

2012 공공기관과 국가정책

2012.12

박진·하태욱(편)



발간사

2011년 공공기관 총지출은 428조원으로 GDP의 34.65%에 달하고 자산은 766조원으로 GDP의 61.98%를 차지하고 있어 총지출과 자산기준으로 경제적 비중이 크다고 할 수 있습니다. 고용에 있어서도 비중이 큰 상황으로 2011년 공공기관 정규직이 24만명이고 비정규직이 4만명, 아웃소싱이 12만명, 투자사업고용이 142만명으로 국내 총고용인원의 7.28% 수준입니다. 이와 같이 국민경제에서 차지하는 비중이 큰 공공기관이 비효율적으로 운영된다면 국민경제에 부담을 줄 수 있기에 공공기관을 효율적으로 운영하기 위한 연구가 지속적으로 필요한 상황입니다.

이에 공공기관연구센터에서는 2010년부터 『공공기관과 국가정책』이라는 제목으로 매년 논문을 모아 보고서를 발간하고 있습니다. 공공기관의 주요 현안과 쟁점, 과제, 문제 등을 외부전문가의 비평적인 안목에서 분석 및 진단하고 시의성 있고 전문적이며 엄정한 국가정책 제안을 위하여 우리나라의 현황을 진단하고 향후 어디로 가야 할지에 대한 방향을 제시하는 것을 목표로 하고 있습니다. 이를 위해 공공기관의 주요 국가정책에 대해 다양한 분야의 전문가적 판단과 분석적인 논의를 제시하기 위해 협동연구를 진행하였습니다. 지식과 경험이 풍부한 각계 외부 전문가를 모시고 공공기관의 현안 및 쟁점에 대한 전문적이고 심층적인 연구를 수행하였기에 공공기관에 대한 주요 국가정책을 외부 전문가들의 중립적이고 학술적인 시각을 바탕으로 현재 정책의 평가와 문제점 및 다양한 정책아이디어 제시를 시도하였습니다.

2012 『공공기관과 국가정책』은 크게 공공기관 관리정책과 경제정책의 두 부분으로 구성되어 있습니다. 1부 관리정책파트는 이명박 정부의 공공기관 관리정책에 대한 평가와 지배구조, 향후 정부의 공공기관 정책방향, 인력활용방안 등이 포함되어 있습니다. 2부 경제정책파트는 시장성테스트와 민영화, 부채, 녹색성장전략 등으로 구성되어 있습니다.

본 보고서가 공공기관정책에 대한 유용한 정보를 제공하고 국가정책 수립에 참고자료로 활용되기를 기대해 봅니다.

편저자들은 학술대회를 통해 본 보고서가 널리 확산되는 데 도움을 준 윤정규 전문연구원에게 감사를 표하고 있습니다.

끝으로 본 보고서의 내용은 저자들의 개인적인 의견이며 본 연구원의 공식견해와는 다를 수 있음을 밝힙니다.

2012. 12

한국조세연구원

원장 조원동

목 차

들어가며 1

제1부 공공기관 관리정책

1. 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제 7
 윤태범

 I. 서론 9
 II. 공공기관의 의의와 역할 10
 III. 역대 정부에서의 공공기관 개혁 정책 17
 IV. 공공기관에 대한 인식 29
 V. 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획의 내용 31
 VI. 공공기관 선진화 정책의 주요 성과 35
 VII. 신정부의 공공기관 개혁 과제 45
 VIII. 결론 52

2. 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안 59
 홍길표

 I. 서론 61
 II. 공공기관 지배구조의 변화내용과 평가의 관점 62
 III. 공공기관 기관장 선임제도의 현황 및 개선방안 모색 68
 IV. 공공기관 지배구조의 현황 및 개선방안 모색 75
 V. 새로운 관점에서의 공공기관 지배구조 개혁방안 논의 필요성 86

3. 공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성	99
박한준	
Ⅰ. 배 경	101
Ⅱ. 여성인력 고용현황	103
Ⅲ. 유연근무제의 의의와 유형	109
Ⅳ. 공공기관 근로자의 유연근무제 활용과 인식수준	111
Ⅴ. 맺음말	116

제2부 공공기관과 경제정책

4. 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안	123
곽채기·옥동석	
Ⅰ. 서론	125
Ⅱ. 영국의 시장화테스트제도와 운영 성과에 대한 사례 분석	127
Ⅲ. 일본의 시장화테스트제도 입법 사례 및 운용방법	154
Ⅳ. 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안	170
Ⅴ. 결론	184
5. 민영화 정책의 평가와 과제	187
승정현·손주현	
Ⅰ. 서론	189
Ⅱ. 민영화에 관한 이론적 배경	190
Ⅲ. 우리나라의 민영화	198
Ⅳ. 해외 민영화	204
Ⅴ. 민영화의 필요성	215
Ⅵ. 향후 과제 및 결론	223

6. 공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?	231
박정수	
I. 서론	233
II. 공기업 부채 현황	235
III. 공기업 부채관리의 문제점	241
IV. 공기업 부채 개선방향	251
V. 결론	256
7. 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단	259
박진희	
I. 서론	261
II. 공기업 부채위험성 진단방법론 수립	262
III. 공기업 부채위험성 진단 결과	280
IV. 결론 및 정책시사점	287
8. 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안	291
신원선·박연탁	
I. 서론	293
II. 녹색성장에 관한 선행연구 검토	294
III. 녹색성장 분야의 글로벌트렌드 분석	297
IV. 공기업 녹색성장 사업 실태 분석	305
V. 결론	314

제3부 신정부의 공공기관 정책

9. 신정부의 공기업 정책방향	321
곽채기	
I. 문제의 제기	323
II. 공기업부문의 역할과 성과에 대한 현실 진단	325
III. 공기업 개혁을 위한 주요 정책과제	335
IV. 결론	354
나오며	359

들어가며

2010년부터 계속되어 온 『공공기관과 국가정책』 시리즈의 세 번째인 2012년판을 준비하면서 어떤 방향으로 논문을 구성할지를 고심하였다. 2012년은 이명박 정부의 실질적인 마지막 해라는 점에 착안, 그간의 공공기관 정책에 대한 평가를 바탕으로 성과가 많이 나타난 정책과 그렇지 않은 정책을 가려내는 것이 중요하다고 판단하였다. 성과가 높은 정책은 지속해야 할 것이며 성과가 미흡한 정책은 향후 개선방향을 검토해야 할 것이기 때문이다. 이를 위해 연구주제를 크게 공공기관에 대한 관리정책 분야와 공공기관 관련 경제정책 분야로 나누었다. 먼저 공공기관 관리정책에서는 이명박 정부의 공공기관 개혁을 상징하는 소위 '선진화' 정책에 대한 평가를 내리고 이로부터 신정부의 개혁과제를 도출하는 것이 가장 먼저 시도되어야 할 일이라고 생각했다. 관리정책의 핵심은 역시 지배구조라고 판단, 이와 관련된 논문을 별도로 의뢰하였다. 그 외 현 정부가 공공기관을 시험무대(test bed)로 삼아 시도했던 정책 중 대표격인 유연근무제에 대한 논문도 포함시켰다. 공공기관 관련 경제정책으로는 시장화테스트 제도, 민영화 정책 등 공공기관과 시장과의 관계설정에 관한 논문을 두 편 의뢰하였으며 현안으로 떠오르고 있는 부채문제에 대한 논문도 두 편을 배정하였다. 아울러 이명박 정부에서 가장 핵심적으로 추진했던 녹색성장전략에 대한 논문도 추가하였다. 끝으로 이러한 점들을 묶어 신정부의 공기업 정책 방향에 대한 논문으로 본 연구총서를 마무리하고자 하였다. 아래는 수록된 9개 논문에 대한 요약이다.

제1장(윤태범)은 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제를 다룬다. 이명박 정부는 공공기관이 주인의식과 책임의식의 희박함, 독점성, 비대화, 낮은 생산성, 과도한 임금, 복리후생제도 등으로 국민과 언론으로부터 계속 비판을 받아 왔다는 인식하에 공공기관 선진화 계획안을 마련하였다. 주요 내용은 민영화와 통폐합, 기능조정, 정원감축, 예산절감이 핵심을 이루었다. 그 결과 인사권 확립과 경영권 확립, 불합리한 노조활동 관행 개선 등 노사관계와 보수 및 성과관리가 개선되었고 공공기관의 국제경쟁력이 높아진 것으로 평가된다. 공공기관 선진화 정책에 대한 국민들의 인식도는 2009년보다 2011년에 향상된 것으로 나타났다. 하지만 공공기관 부채 증가로 인해 재무건전성이 약화되고 있으므로 향후 공공기관 부채관리가 중요한 과제로 다루어져야 한다는 점을 지적하고 있다.

제2장(홍길표)은 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안을 다룬다. 이명박 정부

는 집권 초기, 이전 정부에서 임명된 공공기관장의 임기를 대부분 인정하지 않았다. 반면 직접 임명한 공공기관장에 대해서는 경영평가 결과에 따라 연임 기회를 부여하여 27개 공기업 중 9개 기관의 기관장이 연임되었다. 인사와 관련, '부적격 인사'에 대한 지적도 끊이지 않았다. 현행 임원 임명제도는 매우 이상적으로 설계되었으나 그 운영이 제도의 취지를 따라가지 못한 것이다. 본 연구는 정치적 중요성을 지닌 일부 공기업과 준정부기관의 기관장 임명 시 대통령의 정무직 임명절차를 적용하는 방안을 제안한다. 반면 기관장 해임절차는 소유권 기능을 대변하는 공운위에게 경영평가 등 각종 실적평가 결과에 기초해 해임을 권고할 수 있는 권한을 부여하는 것이 바람직하다고 제안하고 있다.

제3장(박한준)은 공공기관의 유연근무제 확산과 여성인재 양성을 다룬다. 우리나라의 30대 여성 고용률은 20대와 40대에 비하여 10% 낮은 수준으로 육아기 경력단절현상이 발생하고 있다. 이를 막기 위해서라도 유연근무제의 확산이 필요하다. 2012년 상반기 공공기관 유연근무제 도입 현황을 점검한 결과 159개 기관에서 시차출퇴근을 도입하고 있었으며 51개 기관에서 근무시간선택형 유연근무제를 도입하고 있었다. 집약근무형과 재량근무형, 재택근무형, 스마트워크 등 진전된 형태를 도입한 기관은 15% 내외에 불과하였다. 진전된 형태의 유연근무제에 대해서는 향후 활용의사도 낮았다. 유연근무제에 대한 조직의 수용도가 높지 않은 상태에서 상사와 동료들의 눈치를 보기 때문인 것으로 보인다. 유연근무제 활성화를 위해서는 기관장의 적극적인 지원이 가장 중요하다는 점을 지적하고 있다.

제4장(곽채기·옥동석)은 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입 방안을 다룬다. 시장화테스트는 공공부문이 시행하고 있는 사업에 대해 그 사업을 수행하는 사업팀과 외부 공급자를 대상으로 경쟁입찰을 시행하는 제도로 1991년 영국 정부에서 도입하였다. 그 결과 1992~1995년 중 1조 3천억원의 비용이 절감되고 3.4만명이 다른 부서에 배치되거나 공무원 신분을 상실하였다. 그러나 1997년 출범한 노동당 정부는 비용 절감보다는 서비스 제고를 강조하여 시장화 테스트와 의무경쟁입찰제도를 2000년에 폐지한다. 일본에서는 2007년부터 통계조사와 직업소개, 사회보험청, 고용과 직업교육, 등기 등의 업무는 경쟁 입찰을 통해 민간과 공공부문이 경쟁하고 있다. 우리 공공기관의 시장성테스트 대상 사업 및 서비스의 범위는 ①공공기관 신설, ②현재 공공기관이 수행하는 사업, ③민간투자사업의 운영권 회수 이후 소유권과 운영권 배분, ④ 공공기관의 신규사업 등으로 설정할 수 있다. 경쟁입찰 실시를 위해서는 기획재정부에서 원가계산, 시장조사 등을 해야 하며 공공부문의 사업이 민간사업자에게 이관될 경우, 사업이전과 고용승계에 관한 원칙과

절차적 규정 등을 마련할 필요가 있다는 점을 지적하고 있다.

제5장(승정현·손주현)은 민영화 정책의 평가와 과제를 다룬다. 이명박 정부는 참여정부의 정책기조와 달리 적극적으로 공공부문 민영화를 검토하기 시작하였으나 실행은 그다지 성공적이지 못했다. 구조조정 문제와 수익구조 개선이 민영화의 걸림돌로 작용하였다. 향후 정부에서는 인천국제공항의 지분매각, KTX 경쟁도입, 우리금융지주, 전력·가스공사 등에 대한 민영화를 검토 내지 추진할 필요가 있다. 민영화의 핵심은 공기업의 소유·지배 구조를 바꾸고 공기업을 경쟁에 노출시키는 것이다. 그렇지만 이해집단의 주장을 모두 수용하면서 바람직한 결과를 이끌어내는 것은 어렵다. 따라서 점진적인 시장원리의 적용을 통해 효율성을 높여가고 그 과정에서 제기되는 공공성 훼손 문제는 독립적인 규제기관을 통해 감독해 나갈 필요가 있다. 그리고 민영화는 해당 산업의 발전단계 및 경쟁구조의 특성, 이해관계자의 특성과 거래 비용 등을 감안해야 한다고 지적하고 있다.

제6장(박정수)은 공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가를 설명한다. 최근 급증하고 있는 공기업의 부채발생 원인은 예금보험공사의 부실 저축은행 지원, 에너지 관련 공기업의 국내외 시설투자 확대, SOC 공기업의 보금자리사업이나 세종시 건설 혹은 4대강사업과 같은 국가정책사업, 80%대에 머물고 있는 원가보상률 등 여러 가지가 있다. 이 중 가장 중요한 배경은 국가정책 추진과 낮은 공공요금으로 설명된다. 이는 기업 내부의 의사결정보다는 정부의 정책결정이 부채의 주요 배경이라는 뜻이다. 향후 공기업은 정부와는 별도의 회계주체라는 점이 더 강조되어야 한다. 근본적으로 공익성과 수익성의 균형을 추구하기 위한 구분회계제도의 확산, 공공요금원가보상의 현실화, 공공기관 예비타당성조사의 실효성 제고, 중기재무관리개선계획의 실효성 제고, 경영평가제도의 개선이 필요하다.

제7장(박진희)은 공기업 부채 위험성에 대한 재무적 진단을 소개한다. 2011년 기준으로 전체 공공기관 부채의 95.5%를 차지하는 부채규모 상위 7대 공기업인 LH공사, 한전, 가스공사, 도로공사, 수자원공사, 석유공사, 철도공사를 주요 분석대상으로 하였다. 본 연구는 한전을 재무적으로 가장 위험한 기관으로 꼽고 있다. 영업이익이 적자인 탓에 이자보상비율이 -212%이기 때문이다. 철도공사는 지표상으로는 '요주의'이나 사실은 '매우 위험'군으로 보아야 한다. 자산매각에 의해 일시적으로 영업흑자가 났기 때문이다. 그다음으로 '위험'한 공기업으로는 LH, 가스, 석유, 광물자원공사가 지목되었다. 공공기관 부채의 41.6%를 차지하는 LH공사가 '매우 위험'이 아닌 '위험'으로 분류된 것은 당기순이익을 시현하고 있으며 610%의 높은 이자보상비율을 보이기 때문이다. 해외자원 개발의 주역

인 가스, 석유, 광물자원공사는 모두 ‘위험’군으로 분류되었다. 끝으로 수자원공사와 도로공사는 ‘요주의’로 분류되었다.

제8장(신완선·박연탁)은 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안을 소개한다. 본 연구는 공기업의 녹색성장 사업의 실태를 조사하여 글로벌 트렌드 대비 전략적 관점에서의 문제점과 개선방안을 모색하고 있다. 첫째, 공기업 녹색성장 사업의 가장 큰 문제점은 단기성과 지향성으로 나타났다. 둘째, 유사 에너지 공기업 간의 중복성 사업투자가 다수 발견되었으며 공조체계 부재로 인해서 시너지 창출이 미흡한 상태이다. 셋째, 글로벌 비교우위 관점의 차별화 전략이 부재하다. 넷째, 사업 비전 및 핵심역량 확보도 미흡하다. 이를 해결하기 위한 최우선 과제로서 녹색성장 선도기관을 지정하거나 신설할 필요성을 제기하고 있다. 녹색성장 사업 자체가 중장기적이고 고위험도 사업인 점을 감안하면 공기업의 선도적인 사업 수행이 필수적이다. 이 선도기관을 통해 글로벌 비교우위를 설계하고 공기업간 협업체제와 정보공유시스템을 구축할 필요가 있다고 설명하고 있다.

제9장(곽채기)은 신정부의 공기업 정책 방향을 제시하고 있다. 공기업 개혁을 위해서는 내부의 개혁보다는 외부의 근원적인 문제들을 해결할 필요가 있다. 현재 공기업은 조직 신설과 인력 증원을 자율적으로 할 수 없으며 요금도 자율적으로 정할 수 없다. 그리고 이면계약을 통한 과도한 복지혜택 문제도 사실은 부적격 기관장에서 연유하는 경우가 많다. 이를 해결하기 위해서는 공기업의 탈정치화와 시장화가 필요하며 공기업으로 하여금 기업으로서의 실체성을 확보하도록 해야 한다. 공공기관의 구조조정 과제로 핵심사업의 재구축, 중복기능의 해소, 시장화테스트의 도입, 우정사업의 공사화, 국가공기업과 지방공기업의 중복 조정을 제시하고 있다. 공기업 지배구조 개선 및 관리시스템 개혁을 위해서는 공기업 관리정책의 다원화, 경영자율성 확대, 임원임명제도의 개선을 제시하고 있다. 끝으로 공기업의 재무개선을 위해 요금정책의 합리화, 정부와 공기업 간 비용분담 원칙 정립을 제안하고 있다.

본 연구의 마지막에 있는 “나오며”는 이상의 논의에서 핵심적인 사항들을 별도로 정리하여 결론짓고 있다. 본 보고서가 신정부의 정책결정에 유용하게 활용되었으면 한다.

편저자

제 1부

공공기관 관리정책

1. 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제 (윤태범)
2. 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안 연구 (홍길표)
3. 공공기관 유연근무제 확산과 여성인재 양성 (박한준)

1. 이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제

윤태범

(한국방송통신대학교 행정학과)

이명박 정부의 공공기관 관리정책의 평가와 과제

윤태범(한국방송통신대학교 행정학과)

I. 서론

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

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

이와 같이 공공기관이 국가경제에 대해서 차지하는 비중이 매우 크지만, 이것은 반대로 공공기관의 역할과 상태에 따라서 국가경제가 커다란 영향을 받을 수 있음을 동시에 의미한다. 때문에 그 동안 역대 정부는 정도와 내용의 차이는 있지만 공공기관의 효율적 운영 등 개혁을 위하여 다양하게 노력하였다.

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

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

본고에서는 이명박 정부의 공공기관 개혁정책의 배경과 주요 추진성과를 확인하고자 한다. 공공기관 개혁과 관련해서는 개혁의 기본가치에서부터 개혁 방법, 개혁 대상, 개혁 시기, 그리고 성과에 이르기까지 다양한 논쟁이 있는데, 본고에서는 이 중에서 주로 추진 실적을 중심으로 논의의 범위를 한정하였다. 개혁의 성과는 단기간에 확인 가능한 경우도 있지만, 그렇지 않은 경우도 많다는 점에서 여기에서는 단기적으로 확인 가능한 성과를 중심으로 논의하고자 한다.

II. 공공기관의 의의와 역할²⁾

1. 공공기관의 의의

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

일반적으로 공공기관은 민간기업과 같은 사적 이윤의 창출보다는 정부정책의 충실한 집행이나 혹은 국민을 대상으로 하는 보편적 서비스의 확보를 위한 안정적인 공공재 공급의 역할을 담당한다. 따라서 대다수의 국민들은 공공기관에 대해서 민간기업과 같은 수익의 창출을 기대하기보다는 많은 사람들이 어려움 없이 재화를 사용할 수 있도록 요금(가격)수준을 저렴하게 유지할 것을 기대한다. 즉, 서비스의 질과 양은 높게 유지하되, 요금(가격)은 상대적으로 저렴해야 한다는 모순된 기대를 한다. 전력이 풍부하게 생산되고, 또 안정적으로 공급되기를 기대하면서, 동시에 전기 사용요금의 인상에 대해서는 부

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

정적인 입장을 갖는다. 물론 공공기관에 대해서는 일차적으로 공공성의 확보를 강조하지만, 마냥 공공성만을 강조하는 것은 아니어서 민간기업과 같이 어느 정도의 이윤추구를 요구하기도 한다.

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

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

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

한전과 같은 시장형 공기업과 비교하여 준정부기관의 경우, 공공성의 추구가 더욱 명확하게 드러난다. 다양한 공공기관들 중에서 공공성을 상대적으로 강하게 띠고 있는 기관

을 공운법에서는 위탁집행형으로 분류하고 있다. 위탁집행은 말 그대로 정부가 직접적으로 집행하여도 문제가 없는 재화를 보다 효율적으로 집행하기 위하여 기업적 특성을 가진 공공기관을 통하여 위탁하여 집행한다는 의미로서, 시장형 공기업 등의 유형과 비교하여 공공적 특성이 상대적으로 강하다고 할 수 있다.

이와 같은 유형의 공공기관들은 수익의 창출보다는 주어진 예산의 효율적 집행을 강조한다. 예를 들어서 준정부기관인 한국교육학술정보원은 교육 및 학술연구 활동을 촉진하기 위하여 관련 정보를 체계적으로 축적·관리하여 공급하는 역할을 수행하는 등, 우리나라의 교육학술 정보의 인프라 역할을 담당하는 등 우리나라 국가교육의 핵심적 역할을 담당한다. 따라서 이 기관에 대해서는 수익 창출을 기대하는 것이 아니라, 주어진 사업의 효율적 추진을 더 강조하게 된다.

2. 공공기관의 역할

앞서 언급한 공공기관의 의의에 기초하면 공공기관의 역할은 다음과 같은 두 가지로 설명된다. 첫번째는, 정부조직이 갖는 한계의 극복이다. 즉 정부조직은 민간조직과 비교하여 운영에 있어서 상대적으로 경직적이며 효율성에 대한 경험이 적다는 점에서, 공적인 성격이 있지만 유연성과 효율성을 필요로 하는 사업에 대해서는 정부가 직접 수행하기보다는 이 같은 성격을 갖춘 공공기관이 수행하도록 하는 것이 필요하다.

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

이와 같은 공공기관의 역할은 결국 시장에 대한 정부 간여의 또 다른 방식이라고 할 수 있다. 즉 정부는 시장에 대한 직접적으로 개입하기도 하지만, 공공기관의 설립을 통하여 간접적으로 개입하기도 한다. 시장에 대한 정부의 직접적 개입에 대한 부정적 입장이나 혹은 문제점을 고려하면, 이와 같이 공공기관을 통한 정부의 간접적 개입이 갖는 장점은 적지 않다.

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

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

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

셋째, 외부효과도 공공기관의 중요한 존재 이유이다. 외부효과는 경제활동의 산물이지만, 이것이 특정한 경계를 넘어서 다른 영역의 구성원들에게 영향을 미치는 경우이다. 특히 부정적 외부효과에 대한 대응은 필수적이다. 즉 개인이든 기업이든 자신을 위하여 재화를 생산하는 과정에서, 자신에게 부과되어야 할 비용이 자신이 아닌 다른 주체에게 전가되는 경우이다. 때문에 당초 자신이 부담해야 할 비용이 줄어드는 외부효과가 존재할 경우(시장의 실패), 사기업가는 이와 관련한 재화를 더 많이 생산할 동기가 발생한다. 그

리고 이것은 부정적 외부효과를 추가적으로 강화하게 된다는 점에서 문제가 있다. 이 같은 경우에 부정적 외부효과를 내부화하기 위한 비용을 생산자에게 부과하거나, 혹은 공공기관이 사기업을 대체하여 재화의 생산 및 부정적 외부효과 감소비용을 부담하도록 할 수 있을 것이다.

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

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

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

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

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

셋째, 국가재정수입의 확충 수단으로서 공공기관의 역할이 강조된다.

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

이와 같이 공공기관들은 다양한 역할을 수행하는데, 최근에는 경제적 역할을 넘어서 사회적 책임성(social responsibility)의 측면에서도 그 역할이 강조되고 있다. 예를 들어

서 사회적 책임과 관련하여 최근에 제정된 국제표준인 ISO 26000은 국가와 지역사회에 대하여 공공기관을 포함한 각급 기관에 대해서 실질적 역할을 강조하고 있다. 예를 들어서 지역사회의 경제는 물론 복지, 교육, 인적자원 개발 등 다양한 측면에서의 역할을 강조한다. 많은 공공기관이 지역별로 다양하게 분포되어 있을 뿐만 아니라, 어떤 지역에서는 공공기관이 가장 규모가 클 뿐만 아니라 고용창출 효과도 민간기업과 비교하여 결코 작지 않다는 점에서 지역사회에 대한 실질적 기여자로서의 공공기관의 역할을 강조하고 있다.

그동안 우리나라 공공기관들이 사회공헌활동이라는 이름으로 다양한 사회적 책임 활동을 하였는데, 여기서 한 걸음 더 나아가서 보다 적극적인 기업 시민(corporate citizen)으로서의 역할이 강조된다. 최근 강조되는 고졸 채용, 열린 채용, 지역인재 채용, 공생발전도 이와 같은 흐름을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

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

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

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

셋째, 공적 검사·검증 업무를 수행하는 교통안전공단, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 선박안전기술공단, 축산물품질평가원, 한국산업기술시험원, 한국소방산업기술원

과 같은 기관들이 있다. 국가의 기본적인 역할 중의 하나는 다양한 위험에 노출될 수 있는 국민들이 안전하게 생활할 수 있도록 하는 데 있는데, 이와 같은 공공기관들이 그 역할을 담당하고 있다.

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

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

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

Ⅲ. 역대 정부에서의 공공기관 개혁 정책

1. 국민의 정부³⁾

국민의 정부하에서의 공공기관 개혁은 다양한 방향으로 추진되었다. 현 정부의 공공기관 선진화와 비교하여 분야와 개혁 내용의 다양성 등에서 비교된다고 할 수 있을 정도이다.

국민의 정부에서의 공공기관 개혁은 민영화 등 구조조정에 대한 부분과 내부 경영혁신에 대한 부분으로 구성되어 있다. 즉, 구조와 기능이라는 양 부분을 중심으로 공공기관에 대한 개혁정책이 추진되었다는 점에서 상당히 포괄적으로 접근하였다고 할 수 있다.

1998년부터 진행된 공기업 민영화 및 경영혁신은 국민의 정부가 등장하던 시기의 국가적 외환위기와 경제위기를 극복해야 한다는 환경적 조건하에서 국정 개혁의 일환으로 추진되었다. 개혁은 여러 가지 이유에 의하여 시작되는데, 국민의 정부의 공공기관 개혁은 당시 국가가 처한 경제적 위기의 극복을 위한 방안의 하나로서 활용되었다는 점이 특징이다.

당시 공공기관에 대한 개혁은 기존의 정부조직이 아니라 별도의 개혁 전담조직을 만들어 추진되었다. 즉, 당시 기획예산처(이전의 기획예산위원회)는 1998년 4월 대통령 업무보고 시 공기업을 포함한 정부 산하단체 전반에 대한 정비 원칙을 보고하였다. 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 마련하였다.

공기업 개혁은 공기업 민영화와 경영혁신으로 나누어 각각 「1차 공기업 민영화 계획」과 「2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획」으로 확정 발표하였다. 민영화계획은 1998년 6월 행정개혁위원회 전체회의 및 기획예산위원회 의결을 거쳐 확정된 후, 7월 7일 국무회의 의결을 거쳐 정부안으로 확정하였다. 그리고 경영혁신 계획은 기획예산위원회의 논의 과정을 거쳐서 1998년 8월 4일 국무회의에서 확정되었다.

3) 국민의 정부 공공기관 개혁에 대해서는 정부의 정책추진 현황 등의 자료는 기획예산처(1999)의 『정부개혁백서』를 참조하여 정리하였다.

가. 공공기관 민영화 등 구조조정

국민의 정부는 1998년 7월 3일 「1차 공기업 민영화 계획」을 발표하여 26개 모기업(금융 관련 공기업 제외) 중에서 11개 기관을 민영화하도록 하였다. 민영화 대상 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 정하였다. 이에 따라서 포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(주)는 1차 민영화 대상 기관으로 확정되어 1998~1999년 기간중 민영화되도록 하였다. 그리고 한국전기통신공사와 담배인삼공사 등 6개 기관은 기관 특성과 시장 여건에 따라서 이후에 단계적으로 민영화되도록 하였다.

모기업을 대상으로 추진되었던 「1차 공기업 민영화 계획」과 비교하여 「2차 공기업 민영화 계획」은 자회사를 대상으로 했다는 점에서 차이가 있다. 그동안 과도한 자회사의 설치가 문제로 지적되었다는 점을 반영한 것이라고 할 수 있다.

당초 모기업과 관련하여 설립 목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하도록 하고, 유사 기능을 수행하는 자회사는 통폐합하거나 모기업에 흡수되도록 하였다. 또한 모기업의 인사문제 해소 등 편의를 위하여 설립된 자회사는 매각 또는 모기업에 통합시키도록 하였다. 이를 통하여 75개 자회사(언론기관 자회사 제외) 중 67개가 2002년까지 연차적으로 정리되도록 하였다⁴⁾.

정부는 당초 계획대로 공기업 민영화를 추진하기 위하여 기획예산처(당시 기획예산위원회)에 「공기업 민영화 추진위원회」를 설치·운영하였다. 공기업 민영화 추진위원회는 관계부처 차관 및 민간전문가로 구성되었으며, 공기업 민영화와 관련된 제도개선 사항 및 추진상황의 점검 등을 목적으로 하였다. 또한 관계 부처별로 1급 공무원이 실무추진팀장을 맡도록 하여 구체적인 매각 시기와 방법, 세부전략 마련 등의 업무를 담당하도록 하였다.

먼저 한국종합화학의 자회사인 남해화학이 1998년 9월 30일 3,000억원에 농협으로 매각되었다. 그리고 11월 5일에는 국정교과서(주)가 447억원에 대한교과서로 매각되었는데, 이것은 모기업 기준으로 첫번째 민영화 사례가 되었다. 그리고 12월 11일에는 포항제

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

철의 정부 및 산은 지분 5.8%가 뉴욕 증권시장에서 해외 DR로 매각되어 3.5억달러의 매각수입을 올렸다. 이것은 1차 공기업 민영화 계획 발표 이후 최초의 지분매각으로, 경제 위기 상황하에서 공기업 매각에 의한 대규모 외자유치라는 점에서 당시 긍정적 평가를 받았다. 또한 1999년 3월 26일 한국전력의 정부 지분 5%를 뉴욕 증권시장에서 해외 DR로 매각하여 7.5억달러의 매각수입을 올렸는데, 이것은 국내 기업의 해외주식 발행 사상 최대 규모였다. 당시 경제위기 극복을 위한 공기업 민영화가 쟁점으로 부각된 가운데 이루어진 것이라는 점에서 긍정적 평가도 있었지만, 또 한편에서는 우량 공기업의 매각이라는 논쟁도 야기했다.⁵⁾

나. 경영효율화

1998년 4월 당시 기획예산위원회의 대통령 업무 보고 시 공기업을 포함한 정부 산하단체 정비 원칙을 보고한 후, 공기업으로부터 관련 자료를 제출받아 관계 부처와의 협의하에 공기업 경영혁신 작업을 진행하였다.

1998년 6월에는 공청회를 개최하여 각계각층의 의견을 수렴하였고, 관계부처, 해당 공기업, 공기업 노조대표 등 이해관계자와의 협의를 거쳐 기획예산위원회 자문기관인 행정개혁위원회 공기업 분과위원회의 심의를 거쳐 공기업 민영화 및 경영혁신 계획을 마련하였다.

1차 공기업 민영화 계획은 1998년 7월 3일 확정되었고, 2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획은 1998년 7월 기획예산위원회 의결을 거쳐 1998년 8월 4일 국무회의에서 확정되었다. 민영화 계획과 마찬가지로 경영혁신계획 수립 시에도 주무부처, 해당 공기업과 협의하였으며, 공기업 노동조합 대표와도 수차례에 걸친 협의과정을 거쳐 방안이 마련되었다. 특히 노사정위원회 공공부문 특별위원회에서는 경영혁신 방안 확정 발표일이 두 차례 연기되기도 하였다.

1차 공기업 민영화 및 경영혁신계획 발표 후, 주무부처가 제출한 세부 추진계획안에 대한 검토 의견은 1998년 9월 5일 주무부처에 통보되었으며, 1998년 9월 26일 세부 추진계획이 확정되었다. 이후부터 기획예산처(당시 기획예산위원회)는 해당 공기업의 주무부처와 함께 그 추진상황에 대하여 지속적인 지도·점검작업을 진행하였다.

월 2회 공기업 구조조정 추진상황을 정기적으로 점검하고 필요한 경우 수시로 추진상

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

황을 점검하였다. 이와 관련하여 경영혁신 대상 19개 공기업 사장이 참석하는 공기업 구조조정 점검회의가 1998년부터 1999년까지 사이에 5회 개최되었다. 공기업의 담당이사가 참석하는 실무점검회의를 개최하여 공기업 경영혁신 추진 상황을 점검하기도 하였고, 부진한 사항에 대한 문제점과 해결책을 모색하기 위한 작업도 이루어졌다.

김대중 정부 하에서의 공기업 경영혁신의 기본 원칙은 공기업의 새로운 가치를 창조하기 위해 공기업의 기능과 역할을 재정립하여 국민에게 봉사하는 기관으로 탈바꿈하는 것으로 설정되었다. 예를 들어서 공기업은 설립 목적에 따른 고유 업무와 핵심 사업에만 전념토록 하였다. 이를 위하여 비핵심 사업 부문은 통폐합하고 모회사와 관련성이 적은 자회사는 정리하는 것을 원칙으로 하였다. 인력과 조직은 최소 규모로 축소함으로써 효율성을 최대화하고 예산 낭비를 최소화하도록 하였다. 공기업 업무 중 민간이 수행하는 것이 더 효율적인 업무는 민간에 위탁토록 하였다. 정부의 불필요한 간섭과 규제를 최소화하여 자율·책임경영을 구축하는 것을 목표로 하여 운영시스템의 개혁을 추진하고자 하였다.

공기업 경영혁신은 단계적으로 민영화되는 5개 출자기관(한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사), 한국전력공사, 공기업으로 존치되는 12개 정부투자기관(한전 제외), 한국감정원 등 총 19개 모기업과 54개의 자회사를 대상으로 진행되었다.⁶⁾

2000년까지 공기업 인력 16만 6천명 중 25%에 해당하는 4만 1천명을 감축하고 이에 맞추어 개별 공기업의 조직도 개편하기로 하였다. 건물유지·보수·청소·경비 등 시설관리 업무와 운송·보관 등 물류업무 등의 주변·부대업무는 외부위탁하는 것을 원칙으로 하였다. 이와 더불어 정보시스템, 시장조사업무 등 일부 전문분야도 공기업별 사정에 따라 선별적으로 외부위탁을 추진하였다. 1998년 기준으로 총 82개의 공기업 자회사 중 언론기관의 자회사를 제외한 75개 자회사가 매각 또는 통폐합의 대상이었고, 이 중 61개 자회사는 민간에 매각하고 6개 자회사는 모회사에 통폐합하기로 계획하였다. 나머지 8개 자회사는 2002년까지 존속시키되 경영혁신을 통하여 군살을 제거하기로 하였다.

다. 개혁의 성과

국민의 정부는 공공기관 개혁의 기본방향으로서 신공공관리주의를 지향하였다고 할 수

6) 즉, 이때까지는 정부투자기관이 주된 논의의 대상이었으며, 정부 산하기관이 경영혁신의 대상으로 논의가 된 것은 사실상 참여정부 때부터라고 할 수 있다.

있다. 신공공관리주의는 우리나라만이 아니라 이미 미국, 영국, 뉴질랜드 등 개혁을 추진하고 있던 대부분의 선진국들이 지향하였던 이론적 기반이었다. 신공공관리주의의 적절성에 대하여 일부 논란도 있지만, 경제위기 극복을 최우선 과제로 할 수밖에 없었던 정부 입장에서는 경쟁, 효율성, 결과 지향성을 강조하는 신공공관리주의를 선택할 수밖에 없었다는 평가도 받았다.

이에 따라서 작고 효율적인 정부를 구축하기 위하여 공공부문을 개혁함에 있어서 무엇보다도 조직과 인력의 규모를 축소하는 슬림화와 경쟁과 효율성을 제고하는 운영시스템을 개혁하고자 시도하였다. 그리고 고객 중심적 정부 구축을 위하여 공공부문에 집중되어 있었던 기능과 권한을 민간부문과 자치단체로 위임하는 분권화와 자율화를 강화하고, 성과 지향적 시스템을 구축하고자 하였다.

개혁의 대상으로서 국민의 정부에서는 행정기관만이 아니라, 공기업, 산하기관 등 소위 공공부문 전체를 망라하는 포괄적인 영역을 대상으로 개혁을 추진하였다. 이와 같은 포괄적인 영역 설정은 과거 정부가 주로 행정부에 국한하여 개혁을 추진함으로써 실질적인 공공영역을 개혁의 범주에서 제외하였던 것과 비교하면 진일보한 것이라고 할 수 있다.

그러나 한편에서는 포괄적인 공공부문을 개혁의 대상으로 설정함으로써, 개혁의 초점이 뚜렷하게 정립되지 못하고, 단기간에 지나치게 넓은 영역을 대상으로 개혁을 추진함으로써 결국 근본적이고 깊이 있는 개혁을 추진하지 못하는 한계를 노출하였다는 지적도 받았다.

개혁체제와 관련하여, 국민의 정부는 과거 정부와 비교하여 임시 위원회 등의 조직이 아닌 상설 행정기관(즉, 기획예산위원회와 기획예산처)을 중심으로 개혁을 추진하였다. 임시 위원회 조직은 개혁의 실효성 확보에 일정한 한계를 지닐 수밖에 없다는 점에서 상설 행정기관을 중심으로 개혁을 추진한 것은 개혁의 지속성과 일관성을 확보하는 데 유효한 방안이라고 할 수 있다.

물론 상설 행정기관을 활용하였다고 개혁이 일관성 있게 추진된 것은 아니다. 즉, 여전히 과거 정부에서와 같이 갈등의 발생을 이유로 기관이 축소되는 등 개혁정책의 변경이나 의미가 퇴색되는 등의 문제들도 발생하였기 때문이다.

국민의 정부의 개혁방식과 관련하여 비교적 긍정적으로 평가할 수 있는 것은, 개혁이 인력과 구조의 감축에만 머문 것이 아니라, 운영시스템 개혁까지 포함하는 전방위적 개혁을 추진하였다는 것이다. 이것은 과거 정부에서의 개혁이 거의 대부분 조직과 인력감축으

로 이루어져서 결국에는 기대하였던 성과를 얻지 못하였다는 점과 비교하면 분명히 진일보한 접근방식이라고 할 수 있다. 특히 운영 시스템을 개혁하면서 강조된 성과, 경쟁, 효율성 등의 가치는 우리나라의 공직사회에서 찾기 어려웠던 것이라는 점에서 이와 같은 시도는 성과 여부를 떠나서 시도만으로도 긍정적으로 평가할 수 있다.

이와 같은 긍정적인 시도에도 불구하고, 개혁 방식에 있어서 일부 문제점을 나타내기도 하였다. 예를 들어서 개혁 추진주체 주도의 개혁이 주를 이루었다고 할 수 있다. 물론 개혁단계 초기에는 특정한 추진주체에 의한 집중화되고 강도 높은 개혁이 필요하기도 하지만, 결국 강도 높은 개혁에 따른 갈등과 저항감을 증대시킬 수밖에 없었다. 즉, 개혁의 수용성을 지속적으로 유지하는 데는 현실적인 한계가 있을 수밖에 없다.

이와 같은 집권적·하향적 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 개혁 방식과 이에 따른 문제점은 앞으로도 계속 나타날 수밖에 없을 것이다. 소위 '개혁의 피로감'이라는 것도 이와 같은 단기적이고 하향적인 개혁방식과 무관하지 않을 것이다.

물론 국민의 정부가 2001년부터 기관 자율적인 상시 개혁을 강조한 것은 긍정적으로 평가할 수 있지만, 기존에 조직·인사·예산 측면에서의 충분한 자율성을 보장하는 제도적인 뒷받침이 이루어지지 않은 상황에서는 여전히 자율적 개혁이나 상시 개혁의 조기 정착도 한계가 있을 수밖에 없었다.

김대중 정부의 공공부문 개혁은 과거 정부와 비교하여 획기적이고 강도 높게 추진된 것은 분명하며, 또한 일부 성과도 확보한 것으로 평가할 수 있다. 우선 당시 우리가 원하지 않아도 세계화가 진행되고 있었고 글로벌 스탠다드가 강조되고 있는 가운데, 과거의 경험과 비교하여 강력한 신공공관리 지향적 개혁을 추진하고자 하였던 것은 세계의 흐름에 대응한 것이라고 평가할 수 있다.

그리고 과거 개혁의 핵심범위에서 벗어나 있었던 공기업, 산하기관 등의 다양한 공적 영역을 개혁의 주된 대상으로 포함시켜 개혁을 추진한 것은 의미 있게 평가할 수 있다. 이것은 그동안 충분히 논의되지 못하였던 정부의 영역을 새롭게 설정하였다는 의미와 더불어, 개혁의 범위를 확대하였다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있다.

또한 안정 지향적이고 비경쟁적인 공직사회가 개혁을 통하여 경쟁, 효율, 성과에 대해 보다 민감하게 반응하는 분위기로 전환되었다는 것도 긍정적으로 평가할 수 있다. 물론

성과상여금제 파동 등에서 보듯이 당시 개혁에 대한 공직사회의 부적응이 나타나는 등 충분히 착근되지는 못하였던 부분은 아쉬움으로 지적되기도 하였다.

국민의 정부는 당시 짧은 기간임에도 불구하고 기획예산처가 목표로 설정한 개혁과제들은 상당 부분 계획대로 추진되었다고 평가할 수 있다. 즉, 개혁에 대한 저항과 갈등에도 불구하고, 선정된 개혁과제들은 계획한 목표들을 대부분 달성하였다고 볼 수 있다. 개혁과제를 수행함에 있어서 과거와 달리 예산의 배정 등과 적절히 연계함으로써 해당 기관의 개혁을 유도한 것이 계획된 목표의 달성에 상당히 기여한 것으로 평가된다.

물론 이러한 용이한 목표 달성은 '경제적 위기'라는 상황적 조건에 상당 부분 힘입었음을 부정하기 어려우며, 또한 선정된 과제들의 상당 부분이 단편적인 과제들이기 때문에 계획대로 추진될 수 있었다는 평가도 받았다.

그러나 공공부문 개혁에 대한 정부의 많은 노력에도 불구하고, 당시 국민들은 개혁의 강도나 성과에 대하여 그렇게 긍정적으로 평가하지 않았다. 경우에 따라서는 공공부문에 대한 개혁이 전혀 이루어지지 않고 있다는 극단적인 평가까지도 나왔었다. 이와 같은 개혁의 강도나 성과에 대해 국민들의 저평가가 나타나는 이유는 일정부분 공공부문 개혁이 지니고 있는 특성에 기인하기도 한다. 즉 공공부문 개혁은 본질적으로 공공부문의 내부관리와 관련된 영역이 대부분을 차지하고 있을 뿐만 아니라, 개혁의 성과가 단기간에 직접적으로 나타나는 정책보다는 성과가 중장기적으로 나타나거나 국가 개혁을 위한 기반의 구축과 관련된 것으로 국민이 체감하기 용이하지 않은 한계가 있다는 것이다.

게다가 공공부문의 개혁성과를 평가함에 있어서 국민들은 내부관리 등의 문제에 국한하기보다는 정치권에 대한 불신, 의료개혁과 교육개혁의 문제 등 국민과 직접적으로 연계되는 문제의 틀 속에서 공공부문 개혁의 성과를 평가할 수밖에 없었다.

〈표 1〉 김대중 정부에서의 공공부문 개혁 성과 평가

평가대상 시책		기획예산처의 역할			평가의견
		① 주도적 추진	② 타부처 공동추진	③ 개혁 지원	
□ 공공부문 구조조정					
○ 정부조직개편(감축)		○	△		• 계획대로 구조조정 추진 • 정기적이고 심층적인 진 단장치 필요
○ 인력 감축		○	△		
○ 공기업 민영화, 자회사 정리		○	△		
□ 조직·인력의 운영체제 개편					
○ 중앙정부운영 시스템 개선	책임운영기관제		○		• 경쟁과 성과원리의 적용 시도하였음 • 특히 산하기관의 방만경 영의 혁신 부각됨 • 새로운 제도 정착 위한 지속적인 제도개선이 요 구됨
	개방형직위제		○		
	성과급보수제		○		
	외부위탁		○		
○ 공기업 운영 시스템 개선	사외이사제	○			
	사장경영계약제	○			
	연봉제	○			
	경영투명성 제고	○			
○ 산하기관운영 시스템개선	출연연운영체제개편	○			
	연봉제·계약제	○			
	경영투명성 제고	○			
○ 공기업등 퇴직금누진제 폐지 등 경영혁신		○			
○ 공기업 등 감사원 지적사항 개선		○			
□ 재정운영체제 개선					
○ 기금정비 및 제도개선		○			• 5대 중점시책은 양호하 고 실적도 우수함 • 다만 각 시책들이 개별적 으로 추진되어 연계성이 약한 측면이 있음
○ 준조세 정비		○	△		
○ 예산운용 제도개선	예비타당성제	○			
	예산절약성과금제	○			
	총사업비관리 강화	○			
○ 발생주의회계제도 도입			△	○	
○ 성과주의예산제도 도입		○	△		

〈표 1〉의 계속

평가대상 시책	기획예산처의 역할			평가의견
	① 주도적 추진	② 타부처 공동추진	③ 개혁 지원	
□ 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. 참여정부⁷⁾

가. 공공기관 혁신에 대한 문제 인식

참여정부 이전인 국민의 정부에서 공공기관 개혁은 구조와 기능의 측면에서의 전방위적인 개혁이었다고 할 수 있다. 즉, 김대중 정부의 공공기관 개혁은 출범 당시의 국가적인 경제위기 상황에서, 경제위기를 극복하기 위한 방안의 하나로서 공공기관에 대한 개혁이 시도되었다. 이 때문에 국민의 정부하에서의 공공기관 개혁은 민영화, 자산 매각, 인력 감축 등 하드웨어 중심의 개혁이 주를 이루었다. 물론 앞서 논의한 바와 같이 성과관리 등 경영혁신이 추진되지 않은 것은 아니지만, 역시 핵심은 구조조정이었다고 할 수 있다.

그러나 이와 같은 국민의 정부의 공공기관 개혁에 대해서, 새롭게 등장한 참여정부는 다소 다른 차원에서 문제인식을 하였다. 즉, 국민의 정부 하에서의 공공기관 개혁은 구조 개혁의 성과 확보에도 불구하고, 일하는 방식이나 공공서비스 개선 등과 같은 경영혁신 노력은 상대적으로 부족하였다고 평가하고, 공공기관의 책임경영 강화와 일하는 방식 등 경영혁신의 제고라는 관점에서 공공기관 혁신을 강조하였다. 특히 공공기관만을 위한 혁신이 아니라 전 정부적인 공공부문의 혁신이라는 관점에서 정부개혁과 더불어 공공기관 혁신을 강조하였다. 참여정부하에서 추진된 공공기관 혁신의 주요 방향을 정리하면 다음

7) 참여정부의 공공기관 혁신에 대한 정부의 추진과정과 내용에 대해서는 대한민국 정부(2005), 『정부 혁신 3년』의 내용을 정리하였다.

과 같다.

첫째, 시스템을 통한 경영혁신을 강조하였다. 이를 위하여 공공기관의 범위를 설정하고, 경영평가, 혁신평가, 고객만족도 조사, 정보공개 등을 중심으로 혁신활동을 하였다. 특히 여기서 공공기관의 혁신을 지속적으로 추진하고, 또 강화하기 위한 방안으로서 공공기관 혁신을 단계별로 정의하였으며, 수준 진단을 실시하여 맞춤형 혁신을 시도하고자 하였다.

둘째, 성과와 고객 중심의 경영을 확대하고자 하였다. 그동안 공공기관하면 주로 「정부투자기관관리기본법」에 기초한 정부투자기관을 지칭할 정도로 좁게 인식하였는데, 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 법률상 공공기관의 범위를 확대하고, 이들 기관에 대해서도 정부투자기관과 마찬가지로 경영평가제도를 적용하였다.

셋째, 공공기관의 운영과 투명성을 강조하는 방향으로 혁신을 유도하고자 하였다. 이를 위하여 공공기관 경영정보 공개시스템을 만들어 공공기관의 관련 정보를 공개하도록 하였으며, 책임성을 확보하기 위한 방안의 하나로서 공공기관의 지배구조를 개선하기 위한 방안을 추진하였다.

나. 경영혁신 등 소프트웨어 중심의 공공기관 혁신

참여정부의 공공기관 혁신은 다양한 측면에서 이루어졌다. 주요 과제를 중심으로 혁신의 내용을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 관리범위를 명확히 하고자 하였다. 공공기관이 무엇을 의미하는지, 범위가 어떻게 되는지에 대한 명확한 법률적 근거가 미흡하였는데, 참여정부에서는 공공기관의 범위와 기준 등을 명확하게 하고자 하였다. 이를 위하여 IMF, EU의 기준 등을 참조하여 공공기관의 관리기준을 만들고자 하였다. 이러한 논의에 따라서 「정부산하기관 관리기본법」을 제정하였으며 이후 「정부투자기관관리기본법」과 통합한 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 공공기관의 기준, 지정과 유형화 등을 명확하게 하였다.

둘째, 공공기관의 경영 투명성을 증대하고자 하였다. 공공기관은 늘 언론과 국민의 불신의 대상으로 비판받았다. 물론 일부에서는 이와 같은 비판적 지적이 충분한 근거가 없이 이루어지고 있다거나, 과장되었다는 반론도 하고 있지만, 국민들의 불신이 존재하는 이유도 분명히 있다는 점에서 이를 개선하기 위한 방안의 하나로서 공공기관의 정보를 공개하여 경영상의 투명성을 확보하고자 하였다. 이를 위하여 ‘공공기관 경영정보 공개

시스템(<http://pubmis.mpb.go.kr>)'을 만들어 2005년부터 운영하기도 하였다. 다양한 공공기관의 정보를 하나의 사이트에서 공개함으로써 국민들이 보다 편안하게 공공기관의 정보에 접근할 수 있도록 하였다.

셋째, 방만경영을 방지하기 위하여 예산 투명성을 확보하고자 하였다. 공공기관의 문제로 지적되는 것 중에 빠지지 않는 것이 바로 예산 낭비 등 방만경영과 관련한 부분이다. 참여정부는 이와 관련하여 공공기관에 적용되는 예산편성지침을 통하여 공공기관의 효율성과 투명성을 확보하고자 하였다. 2003년의 경우 외부위탁 확대, 사장경영계약제, 외부감사 등 회계 투명성 확보 등을 추진하였고, 2004년에는 경상경비 등 비용 절감, 비업무용 부동산의 매각조치, 2005년에는 신규사업 추진 타당성 분석, 지역균형 발전 등과 같은 방안을 추진하였다. 특히 공공기관의 잘못된 예산운용에 대한 감사원의 지적을 예산지침에 반영하기도 하였다.

넷째, 산하기관에 대하여 경영평가를 확대 실시하였다. 참여정부는 2003년 「정부산하기관관리기본법」을 제정하여 그동안 정부투자기관에게만 적용되던 경영평가를 산하기관에 까지 확대하였다. 경영평가제도가 적용됨으로써 성과관리에 취약하였던 산하기관들이 성과관리를 중시하게 되었으며, 이것은 경영성과의 증대로 이어질 수 있는 토대가 되었다. 이 법의 적용으로 약 80여 개의 산하기관이 그 대상이 되었다.

다섯째, 공공기관의 자율성과 책임성을 제고하기 위한 지배구조의 개선도 추진하였다. 공공기관은 처음부터 공공재 공급 등 공공성의 제고를 위한 목적으로 설립되었지만, 정부와 다른 기업의 형태를 취하기 때문에 한편에서는 기업성도 어느 정도 확보되지 않으면 안되는 이중적인 입장에 처해 있다고 할 수 있다. 그렇기 때문에 공공기관에 대해서는 늘 정부에 대한 책임성과 기업으로서의 자율성 간에 갈등의 문제가 지적되고 있다. 이와 같은 문제를 해결하기 위한 방안의 하나로서 참여정부는 2007년에 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하여 공공기관의 지배구조, 공공기관운영위원회, 임원추천위원회 등 다양한 방안들을 마련하였다.

다. 공공기관 혁신의 주요 성과

공공기관에 대한 경영평가의 적용 확대로 인하여 공공기관 전반적으로 성과에 대한 인식이 증대될 수 있는 기반이 마련되었다. 경영평가가 바로 성과의 제고로 연결되는 것은 아니지만, 성과에 대한 인식은 물론 성과관리 시스템이 구축됨으로써 성과 지향적 문화의

토대가 마련될 수 있게 되었다.

국민의 정부와 같은 적극적인 구조조정은 없었지만 소프트웨어적 혁신을 강조하였으며, 이 중 가장 대표적인 것이 공공서비스의 대상이 되는 고객의 강조라고 할 수 있다. 고객을 강조하는 공공기관 경영을 강조하였으며, 이를 위하여 고객 만족도 조사를 강화하였다. 이에 따라서 2002년 70점대이던 고객 만족도 점수는 2007년에는 80점대 이상으로 증대하였다.

공공기관 경영혁신에 있어서 가장 어려운 것은 혁신의 수용성과 자발성을 확보하는 것이다. 이것은 공공기관만이 아니라 민간기업도 마찬가지이다. 국민의 정부 하에서의 과감한 공공기관 혁신이 지속성을 확보하지 못한 것도 공공기관 혁신이 갖는 본질적 어려움을 반영하는 것이라고 할 수 있다. 이 때문에 참여정부는 타율적 개혁이 아닌 자율적 개혁을 강조하였다. 즉, 국민의 정부에서와 같은 타율적 개혁이 아니라, 자율적 개혁을 강조하여 개혁의 수용성과 지속성을 확보하고자 하였다. 물론 이것의 단기적 성과를 확인하는 것은 쉽지 않지만, 이것이 장기적으로 지속될 경우 혁신의 성과는 어느 것보다도 명확하게 확보될 수 있을 것이다.

참여정부의 공공기관 혁신을 가장 상징적으로 보여주는 것은 공공기관 혁신수준 진단이라고 할 수 있다. 즉, 공공기관이 자율적으로 혁신활동을 하되, 정부가 혁신의 수준을 진단하여 공공기관의 변화를 유도하고자 하였던 것이다. 참고로 지난 2005년 당시 기획예산처의 혁신수준 진단결과를 인용하면 다음과 같다.

