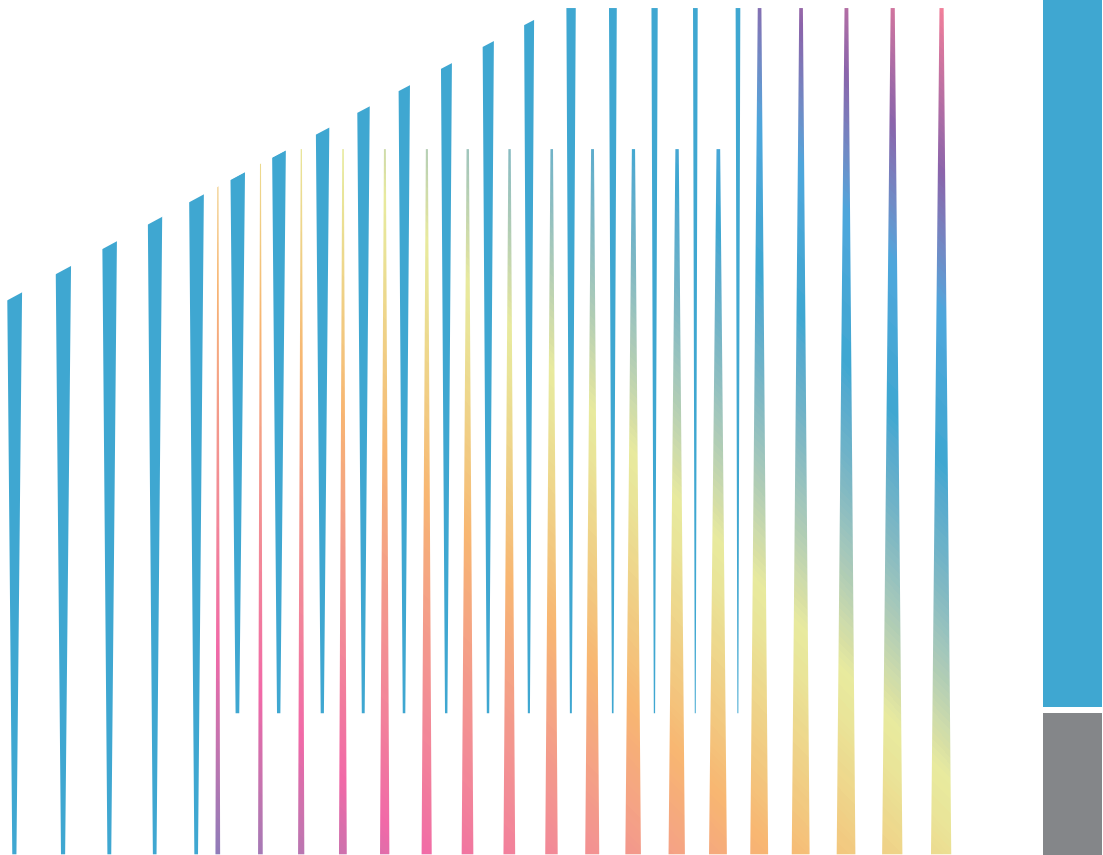


수시연구과제 2023-02

공공기관의 코로나-19 대응과 향후 과제

유은지·조민혁



공공기관의 코로나-19 대응과 향후 과제

2023. 12.

유은지 · 조민혁

서 언

코로나-19의 최초 감염이 보고된 2019년 이후 우리는 광범위한 사회경제적 변동과 위협을 경험했다. 일상과 경제활동에 미치는 위협은 전 세계적으로 파급되었으며, 대내외 수요의 위축으로 인한 생산·소비 감소 및 노동시장 충격, 그리고 산업별 생산 양극화까지 다양한 사회·경제문제들을 야기 또는 심화시켰다. 이 같은 감염병은 국가운영체계나 핵심 기반 및 국민 생활을 마비시키는 대규모 피해의 위협을 수반하므로 국가나 지방자치단체 차원의 대응이 요구되는 사회재난의 일종으로 평가된다. 사회재난은 국가운영체계와 제도·인프라를 위협하게 되며 그로 인한 피해와 영향이 집중되는 영역은 사회적 취약계층에서 찾을 수 있다. 이들은 경제적·신체적 혹은 기타 조건으로 인해 국가의 개입 없이는 사회 구성원으로서의 혜택에서 배제되기 쉬운 계층으로서, 국가 기능의 국소적 마비는 곧 생존에 대한 위협으로 연결될 수 있다. 위기 상황에서 국민이 경험하게 될 피해를 최소화하기 위한 공공영역의 적극적인 역할과 기능이 어느 때보다 요구되는 이유이다.

대한민국은 코로나-19의 위협에 대응하며 개인과 조직을 넘어 국가 수준에 이르는 광범위한 제도적·규범적 전환을 이루어 왔다. 이러한 가운데 공공기관에는 새롭게 창출되는 수요와 임무를 발굴함으로써 변화하는 환경에 적응하는 과정이 요구되었다. 공공기관은 시장실패를 보완하여 국가 기간시설 및 필수 공공재를 제공하고(공기업), 산업진흥·보건복지·환경보호·연구개발 등에서 국민 생활서비스에 이르기까지 다양한 서비스를 생산하는 등(준정부기관) 공공성을 담보하는 국가사무를 수행하는 제도적 대안으로 기능한다. 정부의 정책목표 달성을 위한 정책도구로서 역할을 분담하고 있는 만큼, 감염병과 같은 재난 상황에서 취해야 할 역할과 범위 역시 확대된다. 공공기관은 코로나-19 위기 상황에 대응하고, 그로 인해 파생된 문제들을 해결하기 위해 다양한 조치들을 추진하였다. 기관 운영을 지속하기 위한 조치뿐만 아니라 경제·사회·기술환경의 변화에 따른 전략적 대응의 필요성을 인식하였고, 기존의 역할을 확장하여 새로운 기능을 발굴하기 시작했다.

대표적인 공공기관 관리제도 중 하나인 경영실적 평가제도는 매년 공공기관(공기업·준정부기관)이 고유의 임무와 기능적 범위 안에서 세부적인 목표와 방향을 설정하고 정부가 제시하는 혁신과제를 공유함으로써 기관 경영에 대한 구속력을 부여한다. 코로나-19의 발생 이후 2년에 걸친 기간 동안 경영실적 평가체계에 일시적으로 도입된 ‘코로나-19 대응 노력과 성과’ 가점지표는 공공기관으로 하여금 국가적 재난 극복을 위한 역할과 기능을 새롭게 발굴하도록 촉진한 제도적 수단이였다. 이 같은 제도적 변화는 공공기관의 코로나-19 대응 활동과 그 범위를 다변화하도록 촉진하였으며, 향후 유사한 사회재난 발생 시 공공기관이 취해야 할 역할과 기존 기능을 점검하고 새로운 정책수요를 창출·탐색하도록 하였다.

이와 같은 배경에서 본 연구는 코로나-19 위기 상황에 직면한 공공기관이 어떠한 대응을 했는지 점검하고, 향후 위기에 효과적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 수행되었다. 구체적으로는 코로나-19로 야기된 환경 변화와 직접적으로 관련된 분야인 보건복지와 경제지원 공공기관들(총 24개 기관: 보건복지 14개 기관, 경제지원 10개 기관)의 대응 현황을 유형화하고, 세부내용을 검토하였다. 더불어 공공기관 경영평가의 지표를 기준으로 각 기관의 활동 내용과 그 성과를 비교분석함으로써 공공기관 관리제도의 측면에서 보완 요소를 탐색했다.

본 보고서는 한국조세재정연구원 유은지 초빙연구위원과 조민혁 초빙연구위원이 공동으로 작성하였다. 저자들은 중간보고 및 최종보고 세미나 등 본 연구과제 수행과정에서 연구의 질을 크게 높일 수 있도록 의견을 제시해 주신 토론자와 전문가, 그리고 익명의 심사위원들께 감사의 마음을 전하고 있다. 자료 수집과 보고서 정리에 도움을 준 김준성 선임연구원과 보고서를 꼼꼼하게 교정해 준 연구출판팀 구성원들에게도 감사드린다. 끝으로 본 보고서의 내용은 연구진의 개인적인 견해를 바탕으로 작성되었으며, 한국조세재정연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힌다.

2023년 12월

한국조세재정연구원
원장 김 재 진

요약 및 정책적 시사점

본 연구는 공공기관의 기본적인 개념과 유형, 기능과 역할에 대하여 검토하였으며, 공공기관을 둘러싼 환경으로서 코로나-19로 인한 경제·사회·기술적 환경의 변화와 공공기관의 활동에 직접적인 영향을 줄 수 있는 경영평가지표의 변화 및 그 영향을 조명했다. 나아가 코로나-19의 영향이 가장 직접적이었던 보건복지 분야와 경제지원 분야 공공기관들의 대응 현황을 분석하고, 이를 토대로 정책적 시사점을 제시하고 있다.

코로나-19라는 감염병의 확산과 그로 인한 사회경제적 영향을 중심으로 공공기관의 기능과 대응을 분석하기 위해 이에 부합하는 기관을 분석대상으로 설정하였으며, 코로나-19로 인해 야기된 환경 변화와 직접적으로 관련된 보건복지와 경제지원 분야의 24개 공공기관들을 선정하였다. 국가와 공공 부문은 코로나-19의 확산을 방지하기 위해 다양한 보건의료 정책을 실시하였고, 이와 더불어 경제적 피해를 최소화하기 위해 다양한 경제·재정정책을 실시하고 있는바, 양대 분야에 속한 공공기관들의 동향은 코로나-19 대응에 있어 대표성을 가진다. 이를 바탕으로 공공기관의 대응 활동 유형 및 세부내용을 기관 고유 목적에 부합하는 활동과 부가적으로 수행한 활동, 조직내부 관리 활동, 그리고 혁신활동 등으로 분류하였다. 이러한 활동들이 공공기관이 자체적으로 발굴하여 추진한 것인지, 아니면 단순히 정부가 제시한 사항을 그대로 준수한 것인지를 확인하였다. 이와 같이 실시된 분석 결과의 종합 비교를 통해 향후 보완·강화가 요구되는 기능을 시사점으로 도출하였다.

분석 결과, 보건복지 분야의 코로나-19 대응은 각 기관 고유의 핵심기능을 중심으로 이루어졌음을 확인할 수 있다. 구체적으로 건강보험심사평가원의 경우, 본연의 목적을 수행하기 위해 질병관리청에 역할 정보를 제공하고, 건강보험지원을 확대하며, 의료인력감염관리지원금을 신설하여 코로나-19 확산 방지와 감염병 관리를 위한 일련의 대응을 하였다. 또한 한국노인인력개발원은 취약계층인 노인의 일자리를 위한 직무 발굴을 실시하고, 노인일자리 현장에 방역물품을 배포하는 등 기관의 주요 정책대상자인 노인과 본연의 기능을 토대로 대응하였다. 특히 한국산

업안전보건공단의 경우, 산재 취약계층에 대한 안전예방사업을 수행하고 필수 노동자에 대한 건강증진지원뿐 아니라 출장검진버스를 지원하는 등 기관의 주요 정책대상이나 기능을 중심으로 다방면의 대응을 펼쳤다. 한편 부수적 기능과 관련하여서는 공공구매 선구매/선결제, 임직원 기부 또는 봉사활동, 온누리상품권 구매, 임대료·계약수수료 감면, 농어촌 상생협력 기금 출연, 지역소외계층 안점검검 및 건강 관리봉사, 지역전통시장자매결연협약 등 취약계층 및 지역사회에 도움이 될 수 있는 활동들을 위주로 수행하였다. 해당 부문에서도 한국산업안전보건공단의 활동이 활발하였는데, 다문화 아동교육, 시각장애인독서지원, 결식아동지원, 장학재단지원 등 다양한 취약계층에 대한 지원뿐 아니라 타 부처와 정책공조 인프라를 강화하여 팬데믹 상황에 거버넌스를 형성하여 대응하려는 적극적인 움직임을 보였다.

한편 경제지원 분야 공공기관의 코로나-19 대응 역시 전반적으로 보건복지 분야와 동일하게 핵심기능을 중심으로 이루어졌음을 확인할 수 있었다. 구체적으로 각 정책대상자(계층)에 대한 금융지원을 확대하거나 지원을 강화하는 방안을 마련하였고, 기술료, 금융비용의 절감을 통해 거래비용을 줄이는 등 금융지원을 확대하는 대응방안을 마련하였다. 아울러 정부가 추진하는 뉴딜정책을 활용하여 정책대상자에게 교육훈련을 제공하거나 업을 지속적으로 수행할 수 있도록 인프라를 제공하는 등의 대응을 하였다. 특히 중소기업기술정보진흥원, 중소벤처기업진흥공단, 창업진흥원은 일회성의 금전적인 지원뿐 아니라 각종 교육, 스타트업 지원, 판로 확보, R&D 투자지원 등 장기적인 관점에서 지속가능성을 지닌 대응을 하였다. 경제지원 분야의 부수적 기능 역시 보건복지 분야와 동일하게 취약계층에 대한 사회공헌 활동, 임직원의 자발적 성과급 반납 및 기부, 방역물품 지급 등의 조치가 기본적으로 이루어졌다. 서민금융진흥원이나 소상공인진흥공단과 같이 자영업에 대한 컨설팅, 취약계층 취업지원 서비스, 신용·부채관리 컨설팅을 활성화하고, 청년세대의 자산 형성 지원, 고용안전망 강화 등 본연의 임무에서 파생하여 새로운 기능을 창출하는 모습을 보였다.

각 분야별 기관의 활동 내용을 종합하여 비교한 결과, 보건복지와 경제지원 공공기관 모두 핵심기능을 중심으로 대응이 이루어졌으며, 내부관리 부문도 비슷한 수준임을 확인할 수 있다. 다만 부수적 기능, 즉 지역사회에 대한 기여 또는 핵심 기능에서 파생하거나 새로운 기능을 도출하여 대응한 사례는 보건복지 분야 공공

기관보다는 경제지원 공공기관의 비중이 약 50% 정도 높은 반면, 디지털 전환 또는 4차 산업혁명을 토대로 한 혁신 활동은 보건복지 분야에 비해 경제지원 분야에서 두드러지게 나타나지 않았다.

코로나-19에 대응하여 수행한 활동들 가운데 유사·중복 활동에 해당되는 내용을 선별한 결과, 물품나눔, 봉사, 임금·성과급 반납 및 기부, 선결제·선구매, 취약계층 지원 강화, 비대면 업무체계 구축, 방역지침 마련, 일자리 창출·유지, 임대료·수수료 감면, 중소기업·소상공인 경영지원 등의 활동이 확인되었다. 여기서 확인된 10개 유형의 활동은 보건복지 및 경제지원 분야 공공기관 모두 개별적으로 수행하고 있어 중복사업의 전개에 따른 비효율이 우려된다. 정책이나 사업의 성격에 따라 안정적 공급이나 시장경쟁이 요구되는 환경에서는 유사·중복 체계의 필요성이 인정되기도 하나, 본 연구 사례의 경우 기관이 부가적으로 발굴하여 한시적으로 수행하는 공공활동이므로 비효율성의 비중이 예상된다. 다만 중소기업·소상공인 및 창업기업에 대한 경영지원 활동의 경우 경제지원 분야에서 월등히 높은 빈도로 대응이 이뤄지고 있음이 확인된다. 이와 같은 격차가 발생하는 이유는 해당 유형의 활동이 경제지원 분야 공공기관들이 갖는 본래 목적과 부합하기 때문으로 해석되며, 상환유예·이자지원·판로 개척 등 기업 경영활동을 지원하는 기관 고유의 사업과 유사한 성격을 공유하기 때문인 것으로 평가된다. 동일한 맥락에서 보건복지 분야 공공기관 역시 취약계층 지원 강화 유형의 활동에서 대조적인 경향이 나타난다. 저소득층·장애인·노인 등을 대상으로 기존에 공급하던 서비스를 확대·다변화함으로써 코로나-19에 대한 대응을 강화한 양상으로 해석된다.

이상의 논의를 토대로 정부 및 공공기관 차원의 정책적 시사점을 다음과 같이 제시할 수 있다. 첫째, 정부가 지향하는 목표와 중점적 대응 영역을 명확히 설정하여야 한다. 보건복지와 경제지원 분야의 공공기관은 정부가 제시하는 '환경 변화에 대한 대응 정책'에 부응하여 기관 본연의 기능을 중심으로 자체적으로 이행하는 역량을 갖추고 있음을 분석 결과를 토대로 확인하였다. 이는 향후 새로운 위기 상황에서도 정부의 목표와 대응전략이 명확하게 제시되는 경우, 공공기관들이 이를 수행할 수 있음을 시사한다. 둘째, 공공기관의 경영관리 방침과 사업운용에 직·간접적 영향을 미치는 공기업·준정부기관 경영평가지표에 대한 명확한 설명과 적절한 예시가 수반되어야 한다. '공기업·준정부기관 경영평가'상의 평가항목과 지표

는 비단 공기업과 준정부기관에뿐 아니라 주무부처의 관리방향과 기타공공기관 경영실적 평가에도 유의미한 영향을 미친다. 분석 결과에서도 볼 수 있듯이 경영평가 지표에 대한 명확한 정보(설명과 예시)는 공공기관의 활동에 구체적인 방향 설정에 직접적인 가이드라인으로 작용한다는 점에서, 이를 보다 명확히 제시하는 것이 필요하다.

셋째, 공공기관에 직접적인 영향을 미치는 주무부처의 경우, 위기대응 거버넌스를 구축하여 대응체계의 효율화를 지향해야 한다. 위기대응에 대한 유사·중복 현황을 살펴보면, 공공기관별로 10개의 활동이 중복적으로 이행된 것을 확인할 수 있었다. 유사·중복 자체를 문제점으로 지적하기에는 무리가 있으나, 위기대응을 위하여 한시적으로 수행하는 공공활동의 효율성을 제고하기 위해서는 유사한 산업·분야별 공동대응이 요구된다. 일례로 산업통상자원부는 코로나-19 대응을 위한 구체적인 대책을 발표하고, 소관 공공기관(40개)의 대응 상황 점검과 관리방안을 논의하는 회의를 실시하였다. 이는 위기 상황에 공동으로 대응하기 위한 거버넌스 체제를 구축한 것으로 평가되며, 실제로 각 기관들이 이를 통해 위기 대응 경험과 노하우를 공유하고 향후 대응방안을 함께 모색함으로써 전략적인 대응이 가능했던 사례는 위기대응 거버넌스 구축의 필요성을 상기시킨다.

마지막으로 개별 공공기관 차원에서 위기대응의 경험과 그에 따라 도출된 지식을 공유해야 한다. 위기 상황에 대응한 경험을 향후 적용하고 활용할 수 있도록 지식을 축적하고 관리할 필요성이 있다. 특히 변화된 환경과 조건에서도 활용할 수 있도록 효과적으로 관리하기 위해서는 이 같은 지식과 이러한 경험을 형식지(explicit knowledge)로 축적해야 한다.

목 차

I. 서론	1
II. 공공기관과 환경의 관계	3
1. 공공기관의 개념	3
2. 공공기관의 특성 및 역할	6
3. 공공기관과 환경의 관계	7
III. 코로나-19로 인한 환경 변화	9
1. 코로나-19로 인한 환경 변화	9
가. 경제환경	9
나. 사회환경	14
IV. 코로나-19에 따른 공공기관의 환경 변화	20
1. 공공기관 평가지표의 변화	20
2. 평가제도 변화에 따른 공공기관 운영성과	22
V. 공공기관의 코로나-19 대응 분석	26
1. 분석설계	26
2. 분석대상: 공공기관 현황	27
3. 보건복지 분야	30
4. 경제지원 분야	38
5. 소결	48
가. 종합비교	48
나. 유사·중복 현황	50
VI. 결론 및 정책적 시사점	52
참고문헌	55

표목차

〈표 Ⅱ-1〉 공공기관 유형 분류	3
〈표 Ⅱ-2〉 공공기관 유형 및 분야	4
〈표 Ⅲ-1〉 경제환경	14
〈표 Ⅲ-2〉 대한민국 미래 재난·사고 위험성 순위	15
〈표 Ⅲ-3〉 코로나-19와 취약계층의 위험요소	17
〈표 Ⅲ-4〉 사회환경	18
〈표 Ⅳ-1〉 코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표 세부 평가내용	21
〈표 Ⅳ-2〉 코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표 평가 착안사항	22
〈표 Ⅴ-1〉 분석대상 공공기관 현황	27
〈표 Ⅴ-2〉 보건복지지원 분야 코로나-19 대응 현황(2021년)	33
〈표 Ⅴ-3〉 경제지원 분야 코로나-19 대응 현황(2021년)	40
〈표 Ⅴ-4〉 코로나-19 대응 유사·중복 활동 현황	50

그림목차

[그림 II-1] 공공기관과 환경의 상호작용	8
[그림 III-1] 코로나-19 국내 거시경제 영향 통계(최근 5년)	10
[그림 III-2] 코로나-19의 고용충격 영향 경로	12
[그림 III-3] 코로나-19 발생 이후 서비스업 부문별 추이	13
[그림 III-4] 가처분소득 5분위 배율 추이(최근 4분기)	16
[그림 IV-1] 코로나-19 대응 노력과 성과 가점 득점 현황	24
[그림 V-1] 공공기관 코로나-19 대응 현황 분석 절차	26
[그림 V-2] 보건복지 분야와 경제지원 분야의 지출 규모 변화	29
[그림 V-3] 공공기관의 연간 지출 상승률(전년 대비)	29
[그림 V-4] 보건복지 분야 공공기관 대응 활동 유형별 현황	32
[그림 V-5] 경제지원 분야 공공기관 대응 활동 유형별 현황	39
[그림 V-6] 분야별 공공기관의 코로나-19 대응	48
[그림 V-7] 공공기관 대응 활동 유형별 현황	49
[그림 V-8] 공공기관 대응 활동 중복영역 비교	51

I. 서론

코로나-19는 이전에 경험하지 못했던 경제·사회적 환경 변화를 초래했다. 코로나-19가 발현한 후 감염이 빠르게 확산되어 전 세계적으로 일상적인 경제활동이 중단됨에 따라 세계 경제가 유례없는 침체 상황을 경험했다(강현주, 2021). 아울러 이를 타계하기 위해 각국은 방역체계를 구축·강화하고, 확장적 재정 및 통화 정책을 실시했는데, 그 결과 인플레이션 압력, 글로벌 공급망 차질에 따른 생산비용 상승 등의 문제가 여전히 남아 있다(국회예산정책처, 2021). 결과적으로 실업률의 증가, 양극화의 심화 등 코로나-19는 다양한 사회·경제문제들을 야기 또는 심화시켰다.

