

공공기관정책 공동학술대회

공공기관정책 평가와 향후 과제

2012. 7

개 요

- 주 제 : 공공기관정책 평가와 향후 과제
- 일 시 : 2012년 7월 6일(금) 10:00~17:00
- 장 소 : 은행회관 2층 국제회의실
- 진행순서

10:00~10:10	개회식 - 개회사 : 조원동 한국조세연구원 원장 - 축 사 : 홍동호 기획재정부 정책조정관리관
10:20~12:00	Session 1. 공공기관 정책에 대한 평가와 개선과제 - 사회자 : 송희준 이화여대 행정학과 교수, 前 한국행정학회 회장 - 발표자 : 윤태범 한국방송통신대 행정학과 교수 「현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제」 홍길표 백석대 경영학과 교수 「공공기관의 기관장 선임과 지배구조의 개선」 - 토론자 : 김태한 한국공항공사 경영평가실장 / 오영균 수원대 행정학과 교수 / 유민봉 성균관대 행정학과 교수 / 허경선 한국조세연구원 부연구위원(가나다순)
12:00~13:30	오 찬
13:30~15:10	Session 2. 공공기관 정책의 경제적 함의와 과제 - 사회자 : 이만우 한국경제학회 회장 - 발표자 : 박정수 이화여대 행정학과 교수 「공기업 부채 무엇이 문제이고, 어떻게 해결할 것인가?」 승정현 고려대 경제학과 교수 / 손주현 고려대 경제연구소 연구위원 「민영화 정책의 평가와 과제」 - 토론자 : 김성태 한국개발연구원 부연구위원 / 김지영 한국조세연구원 부연구위원 / 조성봉 숭실대 경제학과 교수 / 최준욱 한국조세연구원 선임연구위원(가나다순)
15:10~15:20	휴 식(Coffee Break)
15:20~17:00	Session 3. 향후 공공기관 정책의 발전방향 - 사회자 : 최종원 한국공기업학회 회장 - 발표자 : 곽채기 동국대 행정학과 교수 「향후 공공기관 정책의 발전방향」 - 토론자 : 고채석 한국도로공사 미래경영처장 / 라영재 한국조세연구원 경영평가연구팀장 / 박용성 단국대 행정학과 교수 / 이창길 세종대 행정학과 교수 / 함정오 대한무역투자진흥공사 기획조정실장(가나다순)
17:00~	폐 회 - 폐회사 : 박 진 한국조세연구원 공공기관연구센터 소장

총 목 차

Session 1. 공공기관 정책에 대한 평가와 개선과제

- 「현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제」 3
「공공기관의 기관장 선임과 지배구조의 개선」 33

Session 2. 공공기관 정책의 경제적 함의와 과제

- 「공기업 부채 무엇이 문제이고, 어떻게 해결할 것인가?」 .. 63
「민영화 정책의 평가와 과제」 95

Session 3. 향후 공공기관 정책의 발전방향

- 「향후 공공기관 정책의 발전방향」 117

Session 1

공공기관 정책에 대한 평가와 개선과제

현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제¹⁾

윤태범(한국방송통신대 행정학과 교수)

1. 서론

우리나라에서 공공기관이 차지하는 비중은 결코 적지 않다. 경제적 측면에서는 인프라의 구축 등 경제성장을 위한 중요한 견인차 역할을 수행하였으며, 정부의 정책 운용에 있어서는 상당부분 정부를 대신하여 정책집행기능을 수행하고 있다. 비록 과거와 비교하여 국가경제에서 공공부문이 차지하는 비중이 줄어들고 있다고 하여도, 공공기관의 역할의 중요성이 줄어드는 것은 아니다.

2011년 말 기준으로 우리나라 공공기관 전체 인력은 약 24만 6천명으로, 공공기관 인력이 경제활동인구에서 차지하는 비중은 1% 수준이지만, 국가공무원 전체 인력과 비교할 때는 40% 정도로, 일반직 국가공무원보다는 약 2.2배가 많다. 2010년 기준으로 전체 공공기관 예산은 464조 3천억원(공기업 181조 5천억원, 준정부기관 173조 9천억원)으로 GDP 대비 43.7% 수준이며, 2010년 정부 일반회계 예산의 2.3배 수준이다. 자산도 2011년 말 기준으로 698조 9천억원으로, 민간부문과 비교해 삼성, 현대자동차, SK, LG그룹 등 자산 상위 5대 그룹의 자산총액(약 622.5조원)보다 많은 수준이다²⁾.

이와 같이 공공기관이 국가경제에서 차지하는 역할이 매우 크지만, 이것은 반대로 공공기관의 역할과 상태에 따라서 국가경제가 심각한 부정적 영향을 받을 수 있음을 동시에 의미한다. 때문에 그동안 역대 정부는 정도와 내용의 차이는 있지만 공공기관의 효율적 운영 등 개혁을 위하여 다양하게 노력하였다.

1) 이 원고는 아직 진행의 초기단계로서, 전체적인 내용만 자료 중심으로 개괄적으로 정리한 것이며, 이후 구체적인 내용과 평가적 의견이 보완되어 최종본이 마련된다.

2) 뿐만 아니라 공직에 대한 선호도도 매우 높게 나타났다. 통계청의 2011년 사회조사 결과, 응답자 중 59.9%가 직업(직장)에 대해 불안함을 느낀다고 응답했다. 이를 반영하듯, 13~29세 청년을 대상으로 한 직장 선호도 조사에서, 국가기관(28.7%)과 공기업(15.6%)이 각각 1, 3위를 차지했다. 직장을 선택하는 기준으로서 수입(38.3%)과 안정성(29.2%)을 가장 중요하게 고려하는 것으로 나타났다.

현 정부도 공공기관에 대한 개혁을 목적으로 집권 초기부터 계획안을 마련하기 시작하였다. 이른바 ‘공공기관 선진화’라는 명칭하에 하드웨어와 소프트웨어 등 공공기관 전반에 대한 개혁을 추진하였다.

본고에서는 현 정부의 공공기관 개혁정책의 배경과 주요 추진성과를 확인하고자 한다. 공공기관 개혁과 관련해서는 개혁의 기본가치에서부터 개혁방법, 개혁대상, 개혁시기, 그리고 성과에 이르기까지 다양한 논쟁이 있는데, 본고에서는 이 중에서 주로 추진실적을 중심으로 논의의 범위를 한정하였다. 개혁의 성과는 단기간에 확인 가능한 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 많다는 점에서 여기에서는 단기적으로 확인 가능한 성과를 중심으로 논의하고자 한다. 그리고 여기에 제시된 내용은 전체 연구진행과정 중 초반에 정리 가능한 것을 중심으로 구성되었으며, 보다 구체적인 내용은 최종 보고서에서 다룰 것임을 밝힌다³⁾.

2. 공공기관의 의의와 역할⁴⁾

가. 공공기관의 의의

공공기관은 정부에 의하여 설립된 기관으로서, 공적인 성격(즉 공공성)과 더불어 기업적인 특성(기업성)도 동시에 지니고 있다. 때문에 민간기업적 성격이 상대적으로 강한 공공기관에서부터 사실상 정부 조직에 가까운 공공기관에 이르기까지 그 성격이 매우 다양하여 공공기관을 일률적으로 말하는 것은 어렵다. 이 같은 공공기관들의 성격은 해당 공공기관의 수익구조, 서비스 형태, 인력규모 등 다양한 요인들에 의하여 적절하게 설명될 수 있다.

일반적으로 공공기관은 민간기업과 같은 사적 이윤의 창출보다는 정부정책의 충실한 집행이나 혹은 국민을 대상으로 하는 보편적 서비스의 확보를 위한 안정적인 공공재 공급의 역할을 담당한다. 따라서 대다수의 국민들은 공공기관에 대해서 민간기업과 같은 수익의 창출을 기대하기보다는 많은 사람들이 어려움 없이 재화를 사용할 수 있도록 요금(가격)수준을 저렴하게 유지할 것을 기대한다. 즉 서비스의 질과 양은

3) 공공기관 개혁의 가치, 개혁방법론, 개혁대상 등에 대한 평가적 분석은 이후에 이루어질 것이다.

4) 이 부분에 대한 자료는 필자가 참여하여 작성한 원고의 일부를 기준으로 재정리한 것이다. 기획재정부 (2011), 『공공기관 선진화 백서』.

높게 유지하되, 요금(가격)은 상대적으로 저렴해야 한다는 모순된 기대를 갖는다. 전력이 풍부하게 생산되고, 또 안정적으로 공급되기를 기대하면서, 동시에 전기 사용요금의 인상에 대해서는 부정적인 입장을 갖는다. 물론 공공기관에 대해서는 일차적으로 공공성의 확보를 강조하지만, 마냥 공공성만을 강조하는 것은 아니어서 민간기업과 같이 어느 정도의 이윤추구를 요구하기도 한다.

여러 가지 사정으로 다수의 공공기관들이 수익(기업성)을 추구해야 하는 상황에 처해있지만, 수익성이 공공성을 앞서기는 쉽지 않다. 만일 수익성을 크게 앞세우는 것이 바람직한 공공기관이라면 민영화가 차라리 더 바람직하다고 할 수 있다는 점에서, 현재 공공기관으로 존치하고 있는 기관들의 기업성 추구는 당연히 공공성 확보를 전제로 하는 것이 타당할 것이다. 그런데 이와 같은 공공기관의 공공성 추구는 한편에서는 정부의 공공기관에의 적극적 개입의 이유가 되기도 한다. 공공기관이 정부 주도로 설립되었기 때문이기도 하지만, 공공기관이 공급하는 재화의 공공성 때문이기도 하다. 이 때문에 공공기관을 둘러싸고 공공성과 수익성, 정부의 개입, 공공기관의 자율성 등과 같은 것들이 늘 논란이 되고 있다.

많은 공공기관들이 이와 같이 양립하기 쉽지 않은 공공성과 기업성의 혼재 속에서 활동하고 있지만, 이 기관들의 기본적인 역할이 국가경제 및 국민 서비스와 밀접하게 관련되어 있음을 부인할 수 없다. 공공기관의 존립 근거가 바로 여기에 있기 때문이다.

현행 '공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)'상 시장성이 상대적으로 많이 강조되는 공공기관을 시장형 공기업이라고 하는데, 이 시장형 공기업도 당연히 공공성을 우선적인 전제조건으로 한다. 예를 들어서 공운법상 시장형 공기업에 해당하는 한국전력공사의 역할을 통하여 이를 확인할 수 있다. 즉 한국전력공사법 제1조는 '한국전력공사를 설립하여 전원 개발을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급의 안정을 도모하고 국민경제 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다'고 규정하고 있다. 한국전력공사의 역할은 전기라는 보편적 서비스의 제공을 위한 전원 개발, 전력수급의 안정성 확보, 그리고 이를 통한 국민경제 발전에 대한 기여로 되어 있다. 비록 전력의 생산 및 공급을 통한 이익의 창출이라는 점에서 민간기업적 특성을 일부 갖고 있지만, 한전의 핵심 역할은 국민을 대상으로 전기라는 보편적 서비스를 제공한다는 점에서 공공성의 특징을 갖고 있으며, 동시에 한 나라의 전력산업을 책임지고 있다는 점에서 산업적 역할도 동시에 수행하고 있다.

한전과 같은 시장형 공기업과 비교할 때 준정부기관의 경우 공공성의 추구가 더욱 명확하게 드러난다. 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 상대적으로 강하게 띠고 있는 기관을 공운법에서는 위탁집행형으로 분류하고 있다. 위탁집행은 말 그대로 정부가 직접적으로 집행하여도 문제가 없는 재화를, 기업적 특성을 가진 공공기관을 통하여 보다 효율적으로 집행하기 위하여 위탁하여 집행한다는 의미로서, 시장형 공기업 등의 유형과 비교하여 공공적 특성이 상대적으로 강하다고 할 수 있다. 이와 같은 유형의 공공기관들은 수익의 창출보다는 주어진 예산의 효율적 집행을 강조한다. 예를 들어서 준정부기관인 한국교육학술정보원은 교육 및 학술연구 활동을 촉진하기 위하여 관련 정보를 체계적으로 축적, 관리하여 공급하는 역할을 수행하는 등, 우리나라의 교육학술 정보의 인프라 역할을 담당하는 등 우리나라 국가교육의 핵심적 역할을 담당한다. 따라서 이 기관에 대해서는 수익 창출을 기대하는 것이 아니라, 주어진 사업의 효율적 추진을 더 강조하게 된다.

나. 공공기관의 역할

앞서 언급한 공공기관의 의의에 기초하면 공공기관의 역할은 다음과 같은 2가지로 설명된다. 첫 번째는 정부조직이 갖는 한계의 극복이다. 즉 정부조직은 민간조직과 비교하여 상대적으로 경직적이며 효율성에 대한 경험이 적다는 점에서, 공적인 역할 이기는 하지만 유연성과 효율성을 필요로 하는 사업에 대해서는 정부가 직접 수행하기보다는 이 같은 성격을 갖춘 공공기관이 수행하도록 하는 것이 필요하다.

둘째, 공공성이 있는 사업이라고 해도 정부가 처음부터 끝까지 다 간여하는 것이 바람직하지 않은 경우가 많으며, 특히 작은 정부에 대한 요구가 날로 증대하고 있다는 점에서, 정부조직은 정책결정이나 조정 등과 같은 업무에 집중하고, 집행 업무는 공공기관을 통하여 수행하는 것이 바람직하다는 정부-공공기관 분업의 관점이다. 정책결정은 공공성 중심으로 하되, 집행은 효율성의 관점을 확보하는 입장이라고 할 수 있다. 우리나라의 준정부기관들 중 위탁집행형 성격의 기관들이 이와 같은 특성을 갖고 있다.

이와 같은 공공기관의 역할은 결국 시장에 대한 정부 간여의 또 다른 방식이라고 할 수 있다. 즉 정부는 시장에 직접적으로 개입하기도 하지만, 공공기관의 설립을 통하여 간접적으로 개입하기도 한다. 시장에 대한 정부의 직접적 개입의 부정적 입장

이나 혹은 문제점을 고려하면, 이와 같이 공공기관을 통한 정부의 간접적 개입이 갖는 장점은 적지 않다.

국민들은 생활에서 크게 2가지의 재화를 사용한다. 하나는 자신의 경제적 지불 가능성에 근거하여 사용량이 자유롭게 결정되는 재화이고, 또 하나는 누구나 다 사용해야 하는 재화로서 경제적 지불가능성과 관련성이 적은 재화이다. 따라서 전자와 같은 재화는 시장을 통해서 공급되는 것이 용이하지만, 후자의 경우 재화의 공급을 시장에 의존할 경우 사용자의 선택권에 문제가 발생하며, 특히 경제적 약자의 경우 매우 불리한 상황에 처하게 되어 문제를 야기한다. 시장에 의한 공급이 가능하지만, 사용자의 권리 확보에 문제가 발생하는 경우이다. 이 경우 국민의 대리인인 정부에 의한 공급의 필요성이 제기된다. 공공기관이 설립되는 가장 대표적인 이유의 하나가 바로 이와 같이 국민들이 보편적으로 사용해야 하는 공공재의 적절한 공급을 확보하기 위한 것이라고 할 수 있다. 이 같은 공공기관의 역할을 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자연독점과 같은 문제를 해소하기 위해 공공기관들이 설립되었다. 재화가 단일의 공급자에 의하여 공급되는 경우, 일반적으로 예상할 수 있는 것은 적정량의 공급이 이루어지지 않으며, 대신 가격은 적정 수준 이상으로 상승하는 것이다. 물론 이와 같은 자연독점이 허용되어야 하는 경우도 있지만, 자연독점하의 재화가 공공재적 성격을 갖고 있을 경우, 자연독점이 갖는 문제를 최소화하기 위한 방안의 하나로서 국가에 의하여 설립된 공공기관이 이와 같은 재화를 공급하는 역할을 담당하도록 하여, 적정한 양의 재화를 적정한 가격으로 공급할 수 있도록 한다.

둘째, 공공재의 존재 자체가 공공기관의 역할의 근거이기도 하다. 공공재가 갖고 있는 특징의 하나로 흔히 무임승차의 문제가 지적된다. 그것은 공공재가 갖고 있는 기본적 속성에 기인하여 발생한다. 무임승차는 재화의 소비와 비용 지불이 연결되지 않는 것으로서, 이 같은 상황이 일상적인 영역은 민간기업 입장에서는 진입하기 힘든 구조를 의미한다. 이 경우 대개 공공기관이 해당 재화의 공급을 담당하게 된다. 물론 이때 발생하는 비용은 공공기관의 부담, 궁극적으로는 국민의 조세 부담으로 충당하게 된다.

셋째, 외부효과도 공공기관의 중요한 존재 이유이다. 외부효과는 경제활동의 산물이지만, 이것이 특정한 경계를 넘어서 다른 영역의 구성원들에게 영향을 미치는 경우에, 특히 부정적 외부효과에 대한 대응은 필수적이다. 즉 개인이든 기업이든 자신

을 위하여 재화를 생산하는 과정에서, 자신에게 부과되어야 할 비용이 자신이 아닌 다른 주체에게 전가되는 경우이다. 때문에 당초 자신이 부담해야 할 비용이 줄어드는 외부효과가 존재할 경우(시장의 실패), 사기업가는 이와 관련한 재화를 더 많이 생산할 동기가 발생한다. 그리고 이것은 부정적 외부효과를 추가적으로 강화하게 된다는 점에서 문제가 있다. 이 같은 경우에 부정적 외부효과를 내부화하기 위한 비용을 생산자에게 부과하거나, 혹은 공공기관이 사기업을 대체하여 재화의 생산 및 부정적 외부효과 감소비용을 부담하도록 할 수 있을 것이다.

이와 같은 공공기관의 역할은 산업적, 경제발전적 측면에서도 매우 중요하다(OECD, 2005).

첫째, 산업·경제적 측면에서 공공기관의 역할이 있다. 즉 국가경제의 운용과정에서 특정 산업에 대한 정책적 대응이 필요할 경우 공공기관을 설립하여 운영하게 되는데, 대개 다음과 같은 이유들을 들 수 있다.

- 특정분야의 이익을 창출, 보전하거나 고용을 유지할 필요가 있는 경우
- 막대한 초기비용이 소요되는 새로운 산업을 일으키려는 경우, 그리고 사기업 입장에서는 장래의 이익이 불투명한 경우
- 직접적 보조가 충분하지 않은 사양, 노후산업에 대한 관리가 필요한 경우, 그리고 이를 사기업이 담당하도록 할 경우 결과의 보장이 불확실한 경우
- 사기업이 위험부담에도 불구하고 사업을 수행하여, 이를 지원할 필요가 있는 경우

둘째, 경제발전 측면에서도 공공기관의 역할을 찾을 수 있다. 특히 낙후된 경제를 단기간에 발전시키고자 하는 국가들에서 그 예를 찾을 수 있다.

- 저개발국가에서, 산업을 부흥시키고자 할 경우
- 새로운 인프라 투자를 통하여 형평성이나 사회적 안정성을 확보하고자 할 경우
- 새로운 플랜트나 고용을 창출하고자 할 경우

셋째, 국가재정수입의 확충 수단으로서 공공기관의 역할이 강조된다.

- 특정 분야에 국가가 개입하여 독점이윤을 확보하고, 이로 인한 수입을 국가재정으로 흡수하고자 할 경우
- 반대로 특정분야를 저렴한 가격으로 매각하여 재분배 효과를 기대할 경우
- 일정 수준의 고용유지 혹은 창출이 필요한 경우

이와 같이 공공기관들은 다양한 역할을 수행하는데, 최근에는 경제적 역할을 넘어

서 사회적 책임성(social responsibility)의 측면에서도 그 역할이 강조되고 있다. 일례로 사회적 책임과 관련하여 최근에 제정된 국제표준인 ISO 26000은 국가와 지역사회에 대하여 공공기관을 포함한 각급 기관에 대해서 실질적 역할을 강조하고 있다. 예를 들어 지역사회의 경제는 물론 복지, 교육, 인적자원 개발 등 다양한 측면에서의 역할을 강조한다. 많은 공공기관이 지역별로 다양하게 분포되어 있을 뿐만 아니라, 어떤 지역에서는 공공기관이 가장 규모가 클 뿐만 아니라 고용창출 효과도 민간기업과 비교하여 결코 작지 않다는 점에서, 지역사회에 대한 실질적 기여자로서의 공공기관의 역할을 강조하고 있다. 그동안 우리나라 공공기관들이 사회공헌활동이라는 이름으로 다양한 사회책임 활동을 하였는데, 여기서 한 걸음 더 나아가서 보다 적극적인 기업시민(corporate citizen)으로서의 역할을 강조하고 있다. 최근 강조되고 있는 고졸채용, 열린 채용, 지역인재 채용, 공생발전도 이와 같은 흐름을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

그동안 설립된 우리나라의 공공기관들도 위에서 언급한 바와 같이 다양한 역할을 수행하고 있다. 공기업의 경우, 주로 기간산업의 발전과 관련된 역할을, 준정부기관의 경우 국민생활을 직접 지원하는 역할을 주로 수행하고 있다.

첫째, SOC를 구축 및 운영하는 역할을 담당하는 공공기관으로서 한국가스공사, 한국항공공사, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사, 부산항만공사 등을 들 수 있다. SOC는 국가발전의 기본적 토대를 담당하지만, 초기에 막대한 투자비를 필요로 하는 망(network)산업의 특성을 갖고 있다는 점에서 민간기업이 진입하기 어렵기 때문에 정부를 대리하는 공공기관의 적극적 역할이 필요한 분야이다.

둘째, 공적인 소비가 요구되는 재화의 체계적, 안정적 공급이나 기반의 확보를 위하여 대한주택보증, 한국광물자원공사, 한국방송광고공사, 한국조폐공사 같은 기관들이 설립되었다. 국민들의 생활수준이 나아지면서 관광에 대한 수요가 크게 증가하고 있다는 점에서, 질 높은 관광자원을 체계적으로 개발하여 이 수요를 충족할 뿐만 아니라, 이를 통하여 해외 여행객을 국내에 적극적으로 유치하여 국내 관광산업과 관광 서비스의 진흥을 촉진하는 역할을 한국관광공사와 같은 공공기관이 수행하고 있다. 한국관광공사는 관광객을 직접 상대하기보다는 국내 관광산업 및 관광 서비스의 진흥을 위한 인프라 구축과 관련한 활동을 수행하여 민간부문을 지원하는 역할을 수행한다.

셋째, 공적 검사·검증 업무를 수행하는 교통안전공단, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 한국산업기술시험원, 한국소방산업기술원과 같은 기관들이 있다. 국가의 기본적인 역할의 하나는 다양한 위험에 노출될 수 있는 국민들이 안전하게 생활할 수 있도록 하는데 있는데, 이와 같은 공공기관들이 그 역할을 담당하고 있다.

넷째, 또한 국가는 국민들이 건강하고 행복한 삶을 영위할 수 있는 여건을 조성해야 하는 책무도 있다. 이를 위하여 국민들은 경제적 지위와 상관없이 건강을 유지하기 위한 의료서비스를 지원받을 수 있도록 국민건강보험공단을 설립하여 의료보험을 지원하고 있으며, 또한 여가를 선용하고 휴식을 충분히 취할 수 있도록 자연자원을 보존하고, 많은 자연공원들을 만들어 관련 서비스를 제공하고 있다. 또한 소비자로서의 국민의 권익과 안전을 보호하기 위하여 한국소비자원을 만들어 운영하고 있다. 이와 같은 서비스는 국민으로서 누려야 할 보편적 서비스에 대한 것으로서, 정부에서는 이와 같은 서비스를 균등하고 저렴하게 제공하기 위하여 관련 공공기관들을 설립, 운영하고 있다.

다섯째, 특정 산업의 전략적 진흥을 위한 역할을 담당하기도 한다. 특히 민간기업이 진입하여 초기에 수익을 창출하기 어렵거나, 국민경제적 입장에서는 매우 중요하지만 수익성이 타분야와 비교하여 상대적으로 낮아서 민간기업이 적극적으로 진입하지 않는 경우 공공기관이 설립되어 관련 기능을 수행한다. 이 경우 해당 공공기관은 수익 창출보다는 민간기업의 활성화를 촉진하거나 혹은 민간기업의 진출을 용이하게 하는 기반 구축의 역할을 담당한다. 대한무역투자진흥공사, 한국농어촌공사, 농업기술실용화재단, 중소기업기술정보진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국정보화진흥원 등이 이에 해당한다.

여섯째, 안정적 재원을 통한 안정적 사업의 추진을 위하여 공공기관들이 운영된다. 특히 일정 수준 이상의 재원이 확보되어 있음으로서 위기 시에 효과적 대응이 가능하도록 하는 것으로서, 예금보험공사가 대표적인 예이다. 평상시에는 문제 없지만, 금융기관에 문제가 발생할 경우 효과적으로 대응하여 금융 소비자에 대한 보호 역할을 담당한다. 경륜과 경정 등 스포츠 오락산업을 통하여 조성된 재원을 공적인 목적에 맞게 사용하기 위하여 국민체육진흥공단이 설립되었다. 이와 같은 역할을 수행하는 공공기관으로서 신용보증기금, 예금보험공사, 한국무역보험공사, 공무원연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 중소기업진흥공단 등을 들 수 있다.

3. 공공기관에 대한 인식⁵⁾

가. 언론의 보도

앞서 언급한 바와 같이 우리나라의 경제발전이나 혹은 공공서비스의 공급이라는 측면에서 공공기관이 매우 중요한 기능을 수행하였음에도 불구하고, 이러한 공공기관에 대해서는 다양한 문제점도 동시에 지적되고 있다. 특히 언론을 통한 보도는 긍정적인 내용보다는 부정적인 내용이 주를 이루고 있다. 공공기관에 대한 국민들의 인식은 언론보도의 영향을 많이 받는다는 점에서, 언론이 어떠한 입장을 갖는가가 매우 중요하다.

현 정부가 출범하기 1년 전인 2007년 1년 동안 중앙일간지인 J일보에 게재된 공기업 관련 기사는 총 304건으로 나타났다. 물론 이 중에서 단일 사건에 대한 반복된 기사도 있지만, 이것은 사건의 중요성을 반영하는 것이라는 점에서 이를 모두 건수로 계산할 경우, 단순 보도 등과 관련한 기사를 제외한 긍정적 기사는 모두 86건이다. 이 중 긍정적 기사는 5건에 불과하며, 부정적 기사는 81건에 달해 부정적 기사가 압도적으로 많은 것으로 나타났다.

부정적 기사의 내용은 다양하지만, 공공기관에 대한 대표적인 부정적 용어인 '신이 내린 직장', '철밥통'으로 표현되는 직업적 안정성, 고임금, 노조, 적자 공기업의 성과급 지급, 낙하산 인사, 감사외유 등을 중심으로 부정적인 보도가 이루어졌다. 특히 이 시기에 감사의 '이과수 폭포 외유' 관련 사건이 발생하여 감사와 관련한 부정적 보도가 많았다.

2011년에 공공기관과 관련하여 언론에 보도된 내용도 이전과 별로 달라지지 않았다. 2011년 1년 동안 같은 J일보에 게재된 관련 기사는 총 283건이다. 이 중 긍정적 보도는 23건이며, 부정적 보도는 61건이다. 2007년과 비교하여 부정적인 보도는 줄어들고 긍정적인 보도는 증가하였다. 그런데 긍정적 보도는 주로 공공기관의 해외진출이나 동반성장을 위한 활동에 대한 것이 대부분을 차지하였다. 반면 부정적 보도는 비리, 부채 과다, 고임금, 낙하산 인사, 민영화 저항이 주를 이루었다. 특히 부채와 낙하산 인사에 대한 보도가 상당수를 차지하여 이전과 다소 다른 보도의 경향을 보여주었다.

5) 이 부분에 대해서는 추후 연구에서 보다 자세하게 분석할 예정이다.

나. 국민의 인식

공공기관에 대한 국민의 인식조사 결과는 다양하다. 이 중의 하나가 현 정부 출범 초기에 기획재정부의 의뢰로 이루어진 KDI(2008)의 '공기업 선진화에 대한 의견조사'이다. 이를 통하여 공기업에 대한 국민들의 인식 일부를 확인할 수 있다. 일부를 재 정리하면 다음과 같다. 아래에서 보는 바와 같이, 공기업 서비스에 대해서는 부정적 응답이 높게 나타났다. 공기업이 처하고 있는 가장 큰 문제점으로 경영상의 도덕적 해이, 과도한 국민부담, 낙하산 인사 등을 들었다. 공기업 선진화 정책에 대해서는 찬성하는 의견이 반대하는 의견보다 높게 나타났지만, 공기업 민영화에 대해서는 긍정과 부정의 응답이 비슷하게 나타났다.

1) 공기업이 제공하는 공공서비스에 대한 만족도

공기업의 서비스에 대해서 긍정적 응답(44.7%)보다는 부정적 응답(54.9%)이 다소 높게 나타났다.

내용	매우 높음	높은 편	낮은 편	매우 낮은 편임
빈도	2.4%	42.4%	48.1%	6.8%

2) 현재 공기업의 가장 큰 문제점

순서	내용	빈도
1	과다한 임금지급 등 경영상의 도덕적 해이	32.9%
2	막대한 재정 투입에 따른 국민부담 증가	29.6%
3	정치권의 낙하산 인사	23.7%
4	가격 대비 질 낮은 공공서비스	12.6%

3) 공기업의 선진화 필요성

공기업의 선진화 필요성과 관련하여 찬성하는 의견(56.3%)이 반대하는 의견(40.9%)보다 높게 나타났다.

내용	매우 높음	높은 편	높지 않은 편	전혀 높지 않음
빈도	17.8%	38.4%	33.2%	7.7%

4) 공기업 민영화에 대한 기본 입장

현 정부가 가장 역점으로 추진하였던 공기업의 민영화와 관련하여, 찬성(48.5%)하는 응답보다 반대(50.2%)하는 응답이 다소 높게 나타났다.

내용	매우 찬성	찬성하는 편	반대하는 편	매우 반대
빈도	9.4%	39.1%	31.5%	18.7%

4. 현 정부의 공공기관 선진화 계획의 내용

가. 기본적 문제인식

현 정부는 공공기관 선진화 계획을 마련함에 있어서 다음과 같은 문제인식에 근거하여 계획을 마련하였다. 이와 같은 문제인식이 적절한 것인가에 대해서는 별도로 논의할 수 있으며, 여기에서는 현 정부의 문제인식만을 정리하였다⁶⁾.

6) 현 정부의 공공기관에 대한 문제인식은 대통령직인수위 백서를 통해서도 확인할 수 있다. 백서에서는 공공기관을 '신이 내린 직장'으로 정의하고, 공기업의 이윤은 줄었지만 인력과 부채는 늘어났고, 낙하산 인사가 심각하다고 진단하면서, 민영화, 낙하산 방지, 성과관리의 강화 등을 강조하였다(17대 대통령직 인수위백서, 2008. 3).

1) 독점성 등에 따른 공공기관의 방만경영

경제개발 과정에서의 긍정적 성과에도 불구하고 낮은 생산성, 과도한 임금 및 복리후생제도 등으로 인해 공공기관은 국민과 언론으로부터 계속 비판을 받아왔다. 이에는 여러 가지 원인이 있지만 국민-정부-공공기관의 다단계 지배구조로 인한 주인의식과 책임의식의 희박함, 독점성 등에 주로 기인한다.

2) 민영화 등을 통한 문제해결 강조

이와 같은 문제점은 우리나라만이 아니라 다른 나라의 경우도 공통적으로 직면하였었는데, 이들 국가들은 이와 같은 문제점을 경쟁 도입, 민영화 등을 통하여 해결하고자 하였다. 물론 우리나라도 그동안 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 민영화 등 구조조정, 기능 재정립, 경영효율화 등을 추진하였으며, 이로 인하여 일부 성과도 거두었다. 그러나 여전히 공공기관의 숫자가 늘어나고, 규모는 커지고, 경영상의 비능률이 상당하다.

3) 관리기능상의 개혁이 갖는 한계

공공기관의 방만경영을 방지하고 효율성을 제고하기 위해서는 관리기능상의 개혁만이 아니라 민영화, 통·폐합 등 하드웨어적 구조조정이 수반되어야 하는데, 국민의 정부 이후 민영화와 구조조정이 제대로 추진되지 않았으며, 이로 인하여 공기업 등 공공부문이 지나치게 비대해졌다. 이로 인하여 2002년부터 2007년까지 공공기관 45개가 신설되었고, 인력규모도 약 67천명(2005년 공사로 전환된 철도공사 포함), 예산규모도 약 102조원이 증가하는 등 공공부문이 비대해졌다.

<표 1> 2002-2007년간 공공부문 규모 증가

(단위 : 개, 천명, 조원, %)

	2002년(A)	2007년(B)	증가(B-A)	증가율(B/A)
기관 수	260	305	45	17.3
인력	191	258	67	35.1
예산	206	308	102	49.5

나. 추진원칙

현 정부는 공공기관 선진화를 위하여 다음과 같은 4가지 원칙을 제시하였다. 가장 기본이 되는 전제는 시장에 대한 정부의 개입을 축소하고 작은 정부를 강조하는 것이다. 이는 곧 민영화 추진 정책으로 반영되었다. 그리고 서비스의 질 제고, 기관 특성 등을 반영한 공공기관 선진화 추진 등의 원칙을 제시하였다.

<표 2> 공공기관 선진화 추진원칙(2008. 8)

추진원칙	주요 내용
① 작은 정부, 큰 시장	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부문 비중을 지속적으로 축소 ○ 민간과 결합되는 부분은 공공역할 조정
② 국민편익 증대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 질 좋은 서비스 제공 ○ 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감
③ 사회적 비용 최소화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외 ○ 고용안정을 최대한 보장 ○ 혁신도시는 지속적으로 추진
④ 기관별 특성에 맞는 방안을 수립하여 투명하게 추진	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공개토론회 등 각계각층의 의견을 수렴 ○ 공공성, 경쟁성 등 공공기관별 특성을 감안하여 가장 적합한 방안을 수립

다. 공공기관 선진화의 주요 계획

현 정부의 공공기관 선진화 계획은 크게 민영화 등 하드웨어적 개혁과 성과연봉제 등 소프트웨어적 개혁으로 구성되어 있다.

민영화·통폐합·기능조정 등은 1, 2, 3차 계획을 통하여 마련되었다. 완전 민영화(19개 기관) 및 일부 지분 매각(5개 기관) 등 24개 기관을 민영화하고, 주택공사와 토지공사의 통합 등 36개 기관을 통합하고 5개 기관을 폐지하는 등 41개 기관을 통폐합 대상으로 결정하였다. 그리고 관광공사 등 22개 기관에 대해서는 기능조정을 추진하는 안을 마련하였다.

4, 6차 선진화계획에서는 정원감축이나 예산절감 등과 같은 경영효율화 계획안을

마련하였다. 이를 통하여 정원을 2.2만명 감축하고자 하였다. 그리고 5차 계획에서는 131개 출자회사에 대한 정리계획을 수립하여, 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 통합(3개) 등을 추진하도록 하였다.

소프트웨어 개혁과 관련하여 가장 역점을 둔 것은 보수체계 개편과 노사관계 선진화에 대한 것이다. 보수체계의 개편과 관련하여, 기관장·감사의 기본연봉을 하향 조정하도록 하고, 대졸초임을 인하하도록 하였으며, 노사관계 항목의 공시 및 불합리한 단체협약을 개선하고자 하였다.

<표 3> 공공기관 선진화 추진계획 주요 내용

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

5. 공공기관 선진화 정책의 주요 성과

가. 선진화 정책의 주요 성과⁷⁾

1) 구조조정

2012년 6월 현재, 기획재정부가 공공기관 선진화 계획에 대한 추진실적을 점검한 결과, 대부분의 과제는 기 완료되었으며, 민영화 등 일부 과제가 진행 중이다. 정원감축과 통폐합 과제가 완료되는 등 전체 170개 과제 중 123개 과제가 완료되었다.

2012년 6월 현재 진행 중인 47개 과제에 대해서는 지속적으로 추진하되, 추진이 미진한 한국건설관리공사 민영화, 중문관광단지 매각, 스포츠센터 매각, 롯데역사·부천역사·여수페트로 출자회사정리 과제(6개)는 자산관리공사에 조기 위탁하여 매각을 추진하도록 하였으며, 인천공항공사 지분 매각, 가스산업 경쟁도입, 전기안전공사 기능조정 등 법개정이 선행되어야 할 과제(3개)는 19대 국회에 법 재상정을 추진하는 것으로 하였다.

2) 노사관리⁸⁾

기획재정부가 2008년 이후의 공공기관 노사관계 선진화정책의 성과에 대해서 한국노사관계학회가 평가한 결과에 따르면, 평가항목에서 모두 정도의 차이는 있지만 개선된 것으로 나타났다. 즉 이 연구에서 노사관계 선진화를 평가하기 위하여 인사권 확립, 경영권 확립, 불합리한 노조활동 관행 개선을 평가지표로 선정하여 측정하였다. 다음 표에서 보는 바와 같이, 3개 지표 중 '불합리한 노조활동 관행'이 가장 크게 개선된 것으로 나타났다.

7) 이하의 공공기관 선진화 계획에 따른 성과는 기획재정부의 자료를 토대로 정리한 것이며, 성과의 적정성 여부에 대해서는 이후의 논의를 통하여 보완될 것이다.

8) 노사관리에 대한 성과는 기획재정부가 한국노사관계학회에 2011년 의뢰한 평가결과를 정리한 것이다. 2007년과 2011년에 공공기관으로 지정된 기관 중 노조가 있는 179개 기관의 단체협약 내용을 평가대상으로 하였다. 학술적 측면에서 지표화하여 측정한 것으로 일정한 제약은 있다.