즉, 당시 기획예산처는 212개 기관을 대상으로 2005년 2월 ~ 4월간 공공기관을 대상으로 혁신수준을 진단하였는데, 진단결과는 다음과 같다. 혁신의 정도는 6단계로 구분하여 진단하였는데, 2개 기관만이 6단계인 혁신성과 창출 상태에 있는 것으로 조사되었다. 40개 기관은 혁신의 필요성조차 확산되지 않은 1단계에 여전히 머물고 있는 것으로 나타났다.

〈표 2〉 공공기관 혁신수준 진단결과

(단위: 개, %)

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 혁신활동을 추구하는 상태	64	30
1단계	혁신의 필요성 조차 확산되지 않은 상태	40	19
계		212	100

자료: 기획예산처, 『공공기관혁신수준진단 결과』(2005)

IV. 공공기관에 대한 인식

1. 언론의 보도

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

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

은 것으로 나타났다.

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

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

2. 국민의 인식

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

가. 공기업이 제공하는 공공서비스에 대한 만족도

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

(단위: %)

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

나. 현재 공기업의 가장 큰 문제점

(단위: %)

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

다. 공기업의 선진화 필요성

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

(단위: %)

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

라. 공기업 민영화에 대한 기본 입장

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

(단위: %)

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

V. 이명박 정부의 공공기관 선진화 계획의 내용

1. 기본적 문제인식

이명박 정부는 공공기관 선진화 계획을 다음과 같은 문제인식에 근거하여 마련하였다.

이와 같은 문제인식이 적절한 것인가에 대해서는 별도로 논의할 수 있으며, 여기에서는 현 정부의 문제인식만을 정리하였다.⁸⁾

가. 독점성 등에 따른 공공기관의 방만경영

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

나. 민영화 등을 통한 문제 해결 강조

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

다. 관리기능상의 개혁이 갖는 한계

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

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

〈표 3〉 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
인 력	191	258	67	35.1
예 산	206	308	102	49.5

2. 추진원칙

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

〈표 4〉 공공기관 선진화 추진원칙(2008.8)

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

3. 공공기관 선진화의 주요 계획

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

민영화·통폐합·기능조정 등은 1, 2, 3차 계획을 통하여 마련되었다. 완전 민영화(19개

기관) 및 일부 지분 매각(5개 기관) 등 24개 기관을 민영화하고, 주택공사와 토지공사의 통합 등 36개 기관을 통합하고 5개 기관을 폐지하는 등 41개 기관을 통폐합 대상으로 결정하였다. 그리고 관광공사 등 22개 기관에 대해서는 기능조정을 추진하는 안을 마련하였다.

4, 6차 선진화계획에서는 정원감축이나 예산절감 등과 같은 경영효율화계획안을 마련하였는데 이를 통하여 정원을 2.2만명 감축하고자 하였다. 그리고 5차 계획에서는 131개 출자회사에 대한 정리계획을 수립하여, 지분매각(111개), 폐지·청산(17개), 통폐합(3개) 등을 추진하도록 하였다.

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

〈표 5〉 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

Ⅵ. 공공기관 선진화 정책의 주요 성과

1. 선진화 정책의 주요 성과⁹⁾

가. 구조조정

2012년 6월 현재, 기획재정부가 공공기관 선진화 계획에 대한 추진실적을 점검한 결과, 대부분의 과제는 완료되었으며, 민영화 등 일부 과제가 진행중이다. 정원 감축과 통합 과제가 완료되는 등 전체 170개 과제 중 123개 과제가 완료되었다.

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

나. 노사관리¹⁰⁾

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

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

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

〈표 6〉 지표별 평가 결과

	'07년(A)	'11년(B)	증감(B-A)
인사권 확립 ¹⁾	84.2	90.0	5.8
경영권 확립 ²⁾	73.6	80.6	7.0
불합리한 노조활동 관행 개선 ³⁾	72.4	81.6	9.2

주: 1) 인사위원회 운영, 전보·이동, 승진, 평가 등 9개 세부지표로 구성

2) 취업규칙 제정권, 휴·폐업 결정, 정리해고 결정 등 5개 세부지표로 구성

3) 전임자 수, 전임자의 사무원 지원 등 7개 세부지표로 구성

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

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

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

다. 보수, 성과관리

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

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

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

성과연봉제 도입과 관련하여, 정부 권고안은 총연봉 대비 성과연봉의 비중을 공기업은 30% 이상, 준정부기관은 20% 이상 유지토록하고 성과연봉을 상·하위 등급 간 최소 2배 이상 차등하여 지급토록 하였다. 기획재정부의 조사결과, 성과연봉 비중을 확대하기 위해 대부분 기관들이 보수 인상분을 성과급으로 전환하는 등 정부 기준을 준수하기 위하여 노력하였다. 성과연봉 차등폭도 평균 2.1배로 정부 권고안을 준수한 것으로 나타났다.

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

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

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

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

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

라. 공공기관의 국제경쟁력 제고

1) 경영평가편람상의 글로벌 지표의 개발과 적용

공공기관의 경쟁력은 국내에서만 아니라 국제적인 수준에서도 확보될 수 있어야 할

것이다. 특히 많은 공공기관들이 해외시장에 진출하여 국제적인 기업들과 경쟁하는 상황에서, 국제적인 수준에서의 경쟁력을 확보하는 것은 매우 중요하다.

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

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

이에 따라서 2011년 경영평가편람에서는 인천국제공항공사의 경우 업무효율 측면에서는 Global Top 5 공항(히드로, 샤를드골, 프랑크푸르트, 스키폴, 첵랍콕)의 자산수익률과 비교 평가지표를, 주요사업에서는 국제항공협회(ACI)가 발표하는 Global Top 3 공항과의 보안검색, 수화물 처리 등의 만족도 수준 비교하는 글로벌 지표를 개발하여 적용하였다. 한국전력공사의 경우 주요사업에서 해외전력조사회(일본)에서 발표하는 일본, 미국, 호주, 프랑스 등 10개국의 부하율 실적과 비교하는 글로벌 지표를 적용하였다.

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

이에 따라서 2011년 경영평가편람에 처음으로 글로벌 평가지표가 16개 공공기관(공기업 15개, 준정부기관 1개)에 27개 지표가 도입되었으며, 2012년 편람에는 32개 기관(58개 지표)으로 확대되었다.

〈표 7〉 글로벌 평가지표 기도입 기관 및 우선도입 대상기관 수 비교

(단위: 개)

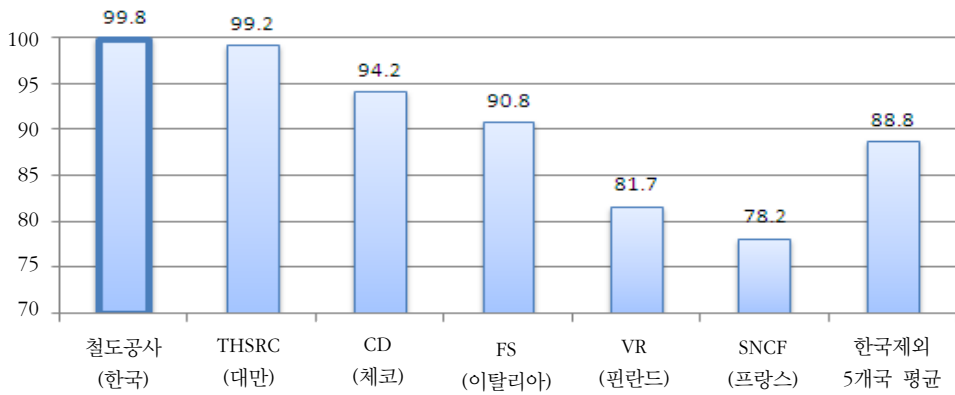
	현행 도입기관	우선도입 대상기관 (추가 도입예정 기관)	합 계
• 공기업	15	4	19
• 준정부기관	1	15	16
합 계	16	19	35

2) 주요 공공기관의 글로벌 수준

2011년도 한국철도공사의 KTX 정시운행률은 99.8%로, 국제철도연맹(UIC)이 정시운행률을 발표하는 6개국 중 1위이고 KTX 사고율(100만km당 사고건수)은 0.07건으로 UIC가 철도사고율을 발표하는 12개국 중 가장 낮아, 고속철도 안전도도 우리나라가 1위로 세계적인 경쟁력을 갖추었다고 할 수 있다.

[그림 1] 고속철도 정시운행률 국제비교('10~'11년 기준)

(단위: %)

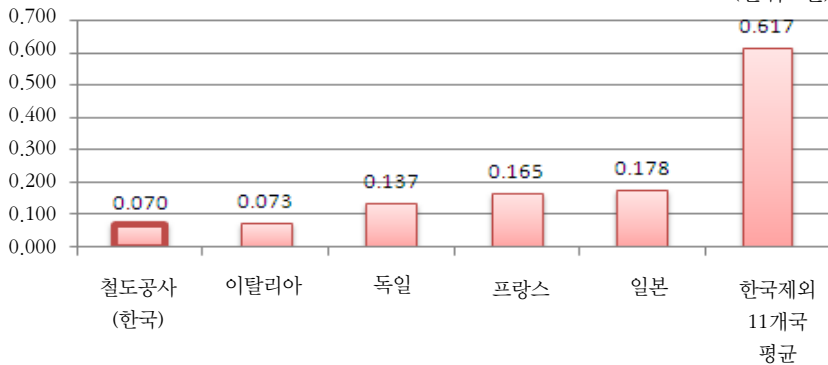


주: 한국은 '11년 기준('10년은 99.7%), 해외국가는 '10년 기준(UIC: Union Internationale des Chemins de fer)

자료: UIC

[그림 2] 고속철도 사고율 국제비교('10~'11년 기준)

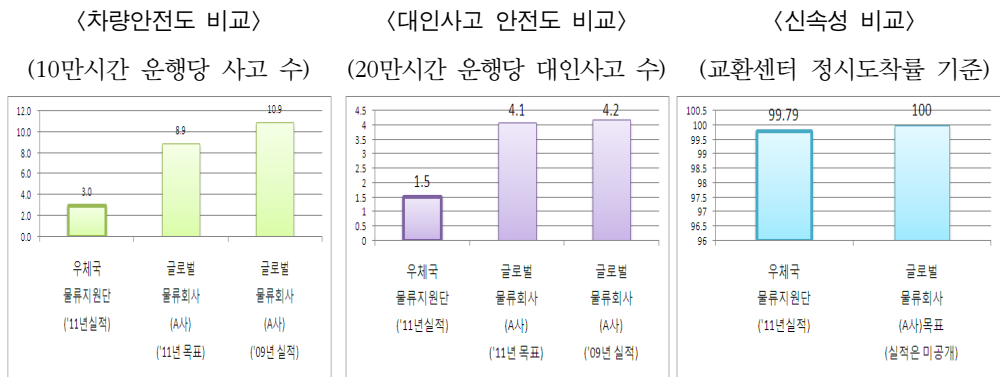
(단위: 건)



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

인천국제공항은 국제공항협회(ACI)가 실시한 세계공항서비스 평가(ASQ)에서 7년 연속 1위를 달성하였다. 서비스 향상은 환승객 증가(9%)로 이어져 연간 환승객 수('11년 566만명)에서도 동북아 1위(日 나리타('11년 527만명) 추월)를 달성하여 동북아허브공항으로 성장하였다. 인천공항만이 아니라 한국공항공사가 운영하는 김포공항(연간 18백만명 이용)은 연간이용객 15백만~25백만명인 세계 30개 중형공항 중 공항서비스 평가(ASQ)에서 2년 연속 1위를 달성하였으며, 규모에 상관없이 전체 ASQ 평가대상 186개 공항 중에서는 7위를 달성하는 쾌거를 이루었다.

우체국물류지원단의 글로벌 경쟁력도 뛰어난 것으로 나타났다. 글로벌 물류회사와 비교하였을 때 차량사고 수에서는 30~50% 수준이고 대인사고 수는 35% 수준으로 뛰어난 안전도를 보이고 있다.



자료: 글로벌 물류기업(A사)의 지속가능 보고서

마. 고용창출

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

〈표 8〉 신규채용 현황

(단위: 명, %)

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

2. 종합적 성과

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

가. 고객 만족도

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

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

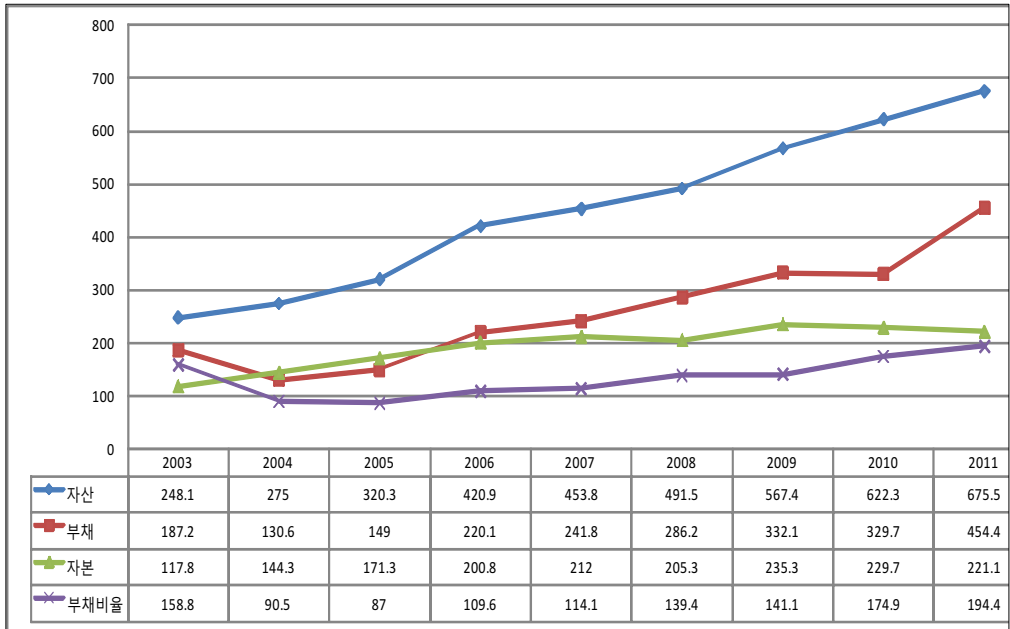
〈표 9〉 공공기관 고객 만족도 변화 추이

(단위: %)

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

나. 재무건전성

공공기관의 부채비율이 지속적으로 증가한 것으로 나타났다. 2007년 114.1%이던 부채율이 2011년에는 194.4%로 증가하였다.



- 주: 1. 2007.4월부터 시행된 공공기관 운영에 관한 법률에 따라 공공기관이 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 분류
- 2. K-IFRS기준으로 작성
- 3. 국가가 관리주체인 기금계정 제외
- 4. 수은, 정책금융공사 등 2개 금융공공기관 제외

자료: 기획재정부 「공공기관경영정보공개시스템」의 자료를 이용하여 작성

다. 생산성

기획재정부가 공기업 선진화 전후 노동생산성 변화 추이를 한국조세연구원에 의뢰하여 분석한 바에 따르면, 공기업 노동생산성은 2008년 크게 감소하였으나, 2009년 이후 증가 추세로 전환된 것으로 나타났다.¹¹⁾ 분석에 따르면 2008년 경제위기 시 크게 감소했던 공기업 노동생산성이 최근 큰 폭으로 증가하였다는 것이다. 특히 공기업의 2008~2010년

11) '05~'09년의 5년간은 '09년 기준 24개 공기업, '10년은 20개 공기업을 대상으로 부가가치를 인원 수로 나눈 1인당 노동생산성을 산출하여 분석한 자료이다.

기간 중 노동생산성 증가 폭은 민간기업에 비해 큰 것으로 나타났다. 동기간 연평균 1인당 노동생산성 증가율은 공기업이 31.6%인 반면, 대형 민간기업은 24.9%로 나타났다.

〈표 10〉 연도별 공기업 1인당 실질노동생산성 추이('00년 가격기준)

(단위: 억원 / 명)

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

[그림 3] 노동생산성 수준과 증가율



주: 1. 가로축 - '10년도 전체 공기업 평균과의 격차⇒오른쪽으로 갈수록 노동생산성 수준 높음
2. 세로축 - '08~'10년간 노동생산성 평균 증가율⇒위쪽으로 갈수록 증가율 높음

라. 효율성

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

(단위: 명, 백만원)

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

마. 국민들의 성과에 대한 인식

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

(단위: %)

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

공공기관 선진화 정책의 주요 이슈별로 인식조사 결과를 보면 다음과 같다.

(단위: %)

공기업 민영화			통폐합 및 기능조정		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
41.3	41.3	17.4	58.0	31.4	10.6
보수체계 개선			성과관리시스템 강화		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
70.7	21.7	7.7	68.1	23.9	7.9
노사관계 선진화			인력조정		
잘함	보통	잘못함	잘함	보통	잘못함
66.2	26.6	7.2	55.3	31.4	13.3

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

보수체계, 성과관리, 노사관계에 있어서도 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 월등히 높은 60~70%대로 나타났다. 인력조정의 경우 긍정적인 응답이 부정적인 응답보다 월등히 높지만, 다른 이슈와 비교하여 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 인력조정의 경우 선진화 정책 초기에는 감원 등 인력의 감축이 주요 이슈가 되었지만, 후반기로 가면서 공공기관에 의한 고용창출 등이 강조되면서 인력이 증원되는 정책을 추진함에 따라서 평가가 다소 엇갈리게 나타날 수밖에 없다고 해석할 수 있다.

Ⅷ. 신정부의 공공기관 개혁 과제

1. 문제 인식의 재정립과 방향성 확보

공공기관에 대해서는 역대 정권별로 공공기관에 대한 공공성과 효율성 간의 대립적 관계에 대한 논의가 반복적으로 이루어졌다. 공공기관은 본질적으로 양자를 모두 지향하고 있다는 점에서, 양자를 대립의 관계가 아닌 조화의 관계로 재정립할 필요가 있다. 이와 같은 기본적 문제 인식하에 향후 공공기관 개혁에 있어서 기본적인 방향을 정리하면 다음과 같다.

먼저, 공공기관에 대하여 과도하게 이루어지는 부적절한 낙하산 인사 등 공공기관에 대한 과도한 정치적 활용 및 공공기관에 대한 국민의 신뢰성 저하를 극복하여야 할 것이다. 낙하산 인사는 공공기관의 합리적 경영을 어렵게 할 뿐만 아니라, 국민의 불신을 야기하는 대표적인 원인으로 지적되고 있다.

둘째, 공공기관의 부채에 대한 적극적 관리가 필요하다. 부채의 규모나 혹은 적정성 등에 대한 다양한 논의가 있지만, 공공기관의 부채 규모가 급증한 것은 부인하기 어려우며, 이와 같은 과도한 부채는 정부의 효율적 재정운영에 부담으로 작용할 수밖에 없다는 점에서 부채에 대한 보다 적극적인 관리가 이루어져야 할 것이다. 특히 공공기관의 부채 중 상당수가 정부의 정책 수행과 관련된다는 점에서 단순히 부채의 문제만이 아니라 정

부 정책과 관련하여 논의되어야 할 것이다.

셋째, 공공기관의 공공성 지향이 중요한 것은 당연하지만, 그렇다고 비효율적인 경영이나 공공기관 간 중복성, 국가공기업과 지방공기업 간 기능과 업무에서의 충돌 문제 등이 간과되어서는 안될 것이다. 공공기관의 재정은 국가의 재정, 국민의 세금과 직결되는 문제라는 점에서 공공기관의 효율성 확보에 대한 보다 적극적인 관심도 당연히 필요하다.

넷째, 신자유주의적 관점에서의 정책 추진에 따라서 그동안 다수의 공공기관에 대하여 민영화 등 구조조정이 이루어졌다. 필요한 경우 얼마든지 구조조정이 이루어져야 하지만, 단지 신자유주의, 작은 정부, 효율성 등의 목적으로 구조조정을 하는 것은 적절하지 않다는 점에서 공공기관의 정체성, 본질의 관점에서 구조조정 등에 대한 논의가 이루어져야 할 것이다.

이와 같은 관점에서 공공기관 혁신은 무엇보다도 공공기관 본연의 정체성 확보와 국민의 신뢰도를 제고하는 방향으로 추진되어야 할 것이다. 예를 들어서 부족한 SOC 구축, 일자리 창출 등 공공기관의 전략적 가치를 극대화하는 한편, 공공기관 간 기능상의 중복 및 효율성의 제고, 책임성의 제고를 통한 국민의 신뢰도를 제고하는 것이 가장 우선적으로 지향되어야 할 것이다. 이와 같은 것들이 전제된 후에 공공기관을 정부의 정책이라는 관점에서 전략적으로 활용될 수 있을 것이다.

2. 주요 과제¹²⁾

가. 공공기관 관리체계의 재정비

참여정부 시절인 2007년 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 취지는 공공기관의 지배구조 개선과 이를 통한 내·외부 감시구조의 확보, 그리고 공공기관의 지정과 유형화를 통한 관리의 체계성 확보라고 할 수 있다. 그러나 여전히 공공기관의 임원에 대한 부적절한 인사나 지정 및 유형의 적정성 등에 대한 비판적 지적이 계속되고 있다¹³⁾. 특히 아직도 절대적으로 많은 공공기관들이 '기타'라는 유형으로 분류되고 있다는 점에서, 이들을 공공기관으로 유지할 것인지, 아니면 기존의 공기업이나 준정부기관과 같은 수준

12) 여기에서는 일부 공공기관 관리와 관련한 개혁과제만을 논의하였다.

13) 예를 들어서 공운법 적용에 있어서 예외가 되고 있는 언론공기업 및 상호부조단체(상공회의소, 무역협회, 중소기업중앙회, 보험개발원, 금융결제원 등)가 제외되고 있고, 정부의 임의적 판단에 따라 금융기관(한국은행, 금감원 등)도 공공기관 지정에서 제외된 것에 대한 논란이 있다.

에서 관리할 것인가에 대한 논란이 있다.

특히 이와 같은 공공기관의 지배구조나 유형화는 공공기관에 대한 경영평가와도 밀접하게 관련되어 있다. 즉 공공기관이 어떠한 유형으로 지정되는가에 따라서 적용되는 경영평가가 다소 차이가 있다는 점에서, 공공기관들이 민감하게 받아들이는 경영평가제도와 유형 지정 간의 적정성에 대해서도 논의가 필요한 부분이다.

공공기관은 다양한 목적과 배경하에 만들어졌지만, 결국 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서도 지적하고 있듯이, 공공기관의 자율성과 책임성을 조화시키는 방향으로 관리체계가 구축되어 공공기관 본연의 가치가 정립되고, 공공성 등 공공기관의 본질을 제대로 반영한 경영평가제도가 마련되어야 할 것이다. 이를 위해서는 다음 정부에서는 다음과 같은 과제들에 대해서 깊은 검토가 이루어질 필요가 있다.

- 공공서비스 보편성 확보 등 공공기관 본연의 정체성 확보 방향으로 운영 방향 재정립
- 공공기관에 대한 공정하고 책임 있는 관리를 위한 관리체계의 정비
- 공기업 및 준정부기관의 지정 및 유형구분 근거의 합리화
- ‘공공성’ 등을 균형 있게 반영한 ‘경영평가체계’의 재정비

나. 공공기관 지배구조의 개선

앞서 일부 언급하였지만, 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정에도 불구하고, 공공기관 전반에 대한 가장 핵심적인 관리수단인 공공기관운영위원회의의 도입 취지를 아직도 충분히 살리지 못하고 있다는 지적이 있다. 언론을 통해서도 여전히 낙하산 인사, 임원에 비전문가 임명, 업무 연관성을 결여한 인사의 임명 등 공공기관에 대한 책임성 있는 경영을 확보하기 위한 장치가 미흡하며 공공기관 내부적으로도 이사회 운영의 부적정성이나 경영상의 책임성과 투명성을 확보하기 위한 감사의 독립성과 전문성, 그리고 책임성을 충분히 확보하지 못하고 있다는 것이다.

다음 정부에서 공공기관의 지배구조를 개선하기 위해서는 다음과 같은 부분에 대한 논의가 필요하다.

- 공공기관운영위원회의 책임성 및 독립성을 강화하기 위하여 공운위 구성에 있어서 대표성과 공공성 강화
- 공운위 운영의 상설화 통한 실질적 공공기관 관리능력 확보 및 공운위 운영의 투명성

및 책임성 제고를 위한 공운위 활동의 공개성 확보 강화

- 공공기관장, 감사 등 임원의 자격에 대한 기준의 확립과 엄정한 인사검증 절차, 선임 절차 등의 적용
- 감사위원회의 확대 및 기관과의 업무 독립성 확보, 청렴 음부즈만 확대 적용 등 공공기관 경영 책임성, 투명성, 윤리성 등의 확보

다. 공공기관 부채의 효율적 관리

공공기관의 부채가 지속적으로 증가하고 있다. 공공기관의 부채 중의 상당한 비중이 자산의 형태를 취하고 있기는 하지만, 부채의 과도한 증가가 공공기관에 대한 정부의 활용이나 혹은 국가재정의 측면에서 부담이 되는 것은 사실이다. 지난 2007~2012년의 5년 동안 공공기관 자산은 472.2조원에서 148% 증가한 698.9조원인 반면, 부채는 249.3조원에서 185% 증가한 463.5조원에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 11〉 2007~2012 공공기관 재무상황 변화

(단위: 조원, %)

구분	'07년	'08년	'09년	'10년	'11년
부채	249.3	294.6	341.6	401.6	463.5
자본	223.0	217.3	249.4	243.2	235.4
자산	472.3	511.9	591.0	644.8	698.9
부채비율	111.7	135.6	137.0	165.1	196.9

주: 부채비율 = 부채 / 자본

자료: 기획재정부

공공기관 부채 중에서 LH 등 주요 공기업이 대부분의 부채를 차지하고 있다. 즉 LH, 한전, 한국도로공사, 한국가스공사 등 4개 공기업 부채가 공공기관 전체 부채의 82%를 차지하는 것으로 나타났다¹⁴⁾. 이와 같은 점에서 비교적 부채문제로부터 자유로운 공공기관도 많지만, 이들 기관의 경우 국가경제 운용에서 차지하는 비중이 결코 작지 않다는

14) 부채 점유율 : LH(41.6%), 한전(16.1%), 가스공사(8.6%), 도공(7.8), 한수원(6.1%), 수공(4.0%), 석공(3.9%), 철도(3.4%) 등

점에서 별도의 주의가 필요하다고 할 수 있다.

이들 공공기관의 늘어난 부채 중에서 상당 규모가 정부정책의 추진과 밀접하게 관련되어 있다는 지적도 있다. 즉 LH의 보금자리사업이나 수자원공사의 4대강 개발 사업 등이 가장 대표적으로 거론되는 부분들이다. 또한 늘어난 부채의 원인으로 지적되는 것은 공공 서비스 요금의 억제와 관련되어 있기도 하다. 예를 들어서 한전, 가스공사, 철도공사, 도로공사의 부채는 공공요금의 인상 억제가 주요 원인의 하나로 작용하고 있다. 특히 도로공사는 2011년과 비교하여 부채가 17.8조원 증가하였다. 공공요금의 인상이 적절하게 이루어지지 않은 부분에 대한 지적이다. 물론 반대로 공공요금 중 손실분에 대한 정보의 보전이 충분하게 이루어진다면 이것은 어느 정도 해결 가능한 부분이기도 하다.

공공기관의 부채가 늘어나는 이유는 여러가지가 있기 때문에 이를 일일이 열거할 수는 없지만, 결국 늘어난 부채는 공공기관의 지속가능성 확보, 국가 재정운용상의 부담, 그리고 공공 서비스의 질과 양의 측면에서 문제를 야기할 수밖에 없다는 점에서 다음 정부에서는 공공기관의 부채에 대한 보다 적극적이고 효과적인 대응이 필요하다.

- 정부 정책, 요금 규제 등 공공기관의 부채 발생의 원인에 따른 적절한 대응방식 필요
- 공기업 부채발생 원인 중 큰 비중을 차지하는 것은 정부사업에 있다는 점에서, 공기업이 수행하는 개별 사업별 회계처리 방식을 적용하여 사업별 특화 관리
- 전기요금, 도로통행료, 가스요금, 철도요금, 수도요금 등 공공요금에 대한 적절한 원가 산출과 이에 기초한 적절한 수준의 원가보상 혹은 요금 수준 결정¹⁵⁾
- 공정하고 독립적인 예비타당성 조사의 실시와 준수
- 공공기관 총부채에 대한 총량 한도 관리 등 중장기 개선 실효성 확보

라. 공공기관 구조 및 기능의 재조정

공공기관의 규모와 인력이 지속적으로 증대하고 있으며 국가경제에서 차지하는 비중도 줄어들지 않고 있다. 2012년 11월 현재 288개가 공공기관으로 지정되어 있으며, 이들 공공기관의 자산은 약 699조원, 임직원은 24만 6천명에 달한다. 지난 2007년과 비교하여 공공기관 예산은 75조원 증가하였다. 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비중이나 중요성이 매우 큼을 보여준다.

15) 원가보상률 : 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%

그러나 이와는 반대로 공공기관에 대한 국민들의 불신은 증대하고 있다. 공공기관 자체가 국가의 발전과 국민에 대한 보편적 서비스의 제공을 위하여 만들어졌음에도 불구하고 국민의 불신의 대상이 된 것이다. 국민을 위한 공공기관이 아니라 공공기관을 위한 공공기관으로 인식되고 있는 것이다. 따라서 늘 반복적으로 지적되고 있는 공공기관의 방만경영, 불신 등 공공기관 전반에 대한 국민들의 낮은 신뢰도를 극복하고, 이를 위하여 구조와 기능의 조정 등 지속적이고 상시적인 혁신이 추구될 필요가 있다. 정부 수립 이후 수많은 공공기관들이 만들어졌지만, 또 그에 비례하여 수많은 공공기관들이 민영화, 통폐합되기도 하였다. 공공기관도 조직이라는 점에서 환경의 변화에 따라서 변화할 수밖에 없다. 다음 정부에서 추진되어야 할 공공기관 구조 및 기능 조정의 방향을 제시하면 다음과 같다.

- 정권 교체에 따른 단순한 구조조정은 지양하고, 구조조정을 통한 공공기관 공공성과 효율성, 국민 신뢰도의 제고라는 관점에서 개혁의 방향성 정립
- 환경의 변화 등을 반영할 수 있도록 상시적이고 주기적인 공공기관 기능 점검의 체계성 확보
- 국민의 입장에서 국가공기업과 지방공기업 간 사업 연계성 혹은 조정 가능성 검토

마. 공공기관 지방 이전과 일자리 창출

2014년까지 공공기관 180개가 전국의 자치단체로 이전될 예정이다. 일부 광역자치단체를 제외하고는 지역 내에 유력한 기업이 없음을 감안하면 국가공기업이 해당 지역으로 이전하는 것은 지역경제의 측면에서 매우 중요한 의미를 갖고 있다.

공공기관의 지방 이전은 다양한 의미를 함축하고 있다. 그동안의 과도한 중앙집권을 분권으로 전환하는 정책의 상징이기도 하지만, 공공기관의 지방 이전 과정에서 약 13만 3천개의 일자리(연관 산업 일자리 포함)의 증대가 예상된다는 국토연구원의 연구결과를 감안하면, 공공기관의 지방 이전이 지방 일자리 창출에도 기여하는 부분이 있음을 알 수 있다. 그러나 이와 같은 일자리는 지방 이전 과정에서 발생하는 단기적인 일자리라는 점에서, 지역경제의 활성화에 지속적으로 기여할 수 있는 일자리의 창출이 필요하다.

일자리의 창출이 가능하기 위해서는 지방으로 이전되는 공공기관들이 지역 내 기업, 연구기관 등과 유기적으로 연계되어 시너지가 창출됨으로써 가능할 것이다. 그러나 현재

다수의 공공기관의 입지가 지역 내에서 개발된 혁신도시와 일치하지 않는 경우가 발생하고 있어서 시너지 효과 창출에 한계를 가질 수 있다. 특히 지방으로 이전되는 공공기관이 이전의 효과를 극대화하기 위해서는 무엇보다도 지역 내 대학, 연구소 등과 산학연 클러스터 등을 구축할 수 있어야 하지만, 지역별로 이와 관련한 기반의 편차가 극심하다. 때문에 지역에 따라서는 당초에 기대하였던 공공기관 지방 이전의 효과를 확보하는 데는 상당한 시간이 소요될 것으로 예상된다. 특히 한동안 본사만 이전되는 등 불완전한 이전이 예상된다는 점에서 다음 정부에서는 공공기관의 지방이전을 계기로 지역경제 활성화 및 일자리 창출 등을 위한 정책적 논의가 이루어져야 할 것이다. 다음 정부에서 추진되어야 할 과제들을 제시하면 다음과 같다.

- 공공기관의 지방 이전이 지역 발전 및 일자리 창출에 적극적으로 기여할 수 있도록 중장기적인 발전 전략의 구상 필요
- 공공기관이 이전하는 혁신도시 내 관련 중소기업에 대한 연구개발 기능 지원 강화 등 지역 내 기업과의 연계성 확보
- 공공기관 중심의 지역 산업 클러스터 육성 추진 통한 일자리 창출
- 이전 지역 관련 대학과의 연계성 확보 등 지역인재의 육성과 적극적 채용 확대
- 지역 내 사회적 기업의 창업 및 활동의 적극적 지원

바. 공공요금의 합리화

국민에게 보편적 서비스를 지속적, 안정적으로 제공하기 위해서는 그에 상응하는 재정의 안정적 투입이 필요하다. 이것이 확보되지 않으면 공공기관은 본연의 가치를 창출할 수 없다. 그런데 이것을 어렵게 하는 가장 중요한 원인의 하나가 앞서 지적한 공공기관 부채의 지속적 증가이다. 2012년을 기준으로 2007년과 비교하여 공공기관의 부채가 185% 증가하고 있다는 점에서, 이에 적극적으로 대응할 필요가 있다. 이와 관련하여 제기되는 것이 공공요금의 적정성에 대한 것이다. 최근 한전의 전력요금 인상을 계기로 공공요금의 적정성에 대한 논의가 증대하고 있다.

일반적으로 공공기관이 제공하는 공공재는 서비스의 보편성 확보 때문에 요금 인상이 쉽지 않은 측면이 있다. 때문에 다수의 공공재들은 정부의 공공요금 억제 정책으로 인하여 원가 보상률이 낮은 실정이다. 특히 보편적 서비스에 해당하는 전기, 가스, 수도 등이

물가안정을 위한 공공요금 억제 정책에 따라서 인상이 억제되어 왔다. 공공요금 구조의 왜곡도 지적되고 있다. 예를 들어서 한전을 통하여 공급되는 전력은 국가산업 발전을 위한 동력으로 활용된다는 점에서 긍정적인 측면이 있지만, 산업용 전기요금과 비교하여 가정용 전기요금이 높게 책정됨으로써, 요금구조가 수요구조를 따라가지 못하는 왜곡된 현상이 발생하고 있다는 것이다.

또한 저렴한 공공요금에 따른 공공재의 과잉 소비 논란도 있다. 즉 공공재의 보편성 확보를 위하여 저렴한 가격으로 제공하는 것은 어쩔 수 없는 측면이 있지만, 낮은 가격으로 인하여 과잉 소비가 이루어지고 있다는 비판적 지적도 존재한다.

공공요금의 적정화와 관련하여 다음 정부가 추진하여야 할 주요과제들을 제시하면 다음과 같다.

- 공공기관의 자발적인 경영효율성 제고 노력 등 가격에 영향을 미치는 다양한 요인들에 대한 충분한 개선방안이 마련된 후 적정요금에 대한 논의가 이루어져야 할 것임
- 공공요금의 적정 원가의 산정에 기초한 원가 보상을 적정화 등 정비
- 산업용 요금과 가정용 요금 등 요금구조의 개편
- 정부 사업과 밀접하게 관련되는 공공재에 있어서의 적정한 손실보전 정책의 확대

VIII. 결론

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

이명박 정부의 공공기관 선진화 계획의 상당 부분은 민영화, 구조조정 등과 같은 하드웨어적인 개혁에 집중되어 있다. 민영화나 통폐합 등과 같은 구조조정은 다수의 이해관계자 속에서 진행되기 때문에 성과를 확보하는 것이 용이하지 않은데, 이명박 정부의 관점에서 보면 비교적 많은 부분들이 당초 계획대로 추진되었다. 물론 이와 같은 민영화나 구조조정의 성과가 제대로 확보된 것인지는 이후 평가가 이루어져야 할 것이다.

그런데 이와 같은 민영화의 성과에 대하여 부정적 견해를 갖는 입장도 동시에 존재한

다. 예를 들어서 이명박 정부에서 추진하였던 민영화는 공공기관이 갖고 있는 문제를 민영화라는 단순한 방법을 통하여 해결하려고 하며, 공공기관으로서의 공공성을 유지하는 가운데 혁신을 하고자 하는 노력은 충분히 이루어지지 않았다는 지적이다(사회공공연구소, 2012, pp.30~31). 특히 민영화는 공공기관의 본질에 대한 것이며 사회적 공론을 충분히 확인한 가운데 추진하여야 하는데 이 부분이 적절하게 이루어지지 않았다는 지적도 한다는 점에서, 공공기관 민영화와 관련하여 긍정과 부정이라는 상반된 입장이 존재하고 있다.

소프트웨어적인 개혁은 초기에는 부각되지 않았지만 정권이 중반을 넘어가면서부터 성과관리, 연봉제 등을 중심으로 추진되었다. 특히 성과연봉제는 이명박 정부 후반기 공공기관 개혁을 상징할 정도로 강하게 추진되었다. 이로 인하여 많은 공공기관들이 성과연봉제를 도입하였다. 물론 성과연봉제가 제대로 도입되기 위해서는 그에 상응하는 성과평가체계가 마련되어야 한다는 점에서 그동안 상당 부분 형식적으로 운영되었던 성과평가체계를 고도화시키는 긍정적 효과도 있었다고 할 수 있다.

그러나 성과연봉제 도입은 또한 공공기관에서 성과관리에 대한 논쟁을 불러일으켰다고 할 수 있다. 즉 공공부문의 특성상 민간부문과 비교하여 성과의 개념이나 혹은 성과관리의 적용이 용이하지 않은 부분이 존재하는데, 현재와 같은 일률적인 성과관리방식의 적용이 적절한 것인가에 대해서 비판적 지적도 존재하기 때문이다. 성과연봉제, 성과평가의 초기단계라는 점에서 향후 이 부분에 대한 보다 구체적이고 정교한 논의가 필요한 부분이라고 할 수 있다.

이명박 정부는 노사관계 개혁에 대한 부분도 어느 부분 못지않게 강조하였다. 노조 전 입자 문제에서부터 단체협약에 이르기까지 노사관계의 전 부문에 대한 개혁을 논의하였다고 해도 과언이 아닐 것이다. 이명박 정부는 노사관계 개선의 한 방법으로서 경영평가 지표상에 노사관계 관련 항목들을 포함하여 평가함으로써 기관의 노사관계 개선을 독려하기도 하였다.

앞서 제시한 바와 같이 기획재정부의 의뢰로 한국노사관계학회가 연구한 바에 따르면 이명박 정부의 노사관계 관련 선진화정책은 어느 정도 계획 대비 실적을 달성한 것으로 긍정적으로 평가하고 있다. 이와 같은 긍정적 평가와 달리, 또 다른 입장에서는 현 정부의 노사관계 선진화 정책에 대해서 비판적 입장을 취하고 있다. 비록 공공부문의 노사관계이기는 하지만, 노사관계가 노사 간의 자율적 방식에 의하여 정립되는 것이 아니라 정부 주도적으로 이루어졌다는 점에서 그 자체로 비민주적이라고 지적하고 있다. 즉 정부의

직접적인 노사관계 개입이 장기적으로도 지속적인 성과를 확보할 수 있을 것인가에 대해서 논란이 있다는 것이다.

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

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

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

그러나 전반적으로 공공기관의 공공성 부분에 대한 강조가 여전히 미약한 것으로 평가되기도 한다. 예를 들어서 공공기관 경영평가에 있어서 여전히 공공성보다는 기업성, 효율성 중심의 평가가 중심을 이루고, 결국 공공기관의 공공성 부분에 대한 반영이 미흡하다는 것이다. 공공기관 자체가 공공성을 지향한다는 점에서 이와 같은 논의의 무의미함을 지적하는 사람도 있지만, 늘 문제가 되는 공공기관의 기업성과 공공성 간의 균형성을 공공기관 경영평가를 포함한 공공기관 관리정책에서 중요하게 고려하여야 할 것이다. 이와 같은 공공성 강조의 미흡에 대한 문제인식은 앞서 언급한 공공기관 민영화에 대한 비판적 시각에서도 확인할 수 있다.

공공기관을 대상으로 하는 개혁은 기관 자율적으로 추진하는 경우도 있지만, 대개 정부가 구체적인 개혁안을 마련하여 지침 등 다양한 형태로 제시하고, 이를 공공기관들이

수동적으로 따라서 하는 형태를 취하고 있다. 이 때문에 공공기관 개혁은 늘 수동적이고, 일시적이라는 비판적 지적을 받는다. 정부에 의한 개혁정책의 추진도 필요하지만, 동시에 기관 자율적인 개혁도 균형 있게 추진될 수 있어야 할 것이다. 예를 들어서 국민의 정부에서는 집권 초기에는 당시 기획예산처 중심의 개혁이 주를 이루었지만, 후반기에는 기관 주도적인 상시 자율 개혁을 추진하였었다. 정부 주도적인 개혁과 기관 자율적인 개혁 간에 정확한 균형점을 찾기는 어렵지만, 양자간의 균형 속에서 지속적인 공공기관 개혁을 추진할 수 있어야 할 것이다.

참고문헌

- 공기업학회, 『우리나라 공기업 관리제도의 평가』, 2003.
- 박채기, 이창우, 「공공기관 경영평가제도의 발전 방안」, 『공공기관 동향』, 2호, 한국조세연
구원, 2010.
- 기획예산처, 『공공부문 개혁의 성과평가와 성과에 대한 국민의 인식차이의 원인분석에
관한 연구』, 2002.
- _____, 『공공개혁의 중장기 비전과 과제』, 2002.
- _____, 『정부개혁백서』, 2000.
- 기획재정부, 『공공기관 선진화 백서』, 2011.
- _____, 『공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 2007~2010』, 2007~2010.
- 김준기, 「공기업 경영평가제도의 성과와 향후 과제」, 『한국행정연구』, 제10권 제1호, 한
국행정연구원, 2001.
- _____, 「정부와 공기업 관계 변화에 대한 연구」, 『2011 공공기관과 국가정책』, 한국조세
연구원, 2011.
- 김지영, 「공공기관 고객만족도 점수의 상승요인 분석」, 『재정포럼』, 한국조세연구원,
2012.
- _____, 「경영평가제도와 공기업의 수익성」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2010.
- 남성일·박재완, 「정부투자기관의 사장경영계약제도와 기관경영평가제도의 연계방안」, 『
공기업논총』, 제11권 제1호, 한국공기업학회, 1999.
- 대한민국정부, 『국민과 함께 한 정부혁신 3년』, 2005.
- 박영범, 「공공기관 노사관계 선진화의 성과와 향후 과제」, 『공공기관 동향』, 한국조세연
구원, 2010.
- 송대희, 『공공성의 의의와 공기업 관리정책방향』, 1983.
- _____, 「우리나라 공기업 경영평가제도의 회고와 발전방향」, 『2003년도 정부투자기관
경영평가제도 발전방향에 관한 토론회 발표 논문』, 한국공기업학회, 2003.
- 송대희·송명희, 「정부투자기관 책임경영제의 정책효과」, 『한국개발연구』, 제9권 2호, 1987.
- 오연천, 「경영평가제도의 회고와 방향」, 『행정논총』, 제34권 제1호, 서울대학교 행정대학
원, 1996.

- 오연천·곽채기 외, 『정부투자기관 경영평가제도의 발전방안』, 한국공기업학회, 2003.
- 장지인·곽채기, 「정부투자기관 경영평가제도 및 운영체계의 개편 방안」, 『공기업논총』, 제12권 제1호, 한국공기업학회, 2000.
- 정부혁신지방분권위원회, 『참여정부의 재정세계개혁』, 2009.
- 한국개발연구원, 『공공기관 관리체계 개선방안 연구』, 2008.
- _____, 『공기업 선진화에 관한 의견조사』, 2008.
- 한국조세연구원, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 2009.
- _____, 『공기업의 국민경제적 기여도』, 2010.
- _____, 『공공기관 경영평가제도 변천과정연구』, 2010.
- _____, 『2010 공공기관과 국가정책』, 2010.
- _____, 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』, 2011.

2. 공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안

홍길표
(백석대학교 경상학부)

공공기관의 기관장 선임과 지배구조 개선방안

홍길표(백석대학교 경상학부)

I. 서론

한국은 「공공기관의운영에관한법률」(이하 공운법) 체제 이후 기관장·임원 인사제도를 포함한 공공기관 지배구조의 대폭적인 변화가 나타났다. 특히 2008년부터 집권한 이명박 정부는 직전연도에 제정된 공운법을 실질적으로 운영하는 책임을 맡게 되었으며, 이 과정에서 공공기관 관리 및 운영 측면의 핵심이슈로 기관장 선임과 지배구조 문제가 대두하고 있다. 이 문제와 관련해 이명박 정부의 공과를 논의하는 것도 필요하지만, 한국의 정치행정시스템의 독특성과 정치적 관행을 고려하면서 동시에 기관장 선임제도를 포함한 공공기관 지배구조 개혁의 근본취지를 살릴 수 있는 현실적인 개선대안이 무엇인지를 찾아야 할 필요성 또한 증대하고 있다. 본 연구는 ‘이번 정부는 무엇을 잘했다’ 또는 ‘무엇을 못했다’와 같은 공과를 다루는 평가에 중점을 두기보다는 ‘어떻게 하면 운영과정에서 나타난 문제점을 개선할 수 있을까’에 보다 큰 중점을 두어 연구를 진행하고자 한다.

한편 새로운 관점에서의 공공기관 지배구조 및 관리체계 개선방안을 모색할 필요성이 제기되고 있다. 향후 다가올 시대는 과거의 연장선이 아니기 때문이다. 신자유주의 패러다임하에 시장경쟁과 효율이 강조되던 자본주의 3.0 시대가 전 세계적으로 퇴조 기미를 보이면서, 정부와 시장 간 상호의존성이 심화되는 적응성 혼합경제를 특징으로 삼는 자본주의 4.0 시대의 도래 가능성이 높아지고 있다(Kaletsky, 2011). 글로벌 경제위기가 확산되고 있으며 국내경제는 저성장 경제구조로 전환되는 불길한 조짐이 감지되고 있으며, 동시에 대기업 위주의 불균형 경제구조의 문제가 부각되면서 복지와 동반성장 정책기조가 부각되고 있다. 국가경영 측면에서 국가부채 급증 추세로 인해 국가재정의 악화 추세가 나타나 중장기적 재정전망이 불투명해지고 있다. 이러한 상황 속에서는 공공기관에

대한 지배구조의 제도적 일관성을 유지하는 것도 필요하지만, 새로운 시대를 열어 나가는 과감한 도전정신도 중요하다. 이러한 측면에서 ‘새로운 관점에 입각해 공공부문 지배구조를 개혁해 나갈 수는 없을까’에 중점을 두고 연구를 진행하고자 한다.

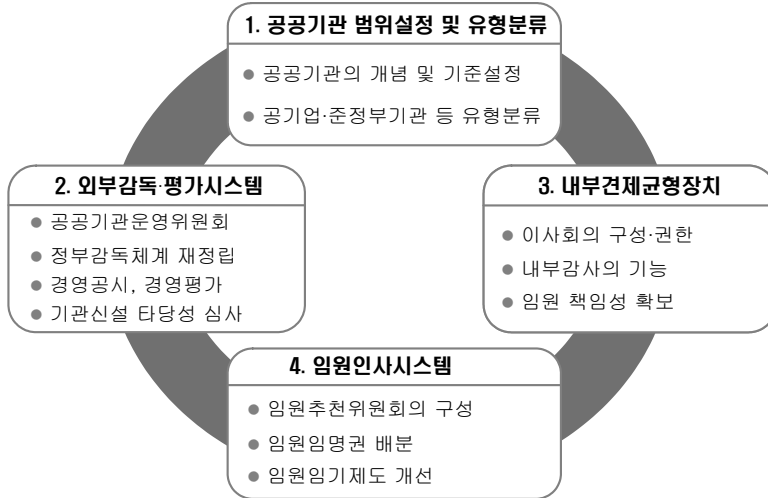
II. 공공기관 지배구조의 변화내용과 평가의 관점

1. 공공기관 운영체제의 변천

공운법 체계 이전 우리나라 공공기관 운영제도 및 지배구조의 변천과정은 크게 4단계로 구분해 볼 수 있다(김판석·홍길표·김완희, 2007). 첫번째 단계는 공기업 설립 및 직접적인 정부통제기간(1962~1984년)으로, 특별법에 근거를 두고 공기업을 설립했지만, 이에 대한 체계적인 관리시스템은 부재한 기간이다. 두번째 단계는 「정부투자기관 관리기본법」(정투법) 제정 및 비상임이사 중심 거버넌스 운영기간(1984~1997년)이다. 세 번째 단계는 공기업 운영제도 보완 및 민영화와 구조조정 추진기간(1997~2003년)이다. 네 번째 단계는 정부투자기관과 정부산하기관 양대 관리체제기간(2004~2007년)으로 정투법과 함께 「정부산하기관 관리기본법」이 병존했던 시기이다.

공공기관 운영체제의 지속적 개선 노력에도 불구하고 설립목적 외 사업진출, 과도한 임금인상, 불필요한 조직·인력운용, 자회사 남설, 예산낭비 등 방만경영·도덕적 해이 문제가 사회적 이슈로 제기되었다. 이에 당시 기획예산처(현 기획재정부)는 OECD가 제시한 「공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)」에 근거해 공공기관에 대한 체계적 관리시스템 구축과 내·외부의 견제·감독 시스템 강화를 통해 공공기관의 책임성·투명성 확보(소유권자인 국민의 요구), 기관장의 책임경영체제 보장 및 정부 감독 범위의 합리적 재조정을 통해 경영진이 책임지고 일할 수 있는 시스템 구축(공공기관의 요구)을 목적으로 법률 제정을 추진하였다(기획예산처, 2007). 노무현 정부 말기인 2007년 1월에 제정·공포된 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 기존 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」을 통합 개편한 것으로, 이 법률의 제정취지 및 주요 제도개선 내용은 다음의 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 취지



자료: 기획예산처(2007)

2. 이명박 정부에서의 공공기관 지배구조 개선내용

공운법은 노무현 정부 시절인 2007년 1월에 제정되었지만, 실제적인 제도의 운영은 이명박 정부 기간에 집중적으로 이루어졌다. 뒤이은 이명박 정부는 선진화 추진 및 제도 운영과정에 발생하는 문제점을 해결하기 위해 일부 제도의 개선을 추진했지만, 공운법의 기본체계는 유지한 것으로 평가된다. 이명박 정부 시기에 지배구조와 직접적으로 관련된 법령개정 및 지침개정 내용은 다음과 같다.

가. 2008년 12월의 법령 개정내용

2008년 12월 국가경쟁력강화위원회와 기획재정부가 합동으로 ‘공공기관 운영체계 개편 방안’을 마련하고 이를 법령개정 등을 통해 추진했다. 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 공공기관 구조조정 상시화 및 전략적 관리체계 구축을 위해 공공기관 기능을 주 기적으로 점검하여 민영화 및 통폐합, 기능조정을 추진한다는 방침, 공공기관 관리범위의 적정화 및 기관 유형별 관리 수준의 차별화를 추진한다는 방침, 민영화 추진에 대한 법적·제도적 지원체계를 구축한다는 방침이 포함되었다.

둘째, 공공기관 선진화를 유도할 수 있도록 경영평가 시스템을 개편한다는 차원에서 준정부기관의 경영평가 대상기관을 대폭 축소(77 → 34개)하고 기관 특성에 맞도록 평가 지표를 차별화한다는 방침, 경영평가 간소화로 기관의 부담을 완화하고 경영평가 인프라를 구축한다는 방침이 포함되었다.

셋째, 공공기관의 내부 지배구조를 개선한다는 차원에서 준정부기관 임원 선임권을 주무부처 장관과 기관장으로 이관하여 주무부처와 기관의 자율권을 확대한다. 즉, 상임감사 임명권은 기획재정부장관으로부터 주무부처 장관으로 이관하고, 상임이사 임명권은 주무부처 장관으로부터 기관장으로 이관한다는 내용이다. 또한 행정비용 절감 및 경영공백 방지를 위해 공공기관운영위 및 임원추천위원회 대상 직위 축소를 하는데, 임추위 심의대상을 모든 임원에서 기관장 및 상임감사로 축소하고, 비상임 이사·감사, 준정부기관 상임감사는 공운위 심의를 생략하기로 했다.

한편 대규모 공기업은 글로벌 기준에 맞게 민간기업 지배구조를 도입·확대한다는 차원에서 현행 6개 시장형 공기업(전력공사, 가스공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사)에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장-기관장 분리제도를 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업 8개(석유공사, 수자원공사, 철도공사, 토지공사, 도로공사, 주택공사, 대한주택보증, 마사회)에도 확대 도입한다는 내용이다. 또한 준정부기관은 기관장의 책임과 집행효율성이 강화되도록 이사회 내 비상임이사 비율을 현행 2분의 1 초과에서 3분의 1 초과로 완화하고, 비상임 이사·감사는 직무평가대상에서 제외하는 방향의 개편을 취한다.

넷째, 공공기관에 대한 국민감시 및 내·외부 감독을 강화한다는 조치로 경영공시제도 강화, 감사 및 외부감사인(회계법인) 책임 강화, 감사 평가결과 유형별 최하위 등급 또는 전년 대비 크게 하락한 감사는 인사조치하고 성과급 하한을 하향 조정(기준연봉의 20% → 0%), 외부감사인이 부실감사 시 해당기관 및 제3자에 대한 손해배상책임을 지도록 공운법에 규정 등의 내용을 담고 있다.

나. 2010년 1월의 시행령 개정내용

기획재정부는 「공공기관의운영에관한법률」을 개정('09.12.29)하였으며, 이에 따른 구체적인 개선방안을 시행령 개정안('10.1.29)에 반영해 시행하였다.

첫째, 획일적인 준정부기관의 비상임이사 선임 절차를 차별화하였다. 종전에는 모든 준

정부기관의 비상임이사를 선임할 때, 비상임이사 정수가 이사회 구성의 2분의 1을 초과하도록 하고, 임원추천위원회의 추천절차를 거치도록 하였었다. 개정 이후 비상임이사의 정수는 이사회 구성의 3분의 1을 초과하도록 완화하고, 임원추천위원회는 생략이 가능하도록 개선하였다. 다만, 대형 위탁집행형 준정부기관(총수입액 1천억원 이상, 직원 정원 500명 이상)이나 대형 기금관리형 준정부기관(자산규모 1조원 이상, 직원 정원 500명 이상)의 경우에는 기존의 선임절차를 유지하도록 하였다.

둘째, 임원후보자 공개모집 기간을 단축하였다. 기존에는 임원후보자의 공개모집 기간이 2주 이상으로 되어 있었으나, 경영공백의 기간을 최소화 하기 위하여 1주 이상으로 모집 기간을 단축하였다.

