조세재정 BRIEF

• 문의 : 연구지원팀
• 주소 : 30147 세종특별자치시 한누리대로 1924
• 전화 : 044-414-2503
• 팩스 : 044-414-2509

발행일 : 2015년 12월 31일 (통권 제21호)

KIPF 한국조세재정연구원 KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE

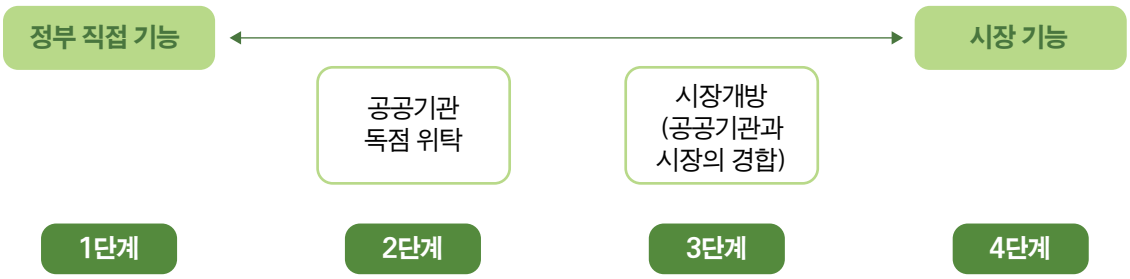
“독점에서 경쟁체제로의 전환이 갖는 효과성 분석 – 검사·검증기관의 기능재편을 중심으로*”

Ⅰ 배경 및 문제점

●● 재화와 서비스 공급 기능을 정부와 시장이 어떻게 나눌 것인가 하는 문제는 국가경제 발전단계에 따라 달라질 수 있음

- 초기 단계에서는 시장 미형성으로 인해 정부가 직접 주도
- 경제규모가 커지고, 구조가 복잡해짐에 따라 정부가 직접 수행하기 어렵게 되고, 공공기관을 설립하여 사업을 위탁하는 단계로 이행
- 이후 민간부문의 탄생과 성장으로 공공기관이 독점하던 시장이 민간에 개방되면서 새로운 단계로 전환
- 마지막 단계에서는 시장이 제 기능을 발휘함에 따라 공공기관의 시장참여가 종식되고, 민간부문으로 사업 이관

[그림 1] 국가와 시장의 기능 전환 단계



(자료: 이원희·하세정(2015))

* 본 보고서는 저자의 2015년도 기본연구과제 “독점에서 경쟁체제로의 전환이 갖는 효과성 분석 – 검사·검증기관의 기능재편을 중심으로”의 내용을 요약·정리한 것임

- 공공기관의 기능 재조정은 시장기능 여부와 민간부문의 역량을 고려하여 정기적으로 수행해야 할 필요
  - 공공기관은 기능 변화에 대한 필요성과 설립목적의 달성과 상관없이 기존의 기능을 유지하고, 자기확장을 하려는 특성을 보이지만, 이러한 비효율을 시장에서 제거할 수 없기 때문에, 인위적인 기능조정이 필요
  - 기능조정의 여부와 방향성은 공공기관의 기능과 사업을 민간부문이 대신 수행할 수 있는지에 근거하여 판단할 필요
  - 민간기업이 공공기관보다 더 효율적·효과적으로 수행할 수 있다면, 이를 통해 사회 전체적으로 효율적인 자원분배와 경제 활성화를 달성할 수 있으므로 공공기관이 독점하던 시장을 개방하는 것이 바람직

- 검사·검증시장에서 공공기관과 민간부문 간 역할 조정의 필요성과 방향성에 대해 점검 필요
  - 검사·검증기능은 전기안전검사, 자동차검사 등 주로 안전과 관련된 기능으로 공공부문이 독점 및 공영화하던 분야
  - 민간부문이 자생적으로 성장하기 시작하면서, 공공기관뿐만 아니라 민간사업자도 시장에 진입
  - 민간사업자의 추가적인 시장개방 요구가 크며, 공공기관 기능조정 시 민간영역 침해 논란이 발생하는 분야
  - 이에 따라, 검사·검증분야에서 민간의 시장참여 효과, 공공과 민간 간의 경쟁도입 효과를 분석하여 공공기관의 검사·검증시장 참여에 대한 정책적 시사점 및 대안 제시 필요

- 경쟁 도입의 효과 평가는 크게 세 가지 관점에서 진행하고 이를 종합하여 공공기관의 시장참여 및 시장 내에서의 역할 조정에 대한 정책 대안 도출
  - 시장점유율 측면에서 민간부문이 국가 전체적인 검사업무에 기여하는 정도
  - 경쟁 도입에 따른 공공기관의 성과 변화
  - 경쟁 도입에 따른 시장 전체의 성과 변화

Ⅱ 조사 및 분석결과

가. 검사·검증형 공공기관 및 활동분야의 특징

- 검사·검증형 공공기관은 2011년 경영실적평가의 기능분류상 전기, 가스 등의 안전검사, 지적측량, 산업제품 인증과 같은 검증을 수행하는 기관으로 한정
  - 교통안전공단, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 한국시설안전공단, 선박안전기술공단, 한국승강기안전관리원, 한국소방산업기술원, 축산물품질평가원, 한국석유관리원, 한국산업기술시험원, 한국국토정보공사(구 대한지적공사) 등 11개 기관

