

공기업 정상화를 위한 민주당의 정책방향 토론회

일시: 2014년 2월 26일(수) 10시

장소: 의원회관 제2세미나실



| 민주당정책연구원 |

공기업 정상화를 위한 민주당의 정책방향 토론회

일시: 2014년 2월 26일(수) 10시

장소: 의원회관 제2세미나실



| 민주정책연구원 |

공기업 정상화를 위한 민주당의 정책방향 토론회

□ 발제문

공기업 정상화 위한 민주당의 정책방향 윤태범 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)	3
---	---

□ 토론문

• 조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)	43
• 박용성 (단국대학교 행정학과 교수)	46
• 김 철 (사회공공연구소 연구위원)	49

발제문

공기업 정상화 위한 민주당의 정책방향

윤태범 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)

공기업 정상화 위한 민주당의 정책방향

윤태범 (한국방송통신대학교 행정학과 교수)

1. 서론

- 2013년 현재 공운법상의 공공기관은 총 295개에 달하고 총예산은 574.7조 원, 총고용은 25.4만명(비정규직 제외)에 이르고 있음. 반면 이들 공공기관의 부채도 493조원으로 국가부채 445조원을 상회하고 있다는 점에서 논란의 대상이 됨.
- 그 동안 김대중 정부를 비롯하여 MB 정부에 이르기까지 역대 정부들은 늘 국정운영의 주요 과제의 하나로써 공공기관 개혁을 강조하였음. 그래서 새 정부가 들어서면서 추진되었던 대표적인 개혁정책의 영역이 공공기관이었음.
- 박근혜 정부도 예외는 아니어서 지난 2013년 7월 공공기관 경영효율화, 자율책임 경영체제 확립, 정보 개방 등을 주된 내용으로 하는 공공기관 합리화 정책을 발표하여 박근혜 정부 하에서 추진될 공공기관 개혁에 대한 기본방향과 주요과제들을 제시하였고, 이어서 12월 공공기관의 부채관리, 방만경영 개선을 주된 내용으로 하는 공공기관 정상화대책을 발표함.
- 박근혜 정부의 공공기관 개혁방안에 대해서는 공공기관 개혁을 위한 적절한 대책이라는 의견에서부터 낙하산 문제 등 핵심적인 이슈가 제대로 제시되지 못했다는 지적까지 다양함. 특히 현재의 공공기관 문제가 불거지게 된 근본적 원인들에 대한 충분한 논의가 이루어지지 않았다는 지적도 있다는 점에서, 공공기관 개혁을 위한 보다 본질적인 논의가 필요함.
- 여기에서는 공공기관에 대한 적극적인 개혁이 추진되었던 국민의 정부 이래로 지금까지 역대 정부에서 추진하였던 공공기관 개혁의 공과를 진단하고, 현 정부가 제안한 공공기관 합리와 계획과 정상화 계획의 적절성에 대해서 검토하며, 이를 토대로 민주당이 취해야 할 바람직한 공공기관 개혁의 방향과 과제들을 제시하고자 함.

2. 공공기관의 핵심 가치 : 자율성과 책임성

○ 자율성과 책임성의 균형

- 공공기관은 정부에 의하여 설립된 기관으로서, 공적인 성격(즉 공공성, 책임성)과 더불어 기업적 특성(기업성, 자율성)도 동시에 지니고 있음
- 공공기관의 자율성과 책임성은, 기관 운영과 관련하여 스스로 결정할 수 있는 권한을 보유하되, 경영의 결과에 대한 책임도 스스로 짐을 의미함.

제3조(자율적 운영의 보장) 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다(공공기관의 운영에 관한 법률)

○ 공공서비스와 공공기관

- 공공기관은 민간기업과 같은 사적 이윤 창출 보다는 정부정책의 충실한 집행과 국민에게 보편적 서비스를 안정적으로 공급하는 역할을 담당
- 따라서 국민들은 공공기관에 대해서 국민들이 어려움 없이 재화를 사용할 수 있도록 요금(가격)수준을 저렴하게 유지할 것을 기대함. 즉 서비스의 질과 양은 높게 유지하되, 요금(가격)은 상대적으로 저렴할 것을 기대함(충분한 전력의 사용과 낮은 전기요금의 부담)

○ 공공기관의 공공성

- 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 강하게 띠고 있는 기관을 공운법에서는 위탁집행형으로 분류함. 표현 그대로 정부가 직접 집행해도 문제가 없는 재화를 기업적 특성을 가진 공공기관을 통하여 효율적으로 집행하기 위하여 위탁함을 의미함. 이와 같은 유형의 공공기관들은 수익 창출 보다는 주어진 예산의 효율적 집행을 강조함.

○ 공공기관의 시장성

- 현행 공운법상 시장성이 상대적으로 많이 강조되는 시장형 공기업도 공공성을 우선적인 전제조건으로 설립, 운영됨.
- 예를 들어서 시장형 공기업에 해당하는 한국전력공사의 경우가 이에 해당함. 한국전력공사법 제1조는 '한국전력공사를 설립하여 전원개발을 촉진하고 전기사업의 합리적인 운영을 기함으로써 전력수급의 안정을 도모

하고 국민경제 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다'고 규정하고 있음.

3. 역대 정부의 공공기관 개혁정책

1) 국민의 정부

○ 경제위기와 공공기관 개혁

- 국민의 정부의 공기업 민영화 및 경영혁신은 당시 국가적 경제위기를 극복해야 한다는 환경적 조건하에서 국정개혁의 일환으로 추진되었음

○ 구조조정과 경영혁신

- 국민의 정부에서의 공공기관 개혁은 민영화 등 구조 조정과 내부 경영혁신으로 구성됨. 구조와 기능의 두 부분을 중심으로 공공기관 개혁정책이 추진되었다는 점에서 상당히 포괄적으로 접근하였음

○ 단계별 개혁안의 마련

- 공기업 민영화와 경영혁신으로 나누어 각각 1차 공기업 민영화 계획(1998.6)과 2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획(1998.8)으로 발표됨

① 공공기관 민영화 등 구조조정

○ 제1차 민영화 계획

- 1998년 7월 3일 「1차 공기업 민영화 계획」을 발표하여 26개 모기업(금융 관련 공기업제외) 중에서 11개 기관을 민영화하도록 함
- 민영화대상 기업 중 즉시 민영화가 가능한 5개(포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서)는 완전 민영화 대상 공기업으로, 나머지 기관(한국전기통신공사, 담배인삼공사 등)은 시장 여건 감안하여 민영화 장애요소 제거 후 단계적 민영화 결정

○ 제2차 민영화계획

- 모기업을 대상으로 추진되었던 1차 계획과 달리 2차 계획은 자회사를 대상으로 함. 과도한 자회사 설치 문제를 반영한 것임
- 모기업과 관련하여 설립 목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하도록 하고, 유사 기능을 수행하는 자회

사는 통폐합하거나 모기업에 흡수되도록 함

○ 공기업 민영화 추진위원회 설치 및 운영

- 기획예산위원회에 관계부처 차관 및 민간 전문가로 구성된 「공기업 민영화 추진위원회」가 설치되어, 관련 제도개선 및 추진상황 점검 수행함

② 경영효율화

○ 다양한 논의과정을 거쳐 경영효율화 방안 수립

- 공청회 개최하여 각계각층의 의견을 수렴하였고, 관계부처, 해당 공기업, 공기업 노조대표 등 이해관계자와의 협의, 기획예산위원회 자문기관인 행정개혁위원회 공기업 분과위원회 심의 거쳐 계획 마련함

○ 추진체계의 구축과 활용

- 세부 추진계획 확정 후 기획예산위원회는 해당 공기업의 주무부처와 함께 추진상황에 대하여 지속적인 지도·점검작업 진행
- 경영혁신대상 공기업 사장이 참석하는 구조조정 점검회의와 담당이사가 참석하는 실무점검회의 병행 활용

③ 평가적 의견

○ 신공공관리적 공공기관 개혁의 추진

- 신공공관리(NPM)는 당시 미국, 영국, 뉴질랜드 등 공공부문 개혁을 추진 하였던 대부분의 선진국들이 활용한 것으로, 경제위기 극복을 최우선 과제로 한 국민의 정부는 경쟁, 효율성을 강조하는 신공공관리주의 선택

○ 작고 효율적인 정부를 위한 공공부문 개혁 추진

- 조직과 인력의 규모를 축소하는 슬림화와 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템을 개혁하고자 시도
- 공공부문에 집중되어 있었던 기능과 권한을 민간부문과 자치단체로 위임하는 분권화와 자율화를 강화하고, 성과 지향적 시스템을 구축하고자 함.

○ 정부, 공기업 등 공공부문 전반의 개혁 추진

- 개혁의 대상으로서, 공기업과 산하기관만이 아니라, 행정기관 등 공공부

문 전체를 망라하는 포괄적인 영역을 대상으로 개혁을 추진

- 이와 같은 포괄적 영역 설정은 과거 정부가 주로 행정부에 국한한 제한적인 개혁의 추진과 비교하면 진일보한 것이지만, 포괄적 개혁에 따른 개혁초점의 불명확, 체계적 개혁의 미흡 등 비판도 받음

○ 상설 조직을 통한 개혁의 추진

- 과거 정부와 비교하여 임시 위원회 등의 조직이 아닌 상설의 행정기관 (즉 기획예산위원회와 기획예산처)을 중심으로 개혁을 추진하여 개혁의 지속성과 일관성을 확보하는데 노력

○ 운영 시스템에 대한 개혁 추진

- 개혁이 인력과 구조의 감축에만 머문 것이 아니라, 운영시스템 개혁까지 포함하는 전방위적 개혁을 추진

○ 단기적, 하향식 개혁과 개혁 피로감의 등장

- 개혁 초기에는 특정 추진주체에 의한 집중적이고 강도 높은 개혁이 필요 하지만, 이것은 개혁에 따른 갈등과 저항을 증대시킬 수밖에 없었음

○ 자율적, 상시적 개혁의 강조

- 2001년부터 기관 자율적인 상시개혁을 강조한 것은 긍정적
- 그러나 조직·인사·예산 측면에서의 충분한 자율성을 공공기관에 부여 하지 않는 자율적, 상시적 개혁도 한계

<표 1> 김대중 정부에서의 공공부문 개혁의 평가(개괄적)

평가대상 시책		기획예산처의 역할			평가의견
		① 주도적 추진	② 타부처 공동추진	③ 개혁 지원	
□ 공공부문 구조조정					·계획대로 구조조정 추진. ·정기적이고 심층적인 진단장치 필요
·정부조직개편(감축)		○	△		
·인력 감축		○	△		
·공기업 민영화, 자회사 정리		○	△		
□ 조직·인력의 운영체계 개편					· 경쟁과 성과원리의 적용 시도하였음.
·중앙정부운영 시스템 개선	책임운영기관제		○		
	개방형직위제		○		

평가대상 시책		기획예산처의 역할			평가의견
		① 주도적 추진	② 타부처 공동추진	③ 개혁 지원	
· 공기업 운영 시스템 개선	성과급보수제		○		· 특히 산하기관의 방만경영의 혁신 부각됨. · 새로운 제도 정착 위한 지속적인 제도개선이 요구됨.
	외부위탁		○		
	사외이사제	○			
	사장경영계약제	○			
	연봉제	○			
· 산하기관운영 시스템개선	경영투명성 제고	○			
	출연연운영체계개편	○			
	연봉제·계약제	○			
	경영투명성 제고	○			
· 공기업등 퇴직금누진제폐지등 경영혁신		○			
· 공기업 등감사원 지적사항 개선		○			
□ 재정운영체계 개선					
· 기금정비 및 제도개선		○			· 5대 중점시책은 양호 하고 실적도 우수함. · 다만 각 시책들이 개 별적으로 추진되어 연계성이 약한 측면이 있음.
· 준조세 정비		○	△		
· 예산운용 제도개선	예비타당성제	○			
	예산절약성과금제	○			
	총사업비관리강화	○			
· 발생주의회계제도 도입			△	○	
· 성과주의예산제도 도입		○	△		
□ 대민서비스 개선					
· 증명민원서류 대폭 감축			○		· 다양한 개선과제를 추진하였으며, 정보화 활용은 긍정적인임.
· 민원처리온라인시스템 도입				○	
· 민생개혁과제			○		
· 고객지향서비스(행정서비스헌장)			○	△	

자료 : 기획예산처(2002), 공공부문 개혁의 성과평가와 성과에 대한 국민의 인식 차이의 원인분석 연구.

