

연구용역 보고서

공기업 정상화를 위한 민주당의 대응방안

2014. 2. 17

제 출 문

민주정책연구원장 귀하

본 보고서를 민주정책연구원 연구용역 『공기업 정상화를 위한 민주당의 대응방안』 최종 보고서로 제출합니다.

2014. 2. 17

연구책임자 : 윤 태 범
(한국방송통신대 행정학과 교수)

연 구 진

■ 연구책임자: 윤 태범(한국방송통신대 행정학과 교수)

[목 차]

1. 서론 / 18
2. 공공기관의 본질 : 자율성과 책임성 / 19
1) 공공기관의 설립 근거와 역할 / 19
2) 공공기관의 딜레마 : 자율성과 책임성 / 20
3. 역대 정부의 공공기관 개혁정책 / 23
1) 국민의 정부 / 23
2) 참여정부 / 30
3) 이명박 정부 / 41
4. 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책 / 47
1) 공공기관 합리화 계획 / 48
2) 공공기관 정상화 대책 / 54
5. 핵심 이슈별 문제의 정리 / 61
1) 부채 / 61
2) 낙하산 인사 / 65
3) 공공기관의 요금 / 67
4) 경제성 낮은 국책사업의 수행 / 69
6. 민주당의 정책방향과 추진과제 / 71
1) 공공기관의 자율성과 책임성의 조화 / 71
2) 바람직한 공공기관 개혁과제 / 73
참고문헌 / 79

[요 약]

1. 서론

- 그 동안 김대중 정부를 비롯하여 MB 정부에 이르기까지 역대 정부들은 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.

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

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

- 공공기관의 공공성
 - 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 강하게 띠고 있는 기관을 공운법에

서는 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 창출보다는 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 도모하고 국민경제 발전에 이바지하게 함을 목적으로 한다’고 규정하고 있음.

3. 역대 정부의 공공기관 개혁정책

1) 국민의 정부

○ 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 공공부문 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

- 단기적, 하향식 개혁과 개혁 피로감의 등장
 - 개혁 초기에는 특정 추진주체에 의한 집중적이고 강도 높은 개혁이 필요하지만, 이것은 개혁에 따른 갈등과 저항을 증대시킬 수밖에 없었음

2) 참여 정부

- 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」 대상기관 고시:18개부처 소관 88개 산하기관
 - 정부산하기관 고객만족도 조사 도입 : 2004.11~2005.2 최초 실시
 - ‘정부혁신관리기본계획’(2005.1)
 - 정부산하기관 경영평가제도 도입 : 2005.4~2005.6 최초 실시
 - 공공기관 경영정보 공개시스템 구축(2005.12) : ‘알리오(ALIO)’ 개통
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정(2007.4)
- 공공기관에 대한 성과관리 토대의 마련
 - 공공기관에 대한 경영평가의 적용 확대에 의하여 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. 고객만족도 점수가 2002년 70점대에서 2007년 80점대
- 공공기관 스스로에 의한 자율적 개혁 강조
 - 공공기관 자율적 개혁을 강조하여 개혁의 수용성과 지속성을 확보하고자 하였음.
- 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

○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

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

○ 성과연봉제의 급격한 도입의 적정성 논란

- 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 정부의 노사관계 관련 선진화정책에 대한 긍정적 평가도 존재하지만, 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

4. 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책

1) 공공기관 합리화 계획

- 자율성 보다는 책임성을 강조하는 공공기관 합리화의 원칙
 - 3대 원칙에서 가장 중요한 자율성은 누락. 문제인식에서는 자율성의 축소를 지적하였지만, 정작 개선방안과 관련한 기본원칙에서는 자율성 보다는 타율성을 강화하는 방향으로 제시함
- 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
- 책임성 강화 중심의 공공기관 합리화 과제
 - 공운법상의 공공기관 자율성을 어렵게 하였던 것이 예산, 조직, 인사관련 지침이었다는 점에서, 이들을 대상으로 개선안을 마련하겠다는 것은 긍정적임. 다만 오랫동안 이루어졌던 이 방식이 개선될지 의문임
- 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 취지 후퇴는 물론 주무부처의 과도한 간여 확장 야기

2) 공공기관 정상화 대책

- 공공기관의 핵심 문제에 대한 진단은 외면

- 공공기관의 비정상 혹은 정상화의 의미가 무엇인지? 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
- 정치적 결정, 잘못된 정부정책의 산물인 공공기관 부채
- 정치논리만으로 무리하게 결정되거나 혹은 정부의 정책적 목적을 이유로 경제성 없는 사업이 결정되어 공공기관에 강제 할당
 - 부채 급증기관으로 대표되는 수자원공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사 등의 부채는 대부분 지난 이명박 정부의 정치적 사업을 정부 재정지원 없이 떠안은 결과
- 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

5. 핵심 이슈별 문제의 정리

1) 부채

(1) 참여정부 하에서의 공공기관 부채

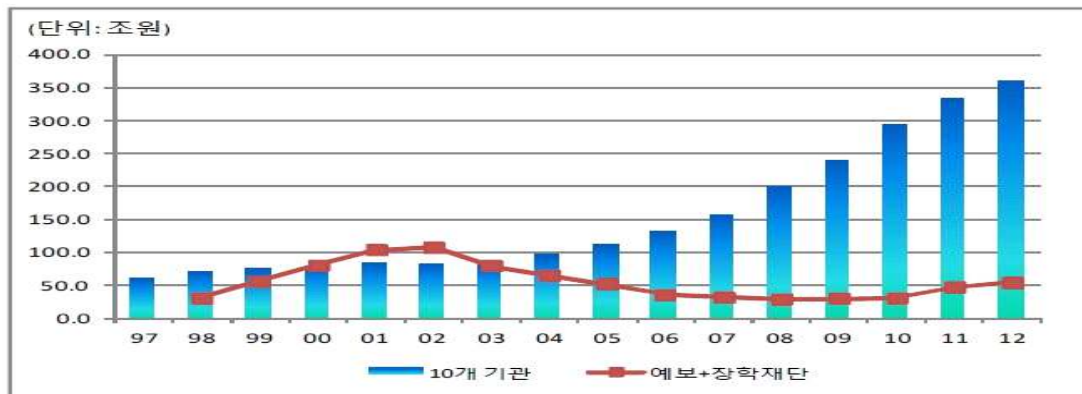
- 참여정부 하에서도 공공기관 부채가 일정하게 증가하는 것으로 나타났음. 다만 부채의 증가 이상으로 자산의 증가와 수익의 증가를 보이고 있음.
- 주택공사 : 임대주택 건설로 부채 29조 7천억원 증가
- 토지공사 : 행복도시, 신도시보상비 지급에 부채 16조 8천억원 증가
- 철도공사 : PSO 미보상 등으로 부채 1,491억원 증가

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

(3) 이명박 정부 하에서의 공공기관 부채

- 2008년 이명박 정부 집권 이후 공기업 부채가 급증
 - 2008년 이명박 정부 집권 이후 부채가 급격하게 증가

<그림 1> 역대 정부 하에서의 공기업 부채 증가



- 공기업의 국책사업 수행과 부채의 증가

<표 1> 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)보금자리	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

2) 낙하산 인사

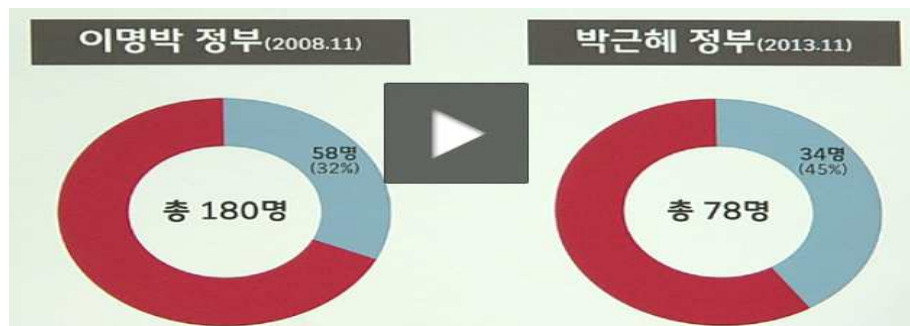
- 참여정부 5년과 이명박 정부 3년을 비교한 것이지만, 이명박 정부 하에서의 낙하산 인사가 참여정부의 배 가까이 됨.

<그림 2> 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 3> 이명박 정부와 박근혜 정부의 낙하산 인사 비교



자료 : JTBC TV 20131122 (금)

3) 공공기관의 요금

○ 공공요금의 낮은 원가 보상을

- 원가 산정의 적정성 논란이 있지만, 주요 공공요금의 원가보상율은 70-80% 수준에 머물고 있어서 부채의 중요한 유발요인임

<표 2> 공공요금 원가보상율과 부채규모(비율)

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

○ 요금 수준의 적정성

- OECD는 물론 아시아 경쟁국과 비교해도 낮은 수준임. 반면 GDP 대비 1인당 소비량은 미국 다음으로 높은 수준임

4) 경제성 낮은 국책사업의 과도한 수행

○ 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

<표 3> 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

○ 과도한 수요 예측에 근거한 사업 타당성의 무리한 확보

- 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

6. 민주당의 정책방향과 추진과제

1) 공공기관의 본질로 돌아가야 : 공공기관의 자율성과 책임성의 조화

- 공공기관에 대한 상시적, 지속적 개혁은 필요
 - 국민의 관점에서 제대로 논의되고, 근본적인 원인에 대한 심도있는 검토가 이루어질 때 지속가능한 개혁, 적절한 성과 확보하는 개혁이 가능
- 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.
- 정부 역할과 공공기관 역할의 재정립 : 정부-공기업간 균형성 확보
 - 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.
- 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

2) 바람직한 공공기관 개혁과제

(1) 부적격한 낙하산 인사의 금지와 임원의 자격 기준 구체화

- 적격한 자격을 갖춘 인사가 임명될 수 있도록 공공기관의 운영에 관한 법률에 임원의 구체적인 자격 기준을 열거하도록 함

- 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
- 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

- 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

- 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 위하여 공공기관운영위원회를 총리실 산하로 두는 방안도 검토 가능함.
 - 다만 이 경우, 위원회의 독립성과 전문성 확보를 위하여 반드시 야당이

나 노조 등이 추천하는 인사가 위원으로 참여할 수 있도록 함

(5) 과도한 정치적 사업의 금지와 사업 타당성 강화

- 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.

(6) 적정 원가보상의 유지와 합리적 요금의 산정

- 일부 공공요금의 경우 주요 선진국들의 경우와 비교하여 상대적으로 낮은 측면도 있다는 점에서, 적정한 수준의 요금 유지 등 적정 수준의 원가보상 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 눈높이에 의해서 결정되어야 한다는 점에서, 과도한 복리후생 및 방만경영에 대한 개선은 반드시 이루어져야 할 것임

(8) 대형 국책사업에 대한 책임성 강화

- 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

(11) 기획재정부 경영평가와 총리실 정부업무평가의 연계

- 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

- 기업으로서 효율적 경영활동이 가능하도록 자율성을 확보해주되, 엄격한 성과평가에 기초하여 책임성을 명확하고 엄정하게 물을 수 있도록 함

(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.

공기업 정상화 위한 민주당의 정책방향

1. 서론

- 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중이 결코 작지 않음은 이미 주지의 사실임. 특히 최근 공공기관의 급증한 부채가 이슈화되면서, 이것이 국가 재정에 미치는 부담에 대하여 논란이 증대되고 있음
- 2013년 현재 공운법상의 공공기관은 총 295개에 달하고 총예산은 574.7조원, 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, 자율책임경영체제 확립, 정보 개방 등을 주된 내용으로 하는 공공기관 합리화 정책을 발표하면서, 박근혜 정부 하에서 추진될 공공기관 개혁에 대한 기본방향과 주요과제들을 제시하였음. 이어서 2013년 12월 공공기관의 부채관리, 방만경영 개선을 주된 내용으로 하는 공공기관 정상화대책을 연이어 발표하였음.
- 이와 같은 박근혜 정부의 공공기관 개혁방안에 대해서는 다양한 논의가 이루어지고 있음. 공공기관 개혁을 위한 적절한 대책이라는 의견에서부터 낙하산 문제 등 핵심적인 이슈가 제대로 제시되지 못하였다는 지적까지 매우 다양함. 특히 현재의 공공기관 문제가 불거지게 된 근본적인 원인들에 대한 충분한 논의가 이루어지지 못하고 있다는 지적도 있다는 점에서, 공공기관 개혁을 위한 보다 본질적인 논의가 필요함.
- 여기에서는 공공기관에 대한 적극적인 개혁이 추진되었던 지난 국민의

정부 이래로 지금까지 역대 정부에서 추진되었던 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 본질 : 자율성과 책임성

1) 공공기관의 설립 근거와 역할

- 우리나라를 물론이고 세계 모든 국가들이 다양한 공공기관들을 설립하여 운영하고 있음. 국가마다 처한 정치, 경제적 상황이 다르기 때문에 공공기관의 설립목적이나 운영 상황은 다양할 수 밖에 없음. 그러나 가장 일반적인 공공기관 설립의 기본적 의미는 다음과 같음
 - 즉 전통적인 정부조직이 갖고 있는 구조적 한계의 극복 방안
 - 국가 발전을 위한 기반의 구축과 보편적인 공공서비스의 공급

① 자연독점과 같은 문제를 해소하기 위한 공공기관 설립

- 재화가 단일의 공급자에 의하여 공급되는 경우, 일반적으로 예상할 수 있는 것은 적정량의 공급이 이루어지지 않으며, 대신 가격은 적정 수준 이상으로 상승하는 것임
- 물론 이와 같은 자연독점이 허용되어야 하는 경우도 있지만, 자연독점하의 재화가 공공재적 성격을 갖고 있을 경우, 자연독점이 갖는 문제를 최소화하기 위한 방안의 하나로써 국가가 설립한 공공기관이 이와 같은 재화를 공급하는 역할을 담당하도록 하여, 적정한 양의 재화를 적정한 가격으로 공급할 수 있도록 함.

② 공공재의 존재 자체가 공공기관의 역할의 근거

- 공공재가 갖고 있는 특징의 하나로 흔히 무임승차의 문제가 지적됨. 그것은 공공재가 갖고 있는 기본적 속성에 기인하여 발생함
 - 무임승차는 재화의 소비와 비용 지불이 연결되지 않는 것으로서, 이 같은

상황이 일상적인 영역은 민간기업 입장에서는 진입하기 힘든 구조를 의미

- 이 경우 대개 공공기관이 해당 재화의 공급을 담당하게 됨. 물론 이때 발생하는 비용은 공공기관의 부담, 궁극적으로는 국민의 조세 부담으로 충당함

③ 외부효과의 존재

- 외부효과의 존재도 공공기관의 중요한 존재 이유임. 외부효과는 경제활동의 산물이지만, 이것이 특정한 경계를 넘어서 다른 영역의 구성원들에게 영향을 미치는 경우임
- 특히 부정적 외부효과에 대한 대응은 필수적임. 즉 개인이든 기업이든 자신을 위하여 재화를 생산하는 과정에서, 자신에게 부과되어야 할 비용이 자신이 아닌 다른 주체에게 전가되는 경우임. 때문에 당초 자신이 부담해야 할 비용이 줄어드는 외부효과가 존재할 경우(시장의 실패), 사기업가는 이와 관련한 재화를 더 많이 생산할 동기가 발생함
- 그리고 이것은 부정적 외부효과를 추가적으로 강화하게 된다는 점에서 문제가 있음. 이 같은 경우에 부정적 외부효과를 내부화하기 위한 비용을 생산자에게 부과하거나, 혹은 공공기관이 사기업을 대체하여 재화의 생산 및 부정적 외부효과 감소비용을 부담하도록 할 수 있을 것임.