이러한 변화와 문제들의 촉발로 공공·민간부문은 위기 상황에 대응하고, 그로 인해 파생된 문제들을 해결하기 위한 다양한 조치들을 추진하였다. 공공기관 또한 직접적으로 기관 운영을 지속하기 위한 조치뿐 아니라 경제·사회·기술환경의 변화에 따른 전략적 대응의 필요성이 대두되었다. 이를 배경으로 본 연구는 코로나-19라는 위기 상황을 맞이하여 공공기관이 어떠한 대응을 펼쳤는지 확인하고, 향후 위기에 효과적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

특히 공공기관은 환경과의 상호작용 및 대응을 하는 데 있어서 정치·경제·사회·기술과 같은 거시적인 환경뿐 아니라, 대통령, 주무부처, 기획재정부라는 정부의 각 주체들로부터 직접적으로 영향을 받는다. 대표적으로 공공기관의 경영성과를 개선하고, 책임성을 제고하기 위한 목적으로 실시되는 ‘공기업·준정부기관의 경영평가’는 공공기관 활동과 혁신의 직·간접적인 지침으로 작용한다. 실제로 코로나-19가 본격적으로 확산된 2020년도와 2021년도 공기업·준정부기관 경영평가지표에는 ‘코로나-19에의 대응 및 성과’ 항목이 추가되었고, 관련된 예시가 제시됨에 따라 공공기관들이 이에 부응할 유인이 존재하였다.

이러한 점에 착안하여 본 연구는 코로나-19로 인해 야기된 환경 변화와 직접적으로 관련된 분야인 보건복지와 경제지원 공공기관들(총 24개 기관: 보건복지 14개 기관, 경제지원 10개 기관)의 대응 현황을 살펴보았다. 공공기관의 대응 활동

유형 및 세부내용 살펴보기 위해서 기관 고유 목적에 부합하는 활동과 부가적으로 수행한 활동, 조직내부 관리 활동, 그리고 혁신활동 등으로 분류하여 분석하고, 이러한 활동들이 공공기관이 자체적으로 발굴하여 추진한 것인지, 아니면 단순히 정부가 제시한 사항을 그대로 준수한 것인지를 확인하였다. 아울러 실시된 분석 결과의 종합 비교를 통해 향후 보완·강화가 요구되는 기능을 시사점으로 도출하였다.

본 연구는 이러한 질문에 답하고자 첫째, 공공기관의 기본적인 개념과 유형, 기능과 역할에 대해서 논의하고자 한다. 둘째, 공공기관을 둘러싼 환경으로서 코로나-19로 인한 경제·사회·기술적 환경의 변화와 공공기관의 활동에 직접적인 영향을 줄 수 있는 경영평가지표의 변화 및 그 결과를 살펴보고자 한다. 셋째, 코로나-19의 영향이 가장 직접적이었던 보건복지 분야와 경제지원 분야 공공기관들의 대응 현황을 분석하고, 이를 토대로 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

이어지는 제II장에서는 공공기관의 개념과 특징을 논의하고, 이러한 특징에서 파생되는 공공기관과 환경과의 관계를 살펴보고자 한다. 제III장에서는 코로나-19에 따른 공공기관의 환경 변화를 설명한다. 제IV장에서는 환경 변화에 따라 공공기관에 활동에 직·간접적인 영향을 주는 경영평가지표를 토대로 살펴보고, 제V장에서는 실제 공공기관 중 보건복지와 경제지원 분야 공공기관을 대상으로 코로나-19에 대한 대응을 살펴본 후, 제VI장 앞선 논의를 토대로 결론 및 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

II. 공공기관과 환경의 관계

1. 공공기관의 개념

공공기관은 정부의 투자·출자 또는 정부의 재정지원 등으로 설립·운영되는 기관으로 「공공기관 운영에 관한 법률(이하, 「공공기관운영법」)에 의해 기획재정부 장관이 지정한 기관이다. 구체적으로 공공기관은 정원, 총수입액, 자산규모, 자체 수입비율 기준에 따라 공기업·준정부기관·기타공공기관으로 구분하고, 세부적으로 공기업은 시장형과 준시장형으로, 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 구분한다(「공공기관운영법」 제5조 제4항). 2023년 현재 구체적인 분류 기준은 <표 II-1>과 같다.

<표 II-1> 공공기관 유형 분류

유형구분	요건
공기업	직원 정원 300명 이상, 총수입액 200억원 이상, 자산 규모 30억원 이상인면서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 이상인 공공기관
시장형	자산 규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업
준시장형	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	직원 정원 300명 이상, 총수입액이 200억원 이상, 자산 규모가 30억원 이상인면서 총수입액 중 자체수입액이 차지하는 비중이 50%(기금관리기관은 85%) 미만인 공공기관
기금관리형	「국가재정법」에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관
위탁집행형	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관

자료: 「공공기관 운영에 관한 법률」을 참고하여 저자 작성

공공기관은 정부가 정책의 효과적인 추진을 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공 정부지원수입과 자체수입을 활용하여 전기, 가스, 수도와 같은 공공재 생산, 사회복지서비스, 연구개발사업(R&D) 및 정책사업 등을 추진한다. 구체적으로 공기업은 전기, 수도, 철도, 도로, 공항 등 공익사업 분야를 대상으로 시장 실패의 해소와 보편적 서비스 제공이라는 정책목표를 달성하기 위한 공공서비스

생산기능을, 준정부기관은 소비자 안전보장, 시설관리, 국민건강 및 복지서비스 전달, 산업진흥을 위한 기술·인력·정보 등의 지원서비스, 정책금융 서비스 등 분야의 공공서비스 제공을 담당한다(곽채기, 2017). 구체적으로 2023년 기준으로 유형과 분야를 기준을 분류하여 살펴보면 <표 II-2>와 같다.

<표 II-2> 공공기관 유형 및 분야

구분	분야	주무부처	기관명	
공기업	시장형	SOC	인천국제공항공사 한국공항공사	
		산업진흥	(주)강원랜드	
		에너지	한국가스공사 (주)한국남동발전 (주)한국남부발전 (주)한국동서발전 (주)한국서부발전 (주)한국중부발전 한국석유공사 (주)한국수력원자력 한국전력공사 한국지역난방공사	
	준시장형	SOC	국토교통부	(주)에스알 제주국제자유도시개발센터 한국도로공사 한국철도공사 한국토지주택공사
			환경부	한국수자원공사
		산업진흥	국토교통부	주택도시보증공사 한국부동산원
			농림축산식품부	한국마사회
			기획재정부	한국조폐공사
			문화체육관광부	그랜드코리아레저(주)
			산업통상자원부	(주)한국가스기술공사 (주)한국전력기술 (주)한전KDN (주)한전KPS
해양수산부	해양환경공단			
방송통신위원회	한국방송광고진흥공사			
에너지	산업통상자원부	대한석탄공사 한국광해광업공단		

〈표 II-2〉의 계속

구분	분야	주무부처	기관명	
준정부기관	기금 관리형	고용노동부	근로복지공단	
		보건복지부	국민연금공단	
		문화체육관광부	국민체육진흥공단	
		산업통상자원부	한국무역보험공사	
		중소벤처기업부	기술보증기금 중소벤처기업진흥공단	
		인사혁신처	공무원연금공단	
		금융위원회	신용보증기금 예금보험공사 한국자산관리공사 한국주택금융공사	
	위탁 집행형	SOC · 안전	고용노동부	한국산업안전보건공단
			국토교통부	국가철도공단 국토안전관리원 한국교통안전공단 한국국토정보공사
			농림축산식품부	한국농어촌공사
			산업통상자원부	한국가스안전공사 한국석유관리원 한국원자력환경공단 한국전기안전공사 한국전력거래소
			해양수산부	한국해양교통안전공단
			행정안전부	한국승강기안전공단
			경찰청	도로교통공단
			국민복지증진	고용노동부
		교육부		한국장학재단
		농림축산식품부		축산물품질평가원
		보건복지부		건강보험심사평가원 국민건강보험공단 한국사회보장정보원
		외교부		한국국제협력단
		환경부		국립공원공단 국립생태원 한국환경공단
		공정거래위원회		한국소비자원
		보훈청		한국보훈복지의료공단
		산림청		한국산림복지진흥원

〈표 11-2〉의 계속

구분	분야	주무부처	기관명
	산업진흥	고용노동부	한국산업인력공단
		과학기술 정보통신부	(재)우체국금융개발원 (재)우체국물류지원단 한국방송통신전파진흥원 한국연구재단 한국인터넷진흥원 한국지능정보사회진흥원
		농림축산식품부	한국농수산식품유통공사
		문화체육관광부	한국관광공사
		산업통상자원부	대한무역투자진흥공사 한국산업기술진흥원 한국산업기술평가관리원 한국산업단지공단 한국에너지공단
		중소벤처기업부	소상공인시장진흥공단
		환경부	한국환경산업기술원

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(ALIO) 자료를 토대로 저자 작성

2. 공공기관의 특성 및 역할

국가가 소유권의 전부나 일부를 가지고 있는 공기업이나 정부를 대신해 공적으로 부여된 업무를 대행하는 준정부기관, 그리고 기타공공기관은 국가가 부여한 공적 업무를 수행할 의무가 있으며, 이를 수행하는 과정에서 공공성과 효율성의 두 가지 원리를 모두 달성해야 한다(국회예산정책처, 2023). 왜냐하면 공공기관은 주인으로서 국민의 이익을 추구해야 하며, 소유 주체로서 정부의 통제를 받아야 하기 때문이다. 이 때문에 공공기관은 목적으로서의 공공성과 수단으로서의 효율성 모두를 충족시켜야 할 뿐 아니라 경영활동의 준칙 또한 정치성과 경제성을 동시에 고려해야 하는 특징을 가진다. 공공기관에 요구되는 공공성은 경제성장의 촉진, 독과점의 억제, 공공수요 충족, 낙후지역 개발, 국가 안보기능의 수행 등과 같이 정치적·사회적·경제적 목표를 추구하는 것으로 정의할 수 있다(라영재, 2017). 따라서 공공기관은 공적인 책임성(public accountability)을 가지고 정부의 사회경제적 정책의 도구의 역할을 수행해야 한다(Mazzolini, 1979; 유훈 외, 2010; 라영재, 2012 재인용).

실제로 각 국가의 공공기관은 각 기관이 지닌 본연의 임무나 목적뿐만 아니라 IMF 외환위기 시기부터 시작된 각 정권별 혁신과 정부정책의 중요한 수단이자 수행자로서 역할을 하고 있다. 구체적으로 1997년 말 외환위기를 계기로 성과와 경쟁에 기반한 국가 차원의 체질 개선이 이루어졌는데, 이때 주요한 대상 중 하나가 공공기관이었으며, 노무현 정부 또한 ‘선진 혁신국가 건설’이라는 비전을 달성하기 위해 공공기관의 혁신을 추진하였다. 이후 이명박 정부의 ‘공공기관 선진화’, 박근혜 정부의 ‘비정상의 정상화’, 문재인 정부의 ‘사회적 가치’, 현 정부에 이르기까지 공공기관을 주요한 정책대상 또는 주체로 제시하고 있다. 아울러 실업문제를 해결하는 방편으로 공공기관의 일자리를 확충한다거나 공공기관의 지방이전을 지역균형발전의 중요한 수단으로 활용하는 사례는 비단 우리나라뿐 아니라 영국이나 프랑스에서도 확인할 수 있다.

3. 공공기관과 환경의 관계

이상에서 논의한 바와 같이 공공기관은 본연의 설립 목적과 임무를 수행하는 주체이자 정부 정책의 대상이자 집행자이다. 아울러 공공기관의 목적 달성과 임무수행을 용이하게 하고, 궁극적으로 기관의 존속과 유지를 위해서는 여타의 조직과 동일하게 환경과의 상호작용 및 환경에의 대응이 수반되어야 한다. 민간기업이 사회공헌활동이나 사회적 가치 추구, ESG 경영을 통해 조직의 존립에 필요한 정당성을 확보하는 것¹⁾과 같이 공공기관 또한 환경 변화와 사회적 요구에 따라 목적·기능·전략의 변화를 꾀해야 한다. 이는 외환위기 이후 공공부문에도 효율성 증대를 강조하는 신공공관리(new public management)가 확산되면서 공공기관에도 성과평가, 성과급, 민영화, 민간위탁 등의 변화가 이루어진 사례를 통해 확인할 수 있다.

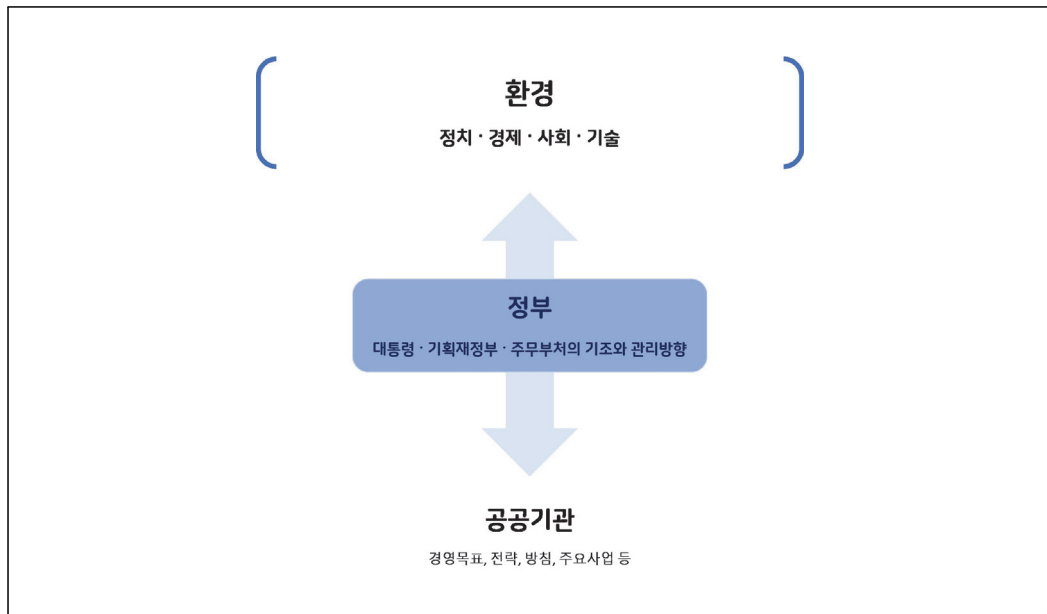
다만 공공기관의 경우 환경에 대한 인식과 대응에 있어서 정부의 영향을 받게 되는데, 이를 그림으로 표현하면 [그림 II-1]과 같다. 이는 앞서 논의한 바와 같이

1) 장용석·조희진(2013)은 사회로부터 투명성, 책임성, 효율성 등에 대한 기대를 받는 공·사조직이 이에 효과적으로 대응할 수 있는 경영 모델을 받아들이고 전략적으로 행동함으로써 대외적으로 좋은 평판과 명성을 얻을 수 있고, 인센티브를 부여받게 됨으로써 조직이 성공하는 데 긍정적인 영향을 미칠 수 있다고 설명한다.

공공기관의 특성에 근거하여 환경을 직접 인식하는 측면과 더불어 정부가 주목하고 구체화하는 환경과 그에 대한 대응방식에 직접적으로 영향을 받게 된다. 구체적으로 공공기관의 소유권과 감독권은 주무부처와 기획재정부가 보유하고 있으며, 공공기관이 정책의 대상이자 집행자라는 점에서 정부의 기조와 정책방향, 특히 국정목표, 기조, 과제 등과 같이 대통령의 국정운영 방향에 조응해야 하기 때문이다. 즉 공공기관은 정치·경제·사회·기술적 환경을 인식하고, 이에 대응하는 과정에서 대통령, 주무부처, 기획재정부의 기조, 방향 등에 직접적으로 영향을 받는다. 특히 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 경영성과와 책임성 제고를 위해 구체적인 성과지표를 제시하고, 이를 통해 공공기관의 경영 비효율성을 통제 및 관리하려는 목적을 가지고 있다.

따라서 본 연구가 코로나-19에 따른 공공기관의 대응을 살펴보는 데 있어서 전반적인 환경의 변화와 더불어 각 기관들이 직접적으로 영향을 받는 대표적인 정부의 기조와 방침으로서 ‘공기업·준정부기관 경영평가지표’를 함께 살펴보고자 한다.

[그림 II-1] 공공기관과 환경의 상호작용



자료: 저자 작성

Ⅲ. 코로나-19로 인한 환경 변화

1. 코로나-19로 인한 환경 변화

코로나-19의 발생 이후 급격한 경제·사회적 변동을 경험한 대한민국에서는 개인과 조직을 넘어 국가 수준에 이르는 광범위한 제도적·규범적 전환이 이뤄지고 있다. 이러한 가운데 공공기관에는 새롭게 창출되는 수요와 임무를 발굴함으로써 변화하는 환경에 적응하는 과정이 요구된다. 공공기관은 시장실패를 보완하여 국가 기간시설 및 필수 공공재를 제공하고(공기업), 산업진흥·보건복지·환경보호·연구개발 등에서 국민 생활서비스에 이르기까지 다양한 서비스를 생산하는 등(준정부기관) 공공성을 담보하는 국가사무를 수행하는 제도적 대안으로 기능한다(곽채기, 2017). 공공기관이 정부의 정책목표 달성을 위한 정책도구로서 역할을 분담하고 있는 만큼, 감염병과 같은 재난 상황에서 취해야 할 역할과 범위 역시 확대된다.

이번 장에서는 코로나-19와 더불어 변화한 공공기관의 임무수행 환경을 경제·사회적 측면에서 살펴보고, 나아가 공공기관이 코로나-19로 인하여 변화한 환경을 어떻게 인식하고 있는지 검토한다. 이 과정에는 국내외 연구사례와 더불어 2021년을 기준으로 총 24개의 국내 공기업 및 준정부기관(보건복지 14개 기관·경제지원 10개 기관)에서 생산된 사업계획·성과보고 문건 등이 종합 활용되었다. 이를 공공기관에 요구되는 새로운 기능과 수요를 모색하기 위한 토대로 활용하고자 한다.

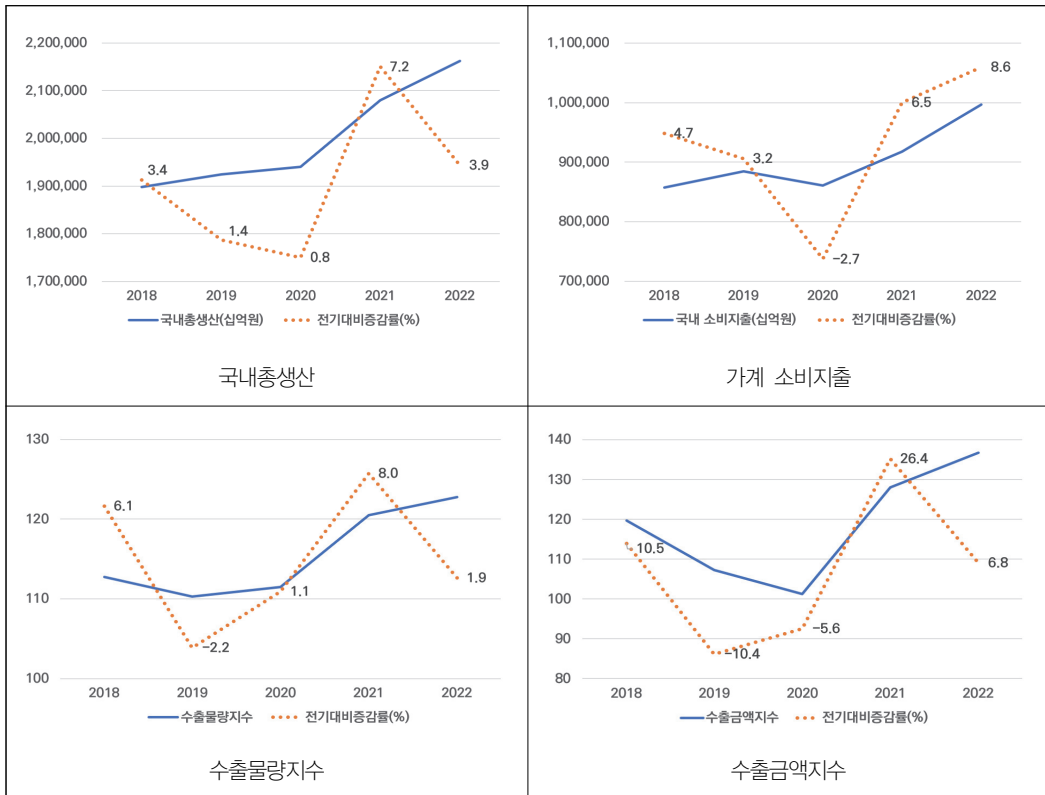
가. 경제환경

1) 대외환경

코로나-19 발생 이후 경제환경의 변화는 대내외 수요의 위축으로 인한 생산·소비 감소 및 노동시장 충격, 그리고 산업별 생산 양극화 등으로 요약된다. 첫 확진자가 발생한 2020년을 기준으로 국내 경제지표의 급격한 변동 추이가 확인된다. 국내총생산 증가율은 2018년 3.4%, 2019년 1.4% 수준을 기록했으나 2020년 들어

0.8%로 감소한 이후 2021년 7.2%까지 급증하였다. 코로나-19의 확산에 의한 국내 시장 위축은 2020년의 감소한 증가율로 나타나는 반면, 이어지는 2021년의 급격한 증가는 글로벌 경기회복과 경제활동 재개 및 정부의 경제 정책에 따른 영향으로 평가된다(국회예산정책처, 2021). 이 같은 경향은 가계 소비지출 통계에서도 발견된다. 코로나-19 발생 이전 3.2~4.7% 수준의 증가율을 보이던 국내 가계 소비지출액은 2020년 -2.7%로 급감한 뒤 다시 6.5% 증가하는 변동 폭이 확인된다. 대외경제 환경을 반영하는 수출 통계의 경우 반도체 가격 하락, 국제유가 급락 등의 외부요인으로 인해 단가가 하락했음에도 기존 계약이 수출물량을 견인하며 비교적 양호한 수준으로 성장세를 확보하였다(그림 III-1) 참조).

