

# 2020 공공기관과 국가정책

제1권 공공기관 혁신

2020.12





# 발 간 사

2020년 12월 현재 340개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 있습니다. 이들 공공기관은 전기, 가스, 도로, 공항, 금융, 의료 및 사회복지 서비스, 안전관련 검사·검증 기능, 연구·개발 등 국민의 생활에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하고 국민경제에서 중추적 역할을 수행하고 있습니다. 특히 2020년에는 코로나19 사태가 장기화되면서 경제활동이 위축되고, 이에 따라 경제위기 극복 및 포스트 코로나 시대 개척을 위해 공공기관의 선도적인 역할이 요구되고 있습니다. 이런 상황에서 공공기관의 역할이 그 어느 때보다 중요해지고 있으며, 공공기관에 대한 일반 국민들의 기대는 점차 높아지고 있습니다. 이런 국민의 기대에 부응하기 위해서는 공공기관을 효과적으로 운영하기 위한 연구가 지속해서 필요한 상황입니다.

한국조세재정연구원 공공기관연구센터에서는 2010년부터 매년 각계 외부 전문가, 공공기관 실무자와 정책결정자가 참여할 수 있는 세미나 및 토론회의 장을 마련하고, 이를 토대로 매년 한 해 동안 연구된 결과물을 모아 『공공기관과 국가정책』으로 발간하고 있습니다. 본 보고서에는 외부 전문가의 비평적 시각으로 공공기관의 주요 현안과 쟁점, 과제, 문제 등을 분석 및 진단하고 있습니다. 이를 통해 센터에서는 우리나라 공공기관의 현황을 진단하고 시의성 있고 전문적인 국가정책을 제안하여 올바른 정책의 방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있습니다.

2020년 『공공기관과 국가정책』은 크게 공공기관 혁신 부분과 공공기관 일자리정책, 평가의 두 개 부분으로 구성되어 있습니다. 제1부 「공공기관 혁신」에서는 공공기관 혁신 방안, 통합채용제도 도입, 공공기관의 사회적 가치 등에 대한 연구를 담았습니다. 제2부 「일자리정책, 평가」에서는 공공기관 일자리 정책을 비롯하여 공공기관 경영평가에 대한 연구 및 안전문화에 대한 연구를 다루고 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.

2020년 12월

한국조세재정연구원 공공기관연구센터

소장 배근호



# 목 차

1. 혁신도시에서 지역의 협업을 통한 공공기관의 혁신 방안 .....	1
이향수	
I. 서론 .....	3
II. 공공기관 혁신 및 협업에 대한 이론적 논의 .....	7
III. 혁신도시 지역협업에 대한 문헌연구 .....	15
IV. 공공기관 지역협업을 통한 혁신 사례 실증 분석 .....	32
V. 혁신도시 내에서 협업 성공요인 .....	50
VI. 정책적 제언 .....	55
2. 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미 .....	61
우윤석	
I. 서론 .....	63
II. 공공기관의 사회적 가치 성과 현황 .....	65
III. 이론적 재음미와 사회적 가치의 함의 .....	74
IV. 결론 .....	119
3. 공공기관 통합채용제도 도입·활성화 .....	127
김지원	
I. 서론: 연구의 배경 및 목적 .....	129
II. 공공기관 채용제도 현황 및 선행연구 검토 .....	132
III. 공공기관 통합채용제도의 개념 및 의의 .....	140
IV. 공공기관 통합채용제도 수요 및 유사사례 분석 .....	158
V. 시사점 및 정책제언 .....	194

4. 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략	
- 공기업   소속 10개 기관 사례를 중심으로 .....	205
정진우	
I. 연구배경 및 목적 .....	207
II. 혁신성장의 개념 및 해외사례 .....	209
III. 공공기관 혁신성장 추진 현황 및 주요 사례 분석 .....	220
IV. 한국판 New Deal과 공공기관 혁신성장 먹거리 창출 사업의 관계 .....	240
V. 요약 및 시사점 .....	249
5. 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제 .....	255
이윤석	
I. 서론 .....	257
II. 이론적 논의 .....	259
III. 위탁집행형 공공기관의 혁신사례 분석 .....	277
IV. 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제 .....	302
V. 결론 .....	307

# 1. 혁신도시에서 지역의 협업을 통한 공공기관의 혁신 방안

이향수(건국대학교)



# 혁신도시에서 지역의 협업을 통한 공공기관의 혁신 방안

이향수(건국대학교)

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 필요성

#### 가. 공공기관의 혁신은 국제적 이슈

공공기관의 혁신은 우리나라뿐 아니라 국제적인 이슈가 되고 있다. OECD는 공공부문 혁신에 관한 일반적 원칙을 마련하고, 장기적 목표를 제시하기 위해 ‘공공혁신선언문(Declaration on Public Sector Innovation)’을 2019년 5월에 채택했다(OECD 공공혁신선언문, 2019). 주요 내용은 공공분야 내 혁신을 수용하고 증진, 경계 없는 협업으로 혁신할 수 있음을 인정하여야 하며, 새로운 협력관계를 구축하고, 다양한 목소리를 공공부문의 혁신과정에 반영해야 한다는 것이다.

특히, 다양한 이해관계자인 정부, 민간, 시민사회단체, 개인 등이 서로 협력을 통해 공공부문에 산적한 난제들에 대한 새로운 접근방법과 해결책을 함께 강구할 것을 강조하고 있다. 새로운 협력 관계를 구축하고, 다양한 목소리를 반영하기 위해서는 참여주체 간 협의체를 구축하여 지속적인 협업 관계를 유지할 수 있도록 노력할 것을 권고하고 있다.

#### 나. 공공기관의 경쟁력 확보를 위한 혁신 추진

민간기업뿐 아니라 공공의 이익을 추구해야 하는 공공기관 역시 4차 산업혁명과 같은 환경 변화에 민첩하게 대응하고 경쟁력을 확보하기 위해서는 변화하는 것이 필요하며, 이를 위해 혁신을 추구하는 것이 당연하다. 공기업, 준공공기관 및 기타공공기관에 이르

---

는 공공기관이 혁신을 통해 경쟁력을 확보해야 하는 것은 이들이 고객인 일반국민들의 행복과 안녕을 목적으로 설립되었다는 태생적인 이유 외에도 빠른 외부환경에 대응하지 않으면 공공기관이 가지고 있는 경직성이나 관료제적 폐쇄성으로 인해 조직의 성장을 담보할 수 없기 때문이다. 또한 공공부문 혁신의 대상이 중앙부처와 지방정부뿐 아니라 공기업, 준공공기관 등을 포괄하는 공공기관으로 확대하여 광범위하게 적용되는 현실적인 이유 때문이기도 하다. 특히 우리나라는 공기업 및 준공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중이 크고, 공기업을 비롯한 공공기관이 선도적으로 자율적인 혁신을 주도하고 산업 생태계를 변화시키는 플랫폼 역할을 하고 있기 때문이기도 하다(한국조세재정연구원, 2018: 2).

#### 다. 시민들과의 협력을 통한 공공기관 혁신의 필요성

문재인 정부는 공공기관이 보유하고 있는 공공성과 능률성을 균형적으로 실천하여 사회적 가치를 실현할 것을 국정과제로 제시하고 있다. 사회적 가치와 연계하여 공공기관의 혁신을 추진하는 데 있어 중요한 아젠다 중 하나가 일반시민들의 참여이다. 일반시민들 혹은 정책대상이나 고객의 참여가 중요한 이유는 우선, 공공부문이 단독으로 해결할 수 없는 복잡한 사회문제가 증가하였다는 점이다. 공공기관만으로 또는 어느 한 기관만의 노력만으로 해결할 수 없는 난제들이 산적하였으며, 이를 해결하기 위해 점점 다양한 주체들의 집단지성이 매우 중요해졌기 때문이다. 둘째, 민주주의의 심화로 시민사회의 정책과정에 대한 참여요구가 증가하고 있다는 점을 지적할 수 있다. 더구나 인터넷 공간에서의 정책과정의 참여는 오프라인상에서의 참여보다 여러 가지 면에서 능률적인 참여가 가능하도록 만들었다. 인터넷 공간은 네트워크 정책과정 환경에 어울리는 새로운 민주주의 체제를 요구하게 되었고(조권중, 2003), 이러한 변화를 통해 정책과정의 참여는 예전에 비해 훨씬 용이해졌으며 자연스럽게 보인다. 셋째, 정부 신뢰 제고의 필요성이 증가(행정안전부, 2019)하고 있다. 신뢰를 제고하기 위해서는 문제를 효과적으로 해결하는 능력인 대응성과 신뢰성이 매우 중요한데, 이를 위해서는 정부가 예견적으로 공공서비스의 수요를 파악하여 정책개발에 능동적으로 대응해야 할 것이다(임혁원 외, 2018). 따라서 구체적인 공공서비스의 수요를 파악하기 위해서는 무엇보다도 국민들의 참여와 소통이 중요함은 물론이다.

## 2. 연구의 목적

문재인 정부는 사회적 가치를 공공기관 운영의 핵심가치로 하여, 혁신적 포용국가를 선도하고 신뢰받는 공공기관 실현을 목표로 공공기관의 혁신을 추진하고 있다. 공공기관 혁신을 통해 국민 삶의 질을 제고하기 위해 ① 사회적 가치 중심의 기관운영 ② 혁신적 포용국가 선도 ③ 국민 신뢰 제고 등 3가지 분야로 나누어 혁신을 추진하고 있다. 특히 공공기관들은 국민 신뢰를 제고하기 위해 지역사회와 공공기관과의 협력체제를 강조하는 혁신을 추진하고 있다. 또한 혁신의 추진과정에 일반 국민들의 참여 및 지역사회의 다양한 문제 해결에 국민들의 참여를 강조하고 있다.

본 연구에서는 지역과의 협업을 통한 공공기관의 혁신사례를 분석하여 성공요인 및 정책적 함의를 도출하고자 한다.

## 3. 연구 방법

### 가. 문헌 연구

문재인 정부의 공공기관 혁신에 대한 방향과 주요 내용에 대해서 검토하고 혁신도시에서 공공기관 간 협업을 통한 혁신사례를 분석하고 공공기관 간 혁신방안을 마련하기 위해 본 연구는 우선, 문재인 정부 공공기관 혁신에 대한 방향과 주요 내용에 대한 검토 및 분석을 하였다. 이를 위해 혁신 및 공공기관 혁신에 대한 문헌연구 분석을 하였으며, 협업에 대한 이론적 고찰을 수행하였다. 또한 공공기관 간 협업을 통한 혁신을 고찰하기 위해 혁신도시로 이전한 공공기관 간 협업 사례를 분석하고, 또한 혁신도시로 이전한 공공기관과 지역 내의 다양한 주체들과의 협업을 통한 혁신 사례(2016~2019년)를 분석하였다.

### 나. 심층면접

본 연구에서는 문헌연구 외에도 공공기관 관계자에 대한 심층면접을 2020년 10월부터 11월 사이에 실시하였다. 이들 공공기관은 지역 내의 기관 또는 공공기관과의 협업을 통해 혁신성과를 창출했던 우수사례 기관들이다. 이들 기관의 협업을 담당했던 직원들을

---

대상으로 심층 면담을 실시하였는데, 주된 면담 내용은 ① 지역협업(collaboration)의 목적 및 협업의 내용 ② 전담조직 설치 등 협업에 대한 지원 및 협업참여기관 간 의사소통 내용 등을 분석 ③ 협업의 성과 및 성공 요인 등을 분석하였다.

## II. 공공기관 혁신 및 협업에 대한 이론적 논의

### 1. 공공기관 혁신의 의의

#### 가. 협업을 통한 개방적 혁신의 의의

최근 공공부문 혁신 방향의 큰 특징 중 하나는 협업을 통한 공공부문의 문제 해결에 초점을 두고 있다는 점이다. 그만큼 공공부문에서 해결해야 할 문제가 복잡한 난제들이어서 어느 한 기관만의 노력으로 해결하기에는 어려운 경우가 많기 때문이다. 이미 2000년대 초반부터 민간기업에서는 무한의 글로벌 경쟁하에서의 생존을 위해 기업 간 합병이나 기술 제휴 등의 협업을 비롯하여 다양한 형태의 협업에 관심을 가져왔다. 규모나 시장점유율 등에 있어서 비슷한 규모의 기업들끼리의 전략적 제휴를 통한 동종업계 간의 협업이나 전혀 다른 업종 간의 협업 등 그 종류나 범위에 있어서도 매우 다양하게 협업이 이루어져왔다.

한편 공공부문에서도 협업의 필요성이 증대되어 기관 간 협업을 통해 인적·물적 자원을 절약(Thomson & Perry, 2006: 20)하고 복잡다단한 정책문제를 해결하기 위한 협업에 대한 관심 및 논의가 지속적으로 이어져왔다. 공공부문의 문제 해결능력을 제고하기 위해 그동안 정부는 정부혁신의 중요한 아젠다로서 협업을 다루어 왔다. 박근혜 정부는 정부 3.0을 정부혁신의 슬로건으로 내세워 추진하면서 협업을 공공기관 혁신의 중요한 수단으로 인식하였다.

정부 3.0 핵심 철학 중 하나가 ‘부처 간 칸막이를 제거하고 소통협력’(이향수, 2016)을 강조하였으며, 협업을 이를 해결하기 위한 중요한 전략으로 인식하였다. 문재인 정부의 정부혁신에서도 협업은 중요한 정부혁신의 추진전략이 되었음은 물론이다. 문재인 정부의 정부혁신 3대 전략은 사회적 가치 실현, 참여와 협력, 신뢰받는 정부 등으로 요약할 수 있는데, 참여와 협력 전략의 과제들은 많은 부분 협업을 다루고 있어 우리 정부의 공공기관 내의 협업에 대한 의지를 읽을 수 있다.

또한 협업에 대한 시각에 있어서 일부 학자들(오철호·고숙희, 2012; 박천오·주재현·진종순, 2011)은 협업을 신공공관리의 한계를 극복하기 위한 대안으로 지적하기도 한다. 이들 학자들은 신공공관리에서는 개별 공공기관의 성과 달성과 책임성을 강조하여 공공

---

기관의 효율성은 제고되었지만, 기관 간 연계를 통한 업무 협조나 난제 해결능력은 상대적으로 떨어진다는 문제점을 지적하고 있다. 이를 극복하기 위해서 대안으로 협업에 대한 논의가 진행되었다(최호진·김영록, 2013)는 것이다. 또한 협업은 정보통신기술을 통해 촉진될 수 있으며, ICT를 통한 협업으로 공공부문 내부의 능률성 및 대국민 측면에서의 효과성 또한 제고할 수 있게 되었다는 지적도 있다(한국행정학회, 2013: 3).

정부에서도 그동안 협업을 위해 다양한 정책을 추진하여 왔다. 그동안의 협업에 대한 논의는 업무협조, 융합행정, 협업, 정책조정 등으로 진행되어 왔다. 이러한 논의들은 다수 기관 간 협력을 통해 고객 중심의 총체적이고 고품질의 행정서비스를 전달하는 것을 주요 목적으로 한다는 점에서 논의방향은 일관성이 있다고 할 것이다. 그러나 그동안의 논의들과 협업과의 차이는 크게 참여주체들의 적극성 측면에서 찾을 수 있다. 협업은 협업에 참여하는 주체의 자율성과 적극성이 더욱 강조되고, 참여기관 간 원활한 의사소통 능력 또는 비교적 수평적 의사소통 체계 구축이 필요하다는 점에서 다른 논의들과 다소 차이가 있다.

이처럼 수평적이고 개방된 협업은 개방형 혁신이라고도 볼 수 있다. 본 연구에서 분석하고자 하는 혁신도시 내에서의 지역협업 역시 지리적으로 같은 공간 안에 있는 공공기관 간 협업을 추진하는 데 있어서 참여주체 간 수평적인 의사소통 및 자발적인 협업 참여라는 차원에서 협업의 모범적인 사례들이라고 할 수 있으며, 이는 개방형의 협업을 통한 혁신이라 할 수 있다.

개방형 협업을 통한 혁신은 내부의 아이디어와 인력뿐 아니라 외부의 자원을 적극적으로 활용한다는 의미로서 H. Chesbrough(2003)는 개방형 혁신을 강조하고 있다. H. Chesbrough는 민간기업을 대상으로 한 연구를 통해 혁신을 이루기 위해서는 과거의 폐쇄적이고 은밀한 혁신이 아니라 제안이나 새로운 기술을 획득하는 데 있어서 내부, 외부, 경쟁사 등 기관의 경계를 구분하지 않고 내부 및 외부의 아이디어와 인적자원을 활용해야 함을 강조하였다. 이러한 개방형 혁신은 조직 내외부의 참여자들과의 적극적인 협업을 통해 혁신을 추진한다는 의미에서 우리 공공기관의 협업에도 의미하는 바가 크다 할 것이다.

## 나. 문재인 정부의 공공부문 혁신 및 협업의 방향

문재인 정부에서 추진하고 있는 정부혁신의 비전은 ‘국민이 주인인 정부’이다. 이를 실현하기 위해 참여와 신뢰를 강조하고 있으며, 이를 통해 공공성을 회복하고자 하는 목표를 내세웠다. 궁극적으로 문재인 정부 정부혁신이 추구하는 목표는 국민의 삶의 질 개선에 두고 있다. 이러한 목표를 두게 된 배경을 보면, 능률과 고도성장 중심의 국정운영으로 경제적인 측면에서 삶의 수준은 제고되었으나 양극화, 불평등으로 인해 실질적인 국민의 삶의 질은 향상되지 못하였다고 지적하고 있다. 그 근거로서 더 나은 삶의 질 지수(BLI)는 4년째 지속적으로 하락하여 2014년 25위에서 2017년 29위로 떨어졌는데 특히 OECD 38개국 중 공동체 지수는 38위, 삶의 만족은 30위, 일과 삶의 균형은 35위에 그쳤기 때문이다(행정안전부, 2019). 또한 “국민의 삶의 질을 제고하고 지속가능한 성장을 위해서는 경제의 양적 성장과 효율에 치우친 정부 운영에서 사회적 가치와의 균형을 추구하는 정부 운영으로 전환하여 공공성의 증진, 공동체의 발전, 지속가능한 사회의 토대를 마련할 필요가 있다고 보았다. 또한 정부가 단독으로 처리할 수 없는 복잡한 사회문제의 증가, 민주주의의 심화로 시민사회의 정책과정 참여요구 증가, 시민참여 증대를 통한 정부 신뢰 제고 필요성 증가 등으로 국민의 정책과정에 대한 보다 직접적인 참여를 위한 제도적 기반 마련의 필요성”(정부혁신 종합추진계획 이해와 활용, 2018)이 높아졌다. 이는 공공부문이 일반시민들과의 협업의 필요성이 증가하였다는 것이다. 이에 따라 정책문제 해결을 위해서는 공공기관 간 협업, 시민과의 협업 등 다양한 종류의 협업이 중요하다.

## 다. 국민의 참여 및 지역사회 공헌

정부는 「2020 공공기관 혁신 가이드라인」(기획재정부, 2020년 6월)을 발표하고 국민이 체감하는 성과 창출을 위해 기관의 혁신을 주문하면서 각 공공기관의 혁신계획 수립 시 혁신도시별 네트워크를 통해 기관 간 교류를 활성화하고 협업과제를 발굴하여 추진할 것을 요청하고 있다. 이에 대부분의 혁신도시에서는 혁신도시로 이전한 공공기관 협의체를 구성하여 해당 지역 사회의 문제를 해결하고 지역경제 발전을 지원할 수 있도록 하는 계획을 세우고 있다. 또한 기획재정부는 혁신 네트워크 간사기관을 통해 각 기관의 혁신계획 이행상황을 분기별로 취합하여 제출할 것을 요구하여 혁신도시로 이전한 공공기관 간 더욱 활발한 교류 및 협업을 주문하고 있다. 그뿐 아니라 공공기관 간 혁신계획 수립

---

시 교류가 많을수록 경영평가 시 우대함으로써 공공기관 간 네트워크 활성화 및 협업을 제도화하고자 하려는 의지를 알 수 있다.

정부는 그동안에도 지속적으로 혁신도시 내에서 공공기관 간 협업을 유도하여 왔으며, 특히 2020년에는 더욱 공공기관 간 협업을 강조하고 있다. 이렇듯 혁신도시 내에서 공공기관 간의 협업 또는 시민사회와의 협업은 지역사회의 발전을 위해 문제점을 자발적으로 함께 발굴하고 지역주민이 체감할 수 있는 실질적인 성과 창출을 위한 협업과제를 발굴하고자 하는 것이다.

이는 다양한 업무 특성을 가진 혁신도시 내의 다양한 공공기관들의 고유역량을 공유하고 협업하여 기존에 해결되지 못하였던 지역의 문제들을 해결하기 위한 방안을 도출하고 실행하고자 한 것이라고 볼 수 있다. 일부 혁신도시 내의 공공기관 네트워크 협의체에서는 특히 인사교류제도 등을 통해 공공기관의 협업체계를 강화하고 사회공헌활동이나 지역인재 양성 등 유사한 업무를 종합적이고 융합적인 관점에서 시행하여 공공기관 간 시너지 효과를 제고하고자 하고 있다(충북혁신도시 혁신네트워크 내부자료, 2020.8.11.).

또한 혁신도시 내에서의 공공기관의 협업은 공공기관 간 협업뿐 아니라, 지역사회 주민과의 협업에도 초점을 두고 있다. 일상생활에서 지역주민의 불편한 점을 직접 찾고 주민과 함께 해결책을 모색하는 국민 참여형 지역사회 문제해결 과제를 추진하고자 하는 것이다. 이를 위해 지역주민의 의견을 모니터링하고 소통이 가능한 소통채널에 참여하여 주민들이 원하는 다양한 목소리를 청취하고자 노력하고 있다.

본 연구에서는 혁신도시 내에서의 공공기관 간 협업을 크게 두 가지로 나누어 살펴보고자 하였다. 첫째는, 공공기관 간 협업이며, 둘째는, 지역주민과의 협업을 통한 공공기관 혁신이다.

## 2. 협업의 개념

학자들은 다양한 측면에서 협업을 개념화하고 있다. Gartner Group(2018)에서는 협업의 개념을 참여자들이 협업 결과에 대해 책임을 지고, 참여자들이 공동의 이익을 분배할 목적으로 함께 작업하는 것으로 정의하고 있다. 또한 Himmelman(2002)은 일을 협력하여 수행하는 것을 협업으로 정의하고, 협업하기 위해서는 네트워킹(networking), 협력이나 조정을 해야 한다고 지적하고 있다. Gray(1989)는 협업 참여자들 사이에 서로



---

협업은 수평적 협업으로 구분할 수 있다. 외부 협업은 그동안 주로 민간기업들 간에 이루어져 왔는데, 예를 들어 동등한 입장에서 협력행위나 다른 기업을 수주하는 방식을 말한다. 또한 민간 영역에서의 수직적 협업이라고 하면, 대기업 측면에서는 1차, 2차, 3차로 이어지는 수직적인 하청과는 다른 형태이다. 그동안 민간영역에서 수평적 협력이 활발했던 것은 대기업들이 해외로 생산기지를 이동하면서 생산량이 감소하면서 중소기업들이 생존을 위한 방법을 찾으면서 생긴 변화이다. 물론 4차 산업혁명 시대가 되어 융합이 보편화되면서 산업 간, 기술 간 융합을 모색한 것도 협업을 촉진한 원인이라고 할 수 있다. 이러한 기업들 간의 협업은 '네트워크형 협업'으로 점점 발전해 오고 있다(한경신문, 2017.5.14. 기사).

광역시를 중심으로 추진한 테크노파크를 구축하는 과정에서 민간기업 간의 수평적 협업은 매우 활발해 보인다. 대구시 등 일부 지역도시 사례를 살펴보면, 특히 신산업 분야에서 기업 간 수평적 협업이 많이 확대되었음을 알 수 있다. 대구광역시의 신산업 육성 과정에서 다양한 산업분야별로 기업을 지원하는 기관과 중견기업, 중소기업, 벤처기업들이 참여하는 네트워킹이 활발하였으며, 이들 간에는 수평적 협업관계가 구축됨을 알 수 있었다(한경신문, 2017.5.14. 기사).

이러한 협업 방식은 공공기관들 간에도 적용될 수 있다. 혁신도시로 이전한 많은 공공기관들의 경우 이전한 지역도시에 적응하면서 겪는 여러 가지 경험이나 노하우를 공유하고 이전 기관들끼리 서로 도와주면서 기업 운영이나 지역사회와의 관계 등에 있어서 여러 가지 경험들을 공유하고 때로는 협력하면서 시행착오를 줄일 수 있다는 점에서 공공기관 간의 수평적 협업은 매우 중요하다고 할 수 있다.

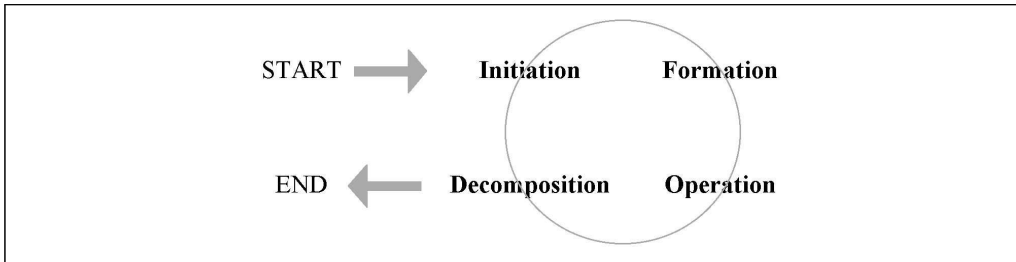
#### 4. 협업의 생애주기

협업은 일종의 생애주기를 거쳐서 완성된다고 보는 여러 학자들의 논의를 소개하고자 한다. 크게 Tellioğlu와 AIIM, Himmelman의 견해를 밝히고자 한다.

##### 가. Tellioğlu의 Collaboration Life Cycle(2008)

Tellioğlu(2008)는 협업의 생애주기를 크게 시작, 형성, 작동, 해체의 과정을 거친다고 보고 있다.

[그림 II-2] Collaboration Life Cycle



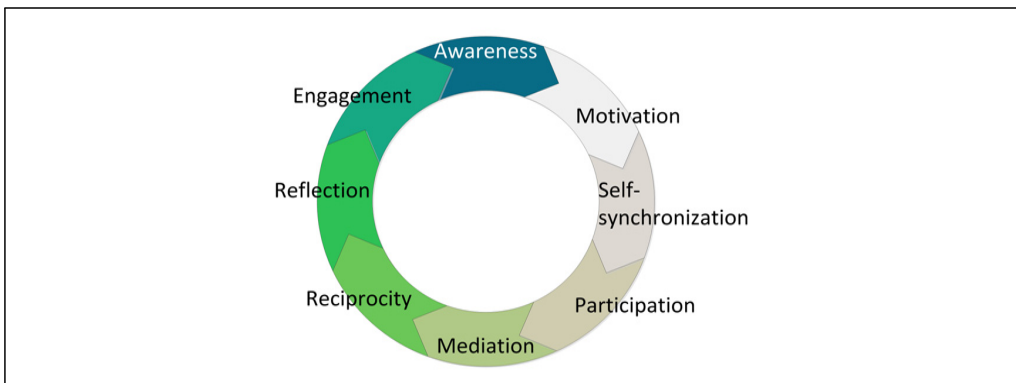
자료: Tellioglu, 2008

#### 나. AIIM's Life Cycle Collaboration Model

AIIM에 의하면 협업은 Tellioglu보다 좀더 복잡한 과정을 거쳐 이루어진다. 아래의 AIIM's Life Cycle Collaboration Model에 의하면 협업은 단순한 과정이 아니라 긴 호흡을 가지고 이루어지면 많은 노력을 기울여야 완성됨을 알 수 있다.

그 과정을 자세히 살펴보면 다음과 같다. 우선 공통의 협업 목적을 가진 참여자들 간 협업이 왜 필요한지에 대해 인식하고(awareness), 참여자들 간 협업을 통해 문제 해결을 하겠다는 동기 부여(motivation)를 하며, 협업 참여자들 간 동조화(synchronization) 과정을 거쳐, 협업활동에 참여(participation)하고, 협업 참여자간 조정(mediation)행위, 상호 관계(reciprocity)를 통해 숙고(reflection)하고 궁극적으로 협업에 적극적인 참여(engagement)를 하게 된다.

[그림 II-3] AIIM's Life-Cycle Collaboration Model



자료: <http://myorgbio.org/aiims-life-cycle-collaboration-model/>

#### 다. Himmelman의 협업의 경로

Himmelman(2002)의 경우에는 협업까지 진행되는 절차를 분류하여 협업의 경로를 분석하였다. 우선은 협업 참여자 간 서로의 이익을 위해 정보를 공유하는 네트워킹(networking)이 일어나고, 이러한 네트워킹이 이루어진 후에는 공동목표를 달성하기 위해 활동을 공유하고, 상호 이익을 보장받기 위해 정보를 공유하는 코디네이팅(coordinating) 단계에 이르게 되고, 이후 공동 이익을 보장하기 위해 자원 공유 및 정보 교환의 협력 단계에 이르게 된다. 이러한 협력 이후에는 공동 이익 달성을 위해 기존에 가지고 있지 않았던 역량을 키우거나 제고하기 위해 자원 공유 및 정보 교환의 협업 단계로 발전하게 된다는 것이다. 즉, 협업으로까지 가기 위해서는 그보다 앞서 네트워킹, 코디네이팅, 협력 단계를 거쳐야 발전할 수 있다는 것이다. Himmelman(2002)의 지적에서도 보듯이 협업은 적극적인 협력이 일어나게 된다. 즉, 자원공유 및 정보교환뿐 아니라, 이전에 보유하고 있지 않았던 추가적인 역량을 획득하기 위해 노력한다는 점이다. 따라서 협업은 그야말로 네트워킹이나 코디네이팅이나 협력과는 협력의 강도가 매우 깊어짐을 알 수 있다.

〈표 II-1〉 협업을 위한 전략 매트릭스

네트워킹	코디네이팅	협력	협업
상호 이익을 위해 정보 교환	상호 이익을 위해 정보 교환, 공동의 목표달성을 위해 활동을 공유	상호 이익을 위해 정보 교환, 공동목표 달성을 위해 자원 및 활동을 공유	상호이익을 이해 정보 교환, 공동목표를 달성하기 위해 자원 및 활동을 공유하고, 부가적인 역량을 확장하기 위해 노력

자료: Himmelman(2002)

### Ⅲ. 혁신도시 지역협업에 대한 문헌연구

#### 1. 혁신도시 내 공공기관 간 협업 사례 분석

##### 가. 혁신도시 내 공공기관 이전 현황

공공기관 이전 정책은 지난 40여 년간의 압축성장 과정에서 발생된 수도권-비수도권 간의 불균형 발전을 해소하기 위해서 수도권에 85%가 소재하고 있는 공공기관 가운데 수도권 잔류가 불가피한 기관을 제외한 나머지를 비수도권으로 분산 배치함으로써 국토 활용의 효율성을 높이고 해당 지역의 발전에 있어서 이들 이전 공공기관이 중추적인 역할을 담당하게 하는 것이 가장 효과적이라는 판단을 배경으로 하였다(김진근, 2009: 4).

혁신도시로의 이전기관들은 그 효과를 제고하기 위해 비슷한 업무를 수행하는 유사 기능군으로 구분하여 12개의 광역시도에 분산하여 배치되었다.

〈표 III-1〉 전국 혁신도시의 공공기관 이전 현황(20.6월 기준)

지역	기능군	이전기관
부산(13)	해양수산 금융산업 영화진흥 등	국립해양조사원, 국립수산물품질관리원, 주택도시보증공사, 한국남부발전(주), 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국청소년상담복지개발원, 한국해양과학기술원, 한국예탁결제원, 한국해양수산개발원, 게임물관리위원회, 영상물등급위원회, 영화진흥위원회
대구(12)	산업진흥 교육, 학술진흥 가스산업 등	중앙신체검사소, 중앙교육연수원, 한국감정원, 한국가스공사, 신용보증기금, 한국교육학술정보원, 한국산업단지공단, 한국산업기술평가관리원, 한국정보화진흥원, 한국사학진흥재단
광주, 전남(16)	전력산업	국립전파연구원, 농식품공무원교육원, 우정사업정보센터, 한국전력공사, 한전KDN(주), 한전KPS(주), 한국전력거래소, 한국방송통신전파진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국농어촌공사, 한국농수산식품유통공사, 사립학교교직원연금공단, 한국콘텐츠진흥원, 농림식품기술기획평가원, 한국농촌경제연구원, 한국문화예술위원회
울산(9)	에너지산업 근로복지 산업안전 등	고용노동부 고객상담센터, 국립재난안전연구원, 한국석유공사, 한국동서발전(주), 한국산업인력공단, 한국에너지공단, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 에너지경제연구원

지역	기능군	이전기관
강원(12)	광업진흥 건강생명 관광 등	국립과학수사연구원, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국광해관리공단, 도로교통공단, 국립공원공단, 국민건강보험공단, 한국보훈복지의료공단, 건강보험심사평가원, 한국관광공사, 대한적십자사, 한국지방행정연구원
충북(11)	정보통신 인력개발 과학기술 등	국가기술표준원, 법무연수원, 국가공무원인재개발원, 정보통신산업진흥원, 한국소비자원, 한국고용정보원, 한국가스안전공사, 한국교육개발원, 정보통신정책연구원, 한국교육과정평가원, 한국과학기술기획평가원
전북(12)	국토개발관리 농업생명식품연구 등	농촌진흥청, 국립농업과학원, 국립원예특작과학원, 국립식량과학원, 국립축산과학원, 한국농수산대학, 지방자치인재개발원, 한국전기안전공사, 한국국토정보공사, 국민연금공단, 한국식품연구원, 한국출판문화산업진흥원
경북(12)	도로교통 농업기술혁신 전력기술 등	기상청 기상통신소, 국립농산물품질관리원, 농림축산검역본부, 국립종자원, 조달청 조달품질원, 우정사업조달센터, 한국도로공사, 한국전력기술(주), 한국교통안전공단, (주)한국건설관리공사, 한국법무보호복지공단, 대한법률구조공단
경남(11)	주택건설 중소기업진흥 국민연금 등	중앙관세분석소, 한국토지주택공사, 한국남동발전(주), 중소기업진흥공단, 한국시설안전공단, 한국승강기안전공단, 한국산업기술시험원, 한국저작권위원회, 주택관리공단(주), 국방기술품질원, 한국세라믹기술원
제주(6)	국제교류 교육연수 국세관리 등	국토교통인재개발원, 국세공무원교육원, 국세청 국제상담센터, 국세청 주류면허지원센터, 국립기상과학원, 공무원연금공단
세종(19)	행정중심복합도시 이전기관	선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 농림수산물교육, 문화정보원, 국토연구원, 한국법제연구원, 한국개발연구원, 한국노동연구원, 한국조세재정연구원, 과학기술정책연구원, 한국교통연구원, 대외경제정책연구원, 산업연구원, 한국보건사회연구원, 한국환경정책·평가연구원, 한국직업능력개발원, 한국청소년정책연구원, 경제인문사회연구회, 국가과학기술연구회, 가족위생방역지원본부
개별 이전 (22)	오송(5)	질병관리본부, 식품의약품안전평가원, 식품의약품안전처, 한국보건산업진흥원, 한국보건복지인력개발원
	아산(4)	경찰대학, 국립특수교육원, 경찰인재개발원, 경찰수사연수원
	기타(13)	국방대학교(논산), 관세국경관리연수원, (천안), 산림항공본부(원주), 해양경찰교육원(여수), 중앙119구조본부(대구), 한국수력원자력(주)(경주), 한국중부발전(주)(보령), 한국서부발전(주)(태안), 한국원자력환경공단(경주), 농업기술실용화재단(익산), 한국장학재단(대구), 한국국제교류재단(제주), 재외동포재단(제주)

자료: <http://innocity.molit.go.kr/v2/submain.jsp?sidx=6&stype=1>

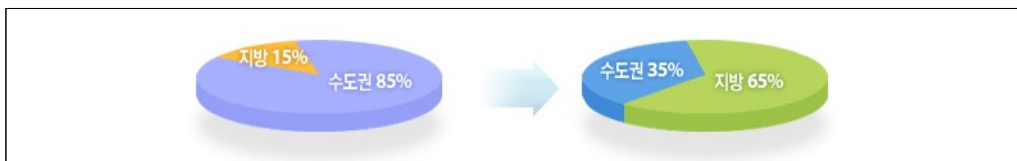
혁신도시는 수도권에서 지방으로 이전하는 공공기관 산학연이 유기적 네트워크를 형성해 지역의 혁신창출능력을 향상시키고, 장기적인 지역발전의 역량을 강화시키는 데 주목적이 있다(김진근, 2009: 3). 신도시 구축의 목적이 주거기능 혹은 생산단지, 연구단지 등 주로 단일 기능의 특화된 도시를 구축하는 것인 반면에, 혁신도시를 조성하고자 했던 주요 목적은 이전한 공공기관을 중심으로 개방적이면서도 협력적인 산학연 기능이 융합되어 있어, 공공기관 간 협업을 하기에 최적의 조건을 갖추었다고 할 수 있다.

사실 혁신도시는 2003년 6월 발표된 국가균형발전을 위한 공공기관 지방이전 방침이래 “수도권의 집중 해소와 지역특성화 발전 전략에 맞춰” 반드시 수도권에 남아야만 하는 소수의 기관을 제외하고는 모두 지방으로 이전할 것을 원칙으로 삼고 있다. 2019년 12월 현재 이전 대상 공공기관 총 153개 기관 중 153개 기관이 이전을 완료하였으며, 이 중 혁신도시에는 모두 112개 기관이 이전을 완료한 상태이다.

#### 나. 혁신도시 내 공공기관 이전에 대한 기대효과 및 평가

이전 기관에 근무하는 직원들과 그 가족 인구의 이동으로 서울 및 수도권의 인구 분산 효과 및 수도권 인구의 안정화 역시 기대하고 있다. 특히 “공공기관 지방 이전 추진 후, 수도권 소재 공공기관은 약 85%에서 35%로 감소할 것이며, 연구·교육연수기관 등의 지방입지는 지방대학의 연구기능을 보완하여 산·학·연 협동에 의한 지역혁신 체계구축”(https://blog.naver.com/fss2009/140189646444) 등을 이전의 효과로 기대할 수 있다. 또한 지방에 소재하고 있는 대학 졸업생들의 공공기관에 대한 채용 기회 증가와 지방 소재 대학과 지역 내 교육기관의 질이 제고될 것을 목표로 하고 있다. 또한 혁신도시로 공공기관이 이전하여 지방세 수입 증가로 지방재정 확충에 기여할 수 있을 것으로 기대되며, “175개 이전대상 공공기관의 2002~2004년간 지방세 납부액은 2,268억원(연평균 756억원)이었다”(innocity.molit.go.kr).

[그림 III-1] 공공기관 이전 정책 시행 전·후 공공기관 분포 비교



자료: https://innocity.molit.go.kr/v2/submain.jsp?sidx=10&stype=1

한편, 공공기관 지방 이전으로 지역 내 특화산업과 특성화 및 지역산업 발전에도 기여할 수 있을 것으로 보인다. 한편, 국토연구원 연구 결과에 의하면 “약 180개 기관의 약 3만 2천명이 이전할 경우, 지방에 약 13만 3천개의 일자리(연관 산업 일자리 포함) 증대를 예상하고 있으며, 생산 유발효과는 연간 약 9조 3천억원, 부가가치 유발효과는 연간 약 4조원으로 추산하고 있다”(http://innocity.molit.go.kr/v2/submain.jsp?sidx=10&stype=1).

다만, “2005년부터 추진된 153개 공공기관의 지방 이전이 2019년 완료됨에 따라 혁신도시 인구, 지방세 수입, 지역 인재 채용률 증가 등 일정한 성과는 있었으나, 그간 공공기관 이전에 역점을 두어, 혁신도시 자체의 발전 동력 확보는 다소 미흡하다고 평가”(기획재정부, 2020.7.30. 보도자료)하며, 이전 공공기관과 지역사회(기업과 대학)·주민·지자체의 유기적인 협업을 통해 혁신도시의 내실화와 지역 혁신 생태계를 구축하는 것이 필요하다고 본다. 이를 위해 기획재정부는 2020년 7월 30일 관계부처와 합동으로 혁신도시의 자생적인 성장 동력을 확보하기 위해 필요로 하는 공공기관 주도의 10대 협업과제 추진 계획을 수립하여 발표하기도 하였다. 따라서 혁신도시 내에서의 공공기관 간 협업의 측면에서 아직은 긍정적인 평가를 내리기가 어렵다고 판단된다.

〈표 III-2〉 공공기관 주도 10대 협업과제(2020.7.30.)

10대 협업과제 (혁신도시, 대표 공공기관)	주요 내용
부산형 청년창업허브 조성 (부산, 자산관리공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘부산형 상생혁신타워’ 조성 → 지역 창업기업에 저리 임대(시세의 50~70%)</li> <li>▶ 입주기업에 자금·기술·판로 등 지원</li> </ul>
(가칭) 그린에너지 캠퍼스 구축 (대구, 가스공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ ‘그린 에너지 캠퍼스’ 구축 → 산학연 협력 통해 수소·천연가스 기술 연구</li> <li>▶ 지역기업에 컨설팅·금융·인력양성 등 지원</li> </ul>
친환경에너지 융합클러스터 조성 (울산, 석유공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 동해가스전 활용 부유식 해상풍력·산단 지붕 태양광 설치</li> <li>▶ 지역주민 옥상 임대 분산형 태양광 발전소 구축</li> </ul>
남부권 스마트물류 거점도시 육성 (김천, 도로공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 스마트물류시설 구축</li> <li>▶ 스마트물류 테스트베드·스마트물류 정보센터 조성</li> </ul>

10대 협업과제 (혁신도시, 대표 공공기관)	주요 내용
기업이전·산학연 클러스터 선도모델 (진주, 토지주택공사)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 스테이션 K 건립 → 벤치기업 등에 기업입주·산학협력 공간 등 지원</li> <li>· 지역 중소기업(협력사) 근로자 장기재직 지원</li> </ul>
자산운용 중심 금융도시 조성 (전주·완주, 국민연금공단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 국민연금공단 보유 데이터 활용 빅데이터 포털 시스템 구축 → 지역스타트업 등에 개방</li> <li>· 호텔·컨벤션, 복합 환승장 등 전북 금융타운 조성</li> </ul>
에너지벨리 조성 (광주·나주, 한국전력)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 혁신도시 이전 협력사에 대출이자 지원(5년, 한전예치금 활용) 및 신산업 투자펀드 조성</li> <li>· 특화인력 양성 및 지역 中企 판로지원</li> </ul>
실버의료기기 메카 조성 (원주, 건강보험공단)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 고령친화용품 실증·연구센터 설립 → 지역 의료기기업체 기술 개발 및 품질개선 지원</li> <li>· 채용 전제 특화실습교육 실시(지역대학-공공기관 MOU)</li> </ul>
K-스마트 교육 시범도시 구축 (진천·음성, 정보통신산업진흥원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· ICT 교육 인프라 구축(공공기관-지자체-교청 협업)</li> <li>· 실감 교육콘텐츠 개발·실감 학습터 구축</li> </ul>
스마트 MICE 활성화 (제주 서귀포, 제주국제자유도시개발센터)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· MICE·관광산업 중심 지역인재 양성(지역대학-지자체-공공기관-산업계 컨소시엄)</li> <li>· 전기·자율차 연구 지원공간인 'EV랩' 구축</li> </ul>

자료: 기획재정부 보도자료, 「공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안」(2020.7.30.)

향후, 이와 같은 협업과제를 추진하여 정부는 혁신도시에서 공공기관 간 협업을 좀더 제도화하고 정착시키고자 함을 알 수 있다.

#### 다. 혁신도시 내 공공기관 협업 사례소개

이하에서는 성공적이라고 평가받았던 몇 가지 혁신도시 내의 공공기관 간 협업사례를 소개하고 주요 시사점을 분석하고자 한다.

##### 1) 경북혁신도시

경북혁신도시의 경우 김천지역에 위치하고 있으며, 도로교통 및 농업기술혁신, 전력기술과 관련된 공공기관들이 이전하였다. 2007년 한국도로공사 등을 시작으로, 12개 공공기관들이 이전하였다. 이전한 공공기관들은 그동안 지속적으로 협업을 추진하였으며, 다양한 협업성과들을 창출하여 왔다.

---

몇 가지 사례를 소개하면 다음과 같다. 우선 이들 공공기관은 혁신도시 조기 정착을 위한 교육환경 등 인프라 조성을 위한 관계자 간담회 및 학교 관련 회의 및 MOU 등의 체결을 통해 혁신도시 내의 정주여건을 조성하기 위해 노력하였다(공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설백서, 2006: 440). 또한 이전한 공공기관으로의 인적자원 확보를 위해서도 공공기관 간 협업을 추진하여 일자리 창출 인력양성사업을 추진하고, 매년 이전 공공기관 합동 채용설명회를 공동으로 추진하고 있다. 이렇듯 공공기관의 운영과 관련한 협업에 매우 적극적임을 알 수 있다.

한편으로는 지역사회의 발전을 위한 협업에도 적극적이다. 12개 기관 중 한국교통안전공단 및 한국도로공사 등 3개 공공기관은 김천시, 상공회의소, 대구경북과학기술원 등과 함께 지역 중소기업의 상생발전을 위한 업무협약을 맺어 공공기관에서 보유하고 있는 특허 및 연구 성과의 유·무상 이전, 중소기업 경영·인사·노무·마케팅 등 컨설팅을 지원하는 등의 협업 사업을 추진하였다.

또한 김천지역으로 이전한 6개 공공기관 및 13개 대기업과 60여 개의 중소기업이 참여하여 공공기관 및 대기업과 중소기업 간 1:1 매칭 구매 상담 등을 지원하였으며, 중소기업 우수제품 및 지역특산품 홍보를 지원하여 매출을 제고하는 등의 성과를 창출하였다.

한편, 한국전력기술은 한국교통안전공단과의 협업을 통해 지역 대학생 및 직장인을 대상으로 품질관리 전문가 과정을 추진하여 김천지역 내의 중소기업 15개사의 임직원 30명에 대한 교육을 이수하는 등의 중소기업 품질관리 전문가 육성을 위해 협업을 추진하였다.

또한 지역 내의 교육기관인 경북보건대학교와의 협업을 통해 지역내 40세 이상 명예퇴직자 및 경력단절여성을 대상으로 의료·보건교육을 통해 헬스케어용품 제작 중소기업 등 취업 매칭을 하는 등의 성과를 도출하였다.

이러한 혁신도시 내 다양한 기관들 간의 협업을 통해 지역 내 중소기업 매출 확대 및 명예퇴직자 취업 매칭 등을 통한 지역경제 활성화 등의 성과를 도출하였다.

## 2) 부산혁신도시

부산혁신도시의 경우 부산의 영도 동삼 혁신지구에 위치하고 있으며, 주로 해양수산, 금융산업 및 영화진흥 등을 위한 공공기관들이 이전하였다. 2015년에는 이전한 공공기관 외에도 16개 금융기관이 입주하여 부산혁신도시는 조선·물류 산업과 융합된 글로벌

도시로 도약하였다는 긍정적인 평가를 받았다(조선일보, 2015.3.31.).

부산혁신도시로 이전한 공공기관들 역시 타 혁신도시 지역으로의 이전 기관들과 유사하게 혁신도시 정착을 위한 정주여건 개선을 위해 협업을 시작하였다. 부산 혁신도시 조성을 위해서는 지역 내의 지방자치단체와의 협력도 필수였다. 이주 초기에는 이전 기관 가족초청 부산체험행사(2009.7.25.~26)를 시행하고, 혁신도시 지역 인력양성 및 브랜드 제고방안 등을 함께 고민하였으며, 2012년에는 부산혁신도시 공공기관장협의회 등을 발족시켜 협업네트워크를 구축하였다. 한편 부산혁신도시 이전 공공기관 비전 선포식(2015.3.3.) 등을 통해 협업네트워크뿐 아니라 공공기관으로서 비전과 목표를 공유하기도 하였다. 이전한 공공기관으로의 인력자원 확보를 위한 부산이전 공공기관 합동채용 설명회 등을 매년 개최하기도 하였다.

또한 부산지역의 청년구직자 중 공공기관에 취업을 희망하는 청년계층을 대상으로 하는 '지역인재 멘토링 데이' 등을 공동으로 개최하기도 하였다. 부산혁신도시로 이전한 한국예탁결제원, 한국주택금융공사, 게임물관리위원회, 한국자산관리공사, 주택도시보증공사, 한국해양수산개발원, 한국남부발전(주) 등 총 7개의 이전 공공기관들이 협조해 비교적 최근에 입사한 지역인재가 멘토로서 직접 참여하는 행사이다(내외신문, 2018.12.13.). 지역인재 취업역량을 강화하는 이러한 공공기관 간의 협업은 공공기관뿐 아니라, 부산시와도 협업을 하여 인사부서 담당자와의 대화, 공공 기관별 오픈캠퍼스, 체험형의 인턴과정 등 지역인재를 키우기 위한 다양한 프로그램을 협업하고 있으며 이러한 협력 행사를 통해 공공기관들이 지역인재들을 적극적으로 유입하여 혁신도시 지역의 청년구직자들의 취업역량을 강화하고, 궁극적으로는 지역사회에 안정적으로 안착하기 위한 노력이라고 평가할 수 있다.

또한 부산혁신도시에서는 2020년 7월부터 자산관리공사가 대표 공공기관으로 참여하여 부산형 청년창업허브조성 협업과제를 추진하고 있다. 구체적으로 보면 자산관리공사 등 공공기관이 2021년에 25억원의 예산을 집행하여 '부산형 상생혁신타워'를 조성하기 위해 리모델링 건물을 활용하기도 하였으며, 지역 내의 창업을 활성화하기 위해 창업을 하고자 하는 기업에 저렴한 임대료로 업무 장소를 제공할 예정이다. 또한 기술보증기금 및 예탁결제원 등 부산지역 8개의 공공기관이 50억원 규모의 '부산 사회경제적 지원기금'을 조성하고자 하며(2022년까지), 자금·기술·판로 등을 입주하고자 하는 기업에 지원하기로 하였다.

### 3) 나주 빛가람혁신도시

전라남도 나주 소재 빛가람혁신도시는 광주광역시와 전라남도가 협력하여 구축한 혁신도시로, 한국전력 등 15개 공공기관이 이전하였다. 빛가람혁신도시로 이전한 공공기관은 문화예술, 에너지, 농생명, 정보통신 분야로 구분할 수 있으며, 특히 전력 에너지 분야가 특화 분야라고 할 수 있다. 이에 따라 전라남도와 광주광역시는 한국전력과 함께 '기업유치 500개, 일자리 창출 3만개'를 목표로 에너지밸리 조성사업을 추진하여 2015년부터 시행하고 있다. 2018년 4월 현재 가시적인 성과를 도출하고 있는데, 구체적으로 살펴보면, 투자협약 280개사, 투자실행 173개사, 누적 투자금액 1조 2천억원, 고용창출 7,630명 등이다. 또한 빛가람혁신도시 인근에 위치하고 있는 나주혁신산업단지와 신도일반산업단지 등의 개발에도 매우 적극적이다. 다만, 기업 유치라는 외생적 발전전략 추진에는 어느 정도 성과를 거두고 있으나, 지나치게 공공기관의 역량과 의지에만 의존함으로써 창업생태계 구축 및 지역기업의 역량 강화라는 내생적 발전전략 추진에는 관련 동력을 확보하는 데 한계가 있다는 평가를 받고 있다(류세선, 2018: 13-14).

[그림 III-2] 에너지밸리 추진계획

사업명	에너지밸리 조성사업		
추진주체	   		
추진목표	기업유치 500개사	일자리 3만 개 창출	
사업기간	2015~2020년		
대상공간	광주(44만 평)	전남(61만 평)	
	에너지밸리 일반산업단지, 도시첨단국가산업단지	나주혁신산업단지, 신도일반산업단지	
추진내용	기업유치	창업생태계 조성	에너지신산업 지역기업 역량강화

자료: 전라남도, 전남테크노파크, 2018.

#### 마. 혁신도시 이전 공공기관 간 협업 성과에 대한 평가

이상에서 경북혁신도시, 부산혁신도시 및 나주 빛가람혁신도시 등 3개 혁신도시에 대한 협업 사례를 살펴보았다. 위의 도시 사례들은 그동안 협업사례로 자주 보고되어 왔던 사례들로서 몇가지 함의를 유추해 볼 수 있다. 이하에서는 우리나라 혁신도시로 이전한 공공기관 간 협업에 대한 전반적 평가와 정책적 함의를 분석해 보고자 한다.

혁신도시의 협업 사례들을 분석한 바와 같이 공공기관의 지방 이전은 지방으로의 이동을 통해 인구 유입과 세수의 증대와 같은 성과들을 도출하였다. 현재 각 혁신도시들은 공공기관 지방이전을 계기로 인구 및 기업 입주를 유인하는 성장단계에 있다(김태환 외, 2020). 그러나 혁신도시에 이전 대상 공공기관을 배치하는 과정에서 ‘형평성 원칙’을 우선 적용한 것은 공공기관 지방 이전을 통한 국가균형발전의 취지에는 부합했던 반면, ‘효율성 원칙’ 적용은 상대적으로 미약하여 선택과 집중을 통한 규모경제나 지역산업과의 연계 등을 달성하지는 못했다는 평가도 있다(국토연구원, 2020). 또한 개개 혁신도시별로 지역 전통 주력산업의 경쟁력이 저하되고 제조업 활력이 저하되고 있는 상황에서 공공기관의 역량과 협업을 통한 새로운 성장동력의 창출은 정부의 혁신도시 시즈2 정책과 맞물려 각 지역의 혁신도시의 중요한 관심사로 주목받고 있다(류세선, 2018: 14).

아울러 혁신도시 내에 이주한 공공기관 간의 협업의 측면에서 살펴보면, 경북혁신도시 및 빛가람혁신도시의 에너지밸리 조성사례에서도 보듯이 공공기관이 협업을 통해 지역 경제를 활성화하기 위해 적극적인 노력을 해왔고 일정 정도의 경제 활성화에 기여했다고 판단된다. 다만, 공공기관들의 적극적인 역량 활용을 통한 기업 유치 등의 외생적 전략은 물론, 지역 내 협업 생태계 구축과 같은 내생적인 전략을 병행하는 것이 중요하다. 빛가람혁신도시의 에너지밸리 조성 사례에서처럼 혁신도시로 이전한 공공기관과 연계한 지역발전 전략을 이행할 때는 공공기관이 보유하고 있는 역량이나 의지와 함께 지역 내부의 협업 역량의 배양이 중요함을 알 수 있다.

하지만 아직은 각 혁신도시별로 공공기관을 포함한 산·학·연 협업네트워크 구축이나 개방형 협업이 활성화되지 못했다는 평가도 있다(류세선, 2018: 14). 일부 혁신도시 내의 이전한 공공기관 간의 협업이 아직까지는 그 지역에 정착하기 위한 정부 여건이나 환경조성을 위한 인프라 구축 협업이 활발하며, 그 지역 내의 발전이나 성장을 위한 공공기관 간의 협업 네트워크는 아직은 부족한 편이라고 할 수 있다. 물론 공공기관 이전이 본

---

격적으로 시작된 2005년을 기점으로 볼 때 좀 더 성숙의 시간을 거쳐야 할 것으로 보이  
나 좀 더 적극적인 협업이 필요하다. 이를 위해서 개방형 네트워크 기반 위에서 지역 내  
공공기관뿐 아니라 다양한 기관 및 민간 영역 간 교류를 독려하고 새로운 지역사회 문제  
를 발굴하고, 발굴된 문제를 공동으로 해결하기 위한 환경과 제도를 마련하기 위해 노력  
해야 할 것이다.

개방형 협업체계 구축과 더불어 한편으로는 생동감 넘치는 ‘협업 생태계’를 만들기 위  
해 노력해야 한다. ‘협업 생태계’가 구축되고 활성화되기 위해서는 지역 내의 지방자치단  
체 등 지방정부 등의 정책적 지원과 함께 지역 주민 중심의 아이디어 제안 → 문제 발굴  
및 정의 → 공공기관 협업네트워크 활동 → 문제 해결 등의 협업 생태계를 조성하여 혁신  
도시에서의 자연스러운 공공기관 간의 문화로 자리매김하는 것도 중요하다. 그리고 지역  
내 협업 생태계가 성공적으로 구축되고 안정적으로 운영되기 위해서는 무엇보다도 지역  
의 주민들이 주도하는 자발적이고 협조적인 태도를 가져야만 공공기관과의 협업 생태계  
가 지속적인 성공을 담보할 수 있을 것이다. 이런 측면에서 볼 때 최근 문재인 정부가  
추진하고 있는 국민들의 참여를 강조하고 있는 정부혁신의 철학은 지역 내의 협업 생태  
계를 구축하는 데 있어서도 매우 중요함을 알 수 있다.

## 2. 혁신도시 내 공공기관과 시민참여 간 협업 사례 소개

이하에서는 2016년부터 2019년까지의 공공기관 혁신·협업·시민참여 우수사례집에  
소개된 사례 중 혁신도시 내 공공기관과 지역주민과의 협업 성공사례 두 가지를 소개하  
고자 한다. 두 가지 사례들은 그동안 공공기관과 주민들과의 협업사례로 많이 인용되어  
왔던 사례들로서 몇 가지 함의를 유추해 볼 수 있다.

### 가. 정선지역의 주민 주도형 폐광지역 살기좋은 마을 만들기 사업

#### 1) 추진배경

1998년 설립된 강원도 정선지역에 위치한 강원랜드는 2016년 지역사회를 대상으로  
후원하는 방식의 질적 변화 및 지역 자생력을 확보하는 데 집중 투자하여 지역과 동반  
성장하는 정책을 추진하는 것이 필요하다고 판단하였다. 당시 카지노 인근 지역에는 유

해시설이 난립하고 도시 황폐화로 인해 주민들의 거주환경이 열악해진 작은 폐광마을의 주거환경 및 시설 등 생활 환경의 근본적인 개선이 필요한 시점이었다. 따라서 폐광지역을 주민들이 살기좋은 마을로 만들겠다는 목표하에 자발적인 주민협의체 구성을 지원하였으며, 주민 주도의 혁신을 하고자 하였다.

## 2) 협업의 내용

폐광 이후 주민공동체의 상실과 열악한 정주여건, 강원랜드에 대한 높은 의존도 등 다양한 지역사회 문제가 대두되었다. 이에 따라, 강원랜드는 2016년부터 폐광지역의 정체성을 회복하고 지역 자생력 강화를 통해 '주민 주도의 도시재생 공감대 형성과 추진기반 구축'을 적극적으로 진행하였다.

강원랜드가 도시재생 사업을 추진함에 있어서 가장 강조했던 것은 바로 관 주도가 아닌 주민 주도의 도시재생 사업을 위해 강원랜드와 정선군, 지역재단인 (재)3.3기념사업회가 공동으로 정선군도시재생지원센터를 설립하였으며, 협업을 통한 도시재생 지원사업을 지속가능하도록 중요한 밑거름 역할을 하게 되었다.

지역주민이 지역문제를 해결할 수 있도록 하기 위해서는 무엇보다도 공동체 역량을 강화하는 것이 필요하였다. 따라서 이를 위해 강원랜드는 도시재생대학 해복학교를 개교하고 활동가를 양성하고, 주민공모사업과 연계하고 주민들의 제안 아이디어를 실행할 수 있도록 지원하였다. 또한 2025년 이후의 미래 지역비전을 수립하고, 실천과제 등을 도출하기 위해 2025 타운미팅이나 주민참여 시범사업을 추진하였다.

〈표 Ⅲ-3〉 민·관·산 참여기관의 협업 내용

	강원랜드	도시재생 지원센터	정선군
문제점	지역주민들은 도시재생사업이 관 주도로 이루어지는 것에 불만이 많음	주민교육 및 컨설팅 역할이 필요	도시재생 예산 및 지원인력 부족
해결내용 (협업내용)	좋은마을 만들기 포럼을 개최하고, 지역주민들을 대상으로 도시재생 인식 개선활동, 역량 강화 교육 등 도시재생을 위한 지역 인프라 마련	도시재생 해복학교, 재생활동가 양성교육, 해복주민공모사업, 2025타운미팅, 주민참여형 시범사업 추진하여 주민참여를 독려	매년 운영비 및 인건비 지원, 전담인력 파견, 지역주민들의 아이디어를 정책으로 채택하고 자금지원

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2018 공공기관 혁신·협업·시민참여 우수사례집』, 2018: 162-164

### 3) 추진성과

성과로는 크게 ① 지역주민 아이디어가 실현되는 주민 주도형 도시재생 사업의 추진, ② 지역주민의 자발적 변화 노력에 대한 전문가 연계 및 재정 지원으로 볼 수 있다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2018).

우선 지역주민 도시재생 활동가 회의를 통해 마을 개선을 위한 아이디어를 모으고, 도시재생 지원센터가 주민들과 함께 프로젝트를 실행하여 주민 아이디어를 구현하였다. 또한 골목길 경관개선 사업, 사복읍 650 특화거리 조성 및 커뮤니티 공간을 조성하는 등의 성과를 도출하였다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2018).

또한 주민 주도의 도시재생을 위한 민·관·산 협력의 전담지원조직 운영, 주민공동체 역량 강화 지원, 주민 아이디어 발굴 및 실행 등 다양한 지원사업을 추진하였으며, 주민 주도의 변화 노력에 대한 전문가 연계와 재정지원을 통해 실질적인 변화와 성공모델 발굴의 성과를 창출하였다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2018).

#### 나. 지역사회 협업으로 굴 껍데기 폐기물 활용 석회석 대체재 개발(한국서부발전)

##### 1) 추진배경

굴 껍데기는 탄산칼슘 함량이 석회석보다 높은 우수한 자원이지만 재활용이 매우 어려우며 한편으로는 폐기물 처리비 역시 비싸기 때문에 해변에 무단 방치되어 환경오염이 유발되고 있었다. 폐기물 처리비가 톤당 약 8만원이며 마을 주변이나 해안가에 무단으로 방치되어 있었으며, 악취로 인해 태안 해안국립공원의 청정 관광지 이미지가 훼손되기에 이르렀다.

국가균형발전계획에 따라 유일하게 군지역으로 본사를 이전한 한국서부발전은 어민들이 굴 껍데기 폐기물 처리비용 부담으로 대부분 마을 주변과 해안가에 쌓아 놓는 것을 발견하였다. 한국서부발전은 “지방자치단체와 지역 어민의 굴 껍데기 처리의 어려움을 듣고 지역맞춤형 상생 사업의 일환으로 굴 껍데기 폐기물을 활용하여 발전소에서 탈황원료로 사용 중인 석회석 대체재를 개발하기로 하였다. 굴 껍데기 폐기물의 발생 특성을 보면, 대부분 대용량 석탄화력 인근 지역에서 발생하고 있으며, 발전소 탈황연료로 전량(30만톤)이 사용가능하다”. 굴 껍데기 폐기물 활용 석회석 대체재란, “굴 껍데기를 가열하여 산화칼슘을 만든 다음, 이를 물에 녹여 수산화칼슘을 제조하여 발전소 탈황설비(항

산화물 제거)의 탈황원료로 사용하는 석회석을 대체하는 기술이다”(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

## 2) 협업의 내용

이들 협업을 위해서는 한국서부발전, 군산대학교, 기업(대성MDI), 태안군, 지역어민 등이 참여하였다. 태안군은 “굴 껍데기 폐기물 부패로 인한 악취와 환경오염 발생으로 해안국립공원인 청정해안의 이미지가 훼손되는 것을 방지하고 폐기물을 안정적으로 처리하는 방안이 필요하였다”. 서부발전은 태안군으로 이전한 공기업으로서 신기후체제 대응을 위해 온실가스 감축사업 개발을 목표로 하고 있었다. 서부발전은 태안군으로 이전하면서 태안지역의 현안을 함께 해결하고자 상생사업을 발굴하는 중이었다. 서부발전은 “태안군의 현안문제인 굴 껍데기 폐기물 처리문제를 해결하기 위해 이를 활용할 수 있는 기술을 조사하였고, 군산대학교에서 굴 폐기물을 활용한 석회석 대체재 제조 원천기술을 보유하고 있는 것을 알게 되었으며, 군산대학교는 원천 기술 상용화를 위한 협력 기업이 필요하였다”(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

서부발전 주관으로 서부발전-태안군-군산대-어민이 공동으로 굴 껍데기 재활용 처리 방안 업무협약을 하였다. 서부발전은 기술개발을 위한 연구과제를 주관, 연구비 10.5억 원 지원, 개발된 제품의 현장적용 시험 등을 시행하며, 태안군과 지역어민은 대체재 제조 설비 설치 부지와 굴 껍데기를 제공하고, 군산대학교는 굴 껍데기를 활용한 석회석 대체재 개발 특허(출원) 기술로 연구개발 사업을 수행하기로 하였다. 또한 중소기업인 대상 MDI는 유사설비 운영 노하우를 지원하였고, 플랜트 엔지니어링 및 기자재 제작과 설치를 수행하기로 하였다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

또한 서부발전은 지역주민, 태안군과 약속한 기술개발과 상용화를 위한 연구를 수행하기 위해 군산대, 대성MDI와 기술개발 협약(MOU)을 체결하였다.

협업의 내용을 사안별로 살펴보면 다음과 같다. 우선 사업부지와 실증설비 규모를 결정하기 위해서 “서부발전과 태안군, 지역어민은 대체재 개발 사업의 원활한 추진을 위해 굴 껍데기 수거가 용이한 굴 생산지 인접 지점으로 사업부지를 선정하였으며, 사업부지는 주민들이 공동 소유한 토지를 제공하기로 하였다. 실증설비의 규모는 해당 지역의 1일 굴 껍데기 발생량인 2톤으로 결정하였다”(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

[그림 III-4] 굴 껍데기 폐기물 활용 석회석 대체재 개발을 위한 협업참여자

한국서부발전	군산대학교	대성MDI	지역어민-지자체
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술개발 주관</li> <li>• 개발제품 현장 적용 시험</li> <li>• 예산: 10.5억원, 연구원 3명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 탈황반응 특성연구</li> <li>• 대체재 생산기술 개발</li> <li>• 연구원 19명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 유사설비 운영노하우 지원</li> <li>• 설비 설계 및 제작</li> <li>• 예산: 6.5억원, 연구원 3명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기술개발 및 행정지원</li> <li>• 굴 껍데기 수거</li> <li>• 사업부지 제공</li> </ul>

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 협업 우수사례집』, 2016: 40

태안군의 적극적인 행정 지원 역시 중요한 역할을 하였다. 석회석 대체재 제조 실증설비는 “폐기물 재활용 설비이기 때문에 연구시설일지라도 시도지사가 주변 환경을 고려하여 배출시설 설치 인허가가 필요하다고 통보할 경우 환경관련 인허가를 받아야 한다. 태안군은 연구개발과제에 대한 인허가 시설 해당 여부를 직접 검토하였고, 관련 기관과 협의하여 배출시설에서 제외되도록 함으로써 사업을 원활하게 추진할 수 있었다”(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

또한 지역협업에 있어서 지역주민들의 적극적인 참여도 매우 중요하다. 태안군의 실증설비를 설치하고자 하는 예비 지역은 굴 양식 어업을 하는 어민 외에 일반인도 거주하고 있는 지역이다. 따라서 어민들이 주축이 되어 미래에 대체재 제조설비에서 발생할 수 있는 소음에 대해 주민들에게 사업의 추진 내용에 대한 설명회를 개최하고 민원을 예방하고자 하는 노력을 기울였다. 또한 이장단을 비롯한 지역주민들의 의견수렴을 정례화하여 그들의 요구사항이나 원하는 것을 협업네트워크 참여자들에게 전달하였다.

### 3) 협업의 성과

서부발전이 태안군, 지역어민, 군산대학교와 지역 내의 중소기업과 협업을 통하여 지역사회 내의 문제점이었던 굴 껍데기 폐기물 처리 문제를 해결하여 태안군의 관광자원을 보호하는 효과를 도출하였으며, 이러한 폐기물 처리비용 절감 및 개발제품 판매를 통해 지역 어민들은 연간 약 4.6억원의 소득 제고 효과를 도출하였다. 또한, 관광객 유입에 의한 지역경제 활성화를 꾀하였다.

또한 서부발전은 태안군 지역의 굴 껍데기를 탈황연료로 활용하여 온실가스 약 1,900톤을 감축하였으며, 여타 지역으로 확산할 경우 연간 약 30만톤의 굴 껍데기를 석회석 대

체재로 활용하여 온실가스 13만톤 감축 및 석회석 광산개발에 따른 자연훼손 방지 등의 효과에도 기여한 것으로 평가된다. 그리고 군산대학교는 “개발된 기술을 활용하여 학생들의 벤처기업 창업기반을 마련하였으며, 중소기업인 대성MDI는 석회석 대체재 제조설비 설계와 제작 기술 노하우, 특허 획득 등을 통하여 신사업에 진출할 수 있게 된 것이 큰 성과라고 할 것이다”(기획재정부·한국조세재정연구원, 2016).

〈표 III-5〉 굴 껍데기 폐기물활용 석회석 대체재 발굴 협업의 성과

협업 전	협업 후
<ul style="list-style-type: none"> <li>• (태안군) 굴 껍데기 무단적치로 환경오염</li> <li>• (어민) 겨울철 굴 판매 소득 유일</li> <li>• (중소기업) 신사업 진출 필요</li> <li>• (군산대) 학생 일자리 창출 필요</li> <li>• (서부발전) 온실가스 감축 책무</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (태안군) 청정해안 조성, 살기좋은 태안군</li> <li>• (어민) 굴 판매+대체재 판매+폐기물처리비절감</li> <li>• (중소기업) 설비설계, 제작 등 신사업진출</li> <li>• (군산대) 개발기술 활용 학생 창업기반 마련</li> <li>• (서부발전) 온실가스 감축, 배출권 확보</li> </ul>

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2016 공공기관 협업 우수사례집』, 2016: 47

#### 마. 혁신도시 이전 공공기관과 주민들 간 협업 성과에 대한 평가

이상에서 서부발전 및 정선지역 등 2개 혁신도시에 대한 협업 사례를 살펴보았다. 이하에서는 우리나라 혁신도시로 이전한 공공기관과 주민들 간 협업에 대한 전반적인 평가와 정책적 함의를 분석해 보고자 한다.

##### 1) 지역 민원의 해결로부터 출발

이전한 공공기관과 주민들 간의 협업은 대부분은 지역주민들의 민원에 대한 적극적인 해결로부터 출발하였다. 서부발전과 태안군, 그리고 지역주민들의 적극적인 협업을 통한 굴 껍데기 폐기물 활용 석회석 대체재 개발 사례의 경우에도 폐기물 처리에 막대한 비용이 수반되고, 마을 주변이나 해안가에 무단방치됨으로써 관광지 이미지 훼손에 대한 주민들의 해결 요구에 공공기관 및 지자체가 적극적으로 반응한 것이라고 할 수 있다. 또한 정선의 폐광지역의 사례도 마찬가지라고 할 수 있다. 해당 지역의 주민들은 누구보다 지역이 안고 있는 문제의 심각성을 피부로 느끼고 있었다. 강원랜드의 사례에서 보듯이 도시재생에 대한 관 주도의 사업은 실적 위주, 개발 중심이 되어 이를 위한 지역주민들의

---

참여를 이끌어내고 유도하는 것에 한계가 있었다. 사실 지역사회 문제의 근본적인 해결을 위해서는 주민들의 자발적인 실행이 필요했으며, 공공기관은 이러한 지역의 요구에 적극적으로 대응하면서 문제를 해결하고자 한 것이다.

## 2) 공공기관 주도의 협업거버넌스

또한 앞서 살펴본 혁신도시에서의 공공기관과 주민들과의 협업 사례들을 분석해 보면 협업네트워크를 통해 그 지역공동체가 자연스럽게 형성되고, 지역공동체를 성장시키고 발전시키며 아울러 해당 문제를 해결하고자 하였다는 점이다. 그간 한국은 도시화 및 산업화되면서 경제적이고, 외형적인 성장을 가장 중요한 가치로 여겨왔다. 또한 우리 사회의 문제나 지역사회 문제 역시 경제적인 측면에서 접근하고자 하였다. 그러나 지역이 겪고 있는 여러 가지 문제는 지방자치단체의 예산이나 인력확보만으로 해결될 수 없는 영역이 많다.

혁신도시로 이전한 공공기관의 경우 주민들과의 협업을 통해 이뤄낸 성과들을 살펴보면, 이들 사례 대부분에서 발견되는 공통점은 공공기관이 주도적으로 그러한 지역공동체를 구축하고 활성화하는 데 많은 노력을 기울이고 있다는 점이다. 사실 그동안 중앙정부와 지방정부는 지역공동체를 활성화하기 위한 여러 가지 시책을 많이 추진해온 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 주민들보다는 관 주도의 공동체 형성이라는 평가를 받아왔으며(김현호, 2013), 주민들의 적극적인 참여를 유도하기는 상당히 어려웠다. 그런데 앞서 살펴본 두 가지 사례에서는 공공기관의 주도로 협업형 지역공동체를 구축하고 잘 유지하고 성장하고 있다는 점이다. 예전의 지역공동체 사업들과 차이는 예전의 지역공동체 사업들은 대부분 지역현안에 주목하기보다는 중앙정부나 지방정부에서 설정한 아젠다를 중심으로 지역주민들의 참여를 유도하고자 하였다는 점이다. 그런데 해당 사례들은 공공기관이 주도적으로 협업공동체를 구성하기는 하나, 현안 및 해결해야 할 아젠다는 지역주민들이 정하고 그들의 욕구 및 의견이 많이 반영되었다는 점이다. 따라서 지속적으로 그들의 관심과 참여를 유도할 수 있었다는 것이다.

### 3) 협업 참여자 간 지속적인 의사소통

사실 협업을 성공적으로 유도하기 위해서는 일방적인 희생이나 봉사를 강요할 수는 없다. 협업을 성공적으로 지속하기 위해서는 협업에 참여하는 참여자들 간에 서로가 윈윈하고 있다는 감정적 안정감을 지속적으로 유지시켜 주어야 한다. 협업 네트워크는 거대한 집단지성 플랫폼이라고 할 수 있다. 해결해야 하는 하나의 문제를 놓고, 이전한 공공기관, 지역주민들, 지방자치단체, 그리고 지역에서 활동하는 전문가 그룹 등 다양한 참여자들 간의 지속적인 관계 형성이다. 때로는 혁신도시나 지역에 따라서는 참여자의 규모가 매우 커질 수 있다. 따라서 이들 간의 지속적인 의사소통을 통한 해결 의지가 없이는 협업은 불가능하다는 것이다. 사실 협업의 가장 초보적인 단계인 정보공유의 단계에서부터 협업 참여자들은 끊임없는 갈등을 경험하기도 하며, 협업에 어느 정도까지 참여해야 하는가 하는 질문을 수도 없이 하게 된다. 사실 서부발전의 굴 껍데기 폐기물 활용사례나 정선군의 폐광지역 재생사업에서 보듯이 협업 참여자들은 협업 초기부터 협력이 잘 이루어진 것은 아니었다. 다만, 공공기관이 협업네트워크에서 적극적인 의지를 가지고 의사소통을 지속적으로 해오려고 노력해 왔다는 점을 주목해야 할 것이다.

## IV. 공공기관 지역협업을 통한 혁신 사례 실증 분석

### 1. 실증분석 대상기관 및 면담내용

#### 1) 협업의 실증분석 대상기관

지역사회 내에서 공공기관 간 협업 및 일반 시민들과의 협업을 통한 혁신사례들을 분석하고, 혁신도시 내에서 공공기관들의 협업에 대해 정책적 제언을 하고자 하기 위해 본 연구는 약 10여 명의 사례 관계자들에 대한 심층면접을 2020년 10월부터 11월 사이에 실시하였다. 우선 연구자가 자문위원으로 참여하고 있는 충북혁신도시로 이전한 공공기관 혁신네트워크를 분석하였으며, 주민과의 협업사례 기관은 그동안 공공기관 협업 우수 사례로 좋은 평가를 받아 매스미디어의 주목을 많이 받고, 현재까지 꾸준히 지속적으로 협업체계를 유지하고 있는 기관을 선정하였다. 특히, 협업을 주관한 기관의 담당자들을 대상으로 심층면접을 통해 공공기관의 혁신사례를 분석하여 정책적 시사점을 밝혀보고자 하였다.

본 연구는 과연 혁신도시로 이전한 공공기관들이 공공기관 간 그리고 지역주민들과의 협업을 통해 실질적인 협업의 성과를 도출하고 지역사회 발전에 기여하고 있는가? 그리고 이번 정부가 추구하고 있는 지역사회 구성원들과의 협업을 통해 개방된 혁신이 가능한가?라는 연구 질문을 가지고 시작하였다.

〈표 IV-1〉 실증분석 대상 기관

유형	대상기관	참여자
시민참여 협업	한국남동발전	경영혁신팀 N1
		사업추진부서 N2
		지역연구원 N3
공공기관 간 협업	진천혁신도시 혁신네트워크	A기관 기획조정실 A1
		B기관 혁신기획팀 B1
		C기관 기획실 C1
		D기관 사업전략본부 D1

또한 현재 협업을 진행하면서의 어려움이나 지속적인 협업관계를 평가하기 위해서 공공기관 담당자들의 의견을 청취하였다. 공공기관에서 근무하고 있는 협업 담당자들은 대부분이 해당 기관에서 혁신기획단, 기획조정실소속의 '사회가치 창출팀' 혹은 '경영혁신팀' 소속으로 협업 업무를 담당하고 있으며, 평균 2년 정도 해당 부서에서 일한 경험을 가지고 있었다.

## 2) 협업의 실증분석을 위한 인터뷰 내용

혁신도시로 이전한 공공기관과 지역주민과의 협업사례를 분석하는 가장 큰 목적은 그동안 N사의 사례가 우수사례로서 많이 회자되기는 했으나, 심층 인터뷰를 통해서 협업의 과정을 면밀히 살펴보고 정책적 시사점을 도출하기 위한 것이다. 사례 연구는 정성적 방법을 적용하였다.

본 연구에서는 협업에 참여한 참여자들에 대한 면담을 통해서 이들의 진술이나 설명 뿐 아니라, 대상 기관에 대한 관찰을 통해 면담 대상자가 이야기한 내용 중에 연구 관심과 직접적이고 간접적인 관련성을 지니고 있는 현상에 대해서 파악하여 의미있는 내용을 정리하고자 하였다. 또한 면담 내용뿐 아니라 해당 기관에 대한 기사나 연구보고자료 등도 보조적인 자료로 활용하였다.

본 연구에서는 공공기관 간 그리고 공공기관과 주민 간의 협업 과정에서의 성공요인을 분석하기 위해 협업과정을 협업과제 발굴 단계에서부터 협업 추진 단계, 그리고 협업 사후관리 단계의 3단계로 나누어 조사하기로 하였다.

우선, 협업과제를 발굴하는 단계에서는 협업의 대상과 목적, 협업 업무 및 사업의 내용 등을 조사하였다. 협업과제 추진 단계에서는 협업의 공식조직 설치 및 운영과 협업의 책임자, 의사소통 여부 등을 조사하였다. 또한 협업 사후관리 단계에서는 협업의 성과 및 협업의 이행상황을 점검하는 과정을 분석하고자 하였다.

〈표 IV-2〉 실증분석을 위한 심층 인터뷰 내용

유형	문항
협업과제 발굴	협업의 대상의 확정
	협업사업의 내용
협업과제 추진 (협업에의 지원)	협업 공식조직 운영 및 주관기관의 역할
	협업참여 기관 간 의사소통
협업의 성과	협업의 성과
	협업의 시사점

## 2. 공공기관 간 협업 사례 분석

### 가. 공공기관 혁신네트워크 활성화 추진 배경

2005년부터 추진된 153개 공공기관 지방 이전이 2019년 말 완료되었으며 이에 따라 혁신도시로의 인구 유입, 지방세수의 제고, 지역의 인재 채용 증가 등 일정한 성과가 있었던 것이 사실이다. 그러나 앞서도 살펴보았듯이 공공기관의 이전에 역점을 두어 진행하다 보니 혁신도시 자체의 발전을 기하고 지역성장을 주도하는 데 있어서의 공공기관의 역할은 다소 미흡했다는 평가가 있다(기획재정부 보도자료, 2020.7.30.). 따라서 정부는 혁신도시에서의 혁신동력으로서 공공기관의 적극적인 역할에 많은 기대를 하고 있으며, 이를 위해 기획재정부 등 관계부처가 모두 혁신도시에서의 공공기관의 역할을 강조하고 있다.

특히 기획재정부는 공공기관의 혁신을 주도하는 주무부처로서, 공공기관 혁신 역량을 제고하고 국민 체감을 높일 수 있는 변화 및 성과 창출을 요구하는 공공기관 혁신 가이드라인을 매년 발표하고 있다. 2020년(6월 5일)에 발표한 기획재정부의 공공기관 혁신 가이드라인에서는 예년의 지침에 비해 혁신도시 활성화 및 지역상생을 위한 공공기관의 역할을 강조하고 있다.

또한 문재인 정부의 공공기관 혁신의 3대 분야인 ‘사회적 가치의 확실한 성과창출’ 부문 5번째 과제로서 혁신도시 활성화 등 지역상생을 주문하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 지역산업 발전을 위해 공공기관 주도로 지역 대학·기업 등과 협업할 수 있는 기관의 대표 사업을 추진하여 클러스터로 발전할 수 있도록 유도하고, 이전한 혁신도시에서의

지역인재 양성에 있어서도 적극적으로 나설 것을 강조하고 있다. 즉, 혁신도시 내에 오픈 캠퍼스 및 지역대학 내 별도의 전공을 확대하거나 지역에 신규 R&D 확대 등 지역대학 기반의 맞춤형 인력양성을 추진할 것을 요구한다. 이를 위해서는 지역대학과 협력하여 대학생을 대상으로 하여 ‘직무와 현장실습’을 강조하는 교육 커리큘럼 등을 운영할 수 있으리라 판단된다. 또한 공공기관의 혁신도시에서 지역사회에 대한 기여에 대해서도 강조하고 있다. 예를 들면, 이전 공공기관에 지역농산물 공급망 확보를 위해 노력하고, 공공기관의 공동 직장어린이집 투자 활성화 등 민·관 협업을 강화할 것을 강조하고 있다.

또한 정부는 2020년 7월 30일에 ‘공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안(생동하는 혁신도시 만들기 프로젝트)’를 발표하기도 하였다. 기획재정부에서 마련한 ‘생동하는 혁신도시 만들기 프로젝트’의 주요 내용을 보면, 공공기관이 이행하는 지역연계 프로그램 가운데 성과를 도출하고 있는 프로그램을 선별하고 다른 기관에 확산시키고자 한다.

〈표 IV-3〉 2020공공기관 중점 확산 우수과제

구 분	과제명	대표 우수사례
지역산업 육성 (5개)	① 저리용자 등 지역 중소기업 금융지원	(광해관리공단) 창업·확장·이전기업 대상 필요자금 저리용자 지원
	② 공공기관-지역대학-기업 간 공동R&D	(세라믹기술원) 경남 혁신클러스터내 공동 R&D 연구실 구축 및 공동 활용
	③ 창업 초기기업과 창업 공간 등 자원 공유	(부산 이전기관) 벤처기업에 입주공간을 무상 지원하고, 창업프로그램 지원
	④ 공공기관 보유 사업화 유망 기술의 지역 중소기업 이전	(수력원자력) 회사 보유 사업화 유망기술 발굴, 총 67건 대상 상시 기술이전
	⑤ 해외 규격인증 등 중소기업 수출판로 지원	(남부발전) 제품개선·해외 규격인증·해외바이어 상담회 등 지원
지역인재 양성 (5개)	⑥ 오픈캠퍼스 운영	(가스안전공사) 충북지역 대학과 교육 과정 공동개발·운영
	⑦ 청년 체험형 인턴십 운영	(부산 이전기관) 부산지역 청년에게 이전기관 체험인턴(월185만원) 제공
	⑧ 공공기관 특화학과 신설	(경남 이전기관) 공공기관-경상대 간 MOU 체결 → 주택도시개발 등 특화학과 개설
	⑨ 신입사원 대상 일학습병행제 운영	(남동발전) 신입사원 대상 일학습병행 지원 학사과정 운영
	⑩ 지역 우수인재 장학금 지원	(한전) 광주·전남 지역 전기공학 전공 우수인재에게 대학 1년 등록금 지원

구분	과제명	대표 우수사례
지역 상생 확대 (6개)	⑪ 구내식당 로컬푸드 공급망 확보	(전북 이전기관) 12개 공공기관 구내식당에 지역 농산물 구매·사용
	⑫ 사회공헌기금 조성	(부산 이전기관) 부산 지역 8개 기관이 부산 사회적경제 지원기금 조성
	⑬ 지역 중소기업 물품 우선 구매	(보건산업진흥원) 물품·용역 등 구매시 지역내 중소기업물품 우선 구매
	⑭ 노인·장애인 등 지역 취약계층 일자리 창출	(게임물관리위원회) 경력단절여성 및 장애인으로 구성된 모바일게임 모니터링단 운영
	⑮ 지역 보육환경 개선	(국민연금공단) 돌봄육아 목적의 사회적협동조합 설립 지원 및 공동육아 프로그램 개발
	⑯ 강당, 주차장 등 시설·인프라 개발	(산업인력공단) 지역주민에게 주차장, 풋살장 등 편의시설과 장애인 재활운동 지원시설 개발

자료: 관계부처 합동, 「공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안」, 2020.7.30. P. 3

현재, 지역산업, 지역인재, 지역상생 3대 분야 16개의 우수사례를 관리하고 있는데, 지역산업 분야에서는 공공기관-지역대학-기업 간 공동R&D(세라믹기술원 등), 공공기관 보유 사업화 유망기술의 지역 중소기업 이전(수력원자력 등), 해외 규격인증 등 중소기업 수출판로 지원(남부발전) 등 5개 과제를 선정하여 추진 중이다. 지역인재 분야에서는 오픈캠퍼스를 설립·운영(가스안전공사 등), 청년 체험형 인턴십 운영(석유공사 등) 등 5개 과제를 선정하여 추진 중이며, 지역상생 분야에서는 구내식당 로컬푸드 공급망 확대(농수산유통공사), 지역 중소기업 물품 우선구매(보건산업진흥원) 등 6개 과제를 선정하고 확산을 추진하고 있다(관계부처 합동, 2020).

아울러 정부는 혁신도시의 자생적인 성장 동력을 확보하기 위해 공공기관 주도의 10대 협업과제 추진에 대해서도 계획을 발표하였는데, 혁신도시로의 이전 공공기관이 선정된 협업과제에 대하여 해당 기관의 재원 및 인적자원을 투입하고, 지방자치단체 및 지역 소재 대학 등과 협업하여 추진할 계획이다. 또한 10대 협업과제의 차질없는 추진을 위해 정부는 해저광물자원법(산업부) 등 관련 법령 개정, 용도 제한 해제(복지부) 등 토지 규제 해소, 위탁개발 대상사업 승인(기재부) 등 행정절차의 신속 처리, 공공기관 경영평가에 반영(기재부)할 계획이며, 아울러 성공적인 협업 네트워크를 위해 지자체는 도시계획 변경(부산시) 등 토지 규제 해소, 입주 승인(전북도) 등 행정절차의 신속 처리, 금융타운 조성(전북도) 등에 대한 재정지원을 할 예정이다(관계부처 합동, 2020).

또한 정부는 관계부처인 국토부, 균형위, 기재부 그리고 지방자치단체 및 공공기관이 참여하는 합동 TF를 출범하여, 우수협업 사례의 확산을 정기적으로 모니터링하고, 10대 협업과제의 추진상의 어려움을 해소하며, 새로운 과제를 발굴할 계획을 천명하고 있다.

#### 나. 충북혁신도시 혁신 네트워크 협업 사례분석

##### 1) 협업과제 발굴

협업을 추진하면서 가장 어려운 점은 이전한 공공기관들이 어떤 문제에 대해서 협업할 것인가? 그리고 무엇을 협업할 것인가? 하는 협업의 과제 발굴이라고 할 수 있다. 충북혁신도시의 경우에도 진천으로 이전한 공공기관 간 협업을 추진하기 위해서 협업네트워크인 ‘다함께 소통단’을 2018년에 이미 구성하여 운영 중이다. 매년 기관 간 공동 협업과제를 도출하여 추진 중에 있으며, 현재 다함께 소통단에 참여하고 있는 참여 공공기관들은 진천혁신도시로 이전한 공공기관 중 가스안전공사, 고용정보원, 소비자원, 정보통신산업진흥원 등 4개 기관이다.

다함께 소통단이 2018년 구성된 후 현재까지 지속적으로 운영 중이며, 매년 기관 간 협의를 통해 공동으로 협업 과제를 도출하고 있으며, 이전 초기에 지역발전을 위한 협업 과제 도출에 어려움을 겪은 후 혁신네트워크를 구축하여 그러한 어려움을 극복하고자 하였다.

“사실 2013년 본사가 이전하였을 때 진천은 허허벌판이었어요. 지역에 대해서 잘 몰랐습니다. 지금이야 공공기관들이 많이 이전해서 인프라도 조성되고 살기도 좋아졌지만 예전에는 정말로 적응이 힘들었습니다. 공공기관 간 협업은 아예 생각도 못했지요. 이전하고 나서 몇 년간도 사실 공공기관간 협업을 하자는 이야기를 꾸준히 나왔지만 대부분 기관들 정주여건과 관련된 이슈들이 많았지요. 어린이집은 어떻게 할지, 중고등학교 설립은 어떻게 할지? 뭐 이런 적응과 관련된 이슈들을 가지고 만났던 것이 대부분이지요.”

(A 기관의 A1)

공공기관에서 경영혁신을 담당하고 있는 A의 말처럼 처음에는 혁신도시로 이전한 대부분의 공공기관에서의 협업은 그들이 생존하고 정주하기 위한 내용들이 대부분이었다. 이후 정주여건이 개선되고 지역의 문제나 이슈에 대해서 주목하기 시작한다.

---

“솔직히 이야기하면, 공공기관들이 자발적으로 혁신도시의 문제들을 발굴했느냐라고 물으신다면, 긍정적이라고 답을 드리긴 어렵습니다. 올해도 정부에서 강조하고 있지만 경영평가에서 혁신도시로 이전한 공공기관들의 지역협업이나 상생노력에 대한 것들을 평가하도록 하고 있지요. 경영평가에서 유리한 점수를 받으려면 반드시 해야만 하는 거지요.”

(C 기관의 C1)

이처럼 혁신도시 이전 초기에는 지역협업에 대한 관심도가 크지는 않았다. 그리고 협업을 위한 동기가 적었던 것도 사실이다. 이전한 공공기관들이 자발적으로 협업을 추진했다기보다는 공공기관 경영평가라고 하는 외부의 압력도 상당히 작용을 했음을 알 수 있다.

“능동적이든, 수동적이든 간에 협업을 적극적으로 시작한 것은 2018년 중반부터이고요. 일상생활에서 우리가 지역주민으로서 느끼는 어려움이나 불편한 점이 하나 둘씩 눈에 띄기도 했구요. 예를 들면 지역주민들의 교육인프라가 참 열악하고 재교육을 할 수 있는 기회도 적었구요. 그래서 그때부터는 적극적으로 지역주민들의 의견을 모니터링하고 소통채널을 풀 가동했습니다. 그렇게 과제들을 발굴해 나가게 되었습니다.”

(D기관의 D1)

이처럼 혁신도시에 이전한 공공기관들은 협업 초기에는 협업의 방법이나 과제 발굴에 있어서도 매우 소극적이었음을 알 수 있었다. 현재는 각 공공기관마다 각종 지역현안을 청취하고 발굴하기 위해 국민참여단을 운영하며 다양한 계층의 이야기를 듣고자 노력하고 있었다.

“저희 기관도 ‘국민참여단’을 운영하고 있어요. 예전에야 교수님들이나 연구원 박사들 모셔놓고 자문하고 끝냈지요. 그런데 2018년부터는 지역주민들을 모셔놓고 지역현안에 대해서 이야기를 듣고 논의를 합니다. 그러다 보니 실질적인 지역이슈들이 많이 논의되는 것이 큰 변화라고 할 수 있습니다. 협업과제를 발굴하는 데 아주 큰 도움이 되었지요. 이후에 작년부터 저희 4개 기관에서 협업으로 운영 중인 몇 가지 과제들은 각 기관별로 이렇게 지역주민들과의 소통과정을 통해서 도출되었다고 보시면 됩니다. 혁신도시의 공공기관이나 지역주민들이 모두 지역경제 활성화에 대단히 많은 관심을 가지고 있습니다. 특히나 자영업자나 소상공인에 대한 상생 프로그램들에 관심을 많이 가지게 되었습니다.”