<표 5> 지표별 평가 결과

	'07년(A)	'11년(B)	증감(B-A)
인사권 확립 ¹⁾	84.2	90.0	5.8
경영권 확립 ²⁾	73.6	80.6	7.0
불합리한 노조활동 관행 개선³⁾	72.4	81.6	9.2

주: 1) 인사위원회 운영, 전보·이동, 승진, 평가 등 9개 세부지표로 구성
 2) 취업규칙 제정권, 휴·폐업 결정, 정리해고 결정 등 5개 세부지표로 구성
 3) 전임자 수, 전임자의 사무원 지원 등 7개 세부지표로 구성

인사권 확립과 관련하여, 승진, 징계, 평가 등 9개 세부지표 중 '노조간부에 대한 인사권 행사' 관련 노조동의 조항을 개정한 기관이 가장 많은 것으로 조사되었다. 노조간부 인사시 노조 동의 조항을 둔 기관 수가 2007년의 65개에서 2011년에는 34개로 감소되었다.

경영권과 관련하여, 취업규칙 제정권 등 5개 세부지표 중 '정리해고·구조조정 결정'시 노사합의 의무조항을 개정한 기관이 가장 많았다. 정리해고·구조조정시 노사합의 조항을 둔 기관 수가 2007년의 66개에서 2011년에는 44개로 22개가 감소되었다.

노조활동 관행의 개선과 관련하여, 노조활동비 지원 등 7개 세부지표 중 '과도한 전임자 수'가 가장 크게 개선되었다. 조합원 100명당 전임자 수가 2007년 1.20명에서 2011년에는 0.91명으로 감소되었다.

3) 보수, 성과관리

2010년 6월 기획재정부는 '공공기관 성과연봉제 권고안'을 마련하였으며, 이에 따라 공공기관은 기관별 여건에 따라서 간부직 우선으로 성과연봉제를 도입하였다.

기본연봉과 관련하여, 정부 권고안은 호봉제를 폐지하고 개인별 성과에 따라 기본연봉 인상률을 매년 2% 이상 차등 적용하도록 한 것인데, 기획재정부의 조사 결과 모든 기관이 간부직에 대한 호봉제를 모두 폐지하고, 기본연봉 인상률을 2% 이상 차등적용하고 있는 것으로 조사되었다.

	정부 권고안	'11년 계획	'11년 실적
기본연봉 인상률 차등	2% 이상 차등	평균 2.2% 차등	평균 2.3% 차등

성과연봉제 도입과 관련하여, 정부 권고안은 총연봉 대비 성과연봉의 비중을 공기업 30% 이상, 준정부기관 20% 이상 유지토록하고 성과연봉을 상·하위 등급간 최소 2배 이상 차등하여 지급토록 하였다. 기획재정부의 조사 결과, 성과연봉 비중을 확대하기 위해 대부분 기관들이 보수 인상분을 성과급으로 전환하는 등 준수노력을 강화하였다. 성과연봉 차등폭도 평균 2.1배로 정부 권고안을 준수한 것으로 나타났다.

	정부 권고안		'11년 계획	'11년 실적
		'09년말 실적		
○ 성과연봉 비중		11.4%	평균 22.8%	평균 23.4%
▪ 공기업	30%이상	14.7%	평균 28.3%	평균 29.5%*
▪ 준정부	20%이상	6.9%	평균 21.3%	평균 21.7%**
○ 차등폭	2배 이상 차등		2.1배	2.1배

총연봉 차등 폭의 경우, 정부 권고안은 총연봉 대비 차등 폭을 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상 충족하도록 하는 것이다. 기획재정부의 조사 결과, 총연봉 차등 폭은 기본연봉 차이, 고성과자와 저성과자 간 성과연봉 차등효과, 제 수당 등에서 발생하였다.

전체연봉 평균 차등 폭은 22.4% 수준으로, 공기업은 평균 24.7% 차등을 둔 것으로 나타났으며, 30% 이상 차등이 발생한 기관도 8개로 나타났다. 준정부기관의 경우, 평균 21.7% 차등 폭을 나타냈으며, 20% 이상 차등폭을 나타낸 기관은 50개로 조사되었다.

	정부 권고안	'11년 계획	'11년 실적
○ 공기업	30% 이상	평균 24.7%	평균 24.7%*
○ 준정부	20% 이상	평균 19.6%	평균 21.7%**

전 직원 대상 성과연봉제는 정부 권고안으로 제시되었다. 2011년에 한국수자원공사 등 25개 기관이 도입하였는데, 2012년에는 3개 기관이 추가로 도입하였다.

4) 공공기관의 국제경쟁력 제고

① 경영평가편람상의 글로벌 지표의 개발과 적용

공공기관의 경쟁력은 국내적으로만이 아니라 국제적인 수준에서도 확보될 수 있어야 할 것이다. 특히 많은 공공기관들이 해외시장에 진출하여 국제적인 기업들과 경쟁하는 상황이 되었다는 점에서, 국제적인 수준에서의 경쟁력을 확보하는 것은 매우 중요하다.

이와 같은 공공기관의 글로벌 경쟁력을 유도하기 위하여 기획재정부는 공공기관 경영평가제도를 개편하여 평가지표상에 국제경쟁력 수준을 반영할 수 있는 지표를 개발하여 반영하도록 하였다.

기존의 공공기관 경영평가제도에서는 성과를 전년 대비 실적으로 평가하도록 하고 있는데, 글로벌 경쟁력지표는 이를 글로벌 우수기업의 실적과 비교하여 평가하도록 하여 평가의 기준 자체를 변경하였다. 평가의 공정성과 엄정성, 객관성을 유지하는 가운데 글로벌 지표를 도입해야 하기 때문에, 이를 최대한 충족하는 기관의 지표부터 순차적으로 도입하도록 하였다.

이에 따라서 2011년 경영평가편람에서는 인천국제공항공사의 경우 업무효율 측면에서는 Global Top 5 공항(히드로, 샤를 드골, 프랑크푸르트, 스키폴, 책렙콕)의 자산 수익률과 비교 평가지표를, 주요 사업에서는 국제항공협회(ACI)가 발표하는 Global Top 3 공항과의 보안검색, 수화물 처리 등의 만족도 수준을 비교하는 글로벌 지표를 개발하여 적용하였다. 한국전력공사의 경우 주요 사업에서 해외전력조사회(일본)에서 발표하는 일본, 미국, 호주, 프랑스 등 10개국의 부하율 실적과 비교하는 글로벌 지표를 적용하였다.

2012년 경영평가편람에서는 한국도로공사의 경우, '고속도로 교통사고 사망자 수'를 선진국 실적과 비교하는 글로벌 지표를, 한국수자원공사의 경우 '수돗물 공급에 소비되는 전력량'을 선진국 실적과 비교하는 글로벌 지표를 개발하여 적용하도록 하였다.

이에 따라서 2011년 경영평가편람에 처음으로 글로벌 평가지표가 16개 공공기관

(공기업 15개, 준정부기관 1개)에 27개 지표가 도입되었으며, 2012년 편람에는 32개 기관(58개 지표)으로 확대되었다.

<표 6> 글로벌 평가지표 기 도입기관 및 우선도입 대상기관 수 비교

	현행 도입기관	우선도입 대상기관 (추가 도입예정 기관)	합 계
• 공기업	15개	4개	19개
• 준정부기관	1개	15개	16개
합 계	16개	19개	35개

② 주요 공공기관의 글로벌 수준

□ 한국철도공사

- '11년도 철도공사의 KTX 정시운행률은 99.8%로, 국제철도연맹(UIC)이 정시운행률을 발표하는 6개국 중 1위

[그림 1] 고속철도 정시운행률 국제비교('10~'11년 기준)



주: 한국은 '11년 기준('10년은 99.7%), 해외국가는 '10년 기준(UIC: Union Internationale des Chemins de fer)
자료: UIC

- 철도공사의 '11년도 KTX사고율(100만km당 사고건수)은 0.07건으로 UIC가 철도 사고율을 발표하는 12개국 중 가장 낮아, 고속철도 안전도도 우리나라가 1위

[그림 2] 고속철도 사고율 국제비교('10~'11년 기준)



주: 한국은 '11년 기준('10년은 0.066건), 해외국가는 '10년 기준
 자료: UIC

□ 인천공항

- 국제공항협회(ACI)가 실시한 세계공항서비스 평가(ASQ)에서 7년 연속 1위
 - 서비스 향상은 환승객 증가(9%)로 이어져 연간 환승객 수('11년 566만명)에 서도 동북아 1위(日 나리타('11년 527만명) 추월)

□ 한국공항공사

- 김포공항(연간 18백만명 이용)은 연간이용객 15백만~25백만명인 세계 30개 중형공항 중 공항서비스 평가(ASQ)에서 2년 연속 1위
 - 규모에 상관없이 전체 ASQ 평가대상 186개 공항 중에서는 7위를 달성

□ 우체국물류지원단



자료: 글로벌 물류기업(A사)의 지속가능 보고서

5) 고용창출

현 정부의 당초 선진화 계획에서는 인력감축이 주요 과제로 제시되었다. 그러나 청년실업 등 고용문제가 중요한 사회적 문제로 대두됨에 따라서, 정부에서는 공공기관에 대해서 일자리 창출을 목적으로 신규채용을 확대하도록 하였다. 이에 따라서 2009년을 최저점으로 지속적으로 신규채용이 증대하였다.

<표 7> 신규채용 현황

(명, %)

	'07	'08	'09	'10 (A)	'11 (B)	증감 (B-A)	전년 대비
							증감률
합 계	15,064	11,241	9,117	10,570	13,986	3,416	32.3
· 공기업	4,386	1,294	847	1,332	2,585	1,253	94.0
· 준정부기관	3,231	3,272	2,128	2,364	4,344	1,980	83.8
· 기타공공기관	7,447	6,675	6,142	6,874	7,057	183	2.7

나. 종합적 성과

위에서는 공공기관 선진화계획상의 과제별 주요 성과를 확인하였다. 여기에서는 이 계획을 통하여 달성된 보다 궁극적인 성과를 확인하고자 한다.

1) 고객만족도

공공기관 고객만족도는 고객만족도 조사 시행 이후 지속적으로 상승하였으며, 시행 초기와 비교하여 공기업은 12년간 35.6점, 준정부기관은 7년간 17.1점 상승한 것으로 나타났다.

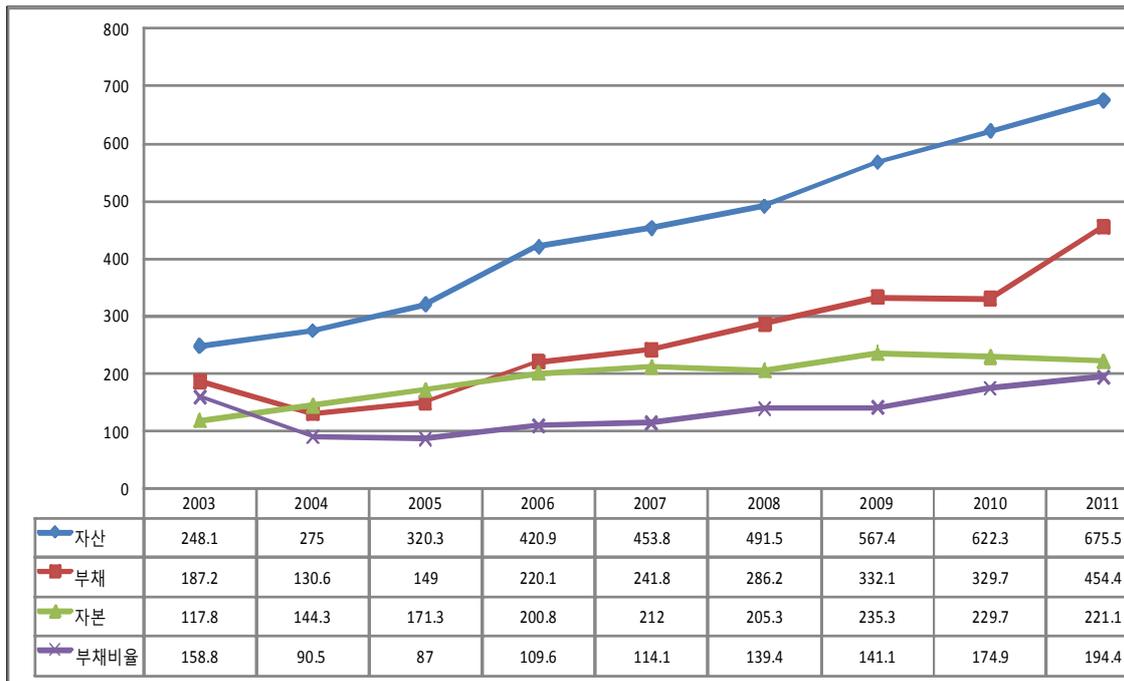
시행 초기 대부분의 공공기관의 만족도 수준이 '미흡'이었지만, 2011년 현재 대부분의 공기업은 '양호'수준 이상(전체의 95.2%)으로 나타났다. 준정부기관은 '양호'수준 이상의 기관이 전체의 81.3%로 나타났다. 기타공공기관은 '보통'수준 이하 기관이 전체의 34.9%(23개)로 나타나 상대적으로 저조한 것으로 나타났다.

<표 7> 공공기관 고객만족도 변화 추이

구분	1999년	2004년	2007년	2009년	2011년
공 기 업	58.1	79.4	89.2	92.0	93.7
준정부기관	-	72.5	82.2	86.7	89.6
기타공공기관	-	-	79.1	82.7	86.9

2) 재무건전성

공공기관의 부채비율이 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 2003년 158.8%이던 부채율이 2011년에는 194.4로 증가하였다.



출처: 기획재정부 「공공기관경영정보공개시스템」의 자료를 이용하여 작성

- 2007.4월부터 시행된 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 공공기관이 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류
- K-IFRS기준으로 작성
- 국가가 관리주체인 기금계정 제외
- 수은, 정책금융공사 등 2개 금융공공기관 제외

3) 생산성

기획재정부가 공기업 선진화 전후 노동생산성 변화 추이를 한국조세연구원에 의뢰하여 분석한 바에 따르면, 공기업 노동생산성은 2008년 크게 감소하였으나, 2009년 이후 증가 추세로 전환된 것으로 나타났다⁹⁾. 분석에 따르면, 2008년 경제위기사 크게 감소했던 공기업 노동생산성이 최근 큰 폭으로 증가하였다는 것이다. 특히 공기업의 2008~10년 기간 중 노동생산성 증가폭은 민간기업에 비해 큰 것으로 나타났다. 동기간 연평균 1인당 노동생산성 증가율은 공기업이 31.6%인 반면, 대형 민간기업은 24.9%로 나타났다.

<표 9> 연도별 공기업 1인당 실질노동생산성 추이

('00년 가격기준, 단위: 억원/명)

	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년	'10년
1인당 실질노동생산성	2.31	2.40	2.35	1.89	2.75	3.23

[그림 3] 노동생산성 수준과 증가율



- 가로축: '10년도 전체 공기업 평균과의 격차⇒오른쪽으로 갈수록 노동생산성 수준 높음
- 세로축: '08~'10년간 노동생산성 평균 증가율⇒위쪽으로 갈수록 증가율 높음

9) '05~'09년의 5년간은 '09년 기준 24개 공기업을, '10년은 20개 공기업을 대상으로 부가가치를 인원수로 나눈 1인당 노동생산성을 산출하여 분석한 자료이다.

4) 효율성

공공기관 직원 1인당 매출액은 663.1백만원에서 2011년에는 1047.1백만원으로 증가하였다.

	2007	2008	2009	2010	2011
현원(인)	236,111	239,389	239,262	240,379	245,372
매출액(백만)	156,556,708	187,169,895	200,966,478	230,790,936	256,933,379
1인당매출액	663.1	781.9	839.9	960.1	1047.1

5) 국민들의 성과에 대한 인식

현 정부가 추진한 공공기관 개혁정책, 즉 선진화 정책의 성과에 대한 국민들의 인식에 대해서 기획재정부는 지난 2011년 1월 조사하였다. 선진화 정책이 추진되기 시작한 초기인 2009년 조사에서, 효과가 있다는 응답자보다는 효과가 없다는 응답자가 상대적으로 많았다. 보통의 응답을 한 경우를 제외할 경우, 부정적 응답이 사실상 절반 가까이 차지한 것으로 나타났다. 그러나 2011년에는 긍정적인 응답이 상당히 증가하여 부정적 응답과 유사한 비율을 보여주었다. 선진화 정책의 성과에 대한 응답자들의 수용성이 증가하였다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있다.

구분	효과있음	보통	효과 없음
2011년	25.5%	47.6%	26.9%
2009년	21.1%	42.1%	36.8%

공공기관 선진화 정책의 주요 이슈별로 인식조사 결과를 보면 다음과 같다.

공기업 민영화 (%)			통폐합 및 기능조정 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
41.3	41.3	17.4	58.0	31.4	10.6

보수체계 개선 (%)			성과관리시스템 강화 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
70.7	21.7	7.7	68.1	23.9	7.9

노사관계 선진화 (%)			인력조정 (%)		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
66.2	26.6	7.2	55.3	31.4	13.3

일반국민들에게 가장 쉽게 인지될 수 있는 것이 공기업 민영화와 통폐합 등 구조 조정에 대한 것인데, 민영화의 경우 41.3%가, 통폐합 및 기능조정의 경우 58.0%가 긍정적인 응답을 하였다. 어느 정부이고 가장 어려운 것이 민영화정책이라고 할 수 있는데, 긍정적 응답의 비율이 부정적 비율의 응답보다 훨씬 높게 나온 것은 의미 있는 평가를 할 수 있다.

보수체계, 성과관리, 노사관계에 있어서도 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 월등히 높은 6-70%대로 나타났다. 인력조정의 경우 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 월등히 높지만, 다른 이슈와 비교하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 인력조정의 경우 선진화 정책 초기에는 감원 등 인력의 감축이 주요 이슈가 되었지만, 후반기로 가면서 공공기관에 의한 고용창출 등이 강조되면서 인력이 증원되는 정책을 추진함에 따라서 평가가 다소 엇갈리게 나타날 수밖에 없다고 해석할 수 있다.

6. 결론¹⁰⁾

현 정부는 정권 출범 이전부터 공공기관 개혁을 국정운영의 주요 과제로 선정하여 추진하였다. 대선과정에서부터 공공기관에 대한 문제를 지적하고, 일부 구체적인 안까지 제시하는 등 공공기관 개혁을 위한 준비가 비교적 집권 초기부터 이루어졌다고 할 수 있다. 이에 따라서 6차에 이르는 선진화계획을 마련하였다.

10) 여기서의 결론은 이 연구에 대한 종합적 결론보다는 앞에서 언급한 실적을 언급하고, 이와 관련하여 제기된 일부 논란들을 임시적으로 정리한 것이다.

현 정부의 공공기관 선진화 계획의 상당부분은 민영화, 구조조정 등과 같은 하드웨어적인 개혁에 집중되어 있다. 민영화나 통폐합 등과 같은 구조조정은 다수의 이해관계자 속에서 진행되기 때문에 성과를 확보하는 것이 용이하지 않은데, 현 정부의 관점에서 보면 비교적 많은 부분들이 당초 계획대로 추진되었다. 물론 이와 같은 민영화나 구조조정의 성과가 제대로 확보된 것인지는 이후 평가가 이루어져야 할 것이다. 그런데 이와 같은 민영화의 성과에 대하여 부정적 견해를 갖는 입장도 동시에 존재한다. 예를 들어서 현 정부에서 추진하였던 민영화는 공공기관이 갖고 있는 문제를 민영화라는 단순한 방법을 통하여 해결하려고 하며, 공공기관으로서의 공공성을 유지하는 가운데 혁신을 하고자 하는 노력은 충분히 이루어지지 않았다는 지적이다(사회공공연구소, 2012:30-31). 특히 민영화는 공공기관의 본질에 대한 것이며, 사회적 공론을 충분히 확인한 가운데 추진하여야 하는데, 이 부분이 적절하게 이루어지지 않았다는 지적도 한다는 점에서, 공공기관 민영화와 관련하여 긍정과 부정이라는 상반된 입장이 존재하고 있다.

소프트웨어적인 개혁은 초기에는 부각되지 않았지만 정권이 중반을 넘어가면서부터 성과관리, 연봉제 등을 중심으로 추진되었다. 특히 성과연봉제는 현 정부 후반기 공공기관 개혁을 상징할 정도로 강하게 추진되었다. 이로 인하여 많은 공공기관들이 성과연봉제를 도입하였다. 물론 성과연봉제가 제대로 도입되기 위해서는 그에 상응하는 성과평가체계가 마련되어야 한다는 점에서, 그동안 상당부분 형식적으로 운영되었던 성과평가체계를 고도화시키는 긍정적 효과도 있었다고 할 수 있다. 그러나 성과연봉제 도입은 또한 공공기관에서 성과관리에 대한 논쟁을 불러일으켰다고 할 수 있다. 즉 공공부문의 특성상 민간부문과 비교하여 성과 개념이나 혹은 성과관리의 적용이 용이하지 않은 부분이 존재하는데, 현재와 같은 일률적인 성과관리방식의 적용이 적절한 것인가에 대해서 비판적 지적도 존재하기 때문이다. 성과연봉제, 성과평가의 초기단계라는 점에서 향후 이 부분에 대한 보다 구체적이고 정교한 논의가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

현 정부는 노사관계 개혁에 대한 부분도 어느 부분 못지않게 강조하였다. 노조전임자 문제에서부터 단체협약에 이르기까지 노사관계의 전 부문에 대한 개혁을 논의하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 현 정부는 노사관계 개선의 한 방법으로서 경영평가지표상에 노사관계 관련 항목들을 포함하여 평가함으로써 기관의 노사관계 개선을 독려하기도 하였다. 앞서 제시한 바와 같이 기획재정부의 의뢰로 한국노사관계학

회가 연구한 바에 따르면 현 정부의 노사관계 관련 선진화 정책은 어느 정도 계획 대비 실적을 달성한 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 이와 같은 긍정적 평가와 달리, 또 다른 입장에서는 현 정부의 노사관계 선진화 정책에 대해서 비판적 입장을 취하고 있다. 비록 공공부문의 노사관계이기는 하지만, 노사관계가 노사간의 자율적 방식에 의하여 정립되는 것이 아니라 정부 주도적으로 이루어졌다는 점에서 그 자체로 비민주적이라고 지적하고 있다. 즉 정부의 직접적인 노사관계 개입이 장기적으로도 지속적인 성과를 확보할 수 있을 것인가에 대해서 논란이 있다는 것이다.

인력과 관련하여 당초 선진화 계획에서는 인력을 감축하는 기초를 갖고 있었지만 실업문제가 중요한 국정이슈로 부각됨에 따라서 2010년부터 신규채용을 확대하는 등의 정책변화가 나타났다. 즉 현 정부가 초기 공공기관의 인력이 과다하게 증가하여 방만함을 지적한 것과 비교하면, 결과적으로 이와 같은 정부의 입장이 결과적으로 환경의 변화 등에 따라서 선회하게 되었다고 할 수 있다.

현 정부는 역대 정부와 비교하여 공공기관을 정부 정책의 도구로 활용하는 데 상대적으로 더욱 적극적이었다. 공공기관의 설립 등 정체성 자체가 정부 정책과 밀접하게 관련된다는 점에서, 정부가 공공기관을 정책수행의 도구로 적극 활용하는 것 자체는 문제라고 볼 수 없다. 다만 정책도구로 활용하면서 부수적으로 이에 비례하여 공공기관의 부채 규모가 급증하는 문제를 초래하였다는 것이다. 이와 같은 정부에 의한 공공기관의 적극적 활용은 사실 공공기관 선진화 계획이 기초하고 있는 작은 정부와는 다소 거리를 갖고 있다는 점에서도 문제로 지적되고 있다.

열린 채용, 지역인재 채용 확대 등 소위 상생발전을 위한 노력이나 유연근무제 등 근무환경을 개선하기 위한 정권 후반부의 노력은 긍정적으로 평가하는 것이 가능하다. 사회공헌을 강조한 것도 긍정적이라고 할 수 있다. 공공기관에 대해서 높은 수준의 사회적 책임성이 요구된다는 점에서, 민간부문이 적극적으로 하기 어려운 고용창출의 부담을 공공기관이 갖는다는 것은 한 편에서는 긍정적으로 평가할 수 있다.

그러나 전반적으로 공공기관의 공공성 부분에 대한 강조가 여전히 미약한 것으로 평가하기도 한다. 예를 들어서 공공기관 경영평가에 있어서 여전히 공공성보다는 기업성, 효율성 중심의 평가가 중심을 이루고, 결국 공공기관의 공공성 부분에 대한 반영이 미흡하다는 것이다. 공공기관 자체가 공공성을 지향한다는 점에서 이와 같은 논의의 무의미함을 지적하는 사람도 있지만, 늘 문제가 되는 공공기관의 기업성과 공공성 간의 균형성을 공공기관 경영평가를 포함한 공공기관 관리정책에서 중요하게

고려하여야 할 것이다. 이와 같은 공공성 강조의 미흡에 대한 문제인식은 앞서 언급한 공공기관 민영화에 대한 비판적 시각에서도 확인할 수 있다.

공공기관을 대상으로 하는 개혁은 기관 자율적으로 추진하는 경우도 있지만, 대개 정부가 구체적인 개혁안을 마련하여 지침 등 다양한 형태로 제시하고, 이를 공공기관들이 수동적으로 따라서 하는 형태를 취하고 있다. 이 때문에 공공기관 개혁은 늘 수동적이고, 일시적이라는 비판적 지적을 받는다. 정부에 의한 개혁정책의 추진도 필요하지만, 동시에 기관 자율적인 개혁도 균형 있게 추진될 수 있어야 할 것이다. 예를 들어서 국민의 정부에서는 집권 초기에는 당시 기획예산처 중심의 개혁이 주를 이루었지만, 후반기에는 기관 주도적인 상시자율개혁을 추진하였다. 정부 주도적인 개혁과 기관 자율적인 개혁 간에 정확한 균형점을 찾기는 어렵지만, 양자간의 균형 속에서 지속적인 공공기관 개혁을 추진할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 공기업학회(2003), 『우리나라 공기업 관리제도의 평가』.
- 곽채기, 이창우(2010), 「공공기관 경영평가제도의 발전 방안」, 한국조세연구원, 『공공기관 동향』 2호.
- 기획예산처(2002), 『공공부문 개혁의 성과평가와 성과에 대한 국민의 인식차이의 원인분석에 관한 연구』.
- 기획예산처(2002), 『공공개혁의 중장기 비전과 과제』.
- 기획예산처(2000), 『정부개혁백서』.
- 기획재정부(2011), 『공공기관 선진화 백서』.
- 기획재정부, 『공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 2007~2010』, 2007~2010.
- 김준기(2001). 「공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제」, 『한국행정연구』, 제10권 제1호, 한국행정연구원.
- 김준기(2011), 「정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구」, 한국조세연구원, 『2011 공공기관과 국가정책』.
- 김지영(2012), 「공공기관 고객만족도 점수의 상승요인 분석」, 한국조세연구원, 『재정포럼』.

- 김지영(2010), 「경영평가제도와 공기업의 수익성」, 한국조세연구원, 『재정포럼』.
- 남성일·박재완 (1999). 「정부투자기관의 사장경영계약제도와 기관경영평가제도의 연계방안」, 『공기업논총』, 제11권 제1호, 한국공기업학회.
- 박영범(2010), 「공공기관 노사관계 선진화의 성과와 향후 과제」, 한국조세연구원, 『공공기관 동향』.
- 송대희(1983). 「공공성의 의의와 공기업 관리정책방향」.
- 송대희(2003). 「우리나라 공기업 경영평가제도의 회고와 발전방향」, 2003년도 정부투자기관 경영평가제도 발전방향에 관한 토론회 발표 논문, 한국공기업학회.
- 송대희·송명희(1987), 「정부투자기관 책임경영제의 정책효과」, 『한국개발연구』, 9권 2호.
- 오연천(1996). 「경영평가제도의 회고와 방향」, 『행정논총』, 제34권 제1호, 서울대학교 행정대학원.
- 오연천·곽채기 외(2003). 「정부투자기관 경영평가제도의 발전방안」, 한국공기업학회.
- 장지인·곽채기(2000). 「정부투자기관 경영평가제도 및 운영체계의 개편 방안」, 『공기업논총』, 제12권 제1호, 한국공기업학회.
- 정부혁신지방분권위원회(2009), 『참여정부의 재정세계개혁』.
- 한국개발연구원(2008), 『공공기관 관리체계 개선방안 연구』.
- 한국개발연구원(2008), 『공기업 선진화에 관한 의견조사』.
- 한국조세연구원(2009), 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』.
- 한국조세연구원(2010), 『공기업의 국민경제적 기여도』.
- 한국조세연구원(2010), 『공공기관 경영평가제도 변천과정연구』.
- 한국조세연구원(2010), 『2010 공공기관과 국가정책』.
- 한국조세연구원(2011), 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』.

공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선

홍길표(백석대학교 경영학과 교수)

1. 문제제기 및 연구목적

- 공공기관 기관장 선임 및 지배구조 문제의 중요성
 - ‘공공기관의 운영에 관한 법률(이하 공운법)’ 체제 이후 기관장·임원 인사제도를 포함한 공공기관 지배구조의 대폭적인 변화가 나타남
 - 이명박 정부는 2007년에 제정된 공운법을 실질적으로 운영하는 책임을 맡게 되었으며, 이 과정에서 공공기관 관리 및 운영 측면의 핵심 이슈로 기관장 선임과 지배구조 문제가 대두함
 - 한국 정치행정시스템의 독특성과 정치적 관행을 고려하면서 동시에 기관장 선임제도를 포함한 공공기관 지배구조 개혁의 근본취지를 살릴 수 있는 현실적인 개선대안이 무엇일지를 찾아야 할 필요성이 증대함

- 새로운 관점에서의 공공기관 지배구조 및 관리체계 개선방안 모색
 - 향후 다가올 시대는 과거의 연장선이 아님. 모든 국가가 글로벌 경제위기와 자본주의 4.0 도래라는 새로운 도전에 직면해 있음
 - 기존 지배구조의 제도적 일관성을 유지하는 것도 필요하지만, 새로운 시대를 열어 나가는 과감한 도전정신도 중요

- 오늘 발표는 ‘이번 정부는 무엇을 잘했다’ 또는 ‘무엇을 못했다’와 같은 공과를 다투는 평가에 중점을 두기보다는 ‘어떻게 하면 운영과정에서 나타난 문제점을 개선할 수 있을까’, 특히 ‘새로운 관점에 입각해 공공부문 지배구조를 개혁해 나갈 수는 없을까’에 중점을 두고자 함. 특히 후자의 논의는 문제제기 수준에서 제시함

2. 공공기관 지배구조의 변화 내용과 운영실적 평가의 관점

가. 공공기관 운영체제의 변천과정

- 공운법체제 이전 우리나라 공공기관 운영제도 및 지배구조의 변천과정은 크게 4 단계로 구분해 볼 수 있음(김판석·홍길표·김완희, 2007)
 - 첫째, 공기업 설립 및 직접적인 정부통제기간(1962~1984년)이다. 우리나라는 민간자본이 부족한 상태에서 조속한 경제개발을 위해 공기업을 적극적으로 설립하고 활용해 왔다. 지난 1961~1983년 기간중 주로 해외차관을 활용해 SOC 건설, 기간·전략산업 분야에서 포철, 도로·석유공사 등 23개 공기업을 신설했다(임학순, 1994; 조성봉, 2002). 당시 특별법에 근거를 두고 설치된 공기업에 대한 체계적인 관리시스템은 부재했다.
 - 둘째, 정부투자기관 관리기본법(정투법) 제정 및 비상임이사 중심 거버넌스 운영기간(1984~1997년)이다. 공기업을 제도적으로 관리하면서 동시에 경영자육성을 확대하기 위해 1984년 정부투자기관 관리기본법을 제정했다. 제도 도입 취지는 과거의 사전통제 방식을 지양하고, 경영평가에 의한 사후 성과관리체제로 전환하고(이상철·박병식, 2004), 인사·예산 등에 대한 정부승인제를 폐지하며, 이사회 의결로 확정하도록 했다.
 - 셋째, 공기업 운영제도 보완 및 민영화와 구조조정 추진기간(1997~2003년)이다. 지난 1997년 8월 공기업민영화에 관한 법률 제정을 계기로 일부 운영제도 개선이 있었다. 위인설관, 옥상옥이라 비판받던 이사장제도를 폐지하고, 사장이 이사회의장을 겸임하도록 변경했으며, 정부관여를 줄여야 할 금융기관(산은, 기은, 수은 등), 민영화 관련기관(한국통신, 담배인삼, 한국중공업, 가스공사)을 투자기관에서 제외하는 조치를 취했다. 한편 1999년 2월 정부투자기관 관리기본법 개정을 통해 상임이사제도를 부활하는 대신 정부이사제도를 폐지했다.
 - 넷째, 정부투자기관과 정부산하기관 양대 관리체제기간(2004년~이후)이다. 정부 자체는 물론 정부투자기관에 대한 구조조정이 추진되면서 정투법의 대상에 포함되지 않은 각종 형태의 산하기관 수가 증가하는 문제점이 나타났다. 지난 2004년 정부산하기관 관리기본법 제정을 통해 산하기관에 대한 경영평가, 기

관장 공모, 고객만족도조사 도입 등 산하기관 적정관리를 위한 틀을 처음으로 마련했다(이상철·박병식, 2004). 그러나 산하기관 관리기본법 도입에 대한 부처 반발 등 입법과정상의 어려움으로 관리체계가 완전하지는 못하였다. 예를 들어 이사회구조, 경영진 임명절차 등 핵심사항이 누락되어 있었고, 주무부처 중심 경영평가, 법적용 예외 허용 등의 한계를 갖고 있었다.

