국적으로 40개가 운영 중이다. 반면, 2015년 「주거기본법」에 따라 운영 중인 국가 주거복지센터는 이와는 별도로 마이홈센터로 불리며, 정부의 주거지원 정책 전반에 대한 대국민 주거복지 상담 및 서비스 전달체계이다. 국가 주거복지센터로서 마이홈센터는 「주거기본법」 제22조 및 제23조에 따라 국토교통부장관이 지정·운영하며, LH는 이를 수탁(2015.12.30)받아 운영하고 있다.

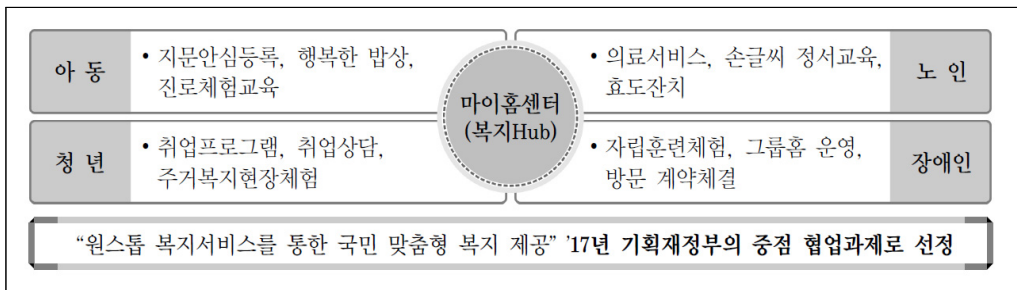
「주거기본법 시행령」 제14조에 따른 주거복지센터(마이홈센터를 의미)는 정부의 주거지원 정책을 국민들이 쉽게 알 수 있도록 구축한 종합적인 원스톱 주거복지상담 서비스이며, 구체적으로 ① 임대주택 등의 입주, 운영, 관리 등과 관련한 정보 제공 ② 주거복지 관련 기관, 단체의 연계 지원 ③ 주택 개조 등 주거복지 관련 생활 지원 및 교육 ④ 주거복지 관련 제도에 대한 홍보 ⑤ 그 밖에 주거복지와 관련된 사항 등의 제공하는 기능을 수행한다.

〈표 IV-23〉 LH의 현장 조직인 주거복지센터와 국가 주거복지센터(마이홈센터)의 차이

LH 주거복지센터 (LH의 주거복지 현장 조직)			주거기본법상 “주거복지센터” (대국민 주거복지 지원: 마이홈센터)			
임대주택 공급·운영	주거 급여	임대주택 자산관리	+	주거복지 정보제공·상담	주거복지기관/ 단체 연계 지원	생활지원 및 교육·홍보 등

출처: 저자 작성

마이홈센터는 전국 52개소가 설립되어 있으며, 콜센터((1600-1004) 및 온라인 마이홈포털(www.myhome.go.kr)로 구성되어 운영 중이며, 지역의 다양한 복지 자원을 연계하고 찾아가는 주거복지 서비스 수행 등 보다 적극적인 서비스를 제공하고 있다.



출처: LH 내부자료

〈표 IV-24〉 국가 주거복지센터(LH 수탁 운영, 마이홈센터)(2017년 말)

(단위: 개)

계	서울	경기	인천	강원	충북	대전 충남	전북	광주 전남	대구 경북	부산 울산 경남	제주
52	7	7	7	3	2	5	3	5	6	6	1

출처: LH 내부자료

지난 2년간 마이홈센터는 방문, 전화, 이동, 콜센터 등을 통해 2016년 258만건, 2017년 304.7만건의 상담 업무를 수행하였으며, 상담을 통해 공공임대주택에 실제 입주한 경우도 2016년 2,918건에서 2017년에는 13,544건으로 크게 증가하였다. 이는 오프라인뿐 아니라 온라인, 콜센터 등 다각적인 채널을 통한 홍보와 적극적 대민 서비스의 결과라고 볼 수 있으며, 향후 지자체 읍면동, 시군구뿐 아니라 지역의 다양한 복지 자원과 조직 등과 연계하여 활동이 기대된다.

〈표 IV-25〉 마이홈센터 상담 현황

(단위: 건)

연도	계	상담센터				콜센터
		소계	방문	전화	이동상담	
계	5,628,869	420,167	171,458	244,175	4,534	4,788,535
2016년	2,581,585	152,811	58,417	94,394	-	2,275,963
2017년	3,047,284	267,356	113,041	149,781	4,534	2,512,572

출처: LH 내부자료

〈표 IV-26〉 마이홈센터를 통해 공공임대주택에 실제 입주한 사례

(단위: 건)

유형	계	영구	50년 임대	매입	전세	국민	행복	공공 임대 (5·10년)	기타
계	16,462	644	73	3,237	4,065	6,983	251	1,111	98
2016년	2,918	139	12	554	733	1,257	18	198	7
2017년	13,544	505	61	2,683	3,332	5,726	233	913	91

출처: LH 내부자료

〈표 IV-27〉 지역복지기관 연계 지원 등 찾아가는 복지 서비스 수행 실적

(단위: 건)

구 분	실적		
	계	2016년	2017년
계	7,576	1,684	5,892
① 주거복지 관련 기관, 단체 연계 지원	MOU 체결	335	180
	찾아가는 서비스	1,529	456
	찾아가는 금융상담	193	-
② 주거복지 관련 교육	215	80	135
③ 주거복지 관련 홍보	1,494	495	999
④ 복지서비스 의뢰(사회보장정보시스템)	1,125	473	652
⑤ MOU체결기관 복지서비스 연계 지원	917	-	917
⑥ 신청서 작성 연계 지원	1,768	-	1,768

출처: LH 내부자료

주거복지센터는 그동안 공공임대주택 중심의 공급자 구도의 전달체계를 수요자 맞춤형 지원으로 전환하려는 시도라고 할 수 있으며, 현재 중앙 차원에서는 전국 52개소, 지자체 차원에서는 36개소가 설립되어 운영 중에 있다. 서울시의 경우, 자체 조례에 따라 자치구별 1개씩의 주거복지센터가 있으며, 자치구를 총괄하는 중앙주거복지센터 1개소가 설립되어 운영 중이다. 인천에는 1개의 주거복지센터, 경기도에는 4개의 주거복지센터, 그리고 부산, 대구, 전북, 강원, 충남에 각각 1개소의 주거복지센터가 운영 중에 있다.

〈표 IV-28〉 주거복지센터의 설립 현황(2018.8. 기준)

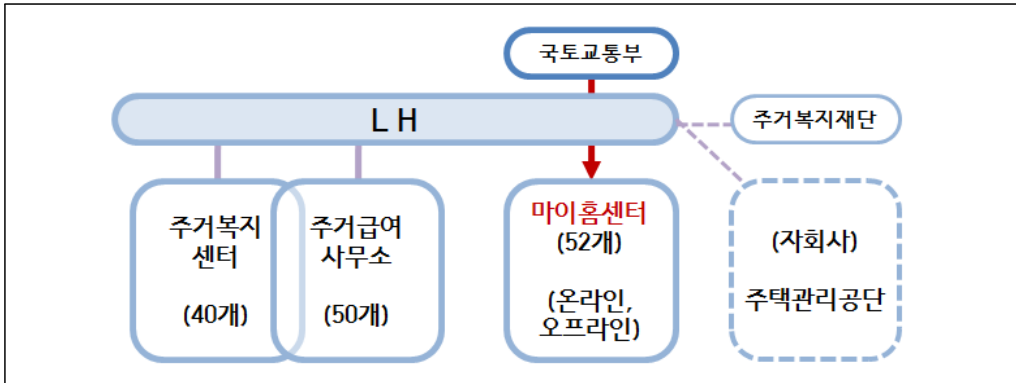
구분	센터 현황	운영주체	비고	
중앙 (52개소)	주거복지센터 52개소	LH 운영	국토교통부 위탁	
지자체 (36개소)	서울시	중앙주거복지센터 1개 지역주거복지센터 25개 (자치구별 1개소)	- 9개: SH 위탁 운영 16개: 민간위탁	- 공공, 민간
	인천시	인천주거복지센터	민간법인	민간자체운영
	경기도	수원주거복지센터	수원지속가능도시재단	수원시 출연재단
		시흥주거복지센터	민간법인	민간자체운영
		성남주거복지센터	민간법인	민간자체운영
	경기도시공사 주거복지센터	경기도시공사	추진중	
	부산시	권역별 주거복지센터(동·서부)	부산도시공사	
	대구시	권역별 주거복지센터(서구, 중구)	민간법인	민간위탁
	전라북도	전북주거복지센터	민간법인	민간자체운영
	강원도	원주주거복지센터	민간법인	민간자체운영
	충청남도	천안시주거복지센터	민간법인	민간위탁

출처: LH 내부자료

현재 주거복지 서비스 지원을 위한 LH 기반의 전달체계는 [그림 IV-20]과 같다. 마이홈센터는 국토교통부 수탁 업무를 수행하는 국가 주거복지 서비스 전달체계이며, LH 자체적으로 주거복지센터와 주거급여 사무소가 병행하여 운영 중이다. 또한 주택관리공단(1998.8.28 설립)은 LH의 자회사로서 LH 공공임대주택의 운영관리를 맡고 있다. 주택관리공단은 2018년 8월 기준으로 LH 공공임대주택 물량(108.4만호) 중 25.7만호를 위탁 운영관리하고 있다. 2007년 설립된 주거복지재단(LH 출자 30억원, 주택도시보증공

사 5억원, 건설공제조합 1억원, 전문건설공제조합 0.5억원을 출자하여 설립)은 주거취약 계층(쪽방, 고시원, 비닐하우스 등 거주자)에게 비영리 민간 운영기관을 통해 LH의 공공 임대주택을 알선 및 제공하는 역할을 수행하고 있다.

[그림 IV-20] LH 기반의 주거복지 서비스 전달체계



출처: 저자 작성

주거복지재단은 향후 2022년까지 주거복지에 특화된 ‘주거복지기금’ 100억원을 조성하여 주거지원 마중물 역할 강화, 입주자 자활 프로그램 활성화 지원 등을 강화해 나갈 계획이다. 이는 지역 단위에서 운영기관의 현장 활동 지원 등 비주택 거주자 등에 대한 주거취약계층 주거지원사업을 보다 활성화하고 다양한 복지 자원들을 재단과 연계 및 연대하여 통합적인 복합 서비스를 제공하기 위함이다. 주거복지기금의 추가 재원은 LH가 50억원을 기부하는 형태로 조성되며, 나머지 50억원은 정부, 공공 및 민간기업 등의 후원이나 기부로 조성해 나갈 계획이다.