셋째, 기관 신설·통합 등으로 공공기관 수시 지정 시 정원 등의 산정방안을 마련하였다. 이는 법 개정에 따라 수시 지정의 근거가 신설된 것으로, 당해연도 중 신설기관 등의 수시 신규 지정 시, 직전연도 연말 정원, 재무제표가 없으므로 사유 발생일의 정원 및 예산으로 같음하여 산정하도록 하였다.

다. 주요 운영방식의 변경 내용

기획재정부는 법령개정을 통한 운영방식 개선 외에도 운영지침 개정 등을 통해 운영제도 개선을 추진하였다. 그 중 대표적인 제도가 2008년부터 시행된 기관장 계약경영제와 2010년부터 추진된 공공기관 경영자율권 확대사업이다.

1) 기관장 계약경영제

공공기관 기관장의 책임경영체제를 강화하기 위하여, 2008년 6월 10일부터 공기업과 준정부기관을 대상으로 ‘공공기관 계약경영제’를 실시하였으며, 동년 6월 26일부터 ‘공공기관 계약경영제’ 적용 대상기관을 기타공공기관의 기관장에까지 확대·적용하였다.

동 제도는 공공기관 기관장으로 하여금 기존의 중장기 경영목표뿐만 아니라 ‘1년 단위의 경영계획서’를 주무부처 장관과 기관장이 체결하는 경영계약에 포함토록 하고, 이를 1년 단위로 평가하여, ‘미흡’ 평가를 받을 경우 해당 기관장을 해임할 수 있도록 하는 제도이다.

2) 경영자율권 확대사업

공공기관 경영자율권 확대사업은 기존의 책임운영기관제도의 한계점을 극복하고 공공기관 운영에 자율성과 책임성을 확산시키기 위하여 정부가 2010년 1월부터 추진하고 있는 제도이다(김지영·허경선, 2010).

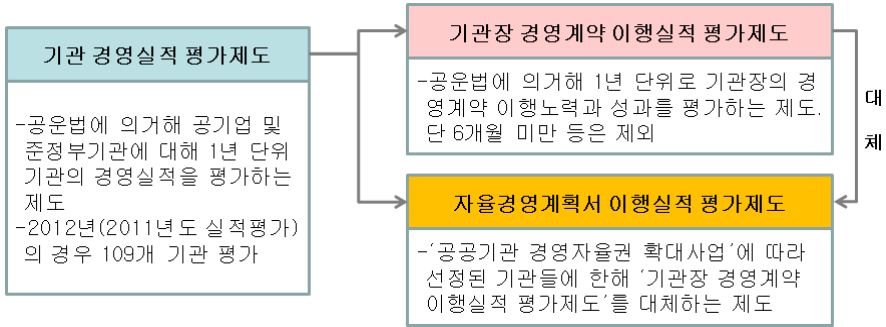
동 제도는 공공기관에 대하여 인력이나 예산 등에 가해지던 기존의 규제를 일부 완화하고, 해당 공공기관의 기관장이 완화된 제약조건 내에서 경영상의 자율권을 행사할 수 있게 하는 것이 주요내용이다. 사업대상으로 선정된 기관은 확대된 자율권에 대한 사업계약에 명시된 성과목표를 달성해야 하며, 성과목표 달성 결과에 따라 인센티브가 결정된다.

동 제도는 ‘공공기관 경영자율권 확대사업’에 따라 선정된 기관들에게만 선택 적용되는 제도로, 선정된 기관의 기관장은 별도의 평가대상 선정기준, 평가기준 및 방법 등을 적용 받게 된다. 2010년 4개 기관(인천공항, 기업은행, 가스공사, 지역난방), 2011년에는 2개(한국공항, 산업은행)를 추가해 총 6개 기관을 선정해서 운영했지만, 2012년에는 기업은행과 산업은행이 공공기관에서 제외(12년 1월)됨에 따라 4개 기관(인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방)만을 대상으로 운영 중에 있다.

3) 기관장 계약경영제 및 경영자율권 확대사업 이후의 공공기관 평가제도

기관장 계약경영제 및 경영자율권 확대사업 이후의 공공기관에 대한 평가제도는 다음과 같은 구조로 확대되었다. 즉 공기업과 준정부기관은 공운법에 의거해 1년마다 기관단위의 경영실적을 평가받고 있으며, 여기에 기관장 계약경영제에 따라 기관장은 1년 단위로 경영계획서 이행실적 및 노력을 평가받도록 되어 있다. 다만 ‘공공기관 경영자율권 확대사업’에 따라 선정된 기관들에 한해 ‘기관장 경영계약 이행실적 평가제도’를 ‘자율경영 계획서 이행실적 평가제도’가 대체하는 제도를 운영하고 있다.

[그림 2] 주요 공공기관(공기업 및 준정부기관)에 대한 평가제도 현황



3. 기관장 선임 및 지배구조 운영실적 평가와 연구방향

기관장 선임 및 지배구조 운영과 관련해 일부 사안에 있어서는 대다수의 연구자 및 관련기관들이 공통적인 평가를 내리지만, 일부 사안에 대해서는 정치공학적 관점이나 가치관의 차이 등에 따라 상이한 평가를 내리고 있다. 예를 들어 이명박 정부 기간 동안에 이루어진 제도적 개선에 대해 민영화 및 기관통합 등 선진화정책을 뒷받침하기 위한 제도적 개선이었다는 점, 제정 당시 예상하지 못한 부작용 등을 시정하기 위한 운영제도의 효율화 및 단순화를 기했다는 점, 경영자율권 확대사업과 같은 맞춤형 관리체계 도입 등에 있어서는 대체적으로 긍정적 평가를 내릴 수 있다. 다만, 다소 비정상적인 인사운영(이전정부 임명 기관장의 퇴진, 특정 인사의 정실 임명 등)을 위해 제도적 관점에서 임원추천위원회의 기능 약화, 공공기관운영위원회의 견제기능 약화 등을 시행했다는 비판적 평가도 존재한다.

본 연구에서는 당초 공공기관 운영제도 개혁을 통해 얻고자 했던 목표를 달성했는지의 여부로 일차적인 평가를 하고자 한다. 다만, 위와 같은 평가 관점에 입각할 경우 현행 공공기관 운영제도의 기본체계를 벗어나는 개선방안을 도출하기 어렵다. 이에 본 연구에서는 현행 공운위를 통한 지배구조 체제가 미래의 새로운 도전에 적합한 체제인가에 대한 문제제기를 새로운 관점(전략적 공공부문 관리)에 입각해 시도하고자 한다.

Ⅲ. 공공기관 기관장 선임제도의 현황 및 개선방안 모색

이명박 정부의 공공기관 운영과 관련된 가장 핵심적인 쟁점 및 비판 중의 하나가 바로 기관장 선임을 포함한 기관장 인사운영 문제라 할 수 있다. 감사 및 상임이사 인사운영과 관련해서도 논란이 제기될 수 있지만, 여기서는 우선 공공기관 기관장의 인사문제, 특히 선임문제에 중점을 두고 논의하고자 한다.¹⁾

기관장 선임과 관련해 논란이 되고 있는 쟁점은 주로 개별 공공기관 내에서 운영되고 있는 임원추천위원회의 역할 및 기능 문제, 기관장의 선임과정의 불투명성, 실제 임명현황에 따른 정실인사 논란 등의 문제를 통해 살펴볼 수 있다.

1. 공공기관 기관장 선임 및 인사제도 현황

2007년 4월부터 시행되고 있는 공운법은 공공기관의 임원인사 방식에 많은 변화를 가져왔다. 공운법 제정 당시에는 임원추천위원회를 통해 모든 임원후보자를 추천하도록 되어 있었지만, 2008년 12월부터는 기관장과 상임감사 후보자만을 임원추천위원회에서 추천하도록 제도가 변경되었다(박홍엽, 2009). 이러한 공운법에 근거해 다음과 같은 방식으로 공공기관의 기관장을 임명하고 있다.

공기업 기관장의 경우, 공운법 이전에는 기관장추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하면 주무장관이 제청하고 대통령이 임명하는 제도를 운영했지만, 공운법 이후에는 해당 공공기관의 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천하면 곧바로 공공기관운영위원회(이하 공운위)의 심의·의결을 거친 후에 주무장관이 제청하고 대통령이 임명하는 절차로 변경하였다. 소유권 차원에서 공운위의 역할을 강화한 것이다. 공기업 임원추천위원회는 과반수 이상의 비상임이사과 이사회가 선임하는 민간인 외부위원으로 구성되며 주무부처 공무원은 참여할 수 없다. 위원장은 비상임이사 중에서 호선한다.

준정부기관 기관장의 경우, 공운법 이전에는 기관장추천위원회에서 후보자를 추천하고 주무장관이 임명하였지만, 공운법 이후에는 해당 공공기관의 임원추천위원회에서 기관장 후보자를 추천한 후 주무장관의 제청을 거쳐 대통령이 임명하도록 변경하였다. 준정부기관 임원추천위원회는 과반수 이상의 비상임이사과 이사회가 선임하는 외부위원으로 구성

1) 감사 및 비상임이사의 선임문제는 다음 장 주제인 지배구조 개선방안 중 내부 지배구조 차원에서 논의하고자 한다.

하는데, 외부위원에는 민간위원뿐만 아니라 주무부처 공무원을 선임할 수 있어 사실상 주무부처 공무원이 임원추천에 공식적으로 참여할 수 있다. 임원추천위원회에는 기관 구성원의 의견을 대변하는 1인도 포함함을 원칙으로 삼았다.

2. 이명박 정부 공공기관 기관장 인사운영의 특징

앞서 살펴본 제도적 개선 노력과는 별개로 공공기관 기관장 대상 인사운영과 관련해서는 전반적으로 공(功)보다는 과(過)가 많다는 지적이 다수를 차지하고 있다(참여연대, 2008; 경실련, 2011; 위평량, 2011; 위클리경향, 2009.1.13. 보도자료; 중앙일보 2011.5.20.~5.23. 기획보도자료 등). 이와 같은 평가가 이루어지는 이유는 다음과 같다.

첫째, 공공기관 기관장 인사운영에 있어 집권 초반과 집권 중반 이후 적용원칙이 상이한 다소 이중적인 모습을 보이고 있다.

공운법의 당초 취지는 특별한 사유가 존재하지 않는 한 공공기관장의 임기를 존중하도록 규정하고 있지만, 집권 초반에는 이전 정부에서 임명된 공공기관장의 임기를 무시하는 행태를 보였다. 예를 들어 2008년 6월 24일 기획재정부는 305개 공공기관 중 임기만료 또는 공석중인 기관장을 제외하고 총 236명에게 사표를 요구해, 200명으로부터 사직서를 받아 131명을 면직시키고 69명에 대해서는 유임 결정을 내렸으며, 36명은 사직서를 제출하지 않았다고 발표하였다. 공운법의 기본취지를 무시한 편법적 행동으로 볼 수 있는 대목이다. 한편 이명박 정부에서 직접 임명한 공공기관장에 대해서는 공운법의 취지를 살려 경영실적 저조 등 특별한 사유가 존재하지 않는 임기를 최대한 보장해 주고 있으며, 일부 기관장에게는 연임 기회까지 부여하였다. 예를 들어 2011년 기준 27개 공기업 중 9개 기관의 기관장이 교체되지 않고 연임되었다.

이와 같이 공공기관 기관장의 임기와 관련된 이중적 태도, 특히 집권 초반에 이전 정부에서 임명된 공공기관장의 임기를 무시하는 행동으로 인해 2013년에 들어설 새로운 정부에 나쁜 선례를 남겼다는 평가를 받을 수밖에 없을 것이다. 새롭게 들어설 정부에서도 앞선 선례에 따라 편법적으로 많은 공공기관장에게 사직서를 요구하는 나쁜 관행이 자리잡을 수도 있기 때문이다.

둘째, 집권기간 내내 공공기관 기관장 대상 낙하산 인사 또는 정실인사 논란이 끊이지 않고 있다.

시민단체 및 일부 언론에서 이명박 정부의 공공기관 기관장 인사를 '낙하산 인사'로 규정하고 강하게 비판하고 있다(참여연대, 2008; 경실련, 2011; 위평량, 2011; 위클리경향, 2009.1.13. 보도자료; 중앙일보 2011.5.20.~5.23. 기획보도자료 등). 한편 이한구(2008)는 이명박 정부 초기 민간전문가(기업인, 금융인, 교수, 연구원)를 공공기관 기관장으로 임명한 비율이 이전 정부보다 높다는 자료(초기 84개 기관의 임명 현황: 노무현 정부 25.0% < 이명박 정부 40.5%)를 제시하며, 낙하산 인사 비판에 대해 반박하는 주장을 하기도 했다. 그러나 민간전문가 중 상당수가 대선캠프 출신이라는 점에서 정치적 중립성을 지닌 민간전문가로 주장하기에는 한계를 지니고 있다.

한편 김병섭·박상희(2010) 연구에서는 기관장의 대표경력을 활용해 4개 정부 간(김영삼, 김대중, 노무현, 이명박) 공공기관 기관장 대상 정치적 임명의 정도를 차이 분석하였다. 이 연구에 따르면 관료, 군인, 정치인을 정치적 임명으로 규정할 경우 김영삼, 김대중 > 노무현, 이명박으로 나타난다는 것이다. 또한 관료, 군인, 정치인, 민간인을 정치적 임명으로 규정할 경우에는 김영삼, 김대중, 이명박 > 노무현으로 나타난다는 것이다. 결과적으로 이명박 정부의 정치적 임명 정도는 과거 김영삼 정부나 김대중 정부에 비해서는 낮지만, 직전 노무현 정부에 비해서는 다소 높을 수 있다는 분석결과를 보여준다.

한편 중앙일보 기획보도자료(2012.2.21.~2.23.)에 따르면 사회적 네트워크 분석기법을 활용한 이명박 대통령과의 정치적 연결고리(한나라당, 대선캠프, 인수위, 서울시)를 분석한 결과, 하나 이상의 연결고리를 가진 공공기관 기관장·감사의 비율이 전체(286개)의 39.3%를 차지하는 것으로, 여기에 고려대-영남-현대그룹이라는 인맥을 추가할 경우 67.8%에 이르는 것으로 나타났다.

이상의 분석결과 등을 종합해 본다면, 과거 공기업 경영이나 준정부기관의 업무와 무관한 군출신 인사 등을 자질과 역량, 제도적 절차를 무시한 채 공공기관의 기관장으로 임명한 '밀실인사' 또는 '낙하산 인사'라는 비판은 정확한 사실관계를 고려하지 않은 과한 비판으로 판단된다. 그러나 자질과 역량, 제도적 절차를 고려했다고 하더라도, 결과적으로 임명권자와의 특수한 관계에 매몰된 '정실인사' 또는 '정치적 임명'이었다는 비판을 면할 수는 없을 것으로 보인다.

셋째, 이명박 정부가 공운법에서 규정한 제도적 절차를 가능한 준수했음에도 불구하고 결과적으로 '정실인사' 또는 '정치적 임명'이 가능했던 배경에는 선임 과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점이 존재했기 때문이다.

경실련(2011)은 27개 공기업을 대상으로 한 기관장 임명실태 분석보고서를 발표하였는데, 이 분석보고서에는 선임과정의 불투명성을 야기한 제도적 허점을 상세하게 분석해 보고하고 있다. 즉 정부 지침에 따라 임원추천위원회(약칭 임추위)의 최종 후보자 수를 3~5배수로 추천함에 따라, 사실상의 임추위 추천기능이 상실되었다는 점, 공운위 내에서 실질적 심사권을 쥐고 있는 인사심의회소위원회를 불투명하게 운영했다는 점, 민간위원의 참석률 변동에 따른 공운위 내 정부위원의 비중이 사실상 증대했다는 점, 그리고 공공기관 차원에서도 임원추천위원회를 형식적이고 불투명하게 운영했다는 점 등을 들고 있다.

인사제도가 아무리 합리적으로 설계되었다고 하더라도 이를 운영하는 사람들이 제도의 근본적 취지를 존중하지 않고 자신들의 숨겨진 목적을 성취하기 위한 도구로 이를 활용한다면 인사제도는 형식적인 틀로 전락하게 된다. 추가적인 제도적 개선을 통해 지금까지 나타난 공공기관장 인사운영의 문제점을 일부 예방할 수도 있겠지만, 인사를 운영하는 사람들이 이를 다시 회피하려고 한다면 이를 막기는 사실상 불가능하다고 할 수 있다. 설계된 인사제도의 근본 취지를 존중하는 임명권자의 인사철학, 그리고 인사제도의 기본 원칙을 준수하는 실제 인사운영 관행을 확립하는 것이 중요한 이유가 여기에 있다.

3. 공공기관 기관장 선임제도 개선방안 모색

한국의 정치행정시스템의 독특성과 정치적 관행을 고려하면서 동시에 기관장 선임제도를 포함한 공공기관 지배구조 개혁의 근본취지를 살릴 수 있는 현실적인 개선대안이 무엇일지를 찾는 것이 중요하다.

가. 정치적 임명 프로세스의 선택적 적용 가능성 모색

공공기관 기관장 인사와 관련해 이명박 정부는 물론 그 이전 정부에서도 나타난 핵심 쟁점이 바로 정치적 임명(political appointment) 문제라 할 수 있다. 일반적으로 정치적 임명이란 그 나라의 국가 권력구조에 따라 차이가 있지만 대체로 대통령, 내각총리 등이 국정을 수행하는 데 필요한 중요한 핵심직위에 필요한 인력을 일반 직업공무원의 경우와는 달리 공개경쟁을 거치지 않고 국정책임자의 선호에 따라 정치적으로 임명하는 것을 말한다. 나라마다 역사와 법체계 및 인사 관행 등 여러 가지 제도적 차이 때문에 일괄적으로 말하기가 곤란하나, 대체로 대통령 임명(presidential appointment), 총리 임명(prime

ministerial appointment) 등으로 불리는 것들이 정치적 임명에 해당된다(김판석, 2005).

우선 정치적 임명이라는 용어와 낙하산 인사라는 용어는 구분하여 사용할 필요가 있다. 낙하산 인사는 과거 권위주의 시절 자질이나 적격성에 상관없이 정파적 이해에 따라 밀실에서 결정해 공공기관 임원으로 내려 보내는 관행을 지칭하는 용어였다(김병섭·박상희, 2010). 그러나 민주화된 이후 과거와 같이 자질이나 적격성에 상관없이 밀실에서 결정해 내려 보내는 관행은 사실상 불가능해졌으며, 이미 규정된 제도적 절차를 활용해 기관장 인사를 행하고 있다는 점에서 정치적 임명 관점에서 이 문제를 접근하는 것이 보다 현실적인 해결책을 찾는 방법일 것이다.

왜냐하면 공공기관장에 대한 정치적 임명을 규제하려는 제도적 절차를 잘 마련한다고 해도, 정치적 관행이나 집권 초기 강력한 정책라인을 형성하고 싶은 권력욕구 앞에서 제도적 규정은 그 절차적 정당성에도 불구하고 제 기능을 발휘하지 못할 가능성이 높기 때문이다. 김병섭·박상희(2010) 연구에 따르면 추천위원회 도입이라는 법제도의 변화가 공공기관 임원의 대표경력 차이를 가져온다는 증거를 찾기 어렵다고 밝히고 있음에 비해, 대통령의 교체라는 정권 변동은 임원의 대표경력 차이를 가져온다는 분석결과를 제시하고 있다. 특히 한국과 같은 강력한 대통령제하에서는 제도보다는 임명권자인 대통령의 인사스타일에 따라 실질적인 인사운영의 결과가 달라질 수 있다.

위와 같은 현실적 불가피성과 함께 제도를 통해 모든 공공기관에 대한 정치적 임명을 차단하는 것이 국가운영 차원에서 바람직한 것인지에 대한 학계의 심도 있는 논의가 필요하다. 우리와는 통치체제가 다른 의원내각제를 택하고 있는 영국이지만 영국의 수상은 각 부처의 장관 등 정부 내 정무직 임명권한은 물론 준정부기관 경영진에 대해서도 사실상의 임명권을 행사하는 것으로 알려져 있다(이종수, 2008). 한편 일본의 경우에는 우리나라의 준정부기관에 해당하는 독립행정법인의 장에 대한 임명권을 장관에 해당하는 주무대신이 행사하는 것으로 알려져 있다(오성호, 2008). 이와 같은 다른 국가의 사례가 공공기관장에 대한 정치적 임명의 정당성을 보장해주는 것은 결코 아니다. 그러나 2007년 공운법이 제정될 당시 공공기관장 인사제도 개편의 근거가 되었던 OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2004)이 정치경제적 여건이 다른 한국의 모든 공기업과 준정부기관에 일괄적으로 적용되는 것이 과연 바람직한 것인지에 대한 학계의 진지한 성과평가와 논의가 필요할 것으로 보인다.

문제는 현행 공운법 체제 내에서 정권교체기 대다수 공공기관 기관장의 임기를 보장하

지 않았던 선례가 이미 발생함에 따라, 신정부에서도 이러한 관행이 반복될 가능성이 높아지고 있다는 점이다. 강력한 대통령제를 특징으로 삼는 한국 정치시스템의 독특성을 고려한다고 하더라도, 대다수 공공기관장의 임기를 보장하지 않고 이들 직위 대다수를 정치적 임명의 대상으로 삼아 공운법 제정의 근본취지를 훼손하는 이러한 관행은 결코 바람직하지 않다. 이에 정권교체기 정무직 성격을 지닌 일부 기관장의 교체를 제도적으로 보장하지는 주장(참여연대, 2008)도 제기되고 있다.

본 연구에서는 정무직 성격을 지닌 일부 공공기관장의 교체를 제도적으로 보장하지는 주장과 일맥상통하는 방향에서 기관의 운영기조 및 그 성과에 따라 현실적으로 강한 정치적 영향력을 지닌 일부 공기업 및 준정부기관의 기관장 직위 등에 대해 대통령 정무직 임명프로세스를 선택적으로 적용하는 방안이 더 효과적일 수 있다고 본다. 즉 정치적 중요성을 지닌 일부 공공기관의 기관장 및 공공기관 지배구조기구의 장에 대해 대통령실이 주관이 되는 정무직 인사제도를 적용하는 방안을 검토할 필요가 있다. 왜냐하면 대통령실이 주관이 되는 정무직 인사제도에서도 복수의 적격자를 추천하는 과정이 있으며, 이들을 대상으로 자질과 능력을 검증하는 합리적인 절차를 갖추고 있기 때문이다(김판석·정홍원·홍길표, 2008). 다만 공공기관 운영 측면에서 당초의 예상과는 달리 해당 사업분야의 전문성과 역량이 부족한 부적격자가 임명될 가능성이 있으므로, 해임프로세스는 일반적인 정무직 인사제도와는 달리 소유권 기능을 대변하는 공운위에 공공기관 경영평가 등 각종 실적평가 결과에 기초해 해임을 권고할 수 있는 기회를 부여하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같이 정치적 영향력을 지닌 일부 공공기관장에 대해 대통령실 주관 정무직 임명 프로세스를 적용하되, 다른 일반 공공기관에 대해서는 공운법의 근본취지를 존중하는 차원에서 정치적 영향력을 가능한 배제하는 방향으로 제도적 개선방안을 모색하는 것이 현실적인 대안으로 판단된다. 이와 같은 방향으로 제도개선이 이루어진다면, 정권교체기 공공기관장 일시 교체 부담에 따른 경영 공백상태 발생을 예방하고, 공공기관을 둘러싸고 나타나는 정치권 출대기와 같은 비정상적 행태 또한 줄일 수 있을 것이다.

나. 공공기관의 임원추천위원회 운영 개선방안 모색

공공기관 기관장에 대한 정치적 임명 문제와 별개로 공공기관의 임원추천위원회(임추위) 운영방식의 개선은 반드시 필요할 것으로 판단된다. 특히 임추위의 최종 후보자 수를

3~5배수로 추천하게끔 함으로써 사실상의 임추위 추천기능을 무력화시킨 조치는 다시 2~3배수로 축소하는 방향으로 반드시 개선될 필요성이 있다. 만약 일부 공공기관장 직위에 대통령의 정치적 임용프로세스를 적용한다면, 임추위 운영 개선의 목표점은 정치적 임명을 막는 데 주안점을 두는 것보다는 적격자가 공정하게 추천될 수 있도록 하는 데에 주안점을 두는 것이 필요하다. 이 점에서 임추위의 심의 강화를 위한 추천규모의 축소, 임추위 운영의 표준화 및 차별성 인정, 임추위에의 기관 대표자 참여 확대 등을 제안한 이민호(2010) 연구의 제안을 참고해 볼만하다. 한편 임추위의 운영 투명성을 제고하는 노력은 필요하겠지만, 회의록 및 심사결과를 전면 공개하자는 시민단체(경실련, 2011)의 주장은 좀 더 숙고할 필요가 있는 것으로 보인다.

한편 위와 같은 임추위 운영 정상화를 위해서는 공공기관 개별 기관 차원에서의 제도 개선 노력만으로는 부족하며, 외부 지배구조로서의 공공기관운영위원회의 추가적인 역할이 반드시 필요하다. 예를 들어 공기업의 경우 공공기관운영위원회는 임추위에서 추천된 인사에 대해 심의·심사하는 기능을 행사하고 있는데, 이 과정에서 실질적인 심사권을 발휘하고 있는 인사심의회위원회 구성방식 및 불투명한 운영방식을 일부 개선할 필요성이 있다. 이와 함께 공운위에서 추천인사에 대한 직접적인 심사권을 행사하는 방식보다는, 이사회 및 임원추천위원회를 포함한 내부지배구조에 대한 규율 및 감시기능을 강화하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다. 이 문제에 대해서는 뒤의 공운위의 기능 재정립방안 부분에서 보다 상세하게 논의한다.

다. 공공기관장 임기제 및 해임요건에 대한 개선

현행 공운법 체제에서는 공공기관장의 임기를 원칙적으로 3년으로 보장하면서 동시에 1년 단위 경영실적 평가결과에 따라 해임을 권고할 수 있는 규정을 두고 있다. 즉 법 제 31조에서는 경영계약서상의 기관장의 임기(3년) 규정과 3년 단위 경영목표 설정 등을 규정하고 있음에 비해, 법 제48조에서는 기관장의 경영계약 이행실적보고서와 기관 경영실적보고서를 기초로 1년 단위로 기관의 경영실적을 평가하고, 평가결과 그 실적이 부진한 기관에 대해서는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 임명권자에게 해임을 권의 또는 요구할 수 있는 규정을 함께 두고 있다.

물론 임기를 3년제로 둔다고 반드시 이를 지켜야 할 필요는 없다. 기관장 리더십으로 표출되는 자질 및 역량 부족, 지나친 정치적 행태 등으로 기관의 경영을 파행으로 이끌

수 있기 때문에 중도 해임규정을 두는 것은 당연하다고도 볼 수 있다. 그러나 1년 단위 경영실적 평가결과에 따라 기계적으로 이를 기관장 해임건의 또는 요청 규정으로 연계시킨 부분은 개선이 요구된다. 실제로 1년 단위 경영실적은 외생변수에 의해 커다란 영향을 받으며, 상당수의 평가지표들이 기관장의 경영능력과 무관한 경우도 많기 때문이다. 다만 1년 단위 경영실적에 의한 평가결과에 직접 연계시키지는 않지만, 기관장의 파행적 경영 행태를 견제할 수 있도록 특별한 경우에 한해 공공기관운영위원회에 해임건의 또는 요구 권한을 부여할 필요는 있을 것이다. 향후 공운법 개정작업 시 위와 같은 방향으로 관련 내용에 대한 법률 검토를 통해 관련 법령을 정비할 필요가 있다.

IV. 공공기관 지배구조의 현황 및 개선방안 모색

1. 공공기관 지배구조의 의의 및 구조

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

공공기관은 설립목적상 공공성을 추구하도록 되어 있지만, 이로 인해 성과 향상과 관련된 내재적 한계를 지니고 있는 것으로 알려져 있다. 즉 대다수 공공기관은 설립근거법에 기초해 설립되며, 통상 이 법에 근거해 법적 독점을 행하며, 정부로부터 재정지원을 받는 등 도산 위험이 없고 시장경쟁도 미약하다(KDI, 2005). 또한 시장에 의한 감시·견제 기능을 기대하기 어렵고, 기술혁신이나 원가절감 동기가 미흡하기 때문에 방만경영의 소지를 항상 안고 있다. 특히 공공기관은 국민-정부-경영진과 직원으로 이어지는 다층적인 대리인 문제를 안고 있으며(김준기, 2002), 이로 인해 명목상의 주인인 국민보다는 부처나 직원의 이익을 우선시할 소지가 크다. 여기에 공공기관은 공사 영역의 경계가 모호

해지는 준정부적 성격을 갖고 있음에 따라 필연적으로 공공정책의 집행에 있어 책임성 확보에 많은 문제가 발생한다.

이와 같은 방안 경영의 위험성 및 책임성 문제를 해소하기 위해 공공기관의 지배구조와 운영제도가 중요해진다. 대부분의 국가에서 공공기관 개혁은 공공기관에 자율성을 부여해 효율성을 향상시키고 이를 통해 공공부문 전체의 생산성을 높임은 물론 국민에 대한 책무성(accountability)을 강화하는 방향으로 추진되고 있다(Moe, 2001).

통상 민간기업에 있어서 지배구조는 내부 지배구조와 외부 지배구조로 나뉘어진다. 내부 지배구조는 이사회, 감사 등 기업내부조직을 통해 감시기능이 이루어지는 내부적 통제 기구를 지칭함에 비해, 외부 지배구조는 기업인수시장, 주식시장, 채권자 등 기업조직 외부의 시장기구를 통해 감시기능이 이루어지는 외부적 통제장치를 지칭한다(좌승희, 1999).

공공기관, 특히 공기업 유형에는 민간과 유사한 내부 지배구조와 외부 지배구조가 존재한다. 그러나 공공기관의 지배구조와 관련해 민간부문과 구분되는 핵심적 요소는 정부와 공공기관 간의 관계라 할 수 있다(오연천 외, 2004). 이에 따라 민간부문과 유사한 이사회, 감사 등의 제도 등을 기관 차원의 내부 거버넌스라 할 수 있음에 비해, 소유권 행사와 관련된 정부와 공공기관 간 관계구조를 외부 지배구조라 할 수 있다.

2. 공공기관 내부 지배구조의 현황 및 개선방안

오늘날 대다수의 선진국들은 정부와 공공부문 혁신을 통해 내부 통제시스템을 발전시키고 있다(OECD, 2004). 이사회 및 감사제도 외에 경영평가나 경영투명성 등도 내부 통제관점에서 중요하지만, 본 연구에서는 책임성을 강화하기 위한 내부 통제시스템의 발전과 밀접한 관련성을 지닌 공공기관 이사회 및 감사제도에 중점을 두고 있다. 통상 내부 통제란 활동의 적법성, 규칙성, 효율성, 효과성, 경제성에 대해 체계적으로 점검할 수 있는 조직내 관리절차나 법규, 구조 등을 지칭하는 것으로, 외부감사로 대표되는 외부 통제와 비교되는 개념이라 할 수 있다. 공공기관의 이사회 및 감사제도의 개선은 책임성을 강화하기 위한 내부 통제시스템의 발전과 밀접한 관련성이 있다.

가. 공공기관 내부 지배구조 현황

공운법 이전의 이사회 제도의 문제점은 상임이사 중심의 운영으로 경영진 견제가 형식화되고 있었다는 점이었으며, 인사규정·취업규칙·노조와의 단체협약 등 핵심 경영사안이 이사회 심의에서 제외되는 문제점 등이 발생하였다('05년 7월, 감사원 감사).

이러한 문제점을 해소하기 위해 공운법 체제하에서 이사회는 공공기관 경영의 자율성과 책임성을 담보하는 핵심적인 기구로서 공운법 이전에 비해 그 기능과 권한이 대폭 확대되었다. 과거 정부투자기관 이사회에 비해 임원보수에 대한 심의·의결 권한과 다른 기업체 등에 대한 채무보증에 대한 심의·의결하는 권한을 갖게 되었고, 이사회가 필요하다고 인정하는 사항에 대해서도 심의·의결권이 주어졌다. 또한 경영현황에 대한 이사회 보고가 의무화되었으며, 이사회가 특정 사안에 대해 깊이 있는 심의가 필요하다고 인정할 경우에는 전문위원회를 구성하여 전문가로부터 지원을 받을 수 있다.

공운법에서 규정하고 있는 이사회 구성원칙으로 이사회 내의 비상임이사 비중이 과반수 이상이 되도록 하고, 이사의 정수를 기관장을 포함한 15인 이내로 하고(단, 기관의 특성을 감안하여 일부 기관의 경우 이사 정수가 15인을 초과할 수 있도록 예외 인정) 이사회 운영의 효율성을 제고하도록 하고 있다. 한편 경영 자율성을 최대한 보장하기 위하여 시장형 공기업의 경우 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하고, 시장형 공기업이 아닌 기타기관의 경우에는 기관장이 이사회 의장을 겸임하도록 하였다.

내부 통제의 핵심인 이사회, 특히 비상임이사의 권한과 책임을 크게 강화하고 있다. 이를 위해 모든 기관에 선임비상임이사를 도입하고, 비상임이사의 감사요청권·이사회 의결권 해임건의권을 신설하였다. 특히 시장형 공기업의 경우 선임비상임이사가 이사회 의장 역할을 수행하도록 하였다. 이사회는 공공기관 경영평가 결과에 따라 기관장에 대한 해임요청을 할 수 있다.

한편 제도개선을 통해 권한이 강화된 비상임이사의 책임성을 강화하기 위해 비상임이사 활동성과를 주기적으로 평가하여 연임 또는 해임과 연계시켰다. 상임이사의 임명권과 관련해 공공기관 운영법 개정을 통해 주무부 장관이 아닌 해당 공공기관의 기관장이 임명권한을 갖게 함으로써 주무부처의 외부적 경영간섭을 완화하고 기관장을 중심으로 한 책임경영을 강화하였다(이민호, 2010).

또한 공운법 체제하에서 내부 통제시스템을 강화하기 위해 감사제도의 기능 강화를 도

모하고 있다. 즉 공공기관의 방만경영, 기관장 및 임직원의 도덕적 해이 등에 대해 감사가 적극적으로 나서 견제하는 역할을 수행하도록 역할을 강화한 것이다. 대규모 공기업은 국제적 기준(Global Standard)에 맞게 민간기업 방식의 지배구조 도입을 확대하기 위해 6개 시장형 공기업에 도입된 감사위원회 제도, 이사회 의장-기관장 분리를 자산 2조원 이상의 공기업 8개에도 적용하고 있다.

내부감사의 기능은 기획재정부 장관이 정하는 감사기준에 따라 기관의 업무와 회계를 감사하고 그 의견을 이사회에 제출하는 일상감사와 비상임이사가 2인 이상의 연서로 감사를 요청한 특정 사안에 대해 감사를 실시하는 특정감사로 이원화하였고, 내부감사는 경영공시 내용에 대한 검증기능과 기관경영 관련 위험관리 기능을 담당하도록 하였다. 이러한 기능을 담당하는 감사는 직원채용과 배치를 요구할 수 있는 권한을 보유하는 한편 감사의 직무를 성실히 수행하지 않을 경우 기획재정부 장관이 공운위의 심의·의결을 거쳐 손해배상을 청구하거나 해임건의를 할 수 있도록 했으며, 경영공시 내용에 대한 검증 책임도 주어진다.

나. 공공기관 이사회제도의 평가 및 개선방안 모색

공운법 시행 이후 이사회에 참여하는 비상임이사의 활동이 활발해진 것으로 나타나고 있으며, 특히 기관 경영실적평가의 책임경영 지표와 연계되어 비상임이사의 이사회 참여율 및 발언비율 등이 전반적으로 개선된 것으로 나타난다. 특히 민간부문의 사외이사 및 이사회제도 운영 수준에 비해 상당수 공공기관에서 이사회제도가 활성화되고 있는 것으로 나타난다.

그러나 일부 공공기관의 경우 이사회 구성과 관련된 구조적 한계에 직면해 있다. 공운법을 통해 이사회 및 감사제도의 상당히 많은 부분의 변화가 있었지만, 이사회의 구성과 관련해서는 이를 규율하는 세부 규정이 미흡한 상태이다. 즉, 우리나라의 공공기관에서 이사회의 구성을 위한 종합적이고 일관된 기준과 체계는 미약한 것으로 나타난다. 현행 공공기관의 이사회 구성은 기관 특징이나 규모와 상관없이 주무부처의 관행이나 규정 등을 반영한 정관 내용에 따라 서로 다르게 이루어지고 있다(진중순, 2010). 공공기관의 이사회 구성 및 내부규율을 확립하기 위해 민간부문의 이사회 구성 및 사외이사제도를 참조할 만하다.

1) 민간부문의 이사회 구성원칙과 사외이사의 요건

상법에서는 민간기업의 이사회 구성과 관련해 이사회의 구성 의무와 함께 독립적인 사외이사제도 채택과 관련된 일련의 규정을 갖고 있다²⁾. 민간부문의 일반기업을 규율하는 상법에서는 주식시장에의 상장 여부 및 업종, 기업의 규모 등을 기준으로 다음과 같이 사외이사를 기준으로 한 이사회 구성원칙을 제시하고 있다.

〈표 1〉 민간부문의 사외이사제도와 이사회 구성방식

구 분	일반규정(비상장회사)		상장회사	
사외이사 선임	의무사항이 아님. 다만, 사외이사를 둔 경우에는 구분하며, 감사위원회 를 설치한 경우에는 의무사항		의무사항. 이사총수의 4분의 1 이상(예외 존재). 자산총액 2조원 이상인 상장 회사는 3명 이상(이사총수의 과반수)	
사외이사 자격	상법 제382조 3항		상법 제382조 3항 및 상법 제542조 의8 제2항	
사외이사후보추 권위원회	정관으로 임의적으로 설치 가능		자산총액 2조원 이상인 상장회사는 설치 의무사항. 사외이사가 총 위원의 2분의 1 이상	
사기업 유형	비금융형 상장 대기업 이사회	일반 상장기업 이사회	금융투자기업 이사회	일반 비상장기업 이사회
사외이사 수	3명 이상, 이사 총수의 과반수	이사 총수의 4분의 1 이상	3명 이상, 이사 총수의 과반수	사외이사 의무규정 부재

공공기관에 속한 공기업도 이미 주식시장에 상장했다면, 이 규정에 따른 이사회 구성 및 운영, 즉 전체 이사 중 4분의 1 이상의 사외이사 구성 및 운영을 필요로 하며, 특히 자산총액 2조원 이상인 상장 공기업은 3명 이상, 이사총수의 과반수 이상을 사외이사로 구성해야 한다.

한편 민간부문에서는 사외이사의 요건을 엄격하게 규정하고 있다. 사외이사(outside director)는 사내이사(inside director)와 대응되는 개념으로서 통상 전문적인 지식과 능력을 갖추고 경영실무를 담당하지 않으면서 업무집행기관으로부터 독립적인 지위에서 이사회 의 구성원으로 활동하는 이사를 말한다. 2009년 개정 상법은 해당 회사의 상무(常務)

2) 민간부문에서는 공운법에서 규정하고 있는 상임이사·비상임이사의 구분체계가 아닌 사외이사 여부에 따른 구분체계를 지니고 있다.

에 종사하지 아니하는 이사를 사외이사로 규정하고 그 결격사유를 아래와 같이 신설했다(상법 제382조 제3항). 또한 상장회사의 사외이사는 여기에 더하여 추가적인 자격상실요건³⁾을 설정하고 있다(상법 제542조의 8 제2항).

1. 회사의 상무에 종사하는 이사 및 피용자 또는 최근 2년 이내에 회사의 상무에 종사한 이사·감사 및 피용자
2. 최대주주가 자연인인 경우 본인과 그 배우자 및 직계 존속·비속
3. 최대주주가 법인인 경우 그 법인의 이사·감사 및 피용자
4. 이사·감사의 배우자 및 직계 존속·비속
5. 회사의 모회사 또는 자회사의 이사·감사 및 피용자
6. 회사와 거래관계 등 중요한 이해관계에 있는 법인의 이사·감사 및 피용자
7. 회사의 이사 및 피용자가 이사로 있는 다른 회사의 이사·감사 및 피용자

위와 같이 상법에서 규정하고 있는 사외이사가 공운법에서 규정하고 있는 비상임이사보다는 더욱 구체적이며 발전된 개념이기 때문에 이에 대한 검토가 필요할 것으로 판단된다.

2) 비상임이사의 요건 및 이사회 구성과 관련된 개선방안

공운법에서는 이사회 내의 비상임이사 비중이 과반수 이상이 되도록 규정하고 있지만, 비상임이사의 구체적인 유형 요건을 별도로 규정하지는 않고 있다. 공공기관들이 사용하고 있는 이사 유형의 구분방식으로 상당수 공공기관에서 비상임이사라는 용어를 대신해 비상근이사라는 용어를 사용하고 있다. 상근과 비상근의 구분은 근무형태를 명확하게 표

3) 추가적인 자격상실 요건은 1. 미성년자, 금치산자 또는 한정치산자, 2. 파산선고를 받고 복권되지 아니한 자, 3. 금고 이상의 형을 선고받고 그 집행이 끝나거나 집행이 면제된 후 2년이 지나지 아니한 자, 4. 대통령령으로 별도로 정하는 법률을 위반하여 해임되거나 면직된 후 2년이 지나지 아니한 자, 5. 상장회사의 주주로서 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수를 기준으로 본인 및 그와 대통령령으로 정하는 특수한 관계에 있는 자(이하 "특수관계인"이라 한다)가 소유하는 주식의 수가 가장 많은 경우 그 본인(이하 "최대주주"라 한다) 및 그의 특수관계인, 6. 누구의 명의로 하든지 자기의 계산으로 의결권 없는 주식을 제외한 발행주식총수의 100분의 10 이상의 주식을 소유하거나 이사·감사의 선임과 해임 등 상장회사의 주요 경영사항에 대하여 사실상의 영향력을 행사하는 주주(이하 "주요주주"라 한다) 및 그의 배우자와 직계 존속·비속, 7. 그 밖에 사외이사로서의 직무를 충실하게 수행하기 곤란하거나 상장회사의 경영에 영향을 미칠 수 있는 자로서 대통령령으로 정하는 자

현재 준다는 측면에서 이해도는 높지만, 공운법에서 규정한 공식적 명칭과는 다르다는 한계를 지닌다. 또한 현행 공공기관의 이사회 구성은 기관 특징이나 규모와 상관없이 주무부처의 관행이나 규정 등을 반영한 정관 내용에 따라 서로 다르게 이루어지고 있다(진중순, 2010). 기관에 따라 독립적인 외부인(민간부문의 사외이사에 해당)을 비상임이사로서 임명하는 기관도 존재하며, 주무부처 공무원이나 모기업 임원 등 관계인을 복수의 비상임이사로서 임명하는 기관들도 상당수 존재한다.

공공기관 이사회에서의 비상임이사의 역할을 올바르게 자리매김하기 위해서는 우선 비상임이사의 요건 및 유형 구분을 재정립할 필요가 있다. 공운법에서 규정한 비상임이사는 상임이사가 아닌 자를 의미하는 것이기 때문에 자격요건을 구체적으로 규정한 사외이사보다는 포괄적인 개념이라 할 수 있다. 실제 공공부문의 비상임이사 중에는 민간부문의 사외이사에 준하는 독립적인 비상임이사가 있는 반면, 민간부문의 사외이사 요건에 해당이 되지 않는 비상임이사가 혼재되어 있다. 특히 공공부문의 비상임이사 중에는 소유권 기능과 밀접한 관련성을 지닌 주무부처 소속 현직 공무원이나 모기업(출자기업)의 임직원, 거래관계 등 특수관계 기관의 임직원 등이 포함되어 있다. 따라서 민간부문 또는 상장공기업에서 채택하고 있는 사외이사의 개념을 반영하기 위해서는 공공부문의 비상임이사를 관계자형 비상임이사와 사외이사형(독립형) 비상임이사로 구분하는 것이 유용하며, 사외이사형 비상임이사의 비율을 일정비율(예를 들어 4분의 1) 이상으로 규정하는 방안도 적극적으로 검토할 필요성이 있다.

한편 비상임이사의 요건, 특히 독립성을 지니고 공익을 대표해 경영진을 견제해야 할 사외이사형 비상임이사의 요건을 강화할 필요가 있다⁴⁾. 사외이사형 비상임이사 선임 문제와 관련해 내부통제 전문성 측면에서 일정 자격을 갖춘 인사 중 적격자를 선임하는 제도, 내부통제 전문성이 부족할 경우에는 반드시 일정기간 역할 모델에 기초한 체계적인 교육훈련을 받게 하는 제도, 낮은 비상임이사 보수수준을 고려한 공모절차상의 배려 등이 보완될 필요성이 있다. 특히 사외이사형 비상임이사는 공익성을 대표해 경영진을 견제해야 한다는 측면에서 정치적 임명을 배제할 필요성이 커진다.

4) 독립성을 지닌 본연의 사외이사형 비상임이사 외에 주무부처 소속 현직 공무원이나 모기업(출자기업)의 임직원, 거래관계 등 특수관계 기관의 임직원 등이 관계자형 비상임이사로 참여하고 있기 때문에 비상임이사의 요건을 일률적으로 규정하기 어려워진다. 따라서 비상임이사를 사외이사형 비상임이사와 관계자형 비상임이사로 구분할 필요성이 있으며, 특히 독립성을 지니면서 공익을 대표할 수 있도록 사외이사형 비상임이사의 자격요건을 보다 엄격하게 규율할 필요성이 있다.

한편 내부 통제기구로서의 이사회 효과성이 제고되기 위해 일부 공공기관의 경우 이사회 정원 및 구성방식의 개선이 필요하다. 공운법에 의해 공기업 및 준정부기관에 대한 이사회 구성 및 운영규정을 제시되고 있지만, 기타공공기관의 경우에는 의무적으로 규정된 이사회 구성 규정이 부재하다. 문제는 개별 기관 차원에서는 법령이나 정관에 규정된 이사회 정원 및 구성방식의 개선을 도모하기 어렵기 때문에 공운위 등 외부 지배구조 차원에서 이를 지원할 필요가 있다. 이 문제와 관련해 이사회 구성 및 운영방식에 대한 일반지침을 만들어 주는 것도 중요하지만, 각각의 기관의 특성을 반영해 적절한 내부통제 역할을 수행하는지를 점검하고 구성과 운영 측면의 개선을 촉구하는 역할도 중요할 것이다.

다. 공공기관 감사제도의 평가 및 개선방안 모색

감사, 특히 상임감사 선임 문제와 관련해 기관장 선임 문제와 유사하게 낙하산 인사 또는 정실인사라는 비판이 지속적으로 제기되고 있다. 원론적으로 감사는 공공기관 내부 통제 측면에서 핵심적 역할을 수행하는 직위이기 때문에 정치적 임명보다는 전문성을 존중해 적격자를 선임하는 것이 중요하다. 감사 선임과정에 정치적 영향력을 행사하는 것은 공운법의 기본취지에 비추어 바람직하지 않은 현상임에는 틀림없지만, 이명박 정부는 물론 상대적으로 정치적 임명을 자제하려고 노력했던 노무현 정부에서도 상임감사에 있어서는 이를 제대로 지키지 못했다는 측면에서, 한국의 현실적인 정치관행을 무시하기도 쉽지 않을 것으로 판단된다.

해당 공공기관의 특성을 제대로 이해하면서 동시에 감사 역량까지 사전에 보유한 적격자를 가려내 선임하는 것이 가장 바람직한 방법이지만, 공공기관 감사 선임 관행에 비추어 이를 관철시켜 나가는 현실적으로 많은 어려움을 갖고 있다. 위와 같은 주어진 한국의 정치 현실에서 감사 선임 문제를 해결하는 방안으로 선임된 감사가 감사로서의 필요 역량을 제대로 발휘하도록 현실적인 개선방안을 탐색하는 것이 더 유용할 수 있다(홍길표·김갑순, 2011).

첫째, 단기적으로 해당 공공기관의 특성을 제대로 이해하면서 동시에 필요한 감사 역량까지 빠른 시간 내에 학습할 수 있는 역량을 지닌 인재를 감사로 선임하는 관행을 발전시켜 나갈 필요성이 있다. 둘째, 기초적인 회계 및 감사업무 교육은 물론 공공부문 적법성 감사기법, 방만경영 예방 감사지침 등을 집중적으로 교육시키는 내실 있는 단기교육과정을 운영할 필요가 있다. 셋째, 중장기적으로 공공기관은 물론 공공부문 감사로서의 적

격성을 지닌 인재풀을 만들고, 이 인재풀에서 필요한 감사를 선임하는 시스템으로 전환해 나갈 필요성이 있다.

감사로서의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 위와 같은 각종 지원방안을 마련해 준다고 해도, 정치적인 입김을 타고 임명된 일부 감사의 경우 본연의 감사업무를 소홀히 한 채 감사 임명 이전의 직업, 특히 정치적 활동에만 매달리는 행태를 보이기도 한다. 상임감사 및 감사위원 평가제도 등을 통해 비정상적인 행태를 보이는 감사에 대한 외부규율을 강화할 필요가 있다. 또한 상임감사 자리를 정치적 보상 수단으로 활용하는 것을 막는 방법 중의 하나로 상임감사의 보상수준 및 예우를 기관장 수준에 맞추기보다는 내부 임원 수준으로 하향 조정하는 방안도 적극적으로 검토할 필요가 있다.

3. 공공기관의 외부 지배구조 현황 및 개선방안 모색

여기서는 공공기관의 외부 지배구조 측면에서 핵심적 역할을 담당하고 있는 공공기관 운영위원회에 대해 살펴본다.

가. 공공기관운영위원회의 운영 현황 및 문제점

OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 통일성·전문성 있는 소유권정책 추진과 규제정책을 담당하는 부처가 소유권을 행사할 때 발생할 수 있는 유착의 우려를 배제하기 위해 일반관리 기능(소유권 행사, 공공부문 운영에 관한 사항, 경영평가 및 감시·감독)의 집중화, 즉 산업정책 기능과 소유권 행사 기능의 분리를 강조했다(OECD, 2004). 정부는 「공공기관운영법」 제정을 통해 공공기관운영위원회(약칭 공운위)로 분산된 소유권기능을 집중하였다. 공운위는 위원장(기재부 장관)을 포함하여 20명 이내의 위원, 즉 당연직 정부위원과 11명 이내의 기재부 장관 추천 대통령 위촉 민간위원으로 구성된다.

이명박 정부는 공운위 운영 측면에서도 공공기관장 인사운영과 유사하게 다소 이중적인 모습을 보였다. 이명박 정부가 출범한 2008년의 경우, 공운위가 다소 파행적으로 운영되는 문제점을 보였다. 예를 들어 신정부 출범 이후 기존 공운위 민간위원의 임기를 무시한 사퇴 요구 및 서면의결을 요구하는 등의 파행적 운영의 문제점이 나타났다. 또한 공공기관 선진화정책이 공운위가 사실상 배제된 채 기획되었으며, 이후 공운위 내 공기업선진화추진위원회를 설치하고 본 회의를 통해 선진화계획을 절차상으로 통과시키는 문제점이

나타났다.

그러나 공공기관 선진화정책 발표가 일단락되고 관련된 공운법 개정 등이 이루어진 2010년 이부부터는 정상적으로 운영되는 모습을 되찾고 있다. 공개된 공운위 회의록의 내용을 검토해 보면 공공기관의 신규지정 및 지정해제, 공공기관 대상 각종 지침의 개정 안건 등에 대해서는 상대적으로 적극적인 의견개진을 행하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 기관장 후보자 심의와 같은 인사처리 안건 등에 있어서는 여전히 원안이 통과되는 형식적 운영의 한계를 보이고 있다.

나. 공공기관운영위원회의 기능 및 조직 재정립방안 모색

공공기관의 내부 통제기능이 실질적으로 활성화되고, 임원 인사추천의 공정성 및 효과성을 제고하기 위해서는 공공기관 이사회 및 임원추천위원회 등의 제도개선 및 운영 내실화가 필요하다. 이를 위해서는 개별 공공기관의 노력에 덧붙여 외부 지배기구로서의 공운위의 지원 및 감시기능이 강화될 필요가 있다.

공공기관 기관장 및 임원인사를 규율하는 제도적 장치로 영국의 공공인사감독관실(Office of the Commissioner for Public Appointments: OCPA) 사례를 참조할 필요가 있다. 영국의 공공인사감독관은 비부처 공공기관 직위 인선에 절차를 제정하고, 행동준칙을 제정하며, 독립적 평가자를 인선위원회에 파견하여 감시한다. 이를 통해 공공기관의 임원 인선과정에서 개방, 투명, 공정, 실적주의가 관철되도록 규율하고 있다(이종수, 2008).

공운위에 이사회 및 임원추천위원회를 포함한 내부 지배구조에 대한 규율 및 감시기능 추가할 경우, 공운위의 기능 재정립방안은 다음의 [그림 3]과 같이 구상할 수 있다. 즉 [개선 1안]은 공운위가 기존에 수행하던 공공기관의 기관장 및 임원 추천 등에 대한 심의·의결 기능을 축소하되, 소속 공공기관에 대한 내부 지배구조의 규율 및 감시기능을 대신 강화하는 방안이다. 이에 비해 [개선 2안]은 공운위가 기존에 수행하던 공공기관의 기관장 및 임원 추천 등에 대한 심의·의결 기능을 보유하면서, 동시에 소속 공공기관에 대한 내부 지배구조의 규율 및 감시기능 등과 같은 추가적인 기능을 수행하는 방안이다.

[그림 3] 공공기관운영위원회의 기능 재정립 방안

높음	개선 1안	개선 2안
	공운법 이전의 체계	현행 운영체제
낮음	낮음	높음

기관장 포함 임원
임면권 행사수준

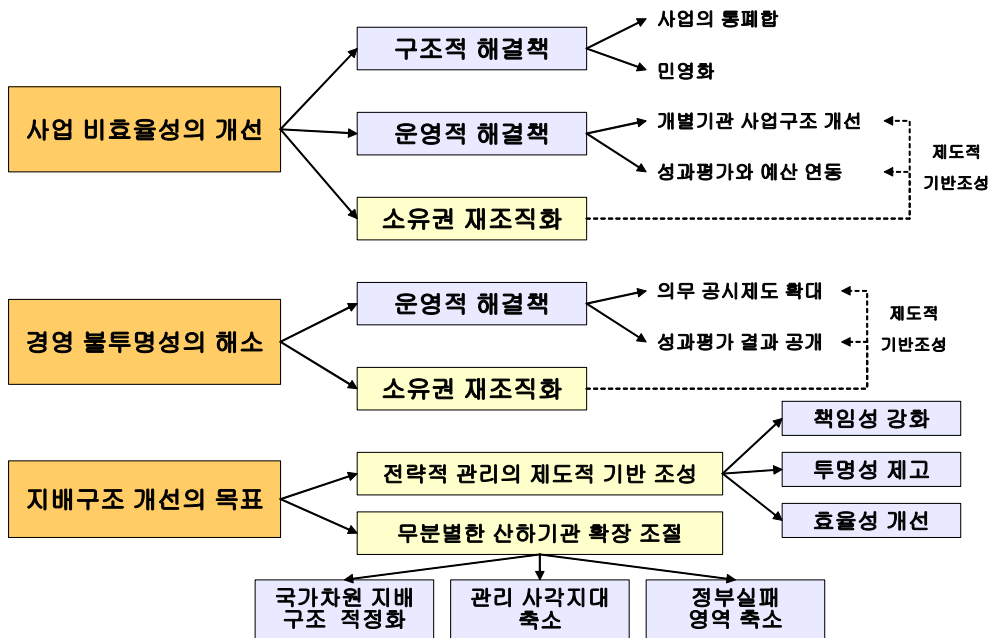
공공기관의 기관장 및 임원 추천 등에 대한 심의·의결 기능은 비상설 활동을 통해서도 이루어질 수 있지만, 공공기관에 대한 내부 지배구조의 규율 및 감시기능은 상설기구 및 인원을 통해서 이루어질 수밖에 없다. 따라서 [개선 1안]이나 [개선 2안]을 채택한다면, 현재와 같은 위원회 조직으로는 이를 감당하기 어려울 것으로 전망된다. 내부 지배구조의 규율 및 감시, 더 나아가 경영평가와 같은 집행기능을 수행하기 위해서는 위원회사무국 체제를 갖출 필요가 있으며, 외부전문가를 상임전문위원 등으로 활용하는 인력활용체제를 갖출 필요가 있다. 다만 상설위원회로 운영하는 방안은 그 장점과 함께 그에 못지않은 단점을 지니고 있다. 상설위원회 도입에 따라 실질적인 통제력을 강화할 수 있지만, 준공무원조직의 확대나 행정 책임성 분산 등과 같은 문제가 발생할 수 있기 때문이다. 따라서 이 문제는 공기업·준정부기관·기타공공기관 등에 대한 일원적 관리체계의 다원화 등이 포함된 ‘공공기관 관리체계의 전면 개편’ 등과 같은 정치적 의제가 새롭게 부각될 경우에 함께 재검토해 볼 수 있을 것이다.