- 한국감정원이 수행하는 감정평가업무도 국민의 재산권과 관련된 부동산에 대한 가격 감정이라는 측면에서 검증업무와 유사하다고 판단하여 분석대상에 포함
- 안전관리 및 검사 기능과 국민의 재산권 보호기능, 산업진흥 등 공익성이 강한 사업을 수행한다는 공통적인 특징 존재
- 검사·검증시장은 일반적으로 수익성이 낮아 민간부문의 참여가 활발하지 않고, 민간이 시장에 참여하더라도 수익성 추구로 인해 사회적으로 적정한 수준의 서비스 품질이 제대로 공급되지 못하는 시장실패 분야

●● 12개 공공기관 중 시장에서 민간사업자와 경쟁하는 사업을 수행하는 8개 기관을 대상으로 분석

- 검사·검증산업은 일제강점기 또는 산업화시기에 국내에 도입되어, 초기에는 민간사업자나 이들이 구성한 협회에 의해 수행
- 1960, 1970년대에 민간 수행에 의한 부작용을 막고, 정부가 경제개발의 주도권을 잡기 위해 각 사업을 공영화하고, 이를 독점수행할 공공기관 설립
- 1980~1990년대에 경제발전과 함께 검사대상이 확대되고, 민간부문에 관련 인력이 축적되면서 민간사업자에 의한 시장개방 압력 제기

〈표 1〉 검사·검증기관의 경쟁 도입 연도 및 사유

기관명	설립연도	경쟁사업	경쟁도입 연도	사유
교통안전공단	1981년	자동차 검사	1992년	민간의 개방요구, 검사대상의 확대
한국국토정보공사	1977년	지적확정측량, 수치지역측량	2002년	민간의 개방요구, 헌법 소원(직업선택의 자유)
한국감정원	1969년	감정평가	1989, 1998년	민간의 개방요구
한국산업기술시험원	1966년	산업기술인증	1990년대 후반	검사대상의 확대, 공공기관 경영효율화
한국시설안전공단	1995년	시설물 안전진단	1999년	공단 설립 시부터 계획된 개방정책
선박안전기술공단	1979년	선박검사, 수상레저기구 검사	1979년	공공기관의 시장참여
한국전기안전공사	1974년	전기안전관리 대행사업	1990년	민간의 개방요구, 검사대상의 확대
한국가스안전공사	1974년	가스설비, 용기검사, 자율검사 대행사업	1994년	민간의 개방요구, 검사대상의 확대

주: 한국감정원의 감정평가업무는 2015년 6월 민간감정평가기관으로의 이관 확정
자료: 이원희·하세정(2015)

나. 검사·검증시장 경쟁현황 및 특징

- 검사·검증시장의 변화 양상에 대한 전반적인 특징은 두 가지로 요약
  - 공공-민간 간 경쟁의 정도는 시장별로 상이하며, 법에 의해 부분적으로 제한된 상태부터, 완전경쟁까지 여러 가지 유형으로 나타나고 있고, 이는 시장과 내외부적인 특성에 기인
  - 경쟁유형이 여러 가지 형태로 나타나긴 하지만, 공통적으로 민간의 적극적인 시장진출과 점유율 유지 및 제고 노력 때문으로 볼 수 있음

- 첫 번째 경쟁유형은 공공기관과 민간부문 간의 경쟁이 제도적으로 제한된 경우
  - 시설물 안전진단사업과 지적측량 사업 중 도해지역 지적측량사업이 이에 해당
  - 시설물 안전진단 사업에서는 공공기관과 민간진단업체 간에 전담시설물이 법적으로 나뉘어져 있기 때문에 공공기관과 민간업체 간의 직접적인 경쟁은 일어나고 있지 않고 있음
  - 지속적으로 전담시설물이 공단에서 민간부문으로 이관되는 상황도 두 주체 간의 경쟁의 결과라기보다는 정책적 결정에 의해 발생
  - 경쟁이 제한된 이유는 두 사업이 모두 국가 중요시설물, 지적공부와 같은 공적인 자산과 연결이 되어 있기 때문에, 이를 아직 민간에 개방할만한 여건이 마련되지 않았기 때문

- 두 번째 유형은 경쟁에 대한 제도적인 제한은 없으나, 수익성이 약한 시장에 민간이 참여하지 않음으로써 실질적으로 경쟁이 부재한 경우
  - 대표적으로 선박안전기술공단이 수행하는 수상레저기구검사사업, 낚시어선검사사업이 해당
  - 지적측량사업, 전기안전검사, 자동차검사 등은 전반적으로는 공공-민간 간의 경쟁이 형성되어 있기는 하나 수익성이 낮은 도서, 산간지역에는 민간사업자가 진출하지 않아 경쟁 부재

- 세 번째 유형에서도 경쟁에 대한 제도적인 제한은 없으나, 수익성이 높은 시장에 공공의 참여가 공식적, 비공식적으로 제함됨으로써 경쟁이 활발하지 경우
  - 선박검사사업 중 대형선박검사는 민간이 실질적으로 독점하면서, 공공부문의 진입이 막힌 상황
  - 감정평가사업도 민간이 지속적으로 사업이관을 요구한 결과 공공기관의 사업참여가 제한되면서 실제 경쟁은 부재

- 마지막으로 공공기관과 민간부문 간의 경쟁이 일어나고 있는 사업 유형
  - 자동차 검사, 전기안전검사, 가스안전검사, 지적측량사업 중 수치지역에서의 측량사업 등이 대표적
  - 이들 사업에서 경쟁이 활발한 이유는 기술력, 장비측면에서 진입장벽이 높지 않고, 민간부문에서 기존에 유사 업무를 수행하던 인력이 존재하였거나, 인력공급이 원활하기 때문

