

새누리당의 공기업 개혁안에 대한 평가와 개선방안

정상희 (정책연구실 부연구위원)

새누리당은 정부의 공공기관 정상화 대책이 공공기관 개혁을 하는데 있어서 미흡하다는 판단하에 자회사나 핵심사업, 지분 매각 등 민영화 방안이 담긴 공기업 개혁안을 발표함.

국민의 신뢰 회복과 질 좋은 공공서비스 제공을 위한 공공기관 개혁은 필요하지만 새누리당의 공기업 개혁안은 공공성에 대한 중요성은 소홀히 한채로 민영화를 통한 경영효율 극대화에 치중함. 이는 결과적으로 충분한 자본력을 가진 재벌에 대한 특혜로 이어질 수 있음.

공공기관 혁신을 위해서는 일차적으로 공공기관의 부실에 대한 책임소재를 국회차원에서 명확하게 규명할 필요가 있으며 공공기관의 총괄적인 관리·감독을 수행하는 공공기관운영위원회에 다양한 이해관계자 참여 보장을 통하여 대표성과 독립성을 확보해야 할 것임.

공공기관 부채 문제 해결을 위해서는 이자비용 절감, 원가보상, 복리후생 가이드라인 마련 등 다양한 방안 마련과 함께 공공기관의 설립목적을 기본으로 하여 공공성과 효율성이 균형을 이룰 수 있는 방향으로 공공기관 기능조정이 필요함.

공공기관은 공공성을 가장 우선시 한 후에 생산성과 효율성을 추구해야 하지만 생산성과 효율성을 강조하기 위한 경쟁체제 도입은 민영화의 출발점이 된다는 점을 명확히 인지해야 하며 그동안 민영화 되었던 공공기관에 대한 명확한 평가가 선행되어야 할 것임.

I. 검토배경

□ 새누리당이 발표한 공기업 개혁안에는 자회사 및 출자회사 매각, 지분매각, 사업의 민간참여 확대 등 민영화를 통하여 부실 공기업 문제를 해결하고자 함

○ 새누리당은 부채규모가 큰 주요 공기업의 부실방지 대책으로 자산매각, 민간사업자 참여 등 민영화 방안을 제시함

- 한국전력 등 주요에너지 공기업에 대해서 자회사 및 출자회사 매각, 에너지 신산업 육성을 위한 민간의 시장참여 확대 방안을 제시함
- 한국토지공사의 경우 공공임대주택 공급은 지속하되 토지개발과 주택건설 사업은 축소하는 대신 민간의 참여를 확대
- 철도공사의 경우 모든 노선에 대한 민간참여를 허용하며, 적자 및 부채 감축을 위해 인력감축(10%)과 인천공항철도를 비롯한 자회사 및 출자회사 매각 등의 방안을 제시
- 도로공사는 고속도로 건설에서 운영 및 유지관리로 기능 재정립을 목표로 하며 건설사업에 대해서는 민자로 전환하며 지분 및 부지 등도 민간에 매각