2) 참여 정부

① 공공기관 혁신에 대한 문제 인식

○ 국민의 정부 하에서의 구조 조정 성과의 지속성 확보 필요

- 국민의 정부 하에서의 구조조정과 경영효율성을 지속시키기 위한 운영시

- 스텝 개선 등 실질적 경영혁신 노력이 추가적으로 필요한 것으로 인식
- 참여정부는 김대중 정부 하에서의 개혁의 노력과 성과를 제도화, 시스템화하기 위한 방안으로서 공공기관 개혁안을 마련하여 시행
- 로드맵과 법제 정비를 통한 개혁안 마련
 - 2003년 9월 정부혁신지방분권위원회는 재정·세제개혁 로드맵을 마련하여 공기업과 산하기관의 상시적, 자율적 경영혁신안 등 마련
 - 2003년 정부산하기관관리기본법 제정하여 14개 정부투자기관 외의 산하기관에 대해 경영평가와 고객만족도 조사가 최초로 실시되고, 기관장 공개모집·경영공시 등의 관리 기틀이 처음으로 마련됨
 - 2007년 기존의 정부투자기관관리기본법과 정부산하기관관리기본법을 통합하여 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여, 공공기관의 지정, 분류, 지배구조, 책임경영 등 공공기관 관리체계 대대적 정비
- 공공기관에 대한 지속적, 상시적인 혁신 강조
 - 공공기관의 책임경영 강화와 일하는 방식 등 경영혁신의 제고라는 관점에서 공공기관 혁신을 강조

② 주요 개혁방향

- 시스템을 통한 경영혁신 강조
 - 공공기관의 범위를 설정하고, 경영평가, 혁신평가, 고객만족도 조사, 정보공개 등을 중심으로 시스템 중심의 혁신활동 추진
 - 특히 혁신을 지속적으로 추진하기 위한 방안으로 공공기관 혁신을 단계별로 정의하고, 수준 진단, 맞춤형 혁신, 변화관리 시스템을 도입
- 공공기관의 투명성 강조
 - 공공기관 경영정보 공개시스템을 만들어 공공기관의 관련 정보를 공개하도록 하고, 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 지배구조, 투명경영, 고객 중심 경영을 위한 법체계를 정비

② 추진과정

- 혁신지침의 마련 및 적용
 - 기획예산처는 2004년 3월 공기업 경영혁신 추진지침을 마련하였으며,

- 2004년 6월-12월, 16개 공기업에 대한 고객 만족도 조사 실시
- 2004년 6월-9월, 정부혁신지방분권위원회 재정세제전문위원회에 추진현황이 보고되었으며, 추진상황에 대한 위원회의 점검 및 검토의견이 전달
- 2005년 2월, 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침을 마련하였고, 2005년 4월-6월 사이에 정부산하기관에 대한 경영평가 실시

○ 경영혁신 추진 대상기관의 확대

- 경영혁신 추진지침이 필수적으로 적용되는 대상기관은 총 152개로 정부투자기관관리기본법 및 민영화법 적용대상기관(17개), 정부산하기관관리기본법 적용대상(88개), 출연연구기관관리기본법 적용대상(47개)이 해당
- 필수적용 대상기관 이외에 주무부처별로 소관 산하기관 중 경영혁신이 필요하다고 판단하여 자율적으로 선정된 기관도 대상에 포함

○ 경영평가 등을 통한 경영혁신 추진의 점검

- 경영혁신 추진실적은 정부혁신관리기본계획에 따라 신설된 혁신평가제도에 의해 점검·평가 실시하였으며, 결과는 경영평가에 반영

③ 경영혁신 추진과제

- 경영혁신 추진과제는 공통추진과제와 자율추진과제로 구분되며, 이를 과제별로 간략히 정리하면 다음과 같음

<표 2> 공통 경영혁신 추진과제

공통추진과제	과제의 내용
인사관리의 합리화	<ul style="list-style-type: none"> - 경영합리화차원에서 필요 최소인력 운영 - 공정하고 투명한 인사시스템 강화 - 투명한 인력관리
보수관리의 합리화	<ul style="list-style-type: none"> - 보수 관련 정부지침 준수 - 인건비의 편법 운용 금지
예산의 적정 운용	<ul style="list-style-type: none"> - 사내복지기금 운영 합리화 - 경비예산절감 및 투자예산 확대
반부패·윤리경영 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 부패취약분야 진단 및 개선방안 - 감사 지적사항중 미완료과제의 특별이행계획

<표 3> 자율 경영혁신 추진과제

자율추진과제	과제의 내용
성과중심 경영 정착	<ul style="list-style-type: none"> - 경쟁체제 도입 · 확대 - 성과관리시스템 구축 - 독립사업단 체제 운영
'고객 최우선' 경영 확립	<ul style="list-style-type: none"> - 공공서비스 품질 제고노력 강화 - 고객만족도 조사 실시 - 사회형평적 인력활용 노력 강화
일하는 방식 및 경영효율성 제고	<ul style="list-style-type: none"> - 업무처리절차 혁신 - 경영의 효율성 제고
경영투명성 강화	<ul style="list-style-type: none"> - 경영공시 및 회계의 투명성 강화 - 조달, 계약업무의 투명성 · 효율성 제고 - 이사회 운영 활성화
혁신 인프라 확충	<ul style="list-style-type: none"> - 각 기관 특성에 맞는 혁신전략 수립 · 추진 - 주무부처의 혁신지원 강화 - 혁신 전담 조직 확보 - 혁신 학습 강화

④ 주요 경영혁신 내용

○ 공공기관 관리범위 명확화

- IMF, OECD 등 참조하여 공공기관의 관리기준을 만들었음. 2003년 정부 산하기관관리기본법을 제정. 이후 2007년 정부투자기관관리기본법과 통합하여 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 기준, 지정과 유형화, 관리방식, 지배구조 등을 명확하게 법제화함

○ 공공기관의 경영투명성 증대

- 2005년 12월 전체 공공기관의 운영현황을 파악하는데 필수적인 경영정보를 제공하는 공공기관 경영정보 통합 공개 시스템인 '공공기관 알리오 (ALIO, <http://www.alio.go.kr>)'를 개통

○ 방만경영 방지를 위한 예산 투명성 확보

- 2003년, 외부위탁 확대, 사장경영계약제, 외부 감사 등 회계 투명성 확보 등을 추진하였고, 2004년에는 경상경비 등 비용 절감, 비업무용 부동산 매각조치, 2005년에는 신규사업 추진 타당성 분석 등 추진

○ 산하기관에 경영평가 확대 실시

- 2003년 정부산하기관관리기본법을 제정하여 정부투자기관에만 적용되던

경영평가를 80여개 산하기관까지 확대하여 성과관리에 취약하였던 산하 기관들이 성과관리를 적극 활용하도록 함

○ 공공기관의 자율성과 책임성 제고위한 지배구조 개선

- 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 지배구조, 공공기관운영위원회, 임원추천위원회 등 다양한 방안들을 마련하였

⑤ 주요 공공기관 혁신의 성과

○ 참여정부는 김대중 정부의 공공기관 개혁을 제도화, 지속화하기 위한 개혁방안을 마련하였으며, 이에 따라서 구조 조정 보다는 제도와 기능 중심의 개혁에 치중함. 특히 제도화를 위하여 노력하였는데, 제도화와 관련한 대표적인 성과들을 제시하면 다음과 같음

- 「정부산하기관관리기본법」 대상기관고시(2004.4)
 - 18개부처 소관 88개 산하기관
- 정부산하기관 고객만족도 조사 도입
 - 2004.11~2005.2 최초 실시
- ‘정부혁신관리기본계획’(2005.1)
 - 혁신의 기본방향을 ‘혁신실행·확산을 통한 정책품질의 제고’로 설정하고, 공공기관 혁신수준 진단 도입
- 정부산하기관 경영평가제도 도입
 - 2005.4~2005.6 최초실시
- 공공기관 경영정보 공개시스템 구축(2005.12)
 - 공공기관 경영정보 공개시스템 ‘알리오(ALIO)’ 개통
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정(2007.4)
 - 정부투자기관관리기본법」 및 정부산하기관관리기본법폐지

<참고>

- OECD 공공기관의 바람직한 지배구조 가이드라인(2005)-일부제시
- 정치적 동기에 의한 공기업에의 부당한 개입은 공기업을 어렵게 함
 - 부적절한 지배구조로 인한 공기업의 경영책임성 불명확성 심화
 - 복잡한 책임관계의 명확화를 위한 좋은 지배구조 설계 필요

- 공기업 경영활동을 규율하는 정부의 관행과 규정의 단순화
- 공기업의 의무와 역할의 법규화 등 명확화
- 공공정책 달성위한 공기업의 비용에 대해 정부예산 통한 적절한 보상
- 정부의 공기업의 지배구조가 투명하고 책임있게 운영되도록 함
- 정부는 공기업의 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 완전한 경영자
율성 보장해야 함
- 이사회의 책무성 확보를 위하여 이사회의 독립성 보장
- 소유권자로서의 정부의 책무 명확화
 - 주총에서 주주권 행사
 - 투명한 이사 임명절차 확립
 - 정기적 모니터링과 성과평가 위한 보고체계
 - 유능한 전문가 영입과 이사회 이사 보수체계 개발
- 내부 윤리경영 위한 준법 감시 프로그램 개발
- 이사회의 충분한 권한, 전문성, 객관성 확보
- 객관적, 독립적 판단을 할 수 있는 이사회의 구성
- 산업 정책과 소유권의 분리(이해충돌의 해소와 정부 정체성 제고)
- 기타

○ 공공기관에 대한 성과관리 토대의 마련

- 공공기관에 대한 경영평가의 적용 확대로 인하여 공공기관 전반적으로 성과에 대한 인식이 증대될 수 있는 기반이 마련되었음.

○ 고객 중심의 공공기관 경영 강조

- 고객 중심의 공공기관 경영을 강조하였으며, 이를 위하여 고객 만족도 조사를 강화함. 2002년 70점대 이던 고객 만족도 점수는 2007년에는 80점대 이상으로 증대하였음.

○ 공공기관 스스로에 의한 자율적 개혁 강조

- 공공기관 자율적 개혁을 강조하여 개혁의 수용성과 지속성을 확보하고자 하였음. 이것의 단기적 성과를 확인하기 어렵지만, 장기적으로 지속될 경우 혁신의 성과가 안정적으로 확보될 수 있을 것임.

○ 공공기관 혁신수준의 진단

- 공공기관 자율적으로 혁신활동을 하되, 정부가 혁신의 수준을 진단하여 공공기관의 변화를 유도

⑥ 참여정부 공공기관 개혁에 대한 비판적 의견

- 긍정적 평가와 부정적 평가의 공존
 - 부정적 평가는 참여정부가 공공기관에 대한 민영화 등 적극적인 구조 조정을 하지 않았다는 것임.
 - 예를 들어서 공공기관에 대한 민영화주의자들에 의하여 주장되었던 전력 산업 구조개편 및 발전 자회사 민영화, 가스공사 민영화, 철도산업 민영화, 토지공사와 주택공사의 미 통합 등을 주요 사례로 비판하였음

3) 이명박 정부

(1) 기본적 문제인식

① 독점성 등에 따른 공공기관의 방만경영

- 경제개발 과정에서 긍정적 성과에도 불구하고 낮은 생산성, 과도한 임금 및 복리후생 제도 등으로 인해 공공기관은 국민과 언론으로부터 계속 비판을 받아왔음

② 민영화 등을 통한 문제해결 강조

- 공공기관의 문제점은 다른 나라들도 공통적으로 직면하는데, 이들 국가들은 경쟁도입, 민영화 등을 통하여 해결하고자 함

③ 관리기능상의 개혁이 갖는 한계

- 공공기관의 방만경영을 방지하고 효율성을 제고하기 위해서는 민영화, 통·폐합 등 구조조정이 필요한데, 국민의 정부 이후 이것이 제대로 추진되지 않았으며, 이로 인하여 공기업 등 공공부문이 지나치게 비대해졌음.

<표 4> 2002-2007년간 공공부문 규모 증가

(단위 : 개, 천명, 조원, %)

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

2) 추진원칙

<표 5> 공공기관 선진화 추진원칙 (2008.8)

추진원칙	주요내용
① 작은 정부, 큰 시장	○ 공공부문 비중을 지속적으로 축소 ○ 민간과 경합되는 부분은 공공역할 조정
② 국민편익 증대	○ 질 좋은 서비스 제공 ○ 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감
③ 사회적 비용 최소화	○ 전기, 가스, 수도, 의료보험은 민영화 대상에서 제외 ○ 고용안정을 최대한 보장 ○ 혁신도시는 지속적으로 추진
④ 기관별 특성에 맞는 방안을 수립하여 투명하게 추진	○ 공개토론회 등 각계각층의 의견을 수렴 ○ 공공성, 경쟁성 등 공공기관별 특성을 감안하여 가장 적합한 방안을 수립

3) 공공기관 선진화 계획

○ 하드웨어적 개혁

- 민영화 · 통폐합 · 기능조정 등은 1, 2, 3차 계획을 통하여 마련
- 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 결정하였음.
- 관광공사 등 22개 기관에 대해서는 기능조정 추진안을 마련하였음.