<표 1> 공운법 체제 이전의 공공기관 지배구조와 감독체계 비교

구 분	정부투자기관 관리기본법	공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률	정부산하기관 관리기본법	정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률
총괄감독 기관	기획예산처	재정경제부	기획예산처	국무총리, 과학기술부총리
지배권·정책결정권 행사주체	-대통령, 주무부, 기획예산처 -정부투자기관운영위원회(심의·의결기관)	-주주총회(사실상 대통령과 주무부장관이 지배권 행사) -각 기관별 이사회가 정책결정 주체	-대통령, 주무부(주로 주무부장관이 지배권 행사) -정부산하기관운영위원회(심의·의결기관)	-국무총리 -연구회(법인, 4개 분야) -연구회: 이사장, 이사, 감사
지배구조	-표준지배구조모델설정 -내부지배구조: 사장, 감사, 이사회	-표준지배구조모델 설정 -내부지배구조: 사장, 감사, 이사회, 주주총회, 주주협의회	-표준지배구조모델을 규정하지 않음(개별 설립근거법에 의해 지배구조 설계)	-표준지배구조 모델 설정 -정부출연연구기관: 원장, 감사 -연구회: 이사장, 이사, 감사
경영평가 제도	-공통기준 적용(기획예산처 주관) -외부전문가가 기관 및 사장의 경영실적 평가	-사장경영계약평가 제도 운영 -비상임이사회가 사장 경영실적 평가	-공통기준 적용(주무부처 주관 주요사업 평가기준 결정) -주무부장관이 외부전문가로 평가단을 구성하여 평가	-공통기준 적용(5개 연구회 주관) -외부전문가 평가
경영공시 제도	-경영공시제도 도입	-경영공시규정 없음	-경영공시제도 도입	-경영공시규정 없음
기 타	-예산편성지침 통보	-감사원 감사 특례 인정	-외부감사규정 도입	-외부감사규정 도입 -예산요구기준 통보

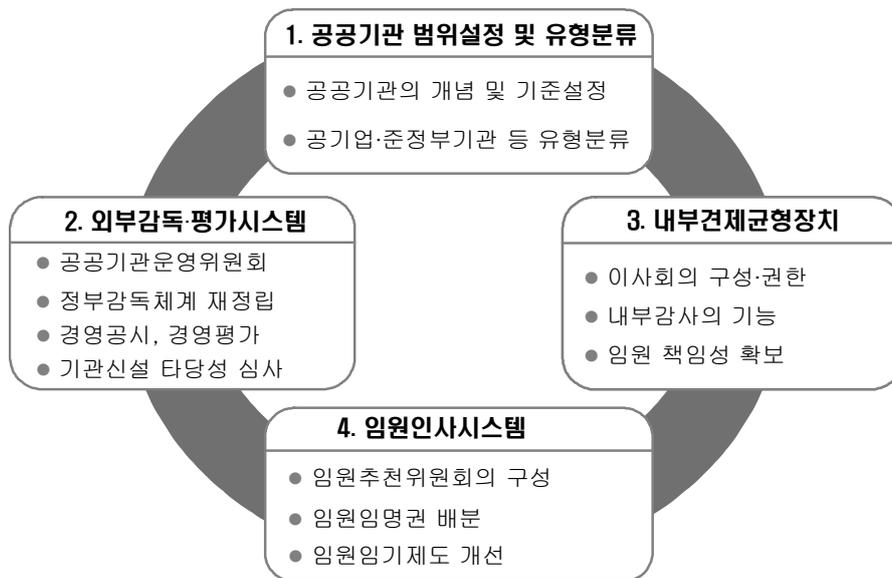
자료: 경기대학교 산학협력단(2006) 내용 일부 발췌

□ 공운법체제의 등장 배경 및 특징

○ 공기업 및 산하기관 관리제도의 개선 및 공공기관들의 지속적인 혁신노력에도

- 불구하고 설립목적외 사업진출, 과도한 임금인상, 불필요한 조직·인력운용, 자회사 남설, 예산낭비 등 방만경영·도덕적 해이 문제가 사회적 이슈로 제기됨
- 당시 기획예산처는 OECD가 제시한 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)에 근거해 공공기관에 대한 체계적 관리시스템 구축과 내·외부의 견제·감독 시스템 강화를 통해 공공기관의 책임성·투명성 확보(소유권자인 국민의 요구), 기관장의 책임경영체제 보장 및 정부 감독범위의 합리적 재조정을 통해 경영진이 책임지고 일할 수 있는 시스템 구축(공공기관의 요구)을 목적으로 법률 제정을 추진(기획예산처, 2007)
 - 2007년 1월에 제정·공포된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 통합 개편한 것으로, 이 법률의 제정 취지 및 주요 제도개선 내용은 다음의 [그림 1]과 같음

[그림 1] 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 취지



자료 : 기획예산처(2007)

나. 이명박 정부에서의 공공기관 지배구조 개선 내용

- 공운법은 노무현 정부 시절인 2007년 1월에 제정되었지만, 실제적인 제도의 운영

은 이명박 정부 기간에 집중적으로 이루어짐

- 이명박 정부에서는 선진화 추진 및 제도 운영과정에 발생하는 문제점을 해결하기 위해 일부 제도의 개선을 추진했지만, 공운법의 기본체계는 유지한 것으로 평가됨
- 지배구조와 직접적으로 관련된 법령개정 및 지침개정의 내용은 다음과 같음

□ [법령 개정] 2008년 12월 국가경쟁력강화위원회와 기획재정부가 합동으로 '공공기관 운영체계 개편방안'을 마련하고 이를 법령개정 등을 통해 추진

- ① 공공기관 구조조정 상시화 및 전략적 관리체계 구축
 - 공공기관 기능을 주기적으로 점검하여 민영화, 통폐합, 기능조정 추진
 - 공공기관 관리범위의 적정화 및 기관 유형별 관리 수준의 차별화
 - 민영화 추진에 대한 법적·제도적 지원체계 구축
- ② 공공기관 선진화를 유도할 수 있도록 경영평가 시스템 개편
 - 준정부기관의 경영평가 대상기관을 대폭 축소(77개 → 34개)하고 기관 특성에 맞도록 평가지표를 차별화
 - 경영평가 간소화로 기관의 부담을 완화
 - 경영평가 인프라 구축
- ③ 내부 지배구조 개선
 - 준정부기관 임원 선임권을 주무부처 장관과 기관장으로 이관하여 주무부처와 기관의 자율권 확대
 - 상임감사 임명권 : 기획재정부 장관 → 주무부처 장관
 - 상임이사 임명권 : 주무부처 장관 → 기관장
 - 행정비용 절감 및 경영공백 방지를 위해 공공기관운영위 및 임원추천위원회 대상 직위 축소
 - 임추위 심의대상 : 모든 임원 → 기관장 및 상임감사
 - 비상임 이사·감사, 준정부기관 상임감사는 공운위 심의 생략

구 분	직위	임추위		공운위	
		현재	개편	현재	개편
공기업	기관장, 상임감사	○	○	○	○
	상임이사	○	×	×	×
	비상임 이사·감사	○	×	○	×
준정부기관	기관장	○	○	×	×
	상임감사	○	○	○	×
	상임이사	○	×	×	×
	비상임 이사·감사	○	×	○	×

- 대규모 공기업은 Global Standard에 맞게 민간기업 지배구조 도입 확대
 - 현행 6개 시장형 공기업에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장-기관장 분리를 자산 2조원 이상의 공기업 8개에도 확대 도입
 - * 자산총액 2조원 이상의 대규모 상장회사도 감사위원회를 의무화(증권거래법)

현재	개편
시장형 공기업 6개 (전력공사, 가스공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사)	시장형 공기업 6개 + 준시장형 공기업 8개 (석유공사, 수자원공사, 철도공사, 토지공사, 도로공사, 주택공사, 대한주택보증, 마사회)

- 준정부기관은 기관장의 책임과 집행효율성이 강화되도록 개편
 - 이사회 내 비상임이사 비율을 현행 1/2 초과에서 1/3 초과로 완화하고, 비상임 이사·감사는 직무평가대상에서 제외

④ 국민감시 및 내·외부 감독을 강화

- 경영공시제도 강화
- 감사(監事) 및 외부감사인(회계법인) 책임 강화
 - 감사 평가 결과 유형별 최하위 등급 또는 전년 대비 크게 하락한 감사는 인사조치하고 성과급 하한을 하향 조정(기준연봉의 20→0%)
 - 외부감사인이 부실감사시 해당기관 및 제3자에 대한 손해배상책임을 지도록 공운법에 규정

□ [법령 개정] 기획재정부는 '공공기관의 운영에 관한 법률'을 개정('09.12.29)하였으며, 이에 따른 구체적인 개선방안을 시행령 개정안('10.1.29)에 반영해 시행함

① 획일적인 준정부기관의 비상임이사 선임 절차의 차별화

- 종전에는 모든 준정부기관의 비상임이사를 선임할 때, 비상임이사 정수가 이사회 구성의 1/2을 초과하도록 하고, 임원추천위원회의 추천절차를 거치도록 하였음
- 준정부기관의 자율적 운영을 위해 09년 12월 법률을 개정하여, 비상임이사 선임절차를 완화하였음(비상임이사의 정수는 이사회 구성의 1/3을 초과하도록 완화하고, 임원추천위원회는 생략이 가능)
- 다만, 다음과 같은 기준의 준정부기관(대규모 준정부기관)의 경우 기존의 선임절차를 유지함
 - 위탁집행형 준정부기관: 총수입액 1천억원 이상, 직원 정원 500명 이상
 - 기금관리형 준정부기관: 자산규모 1조원 이상, 직원 정원 500명 이상

② 임원후보자 공개모집 기간을 단축

- 기존에는 임원후보자의 공개모집 기간이 2주 이상으로 되어 있었으나, 경영공백의 기간을 최소화하기 위하여 1주 이상으로 모집 기간을 단축함

③ 기관신설·통합 등으로 공공기관 수시 지정시 정원 등 산정방안 마련

- 법 개정예 따라 수시 지정의 근거가 신설됨
- 당해 연도 중 신설기관 등의 수시 신규 지정시, 직전 연도 연말 정원, 재무제표가 없으므로 사유발생일의 정원 및 예산으로 갈음하여 산정함

□ [주요 운영방식 변경] 기획재정부는 운영지침 개정 등을 통해 운영제도 개선 추진

① 기관장 계약경영제

- 공공기관 기관장의 책임경영체제를 강화하기 위하여, 2008년 6. 10일부터 공기업과 준정부기관을 대상으로 '공공기관 계약경영제'를 실시함. 6. 26일부터 '공공기관 계약경영제' 적용 대상기관을 기타공공기관의 기관장에까지 확대 적용함
- 이 제도는 공공기관 기관장으로 하여금 기존의 중장기 경영목표뿐만 아니라 '1년 단위의 경영계획서'를 주무부처 장관과 기관장이 체결하는 경영계약에

포함토록 하고, 이를 1년 단위로 평가하여, '미흡' 평가를 받을 경우 해당 기관장을 해임할 수 있도록 하는 제도

② 경영자율권 확대사업

- '공공기관 경영자율권 확대사업'은 기존의 책임운영기관제도의 한계점을 극복하고 공공기관 운영에 자율성과 책임성을 확산시키기 위하여 정부가 2010년 1월부터 추진하고 있는 제도(김지영, 2011)
- 공공기관에 대하여 인력이나 예산 등에 가해지던 기존의 규제를 일부 완화하고, 해당 공공기관의 기관장이 완화된 제약조건 내에서 경영상의 자율권을 행사할 수 있게 하는 것이 주요 내용
- 사업대상으로 선정된 기관은 확대된 자율권에 대한 사업계약에 명시된 성과 목표를 달성해야 하며, 성과목표 달성 결과에 따라 인센티브가 결정됨

□ 공공기관 지배구조의 제도적 개선노력에 대한 평가

- 이명박 정부 기간 동안에 이루어진 제도적 개선에 대해 민영화 및 기관통합 등 선진화정책을 뒷받침하기 위한 제도적 개선이었다는 점, 제정 당시 예상하지 못한 부작용 등을 시정하기 위한 운영제도의 효율화 및 단순화를 기했다는 점, 경영자율권 확대사업과 같은 맞춤형 관리체계 도입 등에 있어서는 대체적으로 긍정적 평가를 내릴 수 있음
- 다만 다소 비정상적인 인사운영(이전정부 임명 기관장의 퇴진, 특정 인사의 정실임명 등)을 위해 제도적 관점에서 임원추천위원회의 기능 약화, 공공기관운영위원회의 견제기능 약화 등을 시행했다는 비판적 평가도 존재

다. 기관장 선임 및 지배구조 운영실적 평가의 기본 틀

- 기관장 선임 및 지배구조 운영과 관련해 일부 사안에 있어서는 대다수의 연구자 및 관련기관들이 공통적인 평가를 내리지만, 일부 사안에 대해서는 정치공학적 관점이나 가치관의 차이 등에 따라 상이한 평가를 내리고 있음
- 본 연구에서는 당초 공공기관 운영제도 개혁을 통해 얻고자 했던 목표를 달성했는지의 여부로 일차적인 평가를 하고자 함

- 다만, 위와 같은 평가관점에 입각할 경우 현행 공공기관 운영제도의 기본체계를 벗어나는 개선방안을 도출하기 어려움
 - 현행 공운위를 통한 지배구조 체제가 미래의 새로운 도전에 적합한 체제인가에 대한 문제제기를 새로운 관점(전략적 공공부문 관리)에 입각해 시도함

3. 공공기관 기관장 선임제도의 현황 및 개선방안 모색

- 이명박 정부의 공공기관 운영과 관련된 가장 핵심적인 쟁점 및 비판 중의 하나가 바로 기관장 선임을 포함한 기관장 인사운영 문제라 할 수 있음
 - 감사 및 상임이사 인사운영과 관련해서도 논란이 제기될 수 있지만, 본 연구에서는 공공기관 기관장 인사 문제, 특히 선임 문제에 중점을 두고 논의하고자 함
 - 기관장 선임과 관련해 논란이 되고 있는 쟁점은 주로 개별 공공기관 내에서 운영되고 있는 임원추천위원회의 역할 및 기능 문제, 기관장 선임과정의 불투명성, 실제 임명 현황에 따른 정실인사 논란 등의 문제를 통해 살펴볼 수 있음

가. 공공기관 기관장 선임 및 인사제도 현황

- 2007년 4월부터 시행되고 있는 공운법은 공공기관의 임원인사 방식에 많은 변화를 가져옴. 공운법 제정 당시에는 임원추천위원회를 통해 모든 임원후보자를 추천하도록 되어 있었지만, 2008년 12월부터는 기관장과 상임감사 후보자만을 임원추천위원회에서 추천하도록 제도가 변경됨(박홍엽, 2009)
 - 공기업 임원추천위원회는 과반수 이상의 비상임이사과 이사회가 선임하는 민간인 외부위원으로 구성되므로 주무부처 공무원이 참여할 수 없음. 위원장은 비상임이사 중에서 호선
 - 준정부기관 임원추천위원회는 과반수 이상의 비상임이사과 이사회가 선임하는 외부위원으로 구성하는데, 외부위원에는 민간위원뿐만 아니라 주무부처 공무원을 선임할 수 있어 사실상 주무부처 공무원이 임원추천에 공식적으로 참여. 임원추천위원회에는 기관 구성원의 의견을 대변하는 1인도 포함 원칙

□ 2007년 4월부터 시행되고 있는 공운법에 근거해 다음과 같은 방식으로 기관장을 임명하고 있음

- 공기업 기관장의 경우, 공운법 이전에는 기관장추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하면 주무장관이 제청하고 대통령이 임명하는 제도 → 공운법 이후에는 해당 공공기관의 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하면 곧바로 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거친 후에 주무장관이 제청하고 대통령이 임명함. 소유권 차원에서 공공기관운영위원회의 역할을 강화한 것임
- 준정부기관 기관장의 경우, 공운법 이전에는 기관장추천위원회에서 후보자를 추천하고 주무장관이 임명 → 공운법 이후 해당 공공기관의 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천한 후 주무장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명

나. 이명박 정부 공공기관 기관장 인사운영의 특징

□ 공공기관 기관장 인사운영과 관련해서는 전반적으로 공(功)보다는 과(過)가 많은 지적이 다수를 차지하고 있음(참여연대, 2008; 경실련, 2011; 위평량, 2011; 위클리경향, 2009.1.13. 보도자료; 중앙일보 2011.5.20.~5.23. 기획보도자료 등)

□ 공공기관 기관장 인사운영의 이중적 모습

- 공운법에 의해 특별한 사유가 존재하지 않는 한 공공기관장의 임기를 존중하도록 규정하고 있지만, 집권초반에는 이전 정부에서 임명된 공공기관장의 임기를 무시하는 행태를 보임
 - 2008년 6월 24일 기획재정부는 305개 공공기관 중 임기만료 또는 공석중인 기관장을 제외하고 총 236명에게 사표를 요구해, 200명으로부터 사직서를 받아 131명을 면직시키고 69명에 대해서는 유임 결정을 내렸으며, 36명은 사직서를 제출하지 않았다고 발표함
- 한편 이명박정부에서 직접 임명한 공공기관장에 대해서는 공운법의 취지를 살려 경영실적 저조 등 특별한 사유가 존재하지 않는 한 임기를 최대한 보장해 주고 있으며, 일부 기관장에게는 연임 기회까지 부여함
 - 11년 기준 27개 공기업 중 9개 기관의 기관장이 교체되지 않고 연임

□ 공공기관 기관장 대상 낙하산인사 또는 정실인사 논란

- 시민단체 및 일부 언론에서 이명박정부의 공공기관 기관장인사를 ‘낙하산인사’로 규정하고 강하게 비판하고 있으며, 일부 연구자들도 여기에 동조함
- 한편 이한구(2008)는 이명박 정부 초기 민간전문가(기업인, 금융인, 교수, 연구원)를 공공기관 기관장으로 임명한 비율이 이전 정부보다 높다는 자료를 제시하며, 낙하산인사 비판에 대해 반박함
 - 초기 84개 기관의 임명 현황 : 노무현정부 25.0% < 이명박정부 40.5%
- 김병섭·박상희(2010) 연구에서는 기관장의 대표경력을 활용해 4개 정부간(김영삼, 김대중, 노무현, 이명박) 공공기관 기관장 대상 정치적 임명의 정도를 차이 분석함
 - 관료, 군인, 정치인을 정치적 임명으로 규정할 경우 김영삼, 김대중 > 노무현, 이명박으로 나타남
 - 관료, 군인, 정치인, 민간인을 정치적 임명으로 규정할 경우 김영삼, 김대중, 이명박 > 노무현으로 나타남
- 중앙일보 기획보도자료(2012.2.21.~2.23.)에 따르면 사회적네트워크 분석기법을 활용한 이명박대통령과의 정치적 연결고리(한나라당, 대선캠프, 인수위, 서울시)를 분석한 결과, 하나 이상의 연결고리를 가진 공공기관 기관장·감사의 비율이 전체(286개)의 39.3%를 차지하는 것으로, 여기에 고려대-영남-현대그룹이라는 인맥을 추가할 경우 67.8%에 이르는 것으로 나타남
- 자질과 역량이나 제도적 절차를 무시한 ‘밑실인사’ 또는 ‘낙하산인사’라는 비판은 다소 과할 수 있지만, 결과적으로 ‘정실인사’ 또는 ‘정치적 임명’이었다는 비판을 면할 수는 없을 것으로 보임

□ 기관장 선임과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점

- 주어진 제도적 절차를 가능한 준수했음에도 불구하고 결과적으로 ‘정실인사’ 또는 ‘정치적 임명’이 가능했던 배경에는 선임과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점이 존재했기 때문임
- 경실련(2011)은 27개 공기업을 대상으로 한 기관장 임명실태 분석보고서를 발표함. 이 분석보고서에는 선임과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점을 상세하게 분석해 보고하고 있음

- 정부 지침에 따라 임원추천위원회의 최종 후보자 수를 3-5배수로 추천함에 따라 사실상의 추천기능 상실
- 공운위 내에서 실질적 심사권을 쥐고 있는 인사심의소위원회의 불투명 운영
- 민간위원 참석률 변동에 따른 공운위 내 정부위원의 비중 증대 문제
- 공공기관 차원에서의 임원추천위원회의 형식적 운영 및 불투명성

다. 공공기관 기관장 선임제도 개선방안 모색

□ 핵심 쟁점: 공공기관 기관장에 대한 정치적 임명 문제

- 낙하산인사는 과거 권위주의시절 자질이나 적격성에 상관없이 정파적 이해에 따라 밀실에서 결정해 공공기관 임원으로 내려 보내는 관행을 지칭하는 용어였음(김병섭·박상희, 2010). 그러나 민주화된 이후 과거와 같이 자질이나 적격성에 상관없이 밀실에서 결정해 내려 보내는 관행은 사실상 불가능해졌으며, 이미 규정된 제도적 절차를 활용해 기관장 인사를 행하고 있다는 점에서 정치적 임명 관점에서 이 문제를 접근하는 것이 보다 현실적인 해결책을 찾는 방법일 것임
 - 영국의 수상은 각 부처의 장관 등 정부 내 정무직 임명권한은 물론 준정부기관 경영진에 대해서도 사실상의 임명권을 행사하는 것으로 알려짐(이종수, 2008)
- 정치적 임명을 규제하려는 제도적 절차를 잘 마련한다고 해도, 정치적 관행이나 집권초기 강력한 정책라인을 형성하고 싶은 권력욕구 앞에서 제도적 규정은 그 절차적 정당성에도 불구하고 제 기능을 발휘하지 못할 수 있음
 - 김병섭·박상희(2010) 연구에 따르면 추천위원회 도입이라는 법제도의 변화가 공공기관 임원의 대표경력 차이를 가져온다는 증거를 찾기 어렵다고 밝히고 있음에 비해, 대통령의 교체라는 정권변동은 임원의 대표경력 차이를 가져온다는 분석결과를 제시
- 제도를 통해 모든 공공기관에 대한 정치적 임명을 차단하는 것이 국가운영 차원에서 바람직한 것인지에 대한 학계의 심도 있는 논의 필요. 특히 정치적 중요성을 지닌 일부 기관장 및 공공기관 지배구조기구의 장에 대해 대통령실이 주관이 되는 정무직 인사제도를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있음. 이를

허용한다면 정권교체기 공공기관 기관장 임기보장 문제도 어느 정도는 해결될 수 있음

- 현행 공운법 체제 내에서 정권교체기 기관장의 임기를 보장하지 않았던 선례가 이미 발생함에 따라, 차기 정부에서도 이러한 관행이 반복될 가능성이 높아짐
- 정권교체기 정무직 성격을 지닌 일부 기관장의 교체를 제도적으로 보장하는 주장(곽채기, 2008; 참여연대, 2008)도 있지만, 이 보다는 이 기관장 직위에 대통령 정무직 임명프로세스를 적용하는 방안이 더 효과적일 수 있음

□ 공공기관의 임원추천위원회 운영 개선방안 모색

- 공공기관 기관장에 대한 정치적 임명 문제와 별개로 공공기관의 임원추천위원회 운영방식의 개선은 반드시 필요할 것으로 판단됨. 다만 임원추천위원회 운영 개선의 목표점을 정치적 임명을 막는 데 일차적 주안점을 두는 것보다는 적격자가 공정하게 추천될 수 있도록 하는 데에 주안점을 두는 것이 필요
- 임원추천위원회의 심의 강화를 위한 추천규모의 축소, 임원추천위원회 운영의 표준화 및 차별성 인정, 임원추천위원회 기관 대표자의 참여 확대 등을 제안한 이민호(2011) 연구의 제안을 참고해 볼 만함. 한편 임원추천위원회의 운영 투명성을 제고하는 것은 바람직하지만, 회의록 및 심사결과를 전면 공개하자는 시민단체(경실련, 2011)의 주장은 좀 더 숙고할 필요가 있는 것으로 보임
- 위와 같은 임원추천위원회 운영 개선을 위해 공공기관 개별기관 차원에서의 노력만으로는 부족함. 외부 지배구조로서의 공공기관운영위원회의 추가적인 역할 필요

□ 기타 개선과제 모색

- 공기업의 경우 공공기관운영위원회는 임원추천위원회에서 추천된 인사에 대해 심의·심사하는 기능을 행사하고 있음. 문제는 실질적인 심사권을 발휘하고 있는 인사심의소위원회의 구성방식 및 불투명한 운영방식의 일부 개선이 필요함
- 공공기관 기관장의 임기보장제와 제도적 마찰을 일으킬 수 있는 공공기관장 계약경영제에 대한 개선방안을 모색할 필요가 있음

4. 공공기관 지배구조의 현황 및 개선방안 모색

가. 공공기관 지배구조의 의의 및 구조

□ 공공기관의 필요성

- 공공기관은 정부를 대신해 민간이 자율적으로 담당하기 어렵거나, 그 역할의 특성상 민간이 공정하게 담당하기 어려운 기능을 주로 담당함. 특히 공공재적 성격을 갖는 재화와 용역의 공급을 맡은 경우나, 공공재 성격이 약하더라도 이해상충이 발생할 가능성이 높은 경우 필요함(조성봉, 2002)
- 한편 정부는 첫째 부처가 직접 관장할 필요가 없는 일상적인 집행기능을 담당하게 하기 위해서, 둘째 특정 업무는 다양한 기능을 수행해야 하는 정부부처보다는 단일 목적을 가진 기관이 수행하는 것이 보다 효과적이므로, 셋째 정부 외부의 유능한 인력을 충원하기 위하여, 넷째 정치적인 영향으로부터 독립시키기 위하여 산하기관을 설립하고자 함(Pliatzky, 1992; 김판석, 2003)

□ 공공기관은 설립목적상 공공성을 추구하도록 되어 있지만, 이로 인해 성과향상과 관련된 내재적 한계를 지니고 있음

- 대다수 공공기관은 설립근거법에 기초해 설립되며, 통상 이 법에 근거해 법적 독점을 행하며, 정부로부터 재정지원을 받는 등 도산위험이 없고 시장경쟁도 미약함(KDI, 2005)
- 시장에 의한 감시·견제 기능을 기대하기 어렵고, 기술혁신이나 원가절감 동기가 미흡하기 때문에 방만경영의 소지를 항상 안고 있음
- 공공기관은 국민-정부-경영진과 직원으로 이어지는 다층적인 대리인 문제를 안고 있으며(김준기, 2002), 이로 인해 명목상의 주인인 국민보다는 부처나 직원의 이익을 우선시할 소지가 큼
- 공공기관은 공사영역의 경계가 모호해지는 준정부적 성격을 갖고 있음에 따라 필연적으로 공공정책의 집행에 있어 책임성 확보에 많은 문제가 발생함

□ 방만 경영의 위험성 및 책임성 문제를 해소하기 위해 공공기관의 지배구조와 운영제도가 중요해짐

- 대부분의 국가에서 공공기관 개혁은 공공기관에 자율성을 부여해 효율성을 향상시키고 이를 통해 공공부문 전체의 생산성을 높임은 물론 국민에 대한 책무성(accountability)을 강화하는 방향으로 추진되고 있음(Moe, 2001)
- 통상 민간기업에 있어서 지배구조는 내부 지배구조와 외부 지배구조로 나뉘어짐
 - 내부 지배구조는 이사회, 감사 등 기업내부조직을 통해 감시기능이 이루어지는 내부적 통제기구를 지칭함에 비해, 외부 지배구조는 기업인수시장, 주식시장, 채권자 등 기업조직 외부의 시장기구를 통해 감시기능이 이루어지는 외부적 통제장치를 지칭(좌승희, 1999)
- 공공기관, 특히 공기업 유형에는 민간과 유사한 내부 지배구조와 외부 지배구조가 존재함. 여기에 공공기관의 지배구조와 관련해 민간부문과 구분되는 핵심적 요소는 정부와 공공기관 간의 관계라 할 수 있음(오연천 외, 2004)
 - 민간부문과 유사한 이사회, 감사 등의 제도 등을 기관 차원의 내부 거버넌스라 할 수 있음에 비해, 소유권 행사와 관련된 정부와 공공기관 간 관계구조를 외부 지배구조라 할 수 있음

나. 공공기관 내부 지배구조의 현황 및 개선방안

- 오늘날 대다수의 선진국들은 정부와 공공부문 혁신을 통해 내부통제시스템을 발전시키고 있음(OECD, 2005)
 - 이사회 및 감사제도 외에 경영평거나 경영투명성 등도 내부통제 관점에서 중요하지만 본 연구에서는 책임성을 강화하기 위한 내부통제시스템의 발전과 밀접한 관련성을 지닌 공공기관 이사회 및 감사제도, 특히 이사회제도에 중점을 둬
- 공운법 체제하에서 이사회는 공공기관 경영의 자율성과 책임성을 담보하는 핵심적인 기구로서 공운법 이전에 비해 그 기능과 권한이 대폭 확대됨
 - 과거 정부투자기관 이사회에 비해 임원보수에 대한 심의·의결 권한과 다른 기업체 등에 대한 채무보증에 대한 심의·의결 권한을 갖게 되었고, 이사회가 필요하다고 인정하는 사항에 대해서도 심의·의결권이 주어짐

- 경영현황에 대한 이사회 보고가 의무화되었으며, 이사회가 특정 사안에 대해 깊이 있는 심의가 필요하다고 인정할 경우에는 전문위원회를 구성하여 전문가로부터 지원을 받을 수 있음
 - 내부통제의 핵심인 이사회, 특히 비상임이사의 권한과 책임을 크게 강화하고 있음. 이를 위해 모든 기관에 선임비상임이사를 도입하고, 비상임이사의 감사요청권·이사회 의 기관장 해임건의권을 신설함. 특히 시장형 공기업의 경우 선임비상임이사가 이사회 의장 역할을 수행하도록 함
 - 이사회는 공공기관 경영평가 결과에 따라 기관장에 대한 해임요청을 할 수 있음
 - 제도개선을 통해 권한이 강화된 비상임이사의 책임성을 강화하기 위해 비상임이사 활동성과를 주기적으로 평가해 연임 또는 해임과 연계시킴
 - 상임이사의 임명권과 관련해 공공기관 운영법 개정을 통해 주무부 장관이 아닌 해당 공공기관의 기관장이 임명권한을 갖게 함으로써 주무부처의 외부적 경영간섭을 완화하고 기관장을 중심으로 한 책임경영을 강화함(이민호, 2011)
- 공운법 체제하에서 내부 통제시스템을 강화하기 위해 감사제도의 기능 강화를 도모하고 있음
- 공공기관의 방만경영, 기관장 및 임직원의 도덕적 해이 등에 대해 감사가 적극적으로 나서 견제하는 역할을 수행하도록 역할 강화
 - 대규모 공기업은 Global Standard에 맞게 민간기업 방식의 지배구조 도입을 확대하기 위해 6개 시장형 공기업에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장-기관장 분리를 자산 2조원 이상의 공기업 8개에도 적용함
 - 감사는 직원채용과 배치를 요구할 수 있는 권한을 보유하는 한편 감사의 직무를 성실히 수행하지 않을 경우 기획재정부 장관이 공운위의 심의·의결을 거쳐 손해배상을 청구하거나 해임건의를 할 수 있도록 했으며, 경영공시 내용에 대한 검증 책임도 주어짐
- 공공기관 이사회제도의 평가 및 개선방안 모색
- 공운법 시행 이후 이사회에 참여하는 비상임이사의 활동이 활발해진 것으로 나타나고 있으며, 특히 기관 경영실적평가의 책임경영 지표와 연계되어 비상임이사의 이사회 참여율 및 발언비율 등이 전반적으로 개선된 것으로 나타남

- 민간부문의 사외이사 및 이사회제도 운영수준에 비해 상당수 공공기관에서 이사회제도가 활성화되고 있는 것으로 나타나지만, 일부 공공기관의 경우 이사회 구성과 관련된 구조적 한계에 직면해 있음
 - 진중순(2010)은 공공기관 이사회 정원의 결정요인을 분석하면서, 내부통제기구로서의 이사회 효과성이 제고되기 위해 일부 공공기관의 경우 이사회 정원 및 구성방식의 개선이 필요하다고 지적
 - 개별 기관 차원에서는 법령이나 정관에 규정된 이사회 정원 및 구성방식의 개선을 도모하기 어렵기 때문에 공운위 등 외부 지배구조 차원의 지원이 필요
- 비상임이사 선임 문제와 관련해 내부통제 전문성 측면에서 일정 자격을 갖춘 인사 중 적격자를 선임하는 제도, 내부통제 전문성이 부족할 경우에는 반드시 일정기간 역할모델에 기초한 체계적인 교육훈련을 받게 하는 제도, 낮은 비상임이사 보수수준을 고려한 공모절차상의 배려 등의 보완이 필요

□ 공공기관 감사제도의 평가 및 개선방안 모색

- 감사 선임 문제와 관련해서도 기관장 선임 문제와 유사하게 ‘낙하산인사’ 또는 ‘정실인사’라는 비판이 제기되고 있음. 공운법의 기본취지에 비추어 바람직하지 않은 현상임에는 틀림없지만, 한국의 현실적인 정치관행을 무시하기도 쉽지 않음
- 한국의 정치 현실에서 감사 선임 문제 해결방안의 핵심은 선임된 감사가 감사로서의 필요역량을 제대로 발휘하느냐의 여부에 달려 있음(홍길표·김갑순, 2011)
 - 단기적으로 해당 공공기관의 특성을 제대로 이해하면서 동시에 필요한 감사역량까지 빠른 시간 내에 학습할 수 있는 역량을 지닌 인재를 감사로 선임하는 관행을 발전시켜 나갈 필요성이 있음
 - 기초적인 회계 및 감사업무 교육은 물론 공공부문 적법성 감사기법, 방만경영 예방 감사지침 등을 집중적으로 교육시키는 내실 있는 단기교육과정을 운영할 필요가 있음
 - 중장기적으로 공공기관은 물론 공공부문 감사로서의 적격성을 지닌 인재풀을 만들고, 이 인재풀에서 필요한 감사를 선임하는 시스템으로 전환해 나갈

필요성이 있음

- 정치적인 입김을 타고 임명된 일부 감사의 경우 본연의 감사업무를 소홀히 한 채 감사 임명 이전 직업 활동에만 매달리는 행태를 보이기도 함
 - 상임감사 및 감사위원 평가제도 등을 통해 비정상적인 행태를 보이는 감사에 대한 외부규율을 강화할 필요가 있음

다. 공공기관의 외부 지배구조 현황 및 개선방안 모색

□ 공공기관운영위원회의 대두 배경

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)은 통일성·전문성 있는 소유권정책 추진과 규제정책을 담당하는 부처가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착의 우려를 배제하기 위해 일반관리 기능(소유권 행사, 공공부문 운영에 관한 사항, 경영평가 및 감시·감독)의 집중화, 즉 산업정책 기능과 소유권 행사 기능의 분리를 강조(OECD, 2005)
- 공운위는 위원장(기재부 장관)을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원과 11명 이내의 기재부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성됨

□ 공공기관운영위원회의 운영 현황 및 문제점

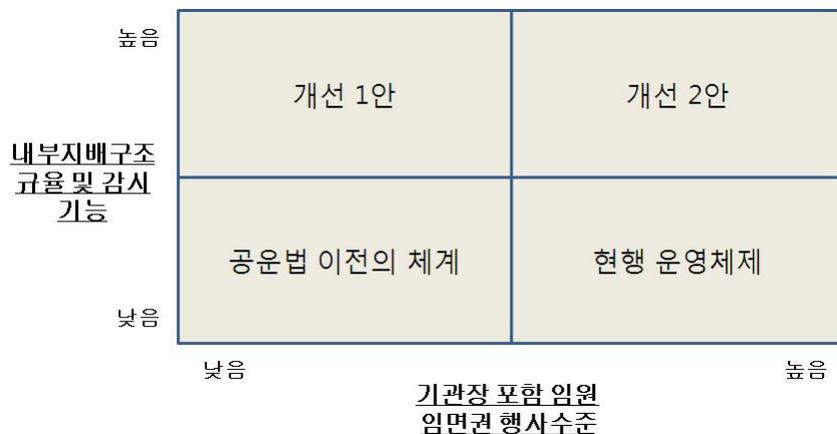
- 이병박 정부가 출범한 2008년의 경우, 공공기관운영위원회가 다소 파행적으로 운영되는 문제점을 보임
 - 신정부 출범 이후 기존 공운위 민간위원의 임기를 무시한 사퇴 요구 및 서면의결을 요구하는 등의 파행적 운영의 문제점이 나타남
 - 공공기관 선진화정책이 공운위가 사실상 배제된 채 기획되었으며, 이후 공운위 내 공기업선진화추진위원회를 설치하고 본 회의를 통해 선진화계획을 절차상으로 통과시키는 문제점이 나타남
- 공공기관 선진화정책 발표가 일단락되고 관련된 공운법 개정 등이 이루어진 10년 이후부터는 정상적으로 운영되는 모습을 되찾음
 - 공개된 공운위 회의록의 내용을 검토해 보면 공공기관의 신규지정 및 지정해제, 공공기관 대상 각종 지침의 개정 안건 등에 대해서는 상대적으로 적극적

인 의견개진을 행하고 있음에 비해, 기관장 후보자 심의와 같은 인사처리 안건 등에 있어서는 여전히 원안이 통과되는 형식적 운영의 한계를 보임

□ 공공기관운영위원회의 기능 및 조직 재정립

- 공공기관의 내부 통제기능이 실질적으로 활성화되고, 임원 인사추천의 공정성 및 효과성을 제고하기 위해서는 공공기관 이사회 및 임원추천위원회 등의 제도개선 및 운영 내실화가 필요함
- 공공기관 이사회 및 임원추천위원회 등의 제도개선 및 운영 내실화를 위해서는 개별 공공기관의 노력에 덧붙여 외부 지배기구로서의 공운위의 지원 및 감시기능이 강화될 필요가 있음
 - 영국에서는 공공기관 기관장 및 임원인사를 규율하는 제도적 장치로 공공인사감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments: OCPA)을 운영함. 공공인사감독관은 비부처공공기관 직위 인선에 절차를 제정하고, 행동준칙을 제정하며, 독립적 평가자를 인선위원회에 파견하여 감시함. 이를 통해 공공기관의 임원 인선과정에서 개방, 투명, 공정, 실적주의가 관철 되도록 규율하고 있음(이중수, 2008)
- 공운위에 이사회 및 임원추천위원회를 포함한 내부지배구조에 대한 규율 및 감시기능을 추가할 경우, 공운위의 기능 재정립방안은 다음과 같이 구상할 수 있음

[그림 2] 공공기관운영위원회의 기능 재정립 방안



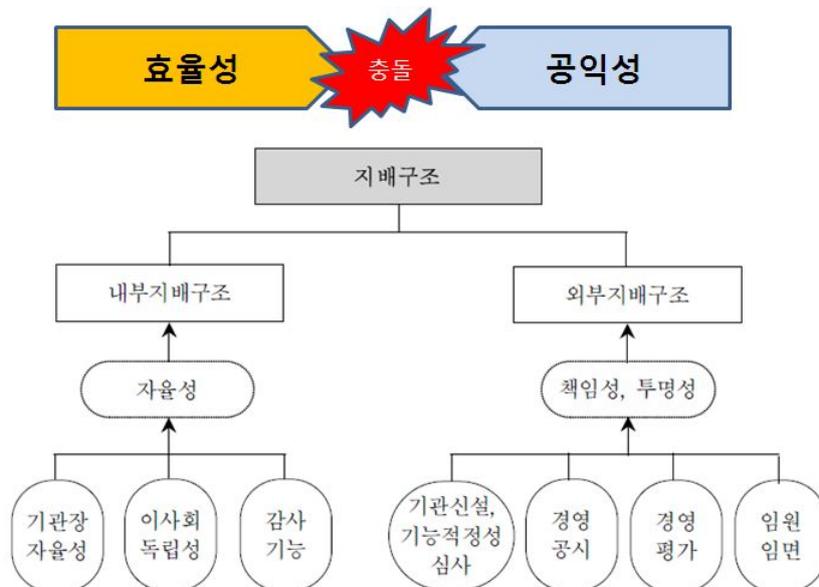
- 공운위가 기존에 수행하던 심의·의결 기능을 보유하면서 공공기관에 대한 내부지배구조의 규율 및 감시기능 등과 같은 추가적인 기능을 수행하는 [개선 1안]이나 [개선 2안]을 채택한다면, 현재와 같은 위원회 조직으로는 이를 감당하기 어려움
 - 내부지배구조의 규율 및 감시, 더 나아가 경영평가와 같은 집행기능을 수행하기 위해서는 위원회사무국 체제를 갖출 필요가 있으며, 외부전문가를 상임전문위원 등으로 활용하는 인력활용체제를 갖출 필요가 있음

5. 새로운 관점에서의 공공기관 지배구조 개혁방안 논의의 필요성

가. 기존 공공기관 지배구조 개선방안 논의의 한계

- 기존 공공기관 지배구조 개선과 관련된 기존 연구들을 살펴보면, 지배구조 개선의 추구가치로 자율성, 책임성, 투명성 등을 제시하고 있으며(조택, 2007; 박석희, 2010), 보다 상위의 추구가치로 기업지배구조와의 차이를 배경으로 효율성과 공익성의 갈등 문제를 제시하고 있음

[그림 3] 기존 공공기관 지배구조 개선방안의 추구가치

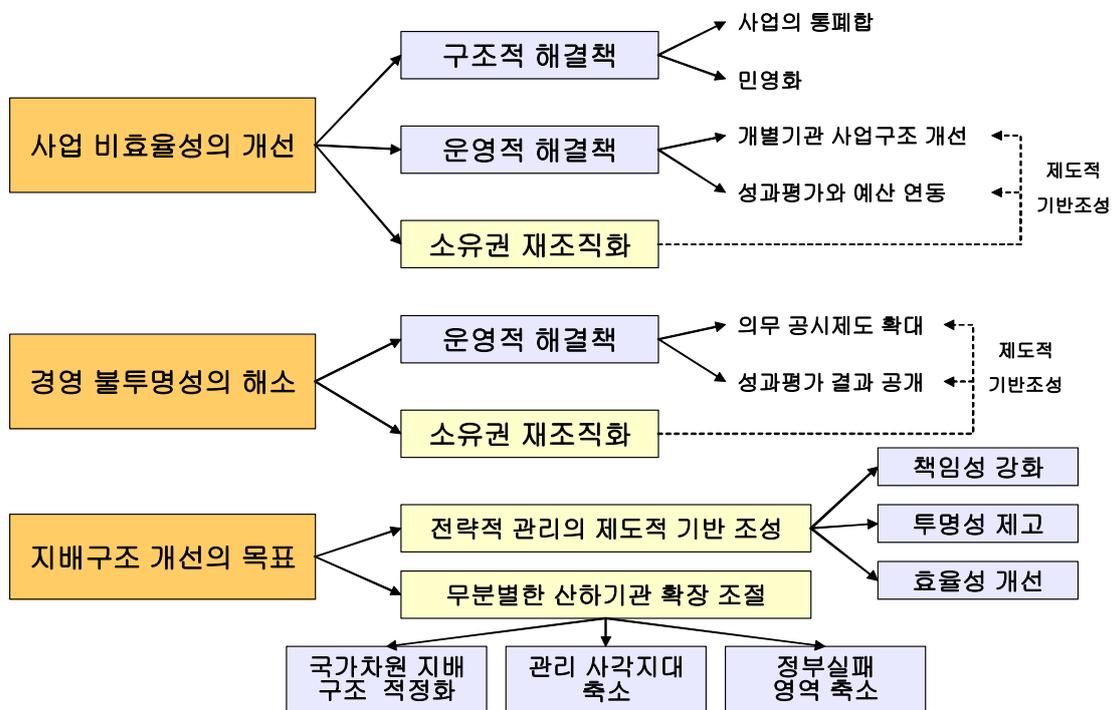


주 : 하단의 그림은 박석희(2010)에서 제시한 그림을 활용

○ OECD(2005, 2010)에서 권고하고 있는 공기업 지배구조 개선지침 역시 위와 같은 가치 논의의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있음