3. 그동안의 성과와 향후 개선·보완 과제

가. 주요 성과

LH가 수행하고 있는 다양한 주거복지 서비스는 주거 안전망 확보와 더불어 우리 사회가 현재 직면하고 있는 저출산·고령화, 사회 양극화, 빈곤, 지역 소외와 배제, 청년 실업, 젠트리피케이션 등 다양한 사회적 위험으로부터 입주민뿐 아니라 돌봄을 필요로 하는 지

역주민들을 대상으로 지원하고 있다. 특히 복지 지원뿐 아니라 시니어 사원, 경력단절 여성, 장애인, 청년, 사회적 경제주체 등을 서비스 인력으로 적극 흡수하여 일자리 창출에도 기여하고 있다. 물론 이러한 제반 지원들이 2016년 이후에야 이루어져 아직 시작 단계에 있다고 볼 수 있지만 체계적인 지원 틀과 전략화를 기반으로 향후 그 확장성은 기대할 만하다.

그동안의 주요 성과는 우선 LH의 핵심 가치를 국가의 주거복지 프로그램에만 국한하지 않고 다양한 복지 욕구를 지속적으로 발굴하고 이를 다자간 협력으로 이끌어냄으로써 공공 서비스의 새로운 영역을 구축해 나가고 있다는 점이다. 이는 공공임대주택의 건설과 공급, 주거급여 지원 등 주거복지 수혜계층에 대한 삶의 질 제고뿐 아니라 아동, 고령자, 장애인, 청년, 여성 등 사회경제적 약자 등 지역주민에게도 복지 혜택의 저변을 넓혀 나가는 발판이 되었다고 볼 수 있다. 이에는 국가 차원의 마이홈센터의 주거복지 거점화가 기여한 바도 크다. 마이홈센터는 주거복지 수혜자 중심의 주거 서비스를 대국민 서비스로 보편화하려는 일환이며, 향후 지자체, 민간부문, 비영리 민간부문, 사회적 경제주체 등의 연대를 통해 지역의 주거 현안들에 대응하는 허브 역할을 해나갈 것이다. 두 번째 성과는 단기간에 수평적·수직적 협력 구도를 이끌어냈다는 점이다. 비영리 민간부문, 사회적 경제주체 등 주거복지 서비스의 잠재적 공급자들과는 수평적 협력을, 그리고 여러 중앙부처, 지자체와는 수직적 협력을 이끌어 냈다고 볼 수 있다. 사실 그동안 협력의 잠재성이 있었음에도 과감한 시도를 하지 않았다는 점에서 이와 같은 도전적인 시도와 혁신적인 접근은 공공 서비스 전달체계 전반에도 고무적인 사례가 될 것이라 본다. 다자간 및 범부처형 협력적 주거복지 서비스 지원 모델은 단일 주체나 단일 부처의 일회적이고 분절적일 수 있는 서비스의 한계를 극복하여 통합되고 일관된 서비스로의 발전 가능성을 열었다고 볼 수 있다.

이런 점에서 주거복지 서비스의 가치는 정량적으로만 측정할 수 있는 것은 아니며, 사회적 가치 창출이라는 정성적 측면에서의 관점이 강화될 필요가 있다. 또한 사회적 가치라는 것이 한 해, 두 해와 같이 단기간 내 가시화되기보다는 지속적인 누적 투자로 인해서 서서히 사회를 변화하고 발전시켜 나간다는 점에서 장기적인 경주이다. LH의 다자간 파트너십 강화와 지원체계 역시 그것이 장기적으로 일관되게 이루어질 때 본연의 가치가 발현될 것으로 본다. 정량적으로 보면 임대주택을 몇 호 공급했는지, 희망 상가를 몇 호 공급했는지, 주거취약계층 거주 가구를 몇 사람 임대주택에 입주시켰는지, 몇 건을 사회

적 경제주체와 협력했는지 등과 같은 것이 주안점이 되지만, 사실 이보다는 한 호이지만, 한 건이지만, 한 가구이지만 정말 변화된 것이 무엇인가가 중요하다. 실업 상태인 임주민이 일자리를 구했고, 돌봄 사각지대인 고령자가 무지개 서비스로 돌봄과 살핌 서비스를 받게 되었고, 사회적 경제주체가 다년간 임대운영 관리 업무를 지속해 나가 자립적 경제기반을 갖추게 되었다면 그것이 바로 LH의 핵심 성과이며, 공기업이 추구해 나가야 할 기본 가치이자 사회적 가치의 실현이라고 본다.

지난 2년 여년간의 도전적 시도와 혁신적 접근은 그 자체가 성과라고도 볼 수 있다. 그러나 어찌 보면 이제 막 준비를 끝낸 상태라고도 할 수 있다. 따라서 조직 내부적으로 시스템화시키고 향후 안정되고 지속된 모델이 되기 위해서는 추진 동력을 확보하는 것이 관건이다. 추진 동력은 LH 내부에서뿐 아니라 다양한 복지 자원들, 즉 파트너들로부터 얻게 된다. 이런 점에서 주거복지 거버넌스 구축은 협력적 파트너들의 역량과 관련 깊으며, LH는 협력의 동반자로서뿐 아니라 파트너들을 인큐베이팅하는 데도 투자해 나갈 필요가 있을 것이다. 현재 시범적으로 추진 중인 협동조합형 공급 모델, 공유혼합형 공급 모델, 지분공유형 공급 모델 등과 앞으로의 임대관리 영역에서의 사회적 경제주체와의 협력적 모델 개발은 이러한 인큐베이팅의 역할이 될 수 있을 것이라 본다.

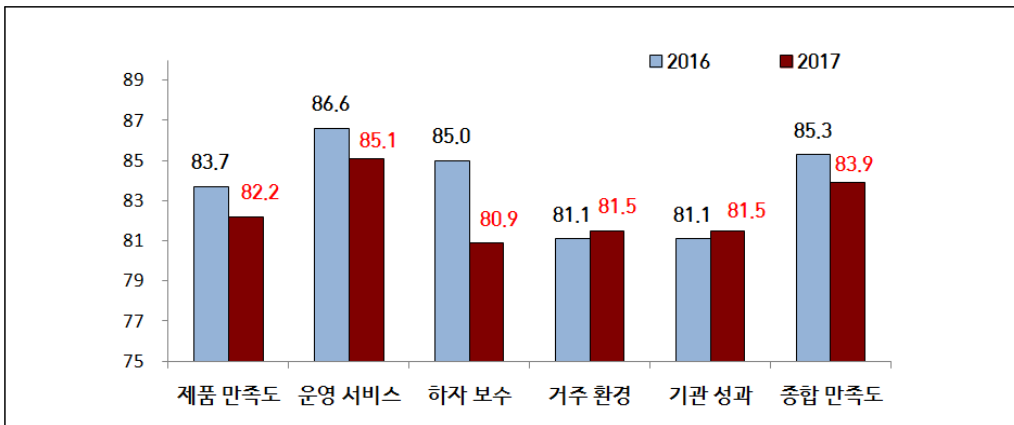
나. 향후 개선 및 보완 과제

앞으로 LH가 헤쳐나가야 할 도전과제도 많다. 무엇보다 다양한 주체들 간의 협력적 파트너십으로 주거복지 서비스의 양적·질적 향상도 이뤄나가야 하지만, 본연의 공적 역할을 강화하고 내실화를 다지는 일이 가장 중요하다.

LH의 입주 고객은 100만이 넘는다. 고객에 대한 평가가 나쁘다면 LH가 아무리 다양한 주체들과 협력적 파트너십으로 사회적 가치를 드높여 간다고 하더라도 국민들로부터 신뢰받기 어려울 것이다. LH가 매년 시행하고 있는 공공임대주택 임주민에 대한 고객 만족도 평가 결과를 보면, 지난 2년간 기관 평가는 다소 높아졌으나 제품 만족도, 운영관리 서비스, 하자 보수는 오히려 평가 결과가 나빠졌다. 특히 임대아파트의 내부 구조나 설계에 대한 평가 결과는 2016년에 비해 가장 나빠진 부분이며, 단지 구조와 설계, 제품 만족도, 실내자재 품질에 대한 평가도 다소 떨어졌다. 품질 제고를 위해서는 지금보다 더 많은 투자를 해야 할 것이며, 운영관리 서비스 및 하자보수 개선을 위해서는 상시 대

응 인력의 확충과 원스탑 민원 처리 업무 등 신속 대응 능력을 높여 나가야 할 것이다. 앞으로 고객 만족도가 낮은 내부 구조 개선 및 설계, 고객의 목소리, 업무의 공정성 등 부분에서 업무를 집중적으로 개선해 나갈 필요가 있으며, 하자 보수는 공공부문 전반에 대한 불신과 불만으로 이어질 수 있다는 점에서 특히 만전을 기해 현장 관리를 강화하고 업무 전반의 프로세스 개선과 고객 피드백을 강화해 나가야 할 것이다.

[그림 IV-21] LH 국민임대주택 입주자 만족도 조사 결과



주: 조사 대상자는 국민임대 입주자 1,035세대임
출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

<표 IV-29> LH 공공임대주택 제품 만족도(국민임대주택의 경우)

항 목	2016년	2017년	증감현황
제품 만족도	83.7	82.2	-1.5
아파트 내부 구조 및 설계	84.5	81.0	-3.5
아파트 단지 구조 및 설계	85.2	83.3	-1.9
아파트 실내자재 품질	82.8	81.3	-1.5
아파트 외부자재 품질	83.7	84.1	0.4
아파트 시공상태	82.2	81.0	-1.2

출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

〈표 IV-30〉 LH 공공임대주택 제품 만족도의 세부 사항별 평가 결과

구 분		2016년	2017년	증감현황
제품 만족도	소 계	83.7	82.2	-1.5
	아파트 내부 구조 및 설계	84.5	81.0	-3.5
	아파트 단지 구조 및 설계	85.2	83.3	-1.9
	아파트 실내자재 품질	82.8	81.3	-1.5
	아파트 외부자재 품질	83.7	84.1	0.4
	아파트 시공상태	82.2	81.0	-1.2
운영서비스 만족도	소 계	86.6	85.1	-1.5
	업무처리의 신속성	85.8	85.2	-0.6
	직원의 친절성	87.0	85.8	-1.2
	설명의 성실성	87.1	85.3	-1.8
	주민의견 반영	86.4	84.4	-2.0
	업무처리의 공정 정확성	86.9	84.7	-2.2
하자보수 만족도	소 계	85.0	80.9	-4.1
	담당자 업무태도	83.5	80.7	-2.8
	공사 자재 및 쓰레기 반출	85.9	81.5	-4.4
	보수 마감처리 상태	85.5	81.1	-4.4
	전반적 처리 만족도	85.0	80.4	-4.6
거주환경 만족도	전 체	81.1	81.5	0.4
	외부환경	82.4	82.5	0.1
	내부환경	82.1	80.7	-1.4
	공동생활	81.7	81.6	-0.1
	경제성	78.1	81.4	3.3
기관 성과		81.1	81.5	0.4