(B기관의 B1)

이처럼 협업과제의 발굴 과정은 일정한 시간을 투자하고 지역주민들과의 지속적인 의사소통을 통해서 이루어지며, 여러 기관의 긴밀한 협조와 의사소통을 통해 과제가 발굴되고 추진됨을 알 수 있었다.

## 2) 협업과제 추진

협업과제가 선정되고 난 후에는 이들 과제를 잘 추진하기 위한 공식적인 조직이 운영되는지 그리고 이들 간 의사소통은 원활한지가 관건이라고 할 수 있다. 본 연구에서는 이를 위해 진천혁신도시 '다함께 소통단'의 경우 협업을 위한 공식조직을 구성하고 이들이 지속적으로 의사소통을 할 수 있도록 정기적인 회의나 비정기적인 만남을 통해 의사소통의 질을 높이기 위해 노력하고 있음을 알 수 있었다.

“혁신도시로 이전한 공공기관끼리는 이미 많은 협력사업을 진행한 경험이 있어서 '다함께 소통단'을 구성하는 데도 그렇게 큰 어려움은 없었습니다. 모두 지역현안에 대해서 관심이 있는 기관들이고, 지역문제를 공동으로 해결해야 한다는 공감대가 형성되어 있을 뿐 아니라, 오랜 경험을 통해 같이 협조하면 문제 해결이 쉽다는 것을 체득했지요. 그리고 또 중요한 것이 각 과제별로 주관기관이라고 지정한 것이 아주 중요했던 것 같습니다. 물론 과제마다 모든 기관들의 협업이 필수적이지만, 특히 주관기관이 해당 과제에 대해서 책임을 진다는 것이 매우 부담스럽지요. 따라서 열심히 하게 됩니다.”

(D기관의 D1)

이처럼 다함께 소통단의 경우 협업네트워크 조직을 공식화하고 있다는 것을 알 수 있다. 공공기관장협의회가 구축되어 지역 발전방안에 대한 모색이라고 하는 공동의 목표를 추진하고 있었으며, 다함께 소통단을 구성하는 각 기관별 기능에 따라 지역사회에 기여할 수 있는 영역에 대한 조정이 이루어졌다. 또한 다함께 소통단이 그동안 여러 가지 협업과제를 성공적으로 추진할 수 있었던 배경에는 각 협업과제에 대한 책임 주관기관을 지정하였다는 점 역시 매우 중요하다고 할 수 있다.

〈표 IV-4〉 충북혁신도시 ‘다함께 소통단’ 참여기관 및 기능

구분	참여기관 및 기구	주요 기능
의사결정	공공기관장협의회	충북 지역 발전방안 모색 및 공동의사결정
협업 참여 공공기관	다함께 소통단	지역 상생 및 협업과제 발굴, 추진
	가스안전공사	가스시설 검사, 점검, 인증, 교육, 연구개발 등
	고용정보원	고용정보원 고용정보 생산·분석 및 제공, 고용서비스 선진화 등
	소비자원	소비자원 정책연구, 소비자안전, 시험검사, 거래관행 개선 등
	정보통신산업진흥원	인공지능, 블록체인, 정밀의료 등 ICT산업 육성 등
지역협업 기관	지방자치단체	지역경제 활성화, 주민 복지 및 삶의 질 개선에 관심
	충청북도	혁신도시 종합발전계획의 수립 및 추진
	음성군	지역 교육환경 개선, 농특산품 고부가가치 모색 등
	진천군	명품혁신도시 육성 및 친환경 청정도시 조성 등 관심

“참여기관들이 의사소통하는 방법은 다양합니다. 사실 예전에 공공기관들이 흩어져 있을 때보다 혁신도시에 모여 있다 보니 만나기도 더 쉽습니다. 올해는 코로나로 인해서 더 만나기 어렵다고는 하지만, B기관의 경우 담 하나는 사이에 두고 있다 보니, 업무협조가 매우 쉬워졌어요. 가끔 점심먹으러 식당에 가서 다른 기관에서 근무하는 담당자와 만난 적도 있습니다. 그러다보니, 협업이 거창한 것처럼 느껴지지 않고, 의사소통 잘 하고 자료 잘 공유하고 저쪽 기관에서 필요하다는 것 저희 기관이 가지고 있으면 잘 전달하고, 뭐 이런 게 협업이 아닌가 합니다. 특히 저는 혁신도시 내의 문화 인프라를 구축하기 위한 협업과제에 관여하고 있는데요. 지역주민들의 만족도도 높고 기관별 담당자하고 편하게 만나서 수다떨면서 이야기하다 보니 자연스럽게 아이디어도 떠오르고 하더군요.”

(A기관의 A1)

〈표 IV-5〉 충북혁신도시 ‘다함께 소통단’ 협업 과제(2020년도 현재)

분야	협업과제명
경제활력 제고	자영업자, 소상공인을 살리는 착한소비 상생패키지 ① 지역화폐 활용, 착한소비 활성화 ② 전통시장 소상공인 살리기 ③ 착한先결제·先구매 캠페인
	지역 우수기업·청년인재 매칭데이 ① 지역문제 해결을 위한 협력적 네트워크 구축 ② 지역 우수기업에 대한 인식전환 프로그램 운영 (우수기업 소개, 기업탐방 등)

분야	협업과제명
생활품질 개선	충북혁신도시 문화센터 운영 기관별 교육강좌 개설 및 지역사회 홍보
	실시간 무인 측정시스템을 통한 지역사회 악취 해소 ① 충북혁신도시 이전기관 협의체를 통한 지자체 참여 설득 ② 고정식 측정 장비, 모니터링 시스템 개발가능 민간업체 발굴 ③ 지자체 협업을 통한 시범사업 대상 악취 발생시설 선정
업무역량 공유	충북혁신도시 공공기관 투어링 ① [취업코칭] 각 기관별 핵심 직무역량 및 채용 계획 소개 등 ② [취업멘토링] 직무 및 채용관련 질의응답
	충북혁신도시 공공기관 인사교류 및 상호점검 추진 ▲ 인사교류 인력 수요조사 및 안전.반부패 교차점검
혁신성과 공유	공동시민참여혁신단 구성 및 운영 ① 로컬 혁신 아이디어 해커톤 ② 혁신성과 국민모니터링 및 평가 ③ 공동 협업과제 국민 사전심사제 마련 ④ 국민 아이디어·의견의 실질적 반영

“저희는 회의할 때마다 군청 담당계장님을 꼭 부릅니다. 그분들 의견이나 도움이 필요하고요. 때로는 공감대를 형성해야 하기도 하고 지속적으로 협력적인 관계를 유지하기 위해서지요. 올해는 코로나 상황과 맞물려서 지역의 자영업자 소상공인을 살리는 착한소비 상생패키지라는 과제를 운영 중입니다. 이는 지자체의 도움이 필수적이지요. 지역화폐를 사용하고 착한소비를 활성화하고, 특히 전통시장 상인들이 어려우니까 이분들을 돕자는 캠페인과 선결제, 선구매 운동을 진행하면서 지자체의 도움을 많이 받았습니다.”

(B기관 B1)

이처럼 지역 내의 지방자치단체와의 의사소통도 매우 중요하다. 지역사회에 대한 협업을 성공적으로 유도하기 위해 중요한 것은 지방자치단체의 역할이다. 지방자치단체는 협업에의 참여는 무엇보다도 지역문제를 해결하는 데 있어서의 예산이나 인력자원에 대한 지원뿐 아니라 관련된 행정규제 등에 대한 해결 등 지원을 받을 수 있다는 점에서 중요하다.

“저희 기관도 지역문제 해결을 위한 협력적 네트워크 구축에 적극 뛰어들었지요. 그게 그 려더라고요. 공공기관들이 지역이슈에 관심을 가지면서 지역사회에 대한 반응들을 의식하게 되니까 기관들이 모두 가만히 있어서는 안 되겠구나 하는 생각이 들었습니다. 그래서 저희도 회의 때마다 열심히 참여하고 의견을 내고 듣고 있습니다. 저희 기관은 지역 내에 잘 알려지지 않은 우수기업에 대한 인식전환 과제에 대한 주관기관을 맡고 있습니다. 지역 내의 기업과

---

취업을 목표로 하는 청년들을 연계해주는 사업을 진행하고 있지요. 예전에는 사람을 구하기 어려워하던 기업들도 저희들 때문에 기업탐방의 기회도 얻고 하니 아주 좋아합니다.”

(A기관 A1)

이상의 이야기처럼 혁신도시에서의 협업을 추진하는 과정에서는 무엇보다도 공식적인 조직의 구축 및 주관기관의 노력, 그리고 지속적인 의사소통을 통한 협의가 무엇보다도 중요함을 알 수 있었다.

### 3) 협업의 성과

현재 다함께 소통단에서 추진하고 있는 협업과제는 지역경제 활력 제고, 생활품질 개선, 업무역량의 제고 및 혁신성과 공유 등의 목표를 가지고 추진되고 있다. 각 과제별 주관기관이나 담당자들은 각 과제에 대한 성과뿐 아니라 혁신네트워크를 통해서 형성된 지역공동체에 대해서도 언급을 하고 있었다.

“착한소비 상생패키지 과제의 경우에 인근 지자체와 연계하여 지역소비를 촉진하자는 사업이기 때문에 지역 내 호응이 높았습니다. 지역경제도 살리고 소상공인들의 니즈나 요구사항을 파악하는 것이 다소 어려웠지만 이를 위해 지역상생 모니터링단을 구성해서 의견을 청취한 것이 매우 인상에 남습니다. 이런 어려움들을 극복하는 것이 가장 중요한 것 같아요. 우리 기관이 단독으로 하는 사업이 아니고 지자체나 지역주민,상공인들의 의견을 청취해야 하니 까요. 하지만 지속적으로 의사소통하다 보면 서로 이해하는 지점이 생기고 협조하게 되더군요. 아주 좋은 경험이 많았습니다.”

(A기관 A1)

“협업 과제를 추진하면서 제가 느낀 것은 이 지역의 이방인에서 주민으로의 인식 변화라는 것입니다. 저는 사실 이 지역으로 이전하고 나서 몇 년까지도 늘 이방인 같았습니다. 안착할 수 없었지요. 따라서 이 지역 현안에 대한 관심도 없었고요. 그런데 이 업무를 맡고 나서 달라졌습니다. 물론 이 지역에 거주하게 되기도 했지만요. ”

(C기관 C1)

이처럼 협업의 성과는 지역문제의 해결뿐 아니라, 공공기관과 지역구성원들과의 조화로 온 화합과 안착 등도 지적할 수 있다. 협업을 통해 협업 참여자들은 동지애도 가지게 된 것이다. 자연스럽게 협업 참여자들 간 이해의 폭이 넓어지고 지역공동체 구성원으로서의 지역에 대한 애착심이나 지역주민으로서나 동료 시민으로서의 의식을 가지게 된 것이다.

“협업의 성과는 과제마다 좀 다릅니다. 어떤 과제는 성과가 잘 나오는 과제가 있고요. 인사 교류처럼 어려운 과제도 있습니다. 요즘은 코로나 상황으로 인해 성과가 기대했던 만큼은 아닌 것 같긴 합니다만, 지역주민들의 저희 공공기관에 대한 인식은 예전에 비해 많이 좋아진 것 같습니다. 지역을 위해서 일하고 있다는 느낌을 주민들이 받는 것도 협업의 성과라고 할 수 있습니다.”

(D기관의 D1)

이상의 이야기처럼 협업의 성과를 단순히 협업과제가 가지고 온 물리적이고 계량적인 측면뿐 아니라 지역사회 공동체에 협업네트워크가 미치는 다양한 심리공동체로서의 성과가 어떻게 보면 더 중요하다고 할 수 있다.

“예전에 비해 협업을 진행하면서 혁신도시에 이전한 공공기관 간 협조도 늘어났지만, 지역 주민과의 스킨십도 좋아진 것 같아요. 공동시민참여혁신단 과제의 경우처럼 예전에는 지역주민들에게 혁신성과를 모니터링하고 평가를 하게 하지 않을 때와 비교하면 훨씬 더 현장의 목소리를 저희 기관의 업무에 반영할 수 있어서 좋았다는 거지요. 저희는 협업과제 추진과정 중간 중간에도 주민들의 이야기를 많이 듣고 의견을 반영하고 있거든요. 아마도 그러한 과정 때문에 협업 성과의 질이 우수해지는 것은 아닌지 하는 생각이 듭니다.”

(A기관 A1)

이처럼 지역주민들을 협업과제에 참여하도록 함으로써 현장 감수성이 높은 협업성과를 도출해 낼 수 있다고 판단된다.

〈표 IV-6〉 충북혁신도시 ‘다함께 소통단’ 협업성과

분야	협업과제명	협업의 성과
경제 활력 제고	자영업자, 소상공인을 살리는 착한소비 상생패키지	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 충북혁신도시 최초 이전 공공기관 합동으로 지역상생프로그램을 마련하여 운영</li> <li>• 제로페이 가맹가입으로 수수료율 0% 등 추가비용 절감</li> </ul>
	지역 우수기업·청년인재 매칭데이	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 청년인재(지역소재 대학 취업준비생, 청년인턴 등)를 대상으로 지역 내 우량기업 소개</li> <li>• 지역기업에 대한 인식 제고</li> <li>• 지역 기반의 취업유도를 통한 우수인력 지역 내 유입</li> </ul>
생활 품질 개선	충북혁신도시 문화센터 운영 기관별 교육강좌 개설 및 지역사회 홍보	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민들에게 더 나은 정주여건을 제공, 정보격차 해소, 문화욕구 충족</li> </ul>
	실시간 무인 측정시스템을 통한 지역사회 악취 해소	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 이전 공공기관 협의체 주도로 대기 중 악취 유발물질 측정 장비 개발 추진</li> <li>• 지자체 협업을 통해 개발 시스템 구축 및 운영</li> <li>• 사업장 자체 악취 발생 예방관리 유도 및 지역주민 생활 불편 해소</li> </ul>
업무 역량 공유	충북혁신도시 공공기관 투어링	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 높은 직무이해도를 가진 충북도 내 우수한 청년인재들이 각 기관에 실제 취업으로 연계, 기회제공(지역인재 의무채용비율, 24%)</li> <li>• 지역인재로 채용된 취업선배들이 직접 노하우를 전수하고 질의응답을 진행하여 맞춤형 취업전략 수립에 도움</li> </ul>
	충북혁신도시 공공기관 인사 교류 및 상호점검 추진 ▲ 인사교류 인력 수요조사 및 안전.반부패 교차점검	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 각 기관별 소속지원 파견으로 협업 제고</li> <li>• 기관별 노하우 및 벤치마킹의 사례가 증가</li> </ul>
혁신 성과 공유	공동시민참여혁신단 구성 및 운영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역주민이 직접 2주 동안 4개 공공기관 혁신과제 보완</li> <li>• 4개 기관에 대한 혁신성과를 지역주민 모니터링 진행</li> <li>• 협업과제에 대한 국민 사전심사제를 도입하여 의견 반영</li> </ul>

### 3. 시민참여를 통한 협업의 성공사례

#### 가. 협업과제 발굴

N공기업이 위치한 지역은 도농복합지역이며 해당 지역의 농민들은 쌀 소비량이 감소하며, 아울러 고령화와 소득감소 등으로 인해 영농여건이 매우 좋지 않았다. 당시 정부는 신재생에너지 3020 계획을 수립하여 안전하고 깨끗한 친환경 에너지를 개발하여, 보급

하고 이용하기 위한 정책 개발에 박차를 가하고 있었다. 하지만 역설적으로 신재생에너지 개발이 환경오염을 가속화하는 사례가 벌어지고 있었으며, 정부는 지속가능한 에너지 인프라 구축이라는 본래의 취지를 퇴색시키지 않으면서도 신재생에너지 보급률을 확대할 수 있는 대안을 마련해야 하는 상황에 놓여 있었다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2017). 한편으로 농가의 소득 감소 역시 시급히 해결해야 할 문제였다. 쌀 소비량이 줄고 있는 것도 큰 문제였다.

에너지 기업인 N사의 경우 혁신도시로 2014년 이전의 이후 안전하며 깨끗한 에너지 공급을 위해 태양광 개발 사업을 본격화하기 위한 계획을 수립하였다. 그러나 태양광 사업을 추진하기 위한 부지 확보가 매우 어려웠다. 태양광 사업에 부정적인 인식을 가진 주민들의 우려로 부지 확보가 매우 어려웠기 때문이다.

“지역주민들을 사업에 직접 참여시켜 의견을 수용하고, 태양광발전으로 창출된 이익을 공유한다면 주민들을 설득할 수 있지 않을까? 그런 고민을 가지고 협업과제를 시작했습니다. 태양광발전의 주민 수용성을 높이기 위해 많은 고민이 많았고 신재생 에너지는 어찌 보면 저희 기관의 큰 과제였기 때문에 꼭 해결해야 했습니다.”

(N사 신재생에너지 개발 담당자)

N사 신재생에너지 개발 실무자의 이야기처럼 N사의 사례는 해당 기관이 당면한 문제를 해결하기 위해서는 지역주민들과의 협력이 반드시 필요했기 때문이다. 이를 위해서 N사는 적극적으로 행동할 수밖에 없었다고 판단된다. N사의 경우 정부의 정책방향인 재생에너지 발전 비중을 높이고 에너지 관련 신산업분야에의 확대에 부응하기 위해서는 지역농민들과의 협력이 필수적이었던 것이다.

또한 해당 지역의 농민들은 새로운 소득증대 방안이 필요했다. 따라서 문제를 안고 있는 양 당사자인 N사와 지역농민의 문제점의 공통분모가 만나는 지점이 형성된 것이다.

“농민들은 농가소득원을 찾으려고 고민하고 있었고, 저희들은 신재생에너지를 추진해야 했고, 저희들은 어떻게 하면 신재생에너지 과제를 추진하면서도 지역주민들과 윈윈할 수 있을까를 고민했습니다. 그리고 농촌과 신재생을 융합하자는 아이디어가 도출되었고요. 농사와 태양광 발전을 겸작할 수 있는 영농형 태양광발전 사업을 추진하게 된 것이지요.”

(N사 N1)

협업의 주요 참여자인 N사와 지역농민들은 기존의 농지에 농사를 지으면서 아울러 태양광 발전을 추진할 수 있는 시범지역을 마련하여 농가수익을 증대시키고 국토의 효율적 이용이라는 협업의 목표를 수립하였다. 이때 협업의 목표는 협업을 원하는 당사자의 욕구를 모두 충족할 수 있어야 한다. 본 사업의 경우 농가소득 저하와 신재생 부지 확보 난항 등 지역사회의 이슈에 대해서 문제를 고민하고 있던 참여자들이 협업을 통하여 쌀 농사와 태양광발전을 모두 할 수 있는 ‘영농형 태양광발전’이라는 협업의 목표를 수립하게 된 것이다. 이를 통해 농민은 농지를 활용하여 신재생에너지 프로슈머로 변신하는 동시에 농가소득 증가라는 이득을 향유하며, N사의 경우 본 협업과제를 통해 지역농민들의 적극적인 협조와 수용으로 신재생 에너지의 분야를 개척하게 되었다.

〈표 IV-7〉 영농형 태양광발전 개발 협업의 목표

협업 목표의 공유
1) 신재생에너지 및 에너지 신사업 의 확산
2) 농민들의 소득감소로 인한 영농여건의 악화를 해소하기 위한 농민의 수익증대
3) 정부의 재생에너지 발전비중의 20% 달성

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2017 공공기관 협업우수사례집』

#### 나. 협업 추진

협업과제가 확정되고 나서 N사는 협업네트워크를 구축하였다. 협업네트워크에는 크게 N사와 지자체, 그리고 지역농민 외에도 연구기관, 인근 대학, 중소기업 등이 참여하였으며, 이들은 태양광발전과 쌀농사를 동시에 병행할 수 있도록 다양한 조건들을 제공하였다.

“저희 연구원에서는 농작물에 대해서 연구하고 있습니다. 벼의 종류별 포화광합성량을 측정하는 법이나 재배환경에 대해서 축적된 연구경험이 있기 때문에 태양광발전과 병행해서 벼 농사를 지을 수 있도록 여러 가지 조건들을 농민들에게 해드렸죠.”

(지역 연구원, 협업네트워크 참여자 N3)

이처럼 여러 협업네트워크 참여자들이 적극적으로 협업에 참여하여 문제를 해결하고자 하였다. 다만, 문제를 공유하고 공동으로 해결하여 이익을 얻을 수 있는 농민과 N사 외에도 지자체도 협업에 적극적인 것을 알 수 있었다. 이는 다음의 이야기에서 찾을 수 있다.

“N사에서는 사업부지를 확보하고 주민설명회를 개최해서 주민들에게 영농형 태양광발전시스템을 설명해드리고, 영농지역 스마트 그리드에 대해서 말씀을 드렸지요. 공기업에서 도와드리다고 해서 그런지 농민들의 반응이 꽤 좋았습니다. 그리고 지자체에서도 적극적으로 도와주었습니다. 왜냐하면, 농가수익이 증대될 경우 세수 증대를 기대할 수 있기 때문이지요.”

(N사 N2)

물론 해당 지역의 지방자치단체에서도 태양광발전 관련 인허가처리 등 행정처리에 있어서 간소화를 검토하는 등 유연한 자세를 보여주었다. 또한 본 협업과제를 추진하면서도 다양한 협업 참여자 간 지속적인 협업관계를 유지하고 협업을 주도해나가기 위해 N사는 리더십을 발휘하였다.

“처음부터 협업이 순조로운 것은 절대로 아니었습니다. 같은 지역에 있는 사람들끼리 협조가 쉬울 것 같아도 그렇지 않습니다. 농민들이 처음부터 환영하신 것은 아니고 저희가 많이 설득하고 소통하려고 노력했지요. 논에서 태양광발전을 한다는 게 얼핏 이해가 잘 안되기도 하구요. 처음에 진척이 잘 안될 때도 있었지요. 저희들은 약 120회가 넘는 지역주민, 지자체와 회의를 했고 함께 소통하고 고민했습니다.”

(N사 N1)

이처럼 N사는 협업의 주관기관으로서 리더십을 발휘하여 다양한 협업 참여자들을 주도적으로 이끌어 협업의 성과를 도출하고자 하였다. 또한 의사소통 역시 협업에 있어 이들이 가장 주목한 전략이기도 하다.

〈표 IV-8〉 영농형 태양광발전 개발 협업참여자

참여자	당면 현황	해결책
농민	소득개선	부지제공, 실증참여, 사업화 의견제시
지자체	식량자급 유지, 세수 확보 신재생 에너지 개발 독려	인허가 및 행정처리 간소화
N사	신재생 에너지 개발	부지확보, 설비설치
지역연구원	기술자문	재배작물 연구, 영농관련 조언
중소기업	시장확보	전력설비 연구 및 태양광설비 개선

---

특히 본 협업과제의 경우 성공적인 수행을 위해서 체계적인 실행 단계를 계획하고 추진하였다. N사는 태양광 발전과 벼농사를 병행하고자 하는 본 과제를 성공적으로 추진하기 위해 기술실증 단계를 거치고 이후 제도 및 기반조성의 단계를 거쳐 지역 내로 이를 확대하고 홍보하여 지자체 사업을 확대하고 작물의 다품종을 확산하는 등 지역 내 공감대를 조성할 수 있도록 홍보에 있어서도 적극적으로 대응하였다.

“저희는 본 과제를 진행하면서 가장 중요한 것이 농민들의 의견이라고 생각했습니다. 농민들은 오랜 농사 경험을 통해 여러 가지 아이디어를 제시해 주었습니다. 예를 들면, 농기계를 위해 구조물이 넓어야 한다든지, 논이 물 높이를 수시로 알고 싶어 했으며, 벼 이외에 작물에도 적용해 보자는 아이디어를 제시했지요.”

(N사 N2)

이처럼 본 협업과제가 성공할 수 있었던 것은 지속적이고 일관성 있게 협업 참여자 간 소통의 중요성을 강조하였다는 점이다.

또한 협업을 지속적으로 유지하기 위해서는 협업을 추진하는 담당자들에 대한 기관 차원의 지원이 필수적이다.

“저희 기관은 지역사회의 협업을 위해 전담조직을 두고 운영하고 있습니다. 특히 외부 내부할 것 없이 협업을 강조하고 있고, 회사 차원에서 협업을 위해 아이디어를 제공하거나 제안을 하는 직원에 대해서는 그에 상응하는 보상체계를 운영하고 있습니다. 꼭 상을 받으려고 하는 것은 아니지만 아무래도 신나게 일할 수 있지요.”

(N사 N1)

이처럼 협업을 성공적으로 유도하기 위해서는 담당직원들에 대한 관심과 독려 등의 기관 차원의 지원이 필요함을 알 수 있다.

#### 다. 협업의 성과

영농형 태양광발전 협업과제의 성과로는 우선, 기존의 태양광발전 개발이 가지고 있는 문제점을 해결하고자 노력했다는 점이다. 우리나라와 같은 좁은 국토에서 태양광발전의 개발은 많은 경우 산지를 대상으로 나무를 벌목하는 등 자연을 훼손하여 진행하고 있으며, 유사 형태인 농촌형 태양광발전의 경우 유휴농지를 이용하기 때문에 산림을 훼손하

지는 않으나 식량 생산 기능이 부족하다고 할 수 있다(기획재정부·한국조세재정연구원, 2017).

“우선 정량적인 성과를 보면, 이전과 비교해서 농가당 순이익이 약 7배 증대된 것으로 나타났습니다. 또한 신재생 에너지 보급 활성화에 일정 정도 기여했다고 자부합니다. 만약에 영농형 태양광발전 사업이 전국 논 면적의 10%만 보급해도 원전 36기를 대체 가능하며, 영농형 태양광 10GW 설비를 설치할 경우 해당 분야의 일자리도 54,000여개 늘어날 것으로 전망하고 있습니다.”

(N사 N2)

이처럼 본 협업을 통해 농지를 활용하여 하부에는 본래대로 식량생산이 이뤄지고, 상부에는 태양광발전을 병행 추진하여 친환경적인 식량 생산을 가능하도록 하였으며, 지역 농가에 중요한 소득원으로 창출하는 효과를 얻을 수 있었다. 구체적으로 살펴보면, 발전량이 늘어났으며, 이용률 역시 늘어난 것으로 나타났다.

〈표 IV-9〉 영농형 태양광발전개발의 협업성과

구분	농민	N사
협업이전	농가소득의 지속적인 하락	실재생 에너지 주민 수용성 문제로 사업개발 난항
협업이후	농가소득의 증대(농가당 약 6~7배 증가 기대)	신재생 에너지 보급 활성화 - 국내 잠재량: 36GW(전국 논농사 면적의 10% 적용)

이외에도 농업 에너지 융합기술 개발로 농가소득이 향상됨은 물론이고 신재생에너지 개발을 위한 입지난을 해소하였으며, 더 나아가 이러한 협업을 통한 신재생 에너지 보급에 대한 지역 내 인식이 확산되고 지역 내에서 N사에 대한 평판도 좋아졌음은 물론이다. 협업에의 참여자 모두가 윈윈(win-win)하는 전략을 통해 성공적인 협업을 할 수 있었다.

---

## V. 혁신도시 내에서 협업 성공요인

본 연구는 혁신도시로 이전한 공공기관들의 협업에 대한 분석을 통해 혁신도시 내에서 공공기관의 협업에의 성공요인을 도출하고 정책적 제언을 하기 위한 목적으로 출발하였다. 협업 과정을 분석하기 위해 공공기관 간 협업에 참여한 혁신도시 협업네트워크에 참여한 공공기관 담당자 등을 면담하였다. 또한 정부의 공공기관 혁신 및 협업에 대한 이론적 분석을 하였으며, 이미 보고된 공공기관 협업우수사례 등에 대한 이론적 고찰을 실시하였다.

본 연구에서는 이론적 문헌연구 및 기존 우수사례 분석을 토대로 협업을 위해서는 의사소통의 중요성, 지역 민원에 대한 주목, 공공기관 주도의 거버넌스 등이 중요함을 지적하였다. 또한 혁신도시로 이전한 공공기관 간의 협업에 대해서는 긍정적인 평가를 하기 어렵다는 평가도 소개하였다. 그러나 문헌고찰이나 기존 우수사례에 대한 분석만으로는 미시적인 협업과정에 대해서 구체적으로 세밀하게 파악하기 어려웠다. 따라서 심층면담을 통해 생동감 있는 협업 과정을 이해하고자 하였으며, 이론적인 전제나 문헌고찰에서와는 달리 현실에서는 협업 과정에서는 의사소통이나 공공기관 주도의 협업 거버넌스를 구축하는 것도 중요하지만, 협업과제의 발굴, 협업에 대한 기관 차원의 관심과 독려, 협업 목표의 공유, 협업 주관기관의 주도적 역할 등이 매우 중요함을 알 수 있었다. 이러한 결과를 토대로 이하에서는 공공기관 협업에 있어서의 성공요인을 도출하였다.

### 1. 협업목표의 공유

충북혁신도시 혁신네트워크 사례 및 N사의 민관협업 사례에서도 보듯이 협업의 참여자들은 협업의 목표를 명확하게 이해하고 그러한 목표를 공유하고자 노력했다는 점은 시사 하는 바가 크다.

협업을 통해 공공기관 간 협업의 중요성에 대한 공감대를 형성하고, 참여기관들이 공유하게 될 이익에 대한 합의가 이뤄질 수 있도록 하는 행위가 매우 중요하다. 따라서 협업의 목표를 공유하고 필요성을 협업의 참여기관들이 인지하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 무엇보다도 참여기관 간 원활한 의사소통과 정보공유가 선행되어야 할 것이다(한

국행정학회, 2013: 32). Himmelmann의 협업의 단계에서도 보듯이 견고한 협업체제로 발전하기 위해서는 우선적으로 정보공유 등의 기초적인 협력의 단계를 거쳐야 하기 때문이다. N사의 사례에서도 보듯이 신재생에너지 정책이라는 국가정책에 부응하고 농가소득 증대라고 하는 컨센서스를 도출했으며, 이러한 합의는 인근 지자체나 지역대학이나 연구원 등과의 참여로 여러 가지 문제들을 해결하고 성공적으로 협업을 추진하였다.

또한 협업에 참여하게 되는 기관들이 해당 협업이 참여기관들에 어떠한 이익이 발생하는지를 가늠하여 참여의 정도를 결정하게 된다(한국행정학회, 2013). 협업 참여자들의 협업을 성공적으로 유도하기 위해서는 협업의 유용성에 대해서 지속적으로 인지할 수 있어야 할 것이다. 물론 협업네트워크를 형성하고 협약을 맺는 등 적극적인 협업에의 의지를 표현하더라도 개별 참여자들은 자신의 시각으로 해당 지역의 문제를 바라보기 때문에 공통의 목표를 추출하는 것이 쉽지는 않다. 따라서 지역발전 등의 거창한 구호보다는 개별 기관에 어떻게 이득이 되는지를 구체적으로 설명하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 생각보다 협업은 어렵다. 현실적으로 정보공유나 지식공유도 어려운 공공부문의 현실을 생각할 때 협업의 목표를 공유하고자 하는 노력은 전제조건이라고 보여 진다.

## 2. 협업에의 관심과 지원

협업을 유도하기 위한 개별 기관내 협업 전담부서의 제도화는 매우 중요함을 알 수 있었다. 혁신도시 혁신네트워크 사례 및 N사의 민관협업 사례 모두 협업을 추진하는 전담부서가 지정되어 협업을 추진하고 있다. 특히 공공기관 혁신네트워크 사례에서 보듯이 전담부서뿐 아니라 협업에 있어서 리더십을 발휘하는 주관기관을 정하여 협업의 단계별 문제점이나 점검사항 등을 모니터링하는 노력이 필요하다.

전담부서의 지원과 아울러 협업에 대한 개별 기관 차원의 관심과 지원이 매우 중요하다. 본 연구 분석에서도 나타났듯이 협업을 담당하는 직원들이나 협업에 적극적인 조직 구성원들에 대한 경제적 혹은 비경제적인 보상이 필요함을 알 수 있다. 특히 협업에 참여하는 기관들의 경우 경제적 인센티브와 같은 경제적 동기 부여를 고려해 볼 필요가 있다. 또한 협업 참여기관들을 대상으로 협업과 관련된 방법론 교육이나 역량 개발도 고려할 필요가 있다. 현재 혁신도시에서 각 공공기관들이 직면하는 여러 가지 난제들은 새로운 분야의 기술트렌드와 환경분석에 대한 학습을 요하기 때문이다.

---

공공기관 혁신네트워크의 경우처럼 여러 기관이 합동으로 협업을 추진할 때는 더욱이 협업 담당자에 대한 지원 및 관심이 필요하다. 협업을 기관장들 간의 업무협약만으로 해결할 수 없으며, 실무담당자의 적극적인 협업 노력이 필요하므로 이들을 배려하는 기관 차원의 노력이 더욱 중요하다.

### 3. 주관참여기관의 협업공동체 주도

공공기관 혁신네트워크 및 N사의 사례 모두에서 공통적으로 해당 공공기관들은 해당 지역의 협업공동체 거버넌스에 있어서 중추적인 역할을 수행하였다. 협업공동체의 구성원으로는 크게 공공기관, 지자체, 기업, 자생단체, 시민단체, 전문연구기관, 지역주민 등으로 구분할 수 있다. 사실 협업 초기에는 두 사례 모두 공공기관이 주도적인 역할을 수행한 것은 아니다. 역으로 지역의 문제를 해결하기 위해 협업네트워크를 구성하고 협업을 추진해 나가면서 여러 가지 반대나 어려움에 부딪히고 나서 해당 공공기관들이 좀더 적극적으로 나서게 된다. 물론 혁신도시로의 이전 초기에는 해당 지역사회에 별 관심이 없었던 것이 사실이다. 당연히 해결해야 할 문제가 무엇인지도 몰랐다. 하지만 시간이 갈수록 공공기관이 협업과제를 발굴하고 해결을 위한 계획을 기획하고 지역주민들을 참여시키고 지자체를 독려하는 협업공동체를 활성화하는 모습을 보이게 되었다. 사실 대다수 많은 공공기관들은 이전 초기보다 현재 지역사회에 관심을 가지면서 공동체의 일원이라는 '동료시민' 공공기관의 상(像)을 정립할 필요가 있다. 동료시민으로서의 공공기관은 현장 감수성과 지역에 대한 공감능력을 겸비해야 함은 물론이며, 지역 내 다양한 민원 현장이나 봉사활동에도 적극적이어야 할 것이다. 특히 취약계층에 대한 관심 역시 지역공동체 형성을 위해 공공기관이 관심을 두어야 한다.

특히, 협업공동체를 활성화하기 위해서는 핵심적인 기관의 리더십이 중요하다. 사례 분석 대상기관들을 살펴보면, 이들 기관은 본격적으로 지역사회 문제에 개입하고 난 이후에는 주민들 또는 공공기관들과 할 수 있는 작은 협의나 소통부터 시작하여 작은 변화에 대한 성공경험을 하고 나서 협업이 얼마나 중요한지를 인지하고 있었다. 따라서 작게는 정보공유를 통해 기관들 간의 신뢰를 쌓으며 공동체로 구성원으로서의 인식을 공유하는 노력이 필요하다.

#### 4. 지속적인 의사소통

협업네트워크는 거대한 대규모 토론장으로서의 역할을 하기도 하고, 때로는 집단지성의 역할을 통해 지혜롭게 난제들을 해결하기도 한다. 그러나 모든 협업 과정이 순조로운 것은 절대로 아니다. 앞서 살펴본 사례 분석에서도 보듯이 협업에의 참여자들의 지속적인 관심을 유도하고 협업에 대한 참여를 이끌어내기 위해서는 지속적인 의사소통이 중요하다.

N사의 사례에서 보듯이 협업 참여자 간의 갈등을 해결하기 위해 수많은 회의와 만남을 가지며 서로 간 오해를 풀고 해결책을 찾고자 노력을 해야 함은 물론이다. 또한 혁신네트워크 사례에서 보듯이 정기적인 만남을 가지고 개별 협업과제에 대한 지역주민들의 주기적인 모니터링과 의견나눔도 매우 중요하다. 결국은 협업을 성공적으로 마무리하고 협업의 참여자들이 원하는 성과를 도출하기 위해서는 각자의 위치에서 생각하고 주장하던 것을 다른 참여자나 기관의 입장에서 바라보는 역지사지의 노력도 필요하다. 이를 위해서는 공식적, 비공식적 의사소통 채널을 다수 보유하여 이견을 좁히고 합의를 해가는 노력이 수반되어야 할 것이다.

#### 5. 협업과제 선정

협업을 활성화하고 참여자들의 관심과 참여를 지속적으로 이끌어내기 위해서는 해당 협업과제가 무엇인가 하는 점이 중요하다. 본 연구 사례로 살펴본 혁신도시 네트워크의 다양한 과제나 N사의 지역농민과의 협업과제에서도 보듯이 협업의 목표는 지역사회의 성공과 발전이며, 이를 위해 해당 협업과제가 이러한 목표 달성에 매우 적절한 과제라는 것을 참여자가 모두 인식하고 있다는 점 역시 중요한 시사점이다. 이렇게 협업 참여자들에 대한 관심을 환기시킨 과제들은 전문가들의 아이디어보다는 해당 지역에 살고있는 사람들의 진솔한 의견이 담긴 지역조사로부터 출발하고 있다.

앞서 살펴본 혁신도시 네트워크 협업과제 중에는 문화센터를 구축하기 위한 과제가 있었다. 이는 지역주민들과의 스킨십을 통해 지역주민들의 문화인프라 부족이나 교육인프라에 대한 욕구를 반영한 것이다. 이러한 과제를 협업으로 추진함으로써 협업 참여자들의 지속적인 참여를 유도할 수 있게 된다.

---

또한 협업과제를 도출할 때는 해당 과제를 통해 지역사회 구성원들의 공감대를 가져올 수 있는 것이 바람직하다. 앞서 살펴본대로 지역 내의 소상공인과 중소기업에 대한 어려움을 해결할 수 있는 과제를 협업과제로 선정함으로써 지역사회 내의 공동체 구성원과의 공감대 형성이 수월해질 것이다. 한편으로는 지역사회 내의 주민들의 역량을 강화하고 교류를 활성화하기 위한 협업과제도 좋다. 일부 혁신도시 내의 공공기관들이 협업네트워크를 통해 지역주민들이나 학생들을 대상으로 한 다양한 교육 프로그램 역시 지역사회 내에서 긍정적인 반응을 이끌어낼 수 있을 것이다.

## VI. 정책적 제언

연구자는 본 연구를 진행하면서 협업이 얼마나 어려운 일인지 그리고 협업이 자연스러운 행위가 아님에도 불구하고 혁신도시 내에서 이러한 협업의 성과를 도출하고 있는 공공기관들의 협업 잠재력을 느꼈다. 2005년 정부의 권고를 시작으로 혁신도시로 공공기관이 이전한 이후 벌써 15여년이 넘는 시간이 흘렀다. 과연 공공기관 이전은 혁신도시의 성장과 발전에 기여했는가에 대해서는 아직 그 성과를 논의하기에는 다소 이르다는 평가가 있다. 하지만 한편으로는 벌써 15여 년이 넘는 시간 동안 혁신도시에 많은 공공기관들이 이전했다면 지역의 발전에 일조하는 데 충분한 시간이라는 지적도 있다. 물론 지역에 따라서는 1년 혹은 2년 정도밖에 되지 않은 공공기관들도 있을 것이다. 따라서 일률적으로 이들의 이전 효과를 논의하는 것은 어렵다. 혁신도시로의 공공기관 이전은 인적 자원 및 물적 자원의 이동을 의미한다. 이전기관 종사자와 관련된 인구의 이동으로 인한 인구의 수도권 분산효과에 대해서는 아직 확신할 단계는 아니나 일정기간 이후에는 그 효과를 기대할 수 있을 것이다. 또한 앞서도 살펴본 대로 혁신도시로 공공기관이 이전하면서 지방도시의 세수에 도움이 되었을 것으로 판단된다. 뿐만 아니라, 본 연구를 통해 정부의 지역 이전 정책에 의해 공공기관들이 지역의 발전과 균형 성장에 일정 정도 기여했다는 것을 알 수 있었다.

사실 혁신도시에서의 공공기관 간 협업은 기획재정부 등 정부의 강한 의지로 출발하였다. 이전과 마찬가지로 올해도 기획재정부 등 관계부처가 함께 발표한 ‘공공기관 선도 혁신도시 활성화 방안’(2020.7.)에서 정부는 혁신도시로 이전한 공공기관 간 협업을 독려하고 있다. 아울러 ‘공공기관 혁신 가이드 라인’(2020.6.)에 의하면 기획재정부는 혁신도시로 이전한 공공기관별로 시민참여혁신단을 구성하여 추진할 것을 권고하고 있으며, 공기업과 대규모 준정부기관은 시민참여혁신단을 필수적으로 구성하도록 하고 있다. 그 외 기관의 경우 여건 등을 고려하여 시민참여혁신단의 구성 여부를 자율적으로 결정하도록 하고 있다. 하지만, 대부분의 공공기관은 시민참여혁신단을 구성하여 운영 중에 있다. 아울러 기획재정부는 공공기관 간 교류를 매우 강조하고 있다. 혁신도시별로 혁신 네트워크를 구성하고 이를 통해 기관 간 협업과제를 발굴하도록 하고 있으며, 특히 공공기관 간 혁신계획 수립 시 교류가 많을수록 경영평가 시 우대하겠다고 밝히고 있다. 이는 곧

---

공공기관들에게 혁신도시 내에서 공공기관 간 혁신네트워크를 구성하고 협업을 통해 성과를 도출하라는 요청이라고 할 수 있다. 경영평가라는 수단을 통해 혁신도시 내에서 공공기관 간의 협업을 유도하는 방식이라고 판단된다.

앞서도 지적했듯이 협업이라는 행위가 자연스러운 행위가 아님에도 불구하고 현재 혁신도시 내에서 운영되는 많은 혁신네트워크들은 이러한 정부의 요청에 대한 '반응'이라고 할 수 있을 것이다. 다만, 부자연스러운 협업행위라고 하더라도 협업에 대한 관심을 불러일으키고 협업네트워크에 대한 관심을 환기시켰다는 점에서 매우 긍정적이라고 판단된다. 따라서 앞으로도 기획재정부를 비롯한 정부에서 공공기관 간 협업을 지속적으로 장려할 필요가 있다고 판단된다.

그렇다면, 이러한 정부의 요청에 의한 협업은 지속될 수 있을까? 어떻게 하면 혁신도시 내의 협업네트워크가 지속될 수 있을까?

본 연구에서는 혁신도시 내에서 공공기관들의 협업에 대한 성공요인을 도출하였다. 성공요인으로는 협업 목표의 공유, 협업에의 관심과 지원, 주관 참여기관의 협업 공동체 주도, 지속적인 의사소통 및 협업과제 선정의 중요성 등으로 분석하였다. 이에 따라 몇 가지 정책적 함의를 제시하고자 한다.

첫째, 본 연구에서도 살펴보았듯이 비록 경영평가에서 좋은 평가를 받기위해 협업네트워크를 시작했다 하더라도 공공기관들의 협업이 서로 윈윈(win-win)할 수 있는 전략이라는 것을 깨닫게 된다면 그들의 협업은 지속될 것이다. 한편, 앞서 살펴본 바와 같이 협업을 통해 얻게 되는 수확이 적거나 일방의 희생을 강요하는 협업관계는 오래 지속될 수 없다. 따라서 협업네트워크에 참여하는 공공기관들은 서로에게 도움이 되는 존재가 되어야 한다는 점을 명심해야 할 것이다. 따라서 협업을 유도하는 정부 담당부처는 향후 협업네트워크를 판단하기 위한 평가지표 등에 협업목표의 공유 정도를 파악할 수 있는 지표를 포함하는 것도 고려해 볼 만하다.

둘째, 협업을 유도하기 위해서는 참여하고 있는 기관들의 관심과 지원이 매우 중요하다. 흔히들 업무협약(MOU)을 체결하면 협업이 저절로 된다고 생각하는 기관들이 있다. 이는 매우 큰 오해이다. 업무협약을 체결한 이후 협업의 성과를 도출하기 위해서는 많은 정성과 노력이 필요하다. 그들만의 협조적 관계를 꾸러가기 위한 다양한 노력이 필요하며, 이를 위해서는 참여기관장의 지원과 관심이 절대적임을 명심해야 할 것이다. 따라서 각 기관별로 협업에 참여하고 있는 직원들에 대한 다양한 인센티브 시스템 등을 배려하

여 이들이 협업에 적극적으로 참여할 수 있도록 하는 노력이 필요하다.

셋째, 협업과제를 도출할 때는 해당 과제의 고객의 입장에서 바라보아야 한다. 도출된 협업과제를 추진하게 된 배경이나 필요성과 문제점을 정의할 때 주된 고객의 입장에서 생각해 보아야 할 것이다. 주로 협업과제의 대상이나 고객은 해당 지역의 주민이 될 가능성이 크다. 따라서 지역주민들을 협업네트워크에 적극적으로 참여하게 하고 그들의 의견이 협업과제에 반영될 수 있도록 하는 노력이 수반되어야 할 것이다. 이렇게 될 때, 협업과제가 성공적으로 마무리 될 수 있다. 결코 협업과제의 추진 시 참여기관의 시각이나 눈높이에서 바라보아서는 안될 것이다.

## 참고문헌

- 국토연구원, 「혁신도시 15년의 성과평가와 미래발전전략」, 『국토정책 Brief』 775호 2020.
- 기획재정부, 「20년 공공기관 혁신 가이드라인」, 2020.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 협업 우수사례집』, 2016.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 협업 우수사례집』, 2017.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 혁신 우수사례집』, 2018.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 혁신·협업·시민참여 우수사례집』, 2018.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 혁신·협업·시민참여 우수사례집』, 2019.
- 김진근, 「경남혁신도시 추진동향과 대응방향」, 경남발전연구원, 2009.
- 김태환·민성희·김은란·서연미, 「혁신도시 15년의 성과 평가와 미래발전 전략」, 『국토정책 Brief』, 2020.
- 김현호, 『지방자치단체 주도의 지역공동체 활성화 방안』, 한국지방행정연구원, 2013.
- 라영재·임미화·이주경·서영빈, 『공공기관의 혁신방향과 실천방안』, 한국조세재정연구원, 2018.
- 류세선, 「이전공공기관과 연계한 지역산업발전 방안」, 『국토』 제439호, 국토연구원, 2018, pp. 11-15.
- 박천오·주재현·진종순, 「우리나라 융합행정의 발전 가능성과 방향에 관한 탐색적 연구」, 『한국정책과학학회보』, 2012, pp. 85-112.
- 오철호·고숙희, 「협력적 거버넌스 구축 및 운영에 관한 연구: 출소예정자의 취업·창업지원 융합행정을 중심으로」, 『한국사회와 행정연구』, 서울행정학회, 2012.
- 임원혁 외, 『한국의 정부신뢰 조사 방법론 및 후속 트렌드 분석』, KDI국제정책대학원, 2018.
- 전라남도, 「2018년도 이전공공기관 연계 지역산업육성 사업계획」, 전남테크노파크, 2018.
- 조권중, 『서울시 전자정부의 전자민주주의 모델 연구』, 서울연구원, 2003.
- 한국행정학회, 『공공기관 협업추진을 위한 연구』, 한국행정학회, 2013.
- 행정안전부, 「정부혁신컨설팅 운영 매뉴얼」, 2019.
- 최호진·김영록, 『기술-문화-산업의 융합행정을 위한 정책(부처)간 협력 방안』, 경제·인문 사회연구회 미래사회협동연구총서(창조경제 종합연구). 2013.

- AIIM, AIIM's Life-Cycle Collaboration Model, <https://www.aiim.org/What-is-Collaboration>.
- Chesbrough, H., *Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology*, Harvard Business Press, 2003.
- Gotta, M., Dewnarain, G., Preset, A., "Market Guide for Workstream Collaboration," Gartner Group, 2018.
- Gray, B., *Collaborating: Finding Common Ground for Multiparty Problems*, Jossey-Bass, 1989.
- Himmelman, A.T., *Collaboration for a change: Definitions, decision-making roles, and collaboration process guide*, Minneapolis: Himmelman Consulting, 2002
- Tellioglu, "Collaboration life cycle, Collaborative Technologies and Systems," CTS 2008, International Symposium Conference Paper, 2008.
- Thomson, A. M. & Perry, J. L., "Collaboration Processes: Inside the Black Box," *Public Administration Review*, 66(1), 2006, pp. 20-32.



## 2. 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미

우윤석(송실대학교)



# 공공기관의 사회적 가치 성과와 이론적 재음미

우윤석(송실대학교)

## I. 서론

현 정부는 출범 이후부터 공공기관의 사회적 가치 실현을 중점적으로 추진해 오고 있다. 공공기관이 사회적 가치 실현을 위해 노력해야 한다는 데 대해서 이의를 제기할 사람은 없을 것이다. 문제는 사회적 가치 창출과 평가가 공공기관 종사자들이 지향해야 할 가치로 내재화될 겨를도 없이 경영평가 관련 항목의 가중치를 상향조정하는 방식으로 추진되고 있다는 점이다. 물론 사회적 가치를 강력히 추구하기 위해서는 불가피한 점도 없지 않으나 공공기관들이 해당 기관의 업(業)과 관련하여 추구해야 할 사회적 가치가 무엇인지, 경제적 가치와는 어떤 관계가 있는지, 전반적인 차원의 사회적 영향을 어떻게 파악할 것인지 등에 대해 고민할 겨를도 없이 유행처럼 추진되고 있다. 정부의 하향식 드라이브가 공공기관에 작동하는 이유는 경영평가 점수와 맞물려 있기 때문이다. 2018년부터 안전, 일자리 창출 및 윤리경영 등 사회적 가치 부문 배점이 공기업은 기존 19점에서 최대 30점, 준정부기관은 기존 20점에서 최대 28점으로 대폭 상향(기획재정부, 2019)하였기 때문이다. 사회적 가치에 대한 점수를 어떻게 받느냐에 따라 공공기관의 경영평가 등급 결과에 절대적인 영향을 미치게 되고 결과적으로 6년 만에 적자를 내고서도 경영평가에서 B등급을 유지한 한국전력처럼 사회적 가치 점수를 잘 받으면 높은 평가를 받을 수 있다는 의혹<sup>1)</sup>마저 나타나고 있다.

본 연구는 이러한 문제의식에 기반하여 정부가 주도하는 사회적 가치가 어디서 출발하였는지, 민간과 다른 공공부문의 사회적 가치는 무엇이 되어야 할 것인지, 그리고 사회적

1) 매경, <https://www.mk.co.kr/news/economy/view/2019/06/472229/>, 2019.7.1.

---

가치의 추진방식은 어떠한 모습이 되어야 할 것인지를 검토함으로써 공공기관이 추진해야 할 사회적 가치가 어떤 모습이 되어야 할 것인지, 부분적으로나마 답해 보는 것을 목적<sup>2)</sup>으로 한다. 우선 현황 파악 차원에서 공공기관의 2019년도 경영평가(2018년 대상) 결과를 중심으로 사회적 가치 관련 점수 현황에 대해 분석해 보고자 한다. 현재 공공기관의 사회적 가치를 가장 체계적으로 평가하는 것은 기획재정부 주관의 공공기관 경영평가라고 할 수 있다. 공공기관의 사회적 가치 측정에 대한 일반론이 없는 상태에서 공공기관 경영평가를 통한 사회적 가치 부문의 비계량 및 계량 점수는 나름대로 가장 공신력 있는 객관적 평가결과라고 판단된다. 이를 통해 공공기관이 거둔 사회적 가치 분야의 성과(경영평가 점수)가 다른 분야(경영관리 및 주요사업)의 성과 및 조직 특성(규모, 예산, 유형)과 어떤 관계를 갖고 있는지 확인할 수 있을 것으로 기대한다.

다음으로 앞으로의 함의 도출을 위한 이론적 분석을 위해 ① 사회적 가치법의 출발이 되었던 영국의 ‘큰 사회(Big Society)’ 개념, ② 민간부문에서 출발한 사회적 가치 대신 공공분야에서 논의되어 온 ‘공공가치(public value)’ 개념, ③ 사회적 가치 구현을 위한 협업적 차원에서 ‘공동생산(co-production)’ 개념에 대해 검토한 후 종합적인 시사점을 도출하고자 한다.

---

2) 사회적 가치의 개념이나 경영평가 점수 배분 등에 관한 내용은 이미 다른 연구 등에서 충분히 이루어졌기 때문에 본 연구에서는 별도로 다루지 않을 것이다.

## II. 공공기관의 사회적 가치 성과 현황

### 1. 탐색적·기술적 분석<sup>3)</sup>

2019년에 실시된 128개 공공기관의 2018년도 경영실적 평가결과에 따르면 사회적 가치 계량점수와 비계량 점수 분포가 공공기관 유형에 따라 상이한 결과를 보이고 있는 것을 알 수 있다. 종속변수에 해당하는 사회적 가치는 아래 표와 그림에 따르면 표준편차나 분산, 왜도, 첨도 등을 비교해 볼 때 계량 점수의 경우 기관 간에 편차가 작고 평균과 중위수보다 높은 쪽으로 많이 분포하는 반면, 등급 간 차이가 반영된 비계량은 상대적으로 편차가 크고 이상치를 제외하고 평균과 중위수를 중심으로 비교적 비슷하게 분포하는 것으로 나타났다.

〈표 II-1〉 사회적 가치 점수 기술통계 및 정규성 검정

	N	최소값	최대값	평균	표준 편차	분산	왜도		첨도	
	등계	등계	등계	등계	등계	등계	등계	표준 오차	등계	표준 오차
사가_계	128	4.32	7.91	6.6864	.92492	.855	-.537	.214	-.962	.425
사가_비_14	128	2.10	11.30	9.0122	1.25694	1.580	-1.482	.214	6.200	.425
유효한 N(목록별)	128									

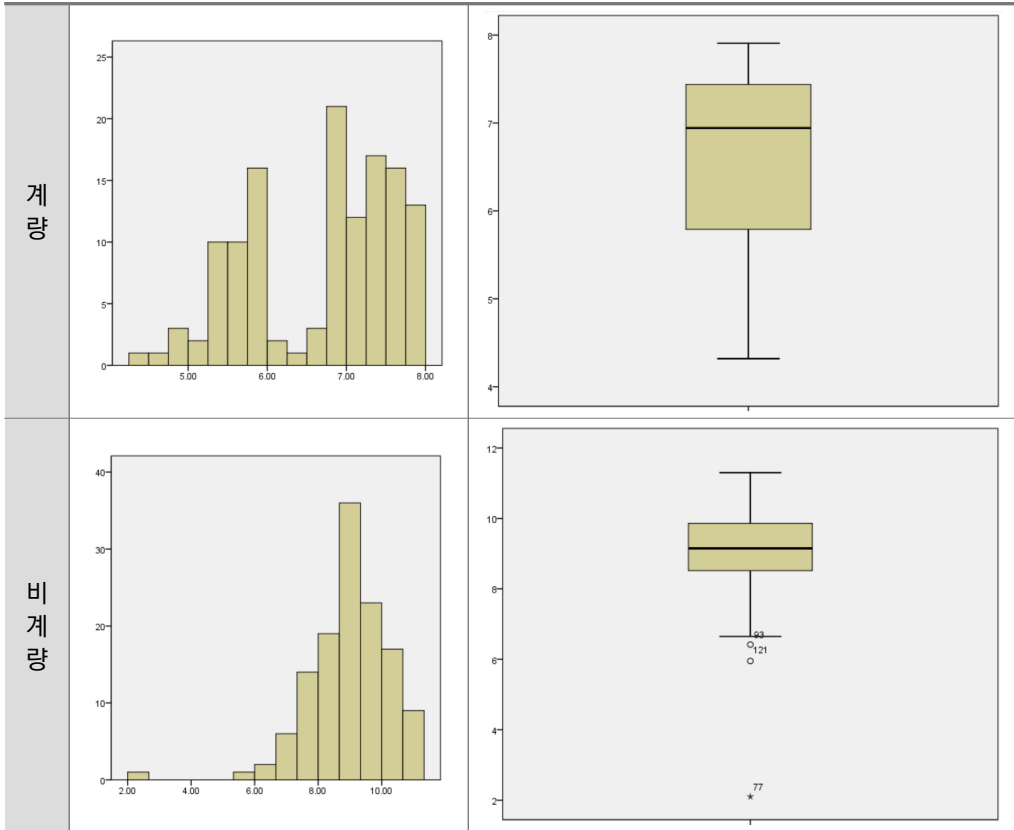
	정규성 검정					
	Kolmogorov-Smirnov <sup>a</sup>			Shapiro-Wilk		
	등계	df	유의수준	등계	df	유의수준
사가_계	.160	128	.000	.910	128	.000
사가_비_14	.107	128	.001	.915	128	.000

a. Lilliefors 유의수준 검정

자료: 자체 분석결과

3) 기관별 점수를 취합한 자료는 한국능률협회컨설팅(kmac)의 내부 DB 자료를 활용하였으며, 자료공유에 감사드립니다.

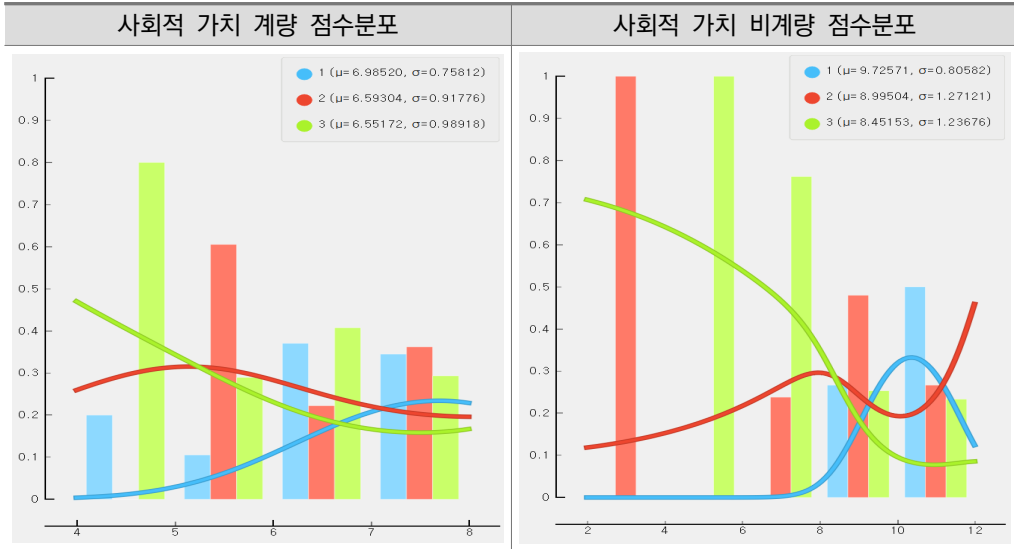
[그림 II-1] 분포와 히스토그램



자료: 자체 분석결과

[그림 II-2]는 사회적 가치의 계량과 비계량 점수 분포인데 파란색으로 표시된 1은 공기업, 붉은색으로 표시된 2는 준정부기관, 연두색으로 표시된 3은 강소형을 의미한다. 공기업이 상대적으로 높은 점수분포를 보이는 것으로 나타났다. 사회적 가치 제고를 위해 일정 수준의 비용투자가 필요한 점에서 상대적으로 예산규모가 큰 공기업이 더 유리한 여건이기 때문으로 풀이된다.

[그림 II-2] 기관유형별 점수분포



자료: 자체 분석결과

## 2. 회귀분석

### 가. 연구질문

공공기관의 경영평가 점수는 지표에 따라 독립적으로 평가되기 때문에 지표별 점수 간에 상관관계를 갖는다고 보기는 어렵다. 따라서 지표별 점수를 독립변수와 종속변수로 구성하여 회귀분석을 실시하는 것이 방법론적으로 타당하지 않을 수도 있으나, 공공기관의 사회적 가치 점수가 기관유형이나 기관 특성별로 어떤 차이를 보이는지 또 다른 경영관리 및 주요사업 범주 점수와 어떤 관계를 갖고 있는지 파악하기 위한 수단으로 활용하는 것은 나름대로 의미가 있을 것으로 판단된다. t-test와 같은 단변량 분석에 비해 다변량적인 해석이 가능하기 때문이다. 회귀분석을 통해 다음과 같은 연구질문에 부분적으로 답할 수 있을 것으로 기대된다.

*연구질문: 사회적 가치 점수는 기관 특성, 경영관리나 주요사업 성과와 어떤 관계를 갖고 있는가? 즉 경영관리나 주요사업 실적이 좋거나 예산 또는 조직규모가 큰 조직, 또는 공공기관 유형에 따라 사회적 가치 창출 성과에 차이가 있는가?*

---

## 나. 연구방법

### 1) 종속변수 선정

종속변수는 공공기관별 사회적 가치 분야의 계량 점수 합계와 비계량 점수 합계를 적용한다. 계량은 합산이 바로 가능하지만, 비계량 점수는 평가편람에서 규정한 A+~E0 간의 점수배분(100점~20점)을 개별 가중치에 적용한 값으로 계량화하고, 총배점이 다른 경우 높은 점수에 맞도록 재환산하여 사용한다. 예컨대 준정부기관(12점)은 공기업 점수 기준(14점)으로 환산한 값을 활용하여 비교가 가능토록 한다. 비록 점수로 환산하긴 했지만 비계량 점수가 연속형 변수(continuous variable)가 아닌 관계로 계량화된 값도 사실상 이산형 변수(discrete variable)이긴 하나 분석의 편의를 위해 적용할 수밖에 없는 한계가 있다.

### 2) 독립변수 구성

사회적 가치를 제외한 경영관리와 주요사업 범주의 계량 및 비계량 점수를 활용(업무효율은 공기업에만 해당하므로 제외)하되, 종속변수와 마찬가지로 방식으로 비계량의 경우 계량치로 환산한 값을 적용하고 유형별로 가중치가 다른 경우 높은 가중치를 기준으로 재환산한 점수를 적용한다. 주요사업의 경우 비계량이 주요사업 성과관리의 적정성과 지표 구성의 적정성으로 나뉘는데 양자의 성격이 상이하므로 별도의 변수로 구성하되 공기업은 각각 12점과 6점, 준정부기관은 14점과 7점이므로 14점과 7점 기준으로 환산하고, 계량도 가중치가 공기업, 준정부(위탁집행), 준정부(기금관리)가 각각 27, 34, 29로 상이(한국교통안전공단 28, 한국국제협력단 및 한국과학창의재단 20, 농림수산식품교육문화정보원 30)하므로 34점 기준으로 환산하여 적용한다.

다만, 재무예산 운영성과의 경우 공기업에만 한정된 경우와 준정부기관 중 중장기재무 예산계획 수립 대상만 포함되는 경우도 있어 분석대상에서 제외한다. 아울러 총액인건비 관리는 한국철도공사(1.5)와 대한석탄공사(0)를 제외한 모든 기관이 비계량 가중치 3점 만점을 획득하였으므로 역시 제외한다. 위에서 업무효율도 제외한 관계로 경영관리의 경우 국민소통 외에는 모두 비계량 지표로만 구성된 점에서 사실상 계량과 비계량의 구별 실익이 없는 것으로 볼 수 있다. 한편, 기관 특성을 통제하기 위해 기관유형(공기업과 준정부기관), 2018년 기준 예산과 인력규모를 추가적인 독립변수로 적용한다.

### 3) 분석방법

다변량선형회귀분석을 적용하여 분석하되 최종 모형 도출을 위해 stepwise 방식으로 분석한다. 종속변수인 사회적 가치의 경우 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합 등 5개 하위분야(계량은 4개 부문)로 구성되어 있는데 각자가 독립적인 영역일 수 있고 한 가지 요인으로 굳이 묶어서 분석할 필요도 없으므로 별도의 요인분석을 실시하지는 않고 합당한 값을 사용한다. 독립변수들도 경영전략 및 리더십, 조직 및 인적자원 관리, 재무예산 관리, 주요사업 등이 하위 분야로 구성되어 있으나 단순한 분류체계일 뿐 같은 요인으로 묶을 필요는 없으므로 역시 별도의 요인분석이나 요인값 적용을 하지는 않았다. 분석에 활용된 기관은 기재부 알리오 사이트를 통해 기관별 경영평가 점수가 확인된 공기업(35개)과 준정부기관(93개)을 합쳐 총 128개 기관<sup>4)</sup>이다.

#### 다. 분석결과 요약

##### 1) 사회적 가치 계량 점수

사회적 가치 계량을 종속변수로 한 회귀분석 결과 최종 모형에서 공기업 유형만 유의미한 것으로 나타났으나 모형의 설명력이 매우 낮은 수준(조정된  $R^2=0.032$ )이므로 사실상 유의미한 관계라고 보기 어렵다. 이에 따르면 (모형의 설명력은 매우 낮지만) 사회적 가치 계량 점수는 준정부기관에 비해 공기업이 상대적으로 높은 점수를 보인다는 것 외에 사회적 가치 비계량 점수를 포함한 다른 변수와는 유의미한 관계를 갖지 않는 것으로 풀이된다. 준정부기관에 비해 공기업의 사회적 가치 계량 점수가 상대적으로 높은 것은 구매, 사회공헌, 고용 등에 필요한 여력이 크기 때문으로 이해된다.

이러한 결과는 경영관리와 주요사업 부문 성과가 좋다거나 예산이나 정원과 같은 조직 규모가 크다고 해서 더 높은 사회적 가치 계량 성과를 거두는 것도 아니고, 다른 부문 성과가 나쁘거나 조직규모가 작다고 해서 사회적 가치 계량 점수가 낮은 것도 아니라는 것을 의미한다. 앞서 살펴본 기술적 분석결과를 기준으로 판단할 때 다른 지표의 성과나 기관 특성에 관계없이 많은 기관들이 유사한 수준의 양호한 성과(8점 만점에 평균 6.68 점)를 거두었기 때문으로 해석된다.

4) 한국능률협회컨설팅(kmac) 내부 정리자료를 참고하여 수정 보완하였음.

〈표 II-2〉 분석결과

모형 요약 <sup>b</sup>					
모형	R	R 제곱	조정된 R 제곱	표준 추정값 오류	Durbin-Watson
1	.199 <sup>a</sup>	.040	.032	.91002	2.080

a. 예측 변수: (상수), 유형\_d1  
b. 종속 변수: 사가\_계

계수 <sup>a</sup>								
모형		비표준 계수		표준 계수	t	유의수준	공선성 통계	
		B	표준 오차	베타			허용 오차	VIF
1	(상수)	6.574	.094		69.665	.000		
	유형_d1	.411	.180	.199	2.279	.024	1.000	1.000

a. 종속 변수: 사가\_계

자료: 자체 분석결과

## 2) 사회적 가치 비계량 점수

사회적 가치 비계량을 종속변수로 한 회귀분석 결과 사회적 가치 비계량 점수는 조직 인사, 경영개선, 보수복지 지표(비계량) 점수와 정(+)의 관계를 갖고 있고, 준정부기관에 비해 공기업이 상대적으로 높은 점수를 보이는 것으로 나타났다. 반면, 경영관리 분야의 계량 점수(국민소통에 한정), 주요사업 분야의 계량 및 비계량 점수, 사회적 가치 계량 점수, 기관의 규모 모두와 유의미한 관계가 없는 것으로 나타났다.

주요사업의 경우 기관마다 사업내용이 상이하고 사회적 가치에 해당하는 일자리 창출이나 안전 등의 요소가 주요사업에 해당하지 않는 경우가 많기 때문에 주로 경영관리 분야와 관련이 있는 것으로 해석된다. 경영관리 분야의 유일한 계량지표인 국민소통과 무관한 것으로 나타났는데 비계량 범주의 특성상 보고서의 내용과 실사과정의 대응이 평가 결과를 좌우한다는 점에서 비계량 점수 간에만 유사한 패턴을 보이는 것으로 풀이된다. 준정부기관에 비해 공기업의 사회적 가치 계량 점수가 상대적으로 높은 것은 위탁집행이나 기금관리처럼 제한된 업무를 수행하는 준정부기관에 비해 사업범위가 다양하기 때문인 것으로 판단된다. 사회적 가치 계량 점수와 무관한 것은 계량 점수가 높거나 낮을 경우 비계량에서 일정 부분 조정을 하는 경우가 있지만 계량 결과를 상쇄할 만큼의 조정은 이루어지지 않기 때문에 정(+)의 관계나 부(-)의 관계 모두 나타나지 않는 것으로 풀이된다. 예산이나 총원이 많거나 적은 기관이라고 해서 사회적 가치 비계량 지표의 점수가 높거나 낮지 않은 것도 보고서의 내용과 실사과정 대응이 비계량 점수를 좌우하는 특성 때문인 것으로 이해된다.

〈표 II-3〉 분석결과

모형 요약*					
모형	R	R 제곱	조정된 R 제곱	표준 추정값 오류	Durbin-Watson
1	.578 <sup>a</sup>	.335	.329	1.02942	
2	.647 <sup>b</sup>	.419	.409	.96604	
3	.672 <sup>c</sup>	.452	.438	.94207	
4	.697 <sup>d</sup>	.485	.469	.91630	2.146

a. 예측변수: (상수), 조직인사\_비  
 b. 예측변수: (상수), 조직인사\_비, 경영개선\_비  
 c. 예측변수: (상수), 조직인사\_비, 경영개선\_비, 보수특리\_비  
 d. 예측변수: (상수), 조직인사\_비, 경영개선\_비, 보수특리\_비, 유형\_d1  
 e. 종속 변수: 사가\_비\_14

계수 <sup>a</sup>								
모형		비표준 계수		표준 계수	t	유의수준	공선성 통계	
		B	표준 오차	베타			허용 오차	VIF
1	(상수)	4.018	.634		6.336	.000		
	조직인사_비	2.540	.319	.578	7.959	.000	1.000	1.000
2	(상수)	2.583	.684		3.777	.000		
	조직인사_비	1.864	.339	.424	5.496	.000	.780	1.282
	경영개선_비	2.108	.496	.328	4.252	.000	.780	1.282
3	(상수)	1.614	.756		2.135	.035		
	조직인사_비	1.607	.344	.366	4.676	.000	.722	1.386
	경영개선_비	1.782	.498	.277	3.576	.000	.735	1.361
	보수특리_비	.996	.365	.204	2.728	.007	.789	1.267
4	(상수)	1.950	.745		2.619	.010		
	조직인사_비	1.409	.342	.321	4.124	.000	.692	1.446
	경영개선_비	1.635	.487	.255	3.354	.001	.727	1.376
	보수특리_비	1.048	.356	.215	2.947	.004	.787	1.270
	유형_d1	.539	.190	.192	2.842	.005	.917	1.091

a. 종속 변수: 사가\_비\_14

자료: 자체 분석결과

라. 함의와 시사점

앞서 나타난 결과를 요약하면 아래 표와 같다.

〈표 II-4〉 분석결과 요약

독립변수		종속변수
경영관리	전략기획(비계량)	사회적 가치 계량 (모델 설명력 무의미)
	경영개선(비계량)	
	리더십(비계량)	
	조직인사(비계량)	
	삶의질(비계량)	

독립변수		종속변수
	보수복리(비계량)	
	노사관계(비계량)	
	혁신노력(비계량)	
	국민소통(계량)	
주요사업	계량	
	비계량	
기관 특성	예산	
	총원	
유형	공기업	유의미
사회적 가치	비계량	
경영관리	전략기획(비계량)	
	경영개선(비계량)	유의미
	리더십(비계량)	
	조직인사(비계량)	유의미
	삶의질(비계량)	
	보수복리(비계량)	유의미
	노사관계(비계량)	
	혁신노력(비계량)	
	국민소통(계량)	
주요사업	계량	
	비계량	
기관 특성	예산	
	총원	
유형	공기업	유의미
사회적 가치	계량	

사회적 가치  
비계량  
(모델 설명력 유의미)

자료: 자체 분석결과

사회적 가치 성과가 다른 성과나 기관 특성과 반드시 관련이 있어야 하는 것은 아니지만 전반적으로 관련성이 크지 않다는 것이 무슨 의미인가에 대해서는 논의가 필요하다(우윤석 외, 2020). 사회적 가치 계량의 경우 많은 기관들이 상대적으로 높은 수준의 점수를 얻고 있는데, 기관이 갖는 업의 특성과 무관하게 동일한 항목을 기준으로 평가받는 관계로 경영관리나 주요사업 성과, 기관 특성과 상관없이 일정 수준 이상의 성과를 ‘의무적’으로 거두었기 때문일 가능성이 있다. 사회적 가치 비계량의 경우 14점 만점에 평균

이 9.01로 계량(8점 만점에 평균 6.68점)에 비해 상대적으로 낮고 평균과 중위값을 기준으로 좌우 대칭에 가까운 것으로 나타났는데 등급 배분 시 C를 기준으로 A(S)~B와 D~E를 안분하였기 때문으로 이해된다. 아울러 앞서 언급한 것처럼 비계량 범주의 특성상 보고서의 내용과 실사과정의 대응이 중요하기 때문에 상대적으로 사업 내용이 유사한 경영관리 비계량 범주 성과와만 관련이 있었던 것으로 풀이된다.

경영평가에서 나타난 공공기관의 사회적 가치 계량 및 비계량 점수가 경영관리 및 주요사업 점수, 그리고 기관 특성과 관련이 적다는 것은 사회적 가치 성과가 기관의 경영 및 주요사업 성과와 기관 특성의 차이를 반영하지 못하고 있다는 것을 의미한다. 한편 사회적 가치 계량 및 비계량 점수는 경영관리 계량이나 주요사업 계량 또는 비계량 점수와 유의미한 관계가 없다는 것이므로 경영관리나 주요사업 성과를 만회하는 수단으로 사회적 가치 점수가 이용될 수 있다는 일부 지적은 타당하지 않은 것으로 보인다. 사회적 가치 계량과 비계량 간에 유의미한 관련이 없다는 것은 서로 다른 부분을 평가하고 있다는 방증이므로 평가에 중복이 없다는 것을 의미하는 것으로 풀이된다. 한편 사회적 가치 계량 및 비계량 점수 모두 예산이나 총원과 같은 기관 특성과는 무관한 것으로 나타났으므로 예산이나 정원과 같은 조직규모가 크다고 해서 더 높은 사회적 가치 성과를 거두는 것도 아닌 것으로 판단된다(정(+))의 관계가 없으므로). 경영 및 주요사업 성과가 좋은 기관 또는 규모가 큰 기관이라도 사회적 가치 성과가 그에 미치지 못하고, (부(-))의 관계도 없으므로) 경영 및 주요사업 성과가 안 좋거나 규모가 작은 기관일지라도 사회적 가치 성과에서 이를 만회하지 못하는 이유에 대해서는 향후 추가적인 연구와 논의가 필요하다고 본다.

---

### Ⅲ. 이론적 재음미와 사회적 가치의 함의

#### 1. 큰 사회(Big Society)

##### 가. 개념과 배경

‘큰 사회(Big Society)’는 영국의 2010년 대선에서 당시 보수당 당수였던 David Cameron이 내세운 정책 공약으로, 시민과 지역사회 그리고 지방정부에 더 많은 권한을 부여함으로써 사회문제를 효과적으로 해결하고 바람직한 사회를 건설하는 것을 목표로 하고 있다. 따라서 큰 사회(Big Society) 논의는 시민과 지역사회가 정부와 함께 사회적 서비스 확대를 위한 재원을 마련하고 민관협력을 통해 사회적 문제를 공동으로 해결하는 방식을 지향한다. 영국의 큰 사회(Big Society)는 사회문제를 공동체 스스로 해결한다는 취지 아래 지역의 시민활동 활성화, 강한 공동체의 조직화, 공동체 참여의 강화, 지방정부로의 권한 이행, 사회적 경제에 대한 지원, 정부의 정보 공개 확대 및 공유 등을 추진하였다(행안부, 2018).

큰 사회(Big Society) 논의가 대두한 배경 및 이념 지향성은 카메론이 2009년 Hugo Young lecture에서 행한 다음 강연 내용(Norman, 2010: 1-2)에 잘 나타나 있다.

“The size, scope and role of government in Britain has reached a point where it is now inhibiting, not advancing, the progressive aims of reducing poverty, fighting inequality and increasing general well-being. Indeed there is a worrying paradox that because of its effect on personal and social responsibility, the recent growth of the state has promoted not social solidarity but selfishness and individualism.

Indeed, we need a thoughtful re-imagination of the role, as well as the size, of the state...actively helping to create the big society; directly agitating for, catalysing and galvanising social renewal. Our alternative to big government is not no government—some reheated version of ideological laissez faire. Nor is it just smarter government. Our alternative to big government is the big society.

Social entrepreneurs and community activists already exist. But the big society also needs the engagement of that significant percentage of the population who have no record of getting involved—or desire to do so.”

이에 따르면 큰 정부(big government)는 국민들의 웰빙에 기여하지 못하고 사회적 유대도 높이지도 못하는 존재로 정의되고 있다. 아울러 큰 정부의 대안은 큰 사회(big society)임을 천명하고, 정부의 규모와 역할은 큰 사회가 창조되도록 지원하고 더 많은 사회적 기업과 사회적 개선(social renewal)이 나타나도록 촉진하는 것이 되어야 한다고 주장한다.

Norman(2010)은 ‘큰 정부’가 갖는 문제점, 즉 ‘큰 사회’의 필요성 중 하나로 기존 주류경제학의 한계를 들고 있다. 그는 합리성과 이기심을 강조하는 기존 경제학이 ‘사후경직’ 단계에 이르렀다는 의미에서 ‘Rigor Mortis<sup>5)</sup> Economics’라는 용어를 사용하는데, 경제적 성과목표 설정 및 관리 가능성에 대한 믿음이 사회문제 해결을 위한 정부 프로그램의 양산과 이를 실행하기 위한 중앙집권 및 자잘한 규제(micro-management)로 이어진 결과 정부의 생산성과 혁신성이 하락했다고 본다. 아울러 동적인 인간사회를 정적인 것으로 이해하는 사회공학적 접근(fixed social engineering)의 한계와 인간의 박애주의나 자발적 봉사를 설명하지 못하는 설명력 부재가 자유주의에 기반한 인간의 역량(human capability)을 평가절하했다고 한다.

아울러 큰 사회(Big Society)는 영국을 번영시키는 데 기여했던 ICE, 즉 (독립적) 기관 내지 제도(Institution), 경쟁(Competition), 그리고 기업가 정신(Entrepreneurship)에 기반해야 한다고 주장한다. 기관 내지 제도는 개인(individual)과 국가(state)를 연계하고 재화와 서비스를 교환하는 모든 공식/비공식 규칙, 전통, 관습, 시장 등을 의미하는데 질서 유지, 기본적인 자유 수요, 재산권의 보장, 계약 이행 등을 통해 국가의 개입(state action)이 기존 제도와 사회적 관계망, 공유된 지식을 방해하지 않도록 하는 데 기여한다. 경쟁은 시장이 정적인 상태로 머물지 않고 동적으로 진화(dynamic evolving)함으로써 예측불가능하게 만들기 때문에 잘못된 정부개입(ill-advised state intervention)이나 만병통치 방식의 처방(one-size-fits-all solutions)을 거부할 수 있는 기제가 된다. 기업가

5) 그가 인용한 Kenneth Bouding의 다음 언명에서 아이디어를 차용한 것으로 보인다. “Mathematics brought rior to Economics. Unfortunately, it also brought mortis.” (Norman, 2010: 59)

---

정신은 혼란스럽고 예측불가능한 창의적 과정으로 정부통제의 범위를 넘어서기 때문에 정부개입의 한계를 드러내 보이며, 기업뿐 아니라 사회, 비영리 부문에서도 활성화되어야 한다고 본다.

## 나. 관련 정책

### 1) 사회적 가치법(the Social Value Act 2012)

영국은 큰 사회(Big Society) 정책의 일환으로 2012년 3월 8일 「사회적 가치법(SVA)」을 제정하여 모든 공공부문은 공공조달(procurement)시 공공서비스 계약 과정에 사회적 가치(Social Value)를 고려할 것을 요구하였다. 법의 공식 명칭은 「공공서비스(사회적 가치)법 2012(Public Services(Social Value) Act 2012)」이며, 공공서비스 제공 조달(특정 공공서비스 제공을 맡기기 위한 외주입찰) 또는 공공서비스 제공을 위한 물품구매나 작업조달에 적용하도록 하고 있다(DfDCMS, 2012). 이를 위해 조달 단계에서 어떻게 해당 지역의 사회적, 경제적, 환경적 웰빙(social, economic and environmental well-being of relevant area)이 개선될 수 있을지와 이를 위해 기관이 해야 할 일이 무엇인지를 고민하도록 요구하는데, 조달 단계는 사전협의를, 서비스 설계, 입찰, 입찰 이후까지 전 범위를 포함하고 있다.

영국의 이러한 움직임은 사회적 가치만을 강조한 것이 아니라 큰 사회(Big Society)라는 사회혁신의 일환으로 추진된 것(Tucker, 2014)임에 유의할 필요가 있다. 아울러 동 법의 가이드 라인(DfDCMS, 2012)에 따르면 ‘사회적 가치(social value)’라는 것이 경제적, 사회적, 환경적 웰빙을 모두 포함하는 개념이고, 서비스 전달과정에서 서비스 이용자를 포함하는 방식을 통해 비용절감에 기여하는 수단(cost-saving tool)으로도 인식되고 있다는 점에 주목해야 한다. 동 가이드 라인에서 제시하는 사회적 가치의 실제, 즉 사회적, 경제적, 환경적 웰빙의 사례는 다음과 같다.

[그림 III-1] 사회적 가치 사례

<p><b>Social</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Employing a diverse workforce for the delivery of the service including the employment of veterans and service spouses/partners - see the <a href="#">Armed Forces Covenant</a></li> <li>• Collaborating with the voluntary and community sector, including users involved in designing and delivering the service</li> <li>• Monitoring labour standards through the supply chain</li> <li>• Improving skills and access to digital technology</li> <li>• Approaches that encourage wellbeing and mental health</li> </ul> <p><b>Economic</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Job creation/employing from a local community or disadvantaged groups</li> <li>• Training and development opportunities / creation of <a href="#">apprenticeships</a></li> <li>• Opportunities for Small and Medium Enterprises (SMEs) including Voluntary, Community and Social Enterprises (VCSEs)</li> <li>• Prompt payment through the supply chain</li> <li>• Advertising subcontracting opportunities to diverse supply chain</li> <li>• Creating a level playing field for UK steel producers - see <a href="#">CCS guidance</a></li> <li>• Enhancing the UK Growth Agenda</li> </ul> <p><b>Environmental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Water consumption management</li> <li>• Environmental policy and prevention strategies</li> <li>• Monitor greenhouse gas emissions</li> <li>• Reduction in waste to landfill</li> <li>• Heritage protection</li> <li>• Carbon reduction or offsetting</li> </ul>
--

자료: DfDCMS(2012: 3)

이에 따르면 사회적 웰빙에 해당하는 것은 퇴역군인 고용, 공공서비스 이용자와의 협력, 근로조건 준수, 디지털 기술 접근성 제고 등이고, 경제적 웰빙에 해당하는 것은 지역 사회 내 또는 장애인 고용창출, 취업훈련과 인턴기회 제공, 사회적 기업을 포함한 중소기업 육성, 철강 제조업 공정기반 마련(creating level playing field), 영국 성장전략 향상 등이다. 환경적 웰빙은 물소비 관리, 환경정책 및 보전전략, 매립 쓰레기 절감, 탄소배출 감축 등을 포함한다. 따라서 사회적 가치란 공공기관이 공공서비스 계약과 그리고 관련 목적에 있어서 경제적, 사회적, 환경적 복리(well-being)를 고려하는 것이다(전재경, 2014). 사회적 가치가 글자 그대로 사회적 웰빙만 추구하는 것이 아니라 경제적 웰빙도 포함하는 개념으로 보고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 이런 점에서 사회적 가치는 단순히 재무적 거래가치가 아니라 경제적, 사회적, 환경적 영향이라는 세 가지 핵심요소(triple bottom line)의 투자 대비 가치(value for money)를 극대화하는 것<sup>6)</sup>(NEF, 2014)이라고 할 수 있다.

---

## 2) 사회적 투자시장 육성

영국 정부는 큰 사회(Big Society)라는 목표 달성을 위해 사회적 투자시장 육성을 통해 사회적 기업과 사회적 벤처에 자금을 지원하는 정책을 시행한 바 있다. 사회적 투자시장 육성정책은 공공정책적 측면에서 국정철학인 Big Society 이념의 달성과 공공서비스 개혁을 도모하고, 경제적 측면에서 사회적 기업을 육성하여 경제 성장의 원동력으로 삼으며, 사회적 측면에서 혁신적인 사회적 서비스를 제공하여 사회적 문제를 해결하고 사회통합을 강화하려는 정책적 목표를 배경으로 하고 있다(김갑래·박수연, 2013). 이를 위해 영국 정부는 사회적 투자를 담당하는 Big Society Capital이라는 은행을 설립하여 사회적 투자시장의 핵심 구성요소인 자금 수요자와 공급자의 기능을 활성화시킬 수 있는 투자환경 구축을 지원하였다.

Big Society 정책의 가장 핵심이 되고 있는 BSC(Big Society Capital)는 2012년 카메론 총리에 의해 휴면예금 계좌와 4개 메이저 은행들(Barclays, HSBC, Lloyds 그리고 RBS)로부터 출자받은 6억파운드를 기반으로 설립된 세계 최초의 사회투자 도매금융기관으로 2000년 당시 고든 브라운 재무장관이 사회투자 테스크포스팀을 구성했을 때부터 10년 여의 준비기간이 소요된 바 있다(홍길표 외, 2019). BSC가 투자자금을 사회투자 중간기관(Social investment finance intermediaries: SIFIs)에 공급하면 이들이 사회적 기업 등에 자금을 지원하는 간접적 구조를 갖고 있다. 여기서 중요한 점은 사회적 기업 등에게 일방적인 시혜를 제공하는 것이 아니라 사회적 사업을 통해 운영비와 제반 손실을 커버하고 투자수익 창출까지 가능하도록 함으로써 지속 가능한 사업모델로 정착시키고자 했다는 점이라고 할 수 있다.

---

6) "Social value is about maximising value for money across the triple bottom line. This means achieving the best possible social, economic and environmental outcomes for money spent, and so goes for beyond narrow definition of value that focus on the financial transaction." (NEF, 2014: 7)

### 다. 시사점과 함의

우리나라에서 사회적 가치의 입법예로 가장 많이 인용하는 영국의 「사회적 가치법(SVA)」은 큰 사회(Big Society)라는 정치적 어젠다에서 출발한 것임에 주목할 필요가 있다. 큰 사회(Big Society) 입장에서는 사회(Societies)를 시민과 이웃공동체 집단, 공공서비스 제공자(비영리·민간·공공 포함), 그리고 정부라는 세 가지 수준으로 이루어진 생태계(ecosystem)로 본다. 하지만 누구도 다른 수준에 속하는 집단에 지배적 영향력을 행사하지 않는 관계이며, 지역공동체 활동의 참여를 통해 소외를 방지하고 사회적 연대 강화와 자립심 증가가 가능하다고 한다. 이를 통해 개인과 기관/제도의 역량이 향상되고 더 강한 사회와 더 나은 정부(both a stronger society and better government)를 만들 수 있다고 믿고 있다. 큰 사회(Big Society) 논의는 정치적으로 가능하지 않은 ‘권력 포기(give up power)’라는 의지표현(apparent willingness)인 것이다(Norman, 2010).

따라서 큰 사회는 큰 정부의 대안이자 작은 정부의 다른 이름이라고 할 수 있다. 큰 사회를 이루는 과정이 정부 주도가 아니라 사회의 역량을 키우고 자생력을 키우는 방식으로 접근한다는 점에서 공공기관이 주도하는 우리나라의 사회적 가치 제고활동은 재음미할 필요가 있다. 아울러 「사회적 가치법」에서 말하는 사회적 가치가 사회적 웰빙뿐 아니라 경제적 웰빙도 포함하고 있다는 점을 인정할 필요가 있다. 반면 우리나라에서는 공공기관이 추구하는 사회적 가치가 경제적 가치와 양립되기 어려운 반대개념인 것처럼 이해되고 있는 것이 사실이다. 이러한 이분법적 견해는 수정될 필요가 있다. 큰 사회(Big Society)에서 말하는 사회적 가치의 대립 개념은 경제적 가치가 아니라 정부가 주도하는 가치(즉, 비사회적 가치)이기 때문이다.

## 2. 공공가치(Public Values)

### 가. 논의의 필요성과 배경

사회적 가치는 사실 민간의 사회공헌 분야에서 먼저 유래한 것으로 볼 수 있다. 우선 ‘기업의 사회적 책임(CSR, Corporate Social Responsibility)’은 Howard Bowen (1953)이 ‘사회의 목표와 가치에 부합하는 정책과 의사결정에 따라야 하는 기업인의 의

무'를 CSR로 규정하면서 시작되었다. 이후 CSR이 단순히 기업의 대외 이미지를 제고하는 수단에 그치고 사회적 기여도가 낮다는 비판이 제기되면서 Porter & Kramer(2011)가 제안한 '공유가치 창출(CSV, Creating Shared Value)', 즉 기업이 경제적 가치와 함께 사회적 가치를 동시에 높일 수 있는 활동을 전개해야 한다는 논의로 전환된다. 이들이 제시한 CSV 방법론은 첫째, 맛뿐 아니라 건강에도 좋은 식품을 개발함으로써 소비자 건강이라는 사회적 수요 충족과 동시에 기업의 이익이라는 경제적 가치를 창출할 수 있는 새로운 제품과 시장 개발, 둘째, 운송경로를 개선함으로써 운송비용 절감이라는 경제적 가치와 에너지 절감이라는 사회적 가치를 동시에 제고하는 등의 방식으로 생산성을 재정의, 셋째, 식품회사가 관련 농가를 지원함으로써 안정적 원료 구입이라는 경제적 가치와 지역발전이라는 사회적 가치를 제고하는 연관사업 지원 및 주변환경 개선이다. 전통적인 CSR 활동이 기업의 이윤 중 일부를 사회적 목적으로 사용하는 제로섬 게임이었다면 CSV는 경제적 가치와 사회적 가치를 동시에 제고하는 플러스섬 게임이라는 차이가 있고 지속가능성이 높다는 차이를 보인다(서상목 외, 2019).

공기업의 경우 기업적 성격을 띄기도 하지만 공공부문의 특성상 공공이 추구해야 할 사회적 가치는 공공적 차원에서 재정의될 필요가 있으므로 공공부문을 중심으로 한 가치에 대해 고찰할 필요가 있다. 사회적 가치에 관한 논의가 공공부문에서 대두하기 전에 정치학이나 행정학에서 주로 논의된 유사개념은 '공익(公益, public interest)'이라고 할 수 있다. 한국행정학회가 제공하는 온라인 행정학 전자사전에 따르면 '공익(公益, public interest)이란 사회 전체의 공동 이익, 불특정 다수의 이익을 의미하며, 행정인의 활동에 대한 최고의 규범적 기준을 말한다. 또한 공익은 행정의 전 과정에 있어서의 목적 가치이자 본질적 가치이다. 사행정 내지 경영에 있어서는 이윤의 극대화가 궁극적 목표이지만 공행정 내지 정부행정에서는 공익이라는 점에서 차이가 있다.'라고 정의<sup>7)</sup>되어 있다. 공익 개념이 정치행정일원론적 행정학과 신행정학(New Public Administration), 발전행정, 행정국가론 등에서 국가 의사결정의 중요한 기준이 되었음에도 그 개념과 내용이 모호할 뿐 아니라 누가 공익을 정의하는가에 따라 전체주의적 사고나 개발독재의 정당성 확보 근거는 물론 愚民 民主主義에 악용될 소지도 크다는 점에서 비판을 받아 온 것이 사실이다. 특히 절차적 정당성을 중시하는 과정설적 입장과 달리 사익과 별도로 존재하

7) <http://www.kapa21.or.kr/epadic/print.php?num=628>

는 공익의 존재를 인정하는 실체설적 입장을 따를 경우 개인의 이익이 공익으로 정의된 권력이나 권위에 종속될 여지도 발생한다.

## 나. 공공가치의 개념

반면, 공공가치(Public Values)<sup>8)</sup>는 Moore(1995)가 공공가치 창출(creating public value)에 대해 주목하면서 비교적 최근에 대두한 개념으로 이론적인 차원은 물론 실무적인 차원에서도 뜨거운 주제(hot topic)로 자리매김(Bryson 외, 2014)하였다. 공공가치는 ‘공공관리의 차세대 거물(the next Big Thing)’(Talbot, 2009), 그리고 행정학의 ‘떠오르는 패러다임(emerging paradigm)’(Stoker, 2006)이라는 견해가 있지만, 공공가치가 정확히 무엇인지에 대한 개념정의는 여전히 모호(O’Flynn, 2007; Welch 외, 2015)하다. 개념정의에 있어서도 다음과 같이 다양한 형태를 보이고 있다. ‘서비스, 법규제 그리고 다른 행위 등을 통해 정부에 의해 창출된 가치(Kelly 외, 2002: 4)’, ‘선출 및 임명직 공무원과 핵심 이해관계자를 포함하는 숙의과정을 통해 집합적으로 형성된 것으로 공공서비스의 이용자나 생산자들의 개인적 선호를 단순합계한 것 이상의 가치(Stoker, 2006: 42)’, ‘집합적으로 표출되고 정치적으로 중재되어 시민들에 의해 소비되는 선호(preference)로서 결과뿐 아니라 신뢰와 공정을 생산하는 과정을 통해서 창출되는 것(O’Flynn, 2005: 358)’ 등이 그것이다.