2) 공공기관의 딜레마 : 자율성과 책임성

○ 자율성과 책임성 공존

- 공공기관은 정부에 의하여 설립된 기관으로서, 공적인 성격(즉 공공성, 책임성)과 더불어 기업적인 특성(기업성, 자율성)도 동시에 지니고 있음
- 때문에 민간기업적 성격이 상대적으로 강한 공공기관(시장형 공기업)에서부터 사실상 정부 조직에 가까운 공공기관(준정부기관)에 이르기까지 그 성격이 매우 다양하여 공공기관을 일률적으로 말하기 어려움
- 공공기관의 자율성과 책임성은, 기관 운영과 관련하여 기관이 스스로 결정할 수 있는 권한을 보유하되, 경영의 결과에 대한 책임도 스스로 짐을

의미함. 이 때 책임은 곧 공공기관의 소유권자인 정부에 대해서 책임을 지는 것을 의미함

○ 공공서비스와 공공기관

- 일반적으로 공공기관은 민간기업과 같은 사적 이윤의 창출 보다는 정부 정책의 충실한 집행이나 혹은 국민을 대상으로 하는 보편적 서비스의 확보를 위한 안정적인 공공재 공급의 역할을 담당
- 따라서 대다수의 국민들은 공공기관에 대해서 민간기업과 같은 수익의 창출을 기대하기 보다는 많은 사람들이 어려움 없이 재화를 사용할 수 있도록 요금(가격)수준을 저렴하게 유지할 것을 기대함. 즉 서비스의 질과 양은 높게 유지하되, 요금(가격)은 상대적으로 저렴해야 한다는 모순된 기대를 함
- 전력이 풍부하게 생산되고, 또 안정적으로 공급되기를 기대하면서, 동시에 전기 사용요금의 인상에 대해서는 부정적인 입장을 가짐. 물론 공공기관에 대해서는 일차적으로 공공성의 확보를 강조하지만, 마냥 공공성만을 강조하는 것은 아니어서 민간기업과 같이 어느 정도의 이윤추구를 요구하기도 함.

○ 공공기관과 정부의 역할

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

○ 공공기관의 시장성

- 많은 공공기관들이 양립하기 쉽지 않은 공공성과 기업성의 혼재 속에서

활동하고 있지만, 이 기관들의 기본적인 역할이 국가경제 및 국민 서비스와 밀접하게 관련되어 있음을 부인할 수 없음. 공공기관의 존립의 근거가 바로 여기에 있음

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

○ 공공기관의 공공성

- 한전과 같은 시장형 공기업과 비교할 때 준정부기관의 경우 공공성의 추구가 더욱 명확하게 드러남.
- 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 상대적으로 강하게 띠고 있는 기관을 공운법에서는 위탁집행형으로 분류하고 있음. 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 있음
- 이와 같은 유형의 공공기관들은 수익의 창출 보다는 주어진 예산의 효율적 집행을 강조함. 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 담당함. 따라서 이 기관에 대해서는 수익 창출을 기대하는 것이 아니라, 주어진 사업의 효율적 추진을 더 강조함

3. 역대 정부의 공공기관 개혁정책

1) 국민의 정부

○ 국민에게 봉사하는 공기업으로의 재창조

- 김대중 정부 하에서의 공기업 경영혁신의 기본원칙은 공기업의 새로운 가치를 창조하기 위해 공기업의 기능과 역할을 재정립하여 국민에게 봉사하는 기관으로 탈바꿈하는 것으로 설정
- 예를 들어서 공기업은 설립 목적에 따른 고유업무와 핵심사업에만 전념토록 하고, 비핵심 사업 부문은 통폐합하고 비관련 다각화 자회사는 정리하는 것을 원칙으로 함
- 인력과 조직은 최소 규모로 축소함으로써 효율성을 최대화하고 예산낭비를 최소화하도록 함. 공기업 업무 중 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 업무는 민간에 위탁토록 함. 정부의 불필요한 간섭과 규제를 최소화하여 자율·책임경영을 구축하는 것을 목표로 하여 운영시스템의 개혁을 추진하고자 함.

○ 다양한 방식의 공공기관 개혁 추진

- 국민의 정부 하에서의 공공기관 개혁은 다양한 방향으로 추진되었음. 역대 정부의 공공기관 개혁방안들과 비교하여 분야와 개혁내용의 다양성 등에서 비교된다고 할 수 있을 정도임

○ 구조조정과 경영혁신

- 국민의 정부에서의 공공기관 개혁은 민영화 등 구조 조정에 대한 부분과 내부 경영혁신에 대한 부분으로 구성됨.
- 즉 구조와 기능이라는 양 부문을 중심으로 공공기관에 대한 개혁정책이 추진되었다는 점에서 상당히 포괄적으로 접근하였다고 할 수 있음.

○ 경제위기와 공공기관 개혁

- 1998년부터 진행된 공기업 민영화 및 경영혁신은 국민의 정부가 등장하던 시기의 국가적 외환위기와 경제위기를 극복해야 한다는 환경적 조건하에서 국정개혁의 일환으로 추진되었음
- 개혁은 여러 가지 이유에 의하여 시작되는데, 국민의 정부의 공공기관 개혁은 당시 정부가 처한 경제적 위기의 극복을 위한 방안의 하나로서

활용되었다는 점이 특징적임

○ 공공기관 개혁을 위한 전담조직의 설치와 운영

- 당시 공공기관에 대한 개혁은 기존의 정부조직이 아니라 개혁을 전담하는 별도의 조직을 만들어 추진하였음
- 당시 기획예산처(이전의 기획예산위원회)는 1998년 4월 대통령 업무 보고시 공기업을 포함한 정부 산하단체 전반에 대한 정비원칙을 보고하였음. 이후 1998년 6월 공청회를 개최하여 공공기관 개혁과 관련한 다양한 의견을 수렴하는 절차를 거쳤고, 관계부처, 공기업, 공기업 노조, 그리고 당시 기획예산위원회 자문기관인 행정개혁위원회 공기업 분과위원회의 심의를 거쳐 최종 개혁방안을 마련하였음.

○ 단계별 개혁안의 마련

- 공기업 개혁은 공기업 민영화와 경영혁신으로 나누어 각각 「1차 공기업 민영화 계획」과 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」으로 확정 발표하였음
- 민영화계획은 1998년 6월 행정개혁위원회 전체회의 및 기획예산위원회 의결을 거쳐 확정된 후, 7월 7일 국무회의 의결을 거쳐 정부안으로 확정하였음
- 경영혁신 계획은 기획예산위원회의 논의과정을 거쳐서 1998년 8월 4일 국무회의에서 확정되었음.

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 11개 기업 중에서 즉시 민영화가 가능한 5개는 완전 민영화 대상 공기업으로 확정하였고, 나머지 기관은 시장 여건을 감안하여 민영화 장애요소를 제거한 후 단계적 민영화 대상 공기업으로 결정
- 이에 따라서 포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(주)는 1차 민영화 대상 기관으로 확정되어 1998~99년 중 민영화하도록 하고, 한국전기통신공사와 담배인삼공사 등 6개 기관은 기관 특성과 시장 건에 따라서 이후에 단계적으로 민영화되도록 함.

○ 제2차 민영화계획

- 모기업을 대상으로 추진되었던 「1차 공기업 민영화 계획」과 비교하여 1998년 8월의 「2차 공기업 민영화 계획」은 자회사를 대상으로 했다는 점에서 차이가 있음. 그 동안 과도한 자회사의 설치가 문제로 지적되었다는 점을 반영한 것임
- 모기업과 관련하여 설립 목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하도록 하고, 유사 기능을 수행하는 자회사는 통폐합하거나 모기업에 흡수되도록 함
- 또한 모기업의 인사문제 해소 등 편의를 위하여 설립된 자회사는 매각 또는 모기업에 통합시키도록 함. 이를 통하여 75개 자회사(언론기관자회사제외) 중 67개가 2002년까지 연차적으로 정리되도록 함¹⁾.

○ 공기업 민영화 추진위원회 설치 및 운영

- 국민의 정부는 공기업 민영화를 추진하기 위하여 기획예산처(당시 기획예산위원회)에 「공기업 민영화 추진위원회」를 설치·운영함.
- 공기업 민영화 추진위원회는 관계부처 차관 및 민간 전문가로 구성되었으며, 공기업 민영화와 관련된 제도개선 사항 및 추진상황의 점검 등을 목적으로 함. 또한 관계 부처별로 1급 공무원이 실무추진팀장을 맡도록 하여 구체적인 매각 시기와 방법, 세부전략 마련 등의 업무 담당

○ 다양한 민영화 사례

- 먼저 한국종합화학의 자회사인 남해화학이 1998년 9월 30일 3,000억원에 농협으로 매각. 11월 5일에는 국정교과서(주)가 447억원에 대한교과서로 매각되었는데, 이것은 모기업 기준으로 첫 번째 민영화 사례
- 12월 11일에는 포항제철의 정부 및 산은 지분 5.8 %가 뉴욕 증권시장에서 해외 DR로 매각되어 3.5억불의 매각수입을 올렸는데, 이것은 1차 공기업 민영화 계획 발표 이후 최초의 지분매각. 경제위기 상황 하에서 공기업 매각에 의한 대규모 외자유치라는 점에서 당시 긍정적 평가 받음
- 또한 1999년 3월 26일 한국전력의 정부지분 5%를 뉴욕 증권시장에서 해외 DR로 매각하여 7.5억불의 매각수입을 올렸는데, 이것은 국내 기업의 해외주식 발행 사상 최대 규모이었음. 당시 경제위기 극복을 위한 공

1) 이 중 1998~99년 중 완전 민영화되는 5개 모기업의 자회사 21개는 모기업 민영화에 따라 자동적으로 민영화되며, 2000년 이후에 단계적으로 민영화되는 자회사는 인력감축, 조직개편 등 구조조정을 한 후 민영화하도록 하였다.

기업 민영화가 쟁점으로 부각된 가운데 이루어진 것이라는 점에서 긍정적 평가도 있었지만, 또 한편에서는 우량 공기업의 매각이라는 논쟁도 야기²⁾

② 경영효율화

○ 다양한 논의과정을 거쳐 경영효율화 방안 수립

- 1998년 4월 기획예산위원회의 대통령 업무 보고서 공기업을 포함한 정부 산하단체 정비원칙을 보고한 후 공기업으로부터 관련 자료를 제출받아 관계 부처와의 협의하에 공기업 경영혁신 작업을 진행.
- 1998년 6월에는 공청회를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴하였고, 관계부처, 해당 공기업, 공기업 노조대표 등 이해관계자와의 협의를 거치고, 기획예산위원회 자문기관인 행정개혁위원회 공기업 분과위원회의 심의를 거쳐 공기업 민영화 및 경영혁신 계획 마련
- 경영혁신계획은 1998년 7월 기획예산위원회 의결을 거쳐 1998년 8월 4일 국무회의에서 확정됨. 민영화 계획과 마찬가지로 경영혁신계획 수립 시에도 주무부처, 해당 공기업과 협의하였으며, 공기업 노동조합 대표와도 수차례에 걸친 협의과정을 거쳐 방안을 마련함. 특히 노사정위원회 공공부문 특별위원회에서는 경영혁신 방안 확정 발표일이 두 차례 연기되기도 함.

○ 추진체계의 구축과 활용

- 민영화 및 경영혁신계획 발표 후, 주무부처가 제출한 세부추진계획안에 대한 검토를 거쳐 1998년 9월 26일 세부 추진계획이 확정됨. 이후부터 기획예산위원회는 해당 공기업의 주무부처와 함께 추진상황에 대하여 지속적인 지도·점검작업을 진행
- 월 2회 공기업 구조조정 추진상황을 정기적으로 점검하고 필요한 경우 수시로 추진상황을 점검함. 이와 관련하여 경영혁신대상 19개 공기업 사장이 참석하는 공기업 구조조정 점검회의가 1998년-1999년 기간 동안 5회 개최됨. 공기업의 담당이사가 참석하는 실무점검회의를 개최하여 공기업 경영혁신 추진 상황을 점검하기도 함

③ 평가적 의견

2) International Financing Review (1999. 3. 27)

○ 신공공관리주의적 공공기관 개혁의 추진

- 국민의 정부는 공공기관 개혁의 기본방향으로서 신공공관리주의를 지향하였음.
- 신공공관리주의는 당시 미국, 영국, 뉴질랜드 등 공공부문 개혁을 추진하고 있던 대부분의 선진국들이 지향한 것으로서, 신공공관리주의의 타당성에 대하여 일부 논란도 있지만, 경제위기 극복을 최우선 과제로 할 수밖에 없었던 정부 입장에서는 경쟁, 효율성, 결과 지향성을 강조하는 신공공관리주의를 선택할 수밖에 없었음

○ 작고 효율적인 정부를 위한 공공부문 개혁

- 작고 효율적인 정부를 구축하기 위하여 공공부문을 개혁함에 있어서 무엇보다도 조직과 인력의 규모를 축소하는 슬림화와 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템을 개혁하고자 시도
- 그리고 고객 중심적 정부 구축을 위하여 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, 국민의 정부에서는 공기업, 산하기관만이 아니라, 행정기관 등 공공부문 전체를 망라하는 포괄적인 영역을 대상으로 개혁을 추진
- 이와 같은 포괄적인 영역 설정은 과거 정부가 주로 행정부에 국한하여 개혁을 추진함으로서, 실질적인 공공영역을 개혁의 범주에서 제외하였던 것과 비교하면 진일보한 것이라고 할 수 있음.
- 그러나 한편에서는 포괄적인 공공부문을 개혁의 대상으로 설정함으로써, 개혁의 초점이 뚜렷하게 정립되지 못하고, 단기간에 지나치게 넓은 영역을 대상으로 개혁을 추진함으로서 결국 근본적이고 깊이 있는 개혁을 추진하지 못하였는 비판적 지적도 존재

○ 상설 조직을 통한 개혁의 추진

- 개혁체제와 관련하여, 국민의 정부는 과거 정부와 비교하여 임시 위원회 등의 조직이 아닌 상설의 행정기관(즉 기획예산위원회와 기획예산처)을 중심으로 개혁을 추진

- 임시 위원회 조직은 개혁의 실효성 확보에 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다는 점에서, 상설 행정기관을 중심으로 개혁을 추진한 것은 개혁의 지속성과 일관성을 확보하는데 유효한 방안이라는 평가

○ 운영 시스템에 대한 개혁 추진

- 국민의 정부의 개혁방식과 관련하여 비교적 긍정적으로 평가할 수 있는 것은, 개혁이 인력과 구조의 감축에만 머문 것이 아니라, 운영시스템 개혁까지 포함하는 전방위적 개혁을 추진하였다는 것임
- 이전 정부에서의 개혁이 거의 대부분 조직과 인력감축으로 이루어져서 결국에는 기대하였던 성과를 얻지 못하였다는 점과 비교하면 분명히 진일보한 접근방식이라고 할 수 있음
- 특히 운영 시스템을 개혁함에 있어서 강조된 성과, 경쟁, 효율성 등의 가치는 우리나라 공직사회에서 찾기 어려웠던 것이라는 점에서 이와 같은 시도는 성과 여부를 떠나서 시도만으로도 긍정적으로 평가 가능

○ 단기적, 하향식 개혁의 한계

- 개혁 방식에 있어서 일부 문제점을 나타내기도 함. 예를 들어서 개혁 추진주체 주도의 개혁이 주를 이루었음. 물론 개혁단계 초기에는 특정한 추진주체에 의한 집중화되고 강도 높은 개혁이 필요하지만,
- 결국 강도 높은 개혁에 따른 갈등과 저항감을 증대시킬 수밖에 없었음. 즉 개혁의 수용성을 지속적으로 유지하는 데는 현실적인 한계가 존재
- 이와 같은 집권식, 하향식 개혁은 김대중 정부의 경우처럼 환경적 요인에 의하여 단기적인 개혁을 추진하고자 할 경우에는 필연적으로 수반될 수밖에 없다는 점에서, 정부가 보다 중장기적인 개혁정책으로 개혁의 추진시기 등을 전환하지 않는 한, 이와 같은 개혁방식과 이에 따른 문제점은 앞으로도 계속 나타날 수밖에 없을 것임. 소위 “개혁의 피로감”이라는 것은 이 같은 단기적, 하향적 개혁방식과 무관하지 않음.