● ● 검사·검증시장에서의 경쟁현황의 두 번째 특징은 대부분의 검사·검증사업 시장에서 공공기관의 낮은 시장점유율

- 해당사업에서 민간과 공단이 같이 참여하는 경우, 교통안전공단의 점유율이 30%로 가장 높은 수준이며, 전기안전공사와 같이 한자리 수 점유율을 유지하는 경우가 대다수
- 시장이 민간에 개방될 경우, 급격히 감소하는 경향이 있고, 공공기관의 시장점유율이 매우 낮은 수준까지 떨어지는 경우가 일반적

다. 검사·검증시장에서의 경쟁중립성 현황

● ● 검사·검증시장에서 경쟁이 제대로 이루어지고 있는지 판단하기 위해서 경쟁중립성 준수 현황을 살펴볼 필요

- 박진·허경선·조성봉(2013)은 공공기관의 기능을 민간에 개방하기 이전에 경쟁중립성이 보장될 수 있도록 제도적 보완이 우선해야 함을 제안
- 검사·검증시장의 경쟁중립성 현황을 진입장벽, 수수료 수준 및 체계, 영업 제한 요인 세 가지 측면에서 분석

● ● 검사·검증사업의 경쟁중립성의 특징을 세 가지로 정리

- 첫째, 검사·검증사업이 민간에 개방된 지 30년 이상 되었기 때문에, 공식적으로 민간의 진입, 영업활동을 제한하는 경우는 많지 않음
- 둘째, 공식적인 경쟁중립성 제한요소는 상당히 제거되었지만, 여전히 비공식적인 요인들은 남아 있음
- 셋째, 민간뿐만 아니라 공공기관의 경우에도 경쟁중립적인 환경에서 경쟁하고 있지는 않음
  - 공공기관은 수익사업을 벌이면서 동시에 그와 관련된 공익적 사업을 수행하고 있으며, 이는 경쟁자인 민간이 수혜자인 사례가 많음

● ● 수지차 보전 측면에서는 공공기관이 민간사업자에 비해 유리한 측면 존재

- 8개 기관 중 5개 기관이 지출비용과 수입의 차이를 보전받는 수지차 보전기관
- 검사·검증기관은 수익성 사업을 수행하는 공기업과 달리 정부의 사업을 위탁집행하므로 집행 비용을 정부로부터 보전받는 것은 당연
- 2015년 현재 수지차 보전기관들도 1% 미만에서 최대 50%대까지 총수입의 일부를 정부의 지원금으로 충당하고 있음

〈표 2〉 연도별 기관의 정부순지원금 현황

(단위: 백만원, %)

기관	2011	2012	2013	2014	2015	증가율
교통안전공단	60,630 (16.2)	60,841 (18.4)	64,813 (17.7)	58,448 (17.4)	58,404 (20.1)	-0.9%
선박안전기술공단	9,888 (44.3)	10,263 (46.2)	10,562 (46.8)	11,004 (46.5)	13,337 (51.6)	7.8%
한국시설안전공단	8,833 (23.5)	9,259 (22.8)	9,764 (21.2)	10,134 (15.5)	10,303 (19.3)	3.9%
한국산업기술시험원	9,392 (9.4)	6,269 (5.9)	4,796 (4.0)	1,959 (1.96)	950 (0.64)	-43.6%
한국가스안전공사	40,082 (33.0)	28,612 (24.0)	35,115 (21.5)	43,789 (30.9)	48,128 (34.5)	4.7%

주: ( ) 안은 총수입 대비 비중
자료: 이원희·하세정(2015)

- 하지만, 수지차 보전 방식은 기관은 지출과 수입의 차이를 정부에서 지원받기 때문에, 지출을 과대계상하는 비효율이 발생하거나, 수입을 과소계상하는 도덕적 해이가 발생할 가능성 존재

- 경쟁중립성의 관점에서도 공익적 업무 수행으로 발생한 비용에 대한 보전뿐만 아니라 기관의 비효율로 발생하는 비용이 포함될 가능성이 있는 방식이므로 이론적으로 민간사업자에게 공정하지 못한 지원방식

- 수지차 보전방식에 따른 비효율과 도덕적 해이의 비용을 직접적으로 관찰할 수는 없으나, 이익잉여금 발생 정도를 통해 간접적으로 추정
  - 자체수입 예산을 과소하게 편성하거나, 지출예산을 실소요액에 비하여 과다하게 편성하여 불용액이 발생하는 경우 결산잉여금이 발생
  - 연례적으로 과다한 결산잉여금은 출연금·보조금 등의 정부지원금이 과다하게 산정되고 있다는 것을 의미

- 기관마다 이익잉여금을 84억원부터 2,260억원까지 적립하고 있으며, 연평균 증가율도 대부분 두 자릿수를 기록하고 있어, 실제로도 정부지원금의 과다투입을 의심할 여지 존재

〈표 3〉 연도별 기관의 이익잉여금 현황

(단위: 백만원, %)

기관	2010	2011	2012	2013	2014	증가율
교통안전공단	217,603	222,891	229,149	235,110	226,508	1.0%
선박안전기술공단	4,467	6,913	13,969	7,789	8,485	17.4%
한국시설안전공단	6,932	9,334	11,082	13,063	13,473	18.1%
한국산업기술시험원	59,610	67,927	11,082	85,875	91,248	11.2%
한국가스안전공사	(7,001)	(12,527)	(16,930)	13,894	16,186	23.3%

자료: 이원희·하세정(2015)