Benington(2011: 42)은 공공가치를 ‘공공이 중요시하는 것(what the public values)’과 ‘공적 영역에 가치를 더하는 것(what adds value to the public sphere)’으로 나누어 설명하고 있는데, 전자는 공공가치를 공무원이나 정치인, 전문가와 같은 공공서비스 공급자가 정책결정 과정을 통해 정의하는 것으로 보았던 전통적 행정학에서 소비자 중심으로 변화한 개념(from producer-led to consumer-led models of government and public service)에 해당하는 것으로 보았다. 후자는 개인적 사익뿐 아니라 광범위한 공익을 대변하고 현재 이용자와 함께 다음 세대의 이용자까지 고려하는 점에서 전자를 보완하는 개념에 해당한다. 공적 영역(public sphere)은 사람들에게 의해 일상적으로 공유되거나 정부 또는 공공기관에 의해 신탁관리되고 있는 가치, 장소, 조직, 규칙, 지식,

8) 공공가치의 용어정의와 관련하여 Public Value와 Public Values를 구별(Bryson 외, 2014)하는 경우가 있는데 전자는 Moore의 공공가치 창출(Public Value Creatin), 후자는 Bozeman의 공공가치 매핑(Public Value Mapping)과 관련된 것으로 구분된다.

---

그리고 다른 문화적 자원의 망을 의미한다. 한편 공공가치에서 강조하는 가치가 무엇인가에 대해서는 시장경제적 차원을 넘어 사회적, 문화적, 정치적, 생태적 차원을 포괄한다고 하면서 다음과 같은 예를 제시하고 있다.

- 경제적 가치: 경제적 활동, 기업, 고용을 통해 공적 영역(public realm)에 가치를 부여하는 것
- 사회적·문화적 가치: 사회적 자본, 사회적 연대, 사회적 관계, 사회적 의미, 문화적 정체성, 개인 및 공동체 웰빙에 기여하여 공적 영역에 가치를 부여하는 것
- 정치적 가치: 민주적 대화와 적극적인 공공참여, 시민 관여(citizen engagement) 등을 지원하여 공적 영역에 가치를 부여하는 것
- 생태적 가치: 지속가능한 개발을 적극적으로 촉진하고 오염, 쓰레기, 지구온난화와 같은 부의 공공재(public bads)를 줄임으로써 공적 영역에 가치를 부여하는 것

Bryson 외(2014)는 효율성과 효과성을 넘어서는 가치(values beyond efficiency and effectiveness)에 주목하는 새로운 접근들이 하나의 이름을 가진 것은 아니지만 다음과 같은 4가지의 공통분모를 갖는다고 한다. 공공가치에 대한 강조, 공공가치 실현을 위한 정부의 특수 역할 인정, 공공관리(public management)의 중요성에 대한 믿음, 그리고 시민권(citizenship)과 민주적·협력적 거버넌스(democratic and collaborative governance)에 대한 강조가 그것이다. 이러한 접근은 기존의 행정학(traditional public administration)과 신공공관리(New Public Management)를 넘어서는 새로운 진화모형으로 신공공서비스(New Public Service, Denhardt, 2002), 그리고 후술할 Moore의 공공가치 창출, Bozeman의 공공가치 맵핑, Stoker의 공공가치 관리 등을 포함하고 있다.

기존의 전통적 행정학, 신공공관리, 그리고 새로운 접근방법과의 차이점은 다음과 같이 다양한 차원에서 비교 가능한데, 예를 들어 공공가치나 공익에 대한 정의와 관련하여 기존의 행정학에서는 선출된 공직자나 전문가가 결정한다고 보고 신공공관리에서는 선출된 공직자 또는 고객의 선택(consumer choice)에 기반한 개별 선호의 합에 의해 결정된다고 보는 반면, 공공가치를 중시하는 새로운 접근방법에서는 정부의 역할이 필요하긴 하지만 정부의 범위를 넘는 광범위한 차원의 포용적 담론과 숙의(broadly inclusive dialogue and deliberation)에 의해 결정된다고 본다. 시민의 역할은 기존 행정학에서

는 유권자나 소비자(voter, client)로 인식되고 신공공관리에서는 고객(customer)으로 인식되는 반면, 새로운 접근방법에서는 문제해결자이자 공동생산자(problem-solver and co-creator)로 정의된다. 정부와 행정의 역할은 기존 행정학이 노젓기(rowing), 신공공관리가 방향제시(steering)인 반면, 새로운 접근방법은 때로는 노젓기, 때로는 방향제시, 때로는 파트너 되기(partnering), 때로는 개입하지 않기(staying out of the way) 등을 담당하는 진행자(convener), 촉진자(catalyst), 협력자(collaborator)가 되어야 한다고 본다. 정부와 행정이 중시해야 할 가치에 있어서도 기존 행정학은 효율성(efficiency), 신공공관리는 효율성과 효과성(efficiency and effectiveness)을 중시하는 반면, 새로운 접근방법은 효율성, 효과성과 함께 민주적 가치와 헌법적 가치(democratic and constitutional values)를 중시한다. 이 내용은 다음 표에 요약되어 있다.

〈표 III-1〉 접근방법 간의 비교

dimension	Traditional Public Administration	New Public Management	The Emerging Approach to public
Broad Environmental and Intellectual Context			
Material and Ideological conditions	industrialization, urbanization, rise of modern corporation, specialization, faith in science, belief in progress, concern over major market failures, experience with the Great Depression and WWII, high trust in government	Concern with government failures, distrust of big government, belief in the efficacy and efficiency of markets and rationality, devolution and devolution	Concern with market, government, nonprofit and civic failures; concern with so-called wicked problem; deepening inequality; hollowed or thinned state; “downsized” citizenship; networked and collaborative governance; advanced information and communication technologies
Primary Theoretical and epistemological foundation	Political theory, scientific management, naive social science, pragmatism	Economics theory, sophisticated positivist social science	Democratic theory, public and nonprofit management theory, plus diverse approaches to knowing

dimension	Traditional Public Administration	New Public Management	The Emerging Approach to public
Prevailing view of rationality and model of human behavior	Synoptic rationality, "administrative man"	Economic and economics rationality, "economic man," self-interest decision makers	formal rationality, multiple tests of rationality( political, administrative, economic, legal, ethical). belief in public spiritedness beyond narrow self-interest, "reasonable person" open to influence via dialogue and deliberation
<b>The Public Sphere or Realm</b>			
Definition of the common good, public value, public interest	Determined by elected officials or technical experts	Determined elected officials or by aggregating individual preferences supported by evidence of consumer choice	What is public seen as going far beyond government, though government has a special role as a guarantor of public values. Common good determined by broadly inclusive dialogue and deliberation informed by evidence and democratic and constitutional values
Role of politics	Elect governors, who determine policy objectives	Elect governors, who determine policy objectives; empowered managers; administrative politics around the use of specific tools	"Public Work", including determining policy objectives via dialogue and deliberations; democracy as "a way of life"
Role of citizenship	Voters, client, constituent	Customer	Citizen seen as problem=solvers and co-creators actively engaged in creating what is valued by the public and is good for the public

dimension	Traditional Public Administration	New Public Management	The Emerging Approach to public
Government and Public Administration			
Role of government agencies	Rowing, seen as designing and implementing policies and programs in response to politically defined objectives	Steering, seen as determining and actualizing service delivery via tool choice and reliance if possible via tool choice and reliance if possible on markets, businesses and nonprofit organizations	Government acts as convener, catalyst, collaborator; sometimes steering, sometimes, rowing, sometimes partnering, sometimes staying out of the way
key objectives	Politically provided goals; implementation managed by public servants; monitoring done via bureaucratic and elected officials' oversight	Politically provided goals; managers manage inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers	Create public value in such a way that what the public most cares about is addressed effectively and what is good for the public is put in place
Key values	Efficiency	Efficiency and Effectiveness	Efficiency, effectiveness, and the full range of democratic and constitutional values
Mechanisms for achieving policy objectives	Administer programs through centralized, hierarchically organized public agencies or self-regulating professions	Create mechanisms and incentive structures to achieve policy objectives especially through use of markets	Section from a menu of alternative delivery mechanisms based on pragmatic criteria; this often means helping build cross-sector collaborations and engaging citizens to achieve agreed objectives
Role of public manager	Ensures that rules and appropriate procedures are followed... Responsive to elected officials, constituents, and clients. Limited discretion allowed to administrative officials	Helps define and meet agreed upon performance objectives; responsive to elected officials and customers; wide discretion allowed	Plays an active role in helping create and guide networks of deliberation and delivery and help maintain and enhance the overall effectiveness, accountability, and capacity of the system. Responsive to elect

dimension	Traditional Public Administration	New Public Management	The Emerging Approach to public
			officials, citizens, and an array other stakeholders. Discretion is needed, but is constrained by law, democratic and constitutional values, and a broad approach to accountability
Approach to accountability	Hierarchical, in which administrators are accountable to democratically elected officials	Market-driven, in which aggregated self interests result in outcomes desired by groups of citizens seen as customers	Multi-faceted, since public servants must attend to law, community values, political norms, professional standards, and citizen interests
Contribution to the democratic process	Delivers politically determined objectives and accountability; competition between elected leaders provides overarching accountability. Public sector has a monopoly on public service ethos	Delivers Politically determined objectives; managers determine the means. Skepticism regarding public service ethos; favors customer service	Delivers dialogue and catalyzes and responds to active citizenship in pursuit of what the public values and what is good for the public. No one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationships based on shared public values is essential

자료: Bryson 외(2014: 447)

Stoker(2006: 41)에 의하면 공공가치 관리는 ‘경쟁을 넘어선(post-competitive) 협력적 네트워크 형태의 거버넌스를 위한 대안적 패러다임 또는 포괄적 분석틀’로 정의되는데 그 역시 위와 비슷한 맥락에서 전통적 행정학, 신공공관리, 공공가치 관리를 아래 표와 같이 비교하고 있다. 공익의 정의와 관련하여 기존 행정학은 정치인이나 전문가가 정의하는 것으로 이해하고, 신공공관리에서는 개인적 선호의 합을 고위 정치인이나 관리자가 고객의 선택에 대한 근거자료에 기반하여 정하는 것으로 이해하는 반면, 공공가치

관리에서는 투입과 기회비용에 관한 숙의를 포함하는 복잡한 상호작용을 통해 도출된 개인적 또는 공적 선호로 이해된다.

〈표 III-2〉 관리의 패러다임 비교

	Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Key objectives	Politically provided inputs; services monitored through bureaucratic oversight	Managing inputs and outputs in a way that ensures economy and responsiveness to consumers.	The overarching goal is achieving public value that in turn involves greater effectiveness in the problems that the public most cares about; stretches from service delivery to system maintenance.
Role of managers	To ensure that rules and appropriate procedures are followed	To help define and meet agreed performance targets.	To play an active role in steering networks of deliberation and delivery and maintain the overall capacity of the system.
Definition of public interest	By politicians or experts; little in the way of public input	Aggregation of individual preferences, in practice captured by senior politicians or managers supported by evidence about customer choice.	Individual and public preferences produced through a complex process of interaction that involves deliberative reflection over inputs and opportunity costs.
Approach to public service ethos	Public sector has monopoly on service ethos, and all public bodies have it	Skeptical of public sector ethos(leads to inefficiency and empire building); favors customer service.	No one sector has a monopoly on public service ethos; maintaining relationship through shared values is seen as essential.
Preferred system for service delivery	Hierarchical department or self-regulating profession.	Private sector or tightly defined arms-length public agency.	Menu of alternatives selected pragmatically and a reflexive approach to intervention mechanisms to achieve outputs.

	Traditional Public Administration	New Public Management	Public Value Management
Contribution of the democratic process	Delivers accountability: Competition between elected leaders provides an overarching accountability	Delivers objectives: Limited to setting objectives and checking performance, leaving managers to determine the means	Delivers dialogue: Integral to all that is undertaken, a rolling and continuous process of democratic exchange is essential.

자료: Stoker(2016: 44)

이하에서는 공공가치론의 가장 대표적인 이론가로 꼽히고 있는 Moore의 공공가치 창출과 공공가치 회계, Bozeman의 공공가치 실패와 공공가치 맵핑에 대해 살펴보고 시사점을 도출해 보고자 한다.

#### 다. Moore의 공공가치 창출(Creating PV)과 공공가치 회계(PV Accounting)

##### 1) 공공가치와 공공가치 창출

Moore(2014)는 민간 관리자(private manager)들이 자신들의 상상력과 기술을 동원하고 민간 자산(private assets)을 활용하여 주주(shareholders)들에게 사적 가치(private value)를 제공하는 것을 임무로 하듯이, 공공 관리자(public manager)들은 그들의 상상력과 기술을 동원하고 민주적인 정부가 보유한 공공 자산(public assets)<sup>9)</sup>을 활용하여 시민/국민(citizens)에게 공공가치(public value)를 제공하는 것을 그들의 임무로 해야 한다고 주장한다. 그는 민간과 달리 공공부문의 재원은 소비자의 개인적이고 자발적인 선택이 아닌 과세라는 강압적 수단(coercive power of taxation)에 의해 마련된다는 차이가 있다고 한다. 개인이 정부활동의 구입이나 기여를 스스로 선택한 것이 아니라면 그들이 정부활동에 의한 공급을 선호(want)한 것인지 확인할 수 없고, 그렇다면 정부가 생산한 것이 과연 가치 있는 것(anything of value)인지도 알 수 없다는 문제가 발생한다. 따라서 공공 관리자의 노력을 평가할 때는 개별 소비자들로 구성된 경제적 시장(economic marketplace of individual consumers)이 아니라 시민과 민주적 대표기관들의 집합적 의사결정으로 구성된 정치적 시장(political marketplace of

9) 후술하겠지만 예산이라고 하는 돈(money)과 규제·강제력이 동원되는 권위/권력(authority)을 의미한다.

citizens and the collective decisions of representative democratic institutions)에서 판단해야 하는 것이다(Moore, 1995).

그러나 공공가치에 대한 이론적 관심을 불러일으킨 기념비적인 저작으로 인정되는 그의 책(Moore, 1995)에서는 정작 공공가치가 무엇인지에 대한 구체적인 정의를 찾아보기 어렵다(Benington & Moore, 2011). 대신 그는 쓰레기 수거(garbage collection)의 가치(편익)와 비용 사례를 들어 무엇이 공적으로 가치 있는 것인지 예시하고 있는데, 도시의 집과 거리를 깨끗하게 하는 것이 왜 가치 있는 일인가?라는 질문에서 출발한다. 만일 쓰레기 수거가 시장에서 이루어졌다면 그 업무의 가치는 시민들이 쓰레기 수거 업체에 지불하고자 하는 비용(willingness to buy)과 동일하기 때문에 가치문제를 별도로 논의할 필요가 없다. 하지만 공공부문(세금으로 거둔 돈을 공공지출에 사용하는)에서 이를 처리한다면 개인적 욕구(자신의 비용을 지불하여 얻고자 하는 서비스 수준)와 실제 전달되는 산출물(제공된 공공서비스 수준) 간에 단절(breaks the link)이 발생한다는 차이를 갖는다. 이러한 개인적 차원의 가치뿐 아니라 공공부문의 개입이 공동체 전체에게 어떤 만족을 주었는가에 대한 가치판단도 필요하다. 공공서비스의 혜택을 받는 시민으로서의 개인뿐 아니라 공동체의 정치적인 대표에게도 그 가치가 정당화되어야 하기 때문이다.

이러한 차원에서 볼 때 쓰레기를 치워서 도시를 깨끗하게 하는 것(aesthetically appealing)만으로는 납세자를 만족시킬 수 없고 보다 강력한 정당화(stronger justification)가 필요한데 깨끗한 환경을 통해 시민을 전염병으로부터 보호한다는 공중 위생의 문제가 그러한 예에 해당한다고 한다. 다만 쓰레기 청소라는 산출(output)과 전염병에 의한 사망률 저하라는 성과(outcome) 간의 인과관계(causal chain)가 명확해야 한다는 조건 성립이 필요하다는 또 다른 이슈가 가능하다. 즉, 쓰레기 청소에는 심미적 요인과 공중위생적 보건요인이 존재할 수 있는데 전자보다 후자가 더 정당하고 긴급성을 요한다고 한다.

한편 이와 관련된 비용도 두 가지 형태로 존재한다. 하나는 공공서비스 제공을 위한 예산비용(budgetary cost)으로 공적 활동을 위해 민간 소비로부터 가져온 돈(money)이고 다른 하나는 공적 권위(public authority)이다. 공적 권위는 세금을 강제하는 것 외에도 시민들이 도시를 깨끗하게 하도록 유도하는 도덕적 의무(moral obligation)를 부여하거나 쓰레기 배출을 금지하고 처벌하는 강압적인 입법 또는 규제행위(state authority)를 포함한다. Moore(1995: 43)는 위 쓰레기 수거 사례에서 쓰레기 수거의

---

편익이 쓰레기 수거의 비용보다 커야 한다고 주장한다. 그뿐만 아니라 자유민주주의 사회(liberal democratic society)의 구성원들은 공적인 명령이나 정부관료제(public mandates and governmental bureaucracies)보다 시장과 사적 제도(markets and private institutions)를 더 선호하기 때문에 공공기관(public enterprise)은 그들이 생산한 가치가 생산에 투입된 자원의 가치보다 크다는 것을 보이는 것 외에 왜 생산 주체가 민간이 아니라 공공이어야 하는지 설명하는 테스트를 통과해야 한다고 본다.

“Consequently, for a public enterprise to be judged worthwhile, it must pass a test beyond the mere demonstration that the value of its products exceeds the value of the resources used in producing the results: it must explain why the enterprise should be public rather than private.”

(Moore, 1995: 23)

자유주의 사회는 세 가지 이념적 기둥, 즉 개인 욕망에 생산적으로 부응할 수 있는 시장의 힘에 대한 깊은 존경, 사적 제도가 공적 관료제보다 효율적이고 적응적이라는 믿음, 그리고 사적인 제도가 정부 권력으로부터 자유를 지키는 중요한 방파제라는 확신에 기반하고 있다. 따라서 자유주의 사회의 공공기관 관리자(manager of a public enterprise)는 정부가, 그리고 정부의 권위가 왜 비용을 들여 어떤 서비스를 생산하는데 쓰여야 하는지 증명해야 하는 것이다. 앞 사례의 두 가지 가치, 즉 청결함과 건강(cleanliness and health) 중 전자는 필요성이라기보다 쾌적함(amenity)에 가까우므로 생산과 분배는 특별한 기술적인 문제가 없다면 시장에 맡겨두는 것이 가능하다. 후자의 경우 우선재(primary goods, 가치재)에 가까우므로 생산과 분배가 정부에 의해 이루어지는 것이 정의실현에 적합할 수 있다. 공공부문의 쓰레기 수거 사례는 깨끗하고 건강한 환경에 대한 사회적 열망과 정부기관의 개입에 따른 편익과 비용의 공정 분배 필요성이라는 두 가지 축에 의해 정당화될 수 있다. 그 가치는 깨끗한 도시를 즐기는 개인들의 만족(다만, 세금을 내야 한다는 고통으로 상쇄되는)이라는 형태로 나타날 수도 있고, 집합적 수요를 대변하기 위해 공동체 형성에 참여한 시민으로서의 만족(다만, 사적 영역에 두었더라면 더 좋았을 것이라는 염려로 상쇄되는)으로 나타날 수도 있다.

그렇다면 공공가치는 누가 결정하는 것인가? 공공가치에서 다루어야 하는 공공성(publicness)과 관련하여 Moore(2014)는 중시된 목적(valued objects)과 평가주체

(valuing agent, arbiters of value)에 따라 무엇이 더 공공적인지 구별한 바 있는데, 이 분류가 공공가치 결정권에 대한 시사점을 제공한 것으로 평가되고 있다(Geuljen 외, 2016). 공공가치는 첫째, 다른 사람의 복지(welfare)나 공정한 처우(just treatment)를 중시하고, 둘째, 개인이 아니라 집합적 차원의 민주적 숙의과정(processes of democratic deliberation)을 거친다는 점에서 사적 가치와 차이가 있다. 이를 근거로 공공가치를 결정하는 주체를 종축으로, 중시하는 가치를 횡축으로 하는 표를 그릴 경우 민주적 정부와 공공정책(democratic government and public policy) 차원에 해당하는 주체가 사회 전체의 좋음과 공정함(good and just society)을 중시하는 가치를 목적으로 할 때 가장 공공성이 큰 것으로 볼 수 있다는 것이다. 따라서 아래 그림에 따르면 右下로 갈수록 공적인 영역으로, 左上으로 갈수록 사적인 영역으로 평가된다.

〈표 III-3〉 목적과 주체에 따른 공공성의 정도

		Valued Objects				
		less public		more public		
		Material Welfare	Welfare of Others	Duties to Others	Concepts of a Good and Just Society	
Arbiters of Value	less public	individuals	What do I think is good for me?	What do I think is good for family, friends, neighbors, and fellow citizens?	What do I think I owe to family, friends, neighbors, and fellow citizens?	What conditions do I think characterize a good and just society?
	Collective I: Social Movements/ Voluntary Associations	What do we private individuals want to do together to promote our material well-being?	What do we private individuals want to do together to help needy or deserving individuals?	What do we private individuals think we owe to one another as a matter of civic or public duty?	What do we private individuals think constitutes a good and just society, and what would the pursuit of that ideal require of us?	

			Valued Objects			
			less public		more public	
			Material Welfare	Welfare of Others	Duties to Others	Concepts of a Good and Just Society
	More public	Collective II: Democratic Government and Public Policy	How do we citizens want to use the powers of government to improve the material welfare of individuals in society?	How do we citizens want to use the powers of government to improve the material welfare of particularly needy individuals in society?	How do we citizens want to use the powers of government to protect the rights and impose the duties associated with citizenship in society?	How do we citizens want to use the powers of government to create a good and just society?

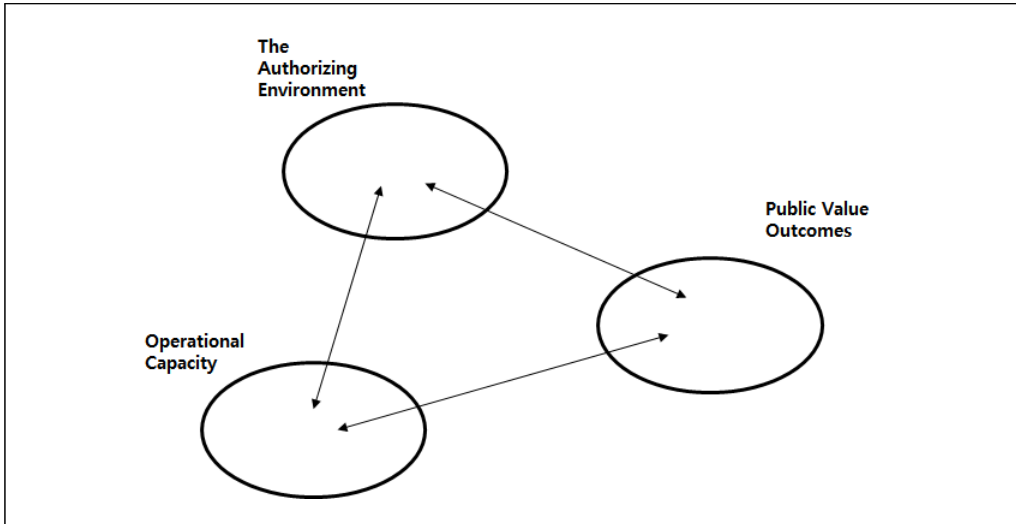
자료: Moore(2014: 468)

## 2) 전략적 삼각형(the Strategic Triangle)

Moore(1995)는 공공가치의 창출에 있어서 필요한 세 가지 과정 요소를 전략적 삼각형으로 정의하고 있다. 첫째는, 공공가치의 정의와 관련하여 주어진 여건하에서 전략적 목표와 공공가치 성과를 구체화하고 특정화(Defining public value)하는 과정이고, 둘째는, 민관협력에 필요한 연합체 구성 등 바람직한 공공가치 성과를 달성하기 위해 외부로부터의 정당성을 확보하는 과정(Authorization), 셋째는, 공공가치 성과달성을 위해 조직 내외부로부터 인적, 물적, 기술적 자원을 동원하는 과정(Building operational capacity)이다. 이는 [그림 III-2]에 도식화되어 있다.

이러한 차원에서 공공가치 창출을 위한 전략은 다음과 같은 세 가지 테스트를 통과해야 한다. 첫째, 공공가치 성과를 창출함에 있어 설득력 있는 목표를 제시하고 있는지, 둘째, 충분한 권위적 지지와 정치적 지속가능성을 동원하고 있는지(sufficient authorization and be politically sustainable), 그리고 셋째, 필요한 재원과 기술, 인력을 바탕으로 운영적·행정적으로 실현가능한지(operationally and administratively feasible) 여부이다. 공공관리자는 이러한 세 가지 요소들의 중요성을 인식하고 요소 간의 상충(trade-offs)이 발생하지 않도록 지속적인 정렬(aligned) 노력을 기울일 필요가 있다.

[그림 III-2] 공공가치의 전략적 삼각형



자료: Benington & Moore(2011, 5)

### 3) 공공가치 회계(PV Accounting)

Moore(2014)는 공공가치의 측정과 관련하여 공공가치 계정(PVA) 개념을 제안하고 있는데, 재화나 서비스 판매에 따른 수익(revenue)을 단순히 비용과 비교하면 되는 민간 회계와 달리 공공부문은 (재무적 비용은 민간과 동일한 방법으로 측정 가능하지만) 수익 부문, 즉 공공이 창출한 가치를 측정할 수 있는 수단이 부족하다는 문제가 있다고 한다. 이를 위해 그가 주목하는 것은 '정의보다 좋음(the good rather than the just)'을 중시하는 공리주의적 접근(utilitarian frame)과 '좋음보다 정의(the just rather than the good)'를 중시하는 의무론적 접근(deontological frame<sup>10)</sup>인데, 전자를 앞서 살펴본 비용 항목 중 돈(money)에 관련된 것으로 그리고 후자를 권위(authority)에 관련된 것으로 설명하고 있다. <표 III-4>는 이를 활용하여 제시한 것으로 공공 자산 활용에 대한 가치평가를 위한 철학적/규범적 분석틀에 해당한다.

10) 물론 무엇이 정의로운 지출(fair use of public dollars)인가에 대해서는 갈등이 있을 수 있다. 즉, 공공자금(public money)을 누구에게 주어야 할 것인가와 관련하여, 사회에 편익이 가도록 가장 잘 활용할 수 있는 사람에게 줄 것인가, 모두에게 균등분배할 것인가, 가장 절실하게 필요한 사람에게 줄 것인가, 사회 여건을 감안하여 충분한 수준의 평등성이 보장되도록 배분할 것인가 등의 원리에 대한 충돌이 가능하다는 것이다(Moore, 2014: 473).

〈표 III-4〉 공공자산 활용에 대한 가치평가를 위한 철학적/규범적 분석틀

		Normative/Philosophical Framework	
		Utilitarian Focusing on the good at individual and collective levels	Deontological Focusing on the right, the fair and the just at individual and collective levels
Public Assets Being Deployed	Money	Efficient and effective use of public money	Fair use of public money to help produce a just society
	State Authority	Efficient, effective and accepted use of state authority	Fair use of public authority to assure justice in individuals transactions and in society as a whole

자료: Moore(2014: 473)

이에 따르면 공공가치를 판단함에 있어 효율적이고 효과적으로 돈과 권위를 사용하였는가, 공정하고 정의롭게 돈과 권위를 사용하였는가에 대한 4가지 유형이 가능한데 중요한 것은 시민들이 정부를 평가함에 있어 한 개나 두 개의 유형이 아니라 4가지 유형 모두를 기준으로 판단한다는 것이다.

Moore(2015)는 이러한 논의를 바탕으로 다음과 같은 공공가치 회계의 일반 형태(general form)를 제안하고 있는데 기존 논의와 마찬가지로 구체성은 다소 높지 않다는 한계를 보이고 있지만 공공가치를 평가함에 있어 편익과 비용으로 고려해야 할 요소가 무엇이 되어야 할 것인가에 대한 나름대로의 시사점을 제공하고 있다.

〈표 III-5〉 공공가치 회계의 일반 형태

공공가치 회계	
회계적 비용	집합적으로 정의된 업적 (Achievement of Collectively Defined)  미션/의도된 사회적 성과 (Mission/Desired Social Outcomes)  고객 만족(Client Satisfaction) 서비스 수혜자(Service Recipients) 의무이행자(Obligatee)

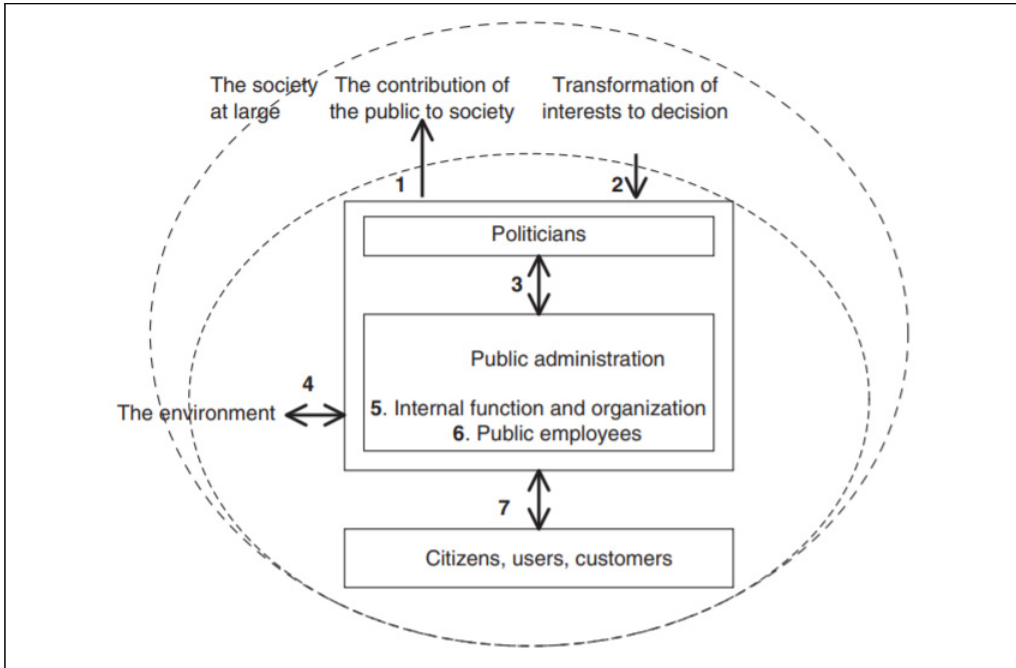
공공가치 회계	
의도하지 않은 부정적 결과 (Unintended Negative Consequences)	의도하지 않은 긍정적 결과 (Unintended Positive Consequences)
국가적 권위 행사에 따른 사회적 비용 (Social Costs of Using State Authority)	정의와 공정(Justice and Fairness) 개인적 차원의 운영 (At Individual Level in Operations) 집합적 차원의 결과 (At Aggregate Level in Results)

## 라. Bozeman의 공공가치 실패(PV Failure)와 공공가치 매핑(PV Mapping)

### 1) 공공가치 유형화

공공가치 분야의 선두주자(leading voice)인 Bozeman은 정책 또는 사회적 수준에서의 공공가치에 주목(Bryson 외, 2014)하고 있는데, 공공가치를 ‘시민들에게 부여해야 할(부여하지 말아야 할) 권리, 편익 그리고 특권(rights, benefits and prerogatives)이 무엇인지; 사회, 국가 그리고 타인에 대한 시민의 의무(obligations)가 무엇인지; 정부와 정책이 근거해야 할 원칙(principles)이 무엇인지에 대한 규범적 의견일치’라고 한다(Bozeman, 2017: 17). Bozeman은 철학적 가치와의 연결을 통한 개념화나 공공관리자의 역할을 강조하는 Moore와 달리 공공가치가 구체적으로 무엇인지, 그리고 정책과 관련한 의미가 무엇인지 규명하고자 한다. 공공가치 개념의 구체화와 관련하여 Beck Jorgensen & Bozeman(2007)은 공공가치에 관한 기존 연구를 분석하여 핵심적인 공공가치 72개를 선정하고 이를 [그림 III-3]에서 보는 것처럼 공공가치 세계/우주를 구성하는 7개의 범주(성좌, constellation)로 나누어 구체화하였다.

[그림 III-3] 공공가치 세계/우주(Public value universe)



자료: Beck Jorgensen & Bozeman(2007: 359)

구체적인 유형과 해당 공공가치는 <표 III-6>에 나와 있는데 공공부문의 사회에 대한 기여(공익, 사회적 연대, 지속가능성 등), 이익 결집과 의사결정(다수결, 민주주의, 시민 참여 등), 행정인과 정치인의 관계(책무성, 대응성 등), 행정인과 환경과의 관계(개방성, 여론경청, 타협 등), 행정 내부조직 간 측면(강건성, 적응성, 적시성, 생산성, 효율성 등), 공공부문 피고용인의 행태(책무성, 전문성, 도덕적 기준 등), 행정과 시민과의 관계(합법성, 평등성, 합법성, 정의, 형평성, 담론 등) 등으로 제시되고 있다.

<표 III-6> 공공가치 유형분류

가치분류	공공가치	가치분류	공공가치
	Common good Public interest Social cohesion Altruism Human dignity Sustainability	Behavior of public-sector employees	Self-development of employees Good working environment Accountability Professionalism

가치분류	공공가치	가치분류	공공가치
	Voice of the future Regime dignity Regime stability		
Transformation of interests to decisions	Majority rule Democracy Will of the people Collective choice User democracy Local governance Citizen involvement Protection of minorities Protection of individual rights		Honesty Moral standards Ethical consciousness Integrity
Relationship between public administrators and politicians	Political loyalty Accountability Responsiveness		
Relationship between public administrators and their environment	Openness-secrecy Responsiveness Listening to public opinion Advocacy-neutrality Compromise Balancing of interests Competitiveness-cooperativeness Stakeholder or shareholder value	Relationship between public administration and the citizens	Legality Protection of rights of the individual Equal treatment Rule of law Justice Equity Reasonableness Fairness Professionalism Dialogue
Intraorganizational aspects of public administration	Robustness Adaptability Stability Reliability Timeliness Innovation Enthusiasm Risk readiness Productivity Effectiveness Parsimony Business-like approach		Responsiveness User democracy Citizen involvement Citizen's self-development User orientation Timeliness Friendliness

자료: Beck Jorgensen & Bozeman(2007: 360-361)

나아가 다소 산만하게 나열된 공공가치들을 근접성(proximity)을 기준으로 재분류하면서 다른 가치들을 아우르는 8개의 중심가치(nodal value)를 기준으로 이와 유사하지만 동일하지는 않은 이웃가치(neighbor values, 예: parsimony & productivity), 서로 상승작용을 일으키거나 전제조건이 되는 유사가치(covalue)로 유형화하여 다음 표에서 보는 것처럼 재구조화하였다. 예를 들어 인간 존엄성(human dignity)을 중심가치로 볼 때 시민의 자기개발, 시민참여, 개인의 권리보호는 이와 유사한 이웃가치에 해당하고 정의, 자비, 미래세대에 대한 고려, 형평성은 상호작용을 일으키는 유사가치에 해당한다고 본다. 이러한 유형분류가 기계적으로 정확한 것은 아니지만 다양한 형태의 공공가치들을 체계적으로 재구성한 데 의의가 있다고 판단된다.

〈표 Ⅲ-7〉 중심/이웃/유사 공공가치 (Nodal, Neighbor, Co Values)

Nodal Value	Neighbor Values	Covalues
Human dignity	Citizens' self-development, citizen involvement, protection of the rights of the individual	Justice, benevolence, voice of the future, equity
Sustainability	Voice of the future	Stability, continuity, the common good, the public interest, moral standards, ethical consciousness, solidarity
Citizen involvement	The will of the people, Listening to public opinion, responsiveness	dialogue, balancing interests, self-development
Openness	Responsiveness, listening to public opinion	Accountability, rule of law, dialogue, democracy, the will of the people, collective choice
Secrecy		Stability, continuity, the rule of law, protection of the rights of the individual, productivity, effectiveness
Compromise	Balancing interests	Reasonableness, fairness, dialogue, adaptability, robustness

Nodal Value	Neighbor Values	Covalues
Integrity	Honesty, dignity, fairness, ethical consciousness, moral standards, professionalism, openness, impartiality, loyalty to the regime	
Robustness	Stability, adaptability, reliability	Legality, social cohesion, flexibility, responsiveness, rule of law, timeliness, effectiveness

자료: Beck Jorgensen & Bozeman(2007: 371)

## 2) 공공가치 실패(Public Value Failure)

Bozeman이 공공가치에 기반하여 제시한 흥미로운 개념 중 하나는 ‘공공실패(공공가치 실패)<sup>11)</sup>이다. Bozeman(2002)는 공공실패(public failure)가 ‘시장과 공공부문 모두 공공가치를 달성하는 데 필요한 재화나 서비스를 공급하지 못할 때 발생’한다고 한다. 공공실패 모델의 기본적 가정은 시장실패가 정부개입의 필요성에 대해 말해주는 것이 적다는 것(시장실패가 발생했다고 해서 정부개입이 자동적으로 이루어져야 하는가에 대한 의문)이며, 핵심적인 질문은 ‘시장이 효율적임에도 불구하고 필수적인 공공가치를 생산하는데 실패가 발생할 수 있는가(시장이 효율적임에도 정부개입으로 실패가 발생할 수 있고 시장이 비효율적이어서 정부가 개입했더라도 실패가 발생할 수 있다)’가 되어야 한다고 본다.

Public failure occurs when neither the market nor the public sector provides goods and services required to achieve core public values...Fundamental assumption of the public failure model is that market failure actually tells us little about whether government should intervene. With the public-failure model, the key policy question becomes, if the market is efficient, is there nonetheless a failure to provide and essential public value?

(Bozeman, 2002: 150)

11) 그는 공공실패(public failure)와 공공가치 실패(public value failure) 간에 특별한 개념 구분을 하지 않고 있는데 선행 저술에서는 공공실패로, 이후 저술에서는 공공가치 실패를 주로 사용하는 것으로 보인다.

그는 공공실패 모델이 비용편익분석과 같은 의사결정 모형이 아니라 공공가치에 관한 논의를 위한 분석틀(framework) 내지 진단도구(diagnostic tool)<sup>12)</sup>에 해당한다고 하는데 구체적인 공공가치 실패 사례에 대해서는 연구의 흐름에 따라 다른 경향을 보이고 있다. 우선 Bozeman(2002)에서는 가치를 구체화하고 결집하기 위한 과정 부족, (정부 독점이 바람직함에도 시장이 개입하는)불완전한 독점, (사적인) 편익 비축, 공급자 부족, 근시안적 시야, 대체불가능한 자원의 대체가능성 상정, 인간 존엄성에 대한 위협이라는 7가지를 공공실패 기준으로 들고 있다. 한편, Bozeman & Sarewitz(2011)에서는 과학정책에 공공실패 기준을 적용하면서 위 기준 중 마지막 기준인 인간 존엄성에 대한 위협을 제외한 6가지를 제시한 바 있다. 이어 Bozeman & Johnson(2015)에서는 좀 더 포괄적인 차원에서 다음과 같이 10가지의 공공실패 기준을 제시하고 있다.

〈표 III-8〉 공공실패 기준(Public failure criteria)

Criterion	Definition	Illustration of public value failure and success
Creation, maintenance, and enhancement of the public sphere	As a public value : Open public communication and deliberation about public values and about collective action pertaining to public values.	Failure : An authoritarian regime seizes control of the Internet or other social media in an effort to exert control of protestors and thereby thwarts open public communication.
	As a public value enabling institution : The space, physical or virtual, in which the realization of the public sphere value occurs.	Success : A deliberative democracy group is established to bring together diverse stakeholders in a local environmental dispute and these stakeholders engage in free and open public values-related communication.
Progressive opportunity	An “equal playing field” is less desirable than collective actions and public policies addressing structural inequalities and historical differences in opportunity structures.	Failure : “Merit-based” policies that fail to distinguish the effects of opportunity structures on achievement. Success : Compensatory education programs.

12) 그는 ‘돈’은 단지 가치의 전형적인 한 가지 예에 불과하다고 하면서 시장실패 접근도 ‘핵심적인 경제적 가치’를 드러내지 못한 채 재화와 서비스의 분배를 다룬다고 지적한다.

Criterion	Definition	Illustration of public value failure and success
Mechanisms for values articulation and aggregation	Political processes and social cohesion should be sufficient to ensure effective communication and processing of public values.	Failure : Combination of U.S. Congress' seniority system and noncompetitive districts leading, in 1950s, to legislative bottlenecks imposed by just few committee chairs who held extreme values on civil rights, national security, and other issues. Success : The U.S. Congress' seniority system reforms taking into account such factors related to relevant subject matter experience and expertise.
Legitimate monopolies	When goods and services are deemed suitable for government monopoly, private provision of goods and service is a violation of legitimate monopoly.	Failure : Private corporations negotiating under-the-table agreements with foreign sovereigns. Success : Uses of patent policy in allocating intellectual property rights.
Imperfect public information	Similar to the market failure criteria, public values may be thwarted when transparency is insufficient to permit citizens to make informed judgments.	Failure : Public officials developing national energy policies in secret with corporate leaders of energy companies. Success : City council's widely advertised and open hearings about proposed changes in zoning.
Distribution of benefits	Public commodities and services should, ceteris paribus, be freely Failure : Restricting public access to designated public use and equitably distributed. When "equity goods" have been captured by individuals or groups, "benefit hoarding" occurs in violation of public value.	Failure: Restricting public access to designated public use land Success : Historical policies for the governance of national parks.
Provider availability	When there is a legitimated recognition about the necessity of providing scarce goods and services, providers need be available. Whena vital good or service is not provided because of the unavailability of providers or because providers prefer to	Failure : Welfare checks are not provided due to the lack of public personnel or failures of technology for electronic checking transactions. Success : Multiple avenues for rapid and secure delivery of income tax refunds.

Criterion	Definition	Illustration of public value failure and success
	ignore public value goods, there is a public values failure due to unavailable providers,	
Time horizon	Public values are long-run values and require an appropriate time horizon. When actions are calculated on the basis of an inappropriate short-term time horizon, there may be a failure of public values,	Failure : Policy for waterways that consider important issues related to recreation and economic development but fail to consider long-run implications for changing habitat for wildlife. Success : Measures taken to ensure long-term viability of pensions,
Substitutability vs. conservation of resources	Actions pertaining to a distinctive, highly valued common resource should recognize the distinctive nature of the resource rather than treat the resource as substitutable or submit it to risk based on unsuitable indemnification,	Failure : In privatization of public services, contractors have to post bond-ensuring indemnification, but provide inadequate warrants for public safety. Success : Fishing quotas or temporary bans allowing long-term sustainable populations of food fish,
Ensure subsistence and human dignity	In accord with the widely legitimated Belmont Code, human beings, especially the vulnerable, should be treated with dignity and, in particular, their subsistence should not be threatened,	Failure : Man-made famine, slave labor, political imprisonment. Success : Institutional Review Boards' protections of "vulnerable populations" including children, prisoners, and the mentally ill,

자료: Bozeman & Johnson(2015: 7-8)

이러한 기준에 대해 저자들이 별도의 자세한 설명을 하고 있지는 않으나 기존 저술 및 표 내용을 참고하여 우리나라 여건과 관련이 있을 성공 및 실패사례를 중심으로 풀이 하면 다음과 같이 정리할 수 있다.

- ① 공적 영역(public sphere)<sup>13)</sup>의 창출, 유지 그리고 개선: 공공가치와 집합행동에 대한 의견교환과 숙의가 가능한가에 관한 기준이다. 권위적인 정부가 인터넷 이용을 방해할 경우 공공가치 실패가 발생한다.

13) 공적 영역(public sphere)은 공공가치가 민주적으로 논의되고 형성되고 개발되고 개선되는 개념적, 물리적, 가상적 공간으로 공공가치를 '무엇이 가장 공공이 선호하는 것인가?' 뿐 아니라 '무엇이 공적 영역에 가치를 더하는가?'로 재정의 하는 데 기여한다고 한다(Benington, 2011: 31; Bozemand & Johnson, 2015: 9).

- ② 진보적 기회(progressive opportunity): 모든 구성원들에게 자기 실현 기회를 동등하게 주어야 한다는 믿음인 진보적 기회를 달성하기 위해서는 ‘평평한 운동장’이 오히려 문제가 될 수 있으므로, 주어진 여건에 차이가 많은 상태에서 실시하는 성과 연동 정책(merit-based policies)은 공공가치 실패를 유발한다. 반면 학교에서 실시하는 보충수업은 성공사례에 해당한다.
- ③ 가치 확인 및 결집 메커니즘: 공공가치에 관한 효과적인 의견교환이 가능하기에 충분한 정치적 과정과 사회적 연대가 필요하며, 선수(選數)에 따라 상임위원장을 맡게 하는 미국 의회의 연공서열제는 공공가치 실패를 가져온다.
- ④ 정당한 독점(6대 및 7대 기준에서는 불완전한 독점): 정부가 독점적으로 공급하는 것이 바람직함에도 민간이 개입하는 경우 공공가치 실패가 발생하는데, 국가의 외교정책과 다른 방향으로 민간인이 활동한다거나 경찰력을 대신하여 자경대가 폭력을 행사하는 것 등이 그러한 예에 해당한다.
- ⑤ 불완전한 공공정보: 시장실패와 마찬가지로 공공정보에 대한 시민의 접근을 허용하는 투명성이 부족할 때 공공가치 실패가 발생하며, 공무원이 에너지기업과 비밀리에 국가 에너지 정책을 개발하는 것을 예로 들고 있다.
- ⑥ 편익의 배분(6대 및 7대 기준에서는 사적인 편익 비축): 공공 물품과 서비스는 자유롭게 평등하게 모든 사람에게 접근이 허용되어야 하며, 공공용지에 접근을 제한하는 경우 공공가치 실패가 발생한다. 국립공원 개방은 성공사례에 해당한다.
- ⑦ 공급자의 존재(6대 및 7대 기준에서는 공급자 부족): 희소한 재화와 서비스에 대한 공급 필요성이 있음에도 공급자가 부재하거나 필요성을 인정하지 않는 경우 공공가치 실패가 발생하며 복지 담당 공무원 인력부족으로 복지수당이 지급되지 않는 경우를 사례로 들고 있다.
- ⑧ 시간 지평(6대 및 7대 기준에서는 근시안적 시야): 장기간의 시야를 요하는 공공가치를 근시안적 시각으로 다룰 때 공공가치 실패가 발생하며, 경제 및 관광 목적의 수로 개발이 야생동물 서식환경을 저해하는 경우를 예로 들고 있다. 장기적인 차원에서 연금의 지급가능성을 제고하는 것은 성공사례에 해당한다.
- ⑨ 대체불가능한 자원의 대체가능성 상정: 대체가 불가능하므로 보전(conservation)이 필요한 자원임에도 대체가능한 것으로 상정할 때 공공가치 실패가 발생한다. 오염물질을 배출하는 공장이 미래 발생할지 모를 피해자 소송에 대비하여 보험에 가

---

입하는 경우나 민영화 과정에서 공공안전이 저해되는 경우 등이 실패사례에 해당하고 수산자원 보호를 위한 어획량 제한 등은 성공사례에 해당한다.

- ⑩ 인간 존엄성에 대한 위협: 인간을 대할 때 존엄성을 갖추어야 하고 존재가 위협받지 않아야 하므로 인재로 발생하는 기아, 노예 노동, 정치적 투옥 등은 공공가치 실패를 유발사례, 어린이나 정신지체아 등 취약계층에 대한 보호는 성공사례에 해당한다.

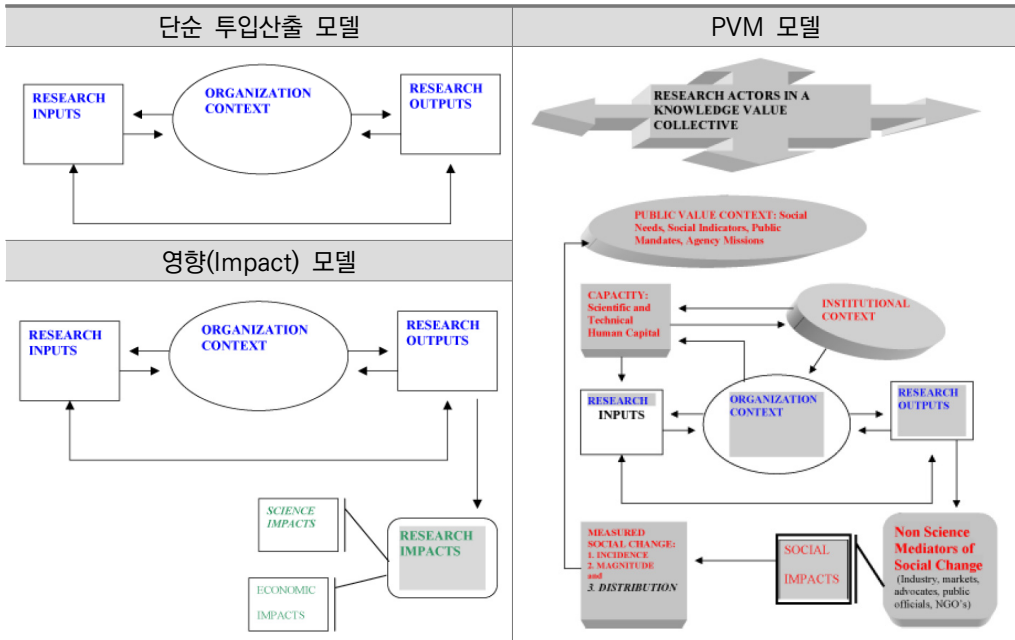
### 3) 공공가치 매핑(Public Value Mapping)

Bozeman은 핵심 공공가치와 공공가치 실패 기준을 근거로 정책이 공공가치 실현의 목적을 달성했는지 평가하기 위한 도구인 공공가치 매핑(PVM)을 제안하고 있다(주은혜, 2015). PVM은 비용편익분석(CBA)과 같은 시장기반 접근을 대체하려는 것이 아니라 공공가치를 식별하고, 공공가치 실패가 발생했는지 평가하고, 공공가치 간의 관계를 맵핑하고, 공공가치와 시장가치의 성공과 실패 관계를 표현함으로써 집합적 가치들(collective values)을 고려하는 것이다(Welch 외, 2015). PVM은 공공정책에 있어서 공공가치의 위치를 확인하고 그들의 진화를 추적하며, 정책과 사회적 성과에 대한 영향을 파악하게 해주는 것이지만 구체적인 방법론 자체라기보다는 공공가치 분석을 위한 느슨한 발견적 세트(loose set of heuristics)라고 한다(Bozeman & Sarewitz, 2011). Bozeman(2005)에 따르면 연구사업을 평가함에 있어 기존의 투입-산출 모델이나 경제적 영향까지 고려하는 임팩트 모델과 달리 참여자, 공공가치, 역량, 제도적 맥락, 사회적 영향(social impact)을 통한 사회변화 등을 종합적으로 고려하는 데서 차이가 있다고 한다.

공공가치 실패(PVF)와 PVM의 관계는 다소 모호한데 Bozeman(2005: 5)에 따르면 공공가치 실패(PVF)가 PVM를 구성하는 규범적 이론(normative theory)이라고 한다. 한편, Welch 외(2015)는 PVM가 공공가치 실패(PVF)가 발생했는지 알 수 있도록 공공가치를 식별하는 기준을 제공한다고 한다. Bozeman & Sarewitz(2011)에서는 PVM을 위해 공공가치 실패(PVF)의 6개 기준을 그대로 사용하기도 하였고, Welch 외(2015: 134)에서도 공공가치 실패(PVF) 기준을 PVM 기준으로 설명하기도 한다. 이를 감안할 때 공공가치 실패(PVF)나 PVM에서 공공가치를 바라보는 기준은 사실상 동일한 것으로 판단되며, 후술하듯이 PVM 절차 중에 공공가치 실패(PVF)를 식별하는 과정이 있는 점

을 감안할 때 PVM이 공공가치 실패(PVF)를 이론적 근거로 포괄하는 모델적 개념인 것으로 이해된다.

[그림 III-4] 연구사업 평가에 있어서 모델 비교



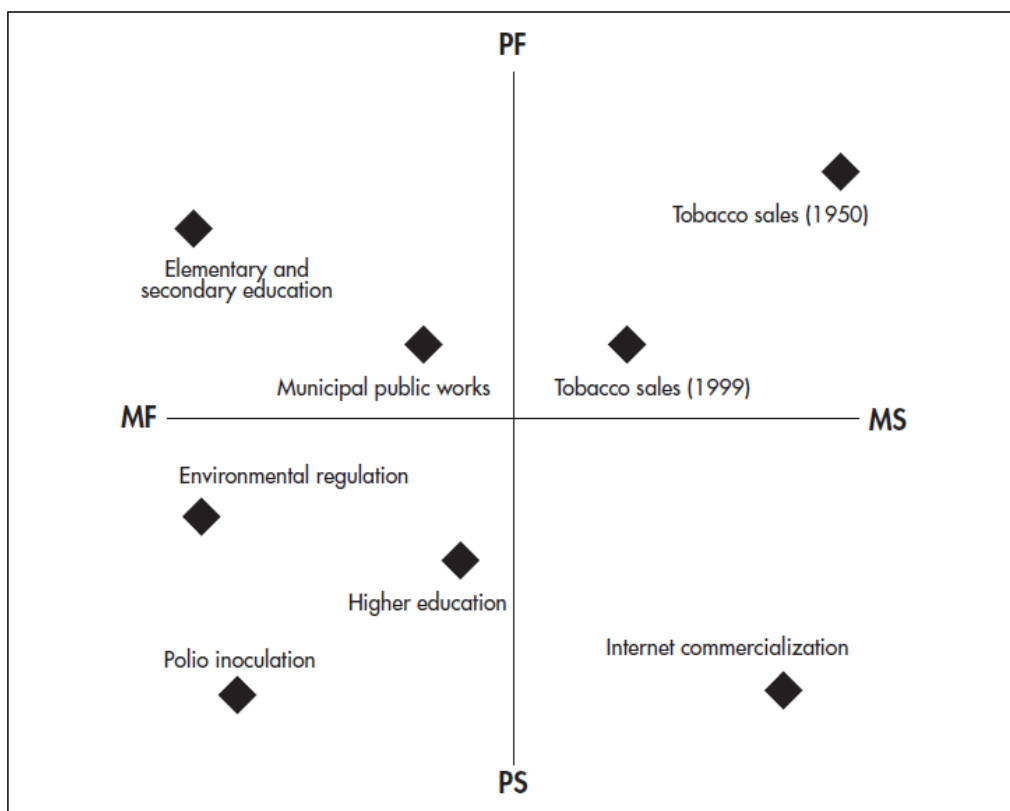
자료: Bozeman(2005: 16-19)

PVM의 순서는 다음과 같이 이루어진다(Welch 외, 2015)

- ① 공공가치의 식별: 공공가치 실패(PVF) 이론이 공공가치가 어떤 것이어야 하는지를 처방하는 것은 아니므로 관련 데이터를 이용하여 공공가치를 식별하는 것은 연구자의 몫이라고 한다.
- ② 공공가치 실패와 성공의 평가: 공공가치 실패(PVF) 기준에 따라 공공가치의 성공과 실패 여부를 평가한다. 다만 제시된 공공가치 실패(PVF) 기준이 최종적인 것은 아니므로 역시 연구자가 추가적인 기준을 적용할 수 있다.
- ③ 가치의 매핑: 가치 간의 그룹핑을 통한 요인분석이나 다변량 분석 등을 통해 공공가치의 상관관계를 분석하고 설명력을 측정한다.
- ④ 공공가치와 시장의 성공 및 실패 관계 고려: 이는 Bozeman(2002)에서 공공실패와

성공, 그리고 시장실패와 성공을 축으로 제시한 공공가치 그리드(Public-Value Grid)와 유사한데 개인적 선호나 경험적 이해에 따라 개별 정책의 위치(location)가 달라질 수 있다고 한다. 예컨대 담배정책의 경우 1950년에는 담배산업 확대에 비해 공공가치에 해당하는 공중보건(public health) 관련 규제가 적었으나 1999년에는 담배 관련 규제가 많이 늘어났기 때문에 아래 그림에서 보듯이 그리드 내에서의 위치가 달라진다는 것이다. Welch 외(2015: 141)에서는 이를 ‘PVM 그리드’라고 이름을 달리하고 있는데 구조는 동일하며, 극단적인 예로 노예 노동(slave labor)은 비용효과가 크지만 인간의 존엄성을 저해한다는 점에서 시장 성공-공공 실패의 영역에 자리매김된다고 한다.

[그림 III-5] 시장 對 공공가치 효과성 (Market vs. Public Value Effectiveness)



자료: Bozeman(2002: 156)

## 라. 시사점과 함의

첫째, 공공가치를 추구함에 있어 공급자 마인드가 아닌 수요자 마인드를 충분히 고려해야 한다는 것이다. Kelly 외(2002)는 공공가치를 구성하는 3가지 핵심요소를 서비스, 성과 그리고 신뢰(services, outcomes and trust)로 들면서 공공가치를 적절히 관리하기 위해서는 서비스 만족도를 높이는 요인에 대한 관리, 성과와 만족을 중시하는 조직문화 관리, 이용자 참여관리, 공동생산 관리, 공정한 대우와 처리절차 관리가 중요하다고 한다. 한편 미래 공공가치를 제고하기 위해서는 국민이 원하는 것이 무엇인지 발견하는 것, 정책분석 및 의사결정 기법 개선, 전달체계 선택, 보고체계 확립, 책임성 제고 등이 필요하다고 보았다. 공공기관이 사회적 가치를 추진함에 있어서도 공급자 입장에서의 사업 아이템 발굴에 치중할 것이 아니라 가치를 전달해야 할 대상인 수요자의 입장과 만족을 정확히 파악하고 이들에게 적절하게 전달하기 위한 전달체계를 구상하는 것이 우선될 필요가 있다.

둘째, 공공가치를 추구하기 위해 반드시 큰 정부가 필요한 것은 아니라는 것이다. Beck Jorgensen & Bozeman(2007: 373)은 정부가 공공가치의 수호자(special role as guarantor of public values)라는 역할을 수행할 수는 있지만 정부가 독점적으로 담당해야 할 영역이 아니므로(not the exclusive province of government) ‘공공가치는 정부적인 것이 아니다(Public Value Is Not Governmental)’라고 주장한다. Benington(2011: 46) 역시 공공가치는 공공부문 혼자만으로는 창출될 수 없다고 한다. 공공가치가 공공적인 이유는 정부에 의해 생산되었기 때문이 아니라 시민들에 의해 집합적으로 소비되기 때문(not ‘public’ because it is produced by government organization, but rather because it is ‘consumed’ collectively by the citizenry)이다(Alford, 2011: 144).

다만 공공가치를 실현하기 위한 정부의 역할도 일정 부분 필요하다는 점에서 Benington & Moore(2011)이 공공가치 실현과 관련하여 자유민주주의 사회(liberal democratic society)에서 필요한 정부의 역할로 제시한 다음 사항은 중요한 시사점을 제공한다.

- ① 정부의 역할은 단순한 규칙 제정자, 서비스 공급자 그리고 사회 안전망이 아니라 공공가치의 창조자로 인식된다.

- ② 정부 관리자(government manager)의 역할은 내향적인 관료나 정치권에 대한 수동적 봉사자가 아니라 끊임없는 상상력을 발휘해서 가치를 탐색하는 공공자산 청지기(stewards of public assets)이다.
- ③ 공공 관리자(public manager)의 전문성은 일관성과 신뢰성을 담보하기 위한 절차 준수에 있는 것이 아니라 정부가 변화하는 사회적 조건에 적응해 나갈 수 있도록 돕는 데 있다.

셋째, 공공가치를 실현함에 있어 기회비용 문제를 고려해야 한다는 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 Moore는 공공가치 회계를 통해 공공가치 실현 과정에서 비용과 편익을 모두 고려할 것을 권고하고 있다. Moore(1995: 30)는 공공분야는 민간과 달리 공공가치 실현에 필요한 비용을 납세자가 자발적인 의사로 제공한 것이 아니라는 점에서 ‘소비자 주권(consumer sovereignty)’을 침해한다는 점에 주목한다. 이러한 비자발적인 비용부담이 정당화되는 것은 자발적으로 선택한 대표적 민주주의 과정을 거칠 때만 가능하다고 한다. 공공지출은 지불의사로 표현되는 개인적 욕구와 실제 전달되는 생산물 간의 연계를 단절(breaks the link between individual desires and the product that is delivered)시키기 때문에 공공지출로 생산되는 가치가 공동체 전체를 만족시킬 수 있는지 설명해야 한다(Moore, 1995: 39). 앞의 쓰레기 수거 예에 따르면 쓰레기 수거를 통한 편익이 두 가지 자원, 즉 세금으로 거둔 예산(money)과 정부의 권위(state authority, 규제나 도덕적 의무 부여)라는 비용을 초과할 만큼 충분(must be large enough to outweigh these costs)해야 하는 것이다(Moore, 1995: 43).

넷째, 공공가치는 사회적 측면의 효과만 고려하는 것이 아니라는 점이다. 공공가치의 성과는 경제적, 사회적, 정치적, 생태적 측면에서 공공에 기여한 가치가 무엇인지, 그리고 공공의 만족이 무엇인지 차원에서 평가되어야 하기 때문이다(Benington, 2011: 48). Moore의 공공가치 회계와 유사한 입장에서 공공가치 측정을 위한 공공가치 스코어카드(PVSC)를 제안한 Meynhardt(2015: 164)은 공공가치 측정을 위해 다음과 같은 5가지 차원의 기회와 위험을 살펴보아야 한다고 보았다.

- 공리주의적-도구주의적 가치 차원: 유용한가? Is it useful?
- 공리주의적-도구주의적 가치 차원: 수지타산이 맞는가? Is it profitable?
- 도덕적-윤리적 가치 차원: 적절한가? Is it decent?
- 정치적-사회적 가치 차원: 정치적으로 수용가능한가? Is it politically acceptable?

- 쾌락주의적-미학적 가치 차원: 긍정적 경험인가? Is is a positive experience?
- Cresswell 외(2015: 206)도 공공가치는 다음과 같은 7가지 차원의 영향을 고려해야 한다고 보고 있다.
- 회계적 차원: 현재 또는 미래 수입, 자산가치, 책임한도 등에 미치는 영향
- 정치적 차원: 개인, 기업, 정부, 정책에 미치는 영향
- 사회적 차원: 가족이나 공동체 관계, 사회적 이동, 지위 등에 미치는 영향
- 전략적 차원: 경제적 또는 정치적 이득이나 기회, 목표, 자원 등에 미치는 영향
- 이념적 차원: 신념, 도덕, 윤리적 의무 등에 미치는 영향
- 관리적(stewardship) 차원: 공적 신뢰나 정통성 등 정부 공무원에 대한 국민의 시각에 미치는 영향
- 삶의 질 차원: 개인과 가족의 건강, 안전, 만족, 일반적 웰빙 등에 미치는 영향

### 3. 공동생산(Co-production)

#### 가. 대두배경

공동생산(Co-production)이란 용어는 1970년대 오스트롬(Elinor Ostrom)이 이끌던 인디애나대학 연구팀이 시카고 지역 범죄율이 왜 증가하는지 설명하는 과정에서 처음 대두한 개념이다(Stephens 외, 2008). 그들은 경찰이 직접 길거리를 걸어다니던 도보순찰 방식이 경찰차를 통한 차량이동 방식으로 바뀌자 주민과의 연계(connection)가 끊어지게 되어 범죄발생 억제효과는 물론 경찰의 현장정보 습득력이 떨어졌다고 하면서 지역공동체가 경찰을 필요로 했던 것처럼 경찰도 지역공동체가 필요했다는 의미에서 공동생산(Co-production)이란 용어를 사용하였다고 한다.

그러나 1990년대 들어 공공서비스 공급자와 서비스 고객을 구분을 중시하는 시장주의적 공공관리론이 등장하면서 일반적인 논의에서 한동안 멀어지게 되었다. 이후 보건 및 사회복지 정책도 사고파는 물건이나 서비스처럼 인식되는 것이 옳은가에 대한 반성이 대두하면서 2000년대 들어 새롭게 재조명되기 시작하였다(Think Local Act Personal, 2020). 영국에서는 환자가 의사를 필요로 하는 것처럼 의사도 환자를 필요로 하기 때문에 의사와 환자의 관계가 잊혀질 경우 양자가 모두 실패한다는 것을 설명하는 과정에서

---

공동생산(Co-production)이 다시 언급되었다(Coote, 2002). 비슷한 시기 미국에서도 정부지원 외에 가족과 공동체를 통한 근린 수준의 지원시스템이 얼마나 중요한지 상호관계를 설명하는 과정에서 공동생산(Co-production) 개념이 강조되었다(Cahn, 2000).

Bovaird & Loeffler(2012)는 공동생산(Co-production)의 전개와 관련하여 과거의 공공서비스는 공무원이나 전문가들이 공익(public interest)을 달성하기 위해 제공하는 것으로 보는 것이 일반적이었으나, 1990년대 이후 들어 공공서비스의 성과가 정치인이나 공무원의 입장이 아니라 서비스 이용자와 시민이 보기에 가치 있는 것이어야 한다(public services FOR the public)는 입장으로 변화하였다고 본다. 더 나아가 공공서비스에 대한 기대수준이 높아짐에 따라 공무원이나 전문가가 제공하는 공공서비스에 만족하지 못하게 되었고, 서비스 이용자와 시민이 공공서비스 생산에 참여하는(public services BY the public) 공동생산(Co-production)이 주요 이슈로 떠오르게 되었다고 설명하고 있다.

#### 나. 공동생산의 개념

공동생산(Co-production)의 개념<sup>14)</sup>에 대해서는 합의된 견해가 없고 다음과 같이 다양한 정의가 존재한다.

- 전문가, 서비스 이용자와 그들의 가족 및 이웃들 간에 평등하고 상호적인 관계에서 공공서비스를 전달하는 것(Boyle & Harris, 2009)
- 공공서비스 조직과 시민이 서로의 자산, 자원 그리고 기여를 잘 활용하여 더 나은 결과를 창출하거나 효율성을 개선시키는데 기여하는 것(Governance International, 2020)
- 전문화된 서비스 공급자와 서비스 이용자 또는 다른 공동체 멤버들 간에 실질적인 자원의 기여를 통해 정례적, 장기적 관계를 통해 서비스를 공급하는 것(Bovaird, 2007)
- 전문가와 시민들이, 사람들과 공동체의 삶의 질을 향상시키는데 서로가 중요한 기여를 한다는 것을 인식하면서, 공동으로 도움(support)을 디자인, 계획, 그리고 전

---

14) 흔히 알기 쉬운 공동생산(Co-production)의 예로 민간부문의 IKEA 모델이 자주 언급된다. 이용자의 DIY가 추가되지 않으면 서비스가 완성되지 않기 때문이다.

달하는 관계(Slay & Penny, 2014)

- 가치 있는 성과창출을 위한 시민과 공공서비스의 파트너십으로, 이를 통해 시민들이 그들의 자원(시간, 의지, 전문성, 노력)으로 더 많이 기여하고 서비스 의사결정과 자원을 통제할 수 있도록 권한을 부여하는 것(Horne & Shirley, 2009)

이렇듯 합의된 정의가 없는 관계로 Boyle & Harris(2009)는 공동생산(Co-production)이 아닌 것과의 구별과 공동생산(Co-production)이 갖는 공통적 특징이 무엇인가를 통해 공동생산(Co-production)을 정의하고자 한다. 우선 Bovaird(2006)가 다음 그림에서 제안한 것처럼 공동생산(Co-production)은 이용자와 전문가의 지식과 책임이 공공서비스 설계와 전달에 모두 관여할 때 이루어진다는 점에 주목한다.

[그림 III-6] 전문가-이용자 관계범위

		Responsibility for design of services		
		Professionals as sole service planner	Professionals and service users/ community as co-planners	No professional input into service planning
Responsibility for delivery of services	Professionals as sole service deliverers	Traditional professional service provision	Professional service provision but users/communities involved in planning and design	Professionals as sole service deliverers
	Professionals and users/communities as co-deliverers	User co-delivery of professionally designed services	Full co-production	User/community delivery of services with little formal/ professional
	Users/communities as sole deliverers	User/community delivery of professionally planned services	User/community delivery of co-planned or co-designed services	Self-organised community provision

자료: Boyle & Harris(2009: 16)이 Bovaird(2006: 6)을 수정 인용

이런 점에서 공동생산(Co-production)은 단순히 시민의 의견을 묻는 자문(consultation)과 다르다. 공동생산(Co-production)에서는 시민이 서비스 생산과 전달에 참여하기 때문에 정부가 그들의 의견을 물을 필요가 없고 공공서비스 전문가와 이용

---

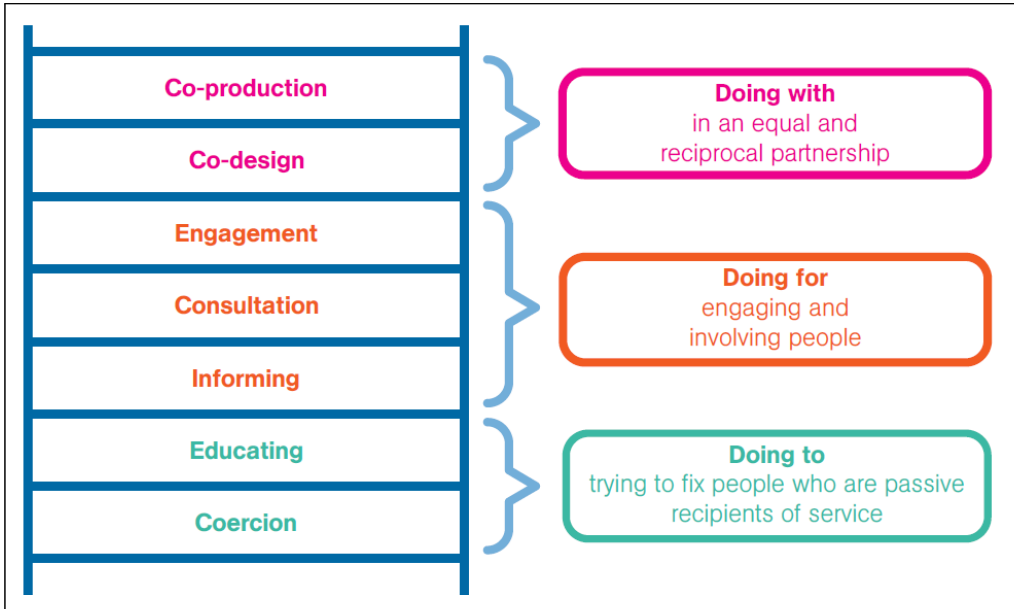
자 간에 힘의 균형이 이루어지기 때문이다. 아울러 공동생산(Co-production)은 서비스 공급자와 수요자 간 구분 없이 상호 협력을 위한 활동과 시간 투입을 강조하기 때문에 공공서비스 전문가가 주요 업무를 하는 동안 시민들이 주변부 일을 돕는 자원봉사(volunteering)와도 다르다. 서비스 이용자가 자신들이 이용하는 서비스에 직접 관여한다는 점에서도 다르다(Verschuere 외, 2012).

반면, 공동생산(Co-production)은 변혁적(transformative)이다. 공공서비스 전문가들이 서비스 이용자로 보았던 시민을 동등한 파트너로 인정하고 그들의 행태와 우선순위를 ‘결정자에서 촉진자(from fixers to facilitators)’로 바꾸어야 하기 때문이다. 또한 공동생산(Co-production)은 동등한 참여(equal participation)를 촉진한다. 비록 참여자 간에 지식과 기술의 차이가 있을지 모르지만 그들 나름대로의 고유한 기여가 가능한 점에서 동등한 가치가 있다고 믿는 평등한 파트너십을 지향하기 때문이다. 공동생산은 지속가능한 공공서비스 제공에 필수적이다. 공동생산을 통해 풍부한 민간의 인적 자원을 활용할 수 있고 그들의 역량을 활성화시켜 행위자로 참여시킴으로써 필수적인 공공서비스의 장기적인 활력을 가져올 수 있기 때문이다.

한편, Slay & Penny(2014)는 공동생산(Co-production) 사다리 모형을 제시하고 있는데 권한을 나누는 연속선상의 맨 위에 자리 잡고 있는 것으로 설명하고 있다.

맨 아랫단의 Doing To 레벨에서는 공공서비스 전문가들이 모든 권한을 갖는 상태에서 서비스 이용자들이 서비스 설계 및 전달 과정에 초대받지 못하는 관계로 공공서비스가 수혜자의 편익을 높이려는 목적보다 그들을 가르치고 치료하려는 목적으로 제공되는 단계라고 할 수 있다. Doing For 레벨에서는 사람들의 참여가 여러 가지 형태로 나타나고 있으나 공공서비스 전문가들이 정해 놓은 범위 안에서 제한적으로 이루어지는 관계로 수혜자들은 그들의 아이디어와 의견이 의사결정에 반영되는 힘을 갖는 것이 아니라 단순히 청문대상으로 참여하게 된다. 마지막 Doing With 레벨에서는 공공서비스 전문가들이 서비스 이용자의 참여 없이는 긍정적인 성과가 창출될 수 없음을 인식하고 의사결정 과정에 그들을 참여시키는 것(co-design)은 물론 서비스 전달과정에서도 그들이 역할을 수행할 수 있도록 권한을 부여(enabling)하는 단계(co-production)에 이르게 된다.

[그림 III-7] 공동생산(Co-production) 사다리(A ladder of co-production)



자료: Slay & Penny(2014: 85)

한편, 공동생산(Co-production)의 특징은 다음과 같이 6개 원칙으로 설명할 수 있다 (Slay & Stephens, 2013).

- 사람들의 역량에 근거: 사람들의 역량을 인정하고 양성하며, 개인들의 전향적인 태도를 지지
- 자산기반 접근: 서비스 공급 전 과정에서 모든 참여자들을 동등한 파트너이자 자산으로 인정
- 상호성과 공동성: 공유된 책임과 공동 기대에 기반하여 참여자 간 상호관계 강조
- 경계의 희석: 공공서비스 개발과 전달 방식에 있어서 기존의 참여자 간 역할 구분을 극복하려는 네트워크 활성화
- 전달보다 촉진: 공공기관들이 주 전달자가 되기보다 촉매자와 촉진자가 되도록 권한 부여
- 동료지원 네트워크: 전문가 외에 동료나 개인적 네트워크를 통한 지식 전수

#### 다. 공동생산(Co-production)의 과정과 효과

Loeffler & Bovaird(2019)는 공동생산(Co-production)을 공동 커미셔닝(Co-commissioning), 공동 디자인(Co-design), 공동 전달(Co-delivery), 그리고 공동 평가(Co-assessment)라는 4개의 ‘공동(4-Co)’ 모델로 설명하고 있다. 참고로 커미셔닝(commissioning)은 일반적으로 외주계약(externalization, contracting out)의 의미로 이해되고 있지만 저자들은 분석, 계획, 집행, 평가(analyse, plan, do, review)를 커미셔닝 사이클(commissioning cycle)이라고 하면서 공공부문 개입의 모든 옵션을 고려하는 전체적인 과정으로 넓게 해석하고 있다. 이에 따르면 공공서비스의 기획과 전달, 평가 전 과정에 걸쳐 공동생산(Co-production)이 가능한 것으로 볼 수 있다.

- 공동 커미셔닝(Co-commissioning): 이용자와 공동체 대표의 집행기구 참여, 참여 예산, 크라우드 펀딩 등
- 공동 디자인(Co-design): 서비스 재설계, 도시재생 포럼 등
- 공동 전달(Co-delivery): 자원봉사 참여, 자기투약 및 자기보호 등
- 공동 평가(Co-assessment): 이용자 감독관, 이용자 평판 조회 등

〈표 III-9〉 공동생산(Co-production)의 4-Co 모델

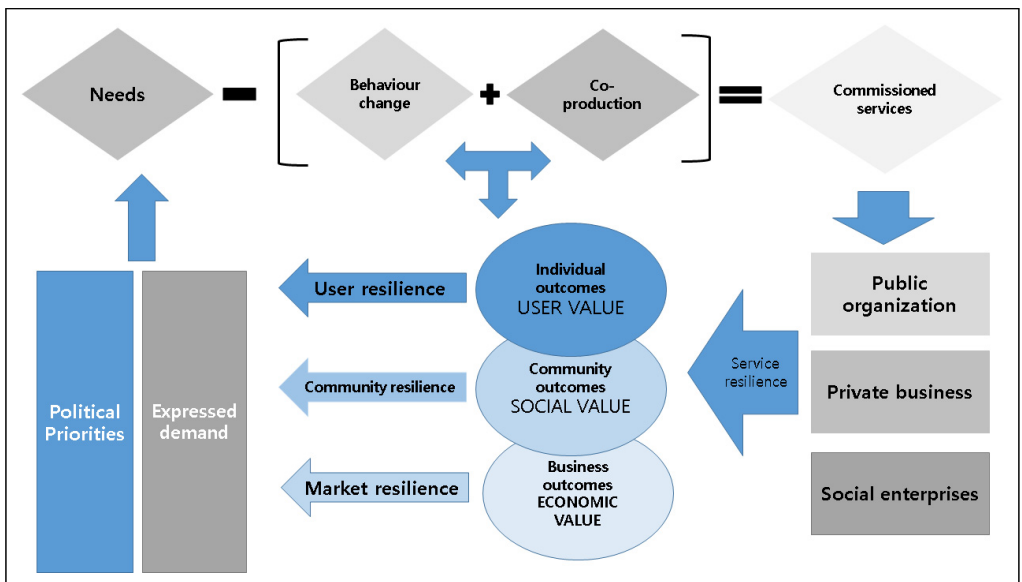
Key co-production modes	Examples of co-production approaches	Mechanism
Co-commissioning of priority outcomes, services, User groups and resources	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service users and community representatives on commissioning boards and procurement panels</li> <li>• Participatory budgeting to prioritize public policies or budgets</li> <li>• Personalization—micro-commissioning</li> <li>• Crowdfunding</li> </ul>	Citizen voice
Co-design of improved pathways to outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service redesign with users Innovation Labs</li> <li>• Website redesign with specific target groups</li> <li>• Neighbourhood and community regeneration forums</li> </ul>	Citizen voice
Co-delivery of pathways to outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Volunteering by local communities</li> <li>• Promoting and supporting self-medication and self-care</li> <li>• Peer support groups (for example in mental health, through expert patients, or through ICT training and social media surgeries)</li> </ul>	Citizen action

Key co-production modes	Examples of co-production approaches	Mechanism
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Training of staff by 'experts by experience'</li> <li>• 'Street champions' (Streetwatch, Speedwatch)</li> <li>• Community asset management</li> </ul>	
Co-assessment of public services, public governance and public outcomes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Service-user inspectors and tenant inspectors</li> <li>• Web-based user rating of public services</li> <li>• Action-oriented complaints system</li> <li>• Peer review of services with users</li> </ul>	Citizen voice

자료: Loeffler & Bovaird(2019: 244)

뿐만 아니라 아래에서 보듯이 공동생산(Co-production) 과정의 참여를 통해 이용자의 행태가 변할 경우 공공서비스의 수요 자체가 줄어드는 선순환 고리가 가능한 '공공가치 모델(public value model)'을 제시한 점에서 흥미롭다. 예를 들어 요양보호 대상자가 복약지침을 충실히 준수할 경우 상급 요양시설로 이관할 필요가 없어지는 등의 사례도 가능하다는 점에 주목한 것이다.

[그림 III-8] 공공가치 모델(Public Value Model)



자료: Loeffler & Bovaird (2019: 243)

- Vanleen 외(2015)는 기존의 다양한 공동생산(Co-production) 사례분석을 통해 공동생산을 통해 거둘 수 있는 효과를 다음과 같이 세 가지 측면에서 제시하고 있다.

① 더 나은 서비스

- 고객, 가족, 이웃의 지원과 노력, 도움이라는 추가적인 자원의 활용을 통한 비용 효과성 달성
- 시민참여를 통해 공공지식 확대, 협력 증진, 성과지향적 효과성 제고
- 이용자를 평가에 참여시킴으로써 공공서비스의 품질향상
- 기획부터 전달까지 이르는 과정에서 이용자들이 핵심 지표를 찾는 데 기여토록 함으로써 만족도 제고
- 평가자와 피평가자 간 사회적 학습을 통한 성과창출 가능

② 더 나은 관계

- 시민/고객과 전문적 조직 간 상호학습 가능
- 서비스 제공자와 수혜자 간 믿음과 신뢰 형성
- 이용자의 수요와 능력에 대한 이해 가능

③ 더 나은 민주적 품질

- 시민의 영향력을 중시하는 권한 부여
- 개인의 견해를 의사결정에 반영하는 공정성과 투명성
- 편익과 투입의 공정한 분배를 통한 형평성

라. 시사점과 함의

공동생산(Co-production)은 ‘있으면 좋은 부가적인 것(add-on to nice-to-have services)’이 아니라 ‘필수적인 것(must have)’이 되었다고 한다. 개인적 차원의 ‘이용자 가치(user value)’뿐 아니라 공동체 차원의 ‘사회적 가치(social value)’, 비즈니스 차원의 ‘경제적 가치(economic value)’ 창출에도 기여하기 때문이다(Loeffler & Bovaird, 2019). 공동생산(Co-production)이 모든 공공문제의 만병통치약(panacea)은 아니지만 이용자 가치 외에 사회적 가치와 환경적 가치를 창출할 수 있고, 장래 문제 발생을 방지할 수 있는 행태변화의 계기(need to trigger behaviour change)가 될 수 있으며, 성과와 품질향상 및 비용절감까지 가능하다는 점에서 필요성과 중요성이 증가하고 있는

것이다(Bovaird & Loeffler, 2012).

그러나 우리나라 공공기관의 공동생산(Co-production) 수준은 앞서 살펴본 공동생산 사다리에 따르면 자문(consultation) 수준에 그치는 것은 아닌지 의문이다. 더 큰 문제는 회의체 운영을 마치 협업(collaboration)인 것으로 보는 경우가 많다는 것이다. 회의체 운영은 단순히 정보나 아이디어를 교환하는 협의(communication) 과정으로 이후 단계를 위한 시작에 불과하다. 회의체 운영이 문제 해결을 위한 작업장(work-shops)이 아니라 말 잔치장(talk-shops)가 될 가능성도 있다(Loeffler & Bovaird, 2019). 한편, 협력(cooperation)은 각자 다른 목표를 갖고 있지만 서로의 필요에 의해 자원(resources)을 공유하는 개념이고, 조율(coordination)은 공동의 목표를 달성하기 위해 조율자의 관리 아래 서로 업무(works)를 공유하는 개념이라고 할 수 있다. 반면, 협업(collaboration)은 각각의 개별적 노력만으로 달성할 수 없는 새로운 가치 창출을 위해 서로 책임(responsibilities)까지 공유하는 단계라고 할 수 있다(Denise, 1999; MacFadden, 2018). 공동생산(Co-production)이 앞서 말한 효과를 거두려면 결과에 대한 책임까지 공유하는 협업의 단계로 나아가야 한다고 본다.

아울러 공동생산을 확대하려면 참여자 입장에서 거래비용은 줄이고 동기 부여는 늘려야 하며, 공공기관 입장에서 적절한 인프라가 구축될 필요가 있다(Verschuere 외, 2012). 이용자가 공동생산에 참여하려면 시간과 노력을 투자해야 하므로 참여가 용이한 환경을 제공하고 공동생산을 통해 거두고자 하는 최종 결과물을 사전에 분명히 하는 한편, 이용자가 참여하고자 하는 내적/사회적/규범적 동기(intrinsic/social/normative motivation)가 제고할 수 있도록 공공서비스의 중요성이나 현저성(importance or salience)을 강조할 필요가 있다.

공동생산(Co-production) 활성화를 위해서는 공동생산의 장애요인들도 적극적으로 제거할 필요가 있다. Bovaird & Loeffler(2012)은 아래 표에서 보듯이 공동생산의 장애요인들을 식별하고 ‘큰 사회’ 정책에서 이러한 장애요인 극복을 위해 어떤 대안을 강구했는지 제시하고 있는데 실제 적용에 있어 중요한 참고가 될 것으로 본다. 몇 가지 예를 들면 자금문제 해결을 위한 큰 사회은행 설립, 공동생산이 창출한 가치 증명을 위한 사회적 수익률(Social Rate of Return) 분석, 공공부문 종사자의 위험 회피와 저항 방지를 위해 공공기관 종사자의 사회적 기업 창업 독려 등이 있었음을 확인할 수 있다.

〈표 III-10〉 공동생산(Co-production)의 장애와 ‘큰 사회’ 정책의 대응

Barriers to co-production	UK government initiatives under “Big Society”
Funding and commissioning barriers	Big Society Bank White Paper on Open Public Services ‘Community budgeting’ or ‘Place-based budgeting’ Local integrated services Transition funding for third sector organisations Suggested minimum levels of commissioning from third sector organizations (in the Green Paper on Commissioning)
Difficulties in generating evidence of value for people, professionals, funders and auditors	Building a business case for co-production (HELP project funded by Department of Health) Social Rate of Return analysis (being developed by new economics foundation, with HM Treasury support)
Need to develop the professional skills to mainstream co-production	No current initiatives
Risk aversion	Encouraging public sector workers to form social enterprises and mutuals
Political and professional reluctance to lose status and ‘control’	White Paper on Open Public Services Encouraging public sector workers to form social enterprises and mutuals
Lack of power (and powers) of users and local communities	Community right to buy / and community right to challenge (Localism Act) Referenda
Lack of capacity of users and local communities	Green Paper on Giving Big Society Bank Transition funding for third sector organisations
Lack of mechanisms which users and local communities can use	Green Paper on Commissioning and Third Sector Community Organisers Participatory budgeting User ratings of services (especially on-line)
Lack of motivation or self-confidence on part of users and local communities	National Citizen Service Community Organisers

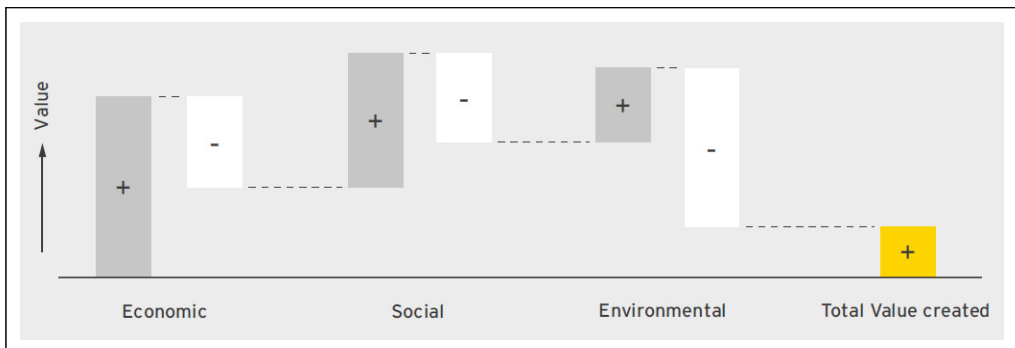
자료: Bovaird & Loeffler(2012: 1131)

## IV. 결론

본 연구에서는 공공기관의 사회적 가치 추구가 어떤 방향으로 추진되어야 할 것인지를 재점검하는 차원에서 경영평가 결과에 나타난 공공기관의 사회적 가치 창출 성과를 분석한 후 이론적 차원에서 큰 사회, 공공가치, 그리고 공동생산에 관해 검토하였다. 각각의 시사점과 함의에 대해서는 해당 항목별로 이미 제시하였기 때문에 여기에서는 중복적인 언급은 피하고 공공기관의 사회적 가치 창출을 위한 앞으로의 전략적 방향에 대해 제안하는 것으로 결론에 갈음하고자 한다.

첫째, 공공기관이 추구해야 하는 사회적 가치를 경제적 가치와 반대개념으로 보는 이 분법적 도식을 피하기 위해, 경제적 가치와 환경적 가치를 포괄하는 사회적 영향(Social Impact) 개념을 도입할 필요가 있다. 공공기관이 경영활동을 통해 창출한 경제적 가치 내지 사회적 가치가 국가경제나 국민, 공동체 또는 사회라고 이름 붙인 영역에 포괄적으로 미친 영향이 무엇인지를 파악하는 것이 중요하기 때문이다. 사회적 영향은 경제적 가치 외에 사회적 가치까지 포함한다는 점에서 단순히 경제적 가치나 사회적 가치만을 강조하는 것보다 훨씬 포괄적이고 양자 간의 상호 영향까지 고려할 수 있는 점에서 균형 있는 시각을 제공할 수 있다. 사회적 영향의 범주는 아래 그림에서 보는 것처럼 EY(2016)가 제시한 총가치(Total Value) 개념에서 확인할 수 있다.

[그림 IV-1] Total Value의 개념



자료: EY(2016: 9)

---

경영 활동결과 발생하는 영향은 경제적 영향과 사회적 영향, 그리고 환경적 영향(넓게 보아 사회적 영향으로 포함 가능)으로 분류할 수 있다. 그리고 각각의 범주별로 긍정적인 영향(+)과 부정적인 영향(-)이 발생하는데 각각의 영향이 서로 상쇄된다고 할 때 남은 순영향이 긍정적인가 부정적인가를 종합적으로 평가해야 한다는 것이다. 물론 각각의 영향이 서로 1:1로 상쇄 가능한가에 대해서는 이론의 여지가 있을 수 있으므로 별도로 가치를 부여하는 등의 보완이 필요하다. 이를 위해 사회적 가치를 경영관리 분야의 일부 항목에서 투입지향적으로 평가하는 방식을 벗어나 주요사업 분야에서 종합적인 사회적 영향의 일부로 파악하는 방식으로 전환할 필요가 있다고 본다.

둘째, 공공기관별로 자신의 업과 관련한 사회적 가치를 창출하도록 해야 한다. 기존의 기재부 주관 공공기관 경영평가에서는 동일한 사회적 가치 항목을 평가하기 때문에 공공기관별로 추구해야 할 차별적인 사회적 가치가 무엇인지 파악하고 이를 달성하려는 노력이 원천 차단되고 있다. 이러한 문제를 해소하기 위해서는 일자리 창출과 같은 공통적인 목표를 부여하기보다 공공기관 스스로 추구해야 할 사회적 가치 항목을 계량 및 비계량 지표로 제시하게 하고 이 지표들과 기관 고유 업무와의 관련성 정도를 평가에 반영할 필요가 있다.

셋째, 사회적 가치 활동을 공공기관이 주도할 것이 아니라 이용자와 공동체가 함께하는 공동생산(Co-production) 방식으로 전환해야 한다. 기존의 사회적 가치 활동은 공공기관이 수요자 니즈를 파악하기보다 자체 판단하여 하향식으로 추진하는 것이 당연한 것처럼 인식되고 있다. 앞으로는 공공기관의 업에 관련된 사회적 가치 과제를 선정하는 단계에서부터 이용자와 지역공동체, 업무 관련 생태계 공동체를 적극적으로 참여시킬 필요가 있고, 단순한 의견조회(consultation)를 넘어 공동 커미셔닝, 공동 설계, 공동 전달, 공동 평가 전 과정에 협업 파트너로 참여하도록 해야 할 것이다. 사업방식에 있어서도 공공기관이 '묻지마 예산'을 투입하는 비용지출 방식을 벗어나 공동생산(Co-production)에 참여하는 주체들의 자산을 활용하는 방식 등을 통해 효율성과 지속가능성을 제고하려는 노력이 필요하다. 경영평가에서도 협업 정도와 효율성, 지속가능성을 종합적으로 평가에 반영할 필요가 있다.