○ 소프트웨어적 개혁

- 4, 6차 선진화계획에서는 정원감축이나 예산절감 등과 같은 경영효율화 계획안을 마련하였음. 이를 통하여 정원을 2.2만명 감축하고자 하였음
- 역점을 둔 것은 보수체계 개편과 노사관계 선진화임. 기관장 · 감사의 기본연봉을 하향조정하고 대졸초임을 인하하였으며, 노사관계 항목의 공시

및 불합리한 단체협약을 개선하고자 하였음.

<표 6> 공공기관 선진화 추진계획 주요내용

	날짜	주요내용
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

4) 평가적 의견

○ 정권 초기 공공기관 개혁안 마련

- 대선과정에서부터 공공기관 문제를 지적하고, 일부 구체적인 안까지 제시하는 등 공공기관 개혁을 위한 준비가 비교적 집권 초기 이루어짐
- 그러나 주요 이해관계자인 시민사회, 공공기관, 공공기관 노조 등의 의견을 구하거나 설득하는 과정 없이 일방적으로 마련(김철, 2013)

○ 하드웨어 중심의 공공기관 개혁

- 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획의 상당부분은 민영화, 구조조정 등과 같은 하드웨어적인 개혁에 집중하였는데, 민영화나 구조조정의 성과에 대해서는 향후 지속적 분석 필요

○ 민영화 등 구조중심의 개혁에 대한 부정적 평가도 존재

- 예를 들어서 이명박 정부는 공공기관의 문제를 민영화라는 단순한 방법

으로 해결하려고 했으며, 공공기관의 공공성을 유지하고자 하는 노력은 충분하지 않았다고 지적(사회공공연구소, 2012:30-31)

- 특히 민영화는 공공기관의 본질에 대한 것이며, 사회적 공론을 충분히 확인한 가운데 추진하여야 하는데, 이 부분이 적절하게 이루어지지 않았다는 지적임

○ 성과연봉제의 급격한 도입의 적정성 논란

- 소프트웨어적인 개혁은 초기에는 부각되지 않았지만, 이명박 정권이 중반을 넘어가면서부터 성과관리, 연봉제 등을 중심으로 추진되었음
- 성과연봉제 도입은 공공기관에서 성과관리의 적정성에 대한 논쟁을 불러일으켰음. 즉 공공부문의 특성상 민간부문과 비교하여 성과 개념이나 혹은 성과관리의 적용이 용이하지 않은 부분이 존재하는데, 현재와 같은 일률적 성과관리의 적용이 적절한 것인지 비판적 지적도 존재함

○ 타율적 노사개혁이 갖는 성과의 지속성 확보 논란

- 이명박 정부는 노조전임자 문제에서부터 단체협약에 이르기까지 노사관계의 전 부문에 대한 개혁을 논의하였음
- 이명박 정부의 노사관계 관련 선진화정책에 대한 긍정적 평가도 존재하지만(한국노사관계학회, 2012), 노사관계가 노사간 자율적 방식이 아니라 정부 주도적으로 이루어졌다는 점에서 그 자체로 비민주적이라고 지적됨

○ 공공기관의 정부 정책의 수단으로 과도한 활용

- 이명박 정부는 역대 정부와 비교하여 공공기관을 정치적 목적을 갖는 정부 정책의 도구로 활용하는데 상대적으로 더욱 적극적이었음
- 4대강 사업이나 LH 사례에서 보듯이, 정책도구로 활용하면서 부수적으로 이에 비례하여 공공기관의 부채 규모가 급증하는 문제를 초래

○ 공공기관의 사회적 책임성 강조

- 열린 채용, 지역인재 채용 확대 등 소위 상생발전을 위한 노력이나 유연 근무제 등 근무환경을 개선하기 위한 정권 후반부의 노력은 긍정적으로 평가 가능함. 사회공헌을 강조한 것도 긍정적이라고 할 수 있음.

4. 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책

- 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책 : 합리화 계획과 정상화 대책
 - 박근혜 정부의 공공기관 정책의 근간은 지난 2013년 7월 8일 발표된 공공기관 합리화 정책과 12월 부채관리와 방만경영 개선을 주된 골자로 하는 공공기관 정상화 대책을 통하여 확인 가능

1) 공공기관 합리화 계획

(1) 제시된 문제인식

① 기존 공공기관 개혁에 대한 긍정적 인식

- 예를 들어서 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률의 제정으로 공공기관에 대한 통일적 관리체계가 도입
- 글로벌 평가지표의 활용 통한 공공기관의 글로벌 경쟁력 확보 노력
- 경영공시제도와 경영평가제도 등을 통해 공공기관의 방만경영 견제 노력.

② 기존 공공기관 개혁에 대한 부정적 인식

- 공공기관에 대한 국민들의 비판
 - 위에서 언급한 긍정적 평가와 같은 노력과는 별개로, 공공기관의 급격한 부채증가와 방만경영에 대한 국민들의 비판이 지속됨을 제기
 - 또한 공공기관 개혁 노력에도 불구하고 과도한 성과급 등 매년 유사한 방만경영 사례가 반복되고, 원전 납품 비리와 같은 사건이 지속적으로 발생하는 등 국민 불신 증가하고 있다고 인식함

③ 국정과제 추진 수단으로서의 공공기관의 활용 주장

- 국가 수준에서의 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 공공기관이 새정부가 추진하는 창조경제의 지원 역할을 할 것으로 제시

④ 기존 공공기관 관리 시스템의 한계 인식과 개혁 필요성 제기

- 공운법 제정의 기본정신이 공공기관의 자율·책임경영 체제의 구축임에도 불구하고, 자율경영은 다소 미흡했다고 지적. 즉 주무부처에 의한 실질적 간섭, 방만경영 방지를 위한 예산·인력 통제 증가 등으로 실질적으로 공공기관의 경영자율은 위축되었다고 진단
- 또한 기관장, 임원 등에 대한 인사제도와 관련하여, 임원의 전문성 저하 및 절차상 비용이 증가하는 등 기관의 자율성이 확보되지 않음 지적

(2) 공공기관 합리화 정책의 주요 과제

전략	과제	주요 내용
효율성 (공공기관 경영효율화)	① 상시적 기능점검체계 확립	- 상시적 기능점검, 시장화 테스트, 경영컨설팅 등을 통한 공공기관 효율성 강화
	② 부채관리 강화	- 부채에 대한 정보공개 확대 및 부채관리 대책 마련 - 중장기 재무관리계획 실효성 제고 및 사업관리 강화
	③ 협업 활성화로 국민 맞춤형 서비스 제공	- 공공기관의 칸막이 제거 등을 통해 공공기관간 협업·융합 활성화
책임성 (자율·책임 경영체제 확립)	④ 실질적인 자율경영 기반 구축	- 공공기관의 경영자율권 및 인사 자율성·전문성 확대
	⑤ 책임경영을 위한 제도적 기반 강화	- 상시 경영모니터링·진단 시스템 구축 및 경영평가제도 개선
	⑥ 일자리 창출 등 창조경제 지원	- 공공기관 일자리 확대 및 사회형평적 인력운용 - 공공기관과 중소기업간 상생·협력 강화
투명성 (공공정보 개방 확대 및 국민 감시체제 강화)	⑦ 공공기관의 공공데이터 공개 확대 및 활용 활성화	
	⑧ 국민 직접 감시체제 구축	- 공공기관 경영정보 시스템 개편 및 연차 보고서 발간

2) 평가적 의견

① 자율성 보다는 책임성을 강조하는 공공기관 합리화의 원칙

- 3대 원칙에서 가장 중요한 자율성은 누락되었음. 문제인식에서는 자율성의 축소를 지적하였지만, 정작 개선방안과 관련한 기본원칙에서는 자율성 보다는 타율성을 강화하는 방향으로 제시함
- 책임성의 경우, 공공기관의 자율과 책임경영체제가 확립을 목적으로 방만경영에 대한 엄정한 조치를 제시함. 방만경영의 방지는 필요하지만, 자율성 제고 목적 보다는 책임성 확보 목적이 강하다는 점에서 한계

② 운영방식 : 타율성 vs. 자율성

- 공공기관 운영을 국민 중심, 현장 중심, 그리고 칸막이 제거와 협업을 통하여 하겠다고 한 것은 긍정적인 운영방식의 제시
 - 그러나 이와 같은 방향의 제시가 또 다른 획일적 수단에 의하여 강제적으로 유도되는 것은 문제

③ 책임성 강화 중심의 공공기관 합리화 과제

- 공공기관 합리화를 위하여 3대 전략(효율화, 책임성, 투명성) 및 이것의 달성을 위한 8대 과제들을 제시하였음
 - 그러나 제시된 과제들은 대부분은 공공기관의 책임성 확보와 관련한 것들이며, 자율성을 제고하기 위한 과제는 일부만 제시
- 5년 단위의 계획 수립 및 이를 통한 중기 시계의 경영 자율성을 보장하는 것은 의미상 적절함. 그러나 이것은 공공기관의 경영 전반의 자율성을 전제로 할 때 실현 가능함
- 공운법상의 공공기관 자율성 관련 규정에도 불구하고, 이를 어렵게 하였던 것이 바로 공공기관을 대상으로 하는 예산, 조직, 인사관련 지침이었다는 점에서, 이들을 대상으로 개선안을 마련하겠다는 것은 긍정적인.

- 다만 오랫동안 이루어졌던 이 방식이 개선될지 의문임
- 현재 일부 공공기관(인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방, 부산항만)이 경영자율권 제도 적용대상으로 지정되어 있는데, 평가 결과에 따라서 자율성의 정도를 차등적으로 부여하겠다고 함.
- 그러나 현재의 경영자율 적용대상 기관이 충분한 자율성을 갖고 있지 못하다는 지적을 고려하면, 확대의 실익은 크지 않음
- 임추위원의 독립성을 강화하는 방안이나, 기관장, 감사의 부적절한 임용 개선을 위하여 직위별 자격요건을 구체화하고자 한 것은 적절함.
- 이미 이 내용은 현재의 공운법에도 규정되어 있는데, 이것이 실제로 어느 정도 실현될지는 두고 보아야 할 것임
- 임원 선임절차의 간소를 위하여 기존의 공운위가 관여하던 부분을 제거하고, 주무부처의 비상임이사 임명권을 확대하는 안을 제시함
- 그러나 공운위의 관여를 제거하고 주무부처의 인사권을 확대하는 것은 공운법 제정의 취지에서 후퇴함은 물론 공공기관에 대한 주무부처의 과도한 간여를 확장하는 것이라는 점에서 문제

2) 공공기관 정상화 대책

(1) 현실 인식 및 원인 진단

- 공공기관과 과도한 방만경영과 국민들의 불신 증가
 - 고용세습, 과도한 휴가 등 복리후생 수준의 불합리성 제시. 특히, 사측의 모럴해저드와 맞물려서 민간기업이라면 쉽지 않을 단체협약이 체결되었음
- 공공기관의 과도한 부채 규모 및 급격한 증가 추세
 - 2012년 말 기준 공공기관의 부채는 493조원으로 2008년 대비 1.7배 급증
 - 주요 12개 공공기관 부채(412조원)중 채권 발행이나 외부 차입자금으로 이자 부담하는 금융성 부채가 305.2조원으로, 2008년 대비 136.5조원 증가

(2) 정상화를 위한 주요 추진 과제

① 정보공개

- 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 개선 유도

② 부채관리

- 공공기관 부채비율을 '17년까지 200% 수준(현재 220%)에서 관리
 - 중장기 재무관리계획 작성 대상 41개 기관
 - 과거 5년간 부채증가를 주도한 12개 기관을 중점관리
 - 구분회계, 부채관리노력 평가, 사업관리 개선 등 제도적 기반 구축

③ 방만경영 개선

- 집중관리를 통해 방만경영 행태를 조기 해소
 - 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리대상 기관(20개)을 중심으로 조기에 복리후생의 정상화를 추진
 - 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 조정 등 상시적 기능점검

④ 추진체계

- 부채와 방만경영 행태를 실효성있게 관리할 수 있는 범정부적 추진·점검체계를 구축
 - 공운위의 역할 강화하고 민간전문가, 기재부·주무부처가 참여하는 범정부체계를 구축