라. 경쟁체제 도입에 따른 공공기관의 성과 변화

●● 검사·검증분야에 경쟁이 도입된 이후 공공기관과 관련 시장에 어떠한 변화가 있었는지에 대한 분석 필요

- 분석 결과를 공공기관, 민간사업자의 직접적인 시장참여 혹은 시장 내에서 역할 재정립의 중요한 근거로 활용
- 경쟁도입 내지는 민간의 시장참여로 인한 효과성 분석을 위한 방법으로 이중차분법과 같이 경쟁의 효과를 식별할 수 있는 정교한 방법론을 고려할 필요
  - 경쟁을 도입한 검사·검증기관의 경쟁 전후의 효율성 지수 차이를 경쟁을 도입하지 않은 검사·검증기관의 경쟁 전후 효율성 지수 차이와 비교
  - 민간참여를 통해 검사·검증시장의 전반적인 안전관리능력과 재산권관련 검사·검증시장의 서비스의 품질이 제고되었는지도 역시 이중차분법을 활용하여, 개방시장과 공공기관 독점시장을 개방 전후로 비교함으로써 식별 가능
- 이러한 엄밀한 방법론은 데이터 부재로 본 연구에 적용이 어려워 차선책으로서 개방 후 시점의 자료를 분석하고, 민간의 시장참여가 어떠한 결과를 의미하는지 가능한 범위에서 파악

●● 공공기관의 성과를 파악하기 위해 경영실적평가자료상에서 공공기관이 안전성(공익성) 부문과 고객만족도조사 결과를 분석

- 공공기관의 경영실적평가자료는 2007년부터, 고객만족도 조사는 조사시작연도인 2008년부터 자료 확보가 가능
- 시장의 안전관리능력을 대리할 수 있는 지표로 해당 분야의 사고발생추이(예: 자동차교통사고) 분석
- 자료의 한계상 경쟁 도입의 직접적인 효과라고 할 수는 없지만, 경쟁 도입 이후에 공공기관의 변화를 추측하는 분석이 될 수 있을 것으로 기대
- 정량적 데이터의 한계를 보완하기 위해 해당 공공기관과 민간협회의 인터뷰 결과를 바탕으로 민간의 시장참여를 통한 효과를 정성적으로 파악

●● 전체 검사·검증기관의 안전성 관련 지표의 평균점수(평균득점률)를 분석

- 경쟁 도입에 따른 공공기관의 성과를 측정하기 위해서 경영평가에서 사용하는 계량지표를 분석
- 분석대상은 2007~2013년 검사·검증기관의 경영평가 계량지표이며, 세부지표별 목표와 계량지표산식을 분석하여 안전성(공공성) 및 수익성(효율성) 지표로 구분
- 대상 검사·검증기관의 주요기능을 기준으로 안전관련 검사·검증기관과 재산권관련 검사·검증기관으로 분류
  - 안전관련 검사·검증기관에는 한국시설안전공사, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 선박안전기술공단, 교통안전공단이 포함

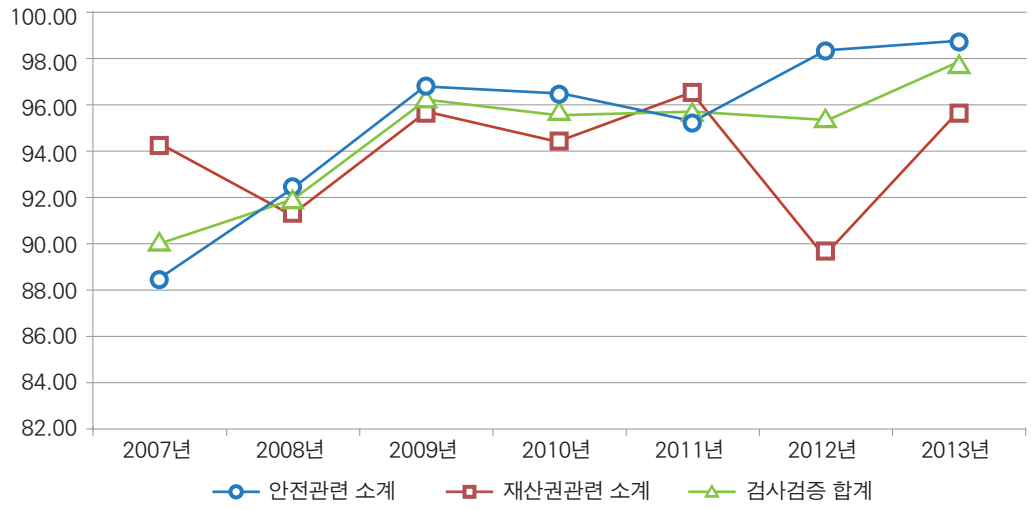
- 재산권관련 검사·검증기관에는 한국국토정보공사, 한국감정원 포함

●● 안전관련 검사·검증기관의 안전성 지표 평균점수는 대체로 증가하는 추세

■ 이는 안전관련 검사·검증기관들이 안전성 관련 계량성과지표에 대한 관리를 강화하고 있음을 의미

■ 재산권관련 검사·검증기관의 평균점수는 특정한 추세를 보이지는 않고 연도별로 등락을 반복하는 모습을 보임

[그림 2] 안전관련 및 재산권관련 검사·검증 기관 안전성(공공성) 지표 평균점수 추이



자료: 이원희·하세정(2015)