## 참고문헌

- 기획재정부, 「2018년도 공공기관 경영실적 평가결과 발표」, 보도자료 2019.6.20.
- 기획재정부, 『2018년도 공공기관 경영평가편람』, 2018.
- 기획재정부, 『2017년도 공공기관 경영평가편람』, 2017.
- 김갑래·박수연, 『사회적 투자시장 육성정책의 시사점: 자본시장을 통한 복지서비스 확대를 중심으로』, 자본시장연구원, 2013.
- 서상목 외 11인, 『가치를 창출하는 사회공헌』, 한국사회복지협의회, 2019.
- 우윤석, 「공공기관 종사자의 사회적 가치 인식과 함의에 관한 연구」, 『사회적 경제와 정책연구』, 10(3), 2020, pp. 1-28.
- 우윤석, 「공공기관 주요사업 평가의 관점과 수단에 대한 재음미: 진화적 논리모형과 평가성 검토를 중심으로」, 박순애(편), 『공공부문의 성과측정과 관리』, 서울: 문우사, 2017, pp. 135-184.
- 우윤석·홍길표·김완희·이립, 「공공기관의 사회적 가치성과: 경영평가 결과를 중심으로」, 『공기업논총』, 21(2), 2020, pp. 1-14.
- 전재경, 「영국의 사회적 가치법」, 『최신 외국법제정보』, 제8호, 한국법제연구원, 2014, pp. 2-16.
- 주은혜, 「PVM 모형을 적용한 서울시 무상급식 정책분석: 공공가치 실패 가능성 진단」, 한국정책학회 동계학술대회 발표논문, 2015.
- 행정안전부 사회혁신추진단, 『시민참여로 만드는 변화, 사회혁신의 이해』, 공직사회 사회혁신 학습 참고자료, 2018.
- 홍길표·우윤석·이립·이학선, 『한국 공공기관의 사회적 가치와 사회적 성과 평가방법 연구』, 백석대학교 산학협력단, 2019.
- Alford, J., “Weighing the Public Value of Alternative Methods of Providing Public Services: Toward a Contingency Framework,” In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp.68-81.
- Alford, J., “Public Value from Co-production by Clients,” In Bennington, J.

- 
- and M. Moore(eds.), *Public Value: Theory & Practice*, NY: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 144-157.
- Beck Jorgensen, T. & B. Bozeman, "Public Values: An Inventory," *Administration & Society*, 39(3), 2007, pp. 354-381.
- Benington, J., "From Private Choice to Public Value?," In Benington, J. and M. Moore(eds.), *Public Value: Theory & Practice*, NY: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 31-51.
- Benington, J. and M. Moore, "Public Value in Complex and Changing Times," In Benington, J. and M. Moore (eds.), *Public Value: Theory & Practice*, NY: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 1-30.
- Bovaird, T., "Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Public Services," *Public Administration Review*, 67, 2007, pp. 846-860
- Bovaird, T., *Beyond Engagement and Participation: User and Community Co-production of Services*. Carnegie UK Trust, 2006.
- Bovaird, T., & Loeffler, E., "From Engagement to Co-production: The Contribution of Users and Communities to Outcomes and Public Value," *Voluntas*, 23, 2012, pp. 1119-1138.
- Bowen, H., *Social Responsibilities of Businessmen*. NY: Harper, 1953.
- Boyle, D., & Harris, M., "The Challenge of Co-production: How Equal Partnerships between Professionals and the Public are Crucial to Improving Public Services," Discussion Paper, NESTA, 2009.
- Bozeman, B., *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown Univ. Press, 2007.
- Bozeman, B., *Public Value Mapping of Science Outcomes: Theory and Method*, Center for Science, Policy, and Outcomes, Washington, DC., 2005, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.105.6459&rep=rep1&type=pdf>
- Bozeman, B., "Public-Value Failure: When Efficient Markets May Not Do,"

- Public Administration Review*, 62(2), 2002, pp. 145-161.
- Bozeman, B., *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizational Theories*, San Francisco: Jossey-Bass, 1987.
- Bozemand, B., and J. Johnson, “The Political Economy of Public Values: A Case for the Public Sphere and Progressive Opportunity,” *American Review of Public Administration*, 45(1), 2015, pp. 61-85.
- Bozeman, B. and D. Sarewitz, “Public Value Mapping and Science Policy Evaluation.” *Minerva*, 49, 2011, pp. 1-23.
- Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg, “Discerning and Assessing Public Value: Major Issues and New Directions,” In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp. 1-21.
- Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg, “Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management,” *Public Administration Review*, 74(4), 2014, pp. 445-456.
- Cahn, E. S., *No More Throw-Away People: The Co-Production Imperative*, Washington DC: Essential Books, 2000.
- Coote, A., *Claiming the Health Dividend*, London: King’s Fund, 2002.
- Cresswell, A., M. Cook and N. Helbig, “Putting Public Value to Work: A Framework for Public Management Decision Making,” In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp. 204-219.
- Denise, L., “Collaboration vs. C-Three(Cooperation, Coordination, and Communication),” *Innovating*, 7(3), 1999, pp. 25-30.
- Department for Digital, “Culture Media & Sport,” *The Public Services(Social Value) Act 2012: An Introductory Guide for Commissioners and Policymakers*, 2012.
- Ernest and Young, *Total Value: Impact Valuation to Support Decision-making*, Ernst & Young Accountants LLP, 2016.

- 
- Geuijen, K., Moore, M., Cederquist, A., Ronning, R. & Mark van Twist, "Creating Public Value in Global Wicked Problems," *Public Management Review*, 19(5), 2017, pp. 621-639
- Governance International, Co-production, <https://www.govint.org/our-services/co-production> (접속일: 2020.10.8)
- Horne, M., & Shriley, T., *Co-production in Public Services: A New Partnership with Citizens*, London: Cabinet Office, 2009.
- Kelly, G., G. Mulgan and S. Muers, *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*, Strategy Unit, Cabinet Office, 2002.
- Loeffler, E., & Bovaird, T., "Co-commissioning of Public Services and Outcomes in the UK: Bringing Co-production into the Strategic Commissioning Cycle," *Public Money & Management*, 39(4), 2019, pp. 241-252.
- MacFadden, M., "The Four Cs: Communication, Coordination, Cooperation, and Collaboration," Convergence Lab, Jan. 03, 2018. <https://convergencelabs.com/blog/2018/01/the-four-cs-communication-coordination-cooperation-and-collaboration/> (접속일: 2020.10.9)
- Meynhardt, T., "Public Value: Turing a Conceptual Framework into a Scorecard," In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp. 147-169.
- Moore, M., "Creating A Public Value Account and Scorecard," In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp. 110-130.
- Moore, M., "Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis," *Public Administration Review*, 74(4), 2014, pp. 465-477.
- Moore, M., *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Havard Univ. Press, 1995.

- Mulgan, G., "Effective Supply and Demand and the Measurement of Public and Social Value," In Bennington, J. and M. Moore(eds.), *Public Value: Theory & Practice*, NY: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 212-224.
- Slay, J. & Penny, J., *Commissioning for Outcomes and Co-production: A Practical Guide for Local Authorities*, London: New Economic Foundation, 2014.
- Slay, J., & Stephens, L., *Co-production in Mental Health: A Literature Review*, London: New Economic Foundation, 2013
- Norman, J., *The Big Society: the Anatomy of the New Politics*, Buckingham: Univ. of Buckingham Press, 2010.
- O'Flynn, J., "From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications," *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 2007, pp. 353-366.
- O'Flynn, J., "A Public Value Framework for Contractual Governance," *PUBLIC*, Issue 97, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona, 2005.
- Porter, M., & Kramer, M., "Creating Shared Value: How to Reinvent Capitalism and Unleash a Wave of Innovation and Growth," *Harvard Business Review*, Jan/Fer, 2011, pp. 62-77.
- Stephens, L., Ryan-Collins, J., & Boyle, D., *Co-production: A Manifesto for Growing the Core Economy*, London: New Economic Foundation, 2008.
- Stoker, G., "Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?," *American Review of Public Administration*, 36(1), 2006.
- Talbot, C., *Theories of Performance: Organizational and Service Improvement in the Public Domain*, NY: Oxford Univ. Press, 2010.
- Talbot, J., "Strengthening the Link between Performance Measurement and Decision Making," *Public Administration*, 87(4), 2009, pp. 853-871.
- Think Local Act Personal, "Where did Co-production Come From?." <https://www.thinklocalactpersonal.org.uk/co-production-in-commissioning-tool/co-production/In-more-detail/where-did-co-production-co>

---

me-from/, (접속일: 2020.10.8)

- Tritter, J., "Framing the Production of Health in Terms of Public Value: Lessons from the UK National Health Service," In Bennington, J. and M. Moore(eds.), *Public Value: Theory & Practice*, NY: Palgrave Macmillan, 2011, pp. 158-170.
- Tucker, S., "Social Innovation for Public Service Excellence," UNDP Global Centre for Public Service Excellence, 2014.
- Vanleene, D., Verschuere, B., & Voets, J., Benefits and Risks of Co-production: A Preliminary Literature Review. Paper for the IIAS Conference on Co-Production of Public Services, June, 2015.
- Verschuere, B., Brandsen, T., & Pestoff, V., "Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda," *Voluntas*, 23(4), 2012, pp. 1083-1101.
- Waterman, R. & K, Meier, "Principal-Agent Models: An Expansion?," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 1998, pp. 173-202.
- Welch, J., H. Rimes and B. Bozeman, "Public Value Mapping," In Bryson, J., B. Crosby and L. Bloomberg(eds.), *Public Value and Public Administration*, Washington: George Washington Univ. Press, 2015, pp. 131-146.

### 3. 공공기관 통합채용제도 도입·활성화

김지원(한국복지대)



# 공공기관 통합채용제도 도입·활성화

김지원(한국복지대)

## I. 서론: 연구의 배경 및 목적

4차 산업혁명의 가속화, 저성장 시대 등 소위 뉴노멀시대로 접어들면서 새로운 정책환경의 변화에 대응하는 새로운 기준이나 표준이 강조되고 있다. 우리나라 대학진학률은 OECD 국가 중 가장 높은 80% 수준에 이르지만 청년고용률은 42.7%로 OECD 평균인 53%(2019년 기준)에 못 미치고 35개국 중 30위로 현저히 낮은 수준이다. 청년실업률은 9.7%로 전체 실업률 4%(통계청, 경제활동인구조사, 2020.7)의 2배가 넘는 매우 심각한 상황으로 볼 수 있다. 따라서 정부 및 공공부문이 이러한 고용문제를 해결하고 공정한 채용자로서의 역할을 제대로 수행해 주기를 바라는 국민의 열망은 높아지고 있다.

공공기관 채용규모는 2017년 이래 지속 증가추이를 보이는데 2019년 기준 전체 33,000명 이상의 신입직원을 채용하였다<sup>1)</sup>. 노동시장의 불안정성 확대 및 구조적 실업 증가 등 급속한 정책환경 변화 속에서 국민의 자유와 권리 보호에 대한 의식은 더욱 증대되는 등 일련의 정책레짐이 변화하고 있다. 특히 정부의 인사정책 및 공공기관 인재개발 분야에서도 경제적 가치와 사회적 가치(투명성, 민주성, 공정성, 사회취약 계층에 대한 포용 등)의 조화, 양질의 일자리 창출과 같은 정부의 적극적 대응과 사회적 책임(Social Responsibility, SR) 수행이 요구된다.

기획재정부의 주도하에 일부 공공기관을 대상으로 시행한 합동공채와 일부 지방자치단체에서는 이미 시행 중이고 최근 중앙부처 산하 공공기관을 대상으로 논의가 이루어지고 있는 공공기관 통합채용제도 등은 공통적으로 공공기관 인력관리의 투명성, 공정성

1) 2020년 6월 현재 기준 137개 기관 대졸 11,000여명(고졸 970여명)의 공공기관 채용이 예정되어 있다(사람인 홈페이지 <http://www.saramin.co.kr> 참고, 검색일: 2020.06.19. 기준). 취업포털 인크루트는 2021년 1월 말 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO)에 공시된 '공공기관 신규채용현황'을 분석한 결과 2020년 전체 공공기관 신규채용 규모는 33,348명이라고 발표한 바 있다.

확보 등을 강조하고 있다.<sup>2)</sup>

공공기관 통합채용제도는 이론적으로 주요 정책 이해관계자별로 체감하는 거래비용 측면에서 긍정적, 부정적 효과가 혼재될 수 있다. 취업준비생 입장에서는 명확한 채용기준의 예측, 접근성 강화 등으로 절차비용이 감소되며 수험준비 부담 감소, 절차의 공정성에 대한 신뢰감 제고 등 심리적 안정감이 높아지는 반면 복수지원이 금지될 경우 일부 선택권의 제약으로 인한 불만이 제기될 수 있는 것이다. 공공기관 입장에서는 사전조율 및 공동시험 운영 등을 통해 절차비용을 절감하고, 채용절차의 투명성과 공정성 제고를 통해 대내외적 신뢰를 제고할 수 있는 반면, 사전협의 절차가 원활하지 않은 경우 지나친 기준의 획일화 및 시험일정 통일의 부담이 있기 마련이다.

공공기관 통합채용제도는 현재 정책설계 단계에 있으며 정책목표나 가치가 불명확하고 주관기관이 정해지지 않았기 때문에 실질적으로 민간위탁기관을 공동으로 이용하여 비용을 절감하는 부분 외에 통합채용제도 도입의 당위성이 미약한 상황이다. 따라서, 기획재정부를 중심으로 일부 중앙부처 산하 공공기관을 중심으로 진행되고 ‘통합채용모델’로 논의되는 부분은 아직까지는 모델이라기보다는 유사 시범사례라고 볼 수 있다. 특히, 통합채용제도 참여기관 실무자 인터뷰 결과, 동 제도의 개념조차 명확히 정립되지 않은 상태이다 보니 단순히 채용비용 절감이라는 효율성만으로는 동 제도의 당위성을 얻기 곤란하다. 이러한 배경하에 진행된 본 연구의 목적은 다음과 같다.

첫째, 정책설계 단계에서 통합채용제도의 개념 정의를 시도해보고 동 제도가 추구하는 정책목표와 행정가치를 재정립해보는 것이다.

둘째, ‘통합채용제도’의 정책목표를 단순 채용비용 절감이 아닌 공공기관 책무와 사회적 책임 관점에서 접근하여 제도의 당위성을 점검해보는 것이다. 통합채용제도는 일부 기관에서 적극적으로 참여하여 정책효과의 가능성을 보여주고 있음에도 불구하고, 현재 기획재정부에서 강조하는 규모의 경제 등 효율성만으로는 대다수 공공기관의 참여를 이끄는 데 한계가 있다. 따라서, 통합채용제도의 당위성을 사회적 가치 및 공공기관의 사회적 책무 관점에서 찾아보고자 한다. 이는 전혀 새로운 제도로써 자리매김한다기보다는 공공기관 채용제도의 역사적 맥락에서 그간 강조되어 온 공정채용의 확장선으로 보며

2) 2017년 이래 일부 공공기관의 자율적 참여하에 합동공채를 진행하였다. 2017년 43개 기관, 2018년 67개 기관, 2019년 하반기 35개 기관이 참여하였다(공공기관 채용정보시스템 공시자료 참고, <https://job.alio.go.kr>). 또한, 경기도, 전라북도, 제주도 등 다수의 지방자치단체(시, 도) 산하 공공기관은 이미 통합공채 방식을 도입하여 2020년에도 확대 개선계획을 내놓은 상태이다.

NCS나 블라인드 채용제도를 포괄하는 새로운 포괄적 공정채용제도 개념으로 논의될 수 있다.

마지막으로 공공기관 채용제도에 관한 이론적 논의에 대한 검토 및 공공기관 통합채용제도와 거리는 있으나 현재 유사사례 및 모델로 거론되고 있는 대표적 사례분석을 토대로 공공기관 통합채용제도 모델(안)을 모색해보고 향후 동 제도 활성화와 실행 기반 강화를 위해 채용프로세스 및 주요 이슈를 중심으로 필요사항들을 점검해본다. 예컨대 주관 기관 선정, 기관 간 협치, NCS 기반 필기시험 방법 등 제도의 실행적 기반을 강화하기 위한 실천사항들을 개략적이거나 살펴보고 향후 구체적 과제를 제시한다.

공공기관 통합채용제도는 실질적으로 도입된 바 없고 이와 구분되지만 합동채용제도를 시범적으로 도입하여 발전시켜 나간 공공기관의 사례가 통합채용제도 유사모델로 불리고 있을 뿐이다. 따라서 관련 통계나 계량적 자료 획득이 곤란한 한계가 있었으며, 연구방법으로 문헌자료 고찰 외 공공기관 설문조사와 정책간담회 참석, 정책실무자 심층인터뷰 등에 기반한 사례분석을 적용하여 공공기관 통합채용제도의 바람직한 정책설계와 의도된 방향대로의 정착과 활성화 방안을 모색하였다.

본 연구는 다음과 같이 구성된다. 제Ⅱ장에서는 공공기관 채용제도의 제도적 변천과 현황 및 공공기관 채용 관련 이론적·실증적 선행연구를 검토한다. 제Ⅲ장에서는 공공기관 통합채용제도는 기존 공공기관 합동공채 방식과 구분되는 개념임을 살펴보고, 현재 통합채용제도의 개념 및 정책목표 등이 명확히 설정되지 않은 정책설계 단계임을 감안하여, 현 정부의 국정목표 및 사회적·경제적 가치 등 공공가치, 동 제도의 목표를 설정하고 실질적 구현을 위한 정책수단과 실행 기반 구축을 위한 일반론을 전개한다. 제Ⅳ장에서는 현재 공공기관 통합채용제도와 유사 시범사례 또는 모델로 거론되고 있는 대표적 사례분석을 토대로 (긍정적, 부정적) 정책효과와 향후 보완 필요사항을 점검해본다. 제Ⅴ장 결론 및 정책제언 파트에서는 앞서 이론적·실증적 논의를 토대로 공공기관 통합채용제도의 바람직한 정책설계 방향 및 모델(안)과 활성화 방안을 제언하고자 한다.

---

## II. 공공기관 채용제도 현황 및 선행연구 검토

### 1. 공공기관 채용제도의 일반론

#### 가. 제도적 변천

공공기관 채용제도는 그간 국정운영 방향에 맞추어 일련의 변천을 겪어왔으며 그 배경에는 정책환경, 특히 정책 이해관계자의 수요 증대 및 요구사항 반영, 정부 및 공공부문에 대한 내외부 통제 기능 강화 등의 요인이 복합적으로 작용했다. 공공기관 채용제도를 둘러싼 정책환경 변화와 이에 따른 주요 제도 변천의 요인을 요약하면, 채용절차의 합리성 및 형평성 등 공공가치, 사회적 정의를 담아내는 방향으로 꾸준히 변모하여 왔다는 점이다. 이는 최근 공사 구분없이 채용방식의 트렌드가 된 공정채용, 능력기반 채용이라는 방식으로 자리매김하고 있다.

첫째, 국민들의 공공기관에 대한 관심 증대와 더불어 외부통제 기능이 강화되면서 공공기관 채용제도의 공정성 제고, 절차적 정의 확립에 대한 강한 요구가 있었다. 앞서 언급한 바와 같이 청년실업난이 장기화되는 한편 공공기관 직원은 공무원에 준하는 신분을 보장받는 안정적 일자리라는 인식의 확산으로 공공기관 취업 경쟁률은 100:1에 육박할 정도로 높은 편이다. 이러한 상황에서 일부 공공기관의 채용비위<sup>3)</sup>로 인한 상대적 박탈감, 신뢰 저하 등으로 채용기회의 균등, 과정의 투명성, 공정성 요구가 증대되었다.

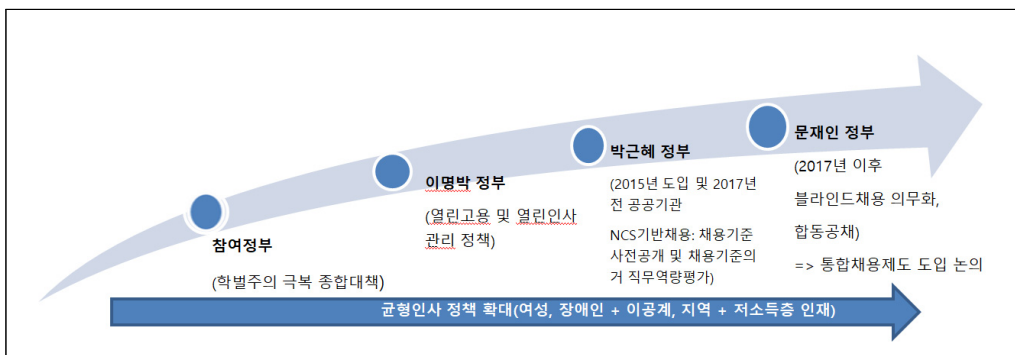
둘째, 정부의 내부통제 기능 강화이다. 이하 [그림 II-1]은 역대 정권별 주요 공공기관 채용제도의 변천과정을 보여준다. 균형인사정책이 지속적으로 확대되어 왔으며 명칭은 다소 다를지라도 기본적으로 투명하고 공정한 공공기관 채용제도 확립을 위한 정부의 고심이 있었음을 볼 수 있다. 특히, 최근 공공기관 채용에서 공정채용이 강화된 배경은 2017년 일련의 공공기관 채용비리 대거 적발 등으로 저하된 사회적 신뢰를 제고할 필요가 있었기 때문이다. 정부는 2018년 이후 채용제도 개선권고, 공정채용 가이드북(인사혁신처, 2018.8) 배포, 채용 공정화 입법조치 등을 실시하여 내부통제 기능을 강화하였다. 채용절차의 공정화를 위한 주요 입법조치로는 우선, 2018년 2월 「공공기관의 운영에 관

---

3) 2017년 강원랜드 채용비리 및 감사원 감사결과, 관계부처 합동 공공기관 특별점검 및 ‘공공기관 채용비리 근절추진단(국민권익위원회 내 출범)’ 중심 특별점검 및 매년 정기조사를 실시하여 오고 있다.

한 법률」 개정을 통해 채용비위 등에 대한 수사 및 감사의뢰, 채용비위 행위자 명단공개, 부정합격자 합격취소, 관련 담당자 인사감사 근거 마련 등의 단호한 조치 의지를 보여주었다. 또한, 「채용절차의 공정화에 관한 법률」 개정을 통해 심사결과를 공개하고 출신지역 등 개인정보 요구 금지 등을 명확히 하고 2019년 3월에는 「공기업·준정부기관의경영에 관한 지침」을 개정하여 관련 사항을 반영하였다.

[그림 II-1] 역대 정권별 공공기관 채용제도의 변천 개요



자료: 저자 작성

셋째, 공공기관을 비롯한 산업체 전반의 직무능력 중심의 인재선발 요구 증대이다. 대학에서도 강조되는 현장실습, 사회맞춤형 교육 등은 모두 산업체 현장수요 기반 커리큘럼 확보를 통해 입직 후 재교육을 최소화하고 사회 적응능력을 최대한 갖춘 인재를 채용하고자 하는 사회적 요구에 따른 것이다. 공공기관 채용절차상 이미 상당부분 필기전형에서 채택하고 있는 NCS 기반 직무능력평가 시험 역시 입직 후 재교육 최소화를 위해 직무에 필요한 능력(지식, 기술, 태도 등)을 겸비한 인재를 선발하고자 하는 기관 요구의 증대에 따른 것이다.

이상 공공기관 채용제도 변천 개요에 대해 살펴보았으며 지금부터는 역대 정권별로 꾸준히 확대되어 온 범정부 균형인사정책과 공정채용제도에 대해 상세히 살펴보기로 한다. 동 제도들은 본 연구에서 논의할 공공기관 통합채용제도에서 당연히 고려해야 할 사항이고 핵심가치와 내용을 상당 부분 계승하여야 할 필요가 있다.

## 나. 범정부 균형인사 정책과 공공기관 채용제도

우리나라는 2011년부터 기획재정부가 공공기관 경영평가에 동반성장, 공정사회 구현 등을 평가하는 '사회공헌'지표를 신설하고 지표 세부항목으로 공공기관의 일자리 창출, 지방이전, 동반성장 노력 외 '사회형평적 채용'을 추가하였다(손선화·장용석, 2016: 197-198). 사회형평적 채용은 범정부 균형인사 정책과 맥이 닿아 있으며 이론적 기반으로 Kingsley(1944)의 대표관료제 (representative bureaucracy)<sup>4)</sup>, Rosenbloom(1983)이 주장하는 평등고용 기회 보장(equal employment opportunity), 적극적 조치 (affirmative action) 또는 긍정적 차별(positive discrimination) 등을 들 수 있다(한국 조세재정연구원, 2012: 48).

역대 한국정부는 정권별로 다소 차이는 있으나 공통적으로 여성, 장애인, 이공계, 지역인재, 저소득층, 최근에는 다문화 가정 및 이주민까지 포함하는 방향으로 균형인사정책을 확대하여 왔다. 현 정부의 균형인사 추진계획 목표는 [그림 II-2]에 요약된 바와 같다. 최근에는 다양성 관리라는 명목으로 일과 삶의 균형(work-life balance)과 같은 일반인의 욕구체계까지 포함하는 방향으로 그 외연이 확대되는 추세를 보인다.

[그림 II-2] 범정부 균형인사 추진계획 목표



자료: 인사혁신처, 「범정부 균형인사 추진계획 목표」

4) 모든 사회집단들이 한 나라의 인구 전체에서 차지하는 수적 비율에 맞게 관료조직의 직위들을 차지해야 한다는 원리가 적용되는 사회세력 전체의 축소판과 같은 정부관료제를 지향하는 개념이다(Kingsley 1945; Kranz 1976; Mosher, 1982; Riper, 1958)

공공기관 채용제도는 공공성이라는 가치를 고려하고 정치적, 법적, 관리적 측면에서 균형적 시각을 견지해야 하며 나아가 사회적 가치, 사회적 책임까지 채용제도에 반영할 수 있다면 진보적 평등의 이념(Riper, 1958) 실현 차원에서도 의의를 가진다. 본 연구에서 논의하는 공공기관 통합채용제도 역시 증장기적으로는 이 같은 범정부 균형인사정책 목표를 염두해 두고 사회형평적, 사회통합형 인재 채용을 강화하는 방향으로 나아갈 때 진정한 의미의 통합(integration) 채용제도로써 의의를 살릴 수 있을 것이다.

#### 다. 공공기관의 공정채용

공공기관의 공정한 인사관리체제 확립에 관한 논의는 오래전부터 이루어져 왔으나 공공기관 경영평가제도 등을 통한 관리에도 불구하고 2017년 공공기관 채용비리 적발 결과<sup>5)</sup> 채용비리 만연에 따른 국민들의 분노와 신뢰 저하, 상대적 박탈감 등 일련의 사태를 극복하는 과정에서 공정채용 논의가 본격화되었다고 볼 수 있다.

우선 정부는 채용 관련 규정 정비, 채용정보 공개 및 심사자료 보존, 채용비리신고센터 상설화(온라인: 국민신문고·권익위홈페이지, 오프라인: 서울·세종 공공기관 채용비리 신고센터 등) 등 일련의 관리감독 기능을 강화하였다. 예컨대, 감사원은 공공기관 채용 등 조직인력운영실태를 점검하고(2017.08), 행정안전부는 위원 구성 부적절(532건), 규정 미비(440건), 모집공고 위반(233건), 부당한 평가기준(211건), 선발인원 변경(147건) 등 총 489개 기관에서 1,488건의 채용비위를 적발하였다(2018.01.29. 「지방공공기관 채용비리 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안」). 이에 관계부처는 합동으로(2018.01.29.) 「공공기관 채용비리 특별점검 후속조치 및 제도개선 방안」을 발표하여 무관용 원칙 적용으로 공공분야 채용비리를 원천차단한다는 의미의 ‘원-스트라이크 아웃’ 제도<sup>6)</sup>를 도입하여 공정채용에 대한 강력한 의지를 표명하였다.

공공기관은 공정채용을 위한 제도로 블라인드 채용을 도입하고 공공기관 채용정보시

5) 2017년 공공기관 채용비리 적발 결과 전체 1,190개 기관 및 단체 중 79%에 해당하는 946개 기관 및 단체에서 총 4,788개의 채용 관련 비리가 적발되었다. 특히 2012년부터 1년 동안 강원랜드에 뽑힌 신입사원 중 95%가 외부 청탁에 의한 것이었다([http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news\\_id=NB11520636](http://news.jtbc.joins.com/article/article.aspx?news_id=NB11520636); 류수영, 2018 재인용).

6) 채용비리 발각 즉시 부정합격자는 퇴출하고, 가담자는 수사의뢰하며 채용비리 연루자에 대한 수사·징계 등 후속조치도 철저히 점검하며 채용 전(全) 과정의 상세 정보 완전 공개 등 채용절차를 혁신하는 방식이다(김광모, 2018: 46).

시스템(JOB-ALIO, <https://job.alio.go.kr>) 게시 등 채용정보 공개, 채용과정 점검 및 통제, 채용비위 엄정제재 등의 방식을 취하며 대응하였다. 블라인드 채용제도의 핵심 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

블라인드 채용은 채용의 공정성을 위하여 “직무와 무관한 개인정보(출신지역·학교, 가족관계, 성별, 연령, 사진 등 편견을 유발할 수 있는 사항) 요구를 제한하고 가린 후 평가하는 방식이다. 따라서 개인정보가 아닌 직무능력 중심의 NCS 기반 시험, 경험·상황 면접 등을 통해 응시자를 평가하여 채용한다.

블라인드 채용제도 도입 이전과 비교하여 채용프로세스별 변화되는 특징은 <표 II-1>에 요약되어 있다. 채용계획을 수립하고, 모집공고 단계에서 채용직무 설명자료(직무기술서 등)를 제공하며 서류를 비롯한 전체 선발 전형 과정에서 개인정보가 블라인드 처리되고 필기시험은 직무능력평가, 면접은 구조화된 방식으로 이루어지는 것이 특징이다.

<표 II-1> 블라인드 채용 프로세스별 특징(도입전·후 비교)

구분	블라인드 채용 도입 이전	블라인드 채용 도입 이후
채용공고	• 행정직 ○○명, 일반직 전형일정 방법만 제공하여 채용직무 내용과 수행요건 정보 부족	• 모집분야별 필요한 지식, 기술 등 채용직무 설명자료(직무기술서 등) 및 수행요건(지식, 기술, 태도 등)을 명확히 제시
서류전형	• 학력, 어학성적 등 스펙중심 이력서 • 직무무관 가족관계, 인적사항 등 요구	• 직무관련 교육, 자격 등 직무능력 중심, 인적사항 블라인드 처리
필기전형	• 직무관련성 낮은 지식 중심 시험	• 업무상황에 필요한 지식, 경험 등 직무능력평가
면접전형	• 입사동기, 취미, 성장배경 등 개인특성 중심 비구조화 면접	• 직무수행 능력 중심 구조화 면접(경험, 상황, 발표, 토론 등)

자료: 행정자치부, 「지방공기업 블라인드 채용 가이드라인」(2017: 4),  
행정안전부 「지방공공기관 블라인드 채용 가이드북」(2017: 12) 등 참고 저자 재구성

결국 블라인드 채용제도의 주요 정책수단은 학별이나 스펙이 아니라 국가직무능력표준(National Competency Standards, 이하 NCS)에서 요구되는 지식, 기술, 태도 등 직무역량을 검증하는 평가(예: 직업기초능력평가, 직무수행능력평가 등)이다.

블라인드 채용에서 공정성 확보를 위해 이처럼 중시하는 실력, 곧 직무능력(역량)이란, 특정 직무를 수행하는 데 필요한 요건으로 주로 지식, 기술, 태도, 경험(경력), 자격 등으로 구성된다(행정안전부, 2017). 행정안전부(2017)의 「지방공공기관 블라인드 채용 가

이드북」에 따르면 직무능력, 역량, 직무수행요건이 개념상 차이가 있을지라도 채용에서 평가해야 할 요소로 정의하여 동일(유사) 개념으로 보고 있으며, 직무능력은 해당 직무에서의 우수한 성과 또는 행동을 예측할 수 있어야 하고, 동일한 직무라도 직무의 특성이나 직급에 따라 직무능력은 다양하게 도출될 수 있다.

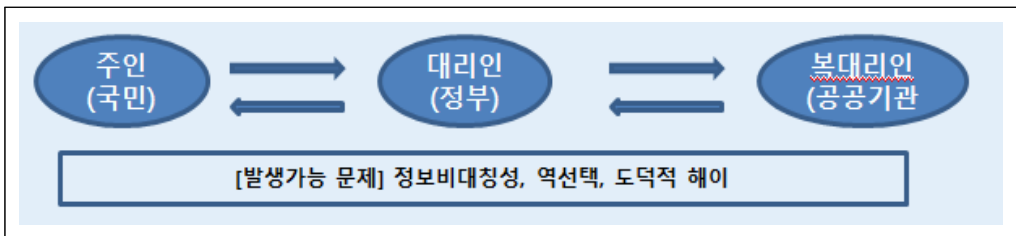
본 연구에서 논의하는 공공기관 통합채용제도는 공공부문에 대한 사회적 책임과 공공성 제고를 위해 앞서 언급한 사회형평적 채용뿐 아니라 공정채용의 일환으로 시행되고 있는 블라인드 채용제도를 포괄하는 통합채용제도로 설계될 필요가 있다.

## 2. 공공기관 채용관련 이론적, 실증적 논의

앞서 살펴본 바와 같이 공공기관의 채용제도는 균형인사, 투명하고 공정한 채용 등 정부와 공공부문의 사회적 책임과 가치를 달성하는 하나의 중요한 정책수단으로 작용한다. 채용제도의 변천 과정에서 공정성은 더욱 강조되고 실력 중심 채용과정에서 직무능력평가 방식 도입이 자연스럽게 수반되었고 이는 산업체 수요와도 맞물려 더욱 확대되었다고 본다. 같은 맥락에서 공공기관 통합채용제도 역시 단순히 채용비용 절감이라는 효율성 측면 외 공공기관의 공정한 채용제도 구축에 대한 국민의 요구에서 비롯되었음이 분명하다.

이민호 외(2010)에 의하면 공공기관 지배구조는 외부지배구조와 내부지배구조로 구분되고, 공공기관 인사제도는 임원 및 직원인사로 나누어진다. 전통적 논의인 주인-대리인 이론에 따르면 공공기관의 지배구조 측면에서 [그림 II-3]과 같이 실질적 주인은 국민이며 공공기관은 국민의 위임을 받은 정부로부터 또 다시 권한을 위임받아 업무를 수행하는 복대리인에 해당한다.

[그림 II-3] 공공기관 지배구조 및 인사제도



자료: 저자 작성

---

공공기관에서 채용비리와 같은 부정부패가 발생하는 이유는 무엇일까? Klitgard(1988)는 ‘주인-대리인 이론’을 적용하여 부패균형점이 대리인의 독점적 권한과 자유재량권, 책임성 그리고 대리행위의 투명성 수준에 따라 결정된다고 보았다.

이때 부패균형점 위치 결정 공식(Klitgard, 1988; 손성민, 2020 재인용)은 다음과 같다.

$$C(\text{부패})=M(\text{독점권})+D(\text{자유재량권})-A(\text{책임성})-T(\text{투명성})$$

한편 Ackerman(1978)은 거래비용이론을 제시하면서 부정행위 적발확률(probability)이 낮을수록 또는 적발 시 처벌강도가 낮을수록 부패발생 가능성이 높아진다고 하였다.

2017년 이전까지 공공기관의 채용절차 및 방법, 평가방식(필기시험 생략기관 多, 채용인원 또는 전형별 합격배수 등 정보 비공개), 외부심사위원 구성(외부감시 배제) 등에 있어 정부의 간섭이 미약하였기 때문에 공공기관의 독점권, 자유재량권이 높고 책임성, 투명성이 낮은 편이었다고 볼 수 있다.

정부는 다양한 사후통제 기제를 갖추어 왔으나 무엇보다 공공기관 채용제도 자체를 보다 투명하고 공정한 절차적 정의를 달성할 수 있도록 세심하게 설계하는 것이 우선이다. 이론적으로 Klitgard(1988)의 부패균형점 공식에 따르면 공공기관 채용제도는 공공기관의 독점권과 자유재량권을 축소하는 한편, 책임성과 투명성은 높이는 방향으로 설계될 때 채용과정의 부정부패 가능성이 감소된다고 예측할 수 있다.

절차 공정성은 조직공헌에 대한 보상, 결정을 위한 기준, 근거, 절차 등이 얼마나 공정한가 적절한가에 대한 인지 정도를 의미한다(류수영, 2018: 3343). 공공기관 또는 정부기관을 대상으로 한 절차의 공정성에 관한 연구에서 절차 공정성은 정치지도자나 제도에 대한 지지와 평가에 긍정적 영향을 준다(Fryxell & Gordon, 1989; Tyler, 1984; Tyler et al., 1985). 일반기업에서도 절차 공정성은 경영층에 대한 신뢰를 제고하고 상사에 대한 긍정적 평가를 가져오는 것으로 나타난다(Alexander & Ruderman, 1987; Folger & Konovsky, 1989).

공공기관 채용제도의 절차 공정성 확보는 적어도 이론적으로 대국민 신뢰도 제고, 높은 경쟁률 속에서도 실력으로 승부할 수 있다는 청년들의 기대를 높이고 상대적 박탈감을 완화하는 데 기여할 것이다.

공공기관 통합채용제도 역시 상기 이론적 논의들을 참고할 때, 공공기관의 개별 독자

적 행위를 일정 범위에서 통제하고 예측가능하며 책임성과 투명성을 높이는 방향으로 설계할 필요가 있다. 물론 정부가 아닌 공공기관의 형태로 공공서비스를 전달하는 방식을 선택할 때는 경영효율성 등 경제적 가치의 달성 역시 간과되어서는 안된다. 더불어 공공기관의 자율성 역시 지나치게 훼손하여서는 안되므로 이러한 다양한 공공가치를 달성하는 것이 결코 수월하지 않다. 그러나 후술하겠으나 최소한 현 단계의 정책환경과 국정목표 등을 감안 시 공공기관의 채용제도 부문에 있어서는 부정부패 감소, 윤리경영, 절차공정성 확보 등 다양한 이해관계자들을 포용하고 소위 사회적 가치, 사회적 책임을 우선시 할 필요가 있다.

---

### Ⅲ. 공공기관 통합채용제도의 개념 및 의의

최근 언론에 발표된(2020.05.27.) 바에 따르면 기획재정부, 행정안전부, 고용노동부, 국민권익위원회, 인사혁신처 등 ‘제2차 공공기관 공정채용 협의회’ 결과에 따라 기능이 유사한 공공기관 통합채용제도 도입 논의가 본격화되고 있다. 다수 지방자치단체(경기도, 전라북도, 제주도 등)는 이미 공공기관 통합채용제도라는 명칭으로 제도를 도입하고 2020년에 확대 개선 계획을 발표하기도 했다. 그러나 정책설계 단계에 있는 공공기관 통합채용제도의 개념은 여전히 불명확하다. 한국이 처한 정책레짐 속에서 정부 및 공공기관의 인사관리 정책설계 시 고려해야 할 일련의 요소들 즉, 정책아이디어, 정책목표와 정책수단을 살펴 보면서 실질적인 공공기관 인사관리 정책의 하나로 기능할 수 있는 ‘공공기관 통합채용제도’의 개념을 보다 명확하게 재정립해보는 계기로 삼아야 한다. 나아가 공공기관 통합채용제도의 정책목표를 국내외적으로 강조되는 사회적 책임론으로 연계하여 살펴보고 실질적으로 공공기관 통합채용제도를 구현하기 위한 정책수단 선택에 있어 고려해야 할 요소들을 점검해 본다.

#### 1. 개념 및 의의: 정책설계이론을 중심으로

공공기관 통합채용제도를 설계하는 과정에서 우선적으로 정책레짐을 고려할 필요가 있다. 따라서 Howlett(2014)이 정책설계이론에서 제시하는 중범위 수준에서의 정책레짐에 근거하여 공공기관 인사관리 정책을 정책레짐의 관점에서 간략히 살펴보도록 하겠다.

정책설계란 특정한 정책문제를 해결하기 위해 정책목표를 달성할 수 있는 수단을 설계하는 등 정책요소들을 구체화하는 과정으로, 개별 정책이론의 대상과는 달리 시스템적이고 거시적 맥락의 접근이 필요하다(Linder and Peters, 1988: 744; 이유현·김지원, 2020:199 재인용). 정책레짐 수준에 주목할 때 정책 패러다임 즉 특정 시대에 특정 현안에 대한 인식의 프레임을 전제로 하며 조작 가능한 중범위 성격의 정책목표, 정책행위자(공적행위자, 사적행위자, 핵심행위자 등), 조작 가능한 정책수단 등이 요구된다.

상기 Howlett(2014)의 관점을 참고하여 거버넌스 모드에서 비단 인사정책뿐 아닌 정책 전반에 영향을 미치는 거시적 국가 차원의 이데올로기, 세계관을 의미하는 정책아이

디어를 살펴보면 현재 우리나라의 지향점은 포용국가와 지속가능한 국가로 판단된다. 나아가 중범위 수준에서 공공부문 인사정책에 대한 패러다임과 정책설계의 일련의 요소들인 정책목표, 정책행위자, 정책수단 등을 정리해볼 필요가 있다.

〈표 III-1〉 정책아이디어와 정책설계 요소 간 관계

수준	거버넌스 모드	정책 레짐	정책 프로그램
정책아이디어	이데올로기와 세계관	정책 패러다임	인과적 스토리
정책목표	일반적, 추상적 정책목표	조작 가능한 정책목표	구체적 정책타깃
정책행위자	공적 행위자, 외부자, 내부자	공적 행위자, 사적 행위자, 핵심행위자	핵심행위자
정책수단	일반적 정책 집행에 대한 선호	조작가능한 정책 수단	구체적 정책수단의 측정

자료: Howlett(2014: 301), 이유현·김지원(2020: 200) 〈표 3〉 재인용

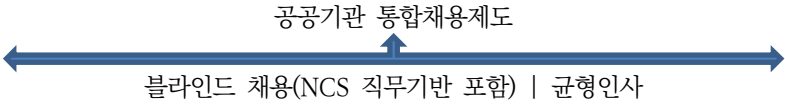
정책레짐 수준의 정책아이디어는 정책패러다임을 의미하며 이는 공공부문의 인사정책은 역대 정권의 공공기관 채용제도 변천사를 살펴보면서도 언급한 바와 같이 경제적 가치 및 사회적 가치의 조화와 균형을 지향할 필요가 있다고 판단된다. 정책목표는 우리나라가 현재 지향하고 있는 투명하고 공정한 채용이 될 수 있으며 이를 달성하기 위한 정책수단은 현재 공공기관에서 이미 활용하고 있는 블라인드 채용 즉, 직무능력(NCS 기반) 중심이자 공공기관에 적합한 인재채용 부분은 통합채용제도에서도 계승할 부분이다. 다만, 공공기관 통합채용제도를 포함한 일련의 인사정책이 사회적 정당성을 확보하고 지속가능하기 위해서는 경제적 가치 외 사회적 가치를 포용하고 현존 균형인사제도 역시 포괄하는 보다 적극적이고 진보적 의미의 채용제도로 설계될 필요가 있다.

이하 공공기관 통합채용제도 설계 시 필요한 요소를 정책설계이론의 관점에서 살펴보고 핵심내용을 〈표 III-2〉와 같이 제시하였다. 이는 물론 이념형(ideal type)으로서 공공기관 통합채용제도의 위상과 의의를 정책설계이론에 근거하여 살펴본 것이다. 후속 장에서는 본격적으로 통합채용제도 유사사례 분석 등을 통해 이념형의 달성 가능성을 확인하고 바람직하고도 실현가능한 모델 구축을 위한 좀 더 구체적인 분석과 논의가 이루어질 것이다.

결국 공공기관 통합채용제도의 의의는 국정운영 목표에 부합하면서도 공공기관이 추구해야 하는 핵심가치 즉, 경제적 효율성뿐 아니라 사회적 책임(투명성, 공정성, 책임성

등)을 달성하는 유효한 공공기관 인사정책 수단으로 기능할 수 있다는 점이다. 물론 실질적으로 정책목표를 달성하기 위해서는 기존의 블라인드 채용제도 등을 포괄하면서 좀 더 확장되고 차별성 있는 통합 인사정책으로 세심하게 정책수단이 설계될 필요가 있고 현실 정책상황에 맞게 기능이 제대로 발휘할 때 비로소 동 제도의 정당성은 확보될 수 있을 것이다.

〈표 III-2〉 공공기관 통합채용제도의 정책설계 요소

정책설계 요소	주요 내용
거버넌스 모드 정책아이디어 (국정목표)	포용국가와 지속가능성
정책레짐 수준 (인사정책 분야)	
정책아이디어	경제적 가치 및 사회적 가치의 균형과 조화
정책목표	투명하고 공정한 채용
정책수단	공공기관 통합채용제도 

자료: 저자 작성

이상으로 공공기관 통합채용제도의 정책레짐하에서의 위상을 되짚어 보고 정책설계시 고려해야 할 주요 요소들을 살펴보았다. 다음으로 공공기관 통합채용제도의 개념을 좀 더 명확히 하기 위해서 대상 공공기관의 범위와 통합채용제도의 핵심요소를 고려해보고 기존 합동채용제도와 차별화되는 요소 또한 살펴보도록 한다.

공공기관(public institution)이란 일반적 의미에서 정부의 출연금이나 보조금, 부담금 또는 위탁사업수입으로 공공재와 공공서비스를 생산하여 공급하는 기관을 말한다(최철호, 2019: 262). 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정되면서 일반적 공공기관의 정의나 종류가 법정화되었다. 동법 제정 이전에는 「정부투자기관관리기본법」이나 「정부산하기관관리기본법」, 「정부출연연구기관 등의 설립, 운영 및 육성에 관한 법률」 등이 존재하였으나, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통해 공공기관의 일반적 관리 원칙을 수립하였다. 동법 제1조(목적)7)에서는 공공기관의 자율책임경영체제 확립과

7) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제1조(목적)에서는 동법의 제정취지를 다음과 같이 제시하고 있다.

경영합리화를 동시에 강조하고 있고 한편 운영의 투명성 제고, 주인인 대국민 서비스 증진에 기여할 것을 주문하고 있다. 즉, 공공기관은 공통적용 기준범위 내에서 자율성을 발현하는 것이 필요하며 이때 기준범위 설정은 법률제정 취지에서 언급하고 있듯이 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여하고자 하는 목적을 통해 정당화가 가능하다(이민호, 강정석, 2010: 384).

개별법마다 법의 제정목적에 따라 다소 상이하게 공공기관의 개념을 정의하고 있는 부분이 있다.<sup>8)</sup> 그러나 본 연구에서 논의하는 공공기관 통합채용제도의 대상 공공기관 범위는 이하 제시되는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 ‘제4조(공공기관) 제1항 각 호의 기관’ 중 기획재정부장관이 공공기관으로 지정한 기관, 즉 「공공기관운영법」의 대상이 되는 공공기관으로 한정하도록 한다.

또한 동법 제5조(공공기관의 구분)에 의거하여 공공기관은 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형), 기타공공기관으로 구분되며, 2020년 현재 총 340개의 공공기관이 존재한다.<sup>9)</sup>

공공기관의 운영에 관한 법률 (약칭: 공공기관운영법)  
 [시행 2021. 1. 1.] [법률 제17128호, 2020. 3. 31., 일부개정]

**제4조(공공기관)** ① 기획재정부장관은 국가·지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관(이하 “기관”이라 한다)으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 있다.  
 <개정 2008. 2. 29., 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.>

1. 다른 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관
2. 정부지원액(법령에 따라 직접 정부의 업무를 위탁받거나 독점적 사업권을 부여받은 기관의 경우에는 그 위탁업무나 독점적 사업으로 인한 수입액을 포함한다. 이하 같다)이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
3. 정부가 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
4. 정부와 제1호부터 제3호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 합하여 100분의 50 이상의

“이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.”

- 8) 예컨대, 「부패방지 및 국민권익위원회의 설치와 운영에 관한 법률」(약칭: 부패방지법)에서는 공공기관을 각급 행정기관, 지방자치단체, 국회, 공직유관단체, 사립학교법인 등으로 규정하고 있는 데 반해 「부정청탁 및 금품 등 수수의 금지에 관한 법률」(약칭: 청탁금지법) 제2조에서는 공공기관을 「부패방지법」상의 「공공기관에 공공기관의 운영에 관한 법률」(약칭: 공공기관운영법) 제4조에 따른 기관과 언론사를 의미한다(최철호, 2019: 262).
- 9) 공공기관의 수는 2017년(330개), 2018년(338개), 2019년(339개), 2020년 현재(340개)로 매년 다소 변동이 있으나 최근 3년간 330개 이상의 공공기관이 지정되었고 꾸준히 증가하는 추이를 보인다.

지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관

5. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 단독으로 또는 두개 이상의 기관이 합하여 100분의 50 이상의 지분을 가지고 있거나 100분의 30 이상의 지분을 가지고 임원 임명권한 행사 등을 통하여 해당 기관의 정책 결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
6. 제1호부터 제4호까지의 어느 하나에 해당하는 기관이 설립하고, 정부 또는 설립 기관이 출연한 기관

② 제1항에도 불구하고 기획재정부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관을 공공기관으로 지정할 수 없다. <개정 2007. 12. 14., 2008. 2. 29., 2020. 6. 9.>

1. 구성원 상호 간의 상호부조·복리증진·권익향상 또는 영업질서 유지 등을 목적으로 설립된 기관
  2. 지방자치단체가 설립하고, 그 운영에 관여하는 기관
  3. 「방송법」에 따른 한국방송공사와 「한국교육방송공사법」에 따른 한국교육방송공사
- ③ 제1항제2호의 규정에 따른 정부지원액과 총수입액의 산정 기준·방법 및 같은 항 제3호부터 제5호까지의 규정에 따른 사실상 지배력 확보의 기준에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. <개정 2020. 6. 9.>

**제5조(공공기관의 구분)** ① 기획재정부장관은 공공기관을 다음 각 호의 구분에 따라 지정한다. <개정 2020. 3. 31.>

1. 공기업·준정부기관: 직원 정원, 수입액 및 자산규모가 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관
  2. 기타공공기관: 제1호에 해당하는 기관 이외의 기관
- ② 제1항제1호에도 불구하고 기획재정부장관은 다른 법률에 따라 책임경영체제가 구축되어 있거나 기관 운영의 독립성, 자율성 확보 필요성이 높은 기관 등 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 공공기관은 기타공공기관으로 지정할 수 있다. <신설 2020. 3. 31.>
- ③ 기획재정부장관은 제1항의 규정에 따라 공기업과 준정부기관을 지정하는 경우 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 기관은 공기업으로 지정하고, 공기업이 아닌 공공기관은 준정부기관으로 지정한다. <개정 2008. 2. 29., 2020. 3. 31.>
- ④ 기획재정부장관은 제1항 및 제3항의 규정에 따른 공기업과 준정부기관을 다음 각 호의 구분에 따라 세분하여 지정한다. <개정 2008. 2. 29., 2020. 3. 31., 2020. 6. 9.>
1. 공기업
    - 가. 시장형 공기업: 자산규모와 총수입액 중 자체수입액이 대통령령으로 정하는 기준 이상인 공기업
    - 나. 준시장형 공기업: 시장형 공기업이 아닌 공기업
  2. 준정부기관
    - 가. 기금관리형 준정부기관: 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
    - 나. 위탁집행형 준정부기관: 기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
- ⑤ 기획재정부장관은 제1항 및 제2항에 따라 기타공공기관을 지정하는 경우 기관의 성격 및 업무 특성 등을 고려하여 기타공공기관 중 일부를 연구개발을 목적으로 하는 기관 등으로 세분하여 지정할 수 있다. <개정 2008. 2. 29., 2018. 3. 27., 2020. 3. 31.>
- ⑥ 제3항 및 제4항의 규정에 따른 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법 및 제5항에 따른 기타공공기관의 종류와 분류의 세부 기준은 대통령령으로 정한다. <개정 2018. 3. 27., 2020. 3. 31.>

공공기관 통합채용제도 설계에 있어서도 이 점을 반드시 유념해야 한다. 공공기관의 개별 특성과 자율성을 크게 침해하지 않으면서 사회적 책임과 공공가치를 준수하는 채용 제도를 설계하는 일은 매우 난해한 과제이다. 그럼에도 불구하고 개별 공공기관에 공통적으로 적용 가능한 영역과 쟁점이 되는 이슈를 중심으로 단계적으로 접근하고 가장 바람직한 제도개선안을 모색하여 공공기관 채용제도에 대한 국민의 기대에 부응하고 사회적 책무를 이행할 필요가 있다.

개별 공공기관은 법령상 동일 분류기준에 속하는 경우라 할지라도 기관의 규모 및 업무영역, 설립목적, 제공서비스, 조직구성 방식 등에 있어 상당한 차이를 보이며 모든 기관에 공통적으로 적용 가능한 제도설계 과정에서의 당연히 비효율성을 예상할 수 있다. 한편, 모든 공공기관이 수용 가능한 광의의 범주에서 제도설계를 하게 될 경우, 새로운 제도설계 및 변경에 따른 실익을 찾기 어렵다는 점에서 역시 비효율적이다(이민호·강정석, 2010: 388)

관련 정책수단의 구체화는 후속 장에서 상세히 논의하기로 하며 우선 공공기관 통합채용제도의 개념을 조금 명확화할 필요가 있다. 이에 앞서 논의한 정책설계 요소 등을 감안하여 4가지 핵심 요소를 중심으로 공공기관 통합채용제도의 개념 정의를 시도해본다. 공공기관 통합채용제도는 “유사한 직무를 수행하는 공공기관들을 채용 기본단위(그룹핑)<sup>10)</sup>로 설정하고 이해당사자들의 의견을 최대한 수렴, 조율하여 채용계획을 수립하며 채용과정 일부 또는 전체 공동관리를 통해 효율성 및 공정성을 확보하는 제도”라고 정의해볼 수 있다. 이러한 공공기관 통합채용제도 개념을 핵심가치를 중심으로 조금 더 구체적으로 살펴보면 다음 <표 III-3>에 요약한 바와 같다.

<표 III-3> 공공기관 통합채용제도 개념: 핵심구성요소

핵심가치	핵심내용
직무기반	유사한 직무(업무영역)를 수행하는 공공기관을 중심으로 채용 기본단위(그룹핑) 설정
참여	정책네트워크를 통해 이해관계자들의 의견을 최대한 수렴하고 조율하여 채용계획을 수립하는 등 채용과정 전반을 모니터링
사회적 책임	채용의 투명성과 공정성, 포용성 등을 확보
경제적 효율성	채용프로세스의 일부 또는 전부를 공동관리하여 효율성을 도모

자료: 저자 작성

10) 유사 직무(업무) 수행 채용기본단위 설정 및 그룹핑은 기관 간 상호협의하에 결정한다. 2017년 시작한 채용일정을 통일한 공공기관 합동채용제도의 경우에 있어서도 SOC, 정책금융 등 분야(2017년 7개)를 나누어 시행한 바 있다.

---

통합채용제도에서 ‘통합(integration)’의 의미는 포용적이면서도 사회적 책임이 강조되는 통합의 의미로 개념이 정립될 필요가 있다. 단순 비용절감을 위한 물리적, 획일적 통합이 된다면 제도 도입의 정당성을 인정받기 곤란하며 경제적, 사회적 가치라는 다원적 공공가치의 균형을 달성하는 채용제도로 거듭나기 위해서는 정부 혼자의 힘으로는 역부족이며 공공기관, 채용제도의 이해당사자인 수험생 등 다양한 이해관계자들의 참여가 강조되며 가장 기본적인 채용프로세스상 절차적 정의 구현을 통해 공공기관의 사회적 책임을 다할 수 있어야 한다.

최근 언론에 발표된(2020.05.27.) 바에 따르면 기획재정부, 행정안전부, 고용노동부, 국민권익위원회, 인사혁신처 등 ‘제2차 공공기관 공정채용 협의회’ 결과 등에 따라 기능이 유사한 공공기관 통합채용제도 도입 논의가 본격화되고 있다.

다수의 지방자치단체(경기도, 전라북도, 제주도 등)는 이미 공공기관 통합채용제도라는 명칭으로 제도를 도입하고 2020년에 확대 개선 계획을 발표하기도 했다.

## 2. 공공기관 합동공채 방식과의 구분

공공기관 통합채용제도 논의 이전단계로 기획재정부는 이미 2017년부터 ‘공공기관 합동공채’라는 채용방식을 고안하여 공공기관의 자발적 참여를 전제로 실시한 바 있다. 그러나 이는 본 연구에서 논의하고 지향하는 통합채용제도의 개념과는 구분될 필요가 있다. 공공기관 합동공채는 유사기능을 수행하는 공공기관을 몇 개 분야로 그룹핑하고 채용일정을 단일화하는 방식이다.

공공기관 합동채용은 2017년에 시작되었으며 2017년, 2018년 모두 SOC, 에너지, 정책금융 등 7개 분야를 중심으로 공공기관의 자발적 참여 전제하에 필기시험 전형일자를 통일한 것이다. 합동채용에 참여한 공공기관 수는 2017년 하반기 43개, 2018년 67개, 2019년 58개에 이른다.

앞서 공공기관 통합채용제도의 이념형(ideal type)은 경제적, 사회적 가치를 균형있게 달성하는 유력한 인사정책수단으로 다양한 정책이해관계자의 참여와 포용성을 강조하였다. 그러나 이와 달리 합동공채는 공동채용(민간위탁기관 공동 발주 등)과 수험생 중복지원 방지 등을 통해 공공기관의 채용비용 절감이라는 공급자 관점의 경제적 효율성 측면에 보다 초점을 맞춘 채용방식으로 판단된다.

이론적으로 합동채용은 공공기관으로 하여금 기존의 분산채용에 따른 행정비용(시험 감독 및 고사장 대여, 홍보비 등)을 절감시킬 수 있다. 한편, 수험생으로 하여금 적성과 선호에 맞는 소신있는 기관 선택, 구직문화를 조성하고 유사기능 수행기관 간의 빈번한 이직을 감소시키는 것으로 예측된다.

그렇다면 실제 효과는 어떠할까? 제4장(IV. 공공기관 통합채용 수요 및 유사사례 분석)에서 구체적 실증적 효과를 탐색해볼 것이다. 다만 공공기관 합동채용에 참여한 주요 공공기관 실무자(2명)와의 인터뷰를 참고하고 실제 정책간담회 등에서 이루어진 공공기관의 건의사항 및 제도시행 내용 등을 종합검토해 볼 때, 합동공채 효과를 개략적으로 다음과 같이 정리해 볼 수 있다.

최근 몇 년간 이루어진 기획재정부 주관 공공기관 합동채용 방식은 시험일정의 단일화, 민간위탁기관의 공동활용을 통한 공공기관의 비용절감 효과를 달성한 것으로 보인다. 동 비용절감 효과는 규모의 경제 법칙 등을 굳이 동원하지 않더라도 당연한 결과일 수 있다. 그러나, 주관기관의 불명확성, 사전협의 및 조율을 위한 실질적 컨트롤 타워 부재, 이해관계자 참여 미흡 등으로 공공기관 내부의 또 다른 행정적 비효율성과 불만을 야기한 부분이 있다. 한편, 수험생의 입장에서도 시험일정, 방법, 수험과목 등 관련 사전에 기관 간 협의된 내용을 명확히 전달받지 못하여 예측가능성이 떨어지고 접근가능한 단일화된 채용정보제공 플랫폼이 부재한 상황에서 오히려 채용 지원기회 제약 단점이 크게 부각되어 불만이 야기되었던 부분이 있었다고 본다. 수험생 관점에서는 이미 블라인드 채용이 도입된 가운데 합동채용 방식의 추가 도입으로 시험절차 투명성과 공정성 부분이 특별히 제고되었다고 체감하기는 곤란한 측면이 있었을 것이다.

요약하면 공공기관 합동공채는 공공기관의 채용관련 절차 관련 행정비용을 감소시킨 부분이 있다. 다만, 이해관계자의 참여, 의견조율 등 측면의 제도적 지원 강화가 필요하고 이를 위해 채용프로세스 표준 모델 구축 및 가이드라인 제공 등이 보완되어야 한다.

이때 합동공채의 단점으로 부각되는 부분인 수험생의 지원기회 제한과 관련하여 수험생에게 반드시 불리한 방식인지 검토가 필요하다. 관련 선행연구가 많지 않으나 이하 소개할 내용에서처럼 이론적, 실증적으로 수험생의 지원기회 제약은 반드시 부정적 효과를 가져오지는 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다.

선행연구 검토 결과, 저자가 아는 한 현재까지의 유일한 공공기관 합동채용 관련 연구로 박진석·박재욱(2020)의 연구를 들 수 있다. 공공기관 합동채용을 게임이론의 관점에

---

서 경제적 관점에서 분석한 연구로 두 기관과 무수히 많은 구직자가 있는 공공기관 채용 제임을 가정한 후 분석결과를 제시하고 몇 가지 정책을 제언하였다.

주요 분석결과를 살펴보면, 우선 합동채용 참여 기관에 대한 구직자들의 선호가 동일하고 두 기관에 대한 선호도의 차이가 클 때, 수험생의 선호도가 낮은 기관은 합동채용 참여를 기피하며 선호도가 유사한 기관끼리 합동채용에 참여할 것으로 예상된다. 이는 것이다.

한편, 합동채용 참여 기관에 대한 구직자들의 선호가 대조적일(다양할) 때, 합동채용이 실시되면 구직자들은 자신이 선호하는 기관에만 지원을 하여 선호하는 기관에 입사할 확률이 높아지고 매칭의 질을 높여 결과적으로 구직자들의 전체적 효용(만족도)이 높아진다고 보았다.

따라서, 합동채용이 전반적으로 취업 문턱을 낮추고 실질적 취업기회를 확대한다면(중복합격자 이직방지 등), 우수 구직자들의 승자독식 합격현상을 방지하고 채용기회가 능력이 낮은 구직자들에게 보다 고르게 돌아감을 보여주었다. 저자는 대학입시처럼 채용일정을 통일할 것, 한 개 기관에만 입사지원 기회를 제한하고 정부 주도의 필기시험을 출제하는 방식 등을 제언하였다.

이 외에 공공기관 채용지원기회 제한 관련 효과를 살펴볼 수 있는 국외연구는 찾기 곤란하였으나 대학입시 지원기회 제한 관련 국외 연구로 Avery and Levin(2010), Chen and Kao(2014, 2019a,b) 등이 있었다. 동 연구들은 수험생이 다니고 싶은 대학에 지원하게 하여 대학과 학생 사이의 매칭의 질을 향상시킬 수 있고 중하위권 학생의 입학 기회를 확장할 수 있다고 제시하였다. 특히 수험생들은 최상위 대학과 바로 하위 랭킹대학 간 중복하여 지원하지 못하게 되고 하향 안전지원을 하는 우수한 학생을 확보할 수 있다는 것이다.

최근 기획재정부에서 공공기관을 대상으로 실시한 통합채용 수요조사 자료(기획재정부 내부자료, 2020.05.)에 의하면 참여의지가 있는 기관들은 주로 분산채용 대비 위탁업체 공동선정에 따른 입찰 및 계약체결 등의 중복업무 감소, 중복지원 불허에 따른 타 응시자 채용기회 축소 방지 등을 기대효과이자 참여유인으로 들고 있다. 통합채용제도 개념이 명확하게 인지되지 않은 상황에서 공공기관은 기존 합동채용 방식을 중심으로 위와 같은 효과를 기대하는 것으로 추정된다.

상기 이론적, 실증적 선행연구들의 내용을 종합하면 공공기관 합동채용 제도는 공공기관 지원자의 양적 감소를 가져올 수 있으나 질적으로 개선될 가능성이 있다. 또한 일부 지원자

의 선택기회를 제약하는 단점이 있으나 한편으로 경쟁의 완화와 또 다른 지원자의 응시기회 채용기회를 확장하는 측면이 있으며 구직자 전체보수는 증가할 수 있다는 점이다. 동관점에 따르면 일정을 통일하는 단순한 방식의 공공기관 합동채용제도만으로도 공공기관과 수험생 관점에서 최소한 경제적 측면에서의 전체적 효용을 제고할 가능성이 있다.

실제 공공기관 합동공채에 참여한 공공기관들은 주무부처의 강한 의지 또는 기관장의 경영혁신에 대한 의지에도 강한 영향을 받은 것으로 파악된다. 이는 다음의 기초통계 분석을 통해 추정할 수 있으며 후술할 유사사례 분석 파트에서 공공기관 실무자와의 인터뷰 내용 등에서 확인할 수 있다.

2018년 기준 공공기관 구분기준에 의거한 유형별로 합동공채 참여율(유형 내 총기관 수 대비 실제 합동공채 참여기관 수)를 기준으로 비교를 해 보았다.

분석결과 ‘준정부기관 중 기금관리형’에서 가장 높은 기관 참여율을 보였으며 다음으로 ‘공기업 시장형’, ‘공기업 준시장형’, ‘준정부기관 위탁집행형’ 순으로 참여율이 높았다. 공공서비스의 독점적 성격이 보다 강하고 경영자율성 측면에서 정부의 영향력이 보다 높고 제약될 수 있는 준정부기관 기금관리형이 공기업보다 합동공채 참여율이 보다 높은 것으로 판단된다.

이상으로 공공기관 합동채용 방식을 이해하고 이론적, 실증적 선행연구를 토대로 기대 효과 등을 검토해보았다. 앞서도 강조한 바와 같이 공공기관 통합채용제도는 이보다 좀 더 진전되고 개선된 형태의 제도로 설계될 필요가 있다. 그렇다면 기존 합동공채제도나 블라인드 채용제도(NCS 기반 채용 등 포함)와 어떠한 차별화된 특성을 가지는가? 이는 앞서 <표 III-3>에 제시한 공공기관 통합채용제도의 핵심 구성요소와 연계하여 살펴볼 수 있다.

공공기관 통합채용제도 중 기존 제도로서 충분히 달성 가능한 부분은 직무기반, 경제적 효율성이라는 핵심가치와 내용이 될 수 있다. 첫째, 경제적 효율성과 관련하여 기존 기획재정부 주관하에 시범운영한 ‘합동공채 제도’ 그리고 이를 좀 더 개선한 공동 위탁기관 설정 등 사례에서 수요에 기반하여 공공기관들이 시험일정을 통일하고 민간위탁 채용기관을 공동으로 활용하여 협상력을 높이는 것만으로도 최소한 수험생 관점의 전체적 효용을 높일 수 있을 것이다. 이는 박진석·박재욱(2020) 연구 등에서 이미 이론적으로 검토한 바와 같으며 후술할 공공기관 유사사례 분석에서도 항만공사 사례에서와 같이 합동공채 제도개선 운영을 통한 비용절감 효과 도출이 가능하다.

둘째, 기존 공정채용제도(블라인드 채용제도, NCS기반 채용전형)의 경우 직무에 기반하고 실력중심 공정한 채용프로세스 설계에 적극 반영될 수 있다. 합동공채제도 형태에서도 이미 활용되었으며 다만 통합채용제도에서는 유사 직무 공공기관 중심으로 채용 기본단위가 협의를 통해 새로이 설정될 수 있다.

그렇다면 통합채용제도가 기존 합동공채제도와 구분되는 차별화된 핵심가치와 내용은 ‘참여’와 ‘사회적 책임’ 부분으로 볼 수 있다. 우선 다양한 이해관계자의 ‘참여’ 확보를 통해 채용계획 수립부터 채용과정 전반에 대한 다중감시 모니터링이 이루어지고 주관기관의 지원하에 공공기관 간 정책네트워크(통합채용제도 관련 협의회 등)를 적극 활용하여 채용의 투명성과 공정성을 극대화할 수 있다. 특히 사회적 책임으로 투명성, 공정성이라는 가치 외 기존 합동채용 제도에서 간과되었던 균형인사제도 등 포용성 측면이 강조될 수 있는데 향후 공공기관 통합채용제도를 통한 체계적 인사통계 관리 등을 통해 균형인사제도에서 추구하는 소외계층의 공공기관 채용 비율 등을 관리하여 사각지대가 발생하지 않도록 할 수 있다.

이상에서 논의한 공공기관 통합채용제도의 핵심가치별로 기존 제도를 개선하여 반영할 사항과 차별화되어 대폭 보완될 필요성이 있는 내용을 <표 III-4>에 요약정리하였다. 또한, 후속 절에서는 공공기관 통합채용제도가 궁극적으로 추구하고자 하는 정책목표를 공공기관의 사회적 책임과 연계하여 보다 구체적으로 논의하고자 한다.

<표 III-4> 공공기관 통합채용제도 핵심가치별 기존 제도 대비 차별화 내용

핵심가치	차별화 내용
참여	정책네트워크를 통해 이해관계자들의 의견을 최대한 수렴하고 조율하여 채용계획을 수립하는 등 채용과정 전반을 모니터링
사회적 책임	· 채용의 투명성, 공정성: 기존 공정채용 제도 등 개선 반영 + 주관기관, 협의회 구성 등 다중감시체제로 인한 고도화 · 채용의 포용성: 중장기적으로 균형인사 통합 통계관리 등을 통한 포용성 확대
직무기반	[기존 제도 개선 반영] 합동공채제도 채용 기본단위(그룹핑) 방식, 채용전형시 NCS 기반 능력단위 활용 등 ☞ 단, 주관기관 및 실무협의회 구성 등 소위 공공기관 정책네트워크 활용 채용 기본단위(그룹핑) 설정
경제적 효율성	[기존 제도 개선 반영] 합동공채제도 개선을 통한 시험일정 통일, 채용프로세스 일부 또는 전부 공동관리로 경제적 비용 절감 등

자료: 저자 작성

### 3. 공공기관 통합채용제도의 의의: 정책목표와 사회적 책임의 연계

본 절에서는 현 정부의 국정목표, 민간부문에서 강조되기 시작하여 공공부문으로까지 확산추세에 있는 사회적 책임론에 대해 좀 더 구체적으로 살펴보고 이를 공공기관 통합 채용제도의 정책목표로 연계하게 된 배경과 당위성을 논의하고자 한다.

#### 가. 공공기관 통합채용제도와 국정목표 연계

현 정부는 2018년 3월 19일 문재인 대통령 주제로 제1회 정부혁신전략회의 개최를 통해 관계부처 합동으로 ‘국민이 주인인 정부’를 실현하는 「정부혁신 종합 추진계획」을 발표하였다. 2022년까지 OECD ‘더 나은 삶의 질 지수’ 및 정부신뢰도 10위권 진입, 국제투명성기구(TI) 부패인식지수 20위권 진입을 목표로 강력한 범정부 차원의 혁신을 추진하기로 하였다. 또한 올해에도 국민이 체감하는 확실한 변화를 만들기 위한 2020년 「정부혁신 종합 추진계획」을 발표(2020.02.18. 국무회의)하였다(〈표 III-5〉 참고).<sup>11)</sup>

특히 국정운영 5개년계획(국정기획자문위원회, 2017: 37, 54) 및 5대 국정목표(정책 기획위원회)에서도 사회적 가치를 강조하고 있다. 문재인 정부 사회적 가치 실현 국정운영 100대 과제 중 기획재정부 공공기관 관련 과제는 ‘(국정과제 12) 사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’이며 정부혁신 12대 과제 중 첫 번째 과제가 ‘사회적 가치 중심 성과 평가시스템 구축’이다(원구환, 2018: 7).

[그림 III-1]의 5대 국정목표 중 첫 번째 목표인 ‘국민이 주인인 정부’를 달성하기 위한 4대 전략 중 세 번째 전략인 ‘투명하고 유능한 정부’를 달성하기 위한 과제로 ‘사회적 가치 실현을 선도하는 공공기관’이 제시되고 있다.

11) 2019년 2월에도 사회적 가치 중심의 국정운영 방향을 담은 「정부혁신 종합 추진계획」을 관계부처 합동으로 발표하였다. 현 정부의 사회적 가치는 인권, 안전, 보건복지, 노동권, 사회적 약자 보호, 대중소기업 상생, 양질의 일자리 창출, 지역사회 활성화, 기업의 사회적 책임, 지속가능한 환경, 민주적 의사결정과 참여 등의 개념을 포함한다(관계부처 합동, 『포용국가보고서』, 2019: 14).

〈표 III-5〉 2020 정부혁신 체계도 및 5대 국정목표

구분	주요 내용
비전	“국민이 주인인 정부”의 실현
목표	참여와 신뢰를 통한 공공성 회복
3대 전략	① 사회적 가치 중심의 정부 (국정과제 12) 사회적 가치를 실현하는 공공기관 ② 참여와 협력 ③ 신뢰받는 정부

자료: 관계부처 합동(2020: 7), 「2020 정부혁신 종합 추진계획」

[그림 III-1] 5대 국정목표



자료: 대통령직속 정책기획위원회(<http://pcpp.go.kr/main.do>) 참고

즉, ‘사회적 가치’는 현 정부 국정운영의 핵심가치임을 의미한다. 역대 정권별로 일련의 공공기관 개혁정책에는 정권의 이념이 반영되어 왔다.<sup>12)</sup> 공공기관에 대한 관리감독 및 통제, 경영평가는 그간 효율성과 같은 경제적 가치에 보다 중점을 두었으며 이는 방만 경영 방지로 기관의 내적 효율성 제고에 기여한 것은 사실이나 대국민관계의 사회적 난제나 공동체 이익달성에는 한계를 보였다(원구환, 2018:6) 더욱이 저성장 시대를 맞이하여 사회적 가치는 시대적 화두이자 공공기관이 당연히 준수해야 할 가치로 자리매김하고 있다. 공공기관의 통합채용제도는 사회적 가치를 실현하는 공공기관으로서의 책무를 수행하는 데 긴밀하게 연계되는 방향으로 설계되고 정착되어야 하며 이는 시대적으로 한국정부에서 거스를 수 없는 과제라고 볼 수 있다.

#### 나. 통합채용제도와 사회적 책임성 연계

앞서 살펴본 바와 같이 국정목표를 고려할 때 공공기관은 사회적 가치를 달성함으로써 존재가치를 인정받을 수 있고 통합채용제도 역시 사회적 가치 실현에 부합하는 방향으로 설계되고 집행될 필요가 있다.

##### 1) 공공기관의 사회적 책임

사회적 가치에 대한 개념은 학자마다 실로 다양하게 정의내리고 있다. 경제적 가치와 구별되는 개념으로 개인을 초월(혹은 포함)하여 지속가능한 공동체를 위하여 지향하는 바람직한 가치로 보는 견해(윤태범 외, 2017; 김기형, 2018: 206 재인용), 경제적 가치와 상반되는 개념으로 비화폐적 가치인 정의로 접근하는 관점(이승규·라준영, 2009; 김태영 외, 2017:5 재인용) 등이 있다. 또한, 사회적 가치는 공공성과 공익성, 공동체성(형

12) 김서용(2019: 61)은 정권별 공공기관 개혁정책을 비교하였으며 구체적으로 살펴보면 다음과 같이 요약된다. 김대중 정부는 신자유주의적 정책기조하에 작지만 효율적인 정부를 지향하면서 공기업 민영화, 공기업 및 산하기관 통폐합 등을 추진하였고 노무현 정부는 투명윤리경영, 사회적 책임제고, 경영자율성 확대, 성과관리체계 강화, 혁신추진동력 강화 등을 공공기관 개혁의 기본전략으로 하여, 고객지향적 업무프로세스 구축, 알리오시스템 구축, 규제정비 및 정부의 포괄적 감독권 설정 등을 추진하였다. 한편, 이명박 정부에서는 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등을 추진전략으로 하였고 박근혜 정부에서는 정보공개, 부채관리, 방만경영개선 추진 및 점검체계 구축 등을 추진전략으로 하여 상시적 기능점검, 시장화테스트, 공공데이터 활용 등을 추진내용으로 하고 있다. 마지막으로 현 문재인 정부에서는 사회적 가치 실현, 참여·개방·소통, 책임·윤리경영 등을 추진전략으로 하여, 일자리 창출, 균등한 기회와 사회통합, 안전 및 환경, 상생·협력 및 지역발전, 윤리경영 등을 추진하고 있다.

---

평성)의 특성을 지닌다고 보는 관점(최현선, 2018)<sup>13)</sup>이 있고 동 관점에 따르면 공동체 특성에 따라 가변적이며 분배해야 할 사회적 가치는 특수한 사회문화적 배경을 공유하는 사람들에게 의해 창출되며, 분배의 기준은 가치의 특성에 적합한 것이야 한다(최현선, 2018: 7).

현 정부의 관계부처 합동 「정부혁신 종합 추진계획」(2019: 14)에서는 사회적 가치를 “사회·경제·환경·문화 등 모든 영역에서 공공의 이익과 공동체의 발전에 기여할 수 있는 가치”로 정의하고 동 가치체계를 헌법적 가치로서 사회권을 실질화하기 위한 가치이며, 경제적·환경적·문화적 가치를 포괄하는 상위가치라고 하였다.

사회적 책임(Social Responsibility)은 산업계뿐만 아니라 정부, 노동계, NGO, 소비자 등 모든 조직에 다소 추상적 가치인 사회적 가치를 실제 적용하고 실천하기 위한 취지에서 만든 글로벌 스탠다드(Global Standard)이다(김태영 외, 2017: 10). 국제표준(ISO26000)으로 설정된 사회적 책임(SR: Social Responsibility)은 경제·사회·환경적 측면에서 수행해야 하는 다양한 정책수단과 각 사회주체(정부·시민·기업 등)의 역할을 비교적 명확하게 제시하고 있으며 민간부문에서 이미 활용하고 있는 GRI, SDGs, UN 글로벌 컴팩트 등은 사회적 가치의 실현을 위한 실천적 개념으로 볼 수 있다(김태영 외, 2017: 3; 탁현우, 2020: 27).

공공기관의 사회적 책임 관점에서 WTO, OECD, UNEP, ISO 등의 국제표준화를 참고할 때 소극론<sup>14)</sup>보다는 적극론에 입각한 윤리경영이 강조되면서 보다 적극적 의미의 지속가능한 발전(sustainable development)이 강조된다(박석희·이선영, 2016: 5).

---

13) 최현선(2018: 7)은 공공성은 부처와 공공기관의 본래 임무임을, 공익성은 다수의 행복을 추구(부처의 이익이 아닌)함을, 공동체성(형평성)은 배려와 책임이 함께하는 사회임을 의미한다고 보았다.

14) 윤리경영에는 소극론과 적극론이 대립하나 적극론이 보다 강조되는 추세이다. 소극론에서는 ‘이익과 납세가 최대한의 기업의 사회적 책임’이라는 점을 강조하는 반면 적극론에서는 이윤 추구만으로는 주주, 채권자 이외에 소비자, 지역주민, 종업원 등 여러 이해관계자들에 대한 기업의 책임 이행이 불가능하다는 점에서 기업의 적극적인 사회적 책임 활동을 강조한다(채원호, 2011; 박석희·이선영, 2016: 5 재인용).

[그림 III-2] 한국정부의 국가지속가능발전목표(K-SDGs)



자료: 지속가능발전 포털(<http://www.ncsd.go.kr/>)

2011년부터 기획재정부가 공공기관 경영평가에 동반성장, 공정사회 구현 등을 평가하는 ‘사회공헌’지표를 신설하였고, 지표의 세부항목으로 공공기관의 일자리 창출, 지방이전, 사회형평적 채용, 동반성장 노력 등이 추가되었다.

## 2) 공공기관 통합채용제도와 사회적 책임성의 연계

공공기관 통합채용제도 역시 지속가능발전을 고려하고 「지속가능발전법」(시행 2015.12.1. 법률 제13532호)상에서 논의하는 ‘사회통합’에 기여할 수 있어야 한다. 공공기관 통합채용제도의 정책목표는 국가지속가능발전목표(K-SDGS)에서 제시하는 경제적, 사회적 지속가능성 확보를 위한 핵심 전략과 세부목표 및 지표 등과 긴밀히 연계될 필요가 있다. 공공기관 통합채용제도의 정책목표 설정 등에 있어 사회적 책임성을 반영하기 위해 고려해야 할 요소는 다음 <표 III-6>과 같이 요약될 수 있다. 모든 정책은 점차 단일부처가 독단적으로 시행하기 곤란하며 관련된 다양한 소관부처와의 긴밀한 연계와 협력이 필요하며, 국민의 참여나 민간과의 네트워크가 중요시된다. 따라서 공공기관 통합채용제도 설계에 있어서도 기획재정부 외 인사혁신처, 고용노동부, 보건복지부 등 유관기관과의 협력을 통해 사회구성원들이 원하고 지속가능한 인사정책을 설계하고 정착시키기 위해

---

큰 틀에서의 바람직한 정책목표를 설정하고 지표를 설정해 나가는 작업이 선행될 필요가 있다.

첫째, '경제적 지속가능성' 측면에서 '좋은 일자리 확대와 경제성장' 전략 부문의 균형 인사제도, 공공기관 청년고용의무제 이행비율 등 공공부문에서 양질의 일자리 창출과 청년고용률을 제고하려는 선도적인 노력을 기울이는 것이 필요하다.

둘째, '사회적 지속가능성' 측면에서 공정성, 책임성 확보 등이 중요하다고 볼 수 있다. 불평등 해소나 차별금지, 인권보호 등은 비단 일반 국민 누구도 차별받지 않고 공정한 기회를 보장받을 필요가 있음을 강조한다. 보다 적극적 의미에서는 여성, 장애인 등 사회 소외계층에 대한 사회형평적 채용을 공공기관이 통합채용제도 내에서도 지속적으로 유지하고 확대해나갈 필요성이 있다. 또한 다양한 이해관계자의 참여와 협치를 통한 채용 계획 수립 및 채용 프로세스의 설계 등을 통해 투명하고 공정하며 책임감 있는 채용프로세스 확보가 필요하다.

〈표 III-6〉 국가지속가능발전목표(K-SDGS) 중 공공기관 통합채용제도 연계가능 정책목표 및 세부지표

Goal	세부목표	세부지표 (2030 목표치)	소관부처	관련법률
경제적 지속 가능성	[G8] 양질의 일자리와 경제성장	8-2. 좋은 일자리 창출을 위한 정책을 강화한다.	고용부, 여기부	고용정책 기본법 등
		8-5. 청년고용률을 증가시킨다.	고용부, 기재부	
사회적 지속 가능성	[G10] 모든 종류의 불평등해소	10-3. 나이, 성별, 장애 여부 차별대우 철폐 공정한 기회 제공(장애인 차 별에 대한 인식)	복지부, 고용부	차별금지관련 법률 등
		16-5. 부정부패와 뇌물수수를 감소시킨다.	국민권익위 국무조정실	
[G16] 정의, 평화, 효과적 제도		16-6. 효과적이고 책임감 있는 정부정책과 제도를 수립, 이행한다.	전 부처	청탁금지법 등
		16-11. 차별을 지양하기 위한 법과 정책을 수립하고 시행한다.	지속가능 발전위원회	

주: [G#]는 KSDGS의 전체 17개 목표 중 해당 순번을 의미하며 세부목표 앞의 번호 역시 KSDGS 목표 내 세부목표 중 순번을 표기함  
 자료: 지속가능발전 포털(<http://www.ncsd.go.kr/>) 내 국가지속가능발전목표(K-SDGS)를 참고 저자 재구성

## IV. 공공기관 통합채용제도 수요 및 유사사례 분석

### 1. 연구의 분석틀: 연구대상 및 연구방법

공공기관 통합채용제도는 앞서 제 I 장부터 제 III 장에 걸쳐 논의한 바와 같이, 지속가능한 국가발전 등 글로벌 표준과 국정운영 방향에 부합하기 위해 경제적 가치와 사회적 가치의 균형있는 달성이라는 정책패러다임 속에서 이해하고 설계되어야 한다. 공공기관의 사회적 가치를 좀 더 가시적으로 구체화하고 현실적으로 달성가능하도록 하기 위해 공공기관 통합채용제도가 지향해야 하는 주요 정책목표(세부목표 및 지표 등 포함)를 제시하였다. 이로써 공공기관은 양질의 일자리 제공뿐 아니라 사회적 지속가능성 달성을 위한 책임성, 공정성(형평성, 투명성, 민주적 참여 등 포함)을 확보한 채용제도를 구현하고 사회적 책임을 완수해야 하는 당위성을 확인하였다.

이념형(ideal type)적 공공기관 통합채용제도의 정책 기대효과를 핵심가치 및 이해관계자 관점별로 요약하여 제시하면 다음 <표 IV-1>과 같다.

<표 IV-1> 공공기관 통합채용제도 지향 핵심가치 및 기대효과

구분	핵심가치		기대효과	
정책 기대 효과	이해관계자 관점 핵심가치		공공기관	수험생
	경제 적 가치	(효율성, 거래 비용적 접근)	[거래비용적 접근] 절차비용 : 채용위탁비용, 이직률, 교육훈련 비 등 감소 효과	[거래비용적 접근] 정보 및 절차비용 : 수험일자 및 과목 명료화 등을 통한 정보비용 감소 효과 절차비용 : 홈페이지 일원화, 절차 간소화 등을 통한 절차비용 증감 여부 심리비용 : 선택기회 제약과 경쟁률 완화 동시효과에 따른 심리비용 증감
	사회 적 가치 (책임)	(공정성, 투명성, 민주성)	[공정성] : 비위행위 감소, 윤리경영 및 사회 적 책임경영 체제 구축 [투명성] : 절차 투명성, 다중감시체제 등 확보 [민주성] : 기관간 협력 및 자원공유	[공정성] : 시험기회 확보, 상대적 박탈감 감소 효과 [투명성] : 절차 투명성, 시험 예측가능성 제고 [민주성] : 국민참여기회 확대

자료: 저자 작성

그렇다면 우선 실제 공공기관들이 인지하는 통합채용제도 도입의 기대효과 및 필요성 인식에 관한 현황을 살펴볼 필요가 있다. 이에 한국조세재정연구원을 통해 제공받은 2020년 340개 중앙부처 산하 공공기관을 대상으로 한 「공공기관 통합채용제도 수요조사」(한국조세재정연구원 내부자료, 2020.05.) 설문지 기술 결과를 분석하여 보았다. 대다수 공공기관은 부정적 또는 중립적 의견을 표하였으나 긍정적 의견을 표명한 공공기관도 있고 실제로 합동공채 참여 후 이를 개선, 발전시키려는 의지를 보인 기관들도 있다.

구체적 정책효과는 공공기관 합동공채제도에 참여하였던 공공기관들이 진전된 형태로 채용제도를 운용해온 사례(엄밀한 의미에서는 유사사례는 아니지만 편의상 이하 ‘유사사례’라고 칭함)를 분석해봄으로써 탐색할 필요가 있다. 일찍이 경기도, 전라남도 등 일부 지방자치단체에서는 공공기관 통합채용제도라는 명칭으로 상당히 오랜 기간 시행착오를 겪으면서 제도를 확장시켜 왔기에 이 중 대표적인 경기도 통합채용제도 사례 역시 분석 대상에 포함하였다.

공공기관 통합채용제도 유사사례 분석은 비록 앞서 제시한 통합채용제도의 이념형에 못미치는 부분이 있을지라도 공정채용을 위한 공공기관의 자구적 노력과정을 보여주며 통합채용제도 도입 시 긍정적, 부정적 기대효과 및 제도 도입 시 필수적으로 고려해야 할 사항 등에 대한 중요한 정보를 제공해 줄 수 있다.

사례분석은 경기도, 항만공사, 과학기술연구회 세 개 기관을 대상으로 하였으며 공통적으로 문헌분석, 기관 담당자를 통해 획득한 내부자료 분석을 바탕으로 하였다. 또한, 경기도 및 항만공사는 해당 공공기관 인사실무담당자에 대한 인터뷰를 추가로 실시하였다. 2020년 공공기관 통합채용제도를 시범실시하고 향후 강한 확대 의지를 보여준 국가과학기술연구회의 경우는 공공기관 통합채용제도 간담회 참여관찰 및 인사실무담당자에 대한 질의응답 등을 통해 확보한 자료에 근거하여 사례분석을 하였다.

동 유사사례 분석은 통합채용제도 정책설계를 위해 참고자료로 활용될 수 있으나, 동질적 특성을 상당부분 가지는 공공기관들이 우선적으로 참여하였음을 감안하여 해석상 유의가 필요하다. 예컨대 지방공공기관 통합채용제도 경기도 사례의 경우 중앙부처 산하 공공기관보다 채용규모가 매우 적고, 지역유사성 등 동질적 특성이 높을 수 있다. 따라서 동 유사사례 분석은 통합채용제도의 본격 도입 시 긍정적 효과를 극대화하고 부정적 효과를 최소화하기 위해 정책설계 시 필요한 요소를 확인하고 정책적 시사점을 도출하는데 의의가 있다.

공공기관 및 통합채용제도 유사사례 분석대상 대면 인터뷰 실시 개요는 다음 <표 IV-2>에 요약된 바와 같다.<sup>15)</sup>

<표 IV-2> 유사사례 분석 대상 인터뷰 실시 개요

구분	해당 기관	인터뷰 개요
지방자치단체 <sup>1)</sup>	경기도	<ul style="list-style-type: none"> <li>한국조세재정연구원 협조로 인사실무담당자 사전동의를 거쳐 대면 인터뷰 실시</li> <li>소요시간: 각 인터뷰당 1시간 내외</li> <li>방법: 비구조화된(unstructured) 면접</li> <li>내용: 인터뷰 공통 질의사항 외 질의응답 과정에서 추가 진술 등 컴퓨터 기록</li> </ul>
공공기관	○○항만공사	

주: 1) 지방자치단체 산하 공공기관에 대한 통합채용프로세스 주관기관을 인터뷰 대상으로 선정함

경기도 및 항만공사 인사실무담당자 인터뷰는 질의응답 과정에서 보다 심층의견을 도출하기 위해 비구조화된 면접방식으로 진행하였다. 인터뷰 공통 질의내용은 <표 IV-3>과 같고 주요 내용은 제도 도입배경, 정책집행과정, 정책효과 등 관련 질의로 구성된다. 정책효과는 공공기관 또는 지방자치단체 관점을 중심으로 통합채용제도의 이론적 효과에 대한 실증분석 시도라는 의의를 지닌다. 수험생 관점의 정책효과는 수험생 대상 설문조사 결과자료를 중심으로 파악하고 보충적으로 인사실무담당자의 인지효과 등을 참고하였다. 수험생 대상 채용전형 관련 설문조사 실시 빈도 및 응답률이 저조하고 이해관계자 당사자의 직접 진술 확보가 곤란하였기에 등 부분에 대한 분석은 미흡하며 후속 연구를 통해 보완되기를 기대한다.

<표 IV-3> 공공기관 통합채용 유사사례 소속기관 인사실무자 대상 인터뷰 주요 내용

구분	핵심가치	질의내용
정책 집행 과정	조정, 조율	<ul style="list-style-type: none"> <li>추진경과 : 제도 추진동력 및 추진과정상 애로사항</li> <li>주관기관 선정 방식</li> <li>전형절차에 대한 합의 및 세부 고려사항(일자, 시험과목 등)</li> <li>민간위탁업체 활용범위 및 장·단점</li> <li>향후 활성화 방안</li> </ul>

15) 기획재정부가 주관한 공공기관 통합채용제도 도입을 위한 정책간담회 참석 및 공공기관 인터뷰 대상자 면접은 한국조세재정연구원의 협조를 통해 이루어졌다.

구분	핵심가치		질의내용
정책 효과	경제적 가치	(효율성, 거래비용적 접근)	[거래비용적 접근] • 절차비용 개선 여부 : 채용위탁비용, 이직률, 교육훈련비 등 감소 효과
	사회적 가치 (책임)	(공정성, 투명성, 민주성)	• [공정성] 확보 여부 : 비위행위 감소, 윤리경영 및 사회적 책임경영 체제 구축 • [투명성] 확보 여부 : 절차 투명성, 다중감시체제 등 확보 • [민주성] 확보 여부 : 기관간 협력 및 자원공유

주: 공공기관 및 지방자치단체의 관점을 중심으로 실증분석이 이루어짐. 수험생 관점에서의 정책 추진효과는 대상자 대면인터뷰나 설문조사 등이 곤란하였고, 기관측 설문조사자료 확보가 가능한 경우조차도 응답률이 저조하여 명확한 분석이 곤란하였음을 밝힘.

## 2. 공공기관 통합채용 수요 및 기대효과 분석

공공기관들이 인지하는 통합채용제도 도입의 기대효과 및 필요성 인식현황을 살펴본다. 한국조세재정연구원을 통해 제공받은 2020년 340개 중앙부처 산하 공공기관을 대상으로 한 「공공기관 통합채용제도 수요조사」 설문지 기술 결과를 분석하였다. 동 설문지는 주관식으로 ‘기관의 채용업무 현황’, ‘유사기관 현황’, ‘통합채용 기대효과(필요성)’ 관련 세 가지 개방형 질문으로 구성되어 있었으며, 전체 340개 기관 중 38개 기관(그 외 302개 기관은 무응답)만이 응답을 하였다. 회수율이 11.2%로 미미하여 표본의 대표성을 확보하기는 어렵지만 여타 체계적 설문조사 및 통계자료 등 획득이 곤란한 상황에서 이는 공공기관들이 현재 인지하는 통합채용제도에 대한 긍정적, 부정적 인식 및 기대효과, 제도가 도입될 경우 참여의사 등을 확인해 볼 수 있는 기초자료가 된다.