□ 만약 위와 같은 추구가치 및 목표를 전제로 공공기관의 지배구조 개선이나 운영 방식 혁신을 추구한다면 그 개선방안의 전체적인 범위는 다음의 그림과 같이 제시할 수 있음

[그림 4] 정책목표에 따른 개선대안 모색의 예시



○ 지배구조 및 운영방식 개선방안의 정책목표를 구체화할 수 있다면, 다양한 새로운 개선대안 발굴, 개선대안의 적합성 평가, 개선대안의 우선순위 평가 등이 가능하며, 이를 기반으로 공공부문 지배구조 및 운영방식 개선의 로드맵 수립 가능

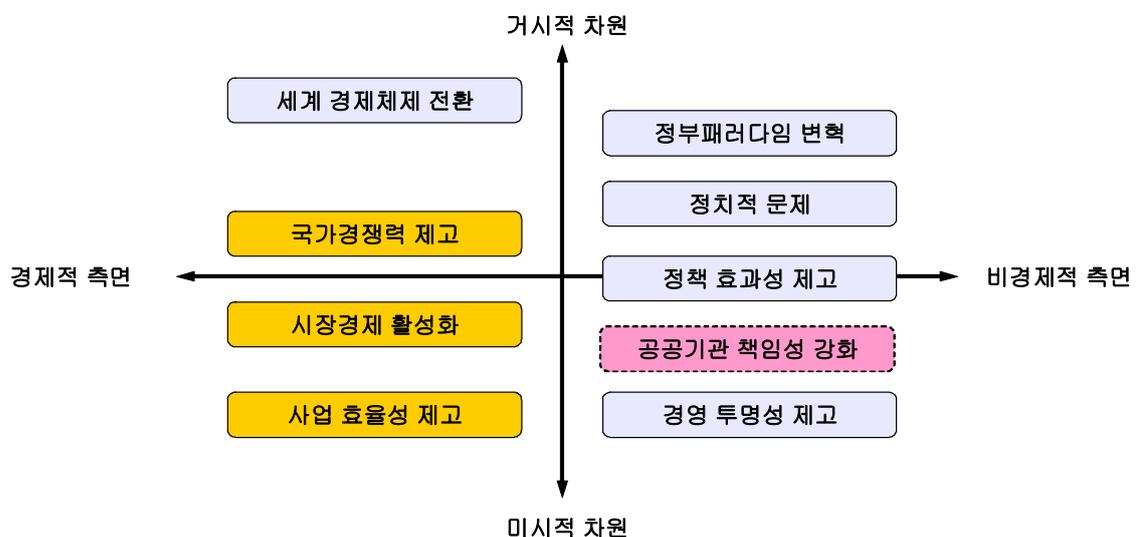
□ 주요 국가들이 실질적으로 추구하고 있는 주요 공기업을 포함한 공공기관의 관리 및 운영목표를 냉철하게 살펴볼 필요가 있음

- 중국은 공기업을 중국의 세계화전략(Go Global Strategy)의 핵심 전략수단으로 활용하고 있음
 - ※ 중국은 공기업 해외투자를 통해 부족한 자원의 매입은 물론 첨단기술 및 노하우 육성을 통한 경쟁력 강화, 해외 현지생산 확대 등을 추구 (Christiansen, 2010)
- 유럽 각국의 공익사업 및 네트워크 부문 공기업들은 보다 거시적인 EU 경제 통합을 위해 M&A 및 국외진출 전략 추구(Christiansen, 2010)
- 핀란드는 국가재정 악화 추세를 반전시키기 위해 공기업 소유권집중정책 추진

□ 공공기관 지배구조 개혁의 목표 재탐색

- 공공기관 지배구조 개혁의 목표를 어디에 둘 것인가에 따라 개혁의 방향 및 내용, 개혁의 범위 및 강도 등이 상이해질 수 있음

[그림 5] 공공기관 지배구조 개혁의 목표 탐색을 위한 분석틀



□ 확장된 지배구조 개혁의 목표체계에 따른 평가

- 노무현정부의 공공기관 거버넌스 혁신방안은 비경제적 측면에 중점을 둔 미시 기반 정책목표(경영투명성-공공기관책임성-정책 효과성)에 중점을 둔 것으로 평가할 수 있음
- 이명박 정부의 공공기관 선진화방안은 경제적 측면에 중점을 둔 중범위 정책

목표(시장경제 활성화를 중심으로 내부적으로는 사업효율성 제고, 외부적으로는 국가경쟁력 강화 기여)를 추구했던 것으로 평가할 수 있음

- 이명박 정부의 공공기관 활용방식의 특징 중 하나는 공기업 및 준정부기관을 본연의 사명 이외의 다른 국가경영 목표달성을 위한 수단으로 활용한 점임
 - 기관의 고유 사명 및 성과 달성도 외에 국가경영 차원의 전략적 활용을 적극적으로 시도했던 것으로 평가할 수 있지만, 그 결과는 성공적인 시도도 있었지만 반대로 실패로 귀결된 것도 있는 것으로 보임

[그림 6] 이명박 정부의 공공기관의 전략적 활용 사례

고유 사명 및 성과 달성도	성공	'인천국제공항 최우수서비스 평가'	'국민연금의 기업지배력 활용'
	실패	'전력공기업의 전력수급 비상사태'	'수자원공사의 4대강 참여와 부채문제'
		낮음	높음

국가경영 차원의 전략적 활용도

나. 국가경영 차원의 공공기관의 전략적 가치 활용방안 모색

- 새로운 관점에서 공공기관이 보유한 국가경영 차원의 전략적 가치를 최대한 활용하는 방안을 모색할 필요성이 커지고 있음
 - 글로벌 경제위기의 확산과 자본주의 4.0 시대의 도래 가능성
 - 디지털기술 등 환경변화의 가속화 및 사회경제적 이슈의 복잡성 증대
 - 국가재정의 악화 추세와 중장기적 재정전망 불투명성 + 낮은 화폐 경쟁력
- 공공기관에 대한 지배구조를 바탕으로 강제적 의무 부과를 통한 낮은 수준의 활용방식도 존재하지만, 동시에 공공기관의 보유역량 및 자산의 전략적 활용을 통해 높은 수준의 활용방식도 가능함

구분	낮은 수준의 가치 활용	높은 수준의 가치 활용
활용방식	- 개별기관에 대한 의무 부여 및 정책 권고를 통한 간접적인 효과 추구	- 공공기관이 보유한 역량 및 자산의 전략적 활용을 통한 시너지 효과 추구
사례	- 청년인턴, 고졸채용 등 고용정책 - 중소기업 공공구매 및 상생정책 - ODA 확대 및 해외 자원개발	- 연기금 기업지배력을 통한 대기업의 지배구조 및 경영활동 개선 - 국가간 경쟁상황에서의 원화표시 해외 자금조달 및 투자 확대

□ 공공기관에 대한 지배구조를 바탕으로 개별 기관 차원의 성과 향상에만 초점을 두는 관리방식에서 공공기관간 관계전략을 기반으로 잠재적인 전략적 가치를 활용하는 방식으로 전환

- 고유 사명 및 성과 달성도 측면에서는 기능 관련 규모의 경제효과 추구
- 국가간 치열한 경쟁상황에서는 시너지 효과를 추구하는 전략적 방안 강구 필요
- ※ 한국 재벌기업의 국제경쟁력 강화의 비결 참조 필요

구분	기능 관련 규모의 경제 효과 (Economy of Scale Effect)	범위의 경제 효과 (Economy of Scope Effect)
기대효과	- 규모의 경제효과를 통한 사회서비스 생산의 원가경쟁력 및 기능전문성 강화	- 공공기관이 보유한 자원 및 기능의 상호보완적 결합을 통한 국가경쟁력 강화
추가 고려사항	- 국가경제 규모(특히 내수시장) 한계에 따른 경쟁체제 도입의 효익 확대 제약 - 사회적 서비스의 공공성과 독과점 문제	- 자국중심주의 또는 국가확장주의 우려 - 새로운 기회의 증대와 함께 이에 따른 위험 증폭효과도 동시에 발생하는 문제

□ 공공기관이 보유한 국가경영 차원의 전략적 가치를 최대한 활용하기 위해서는 전략적 공공부문 관리체계를 구축할 필요성이 있음

- 공공기관을 전략적으로 관리해야 한다는 주장은 일찍부터 제기되었으며, 이런 관점에서 전략적 공공관리(SPM: Strategic Public Management)의 필요성을 강조한 연구흐름이 나타남
- 그러나 지금까지 논의되어 온 전략적 공공관리는 주로 개별기관 입장에서의 전략적 관리를 강조하는 것이지, 공공기관 전체를 아우르는 지배구조 차원에서의 전략적 관리를 강조하는 것은 아니었음
- 공공기관을 포함한 공공부문의 효과적 관리 여부에 따라 국가 차원의 경제사회적 성과가 많은 영향을 받을 수밖에 없는 한국의 현실에서는 공공기관 전체를 아우르는 공공부문 차원에서의 전략적 관리가 중요함

- 전략적 공공부문관리(SPSM: Strategic Public Sector Management)는 기존에 논의되던 전략적 공공관리(SPM)와 다음과 같은 점에서 차이가 있음
 - SPM이 Micro 차원의 전략을 강조한다면, SPSM은 Macro 차원의 전략을 강조
 - SPM이 기관단위의 거버넌스 설계 및 혁신에 초점을 두고 주로 성과향상을 위한 조직 및 관리 혁신전략에 중점을 둔다면, SPSM은 공공부문 전반을 대상으로 한 국가 차원의 거버넌스 설계 및 개혁에 초점을 두고 주로 공공기관 조직형태 전환전략, 운영방식 혁신 등에 중점을 둠
 - 추구 목표 측면에서 SPM이 기관·정책차원 목표(예: 공익성, 효율성, 투명성 등) 달성에 주안점을 두는 반면, SPSM은 국가 차원의 전략적 목표(예: 경제발전 기여도, 국가경쟁력 강화, 재정건전성 개선 등) 달성을 우선적으로 강조함

<표 2> 전략적 공공관리(SPM)와 전략적 공공부문관리(SPSM) 비교

구분	전략적 공공관리(SPM)	전략적 공공부문관리(SPSM)
level of analysis	<ul style="list-style-type: none"> ○ 정부조직 및 공공기관 단위 ○ Organization Level 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공조직을 포함한 공공부문 ○ Industry or Nation Level
연구주제	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관단위 거버넌스 설계 및 혁신 ○ 성과향상을 위한 조직 및 관리 혁신전략 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공공부문 전반을 대상으로 한 거버넌스 설계 및 개혁 ○ 공공기관 조직형태 전환전략 및 운영방식 혁신
추구 성과 및 지표	<ul style="list-style-type: none"> ○ 기관·정책 차원 목표(예: 공익성, 효율성, 투명성 등) 달성 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 국가 차원 전략적 목표(예: 경제발전 기여도, 재정 건전성 등) 달성

다. 전략적 공공부문 관리에 입각한 공공기관의 전략적 가치 활용방안

- 공공기관에 대한 지배구조를 축으로 잠재적인 전략적 가치를 최대한 활용하기 위해서는 전략적 공공부문 관리체계로의 전환이 필요함
 - SPSM에 입각한 공공기관의 전략적 가치를 최대한 활용하는 실천방안 모색

(1) Shared Service Center 기반 공공기관 대상 공동서비스 제공체계 구축

- 공공기관의 해외진출전략 및 해외투자전략 지원
- 공공기관의 보유자산 가치 극대화 방안

- 공공기관 자금조달 최적화 및 위험관리 서비스
- IT자원의 공동활용 및 최적화 서비스
- 공공기관 종사자 복지후생서비스 관리
- ※ 공동기관 설립, 민관협력방식, 민간아웃소싱 등 다양한 방식 활용 가능

(2) 공공기관의 보유자원 및 역량을 국가혁신의 전략적 수단으로 활용하는 방안

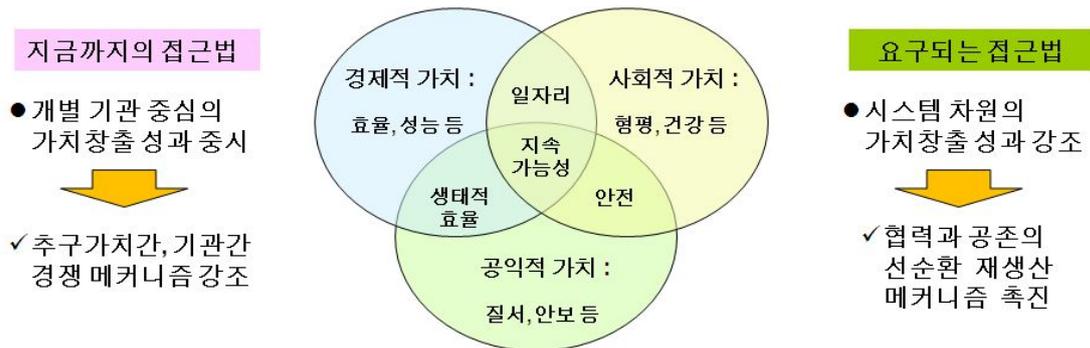
- 공공기관 이전을 통한 지역경제 활성화와 균형발전
- 연기금의 자본시장 지배력을 활용한 민간부문 지배구조 개혁 촉진
- 신성장동력산업이나 녹색산업에서의 글로벌 리더십 확보
- 원화표시 해외자금조달 및 투자(원화의 국제결제수단 확산)

(3) Platform 기능 활성화를 통한 CSV생태계 혁신방안

- 공공기관의 CSV(공유가치 창출) 활성화 방안
- 민간부문 경제적 가치의 사회화 촉진방안(민간기업 CSV 촉진방안 등)
- 제3부문의 사회적 혁신 촉진방안(Social Venture 제품시장 형성 등)
- 공공정보의 개방과 활용(미국의 Data.gov 예시)

※ 다음의 그림은 교통부문을 중심으로 한 CSV생태계와 공공부문 역할을 보여줌

[그림 7] 교통부문 CSV 생태계와 공공부문의 역할



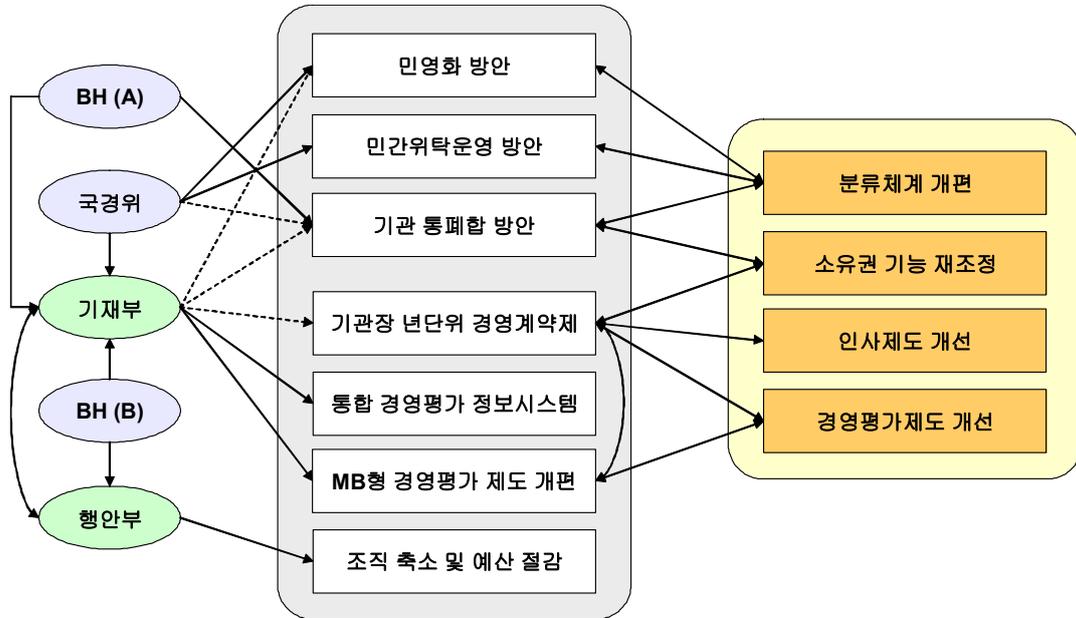
공공부문의 핵심적 역할 : 생태계 혁신

- 경쟁과 협력이 공존하는 **Copetition** 추구
- 시스템 혁신을 촉진하는 **Platform** 제공
 - ✓ 경제적 가치의 사회화 촉진
 - ✓ 사회적 가치의 혁신 촉진
 - ✓ 시스템의 지속가능성 강화

출처 : 홍길표(2012). 공공혁신컨퍼런스 발표자료

- 전략적 공공부문 관리에 입각한 경우, 공공기관은 물론 공공부문 전체를 아우르는 구성형태적 접근법(configurational approach)¹⁾이 필요함

[그림 8] 구성형태적 접근법에 기초한 공공부문 개혁수단의 상호관련성 예시



- 어떤 제도의 개혁방안이 성공하기 위해서는 관련된 다양한 정책간의 전략적 정렬성(strategic alignment)을 높이는 것이 중요함
- 전략적 공공부문관리 관점에 입각해 현행 지배구조 및 관리방식의 개선방안을 모색해 본다면, 현 단계 최상위 지배구조 차원의 혁신이 요청됨
 - 특히 공기업과 준정부기관, 기타공공기관을 현행과 같이 ‘공운위를 통한 느슨한 지배구조로 유사하게 관리해 나가는 방식’의 근본적인 개선 필요성이 제기됨
 - 현단계 전략적 지배구조 체제로의 전환(제도적 진화)을 모색할 단계가 아닌지 조심스럽게 문제제기를 함

1) 본 연구에서는 특정 국가에서 나타나는 공공부문 거버넌스의 종합적 모습을 조망하기 위해 구성형태적 접근법(configurational approach)을 택하고자 한다. 일찍이 조직연구에서는 조직을 구성하는 다양한 구성요인 및 하위 특성이 별개로 존재하는 것이 아니라, 상호 밀접한 관련성을 지니며 하나의 전체로서 어울려 나타난다는 성군화(constellation) 현상에 주목해 왔다. 이러한 현상을 연구하기 위해 조직연구에서는 구성형태(configurations)나 전형(archetypes) 등의 개념을 활용한 구성형태적 접근법을 발전시켜 왔다(Meyer, Tsui & Hinings, 1993). 구성형태적 접근법에서는 전체를 구성하는 특정 하위부문의 개별적 특성이나 유형보다는 하위부문의 구성체계 전반과 이들 하위부문간의 상호관련성, 특히 상호간 적합성(fitness)과 일관성(consistency)에 주목을 한다.

Session 2

공공기관 정책의 경제적 함의와 과제

공기업 부채 무엇이 문제이고, 어떻게 해결할 것인가?

박정수(이화여자대학교 행정학과 교수)

1. 서론

- 공공기관 부채의 성격을 어떻게 보아야 하나? 특히 SOC관련 공기업을 비롯해 공익서비스(public utilities)를 공급하는 장치산업에 종사하는 공기업의 자본조달의 일환이라는 차원에서 판단할 때 모든 부채를 우려할 필요는 없음
 - 민간 기업에서도 레버리지 차원에서, 그리고 정부에서도 자본예산의 차원에서 적절한 수준의 부채를 통한 재원의 조달(debt financing)은 오히려 권장되어야 할 사안임
 - 따라서 본 발제에서는 공공기관 부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결의 단초를 풀어야 하는지 고민해 보고자 함

- 2006~2011년 회계연도 동안 공공기관의 금융부채(장단기 차입금)는 크게 증가하였으며, 이러한 공공기관의 부채 증가가 국가재정을 위협할 수 있다는 가능성이 제기되고 있음¹⁾
 - 특히 최근 남유럽 PIIGS 나라들의 방만한 재정운영으로 촉발된 전 세계적 경제위기를 경험하고 있는 국제 환경하에서

1) 정부는 지난달 28일 과천청사에서 열린 비상경제대책회의에서 2012년 하반기 경제정책방향을 발표했다. 유럽 재정위기 등 대외여건 악화로 본격적인 경제회복이 늦어지고 있다는 판단에 따라 올해 실질성장률 전망치를 당초 3.7%에서 3.3%로 낮췄다. 정부는 이에 따라 하반기 경제정책 기조를 위기관리와 경기부양 전략으로 급선회했다. 추가경정예산 편성에 맞먹는 8조 5천억원의 재정투자를 단행해 어려움에 빠진 건설업계와 부동산시장을 활성화하기로 했다. 정부는 급랭하고 있는 경기 부양을 위해 서민 주택구입·전세자금 융자사업지원 등 관련 기금 2조 3천억원을 증액하고 사회간접자본(SOC) 사업 중심으로 공공·민간투자를 1조 7천억원 더 늘리기로 했다. 건설 불황 장기화로 건설업체들이 돈가뭄에 허덕이자 정부가 긴급히 '산소호흡기'를 갖다 대는 데 공공기관의 역할이 강조되고 있다. 건설투자 확대를 통해 수주난에 빠진 건설사들의 숨통을 틔워주기 위해 정부는 우선 경기보완 효과가 큰 사회간접자본을 중심으로 공공기관 투자를 애초 계획보다 1조 1천억원 확대하기로 했다. 혁신도시 조기 착공, 발전시설 보강 등이 대표적이다.

- 정부의 지속적인 공공기관 지원이 공공기관의 방만 경영을 초래한다는 논란이 존재
 - 일부에서는 공공기관의 부채를 국가부채의 범위에 포함시켜 관리하여야 한다는 주장도 제기
 - 공공기관 부채를 국가부채의 범위에는 포함시키지는 않더라도, 공공기관 부채를 좀 더 적극적으로 관리할 필요성은 있다는 지적에 공감대가 형성되고 있음
- 지난 해 정부는 발생주의회계로의 전환과 함께 재정의 범위를 재설정해 한국은행의 국민계정에서 설정하고 있는 정부와 민간의 경계를 일치시킴
- 국가채무와 재정수지 등을 계산하는 재정통계를 개편하면서 일반정부의 범주에 포함되는 공공기관을 146개로 확정
 - 공공기관 282개 가운데 원가보상률이 50% 미만이거나 정부가 유일한 고객인 기관, 구조조정기구, 출연연구기관 등의 기준을 적용해 일반정부의 범위에 편입시킴
 - 그러나 ‘정부가 유일한 고객’ 기준이 너무 경직적이란 논란이 제기됨에 따라, ‘해당 기관의 판매액 가운데 정부가 고객인 판매수익의 비중이 80% 이상’인 기관으로 완화
 - 이에 따라 종전에 사실상 정부사업을 하지만 원가보상률이 50%가 넘는다는 이유로 일반정부로 편입되지 않았던 공기업 13개가 추가됨. 추가된 기관은 농어촌공사, 국립공원관리공단, 농수산물유통공사, 중소기업기술정보진흥원, 건설교통기술평가원, 에너지기술평가원, 환경공단, 농림수산정보센터, 문학번역원, 지식재산연구원, 특허정보원, 시장경영진흥원, 향로표지기술협회 등
 - 아울러 정부는 출연연구기관은 무조건 일반정부의 범주에 넣었으나, 정부가 고객인 판매수익 비중이 80% 미만인 출연연 12개를 제외함. 제외된 기관은 산업기술시험원, 원자력안전기술원, 교육과정평가원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 원자력의학원, 정보통신정책연구원, 원자력연구원, 지질자원연구원, 해양수산개발원, 과학기술원, 전기연구원 등
 - 정부는 발생주의를 적용한 새로운 재정통계를 국제기구에 제출해 국제비교용으로 활용하고 국가재정운용계획과 국가채무관리계획에는 현행과 같이 현금주의 기준을 적용해 별도로 국가채무와 재정수지 등을 작성하고 있음

- 금융기관을 제외한 공공기관 부채의 71.1%²⁾를 차지하고 있는 공기업의 경우 각 사업별로 구분회계가 이루어지지 않는 기관이 다수 존재하며, 이러한 사업별 불투명한 재무구조는 공기업의 방만 경영을 지속시키고, 사업별 수익성 진단 및 정부 지원에 대한 합리적인 논리를 제공하기 어려움
- 2011년 말 기준 한국토지주택공사(이하 “LH공사”)의 부채수준은 전체 공기업 부채의 39.6%에 해당하며, 부채규모가 2003년 대비 652%인 130.5조원으로 확대되어 증가속도 또한 심각한 수준이나 다행히 2011년의 경우 부채증가율이 7.4%에 그치는 등 증가세 완화 추세를 보이고 있음
- 본 발제에서는 공기업의 부채 현안을 개선할 수 있는 대안으로 국책사업 구분회계제도 도입, 요금제도 개선, 예타 실효성 제고, 중기재무관리계획 성과제고, 경영평가제도 개선 등의 과제를 제시함

2. 공기업 부채 현황

가. 공기업 부채 수준

1) 우리나라 공기업 부채

- 최근 공기업 부채는 급격히 증가하고 있는 추세임
 - 공기업의 부채는 현행 국가채무 통계에서 제외되고 있지만, 공기업 파산 등 위험 상황하에서는 재정 위험을 야기할 수 있음
 - 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9% 증가하여 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가한 것임
 - 2011년부터 공기업은 국제회계기준(IFRS)에 따라 재무관리를 하게 됨에 따라 재무정보의 비교가능성을 위해 2010년을 재작성하면서 공기업의 부채는 292조

2) 기획재정부, 보도자료, 2012.4

원으로 증가하고 2011년에는 전년 대비 12.9% 늘어난 329.5조원 수준

- 이미 이자가 이자를 낳는 구조(LH 금융부채비율 '11년 350%(총부채비율은 468%), 수자원공사 112%)로 들어섰다는 점에서 구조적 접근이 필요함

<표 1> 공기업 부채 현황

(단위: 조원)

	부채총계					연평균 증가율
	2006년	2007년	2008년	2009년	2010년	
공기업	117.7	137.2	175.8	212.0	244.6	21.6%

주: 2011년 329.5조원
자료: 알리오 데이터

- 공공기관 재무 현황과 각 기업별로 부채 현황을 살펴보면 일부 기관에 부채가 집중된 것을 파악할 수 있음
 - 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 한국가스공사의 4개 기관 부채가 공기업 전체 부채의 82%를 차지함
 - 2010년 명목 GDP는 1,173조원³⁾이며, GDP 대비 부채 비중이 1% 이상인 기관은 5개로 부채가 GDP 규모에 비해 큰 상황임

<표 2> 공공기관 재무 현황

(단위: 조원)

구 분	'10(A)*	'11(B)	증감(B-A)
자산	644.8	698.9	54.1
· 공기업	458.9	498.9	40.1
· 준정부기관	163.4	176.6	13.1
· 기타공공기관	22.5	23.4	0.9
부채	401.6	463.5	61.8
· 공기업	292.0	329.5	37.5
· 준정부기관	100.7	124.9	24.2
· 기타공공기관	9.0	9.1	0.1
당기순이익	4.2	△8.4	△12.6
· 공기업	2.3	△0.6	△2.9
· 준정부기관	1.2	△8.3	△9.5
· 기타공공기관	0.7	0.4	△0.3

주: * '11년부터 공기업은 국제회계기준이 적용됨에 따라 '10년 재무정보와의 비교가능성을 높이기 위해 국제회계기준에 따라 재작성된 자료

3) 한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr>)

<표 3> 공기업별 2010년 부채

(단위: 억원, %)

기관명	부채총계	점유비	누적점유비	부채비율	GDP 대비비율
한국토지주택공사	1,254,692	51.3%	51.3%	559.3%	10.7%
한국전력공사	333,511	13.6%	64.9%	81.3%	2.8%
한국도로공사	228,547	9.3%	74.3%	94.0%	1.9%
한국가스공사	189,955	7.8%	82.0%	358.6%	1.6%
한국석유공사	123,436	5.0%	87.1%	123.4%	1.1%
한국철도공사	96,580	3.9%	91.0%	95.1%	0.8%
한국수자원공사	79,607	3.3%	94.3%	75.6%	0.7%
인천국제공항공사	31,877	1.3%	95.6%	69.0%	0.3%
한국지역난방공사	22,503	0.9%	96.5%	206.6%	0.2%
대한주택보증(주)	19,416	0.8%	97.3%	52.8%	0.2%
한국광물자원공사	14,830	0.6%	97.9%	162.4%	0.1%
부산항만공사	14,273	0.6%	98.5%	42.7%	0.1%
대한석탄공사	13,058	0.5%	99.0%	-220.4%	0.1%
한국방송광고공사	6,549	0.3%	99.3%	191.2%	0.1%
한국감정원	3,420	0.1%	99.4%	786.3%	0.0%
한국마사회	3,136	0.1%	99.5%	15.2%	0.0%
한국관광공사	3,019	0.1%	99.7%	42.5%	0.0%
제주국제자유도시개발센터	2,750	0.1%	99.8%	85.0%	0.0%
인천항만공사	2,427	0.1%	99.9%	11.7%	0.0%
한국공항공사	2,325	0.1%	100.0%	9.7%	0.0%
한국조폐공사	550	0.0%	100.0%	18.3%	0.0%
합계	2,446,461				

자료: 알리오상 데이터

<표 4> 공공기관 부채현황: 상위 10개기관

(단위: 억원)

순위	기관명	2010년	2011년	증감액	증감률
1	한국토지주택공사	1,215,265	1,305,712	90,446	7.4%
2	한국전력공사	722,413	826,639	104,226	14.4%
3	예금보험공사	272,231	404,884	132,653	48.7%
4	한국가스공사	222,946	279,666	56,720	25.4%
5	한국도로공사	237,286	245,910	8,624	3.6%
6	한국석유공사	158,710	208,000	49,290	31.1%
7	한국철도시설공단	139,796	155,674	15,878	11.4%
8	중소기업진흥공단	155,636	151,125	△4,511	△2.9%
9	한국철도공사	126,236	134,562	8,326	6.6%
10	한국수자원공사	80,854	125,809	44,956	55.6%

- 2011년 말 기준으로 2010년 대비 부채가 크게 증가한 공기업은 한국수자원공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국전력공사 순으로 나타남에 따라 4대강, 경인아라뱃길 등 국책사업 또는 해외 자원개발 등이 주요 원인임을 알 수 있음
 - 향후 부채 증가도 주로 일부 기업에 집중되어 발생될 것으로 전망되며, 결국 문제의 해결도 이에 직접적으로 타깃팅할 필요가 있음

- 공기업의 부채를 원인별로 나누어 살펴보면, 위기관리, 미래대비 중장기투자, 국가정책추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분됨
 - 먼저 부실 저축은행 지원 등 위기관리를 위한 예금보험공사의 부채가 크게 증가하였고
 - 한전, 석유공사, 가스공사 등 에너지관련 공기업의 국내외 시설투자가 확대되었음
 - 보금자리사업, 세종시 건설 등과 4대강사업 등 국가정책사업 추진에 공공기관 부채를 통한 재원조달 기제가 동원되었으며
 - 글로벌 경제위기 극복 등 서민생활안정, 물가안정을 위해 국제유가 상승에도 불구하고 공공요금인상을 억제, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있음
 - 특히 기획재정부는 매년 주요 공기업의 글로벌 경쟁력을 평가하여 공개하고 있는바, '12년에는 GDP 대비 공공서비스 요금 등도 신규로 비교 평가하여 공개할 계획을 천명함

- 한편, 한국은행에서 발표하는 자금순환표상 공기업은 정부기업, 정부관리기업을 포함하며, 총 42개: 정부기업 6개, 정부관리기업 36개로 상이
 - 한국은행 자금순환표상 '11년 공기업 부채는 543.8조원('12.3.16일 기준)으로 정부 발표 463.5조원과 차이를 보임

<표 5> 한국은행의 자금순환표상 공기업 범위

정부기업(6)		정부관리기업(36)	
중앙정부 기업특별회계(4) 중앙정부기금(1)	지방공기업 특별회계 (1개)	공운법상 공기업*(19)	기타(17)
양곡관리특별회계, 조달특별회계(일반), 조달특별회계(회전자금) 우편사업특별회계 양곡증권정리기금	지방공기업특별회계	대한석탄공사 대한주택보증 인천국제공항공사 한국가스공사 한국감정원 한국관광공사 한국광물자원공사 한국도로공사 한국석유공사 한국수자원공사 한국전력공사 한국조폐공사 한국지역난방공사 한국철도공사 한국토지주택공사 한국공항공사 부산항만공사 인천항만공사 울산항만공사	【공운법상 준정부기관(4)】 예금보험공사 공사회계 자산관리공사 한국농촌공사 농수산물유통공사 【지방공사(8)】 광주도시철도공사 대구도시철도공사 대전도시철도공사 부산교통공사 서울도시철도공사 인천지하철공사 서울메트로 SH공사 【기타(5)】 서울신문 수협중앙회, 농협중앙회 한국방송공사, 교육방송공사

주: * 정부지분이 없는 8개 공기업 제외(한국마사회, 제주국제자유도시개발센터, 발전6사)

2) 부채유형⁴⁾

가) 국내/해외 여부

- 조사된 국내부채는 242조 3,977억원으로 공기업 부채의 89.3%를 차지하고 있으며,
해외부채는 26조 4,736억원으로 약 9.8%를 차지함

4) 2010년말 기준

나) 정부/공공기관/민간 여부

□ 공기업 부채 중 정부부채는 35조 9,086억원(13.2%), 공공기관에 대한 부채는 6조 4,678억원(2.4), 민간에 대한 부채는 216조 9,258억원임

<표 6> 차입처 기준별 공기업 부채 현황

(단위: 억원)

구분	국내	해외	기타 미분류	계
정부	357,289 (13.2%)	1,797 (0%)	0 (0%)	359,086 (13.2)
공공기관	48,080 (1.8%)	16,598 (0.6%)	0 (0%)	64,678 (2.4)
민간	1,929,162 (71.1%)	240,096 (8.8%)	0 (0%)	2,169,258 (79.9)
기타 미분류	89,447 (3.2%)	6,245 (0.3%)	25,871 (1.0%)	121,563 (4.5)
계	2,423,977 (89.3)	264,736 (9.8)	25,921 (1.0)	2,714,584 (100%)

□ 산업별 민간기업 부채 현황

○ 2011년 건설, 에너지 분야의 민간기업 부채비율은 동종의 공기업 부채비율과 큰 차이를 보이고 있지 않음

<표 7> 2011년 주요 건설, 에너지 민간기업 부채비율

(단위: 억원)

	건설			에너지
	현대건설	삼성건설	대림산업	SK 이노베이션
유동부채	57,729	74,477	41,284	143,050
비유동부채	17,355	39,892	10,583	58,900
부채총계	75,084	114,369	51,867	201,950
부채비율(%)	172.1	120.6	132.13	136.2

다) 상환형태별 분류

□ 장기부채는 202조 8,166억원(74.7%)이며, 단기부채는 61조 1,438억원(22.5%)임

라) 이자부담 여부에 따른 분류

□ 공기업의 총부채 중 이자부담이 있는 금융성 부채는 200조 3,988억원(73.8%)이며, 이자부담이 없는 부채는 71조 597억원(26.2%)임

- 이자부담부채에 한정하여 분석하여 보면, 장기부채는 157조 9,093억원, 단기부채는 23조 1,803억원임
- 또한 이자부담부채 중 177조 2,145억원은 국내에서 차입한 금액이며, 23조 1,843억원은 해외에서 차입한 금액임

<표 8> 이자부담부채의 상환형태 및 차입처에 따른 분류

(단위: 억원)

구분	국내	해외	계
장기	1,579,093 (78.8%)	192,542 (9.6%)	1,771,634 (88.4%)
단기	192,501 (9.6%)	39,301 (2.0%)	231,803 (11.6%)
기타	551 (0%)	0 (0%)	551 (0%)
계	1,772,145 (88.4%)	231,843 (11.6%)	2,003,988 (100%)

□ 이자부담부채는 정부와 공공기관, 민간 중에서 민간 차입금은 159조 2,892억원 (79.5%)으로 가장 많은 비중을 차지함

- 국내외 정부에서 차입한 금액은 35조 2,615억원(17.6%)이며, 공공기관에서 차입한 금액은 4조 9,178억원(2.5%)임

3) 국제비교

- 국제비교를 위해서는 우선 OECD 자료를 생각할 수 있지만, 각 나라의 공기업 범위가 다르다는 점을 감안할 필요가 있으며, 우리나라는 자산과 부채가 상대적으로 큰 편임을 고려해야 함
- 영국
 - 주요 공기업의 전체 자산 자체가 워낙 작은 수준이기 때문에, 우리나라보다는 훨씬 낮음
- 프랑스
 - APE에서 관리하는 공기업의 부채는 GDP의 약 23.8%
총자본 : 706억유로 , 총부채 : 4,646억유로
부채비율 : 658%
 - 프랑스 공기업 부채가 우리나라보다 큰데, 그 이유는 큰 이유는 프랑스는 공기업 부문이 우리나라보다 더 광범위하기 때문임. 특히 프랑스에서는 통신부문이 아직 공기업 부문에 해당됨
- OECD 국가들 중에서는 스웨덴은 프랑스와 유사하거나 약간 더 높은 수준이며, 핀란드와 함께 가장 큰 국가 중 하나임