●● 검사·검증 공공기관은 대국민 서비스를 제공하기 때문에, 민간과의 경쟁을 통한 성과로서 고객의 만족도가 어떻게 변하였는지를 파악할 필요

■ 검사·검증기관들은 민간과의 경쟁을 위해 검사업무의 핵심적인 임무 외에도 고객 응대 서비스의 질을 높이기 위해 다방면으로 노력해왔다고 주장

■ 이에 고객만족도 조사 결과 분석을 통해 검사·검증 공공기관의 대국민 서비스 향상 여부 조사

■ 2008~2014년간의 고객만족도 추이를 경쟁도입기관과 독점사업기관 간에 비교

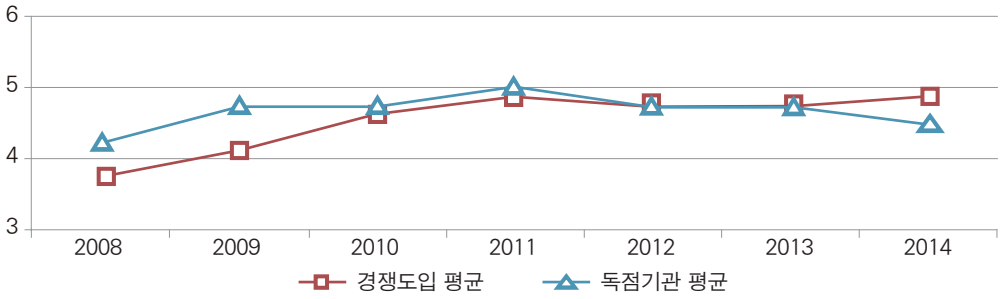
●● 경쟁을 도입한 검사·검증 공공기관의 고객만족도는 2008년부터 꾸준히 증가하는 추세인 반면, 독점사업기관은 2011년까지는 경쟁도입기관보다 높은 성과를 보여주었지만 이후 하락

■ 2014년에는 후자의 평균보다 0.375점 낮은 수준을 나타냄

■ 최고점(5점)을 받은 기관의 비율도 87.5%와 50%로 경쟁도입기관이 앞서고 있음

■ 경향에 있어서도 독점사업기관은 2011년 정점을 찍고 하락하고 있는 반면, 경쟁도입기관은 상대적으로 꾸준한 수준을 유지

[그림 3] 경쟁도입 및 독점 검사·검증 공공기관의 고객만족도 결과 추이(2008~2014년)



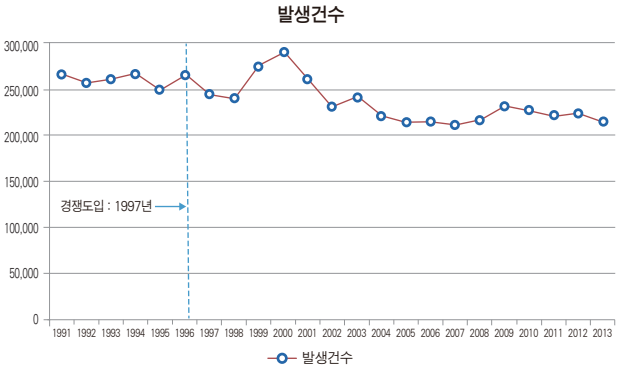
자료: 이원희·하세정(2015)

- 경쟁 도입에 의한 공공기관의 성과를 안전성과 서비스 품질(고객만족도) 측면에서 살펴본 결과 긍정적인 효과가 있는 것으로 나타남
  - 안전성이 강화되는 추이는 매우 긍정적이라고 볼 수 있는데, 민간사업자들 간의 경쟁은 가격경쟁으로 수렴되는 경우가 많아 오히려 안전성은 떨어지기 마련
  - 이에 반해 공공기관은 수수료 책정에 대한 자율권이 없기 때문에, 민간사업자와 경쟁하려면 검사 품질을 높여 고객의 만족도를 올리는 방법밖에 없기 때문인 것으로 해석
  - 고객만족도로 비춰본 서비스 품질 역시 점진적인 증가세를 나타내고 있고, 이는 일부 민간과의 경쟁이 중요한 요인이 될 수 있다고 판단

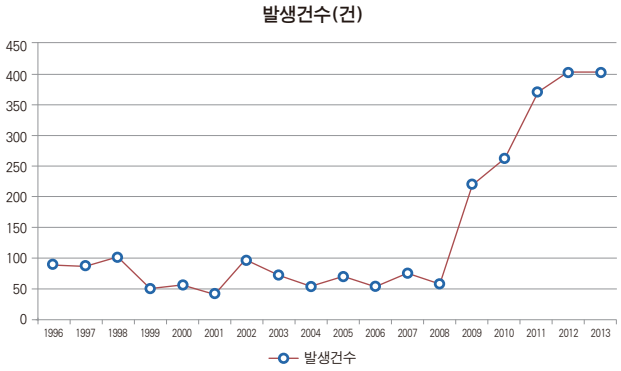
마. 경쟁체제 도입에 따른 시장의 성과변화

- 민간사업자의 시장참여로 인해 각 검사·검증시장의 전반적인 안전관리 능력이 증가하였는지는 불확실
  - [그림 4]~[그림 9]에서 보듯이 각 사고 추이에서 뚜렷한 하향세는 나타나지 않음