(3) 평가적 의견

- 일부 개혁안은 긍정적이지만, 공공기관 문제에 대한 근본적 원인의 진단과 관련 부처들의 책임성에 대한 논의 없는 대안은 실효성에 한계

- 공공기관의 핵심 문제에 대한 진단은 외면
 - 공공기관의 비정상 혹은 정상화의 의미가 무엇인지? 비정상을 예로서 제시된 방만경영과 급격한 부채 증가의 근본적 원인은 무엇인지에 대한 구체적 논거가 미흡
 - 공공기관이 직면한 현실적이고 핵심적인 문제인 낙하산 인사, 공공기관에 대한 정부의 과도한 관여, 경제성 낮은 정치적 사업의 무리한 수행, 낮은 요금에 대한 지적은 없음
- 정부의 과도한 통제와 기관의 낮은 자율성
 - 공공기관의 사업결정, 투자결정, 고위직 인사, 일반적 경영활동 등 경영 전반에 걸쳐서 주무부처의 세부적 통제를 받고 있음
 - 여기에 조직, 인사, 예산과 관련하여 기획재정부의 구체적 지침이 존재하며, 이것은 법령과 같아서 준수하지 않을 경우 불이익이 따른다는 점에서, 공공기관은 사업 운영을 위하여 어느 정도 자율성이 있는지 의문
 - 공공기관 방만경영은 공공기관, 주무부처, 기재부의 공동책임
- 정치적 결정, 잘못된 정부정책의 산물인 공공기관 부채
 - 정치논리만으로 무리하게 결정되거나 혹은 정부의 정책적 목적을 이유로 경제성 없는 사업이 결정되어 공공기관에 강제 할당되고
 - 소요 비용은 정부예산이 아닌 공공기관의 차입을 활용하고, 요금 인상은 물가안정, 정치적 이유 등으로 억제하고,
 - 그렇게 증가한 부채에 대해서는 공공기관의 방만경영의 결과라고 책임지라고 하는 것은 적절하지 못한 정부 정책임
 - 부채 급증기관으로 대표되는 수자원공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사 등의 부채는 대부분 지난 이명박 정부의 정치적 사업을 정부 재정지원 없이 떠안은 결과
 - 한국조세연구원(2011)에 따르면, 공기업에 대한 정부 통제가 강할수록 기업의 자율성은 떨어지고, 이것은 수익성의 하락으로 이어짐
- 부적절한 인사는 정부가 임명하고, 경영상 문제는 기관에 전가
 - 기관장, 상임이사, 비상임이사, 그리고 견제수단으로서 감사는 공공기관의 책임성 제고와 방만경영 방지의 핵심주체들임
 - 이들은 모두 대통령과 기획재정부, 주무부처가 사실상 선정, 임명하였는데, 이들 중 상당수는 적절한 자격을 갖추지 못한 낙하산 인사임

- 자격을 갖춘 적합한 인사가 공정한 절차를 거쳐서 임명되었다면, 이들은 임명의 정당성을 근거로 책임있는 경영활동을 할 수 있는데, 임명권자인 정부는 이들의 정당성을 처음부터 제거하여 임명함.
- 수 많은 통제장치, 그러나 제대로 작동하는 것은 드물어
 - 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 제도가 공운법상으로 이미 충분하게 설계되어 있지만, 제도들이 당초 의미대로 작동하지 않으며, 이와 같은 미작동 책임의 상당 부분은 관리주체인 정부에 있음
 - 또한 경영평가제도에서부터 공시제도, 감사제도, 각종 경영 지침 등 통제장치가 한 두 가지가 아님. 제도 부족이라고 보다는 제도 운영에 문제가 있으며, 따라서 책임의 소재를 명확하게 하는 것이 중요
 - 기획재정부의 공공기관 상임감사의 평가 결과, 감사의 전문성과 독립성 미흡이 최근 증대된 것으로 나타났으며, 특히 방만경영 예방을 위한 활동도 감소함. 모두 부적절한 낙하산 인사의 결과라고 할 수 있음

5. 핵심 이슈별 문제의 정리

- 현재 공공기관과 관련한 가장 핵심적인 이슈들인 부채, 낙하산 인사, 요금, 비경제적인 국책사업의 수행임. 방만경영도 이 이슈들로 귀결된다는 점에서, 여기에서는 이들을 중심으로 별도로 정리하였음

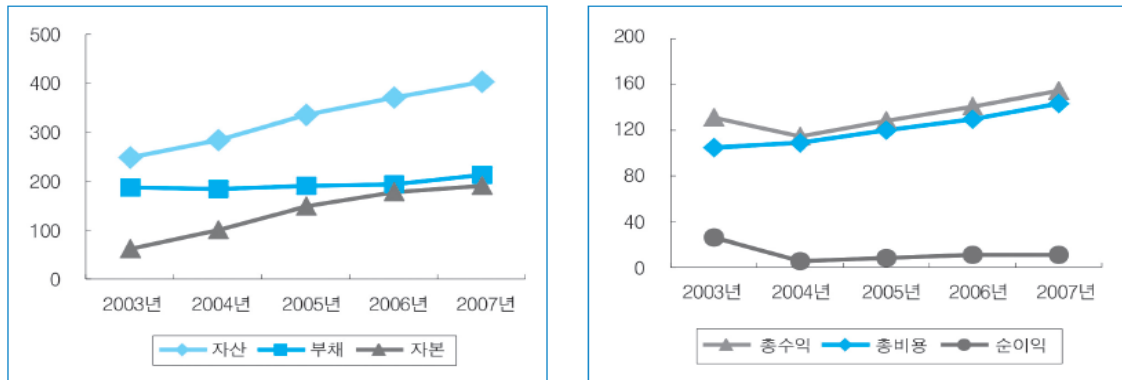
1) 부채

(1) 참여정부 하에서의 공공기관 부채

- 참여정부 하에서도 공공기관 부채가 일정하게 증가하는 것으로 나타났음. 다만 부채의 증가 이상으로 자산의 증가와 수익의 증가를 보이고 있음.

<그림 1> 참여정부하에서 공기업·준정부기관 결산 추이

(단위: 조 원)

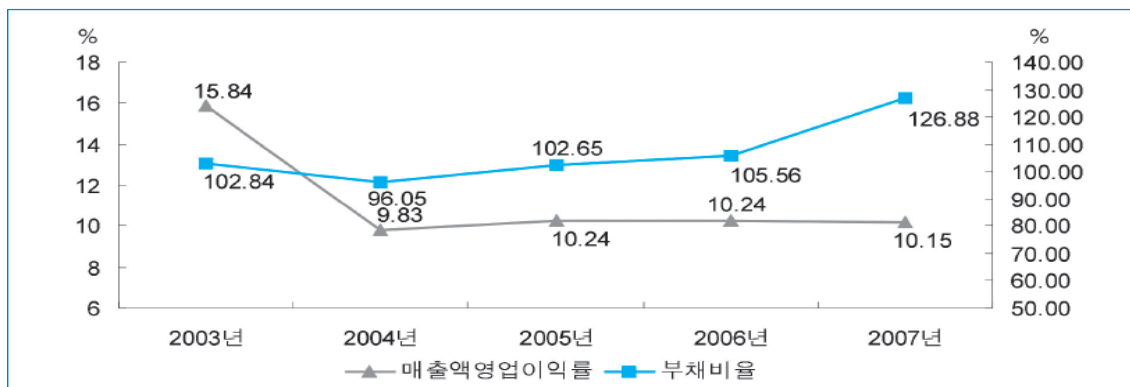


자료 : 감사원(2008). 공공기관 감사백서

○ 공기업 자회사의 증가와 부실 경영의 증대

- 감사원의 46개 공기업 분석 결과, 2003년 이후 신설된 자회사가 26개 (40%) 에 이룸
- 자산은 2003년 53조원에서 2007년 76조원(43% 증가)으로, 매출액은 2003년 23조원에서 2007년 35조원(52% 증가)으로 확대됨
- 부채 비율은 2003년 102%에서 2007년 126%로 상승, 매출액 영업이익률은 2003년 158%에서 2007년 101%로 하락하는 등 경영상태 악화

<그림 2> 공기업 자회사 안정성 및 수익성 지표 추이



자료 : 감사원(2008) 공공기관 감사백서

○ 참여정부 하에서 주요 공기업의 부채 증가의 원인

- 주택공사 : 임대주택 건설로 부채 29조 7천억원 증가
- 토지공사 : 행복도시, 신도시보상비 지급에 부채 16조 8천억원 증가
- 철도공사 : PSO 미보상 등으로 부채 1,491억원 증가

- 도로공사 : 고속도로 건설비 지원비율 축소로 부채 3조 6천억원 증가
- 철도시설공단 : 고속철도 건설 등 부채 3조 6,728억원 증가

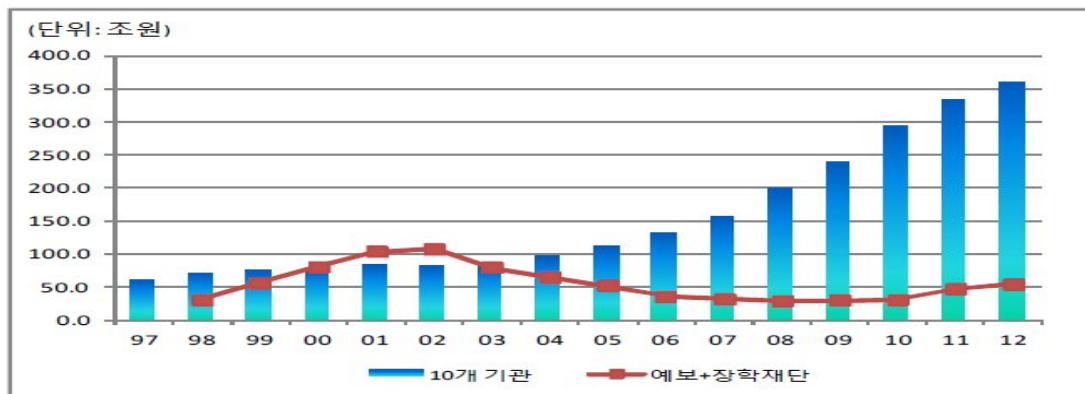
<표 7> 참여정부 하에서의 주요 공기업 부채 증가

공공기관	2003	2004	2005	2006	2007
주택공사	101,285	171,646	219,963	309,285	398,736
토지공사	102,255	109,356	123,868	195,016	270,353
철도공사	-	-	57,994	56,157	59,485
도로공사	141,700	142,657	154,377	162,139	174,548
수자원공사	21,325	19,186	18,141	17,436	15,756
철도시설공단	-	63,097	71,962	82,958	99,825
합 계	366,565	505,942	646,305	822,991	1,018,703

(3) 이명박 정부 하에서의 공공기관 부채

- 2008년 이명박 정부 집권 이후 공기업 부채가 급증
 - 국민의 정부 하에서는 경제위기 극복 등을 목적으로 한 공공기관 민영화 등으로 인하여 부채가 일정하게 유지
 - 2008년 이명박 정부 집권 이후 부채가 급격하게 증가

<그림 3> 역대 정부 하에서의 공기업 부채 증가



- 공기업의 국책사업 수행과 부채의 증가
 - 이명박 정부 이후 급격하게 증가한 공공기관 부채는 대부분 정부의 정치적, 정책적 목적의 국책사업의 수행과 관련되어 있음

<표 10> 이명박 정부 하에서의 주요 사업별 공기업 부채 증가

전년대비 증감규모	'08	'09	'10	'11	'12	증감누적
< 전체 >	32.7	34.7	31.1	36.3	34.4	169.2
(예보)예금보험기금사업	△0.2	0.0	△0.1	10.4	12.0	22.1
(한전)전력공급사업	4.3	2.4	3.4	3.9	5.4	19.4
(LH)보증자리	1.4	1.9	4.0	4.3	3.5	15.0
(LH)신도시·택지	2.9	6.5	5.0	△0.4	0.3	14.3
(LH)주택임대	4.2	4.7	0.1	1.3	3.8	13.9
(가스)국내천연가스사업	6.8	0.4	0.5	2.3	1.2	11.3
(한전)발전자회사발전사업	2.8	2.1	0.4	3.1	2.8	11.2
(석유)해외자원개발사업	1.0	3.0	2.8	2.6	0.0	9.5
(도공)고속도로	2.8	1.6	1.6	1.0	0.6	7.6
(수공)4대강	-	0.1	3.1	3.1	0.8	7.1
(LH)기타사업	4.4	6.2	△2.4	△0.8	△0.8	6.6
(장학재단)일반학자금대출	-	1.3	1.7	1.2	0.4	4.5
(코레일)철도운송사업	0.9	0.4	1.0	0.7	1.0	4.1

- 공공기관 부채는 다양한 요인에 의하여 발생하는데, 일반적으로 국가 정책, 요금 규제, 그리고 외부 환경 요인에 의하여 발생
 - 예를 들어 가스공사의 경우, 이명박 정부가 추진하였던 공공기관 해외사업 확대, 정부의 요금규제, 환율 등 다중적 요인에 의하여 발생했음