V. 새로운 관점에서의 공공기관 지배구조 개혁방안 논의 필요성

1. 기존 공공기관 지배구조 개선방안 논의의 한계

기존 공공기관 지배구조 개선과 관련된 기존 연구들을 살펴보면, 지배구조 개선의 추구가치로 자율성, 책임성, 투명성 등을 제시하고 있으며(조택, 2007; 박석희, 2010), 보다 상위의 추구가치로 기업지배구조와의 차이를 배경으로 효율성과 공익성의 갈등문제를 제시하고 있다. OECD(2004, 2010)에서 권고하고 있는 공기업 지배구조 개선지침 역시 이와 같은 가치 논의의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있는 것으로 보인다. 만약 위와 같은 추구가치 및 목표로 전제로 공공기관의 지배구조 개선이나 운영방식 혁신을 추구한다면 그 개선방안의 전체적인 범위는 다음의 그림과 같이 제시할 수도 있을 것이다.

[그림 4] 정책목표에 따른 개선대안 모색의 예시



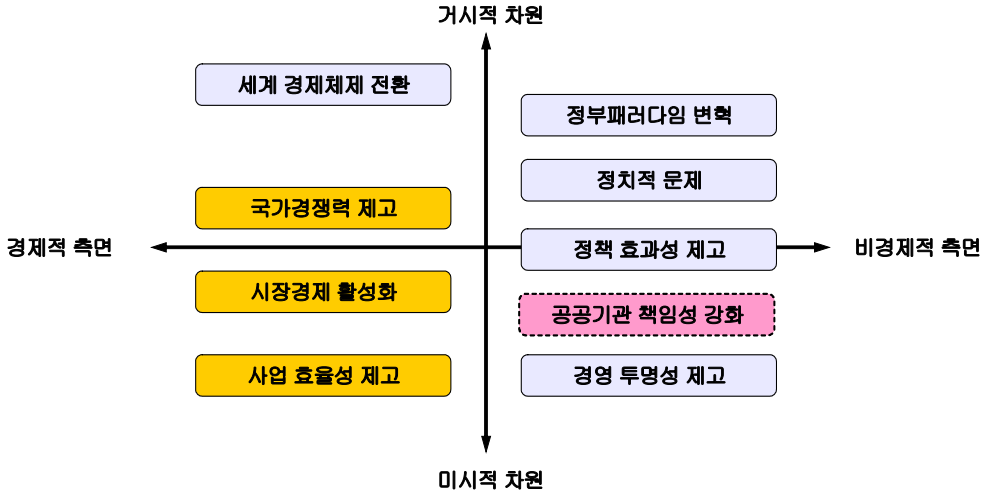
사업의 비효율성 개선이나 경영의 불투명성 개선 등과 같이 공공기관 지배구조 및 운

영방식 개선방안의 정책목표를 구체화할 수 있다면, 다양한 새로운 개선대안 발굴, 개선대안의 적합성 평가, 개선대안의 우선순위 평가 등이 가능하며, 이를 기반으로 공공부문 지배구조 및 운영방식 개선의 로드맵 수립이 가능할 것이다.

그러나 국가 간 경제주도권 경쟁이 그 어느 때보다 치열해지고 있는 국제관계의 현실 속에서 주요 국가들이 실질적으로 추구하고 있는 주요 공기업을 포함한 공공기관의 관리 및 운영목표를 냉철하게 살펴볼 필요가 있다. 예를 들어 G2 국가로 부상하고 있는 중국은 공기업을 중국의 세계화전략(Go Global Strategy)의 핵심 전략수단으로 활용하고 있다. 이는 중국이 공기업 해외투자를 통해 부족한 자원의 매입은 물론 첨단기술 및 노하우 육성을 통한 경쟁력 강화, 해외 현지생산 확대 등을 추구하고 있는 모습(Christiansen, 2010)을 통해 확인할 수 있다. 싱가포르의 GIC(Government of Singapore Investment Corporation)와 테마섹(Temasek)은 막강한 자금력을 이용한 자산투자를 통해 국부를 증진시키고 있다. 한편 유럽 각국의 공익사업 및 네트워크 부문 공기업들은 보다 거시적인 EU 경제통합을 위해 M&A 및 국외진출 전략을 추구하고 있다(Christiansen, 2010). 북유럽에 속한 핀란드는 국가재정 악화 추세를 반전시키기 위한 수단으로 강력한 공기업 소유권집중정책을 추진하고 있다.

국가간 경제주도권 경쟁이 치열해지는 상황에서 공기업을 포함한 공공부문을 국가경쟁력 강화 및 세계경제체제 변화에의 대응수단으로 적극 활용하고 있는 다른 국가들의 사례를 참조해 우리나라도 공공기관 지배구조 개혁의 전략적 목표를 재탐색할 필요성이 있다고 판단된다. 왜냐하면 공공기관 지배구조 개혁의 목표를 어디에 둘 것인가에 따라 개혁의 방향 및 내용, 개혁의 범위 및 강도 등이 상이해질 수 있기 때문이다. 다음 그림은 공공기관 지배구조 개혁을 할 경우 그 정책목표를 탐색할 수 있는 분석 틀을 제시하고 있다.

[그림 5] 공공기관 지배구조 개혁의 목표 탐색을 위한 분석틀



이 틀에 비추어 지난 노무현 정부가 추진했던 공공기관 지배구조 혁신방안을 평가해 본다면 주로 비경제적 측면에 중점을 둔 미시-중범위 지향 정책목표, 예를 들어 기관 차원의 경영투명성 제고로부터 공공기관의 책임성 강화, 더 나아가 공공기관 관련 정책의 효과성 제고라는 중범위 목표를 추진한 것으로 평가할 수 있다.

한편 이명박 정부의 공공기관 선진화방안은 주로 경제적 측면에 중점을 둔 중범위 정책목표(시장경제 활성화를 중심으로 내부적으로는 사업효율성 제고, 외부적으로는 국가 경쟁력 강화 기여)를 추구했던 것으로 평가할 수 있다. 특히 이명박 정부의 공공기관 활용방식의 특징 중의 하나는 공기업 및 준정부기관을 본연의 사명 이외의 다른 국가경영 목표달성을 위한 수단으로 활용한 점이다.

[그림 6] 이명박 정부의 공공기관의 전략적 활용 사례

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

국가경영 차원의 전략적 활용도

이명박 정부의 특징 중의 하나는 공공기관을 기관의 고유 사명 및 성과 달성도 외에 국가경영 차원에서의 전략적 활용을 적극적으로 시도했던 것으로 평가할 수 있다. 다만 그 결과는 국민연금의 기업지배력 활용과 같이 새로우면서도 성공적이었다고 평가받을 수 있는 사례가 있는 반면, 수자원공사의 4대강 참여에 따른 막대한 부채 발생, 공공기관을 활용한 단기 성과지향 해외 자원개발에 따른 부작용 발생 등과 같이 부정적 결과가 더 크게 부각되는 사례도 나타났다.

2. 국가경영 차원의 공공기관의 전략적 가치 활용방안 모색

오늘날 새로운 관점에서 공공기관이 보유한 국가경영 차원의 전략적 가치를 최대한 활용하는 방안을 모색할 필요성이 커지고 있다. 무엇보다 현재 글로벌 경제위기가 확산되고 있으며 국내경제는 저성장 경제구조로 전환되는 불길한 조짐이 감지되고 있다. 신자유주의 패러다임하에 시장경쟁과 효율이 강조되던 자본주의 3.0 시대가 전 세계적으로 퇴조 기미를 보이면서, 정부와 시장 간 상호의존성이 심화되는 적응성 혼합경제를 특징으로 삼는 자본주의 4.0 시대의 도래 가능성이 높아지고 있다(Kaletsky, 2011). 국내적으로 대기업위주의 불균형 경제구조의 문제가 부각되면서, 복지와 동반성장 정책기조가 부각되고 있다. 한편 디지털기술 등 환경변화의 가속화가 급속하게 벌어지면서, 사회경제적 이슈의 복잡성 또한 크게 증대하고 있다. 국가경영 측면에서 국가부채 급증 추세로 인해

국가재정의 악화 추세가 나타나 중장기적 재정전망을 불투명하게 만들고 있으며, 낮은 화폐 국제경쟁력으로 인해 환위험에 여전히 노출되어 있다.

이러한 상황 속에서 국가의 소중한 자산이자 국가경쟁력의 원천이 될 수 있는 공기업을 비롯한 공공부문을 자율성 대 책임성이라는 공공행정 가치논쟁의 틀에만 가두어 놓는 것은 바람직하지 않다고 생각된다. 자율성 대 책임성이라는 가치의 틀을 통해 공공부문 운영의 공적 기반을 다지는 것도 중요하지만, 동시에 공공기관이 보유한 국가경영 차원의 전략적 가치를 최대한 활용하는 방안을 모색할 필요성 또한 커지고 있다. 공공기관이 보유한 전략적 가치를 활용하는 방식으로 공공기관에 대한 지배구조를 바탕으로 강제적 의무 부과를 통한 낮은 수준의 활용방식도 존재하지만, 동시에 공공기관의 보유 역량 및 자산의 전략적 활용을 통해 높은 수준의 활용방식도 가능하다.

〈표 2〉 공공부문이 보유한 전략적 가치의 활용방법

구 분	낮은 수준의 가치 활용	높은 수준의 가치 활용
활용방식	<ul style="list-style-type: none"> • 개별기관에 대한 의무 부여 및 정책권고를 통한 간접적인 효과 추구 	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관이 보유한 역량 및 자산의 전략적 활용을 통한 시너지 효과 추구
사 례	<ul style="list-style-type: none"> • 청년인턴, 고졸채용 등 고용정책 • 중소기업 공공구매 및 상생정책 • 개별기관 단위의 ODA 확대 및 해외 자원개발 	<ul style="list-style-type: none"> • 연기금 기업지배력을 통한 대기업의 지배구조 및 경영활동 개선 • 국가간 경쟁상황에서의 원화표시 해외자금조달 및 투자 확대

예를 들어 공공기관 청년인턴이나 고졸채용 등의 고용정책을 통해 제한된 청년고용을 늘리는 정책, 공공기관 중소기업 공공구매 및 상생정책 등을 통해 제한된 중소기업에 혜택을 주는 정책, 개별기관 단위로 관련된 ODA를 확대하거나 해외 자원개발을 촉진하는 정책 등은 반드시 필요한 정책이지만 액면가 이상으로 공공기관이 보유한 잠재적 가치를 활용하지는 못하는 한계를 지니고 있다. 한편 한국과 같은 불균형 경제구조를 가진 국가에서 상대적으로 풍부한 자금력을 보유한 연기금의 기업지배력을 통해 대기업의 지배구조 및 경영활동 개선을 촉구하는 노력, 국가 간 경쟁상황에서의 원화표시 해외자금조달 및 투자 확대 등을 통해 원화의 국제경쟁력을 제고하려는 노력 등은 비록 그 성과가 단기간에 산출되지는 않지만, 이를 지속할 경우 공공기관이 보유한 역량 및 자산의 전략적 활용을 통한 시너지 효과를 중장기적으로 추구할 수 있는 활동이다.

따라서 공공기관에 대한 지배구조를 바탕으로 개별 기관 차원의 성과 향상에만 초점을 두는 관리방식으로부터 공공기관 간 관계전략을 기반으로 잠재적인 전략적 가치를 활용하는 방식으로 전환할 필요성이 있다. 즉 공공기관의 고유 사명 및 성과 달성도 측면에서는 기능 관련 규모의 경제효과를 추구할 필요가 있으며, 국가 간 치열한 경쟁상황에서는 공공기관 간 관계전략을 통한 시너지 효과를 추구하는 전략적 방안을 강구할 필요가 있다. 이는 한국의 대기업들이 개별 기업단위로는 글로벌기업에 비해 규모가 작지만, 재벌 그룹 단위로는 국제경쟁력을 갖출 수 있는 비결이기도 하다.

〈표 3〉 공공기관 간 관계전략을 기반으로 한 전략적 가치 활용방안

구분	기능 관련 규모의 경제 효과 (Economy of Scale Effect)	범위의 경제 효과 (Economy of Scope Effect)
기대효과	<ul style="list-style-type: none"> 규모의 경제효과를 통한 사회서비스 생산의 원가경쟁력 및 기능전문성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 공공기관이 보유한 자원 및 기능의 상호보완적 결합을 통한 국가경쟁력 강화
추가 고려사항	<ul style="list-style-type: none"> 국가경제 규모(특히 내수시장) 한계에 따른 경쟁체제 도입의 효익 확대 제약 사회적 서비스의 공공성과 독과점 문제 	<ul style="list-style-type: none"> 자국중심주의 또는 국가확장주의 우려 새로운 기회의 증대와 함께 이에 따른 위험 증폭효과도 동시에 발생하는 문제

공공기관이 보유한 국가경영 차원의 전략적 가치를 최대한 활용하기 위해서는 전략적 공공부문 관리체계를 구축할 필요성이 있다. 공공부문을 전략적으로 관리해야 한다는 주장은 일찍부터 제기되었다(Ring & Perry, 1985). 이런 관점에서 전략적 공공관리(SPM: Strategic Public Management)의 필요성을 강조한 연구흐름이 형성되었다(Llewellyn & Tappin, 2003; Steurer, 2004). 그러나 본 연구에서 제시한 전략적 공공부문관리(SPSM: Strategic Public Sector Management)는 기존에 논의되던 SPM과 다음과 같은 점에서 차이가 있다. SPM이 마이크로(Micro) 차원의 전략을 강조한다면, SPSM은 매크로(Macro) 차원의 전략을 강조한다. SPM이 기관단위의 거버넌스 설계 및 혁신에 초점을 두고 주로 성과 향상을 위한 조직 및 관리 혁신전략에 중점을 둔다면, SPSM은 공공부문 전반을 대상으로 한 국가 차원의 거버넌스 설계 및 개혁에 초점을 두고 주로 공공기관 조직형태 전환전략, 운영방식 혁신 등에 중점을 둔다. 추구 목표 측면에서 SPM이 기관·정책차원 목표(예: 공익성, 효율성, 투명성 등) 달성에 주안점을 두는 반면, SPSM은 국가 차원의 전략적 목표(예: 경제발전 기여도, 재정 건전성 등) 달성을 우선적으로 강조한다.

〈표 4〉 Strategic Public Management와 Strategic Public Sector Management 비교

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

공공기관을 포함한 공공부문의 효과적 관리 여부에 따라 국가 차원의 경제사회적 성과가 많은 영향을 받을 수밖에 없는 한국의 현실에서는 공공기관 전체를 아우르는 공공부문 차원에서의 전략적 관리가 중요하다.

3. 전략적 공공부문 관리에 입각한 공공기관의 전략적 가치 활용 방안

공공기관에 대한 지배구조를 축으로 잠재적인 전략적 가치를 최대한 활용하기 위해서는 전략적 공공부문 관리체계의로의 전환이 필요하며, 이에 입각해 다음과 같이 공공기관의 전략적 가치를 최대한 활용하는 실천방안을 모색해야 한다.

첫째, 공유서비스센터(Shared Service Center) 기반 공공기관 대상 공동서비스 제공체계를 구축해 활용해야 한다. 여기서 행정공유서비스(shared services in public sector)란 공공조직 내에 산재해 있는 유사한 기능을 한곳에 집중하여 제공함으로써 중복성을 제거하면서 효율적·통합적으로 공유서비스를 제공하며 이를 통해서 공공기관은 본연의 핵심 업무에 역량을 기울일 수 있도록 지원하는 개념이다(홍길표·박용성, 2011). 영국의 NAO(2007)는 공공부문에 SSC를 도입함으로써 기대되는 효과로 ① 규모의 경제 효과 및 단순화·표준화에 따른 효율성 향상에 기초한 비용절감, ② 시설 및 기자재 등의 공동 활용을 통한 낮은 투자비용, ③ 신뢰성·풍부성·일관성을 지닌 정보와 자료의 산출 및 관리, ④ 상향조정된 성과기준에 따른 고객서비스 향상, ⑤ 전문성에 기초한 업무프로세스의 효율성 향상 등을 들고 있다. 공공부문 공유서비스센터의 적용사업으로 공공기관의 해외

진출전략 및 해외투자전략 지원, 공공기관의 보유자산 가치 극대화 방안, 공공기관 자금 조달 최적화 및 위험관리 서비스, IT자원의 공동활용 및 최적화 서비스, 공공기관 종사자 복지후생서비스 관리 등을 들 수 있다.

둘째, 공공기관의 보유자원 및 역량을 국가혁신의 전략적 수단으로 활용하는 방안을 강구해야 한다. 이 방안은 부분적으로 이미 시행되고 있는 것으로, 예를 들어 공공기관 지방이전을 통한 지역경제 활성화와 균형발전, 연기금의 자본시장 지배력을 활용한 민간 부문 지배구조 개혁 촉진, 신성장동력산업이나 녹색산업에서의 글로벌 리더십 확보 등을 들 수 있으며, 이외에도 원화의 국제결제수단 확산을 위해 원화표시 해외자금조달 및 투자를 촉진하는 방안 등을 추가적으로 강구할 수 있다.

셋째, 공공기관이 보유한 자원과 기관 위상을 활용해 자신 속한 생태계를 혁신하는 방안을 들 수 있다(홍길표, 2012). 공공기관이 자신이 속한 생태계를 혁신하기 위해서는 공유가치창출(Creating Shared Value: CSV)의 개념이 중요하다. 공유가치창출(CSV)이란 경제·사회적 조건을 개선시키면서 동시에 비즈니스 핵심 경쟁력을 강화하는 일련의 기업 정책 및 경영활동을 의미한다(Porter & Kramer, 2011). 공유가치창출의 중심에는 사회의 발전과 경제 발전 사이의 연결지점을 인식하고, 이를 사업화하는 것이야말로 새로운 성장 동력을 창출하는 것이며, 자신이 속한 공동체를 혁신하는 일이다. 이를 위해 공공기관의 CSV 활성화 방안, 민간부문 경제적 가치의 사회화 촉진방안(민간기업 CSV 촉진방안 등), 제3부문의 사회적 혁신 촉진방안(Social Venture 제품시장 형성 등), 공공정보의 개방과 활용(미국의 Data.gov 예시) 등을 구상해볼 수 있다.

전략적 공공부문관리 관점에 입각해 현행 지배구조 및 관리방식의 개선방안을 모색해 본다면, 현 단계 최상위 지배구조 차원의 혁신이 요청된다. 특히 공기업과 준정부기관, 기타공공기관을 현행과 같이 '공운위를 통한 느슨한 지배구조로 유사하게 관리해 나가는 방식'의 근본적인 개선 필요성이 제기된다.

예를 들어 전략적 공공부문관리 관점에 입각해 주요 공기업을 투자기업 포트폴리오로 간주해 집중 관리하는 지배구조 혁신방안을 하나의 대안으로 구상해 볼 수 있다. 유사한 사례로 핀란드의 소유권위원회 방식을 참조해 볼 수 있다. 핀란드의 주요 공기업들은 수상실 산하의 독립적인 소유권위원회(Ownership Steering Committee)의 통제를 받고 있다. 핀란드도 개혁 이전에는 한국처럼 주무부처에 의해 관리·통제되었지만, 2007년 개혁 이후 수상실 산하의 소유권위원회로 공기업 관리시스템을 통합하였다. 이후 소유권위원

회는 국가가 다수 지분을 보유하고 있는 항공사(Finnair)와 같은 17개 공기업과 중요한 소수지분을 보유하고 있는 통신회사(TeliaSonera)와 같은 국가계열기업을 시장원리에 근거해 전략적으로 관리하고 있다. 소유권 집중관리에 따른 또 다른 문제점이나 위험이 나타날 수도 있지만, 현행 개별 공기업단위의 관리보다는 현 단계의 그 효익이 클 것으로 예상된다.

한편 준정부부문의 연기금기관과 각종 사회보험의 관리기관의 경우에도 위탁집행형 준정부기관과는 다른 전략적 관리방식이 필요하다. 이 경우에는 위의 공기업 소유권위원회와 같은 집중관리방식이 오히려 부적절할 수 있다. 왜냐하면 각종 연기금과 사회보험 등은 개별 법령에 근거해 조성·운영되며, 주무부처의 정책과 긴밀하게 연계되어 운영될 필요가 있기 때문이다. 다만 조성된 연기금 등을 운용함에 있어서는 개별 기관 차원이 아닌 국가 차원에서의 전략적 투자관리나 자산관리 방법론을 접목할 필요성이 있다. 조성된 연기금의 효과적 운용 등을 위해서는 투자관리 및 자산관리 측면에서 기능의 규모경제 효과를 극대화시키는 것이 바람직하다. 즉 연기금의 효과적 운용을 위해 기관 간 경쟁메커니즘을 활용하는 것도 하나의 방법이겠지만, 투자관리와 자산관리 측면에서 기능의 규모경제 효과를 극대화하는 방향으로 기관 간 공동대응 및 협력을 규율하는 방안도 중요하다. 국민경제 입장에서는 국내 기관 간 기금운용 경쟁을 통해 얻는 효익보다 글로벌 차원에서 전개되는 글로벌 금융세력과의 경쟁에서 이기는 것이 국익에 더 큰 도움이 될 수 있기 때문이다.

다만 위에 제시한 방안들은 공기업·준정부기관·기타공공기관 등에 대한 일원적 관리체계의 다원화 등이 포함된 ‘공공기관 관리체계의 전면 개편’ 등과 같은 정치적 의제가 새롭게 부각될 경우에 함께 재검토해 볼 수 있을 것이다. 본 연구에서는 현 단계가 공공부문의 관리방식을 전략적 지배구조 체제로의 전환(제도적 진화)을 모색할 단계가 아닌지 조심스럽게 문제제기를 하고자 한다.

참고문헌

- 경실련, 『공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서』, 2011.
- 기획예산처, 『공공기관 운영시스템 개편』, 2007.
- 김병섭·박상희, 「공공기관 임원의 정치적 임명에 관한 연구: 법제도 및 대통령의 영향을 중심으로」, 『한국행정학보』, 44(2) pp.85~109, 2010.
- 김준기, 「준정부부문에 대한 연구: 숨겨진 또 하나의 정부?」, 『공기업논총』, 14(1), pp.1~28, 2002.
- 김지영·허경선, 「공공기관 경영자율권 확대사업의 현황 및 정책방향」, 『공공기관 연구보고서』, 한국조세연구원, 2010.
- 김판석, 「정부산하기관의 실태와 관리효율화 방안 연구」, 『한국사회와 행정연구』, 13(4), pp.43~70, 2003.
- _____, 「정치적 임명에 관한 비교연구 : 미국, 영국, 일본을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 4(2), pp.1~40, 2005.
- 김판석·정홍원·홍길표, 「고위직 공무원 인사검증시스템의 개선방안 모색: 노무현 정부의 관련제도 변화와 시사점을 중심으로」, 『한국인사행정학회보』, 7(1): 109-146, 2008.
- 김판석·홍길표·김완희, 「공공기관 거버넌스 및 운영제도 혁신의 성과와 향후과제」, 『한국행정논집』, 20(2), pp.407~435, 2008.
- 박석희 「우리나라 공공기관 지배구조의 문제점과 개선방향」, 『한국재무학회 2010년 하계 심포지움 발표논문집』, pp.1~22, 2010.
- 박홍엽, 「공공기관 임원인사 실태 및 개선방안」, 『한국인사행정학보』, 8(1), pp.55~92, 2009.
- 오성호, 「일본의 정치적 임명에 관한 고찰」, 『한국인사행정학회보』, 7(1), pp.63~85, 2008.
- 위평량 「공공기관 지배구조에 관한 분석: 임원의 과거경력 분석」, 『ERRI 경제개혁리포트』, 2011-02호, 2011.
- 이명석, 「정부투자기관 임원의 정치적 임용과 경영실적」, 『한국행정학보』, 35(4), pp.139~ 156, 2001.
- 이민호, 「공공기관 지배구조 변화에 따른 인사제도 개선방안: 임원추천위원회 회의록 분석을 중심으로」, 『한국행정학회 동계학술대회 발표논문』, 2010.
- 이종수, 「영국의 정치적 임명: 정무직과 공공기관장의 경우」, 『한국인사행정학보』, 17(1),

- pp.41~62, 2008.
- 이창원, 「이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점」, 『한국조직학회보』, 6(2), pp.153~177, 2009.
- 조성봉, 「공기업 및 준공공부문 개혁」, 『한국경제연구원 시리즈자료 제도연구 특집호』, pp.85~136, 2002.
- 조택, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 11(4), pp.251~274, 2007.
- 좌승희, 『진화론적 재벌론』, 비봉출판사, 1999.
- 진중순, 「공공기관 이사회 정원의 결정요인」, 『한국공공관리학보』, 24(2), pp.99~124, 2010.
- 참여연대, 「2008 공공기관장 교체분석 보고서」, 『참여연대 이슈리포트』, IS-2008 1101, 2008.
- 홍길표, 「공공가치 극대화를 위한 Value Innovation: 생태계 혁신」, 『공공혁신컨퍼런스 발표자료』, 2012
- 홍길표·김갑순, 『방만경영 관련 공공기관 상임감사 평가지표 개선방안 연구』, 기획재정부 연구용역보고서, 2011.
- 홍길표·박용성, 「행정공유서비스센터(shared services center) 개념과 지방자치단체에의 적용가능성에 대한 연구」, 『한국지방자치학회보』, 23(1), pp.173~192, 2011
- KDI, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, KDI 연구보고서, 2005.
- Christiansen, H., 「세계속의 공기업, 선진화를 위한 과제」, 『KIPF 공공기관동향』, ISSUE 02, pp.31~68, 2010.
- Kaletsy, A., “Capitalism 4.0: The Birth of a New Economy,” Bloombury Publishing, 2011.
- Llewellyn, S. & E. Tappin, “Strategy in the Public Sector: Management in the Wilderness,” *Journal of Management Studies*, 40(4), pp.955~982, 2003.
- Moe, R. C., “The Emerging Federal Quasi Government: Issues of Management and Accountability,” *Public Administration Review*, 61(3), pp.290~312, 2001.
- NAO, “Improving corporate functions using shared services,” UK NAO(National Audit Office) Report(<http://www.nao.org.uk/publications>), 2007.

- OECD, “Distributed Public Governance: Agencies, Authorities, and Other Government Bodies,” 2002.
- _____, “OECD Guidelines on the corporate governance of state-owned enterprise,” 2004.
- _____, “Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned enterprise in Asia: Recommendations for Reform,” 2010.
- Pliatzky, L., “Quangos and Agencies,” *Public Administration*, 70(4), pp.555~563, 1992.
- Porter, M. E. & Kramer, M. R., “The Big Idea: Creating Shared Value”, *Harvard Business Review*, Jan, pp.62~87, 2011.
- Ring, P. S. & J. L. Perry., “Strategic Management in Public and Private Organizations: Implications of Distinctive Contexts and Constraints,” *Academy of Management Review*, 10(2), pp.276~286, 1985.
- Steurer, R., “Strategic Public Management as Holistic Approach to Policy Integration,” Paper presented at the Berlin Conference on the Human Dimensions of Global Environmental Change, 2004.

3. 공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성

박한준

(한국조세연구원 공공기관연구센터)

공공기관 유연근무제의 확산과 여성인재 양성

박한준(한국조세연구원 공공기관연구센터)

I. 배경

2012년 여학생의 대학진학률은 75%로 남학생의 진학률 70.2%를 앞섰다. 2009년 여학생의 진학률이 남학생을 앞서기 시작하면서, 해마다 그 차이는 확대되고 있는 양상이다. 여성의 고학력화가 빠르게 진행되고 있음을 보여주는 것이다. 여성의 교육수준이 높아지면서 고급노동력의 공급원으로서 잠재적 가치가 증가하였고, 우수 인적자원으로서 여성인력의 중요성이 강조되고 있다. 다양한 산업분야에서 이들의 진출이 증가하고 있으며, 이는 20대 여성들의 고용률 증가에 반영되고 있다. Paul Romer 교수의 주장과 같이 경제발전의 주요 자본으로 인력의 가치가 강조되고 있는 가운데, 여성인력의 경제활동 증가는 의미하는 바가 크다.

여성인력의 경제활동참여가 증가하고 있지만, 우리나라 여성의 경제활동 참가율(2011년도 현재)¹⁾은 53.1%로 OECD 회원국 평균 56.7%보다 3.6%p 정도 낮으며, 호주(66.7%), 독일(67.7%), 스웨덴(71.9%) 등 주요국에 비해서는 큰 차이를 보이고 있다. 여전히 여성 고용률이 해외 주요국에 비해 낮게 나타나고 있는 현실에서, 저출산 현상을 여성들의 경제활동참여 증가의 부작용으로 돌리는 것은 설득력이 떨어진다. 여성인력의 고용촉진과 저출산 모두를 본질적으로 해결할 수 있는 전향적인 접근이 필요하다. 문제는 노동시장에 진입하는 우수 여성인력이 증가하는 속도에 비해 이들이 업무에 몰입하여 근무할 수 있는 환경변화 속도가 더디다는 점에 유의하여야 한다. 여성들의 근무환경을 개선할 수 있는 대안 중 하나가 유연근무제이다. 전통적인 업무환경의 제약을 유연하게 조정하여, 업무수행과 육아와 양육의무의 갈등을 예방할 수 있는 새로운 근로형태가 유연근무제이다. 하지만, 사회전체 수준에서는 활용수준이 낮은 것이 현실이다. 공공기관뿐만 아니라 민간기업의 도입 수준도 낮고 활용경험이 적어 여전히 보편화되지 않고 있는 상황이기에 정

1) 15-64세 여성인력의 경제활동 참가율

부 중심의 확산노력이 요청된다고 하겠다.

새 정부가 지난해 대선 과정에서 제시한 주요 공약의 면면을 살펴보면, 여성인력의 경제활동참여 증가에 따른 정책적 지원요구가 증가함에 따라 여성인력 고용과 근무환경 개선에 관한 내용들이 다수 포함되어 있음을 확인할 수 있다. 그 가운데, 여성인력에 우호적인 근무환경을 조성하기 위해, 임신 초기 12주 이내, 말기 36주 이후 1일 8시간 근무를 6시간으로 단축하는 ‘임신기 근로시간 단축제’를 추진하는 한편, 정부 및 공공부문, 민간부문에서 여성의 대표성을 강화하는 ‘미래 여성인재 10만 양성 프로젝트’를 제시한 것이 대표적이다. 정부부문 요직 임명 과정에서 여성 대표성을 제고하고, 여성 교수 및 교장 채용쿼터제를 도입하며, 여성인재 아카데미를 설립하여 여성인재 컨설턴트 육성 사업을 전담토록 함으로써 2017년까지 정부, 공공 및 민간기업의 여성대표와 리더를 육성하여 10만의 여성인재 풀을 확보하겠다는 내용이다. 요컨대, 여성인력에게 우호적인 근무환경을 조성하는 동시에 경력개발 과정에서 불이익 요소들을 제거하겠다는 것이다.

특히, 공공기관의 경우 여성임원채용할당제를 도입하고, 그 성과를 평가지표에 반영하는 방안을 담고 있다. 현재 공공기관 인사운영지침(2007)에 ‘여성임원의 비율을 30% 이상으로 확대하도록 노력해야 한다’는 권고사항이 이미 존재하고 있으나, 최근 논의는 여성임원비율을 30%로 의무화하자는 주장이 여성부를 중심으로 전개되고 있다. 실제로 주요고용주체로서 공공기관은 정부 고용정책 변화에 따른 인력관리의 효과와 쟁점을 검증하는 시험대(test bed)역할도 담당하고 있기 때문에, 민간부문에 비해 실행동력이 크다는 점을 부인할 수는 없다. 하지만, 과거 조직 내 경력발전 과정에서 여성근로자가 불합리하게 감내해야 했던 불이익을 해소하기 위해 여성임원비율 30%를 의무화하고 평가지표에 반영하겠다는 단순한 접근법으로는 해당 정책의 수혜집단과 소외집단 간의 갈등만 심화시키는 부작용을 피할 수 없다. 목표수준으로 제시된 30%의 적정성 여부를 따지는 소모적인 논쟁부터 시작될 개연성이 높기 때문이다.

본질적으로 문제를 해결하기 위해서는 보다 입체적인 접근방식이 필요하다. 여성임원 비율을 확대하려는 노력과 함께, 노동시장에 진입한 여성인력이 경력 사다리를 따라 조직 계층의 상층부까지 올라가는 데 장애가 되었던 구조·문화적 요인을 추적하여 제거하는 작업이 병행되어야 한다. 앞서 언급한 바와 같이 여성들의 사회진출과 직업생활의 가장 큰 걸림돌은 이들의 경제활동참여가 증가하는 속도에 비해, 근무환경이 개선되는 변화 속도가 더디다는 점에서 발생한다. 전통적인 근무형태에 따라 직무를 수행하면서 가사의

무에 충실할 수 없기 때문이다. 일반적으로 직장생활과 가사의무의 양립 실패는 여성인력의 노동시장 이탈현상으로 나타나며, 종국적으로 여성인재 양성을 저해하고 있다. 즉, 기관 내 여성인재 양성을 위한 토양을 다지기 위해서는 근로와 가사의무의 양립을 지원하는 유연근무제(flexible work arrangement, flexible workplace)와 같은 새로운 근무형태가 활성화되어야 한다.

따라서 본고에서는 설문조사에 나타난 공공기관 근로자들의 유연근무제에 대한 인식수준을 바탕으로 도입 현황과 쟁점을 살펴보고 향후 유연근무제 활성화방안에 대해 논의하고자 한다.

II. 여성인력 고용현황

1. 경력단절 현상

우리나라 여성인력 노동시장의 특징은 전반적으로 여성고용률이 정체되어 있는 것이 특징이다(김주영, 2010). 여학생 대학진학률이 증가하면서 여성의 고학력화가 진행되고 있으며 20대 중후반 연령대의 고용률이 증가하고 있음에도 불구하고 전체 고용률은 크게 증가하지 않고 있는 것이다. 고용률 정체의 주요 원인 중 하나로 여성인력의 경력단절 현상을 들고 있다. 해외 주요국들과는 달리, 여전히 많은 여성 근로자들이 생애주기 가운데 결혼, 출산, 자녀의 유아기를 중심으로 노동시장을 이탈하고 있다는 것이다(민현주, 2011). 이러한 경력단절 현상은 우리나라와 해외 주요국의 여성고용률 지표를 연령대별로 구분하여 비교한 통계치를 보면 쉽게 추측할 수 있다(〈표 1〉 참조).

아직 여성고용률이 50%를 크게 넘지 않는 상황에서, 지난 10여 년간 25~29세 구간의 여성고용률은 2001년 55.25%에서 2011년 67.76%까지 12.51%p 증가하였으며, 같은 기간 30~34세 연령대 여성고용률은 47.76%에서 53.21%로 5.45%p 완만하게 증가하였다. 즉, 젊은 인력을 중심으로 여성고용이 확대되고 있는 것이다. 하지만, 전체적으로 연령구간별 고용률 수준을 비교하면 여성인력의 경력단절 현상은 여전히 개선되지 않고 있음을 확인할 수 있다.

2011년 OECD 회원국 여성고용률 평균을 살펴보면, 30대 여성고용률은 25~29세 연령구간 여성고용률과 비교하여 차이가 거의 없지만, 우리나라 경우 30~34세, 35~39세 연령

대 고용률이 타 구간에 비해 현저히 낮게 나타나고 있다. 2011년 기준으로 양 구간의 고용률은 인접구간인 25~29세, 40~44세 연령대 고용률에 비해 약 10%p이상 낮아, 여성인력의 경력단절이 존재하고 있음을 보여주고 있다. 해외 주요국의 경우, 일본에서 이와 같은 현상을 발견할 수 있다. 한국과 일본의 경우, 30대에는 출산과 양육을 목적으로 노동시장에서 이탈하였다가 30대 후반, 40대에 진입하면서 다시 취업하고 있다는 것을 의미한다(원종학, 2007). <표1>에서 보는 것과 같이 한국과 일본에서 연령구간별 M-curve를 그리면서 나타나고 있는 여성인력의 경력단절 현상은 역시 전통적으로 여성 중심으로 형성되어 있는 가사, 출산, 양육의무에 따른 가사노동의 부담이 주요 원인이라고 할 수 있다. 특히, 남녀간 임금격차, 승진기회의 차이가 존재하는 경우에는 가사노동의 부담이 여성인력의 노동시장 이탈을 더욱 강하게 초래하는 유인으로 작동할 수 있다(민현주, 2011, p.54).

〈표 1〉 주요국 연령구간별 여성고용률 비교(2001~2011년)

(단위: %)

국가	연령구간	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
한국	15~64	50.95	51.96	51.11	52.16	52.54	53.08	53.24	53.19	52.21	52.63	53.11
	25~29	55.25	57.54	58.12	61.22	63.04	64.27	65.35	66.34	65.55	66.23	67.76
	30~34	47.76	48.57	48.37	48.89	48.60	51.62	52.05	51.74	50.13	52.86	53.21
	35~39	58.36	58.16	56.76	57.33	57.27	58.42	57.38	57.39	54.87	54.35	54.06
	40~44	61.99	62.79	62.81	64.14	64.02	64.30	65.20	64.62	63.97	64.14	64.20
	45~49	63.17	63.23	60.34	61.21	61.64	63.31	64.14	64.69	64.15	64.22	65.61
호주	15~64	61.67	62.04	62.96	63.00	64.60	65.50	66.14	66.74	66.28	66.18	66.70
	25~29	69.98	69.04	69.80	69.73	71.47	71.62	72.34	72.44	70.76	70.17	72.29
	30~34	63.86	63.61	64.44	64.55	67.16	67.18	66.85	69.03	67.77	67.72	68.04
	35~39	65.07	65.51	66.73	64.70	66.22	68.16	69.71	68.69	69.75	69.40	69.77
	40~44	70.92	70.67	70.76	70.91	73.40	73.68	73.56	75.11	73.99	73.01	73.79
	45~49	70.98	72.90	74.80	74.95	75.23	75.74	76.91	76.97	77.15	76.93	76.65
캐나다	15~64	65.89	66.93	67.98	68.31	68.16	68.84	69.94	70.05	69.05	68.83	68.92
	25~29	75.20	75.22	75.74	76.20	75.72	77.08	77.60	77.09	76.33	76.55	75.20
	30~34	74.43	74.75	75.36	76.82	76.61	75.81	78.05	77.08	76.54	75.47	76.57
	35~39	74.52	75.82	76.71	76.92	76.27	76.83	77.99	77.81	76.52	76.12	76.61

〈표 1〉의 계속

국가	연령구간	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	40~44	76.66	77.34	76.98	77.76	78.41	78.47	79.47	79.58	78.63	78.41	78.82
	45~49	75.51	77.17	77.95	78.33	77.55	78.59	79.41	80.45	79.44	79.09	79.89
프랑스	15~64	55.73	56.43	58.22	58.23	58.36	58.55	59.57	60.24	59.85	59.69	59.66
	25~29	68.92	70.81	71.82	71.34	71.90	72.79	72.52	72.85	72.31	72.18	70.88
	30~34	69.44	69.24	71.67	71.12	71.91	70.56	73.51	76.24	73.80	73.72	73.29
	35~39	71.61	72.34	73.86	74.61	73.73	75.04	76.47	78.17	78.07	77.74	76.63
	40~44	73.84	75.10	76.88	76.86	76.09	77.31	79.13	79.46	79.27	78.68	79.37
	45~49	73.57	74.24	75.13	76.18	78.21	78.95	79.31	80.35	79.80	80.40	80.47
독일	15~64	58.72	58.83	58.74	59.19	59.55	61.43	63.19	64.32	65.18	66.12	67.68
	25~29	69.73	69.59	68.53	67.95	65.29	67.61	68.91	70.24	71.40	72.39	74.64
	30~34	70.95	71.09	68.37	72.01	66.48	70.00	70.96	70.53	72.23	72.61	74.92
	35~39	72.43	72.09	71.68	72.92	71.28	72.65	74.34	74.61	74.69	74.86	76.18
	40~44	74.95	75.20	76.35	74.76	75.16	76.63	77.46	78.15	78.61	79.71	80.81
	45~49	74.34	74.74	75.94	74.44	74.91	76.09	77.46	78.28	78.47	79.76	80.74
일본	15~64	57.01	56.52	56.81	57.36	58.10	58.83	59.48	59.74	59.75	60.10	60.25
	25~29	65.98	66.24	68.07	69.59	70.33	71.53	71.43	71.81	72.09	72.65	72.81
	30~34	55.07	55.98	56.28	58.14	58.76	59.71	60.99	61.74	63.00	64.15	64.19
	35~39	59.30	58.62	59.47	59.35	60.00	60.93	61.51	62.16	62.13	62.63	63.88
	40~44	67.79	67.62	67.44	67.60	68.25	68.92	69.80	68.67	68.16	68.30	67.98
	45~49	70.40	69.76	70.28	70.66	71.83	72.14	73.77	72.87	72.16	72.73	73.02
스웨덴	15~64	73.48	73.40	72.81	71.81	71.78	72.12	73.21	73.20	70.21	70.27	71.86
	25~29	75.35	74.47	74.64	72.68	74.02	74.44	75.76	76.31	73.97	72.65	74.76
	30~34	80.66	81.06	79.00	79.19	78.26	81.14	82.78	83.38	81.24	80.89	81.87
	35~39	83.39	83.49	82.46	82.07	82.87	82.59	84.42	85.91	83.53	83.32	83.24
	40~44	86.06	85.71	84.83	83.68	84.21	83.48	85.11	85.67	85.40	85.31	86.82
	45~49	85.76	85.12	85.12	84.79	84.23	84.31	85.88	85.16	83.29	84.35	85.85
스위스	15~64	70.69	71.52	70.74	70.32	70.43	71.13	71.57	73.53	73.57	72.53	73.24
	25~29	76.85	77.84	78.66	78.88	81.49	80.09	80.42	83.84	79.74	78.73	79.82

〈표 1〉의 계속

국가	연령구간	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
	30~34	74.92	75.40	74.76	75.21	74.09	76.00	76.07	77.58	78.97	77.97	79.58
	35~39	78.08	78.39	76.50	74.89	74.27	73.84	75.77	78.79	78.41	77.24	77.65
	40~44	76.49	79.73	79.08	78.23	78.15	78.26	78.84	79.76	80.97	78.49	78.88
	45~49	78.09	80.84	79.04	79.88	81.71	80.98	82.12	83.15	82.37	83.00	82.20
영국	15~64	66.03	66.25	66.38	66.58	66.64	66.83	66.32	66.82	65.57	65.33	65.33
	25~29	72.26	72.51	72.54	72.44	72.13	73.02	72.64	73.72	71.57	72.08	71.47
	30~34	70.91	70.46	70.38	71.93	72.32	72.16	71.36	71.98	70.27	71.13	72.14
	35~39	73.52	73.40	74.01	73.00	72.97	72.39	73.49	73.37	73.11	72.21	71.95
	40~44	76.78	76.91	76.36	76.31	77.00	76.93	76.53	77.14	76.38	76.47	75.81
	45~49	77.18	77.70	77.98	77.47	79.09	79.41	77.81	79.20	78.34	78.22	78.01
미국	15~64	67.09	66.09	65.68	65.39	65.61	66.05	65.92	65.50	63.40	62.43	62.01
	25~29	71.84	70.80	69.66	68.71	69.33	71.23	71.11	71.38	68.37	68.13	67.27
	30~34	71.60	70.55	69.73	70.20	70.19	70.31	70.97	70.64	68.78	67.59	66.97
	35~39	73.06	71.44	70.47	70.92	71.44	71.59	71.07	71.54	69.27	68.47	68.02
	40~44	75.41	74.24	73.96	73.51	73.68	74.18	74.36	73.78	71.62	70.30	70.52
	45~49	75.91	74.78	75.57	75.22	74.80	74.60	74.62	74.25	72.61	71.50	71.12
OECD	15~64	55.08	55.05	55.08	55.44	55.91	56.68	57.23	57.57	56.67	56.63	56.74
	25~29	61.23	61.37	61.55	62.05	62.65	64.01	64.44	65.06	63.81	63.79	63.58
	30~34	61.47	61.51	61.06	62.23	62.15	63.07	63.90	64.29	63.46	63.38	63.48
	35~39	64.37	64.15	63.96	64.51	64.65	65.42	65.74	66.35	65.27	65.23	65.13
	40~44	67.31	67.13	67.26	67.46	67.88	68.63	69.28	69.33	68.54	68.31	68.41
	45~49	66.98	67.12	67.46	67.56	68.09	68.52	69.28	69.71	68.83	69.00	69.22

자료: OECD DB(updated 2012.7)

이러한 경력단절 현상은 유희노동력이라는 사회적 비용으로 나타나는 측면도 있지만, 개인적으로도 경력이 중단된다는 점과 함께 노동시장에 재진입할 때 대부분 과거 경력을 충분히 인정받지 못해 개인적인 비용도 발생하게 된다. 결국 여성관리자와 인재양성이 어려운 구조적인 문제로 이어지게 되는 것이다. 이를 해결하기 위해서는 경력단절이 발생

하기 이전에 이를 방지하는 방안이 적극적으로 고려되어야 한다.

2. 공공기관 여성인력 현황

공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침은 제5조(사회형평적 인력활용)에서 여성, 장애인, 지역인재, 고졸자의 채용기회를 확대하여 사회형평적 인력활용을 활성화하고 채용목표제를 권고하고 있다. 2011년 고용노동부의 보도자료(2011.10.4)에 따르면, 공공기관의 여성근로자 비율은 민간기업에 비해 다소 낮은 것으로 조사되었다. 중소형 기관에서는 민간기업과 공공기관 사이의 차이가 크지 않으나, 1,000인 이상의 기업군에서는 민간기업의 여성비율은 37.1%인 데 비해 공공기관의 여성근로자 비율은 이보다 7.15%p가 낮은 29.95%인 것으로 파악되고 있다. 이러한 차이는 과장급 이하 일반근로자, 과장급 이상, 임원급 비중에서도 일관되게 관찰되고 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 공공 및 민간의 직급별 여성근로자 고용비율

(단위: 명, %)

구분		계	임원급	과장급 이상	과장급 미만
1,000인 이상 (674개)	공공기관(64개)	63,599 (29.95)	12 (3.36)	4,080 (12.72)	59,507 (34.77)
	민간기업(610개)	688,907 (37.10)	1,433 (7.17)	42,270 (15.85)	645,204 (42.22)
999인 이하 (873개)	공공기관(181개)	16,676 (31.63)	47 (5.19)	1,470 (12.47)	15,159 (40.75)
	민간기업(692개)	164,104 (34.20)	3,260 (8.37)	10,932 (16.17)	149,912 (38.47)

자료: 고용노동부, 「적극적 개선조치 현황 자료」(2011.10.4. 보도자료)

〈표 2〉에서 주목하여야 하는 것은 상위직급일수록 여성인력 비중이 낮아진다는 점이다. 이러한 경향은 공공기관뿐만 아니라 민간기업에서도 나타나고 있다. 이에 대한 해석은 접근시각에 따라 입장을 달리할 수 있다. 우선, 승진과정에서 여성인력에 대한 차별이 작용하기 때문이라는 해석이 있을 수 있다. 반면, 여성인력의 중도이탈에 따른 준비된 관

리자 자원이 부족하기 때문이라는 설명도 가능하다. 즉, 경력 사다리(career ladder)의 상층부에 근접할수록 여성인재 규모가 급격히 감소하여 여성임원 선발대상(pool)도 역시 부족할 수밖에 없는 구조적인 한계로 볼 수도 있다. 특히, 우리나라와 같이 타 연령구간에 비해 30대 여성고용률이 낮은 국가에서는 이러한 견해가 더욱 설득력을 가진다.

〈표 3〉 공공기관 여성임원 비율

(단위: 개, 명, %)

구 분	기관수	합계(상임+비상임)			상임 임원			비상임 임원		
		합계	여성	비율	소계	여성	비율	소계	여성	비율
2006	105	1,096	91	8.3	300	7	2.3	796	84	10.6
2007	101	1,113	82	7.4	341	7	2.1	772	75	9.7
2008	101	1,134	99	8.7	356	8	2.3	778	91	11.7
2009	100	1,188	105	8.8	415	8	1.9	773	97	12.6
2010	100	1,164	99	8.5	389	8	2.1	775	91	11.7
2011	109	1,267	113	8.9	431	12	2.8	836	101	12.1

기관규모와 상관없이 지난 5년간 공기업 및 준정부기관형 공공기관의 여성임원²⁾ 비중 변화를 살펴보면 그 비중은 10% 미만에 머물러 왔다. 공공기관의 여성임원은 2006년 1,096명 가운데 91명으로 8.3% 수준이었으며, 2011년(6월 기준)에는 1,267명 가운데 113명으로 8.9% 수준에 머물렀다(〈표 3〉 참조). 2012년도 국정감사에 따르면, 2011년도 '적극적 고용개선 조치제도'의 적용대상 공공기관의 54%에 해당하는 132개 기관이 기준에 미달했고, 여성 관리자가 한 명도 없는 공공기관이 60개라고 밝히고 있다³⁾. 공공기관의 경우, 민간보다 직업 안정성이 높아, 경력단절 현상이 상대적으로 적게 발생한다고 하더라도, 여성들의 근무환경에 대한 고민과 개선 노력이 선제적으로 추진될 필요가 있다.

업무역량이 가장 활발할 30대에 경력이 중단되는 구조적 문제를 해결하지 않고서는 의무적인 여성임원목표제는 인재 부족에 따른 제도의 한계를 드러내거나, 단지 상징적인 선언으로 그칠 우려가 크다. 따라서 여성인재를 적극적으로 양성하고 활용하기 위해서는

2) 상임임원과 비상임 임원을 모두 포함

3) 한국일보(2012.10.09). '여성 고용기준 미달 기업 절반 넘고 여성 관리자 없는 공공기관 60곳'

임원목표제에 앞서 유연근무제 도입 및 활성화와 같은 본질적인 근무환경과 조직문화 개선작업이 선행되어야 할 것이다. 유연근무제는 여성근로자로 하여금 전통적 근무형태에서 벗어날 수 있는 자율성을 제공함으로써 업무와 가사의무 간의 갈등 소지를 감소시키면서 직업을 유지할 수 있도록 하는 인센티브로 작용할 수 있기 때문이다.

사회적 투명성이 높아지고 여성인력의 고학력화가 진행되고 있으며 신규채용에서도 여성인력규모가 지속적으로 증가하고 있는 분위기를 고려한다면, 여성인력의 근무환경 개선은 더 이상 늦출 수 없다. 공공기관에서는 여성인력의 경력단절 현상이 덜하지만, 민간부분의 근무여건 개선을 주도할 수 있는 모델을 제시한다는 점에서도 새로운 근무방식 도입이 가지는 정책적 함의는 매우 크다.

Ⅲ. 유연근무제의 의의와 유형

유연근무제(flexible work arrangement, flexible workplace)는 근로자에게 일하는 시간과 장소의 유연성을 제공하는 정책이나 제도로 시간적 정형성과 공간적 정형성을 완화하여 노동의 유연성을 높이는 근무형태로 정의되고 있다(이경목 외, 2010, 홍승아, 2010). 일과 가사의무를 조화롭게 하거나, 인력활용의 효율성을 제고하는 것을 목적으로 근로자에게 노동시간과 장소에 대한 선택권을 허용하는 것이다.

우리나라는 1988년 「남녀고용평등법」이 제정된 이후 수차례 개정을 거쳐 탄생한 「남녀고용평등과 일·가정양립지원에 관한 법률」(2007)은 여성 고용촉진, 적극적 고용개선조치(affirmative action)와 일·가정 양립(work-life balance)을 지원하는 유연근무제와 같은 새로운 제도 도입을 규정하고 있다. 2010년 2월에는 대통령 주재 제2차 국가고용전략 회의에서 공공부문 유연근무제 선도모델을 발굴하여 민간에 확산할 것을 협의하였다. 이에 따라, 2011년 1월부터 공기업과 준정부기관을 대상으로 가족친화적인(family-friendly) 유연근무제 도입과 확대 실시를 권고하고 있으나, 아직 적극적으로 활용되고 있지는 않다. 기획재정부(2011)가 조사한 바에 따르면, 2011년 1월에서 10월까지 10개월 동안 공기업과 준정부기관 근로자 가운데 1만 5천여명 정도, 약 8.3%만이 유연근무제를 활용하고 있는 것으로 나타나 아직 도입 초기단계에 머물러 있음을 보여준다.

전통적인 근무형태를 유연하게 변화시키는 형식에 따라, 크게 업무일정의 유연성(flexibility in scheduling), 업무량의 유연성(flexibility in amount), 그리고 업무장소의

유연성(flexibility in place)으로 구분할 수 있다. 업무일정의 유연성은 근무스케줄을 탄력적, 집약적으로 조정하는 것을 강조하는 것이며, 업무량의 유연성은 시간제근무나 직무공유방식으로 나타날 수 있으며, 업무장소의 유연성은 재택근무와 같은 물리적 장소의 제약을 해소하는 것을 지칭한다(배귀희·양건모, 2011). 현재 공기업과 준정부기관형 공공기관들이 도입하고 있는 유연근무제 가운데 ‘시차출퇴근형 탄력근무제’가 가장 보편적으로 활용되고 있으며, 재량근무와 집약근무, 재택근무 등 유연성 수준이 높은 근무방식을 도입하여 활용하고 있는 기관은 아직 많지 않은 상태이다. 또한, 제도는 도입하였으나, 활용하지 않은 경우도 상당수 존재하고 있는 것으로 파악되고 있어, 기관의 제도 도입 자체로 유연근무제 활성화 여부를 판단할 수는 없다.