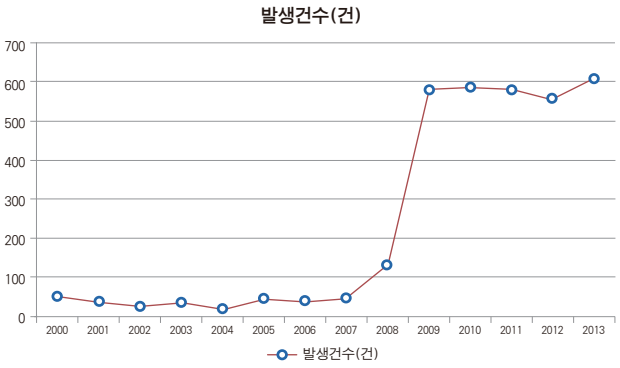
[그림 4] 도로교통사고 추이



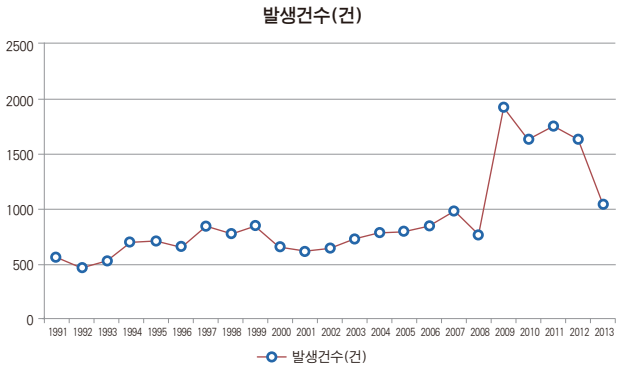
[그림 5] 붕괴사고 추이



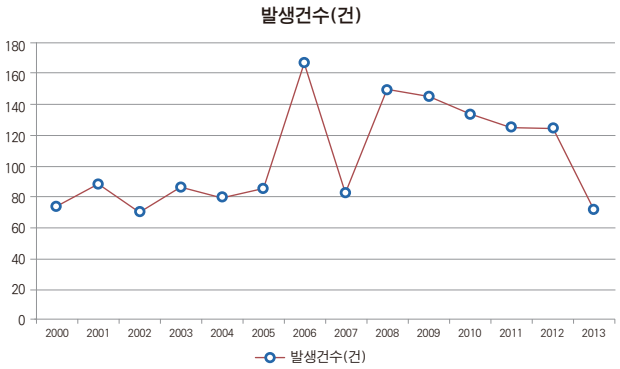
[그림 6] 전기감전사고 추이



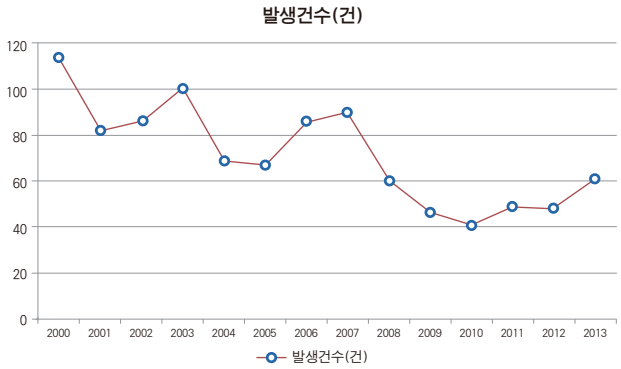
[그림 7] 해양사고 추이



[그림 8] 가스사고 추이



[그림 9] 폭발사고 추이



자료: 이원희 · 하세정(2015)

●● 추가적으로 정성적인 분석을 통해 공공-민간 간 경쟁상황에서 다음과 같은 문제점 도출

■ 민간사업자들은 수익이 되는 검사대상에 집중하는 편이므로 안전관리의 사각지대 발생

- 전기안전관리 대행사업에서 전기안전공사의 점유율은 4.9%에 불과하나, 도서산간, 낙도지역 사업은 65%를 담당

■ 민간 간의 경쟁 활성화가 반드시 안전관리능력 제고나, 소비자 후생으로 귀결되지 못하는 이유 중 하나는 일부 사업에서 민간사업자 간의 독과점이 발생하기 때문

- 자동차검사와 같이 검사대상의 수가 많고, 지역적인 분포가 상대적으로 균일한 경우에는 민간사업자의 독과점 정도가 낮은 편이나, 시설물안전, 지적측량과 같은 분야는 시장이 크지 않고, 사업의 지역적 분포가 불균형할 때 독과점의 폐해가 심해지는 것으로 나타남

■ 검사 · 검증시장에서 공공기관에 비해 민간은 영세성을 벗어나지 못하고, 이는 민간사업자들의 검사 후 책임성을 약화시키는 경향이 있음

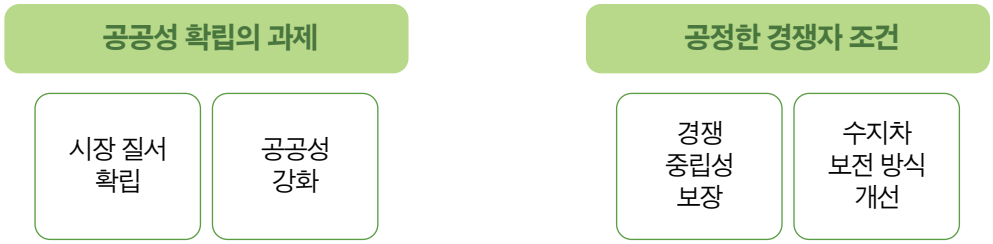
- 영세성 때문에 폐업하는 경우가 있고, 이 경우 검사부실에 의한 사고 책임을 묻기 어려움

Ⅲ 정책제언

●● 국민경제에서 검사·검증 기능이 제대로 수행될 수 있도록 시장을 관리하는 방식과, 관리 과정에서 공공기관의 역할 재정립을 위한 방향성을 두 가지로 제안