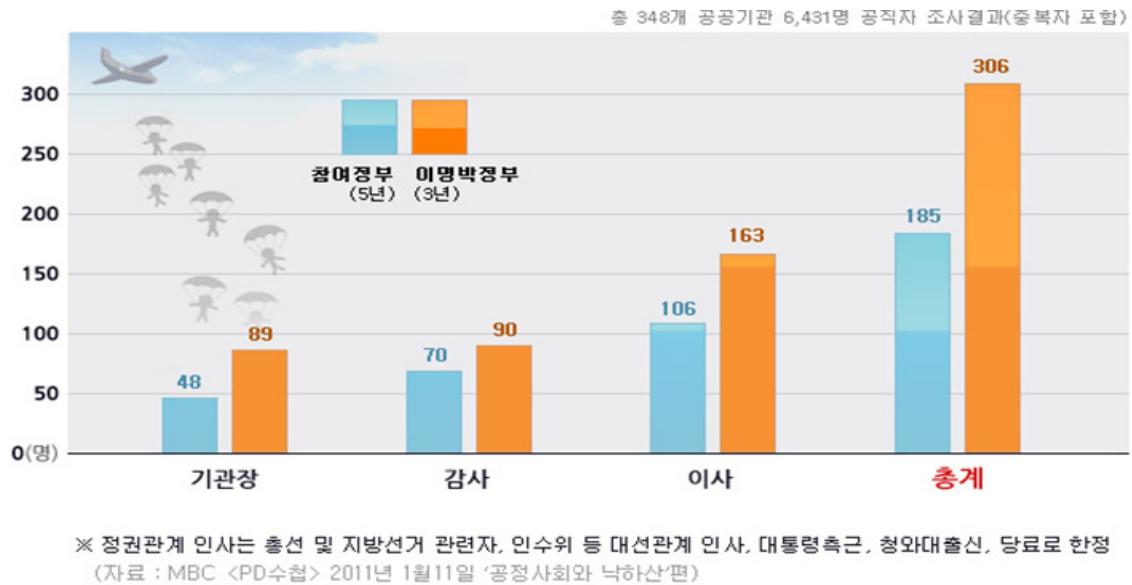
<표 11> 주요 공기업 부채 발생 원인의 분류

기관	국가정책	요금규제	외부환경
도로공사	고속도로 건설	통행료 규제	
가스공사	해외자원 개발	연료비 연동제	유가, 환율
철도공사	시설투자, 적자노선	철도요금 규제	
전력공사		전기요금 규제	유가(연료비)
LH	보증자리, 임대, 혁신	분양가 규제	부동산 경기
수자원공사	4대강, 아라뱃길	댐용수, 상수도 요금	

2) 낙하산 인사

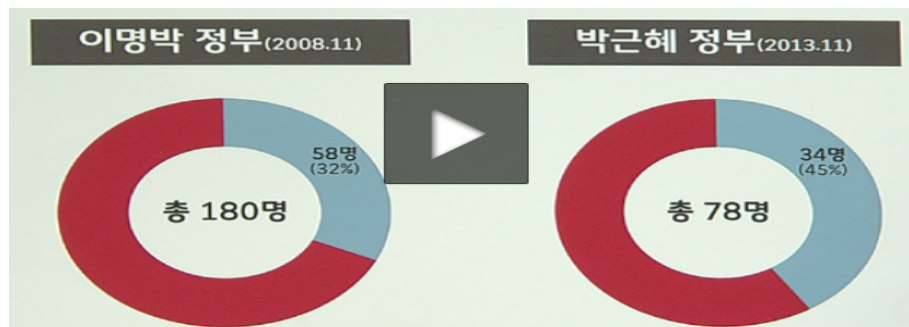
- 참여정부 5년과 이명박 정부 3년을 비교한 것이지만, 이명박 정부 하에서의 낙하산 인사가 참여정부의 배 가까이 됨.

<그림 4> 참여정부의 이명박 정부의 낙하산 인사 비교



- 박근혜 정부 하에서 오히려 급증한 낙하산 인사
 - 집권 초기인 2013년 11월 기준으로 이명박 정부와 비교한 결과, 공공기관 인사의 45%가 낙하산 인사로 임명되는 등 문제가 더욱 더 심각해짐

<그림 5> 이명박 정부와 박근혜 정부의 낙하산 인사 비교



자료 : JTBC TV 20131122 (금)

- 공공기관 상임감사에 대한 낮은 평가
 - 기획재정부의 평가대상 감사 중 절반 정도만 양호 이상의 평가를 받았으며, 절반은 양호하지 못한 평가를 받음.

<표 12> 양호 이상 평가 등급의 기관수

유형	2010	2011	2012
공기업 1	9/10	8/10	8/10
공기업 2	3/9	8/15	8/15
기금관리형	7/13	7/13	8/12
위탁집행형	4/15	9/15	6/15
강소형	0/6	0/6	1/6
전체	23/53(43.4%)	32/59(54.2%)	31/58(53.4%)

- 방만경영에 대한 예방활동과 재발방지 노력이 가장 부정적인 평가를 받아서 전체 평가대상 감사의 27.5% 만이 양호 이상 평가를 받음
- 감사의 전문성과 독립성, 투명경영도 부정적 평가가 많음. 평가대상 감사의 39.6%만이 양호 이상의 평가를 받음

<표 13> 세부 평가지표별 평가결과(B0 이상)

평가지표	2010	2011	2012
1. 감사 전문성·윤리성·독립성 확보	25/53(47.1)	28/59(47.4)	23/58(39.6)
2.. 내부통제 기능강화	25/53(47.0)	30/59(50.8)	29/58(50.0)
4. 방만경영 예방활동과 재발방지	28/53(52.8)	9/59(15.2)	16/58(27.5)
5. 경영지침준수 등 감사활동,사후관리	24/53(45.3)	30/59(50.8)	25/58(43.1)
6. 투명·윤리 경영 노력	29/53(54.7)	28/59(47.4)	23/58(39.6)

3) 공공기관의 요금

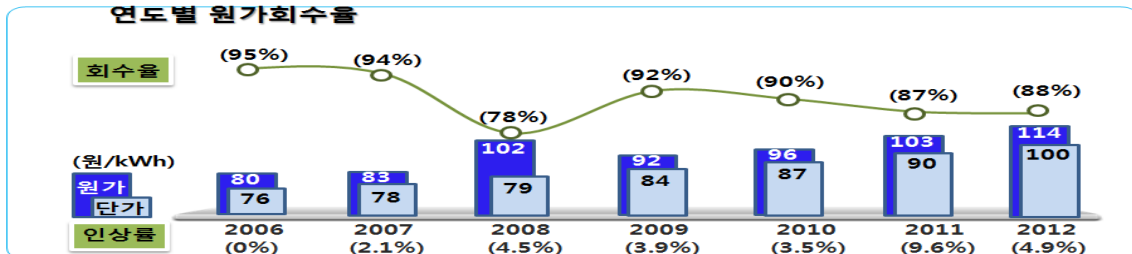
- 한전, 도로공사, 가스공사 등 부채 과다 공기업은 모두 수익 창출방법으로 요금에 의존하고 있다는 점에서, 적정 요금은 부채관리에 필수
- 공공요금의 낮은 원가 보상을
 - 원가 산정의 적정성 논란이 있지만, 주요 공공요금의 원가보상율은 70-80% 수준에 머물고 있어서 부채의 중요한 유발요인임

<표 14> 공공요금 원가보상율과 부채규모(비율)

분야	전기	가스	도로	철도	수도
요금 원가보상율	884%	872%	817%	762%	815%
부채규모(조원)	951	323	253	143	138

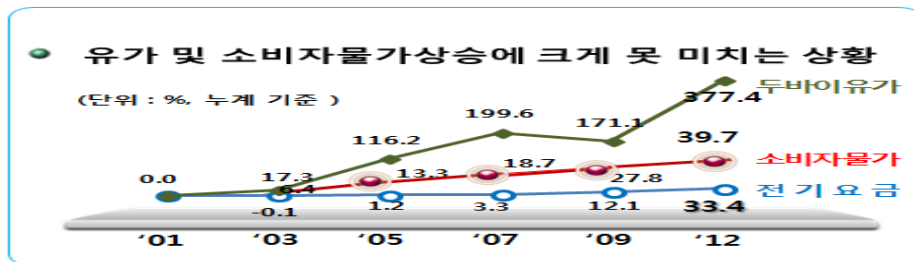
- 예를 들어서 한전의 경우, 낮은 원가 회수율에도 불구하고 전기요금 인상율은 최근을 제외하고 낮은 수준으로 유지되고 있어서 문제가 심각함

<그림 6> 한국전력의 연도별 원가 회수율



- 또한 전기요금에 영향을 미치는 유가는 지속적으로 상승하였지만, 전기요금은 오랫동안 낮은 수준을 유지하고 있는 것으로 나타남

<그림 7> 유가 등 관련 요인의 변동과 전기요금의 변동



- 요금 수준의 적정성
 - 국가별로 상황이 달라 일률적 비교는 어렵지만, 대체로 우리나라 전기요금은 낮은 것으로 평가됨
 - OECD는 물론 아시아 경쟁국과 비교해도 낮은 수준임. 반면 GDP 대비 1인당 소비량은 미국 다음으로 높은 수준임

<표 15> 주요국 전기요금 비교

구 분	한 국	일 본	미 국	프랑스	영 국	대만
자국통화/kWh	90.32	16.82 ¥	9.99 ¢	0.1002 €	9.32 페니	2.6001
원화기준(원/kWh)	90.32	249.8	115.21	149.71	165.64	99.53
(요금수준, %)	(100)	(277)	(128)	(166)	(183)	(110)

자료: 한국전력, 2013

<표 16> 주요국 전력소비량 비교

구 분	한국	일본	미국	영국	프랑스	독일	OECD
GDP대비전력소비량 (kWh/US\$)	0.4749 (100)	0.2219 (47)	0.3111 (66)	0.1465 (31)	0.2096 (44)	0.1934 (41)	0.5659 (56)
1인당 전력소비량 (kWh)	10,236 (100)	7,945 (78)	13,156 (129)	5,523 (54)	7,240 (71)	7,189 (70)	8,183 (80)

자료: 한국전력, 2013

4) 경제성 낮은 국책사업의 과도한 수행

- 낮은 원가보상율도 문제지만, 더 심각한 것은 경제성이 매우 낮은 사업을 과도하게 수행함에 따라서 부채가 더욱 더 심각해진 것임. 이와 관련한 문제로서 예비타당성조사제도의 적절성에 대한 논의가 필요함
- 기획재정부는 공공건설사업의 효율적 예산편성 등을 위해 예산 편성단계에 예비타당성조사 제도를 도입(예산회계법, 1999년), 확대 적용하고 있음(국가재정법, 2009년). 그러나 부적절한 투자 결정으로 인하여 예산이 낭비되고 공공기관의 부채가 증가하였음
 - 과도한 편익 추정과 불충분한 재원에 근거한 사업 추진
 - 부적절한 사전 타당성 분석과 사후 평가장치의 부재
 - 국가, 공공기관의 재정 건전성을 저해하는 대규모 공공투자사업
- 대규모 SOC 등에 의한 투자는 반드시 경제성만을 고려할 수 없으며, 지역경제 파급효과나 지역균형개발 등도 반영하고 있지만, 과도하게 경제성이 낮은 사업에 대한 투자로 보다 심각한 문제를 야기함
- 경제성 낮은 사업의 시행
 - 1999-2011년 기간 동안 시행된 평가대상 SOC사업 330건 중 경제성이 없으나 종합평가 시 시행 판정이 난 경우는 59건으로 약 18%에 달함
 - 특히 이명박 정부 들어와서 그 건수는 이전 정부와 비교하여 약 2배 가까이 증가하였음. 그 만큼 부채 유발 가능성이 높을 수 밖에 없음

<표 17> 사업 유형별 경제성 평가 결과와 시행 여부

구 분		계	시행 (AHP \geq 0.5)	미시행 (AHP<0.5)
도로	B/C \geq 1	84	81	3
	B/C<1	112	34	78
	합계	196	115	81
철도	B/C \geq 1	41	40	1
	B/C<1	57	21	36
	합계	98	61	37
공항	B/C \geq 1	2	2	0
	B/C<1	3	0	3
	합계	5	2	3
항만	B/C \geq 1	21	21	0
	B/C<1	10	4	6
	합계	31	25	6

<표 18> 연도별 경제성 없는 사업의 시행 결정 건수

구 분	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
B/C<1, AHP \geq 0.5	2	0	4	4	1	10	6
구 분	2006	2007	2008	2009	2010	2011	총계
B/C<1, AHP \geq 0.5	3	8	4	13	3	1	59

- 과도한 수요 예측에 근거한 사업 타당성의 무리한 확보
 - 최근 논란이 된 신분당선의 경우, 당초 일일평균 이용객을 228,444명으로 예측(2004)했지만, 2013년 현재 이용객은 110,007명으로 52% 오차 발생
 - 서울 지하철 7호선 연장구간(온수-부평구청)의 경우, 당초 133,672명으로 예측(2002)하였지만 실제로는 89,842명에 그쳐서 오차율이 33%에 이름
- 예비타당성 조사가 과도하게 면제되는 대형 국책사업
 - 국가재정법상 예비타당성조사 면제는 법률상 9개 항목인데, 지난 5년간 (2008-2012년) 6가지 사유로 68개 사업 53조 8천억 원이 면제되었음

<표 20> 면제가 적용된 주요 사례(2008-2012)

면제사유	갯수	예산(억)	대표 사업
재해·안전으로 시급을 요하는 사업	13	155,619	4대강 살기기 사업(09), 다대포항 방파제 건설(10) 등
법령에 따라 추진하는 사업	22	135,734	소방방재 교육연구단지건립(09), 국립중앙의료원(10) 등
예타 실익이 없는 사업	27	181,044	서울~세종고속도로(08), 새만금 신항(09), 포항~영덕고속도로(09) 등
기획재정부 장관이 정하는 사업	2	8242	글로벌대학 캠퍼스 건립사업(09), 부산혁신도시 해양융복합(11)