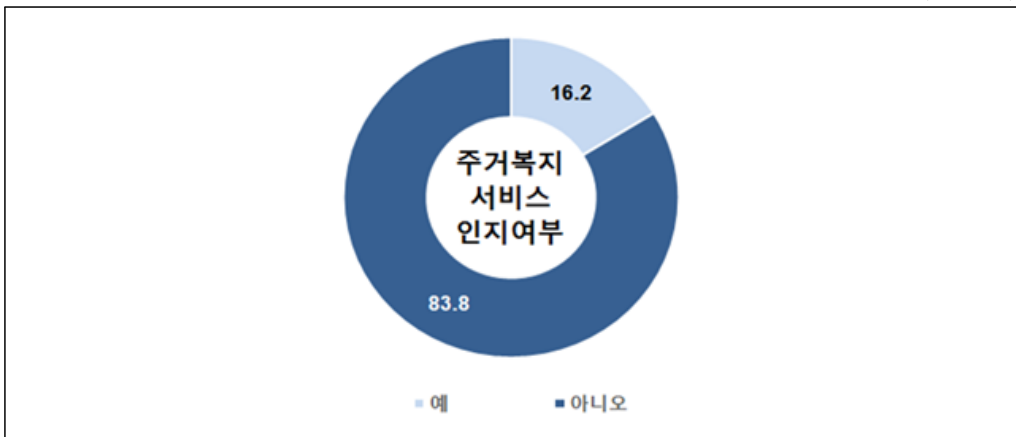
출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

한편, 현재 LH가 다양하게 확대하고 있는 주거생활 서비스에 대한 인지율은 16.2%로 낮게 나타났다. 물론 이는 이러한 제반 서비스가 최근에야 점차 확산되고 있다는 점에서 설문지의 표본 단지(조사 대상: 국민임대주택 입주자 1,035세대)가 모든 서비스를 포괄하거나 주민 모두가 이를 인지하는 데는 다소 시차가 있다는 점을 감안해야 하지만, 그럼에도 불구하고 이러한 낮은 인지율은 서비스 홍보가 부족하다는 점을 의미한다.

주거 서비스를 이용한 사람의 경우, 서비스 만족도는 평균 78.2점으로 이용자(응답자)의 72.9%가 만족하였다. 만족 이유는 다양성, 실용성, 그 외 개별 프로그램에 대해 환영하였다. 커뮤니티 활동에 대한 입주자의 참여율도 낮았는데, 응답자(N=890)의 13.6%만 참여(적극적 참여율 2.9%)한 것으로 나타났으며, 참여하지 않는 이유(N=769)로는 관심 없음 57.3%, 모름 38.2%로 나타났다.

[그림 IV-22] 주거복지서비스 인지 여부(2017년 결과)

(단위: %)



출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

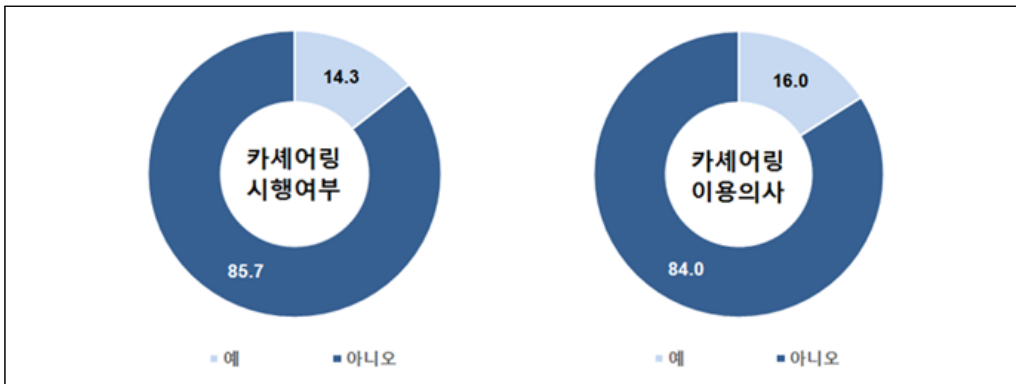
<표 IV-31> LH 주거 서비스의 만족 이유

구분	응답수	비중(%)	구분	응답수	비중(%)
실질적인 도움이 되는 서비스를 제공	27	32.5	시니어 사원제도가 우수	4	4.8
다양한 프로그램을 제공	19	22.9	문화생활 향유	4	4.8
주민 간 커뮤니티 활성화에 도움	5	6.0	카셰어링 서비스 우수	3	3.6
무인택배 서비스가 우수	5	6.0	주민을 위해 노력하는 모습	2	2.4
이용 편의성이 우수	4	4.8	노인들에게 도움이 됨	3	3.6
도서관 시설이 만족	4	4.8	시간을 절약할 수 있음	1	1.2
행복한 밥상 제도가 만족	4	4.8	주거 서비스가 우수	1	1.2

출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

특히 카셰어링 시행률은 14.3%로 낮은 수준이다. 이 역시 시행한 지 얼마 되지 않은 상황에서의 결과이긴 하다. 카셰어링을 이용한 사람의 경우, 이용 만족도는 평균 72.9점, 이용자(응답자)의 59.1%가 만족하였으며, 만족 이유는 이용 편리, 비용 및 시간 절약, 대중교통 대체성, 실용성으로 나타났다. 그러나 향후 카셰어링 서비스를 이용하겠다는 비율은 16.0%에 불과한 것으로 나타나, 향후에는 홍보 강화 등으로 이용률을 높이기 위해 단지 별로 면밀한 수요 조사를 통해 선택적으로 확대 적용해 나갈 필요가 있을 것으로 보인다.

[그림 IV-23] 카셰어링 시행여부 및 이용 의사(2017년 결과)



출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

<표 IV-32> LH 카셰어링 이용 만족도

구 분	응답수	비중(%)
전 체	60	100.0
이용이 편리하다	27	45.0
비용을 절약할 수 있다	9	15.0
시간을 절약할 수 있다	7	11.7
대중교통 대신 이용할 수 있다	6	10.0
실용성이 높다	5	8.3
공공의 이익이 된다	3	5.0
참신하다	1	1.7
교통약자를 위한 제도이다	1	1.7
선진국형 제도이다	1	1.7

출처: LH(2018), 『2017년도 LH 임대주택 입주고객 만족도 조사 결과 보고서』

입주민의 참여와 소통에도 다소 한계가 있다. 사실 거버넌스에서 가장 중요하다고 볼 수 있는 주민 참여와 소통은 상호간 신뢰 형성에서 매우 중요하지만 LH 공공임대주택 단지의 ‘임차인 대표회의’ 구성 비율은 매우 낮은 실정이다. 이는 필요성이나 인식 혹은 참여 의식 자체가 낮기 때문이라고도 볼 수 있지만 무엇보다 현행 공공임대주택에서의 임차인 대표회의의 역할이나 위상 정립이 부재한 한계 때문이라고 볼 수 있다. 현재 임차인 대표회의는 의결권이 없으며, 단지 운영과 관련하여서도 직접적인 참여 여지도 없어 역할론과 그 실효성이 모호하다. 이 부분에 대해서는 LH도 관련 제도에 대한 건의를 적극적으로 해나가야 하겠지만 무엇보다 국토교통부가 주도하여 실질적인 주민 참여를 이끄는 ‘임차인 대표회의’가 될 수 있도록 관련 제도를 개선해 나가야 할 것이다. 주민이 적극적으로 참여하여 주민이 주인이 되는 주거복지 서비스와 거버넌스 형성이 필요하다.

〈표 IV-33〉 공공임대주택 단지의 임차인 구성 현황

(단위: 개)

구 분	영구임대주택		국민임대주택	
	전체 단지수	구성 단지	단지수	구성 단지
2015년	128	15(11.9%)	564	237(42.0%)
2016년	122	21(17.2%)	623	283(45.4%)
2017년	127	24(18.9%)	633	295(46.6%)

출처: LH 내부자료

LH 주거 서비스는 사회공헌활동에서 출발하여 주거생활 서비스로 발전하였고, 이어 무지개 서비스로 체계화되었다. 입주민 직접 서비스, 공동체 활성화 서비스, 공간을 기반으로 한 플랫폼 서비스의 중심에는 사람이 있다. 그러나 서비스를 체계화하고 다자간 협력적 파트너십으로 지원한 성과에 비해 수요자의 욕구에 기반한 서비스를 어떻게 발굴했는지에 대한 과정은 다소 간과된 점이 있다. 서비스를 발굴해 나가는 과정 그 자체도 거버넌스라는 점에서 향후 주민 참여를 강화해 나가야 할 것이다. LH가 보유한 공공임대주택의 단지 수만 해도 946개 단지(2017년 말 기준)이며, 이 중 시장에 매각되지 않는 장기공공임대주택 단지 수는 833개(영구임대 128개, 국민임대 641개, 행복주택 24개, 50년임대 40개)이다. 이들 단지 모두에 대해 물론 동일한 서비스가 제공된 것은 아니지만, 보다 효과적이고 실효성 있는 서비스를 제공하기 위해서는 수요자 특성에 맞춘 특화된 서비스가 재구성되고 몇 가지 핵심 서비스에 집중하여 공급해 나갈 필요가 있다고 본다.

맞춤식 서비스를 위한 지자체, 지역주민, 민간기업, 사회적 경제주체, 입주민, LH 등이 함께 참여하는 거버넌스 구조는 서비스 만족도에도 중요한 영향을 미칠 것이다.

사회적 경제주체 등 다양한 파트너들 간의 장기 안정적인 파트너십 방법론 개발이 필요하다. 약정된 운영기간(혹은 계약기간)은 1~2년으로 매우 단기간이다. 안정된 파트너십을 위해서는 이들 주체들의 성과에 따라 1회 이상 재계약하는 경우 그 이후에는 5년 이상 장기계약 등을 명기하는 등으로 사회적 경제주체에게도 이러한 파트너십이 안정적일 수 있다는 믿음과 신뢰가 필요하다. 또한 사회적 경제주체들 역시 개별화된 채 그 수만 많아지는 것은 오히려 성장을 저해할 수 있다. 상호간의 M&A를 통해 조직, 인력, 자원 역량을 강화해 나갈 필요가 있으며, LH는 임대관리, 상가 운영, 돌봄 나눔등지 등 위탁 운영 시 사회적 경제주체들 간 컨소시엄을 구성하여 참여 시 가점을 주는 형태로 이들의 역량이 강화될 수 있도록 할 필요가 있다고 본다.