앞서 언급한 바와 같이 공공기관 통합채용제도가 추구해야 할 정책목표나 핵심가치는 물론 공공기관을 대상으로 통합채용제도에 대한 명확한 개념 및 당위성조차 제대로 전달된 바가 없기 때문에 공공기관이 인식하는 통합채용은 기존 합동공채 또는 진전된 합동공채 방식에 대한 인지효과에 머무를 것이다.

38개 공공기관의 ‘통합채용의 필요성(기대효과)’에 대한 수요조사서 양식에 기술된 내용을 분석하여 응답 공공기관을 아래 <표 IV-4> 기준에 의거 크게 5개 범주로 분류하여 보았다.

〈표 IV-4〉 공공기관 통합채용 수요조사 결과 응답 내용 범주화(5개)

구분	질의내용
적극적 긍정	긍정적 기대효과 중심 기술 & 통합채용 유사사례로 참여중이거나 향후 제도 참여 의지 있음
긍정적 조건부 긍정	긍정적 기대효과 중심으로 기술하였으나 대부분 실제 참여의지는 명확하지 않음
중립	특정 조건을 충족하는 한 참여하겠다는 의지를 보임
부정적	의견없음 또는 긍정적, 부정적 기대효과를 중립적 기술
적극적 부정	부정적 기대효과 중심 기술 & 제도 참여 어려움 호소 등 거부 의사 명확

〈표 IV-5〉를 살펴보면, 물론 수요조사 응답기관 자체의 특성이 통제되어 해석상 유의가 필요하지만 최소한 응답 공공기관 중 통합채용의 긍정적 기대효과 및 필요성을 인지하는 즉 ‘적극적 긍정’, ‘긍정’에 해당하는 공공기관은 총 17개(약 44.7%)이고 통합의 필요성을 인지하고 일정 요건 충족 시 제도 도입에 찬성하는 ‘조건부 긍정’에 해당하는 7개(약 18.9%) 기관을 잠재수요자로 포함한다면 통합채용제도 참여 가능성이 있는 기관은 24개(약 63.2%)에 이른다. 따라서, 부정적 기대효과(부정, 적극적 부정 응답 총 9개 기관)를 가지거나 참여의지가 약하거나 없는 공공기관(중립 응답 총 5개) 전체 14개(약 36.8%) 기관보다 많다. 이는 통합채용제도에 대한 공공기관의 당위성 인식과 공감대 확산 및 니즈를 반영한 제도적 기반이 마련된다면 동 제도의 현실적 실현가능성이 낮지 않음을 보여주는 결과이기도 하다.

〈표 IV-5〉 공공기관 통합채용 기대효과별 분포 및 논거(38개 기관 응답내용 분석)

공공기관 통합채용 기대효과	기관 수	기관명	공공기관이 인지하는 기대효과의 논거
긍정적	적극적 긍정	6	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 효율적 비용절감</li> <li>- 채용공고 통합으로 인한 홍보비 등 채용 비용 절감</li> <li>- 위탁업체 공동선정에 따른 업무중복 감소</li> <li>- 채용의 효율성, 전문성 확보</li> <li>- 외부위원 인력풀 부족에 따른 고충해소 등 채용 전문성 강화</li> <li>예) 항만공사 1인당 채용비용 38% 절감</li> </ul>
	긍정	11	

공공기관 통합채용 기대효과	기관 수	기관명	공공기관이 인지하는 기대효과의 논거
조건부 긍정	7	한국로봇산업진흥원, 한국문화번역원, 한국문화정보원, 한국시설안전공단, 한국영상자료원, 한국잡월드,	및 채용만족도 5% 상승(특히 면접전형 가장 큰 효과) • 투명한 채용문화 - 상호감시감독 체제로 인한 투명성, 책임성 강화
		독립기념관, 소상공인시장진흥공단, 창업진흥원, 한국가스공사, 한국건강증진개발원, 한국승강기안전공단, 한국청소년상담복지개발원	
증립	증립	5	서민금융진흥원, 서울대학교치과병원, 한국고전번역원, 한국소방산업기술원, 한국청소년활동진흥원
부정적	부정	6	• 비용절감 효과는 인정하나 당위성에 대한 공감 어려움 호소 • 채용전형 통일에 따른 기관별 특성( 정부주무부처, 기관유형, 채용시기, 채용규모, 채용직무 등) 반영 곤란: 세부 채용전형방식 통합의 어려움 우려 • 근무여건(근무지, 보수수준 등)에 따른 기관별 서열화 및 응시자 쏠림현상, 채용예정인원 대비 지원자 미달 발생 우려 • 중복지원 불가에 따른 응시자 선택권 제약
	적극적 부정	3	

자료: 「공공기관 통합채용 수요조사」(한국조세재정연구원 내부자료, 2020.05.) 원자료를 저자 분석 후 작성

공공기관은 대부분 채용프로세스 중 일부를 위탁하고 있으며 주요 채용프로세스는 “채용공고 및 접수 - 서류전형(적격심사 경우 대부분으로 필기전형 후 실시하기도 함) - 필기전형 - 면접전형 - 합격자 발표” 순이다.

공공기관 통합채용제도 도입에 긍정적 견해를 표명한 기관을 중심으로 공공기관이 생각하는 유사기관(직무특성, 기관규모, 지리적 위치 등) 명단을 조사한 결과는 아래 <표 IV-6>에 요약된 바와 같다. 향후 시범적 제도 운영 시에 통합채용 기관 범주화(grouping) 등에 참고할 수 있는 사항이다.

주목할 부분은 조건부 긍정의사를 표명한 공공기관(총 7개 기관)으로 통합채용제도 도

---

입에 필요한 전제조건을 충족 시 참여의사가 있는 잠재적 수요 집단의 견해이다. 좀 더 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 기관 상호 간 의견조율을 하는 주체, 예컨대 주무부처 사전협의 지침, 인사위원회 등 관련 지침 등을 총괄하는 주체가 필요하다는 견해이다. 기획재정부가 주관하는 통합채용이 진행된다면 가능하다는 견해(독립기념관), 인사혁신처와 같은 공공기관채용 전문기관이나 전담부서가 필요하다는 견해(한국가스공사), 가칭 '채용진흥원'과 같은 공공기관 직원 채용업무 전담기관이 신설이 필요하다는 견해(창업진흥원) 등이 도출되었다. 실제 공공기관 합동공채에 적극성을 보였던 기관조차도 정책간담회 등에서 이와 유사한 의견을 표명한 바 있다. 예컨대 ○○항만공사의 경우 정책간담회를 통해 공공기관 NCS 직업기초능력평가 시험문제 출제의 엄정성, 출제위원 pool 관리 전문성 등을 위해 필기 시험 운영 전담 공기업 설립 또는 인사혁신처와 같은 전문기관의 시험관련 업무 대행 등이 필요하다는 건의사항이 있었다.

둘째, 기관별 채용분야, 예산상황이 상이하므로 공통 채용분야, 일부 절차에 한해 가능하다는 견해가 있다. 예컨대, 행정사무직에 한해서 가능하다는 의견(소상공인시장진흥공단), 신입직원의 경우 유사기관별 모집분야(사무, 기계, 전기 등) 동일하고 NCS기반 직무능력중심 채용과정 유사하여 통합채용의 실효성이 높으나 경력직, 전문직의 경우 기관별 채용이 곤란하다는 견해(한국가스공사), 기관에 특성화 된 직무(건강증진사업일반)의 경우 통합채용이 어려우나, 주무부처 산하 기관과 합동채용을 진행할 경우 공통직무(기획·인사·회계·전산 등)는 가능하다는 견해(국민건강증진개발원), 필기시험 절차에 한하면 좋을 것이라는 등(독립기념관)의 다양한 의견이 도출된 바 있다.

〈표 IV-6〉 공공기관 수요조사 근거 통합의지를 보인 공공기관 및 유시기관 현황

통합의지 정도	기관 수	기관명	통합채용 가능 유시기관(설문사항 기반)
적극적 긍정	6	[해양수산부 산하 항만공사] 여수광양항만공사, 인천항만공사, 울산항만공사	[해양수산부 산하 공공기관] 현재 여수, 인천, 울산광양, 부산 항만공사 등은 기 추진중
		[국기과학기술연구원 소관] 한국기계연구원, 한국표준과학연구원, 한국항공우주연구원,	[국기과학기술연구원 소관 공공기관] 연구행정선진화추진센터 채용시 최초 도입하였으며, 기 참여 또는 참여예정
긍정적	11	[해양수산부 산하] 국립해양생물자원관, 극지연구소	[해양수산부 산하 공공기관] • 국립해양박물관, 한국해양과학기술원, 한국수산자원공단, 해양수산과학기술진흥원, 해양환경공단 등 • 정부출연연구기관
		[특허청 산하] 특허정보진흥센터, 한국특허정보원	[특허청 산하 공공기관] • 한국발명진흥회, 한국지식재산연구원, 한국특허전략개발원, 한국지식재산보호원
		한국기술교육대학교	학교법인 한국폴리텍 대학
		한국문화번역원	이카데미 등 교육프로그램 운영·교육 지원: 한국문화예술포육진흥원(문화예술포육 지원), 세종학당재단(세종문화어카데미 운영)
		한국로봇산업진흥원	미גיע
		한국문화정보원	규모 및 성격이 비슷한 공공기관 사례검토 결과 채용추진 체계 및 추진 과정이 대부분 유사하다는 견해
		한국시설안전공단	국도교통과학기술진흥원, 한국교통안전공단, 한국국토정보공사, 한국철도시설공단
		한국영상자료원	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [직무특성 유시기관] 영화진흥위원회, 영상물등급위원회</li> <li>• [지리상 근접기관] 한국저작권보호원, 한국문화정보원, 한국문화예술포육진흥원, 국악방송 등</li> </ul>

통합의지 정도	기관 수	기관명	통합채용 가능 유사기관(실문사항 기반)
조진부 긍정	7	한국잡월드	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [직무특성 유사기관] 한국고용정보원, 한국직업능력개발원 등</li> <li>• [지리상 근접기관: 경기도 성남시 소재] 한국사회복지기업진흥원, 한국장애인고용공단 등</li> </ul>
		독립기념관	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [문화·예술·관광 분야 공공기관] 국립생태원, 아시아문화원, 국립낙동강생물자원관 등</li> <li>• [역사 관련 공공기관] 동북아역사재단, 민주화운동기념사업회 등</li> </ul>
		소상공인시장진흥공단, 창업진흥원	중소벤처기업진흥공단(기관리형) 중소기업기술정보진흥원(위탁집행형) 창업진흥원(위탁집행형)
		한국가스공사	[에너지 공공기관] 한국전력공사, 한국수력원자력, 전력거래소 등
		한국건강증진개발원, 한국청소년상담복지개발원	미기재
		한국승강기안전공단	<ul style="list-style-type: none"> <li>• [직무특성 유사기관] 한국가스안전공사, 한국교통안전공단, 한국전기안전공사 등</li> </ul>

자료: 「공공기관 통합채용 수요조사」(한국조세재정연구원 내부자료) 원자료를 저자 분석 후 작성

셋째, 채용프로세스를 보완하면 참여 가능성을 보여주는 기관도 있다. 예컨대 한국승강기안전공단은 필수 국가기술자격(승강기 기사 등)의 경우 사전에 개별 자격요건으로 정할 수 있도록 한다면 통합채용에 참여 가능하다는 의견을 내었고, 한국청소년상담복지개발원의 경우도 채용 홈페이지 구축 등 전체적 조율을 정부부처에서 일괄 지원하는 등 보완책에 대한 의견을 제시하였다.

한편, 공공기관 통합채용제도에 대해 적극적 부정 의사를 표시한 기관들의 통합채용제도 반대이유도 살펴볼 필요가 있다. 이는 향후 통합채용제도 설계 시 고려해야 하는 중요 사항이 될 수 있다. 적극적 부정의사를 표한 기관들은 공통적으로 첫째, '채용일정의 불규칙성'과 '직무의 특수성(기관 고유 특성 반영)'으로 통합채용 참여가 곤란하다는 견해를 표명하고 있다. 예컨대, 산업연구원이나 제주대학교병원의 경우 수시채용이 많은 편이라는 점을 들었고, 한국마사회는 유사기관인 강원랜드, 체육진흥공단 등과 주무부처, 기관유형, 채용시기, 규모, 채용직무(신입, 경력 등) 등에 차이가 있다는 견해이다.

종합해보면, 실상 모든 공공기관은 개별 기관 고유의 특성을 나름대로 가지고 있으며, 통합채용에 부정적 견해를 표명한 기관들은 주로 규모가 크고 채용인원 수도 많아서 독자적으로도 채용이 가능한 기관들이 많다. 합리적 의사결정 관점에서 볼 때, 이러한 공공기관들이 현 상태를 유지하기를 선호하고 변화된 새로운 방식의 채용은 도리어 기관 자율성이나 재량을 축소할 수 있다는 이유로 통합채용 참여를 기피할 가능성이 높은 것은 당연한 이치이다. 그러나 공공기관 통합채용제도의 도입논의 배경 자체가 공공기관 채용에 대한 투명성 제고와 책임성 강화, 수험생의 수험시기에 대한 예측가능성 강화 등 사회적 요구에서 비롯되었다는 점에서 앞서 논의한 사회적 책임의 관점 역시 간과되어서는 안되며 중앙정부 차원의 일정 부분 독려와 적극적 지원 및 유인책이 필요하다. 동시에 통합채용제도를 통한 채용비용 절감 효과와 상당수 긍정적 견해를 표명하고 확대해나가는 공공기관들이 존재한다는 측면 역시 고려해야 한다. 부정적 견해에서 제시한 문제점들은 통합채용제도 도입의 방식(전면적 방식이 아닌 단계적, 점진적 방식 등)과 채용프로세스 설계의 정교화로 보완해야 할 부분이며 무조건 동 제도 도입 자체를 거부하거나 문제점만 지적하는 것은 무리가 있다. 모든 정책에는 긍정적, 부정적 효과가 혼재하며 시대에 당면하는 경제적, 사회적 가치를 조화시키는 합의점을 찾아나가는 것이기 때문이다.

공공기관 통합채용제도는 단계적으로 자율 참여를 유도하는 것이 바람직하며, 조건에 부합하는 공공기관부터 신입직 중심, 정기채용 등을 기본으로 도입될 수 있다. 정기채용

---

횟수를 통합채용 실시 그룹 특성을 반영하여 정례화(예: 반기별, 분기별)하고 필요시 횟수를 늘리는 방법, 공통 직무능력평가 외 직무특성을 반영한 필기시험 과목을 추가하는 방안 등으로 기관수요를 반영해 나갈 필요가 있다. 관련 내용은 V. 시사점 및 정책제안 내 ‘공공기관 통합채용 기본표준모델(안)’ 파트에서 좀 더 구체적으로 논의하기로 한다.

### 3. 공공기관 통합채용 유사사례 I: 경기도 공공기관 통합채용 제도

#### 가. 지방공공기관 통합채용프로세스

##### 1) 도입배경 및 의의

지방공공기관 통합채용프로세스는 지방자치단체 산하 지방공공기관들이 필요 역량을 갖춘 인재를 선발하고 임용하는 일련의 채용과정을 지방자치단체를 중심으로 통합하여 진행하는 것을 의미한다(지방공기업평가원, 2019).

지방공공기관 통합채용제도 모델 및 가이드라인의 제공은 2019년 2월 20일 행정안전부, 기획재정부, 국민권익위원회가 합동으로 발표한 「공공기관 채용비리 근절대책」의 일환으로 추진된 것이다.

동 제도의 도입배경은 지방공공기관마다 채용프로세스가 상이하게 진행되어 통일된 체계가 미흡하고 관리감독이 소홀하여 채용비위 등 발생 사례가 실제 있었고 이는 대외적으로도 관심이 높은 지방공공기관 채용의 투명성, 공정성 등에 대한 신뢰도를 저하시키는 문제를 야기하였기 때문이다. 지방공공기관은 보통 채용규모가 작고 비정기적, 간헐적으로 소규모 채용을 진행하는 경우가 많아서 채용 전담조직이 없거나 전담조직이더라도 인력이 부족하여 채용의 전문성을 확보하기에도 어려움이 존재한다.

이러한 지방공공기관 채용에 대한 투명성 및 공정성 제고를 목적으로 지방자치단체 주도로 통합 신규채용을 운영해 온 지방자치단체는 경기도, 전라남도가 대표적이며 최근 신규 도입 추진 지방자치단체(제주특별자치도, 광주광역시, 경상북도, 화성시, 김해시 등)가 늘어나고 있다.

동 제도의 목적 및 기대효과는 다음 두 가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 제도 도입배경에서도 보듯이 채용절차의 투명성 및 공정성을 확보하고자 하는 것이다. 채용 관련 제반 과정들을 표준화된 절차에 따라 진행하고 이에 대한 정보를 공개

하며 지방자치단체가 주관기관이 되어 지방공공기관 채용 전 과정에 함께 참여하고 정보를 공유하며 다중 모니터링함으로써 채용절차의 투명성을 제고하고 채용비리를 근절하는 등 공정성을 제고하는 계기가 될 수 있다. 이때 투명성, 공정성 외 이해관계자의 참여라는 민주성까지 확보된다면 통합채용프로세스는 공공기관의 사회적 책임 이행을 완수하기 위한 유효한 제도가 될 수 있다.

둘째, 통합채용을 통해 경제적 관점에서의 효용성을 제고시킬 수 있다. 지방공공기관별 산발적으로 이루어져 홍보가 제대로 되지 않았으나 채용공고를 통합운영하여 널리 우수한 인재를 확보할 수 있다. 또한, 채용대행 위탁업체를 선정하는 과정에서도 규모의 경제(economy of scale)와 협상력(bargaining power) 제고를 통해 채용비용 절감이 가능하다.

## 2) 주요 내용

경기도는 2015년부터, 전라남도도 2017년부터 김해시는 2018년부터 통합채용을 시행해오고 있는 대표적 지방자치단체들이다. 동 지방자치단체들 간에도 실제 지방공공기관 통합채용의 범위 즉 '전체 채용전형 프로세스 중 어느 범위까지 통합채용을 지방자치단체의 주관하에 진행하고 어느 범위는 개별 공공기관의 자율적 영역으로 남겨놓는가' 하는 부분은 상이한 특징을 보인다. 이는 다음 <표 IV-7>에 요약된 바와 같다.

<표 IV-7> 지방자치단체 지방공공기관 통합채용프로세스 비교

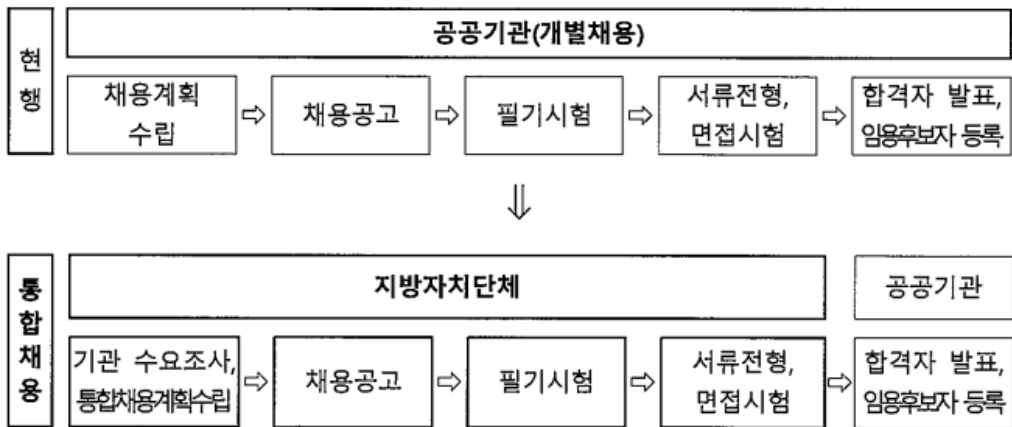
지방자치단체	통합채용 계획수립	채용공고 및 원서접수	필기전형	서류 및 면접전형	합격자 발표 및 임용후보자 등록
경기도	통합	통합	통합	개별	개별
전라남도	통합	개별	통합	개별	개별
김해시	통합	통합	통합	통합	개별

주: 음영 표시된 부분이 채용프로세스 중 실질적 통합채용 범위에 해당함  
 자료: 「지방공공기관 통합채용제 도입방안」(행정안전부, 2019.08.) 참고 저자 재구성

선도적으로 통합채용프로세스를 운영해온 상기 지방자치단체사례 등을 참고하여, 정부(행정안전부 주관)는 지방공공기관 통합채용프로세스 매뉴얼을 발표하여 가이드라인을 제공하였다. 지방공공기관 통합채용프로세스 및 모델은 [그림 IV-1]과 [그림 IV-2]에 제시된 바와 같다(지방공기업평가원, 2019.08.).<sup>16)</sup>

통합채용프로세스는 「채용절차의 공정화에 관한 법률」을 준수해야 한다. 채용전형(필기, 면접 등) 과정에 필요한 심사위원 섭외 풀(Pool)을 구성하여 무작위로 선정하도록 하고 있다. 통합채용프로세스를 개략적으로 살펴보면 우선, 업무협약서 체결 및 통합채용실무협의회를 구성 및 운영하여 지방공공기관 채용계획을 수립하고 개별 공공기관의 채용시행계획서를 접수하여 통합채용시행계획을 확정한다. 통합채용 전용 홈페이지를 통해 통합채용 공고 및 원서접수가 이루어지며 선발시험은 필기시험, 서류심사, 면접시험 등을 포함하는 것을 권유하지만 지방자치단체와 산하 지방공공기관과의 협의 결과에 따라 필기시험만 통합실시하는 것도 가능하도록 하고 있다. 마지막으로 최종합격자를 선정하여 공고하고 임용하는 순으로 이루어진다.

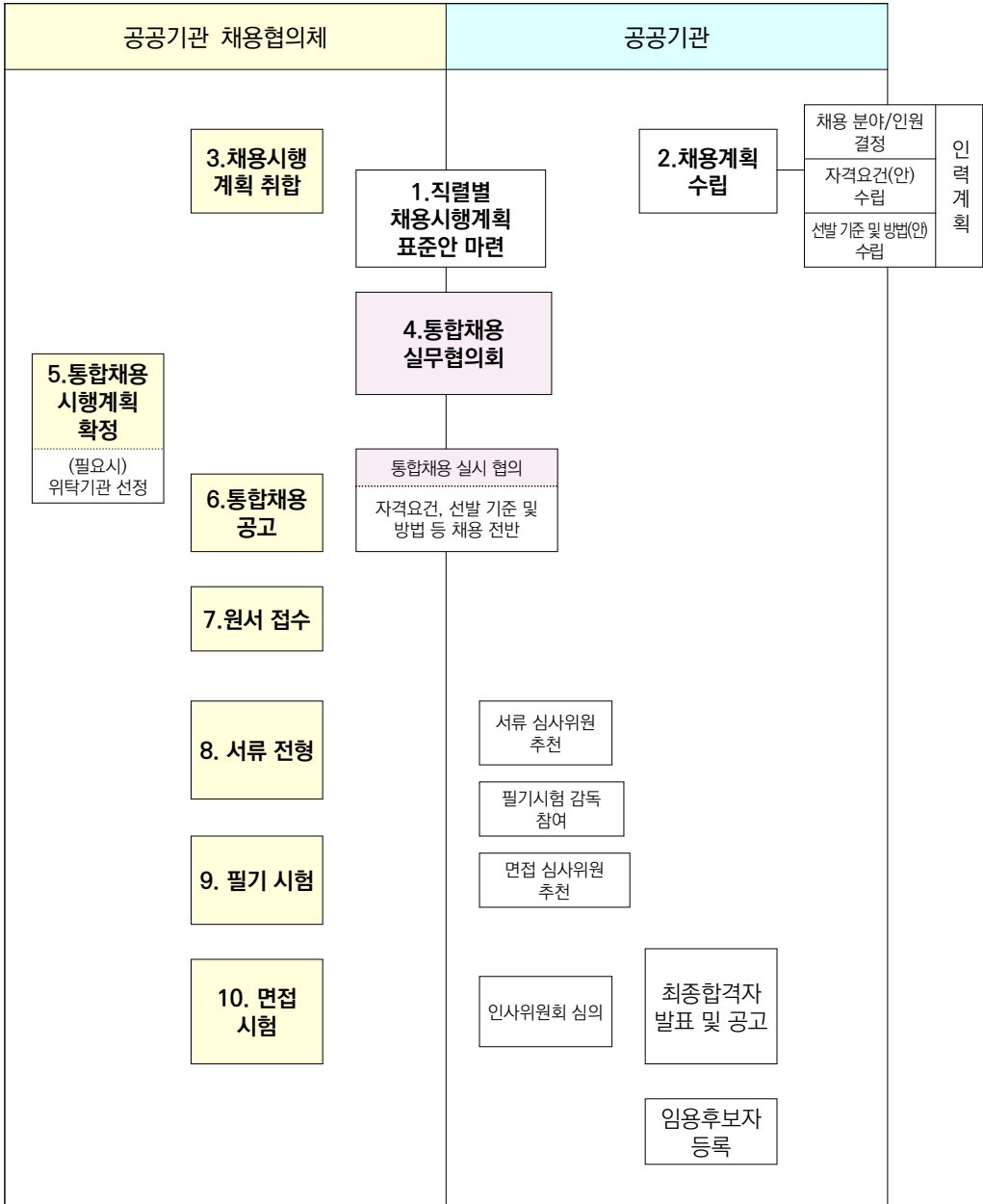
[그림 IV-1] 지방공공기관 통합채용프로세스(기본모델안)



자료: 「지방공공기관 통합채용제 도입방안」(행정안전부, 2019.08.)

16) 단, 지방공공기관 통합채용프로세스 매뉴얼은 「지방공기업법」, 「지방자치단체 출자·출연기관의 운영에 관한 법률」, 「지방공기업 인사운영기준」, 「지방 출자·출연기관 인사·조직지침」 등 관련 법령 등에 위배되는 경우에는 해당 법령이 우선 적용됨을 명시하고 있다.

[그림 IV-2] 지방공공기관 통합채용모델



자료: 「지방공공기관 통합채용제 도입방안」(행정안전부, 2019.08.).  
 「지방공공기관 통합채용프로세스 매뉴얼」(지방공기업평가원, 2019.08.).

## 나. 경기도 통합채용제도 사례분석

### 1) 개요

2015년 경기도는 공공기관 직원 채용제도 개선 계획에 의해 道가 일괄로 2월과 10월 정기채용을 실시하고 외부기관에 채용업무를 위탁 시행하는 방식을 도입하였다. 공공기관 채용계획을 취합하여 전년도 12월에 일괄 채용공고를 하여 예측가능성을 높이고 필기시험 후 서류전형을 실시하는 방식으로 전형절차를 변경하여 응시희망자는 모두 필기시험을 허용하여 시험응시 기회를 확대하였다. 필기 또는 인적성시험을 의무화하고 면접시험 탈락률을 축소(채용인원 대비 5배수 이내로 축소)하였으며, 직무중심 블라인드(Blind) 면접을 강화하고 외부면접관 비율을 2/3 이상으로 확대하는 등 경기도 통합채용제도는 채용절차의 투명성과 공정성 강화에 초점을 맞추고 있다.

### 2) 추진내용

2019년 현재 경기도는 본청 외 총 31개 기초지자체 중 3개시에서 통합채용제도를 운영하고 있다. 현황은 다음 <표 IV-8>과 같다. 정규직 채용에 한정하여 적용하며 통합채용 곤란 직위·직무 예컨대, 전문직, 연구직, (경비, 미화 등) 현업직은 예외적으로 자체·수시 채용을 허용한다. 단, 자체 및 수시채용 역시 지침에 의거 사전협의 절차를 유지한다.

<표 IV-8> 경기도 통합채용제도 도입 현황

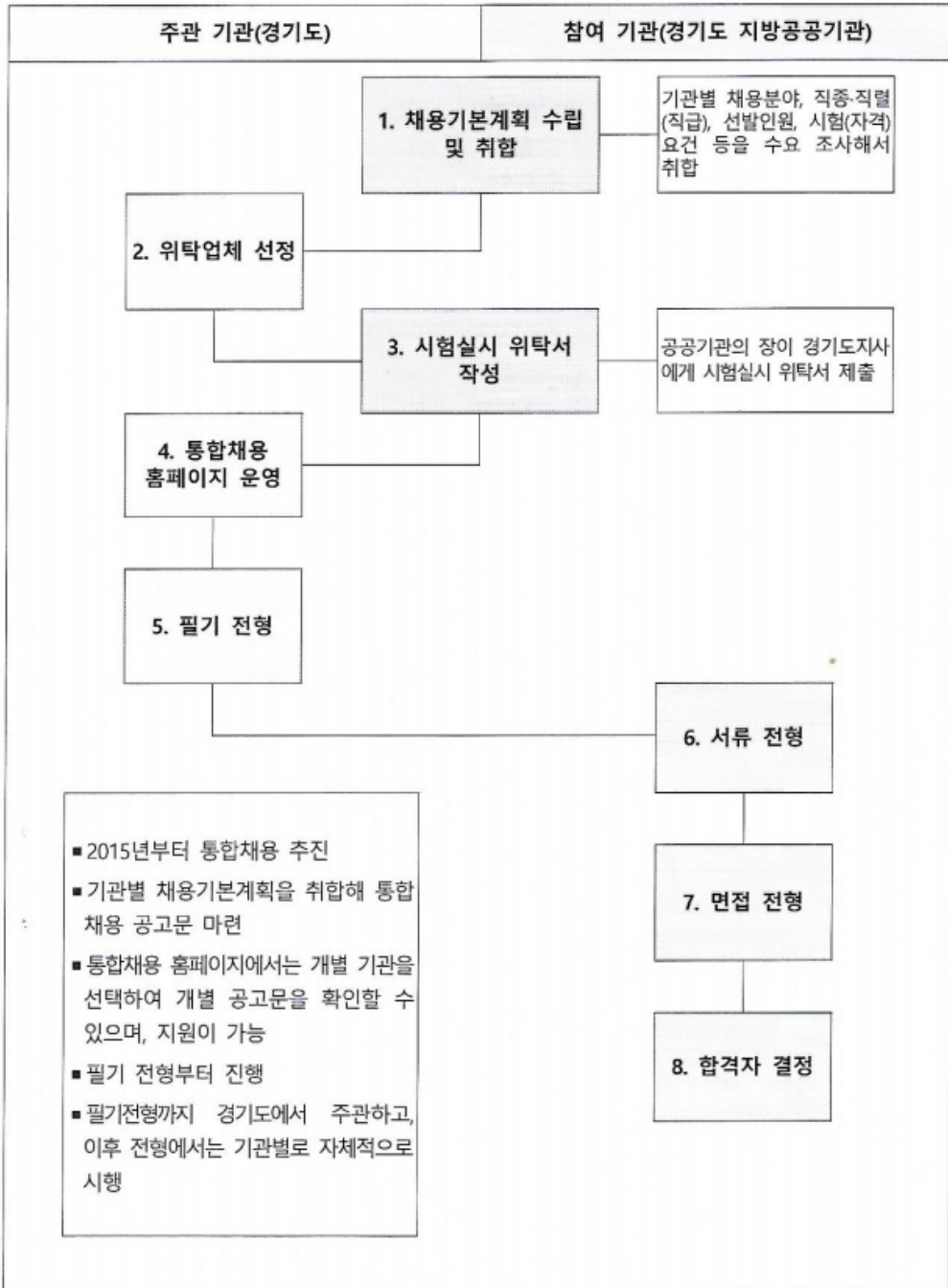
(단위: 개)

지방자치단체	통합채용 도입시기	지방공공기관 수 (통합채용 참여기관 수)	계획수립 & 채용공고 및 원서접수	필기 전형	서류 전형	면접 전형	최종 합격자 결정
경기도 본청	2015	26 (22)	통합	통합	개별	개별	개별
고양시	2019	6 (6)	통합	통합	통합	개별	개별
부천시	2017	6 (5)	통합	통합	통합	통합	통합
화성시	2019	5 (4)	통합	통합	통합		

주: 음영 표시된 부분이 채용프로세스 중에서 실질적 통합채용 범위에 해당함  
 자료: 언론기사와 해당 지방자치단체 문의 및 답변 등을 참고 저자 작성

경기도의 통합채용 모델은 [그림 IV-3]에 제시된 바와 같다.

[그림 IV-3] 경기도 통합채용모델



자료: 공공기관 통합채용 도입을 위한 간담회(2020.06.01) 제공자료 참고

경기도는 현재 채용대행업체를 민간위탁 방식으로 운영하고 있으며 [그림 IV-4]에 제시된 바와 같이 통합채용 홈페이지를 통해 일괄 채용공고를 실시하고 있다.

[그림 IV-4] 경기도 통합채용 홈페이지 및 시험과목 공고 예시

**2020년 제1회 경기도 공공기관 열린채용**  
경기도가 직접 공정하고 투명한 절차로 공공기관의 우수인재를 통합 채용합니다!

\* 각 기관명을 클릭하시면 해당 기관의 자세한 채용정보를 확인할 수 있습니다.

**기관별 시험과목**  
※ 상세 내용은 기관별 채용 홈페이지 내 채용공고 참조

기관명	구분		공통(문형수)	전공(문형수)
경기주택도시공사	행정직 (6급)	문화재	NCS직업기초능력평가 (50)	①문화사(20) ②문화재학(20)
		상경		①경영학(20) ②회계학(20)
	기술직 (6급)	토목		①응용역학(20) ②토질역학(20)
		건축		①건축계획학(20) ②건축시공학(20)
경기평택행안공사	사무직 (6급)	일반행정	NCS직업기초능력평가 (50)	①경영학/경제학/회계학 중 택1(40)
		토목		①응용역학개론(20) ②토목설계론(20)
	기술직 (4급)	토목 (향만)	NCS직업기초능력평가 (50)	①해양수리학(20) ②해양구조학(20)
		기술직 (5급)		건축

자료: 경기도 통합채용 홈페이지(<https://gg.saramin.co.kr/service/gg/index.asp>)

2020년도 경기도 공공기관 제도개선 기본계획에서 경기도는 통합채용제도 개선 내용을 발표하였다. 경기도 기획조정실장 주재 도-공공기관 협업간담회(2020.01.)를 통해 26개 공공기관 본부장 및 도 관련 부서장 협의 등을 통해 요구사항을 적극 검토하여 채용제도 개선안을 내놓은 것으로 주요 내용은 다음과 같다.

통합채용의 경직성을 완화하고 인력채용의 신속성, 효율성 제고를 위해 정기채용 횟수를 기존 연 2회에서 연 3회(4월, 8월, 11월)로 확대 계획이다. 채용계획 사전협의 기간을 법정 10일에서 7일로 단축한다. 또한, 필기시험 과목에서 적성검사는 폐지하고 전 기관 공통으로 인성검사를 시행하며(210문항, 30분 소요) 전공지식 중심 평가방식을 보완하여 모든 기관에 공통으로 NCS 직업기초능력평가를 적용하도록 했다. NCS 전체 10개 영역 중 공공기관 수요조사 및 협의를 거쳐 내부적으로 5개 영역을 도출(의사소통, 수리, 문제해결, 자원관리, 조직이해)하고 영역별로 각 10문항씩 총 50문항을 50분 동안 치루는 방식이다. 개별 공공기관별로 시행하였던 예비합격자제도를 전 기관으로 시행 범위를 확대하고 적극 활용한다. 예비합격자 제도란 최종합격자가 임용포기 또는 임용 후 중도 퇴사 등의 사정으로 결원 발생 시 자격요건에 해당하는 대상자를 추가 임용 가능토록 하여 신규자 결원에 신속대응하도록 하는 것이다. 이때 자격은 면접결과 불합격 기준에 해당하지 않는 자로 합격자 발표일로부터 6개월 이내 명단이 유효하다.

〈표 IV-9〉 경기도 공공기관 통합채용 제도개선 기본계획 주요 내용

구분	주요 개선 내용
통합공채 시행횟수 확대	연 2회 ⇒ 연 3회(4, 8, 11월 말)
채용계획 사전협의 기간 단축	[법정 10일 ⇒ 개선 7일 소요로 단축] [협의절차는 동일] 공공기관 ⇒ 주무부서 ⇒ 총괄부서 ⇒ 주무부서 ⇒ 공공기관
필기시험 과목 조정	적성검사 폐지, 인성검사 시행 전 기관 공통 ncs 직업기초능력평가(의사소통, 수리 문제 해결, 자원관리, 조직이해) 5개 영역 협의 도출
예비합격자 제도 적극 활용	최종합격 후 임용포기, 중도퇴사자 결원 신속대응 명단유효기간은 합격자 발표일로부터 6개월

자료: 「2020 경기도 공공기관 제도개선 기본계획」, 언론기사 등 참고 저자 재구성

### 3) 사례분석: 인터뷰 내용을 중심으로

본 장의 서두에 제시한 <표 IV-4> 인터뷰 주요 질의항목을 중심으로 경기도의 통합채용제도 도입 이후 주요 정책추진 내용과 정책추진 효과를 경기도청 인사실무담당자 인터뷰를 통해 주관기관의 관점에서 파악해 보았다. 주요 분석결과는 다음과 같다.

#### ① 정책추진 내용 인터뷰 내용 분석

우선 정책추진 내용 관련 인터뷰 내용이다. 크게 추진경과, 주관기관 선정방식, 전형절차에 대한 합의 및 세부고려사항, 민간위탁업체 활용범위 및 장·단점, 향후 제도 활성화 방안 등 5개 부문에 관한 질의응답 내용을 기초로 한다.

첫째, 경기도 통합채용제도는 2015년부터 도입되어 매년 전년 대비 개선 및 확장되는 모습을 보인다. 동 제도는 「경기도 출자·출연기관의 운영에 관한 기본조례」 제3조 6항 및 7항 등에 근거를 두고 있다.<sup>17)</sup> 당초 채용비리 근절을 목적으로 도입이 되었고 경기도가 주관기관이나 공공기관 채용담당 전담인력은 1~2명으로 적은 편이다. 경기도의 경우 처음에는 개별 공공기관에서 채용계획을 수립해서 오면 평가담당관실에서 시군평가, 공공기관경영평가를 했으나 공공기관영역만 따로 전담하는 과를 신설하여 과장 포함 총 16명이 근무를 하고 있다. 문제는 통합채용제도 담당은 현재는 1명뿐이며 사전협의 등의 절차를 거치고 사업소요예산 검토 및 운영의 효율성 등에 대한 관리감독 기능을 수행해야 하는 터라 업무부담이 높은 것으로 파악되었다. 따라서 채용대행 민간위탁업체를 통해 채용프로세스 행정업무 상당 부분을 분담하고 있었다.

둘째, 경기도가 주관기관으로서의 역할을 제대로 수행하고 있는지와 관련한 질문에 대한 의견은 다음과 같다. 현재 채용계획에 대한 사전협의나 비용 등 경기도 내 지방공공기관 중 통합채용에 참여하는 기관들에 대한 점검이 필요하므로 실제 차기 채용일정 1년 전부터 미리 준비를 하고 있었다. 지방공공기관의 채용관행을 보면 위탁사업을 많이 하면서 정규직 채용보다는 기간제나 계약직 채용을 많이 하는 부분이 있다. 현재 통합채용은 정규직에 한정되어 진행되므로 실질적으로 정규직 한정 시 통합채용을 통한 업무부담

17) 「경기도 출자·출연기관의 운영에 관한 기본조례」 제3조(조직·인력의 운용) ⑥ 출자·출연 기관의 장은 법 제12조 제1항 및 제2항에 따른 직원 채용시험시 응시자의 직무능력을 객관적으로 측정할 수 있는 필기시험 등 적절한 절차는 거쳐야 한다(신설 2015.04.08., 개정 2016.05.17.). ⑦ 제6항에 따른 채용시험은 도 또는 외부 전문기관에 위탁할 수 있다.(신설 2015.04.08., 개정 2016.05.17.). 다만 인터뷰 내용에 따르면 행정안전부의 가이드라인 등에 의해 상기 근거가 없더라도 통합채용을 할 수 있다.

경감효과가 미미하다. 계약직 채용의 경우 이들에게까지 필기시험을 치루어야 하는지에 대한 의구심으로 지방공공기관들의 통합채용제도 참여 유인이 떨어져 정규직에 한정하고 있다.

지방자치단체 산하 공공기관은 100명이 넘는 곳이 많지 않고 출자·출연기관이나 지방공기업은 결원발생 시 정규직 채용시기를 기다리는 대신 계약직을 우선 채용하여 올해부터는 정규직 통합공채 횟수를 늘리는 방향으로 추진했다. 다만 계약직의 경우에도 채용계획 등에 관해 경기도가 사전협의는 하고 있다고 하였다.

인터뷰 내용분석 결과 경기도의 관점에서 볼 때 행정안전부 등 중앙부처의 지방자치단체 통합채용제도에 대한 지원 기능은 상당히 미흡하다고 파악된다. 실제 경기도 모델을 우수사례로 행정안전부가 사후에 타 지방자치단체에 권고하는 형태로 가고 있지만 채용프로세스상 실질적 행정지원 등에 특별히 주목되는 부분이 없다. 현재 지방자치단체를 주관기관으로 설정하고 채용대행 민간위탁업체를 이용하면서 필기 및 면접문항 출제 등의 행정부담을 덜고는 있으나 국가 차원의 주도적 통합채용 관련 계획 수립과 실태관리(예: 지방자치단체 공공기관의 계약직 위주의 채용 지양 및 정규직 채용 권고), 조직 및 인력 지원 등이 필요한 것이다. 다음 인터뷰 내용에서 지방자치단체의 경우도 정부 차원의 통합채용제도 지원 수요가 높음을 알 수 있다.

“인사혁신처나 기획재정부 등 중앙부처에서 채용의 전문성을 가진 조직이 공공기관 통합채용을 주관해서 진행해주었으면 하는 바람이 있습니다. 기획재정부에는 어차피 당장 조직이 없으므로 민간위탁을 해야 하고, 인사혁신처에서 공무원 채용과정처럼 일괄하여 접수도 하고 응시료도 좀 수수해서 응시율도 높이면 어떨까 하는 생각도 해봅니다. 전라남도, 광주시 같은 경우에는 모델이 좀 달라요. 내부조직으로 그래도 채용전문성을 갖춘 채용팀에서 하는데 필기 및 면접전형 과정에서 시험장소 대관업무나 감독 등을 맡아서 하고 문제 출제 정도만 외부위탁을 주고 있는 것 같습니다. 경기도는 시군만 31개라서 규모가 더 크고 민간위탁을 이용하다 보니 어느 순간에는 민간위탁기관이 갑이 되어버리는 듯하고 채용대행업체 지원율도 저조해서 수행가능한 민간기관 역시 소수로 한정됩니다. 보다 전문성이 있는 조직에서 수행하는 것이 맞다고 생각해요.”

셋째, 전형절차에 대한 합의 및 세부 고려사항 등에 관한 인터뷰 내용이다. 현재 통합채용의 범위는 시험공고, 서류접수, 필기시험 부분에 한정되며 서류심사, 면접전형 등은 대부분 개별 공공기관에서 하고 있었다. 이때 서류심사는 단순 적격 여부를 파악하는 것

---

인지에 대한 질문에서 개별 공공기관별로 자율적으로 이루어지고 있다고 한다. 필기시험을 우선적으로 치를 수 있기에 수험생의 기회가 확장되고 절차 투명성 및 공정성이 제고된 측면이 있는 것으로 파악되지만 서류심사 과정에서 또 다시 재량이 개입될 여지가 있는 것으로 파악되었다.

향후 통합채용프로세스의 통합의 범위가 확장될 여지는 있어 보인다. 인터뷰에서 실무 담당자는 경기도 내 부천시, 화성시, 수원시, 고양시 등에서 통합채용을 실시하고 있는데 지자체 소속 공공기관 임직원 수나 채용규모가 적기 때문에(O명) 면접까지 통합방식으로 진행해도 무리가 없다고 보고 있었다.

현재 전형절차는 필기시험을 우선 실시하고 있다. 이는 공공기관 채용비리가 보통 서류심사 과정에서 발생 가능성이 높다는 인식이 강하고 적어도 필기시험을 통과한 경우에는 능력을 객관적으로 검증받아 밀실인사가 줄어들 것이라는 생각에서라고 했다. 문제는 기존 서류전형을 통해서 1차로 모수를 한정하지 않고 공무원과 달리 공공기관 지원 시 지원자가 부담하는 응시비용이 없고 경기도가 모두 부담하고 있다 보니 실제 필기시험 응시율이 50% 내외로 매우 저조하다는 것은 비용 낭비가 상당한 부분이다.

필기전형 시험과목은 일반 공공기관 채용전형과 유사하게 NCS기반 직업기초능력 평가, 인성검사, 전공 직무능력평가를 실시하고 있다. 단 올해부터는 NCS 10개 영역 중 공공기관 사전조사 시 선호도가 제일 높은 5개 영역으로 한정하여 공통으로 NCS 기반 직업기초능력평가를 하고 있다. 필기시험 과목은 사전에 공공기관과 협의를 거치나 지방자치단체는 직렬도 다양하고 천차만별이라서 그룹핑도 쉽지 않은 부분이 있다. 따라서 채용이 끝나자마자 바로 몇 번의 수요조사를 거치고 다음 채용준비를 위한 사전협약에 착수한다고 하였다. 현재는 시험일정을 통일하고 NCS 직업기초능력평가를 동일하게 보고 있으며 전공 직무역량평가는 기관 수요에 따라 자율적으로 다르게 적용되고 있다.

넷째, 민간위탁업체 활용범위 및 장·단점에 관한 내용이다. 경기도는 매년 계약에 의한 공개입찰방식으로 채용대행 민간위탁업체를 선정하여 활용해 왔으나 몇 년째 한 기관(00인)으로 집중되는 경향이 있다. 보통 3개 업체 정도가 공모에 지원을 하는데 2019년의 경우는 1명으로 지원업체가 줄어들어 곤란했다고 한다. 이는 지원자 수 규모가 12,000명을 넘어가면서 전문성을 갖추고 역량이 가능한 지원업체 폭이 좁아지는 반면 소요예산 배정액은 많지 않기 때문이다. 이때 민간위탁이 증장기적으로 규모가 있는 1~2개 기관으로 집중되어 공정성·투명성 저하 가능성은 없는지에 대해 질문하였다.

“아직까지는 문제가 없었고 작년까지도 그리 심각하게 생각하지 않았으나 올해 업체 선정 심의위원회를 할 때도 유사한 문제 제기가 있었습니다. 따라서, 이전에는 정산하면서 검토하고 문서파기 정도를 고려했는데 이제부터는 채용종료 후 위탁업체에 대한 사무위탁 정부감사, 개인정보보호 문제 등을 적극 감사하려고 하며 업체는 수용하겠다고는 했습니다.”

그렇다면 채용실무담당자가 인지하는 민간위탁의 장·단점은 무엇인지 파악해보았다. 우선 보다 전문적인 기관에서 수행하고 담당자의 업무가 경감되는 부분을 들었다. 담당자가 직접 수행하려면 인력이 부족하여(공공기관 채용전담 1명) 평균 참여기관(약 21~28개 기관)을 담당자가 모두 관리하기 곤란하지만 민간위탁 시 각 공공기관별로 PM이 배치되고 시험세팅 등 전문적 행정지원을 받는 부분이 장점으로 작용하였다.

민간위탁 방식의 문제점은 문제오류 검증이 약한 부분으로 출제사고 발생 가능성, 보안문제 대한 리스크가 상존하는 점이다. 공무원 시험은 위원들이 합숙을 하면서도 몇 번 씩 검증을 하는데 현재 민간위탁업체는 실제 출제되는 문제항목 수에 맞추어 문제를 외부출제위원을 구성하고 이것만을 경기도측에 공개하고 있는데, 문제 검증은 채용대행 업체의 담당 PM이 검증하는 정도로 파악된다고 하였다. 즉 채용대행 민간위탁 프로세스에 대해 상세하게 과업범위가 적혀있지 않고 점검 및 모니터링 기제가 확보되지 않은 부분은 향후 보완될 필요가 있는 것으로 보인다. 현재로서는 주관기관에서 전문성이 약한 부분도 있겠지만 무엇보다 주관기관과 민간위탁업체 간 정보의 비대칭성 문제로 상세한 내용을 알기도 곤란하고 점검이 힘든 상황으로 파악된다.

공공기관 합동채용 참여가 저조한 이유와 통합채용제도로의 발전 및 활성화 방안에 대한 질문에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되었다.

“지방공공기관의 규모가 작고 정규직 채용이 아주 간헐적으로 있고 주로 계약직 채용을 하면서 통합채용에 참여 수요가 낮기도 하고 무엇보다 지방자치단체 장의 의지가 많이 부족한 상황으로 보입니다. 경기도에서도 강제적으로 동 제도를 도입하라고 하지는 못하고 행정안전부도 권고를 하고 있을 뿐인거죠. 물론 공문을 통해 독려하거나 행정안전부에서 주최하는 교육이나 사례발표를 통해 홍보하기도 합니다. 주로 경기도와 광주광역시가 우수사례를 발표하고 있습니다.”

## ② 정책추진 효과 인터뷰 내용 분석

다음으로 인사실무담당자로서 인지하는 정책추진 효과에 관한 인터뷰 내용이다. 물론 상기 정책추진내용을 언급하는 과정에서 정책의 긍정적·부정적 효과 등이 포함되어 언급된 바 있으나 주요 이론적인 기대효과 부분이 실증적으로 구현되고 있는지를 확인해 볼 수 있었다.

통합채용제도 도입으로 인한 경제적 가치 부문에서의 기대효과로 이미 행정업무 부담 등 채용비용 절감 부문은 정책추진 내용에 관한 인터뷰에서 언급된 바 있다. 지방공공기관은 유사기관끼리의 그룹핑 자체가 곤란하므로 이직률에 미치는 영향을 파악하기는 곤란하였다. 인터뷰를 통해 확인한 사실은 2018년 이래 민간채용대행업체의 과업으로 필기시험 합격자 대상 면접컨설팅 실시를 포함하여 지원자들의 의견을 조사할 수 있었는데, 일부 수험생들은 시험기회가 줄어들었다는 민원을 제기하였으며, 기관별로 면접일이 통일되지 않아서 컨설팅 일자(면접일 이후 실시의 경우)를 놓고도 형평성 문제가 제기되거나 컨설팅 내용의 효용성에 대한 불만이 제기된 바도 있는 것으로 확인되었다.

그러나 인터뷰 결과, 실무담당자는 통합채용제도를 통해 그간 공공기관의 방만운영이 상당히 정리된 부분이 있다고 하였다. 예를 들면 기관에서 결원발생 시 기간제, 계약직을 임의로 채용하여 운영하던 것이 통합채용으로 사전협의 및 계획수립 등을 통해 많이 정리가 된 부분이 있다는 것이다. 연구직 등 전문성 아주 높은 경우는 사전협의 시 통합채용에서 제외해주기도 한다고 하였으며 이는 공공기관의 자율성을 크게 침해하지 않는 범위에서 통합채용제도가 운영될 수 있음을 시사한다. 현존 경기도 사례 역시 공공기관 통합채용제도의 이념형과는 아직까지 다소 거리가 있고 개선이 필요한 점들이 존재한다. 그러나 최소한 통합채용프로세스를 통해 공공기관의 채용절차에 대한 투명성이 확보되고 주관기관의 관리를 통해 보다 공정한 채용절차로 기능할 수 있는 가능성을 발견할 수 있다.

## 4. 공공기관 통합채용 유사사례 분석 II: 항만공사

### 가. 개요

부산, 여수광양, 울산, 인천항만공사 등은 기획재정부(2017년) 및 해양수산부의 공공기관 합동채용 방침에 의거하여 채용일정을 일원화하는 합동채용을 추진하여 왔다.

2017년 하반기에는 상기 4개 항만공사, 2018년 상반기에는 3개(인천·울산·여수광양), 2018년 하반기 4개, 2019년 상반기 4개, 2019년 하반기 3개 항만공사가 합동채용에 참여하였다.

합동채용 도입 이후 해를 거듭하면서 항만공사의 운영방식은 개선되어 왔으며, 2018년부터는 채용프로세스 중 일부 업무의 민간위탁 관련 업체를 합동채용에 참여하는 항만공사가 공동으로 입찰을 추진한 것으로 확인된다. 이때 공동입찰 계약 추진 및 사전 채용협의 등의 주관기관의 역할은 2018년 울산항만공사, 2019년 여수광양항만공사, 2020년 부산항만공사 등 순차적으로 합동채용에 참여하는 항만공사가 돌아가면서 맡아 왔다.<sup>18)</sup>

본 연구에서 논의하는 공공기관 통합채용제도는 이 같은 합동채용 방식보다 개선된 형태로 모색될 필요가 있으며 유사사례로 명명하고자 한다.

### 나. 추진내용: 주요성과 및 보완 필요사항

공공기관 통합채용제도 도입 등 제도 개선을 도모하기 위한 기획재정부 주관 정책간담회 자료(2020.04~2020.06.) 등을 통해 그간 진행해 온 합동채용의 주요 성과를 살펴볼 수 있었다. 당초 합동채용은 기관별 분산채용에 따른 사회적 비용 절감, 일부 수험생의 중복합격에 따른 타 응시자 채용기회 축소 방지 등의 목적을 가지고 있었다.

합동채용 방식의 핵심내용은 크게 두 가지이다.

첫째, 기관별로 개별 분산적으로 이용하던 채용 대행용역업체를 공동으로 선정하고 합동채용 홈페이지를 운영한다. 이로써 실제 채용비용은 절감하는 효과를 보였는데 구체적으로 기관별로 다소 차이가 있으나 ○○항만공사의 예를 살펴보면 수험생 1인당 채용비용기준 총 38% 정도가 절감된 것으로 밝혔다. 채용광고나 홈페이지 구축을 공동으로 진행하고, 필기시험 및 면접시험 문제개발 등을 공동으로 추진하면서 소위 규모의 경제로

18) 동 내용은 항만공사 인사실무담당자를 통해 확인한 정보이다.

인해 비용절감효과가 나타난 것으로 파악된다.

둘째, 항만공사 간 동일날짜에 필기시험 및 면접을 실시한다. 따라서 공공기관 입장에서는 선별된 인재의 지원에 따라 불필요한 행정비용을 절감할 수 있고 응시자의 소신지원으로 중복합격에 따른 항만공사 간 이동이 줄어들 수 있다. 실제 통합채용 도입 이후 신규 직원의 퇴직률은 일부 기관을 제외하고는 전반적으로 감소한 추이를 보인다. ○○항만공사의 예를 살펴보면 수 최근 3년간(2017~2019) 총입사자 31명 중 1명 중도퇴사로 퇴직률 3.2%를 기록하여 직전 3년간(2014~2016) 퇴직률 17.6% 대비 감소하였다. 한편 중복지원의 감소로 인해 일부 수험생의 선택기회 제약에 대한 우려가 있다. 합동채용 관련 만족도를 대부분 실시하지 않아서 정확한 결과를 얻기는 곤란하나. □□항만공사의 예를 살펴보면 합동채용 도입 전에 비해 도입 이후에 종합만족도(서류, 필기, 면접전형)는 5% 상승하였다고 밝혔다.

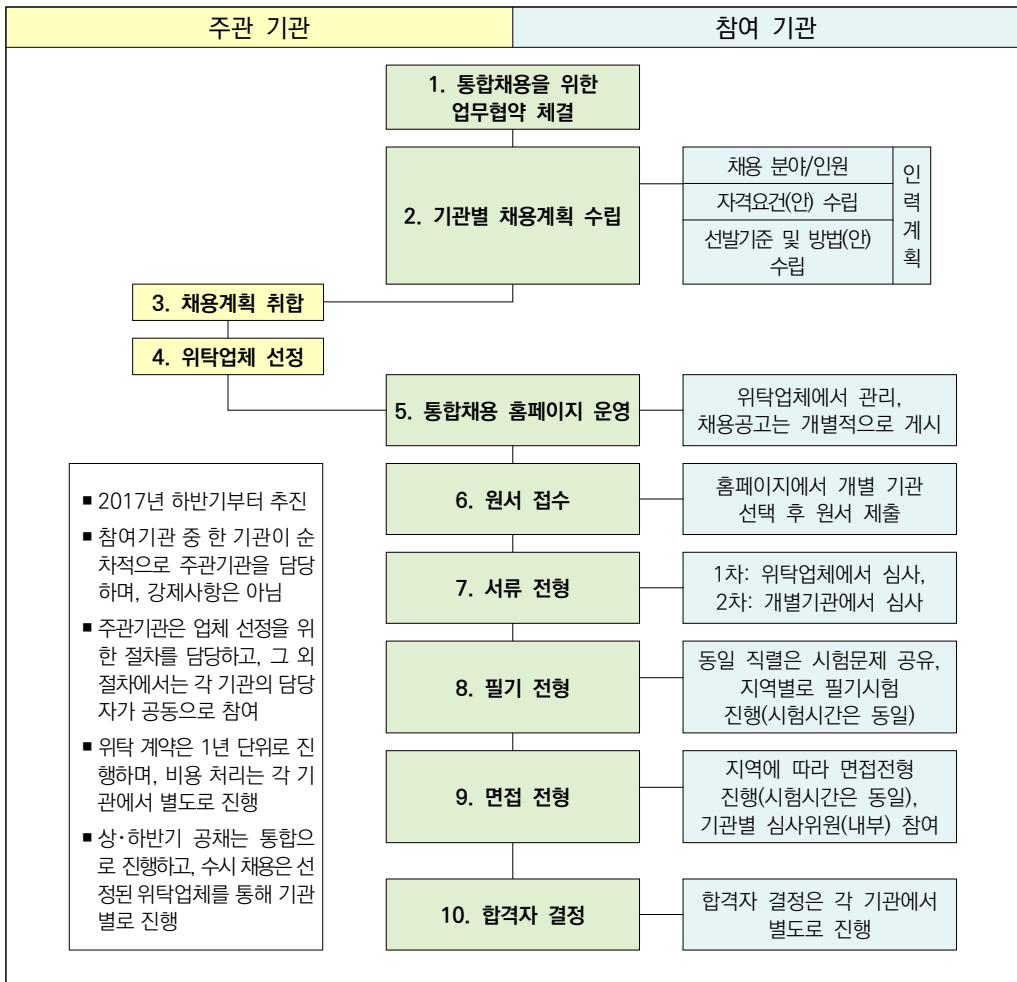
또한, 2019년 하반기 △△항만공사의 채용만족도 설문조사에서 “항만공사 간 합동채용을 실시하는 것이 개별공고에 비해 더욱 효과적이라고 생각한다.”라는 조사항목에 대해서 비록 응답인원 수(총 59명)<sup>19)</sup>가 적기는 하지만 ‘매우 그렇다(28명).’, ‘그렇다(21명).’, ‘보통이다(6명).’, ‘아니다(4명)’로 응답자 수 대부분(약 83.1%)이 ‘그렇다’ 이상의 긍정적인 의견을 제시한 바 있다.

항만공사의 합동공채 방식은 통합채용제도에 근접하는 하나의 모델로 인정받기 시작하였으며 [그림 IV-5]와 같이 항만공사형 통합채용 모델(안)로 표현되고 있다. 항만공사 합동채용프로세스를 주요 단계를 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 우선, (1단계) 합동채용 대행용역 공동추진협정 체결로 시작되며, 발주, 낙찰자 선정 및 계약체결은 당해연도 주관 공사가 일괄 추진하고 정산 및 대가지급 등은 각 공사별로 추진하고 있다. 과업 지시서 작성은 공사 상호 협의를 한다. (2단계)는 서류전형이며, 항만공사 간 중복지원 금지를 원칙으로 동일 기간 동안 합동 채용홈페이지를 통하여 지원서를 받고 있다. 단, 서류평가 등은 각 공사별로 추진하고 있다. (3단계)는 필기전형으로 전 공사는 직렬별 동일 시험과목·문제를 출제하고 있으며 필기시험 또한 동일 날짜·시간에 진행하고 있으며, 다만 시험장소 등 세부항목은 각 공사별로 추진하고 있다. 또한, 보안, 채용비위 사전차단

19) 입사지원자 수는 2,705명으로 응답률은 2.2%에 불과하여 응답의 신뢰성을 확보하기는 곤란하다. 다만 채용제도에 대한 적극적인 관심을 가진 사람들을 중심으로 설문응답 가능성이 높고 응답 대상자들 내 응답분포도 중요하므로 참고할 필요는 있다.

등을 위하여 문제지 봉인 및 답안지 채점에 대하여 같은 날 공사별 감사, 인사 담당자가 해당 업체를 방문하여 확인하고 있다. (4단계) 면접전형은 전 공사 동일 날짜에 진행하며 직렬별 구조화된 면접문제 Pool을 활용하고 있다. 다만, 면접장소 등 세부항목은 각 항만공사별로 추진한다.

[그림 IV-5] 항만공사 통합채용모델(안)



자료: 4개 항만공사 공공기관 통합채용 간담회 자료(2020.04.)

그러나 현행 제도운영 실태를 통해서 보자면 기관 간 순차적으로 돌아가면서 주관기관의 역할을 수행하는 방식은 개선될 필요가 있다. 현재 방식에서 실질적으로 주관기관의 역할이 미흡하고, 그 기능이 채용위탁업체와 대표적으로 계약하는 부분에 한정되고 채용 협의 및 조율의 역할은 미미한 것으로 파악되었다. 이는 후술할 항만공사 인사실무담당자 인터뷰를 통해 확인한 결과이다.

향후 항만공사의 현 채용방식이 통합채용제도로 발전해나가기 위해 정책간담회에서 제시된 다양한 보완 필요사항과 건의사항 등을 참고할 필요가 있다. 이를 채용계획 수립, 채용전형절차 진행, 채용대행 민간위탁업체 이용, 제도참여 유인 등 크게 4가지 범주로 구분하여 정리해보면 다음과 <표 IV-10>과 같다.

<표 IV-10> 항만공사 통합채용 활성화를 위한 현 제도운영의 보완사항

구분	현행 합동공채 방식의 문제점 및 보완사항
채용계획 수립 관련	• 기관별 채용개선 요구사항의 적시 반영 곤란
채용전형절차 진행 관련	• 통합채용시스템상 중복지원자 사전 스크리닝(screening) 보완 필요 • 응시율 저조로 시험 자격요건 부여 필요(2019 응시율 56~65%) • 기관 특성(실정)에 부합하는 필기 및 면접전형 문항 조정 및 개발 필요: 현재 동일직렬은 동일문항 출제 • 유사성격 기관들간 채용일정 통일로 외부 면접위원 등 섭외 곤란
채용대행 민간위탁업체 관련	• 매년 선정되는 채용대행사별 공동 출제문제 난이도가 일정치 않음 • 필기시험 출제 및 면접문항 개발과 관련하여 출제위원에게 서약서 등을 징구하여 유출사고가 발생하지 않았으나 리스크 상존
제도 참여유인	• 통합채용을 통한 비용절감 재원 발생 시 차년도 기관별 추가 증원 또는 충인건비 인상 등 인센티브 필요

자료: 항만공사 통합채용 활성화를 위한 정책간담회 내부자료(2020.05.) 참고 저자 재구성

<표 IV-10>에 제시된 주요 문제점 및 보완사항을 검토해보면 다음과 같다.

첫째, 현재 항만공사는 주관기관의 역할이 미흡하여 기관별 채용계획의 사전협의를 형식적이므로 적시에 관련 내용을 조율하고 조정하는 기제가 부재하다. 따라서, 공공기관 통합채용제도 모델로 발전하기 위해서는 기관 간 조율 및 협의, 전반적인 채용프로세스를 모니터링하는 주관기관의 설정과 역할 수행은 중요한 부분으로 볼 수 있다.

둘째, 채용전형절차 진행과 관련한 사항을 살펴보도록 한다.

우선, 통합채용시스템과 같이 기본적 인프라 구축 및 통합채용 지원을 위한 시스템에 대한 점검은 앞서 언급한 주관기관 등이 채용프로세스 전반에 대한 종합적 모니터링을

수행해야 함을 반증한다.

다음으로 필기전형의 자격요건을 대폭 완화하다 보니 응시율이 저조해지는 문제가 있었으며 이에 대해서는 사전에 NCS 직업기초능력평가를 국가 차원에서 동일하게 실시하고 이를 지원자격화하여 일정 점수를 충족하는 대상만이 지원가능하도록 하자는 건의사항이 있었다. 현재 공공기관은 필기전형에서 인적성검사, NCS 직업기초능력평가, 직무능력평가(전공 관련) 등을 실시하고 있는데 이 중 NCS 직업기초능력평가는 주요 능력별<sup>20)</sup>로 기관마다 난이도가 달라 공기업을 준비하는 응시자들이 준비하는 데 어려움을 호소하는 부분도 있다. NCS 직업기초능력평가 전문 출제기관을 통한 자격화 부분의 건의사항은 일면 심도있게 검토해야 하는 부분이다. 수험생은 예측가능한 자격시험 응시로 오히려 천차만별인 시험방식에 대한 수험부담이 경감될 가능성이 있고 공공기관 입장에서 일정 자격요건 해당자의 채용지원으로 응시율이 저조한 부분을 극복할 수 있기 때문이다. 이러한 공공기관 응시율 저조 부분은 후술할 지방자치단체 경기도 사례나 과학기술연구회 정책간담회 등에서도 공통적으로 나타난다. 이는 당초 시험기회 확대라는 제도의 선한 취지에도 불구하고 불필요한 행정비용을 야기하므로 어떤 형태로든 대응책이 필요하다.

이 외 기관 특성(실정)에 부합하는 필기 및 면접전형 문항 조정 및 개발 필요에 대한 의견이 있었다. 현재 동일직렬은 동일문항을 출제하고 있는데 이는 전공 관련 직무역량 평가 방식을 유연하게 적용하는 방식을 고려해 볼 수 있을 것으로 판단된다.

셋째, 채용대행 민간위탁업체 이용 관련 보완사항을 살펴보도록 한다. 민간위탁업체 이용 시 공공기관의 채용업무에 대한 행정적 부담 및 채용비용이 절감되는 측면이 있지만 한편 매년 입찰공고를 통해 계약하는 방식으로 채용대행사가 선정되면서 대행업체 변경시 공동 출제문제 난이도가 일정치 않은 문제가 발생한다. 또한, 필기시험 출제 및 면접문항 개발과 관련하여 출제위원에게 서약서 등을 징구하고는 있으나 실질적 관리감독 및 모니터링을 위한 제도적 기반이 미흡한 상황에서 시험문제 유출사고 등 채용절차상 오류발생 등 리스크가 상존하고 있다. 이 외 외부 면접위원 등 섭외 곤란 등으로 필기 및 면접전형 위원 위촉 등 관련 공공기관 간 전문가 Pool 공유 DB 구축 등 대응방안이

20) NCS 직업기초능력은 총 10개 영역으로 구성되며(예: 문제해결능력, 대인관계능력, 의사소통능력 등) 기관별로 선택능력 및 문제가 다양할 경우 응시자 입장에서 역시 수험부담이 높아지는 측면이 강하다.

---

필요하다는 의견이 도출되었다. 나아가, 현존 채용대행 민간위탁업체 방식보다는 국가 차원의 채용대행 기관 선정 및 필기시험 개발 또는 인사혁신처 채용대행 등 공적영역에서의 채용프로세스 관리감독의 중요성을 강조하는 등 정책수단에 대한 근본적 고민을 표출하는 건의사항이 도출된 바 있다.

#### 다. 사례분석: 인터뷰 내용을 중심으로

항만공사 인사실무담당자 인터뷰를 통해 공공기관의 관점에서 본 장의 서두에 제시한 <표 IV-4> 인터뷰 주요 질의항목을 중심으로 파악한 현존 합동채용방식의 정책추진 내용과 효과를 분석한 결과이다. 정책추진 내용에 관한 주요 인터뷰 내용을 토대로 파악한 정책 추진효과(긍정적, 부정적 측면)를 경제적 가치, 사회적 가치 측면에서 함께 기술하기로 한다.

현 합동채용 방식의 추진경과 및 주요 내용을 파악하고, 현행 방식이 공공기관 통합채용 모델로 적합한가를 정책 추진효과와 연계하여 살펴보았다. 이하는 실무담당자와의 인터뷰 내용을 근간으로 한다.

첫째, 추진경과로 항만공사는 2017년 하반기부터 올해 상반기(2020.06.21.)까지 매년 상·하반기 2회씩 총 6회에 걸쳐 합동채용제도를 추진하였다. 합동채용의 대상은 (무기계약직 및 정규직 채용이며 계약직, 기간제근로자는 각 개별기관에서 채용하는 방식을 따르고 있다. 현재 필기 및 면접을 동일한 일자에 실시하고 있으며 필기 및 면접문제는 동일직렬 동일 문항으로 실시한다. 서류전형 방식의 경우는 기관마다 다소 차이가 있는 것으로 확인되었다. 항만공사 통합채용제도의 추진동력은 당초 기획재정부와 주무부처인 해양수산부 의지와 참여 요구가 강한 요인으로 작용한 것이 사실이다. 2020년도에도 기획재정부의 일정 관련 요청(하반기 채용을 상반기로 당겨 실시 등) 등에 의해 전체적 일정 조율이 이루어진 부분이 있다. 문제는 올해 하반기 채용실시 예를 살펴보면, 일정조율 시 항만공사들 간에도 시험일정 조율이 어렵고 개별 기관의 입장 요구가 강한 부분이 있는데 행정적 부분이라도 기관 간 조율이 원활하지 않다면 합동채용 진행이 곤란하다. 다음은 인터뷰 내용의 일부이다.

“기재부의 합동채용 당시 취지는 채용일자를 맞추어서 분산되지 않고 단수지원(1곳만 지원해서 가는 방식)하는 것이 취지였다고 압니다. 문제는 동 취지 역시 약해지면서 합동채용에

참여를 하지 않으려는 기관도 나오고 있습니다. 이유는 시험일정을 맞추는 것조차 어려움이 있어서인데요. 저희도 불만이 있는 것이 특정 항만공사는 예컨대 일요일에 필기시험을 보자고 하나 저희는 토요일을 선호하고 시험장소를 특정 기관이 고수하는데 기획재정부에서 요청하는 시험일정 계획이 변경될 경우 해당 장소를 섭외하기 곤란(인기가 높은 장소는 6개월 내지 1년 전부터 예약이 필요한 반면 시험계획이 다소 급작스럽게 변경시 사전 섭외 곤란)하여 일부 기관에서 일정을 연기하자는 의견을 제시하는 등 기관들간 일정 맞추기조차 쉽지 않습니다.”

따라서 공공기관 합동채용제도가 개선되어 공공기관 통합채용제도로 제대로 구현되기 위해서는 사전에 채용계획을 명확히 수립하여 예측가능하게 하고, 일련의 채용프로세스를 총관리감독 및 모니터링하면서 기관 간 조율을 하는 주관기관의 행정지원 역할이 매우 중요함을 알 수 있다.

둘째, 주관기관 선정방식 등에 관해서 현재는 참여기관 중 순차적으로 돌아가면서 주관기관의 역할을 수행한다고는 하나 실질적으로 주관기관의 의미가 없다. 채용은 각자하고 돌아가면서 맡는 역할은 단지 채용위탁기관을 선정할 때 4개 기관이 발주를 공동으로 할 수 없으니 한 기관에서 계약을 하게 되는 의미이며 그 외에 특별히 주관기관으로서의 역할이나 의미가 거의 없다는 것이다. 주관기관을 통한 채용프로세스 전반에 대한 관리와 감독, 조정 및 조율기제가 필요하다는 의견 제시가 있었고 정책간담회 건의사항에서도 제시된 바와 같이 주관기관, 채용업무 대행기관 등과 관련한 대응방안 마련의 필요성을 강조하였다.

“통합채용 논의를 위한 정책간담회 때에도 이미 드렸던 말씀인데 저희는 주관기관이 실은 필요하다고 생각합니다. 각 기관은 다른 항만공사의 특성을 잘 모르고 현재는 시험일정과 시험문제가 같을 뿐입니다. 기획재정부나 주무부처(감독부처) 또는 인사혁신처 내 실이나 국을 두든지 해서 시험관리를 해주면 좋겠습니다. 또는 NCS를 개발한 산업인력공단과 같은 공기업 등을 설립하여 NCS 직업기초능력시험에 대한 자격증화를 통해 토익시험처럼 점수제로 운영하는 방식도 건의했습니다. NCS 직업기초능력시험 점수와 직무수행능력평가를 합쳐서 서열을 매겨 면접을 보든지 하면 되지 않을까요.”

---

셋째, 전형절차에 대한 합의 및 세부 고려사항 등에 관한 인터뷰 내용이다.

우선 채용계획 수립 시 활용되는 협의체의 활용도에 대해 살펴보았다. 현재 사전에 항만공사들 간 협의를 해서 과업지시서를 올리기는 하나, 진행과정에서 변경되는 부분이 주관기관이 아니고서는 반영이 거의 힘들다든 것이었다. 또한 채용협의체 역시 현재는 통합채용 전용 협의체가 아니며 기획재정부나 감독부처의 지시사항 또는 혁신방안 등 공통으로 직면하는 문제들에 대응하기 위한 인사실무담당자들간(팀장 포함) 협의체이므로 통합채용에 특화된 것이 아닌 상황이다. 따라서 현재로서는 주관기관 및 통합채용협의체 등이 실질적·제도적으로 갖추어지지 못하여 합동채용 형태로 진행되는 부분조차 기관담당자로서는 조율기제가 부족하여 더욱 난처한 상황임을 알 수 있었다.

다음으로 전형절차 중 시험일정과 시험문제의 통일로 인한 효과에 대해 질문하였다. 채용위탁비용 등이 현저히 감소하고 중복합격 방지로 이직률이 감소된 부분이 있는 것 같다고 하였다. 한편, 시험문제, 일정의 통일로 인한 문제를 제기하였다. 특히 시험과목 일부를 변경하는 부분도 고려한다고 하였다. 유사기능을 수행하는 기관이지만 지역별, 기관내부 사정에 따라 채용수요가 다르며, 당초 동의한 부분은 NCS 직무기초능력평가에 한정되었다는 것이다. 즉, 직무수행능력평가(전공시험 경영학, 행정학 등)는 개별적으로 달리 적용하고 싶으나 앞서 언급한 바와 같이 주관기관이나 협의체 활성화가 미흡하여 반영이 쉽지 않고 모든 것을 다 같이 통일되게 하는 부분에 대해서는 상당한 부담을 느끼는 것으로 파악되었다. 현재 항만공사는 채용업무처리지침을 통해 정규직을 합동공채 형태로 채용하고 있으며 동 지침을 포함하여 4개 항만공사별 채용관련 규정이나 절차가 거의 똑같고 시험과목도 같다.

민간위탁업체 선정의 경우를 살펴보면, 항만공사는 2017년 하반기에는 개별적으로 수의계약형태로 민간위탁업체를 선정하였고 지금과 같은 공동입찰 발주 방식은 2018년부터 시작되었다고 한다. 채용대행 민간위탁업체의 역할은 홈페이지 및 채용홍보활동 공동 진행, 서류-필기-면접전형까지 업체가 행정적 지원을 대부분 담당하고 있었다. 시험장소는 항만공사별로 각자 섭외하지만 외부 출제 및 면접위원 등 섭외나 시험현장 진행요원 배치, 점수합산 및 채용합격자 결과 보고 등 전반적 프로세스 대부분을 채용업체가 담당하고 있었다.

블라인드 채용이 도입되기 이전에는 대행업체를 이용하지 않고 기관 자체에서 채용 업무를 수행하였다고 한다. 이는 예전에는 비계량으로 서류전형을 실시하고 통상 5배수 정

도로 필기시험 대상자를 한정하는 식으로 하면 모수 자체가 적으니까 가능한 부분이였다. 그러나 블라인드 채용방식 도입 이후 필기전형의 기회를 확대하면서(서류전형은 필기전형 합격자 대상 적격여부만 검증) 예컨대 10명 채용 시 2,000명이 넘는 지원자가 발생하여 필기시험을 운영하기 위한 인력이 충족되지 않고 있는 것이다. 실제 개별 항만 공사 내 채용업무 담당팀 내 채용업무 담당 직원 수가 1~2명에 불과하여 민간위탁업체를 이용하지 않고서는 진행이 곤란하다고 하였다.

그렇다면 민간위탁업체 활용의 장점과 단점은 무엇인가? 인터뷰 내용에 의하면 홈페이지 구축비용이나 필기시험, 면접시험 출제비용 등이 절감되는 것은 분명하다는 것이 가장 큰 장점으로 인식하고 있었다. 서류전형의 경우도 1차적으로 위탁업체를 활용하여 자격요건 구비(예: 사무직의 경우 토익점수 700점 이상 등) 즉 적격 여부만을 파악하고 있으며 개별 기관에서 2차 검증을 실시하는 경우도 있다. 2차 검증 시에는 자기소개서에 블라인드 위배내용을 넣었는지 여부나 불성실성(글자 수를 맞추기 위한 동일어 반복 또는 오타자 등이 심각한 경우 등)을 판별하는 경우가 있었다. 다만 서류에서 불합격자를 판정시에는 기관별로 채용심사위원회를 거쳐야 하므로 가급적 객관적 자격요건 구비 등을 중심으로 파악하는 것이 바람직하다는 의견을 들을 수 있었다.

한편 공정하고 투명한 채용프로세스 운용과 관련하여서는 의문을 제기한 부분이 있다. 현재 민간위탁업체의 실제 운영현황을 세부적으로 모니터링하는 기제가 없고 물론 합격자가 바뀌거나 하는 오류발생 시 인사 중징계 대상이므로 담당자 입장에서는 부담을 느끼고 검토는 하지만 공식적 절차를 밟는다고보다는 발견된 내용에 대해서 그때그때 시정 조치를 하고 있는 부분이다. 인터뷰 대상 인사담당자 역시 위탁업체의 채용비리까지는 알 수 없지만, 실제 실수를 하는 경우가 적지 않고 실제 합격자가 바뀔수 있는 중대한 오류를 다행히 사전에 발견한 적도 있었다고 하니 항상 리스크가 상존하는 부분이다.

공공기관 합동채용 참여가 저조한 이유와 통합채용제도로의 발전 및 활성화 방안에 대한 질문에 대해서는 다음과 같은 의견이 제시되었다.

“실은 우리 기관의 경우 주무(감독)부처인 해양수산부의 강력한 요청이 있기도 했고, 오히려 채용규모가 작아서 할 수 있었던 측면이 있습니다. 개별적으로 채용진행 시 통상 15명 이렇게 뽑는데 채용대행업체 선정이 곤란해서 공동채용시 비용이 1/4 수준 정도로 절감되고 그 효과가 컸던 것 같습니다. 또한, 기관 특성이 존재하기 때문에 통합채용을 왜 해야하는가 하는 당위

성이 있어야 할 수 있지 그렇지 않고 정해놓고 같이 진행하는 부분은 쉽지 않다고 생각합니다. 가장 강력한 유인은 경영평가 반영이겠으나 이는 지나치게 통제하는 방식이 될 수도 있을 것입니다.”

인터뷰 결과, 합동채용제도 추진의 기대효과를 정리하면 다음과 같다. 공공기관의 입장에서 볼 때 행정비용이 절감과 담당자의 업무부담 경감의 효과가 있고 시험일정의 단일화로 인한 중복채용과 이직 등의 비용은 감소한 반면, 시험일정이나 과목 선택기회 제약으로 인한 심적 부담감이 있고 실질적으로 기관 간 협력이나 자원공유 등이 현재 체제에서는 제대로 발휘되지 못하는 측면이 있다. 한편 현행과 같은 민간위탁업체를 이용 시 행정비용이 절감되는 부분이 있으나 리스크가 상존하고 모니터링 부재로 인사담당자 입장에서 느끼는 징계부담은 오히려 증가하는 부분도 있었다.

그럼에도 불구하고 서류전형을 적격 여부 심사에 한정하는 방식으로 채용비위 가능성 감소, 블라인드 채용으로 NCS 기반 필기전형 응시기회 확대, 필기 및 면접전형에 외부위원을 50% 이상 유지하는 등 기관 간 동일한 채용업무처리지침 준수<sup>21)</sup> 등 투명성과 공정성 확보 측면에서 긍정적으로 작용하는 측면이 있음을 확인하였다.

## 5. 공공기관 통합채용 유사사례 III: 과학기술계 출연(연) 공동채용

### 가. 개요

국가과학기술연구회 주관으로 2020년 처음으로 출연(연) 채용 공동운영을 실시하였다. 도입배경은 취업준비생 관점에서 중복지원으로 인한 과도경쟁, 채용시기 예측 어려움 등의 문제를 극복하고, 출연(연) 입장에서도 지원자 과다로 인한 채용업무부담이 높아지고 중복지원으로 인한 전형 미응시 및 중복합격 후 입사포기에 따른 인력공백 등 문제에 대응하고자 한 것이다. 또한 정책적으로 채용창구 일원화를 통한 관리감독 효율성 제고 및 국민의 채용 공정성, 투명성 요구를 적극 반영하고 공동채용, 공동설명회 등 통합채용을 통해 사회적 비용을 절감하고자 한 것이다.

21) 다만, 현재 최종 합격자 발표는 각 기관에서 별도로 진행하고 있었으나 채용점검위원회, 인사위원회, 청년 옴부즈만제도 등 다양한 명칭으로 운영은 되나 최종적으로 채용절차 전반이 제대로 진행되었는지를 점검하는 동일 기능을 수행하는 기구를 구비하여 채용과정의 투명성, 공정성 확보 노력을 기울고 있었다.

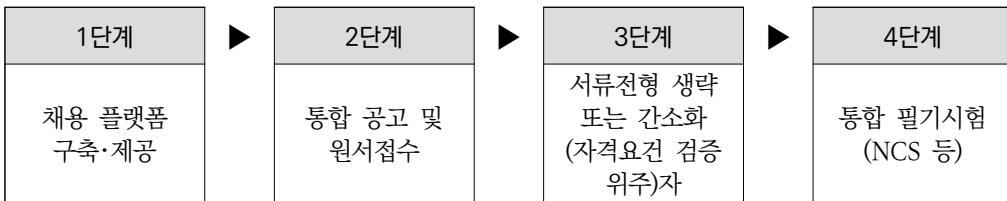
2017년 12월 출연(연)은 연구행정선진화 일환으로 ‘합동채용 도입’ 과제를 채택하였고 2019년 3월 ‘출연(연) 공통행정서비스 기능 집중화 추진계획’의 이사회 의결 이후 2019년 9월부터 전문 민간위탁기관과 연계하여 ‘출연(연) 채용 공동운영’을 추진해오고 있다. 국가과학기술연구회 산하에 26개의 연구기관이 있으며, 2020년 상반기 5개 기관이 참여하였고, 2020년 하반기 11개 합동공채 방식 확대 예정에 있다<sup>22)</sup>. 또한 2021년에는 전체 출연연(총 26개 기관, 연구회 및 25개 출연연)으로 확대 시행 예정이다.

### 나. 추진내용

과학기술계 출연(연) 공동채용의 핵심 특징은 채용플랫폼(공동, 수시)을 구축하고 채용 지원서비스(홍보, 공고 및 접수, 지원자격요건 점검 지원)를 통합지원하는 것이다. 또한, 통합필기전형을 통해 채용관련 프로세스(고사장 운영, 문제출제, 시험지 및 답안지 보안 수송, 채점 등)를 총괄운영한다. 통합필기시험은 인성검사 및 NCS 직업기초능력평가를 공동으로 실시하되 출연(연)별 지정된 합격배수에 따라 고득점순 합격자를 선정한다.

과학기술계 출연(연) 공동채용 추진체계는 다음 [그림 IV-6]과 같으며, 행정직은 이하 1~4단계를 거치며 연구·기술직의 경우 통합필기시험은 실시하지 않으므로 1~3단계만 공동채용이 진행된다. 4단계 이후 면접 등은 기관별 자율전형 방식으로 진행한다. 다만, 면접관의 채용 공정성, 블라인드 원칙 준수 등을 위한 기법 등 전문성 강화를 위해 면접관 통합교육을 실시하고, 신입지원 선발 후 통합교육을 실시한다.

[그림 IV-6] 과학기술계 출연(연) 공동채용 추진체계: 행정직



22) 2020년 1차 상반기 공동채용 참여기관은 국가과학기술연구회, 한국과학기술연구원, 녹색기술센터, 한국전자통신연구원, 한국표준과학연구원 등 5개 기관(총 52명, 연구직 26명, 행정·기술직 26명)이다. 하반기에는 앞의 5개 기관에 6개 기관이 추가 참여(녹색기술센터, 한국지질자원연구원, 한국기계연구원, 한국에너지기술연구원, 한국전기연구원, 한국원자력연구원 등)하여 총 11개 기관이 참여 예정이다(국가과학기술연구회 연구행정선진화추진센터, 2020.03.31., 「출연(연) 채용 공동운영 설명자료」).

다. 사례분석: 정책간담회 참여관찰 및 기관제공 문헌자료 분석

국가과학기술연구회 주관 공동채용이 올해 처음 시도되었음에도 불구하고 활성화되는 이유는 제도적 시스템을 통한 적극적 참여 유도와 취업준비생 관점에서의 제도 개선 노력 등이 유관기관의 공감대를 얻었기 때문이라고 본다. 이하에서 주요 특징적 노력을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 연구행정 선진화 5대 주요 추진과제 중 하나로 ‘공동채용’을 자체평가지표에 반영함으로써 기관의 참여를 적극 유도하는 방안을 마련하였다. 2020년 2차 종합평가 연구지원부문 현안대응 항목의 하나로 ‘연구행정 선진화 주요 추진과제 도입 실적’에 ‘공동채용’을 반영하여 참여기관에 대한 인센티브를 부여하였다.

〈표 IV-10〉 과학기술계 출연(연) 공동 채용 종합평가 항목 반영 사례

항목	주요 내용	관련 근거
연구행정 선진화 주요 추진과제 도입 실적	<ul style="list-style-type: none"> <li>연구행정 선진화 5대 주요 추진과제* 도입 및 활용 실적</li> <li>* 공동채용, 공동 법무자문, 연구지원, 주요사업 서식 간소화, 주요사업 정산 제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국정과제35(자율과 책임의 과학기술 혁신 생태계 조성)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출연(연) 연구행정 효율화</li> </ul> </li> <li>이사회 안건               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 출연(연) 공통행정서비스 기능 집중화 추진계획(안)(제105회 정기이사회 의결안건, '19.3.29)</li> <li>- 출연(연) 연구행정 선진화 추진방안(안)(제79회 정기이사회 보고 안건, '17.12.29)</li> </ul> </li> </ul>

자료: 국가과학기술연구회 내부자료(2020.05.27) 「과학기술계 출연(연) 2차 공동채용 추진계획」

둘째, 취업준비생의 입장에서 공동채용제도 개선점을 파악하기 위해 응시자 대상 설문 조사를 실시(기간: 2020.02.24.~2020.03.02.)하고 제도개선 계획을 마련한 점은 주목할 만한 사항이다. 응시인원 2,066명 중 2,059명이 설문조사에 응답하였으며 조사내용은 지원자 유입 경로, 공동채용 및 중복지원 관련 의견, 기관 선택 사유, 시험 문항 관련 의견 등이다.

공동채용 및 중복응시 관련 설문조사 결과를 살펴보면, 단수지원 찬성(55%), 중복지원 찬성(45.1%)으로 도출되었으며 출연(연)은 행정직 대상으로는 단수지원 방식을 유지하되,

연구직 대상 중복지원 방식 적용을 검토하기로 하였다(국가과학기술연구회 내부자료, 2020). 이 외에도 취업준비생 수요(needs)를 반영하여 취업준비 카페 등 온라인 홍보강화, 채용직무 기술서 구체화 및 일정 구체적 사전공지 등을 통한 정보 비대칭성 완화, 전공무관 직무수행능력 평가문항 구성을 통한 필기시험 변별력 강화, 고사장 확대(기존 서울, 대전 2개 지역 ⇒ 서울, 대전, 부산, 광주 4개 지역으로 확대), 오전 시험에서 오후 시험으로 변경하는 등 적극적 개선노력을 기울이고 있다.

---

## V. 시사점 및 정책제언

본 연구는 정책설계 단계에 놓여있는 공공기관 통합채용 제도에 대한 개념 정의, 동 제도를 통해 달성하고자 하는 궁극적 정책목표와 행정가치를 재정립해보는 것을 첫 번째 목적으로 하였다. 이에 포용국가와 지속가능성이라는 국정목표에 부응하고 경제적, 사회적 가치의 조화와 균형을 통한 지속가능한 인사관리 정책 실현, 좀 더 구체적으로는 투명하고 공정한 채용을 정책목표로 해야 할 것임을 강조한 바 있다.

공공기관 통합채용제도 수요조사 및 사례분석 인터뷰 결과에서도 상술했듯이 현재 기획재정부에서 강조하는 규모의 경제 효율성, 채용비용 절감만으로는 대다수 공공기관의 공감대를 형성하고 참여를 독려하기에 한계가 있다. 실제 공동채용을 시범운영하고 있는 공공기관조차 동 제도 도입의 당위성에 대해 의문을 제기하고 주관기관의 불명확성 등 추진체제와 중앙정부의 지원 부족 등 관련 애로사항을 호소하고 있기 때문이다.

이에 본 연구는 통합채용제도의 당위성을 사회적 가치 및 공공기관의 사회적 책무 관점에서 찾아보고자 하였으며 공공기관 채용제도의 역사적 맥락 속에 지속적으로 강조되어 온 공정채용의 확장선에서 또한 현재 공공기관 채용제도로 적용하고 있는 NCS나 블라인드 채용제도, 최근 실시된 합동채용제도, 균형인사제도 등을 포괄하는 새로운 포용적 채용제도의 개념으로 논의하였다.

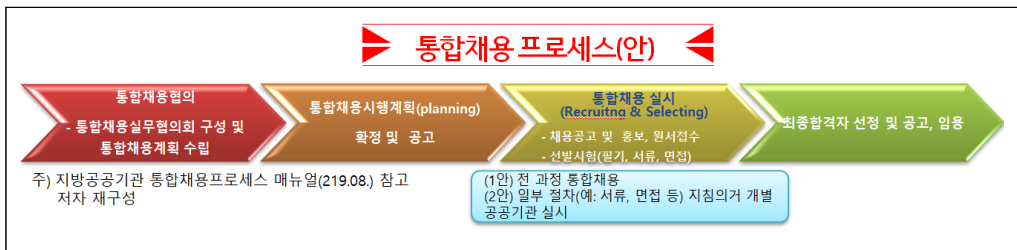
공공기관 통합채용제도의 '통합(integration)'은 물리적, 획일적 통합이 아닌 포용적 이면서도 사회적 책임이 강조되는 통합이어야 하며 이는 정부 혼자 힘으로만은 곤란하다. 공공기관, 채용제도의 이해당사자인 수험생 등 다양한 이해관계자들의 참여와 투명한 정보공개가 강조되며 가장 기본적인 채용제도상 절차적 정의 구현이 필요하다.

이하에서는 본 연구에서 진행한 공공기관 통합채용 수요조사 분석결과, 사례분석 결과 등을 종합하여 연구자가 제안하는 통합채용 프로세스 모델(안)을 제시해보고자 한다. 물론 이 또한 모든 공공기관에 일률적으로 도입되기 곤란하므로 개략적 대안이 될 뿐이며, 실제 구체적 세부사항은 본 연구에서 강조한 통합채용 제도의 개념과 정책목표 등을 감안하여 정책이 설계되고 시범실시를 해보면서 조정되고 수정 보완되어야 할 것이다. 이를 위해서는 통합채용제도의 도입과 함께 지속적이고 면밀한 데이터 수집과 관리, 정책 효과 분석 등이 수반되어야 하고 이해관계자들의 목소리에 귀기울여야 한다.

## 1. 공공기관 통합채용 기본 프로세스(안) 및 표준모델(안)

우선 지방공공기관 통합채용프로세스 매뉴얼을 참고하여 고려할 수 있는 공공기관 통합채용제도의 기본적 프로세스는 다음 [그림 V-1]에 제시된 바와 같다. 통상 주관기관의 주도로 통합채용협의를 거쳐 시행계획을 수립(planning)하고 이를 확정 및 공고 후 통합채용을 실시(recruiting & selecting)하게 되며 최종합격자 선정, 공고 및 임용의 절차를 거친다.

[그림 V-1] 통합채용 기본 프로세스(안)



다음으로 공공기관 통합채용 도입 표준모델(안)을 제언해보도록 한다.