[그림 III-1] 코로나-19 국내 거시경제 영향 통계(최근 5년)



자료: 한국은행 경제통계시스템, <https://ecos.bok.or.kr/#/StatisticsByTheme/KoreanStat100>, 검색일자: 2023. 11. 2.

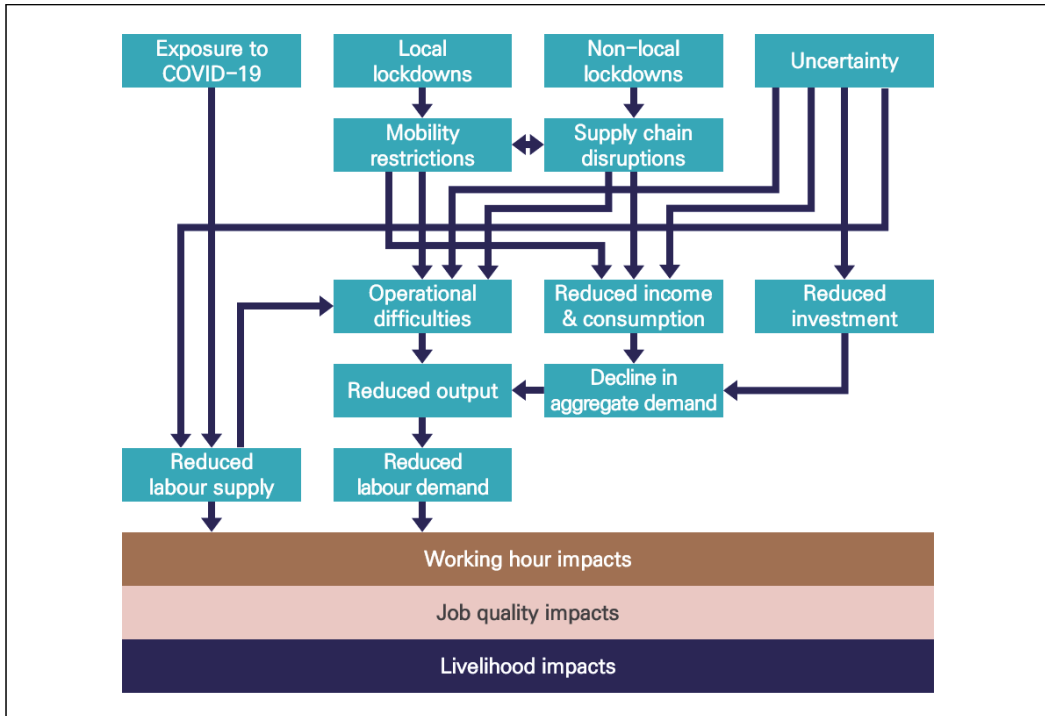
경제 주체들의 패닉과 물리적 이동을 제한하는 방역정책은 노동투입 조정에 의한 노동시장 충격으로도 이어졌다(정선영 · 장동산, 2023). 방역정책은 사업장 폐쇄와 영업정지를 불러왔으며, 이는 곧 노동시간의 축소로 이어지고 광범위한 실업과 노동소득의 감소를 야기했다. 국제노동기구(International Labour Organization)의 코로나-19와 세계 노동시장에 관한 모니터링 보고서에 따르면,²⁾ 코로나-19는 다양한 경로를 통해 노동시장에 충격을 가했다. 봉쇄조치나 이동제한을 수반하는 정책은 직접적인 노동공급 감소로 이어졌을 뿐만 아니라 기업운동을 제약하거나 공급망 지연·붕괴를 야기하고, 이는 다시 생산과 소비를 억제하는 악순환을 낳았다. 더불어 증대되는 시장의 불확실성은 투자심리를 위축시키는 요인으로도 작용했다. 이러한 영향관계가 직간접적으로 세계 시장의 노동수요를 낮췄으며, 기존에 유지되어 온 노동시간도 전반적으로 축소되는 결과로 이어졌다.

코로나-19로 인해 2020년을 기준으로 약 3,300만명 규모의 실업이 전 세계적으로 발생했으며, 약 8,100만명 규모의 경제활동 인구는 비경제활동 인구로 전환됐다. 고용이 유지되더라도 50% 수준의 노동시간 감축이 동반된 것으로 집계된다. 이 같은 고용충격은 전 세계적으로 8.8%의 노동시간 감소를 야기했으며, 약 2.55억개 규모의 전일제 일자리가 사라진 것과 같은 수준으로 측정된다(ILO, 2021). 한국에서도 코로나-19의 고용충격으로 인해 비취업가구³⁾ 비중이 큰 폭으로 상승한 것으로 나타나며, 저소득 일자리에 종사할수록 고용충격에 취약한 것으로 분석되었다. 2020년 2/4분기를 기준으로 소득 1분위에 속한 가구 가운데 비취업가구의 비중은 62.6%로 집계되었으며, 이는 전년 동기(2019년 2/4분기) 비취업가구 비중인 53.9%보다 8.7%p 증가한 수치다(통계청, 2023).

2) ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021.

3) 가구주와 배우자 모두 비취업 상태인 가구

[그림 III-2] 코로나-19의 고용충격 영향 경로

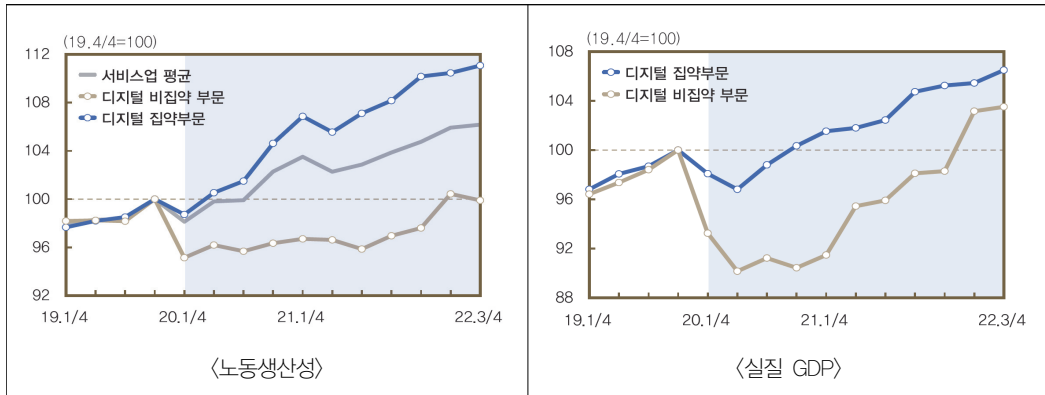


자료: ILO(2021), p. 86

한편 코로나-19와 더불어 나타난 경제환경의 변화는 산업 간 양극화로도 나타났다. 숙박 및 음식점업의 경우 생산이 급감한 반면, 전자부품·컴퓨터·영상·음향통신 등의 성장률은 코로나-19 이전의 추세를 넘어서는 경향을 보였다. 이러한 차이는 대면과 밀접 접촉에 의해 확산되는 감염병의 특성에 취약한 산업과 그렇지 않은 산업으로 대별된다. 비대면 위주의 소비방식으로 변화함에 따라 재화와 서비스의 수요가 달라지고 그 여파가 산업별 생산 격차로 이어진 것이다. 서비스업 분야에서 디지털 기술 활용도가 높은 산업(디지털 집약부문)은 노동 투입이 감소하는 가운데에도 높은 수준의 노동생산성을 유지하고 총생산 규모를 확대할 수 있었다. 반면 그렇지 못한 산업(디지털 비집약부문)은 노동생산성을 유지하지 못한 데 따른 여파로 총생산 규모가 급격히 하락한 것으로 확인된다.

코로나-19와 같은 감염병의 확산과 함께 직면한 거시적 경제지표의 변화와 노동시장 및 산업별 경제환경의 충격은 공공기관 생산 서비스의 주요 고객인 국민과 민간기업 전반에 영향을 미쳤다. 이 같은 경제환경의 급격한 변동은 새로운 산업

[그림 III-3] 코로나-19 발생 이후 서비스업 부문별 추이



자료: 정선영 · 장동산(2023), p. 7

을 창출하고 신성장 동력을 제공하는 동시에 전통적인 산업과 관련 시장을 와해하고 일자리를 위협하는 결과로도 이어졌다.

한편 IT기술의 융·복합 혁신과 4차 산업혁명을 통해 촉진된 디지털 전환의 흐름은 코로나-19의 발생과 확산을 통해 산업 전반에서 가속화되었다. 감염의 확산을 막기 위한 물리적 공간 유지가 강제됨에 따라 오프라인 기반 활동이 위축되었으며, 온라인 기반의 노동·교육·소비 등의 활동이 급증하였고 디지털 플랫폼이 매개하는 비대면 경제활동이 확장되었다. 초지능·초연결·초융합 등의 특징을 바탕으로 새로운 생산모델과 시장을 주도해 온 디지털 기술은 비대면 경제활동과의 결합을 거쳐 초개인화·초자동화·초정밀화 등의 특징이 더해졌다(심우현 외, 2021).

2) 공공기관과 경제환경

코로나-19 확산 기간 동안 국내 보건복지·재정경제 분야 공공기관의 경제환경 인식은 생산 위축이 고용이나 가계, 소비 등에 미치는 효과에 대한 위기의식으로 요약된다. 금융·산업·주택 등 재정경제 분야의 공기업·준정부기관(11개 기관)이 사업기획 단계에서 수행한 환경분석을 종합하면, 중소기업·자영업·창업기업 등의 유동성 위기, 고용시장 충격에 따른 실업위기, 경제활동 축소에 따른 가계부채 증가 등이 공통적으로 발견되는 대외환경으로 확인된다.

〈표 III-1〉 경제환경

기관		주요 환경인식
보건	고용/인력	<ul style="list-style-type: none"> • 감염·경제위기로 취약계층 고령 가중 • 지역감염 확산으로 지역활력 제고 필요
	보건/건강	<ul style="list-style-type: none"> • 비대면 경제활동 활성화 • 취약계층 소득·자산 감소 • 코로나-19 지속으로 중소기업의 글로벌 진출 및 판로 개척 난항
	보험/연금	<ul style="list-style-type: none"> • 중소·벤처기업, 소상공인 자금 부족 • 지역경제 위축과 가계부채 위기
경제	산업/인력	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인·중소기업 경영난 지속 • 유동성 저하로 인한 영세업체 붕괴 • 세계 인력이동 봉쇄 지속
	보증/금융	<ul style="list-style-type: none"> • 경제활동 축소에 따른 가계부채 증가 및 민간소비 위축 • 기업 유동성 저하로 한계 취약차주 급증

자료: 저자 작성

한편 보건·사회보장·장애인 등 보건복지 분야의 공기업·준정부기관(14개 기관)이 생산한 사업계획·성과보고 문건을 검토한 결과, 코로나-19로 인한 변화상 가운데 각 기관들이 초점을 둔 경제환경은 재정경제 분야 공공기관의 환경인식과 동일한 관점을 공유하고 있었다. 위축된 시장과 민간부문의 경제활동에 가해진 충격이 경제환경 변화의 근본적 원인이라는 인식이 지배적이었다. 다만 보건복지 분야는 지역경제의 활력 상실과 급격히 진행되는 취약계층의 소득·자산 소진현상 등 지역이나 취약계층과 같이 연계된 환경을 부각시키고 있다는 차이점이 확인된다.

나. 사회환경

1) 대외환경

「재난 및 안전관리 기본법」은 사회재난의 범주에 감염병을 포함시키고 있으며, 이는 곧 감염병이 국가운영체제나 핵심기반 및 국민 생활을 마비시키는 대규모 피해의 위험을 수반하므로 국가나 지방자치단체 차원의 대응이 요구되는 재난의 일종임을 의미한다. 최근 감염병은 사회재난 가운데 가장 큰 피해를 야기할 수 있는 종류의 재난으로 알려져 있다. 지난 2021년 국립재난안전연구원은 빅데이터 분석(피해통계·언론보도) 및 대학·연구기관 전문가들의 의견을 수렴하여 미래 위험성이 가장 높은 재난·사고 유형을 분석하였다(국립재난안전연구원, 2021. 12. 28.). 그 결과 사회재난 가운데 감염병이 미세먼지를 제치고 1순위를 차지할 만큼, 감염병은 사회

에 심대한 규모의 인명과 재산 피해를 끼쳐 왔으며 미래의 잠재적 위험도 역시 높은 것으로 평가된다(〈표 Ⅲ-1〉 참조).

〈표 Ⅲ-2〉 대한민국 미래 재난·사고 위험성 순위

순위	자연재난		사회재난		안전사고	
	2020	2021	2020	2021	2020	2021
1	폭염	풍수해	미세먼지	감염병	자살	산업재해
2	풍수해	폭염	감염병	미세먼지	산업재해	자살
3	한파	한파	화재	화재	범죄	범죄
4	가뭄	가뭄	가축수산생물 전염병	교통사고	안전취약계층 사고	안전취약계층 사고
5	지진	지진	산불	가축수산생물 전염병 / 산불	생활제품 사고	전기가스 사고

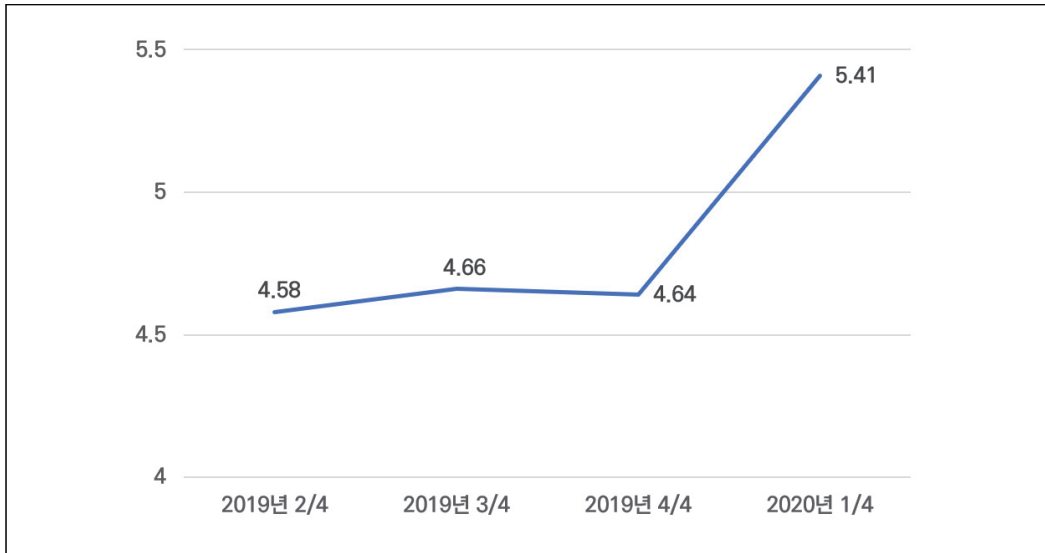
자료: 국립재난안전연구원(2021. 12. 28.), p. 2

상술하였듯 이러한 유형의 사회재난은 국가운영체계와 제도·인프라를 마비시키는데, 그로 인한 피해와 영향이 집중되는 영역은 ‘사회적 취약계층’이다. 이들은 경제적·신체적 혹은 기타 조건으로 인해 국가의 개입 없이는 사회 구성원으로서의 혜택에서 배제되기 쉬운 계층(법제처, 2012)이므로, 국가기능의 국소적 마비는 곧 이들의 생존에 대한 위협으로 연결될 수 있다.

코로나-19는 공공의료의 붕괴와 취약한 복지서비스 전달체계 및 사회안전망의 사각지대가 노출되는 방아쇠로 작용하였으며, 인구집단의 사회경제적 특성에 따라 위협의 수준이 달라졌다. 통계청의 「가계동향조사」 2020년 1/4분기 결과에 따르면, 소득계층 간 양극화 수준을 드러내는 ‘균등화 처분가능소득 5분위 배율’⁴⁾이 5.41로 집계되며, 전 분기(2019년 4/4분기) 대비 16.6% 심화된 것으로 확인되었다. 코로나-19의 발생 이후 심화된 소득 격차는 소비 격차로도 이어진다. 상위 20%에 해당하는 소득 5분위 가구의 소비지출은 전년 동기 대비 -3.3% 감소하는 데 그친 반면, 소득 1분위 가구의 소비지출은 -10.0%의 증감률을 기록했다. 이 시기에 지급된 정부지원금이 저소득층의 소득을 일정 부분 보전함으로써 계층 간 소득 격차를 완화한 것으로 확인되며(한국은행, 2021), 이는 감염병과 같은 상황에서 공공부문의 개입이 실질적인 효과로 이어짐을 의미한다.

4) [소득 상위 20%(5분위)의 균등화 처분가능소득/소득 하위 20%(1분위)의 균등화 처분가능소득]으로 집계되며, 저소득 가구 대비 고소득 가구의 소득비율을 반영하였다.

[그림 III-4] 가처분소득 5분위 배율 추이(최근 4분기)



자료: 통계청(2023), p. 9

다수의 법률이 특정 인구집단을 취약계층의 범주로 인식하고 있으며, 이들 가운데 대부분의 집단이 코로나-19 확산 시기에 공공서비스로부터 소외되거나 접근성이 급락한 것으로 평가된다. 「보건의료기본법」·「재난안전법」·「감염병예방법」·「국민건강증진법」 등이 명시한 취약계층 가운데 공통적으로 포함되는 집단은 노인·장애인·저소득층 등이었다. 코로나-19 재난 상황에서의 인권 실태조사(국가인권위원회, 2022)에 따르면, 일반적으로 저소득층은 일자리 상실과 소득감소, 혹은 돌봄·교육 등의 공공서비스 중지로 인한 생활고를 경험하였다. 또한 이동이 용이하지 않고 타인의 보조적 지원이 요구되는 노인이나 장애인의 경우, 백신접종 단계나 방역수칙을 이행하는 과정에서도 어려움을 겪은 것으로 보고된다. 한편 코로나-19의 사망률과 치명률은 고령층 인구집단에서 급격히 증가하였으며, 70대 이상 노년층 사망자 비율이 전체 사망자의 82.9%에 달하는 것으로 나타났다(윤강재 외, 2020). 노인과 장애인의 경우 요양시설이나 장애인 거주시설 등 집단감염에 취약한 거주환경에 노출되어 있어 필수의료·돌봄서비스에 공백이 발생하기도 했다. 그 밖에 정신건강 악화와 낮은 정보 접근성 등은 코로나-19 발생 기간 동안 모든 유형의 취약계층에서 발견되는 문제점이었다.