○ 자율적, 상시적 개혁의 강조

- 국민의 정부가 2001년부터 기관 자율적인 상시개혁을 강조한 것은 긍정적으로 평가할 수 있음
- 그러나 조직·인사·예산 측면에서의 충분한 자율성을 공공기관에 보장하는 제도적인 뒷받침이 이루어지지 않는 상황에서는 여전히 자율적 개혁이나 상시개혁의 조기 정착도 한계가 있을 수밖에 없었음.

○ 계획하였던 많은 과제들의 추진과 목표 달성

- 국민의 정부는 당시 짧은 기간임에도 불구하고 정부가 목표로 설정한 개혁과제들은 상당 부분 계획대로 추진되었다고 평가할 수 있음. 즉 개혁에 대한 저항과 갈등에도 불구하고, 선정된 개혁과제들은 계획한 목표들을 대부분 달성하였음.
- 개혁과제를 수행함에 있어서 과거와 달리 예산의 배정 등과 적절히 연계함으로써 해당 기관의 개혁을 유도한 것이 계획된 목표의 달성에 상당히 기여한 것으로 평가됨.
- 물론 이러한 용이한 목표 달성은 “경제적 위기”이라는 상황적 조건에 상당부분 힘입었음을 부정하기 어려우며, 또한 선정된 과제들의 상당부분이 단편적인 과제들이기 때문에 계획대로 추진될 수 있었다는 평가도 받음.

<표 1> 김대중 정부에서의 공공부문 개혁의 평가(개괄적)

평가대상 시책		기획예산처의 역할			평가의견
		① 주도적 추진	② 타부처 공동추진	③ 개혁 지원	
□ 공공부문 구조조정					
·정부조직 개편(감축)		○	△		·계획대로 구조조정 추진. ·정기적이고 심층적인 진단장치 필요
·인력 감축		○	△		
·공기업 민영화, 자회사 정리		○	△		
□ 조직·인력의 운영체계 개편					
·중앙정부운영 시스템 개선	책임운영기관제		○		·경쟁과 성과원리의 적용 시도하였음. ·특히 산하기관의 방만경영의 혁신 부각됨.
	개방형직위제		○		
	성과급보수제		○		
	외부위탁		○		
·공기업 운영 시스템 개선	사외이사제	○			·새로운 제도 정착 위한 지속적인 제도개선이 요구됨.
	사장경영계약제	○			
	연봉제	○			
	경영투명성 제고	○			
·산하기관운영 시스템개선	출연연운영체계개편	○			
	연봉제·계약제	○			
	경영투명성 제고	○			
·공기업등 퇴직금누진제폐지등 경영혁신		○			

◦공기업 등감사원 지적사항 개선		○			
□ 재정운영체계 개선					
◦기금정비 및 제도개선		○			· 5대 중점시책은 양호하고 실적도 우수함. · 다만 각 시책들이 개별적으로 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 긍정적인.
◦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 공기업 개혁에 대한 재인식

- 참여정부 이전인 국민의 정부에서의 공공기관 개혁은 구조와 기능의 측면에서의 전방위적인 개혁이었다고 할 수 있음.
- 즉 김대중 정부의 공공기관 개혁은 출범 당시의 국가적인 경제위기 상황 하에서, 경제위기를 극복하기 위한 방안의 하나로써 공공기관에 대한 개혁이 시도되었음.
- 이 때문에 국민의 정부의 공공기관 개혁은 민영화, 자산 매각, 인력감축 등 하드웨어 중심의 개혁이 주를 이루었음. 물론 앞서 논의한 바와 같이 성과관리 등 경영혁신이 추진되지 않은 것은 아니지만, 역시 핵심은 구조조정이었다고 할 수 있음.

○ 국민의 정부하에서의 공공기관 개혁의 한계

- 국민의 정부의 노력에도 불구하고 공기업은 민간기업과는 달리 시장경

쟁상황 및 파산위험에 직면하지 않아 경쟁 촉진, 성과지향적인 경영, 대국민 서비스 제고 등 소프트웨어적인 운영 시스템이 미흡

- 결국 구조조정의 성과와 경영효율성 제고를 더욱 가속화 시키기 위해서는 공기업 운영 시스템의 개선과 같은 보다 실질적인 경영혁신 노력이 추가적으로 필요한 것으로 인식
- 비핵심 사업에의 참여, 시장질서 저해행위, 임직원 부조리 등 비효율적인 경영행태를 근본적으로 해결하기 위해서는 일하는 방식 및 공공서비스개선 등 소프트웨어적인 변화를 위한 경영혁신전략이 필요한 것으로 인식
- 참여정부는 김대중 정부 하에서의 개혁의 노력과 성과를 제도화, 시스템화하기 위한 방안으로서 공공기관 개혁안을 마련하여 시행

○ 로드맵과 법제 정비를 통한 개혁안 마련

- 참여정부 출범 이후 2003년 9월에 당시 정부혁신지방분권위원회는 재정·개혁세제개혁 로드맵을 마련하여 공기업과 산하기관의 상시적이고 자율적인 경영혁신을 정착시켜 대국민 서비스 개선과 함께 공공기관의 경쟁력 제고를 추진하고자 함
- 2003년 말, 정부산하기관관리기본법을 제정하여 14개 정부투자기관 외의 산하기관에 대한 체계적인 관리체계 구축을 시도함. 이 법의 제정으로 산하기관에 대한 경영평가와 고객만족도 조사가 최초로 실시되고, 기관장 공개모집·경영공시 등의 관리 기틀이 처음으로 마련됨

○ 공공기관에 대한 지속적, 상시적인 혁신의 강조

- 국민의 정부 하에서의 공공기관 개혁은 구조개혁의 성과 확보에도 불구하고, 일하는 방식이나 공공서비스 개선 등과 같은 경영혁신 노력은 상대적으로 부족하였다고 평가
- 공공기관의 책임경영 강화와 일하는 방식 등 경영혁신의 제고라는 관점에서 공공기관 혁신을 강조
- 특히 공공기관만을 위한 혁신이 아니라 전정부적인 공공부문의 혁신이라는 관점에서 정부개혁과 더불어 공공기관 혁신을 강조.

② 주요 개혁방향

○ 시스템을 통한 경영혁신 강조

- 이를 위하여 공공기관의 범위를 설정하고, 경영평가, 혁신평가, 고객만족도 조사, 정보공개 등을 중심으로 혁신활동을 추진
- 특히 여기서 공공기관의 혁신을 지속적으로 추진하고, 또 강화하기 위한 방안으로서 공공기관 혁신을 단계별로 정의하였으며, 수준 진단을 실시하여 맞춤형 혁신을 시도. 공공서비스의 품질과 기관운영체계를 개선하기 위해 혁신수준 진단을 도입하는 등 체계적인 변화관리 시스템을 도입
- 모든 공공기관에 공통으로 적용 가능한 매뉴얼을 개발하고, 공공기관의 혁신과 관련하여 우수사례, 표준방법론, 혁신수준 자가진단 체크리스트가 수록된 혁신매뉴얼(『맞 있는 혁신 풀코스』, 2005)을 출간하여 혁신의 전파와 확산을 도모

○ 성과와 고객 중심의 경영 확대

- 이전에는 공공기관하면 주로 정부투자기관관리기본법에 기초한 정부투자기관을 지칭할 정도로 좁게 인식하였는데, 정부산하기관관리기본법을 제정하여 법률상 공공기관의 범위를 확대하고, 이를 기관에 대해서도 정부투자기관과 마찬가지로 경영평가제도를 적용

○ 공공기관의 운영과 투명 강조

- 이를 위하여 공공기관 경영정보 공개시스템을 만들어 공공기관의 관련 정보를 공개하도록 하였으며, 책임성을 확보하기 위한 방안의 하나로써 공공기관의 지배구조를 개선하기 위한 방안 마련
- 이를 위한 방안으로서 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 지배구조, 투명경영, 고객 중심 경영을 위한 법체계를 정비

② 추진과정

○ 혁신지침의 마련 및 적용

- 당시 기획예산처는 2004년 3월 2004년도 공기업 경영혁신 추진지침'을 마련하였으며, 2004년 6월부터 12월 사이에 16개 공기업에 대한 고객 만족도 조사를 실시
- 2004년 6월 및 9월 두 차례에 걸쳐 정부혁신지방분권위원회 산하 재정세제전문위원회에 추진현황이 보고되었으며, 추진상황에 대한 위원회의 점검 및 검토의견이 전달

- 2005년 공기업 뿐만 아니라 정부산하기관도 대상에 포함하고, 2004년 공기업경영혁신 추진결과 등을 반영하여 2005년 2월 2005년 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침'을 마련하였고, 2005년 4월부터 6월 사이에 정부산하기관에 대한 경영평가를 실시

○ 경영혁신 추진 대상기관의 확대

- 2005년도 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침'을 필수적으로 적용하여야 하는 대상기관은 총 152개로 정부투자기관관리기본법 및 민영화법 적용대상기관(17개)·정부산하기관관리기본법 적용대상 기관(88개)·출연연구기관관리기본법 적용대상 기관(47개)이 해당
- 필수적용 대상 기관 이외에 주무부처별로 소관 산하기관 중 경영혁신이 필요하다고 판단하여 자율적으로 선정한 기관의 경우 2005년도 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침의 대상에 포함
- 재정경제부 소관 3개은행(한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행) 등 15개 부처 총 61개 기관이 자율 적용 대상기관으로 선정되었다.

○ 경영평가 등을 통한 경영혁신 추진의 점검

- 경영혁신 추진실적은 정부혁신관리기본계획(2005.1)에 따라 신설된 혁신평가제도에 의해 점검·평가 실시
- 기존의 경영평가 대상기관(정산법·정투법)은 경영평가과정에서 경영평가단이 혁신평가를 하고, 경영평가제도가 구축되지 않은 기관(출연(연)법·부처자율선정)은 신설된 혁신평가단에서 혁신평가를 수행
- 경영혁신 추진실적 점검결과는 경영평가 대상기관에 대한 경영평가에 반영. 다만 인사, 보수, 예산, 윤리경영 등 4대 공통 추진과제는 별도의 점검양식을 통하여 혁신평가단·경영평가단이 실적을 평가하고, 그 결과를 공개

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

- 이전에는 공공기관이 무엇을 의미하는지, 범위가 어떻게 되는지에 대한

명확한 법률적 근거가 미흡하였었는데, 참여정부에서는 공공기관의 범위와 기준 등을 명확하게 함

- 이를 위하여 IMF, EU의 기준 등을 참조하여 공공기관의 관리기준을 만들었음. 논의과정을 거쳐서 2003년 정부산하기관관리기본법을 제정하였으며, 이후 정부투자기관관리기본법과 통합하여 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 기준, 지정과 유형화, 관리방식, 지배구조 등을 명확하게 법제화함

○ 공공기관의 경영투명성 증대

- 공공기관은 늘 언론과 국민의 불신의 대상으로 비판받았음. 물론 일부에서는 이와 같은 비판적 지적이 충분한 근거가 없이 이루어지고 있다거나, 혹은 과장되었다는 반론도 하고 있지만, 국민들의 불신이 존재하는 이유도 분명히 있다는 점에서, 이를 개선하기 위한 방안의 하나로서 공공기관의 경영상의 정보를 공개하여 경영상의 투명성을 확보하고자 함
- 2005년 12월 공공기관 경영정보의 통합 공개 시스템인 ‘공공기관 알리오(ALIO, <http://www.alio.go.kr>)’를 개통함.
- 경영정보 공개시스템은 전체 공공기관의 운영현황을 파악하는데 필수적인 ①기관소개, 연혁, 주요기능, 경영목표 등의 일반 현황 ② 직급별 인원, 임원 현황, 직위, 임기, 주요경력, 선임절차, 임직원 급여, 조직구성 등 인사현황 ③ 주요사업, 요약 재무제표, 대차대조표 및 손익계산서, 수입·지출액, 지분현황, 차입금 등 재무현황 ④대규모 공공기관의 주요거래 및 내부거래 현황 ⑤ 외부 평가결과, 경영실적평가, 고객만족도 조사 등의 경영정보를 제공

○ 방만경영 방지를 위한 예산 투명성 확보

- 공공기관의 문제로 지적되는 것 중에 빠지지 않는 것이 바로 예산 낭비 등 방만경영과 관련한 부분
- 참여정부는 공공기관에 적용되는 예산편성지침을 통하여 공공기관의 효율성과 투명성을 확보하고자 함
- 예를 들어서 2003년의 경우, 외부위탁 확대, 사장경영계약제, 외부 감사 등 회계 투명성 확보 등을 추진하였고, 2004년에는 경상경비 등 비용 절감, 비업무용 부동산의 매각조치, 2005년에는 신규사업 추진 타당성 분석, 지역균형 발전 등과 같은 방안들을 추진
- 특히 공공기관의 잘못된 예산운용에 대한 감사원의 지적을 예산지침에

반영

○ 산하기관에 대하여 경영평가 확대 실시

- 참여정부는 2003년 정부산하기관관리기본법을 제정하여 그 동안 정부투자기관에게만 적용되던 경영평가를 산하기관에 까지 확대
- 경영평가제도가 확대 적용됨으로서 성과관리에 취약하였던 산하기관들이 성과관리를 중시하게 되었으며, 이것은 경영성과의 증대로 이어질 수 있는 토대가 됨. 이 법의 적용으로 약 80여개의 산하기관이 그 대상이 되었음.

○ 공공기관의 자율성과 책임성 제고위한 지배구조 개선

- 공공기관은 처음부터 공공재 공급 등 공공성의 제고를 위한 목적으로 설립되었지만, 정부와 다른 기업의 형태를 취하기 때문에 또 한편에서는 기업성도 어느 정도 확보되지 않으면 안되는 이중적인 입장에 처해 있음
- 그렇기 때문에 공공기관에 대해서는 늘 정부에 대한 책임성과 기업으로서의 자율성간에 갈등의 문제가 지적됨
- 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 참여정부는 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률을 제정하여 공공기관의 지배구조, 공공기관운영위원회, 임원추천위원회 등 다양한 방안들을 마련하였음.