공공임대주택의 공급 시 자원 분담형으로 개발되어 시범적으로 추진하고 있는 다양한 공급 모델들은 아직 검증되지 못한 실험 단계이다. 이것이 일회성에 그치지 않게 하기 위해서는 향후 성과와 문제점을 면밀히 분석하여 다자 간 공급 파트너십 모델화로 정착시켜 나갈 필요가 있다. 현재 추진하는 있는 것은 모델이라기보다는 사회적 경제주체가 참여토록 하는 대안적 방법이라고 할 수 있으며, 향후 검증을 통해 모델로 가다듬어 나가야 할 것이다.

V. 주거복지의 협력적 굿 거버넌스를 위한 파트너십 강화와 지원 체계

1. 협력적 굿 거버넌스를 위한 기본 전제

다자간 협력적 파트너십으로 주거복지 서비스의 총량 확대, 내실적 성장, 그리고 삶의 질 제고와 사회적 가치 실현을 위해서는 무엇보다 가장 중요한 것은 안정적이고 지속적인 정부의 주거복지 투자가 전제되어야 한다. 정부는 2022년까지 공적주택을 총 104.5만호(공공임대주택 69.5만호, 공공지원임대주택 20만호, 공공분양주택 15만호) 공급해 나가는 정책을 추진 중이며, 여기서 LH는 78.6만호를 담당할 예정이다.

〈표 V-1〉 향후 2022년까지 정부 목표 공공주택 공급호수

(단위: 만호)

2022년까지 목표 물량	공공임대	공공지원	공공분양
총 104.5	69.5	20	15
LH 78.6	57.1	8.5	13

출처: LH 내부자료

OECD 자료¹⁸⁾에 따르면, 한국은 최근 2~3년간 인구 천인당 신규 공공임대주택 공급(건설, 매입 포함) 호수는 2.2호로 세계 최고 수준이나, GDP 대비 정부 지출 수준은 OECD 평균 수준인 0.1% 수준이다. 이는 공급은 많되 정부 투자 규모는 그에 미치지 못함을 의미한다. 한편으로는 그동안 LH가 교차 보조를 통해 자체적인 재원을 주거복지에 재투자해 온 측면도 있다. 그러나 공적 역할 강화에 따라 수익사업은 제한적으로 이루어지는 상황에서 앞으로는 교차 보조 방식으로 과거와 같은 규모의 재투자를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 따라서 주거복지 인프라로서 공공임대주택이 지닌 사회적, 경제적 기능을 제고하기 위해서는 정부의 투자 확대가 더 중요해진 상황이다.

정부의 투자 확대는 비단 신규 공급에만 필요한 것은 아니다. 기존 공공임대주택의 재고가 이미 136.6만호에 달한다는 점에서 건강한 자산 가치를 유지해 나가기 위해서는 노후 공공임대주택에 대한 투자도 확대될 필요가 있다. LH 보유의 공공임대주택은 점차

18) OECD, 2018, Affordable Housing Database-<http://oe.cd/ahd>

노후화되고 있다. 영구임대주택 중 지은 지 25년 이상된 것은 68%이며, 조만간 대부분은 30년이 넘게 된다. 국민임대주택도 지은 지 10년 이상된 것이 38.4%이며, 기존 주택을 매입하여 공공임대주택으로 활용하는 다가구 주택도 지은 지 20년이 경과한 것이 20.4%이다.

〈표 V-2〉 LH 장기공공임대주택의 임대경과 기간(2017년 말)

(단위: 개, 호)

유 형 (임대개시)	단지 수	호수	임대경과기간						
			5년미만 (14~17)	5년이상 (09~13)	10년이상 (04~08)	15년이상 (99~03)	20년이상 (94~98)	25년이상 (89~93)	30년이상 (88년 이전)
영구임대 (1990)	128	150,013 (100.0%)	9,643 (6.4%)	292 (0.2%)	-	-	38,008 (25.3%)	102,070 (68.0%)	-
국민임대 (2001)	641	477,688 (100.0%)	94,210 (19.7%)	201,149 (42.1%)	161,467 (33.8%)	20,862 (4.4%)	-	-	-
50년임대 (1993)	40	26,254 (100.0%)	-	-	512 (2.0%)	8,563 (32.6%)	16,883 (64.3%)	296 (1.1%)	-
행복주택 (2015)	24	13,218 (100.0%)	13,218 (100.0%)	-	-	-	-	-	-
매입임대 (2004)	-	114,903 (100.0%)	25,850 (22.5%)	29,671 (25.8%)	17,675 (15.4%)	18,208 (15.8%)	17,272 (15.0%)	5,520 (4.8%)	707 (0.6%)
계	-	782,076 (100.0%)	142,921 (18.3%)	231,112 (29.6%)	179,654 (23.0%)	47,633 (6.1%)	72,163 (9.2%)	107,886 (13.8%)	707 (0.1%)
							180,756 (23.1%)		

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

정부는 2009년부터 「장기공공임대주택 입주자의 삶의 질 향상 지원법」에 근거하여 15년이 경과한 노후 공공임대주택(영구, 50년)에 대해 시설 개선 및 에너지 효율 개선에 대해 재정 지원을 하고 있으나, 이것은 상시 보조금이 아니므로 예산 확보 문제가 늘 초미의 관심사이다. 보조금도 공용부문에 대한 개보수 용도로만 국한하여 설비 구조 현대화나 실내 공간의 품질 제고에는 활용하지 못한다. 따라서 노후화되는 공공임대주택에 대한 정부 투자는 운영관리 부문의 다자간 협력적 파트너십을 형성해 나가는 데 중요한 전제 요건이다. 건물이 낡고 시설도 낙후된 단지에 아무리 좋은 주거 서비스를 제공하더라도 입주민들은 품질에 대한 불만과 거주 불편으로 주거 서비스에도 제대로 된 평가를 하지 않을 것이다.

〈표 V-3〉 노후 임대주택(15년 경과) 시설개선사업 재원 추이

(단위: 억원)

구 분	계	국고	LH	비 고
2009	2,219	1,886	333	국고 85%, LH 15%
2010	553	470	83	
2011	552	469	83	
2012	636	541	95	
2013	700	595	105	
2014	412	350	62	
2015	401	341	60	
2016	434	217	217	국고 50%, LH 50%
2017	898	449	449	
2018	427	213.5	213.5	
계	7,232	5,531.5	1,700.5	

출처: LH 내부자료

이와 마찬가지로 LH도 두가지 딜레마에 처해 있다. 신규 공급도 확대해 나가면서도 기존 재고도 잘 관리해야 한다. 최근 무지개 서비스를 통한 다자간 협력적 파트너십이 가시화되고 사회적 경제주체에게도 LH 공공임대주택 단지를 테스트 베드로 제공하는 상황에서 성능 좋은 건물과 건강한 단지 관리는 더욱 중요해지고 있다. LH 내부 자료에 따르면, 지난 10년간(2005~2015) 공공임대주택에 대한 수선비는 2조 5천억원이 집행되었으며, 향후 2025년까지 추가로 6조 5천억원이 더 소요될 것으로 추정된다. 운영관리에 대한 부담과 손실 누적 문제는 앞으로 LH의 재정을 더욱 압박하는 요인이 될 전망이다. 뿐만 아니라 저임대로 저가운영(low rent, low-maintenance model) 방식은 이미 고착화되어 있다. 임대관리 물량이 증가하면서 주택 임대관리 산업도 성장해 나가야 하지만, 실제 많은 업체들은 영세성을 면치 못한 채 규모의 경제성도 갖추지 못하고 있는 실정이다.

민간이 관리하는 LH의 공공임대주택의 단지는 650개 단지의 약 60만호로, 2017년 말 166개 업체가 이를 관리하고 있다. 업체당 평균적으로 약 3,600호를 관리하고 있다. 그러나 166개 업체 중 1개 단지만을 관리하는 업체는 56개, 2개 단지를 관리하는 업체

는 26개이며, 10개 이상 단지를 관리하는 업체는 12개에 불과하다. 관리업체는 최저가 적격 입찰 방식으로 선정되므로, 가장 낮은 가격으로 응찰하는 업체가 선정된다. 현재 이들 업체의 관리비용은 호당 연간 10만원도 채 안 된다. 비용이 낮은 만큼 좋은 관리 서비스를 기대하기는 요원하며, 그에 따라 LH의 질적 관리 책임은 더 커지고 있다. 향후 관리 영역의 개선으로 규모의 경제성도 높이고 관리업체도 성장할 수 있는 상생 구조가 만들어져야 할 것이다.

〈표 V-4〉 LH 공공임대주택의 민간업체 관리 현황(2017년 말)

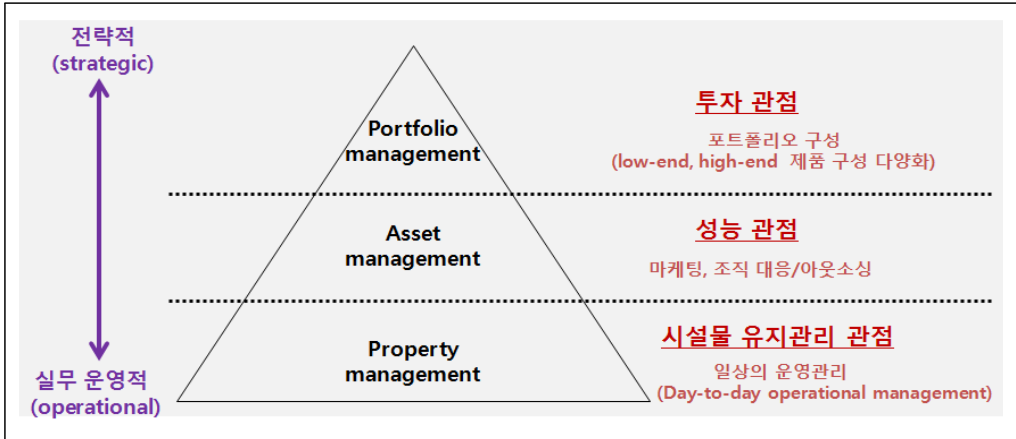
(단위: 개)

계	단지수 10~19개 관리업체 수	단지수 5~9개 관리업체 수	4개 단지 관리업체수	3개 단지 관리업체수	2개 단지 관리업체수	1개 단지 관리업체수
166	12	40	13	19	26	56

출처: LH 내부자료에 근거하여 저자가 작성

그동안 관리 영역은 사업주체의 몫으로 남겨졌으며, 정부도 신규 공급에 정책 우선순위를 두다 보니 체계적인 운영 틀과 효율적인 관리방안에 대한 정책 개발이 미흡하였다. 이제 정부 차원에서 관리 서비스의 질적 개선으로도 주거복지 서비스가 향상될 수 있음을 주지할 필요가 있으며, 시설물 유지관리 차원을 벗어나 자산 관리 차원에서 성능 개선에 주안점을 두고, 차제에는 포트폴리오 관점에서 접근해 나갈 필요가 있다. 일반적으로 자산 관리나 포트폴리오는 민간기업의 재무적 성과와 실적 관리 차원에서 쓰여지고 있지만, 공공임대주택의 자산 관리는 그 정책적 목적을 어떻게 효과적으로 달성할 것인가를 의미한다. Larkin(2000)은 공공임대주택의 자산 관리(asset management)란 ‘공공임대주택 재고가 어떻게 하면 보다 효과적인 방법으로 현재와 미래의 주거 니즈와 기준을 충족시킬 수 있을 것인가를 다루는 여러 활동’으로 정의하고 있다. Van den Broeke(1995)는 공공임대주택의 ‘자산 관리’를 ‘전략적 자산관리’일 것을 주문하며 이를 사업주체가 시장 수요(market demand)와 사회적 목표(social objects)를 조율하는 모든 활동으로 정의하고 있다. 포트폴리오는 이런 관점에서 사회 안전망(영구임대, 다가구 매입임대), 시장 부담능력 지원망(국민임대, 행복주택), 자가 마련 지원망(10년 임대 등)과 같은 구조로 전략적으로 관리될 수 있다.