〈표 III-3〉 코로나-19와 취약계층의 위험요소

취약계층	위험요소
노인	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 코로나-19 사망률 • 1인 가구 혹은 장기요양시설 거주 • 요양원·재활센터·장기요양시설 등 감염확산 취약 환경 • 이동불편으로 인한 백신접종 장벽 • 방역수칙에 따른 병원 이용 제약 • 사회적 고립에 따른 불안·우울감 증가 • 낮은 정보 접근성
저소득층	<ul style="list-style-type: none"> • 일자리 상실로 인한 생계 곤란 • 공공서비스로부터 소외 • 감염위험 높은 직종에 종사(돌봄·청소·운송 등) • 사회적 고립에 따른 불안·우울감 증가 • 낮은 정보 접근성 • 상대적 높은 감염률 및 초과사망률
장애인	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 코로나-19 사망률 • 공공일자리 축소에 따른 생계 곤란 • 장애인 지원 서비스 중단에 따른 필수 활동 이행 불가 • 사회적 고립에 따른 불안·우울감 증가 • 낮은 정보 접근성 • 일반인에 비해 높은 기저질환 보유 확률

자료: 국가인권위원회(2022), pp. 161~178; pp. 185~206

특히 공공의료서비스의 단절로 인한 피해는 사망자 규모를 확대한 주요 원인 중 하나로 지목된다(윤강재 외, 2020). 취약계층의 경우 지속적인 건강관리가 중요하나, 건강안전망이 악화되며 필수의료서비스의 불연속(discontinuity)과 서비스 전환과정의 공백이 발생한 것으로 보고된다. 감염 우려로 인한 일반의료 및 응급실 운영 중단, 자가격리 중인 환자에 대한 처치 미제공, 지역사회 독거노인에게 제공되던 방문건강서비스 중단 등이 대표적인 서비스 불연속 사례에 해당한다. 이 같은 문제는 민간 의료서비스를 이용할 수 있을 만큼 자원을 갖추지 못한 취약계층에 건강불평등을 야기하고 있다. 엔데믹과 함께 취약계층의 차등적 피해가 새로운 사회적 문제로 부상하였으며, 이들의 재난 대응은 정부와 사회의 역량에 따라 좌우되는 양상을 드러낸다는 점에서 정부와 공공부문이 주도적으로 나서야 한다는 요구가 확대되고 있다.

한편 기술의 변화는 사회적 가치를 지향하는 공공서비스 혁신의 수단으로도 고려되고 있다. 코로나-19의 확산 이후 디지털 기술의 부상과 함께 공공의료서비스의 전달체계를 고도화할 수 있는 열쇠로서 디지털 헬스케어가 주목받고 있다(KPMG, 2022). 감염 확산이 폭증하는 가운데 공공의료 인프라가 공급을 충족하지 못할 경

우, 새로운 기술을 통해 이를 보완하거나 노인·장애인 등 의료이용 취약계층에 서비스를 공급할 수 있는 대안을 제공하기 때문이다. 나아가 감염병의 발생을 예측하고 확산 경로를 추적하는 기술 역시 미래 유망기술로 떠오르고 있다(한지아·김은정, 2020). 이 같은 디지털 기술 인프라는 향후 코로나-19와 같은 감염병 확산으로 인해 대면 활동이 제약되는 상황에서 공공보건 정책과 국민 건강관리를 대규모로 전개하기 위해 필수적으로 요구되는 기술역량이라고 할 수 있다.

2) 공공기관과 사회환경

국내 보건복지·재정경제 분야 공공기관의 사회환경 인식은 저소득·취약계층을 중심으로 심화되는 양극화 현상과 공공기관의 사회적 역할 요구 증가로 요약된다. 금융·산업·주택 등 재정경제 분야의 공기업·준정부기관(11개 기관)이 생산한 사업기획·성과보고 문건에 따르면, 코로나-19로 인한 변화상 가운데 공공기관이 초점을 둔 사회환경은 소상공인·자영업·중소기업 등이 경험하고 있는 위기 상황에서 찾을 수 있었다. 소비 위축과 유동성 저하로 인한 충격은 단순히 시장과 산업 영역에 국한되지 않고 사회 기반의 취약성을 확대시킬 수 있다는 우려가 공공기관이 바라보는 사회환경의 핵심적 측면이었다. 한편 보건·사회보장·장애인 등 보건복지 분야의 공기업·준정부기관(14개 기관)이 2021년 수행한 환경 분석에 따르면, 코로나-19의 장기화로 인한 경제 전반의 피로감 누적이 경제활동 축소로 이어져 가계부채 확대·고용시장 붕괴 등의 충격으로 이어졌다는 환경인식이 공통적이었다.

〈표 III-4〉 사회환경

기관		주요 환경인식
보건	고용/인력	<ul style="list-style-type: none"> • 위기 극복을 위한 공공 역할 요구 • 대국민 서비스 제공을 위한 방역관리 강화
	보건/건강	<ul style="list-style-type: none"> • 재난 상황 지속에 따른 공공기관의 사회적 책임 확대 • 인적·물적 자원 부족으로 방역체계 붕괴 우려
	보험/연금	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층에 대한 정서·경제적 지원 중요성 증대 • 코로나-19 양극화 심화 취약계층 지원 필요
경제	산업/인력	<ul style="list-style-type: none"> • 지원기업 경영악화로 지원사업 점검 대응 미흡 • 고용충격의 취약계층 집중으로 인한 양극화 심화
	보충/금융	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나-19 위기 극복을 위한 공공기관 역할 요구 • 자영업자·특수형태고용종사자 소득 급감

자료: 저자 작성

공공기관들은 이로 인한 파급효과가 저소득층과 취약계층에 집중되고 있음을 인지하고, 이 같은 사회적 문제에 대응하고자 기관 차원의 노력으로 연계를 시도한 것을 확인할 수 있었다. 재정경제와 보건복지 분야 공공기관에서 공통적으로 주목한 사회적 요구는 공공기관의 사회적 책임과 역할에 대한 국민수요였다. 사회재난이 확산되는 환경에서는 공공기관이 공급하는 서비스가 기존의 기능적 경계를 넘어 그 범위를 확대하고 세분화될 필요성이 제기되는 것으로 이해할 수 있다.

IV. 코로나-19에 따른 공공기관의 환경 변화

대표적인 공공기관 관리제도 중 하나인 경영실적 평가제도는 매년 공공기관(공기업·준정부기관)이 고유의 임무와 기능적 범위 안에서 세부적인 목표와 방향을 설정하고 정부가 제시하는 혁신과제를 공유함으로써 기관 경영에 대한 구속력을 부여한다. 코로나-19의 발생 이후 2년에 걸친 기간 동안 경영실적 평가체계에 일시적으로 도입된 ‘코로나-19 대응 노력과 성과’ 가점지표는 공공기관으로 하여금 국가적 재난 극복을 위한 역할과 기능을 새롭게 발굴하도록 촉진한 제도적 수단이었다. 이 같은 제도적 변화가 야기한 공공기관의 대응 성과를 검토함으로써 향후 감염병 확산과 같은 위기 상황에서 공공기관이 수행할 수 있는 새로운 정책수요 창출 및 기존 기능의 보완 방안을 탐색할 수 있다.

1. 공공기관 평가지표의 변화

공공기관 경영실적 평가제도는 공공기관의 경영 노력과 성과를 평가하고 그 결과를 인사 및 성과급 등에 반영하여 기관의 자율책임경영 체제를 확립하기 위한 제도로서, 공공성과 경영효율성을 향상하고 대국민 서비스의 질을 제고하는 데에 그 목적이 있다.⁵⁾ 이 제도는 347개(2023년 기준) 공공기관 전반에 걸쳐 정부의 정책과 국정운영 목표를 공유하고 유의미한 공공서비스 변화를 이끌어낼 수 있다는 측면에서 핵심적인 관리수단 중 하나이다.

매년 평가지표를 보완하고 평가편람을 배포하는 기획재정부는 코로나-19 확진자가 처음 등장한 2020년, 경영실적 평가체계에 코로나-19에 따른 통제 불가능성을 반영하여 경영실적 조정절차를 도입하였다. 코로나-19와 경영실적 변동 간 연관성이 있으며 경영실적이 기준치 대비 현저히 변동된 경우(2×표준편차 혹은 기준치

5) 정부업무평가 포털, 「정부업무평가제도-공기업·준정부기관」, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=33
검색일자: 2023. 11. 2.

대비 20%), 해당 지표를 결측으로 처리하거나 일부 조정하는 등 경영환경 악화에 따른 실적 변동을 감안하여 기관의 성과를 측정하는 방안을 마련하였다.

경영실적 평가제도의 변화상에서 가장 주목되는 내용은 코로나-19 관련 가점지표의 도입이다. 이는 코로나-19의 확산 환경에서 공공기관의 기존 역할을 확대하여 국민 안전을 확보하고 공공서비스의 안정적 공급을 유지하기 위한 선제적 노력을 이끌어내고자 새롭게 신설되었다. 2020년 경영실적 평가에서부터 ‘코로나-19 대응 노력 가점지표’가 신설되어 이에 관한 기관의 노력을 평가 결과에 반영하였으며, 해당 가점지표는 이듬해인 2021년까지 평가체계에 포함되었다가 그다음 해인 2022년 삭제되었다.

〈표 IV-1〉 코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표 세부 평가내용

코로나 19 대응 노력과 성과	지표정의	코로나-19 고통분담, 정부정책 대응, 한국판 뉴딜 추진을 위한 노력과 성과를 평가
	적용대상 (배점)	공기업·준정부기관: 3점
	세부 평가내용	<p>① 코로나-19 고통분담 노력과 성과 (예시) * 코로나-19 극복을 위한 임금 일부 반납 및 기부, 기관 보유마스크 긴급 배부, 입점업체 등에 대한 임대료·수수료 감면 및 납부 유예 등</p> <p>② 코로나-19 위기 극복을 위한 정부정책 대응 노력과 성과 (예시) * 코로나-19 감염전담병원 운영, 임시검사시설, 생활치료센터 등 기관 시설 제공, 코로나-19 피해 기업 및 소상공인 보증 및 경영안정자금 등 금융지원, 공공기관 先결제-先구매 추진 등</p> <p>③ 한국판 뉴딜 추진을 위한 노력과 성과 (예시) * 「한국판 뉴딜 뒷받침을 위한 공공기관 역할 강화방안」(20. 8. 20.) 등 정부의 포스트 코로나 관련 정책에 따른 주요과제 등</p>

자료: 기획재정부(2021), p. 34

해당 가점지표는 공기업과 준정부기관 두 가지 유형 모두 3점으로 배점되었으며, ① 코로나-19 고통분담 노력과 성과 ② 코로나-19 위기 극복을 위한 정부정책 대응 노력과 성과 ③ 한국판 뉴딜 추진을 위한 노력과 성과 등 총 세 가지 세부 평가내용으로 구성된다. 경영실적 평가보고서상 각 세부 평가내용의 예시가 함께 제시되며, 각 기관은 평가내용과 예시를 고려해 기관 차원에서 조치할 수 있는 대응 노력을 수행하였다. 이에 대한 경영실적 평가는 비계량 정성평가의 방식으로 이뤄졌으며, 구체적인 평가 착안사항은 다음과 같이 설정되었다(〈표 IV-2〉 참조).

〈표 IV-2〉 코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표 평가 착안사항

1. 코로나-19 고통분담 노력과 성과	
	• 기관의 고통 분담 과제는 적정하게 선정되었는가?
	• 기관의 고통 분담 추진계획은 구체적이고 적정하게 수립되었는가?
	• 기관의 고통 분담 추진계획은 적절하게 집행되었으며, 위기에 대한 체계적 대응이 이루어졌는가?
	• 기관의 고통 분담 노력의 성과는 적절한 수준이며, 사회적인 파급효과를 가지고 있는가?
2. 코로나-19 위기 극복을 위한 정부정책 대응 노력과 성과	
	• 기관의 정부정책 대응 과제는 적정하게 선정되었는가?
	• 기관의 정부정책 대응계획은 구체적이고 적정하게 수립되었는가?
	• 기관의 정부정책 대응계획이 적절하게 집행되었으며, 위기에 대한 체계적 대응이 이루어졌는가?
	• 기관의 정부정책 대응 노력의 성과는 적절한 수준이며, 사회적인 파급효과를 가지고 있는가?
	• 기관은 위기대응시스템을 적정하게 구축하였으며 내재화하였는가?
3. 한국판 뉴딜 추진을 위한 노력과 성과	
	• 기관의 한국판 뉴딜 추진과제는 적정하게 선정되었는가?
	• 기관의 한국판 뉴딜 추진계획은 구체적이고 적정하게 수립되었으며 실현 가능한가?
	• 기관의 한국판 뉴딜 추진계획이 적절하게 집행되었으며, 위기에 대한 체계적 대응이 이루어졌는가?
	• 기관의 한국판 뉴딜 추진계획의 성과는 적절한 수준인가? 만약 성과가 발생하지 않은 경우 기대되는 사회적 파급효과는 어떠한가?

자료: 기획재정부(2021), p. 34

2. 평가제도 변화에 따른 공공기관 운영성과

코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표의 세부 평가내용에 대응하여 공공기관은 국민과 서비스 수요자와의 고통 분담을 위한 기관 내부적 노력과 조치를 수행했으며, 기관 고유의 기능을 바탕으로 정부의 코로나-19 극복 정책(방역 강화·취약계층 생계 보호·국민 일상회복 등)을 강화·보완할 수 있는 사업과 프로그램을 추진하였다. 더불어 포스트 코로나를 대비하여 추진되는 ‘한국판 뉴딜’ 사업의 일환으로 디지털·그린·휴먼과 지역균형 등의 영역에서 각 기관이 기여할 수 있는 과제를 기획·집행하였다.

‘코로나-19 고통분담 노력과 성과’와 ‘코로나-19 위기 극복을 위한 정부정책 대응 노력과 성과’ 두 가지 세부 평가내용의 경우, 직면한 위기와 직접적으로 연계하여 국민의 일상회복을 지원하고 공공 서비스의 안정적 공급을 보완하는 등 시의성 있는 현안에 대응한 실적을 중심으로 제시되었다. 반면 한국판 뉴딜 사업은 코로나-

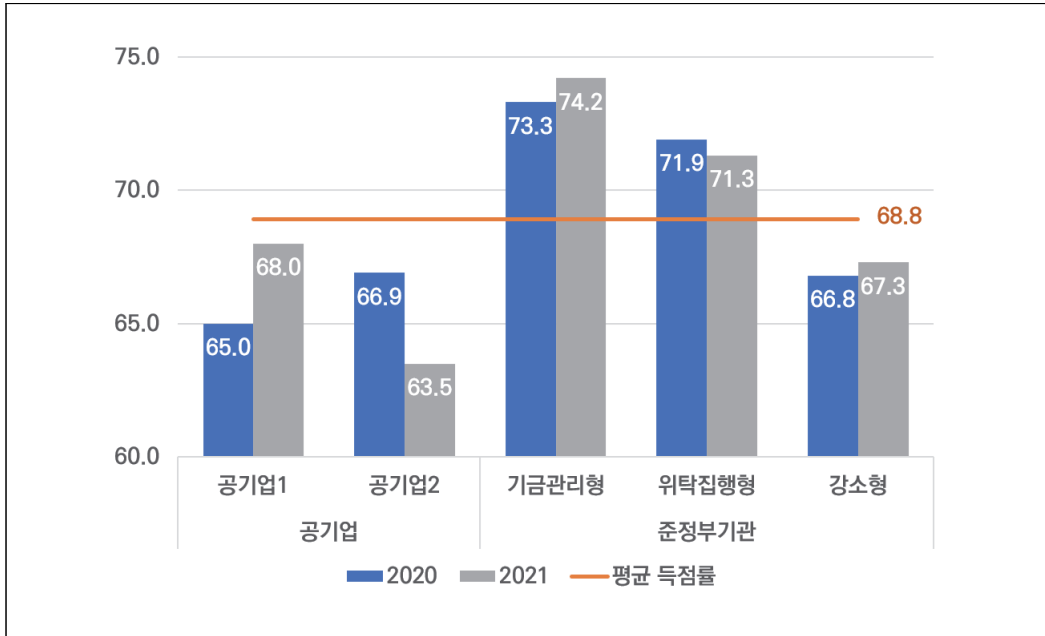
19 위기 이후의 국가 대전환을 위한 기반이자 미래성장의 동력을 마련하고자 기획되었다는 측면에서 성격을 달리하고 있다(그림 IV-1) 참조). 해당 사업에서 공공기관은 중앙정부·지방자치단체와 더불어 뉴딜 확산의 세 축으로 역할하며 선도사업 및 혁신도시별 협업과제를 발굴·추진하였다(관계부처합동, 2022). 코로나-19가 기존 대면 중심 업무방식과 서비스 공급체계를 와해시키고 많은 국민의 일상을 위협하는 결과로 이어진 만큼, 한국판 뉴딜 사업은 코로나-19 이후 사회경제적 기반을 강화하고 회복 탄력성을 제고하기 위해 추진되었다. 공공기관의 경우 디지털 뉴딜(빅데이터·AI·클라우드 등)과 휴먼 뉴딜(취약계층 취업지원·청년 일자리·사회안전망 강화 등) 영역에서 코로나-19의 충격을 해소하고 감염병 대응 역량을 확대하기 위한 시도가 이뤄졌다.

코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표가 도입된 2020년과 2021년 전체 공공기관을 통틀어 합산한 평균 득점률은 68.9% 수준으로 집계된다. 공기업 유형의 공공기관과 강소형 준정부기관의 경우 평균 득점률 이하의 성과로 평가된 반면(63.5~68.0%), 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관은 평균을 상회하는(71.3~74.2%) 실적을 창출한 것으로 평가된다(그림 IV-2) 참조). 기금관리형 준정부기관 유형의 경우 전체 공공기관 중 코로나-19 대응 노력과 성과에서 가장 우수한 득점률(2020년 73.3%, 2021년 74.2%)이 집계되었다.

모든 유형의 공공기관에서 코로나-19 위기 극복 및 대응을 위해 추진한 사업과 노력들 가운데 공통적으로 발견되는 특징은 시설과 인력을 정부·민간과 공유하는 조치들이었으며, 동시에 취약계층, 지역사회, 중소기업·소상공인을 대상으로 사회적 가치 구현을 위한 기관 차원의 노력이 전체 공공기관의 실적에서 확인되었다. 성과급 반납·기부금 조성·방역물품 기부·봉사활동 등 내부 구성원 중심의 사회공헌 활동이 이뤄졌으며, 수요 조기 창출 및 공공구매, 전통시장 활성화 지원 등 지역상생 활동 역시 대표적인 사례이다. 중소기업·소상공인을 지원하기 위해 협력업체 선금지급 확대 및 시설 임대료 지원 등을 수행하였으며, 나아가 기관이 보유한 전문성과 대내외 네트워크를 활용하여 기업의 마케팅과 해외 판로 개척 등의 적극적 지원방안을 발굴하였다.

[그림 IV-1] 코로나-19 대응 노력과 성과 가점 득점 현황

(단위: 점)



자료: 한국조세재정연구원(2021a; 2021b; 2021c; 2021d; 2021e; 2022a; 2022b; 2022c; 2022d; 2022e) 자료를 이용하여 저자 작성

한편 기금관리형 준정부기관은 코로나-19 대응 노력과 성과 가점지표가 측정되는 2개년 동안 모든 유형의 공공기관 중에서 가장 우수한 대응 실적을 창출한 것으로 평가된다. 이들 기관은 대외적 여건과 정부정책의 변화를 고려하여 기관 내부에 별도의 추진체계를 구축하였으며, 기관 본업을 바탕으로 정부의 방역정책에 적극적으로 동참한 성과가 발견된다는 특징이 있다.⁶⁾ 코로나-19 전담 대응조직을 신설하고 방역지침 운영 등을 통해 체계적으로 감염자 확산을 최소화하였으며, 대응 매뉴얼과 업무연속성계획(Business Continuity Plan: BCP)을 수립하여 기관 본연의 임무에 차질이 발생하지 않도록 대응했다. 코로나-19 확산에 따른 정부의 방역수행자원 부족을 보완하기 위하여 전 기관 공통적으로 방역인력과 시설 및 기타 유·무형 자원을 활용한 지원이 이뤄졌다. 특히 기관 보유 데이터를 방역 당국에 제공하는 등 방역체계의 강화·보완에 기여한 사례는 우수한 대응실적으로 평가받기도 했다.

6) 한국조세재정연구원, 『2021년도 준정부기관 경영실적 평가보고서(기금관리형)』, 2022f.

또한 정부의 한국판 뉴딜 계획에 따라 별도의 뉴딜 추진체계를 구성하고, 디지털 뉴딜·그린 뉴딜·안전망 강화·지역균형 뉴딜 등을 4대 추진방향으로 설정하였으며, 기관 고유 기능을 바탕으로 기여할 수 있는 자율과제를 선정·추진하였다. 관련 사업을 통해 다양한 디지털 기술을 활용한 비대면 업무프로세스 혁신을 추진하여 비대면 환경하의 업무효율성 제고를 달성하였다. 특히 내부업무 및 대국민 서비스의 비대면 전환, 빅데이터를 활용한 맞춤형 서비스 제공, 인공지능을 활용한 민원업무처리 및 자료의 디지털화 등 기관 내·외부 수행기능의 디지털 전환을 성공적으로 추진하고 있다는 점에서 그 성과를 인정받고 있다.

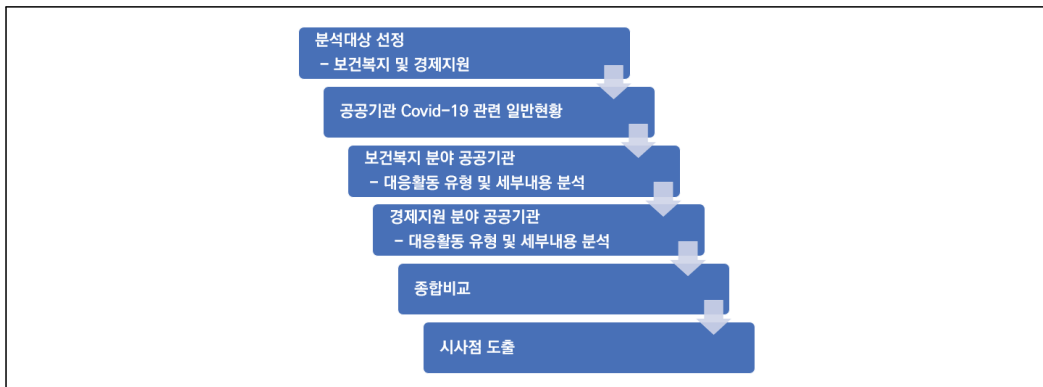
V. 공공기관의 코로나-19 대응 분석

코로나-19로 인해 공공기관을 둘러싼 경제·사회·기술환경이 변화하면서 공공기관 또한 이에 대응해야 할 필요성이 제기된다. 특히 공공기관의 활동의 간접적인 지침으로 작용하는 경영평가지표에 코로나-19에의 대응 항목이 추가됨에 따라 이에 부응할 유인이 존재한다. 이하에서는 보건복지와 경제지원 분야의 공공기관들이 실제로 어떻게 대응하였는지를 살펴보고자 한다.