⑤ 주요 공공기관 혁신의 성과

- 앞서 언급한 바와 같이 참여정부는 김대중의 정부의 공공기관 개혁을 제도화, 지속화하기 위한 방안으로서 개혁방안을 마련하였으며, 이에 따라서 김대중 정부와 같은 구조 조정 보다는 제도와 기능 중심의 개혁에 치중하였음. 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 경영정보의 통합공개 시스템인 ‘공공기관알리오(ALIO, <http://www.alio.go.kr>)’개통
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정(2007.4)
 - 정부투자기관관리기본법」 및 정부산하기관관리기본법폐지

※ 「공공기관의 운영에 관한 법률(2007)」의 제정 배경과 의미

① 제정배경

- 공공기관에 대한 국민들의 지속적 불신 증대
- 공공기관 경영상의 문제점에 대한 지적과 감사원 감사(방만경영 등)
- 공공기관 관리법(정투법, 정산법)의 분산과 관리상 한계
- 낙하산 인사 등 공공기관 임원 인사의 부적절성
- 공공기관에 대한 정부의 과도한 간여 및 공공기관 자율성 미흡
- 공공기관 부채 증가, 과도한 복리후생 등 책임경영 확보의 한계
- OECD 공공기관의 바람직한 지배구조 가이드라인(2005.4)-일부만 제시
 - 정치적 동기에 의한 공기업에의 부당한 개입은 공기업 운영을 어렵게 함
 - 부적절한 지배구조로 인한 공기업의 경영책임성 불명확성 심화
 - 복잡한 책임관계(복대리 등)의 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 경영자율성 보장해야 함
 - 이사회와 감사의 책무성 확보를 위하여 이사회와 감사의 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
- 이사회에 충분한 권한, 전문성, 객관성 확보
- 객관적, 독립적 판단을 할 수 있는 이사회 구성
- 산업 정책과 소유권의 분리(이해충돌의 해소와 정부 정체성 제고)
- 기타

② 2007년 제정된 공운법의 핵심적 특징

- 자율경영 및 책임경영체제의 확립을 위하여 제정(1조)
- 공공기관의 자율적 운영 보장(3조)
- 공공기관의 중요 사항 심의, 의결 위하여 공운위 설치(8조)
- 경영공시 및 통합공시(11, 12조)
- 이사회 구성(17-23조)
- 임원의 임면과 임추위의 구성 및 운영(24-30조)
- 경영평가(48조)

○ 공공기관에 대한 성과관리적 토대의 마련

- 공공기관에 대한 경영평가의 적용 확대로 인하여 공공기관 전반적으로 성과에 대한 인식이 증대될 수 있는 기반이 마련되었음.
- 경영평가가 바로 성과의 제고로 연결되는 것은 아니지만, 성과에 대한 인식은 물론 성과관리 시스템이 구축됨으로서 성과 지향적 문화 등 토대가 마련될 수 있게 되었음.

○ 고객의 강조

- 국민의 정부와 같은 적극적인 구조조정은 없었지만 소프트웨어적 혁신을 강조하였으며, 이중 가장 대표적인 것이 공공 서비스의 대상이 되는 고객의 강조라고 할 수 있음
- 고객을 강조하는 공공기관 경영을 강조하였으며, 이를 위하여 고객 만족도 조사를 강화하였음. 이에 따라서 2002년 70점대 이던 고객 만족도 점수는 2007년에는 80점대 이상으로 증대하였음.

○ 자율적 공공기관 개혁을 위한 노력

- 공공기관 경영혁신에 있어서 가장 어려운 것은 혁신의 수용성과 자발성을 확보하는 것임
- 국민의 정부 하에서의 과감한 공공기관 혁신이 지속성을 확보하지 못한 것도 공공기관 혁신이 갖는 본질적 어려움을 반영하는 것이라고 할 수 있음.
- 이 때문에 참여정부는 타율적 개혁이 아닌 자율적 개혁을 강조하였음. 즉 국민의 정부에서와 같은 타율적 개혁이 아니라 자율적 개혁을 강조하여 개혁의 수용성과 지속성을 확보하고자 하였음. 물론 이것의 단기적 성과를 확인하는 것은 쉽지 않지만, 이것이 장기적으로 지속될 경우 혁신의 성과는 어느 것 보다도 명확하게 확보될 수 있을 것임.

○ 공공기관 혁신수준의 진단

- 참여정부의 공공기관 혁신을 가장 상징적으로 보여주는 것은 공공기관 혁신수준 진단이라고 할 수 있음
- 즉 공공기관 자율적으로 혁신활동을 하되, 정부가 혁신의 수준을 진단하여 공공기관의 변화를 유도하고자 하였던 것임.
- 참고로 지난 2005년 당시 기획예산처의 혁신수준 진단결과를 인용하면 다음과 같음. 즉 당시 기획예산처는 212개 기관을 대상으로 2005. 2월-4월 공공기관을 대상으로 혁신수준을 진단하였는데, 진단결과는 다음과 같음.

<표 4> 공공기관혁신수준 진단결과(2005)

단계	혁신정도	혁신수준 진단결과	
		해당 기관 (기관수)	비율 (%)
6단계	새롭게 구축된 시스템을 통해 혁신성과를 창출하는 상태	2	1
5단계	혁신의 체질화와 시스템화를 본격적으로 추진하는 상태	6	3
4단계	혁신활동의 제도화가 추진되고 있지만 성과창출이 미진한 상태	26	12
3단계	리더나 추진조직 중심으로 다양한 혁신활동이 산발적으로 전개되는 상태	74	35
2단계	혁신의 필요성은 인식하나 극히 부분적인 혁신	64	30

	활동을 추구하는 상태		
1단계	혁신의 필요성 조차 확산되지 않은 상태	40	19
계		212	100

자료 : 기획예산처, 2005년 공공기관혁신수준진단 결과

⑥ 참여정부 공공기관 개혁에 대한 비판적 의견

○ 긍정적 평가와 부정적 평가의 공존

- 참여정부 하에서의 공공기관 개혁에 대한 평가는 긍정적 부정이 동시에 존재함
- 부정적 평가는 참여정부가 공공기관에 대한 민영화 등 적극적인 구조조정을 하지 않았다는 것임. 예를 들어서 공공기관에 대한 민영화주의자들에 의하여 주장되었던 전력산업 구조개편 및 발전 자회사 민영화, 가스공사 민영화, 철도산업 민영화, 토지공사와 주택공사의 미 통합 등을 주요 사례로 비판하였음.
- 이와 같은 관점에서의 비판은 조성봉(2011,35)의 지적을 통하여 일부 확인할 수 있음.

공공기관국민의 정부는 역대 정부들과 비교할 때 민영화와 공기업 개혁의 측면에서 양적으로나 질적으로나 가장 괄목할 만한 성과를 거두었다 그러나 참여정부에서는 오히려 이전 국민의 정부에서 추진하였던 공기업 구조개혁을 중단하였고 공공부문의 비대화를 초래하였다 또한 공기업 노조의 영향력이 확대되어 공공부문에서 많은 문제점이 드러나게 되었다 정권의 연속성에도 불구하고 국민의 정부와 참여정부는 민영화와 공기업 구조개혁에 있어서 정반대의 모습을 보였다 국민의 정부는 강도 높은 공기업 구조조정과 민영화를 추진하였으나 참여정부는 공공부문의 구조조정과 민영화를 거의 추진하지 않았다 참여정부에서는 소프트웨어적인 공공혁신만이 진행되었다 그러나 소프트웨어적인 혁신도 근본적인 공공부문의 기능 재조정을 전제로 한 것이 아니었기 때문에 본질적인 변화보다는 경영평가와 소비자 만족을 의식한 지표중심의 외적 포장에 치중하였다고 볼 수 있다

3) 이명박 정부

(1) 기본적 문제인식

- 이명박 정부는 공공기관 선진화 계획을 마련함에 있어서 다음과 같은 문제인식에 근거하여 계획을 마련하였음. 이와 같은 문제인식이 적절한 것인가에 대해서는 별도로 논의할 수 있으며, 여기에서는 이명박 부의 문제인식만을 정리함

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. 이에는 여러 가지 원인이 있지만 국민-정부-공공기관의 다단계 지배구조로 인한 주인의식과 책임의식의 희박함, 독점성 등에 주로 기인함.

② 민영화 등을 통한 문제해결 강조

- 이와 같은 문제점은 우리나라만이 아니라 다른 나라의 경우도 공통적으로 직면하였었는데, 이들 국가들은 이와 같은 문제점을 경쟁도입, 민영화 등을 통하여 해결하고자 하였음.
- 물론 우리나라도 그 동안 이와 같은 문제를 해결하기 위하여 민영화 등 구조조정, 기능 재정립, 경영효율화 등을 추진하였으며, 이로 인하여 일부 성과도 거두었음. 그러나 여전히 공공기관의 숫자가 늘어나고, 규모는 커지고, 경영상의 비능률이 상당함.

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 비대해졌음.

- 이로 인하여 2002년부터 2007년까지 공공기관 45개가 신설되었고, 인력 규모도 약 67천명(2005년 공사로 전환된 철도공사 포함), 예산규모도 약 102조원이 증가하는 등 공공부문이 확대되었음

<표 5> 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

자료 : 기획재정부. 알리오.

(2) 추진원칙

- 이명박 정부는 공공기관 선진화를 위하여 4가지 원칙을 제시하였음.
 - 가장 기본이 되는 전제는 시장에 대한 정부의 개입을 축소하고 작은 정부를 강조하는 것임. 이는 곧 민영화 추진 정책으로 반영되었음.
 - 그리고 서비스의 질 제고, 기관 특성 등을 반영한 공공기관 선진화 추진 등의 원칙을 제시하였음

<표 6> 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

자료 : 기획재정부(2011). 공공기관 선진화백서. p.130

(3) 공공기관 선진화의 주요 계획

- 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획은 크게 민영화 등 하드웨어적 개혁과 성과연봉제 등 소프트웨어적 개혁으로 구성되었음
- 하드웨어적 개혁
 - 민영화·통폐합·기능조정 등은 1, 2, 3차 계획을 통하여 마련되었음.
 - 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.
 - 그리고 관광공사 등 22개 기관에 대해서는 기능조정을 추진하는 안을 마련하였음.
- 소프트웨어적 개혁
 - 4, 6차 선진화계획에서는 정원감축이나 예산절감 등과 같은 경영효율화 계획안을 마련하였음. 이를 통하여 정원을 2.2만명 감축하고자 하였음
 - 5차 계획에서는 131개 출자회사에 대한 정리계획을 수립하여, 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 통폐합(3개) 등을 추진하도록 하였음.
 - 소프트웨어 개혁과 관련하여 가장 역점을 둔 것은 보수체계 개편과 노사관계 선진화에 대한 것임. 보수체계의 개편과 관련하여, 기관장·감사의 기본연봉을 하향조정하도록 하고, 대졸초임을 인하하도록 하였으며, 노사관계 항목의 공시 및 불합리한 단체협약을 개선하고자 하였음.

<표 7> 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, 자산매각1,800억원

자료 : 기획재정부(2011). 공공기관 선진화 백서. p. 135.

(4) 평가적 의견

○ 정권 초기 선진화 계획의 마련

- 이명박 정부는 정권 출범 이전부터 공공기관 개혁을 국정운영의 주요 과제로 선정하여 추진하였음
- 대선과정에서부터 공공기관에 대한 문제를 지적하고, 일부 구체적인 안까지 제시하는 등 공공기관 개혁을 위한 준비가 비교적 집권 초기부터 이루어졌다고 할 수 있음. 이에 따라서 6차에 이르는 선진화계획을 마련하였음
- 그러나 선진화 계획의 마련과정에서 주요 이해관계자라고 할 수 있는 시민사회나 공공기관, 공공기관 노동조합원 등 종사자들의 의견을 구하거나 설득하는 과정이 없이 일방적으로 마련되었다는 비판적 지적을 받음 (김철, 2013)

○ 하드웨어 중심의 공공기관 개혁

- 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획의 상당부분은 민영화, 구조조정 등과 같은 하드웨어적인 개혁에 집중되었음
- 민영화나 통폐합 등과 같은 구조조정은 다수의 이해관계자속에서 진행되

기 때문에 성과를 확보하는 것이 용이하지 않은데, 이명박 정부의 관점에서 보면 비교적 당초 계획하였던 많은 부분들이 계획대로 추진되었음

- 물론 이와 같은 민영화나 구조조정의 성과가 제대로 확보된 것인지에 대해서는 체계적인 평가가 아직 이루어지지 않고 있다는 점에서, 향후 이에 대한 평가가 이루어져야 할 것임

○ 민영화 등 구조중심의 개혁에 대한 부정적 평가도 존재

- 민영화의 성과에 대하여 부정적 견해를 갖는 입장도 동시에 존재함. 예를 들어서 이명박 정부 하에서 추진하였던 민영화는 공공기관이 갖고 있는 문제를 민영화라는 단순한 방법을 통하여 해결하려고 하며, 공공기관으로서의 공공성을 유지하는 가운데 혁신을 하고자 하는 노력은 충분히 이루어지지 않았다는 지적임(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 존재함

○ 성과연봉제의 급격한 도입의 적정성 논란

- 소프트웨어적인 개혁은 초기에는 부각되지 않았지만 MB 정권이 중반을 넘어가면서부터 성과관리, 연봉제 등을 중심으로 추진되었음
- 특히 성과연봉제는 이명박 정부 후반기 공공기관 개혁을 상징할 정도로 강하게 추진되었음. 이로 인하여 많은 공공기관들이 성과연봉제를 도입하였음.
- 성과연봉제가 제대로 도입되기 위해서는 그에 상응하는 성과평가체계가 마련되어야 한다는 점에서, 그 동안 상당부분 형식적으로 운영되었던 성과평가체계를 고도화시키는 긍정적 효과도 있었다고 할 수 있음
- 그러나 성과연봉제 도입은 또한 공공기관에서 성과관리의 적정성에 대한 논쟁을 불러일으켰음. 즉 공공부문의 특성상 민간부문과 비교하여 성과개념이나 혹은 성과관리의 적용이 용이하지 않은 부분이 존재하는데, 현재와 같은 일률적인 성과관리방식의 적용이 적절한 것인가에 대해서 비판적 지적도 존재함
- 성과연봉제, 성과평가의 초기단계라는 점에서 향후 이 부분에 대한 보다 구체적이고 정교한 논의가 필요한 부분임

○ 타율적 노사개혁이 갖는 성과의 지속성 확보 논란

- 이명박 정부는 노사관계 개혁에 대한 부분도 어느 부분 못지않게 강조하였음. 노조전임자 문제에서부터 단체협약에 이르기까지 노사관계의 전 부문에 대한 개혁을 논의하였다고 해도 과언이 아님
- 이명박 정부는 노사관계 개선의 한 방법으로서 경영평가지표상에 노사관계 관련 항목들을 포함하여 평가함으로써 기관의 노사관계 개선을 독려함
- 이명박 정부의 노사관계 관련 선진화정책이 어느 정도 계획대비 실적을 달성한 것으로 긍정적으로 평가되기도 하지만(한국노사관계학회, 2012), 또 다른 입장에서는 현 정부의 노사관계 선진화 정책에 대해서 비판적 입장을 취하고 있음
- 비록 공공부문의 노사관계이기는 하지만, 노사관계가 노사간의 자율적 방식에 의하여 정립되는 것이 아니라 정부 주도적으로 이루어졌다는 점에서 그 자체로 비민주적이라고 지적됨
- 정부의 직접적인 노사관계 개입이 장기적으로도 지속적인 성과를 확보할 수 있을 것인가에 대해서 논란이 있음

○ 공공기관의 정부 정책의 수단으로 과도한 활용

- 이명박 정부는 역대 정부와 비교하여 공공기관을 정부 정책의 도구로 활용하는데 상대적으로 더욱 적극적이었음
- 공공기관의 설립 등 정체성 자체가 정부 정책과 밀접하게 관련된다는 점에서, 정부가 공공기관을 정책수행의 도구로 적극 활용하는 것 자체는 문제라고 볼 수 없음
- 다만 정책도구로 활용하면서 부수적으로 이에 비례하여 공공기관의 부채 규모가 급증하는 문제를 초래하였다는 것임. 이와 같은 정부에 의한 공공기관의 적극적 활용은 사실 공공기관 선진화계획이 기초하고 있는 작은 정부와는 다소 거리를 갖고 있다는 점에서도 문제로 지적됨

○ 공공기관의 사회적 책임성의 강조

- 열린 채용, 지역인재 채용 확대 등 소위 상생발전을 위한 노력이나 유연 근무제 등 근무환경을 개선하기 위한 정권 후반부의 노력은 긍정적으로 평가하는 것이 가능함

- 사회공헌을 강조한 것도 긍정적이라고 할 수 있음. 공공기관에 대해서 높은 수준의 사회적 책임성이 요구된다는 점에서, 민간부문이 적극적으로 하기 어려운 고용창출의 부담을 공공기관이 갖는다는 것은 한 편에서는 긍정적으로 평가할 수 있음.