무엇보다 동 제도 도입의 전제조건으로 주관기관 명확화, 전문 시험출제기관 확보 방안 마련이 절실하다. 공공기관 통합채용의 법 제도적 근거를 마련함과 동시에 가장 중요한 부분은 주관기관을 명확히 선정하는 것이다. 이는 공공기관 통합채용 수요조사 분석 결과 및 사례분석 인터뷰 내용에서도 도출된 바와 같이 전 과정을 총괄하고 지원하는 주관기관에 대한 공공기관의 수요가 높고 공공기관이 주관기관의 역할까지 수행하는 데 대한 부담이 높기 때문이다. 나아가 필기시험 등 출제위원 pool 확보, 시험문제의 질과 적정 난이도 수준 유지, 보안문제 해결 등을 위해 전문 시험담당기관이 필요하다는 의견이 다수 도출된 바 있다. 이에 연구자는 아래와 같은 2가지 안을 제안하고자 한다. 기획재정부 또는 전담 주관기관을 지정하여 채용계획 수립 및 지침(가이드라인 등) 시달, 총괄 조정 및 조율기능을 수행하여 선도적으로 지원해 줄 필요가 있다. 실무적으로 통합채용 유사기능 그룹단위별 통합채용실무협의회 구성을 통하여 채용단위 편성부터 실질적 채용 프로세스별 세부 사항을 논의하고 공공기관 참여를 유도하여야 한다. 채용과정 운용의 부담을 감소하고 전문성을 확보하기 위해서는 국가공무원 시험 등을 주관해 온 인사혁신

---

처와 연계하거나 민간위탁업체를 활용 또는 채용전담 공공기관을 활용하여 채용운용을 담당할 필요가 있다. 물론 주관기관은 채용운용 전 과정을 상시 모니터링하고 평가를 통해 꾸준히 개선하려는 노력을 해야 하고 이에 대한 책임을 지게 된다.

(1안) 기획재정부가 주관(총괄)기관

- ⇒ 통합채용 유사기능 그룹단위별 통합채용실무협의회 구성
- ⇒ 인사혁신처 기관협력 연계 또는 민간위탁업체 활용 또는 공공기관 신설 내지 기존 기관 활용 시험전형 실시(필기시험 출제, 선정위원 pool 등 확보 및 운용)

(2안) 공공기관 통합채용 주관 전담 기관 신설 또는 기존 공공기관 활용

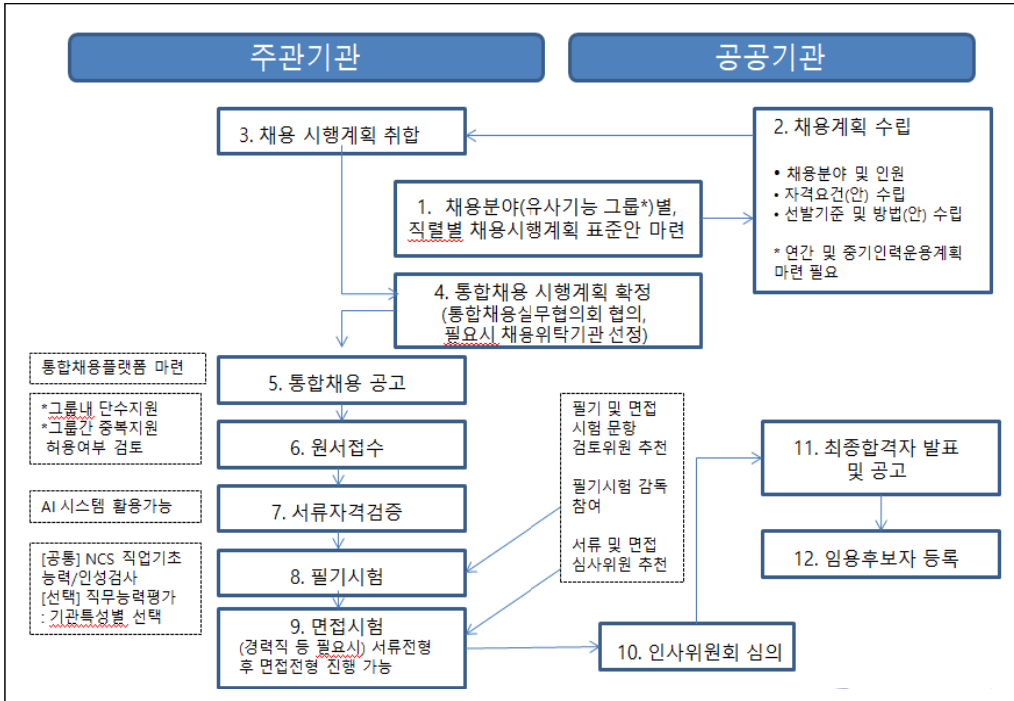
- ⇒ 통합채용 유사기능 그룹단위별 통합채용실무협의회 구성
- ⇒ 인사혁신처 기관협력 연계 또는 민간위탁업체 활용 또는 공공기관 신설 내지 기존 기관 활용 시험전형 실시(필기시험 출제, 선정위원 pool 등 확보 및 운용)

주관기관 등이 명확히 설정된 후에는 공공기관 통합채용 제도 관련 인프라 구축이 우선되어야 할 것이다. 통합채용 공동 홍보 및 공고, 직무기술서 사전공개, 원서접수 절차 등을 진행하기 위한 통합채용 네트워크 또는 플랫폼을 정부 차원에서 마련하여 제공하여야 한다.

[그림 V-2]는 통합채용 프로세스를 도식화한 공공기관 통합채용 표준모델(안)을 제안한 것이며 공공기관 통합채용 프로세스별로 조금 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선 직무를 기반으로 하여 유사 직무(업무영역)를 수행하는 공공기관을 중심으로 그룹핑(grouping)을 통한 채용 기본단위 설정이 필요하다. 합동채용에서와 같이 공공기관 기능을 중심으로 또는 유사기관 수요 파악결과를 중심으로 신청을 중심으로 그룹핑하되, 행정직 신규직원 채용 등 일부 직렬을 대상으로 시범적으로 시행해볼 수 있다. 연구직, 특수직 등 고유업무 특성이 강한 경우나 수시채용이 요구되는 직렬의 경우 통합채용 예외 대상으로 인정할 수 있다. 채용 기본단위 설정이 완료되면 채용분야별 직렬별 채용시행계획 표준안이 마련되어야 한다. (공공기관) 채용계획 수립 ⇨ (주관기관) 채용시행계획 취합을 거쳐 통합채용실무협의회에서 통합채용 시행계획을 확정하도록 한다. 실제 운용 과정에서 채용위탁기관 설정이 필요시 동 단계에서 결정하여 진행할 필요가 있다.

[그림 V-2] 공공기관 통합채용 표준모델(안)



두 번째로, 통합의 범위를 전형절차별로 설정해야 한다. 연구결과를 토대로 볼 때, 채용계획 수립, 채용공고, 서류전형, 필기전형까지는 통합채용으로 실시하고 채용단위 그룹 내 합의가 있을 경우 면접시험까지도 채용 공정성을 위해 구조화된 면접방식으로 확대하여 실시할 수 있다.

세 번째로, 채용프로세스별 주요 이슈를 살펴보도록 한다. 통합채용 공고는 통합채용 플랫폼을 활용하여 사전에 채용 기본단위별 직무기술서, 전형일정 등을 취업준비생에게 사전공개하고 채용절차를 투명하게 보여줄 필요가 있다. 원서접수단계에서는 직무기반 채용그룹 단위 내 단수지원을 원칙으로 하되, 채용그룹 단위가 다른 경우 복수지원을 가능하게 하고 일정을 조정한다면 수험생의 선택기회 제약문제를 완화하고 특정 선호도 높은 공공기관으로의 쏠림현상 역시 다소 완화할 수 있을 것으로 사료된다. 또한, 서류전형의 경우 자격 검증 위주로 간소화하여 기관의 임의적 선발 가능성과 채용비리 개입 소지의 사회적 논란에서 벗어날 필요가 있다. 과학기술계 출연(연)이나 특허청 산하 일부 공

공기관에서도 이미 활용하고 있는 AI(인공지능)을 활용하여 자격요건 및 가산증 대상 검증 위주로 실시할 필요가 있다고 본다. 다음으로 필기전형 시험과목의 경우 수험생의 예측가능성과 수험부담을 줄이기 위해서 경기도 2020년 제도개선 사례와 같이 공통적으로 인성검사, NCS 직업기초능력을 실시하는 방안을 고려할 수 있다. 직업기초능력 평가 중심 영역<sup>23)</sup>은 통합채용협의회에서 기관 간 사전협의를 통해 결정할 수 있다. 또한 기관 고유의 업무 특성을 반영할 필요가 있는 경우에는 추가적으로 전공 직무능력평가를 실시하는 방안을 제안하고자 한다. 마지막으로 면접전형의 경우 채용그룹 단위별 사전협의를 따라 개별 기관별 자율 실시로 수행할 수도 있도록 허용하되 면접관에 대한 통합교육을 통해 블라인드 채용의 원칙과 절차를 일관되게 준수할 수 있도록 노력할 필요가 있다. 채용그룹 단위 합의가 있을 경우에는 면접전형 역시 구조화된 면접방식을 통해 통합하여 시행할 수도 있을 것이다.

## 2. 공공기관 통합채용 제도 주요 이해관계자의 역할과 책임

마지막으로 본 연구의 주요 독자이자 고객(client)인 연구자, 공공기관, 기획재정부를 포함하는 중앙부처 등 각 이해관계자별로 공공기관 통합채용제도 정책설계 및 도입과 관련한 주요 역할에 대한 정책제언을 드리고자 한다.

첫째, 연구자의 입장에서 공공기관 통합채용제도의 정책효과를 이해관계자들의 다각적 관점(공공기관, 정부부처, 수험생 등)에서 면밀히 예측해 볼 수 있도록 이미 통합채용제도의 명칭으로 제도를 운용해 오고 있는 지방자치단체나 합동채용제도를 확대시켜 통합채용제도 유사사례 모델을 구축해온 기관들의 양적, 질적 자료를 수집하고 축적하여 꾸준히 분석하고 모니터링해볼 필요가 있다.

둘째, 중앙부처 산하 공공기관을 관리감독하고 있고 공공기관 통합채용제도 도입을 검토하고 있는 기획재정부는 보다 적극적으로 공공기관 통합채용제도의 정책목표와 개념, 핵심가치를 명확히 정립하고 구체적 도입방안에 대한 공공기관 대상 가이드라인을 제시

23) 직무와 연관된 능력단위별로 업무수행을 위해 기본적으로 갖추어야 할 직무수행 기본역량을 의미한다. 10개 능력, 34개 하위 능력으로 구성된다. 구체적으로 10개 능력은 ① 의사소통능력, ② 수리능력, ③ 문제해결능력, ④ 자기개발능력, ⑤ 자원관리능력, ⑥ 대인관계능력, ⑦ 정보능력, ⑧ 기술능력, ⑨ 조직이해능력, ⑩ 직업윤리 등으로 이 중 통합실무협의체에서 채용분야별로 합의한 영역을 공통 영역으로 삼을 수 있다.

하여 줄 필요가 있다. 동 제도의 당위성과 정당성에 대한 공공기관의 인식 제고 및 공감대 형성이 우선되어야 하며 가장 필수적인 부분이다. 대다수 국민이 요구하는 투명하고 공정한 채용을 위한 제도이자 공공기관의 사회적 책무임에 대한 정책홍보가 설득이 전제되지 않은 상황에서 단순한 비용절감 논리만으로는 대다수 공공기관들의 통합채용제도 참여유인은 미약하다. 나아가, 정책실행 기반을 확립하기 위해 채용플랫폼 구성 및 활성화, 공공기관 통합채용 관련 종합계획의 수립 및 가이드라인 제공 노력이 필요하며 원활한 채용절차 협의 및 채용프로세스 진행을 위해 직접 주관기관으로서의 역할을 수행하거나 다른 전문 주관기관 선정 또는 전문 채용시험 운용기관 선정 등 적극적 지원으로 공공기관의 통합채용제도 참여유인을 높일 필요가 있다.

셋째, 개별 공공기관들 역시 공공기관 통합채용제도가 기존의 공정채용제도 등의 연속선이자 확장선에서 논의될 수 있는 부분이라는 점을 깊게 인식할 필요가 있다. 민간기업보다 강하게 요구되는 공공부문 채용의 투명성, 공정성과 공공기관 신뢰 제고에 대한 사회적 요구에서 동 제도 도입논의가 비롯되었음을 돌아볼 필요가 있다. 특히 채용규모가 작은 기관들의 경우 채용비용 절감의 효과 역시 기대할 수 있다. 또한 공공기관 통합채용제도 도입을 통해 채용프로세스에 대한 국민의 신뢰가 높아지고 다중 모니터링 시스템이 도입된다면 채용규모 여부와 관계없이 공공기관 인사담당자들의 채용프로세스 관련 비위 문제나 실수 등으로 인한 징계 부담이 크게 완화될 가능성이 높다.

공공기관 통합채용제도의 당위성은 공공기관의 책무성과 사회적 책임에서 1차적으로 찾아볼 수 있으나 기존의 공정채용 및 사회형평적 채용 등을 포괄하며 연속선이자 외연이 확장된 의미의 채용제도로 자리매김되어야 한다. 국민의 공공부문 채용의 투명성, 공정성, 신뢰성 제고 요구로부터 비롯되어 정책의제화된 제도인 만큼 '공공기관 통합채용제도'라는 명칭(naming) 역시 공공기관이나 수험생 등 이해관계자들의 정책에 대한 소망(desirability)과 가치를 담아 제안을 받아 재설정하는 방안도 고민해 볼 필요가 있다.

동 제도는 본격적으로 설계되거나 도입된 바 없으나 앞으로 유사사례나 시범사업 진행을 하면서 사회적, 경제적 가치를 포함한 정책효과에 대한 검증이 필요하고 향후에도 지속적 모니터링 체계를 갖추어 나갈 필요가 있다. 또한 참여 유도를 위해 과학기술계 출연(연)의 사례에서와 같이 자체평가요소에 반영하거나 공공기관 경영평가 항목으로 반영하여 공공기관 제도 참여를 유도하는 방안도 가능하지만 우선적으로는 공공기관의 자발적 참여와 합의를 유도하려는 최선의 노력이 요구된다. 관련 법제도 마련 및 인프라 구축은

---

물론이고 주관기관을 명확히 하고 협의네트워크 활성화와 전문 시험기관 활용을 통해 공공기관의 채용업무 부담을 완화하고 질 높고 취업준비생의 만족도를 높이는 제도가 될 수 있다는 확신을 준다면 가능할 것이라고 본다. 특히 구체적 가이드라인과 프로세스를 제시하며 개선점을 지속적으로 논의해나가 합의점을 찾아야 할 것이다.

이에 본 연구는 통합채용제도 표준모델(안)을 제안하고 개략적이거나 채용프로세스별로 유의하여 고려할 부분 및 반영사항 등을 제안하였다. 물론 모든 정책이 그러하듯 공공기관 통합채용제도 역시 최상(best)의 정책설계안으로 도출되기는 곤란하며 사회적 합의와 다수 이해관계자들의 머리를 맞대고 실현가능한 최적의 모델안 도출이 가능할 것이다. 본 연구는 가용가능한 문헌자료, 공공기관 수요조사자료, 정책실무자 인터뷰 등을 활용한 사례분석 등 다각적 접근방법을 통해 공공기관 통합채용제도의 정책설계 시 반드시 고민해야 할 중요 이슈를 담아 모델(안)을 제안하려고 노력하였다. 그러나 연구자의 변명이자 아쉬움을 남긴 부분이겠으나 연구진행 과정에서 정황상, 여건상 제약 등으로 보다 다양한 이해관계자인 수험생, 중앙정부 인사담당자 등의 의견을 깊이 있게 담아내지 못한 한계를 가지며 이는 후속 연구를 통해 반드시 보완이 필요한 부분이다.

공공기관 통합채용제도가 지속가능한 제도가 되기 위해서 정책설계 단계에서부터 정책이 지향하는 궁극적 목표와 핵심가치를 담아내려는 신중한 고려가 전제되어야 할 것이며, 다양한 이해관계자들의 책임의식 제고와 협치로 실행기반을 강화하여 제도의 실현가능성을 높일 수 있는 통합채용제도로 설계되기를 희망한다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동, 『포용국가보고서』, 2019.
- 관계부처 합동, 「2018년 정부혁신 종합 추진계획」, 2018.3.
- 관계부처 합동, 「2019년 정부혁신 종합 추진계획」, 2019.2.
- 관계부처 합동, 「2020 정부혁신 종합 추진계획」, 2020.7.
- 국가과학기술연구회, 「과학기술계 출연(연) 채용 공동운영 설명자료」, 2020.3.
- 국가과학기술연구회, 「과학기술계 출연(연) 2차 공동채용 추진계획」, 2020.5.
- 국정기획자문위원회, 『국정운영 5개년계획』, 2017.
- 기획재정부, 「공공기관 통합채용 수요조사」, 2020.5.
- 기획재정부, 「공공기관 통합채용 도입을 위한 항만공사 간담회 자료」, 2020.4.
- 기획재정부, 「공공기관 통합채용 도입을 위한 국가과학기술연구회 등 간담회 자료」, 2020.6.
- 김광모, 「정부혁신 종합 추진계획 발표한 정부」, 『월간 공공정책』, Vol. 150, 2018, pp. 45-47.
- 김기형, 「사회적 가치와 공공기관 평가」, 『한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2018, pp. 203-218.
- 김서용, 「공공부문 평가의 경향과 한계: 공공기관 경영평가제도에 대한 연구경향 분석을 통해」, 『한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 57-81.
- 김유현·홍다연·김석은, 「공공기관의 전략적 사회적 책임 활동이 경제적 성과에 미친 영향」, 『한국행정학보』, Vol. 52, No. 2, 2018, pp. 143-164.
- 김태영·송성수·김기룡, 『인재개발분야의 사회적 가치 정립 및 확산 방안 연구』, 국가공무원인재개발원, 2017.
- 김태은, 「공공기관 경영실적 평가지표의 변화」, 『한국정책분석평가학회 하계학술대회 발표논문집』, 2019, pp. 93-107.
- 노화준, 「기획특집호: 정책설계의 사회의 재구성고 발전적 평가의 활용 - 새마을 운동 정책을 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol. 19, No. 4, 2010, pp. 1-40.
- 류수영, 「공공기관의 공정한 인사관리체제 확립을 위한 변화방향」, 『한국행정학회 하계학술대회 발표논문집』, 2018, pp. 3341-3350.
- 박석희·이선영, 「공공기관의 윤리경영 실태 및 경영성과에 대한 영향 분석」, 『한국사회와

- 행정연구』, Vol. 26, No. 4, 2016, pp. 1-26.
- 박성민·박형준·김선아, 『공직 내 균형인사를 통한 사회적 가치 실현방안』, 인사혁신처, 2017.
- 박진석·박재욱, 「공공기관 합동채용: 누가이익을보고 누가 손해를 보는가」, 『Journal of Economic Theory and Econometrics』, Vol. 31, No. 1, 2020, pp. 14-65.
- 박한준·라영재·조운식, 『고용정책 다변화와 추진과제별 공공기관의 인력관리 현황과 방향』, 한국조세재정연구원, 2012.
- 배성기, 「공공기관의 경영혁신과 사회적 가치 연계방안」, 『한국행정학회 동계학술대회발표 논문집』, 2018, pp. 553-571.
- 손선화·장용석, 「한국 공기업의 사회적 책임성 - 사회형평적 채용 결정요인 분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol. 25, No. 4, 2016, pp. 193-219.
- 원구환, 「공기업 사회적 가치의 경영평가지표화 방안」. 『한국행정학회 하계학술대회 발표 논문집』, 2018, pp. 3351-3362.
- 이민호·강정석, 『공공기관 인사제도의 개선방안』, 한국행정연구원, 2010.
- 이선영, 「공적 가치영역에서의 사회적 가치 재발견에 관한 연구」, 『한국행정학회 하계 학술대회 발표논문집』, 2018, pp. 353-371.
- 이유현·김지원, 「공상공무원 재활정책 설계 연구 - 프랑스 경찰공무원 사례분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, Vol. 29, No. 2, 2020, pp. 189-222.
- 윤태범·양동수·윤기찬·최현선·김보미, 『사회적 가치 실현을 위한 평가방안 연구』, 국무조정실, 2017.
- 지방공기업평가원, 『지방공공기관 통합채용프로세스 매뉴얼』, 2019.
- 최철호, 「공공기관의 부패방지를 위한 정부의 역할과 법적 방안」, 『토지공법연구』, Vol. 85, 2019.
- 최현선, 「사회가치를 반영한 공공기관 평가제도 혁신」, 『공공기관 이슈포커스』, 한국조세재정연구원, Vol. 26, 2018, pp. 4-9.
- 탁현우·윤건·김지원·정혜진·안치용, 『포용국가와 책임정부 구현을 위한 사회적 가치 및 사회책임 정책의제와 실행전략 연구』, 경제인문사회연구회, 2019.
- 한국조세재정연구원 내부자료, 『공공기관 통합채용 수요조사』, 2020.05.
- 행정자치부, 「지방공기업 블라인드 채용 가이드라인」, 2017.7.

- 행정안전부, 『지방공공기관 블라인드 채용 가이드북』, 2017.9.
- \_\_\_\_\_, 『지방공공기관 통합채용제 도입방안』, 2019.8.
- Alexander, S., & Ruderman, M, “The Role of Procedural and Distributive Justice in Organizational Behavior,” *Social Justice Research*, Vol. 1, No. 2, 1987, pp. 177-198.
- Folger, R., and Konovsky, M. A, “Effects of Procedural and Distributive Justice on Reactions to Pay Raise Decisions,” *Academy of Management Journal*, Vol. 32, No. 1, 1989, pp. 115-130.
- Fryxell, G. E., and Gordon, M. E, “Workplace Justice and Job Ssatisfaction as Predictors of Satisfaction with Union and Management,” *Academy of Management Journal*, Vol. 32, No. 4, 1989, pp. 851-866.
- Kingsley, J. Donald, *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Yellow Springs: The Antioch Press, 1994.
- Krantz, Harry, *The Participatory Bureaucracy: Woman and Minority in A More Representative Public Service*, Lexington. MA: Lexington Books, 1976.
- Mosher, F. C, *Democracy and the Public Service*, 2nd ed. New York: Oxford University Press, 1982.
- Tyler, T. R, “The Role of Perceived Injustice in Defendants’ Evaluations of Their Courtroom Experience,” *Law and Society Review*, 1984, pp. 51-74.
- Tyler, T. R., Rasinski, K. A., and Spodick, N. “Influence of Voice on Satisfaction with Leaders: Exploring the Meaning of Process Control,” *Journal of Personality and Social Psychology*, Vol. 48, No. 1, 1985.
- Van Riper, P. P, *History of the United States Civil Service*, New York: Haper and Row, 1958.



## 4. 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략

- 공기업 I 소속 10개 기관 사례를 중심으로

정진우(인제대학교)



# 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략

- 공기업 | 소속 10개 기관 사례를 중심으로

정진우(인제대학교)

## I. 연구배경 및 목적

### 1. 연구배경

현재 세계는 산업사회에서 지식정보사회로 변화 중이며, 성장의 원천이 과거에는 규모의 경제에서, 앞으로는 협업을 통한 네트워크 효과로 변화될 전망이다. 기업의 투자방식도 과거의 물적 자본 위주에서, 앞으로는 아이디어·혁신기술이 투자의 중심으로 변화되고 있다. 이와 관련하여 OECD(Innovation Strategy, 2015)는 혁신이 모든 경제의 성장과 역동성을 뒷받침하며 지속가능한 성장을 위한 원천이라 평가하고 있다.

우리나라는 경제의 구조적 문제 해결을 위한 돌파구로서 혁신성장이 필요하다. 최근 우리 경제는 고용악화, 성장동력 저하 등의 구조적 문제에 봉착하여 이를 해소할 방안 마련이 필요하다. 우리나라는 생산성 하락, 저출산·고령화, 경제적 측면에서 후발 국가들의 경제적인 성장으로 인하여 잠재성장률도 하락하고 있다. 우리나라는 조선산업 등 기존 산업에 치중된 경제구조가 지속되고 있는데, 반면 4차 산업혁명시대에 걸맞는 새로운 산업의 발전을 통한 일자리 창출 등이 부족하여, 청년실업률이 점차 늘어나는 등의 문제가 지속되고 있다.

최근 혁신성장 추진·성과 도출을 위한 공공기관 역할의 중요성이 대두되고 있다. 우리나라의 공공기관은 지난 수 십여 년 동안 국가의 주요 업무를 수행하면서 경제성장에 많은 기여를 하였다. 우리나라의 공공기관 자산은 861.1조원(2019년 12월말 기준), 인력은 410,594명(2019년 12월말 기준)에 달하는 등 우리나라의 경제·산업에서 차지하는

---

중요도가 점차 확대되고 있다. 따라서 혁신성장의 가시적 성과 조기창출 및 국민체감도 제고를 위해 공공기관의 혁신성장뿐만 아니라 민간부문의 혁신성장 생태계 조성 등을 지원하는 등 공공기관의 적극적 역할이 필요한 시점이다.

## 2. 연구목적, 내용 및 방법

본 연구는 위와 같은 배경하에 ‘공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략’을 개발하고자 한다. 본 연구의 주된 내용은 공공기관 혁신성장을 통해서 미래먹거리가 창출된 사례 또는 미래먹거리 창출 가능성이 있는 사례의 전략 및 세부 지원 내용이다.

‘공공기관 혁신성장’은 “우리 경제·사회의 구조와 체질을 근본적으로 바꾸고, 사람 중심의 경제를 실현하기 위한 전략으로 공공기관의 지원 또는 협업을 통해 민간 주도로 기술·자본·인력 등 생산요소의 원활한 연결을 통해 경제 전반의 생산성을 제고하고 효율적인 자원배분을 도모하는 내용”을 의미한다. ‘미래 먹거리 창출’은 “미래차, 드론, 에너지 신산업, 핀테크, 스마트시티, 스마트팜, 스마트공장, 바이오헬스 등 혁신성장 8대 선도 과제 및 데이터, AI, 수소, 혁신인재 등 3+1 전략투자 사업을 통해 창출된 사업기반, 수익, 일자리 등의 성과”를 의미한다.

본 과제의 연구방법은 주로 문헌 및 사례분석 방법을 사용하고, 필요시 관련 공공기관 담당자와 전화인터뷰 등을 실시했다. 본 과제에서는 2020년도에 공공기관 경영평가단의 평가대상이었던 2019년도 공공기관 경영실적보고서의 『혁신성장가점 실적 평가보고서』를 ‘추진 내용’, ‘미래 먹거리 관련 사항’, ‘성과’, ‘전략’, ‘특징’으로 구분하여 분석하고, 이를 통해 최종적으로 공공기관 혁신성장을 통한 미래 먹거리 창출과 관련된 제안을 하고자 한다.

## II. 혁신성장의 개념 및 해외사례

### 1. 이론

#### 가. 개념 및 필요성

나무위키(namu.wiki)에 따르면 ‘혁신성장은 2017년 문재인 정부에서 내놓은 경제정책의 한 축으로, 소득주도 성장이 국민의 소득을 늘려 경제성장을 주도하겠다는 ‘수요’에 초점을 맞춘 정책이라면, 혁신성장은 기업혁신을 촉발해 경제발전을 꾀하는 ‘공급’ 중심의 정책’이다.

클라우스 슈밥(Klaus Schwab; 2016)은 4차 산업혁명으로 인해 일자리의 안정성과 질이 훼손되는 변화를 겪을 것으로 우려하고 있다. 클라우스 슈밥(2016)에 따르면 “4차 산업혁명의 핵심기술인 인공지능, 사물인터넷 등의 첨단기술의 개발·활용이 활발해지면서, 비트코인 채굴 등 새로운 산업들이 부각될 것으로 예상되는데, 이러한 신기술에 적응하지 못하거나 관련 기술을 갖지 못한 개인·기업은 설자리를 잃게 되고, 한편, 일자리 부족 등의 문제가 발생할 가능성이 있으며, 기존의 산업 간 경계가 희미해지고 신산업이 생기고 관련 산업 간 융합도 계속 진행되어 기존의 산업분류 방식에 의한 정책으로는 대응이 어렵다”고 한다. 한편, 세계적으로 가장 규모가 큰 독일 ZB(도이치 반, 독일 철도공사)의 화물 연계수송 혁신 사례, 미국 NJNYPA(뉴욕 뉴저지 항만공사)의 획기적인 안전 혁신 사례 등은 우리나라 관련 공공기관들이 받아들이면 좋을 사례라고 생각된다.

혁신성장은 4차 산업혁명 시대에 적절히 대응하기 위해서 우리나라의 경제 및 사회의 체질과 구조를 변화시키고, 물질 중심의 경제에서 사람 중심의 경제를 만들어 나가기 위한 전략으로 민간 기업이 주도하여 자본·인력·기술 등 요소간의 체계적인 연계를 통해 생산성 및 효율적인 자원배분을 꾀하고 동시에, 규제개혁 및 재설계, 사회적 자본 확충, 노동시장 개선 등 사회 전반의 제도개혁을 병행한다는 내용이다. 이와 관련하여 미래차, 드론, 에너지신산업, 핀테크, 스마트시티, 스마트팜, 스마트공장, 바이오헬스 등 혁신성장 8대 선도 과제를 통해 2022년까지 일자리 30만개 창출이 목표이다.

## 나. 선행연구

경제·인문사회연구회(2020)에 따르면 “‘혁신성장’이란 ‘혁신’을 중심으로 ‘경제성장’을 지속하는 정책과 전략을 지칭하며, 정부는 ‘좋은’ 데이터와 제도가 연결-융합되어 시너지를 발휘할 수 있는 생태계 조성을 지원하고, 이의 토대 위에서 각 부문이 생산성을 발휘해 더 좋은 가치를 창출하도록 지원하는 데 역량을 다하는 것”이다.

첫째, 혁신성장 관련 투자 및 정책에 대한 점검과 평가를 통해 질적 내실을 기하는 데 역량을 집중해야 한다. 둘째, 글로벌 협력 및 연계를 강화하여 시장 확대뿐 아니라 혁신과 성장을 도모해야 한다. 셋째, 아직 시장이 충분히 조성되지 않았거나 미성숙된 부문에 대해서는 정부가 적극적으로 시장 형성을 지원해야 한다. 넷째, 디지털 전환에 따른 영향이 부문별로 다르고 그 양상도 계속 확대될 것이기 때문에, 획일적 접근이 아닌 산업별, 기업규모별, 직군별, 주체별 차별화된 접근이 필요하다. 이 과정에서 정부는 ‘선도’할 분야와 ‘지원’할 분야를 구분하여 접근해야 하고, 잘하는 기업이나 부문에는 장애요인을 제거해 주는 방향으로, 뒤쳐지는 기업이나 계층에는 인력양성 및 플랫폼 제공, 매뉴얼 및 표준 제공 등 활성화 정책으로 접근해야 한다.

현대경제연구원(2018)에 따르면 “혁신성장은 기술, 산업, 인력, 제도 등 사회 각 분야의 내생적 혁신을 통해 생산성을 비약적으로 제고하여 장기적인 경제성장을 견인한다는 전략”이다. 현대경제연구원(2018)은 혁신성장 구현을 위한 산업정책의 4대 방향-첫째, ‘공공 R&D 투자의 효율성 제고’ 둘째, ‘규제개혁의 실질적 이행’, 셋째, ‘창업과 벤처투자의 질적 활성화’, 넷째, ‘사회문제 해결과 국민체감형 성장’-을 제안하였다.

서중해(2018)에 따르면 “혁신성장은 기업의 혁신활동을 중심으로 경제성장을 지속하는 국가 차원의 경제발전전략”이다. 서중해(2018)는 혁신성장을 실현하기 위한 5가지의 정책방향-첫째, 개방되고 경쟁적인 환경을 조성하는 시장혁신, 둘째, 인재혁신으로 노동시장 수요에 부합하지 않는 고등교육부문의 구조개선 필요, 셋째, 기술개발체제 혁신으로, 국가연구개발체제의 성과를 산업발전 전망 및 시장에서의 성패와 연계, 넷째, 민간자본의 신기술·혁신형 사업에 투입을 통한 비즈니스와 일자리가 창출되는 선순환구조의 구축, 다섯째, 정부의 장기적이고 지속적인 시스템·제도 개선 노력이 중요-을 제안하였다.

국도연구원(2019)에 따르면 “혁신성장기업은 연구개발(R&D)·고용창출·매출성장을 지속적으로 달성하는 기술주도형 성장기업으로 정의되며, 혁신성장기업은 유통·서비스·

비제조업 등의 산업분류에 상관없이 다양하게 나타난다”고 한다. 국토연구원(2019)은 4차 산업혁명 시대에 적합한 입지정책과 관련하여 4가지의 정책대안-첫째, 지방의 혁신성장은 지역인재와 지역출신 기업가를 중심으로, 연구개발특구 등 쾌적하고 양호한 정주환경이 조성되고 국책연구원의 혁신지원이 중요, 둘째, 업종 구분 없이 산업단지에 입주할 수 있도록 업종 중심에서 ‘기업’ 중심으로 입지정책의 전환, 셋째, 반복 민원에 대한 입지규제의 실효적 개선, 넷째, 산업단지 물량배정, 공장 총량제, 공업지역 물량배정 등과 관련된 수도권 입지규제의 개선-을 제안하고 있다.

윤윤규(2020)에 따르면 “정부가 지향하는 ‘일자리 중심 포용적 경제’의 실현가능성 및 지속가능성을 담보하려면, 혁신성장과 노동시장개혁 전략의 유기적 연계가 필수적”이라고 한다. 윤윤규(2020)는 “우리나라는 그동안 다양한 부처의 지원 사업들이 연계 없이 이루어져 정책 시너지가 발휘되지 못했다는 비판이 있는 만큼, 향후에는 R&D 혁신지원 정책, 고용정책, 교육·훈련정책, 산업정책 등의 연계·패키지화를 통해 정책 시너지를 높이는 노력을 배가할 필요가 있다”고 주장한다.

변양균(2010)은 『경제철학의 전환』에서 “‘케인즈식’ 단기 금융·재정 정책에서 ‘슈페터식’ 혁신에 방점을 둔 경제정책으로 전환 필요하며, 기업가가 노동·토지·자본의 생산요소를 자유롭게 결합하여 공급혁신을 할 수 있는 기업생태계 조성이 중요하다”고 주장한다.

박상욱(2018)에 따르면 “혁신적인 신기술이 새로운 제품뿐 아니라 새로운 서비스와 비즈니스 등 다른 유형의 혁신들을 유발하며 경제성장에 큰 동력을 제공하는 방식의 성장을 혁신성장으로 정의”한다. 박상욱(2018)은 “혁신성장의 요체를 연구개발을 통해 생산한 지식과 새로운 아이디어, 그리고 그것들을 시장에서 실현하고 키우는 혁신생태계”로 보고 있다. 블룸버그는 매년 초 주요국들을 대상으로 혁신지수(innovation index)의 순위를 발표하는데, 한국은 2016년부터 2018년까지 세계 1위로, 우리나라는 투입주도 성장에서 혁신성장으로 성공적으로 전이(transition)한 것으로 평가하고 있다.

박태성(2018)에 따르면 “산업의 혁신성장은 기업가, 투자, 생태계의 3개 요소-첫째, 혁신의 주체로서 기업가, 둘째, 혁신성장의 성공조건으로서 투자, 셋째, 상생의 생태계 조성-가 서로 긴밀하게 작동할 때 성공 가능하다”고 한다. 특히, 마이클 포터 교수가 주장한 ‘공유가치 창출(CSV: Creating Shared Value)’이 새로운 자본주의 모델로 주목받듯이, 신뢰와 상생, 협업과 공유의 가치들은 혁신에 있어서 점차 중요한 요소로 자리매김하고 있다.

---

성지은(2010)에 따르면 “세계 주요 선진국의 혁신정책은 경제성장, 불균형 해소, 지속 가능한 발전, 삶의 질 제고 등 사회문제를 포괄하면서 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 ‘통합형 혁신정책’(integration innovation policy)으로 진화하고 있다”고 한다.

임종태(2019)에 따르면 “4차 산업혁명의 성공 열쇠는 ‘창의성, 인간성, 사회성을 갖춘 인재육성’, ‘과학기술분야 전문가 양성’, ‘규제개혁을 통한 창조적 파괴가 일어나는 문화 구축’, ‘국제화를 통한 글로벌 역량 제고’, ‘건강한 기업 생태계 구축을 통한 다양성의 존중’, ‘창업촉진 및 지속성장 가능한 벤처생태계 육성’ 등”이다

오성탁(2018)에 따르면 “4차 산업혁명의 효과적인 대응을 위하여 ‘스마트균형성장’ 전략이 필요하며, 정부의 지역혁신 기본방향은 ‘지역혁신성장’으로 잠재력이 높은 분야에 지역 주도로 역량을 집중 투입하여 자생적 혁신생태계 조성을 통한 성장이 필요하다”고 한다.

한국조세재정연구원(2018)은 “공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중이 큰 우리나라와 같은 경우에는 공공기관이 혁신을 주도하고 산업생태계를 변화시킬 수 있는 플랫폼(platform) 역할을 하는 것이 바람직하다”고 주장하고 있다.

국회예산정책처(2020)에 따르면 “혁신성장 전략투자 사업을 산업연관표의 산업 부문과 연계시켜 경제적 파급효과를 분석한 결과, 혁신인재양성, 스마트공장, 바이오헬스, 수소경제, 데이터·AI경제 등 5개 분야에서 재정 투입 단위당 부가가치 및 취업유발효과가 높은 것으로” 나타났다. 국회예산정책처(2020)는 “특히, 혁신성장 전략투자에 대한 산업연관분석 결과, 단위당 부가가치 및 취업유발효과 상위 6개 분야에서 ‘혁신인재양성’, ‘스마트공장’, ‘바이오헬스’, ‘수소경제’, ‘데이터 AI경제’ 등 5개 분야가 일치한다”고 주장한다.

이상의 선행연구들을 살펴본 결과, 혁신성장의 구성요소, 혁신성장 전략, 특징을 시사점으로 제시할 수 있다.

첫째, 혁신성장 구성요소로는 혁신생태계 조성을 위한 기업, 산업, 투자, 기술, 인력, 제도 등으로 나타났다.

둘째, 혁신성장 전략으로는 시장형성 지원, 시장 확대를 위해서 장애요인 등 규제개혁, 인력양성, 테스트베드 제공, 매뉴얼 등 표준제공, 플랫폼 제공, 보급사업 및 공공조달 확대, 혁신성장과 노동시장 개혁의 유기적 연계, 산업 중심에서 기업 중심으로의 입지정책

전환 등으로 나타났다.

셋째, 특징으로는 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 ‘통합형 혁신정책’, 균형발전을 위한 지역인재·지역출신기업가·국책기관의 역할 강화, R&D 혁신지원정책, 고용정책, 교육·훈련정책, 산업정책의 연계·패키지화, R&D정책 관련 거버넌스와 실행체계 개선, CSV 등 신뢰와 상생문화 중요 등으로 나타났다.

넷째, 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 분야는 5분야-‘혁신인재양성’, ‘스마트공장’, ‘바이오헬스’, ‘수소경제’, ‘데이터·AI 경제’-로 나타났다.

〈표 II-1〉 선행연구의 혁신성장 관련 구성요소, 혁신성장 전략 및 특징

연구자	혁신성장 구성요소	혁신성장 전략	특징
경제·인문사회 연구회(2020)	• 혁신생태계 조성	• 투자·정책에 대한 점검평가 • 시장형성 지원, 시장 확대: 글로벌 협력·연계강화, 장애요인 제거, 인력양성 및 플랫폼 제공, 매뉴얼 등 표준제공	• 산업별, 기업규모별, 직군별, 주체별 차별화된 접근
현대경제연구원 (2018)	• 기술, 산업, 인력, 제도	• R&D정책 관련 거버넌스와 실행체계 개선 • 규제개혁의 실질적 이행 • 창업과 벤처투자의 질적 활성화 • 생산성+사회문제해결	• 사회문제 해결과 국민체감형 성장 강조
서중해(2018)	• 기업의 혁신활동, 국가 차원의 발전전략	• 개방·경쟁적 시장환경 조성 • 인재혁신 • 국가연구개발체제 혁신 • 기업과 일자리 중심으로 지역혁신체제를 개편 • 사회적 공감대 형성	• 경제발전 비전 제시 및 사회적 안전장치 강화로 공감대 확산
국토연구원 (2019)	• 기술주도형 성장기업	• 산업중심에서 고용·혁신창출을 위한 기업중심으로 입지정책 전환	• 균형발전을 지역 혁신생태계 구축 관련 지역인재, 지역출신 기업가, 국책연구기관 역할 강조
윤윤규(2020)	• 일자리 중심 포용적 경제의 실현	• 혁신성장과 노동시장 개혁전략의 유기적 연계	• R&D 혁신지원정책, 고용정책, 교육·훈련정책, 산업정책의 연계·패키지화
변양균(2010)	• 기업생태계 조성	-	-
박상욱(2018)	• 혁신생태계 조성	-	-

연구자	혁신성장 구성요소	혁신성장 전략	특징
박태성(2018)	• 기업가, 투자, 생태계	• 투자촉진을 위한 규제혁신, 테스트베드제공, 보급사업 및 공공조달 확대	• CSV 등 신뢰와 상생 문화 중요
성지은(2010)	• 경제성장, 불균형해소	• 통합형 혁신정책	• 성장과 사회문제 해결을 동시추구
임종태(2019)	• 4차 산업혁명 성공	• 인재육성, 규제개혁, 국제화, 다양성 존중, 창업촉진 및 벤처생태계 육성	-
오성탁(2018)	• 자생적 혁신생태계 조성	• 스마트균형 성장 전략	
한국조세재정연구원(2018)	-	• 공공기관의 플랫폼 역할	• 공공기관이 산업생태계 변화를 선도
국회예산정책처(2020)	• 혁신성장 전략투자사업 경제적 파급효과 분석	• 부가가치 및 취업유발 효과 높은 분야: 혁신인재양성, 스마트공장, 바이오헬스, 수소경제, 데이터·AI 경제	• 혁신성장 전략투자사업의 성과를 입증

자료: 저자 작성

## 2. 해외사례

### 가. 미국

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “미국은 실리콘 벨리를 중심으로 산·학·연 협력 등 활발한 네트워크가 가능한 혁신거점 조성을 통해 세계 최일류의 대학출신 인재들을 대학의 연결 프로그램 등을 통해서 자연스럽게 창업으로 유도하고 있다. 입지정책과 관련하여 병원·유통·호텔관광단지 등 업종에 상관없이 유사한 기업들이 클러스터를 형성할 수 있도록 기존의 제조업 중심 산업단지에서 벗어난 기업단지를 조성하였다. 예를 들면, 낡은 창고와 제조업 중심이었던 미국 시애틀 지역(사우스 레이크 유니온: South Lake Union)은 2000년대 초반 워싱턴 의과대학과 종합병원이 들어서고, 바이오기업(Seattle BioMed 등)과 2010년 아마존 글로벌 본사를 유치하면서 산업구조 조정에 성공하고 글로벌 도시로 도약할 수 있었다”고 한다. 디지털 플랫폼(digital platform) 기업의 성장과정에서 연방정부의 정책적 도움이 유효했으며, 정부의 정책과 민간기업의 전략 간 연계가 미국 혁신성장에서 중요한 역할을 하고 있다. 혁신성과와 관련하여 연방정부는 범부처 조정기관을 설립하여 기관 간 정보공유, 협업을 유도하고 있고, 각 기관은 개별 전략을 세워 구체적 실행계획을 추진하고 있다.

## 나. 유럽연합(EU)

대외경제정책연구원(2018)에 따르면 “EU는 회원국들에 중소기업 지원을 위한 가이드라인이나 정책을 제안하고 있다. 중소기업법(Small Business Act), 경쟁력프로그램(COSME), 금융지원, 중소기업의 국제화, 표준화 등이 EU가 시행하는 대표적인 정책이다’. 중소기업법은 기업가정신 고취, ‘Think Small First’, 금융 접근성 등에 있어 10개 원칙을 제안하고 있다. COSME는 금융지원은 물론 국제화 및 지적권 보호 등의 내용을 주로 하고 있는 중소기업 경쟁력 강화 프로그램이다. 최근, EU는 순환경제에 대한 전략을 발표하고 친환경경제로의 전환을 정책적으로 지원하고 있으며, 모든 기업을 대상으로 기술표준화 관련 지원을 강화하고 있다”고 한다.

## 다. 독일

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “독일은 ‘하이테크 전략’, ‘인더스트리 4.0’, ‘디지털 전략 2025’, ‘AI 전략’ 등 연방정부를 중심으로 혁신성장 정책을 지속적으로 추진하고 있다. 독일은 ‘인더스트리 4.0’ 추진을 통해 강점을 가진 산업의 경쟁력 강화를 위해 생태계 조성에 주력하고 있으며, 정부·민간 합동스마트공장 생태계 조성으로 제조업의 생산성 향상을 위해 노력하고 있다. ‘인더스트리 4.0’은 네트워크를 통한 데이터·정보의 활용에 토대를 둔 최적의 가치흐름을 창출하는 것을 의미하며, 제조업의 디지털화와 연관성이 높다. 독일의 혁신성장은 기업·정부·대학의 협업이 주요 내용이며, 구체적인 활용사례 제시, 테스트베드 제공 등을 통해 구현되고 있다. 예를 들면, 기업·정부·대학의 협업과 관련된 대표 연구기관인 프라운호퍼는 ‘등대 프로젝트(lighthouse project)’를 통해 개별 기업이 수행하기에는 어려움이 많은 프로젝트를 대신 수행하여 빠른 시간 안에 상용화될 수 있도록 지원하고 있다”고 한다.

## 라. 프랑스

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “프랑스는 중소기업의 지속적인 성장을 지원하고자 2018년 PACTE를 발표했다. 기업의 성장과 일자리 창출, 함께 사는 사회 속 기업이 라는 목표 아래 기업양도, 금융지원, R&D 기술지원, 창업간소화, 실패기업의 재기지원,

---

임금근로자에 대한 보상 등 다양한 내용을 담고 있다. 특히 기업성장단계별 정부지원과 기업부담이 서로 다른 만큼, 성장 중인 기업에 더 많이 혜택을 주는 것이 특징이며, 프랑스는 중소기업에게 편의를 제공하고자 지원기관을 통합해가고 있다”고 한다.

#### 마. 이탈리아

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “이탈리아는 스타트업이 경쟁력 있는 중소기업으로 성장할 수 있도록 투자협력을 통해 정책적인 지원을 하고 있으며, 해당 기업의 브랜드 관리를 집중적·체계적으로 진행하여, ‘Made in Italy’는 엄격한 품질관리를 통해 인증을 받은 중소기업에 대해서 집중적으로 지원하고 있다. 한편, 지역클러스터가 중소기업의 경쟁력 제고에 기여하고 있다”고 한다.

#### 바. 네덜란드

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “네덜란드는 주요 산업 접근법을 통해 중소기업의 혁신에 동참하도록 유도하기 위해서 혁신인센티브제도(MIT)를 활용하고 있다. 혁신인센티브제도(MIT)는 R&D 자문, 사업 타당성 자문, 혁신자문, 네트워킹 등을 통해 중소기업 혁신에 기여한 것으로 평가받고 있다. 한편 응용과학연구지원기관(TNO)을 통해 기술과 혁신을 필요로 하는 스타트업과 중소기업에 특화된 지원이 이루어지고 있다”고 한다.

#### 사. 일본

대외경제정책연구원(2019)에 따르면 “일본 정부는 최근 ‘소사이어터 5.0’을 제시하였다. ‘소사이어터 5.0’은 사물인터넷(IoT; Internent of Things) 기술을 기반으로 데이터를 수집하고 인공지능(AI ; Artificail Intelligence) 및 로봇 등을 통해 빅데이터(big data)를 활용하는 사회를 의미한다. 한편, 일본 정부는 강점을 지닌 산업데이터를 활용하여 제조업 분야의 경쟁력을 확보하고자 ‘커넥티드 인더스트리즈(Connected Industries)’라는 정책을 시행 중이며, ‘산업데이터 공유사업 인증제도’를 도입하고 ‘산업 사물인터넷 플랫폼 간 연계 프로젝트’를 지원하고 있다는 점이 특징이다. 일본 정부는 내각부 내 종합과학기술·이노베이션회의라는 과학기술·이노베이션 컨트롤타워를 설치하여 보다 체계적이고 일관된 집행체계를 구축하기 위해 노력하고 있다”고 한다.

## 아. 중국

나무위키(namu.wiki)에 따르면 “중국은 혁신성장을 통해 각종 첨단 신흥 산업을 적극적으로 육성하고 있는데, 드론, 전기차, 커넥티드카, 전자상거래, 고속철도 인프라, 공유경제, 인공지능, 검색엔진, 우주항공 등에서 두각을 나타내고 있다”고 한다. 정책위키(blog.korea.kr)에 따르면 “중국은 규제적용이 불명확한 신산업의 경우, 원칙적으로 허용하되 미비사항을 보완하는 ‘선허용 - 후보완’ 원칙을 채택하고, 과감한 혁신투자를 지원하는 풍부한 모험자본 및 안전망을 구축하고 있다”고 한다. 한편, 중국 정부는 전역에서 창업의 진원지인 ‘중창공간(衆創空間)’을 키워 ‘혁신’과 ‘시장’이라는 키워드가 만날 수 있는 플랫폼 구축을 위해 노력하고 있다”고 한다.

## 자. 시사점

이상의 해외사례들을 살펴본 결과 혁신성장의 구성요소, 혁신성장 전략, 특징을 시사점으로 제시할 수 있다.

첫째, 혁신성장 구성요소로는 혁신생태계 조성, 중소기업 육성을 통한 혁신생태계 확산, 산업 빅데이터를 활용한 제조업의 경쟁력 확보, 첨단 신흥 산업(고속철도인프라, 인공지능, 검색엔진, 우주항공, 드론, 전기차, 커넥티드카, 전자상거래, 공유경제)의 육성 등으로 나타났다.

둘째, 혁신성장 전략으로는 산·학·연 네트워크가 가능한 혁신거점 조성, 입지정책으로 기존 제조업 중심 산업단지에서 업종에 상관없이 유사한 기업들의 클러스터 형성, 중소기업 지원(경쟁력프로그램, 금융지원 국제화, 표준화, 디지털화, 기업양도 지원, R&D 기술지원, 임금근로자에 대한 보상, 브랜드 관리, 혁신자문), 산업데이터 공유사업 인증제도, 산업 사물 인터넷 플랫폼 간 연계, 선허용-후보완 원칙, 모험자본 및 안전망 확충 등으로 나타났다.

셋째, 특징으로는 개별 기업이 주도하기에 한계가 있는 연구를 국가 주도로 대신 수행, 체계적인 품질관리를 통해 인증을 받은 중소기업에 대한 집중 지원, 중소기업 지원기관 통합, 혁신성장 관련 컨트롤 타워 구축 등으로 나타났다.

〈표 II-2〉 해외사례의 혁신성장 관련 구성요소, 혁신성장 전략 및 특징

국가	혁신성장 구성요소	혁신성장 전략	특징
미국	• 혁신생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신거점 조성: 산·학·연 협력 등 활발한 네트워크 가능 (예: 실리콘 벨리)</li> <li>• 입지정책: 기존 제조업 중심 산업단지에서 업종에 상관없이 유사한 기업들이 클러스터 형성 (예: 사우스 레이크 유니온)</li> <li>• 개별 부처 및 유관 기관의 실행 계획 추진 및 범부처 조정기관 설립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 입지정책, 정부 정책과 민간기업의 전략적 연계</li> </ul>
유럽연합 (EU)	• 중소기업 육성을 통한 혁신 생태계 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업법, 경쟁력프로그램, 금융지원, 중소기업의 국제화, 표준화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• EU 회원국에 중소기업 지원을 위한 가이드라인 제공</li> </ul>
독일	• 혁신생태계 조성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제조업 경쟁력 유지: 정부·민간 합동 스마트공장 생태계 조성</li> <li>• 제조업의 디지털화: 네트워크를 통해 정보공동활용과 최적의 가치흐름 도출</li> <li>• 산·관·학 협력: 구체적 적용사례 및 테스트베드 제공</li> <li>• 중소기업에 대한 적극 지원: 금융, 디지털화, 국제협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ‘등대 프로젝트’ 등을 통해 개별 기업이 주도하기에 한계가 있는 연구를 국가 주도로 대신 수행</li> </ul>
프랑스	• 중소기업에 대한 지속적 지원을 통한 혁신생태계 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기업양도, 금융지원, R&amp;D 기술 지원, 임금근로자에 대한 보상, 창업간소화, 실패기업에 재기 지원 등</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중소기업 지원기관을 통합</li> </ul>
이탈리아	• 중소기업에 대한 지원을 통한 혁신생태계 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 투자협력을 통한 정책지원</li> <li>• 브랜드 관리를 적극 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계적·엄격한 품질 관리를 통해 인증 받은 중소기업에 대해 집중 지원</li> </ul>
네덜란드	• 중소기업 육성을 통한 혁신 생태계 확산	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신인센티브제도 : 혁신자문, 타당성 조사, R&amp;D 지원</li> <li>• 응용과학연구지원기관: 스타트업, 중소기업에 특화된 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 독립된 중소기업 지원 기관과 정부 주무 부처와 긴밀한 협력 관계 유지, 정부가 하지 못하는 역할을 보완</li> </ul>

국가	혁신성장 구성요소	혁신성장 전략	특징
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 강점을 지난 산업의 빅데이터를 활용하여 제조업 분야의 경쟁력을 확보</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 커넥티드 인터스트리츠(Connected Industries): ‘산업데이터 공유 사업 인증제도’, ‘산업 사물인터넷 플랫폼간 연계 프로젝트’</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 내각부 내에 종합과 학기술·이노베이션 회의 설치: 컨트롤 타워 신설을 통해 일관된 실행체계 구축</li> </ul>
중국	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 첨단 신흥 산업 육성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 선허용-후보완 원칙: 규제적용이 불분명한 신산업의 경우 원칙적으로 허용하되 차후에 미비사항을 보완</li> <li>• 모험자본 및 안전망 구축: 과감한 혁신투자를 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중창공간(衆創空間): 중국 전역에서 창업의 진원지로서 혁신과 시장이 만날 수 있는 플랫폼 구축</li> </ul>

자료: 저자 작성

---

### Ⅲ. 공공기관 혁신성장 추진 현황 및 주요 사례 분석

#### 1. 공공기관 혁신성장 추진 현황

##### 가. 개요

관계부처 합동(2018.8.2.)에 따르면 “우리나라 정부는 세계경제 패러다임 대전환과 선진국들의 정책 방향에 발맞추어 혁신 선도사업을 추진하고, 주요 과제별 대책을 수립·이행 중이다. 8대 선도사업(초연결 지능화, 스마트공장, 스마트팜, 스마트시티, 드론, 미래자동차, 에너지신산업, 핀테크)을 지정하고, 전기·수소차 보급 확산방안(18.6), 지자체 투자 애로사항 해소방안(18.7) 등을 마련하였다. 한편, 혁신성장 성과도출을 위해 혁신성장 관계 장관회의, 주요 사업별 ‘혁신성장 지원단’의 구성·운영 등 범부처 협업체계를 구축하고, 기업·업종별 ‘혁신성장 기업간담회’, 혁신성장 옴부즈만, 투자카라반 활동 등 민간부분과 소통을 강화하고 있다”고 한다.

##### 나. 공공기관 혁신성장 추진계획

기획재정부가 주도가 되어 관계기관 합동으로 2018년 8월에 ‘공공기관 혁신성장 추진계획’을 마련하였다. 관계부처 합동(2018.08.02.)에 따르면 “정부는 공공기관 혁신성장 관련 3개 방향- ‘선도적·모험적 투자 통해 혁신성장 초기수요 창출’, ‘공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결’, ‘민간 사업기회 확대·일자리 창출 지원’-을 제시하였다”고 한다.

첫째, ‘선도적·모험적 투자를 통해 혁신성장 초기수요 창출’은 공공기관이 선도적으로 투자를 확대하여 민간 중심의 혁신성장에 마중물 역할 수행, 혁신기술·제품을 공공기관이 선제적으로 구매하여 테스트하고, 고유사업에 활용함으로써 민간의 초기 시장조성을 견인하는 것이다.

둘째, ‘공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결’은 IoT 등 신기술을 활용하여 공공서비스 질을 획기적으로 향상, 드론·블록체인 등 첨단장비와 기술을 활용하여 생산성 제고 및 업무효율을 향상시키는 것이다.

셋째, ‘민간 사업기회 확대 및 일자리 창출 지원’은 공공기관 투자가 민간투자를 구축하지 않도록 하고 가급적 민간 일자리 창출과 연계되는 사업에 집중 투자(혁신성장의 물

적·인적 인프라 조성, 실증·판로지원 등), 공공기관 보유자원 공유 및 공동 R&D 활성화 등으로 민간 및 공공기관 간 협업을 통해 시너지 효과를 극대화시키는 것이다.

#### 다. 공공기관 혁신성장 추진단 회의

기획재정부(2018.10.8.)에 따르면 2018년 10월에 “‘공공기관 혁신성장 추진단 회의’ 개최를 통해 한국토지주택공사, 한국전력 등 54개 공공기관은 혁신성장 가속화를 위해 6개 분야 협의체를 구성하여, ‘SOC, 에너지, 문화관광, 농림해양, 환경, 고용복지’를 구성하여 SOC 기술마켓 플랫폼, 디지털 발전소 등 대규모 프로젝트를 공동 추진하기로 결정하였다. 분야별 공공기관 협의체는 혁신성장 지원을 위해 대규모 공동 프로젝트 구체화, 민간 혁신성장 지원방안 등을 자율적으로 수립하여 추진 중에 있다”고 한다.

## 2. 주요 사례 분석

### 가. 분석 기준

본 연구의 분석자료는 2019년도 공기업 I 소속 10개 공공기관 경영실적보고서의 『혁신성장가점 실적 평가보고서』이다. 공공기관 경영평가 시 혁신성장가점 실적 평가보고서의 평가항목은 4개- ‘혁신성장 주요 창출을 위한 노력과 성과’, ‘공공서비스·혁신기술 융합 활성화를 위한 노력과 성과’, ‘데이터 경제 활성화를 위한 노력과 성과’ ‘혁신성장 인프라 구축을 위한 노력과 성과’-이다.

본 연구는 공공기관의 혁신성장을 통한 미래 먹거리 창출 전략이 무엇인지 밝히려는 연구목적에 비추어 주요 분석대상을 ‘추진 내용’, ‘미래 먹거리 관련 사항’, ‘성과’, ‘전략’, ‘특징’으로 구분하여 분석하고자 한다. 추진내용 및 미래 먹거리 관련 사항은 선행연구 및 해외사례 분석 결과인 혁신성장 구성요소와 관련이 된다.

분석의 초점은 5가지 항목이다.

첫째, ‘미래 먹거리 관련 사항’은 미래차, 드론, 에너지신산업, 핀테크, 스마트시티, 스마트팜, 스마트공장, 바이오헬스 등 혁신성장 8대 선도 과제 및 데이터, AI, 수소, 혁신인재 등 3+1 전략투자 사업의 추진 여부를 분석하고자 한다.

둘째, ‘성과’는 계획(plan)단계, 투입(input)단계(예산, 조직, 인력 투입 등), 산출

---

(output) 단계(기반구축 등), 최종결과(outcome) 단계(수익, 일자리 창출 등)로 구분하여 관련 내용을 분석하고자 한다.

셋째, '전략'은 2018년 8월에 「공공기관 혁신성장 추진계획」에서 추진되었던 3개 방향- '선도적·모험적 투자 통해 혁신성장 초기수요 창출', '공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결', '민간 사업기회 확대·일자리 창출 지원' 및 2018년 10월에 '공공기관 혁신성장 추진단 회의'에서 논의되었던 '분야별 공공기관 협의체 구성을 통한 공동 프로젝트 구체화, 민간 혁신성장 지원' 등과 관련하여 자체추진, 지원(용자, R&D 지원 등), 거버넌스 정립 등 여부를 살펴보고, 선행연구 및 해외사례에서 혁신성장 전략으로 논의되었던 시장형성 지원, 시장 확대를 위해서 장애요인 등 규제개혁, 인력양성, 금융지원, 국제화 지원, 디지털화 지원, 임금근로자에 대한 지원, 브랜드 관리 지원, 실패기업 재기 지원, 테스트베드 제공, 매뉴얼 등 표준제공, 플랫폼 제공, 보급사업 및 공공조달 확대, 혁신성장과 노동시장 개혁의 유기적 연계, 산업 중심에서 고용·혁신창출을 위한 기업 중심으로 입지정책 전환 등이 있었는지도 분석하고자 한다.

넷째, '특징'은 선행연구 및 해외사례 분석에서 나타난 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 '통합형 혁신정책', 균형발전을 위한 지역인재·지역출신기업가·국책기관의 역할 강화, R&D 혁신지원정책·고용정책·교육·훈련정책·산업정책의 연계·패키지화, R&D정책 관련 거버넌스와 실행체계 개선, 혁신성장 관련 컨트롤 타워 구축, 개별 기업이 주도하기에는 한계가 있는 연구를 공공기관 주도로 대신 수행, 엄격한 품질관리를 통해 인증을 받은 기업을 집중 지원, CSV 등 신뢰와 상생문화 조성 등이 있었는지도 살펴보고자 한다.

다섯째, 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 분야는 5분야- '혁신인재양성', '스마트공장', '바이오헬스', '수소경제', '데이터·AI 경제'-의 사업을 각 기관이 수행하고 있는지 여부를 살펴보고자 한다.

〈표 III-1〉 분석 기준

(단위: 명, 억원)

기관	항목	추진 내용	미래 먹거리 관련 사항 <sup>1)</sup>	성과 <sup>2)</sup>	전략 <sup>3)</sup>	특징	제안
-	-	-	-	-	-	-	-

주: 1) 미래차, 드론, 에너지신산업, 핀테크, 스마트시티, 스마트팜, 스마트공장, 바이오헬스 등 혁신성장 8대 선도 과제 및 데이터, AI, 수소, 혁신인재 등 3+1 전략투자 사업의 추진 여부

2) 성과: 계획(plan) 단계, 투입(input) 단계(예산, 조직, 인력 투입 등), 산출(output) 단계(기반구축 등), 최종결과(outcome) 단계(수익, 일자리 창출 등)

3) '선도적·모험적 투자 통해 혁신성장 초기수요 창출', '공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결', '민간 사업기회 확대·일자리 창출 지원', '분야별 공공기관 협의체구성을 통한 공동 프로젝트 구체화, 민간 혁신성장 지원' 등과 관련하여 자체추진, 지원(용자, R&D 지원 등), 거버넌스 정립 등 여부, 선행연구 및 해외사례에 나타난 규제개혁, 인력양성, 금융지원, 국제화 지원, 디지털화 지원, 임금근로자에 대한 지원, 브랜드 관리 지원, 실패기업 재기 지원, 테스트베드 제공, 매뉴얼 등 표준제공, 플랫폼 제공, 보급사업 및 공공조달 확대 등 여부

자료: 『2019 공공기관 경영실적보고서』 중 공기업1의 10개 기관을 토대로 작성

#### 나. 공기업 I 소속(10개 기관) 사례 분석

##### 1) 인천국제공항공사

###### ① 추진내용

인천국제공항공사는 공사 경영전략과의 연계성 및 실현 가능성을 기준으로 7개-드론, AI, 5G, 수소경제, 에너지신산업, 미래차, 바이오헬스-투자 분야를 선정하여 관련 사업을 추진하고 있다.

###### ② 미래 먹거리 관련 사항

인천국제공항공사가 추진 중인 7개 사업 중 6개-드론, AI, 수소경제, 에너지신산업, 미래차, 바이오헬스-가 미래 먹거리와 관련된 사항이다.

###### ③ 성과

인천국제공항공사는 드론 탐지를 위한 첨단장비 설치 및 시스템 구축, 경찰, 군 등과 드론대응 MOU 체결 등 '드론방어시스템 구축', 딥러닝(AI) 방식 지능형 감시체계, 생체 인식기반 출입통제 시스템, AI 기반 영상 자동판독 시스템 등 'AI/생체인식기반 보안시스템 구축', 민간협력을 통한 수소 충전소(T1, T2) 유치, 수소차 전환 계획수립 및 지게

---

차 등 수소특수차 도입 등 수소경제 선도 및 수소차 전환기반을 마련하였다.

태양광발전시설 1,010KW설치, 공항 디젤 조업차량의 전기차량 전환 등 에너지원 다변화로 친환경 클린 에어포트 모델 구현을 추진 중에 있다. 한편, 바이오의약품 산업 생태계 육성을 위한 신선회물 콜드체인 최적화를 위해 노력하고 있다. 그런데, 신선회물 콜드체인 최적화 사업 등 다수의 사업이 아직까지는 법적 구속력이 없는 MOU 단계로 실질적인 성과를 나타낼 수 있는 계약체결이 시급하다고 판단된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 따라서 인천국제공항공사의 성과는 계획 및 투입을 통한 산출 단계에 머물러 있다고 생각된다.

#### ④ 전략

인천국제공항공사는 드론 탐지를 위한 첨단장비 설치 및 시스템 구축과 관련하여 분야별 공공기관 협의체 구성을 통한 공동프로젝트의 구체화를 거버넌스를 정립하여 추진하였고, AI/생체인식기반 보안시스템 구축과 관련하여 공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결된 전략을 자체 추진하고 있다고 판단된다.

#### ⑤ 특징

인천국제공항공사는 항공분야 최초로 중소기업 기술과 인천공항이 필요로 하는 기술 수요를 매칭해 주는 기술공유 플랫폼 테크마켓을 구축하는 업(業)에 기반한 중소기업 혁신성장 생태계를 조성하였다고 생각된다.

#### ⑥ 제안

기관이 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업 중 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 AI, 수소경제, 바이오헬스 분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성과 보다 적극적으로 연계할 필요가 있다고 판단된다.

### 2) 한국가스공사

#### ① 추진내용

한국가스공사는 혁신성장 수요창출을 위해서 미래에너지, 스마트공장 등 8개 투자 분야를 선정하여 관련 사업을 추진하고 있다.

## ② 미래 먹거리 관련 사항

한국가스공사가 추진 중인 8개 사업 중 4개-미래차(수소), 스마트공장, 에너지신사업, 드론-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

## ③ 성과

한국가스공사는 미래차(수소사업) 등 혁신성장 선도사업 투자를 2018년도 169억원에서 2019년도에는 693억원으로 확대하고, LNG기반 신시장 개척으로 대기 질 개선 및 연관 사업 육성을 추진 중이다. 한편, 혁신기술·제품 구매와 저리자금대출 펀드 등 혁신산업 자금지원을 2018년도 1,228.8억원에서 2019년도에는 1,503.2억원으로 증액하는 등 혁신성장 수요 창출을 위해 노력하였다. 그런데, 기관의 다양한 노력에도 불구하고 수소경제 활성화 및 LNG 병커링·LNG 대형차 등은 아직 시장형성 초기 단계로서 가시적인 성과창출은 미흡해 보이므로 중장기 로드맵을 구축하여 지속적인 추진노력을 기울여야 할 필요가 있다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국가스공사의 성과는 주로 계획 및 투입 단계에 머물러 있다고 생각된다.

## ④ 전략

한국가스공사는 민간과 협업하여 수소충전소 전문회사인 Hynet을 설립하고, 생산기에 빅데이터 및 인공지능 기술을 접목하여 천연가스의 안정적 공급을 위해 노력하는 등 선도적·모험적 투자를 통한 혁신성장 초기수요 창출, 공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결된 전략을 자체 추진하고 있다고 판단된다.

## ⑤ 특징

한국가스공사는 가스공사 기자재 국산화와 연계한 실증지원으로 중소기업의 기술경쟁력 강화를 지원하는 등 업(業)에 기반한 중소기업 기술 상용화를 견인하고 있다고 생각된다.

## ⑥ 제안

기관이 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업 중 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 ‘스마트공장’, ‘미래차(수소)’ 분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성, 지역균형발전으로 보다 적극적으로 연계할 필요가 있다고 판단된다.

---

### 3) 한국공항공사

#### ① 추진내용

한국공항공사는 혁신성장 수요창출을 전략과제 5개, 국정과제 5개 등 총 10개의 사업을 선정하여 추진하고 있다.

#### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국공항공사가 추진하고 있는 10개 과제 중 항행시설 점검용 드론 개발을 통한 항공분야 고부가가치 시장 개척이 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

#### ③ 성과

한국공항공사는 항행시설 점검용 드론시스템을 개발하여 유럽 CE인증 취득을 통한 품질검증을 하였고, 공군 서울공항 항행시설 드론점검 기술컨설팅 수행, 브라질, 컬럼비아 등 중남미 2개국 항행시설 성능점검 및 드론점검제도 기술컨설팅을 수행하였다. 이를 통해 공군 항행시설 점검용 드론시스템 사업수주(2.2억원), 미주개발은행(IDB) 우선 투자사업 선정(1.2억원) 등 매출 3.4억원 달성, 대만, 뉴질랜드, 인도네시아 등 해외 항행시장 공급계약을 추진 중에 있는 등 한국공항공사는 항행장비 국산화, 신규 해외시장 개척으로 국내 제조산업 생태계를 조성하였다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 따라서 한국공항공사의 성과는 계획, 투입, 산출단계를 넘어 최종결과(outcome) 단계에 도달하였다고 판단된다.

#### ④ 전략

한국공항공사의 항행시설 점검용 드론시스템을 개발을 통한 혁신성장추진전략은 민간 혁신성장 지원 및 중소기업과 협력을 통해 이룬 성과로 거버넌스 정립과 관련된 전략으로 판단된다.

#### ⑤ 특징

한국공항공사라는 본업에 기반하여 항행시설 점검용 드론을 중소기업과 협력하여 드론 신성장 시장에 진출한 업(業)에 기반한 중소기업 혁신 혁신성장 생태계 조성에 해당된다.

## ⑥ 제안

같은 공기업1군에 있는 인천국제공항공사와 협업을 강화하여 항행시설 점검용 드론시스템을 고도화하고 관련 분야 혁신인재 양성을 동시에 추진할 필요가 있다고 생각된다.

### 4) 한국도로공사

#### ① 추진내용

한국도로공사는 혁신성장 수요창출을 위해서 미래차 및 수소경제 분야에 투자확대 및 물류 최적화를 위한 교통 빅데이터 추진단 신설 등을 추진하였다.

#### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국도로공사가 추진 중인 사업들 중 8개-미래차, 드론, 에너지신산업, 핀테크, 데이터, 수소경제, 인공지능, 인재양성-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

#### ③ 성과

한국도로공사는 미래차와 관련하여 2027년 완전자율주행 상용화를 위한 기술고도화를 위해서 2019년도에 자율협력주행에 116억원 투자, 정밀지도·보안시스템에 153억원 투자, 군집주행에 50억원을 투자하였고, 혁신성장을 이끌어 갈 수소연료전지, 수소충전소 등에 투자를 확대하였다. 한국도로공사는 혁신성장의 마중물 역할 수행이 기대되므로, 향후 도로교통 관련 민간과의 협력이 로드맵에 적극적으로 반영될 필요가 있으며, 특히, 기관이 자율주행차량의 도로주행을 위한 역할 등을 수행하기 위해서는 민간과의 보다 적극적인 협력이 필요한 것으로 판단된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국도로공사의 성과는 주로 투입 단계에 머물러 있다고 생각된다.

#### ④ 전략

한국도로공사는 미래차 및 에너지신산업에 선도적 투자를 통해 혁신성장 조기수요 창출을 위해 노력하였고, 자동 감지형 염수분사시설, 도로 살얼음 사전경보시스템 등 혁신 기술을 활용하여 도로 살얼음 사고를 줄이기 위해 노력하는 등 선도적·모험적 투자를 통한 혁신성장 초기수요 창출, 공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결된 전략을 민간기업과 거버넌스를 통해 추진하고 있다고 판단된다.

### ⑤ 특징

한국도로공사는 자율협력주행 개발기술의 사업화를 위해 민관통합(관 3개, 민 15개) 거버넌스를 구축하는 등 산업네트워크를 활성화하고 있다고 생각된다.

### ⑥ 제안

한국도로공사는 향후 자율주행자동차가 확산될 경우에 대비하여 도로 인프라 고도화 및 서비스 제공을 위해 정밀지도·보안시스템 고도화, 군집주행 제어기술의 확보 및 관리 체계 정립이 요구된다. 한편, 수소차 및 전기차 보급이 확대될 경우에 대비하여 휴게소에 수소차 및 전기차 충전소 및 정비소를 지속적으로 확충함은 물론 이동식 충전소를 운영하는 등의 방안을 마련할 필요가 있다고 생각된다.

## 5) 한국석유공사

### ① 추진내용

한국석유공사는 혁신성장 수요창출을 위해 에너지 신사업 추진, 공공서비스 혁신기술 융합, 석유개발 분야 전문인력 양성 등을 추진하고 있다.

### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국석유공사가 추진 중 사업들 중 3개-에너지신산업, 인공지능, 인재양성-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

### ③ 성과

한국석유공사는 동북아 오일·가스 허브사업(울산 북항) 혁신을 통해 신성장 동력으로 성장시키기 위해 신비즈니스 모델을 개발하고 합작투자 계약을 체결하였고, 부유식 해상 풍력 발전사업을 선도하기 위해 타당성 조사를 실시하였으며, 비축기지 태양광 설비를 구매·설치하였다. 한편, 자체 개발한 AI기술과 석유개발 융합으로 최적 시추위치를 확정할 수 있게 되었다. 또한 석유개발 전문인력 양성범위를 기술센터, 공사 전사, 대학·민간 기업으로 확산하는 등 신재생 에너지신산업을 추진하여 신성장 수요를 확대하고 중소기업 동반성장을 이루기 위해 노력했다. 그런데, 수요 창출을 위한 대부분 사업이 아직 구체적인 성과가 크게 드러나지 않았다는 점에 대해서는 추가 개선의 여지가 있는 것으로

판단된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국석유공사의 성과는 주로 계획 및 투입 단계에 머물러 있다고 생각된다.

#### ④ 전략

한국석유공사는 AI기술(머신러닝)을 현장에 적용하여 생산성·효율성을 향상시키는 등 공공서비스 질 및 생산성 향상과 연결되어 민간·공공기관간 거버넌스 정립 전략을 취하고 있다고 판단된다.

#### ⑤ 특징

한국석유공사는 (주)포스코인터네셔널에 기술 컨설팅을 지원하고, 석유공사-가스공사 간 양해각서를 체결하는 등 민간·공공기관 간 석유개발분야 협력 인프라를 고도화하였다.

#### ⑥ 제안

기관이 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업 중 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 'AI', '혁신인재분야'와 관련하여 한국가스공사 등 유관기관과의 연계·협업을 보다 강화할 필요가 있다고 생각된다.

### 6) 한국수자원공사

#### ① 추진내용

한국수자원공사는 혁신성장 수요창출, 공공서비스·혁신기술 융합 활성화 등을 위해서 다양한 사업을 추진하고 있다.

#### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국수자원공사는 혁신성장 수요창출, 공공서비스·혁신기술 융합 활성화 등을 위해서 추진 중인 사업들 중 6개-‘스마트 물 관리 기술’, ‘물 특화 스마트시티’, ‘물을 매개로 한 신재생에너지 사업’, ‘바이오기술을 접목한 녹조저감 기술개발’, ‘드론을 활용한 시설 진단 점검’, ‘AI 등을 활용한 업무처리능력 향상’-미래 먹거리와 관련된 사업이다.

### ③ 성과

기관은 스마트 물 관리 기술의 전국 확대로 1.2조원 규모의 신시장 창출이 예상되고 있고, 민간 주도의 지속성장형 물 특화 스마트시티 모델 개발로 새로운 비즈니스 모델을 개발 중이다.

한편, 수열에너지 사업화 기반 마련 및 신 수상태양광 비즈니스 모델 구축, 골칫거리였던 가축분뇨에 바이오 기술을 접목한 녹조저감 기술개발, 드론을 활용한 대형구조물의 진단비용 17억원 절감(진단비용의 20~30%), 누수탐사에 인공지능기술을 도입하여 장흥 시범사업의 경우 누수 70% 저감 및 탐사비용 50% 저감의 성과를 창출하는 등 스마트 물관리 기술 기반의 새로운 혁신성장 동력을 확보함으로써 혁신성장 수요 창출을 위해 노력을 적절하게 기울인 것으로 판단된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국수자원공사의 성과는 계획, 투입, 산출단계를 넘어 최종결과 단계에 도달하였다고 생각된다.

### ④ 전략

스마트 물 관리 기술의 전국 확대, 민간 주도의 지속성장형 물 특화 스마트시티 모델 개발, 수열에너지 사업화 기반 마련 및 신 수상태양광 비즈니스 모델 구축은 민간 사업기회 확대 및 일자리 창출지원과 관련하여 민간과의 거버넌스 정립 전략이라고 생각된다. 한편, 바이오 기술을 접목한 녹조저감 기술개발, 드론을 활용한 대형구조물 진단, 누수탐사에 인공지능기술을 도입한 것은 공공서비스 질 및 생산성 향상과 관련된 자체추진 전략이라고 판단된다.

### ⑤ 특징

지속성장형 물 특화 스마트시티 모델 개발은 경제성장과 함께 지역균형발전을 촉진할 것으로 기대되며, 골칫거리 거리였던 가축분뇨에 바이오 기술을 접목한 녹조저감 기술개발은 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 ‘통합형 혁신정책’과 일맥상통한다고 생각된다.

### ⑥ 제안

기관이 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업 중 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과와 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 ‘스마트 물 관리기술’, ‘바이

오’, ‘AI’ 분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성과 적극적으로 연계할 필요가 있다. 한편, 가축분뇨 관련 녹조 저감 기술의 고도화를 통한 적극적 확산 전략이 필요하다고 생각된다.

## 7) 한국전력공사

### ① 추진내용

한국전력공사는 자체적 혁신성장 추진 및 민간의 혁신성장을 지원하기 위해서 데이터, AI 등 6개 중점 추진 분야를 추진하고 있다.

### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국전력공사가 추진 중 사업들 중 6개-미래차, 스마트시티, AI, 수소경제, 에너지신산업, 데이터-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

### ③ 성과

한국전력공사가 혁신성장 선도사업 확산을 위한 마중물 제공으로 추진 중인 미래차 관련 전기차충전 생태계 조성의 경우 전국에 충전기 8,330기 구축, 민간사업자 성장지원을 위한 충전인프라 운영시스템 제공, 한전 구축 고용충전기 민간 개방, 미래 시장창출을 위한 차량 등록정보 활용 고객 자동인증 전기차 충전시스템 구축 등의 성과를 내고 있다.

스마트시티와 관련하여 국내 최초 에너지통합관리 플랫폼 개발 사업의 경우 전기·수도·가스 등 도시 내 각종 에너지 통합관리로 에너지소비효율을 15% 향상시키는 등의 성과를 창출하였다.

AI 등을 활용하여 건물 내 에너지 소비 효율화를 위한 에너지 자원 통합관리 솔루션을 30개소에 신규 설치하여 전력사용량 6.5GWh 절감(1,354가구 사용량), 이산화탄소 2,985t 감축(소나무 21천그루 식재효과), 참여기업 매출 506억원 및 일자리 창출 258명의 성과를 달성하였다.

그린수소 생산·활용·저장 등 전 주기 기술 확보로 수소경제 활성화 기반을 마련하였다. 서남해 해상풍력 실증단지 준공으로 해상풍력 확산의 기술적 토대 마련 및 연간 155GWh 생산으로 5만 가구 공급이 가능해졌다. 사내·외 데이터 융합 및 민간기업과

---

협업을 통해 도시취약점 분석 서비스, 사업자 여신평가 모델, 전기품질관리 모바일 서비스, 상업시설 영업예측 서비스 등 새로운 민간 서비스를 개발하는 등 선도사업에 대한 투자, 혁신 성장산업에 대한 자금지원, 혁신기술·제품 구매 등의 분야에서 적정한 성과를 창출한 것으로 평가된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국전력공사의 성과는 계획, 투입, 산출 단계를 거쳐서 최종결과(outcome) 단계까지 이르렀다고 판단된다.

#### ④ 전략

한국전력공사는 선제적 전기차 충전 생태계 조성으로 미래차 산업 혁신성장을 견인하기 위해 노력하는 등 혁신성장 초기수요 창출 및 민간 사업기회 확대, 데이터 융복합으로 '1인가구 안부살핌 서비스'를 개발하는 등 공공서비스 질 및 생산성 향상과 관련된 전략을 거버넌스 정립을 통하여 추진하고 있다고 판단된다.

#### ⑤ 특징

한국전력공사는 자금, 기술, R&D, 교육, 컨설팅 등 자원의 개방과 공유를 통해 중소기업의 성장을 위한 지원방식의 연계·패키지화를 실현하고 있다고 생각된다.

#### ⑥ 제안

기관이 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업 중 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 AI, 수소경제, 데이터 분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성과 적극적으로 연계할 필요가 있다. 한편, 사내·외 데이터 융합 및 민간기업과 협업을 통해 도시취약점 분석 서비스 등의 고도화를 통해 경제성장과 독거노인, 전기료 납부가 되지 않는 가구의 관리 등을 통해서 사회문제해결이 가능한 통합형 혁신모델 확산의 계기로 만들 필요가 있다고 판단된다.

### 8) 한국지역난방공사

#### ① 추진내용

한국지역난방공사는 공공기관의 기술과 인프라를 바탕으로 국민과 함께하는 혁신성장을 위해 수소경제, 신재생에너지, 데이터 등의 분야를 추진하고 있다.

## ② 미래 먹거리 관련 사항

한국지역난방공사가 추진 중 사업들 중 3개-수소경제, 신재생에너지, 데이터-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

## ③ 성과

한국지역난방공사는 수소생산, 수소이송과 관련된 수소인프라 확충계획을 통해 수소 경제 활성화 기반마련을 추진하고 있고 산업부의 ‘수소생산기지 구축’ 공모사업에 선정되었다. 신재생에너지와 관련하여 버려지는 연료전지 발생 열 활용으로 생산단가를 인하(약 26,000원/Gcal 인하)하였고, ‘미이용 산림자원’을 활용한 우드칩발전소 건설을 통해 폐광지역에 일자리 6,389개를 창출할 예정이고, 공공기관의 대규모 유휴 부지를 활용하여 이익을 지역에 환원하는 이익공유형 ‘지역난방 태양광 사업’을 추진하여 합백태양광 사업(사업비 13억원)으로 연간 약 1천만원을 ‘지역마을 번영회’에 환원시켰다. 기관의 고유 데이터를 활용한 ‘국가열지도’를 통해 미활용 열에너지 발생 및 수요정보를 인터넷지도(GIS)에 표시하여 기관의 열배관망을 통해 열거래가 가능한 사업자를 선별하여 열거래 계약 79Gcal/h를 완료하는 등 다양한 분야에서 혁신성장을 추진 중이다. 그런데, 아직은 추진 초기 단계인 사업들이 많아 기대효과이지 가시적인 성과도출이 아닌 사업들도 있어서 혁신성장을 위한 추가적인 노력을 기울일 필요가 있다고 판단된다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국지역난방공사의 일부 성과는 계획, 투입, 산출단계를 넘어 최종결과 단계까지 도달하였다고 생각된다.

## ④ 전략

한국지역난방공사는 ‘미이용 산림자원’을 활용한 우드칩발전소 건설을 통해 ‘민간사업 기회 확대·일자리 창출 지원’을 지방자치단체, 민간 등과 거버넌스 정립을 통하여 추진하였다고 판단된다.

## ⑤ 특징

한국지역난방공사는 특허권 이전, 민간 개방 교육, 민간 기술 지원, 벤처기업 창업 지원 등 중소기업의 질적 성장을 위해 여러 사업을 연계·패키지화하여 맞춤형 지원을 하였다고 생각된다.

## ⑥ 제안

혁신성장 투자사업 경제적 파급효과 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 수소경제, 데이터분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성과 적극적으로 연계할 필요가 있다. 한편, 신재생에너지와 관련하여 버려지는 연료전지 발생 열 활용으로 생산단가 인하와 같은 경제성장과 사회문제해결이 가능한 통합형 혁신 모델을 고도화·확산시키는 것이 바람직하다고 판단된다.

## 9) 한국철도공사

### ① 추진내용

한국철도공사는 3대 전략 분야로 빅데이터 플랫폼과 시설물 점검 IoT 도입 및 인공지능, 스마트공장, 에너지 신사업, 드론 등 철도업(業)과 관련한 선도 사업 분야를 선하여 집중투자를 추진 중에 있다.

### ② 미래 먹거리 관련 사항

한국철도공사가 추진 중 사업들 중 4개-드론, 에너지 신사업, 인공지능, 스마트공장이 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

### ③ 성과

드론의 경우 드론 구매 및 드론영상 분석개발 등을 추진 중이어서 계획, 투입 수준에 머무르고 있다. 에너지 신사업의 경우 철도건물을 제공하여 민간의 태양광 사업을 지원하는 방식으로 추진되고 있는데 연간 3,468MW를 생산하여 20년간 총 120억원의 발전 수익 창출 및 56개의 일자리 창출에 기여할 것으로 예상된다. 정확한 까치집 검출을 위해 인공지능 알고리즘을 개발하는 등 인공지능 도입으로 구조물 점검 분야 기술혁신을 추진 중에 있다. 기관은 스마트팩토리와 관련하여 열차 자동세척, 장비운반로봇, 3D 프린터 실용화, 전자펜 공정관리시스템을 통하여 작업 효율성 향상을 추진하는 등 혁신성장과 관련하여 다양한 분야에서 적극적인 노력을 기울였다. 그런데, 향후 기관은 규모에 맞는 수준으로 투자를 확대하기 위한 추가 노력이 필요할 것으로 보인다(기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국철도공사의 성과는 계획, 투입 단계에 머물러 있다고 판단된다.

④ 전략

한국철도공사는 철도 건물을 제공하여 민간의 태양광 사업을 지원하기 위해 민간사업 공모를 통한 협업체계를 구축하는 등 민간 사업기획 확대·일자리 창출지원을 거버넌스 정립을 통해 추진하고 있다고 판단된다.

⑤ 특징

한국철도공사는 상생자금 100억원을 예치하여 14개 기업에 24억원 대출지원, 기술지원, 기술개발 제품 시범구매를 통해 22개사 제품 45억원을 구매하는 등 창업 초기기업 및 벤처기업 성장을 체계적으로 지원하고 있다.

⑥ 제안

혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과, 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 것으로 나타난 ‘스마트공장’, ‘AI’ 분야를 보다 강화할 필요가 있으며 이를 혁신인재 양성, 지역균형발전과 적절히 연계할 필요가 있다.

10) 한국토지주택공사

① 추진내용

한국토지주택공사는 세계최고 수준의 스마트시티 조성 등 2023년까지 5년간 총 5.9조원 투자로 혁신성장 수요 창출을 추진 중에 있다.

② 미래 먹거리 관련 사항

한국토지주택공사가 추진 중인 사업들 중 4개-스마트시티, 에너지 신산업, 드론, 데이터-가 미래 먹거리와 관련된 사업이다.

③ 성과

한국토지주택공사는 국가시범도시(세종 5-1 생활권), 개발 사업지구(화성동탄2, 평택 고덕 등), 기존도시(통영, 부산수영, 서울성동 등) 등 도시성장 단계별 차별화된 스마트시티를 조성하였고, 국제인증(ISO37106) 추가획득, 월드스마트시티 엑스포(WSCE) 주관 을 통해 50개국 25,000명 참여 및 1,077억원 해외수출 계약 달성 등으로 스마트시티

---

투자실적 초과달성(466억원, 144%)의 성과를 창출하는 등 성과가 산출수준을 넘어 최종 결과(outcome) 단계에 있다고 판단된다.

에너지 신산업 육성을 위해 인천 검단에 장기임대 제로에너지 주택 표준모델을 개발하여 제로에너지 건축물 인증을 취득하여 에너지비용 71% 절감으로 입주 10년차 공동주택 기준 호당 연 42만원의 절감효과가 예측된다. 건설현장 드론 활용 확대로 공공수요 창출 및 드론시장 활성화에 기여할 것으로 예측된다.

기관은 보유 데이터 확장과 품질 향상으로 주거 복지 3대 시스템의 정확도 및 편리성을 제고하여, 민간임대등록시스템을 통한 임대업무 위반 2,327건 적발, 주거복지포털을 통한 예비입주자 중복신청 방지로 적기입주 가능, 임대주택청약시스템을 통한 원클릭 입주자격 검증으로 서류제출 없는 청약실천이 가능하도록 하는 등 기관은 혁신성장 추진체계에 따라 혁신성장 수요창출을 위한 노력을 적정하게 기울인 것으로 판단된다. 그런데, 소재·부품·장비 분야 경쟁력 강화와 통합기술마켓 서비스는 중장기 관점에서 전략체계를 수립하여 체계적으로 사업을 추진하는 추가적인 노력이 필요하다(기획재정부·공기업 경영평가단·한국조세재정연구원, 2020). 한국토지주택공사 추진하고 있는 혁신성장 관련 사업들 중 일부 성과는 계획, 투입, 산출 단계를 지나 최종결과(outcome) 단계에까지 도달하였다고 판단된다.

#### ④ 전략

한국토지주택공사는 세계최고 수준의 스마트시티 조성 등에 2023년까지 5년간 총 5.9조원 투자 등 혁신성장 초기수요 창출 및 민간 사업기회 확대 전략을 민간기업과 협력하는 등 거버넌스 정립을 통해 추진하고 있다고 판단된다.

#### ⑤ 특징

한국토지주택공사는 음식물쓰레기의 국가적 손실(연간 730만톤, 처리비 2조원), 음식물쓰레기 처리시스템 핵심기술 수입의존 현실을 극복하기 위해 음식폐기물 제로화 스마트리사이클링 시스템 연구개발을 통해 음식물쓰레기 자원화 기술 국산화 및 특허등록을 통해 음식물쓰레기 관리비용 40% 절감, 수입장비 대체효과 6억원/1,000세대를 달성하는 등 핵심기술 개발 및 실용화를 위한 수요연계형 R&D를 추진하고 있다.

## ⑥ 제안

국토균형발전 및 주거복지 향상을 위해서 스마트시티 고도화, 장기임대 제로에너지 주택 표준모델 확산, 주거 복지 3대 시스템-민간임대등록시스템, 주거복지포털, 임대주택 청약시스템-의 정확도 및 편리성을 지속적으로 제고하고 민간부문과의 연계 협업을 강화할 필요가 있다고 생각된다.

기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원(2020)에 따르면 “2019년도 공기업 경영실적 평가보고서-공기업 1-의 혁신성장 가점 평가 득점현황을 살펴보면 평가결과 공기업 유형 기관 평균 득점률은 68.1이고 공기업 1유형, 공기업 2유형의 평균 득점률이 각각 69.0, 67.7로 공기업 1유형이 다소 높았으나, 전반적으로 혁신성장 가점의 득점률은 기관 종합득점률 평균보다 다소 낮아 공기업들은 혁신성장 노력과 성과 측면에서 가시적인 성과를 창출하지 못한 것”으로 평가했다.