6. 민주당의 정책방향과 추진과제

1) 공공기관의 본질로 돌아가야 : 공공기관의 자율성과 책임성의 조화

○ 공공기관에 대한 상시적, 지속적 개혁은 필요

- 공공기관 개혁의 필요성은 늘 상존함. 그러나 이것이 특정한 정권의 정치적 관점에 의하여 자의적으로 재단되어서는 안됨
- 국민의 관점에서 제대로 논의되고, 근본적인 원인에 대한 심도있는 검토가 이루어질 때 지속가능한 개혁, 적절한 성과 확보하는 개혁이 가능
- 이를 위해서는 무엇보다도 먼저 공공기관이 왜 존재하는지, 공공기관의 정상적 운영을 위해서는 무엇이 필요한지에 대한 근본적 검토 필요

○ 공공기관의 설립 목적과 역할의 재인식

- 공공기관을 설립하는 가장 기본적 목적은 공공성이 높은 사업을 정부가 아닌 기업적 특성을 가진 공적 기업(즉 공기업)을 통하여 안정적으로 생산, 공급하는데 있음.
- 공적 기업은 정부를 의미하는 것이 아니라, 기업이되 공적인 소유권, 즉 정부의 소유권을 인정하는 것을 의미함. 즉 소유권은 정부에 있되, 운영은 기업적 방식으로 됨을 의미함(이것은 특히 OECD의 공공기관 지배구조 가이드라인에서 강조하고 있는 부분임. 경영 자율성이 필요한 이유임

- 정부 역할과 공공기관 역할의 재정립 : 정부-공기업간 균형성 확보
 - 적절한 수준의 재화가 적정 가격으로 안정적으로 공급되도록 유지하는 것이 정부가 공공기관에게 요구하는 책임성의 본질적인 내용임
 - 정부의 공공기관에 대한 책임성 요구가 명확하게 제시된 가운데, 이것의 효율적 달성을 위한 노력이 공공기관에게 요구됨. 공공기관은 정부와 비교하여 효율성이 높을 것을 전제하며, 이것이 공기업 설립 목적임. 따라서 기업적 효율성을 높이기 위한 노력은 공공기관의 몫이며, 이것이 공공기관에게 부여되어야 할 자율성의 본질적 내용임
- 공공기관의 자율성, 책임성 확보를 위한 적절한 장치의 마련
 - 공공기관에 부여된 자율성이 책임있게 수행되기 위한 별도 장치가 요구됨. 대표적으로 기관장, 상임이사, 감사 등 임원진의 적절한 임명, 공공기관 경영평가, 공시제도, 감사제도 등임
 - 그러나 공공기관은 여러 측면에서 자율성이 제약됨. 정관에 열거된 것 이외에 정부요구 사업을 해야 하며, 높은 부채비율에도 불구하고 원가를 보상할 수 있는 요금을 부과할 수 없음. 이와 같은 것들에 대한 자율성을 갖지 못한 공공기관에 대해서 책임성을 묻는 것은 한계가 있음

2) 바람직한 공공기관 개혁과제

(1) 부적격한 낙하산 인사의 금지와 임원의 자격 기준 구체화

- 적절한 자격을 갖춘 인사가 임명될 수 있도록 공공기관의 운영에 관한 법률에 임원의 구체적인 자격 기준을 열거하도록 함
- 임원 선출을 위하여 구성하는 임원추천위원회가 정상적으로 운영되도록 공익을 대표하는 외부의 독립적 인사가 참여하도록 법제화함
- 공공기관 중 국가적 중요성이 높은 대형 공공기관(예를 들어서 한국전력, 한국토지주택공사 등)의 기관장에 대해서는 국회 인사청문회를 적용함

(2) 감사의 독립성 확보와 감사위원회의 확대

- 감사로서의 선임 기준의 구체화와 더불어, 감사가 기관장과 독립적인 지위에서 감사로서의 고유한 활동을 독립적으로 수행할 수 있도록 독립적 지위와 권한을 부여함

- 이를 위하여 감사실 조직, 인사, 예산 등에 대해서 감사에게 실질적인 권한을 부여하도록 함
- 특히 정치적 임용이 갖는 부작용의 방지를 위하여, 정당인의 경력이 있는 경우에는, 일정 기간(예를 들어서 3년 정도) 감사로서 선임될 수 없도록 하는 방안도 논의 가능함
- 현재 일정 규모 이상의 시장형 공기업에 대해서만 감사위원회를 둘 수 있도록 하고 있는데, 이를 규모가 크고 중요한 준정부기관으로 확대하는 방안도 논의 가능함

(3) 임원의 임기 보장 및 능력에 따른 임기 연장

- 현재 기관장과 감사의 임기는 각각 3년과 2년임. 그리고 이 임기마저도 정권의 변동에 따라서 제대로 지켜지지 않고 있음
- 전임 정부에 의한 낙하산 인사라는 이유로 임기가 보장되지 않는 등 낙하산 인사-임기의 단축이라는 악순환에서 벗어나지 못하고 있다는 점에서, 낙하산 인사의 근절과 더불어 임기의 보장이 필요함
- 또한 성과가 일정 기준 달성한 경우, 임기를 연장하여 공공기관에 대한 지속가능한 성장이 이루어지도록 함
- 기관장 해임시 국회내 관련 소관 상임위 동의를 구하는 절차를 마련함

(4) 공공기관운영위원회의 대표성 확보와 독립성 제고

- 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라서 공공기관이 주무부처의 과도한 간섭에서 벗어나 책임있게 자율적으로 운영될 수 있도록 공공기관운영위원회가 설치, 운영되고 있음
- 그러나 공공기관운영위원회가 제대로 작동하지 않는 것으로 평가되고 있음. 예를 들어서 공공기관의 임원 선출과 관련하여 결정적인 기능을 수행하는 공공기관운영위원회가 거수기 역할밖에 하지 못하고 있다는 것임
- 공공기관운영위원회의 위원들이 정부의 입장만을 대변하는 인사들로 구성되어 있어서 부여된 기능을 독립적으로 수행하기 어려운 구조임
- 공공기관운영위원회의 위원에 공익 대표자, 야당 추천인사 등이 참여할 수 있도록 하여 공공기관운영위원회의 대표성 및 독립성을 확보할 필요가 있음. 공공기관운영위원회의 위원장을 외부인사가 담당하도록 함
- 공공기관에 대한 지배구조의 개선과 운영의 독립성과 공정성 확보를 위

하여 공공기관운영위원회를 총리실 산하로 두는 방안도 검토 가능함.

- 다만 이 경우, 위원회의 독립성과 전문성 확보를 위하여 반드시 야당이나 노조 등이 추천하는 인사가 위원으로 참여할 수 있도록 함

(5) 과도한 정치적 사업의 금지와 사업 타당성 강화

- 최근 공공기관 부채가 급증한 주된 원인은 정치적 목적을 가진 사업을 과도하게 추진한 탓임
- 공공기관의 부채를 과도하게 유발하는 사업에 대해서는 엄격한 예비타당성 평가를 적용하도록 함. 즉 B/C가 1 이하인 사업의 경우, 보다 엄격한 심사가 이루어지도록 함.
- B/C가 1 이하임에도 불구하고 공공성이나 지역개발 등을 목적으로 사업을 수행할 경우, 국가가 일정 수준 이상의 재정적 부담을 담당하도록 함
- 기채 승인을 강화하여 부채관리가 엄격하게 이루어지도록 함. 즉 사업비를 쉽게 조달하기 위한 기채 발행을 엄격하게 심사하며, 심사시 주무부처와 기획재정부가 공동으로 심사함. 이를 위하여 기관별 설립법을 개정함

(6) 적정 원가보상의 유지와 합리적 요금의 산정

- 적정한 원가의 보상이 확보되지 않는 한 이들 공기업이 과도한 부채에서 벗어나는 것은 요원하다고 할 수 있음
- 일부 공공요금의 경우 주요 선진국들의 경우와 비교하여 상대적으로 낮은 측면도 있다는 점에서, 적정한 수준의 요금 유지 등 적정 수준의 원가 보상 유지에 대한 논의가 필요함
- 물론 원가보상의 적정성에 대한 논의가 가능하기 위해서는 원가가 적정하게 산정되는지, 그리고 원가 절감을 위한 기관의 적극적 노력이 이루어지고 있는지에 대한 논의가 전제되어야 함

(7) 과도한 복리후생과 불합리한 단체협약 등의 개선

- 일반 국민들로서는 상상하기 어려운 복지가 이루어지는 공공기관들도 다수 존재한다는 점에서, 적정한 복리후생 수준에 대한 객관적이고 엄격한 점검이 필요함
- 공공기관의 존립의 근거는 공공기관이 아닌 바로 국민들의 입장과 눈높

이에 의해서 결정되어야 한다는 점에서, 과도한 복리후생 및 방만경영에 대한 개선은 반드시 이루어져야 할 것임

- 과도한 복리후생이 부적절한 낙하산 인사에 의하여 발생한 부분도 많은 점에서, 이것은 낙하산 인사의 금지와 더불어 시행되어야 할 것임
 - 표준 복리후생 기준을 설정하여 가이드라인으로 제시하며, 이를 일정 기준 이상 초과하기 위해서는 해당 기관이 확보한 성과가 일정 기준 이상인 경우에만 가능하도록 함(복리후생 일몰제 도입)

(8) 대형 국책사업에 대한 책임성 강화

- 정치적 혹은 정책적 판단에 따른 대형 국책사업의 수행에 따라서 공공기관의 부채가 급격하게 증가하였음
- 대형 국책 사업의 문제에도 불구하고 책임성 소재 논란이 있다는 점에서, 정치권, 정부, 공기업의 책임성 명확화가 필요함
- 정부가 제시한 바와 같이, 구분회계제도 도입을 확대하여 사업별 성과와 책임 소재를 명확화할 필요가 있음
 - 물론 앞서 언급한 예비타당성 제도의 강화를 통해서도 일부 가능함

(9) 공공기관 인사 개방성 확대

- 외부 전문가가 활발하게 영입될 수 있도록 일정 계급 이상의 중간 간부직이 외부에 개방되도록 함
 - 공무원 개방형 직위제와 유사하게 운영이 가능할 것임

(10) 공공기관 성과관리제 강화

- 기 도입된 성과연봉제 등을 합리적으로 운용할 필요가 있음
 - 기관 특성 및 업무 특성 반영하여 성과관리체계 재정비
- 성과 평가결과에 따라서 인사, 보수가 결정되도록 체계적으로 연동화함
- 성과평가위원회의 위원은 절반 이상이 공공기관 외부 인사가 담당하도록 구성

(11) 기획재정부 경영평가와 총리실 정부업무평가의 연계

- 정부 정책의 상당부분은 공공기관을 통하여 수행되기 때문에 정부 정책과 공공기관 사업은 밀접하게 연결되어 있음
 - 그러나 이에 대한 평가는 기획재정부의 공공기관 경영평가와 국무총리실의 정부업무평가로 이원화되어 별개로 이루어짐
- 총리실 정부업무 평가에 관련 정책을 수행하는 산하기관의 경영평가결과를 반영하여 주무부처로서의 정책과 사업 책임성을 담보하도록 함
 - 다만 이것이 해당 공공기관의 자율성을 억제하지 않도록 함.