1. 분석설계

본 연구는 코로나-19라는 감염병의 확산과 그로 인한 사회경제적 영향을 중심으로 공공기관의 기능과 대응을 분석하기 위해 이에 부합하는 기관을 분석대상으로 선정하였다. 이를 바탕으로 공공기관의 대응 활동 유형 및 세부내용을 기관 고유 목적에 부합하는 활동과 부가적으로 수행한 활동, 조직내부 관리 활동, 그리고 혁신활동 등으로 분류하여 분석하였다. 이와 같이 실시된 분석 결과는 종합 비교를 통해 향후 보완·강화가 요구되는 기능을 시사점으로 도출하였다. 분석에 포함되는 일련의 흐름은 다음과 같이 도식화할 수 있다(그림 V-1 참조).

[그림 V-1] 공공기관 코로나-19 대응 현황 분석 절차



자료: 저자 작성

2. 분석대상: 공공기관 현황

공공기관이 코로나-19가 촉발한 여러 가지 환경 변화에 대응하여 어떠한 활동을 펼쳤는가를 살펴보기 위해 '보건복지' 분야 공공기관과 '경제지원' 분야 공공기관을 대상으로 선정하였다. 해당 두 분야를 선정한 이유는 국가와 공공부문은 코로나-19의 확산을 방지하기 위해 다양한 보건 의료 정책을 실시하였고, 이와 더불어 경제적 피해를 최소화하기 위해 다양한 경제·재정정책을 실시하고 있는바, 해당 분야의 공공기관들의 동향과 대응을 살펴보기 위함이다. 분석의 대상으로 삼은 공공기관은 보건복지 분야 14개 기관과 경제지원 분야 10개 기관으로 총 24개 기관이며, 분야별 기관명과 현황은 <표 V-1>과 같다.

<표 V-1> 분석대상 공공기관 현황

부문	기관명	유형	규모(명)	지출(백만원)
보건복지	건강보험심사평가원	준정부기관 (위탁집행형)	3,540	472,266
	국민건강보험공단	준정부기관 (위탁집행형)	15,523	116,449,311
	국민연금공단	준정부기관 (기금관리형)	6,158	34,907,102
	근로복지공단	준정부기관 (기금관리형)	8,439	822,968
	한국보건복지인재원	기타공공기관	156	39,891
	한국건강증진개발원	기타공공기관	136	48,112
	한국고용정보원	준정부기관 (위탁집행형)	428	133,572
	한국노인인력개발원	기타공공기관	158	145,743
	한국보건산업진흥원	기타공공기관	232	89,045
	한국보육진흥원	기타공공기관	140	27,147
	한국보훈복지의료공단	준정부기관 (위탁집행형)	6,507	1,202,840
	한국사회보장정보원	준정부기관 (위탁집행형)	463	93,230
	한국산업안전보건공단	준정부기관 (위탁집행형)	2,085	1,256,288
	한국장애인고용공단	준정부기관 (위탁집행형)	1,085	493,545

〈표 V-1〉의 계속

부문	기관명	유형	규모(명)	지출(백만원)
경제지원	기술보증기금	준정부기관 (기금관리형)	1,486	3,222,220
	서민금융진흥원	기타공공기관	239	1,885,218
	소상공인시장진흥공단	준정부기관 (위탁집행형)	814	41,976,977
	신용보증기금	준정부기관 (기금관리형)	2,717	4,585,834
	예금보험공사	준정부기관 (기금관리형)	807	12,657,814
	중소기업기술정보진흥원	기타공공기관	240	21,265
	중소벤처기업진흥공단	준정부기관 (기금관리형)	1,198	10,075,700
	창업진흥원	기타공공기관	179	758,885
	한국자산관리공사	준정부기관 (기금관리형)	1,582	4,107,858
	한국주택금융공사	준정부기관 (기금관리형)	848	12,395,802

자료: 공공기관 경영공시 시스템, <https://www.alio.go.kr/organ/organDisclosureList.do>, 검색일자: 2023. 6. 7.

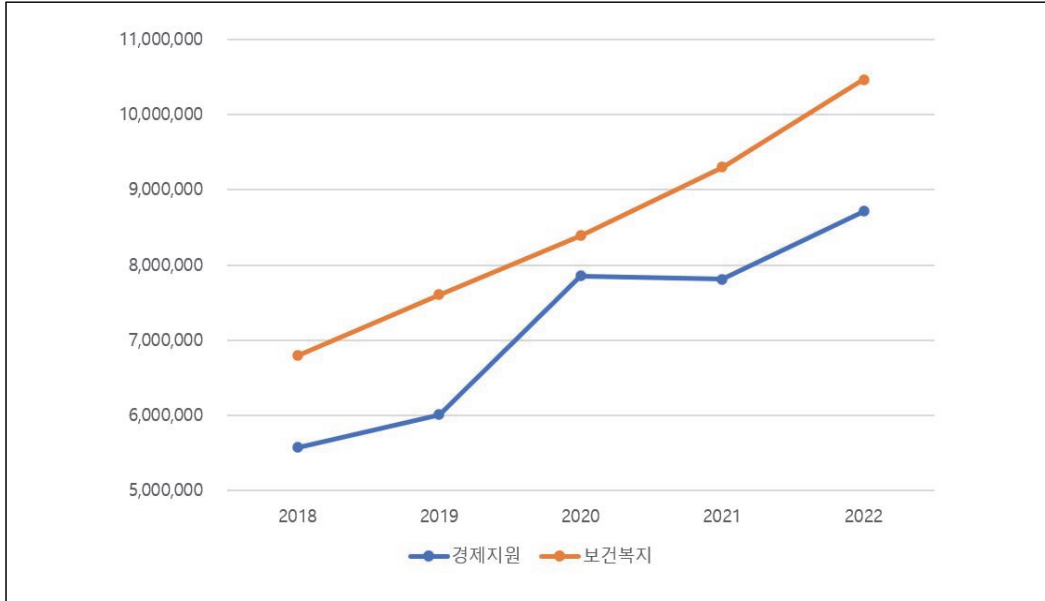
아울러 코로나-19에 대한 대응은 2021년을 기준으로 삼았는데, 해당 시기는 코로나-19로 인하여 물가와 노동시장에 충격이 가해진 상황에서 이를 타계하기 위한 마스크 착용, 백신접종 등의 각종 방역조치와 재난지원금 지급 등의 다양한 경제 지원 정책이 활발하게 이루어진 시기이기 때문이다.

각 분야 및 기관별 대응을 살펴보기에 앞서 코로나-19에 따른 공공기관의 지출 규모 변화를 살펴보면, [그림 V-2] 및 [그림 V-3]과 같다. 전체 공공기관(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 지출은 2018년 약 594조원 규모에서 지속적으로 늘어나 2022년에는 약 945조원에 이르렀으며, 전년 대비 상승률은 증감을 반복하는 양상을 나타낸다. 한편 보건복지 분야의 경우, 2018년 약 6조 7,900억원 규모에서 대략 10~13% 수준의 상승률로 일정하게 증가하여 2022년에는 약 8조 7,200억원에 이르는 안정적인 추세를 보인다. 한편 경제지원 분야 또한 2018년 5조 5,600억원에서 상승하는 추세를 보이는데 2019년에는 7.87% 수준의 상승률을 보이다가 2020년에 급격히 증가하여 전년 대비 30.72%로 큰 폭으로 증가하는 모습을 보인 후 2021년에는 상승률이 -0.51%로 다소 감소하였고, 2022년에는 11.56%의 증가율을 보였다.

이하에서는 2021년도 공기업·준정부기관 경영평가 자료를 토대로 각 공공기관의 구체적인 대응을 살펴보고자 한다.

[그림 V-2] 보건복지 분야와 경제지원 분야의 지출 규모 변화

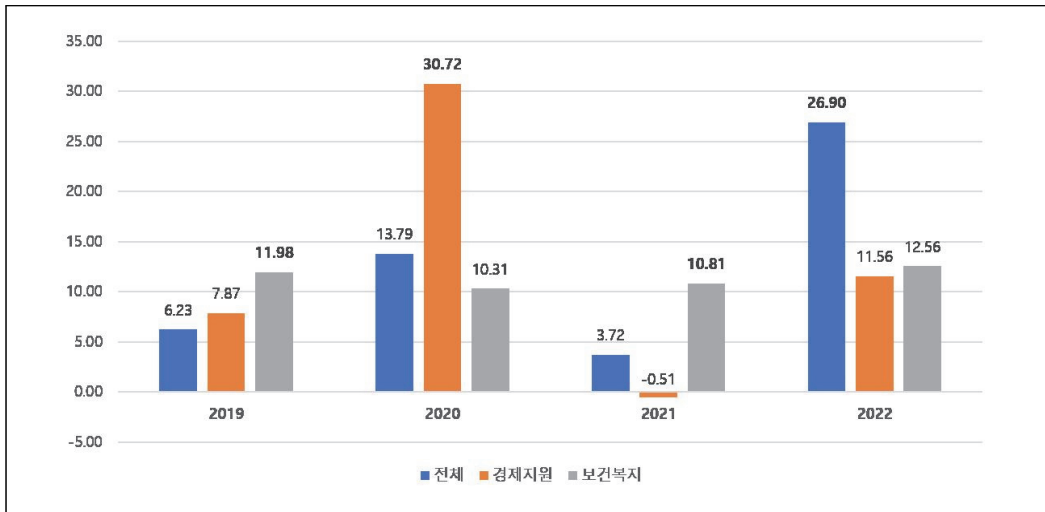
(단위: 백만원)



자료: 공공기관 경영공시 시스템, <https://www.alio.go.kr/organ/organDisclosureList.do>, 검색일자: 2023. 6. 7.

[그림 V-3] 공공기관의 연간 지출 상승률(전년 대비)

(단위: %)



자료: 공공기관 경영공시 시스템, <https://www.alio.go.kr/organ/organDisclosureList.do>, 검색일자: 2023. 6. 7.

각 분야 및 기관별 대응은 핵심 기능(core function)과 부수적 기능(peripheralfunction), 내부관리(internal management), 혁신(innovation)으로 구분하여 분석을 실시하였다.

3. 보건복지 분야

보건복지 분야의 기관들은 국민이 안전하고 질 높은 의료를 이용할 수 있도록 국민의 의료부담을 덜어 주는 목적을 가진 건강보험심사평가원, 국민들이 원하는 일자리에 일할 수 있도록 국가 고용 서비스를 제공하는 한국고용정보원, 국내 보건사업 육성과 국제경쟁력 제고를 위해 공공 R&D, 산업 관련 스타트업 육성과 해외 진출, 외국인 환자 유치 등 보건사업과 관련된 다양한 지원과 투자를 주요 업무로 하는 한국보건산업진흥원에 이르기까지 보건복지 산업에 관한 다양한 사업을 수행하는 공공기관으로 구성되어 있다. 보건복지 분야 공공기관의 코로나-19 대응 양상을 구분하여 살펴보면 다음 <표 V-2>와 같다.

이를 통해 보건복지 분야의 코로나-19 대응은 핵심기능을 중심으로 이루어졌음을 확인할 수 있다. 구체적으로 건강보험심사평가원의 경우, 본연의 목적을 수행하기 위해 질병관리청에 역할 정보를 제공하고, 건강보험지원을 확대하며, 의료인력감염관리지원금을 신설하여 코로나-19 확산 방지와 감염병 관리를 위한 일련의 대응을 실시하였다. 또한 한국노인인력개발원은 취약계층인 노인의 일자리를 위한 직무 발굴을 실시하고, 노인일자리 현장에 방역물품을 배포하는 등 기관의 주요 정책대상자인 노인과 본연의 기능을 토대로 대응하였다. 특히 한국산업안전보건공단의 경우, 산재 취약계층에 대한 안전예방사업을 수행하고 필수 노동자에 대한 건강증진지원뿐 아니라 출장검진버스를 지원하는 등 기관의 주요 정책대상이나 기능을 중심으로 다방면의 대응을 펼쳤다.

한편 부수적 기능과 관련하여서는 공공구매 선구매·선결제, 임직원 기부 또는 봉사활동, 온누리상품권 구매, 임대료·계약수수료 감면, 농어촌 상생협력기금 출연, 지역소외계층 안점검검 및 건강관리 봉사, 지역전통시장 자매결연협약 등 취약계층 및 지역사회에 도움이 될 수 있는 활동들을 위주로 수행하였다. 해당 부문에서도 한국산업안전보건공단의 활동이 활발하였는데, 다문화 아동교육, 시각장애인

독서지원, 결식아동지원, 장학재단지원 등 다양한 취약계층에 대한 지원뿐 아니라 타 부처와 정책공조 인프라를 강화하여 팬데믹 상황에서도 거버넌스를 형성하여 대응하려는 적극적인 움직임을 보여주었다.

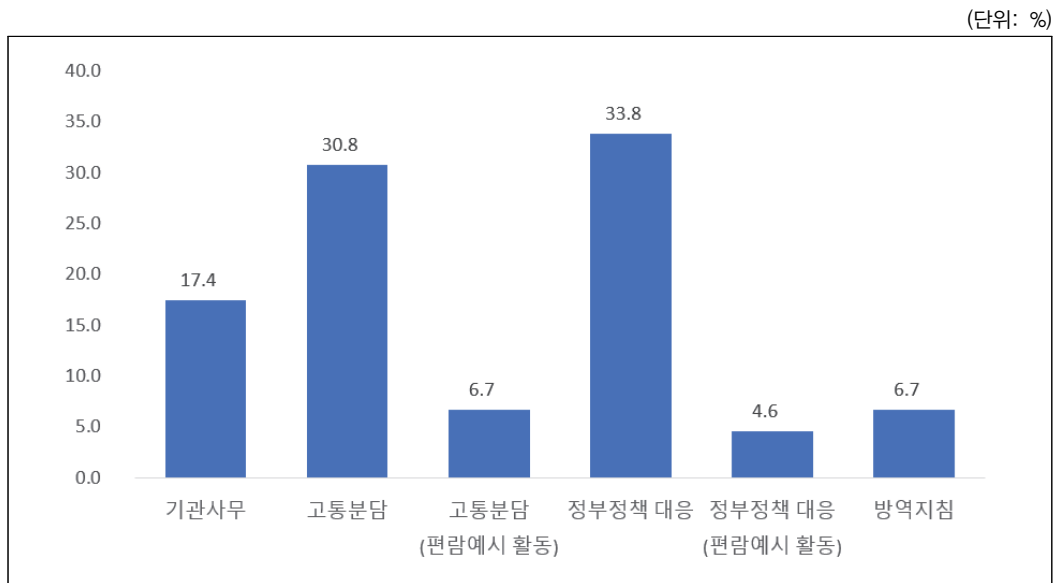
다음으로 내부관리에 있어서는 코로나-19의 확산으로 오프라인 근무가 어려워짐에 따라 스마트워크, 재택근무, 탄력근무가 가능한 환경과 인프라를 구축하거나 내부 방역체계 또는 지침을 마련하는 노력을 하였고, 혁신의 경우는 빅데이터, 디지털 전환 등 기술환경의 변화를 촉진하는 활동들이 대부분임을 확인할 수 있다.

보건복지 분야의 공공기관들은 기관의 주요기능을 중심으로 코로나-19 상황에 대응하였고, 몇 개 기관을 제외하고는 유사한 수준의 대응을 하였다. 특이한 점은 국민연금공단의 경우 주요 기능과 관련된 대응은 전무하나 부수적 기능과 내부관리, 혁신 부문에서 고른 대응을 보였다는 점으로, 이는 국민연금공단의 연금을 통한 복지를 목적으로 하는 기관의 특성에 기인한 행태로 판단할 수 있다.

각 기관이 코로나-19에 대응하기 위해 추진한 활동 내역들은 크게 기관사무, 고통분담, 정부정책 대응, 방역지침의 네 가지로 구분할 수 있다. 기관이 본래 수행해 오던 기능을 유지하거나 단순 확대하는 방식으로 대응할 수 있으며, 경영평가 지표체계상 추가된 코로나-19 대응 노력과 성과 가점 항목이 제시하는 활동들 역시 큰 비중을 차지한다. 상술하였듯 해당 지표는 ‘코로나-19 고통분담 노력과 성과’와 ‘코로나-19 위기 극복을 위한 정부정책 대응 노력과 성과’ 등의 세부 평가항목을 제시하여 기관의 코로나-19 대응 방향을 설정하고 있으며, 각 기관은 이 기준에 따라 대응노력의 구체적인 실적을 보고한 바 있다. 전자는 기관이 수행할 수 있는 사회적 책임과 역할을 의미하며, 이에 해당되는 활동의 예시로 ‘임금 일부 반납 및 기부’, ‘기관 보유마스크 긴급 배부’, ‘입점업체 등에 대한 임대료·수수료 감면 및 유예’ 등이 열거된다. 후자는 정부의 코로나-19 대응 정책과 방침에 부합하는 대응 노력으로, 편람을 통해 기재된 예시는 ‘감염전담병원 운영’, ‘기관시설 제공’, ‘코로나-19 피해 기업 금융지원’, ‘공공기관 선결제·선구매’ 등이 사례로 제시되었다. 기관 고유의 사무나 경영평가 지표체계에 포함된 활동 외 유형은 방역지침 준수 활동으로 구분된다. 이는 정부가 공공부문에 일괄적으로 배포한 방역 요구사항으로, ‘방역전담조직 또는 전담인력 지정’, ‘방역지침 마련 및 매뉴얼 교육’, ‘비상연락체계 구축’, ‘재택근무·시차출퇴근제 활용’ 등의 공통적인 방역활동으로 구성된다.

보건복지 분야 공공기관(14개)이 2021년을 기준으로 수행한 대응 활동을 상술한 네 개의 유형으로 분류하여 집계한 결과, 다음 [그림 V-4]와 같은 대응 현황을 확인할 수 있다. 보건복지 분야 공공기관의 경우 정부정책 대응을 위한 사업과 활동이 가장 높은 비중(33.8%)을 차지하고 있으며, 이어서 고통분담 노력에 해당하는 경영활동이 두 번째로 많은 비중(30.8%)으로 집계되었다. 이는 경영평가 편람에서 제시하는 예시 활동(고통분담 6.7%, 정부정책 대응 4.6%)을 제외한 수치로, 각 기관이 새로운 지원사업과 지원대상을 자체적으로 발굴하여 추진한 실적으로 간주할 수 있다. 반면 기관이 본래 수행하던 고유의 사무와 직접적으로 연관된 활동내역이 차지하는 비중은 17.4%에 불과한 것으로 나타나, 앞선 유형의 절반 수준에 미치는 것으로 확인된다.