○ 공공기관의 기업성, 효율성에 대한 과도한 강조

- 이명박 정부는 전반적으로 공공기관의 공공성 부분에 대한 강조가 여전히 미약한 것으로 평가됨
- 예를 들어서 공공기관 경영평가에 있어서 여전히 공공성 보다는 기업성, 효율성 중심의 평가가 중심을 이루고, 결국 공공기관의 공공성 부분에 대한 반영이 미흡하다는 지적임
- 공공기관 자체가 공공성을 지향한다는 점에서 이와 같은 논의의 무의미함을 지적하는 사람도 있지만, 늘 문제가 되는 공공기관의 기업성과 공공성간의 균형성을 공공기관 경영평가를 포함한 공공기관 관리정책에서 중요하게 고려하여야 할 것임

○ 공공기관은 타율적 개혁의 대상

- 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 취함
- 이 때문에 공공기관 개혁은 늘 수동적이고, 일시적이라는 비판적 지적을 받음. 정부에 의한 개혁정책의 추진도 필요하지만, 동시에 기관 자율적인 개혁도 균형있게 추진될 수 있어야 할 것임
- 예를 들어서 국민의 정부에서는 집권 초기에는 당시 기획예산처 중심의 개혁이 주를 이루었지만, 후반기에는 기관 주도적인 상시자율개혁을 추진하였었음.
- 정부 주도적인 개혁과 공공기관 자율적인 개혁 간에 정확한 균형점을 찾기는 어렵지만, 양자 간의 균형 속에서 지속적인 공공기관 개혁을 추진할 수 있어야 할 것임

4. 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책

○ 공공기관 관리정책은 역대 정부에서 늘 중요하게 고려된 핵심적인 국정

과제라고 할 수 있음. 이를 통해서 새정부의 국정운영의 구체적인 방향과 내용을 확인할 수 있음

- 박근혜 정부의 공공기관 개혁 정책 : 합리화 계획과 정상화 대책
 - 공공기관 관리정책의 주무부처인 기획재정부는 2013년 4월 3일 대통령에 대한 업무보고에서, 공공기관의 일자리 창출, 정보공개·공유 확대, 협업 활성화, 관리운영체계 개선 등을 종합한 「공공기관 합리화 계획」을 5월까지 마련하여 추진하겠다고 밝힘. 이어서 후속내용을 담은 공공기관 합리화 정책방향을 2013년 7월 8일 발표함
 - 박근혜 정부의 공공기관 정책의 근간은 지난 2013년 7월 8일 발표된 공공기관 합리화 정책 방향을 통하여 확인할 수 있음.
 - 이어서 지난 2013년 12월 부채관리와 방만경영 개선을 주된 골자로 하는 공공기관 정상화 대책을 발표하였음.
- 박근혜 정부가 마련한 공공기관 개혁정책은 아직까지 구체적인 계획의 수립 및 일부 추진단계라고 할 수 있기 때문에, 구체적인 성과를 확인할 수 있는 시점은 아님.
 - 따라서 여기에서는 박근혜 정부의 공공기관 개혁정책을 합리화 계획과 정상화 계획을 중심으로 문제인식과 제시된 과제의 적절성을 중심으로 논의하고자 함.

1) 공공기관 합리화 계획

(1) 제시된 문제인식

- 공공기관 관리정책의 주무부처인 기획재정부는 2013년 4월 3일 대통령에 대한 업무보고에서, 공공기관의 일자리 창출, 정보공개·공유 확대, 협업 활성화, 관리운영체계 개선 등을 종합한 「공공기관 합리화 계획」을 5월까지 마련하여 추진하겠다고 밝힘. 이어서 후속내용을 담은 공공기관 합리화 정책방향을 2013년 7월 8일 발표함
- 현 정부의 공공기관 정책의 근간은 지난 2013년 7월 8일 발표된 공공기관 합리화 정책 방향을 통하여 확인할 수 있음. 기본적인 문제 인식은 다음과 같이 제시됨

① 기존 공공기관 개혁에 대한 긍정적 인식

○ 기존의 공공기관 개혁정책 추진에 따른 성과를 인정함

- 예를 들어서 현재의 공공기관 관리체계가 도입된 지난 2007년 1월 공공기관의 운영에 관한 법률의 제정으로 공공기관에 대한 통일적 관리체계가 도입되었으며,

○ 경영평가제도상 글로벌 평가지표의 활용을 통하여 공공기관들의 글로벌 수준의 경쟁력을 확보하기 위하여 노력함. 예를 들어서 수자원공사의 수질관리 수준이나 인천공항의 수준이 세계수준에 뒤지지 않음을 근거로 제시함.

○ 또한 공운법상 경영공시제도와 경영평가제도 등을 통해 공공기관의 방만 경영을 견제하고자 하였음을 제시함. 예를 들어서 기관별로 과다한 것으로 인식된 복리후생비나 임직원 보수수준 등을 공개하고 평가하도록 한 것을 제시함

② 기존 공공기관 개혁에 대한 부정적 인식

○ 공공기관에 대한 국민들의 비판

- 위에서 언급한 긍정적 평가와 같은 노력과는 별개로, 공공기관의 급격한 부채증가와 방만경영 등에 대한 국민들의 비판이 지속적으로 제기되고 있음을 제기함
- 특히 최근 가장 큰 문제가 되고 있는 공공기관의 부채가 빠르게 증가하고 있으며, 이것은 전체 국민경제 전체로의 부담으로 확장됨을 문제로 제시함. 그리고 이것은 곧 국민에 대한 공공 서비스의 감소를 초래한다고 진단함
- 또한 공공기관 개혁 노력에도 불구하고 과도한 성과급 등 매년 유사한 방만경영 사례가 반복되고, 원전 납품 비리와 같은 사건이 지속적으로 발생하는 등 국민 불신은 증가하고 있다고 인식함

③ 국정과제 추진 수단으로서의 공공기관의 활용 주장

○ 공공기관 합리화 추진방향에서는 공공기관을 새정부의 140개 국정과제의

수행을 위해 국민 생활의 최접점에서 정책을 집행하는 공공기관 역할이 중요하다고 하고, 이를 위한 수단으로 공공기관을 활용함을 제시함.

- 또한 공공서비스의 효율적인 제공뿐만 아니라 국가 수준에서의 새로운 부가가치 및 일자리 창출 등 공공기관이 새정부가 추진하는 창조경제의 지원 역할을 할 것으로 제시함. 예를 들어서 비정규직 차별, 청년·여성·지역인재 실업, 고령화 등 사회적 이슈에 공공기관이 적극 대응하고 이를 선도할 것을 기대한 것임

④ 기존 공공기관 관리 시스템의 한계 인식과 개혁 필요성 제기

- 즉 기존의 공공기관 관리가 단기적, 개별적으로 이루어져 중장기적인 접근 및 제도적 접근은 부족하였으며,
- 공운법 제정의 기본정신이 공공기관의 자율·책임경영 체제의 구축임에도 불구하고, 자율경영은 다소 미흡했다고 지적함. 즉 주무부처에 의한 실질적 간섭, 방만경영 방지를 위한 예산·인력 통제 증가 등으로 실질적으로 공공기관의 경영자율은 위축되었다고 진단함.
 - 예를 들어서 투자확대, 일자리 창출 등 정책수요 발생시 자율적인 대응보다는 주무부처의 사업 및 목표제시 등으로 사업이 타율적으로 수행되었으며, 감사원 감사결과 및 국회 국정감사결과에 대한 사후조치의 방법으로 예산지침과 평가지표 등을 활용하여 결과적으로 공공기관에 대한 통제가 증가하였다고 진단함.
- 또한 기관장, 임원 등에 대한 인사제도가 절차 중심으로 운영되어 임원의 전문성 저하 및 절차상의 비용이 증가하는 등 기관의 자율성이 확보되지 않음을 지적함

(2) 공공기관 합리화 정책의 주요 과제

전략	과제	주요 내용
효율성 (공공기관 경영효율화)	① 상시적 기능점검체계 확립	- 상시적 기능점검, 시장화 테스트, 경영권 설팅 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 원칙에 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 방만 경영에 대한 엄정한 조지를 제시함. 방만경영의 방지는 필요하지만, 자율성을 제고하기 위한 목적 보다는 책임성을 확보하는 목적이 강하다는 점에서, 자율과 책임경영제고를 위한 수단으로는 적절하지 않음

② 운영방식 : 타율성 vs. 자율성

- 합리화 방안에서 제시한 바와 같이, 공공기관의 운영을 국민중심으로, 현장 중심으로, 그리고 칸막이 제거와 협업을 통하여 하겠다고 한 것은 긍정적인 운영방식의 제시라고 할 수 있음

- 이와 같은 운영방식의 제시는 기존의 공공기관에 대해서 지속적으로 지적되었던 정부(공공기관) 주도의 탁상행정, 칸막이 행정의 문제를 개선하고자 한 것으로 적절한 문제인식과 긍정적 운영방식의 제시임
- 그러나 이와 같은 방향의 제시가 자칫 또 다시 공공기관의 타율적 대응을 야기하는 문제도 동시에 갖고 있음. 즉 문제인식이나 방향의 적절성에도 불구하고, 공공기관의 자율성이 매우 부족한 우리의 현실 하에서 이것은 또 다른 지침의 하나로 작용하기 때문임.
 - 예를 들어서 공공기관에 대한 성과관리의 강조나 경영평가제도는 공공기관의 자율경영을 전제로 하는 사후적 책임성 확보수단인데, 이것의 활용보다는 여전히 구체적인 수단까지 제시하는 것은 자율성은 물론 책임성의 효율적 확보에 적절한 것인지는 논의가 필요함

③ 책임성 강화 중심의 공공기관 합리화 과제

- 정부는 공공기관의 합리화를 위하여 3대 전략(효율화, 책임성, 투명성) 및 이것의 달성을 위한 8대 과제들을 제시하였음
 - 그러나 제시된 과제들은 대부분은 공공기관의 책임성 확보와 관련한 것들이며, 공공기관의 자율성을 제고하기 위한 과제는 일부만 제시되어 있음
 - 기본적인 문제인식은 자율성과 책임성의 조화라고 할 수 있지만, 이것을 구체적으로 구현하기 위한 과제들은 주로 책임성 제고에 대한 것이라는 점에서 균형성 확보에 대한 논의가 가능함

③-1 자율경영기반 관련 과제들의 의미

- 5년 단위의 계획 수립 및 이를 통한 중기 시계의 경영 자율성을 보장하는 것은 의미상 적절한 것으로 보임
 - 그러나 이것은 공공기관의 경영 전반에 대한 자율성이 전제되는 가운데 실현 가능한 것이라는 점에서 아직은 선언적 성격이 강하며
 - 구체적인 실행력의 정도는 경영관리 및 사업관리 전반에 대한 자율성의 부여 정도에 근거하여 판단되어야 할 것임
- 공운법상의 공공기관 자율성 관련 규정에도 불구하고, 이를 어렵게 하였

던 것이 바로 공공기관을 대상으로 하는 예산, 조직, 인사관련 지침이었다는 점에서, 이들을 대상으로 개선안을 마련하겠다는 것은 긍정적인

- 이를 위하여 방만경영의 소지가 있는 필수 사항만 대상으로 하도록 하였음. 방만경영과 관련한 명확한 기준이나 합의된 기준이 존재하지 않는다는 점에서, 이에 대한 구체적인 논의가 필요함
- 그리고 공공기관의 정관 등에 존재하는 과도한 규제적 조항을 재정비하는 방안도 긍정적으로 평가할 수 있음

○ 현재 일부 공공기관(인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방, 부산항만)이 경영자율권 제도 적용대상으로 지정되어 있는데, 평가 결과에 따라서 자율성의 정도를 차등적으로 부여하겠다고 함

- 차등적 부여 자체는 바람직한 안의 하나이지만, 현재 문제는 이들 기관들이 기획재정부는 물론 주무부처로부터 적정한 수준의 경영 자율성을 확보하지 못하고 있다는 지적이 많음.
- 즉 경영자율권 적용대상 공기업임에도 불구하고 여전히 많은 부분에서 자율성이 제약되고 있다는 점에서, 차등적 자율성 부과 이전에 적정한 수준의 자율성이 부여되고 있는가에 대한 구체적인 논의가 필요함

③-2 인사 자율성 제고 관련 과제들의 의미

○ 그 동안 임추위원의 형식성을 지적하는 것이 매우 많았다는 점에서, 임추위원의 독립성을 강화하는 방안은 적절함

- 다만 임추위가 기관에 의하여 얼마나 자율적으로 그리고 책임있게 운영될 수 있을 것인가에 대한 구체적인 방안은 제시되어 있지 않다는 점에서, 임추위의 독립성 제고를 위한 추가적 논의가 필요함

○ 기관장, 감사, 상임이사의 부적절한 임용과 관련하여 가장 많은 논란은 적격한 자격을 갖춘 인사가 임명되지 못하고 있다는 부적절한 낙하산 인사와 관련된 것인데, 임원 직위별로 자격요건을 구체화하고자 한 것은 적절한 개선안의 제시임

- 적격한 자격을 갖춘 인사가 임용됨으로서 공공기관에 대한 책임있는 경영은 물론 자율경영의 기본적 토대가 마련될 수 있을 것임
- 아직은 구체적인 기준이 제시되지 않았다는 점에서, 구체적 기준에 대한