〈표 4〉 유연근무제의 세부유형

구 분	근 무 방 식	내 용
업 무 량	시간제근무	주 40시간보다 짧은 시간 근무
업 무 일 정		주 40시간 근무하되, 출퇴근시간·근무시간·근무일 등을 자율 조정
	시차출퇴근	1일 8시간 근무체제 유지하면서, 출퇴근시간 조정 매일 동일한 출근시각을 정하거나, 요일마다 다른 출근시각을 선택 (출근시간대는 07:00~10:00 중에서 선택)
	근무시간선택	주 5일 근무하나, 1일 근무시간을 8시간으로 특정하지 않고, 4~12시간에서 조정하여, 일일근무시간 차별
	집약근무	주 3.5일 내지 4일 근무하여 주당 근무일수를 줄이나, 1일 근무시간을 10~12시간으로 연장
업 무 장 소		회사(사무실소재지)에서 근무하지 않고 정보통신망 등을 이용하여 근무
	재택근무	사무실에 출근하지 않고, 자택에서 근무
	스마트워크	자택 인근 스마트워크센터 등, 별도 사무공간에서 근무하거나, 모바일기기를 이용하여 사무실이 아닌 장소에서 근무
	재량근무	출퇴근의무 없이 프로젝트 수행으로 주 40시간 인정 (고도의 전문적 지식과 기술이 필요해 업무수행 방법이나 시간배분을 담당자의 재량에 맡길 필요가 있는 분야)

2012년 상반기 274⁴⁾개 공공기관의 유연근무 현황을 점검한 자료에 따르면, 159개 (58.0%) 기관이 시차출퇴근을 도입하고 있었으며, 근무시간선택형을 도입하고 있는 기관

은 51개(18.6%), 집약근무형 도입기관은 26개(9.5%), 재량근무형은 12개(4.4%), 재택근무형은 25개(9.1%), 스마트워킹은 23개(8.4%) 기관이 도입하고 있는 것으로 확인되었다. 유연성 수준이 낮은 시차출퇴근형을 도입하고 있는 159개 기관들은 대부분 실제 활용하고 있었으나, 근무시간선택형은 33개, 집약근무형은 10개, 재택근무형은 9개, 스마트워킹은 11개 기관이 실제 활용하고 있었으며, 재량근무를 실제 활용하고 있는 기관은 없는 것으로 조사된 점에 유의하여야 한다. 이는 기존의 조직업무구조와 근무형태를 전면적으로 바꾸는 유연근무제와 같은 혁신의 성패는 제도의 도입 여부에 따라 결정되는 것이 아니라, 리더십이나 조직문화와 같이 새로운 변화를 수용하는 비제도적 요인에 달려 있음을 암시하고 있기 때문이다.

IV. 공공기관 근로자의 유연근무제 활용과 인식수준

전체 공공기관을 유연근무제 도입수준을 고려한다면 아직 초기단계에 머물러 있으나, 산업형, 기금·금융형, 연구진흥형을 포함한 31개 주요공공기관 근로자 8,165명의 활용경험과 인식수준을 조사한 설문결과⁴⁾는 다음과 같이 정리할 수 있다.

1. 유연근무제 활용의사

7개 유연근무방식(시간제근무형, 시차출퇴근형, 근무시간선택형, 집약근무형, 재량근무형, 재택근무형, 스마트워킹형)에 대한 활용의사를 묻는 질문에서 시차출퇴근형(28.2%)에 대한 근로자들의 선호도가 가장 높은 것으로 확인하였다. 집약근무제 활용의사를 밝힌 근로자는 응답자의 26.5%, 근무시간선택형의 경우는 19%인 것으로 조사되었으며, 그 밖의 유연근무방식에 대한 활용의사는 10% 미만 이었다. 활용의사가 가장 많았던 시차출퇴근형, 집약근무형, 근무시간선택형은 모두 업무일정의 유연성(flexibility in scheduling)을 제공하는 근무형태이다. 일반적으로 업무량이나 업무장소의 유연성보다는 업무일정의 유연성에 대한 선호가 더 강하게 나타나고 있다.

4) 전체 288개 공공기관을 대상으로 실시한 유연근무 도입현황 설문조사에 274개 기관이 회신하였음(응답률: 95.14%)

5) 2012년 10월 31개 공공기관 근로자 10,730명을 대상으로 설문조사하여 8,165명이 응답하였음(응답률: 80.3%)

〈표 5〉 유연근무형태별 활용의사

(단위: %)

유형	시간제근무	시차출퇴근	근무시간선택	집약근무	재량근무	재택근무	스마트워크	총계	
전체	9.3	28.2	19.0	26.5	5.3	5.7	5.9	100.0	
성별	남성	8.2	30.2	18.9	26.1	5.3	5.1	6.1	100.0
	여성	11.9	23.7	19.1	27.5	5.1	7.1	5.5	100.0

우리나라에서 시간제근무는 유연한 근무형태라기보다 불안정한 근무형태로 부정적 인식이 강해 활용의사가 낮게 나타났다고 설명할 수 있으나, 업무장소의 유연성(flexibility in place)을 제공하는 근무형태에 대한 선호는 5% 수준으로 상위 선호유형에 비해 매우 낮게 나타나고 있다. 이는 근로자들이 재택근무나 재량근무의 직접적인 활용이나 관찰 경험이 없기 때문에, 새로운 제도를 활용하기에는 불확실성에 따른 우려가 크게 작용한 것으로 보인다. 재택근무나 재량근무와 같이 유연성이 강한 근무형태는 감독자와 근로자 간의 상호신뢰가 전제되어야 하나, 아직은 업무장소의 유연성을 수용할 만한 신뢰 기반이 구축되어 있지 않은 것으로 판단된다. 즉, 유연근무의 세부형태 가운데 유연성이 낮을수록 활용의사가 높게 나타난다는 것은 유연근무에 대한 근로자들의 선호가 낮다고 하기보다는 제도 활용의 불확실성 때문에 보수적으로 접근하는 성향이 강하다고 보는 것이 더 타당할 것으로 판단된다. 동일하게, 업무일정의 유연성을 확대하면서 규칙성을 내포하고 있는 시차출퇴근형과 집약근무형의 활용의사가 근무시간선택형보다 높게 나타나는 것도 보수적인 시각에서 유연근무제 활용하려는 성향을 반영하고 있다고 추측할 수 있다.

성별에 따른 활용의사를 살펴보면 큰 차이는 없으나, 여성근로자의 경우 시차출퇴근형과 집약근무형 가운데 집약근무형에 대한 활용의사가 상대적으로 다소 높게 나타나고 있는 것은 근무형태의 규칙성을 유지하면서 주당 근무일을 줄이는 방식이므로 시차출퇴근형보다 '일과 가정의 양립'에 더 유용할 수 있다는 점이 반영된 것으로 보인다. 특정 유연근무형태 활용의사 이유에 대한 설문에서도 남성근로자의 경우 업무효율성 제고를 위해 유연근무제 활용한다는 의견이 가장 많았으나, 여성근로자는 육아와 가사 때문이라는 응답의 비중이 높았다는 점이 이를 뒷받침해준다⁶⁾.

6) 10세 단위 연령구간별로 비교하면, 30대 근로자의 경우 '집약근무제' 활용의사가 가장 높게 나타났으며, 선택이유도 '육아와 가사의무'에 대한 응답빈도가 가장 높았다.

〈표 6〉 향후 유연근무 활용동기

(단위: %)

유형	육아 양육 의무	학업 지속	취미 여가 활용	출퇴근 체증시간 회피	건강 문제	업무 수행 효율	업무 무격	시간 활용 자율성	총계	
전체	19.8	4.7	17.7	17.2	1.0	23.3	8.6	7.8	100.0	
성별	남성	17.9	4.2	18.4	17.2	1.0	24.8	9.5	7.0	100.0
	여성	23.9	5.7	16.0	17.3	0.9	19.9	6.8	9.5	100.0

여성근로자뿐만 아니라 남성근로자(17.9%)도 육아와 양육 등 가사의무 때문에 유연근무제 활용을 고려하는 경우가 많은 것으로 관찰되고 있다는 점은, 맞벌이 형태의 수입구조가 증가하면서 조직 구성원 전체를 대상으로 일과 가정의 양립에 대한 근무환경이 조성되어야 함을 암시하고 있다.

2. 주요 유연근무형태 활용만족도

앞서 언급한 바와 같이, 정부가 공공기관의 유연근무제 활용 활성화를 권고하기 시작한 지 얼마 지나지 않아 제도 도입이 제한적으로 진행되고 있다. 유연근무제가 실제 활용되지 않고 규정으로만 존재하는 기관도 있고, 특정 형태를 중심으로 편향된 활용 성향이 보이고 있는 것이 특징적이다. 활용성과를 점검하는 작업이 시기상조인 듯한 측면도 있으나, 도입 초기부터 활용경험과 만족도를 정기적으로 모니터링하여 유연근무제의 개선여지를 확인하는 작업이 필요하다. 집약근무, 재량근무, 재택근무 활용 경험자는 규모가 작아 제외하였으나, 시간제 근무, 시차출퇴근, 근무시간선택, 스마트워크의 활용만족도는 다소 차이를 보이고 있다.

시간제근무의 만족도가 가장 낮게 나타나고 있다. 이는 근무의 유연성보다 고용형태에 대한 부정적 인식이 반영되어 있는 것으로 판단되나, 남성보다 여성이, 미혼보다 기혼자들의 만족도가 상대적으로 높게 나타나고 있는 점에 유의하여야 한다. 시간제근무형태에 일-가정 양립의 잠재성이 내재되어 있음을 암시하고 있기 때문이다.

〈표 7〉 유연근무 평균 활용만족도 비교

(단위: 점/7점 척도)

유형		시간근무제	시차출퇴근제	근무시간선택제	스마트워크
전체		5.12	5.53	5.17	5.70
별성	남성	5.05	5.51	5.05	5.62
	여성	5.31	5.58	5.39	6.02
결혼여부	미혼	4.87	5.35	5.13	5.69
	기혼	5.24	5.59	5.50	5.73

공공기관 유연근무자의 활용만족도가 가장 높은 제도는 시차출퇴근 유형이다. 설문조사에서도 나타났듯이 향후 활용의사도 가장 높아, 공공기관에서 보편적 활용이 가장 용이할 것으로 예상할 수 있는 유연근무 형태이다. 출퇴근 피크타임을 피하여 이동할 수 있으며, 특정시간대에 규칙적으로 발생하는 가사의무를 해결할 수 있는 시간을 확보할 수 있는 유연성을 제공하는 동시에, 전통적인 근무방식에 가장 근접해 있어 보수적인 조직문화와 근무환경에서도 활용부담이 적기 때문인 것으로 추측할 수 있다. 시차출퇴근제와 함께 업무일정의 유연성을 제공하고 있는 근무시간선택 형태는 활용만족도가 높지 않다. 반면, 업무장소의 유연성을 제공하는 형태 중에서 활용이 점진적으로 확대되고 스마트워크의 활용만족도는 5.70/7점 수준으로 다른 방식에 비해 높게 나타났다. 한 가지 유의하여야 할 것은 모바일 기기를 이용하여 사무실에 출근하지 않고 근무하는 광의의 원격근무방식을 스마트워크에 포함하고 있다는 점이다. 스마트워크센터(원격근무센터)에서 근무하는 형태 이외에도 안전점검과 시설검사 등 업무특성상 외근이 잦은 경우, 사무실 출퇴근을 강제하지 않고 지급된 모바일 기기를 활용하여 근무하는 방식도 포함하고 있어, 스마트워크센터 활용근로자의 만족도라고 보기에는 한계가 있다.

종합적인 시각에서 개별 유연근무방식의 활용만족도 결과는 두 가지 의미로 해석 가능하다. 첫째, 시간제근무제뿐만 아니라 모든 유형에서 일관적으로 남성보다 여성이, 미혼 근로자보다는 기혼근로자의 만족도가 높게 나타나고 있다. 이는 향후 유연근무 형태가 활성화된다면 기혼·여성근로자의 직업생활에 기여할 수 있는 잠재력을 확인시켜주는 것이다. 둘째로 주목할 만한 것은 시차출퇴근제와 같이 보편적 활용범위가 높거나, 원격근무와 같이 특정 업무영역에서 활성화되어 있는 형태의 활용만족도가 높다는 점이다. 여기

에서는 활성화되었기 때문에 활용만족도가 높은 것인지, 만족도가 높은 형태이기 때문에 활용규모가 늘어나고 활성화되었는지의 선후관계가 밝히는 데는 어려움이 있다. 하지만, 다양한 유연근무방식 하나하나가 제공할 수 있는 혜택과 장점을 생각한다면, 상대적으로 만족도가 낮은 유형은 태생적으로 만족도가 높지 않은 방식이기 때문에 활성화되지 못하였다고 할 수는 없다. 그보다는 활성화를 가로막는 조직문화나 업무환경, 구성원의 제도에 대한 이해와 같은 외부적인 요인들이 활용만족도에도 부정적인 영향을 미치고 있다고 보는 것이 더 타당할 것이다.

3. 유연근무제 활용성중단 이유

일반적인 민간기업과 활용방식과 유사하게, 대부분의 기관에서 유연근무를 하려는 근로자들은 부서장의 인가를 받아 활용하고 있다. 제도의 도입, 설계, 관련규정 등은 인사부서에서 담당하면서, 실질적인 운영은 부서 중심으로 이루어지고 있다. 인사부서는 지원업무를, 사업부서는 집행업무를 담당하는 구조이다. 따라서 제도 도입 이후에는 유연근무제의 실제적인 집행과 활용수준, 그리고 성과는 부서장과 사업부서의 조직문화에 따라 달라진다.

설문에 응답한 근로자 가운데 566명이 유연근무제 활용을 중단하였다고 응답하였다. 그 가운데 31.2%가 더 이상 유연근무제를 활용할 이유가 없어서 중단하였다고 밝혔지만, 27.6%는 상사나 팀원들의 눈치 때문에 중단한 것으로 확인되었다. 유연근무자에 대한 과도한 업무량 집중현상(6.9%), 승진과 인사의 불이익(3.7%), 조직생활 고립 우려(2.7%), 고용안정성에 대한 위협(1.6%) 등 제도 자체나 업무과정과 관련이 없는 조직문화·근무환경적인 원인이 42.5%에 이른다는 점은 많은 활용자들이 비자발적으로 중단하고 있다는 것을 보여준다. 특히, 설문응답자 가운데 유연근무를 중단한 여성근로자의 37.8%가 상사나 팀원의 눈치로 유연근무제를 중단하고 있다는 것도 조직문화가 유연근무제를 수용할 수 있는 수준까지 성숙하지 못한 상태임을 보여주고 있다. 이 외에도 업무수행의 불편과 근무시간 감소에 따른 소득 감소 등의 이유로 유연근무를 중단하였다는 의견이 있다.

〈표 8〉 유연근무 활용중단 이유

(단위: %)

구분	제도 활용 원인 소멸	업무 수행 지연 불편	인사 승진 불이익	업무량 증가 집중	조직 생활 고립 우려	상사 눈치 팀원 불만	소득 감소	고용 불안	기타	총계	
전체	31.2	13.1	3.7	6.9	2.7	27.6	1.0	1.6	12.2	100.0	
성별	남성	32.1	16.5	4.0	6.5	2.8	23.2	1.5	1.5	11.9	100.0
	여성	29.5	5.1	2.6	7.7	2.6	37.8	0.0	1.9	12.8	100.0

V. 맺음말

유연근무제에 대한 대부분의 평가는 유연근무제가 일·가정 균형(work-life balance)을 지향하는, 또는 가정친화(family-friendly)적이라는 특성에 초점을 맞추고 있다. 하지만, 이보다 중요한 유연근무제 도입의 본질적인 의미와 가치가 간과되고 있다. 여성근로자로 하여금 스스로 경력단절을 받아들일 수밖에 없었던 일과 가정의 갈등, 업무와 가사의무 불균형에 대한 책임소재를 근로자로부터 사용자인 기업과 기관에 180도 전환시킨 인력관리 방식이라는 점이다.

과거 사용자인 기업이나 기관이 외면하는 현실에서, 직장 업무수행과 가사의무 이행 사이에 갈등이 발생하면 해결 책임은 대체로 개인근로자에게 미루어져 있었고, 이들에게는 노동시장 이탈 이외에는 달리 대안이 없었다. 즉, 기업이나 기관이 갈등해결이 아닌 회피하는 상황에서 해결 책임이 근로자들에게 전가되었고, 기혼여성근로자들은 노동시장 이탈이라는 개별적 희생을 통해 갈등을 해소할 수밖에 없었던 것이다. 이런 점에서 우선 사용자에게 일·가정의 균형책임을 부과하는 유연근무제 도입 자체는 긍정적으로 평가하여야 한다. 새로운 근무방식의 도입이 유연근무제 활성화의 충분조건이라면, 오랫동안 구성원들이 집단 경험과 반복적인 학습을 통해 형성한 문화의 변화는 필요조건이다. 조직문화는 구성원이 공유하는 가치판단의 기본전제이고 신념이다. 보수적인 조직문화의 변화가 없다면 유연근무제는 단지 신화(myths)로 그칠 것이다.

지금의 유연성 수준이 가장 낮고 전통적 근무방식과 가장 유사한 시차출퇴근제가 가장 많이 활용되고 있다. 조직의 충격과 혼란을 최소화하고, 점진적으로 유연근무에 대한 수

용도(acceptance level)를 높이기 위해 유연성이 낮은 형태부터 단계적으로 도입하여 활용하는 것도 전략일 수 있다. 하지만, 우려되는 것은 다양한 유연근무방식 중에 시차출퇴근제를 활용하겠다는 근로자 비중이 가장 크며, 이외 활용의사 비중이 높게 나타난 방식들도 모두 '업무일정의 유연성'을 제공하는 형태에 한정되어 있다는 점이다. 아직은 유연근무제 활용에 친화적이지 않은 조직문화에서 근로자들이 직·간접적인 경험과 학습을 반복하면서, 필요한 형태의 유연성이 높은 근무방식보다는 시차출퇴근처럼 활용부담이 적은 형태에 대한 활용의사가 재강화(reinforcement)되고 있는 것으로 보이기 때문이다.

다음과 같이 유연근무제의 도입과 활성화를 위한 몇 가지 제안을 할 수 있다.

첫째, 유연근무제의 실효성과 적정성을 따지기보다, 일단 적극적으로 도입하는 노력이 필요하다. 이제는 일과 가정의 양립 책임이 기업과 기관에도 있기 때문이다. 일단 도입을 하여 활용하기 시작하고, 이후 효과와 한계를 따지는 것이 책임을 올바르게 이행하는 접근방식이기 때문이다. 시차출퇴근 활용 저변이 늘어나고 있는 것과, 정책적으로 스마트워크를 도입한 기관에서 스마트워크 활용자가 늘어나고 있다는 사실은 다양한 방식으로 근무할 수 있도록 선택의 폭을 확장해야 할 필요성을 확인시켜 준다.

둘째, 조직 내 신뢰도를 높여야 한다. 경영진에 대한 신뢰, 상사에 대한 신뢰, 동료 간의 신뢰, 하급자에 대한 신뢰가 있어야 한다. 재택근무자, 재량근무자와 같은 다양한 유연근무자들이 업무를 회피하고 관리감독을 피하기 위해 유연근무를 악용한다는 불신이나 유연근무를 하면 인사나 승진에서 불이익을 당할 수 있다는 불신은 장애가 될 뿐이다. 업무특성에 따라 활용 가능한 유연근무 유형을 엄격하게 제한하려는 접근방식도 바람직하다고 보기 어렵다. 성과를 강조하는 업무환경 속에서, 특정 형태의 유연근무를 하면서 과연 담당업무의 성과를 달성할 수 있는지 여부는 누구보다 해당 업무를 수행하는 직원의 판단이 가장 정확할 수 있다. 업무담당자들은 조직이나 본인에게 어떤 근무형태가 적합한지 잘 알고 있다는 것이다.

마지막으로, 적극적인 리더십의 지원이 뒷받침되어야 한다. 리더십은 조직문화의 변화를 주도할 수 있기 때문이다. 조직문화가 유연근무제를 자유롭게 활용할 수 있는 기반을 조성하지 못한다면, 재택근무나 재량근무와 같은 자율적인 근무방식의 도입은 공허한 구호에 그칠 것이다. 성공적으로 활성화하기 위해서는 경영진의 의지와 상급자들의 적극적인 활용이 중요하다. 조직의 역사 속에서 형성된 기존 문화와 관례의 바탕이 되는 기본적인 전제(basic assumptions)와 가치체계(values)를 흔들 수 있는 핵심 동인(動因)이 리더

십이기 때문이다. E. H. Schein은 “문화와 리더십은 동전의 양면과 같은 속성을 가지고 있다(leadership and culture are two sides of the same coin)”고 하였다. 이는 성공적인 혁신사례에서 리더십이 주도적인 역할을 담당하였던 이유이다. 요컨대, 유연근무제 활성화는 도입의 적극성 여부, 조직 신뢰 구축 수준, 적극적인 리더십의 지원 강도에 달려 있다고 하겠다.

공공기관은 사회전반의 고용문화 개선을 주도할 수 있다. 여성임원 30% 의무할당제를 공공기관부터 적용하자는 의견도 이러한 취지로 이해할 수 있다. 동일한 취지에서, 유연근무제도 좀 더 적극적으로 접근하여야 할 것이다. 민간보다 공공기관 여성인력의 경력단절의 위험성이 더 낮은 것이 사실이나, 민간부문의 유연근무제 도입과 확산을 위해서는 공공기관의 경험을 통해 적극적인 활용모델을 제시하여야 한다. 앞서 언급한 것과 같이, 정부 고용정책의 시험대이다. 공공기관의 인력관리와 고용정책이 중요한 까닭이다.

참고문헌

- 김주영, 「여성의 경력단절과 노동시장 재진입」, 『노동리뷰』 36, 2010.
- 민현주, 「여성의 경력단절 기간별 생애사건 효과분석」, 『한국인구학』 34(1), 2011.
- 양인숙·문미경, 『기업의 유연근무제 도입실태 및 활성화 방안』, 한국여성정책연구원, 2011.
- 예지은 외, 『워킹맘의 실태와 기업의 대응방안』, 삼성경제연구소, 2010.
- 원종학, 「일본의 저출산·고령화대책과 시사점」, 『재정포럼』, 한국조세연구원, 2007.
- 정지혜, 「여성인력, 지속성장의 열쇠」, 『LGERI 정책연구』, LG경제연구소, 2011.
- 홍승아 외, 『유연근무제와 가족생활의 변화』, 한국여성정책연구원, 2011.
- Hegewisch, A. “*Flexible Working Policies: A Comparative Review*,” Institute for Women’s Policy Research, 2009
- Moen, P. & Kelly, E. L., “*Flexible Work and Well-Being Study*,” University of Minnesota, 2007
- Recruitment & Employment Confederation, “*REC Flexible Work Commission Report*,” 2011
- Schein, E. G. “*Organizational Culture and Leadership (4th ed)*,” John Wiley & Sons Inc., 2010.

제 2 부

공공기관과 경제정책

4. 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안(곽채기·옥동석)
5. 민영화 정책의 평가와 과제(승정현·손주현)
6. 공기업 부채 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?(박정수)
7. 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단(박진희)
8. 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안(신완선·박연탁)

4. 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안

곽채기(동국대학교 행정학과)·옥동석(인천대학교 무역학과)

공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안

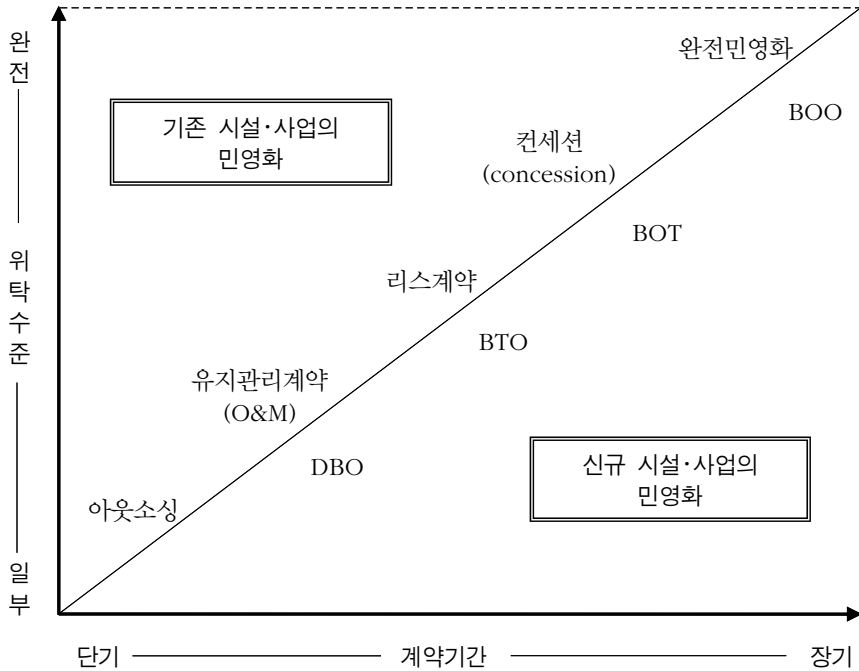
곽채기(동국대학교 행정학과)·옥동석(인천대학교 무역학과)

I. 서론

공공기관의 민영화는 소유이전형 민영화(소유권 민영화)와 경영민간참여형 민영화(기능민영화)의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 경영민간참여형 민영화는 다시 공공기관의 기존 시설이나 사업을 대상으로 한 민영화와 신규 사업을 대상으로 한 민영화로 구분된다. 공공기관의 기존 시설 또는 사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화 방법으로는 아웃소싱, 유지관리계약(O&M계약), 리스계약, 양허계약(concession 방식) 등이 활용되고 있다. 또한 현재 공공기관이 담당하고 있는 사업분야를 대상으로 신규 사업 또는 시설을 확충하기 위하여 민간자본을 유치하거나 제3자에게 위탁하는 형태로 이루어지는 경영민간참여형 민영화를 위한 방법으로는 DBO, BTO, BOT, PFI 등이 활용되고 있다.

현재 우리나라는 소유이전형 민영화에 관해서는 「공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률」에서 부분적으로 법적 기초를 마련하고 있고, 경영민간참여형 민영화 중 신규 시설 및 사업의 민영화를 위한 법적 기초로는 「사회기반시설에 대한 민간투자법」을 제정하여 운영하고 있다. 그러나 공공기관의 기존 시설 또는 사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화에 대한 법적 기초는 불비되어 있는 상황이다. 정부의 기능 및 사무를 대상으로 한 기능민영화에 대해서는 「정부조직법」 제6조 및 이에 근거하여 제정된 ‘행정권한의 위임 및 위탁에 관한 규정’을 통해 법적 기초가 마련되어 있다. 그러나 공공기관의 경우 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 공공기관의 신설 타당성 심사제도와 기능 적정성 점검제도를 규정하고 있으나, 기존 시설·사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화 또는 경쟁원리 도입에 관한 법적 기초는 마련되어 있지 않다.

[그림 1] 경영민간참여형 민영화의 유형 구분



자료: 광채기 외(2008: 160)

시장화테스트(market testing)제도는 바로 공공기관의 기존 시설·사업 영역을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화 또는 경쟁원리의 도입을 통한 공공서비스 공급의 효율화를 도모할 수 있는 제도적 장치이다. 앞으로 우리나라도 소유이전형 민영화를 통해 민영화해야 할 공기업은 많지 않은 반면에 경영민간참여형 민영화에 대한 수요는 지속적으로 발생할 것으로 예상된다. 따라서 공공기관의 기존 시설 또는 사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화를 원만하고 효과적으로 추진하기 위한 법적 기초를 마련할 필요가 있다¹⁾.

이에 본고에서는 공공기관의 기존 시설 또는 사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화를 위한 제도적 장치로서 시장화테스트제도를 도입하는 것이 필요하다는 판단하에 영국과 일본의 시장화테스트제도 도입 및 운영 사례를 분석하고, 이에 기초하여 공공기관을

1) 2012년에 공공기관의 민영화 추진과 관련하여 논란의 대상이 됐던 신설 KTX 민간 개방을 둘러싼 주무부와 공기업 간 논쟁이나 인천공항 급유시설 운영권 민간위탁에 대한 타당성 및 특혜 시비 등도 경영민간참여형 민영화에 대한 법적 기초, 특히 절차적 규정이 명시적으로 마련되어 있지 않아 발생한 측면이 있다.

대상으로 한 시장화테스트제도 설계 방안을 개발하여 제시하고자 한다.

II. 영국의 시장화테스트제도와 운영 성과에 대한 사례 분석

1. 시장화테스트의 의의

가. 시장화테스트의 개념

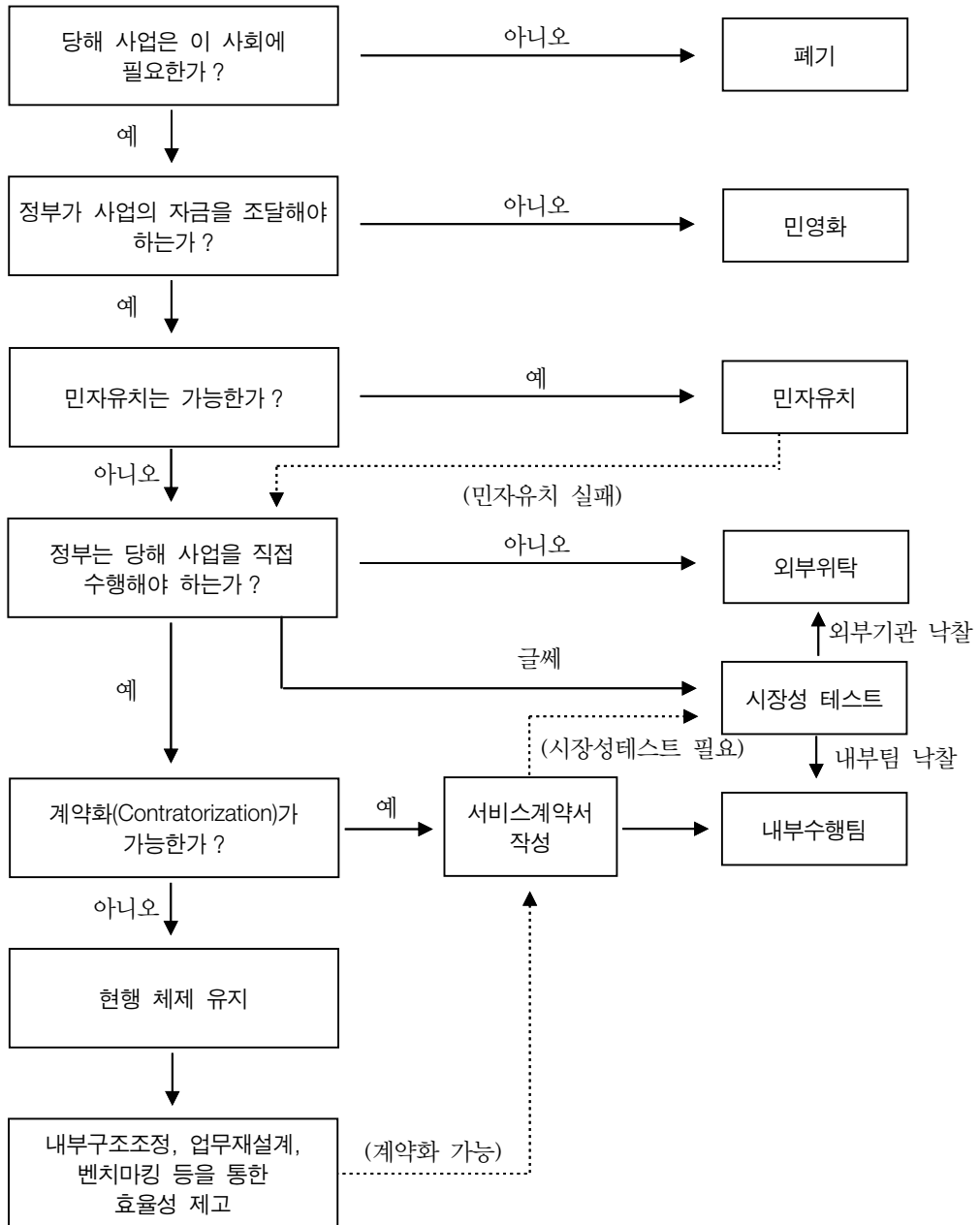
시장화테스트는 공공부문이 시행하고 있는 사업에 대해 현재 그 사업을 수행하는 내부 사업팀과 민간의 외부공급자를 대상으로 경쟁입찰을 시행하는 제도이다. 시장화테스트(market testing)란 영국 정부가 1991년에 『품질을 위한 경쟁(CfQ: Competing for Quality)』이라는 정책백서를 통해 중앙정부에 도입한 정부개혁 프로그램이다.

시장화테스트는 내부사업팀과 외부공급자가 동시에 입찰하도록 함으로써 특정 공공기관의 민영화 또는 특정 사업의 민간위탁을 추진하는 제도로서, 의무성이 내포되어 있다는 점에서 중요한 특징이 있다. 민영화, 민간위탁 과정에서 내부사업팀과 외부공급자가 동시에 입찰하는 제도는 유럽 각국에서 널리 채택되었는데, 영국에서는 내·외부 경쟁입찰을 의무적으로 시행하기 때문에 이를 시장화테스트라고 부르게 되었다.

시장화테스트는 1980년대 영국 지방정부에서 시행한 의무경쟁입찰(CCT: Compulsory Competitive Tendering)을 중앙정부에 적용한 개념으로 볼 수도 있다. 1979년 집권한 보수당 정부는 지방정부에서 일정 규모를 초과하는 도로·건물의 건설·유지관리에 일정 비율을 정하여 외부와 의무적으로 경쟁하도록 하는 법률을 제정하였는데, 이후 이를 확대하였다. 중앙정부에 대한 시장화테스트는 1993년 「시장화테스트에 대한 일반지침(The Government's Guide to Market Testing)」이 발간되면서 본격적으로 추진할 수 있는 기반이 마련되었다.

한편, 정책백서(CfQ)에서는 시장화테스트뿐만 아니라 사업 폐지, 민영화, 전략적 민간위탁 등 각종의 구조조정 수단을 체계적으로 검토하는 ‘사전적 대안분석(prior option)’ 절차를 다음과 같이 단계적으로 제시하고 있다.

[그림 2] 사전적 대안분석의 절차(CfQ 지침)



첫 번째 단계에서는 사업의 전략목표, 중간목표, 산출물, 투입물을 체계적으로 분석하며 사업의 필요성과 폐기 여부를 검토한다.

두 번째 단계에서는 당해 사업에 어떠한 시장실패가 존재하고 또 이를 교정하기 위해 정부개입이 필요한가 여부를 분석하는데, 시장실패 분석(market failure test)이라고 한다.

세 번째 단계에서는 전략적 외부위탁(strategic contracting-out)을 결정하는데, 여기서는 내외부 경쟁입찰 없이 곧바로 외부위탁을 추진하는 경우로서 다음과 같은 세 가지 경우가 존재한다.

- ① 당해 기관이 내부작업팀을 보유하는 것이 오히려 기관의 핵심사업 역량을 저하시키는 경우: 교육훈련기능, 전산기능, 재산관리, 설계 및 사업관리 등이 주로 해당됨
- ② 민간부문이 더 숙련된 전문가와 더 발전된 기술을 사용할 것이 명확한 경우
- ③ 정부부문 내에서 수행되고 있지 않는 완전히 새로운 형태의 사업을 신규로 착수하고자 하는 경우

네 번째 단계는 시장화테스트를 시행하는 것인데, 외부위탁 또는 내부조달(in-house provision)을 판단할 때 ‘돈의 값어치(Value for Money)’가 가장 중요한 기준이 되는 경우이다.

나. 적용대상 범위 및 식별 과정

1991년에 정책백서(CfQ)가 발표될 당시 민간위탁과 시장화테스트가 적용되어야 할 사업분야로 추천된 내용은 다음과 같다.

- ① 전문적인 서비스(professional and specialist services) : 회계, 감사, 자문, 점검 및 검사, 정보기술, 법률, 사서, 교육훈련, 실험 및 연구기능, 설계 및 디자인, 조사 및 통계, 프로젝트 관리
- ② 행정 및 사무작업(executive and clerical operations) : 보조금 및 교부금(grant) 지급, 지원업무, 부담금·요금 징수, 증명서 발급, 대량 우편, 자료 수집, 창구업무, 급여지급, 교부금(grant) 행정업무, 자문서비스
- ③ 사무서비스(office services) : 정보기술 서비스, 프로젝트 관리, 시스템 디자인, 운영·유지, 데이터 프로세싱, 소프트웨어 개발, 기타 사무작업의 제공 및 분배, 타이핑 및 워드프로세서, 기록보관 및 관리, 여행, 회의, 자료수발 및 여행안내

- ④ 자산 및 건설서비스(estate and construction services) : 신규 건설사업의 관리자, 자산관리 및 유지, 장치 유지 및 지원

그런데 전략적 민간위탁, 시장화테스트가 실제 수행되는 과정에서 시장화테스트 또는 외부위탁의 대상사업이 식별되는 과정은 크게 3가지가 있다.

첫째, 고위 간부들이 세출예산심의(public expenditure survey) 과정에서 대상사업을 식별한다.

둘째, 매년 시장화테스트 대상사업의 수와 금액 목표에 따라 시장화테스트의 대상사업을 체계적으로 검토해야 할 책임자가 대상사업을 식별한다.

셋째, 비정기적인 진단, 검사 및 점검(consultancy, inspection and review) 활동에 의해 대상사업이 식별된다.

한편, 시장화테스트 또는 외부위탁의 대상사업을 구분·인식하는 과정은 다음의 세 가지 단계로 구분될 수 있다.

첫째, 공공부문의 경계 설정 : 시장화테스트의 대상사업을 식별하기 위한 첫 번째 단계는 정부부처가 공공기관들을 포함하여 공공부문 내의 기관인지를 판단하는 것이다.

둘째, 시장화테스트 적용 제외 사업의 명시 : 시장화테스트와 외부위탁이 적용되지 않는 사업에 대해서는 그 사유를 명확하게 설명하여 제시하여야 한다. 또한 시장화테스트 또는 외부위탁의 대상사업에서 명확하게 제외되는 사업은 핵심적인 정책개발 사업, 국가안보에 긴요한 사업, 기타 심각한 문제가 제기될 수 있는 사업으로 한정된다.

셋째, 나머지 사업들은 우선사업(priority candidates), 당연사업(natural candidates), 가능사업(possible candidates)의 세 가지 범주로 분류된다²⁾.

- ① 우선사업은 시장화테스트가 우선적으로 시행되어야 할 사업분야를 의미하는데, 여기에는 조직개편으로 분리되는 사업과 신규사업이 해당된다.
- ② 당연사업은 시장화테스트가 가급적 시행되어야 할 사업분야로서, 지원업무, 주변업무(정부부처의 목표에 간접적으로 연결), 전문업무, 자원규모가 큰 사업, 분리된 사업, 일시적인 정부수요 업무, 정부수요의 변동이 심한 업무 등이 해당된다

2) 참고로 외부위탁의 가능성이 높은 5가지 성격을 제시하면 다음과 같다. 즉, 물건비(운영비 또는 자본투자)가 집중적으로 사용되는 사업, 상대적으로 독립되어 있는 사업, 전문가 및 기타 지원 업무, 작업량과 처리량의 변동이 심한 사업, 시장변동이 급속하고 인력을 충원·훈련 및 유지하는 데 많은 비용이 드는 사업 등이다.

- ③ 가능사업은 향후 충분한 준비과정을 거쳐 시장화테스트가 시행되어야 할 사업분야로서, 정부부처 내부업무, 관련 요원의 충원·교육이 어려운 업무, 기관의 성격에 부합하지 않는 업무 등을 들 수 있다.

한편, 특정 사업을 시장화테스트하는 경우에 제약이 되는 요인들, 다시 말해 시장화테스트에 대해 제기될 수 있는 반론들은 다음과 같은데 대상사업 선정 시 이러한 측면들을 충분히 감안하여 판단하여야 할 것이다.

- ① **민간시장의 존재 여부** : 시장화테스트의 기본 전제는 유사업무를 수행하고 있는 민간 기업들이 이미 존재하거나 또는 당해 사업에 참여할 가능성이 있는 민간기업들이 다수 존재해야 한다는 것이다.
- ② **적절한 규모의 선택** : 대상사업의 규모가 너무 큰 경우에는 민간기업이 사업을 감당할 수 있는 여력과 신뢰성이 확보되기 어렵다. 반면에 사업규모가 너무 작은 경우에는 효율성 제고의 효과가 크지 않은데, 시장화테스트 집행비용은 사업규모와 관계없이 거의 일정하게 소요된다.
- ③ **사업 고객의 분산 여부** : 대상사업 고객이 정부기관별 또는 정부기관 내에 상당히 분산되어 있고, 요구하는 사업내용이 매우 다양한 경우에는 사업내용에 대한 규격서를 작성하는 것이 대단히 어렵다.
- ④ **비밀유지의 필요성** : 일반적으로 정부기관들은 공개하기 곤란한 민감한 정보들을 보유하고 있는 경우가 많은데, 비밀의 유지를 위해 시장화테스트의 도입이 회피되는 경우도 있다.
- ⑤ **통제능력과 필요성** : 서비스의 집행기능과 당해 서비스에 대한 통제 및 정책기능이 묶여져 있는 사업에서는, 이를 분리하여 집행기능에 대해서만 시장화테스트가 도입될 수도 있다. 경우에 따라서는 이들을 분리하기가 곤란한 경우도 있다.
- ⑥ **업무처리의 혼란 가능성** : 당해 조직에서 대상업무를 구분·분리함으로써 조직의 효율성을 제고할 수도 있겠지만, 오히려 업무수행이 보다 복잡해져서 규격서를 작성하기가 쉽지 않다. 대상업무의 원가계산 시 관련되는 간접비용의 배분이 대단히 복잡하고 어려운 경우에는 시장화테스트의 적용이 부적합할 것이다.
- ⑦ **공급자에 대한 고객의 신뢰성** : 일반 국민들이 당해 사업을 영위하는 공급자에 대해 충분한 신뢰성을 가질 때에만 업무수행이 원활한 경우가 있을 수 있다.
- ⑧ **독점적 사업자의 가능성** : 외부위탁으로 인하여 정부기관이 특정 공급자에게 업매이는

경우, 즉 공급자가 향후 독점적 지위를 차지하여 오히려 비용을 증가시키는 상황도 감안되어야 한다. 사업자의 독점적 지위는 규모의 경제로 나타나기도 하지만, 장기적으로 당해 사업에 대한 매력력이 하락하는 경우도 있다. 또한 공공부문 전체에 걸쳐 동일한 사업에 대한 시장화테스트가 동시에 수행될 수 있는데 이는 시행과정에서 경쟁을 오히려 약화시킬 것이다.

- ⑨ **향후의 조직 재설계 가능성** : 당해 기관이 가까운 장래에 조직 재설계를 해야 할 경우 시장화테스트가 오히려 돈의 값어치 제고에 방해가 될 수도 있다.
- ⑩ **조직체계의 변화에 따른 효율성** : 특정 기관 내에서 시행되는 시장화테스트 대상사업이 많아지면 많아질수록, 당해 기관은 수직적 피라미드 조직에서 수평적 사업관리 조직으로 변모하게 될 것이다. 따라서 조직의 변화를 감안하여 대상사업이 선정되어야 한다.

2. 시장화테스트의 시행절차

가. 시행절차의 개요

시장화테스트의 시행절차는 일반적으로 대상사업의 인식, 서비스 규정, 기준원가 평가, 시장조사, 규격서 및 계약서 문안정비, 입찰공고, 적격심사, 입찰서 요구, 입찰평가, 계약 체결, 계약점검, 재실시 등으로 구성되어 있다.

이러한 단계적인 시장화테스트 시행절차가 진행되는 과정에서 각 관련 정부기관의 역할과 책임분담체계는 다음과 같이 구축되어 있다.

첫째, 내각실(Cabinet Office)은 정부부처 전반의 시장화테스트 정책을 감독하고, 개별 부처 등과 시장화테스트에 대한 전략적 목표를 합의하는 총괄적인 책임을 부담한다.

둘째, 개별 정부부처 내에서는 시장화테스트에 대한 역할과 책임을 부담하는 주체들을 확정해야 한다. 즉, 시장화테스트 기획실(Market Testing Unit), 사업추진위원회(Steering Group), 사업관리관(Project Manager), 시장화테스트 작업반(Market Testing Team), 내부입찰 책임관(In-house Bid Manager)과 내부입찰팀(In-house Bid Team) 등이 다음과 같은 역할을 수행한다.

〈표 1〉 시장화테스트 시행절차

시행절차 단계		내 용
예비단계	대상사업의 인식	• 대상사업의 범위와 성격을 규정하고 필요에 따라 재분류
	서비스의 규정	• 대상사업에서 요구할 서비스의 내용과 요구수준을 규정
준비단계	기준원가 평가	• 현행 대상사업의 총원가를 평가
	시장조사	• 대상사업의 경쟁입찰에 참여할 기업 등을 조사
	규격서 및 계약서 문안정비	• 산출물과 서비스에 대한 규격서를 작성하고, 체결할 계약서의 개략적 문안 정비
경쟁단계	입찰공고	• 시장화테스트의 대상사업을 공고하고 입찰의향자 모집
	적격심사	• 입찰의향자에 대한 설문조사 등을 통해 적격자 심사
	입찰서 요구	• 적격입찰자에 대한 입찰서 제출 요구
	입찰평가	• 내부입찰서와 외부입찰서의 상호 비교평가
계약 및 관리단계	계약체결	• 내부입찰팀과는 서비스계약서, 외부입찰자와는 계약서 체결
	계약점검	• 성과 및 운영비 등에 대한 점검
	재실시	• 계약해지 또는 만료와 함께 시장화테스트 재실시

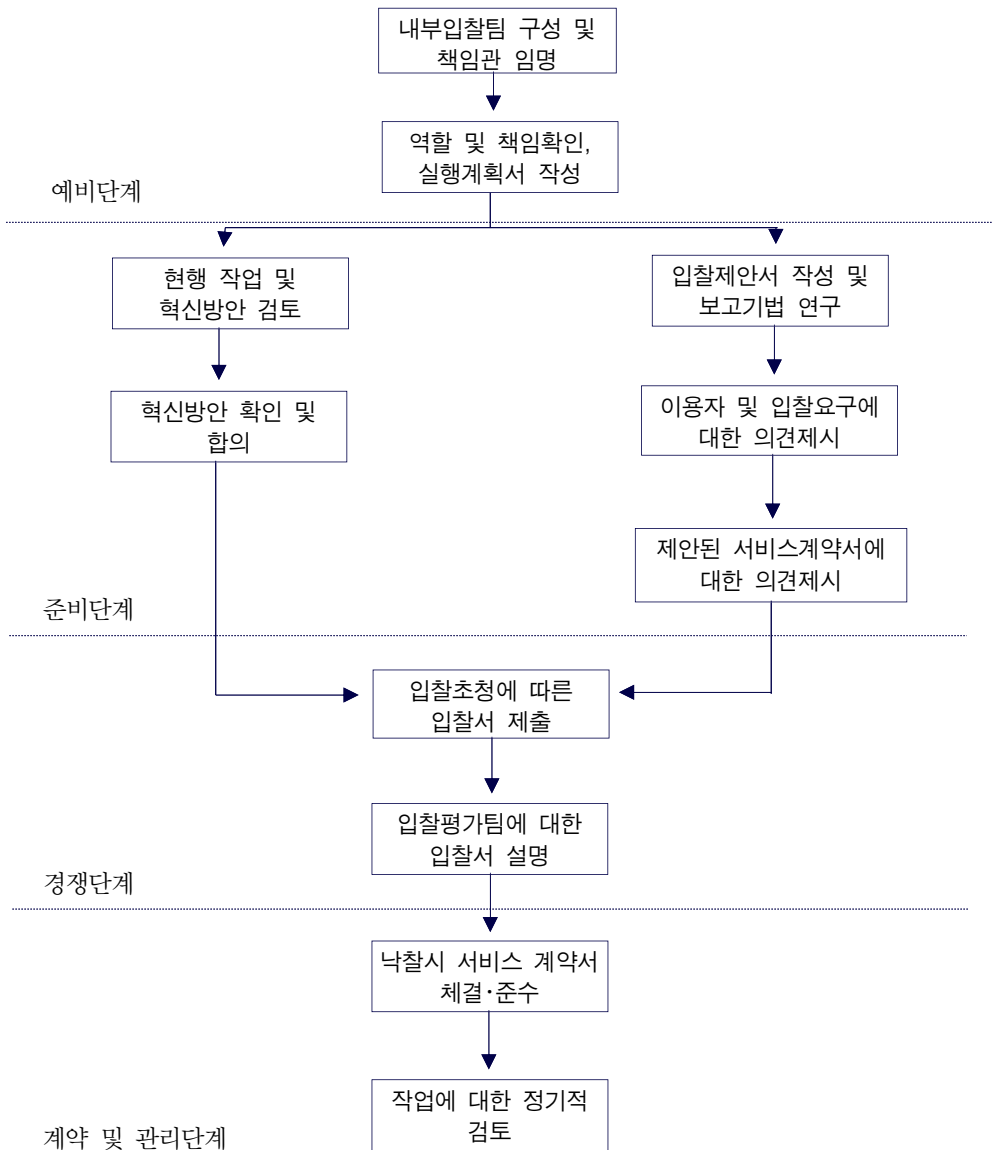
- ① 시장화테스트 기획실(Market Testing Unit)은 정부부처 내에서 시장화테스트 사업 전반에 대한 책임을 분담한다. 즉, 시장화테스트 전반에 대해 점검하며, 대상사업을 인식하고 관련 정보를 고위 간부와 장관에게 보고한다. 또한 노동조합과 상의하고 관련 요원들에 충분한 정보를 제공하고 상의하는 일을 책임진다. 기획실 요원은 사업추진위원회(Steering Group)의 멤버로 참여하여 사업관리관을 지원하고 전문지식을 제공하며, 규격서와 입찰서류를 정밀조사하며, 계약서의 점검·검토 체제 정비를 확인한다.
- ② 사업추진위원회(Steering Group)는 시장화테스트가 시행되는 개별 사업에 대해 중요한 의사결정을 내리며 사업관리관의 업무를 감독하는 역할을 수행한다. 당해 사업의 최고책임자가 위원장 역할을 수행하며, 그 외 시장화테스트 기획실장, 사업관리관, 당해 사업의 고객 또는 이용자 대표자, 외부전문가 등이 위원으로 참여하여 주요 정책을 결정한다. 또한 사업관리관의 업무를 감독하는 일은 시장화테스트의 실행계획서 내용을 검토하고 독려하며, 또 관련 비용의 집행을 점검하는 것이다. 아울러 사업추진위원회는 일정준수 점검, 절차비용 점검, 조달치침 준수 점검, 돈의

값어치 제고, 입찰평가팀 위촉, 내부입찰 포함 여부, 낙찰자 선정 등 주요 사항을 고위 간부들에게 제안한다.

- ③ 사업관리관(Project Manager)은 시장화테스트의 실무책임자로서 작업반(Market Testing Team)의 팀장이 된다. 사업관리관의 역할과 기능은 다음과 같다.
- 실행계획서 및 향후 일정을 확정하여 사업추진위원회의 승인을 받는다.
 - 시장화테스트의 대상사업 경계를 확정한다.
 - 이용자 요구사항, 규격서와 입찰서류, 입찰가능자 목록과 입찰평가기준, 입찰평가보고서 및 낙찰자 추천, 계약서 등의 내용을 사업추진위원회에 보고하고 승인을 받는다.
 - 시장화테스트 절차를 관리하고 관련 전문가를 위촉한다.
 - 시장화테스트 기획실 및 사업추진위원회에 진행상황을 정기적으로 보고한다.
 - 사업 관련 비용을 통제한다.
 - 계약자와의 협상한다.
 - 계약서 체결을 위한 예산 및 계약내용의 승인을 획득한다.
 - 계약서를 체결한다.
 - 계약점검절차를 확립한다.
 - 노동조합, 관련 이해당사자 등에 대해 필요사항을 상의한다.
- ④ 시장화테스트 작업반(Market Testing Team)에는 부처의 내부 요원뿐만 아니라 전문지식을 조연하고 독립적이고 객관적 견해를 표명할 외부 전문가들이 참여한다. 작업단에서는 대상사업의 정확한 경계, 사업실행계획서 작성, 계약전략 수립, 규격서의 작성, 이용자 조사 수행, 공급자 시장조사, 입찰절차에 대한 지원(입찰서류, 입찰평가 및 낙찰후 협상, 비용편익분석 등), 법적 자문, 원가계산 및 입찰평가를 위한 회계사, 인력재배치 등을 조연한다. 또한 향후 시장화테스트가 완료되었을 때에 작업팀의 요원이 계약관리관(CCO: Contract Control Officer)의 역할을 수행한다.
- ⑤ 내부입찰팀(In-house Bid Team)은 현재 사업을 수행하는 요원들로 구성된 내부팀으로서, 내부입찰 책임관(In-house Bid Manager)은 현행의 팀장이 되거나 또는 신규로 임명될 수도 있다. 내부입찰 책임관은 가능한 빨리 선임됨으로써 경쟁입찰에 대응할 수 있는 충분한 기회를 보장해 주어야 한다. 또한 내부입찰팀은 민간부문의 경쟁자와 동일한 조건에서 경쟁해야 하므로, 이들이 사업관리관과 사업추진위원회와 접촉하는 것은 정부와 민간 사업자가 접촉하는 방법과 동일하여야 한다. 아울러

내부입찰 책임관은 규격서에 명시된 기능과 서비스에 대한 경쟁입찰에 대응하여 내부입찰서를 작성할 책임을 진다.

[그림 3] 내부입찰팀의 단계별 작업내용



자료: Department of Environment(1993)

나. 예비 및 준비단계

1) 시장조사

시장조사는 시장화테스트 대상 사업을 수행 가능한 사업자들을 탐색하고 이들로부터 사업을 가장 적절히 수행할 수 있는 사업자를 선정하기 위한 정책을 판단하는 과정이다. 대상 사업을 수행 가능한 잠재적 사업자들을 충분히 파악하여 그 선택의 범위가 넓을수록 경쟁의 가능성이 높아지고 또 돈의 값어치(VFM)를 제고할 수 있는 기회가 많아진다. 잠재적 사업자들에게 대해 정보를 획득하는 방법은 전문가들과의 면담, 정부조달기관, 관련 공급자, 박람회, 유사한 사업자, 사업자 조합 및 협회 등을 활용하는 것이다. 시장조사 과정에서는 동일 또는 유사한 사업에서의 기존 계약 존재 여부, 구입가격의 대략적 추정치, 특허의 존재 여부, 집중조달과 분산조달 여부를 판단해야 한다.

2) 사업규격서 작성

경쟁입찰을 위해서는 대상사업의 계약화(contractization) 그리고 규격서(specification)가 작성되어야 하는데, 이는 구입자가 구매하고 공급자가 그 대가를 수령하는 서비스의 내용을 규정하는 것이다. 규격서는 산출물과 요구되는 성과를 규정하는데, 수행될 업무의 범위와 유형, 산출물의 수량과 품질, 충족되어야 할 기준, 업무점검의 방법, 공급자와 사업자 사이의 책임 및 위험분담 등을 포함한다.

규격서 작성에서 준수해야 할 원칙으로는 완벽성(completeness), 명확성(clarity), 측정가능성(measurability), 목적성(objectives), 상호관계(interfaces), 투입자원의 명시(specify resource input) 등을 들 수 있다.