<표 9> 주요국 공기업 부채 비중

	협의의 공기업 (관리대상 주요 공기업)		광의의 공기업 (국민계정, 재정통계)
한국	26.6%	27개 공기업(2011)	
프랑스	23.8%	33개 주요 공기업 (APE 관할 공기업)	
미국	2% 미만	15개 주요 공기업 미국(연방국가이며, 연방 공기업의 범위가 매우 좁게 설정되어 있음)	

	협의의 공기업 (관리대상 주요 공기업)		광의의 공기업 (국민계정, 재정통계)
영국			6.2% (추정치)
독일	15.7%	2007년 연방 출자 50% 이상 지분 기준으로 41개 공기업	
스웨덴	48.2%	55개 주요 공기업	
뉴질랜드			32.8%

자료: 한국조세연구원(2010)을 수정

나. 부채 관리제도 현황

- 공공기관 부채 및 기타 재무관리를 위한 출발점은 정확한 정보를 생산하고, 공개하며, 전달하는 것으로 국가정책 사업(국책사업)의 재무구조 투명화에 따른 재무진단이 선결되어야 함
 - 재무관리 측면에서는 구분회계제도를 도입하여 사업별 손익을 관리하여 공익성 사업과 수익성 사업에 대한 별도의 목표관리를 시행해야 함
 - 단, 기관별로 한 개의 사업을 주로 수행하거나 재무제표상 특정 계정과목으로 사업별 구분이 가능한 경우 등은 구분회계 도입의 필요성이 낮을 것이므로 기관 특성을 고려하여 활용 여부 판단 필요
 - 또한 장기적인 재무관리를 위해 중장기 사업계획 수립시 사업의 경제성에 대한 분석을 의무화하고, 경제성이 없는 사업의 경우 별도의 재원조달방안을 마련해야 함
 - 이를 위해 현재 정부는 다음과 같은 3가지 정책도구를 활용 중임

1) 중장기 재무관리계획 수립

- 2011년 결산결과를 토대로 공공기관 중장기 재무관리계획 작성과 연계하여 기관별 재무리스크 요인을 점검하고 있음
 - 2012년부터 자산 2조원 이상 공기업·준정부기관의 중장기(5개년) 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출함(공운법 §39의2)
 - 2012~16년 재무관리계획 수립시 리스크 감소를 위한 관리방안 마련 등 재무건전성 제고 노력 강화

- 공공기관의 운영에 관한 법률 제39조의2에 따르면, 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관은 매년 해당연도를 포함한 5개 회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하여 매년 6월 말까지 기획재정부 및 주무기관 장에게 제출해야 함
 - 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획 및 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석이 포함되어야 함

- 중장기 재무관리계획이 효과적으로 작성되고 활용되기 위해서는 기업 전체적인 수준의 재무정보뿐만 아니라 주요 사업 부문별로 재무정보 분석을 유도해야 보다 효과적인 재정 관리가 가능할 것으로 기대됨

<표 10> 중장기 재무개선계획 작성기관

구 분	기 관 명 (39개)
공기업 (21)	한국전력공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력, 중부발전, 남부발전, 서부발전, 동서발전, 남동발전, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
	한국마사회, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 대한주택보증, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (18)	예금보험공사, 중소기업진흥공단, 사학연금공단, 공무원연금공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금
	한국철도시설공단, 한국농어촌공사, 에너지관리공단, 한국환경공단, 건강보험공단, 한국거래소, 한국장학재단, 예탁결제원

주: * 산은, 수은, 기은, 정책금융공사, 산은금융지주 제외

2) 공공기관 예비타당성 조사제도

- 외부 전문기관(KDI 공공투자관리센터)을 통해 공공기관의 대규모(500억원 이상) 사업에 대한 사전 타당성 검증 실시를 통해 공공기관의 재무건전성 제고 노력

- 2011년 상반기 12개 사업에 대한 예비타당성 조사를 실시해 3개 사업에 부적합 판정
- 수익성을 고려하지 않고 무분별한 사업이 추진되지 않도록 불요불급한 사업의 추진을 면밀히 점검

3) 부채관련 경영평가

- 공공기관의 부채관리에 대한 평가비중을 확대하고 부채관리 노력을 정밀 평가
 - 재무개선이 필요한 기관의 ‘재무예산관리·성과지표’ 비중 확대:
LH, 수공, 도공 등에 대한 '11년 평가비중은 5점/100점 → 12점/100점
 - 특히, LH공사는 별도과제(‘재무건전성 제고’, 30점)를 부여하고 부채축소 노력 등을 정밀 평가하였고, 이에 따라 실제 부채증가율 7.4%로 통제하는 성과를 시현

다. 공기업 구분회계제도

1) 구분회계제도의 정의

- 구분회계제도란 의사결정을 위해 기업이 관리하고자 하는 가치 산출단위를 사업별로 세분해 설정하고, 개별 단위를 별개의 독립적인 실체로 인식해 가치 산출 단위 간 거래관계를 객관적으로 공정 타당하게 구분 표시하여 개별 단위별로 재무제표를 산출하는 제도를 의미함
 - 공기업·준정부기관 회계사무규칙 제12조에 의하면, 기관장은 각 공기업·준정부기관의 설립에 관한 법률, 그 밖의 법령에서 회계단위를 구분하도록 정한 경우에, 재원의 원천 또는 목적사업별 등으로 구분하여 회계처리하고 구분회계 사이의 내부거래 및 미실현손익을 제거한 후 이를 통합한 결산서를 작성하도록 규정함
 - 또한, 구분된 회계단위별 경영성과 및 재무현황을 주석으로 공시하도록 요구함
 - 또한, 한국채택회계기준 제1108호 문단 21에 의하면, 내부보고기준의 영업부문

별로 외부고객으로부터의 수익·이자수익·이자비용·감가상각비·중요한 수익/비용 항목·지분법손익·법인세 비용·중요한 비현금수익/비용·비유동자산의 증가액 지분법투자자산 및 보고부문 간 거래수익 등 정보를 공시하도록 규정함

- 이와 같은 기관의 구분회계제도 도입은 재무제표 이용자가 기관이 영위하는 사업 활동의 내용 및 재무효과 그리고 영업을 영위하는 경제 환경을 평가하는 정보를 제공하는 것으로 다음의 효과를 기대할 수 있음
 - 기관의 활동에 대한 이해 증진
 - 기관의 미래 현금흐름에 대한 정보의 제공
 - 기타 정보이용자들에게 유용한 정보의 제공

2) 공기업 구분회계제도 도입 현황

- 2011년 기준 공기업으로 유형 분류된 27개 기관을 대상으로 다음과 같은 구분회계제도 도입 현황을 조사하였으며 회수율은 100%였음⁵⁾
- 27개 공기업 중 구분회계제도를 도입한 기관은 12개 기관으로 전체 공기업의 44%임
 - 이 중 결산·예산부문에 모두 구분회계를 도입한 기관은 8개로 도입한 기관의 62%이며, 결산부문만 도입한 기관은 4개임
 - 기관은 구분회계 도입시 10개 기관이 조직단위와 일치하도록 구분부문을 정의하고 있으며, 8개 기관이 성과평가와 연계하여 구분별 정보를 활용하고 있음
 - 부문별 직접 할당되지 않는 공통비의 경우 단일 배부하는 기관이 6개로 가장 많았으며, 이중 배부하는 기관이 3개로 그 다음으로 많음
 - 단일 배부율법은 변동비와 고정비를 구분하지 않고 제조 간접비를 배부하는 방법
 - 이중 배부율법은 변동비와 고정비를 구분하여 변동비는 실제 용역 제공량을 기준으로 고정비는 최대 용역 제공량을 기준으로 배부하는 방법

5) 박정수·허경선(2011), 미발간자료, 공공기관정책연구센터

- 사내뱅킹을 활용하여 구분회계 도입한 기관은 한국철도공사 및 한국토지주택공사 2개 기관임

<표 11> 공기업 구분회계 도입 및 미도입 기관

< 구분회계 도입 기관 >

No.	공공기관명	도입 연도	도입 범위	조직단위 vs 구분단위	성과평가와 연계 여부	공통비 배부방법
1	인천국제공항공사	2010	예·결산	불일치	연계 안 됨	단일배부
2	한국가스공사	2009	결산	불일치	연계 안 됨	단일배부
3	한국동서발전(주)	2001	결산	일치	연계	이중배부
4	한국서부발전(주)	2001	예·결산	일치	연계	이중배부
5	한국지역난방공사	1985	예·결산	일치	연계	기타
6	제주국제자유도시 개발센터	2003	예·결산	일치	연계	기타
7	한국감정원	2002	예·결산	일치	연계	기타
8	한국관광공사	2007	예·결산	일치	연계	단일배부
9	한국광물자원공사	2007	예·결산	일치	연계	단일배부
10	한국마사회	'90년 이전	예·결산	일치	연계안됨	단일배부
11	한국철도공사	2009	결산	일치	연계	이중배부
12	한국토지주택공사(*)	2011	결산	일치	연계안됨	단일배부

< 구분회계 미도입 기관 >

부산항만공사, 인천항만공사, 한국공항공사, 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국석유공사, 한국전력공사, 한국중부발전(주), 대한석탄공사, 한국수력원자력, 대한주택보증(주), 한국도로공사, 한국방송광고공사, 한국수자원공사, 한국조폐공사(이상 14개)

주: 한국토지주택공사는 예·결산 부문에 기능별 분류(토지/주택건설 및 임대분양)에 따라 구분 회계하였으나, 이러한 구분하에서는 사업별 재무현황 정보를 도출하기 용이하지 않아 손실보전 사업 지원에 대한 근거자료를 제시하기 어려움. 따라서 LH공사는 구분기준을 재분류하여 구분회계를 다시 도입함.

- 공기업 중 구분회계 도입 근거 법령이 있는 기관은 한국가스공사, 한국토지주택공사 등 2개 기관임

<표 12> 구분회계 도입기관 근거 법령

No.	공공기관명	근거법령	구분대상
1	한국가스공사	도시가스사업법 40조 2	가스 공급 시설 사업과 그 외 사업
2	한국토지주택공사	한국토지주택공사법 시행령 28조 2	손실보전 대상 공익사업과 그 외 사업

3) 예산부문의 구분회계

- 사업예산제도 도입 및 구분회계별 결산결과의 활용을 위해 각 사업에 따라 예산을 편성하는 사업예산제도 (Program Budgeting)가 활용될 수 있음
 - 사업예산제도는 우리나라에서 “성과주의예산제도” 혹은 “사업별 회계제도”라는 변형된 모습으로 도입, 활용되어지고 있음

- 사업별 예산제도의 특징
 - 산출 중심: 사업의 중복성과 비효율성을 줄이고자, 투입 자체보다는 투입 대비 실 산출 결과물 달성에 보다 초점을 두는 예산제도임
 - 통제 기능보다는 성과 달성을 목적으로 한 제도로서 성과목표에 근거하여 사업과 예산을 편성, 목표 달성을 위해 필요한 재원을 합리적으로 배분하기 위한 예산제도임. 배분된 예산에 대한 결과는 각 사업별 기관 및 개인이 책임을 지도록 함
 - 단순한 사업 수행보다는 사업의 목적 달성에 초점을 맞춤. 따라서 성과달성을 명확히 분류하고 측정하기 위해서는 거시적, 정책적 관점에서 예산을 운용할 필요가 있다고 판단, 각 프로젝트나 품목별로 사업비를 운영하지 않고 각 사업별로 재정을 관리하도록 함

- 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 “성과주의예산제도”라는 명칭 하에 사업예산제도를 도입하였고, 2005년 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체로, 그리고 투자 및 산하기관으로까지 사업예산제도 도입을 확산함
 - 지방자치단체: 사업예산을 도입하되, 정보의 연계 정도와 추진일정은 지방의

여건을 고려하여 차별화함

- 정부산하기관: 사업예산을 도입하되, 관련 정보시스템은 재정당국이 제시하는 필수요건을 만족시키는 범위 내에서 각 부처와 산하기관이 자체적으로 구축
- 공기업: 사업예산 도입 여부를 개별 공기업이 자체적으로 결정. 단, 공기업의 개별 사업이 각 부처의 어떠한 프로그램과 연계되는지는 통합재정정보시스템을 통해 파악

□ 현재 교육기관을 포함한 모든 정부 기관이 이를 도입하여 활용하고 있고, 공기업 중에는 인천국제공항공사, 한국감정원 등에서 부분적으로 시행하고 있음

□ 성과주의 예산제도의 한계

- 성과주의 예산제도의 운영 형태가 그것의 결과, 즉 사업 운영의 성과에 영향을 미친다는 것을 전제로 한 것이므로 그렇지 못할 경우 아무 의미 없는 제도가 되어버림
- 업무의 특성상 예산이 각 사업별로 기관 내 조직이 독립적으로 구분되지 못할 경우, 제도 시행 비용이 높아지고 정확한 산출이 어려워짐. 사업이 여러 조직에 연관되어 있으면, 성과목표 달성 수단에 대한 각 조직의 통제력이 낮아지게 되고, 성과에 대한 책임이 모호해지게 되므로 효율성도 떨어지게 됨
- 즉, 예산제도와 기관 내 조직 구조, 성과평가체제 및 결산, 이 3가지가 일치해야 효율성을 기대할 수 있는 제도이므로 기관 내외로 큰 변화를 일으킬 수 있고 긴 도입 기간과 높은 도입 비용이 예상될 수 있음

3. 공기업 부채관리의 문제점

가. 국책사업의 수행과 공기업의 재무관리

□ 기본적으로 공기업은, 특히 EU와 같은 선진국의 경우 상업적/수익적 활동을 위주로 사업을 수행하며 이러한 특성 때문에 GFS 등 국제기준에서 공기업부문을 일반정부에서 제외하고 있음

- 해외 주요국 공기업들이 수행하는 국책사업 또는 비상업적 활동(non commercial priority)을 계리하는 부분에 있어서는 나라들 간에 현격한 차이가 존재
 - 공기업의 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility)에 있어서는 상업적 활동과 비상업적 활동 간 차이가 원칙적으로 존재하지 않음
 - 공공서비스의무(public or universal service obligation)가 반영된 기관의 사업 유형과 역할은 어느 나라나 존재
- 공공기관들이 정부정책사업을 수행하는 경우 이를 정부지원금의 규모로 파악할 수 있음
- 2010년 결산기준으로 공공기관에 유입된 정부의 재정지원규모는 64조 2천억원에 달하며 이 중 출연, 출자, 보조 등 직접적으로 지원한 금액이 21조 5천억원 규모
 - 시장성이 높은 공기업의 경우도 20조 1천억원의 정부지원을 받음
 - 부담금 및 이전수입과 위탁 및 독점수입을 용인해 간접적으로 지원해 준 규모는 31조 7천억원 규모(예결특위, 2010회계연도 결산검토보고, 2011. 8)에 달함

<표 13> 2010년 공공기관 유형별 정부지원 현황

(단위: 조원)

구분	직접지원				간접지원		합계
	출연	출자	보조	소계	부담금, 이전수입	위탁 및 독점수입	
공기업	0.0	4.2	0.2	4.4	-	15.7	20.1
준정부기관	6.3	0.0	6.2	12.5	11.0	13.3	36.8
기타공공기관	3.6	-	1.0	4.6	0.0	2.7	7.3
계	9.9	4.2	7.4	21.5	11.0	31.7	64.2

자료: 국회예산결산특별위원회, 2010회계연도결산검토보고, 2011

- 한편 국회예산정책처(2011)에 의하면 2012년도 공공기관 정부지원예산안의 규모는 36조 9천억원 수준으로 정부총지출 326.1조원의 11.3%에 달함
- 시장형 공기업은 1조 4천억원, 준시장형 공기업의 경우는 4조원 수준으로 주로

국고보조보다는 출자형식으로 지원이 이루어지고 있음

- 출자금은 사업영위에 필요한 자본금 확충을 위해 주식 또는 출자증권을 취득하는 것으로 정부출자기관(주로 공기업)이 그 대상

<표 14> 2012년도 공기업 정부지원예산 현황

(단위: 억원)

	출연	출자	국고보조	융자	합계
시장형 공기업	0	8,428	3,561	2,316	14,304
준시장형 공기업	138	29,511	9,787	684	40,121

자료: 국회예산정책처, 2012년도 공공기관 정부지원예산안평가, 2011. 10

- 공기업의 정부소유에 대한 가장 중요한 질문은 '왜 공기업을 국가에서 소유하고 운영해야 하는가'이며, 이에 대한 비교적 명확한 사례는 비상업적 활동 추구라는 명확한 목적을 가지고 설립된 공기업에 의해 제공됨
 - 우리나라의 경우 한국농촌공사, 농수산물유통공사 등을 예로 들 수 있으며 LH와 수자원공사는 논란의 여지가 있음
- 기업의 공적소유, 국가소유에 대한 근거는 다음과 같음
 - 자연독점: 공공독점에서 민간독점으로의 전환으로 인한 잠재적 이점은 효율성의 증대임. 그러나 공기업의 민영화에는 추가적 규제비용이 필요하며 그 이익이 제한적일 수 있다는 한계가 존재함. 이와 같은 이유로 많은 정부는 공기업 형태인 공적소유권(state ownership)의 유지 및 운영을 선호함
 - 보편적 서비스 공급: 공기업은 공공서비스 제공 의무가 있음. 예를 들어 우편사업자의 경우 전국의 모든 지역에 우편을 배포하여야 하는 의무가 있음. 경쟁입찰을 통한 공공서비스는 실행할 수 없거나 비효율적인 것으로 간주되기 쉬움
 - 불완전계약: 공기업의 경영은 경제의 다른 부분에 중요한 파급효과를 가지며 일부 정부는 공항과 항공사의 공공통제를 유지하기 위해 이 같은 논의를 사용해 왔음
 - 국가산업 전략: 정부는 정책도구로서 특정 공기업 운영을 방어할 뿐만 아니라 사전대책의 용도로 이용할 수 있음(national champions)⁶⁾

- 방어사례 : 높은 고용률을 유지하기 위해 특정기업을 유도하여 경기 안정을 돕고 경제 외부효과 그 자체로 정당화할 수 있음
- 사전전략 : 정부는 공기업을 광범위한 경제개발을 위한 도구로 설립하고 이 외부효과를 이용함. 이 전략은 공기업을 통해 개발 사업에 중요한 인프라구조 개발 혹은 노하우 생성이나 기술 확산에 투자하는 것을 포함함

□ 위와 같은 근거와 별개로 일부국가 공기업의 국가소유 논거는 필요할 때 정부가 시장에 개입할 수 있는 영향력을 제공하기 때문임

- 일례로 프랑스 대통령 사르코지는 2009년 발표에서 정부투자기업은 다른 유럽 국가들로 생산 근거지의 이동을 자제해야 한다고 하였음

□ 남아 있는 주요 이슈는 비상업적 우선순위를 가지고 있지만, 그럼에도 불구하고 경쟁구도의 시장에서 운영되는 공기업의 영향임

- 이는 경쟁중립성과도 관련된 내용이며, 정책결정자들은 공공정책의 우선순위에 대한 적절한 보상을 받을 수 있도록 보증하여야 함
- 이들 공기업이 경쟁적 열위에 놓이더라도 경쟁 활동을 국가에서 보조해서는 안 된다는 원칙

□ EU 및 OECD 국가들을 중심으로 공기업의 비상업적 활동과 공공기관의 지배구조에 대한 관심이 증대하고 있음

- 궁극적으로 수익사업 활동을 하는 공공기관들은 민간기업들과 같이 일반 기업법을 적용하도록 법적으로 기업화하는 것이 경쟁중립성 확보의 요체라고 보고 있음
- 하지만, 정부의 모든 사업 활동들이 기업화에 적당한 것도 아니며, 또 정부사업들을 모두 기업화하는 것이 경쟁중립성 문제의 해결책도 아님
- 예를 들어, 자체수익사업과 정부의 정책 사업을 동시에 수행하는 공기업의 경우 구조적으로 공공부문과 기업부문의 분리(구분회계)를 고려할 수 있으나, 기술, 자본설비, 인적자원의 분리한계 등으로 실제로는 어려운 경우가 많음
- 결국 정부의 정책 사업을 수행하는 시장형 공기업의 부문은 가능한 한 줄여나

6) 특히 중국의 경우 공기업의 비중이 GDP의 50%를 넘고 있으며 국가이익을 최우선 목표로 기업을 운영하고 있음.

가고 있지만 그렇다 하더라도 상당수 공기업의 경우는 정부의 재정지원을 통해 정부정책사업을 수행하고 있는 것이 현실

- 정부재정과 공기업운영과의 관계는 민간기업과 공정경쟁의 차원에서 접근하는 것이 바람직하며 이의 엄정한 분리가 자원배분의 왜곡을 줄이는 방안이 될 것임
- 정부의 준재정활동이 커지면 커질수록 기술적인 비효율은 커지게 마련
- 물론 각 국이 재정통계 목적으로 공기업을 구분하는 기준이 글로벌 표준 ESA1995, 또는 GFS2001로 단일화되어 있지만 이 밖에 출자 등 소유권과 시장성이라는 분명한 기준을 적용하고 있는바, 공기업의 공익성 추구를 위한 부분(Public Service Obligation)에 대해서는 구분회계를 통해 재정으로 보전하고 있으며 나라마다 보전의 수준은 차이가 남
- 그럼에도 불구하고 선진국의 경우 이러한 부분이 전체 매출에서 차지하는 비중은 미미한 수준이며 따라서 제도단위로 재정의 범위를 설정하는 것은 글로벌 표준이라고 할 수 있음

나. 공공요금관련 문제

- 한국가스공사('08년 3월부터), 한국전력('11년 7월부터) 등에서는 원료비연동제지침을 활용한 원가제도를 운용해 요금에 반영이 되지 못한 원가인상요인분(환율과 유가 변동분)을 손실이 아니라 자산계정인 미수금(account receivable)으로 회계처리
- 가스공사의 원가는 원료비(93%)와 공급비(마진 7%)로 구성되고 있으며 원료비는 원료비연동제에 따라 도입가격을 그대로 요금에 반영하는 원칙
- 다만 비상시 연동제 유보규정에 따라 지식경제부장관의 결정에 의해 연동제 유보 가능
- 연동제 유보 등에 따른 도입원가와 요금으로 회수한 원가와 차이 정산하여 미수금으로 처리하고, 이는 차기연도 요금에 반영토록 규정
 - 원료비 손익은 당년도 말 공인된 회계법인의 검증을 거쳐 정산
 - '08. 3월 이후 서민생활안정을 위한 정부의 공공요금 인상억제로 '12. 1분기 까지 미수금 4.8조원 누적된 것으로 보고
- 2011년 말 기준 가스공사의 부채는 36.9조원, 부채비율은 317%

- 한국전력의 경우 별도기준으로 2011년 말 부채는 50.3조원, 차입금은 30조원 수준, 2006년 부채비율 47.9%에서 113.3%로 급증
 - 원가회수율은 '09년 91.5, '10년 90.2, '11년 90.9로 전혀 개선되지 못하고 있음
 - 연료비 상승에 따른 원가회수율 하락과 주가하락, 그리고 에너지 과소비 및 에너지 간 비효율적 대체소비 문제 발생

- 공공재가 국민경제생활에 필수적임에도 불구하고 수익성이 낮거나 외부성이 크기 때문에 그리고 민간시장 형성이 어렵기 때문에 공기업 형태로 운영
 - 공공재의 가격은 그 특성상 수요와 공급이 일치하는 점에서 가격이 형성되는 일반재화와는 다를 수밖에 없음
 - 공공재 요금규제는 물가안정과 같이 경기적 요인에 바탕을 두고 있고 때로는 정치적인 이유로 결정되기도 하지만 국가재정과의 관계에서 균형 있게 다루어져야 함
 - 요금을 통제함에 따른 재정부담 즉, 조세는 민간시장의 적정 수급량을 축소시켜 해당 부분만큼 소비자잉여를 사라지게 하는데, 이를 조세의 초과부담 (excess burden) 또는 사중손실(deadweight loss)이라고 함. 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 이러한 사중손실을 우리 사회에 부담시키는 것임. 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입은 정부의 강제력에 의한 조세수입으로 볼 수 있는데 이들의 합계 금액은 매년 37조원 수준으로 계산됨. 따라서 여기에 최소 20%의 사중손실 비율을 적용하면 매년 7.4조원 상당이 우리나라가 286개의 공공기관을 지탱하기 위해 부담하는 사중손실이라 할 수 있음
 - 정부가 특정 사업에 과도한 지원 또는 보조금을 지급하면 자율적 시장 수급량을 초과하는 생산과 매출이 이루어지는데, 이는 소비자의 지불의사를 초과하는 생산비용을 우리 사회가 부담하도록 만들기 때문에 낭비적 생산이라는 점에서 이 또한 사중손실에 해당됨. 공공기관의 사업이 지나치게 확대됨으로써 유능한 젊은이들이 민간기업 대신 공공기관으로 취업하는 노동시장의 왜곡은 이러한 현상을 반증. 또한 공기업이 지나치게 공격적인 사업 확장을 추진함으로써 민간기업의 비용효율적인 투자를 구축하고 또 민간기업의 해외진출을 방해하는 것 등이 바로 여기에 해당. 특히 배당되지 않는 공공기관 잉여금으로

과다한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과다한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유하는 경우도 어렵지 않게 볼 수 있음

다. 한국수자원공사와 한국토지주택공사 사례

1) 한국수자원공사

□ 수자원공사 재무환경

- 국책사업 수행으로 부채규모 크게 증가
 - 2008년 19.6%에서 2011년 116%로 급격히 상승
 - 차입금 2009년 2.4조원에서 2011년 12.1조원
- 2005년 이후 7년간 물값 동결, 고정비 비중 62%
 - 자구노력만으로 재무구조 악화의 근본적 해결이 불가능한 실정
- 2014년부터 영업현금흐름으로 원리금부담 감당 어려움 보고

<표 15> 수자원공사 증장기재무추정

(단위: 억원)

	2012	2014	2016	2018	2020
투자비	33,441	33,759	44,028	43,428	36,742
부채	146,962	180,474	215,841	240,508	242,103
부채비율	131.5	154.9(138.5)	172.0(137.2)	177.0(127.6)	157.6(102.5)
금융부담능력(배)	1.32	0.61	0.58	0.59	0.87
EBIDA(a)	8,604	10,415	14,571	17,155	22,877
금융부담(b)	6,507	16,977	25,039	29,077	26,391
과부족(a-b)	2,097	- 6,562	- 10,468	- 11,922	- 3,514

주: 금융부담 = 원금+이자비용+건설이자, 4대강 금융비용은 국고보조 가정, 부채비율 ()는 혁신과제 시행시

□ 부채저감 대책

- 자산취득기준을 강화하고 장기차입금으로 전환 확대로 금융비용 절감
 - 수도와 댐 등 기반사업의 공격적 마케팅 및 요금제도 개선 등으로 매출을 극대화하고 선진 건설기법 적용, 경상비 절감, 기술개발 및 효율 향상에 따

른 재료비 절감으로 원가개선

- 전력시장운영 등에 있어서 리스크관리 강화
- 4대강 금융비용 등 국책사업에 대해 정부지원 지속 확보
- 탄력적 투자조정을 통해 사업의 시기, 타당성, 규모를 재검토하고 투자의사결정체제를 강화
 - 이러한 대책을 통해 2012년부터 2020년까지 총 5.2조원의 현금흐름을 개선
- 친수구역개발이익 0.6조원, 아라뱃길 국고지원 0.5조원, 수도·수자원 국고 1.6조원 반영, 수도·댐용수 수익 2.3조원 등을 통해 '20년 부채비율 102.5%로 저감 계획
- 실현가능성 ?

2) 한국토지주택공사

- LH는 선재무-후사업 원칙에 따라 재무역량 범위 내 사업조정을 추진하고 있음
 - 진행 276개 지구 중 61개 지구의 투자시기 이연·분산을 통해 총 15.4조원 이연
 - 신규 138개 지구는 사업비 축소 68조원, 이연 38조원
 - 경상경비 45.5% 1,241억원 절감, 인력 867명 감축, 인금 10% 반납
 - 목적외사업 정리를 위해 집단에너지사업 매각, 비축임대 폐지, 자회사 매각
 - 정부지원을 통해 유동성 개선 '11년 2조원, '18년까지 7조원, 대외신용도 제고를 통해 공사채 가산금리 축소

<표 16> LH 중장기재무목표

	'11년	'12년	'14년	'15년	'16년	'18년
금융부채비율(%)	350	364	366	340	312	260
금융부채규모(조원)	97.8	108.9	136.7	127.4	126.3	121.2
이자보상배율(배)	0.6	0.7	0.9	1.0	1.1	1.2
지출 (부채상환)		43.0 (9.0)	49.6 (11.8)	46.7 (8.9)	52.5 (14.0)	55.4 (16.5)
회수 (대금회수)		41.1 (20.2)	49.6 (31.4)	46.7 (35.7)	52.5 (38.2)	55.4 (40.8)

□ 유동성경보지수 활용 및 상황대응형 재무관리계획

- 보유자산 운용수준 개선을 통해 판매, 대금회수 실적을 개선하고 보유자산유동화를 통해 단기유동성 개선
- 토지수익연계채권 1.2조원 및 국민임대 ABS 1조원
- 법정외기반시설 축소 등 사업관리 강화를 통해 약 17조원 사업비 절감

4. 공기업부채 개선방향

□ 그동안 정부는 공기업의 부채를 IMF 기준 등에 의해 국가채무에 포함하지 않고 있지만, 글로벌 경제위기 이후 재정건전성의 유지가 중요한 국정과제로 되고 있는 상황에서 공기업의 부채의 관리도 중요한 과제가 되고 있음

- IMF는 2001년에 공기업이 수행하는 정책적 사업에 대해서는 ‘거래의 재분류’를 통해 재정범위에 포함시킬 것을 요구했음
- IMF는 2007년 ‘재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)’에서 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)을 재정통계에 포함시킬 것으로 명시하고 있으며, 특히 2008년의 세계적 금융위기 이후에는 금융활동에 대한 준재정활동에 대해 각별한 주의를 강력하게 요구한 바 있음

가. 구분회계제도의 확산

□ 27개 공공기관 부채는 2011년말 기준으로 463.5조원에 달하고 이는 전년 대비 12.9% 증가한 것으로 증가속도가 상당히 빨라 심각한 문제로 등장하고 있음. 이들 공기업은 선진국들의 공기업과는 달리 정부사업을 대행하거나 공공요금 가격지도에 의한 원가 이하의 가격설정으로 부채를 지게 되는 구조를 갖는 문제를 극복해야 함

- 공기업 부채 중에서 정부사업대행으로 발생한 부분이 얼마인지를 파악하는 것이 중요
- 또 앞으로 발생하는 모든 공기업 부채의 귀책사유를 명확하게 하는 시스템의 구축도 중요

- 따라서 주요 공공기관의 부채구조를 분석하여 정부사업대행과 정부규제로 발생한 부채규모를 파악하고 향후 발생하는 부채의 분류 및 관리방안을 모색해야 함
 - 공기업 부채를 국가관리 대상 공기업 부채와 공기업 자체 부채로 이분화하여 별도 관리(중장기 재무관리계획의 일환) 및 대응전략을 모색해야 할 것임
- 구분회계제도가 결산 및 예산 부문에 도입되면 구분회계 재무정보는 향후 의사결정지원, 업적 및 성과관리, 전략 수립 및 실행에 활용될 수 있음
- 사업유형별로 실제 성과와 예산의 비교분석을 통해 경영자원의 배분과 투입에 대한 효율적인 계획을 수립할 수 있어 사업합리화, 사업 철수 등 의사결정 지원 자료로 제공될 수 있음
 - 전략적 구분회계를 통해 타사와의 경쟁우위 확보가 가능한 전략을 수립하고 대내적으로는 각 부문별 자사의 강·약점을 분석하기가 용이함
- 현재 27개 공기업 중 구분회계제도가 실시되고 있지 아니한 곳은 15개 기관으로 전체 공기업의 56%임
- 이 중 결산과 예산, 그리고 성과평가를 연계한 실질적 의미의 구분회계를 운영하고 있는 기관은 8개에 불과
 - 나머지 공기업들에 대해서도 구분회계 도입을 의무화할 필요

나. 공공요금 원가보상의 현실화

- 우리는 앞에서 서민생활안정, 물가안정을 위해 공공요금인상을 억제, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다고 진단했음
- 최근 한국전력의 경우 전 CEO가 배임관련 소송에 휘말리고 있는 등 공공요금 현실화에 대한 국민적 공감대는 어느 정도 형성되고 있다고 판단됨
- 예산원가 및 실제 원가 간의 가격 차이와 수량 차이를 산출하여 성과의 기대수준

과 목표의 달성 정도를 측정하고, 불리한 차이가 발생하는 경우 그 원인과 개선 방안에 대해 검토하여 원인 부문에 대해 책임을 규명하게 할 수 있도록 해야 함

- 공기업이 제공하는 공익서비스(public utilities)에 대한 원가를 계산하는 부분에 있어 규제가격을 적용하는 문제는 경쟁의 도입으로 어느 정도 해결이 가능
- 그러나 규모의 경제 측면 등으로 산업에 따라 경쟁의 도입이 원천적으로 어려운 경우 요금결정을 제3의 독립기관에 맡기는 방안을 검토할 필요가 있음
- 예를 들어 전기요금의 경우 전기위원회가 형식적으로 마련되어 있으나 실제 역할을 수행할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요

□ 전력, 수도, 가스, 도시철도 등 공공요금을 원가 이하로 제공하도록 강제하는 것은 수요관리의 측면은 물론이고 공공기관 관리의 차원에서도 바람직하지 않음

- 자원의 비효율적 배분뿐만 아니라 주인-대리인 문제에 편승 공공기관의 merit-base 성과관리 측면에서도 문제를 야기함
- 예산의 연성계약 문제에서 탈피, 공기업으로서 자기책임하에서 효과적인 재무관리를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 정부재정과의 관계를 보다 엄격하게 통제하는 것이 필수

다. 공공기관 예비타당성 조사 범위의 확대 및 실효성 제고

□ 공공기관 예비타당성 조사의 역사는 일천하지만, 그 성과가 이미 나타나고 있는 것으로 보임

- 2011년 상반기 조사대상 12개 사업 중 3개(영흥화력석고보드제도사업, 증평에듀팜특구개발, 인흥지구지식기반센터)사업을 걸러 내는 실적을 시현

□ 기본적으로 공공기관 예비타당성 조사는 공공성평가(경제성, 정책성) 및 수익성평가(기관의 재무안정성을 부채비율, 자원조달가능성, 운영 중 추가조달위험으로 나누어 평가), 그리고 최종적으로 AHP를 통해 종합적으로 판정하는 형식

- 공공기관은 기관의 설립목적 및 사업수행의 방식, 해당 산업의 경쟁수준이 상이한바, 현재와 같은 획일적인 적용은 보다 유형화할 필요
- 특히 B/C분석과 PI분석을 모든 사업에 대해 적용하고 있는 현실은 기관의 설

립목적, 사업의 성격에 따라 평가방법을 차별적으로 적용할 필요

- 다만 지나치게 맞춤형으로 평가방법을 설계하는 경우 자의성, 객관성의 한계 등으로 평가의 일반성에 한계로 작용할 수 있어 균형적인 시각이 견지되어야 함

□ 1차적으로 생각할 수 있는 개선방향은 자체수입비율이 85%가 넘고 기본적으로 시장에서 경쟁적으로 서비스를 제공할 것으로 예상되는 공운법상의 시장형 공기업에 대해서는 PI분석을 소유부서인 기획재정부, KDI 공공투자관리센터에서 사전적으로 통제하는 것은 의미가 적다는 점에서 면제

- 따라서 이들 시장형 공기업의 분석대상 사업에 대해서는 공공성 평가 중 경제성 평가만으로 타당성 조사를 마무리하는 방안을 검토할 필요가 있음
- 공공성평가 중 정책성평가를 통해 기관의 설립목적과의 합치성 부분을 유지할 것인가 하는 부분에 대해서도 논란의 여지가 있지만 지난 2년간의 행태를 기준으로 판단해 경영자율권확대시범사업 대상기관인 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방공사 등의 경우는 정책성평가를 제외하고 나머지 시장형공기업은 한시적으로 정책성평가를 유지하는 방안을 검토할 수 있음

□ 준시장형공기업과 준정부기관의 구분에 있어서는 공공성과 수익성을 모두 평가하는 것으로 하되 현재의 가중치(4:6) 배분을 정책시뮬레이션 및 전문가 델파이 등의 방법론을 활용 차별적으로 조정하는 방안을 검토

□ 동일한 기관유형이라 하더라도 사업의 유형별로 더 큰 차별적 접근의 실익이 있을 수 있음

- 하지만 현재 2년차를 맞이하는 공공기관 예타 경험의 일천함을 감안할 때 다시 기관이 아니라 사업의 해당 산업유형별로 차별화된 평가방법을 모색하는 것은 실익이 그리 크지 않을 것으로 판단됨
 - 이미 편익, 비용, 할인율 등 미시적인 추정에 있어서 사업의 산업적 특성은 어느 정도 반영되고 있음

라. 중기 재무관리개선계획의 실효성 제고

- 국가재정법 및 공운법에 의해 올해부터 작성, 국회에 제출하도록 되어 있는 중기 재무관리개선계획을 성과계획서와 성과보고서 형식 수준으로 엄정성을 확보하는 노력이 필요
 - 물론 아직까지 성과계획서, 성과보고서 역시 한계를 보이고는 있지만 그래도 자체평가, 확인점검 등의 기제와 재정사업자율평가, 심층평가 등을 통해 성과 관리의 수준이 점차 심화되고 있음
 - 도입 첫 해인 만큼 국회에 제출된 각 공공기관들의 재무관리개선계획을 한국 조세연구원 공공기관연구센터, 국회예산정책처(NABO) 등에서 철저히 추적 평가하도록 해 재정규율을 확보하는 장치로 활용하는 것이 필요

- 공공기관경영평가제도를 개선해 경영효율부문 재무관리 영역에 있어서 중기재무 관리개선계획의 타당성과 실적을 점검 이를 반영할 수 있도록 함
 - 현재 자산규모 2조원 이상의 기관들을 대상으로 계획을 수립, 국회에 제출하도록 하고 있으나 이를 경영평가에서 점검하는 경우 그 대상을 경영평가를 받는 모든 공공기관(공기업과 준정부기관, 중소형 제외)으로 확대할 필요