추가적 논의가 필요함

- 임원 선임절차의 간소를 위하여 기존의 공운위가 관여하던 부분을 제거하여 전체적 절차를 줄이고 기간을 단축하는 안을 제시함
 - 물론 기존의 임추위나 공운위가 제 역할을 하지 못하였으며, 임원 선임 기간도 과도하게 길다는 부정적 지적이 있었음.
 - 그러나 이와 같이 공운위의 관여를 제거할 경우 결과적으로 주무부처의 영향력이 강화되어, 공운법 제정 이전과 같이 공공기관에 대한 주무부처의 과도한 영향력으로 인하여 공공기관의 자율성 확보를 위한 기반이 취약해질 수 있다는 비판적 지적이 있음
 - 임원 선임절차의 효율성 제고에 대한 논의와 더불어, 공공기관이 주무부처로부터 과도한 규제를 받지 않도록 하는 방안도 동시에 논의할 필요가 있음
- 이와 같은 관점에서, 공공기관에 대한 주무부처의 인사상 자율성과 책임성 확보를 위하여 주무부처의 비상임이사 임명권을 확대하겠다는 것이 적절한 것인지에 대한 논의가 필요함
 - 2007년 공운법 제정의 기본 취지중의 하나는 공공기관이 주무부처로부터 과도한 규제를 받고 있으며, 이로 인하여 공공기관이 책임있게 운영되지 못하였다는 것이며,
 - 이에 따라서 공운법을 제정하여 소유권을 일원화한 것인데, 결국 이것은 2007년 공운법 제정 이전으로 회귀하는 것이라는 점에서 개선방안의 적절성에 비판이 제기됨

2) 공공기관 정상화 대책

(1) 현실 인식 및 원인 진단

- 2013년 7월 공공기관 합리화 계획을 발표한 이후, 기획재정부는 12월 추가적으로 공공기관 정상화 대책을 발표하였음. 일부 내용은 이전의 합리화 계획과 관련되지만, 정상화 대책의 핵심은 부채관리와 방만경영의 개선으로 특화되어 있다는 점에서, 합리화 계획과 차별성이 있음. 정상화 대책에서 확인할 수 있는 문제인식과 원인에 대한 진단은 다음과 같이

정리될 수 있음

- 공공기관과 과도한 방만경영과 국민들의 불신 증가
 - 고용세습, 과도한 휴가 등 복리후생 수준이 불합리하다는 비판을 제시. 특히, 사측의 모럴해저드와 맞물려서 민간기업이라면 쉽지 않을 단체협약이 체결되었음
 - 불합리한 복리후생은 주무부처의 방관, 경영진의 해결노력 미흡, 경영평가상의 문제점 등에 기인함
 - 기관장은 파업에 따른 문책, 기관장 평가에서 불이익 등을 고려하여, 복리후생과 관련한 단체협약을 소신있게 추진하기 곤란한 실정
 - 경영평가가 기타공공기관은 제외되고 강소형기관은 일부 면제되어 실효성이 낮다고 평가함
- 공공기관의 과도한 부채 규모 및 급격한 증가 추세
 - 2012년 말 기준으로 공공기관의 부채는 493조원으로 2008년 대비 1.7배 급증하였음
 - 2012년 기준으로 주요 12개 공공기관의 부채(412조원)중 채권 발행을 하거나 외부에서 차입한 자금으로 이자를 부담하는 금융성 부채가 305.2조원으로, 2008년 대비 136.5조원 증가하였음
 - LH·한전 등 부채과다 기관은 영업이익으로 이자도 충당하지 못하는 상태이며, 자구노력 추진도 쉽지 않은 상황임
 - 대규모 부동산 매각을 추진하고 있으나 부동산경기침체 등으로 쉽지 않은 상황
 - 부채가 많은 SOC·에너지 공공기관 경영진이 고액의 성과급을 받는 구조
 - 금융 공공기관 임원 보수도 상대적으로 과도하다는 비판
 - 비상임이사도 필요경비 이상의 수당을 지급받고 있다는 지적

<표 8> 공공기관 임원 보수현황¹⁾ (백만원)

	금융	SOC	에너지	국민생활	고용복지	산업진흥	중소형
기관장 (성과연봉상한)	322 (200100%) ²⁾	258 (200%)	236 (200%)	151 (60%)	148 (60%)	145 (60%)	102 (60%)
감 사	216	138	121	123	117	110	104
상임이사	235	167	153	132	125	129	105
비상임이사	32	36	36	11	4	26	3

1) '12년 평균 연봉

2) 금융형 기타공공기관은 200%, 금융형 준정부기관은 100%

(2) 정상화를 위한 주요 추진 과제

① 정보공개

- 공공기관의 부채, 복리후생 등 모든 정보를 상세히 공개하여 공공기관 스스로의 개선을 유도
 - 부채는 과거 5년간의 증가원인을 성질별·원인별로 분석하여 공개

② 부채관리

- 공공기관 부채비율을 '17년까지 200%수준(현재 220%) 에서 관리
 - 중장기재무관리계획 작성 대상 41개 기관
 - 과거 5년간 부채증가를 주도한 12개 기관을 중점관리
 - 구분회계 도입, 부채관리 노력 평가 강화, 공공기관 사업관리 개선 등 제도적 기반을 튼튼하게 구축

③ 방만경영 개선

- 집중관리를 통해 방만경영 행태를 조기에 해소
 - 공공기관 복리후생 가이드라인을 마련하고 중점관리대상 기관(20개)을 중심으로 조기에 복리후생의 정상화를 추진
 - 기타공공기관은 주무부처가 책임지고 평가실시 등 관리 강화
 - 공공기관의 비핵심 기능, 민간경제 저해 요소, 유사·중복 기능 등을 조정하는 기능점검을 상시적으로 추진

④ 추진체계

- 부채와 방만경영 행태를 실효성있게 관리할 수 있는 범정부적 추진·점검 체계를 구축
 - 경영진이 소신을 갖고 부채와 방만경영 등을 해결할 수 있도록 자체 모니터링 체계 확립
 - 공운위의 역할을 강화하고 민간전문가, 기재부·주무부처가 참여하는 범정부체계를 구축하여 실효성있게 대응

(3) 평가적 의견

① 총평

- 공공기관 개혁과 관련하여 논의되었던 안들의 상당수 반영된 계획이라는 점에서 긍정적 평가도 가능. 다만 이것은 현재 상황과 관련한 방안이며, 이들이 발생한 원인에 근거한 방안으로는 부족
 - 부채 증가에 대한 원인 공개 및 구분회계제도의 확대
 - 부채 감축계획의 수립 및 집행
 - 예타 내실화 및 사후 평가제 도입
 - 과도한 방만경영 개선
 - 상시적 기능 점검
 - 감사원 역할 강화
 - 공운위 역할 강화
- 원인에 대한 진단의 불명확한 제시
 - 공공기관 정상화를 위한 방안을 강구하기 위해서는 공공기관의 비정상 혹은 정상화의 의미가 무엇인지? 비정상을 예로서 제시했다면(정부발표에서는 방만경영과 급격한 부채 증가) 비정상이 초래된 원인은 무엇인가에 대한 구체적 논거가 필요함
- 방만경영? 정상화?
 - 방만경영이라는 용어는 정부보다는 주로 언론에서 사용되는 용어임. 언론의 기사를 검색해 보면 대개 다음과 같은 내용들로 구성됨 : 비리, 철밥통, 신들의 직장, 신들도 부러워하는 직장, 정년 보장, 부채, 성과급, 노동조합, 높은 보수, 해외사업 실패, 고용세습, 과도한 퇴직금 등
 - 이와 같은 용어들 중 일부는 적절한 지적이라고 할 수 있음. 그러나 또 일부는 적절성에 의문이 제기되기도 함. 예를 들어서 철밥통, 신들의 직장, 신들도 부러워하는 직장, 정년 보장은 고용 안정성과 관련된 것인데, 이것이 방만경영인지? 경영 비효율성을 야기할 수 있는 원인으로는 지적 가능하지만 이 자체를 방만경영이라고 하는 것이 적절한지 의문임
 - 이와 같은 방만경영에 대한 지적은 지속적으로 하지만, 그 반대로 낮은 요금, 낙하산 인사, 공공기관에 대한 정부의 과도한 관여, 정치적 사업의 수행에 대한 지적은 별로 없음. 오히려 공공기관의 문제의 핵심은

여기에 있는 것이 아닌지?

- 즉 공공기관의 정상화를 논의하기 위해서는 현재와 같은 비정상적인 공기업들을 만들어낸 원인에 대한 객관적이고 철저한 분석이 있어야 하는데, 정부가 발표한 정상화 대책에서는 이에 대한 지적이 제외되어 있음
- 예를 들어서 다음과 같은 공공기관의 비정상화에 대한 근본적 원인에 대한 논의가 제시되어야 하는데, 정작 이와 같은 핵심적인 부분은 제외
 - 방만경영? 적절한 자격을 갖추진 못한 인사(정치인, 선거에서 떨어진 인사, 대통령 선거 도와준 인사 등)가 낙하산으로 임명되어 기관에 입성하기 위하여 노조와 어떤 합의한 결과는 아닌지? 기관과 무관한 인사를 정치적인 배경을 이유로 낙하산 인사를 하는 것은 정상인지?
 - 책임경영? 전문성이 미흡한, 정당성이 부족한 기관장이 기관을 제대로 책임감있게 경영할 수 있는지? 회계에 대한 기초 지식은 물론 감사와 유관한 경험을 전혀 갖추지 못한 인사에게 공공기관 윤리경영과 투명경영을 책임지라고 하는 것이 정상적인 것인지?
 - 부채 증가? 정치적 논리로 결정되거나 혹은 정부의 정책적 목적을 이유로 사업이 결정되어 강제 할당되고, 소요 비용은 정부가 예산으로 지원하는 것이 아니라 기관보고 차입하라고 하고, 그리고 증가한 부채에 대해서는 책임지라고 하는 것이 정상적인 것인지? 부채 해소를 위한 핵심적인 수단인 요금은 물가 안정이나 정치적 민심을 이유로 강하게 규제하고 부채가 증가하고 있다고 공공기관에게 책임을 묻는 것이 정상적인 것인지?

② 공공기관의 자율성과 책임성의 조화 관점에서의 평가적 의견

- 기획재정부는 공공기관의 파티는 끝났다고 선언하고, 비정상적으로 운영되는 공공기관을 정상화시키겠다는 의미로 정상화 대책을 제시함
 - 이와 같은 논의가 나온 것은 공공기관의 방만경영, 부채의 급증, 임직원의 높은 급여수준 등에 대한 비판적 지적에 근거함
 - 이와 같은 비판적 지적중 상당부분이 타당성을 주장할 수 있지만, 이것이 현재 공공기관이 갖고 있는 문제를 해소하는 논거로 활용되는 것이 적절하고 충분한 것인지에 대해서는 추가적인 논의가 필요함
 - 특히 공공기관에 대해서 제기되고 있는 각종 문제를 적절하게 해소하기 위해서는, 그에 맞는 적절한 문제 진단이 이루어져야 하는데, 이와 같은

표현은 이것을 어렵게 할 수 있음

- 공공기관에 대해서 제기되고 있는 각종 문제들에 대한 논의를 공공기관의 자율성과 책임성의 관점에서 정리하면 다음과 같음.
- 특히 자율성과 책임성은 OECD가 권고한 공공기관의 바람직한 지배구조 및 우리나라 공운법 제정의 핵심적 기준이라는 점에서 현 정부의 공공기관 정상화 대책에 대한 평가의 기준으로 적절함

① 공공기관의 방만경영 등 문제는 과도한 자율성에 근거하는가?

○ 공공기관 자율성과 방만경영

- 공공기관에 적용되고 있는 가장 대표적인 용어는 ‘방만경영’임. 이것이 공공기관의 경영이 공공기관 내외부적으로 적절히 통제되지 않는 가운데 무책임하게 이루어지고 있음을 의미함. 즉 공공기관으로서의 책임성을 결여한 의미로서 활용됨
- 이와 같은 논거에 근거하여 공공기관의 방만경영이 지적되고 있음. 그런데 이와 같은 지적이 설득력을 얻기 위해서는 먼저 공공기관이 방만경영을 할 충분한 권한을 갖고 있으며, 이 권한은 내외부적으로 적절하게 통제되지 않고 있음이 전제되어야 할 것임
- 이것이 전제되었을 때 방만경영에 대한 책임을 공공기관에게 묻는 것이 타당할 것임. 그런데 공공기관이 방만경영에 이를 수 있는 충분한 권한을 갖고 있는가에 대해서는 명확한 결론을 내리기가 용이하지 않음.

○ 공공기관은 얼마나 자율적인가?

- 공공기관 종사자들은 정부의 공공기관 운영과 관련한 규정과는 별개로, 공공기관의 사업결정, 투자결정, 고위직 인사, 일반적인 경영활동 등 여전히 많은 영역에 있어서 주무부처로부터 세부적인 통제를 받고 있다고 함. 자율성을 제대로 갖고 있지 못하다는 지적이 일반적임
- 거기에다 조직, 인사, 예산과 관련하여 기획재정부의 구체적인 지침이 존재하며, 이것은 법령과 같아서 이것을 준수하지 않을 경우 그에 상응하는 불이익이 부과된다는 점에서, 공공기관의 사업과 경영 전반에 있어서 제대로 된 자율성을 확보하지 못하고 있다는 것임.
- 자율성의 결여를 수용한다면, 일반 공공기관 방만경영에 대한 책임을 온전히 공공기관의 탓으로만 돌리는 것은 한계가 있음

○ 부채는 방만경영의 결과?

- 최근 논란이 증대된 공공기관의 부채의 증가 원인에 대해서도, 일부에서는 공공기관의 방만경영의 결과라고 비판하지만, 또 일부에서는 정부 정책의 결과물이라고 반론을 제기함.
- 대표적인 사례로서 수자원공사, 한국토지주택공사, 한국가스공사 등의 부채의 발생 및 증가의 원인에 대한 것을 들 수 있음. 이 기관들의 급증한 부채의 대부분은 지난 MB 정부하에서 과도한 정치적 성격의 사업을 정부의 재정지원 없이 떠안은 결과임이 자명함.
- 한국조세연구원의 연구(2011)에 따르면, 공기업에 대한 정부 통제가 강할수록 기업의 자율성은 떨어지고, 이것은 수익성의 하락으로 이어진다고 분석함. 이 결론에 근거하면, 공기업 부채 중의 상당 부분은 오히려 강한 정부 통제 및 사업성 없는 정책을 정부재정 지원없이 강제적으로 수행함에 따라서 발생한 것이라고 할 수 있음

② 공공기관에 대한 책임성 장치는 여전히 부족한가?