[그림 V-1] 공공임대주택의 관리부문 영역의 구성도



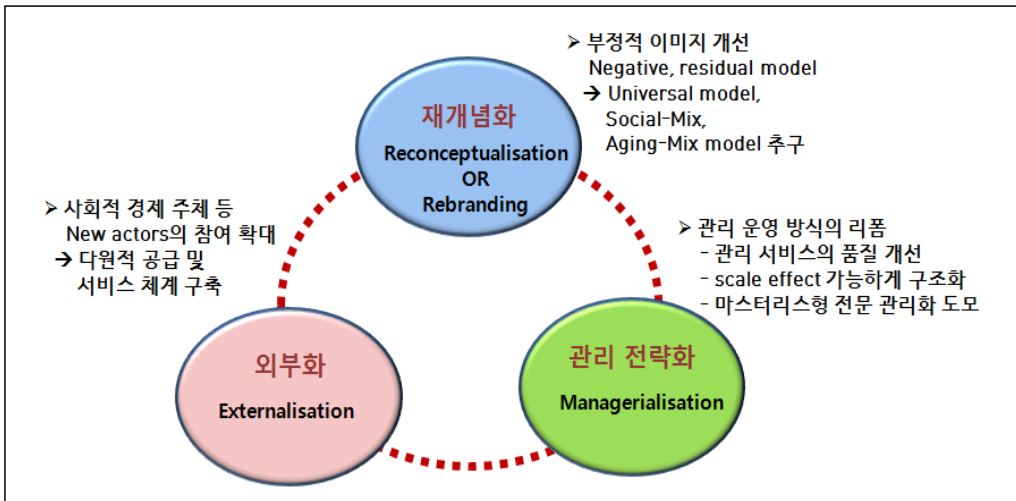
출처: 저자 작성

부실한 운영관리는 재정 부담으로 이어질 뿐 아니라 공공임대주택의 부정적 이미지 부각, 빈곤 집중화로 인한 낙인 효과, 낮은 순환율로 인한 갭효과(knock-in effect), 임대 손실 누적, 사업주체의 재무적 부담 증가로 결국 신규 투자의 걸림돌이 되었다는 점은 이미 해외 선진 복지국가들의 경험 사례에서 익히 잘 말해주고 있다. 향후 임대관리에 대한 인식 제고와 정책적 개선 노력으로 임대관리 서비스로 주거복지 서비스의 질을 한층 높일 수 있도록 해나가야 할 것이다.

공공임대주택에 대한 부정적 이미지도 협력적 거버넌스를 저해하는 요인이다. 현재 정부 차원에서도 공공임대주택의 새 브랜드를 개발하고 있으며, 디자인 개선과 설계 다양화로 사회적 이미지를 개선하려고 하고 있다. 극빈층 중심의 단지보다는 다양한 소득 계층이 어우러져 거주하는 복합 단지들이 보다 확대되어야 할 것이며, 연령대도 다양하게 구성될 수 있도록 하는 전략이 필요하다. 주거복지 로드맵에 따른 생애주기형 공급 모델이 하나의 대안이 될 수 있을 것이며, 향후 소득계층 간, 연령 간, 세대 간 소통하고 교류할 수 있는 모델 개발을 위해 사업주체뿐 아니라 지자체, 지역 주민이 거버넌스를 형성하여 해법을 찾고 풀어나가는 합의 형성 과정이 마련되어야 할 것이다. 또한 복잡다단한 공공임대주택 유형도 수요자가 알기 쉽고 접근하기 편하게 개선하여 하나의 통합 프로그램으로 만들고 그에 따라 재정도 유형별로 칸막이로 지원하는 것이 아니라 통합하여 지원하고 입주자격 재정비, 임대료 부담 체계, 운영관리도 통합 관리로 전환해 나감으로써 특정 단지에 대한 부정적 이미지를 희석시켜 나갈 필요가 있다.

따라서 협력적 굿 거버넌스 구축은 공적 자산에 대한 지속적이고 안정된 투자 강화와 보장, 운영관리의 전략화로 공적 자산 가치의 활용 극대화, 그리고 공공임대주택의 사회적 이미지 개선이 전제될 때 보다 활성화되고 다양한 주체들의 공급 생태계도 조성될 수 있을 것이라 본다. 이러한 관점은 복지 선진국가들이 추구했던 협력적 거버넌스 형성에서도 핵심적인 사항이다. 공공임대주택의 재개념화, 관리 전략화, 외부화는 주거급여와 같이 장소에 기반하지 않은 복지 서비스와는 달리 장소에 기반한 복지 서비스의 협력적 굿 거버넌스의 전제 요건이라고 할 수 있다.

[그림 V-2] 협력적 굿 거버넌스의 방향성



출처: 저자 작성

2. 파트너십 필요 영역의 명확화와 파트너간 자원 공유 강화

협력적 거버넌스는 안정된 파트너십 구조에서 형성될 수 있다. 파트너십은 참여자 간 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 행위로, 참여자들은 역할이나 재원 등 사업 전반에 걸친 리스크를 상호 분담하며 이익도 공유한다. 파트너십을 맺는 이유는 단독으로 수행할 때보다 상호 협력할 때 시너지 효과가 발생되거나 참여주체 간 이미지 전환, 재원조달 능력의 확대 등이다.

주거복지 서비스 부문은 공공임대주택의 건설과 공급, 운영관리, 주거 서비스 제공, 주거취약계층 및 주거복지 사각지대 발굴과 연계 지원, 주거급여 지원, 주거복지센터 운영

등 다양한 영역으로 구성된다. LH는 주로 신규 공공임대주택의 건설과 공급(입주자 모집, 선정, 입주), 기존 주택을 매입 혹은 임차하여 공공임대주택으로 공급하며, 임대료 부과와 징수, 임차인 관리(입퇴거, 부정 및 불법 거주 등), 주거급여 지원 시 주택조사 업무를 수행한다. 이러한 영역은 정부의 엄격한 규제로 시장 개방이 어렵다. 그 외 영역은 LH가 단독으로 하기보다는 외부 자원들을 연계하여 파트너십으로 추진하는 것이 효과적이다. 지역 실정에도 맞고 주민들이 원하는 서비스를 발굴하고 제공하기 위해서는 지역단위에서 활동하는 다양한 주체들의 의견과 실현 방안을 함께 강구할 필요가 있기 때문이다.

〈표 V-5〉 LH 주거복지 서비스의 파트너십 구성체계

주거복지 서비스	세부 영역	파트너십 분야	주요 파트너		
			비영리 민간, 사회적 경제주체	민간 부문	지자체 등 정부 부문
건설 및 공급	• 공공임대주택의 건설과 공급	○	○	○	
	• 기존 주택의 매입 및 임대	○		○	
	• 주택 개보수, 리모델링	●	●	●	
운영 관리	• 임대료 부과 및 징수	고유 업무			
	• 입주인 입퇴거 관리	고유 업무			
	• 단지 환경 및 시설물 관리 및 보수	●	●	●	
	• 임차인 대표회의 운영, 주민 참여 지원	●	●		
	• 공동체 활성화 지원	●	●		
무지개 서비스 제공	• 직접 서비스	●	●		
	• 공동체 활성화 지원 서비스	●	●		
	• 플랫폼 서비스	●	●		○
주거취약계층 및 주거복지사각지대 발굴 및 지원 연계	• 고시원, 쪽방, 비닐하우스 등 비주택 거주자의 주거 상향 이동 지원	●	●		●
	• 노숙인 등 주거복지 사각지대 발굴·연계 지원	●	●		●
주거급여	• 임차 급여: 임대차 관계 등 주택조사	고유 업무			●
	• 수선유지급여: 집수리	●	●		●
주거상담 서비스, 주거복지 욕구 파악과 대응	• 주거복지센터, 마이홈센터 운영	●	●		●

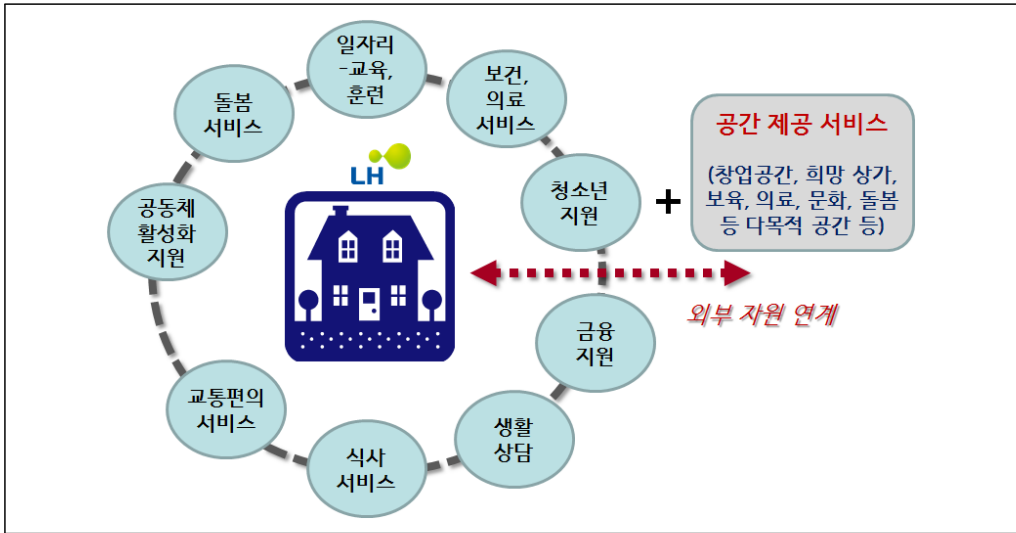
출처: 저자 작성

그렇다면 파트너십이 필요한 영역에 대해서는 누구와 어떤 협력을 할 것인지, 그리고 이를 통해 어떤 유용성과 성과가 있을 것인지에 대한 프레임워크가 중요하다. 지금까지는 주로 파트너에 대한 적격 요건을 설정하고 공모 방식으로 추진해 왔다. 그러나 주거취약계층 및 주거복지 사각지대를 발굴하고 지원을 연계시키거나 마이홈센터를 운영하는 영역에서는 특정한 파트너가 정해져 있다기보다는 참여 독려의 형태로 다소 추상적으로 이루어지고 있다. 안정적인 파트너십을 위해서는 파트너의 기본 요건을 명시하고 참여 확대를 위해 다양한 채널로 참여 풀을 만들 수 있도록 홍보를 강화할 필요가 있다. 개인이 참여하여 활동할 수 있도록 기회도 제공할 필요가 있다. 학생 자문단, 학생 기자단, 시니어 지원단, 여성 참여단, 프로보노(pro bono) 봉사단 등을 구성하여 주거취약계층이나 복지 사각지대의 현장 발굴, 상담 지원, 민원 해결, 기술이나 지식 제공 등으로 민간 자원들과의 교류의 장을 마련할 필요가 있다. 참여 유인을 위해서는 참여 경력에 대한 공신력 있는 인정, 활동에 소요되는 경비 지원 등의 인센티브도 필요할 것이다. 민간기업의 경우 인력이나 현장 활동력보다는 사회공헌활동 연계, 기부, 후원, 재능 기부 등을 기대할 수 있을 것이다.