- 기존 부채 관리에서 나아가 추후 발생 가능한 공기업 부채의 증가를 억제할 수 있는 방안 마련이 필요함
 - 효율성 제고를 통한 수익성 제고만으로는 부채 증가문제를 해결하기에 한계가 있으며, 요금수준의 정상화 및 재무구조 개선을 통해 부채 증가를 억제하는 근본적인 접근이 필요함
 - 동시에 공기업의 자체적인 효율성 제고를 위한 노력 및 관련 제도의 개선이 수반되지 않는 요금인상 및 지원 정책은 국민들에게 수용성이 낮을 것이므로, 공기업의 자구노력 및 제도개선도 병행하여 추진 필요

마. 경영평가제도의 개선

- 현행 경영평가제도에 있어서 부채관리는 경영효율평가범주, 재무예산관리 및 성

과 평가지표의 하위지표로 공기업을 기준으로 비계량 재무예산관리로서 4점, 계량 재무예산성과의 6점 중 2점이 할당되어 있음

○ 물론 비계량 재무예산관리는 생산성, 자산회전율, 이자보상비율, 관리업무비, 총인건비인상률, 매출액증가율, 총자본회전율, ROIC(return on invested capital) 등과 함께 부채비율이 하나의 부분을 구성

- 수익중심 기반 구축, 재무구조의 안정화를 도모하는 하나의 수단임

○ 기관별 특성에 적합한 맞춤형 평가를 위해 공기업 유형 중 재무구조 개선이 필요한 기관 등에 대해서는 업무효율 범주 내 지표별 가중치를 조정

○ LH에 대해서는 별도과제(재무건전성 제고, 30점)를 부여해 부채축소 노력을 평가했고 실제 부채증가율이 7.4%로 통제되어 기관장은 A, 기관은 B를 획득

□ 공공기관의 부채관련 재무정보에 대한 DB를 보다 미시적으로 구축해 상시평가가 가능하도록 하고 조기경보시스템을 도입 활용하도록 해 부채관리의 실효성을 제고함

○ 계량부문은 평가시점을 비계량부문과 별도로 구성해 분기별 측정이 가능하도록 함으로써 비계량 평가의 컨설팅 기능을 강화하고 평가순응비용을 축소하며 부채관리의 상시적 모니터링이 가능하도록 함

5. 결론

□ 최근 급증하고 있는 공기업의 부채발생 원인을 분석해 보면 주로 위기관리, 미래 대비 중장기투자, 국가정책추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 설명됨

○ 이는 기업 내부의 의사결정에 따른 것이라기보다는 정부의 정책결정에 의한 것이 결정적이라고 할 때 공기업은 정부와는 별도의 회계주체, 책임주체라는 점이 보다 강조되어야 함

○ 최근 국회예산정책처(2012)에서도 재무건전성이 취약한 기관의 금융부채 관련 의사결정체계를 이사회 의결사항에서 주무부처 장관 승인사항으로 상향 조정할 필요가 있음을 주장하고 있음

- 한국토지주택공사, 한국석유공사 등 최근 재무건전성이 취약해진 공공기관

의 경우, 의사결정체계를 상향 조정하여 주무부처의 재무건전성 책임성을 강화할 필요가 있다는 주장

- 하지만 이러한 조치는 중장기적인 대책이라기보다는 공기업과 정부의 재정을 분리해 재정범위를 설정하는 국제관행에 비추어볼 때, 그리고 공기업의 자율 경영이라는 공운법의 제정 취지를 감안할 때 단기적인 대책이라 할 것임
- 기관과 기업을 구분하는 노력이 중요

□ 근본적으로 공기업의 도덕적 해이를 방지하면서 지속가능한 발전을 통해 공익성과 수익성의 균형 추구를 도모하기 위해서 다음과 같은 개선방향을 제시함

- 첫째, 구분회계제도의 확산이 필요함
 - 현재 부분적, 단편적으로 도입되어 운영되고 있는 결산부문의 구분회계제도를 사업예산과 연계하여 실효성을 제고해야 함
- 둘째, 공공요금원가보상의 현실화가 필요함
 - 정치적 의사결정이 이루어질 수밖에 없는 공공요금의 현행 결정구조를 개선해 독립적인 의사결정체계를 확립함
- 셋째, 공공기관 예비타당성 조사범위를 확대하고 그 실효성을 제고함
 - 2011년의 경우 전체 대상사업이 200여개에 달하나 상반기 12개, 하반기 3개에 불과한 실정으로 조사범위 확대가 불가피함
- 넷째, 중기재무관리개선계획의 실효성 제고가 필요함
 - 계획의 구속성을 확보하기 위해 이에 대한 성과관리를 추적평가해 재정규율을 확보하도록 함
- 마지막으로, 경영평가제도의 개선이 필요함
 - 부채관리에 대해서는 공기업재무DB의 확충을 통해 상시, 주기적 평가 모니터링이 가능하도록 하고 조기경보시스템을 구축함

참고문헌

- 강윤희, 「성과주의 예산제도의 평가와 그 결과에 영향을 미치는 요인」, 한국거버넌스 학회보 2007년 8월호
- 국무총리실 외, 「LH공사 유동성 확보 및 사업구조개선 추진」, 2011.03
- 국무총리실 외, 「LH 경영정상화를 위한 정부 지원 방안」, 2011.03
- 국회예산정책처, 『2012년도 공공기관 정부지원예산안 평가』, 2012
- _____, 『공공기관 금융부채 조달 한도와 의사결정체계의 문제점과 개선과제』, 2012
- 삼일회계법인, 「구분회계시스템 구축 용역 결과보고서」, 2011.06
- 한국수자원공사, 자체평가보고서, 2012
- 한국조세연구원, 「공공기관부채 및 사업관리」, 2010
- 한국토지주택공사, 자체평가보고서, 2012
- _____, 「LH 재무현황 및 개선방향 보고서」, 2010
- 한국회계기준원, 「현행 기업회계기준과 한국채택국제회계기준의 주요 차이와 영향 분석」, 2008.11
- 공공기관 경영정보 공개 시스템, <http://www.alio.go.kr/>
- 금융감독원 전자공시시스템, <http://dart.fss.or.kr/>
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>

민영화 정책의 평가와 과제

승정현(고려대 경제학과 교수)
손주현(고려대 경제연구소 연구위원)

1. 서

경제의 기본원리는 선택의 문제에서 출발한다. 한정된 자원을 공공부문과 민간부문에 어떻게 배분하느냐 하는 선택에 따라 국민경제에 미치는 영향은 사뭇 달라진다. 공공부문은 시장에서 자원배분의 효율성이 달성되지 못해 시장실패가 발생하는 영역에 정부가 개입하여 재화나 서비스를 제공하는 부문이다. 즉, 외부효과가 발생하는 영역, 자연독점이 존재하는 영역 또는 재화나 서비스가 공공성이 강한 경우는 시장기능에 맡기기보다는 정치적 판단과 사회적 여건에 따라 공기업 및 공공기관이 공급을 한다. 이러한 공공부문은 민간부문에서 경제적 파이를 크게 하는 효율성 추구로 인해 발생하는 형평성 악화 문제를 보완하는 역할을 한다.

그러나 공공성 또는 공익을 우선시하다 보면 공공부문이 비대해져 민간부문의 활력은 저하될 수밖에 없고 공공부문이 비대해지면 민간부문의 가용 자원은 그 만큼 제약되어 위축이 된다(Crowding out). 이러한 구축효과를 실제로 측정한 대부분의 연구들이 정부의 공공재 공급이 100만큼 늘어나면 민간부문의 공급은 5~50 정도 줄어드는 것으로 보고 있는데¹⁾, 이를 교육분야에 적용하면 우리나라의 경우 GDP 대비 공교육비지출 비율이 약 7.5%로 OECD국가 중 두 번째이지만 공교육 만족도는 최하위라는 점에서 공공부문의 비대는 민간부문에서 개인의 선택 폭을 위축시켜 질이 낮은 교육서비스를 받게 되는 부작용을 가질 수 있다는 시사점을 주고 있다²⁾.

따라서 경제의 자원배분의 효율을 높이기 위해서는 효율성이 높은 쪽으로 보다 많은 자원이 흘러가도록 하는 것이 필요하다. 민영화는 공공부문의 비대에 따른 민간

1) Gruber(2011)

2) 공공재의 경우 비배제성과 비경합성으로 인해 반드시 공공부문에서 공공서비스를 제공해야 하는 것은 아니고 민간부문의 자발적인 공급으로 시장에 적정 공급되는 경우를 볼 수 있다. 공공부문의 개입은 오히려 민간부문을 몰아내는 효과를 나타낼 수 있다.

부문의 위축으로 경제의 효율이 달성되지 못하고 있다는 전제에서 출발한다. 민영화는 비대해진 공공부문을 민간부문의 경쟁원리를 통해 효율을 달성하려는 것이며 시장을 통한 효율성 추구로 발생할 수 있는 공공성의 감소는 정부의 감독과 규제 장치를 통해 보완하는 것이다. 민영화에 대한 세계적인 흐름 속에서 우리도 그동안 공공기관 및 공기업의 비대화에 따른 경제에 미치는 비효율성을 개선하고자 민영화 정책을 추진해 왔다.

본 글은 이러한 민영화 정책의 평가와 앞으로의 향후 과제를 제시하는 데 있다. 그러기 위해 2장에서 공기업의 민영화정책에 대한 기본적인 이해를 위해 민영화 정책의 배경과 성과를 알아보고, 3장에서는 해외 민영화 동향을 살펴본 후 4장에서 민영화의 필요성을 공공기관 규모의 비대화, 운용의 비효율성, 보조금 문제, 경영평가 제도의 비효율성에서 찾아보고자 한다. 5장에서는 향후 민영화 정책의 과제와 더불어 결론을 제시하고자 한다.

2. 민영화 배경과 성과

가. 배경

제2차 세계대전 이후 많은 선진국에서는 국가의 책임을 강조면서 자본주의의 폐해를 교정하고자 하였으며, 혼합자본주의 체제를 통해 복지국가를 구현하기 위한 구성요소로 국가기간산업의 국유화와 공공부문의 확장을 꾀하였다.

따라서 우리나라도 1960년대에서 1980년대 초반까지 정부통제하에 사회간접자본의 형성과 유치산업의 육성 및 정부사업의 대행 등을 통해 탄생한 공기업³⁾이 경제성장에 주도적인 역할을 하면서 공공부문이 차지하는 비중이 높아만 갔다.

그러나 공공부문의 비대는 국가의 재정에 부담을 주게 되고 민간부문의 영역이 축소됨에 따라 경제의 활력이 저하되었다. 민영화⁴⁾에 대한 논의는 지속적인 경제성장을 추구하는 과정에서 시장의 경쟁을 통한 효율성이 중요시되고 정부의 규제수단을

3) 현행 공공기관의 운영에 관한 법률에 따르면 공기업은 자체수입 비율이 50% 이상인 공공기관을 말한다.
4) 민영화의 방식에는 주식을 완전히 민간에 매각하는 것뿐만 아니라 주식의 일부를 민간에 매각하는 것도 민영화의 방식으로 보고 있으며 또한 소유권은 정부가 계속 보유하면서 서비스 기능만 민간에 넘겨거나 공기업이 누리고 있던 법적 독점권의 완화 또는 폐지까지 민영화에 포함시키고 있다.

통해 공공성을 보완할 수 있다는 점에서 시작되었다. 민영화는 많은 나라에서 사회의 변화에 따라 공적 관여의 필요성이 낮아지고 또한 민간기업의 사업조건이 갖추어진 사회 인프라에 대해서는 민간기업에 맡기고 공적 관여가 필요한 사업에 대해서는 사업 경영을 민간기업의 노하우와 자금 등을 활용하는 사업방식으로 전환하는 것을 의미한다.

전 세계적으로도 1980년대 이후 공기업의 운영체제에 대한 비판이 제기되기 시작하면서 민영화의 흐름이 강하게 대두되었다. 이와 함께 국내에서는 공기업부문의 경쟁력 상실과 비효율을 타개할 목적으로 진행되었으며 1998년부터 본격적인 논의가 되기 시작했다. 당시 IMF 외환위기 이후 외자유치라는 당면과제가 민영화 검토의 배경이 되긴 했지만 민영화의 근본취지는 공기업의 경영효율화였다. 최근에는 민영화 추진이 집권 초기에 비해 느슨해진 경향을 나타내고 있지만 공공기관의 변화 필요성에 대한 공감대는 확산되는 추세이다⁵⁾.

나. 민영화 성과⁶⁾

우리나라는 1960년대부터 후반부터 1973년 초반까지 대한통운, 대한해운, 대한조선, 인천중공업, 대한항공, 인천제철 등 11개 기업을 민간에 매각하는 민영화를 시행하였다. 추진 목적은 부실기업정리와 민간기업의 육성에 있었고 민영화 방식은 주식매각과 현물출자 방식이었다. 민영화 정책 이후 3곳⁷⁾을 제외한 대부분의 기관이 흑자로 전환되어 민영화 정책이 경영성과 제고에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가받고 있다.

1980년대에는 2개 공기업, 4개 시중은행이 민영화되었으며 이 당시 민영화된 기업도 경영실적이 개선된 모습을 보였다.

1980년대 이전까지 부분적이고 간헐적이었던 민영화 정책은 1998년 외환위기를 거치면서 본격적으로 추진되기 시작하여 담배인삼공사, 포항제철, 한국통신, 한국중공업 등 주요 공기업들의 민영화를 달성했다. 이 당시 김대중 정부는 해외자본유치가

5) 기획재정부는 2011년 지난 3년간 추진된 공공기관 선진화 정책의 인지도, 정책추진 성과 등에 대한 국민의 인식 변화를 조사하기 위해, 일반국민 1,000명을 대상으로 조사를 실시: 보수체계 개편, 노사관계 선진화, 통폐합 등 공공기관 선진화의 세부 정책과제별 평가에서도 전반적으로 긍정적 평가 '보수체계 개편'은 70.7%, '성과관리시스템 강화'는 68.1%, '노사관계 선진화'는 66.2%, '기관 통폐합 및 기능조정'은 58.0%, '인력조정'은 55.3% 수준으로 각각 잘했다고 평가하였다.

다만, '공기업 민영화'는 41.3% 수준으로 잘했다고 평가하여 상대적으로 긍정적인 평가가 낮았다.

6) 박정수(2011년), 기획재정부 자료를 이용

7) 해운공사, 조선공사, 대한염업주식회사

절실한 상황에서 기업들의 빚을 떠안고 있던 금융기관에 대한 매각이 이루어졌는데 이틈을 타 골드만 삭스 등 국제금융자본들이 한 건씩 올리고 튀는 '먹튀논란'이 있었다. 이러한 논란에도 1998년부터 2002년 말까지 총 23.4조원(재정수입 13.9조원, 기타 수입 10.5조원)의 공기업 및 자회사 매각수입이 발생하여 정부수입의 확대효과⁸⁾와 경영효율성의 증진, 부실공기업의 적자 감축효과가 있었으며 산업 내 정부역할의 축소는 공공부문의 규모가 상당부분 축소되고 민간의 활동영역이 확대되는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.

노무현 정부가 들어서면서 공기업을 매각하는 방식 대신 경영 효율화를 통한 공공부문의 개혁을 추구하면서 민영화는 중단되었다. 에너지 공기업의 경우, 경쟁 여건이 갖춰지지 않았다는 점과 민영화가 공공 독점을 '민간 독점'으로 바꾸는 것에 불과하여 공기업을 민영화하면 요금이 올라가고 서비스의 질이 떨어질 것이라는 주장들이 있었다. 다만 2007년 「공공기관운영에 관한 법률」을 제정하는 등의 방법을 통하여 공공부문의 경영활동 감시를 강화하고 지속적인 혁신을 요구하면서 산업자원부에 한국에너지재단, 에너지자원기술기획평가원 등 5개, 과학기술부에 한국원자력통제기술원 등 5개, 건설교통부에 코레일네트웍스 등 3개, 문화관광부에 그랜드코리아레저 등 3개, 해양수산부에 부산항만공사 등 3개, 재정경제부·보건복지부·중소기업청에 각각 2개, 농림부·산림청·교육인적자원부에 각각 1개씩 총 28개의 공공기관을 신설하였다. 참여정부는 당연히 공공부문의 비대화를 낳았다.

이명박 정부는 2008년에는 참여정부의 정책기조와 달리 적극적으로 공공부문 민영화를 검토하기 시작하였다. 2009년 3월까지 총 6차례에 걸쳐 '공공기관 선진화 추진 계획'을 마련하여 추진중에 있는데 1~3차 공공기관 선진화 계획을 통해 경영권 또는 지분 일부 매각을 추진기로 한 곳은 38곳으로 이 중 12곳이 매각되었다.(→공적자금 투입 등 구조조정기업 민영화 대상 14개 포함시) 농지개량(2008), 안산도시개발(2009), 한국자산신탁(2010)의 매각을 완료했고 유가증권시장에 상장된 곳은 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 한국지역난방 등 3곳이다.

최근 정부는 청주국제공항의 운영권을 30년간 민간에 양도하기 위한 매각절차를 완료하고 한국공항공사와 청주공항관리(주)⁹⁾ 간 계약을 체결한다고 밝혔다¹⁰⁾. 운영권 매각 이후에도 공항 시설의 소유권은 현재와 같이 국가와 한국공항공사가 보유하고,

8) 박정수(2011), 김현숙(2007)

9) 청주공항관리(주)는 한국에이비에이션건설그룹(주), 흥국생명보험(주), 미국·캐나다의 공항 전문기업인 ADC&HAS가 주주로 참여하여 설립한 회사로 청주국제공항 운영권을 255억원(부가세 별도)에 인수한다

10) 2012. 1. 31. 기재부 보도자료

민항시설의 운영권리만 민간에 이전되므로 청주국제공항의 주요 시설들은 정부가 수요변화에 따라 시설을 확충하고, 민간운영자는 상업시설과 지원시설의 설치를 담당하게 된다.

청주국제공항 운영권 매각계약은 만성적자인 지방공항¹¹⁾의 운영을 보다 효율화하기 위한 것으로 국내 최초로 공항에 민간 경영이 도입된다는 데 의미가 있다. 청주국제공항의 민영화는 비용부담의 증가로 공공재로서의 역할 미약등의 우려가 있지만 인천공항 등의 공항 민영화 추진의 시발점이 될 것으로 보인다.

<표 1> 공공기관 선진화 계획 주요 추진현황

구 분	선진화 방안	추진 성과
민영화	<ul style="list-style-type: none"> ○ 24개 기관 - 완전 민영화 : 19개 - 일부지분매각 : 5개 *공적자금투입기관 14개 제외시 	<p>< 매각 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 2개 기관 완료(안산도시개발, 농지개발) ○ 1개 기관 우선협상대상자 선정(자산신탁) ○ 3개 기관 공고(문화진흥, 88관광개발, 토지신탁) <p>< 상장 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 3개 기관 완료 * 그랜드코리아레저, 한전기술, 지역난방공사 <p>< '10년 이후 추진예정 : 15개 ></p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 여타 기관(8개) → 매각공고 등 절차 추진 ○ 산은·기은 및 자회사(7개) → 시장상황에 따른 매각계획 준비
통합	<ul style="list-style-type: none"> ○ 36개(→16개)기관 통합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 32(→14)개 기관 통합 완료 ○ 4(→2)개* 기관 미완료 * 아동청소년활동진흥원, 근로복지공단
폐지	<ul style="list-style-type: none"> ○ 5개 기관 폐지 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 모두 완료
경쟁 도입	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2개 기관 경쟁도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 관련법령 개정안 마련중
기능 조정	<ul style="list-style-type: none"> ○ 20개 기관 기능조정 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 9개 기관 기능조정 완료 * (중기 해외마케팅 지원 일원화) KOTRA, 중소기업진흥공단, 정보통신국제협력진흥원

11) 최근 5개년 경영손익 (단위: 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011(추정)	연평균
수익	62	65	55	71	77	66
비용	105	119	114	122	131	118
손익	△43	△54	△59	△51	△54	△52

구 분	선진화 방안	추진 성과
		<ul style="list-style-type: none"> * (R&D기능 이관) 디자인진흥원, 한전, 생산기술연구원, 에너지관리공단 * (비핵심기능 중단) 석유공사, 광물자원공사 ○ 11개 기관 추진중('10~'12)
정원 감축	○ 129개 기관 2.2만명 감축(△12.7%)	○ 모두 완료
출자회사 정리	○ 131개 출자회사 매각·청산 등 정리	<ul style="list-style-type: none"> ○ 48개 출자회사 정리 완료 * (지분매각) 41개, (청산·폐지) 5개, (통폐합) 2개 ○ 83개 회사 정리 추진중
대졸초임 인하	○ 252개 대상	○ 모두 완료

3. 해외 민영화 동향

서구국가들은 이미 1980년대에 이르러 정부 실패가 지적되고 시장기능의 중요성을 신뢰하는 분위기가 고조되어 갔고, 그 결과 민영화가 가속화되기 시작했다. 민영화의 주된 이유는 공공부문의 낮은 생산성 때문이었다. 공기업의 민영화 역시 90년대 이전에는 대체로 국가 내의 문제로 인식되었기에 국제적 수준의 논의는 활발하지 못했다. 그러다가 1996년부터 민영화 통계를 좀 더 체계적으로 정리하고자 하는 시도가 있었으며, 이에 따라 국가별 공기업 민영화에 대한 규모나 산업별 민영화 추진현황 등의 데이터가 작성되기 시작했다.

1990년부터 1998년까지의 전 세계 국가들의 민영화 수입 규모는 대략 7,000억달러 정도로 그 중 OECD 국가들이 대략 70%에 달하는 4,850억달러의 실적을 보이고 있다. OECD 국가들 중에서도 가장 활발하게 민영화가 추진된 지역은 유럽국가들로 동 기간 동안 유럽 15개국의 민영화 수입 규모는 3,000억달러로 전 세계 민영화 실적의 60% 이상을 차지하고 있다. <표 2>에서 보듯이 전 세계 민영화규모는 점진적으로 상승하고 있음을 보여준다. 비록 1998년 아시아와 러시아 금융위기에 의한 시장여건의 악화와 국경간 투자활동 위축, 신흥시장에 대한 투자자들의 신뢰감 상실 등이 뒤따르면서 OECD 비회원국들의 민영화 추진이 크게 부진함에 따라 1997년 대비 26% 감소한 1,145억달러를 기록하기는 했지만, 1997년의 전 세계 민영화규모는 1990년 대비하여 4배 이상 증가하였다.

<표 2> 전 세계 공기업 민영화 수입 규모(1990~1998)

(단위 : 100만달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
호주	19	1,042	1,893	2,057	1,841	8,089	9,052	16,815	7,146
오스트리아	32	48	49	142	700	1,035	1,251	2,020	2,935
벨기에	-	-	-	956	549	2,681	1,222	1,562	1,467
캐나다	1,504	808	1,249	755	490	3,998	1,770	-	11
체코	-	-	-	-	1,077	1,205	994	442	469
덴마크	644	-	-	122	229	10	366	45	4,502
핀란드	-	-	-	229	1,166	363	911	835	1,999
프랑스	-	-	-	12,160	5,479	4,136	5,099	8,189	13,467
독일	-	325	-	435	240	-	13,228	1,125	364
그리스	-	-	-	35	73	44	558	1,395	3,892
헝가리	38	470	720	1,842	1,017	3,813	1,157	1,966	353
아이슬랜드	-	-	21	10	2	6	-	4	129
아일랜드	-	515	70	274	-	157	293	-	-
이탈리아	-	-	-	1,943	6,493	7,434	6,265	27,719	13,619
일본	-	-	-	15,919	13,773	-	6,379	4,009	6,641
한국	-	-	-	817	2,435	480	1,866	539	600
멕시코	3,122	10,757	6,859	2,503	766	167	73	2,690	995
네덜란드	716	179	-	780	3,766	3,993	1,239	831	335
뉴질랜드	3,895	17	967	630	29	264	1,839	-	441
노르웨이	73	-	-	-	118	521	660	35	28
포르투갈	1,192	1,198	2,326	500	1,132	2,425	3,011	4,968	4,271
폴란드	23	-	238	245	385	714	749	2,179	2,020
스페인	172	-	820	3,223	1,458	2,941	2,679	12,522	11,618
스웨덴	-	-	378	252	2,313	852	785	1,055	172
스위스	-	-	-	-	-	-	-	-	4,426
터키	486	-	423	546	412	515	292	466	1,009
영국	12,906	-	604	8,523	1,341	6,691	7,610	4,544	-
미국	-	-	-	-	-	-	-	-	3,100
O E C D 전 체	24,822 (83.0)	37,450 (78.2)	16,617 (45.6)	54,895 (69.6)	47,284 (72.3)	52,537 (71.3)	69,347 (71.3)	95,955 (62.4)	86,007 (75.1)
E U 15 개 국	15,662 [63.1]	24,090 [64.3]	4,247 [25.6]	29,573 [53.9]	24,940 [52.8]	32,765 [62.4]	44,518 [64.2]	66,812 [69.6]	58,641 [68.2]
전 세계	29,900	47,863	36,462	78,871	65,395	73,652	97,258	15,3782	11,4542

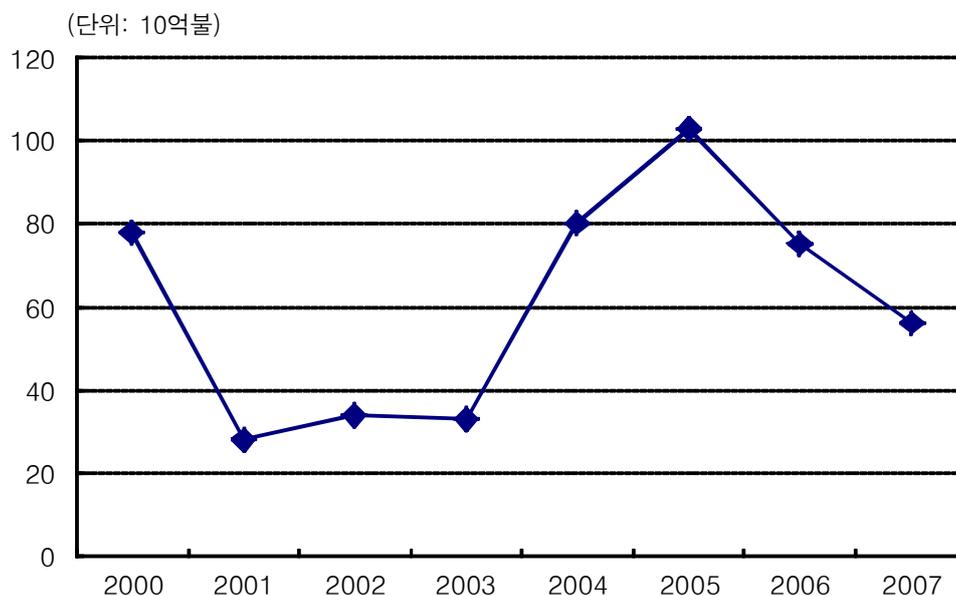
주 : ()는 전 세계에서 차지하는 비중, []는 OECD에서 차지하는 비중.

자료 : OECD, "Privatization : Recent Trends," *Financial Market Trends*, No.72. 1999.

1990년대 중반에 OECD 국가들에서 민영화가 발생한 산업은 주로 제조업에 속하는 공기업들이 민영화의 주요 대상이 되었으며, 통신, 유틸리티(utilities)산업, 금융부문 등으로 점진적으로 민영화 대상 범위가 확장되었다.

2000년부터 2007년까지의 8년 동안 OECD 국가들은 대략 4,870억달러의 민영화 수입을 거두었다. [그림 1]은 2000년대 OECD 국가들의 민영화 수입을 나타내고 있다.

[그림 1] OECD 국가들의 공기업 민영화 수익(2000~2007)



자료 : OECD, "Privatisation in the 21st Century : Recent Experiences of OECD Countries." 2009로부터 재구성하였음.

2000년부터 2007년까지 8년 동안의 민영화 수입 4,870억달러는 1990년부터 1998년까지 9년동안의 민영화 수입인 4,850억달러보다 조금 많은 것이다. 그렇다고 해서 90년대와 2000년대의 민영화 실적을 단순 비교하기는 어렵다. 민영화 수입의 증가는 민영화 거래의 수, 혹은 민영화하는 기업의 규모 외에도 민영화하려는 기업의 주가가 상승한 것에도 일부 기인하기 때문이다¹²⁾.

이 시기 OECD 국가들의 민영화 수입의 대부분을 설명하는 것은 역시 유럽의 국가들이었다. 유럽 국가들은 총 2,330억달러의 민영화 수입을 올렸는데, 그 대부분을

12) 이러한 상관관계는 90년대 말부터 2002년까지 민영화 실적이 줄어들고, 2004년과 2005년 민영화 실적이 늘어난 것을 설명한다. 그러나 2006년과 2007년의 주식시장 붐이 민영화 실적의 감소와 일치하는 것에 대해서는 설명하기가 어렵다.

"Privatisation in the 21st Century : Recent Experiences of OECD Countries." OECD, 2009.

설명하고 있는 것은 프랑스와 이탈리아, 그리고 독일이었다. <표 3>은 이 시기 민영화 수입의 총액과 GDP 대비 규모에 있어서 높은 실적을 보인 국가들에 대해 설명하고 있다.

<표 3> 민영화 실적 상위 10개국(2000~2007)

민영화 수입 총액		GDP 대비 민영화 수입 비율	
국 가	총액(10억달러)	국 가	2006년 GDP 대비 실적(%)
프 랑 스	98.2	슬로바키아	13.5
이 태 리	69.6	체 코	9.2
독 일	65.0	핀 란 드	8.7
일 본	33.2	아이슬란드	8.6
터 키	25.0	헝 가 리	6.9
네덜란드	23.1	그 리 스	4.8
오스트리아	20.0	터 키	4.7
영 국	18.4	포르투갈	4.4
핀 란 드	18.3	프 랑 스	4.4
스 웨 덴	16.0	폴 란 드	4.3
OECD 전체	497.7	OECD 전체	1.4

자료 : OECD, "Privatisation in the 21st Century : Recent Experiences of OECD Countries." 2009

최근의 민영화가 어떤 부문에서 주로 이루어졌는지 역시 중요한 정보라고 할 수 있는데, 이 기간 중 이루어진 민영화의 31% 이상이 통신(telecom) 부문에서 이루어졌고, 19%가 수송(transportation)과 물류(logistics) 부문¹³⁾, 17%가 유틸리티 부문¹⁴⁾, 10%가 제조업 부문, 그리고 17% 정도는 금융 부문에서 이루어졌다.

4. 민영화의 필요성

서론에서 언급하였듯이 공공부문의 비대는 민간부문의 영역을 위축시키는 효과가

13) 철도와 항공업, 공항의 민영화가 그 대부분을 설명한다.

14) 에너지 산업이 대부분을 설명한다.

발생한다고 하였다. 공공부문의 확대로 경제의 효율성이 떨어진다면 이는 효율적인 자원배분이 이루어진 것이 아닐 것이다. 민영화의 필요성은 공공기관 규모가 확대되면서 발생한 운용의 비효율성, 공공기관 경영평가의 비효율성과 기관장 선임 문제 등을 통해 찾고자 한다.

가. 규모의 비대화

공공기관 예산의 GDP 대비 규모, 공공기관의 인력 측면에서 공공기관의 규모가 비대화되고 있음을 알 수 있다. 2002년 206조 2천억원이었던 예산은 2010년 464조 3천억원으로 증가하였다. 이 기간 중 GDP 대비 비중을 보면 43.7%로 증가추세에 있다.

공공기관의 고용인원은 2002년 19만 1천명에서 2010년 24만 8천명으로 증가하였으며 이 기간 중 경제활동인구 대비 비중이 2002년 0.84%에서 2010년 1%로 0.2%p 상승하고 있음을 알 수 있다¹⁵⁾.

<표 4> 공공기관 예산, 인원규모

(단위:조원, 천명, %)

구분	2002	2004	2006	2010
예산규모	206.2	246.6	291.2	464.3
GDP 대비(%)	30.1	31.6	34.3	43.7
인원	191	204	250	248
경제활동인구 대비	0.84%	0.87%	1.04%	1%

주: 알리오(www.alio.go.kr)와 김준기(2009)에서 재인용

공공기관 인력이 경제활동인구에서 차지하는 비중 1%를 민간부문과 비교할 때 대기업 중 상시종업원 수 상위 5개¹⁶⁾ 기업의 전체 고용인원을 합친 것보다 더 많다.

공공기관의 자산은 610조 9천억원이며 이 중 공기업의 자산은 공공기관 총자산의 57.4%인 350조 9천억원이다. 공공기관의 자산규모는 금융기관과 공공기관을 제외한 자산 상위 10개 대기업의 자산총액(313조 5천억원)보다 1.9배 정도 크다. 2009년말 공공기관의 매출액은 239조 7천억원이며 삼성전자의 매출액 89조 8천억원보다 적은 83

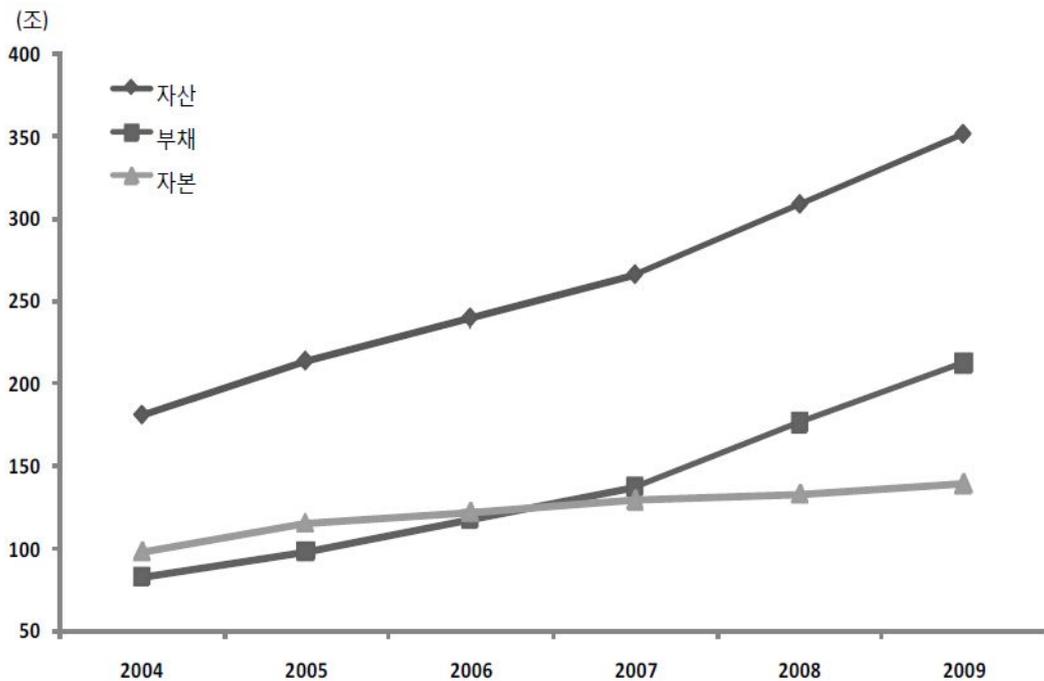
15) 알리오(www.alio.go.kr)

16) 2009년 기준 상시종업원 수가 많은 기업은 삼성전자(8.5만명), 현대자동차(5.6만명), 기아자동차(3.3만명), KT(3.1만명), LG전자(3.0만명) 순이다.

조 4천억원이다. 준정부기관은 63조 4천억원, 기타공공기관은 92조 9천억원 수준이다. 공공기관 매출액을 민간부문과 비교할 때 금융기관과 공공기관을 제외한 매출액 상위 6개¹⁷⁾ 대기업의 매출액과 유사한 수준이다.

이명박 정부 초기의 공기업 외형도 증가하였다는 점은 국회예산정책처(2010) 보고서에서도 나타난다. [그림 2]에서 보듯이 공기업 규모가 이전 정부보다 더욱 크게 증가하고 있는 점을 확인할 수 있다. 최근 6년 동안 공기업의 총자산은 169조 9,547억원(180조 8,095억원에서 350조 7,642억원) 증가하여 94%의 증가율을 보이고 있으며¹⁸⁾ 22개 공기업의 최근 6년 동안 자산 증가는 차입 확대, 사채 발행, 유상증자 등을 통하여 대부분 조달하였고 영업활동 등 자체 수익을 통하여는 20조 2,097억원을 조달하는 데 그치고 있으며 그 비중은 12%에 불과하다고 하였다.

[그림 2] 공기업 규모 증가 추이



추가로 OECD(2009) 자료를 이용하여 보면 우리나라의 공공기관 자산규모는 OECD 국가 중 가장 크고 공공기관의 수는 2위, 공공기관의 고용규모는 가장 큰 국가로 조사되었다.

17) 삼성전자, SK에너지, 현대자동차, LG전자, 포스코, GS칼텍스 순이다.

18) 토지주택공사, 철도공사, 가스공사, 도로공사, 전력공사, 석유공사의 자산 증가액이 116조 4,507억원으로 전체 자산증가액의 68.5%를 차지하고 있다.

<표 5> OECD 주요국의 공공기관 규모

국가	공공기관 수	공공기관 고용	규모(\$백만)
핀란드	36	98,542	53,486
이탈리아	26	285,282	112,974
한국	301	287,087	173,111
헝가리	317	166,367	7,515
노르웨이	42	29,402	86,250
터키	36	257,165	51,596

이러한 공공기관의 비대화는 공공부문의 규모를 축소하고 있는 외국과는 대비되는 현상으로 시장기능의 위축을 초래할 가능성이 있다고 할 수 있다.