〈표 III-2〉 공기업1(10개 기관)의 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 내역

(단위: 명, 억원)

항목 기관	추진 내용	미래 먹거리 관련 사항	성과	전략	특징	제안
인천국제 공항공사	6개 분야	6개 -드론, AI, 수 소경제, 에너 지신산업, 미 래차, 바이오 헬스-	계획, 투입, 산출 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공동프로젝트의 구체화를 거버 넌스 정립을 통해 추진</li> <li>• 공공서비스 질 및 생산성 향 상을 자체추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업(業)에 기반 한 중소기업 혁신성장 생 태계 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 부가가치 및 취 업유발 효과가 높은 AI, '수소경 제', '바이오헬 스' 분야의 강화 및 혁신인재 양 성과 적극 연계</li> </ul>
한국가스 공사	8개 분야	4개 -미래차(수소), 스마트공장, 에너지신사업, 드론-	계획, 투입 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신성장 초기 수요 창출, 공 공서비스 질 및 생산성 향상을 자체 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업(業)에 기반 한 중소기업 기 술 상용화 견인</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '스마트공장', '수소' 분야의 강화 및 혁신인 재 양성, 지역균 형발전과 적극 연계</li> </ul>
한국공항 공사	10개 분야	1개 -드론-	계획, 투입, 산출, 최종 결과 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 혁신성장 지원 및 중소 기업과 협력을 통한 거버넌스 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 업(業)에 기반 한 중소기업 혁신 혁신성장 생태계 조성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인천국제 공항 공사와 협업 강 화 및 관련 분야 혁신인재 양성 추진</li> </ul>
한국도로 공사	8개 분야	8개 -미래차, 드론, 에너지신산업, 핀테크, 데이터, 수소경제, 인공 지능, 인재양성-	계획, 투입 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 혁신성장 초기 수요 창출, 공 공서비스 질 및 생산성 향 상 관련 거버 넌스 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자율협력주행 개발기술 사업 화를 위한 민 관통합(관3개, 민 15개) 거버 넌스 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 군집주행 제어 기술 확보 및 관 리체계</li> <li>• 휴게소에 수소 차 및 전기차 충 전소 및 정비소 확충, 이동식 충 전소 운영</li> </ul>
한국석유 공사	4개 분야	3개 -에너지신산 업, 인공지능, 인재양성-	계획, 투입 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 공공서비스 질 및 생산성 향 상과 관련된 거버넌스 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민·공기관 간 석유개발 분 야 협력 인프 라 구축</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 'AI', '혁신인재 분야'에서 한국 가스공사 등 유 관기관과의 연 계·협업 강화</li> </ul>
한국 수자원 공사	7개 분야	6개 -스마트 물 관 리 기술, 스마트 시티, 신재 생에너지, 녹 조저감 기술,	계획, 투입, 산출, 최종 결과 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 민간 사업기회 확대 및 일자 리 창출지원과 관련 거버넌스 정립, 공공서 비스 질 및 생</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 스마트시티 모 델 개발은 경 제성과 함께 지역균형발전 촉진가능, 녹 조저감 기술개</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• '스마트 물 관리 기술', '바이오', 'AI' 분야 강화 및 혁신인재 양 성과 연계</li> </ul>

항목 기관	추진 내용	미래 먹거리 관련 사항	성과	전략	특징	제안
		드론을 활용한 시설진단, AI 등을 활용한 업무처리-		산성 향상과 관련된 자체추진 전략	발은 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 '통합형 혁신정책'에 해당	
한국전력 공사	6개 분야	6개 -데이터, AI, 수소경제, 미래차, 스마트 시티, 에너지 신산업-	계획, 투입, 산출, 최종 결과 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신성장 초기 수요 창출, 공공서비스 질 및 생산성 향상, 민간 사업 기회 확대 관련 거버넌스</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자금, 기술, R&amp;D, 교육, 컨설팅 등 자원 개방·공유 등 중소기업 성장을 위한 지원방식의 연계·패키지화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>AI, 수소경제, 데이터 분야 강화 및 혁신인재 양성과 적극 연계. 사내·외 데이터 융합 및 민간기업과 협업을 통해 도시취약점 분석 서비스 등의 고도화</li> </ul>
한국지역 난방공사	3개 분야	3개 -수소경제, 신재생에너지, 데이터-	계획, 투입, 산출, 최종 결과 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신성장 초기 수요 창출, 공공서비스 질 및 생산성 향상</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중소기업 성장을 위한 체계적 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>수소경제, 데이터분야 강화 및 혁신인재 양성과 적극 연계</li> </ul>
한국철도 공사	4개 분야	4개 -드론, 에너지 신산업, 인공지능, 스마트 공장-	계획, 투입 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 사업기회 확대·일자리 창출지원 관련 거버넌스 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>창업 초기기업 및 벤처기업을 체계적으로 지원</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>'스마트공장, AI' 분야 강화 및 혁신인재 양성, 지역균형발전과 연계</li> </ul>
한국토지 주택공사	4개 분야	4개 -스마트시티, 에너지 신산업, 드론, 데이터-	계획, 투입, 산출, 최종 결과 단계	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신성장 초기 수요 창출 및 민간 사업기회 확대 관련 거버넌스 정립</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>음식폐기물 제로화 스마트 리사이클링 시스템 개발 관련 핵심 기술 개발 및 실용화를 위한 수요연계형 R&amp;D 추진</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토균형발전 및 주거복지 향상을 위해서 스마트시티 고도화, 장기임대제로에너지 주택 표준모델 확산, 주거 복지 3대 시스템의 고도화 및 민간과 연계·협업 강화</li> </ul>

자료: 저자 작성

---

## IV. 한국판 New Deal과 공공기관 혁신성장 먹거리 창출 사업의 관계

### 1. 한국판 New Deal 개관

#### 가. 추진 배경

우리나라 정부는 2020년 7월 14일에 관계부처합동으로 「한국판 뉴딜 종합계획」을 발표했다. 관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “「한국판 뉴딜 종합계획」의 ‘추진배경’으로는 첫째, 저성장·양극화 심화에 대응, 경제 패러다임 전환을 추진 중, 둘째, 예기치 못한 코로나19 충격이 대공황 이후 전례 없는 경기침체 초래, 셋째, 미국의 뉴딜정책에 버금가는 「한국판 뉴딜」 추진으로 위기 극복과 코로나 이후 글로벌 경제 선도를 위한 국가발전전략”이라고 한다.

#### 나. 코로나19에 따른 구조적 변화의 특징

관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “초유의 감염병 사태로 경제주체들의 행태·인식 등이 변화하면서 경제·사회 전반의 구조적 변화를 초래할 것으로 예상되며, 특히, 디지털 및 그린 경제로의 전환을 가속화시키는 가운데, 고용안정망 등 포용성 강화를 위한 정부 역할에 대한 요구 증대되고 있다. 코로나19에 따른 구조적 변화의 특징은 첫째, 비대면 수요가 급증하면서 디지털 경제로의 전환 가속화, 둘째, 저탄소·친환경 경제에 대한 요구 증대는 그린 경제로의 전환을 촉진, 셋째, 경제·사회구조 대전환과 노동시장 재편은 양극화 심화요인으로 작용할 가능성이 있다”고 한다.

#### 다. 추진전략 및 추진체계

관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “한국판 뉴딜의 추진전략의 3가지이다. 첫째, 디지털 뉴딜·그린 뉴딜을 강력 추진하고 안전망 강화로 뒷받침, 둘째, 재정투자와 함께 제도개선을 병행, 후속 대규모 민간투자를 유도·촉진, 셋째, 10대 대표과제를 선정하여 변화와 파급의 초기 구심점으로 활용하는 것”이라고 한다.

관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “한국판 뉴딜의 추진체계와 관련하여 강력한 추진력 확보를 위해 대통령 주재 한국판 뉴딜 전략회의 설치, 당정 협업 논의구조 구축, 기획재정부 총괄 실무집행·지원조직을 운영하고 있다. 첫째, 대통령이 주재하는 한국판 뉴딜 전략회의를 통해 중요사안을 결정, 둘째, 경제부총리-민주당 K-뉴딜위 총괄본부장(정책위의장)이 공동위원장을 맡아 당정 협업 논의구조를 구축, 셋째, 한국판 뉴딜을 실무 뒷받침하기 위해 실무집행·지원조직을 기획재정부에 설치하는데, 단장은 기재부 1차관, 부단장은 고위공무원단 나급, 관계부처 인력 포함 4개 팀으로 구성되었다”고 한다.

#### 라. 한국판 뉴딜이 추구하는 우리 경제·사회의 미래 변화상

관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “한국판 뉴딜이 추구하는 우리 경제·사회의 미래 변화 모습은 3가지로 요약된다. 첫째, D·N·A(Data·Network·AI) 기반을 바탕으로 혁신과 역동성이 확산되는 디지털 중심지로서, 글로벌 메가트렌드를 주도하는 ‘똑똑한 나라’이다. 둘째, 탄소중립(Net-zero)을 향한 경제·사회의 녹색전환을 통해, 사람·환경·성장이 조화를 이루며 국제사회에 책임을 다하는 ‘그린선도 국가’이다. 셋째, 튼튼한 고용·사회 안전망과 사람에 대한 투자가 국민의 삶과 일자리를 지켜주고 실패와 좌절에서 다시 일으켜주는 ‘더 보호받고 더 따듯한 나라’라고 한다.

#### 마. 주요 추진 과제

관계부처 합동(2020. 7. 14)에 따르면 “한국형 뉴딜은 디지털 뉴딜 12개 과제, 그린 뉴딜 8개 과제, 안전망 강화 8개 과제(고용사회안전망 5개, 사람 투자 3개) 등 총 28개 과제로 구성되었다”고 한다.

첫째, ‘디지털 뉴딜’은 세계최고 수준의 전자정부 인프라·서비스 등 우리 강점인 정보통신기술(ICT) 기반으로 디지털 초격차를 확대하여 경제 전반의 디지털 혁신과 역동성을 촉진·확산하고, 디지털 경제의 기반이 되는 ‘데이터댐’ 등 대규모 정보통신기술(ICT) 인프라 구축, 데이터 수집·표준화·가공·결합 고도화 등 데이터경제 촉진을 통해 신(新)산업 육성 및 주력산업 디지털 전환 가속화·경쟁력을 강화하는 것이다.

둘째, ‘그린 뉴딜’은 친환경·저탄소 등 그린경제로의 전환 가속화를 통해 탄소중립(Net-Zero)을 지향하고 경제기반을 저탄소·친환경으로 전환하는 것으로 에너지 절약과

---

환경 개선, 신재생 에너지 확산 등의 기반이 되는 ‘그린 에너지댐’ 등 친환경 에너지 인프라 구축, 모빌리티·에너지·기술 등 친환경 산업의 경쟁력을 전방위적으로 강화하여 글로벌 시장을 선점·주도하는 것이다.

셋째, ‘안전망 강화’는 경제구조 재편 등에 따른 불확실성 시대에 실업 불안 및 소득격차를 완화하고 적응을 지원하여 경제주체의 회복력을 강화하는 것으로, ‘사회적 합의’를 바탕으로 고용·사회안전망의 사각지대 해소, 혁신 토대인 사람중심 투자를 통해 미래적 유형 직업훈련체계 구축, 직업전환 및 혁신인재 양성을 가속화하는 것이다.

한편, 디지털·그린 20개 과제 중, 일자리 및 신산업 창출 효과가 크고, 지역균형발전, 국민 변화체감 등에 기여할 수 있는 10대 과제를 선정하였다. 10대 과제는 디지털 뉴딜 3개(데이터 댐, 지능형(AI) 정부, 스마트 의료 인프라), 그린 뉴딜 3개(그린 리모델링, 그린 에너지, 친환경 미래 모빌리티), 융합 과제 4개(그린 스마트 스쿨, 디지털 트윈, 국민 안전 SOC 디지털화, 스마트 그린 산단)이다.

박진(2020)에 따르면 “최근 전 세계적인 4차 산업혁명기술의 발달에 따른 디지털 변혁과 2020년 코로나19에 대한 정부의 대응은 2020년 7월에 발표된 한국판 New Deal이다. 한국판 뉴딜 계획은 2020~2025년 사이에 114조원의 재정을 혁신성장의 ‘마중물’로 투입한다는 것이 주된 내용으로 관련 예산을 대학의 연구개발(R&D)을 중점적으로 지원하는 것이 바람직하다. 대학에서 혁신과 기술개발이 일어나 창업으로 퍼져나가는 실리 콘벨리 모형을 따라가는 것이 적절하다. 왜냐하면 대학에 대한 지원은 효과를 보는 데 시간이 필요하지만, 혁신생태계의 기초공사이기 때문”이라고 한다.

## 2. 한국판 New Deal 관련 공공기관별 사업 현황

디지털 뉴딜과 관련하여 공기업 I 소속 10개 공공기관의 사업현황은 다음과 같다.

첫째, ‘DNA 생태계 강화’와 관련하여 ‘국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용’과제에는 10개 기관 모두 관련 사업을 추진하고 있다. 그런데, 한국전력공사는 데이터 융합 및 민간기업과 협업을 통해 도시취약점 분석 서비스, 사업자 여신평가 모델, 전기품질관리 모바일 서비스, 상업시설 영업예측 서비스 등 새로운 민간 서비스 개발 등을 통해 민간사업 기회 확대·일자리 창출 지원으로 연계될 가능성이 크다고 생각한다. 한국

지역난방공사는 한 ‘국가열지도’를 통해 미활용 열에너지 발생 및 수요정보를 인터넷지도(GIS)에 표시하여 열거래 시장을 개척하였다. 한국토지주택공사는 보유 데이터 확장과 품질 향상으로 주거 복지 3대 시스템-민간임대등록시스템, 주거복지포털, 임대주택청약 시스템-의 정확도 및 편리성 제고 등을 통해 주거복지 문제 해결과 행정의 생산성 향상에 기여할 수 있다. ‘1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 확산’ 과제에는 한국전력공사가 AI 등을 활용한 건물 내 에너지 소비 효율화를 위한 에너지 자원 통합관리 솔루션 30개소를 신규 설치하여 경제·사회적 부가가치 창출 기반을 마련하였다. ‘5G·AI 기반 지능형 정부’ 과제와 관련하여 인천국제공항공사는 AI/생체인식기반 보안시스템 구축을 통해 행정의 생산성 향상 및 대국민 서비스 품질 제고에 기여하고 있고, 한국수자원공사는 누수탐사에 인공지능기술을 도입하여 행정의 생산성 향상을 도모하고 있다. 향후, 1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 사업과 관련하여 스마트시티 사업과 적절한 연계를 통한 새로운 시장 창출, 5G·AI기반 지능형 정부 사업과 관련하여 민간기업과 적절한 협업을 통한 신규 시장 창출 등을 적극적으로 추진하면 바람직할 것이다.

둘째, ‘SOC 디지털화’와 관련하여 ‘4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축’ 과제에는 한국도로공사가 자율협력주행 인프라 고도화, 정밀지도·보안시스템, 군집주행 기술 개발을 통해 민간 혁신성장을 지원하고 있고, 한국수자원공사는 스마트 물 관리 기술을 통해 민간 혁신성장 지원 및 행정의 생산성 향상과 대국민 서비스 품질 제고에 기여할 수 있는 기반을 마련하였다. ‘도시·산단의 공간 디지털 혁신’ 과제에는 한국수자원공사가 물 특화 스마트시티 모델 개발을 통해 민간 사업기회 확대 및 일자리 창출에 기여하고 있고, 한국전력공사는 에너지통합관리 플랫폼 개발로 스마트시티 확산의 가속화를 촉진하고 있으며, 한국토지주택공사는 도시성장 단계별 차별화된 스마트시티 조성 및 국제인증(ISO37106) 추가획득, 월드스마트시티 엑스포(WSCE) 주관하여 민간 사업기회 확대 및 일자리 창출에 기여하고 있다. 향후, 자율협력주행 인프라 고도화, 정밀지도·보안시스템, 군집주행 기술 개발사업의 경우 자동차 회사와 협업을 통한 신규 시장 창출, 스마트 물 관리 기술 개발사업은 민간 기업과 연계한 신규 시장 창출 등을 적극적으로 추진하면 좋을 것으로 생각된다.

그런 뉴딜과 관련하여 공기업 I 소속 10개 공공기관의 사업현황은 다음과 같다.

첫째, ‘도시·공간·생활 인프라 녹색전환’과 관련하여 ‘국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화’ 과제에는 한국토지주택공사가 장기임대 제로에너지 주택 표준모델을 개발

---

(인천검단)하여 제로에너지 건축물인증 취득 및 에너지비용 71% 절감의 성과를 창출하고 있다. ‘국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복’과제에는 한국수자원공사가 녹조저감 기술개발을 통해 공공서비스 질 개선 및 행정 생산성 향상에 기여하고 있다. ‘깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축’과제에는 한국수자원공사가 스마트 물 관리 기술의 전국 확대를 통해 공공서비스 질 개선 및 행정 생산성 향상을 추진하고 있다. 향후, 장기임대 제로에너지 주택 표준모델을 개발 사업은 스마트 시티 사업 및 민간기업과 협업을 통한 신규 시장 창출, 녹조저감 기술개발 및 스마트 물 관리 기술의 전국 확대 사업은 민간기업과 연계한 새로운 시장 창출을 추진하는 것이 바람직할 것이다.

둘째, ‘저탄소·분산형 에너지 확산’과 관련하여 ‘에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축’과제에는 한국전력공사가 에너지통합관리 플랫폼 개발 사업을 통해 전기·수도·가스 등 도시 내 각종 에너지 통합관리로 에너지소비효율 15% 향상의 성과를 창출할 수 있는 기반을 마련하였다. ‘신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원’과제에는 한국가스공사가 LNG 기반 신시장 개척으로 대기 질 개선 및 연관 사업 육성을 추진하고 있고, 한국석유공사는 동북아 오일·가스 허브사업(울산 북항) 혁신, 부유식 해상풍력 발전사업 선도, 비축기지 태양광 설비를 구매·설치하였으며, 한국수자원공사는 수열에너지 사업화 기반 마련 및 신수상태양광 비즈니스 모델을 구축하였고, 한국전력공사는 서남해 해상풍력 실증단지 준공으로 해상풍력 확산의 기술적 토대를 마련하였으며, 한국지역난방공사는 버려지는 연료전지 발생 열 활용으로 생산단가 인하, ‘미이용 산림자원’을 활용한 우드칩발전소 건설을 통해 폐광지역 일자리 창출, 공공기관의 대규모 유휴부지를 활용한 이익공유형 ‘지역난방 태양광 사업’으로 민간 사업기회 확대 및 일자리 창출과 일정 수익의 지역사회 환원이라는 성과를 창출하고 있다. ‘전기차·수소차 등 그린 모빌리티 확대’과제는 인천국제공항공사는 수소충전소(T1, T2) 유치, 수소차 전환 계획수립 및 지게차 등 수소특수차 도입을 추진하였고, 한국가스공사는 미래차(수소사업) 등 혁신성장 선도사업 투자를 2018년도 169억원에서 2019년도에는 693억원으로 확대하였으며, 한국도로공사는 수소연료전지 확대 계획, 수소충전소 확대 계획을 수립하였고, 한국전력공사는 전기차충전 생태계 조성, 그린수소 생산·활용·저장 등 전 주기 기술 확보로 수소경제 활성화의 기반을 마련하였으며, 한국지역난방공사는 수소생산, 수소이송과 관련된 수소인프라를 확충하였다. 향후, 에너지통합관리 플랫폼 개발 사업은 스마트 시티 사업과 연계한 새로운 시장 창출을 추진하는 것이 바람직하다고 생각된다.

### 3. 한국판 New Deal과 공공기관 먹거리 창출 사업 연계 고도화 방안

공기업 I에 속하는 10개 공공기관을 중심으로 한국판 New Deal사업과 공공기관 먹거리 창출 연계고도화 방안을 제시하고자 하며, 주로 유관기관 및 사업 간 연계 및 조정 강화, 민간기업과 협업을 통한 신규 시장 창출의 관점에서 기술하였다.

첫째, ‘국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용’과제와 관련하여 지속적인 품질관리 강화를 통한 양질의 데이터 제공 및 경제적·사회적 가치를 지닌 신규서비스 창출이 요구된다.

둘째, ‘도시·산단의 공간 디지털 혁신’과제와 관련하여 스마트시티 관련 기관 간 유기적 연계 강화 및 컨트롤 타워의 역할 강화가 필요하다.

셋째, ‘신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원’과제와 관련하여 신재생에너지 확산을 위한 전략지도(strategic map) 작성, 발전 자회사 및 발전기술 관련 기관 간 역할 분담 및 연계 강화가 바람직하다.

넷째, ‘전기차·수소차 등 그린 모빌리티 확대’과제와 관련하여 그린 모빌리티 고도화·확산을 위한 기관 간 역할 명확화 및 컨트롤 타워의 역할 강화가 필요하다.

다섯째, 한국전력공사의 건물 내 에너지 자원 통합관리 솔루션과 한국토지주택공사의 장기임대 제로에너지 주택 표준모델 개발 사업은 스마트 시티와 유기적 연계 강화를 통한 국내외 신규시장 창출을 위해서 노력해야 하며, 한국도로공사의 자율협력주행 인프라 고도화, 한국수자원공사의 녹조저감 기술 개발, 스마트 물 관리 기술은 민간기업과 협력하여 국내외 새로운 시장 창출을 위해 노력하는 것이 바람직할 것이다.

〈표 IV-1〉 한국판 뉴딜 과제와 공기업 I 소속 공공기관의 혁신성장 과제와 관련 내역

		과제명	해당 공공기관	관련 세부 내용	제안
디지털 뉴딜	DNA 생태계 강화	국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용	공기업 1의 7개 기관	• 공공데이터 개방	<ul style="list-style-type: none"> <li>지속적인 품질관리 강화를 통한 양질의 데이터 제공 및 경제적·사회적 가치를 지닌 신규서비스 창출</li> </ul>
			한국전력공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>데이터 융합 및 민간기업과 협업을 통해 도시 취약점 분석 서비스, 사업자 여신평가 모델, 전기품질관리 모바일 서비스, 상업시설 영업예측 서비스 등 새로운 민간 서비스 개발</li> </ul>	
			한국지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>고유 데이터를 활용한 '국가열지도'를 통해 미활용 열에너지 발생 및 수요정보를 인터넷지도(GIS)에 표시하여 열거래 시장 개척</li> </ul>	
			한국토지주택공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>보유 데이터 확장과 품질향상으로 주거복지3대 시스템-민간임대등록 시스템, 주거복지포털, 임대주택청약시스템-의 정확도 및 편리성 제고</li> </ul>	
	5G·AI 기반 지능형 정부	1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 확산	한국전력공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>AI 등을 활용한 건물 내 에너지 소비 효율화를 위한 에너지 자원 통합 관리 솔루션 30개소 신규 설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>스마트시티 사업과 적절한 연계를 통한 새로운 시장 창출</li> </ul>
			인천국제공항공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>'AI/생체인식기반 보안 시스템 구축'</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 보안 기업과 적절한 협업을 통한 신규 시장 창출</li> </ul>
	SOC 디지털 화	4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축	한국도로공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>자율협력주행 인프라 고도화, 정밀지도·보안 시스템, 군집주행 기술</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>자동차 회사와 협업을 통한 신규 시장 창출</li> </ul>
			한국수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>스마트 물 관리 기술</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>민간 기업과 연계한 신규 시장 창출</li> </ul>
		도시·산단의 공간 디지털 혁신	한국수자원공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>물 특화 스마트시티 모델 개발</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>스마트시티 관련 기관 간 유기적 연계 강화</li> </ul>

		과제명	해당 공공기관	관련 세부 내용	제안
			한국전력공사	• 에너지통합관리 플랫폼 개발로 스마트시티 확산 가속화	및 컨트롤 타워 역할 강화
			한국토지주택공사	• 도시성장 단계별 차별화된 스마트시티 조성 및 국제인증(ISO37106) 추가획득, 월드스마트시티 엑스포(WSC) 주관	
그린 뉴딜	도시·공간·생활 인프라 녹색 전환	국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화	한국토지주택공사	• 장기임대 제로에너지 주택 표준모델을 개발(인천검단)하여 제로에너지 건축물 인증 취득 및 에너지비용 71% 절감	• 스마트 시티 사업 및 민간 기업과 협업을 통한 신규 시장 창출
		국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복	한국수자원공사	• 녹조저감 기술개발	• 민간기업과 연계한 새로운 시장 창출
		깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축	한국수자원공사	• 스마트 물 관리 기술의 전국 확대	• 민간기업과 연계한 새로운 시장 창출
	저탄소·분산형 에너지 확산	에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축	한국전력공사	• 에너지통합관리 플랫폼 개발 사업을 통해 전기·수도·가스 등 도시 내 각종 에너지 통합관리로 에너지소비효율 15% 향상 가능	• 스마트 시티 사업과 연계한 새로운 시장 창출
		신재생에너지 확산 기반 구축 및 공정한 전환 지원	한국가스공사	• LNG기반 신시장 개척으로 대기 질 개선 및 연관 사업 육성을 추진	• 신재생에너지의 확산을 위한 전략지도(strategic map) 작성, 발전 자회사 및 발전기술 관련 기관 간 역할 분담 및 연계 강화
			한국석유공사	• 동북아 오일·가스 허브 사업(울산 북항) 혁신, 부유식 해상풍력 발전 사업 선도, 비축기지 태양광 설비 구매·설치	
			한국수자원공사	• 수열에너지 사업화 기반 마련 및 신수상태양광 비즈니스 모델 구축	
	한국전력공사	• 서남해 해상풍력 실증			

	과제명	해당 공공기관	관련 세부 내용	제안
			단지 준공으로 해상풍력 확산의 기술적 토대 마련	
		한국지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 버려지는 연료전지 발생 열 활용으로 생산단가 인하, '미이용 산림자원'을 활용한 우드칩발전소 건설을 통해 폐광지역 일자리 창출, 공공기관의 대규모 유휴 부지를 활용한 이익공유형 '지역난방 태양광 사업' 추진</li> </ul>	
전기차·수소차 등 그린 모빌리티 확대	인천국제공항공사	인천국제공항공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수소 충전소(T1, T2) 유치, 수소차 전환 계획수립 및 지게차 등 수소특수차 도입</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 그린 모빌리티 고도화·확산을 위한 기관간 역할 명확화 및 컨트롤 타워 역할 강화</li> </ul>
	한국가스공사	한국가스공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미래차(수소사업) 등 혁신성장 선도사업 투자를 2018년도 169억원에서 2019년도에는 693억원으로 확대</li> </ul>	
	한국도로공사	한국도로공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수소연료전지 확대 계획, 수소충전소 확대 계획</li> </ul>	
	한국전력공사	한국전력공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전기차충전 생태계 조성</li> <li>• 그린수소 생산·활용·저장 등 전 주기 기술 확보로 수소경제 활성화 기반 마련</li> </ul>	
	한국지역난방공사	한국지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 수소생산, 수소이송과 관련된 수소인프라 확충</li> </ul>	

자료: 저자 작성

## V. 요약 및 시사점

### 1. 선행연구 및 해외사례

첫째, 혁신성장 구성요소로는 혁신생태계 조성을 위한 기업, 산업, 투자, 기술, 인력, 제도 및 중소기업 육성을 통한 혁신생태계 확산, 산업 빅데이터를 활용한 제조업의 경쟁력 확보 등이다.

둘째, 혁신성장 전략으로는 시장형성 지원, 시장 확대를 위해서 장애요인 등 규제개혁, 인력양성, 노동시장과의 유기적 연계, 산·학·연 네트워크가 가능한 혁신거점 조성, 입지 정책으로 기존 제조업 중심 산업단지에서 업종에 상관없이 유사한 기업들의 클러스터 형성, 중소기업 지원 등 이다.

셋째, 특징으로는 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 ‘통합형 혁신정책’, R&D 관련 거버넌스와 실행체계 개선, CSV 등 신뢰와 상생문화 확산, 민간기업이 주도하기에 한계가 있는 연구를 국가 주도로 대신 수행, 엄격한 품질관리를 통해 인증을 받은 중소기업의 집중 지원, 혁신성장 관련 컨트롤 타워 구축 등이다.

넷째, 혁신성장 투자사업 경제적 파급효과의 분석결과 부가가치 및 취업유발 효과가 높은 분야는 5분야-‘혁신인재양성’, ‘스마트공장’, ‘바이오헬스’, ‘수소경제’, ‘데이터·AI 경제’-로 나타났다.

### 2. 공기업 I 소속 10개 공공기관의 2019년 경영평가 실적보고서

2019년도 공기업 경영실적 평가보고서에 따르면 공기업들은 혁신성장 노력과 성과 측면에서 가시적인 성과를 창출하지 못한 것으로 나타났는데, 향후 공공기관 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 활성화를 위해서 이론 및 해외사례, 공기업 I 소속 10개 기관의 주요 사례분석을 통해서 나타난 시사점을 중심으로 대안을 제안하고자 한다.

첫째, 공기업 I 소속 10개 공공기관의 2019년 혁신성장가점 관련 실적보고서를 분석한 결과, 공공기관은 혁신성장을 통한 미래먹거리와 관련하여 많게는 8개, 적게는 1개 분야(평균4.6) 분야의 사업을 추진 중에 있으며, 유관기관과의 협업 내용 제시는 다소 부족한 것으로 나타났다. 향후, 기관의 고유한 업(業) 및 강점을 살려서 추진사업을 축소·집약하고 유관기관과 협업을 강화할 필요가 있을 것이다.

---

둘째, 미래먹거리 창출과 관련된 성과는 대부분 예산투자, 인프라 창출 등 계획, 투입 및 산출단계에 머무르고 있으며, 일부 기관의 사업에서만 수익, 일자리 창출과 같은 최종 결과가 발생하였다. 향후, 성과가 일자리 창출, 수익창출 등 최종결과(outcome)로 발전하기 위해서는 업(業)에 기반한 혁신성장 생태계의 최적조건 분석 및 추진, 관련 기업 성장 위한 체계적 지원, 사회적 수요를 정책에 균형 잡히게 반영할 수 있는 제도적 장치 마련이 요구된다.

셋째, 공공기관의 미래먹거리 창출을 위한 전략은 대부분 혁신성장 초기수요 창출, 공공서비스 질 및 생산성 향상에 집중되어 있다. 향후, 민간사업 기회 확대·일자리 창출 지원을 위해 선택과 집중 전략이 요구되며, 이를 위해 각 부처 및 공공기관에 산재한 R&D의 효율적 연계 및 공유 방안 마련과, 컨트롤 타워 역할 강화가 필요하다고 판단된다.

넷째, 향후, 공공기관 혁신성장정책은 경제성장, 불균형 해소, 지속가능한 발전, 삶의 질 제고 등 다양한 사회문제를 포괄하면서 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 '통합형 혁신정책'으로 진화할 필요가 있다.

다섯째, 현행 공공기관 경영평가의 혁신성장(가점) 편람은 '수요, 서비스, 데이터경제, 인프라'의 4개 착안사항을 기획재정부가 하향식(top-down)으로 정하여, 현실적으로 각 공공기관들은 사업범위를 경영평가 편람 내용에서 벗어나기가 어렵다. 향후, 경영평가 혁신성장(가점) 편람의 변화가 필요하며, 이를 위해 공공기관의 지역균형발전을 위한 추진과제 및 성과, 경제성장과 사회문제 해결을 동시에 추구하는 '통합형 혁신정책' 관련 추진과제 및 성과, 민간기업이 주도하기에는 한계가 있는 연구를 공공기관 주도로 대신 수행한 실적 등을 추가하는 등 공공기관 경영평가편람 수정·보완 등 관련 제도의 개선이 필요하다. 한편, 혁신성장을 통한 미래먹거리 창출 전략과 관련하여 성공적인 혁신성장 유형 대안(예: 사업 혁신/조직 혁신, 고유사업 혁신/미래사업 혁신, 디지털뉴딜 혁신/그린뉴딜 혁신 등)을 검토한 뒤 혁신성장 측정 요소를 간명하게 목록화하고 경영평가에 반영하는 방안을 강구할 필요가 있다. 다만 경영평가를 통한 공공기관 혁신성장의 실효성을 높이기 위하여 공공기관 특성에 맞게 혁신성장 측정 요소를 차별화하거나 가중치를 차별화하는 등의 개별화된 관리(individual management)를 강화하는 것이 바람직할 것이다. 또한, 공공기관의 혁신성장 추진이 단기적인 이벤트성 정책이 아니라 지속가능한 변화를 이끌어낼 수 있도록 중기적인 관점에서 변화관리(change management)가 함께 추진될 필요가 있다.

### 3. 한국판 New Deal과 공공기관 혁신성장 먹거리 창출 사업의 관계

첫째, 디지털 뉴딜을 구성하는 'DNA 생태계 강화'와 관련하여 '국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용'과제에는 10개 기관 모두 관련 사업을 추진하고 있다. 그런데, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국토지주택공사는 관련 데이터 활용을 통해 새로운 민간 서비스를 개발하였다. '1·2·3차 전산업으로 5G·AI 융합 확산'과제에는 한국전력공사, '5G·AI 기반 지능형 정부'과제와 관련하여 인천국제공항공사, 한국수자원공사의 과제가 각각 관련이 있다. 'SOC 디지털화'와 관련하여 '4대 분야 핵심 인프라 디지털 관리체계 구축'과제에는 한국도로공사, 한국수자원공사의 사업이 각각 관련이 있다. '도시·산단의 공간 디지털 혁신'과제에는 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국토지주택공사의 사업이 각각 관련이 있다.

둘째, 그린 뉴딜을 구성하는 '도시·공간·생활 인프라 녹색전환'과 관련하여 '국민생활과 밀접한 공공시설 제로에너지화'과제에는 한국토지주택공사, '국토·해양·도시의 녹색 생태계 회복'과제에는 한국수자원공사, '깨끗하고 안전한 물 관리체계 구축'과제에는 한국수자원공사의 사업이 각각 관련이 있다. '저탄소·분산형 에너지 확산'과 관련하여 '에너지관리 효율화 지능형 스마트 그리드 구축'과제에는 한국전력공사의 사업이 관련이 있다. '신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원'과제에는 한국가스공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사의 사업이 각각 관련이 있다. '전기차·수소차 등 그린 모빌리티 확대'과제는 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사의 사업이 각각 관련이 있다.

셋째, 공기업 I에 속하는 10개 공공기관을 중심으로 한국판 New Deal사업과 공공기관 먹거리 창출 사업의 연계 강화를 위해서, '국민생활과 밀접한 분야 데이터 구축·개방·활용'과제와 관련하여 지속적인 품질관리 강화를 통한 양질의 데이터 제공 및 경제적·사회적 가치를 지닌 신규서비스 창출이 요구된다. '도시·산단의 공간 디지털 혁신'과제와 관련하여 스마트시티 관련 기관 간 유기적 연계 강화 및 컨트롤 타워의 역할 강화가 필요하다. '신재생에너지 확산기반 구축 및 공정한 전환 지원'과제와 관련하여 신재생에너지 확산을 위한 전략지도(strategic map) 작성, 발전 자회사 및 발전기술 관련 기관 간 역할 분담 및 연계 강화가 바람직하다. '전기차·수소차 등 그린 모빌리티 확대'과제와 관련하여 그린 모빌리티 고도화·확산을 위한 기관 간 역할 명확화 및 컨트롤 타워의 역할

---

강화가 필요하다.

넷째, 한국전력공사의 건물 내 에너지 자원 통합관리 솔루션과 한국토지주택공사의 장기임대 제로에너지 주택 표준모델 개발 사업은 스마트 시티와 유기적 연계 강화를 통한 국내외 신규시장 창출을 위해서 노력해야 하며, 한국도로공사의 자율협력주행 인프라 고도화, 한국수자원공사의 녹조저감 기술 개발, 스마트 물 관리 기술은 민간기업과 협력하여 국내외 새로운 시장창출을 위해 노력하는 것이 바람직할 것이다.

다섯째, 한국판 New Deal의 성공을 위해서는 단기적으로는, 민간에 대한 광범위한 규제혁신의 필요하며, 장기적으로는 대학의 연구개발(R&D)을 중점적으로 지원하여 대학에서 혁신과 기술개발이 일어나 창업으로 퍼져나가는 실리콘밸리 모형을 따라가는 것이 적절하다. 왜냐하면 대학에 대한 지원은 효과를 보는 데 시간이 필요하지만, 혁신생태계의 기초공사이기 때문이다. 따라서 공공기관은 인근 지역의 대학들과 한국판 뉴딜 과제 수행을 위한 공동연구를 강화하고 관련 분야의 지역인재양성을 적극적으로 지원할 필요가 있다고 생각된다.

## 참고문헌

- 관계부처 합동, 「한국판 뉴딜 종합계획」, 2020.7.14.
- 관계부처 합동, 「혁신성장 추진성과 점검 및 보완계획」, 2019.12.4.
- 관계부처 합동, 「공공기관 현장공감 중소기업 규제애로 개선방안」, 2019.12.4.
- 관계부처 합동, 「공공기관 혁신성장 추진계획」, 2018.8.2.
- 국토연구원, 「4차 산업혁명 시대의 혁신성장 기업을 위한 입지정책 방안」, 『국토정책 Brief』, No.722. 국토연구원, 2019.7.15.
- 국회예산정책처, 「혁신성장 전략투자의 현황 및 경제적 파급효과 분석」, 『NABO 브리핑』, 제197호, 2020.10.7., pp. 1-4.
- 경제·인문사회연구회, 『혁신성장의 비전과 전략(II): 정책, 제도 및 사회적 기반』, 2020. 기획재정부, 보도자료, 2018.8.16.
- 기획재정부, 보도자료, 2018.10.8.
- 기획재정부, 보도자료, 2019.6.5.
- 기획재정부, 보도자료, 2020.5.12.
- 기획재정부·공기업경영평가단·한국조세재정연구원, 『2019년도 공기업 경영실적 평가보고서-공기업 1-』, 2020.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2018 공공기관 혁신·협업·시민참여 우수사례집』, 2019.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『공공기관 혁신 국민 결으로』, 2019.
- 대외경제정책연구원, 『주요국의 혁신성장 정책과 제도:미국·유럽·일본을 중심으로』, 2019.
- 대외경제정책연구원, 『EU 혁신성장정책의 주요 내용과 시사점: 중소기업정책을 중심으로』, 2018.
- 박상욱, 「혁신성장의 맥락과 세 가지 제언」, 『KISTEP InI』, Vol. 26(가을호), 한국과학기술기획평가원, 2018, pp. 10-11.
- 박진, 『대한민국, 어떻게 바꿀 것인가』, 이학사, 2020.
- 박태성, 「산업 혁신성장 추진현황 및 과제」, 『산업경제 정책과 이슈』, 산업연구원, 2018, pp. 68-72.
- 변양균, 『경제철학의 전환』, 바다출판사, 2010.

- 
- 배용호 외 9인, 『미래 경제사회 변화 전망에 따른 미래성장동력 발굴과 기술혁신정책』, 과학기술정책연구원, 2010.
- 서중해(편), 『혁신성장의 길: 생산성 제고를 위한 구조전환과 제도개혁』, KDI, 2018.
- 성지은, 「세계 주요국의 통합형 혁신정책 추진 동향과 시사점」, 『Issues & Policy』, 과학기술정책연구원, 2010, pp. 1-15.
- 성지은, 「사회적 도전과제 대응과 리빙랩」, 『Future Horizon』, 과학기술정책연구원, 2019, pp. 62-66.
- 연합뉴스, 2020.7.14.
- 에너지경제, 2020.1.29., [http://www.ekn.kr/news/article\\_print.html?no=478194](http://www.ekn.kr/news/article_print.html?no=478194).
- 오성탁, 「4차산업혁명, 분권형 사회 혁신성장-스마트 시티-」, 『한국지역정보화학회 하계학술발표대회 논문집』, 2018, pp. 3-21.
- 윤윤규, 「혁신성장과 일자리」, 『월간 노동리뷰』, 6월호, 한국노동연구원, 2020, pp. 3-5.
- 이천종, 「왜 지금 혁신성장인가?」, 『나라경제』, 2018. 1. Vol. 326. 한국개발연구원, 2018, pp. 10-11.
- 일렉트릭파워, 2020.4.8., <http://www.epj.co.kr/news/articleView.html?idxno=24624>.
- 임종태, 「혁신성장: Why Start-up?-4차 산업혁명과 혁신창업생태계 육성」, Proceedings of KNIT Conference, 1-20. 한국정보기술학회, 2019, pp. 1-20.
- 정세윤, 「4차 산업혁명과 혁신을 통한 기업들의 관계 변화」, 『대한산업공학회 춘계공동 학술대회 논문집』, 2018, pp. 2103-2115.
- 한국조세재정연구원, 『공공기관의 혁신방향과 실천방안』, 2018.
- 한국조세재정연구원, 『2017 공공기관과 국가정책』, 2017.
- 현대경제연구원, 「혁신성장 구현을 위한 산업정책의 4대 방향」, 『한반도 르네상스 구현을 위한 VIP 리포트』, 18-05(통권720호), 2018.
- KDI 경제정보센터, 『해밀턴 프로젝트-기회와 번영, 성장을 위한 경제전략-』, 2006
- Schwab, K., *The Fourth Industrial Revolution.*, Cologny: World Economic Forum, 2016, p.4.

## 5. 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제

이윤석(계명대학교)



# 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제

이윤석(계명대학교)

## I. 서론

공공기관은 정부의 출연·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관을 말한다. 공공기관은 관료주의적 병리현상이나 예산 및 인력의 지속적 확장을 도모한다는 점과 외부 환경에의 대응성이 낮다는 이유로 혁신의 대상으로 지목되어 왔다.

공공기관 혁신에 관한 논의는 시대적 가치가 변화함에 따라 그 방향성과 특징이 다른 양상을 보이고 있다. 신공공관리론 등장 당시에는 경쟁적 방식의 성과주의와 투명성, 책임성 등이 공공기관 혁신의 가치로 강조되어 왔지만, 사회변화에 따라 민주성과 시민참여, 사회정의 등과 같은 공익을 우선하는 것이 공공기관의 본질이자 혁신의 중요한 가치라는 논의로 변화해왔다. 최근에는 현 정부가 국정과제로 강조하는 사회적 가치와 공익 등이 공공기관 혁신 논의의 중요한 가치로 등장하고 있다.

공공기관의 혁신을 위한 정부 차원의 노력들 역시 꾸준히 이뤄져왔다. 김대중 정부와 이명박 정부는 환경변화에의 대응성과 성과주의를 반영하기 위한 구조 및 기능 조정을 중시하였고, 노무현 정부와 문재인 정부는 자율적 혁신을 통해 공익 및 사회적 가치를 내재화할 것을 강조한 바 있다(라영재, 2018).

공공기관 혁신에 관한 논의들 중 주목할 점은 혁신에 영향을 미치는 요인을 유형화한 점이다. 이렇게 도출된 요인들은 공공기관의 특징과 결합되어 실질적 성과로 이어질 수 있도록 제도 및 전략으로 반영되었다. 아쉬운 점은 이러한 논의가 공공기관 단위에서 머물러 있다는 점이다. 위탁집행형 공공기관은 공기업이 아닌 공공기관 중 정원 50명 이상으로 기획재정부 장관이 지정한 기관을 말한다. 규모에 따라 강소형과 기타공공기관으로도 분류되는 위탁집행형 공공기관은 이상의 논의에서 소외되어 온 것이 사실이다.

위탁집행형 공공기관은 준정부기관의 설립목적에 따라 위탁을 준 부처로부터 사업감

---

독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다. 다시 말해 위탁집행형 공공기관은 일종의 대리인으로서 위탁을 준 부처와 기획재정부라는 각각의 주인과 일종의 주인-대리인 관계를 맺게 되며, 이 관계 속에서 기관의 이익 극대화를 위한 전략적 행동을 취하게 되는 특징이 있다. 한편으로는 위탁집행형 공공기관의 설립목적이 공공재를 제공하기 위함이므로, 환경변화에 따른 혁신 동기에 민간에 비해 약하다는 구조적 특징도 보이고 있다. 따라서 일반적인 공공기관의 혁신 논의가 제시한 요인들을 일방적으로 수용하기보다는 위탁집행형 공공기관의 특징을 유형화하고, 각 유형에 따라 혁신의 과제를 명확히 할 필요가 있다.

본 연구는 혁신에 관한 이론적 논의를 검토하고, 위탁집행형 공공기관의 특징을 바탕으로 혁신을 위한 방향을 탐색하는 데 목적이 있다. 또한 주요 공공기관 혁신사례를 바탕으로 혁신의 주요 내용과 방향성을 탐색함으로써, 위탁집행형 공공기관 혁신을 위한 방향을 도출하는 데 목적이 있다.

본 연구는 이를 위해 문헌조사, 사례조사 등의 연구방법을 사용한다. 구체적으로는 이론적 논의를 통해 혁신의 개념과 성공·저해 요인을 검토한다. 이와 동시에 위탁집행형 공공기관의 특징을 유형화하고, 위탁집행형 공공기관의 특징을 반영한 혁신의 요인들을 논하고자 한다. 사례조사는 공공기관 경영 우수사례 및 혁신 사례집과 공공기관 혁신가이드라인 등을 활용해 혁신의 주요 내용과 방향성을 바탕으로 위탁집행형 공공기관의 혁신방향을 탐색하고자 한다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 위탁집행형 공공기관을 대상으로 혁신에 관한 이론적 논의를 확장한다. 이 과정에서 위탁집행형 공공기관의 특징을 바탕으로 혁신을 위한 방향을 제시하였다. 둘째, 위탁집행형 공공기관의 특징에 대응해 혁신을 위한 과제들이 무엇인지 제시하였다. 이상을 통해 위탁집행형 공공기관의 혁신을 위한 논의가 확대되길 기대한다.

## II. 이론적 논의

### 1. 위탁집행형 공공기관의 현황과 특징

#### 가. 위탁집행형 공공기관의 현황

공공기관이란 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로서, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 1항 각호의 요건에 해당하여 기획재정부장관이 지정한 기관을 의미한다. 2020년 기준 우리나라의 공공기관은 총 340개로, 공기업 36개, 준정부기관 95개, 기타공공기관 209개이다.

위탁집행형 공공기관은 공기업이 아닌 공공기관 중 정원 50명 이상의 기재부장관이 지정한 기관으로, 「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이 아닌 나머지 준정부기관을 말한다.<sup>1)</sup> 위탁집행형 공공기관은 설립목적에 따라 정부부처에서 출연금 등의 예산지원을 받아 설립되며, 위탁을 준 부처로부터 사업감독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다.

〈표 II-1〉 공공기관의 유형분류

구분	내용
공기업	직원 정원이 50인 이상이고, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
시장형	자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업(한국전력공사, 한국가스공사 등)
준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업(한국조폐공사, 한국방송광고진흥공사 등)
준정부기관	직원 정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한 기관
기금관리형	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나, 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관(국민체육진흥공단, 국민연금공단 등)
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관(한국국제협력단, 한국장학재단 등)
기타 공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

자료: 공공기관 경영정보 시스템(<http://www.alio.go.kr>)

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조 내지는 제6조에 따라 위탁집행형 준공공기관으로 지정된 기관 중에서 정원이 300인 미만인 기관은 평가부담 완화를 위해 공공기관 경영평가 시 강소형이라는 별도 유형으로 분류된다.

위탁집행형 공공기관은 경찰청을 주무부처로 하는 도로교통공단, 고용노동부를 주무부처로 하는 한국고용정보원 외 3개 기관, 과학기술정보통신부를 주무부처로 하는 한국정보화진흥원 외 9개 기관, 공정거래위원회를 주무부처로 하는 한국소비자원, 교육부를 주무부처로 하는 한국교육학술정보원 외 1개 기관, 국가보훈처를 주무부처로 하는 독립기념관 외 1개 기관, 국토교통부를 주무부처로 하는 국가철도공단 외 5개 기관, 기상청을 주무부처로 하는 한국기상산업기술원, 기획재정부를 주무부처로 하는 한국재정정보원, 농림축산식품부를 주무부처로 하는 축산물품질평가원 외 4개 기관, 한국방송통신위원회를 주무부처로 하는 시청자미디어재단, 보건복지부를 주무부처로 하는 한국건강증진개발원 외 7개 기관, 산림청을 주무부처로 하는 한국수목원관리원 외 2개 기관, 산업통상자원부를 주무부처로 하는 한국가스안전공사 외 12개 기관, 소방청을 주무부처로 하는 한국소방산업기술원, 식품의약품안전처를 주무부처로 하는 한국식품안전관리인증원, 여성가족부를 주무부처로 하는 한국청소년활동진흥원 외 2개 기관, 외교부를 주무부처로 하는 한국국제협력단, 중소벤처기업부를 주무부처로 하는 창원진흥원 외 2개 기관, 특허청을 주무부처로 하는 한국특허전략개발원, 해양수산부를 주무부처로 하는 한국수산자원공단 외 3개 기관, 행정안전부를 주무부처로 하는 한국승강기안전공단, 환경부를 주무부처로 하는 국립생태원 외 3개 기관 등 총 82개 기관이 해당한다.

〈표 II-2〉 위탁집행형 공공기관의 현황

구분	위탁집행형 공공기관
거래소	한국전력거래소
공단	국가철도공단(KR), 국립공원공단, 국민건강보험공단, 도로교통공단, 한국해양교통안전공단, 소상공인시장진흥공단, 한국광해관리공단, 한국교통안전공단, 한국보훈복지의료공단, 한국산업단지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국수산자원관리공단, 한국승강기안전공단, 한국시설안전공단, 한국에너지공단, 한국원자력환경공단, 한국장애인고용공단, 한국환경공단
공사	대한무역투자진흥공사(KOTRA), 한국가스안전공사, 한국관광공사, 한국국토정보공사, 한국농수산물유통공사, 한국농어촌공사, 한국전기안전공사
관리원	한국석유관리원, 재단법인 대한건설기계안전관리원, 한국수목원관리원
기술원	한국소방산업기술원, 한국환경산업기술원, 한국기상산업기술원
개발원	(재)우체국금융개발원, (재)한국노인인력개발원, 한국보건복지인력개발원, 한국청소년상담복지개발원, 한국건강증진개발원, (재)한국특허전략개발원
기획평가원	농림식품기술기획평가원

구분	위탁집행형 공공기관
재단	농업기술실용화재단, 시청자미디어재단, (재)연구개발특구진흥재단, 한국과학창의재단, 한국연구재단, 국제방송교류재단(Arirang TV), 한국장학재단
심사평가원	건강보험심사평가원
정보원	농림수산물교육문화정보원, 한국사회보장정보원, 한국고용정보원, 한국교육학술정보원, 한국재정정보원
진흥원	국토교통과학기술진흥원, 정보통신산업진흥원, 중소기업기술정보진흥원, 한국디자인진흥원, 한국방송통신전파진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국산림복지진흥원, 한국산업기술진흥원, (재)한국우편사업진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국임업진흥원, 한국정보화진흥원, 한국청소년활동진흥원, 한국콘텐츠진흥원, 해양수산과학기술진흥원, (재)한국보육진흥원, 창업진흥원, 한국건강가정진흥원
평가원	축산물품질평가원, 한국에너지기술평가원
평가관리원	한국산업기술평가관리원
기타	국립생태원, 독립기념관, 아시아문화원, (재)우체국물류지원단, 한국소비자원, 한국국제협력단, 한국식품안전관리인증원, 한국해양수산연수원

자료: 공공기관 경영정보 시스템(<http://www.alio.go.kr>)

위탁집행형 공공기관은 이상과 같이 형태에 따라 거래소, 공단, 공사, 관리원, 기술원, 개발원, 재단, 기획평가원, 심사평가원, 정보원, 진흥원, 평가원, 평가관리원 및 그 외의 기관으로 구분할 수 있다. 성격을 기준으로 볼 경우 검사 및 검증, 문화 및 국민생활, 산업진출, 산업진흥 및 그 외의 성격으로 구분할 수 있다. 정부는 혁신사례를 기준으로 건강, 공공 및 안전, 교육 및 안전, 국가인프라, 문화 및 생활, 사회 및 복지, 산업 및 진흥, 생활 및 환경, 취업 및 직업, 편의서비스, 해외 및 남북교류, 기타로 구분해 분류하고 있다.

〈표 II-3〉 위탁집행형 공공기관의 성격을 기준으로 한 분류

성격	내용
검사 및 검증	한국교통안전공단, 한국전기안전공사, 한국가스안전공사 등
국민 및 문화생활	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국립공원공단 등
산업진출	한국농수산식품유통공사, 한국농어촌공사, 한국환경공단 등
산업진흥	한국환경산업기술원, 한국에너지공단 등

자료: 저자 작성

## 나. 위탁집행형 공공기관의 특징과 혁신의 방향

종래 정부투자기관 및 정부출자기관은 정부의 투자 범위를 기준으로 공공기관을 유형화했지만 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공공기관의 성격을 기준으로 분류하고 있다. 동법에 따르면 공공기관은 공기업과 준정부기관으로 분류되며, 다시 공기업은 시장형과 준시장형, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 공공기관의 유형을 분류한다. 즉 상대적이지만 공기업은 시장성을 중요한 가치로 두고, 준정부기관은 공익창출이라는 가치에 더 비중을 둔다.

공기업은 모두 이사회를 결정기구로 두고, 시장형은 시장성을, 준시장형은 기업원리를 중시한다. 반면 준정부기관 중 기금관리형 준정부기관은 공적 관리가 중요하기에 운영위원회와 이사회라는 이중적 이사회 형태의 결정기구를 둔다. 본 연구의 대상인 위탁집행형 준정부기관은 정책의 목적(설립취지)과 공적 관리를 중시하며, 자문형 이사회를 가지고 있다. 이상을 정리하면 다음과 같다.

〈표 II-4〉 위탁집행형 공공기관의 특성

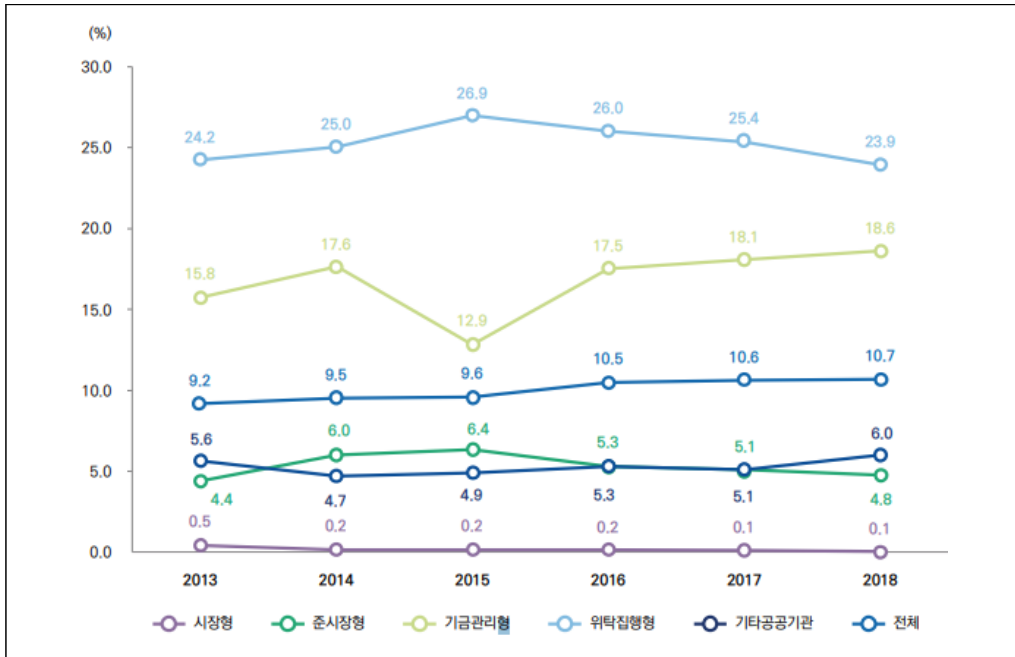
구분	시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형
업무특성	상업성	준상업성	정책목적 사업수행	정부기금 직접운용
지배구조 구성원리	기업원리	기업원리 및 일부 통제	공적관리	공적관리
이사회 모델	이사회 중심모델	이사회 강화 모델	자문형 이사회 모델	운영위 및 이사의 이중적 이사회 모델
소유권	공기업 운영위	공기업 운영위	주무부처	주무부처, 준정부기관 운영위

자료: 라영재 외(2018)

위탁집행형 공공기관이란 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁집행하는 공공기관으로, 주무부처 정책과의 연계성 확보와 공공서비스 제공을 중시한다는 특징이 있다. 위탁집행되는 법적 업무라는 것은 안정적인 공급이 필요한 사무이며, 공공재 및 공유재의 성격을 갖고 있어 시장의 경쟁매커니즘이 작동하기 어렵고, 사업수행결과가 적자일 경우에도 정부에서 이를 보전해주게 된다. 따라서 위탁집행형 공공기관은 환경변

화가 요구하는 혁신 동기가 공기업에 비해 약할 수밖에 없는 구조적 특징을 지니고 있다. 따라서 적절한 혁신 동기 제공이 중요하며, 공공기관 경영평가가 동기부여의 한 가지 수단으로 활용되고 있다.

[그림 II-1] 공공기관의 총수입 대비 정부순지원수입 현황(2013~2018)



자료: 국회예산정책처(2019), 『2019 대한민국 공공기관』

둘째, 위탁집행형 공공기관은 준정부기관의 설립목적에 따라 위탁을 준 부처로부터 사업감독을 받지만 성과평가는 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가를 받고 있다. 다시 말해 위탁집행형 공공기관은 일종의 대리인으로서 위탁을 준 부처와 기획재정부라는 각각의 주인과 일종의 주인-대리인 관계를 맺게 되며, 이 관계 속에서 기관의 이익 극대화를 위한 전략적 행동을 취하게 되는 특징이 있다. 이용필(2016)은 복수의 주인과 공통의 대리인 관계에서는 한 주인이 대리인에게 보다 많은 서비스를 받기 위해 인센티브를 더 지급할 경우, 대리인은 다른 주인에게 제공할 서비스를 줄이는 외부효과가 발생한다고 설명한다. 공공기관 경영평가 시 경영효율은 기획재정부, 주요사업은 위탁을 준 부처를 대변하는데, 위탁집행형 공공기관들이 특정 주인의 이익을 대변하고 다른 주인의 이

---

익을 훼손하는 현상으로 인해 성과 하락이 발생하지 않도록 관리할 필요가 있음을 지적하였다. 그는 위탁집행형 공공기관들이 관리비 통제와 같은 경영효율성 지표를 위한 전략적 행동을 함으로써 실제 사업성과가 감소하는 현상이 발생함을 실증한 바 있다.

공공기관은 공익을 목적으로 하는 기관으로서 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다<sup>2)</sup>. 라영재(2018)는 “공공기관들은 다양한 법제와 정부의 요구사항에 맞춰 효율성과 효과성을 중시하는 전통적 행정론과 신공공관리론에 맞춰 조직을 운영해 왔다. 그 결과 민주성과 형평성 측면에 대해 소홀해졌다는 지적이 나오고 있으며, 공공기관들이 이 가치들을 회복하고 강화해야 한다는 목소리가 높아지고 있다.”라고 지적한 바 있다.

공공기관 경영평가는 경영평가 유형에 대한 가중치에 차이가 있지만 공기업을 평가하는 지표와 동일한 지표를 사용해 평가되고 있다. 이로 인해 시장성보다 공익을 우선시해야 하는 위탁집행형 공공기관들 역시 기관의 목적과 상이한 가치(시장성)를 따르는 경향이 발생한다. 위탁집행형 공공기관의 특징을 고려치 못한 평가로 인해 공익 달성이라는 혁신의 방향을 설정함에 있어 제한이 발생하는 것이다.

본 연구의 목적 중 하나는 위탁집행형 공공기관의 특징을 바탕으로 위탁집행형 공공기관의 혁신 방향을 탐색하는 데 있다. 위탁집행형 공공기관의 특징을 살펴본 결과 위탁집행형 공공기관은 혁신과정에 상당한 제약이 있을 것으로 보인다. 환경, 제도 등을 감안했을 때 내외부 지지는 물론이고, 장기적인 혁신을 추진하는 데 곤란함이 있기 때문이다. 그러나 방향은 명확하다. 위탁집행형 공공기관은 주무부처 정책과의 연계성을 확보하고, 공공서비스 제공을 중시함으로써 공익과 같은 사회적 가치를 달성하는 데 설립목적이 있기 때문이다.

## 2. 공공기관 혁신에 관한 이론적 검토

### 가. 공공부문 혁신 논의의 전개

1980년대는 공공지출을 억제해야 한다는 사회적 욕구가 높아진 시대로 공공부문의 능률성과 효과성을 높기 위한 혁신의 필요성이 강조되던 시기이다. 냉전 종식으로 인한 국가 간 경쟁이 심화되면서 공공부문의 효율성 확보를 통한 국가경쟁력 제고에 매진하기

---

2) 「공공기관 운영에 관한 법률」 제1조

시작하였고(강정석 외, 2005), 관료주의 행정은 국가를 관리하는 체계로서 적절하지 않을 수 있다는 논의도 나타나게 된다(Laspley, 2008; Pollit & Bouckaert, 2000).

공공부문에 시장주의 원리를 도입함으로써 정부운영의 효율성을 확보하자는 신공공관리는 공공부문의 혁신 논의를 본격적으로 확대시켰다. NPM은 민간부문에서 활용되던 경쟁이라는 시장원리의 도입, 공급자가 아닌 수요자 중심의 가치구현, 의사결정과 집행의 분리 등을 혁신의 주요 방향으로 설명하였다. 즉 가격과 경쟁이라는 시장매커니즘을 공공부문에 도입함으로써 공공부문의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하는 데 기여하였다(최성락, 2009).

한편 신공공관리가 정부의 목적인 공익 달성을 충분히 고려하지 못하고 민간부문의 경영원리를 공공부문에 적용하려한다는 비판도 제기되었다(Kickert et al., 1997). 신공공관리를 통한 공공부문 혁신이 공익을 약화시킬 수 있다는 우려, 구체적으로 시민참여나 사회정의와 같은 공익적 가치를 약화시킨다는 것이다(Terry, 1998; Moe, 1994).

신공공관에 대한 우려로 등장한 논의는 신공공서비스(New Public Service)와 신공공행정(New Public Administration)이다. 이 둘은 공공부문의 혁신이 필요하다는 점은 동일하지만 공공부문 혁신의 방향이 공익실현에 있어야 한다는 점을 강조한다(Frederickson, 1996).

신공공서비스는 정부의 가치가 시장의 가치에 훼손되어서는 안된다는 점을 강조하면서 정부는 민주주의와 공익을 위해 작동해야 한다는 점을 주장하였고, 공직자는 저렴한 공공서비스 제공도 중요하지만 시민들에게 봉사하는 데 있다는 점을 강조하였다. 즉 공공부문의 혁신이란 공공부문이 지닌 근본적 가치인 공익을 중심으로 하는 데 있다는 점을 강조하였다(Denhardt & Denhardt, 2000).

이러한 논의의 전개를 거쳐 공공기관 혁신은 정부가 공익적 가치를 추구하는 가운데 공공기관의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하기 위한 노력으로 이어졌다. 정부 혁신 논의들은 공공부문의 효과성과 능률성을 증대시키기 위해 정부 조직을 변형하되, 공익과 민주성 등 공공책임성을 증진하기 위해 어떻게 노력해야 하는지에 대해 고민하였다. 이와 관련한 국외의 논의들은 환경변화가 가져올 조직의 변화, 변화에 대응하는 인적 자원 관리의 혁신 등의 논의로 발전하였다. 국내의 논의들 역시 비슷한 맥락에서 진행되었으며, 공공부문과 사적부문의 사례를 중심으로 실증적인 연구들이 이뤄졌다.

---

## 나. 공공기관 혁신의 이론적 논의

공공부문 혁신의 논의들은 인사혁신, 재정혁신, 재정혁신, 조직관리, 일하는 방식 개선, 성과관리, 갈등관리 등 다양한 분야에 걸쳐 논의되었다. 이 과정에서 혁신을 위해 제도 및 구조와 같은 하드웨어뿐만 아니라 의식, 문화, 변화 등 소프트웨어 혁신을 위한 논의도 활발하게 이뤄졌다. 그 대상 역시 중앙정부와 지방자치단체뿐만 아니라 교육청 등 공공부문 전반에 걸쳐 이뤄졌다.

공공부문과 사적부문의 중간에 위치하는 준공공부문으로서 공공기관은 공익 달성이라는 공공부문의 가치와 이윤을 추구하는 사적부문의 가치를 달성해야 한다는 점에서 공공부문 혁신 논의를 온전히 적용하기 어렵다. 공공부문 혁신 논의과정에서 나타난 다양한 혁신이론들을 바탕으로 적절한 이론과 도입한 대안의 적용을 탐색하는 데 그치지 말고 공공기관의 특징을 감안해 모델을 설정하고, 그 효과를 사전에 검증한 후에 실행하는 것이 공공기관의 혁신을 성공으로 연결할 수 있다. 바로 이러한 맥락이 공공기관 혁신을 어렵게 한다. 이론적 기반이 취약한 상태에서 혁신 모델을 탐색해 적용할 경우 혁신에 대한 이해도 부족으로 혁신의 내제화에 실패하게 되고, 일회성 혁신으로 그치게 만든다.

따라서 공공부문 혁신의 이론적 기반을 검토할 필요가 있다. 이를 위해 먼저 공공부문 혁신의 필요성에 대해 논하고자 한다. 공공기관의 혁신이 필요한 이유는 첫째, 사회환경 및 가치의 변화에의 대응이다. 행정을 수행하는 정부 역시 변화에 적절히 대응함으로써 국가와 국민의 지속가능성을 도모하는 것이 중요하다는 점이 혁신을 필요로 하는 이유가 된다. 둘째는, 정부 신뢰의 회복이다. 공공부문은 사적부문과 달리 변화로부터 오는 위협에 둔감할 뿐만 아니라 혁신을 통한 이익이 누구에게 돌아가는지 불분명하기에 사적영역에 비해 천천히 진행되며 이는 비효율(경제적, 정치적 비효율)에 대한 비판으로 이어지게 된다. 이를 극복하기 위해 혁신을 필요로 하게 된다. 셋째는, 공공기관 혁신이 하나의 현상으로 자리 잡았기 때문이다. 사악한 문제(wicked problem)의 등장과 거버넌스 개념의 확산으로 국정운영 체계에의 패러다임이 변화하였고, 효율과 생산성에 대한 강조를 수용하는 가운데 공익실현이라는 근원적 목표를 달성하기 위한 노력들은 이미 거스를 수 없는 하나의 현상이 되었다. 즉 혁신의 필요성은 외부환경 대응, 정부의 역할 및 기능에 대한 근본적인 재검토 등으로 요약할 수 있다.

혁신에 대해서는 학제 간 논의의 전개에 차이가 있다. 경제학 분야에서의 혁신 논의는

3단계로 구분할 수 있는데, 1단계는 민간기업을 대상으로 프로세스와 생산의 혁신 속에서 개인적 기업과 집단적 기업의 역할에 대한 논의가 이뤄졌다(Schumpeter, 1946). 2단계는 혁신의 초점에 대한 논의가 전개되었는데, 민간기업이지만 민간기업과 당국, 지식생산자 간의 조직적 협력을 어떻게 지향할 것인지에 대한 논의가 활발하게 진행되었다(Lundvall, 1985). 3단계에서는 민간기업과 그 이용자 간의 협동이 혁신의 추진을 어떻게 변화시키는가에 대한 논의가 진행되었다(Hippel, 2005). 경제학 분야의 혁신 논의는 기업의 역할, 혁신의 초점과 방향, 사용자간의 협력을 통한 혁신의 전개 등에 대해 논의된 것으로 보인다.

정치사회학적 분야의 혁신 논의는 계획이론을 통해 구체화되었다. 전통적인 플래닝 이론은 전문지식, 직접적인 투영, 인구트렌드의 예측에 의해 만들어지는 합리적·포괄적 장기계획을 정식화하고 집행하는 것에 성장과 개발을 산출(Davidorff and Reiner, 1962)하는 데 주목했지만 최근의 계획이론은 다양한 행위자 간의 상호작용과 협력의 가치를 강조하고 있다(Dente, Bobbio and Spada, 2005).

행정학 분야에서는 안정적이고 정통적인 규칙, 예측가능한 결정, 효과적인 톱다운 통제에 의한 거버먼트에 의해 조직이 제 원칙을 명확히 한다는 전통적 관료제(Weber)가 신공공관리론에 의해 비판을 받는 데서 혁신 논의가 시작되었다(Hood, 1991). 상술한 바와 같이 NPM은 경쟁원리 도입 등 시장주도형 거버넌스 매커니즘을 통해 보다 유연한 공공부문을 구축함으로써 공공부문의 성과향상과 관리의 효율성을 제고하는 데 기여하였다. 하지만 민간기업의 경영원리가 공공부문과 상이해 공익 등 공공부문이 추구해야 할 본연의 가치가 소홀해진다는 점 등이 제기되면서 공공부문의 근본적 가치를 바탕으로 혁신이 이뤄져야 한다는 논의로 변화하였다.

이상의 학제 간 논의들은 혁신이라는 개념이 지닌 추상성, 복잡성, 다양성 등의 특성으로 인해 혁신의 과정을 단계별로 설명하거나, 혁신을 수용 및 창출하는 범위를 어떻게 할 것인지를 다양하게 제시하고 있다. 이상의 논의들은 혁신에 영향을 미치는 요인에 대해서도 탐구하였는데 성공요인과 저해요인으로 구분해 이해할 수 있다.

성공요인은 크게 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로 구분할 수 있는데, 제도적 요인에는 제도적 위상, 이해관계자와의 관계, 조직문화 등이 포함된다. 제도적 위상은 혁신 과정과 결과에의 영향요인이며, 이해관계자와의 관계는 혁신과정의 영향요인이다. 조직문화는 혁신의 지속가능성을 확보하기 위한 요인이 된다. 전략요인으로는 혁신의 내용, 혁신

의 과정으로 구분할 수 있다. 혁신 내용은 환경변화가 요구하는 혁신의 방향과 일치해야 하며, 혁신과정은 명확한 목표 설정을 통한 내외부 지지, 전담부서와 인력의 배치를 통한 혁신과정의 제도화, 내외부 이해관계자의 참여 확대 등이 필요하다고 설명하고 있다(김난영, 2016). 한편 윤경준 외(2006)는 <표 II-2>와 같이 혁신의 저해요인을 설명하면서, 저해요인을 최소화하는 것이 혁신의 지속가능성을 담보할 수 있다고 설명하고 있다.

<표 II-5> 혁신의 저해요인

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

자료: 라영재 외(2018)

#### 다. 공공부문 혁신 계획의 검토

위탁집행형 공공기관의 혁신이란 결국 정부의 정책과의 정합성을 요구받게 되므로, 정부 차원의 혁신 계획을 검토해 혁신의 방향을 확인할 필요가 있다. 이를 위해 「2020 정부혁신 종합 추진계획」과 「2020년 공공기관 혁신 가이드라인」을 검토하였다. 위탁집행형 공공기관 역시 이상의 계획들에 따라 혁신계획을 수립하도록 되어 있다는 점에서 각 계획들이 강조하는 혁신의 방향과 과제들을 검토하는 것이 중요하기 때문이다.

「2020 정부혁신 종합 추진계획」은 「2019년 정부혁신 종합 추진계획」을 발전시킨 계획으로, 먼저 2019년의 성과를 검토할 필요가 있다. 정부는 사회적 가치와 참여 중심의 정부 운영을 강화하고, 취약계층의 공공서비스 접근성 제고 등 국민에게 편리한 공공서비스 확대를 주요 성과로 제시하고 있다. 보완할 점으로는 다양한 국민 참여 통로가 마련되었으나 참여 효능감이 낮다는 점, 기관별로 제공되는 서비스가 이용자 중심으로 통합·연계되기에는 미흡했다는 점, 행정환경 변화에 대응하기 위한 공직사회의 일하는 방식에 대한 과감한 혁신이 미흡했다는 점을 들었다.

이상의 성과평가 결과를 바탕으로 정부는 정부혁신의 핵심가치를 참여와 협력으로 설정하고, 이를 공공부문의 운영체계에 내재화·제도화할 것을 추진방향으로 제시하고 있다. 정부는 참여와 협력을 기반으로 사회적 가치 확산, 국민 삶의 질을 높이는 체감형 혁신성과 창출, 국민이 신뢰할 수 있도록 일하는 방식 혁신 등을 주요 목표로 설정하고, 역점분야로 참여, 협력, 서비스, 일하는 방식 등 4개 분야를 제시하였다.

「2020 공공기관 혁신 가이드라인」은 총 17개 혁신과제를 제시하고 있다. 동 계획 역시 2019년의 가이드라인을 발전시킨 것으로, 먼저 2019년의 성과를 파악할 필요가 있다. 정부는 대국민서비스 품질 제고를 강조하면서 각 기관의 혁신 사례를 발굴했는데, 일부 기관의 경우 첨단기술 및 인프라를 활용해 사회문제 해결에 기여했거나, 시민참여를 통해 서비스를 개선했다는 점을 들어 혁신의 우수사례로 강조하고 있다. 또한 국민이 체감할 수 있는 공공기관 혁신 성과 제고 노력과 코로나19로 인해 달라진 환경 속에서 공공기관의 역할 변화가 필요함을 강조하고 있다.

이상을 바탕으로 정부는 공공기관 혁신의 지향점을 국민에게 두고, 추진방향으로 사회적 가치의 확실한 성과 창출, 혁신성장 강화 및 경제활력 제고, 국민신뢰 제고를 제시하고 있다. 17개 혁신과제의 주요 내용을 살펴보면 사회적 가치의 확실한 성과 창출(양질의 일자리 창출 계속, 안전관리 체계 강화, 투명·윤리경영 및 공정경제 강화, 혁신도시 활성화 등 지역상생), 혁신성장 강화 및 경제활력 제고(공공기관의 4차 산업혁명 한국형 뉴딜 선도, 경제활력 제고의 마중물 역할 강화, 중소기업 규제혁신 및 친기업환경 조성, 공공기관 혁신장터 구축, 혁신지향 공공조달 확대), 국민신뢰 제고(직무 중심의 보수체계 확산, 임금피크제 대상인력의 효율적 활용, 공공기관 투자활성화 재무건전성 관리, 공공기관 적극행정 및 업무방식 변화 유도, 공공기관 인사운영 혁신, 과도한 복지 방지 등 방만경영 점검, 알리오 및 알리오플러스 사용자 편의성 강화)가 있다.

---

중요한 점은 가이드라인이 제시한 혁신과제 중 기관별 특성과 여건을 고려해 맞춤형 계획을 수립해야 한다는 점이다. 정부는 이를 위해 기관별 핵심역량과 연계된 중점과제를 선정·추진할 것을 주문하고 있는데, 위탁집행형 공공기관의 특성과 설립목적에 감안해 잘 할 수 있는 영역의 혁신과제를 도출하는 것이 중요할 것이다.

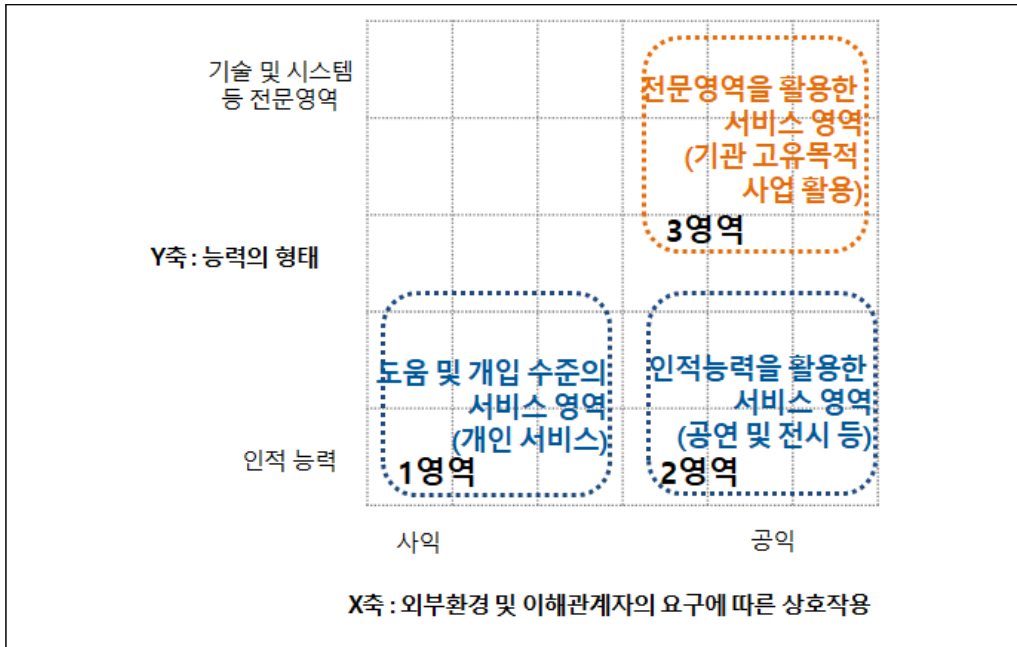
#### 라. 혁신과제의 유형화를 위한 논의

혁신과제란 하나의 사업이자 공적 서비스이므로, 서비스의 혁신의 논의를 활용해 혁신과제 유형화를 위한 이론적 검토를 실시하고자 한다.

서비스 혁신이란 기존의 서비스를 개선하거나, 새로운 형태의 서비스를 개발함으로써 혁신의 성과를 높이는 기업의 전략적 행위를 말한다(Van Ark & Broersma, 2003). 즉 서비스를 개선 또는 개발하는 과정에 동반되는 기업의 모든 활동을 혁신적으로 개선하려는 노력이 요구된다. 서비스 혁신의 논의는 기술적 혁신에 대한 논의와 비기술적 혁신에 대한 논의로 구분되는데, 먼저 기술적 혁신에 관한 논의들이 서비스 영역을 어떻게 구분하는지 검토하였다.

Gadrey(2000)는 서비스 공급자와 수요자 간의 요구와 개입이라는 전통적 관계, 사용의사 결정과 허용이라는 관계를 가지고 서비스 활동 영역을 구분하려 시도하였다. 이를 통해 영역별로 제공되는 서비스의 활동을 구분하고자 하였다. 여기서 말하는 요구와 개입은 서비스 활동의 요구방식을 의미하며, 서비스 대상 또는 서비스 변화를 요구하는 기준이 사익인가 공익인가로 이해할 수 있다. 사용의사의 결정과 허용은 서비스를 제공하는 능력의 근원이 인적 요인에서 나오는지, 기술 및 시스템과 같은 전문영역에서 나오는 것인지를 의미한다. 이상을 본 연구에 맞게 도식화하면 [그림 II-2]와 같이 표현할 수 있다.

[그림 II-2] 서비스 활동 유형화(2개 차원)



자료: Gadrey(2000) 재구성

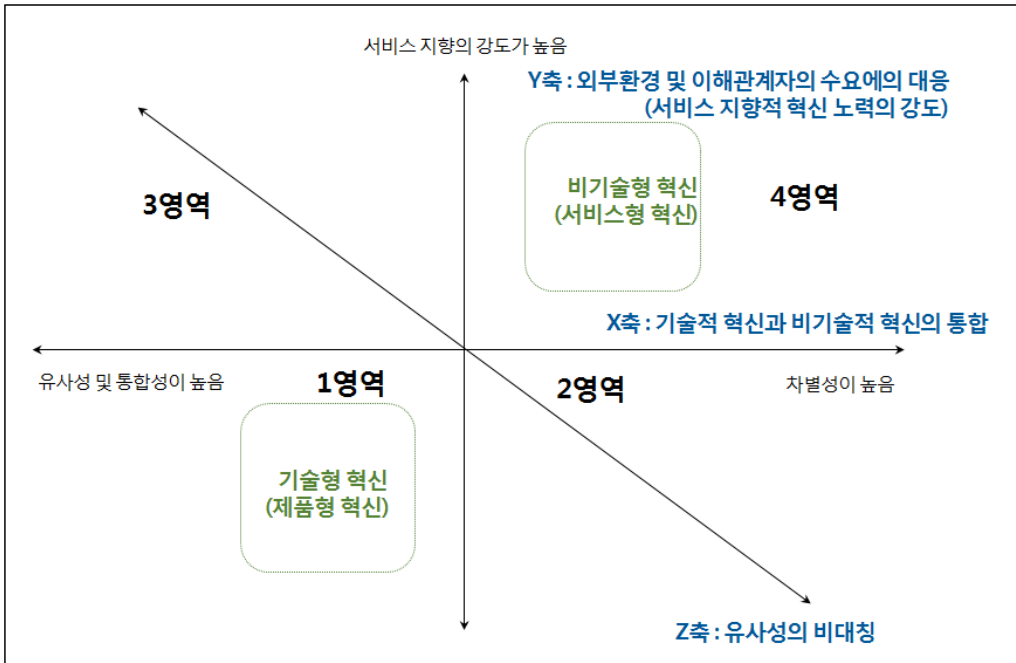
Gadrey(2000)의 서비스 활동 유형화에 대한 논의는 위탁집행형 공공기관의 혁신이 소극적 혁신인 1영역에 머물게 아니라 공익을 중심으로 한 혁신인 3영역으로 발전할 필요가 있다는 점을 이해하게 한다. 그러나 Gadrey(2000)가 제시한 두 개의 차원을 활용한 서비스 혁신 영역의 구분은 다소 포괄적이다. 따라서 실제 혁신 사례를 어느 영역에 포함시킬 것인지 판단하기 곤란할 수 있으며, 그 결과에 대한 신뢰 획득이 어려울 수 있다. 따라서 Gadrey(2000)가 제시한 논의만을 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀로 활용하기엔 어려울 것으로 보인다.

한편 Rubalcaba(2006)는 스페터가 제시한 혁신(새로운 재화, 새로운 생산방법, 새로운 시장, 새로운 공급원, 새로운 산업구조)은 제조업 중심의 논의로 일종의 제품 및 공정 혁신만을 다룬다는 한계를 지적하면서, 제조업뿐만 아니라 서비스업의 혁신개념을 함께 논의할 필요가 있다는 점을 제안하였다. 즉 서비스 활동을 유형화할 때 스페터의 제조업을 중심으로 한 논의에 서비스업의 혁신개념을 반영함으로써, 양자 간의 유사성과 차별성 및 통합성을 기준으로 삼을 것을 제안했다.<sup>3)</sup> 이를 통해 서비스 혁신을 위해서는 통합

적 접근이 필요하다는 점을 강조하였다.

[그림 II-3]의 x축은 기술적 혁신과 비기술적 혁신을 통합하는 정도를 의미하며, y축은 [그림 II-2]의 x축과 같이 외부환경 및 이해관계자와의 상호작용을 수용하는 정도, 다시 말해 서비스 지향적 혁신 노력의 정도를 의미한다.

[그림 II-3] 서비스 활동 유형화(3개 차원)



자료: Rubalcaba(2006) 재구성

1영역은 기술적 혁신에서 논의한 제품혁신과 공정혁신 등이 서비스업의 혁신에도 유사하게 적용될 수 있다는 관점이다. 서비스 혁신을 새로운 서비스, 새로운 시장, 새로운 생산방법, 새로운 공급원 등을 통해 실현할 수 있다는 것이다. 이 경우 서비스업의 고유 특성은 제한적으로 고려되므로 서비스 혁신의 성과 창출이 제한적이다. 4영역은 1영역과 반대의 개념으로 서비스업의 특성을 고려해 고객과의 관계성, 가치와 같은 비기술적 혁신이 서비스 혁신을 가능케 한다는 관점이다.

3) 제조업 기반의 혁신 논의는 주로 기술적 혁신에 관한 논의들이며, 서비스업 혁신 논의는 고객과의 관계성, 가치와 같은 비기술적 혁신에 대한 논의들이다.

Rubalcaba(2006)는 이러한 두 가지 영역, 다시 말해 기술적 혁신이나 비기술적 혁신 노력만으로는 한계가 있으며, z축을 중심으로 보면 유사성이 비대칭 형태를 갖는다는 점에서 통합적 접근이 필요함을 강조하였다. 통합적 접근이란 기술적 혁신 논의와 비기술적 혁신 논의에 치중하지 말고, 이들 논의는 결국 기존의 서비스를 개선하거나, 새로운 형태의 서비스를 개발함으로써 혁신의 성과를 높이는 기업의 전략적 행위를 요구하므로 양자를 통합하자는 관점을 말한다.

다음은 비기술적 혁신에 대한 논의이다. 앞서 기술혁신은 제품과 공정의 혁신을 통해 혁신 성과를 창출하는 데 유의미한 결과를 주지만 혁신의 범위를 기술적 범위에 제한하기에 위탁집행형 공공기관이 제공하는 공적 서비스에 적용하기엔 한계가 존재한다. 즉 비기술적 혁신에 대한 논의도 검토할 필요가 있다.

비기술적 혁신이란 서비스 전문가 혁신, 조직화된 전략 혁신, 네트워크 혁신(Sundbo & Gallouj, 2000), 교육훈련과 마케팅, 외부지식 획득(Vence & Trigo, 2009) 등이 해당한다. 예를 들어 농식품의 경우 약용작물 재배기술 개발, 농기계의 성능 향상과 같은 기술적 혁신이 부가가치를 높일 수 있지만 농식품의 안전성을 위한 제도적 장치, 친환경 농산물에 대한 마케팅 등의 비기술적 요소도 부가가치를 향상시키는 혁신적 활동이 된다.

위탁집행형 공공기관의 혁신 과제의 경우 제품뿐만 아니라 서비스를 포괄하고 있다는 점, 이를 위해 기술적 혁신뿐만 아니라 비기술적 혁신도 실현되어야 한다는 점에서 Rubalcaba (2006)의 통합적 접근을 시도하고자 한다. 즉 혁신과제의 유형화를 위한 이론적 틀을 위해 기술적·비기술적 혁신 논의에서 나타난 기준들을 활용한다. x축을 외부환경과 이해관계자의 요구에 따른 상호작용, y축을 서비스 혁신의 특성을 축으로 구분해 혁신과제의 영역을 [그림 II-4]와 같은 4개 영역으로 구분해 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀로 활용하고자 한다.

제품형 혁신 영역은 기술적 혁신을 통해 기존 서비스를 혁신하는 것으로, 예를 들어 한국교육학술정보원이 코로나19라는 환경변화에 대응해 언택트 기술을 활용한 온라인 교육 서비스를 제공한 혁신과제 등이 해당한다.

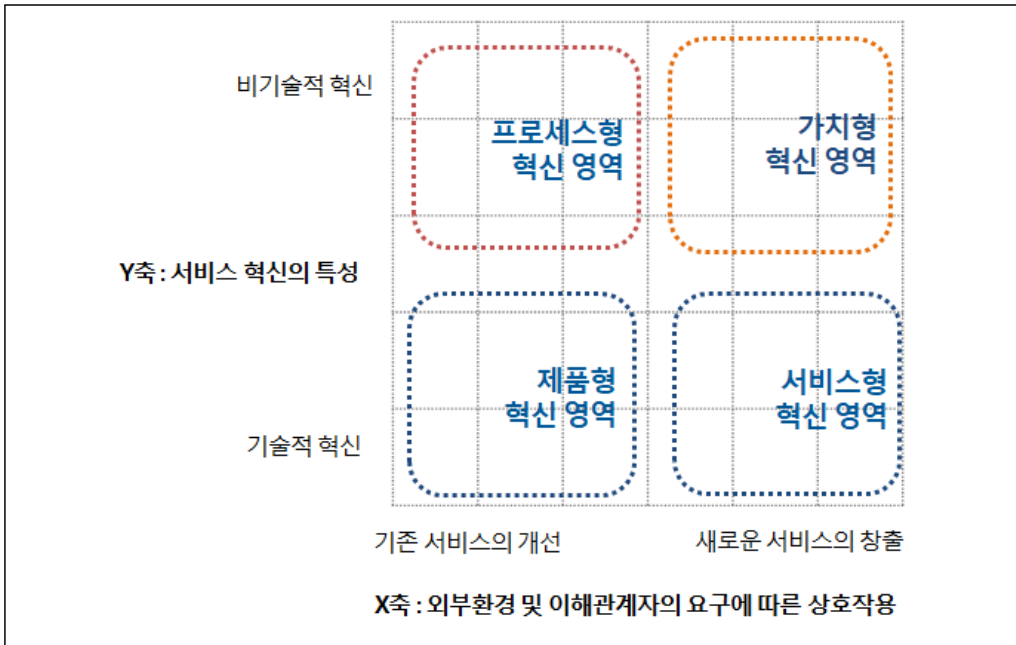
서비스형 혁신 영역은 새로운 서비스 창출 수요에 대응해 기관 고유의 전문성을 활용한 새로운 서비스를 창출하는 것으로, 국민건강보험공단의 건강보험증명서 무인민원 발급 등이 해당한다.

프로세스형 혁신 영역은 서비스 전달체계 또는 일하는 방식 등이 혁신을 통해 서비스

의 양적·질적 변화를 도모하는 것으로, 한국정보화진흥원의 Nicloud 등이 해당한다.

가치형 혁신 영역은 사회적 가치 실현과 관련된 혁신으로, 대한무역투자진흥공사의 사회적 경제기업 역량강화 및 글로벌화 지원을 통해 일자리 창출과 상생을 추구하는 것 등이 해당한다.

[그림 II-4] 혁신과제 유형화를 위한 이론적 틀

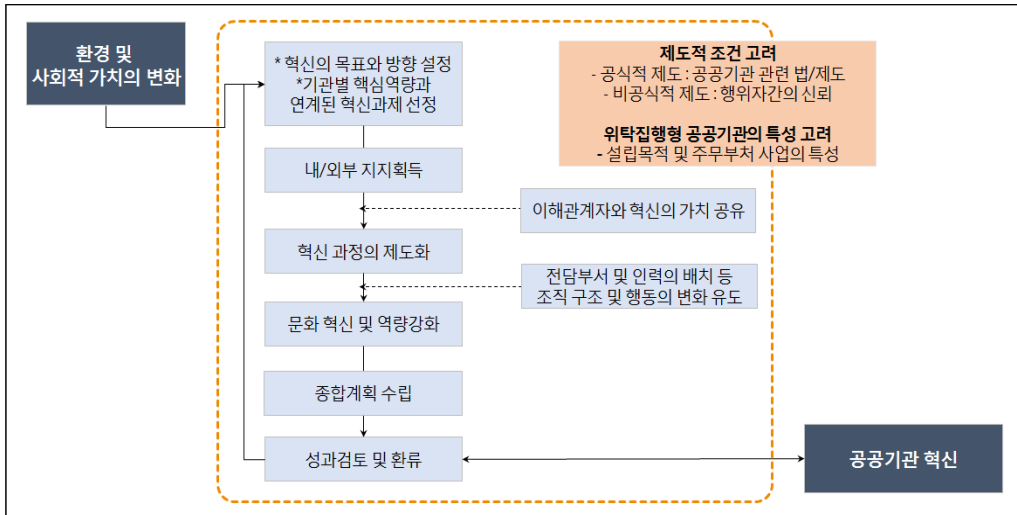


자료: 저자 작성

### 3. 소결

본 연구는 위탁집행형 공공기관 혁신에 대한 이론적 논의를 확산하기 위해 지금까지의 논의를 바탕으로 공공부문 혁신의 논의들은 혁신의 초점을 어떻게 설정할 것인가, 어떠한 혁신이 필요한가에 대한 대답으로 공공기관 혁신의 이론적 논의, 공공부문 혁신 계획의 검토, 위탁집행형 공공기관의 특징을 종합해 다음과 같은 혁신의 단계와 구성요소를 제시하고자 한다.

[그림 II-5] 공공기관 혁신의 단계와 구성요소



자료: 저자 작성

이상과 같은 혁신의 단계와 구성요소를 제시하는 이유는 공공부문의 혁신이 민간과 달리 환경적·제도적 영향을 많이 받는다는 점과, 공공부문의 혁신이 새로운 것의 이행이 아니라 공공문제를 해결하고 사회적 가치를 실현할 수 있는 과정도 강조하고 있기 때문이다.

이론적 틀에 따르면 공공부문 혁신의 시작은 환경 및 사회적 가치의 변화를 탐색하는 데서 시작한다. 이 과정을 통해 혁신의 목표와 방향은 물론이고 기관별 핵심역량과 연계된 혁신과제를 설정하게 된다. 이때 주의할 점은 제도적 조건과 해당 위탁집행형 공공기관의 특성을 고려해야 한다는 점이다. 위탁집행형 공공기관은 설립목적이 명확하게 규정되어 있고 주무부처의 사업을 위탁받아 공공서비스를 제공하고 공익을 실현하는 데 설립목적이 있기 때문이다. 즉, 혁신의 방향과 목표, 혁신과제를 선정할 때 위탁집행형 공공기관의 특성과 설립목적에 감안해 잘 할 수 있는 영역의 혁신과제를 도출하는 것이 중요하다.

다음 단계는 내·외부 지지획득이다. 혁신이 혼자 할 수 없는 영역이 존재하고, 지속가능성을 담보 차원에서도 혁신의 필요성, 혁신의 방향 등을 내·외부 이해관계자들이 함께 인식하는 것이 중요하다. 인식을 공유한다는 것은 혁신의 주체들 사이의 협력과 조율, 역할과 책임의 구분을 가능케 하고, 상호간의 전문성과 자원을 바탕으로 성과를 도출하

---

게 하는 출발점이다. 따라서 대내외 의견을 적극 수렴하는 노력을 통해 상향식 계획이 수립될 수 있도록 운영하는 것이 중요하다.

다음 단계는 혁신 과정의 제도화이다. 혁신의 지속가능성 담보를 위해서는 제도적 조건을 고려하는 한편 내부에서 혁신을 위한 전담인력을 배치함으로써 조직구조와 행동의 변화를 유도하는 것이 중요하다. 이후 요구되는 문화혁신과 역량 강화에 있어서도 전담 인력과 조직의 유무는 큰 영향을 미치는 것으로 알려져 있다(김태영·백재환, 2018).

이상의 과정을 통해 혁신계획을 수립한다. 혁신계획에 담길 혁신이란 새로운 것의 발굴·이행이 아니라 공공기관의 특성을 고려해 공익과 같은 사회적 가치를 실현하고, 지역 나아가 국가의 공공문제를 해결하는 데 기여하는 것이다. 따라서 전년도 계획을 수정·보완하여 수립하는 기초를 유지하는 가운데 기관별 특성과 환경 등을 고려해 특성 있는 맞춤형 계획을 수립하는 것이 중요하다.

마지막은 성과점검과 환류이다. 혁신계획의 성과와 한계를 평가하고, 그 결과를 차년도 혁신계획에 반영하는 과정이다. 이상의 과정을 통해 장기적 혁신은 물론이고 혁신의 실현 가능성을 확대할 수 있다.