지자체의 경우 읍면동 주민센터를 통한 제반 지원이 이루어지지만, 무엇보다 지역 단위에서의 주거복지의 참여 확대, 주거복지센터 건립 활성화가 필요하며 지역 주거복지센터와 마이홈센터가 업무를 공유하고 협력적 구조를 형성할 수 있도록 해야 할 것이다. 지역 내에서도 고용센터(고용부), 지역자활센터(복지부), 주거복지센터(국토부), 도시재생지원센터(국토부) 등 다부처의 여러 복지 전달체계들 간의 교류와 소통이 필요하며, 이를 지역사회보장협의체에서 주요 어젠다로 다루는 등 지자체 차원에서 보다 적극적인 거버넌스 형성을 위한 노력이 경주되어야 할 것이다.

LH의 최근 2년 여간의 적극적인 파트너십은 노력 그 자체가 새로운 시도였다고 한다면, 앞으로는 파트너십 기제를 통한 협력적 거버넌스를 보다 광범위하게 구축해 나가기 위해서는 어떤 영역에서 누가 파트너가 될 수 있을 것인지, 파트너를 어디서 찾을 것인지, 파트너간 무엇을 공유하고 협력할 수 있는지 등에 대한 보다 구체적인 설계 지침이 마련될 필요가 있다. 또한 다양한 서비스를 여러 파트너들과 연계하여 제공하는 것뿐 아니라 공간 제공 서비스만으로도 효과를 극대화할 수 있다. 공간을 우선적으로 확보한 뒤 이를 지역주민이 필요로 하는 공간으로 재구성하면 된다. 연계 서비스가 효과적인지 공간 제공 서비스가 효과적인지는 지역마다 다양할 수 있으므로 사전에 지자체 협의와 주민 참여가 전제되어야 할 것이다.

[그림 V-3] LH의 무지개 서비스의 지원 구조



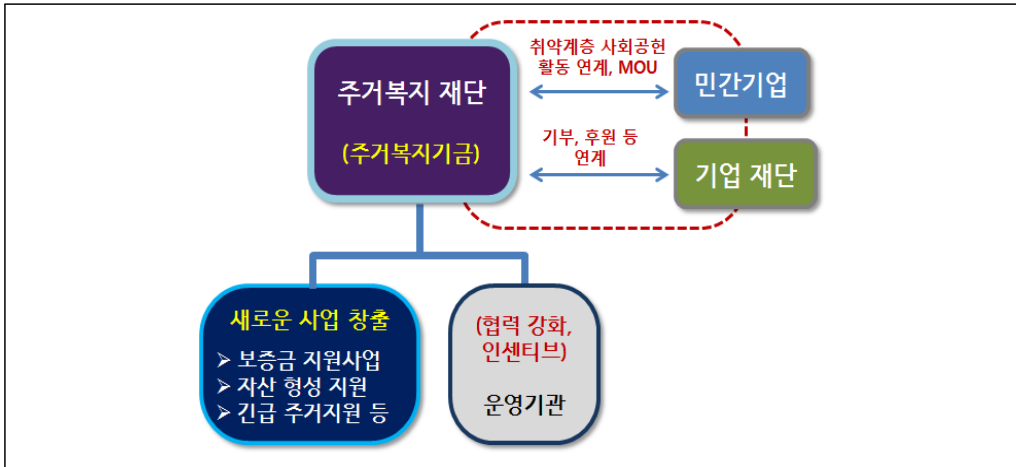
출처: 저자 작성

3. 민간 자원의 참여, 연대, 사회적 가치 확산 견인

공공부문의 주거복지 서비스의 양적 확대는 민간기업의 참여와 연대로 그 내용이 보다 풍부해질 수 있다. 민간기업은 최근 취약계층에 대한 관심이 증가하고 사회공헌활동 연계도 활발하게 추진하고 있다. 민관 파트너십으로 시너지 있는 성과 공유가 필요하며 이것이 사회적 가치로도 실현될 수 있도록 할 필요가 있다. 일례로, 2015년부터 추진된 공공실버주택 사업이 사회공헌활동 기부금(SK 1,000억원, LH 50억원)에서 비롯되었다는 점에서 현재 민간 차원에서 다양하게 이루어지고 있는 사회공헌활동, 기부, 후원 등을 주거복지 서비스와 연계시키는 것은 복지 재원을 확충한다는 점에서 의의가 있겠다.

재원 연계 방법은 현재 국토교통부의 주택도시기금이 기부나 후원을 받는 구조가 아니므로 다양한 민간 재원을 결합하는 대안으로 차후 확대될 주거복지재단을 통해 흡수 가능하다. 주거복지재단이 민간기업 혹은 기업재단과 협약(MOU)을 맺어 추진하고, 주거복지재단은 이를 비주택 거주자 등 주거취약계층의 주거 상향 이동 지원을 위해 운영기관과 협업하거나 새로운 주거복지 사업으로 보증금 지원 사업, 자산 형성 지원, 긴급 주거지원 등에 활용할 수 있을 것이다. 물론 중앙부처 차원에서도 고령자 집수리, 케어안심주택, 청년 주택 등에 일부 재원으로 활용될 수 있도록 해야 할 것이다.

[그림 V-4] 주거복지재단과 연계한 민간부문 협력 강화 방안



출처: 저자 작성

또한 민간기업이 사원용 임대주택도 활발히 건설할 수 있도록 다양한 주체들 간의 파트너십 구조가 필요하다. 기업은 사내 유보금 등을 활용하여 사원용 임대주택의 일부 재원을 충당하고, LH 및 사회적 경제주체 등이 리츠를 구성하여 사회주택으로 공급하는 방법도 강구해 볼 필요가 있다. 주거복지에 대한 자원 창구 다양화로 복지에 대한 사회적 책임도 넓힌다는 차원에서 접근할 필요가 있겠다.

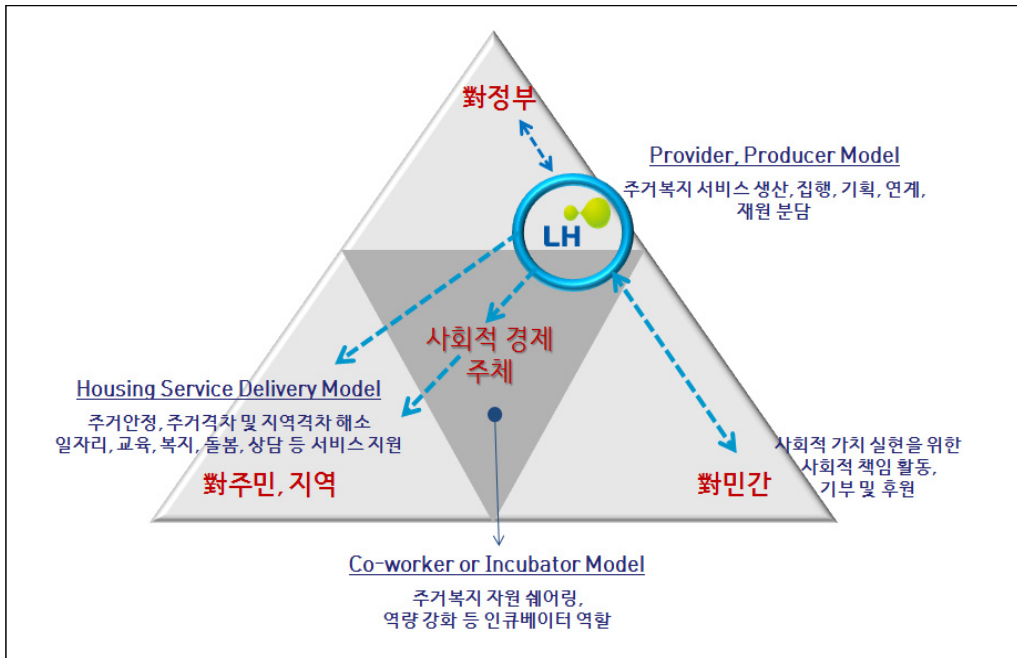
4. LH의 공적 역할 다변화로 파트너십 모델 확장

LH는 주택을 건설하는 기관으로서의 이미지를 넘어 주거 서비스도 복합하여 공급하는 사회적 서비스 기업으로서의 인식 전환이 필요하다. 이런 점은 많은 해외 공기업들이 자신들의 새로운 이미지를 조정자 역할(steering group), 정책과 시장의 완충지대(buffer), 중재 기관(intermediating group), 혁신적 사회적 기업으로 변신한 사례에서 잘 알 수 있다. 또한 다양한 주거복지 서비스도 카테고리별 분류를 넘어 ‘housing plus services’, ‘housing supportive services’ 등으로 통칭되고 있다. 따라서 파트너십 구조와 지원체계를 통한 협력적 주거복지 거버넌스 구축을 위해 LH는 정부부문과 지속적인 연계뿐 아니라 다양한 비영리, 영리, 사회적 경제주체들과의 활동 연대를 통해 LH가 보유한 주거복지 자원들(공공임대주택 재고, 입주민, 다양한 활동 지원 등)을 외부에 개

방하고, 자산 관리 전략화, 민간 재원 참여와 유도, 주거복지 사각지대의 해소 등에 공적 역량을 강화해 나갈 필요가 있다.