○ 공공기관 책임성과 방만경영

- 공공기관에서 방만경영이 존재하기 위한 또 다른 이유는 공공기관의 책임있는 경영과 관련한 내외부적인 통제장치가 제대로 갖추어져 있지 않거나 혹은 작동하지 않음을 전제로 하는 지적임
- 그러면 우리나라 공공기관에게는 책임성을 확보할 수 있는 적절한 제도적 장치가 없거나, 혹은 있어도 기능이 제대로 수행되지 않는다는 것이 전제되어야 할 것임
- 공운법상 공공기관의 관리의 핵심적인 주체는 기관장, 상임이사, 비상임이사, 견제수단으로서 감사를 들 수 있음. 이들은 모두 공공기관의 책임성을 제고하고 방만경영을 방지하기 위한 중요한 제도적 장치들임

○ 방만경영 방지 책임이 있는 임원의 역할 적절성

- 그런데 이들은 공공기관 스스로가 임명하는 것이 아니라, 모두 대통령과 기획재정부, 주무부처를 통하여 사실상 선정, 임명되고 있는 것이 현실임. 그런데 이들 중 상당수가 부적절한 낙하산 인사 등 부적격한 것으로 평가되고 있음.
- 해당 영역에서의 경험이 전무한 인사가 임명되는 등 과도한 낙하산 인

사가 이루어지고 있는 것으로 평가되고 있음. 그리고 이와 같은 현상은 공공기관 정상화를 강조하고 있는 현 정부 하에서도 여전히 존재하고 있다는 지적임

- 공공기관의 방만경영의 상당수는 복리후생에 대한 것임. 복리후생은 단체협약에 근거가 마련되어 있거나 혹은 사내 복지기금을 통하여 지원되는 부분들임. 그런데 이와 같은 과도하다고 지적되는 복리후생의 상당 부분은 낙하산으로 임명된 부적절한 기관장이 기관에 입성하기 위하여 해당 공공기관의 노조와 합의함으로 발생한 부분들도 상당수임. 즉 자격을 갖춘 적합한 인사(기관장, 감사 등)가 적절한 절차를 거쳐서 임명되었다면 임명단계부터 정당성을 충분히 확보하고, 이 정당성을 근거로 책임있는 경영활동을 할 수 있을 텐데, 처음부터 정당성을 결여한 인사가 임명되었으며, 이것은 책임경영을 확보하는데 처음부터 한계로 작용할 수밖에 없었음.

○ 제대로 작동하지 않는 책임성 장치

- 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 제도적 설계가 공운법상으로 이미 충분하게(?) 설계되어 있지만, 이 제도들이 당초의 의미대로 작동하지 않고 있으며, 이와 같은 이유의 상당 부분은 공공기관이 아닌 관리주체인 정부에 있다고 할 수 있음
- 이외에도 공공기관의 책임성을 제고하기 위한 다양한 제도들이 도입, 활용되고 있음. 경영평가제도에서부터 공시제도, 감사제도, 각종 경영상의 지침의 적용 등 한 두 가지가 아님. 제도의 부족이라고 하기 보다는 제도 운영에 문제가 있으며, 이 경우 책임의 소재를 어떻게 하는 것이 적절한 것인지에 대한 논의가 가능할 것임
- 기획재정부 공공기관경영평가중 상임감사의 평가 결과, 감사의 전문성과 독립성 미흡이 최근 증대된 것으로 나타났으며, 특히 방만경영을 예방하기 위한 활동도 감소된 것으로 나타남. 즉 공공기관의 방만경영을 제거하기 위해서는 상임감사의 역할이 절대적으로 중요한데, 문제는 상임감사의 독립성과 전문성이 충분히 확보되지 않고 있다는 것임. 상임감사의 임명과 관련한 정부의 역할이 재정립되어야 함을 의미하는 것임.

5. 핵심 이슈별 문제의 정리

- 현재 공공기관과 관련한 가장 핵심적인 이슈들은 부채, 낙하산 인사, 요

금과 관련된 것들임. 물론 이외에도 다양한 문제들이 제기되지만, 이들은 모두 이와 같은 이슈들로 귀결된다는 점에서, 여기에서는 이들을 중심으로 별도로 정리하였음

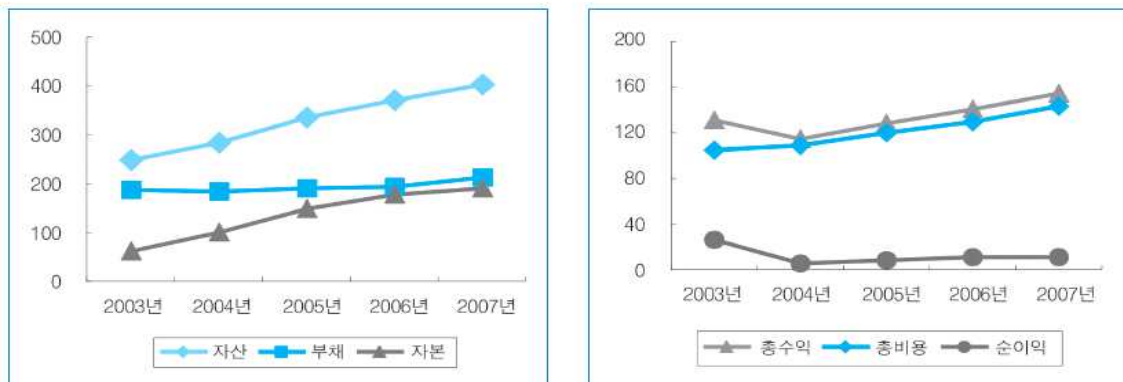
1) 부채

(1) 참여정부 하에서의 공공기관 부채의 특성

- 다음의 그림에서 보는 바와 같이, 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 경영

- 감사원에서 46개 공기업 자회사를 대상으로 전반적인 경영실태를 분석한 결과, 2003년 이후 신설된 자회사가 26개(40%)에 이르는 등 자회사 설립이 늘어남
- 자산은 2003년 53조원에서 2007년 76조 원(43% 증가)으로, 매출액은 2003년 23조 원에서 2007년 35조 원(52% 증가)으로 늘어나는 등 외형은 대폭 확대되었음
- 그러나 부채 비율은 2003년 102%에서 2007년 126%로 상승, 매출액 영업이익률은 2003년 158%에서 2007년 101%로 하락하는 등 경영상태가 악화된 것으로 나타남

<그림 2> 공기업 자회사 안정성 및 수익성 지표 추이



자료 : 감사원(2008) 공공기관 감사백서

○ 국책사업 수행과 공기업 부채의 증가

- 참여정부 하에서 주요 공기업의 부채 증가 변화와 원인은 다음과 같음

<표 9> 참여정부 하에서의 주요 공기업 부채 증가

구분	참 여 정 부				
	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

자료 : 기획재정부. 알리오.

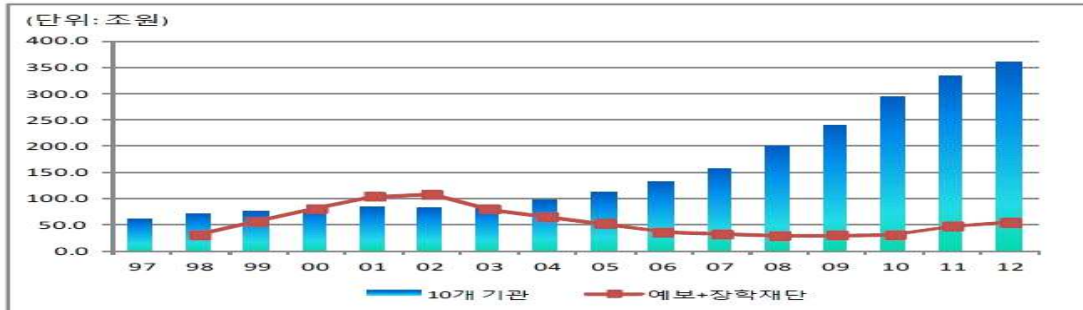
- 주택공사 : 임대주택 건설로 부채 29조 7천억원 증가
- 토지공사 : 행복도시, 신도시보상비 지급에 부채 16조 8천억원 증가
- 철도공사 : PSO 미보상 등으로 부채 1,491억원 증가
- 도로공사 : 고속도로 건설비 지원비율 축소로 부채 3조 6천억원 증가
- 철도시설공단 : 고속철도 건설 등 부채 3조 6,728억원 증가

(3) 이명박 정부 하에서의 공기업 부채의 증가 원인

○ 2008년 이명박 정부 집권 이후 공기업 부채가 급증하였음(<그림 1>.

- 즉 국민의 정부 하에서는 경제위기 극복 등을 목적으로 한 공공기관 민영화 등 구조조정으로 인하여 공공기관의 부채가 일정하게 유지되었음
- 2004년 참여정부 하에서 서서히 부채가 증가하는 모습을 보이다가, 2008년 이명박 정부 집권 이후 부채가 급격하게 증가하는 경향을 보임

<그림 3> 역대 정부 하에서의 공기업 부채 증가



자료 : 한국조세재정연구원(2013). 공공기관 부채문제의 현황과 해결방안

○ 공기업의 국책사업 수행과 부채의 증가

- 다음의 표에서 보는 바와 같이, 이명박 정부 이후 부채가 급격하게 증가한 공공기관의 경우, 대부분 국책사업의 수행과 관련됨.
- 공공기관이 수행하는 사업들은 공공기관 본연의 사업이면서, 동시에 정부정책과 밀접하게 연결되어 수행되는 사업이라는 점에서, 증가하는 공기업의 부채는 곧 정부사업의 수행에 따른 부채의 증가라고 할 수 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)보금자리	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

자료 : 기획재정부(2013). 공공기관 정상화 대책.

- 공공기관의 부채는 다양한 요인에 의하여 발생하는데, 다음의 표에서는 보는 일반적으로 국가 정책, 요금 규제, 그리고 외부 환경 요인에 의하여 발생하고 있음

- 예를 들어서 가스공사 부채의 경우 이명박 정부가 추진하였던 공공기관의 해외진출, 요금에 대한 정부의 규제, 그리고 환율 등의 다중적인 요인에 의하여 발생하고 있다고 할 수 있음

<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	보급자리, 임대, 혁신	분양가 규제	부동산 경기
수자원공사	4대강, 아라뱃길	댐용수, 상수도 요금	

자료 : 한국조세재정연구원(2013). 공공기관 부채문제의 현황과 해결방안

2) 낙하산 인사

- 공공기관과 관련한 문제 중에 가장 심각하고 국민적 관심도가 높음에도 불구하고 제대로 개선되지 않는 대표적인 것이 바로 낙하산 인사임
 - 낙하산 인사 문제는 정도의 차이는 있지만, 역대 정권하에서 늘 문제로 비판을 받았음. 진보정권이라고 하는 참여정부 하에서도 정권 내내 낙하산 인사 시비가 끊이지 않았음
- 다음의 그림은 참여정부와 이명박 정부의 낙하산 인사를 비교한 것임.
 - 참여정부 5년과 이명박 정부 3년을 비교한 것이지만, 이명박 정부하에서의 낙하산 인사가 참여정부의 배 가까이 됨을 확인할 수 있음.

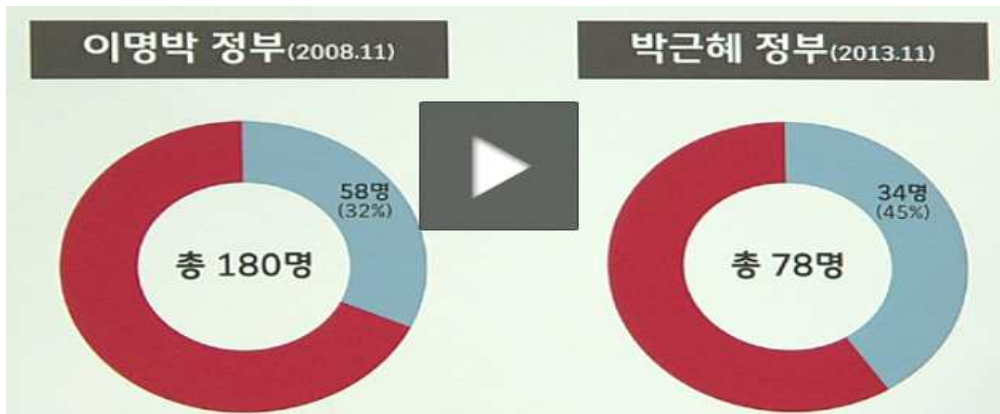
<그림 4> 참여정부의 이명박 정부의 낙하산 인사 비교



○ 박근혜 정부 하에서 증가한 낙하산 인사

- 박근혜 대통령은 대통령 선거과정 및 당선 전후에 낙하산 인사의 문제를 지적하고 이를 하지 않겠다고 언급하기도 하였음
- 그러나 집권 초기인 2013년 11월을 기준으로 전 전권인 이명박 정부와 비교한 결과, 전체 공공기관 인사의 45%가 낙하산 인사로 임명되는 등 낙하산 인사 문제가 더욱 더 심각해지는 것으로 나타났음

<그림 5> 이명박 정부와 박근혜 정부의 낙하산 인사 비교



자료 : JTBC TV 20131122 (금) 오후

○ 기획재정부의 공공기관 상임감사 평가 결과

- 기획재정부는 매년 공공기관경영평가의 일환으로 공공기관 상임감사에 대해서 평가를 하고 있음. 상임감사는 낙하산 인사 시비가 가장 극심한 영역이라는 점에서, 상임감사에 대한 평가는 시사하는 바가 많음
- 전체 평가 대상 기관 중 절반 정도만 양호 이상의 평가를 받았으며, 절반 정도가 양호하지 못한 평가를 받음.
- 세부 평가지표별로 보면, 방만경영에 대한 예방활동과 재발방지 노력이 가장 부정적인 평가를 받아서 전체 평가대상 기관의 27.5% 만이 양호 이상의 평가를 받음
- 감사의 전문성과 독립성, 투명경영 노력 부문도 부정적인 평가가 많았음. 전체 평가대상 기관의 39.6%만이 양호 이상의 평가를 받은 것으로 조사되었음

<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%)

자료 : 기획재정부. 공공기관 경영평가 결과 자료 정리.

<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. 경영지침 준수 등 감사활동과 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)

자료 : 기획재정부. 공공기관 경영평가 결과 자료 정리.

3) 공공기관의 요금

- 한국전력, 한국도로공사, 한국가스공사, 한국수자원공사 등 부채가 많은 공기업은 모두 수익을 창출하는 방법으로서 재화와 서비스를 제공한 댓가로 징수하는 요금에 의존하고 있음
 - 따라서 적절한 수준의 요금은 주요 공기업의 수익 확보는 물론 부채관리에 있어서 핵심적 기제가 될 수 밖에 없음
- 공공요금의 낮은 원가 보상을
 - 주요 공공요금의 원가보상율은 70-80%대로 낮은 수준임
 - 물론 원가의 산정이 적절하게 이루어진 것인가에 대한 논란이 있다는 점에서, 이에 대해서는 향후 정밀한 점검이 이루어질 필요가 있지만, 현

재의 자료만으로 판단하면 원가보상이 되지 않는 요금은 분명히 부채의 중요한 유발요인임을 부인할 수 없음

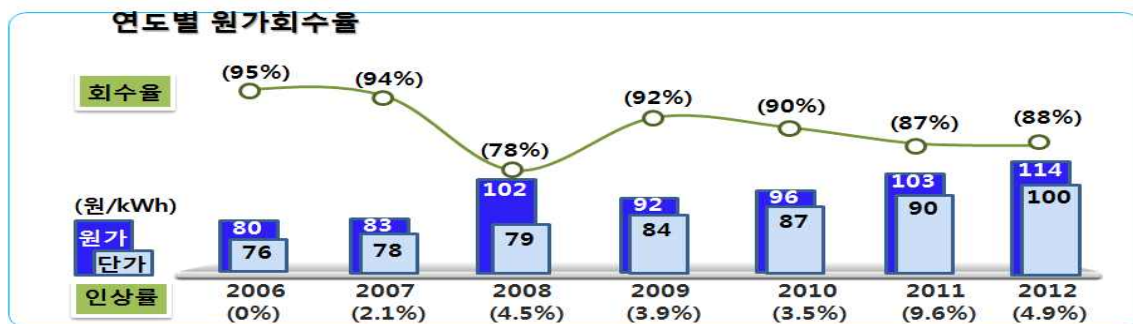
<표 14> 공공요금 원가보상율과 부채규모(비율)

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

자료 : 박정수(2013). 공공요금의 신화와 논리. 자료 재정리.