[그림 V-4] 보건복지 분야 공공기관 대응 활동 유형별 현황



자료: 저자 작성

〈표 V-2〉 보건복지지원 분야 코로나-19 대응 현황(2021년)

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
건강보험심사평가원	<ul style="list-style-type: none"> • 위기대응 매뉴얼 및 BCF(업무지속수행계획) 개선 • 기관감염병현황관리시스템 · 역학조사 자료시스템 구축 • 요양기관급여성초기 지급 • 코로나-19 대응(여기관 보상기준 마련) • 질병관리청 역학정보 제공 · 연계 • 건강보험지원 확대 • 실시간 이상반응 대응시스템 구축 • ICT 기반 위기대응체계 구축 (환자관리정보DB) • 무증상 · 경증 비대면재택치료 도입 • 의료인력감면관리지원금 신설 • 의료기관 수준별 기능분업 재정립 (상급종합병원-일차의료) 	<ul style="list-style-type: none"> • 방역수칙 · 사회적 거리두기 홍보 캠페인 추진 • 국제 합력을 통한 위기대응 노하우 공유 • 임직원 성과급 반납 및 지역상품권 구매 • 중소기업혁신제품 공공구매 • 보건의료창업육성 지원 (맞춤형간실험 · R&D 파트너십) • 지역문제 해결플랫폼 매칭 확대 		<ul style="list-style-type: none"> • 빅데이터 활용 예방중심 건강관리체계 마련 • 보건으로 빅데이터 연계 · 개방 활성화(부처별 마이데이터 연계) • 인공지능 의료영상진료판독 실험 플랫폼 구축
국민건강보험공단	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나-19 진료비 · 예방접종비 · 사회보험료 부담 완화 • 저소득취약계층보호료 지원 • 코로나-19 상생국민지원금 지급처리 행정절차 간소화 • 예방접종 이상반응 모니터링 DB 구축 • 의료 · 격리시설 방역활동 인력지원 • 시설종사자 · 입소자 감염관리시스템 개발 • 감염병예방 대국민캠페인 추진 • 치료시설 · 장비 신속 확충 지원 • 개인별 맞춤형 모바일건강정보서비스 제공 	<ul style="list-style-type: none"> • 임직원 기부 · 봉사(방역물품 · 심리인정 활동) • 공공계약 조기집행 (신금 · 하도급 대금지급기간 단축) • 의료기기산업 지역생태계 구축 및 육성 • 의료산업 육성을 위한 빅데이터 제공 		<ul style="list-style-type: none"> • 지역의료기관 스마트원격 협진체계 구축 • 의료추약지 · 가동불편 영상진료시스템 확대 • 감염성 질환DB 구축 · 개방 • 비대면남부환경 확대

〈표 V-2〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
국민연금공단	<ul style="list-style-type: none"> 감염병전담병원 운영(7개소) 지자체지역 병원협력네트워크 구축 인재개발원 생활치료센터 진화 운영 필수노동자 위기보호 대책(신체보상 확대·건강관리서비스 범위 확대·저소득노동자 한시지원금(생계비) 지원) 중소기업·소상공인일자리인정자금지원(노동자 고용불안 해소) 산재·고용보험료경감·지원 및 납부기한 연장 노동자심리상담 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 방역·의료진지원(현장물품 지원·문화예술관광 지원) 국민연금콜센터발콜 독거노인 생활지원 백신접종 예약·상담수행 지원(콜센터업무) 기관 내 현장선별진료소 설치 방역당국 필요정보 실시간 제공(기관보유 데이터) 	<ul style="list-style-type: none"> 직원 백신접종을 제고 캠페인 기관생활방역체계 운영(진·지원 방역수칙 확대) 매뉴얼·업무연속성계획(BCP) 고도화 클라우드 기반 원격근무환경 구축(고객통화 시 직원개인정보 유출 방지) 	<ul style="list-style-type: none"> 의료기관우방문 언택트직접 진단체계 구축(영상진단 및 원격심사)
근로복지공단	<ul style="list-style-type: none"> 감염병역학조사관 단계별 교육 확대 예방접종인력 및 백신개발인력 전문교육 실시 비대면재택치료 의료진교육 확대 방역단계별 교육운영지침 마련 교육콘텐츠 공유플랫폼 구축 및 활성화 비대면교육인프라 구축(카메라, 음향장비 등) 보건의료데이터 활용분야 확대 비이오헬스유엔벤처기업 맞춤형 컨설팅 확대 고용보험사각지대 청년대상교육강화 지역별 외국인환자 유치전문인력 양성 	<ul style="list-style-type: none"> 온누리상품권 구매 청사임점업체임대료 감면 계약부담 완화(선금지급률 향상 및 지급기한 단축) 임직원 기부 및 나눔 활동 	<ul style="list-style-type: none"> 스마트워크·재택근무·탄력근무 확대(근거규정 마련 및 정보보안 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> 내부기능 디지털전환 추진(비대면 심사·온라인 자문·자료 제출 디지털화) 수요자중심 디지털전환 추진(지원금모바일 신청·심사청구 관료지원 전자승달시스템 구축) A·로봇기술 적용 확대(시가반 접수시스템·웨어러블 재활로봇)
보건복지 인재원	<ul style="list-style-type: none"> 감염병역학조사관 단계별 교육 확대 예방접종인력 및 백신개발인력 전문교육 실시 비대면재택치료 의료진교육 확대 방역단계별 교육운영지침 마련 교육콘텐츠 공유플랫폼 구축 및 활성화 비대면교육인프라 구축(카메라, 음향장비 등) 보건의료데이터 활용분야 확대 비이오헬스유엔벤처기업 맞춤형 컨설팅 확대 고용보험사각지대 청년대상교육강화 지역별 외국인환자 유치전문인력 양성 	<ul style="list-style-type: none"> 임직원 성과급 일부 온누리 상품권 지급 동아촌상생협력기금 출연 지역소외계층 안전점검 및 건강관리 봉사 지역청년 진로탐색교육 운영 협력기업 간담회 추진(공급비용 단가 조정) 동반성장물 신규 도입 	<ul style="list-style-type: none"> 원격·재택근무 환경 구축(보안 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> VR·음성인식 및 학습콘텐츠 기획·개발 메타버스 시범사업 운영(웹세미나 등) 의료빅데이터 인공지능솔루션 개발 프로젝트 추진

〈표 V-2〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
한국건강증진개발원	<ul style="list-style-type: none"> · 의료· 방역전문인력 신규일자리 창출 · 신규 공중보건이나 방역현장 배치 · 지역보건의료기관 평가 완화 (우예지표 확대 및 보고빈도 조정) · 신별진료소 시설· 장비 긴급 확충 · 공중디지털헬스케어 표준화· 진단도구 개발 · 메타버스 건강생활지원센터 구축 · 취약계층 건강관리 사각지대 발굴 및 서비스연계 · ICT 건강관리서비스 전문기일자리 창출 · 의료취약지 통신네트워크 향상 	<ul style="list-style-type: none"> · 임직원 성과급 8.7% · 은누리상품권 지급 · 사회적기업· 중소기업인 동반 성장물 도입 · 지역진통시장지매결연 협약 · 계약절차 간소화 및 신속지출 개편 · 코로나-19 대응국제협력 결의 참여 · 가점중앙생활치료센터 직접 운영 	<ul style="list-style-type: none"> · 코로나-19 대응단계별 대응수칙 및 방역체계 구축 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용데이터 빅데이터플랫폼 확대· 관리 · 인공지능기반 고용서비스 개발· 시범 적용 · 고용서비스 One-stop 대전환(내부업무 및 외부서비스)
한국고용정보원	<ul style="list-style-type: none"> · 지역대학 취업역량 강화를 위한 지원프로그램 · 청소년 진로 탐색프로그램 실시 · 중소기업 적합인재 확보 지원(워크넷 공고) · 중소기업 해외시장 판로 개척 지원 · 코로나-19 청년지원정책 정보 제공 · 고용전산망 활용 고용안전망 확대 (특별고용· 프리랜서 등) · 고용위기 위험지역 일자리 연계사업 추진 (울산· 부산 등) · 실시간 노동시장 분석 및 사업현장 정보 제공 · 비대면 구인· 구직 일지리매칭 강화 (화상플랫폼) 	<ul style="list-style-type: none"> · 소상공인 방역용품 기부 · 협력이익공유제 도입 · 상생결제시스템 도입· 선금지급 활성화 · 재난예방체계 고도화 (긴급 상황 대응 시나리오 개정) 	<ul style="list-style-type: none"> · 비대면 업무환경 조성 (비대면회의실, 재택근무 보안조치 등) 	<ul style="list-style-type: none"> · 고용데이터 빅데이터플랫폼 확대· 관리 · 인공지능기반 고용서비스 개발· 시범 적용 · 고용서비스 One-stop 대전환(내부업무 및 외부서비스)
한국노인인력개발원	<ul style="list-style-type: none"> · 노인일자리 신규 직무 발굴 · 일지리사업 참여노인 배신점검 확대 · 노인일자리 생산방역물품 제작 및 배포 · 소상공인· 지역일자 사업지원금 확대 · 보조자금 중소기업 노인고용 목표 유예 	<ul style="list-style-type: none"> · 기관 예산절감을 통한 방역현장 물품지원 · 안진가이드 개발 및 배포 · 생활방역· 심리방역 캠페인 실시 · 관여별 직원자발적 봉사· 현장 지원(소득· 방역관리· 일지리현장 등) · 지역생활방역 강화(지자체· 보건소 방역업무 지원) · 노인고용기업제품 우선구매 		<ul style="list-style-type: none"> · 디지털전환 노인일자리 창출 (시 데이타라벨러, 공공데이터 수집원 등) · 모바일신분증 활용 근태관리 고도화

〈표 V-2〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
한국보건 산업진흥원	<ul style="list-style-type: none"> • 백신수급 안정화를 위한 글로벌백신 허브추진단 구축 • 백신 생산 기반 구축을 위한 투자유치 • 백신개발 긴급자금지원 • 제약·바이오 해외진출 확대지원사업 강화 • 혁신형의료기기 인증기업 홍보 • 바이오헬스산업특화 정책금융펀드 기획 • 바이오헬스 해외인허가 및 기술이전·개발 지원 • Post 코로나-19 대비바이오헬스 육성전략 계획 수립 	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 시설방역 및 생필품 지원 • 지역·사회적기업 생산제품 공공구매 • 지역 거점병원 R&D 지원 강화 • 중소·벤처기업 맞춤형 투자·융자 지원 		<ul style="list-style-type: none"> • 스마트병원 신도모형 개발 (원격종합진료·스마트감염관리) • 돌봄로봇서비스 개발 프로젝트 공동추진(산업부·복지부) • 바이오헬스 빅데이터 구축 (허구질환) • 보건의료데이터 활용플랫폼 운영 • 감염병특화기술개발 개방형 실험실 운영 • 바이오장입기업 비대면지원 플랫폼 구축
한국보육 진흥원	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화 아동 및 육아시설 임직원 채용기부 • 보육현장지원 강화(발달교육·대체교육 지원) • 보육교직원 심리지원 및 힐링프로그램 운영 • 전국어린이집 코로나-19 대응지침 전파 • 코로나-19 대응추진단 구축 및 운영 • 어린이집대체교사 지원 • 어린이집 평가시기 조정 • 시간제보육 확대 • 디지털 힐링프로그램 도입(메타버스·비대면) • 보육현장 혁신제품 도입 • 어린이집 셀프모니터링·스마트평가체계 구축 • 영유아스마트식단관리 시기술 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 임원 성과급 일부 온누리 상품권 대체지급 • 임직원 나눔·봉사활동 • 중소기업·사회적기업 판로 지원 • 공공구매 선결제·선구매 		
한국보훈복지 의료공단	<ul style="list-style-type: none"> • 의료복지 사각지대 취약계층 지원 • 전국보훈병원을 감염병전담병원으로 전환 운영 • 위드코로나(생활치료) 단계에 따라 치료관리 이원화(생활치료센터·재택치료관리 등) • 확진자 이관응급 이송·치료체계 마련 	<ul style="list-style-type: none"> • 임직원 상품모금 • 임대료·계약 수수료 감면 • 취약계층 방역물품·생필품 지원 • 온누리상품권 구매 확대 • 지역체육활동시설·인프라 구축 • 공공도서관 개관 지원 • 지역개최 인권영화제 후원 • 영세업체 대금선결제 및 선금지급 확대 • 취약계층·청년지원리 창출 확대 		<ul style="list-style-type: none"> • 비대면원격진료모형 구축 • 원격협력진료 시범사업 추진 • 재활의료기기 R&D 육성 강화 • AI·IoT 기반 노인건강관리 서비스 • 의료취약지 디지털의료지원 활성화(코로나-19 원격진료 한시 허용·원격진료 합법화 추진)

〈표 V-2〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
한국사회 보장정보원	<ul style="list-style-type: none"> • 백신사전예약시스템 개선 • 전자출입명부 백신정보 연계(영역패스 개발) • 확진자통합관리시스템 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 직원 기부활동(착안계층 청소년 장학금·백신나눔캠페인 등) • 중소기업 대상 지원 강화 (영세중소기업 사무실 무상임대·기술 무상제공) 		<ul style="list-style-type: none"> • 비대면원격진료모델 구축 • 원격협력 진료시범 사업추진 • 재활의료기기 R&D 육성강화 • AI·IoT 기반 노인건강관리서비스 • 의료추적자 디지털의료지원 활성화(코로나원격진료·한시허용·원격진료로 합병화 추진)
한국신용인전 보건의단	<ul style="list-style-type: none"> • 비대면 산재예방 감시체계 구축 • 비대면 교육과정 개설 및 안전인증시스템 • 산재취약계층(외국인·폐기물처리업·어업 등) 안전예방사업 수행 • 필수노동자 건강증진 지원(특수건강진단·사후관리 등) • 스타트업·중소기업 판로지원 및 기술보호 비용 지원 • 찾아가는 출장검진 버스 지원 • 「중대재해처벌법」 제정 및 적용 	<ul style="list-style-type: none"> • 다문화이동 교육 • 시각장애인 독서 지원 • 결식아동 지원 • 기관운영시설 지역 개방 (도서관·스튜디오·전기차충전소) • 장학재단 지원 • 타 부처와 정책 공조 인프라 강화 (산재대응공조조직체계 개편·스타트업 산업안전 관련 기업 육성) 	<ul style="list-style-type: none"> • 사고데이터 기반 산재예방 시스템 개발 • 공공데이터 개방·확대 제고 (산재데이터품질관리·이용편의성 강화) • 산업현장 재해예방 스마트 모니터링기술 도입 	
한국장애인 고용공단	<ul style="list-style-type: none"> • 장애인 고용기업 제품구매 촉진 • 장애인 일자리 창출 확대 • 장애인 취업활동 유인 (규칙수용 확대·지급요건 완화) • 장애인 고용장려금 제도 개선 (신속지급·우선업종 확대) • 기업단기별 장애교육 훈련 시나리오 대응 (훈련법시 및 기술사 운영방침 수립) • 장애인 훈련직종 융복합영역 확대 (미래신산업 분야) 		<ul style="list-style-type: none"> • 비대면 업무 혁신 기반 인프라 구축(네트워킹 대역폭 확대, 인터넷 독립망 구축) 	<ul style="list-style-type: none"> • 비대면 직업훈련플랫폼 개발 (장애인 웹접근성 향상) • 온라인 장애인 인식개선 교육콘텐츠 개발 • 신기술접목 장애인 일자리 창출 기반 조성(보조공학기술) • VR기술 활용 자기주도적 훈련 프로그램 개발

자료: 한국조세재정연구원 공공기관 연구센터 내부자료(2021)를 토대로 저자 작성

4. 경제지원 분야

경제지원 분야의 기관들은 각 정책대상은 상이할 수 있으나 공통적으로 금융 또는 교육훈련 지원을 통해 국민경제 발전에 기여하는 것을 목적으로 하는 기술보증기금, 서민금융진흥원, 소상공인시장진흥공단, 신용보증기금, 한국산업인력공단 등 11개 기관이다. 경제지원 분야 공공기관의 코로나-19 대응 양상을 구분하여 살펴보면 <표 V-3>과 같다.

해당 분야의 코로나-19 대응을 전반적으로 살펴보면, 보건복지 분야와 동일하게 핵심기능을 중심으로 이루어졌음을 확인할 수 있다. 구체적으로 각 정책대상자(계층)에 대한 금융지원을 확대하거나 지원을 강화하는 방안을 마련하였고, 기술료, 금융비용의 절감을 통해 거래비용을 줄이는 등 금융지원을 확대하는 대응방안을 마련하였다. 아울러 정부가 추진하는 뉴딜정책을 활용하여 정책대상자에게 교육훈련을 제공하거나 업을 지속적으로 수행할 수 있도록 인프라를 제공하는 등의 대응을 펼쳤다. 특히 중소기업기술정보진흥원, 중소벤처기업진흥공단, 창업진흥원은 일회적인 금전적인 지원뿐 아니라 각종 교육, 스타트업 지원, 판로 확보, R&D 투자 지원 등 장기적인 관점에서 지속가능성을 지닌 대응을 마련하였다.

다음으로 보건복지 분야와 동일하게 취약계층에 대한 사회공헌 활동, 임직원의 자발적 성과급 반납 및 기부, 방역물품 지급 등의 조치가 기본적으로 이루어졌다. 한편 서민금융진흥원이나 소상공인진흥공단과 같이 자영업에 대한 컨설팅, 취약계층취업지원 서비스, 신용·부채관리 컨설팅을 활성화하고, 청년세대의 자산형성지원, 고용안전망 강화 등 본연의 임무에서 파생하여 새로운 기능을 창출하는 모습도 보였다.

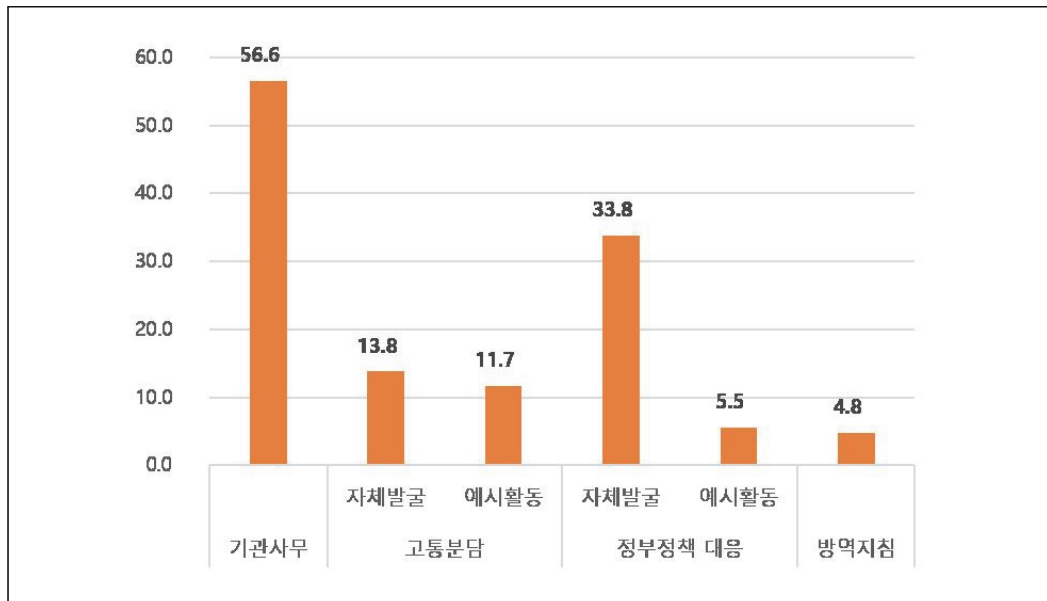
다음으로 내부관리에 있어서는 두 분야가 모두 동일한 수준으로 스마트워크, 재택근무, 탄력근무가 가능한 환경과 인프라를 구축하거나 내부 방역체계 또는 지침을 마련하는 노력을 하였고, 혁신의 경우는 빅데이터, 디지털 전환 등 기술환경의 변화를 촉진하는 활동들을 제시하였는데, 보건복지 분야에 비해서는 다소 낮은 수준임을 확인할 수 있다.

경제지원 분야의 공공기관들은 기관의 주요기능과 주요기능에서 파생한 부수적인 기능들을 토대로 코로나-19에 따른 환경 변화에 대응한 것을 확인할 수 있다.

한편 경제지원 분야 공공기관(10개)이 2021년을 기준으로 수행한 대응 활동을 기관 사무, 고통분담, 정부정책 대응, 방역지침 등 네 개 유형으로 분류하여 집계한 결과는 [그림 V-6]과 같다. 경제지원 분야 공공기관은 기관 고유의 사업과 활동이 가장 높은 비중(56.6%)을 차지하고 있으며, 이어서 고통분담 노력에 해당하는 경영활동이 두 번째로 많은 비중(33.8%)으로 집계되었다. 이는 경영평가 편람에서 제시하는 예시 활동(고통분담 11.7%, 정부정책 대응 5.5%)을 제외한 수치로, 각 기관이 새로운 지원사업과 지원대상을 자체적으로 발굴하여 추진한 실적으로 간주할 수 있다. 반면 정부의 방역지침 준수와 관련된 비중은 4.8%에 불과한 것을 확인할 수 있다.