II. 공기업 개혁안에 대한 평가

- 국민의 신뢰 회복과 질 좋은 공공서비스 제공을 위해 공공기관 개혁은 필요하지만 새누리당이 제시한 공기업 개혁안은 공공기관이 가지고 있는 공공성은 무시하고 지나치게 효율성만을 강조하고 있음
- 공공기관의 부실은 과도한 부채 및 방만 경영이 주요 원인으로 지적됨에 따라 이에 대한 객관적이고 명확한 평가가 이루어져야 하지만 공기업 개혁안에는 주로 부채관련 현황만 단편적으로 평가하고 있음
 - 공기업 부채 증가는 MB정부의 정책실패로 발생한 과도한 부채, 공기업 자체의 공익사업으로 나타난 부채 그리고 공기업 방만경영 등으로 나타난 부채를 구분하여 평가해야 하지만 이를 간과한 채 부채감소를 위해 민영화를 위한 정책을 시행하려고 함¹⁾
 - 공공기관의 방만 경영은 전문성과 정당성이 부족한 낙하산 인사로 발생한 부분이 상당히 크며 이에 대해서 새누리당에서도 인정하고 있지만 이에 대한 평가는 하고 있지 않고 과도한 복리후생 문제 등만 부각
- 국민들이 요구하는 공공기관 개혁의 방향은 공공서비스의 확대 및 질 향상으로 새누리당의 공기업 개혁안의 최종목표도 이와 같지만 세부적인 실행방안에서는 공공성은 무시하고 자산 및 사업매각 등 민영화 방안을 내포하면서 지나치게 효율성만을 강조하고 있음
 - 부채 중심으로 공공기관의 문제점을 평가한 새누리당의 공기업 개혁안은 결과적으로 공공성은 소홀한 채로 효율성만을 강조하면서 민영화를 그 방안으로 제시하고 있으며 이는 결과적으로 충분한 자본력을 가진 재벌에 대한 특혜로 이어질 수 있음
 - 대표적인 사례로 현재 철도공사의 부채정리를 위해 매각을 추진 중인 인천공항철도는 민자사업을 추진하였다가 부실이 심화되자 한국철도공사가 인수하여 흑자사업으로 전환시킨 사업으로 이를 다시 민간에 매각한다는 것은 민영화를 하겠다는 것과 다름없으며 더욱 문제가 되는 점은 충분한 자본력을 가진 재벌에 대한 특혜로 이어질 수 있다는 것임²⁾
 - 이와 함께 공공기관이 제공하는 서비스의 주요 수혜자인 국민들의 충분한 동의를 받을 수 있도록 다양한 논의를 통한 공감대가 이루어져야 하지만 이를 무시한 채 단순히 효율성, 부채 감축이라는 명목으로 진행되는 민영화는 큰 문제점으로 나타남
- 방만 경영 해소 및 질 좋은 공공서비스 제공을 위해서는 공공기관 내부 시스템에 대한 문제점 파악 및 개선이 수반되어야 하며 이에 대한 권한을 가지고 있는 공공기관운영위원회의 문제점을 지적한 부분은 적절하지만 이에 대한 원인규명은 제대로 하고 있지 않음
 - 공공기관운영위원회가 단순히 기획재정부에 있어서 문제가 되는 것이 아니라 공공기관의 대 국민 서비스 증진이라는 ‘공공기관운영에관한법률’의 취지대로 구성 및 운영되지 못한 점에서 접근해야 하지만 이러한 문제인식은 하고 있지 않음

1) 주요 9개 공기업(한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국철도공사, 한국수자원공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사)의 부채는 2007년 89.6조원에서 2011년 204.8조원으로 115.2조원이 증가하였으며 이 가운데 정부의 정책사업 수행과 공공요금 통제에 의한 금융부채는 60조원으로 나타남(감사원, 공기업 재무 및 사업구조 관리실태, 2013.5)

2) 얼마 전 매각된 한국전력 부지 경매는 매각금액 자체가 조 단위로 충분한 자본력을 가지고 있는 대기업 중심으로 이루어질 수밖에 없는 구조를 명확하게 보여주는 것이라 할 수 있음

- ‘공공기관운영에관한법률’에서 공공기관운영위원회 위원은 기획재정부 장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 구조로 정부의 입장만을 대변하는 인사들로 구성될 가능성이 크기 때문에 독립적이고 공정한 역할을 수행하기 어려운 구조임
- 특히, 공공기관 운영에 있어서 총괄적인 역할을 하고 있는 기획재정부 역시 공공기관의 부실 책임에서 자유롭지 못한 상황에서 기획재정부를 중심으로 추진되고 있는 공공기관 정상화 대책은 한계를 지닐 수밖에 없는 구조임

Ⅲ. 공공기관 혁신을 위한 정책방향

- 공공기관 혁신을 위해서는 부채문제를 포함한 방만 경영에 대한 명확한 검증작업이 선행되어야 하며 공공기관에 대해 총괄적인 관리·감독 권한을 가지는 공공기관운영위원회가 대표성과 독립성을 가지고 혁신작업을 수행해야 함
- 공공기관의 부채문제는 정부도 자유로울 수 없기 때문에 국회차원의 철저한 검증을 통해서 부채의 성격에 따른 책임소재가 명확히 이루어져야 하며 이를 바탕으로 부채문제 해결 방안이 제시되어야 함
 - 정부정책 사업을 수행하면서 발생한 부채에 대해서는 국정감사 등을 통하여 정부에 대한 책임소재가 명확히 이루어져야 하며 해당 부채에 대해서는 정부와 공공기관이 공동으로 책임을 분담해야 함
 - 공공서비스 제공을 통해 발생한 부채에 대해서도 마찬가지로 정부와 공공기관의 책임비율을 명확히 밝힐 수 있도록 세부적인 검증작업이 이루어져야 함
 - 공공기관 자체적으로 수행한 사업, 과도한 복리후생 등 방만 경영으로 발생한 부채에 대해서는 명확한 조사를 바탕으로 법적조치를 포함한 강도 높은 구조조정이 이루어져야 함
- 제기능을 하지 못하는 공공기관운영위원회의 대표성과 독립성을 확보하기 위하여 공익 대표자, 정당 추천인사, 시민단체 등 다양한 이해관계자의 참여를 보장하여 정부의 과도한 공공기관 개입을 방지하고 공공기관이 본연에 역할에 충실할 수 있도록 역할 수행
 - 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 총리직속으로 두는 방안 등 독립기구화하는 방안 마련과 공공기관이 본연에 역할에 충실하도록 공공기관운영위원회의 업무 내용과 범위, 임원선정 기준을 명확히 하고 이에 따른 책임소재를 국회차원에서 할 수 있도록 규정
 - 방만 경영의 원인에서 자유롭지 못한 낙하산 인사문제 해결을 위해서 공공기관장의 자격요건을 명확히 하고 고위공직자 인사검증절차 적용과 함께 철도공사, 수자원공사 등 규모가 큰 공기업 사장에 대해서는 국회상임위원회 차원에서 인사청문회 등을 실시
 - 효율성 중심으로 치우친 공공기관 경영평가시스템을 공공성과 효율성을 균형있게 평가할 수 있도록 공공기관별 맞춤형 평가지표 개발과 함께 행정·경제·경영학 교수 위주의 경영평가단³⁾에 기관별 특성에 맞는 전문가를 포함한 다양한 분야의 전문가 참여를 통한 평가의 균형성 제고