- 첫째, 공공성을 강화하여 시장 질서를 확립시킬 필요
- 둘째, 공공기관이 정부 지원하에서 획득한 시장 우월적 지위에 만족할 것이 아니라, 시장 기능에 적응할 필요
  - 공공기관과 민간이 같은 사업을 두고 경합하는 관계가 아니라, 수직적 또는 수평적 분업의 기능 재정립이 필요
- 두 가지 방향성에 근거하여 아래에서는 구체적인 정책을 제안함

[그림 10] 검사·검증 기관의 역할 재정립 방향



자료: 이원희·하세정(2015)

〈제안1〉 시장과 정부의 역할 재정립

●● 공공기관에 시장의 질서 관리 기능부여

- 정부가 직접, 혹은 공공기관을 통해 시장에 개입하기보다는 민간부문을 활성화하고 역할을 제대로 수행할 수 있도록 시장질서를 보장할 필요
- 경쟁 도입 후 공공기관의 성과가 나쁘지 않으나, 몇 가지 측면에서 시장에서 선수로서 역할을 다시 확대하기에는 명확한 한계 존재
  - 시장에서 공공기관이 담당하는 비율이 높지 않고, 민간부문이 누리기 힘든 정부의 여러 지원 속에서 이룬 결과라는 점을 인지할 필요
  - 공공기관이 검사수행 비중을 늘려 비대화되었을 때도 현재 수준의 효율성이 보장될지 의문
  - 민간부문의 시장점유율이 굉장히 높아졌다는 점에서 다시 공공기관 주도의 검사시장으로 회귀하기 어려움

■ 공공기관이 선수가 아닌 상태로 시장질서를 확립할 수 있는 대안은 검사업무를 민간부문에 이관하고, 이를 감독하는 심판기능을 공공기관에 부여하는 방안

- 다만, 아직 민간의 시장참여가 활발하지 않은 분야는 공공기관의 선수기능을 인정하고, 시장의 안전관리능력의 신장 여부를 살펴가면서 시장의 개방속도를 조정해야 할 것

●● 공공기관이 시장을 선도하는 기능을 갖출 필요

■ 첫째, 민간부문의 자격자를 관리하는 기능을 통해 자격미달 민간사업자들이 시장에 참여하지 못하도록 사전적인 통제 기능 수행

■ 둘째, 새로운 기술을 보급하는 교육 기능을 강화할 필요

■ 셋째, 교육기능의 연장에서 기술·개발을 추진

- 시장은 수익을 추구하지만, 새로운 기술을 개발하고 기준을 개발하는 것은 공공의 역할이 되어야 함

●● 법을 준수하는 문화의 정착과 더불어 부실검사에 대해서는 강력한 조치를 취하는 노력 필요

■ 수익을 추구하는 민간사업자들 사이에서 검사 시간과 비용을 줄이려는 동기가 나타나 부실검사로 이어지는 사례 발생

- 매해 20~30%의 자동차검사 민간사업자가 사업정지, 등록취소 등의 행정조치를 받고 있으나, 쉽게 근절되고 있지 않음

■ 처벌의 구체성을 현재보다 보강하여 단속의 효과를 강화하는 방안 필요

〈제안2〉 공적 기능 수행 유도를 위한 관리제도 강화

●● 검사·검증기관은 민간이 이미 진출한 분야에서 감독과 심판기능, 시장을 선도하는 역할과 같은 공적인 사업에 집중할 필요가 있는데, 이에 집중할 수 있도록 관리정책상의 동기부여 필요

■ 수익성보다는 공공성 지표의 비중이 높아야 공공기관으로서는 수익성에 대한 부담을 내려놓고, 공적인 임무에 집중할 수 있을 것

■ 이런 측면에서 현재 검사·검증기관의 경영평가 지표 구성 및 추이는 적절하다고 할 수 있음

■ 그러나, 개별기관별로는 비중이 감소하는 경우도 있어, 이에 대한 관리가 필요해 보임

■ 또한, 향후에도 전체적으로 수익성의 비중이 공익성보다 커지지 않도록 관련지표를 지속적으로 점검할 필요

〈제안3〉 경쟁중립성 강화

- 민간의 시장진입을 허용하고 있지만, 실제로는 민간의 공평한 시장참여를 제한하는 요인들이 존재할 수 있어 이에 대한 대책 마련 필요
  - 수수료 책정, 진입 후 경쟁 방해요소 등에서 공식적인 제한요소는 크지 않은 것으로 판단되나, 공공기관은 정부정책의 대행기관으로서 비공식적으로 누리는 혜택이 존재
    - 관련사업의 정보를 독점하고, 이를 민간과의 경쟁에서 활용하는 경우가 존재
  - 경쟁사업 외에 공적인 업무를 수행하면서 얻게 되는 정보를 활용하는 것이 안전성 제고에 필요하다면 사용해야 하는 것이 마땅
  - 그러나, 경쟁중립성을 훼손하는 방식은 기관 스스로 지양해야 하며, 법에 저촉되지 않는 범위 내에서 자료를 공개하여 민간에서 함께 활용할 수 있도록 조치할 필요

〈제안4〉 수지차 보전기관의 관리체계 재설계

- 수지차 보전기능은 공공기관이 수익성을 걱정하지 않고 업무를 수행하도록 하는 장치이나 민간기업의 입장에서 보면 민간과의 공정한 경쟁을 제한하는 요소
  - 이에 수지차 보전기능이 공공기관에 대한 특혜가 되지 않도록 하는 동시에 공공기관의 도덕적 해이를 방치하지 않도록 하는 정교한 모니터링 장치가 필요