[그림 V-5] 경제지원 분야 공공기관 대응 활동 유형별 현황

(단위: %)



자료: 저자 작성

〈표 V-3〉 경제지원 분야 코로나-19 대응 현황(2021년)

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
기술보증기금	<ul style="list-style-type: none"> • 비상대응 프로세스 구축 • 역대 최대규모 유동성 지원 • 코로나-19 시대 기술혁신 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 취약계층 사회공헌 활동 강화 • 고용창출과 고용유지 노력 • 녹색금융 그린뉴딜 선도 • 휴먼·지역균형 뉴딜로 공공성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 고통분담 및 안전 근무환경 	<ul style="list-style-type: none"> • 디지털·데이터 혁신사업
서민금융진흥원	<ul style="list-style-type: none"> • 정책서민금융 공급 확대 • 코로나-19 지원정책 강화 • 서민금융비용 부담 완화 • 저신용자 신용도 제고 • 청년희망적금·예산 확보 • 정책서민금융공급 확대 • 저소득·청년층 지원 강화(한도 확대) • 저신용자 맞춤형 금융상품 개발·공급 • 소상공인 영세자영업자 대상 3중 세트 운영 (생활유예, 이차지원, 특별자금 공급) • 서민·취약계층 포용상당서비스 확대 • 코로나-19 취약계층 중점지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회공헌 활동 강화(노사 공동 사회공헌 추진, 예산집행 등 정부정책 이행) • 비대면 금융서비스 강화 • 임직원의 자발적 기부 • 노사공동 봉사활동 • 내수 활성화 및 경제활력 제고 (일자리 창출, 취약소비, 나눔 및 기부, 정부정책 이행) • 휴먼예금찾아중흥보 및 조희·지급 • 불법사금융 및 서민금융사칭 대응 강화 • 자영업 컨설팅 서비스 강화 • 취약계층 취업지원 서비스 강화 • 신용·부채 관리 컨설팅 활성화 • [그린뉴딜] 정책 지원(탄소배출 절감, 녹색제품 구매 확대) • 그린뉴딜 정책지원 고도화 (환경경영 전담조직 구축·운영) • [휴먼뉴딜] 청년세대의 자선 형성 지원 • [휴먼뉴딜] 청년고용안전망 강화 (구직-채용-고속 단계별 지원) 	<ul style="list-style-type: none"> • 서민금융의 디지털 서비스 혁신을 위한 온라인 채널 고도화 • 온택트 금융교육 도입 	

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
소상공인시장 진흥공단	<ul style="list-style-type: none"> • 소상공인 위기극복을 위한 제도개선 (연체기준 개선, 지원요건 완화, 재난지원 확대) • 취약계층별 맞춤형 지원 • 지역본부 주도 민관합력을 통한 지역 소상공인 생존 보장 • 지원금 확대·기준 개선 • 코로나-19로 인한 영업제한의 과도한 확산방지 기반 (법적 근거 및 기준 마련) 및 맞춤형 보상 실현, 정책 개선 • 폐업소상공인 재도약 지원 (전략체계 고도화, 이동성 지원, 재기 저해요인 해소, 재창·취업 성공률 제고) • [휴먼뉴딜] 긴급용자 실행 • [휴먼뉴딜] 고용보험료 지원(고용안정만 강화) • [디지털뉴딜] 업종별 스마트기술 보급 • [디지털뉴딜] 소규모 제조업 생산공정 스마트화(컨설팅, 교육, 기술보급 지원 대상 확대) 	<ul style="list-style-type: none"> • 임직원의 지별적 성과급 반납 • 소상공인 대상 근로나눔 • 전국 지역조직 주도 '지역경제 살리기' • 정책자금 지원역량 축적을 통한 지원체계 고도화 • 자기 신속진행을 위한 지원체계 구축 및 관계기관 협업 • 공단 인프라를 활용한 신속응대 • 내수 활성화를 위한 전방·위적 활동 지원 • 매출감소 대응을 위한 마케팅 활동 • 지역경제 활력 제고 (지역 기반 행사와 원도심 활성화 지원) • [휴먼뉴딜] 청년소상공인 발굴·육성(교육·체험·자금 연계 지원) • [그린뉴딜] 소상공인 친환경·저탄소 경영지원 • [그린뉴딜] 전국전통시장 '제로웨이스트' 캠페인 추진 • [지역뉴딜] 고유사업과 지역별 특색 연계, 지역균형 발전 도모 	<ul style="list-style-type: none"> • 손실보상을 위한 조직 개편 (전담부서 구성 및 운영, 전담센터 설치) • [휴먼뉴딜] 전문·인력 공공 일자리 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 온라인 역량 강화, 판로 확대 • [디지털뉴딜] 소상공인 맞춤형 온라인 진출 지원으로 디지털 전환 대응

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
신용보증기금 예금보험공사	<ul style="list-style-type: none"> • 56.1조원의 보증공급 지원 • 민생경제 신속회복을 위한 4.1조원 특별보증 지원 • P-CBO(채권담보부증권) 지원(5.1조원) • 코로나-19 피해기업에 대한 맞춤형 지원 • 코로나-19 경제 파급영향 최소화 및 기업경쟁력 강화 노력(중소기업 조기자금 조달 및 연세부도 방지 역할, 혁신금융 활성화, 디지털 기반연진시스템 구축) • 부실 발생기업의 채무부담 완화를 통한 재기지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 중소기업 대금결제 및 구매환경 개선 • 소상공인과 함께 하는 위기극복프로그램 실천 (소비진작, 친환경 위생용품 지원, 임대서비스 완화) • 지역사회 기부(마스크, 도시락 및 안부전화, 지원금 지급) • 보증금 지원 확대(일자리 창출 및 고용시장 안정) • 코로나-19 피해기업 경영 정상화 · 재도전 유도 • 채무자의 신용회복 지원 확대 • [그린뉴딜] 녹색보증 지원으로 신재생에너지산업 활성화 • [그린뉴딜] 유관기관 협력 기반의 에코존프로젝트 실시 • [휴먼뉴딜] 청년창업 활성화 • [휴먼뉴딜] 지역 교육격차 완화를 위한 사회공헌활동 전개 • [지역균형뉴딜] 지역뉴딜기업 공동발굴 · 육성 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나-19 확산방지를 위한 '방어벽' 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • [디지털 뉴딜] Easy-One 보증 고도화 및 경영분석 서비스 도입, 매출채권보험 플랫폼 고도화 및 빅데이터 마케팅
	<ul style="list-style-type: none"> • 금융권 취약 채무자의 부담 경감 • 민간금융지원 확대 	<ul style="list-style-type: none"> • 내수경제 활성화 (정부 경제회복정책 지원) • [그린뉴딜] 탄소중립정책 강화 • [휴먼뉴딜] 사회적경제기업 성장지원, 일자리 확대, 격차 해소 • [지역균형뉴딜] 균형발전 지원을 통한 지역경제 활력 제고 	<ul style="list-style-type: none"> • 방역수칙 준수 및 안전 · 보건체계 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • [디지털뉴딜] 디지털 신기술 선도, 이용자 친화적 금융서비스 제공

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
<p>중소기업기술 정보진흥원</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 상생계약제도(조달기업 지원을 위한 계약 특례의 연장-긴급입찰, 선금지급 한도 확대) 연장 운영 • R&D 지원사업 특별지침 연장 (민간부담금 완화, 인건비 지원 및 현금 인정, 기술료 납부유예, 인정범위 확대) • 청년인력 채용 기술료 유예 및 감면 • 우수중소기업 공내공공도입 및 해외조달 판로 지원(우수연구개발 혁신제품 발굴, 지정, 우수연구개발 혁신제품 대상 판로 지원) • 중소기업의 사업화 성공을 위한 금융-투자 확대 지원 • 중소기업 해외판로 및 R&D인증, 채용 지원 • 스마트공장 보급을 통해 K-방역 제품의 생산·공급체계 구축 • R&D-사업화 연계지원을 통해 K-방역 유망 기술 시장 진출 • [디지털뉴딜] 디지털전환-제조기업의 글로벌 경쟁력 제고를 위한 스마트공장 보급, '디지털 클러스터형' 스마트공장 보급을 통해 메가네트워크 조성, 인공지는 제조데이터 플랫폼 활성화를 통한 제조혁신 선도기업 육성 • [디지털뉴딜] 디지털·비대면서비스 지원으로 신성장동력 창출-스마트서비스 솔루션 개발·보급, 비대면 서비스 R&D 발굴, 소상공인 대상 비즈니스 모델 기획·개발, 디지털·비대면 인프라 구축(온택트 브릿지) 	<ul style="list-style-type: none"> • 방역물품 선도적 지원 및 코로나-19 극복메세지 전달 • 지역사회 취약계층별 맞춤형 나눔활동(보육·교육 공백, 방남방비 주담, 생계군란 개선) • 코로나-19 선별진료소, 취약지 근무자 등 소외계층 지원 (반아웃 위문, 노고격려, 한혈활동) • 선결제·선구매를 통한 지역 내 소상공인 내수 진작 기여 		

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
<p>중소벤처기업진흥공단</p>	<ul style="list-style-type: none"> • [그린뉴딜] 그린기술 발굴·녹색기술 성장기반 조성을 위한 사업화 중점지원, 탄소중립형 스마트공장 전환을 위한 원스톱패키지 지원 및 상생협력형 과제 기획·발굴 • [휴먼뉴딜] 미래성장 분야 인력양성을 위한 R&D 투자지원, 우수창업 기업의 기술혁신 기회 제공, 기술인재 채용 지원 • [지역균형뉴딜] 지역대학·연구기관 인프라를 활용한 지역중소기업 육성, 지역사업 인수에 따른 국가 R&D와 지역혁신체계 시너지창출 기반 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • (중소기업, 소상공인) 임대료 감면 • 정책자금 특별 민간연장·상환유예·채무 조정으로 중소기업 대출금 상환부담 완화 • 계약절차 완화 및 선금지급 확대를 통한 거래중소기업 위기극복 지원 • 정책자금 지원대상 확대(경영정상화 지원) • 맞춤형 지원을 통한 중소기업 수출 회복·안정적인 물류기반 공급을 통한 중소기업 수출 증진 • K-방역 전담케어 운영을 통한 수출 경쟁력 강화 • 일자리 매칭을 통한 중소기업 인력난 해소 • [디지털뉴딜] 중소기업 스마트화·신산업 육성과 정책자금 프로세스 비대면화 • [그린뉴딜] 저탄소화 기반 구축 및 그린분야혁신기업 육성(6,122개사) • [휴먼뉴딜] 일자리 동기·매칭·창출·유지 중심 일자리 사업 고도화로 중소기업 일자리 창출·고용안정 지원 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나-19 장기화에 따른 소외계층을 위한 기부와 나눔 (현물, 현금, 그림책 지원, 생활용품 나눔) • 일자리 나누기·유지·매칭 및 취업지원을 통한 청년 고용충격 극복 • 내일채움공제 확대·신설·개편을 통한 청년세대 임금격차 해소 및 장기재직 지원 • 1사1심 자매결연 선택 근무 도입 (지역경제 활성화) • 상품권 대체지급 및 마스코 배포를 통한 지역위기 극복 지원 • 생활치료센터 재공(연수시설 활용) • 정책자금 프로세스 과정 개선 (비대면·디지털 지원체계 마련) - 비대면 방식 도입을 통한 디지털 정책금융 지원체계 전환, 무상담 지원 트랙 신설 및 애플리케이션 제도 	<ul style="list-style-type: none"> • 선제적 대응을 통한 중소기업 스페셜업 - 신규사업 확보 및 조직 신설을 통한 중소기업 성장동력 마련 • [제도개편] 중소기업 구조 혁신-사업·노동·디지털 전환을 위한 기업별 로드맵 및 필요사업 연계지원 기반 마련

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	형식
<p>창업진흥원</p>	<ul style="list-style-type: none"> • 창업기업 지원 중점과제 수립 • 창업기업 아이템 실증비 및 기술보호 지원-고기술분야 시장 진입장벽 해소 • 창업기업 운영자금 보조, 금융상품 연계지원-경영활동지원 • 창업기업 시범비관리지침 및 규정 완화 • 청년창업생태계 조성을 위한 지원 프로그램 운영 • 창업기업 공공조달시장 접근성 제고 • 창업기업 고용지원체계 내실화 • 혁신산업분야 지원 강화 및 규제 개선 • 규제 발굴 및 혁신-경영활동 제고, 신산업 육성 기반 마련 • [그린뉴딜] 그린스타트업파크 조성, 녹색유망기업 선제적 발굴 육성 • [휴먼뉴딜] 디지털인재 양성을 통한 창업기업과 청년인재 매칭-청년구직자 SOS프로젝트, 스타트업 디지털일자리 지원 소외계층 창업지원 • [지역균형뉴딜] 지역균형을 이루는 체계적인 인프라 구축 및 운영으로 통한 지역창업 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> • [그린뉴딜] 중소벤처 기업 ESG 경영인식 제고·확산 및 역량강화 교육 • [휴먼뉴딜] 기관 청년중심 채용 강화-청년일자리 창출 • [지역균형뉴딜] 민관협력 체계 강화를 통한 지역혁신기업 성장 촉진 및 지역일자리 창출 	<ul style="list-style-type: none"> • 코로나 19 극복지원·지역사회 기부활동 추진 • 전 직원 마음나눔 동참 (직원 급여 기부 및 성과급 전환 지급) • 성과급 일부 상생화폐 지급 및 소통프로그램 활성화를 통한 지역소비 촉진 • 로컬생산물 구매 장려 및 사회적기업 자활지원으로 지역 일자리 창출 기여 • 난민수용지역 K방역 지원 • 임직원 한철 장려 • 코로나-19로 인한 2차 사각지대 피해방지 대책 수립 및 활동 • [디지털뉴딜] DNA사업 및 육성 비대면창업서비스 고도화로 전 사업 디지털융복합화 대응 지원-민간주도·정부지원 방식으로 DNA 사업 활성화 및 생태계 강화. 비대면 분야 전용지원사업 강화, 대면활동 축소에 따른 매출감감 기업에 대한 비대면 판로 활용 역량 제고 지원 	

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
한국자산 관리공사	<ul style="list-style-type: none"> • With 코로나 특별대책으로 채무상환 부담 경감 • 소상공인, 중소기업 대상으로 고정비 절감과 자금난 해소를 위한 지원 • 시각지대 발굴 및 지원-플랫폼운송업자 교통상해보험 무상지원, 소상공인 힐링캠페인 • 국민금융생활 안정-개인연체채권 매입, 펀드연장 및 확대, 상환유예, 연체이자 면제 연장, 가계 신용회복 촉진플랫폼 구축, 소상공인 재도전 부스타트 프로그램 • 위기기업 구조 개선 및 신성장 지원 (폐기지형 화생기업 금융지원 고도화, 주력산업 경쟁력 강화지원, 사업구조 개선지원) • 투자집행을 제고와 선결제, 선구매 이행 • 코로나-19 이후 리스크에 대비한 전략 수립 (선제적, 예방적 채권 인수, 화생기업 채권 인수 강화, 신산업전환 유동성 지원 확대, 국공유지 복합개발 추진) • [그린뉴딜] 캠프형 탄소중립(그린모빌리티 투자, 해운사 녹색전환, 사업지원펀드 투자, 중소기업 ESG 체질개선) 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역사회 교통분담 프로그램-판로 지원, 소외계층 지원 • 지역상권 지원, 임직원 동참 (기부, 나눔, 봉사) • 시각지대 발굴 및 지원-보호종료아동 주거안정 지원 • 국민심타-소외계층 돌봄 공간 마련, 도심 속 공간조성 (인직원결음캠페인-1억결음 기부) • 지역문제 신도적 해결 (신별진로소 의료진 지원, 감염병 예방물품, 지역사회 환경 개선, 청년문제, 사회적기업 지원) • 공자산 개발을 통한 지역경제 활성화 도모(규유재산 활용 지역생활 SOC 공급, 유류도심 토지 개발, 간질투자 확대) • [휴먼뉴딜] 청년희망ON (청년정책 소셜벤처하브, 무산형 청년창업하브, 온비드데이터 활용비즈니스모델 개발지원, 청년맞춤 주택 공급) • [휴먼뉴딜] 취약계층 지원 (성실생활 신용평가 인센티브 제공, 소상공인 힐링캠페인, 도서관 개설, 저소득가정 노트북 제공 등 디지털 학습환경 구축, 이주배경가정 아동 멘토링 및 문화활동 지원) • [그린뉴딜] 친환경 개발(공공개발 녹색건축가이드라인 마련, 제로에너지빌딩 시범사업 추진) 	<ul style="list-style-type: none"> • 업무방식 · 환경개선을 통한 감염병 확산 최소화(비대면 서비스, 온비드, 근모임집도 개선, 비대면 회의 환경 및 선제적 방역체계 구축) 	

〈표 V-3〉의 계속

기관명	주요기능	부수기능	내부관리	혁신
한국주택 금융공사	<ul style="list-style-type: none"> • 주거비용 절감으로 국민 주거안정(유동화 사업, 주택보증·채권관리, 주택연금) • 대출이자 감면 확대로 피해기업 위기극복 지원 • 정부 재정지원으로 국민고통 분담 • 전방위적 주택금융 지원을 통한 민생경제 회복 지원(사회적약자 주택금융 지원, 코로나-19 맞춤형 차주 재기지원, 서민 주거 비용 경감, 내부 활성화) • 사회적약자 주거사다리 금융 지원 (주택보증, 주택연금, 채권관리) • 재기지원 강화(특수형태고용종사 지원금 상환유예 지원, 취약차주 재기지원 패키지, 부실채무자 상시 재기지원) • 금융시장 변동에 대한 선제 대응으로 주거부담 완화(정책모기지 공금 기반-해외 투자유치, MBS 발행구조 다변화, 내집미련비용 절감-저금리정책 모기지 공금, 정책모기지 신상품 출시) • [디지털뉴딜] 비대면, 디지털주택금융서비스 제공(데이터 개방 및 공유, 비대면서비스 접근성 강화) 	<ul style="list-style-type: none"> • [디지털 뉴딜] 온베드 프리미엄 서비스(간물사진 등 디지털 콘텐츠 제공), 스마트 국유재산 안전관리(3D 드론 영상)을 통한 재해위험 재산 안전점검) • 직원 참여로 조성한 펀드를 통한 재난 취약계층 집중 지원 • HF드림일자리사업을 통한 사회적약자 소비여력 확대 • 주택연금 이용 고령층의 실질소득 증대 • 부산지역 중소기업제품 구매 확대 및 판로개척 지원 • [그린뉴딜] 친환경 인프라 확대 (미래자산업 육성 지원, 그린리모델링사업 지원 확대, ESG 채권시장 활성화) • [휴먼뉴딜] 청년층 등 사회적 약자 맞춤형 금융 및 교육지원 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 철저한 정부 방역수칙 준수 	<ul style="list-style-type: none"> • [디지털 뉴딜] 혁신금융 고도화에 따른 주요사업 디지털 전환(업무 자동화, 정책모기지, 주택보증, 주택연금)

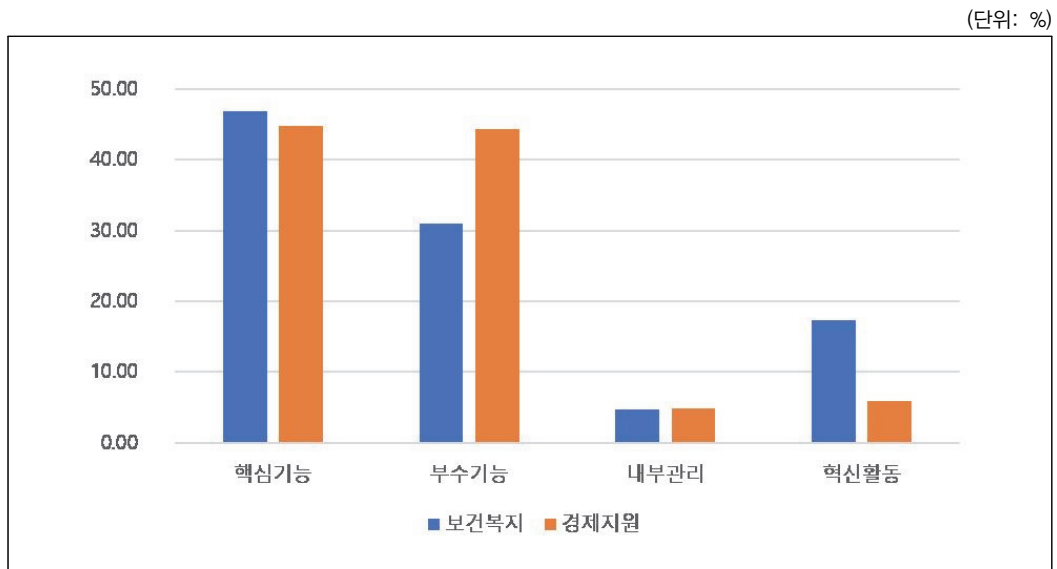
자료: 한국조세재정연구원 공공기관 연구센터 내부자료(2021)를 토대로 저자 작성

5. 소결

가. 종합비교

이상에서 살펴본 보건복지와 경제지원 분야별 공공기관의 코로나-19 대응을 각 부문별로 수치화하여 살펴보면 [그림 V-6]과 같음을 알 수 있다. 그림과 수치에서 확인할 수 있듯이 두 분야 공공기관 모두 핵심기능을 중심으로 코로나-19 대응이 이루어졌으며, 내부관리에 부문도 비슷한 수준임을 확인할 수 있다. 다만 부수적 기능, 즉 지역사회에 대한 기여 또는 핵심기능에서 파생하거나 새로운 기능을 도출하여 대응한 사례는 보건복지 분야 공공기관보다는 경제지원 공공기관의 비중이 약 50% 정도 높은 반면, 디지털 전환 또는 4차 산업혁명을 토대로 한 혁신 활동은 경제지원 분야에서 두드러지게 나타나지 않았다.