보다 구체적으로 LH는 對정부에 대하여는 주거복지 생산, 집행, 기획, 중재, 재원조달 자로서의 역할을, 對주민과 지역에 대하여는 주거 서비스 만족도, 주거 안정성 제고뿐 아니라 주거 격차와 지역 격차 해소 등 균형적 차원에서 접근하며, 일자리, 교육, 복지, 돌봄, 상담 등 다양한 서비스를 제공해 나가도록 한다. 이때 서비스는 직접 제공하기도 하지만, 사회적 경제주체와 더불어 혹은 사회적 경제주체를 통하여 제공할 수 있다. 사회적 경제주체와의 협력은 이들의 활동을 지원하는 배양하는 인큐베이터로서의 역할이기도 하다. 對민간에 대하여는 민간 자본 유인과 참여 지원, 민관 혼합 재원 구조, 주거복지 자원에 대한 경험을 공유해 나갈 수 있을 것이다. 물론 이러한 역할 모드는 그동안 LH가 추진해 왔고 추진하고자 하는 방향이나, 타깃을 보다 명료화하고 동기화하고 전략화는 추진 동력을 마련하는 데 유용한 접근이라고 할 수 있다.

[그림 V-5] 주거복지 서비스의 다자간 파트너십 협력 모델



출처: 저자 작성

LH는 민관 협력의 성공 스토리를 만들어 나갈 필요가 있다. LH의 민관 협력 프로그램은 협의적으로는 다양한 민간기업과 비영리 민간기업과 협업할 수 있는 장을 만들고, 광의적으로는 사적 임대차 시장의 중재자 및 주거복지 서비스 공급자로서의 역할일 수 있다. 그동안 지속적인 주거복지 서비스의 확대에도 불구하고 아직 사적 전월세 시장 중심의 임대차 시장은 주기적인 시장의 부침 현상으로 불안이 반복되고 있는 상황이다. 최근 정부가 사적 임대차 시장 안정을 위해 2017년 12월부터 추진 중인 ‘임대주택 등록제’는 향후 전월세 상한제나 계약갱신청구권 등의 근간이 되는 제도로 현재 LH가 임대주택 등록시스템(렌트홈)을 구축하여 운영 중에 있다. 앞으로 시장의 중재자로서 역할도 새로이 주문받고 있다.

VI. 결론 및 제언

본 연구는 주거복지의 내실적 성장과 향후 지속가능성을 위해 향후 주거복지의 협력적 거버넌스 체계를 어떻게 구축할 수 있을 것인가에 대해 LH의 다자간 파트너십 사례를 통해 분석하였다. 주거복지의 전달체계가 수직적, 일방향적인 행정 집행적 구조인 반면에 협력적 거버넌스는 참여주체들 간의 수평적, 상호 소통적인 네트워크 구조를 가진다. 다른 학문 영역에 비해 주거복지 서비스 부문의 거버넌스 담론은 그 중요성에도 불구하고 그동안 제대로 다뤄지지 못한 취약한 분야이다. 이는 공공임대주택이 턱없이 부족한 시기에 우선적인 주거복지 확충이 공공임대주택의 건설과 공급이었기 때문이다. 건설과 공급은 공급자와 적격 요건을 갖춘 수요자간의 연결고리였기 때문에 이 과정에서 거버넌스 관점은 대두되지 못했다. 그러나 장기공공임대주택 재고가 100만호가 넘어서면서 이제는 삶의 질 문제가 중요해졌다. 공공임대주택이 늘어나는 속도와 비슷하게 여기에 입주한 계층도 장기간 거주하면서 점차 고령화되고 있다. 공공임대주택의 1인 가구 비중은 일반 민간임대주택이나 자가거주 가구에 비해 매우 높으며, 독거노인 비중도 많다. 경제적 빈곤뿐 아니라 사회·정서적으로도 도움이 필요한 가구가 많다. 또한 사회 전반적으로 저출산·고령화, 1인 가구화, 사회 양극화, 실업, 청년 주거빈곤, 젠트리피케이션 등이 심화됨에 따라 국민의 주거 안정과 삶의 질 제고를 위해 공공부문의 역할 강화에 대한 정책 수요도 드높아 가고 있다.

이런 여건 속에서 LH는 그동안 사회적 책임 차원이나 입주민에 국한된 공동체 활성화 지원을 넘어 2016년부터 주거 서비스를 자체적으로 특화하고 경영 전략화하였다. 무지개 서비스라는 독자적인 브랜드를 개발하여 서비스를 유형화하고 차별적으로 대응하고 있으며, 협력적 주거복지의 가장 큰 잠재 자원인 사회적 경제주체와도 희망 상가 공급, 플랫폼 사업인 LH 프렌즈, LH 돌봄나눔동지, 집수리 사업 등을 통해 적극적인 협력 기제를 발휘하고 있다. 이는 복지 지원뿐 아니라 시니어 사원, 경력단절 여성, 장애인, 청년, 사회적 기업 등을 서비스 인력으로 적극 흡수하여 일자리 창출에도 기여하고 있다. 또한 사회적 경제주체의 홀로서기에 가장 큰 걸림돌이 되는 재정 문제에 대해서는 협동조합형, 토지임대부, 공유혼합형, 지분공유형, 리츠 모델을 통해 실제 사업화하고 있다. 「주거기본법」 제정을 계기로 국가 차원에서의 주거복지 전달체계로서의 주

거복지센터는 지역내 다양한 복지 자원들과 연계해 점차 국민 모두를 위한 보편적 서비스로 확대되고 있다.

이러한 성과는 LH의 고유 업무이자 핵심 가치를 정부의 주거복지 프로그램의 집행으로만 머문 것이 아니라 주거복지 수혜계층의 다양한 복지 욕구를 지속적으로 발굴하여 이를 다자간 협력 구도로 이끌어 냈다는 점에서 의미가 크다. 아직 가시적인 성과가 확산되지 못한 초기 단계이지만 지난 2여 년간의 도전적 시도와 혁신적 접근은 그 자체가 새로운 시도이자 성과였다고도 볼 수 있다. 그러나 향후 안정되고 지속가능한 확장 모델로서의 협력적 파트너십 구도를 이끌어내기 위해서는 헤쳐나가야 할 과제가 많다.

우선, LH 조직 내부의 추진 동력 확보를 위해 조직력을 더 탄탄하게 갖추어 줄 필요가 있다. 현재 다양한 서비스들이 조직 내 여러 부처로 분산된 미비점을 개선하여 총괄 조직을 두어 시스템화되도록 해야 할 것이다. 그레야 사회적 경제주체들의 활동을 지원하고 배양하는 인큐베이터로서의 역할, 민간부문과의 파트너십을 엮는 코디네이터의 역할도 가능할 것이라 본다. 둘째, 정부의 주거 서비스에 대한 인식 제고가 필요하다. 해외 사례에서도 보았듯이 정부 주도하의 주거서비스 보급 가이드라인은 휴먼 서비스의 양적·질적 성장에 중요한 역할을 한다. 주거복지의 지원 규모가 커지고 있는 만큼 지원을 받는 사람에 대한 인적 투자와 역량 강화는 사회 전체의 복지비용 부담을 줄일 수 있다. 따라서 주거복지에 대한 투자는 건물에 대한 지원뿐 아니라 사람에 대한 투자도 필요하다. 주거복지사와 같은 전담 인력을 육성하여 지역 복지 거버넌스와 체계적인 연계가 필요하며, 소득 보장, 건강·의료, 일자리, 교육, 문화, 여가 등 전반적인 삶의 질 개선에 투자해 나갈 필요가 있다. 이런 점에서 서비스 지원 인력과 서비스 운영 자체에 대한 정부 예산 지원이 필요하며 이를 위해 주거 서비스 지원에 대한 구체적인 정책 가이드라인이 개발되어야 할 것이다. 셋째, 다양한 주체간 파트너십 지원체계를 강화해 나가기 위해서는 파트너십이 필요한 영역을 명확화하고 누구와 파트너십을 맺어야 할 것인지에 대한 프레임워크가 장기적으로 마련될 필요가 있다. 일회성이나 임시 동안이 아닌 장기간 신뢰를 바탕으로 설계되는 파트너십 모델이 현재 추진되는 다양한 시도들을 통해 검증되어야 할 것이다.

본 연구는 주거복지의 협력적 거버넌스라는 주제가 아직 정부 차원에서나 학계에서 활발히 토의되고 연구되지 못한 국내 실정상, LH의 사례에 국한하여 파트너십의 배경, 필

요성, 실증 사례 등을 살펴보았다. 이에 분석틀이 여전히 미흡하고 사례분석의 깊이도 얕다. 그러나 협력적 거버넌스가 주거복지 서비스 분야에서 왜 중요하고 앞으로 보다 더 심도있게 다뤄져 나갈 영역이라는 명백한 논거는 제시되었으리라 본다. 앞으로 지속적인 후속 연구를 통하여 주거복지 서비스를 보다 체계적으로 유형화하고 파트너십의 기대 효과를 분석하거나 최근 지자체 단위에서 다채롭게 전개되는 지역 주거복지 사례들과 결합하여 분석하는 등 보다 풍부한 논의와 연구 성과들이 이어가기를 기대한다.

참고문헌

- 관계부처 합동, 「지역사회 통합 돌봄 기본계획 발표」, 보도자료, 2018.11.20.
- 국토교통부, 「도시재생 효과 높일 국토교통형 예비사회적 기업 28개 지정」, 보도자료, 2018.6.11.
- 국토교통부, 「도시재생뉴딜과 사회적경제 접목을 위한 협업 시스템 구축」, 보도자료, 2018.3.8
- 국토교통부, 「마을관리 협동조합, 지속가능한 도시재생 뉴딜사업의 초석을 다진다」, 보도자료, 2018.7.26.
- 국토교통부, 「사각지대 없는 촘촘한 주거복지망으로 집 걱정 나눠지겠습니다」, 보도자료, 2018.10.25.
- 국토교통부, 「사회통합형 주거사다리 구축을 위한 주거복지로드맵 발표」, 보도자료, 2017.11.29
- 국토교통부, 「신혼부부·청년 주거지원방안」, 보도자료, 2018.7.5
- 국토교통부, 「지속가능한 도시재생을 위한 마을관리 협동조합 본격 육성」, 보도자료, 2018.12.6.
- 국토교통부, 통계누리 <http://stat.moilt.go.kr> (2018.12.17.인출)
- 김진·김희성, 「지역사회복지협의체의 협력적 네트워크 활성화를 위한 효과적 관리 방안」, 『비판사회정책』, 비판과 대안을 위한 사회복지학회, 제46호, 2015, pp. 125-163
- 김경희, 「사회적 경제를 통한 지역혁신의 가능성과 한계」, 『공공사회연구』, Vol. 3, No. 2, 2013, pp. 126-150
- 김보영, 「사회복지 전달체계 패러다임으로서의 거버넌스, 협업(協營)에 대한 이론적 탐색」, 『사회복지정책』, Vol. 40, No. 3, 2013, pp. 107-132
- 보건복지부, 「복지 위기가구 발굴 노력 지속 추진」, 보도자료, 2018.7.5
- 보건복지부, 『2018년 자활사업안내(I)』, 2018
- 보건복지부·행정안전부·국토교통부, 「지역사회 통합 돌봄 기본계획(1단계: 노인 커뮤니티 케어 발표」, 보도자료, 2018.11.20.
- 서울특별시 사회복지종합지원센터, 「2018년 서울특별시 사회복지 사업자 현황조사 및