나. 운용의 비효율성¹⁹⁾

공기업의 비효율적인 운영은 국회예산정책처(2010)의 평가에서도 나타나고 있다. 최근 6년 동안 22개 공기업의 매출은 증가한 반면 영업이익, EBITDA²⁰⁾ 및 당기 순이익은 2007년 이후 감소하고 있다. 이와 같이 공기업의 수익성은 2004년 이후 하락하고 있는 추세로 2008년에 급감한 이후 2009년에는 개선된 것으로 평가하고 있다. 22개 공기업에 대한 수익성을 평가한 결과 지속적으로 수익성이 개선된 공기업은 5개²¹⁾에 불과하며, 매각수익 발생 등으로 일시적으로 개선된 기관이 3개²²⁾에 이르는 반면 수익성이 악화되고 있는 기관이 14개에 이르렀다

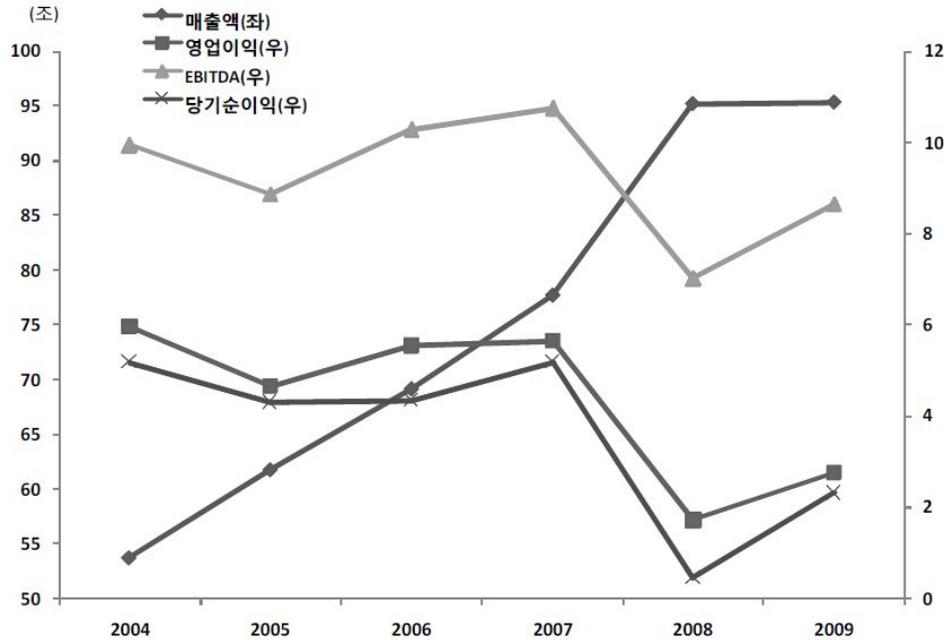
19) 인건비측면에서 기획재정부(2008)에 따르면 공공기관의 경우 2002~2007년 기간 중 1인당 부가가치는 연평균 1.8% 증가한 반면, 1인당 인건비는 6.6% 증가하여 2002년 이후 인건비 증가율이 노동생산성보다 더 높아 공공기관의 비효율적인 운영이 지속되어 왔다는 것을 알 수 있다.

20) 감가상각비 효과를 제외한 영업이익

21) 석탄공사, 인천공항공사, 광물자원공사, 마사회, 석유공사

22) 관광공사, 지역난방공사, 철도공사

[그림 3] 공기업 경영실적



공기업의 부채규모 및 부채비율을 보면 2012년 처음으로 공기업 재무제표를 국제 회계기준(IFRS23)에 따라 작성한 결과 전체 공기업 28곳의 총부채가 327조 7,380억원에 달하는 것으로 나타났다²⁴⁾.

<표 6> 부채 규모

(단위: 조원)

연도	부채	부채비율
2007	158.0	106.5
2008	200.8	132.6
2009	238.7	152.8
2010	290.3	168.6(290.8)*
2011	327.7	

* IFRS기준, ()부채비율. 기재부

공기업 부채가 늘어난 것은 주요 공기업의 부채성 자산이 큰 폭으로 늘어난 데다

23) Int'l Financial Reporting Stands

24) 2007년과 2011년의 회계기준이 서로 다르므로 단순 배수 비교하기는 곤란

모회사와 자회사의 실적을 연결하는 IFRS에 따라 결산자료를 작성했기 때문이다.

이 기준에 따라 2010년 공기업 부채는 당초 290조 8,000억원에서 328조 4,000억원으로 37조 6천억원이나 늘어났다. 회사별로는 한전의 경우 2010년 부채가 72조 2,412억원에서 82조 6639억원으로 10조 4,226억원 증가했고 가스공사는 22조 2,945억원에서 27조 9,665억원으로, 석유공사가 15조 8,710억원에서 20조 8,000억원, 코레일이 12조 6,236억원에서 13조 4,562억원으로, 수자원공사는 8조 853억원에서 13조 4,562억원으로 LH는 121조 5,265억원에서 130조 5,711억원으로 각각 늘었다²⁵⁾. 이들 6개의 에너지 및 SOC관련 공기업 6곳의 부채 증가 규모만 35조원으로 27개 전체 공기업 부채 증가액의 95% 정도를 차지하고 있다. 또한 6개 기업의 평균 부채비율은 232%로 민간기업의 퇴출 기준으로 보는 200%를 훨씬 넘어섰다.

부채 증가의 원인으로 지적할 수 있는 점은 회계기준 변경 외에 지난 한 해 동안 4대강 사업 등 국책사업 추진과 공공요금 안정을 위해 전기료, 교통요금 인상을 억제한 결과라 할 수 있다. 이러한 점은 공기업의 부채급증과 그로 인한 향후 국가 재정 부담으로 이어지는 결과를 초래할 것이다.

다. 보조금 문제

2010년 G20회의에서 모든 온실가스 감축을 위해 왜곡된 보조금 구조에 대해 논의한 바 있다. 우리나라의 경우 직접 영향을 받는 것은 석탄 및 연탄가격보조금으로 전력 교차보조금, 유가보조금, 농어촌 면세유 지급 등도 화석연료 보조금 제도로 분류될 수 있다. 우리나라의 전력요금은 원가보상률²⁶⁾ 격차로 인한 종별 간 교차보조 문제, 종별 내 고객 간 교차보조 문제 등으로 인하여 자원배분의 왜곡을 초래하고 있다는 부정적인 평가를 받고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교해도 우리나라 산업용 전기료를 100으로 했을 때 미국 117, 스웨덴 166, 스위스 176, 슬로바키아는 무려 291에 달할 만큼 국내 전기요금이 낮게 책정되어 있다. 따라서 적절한 전기요금 수준을 유지하는 것 못지않게 중요한 것은 고객 간의 형평성을 유지하고 자원배분의 효율성을 달성할 수 있는 합리적인 가격체계를 구축하는 것이다. 이러한

25) 가스공사는 부채비율이 301%에서 364%로, 석유공사는 123%에서 193%로, 한전은 126%에서 153%로 각각 급증했다. LH(한국토지주택공사)는 지난해 사상 최대 이익을 냈음에도 부채비율이 461%에서 468%로 오히려 증가했다.

26) 2011년 우리나라 전기료의 원가 보상률은 87.4%로 전기를 만드는 데 100원을 들이면 87원에 판다는 뜻이다. 한국전력 입장에서 전기를 팔 때마다 13원 가량을 손해 보고 있는 셈이다.

과제 해결의 출발점은 공급원가에 충실한 전기요금체제로 전환하는 것인데 민영화는 시장을 통한 자원배분의 효율성을 달성하면서 복지할인제도²⁷⁾와 같은 복지지원제도를 통해 형평성 문제를 보완하는 것이다.

라. 공공기관 경영평가의 비효율성

1) 공공기관 기관장선임제도의 문제점

공기업의 본질적인 문제 중 하나는 정부(정치인)의 기회주의적인 개입을 가능하게 하는 공식적이며 정치화된 ‘정부와 공기업의 관계’를 들 수 있다. 2011년도 7월부터 9월에 이르는 공공기관 기관장 교체시기에 나타나는 논공행상의 시장을 분석하면 직·간접으로 정권창출에 기여한 인사들이 전직 기관장과 신임 기관장후보의 60% 이상을 점하고 있다. 이는 이 정권 초기 5개월 동안 정권창출에 기여한 인사들의 집중적인 임명과 그들의 임기만료에 따른 결과이기도 하다²⁸⁾.

기획재정부 2009 공공기관 경영평가 결과에 따르면 기관장 평가를 받은 96명 중 ‘미흡(D)’ 또는 ‘아주 미흡(E)’ 평가를 받은 이들은 모두 20명이다. 이 중 12명(60%)이 정치인이거나 대선 캠프, 대통령직 인수위원회 등에서 활동한 경력이 있으며, 기관평가에서 C와 D를 받은 기관 28곳 중에서도 16곳(57.1%)의 기관장들이 정치권 출신이다. 정치권 출신 기관장들의 평균 기관장 평가 점수는 65.2점으로 관료(평균 68.2점)나 기업체(평균 69점) 출신보다 현저히 낮다.

아울러 2008~2010년 3년간 기획재정부의 ‘공공기관장 경영평가’ 와 ‘상임감사 직무수행실적 평가’ 결과에 따르면 미흡(D등급) 이하 점수를 받은 기관장과 상임감사 39명 중 20명(51.2%)이 정권창출과정에 연결되어 있다. 특정대학과 그룹(고려대-영남-현대그룹) 등 청와대와 학연·지연·직연으로 연결된 인물까지 추가하여 집계하면 29명(74.4%)에 달한다. 이러한 정권창출과정에 연결된 기관장들은 총선·지방선거 등이 다가오면 임기 중에 사직하는 경우가 많다. 예를 들면 2011년 말부터 2012년 초에 이르기까지 농수산물유통공사, 코레일, 한국전기안전공사, 대한석탄공사 등 대형 공공기관의 기관장들이 임기중에 사표를 제출하고 정치권으로 향한 경우이다²⁹⁾.

27) 2011년 시행된 주택용 복지할인제도는 장애인, 독립유공자, 기초생보자 등이 해당된다.

28) * 기관장 정치경력 참조

29) 중앙일보 2012년 2월 22일 보도자료

기관장 정치경력 자료에 의하면 정치권/관료출신 및 정권창출과정과 직·간접으로 연결된 기관장, 감사, 이사의 수는 단순계산을 통해서도 기관당 3명이 넘는다. 이러한 외부인사의 영입시 정부는 내부 승진보다는 외부에서 민간 출신 기관장을 수혈해 방만한 조직과 방식을 구조조정하고 경영효율화를 이룬다는 논리를 펴고 있으며 실제로 이 정권 초기 민간 출신 기관장이 다수 선임되면서 공공기관의 체질을 바꿀 것으로 기대를 모으기도 했다.

그러나 전체적으로 분석하면 내부출신 인사의 기관장, 감사 및 이사 승진은 극히 일부분에 국한되며 외부에서 영입된 이들이 실·본부장급 인사로 포진한 경우 경영효율성 제고는 매우 제한적이다³⁰⁾.

2) 공공기관 경영평가제도의 문제점

경영평가제도는 1984년부터 본격적으로 시작되어 1999년부터 경영평가제도의 영향력이 강화되기 시작하였다. 사장(기관장)경영계약이행실적평가의 도입과 구조조정 지표의 신설, 인센티브 차등지급 확대 등의 조치로 효율성을 강조하는 경영원리가 공공기관의 운영원리로 내재화된 반면에 공공성이 약화되는 문제가 있었다. 2005년부터 정부산하기관경영평가가 시작되어 13개 정부투자기관과 87개 정부산하기관이 경영평가를 받게 되면서 경영평가제도가 양적으로 확산되었다. 인센티브 차등지급 확대 등 효율성을 강조하는 기존 방침이 강화되면서 경영평가제도의 수익성·상업성 지향이 지속되었다. 2008년부터 공기업, 준정부기관 경영평가가 시작되었으며 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가가 단일한 경영평가제도로 통합되었다. 이후 2009년, 2010년 평가에서 실적을 측정하는 계량지표의 비중이 지속적으로 확대되어 경영평가제도는 공공기관의 민영화를 촉진하는 기제로 작동하고 있다고 할 수 있다.

그러나 다양한 공공기관들을 일원화된 평가지표로 평가하다 보니 평가제도 자체의 결함(성과주의 적용의 문제, 기관고유 목표와의 괴리 문제 등), 조직 외부의 반강제적인 힘에 의해서 주도되는 외형적 구조개혁 압력(공공기관 선진화 추진문제, 공공기관 구조조정 및 인건비 통제 문제 등) 등의 문제점을 갖고 있으며 무엇보다도 수익성 위주의 평가로 공공성 평가는 상대적으로 소홀한 면이 있었다.

30) 민영화의 효율성에 대한 연구결과에 의하면 정부가 임명했던 관료를 수익지향적인 관리자로 대신한 결과 나타난 생산성 향상이 제고의 원인이며 실제로 정부 관리자는 그대로 둔 채 민영화만 단행한 회사의 생산성은 새로운 관리자를 도입한 회사의 생산성보다 높지 않은 것으로 나타났다(Gruber2011)

5. 향후과제 및 결론

최근 민영화 바람은 인천국제공항, KTX, 전력·가스공사³¹⁾ 등에서 추진되고 있다. 항공산업의 개방화는 이미 세계적 흐름에 있다. 세계 50대 공항 가운데 35개 공항이 지분이나 운영권을 국내·외 민간자본에 개방했거나 계획 중에 있다. 우리나라의 인천공항은 6년 연속 서비스분야에서 1위를 하였지만 다른 분야에서는 세계적인 수준이라기엔 다소 부족하다³²⁾. 현재 인천공항의 1년 순이익은 3,000억원 규모이나 부채 규모는 3조 5천억원으로 인천공항을 아시아 최대공항으로 육성하기 위해서는 4조원의 개발비용이 필요한데 이는 국민 세금으로 충당해야 할 것이다.

정부가 추진하는 방안은 정부 지분의 49%를 민간에 매각하고(이 중 15%는 국내 주식 시장에 상장하고, 나머지 34%는 해외공항그룹과의 MOU(전략적 제휴)를 맺을 계획) 외국인 보유 지분은 30% 미만으로 제한하는 것이다. 이러한 민간 지분 확대를 통해 공항 경영의 효율성을 높이고 51%는 정부가 계속 보유하면서 경영권을 행사하려는 것이다. 민간 지분의 확대는 투자자들의 경영 감시 기능으로 경영투명성이 높아지고 글로벌 항공시장 변화에 보다 유연하게 대응할 수 있다. 뿐만 아니라 부채와 앞으로의 터미널 확장 등 추가적 투자가 필요한 이 시점에서 공공부문의 확대에 의해 민간부문이 위축된다면 결과적으로는 국민의 부담으로 연결된다고 할 수 있다.

KTX의 경우 정부는 2015년 완공되는 수서발 KTX노선에 경쟁체제 도입을 추진하고 있다. 철도산업의 경쟁체제 도입을 찬성하는 입장에서는 철도 운송사업에 민간기업이 참여할 경우 효율성이 높아져 철도요금이 인하됨과 동시에 코레일의 방만한 운영을 고치기 위해 필요하다는 점을 들고 있는 반면에 반대 입장에서는 철도의 공공성 침해와 특혜시비 등의 문제를 들고 있다. 그러나 여러 운송수단의 발전으로 인해 철도의 운송수단으로서의 독점적 지위가 약화되고 철도시설투자에 소요되는 자원 마련의 어려움과 경영적자의 누적으로 인해 철도사업의 공공성보다 기업성이 강조되고

31) 전력산업의 경우 정부는 6차 전력산업수급계획 수립을 통해 2010년 5차 계획보다 확대된 민간자본의 전력산업 건설을 추진한다는 방침이다. 현재 민영화된 발전부문은 전체 설비의 15% 이상을 차지하고 있는데 만약 6차 계획에 민자발전 건설 영역이 늘어난다면 전체 발전부문 중 민영화된 발전영역이 차지하는 비중은 늘어날 것이다. 한전의 100%의 자회사의 발전부문 중 한국수력원자력을 제외한 5개 발전회사를 민영화하고 송전과 배전 및 판매가 통합되어 있는 한전의 사업구조에서 판매사업을 분리하여 경쟁을 도입하는 방안이 필요하다. 가스공사의 천연가스의 도입과 인수·저장부문을 분할하여 민영화를 추진할 필요가 있으며 GS그룹의 경우 이미 가스 직도입을 성사시켰고 소매도시가스 사업과 발전소마저 보유하고 있는 상황이다.

32) 여객 이용규모는 2011년 3,347만명 수준으로 세계 8위, 여객처리능력은 세계 11위에 머무르고 있다.

있다. 수서발 KTX노선에 경쟁체제를 도입하는 방안은 공기업과 민간기업을 경쟁시키는 것으로 코레일을 공기업 형태로 그대로 유지되도록 하는 문제점이 있으나, 여러 사업자가 철도운송을 맡기면서 민간부문의 경쟁력을 도입하여 코레일의 독점 폐해를 완화할 수 있는 장점이 있다.

철도 경쟁체제 도입은 일본, 스웨덴, 미국, 영국 등 선진국에서는 일반화되어 있다. 민영화로 발생하는 요금 인상³³⁾, 특혜시비³⁴⁾ 등의 문제를 이들 국가들의 사례를 통해 정책의 타당성을 검토를 하곤 한다. 민영화에 따른 부작용을 우려하는 견해도 일면 타당성이 있지만 전면적인 민영화도 아닌 일부 구간에 우선적으로 경쟁논리를 도입함으로써 정책의 효과를 검증할 수 있다는 시발점이 될 수 있다.

경제의 기본원리는 선택의 문제에서 출발한다. 공공부문과 민간부문에 한정된 자원을 어떻게 배분하느냐 하는 선택에 따라 국민경제에 주는 영향은 달라진다.

민영화 정책은 경쟁의 부족, 이윤동기의 부족, 책임의식의 결여 등으로 공공부문의 효율성이 민간부문보다 떨어지고³⁵⁾ 공공성을 이유로 공기업 비대화가 궁극적으로 국가재정과 국가경쟁력에 직결되어 국민경제의 부담으로 작용한다는 점에서 출발을 한다.

공기업 및 공공기관의 비효율성은 정부 지배하에 두고 구조조정 등을 통해 효율을 증진시키는 것도 한 방법이 될 수 있다. 그러나 정보의 비대칭성과 경쟁 압력의 부재로 효과는 제한적일 수밖에 없다. 따라서 민영화의 핵심은 공기업의 소유·지배 구조를 바꾸고 공기업을 경쟁에 노출시키는 것이다. 민영화는 세계적인 흐름이고 그 흐름에서 예외로 남아 있을 수는 없다.

이러한 민영화 정책의 판단은 집행자의 선택이 중요하다. 원칙적인 민영화에 대한 논의와 민영화 실행에 이권이 달린 집단들의 주장을 모두 수용하면서 바람직한 결과를 이끌어 내는 것은 참으로 어렵다.

따라서 점진적인 시장원리의 적용을 통해 효율성을 높여가고 이와 함께 공공성 훼손의 문제는 우리나라보다 앞선 선진국의 민영화 사례를 참고하여 독립적인 규제기

33) 2011년 10월 교통연구원에서 철도운임이 2015년까지는 코레일 대비 15%, 향후 15년간 20% 인하효과가 있다고 주장하였다

34) 정부는 대기업의 참여비율을 제한하고 공개입찰을 통해 사업시행자를 선정하며 민간업체의 선정 및 계약에 대해서도 15년간 최소운영수익보장(MRG) 없이 순수운영만을 하겠다고 밝히고 있다.

35) Majumdar(1998): 인도의 제조산업의 분석을 통해 효율성 순위를 정하여 0에서 1(완벽한 경우)의 크기에서 정부소유의 회사는 0.638~0.658, 소유형태가 복합적인(정부와 민간이 공동으로 소유한) 기업의 경우에는 0.912 정도의 효율을, 그리고 민간 소유의 기업인 경우에는 평균 0.975의 효율성 수치를 보인다는 사실을 알아냈다.

관의 설치를 통해 감독을 하면서 보완해 나갈 필요가 있다. 민영화 정책의 결과는 그 나라의 경제적 여건, 제도적 여건, 그리고 사회적 분위기 등에 따라 다르고 정책을 어떻게 운영할 것인가에 대한 정책집행자의 의지에 따라 다르다고 할 수 있다.

아울러 민영화는 해당산업의 발전단계 및 경쟁구조의 특성, 이해관계자의 특성과 거래비용 등을 감안하여야 하며 공공기관 본연의 역할과 기능, 즉 '공공서비스의 보편적 제공'이 고려되어야 하는 맥락에서 현재의 경영평가제도에 '공공서비스 관련 기관의 품질(역량) 평가' 요소가 강화되어야 한다. 그렇게 하기 위해서는 지금까지 거의 행해지지 않았던 공공성 평가를 도입해야 하는데, 현재의 관리적 능률성의 확보에 주력하고 있는 경영평가제도에 공공성 평가요소를 접목시키기는 쉽지 않아 보인다. 단순히 제공되는 서비스의 양과 수익 창출 여부에 대한 파악을 넘어서 공공서비스의 적절성, 지속성, 공공적 접근성에 대한 평가가 포함될 필요가 있다. 이를 위해 공공성을 평가할 수 있는 가치 척도의 개발이 요구된다. 또한 정권의 교체 시 '전리품' 차원으로 전략하는 공공기관의 일부 기관장, 감사 및 이사의 인사와 민간기업 경영원리에 입각한 수익성·성과만능주의 등의 확산으로 인한 정책적 비능률성은 우선적으로 해결해야 할 과제이다.

Session 3

향후 공공기관 정책의 발전방향

향후 공공기관 정책의 발전방향

곽채기(동국대학교 행정학과 교수)

1. 문제의 제기

공공기관은 기본적으로 소유의 공공성, 주체의 공공성, 목적의 공공성, 재화 및 서비스의 공공성, 규제의 공공성에 기초하여 설립되고 운영되고 있는 사회적 제도이다. 이 중에서도 공기업제도는 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 국가에 있어 시장실패를 해소하기 위한 정부 활동의 도구 또는 수단이다. 특히, 공기업제도는 소유주체로서의 정부가 전적으로 소유권을 행사함으로써 “이윤추구를 금지”하는 대신에 “공공의 경제적 이익 증진”을 지향토록 하며, 이를 위해 시장기구의 규율에 대신한 강력한 정치·행정적 통제가 가해지는 제도적 틀이라고 할 수 있다.

그런데 세계대공황과 제2차 세계대전 이후 국유화 또는 공기업 설립을 통해 국가의 기업가적 역할과 공적 영역을 확대해 오던 흐름이 1980년대 이후 반전되어 이제는 공기업의 역할뿐만 아니라 심지어 공기업의 존재 자체에 대해서까지도 비난을 가하는 경향을 보이고 있다. 이처럼 공기업이 쇠퇴의 경로를 겪고 있는 것은 공기업 운영과정에서 경제적, 재정적, 관리적 문제점들이 심화되면서 “빈약한 성과”를 보여왔기 때문이라고 할 수 있다(Toninelli, 2000: 3).

이러한 맥락에서 우리나라에서도 정권이 바뀔 때마다 공기업은 공공부문 개혁의 핵심 타깃이었다. 그럼에도 공기업에 대한 비판은 예나 지금이나 변함이 없다. 공기업에 대한 문제 진단이 왜곡되었거나 그동안 정부가 쓴 처방전에 잘못이 있었던 것은 아닌지 모르겠다.

기본적으로 시장경쟁 압력이 효과적으로 작동하지 않는 공공기관에서는 동기유발 수준이 낮아 ‘X-비효율’이 발생하는 불활성(不活性) 영역이 폭넓게 존재할 수밖에 없다. 또한 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 공공기관은 성과적자(成果赤字) 문제를 숙명처럼 안고 있다.

특히 공기업은 일반국민, 정치인, 대통령, 정부기관 및 공무원 등 다수의 소유자와

공기업의 임직원, 노조, 소비자 등 다양한 이해관계자들이 공유하고 있는 일종의 '공유재(common resources)'적 속성을 안고 있다. 그 결과 공공기관을 설립·운영함에 있어서는 다수의 소유자와 이해관계자들이 각자 자기이익(self-interest)의 극대화 추구자로서 행동하고, 이 과정에서 발생하는 부정적 외부효과(negative externality)는 본인들에게 귀속되지 않고 사회적 비용으로 전가됨으로써 '공유의 딜레마와 공유재의 비극(tragedy of the commons)'이 발생하고 있다. 특히 우리나라는 5년 단임제 권력 구조로 인해 이러한 문제점이 더욱 조장될 수 있는 제도적 조건이 작용하고 있다.

공공기관(특히 공기업)의 설립 운영과정에서 제기되는 다양한 문제점들, 예를 들어 도덕적 해이, 낙하산 인사, 과도한 임금 및 복리후생제도 등 방만 경영, 기관 본위의 사업다각화, 낮은 생산성, 물가관리 위주의 공기업 요금정책, 공기업 부채 증가, 단기 실적주의, 기관 본위의 경영활동, 공기업 경영의 정치화 등은 모두 공유의 비극 문제와 직간접적으로 연계되어 있다.

공공기관의 설립 운영과정에서 발생하는 이러한 공유의 비극 문제를 해결하기 위하여 지난 1980년대 이후 우리나라 공공기관 정책은 공기업 민영화 및 공공기관 통합, 인력감축 등을 중심으로 한 구조조정 활동과 공공기관의 지배구조 및 관리제도 개혁 활동을 중심으로 전개되어 왔다.

그런데 공공기관(공기업) 구조조정정책은 개발연대의 정부 주도 경제발전 정책의 핵심 도구로 활용됐던 공기업체제를 해체하기 위한 '축소지향적·감축지향적 개혁 전략'을 중심으로 전개되었으며, 이 과정에서 공공기관의 잠재역량을 효과적으로 활용하여 국민경제적 성과를 제고하기 위한 노력은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔다. 또한 공공기관 지배구조 개혁정책도 법·제도적 측면에서는 상당한 성과를 거두었으나, 여전히 실제 운영 과정에서 형식주의를 조장하고 있고, 공공기관의 경영자율성 보장은 기대 수준에 미치지 못하고 있다. 특히, 2007년 4월에 시행된 '공공기관의 운영에 관한 법률'에 따라 구축된 공공기관 지배구조의 경우에는 공기업과 준정부기관을 대상으로 통합관리 시스템을 적용하고 있어 준정부기관과 해당 주무부로부터 다양한 불만이 표출되고 있다. 한편 공기업 경영의 탈정치화, 공기업 요금정책 및 재무건전성 확보 측면에서는 효과적인 정책적 대응 노력이 전개되지 못하였다.

따라서 앞으로 우리가 지향해 나가야 할 새로운 공공기관 정책은 글로벌 경쟁 및 저성장시대에 적합한 공공기관의 위상과 역할을 정립하는 가운데 공유의 비극이 발생할 수 있는 잠재적 위험성을 구조적으로 안고 있는 공공기관의 제도적 약점을 극

복·보완할 수 있는 지배구조 및 관리시스템을 구축하는 데 목적을 두어야 한다. 특히, 앞으로도 계속 공공기관으로 존속하면서 국민경제의 성장 발전과 대 국민 공공 서비스 제공 기능을 담당해야 할 기관의 경우에는 지속가능한 경영을 담보할 수 있는 역할분담체계와 제도적 기반을 구축하는 데 역점을 둘 필요가 있다. 이러한 관점에 입각하여 이 글에서는 향후 공공기관 정책을 전개하는 과정에서 고려해야 할 핵심적인 정책과제를 제시하고자 한다.

2. 공공기관 개혁을 위한 주요 정책 과제

가. 기본원칙

우리는 흔히 공공기관의 각종 비효율성을 공공기관 임직원의 도덕적 해이 등 공공기관 내부에서 찾아왔다. 그러나 사실은 공공기관 내부보다는 외부에 보다 근원적인 원인들이 감추어져 있다.

공공기관을 개혁하려면 조직과 인력을 감축해야 한다는 등식이 성립한 지 오래다. 그러나 공공기관은 조직 신설과 인력 증원을 자율적으로 할 수 없는 실정이다. 사전에 다 정부의 심사와 통제를 받고 있다. 또한 공기업 경영의 비효율 문제를 나타내 주는 핵심 징표의 하나로 인식되고 있는 부채 증가만 하더라도 공기업 경영의 비효율이나 경영 실패로 초래된 것으로 보기 어렵다. 정부의 재정 부담을 공기업으로 떠넘겼거나, 정부가 주창한 정책 사업을 수행하는 과정에서 발생하고 있다. 또한 불합리한 공기업 요금 정책의 누적된 산물인 경우도 많다. 그리고 국민적 공분을 사고 있는 공기업 사장과 노조 간의 이면계약을 통한 과도한 복지혜택 제공의 문제도 사실은 정치권의 잘못된 낙하산 인사 시도에서 연유하는 경우가 많다.

이처럼 공기업을 '기업'으로 보지 않고 정치적 수단으로 활용하는 과정에서 초래되는 '공기업 경영의 정치화'와 관료적 명령과 통제를 통한 공기업 경영으로 야기되는 '정부실패' 현상이 외부로 표출되고 있는 공기업 문제의 근저에 자리잡고 있는 것이다. 주인 역할을 확실하게 수행할 수 있는 소유 주체가 없고, 소비자와 채권자 및 주주에 의한 시장규율 압력이 작동하지 않는 공기업제도의 약점이 정치·행정과정과 연결되면서 증폭되고 있는 것이다. 따라서 공기업 개혁의 요체는 공기업 경영의 '탈

정치화'와 '시장화'에 있다고 할 수 있다. 이를 통해 공기업이 '기업'으로서의 실체성을 확보하고, 재산권의 정의를 명확히 하여 공기업의 소유자와 이해관계자에 대한 유인구조를 재구축하여야 한다.

한편, 앞으로 계속 공기업으로 존속할 수밖에 없는 기관에 대해서는 성공적인 기업으로서의 역할을 수행하는 데 필요한 원칙과 기준을 명확하게 설정해 줄 필요가 있다. 예를 들어 뉴질랜드에서는 모든 공기업의 기본 목적을 성공적인 기업(successful business)으로 운영하는 것으로 설정한 바 있다. 뉴질랜드의 국영기업법에서는 '성공적인 기업'의 의미를 세 가지로 제시하고 있다. 즉 공기업도 민간기업과 동일한 수익성과 효율성을 확보해야 하고, 좋은 고용주로서의 역할을 담당해야 하며, 공동체의 이익에 관심을 기울임으로써 사회적 책임성을 완수해야 한다는 것이다. 그리고 공기업의 성공적인 기업운동을 담보하기 위하여 정부가 공기업으로 하여금 비상업적인 목적을 위하여 재화 및 서비스를 제공하도록 요구할 경우에는 정부와 기업 간의 협약을 통해 당해 재화 및 서비스 제공에 소요되는 비용의 전부 또는 일부를 부담하고, 또한 정부가 비용을 보조하는 재화와 서비스에 대한 구체적인 내용을 계약서에 명시함으로써 투명성을 확보해야 한다는 것이다.

최근 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 업무를 대상으로 다양한 형태의 경쟁 도입이 확산되고 있다. 따라서 이제는 공공기관을 대상으로 정부가 '경쟁중립성(competitive neutrality)'을 확보하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 특히, 공기업 분야에서 경쟁중립성 확보 필요성이 강하게 요청되고 있다. 즉, 경쟁에 대한 불필요한 장벽과 같은 기존에 공기업이 향유하였던 이익 또는 불이익을 모두 제거함으로써 공기업들이 정부의 보호막 없이 개방된 시장에서 민간기업들과 동일한 조건에서 경쟁할 수 있는 제도적 조건들을 구축해 나가야 한다.

나. 공공기관 구조조정 정책 : 공공기관 수비범위의 재구축

1) 공공기관 구조조정의 목표

가) 공공기관의 지속적인 존립에 대한 정당성 확보

공공기관 설립 이후의 사회·경제적 여건 변화, 공공기관에 대한 수요구조의 변화, 정

부 역할구조의 변화 등을 종합적으로 고려하여 공공기관의 지속적인 존립 정당성과 필요성을 점검할 필요가 있다. 따라서 기관 존립의 필요성이 소멸된 공공기관은 폐지 또는 청산하고, 민간부문에서 보다 효율적으로 수행할 수 있는 기능을 담당하고 있는 공공기관은 민영화를 추진하는 것이 필요하다.

나) 국민의 부담경감 및 공공서비스 개선을 위한 공공기관의 기능 혁신

지속적인 존립 정당성이 인정되는 공공기관에 대해서는 국민의 부담경감 및 공공서비스 개선을 도모할 수 있도록 공공기관의 기능조정 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.

국민의 부담경감은 공공기관에 대한 정부의 재정지원을 축소 조정하거나 공공기관에서 제공하는 공공서비스 이용 과정에서 국민들이 직접 지불하는 부담의 경감을 통해서 이루어진다. 이를 위해서는 공공기관이 꼭 담당해야 할 핵심기능을 가장 효율적으로 수행할 수 있도록 공공기관의 기능을 조정할 필요가 있다. 또한 공공기관이 제공하는 공공서비스에 대한 국민의 만족도를 제고할 수 있도록 공공기관의 기능을 조정할 필요가 있다.

다) 공공기관의 설립 목적에 적합한 고유업무와 핵심사업의 재구축

공공기관의 존립 정당성이 지속적으로 확보될 경우에는 해당 공공기관의 존립 목적에 부합하는 고유업무와 핵심사업(core competence)을 중심으로 사업구조를 재구축할 필요가 있다. 공공기관의 사업구조를 고유업무와 핵심사업을 중심으로 정비하는 것은 공공기관의 경쟁력 제고를 도모하는 한편 보다 효율적인 사업수행방식을 정립하는 데 그 목적이 있다. 따라서 공공기관에 대한 기능 적정성 점검을 통해 선택과 집중에 의한 핵심기능 중심으로 공공기관의 기능을 재정립할 수 있도록 다음과 같은 사항들을 체계적으로 검토하고 반영하여 설계하여야 할 것이다.

① 고유업무와 핵심사업 위주로 공공기관의 기능 및 조직을 재구축하기 위해서는 기관의 고유업무나 핵심역량과 연계되지 않는 자회사는 정리하고(자회사 민영화 또는 통합), 사회·경제적 여건변화로 인하여 필요성이 소멸되었거나 경쟁력이 없는 비핵심적인 기능이나 업무는 폐지하는 것이 필요하다. 또한 민간부문이 더 효율적으로 수행할 수 있는 기능은 민영화(기능 민영화)나 민간위탁(outsourcing)을 추진할 필요가 있다.

② 공공기관이 수행하고 있는 업무의 효율성을 제고하기 위해서는 현재 공공기관이 독점적으로 수행하는 사업을 대상으로 민간이양이나 규제완화 등을 통해 경쟁을 촉진하는 것이 필요하다. 이처럼 공공기관의 기능 적정성 점검 과정에서는 공공기관이 담당하고 있는 사업에 대한 경쟁 도입의 가능성과 필요성을 체계적으로 검토하고 그 대안을 모색할 수 있어야 한다.

③ 공공기관의 고유업무와 핵심사업을 중심으로 사업구조를 재구축하는 과정에서는 폐지·축소하거나 민영화할 필요가 있는 기능에 대한 점검뿐만 아니라 사회·경제적 여건 변화나 정부정책의 변화 등으로 인하여 기존 기능을 확대·보강하거나 새로 수행할 필요가 있는 기능이나 역할을 도출해 내는 작업도 균형 있게 이루어져야 한다.

④ 공공기관이 앞으로 수행해야 할 고유업무와 핵심사업 중심으로 사업구조가 재구축되면, 이에 맞춰 해당 공공기관의 조직과 인력을 재배치하는 방안이 함께 모색되어야 할 것이다. 이러한 노력을 통해 해당 공공기관의 효율성을 제고함과 동시에 공공서비스의 개선을 도모할 필요가 있다.

라) 공공부문 내 유사·중복기능의 정비 추진

공공기관이 보다 효율적인 사업구조의 구축을 통해 국민의 부담을 경감할 수 있도록 하기 위해서는 공공부문 내 유사·중복기능을 정비할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부 조직과 공공기관 간 유사·중복기능의 통폐합, 공공기관 상호간 유사·중복기능의 통폐합 방안을 모색할 필요가 있다. 또한 공공기관 상호간 유사 관련기능 또는 연계성이 높은 기능을 통합·일원화하는 방안을 모색해 나가야 한다.

2) 공기업의 민영화

공공기관에서 공유재의 비극이 발생하는 것은 재산권이 명확하게 정의되어 있지 않는 데 근본 원인이 있다. 따라서 공공기관으로 존속해야 할 미션을 완수한 공공기관은 폐지하거나 민영화하는 것이 가장 근본적인 해결책이다.

이런 맥락에서 공기업의 국민경제적 역할이 확대되는 과정에서도 1960년대 말부터 공기업 민영화를 추진하기 위한 정책적 노력도 지속적으로 전개되어 왔다. 그러나 그동안 공기업 개혁문제를 정권 단위의 개혁과제로 인식하고, 해당 정부기간 동안

적용하기 위한 개혁 프로그램을 설계하는 관점에서 접근하여 왔다. 이로 인해 중장기적 관점에서 종합적이고 체계적인 전략 개발이 요구되는 대형 공기업의 민영화 문제를 일관성 있게 다루지 못하고 있다. 그 결과 '김영삼 정부'에서부터 시작된 한국 전력공사와 발전자회사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 에너지분야 공기업 민영화가 아직도 진행중에 있으며, 정권교체기마다 민영화 추진 방안을 둘러싸고 논란이 제기되고 있다. 이로 인해 다양한 형태의 거래비용을 유발하고 있다.

정부가 최근 공기업의 지배구조 혁신을 통해 보다 효율적인 경영을 유도하기 위한 제도적 기반을 구축하였다고는 하지만, 정부소유권하의 지배구조가 시장(경쟁) 메커니즘의 효율성보다 우수하다고 주장할 수 있는 논거는 희박하다. 따라서 산업정책 기능을 수행하기 위해 설립된 공기업 중에서 더 이상 이러한 목표를 추구할 필요가 없는 공기업은 민영화하는 것이 바람직하다. 공기업을 민영화하여 민간부문의 창의와 활력을 도입하고, 보다 효율적인 시장(경쟁) 규율을 통해 기업 경쟁력을 제고하는 것이 자원배분의 효율성을 개선하는 데 기여할 수 있을 것이다.