[그림 V-6] 분야별 공공기관의 코로나-19 대응



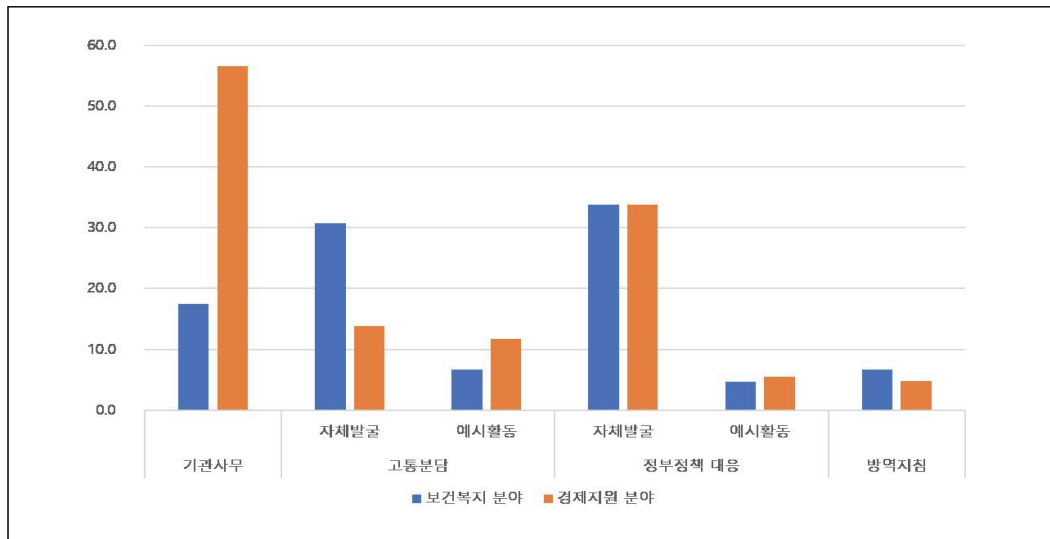
자료: 저자 작성

보건복지(14개) 및 경제지원(10개) 분야의 공공기관이 2021년을 기준으로 수행한 대응 활동을 상술한 네 개의 유형으로 분류하여 집계한 결과, 다음 [그림 V-7]과 같은 대응 현황을 확인할 수 있다. 두 분야를 비교하여 살펴보면, 정부정책 대응

유형과 방역지침 유형의 대응은 두 분야가 비슷한 양상을 보인다. 다만 기관사무와 고통분담 유형의 대응은 상이한 결과를 나타내는바, 먼저 경제지원 분야 공공기관의 경우, 전체 대응 가운데 기관사무와 관련된 코로나-19 대응이 56.6%로 가장 많고, 고통분담 유형은 자체 발굴과 편람에 제시한 활동이 비슷한 수준이다. 반면 보건복지 분야는 방역지침을 제외한 여타 유형 가운데 기관사무와 관련된 대응의 비중이 가장 낮은 수준(17.4%)이다. 고통분담과 정부 정책대응을 비교하면, 양 유형 모두 예시 활동보다는 자체 발굴의 비중이 높은 수준임을 확인할 수 있다. 이 같은 경향은 코로나-19와 같은 위기 상황에서 공공기관이 정부의 지침과 요구에 의해 기능을 수행하는 경직된 행태에 국한되지 않고, 자체적으로 기여할 수 있는 부가적인 활동을 탐색하여 대응할 역량을 갖추고 있음을 보여준다. 즉 코로나-19와 같은 사회재난으로 인해 광범위하게 변화된 환경 속에서 정부가 지향하는 목표와 중점적 대응 영역이 명시된 경우, 공공기관은 큰 틀에서 기관이 수행해야 할 역할을 식별하고 이를 자체적으로 이행할 수 있음을 의미한다.

[그림 V-7] 공공기관 대응 활동 유형별 현황

(단위: %)



자료: 저자 작성

나. 유사·중복 현황

보건복지 분야 공공기관과 경제지원 분야 공공기관이 코로나-19에 대응하여 수행한 활동들 가운데 유사·중복 활동에 해당되는 내용을 선별한 결과, 물품나눔, 봉사, 임금·성과급 반납 및 기부, 선결제·선구매, 취약계층 지원 강화, 비대면 업무체계 구축, 방역지침 마련, 일자리 창출·유지, 임대료·수수료 감면, 중소기업·소상공인 경영지원 등의 활동이 확인되었다. 각 유형별 활동 내역을 분류한 구체적인 기준은 다음 <표 V-4>와 같이 제시된다.

<표 V-4> 코로나-19 대응 유사·중복 활동 현황

중복활동	내용
물품 나눔	• 방역물품·생필품 등 지원
봉사	• 직원봉사단 운영 및 현장지원 등 사회공헌 활동 확대
임금·성과급 반납 및 기부	• 임직원 임금·성과급 기부(지역상품권 대체 포함) 및 방역물품 기부
선결제·선구매	• 공공구매 선결제 및 계약절차 완화를 통한 선금지급 확대
취약계층 지원 강화	• 저소득층·장애인·노인 등 의료·복지 사각지대 취약계층 지원 확대
비대면 업무 구축	• 비대면·디지털 업무환경 구축 및 서비스 인프라 구축
방역지침 마련	• 기관 별도의 업무 지속수행 계획 및 매뉴얼 마련
일자리 창출·유지	• 일자리 유지·매칭·구직 지원 및 고용유지를 위한 지원
임대료·수수료 감면	• 시설 임대료 감면 및 계약 수수료 감면 등
중소기업·소상공인 경영지원	• 위기기업 금융지원(상환유예·이자지원·지원범위 확대) 및 마케팅·홍보 지원

자료: 저자 작성

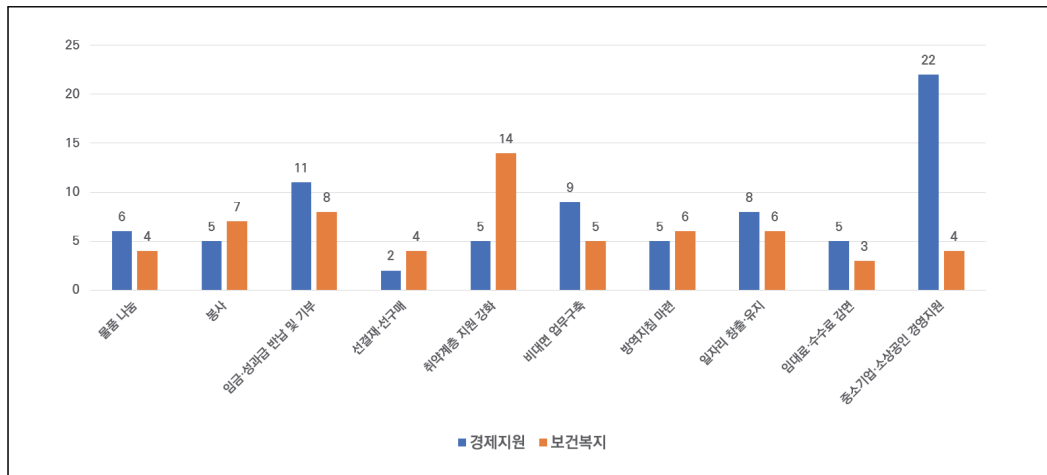
유사·중복 활동 내용의 경우 보건복지 분야와 경제지원 분야 공공기관이 모두 공통적으로 수행한 내용으로 확인되며, 이는 경영실적 평가에서 제시한 예시 활동과 기관이 자체 발굴한 활동을 모두 포함한다. 여기서 확인된 10개 유형의 활동은 보건복지 및 경제지원 분야 공공기관 모두 개별적으로 수행하고 있어 중복사업의 전개에 따른 비효율이 우려된다. 정책이나 사업의 성격에 따라 안정적 공급이나 시장경쟁이 요구되는 환경에서는 유사·중복 체계의 필요성이 인정되기도 하나, 본 연구 사례의 경우 기관이 부가적으로 발굴하여 한시 수행하는 공공활동이므로 비효율성의 가중이 예상된다.

다만 중소기업·소상공인 및 창업기업에 대한 경영지원 활동의 경우 경제지원 분야에서 월등히 높은 빈도로 대응이 이뤄지고 있음이 확인된다(경제지원 분야 22건,

보건복지 분야 4건). 이와 같은 격차가 발생하는 이유는 해당 유형의 활동이 경제 지원 분야 공공기관들이 갖는 본래 목적과 부합하기 때문으로 해석되며, 상환유예·이자지원·판로개척 등 기업 경영활동을 지원하는 기관 고유의 사업과 유사한 성격을 공유하기 때문인 것으로 평가된다. 동일한 맥락에서 보건복지 분야 공공기관 역시 취약계층 지원 강화 유형의 활동에서 대조적인 경향이 나타난다(경제지원 분야 5건, 보건복지 분야 14건). 이는 보건복지 분야 공공기관이 저소득층·장애인·노인 등을 대상으로 기존에 공급하던 서비스를 확대·다변화함으로써 코로나-19에 대한 대응을 강화하는 양상으로 해석된다.

[그림 V-8] 공공기관 대응 활동 중복영역 비교

(단위: 건수)



자료: 저자 작성

Ⅵ. 결론 및 정책적 시사점

코로나-19의 발현과 확산은 단순히 의료, 방역을 넘어 전 세계적으로 실업률과 양극화 등 다양한 사회·경제적 환경 변화를 야기했으며, 이로 인해 공공·민간부문을 막론하고 위기 상황에 대응하고 그로 인해 파생된 문제들을 해결하기 위한 다양한 조치들을 추진하였다. 공공기관 또한 직접적으로 기관 운영을 지속하기 위한 조치뿐 아니라 경제·사회·기술환경의 변화에 따른 전략적 대응의 필요성이 대두되었다. 이를 배경으로 본 연구는 코로나-19라는 위기 상황을 맞이하여 공공기관이 어떠한 대응을 펼쳤는지 확인하고, 향후 위기에 효과적으로 대응하기 위한 정책적 시사점을 도출하고자 하였다.

공공기관은 환경과의 상호작용 및 대응을 하는 데 있어서 대통령·주무부처·기획재정부라는 정부의 각 주체들의 영향을 직접적으로 받는다. 특히 공공기관의 경영성과를 개선하고 책임성을 제고하기 위한 목적으로 실시되는 ‘공기업·준정부기관의 경영평가’는 공공기관 활동과 혁신의 직·간접적인 지침으로 작용한다. 실제로 코로나-19가 본격적으로 확산된 2020년도와 2021년도 공기업·준정부기관 경영평가지표에는 ‘코로나-19에의 대응 및 성과’ 항목이 추가되었고, 관련된 예시가 제시됨에 따라 공공기관들이 이에 부응할 유인이 존재하였다.

이러한 점에 착안하여 본 연구는 코로나-19로 인해 야기된 환경 변화와 직접적으로 관련된 분야인 보건복지와 경제지원 분야 공공기관들(총 24개 기관: 보건복지 14개 기관, 경제지원 10개 기관)의 대응 현황을 살펴보았다. 공공기관의 대응 활동 유형 및 세부내용 살펴보기 위해서 기관 고유 목적에 부합하는 활동과 부가적으로 수행한 활동, 조직내부 관리 활동, 그리고 혁신활동 등으로 분류하여 분석하고, 이러한 활동들이 공공기관이 자체적으로 발굴하여 추진한 것인지, 아니면 단순히 정부가 제시한 사항을 그대로 준수한 것인지를 확인하였다. 아울러 실시된 분석 결과는 종합 비교를 통해 향후 보완·강화가 요구되는 기능을 시사점으로 도출하였다.

그 결과, 보건복지와 경제지원 분야 공공기관 모두 핵심기능을 중심으로 대응이 이루어졌으며, 내부관리 부문도 비슷한 수준임을 확인할 수 있다. 다만 부수적 기능, 즉 지역사회에 대한 기여 또는 핵심기능에서 파생하거나 새로운 기능을 도출하여 대응한 사례는 보건복지 분야 공공기관보다는 경제지원 분야 공공기관의 비중이 약 50% 정도 높은 반면, 디지털 전환 또는 4차 산업혁명을 토대로 한 혁신 활동은 보건복지 분야에 비해 경제지원 분야에서 두드러지게 나타나지 않았음을 확인할 수 있었다.

한편 공공기관 경영평가지표를 기준으로 한 분석 결과를 살펴보면, 정부 정책대응과 방역지침 준수와 관련된 활동의 비중은 양 분야의 공공기관이 비슷한 수준임을 확인하였다. 특히 기관사무와 관련된 대응 활동의 비중은 경제지원 분야의 공공기관이 높고, 고통분담 활동은 보건복지 분야가 다소 높은 비중을 보였다. 한편 대응정책의 자발성, 즉 기관이 자체적으로 발굴한 활동인지, 평가지침에 제시된 활동을 따른 것인지를 기준으로 구분해 보면, 고통분담과 정부 정책대응 모두 예시에서 제시한 활동의 비중보다는 각 공공기관이 자체적으로 발굴한 대응 활동이 높은 수준이었다.

다만 각 분야별 공공기관의 활동의 유사·중복 현황을 추가적으로 확인한 결과, 물품나눔, 봉사, 임금·성과급 반납 및 기부, 선결제·선구매, 취약계층 지원 강화, 비대면 업무체계 구축, 방역지침 마련, 일자리 창출·유지, 임대료·수수료 감면, 중소기업·소상공인 경영지원 등 10개의 활동은 분야를 막론하고 공통적으로 이루어지고 있음을 확인할 수 있다.

이상의 논의를 토대로 정부 및 공공기관 차원의 정책적 시사점을 제시하면 다음과 같다. 첫째, 정부가 지향하는 목표와 중점적 대응 영역을 명확히 설정하여야 한다. 코로나-19에 대응하여 국가별 대처가 매우 상이하게 나타나는 상황에서 여타 국가에 비해 초기에 성공적으로 대응한 것으로 평가받고, 상대적으로 큰 위기를 겪지 않을 수 있었던 원인은 대통령을 둘러싼 방역 당국의 적극적인 지원과 방역집중체제로 꼽을 수 있다(윤기웅·공동성, 2020). 특히 대통령은 국정과제로 ‘코로나-19에 대한 대응체계 고도화’와 ‘피해를 입은 소상공인·자영업자에 대한 지원’을 명시하는 등 위기에 따른 환경 변화에 대처하기 위한 구체적인 방향을 제시하였다. 아울러 보건복지와 경제지원 분야의 공공기관은 정부가 제시하는 환경 변화 대응 정

책에 대해, 본연의 기능을 중심으로 자체적으로 이행할 수 있는 역량을 갖추고 있음을 분석 결과를 토대로 확인하였다. 이는 향후 새로운 위기 상황에서도 정부의 목표와 대응전략이 명확하게 제시될 경우, 공공기관들이 이를 수행할 수 있음을 시사하는 결과이다.

둘째, 공공기관의 경영관리 방침과 사업운용에 직·간접적 영향을 미치는 공기업·준정부기관 경영평가지표에 대한 명확한 설명과 적절한 예시가 수반되어야 한다. ‘공기업·준정부기관 경영평가’상의 평가항목과 지표는 비단 공기업과 준정부기관뿐 아니라 주무부처의 관리방향과 기타공공기관의 경영실적 평가에도 유의미한 영향을 미친다. 분석 결과에서도 볼 수 있듯이 경영평가지표에 대한 명확한 정보(설명과 예시)는 공공기관 활동의 구체적인 방향 설정에 직접적인 가이드라인으로 작용한다는 점에서 이를 보다 명확히 제시할 필요가 있다.

셋째, 공공기관에 직접적인 영향을 미치는 주무부처의 경우, 위기대응 거버넌스를 구축하여 보다 효율적인 대응을 해야 한다. 위기대응에 대한 유사·중복 현황을 살펴보면, 공공기관별로 10개의 활동이 중복적으로 이행된 것을 확인할 수 있었다. 유사·중복 자체를 문제점으로 지적하기에는 무리가 있으나, 위기 대응을 위해 한시 수행하는 공공활동을 보다 효율적으로 수행하기 위해서는 비슷한 산업·분야별 공동대응이 요구된다. 일례로 산업통상자원부는 코로나-19 대응을 위한 구체적인 대책을 발표하고, 소관 공공기관(40개)의 대응 상황 점검과 관리방안을 논의하는 회의를 실시하였다. 이는 위기 상황에 공동으로 대응하기 위한 거버넌스 체제를 구축한 것으로 평가되며, 실제로 각 기관들은 이를 통해 위기 대응경험과 노하우를 공유하고 향후 대응방안을 함께 모색함으로써 전략적인 대응이 가능했던 사례는 위기대응 거버넌스 구축의 필요성을 상기시킨다.

마지막으로 개별 공공기관 차원에서 위기대응의 경험과 그에 따라 도출된 지식을 공유해야 한다. 즉 유래 없는 전 세계적이고, 전방위적인 위기 상황을 겪은 경험을 단순히 대응하고 겪어낸 것에 안주하지 않고, 향후 위기 상황이 도래할 때 적절히 대응할 수 있도록 이를 지식으로 축적하고 관리할 필요성이 있다. 특히 사람에 의해 생성되고 공유되는 지식을 언제 어디서나 활용할 수 있도록 효과적으로 관리하기 위해서는 문자화된 지식, 즉 형식지로 축적해야 한다.

참고문헌

- 강현주, 『한국경제의 장기추세와 코로나 19』, 자본시장연구원, 2021.
- 곽채기, 「공공기관의 바람직한 국민경제적 역할 정립과 개혁 방향」, 『재정포럼』, 통권 제253권, 한국조세재정연구원, 2017, pp. 2~4.
- 관계부처 합동, 『한국판 뉴딜 주요사업 추진계획』, 2022.
- 국가인권위원회, 『코로나19 재난 상황에서의 취약계층 인권보장 실태』, 2022.
- 국립재난안전연구원, 「미래 위험성이 높은 재난으로 풍수해·폭염 등 5개 유형 선정」, 행정안전부 보도자료, 2021. 12. 28.
- 국회예산정책처, 「2021년 주요국 경제 현황 분석」, 국회예산정책처 NABO 브리핑, 제117호, 2021.
- _____, 『2023 대한민국 공공기관』, 2023.
- 기획재정부, 『2021년도 공기업·준정부기관 경영평가편람』, 2021.
- 라영재, 『공공기관의 지속가능경영 수준과 모델 개발』, 한국조세연구원, 2012.
- _____, 「공공기관의 사회적 책임에 관한 정부의 역할 연구」. 『한국부패학회보』, 제22권 제1호, 2017, pp. 119~141.
- 법제처, 『사회적 취약계층에 대한 권리보호 및 지원체계 구축을 위한 법제 정비』, 2012.
- 심우현·원소연·이종한, 『언택트 디지털경제의 규제 개선방안』, 한국행정연구원, 2021.
- 유훈·배용수·이원희, 『공기업론』, 파주: 법문사. 2010.
- 윤강재·김동진·이한나·박은혜, 『공중보건 위기 상황에서의 취약계층 건강보호를 위한 정보 활용 방안』, 한국보건사회연구원, 2020.
- 윤기웅·공동성, 「코로나19 대응 거버넌스의 성공요인에 관한 탐색적 연구: 성과중심적 거버넌스 모형을 활용하여」, 『한국행정논집』, 제32권 제3호, 2020, pp. 535~570.
- 장용석·조희진, 「공공-민간 경영 패러다임의 융합적 전환: 변화의 추세와 조직의 대응」, 『인사조직연구』, 제21권 제3호, 2013, pp. 69~104.

정선영·장동산, 「코로나19 이후 생산성 변화의 주요 특징 및 시사점」, BOK 이슈노트, 2023-3호, 한국은행, 2023.

통계청, 「2023 1/4분기 가계동향조사」, 2023.

한지아·김은정, 「스마트 헬스케어」, KISTEP 기술동향브리프, 2020-13호, 한국과학기술기획평가원, 2020.

한국은행, 『코로나19와 노동시장』, 2021.

한국조세재정연구원, 『2020년도 공기업 경영실적 평가보고서(공기업1)』, 2021a.

_____, 『2020년도 공기업 경영실적 평가보고서(공기업2)』, 2021b.

_____, 『2020년도 공기업 경영실적 평가보고서(기금관리형)』, 2021c.

_____, 『2020년도 공기업 경영실적 평가보고서(위탁집행형)』, 2021d.

_____, 『2020년도 공기업 경영실적 평가보고서(강소형)』, 2021e.

_____, 『2021년도 공기업 경영실적 평가보고서(공기업1)』, 2022a.

_____, 『2021년도 공기업 경영실적 평가보고서(공기업2)』, 2022b.

_____, 『2021년도 공기업 경영실적 평가보고서(기금관리형)』, 2022c.

_____, 『2021년도 공기업 경영실적 평가보고서(위탁집행형)』, 2022d.

_____, 『2021년도 공기업 경영실적 평가보고서(강소형)』, 2022e.

_____, 『2021년도 준정부기관 경영실적 평가보고서(기금관리형)』, 2022f.

KPMG, 「코로나19 그 이후, 헬스케어 산업에 불어오는 변화의 바람」, Issue Monitor, 제148호, 2022.

ILO, *World Employment and Social Outlook: Trends 2021*, 2021.

Mazzolini, R., “European Government-Controlled Enterprises: Explaining International Strategic and Policy Decisions,” *Journal of International Business Studies*, 10, 1979, pp. 16~26.

공공기관 경영공시 시스템, <https://www.alio.go.kr/organ/organDisclosureList.do>, 검색일자: 2023. 6. 7

국가법령정보센터, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, <https://www.law.go.kr/lsSc.do?section=&menuId=1&subMenuId=15&tabMenuId=81&eventGubun=060101&query=%EA%B3%B5%EA%B3%B5%EA%B8%B0%EA%B4%80%EC%9A%B4%EC%98%81%EC%97%90%EA%B4%80%ED%95%9C+%EB%B2%95%EB%A5%A0#undefined>, 검색일자: 2023. 7. 25.

정부업무평가 포털, 「정부업무평가제도-공기업·준정부기관」, https://www.evaluation.go.kr/web/page.do?menu_id=33, 검색일자: 2023. 11. 2.

한국은행 경제통계시스템, <https://ecos.bok.or.kr/#/StatisticsByTheme/KoreanStat100>, 검색일자: 2023. 11. 2.

■ 저자약력

유은지

연세대학교 행정학 석사
연세대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

조민혁

동국대학교 신문방송학과 졸업
성균관대학교 행정학 박사
현, 한국조세재정연구원 초빙연구위원

자료 수집 및 정리

김준성 한국조세재정연구원 선임연구위원

공공기관의 코로나-19 대응과 향후 과제

2023년 12월 27일 인쇄

2023년 12월 29일 발행

발행인 김재진

발행처 한국조세재정연구원

세종특별자치시 시청대로 336

TEL: (044)414-2114(대) www.kipf.re.kr

등록 1993. 7. 15. 제2014-24호

조판 및
인쇄 (주)에이치에이엔컴퍼니 (02)2269-9917

I S B N 979-11-6655-261-8

© 한국조세재정연구원 2023

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.