첫째, **완벽성** : 주된 과업뿐만 아니라 요구되는 부차적인 서비스도 완벽하게 기술해야 한다.

둘째, **명확성** : 용어는 명확하고도 단순해야 하며, 기술적 용어가 사용되는 경우에는 용어의 정의에서 명확하게 설명하여 공급자의 역할이 명확하고 적합하게 이해될 수 있어야 한다.

셋째, **측정 가능성** : 산출물은 가능한 계량적 척도로 측정 가능해야 하지만 주관적 평가를 완전히 배제하기는 어렵기 때문에 산출물의 측정 및 보고방법 그리고 공급 주체와 비용부담 주체를 기술해야 한다.

넷째, **목적성** : 사업자는 서비스의 목적을 파악하여 당해 서비스가 정부 및 공공기관의 정책 및 목표에 어떻게 연관되는지를 파악할 수 있도록 해야 한다.

다섯째, **상호관계** : 정부 및 공공기관과 사업자 상호간의 책임과 요구되는 행동 그리고 여타 정부 및 공공기관과의 상호관계를 규정해야 한다.

여섯째, **투입자원의 명시** : 규격서에는 서비스 제공에 투입되는 인력의 기준(또는 자격), 인력의 교체 계획, 인증된 장비의 이용, 장비의 호환성, 자재의 대체 등이 규정될 필요가 있다.

한편, 산출물과 서비스의 규격은 크게 기능(function), 성과(performance), 기술(technical)이라는 세 가지 측면에서 기술될 수 있는데, 그 외의 사항들은 모두 이들의 변형에 불과하다고 할 수 있다.

첫째, **기능** : 산출물과 서비스에 의해 수행되어야 할 기능 또는 의무를 서술적으로 정의하는 것이다.

둘째, **성과** : 개별 기능에 대해 요구되는 성과수준을 정의하는 것으로서, 가급적 계량적 단위로 표현한다.

셋째, **기술** : 개별 기능에 대하여 요구되는 기술적 조건과 물리적 특성 등을 정의하는 것이다.

경우에 따라서는 재료, 시스템, 처리 및 개발 등과 관련된 규격을 제시하기도 하는데 이들은 기능, 성과, 기술적 세부사항들을 설명하는 것으로 볼 수 있다.

규격서에는 기술보다 기능 및 성과의 내용이 주로 서술되어야 하는데, 혁신적 제안을 장려하고 기존의 편견을 제거할 수 있으며 또 지나치게 세밀한 점점을 벗어나 결과에 초점을 맞출 수 있다. 규격서를 작성할 때 기타 유의해야 할 사항들을 열거하면 대략 다음과 같다.

첫째, 규격서는 원칙적으로 산출물과 서비스를 이용하는 사람이 작성하는 것이 바람직하며, 또 조달업무를 주관하는 조달관(Procurement Staff)과 지속적으로 협의가 이루어져야 한다.

둘째, 규격서 작성에서 기존의 내부작업팀이 참여할 수는 있지만, 그 목적은 성과 및 결과 지향적인 규격서 작성에 한정되어야 하며 내부작업팀이 부당한 이득을 얻지 못하도록 유의하여야 한다.

셋째, 규격서는 기존의 내부작업팀이 수용하기 어려운 내용을 잠재적 공급자들에게 미리 제시할 수도 있는데, 이때는 공급자에게 부과되어야 할 제약조건들을 충분히 서술할 수 있어야 한다.

넷째, 규격서는 기존의 시설, 장치 또는 자재의 사용을 의무적으로 요구하지 않아야 하는데, 다만 서비스의 성과와 분명하게 연관되는 경우에는 예외로 간주할 수 있다. 즉, 공급자들이 원한다면 기존 시설 및 장치를 사용할 수 있도록 허가하지만, 이에 대해서는 적절한 가격이 부과되어야 한다. 경우에 따라 공급자가 본부조직의 지원서비스를 이용하도록 요구할 수 있는데, 본부조직이 지원서비스를 보유하는 것이 전략적으로 타당하거나, 비용절감의 효과가 명백한 경우로 한정된다.

3) 원가계산

시장화테스트 과정에서는 크게 3가지 개념의 원가 또는 비용이 구분될 수 있다.

첫째, **현행 원가** : 당해 사업을 현재 수행하는 데 소요되는 일체의 비용(발생주의 개념의 원가)으로서, 시장화테스트에 따른 비용 절감액을 평가하기 위해 추정되며 또 차후 입찰 과정에서 일종의 예정가격으로 간주될 수 있다.

둘째, **내부입찰팀의 입찰원가** : 내부입찰팀이 제시하는 입찰가격(현금으로서의 대가지급)에 공공부문이 추가로 부담해야 하는 원가를 합한 금액으로서, 내부입찰팀이 선정될 때 공공부문이 부담해야 하는 원가이다. 내부입찰팀이 선정될 때 공공부문이 부담하는 총원가는 현금지급분 이외에 기존 인력의 해고·전보 등에 소요되는 비용, 내부입찰팀이 사용하지 않는 물적 자산의 처리 및 기회비용, 당해 사업과 연관되어 정부부처(또는 본부조직) 내부에서 수행되어야 할 업무의 비용 등을 모두 포함한다.

셋째, **외부입찰자의 입찰원가** : 외부입찰자가 선정될 때 공공부문이 부담해야 하는 일체의 원가로서 정의되는데, 내부입찰팀의 입찰원가와 마찬가지로 방법으로 평가되어야 한다.

이러한 세 가지 유형의 원가 중에서 현행 원가를 계산할 때 유의할 사항은, 공정한 비교를 위하여 공공부문이 추가로 부담하는 비용인데, 이들은 다른 정부부처로부터의 서비스, 자본비용, 암묵적 보험료 등으로서 원가계산에 반영되어야 한다. 우선 현행의 내부작업팀이 작업 수행과정에서 공공부문 내의 여타 기관으로부터 무상 또는 저가로 제공받는 서비스가 있다면 이에 대한 적정 가격이 원가계산에 반영되어야 한다. 또한 자본비용은

공공부문이 당해 내부작업팀의 작업을 위해 제공한 순자산의 기회비용으로 민간부문 주주의 요구수익률에 상응한다. 그리고 암묵적 보험료가 포함되는 이유는 공공기관 등이 사고와 피해를 입었을 때 보험에 가입하지 않았음에도 불구하고 그 사고와 피해에 대해 예산상의 지원을 받기 때문이다.

내부입찰서는 규격서에 기술된 서비스들을 제공하는 비용으로 규정되어야 하는데, 많은 경우 이들 서비스는 내부작업팀이 현재 제공하는 것과 동일하지 않을 수 있기 때문이다. 규격서의 내용을 충족하기 위해 내부작업팀은 추가적인 서비스를 제공할 필요가 있을 수 있고, 또는 현재의 작업팀이 제공하는 서비스의 일부가 시장화테스트 이후에 다른 공공기관에 의해 제공될 수도 있을 것이다.

정부부처 등은 내부입찰팀의 내부입찰 관련 비용(예컨대 내부입찰서 작성을 위한 자문 비용)을 부담해야 하는데, 이는 내부입찰의 원가에서 제외된다. 이들 내부입찰 관련 비용은 낙찰자가 내부입찰팀이 되건 외부공급자가 되건 관계없이 당해 부처가 부담할 수밖에 없는 비용이다.

내부입찰팀은 공공부문 내부의 조직이기 때문에, 정부는 내부입찰팀에게 일부 서비스(예컨대 봉급계산, 자료실 서비스 등)를 공공부문에서 조달하도록 강요할 수 있는데 이는 내부입찰 원가에 포함되어야 한다. 이들 서비스의 가격이 과도하게 책정되면 공정한 경쟁을 저해할 수 있기 때문에, 내부입찰자들이 여타의 대안으로부터 더 값싸게 조달할 수 있다는 사실을 입증하면 이를 감안하여 가격이 결정되어야 한다.

한편, 외부입찰자가 제시하는 비용도 공공부문이 부담하는 자원의 총기회비용의 관점에서 평가되어야 한다.

[그림 4] 시장화테스트의 각종 원가

현행 원가	내부입찰 원가	외부입찰 원가
운영비 등	원가절감액 현금대가 지급 (운영비 등)	원가절감액 현금대가 지급 (운영비 등)
인적 자원	원가절감액 인력의 처리비용	원가절감액 인력의 처리비용
	계속 고용하기로 한 인적 자원 (현금대가 지급)	계속 고용하기로 한 인적 자원 (현금대가 지급)
물적 자원	원가절감액 실현불가능한 원가절감액	원가절감액 실현불가능한 원가절감액
	계속 사용하기로 한 물적 자산 (현금대가 공제)	계속 사용하기로 한 물적 자산 (현금대가 공제)
내부입찰팀에 사용이 강요되는 공공부문 서비스	원가절감액 (대안 공급자 제시)	계속 사용하기로 한 물적 자산 (현금대가 공제)
	내부입찰팀에 강요되는 공공부문 서비스의 원가 (현금대가 공제)	외부입찰자 사용 공공부문 서비스 (현금대가 공제)
정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스	정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스 (현금대가 공제)	정책적 이유로 사용이 강요되는 공공부문 서비스 (현금대가 공제)
당해 사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문서비스	당해 사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문서비스	당해 사업과 연관되어 제공되어야 할 공공부문서비스

시장화테스트 대상사업의 원가를 현행 원가, 내부입찰 원가, 외부입찰 원가로 구분한 후 이들의 상호관계를 도식화하여 제시하면 [그림 4]와 같다. 이 그림에서 검은 색으로 표시된 칸들은 입찰평가에서 감안되어야 할 항목들인데, 이들 중 짙게 표시된 칸들은 현금대가의 지급금액을 결정한다.

시장화테스트 대상사업의 현행 원가를 내부 및 외부의 입찰원가와 비교하기 위해 구분하면 [그림 4]에서 보는 바와 같이 크게 다섯 가지로 구분할 수 있다.

첫째, 당해 사업과 연관되어 정부부처(또는 본부조직) 및 공공부문 내에서 제공되어야 할 서비스, 또한 정책적인 이유로 사업수행팀(내, 외부 관계없이)이 반드시 사용하여야 할 공공부문의 내부 서비스는 내부입찰 및 외부입찰의 공통원가가 될 것이다. 정책적인 이유로 사업수행팀이 사용하여야 할 공공부문 서비스는 적정 가격이 평가되어 징수되어야 할 것이다.

둘째, 현행 원가 항목 중에서 내부입찰팀에게만 사용이 강요되는 공공부문의 서비스도 내부입찰의 원가를 구성한다. 다만 외부입찰자가 이를 자발적으로 사용하고자 하는 경우에는 이에 대한 적정 대가가 감안되어야 한다. 내부입찰팀에게 강요되는 서비스에 적정한 가격이 부과되지 않는다면 공정한 경쟁을 저해할 수 있을 것인데, 이에 대해서는 본부조직에서 적절히 판단할 수밖에 없다.

셋째, 입찰자에게 사용이 강요되지 않는 물적 자원은 적절한 시장가격으로 평가되어야 할 것이다. 사용되지 않는 물적 자원 중에는 공공부문 내의 여타 사용처를 발견하지 못하는 경우(예컨대, 정부가 외부에 임대료를 지급하고 있는 건물 및 토지가 더 이상 사용되지 않는 경우), 이는 공공부문에서 실현불가능한 원가절감으로 간주된다. 정부는 공공부문 내의 여타 사용처를 부단히 모색하여 실현 불가능한 원가절감이 극소화될 수 있도록 노력해야 한다.

넷째, 인적 자원도 그 고용이 입찰자에게 강요되지는 않을 것인데, 해고·전보 등과 같은 인력처리 비용은 공공부문이 부담해야 하는 비용으로 입찰원가에 감안되어야 할 것이다.

다섯째, 현행 원가 중에서 운영비 등에 대한 비용은 입찰가격의 구성항목으로 현금지급될 것이다. 그림에서 운영비 등으로 표시된 입찰원가에는 추가고용 인력 및 자산에 대한 비용, 외부조달 서비스 등의 대가가 모두 감안되어 있다. [그림 4]에 표시된 입찰원가 중에서 빗금으로 처리되지 않은 부분은 모두 원가절감액을 반영하고 있는데, 본부조직

등이 지급해야 할 현금대가는 빚금친 면적의 합으로 계산될 것이다.

4) 사업 이전과 인력문제

내부입찰팀이 선정되는 경우 요원들은 여전히 공무원(또는 공공요원) 신분을 유지하기 때문에, 진급, 파견, 임금인상, 근무조건, 해고 등의 제반 고용조건이 원칙적으로 공무원(공공요원)과 동일하게 유지된다. 다만, 내부입찰팀은 원가절감을 이유로 근무시간의 변경, 직급조정, 정리해고(redundancy) 등의 조치를 취할 수 있다.

그러나 내부입찰팀이 탈락하고 외부공급자와 계약이 체결되는 경우, TUPE(The Transfer of Undertakings (Protection of Employment) Regulations 1981) 규정이 적용되어, 당해 내부 팀의 모든 구성원은 민간부문으로 이전되어(민간인 전환) 고용이 보호되고 연금을 제외하고는 기존의 근무조건이 그대로 유지된다. 이전되는 공무원들이 계속하여 공무원으로서의 연금자격을 유지할 수는 없지만, 그들에게 이미 발생한 연금권은 완벽하게 보호된다. 결국 민간부문으로 이전된 내부팀의 요원들은 당해 사업에서 계속 근무하거나, 당해 기업의 여타 부문으로 재배치되거나, 보상금을 받고 정리해고되거나, 또는 일정 기간(12~18개월 이후) 경과 후 무능·태만 등을 이유로 해고될 수 있다.

그런데 TUPE 규정은 모든 형태의 사업 이전에 반드시 적용되는 것은 아니며, 사업의 동일성이 유지되느냐의 기준에 의거 개별 사안에 따라 법적 자문을 받아야 하는데 많은 법적 논란이 있었다. TUPE 규정의 적용 여부 그리고 사업이 연속적으로 이전될 때의 적용여부 등에 대해서는 법률적으로 많은 논란이 있었는데, 이 때문에 영국에서도 시장화테스트에 대한 비판이 많이 제기되었다. 경우에 따라서는 당해 부처가 인력을 이전시키는 대신 요원들을 정부 및 공공부문 내에서 재배치하거나 파견 등의 방법을 취할 수도 있을 것이다. 만약 당해 부처와 요원의 양해가 있다면 여기에는 법적 제한이 없다. TUPE 규정이 적용될 것인지의 여부는 대상사업의 세부내용에 따라 다르기 때문에 이를 관련 요원과 노동조합에 명확하게 해야 한다.

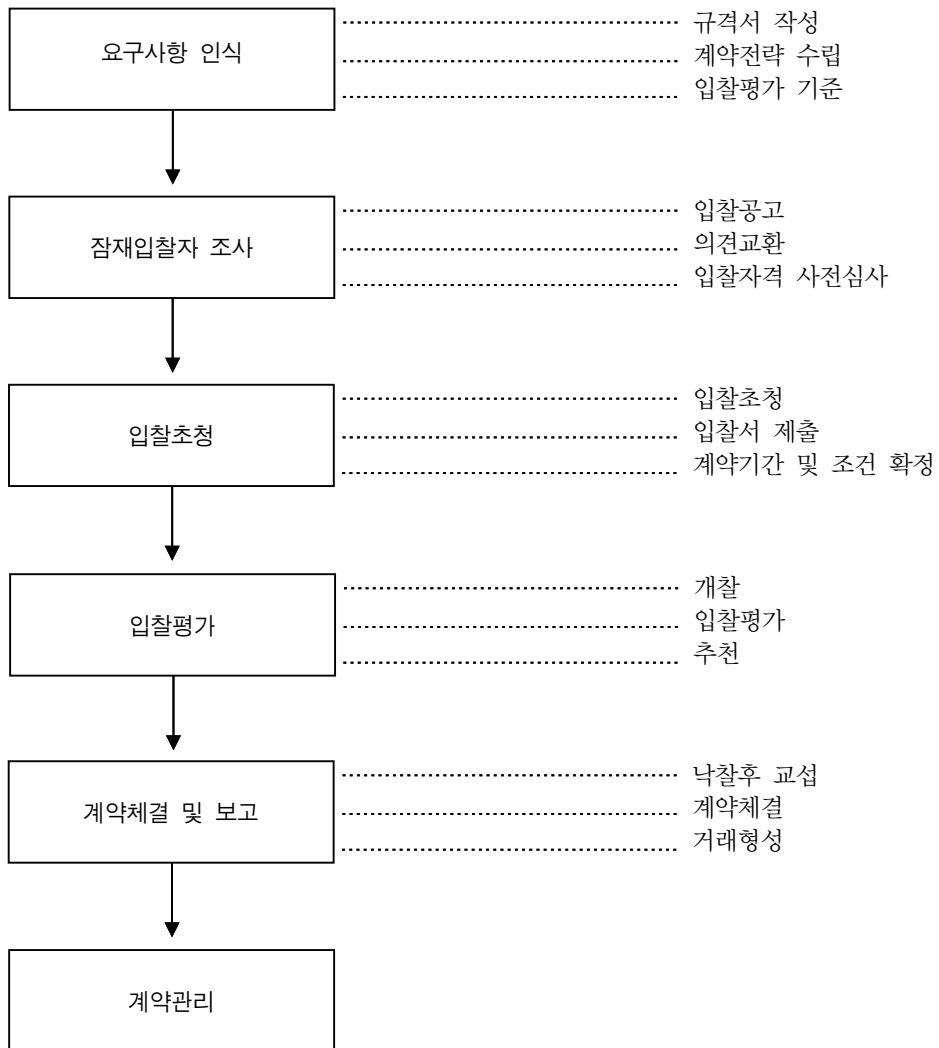
한편, 내부입찰팀의 전부 또는 일부 요원들은 민간부문의 유능한 경영자 또는 근로자들을 스카웃하여 민간기업을 설립한 후 별도 입찰에 응할 수도 있는데, 이를 MEBO(Management Employee Buyouts)라고 한다.

다. 경쟁 및 계약단계

1) 입찰절차의 개요

경쟁입찰의 절차는 영국의 경우 [그림 5]와 같이 요구사항 인식, 잠재입찰자 조사, 입찰 초청, 입찰평가, 계약체결 및 보고, 계약관리의 총 6단계로 구성된다.

[그림 5] 경쟁입찰의 전 과정



자료: HM Treasury(1993)

이러한 경쟁입찰 절차를 진행하는 과정에서 유의해야 할 사항은 다음과 같다.

우선 경쟁입찰의 목표는 돈의 값어치를 극대화하는 가장 적합한 공급자를 선정하는 것인데, 이는 기술적·영업적으로 유능하고, 재무상태가 건전하며, 계약조건을 가장 열성적으로 또 효율적으로 준수할 수 있는 자를 의미한다.

둘째, 시장화테스트 작업을 담당하는 사업관리관은 정부부처 내의 조달관, 법무담당관 및 외부 전문가의 도움을 받아 입찰계획서(proposals)를 작성한다. 입찰계획서에는 계약 및 입찰전략, 잠재입찰자의 목록과 대상, 개략적 입찰서류(규격서 포함), 입찰평가의 절차(개략적 평가기준, 입찰평가팀 구성, 입찰평가팀의 권한 및 운영방법 등 포함) 등이 포함된다. 또한 입찰전략을 수립할 때에는 노동조합과 협의하여야 하며, 또한 동시에 동일 유형의 서비스가 경쟁입찰되지 않도록 정부부처가 입찰대상 사업들을 충분히 조정하여야 한다.

셋째, 정부부처 등은 시장화테스트 추진과정에서 입찰과정의 공정성을 침해하는 일, 즉 공적인 일과 사적인 일 사이의 이해충돌(conflict of interest)이 발생하지 않도록 필요한 조치를 취해야 한다. 서비스를 규정하고 입찰업무를 처리해야 하는 담당자들이 입찰자로부터 스카웃 제의를 받는 경우, 설령 이들이 여기에 응할 의사가 없다고 하더라도 이를 공표하여야 한다. 또한 내부입찰팀의 구성원도 민간의 외부입찰자와 어떤 형태의 관계를 가질 수 있는데, 예컨대 주식소유, 중역 또는 스카웃 제안 등이 있는 경우 이를 모두 공개적으로 선언하여야 한다. 아울러 입찰평가 이후에 공개적으로 선언되지 않은 이해충돌이 밝혀진 경우, 정부부처는 이것이 입찰결과에 중대한 영향을 주었는지를 판단한 후 징계를 포함하여 적절한 조치를 취하여야 한다.

넷째, 이해충돌의 가능성은 기관에 대해서도 나타나는데, 예컨대 시장화테스트와 관련 되는 자문과 조언을 제공하는 기관이 당해 사업의 입찰초청에 응하는 등 입찰에 연관되는 경우가 있어서는 곤란할 것이다. 즉, 동일 기업이 동일한 부처에 유사한 서비스를 제공할 때 나타날 수 있는 이해충돌과 신의성실의 문제에도 유의할 필요가 있다. 또한 특정 사업에 선정된 공급자는 차후의 다른 경쟁입찰에서 배제될 것으로 예상되는 경우에는 그 범위를 미리 밝혀야 하는데, 예컨대 재무관리시스템을 수탁하면 향후 내부감사 업무에서 배제되어야 할 것이다.

다섯째, 시장화테스트의 대상사업은 충분히 광고되어 시장의 가능성을 충분히 활용하여야 한다. 광고는 대상업무의 유형과 내용을 충분히 설명하고, 입찰의향자들이 특정 일

자까지 적격성을 입증하는 서류를 첨부하여 지원할 것을 요구한다.

여섯째, 시장화테스트 작업반은 입찰의향자들이 제출한 자료 및 추가 수집된 정보를 활용하여 적격심사(pre-qualification)를 수행하여 입찰대상자를 압축한다. 적격심사를 거쳐 입찰초청을 받는 입찰대상자들의 수는 대상업무의 시장 성격에 좌우되지만 대개 3~8개의 최종 입찰자 목록을 작성한다.

일곱째, 적격심사를 거쳐 선정된 최종 입찰자에게는 입찰초청서가 발급되는데, 작업반은 이들과 입찰서 작성 및 제출, 입찰평가 등에 관련되어 사전 회의를 가진다.

여덟째, 최종 입찰자들은 입찰초청서에 따라 모든 서류를 제출하는데 이들은 모두 봉합입찰(sealed bid) 방식으로 제출되며 입찰개봉시간까지 보안을 유지하여야 한다.

아홉째, 정부부처 등은 입찰절차에 대하여 노동조합과 협의하고 관련 정보를 제공해야 한다. 특히 입찰전략을 설명하여 의견을 제출할 기회를 제공해야 한다. 또한 시장화테스트의 과정에서는 여타 공공기관으로부터 입찰서가 제출될 수도 있는데, 이에 대한 허용여부를 판단할 필요가 있다. 아울러 내부입찰은 여타의 입찰과 동일한 규격서와 동일한 기간 내에 작성되어야 하며, 또 동일한 기준과 동일한 시점에서 평가되어야 할 것이다.

2) 내부입찰서 작성

정부부처 등은 내부입찰팀과 입찰서 작성과 관련하여 어떤 형태의 도움을 제공할 것인지를 사전에 합의해야 하는데, 여기에는 내·외부의 전문가 및 경영 컨설턴트 활용이 포함된다. 외부입찰서와 마찬가지로 내부입찰서도 각종의 원가절감 방안들을 포함할 것인데, 특히 인력의 근무조건 등에 변화가 있다면 입찰서에서는 관련 요원 및 노동조합과 충분히 협의하였다는 사실과 협의결과를 명시하여야 한다.

내부입찰서가 제안한 근무조건을 정부부처 등이 수용하기 곤란한 경우도 있을 수 있는데, 시장화테스트 작업반은 수용 가능한 근무조건을 미리 제시할 필요가 있을 것이다. 제안된 근무조건이 당해 부처의 재량권 사항이라면 추가 승인 없이 수용될 수 있지만 그렇지 않다면 관련 부처와 충분한 협의를 거쳐야 할 것이다.

내부입찰서에 포함된 원가절감 방안이 당해 작업팀의 원가를 절감하는 것이기는 하지만 공공부문 전체의 기회비용을 감소시키지 못하는 경우가 있을 수도 있는데, 이들은 실현 불가능한 원가절감 방안이 된다. 예컨대 장기임대계약으로 현재 사용 중인 시설물을 내부입찰팀이 더 이상 사용하지 않겠다고 할 수 있는데, 정부부처가 이 시설물을 대체할

다른 방안을 찾을 수 없다면 실질적인 원가절감은 실현될 수 없다.

입찰과정에서 내부입찰팀에 추가하여 또는 이의 대안으로서 MEBO(Management Employee Buyouts)가 있는데, 이는 이해충돌 문제를 야기시킬 수 있기 때문에 각별한 주의가 요망된다. MEBO를 검토하고 있는 요원들은 가능한 빨리 이 사실을 공표하여야 한다. 또한 MEBO팀과 내부입찰팀이 동시에 입찰에 참여한다면, 정부부처는 이들 두 입찰 팀 사이가 적절하고도 합리적으로 구분될 수 있도록 조치하여야 한다.

경우에 따라서는 공공부문 내의 다른 기관, 즉 다른 정부부처의 내부팀, 산하 공공기관 또는 당해 부처의 다른 팀으로부터 입찰이 제안될 수도 있다. 다른 공공기관으로부터의 추가 입찰은 당해 사업을 이미 운영하고 있는 공공기관에 한정하여 인정되어야 한다. 또한 당해 사업을 시행하고 있다 하더라도 입찰에 참여하기 위해 신규 투자 또는 계획능력의 증가를 필요로 한다면 입찰참여가 허용되지 않아야 한다.

3) 입찰평가

우선 입찰평가팀은 입찰서가 제출되기 이전에 구성되어야 하는데 특히 내부입찰팀과 연관되는 사람은 당연히 배제되어야 할 것이다. 입찰평가팀은 규격서에 관해 기술적이고 전문적인 경험과 지식을 갖춘 사람이 포함되어야 하는데, 그 구성원은 대략 다음과 같다. 즉, 내부입찰팀 상위조직의 장, 규격서 작성에 관여한 고객부서, 회계 및 재무, 보건 및 안전, 법률서비스, 인사·관리 서비스, 평등고용 담당자, 정보기술, 구매 및 조달담당관들로 구성된다.

다음으로 입찰평가에서 준수해야 할 중요한 사항들로는, 서비스 및 이용자의 요구사항에 대한 명확한 이해, 기술 및 품질기준에 대한 명확한 확인, 체계적이고 철저한 평가, 공정한 태도, 결정사항에 대한 논리적 정당성 부여, 주요 결정사항을 감사에 대비하여 기록하는 것 등이다. 입찰평가는 가능한 체계적이고 객관적이어야 하며 매 의사결정이 명확하고도 논리적으로 감사될 수 있는 자료의 형태로 제시되어야 한다. 일부 평가항목은 불가피하게 주관적이지만, 여기에서도 기준 명시 및 공통의 평가양식 등을 통해 적절한 체계화가 이루어져야 한다.

입찰평가의 목표는 '돈의 장기 값어치를 극대화(best long-term value for money)'하는 제안서를 선택하는 것인데, 이를 위한 입찰평가의 대략적 기준은 다음과 같다.

첫째, **능력평가(capability assessment)**: 입찰자가 당해 서비스를 제공할 수 있는 능력(인

력, 지원시스템 및 경험 포함)을 가지고 있는가?

둘째, 기술평가(technical assessment) : 입찰자가 규격서에 명시된 자세한 요구사항을 충족시킬 수 있는가?

셋째, 품질평가(quality assessment) : 입찰자가 적절한 품질기준의 서비스를 제공할 수 있는가?

넷째, 재무평가(financial assessment) : 입찰가격에 영향을 주는 재무적 사항을 종합적으로 평가한다.

한편, 개별 입찰에 대한 총원가를 비교함에 있어 향후 원가와 작업량에 대해 다양한 가정이 전제될 필요가 있다. 이 경우에는 가정의 변화에 따른 결과를 검토하기 위한 민감도 분석이 수행되어야 할 것이다.

이밖에 입찰평가의 과정을 객관적으로 입증하기 위한 근거 기록을 남기는 것은 해명 책임성(accountability)을 위해 또 감독자, 계약서·서비스계약서의 재계약·갱신 책임자 등에게 정보를 제공하기 위해서도 중요하다.

4) 계약의 검토사항

우선 계약금액의 지불방법은 다양하지만, 크게 정액가격(firm price, lump-sum amount), 고정가격(fixed price), 원가보상(cost reimbursement)의 세 가지로 대별할 수 있다.

첫째, 정액가격은 계약 초기에 일정하게 정해진 금액을 고정시켜 지불하는 방법으로서 물가상승이 반영되지 않는다.

둘째, 고정가격 지불방법은 작업에 투입되는 자원의 유형을 구분하여 이들의 고정가격을 사전 추정된 후 실제 투입되는 자원의 양에 적용하여 지불금액을 산정하는 방법이다. 물가상승을 반영하는 방법과 반영하지 않는 방법으로 대별될 수 있다. 또한 물가상승을 반영하는 경우에도 물가상승률 전체를 그대로 인정하지 않고 일정한 공식에 따라 부분적으로 인정하고 있다.

셋째, 원가보상은 실제 발생한 비용을 근거로 지불금액을 산정하는 방법이다. 실제 비용에 일정 비율의 이윤을 더하는 방법(cost plus), 실제 비용에 일정 금액의 이윤을 더하는 방법(cost + fixed fee), 목표비용(target cost)을 설정하여 실제비용과의 차액을 공급자와 발주자가 사전에 정해진 방식에 따라 분담하는 방법 등이 있다.

이러한 세 가지 계약금액의 지불방법 중에서 정부부처의 위험부담은 원가보상 계약에서 가장 높고 고정가격, 정액가격으로 갈수록 줄어든다. 정부부처가 조달하는 사업의 내용이 단순하고, 규격서의 내용이 정확할수록 정액가격과 고정가격 지불방법을 택할 수 있을 것이다.

다음으로 계약서 또는 서비스계약서의 계약기간을 판단할 때에는 장기와 단기의 장점을 체계적으로 검토하여 균형을 추구해야 한다. 즉, 단기인 경우에는 경쟁압력이 높아지지만, 장기인 경우에는 안정성, 연속성 및 비용절감이 제고될 수 있을 것이다. 또한 재계약, 계약갱신 등과 관련된 비용도 감안되어야 할 것이다.

한편, 계약서류에는 요구되는 작업 및 서비스의 규격서, 진도와 성과측정의 기준, 계약자가 제안한 작업방법, 품질계획서, 작업 및 서비스의 요구기준과 측정 방법, 쌍방의 책임과 의무를 규정하는 계약서 등이 포함된다. 계약서나 서비스계약서를 작성할 때 정부부처는 갱신·재검토 단계에서의 경쟁수준을 검토해야 한다. 계약전략을 수립하는 동안 계약서 또는 서비스계약서의 전 기간 동안 경쟁압력을 유지할 필요성을 감안·검토하여야 한다. 정부부처는 서비스에 중요한 결격사유가 발생하는 경우 이를 대비할 수 있는 방안을 수립하여야 한다. 계약서와 서비스계약서에는 이 같은 가능성이 감안되어야 하며 적절한 조항이 포함되어 있어야 한다. 특히 당해 사업이 충분한 예고 없이 다른 공급자에게 양도될 수 있다는 조항이 포함될 필요가 있다.

이밖에 외부공급자는 섬세하게 관리되고 감독될 필요가 있다. 일반적으로 계약관리관(CCO)이 임명되면 그는 공급자와 모든 문제를 처리하는 창구이다. 외부공급자 또한 서비스를 제공하는 책임자를 지명하여야 한다. 또한 내부입찰팀이 낙찰되는 경우 정부부처 등은 당해 팀이 입찰에 포함된 비용항목들과 그 외 비용들을 모두 기록할 수 있는 회계시스템이 구비되어 있는지 확인할 필요가 있다. 그래서 서비스공급의 실제 비용이 계산될 수 있어야 한다. 내부입찰팀은 요구되는 작업 이외의 다른 일을 수행하지 못한다는 제약이 따를 것이다.

3. 시장화테스트의 성과와 반성

가. 시장화테스트의 성과

1995년 영국에서는 CfQ 프로그램의 성과를 평가하고 개선점을 모색하기 위하여, 공공

부문뿐만 아니라 민간부문의 전문가들을 포함한 평가팀에서 평가보고서를 발간하였다.

〈표 2〉 사전적 대안분석의 실적 및 결과(1992~1995년)

(단위: 원, 건)

사업 규모	결 과 폐지	시장화테스트		전략적 외부위탁	민영화	임의 조달	검토 취소	합계
		민간위탁	내부팀					
2억 이하	7	62	28	32	-	-	7	136
2억 ~ 5억	8	34	32	22	-	1	11	108
5억 ~ 10억	9	38	66	20	-	1	25	159
10억 ~ 15억	5	13	54	10	-	2	19	102
15억 ~ 20억	7	13	40	11	1	1	10	83
20억 ~ 40억	6	28	67	26	-	4	22	153
40억 ~ 60억	1	16	28	9	-	1	11	65
60억 이상	3	37	30	23	3	10	23	129
합계 (금액)	46 (780억)	241 (22,240억)	345 (10,400억)	153 (4,180억)	4 (2,000억)	19 (5,120억)	127 (8,000억)	935 (52,740억)

주: 임의조달(untied)은 고객(정부부처 등)이 대상 기관이나 사업부서로부터 서비스를 고정적으로 획득할 필요가 없게 되었음을 의미하고, 검토취소는 사전적 대안분석이 중간에 취소된 경우를 의미함.

자료: Cabinet Office(1996: 93)

1992년~1995년 기간 동안 CfQ 프로그램에 따라 수행된 사전적 대안분석의 대상사업 건수는 총 935건(금액 기준 5조 2,740억원)으로 분석결과는 〈표 2〉와 같다. 사전적 대안분석의 결과는 사업 폐지 46건(5%), 시장화테스트 586건(62.7%), 전략적 외부위탁 153건(16.4%), 민영화 4건(0.4%) 등인데, 특히 시장화테스트의 약 59%는 내부사업팀에 낙찰되었다. 금액기준으로는 사업 폐지 1.4%, 시장화테스트 42.2%, 전략적 외부위탁 8%, 민영화 3.8%, 기타 24.9%이다. 사전적 대안분석을 통해 검토 대상사업에 경쟁이 실질적으로 도입된 비중, 즉 총 935건 중 검토 취소 127건을 제외한 나머지의 비율은 86.4%로서 이들은 모두 경쟁에 개방되었음을 의미한다.

CfQ 프로그램이 제공하였던 원가절감 효과는 〈표 3〉과 같이 요약될 수 있는데, 전반적으로 대략 25% 내외의 원가절감 효과가 있었던 것으로 나타난다. 영국에서는 1980년

대부터 민간위탁을 위한 내·외부 동시입찰이 시행되었는데, 1991년 CfQ 도입 이후에 그 대상금액이 폭발적으로(약 23배) 증가하였다. 원가절감액은 대상사업의 기존 원가총액에서 경쟁도입 이후의 원가총액을 공제한 값으로 계산된다. 공공부문의 내부 구조조정하에서도 26~27%의 원가절감 효과가 나타났는데, 민간위탁과 시장화테스트라는 경쟁프로그램 없이 이와 같은 효과가 나타날 수 있는지에 대해서는 의문이다.

〈표 3〉 시장화테스트의 원가절감 실적

(단위: 억원, %)

연 도	대상사업 금액 (A)	절감액 (B)	절감비율 (B/A)
1986 ~ 1987	792	188	23.7
1987 ~ 1988	646	162	25.1
1988 ~ 1989	940	260	27.6
1989 ~ 1990	580	148	25.5
1990 ~ 1991	868	250	28.8
1991 ~ 1992	886	258	29.3
1992 ~ 1993	21,446	4,356	20.3
1993 ~ 1994	14,328	3,852	26.9
1994 ~ 1995	16,226	N.A	N.A

주: 1994~1995년의 대상사업 금액은 수상이 의회에 제출한 보고서, The Citizen's Charter - Five Years On에서 제시된 1992년 4월~1995년 3월 사이의 시장화테스트 총금액을 참조하여 추정하였음.
자료: Cabinet Office(1996: 94)

〈표 3〉에서 계산된 원가절감 총액은 민간위탁, 시장화테스트를 시행하는 데 소요되는 절차비용(process cost)을 감안하지 않았는데, 순절감액은 총절감액에서 절차비용을 공제하여 얻어질 수 있을 것이다. 절차비용의 크기는 대상사업의 규모에 따라 각각 다른데, 그 값은 〈표 4〉와 같으며 사업규모가 작을수록 절차비용의 비중은 대단히 높다.

이처럼 CfQ 프로그램이 원가절감에는 분명한 효과가 있는 것으로 밝혀졌지만, 서비스의 품질향상에 대한 효과는 분명하지 않다. 서비스 품질향상에 대한 설문조사에 의하면, '개선되었음'이 34%, '전과 동일'이 32%, '악화되었음'이 29%, '모르겠음'이 5%로 각각 조사되었다. 또한 CfQ 프로그램이 기관의 경영능력 향상에는 많은 기여가 있었던 것으로

면담조사 결과 밝혀졌다. 즉, 기관의 최고 관리자는 기관의 핵심적 업무에 전념하게 되었고, 자율성이 제고될 수 있었으며, 기관의 전략적 목표에 따라 신속성 있는 경영이 보다 가능해졌다고 밝혀졌다.

〈표 4〉 사업규모별 절차비용(총비용을 연간비용 상응액으로 조정)

(단위: 원, 만원, %)

사업 규모	절감액	절차비용 금액	사업규모에 대한 비율
2억 이하		1,180	32
2억 ~ 5억		3,060	11
5억 ~ 10억		9,160	12
10억 ~ 15억		9,640	8
15억 ~ 20억		10,980	6
20억 ~ 40억		17,420	7
40억 ~ 60억		24,300	5
60억 이상		27,492	4

자료: Cabinet Office(1996: 11)

한편, CfQ 프로그램은 내부사업팀 요원들에 상당한 고용 변화를 초래하였는데, 1992년 4월~1995년 3월 사이에 전체 공무원의 약 13%인 총 69,283명의 요원들이 CfQ 프로그램의 영향을 받았다.

〈표 5〉 내부 요원들의 고용변화

(단위: 명, %)

구 분	요원들의 수	비 중
기존 부서내의 고용유지	34,518	49.8
공무원 총원 감소	34,765	50.2
정부부문내 흡수	14,579	21.0
공무원신분 상실	20,186	29.1
(민간기업 이전)	(11,924)	(17.2)
(자연감소)	(2,773)	(4.0)
(조기퇴직/자발적 정리해고)	(2,572)	(3.7)
(의무적 정리해고)	(2,917)	(4.2)
합 계	69,283	100.0

이밖에 CfQ 프로그램으로 민간기업들은 새로운 사업영역을 확보하게 되었는데, 이들은 공공부문과 직접 경쟁 대결하는 시장화테스트보다 전략적 외부위탁에 더 많은 관심을 보였다.

나. 노동당 정부의 정책변화: 경쟁에서 민관협력으로

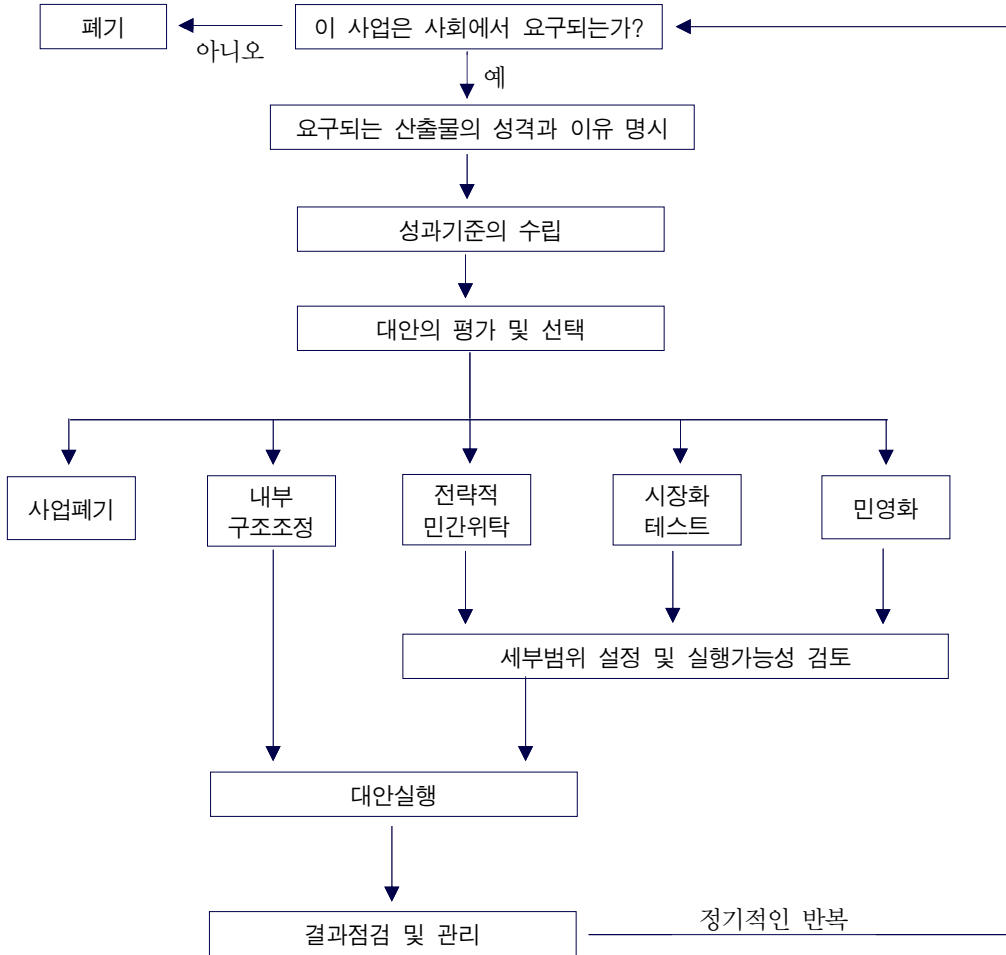
시장화테스트와 의무경쟁입찰의 전반적인 성과는 영국에서 긍정적으로 평가되고 있었으나, 1997년 노동당 정부가 출범하면서 이들 제도에 대한 중앙정부의 의무적 입장이 상당히 둔화되었다. 노동당은 이미 정강정책으로 시장화테스트와 의무경쟁입찰을 폐지하겠다고 공언하여 왔는데, 1997년 4월 1일 노동당 정부가 집권함에 따라 그 공언이 실현되었다. 노동당의 집권 직후 100일 동안에 해야 할 중요 과제로서 시장화테스트와 의무경쟁입찰의 단계적 폐지를 제시하였는데, 시장화테스트와 의무경쟁입찰제도는 1999년까지 실시되고 2000년부터 폐지되었다³⁾.

노동당이 시장화테스트와 의무경쟁입찰에 부정적인 입장을 견지한 이유는 노동당의 정치적 기반이 노동조합에 있으며 또한 정부기능 축소보다 정부기능 확대를 정치적 이념으로 채택하고 있었기 때문이다. 노동당 정부가 출범하기 이전의 보수당 정부는 이들 제도가 성공적으로 집행되고 있다고 판단하여 지속적인 범위 확대를 모색하였다.

1998년 영국의 노동당 정부는 기존의 CfQ 정책백서를 대체하는 정책백서로서 『서비스 품질 제고(BQS, Better Quality Services)』를 발간하였다. 경쟁을 위한 시장화테스트를 강조하던 CfQ 지침과 달리, 노동당 정부는 BQS에서 ‘돈의 값어치’를 달성하는 다양한 대안을 강조하였다. 즉, 공공서비스 제공에서 ‘돈의 값어치’를 극대화하는 대안의 선택과정은 CfQ와 달리 사업 폐지, 내부 구조조정, 전략적 외부위탁, 시장화테스트, 민영화를 병렬적으로 검토하였다(그림 6 참조).

3) 노동당 정부는 1997년 6월 의무경쟁입찰제도를 폐지하고, 대신에 Best Value 제도를 도입하였다. Best Value 프로그램하에서는 의무경쟁입찰 대신에 선택적 입찰제도를 채택하고 있다. 2004년 4월부터 잉글랜드 및 웨일즈의 모든 지방자치단체는 중앙정부에서 제시하는 Best Value 성과지표(Best Value Performance Indicators)를 활용하여 공공서비스 개선에 나서고 있다.

[그림 6] ‘서비스 품질제고(BQS)’의 대안선택 과정



자료: The Stationary Office(1998: 12~18)

노동당 정부의 BQS가 보수당 정부의 CfQ와 다른 특징은 다음과 같다.

첫째, **교리적(敎理的) 접근에서 실용적 접근으로** : 시장화테스트와 민간위탁에 대한 의무성을 완화하였는데, 과거에는 경쟁만이 유일한 대안으로 강조되었지만 꼭 필요한 경우에만 경쟁이 사용될 것을 권고한다.

둘째, **경쟁에서 민관협력으로** : 민간부문과의 경쟁보다 민관협력(PPP)을 통한 공공서비스 제공이 강조된다.

셋째, **인적자본의 중요성 강조** : 대안의 선택 과정에서는 인적자본을 최대한 개발하는 가치가 존중되어, 피용인들의 동기 부여 및 장기적 관점에서의 기술 및 경영혁신이 중시되어야 한다.

넷째, **집행비용의 중요성 강조** : 모든 조건이 동등하다면 집행 및 절차비용이 가장 낮은 대안이 선택되어야 하는데, 만약 집행비용이 원가절감을 초과한다면 벤치마킹을 통한 구조조정이 보다 적절할 것이다.

다섯째, **고용보호 및 의사소통의 중요성 강조** : 피용인들과 외부 참여자들에 대한 불확실성이 오래 지속되어 문제가 악화되는 일이 없도록 단호해야 한다.

한편, 시장화테스트를 통해 단기에 실현되었던 원가절감 등의 편익이 장기에도 그대로 지속될 수 있을 것인가에 대한 의문이 제기되었는데, 이러한 의문은 다음과 같은 이유로서 설명될 수 있다.

첫째, 시장화테스트의 시행과정에서 내부입찰팀에 포함되는 공무원들이 신분상의 불안정을 느끼며 설령 낙찰되는 경우에도 안정적인 근무태도를 보이지 못하고 있다.

둘째, 시장화테스트의 과정에서는 내부입찰팀의 구성, 내부입찰서 작성, 내부입찰 관련 각종 문제의 협의·해결에 과도한 행정적 비용이 소요된다.

셋째, 시장화테스트의 시행·적용과정에서 새로운 문제(예컨대 요원들의 신분, 공정한 경쟁 여부 등)들이 추가 제기됨으로써 법률적·행정적 처리가 점차 어려워지고 있다.

넷째, 내부입찰팀의 낙찰률이 평균 66%에 달하는 등 민간부문과의 공정한 경쟁에 회의가 제기됨으로써, 경쟁에 참여하는 민간기업의 수가 점차 줄어들고 있다.

Ⅲ. 일본의 시장화테스트제도 입법 사례 및 운용방법⁴⁾

1. 시장화테스트법의 제정과 일본의 시장화테스트제도

일본에서는 2006년 5월에 「경쟁도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」, 일명 시장화테스트법을 제정하여 그동안 정부가 독점적으로 제공해 왔던 공공서비스를 대상으로 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰을 실시하여 공공부문에 경쟁을 도입하는 시장화테스트

4) 이 부분 내용은 콕채기(2009: 260-276)에 의거하여 작성하였다.

제도를 도입하였다.

현재 일본에는 시장화테스트와 관련하여 두 가지 방법이 존재하고 있다. 그 하나는 「경쟁의 도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」에 의거하여 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰이 실시되는 시장화테스트이고, 다른 하나는 법에 근거가 없는 자율적 시장화테스트(自主市場化テスト)이다. 자율적 시장화테스트는 지방자치단체가 조례나 규칙 등에 의해 독자적으로 관민경쟁방법을 제도화하여 실시하는 시장화테스트이다(市場化テスト推進協議會, 2007: 59-60). 여기서는 법률에 의거하여 실시되는 시장화테스트제도를 소개하고 있다.

일본에서는 2004년 3월 내각부에서 「규제개혁·민간개방추진 3개년계획」을 통하여 시장화테스트제도의 도입에 관한 조사와 연구를 실시하기로 처음 결정하였다. 그 이후 규제개혁·민간개방추진회의를 중심으로 검토를 추진하였고, 2005년에 3개 분야 8개 사업에 대한 모델사업을 실시하는 등의 과정을 거쳐 2006년 5월에 「경쟁의 도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」을 제정하게 되었다(出井信夫, 2007: 60).

시장화테스트는 그동안 관(官)이 독점해 왔던 공공서비스에 대하여 관(정부기관)과 민(민간사업자)이 대등한 입장에서 입찰에 참가하여 가격과 질 양 측면에서 가장 우수한 자가 그 공공서비스의 공급을 담당하는 제도이다. 따라서 시장화테스트의 본래 목적은 그동안 독점시장으로 존재해 왔던 행정서비스에 적절한 경쟁원리를 도입하여 행정서비스의 질과 효율성을 향상시키는 것이다. 즉, 시장화테스트제도는 “관과 민 사이에 경쟁을 도입하는 것”이 핵심원리이며, 공공서비스의 공급을 민간사업자에게 넘기는 사업의 민간이양을 목적으로 실시되는 것은 아니다. 이처럼 시장화테스트의 주요 목적은 경쟁 환경을 지속적으로 조성함으로써 공공서비스의 질 향상과 비용 삭감을 도모하는 것을 목표로 하고 있기 때문에 대상 사업의 담당자가 공적주체인지 민간사업자인지를 묻지 않고 가장 적합한 자에게 서비스 제공 역할을 부여하게 된다. 만일 시장화테스트를 실시한 결과 민간사업자가 낙찰받은 경우에도 사업이 독점화되어 경쟁이 없어지는 것은 아니며 그 이후에도 경쟁이 지속되는 시스템이다. 또한 시장화테스트제도하에서는 공적주체도 끊임없이 효율화 노력을 도모해야만 계속해서 공공서비스의 담당자가 될 수 있다(市場化テスト推進協議會, 2007: 54).

시장화테스트는 경쟁 도입을 통한 행정개혁이 목적이지만 공공사업의 민간 개방만을 목적으로 하는 것은 아니다. 따라서 시장화테스트의 제도 설계 및 운용에 있어서는 무엇보다

다도 공공서비스의 수혜자인 국민의 이익을 우선적으로 중요시하고, 이를 위한 수단으로서 적절한 경쟁원리의 도입을 도모하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다. 즉, 시장화테스트는 첫째, 사업의 효율성과 창조성을 향상시켜 국민들이 요구하는 다양한 공공서비스의 제공을 실현하고, 둘째, 공공기관 인적자원의 적정배분, 퇴직자 등 인적자원의 유효한 활용을 통하여 행정조직의 체질을 전환하여 진정한 행·재정개혁을 실현하며, 셋째, 시장경제의 확대를 통해 경제사회를 더욱 활성화시키는 것에 그 의의가 있다. 이러한 시장화테스트의 의의를 실현하기 위해서는 투명하고 중립적이며 공평한 경쟁조건하에서 공공서비스의 제공에 대한 국민경쟁입찰을 실시하여 가격과 서비스의 질 양 측면에서 가장 우수한 주체가 낙찰을 받아 당해 서비스를 제공하는 제도가 구축되어야 한다.

시장화테스트제도의 기능 및 역할은 경쟁원리가 본래적으로 가지고 있는 기능(내재적 기능)과 제도운용 과정에서 다른 요소와의 결합을 통해 발휘되는 기능(외재적 기능)으로 구분해 볼 수 있다. 내재적 기능으로는 경영개선기능, 방만경영견제기능, 민간개방촉진기능, 규제개혁촉진기능 등이 발휘된다. 그리고 외재적 기능과 역할로는 정보공개, 주민참여, 국민협동 등을 제시할 수 있다(市場化テスト推進協議會, 2007: 55-56).

2. 공공서비스 개혁을 위한 시장화테스트 제도화 내용

「경쟁도입에 의한 공공서비스의 개혁에 관한 법률」, 일명 시장화테스트법은 국가의 행정기관 등 또는 지방자치단체가 자체적으로 제공하고 있는 공공서비스를 대상으로 “민간이 담당할 수 있는 것은 민간에게 맡긴다”는 관점에서 이를 재검토하여 민간사업자의 창의와 아이디어가 반영될 수 있는 일체의 업무를 선정하여 국민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰을 실시하여 공공서비스 질의 향상 및 경비 삭감을 도모하는 행정개혁을 추진하기 위해 제정되었다. 법률의 주요 내용은 시장화테스트법의 기본이념, 공공서비스개혁기본방침의 결정, 국민경쟁입찰 및 민간경쟁입찰의 절차, 낙찰받은 민간사업자가 공공서비스를 제공하기 위해 필요한 조치, 국민경쟁입찰등감독위원회의 설치 등으로 구성되어 있다.

가. 경쟁도입을 통한 공공서비스 개혁의 기본이념과 정부의 책무

시장화테스트법(제3조)에서는 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 기본이념을 국가

의 행정기관 등 또는 지방자치단체가 그 사무 또는 사업의 전체 안에서 직접 수행하고 있는 공공서비스 전반에 대해 부당한 재검토를 실시하여 공공서비스의 제공에 있어 투명하고 공정한 경쟁을 통해 민간사업자의 창의와 아이디어를 적절히 반영시키고, 국민을 위한 보다 양질의 저렴한 공공서비스를 실현하는 것으로 규정하고 있다. 또한 공공서비스 전반에 대한 재검토를 통해 공공서비스 가운데 국가의 행정기관 등 또는 지방자치단체의 사무 또는 사업으로서 실시할 필요가 없는 것은 폐지하는 것도 공공서비스 개혁의 기본 이념으로 제시되고 있다.

한편, 시장화테스트법(제4조와 제5조)에서는 경쟁 도입에 의한 공공서비스의 개혁을 위한 국가의 행정기관 등 또는 지방자치단체의 책무도 별도로 규정하고 있다.

우선 국가의 행정기관 등은 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 기본이념에 따라 공공서비스에 대한 재검토를 실시하고, 관민경쟁입찰이나 민간경쟁입찰 또는 폐지의 대상이 되는 공공서비스를 적절히 선정하는 것 외에도 국가의 행정기관 등의 관여, 그 밖의 규제를 필요 최소한의 것으로 함으로써 민간사업자의 창의와 아이디어가 공공서비스에 적절히 반영되도록 조치하는 것과 동시에 해당 공공서비스의 적정하고 확실한 제공을 확보하기 위해 필요한 적절한 감독을 실시해야 한다. 또한 국가의 행정기관은 지방자치단체의 자주성과 자립성을 존중하면서 경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁에 관한 조치를 강구하고자 하는 지방자치단체의 시책을 가능케 하는 환경 정비에 노력하여야 한다.