그러나 현재 공기업으로 존속하고 있는 에너지, SOC, 금융분야 공기업 중에서 금융분야를 제외한 나머지 공기업들은 공익사업으로서 공공성이 강하게 요구되고 있고, 글로벌 수준의 우수한 경영성과를 창출하고 있는 경우가 많아 그동안 민영화되었던 공기업들과는 그 성격이 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 우선 민영화 추진에 대해 국민들이 반대하는 경우가 많다. 이런 상황에서 민영화를 추진할 경우 공기업 경영체제에 비해 어떤 측면에서 개선된 성과를 창출할 수 있는가에 대한 비전을 구체적으로 제시하지 못할 경우에는 민영화 추진의 동력을 확보하기 어렵다. 또한 현재 민영화 대상기관으로 상정되고 있는 에너지, SOC 분야 공기업은 민영화를 추진하는 데 오랜 시간이 소요되어 한 정권 단위에서 완성하기 어려운 제약조건을 안고 있다. 따라서 이들 공기업의 민영화 문제는 정권 단위 차원의 과제로 인식해서는 안 되고, 중장기적 관점에서 해당 공기업의 국민경제적 위상과 역할을 어떻게 정립해 나가야 할 것인가에 대한 공론화 과정을 통해 결론을 도출하는 것이 필요하다. 특히, 주무부 중심의 폐쇄적인 의사결정방식이나 정권교체기에 단기간의 인수위 활동을 통해 정책을 결정하고, 정권 차원의 개혁 프로그램으로 민영화 문제에 접근하는 방식을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 상시적이고 지속가능한 민영화 추진을 위한 제도적 기반을 구축할 필요가 있다.

공기업 민영화는 공기업의 존립 목적인 "공공목적"을 대신하여 "사적이윤목표"의

추구를 인정하는 시장기제 방식에 의해 (공공)서비스의 생산과 분배를 담당하기 위한 민간기업제도를 구축하기 위해 추진하는 정부 정책의 한 분야이다. 또한 공기업 민영화는 정치·행정과정을 통한 공적 통제방식에 의한 공기업 경영방식을 정부규제와 시장규율에 기초한 민간기업 경영방식으로 전환하는 것이다. 따라서 공기업 민영화를 추진하는 과정에서는 공기업제도에 의한 공공성(공기업의 설립목적) 추구를 왜 포기해야 하는가, 공기업 민영화가 공공성 증대 또는 훼손에 어떤 영향을 미치고, 어떤 요인들에 의해 그 창출 효과의 방향과 크기가 결정되는가, 그리고 민영화 이후에도 계속 확보되어야 할 공공성의 실체는 무엇이고, 이를 시장규율과 정부규제를 통해 확보할 수 있으며, 민영화 이후 확보해야 할 공공성 확보를 위해 정부는 어떠한 역할(특히, 규제체계 구축)을 수행해야 하는가 등에 관한 문제들을 체계적으로 검토하는 것이 필요하다.

한편, 민간개방형 민영화 추진을 위한 절차적 정당성을 확보하기 위해서는 시장화 테스트제도를 도입하고, 이에 대한 법적·제도적 장치를 마련할 필요가 있다. 아울러 공익사업적 성격을 띤 공기업을 민영화하기 위해서는 전통적인 소유권 이전방식의 민영화 외에 유지관리계약, 컨세션 등 PPP형 민영화 전략을 활용할 필요가 있다. 그런데 현재 우리나라는 기존 공기업의 시설·사업을 대상으로 한 PPP형 민영화를 추진하기 위한 법적·제도적 기반이 제대로 갖추어져 있지 않다.

3) 우정사업의 공사화 방안

현재 우정사업(우편사업+우체국예금+우체국보험)은 기업특별회계로 운영되는 정부기업 형태의 공기업으로 운영되고 있다. 사업운영주체는 지식경제부 소속기관인 우정사업본부이며, 3개 기업특별회계(우편사업특별회계, 우체국예금특별회계, 우체국보험특별회계)를 통해 사업을 수행하고 있다. 우정사업운영본부 인력운영 규모는 2010년 기준으로 44,302명(국가공무원 31,291+비정규직 등 기타 13,009)이다.

우정사업본부는 우정사업의 효율적 운영을 위하여 일부 업무를 아웃소싱하여 한국우편물류지원단(운편물 운송사업, 우편물류사업), 한국우편사업지원단(우체국쇼핑사업, 콜센터사업), 우체국예금보험지원단(우체국보험사업 지원) 등의 준정부기관을 설립하여 운영하고 있다. 또한 우정사업 수행과 관련하여 별정우체국연합회, (재)우정복지협력회 등의 기타공공기관을 설립하여 운영하고 있다.

현재의 정부기업 형태의 공기업은 우정사업의 상업화·기업화의 요구에 부응하기 어려운 경영체제라고 할 수 있다. 과거 정부부처 형태의 공기업으로 함께 출발한 철도사업(한국철도공사), 통신사업(KT), 담배사업(KT&G) 등이 이미 공사화 또는 민영화되었으나 우정사업만 정부기업 경영체제로 유지되고 있다. OECD 30개 국가 중에서 정부기업 형태로 우정사업을 운영하는 사례는 한국이 유일하고, 26개 국가는 공사화, 3개 국가는 민영화를 추진하였다.

우리나라에서도 우정사업의 경영체제 개편에 대한 논의가 1989년 행정개혁위원회에서 우정사업 공사화 방안이 제기되면서 시작되었으나 그 이후 계속된 논의에도 불구하고 경영체제 전환 시도가 실패하여 왔다.

<표 1> 우정사업 경영체제 개편 논의 전개 과정

연도별	논의의 주제	주요 논의 내용 및 결과
1989년	공사화 준비	<ul style="list-style-type: none"> 행정개혁위원회에서 우정사업 공사화 논의
1994년	공사화 추진	<ul style="list-style-type: none"> 공사설립 기본계획 수립 및 체신공사설립법(안) 입법예고 체신부를 정보통신부로 개편하고 우정사업 공사화 추진 발표
1996년	공사화 연기	<ul style="list-style-type: none"> 청와대 보고서 공사화 연기 방침 결정 우정사업 경영개선기획단 설치 대안으로 우정사업운영에 관한 특례법 제정
1999년	책임운영기관 추진	<ul style="list-style-type: none"> 우정사업을 분리하여 소속기관화하고 책임운영기관 추진 우정사업본부 설치 추진단 설립
2000년	우정사업본부 설치	<ul style="list-style-type: none"> 정보통신부 및 그 소속기관 직제(대통령령) 개정에 의해 우정사업본부 설치
2006년	경영체제 개편	<ul style="list-style-type: none"> 5월말 총선 이후 우정사업 경영체제 개편 논의 제기

우정사업의 경영체제는 “정부부처형 공기업→공사형 공기업(상업화·공사화)→민간기업(민영화)”의 발전(이행) 경로를 따라 단계적으로 개편되고 있는 것이 세계적 추세이다. 우정사업의 구조분리(우편사업과 우편금융사업의 분리) 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는 정부가 100% 지분을 보유한 “지주회사-자회사(우편사업, 우편예금, 우편보험, 창구네트워크) 방식”으로 우정공사의 경영체제를 설계하는 것이 효과적이라고 할 수 있다. 우정사업의 공사화와 병행하여 우편사업의 자유화(경쟁체제로

의 전환)를 함께 추진하고 우편사업에 대한 규제기능과 사업기능을 구조적으로 분리하는 것이 필요하다.

한편 우정공사가 설립될 경우 현재 우정사업본부가 아웃소싱한 업무를 수행하고 있는 준정부기관인 한국우편물류지원단, 한국우편사업지원단, 우체국예금보험지원단 등도 통폐합 정비 방안을 검토할 필요가 있다. 우정공사의 경영효율성 제고 및 공공부문의 슬림화를 위해서는 자회사 체제로 통폐합하는 것이 합리적일 것이다.

4) 공공기관 간 중복 기능과 사업영역의 통폐합

우리나라는 주무부처 중심으로 공공기관을 설립·운영하고 있어 기관 간 기능 중복성 문제가 지속적으로 발생하고 있다. 동일한 기능을 복수의 기관이 수행함으로써 행정 낭비가 초래되어 효율성을 저해하게 되며, 희소한 자원에 대하여 동조의 기관이 경쟁을 하게 됨으로써 조직의 활동과 자율성의 폭이 제한되어 조직의 생존 가능성을 잠식하게 되는 문제점이 발생하게 된다. 또한 산하 공공기관을 관리·감독할 책임이 있는 주무부처도 국가 전체적 차원에서의 효율성 제고보다는 제 식구 챙기기 혹은 전임자의 자리 만들기 목적으로 기관 신설을 허용할 가능성이 있다. 한편 공공기관이 제공하는 서비스를 이용하는 고객으로서의 국민의 입장에서는 서비스 제공 기관 및 창구의 다원화·분산화에 따른 혼란과 비효율 문제가 발생하고 있다.

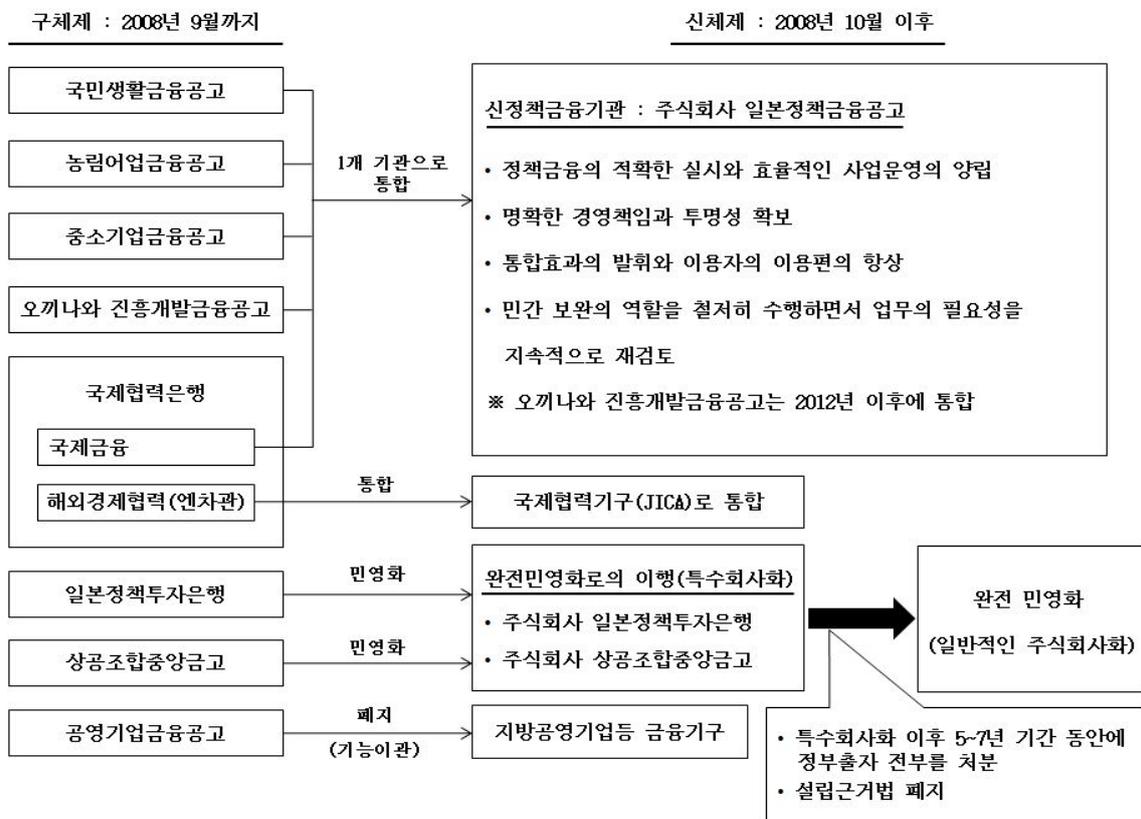
따라서 공공기관 구조조정 방안의 일환으로 공공기관의 유사·중복 기능 해소 노력은 지속적으로 전개되어야 할 것이다. 공공기관의 유사·중복 기능을 해소하는 방안은 사후적인 관점에서 유사·중복기능을 통폐합하는 방안과 사전적인 관점에서 기관 신설 혹은 기존 기관의 사업영역 확장시에 유사·중복의 가능성을 방지하는 방안으로 구분하여 접근할 수 있다.

사전적 관점에서의 유사·중복기능 해소방안은 유사·중복의 발생가능성을 선제적으로 차단하게 되므로 보다 효과적이다. 따라서 공공기관의 신설 혹은 기존 기관의 신규 사업 확대시에 기능의 유사·중복 가능성을 사전에 체계적으로 체크할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 정부기능분류체계 혹은 민간의 표준업종 분류체계를 참조하여 공공기관 수준 혹은 공공기관의 주요사업 및 프로그램 수준에서 분류코드를 부여하여 유사·중복 가능성을 신속하고 체계적으로 검색할 수 있도록 할 수 있다. 한편, 사후적 해소 방안과 관련하여서는 공공기관의 운영에 관한 법

률에 명시되어 있는 기능점검 업무를 3~5년을 주기로 정례화하여 실시하는 것이 필요하다. 정부와 공공기관 간 이해관계 공유 등으로 인해 발생하는 기능 중복성 문제를 효과적으로 통제하기 위해서는 주기적인 기능 적정성 평가 및 환류제도를 도입하여 운영할 필요가 있다. 이를 통해 주기적·지속적으로 공공기관 기능 중복성 문제와 사업의 지속가능성 문제를 체계적으로 검토하여 공공기관의 기능 정비 및 재구축 노력을 촉진할 필요가 있다.

‘이명박 정부’의 공공기관 선진화계획에 의해 유사·중복기능에 대한 개혁 작업은 적극적으로 추진되었으나, 그동안 기능의 중복성 문제가 제기되었으나 아직까지 정비되지 않는 사례들이 남아 있다. 앞으로 공공기관 간 유사·중복기능 통폐합 방안과 관련하여 추가적인 검토가 필요한 대표적인 분야가 정책금융기관 간 기능 또는 기관 통폐합 문제를 들 수 있다.

[그림 1] 일본의 정책금융기관 통폐합 및 민영화 사례



자료 : 行政管理研究センター(2009: 95)에 의거하여 작성

우리나라는 정부 주도의 경제개발 과정에서 공공기관의 정책금융기능을 전략적으로 활용하여 왔다. 이 과정에서 다수의 정책금융기관이 설립·운영되어 왔다. 현재 정책금융기능을 담당하고 있는 기금관리형 준정부기관의 경우에는 국책은행과의 기능 중복 또는 기관관리형 준정부기관 상호 간 기능 중복 문제가 지속적으로 제기되어 왔다. 예를 들어 한국수출입은행과 한국무역보험공사는 공적신용금융(한국수출입은행)과 공적신용보증보험(한국무역보험공사) 업무를 각각 분담하고 있으나, 공적수출신용제도를 담당하고 있다는 점에서 유사·중복기관의 범주에 해당된다. 또한 기금제도를 운영하는 준정부기관 중에서 신용보증기금과 기술신용보증기금 간에는 오래전부터 신용보증사업의 기능 중복 문제가 제기되어 왔다.

따라서 앞으로 단기적으로는 정책금융기관 상호간 중복기능의 조정(한국수출입은행과 한국무역보험공사, 신용보증기금과 기술신용보증기금) 방안을 모색하고, 중장기적으로 정책금융기관을 하나로 통폐합하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 예를 들어 신용보증기금제도를 운영하는 신용보증기금과 기술신용보증기금 등이 수행하는 기능 가운데 유사·중복기능을 조정할 필요가 있으며, 유사·중복기능 조정을 위해 두 기관을 통합하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 정책금융기관을 하나로 통폐합하는 과정에서는 일본에서 2008년에 기존의 5개 정책금융기관을 하나로 통합한 새로운 정책금융기관인 (주)일본정책금융공고를 설립한 사례를 적극적으로 활용할 필요가 있다.

5) 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역 중복의 조정

현재 지방공기업이 담당하는 것이 적합한 사업을 국가공기업이 담당하고 있는 사례가 있기도 하고, 반대로 국가공기업이 통합적으로 담당하는 것이 적합한 사업을 지방공기업이 지역단위별로 분산적으로 수행하고 있는 경우도 있다. 또한 동일 유사한 사업 분야를 대상으로 국가공기업과 지방공기업이 경합적으로 사업을 수행하는 경우도 있다. 따라서 국가공기업과 지방공기업 전체를 대상으로 공기업부문 구조조정 방안의 하나로서 국가공기업과 지방공기업 간 역할분담체계를 재조정함으로써 국가공기업과 지방공기업이 담당해야 할 적정 사업 수비범위를 구축할 필요가 있다.

그러나 그동안 국가공기업과 지방공기업 간 수비범위를 조정하는 문제는 매우 제한적으로 접근되어 왔을 뿐이다. 지방자치제 실시 이후 한국토지공사와 대한주택공사의 일부 사업을 대상으로 한 지방이양의 필요성이 제기된 적이 있고, 대전엑스포기념재단

을 폐지하고 이를 1999년에 지방공사(지방공사대전엑스포과학공원)로 전환한 사례가 있다. 또한 2001년부터 지방공기업이 담당하고 있는 일부 지방상수도사업을 국가공기업인 한국수자원공사에서 위탁운영하는 제도가 도입된 바 있다.

이처럼 우리나라 공기업부문 구조조정 방안의 일환으로 국가공기업과 지방공기업 전체를 대상으로 수비범위를 재구축하기 위한 노력을 정부가 공식적·체계적으로 전개한 바는 없다. 그 결과 현재 중앙정부와 지방정부의 준공공부문 간에 사업영역이 중복(상하수도사업, 운송 및 교통·에너지사업, 산업진흥기관, 농수산업·유통관련기관 등) 또는 경합되는 부문이 다양한 분야에 걸쳐 존재하고 있다. 현재 중앙정부의 광역상수도사업과 지방공기업의 핵심 영역을 점하고 있는 지방 상·하수도사업은 중앙정부와 지방정부 준공공부문 간 사업영역이 중복되는 대표적인 분야이다. 우리나라 수도산업의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위해 두 사업부문 간 통합 또는 구조조정의 필요성이 오래전부터 제기되고 있으나, 사업부문이 중앙정부와 지방정부로 분리되어 있어 체계적인 논의가 전개되고 있지 못하고 있다. 또한 최근 지방정부에서 지역경제 활성화 또는 지역개발 촉진 관련 사업분야에서 지방공기업 또는 출자·출연기관 설립을 적극적으로 추진하면서 중앙정부와 지방정부의 준공공부문 간 기능 중복 문제가 초래되고 있다. 특히, 지방정부의 중소기업종합지원센터, 농수산업·유통관련분야에서 그러한 문제가 중점적으로 제기되고 있다.

앞으로 국가-지방공기업 간 기능배분 재조정 문제는 앞으로 국가공기업 또는 지방공기업의 구조조정 방안을 모색해 나가는 과정에서 지속적으로 제기될 것으로 예상된다. 특히, 지방공기업을 통해 수행하는 것이 적합한 사업 분야를 담당하고 있는 국가공기업의 구조조정, 특히 민영화를 추진하는 과정에서는 해당 공기업의 지방공기업으로의 전환 필요성에 대한 요구가 지방자치단체 또는 지역주민들로부터 제기될 가능성이 높다. 반면에 규모의 경제 효과가 작용하고 있는 지방공기업의 구조조정 추진 과정에서는 이를 국가공기업으로 이관 또는 재편하는 방안에 대한 검토 필요성이 제기될 것으로 예상된다.

예를 들어 현재 광역상수와 지방상수 간 사업분리로 인해 나타나고 있는 중복투자, 낮은 시설 이용률 등의 문제를 근본적으로 해소하는 한편, 물관리체제의 일원화를 위해서는 광역상수도사업과 지방상수도사업 및 지방하수도사업을 대상으로 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역의 재구조화 노력을 전개할 필요가 있다. 또한 현재 국가공기업이 담당하고 있는 임대주택사업, 지역단위 관광지개발사업, 지역난방사업 등

선택적이고 국지적 성격을 띠고 있는 사업분야도 국가공기업과 지방공기업 간 수비범 위 재구축 필요성이 제기되고 있는 대표적인 분야라고 할 수 있다. 그리고 현재 지방 공기업이 담당하고 있는 항만개발·관리사업, 해외수출진흥사업 등도 국가공기업과의 기능배분 재조정 논의가 필요한 분야라고 할 수 있다.

다. 공공기관의 지배구조 개선 및 관리시스템 개혁 정책

1) 공공기관의 미래상에 기초한 다원적인 공공기관 관리정책의 추진

지난 1980년대 이후 지속적으로 전개되고 있는 축소지향의 단선적이고 획일적인 공공기관 관리정책을 지양하고, 공공기관의 미래상에 바탕을 둔 다원적이고 차별적인 공공기관 관리정책을 전개해 나갈 필요가 있다.

공공기관의 국민경제적 위상과 역할의 막중함에도 불구하고 그동안 정원감축, 출자회사 정리 등 축소지향형 공공기관 개혁 기조가 지속되고 있다. 이에 따라 공공기관의 핵심역량 또는 잠재역량을 효과적으로 활용한 국민경제적 성과 제고 노력은 간과되고 있다. 예를 들어 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외시장 진출, 신규 사업 개발 등을 통해 민간부문의 일자리 창출, 공공기관의 수익개선 등의 시너지 효과를 창출할 수 있는 여지가 많음에도 불구하고 축소지향형 공공기관 개혁 기조로 인한 인력 축소, 사업구조 조정 등으로 인해 핵심역량을 발휘할 수 있는 기회를 원천적으로 제약하고 있다.

따라서 앞으로 공공기관을 지속적으로 성장발전을 도모할 나가야 할 기관, 민영화 추진 대상 기관, 조직과 인력의 슬림화 등 구조조정이 필요한 기관 등으로 구분하여 해당 유형별 공공기관의 특성에 부합하는 다차원적인 공공기관 개혁정책을 설계할 필요가 있다. 에너지, SOC, 금융분야 공기업의 경우에는 계속 공기업으로 존속하거나 민영화되든가에 관계 없이 국민경제의 성장동력을 창출하고, 더 많은 고용기회를 제공할 수 있는 산업 분야이다. 따라서 이들 분야의 공기업은 핵심역량을 활용한 사업다각화, 해외사업 진출 등을 통해 공기업의 지속가능성 및 기업으로서의 성장 확보 노력을 전개하는 것을 보장할 필요가 있다.

2) 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템 구축

현재의 공공기관의 운영에 관한 법률은 공기업과 준정부기관 관리시스템을 통합법 체계로 구축하였으나, 당초 법 제정 취지는 기관유형분류 등 공공기관의 체계적 관리를 위한 최소한의 사항만 표준모델에 따라 관리하고, 나머지 영역에서는 기관유형별 특성을 고려하여 차별적인 지배구조 등을 설계하여 운영하도록 하였다. 그러나 실제 공공기관 관리제도 운영과정에서 공기업과 준정부기관 간 차별성 확보 노력이 미흡하고, 이로 인해 제도 운영 과정에서 현실 적합성이 떨어지고 형식주의를 유발하는 원인이 되고 있다.

따라서 앞으로 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템을 구축하여 공공기관 경영관리에 있어 소유권 기능을 명확하게 정의할 필요가 있다. 공기업에 대해서는 주무부를 배제한 제3의 기관에서 소유권 정책을 책임 있고 투명하게 수행할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있다. 최근 OECD 국가에서 공기업에 대한 소유권 기능을 전담하는 정부조직을 설계하거나 국가지주회사 모델을 활용하는 사례가 증가하고 있는 점에 비추어 볼 때 우리나라도 소유권 정책 담당 조직의 개편 문제를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

반면에 준정부기관에 대해서는 주무부에 소유권 기능을 부여하는 것이 바람직하다. 따라서 현재 공기업·준정부기관에 대한 통합관리시스템을 구축하여 운영하는 과정에서 문제가 노정되고 있는 분야에 대한 제도 개선 노력을 전개할 필요가 있다. 이와 관련하여 공공기관 관리제도의 핵심 도구로 활용되고 있는 경영평가제도를 공기업과 준정부기관으로 이원화하는 방안을 적극 검토해 볼 필요가 있다.

전반적으로 공공기관의 유형분류와 지배구조 설계 등에 대한 정책적 문제점들은 통합적으로 접근하되, 공기업과 준정부기관의 운영관련 문제에 대한 정책들은 공기업과 준정부기관으로 구별하여 차별적으로 접근하는 것이 정책의 효과성을 제고할 수 있을 것으로 기대된다.

3) 공공기관의 조직시민행동을 촉진하기 위한 경영자율성 확대

공공기관 임직원들의 주인의식 또는 조직시민행동을 촉진하기 위해서는 경영자율성 보장을 확대해야 한다. 특히 공기업에 대해서는 소유와 경영의 분리를 통해 공기업

업 경영의 탈정치화를 적극 도모해 나가야 한다. 정부는 “공기업을 소유하되 경영하지는 않는다”는 대원칙하에 경쟁과 시장에 의한 공기업 통제를 활성화하고, 자율경영을 보장하는 것이 필요하다.

이를 위해서는 현재 진행되고 있는 자율경영협약 관련 정책 실험 결과를 활용하여 공기업에 대한 경영자율권 범위를 더욱 확대하는 가운데 공공기관에 대한 각종 경영지침을 통합·축소할 필요가 있다. 또한 국회의 국정감사 폐지 등을 통해 공기업에 대한 국회의 통제는 현재와 같은 직접통제방식에서 주무부를 통한 간접통제방식으로 전환하는 방안도 검토할 필요가 있다. 아울러 공기업의 기관장과 임원에 대한 임기제도(사장 3+1, 상임이사과 감사: 2+1)를 개선하여 경영의 안정성과 예측가능성을 제고할 필요가 있다.

4) 공공기관 임원에 대한 합리적인 인사권 행사

그동안 우리나라에서 공기업은 ‘경제적 실체’로서 보다는 ‘정치적 실체’로서 운영되는 측면이 없지 않았다. 공기업이 정치적 실체로서 운영되는 과정에서 가장 큰 논란이 되고 있는 사안은 임원의 정치적 임용이라고 할 수 있다. 공공기관의 임직원 임면 과정에서 정치논리 또는 정치적 동기가 개입함에 따라 공공기관이 정치적 논쟁의 소용돌이에 내몰리는 경우가 많이 있어 왔다.

시장 경쟁과 압력을 통한 경영 효율성 제고 장치가 결여되어 있는 공기업에서는 효율적인 지배구조를 구축하는 것이 민간기업보다 더욱 중요하다고 할 수 있다. 특히, 대부분 독점적 지위를 누리면서 경영활동을 수행하는 공기업의 경영성과는 최고 경영자의 경영역량과 리더십에 의존하는 정도가 높다. 그럼에도 불구하고 그동안 공기업의 최고경영자 선임 문제를 둘러싸고 ‘정치적 임명’, ‘낙하산 인사’ 등의 시비가 지속적으로 제기되어 왔다. 이 문제는 임원추천위원회제도 도입 이후에도 불식되지 않고 있다.

또한 5년 단임 대통령제 권력구조가 도입된 이후 정권교체기마다 공공기관 임원의 일시적 교체가 반복적으로 이루어지고 있다. 정권교체기에 공공기관 임원을 일시적·전면적으로 교체하는 것은 다음과 같은 문제점을 노정하고 있다.

첫째, 공기업 경영의 정치화를 조장하고 있다. 특히, 공기업의 경우 탈정치화를 확보하는 것이 경영의 효율성과 자율성 확보를 위한 절대적 전제조건임에도 불구하고,

이를 근본적으로 훼손하는 일이라고 할 수 있다. 둘째, 공공기관 임원 임기제도의 근간을 훼손함으로써 공공기관 임원 전체를 엮관제화 또는 정무직화하는 결과를 초래함으로써 정권교체기마다 전면적인 물갈이 현상을 초래하는 원인이 될 수 있다. 특히, 공기업 임원 임기제도의 파괴는 경영의 안정성과 예측가능성을 떨어뜨려 경영효율성을 제약하는 근본적인 원인으로 작용할 가능성이 많다. 셋째, 일시적·전면적인 공공기관 임원 교체는 인력 풀의 한계로 인해 기관의 특성에 적합한 능력 있는 기관장 선임을 제약하는 요인이 될 수 있다. 또한 정권교체기를 전후하여 장기간의 경영공백을 초래하게 된다. 넷째, 정권교체로 인한 일시적·전면적인 공공기관 임원 교체가 일상화되면 정권 후반기에 이루어지는 임원 인사에서는 임기를 제대로 보장받을 수 없기 때문에 유능한 임원 선임이 더욱 어려워질 수 있다. 또한 유능한 전문인력을 제대로 충분히 활용하지 못하는 결과를 초래할 수도 있을 것이다.

따라서 앞으로 공공기관 임원 선임제도의 개선 방향은 탈정치화를 지향하는 가운데 전문경영체제를 구축하는 것을 목표로 설정하는 것이 필요하다. 특히, 공기업 사장은 전문성과 경영역량을 일차적인 선임기준으로 설정할 필요가 있으며, 민영화 추진 또는 강력한 구조조정(기관의 통폐합 등) 추진이 필요한 기관의 경우에는 개혁성을 겸비한 인사를 사장으로 선임하는 것이 필요하다. 이를 통해 공기업(특히 시장형 공기업) 사장은 정권교체에 관계없이 안정적으로 법적 임기를 보장함으로써 공기업 경영의 탈정치화를 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 다만, 준정부기관 중에서 정부정책집행을 대행하는 경우에는 정권교체에 따른 기관장 교체를 제도적으로 보장하는 장치를 마련할 필요도 있다. 또한 공기업 중에서도 강력한 구조조정이 필요한 기관이거나 민영화를 추진하고 있는 기관 등에 대해서는 탈정치화의 예외기관으로 인정할 필요가 있을 것이다.

따라서 기관의 특성에 따른 이런 차이점을 체계적으로 반영하기 위해서는 전문경영체제 구축을 통해 안정적으로 기관장의 임기제도를 적용해야 할 대상 기관과 소위 '정무직' 성격을 띤 정권교체에 따른 기관장 교체를 제도적으로 보장하는 기관을 사전에 명확하게 구분한 후 사회적 합의를 형성해 놓을 필요가 있다.

공공기관의 임원들이 변화 주창자로서 경영혁신 활동을 전개함에 있어서 혁신의 내부확산을 제약하고, 종업원들로부터 혁신에 대한 저항을 유발하는 대표적인 요인으로 "3년이면 물러날 사람이다"라는 학습된 경험을 들 수 있다. 따라서 공공기관의 임원들이 3년 또는 2년의 단위 임기를 한 번 채우면 예외 없이 물러난다는 과거의

경험칙을 깰 수 있는 선례를 창출하는 것도 필요하다. 우수한 경영실적을 거두게 되면 해당 임원들의 연임이 보장될 뿐 아니라 다른 기관의 임원으로 발탁될 수도 있다는 점을 보여주어야 한다.

한편, 최근 민간기업 출신 공기업 CEO 선임을 통해 공기업의 경영혁신을 촉진하고 공기업의 경쟁력을 제고하기 위한 노력이 전개되고 있다. 그런데 유능한 민간 CEO 출신을 공기업 사장으로 선임하는 것보다 이들의 전문성과 경험을 십분 발휘할 수 있는 공기업 지배구조와 경영시스템 및 제도를 구축하는 것이 더 중요하다. 이와 관련하여 제기된 핵심적인 과제는 공기업의 자율경영권을 확대하고, 정부가 공기업 경영에 개입하는 것을 최대한 차단하는 것이라고 할 수 있다. 또한 공기업의 문화에 익숙하지 않는 민간기업 출신 공기업 CEO들을 위해 임명 초기 단계에서 공기업 CEO로서의 역할 수행 방향에 관한 오리엔테이션이나 워크숍을 개최하는 방안도 검토해 볼 필요가 있는 것으로 판단된다.

라. 공기업의 재무건전성 확보 및 예산제약의 경성화를 위한 정책 과제

1) 공기업 부채관리정책과 요금정책의 연계 및 합리화 방안

다수의 공기업에서 재무건전성 위기가 심화되고 있는 문제점을 개선하기 위한 통합적인 정책적 노력을 전개할 필요가 있다. 공기업 요금제도의 개혁과 공기업 부채관리정책과의 연계성을 확보하는 가운데 현재의 공정보수주의 요금결정방법을 개편할 필요가 있다. 공기업의 자생력 보강과 공익사업의 지속가능성을 담보하기 위해서는 공기업 요금의 현실화와 미래 세대를 배려한 요금정책의 필요성에 대한 국민들의 수용성이 확보되어야 한다.

공기업 요금의 인상 요인은 생산 비용 또는 원가 증가에 따라 발생하는 것이 일반적이다. 이런 상황에서 서민물가안정 등의 정책목표를 앞세워 요금 현실화를 통제하게 되면 결국 적자가 발생하고 공기업 부채를 증가시키는 결과를 초래하게 된다. 결국 공기업 요금 인상 요인이 실질적으로 발생했음에도 불구하고 이를 수용하지 않는 것은 현 세대가 당연히 부담해야 할 비용을 누적된 공기업 부채 형태로 다음 세대에게 전가 또는 순연시키는 것이라고 할 수 있다.

고속도로, 철도, 전기, 가스, 상하수도 등 국민의 삶의 질 제고를 위해 보편적으로

그 혜택을 향유해야 하는 공익사업을 담당하고 있는 공기업 서비스는 미래 세대에게도 지속가능한 상태로 물려줘야 한다. 그러나 공익사업 분야의 공기업 요금 통제로 인해 과도한 부채가 누적되는 상황이 되면 공기업 경영의 지속가능성을 훼손하게 된다. 이것은 결과적으로 미래 세대가 누려야 할 서비스 혜택의 양과 질을 잠식하게 된다. 예를 들어 대규모 부채가 누적된 LH공사가 재무건전성 확보를 위해 사업지구를 축소 조정함에 따라 결국은 서민주거 안정에 필수적인 임대주택 공급 물량이 축소되는 것과 같은 사태가 발생하게 된다.

이처럼 물가안정 위주의 통제지향적인 공기업 요금정책과 이로 인한 공기업 적자 누적은 국민에게 제공되는 공익사업적 서비스의 질적·양적 수준을 제약하게 된다. 공기업 서비스 공급 비용의 사회화와 미래 세대로의 전가로 인해 공익사업의 지속가능성이 파괴되는 '공유재의 비극'이 발생하게 되는 것이다.

따라서 공기업이 사업 수입을 통해 경상지출 수요 충족과 투자재원에 대한 원리금 상환 문제를 스스로 해결할 수 있는 정도의 자생력은 확보되어야 한다. 이를 위해서는 현 시점에서 발생한 비용은 현 세대가 스스로 부담하는 미래 세대를 배려하는 이타심과 사회공동체 의식에 기초한 시민정신(citizenship)이 발휘되어야 한다. 그리고 정부의 합리적인 공기업 요금정책을 통해 이를 촉진할 필요가 있다.

그러나 공기업의 자생력 보강과 공익사업의 지속가능성을 담보하기 위한 공기업 요금구조조정 및 현실화로 집약되는 공기업 요금정책에 대한 국민의 지지와 정당성은 공기업의 자구 노력이 선행될 때 확보될 수 있다. 최소한 공기업의 경영 실패와 비효율로 인한 비용 증가가 공기업 요금 인상 요인이 아니라는 점을 국민에게 명백하게 입증하여야 한다. 더 나아가 요금 인상 요인을 공기업의 생산성과 효율성 제고를 통해 자체적으로 흡수하기 위한 개별 공기업 차원에서의 적극적인 자구 노력이 전개되어야 한다.

2) 정부와 공기업 간 경비분담 책임에 관한 원칙 정립

정부와 공기업 간 경비분담 책임에 관한 원칙을 정립해야 한다. 정부가 공기업에 비상업적인 목적의 공공서비스 제공을 요구할 경우에는, 그 소요 비용을 모두 재정 지원을 통해 보전하되 나머지 사업에 대한 경영성과는 해당 공기업이 전적으로 책임 지도록 해야 한다. 이러한 경성 예산제약조건(hard budget constraint) 하에서 공기업

경영이 이루어져야 불합리한 사업 확장이나 경영 실패로 인한 부채 발생을 효과적으로 통제할 수 있다.

참고문헌

- 곽채기 (2009), 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회.
- 곽채기 (2008), 「공공성과 경제정책: 공기업 민영화를 중심으로」, 윤수재 · 이민호 · 채종현 편저, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 법문사.
- 이원우 (2002), 「공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제」, 『공법연구』, 제31집 제1호, 한국공법학회.
- 정형근 · 곽채기 외 (2010), 『한중일 공기업 개혁정책의 변천과 성과』, 대외경제정책연구원.
- G. 펠러스트, J. 오펜하임, T. 맥그리거 지음, 조택 옮김 (2004), 『민주주의와 규제』, 이화여자대학교출판부.
- 野田由美子 (2004), 『民營化の戰略と手法』, 日本經濟新聞社.
- Feigenbaum, H. B. (1985), *The Politics of Public Enterprise*, Princeton, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Gillis, M. (1980), 'The Role of State Enterprises in Economic Development', *Social Research*, Summer.
- Guilain, Pierre. (1997), *The Privatization Challenge : A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience*. World Bank.
- OECD. (2001), *Restructuring Public Utilities for Competition: Competition and Regulatory Reform*. Paris, 2001.
- OECD. (2003), 'Privatisation, Public Purpose and Private Service: The Twentieth Century Culture of Contracting Out and The Evolving Law of Diffused Sovereignty', *OECD JOURNAL OF BUDGETING*, 2(4).
- Shleifer, A. (1998), 'State versus Private Ownership', *Journal of Economic Perspectives* 12, 133-150.

공공기관연구센터 소개

**한국조세연구원
공공기관연구센터**

1. 공공기관연구센터 현황

□ (조직) 2 팀제(공공정책연구팀, 경영평가연구팀)



□ (인력) '12. 7월 현재 총 38명으로 구성

- 연구위원 7명(박사급), 연구원 28명(회계사 3명 포함), 연구행정원·인턴사원 등 3명

공공기관연구센터 인력 구성 (2012.07월 현재)

연구위원급		연구원급		행정원급	합계
소장	박사	회계사	연구원	연구·행정보조	
1	6	3	25	3	38

2. 2012년 공공기관연구센터 비전과 운영목표