- 출연금 편성기관에 대한 엄격한 예결산 관리 및 보완규정 마련
  - 5개의 기관 중 4개의 기관은 보조금과 달리 사후정산이 필요없는 출연금의 형태로 정부지원을 받고 있음
  - 집행 후 잔액은 이월되는 대신에 차년도 자체수입에 반영하도록 하고 있어서 예결산 결과가 차년도 예산에 잘 반영되지 않을 경우, 수지차 보전기관은 자체수입을 과소계상할 유인 존재
  - 예산이 과다편성되어 목적 외로 사용되지 않도록 예결산 관리를 철저히 하고 필요에 따라서는 반납하도록 하는 보완 규정이 필요

- 수지차 보전기관에 대한 선정기준 마련
  - 수지차 보전기관 선정에 대한 명문화된 규정이 없고, 수지차 보전기관 내에서도 일관된 공통점을 찾기 어려운 실정
  - 수지차 보전기관에 대한 선정기준을 마련하여 매년 추가 또는 제외 대상 기관을 선정하는 검토 체계 필요

- 선정된 기관에 대한 지속적인 모니터링을 통하여 정부예산 지원을 기관의 특성에 맞게 효율적으로 할 수 있는 방안을 강구

결산잉여금 임의 적립 방지를 위한 방안 마련

- 기획재정부(2014)는 수지차 방식으로 출연금이나 보조금을 지원받는 기관은 "법정자본금을 초과하는 이익잉여금 등 활용가능 재원은 특별한 사유가 없는 한 자체수입에 반영"하도록 규정
- 그러나 일부 기관은 결산잉여금 처리에 대한 별도 규정을 마련하지 않거나 적립 필요성이 낮음에도 임의로 적립
- 각 기관의 결산잉여금 발생 시 차년도 자체수입에 반영되지 않고 특별한 목적 없이 임의 적립금으로 쌓아 두는 일이 없도록 하기 위해 각 기관의 결산잉여금 처리규정 유무를 검토하고 적립금 규모가 적정한지, 별도로 보유할 필요성이 있는지 면밀하게 검토하는 방안을 마련할 필요

예산의 효율적인 편성을 유도할 수 있는 정부경영평가 지표 조정

- 선박안전기술공단, 한국시설안전공단, 한국가스안전공사는 업무효율 계량지표 중 하나로 '노동생산성(=부가가치/평균인원)'을 사용
  - 부가가치는 법인세비용차감순이익에서 시작해서 통제불가능한 비용을 가산하여 산정하기 때문에 순이익 규모와 부가가치 계상액은 연동
- 차년도 예산확보 및 효율적 운용 측면에서 보면 출연금 및 보조금을 과다하게 받지 않은 경우, 정부지원액을 계획에 따라 지출하여 이익을 남기지 않는 것이 바람직
  - 하지만, 정부경영평가 측면에서 보면 평가를 잘 받기 위해서 당기순이익을 계상해서 부가가치를 높이는 것이 필요하기 때문에 기관 내 부서 간에도 이해상충 발생
- 타 수지차 보전 공공기관 중 일부는 '사업수행 효율성' 지표를 사용함으로써 이런 문제점들이 발생되지 않도록 조치
  - 사업수행 효율성은 순사업비를 평균인원으로 나누어 계상하며, 여기서 순사업비는 총수익(사업수익과 사업외수익의 합계)에서 인건비와 일반관리비 및 감가상각비를 차감하여 산출
- 나머지 기관들도 예산의 효율적인 운용 및 편성을 유도하기 위해서는 정부경영평가에서 업무효율 계량지표를 사업수행 효율성으로 대체하는 등의 조치가 필요

Ⅳ 기대효과

●● 본고의 정책적 제안은 직접적으로 검사·검증분야 기능점검 시 참고자료로 활용 가능

- 해당 분야 공공기관 기능점검의 방향성을 제공하여, 효율적인 공공기관 관리와 우리나라 전체적인 안전관리 능력 제고에 이바지

●● 검사·검증분야에서의 경쟁중립성 확립의 방향성 확보 기대

- 검사·검증시장은 그 안에서 공공기관이 민간사업자와 경쟁하며, 경쟁중립성 훼손 논란이 발생하는 분야지만, 이와 관련된 논의는 부족한 편
- 본고의 내용을 바탕으로 해당 분야 경쟁중립성 확립을 위한 구체적인 방안 도출 기대

●● 수지차 보전기관의 관리와 통제 효율성 제고 기대

- 상당한 규모의 정부지원을 받고 있는 수지차 보전기관에 대한 관리·통제가 지금까지 부실
- 본고의 제안을 바탕으로 이들 기관을 통제할 수 있는 방안을 강구하여 해당 기관들의 재무적 상태에 대해 효율적 관리 기대

| 작성자 |

이원희 / 한국조세재정연구원 공공기관연구센터 소장
(044-414-2489)

하세정 / 한국조세재정연구원 부연구위원
(044-414-2091)

| 참고문헌 |

- 기획재정부, 「2015년도 예산안 편성 및 기금운용계획안 작성 세부지침」, 2014.
- 이원희·하세정, 『독점에서 경쟁체제로의 전환이 갖는 효과성 분석: 검사·검증기관의 기능재편을 중심으로』, 연구보고서 15-17, 한국조세재정연구원, 2015.
- 박진·허경선·조성봉, 『공공기관의 시장참여 기능 분석』, 한국조세재정연구원, 2013.


한국조세재정연구원
KOREA INSTITUTE OF PUBLIC FINANCE