다음으로 경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁을 위한 지방자치단체의 책무는 다음과 같이 규정되어 있다. 즉, 지방자치단체는 기본이념에 따라 지방자치단체의 특정공공서비스에 관한 재검토를 실시하고, 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰을 실시하는 경우에는 그 대상이 되는 특정공공서비스를 적절히 선정하는 것 외에 지방자치단체의 관여, 그 외의 규제를 필요 최소한으로 것으로 함으로써 민간사업자의 창의와 아이디어가 특정공공서비스에 적절히 반영되도록 조치하는 것과 동시에 해당 특정공공서비스의 적정하고 확실한 제공을 확보하기 위해서 필요한 적절한 감독을 실시하여야 한다.

나. 경쟁도입 대상 공공서비스의 종류와 범위

시장화테스트법에서는 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰의 대상이 되는 사업을 공공서비스로 칭하고 있는바, 이 공공서비스의 범주에는 국가의 행정기관 등이 담당하고 있는 통상서비스와 특정공공서비스, 그리고 지방자치단체의 특정공공서비스가 포함되고 있다

(市場化テスト推進協議會, 2007: 60-61)⁵⁾.

1) 국가의 행정기관 등의 공공서비스의 유형과 범위

시장화테스트법에 의한 공공서비스개혁기본방침을 작성함에 있어서는 국가(중앙정부)의 행정기관 등이 실시하는 공공서비스 중에서 관민경쟁입찰, 민간경쟁입찰 또는 폐지의 대상이 되는 업무를 선정하여야 한다. 여기서 ‘국가의 행정기관 등’의 범위에는 국가의 행정기관(내각부 등 제외), 독립행정법인, 국립대학법인 및 대학공동이용기관법인, 특수법인(주식회사 형태의 특수법인 제외)이 포함된다⁶⁾. 결국 내각부, 주식회사 형태의 특수법인 등 일부 기관을 제외한 중앙정부의 공공부문을 구성하는 기관 전체가 수행하고 있는 공공서비스 중에서 관민경쟁입찰, 민간경쟁입찰 또는 폐지의 대상이 되는 업무를 선정하여야 한다.

국가의 행정기관 등이 수행하고 있는 업무 중에서 시장화테스트를 실시해야 하는 공공서비스의 유형은 통상서비스와 특정서비스로 구분되고 있다.

우선 시장화테스트의 대상이 되는 ‘통상서비스’는 행정처분을 제외한 국가의 행정기관 등의 업무 가운데 반드시 국가의 행정기관 등이 자체적으로 실시할 필요가 없는 서비스를 말한다. 즉, 상담, 연수, 시설운영 등 국가의 행정기관 등의 사무 또는 사업으로서 국민에 대한 서비스의 제공, 그 외에 공공의 이익 증진에 기여하는 업무로서 법령에 의한 규제가 없어 공공기관(官)과 민간부문(民) 어느 쪽도 수행가능한 사업을 지칭한다. 구체적으로는 시장화테스트법(제2조 제4항)에서 규정하고 있는 다음과 같은 업무가 포함되고 있다.

- ① 시설의 설치, 운영 또는 관리 업무
- ② 연수 업무
- ③ 상담 업무
- ④ 조사 또는 연구 업무
- ⑤ 이상에서 예시한 것 외에 그 내용 및 성질에 비추어 볼 때 반드시 국가의 행정기관 등이 스스로 실시할 필요가 없는 업무

5) 공공서비스개혁법에서는 ‘통상서비스’라는 구체적인 용어를 사용하고 있지 않다. 다만, 특정공공서비스와 구별되는 공공서비스의 범주를 구체적으로 예시하고 있다.

6) 주식회사 형태의 특수법인은 이미 민영화가 실시된 기관이기 때문에 ‘민간이 담당할 수 있는 것은 민간에게 맡기는 것’을 목적으로 하는 민관경쟁입찰 등의 대상으로 적합하지 않다고 할 수 있다.

시장화테스트법에서 일단 경쟁 도입의 대상에서 제외하고 있는 ‘행정처분’은 국가의 행정기관 등 또는 지방자치단체가 개인에 대해 법령상의 권리, 의무를 설정하는 단독행위를 의미한다. 그러나 ‘행정처분’에 해당되는 업무의 경우에도 시장화테스트법에 의해 법률의 특례가 적용되는 ‘특정공공서비스’에 대해서는 관민경쟁입찰 등의 대상으로 할 수 있다.

다음으로 시장화테스트의 대상인 ‘특정공공서비스’는 국가의 행정기관 등 또는 지방자치단체의 사무 또는 사업으로서 국민에 대한 서비스의 제공, 그 외에 공공의 이익 증진에 이바지하는 업무이며, 관민경쟁입찰 등을 실시한 결과 민간사업자가 공공서비스의 제공을 담당하게 될 경우 법령의 특례를 적용할 필요가 있는 업무를 의미한다. 예를 들어 어느 공공서비스 담당자가 법률에 의해 공무원으로 한정되어 있을 경우 시장화테스트법에서 해당 법률의 특례, 즉 민간사업자도 담당자가 될 수 있도록 하는 법적 근거를 마련함으로써 관민경쟁입찰을 실시하는 것이 가능하게 된 업무 또는 사업을 ‘특정공공서비스’로 정의하고 있다(市場化テス ト推進協議會, 2007: 61). 여기서 법령의 특례는 민간사업자가 공공서비스의 실시를 담당하는 경우에 필요로 하는 자격, 국가의 행정기관 등의 장 또는 지방자치단체의 장에 의한 감독상의 조치, 규제의 완화, 그 이외의 특례에 관해 시장화테스트법에서 규정하고 있는 것과 정령 또는 주무부령으로 규정하는 특례를 의미한다. 현재 시장화테스트법에서는 직업안정법의 특례, 국민연금법 등의 특례, 호적법 등의 특례조치가 마련되어 있다.

2) 지방자치단체의 특정공공서비스

지방자치단체의 공공서비스 중에서 시장화테스트법에 의한 개혁의 대상은 특정공공서비스로 한정되어 있다. 지방자치단체의 경우 해당 자치단체의 특정공공서비스에 관한 재검토를 실시하여 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰을 실시하기 위해서는 그 대상이 되는 특정공공서비스를 적절히 선정하여야 한다. 현재 시장화테스트법에서는 호적법 등의 특례(제34조)를 통해 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰의 대상으로 할 수 있는 지방자치단체의 ‘특정공공서비스’의 종류를 다음과 같이 예시하고 있다.

- ① 호적법에 근거하는 호적등본 등의 교부의 청구의 접수 및 그 인도
- ② 지방세법에 근거하는 납세증명서의 교부의 청구 및 그 인도
- ③ 외국인등록법에 근거하는 등록원표의 복사 등의 교부 청구 및 그 인도
- ④ 주민기본대장법에 근거하는 주민표의 복사 등의 교부 청구의 접수 및 그 인도

- ⑤ 주민기본대장법에 근거하는 호적의 부표사본의 교부 청구의 접수 및 그 인도
- ⑥ 인감증명서의 교부 청구의 접수 및 인도

3) 시장화테스트 대상사업 및 경쟁입찰 실시 사업 사례

시장화테스트법에서 경쟁도입을 통한 공공서비스 개혁의 대상으로 설정한 업무의 종류와 범위에 대한 규정에 비추어 볼 때 앞으로 이 법에 의해 경쟁 도입 및 민간개방을 추진할 필요가 있는 대상사업은 다음과 같이 제시할 수 있다(이두령, 2006).

- ① 신규시설의 정비 : 병원, 학교 정비·보육소, 개호시설 등의 사회복지시설·형무소, 사회교정시설, 도로, 항만, 상하수도
- ② 시설의 운용, 갱신을 중심으로 하는 사업 : 상하수도사업, 항만, 하천, 도로 등의 관리
- ③ 시설정비를 동반하지 않는 공공서비스 사업 : 각종의 신청, 등록의 수리·교부 등의 카운터 업무, 공원 등의 관리업무, 사회보험 등 징수업무 및 서비스 업무, 주차위반 단속, 긴급통보전화의 수리(受理)
- ④ 행정업무의 지원업무 : 컴퓨터 등의 보수·운용업무, 방위관련 후방지원서비스(정비, 연수 등), 청사관리업무, 직원연수, 소모품 등의 조달업무

〈표 6〉 시장화테스트법에 의해 2007년부터 경쟁입찰을 시행하는 사업

사 업	업 증
통계조사	총무성 지정통계업 통계센터 업무
직업소개	관리직 경험자 교육 취업대상기업 개척업 관리직 및 기술자 직업 알선업
사회보험청	국민연금보험료 징수 후생연금가입 촉진업 전화이용 연금 상담
고용과 직업교육	사무직 직업훈련 젊은층 대상 직업훈련
등 기	등기증명서 발급 업무

자료: 이두령(2006: 97)

한편, 시장화테스트법에 의해 2007년부터 공공기관과 민간사업자를 대상으로 경쟁입찰을 실시하는 11개 대상사업은 국민연금보험료 징수, 사회보험청 업무, 직업소개, 고용·능력개발업무, 등기발급, 통계조사 등으로 결정되었다.

이상과 같은 시장화테스트 적용대상 공공서비스의 유형과 실제 선정 사례를 종합해 볼 때 국민경쟁입찰 등의 대상사업의 선정에 있어서는 다음과 같은 점을 고려할 필요가 있다(이두령, 2006: 66).

첫째, 공공서비스의 내용이나 성질에 비추어 관(행정)이 스스로 실시할 필요가 있는지에 대해 검토할 필요가 있다.

둘째, 공공서비스 질의 향상이나 경비 삭감을 도모함에 있어서 민간의 창의와 아이디어를 적절히 반영시킬 필요성이 높은 업무인가에 대해 검토할 필요가 있다.

셋째, 종래의 입찰 절차와 비교하여 보다 엄정한 투명성이나 공익성을 담보하는 절차와 엄격한 감독을 실시할 필요가 있는지에 대하여 검토할 필요가 있다.

넷째, 관(행정)이 입찰에 참가할 의향이 있는지에 대해서도 검토할 필요가 있다.

다. 공공서비스개혁기본방침과 실시방침 및 실시방법의 결정

경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁 작업을 위해서는 시장화테스트법의 규정에 따라 공공서비스개혁기본방침, 국민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰의 실시방침, 국민경쟁입찰실시방법 등을 작성해야 한다. 기본방침과 실시방침은 경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁을 위한 방향성 결정에 관한 것이고, 실시방법은 선정에 관한 세부적인 기술적 규정이라고 할 수 있다. 이러한 기본방침과 실시방침 및 실시방법의 작성에 있어서는 의견 청취와 제3자기관의 심의에 관한 절차적 규정이 다음 <표 7>과 같이 차등적으로 적용되고 있다.

<표 7> 기본방침, 실시방침, 실시방법에 대한 의견청취 및 제3자기관의 심의 절차

구 분	의견의 청취		제3자기관의 의결	
	국가	지자체	국가	지자체
기본방침, 실시방침	대상사업의 내용 강구해야 할 조치	대상사업의 내용	○	×
실시방법	×	×	○	○

자료: 市場化 テスト推進協議會(2007: 64)

1) 공공서비스개혁기본방침

공공서비스개혁기본방침은 국가의 행정기관 등의 공공서비스 개혁을 위한 기본계획수립에 관한 제도적 장치이다. 공공서비스개혁기본방침은 시장화테스트법의 관련 규정에 의거하여 민간사업자, 지방자치단체 등으로부터 의견을 청취하고, 내각부가 국가의 행정기관 등의 장과 협의하여 공공서비스개혁기본방침안을 작성하여 관민경쟁입찰등감독위원회 심의를 거친 다음에 각의결정하는 등의 일련의 절차를 거쳐 수립된다. 그리고 계속적으로 공공서비스의 개혁을 실시한다는 관점에서 공공서비스개혁기본방침은 매년 재검토하는 것으로 하고 있다.

시장화테스트법에서는 공공서비스개혁기본방침에 포함되어야 할 내용으로 다음과 같은 사항들을 제시하고 있다(법 제7조 제2항).

- ① 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 의의 및 목표에 관한 사항
- ② 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁을 위해서 정부가 실시해야 할 시책에 관한 기본적인 방침⁷⁾
- ③ 경쟁의 도입을 통한 공공서비스의 개혁에 관해 정부가 강구해야 하는 조치(특정공공서비스의 범위 재검토, 그 외의 법령의 제정 또는 개폐와 관련되는 조치 포함)에 대한 계획⁸⁾
- ④ 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁에 관한 조치를 강구하려는 지방자치단체의 대처방안을 가능하게 하는 환경을 정비하기 위해서 정부가 강구해야 할 조치에 관한 계획⁹⁾
- ⑤ 관민경쟁입찰의 대상으로 선정한 국가의 행정기관 등의 공공서비스(관민경쟁입찰 대상 공공서비스)의 내용 및 이것에 수반하여 정부가 강구해야 할 조치에 관한 사항¹⁰⁾

7) 이와 관련해서는 끊임없는 공공서비스 개선과 서비스 질의 향상, 경비의 절감에 관한 기본적인 사항을 제시할 필요가 있다.

8) 이와 관련된 사항으로는 국가의 행정기관 등이 실시하고 있는 공공서비스 중에서 민간사업자가 실시할 경우 법령의 특례가 필요하게 되는 업무 및 적용되는 특례에 관한 계획을 제시할 수 있다.

9) 지방자치단체가 실시하고 있는 공공서비스 중에서 민간사업자가 실시할 경우 법령의 특례가 필요하게 되는 업무 및 적용되는 특례에 관한 계획을 제시할 필요가 있다.

10) 관련 사항으로는 관민경쟁입찰 대상으로 선정된 업무의 범위, 실시 예정 기간, 시기, 대상으로 하는 기본적인 사항, 이에 따라 필요한 법령의 특례 내용 등이 있다. 이러한 내용은 민간경쟁입찰 대상 공공서비스에서도 동일하다.

- ⑥ 민간경쟁입찰의 대상으로 선정한 국가의 행정기관 등의 공공서비스(민간경쟁입찰 대상 공공서비스)의 내용 및 이것에 수반하여 정부가 강구해야 할 조치에 관한 사항
- ⑦ 폐지의 대상이 되는 행정기관 등의 공공서비스의 내용 및 이에 수반하여 정부가 강구해야 하는 조치에 관한 사항¹¹⁾
- ⑧ 이상에서 열거한 것 이외에 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 실시와 관계되는 필요한 사항(관계기관과의 제휴·협력의 규정 등)

내각총리대신은 법령의 규정을 통해 기본방침 작성을 위한 의견청취가 적절히 실시될 수 있도록 국가의 행정기관 등의 장에 대하여 국가의 행정기관 등이 실시하고 있는 공공서비스에 대하여 그 내용, 그 외에 참고가 되는 정보의 제출을 요구하여 인터넷 등 적절한 방법에 의해 공표하여야 한다. 또한 각의결정을 통해 공공서비스개혁기본방침이 결정되면 즉각 공표하여야 한다.

2) 지방자치단체의 관민경쟁입찰 등의 실시방침

지방자치단체에서 시장화테스트법의 관련 규정에 따라 자체적으로 경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁을 위한 기본계획으로 작성하는 것이 관민경쟁입찰 등의 실시방침이다. 지방자치단체의 장은 관민경쟁입찰 또는 민간입찰을 실시하는 경우 다음과 같은 사항이 포함되는 실시방침을 작성하여야 한다.

- ㉠ 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 의의 및 목표에 관한 사항
- ㉡ 관민경쟁입찰의 대상으로 선정한 지방자치단체의 특정공공서비스의 내용
- ㉢ 민간경쟁입찰의 대상으로 선정한 지방자치단체의 특정공공서비스의 내용
- ㉣ 이상에서 열거한 것 이외에 경쟁의 도입을 통한 공공서비스 개혁의 실시와 관계되는 필요한 사항

지방자치단체장은 실시방침 작성 시 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰 실시 대상 공공서비스의 내용을 정하려고 할 때는 미리 민간사업자가 특정공공서비스 중 그 실시를 스스로 담당할 수 있다고 생각하는 업무의 범위에 대한 민간사업자의 의견을 청취하여야

11) 폐지의 대상으로 선정된 업무의 범위, 실시 예정 시기 등의 기본적인 사항, 이에 따라 필요한 법령의 개폐 등에 관한 내용을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

한다. 또한 의견청취가 적절히 이루어질 수 있도록 해당 지방자치단체가 수행하고 있는 특정공공서비스의 내용과 그 외에 참고가 되는 정보를 인터넷 등 적절한 방법을 통해 공표하여야 한다. 아울러 지방자치단체장은 실시방침을 결정하였을 때는 즉각 이를 공표하여야 한다.

3) 경쟁입찰 실시방법의 작성

공공서비스개혁기본방침과 실시방침을 결정하여 공표한 다음에는 경쟁입찰의 대상이 되는 공공서비스의 상세한 내용 및 확보되어야 할 공공서비스의 질에 관한 사항, 입찰참가, 입찰가격, 낙찰자 결정을 위한 평가기준, 종래의 실시 상황에 관한 정보, 손해배상 책임의 분담 등의 내용이 포함되는 경쟁입찰 실시방법을 작성하여 합의제기관의 심의를 거쳐 결정하여 공표하여야 한다.

시장화테스트법에서는 경쟁입찰의 실시방법을 국가의 행정기관 등에 의한 관민경쟁입찰 실시방법과 민간경쟁입찰 실시방법, 그리고 지방자치단체에 의한 관민경쟁입찰 실시방법과 민간경쟁입찰 실시방법으로 구분하여 그 절차적 규정 등을 정하고 있다. 경쟁입찰 실시방법 작성시 경쟁입찰방법별 기재사항은 시장화테스트법에 의해 <표 8>과 같이 차별적으로 규정되어 있다. 그리고 공공서비스개혁기본방침에서는 관민경쟁입찰 등의 대상으로 선정된 공공서비스에 대해서는 개별 공공서비스별로 관민경쟁입찰 등의 실시방법을 작성하도록 요구하고 있다. 또한 관민경쟁입찰 등의 투명성, 중립성 및 공정성을 확보하기 위하여 국가의 행정기관 등의 장이 그 안을 작성한 다음에 감독위원회의 심의를 거쳐 결정·공표하도록 하고 있다.

〈표 8〉 경쟁입찰 실시방법의 기재사항 비교

기재 사항	국가		지방자치단체	
	관민경쟁	민간경쟁	관민경쟁	민간경쟁
대상 공공서비스의 상세한 내용 및 공공서비스의 질에 관한 사항	○	○	○	○
실시 기간에 관한 사항	○	○	○	○
입찰참가 자격에 관한 사항	○	○	○	○
입찰참가자의 모집에 관한 사항	○	○	○	○
평가기준 및 기타 낙찰자 결정에 관한 사항	○	○	○	○
발주담당직원과 입찰참가직원 간 정보 차단 조치	○	—	○	—
대상 공공서비스의 종래 실시상황에 관한 정보 공개 사항	○	○	○	○
민간이 사용할 수 있는 국유(공유) 재산에 관한 사항	○	○	○	○
민간사업자로 진출을 희망하는 행정기관 등의 직원에 관한 사항	○	—	○	—
법령의 특례에 관한 사항	○	○	○	○
보고의무, 비밀취급 및 기타 민간사업자가 강구해야 할 조치에 관한 사항	○	○	○	○
제3자에 대한 손해배상 등에 관한 사항	○	○	○	○
공공서비스 실시기간 종료시 재검토를 위한 업무평가기준에 관한 사항	○	○	—	—
기타 실시에 관한 필요 사항	○	○	○	○

자료: 市場化 テスト推進協議會(2007: 82)

라. 경쟁입찰의 유형과 실시 절차

경쟁 도입을 통한 공공서비스 개혁을 위한 경쟁입찰은 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰로 구분하여 이루어지고 있다.

1) 경쟁입찰의 유형

우선 관민경쟁입찰은 공공서비스개혁기본방침에서 선정된 국가의 행정기관 등의 공공

서비스를 대상으로 국가의 행정기관 등과 민간사업자 사이에서 경쟁입찰을 실시하여 공공서비스 공급자를 결정하기 위한 절차를 진행하는 것이다. 또한 지방자치단체의 관민경쟁입찰 등의 실시방침에서 선정된 지방자치단체의 특정공공서비스를 대상으로 지방자치단체와 민간사업자와의 사이에서 이것을 실시하는 자를 결정하기 위한 절차를 수행하는 것이다. 시장화테스트법에서는 관민경쟁입찰절차와 관련하여 공공서비스에 관한 정보공개, 적정하고 확실한 서비스 제공을 위한 감독, 실시방법 작성 등에 대한 관민경쟁입찰등 감독위원회의 관여 등을 규정하고 있다.

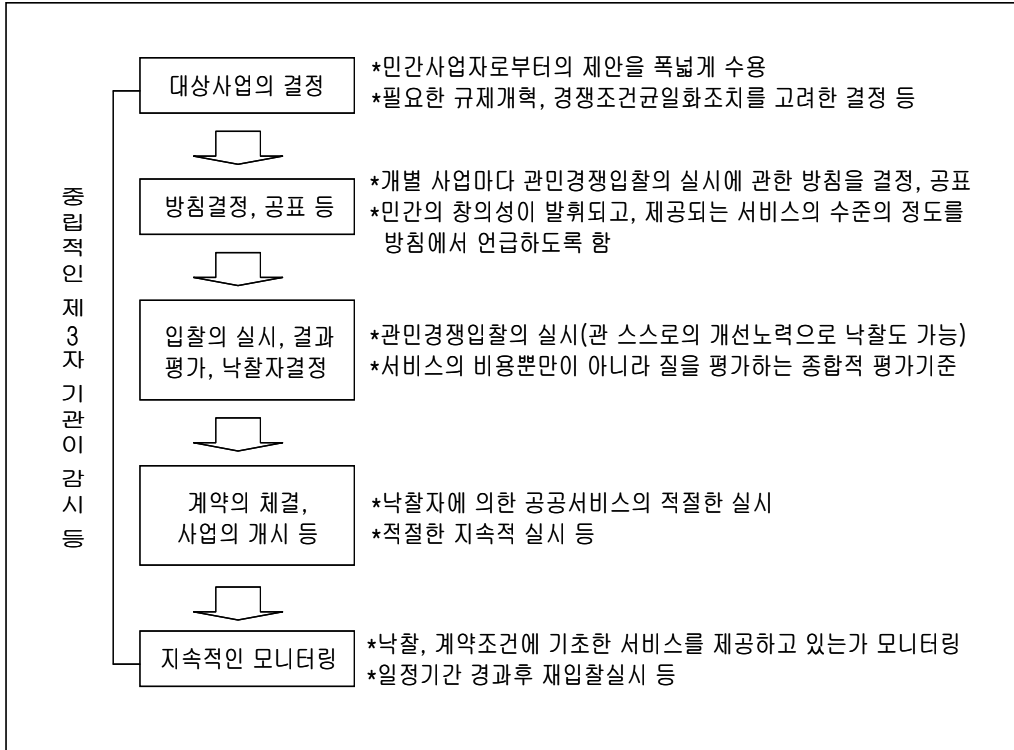
다음으로 민간경쟁입찰은 ‘관(官)’은 참가하지 않고 민간사업자만을 대상으로 경쟁입찰을 실시하여 질과 가격 양 측면에서 가장 뛰어난 사업자에게 공공서비스 제공을 담당하도록 하는 방식이다. 공공서비스개혁기본방침에 의해 선정된 국가의 행정기관 등의 공공서비스 또는 지방자치단체의 실시방침에 의해 선정된 지방자치단체의 특정공공서비스를 대상으로 민간사업자 중에서 그 공급을 담당할 자를 결정하기 위한 절차를 수행하는 것을 의미한다. 민간경쟁입찰절차와 관련하여서도 시장화테스트법에서는 공공서비스에 대한 정보공개, 적정하고 확실한 서비스 제공을 위한 감독, 실시방법 등에 대한 관민경쟁입찰등감독위원회의 관여 등을 규정하고 있다.

2) 경쟁입찰 실시 절차

관민경쟁입찰 등의 실시 절차는 대상사업 및 법률의 특례조치의 결정, 실시방법의 결정 및 공표, 입찰의 실시와 낙찰, 계약체결 및 사업개시, 사업검증, 향후 방향결정, 지속적인 감시(중립적인 제3자기관) 등으로 구성되어 있다.

경쟁입찰 실시방법에 의거하여 추진되는 구체적인 경쟁입찰 실시 절차는 평가기준의 작성, 입찰실시 준비, 관민경쟁입찰의 실시, 낙찰자의 선정, 낙찰자와의 계약, 평가의 실시 등의 순서에 따라 진행된다.

[그림 7] 경쟁입찰 실시 절차



자료: 민현정(2006: 332)

관민경쟁입찰에서는 공공기관과 민간사업자가 제출한 서류에 대해 실시방법에서 설정한 평가기준에 따라 소관부처가 공공서비스의 질과 가격에 대한 평가를 실시하고, 감독위원회의 심의를 거친 다음에 가장 적합하게 신청한 자를 공공서비스의 담당자로 결정한다. 또한 민간경쟁입찰의 경우에는 민간사업자가 제출한 서류를 바탕으로 실시방법에서 정한 평가기준에 따라 소관부처가 공공서비스의 질과 가격에 대하여 평가를 실시하여 가장 적합하게 신청한 자를 공공서비스 담당자로 결정한다. 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰의 낙찰자 결정의 차이는 감독위원회의 관여 유무에 있다. 관민경쟁입찰에 있어서는 낙찰자 등의 결정의 투명성, 공정성 및 중립성을 담보하기 위하여 ‘관민경쟁입찰등감독위원회’의 심의를 거쳐 결정하도록 하고 있다.

시장화테스트에서는 낙찰자 결정을 위한 평가시 가격에 대한 평가뿐만 아니라 공공서비스의 질 등 그 이외의 요소도 평가하는 종합평가방식을 채택하여 활용하고 있다.

경쟁입찰을 실시한 결과 관이 낙찰을 받은 경우에는 효율화 노력을 기울인 후 계속적으로 공공서비스의 제공을 담당한다. 그리고 민간사업자가 낙찰을 받은 경우에는 법령의 특례가 적용됨과 동시에 감독(보고징수, 입회검사), 비밀준수의무, 의제공무원 등의 규정이 적용되어 적정하게 공공서비스의 제공을 담당하게 된다.

마. 민간사업자가 낙찰자로 결정된 경우의 공공서비스 실시

민간사업자가 낙찰자로 결정되면 정부의 행정기관의 장은 낙찰을 받은 민간사업자와 관민경쟁입찰 또는 민간경쟁입찰 대상 공공서비스의 실시에 관한 계약을 체결하고, 해당 공공서비스의 실시를 위탁한다. 민간사업자가 공공서비스의 실시를 제대로 수행할 수 없을 경우에는 계약을 해제할 수 있다. 그리고 계약 변경과 계약의 해제도 가능하다.

국가의 행정기관 등의 장은 공공서비스의 적정하고 확실한 실시를 확보하기 위해 필요하다고 인정할 때에는 민간사업자에게 대상 공공서비스의 실시 상황에 관한 보고를 요구할 수 있다. 또한 민간사업자의 사무소에 출입하여 필요한 조치(입회검사 등)를 취하거나 지시를 할 수 있다.

관민경쟁입찰에 의해 낙찰된 민간사업자가 실시하는 공공서비스에 대해서는 재정법의 특례, 국가공무원퇴직수당법 등 특례의 적용을 받는다. 또한 시장화테스트법에서는 공공서비스 실시를 민간사업자가 담당할 경우에 필요한 법적 조치로서 특정공공서비스에 대해서는 직업안정법의 특례, 국민연금등의 특례, 호적법등의 특례를 규정하고 있다.

- ① **재정법의 특례** : 재정법에서 5년 이내로 규정하고 있는 국고채무부담행위의 연한(年限)을 10년 이내로 하는 특례가 규정되어 있다. 또한 지방자치단체의 경우 채무부담행위의 연한과 관련하여 법률상의 연한은 정하지 않고 예산의 내용 안에서 기한을 정하도록 되어 있다.
- ② **직업안정법의 특례** : 민간사업자에 의한 직업소개사업의 취급 범위를 제한하는 직업안정법의 규정을 적용하지 않는다.
- ③ **국민연금법의 특례** : 국민연금보험료의 납부청구의무에 관해서는 변호사 이외의 자도 실시할 수 있다는 조치와 그 실시에 있어서 행위규정 등을 적용한다.
- ④ **호적법 등의 특례** : 호적법에 의거한 호적등본의 교부의 청구 및 인도 업무를 민간사업자가 행할 수 있는 조치를 취한다.

바. 관민경쟁입찰등감독위원회의 설치 및 운영

시장화테스트법에서는 관민경쟁입찰 등의 절차가 공정하고 중립적이며 투명하게 실시될 수 있도록 하기 위하여 제3자기관으로서 관민경쟁입찰등감독위원회(중앙정부)와 합의제기구(지방자치단체)를 설치하여 운영하도록 규정하고 있다. 중앙정부의 내각부에 설치되는 관민경쟁입찰등감독위원회는 내각부설치법에서 규정하는 심의회 등에 해당하며, 관민경쟁입찰의 공정한 실시를 감독하고 관리한다. 그리고 관민경쟁입찰을 실시하는 지방자치단체의 경우에는 조례로 관민경쟁입찰 등의 공정한 실시를 감독하고 관리하기 위한 심의회와 그 이외 합의제기관을 두도록 하고 있다.

관민경쟁입찰등감독위원회는 그 설치목적에 근거하여 다음과 같은 권한을 행사하고 있다.

- ① 관민경쟁입찰이나 민간경쟁입찰 또는 폐지의 대상이 되는 공공서비스를 규정하여 각의결정하는 ‘공공서비스개혁기본방침’의 심의
- ② 관민경쟁입찰의 대상 공공서비스별 국가의 행정기관 등의 장이 결정하는 실시요령의 심의
- ③ 관민경쟁입찰의 낙찰자 결정과 관련되는 평가의 심의
- ④ 국가의 행정기관 등의 장이 공공서비스 실시 민간사업자와의 사이에서 계약의 변경, 해제 등의 조치를 강구하려고 할 때의 심의
- ⑤ 국가의 행정기관 등의 장은 공공서비스 실시 민간사업자에 대해 보고의 징수, 지시 등의 조치를 강구했을 때는 감독위원회에 통지
- ⑥ 이러한 사항을 처리함에 있어 내각총리대신 또는 내각총리대신을 통해 관계 행정기관 등의 장에 대해 필요한 권고
- ⑦ 이러한 소장 사무의 수행을 효과적으로 수행하기 위해 필요한 경우 국가의 행정기관 등 또는 공공서비스를 실시하는 민간사업자에 대해서 보고 또는 자료의 제출 요구

이러한 권한을 행사하고 있는 관민경쟁입찰등감독위원회는 비상임의 13명 이내의 위원으로 구성하도록 규정하고 있다.

Ⅳ. 공공기관에 대한 시장화테스트제도 도입방안

1. 시장화테스트제도 도입의 목표와 기본방향

가. 시장화테스트제도 도입의 목표

시장화테스트제도는 기존에 공공기관이 독점적으로 수행하여 왔던 사업 또는 공공서비스에 대하여 공공기관과 민간사업자가 대등한 입장에서 입찰에 참가하여 가격과 질 측면에서 가장 우수한 자가 그 사업 또는 공공서비스 공급을 담당하는 제도이다. 따라서 시장화테스트제도는 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 공공서비스를 대상으로 경쟁을 도입하여 공공서비스의 효율성을 제고하고 질적 수준을 제고함으로써 국민들에게 보다 양질의 공공서비스를 저렴하게 제공하는 것을 목적으로 한다.

이러한 시장화테스트제도가 수행하는 역할과 기능은 다음과 같이 '본래적 역할과 기능' 및 '파생적 역할과 기능'으로 구분할 수 있다. 즉, 시장화테스트제도의 본래적 역할과 기능은 공공기관의 경영개선 기능, 방만경영 견제 기능, 민간개방 촉진 기능 등에 있다고 할 수 있으며, 이러한 본래적 역할을 수행하는 과정에서 정보공개, 시민참여, 관민협동 등과 같은 파생적 역할을 수행한다고 할 수 있다.

나. 시장화테스트제도 설계의 기본방향

시장화테스트제도는 공공기관과 민간부문 간에 경쟁을 도입하여 공공기관을 개혁하는 것이 목적이지만 공공사업의 민간개방을 목적으로 하는 것은 아니다. 따라서 시장화테스트제도 설계 및 운용에 있어서는 무엇보다도 공공서비스의 고객인 국민의 이익을 우선적으로 중요시하고, 이를 위한 수단으로서 적절한 경쟁원리의 도입을 도모해야 한다. 즉, 시장화테스트제도를 설계하고 운영함에 있어서는 '국민이익 우선원칙', '효과적인 경쟁 확보원칙'을 준수하여야 한다.

또한 시장화테스트제도의 도입 목적을 효과적으로 구현하기 위해서는 투명하고 중립적이며 공평한 조건하에서 공공서비스 공급권자 결정을 위한 경쟁입찰을 실시하여 가격과 서비스의 질 양 측면에서 가장 우수한 주체가 낙찰을 받아 당해 공공서비스를 제공할 수 있는 제도적 장치와 운영시스템을 구축해야 한다. 따라서 시장화테스트제도를 설계하고 운영함에 있어서는 투명성, 경쟁중립성, 공정성 등의 원칙을 준수하여야 한다.

2. 기존의 관련 제도의 한계와 시장화테스트제도 도입을 위한 정책 과제

현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서 규정하고 있는 공공기관 신설 타당성 심사제도와 공공기관 기능 적정성 심사제도도 일정 부분 시장화테스트제도와 연계될 수 있는 요소가 존재한다. 그러나 이들 두 가지 기존 제도는 다음과 같은 근본적인 한계를 안고 있다.

첫째, 공공기관 신설 타당성 심사제도의 경우 공공기관 신설 과정에서 사전적 대안분석 과정의 일환으로 시장화테스트 기법을 직접 적용할 수 있다. 그러나 현재 개발되어 있는 신설 타당성 심사모델에서는 시장화테스트를 위한 구체적인 절차와 심사기준이 마련되어 있지 않다. 또한 신설 타당성 심사제도가 심사의 대상 및 범위를 공공기관의 신설로 한정하고 있어 예를 들어 최근 논란이 되고 있는 신설 KTX 민간운영자 선정을 통한 기존 공기업 담당사업의 민간개방 문제나 인천공항 급유시설 운영권 민간위탁 문제 등의 사례와 같이 신규 사업 또는 신규 시설(특히, 민간투자사업의 운영권 회수 이후 운영권 배분 문제)을 대상으로 한 민간개방 또는 민간위탁의 타당성을 제3자적 관점에서 심사하고 결정할 수 있는 제도적 장치로서의 역할을 수행하고 있지 못하다.

둘째, 공공기관의 기능 적정성 점검제도는 현재 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 공공서비스를 대상으로 시장화테스트를 통해 기능 조정을 위한 대안의 일환으로 민간과의 경쟁도입 전략을 모색할 수 있다. 그러나 공운법 제정 이후 현재까지는 시장화테스트 제도를 접목한 공공기관 기능 적정성 점검 모델이 아직 공식적으로 개발되어 있지 않을 뿐 아니라 기능 적정성 점검 활동을 구체적으로 실시한 경험이 없다.

한편, 민간투자제도는 사회기반시설, 즉 공공기관이 담당하고 있는 공익사업 또는 공공시설 등을 대상으로 한 민간개방제도 또는 PPP형 민영화 방식이라고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 민간투자제도는 공공기관 구조조정 활동과는 별개로 민간자본 조달을 통한 사회기반시설 확충 차원에서만 접근하고 있다. 또한 민간사업자에 대한 책임성 확보 장치, 민간투자사업의 운영권을 민간사업자로부터 회수한 이후 공공시설에 대한 소유권과 운영권의 배분 문제 등에 대한 제도적 장치를 마련하고 있지 않다.

따라서 현재 공공기관이 담당하고 있는 사업분야를 대상으로 신규 사업 또는 시설이나 민간투자사업 중 민간사업자의 운영기간이 종료된 시설 등을 대상으로 한 시장화테스트 제도를 새롭게 설계하고 입법화하는 것이 필요하다. 이러한 과제를 해결하기 위해서는

다음과 같은 몇 가지 본질적인 정책과제를 우선적으로 해결해야 한다.

우선 영국, 일본의 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 시장화테스트제도는 중앙정부와 지방정부 전체를 대상으로 하거나, 정부부처 기능과 공공기관 기능 전체를 포괄하는 통합적 관점에서 제도를 설계할 수도 있다. 그러나 현재 정부조직을 관리하는 주무부와 공공기관 관리를 담당하고 있는 주무부가 분리되어 있는 상황에서 정부조직과 공공기관 전체를 대상으로 한 통합적 모델에 기초한 시장화테스트제도를 설계하는 것은 제도 운영의 효과성과 실천 가능성 확보 측면에서 한계를 안고 있다. 따라서 정부조직과 공공기관을 분리하여 각각 독자적인 시장화테스트제도를 설계하는 것이 합리적이라고 할 수 있다.

둘째, 공공기관을 대상으로 한 시장화테스트제도를 설계함에 있어서는 기존의 공공기관 신설타당성 심사제도, 공공기관 기능 적정성 점검제도와 연계·통합하는 방안을 모색하는 것이 효과적일 것으로 판단된다. 공공기관 신설 타당성 심사제도와 공공기관 기능적 적정성 점검제도가 법제화되어 있는 상황에서 이러한 제도와 별개로 시장화테스트제도를 도입할 경우에는 유사관련 제도의 중복 문제가 발생하게 될 뿐 아니라 실행 가능성을 담보하기도 어려울 것이다. 그러나 시장화테스트제도의 도입 효과를 제고하기 위해서는 기존 관련 제도와 연계·통합에 머물러서는 안 되고, 민간투자제도와 연계성을 추가적으로 확보하는 가운데 적용 대상 범위를 확대하는 노력을 전개하여야 할 것이다. 또한 시장화테스트를 위한 체계적인 심사모델의 설계, 공정하고 투명한 시장화테스트 시행절차의 설계, 민간사업자에 대한 책임성 확보 방안 등에 대한 시장화테스트제도에 고유한 제도 설계 방안을 탐색하여야 할 것이다.

셋째, 현재 우리나라에서는 여러 가지 관행상 성과계약, 엄정한 계약집행 및 점검 등이 부족한 실정이기 때문에, 시장화테스트제도를 전면 도입하는 방법보다는 시범사업을 통해 충분한 경험을 쌓은 다음에 이를 단계적으로 확대하는 전략을 구사하는 것도 필요할 것으로 판단된다.

3. 공공기관에 대한 시장화테스트제도의 설계 방안

가. 시장화테스트제도의 운영주체 및 역할분담체계

영국과 일본의 경우에는 시장화테스트제도의 총괄운영주체가 내각실, 내각부(내각총리 대신)로 설정되어 있다. 그러면 과연 우리나라에서는 어떤 기관이 시장화테스트 제도의

총괄운영주체로서의 역할을 담당해야 하는가?

영국과 일본에서 시장화테스트제도의 총괄운영주체의 역할을 내각실, 내각부가 담당하고 있는 것은 이 제도가 공공부문 전체를 대상으로 설계되어 있기 때문이라고 할 수 있다. 그러나 우리나라에서는 공공기관만을 대상으로 시장화테스트제도를 도입하는 것으로 전제하고 논의를 전개하고 있다. 이 경우 시장화테스트제도의 총괄운영주체는 공공기관에 대한 소유권 기능을 총괄적으로 수행하고 있는 기획재정부가 그 역할을 담당하는 것이 자연스러운 결과라고 할 수 있다. 다만, 기획재정부가 시장화테스트제도의 총괄운영주체로서의 역할을 수행하는 경우에도 준정부기관, 기타공공기관에 대해서는 주무부의 역할을 일정 부분 인정할 필요가 있다¹²⁾.

전반적인 시장화테스트제도의 설계 및 운영방향 설정, 시장화테스트 대상 사업 및 서비스를 발굴하는 과정에서 주무부의 이해관계 차단, 이해충돌 방지 등을 위해서는 기획재정부가 주도적인 역할을 수행하는 것이 필요하다. 그러나 준정부기관과 기타공공기관의 경우에는 주무부의 정책수단으로 설치되었거나 주무부의 업무를 위탁받아 수행하고 있기 때문에 시장화테스트제도를 운용하는 과정에서 일정한 역할을 분담해야 제도의 실효성을 확보할 수 있을 것이다. 따라서 민관경쟁입찰 유형의 시장화테스트제도를 전제로 할 경우 공기업에 대해서는 기획재정부가 계약의 주체가 되고, 준정부기관에 대해서는 주무부가 계약의 주체가 되어야 할 것이다.

또한 시장화테스트를 적용하는 과정에서 공공기관과 민간사업자가 직접 경쟁하는 경우가 아닌 상황, 즉 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 서비스를 대상으로 민간경쟁입찰을 실시하는 경우에는 해당 공공기관도 일정한 역할을 분담해야 한다. 예를 들어 정부가 청주국제공항 운영권 매각방식의 민영화(컨세션방식의 기능 민영화에 해당함)를 추진하면서 한국공항공사가 청주국제공항의 민간운영자인 청주공항관리(주)와 운영권 매각계약 체결 주체로서의 역할을 수행하였다. 따라서 민간경쟁입찰 또는 민관경쟁입찰 유형의 시장화테스트제도를 전제로 할 경우 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업 또는 기능에 대한 경쟁입찰 관리 및 민간사업자와의 계약 체결의 주체는 해당 공공기관이 담당하는 것이 바람직할 것이다.

이와 같이 시장화테스트제도를 설계하는 과정에서는 기획재정부를 중심으로 주무부,

12) 기타공공기관의 경우에는 기관의 실체를 공기업과 준정부기관으로 구분할 수 있기 때문에 이러한 기관유형 재분류 결과를 기초하여 역할분담체계를 설계하는 것이 바람직할 것이다.

공공기관 간 적정한 역할분담체계를 구축하는 것이 필수적이다. 이와 관련하여 제시할 수 있는 기본원칙은 역할분담체계는 공기업과 준정부기관을 구분하여 차별적으로 설계하여야 하며, 관민경쟁입찰과 민간(민민)경쟁입찰도 별도로 구분하여 차별적인 역할분담체계를 설계하는 것이다. 따라서 공기업의 경우에는 기획재정부가 전반적인 역할을 통합적으로 수행하되, 준정부기관과 기타공공기관에 대해서는 주무부의 역할을 폭넓게 인정할 필요가 있다¹³⁾. 이 경우에도 시장화테스트제도를 적용하기 위한 기본계획은 기획재정부가 수립하고, 이에 대한 집행 기능은 주무부가 수행하는 방안을 고려해 볼 필요가 있다.

여기서 ‘공기업’의 의미는 공기업이라는 기관 또는 제도 자체를 의미하는 것은 물론이고 공기업의 설립법 또는 설립근거를 제공하는 사업법에서 공기업의 설립목적사업으로 규정되어 있는 사업 또는 기능을 포함하는 것으로 해석되어야 한다. 따라서 해당 사업 또는 기능이 궁극적으로는 정부 소관 업무라고 하더라도 해당 사업 또는 기능의 담당 주체를 공공기관과 민간기관 간의 경쟁입찰을 통해 결정하는 것이 필요할 경우, 또는 그러한 필요성이 잠재적으로 존재하는 경우에는 여기서 말하는 공기업의 의미에 포함되는 것으로 봐야 할 것이다.

또한 관민경쟁입찰 방식의 시장화테스트의 경우에는 정부가 모든 절차를 주도적으로 관리하여야 하는 반면에 민간(민민)경쟁입찰의 경우에는 소관 공공기관이 경쟁입찰 관리 및 계약주체로서의 역할을 적극적으로 분담할 수 있을 것이다.

나. 시장화테스트 대상 사업 및 서비스의 유형 구분

시장화테스트 대상 사업 및 서비스의 범위는 negative lists 방식에 의해 설정하는 것이 바람직할 것으로 판단된다. 핵심적인 정책개발사업, 국가안보나 산업 주권 확보에 관련된 중요한 사업, 기타 심각하고 가시적인 사회경제적 문제가 제기될 수 있는 사업 등 시장화테스트 적용 대상에서 제외하여야 할 명백하고 객관적인 사유가 존재하지 않는 한 현재 공공기관이 담당하고 있는 모든 사업 또는 서비스, 그리고 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 서비스 분야와 연계하여 관련 공공기관이 담당할 수 있는 것으로 상정되는 모든 사업 또는 서비스 분야는 잠정적으로 시장화테스트 대상 사업 및 서비스의 범위로 설정

13) 이처럼 공기업과 준정부기관으로 유형을 구분하여 역할분담체계를 설계하는 것이 수용될 경우, 현재의 공운법상의 공기업과 준정부기관의 구분 기준과 분류체계를 합리적으로 정비하는 노력도 함께 전개될 필요가 있다.

할 수 있을 것이다.

명시적으로 시장화테스트 대상에서 제외된 사업 또는 서비스 이외의 사업 또는 서비스 분야를 대상으로 민간시장의 존재 여부, 적절한 규모의 선택, 사업 고객의 분산 여부, 비밀유지의 필요성, 통제능력과 필요성, 업무처리의 혼란 가능성, 공급자에 대한 고객의 신뢰성, 독점적 사업자의 가능성, 공급방식 변화에 따른 효율성과 서비스 질 제고 가능성 등을 종합적으로 고려하여 개별적인 시장화테스트 대상 사업 또는 서비스를 선정해야 할 것이다. 구체적으로 공공기관의 시장화테스트 대상 사업 및 서비스의 범위는 다음과 같이 설정할 수 있다.

- ① 공공기관 신설
- ② 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업 또는 서비스
- ③ 민간투자사업의 운영권 회수 이후 소유권과 운영권 배분
- ④ 현재 공공기관 담당 사업 또는 서비스 분야의 신규 사업

우선, 공공기관 신설의 경우 현행 공운법하에서 신설 타당성 심사 대상의 범위에 포함된다. 따라서 이 경우 공공기관 신설 타당성 심사과정의 일환으로 신설 예정 공공기관을 대상으로 시장화테스트 실시 필요성 여부를 검토하는(사전 대안분석을 통해) 작업을 수행하는 것이다. 공공기관 신설의 범위에는 정부업무를 대상으로 공공기관과 민간기관 간에 사업권자를 결정하는 경우도 포함된다. 따라서 특정 정부부처가 소관 정부업무를 대상으로 공공기관 신설 여부를 검토하는 경우에도 공공기관 시장화테스트제도의 적용 대상에 포함될 수 있다. 이처럼 공공기관 신설의 경우에는 (사전적인) 기관 신설 타당성 심사과정의 일환으로 시장화테스트를 실시하는 것이다. 이런 점에서 실제의 관민경쟁입찰 단계로까지는 진행되지 않는 경우가 일반적이라고 할 수 있으며, 사전적인 신설 타당성 심사 과정에서 시장화테스트를 실시하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업 또는 서비스의 경우에는 현재 공운법에서 규정하고 있는 기능 적정성 점검 제도를 통해 시장화테스트를 실시할 수 있다. 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업(기능) 또는 서비스를 대상으로 기능 적정성 점검 작업을 실시할 경우 사전 대안분석 작업을 통해 시장화테스트 적용 대상 사업(기능) 또는 서비스 분야가 도출될 것이다. 그리고 이러한 기능 적정성 점검 작업에 기초하여 수립되는 공공기관 기능조정계획에 따라 시장화테스트를 실시해야 하는 대상 사업 또는 기능이 설정될 것이다. 특히, 공공기관의 기능 적정성 점검제도가 공공기관의 폐지(존립) 심사

활동의 일환으로 운용될 경우에는 당연히 시장화테스트제도와 연계·통합이 이루어져야 할 것이다. 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업 또는 서비스를 대상으로 한 시장화테스트제도는 앞에서 예시한 한국공항공사에서 관리하고 있던 청주국제공항의 운영권 매각 방식의 민영화 추진의 타당성 여부를 점검하고 이를 추진하기 위한 제도적 장치(이 경우에는 민민경쟁입찰방식 적용)로 활용될 것이다. 이밖에 현재 공공기관이 직접 수행하고 있는 사업 또는 서비스를 대상으로 시장화테스트를 실시할 필요가 있는 대상을 발굴하는 작업은 공공기관 경영평가 과정을 통해서도 이루어질 수 있다.

셋째, 민간투자사업 운영권 회수 이후 소유권과 운영권 배분 문제를 검토함에 있어서도 시장화테스트제도를 적용할 필요가 있다. 특히, 공공기관의 소관 설립목적사업과 연계되어 있는 민간투자사업의 경우에는 당연히 시장화테스트를 통해 관련 공공기관과 민간사업자 간에 소유권과 운영권을 어떻게 배분할 것인가의 문제를 해결할 필요가 있다. 예를 들어 그동안 「사회기반시설에 대한 민간투자법」에 의거하여 인천공항급유시설(주)에서 건설하여 운영하여 왔던 인천공항 급유시설의 관리운영권이 회수된 이후 이를 어떻게 처리할 것인가, 즉 급유시설의 운영권을 인천공항공사에 줄 것인가 아니면 새로운 민간사업자에게 위탁할 것인가에 대한 의사결정의 기본 장치로서 시장화테스트제도를 활용하면 효과적일 것이다.

넷째, 현재 공공기관이 담당하고 있는 사업 또는 서비스 분야의 신규 사업이나 시설에 대한 소유권이나 운영권(민간투자사업이 아닌 경우에 해당)을 기존 사업자에게 부여할 것인가, 아니면 신규 민간사업자에게 부여할 것인가의 문제를 결정함에 있어서 시장화테스트제도를 적용할 필요가 있다. 예를 들어 신설 KTX에 대한 민간운영자 선정 문제나 수자원공사의 4대강 홍보시설 관리기능을 누가 담당하도록 할 것인가 등의 문제를 해결함에 있어서 시장화테스트제도를 적용하면 합리적이고 투명한 의사결정이 가능할 것이다.

한편, 시장화테스트제도 적용 대상 사업 또는 기능 및 서비스 등을 발굴하는 작업은 주기적으로 실시되는 기관 신설 타당성 심사, 기능 적정성 점검 활동, 공공기관에 대한 예산 심사, 공공기관경영평가 과정 등을 통해 수행될 수 있을 것으로 기대된다. 또한 시장화테스트제도를 설계함에 있어서는 상기한 적용 대상사업의 차별화된 특성을 체계적으로 반영할 수 있도록 제도 운영 절차 등을 차별적으로 설계하는 것이 필요하다.

다. 시장화테스트의 적용 범위(경쟁입찰유형)의 선택

시장화테스트는 원칙적으로 공공기관과 민간사업자 간의 직접적 경쟁 도입을 통해 공공기관이 담당하고 있거나 담당할 수 있는 사업 또는 서비스의 효율성을 제고하고 서비스의 질적 수준을 제고하는 데 목적이 있다. 따라서 시장화테스트의 적용범위, 즉 경쟁입찰의 유형은 당연히 공공기관과 민간사업자 간의 관민경쟁입찰의 형태를 취해야 한다.

그런데 이 제도의 원형을 창출한 영국에서는 시장화테스트가 관민경쟁입찰의 형태로만 운영되고 있으나, 영국의 제도를 벤치마킹한 일본에서는 관민경쟁입찰과 함께 민간경쟁입찰까지도 시장화테스트의 범위에 포함시키고 있다.

현재 우리나라의 경우 공공시설의 민간위탁 등을 위한 체계적인 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 그런데 경쟁원리 또는 경쟁 도입을 통한 공공기관의 혁신을 촉진하기 위한 도구라는 점에서는 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰이 그 성격이 동일하기 때문에 시장화테스트의 적용 범위를 관민경쟁입찰뿐만 아니라 민간경쟁입찰까지로 확대하는 것이 필요할 것으로 판단된다.

따라서 본 연구에서는 우리나라의 시장화테스트제도를 일본의 입법 사례와 같이 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰까지를 포함하는 제도로 설계하고자 한다.

시장화테스트제도의 적용 범위를 관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰을 동시에 포함하는 것으로 규정할 경우에는 이 양자의 적용 대상 영역을 누가 결정할 것인가의 문제를 해결해야 한다. 이와 관련해서는 기본적으로 기획재정부가 다음에서 제시한 (가칭)시장화테스트 기본계획을 작성하면서 관민경쟁입찰 적용 대상 사업과 민간경쟁입찰 적용 대상 사업을 결정하는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 또한 (가칭)시장화테스트기본계획 작성 시 관민경쟁입찰 적용 대상 사업과 민간경쟁입찰 적용 대상 사업을 결정하는 작업은 다음에 제시한 사전적 대안분석 모델과 절차를 활용하여 수행하는 것이 바람직할 것이다. 아울러 공공기관 기능 적정성 점검제도가 실행될 경우에는 기능 적정성 점검활동을 통해 시장화테스트 대상(관민경쟁입찰과 민간경쟁입찰 적용 대상) 기관과 사업 또는 기능 등이 도출될 것이다.

라. 시장화테스트 시행 절차의 설계

1) 시행절차 설계의 기본 방안

시장화테스트제도를 실제 운용하기 위해서는 공정성, 투명성, 중립성 등을 확보할 수 있는 시행절차를 체계적으로 설계하는 것이 중요하다. 영국과 일본의 시장화테스트 시행 절차 관련 사례를 종합하여 본 연구에서는 우리나라의 시장화테스트제도의 시행절차를 다음과 같이 설계하여 제시하고자 한다.

첫째, **시장화테스트 기본계획 작성** : 기획재정부에서 기본계획을 작성하고, 매년 수정보완한다. 기본계획에 의거하여 준정부기관, 기타공공기관에 대해서는 주무부가 실행계획을 작성한다.

둘째, **경쟁입찰 실시방법 작성** : 경쟁입찰실시방법 결정을 위해 기획재정부에서 원가계산, 시장조사, 사업규격서 작성, 계약서 문안 작성 등의 역할을 수행한다.

셋째, **경쟁입찰 실시 절차의 설계** : 영국과 일본의 사례를 벤치마킹하여 참가자격 및 결정 사유, 경쟁입찰 참가 서류 등, 경쟁입찰의 실시 및 낙찰자 등의 결정방법 등을 구체적으로 제시할 필요가 있다.

넷째, **사업 이전과 고용 승계** : 국민경쟁입찰을 통해 기존에 정부 또는 공공기관이 담당하고 있던 사업이 민간사업자에게로 이관되는 경우를 대비한 사업이전과 고용승계에 관한 기본원칙과 절차적 규정 등을 마련할 필요가 있다.

2) 시장화테스트 기본계획과 실시계획의 수립

가) 공공기관 기능조정 기본계획과 실시계획의 구분

「공공기관의 운영에 관한 법률」 제14조에 의하면 기획재정부 장관은 특정 공공기관의 기능조정 등(기관 통폐합, 기능 재조정, 민영화 등)을 위하여 주무기관의 장과 협의하도록 하고 있다. 공공기관에 대한 기능조정 등을 원활하게 집행할 수 있기 위해서는 기능조정 등에 관한 ‘기본계획’과 특정 공공기관의 기능조정 등에 관한 ‘실시계획’을 구분하여 수립할 필요가 있다.

‘공공기관 기능조정 기본계획’은 공공기관 전체를 대상으로 기능조정 등을 위한 기본원칙 등을 제시하는데, 기획재정부 장관이 수립하고 공공기관 운영위원회의 심의 의결을 거쳐 확정되도록 한다. 또한 공공기관 기능조정 실시계획은 기능조정 등의 대상으로 선정

된 공공기관들의 기능조정 등 절차를 집행하는 계획으로, 주무기관의 장이 수립하여 공공기관 운영위원회의 심의 의결을 거쳐 확정되도록 한다.