(12) 공공성과 효율성을 조화시키는 경영평가제도 마련

- 공공기관의 책임성을 제대로 확보하기 위해서는 일정 수준의 자율성을 확보하고 있어야 할 것임. 자율성이 없는 가운데 책임성, 효율성만 강조할 경우, 그 성과가 지속성을 확보하기는 어려움
- 기업으로서 효율적 경영활동이 가능하도록 자율성을 확보해주되, 엄격한 성과평가에 기초하여 책임성을 명확하고 엄정하게 물을 수 있도록 함
- 자율성을 보장하기 위하여 일정 규모 이상의 대형 사업 수행 시 주무부처만이 아니라 반드시 기관의 의견, 기타 외부 전문가의 의견이 투명하고 균형있게 반영되도록 제도화함(예타를 강화하는 것도 한 방편임)
- 국민에게 보편적 서비스를 제공해야 하는 주요 공기업에 대해서는 공공서비스 가이드 라인을 설정

(13) 공공기관 사업 일몰제 도입

- 공공기관이 수행하는 사업에 일몰제를 적용하여, 일정 수준 이상의 성과가 확보되지 않는 경우 해당 사업을 폐지하도록 함
- 사업의 안정성 확보를 위하여 사업별로 일몰제 적용 기한을 차별적으로 설정하며, 최소한 5년은 기본적으로 사업기간을 보장함.
- 일정 규모 이상의 사업에 대해서 사업 초기에 일몰제 적용 여부를 결정하며, 일저 규모 이하의 사업에 대해서는 일몰제 적용 여부를 기관이 자율적으로 결정할 수 있도록 함

참고문헌

- 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(2013). 공공기관 합리화 정책 방향
- 김준기(2011), 정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구, 한국조세연구원, 공공기관과 국가정책.
- 김지영·유정숙(2011). 공공재 생산의 재원구조와 가격결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로, 한국조세연구원.
- 김지영(2010), 경영평가제도와 공기업의 수익성, 한국조세연구원, 재정포럼.
- 김 철(2013). 박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망. 사회공공연구소 이슈페이퍼 2013-02.
- 박영범(2010), 공공기관 노사관계 선진화의 성과와 향후 과제, 한국조세연구원, 공공기관 동향.
- 박진 (2012). 공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안, 한국조세연구원.
- 송대희(1983). 공공성의 의의와 공기업 관리정책방향.
- 윤태범(2013). 공공기관 합리화 정책의 성과와 과제. 한국정책학회 동계학술대회 발표 논문(2013.12.)
- 윤태범(2012). 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제. 박진·하태욱 편. 공공기관과 국가정책 한국조세연구원.
- 윤태범 외(2002). 공공부문 개혁의 성과평가와 성과에 대한 국민의 인식 차이의 원인분석에 관한 연구
- 한국조세연구원(2009), 공공기관 선진화를 위한 정책과제.
- 한국조세연구원(2010), 공기업의 국민경제적 기여도.
- 한국조세연구원(2010), 2010 공공기관과 국가정책.
- 한국조세연구원(2011), 공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래
- 한국조세연구원(2011), 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
- 한국조세연구원, 2013. 新정부의 공공기관 정책방향(안). 정책토론회 발표자료
- 한국조세연구원(2013). 공공요금 결정방식의 문제점 및 개선방향, 이슈 & 토크(2013.6.24)

토론문

- 조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)
- 박용성 (단국대학교 행정학과 교수)
- 김 철 (사회공공연구소 연구위원)

공기업 정책방향과 추진과제 토론문

조임곤 (경기대학교 행정학과 교수)

윤태범 교수님의 아래와 같은 지적에 동의합니다

- 1) 공공기관의 본질로 돌아가야 : 공공기관의 자율성과 책임성의 조화
 - 공공기관에 대한 상시적, 지속적 개혁은 필요
 - 공공기관의 설립 목적과 역할의 재인식
 - 정부 역할과 공공기관 역할의 재정립 : 정부-공기업간 균형성 확보
 - 공공기관의 자율성, 책임성 확보를 위한 적절한 장치의 마련
- 2) 바람직한 공공기관 개혁과제
 - (1) 부적격한 낙하산 인사의 금지와 임원의 자격 기준 구체화
 - (2) 감사의 독립성 확보와 감사위원회의 확대
 - (3) 임원의 임기 보장 및 능력에 따른 임기 연장
 - (4) 공공기관운영위원회의 대표성 확보와 독립성 제고
 - (5) 과도한 정치적 사업의 금지와 사업 타당성 강화
 - (6) 적정 원가보상의 유지와 합리적 요금의 산정
 - (7) 과도한 복리후생과 불합리한 단체협약 등의 개선
 - (8) 대형 국책사업에 대한 책임성 강화
 - (9) 공공기관 인사 개방성 확대
 - (10) 공공기관 성과관리제 강화
 - (11) 기획재정부 경영평가와 총리실 정부업무평가의 연계
 - (12) 공공성과 효율성을 조화시키는 경영평가제도 마련
 - (13) 공공기관 사업 일몰제 도입

우리나라 공기업 정책으로서 평소에 생각해 온 것을 몇 가지 적어 봅니다.

우리나라 공기업의 가장 큰 문제는 낙하산 인사입니다. 낙하산 인사의 가장 큰 단점은 낙하산 인사로 내려온 인사가 공기업의 운영보다는 낙하산으로 내려 보낸 곳의 상황에 관심을 갖는 다는 점입니다. 또한 잘못된 낙하산 인사를 노조에서 지적하는 경우 이를 회피하게 잘못된 이면 합의를 한다는

것입니다.

부적합한 낙하산을 구분하는 것도 어렵고 공직재취업 등의 일정 기준으로 제한하는 경우의 엄청난 파급효과 등을 고려할 때, 그리고 우리의 정치적 상황을 고려할 때, 낙하산 인사를 양성화하고 어떻게 하면 낙하산 인사가 공기업 경영에 관여하지 못하도록 하는 방안이 오히려 적합하다고 생각합니다.

이러한 방안으로 이사회에 낙하산인사를 보내고 경영간섭은 배제하고, 이사회에서 임명된 사장이 경영에 책임을 지는 옛날 방식으로 빨리 회귀하여야 합니다. 이사회의 역할은 사장의 선임과 사장의 경영이 나뉘었을 때 해임하는데 권한이 집중되어야 한다고 생각합니다.

또한 요원한 이야기이지만, 이사회 구성에서도 정당배분도 필요하고, 중요한 공기업의 경우는 이사회 임기는 9년으로 하는 등 장기적으로 운영하는 것이 필요하다고 봅니다. 또한 이사들의 교육훈련도 중요하다고 봅니다.

두 번째로 큰 문제는 부채입니다. 부채의 증가를 막기 위하여, 공기업의 사업에서 공기업 자체가 추진한 사업인지, 또는 외부에서 추진한 사업인지를 구분하고 외부에서 추진한 사업의 경우는 이를 추진하게 하도록 한 사람을 명시하여 이러한 사업이 공기업 부채에 얼마나 기여하였는지를 일반인에게 공개하도록 하는 것입니다. 원칙적으로 외부에서 추진을 하도록 했더라면 여기에 대한 비용이 따라와야 하지만 이렇게 되기가 어려운 것 같습니다. LH 부채에서 이러한 꼬리표를 달았더라면 현재와 같은 상황까지는 오지 않았을 것이라고 생각합니다.

세 번째로 부채와 연관되는 것으로 요금에 대한 엄격한 원칙의 준수가 필요합니다. 공기업은 공공성과 기업성을 추구하는 것인데, 현재는 기업성이 많이 손상되어 있습니다. 기업성은 100년 후에도 공기업이 존재하는 것으로 쉽게 이해 할 수 있는데, 현재와 같은 요금구조에서는 기업성이 충족될지는 의문입니다. 이러한 측면에서 미국의 독립규제위원회 설립에서 우리는 시사점을 찾을 수 있습니다. 미국은 요금결정권을 사법부, 의회, 지방정보로 하다가 독립규제위원회로 가는 시행착오를 겪었습니다.

우리도 요금의 결정에서 독립적인 위원회가 하고, 정부와 공기업은 손을 떼도록 하는 것이 필요합니다. 만일 한전이 요금 인상안을 제시하면 이 위원회에서는 과거 몇 년간의 자료를 요구하여 얼마만큼의 요금인상이 타당한지를 결정할 수 있습니다. 경영평가 성과급에 대한 논란도 이러한 요금 검토에서 자연적으로 해소될 수 있을 수 있습니다.

경영평가와 관련하여서는 경영공시 등 정량적인 지표로 가는 것이 바람직하다고 생각합니다

마지막으로 정부는 공기업 소유 지분에 대한 정책을 명확히 밝히고, 이는 여야가 합의를 하고 이를 쉽게 바꾸지 못하도록 하는 방안을 고려해야 합니다. 일본의 공기업들을 보면 우리의 공기업 미래를 볼 수 있습니다. 정부가 손을 놓아야 할 공기업이 있다면 장기적인 계획을 세우고 정리하도록 하여야 합니다. 이러한 공기업에서는 신규 임용을 금지하고, 명예퇴직, 계획적이고 합리적인 자산 매각, 전직 등의 방안이 필요합니다

“공기업 정상화 위한 정책방향”에 대한 토론문

박용성 (단국대학교 행정학과 교수)

공공기관 정상화를 위한 윤태범 교수의 발표문에 공감하며 특히 공공기관의 핵심가치인 자율성과 책임성을 어떻게 균형있게 조화시킬 수 있을가에 대한 핵심 문제를 언급하고자 함. 이는 “공공기관 정상화”라는 공공기관 정책의 전략적 방향성(strategic direction)을 어떻게 정의하느냐와 관련이 있음.

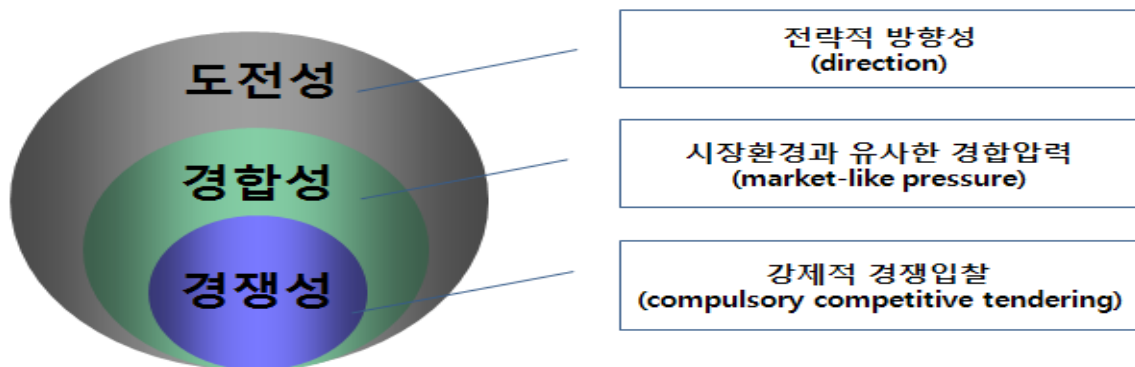
필자는 윤태범 교수가 비교분석한 역대정부의 공공기관 개혁정책의 흐름을 공공기관 정책의 이론적 근거로 공공기관의 자율성과 기능의 공익성을 강조하는 합리성에 기반한 목적이론(purpose theory), 환경의존모델과 제도주의 모델과 공공선택론(public choice) 또는 전략적 선택모델(strategic choice model)로 구분할 수 있다고 판단됨. 먼저 합리성에 기반한 목적이론에서 볼 때 공공기관의 정상화정책은 공공기관의 설립목적 부합성하도록 정상화하는 것이며 공공기관이 지향하는 방향과 설립목적을 핵심업무에 집중하도록 정상화하는 방향설정이 필요하며 공공선택론의 입장에서는 국민의 입장에서 효용을 극대화시키는 방향으로 공공기관 정상화정책을 자리매김할 수 있다.

다만, 현재 제시된 공공기관 정상화의 전반적인 방향설정은 시의적절하나, ‘정상화’ 목표의 모호성을 보다 분명히 하고 공공기관 개혁의 지속가능성을 담보하기 위한 이론적 논의를 선행하는 것이 필요하다고 판단됨.

따라서 필자는 공공기관의 정상화 목표, 즉 공공기관의 전략적 방향성은 공공기관의 공공성, 효율성, 책무성의 조화로 정의하고자 하며 공공선택론 또는 전략적 선택모델(strategic choice model)의 관점에서 조망하는 것을 강조함. 공공기관의 활동이 국민 또는 공공서비스 수혜자의 공통이익을 지향하는 보편성을 지향하며 이러한 공공기관의 설립목적을 달성하는 데 있어 효율성과 책임성가치를 함께 조화시켜 나가는 것이 중요함. 이는 현재 제기되고 있는 공공기관 정상화의 세가지 핵심이슈인 (i) 공공기관 부채감축, (ii) 공공기관의 방만경영, 그리고 (iii) 낙하산 인사 이슈이외에도 공공기관이 제공하는 공공서비스의 서비스 질 개선과 서비스 품질 제고를 유도하기 위한 체계적인 노력을 어떻게 지속시킬지 고민이 필요한 시점임.

공공서비스 공급방식의 개혁을 가장 충실하게 수행하고 있는 영국을 중심으로 가치검증제도(value testing scheme)의 활용방안과 공공서비스 공급체계 개선의 전략적 방향성과 기준을 살펴볼 필요가 있음. 영국은 공공기관정책의 전략적 방향성을 도전성, 경합성, 경쟁성 측면에서 추진한 바 있음

<그림> 공공기관 정책의 전략적 방향성 : 도전성, 경합성, 경쟁성



도전성(challenge)은 가장 넓은 개념으로서 공공기관의 정상화의 가장 기본이 되는 전략적 방향성임. 공공서비스 제공의 목적과 효과성(effectiveness), 공공서비스 전달방법(means)이 근본적으로 공공기관이 현재의 기능과 업무를 꼭 해야 되는지, 그리고 과연 올바른 방법으로 하고 있는지에 대한 질문을 줌.

시장경합성(contestability)과 경쟁성(competition)기준은 공공기관 기능의 시장성검증기법(market testing)에 경쟁성을 적용한 기준임. 이들 기준간의 상호관계는 도전성(challenge)⊃시장경합성(contestability)⊃경쟁성(competition)이라고 할 수 있음.