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

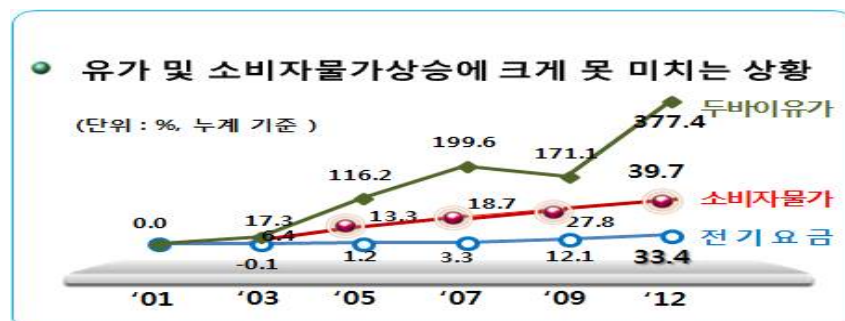
<그림 6> 한국전력의 연도별 원가 회수율



자료 : 한국전력(2013). 전기요금체계 개편방안.

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

<그림 7> 유가 등 관련 요인의 변동과 전기요금의 변동



자료 : 한국전력(2013). 전기요금체계 개편방안.

○ 요금 수준의 적정성

- 국가별로 상황이 매우 다르기 때문에 일률적인 비교는 어렵지만, 대체로 우리나라 전기요금은 낮은 것으로 평가됨
- 우리의 요금수준은 OECD는 물론 아시아 경쟁국과 비교해도 가장 저렴한 수준임. 반면 GDP대비 1인당 소비량은 세계의 경쟁국과 비교할 때 미국 다음으로 높은 것으로 나타남.

<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) (요금수준, %)	90.32 (100)	249.8 (277)	115.21 (128)	149.71 (166)	165.64 (183)	99.53 (110)

자료: 한국전력(2013)

<표 16> 주요국 전력소비량 비교

구 분	한국	일본	미국	영국	프랑스	독일	OECD
GDP대비 전력소비량 (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 수행

- 앞서 언급한 낮은 원가보상율의 문제도 있지만, 더 심각한 것은 경제성이 매우 낮은 사업을 과도하게 수행함에 따라서 부채가 더욱 더 심각해졌다는 것임. 이와 관련하여 문제로서 지적되고 있는 것이 현재 수행되고 있는 예비타당성조사제도의 문제임
- 기획재정부는 공공건설사업의 효율적 예산편성 등의 도모를 위해 예산편성단계에 예비타당성조사 제도를 도입하였고(예산회계법, 1999년) 확대 적용하고 있음(국가재정법, 2009년). 그러나 부적절한 투자 결정으로 인하여 예산이 낭비되고 공공기관의 부채가 증가하였음
 - 과도한 편익 추정에 근거한 사업의 추진

- 불충분한 재원에 근거한 사업 추진과 과도한 부채 유발
- 부적절한 사전 타당성 분석과 사후 평가장치의 부재
- 국가, 공공기관의 재정 건전성을 저해하는 대규모 공공투자사업

○ 대규모 SOC 등에 의한 투자는 반드시 경제성만을 고려할 수 없으며, 이에 따라서 법률상 지역경제 파급효과나 지역균형개발 등의 관점도 반영하고 있지만, 과도하게 경제성이 낮은 사업에 대한 투자로 보다 심각한 문제를 야기함

○ 경제성 낮은 사업의 시행

- 1999-2011년 기간동안 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

자료: 경기개발연구원(2013). SOC사업 타당성조사제도의 허와 실.

<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

자료: 경기개발연구원(2013). SOC사업 타당성조사제도의 허와 실.

<표 19> 경제성 없이 결정된 사업의 지역별 분포

구 분	서울	경기	인천	부산	대전	대구	광주	울산	세종	제주
B/C<1, AHP≥0.5	1	10	4	6	0	1	1	1	0	0
구 분	강원	경북	경남	전북	전남	충북	충남	수도권	비수도권	총 계
B/C<1, AHP≥0.5	4	7	6	0	10	3	5	15	44	59

자료: 경기개발연구원(2013). SOC사업 타당성조사제도의 허와 실.

○ 과도한 수요 예측에 근거한 사업 타당성의 무리한 확보

- 최근 논란이 되었던 신분당선의 경우, 당초 일일 평균 이용객을 228,444명으로 예측(2004)하였지만, 2013년 현재 이용객은 110,007명으로 52%의 오차가 발생
- 서울 지하철 7호선 연장구간(온수-부평구청)의 경우, 당초 133,672명으로 예측(2002)하였지만 실체는 89,842명에 그쳐서 오차율이 33%에 이릅니다
- 예비타당성조사를 수행하지 않은 국책사업인 경부고속철도(1997)와 인천공항철도(2001)의 경우, 예측과 실제간의 오차율은 각각 68%와 82%에 이릅니다

○ 과도하게 면제되는 대형 국책사업

- 국가재정법상 예비타당성조사 면제는 법률상 9개 항목인데, 지난 5년간(2008-2012년) 6가지 사유로 68개사업 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)

자료: 경기개발연구원(2013). SOC사업 타당성조사제도의 허와 실.

6. 민주당의 정책방향과 추진과제

1) 공공기관의 본질로 돌아가야 : 공공기관의 자율성과 책임성의 조화

- 박근혜 정부가 제시한 공공기관 합리화 및 정상화 계획의 상당부분은 적절함. 제시된 바와 같이 공공기관의 부채문제가 심각하며, 과도한 복리후생수준 등 방만경영으로 비판받을 부분이 있으며, 임원 선임 등 개선할 부분들이 적지 않음. 그러나 앞서 제기한 바와 같이 제시된 문제인식이 매우 제한적이며, 정작 문제로 제시되어야 할 부분들은 언급되지 않고 있음.
- 정부가 제시한 개선방안에 대해서도 비판적 지적이 많음. 예를 들어서 정부는 공공기관 부채의 절감을 위하여 관련된 모든 공공기관들이 보유한 자산의 상당부분을 매우 빠른 시일 내에 매각하도록 하고 있는데, 이것이 적절하지 못하다는 비판적 지적도 계속 나오고 있음
- 공공기관에 대한 개혁의 필요성은 늘 상존함. 그러나 이것이 특정한 정권의 정치적 관점에 의하여 자의적으로 재단되기 보다는, 국민의 관점에서 제대로 논의되고, 근본적인 원인에 대한 심도있는 검토가 이루어질 때 지속가능한 개혁, 제대로 된 성과를 확보할 수 있는 개혁이 가능할 것임. 이것이 가능하기 위해서는 무엇보다도 먼저 공공기관이 왜 필요한지 은 공공기관이 제대로 운영되기 위해서는 무엇이 필요한지에 대한 근본적인 검토가 이루어져야 할 것임
- 공공기관의 설립 목적과 역할의 재인식
 - 공공기관을 설립하는 가장 기본적인 목적은 공공성이 매우 높은 사업을 정부가 아닌 기업가적 특성을 가진 공적 기업을 통하여 안정적으로 생산, 공급하는데 있음.
 - 여기서 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)

○ 공공기관에 대한 정부 역할의 재음미

- 정부의 역할은 공공기관에 의한 일정한 질 이상의 공공서비스가 안정적으로 공급되고, 이것이 수요자인 국민에 의하여 적정하게 사용되도록 하는 것임. 즉 정부의 입장에서는 적정한 수준의 재화가 적정한 가격으로 공급되도록 유지하는데 있음. 이것이 정부가 공공기관에게 요구하는 책임성의 본질적인 내용이라고 할 수 있음
- 정부의 공공기관에 대한 책임성 요구가 명확하게 제시된 가운데, 이것의 효율적 달성을 위한 노력이 공공기관에게 요구됨. 공공기관은 정부와 비교하여 상대적인 효율성이 높을 것으로 전제하며, 이것이 기업을 설립하는 목적이기도 함. 따라서 기업적 효율성을 높이기 위한 노력은 공공기관의 몫이며, 이것이 공공기관에게 부여되어야 할 자율성의 본질적인 내용임

○ 공공기관의 자율성과 책임성을 확보하기 위한 적절한 장치의 마련

- 공공기관에게 부여된 자율성이 책임있게 수행되도록 하기 위한 별도의 장치가 요구됨. 대표적인 것으로서 기관장과 상임이사, 감사 등 임원진의 적절한 임명, 공공기관에 대한 경영평가, 공시제도, 감사제도 등을 들 수 있음
- 그런데 공공기관은 여러 가지 측면에서 기관 자율적으로 결정할 수 있는 영역이 많지 않음. 예를 들어서 정관에 열거된 이외의 사업도 정부의 요구에 의하여 수행되어야 하며, 높은 부채비율에도 불구하고 원가를 보상할 수 있는 수준의 요금을 설계할 수 없으며, 사회책임의 관점에서 인력관리와 조달도 실시하여야 함. 이와 같은 것들의 적정성 여부를 떠나서, 이들에 대하여 공공기관이 일정한 수준의 자율성을 확보할 수 없다면, 공공기관에 대해서 책임성을 묻는 것은 어려움.

○ 미흡한 정부의 공공기관 개혁 대책

- 현 정부가 제시한 공공기관 합리화 정책이나 정상화 대책들 중 일부는 타당성을 갖고 있음. 상시적 기능점검, 중장기적 부채관리, 협업 활성화, 책임경영 모니터링, 일자리 창출, 공공 데이터 개방 등 공공기관의 책임 있는 운영을 위하여 필요한 것들임. 그런데 이들이 지속적으로 제대로 이루어지기 위해서는 그에 상응하는 자율성의 부여가 필요함.
- 또한 낙하산 인사, 과도한 정치적 사업의 제한 등 여전히 공공기관의 개혁을 위한 핵심적인 과제들이 충분히 제시되지 않고 있다는 점에서, 이

와 같은 부분들에 대한 추가적인 논의들이 필요함.

2) 바람직한 공공기관 개혁과제

(1) 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 더불어 기획재정부가 공동으로 심사하도록 함. 이를 위하여 기관별 설립법을 개정함
 - 해당 기관은 부채 과다 등 재무적 안정성이 낮은 기관을 우선적인 적용 대상으로 함

(2) 부적격한 낙하산 인사의 금지와 임원의 자격 기준 구체화

- 공공기관의 방만한 경영이나 과도한 복지 등이 발생하는 원인의 상당 부분은 적절한 자격을 갖추지 못한 기관장, 감사 등이 낙하산으로 임명되었기 때문임
- 적절한 자격을 갖춘 인사가 임명될 수 있도록 공공기관의 운영에 관한 법률에 임원의 구체적인 자격 기준을 열거함
- 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

(3) 감사의 독립성 확보와 감사위원회의 확대

- 공공기관의 책임있는 경영을 확보하기 위한 보루로서 감사 혹은 감사위원회가 설치되어 있지만, 부적절한 낙하산 인사 및 독립성 결여로 제대로 기능을 수행하지 못하고 있음
- 감사로서의 선임 기준의 구체화와 더불어, 감사가 기관장과 독립적인 지위에서 감사로서의 고유한 활동을 독립적으로 수행할 수 있도록 독립적 지위와 권한을 부여함
- 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
- 이를 위하여 감사실 조직, 인사, 예산 등에 대해서 감사에게 실질적인 권한을 부여하도록 함
- 현재 일정 규모 이상의 시장형 공기업에 대해서만 감사위원회를 둘 수 있도록 하고 있는데, 이를 규모가 크고 중요한 준정부기관으로 확대하는 방안도 논의 가능함

(4) 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 동의

(5) 공공기관운영위원회의 대표성 확보와 독립성 제고

- 공공기관의 운영에 관한 법률에 따라서 공공기관이 주무부처의 과도한 간섭에서 벗어나 책임있게 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 위하여 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

(6) 적정 원가보상의 유지와 합리적 요금의 산정

- 철도공사, 한전, 도로공사 등 공공요금에 의하여 운영되고 있는 공기업의 원가보상율은 70-80% 대에 그치고 있음
- 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 원가보상 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

- 과도한 복리후생에 대한 국민들의 비판적 지적과, 이에 기초한 국민들의 불신이 존재하는 것이 사실임
- 특히 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 눈높이에 의해서 결정되어야 한다는 점에서, 과도한 복리후생 및 방만경영에 대한 개선은 반드시 이루어져야 할 것임
- 특히 이와 같은 과도한 복리후생이 부적절한 낙하산 인사에 의하여 발생

한 부분도 많다는 점에서, 이에 대한 부분은 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 있음 : 정치권 vs. 정부 vs. 공기업
- 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 규모 이상의 중간 간부가 외부에 개방되도록 함
 - 공무원 개방형 직위제 유사하게 운영 가능

(10) 공공기관 성과관리제 강화

- 성과연봉제 등 합리적으로 운용
 - 기관과 업무 특성 고려하지 않은 비합리적인 성과연봉제 개선
 - 기관 특성 및 업무 특성 반영하여 성과관리체계 재정비
- 성과 평가결과에 따라서 인사, 보수가 결정되도록 연동화
- 성과평가위원회의 위원은 절반 이상이 공공기관 외부 인사가 담당하도록 구성

(11) 기획재정부 경영평가와 총리실 정부업무평가의 연계

- 정부의 정책의 상당부분은 공공기관을 통하여 수행되기 때문에 정부 정

책과 공공기관 사업은 밀접하게 연결

- 그러나 이에 대한 평가는 기획재정부의 공공기관평가와 총리실의 정부 업무평가로 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
- 기업으로서의 효율적인 경영활동이 가능하도록 자율성을 확보해주되, 엄격한 성과평가에 기초하여 책임성을 명확하고 엄정하게 물을 수 있도록 하
- 자율성을 보장하기 위하여 일정 규모 이상의 대형 사업 수행시에는 주무부처만이 아니라 반드시 기관의 의견, 기타 외부 전문가의 의견이 투명하고 균형있게 반영되도록 제도화함(예타를 강화하는 것도 한 방안임)
- 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, 일정 규모 이하의 사업에 대해서는 일몰제 적용 여부를 기관이 자율적으로 결정할 수 있도록 함

참 고 문 헌

- 경기개발연구원(2013). SOC 사업 타당성 조사제도의 허와 실.
- 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.
- 박정수(2013). 공공요금의 신화와 논리.
- 박 진(2012). 공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안, 한국조세연구원.
- 송대회(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
- 조성봉(2011). 이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제. 규제연구. 20-2.
- 한국전력(2013). 전기요금제도 및 체계개선 추진방향
- 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 제

고방안 연구

한국조세연구원, 2013. 新정부의 공공기관 정책방향(안). 정책토론회 발표자료
한국조세연구원(2013). 공공요금 결정방식의 문제점 및 개선방향, 이슈 & 토
크(2013.6.24)