- 개선 방향], 2018.
- 서울특별시 사회주택종합지원센터, 「서울시 사회주택 신유형 개발」, 2018.
- 서울특별시 사회주택종합지원센터, 『2018년 서울특별시 사회주택 사업자 현황조사 및 개선 방향』, 2018
- 서울특별시 사회주택종합지원센터, 『서울시 사회주택 신유형 개발』, 2018
- 신국현·서순탁, 「사회적 기업의 거버넌스 심층 분석」, 『도시행정학보』, 제27권 제1호, 한국도시행정학회, 2014, pp. 317-343
- 안윤주, 「협력 거버넌스 구축을 통한 사회적 기업 활성화 요인 연구」, 『한국정책연구』, 제13권 제3호, 경인행정학회, 2013, pp. 181-197
- 양기용, 「사회서비스 공급체계 변화와 공공성: 지역사회서비스 거버넌스를 중심으로」, 『한국공공관리학보』, 제27권 제1호, 한국공공관리학회, 2013, pp. 89-114
- 임성환·박병식, 「공기업의 CSR 활동과 사회적 신뢰와의 관계 분석」, 『지방정부연구』, 제21권 제4호, 한국지방정부학회, 2018, pp. 411-435
- 전국경제인연합회, 『2015년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2016.
- 전국경제인연합회, 『2016년 주요 기업·기업재단 사회공헌백서』, 2017.
- 전국경제인연합회, 『2018 주요 기업의 사회적 가치 보고서』, 2018.
- 조상미·선민정·강대성, 2017. 「사회적기업육성법의 주요 쟁점 및 개선방안에 관한 연구」, 『비판사회정책』, 제54호, 2017, pp. 209-259
- 주재복, 「지방자치단체 간 협력적 거버넌스 성공 요인 분석」, 『한국정책연구』, 제13권 제3호, 경인행정학회, 2013, pp. 355-374
- 진미운·김주진, 『민관 협력 주거복지 지원 체계 구축 방안』, 토지주택연구원 연구보고서, 한국토지주택공사, 2014
- 진미운·서동훈, 『주거복지 서비스 제고를 위한 주거급여 전달체계 강화 방안』, 토지주택연구원 연구보고서, 한국토지주택공사, 2018
- 채현탁, 「지역사회복지 거버넌스를 위한 지방정부의 대응 전략에 관한 연구」, 『한국지역사회복지학』, 제50집, 한국지역사회복지회, 2014, pp. 177-201
- 최병두, 「협력적 거버넌스와 영남권 지역발전: 개념적 고찰」, 『한국지역지리학회지』, 제21권 제3호, 한국지역지리학회, 2015, pp. 427-449
- 최상휘 외, 「거버넌스형 노인주거복지와 커뮤니티 재생」, 『주거환경』, 제12집 제3호, 한

-
- 국주거환경학회, 2014, pp. 487-504
- 최상휘 외, 「거버넌스형 주거복지 모델의 활성화 방안」, 『SHURI』, 제5집 제1호, 서울 주택도시공사, 2015, pp. 43-56
- 한국사회적기업진흥원 홈페이지(<http://www.coop.go.kr/COOP/>)
- 한국사회적기업진흥원, 『한 손에 잡히는 사회적 기업』, 2018
- 한국사회주택협회, 『함께 만드는 사회, 더불어 사는 주택』, 2018 한국사회주택협회 백서, 2018
- 한국지역자활센터, 『국민 격차 해소를 위한 자활사업 발전 방안』, 국회 김광수 의원 정책 토론회 자료집, 2016
- 함영진·김종수, 「로컬 거버넌스와 사회적 기업의 역할에 관한 연구」, 『도시행정학보』, 제24집 제4호, 한국도시행정학회, 2011, pp. 365-383
- 함철호, 「지역사회복지 거버넌스: 네트워크 조직으로서 지역사회보장협의체의 발전 방안」, 『한국지역사회복지학』, Vol. 54, 한국지역사회복지회, 2015, pp. 213-243
- 홍현민 외, 『사회공헌의 뿌리, 박애』, SERI 이슈 페이퍼, 삼성경제연구소
- Blessing, Anita, “Magical or Monstrous? Hybridity in Social Housing Governance,” *Housing Studies*, Vol. 27, No. 2, 2012, pp. 189-207
- Bradley, Quintin, “Capturing the castle: Tenant governance in social housing companies,” *Housing Studies*, Vol. 23, No.6, 2008, pp.876-897
- Bradley, Quintin, “Trouble at the top: The construction of a tenant identity in the governance of social housing organizations,” *Housing, Theory and Society*, Vol.28, No.1, 2011, pp. 19-38
- Bratt, Rachel G., “The Quadruple Bottom Line and Nonprofit Housing Organizations in the United States,” *Housing Studies*, Vol. 27, No. 4, 2012, pp. 438-456
- CBPP(Center on Budget and Policy Priorities), ‘Moving to Work’ housing program raises serious concerns, 2016
- CBPP(Center on Budget and Policy Priorities), ‘Moving to Work’ Bill would harm rental assistance, 2017

- Carter, Tom and Polevychok, Chesya, “Housing is Good Social Policy,” Canadian Policy Research Networks Inc.(CPRN), 2004
- CEB(Council of Europe Development Bank), *Housing inequality in Europe: Tackling inequalities in Europe: the role of social investment*, 2017
- Clapham, David and Kintrea, Keith, “Community-based housing organisations and the local governance debate,” *Housing Studies*, Vol. 15, No. 4, pp. 533-559
- Cole, Ian, “Housing market renewal and demolition in England in the 2000s: The governance of ‘Wicked problems’,” *International Journal of Housing Policy*, Vol.12, No.3, 2012, pp. 347-366
- Czischkec, Drarinka, “Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study,” *European Journal of Housing Policy*, Vol.9, No.2, 2009, pp. 121-151
- Czischkec, Drarinka, and Gruis, Vincent and Mullins, David, “Conceptualising Social Enterprise in Housing Organisations,” *Housing Studies*, Vol. 27, No. 4, 2012, pp. 418-437
- GAO(United States Government Accountability Office), “Rental Housing: Improvements neede to better monitor the Moving to Work demonstration, including effects on tenants, Report to the Ranking Member,” Committee on Financial Services, Houses of Representatives, 2018.
- Gaumer, Elizabeth and Brooks-Gunn, Heanne, “Building Ties: The social networks of affordable housing residents,” *Cityscape: A Journal of Policy Development and Research*, Vol.16, No.3, 2014, pp.47-68
- Fisher, “Research shows Housing Choice Voucher reduce hardship and provide platform for long-term gains among children,” Center on Budget and Policy Priorities, 2015
- Kleit, Rachel Garshic and Page, Stephen B., “The changing role of Public Housing Authorities in the affordable housing delivery system,” *Housing Studies*, Vol. 30, No. 4, 2015, pp. 621-644
- Kleit, Rachel Garshic and Page, Stephen B., “Public Housing Authorities

-
- under devolution,” *Journal of the American Planning Association*, Vol. 74, No. 1, 2008, pp. 34-44
- Housing Europe, *The State of Housing in the Europe*, 2017.
- Laffin, Martin, “A new politics of governance or an old politics of central-local relationships, Labour's reform of social housing tenancies in England,” *Public Administration*, Vol.91, No.1, 2013, pp. 195-210
- MDRC, “Sustained earnings gains for residents in a Public Housing Jobs Program: Seven-year finding from the Jobs-Plus Demonstration,” 2010
- Morrison, Nicky, “Institutional logics and organisational hybridity: English housing associations' diversification into the private rented sector,” *Housing Studies*, Vol.31, No.8, 2016, pp. 897-915
- Muir, Jenny and Mullins, David, “The governance of mandated partnerships: The case of social housing procurement,” *Housing Studies*, Vol.30, NO. 6, 2015, pp. 967-986
- Mullins, David and Milligan, Vivienne and Nieboer, Nico, “State directed hybridity ? - the relationship between non-profit housing organizations and the state in three national context,” *Housing Studies*, Vol. 33, NO. 4, 2018, pp. 565-588
- National Federation of ALMOS, “Firm Foundations, Annual Survey-Summary Findings,” 2017
- Norris, Michelle and O'connell, Cathal, “Social housing management, governance and delivery in Ireland: Ten years reform on seven estates,” *Housing Studies*, Vol.25, No.3, 2010, pp. 317-334
- Nguyen, Mai Thi and Rohe, William M. and Morris Cowan, Spencer, “Entrenched hybridity in Public Housing Agencies in the USA,” *Housing Studies*, Vol.27, No. 4, 2012, pp. 457-475
- Pawson, Hal and Sosenko, Filip, “The Supply-Side Modernisation of Social Housing in England: Analysing Mechanics, Trends and Consequences,” *Housing Studies*, Vol.27, No.6, 2012, pp. 783-804

- Ruys, Pieter H. M., B. Jan and Dix, Henry, “Modes of governance in the Dutch social housing sector,” *Annals of Public and Cooperative Economics*, Vol. 73, No.3, pp. 381-413
- Sard, Barbara and Rice, Douglas, “Realizing the Housing Choice program's potential to enable family to move to better neighborhoods,” Center on Budget and Policy Priorities, 2016
- SIdrive, *Transformative Social Innovation and its Multi-Actor Nature - Atlas of Social Innovation: new practices a better future*, 2018, pp.47-50
- Tang, Connie and Oxley, Michael and Mekic, Daniel, “Meeting commercial and social goals: institutional investment in the housing association sector,” *Housing Studies*, Vol. 32, No. 4, 2012, pp. 411-427
- Urban Institute, *A New Model for Integrating Housing and Services*, 2010

편저자

라영재(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

유승현(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

참여연구진

이용숙(고려대학교)

원구환(한남대학교)

정일환(승실대학교)

류수영(충남대학교)

진미운(LH토지주택연구원)

2018 공공기관과 국가정책

2018년 12월 21일 인쇄

2018년 12월 28일 발행

발행인 김 유 찬

발행처 한국조세재정연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대표), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제2014-24호

인 쇄 경성문화사

©한국조세재정연구원 2018

ISBN 978-89-8191-966-5

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



2018 공공기관과 국가정책

kipf 한국조세재정연구원
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336
TEL : 044-414-2114 <http://www.kipf.re.kr>

ISBN 978-89-8191-966-5



9 788981 919665



9 3 3 2 0