3) 2011년도 경영실적 평가단 149명 중 교수는 102명이 이 가운데 86명이 행정·경제·경영학 교수이며, 공학 등 기타 분야의 교수는 16명에 불과함

- 부채문제 해소를 위한 지나친 효율화는 민영화로 귀결될 수 있기 때문에 공공기관 자체적인 노력 뿐만 아니라 공공기관의 설립목적을 기본으로 하여 공공성과 효율성이 균형을 이룰 수 있는 방향으로 공공기관의 기능조정이 필요함
- 공공기관 운영에 있어서 안전은 무엇보다 중요한 사항이지만 부채감축과 비용절감을 위해 생산성과 효율성을 강조하는 정책방향은 결과적으로 무분별한 자산매각, 비용절감을 위해 안전에 대해서 소홀할 가능성을 내포함
- 경쟁체제가 도입될 경우 공공성보다는 생산성과 효율성을 추구하려는 경영목표가 우선시 될 것으로 예상됨에 따라 비용으로 인식되는 안전에 대한 투자는 더욱 소홀히 할 가능성이 큼
 - 코레일은 비용절감을 위해 차량 정비인력을 2005년 6,578명에서 2013년 4,673명으로 2,000명 가량 줄임에 따라 차량 정비주기를 3,500Km에서 5,000Km로 연장함에 따라 안전에 대한 우려가 존재함
 - 이와 함께 서울 지하철 9호선의 과도한 지하철요금 인상시도(1,050원→1,550원)처럼 민영화는 결과적으로 가계에 과도한 공공서비스에 대한 비용부담을 전가할 가능성이 크게 나타남
 - 작년 철도파업 사태는 공공기관 민영화 반대라는 국민적 공감대를 충분히 보여준 사례로 선 부른 경쟁체제 도입은 과도한 사회적 비용이 유발 될 수 있음을 명확히 인지해야 할 것임
- 공공기관 부채문제 해소를 위한 사업축소, 자산매각 등 성급한 구조조정보다는 이자비용 절감을 위한 다양한 금융기법 활용, 적정한 원가보상, 표준 복리후생 기준 설정 등 다양한 방안 마련이 필요함
- 무분별한 자산매각, 사업축소에 앞서서 서울시가 서울메트로 9호선(주)의 주주 및 차입처 구성을 변경하여 이자비용 부담을 경감한 사례처럼 다양한 금융기법을 활용하여 이자비용 부담 경감을 위한 방안 마련이 필요
 - 원가 산정의 적정성 여부, 원가 절감을 위한 기관의 노력 등을 전제로 적정한 원가보상 논의가 진행될 수 있도록 해당 분야 전문가 및 이해관계자 등이 참여하는 사회적 합의기구 설치
 - 표준 복리후생 기준을 설정하여 복리후생에 대한 가이드라인을 제시하며, 복리후생의 적정성에 대한 엄격하고 객관적인 점검 시행
 - 공공기관 본연의 역할에 대한 충분한 논의를 바탕으로 공공성이 훼손되지 않는 방향으로 공공기관 간 중복된 기능 조정
- 공공기관은 공공성을 가장 우선시 한 후에 생산성과 효율성을 추구해야 하지만 생산성과 효율성을 강조하기 위한 경쟁체제 도입은 민영화의 출발점이 된다는 점을 명확히 인지해야 함
- 공공기관 민영화에 앞서서 국민들이 공공기관 민영화에 부정적인 입장을 가지고 있다는 것에 대한 근본적인 원인 분석이 선행되어야 하며 이와 함께 기존에 민영화 되었던 공공기관에 대한 제대로 된 평가도 같이 이루어져야 할 것임

♣ 이 글의 내용은 집필자의 의견이며, 민주정책연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.