### Ⅲ. 위탁집행형 공공기관의 혁신사례 분석

본 연구는 위탁집행형 공공기관의 특징에 대응해 혁신을 위한 과제로 무엇을 선택했는지 확인해 혁신을 위한 과제들이 무엇인지를 탐색하는 데 목적이 있다. 또한 위탁집행형 공공기관 혁신의 방향을 탐색하는 데 목적이 있다. 이론적 논의에서 논의한 바와 같이 공공부문의 혁신이란 새로운 것을 발굴·이행하는 것이 아니라 공공기관의 특성을 고려해 공공서비스의 제공을 통해 공익과 같은 사회적 가치를 실현하는 데 있다. 따라서 타 공공기관의 우수 혁신사례를 탐색하는 것은 혁신과제 도출을 위해 중요하다.

제Ⅲ장에서는 위탁집행형 공공기관의 혁신의 방향과 내용을 탐색하기 위해 공공기관 경영 우수사례 및 혁신 사례집을 대상으로 사례조사를 실시한다. 해당 사례집은 정부가 선정한 우수혁신 사례를 담고 있어 혁신의 방향과 내용을 탐색하기 적절하다고 판단하였다. 사례집의 내용만으로 확인이 어려운 경우 각 기관 홈페이지를 활용하였다.

여러 혁신사례 중 최근 3년간의 위탁집행형 공공기관의 혁신 사례 사례분석의 대상으로 선정하였다. 이론적 논의에서 밝힌 바와 같이 위탁집행형 공공기관의 성격을 고려해 검사 및 검증(한국교통안전공단), 국민 및 문화생활(국민건강보험공단, 한국관광공사, 한국교육학술정보원), 산업진출 및 산업진흥(한국정보화진흥원, 대한무역투자진흥공사) 분야 기관들을 선정해 혁신의 방향과 목표 및 혁신사례를 분석하였다.

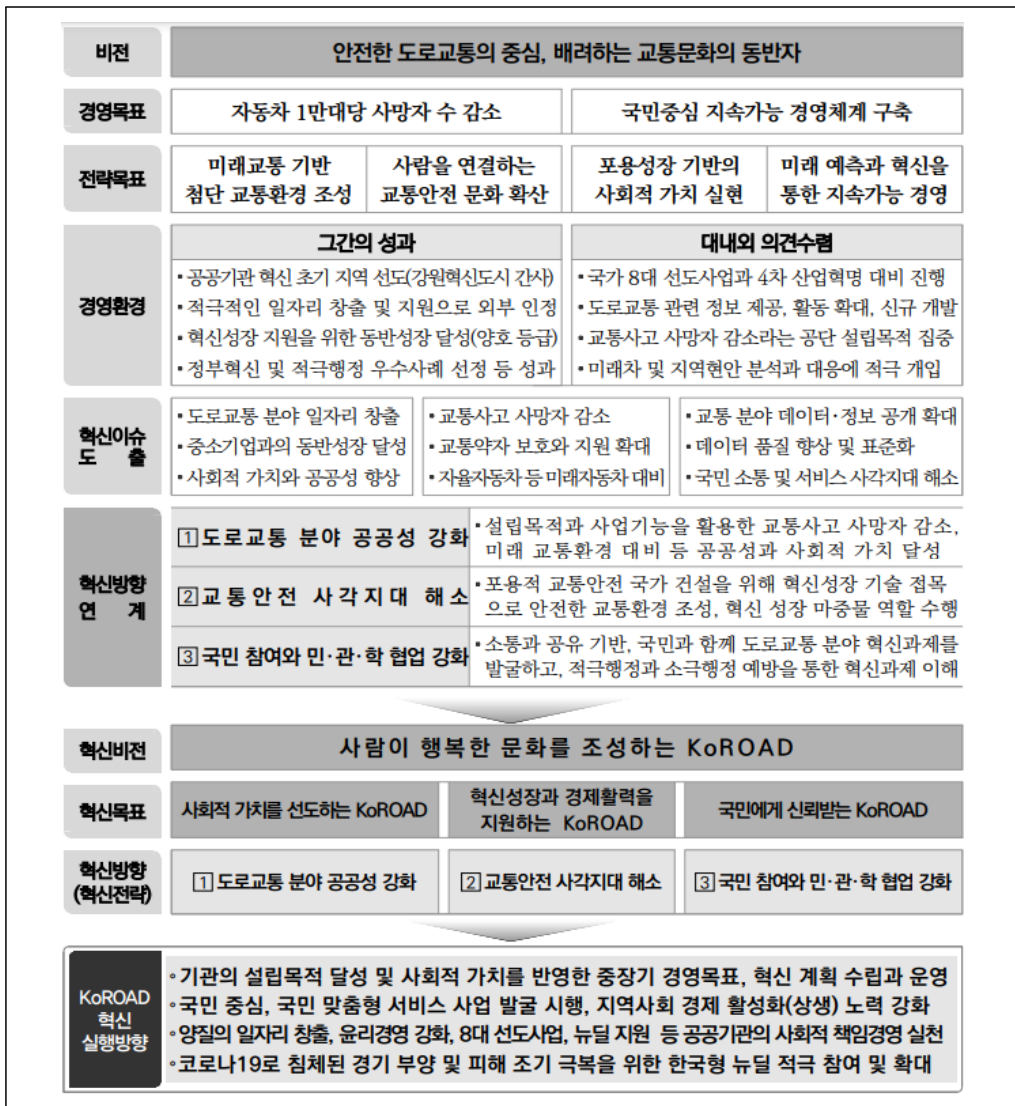
#### 1. 한국교통안전공단

##### 가. 혁신의 방향과 목표

한국교통안전공단은 대내외 혁신현황 분석과 진단 결과와 공단의 특성을 반영해 혁신의 목표와 방향을 설정하고 있다. 공단은 그간의 성과로 공공기관 혁신 초기 지역 선도, 적극적인 일자리 창출 및 지원에 대한 외부 인정, 혁신성장 지원을 위한 동반성장 달성 등을 파악하고, 대내외 의견수렴을 통해 국가 8대 선도사업과 4차 산업혁명 대비 진행, 도로교통 관련 정보제공 및 활동 확대, 교통사고 사망자 감소라는 공단 설립목적 집중, 미래차 및 지역현안 분석과 대응에의 적극 개입을 경영환경으로 파악하였다. 이를 통해 혁신 이슈를 도출하였는데 도로교통 분야 일자리 창출, 중소기업과의 동반성장 달성, 사

회적 가치와 공공성 향상, 교통사고 사망자 감소, 교통약자 보호와 지원 확대, 교통분야 데이터 및 정보 공개 확대, 데이터 품질 향상 및 표준화를 혁신이슈로 도출하였다. 이렇게 도출한 혁신과제는 전년도 혁신계획과 연계하여 도로교통분야 공공성 강화, 교통안전 사각지대 해소, 국민 참여와 민·관·학 협력 강화와 같은 혁신방향을 도출하게 된다.

[그림 III-1] 대내외 혁신현황 분석과 진단을 통한 혁신방향 도출



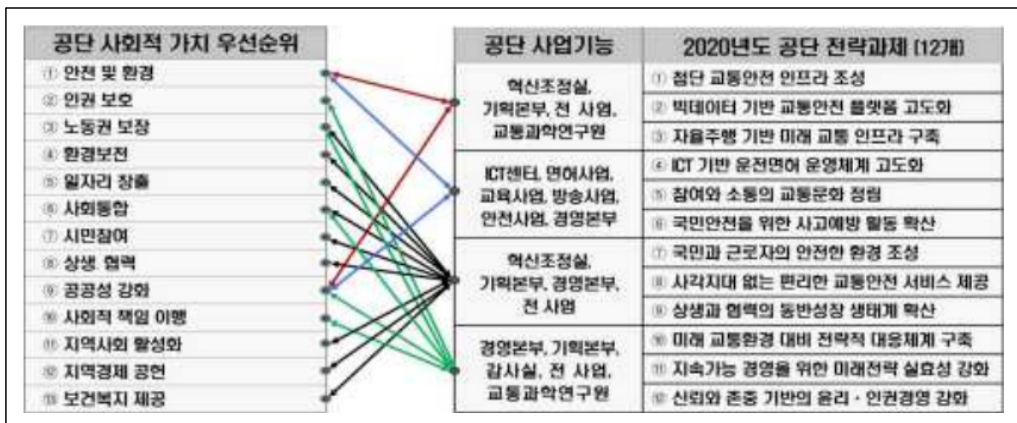
자료: 한국교통안전공단(2018), 「TS혁신계획」

공단의 혁신추진 과제는 첫째, 공단의 특성을 반영한 추진방향 설정이다. 혁신의 추진 과제로 추진방향 설정을 제시한 점이 특이한 점이다. 공단은 사회적 가치를 반영한 신사업 발굴을 통한 국민편의 증진, 정부혁신 성공 지원과 혁신성장 지원을 위한 선제적 노력과 같은 정부의 혁신 기조를 준수함으로써 주무부처 정책과의 일관성을 도모하는 한편 내·외부 지지획득을 위해 시민참여혁신단과 SNS, 내·외부 혁신네트워크 등 다양한 소통으로 국민의 참여 및 의견을 경영·사업 전반에 확대하고자 하였다. 이렇게 수렴한 의견들은 공단의 특성을 고려해 ‘교통, 안전’ 분야 혁신과제로 반영되었다.

한편 사회적 가치를 고려해 사회 양극화 해소 및 안전한 근로환경 등 공적 역할을 강화하고, 경제적·법적·윤리적 책임 준수, 혁신과제별 과제 책임운영제와 담당자 실명제로 혁신 실행 동력을 강화하고자 하였다.

둘째는 사회적 가치 기반의 사업기능 운영과 경영전략 체계의 지속이다. 공단은 내부 검토 및 외부 전문가 자문, 내·외부 환경분석과 정책분석, 공단 설립목적에 반영해 사회적 가치 우선순위를 선정하고, 우선순위에 따라 공단의 사업기능과 경영전략에 연계를 강화하고자 한 것이 특징이다.

[그림 III-2] 사회적 가치와 공단 사업기능의 연계



자료: 한국교통안전공단(2018), 「TS혁신계획」

나. 보행자 최우선 ‘안전속도 5030’·차량 안전장치 부착으로 교통 사고율 감축

한국교통안전공단(이하 공단)은 도로·철도·항공 등 국내 모든 교통안전을 관리하는 공공기관이다. 공단은 설립목적에 맞는 사회적 가치를 발굴하고, 공단의 역량을 활용한 혁신 과제로 ‘지역본부·자동차검사소·협력업체 내 안전한 환경조성’과 ‘자율자동차·드론 등 신산업 중심 사회 가치구현 활동’을 실시함으로써 2019년 경영평가 경영관리 우수사례를 도출하였다.

공단은 보행자 최우선 ‘안전속도 5030’·차량 안전장치 부착은 정부의 교통안전 종합 대책에 따라 보행자 중심 교통체계 전환, 첨단 안전장치 도입으로 교통 사고율 감소에 기여하고자 했다. 보행자 중심 교통체계 전환을 위해 도심 도로 제한속도 50km/h, 주거 밀집지역 등 보행자 보호가 중요시되는 도로는 30km/h로 속도를 낮추는 ‘안전속도 5030 정책’ 정착에 나섰다. 이 과정에서 공단은 국토교통부, 경찰청 등과 협력해 경찰·지자체 정책담당자 기술지원, 전략적 실증실험, 주민주도 체험형 정책홍보 등을 주도적으로 실시했다. 화물차, 전세버스 등 대형차 사고 예방을 위해 첨단장치 보급과 시인성 개선에도 나섰다. 공단은 3과(과로, 과속, 과적) 단속 강화, 차로이탈경고장치(LDWS) 장착, 화물차 야간 시인성 개선사업 등 교통안전 강화를 위한 다각적인 노력을 펼쳤다. 또한 이용객들이 전세 운수사업자 교통안전 관리 실태를 확인할 수 있는 ‘전세버스 교통안전 정보 공시제도’를 도입해 영세버스업체 안전관리에도 힘썼다. 교통안전을 선도하는 사례들로 공단은 지난해 보행자 교통사고 사망자 수 전년 대비 12.4% 감소와 44년 만에 교통사고 사망자 수를 역대 최저수준으로 낮추는 데 크게 기여했다.

[그림 III-3] 5030 속도관리구역 범위 설정 사례



자료: 경찰청·국토교통부(2019), 「안전속도 5030 설계·운영 매뉴얼」

#### 다. 작업장 및 근로 안전 내재화를 통한 안심일터 조성

안전을 최우선 가치로 둔 공단은 안전보건경영체제(TS-SAFE) 구축, 위험성 평가를 통한 안전점검 강화, 안전문화 확산 활동 등 3가지 안전사업으로 안전한 일터 조성에 나섰다. 공단 내부적으로 안전전담조직을 구성하고 High-Level 안전시스템, 사고를 예방하는 작업환경, 안전을 책임지는 협력 파트너십, 다중이용시설·수단 안전강화 인프라 4대 전략을 담은 안전경영체제를 수립했다. 또한 작업안전사고 예방을 위한 10대 행동강령(TS-STAR)을 마련해 안전문화 내재화를 위해 노력했다.

공단은 위험성 평가를 통해 사업장 내 위험요인을 파악해 총 892건을 개선했는데, 이를 통해 지역본부·자동차검사소·협력사 포함 85개 사업장 내 사고를 예방한 것으로 평가된다. 이와 함께 각 작업장의 특성을 반영한 안전 관련 규정·지침·매뉴얼 등도 개발해 안심 일터 조성에 앞장섰다.

#### 라. 버스 운전기사·드론 교관 등 핵심사업과 연계한 일자리 창출

공단은 버스 운전기사와 드론 교관 육성으로 교통 관련 일자리 창출에 앞장섰다. ‘버스 운전자 양성 교육’은 공단의 대표적인 교통 전문인력 양성 프로그램이다. 이 프로그램은 10일 단과과정으로 참가자들은 버스 기초운전 및 도로 주행 등 80시간 교육을 실시하는 프로그램이다. 2019년의 경우 주 52시간제가 전국 300인 이상 버스에 적용되어 버스운전 기사 인력 부족 문제가 발생할 것으로 예상됐다. 이 상황에서 경기도 등 14개 기관과 함께 ‘버스 운전자 양성 교육’ 참가자를 2배로 모집해 지난해 총 2,081명의 버스 운전사를 배출했다. 또한 일자리와 버스 대란 문제를 함께 해결한 사례로 인정받아 행정안전부 협업 우수사례, 국무총리 표창 등을 수상했다. 이 외에도 공단은 버스 기사 양성과 함께 국내 드론 전문 교육기관 지정업무도 담당하고 있다. 지난해 전문기관에서 배출한 드론 조종 교관들과 기계식 주차장 관리자 의무고용을 통해 총 4,000개 일자리를 만들었다.

[그림 Ⅲ-4] 핵심사업과 연계한 일자리 창출 사례

버스 운전자 양성교육	초경량비행장치(드론) 교관과정
	

자료: 한국교통안전공단 홈페이지(www.ts2020.kr/main.do)

#### 라. 미래 신산업(자율주행자동차, 드론산업)육성 및 인프라 조성

공단은 정부의 신산업육성 정책에 발맞춰 자율주행자동차와 드론산업 인프라 활성화에 앞장섰다. 2018년 국토부와 경기도 화성에 위치한 자동차안전연구원 주행시험장 내 자율주행자동차 전용 테스트베드인 ‘자율주행 실험도시(K-City)’를 조성한 것이다. 공단은 이곳을 실제 교통환경과 동일하게 반복·재현 실험이 가능하도록, 5대 시험환경(자율주차시설·커뮤니티도로·자동차전용도로·도심부도로·교외도로)를 구축했다. 조성된 공간은 현재 국내 자율주행 기술개발 및 자율주행차 조기 상용화를 위해 중소기업 및 대학교를 대상으로 무상개방하고 있다.

자율주행차와 함께 4차 산업혁명 핵심기술인 드론산업 활성화를 위해 드론전문인력 육성에도 나섰다. 지난해에는 드론조종사, 전문교관 등 총 14,827명의 드론전문가를 양성했다. 지난 12월에는 드론교육훈련센터(시흥)와 드론자격연구센터(화성)를 착공하고 2025년까지 드론전문인력 5만여 명을 양성할 계획이다.

#### 마. 특장차자기인증센터 설립과 지역 생애주기 창업을 통한 지역경제 활성화

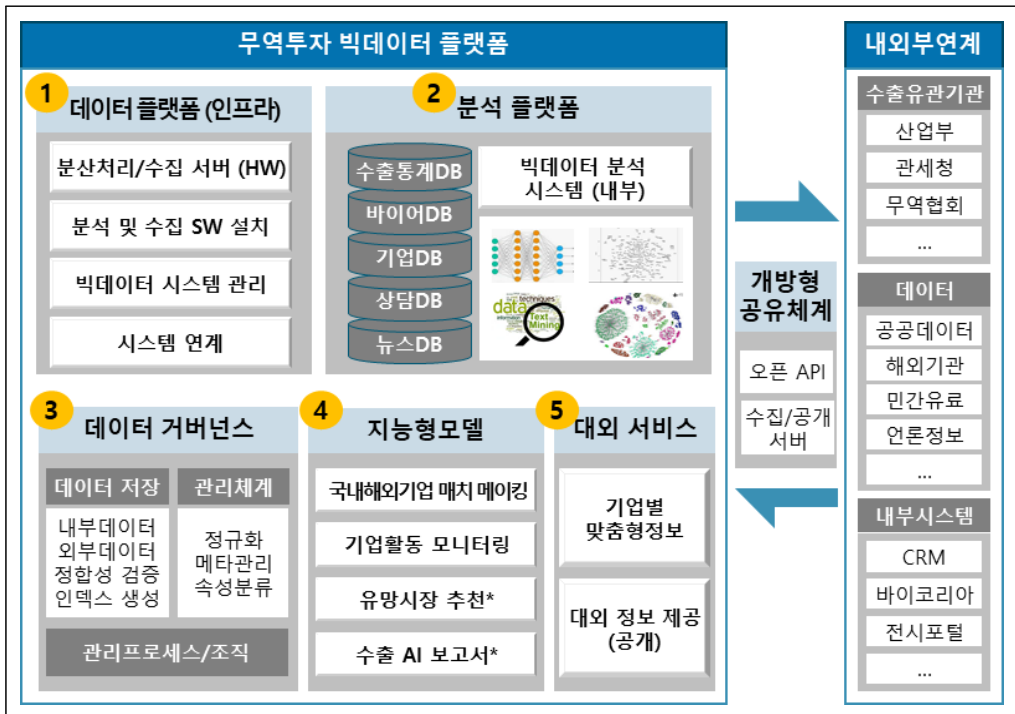
공단은 특장차자기인증센터(김제) 설립과 청년·중년·장년 창업지원으로 지역경제 활성화를 도모했다. 이를 위해 2017년 전라북도 김제시에 특장차 안전점검이 가능한 특장차자기인증센터를 설립했다. 현재 화물차, 구급차, 캠핑카 등 특수한 장비를 설치한 특장

차는 안전검사 및 성능시험 시행 후 판매가 가능하다.

과거에는 경기도 화성에 있는 자동차안전연구원에서만 인증검사가 가능해 호남·충청권 특장차 제조업체들의 시간 및 비용 부담이 상당했다. 이를 감안한 공단은 국토부와 함께 김제시에 특장차자기인증센터를 설립해 호남·충청권 업체들의 경제적 부담을 줄였다. 또한 특장차 단지 내 인력을 확대·채용하면서 지역일자리 창출에도 효과를 거뒀다. 현재는 광주 친환경인증센터, 홍성 대체부품인증센터 및 김천 튜닝인증센터 등 거점지역을 중심으로 인증센터 설립 추진에 나서고 있다.

공단은 생애주기별 창업프로그램을 운영해 지역일자리 창출에도 앞장섰다. 공단은 본사가 위치한 김천지역 고등학교 학생들을 대상으로 R&E(연구교육활동)를 실시했다. 작년 총 32명이 공동연구과제 수행 등 프로그램 참여로 경영·전기·교통·토목 분야 경험과 지식을 쌓는 기회를 가졌으며, 경북지역 대학생 대상으로는 한국전력기술, 한국도로공사와 공동으로 '창업동아리 챌린지'를 개최한 바 있다.

[그림 III-5] 무역투자 빅데이터 플랫폼 구축사업



이들 3개 기관은 경북 6개 대학교 내 창업동아리 대상으로 이들의 창업 아이디어 혁신성, 경제적 성과 창출효과 등을 심사해 선정된 동아리에 상금을 수여하고, 참가한 모든 동아리에 전문가 멘토링, 기술시험 및 마케팅 등 후속 창업지원을 제공했다.

이 외에도 김천시 청년 대상으로 김천시, 한국전력기술, 경북보건대학교와 함께 ‘김천시 청년CEO 육성사업’을 실시했다. 해당 프로그램으로 제공된 창업지원금과 멘토링으로 김천지역 총 10개 청년팀을 발굴해 지역일자리창출과 지역발전에 기여했다.

[그림 III-6] 생애주기별 창업프로그램 운영



자료: 한국교통안전공단 홈페이지(www.ts2020.kr/main.do)

## 2. 국민건강보험공단

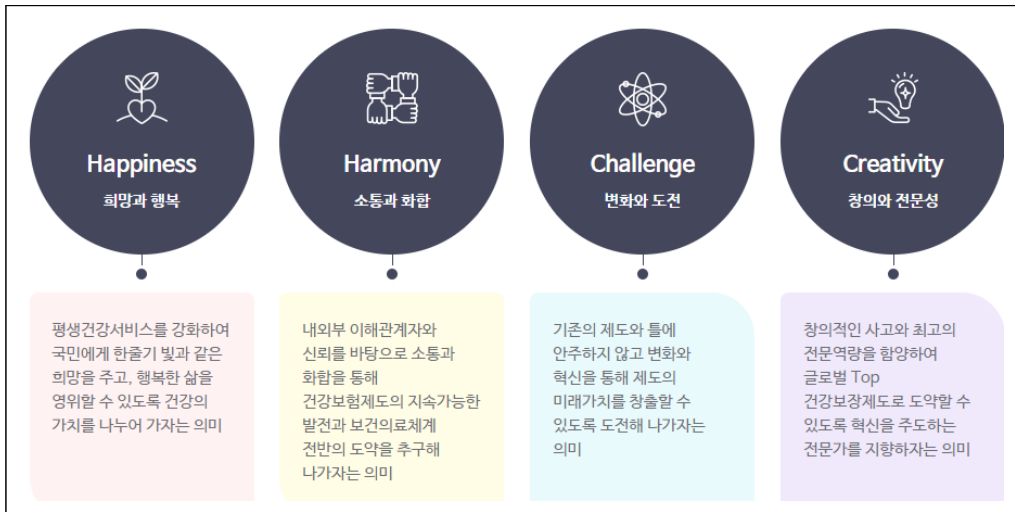
### 가. 혁신의 방향과 목표

국민건강보험공단은 대내외 환경분석과 과거 혁신성과 진단 결과를 반영해 혁신의 목표와 방향을 설정하고 있다. 공단은 국민 삶의 질 향상을 위한 보장성 강화 정책 강화라는 정책 적합성과 국민건강 증진이라는 공단 설립목적을 투명해 공공기관 사회적 가치 실현을 위한 혁신추진 요구에 대응하고자 하였다. 일자리 나누기와 보건빅데이터 활용 등 일자리 창출을 위한 노력, 국민의견을 반영한 공공자원의 적극 개방 등을 경영환경의 중요한 혁신 수요로 파악하였다. 이를 통해 혁신이슈를 도출하였는데, 공공성 강화(고유 업무의 공공성 제고, 대국민 서비스 및 조직운영 혁신), 경제패러다임 전환 선도(소득주도·일자리 중심 경제 선도, 혁신성장 뒷받침, 공정경제 기반 구축), 국민 신뢰 회복(윤리 경영 강화, 국민의 참여·협력 확대)를 혁신이슈로 도출하였다. 이렇게 도출한 혁신이슈는

중장기 계획으로 반영되어 단기는 혁신기반 조성과 추진체계 확보, 전략 공유와 과제발굴을 중기에는 혁신과제 실행과 성과 창출, 전략과 비전의 내재화, 장기는 혁신성과 확산과 국민주도 혁신 체계 공유와 같은 혁신 방향을 도출하게 된다.

공단의 혁신추진 과제는 첫째, 고유 업무의 공공성 제고이다. 보장성 강화 추진 등 고유 업무 추진을 통한 공공성 실현, 사회적 가치 추진을 위한 전사적 체계 구축 등이 세부 과제로 제시되었다. 공공성 실현의 경우 고유 사업 운영 관련해 사회적 가치 관점과 기대 성과를 고려해 수행할 수 있도록 각 그룹별 대표 부서를 중심으로 체계적 관리를 도모하였다.

[그림 Ⅲ-7] 공단의 핵심가치



자료: 국민건강보험공단 홈페이지(<https://www.nhis.or.kr/nhis/about/wbhafa01700m01.do>)

사회적 가치 실현의 경우 구체적인 프로세스를 마련하였다. 사회적 가치와 관련한 정부정책의 정합성을 위해 전담인력을 배치하고 직원과 국민의 의견을 적극적으로 수렴해 국민 눈높이에 맞는 혁신계획을 수립하고자 하였다.

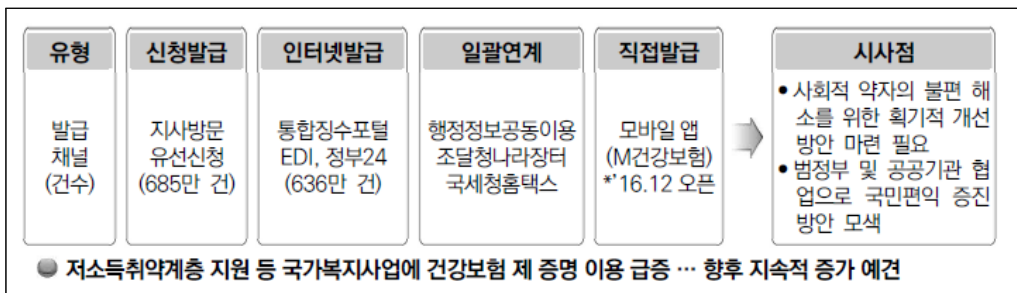
둘째는, 대국민 서비스 및 조직 운영 혁신이다. 세부 혁신과제 중 주목할 점은 AI 및 빅데이터를 활용한 대국민 서비스 제공의 확대이다. 자동차보험 사고환자 진료정보 원클릭 서비스, 개인 투약이력 실시간 제공, 인공지능기반 의료영상 판독지원 서비스 등 국민들의 수요와 공단의 전문성 영역을 적절히 결합한 것으로 보인다.

## 나. 건강보험증명서 무인민원발급

국민건강보험공단은 국민의 건강보험증명서 발급 불편요인(직접방문, 유선신청) 해소 방안 모색을 혁신 중점사업으로 선정하였다. 공단은 공공근로나 자녀 학자금 신청 등 각종 각종 복지지원 대상 선정 시 이용되는 건강보험증명서 발급이 해마다 급증하고 있다는 환경변화를 감안해 인터넷과 모바일을 활용한 발급시스템을 구축하여 공단 홈페이지와 4대 보험 통합징수포털(<https://si4n.nhis.or.kr>), 정부24, 웹EDI, M건강보험(모바일 앱)에서도 직접 발급받을 수 있도록 채널을 확대하였으나, IT 활용이 어려운 국민과 생계유지에 바빠 지사방문이 어려운 수많은 근로자들의 증명서 발급 사각지대는 여전히 존재한다는 데 착안했다.

이를 해결하기 위해, 공공기관 중 최초로 시·군·구 주민센터나 지하철역 등 언제 어디서나 접근 가능한 3,800여 대의 정부 무인민원발급기를 활용하여 즉시 발급받을 수 있는 무인민원발급서비스 제공 방안을 기획하고, 공공기관 최초, 정부 무인민원발급기 활용 건강보험증명서 자동발급서비스를 제공하였다.

[그림 III-8] 제증명 발급채널 운영현황 및 시사점 도출



자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2017), 『2017년 협업 우수사례집』

사업내용과 추진과정은 다음과 같다. 먼저 공단은 주도적 협업추진으로 국가통신망 연계를 실시하였다. 첫째, 공단은 「건강보험증명서 무인민원발급시스템」을 구축하기 위해 교육부와 국세청, 대법원의 사례를 분석하고, 협력기관인 행정안전부와 한국지역정보개발원, 사회보장정보원, 국민연금공단과 수차례 협의를 거쳐 공공기관 중 최초로 정부 무인민원발급기와 연계할 수 있는 방안을 마련하였다. 건강보험 자격 및 납부정보 연계는 ‘서버 to 서버’가 아닌 ‘PDF 직접연계’ 방식을 새롭게 도입하여 추진하였는데, 지자체

서버를 통한 연계방식보다 안정적 발급이 가능하여 정부 새울행정시스템의 과부하 발생 우려를 불식시켰다.

둘째, 관계법령 마련 및 시스템 구축을 위해 노력하였다. 정부 무인민원발급기에서는 법정서식만 발급이 가능하여 등록이 어려웠으나, 건강보험증명서가 대다수 국민, 특히 사회적 약자를 위해 주로 이용되고, 「정부24」에서도 발급하는 등 국민을 위한 증명서라는 공감대를 형성하여, 행정안전부의 관련 고시를 개정함으로써 무인민원발급기를 활용할 수 있는 법적 근거를 마련하였다. 당시 공공기관 중 무인민원발급기를 활용한 증명서 발급시스템을 구축한 사례가 없고, 직접 연결된 시스템이 없어 여러 기관의 통신망을 이용해야 하는 어려움이 있었으나, 국민편의 제고를 위한 국가사업임을 적극 설득하여 협업방안을 마련, 정부와 협업기관의 네트워크 자원 공유를 통해 연계시스템을 구축할 수 있었다. 또한, 무인민원발급프로그램 개발 완료 후 협업기관 합동 점검반을 운영하여 통합테스트 및 시험운영을 성공적으로 진행하였다.

셋째, 시범사업을 거쳐 「건강보험증명서 무인민원발급 서비스」의 전국 오픈을 실시하였다. 단기 사업추진에 따른 오류 점검과 전국 확대 시행 대비 사전 문제 해결을 위해 2017.12. 7.부터 서울시청 등 전국 거점지역 지자체 30곳을 선정하여 단계적으로 시범 운영을 실시하였고, 전국 3,628대의 무인민원발급기에 프로그램 설치와 사전 점검을 완료한 후 2017.12.29. 전국 서비스를 실시하였다.

넷째, 「건강보험증명서 무인민원발급 서비스」 대국민 홍보를 실시하였다. 보도자료를 배포하고 시·군·구 지자체별 홍보 안내 및 인터넷과 SNS 등 온라인과 오프라인을 통해 대국민 홍보를 실시하였고, 특히 KBS '생방송 아침이 좋다'(18.1.10), 중앙일보 등 많은 언론에서도 본 사업을 자세히 보도하였다. 또한, 행정안전부의 적극적인 지원으로 시청, 강남대로 등에 설치된 150여 대의 옥외 전광판을 통해 전 국민에게 서비스의 시행을 널리 알리기도 했다.

[그림 III-9] 건강보험증명서 무인민원발급 서비스 홍보

**전 국민이 언제 어디서든 접근 가능한**  
On-Off Line 제증명 발급 서비스

IT 활용도 낮은 고객, 주말·야간 발급 희망자 등 **민원 사각지대 해소**

방문 + 유선 + 인터넷 + 모바일 + 주민센터, 지하철역 등 3,628대 무인민원발급기

**“사회적 약자 보호, 국민편의 증진”**

자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2017), 『2017년 협업 우수사례집』

당시의 협력기관별 역할은 다음과 같다. 공단은 사업총괄과 무인발급시스템 구축, 건강보험증명서 발급정보 제공, 대국민 홍보와 이용서비스 제공을 담당하였다. 행정안전부는 법적 근거 마련을 위한 정부고시 개정, 본인확인(지문인식) 정보 연계, 지자체 행정정보시스템 공유·개방을 지원하였다. 한국지역정보개발원은 지자체 행정정보시스템 통계 관리와 무인발급시스템 구축 개발 및 운영지원을 담당하였다. 사회보장정보원은 건강보험무인발급 시스템 구축을 지원하였고, 국민연금공단은 건강보험무인발급 시스템 구축 지원과 국민연금 증명서 발급정보를 제공하였다.

이러한 서비스로 인해 나타난 성과는 크게 두 가지로 요약할 수 있다. 정부, 지자체, 공공기관 등 296개 기관에서 필요로 하는 건강보험증명서를 정부기관(경찰서, 세무서 등), 지자체(구청, 주민센터 등), 지하철역, 병원, 금융기관, 생활 편의시설(백화점, 마트 등) 등 전국 곳곳에 설치된 무인민원발급기를 통해 언제 어디서나 신속하고 편리하게 발급받을 수 있게 되어 번거롭게 지사를 방문해야 하는 불편을 해소하였다. 2018.1월 오픈 이후 3개월 간 16만건의 건강보험증명서가 무인민원발급기에서 발급되었고, 특히 주말이나 야간에 인근 주민센터나 지하철역, 병원 등 국민 누구나 쉽게 접근 가능한 곳에서 이용률이 높아 국민들이 언제든지 편리하게 발급받을 수 있도록 하는 성과가 있는 것으로 확인되었다. 다음으로는 업무효율이 향상되었다. 증명서 발급을 위해 지사를 방문하거나 전화로 신청하는 대량 단순고객이 줄어 건강보험 본연의 업무에 집중이 가능하고, 고객센터 응대율 또한 향상되어 되어 양질의 건강보험 상담서비스를 제공할 수 있었다.

[그림 III-10] 국민편의 증진을 위한 발급채널 확대 성과



자료: 기획재정부·한국조세재정연구원(2017), 『2017년 협업 우수사례집』

### 3. 한국정보화진흥원

#### 가. 혁신의 방향과 목표

한국정보화진흥원은 혁신 과제를 선정함에 있어 기관의 특수성을 고려한 혁신과제를 우선적으로 도출한 뒤, 국민 등 외부 이해관계자를 통해 우선순위를 정하도록 하고 있다.

일례로 '국민생각함' 4)을 통해 대국민 의견수렴을 실시한 결과를 살펴보면 다음과 같다. 먼저 진흥원이 기관혁신을 통해 국민 삶의 질 제고를 위해 우선적으로 고려해야 할 키워드(4차 산업혁명·한국형 뉴딜 선도, 일자리 창출, 적극행정 등)를 통해 우선순위를 파악하고 있다. 양질의 일자리 창출을 위한 진흥원의 혁신과제를 선정함에도 우선순위 선정을 외부의견을 수렴을 통해 결정하고 있다. 인공지능(AI) 학습용 데이터 구축 분야의 사회적 약자 일자리 제공, 데이터 분야 인력양성을 위한 청년 인턴십 확대 운영, 디지털 포용사회 실현을 위한 디지털 전문강사 및 SW여성인재 양성 등은 진흥원의 혁신과제로 반영될 예정이다. 같은 맥락에서 4차 산업혁명 및 한국형 뉴딜 선도, 적극행정 및 업무방식 변화 등에 대한 의견도 반영될 것으로 보인다.

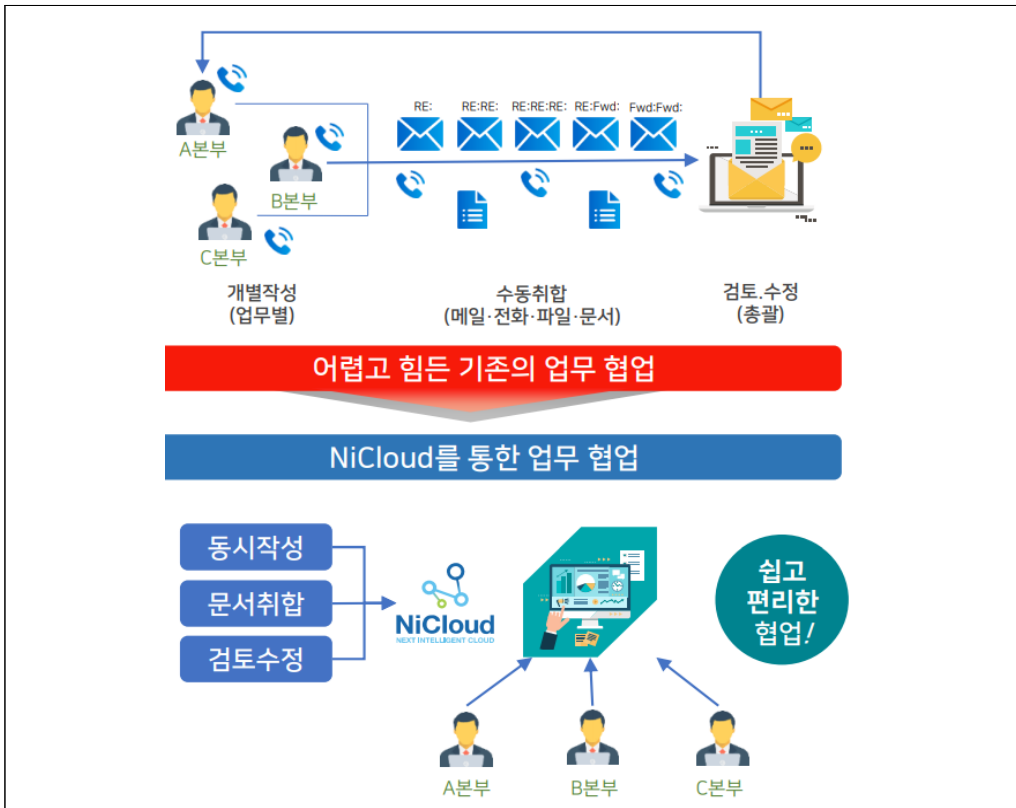
4) 국민권익위원회가 운영하는 국민정책참여플랫폼

## 나. 클라우드 협업환경으로 업무효율성 향상

한국정보화진흥원은 지방이전에 따른 잦은 출장 등에 대응하기 위한 협업 환경을 구현하기 위해 자체개발한 클라우드(Nicloud)를 도입해 정부혁신 우수사례로 선정되었다.

Nicloud는 소통과 협업, 다자간 문서 협업, 업무자료 공유, 다자간 영상회의를 지원하는 도구로서 협업·소통·공유를 위한 커뮤니케이션 강화로 인한 업무 효율성 제고와 업무 연속성 확보로 인한 생산성 향상을 지원하는 시스템이다.

[그림 III-11] Nicloud의 이해

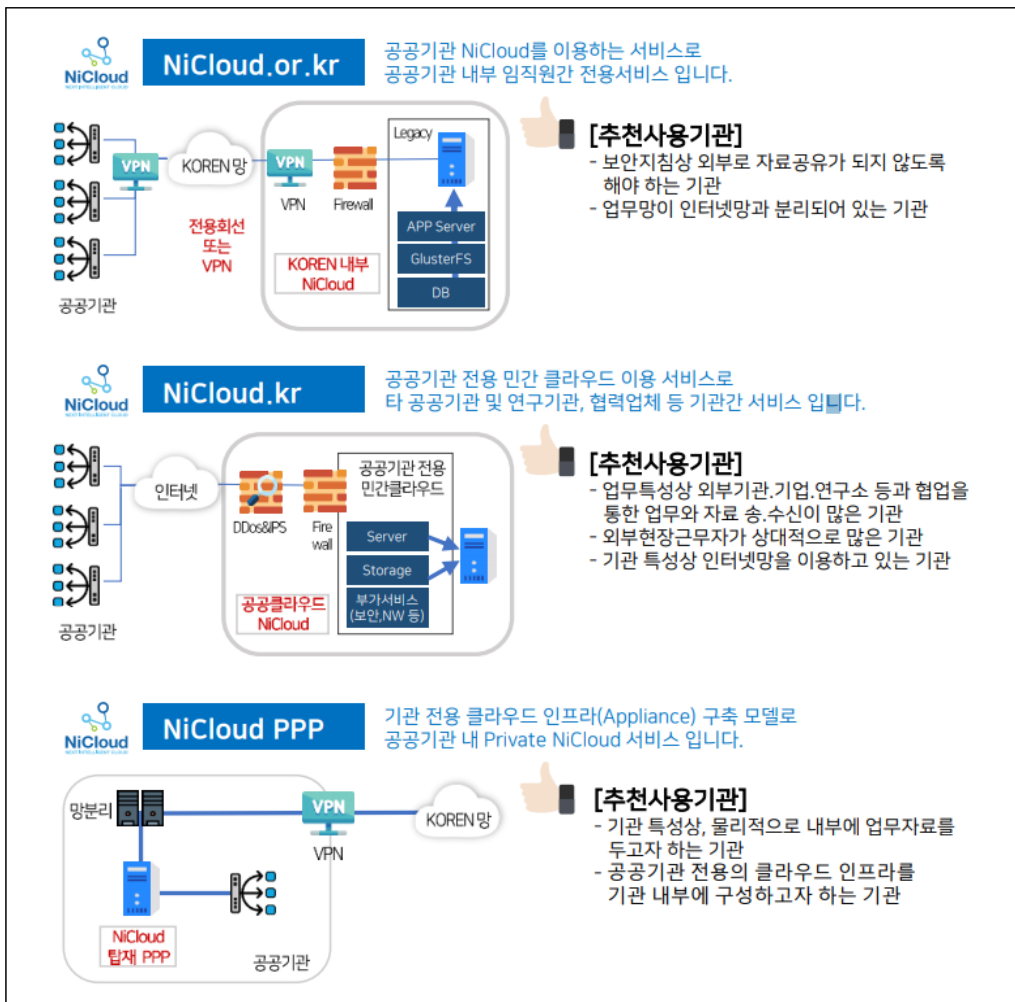


자료: 정부혁신 1번가 홈페이지(<https://www.innogov.go.kr/ucms/main/main.do>)

이러한 클라우드 서비스가 혁신 과제로 선정된 이유는 ICT 신기술 도입을 활용한 협업 모델로, 기관별 이용환경에 적합한 다양한 서비스 모델을 제공하기 때문이다. NiCloud는

클라우드 기반 SaaS(Software as a Service)로 기관의 필요에 맞춘 세 가지 형태의 협업·공유 업무환경 서비스를 제공한다. 공공기관 내부 임직원 간 전용 서비스로 보안지침상 외부로 자료 공유가 되지 않도록 하는 기관, 업무망이 인터넷망과 분리되어 있는 기관을 대상으로 한 서비스이다. 공공기관 전용 민간 클라우드 이용 서비스로 타 공공기관 및 연구기관, 협력업체 등 기관간 서비스이다. 마지막은 기관 전용 클라우드 인프라 구축 모델로 공공기관 내 Private NiCloud 서비스이다.

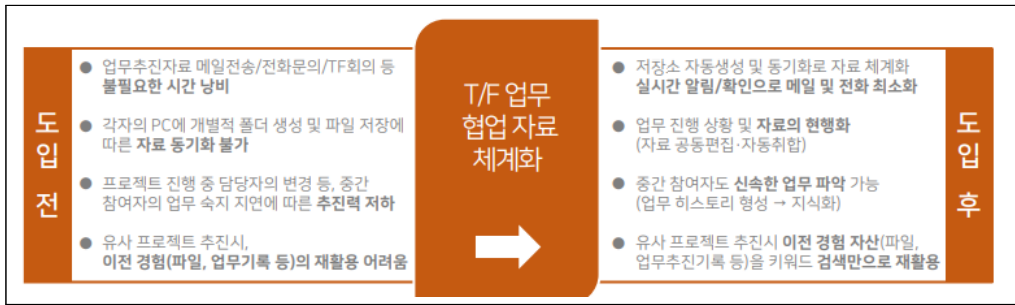
[그림 III-12] Nicloud의 이해



자료: 정부혁신 1번가 홈페이지(<https://www.innogov.go.kr/ucms/main/main.do>)

한국정보화진흥원의 Nicloud는 업무환경의 변화를 촉진했다는 점을 주목할 만하다. 과거의 업무환경이 사무실, 개인PC 중심의 업무환경으로 자료가 분산되어 있었다면 클라우드 저장소와 협업 및 소통서비스 공간으로서 Nicloud가 도입되면서 협업 방식에 변화가 발생했다. 이메일과 게시판 중심의 수직적 소통에서 저장소 자료 공유와 ESN 기능을 활용한 소통과 참여기반 수평적 협업이 확산된 것이다.

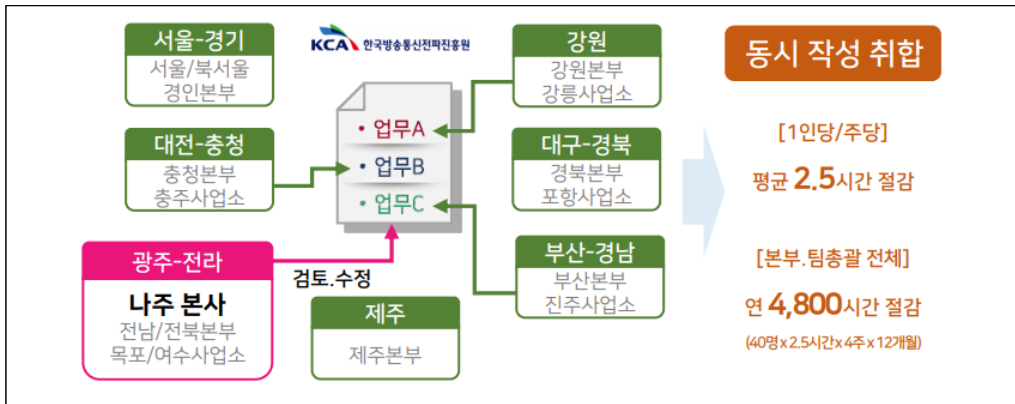
[그림 III-13] Nicloud를 통한 사업추진 과정 체계화



자료: 정부혁신 1번가 홈페이지(<https://www.innogov.go.kr/ucms/main/main.do>)

또한 각종 보고자료 취합 및 현황화 프로세스가 개선되었다. 과거 수직적 자료 취합 시 자료 취합 및 처리시간이 증가하고, 협업 과정에서 대면회의가 요구되었지만 Nicloud 도입으로 대면에 가까운 업무효과가 발생하였다. 한국정보화진흥원은 본사-본부-사업소 간 회의자료 취합에 활용해본 결과 주당 평균 2.5시간(인당) 절감 효과가 있음을 확인하였다.

[그림 III-14] Nicloud를 통한 각종 보고자료 취합 및 현황화 프로세스 개선



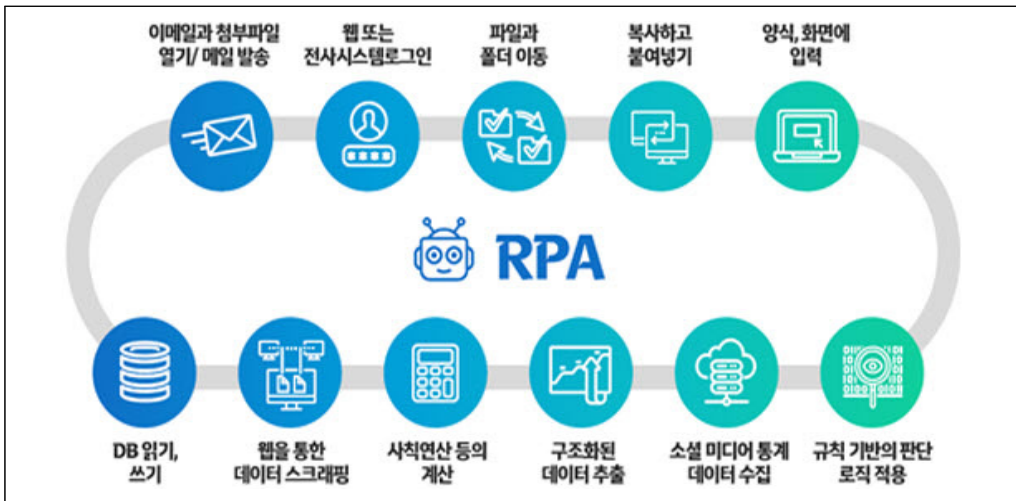
자료: 정부혁신 1번가 홈페이지(<https://www.innogov.go.kr/ucms/main/main.do>)

다. ‘RPA’를 활용한 업무효율화

한국정보화진흥원은 행정업무 자동화를 통한 업무 효율성 향상과 공공부문의 선도적인 디지털 혁신을 추진하고자 공공기관 최초로 로봇 프로세스 자동화(RPA) 기술을 실제 업무에 도입하여 활용하고 있다.

RPA 기술은 엑셀 보고서 작성, 법인카드 및 출장비 처리 등 오랜 시간이 걸리고 단순 반복되는 업무를 자동화하며 개발기간이 2~3개월로 짧고 자동화 즉시 효과를 얻을 수 있다는 장점이 있다. 진흥원은 이 점에 착안해 RPA 기술을 활용해 시스템 간 같은 내용을 수기로 반복적으로 입력함으로써 많은 시간이 걸리고 지연되었던 예산집행 업무를 RPA 솔루션 버튼 한번으로 같은 내용을 입력하게 함으로써 중복집행, 오류집행을 줄일 뿐만 아니라 시간 및 예산을 절감하는 효과를 기대하고 있다.5) 또한, 단순 반복적 행정 업무에서 벗어나 본연의 업무에 집중할 수 있다는 점에서 직원들의 만족감이 컸으며 업무 생산성 향상과 더불어 신속하고 일관성 있는 업무 적용으로 국민들에게 더 나은 서비스를 제공하는 성과도 기대하고 있다.

[그림 III-15] ‘RPA’를 활용한 업무효율화



자료: 정부혁신 1번가 홈페이지(<https://www.innogov.go.kr/ucms/main/main.do>)

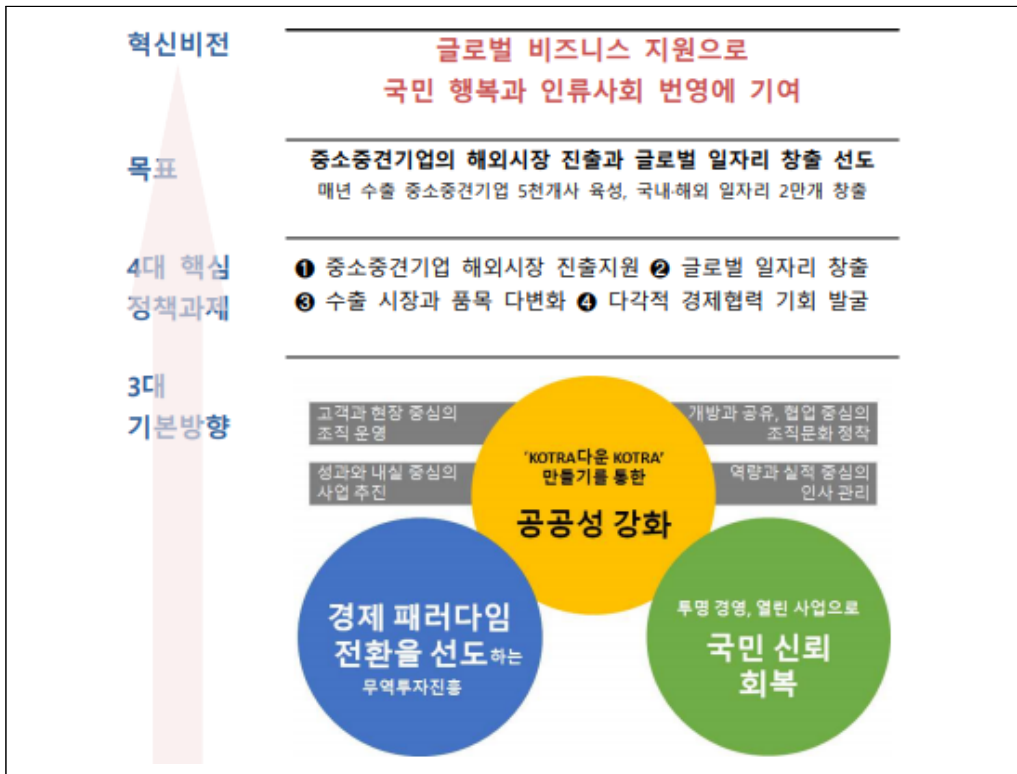
5) 예산집행 업무(2019년 1,147억원)에 적용 시 1,301시간 및 54.6백만원 절감(직원 1명이 사업비 1억 집행 시 1.134시간 소요)

## 4. 대한무역투자진흥공사

### 가. 혁신의 방향과 목표

대한무역투자진흥공사는 대내외 혁신현황 분석 결과와 공사의 특성을 반영해 혁신의 목표와 방향을 설정하고 있다. 공사는 당면과제로 경제성장 기여도가 높은 중소기업의 수출 확대, 일자리 창출 효과를 중심으로 사업 재편을 선정하고 각각에 대응한 정책과제로 대기업 중심의 수출구조를 중소기업 중심으로 전환, 무역투자진흥 활동을 통한 글로벌 일자리 창출로 설정하였다. 또한 편중된 수출구조 개선 및 고도화, 글로벌 시장변동에 대응하기 위한 솔루션과 가치 제공 필요성을 선정하고 각각에 대응한 정책과제로 해외진출 시장과 수출 품목의 다변화, 다각적 경제협력에 기반한 시장 진출을 설정하였다.

[그림 III-16] 대한무역투자진흥공사 혁신 추진 전략



자료: 대한무역투자진흥공사 혁신 계획(2018)

이상과 같은 환경분석 결과 외에 내부적으로 파악한 혁신의 필요성은 공공성 강화, 경제 패러다임 전환을 선도하는 무역투자 진흥, 투명경영과 열린사업으로 국민신뢰 회복으로 파악하였다. 이 외에도 미래전략수립전담반 운영을 통한 혁신 방향 검토, 대국민의견수렴, 혁신위원회 운영 등을 통해 중소기업 해외시장 진출지원, 글로벌 일자리 창출, 수출 시장과 품목 다변화, 다각적 경제협력 기회 발굴을 핵심 혁신이슈로 도출하고, 공공성 강화, 경제패러다임 전환을 선도하는 무역투자 진흥, 국민신뢰 회복과 같은 혁신방향을 도출하게 된다.

#### 나. 고유 업무의 공공성 제고

대한무역투자진흥공사(이하 공사)는 우리나라의 대표적인 무역·투자 진흥기관으로, 데이터 기반의 효과적인 수출지원을 위해 무역·투자 빅데이터 플랫폼을 구축하고 중소기업의 수출경쟁력 강화를 지원하고 있다.

공사는 혁신과제로 고유 업무의 공공성 제고를 제시하고 있다. 무료 수출지원 조직 및 사업 확대(시민 아이디어), 해외 사무소 개방, 중소기업 수출 중단 예방 및 재도적 지원, 내수중심기업을 위한 ‘맞춤형 수출지원 서비스’ 확대, 사회적 경제 기업 해외시장 진출 지원, 해외시장 및 바이어 정보 공유(시민참여 혁신단 아이디어) 등 공사 고유사업 영역을 중심으로 공공성 제고와 관련된 혁신과제를 추진 중이다.

이 중 무료 수출지원 조직 및 사업 확대를 살펴보면 공사는 무료 수출 상담 및 정보 제공을 전담하는 무역기반본부를 신설하고 중소기업의 다양한 수출애로를 무료상담을 통해 원스톱 해소 지원 서비스를 실시하고 있다. 사회적 경제 기업 해외시장 진출 지원의 경우 사회적경제기업의 글로벌 역량에 따라 해외진출 맞춤형 패키지 서비스를 제공하는데 역량 강화, 수출첫걸음, 수출확대 등 단계별 패키지 지원을 통해 역량 강화와 글로벌화를 지원하고 있다.

[그림 III-17] 사회적경제기업 역량 강화 및 글로벌화 지원

구분	대상	사업	추진 사항
패키지 1 (역량강화)	내수기업	① 이동 KOTRA 및 해외시장 빅봇	·기업의 수출 및 해외마케팅 부분별 세부역량 진단 ·현장 컨설팅 제공(방문, 빅봇 활용)
		② 무역전문가 양성	·해외시장개척 및 글로벌 비즈니스 교육과정 제공
패키지 2 (수출첫걸음)	초보기업	① 컨설팅 및 마케팅지원	·내수기업-수출전문위원 1:1매칭→기업별 수출컨설팅, 인콰이어리 발굴 및 수출상담 지원, 수출첫걸음대전 참가 지원 등
		② 영문카타로그 제작	·영문 브로슈어 제작
		③ 바이코리아 온라인마케팅 지원	·BuyKOREA 내 사회적기업 온라인관 개설 및 등록 대행 서비스·수출상품 등록, 인콰이어리 발굴
패키지 3 (수출확대)	수출기업	① 디지털마케팅	·Facebook 활용 디지털 마케팅 교육 및 수행
		② 해외시장조사	·사업파트너 연결지원: 수입업체 조사, 교신 지원
		③ 세일즈출장지원	·해외바이어 발굴 및 상담추진

자료: 대한무역투자진흥공사 혁신 계획(2018)

#### 다. 대국민 서비스 및 조직운영 혁신

공사는 민간 수행 가능사업의 위탁 및 이양, 새로운 니즈와 시대에 맞는 신사업 추진, 현장 수요 중심의 해외 조직 운영, 수출지원 서비스 혁신, 서비스리콜제 도입, 무역투자 빅데이터 기반 해외정보 서비스 제공, 클라우드 기반 스마트 업무환경 구축 등을 혁신과제로 제시하고 있다.

이 중 무역투자 빅데이터 기반 해외정보 서비스 제공을 살펴보면 공사는 무역투자 빅데이터 분석을 통한 해외시장 및 지원사업 정보제공 체계 구축을 통해 유망시장 현지 기업 정보 및 바이오퍼 등 해외진출 정보 통합 제공을 추진하겠다는 계획이다. 이를 통해 해외시장에 대해 고객이 스스로 판단할 수 있도록 고객 수요 기반 맞춤형 정보를 제공하고, 빅데이터 분석시스템을 활용하여 고객의 수준과 경험에 맞춘 정보 제공과 수출지원 서비스에 대한 정보를 실시간으로 통합 제공한다는 계획이다. 2020.06 국정보화진흥원(NIA)과 NIA가 구축하고 있는 10대 빅데이터 플랫폼과 KOTRA의 무역·투자 빅데이터 플랫폼을 연계하는 ‘데이터 분야 업무협력 지원’ 업무협약을 맺고, 빅데이터 플랫폼 통합 데이터 지도에 KOTRA의 무역·투자 플랫폼을 연계하고, 이미 구축해 운영 중인 10개 분야별 빅데이터 플랫폼과 함께 활용가치가 높은 데이터를 개방할 수 있도록 협력할 계획이다.

[그림 III-18] 무역투자 빅데이터 기반 해외정보 서비스 제공



자료: 대한무역투자진흥공사 혁신 계획(2018)

## 5. 한국관광공사

### 가. 혁신의 방향과 목표

한국관광공사는 다음과 같은 대·내외 환경분석을 통해 혁신의 방향을 설정하였다. 대외적으로는 감염병 확대 예방을 위한 여행·이동제한으로 인한 글로벌 관광시장 위축 및 국제관광 교류 불확실성 증대, 대내적으로는 뉴노멀시대의 새로운 관광패러다임에 대비하여, 사고의 전환과 사업의 탈바꿈(turn over)을 위한 전사적 차원의 혁신성장 전략 수립 필요성을 인지하고 ‘뉴노멀시대 K-관광을 통해 더 나은 대한민국 조성’을 혁신의 방향으로 설정하였다.

여기서 말하는 K-관광이란 ICT 기술을 관광에 접목하고 K콘텐츠의 확장을 통해 글로벌 관광 경쟁력을 제고하며, 여행자 중심의 관광인프라를 혁신하는 것을 의미한다. 한국관광공사는 K-관광을 통해 관광산업의 양적 확대와 지속성장을 견인하여 국가 경제발전이 기여하고 국민의 삶의 질을 향상시킴으로써, 관광을 통해 더 나은 대한민국을 만들어 가는 것을 혁신의 목표로 설정한 것이다.

이를 위한 단기 전략으로는 디지털 기반 K컨텐츠 활용 마케팅 추진을 설정하였다. 뉴노멀 시대에 맞는 디지털기반 K컨텐츠 활용 마케팅 추진 및 일하는 방식 변경, 신규 타깃 마케팅 사업 발굴 등 3개월 이내 성과를 낼 수 있는 단기 과제들이 선정되었다.

중장기 전략으로는 디지털을 통한 3대 혁신을 추진하는데, 3대 혁신이란 디지털 툴 및 채널 선도적 활용으로 관광 분야 홍보마케팅 혁신, 빅데이터 기반 스마트관광 인프라

구축을 통한 고객 맞춤형 정보 제공 및 체감형 관광 환경 혁신, 디지털 환경에 맞는 문화 조성 및 일하는 방식 혁신을 말한다.

[그림 III-19] 한국관광공사 11대 추진과제

- |   |
|---|
| <p>① [디지털캠페인] 디지털 기반 대규모 캠페인 전개</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>① (브랜딩) 디지털 마케팅 통합 브랜드 구축 및 캠페인 전개</li> <li>② (소비자참여) '소원을 말해봐' 온라인 이벤트 추진</li> <li>③ (한류연계) 한류스타 활용 코로나 극복 응원 영상 제작</li> <li>④ (찐 여행) 국민들이 직접 생산한 콘텐츠를 국제관광 마케팅에 활용</li> </ul> <p>② 5비대면 비즈니스 환경에 맞는 사업방식 변경</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⑤ (랜선여행) 방한 상품 랜선 가이드 여행</li> <li>⑥ (10만 양병) K관광 디지털 워리어 활용 한국관광 콘텐츠 전파·확산</li> <li>⑦ (디지털박람회) 세계 최초 NTO 주관 국제관광 온라인 박람회 개최</li> </ul> <p>③ [K방역] 국제관광교류 표준 제시 및 선도마케팅 시행</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⑧ (국제관광교류 시범시행) 포스트코로나 시대 국제관광교류 선도</li> <li>⑨ (얼리버드) OTA·항공사 전략적 제휴를 통한 대규모 방한여행 프로모션</li> </ul> <p>④ [Z세대] 온라인 트렌드에 민감한 Z세대 맞춤형 사업 실시</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>⑩ (관광지 가상건축) PC게임 연계 한국 관광지 재현 건축 공모전 추진</li> <li>⑪ (K-소셜 마케팅) 가상공간 3D아바타 플레이 게임 '제페토' 연계 홍보</li> </ul> |
|---|

자료: 한국관광공사 보도자료(2020), 「뉴노멀 시대 11대 선도사업」

#### 나. 랜선여행

한국관광공사는 코로나19 사태로 직격탄을 맞은 방한 관광 시장의 조기 회복을 위해 디지털 관광 인프라 조성을 실시하였다. 한국관광공사는 2020년까지 4곳의 스마트관광도시를 조성하고, 모바일을 통해 관광 정보를 제공하는 스마트 관광 환경을 구축한다. 스마트관광도시는 디지털 기반의 관광 인프라를 갖춘 도시로 한국형 뉴딜의 핵심인 디지털 경제의 성장 동력 확보와도 맥을 같이한다.

최근 선보인 한국 여행 홍보 영상 역시 코로나 시대 성공적인 랜선 마케팅의 대표 사례로 꼽힌다. 한국관광공사는 한류스타를 활용하던 기존 틀에서 벗어나 퓨전국악그룹 이날치, 앰비규어스 댄스컴퍼니와 한국적이면서도 현대적인 리듬을 표현한 '한국의 리듬을 느껴라(Feel the Rhythm of KOREA)' 홍보 영상을 공개한 바 있다. 해당 영상은 서울

과 부산, 전주의 주요 관광지를 배경으로 중독성 강한 음악과 댄스를 선보였으며, 공개 2주 만에 3억회에 육박하는 조회수를 기록한 바 있다.

## 6. 한국교육학술정보원

### 가. 초·중등 원격교육 우수 서비스

한국교육학술정보원은 초·중등 원격교육으로 ‘디지털교과서 상용화 및 맞춤형 학습체제 조성’을 혁신과제로 시행하였다. 주요 내용으로는 디지털 교과서의 경우 초·중학교 사회/과학/영어, 고등학교 영어 교과, 총 134종이 개발·보급을 완료되어, 원격수업 콘텐츠로 학생 자기주도적 학습과 교사 수업 영상 제작 등에 활발히 활용되었다(다운로드 건수 13,538천건(20.3월~6월)). 이 외에도 디지털교과서와 연계한 사회, 과학 교과학습 실감형콘텐츠 262종과 안전/미술/진로교육 실감형콘텐츠 19종의 개발·보급을 완료하였다. 코로나19와 같은 언택트 시대가 장기화될 것을 고려하여 디지털교과서 연구학교 9개, 선도학교 302개 운영해 우수 수업사례 발굴·공유를 지속하고 있다.

‘e학습터를 통한 상시 온라인 교수학습 지원체제 조성’도 실시하였다. 클라우드 인프라 증설을 통해 일일 300만명 이상의 교사, 학생이 이용 가능한 지원체계를 마련함으로써, 안정적인 서비스 제공 기반은 물론이고 서비스 인프라 확충 및 개선이 완료되었다.

〈표 III-1〉 초·중등 원격교육 우수 서비스

구 분	내 용
주요 기능개선 사항	콘텐츠별 URL 복사 기능, 출석정보 엑셀 파일 반출 기능, 교사의 e학습터 게시글 수정 및 삭제 기능 등
콘텐츠 확충	<ul style="list-style-type: none"> <li>• (기초학력 지원 콘텐츠·17개 시도교육청) 초 1,2학년 국어,수학 6종 총 429개 활동</li> <li>• (방송중, KEDI) 중학교 1~3학년 국,사,수,과,기술가정,정보,영어,한문 등 26종, 총 742강</li> <li>• (초등만점왕 및 라이브특강, EBS) 초1~6학년 국,사,수,과 등 40종, 총 629강</li> <li>• (듣는교과서, <del>듣는교과서</del>) 초1~6학년 및 중1~3학년 국,사,수,과,영 등 49종, 총 3,088건</li> </ul>

자료: 한국교육학술정보원 홈페이지

(<https://www.keris.or.kr/main/cm/cntnts/cntntsView.do?mi=1155&cntntsId=1123>)

## 나. 원격교육 지원을 위한 현장지원체제 강화

한국교육학술정보원은 원격교육 지원교사 자원봉사단 ‘교사온(溫)’ 181명 및 교사 ‘1만 커뮤니티(위두랑 그룹 활용)’ 운영을 지원함으로써 현장 의견에 대응력을 향상시키고 있다. 또한 학교온(On) 서비스를 통한 온라인 수업 지원<sup>6)</sup>과 에듀넷·티-클리어 중심의 교육정보 통합관리 확대를 통해 원격교육 지원을 위한 현장지원체제를 강화하고 있다.

에듀넷·티-클리어(EDUNET·T-CLEAR)는 초·중등 교사를 대상으로 교육과정, 교수·학습, 평가 등 전반에 걸친 수업·연구 활동 정보를 제공하고 협업·소통을 지원하는 교육 정보 통합지원 서비스로, 2016년 에듀넷 개편을 실시해 2017.4월부터 에듀넷·티-클리어라는 새로운 이름으로 정식 서비스를 제공하고 있다. 에듀넷·티-클리어(EDUNET·T-CLEAR)는 교육과정, 교수학습자료, 연구자료 등 약 37만건의 교육정보를 대부분 로그인 없이 무료로 이용 가능하며, 현재 회원 수 약 368만명, 일일 평균 방문자 수 약 28만 3천여 명에 이르고 있다.<sup>7)</sup>

## 다. 학술 및 고등 우수 서비스

한국교육학술정보원은 학술 연구자 연구활동 지원을 위한 학술연구정보서비스를 운영하고 있다. 학술연구정보서비스란 연구 빅데이터 수집·분석을 통한 학술정보 공동활용 네트워크로서, 학술연구정보서비스 구축 이후 학위·학술논문 증가(3,217천건→3,827천건, 19%↑), 만족도 향상(80.3점→81.2점)은 물론이고 정보소외계층 대상 서비스 확대<sup>8)</sup> 및 해외 한국학 연구자 지원, 대학 연구업적 관리 서비스 지원을 위한 현황조사 및 분석에도 활용되는 등 활발한 서비스 제공<sup>9)</sup>이 이뤄지고 있다.

한편 대학라이선스 활용도 제고 및 학술지 공동 활용 체계 구축과 운영도 도모하고 있다. 교육부와 한국교육학술정보원은 ‘대학라이선스 사업(국가 차원의 전자자료 이용권 도입)’을 통해 국내 연구자들이 구독료 부담 없이 전자자료 자유롭게 이용할 수 있도록 지원하고 있다. ‘(2019) 28종, 50억원 → (2020) 39종, 114억원(11종 증가, 64억원 증

6) 온라인 개학에 대비하여 학습활동 및 생활지도, 온라인 학급방 따라하기, 원격교육 아이디어, 원격교육 소프트웨어 등 산재된 콘텐츠 및 정보를 통합적으로 제공(초·중·고 교사 및 학생, 학부모 대상)

7) 회원 수: 2020.6월 기준, 일일 평균 방문자 수: 2020.1~6월(6개월간)

8) 학위논문 음성변환(53천건), 장애인 대상 무료 택배 서비스(책나래) 참여(49개 대학)

9) 종합목록DB 1,219만건, 해외 참조 DB 1,468만건 구축으로 연간 60만건 활용

액)과 같은 양적 성장은 물론이고 외국학술지지원센터(FRIC<sup>10</sup>)를 통한 학술지 공동활용체계가 확산될 것이다. 동 사업은 한국판 뉴딜 사업을 통해 2025년까지 핵심전자저널 5종, 일반저널(학술DB) 76종까지 확대될 계획이다.

#### 라. 교육 행·재정 우수 서비스 및 사례

한국교육학술정보원은 현장 요구를 반영한 미래형 교육행정정보시스템 구축도 실시하고 있다. 교육(행정)기관의 업무 효율성 제고를 위한 4세대 나이스 업무(교무, 일반행정, 교육제증명 발급, 학생복지 등) 프로그램 분석 및 설계, 챗봇, 클라우드 등 최신 IT기술을 반영한 4세대 시스템 설계, 4세대 나이스 업무 프로그램 및 교육 공공 클라우드 개발 환경 구축을 실시하였다.

또한 학교 현장 중심의 스마트 교무업무 서비스 제공이 이뤄지고 있다. 2015 개정교육과정을 적용한 과정중심 평가 및 교사 단위 평가 지원을 목적으로 제공되는 스마트 교육업무 서비스는 학생부 관리 효율성 제고 및 대입전형자료 온라인 제공 프로그램 운영 등 교육행정의 효율화에 기여했다는 평가를 받고 있다.

고객 중심 대국민 서비스(학생·학부모 서비스, 민원서비스) 개선도 실시하였다. 대·내외 고객의 수요를 확인하기 위해 대국민서비스 이용환경 개선 및 소통 채널 운영으로 사용자 만족도 제고를 도모하였다. 현재 나이스 학생·학부모 서비스 활용량은 도입 초기 16,242,778건에서 18,132,896건으로 12.25% 향상되었다. 이 외에도 학생·학부모용 인증서 발급 지원 및 교육 제증명 무인민원발급서비스 제공도 이뤄지고 있다.

마지막으로 코로나19 극복을 위한 나이스 기반 학교 안전망 구축 지원을 실시하고 있다. 출입국관리사무소와 연계, 나이스 인사·학적 정보를 활용한 초·중·고등학교 해외발입국자(교직원, 학생) 현황 관리 지원을 실시하였다. 교육 현장에서는 동 시스템을 활용해 ‘코로나19 예방 학생 건강상태 온라인 자가진단 시스템’을 운영하고, 증상의심 학생의 등교여부 판단, 학생 개인별 건강관리 자료로 활용하고 있다.

10) 10개 지역거점 대학 위주의 주제분야별 학술자료 구독 및 대국민 서비스 제공

## IV. 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징과 과제

### 1. 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징

이론적 논의와 사례분석을 통해 확인한 위탁집행형 공공기관 혁신의 특징을 이론적 논의에서 제시한 공공기관 혁신에 관한 이론적 틀에 따라 파악한 결과는 다음과 같다.

사례 분석 결과 첫째, 혁신사례로 선정된 모든 기관이 외부환경(정책적 환경 포함) 및 사회적 가치의 변화에 대응해 혁신의 목표와 방향을 설정하고 있음을 확인하였다. 환경 및 사회적 가치의 변화를 탐색함으로써, 혁신의 목표와 방향 설정은 물론이고 기관별 핵심역량과 연계된 혁신과제를 설정하게 되기 때문이다.

둘째, 위탁집행형 공공기관은 설립목적이 명확하게 규정되어 있고, 전문영역과 제공하는 공공서비스 영역이 정해져 있다는 점에서 각각의 자원의 활용한 고유의 혁신과제를 선정하려 했음을 확인할 수 있었다. 정부정책에의 정합성 확보를 위한 노력은 동일하지만 기관 설립목적과 전문영역에 명확한 차이가 있는 만큼 개별 위탁집행형 공공기관의 특성을 반영한 혁신과제, 혁신목표가 설정되고 있음을 알 수 있다.

기관별로 차이를 보이는 것은 혁신의 목표와 방향을 설정할 때 대·내외 이해관계자로부터 수요를 조사한 후 선정할 것인가, 아니면 기관이 먼저 선정한 후 우선순위를 확인할 것인가 정도이다. 사례조사 대상이 제한적이고 문헌조사에 그친다는 점에서 단정적 해석은 주의해야 하지만 기관 고유목적과 전문성의 정도, 고객의 범위를 고려해 혁신의 목표와 방향 설정의 순서나 수준에 차이가 나타나는 것으로 보인다.

〈표 IV-1〉 혁신의 목표와 방향 설정시 고려사항

기관명	혁신의 목표와 방향 설정시 고려사항
한국교통안전공단	대·내외 혁신환경 분석, 기관 특성, 대·내외 이해관계자 수요 조사
국민건강보험공단	대·내외 혁신환경 분석, 기관 특성, 대·내외 이해관계자 수요 조사
한국정보화진흥원	기관 특성, 외부 이해관계자 수요조사
대한무역투자진흥공사	대·내외 혁신환경 분석, 기관 특성, 대·내외 이해관계자 수요 조사
한국관광공사	대·내외 혁신환경 분석, 기관 특성
한국교육학술정보원	대·내외 혁신환경 분석, 기관 특성, 대·내외 이해관계자 수요 조사

자료: 저자 작성

셋째, 혁신의 목표와 방향이 기관 고유목적 달성을 통한 공익추구와 같은 사회적 가치의 달성과 맥이 닿아 있음을 확인하였다. 정부혁신 가이드라인이 제시한 고유 업무의 공공성 제고, 대국민 서비스 및 조직운영 확산, 국민 신뢰 회복이 혁신의 기본방향으로 설정된 기관이 다수 나타났고, 이러한 방향 안에서 기관의 대·내외 환경분석 결과나 이해관계자 수요 조사, 기관의 특성을 고려해 혁신과제를 선정하는 방식을 활용하고 있다. 즉 위탁집행형 공공기관의 설립목적과 축적된 전문성을 활용한 혁신과제들이 개선 또는 개발될수록 공익과 같은 사회적 가치가 구현된다는 점을 확인하였다.

이는 위탁집행형 공공기관이 설립목적에 따라 출연금과 사업을 위탁한 주무부처의 사업을 수행해야 한다는 점, 주무부처로부터 사업 감독을 받는다는 점, 기획재정부가 운영하는 공공기관 경영평가 시 사회적 가치 달성을 평가받는다라는 점 등이 복합적으로 작용한 것으로 보인다. 따라서 이론적 논의에서 파악했던 기관의 목적과 상이한 가치(시장성)를 따르는 우려는 혁신과정 또는 혁신과제를 통해 확인할 수 없어, 기관의 설립목적에 따라 위탁집행형 공공기관의 혁신이 이뤄지고 있다고 이해할 수 있다.

넷째, 내외부 지지획득, 혁신과정의 제도화, 종합계획 수립에의 수준에 있어 차이가 있음을 확인하였다. 공공기관 혁신에 관한 이론적 틀에 따르면 공공기관 혁신의 성과창출과 지속가능성 담보를 위해서는 규모에 차이는 있을 수 있지만 상술한 내용이 조직 내부적으로 구현되어야 한다. 인식을 공유한다는 것은 혁신의 주체들 사이의 협력과 조율, 역할과 책임의 구분을 가능케 하고, 상호 간의 전문성과 자원을 바탕으로 성과를 도출하게 하는 출발점이다. 혁신의 지속가능성 담보를 위해서는 제도적 조건을 고려하는 한편 내부에서 혁신을 위한 전담인력을 배치함으로써 조직구조와 행동의 변화를 유도하는 것이 중요하다는 점을 상기할 필요가 있다. 이를 위해서는 이론적 틀에서 제시했던 기관 내부의 문화나 역량 수준을 향상시키기 위한 노력이 필요할 것으로 보인다.

## 2. 위탁집행형 공공기관의 혁신과제

위탁집행형 공공기관들은 고유 업무의 공공성 제고, 대국민 서비스 및 조직운영 확산, 국민 신뢰 회복이라는 혁신방향 안에서 기관 특성을 반영해 핵심 혁신과제를 수행하고 있다. 사례분석의 대상이 된 혁신과제들을 [그림 II-4]에서 제시한 혁신과제 유형화를 위한 단계와 구성에 따라 배치한 결과는 다음과 같다. 혁신과제의 성격에 따라 하나의 기관의 과제라 할지라도 여러 혁신 영역에 위치함을 확인하였다.

〈표 IV-2〉 혁신의 유형과 영역별 혁신과제

혁신의 유형		영역별 혁신과제
제품형 혁신 영역	기술적 혁신을 통해 기존 서비스를 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초·중등 원격교육 우수 서비스, 나이스 기반 학교 안정망 구축 지원 (한국교육학술정보원)</li> </ul>
서비스형 혁신 영역	새로운 서비스 창출 수요에 대응해 기관 고유의 전문성을 활용한 새로운 서비스를 창출	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 건강보험증명서 무인민원 발급(국민건강보험공단)</li> <li>• 스마트 관광환경 구축 및 랜선여행(한국관광공사)</li> <li>• 윈스톱 해소 지원(대한무역투자진흥공사)</li> </ul>
프로세스형 혁신 영역	서비스 전달체계 또는 일하는 방식 등이 혁신을 통해 서비스의 양적·질적 변화를 도모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nicloud(한국정보화진흥원)</li> <li>• 안전속도 5030(한국도로공사)</li> <li>• 찢여행(한국관광공사)</li> </ul>
가치형 혁신 영역	사회적 가치 실현과 관련된 혁신	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회적 경제기업 역량강화 및 글로벌화 지원(대한 무역투자진흥공사)</li> <li>• 학술연구정보서비스(한국교육학술정보원)</li> </ul>

자료: 저자 작성

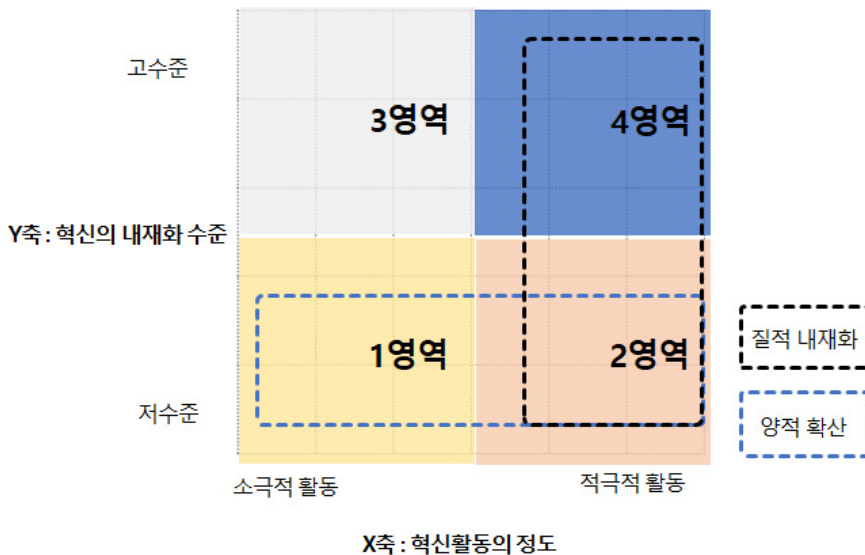
사례분석의 대상이 제한적이라는 점을 감안해 전체 위탁집행형 공공기관들의 혁신과제들을 대상으로 이러한 분류를 시도한다고 가정하면, 아마 전체 영역에 혁신과제들이 분포하고 있을 것임을 예측할 수 있다. 중요한 점은 혁신과제들이 어느 영역으로 확산되어야 하는가, 그렇기 위해서는 위탁집행형 공공기관들에게 주어진 과제가 무엇인가를 고민해 볼 필요가 있다. 이러한 고민이 위탁집행형 공공기관에 주어진 혁신과제라 할 수 있다.

최근 정부는 코로나19 위기와 세계 주요 선진국들이 탄소중립을 지향한다는 점에서 한국형 그린뉴딜을 강조하고 있다. 이를 위해 원격교육의 활성화·내실화를 지원하는 「(가칭) 원격교육기본법」 제정, 사업장 오염물질 배출 측정·감시를 위한 IoT 계측 기기 부착 단계적 의무화, 공공건축물 '제로에너지건축물 의무화 로드맵' 조기 추진(「녹색건축법 시행령」개정) 등을 실시한다는 계획이다. 위탁집행형 공공기관은 주무부처 사업을 위탁받고 있고, 공공기관 경영평가 등 정부의 그린뉴딜 정책의 영향을 받을 것으로 보인다. 이러한 정책 환경의 변화뿐만 아니라 이해관계자들의 수요 역시 확대될 것이기에 제품형 혁신 영역 및 서비스형 혁신 영역, 프로세스형 혁신 영역에 포함될 혁신과제들을 양적 확대가 있을 것으로 예측할 수 있다.

위탁집행형 공공기관의 혁신은 결국 사회적 가치의 달성에 이르러야 한다. 사회적 가치의 달성에 이르렀을 때, 공공서비스 제공을 통한 공익 실현이라는 위탁집행형 공공기관의 설립목적을 진정으로 달성한 것이기 때문이다. 일반적으로 위탁집행형 공공기관들은 외부환경(정책적 환경 포함) 및 사회적 가치의 변화에 대응해 혁신의 목표와 방향을 설정한다. 중요한 점은 이 과정에서 기관 고유목적과 전문성의 정도, 고객의 범위를 고려해 혁신의 목표와 방향 설정의 순서나 수준에 차이가 발생하고, 혁신과제들이 위치한 영역도 달라진다는 점이다. 따라서 위탁집행형 공공기관들은 혁신 내재화를 위한 조직구조 변화와 역량 강화를 위한 지속적 노력이 필요하며, 이러한 노력이 위탁집행형 공공기관에게 주어진 혁신과제가 된다.

따라서 위탁집행형 공공기관들은 자신들의 혁신과제 달성을 위한 노력을 확인하고, 자신이 [그림 IV-1]의 어느 유형에 속하는지 혁신의 추진여건을 진단할 필요가 있다.

[그림 IV-1] 위탁집행형 공공기관의 혁신과제



자료: 저자 작성

혁신활동에 대해 소극적이고 혁신 내재화 수준이 낮은 1영역에 속할 경우, 혁신활동에 대해 적극적이지만 혁신 내재화 수준이 낮은 2영역에 속할 경우, 혁신 내재화 수준은 높지만 혁신활동이 소극적인 3영역에 속할 경우, 혁신활동과 혁신 내재화 수준이 모두 높

---

은 4영역에 속할 경우 위탁집행형 공공기관에게 주어진 과제는 각기 상이할 것이기 때문이다. 중요한 점은 4영역으로의 이동을 위해 노력해야 한다는 것이며, 이를 위해 다음과 같이 단계적인 노력이 필요할 것이다.

1영역에서 2영역으로의 이동을 위해서는 [그림 II-5]에서 제시한 공공기관 혁신에 관한 이론적 틀에 따라 혁신의 양적 확산을 도모하는 가운데, 고위급 리더십을 포함한 내부 지지와 혁신의 필요성에 대한 인식 확산을 지속해야 한다.

2영역에서 3영역으로의 이동은 혁신의 질을 내실화하는 것을 의미한다. 혁신과 관련된 기관의 역량을 향상시키기 위해 인력과 예산을 투입하고, 외부 파트너십을 통해 부족한 인적·물적 자원을 보완하고, 협업 네트워크를 구성하는 등 비기술적 혁신과 관련된 노력을 지속할 필요가 있다.

3영역에서 4영역으로의 이동은 외부여건 개선노력을 의미한다. 기관의 역량은 충분하지만 소극적 혁신 활동에 머무를 경우 기관 차원의 혁신계획과 정부 정책간의 연계, 기관 특성에 맞는 혁신체계나 방법을 조사하는 등 혁신활동을 확산시키려는 노력이 필요하다.

## V. 결론

위탁집행형 공공기관은 상대적이지만 시장형 공기업에 비해 공익창출이라는 가치에 더 큰 비중을 두고 있다(「공공기관의 운영에 관한 법률」). 이와 동시에 공공업무의 효율성을 확보하기 위해 정부업무를 위탁집행하는 공공기관으로, 주무부처 정책과의 연계성 확보와 공공서비스 제공을 중시한다는 특징이 있다. 따라서 민간기업 또는 시장형 공기업 대비 환경변화에 상대적으로 둔감하므로 적절한 혁신 동기 제공이 중요하다.

연구결과 위탁집행형 공공기관들의 혁신 노력은 환경변화뿐만 아니라 내·외부 이해관계자의 의사에 의해 혁신과제의 우선순위가 결정되는 등 활발하게 환경변화에 대응하고 있음을 알 수 있었다. 또한 위탁집행형 공공기관은 설립목적이 명확하게 규정되어 있고, 전문영역과 제공하는 공공서비스 영역이 정해져 있다는 점에서 각각의 자원의 활용한 고유의 혁신과제를 선정하려 했음을 확인할 수 있었다.

기관별로 차이를 보이는 내·외부 지지획득, 혁신과정의 제도화, 종합계획 수립에의 수준 등을 향상시키기 위해서는 기관 내부의 문화나 역량 수준을 향상시키기 위한 노력이 필요할 것이다. 인식공유를 통한 지지획득은 혁신의 동기, 혁신의 강도에 차이를 주며, 혁신과정의 제도와 종합계획 수립 여부는 지속가능성에 영향을 주기 때문이다.

본 연구의 함의는 다음과 같다. 첫째, 위탁집행형 공공기관을 대상으로 혁신에 관한 이론적 논의를 확장하고, 혁신을 위한 이론적 틀을 제시하고자 했다. 둘째, 위탁집행형 공공기관의 특징에 대응해 혁신을 위한 과제들이 무엇인지 제시하였다. 이상을 통해 위탁집행형 공공기관의 혁신을 위한 논의가 확대되길 기대한다.

본 연구의 한계는 다음과 같다. 이론적 틀의 검증을 위해서는 사례분석 외에 각 기관별 혁신계획 분석과 이해관계자 인터뷰 등이 필요하지만 코로나19와 같은 이유로 충분한 연구가 이뤄지지 못했다. 이로 인해 연구결과를 바탕으로 공공기관 혁신을 위한 추가적인 논의가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 위탁집행형 공공기관의 혁신이 더 큰 성과를 보이기 위해서는 새로운 서비스 창출 및 전달방식에 대한 고민도 필요할 것으로 보인다. 코로나19와 같은 언택트 사회 속에서 기관의 고유목적 달성과 공익추구라는 혁신의 목표달성을 위해서는 더 많은 이해관계자와의 협력이 필요할 것이다.

---

---

## 참고문헌

- 강정석·권오성·은재호·황성원·황혜신·김윤수, 『정부혁신의 이해 : 참여정부의 혁신전략과 실천논리』, 한국행정연구원, 기본연구과제, 2005.
- 김난영, 「공공조직 혁신 성과: 제도적 요인과 전략 요인을 중심으로」, 『한국행정학보』, 50(4), 2016, pp. 169-210.
- 라영재·임미화·이주경·서영빈, 『공공기관의 혁신방향과 실천방안』, 한국조세재정연구원, 수시연구과제, 2018.
- 윤경준·유영철·장현주, 『혁신과제 추진상의 저해요인 분석』, 한국행정연구원, 기본연구과제, 2006.
- 이용필, 「위탁집행형 준정부기관의 성과관리 연구」, 서울대학교 행정대학원 박사학위 논문, 2016.
- 이종수, 「탈신공공관리 (Post-NPM) 개혁 전략의 모색」, 『한국사회와 행정연구』, 21(1), 2010, pp. 29-47.
- 이지훈, 「혁신활동 유형에 따른 스펙터 가설 연구: 한국 서비스산업을 중심으로」, 한양대학교 박사학위 논문, 2015.
- 최성락, “The New Face of Government: How Public Managers Are Forging a New Approach to Governance-David,” E. McNabb 저, *CRC Press in Taylor & Francis Group*, 『한국행정학보』, 43(3), 2009, pp. 327-330.
- 관계부처 합동, 「2020 정부혁신 종합 추진계획」, 2020.
- 국회예산정책처, 『2019 대한민국 공공기관』, 2019.
- 기획재정부, 「2020 공공기관 혁신 가이드라인」, 2020.
- 기획재정부·한국조세재정연구원, 『2017년 협업 우수사례집』, 2017.
- 경찰청·국토교통부, 「안전속도 5030 설계·운영 매뉴얼」, 2019.
- 한국교통안전공단, 「TS 혁신계획」, 2018.
- 한국관광공사 보도자료, 「뉴노멀 시대 11대 선도사업」, 2020.
- Davidoff, P., & Reiner, T. A., “A choice theory of planning,” *Journal of the American institute of Planners*, 28(2), 1962, pp. 103-115.

- Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V., "The new public service: Serving rather than steering," *Public administration review*, 60(6), 2000, pp. 549-559.
- Dente, B., Bobbio, L., & Spada, A., "Government or Governance of Urban Innovation? A tale of two cities," *DisP-The Planning review*, 41(162), 2005, pp. 41-52.
- Frederickson, H. G., "Comparing the reinventing government movement with the new public administration," *Public administration review*, 1996, pp. 263-270.
- Gadrey, J., "The characterization of goods and services: an alternative approach," *Review of income and wealth*, 46(3), 2000, pp. 369-387.
- Hippel, P. T., "Mean, median, and skew: Correcting a textbook rule," *Journal of Statistics Education*, 13(2), 2005.
- Hood, C., "A public management for all seasons?," *Public administration*, 69(1), 1991, pp. 3-19.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F.(Eds.), *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage, 1997.
- Lapsley, I., "The NPM agenda: back to the future," *Financial accountability & management*, 24(1), 2008, pp. 77-96.
- Lundvall, B. A., "Product innovation and user-producer interaction," *The Learning Economy and the Economics of Hope*, 19, 1985, pp. 19-60.
- Moe, R. C., "The 'reinventing government' exercise: Misinterpreting the problem, misjudging the consequences," *Public administration review*, 54(2), 1994, pp. 111-122.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G., *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA, 2004.
- Rubalcaba, L., "Which policy for innovation in services?," *Science and Public Policy*, 33(10), 2006, pp. 745-756.
- Schumpeter, J. A., "The decade of the twenties," *The American Economic Review*, 36(2), 1946, pp. 1-10.

- 
- Sundbo, J., & Gallouj, F., "Innovation as a loosely coupled system in services," *International Journal of Services Technology and Management*, 1(1), 2000, pp. 15-36.
- Terry, L. D., "Administrative leadership, neo-managerialism, and the public management movement," *Public Administration Review*, 1998, pp. 194-200.
- Van Ark, B., Broersma, L., & den Hertog, P., "Services innovation," *Performance and policy: A review. Research series*, 6, 2003, pp. 1-63.
- Vence, X., & Trigo, A., "Diversity of innovation patterns in services," *The Service Industries Journal*, 29(12), 2009, pp. 1635-1657.

공공기관 경영정보 시스템. <http://www.alio.go.kr>

법제처, 「공공기관 운영에 관한 법률」. <https://www.law.go.kr>

한국교통안전공단. <http://www.kotsa.or.kr/main.do>

국민건강보험공단. <https://www.nhis.or.kr/nhis/index.do>

정부혁신 1번가 홈페이지.

<https://www.innogov.go.kr/ucms/ingov/gud/pblcInsttList.do?searchKeyword=&fieldCd=&order=&pnum=1&menuNo=300126&deptId=100421&groupCd=6&invNo=646>

## 편저자

배근호(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

김정은(한국조세재정연구원 공공기관연구센터)

## 참여연구진

이향수(건국대학교)

우윤석(승실대학교)

김지원(한국복지대학교)

정진우(인제대학교)

이윤석(계명대학교)

# 2020 공공기관과 국가정책

## 제1권 공공기관 혁신

---

2020년 12월 23일 인쇄

2020년 12월 30일 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 세일포커스(주)

---

©한국조세재정연구원 2020

ISBN 979-11-6655-042-3

---

\* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



# 2020 공공기관과 국가정책

## 제1권 공공기관 혁신

2020.12

**kipf** 한국조세재정연구원  
공공기관연구센터

30147 세종특별자치시 시청대로 336  
TEL : 044-414-2114  
<http://www.kipf.re.kr>