첫째, 공공기관 정책이 일회적이고 임시적인 방법에 의해 추진하는 것보다 공공서비스 공급체계에 대한 지속적이고 체계적인 진단체계에 따라 상시적으로 추진하는 것이 필요하며, 이러한 진단시스템은 가칭 '공공기관기능진단법' 또는 『공공서비스 품질을 위한 경쟁』 프로그램(Competing for Quality)을 영국 또는 일본사례를 벤치마킹하여 법제도화를 고려해 볼 시점임. 공공 서비스의 시장성을 검토 분석하여 그 결과에 따라 민간과 경쟁시키거나 또는 외부위탁화, 민영화하는 방법론의 제도화가 필요함.

둘째, 공공기관의 공공성, 효율성과 책무성을 적절하게 평가하는 제도의 확립이 필요함. 공공기관의 경영효율성 확보능력과 기관의 공공서비스 제공에 대한 책

임성을 어떻게 확보할 것인가의 문제가 매우 중요하며, 이를 위한 평가체계, 기법의 개발 및 기관의 책임성 확보장치를 마련하는 것이 필요함. 일률적으로 시장경쟁성을 주는 것이 아닌 기관의 시장상황과 소비자(시민)의 선택가능성에 따라 도전성, 경합성, 경쟁성을 부여하는 것에 대한 세부적인 전략을 제시하는 것이 요망됨.

셋째, 공공기관 정상화의 핵심이슈에 대한 각각의 진단과 대응방안의 마련이 필요함. 공공기관 부채감축의 원인을 공공성, 효율성, 책무성 기준에 견주어 볼 때 어떠한 부분에서 파생되었는지에 대한 부채원인에 대한 체계적 진단과 원인분석이 요구되며 이를 해결하기 위해 도전성, 경합성, 경쟁성을 어떻게 부여할 지에 대한 고민이 요구됨. 과연 공공기관이 국민에게 필수적인 공공서비스를 제공하기 위해 그러한 부채가 발생하였는지? 아니면 방만경영과 비효율적 경영의 결과인지에 대한 규명이 요구됨.

넷째, 낙하산 인사방지는 공공기관을 둘러싼 정치행정환경과의 관계에서 살펴볼 필요가 있으며 경영진의 전문성 및 핵심역량확보와 관련되는 문제로서 현재 정부 고위공무원단제도에서 실시하고 있는 고위공무원 역량평가제도를 준영하여 공공기관 임원추천의 선결조건으로 가칭 공공기관 임원역량평가제도를 운영하는 방안을 제안해 볼 수 있음.

토론문: 공공기관 정책 방향

김 철 (사회공공연구소 연구위원)

- 발제문은 민주당이 취해야 할 바람직한 공공기관 개혁의 방향과 과제들을 제시하고 있음
 - 공공기관에 대한 기본적인 분석은 충실함
 - 공공기관의 핵심 가치를 자율성과 책임성으로 설정하고, 이에 기반하여 김대중 정부 이래로 지금까지 역대 정부에서 추진하였던 공공기관 개혁의 공과를 진단하며, 현 정부가 제안한 공공기관 합리화 정책과 정상화 대책의 적절성에 대해서 검토하고 있음
- 공공기관의 핵심 가치가 자율성과 책임성인가?
 - 공공기관은 정부에 의하여 설립된 기관으로서, 공적인 성격(공공성, 책임성)과 더불어 기업적 특성(기업성, 자율성)도 동시에 지니고 있음
 - 공공성과 책임성¹⁾이 동일하지 않으며, 기업성 또한 자율성과 동일하지 않음. 공공성만큼 책임성 또한 모호한 가치이며, 자율성은 기업성보다 더 포괄적인 개념
 - 공기업의 가치로서 주로 논의되고 있는 공공성과 기업성이 좀더 분명한 가치임
 - 발제자는 박근혜 정부의 공공기관 합리화 정책 3대 원칙에 효율성, 책임성, 투명성은 포함된 반면, 가장 중요한 자율성은 누락되었다고 하였음. 여기에서 자율성은 기업성과 동일한 의미는 아님
- 역대 정부의 공공기관 개혁정책에 대한 평가에 대체로 동의함. 특히 공공기관 정상화 대책의 경우 평가적 의견에 동의
 - 일부 개혁안은 긍정적이지만, 공공기관 문제에 대한 근본적 원인의 진단과 관련 부처들의 책임성에 대한 논의 없는 대안은 실효성에 한계
 - 공공기관의 핵심 문제인 방만경영과 급격한 부채 증가에 대한 진단은 외면. 공공기관 부채는 정치적 결정, 잘못된 정부정책의 산물
 - 정부의 과도한 통제와 기관의 낮은 자율성으로 인해 수많은 통제장치에도 불구하고 제대로 작동하는 것은 드물어
 - 부적절한 인사는 정부가 임명하고, 경영상 문제는 기관에 전가

1) Hoek et al.(2005)은 공공부문의 행정책임은 광의의 관점에서 분석하고, 공공기관 책임성의 유형을 수직적, 내부적, 고객적 및 사회적 책임 등 4가지로 구분하였으며, 권오성 등(2008)은 이에 기초한 공공기관의 책임성 유형을 수직적 책임, 내부적 책임, 고객에 대한 책임, 그리고 사회적 책임으로 분류하고 있음.

- 핵심 이슈를 부채, 낙하산 인사, 공공기관의 요금, 경제성 낮은 국책사업의 과도한 수행으로 나누어 문제를 정리하고 있음
 - 공공기관 부채는 다양한 요인에 의하여 발생하는데, 일반적으로 국가 정책, 요금 규제, 그리고 외부 환경 요인에 의하여 발생
 - 더 엄밀하게 분석해봐야 하나, 이명박 정부와 박근혜 정부의 집권 초기 낙하산 인사의 비율은 유사한 것으로 나타났음. 이명박 정부의 출범 초기 임명된 공공기관장 180명 중 78명이 낙하산 인사였고, 박근혜 정부가 출범한 이후 2013년 10월까지 새로이 임명된 77명의 공공기관장 중 낙하산 인사라 볼 수 있는 인사는 34명이었음
 - 공공기관 상임감사에 대한 낙하산 인사 시비가 가장 심한 편이지만, 상임감사 평가 결과가 적절한 평가기준인지는 논의 필요. 기타공공기관의 상임감사가 제외되었고, 낙하산 인사 여부와 평가 결과에 대한 상관관계가 분석되지 않음
 - 공공요금의 전반적으로 낮은 원가 보상이 문제이고, 요금 수준의 적절성을 도모할 필요가 있으나, 정책 실패에 대한 책임을 지우지 않고 국민들에게만 희생을 강요하는 식이어서는 곤란함. 공공요금 인상이 국민 부담으로 직결되는 부분을 최소화하려면 원가보다 낮게 책정되어 그동안 이득 얻었던 대기업들이 뺀어내는 방식으로 진행돼야 함. 이를테면 한전의 재무구조 악화는 산업용 전기요금의 총원가 대비 과소 책정 및 과소비가 주된 원인임이 밝혀졌고, 철도공사의 경우에도 영업적자의 상당 부분을 차지하는 화물철도 운송료의 경우 총원가 대비 과소 책정된 결과 시멘트, 에너지 등의 수출물류기업이 이득을 봤다는 점에서 물류부분 적자는 사실상 국가정책상 대기업을 도와주기 위해서 발생했던 것임. 따라서 산업용 전기요금의 현실화, 물류철도의 운송료 정상화 등은 검토해볼 수 있음.
- 공공기관의 본질로 돌아가도록 하기 위해 제시된 공공기관의 정책방향, 즉 공공기관에 대한 상시적, 지속적 개혁은 필요, 공공기관의 설립 목적과 역할의 재인식, 정부 역할과 공공기관 역할의 재정립(정부-공기업간 균형성 확보), 공공기관의 자율성·책임성 확보를 위한 적절한 장치의 마련 등에 동의할 수 있음
 - 그러나 공공기관의 정책방향과 추진과제는 앞에서 제시된 공공기관의 핵심이슈별 문제 또는 공공기관의 정상화 대책의 이슈에 따라서 제시하는 것이 타당할 것임
 - 공공기관 정상화 대책의 노림수가 공공기관 때리기, 공공기관 노동조합에 대한 통제 및 탄압에 있다는 점에서 이에 대한 분석 및 대안이 빠진 것은 아쉬운 측면
 - 바람직한 공공기관 개혁과제는 앞에서 논의된 역대 정부의 공공기관 개혁정책에 대한 분석 및 핵심이슈별 문제 정리와 무관하게 제시되고 있음
- 바람직한 공공기관 개혁과제에 대한 검토
 - 부적격한 낙하산 인사의 금지와 임원의 자격 기준 구체화: 이번 기재부의 2014년 대통령 업무보고에서는 낙하산 인사 근절대책으로 공공기관운영위원회 산하에

‘임원 자격기준소위’를 구성해 올 상반기 중 기관장, 감사 등 임원 직위별 세부 자격 요건을 마련키로 했음. 이는 회전문 인사를 막는 데는 한계가 있어 ‘정부부처발 낙하산’이 만성화할 가능성을 배제할 수 없음

- 임원의 임기 보장 및 능력에 따른 임기 연장: 기관장 해임시 국회내 관련 소관 상임위 동의를 구하는 절차를 마련하는 방안은 의미가 있음
- 적정 원가보상의 유지와 합리적 요금의 산정: 원가보상의 적정성에 대한 논의가 가능하기 위해서는 원가가 적정하게 산정되는지, 그리고 원가 절감을 위한 기관의 적극적 노력이 이루어지고 있는지에 대한 논의가 전제되어야 하는데, 이를 위해 이해관계자가 참여하는 사회적 합의기구를 설치하는 것도 검토할 수 있을 것임
- 과도한 복리후생과 불합리한 단체협약 등의 개선: 지난 정부에서 5년간 공공기관 선진화 정책을 추진하면서 공공기관 방만경영 및 과도한 복리후생을 근절하기 위한 노력을 해왔으며, 정부 차원에서도 공공기관의 총인건비 범위 내에서 예산 및 경영지침에 따라 공공기관을 관리해왔기 때문에 다시 방만경영과 과도한 복리후생에 대한 이슈를 제기하는 것은 지금까지 공공기관의 복리후생에 대한 정부의 관리가 제대로 이루어지지 못했음을 자인하는 것임.
- 발제자의 지적처럼, 적정한 복리후생 수준에 대한 객관적이고 엄격한 점검이 필요할 수도 있고, 과도한 복리후생과 불합리한 단체협약 등의 개선이 공공기관 개혁의 전제로서 선도적인 자기혁신을 의미할 수도 있으나, 2월 2일 발표된 공공기관 정상화 대책 이행계획을 보더라도 각 공공기관이 사업 재조정과 자산 매각, 방만경영 개선을 통해 중장기 재무관리계획 대비 추가 부채 감축 규모는 39.5조 원인데 반해, 38개 기관의 복리후생비 감축액은 1,600억원으로 전체 감축규모의 0.4%에 불과함. 나아가 정부는 방만경영 중점관리대상 20개 기관뿐 아니라 304개 공공기관 전체의 단체협약 내용을 모두 전수조사하기로 하여 단체협약 자체에 대해 손을 보고 이를 통해 공공기관 노동조합 때려잡기에 나서겠다는 정치적 의도를 노골적으로 밝히고 있음. 발제문에는 이러한 부분에 대한 진단 및 대안 제시가 빠져 있음.
- 대형 국책사업에 대한 책임성 강화: 정부와 발제자가 제시하는 것처럼, 구분회계 제도 도입을 확대하여 사업별 성과와 책임 소재를 명확화할 필요가 있으나, 그 한계 또한 지적되어야 함. 즉 구분회계가 제도화되기 위해서는 많은 시간과 비용 투여가 필요하며, 지금 도입한다 하더라도 박근혜 정부 말기가 되어서야 시스템이 갖춰질 것이므로, 지금도 급증하고 있는 공공기관 부채관리를 위한 대안으로 충분하지 않음. 또한 공공기관 정상화 대책에서 부채관리를 위한 제도적 기반의 하나로 제시된 구분회계 제도가 공기업 민영화의 토대로 작용할 수 있다는 점에서 비판적 시각 필요. 수익사업과 비수익사업을 구분하여 효율적인 부채관리를 가능케 하지만, 부채비율을 낮추기 위해서 수익사업을 따로 떼어내어 자회사 설립 등을 통해 매각하는 식의 분할 민영화 또한 훨씬 용이하게 한다는 점에 유의해야 함

- 공공기관 성과관리제 강화: 이미 도입된 성과연봉제 등을 합리적으로 운용할 필요가 있음. 다만, 노동사회연구소 이슈페이퍼 ‘임금체계가 임금수준과 고용구조 및 경영성과에 미친 영향’에 따르면, 호봉급에서 직무·직능급으로 임금체계를 바꿔도 임금수준이나 고용구조·경영성과에 미치는 영향이 거의 없는 것으로 나타났다. 점에서 성과연봉제 등에 대한 근본적인 검토 필요