한편, 사회기반시설에 대한 민간투자법에 의하면 민간투자의 추진절차는 ① 민간투자사업 기본계획, ② 대상사업 지정, ③ 시설사업기본계획, ④ 협상대상자 지정, ⑤ 실시협약 체결 등으로 구성되는데, 여기서 핵심은 ‘민간투자사업 기본계획’과 ‘시설사업기본계획’으로 볼 수 있다. 민간투자사업 기본계획은 기획재정부 장관이 수립하여 민간투자사업 심의위원회의 의결을 거치는데, 민간투자사업 전반에 대하여 대상사업 및 협상대상자 지정, 실시협약 체결 등에 대한 기본원칙들을 제시하고 있다. 또한 민간투자 시설사업기본계획은 선정된 대상사업에 대하여 주무관청이 수립하여 민간투자사업 심의위원회의 의결을 거치는데, 특정한 사업에 대하여 협상대상자 지정절차, 실시협약 내용 등을 규정한다.

민간투자사업 기본계획에 상응하는 공공기관 기능조정 기본계획은 공공기관 기능조정 등을 위한 ① 사전적 대안분석, ② 대상사업 지정, ③ 기능조정 등 수행절차와 원칙 등을 제시한다. 영국의 시장화테스트 절차를 참조할 때 기본계획은 예비단계(대상사업의 인식, 서비스의 규정), 준비단계(기준원가 평가, 시장조사, 규격서 및 계약서 문안정비), 경쟁단계(입찰공고, 적격심사, 입찰서 요구, 입찰평가), 계약 및 관리단계(계약체결, 계약점검, 재실시) 등의 기본내용과 원칙을 정리한다.

또한 민간투자 시설사업기본계획에 상응하는 공공기관 기능조정 실시계획은 특정 공공기관의 구체적인 기능조정 등을 집행하는 계획이다. 경우에 따라서는 기능조정 등을 위하여 관련 법령의 개정작업이 필요할 수도 있을 것이다. 사전적 대안분석을 통해 민영화, 민간위탁 또는 내부협약 등이 채택되는 경우 표준계약서(협약서)의 작성 및 협상대상자 지정 등을 위한 전문적 지원서비스(예, KDI 공공투자센터)가 필요할 수 있다.

참고로 수익형(BTO) 민자사업 도로의 표준실시협약의 내용을 정리하면 다음과 같다.

〈표 9〉 수익형 민자사업 도로 표준실시협약

구분	조문 내용
전 문	
제1장 총칙	제1조 협약의 목적 및 사업의 개요; 제2조 사업의 추진방식; 제3조 용어의 정의; 제4조 협약의 해석; 제5조 문서의 우선순위
제2장 기본약정	제6조 사업시행자의 지정; 제7조 사업시행자의 권리; 제8조 사업시행자의 의무; 제9조 소유권의 귀속; 제10조 관리운영권 설정기간; 제11조 협약의 성실히행
제3장 총사업비의 결정 및 변경	제12조 총사업비 및 총민간사업비; 제13조 총사업비의 변경
제4장 재원의 조달 및 투입	제14조 사업시행자의 재원조달; 제15조 자기자본의 조달 및 투입; 제16조 타인자본의 조달 및 투입
제5장 설계 및 건설에 관한 사항	제17조 설계, 인허가 등; 제18조 실시계획의 승인; 제19조 공사비; 제20조 공사기간; 제21조 공사의 착수; 제22조 공정관리; 제23조 설계, 공사의 도급; 제24조 관련 법령등의 준수; 제25조 도급, 하도급계약으로 인한 책임; 제26조 위험물 및 지장물; 제27조 문화재; 제28조 사업이행 보증금; 제29조 지체상금; 제30조 보험가입; 제31조 주무관청의 감독; 제32조 기성검사; 제33조 민원처리; 제34조 환경 및 안전관리; 제35조 공사책임감리; 제36조 부속시설; 제37조 부대사업; 제38조 예비준공검사 등; 제39조 준공확인 및 관리운영권 등록; 제40조 조기준공; 제41조 준공전 사용인가 및 부분 준공
제6장 유지관리·운영에 관한 사항	제42조 운영비용; 제43조 유지관리 및 운영 관련계약; 제44조 운영실적의 제출; 제45조 유지관리 및 운영을 위한 계획; 제46조 부속시설의 유지관리 및 운영; 제47조 부대사업시설의 유지관리 및 운영; 제48조 경미한 사업
제7장 사업수익률 및 사용료	제49조 사업수익률; 제50조 사용료의 결정 및 조정; 제51조 사용료의 징수; 제52조 사용료의 정산
제8장 주무관청의 지원에 관한 사항	제53조 건설보조금; 제54조 행정적 지원; 제55조 사업부지의 제공; 제56조 보상업무; 제57조 정부지원시설의 적기준공; 제58조 사용료수입 보장 및 환수; 제59조 수요위험의 처리
제9장 위험분담에 관한 사항	제60조 위험배분의 원칙; 제61조 사업시행자의 귀책사유 및 처리; 제62조 주무관청의 귀책사유 및 처리; 제63조 불가항력 사유 및 처리; 제64조 불가항력 사유로 인한 청구 및 이의신청
제10장 협약의 종료	제65조 기간만료로 인한 협약의 종료; 제66조 중도해지로 인한 협약의 종료; 제67조 협약해지시의 효과; 제68조 해지시지급금의 산정; 제69조 해지시지급금 지급방법; 제70조 매수청구권; 제71조 기간만료, 해지 및 매수시의 선관의무
제11장 권리의 처분 및 자금제조달	제72조 양도 및 담보의 제공; 제73조 사업시행자의 변경; 제74조 출자지분의 변경; 제75조 자금제조달의 절차; 제76조 자금제조달에 따른 이익의 공유
제12장 분쟁의 해결	제77조 분쟁의 해결; 제78조 중재
제13장 기타 사항	제79조 협약의 변경; 제80조 협약의 수익자; 제81조 주무관청의 협약준수 의무; 제82조 일부무효; 제83조 묵시적 조건의 배제; 제84조 비밀유지; 제85조 통지; 제86조 언어; 제87조 준거법; 제88조 협약의 효력

나) 공공기관 기능조정 등을 위한 사전적 대안분석

공공기관에 대한 기능조정 등을 위한 사전적 대안분석의 절차는 [그림 8]과 같이 정리할 수 있다. 사전적 대안분석의 결과는 ‘정부 불개입: 사업폐지’, ‘정부규제(산업): 민영화’, ‘전략적 민영화·민간위탁’, ‘시장화테스트’, ‘민간보조·출연협약’, ‘공공기관 내부협약’, ‘사업재설계, 내부구조조정, 벤치마킹’ 등으로 구분할 수 있다.

마. 민간사업에 대한 책임성 확보 방안

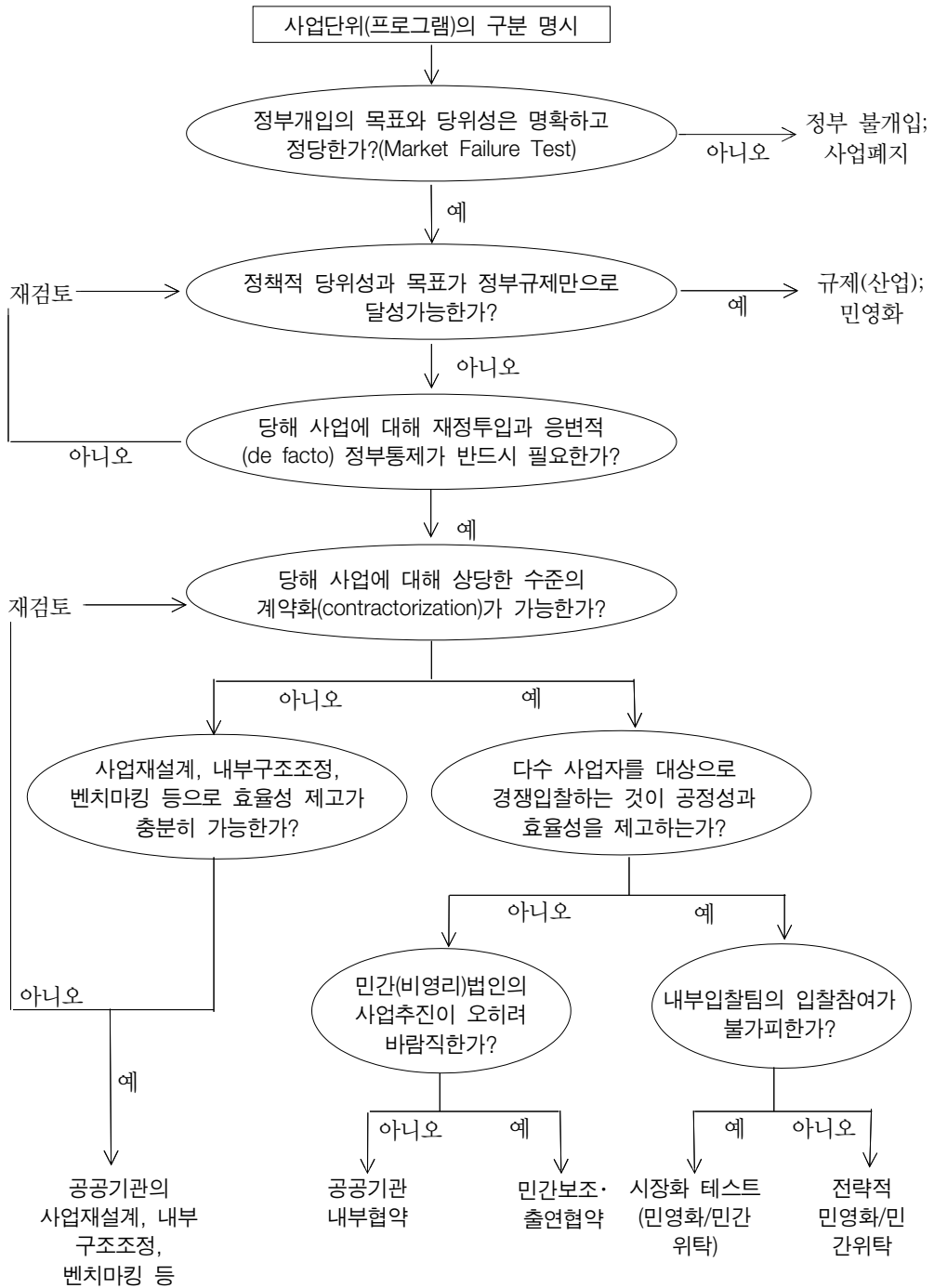
시장화테스트를 통해 공공기관이 담당하고 있던 사업 또는 서비스를 수주하게 된 민간사업자에 대해서는 사업운영의 효율성, 시설 운영 및 서비스 제공과정에서 객관성과 투명성 및 공정성을 확보할 수 있는 사업자 관리제도 및 책임성 확보 장치를 설계해야 한다.

우선 민간사업자와의 계약 관리 장치의 설계 방안과 관련해서는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다. 기본적으로 민간사업자와의 계약관리를 위한 계약의 체결, 변경, 해제 등에 관한 규정을 마련할 필요가 있다. 또한 민간사업자의 책임성 확보와 관련하여 초과이윤 발생 시 환수방안, 공공성 훼손 시 사업권 환수방안 등에 관한 규정도 사전에 마련해둘 필요가 있다.

둘째, 민간사업자의 성과관리 및 통제 장치를 설계하는 것이 필요하다. 시장화테스트, 즉 관민경쟁입찰을 통해 공공기관의 특정 사업이나 기능 또는 서비스에 대한 운영권한이 민간부문 또는 민간사업자에게 이양된 경우에는 공공서비스의 품질 관리(quality control)를 효과적으로 수행할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 민간사업자의 성과관리 및 통제를 위한 제도적 장치의 설계를 위한 핵심 과제는 ① 공정한 시설사용 보장의무, 기밀유지의무 등 의무 부과, ② 시설에 대한 유지보수 및 관리운영 상황 점검 활동, ③ 보고 청취, 정부 및 공공기관의 업무 지시 등에 관한 규정을 마련하는 것이다.

셋째, 법령상의 특례 부여 사항에 대해서도 충분히 검토할 필요가 있다. 민간사업자에 대한 사업이전과 고용승계, 민간사업자의 효율적인 공공서비스 공급 활동 수행 지원 등을 위하여 민간사업자에게 특례를 제공할 필요가 있는 사항에 대해서는 이에 대한 근거 규정을 마련해야 한다.

[그림 8] 공공부문의 사전적 대안분석 절차



바. 시장화테스트제도의 운영·관리를 위한 위원회 설치 및 운영방안

시장화테스트제도를 효과적으로 운영하기 위해서는 일본의 입법 사례를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 시장화테스트제도 적용 및 운용 관련 심의·의결 활동, 조정 및 관리 활동 등을 수행하는 관련 위원회를 설치하여 운영하는 것이 필요하다. 특히 시장화테스트제도 적용 과정의 투명성, 중립성 및 공정성을 확보하기 위해서는 정부부처조직, 공공기관 등의 이해관계로부터 독립적인 위원회 조직을 설치하여 운영하는 것이 필요하다.

그런데 공공기관 시장화테스트제도를 공운법체계를 통해 제도화할 경우에는 시장화테스트제도의 운영 및 관리를 위한 위원회 조직을 기존의 공공기관운영위원회에서 통합적으로 수행하는 방안과 민간위원 중심으로 구성된 별도의 독립위원회조직으로 설치하는 방안을 상정해 볼 수 있다. 시장화테스트제도 운영관련 심의·의결 기능 등을 공운위로 통합하는 방안과 독립된 위원회로 설치하는 방안의 장단점을 비교분석해 보면 다음과 같다.

〈표 10〉 시장화테스트관련 심의·의결기능 수행 위원회 설치 방안 비교

	공운위가 통합 수행하는 방안	별도의 독립적인 위원회 설치 방안
장점	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 공공기관 신설 타당성 심사제도 기능 적정성 제도와 시장화테스트 제도의 통합/연계에 유리 • 주무부의 이해관계 반영에 유리 • 정부기능의 간소화 	<ul style="list-style-type: none"> • 시장화테스트제도의 공정성, 투명성, 중립성 확보 • 전문성 확보에 유리 • 정부의 이해관계 극복 가능
단점	<ul style="list-style-type: none"> • 시장화테스트의 공정성, 투명성, 중립성 확보 제약 • 전문성 확보에 불리 • 공공기관운영위원회 부담 가중 	<ul style="list-style-type: none"> • 위원회 중복 설치 및 공운위 기능 조정 문제 발생 • 신설 타당성 심사제도, 기능 적정성 점검제도와의 연계성 확보 곤란 • 주무부의 이해관계 반영 곤란

이와 같이 두 가지 대안별로 각각 고유한 장단점을 내포하고 있으나, 시장화테스트제도 운영에 있어서 전문성과 함께 공정성, 투명성, 중립성 확보가 중요하다는 점을 고려하여 공운위와는 별도의 독립된 위원회조직을 설치하는 방안이 보다 나은 대안으로 판단된다. 이 경우 독립된 위원회조직은 전원 정부의 이해관계로부터 중립적인 민간위원 중심으로 구성하고, 전문성 확보를 위해 전문위원회(소위원회)를 설치하여 운영하는 것이 적절할 것이다.

시장화테스트제도관련 심의·의결기능을 수행하기 위한 위원회의 분장사무는 시장화테

스트 기본계획 및 실시방법 심의의결, 주무부·공공기관에 대한 권고, 보고의 징수 등으로 설정할 수 있을 것이다. 또한 위원회의 사무국 기능은 기획재정부 공공정책국에서 담당하고, 전문적인 지원기능을 담당하는 센터를 기획재정부 산하 정부출연연구기관에 설치하는 방안을 검토할 필요가 있다.

V. 결론

현재 우리나라는 소유이전형 민영화와 경영민간참여형 민영화 중 신규 시설 및 사업의 민영화를 위한 법적 기초는 마련되어 있다. 그러나 공공기관의 기존 시설 또는 사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화에 대한 법적 기초는 불비되어 있는 상황이다. 이에 본 연구에서는 공공기관의 기존 시설·사업을 대상으로 한 경영민간참여형 민영화 추진을 위한 제도적 장치로서 시장화테스트제도를 도입하는 것이 필요하다는 판단하에 영국과 일본의 관련 제도 및 운영 사례에 대한 분석에 기초하여 구체적인 제도 설계 방안을 설계하여 제시하였다.

본 연구를 통해 제시한 시장화테스트제도의 도입 방안을 입법화하기 위해서는 현행 공운법을 활용하는 방안과 독립된 법률을 제정하는 대안을 상정해 볼 수 있다. 그러나 기존의 기관 신설 타당성 심사제도와 기능 적정성 점검제도와 연계성 확보 등을 위해서는 현행 공운법을 활용하는 것이 적절할 것으로 판단된다. 이 경우 시장화테스트제도 관련 기본 규정을 별도로 신설하고, 기관 신설 타당성 심사제도와 기능 적정성 점검제도 관련 규정을 개정할 필요가 있다. 또한 시장화테스트제도의 법적 규범성을 제고하기 위해서는 핵심 제도적 장치는 시행령을 통해 규정하고, 나머지 절차적 요소에 관한 사항들을 중심으로 시장화테스트제도 관련 독립된 규정을 제정하는 것이 적절할 것으로 판단된다.

한편, 시장화테스트제도를 도입하는 과정에서는 사전에 제한된 범위 내에서 시범사업을 실시한 다음에 그 운영성과에 대한 보완 작업을 통해 단계적으로 이를 확대하는 전략을 구사할 필요가 있다. 또한 시장화테스트제도 실시과정에서 발생할 수 있는 역기능과 부작용에 대해서는 사전에 제도적 장치를 통해 이를 예방하는 노력을 전개할 필요가 있다. 아울러 시범사업을 통해 확인된 역기능이나 부작용에 대한 추가적인 보완작업을 수행하고, 그 이후에도 역기능과 부작용의 예방 및 통제 활동을 지속적으로 전개해 나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 강형기, 『관의 논리 민의 논리: 정부개혁의 이론과 비전 제시』, 비봉출판사, 1998.
- 곽채기 외, 『공공기관 기능점검 접근전략 및 모델 개발』, 한국공기업학회, 2008a.
- 곽채기 외, 『민영화의 원활한 추진을 위한 관련법 보완 연구』, 한국공기업학회, 2008b.
- 곽채기, 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회, 2009.
- 기획재정부 민간투자사업 추진실적 평가지원단, 『민간투자사업 종합평가』, 2010.
- 민현정, 「민·관 경쟁방식을 통한 공공서비스 개혁」, 『한국거버넌스학회보』, 제13권 제2호, 2006.
- 서필언, 『영국행정개혁론』, 대영문화사, 2005.
- 송하성·곽채기, 『공공기관의 신설 타당성 및 기능 적정성 심사모델 연구』, 경기대학교 산학협력단, 2006.
- 이두령, 『일본의 공공서비스개혁법제연구: 시장화테스트(관민경쟁입찰)를 중심으로』, 한국법제연구원, 2006.
- 이상철, 『한국공기업의 이해』, 대영문화사, 2007.
- 이원우, 「정부기능의 민영화를 위한 법적 수단에 대한 고찰」, 『행정법연구』, 제3호, 1998.
- 林信光, 『圖說日本の財政』, 東洋經濟新聞社, 2007.
- 東洋大學大學院經濟學研究科, 『公民連携白書 2007-2008』, 時事通信社, 2007.
- 東京リ-ガルマイソド, 「新日本パブリックアフェア-ズ株式會社 編」, 『これでわかる市場化テスト』, 2006.
- 地方自治制度研究會, 『地方獨立行政法人法』, きょうせい, 2006.
- 市場化テスト推進協議會, 『市場化テスト』, 學陽書房, 2007.
- 石井陽一, 『民營化で唯が得をするのか』, 平凡社新書, 2007.
- 野田由美子, 『民營化の戰略と手法: PFIからPPPへ』, 日本經濟新聞社, 2004.
- 總務省, 『公益法人に關する年次報告』, 2004.
- 圖說 地方財政デ-タブック, 『出井信夫·參議院總務委員會調查室 編』, 學陽書房, 2007.
- 日本の行政, 『行政管理研究セソタ』, 2007.
- 行政改革委員會事務局 編, 『行政の役割を問いなおす』, 1997.

Cabinet Office, *Competing for Quality: Policy Review*, UK, 1996.

Cabinet Office, *Non Departmental Public Bodies: A Guide for Departments*, UK, 2004.

Department of Environment, *Market Testing Unit Guidance Note*, UK, January 1993.

HM Treasury, *The Competitive Tendering Process*, CUP Guidance No. 40, UK, 1993.

Office for National Statistics, *Public Sector Employment Trends 2005*, UK, 2005.

The Stationary Office, *Better Quality Services: A Handbook on Creating Public/Private Partnerships through Market Testing and Contracting-Out*, UK, 1998.

Uttley, M., "Contracting out and Market Testing in the UK Defense Sector, Theory, Evidence and Issues," *Public Money and Management*, January-March, 1993.

5. 민영화 정책의 평가와 과제

승정현(고려대학교 경제학과)·손주현(고려대학교 경제연구소)

민영화 정책의 평가와 과제

승정현(고려대학교 경제학과)·손주현(고려대학교 경제연구소)

I. 서론

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

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

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

1) Gruber(2011)

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

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

본 글은 이러한 민영화정책의 평가와 앞으로의 향후 과제를 제시하는 데 있다. 그러기 위해 제Ⅱ장에서 공기업의 민영화정책에 대한 기본적인 이해를 위해 민영화에 대한 이론적 배경을 알아보고 제Ⅲ장에서는 그 동안 우리나라의 민영화 추진과정을 살펴면서 시사점을 도출하고 제Ⅳ장에서 해외 민영화 사례를 통해 제Ⅴ장에서 민영화의 필요성을 공공기관 규모의 비대화, 운용의 비효율성, 보조금 문제, 그리고 경영평가제도의 비효율성에서 찾아보고자 한다. 제Ⅵ장에서는 향후 민영화정책의 과제와 더불어 결론을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 민영화에 관한 이론적 배경

공기업 민영화를 이해하기 위해서는 먼저 민영화의 논리와 규제의 필요성을 이론적으로 살펴볼 필요가 있다. 이를 위해 민영화의 논리를 뒷받침하고 있는 대표적 이론들로서 민영화의 필요성에 관한 이론(Hardin-Alessi-Moore)과 시장구조가 독점적일 경우는 민영화 이후에도 적절한 규제가 민영화 목적의 핵심으로 일컬어지는 효율성 제고의 측면에서도 필요하다는 것을 논증한 이론(Swan-Stelzer)들을 차례로 살펴보고자 한다.

민영화는 시장기능을 도입함으로써 경쟁을 통한 경제의 효율성을 높이려는 정책수단이 지 민영화 그 자체가 최종목표가 아닌 까닭에 민영화 이후에도 시장의 효율성이 개선되지 못할 경우에는 다양한 간접적인 규제들이 경쟁의 효율성을 증진시키는 방향으로 도입될 필요가 있음을 주장하는 이론들을 소개하고자 한다.

1. Hardin-Moore의 민영화이론

오늘날 민영화 문제는 한국, 대만, 멕시코 등 개도국과 영국, 미국, 일본을 비롯한 선진국은 물론 구동독지역과 소련, 중국 등의 사회주의 국가에서도 또 다시 인기 있는 주제가 되고 있다. Hardin, Alessi, Moore, Yarrow 등 주로 영국과 미국을 중심으로 한 이론가

들에 의하면 민영화의 논리를 가장 분명히 파악하는 방법은 정책주체인 정부가 그 민영화의 목적을 어떻게 규정하고 있는가를 통해서라고 한다. 그러나 민영화정책의 선도자인 영국에 있어서도 정작 정부가 공식문서화한 것은 수도사업의 민영화와 관련한 1986년의 '백서'가 처음이었다. 이외에도 그동안 정부문서, 관련 각료들의 연설 그리고 정책 수행에 큰 영향을 미친 책과 팜플렛 등에서 민영화의 개념과 목표에 관한 이론들을 종합해 볼 때 민영화의 목적은 대체로 다음과 같이 정리될 수 있다. 민영화의 주요 목표는 ① 자본시장으로부터의 자금조달을 가능케 함으로써 기업의 경쟁력과 효율성 증대 ② 중앙정부 또는 지방정부의 공공차입 부담의 감소 ③ 공공부문 지출부담과 행정비용의 경감 ④ 경제적 자산 소유구조의 확산 ⑤ 기업경영정책 결정에 대한 정부개입의 축소 ⑥ 회사 내부에서의 사원주식 소유제도의 확산 ⑦ 소득재분배 효과 등으로 정리될 수 있다. 전체적으로 볼 때 앞의 ⑤와 ⑦ 등 이데올로기적인 성격이 강한 것이나 정치적 논리를 말해 주는 것을 제외하고 경제적 측면에 국한해 본다면 민영화의 목적은 규제완화와 시장경쟁을 통한 기업의 효율성 증진과 국가행정비용의 감축과 재정수입에의 기여 등으로 요약될 수 있다. 여기서 국가재정에의 기여라는 단기적인 목적을 제외하면 결국 민영화 목적의 핵심은 정부규제를 시장경쟁으로 대체함으로써 효율을 증진시키는 데 있다고 볼 수 있고 기업의 소유자구조 그 자체는 오히려 수단에 지나지 않는다.

이로부터 다음과 같은 민영화론이 주창된다. 즉, 재화와 용역의 공급을 정부규제로부터 해방시켜 시장경쟁에 맡김으로써 자원배분의 효율과 생산효율을 증대시켜 국가재정에 이바지함은 물론 소비자인 국민에게 봉사하고 사회후생에 기여한다는 것이다.

이러한 논리에는 사적 소유권의 공공소유권에 대한 우월성을 확신하는 가치관이 전제가 되고 있다. 이 논리에 의하면 사적소유권에 기초한 이윤동기에 의해 정부의 규제에서 벗어나 자유롭게 영업활동을 하는 것이 기업의 생산효율 증진은 물론 효율적인 자원배분을 가져오고 사회정의의 차원에서도 좋은 성과를 낳는다는 것이다. 이에 비하여 공기업은 정치논리에 지배됨으로써 효율이 떨어지는 것은 말할 것도 없이 공익에도 제대로 봉사하지 않게 된다고 보는 것인데 그럼에도 불구하고 공기업이 버티고 있어 그 지원을 위한 공공지출이 사기업의 투자를 '구축(crowding-out)'하는 불합리한 상황이 전개되어 국민경제 전체의 효율성이 저하된다는 것이다. 결국 민영화의 논리는 개인 영리활동의 자유가 효율을 낳고 궁극적으로 공공의 이익을 가져온다는 자본주의 이념의 재천명이라고 할 수 있다. 공기업의 비중이 증대되어 왔던 자본주의의 '비정상적'인 상황 혹은 자본주의적이지

못했던 사회를 ‘정상’으로 돌려놓겠다는 것이 민영화의 정책의지인 것이다.

경제학은 무엇보다도 효율의 관점에서 이와 같은 민영화의 논리를 뒷받침하고 있다. 이윤추구를 위한 기업활동이 정부규제에서 벗어나 자유롭게 이루어질 때 생산효율은 물론 자원배분의 효율도 극대화된다는 교과서적인 논리가 바로 그것이다. 여기에는 시장이론이 총동원되다시피 하고 있지만 그 중에서 가장 미시적인 기초를 이루고 있는 것은 사적소유권이 경영 인센티브를 제공하고 경영에 대한 감시를 효과적으로 하게 함으로써 높은 생산효율이 달성된다는 재산권이론에서 이야기하는 이른바 ‘잔여잉여 청구권론’이다.

사기업의 기업주는 증대되는 이윤이 곧 자기 몫이 되기 때문에 이윤을 증대시키기 위하여 기업의 내부 효율을 증진시키려는 강한 인센티브를 갖게 마련이며, 경영에 대한 감시의 효과로 나오는 잔여잉여의 증대도 자신의 이익과 직결되기 때문에 매우 효과적인 감시를 하게 된다. 더구나 경영실적이 주식시장에서 주가로 반영되므로 기업주의 생산효율 증대에 대한 인센티브는 배가된다는 것이다. 이윤 인센티브에 자극되어 이루어지는 사기업의 활동이 사회 전체적으로 효율적인 자원배분을 가져온다는 것은 미시경제이론이 가르치고 있는 바 그대로이다.

이에 비하여 공기업은 명목상으로는 국민이 주인이지만 사실상 주인이 없는 것이나 마찬가지이므로 실제 경영을 맡은 사람이 생산효율의 증대에 관심을 쓸 인센티브도 없고 경영에 대한 감시도 효과적으로 이루어지지 못하므로 내부효율이 낮고 자원배분에 심한 왜곡을 초래한다는 것이다. 이것을 바꾸어 말하자면 공기업의 경영에 있어서는 영국의 경우 ‘국민-의회/정부-경영자’식으로 이어지는 다단계적이고 종합적인 감시위계가 존재하기 때문에 실제로 효과적인 감시가 이루어지기 힘들다는 것이다.

이에 대한 실증적 증거도 많이 있다. De Alessi는 1970년대까지 관련 문헌 서베이를 통하여 사기업의 공기업에 대한 우월성을 지지하는 방향으로 결론을 내린 바 있으며, 이후의 실증연구를 보더라도 동일한 방향으로 결론이 유도됨을 알 수 있다. 영국의 경우 국무성의 요청으로 조사 작성된 독점위원회의 공기업의 효율에 대한 평가보고서들(1980~84) 역시 같은 결론을 도출하고 있다.

민영화의 논리는 또한 자유방임의 논리이기도 하다. 앞의 논의에는 기업활동의 자유가 전제되어 있으며 보다 구체적으로는 그것은 정부규제로부터의 자유를 의미한다. 이것은 곧 시장화의 논리와 같은 동전의 이면을 이루는 규제철폐의 논리인데 이런 맥락에서 민영화는 완전경쟁적인 시장을 전제하거나 지향하고 있으며 그 연장선상에서 ‘규제 없는 민

영화'의 명제가 제기된다. 실제 “민영화 계획의 장기적인 성공 여부는 얼마만큼 경쟁을 극대화하느냐에 달려 있다.”는 영국 재무성의 언명은 바로 이 명제의 현실화 문제를 정책 과제로 제시하였다고 볼 수 있다.

여기서 한 걸음 더 나아가서 시장구조가 독점적일 경우에도 민영화를 이론적으로 합리화시키는 것이 소위 ‘경합시장론’이다. 이 이론에 따르면 한 산업 내 소수의 기업만이 존재하더라도 진입과 탈퇴의 자유가 보장된다면 다른 기업들이 들어와 이윤을 얻고 기업활동을 하다가 가격 등의 조건이 나빠지면 빠져나가는 식으로 잠재적인 진입자들이 ‘치고 달리기’ 전략을 구사할 수 있는 기회가 있기 때문에 실제로 한 기업의 시장지배력 내지는 독점력이 효과적으로 행사될 수도 없고 독과점으로 인한 경제적 비효율의 문제는 그리 발생하지 않는다는 것이다. 따라서 독점기업이라고 하더라도 공기업으로 묶어두고 규제하기보다는 민영화하여 규제를 풀고 제도적인 진입장벽을 제거하여 시장에서의 경합에 맡겨두는 것이 비록 민영화된 기업이 자연독점력을 갖더라도 효율의 면에서는 낫다는 주장을 뒷받침해주는 이론이다.

이렇게 되면 민영화는 시장구조 여하를 막론하고 비록 독점의 경우에도 진입장벽만 제거된다면 자연독점의 폐해를 상당히 제거할 수 있게 되며 규제하의 공기업보다는 낫다는 결론을 도출할 수 있게 되고 현실적인 정책대안으로 주장될 수 있을 것이다. 그러나 규제의 철폐 내지 완화는 다른 아닌 시장경쟁으로의 대체를 의미하는 것이기 때문에 문제의 핵심은 현실적으로 시장에서의 경합성이 어떤 상태에 있는가 하는 것이 중요한 관건이 된다. 즉, 시장에 규모의 경제가 존재하며 매몰비용이 존재하더라도 기업 간의 경합이 실제로 이루어질 수 있는 시장구조라면 민영화 이후의 독점기업도 허용될 수 있다는 논리이다.

시장경합성은 완전경쟁성과 마찬가지로 사적 이윤의 인센티브가 효율성을 증진시키는 방향으로 작용하는 데 필수적이다. 시장구조가 왜곡되어 있거나 제도적 독점일 경우 시장의 경합성이 보장되지 않아 경영유인이 효과적으로 작용할 수 없다. 그 결과 오히려 효율이 저해되고 정부규제의 필요성이 민영화 이후에도 대두될 수밖에 없게 될 것이다.

2. Swann과 Stelzer의 민영화이론

민영화의 논리를 뒷받침하고 있는 앞에서 제시한 이론들에서 공통적인 점은 경쟁을 보

장하는 장치로서 시장이 가장 효율적인 생산 및 자원배분 기구라고 보는 점이다. 그러나 이들 이론은 정작 중요한 시장구조에 대해서는 관심을 소홀히 하고 있다. 두말할 필요도 없이 시장구조가 효율에 미치는 영향은 매우 심대하며 독점적일 경우에도 시장의 기능, 즉 아담 스미스(A. Smith)의 ‘보이지 않는 손’이나, 왈라스(Warlas)가 말하는 ‘보이지 않는 경매인’의 작용으로 경제효율의 극대화가 이루어지리라고 생각할 수는 없다. 따라서 여기서 앞의 이론들에 대한 검토를 통하여 시장구조에 따라 사적소유권의 생산 및 자원배분성의 효율은 제한될 수밖에 없다는 점을 지적하고자 한다. 특히 독점적인 공기업의 민영화가 실현된 뒤 시장진입에 관한 모든 제도적 규제가 철폐되더라도 한 두 기업이 어떤 형태로든 독점력을—이러한 경우의 독점은 거의 규모의 경제에 의한 자연독점일 수밖에 없지만—유지할 것이 예상되는 경우에는 경쟁체제를 도입하지 못함으로써 민간기업에 귀속될 독점이윤(지대: rent)을 최소화하기 위하여 정부의 규제가 필요할 수밖에 없다.

이처럼 민영화 이후의 독점이윤을 규제하기 위한 규제, 보다 정확하게는 재규제가 불가피함을 주장한 이론가는 Swann과 Stelzer이다. 소유자의 경영자에 대한 효과적인 감시를 인센티브와 연결시켜 생산효율면에서 사기업의 공기업에 대한 우위를 주장하는 ‘잔여 잉여청구권론’은 엄밀하게 말하여 주주와 경영자가 동일한 기업의 경우에만, 그것도 시장구조가 경쟁적일 때에만 적용될 수 있는 것이다.

보다 일반적으로 기업의 주식소유가 분산된 경우에는 사정이 사뭇 달라지는데 이 경우에 경영 인센티브와 감시의 기구는 제대로 잘 작동되지 않는다. 여기에는 다음의 세 가지 문제가 있다.

첫째는, 주주가 여러 명이므로 어느 특정 주주가 시간과 비용을 들여 감시를 효과적으로 하더라도 그로부터 발생하는 잔여잉여가 그 사람에게만 돌아가는 것이 아니라 주주 모두에게 나뉘지는 즉, ‘공공재 문제’가 발생하기 때문에 어느 누구도 효과적으로 경영자를 감시할 인센티브를 갖지 못한다. 그 결과 ‘적정수준 이하의 감시’문제가 발생한다.

둘째는, 주주와 경영자 사이에 존재하는 정보의 비대칭성 문제인데 경영자가 정보 면에서 우월한 것은 당연한데 이들을 정보가 상대적으로 부족한 주주가 효과적으로 감시하는 것은 어렵다는 것이다.

셋째 문제는, 소위 ‘주인-대리인 문제(principal-agent problem)’인데 주주와 경영자 사이에는 생산효율의 증대를 위해 전자가 후자에게 다시 인센티브를 제공해야만 하는 관계가 성립되는데, 잔여잉여의 증대를 가져 온 특정 경영자의 ‘과외노력’을 식별하여 보상하

는 일이 결코 쉽지 않다. 따라서 경영자들은 이윤증대를 위한 모험심을 발휘하기보다는 이윤이 덜 나더라도 모험을 하지 않으려는 위험 회피적 태도를 취하게 되는 것이다.

이러한 비판에 대한 방어논리는 비록 주주의 효과적인 감시가 어렵다고 하더라도 사기업의 경영실적은 주식시장에 그대로 반영되기 때문에 주식시장이 훌륭한 감시도구로 작용한다는 것이다. 생산효율이 낮아 이윤이 떨어지면 주식 매도세가 일어나 주가가 떨어지고 결국은 기업 도산이나 합병 등의 위험에 놓이게 되므로 경영자들은 주주가 감시를 하던 안 하던 간에 기업효율을 높이는 노력을 게을리하지 못한다는 것이다. 그러나 이는 논리적으로 그 자체 내부에 또 다른 문제점을 내포하고 있다.

첫째, 주식시장이 효율적인 감시기구가 되기 위해서는 생산물시장의 구조가 경쟁적이고 따라서 소비자주권이 전제되어야 하는데 시장구조가 독점적일 경우는 소비자가 오히려 그 독점기업에 '포획'되기 때문에 기업이윤이 생산효율을 반영하는 역할이 불가능해진다. 이런 경우 주가가 기업효율의 지표로 기능하는 데에는 한계가 있다.

둘째, 기업의 인수 및 합병과 관련해서 현실적으로 주식시장이 기업의 내부효율 즉, 생산효율의 감시기구로 작용하는 것이 아니라는 점이다. 주식소유가 분산되어 있을 때 각 주주는 자신의 주식 매각이 별 영향력이 없는 것을 알기 때문에 매각보다는 보유를 선호하고, 많은 주주들이 이와 같이 행동하게 될 때 기업인수 및 합병은 실패하게 된다.

셋째, 인수나 합병을 결정하는 데 있어서 중요한 기준은 기업효율이나 이윤율이 아니라 기업규모이기 때문에 경영자들은 이를 피하기 위하여 기업규모를 늘리는 데 주력함으로써 생산효율이 오히려 떨어지는 결과가 초래될 수도 있다.

이와 같이 효과적인 감시기구의 작동을 통한 생산효율의 증진이라는 '잔여잉여 청구권론'의 논리구조만 보더라도 경영 인센티브의 제공이 그 충분한 조건이 되지 못한다는 것을 알 수 있다. 이미 지적되었듯이 그것이 잘 작동되기 위해서는 주식시장의 왜곡이 없어야 될 뿐 아니라 재화의 시장구조가 경쟁적이어야 한다. 시장 그 자체가 곧 인센티브 시스템이라는 주장에는 이론의 여지가 없지만 이 인센티브는 시장구조가 경쟁적이어야 효과적으로 작동한다는 것은 상식에 속한다. 앞서 '고전적 기업'의 경우는 '잔여잉여 청구권'의 인센티브가 비교적 잘 작동하여 생산효율이 상대적으로 높을 것으로 상정되지만, 그 기업의 시장지배력이 증대됨에 따라 생산효율이 제고되는 것은 아니다. 이것이 시사한 바는 민영화가 생산효율의 증대와 직결되는 것이 아니라, 그 매개자로서의 시장구조가 더욱 중요한 역할을 한다는 사실이다.

시장구조의 중요성은 자원배분상의 효율에 있어서는 더욱 결정적이다. 외부효과를 별도로 친다면 자원의 배분은 시장이 완전경쟁적일 때 가장 효율적으로 이루어지고 독과점적 시장구조가 효율적 자원배분을 가로막는 주요한 요인이라는 것은 ‘정통’ 경제학 교과서가 가르치고 있는 바 그대로이므로 더 이상 논의할 필요가 없을 것이다. 다만 이 명제의 민영화에 대한 함축만을 간단히 살펴본다면 민영화를 통하여 기업의 내부효율이 증진되었다고 하더라도 이것이 반드시 자원배분의 효율증대로 연결되는 것은 아니라는 것이다. 오히려 이윤에 집착함으로써 배분효율을 해치기가 쉬우며, 이는 전적으로 해당 산업의 시장구조에 의존한다.

따라서 단순히 소유권만 국가로부터 민간인의 손으로 이전시키는 것은 별 의미가 없고 시장구조를 경쟁적인 것으로 개혁하는 조치가 병행되어야 하며, 사후적으로도 보다 많은 경합성의 도입에 정책적 역점이 두어져야 한다. 이런 점에서 일단 민영화를 한다고 했을 때 그 장기적인 성패는 경쟁의 극대화 여부에 달려 있다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다.

시장구조가 경제 전체의 효율에 미치는 중요성을 감안할 때 독점적 지위에 있는 공기업의 민영화는 그렇게 간단한 문제가 아니다. 그 중에서도 민영화의 여부 그리고 민영화를 했을 경우의 사후 규제문제가 중요한 관심사로 등장한다. 이에 대해 사적 소유권의 논리에 충실한 민영화론자들은 ‘경합시장론’을 원용하여 ‘규제 없는 민영화’를 주장하고 있다. 여기서는 이 ‘경합시장론’의 내부검토를 통하여 민영화에 있어서의 독점문제를 살펴보고 독점에 대한 규제는 불가피하고도 중요하다는 점을 강조하고자 한다.

독점의 경우에도 정부규제보다는 시장에서의 경합에 맡기는 것이 보다 효율적이라는 ‘경합시장론’의 문제점은 무엇보다도 그 경합성의 현실적 존재 입지가 지극히 좁다는 것인데 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 경합적 시장-보다 엄밀하게는 ‘경합적 균형’-의 존재에 필요한 기업의 비용조건이 매우 엄격하다. 기업의 평균생산비 곡선이 U자형일 때 단위비용을 최소화시키는 수준에서 생산을 하지 못하거나 이윤을 내고 있는 기업은 새로운 진입자에 의해 대체될 것이며 단위비용을 최소화하여 기업들의 이윤이 제로(zero)인 경우에 단위비용을 최소화하는 각 생산수준과 분할된 시장수요가 우연하게도 일치하는 특수한 경우에만 이 균형이 존재한다.

둘째, ‘치고 달리기’ 식의 시장경합이 이루어지기 위해서는 인위적인 진입장벽이 제거되는 것만으로는 안 되고, 탈퇴 시 이전의 설비투자뿐만 아니라 마케팅, 이미지 등에 투입된 비용이 고스란히 복원되어야만 한다. 이것들은 바로 그 경제활동과 결부되어 있기

때문에 그만두게 될 경우에는 최소한 그 일부는 포기할 수밖에 없는 이른바 ‘매몰비용’이 발생하게 마련이다. 시장 탈퇴 시 이 ‘매몰비용’이 전혀 없는 경제활동은 현실세계에서 발견은 고사하고 상상하기조차 힘든 실정이다.

셋째, 비록 일시적으로 시장이 경합적이 되었다고 가정하더라도 거기에서 조금만 이탈하면 시장의 성격은 급격하게 변화하여 경합성이 유지되지 못한다. 진입 후 가격이 단위 가변비용 혹은 그 이하로 떨어지게 되면 반드시 발생하는 ‘매몰비용’이 아무리 작더라도 잠재적 진입자를 막는 역할을 한다. 이렇게 되면 해당 기업은 사실상 전혀 제약을 받지 않는 독점기업으로 행동할 수 있게 되는 것이다.

이렇게 보듯이 시장구조가 독점적인 경우에조차 모든 것을 시장이 알아서 하게 내버려두는 것이 최선이라는 식의 논리는 기껏해야 순진하고 사실은 매우 위험한 발상이다. 이 보다는 한 걸음 더 진전된 것으로 보이는 시장에서의 진입장벽을 제거하는 정책만 실시되면 어떤 경우에도 시장의 경합으로 독점의 폐해가 결국은 제거되고 말 것이라는 주장도 사실은 독점자본의 이익에 충실한 논리에 다름 아니다. 이는 Yarrow에 따르면 “가장 단호하게 배격되어야 할” 견해이다. 왜냐하면 이러한 주장의 근거에 자리잡고 있는 ‘독점은 국가독점보다는 사적 독점이 낫고, 사적 독점이면 정부규제가 없는 것이 있는 것보다 낫다’는 사적 소유권의 이데올로기는 경제학의 시장이론으로도 정당화되지 않기 때문이다.

이상에서 볼 때 독점기업의 규제 없는 민영화는 Swann에 따르면 ‘당근을 남기고 채찍만 없애는 것’으로 경제효율의 측면에서도 결코 바람직하지 않다. 민영화 이전에 가능한 독점을 해체하거나 최소한 몇 개로 분할하고 사후에는 경쟁을 도입하는 정책이 필요하다. 전력사업을 발전분야와 송배전분야로 나누고 발전분야에 경쟁을 도입한 영국의 예는 좋은 참고가 될 것이다. 가스산업을 통째로 민영화한 데 따른 부작용의 성격이 강하긴 하지만, 규모의 경제로 말미암아 단 한 개의 기업이 생산을 전담하는 것이 가장 낮은 가격의 공급을 가져오므로 독점이 불가피한 자연독점의 경우에는 우선 민영화 여부를 신중히 판단해야 할 것이며, 만약 민영화되었다고 한다면 반드시 적절한 정부규제가 따라야만 한다. Stezer에 따르면 민영화와 규제는 결코 대체적인 것이 아니라 보완적인 관계에 있다고 한다. 문제는 어떤 규제가 적절한 것이냐 하는 것인데 이에 관한 접근은 여러 가지가 있을 수가 있겠지만 우리는 민영화 이후 이루어지고 있는 영국의 규제제도를 통하여 이에 대한 시사점을 얻을 수 있을 것이다. 앞서 우리의 이론적 논의와 관련하여 민영화된 기업 가운데서 여전히 독점적인 기업에 대해 영국정부는 다양한 규제기구를 설치하여 시

장 경합성을 확보하고 나아가서는 경쟁적 기업의 신규 진입을 유도하고 있음을 우리는 본받아야 할 것이다.

Ⅲ. 우리나라의 민영화

1. 배경

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

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

그러나 공공부문의 비대는 국가의 재정에 부담을 주게 되고 민간부문의 영역이 축소됨에 따라 경제의 활력이 저하되었다. 민영화⁴⁾에 대한 논의는 지속적인 경제성장을 추구하는 과정에서 시장의 경쟁을 통한 효율성이 중요시되고 정부의 규제수단을 통해 공공성을 보완할 수 있다는 점에서 시작되었다. 민영화는 많은 나라에서 사회의 변화에 따라 공적 관여의 필요성이 낮아지고 또한 민간기업의 사업조건이 갖추어진 사회 인프라에 대해서는 민간기업에 맡기고 공적 관여가 필요한 사업에 대해서는 사업 경영을 민간기업의 노하우와 자금 등을 활용하는 사업방식으로 전환하는 것을 의미한다.

전 세계적으로도 1980년대 이후 공기업의 운영체제에 대한 비판이 제기되기 시작하면서 민영화의 흐름이 강하게 대두되었다. 이와 함께 국내에서는 공기업부문의 경쟁력 상실과 비효율을 타개할 목적으로 진행되었으며 1998년부터 본격적인 논의가 되기 시작했다. 당시 IMF 외환위기 이후 외자유치라는 당면과제가 민영화 검토의 배경이 되긴 했지만 민영화의 근본취지는 공기업의 경영효율화였다. 최근에는 민영화 추진이 집권 초기에 비

3) 현행 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따르면 공기업은 자체수입 비율이 50% 이상인 공공기관을 말한다.

4) 민영화의 방식에는 주식을 완전히 민간에게 매각하는 것뿐만 아니라 주식의 일부를 민간에 매각하는 것도 민영화의 방식으로 보고 있으며 또한 소유권은 정부가 계속 보유하면서 서비스 기능만 민간에 넘기거나 공기업이 누리고 있던 법적 독점권의 완화 또는 폐지까지 민영화에 포함시키고 있다.

해 느슨해진 경향을 나타내고 있지만 공공기관의 변화 필요성에 대한 공감대는 확산되는 추세이다⁵⁾.

2. 추진과정

우리나라는 1960년대부터 후반부터 1970년대 초반까지 대한통운, 대한해운, 대한조선, 인천중공업, 대한항공, 인천제철 등 11개 기업을 민간에 매각하는 민영화를 시행하였다. 추진 목적은 부실기업 정리와 민간기업의 육성에 있었고 민영화 방식은 주식매각과 시중은행의 현물출자 방식이었다. 민영화 정책 이후 3곳⁶⁾을 제외한 대부분의 기관이 흑자로 전환되어 민영화 정책이 경영성과 제고에 긍정적인 영향을 준 것으로 평가받고 있으나 대부분의 공기업이 재벌에 매각됨으로서 재벌 성장의 기초를 마련하여 준 것으로 보는 견해도 있다⁷⁾.

1980년대에는 경제개발전략이 정부주도 개발전략에 대한 반성에 기초하여 민간주도 개발전략으로 전환되면서 2개 공기업(준설공사(1981), 대한석유공사(1980)), 4개 시중은행(한일은행, 제일은행, 서울신탁은행, 조흥은행)이 민영화되었다. 1980년대 초반의 민영화 이후에도 한국가스공사(1983), 농수산물유통공사(1987), 전매공사(1988)가 추가로 설립되었다.

1980년대 민영화는 대주주의 금융독점을 방지하기 위해 소유제한 규정을 적용하여 정부의 보유주를 일반공개입찰을 통해 법인과 개인에 대해 각각 50%씩 나누어 매각하였다. 그러나 여전히 정부가 지배권을 가지고 있었기 때문에 민영화의 목표를 달성하기에는 제한적이었으며 금융산업의 발전을 위한 금융자율화의 여건을 조성하지 못하였다.

1980년대 이전까지 부분적이고 간헐적이었던 민영화 정책은 1998년 외환위기를 거치면서 본격적으로 추진되기 시작하여 담배인삼공사, 포항제철, 한국통신, 한국중공업 등

5) 기획재정부는 2011년 지난 3년간 추진된 공공기관 선진화 정책의 인지도, 정책추진 성과 등에 대한 국민의 인식 변화를 조사하기 위해, 일반국민 1,000명을 대상으로 조사를 실시하였다. 보수체계 개편, 노사관계 선진화, 통폐합 등 공공기관 선진화의 세부 정책과제별 평가에서도 전반적으로 긍정적 평가를 보였다. '보수체계 개편'은 70.7%, '성과관리시스템 강화'는 68.1%, '노사관계 선진화'는 66.2%, '기관 통폐합 및 기능조정'은 58.0%, '인력조정'은 55.3%수준으로 각각 잘했다고 평가하였다. 다만, '공기업 민영화'는 41.3%수준으로 잘했다고 평가하여 상대적으로 긍정적인 평가가 낮았다.

6) 해운공사, 조선공사, 대한염업주식회사

7) 박광태, 「한국공기업 민영화의 문제점과 개선방향」, 정책현안 분석, 1997

주요 공기업들의 민영화를 달성했다. 이 당시 김대중 정부는 해외자본유치가 절실한 상황에서 기업들의 빚을 떠안고 있던 금융기관에 대한 매각이 이루어졌는데 이 틈을 타 골드만 삭스 등 국제금융자본들이 한 건씩 올리고 튀는 ‘떡튀논란’이 있었다. 이러한 논란에도 1998년부터 2002년 말까지 총 23.4조원(재정수입 13.9조원, 기타수입 10.5조원)의 공기업 및 자회사 매각수입이 발생하여 정부수입의 확대효과⁸⁾와 경영효율성의 증진, 부실공기업의 적자 감축효과가 있었으며 산업 내 정부 역할의 축소는 공공부문의 규모가 상당부분 축소되고 민간의 활동영역이 확대되는 계기를 마련하였다고 할 수 있다.

1993년 김영삼 정부는 경영효율화를 위한 완전민영화를 목표로 국책은행을 포함한 58개 공기업의 매각과 통합을 단행하였다. 하지만 매각 대상 공기업에 대한 정보와 준비의 부족으로 인해 민영화가 추진되지 못하거나 민영화 이후 오히려 기업부실의 발생으로 인해 비효율성이 증가되는 등의 문제점이 야기되었다.

외환위기의 극복과정에서 1998년부터 시작된 제5차 민영화는 국민부담의 감소, 공공서비스의 질적 향상, 매각대금을 통한 실업대책 및 구조조정 자금 마련을 위하여 해외매각을 허용하는 등 공기업의 비효율을 제거하고 국가경쟁력을 높이기 위해 적극적인 민영화가 추진되었다. 민영화 기업 중에서는 대한송유관공사가 2000년 기준 주주에 매각을 시작하여 2001년 민영화되었으며 한국통신과 담배인삼공사가 2002년에 각각 추가적으로 완전 민영화하였다. 1998년의 민영화 계획은 대규모 기업을 대거 포함하였으며 구조조정 대상과 범위가 넓었다. 소유권을 민간에게 이전한 후에도 경영권은 국가가 통제하려는 과거의 민영화와는 달리 관련 재벌에 매각하거나 경영을 자체적으로 규율할 수 있는 기관투자자 중심으로 분산매각이 이루어졌다. 그 결과 한국중공업, 한국통신, 담배인삼공사, 대한송유관공사 등 8개사가 민영화에 성공하였으나 한국전력, 가스공사, 지역난방공사 등 3개 공기업은 노조 등 이해집단의 반발로 인해 부분 민영화에 그쳤다.

김대중 정부는 적극적인 민영화 정책을 펼쳤으나 후반에 가서는 그 추진력이 상당히 떨어졌다는 평가를 받고 있다. 특히 공기업의 핵심이라 할 수 있는 정부투자기관들의 민영화가 사실상 제외되어 강력한 민영화 정책은 아니었다고 볼 수 있다.

노무현 정부가 들어서면서 공기업을 매각하는 방식 대신 경영효율화를 통한 공공부문의 개혁을 추구하면서 민영화는 중단되었다. 에너지 공기업의 경우, 경쟁 여건이 갖춰지지 않았다는 점과 민영화가 공공 독점을 ‘민간 독점’으로 바뀌는 것에 불과하여 공기업

8) 박정수(2011), 김현숙(2007)

민영화하면 요금이 올라가고 서비스의 질이 떨어질 것이라는 주장들이 있었다. 다만 2007년 「공공기관운영에 관한 법률」을 제정하는 등의 방법을 통하여 공공부문의 경영활동 감시를 강화하고 지속적인 혁신을 요구하면서 산업자원부에 한국에너지재단, 에너지자원기술기획평가원 등 5개, 과학기술부에 한국원자력통제기술원 등 5개, 건설교통부에 코레일네트웍스 등 3개, 문화관광부에 그랜드코리아레저 등 3개, 해양수산부에 부산항만공사 등 3개, 재정경제부·보건복지부·중소기업청에 각각 2개, 농림부·산림청·교육인적자원부에 각각 1개씩 총 28개의 공공기관을 신설하였다. 그 결과 참여정부는 당연히 공공부문의 비대화를 낳았다.

3. 최근 동향

이명박 정부는 2008년에는 참여정부의 정책기조와 달리 적극적으로 공공부문 민영화를 검토하기 시작하였다. 2009년 3월까지 총 6차례에 걸쳐 ‘공공기관 선진화 추진계획’을 마련하여 추진 중에 있는데 1~3차 공공기관 선진화 계획을 통해 경영권 또는 지분 일부 매각을 추진기로 한 곳은 38곳으로 이 중 12곳이 매각되었다(공적자금투입 등 구조조정 기업 민영화 대상 14개 포함 시). 농지개량(2008), 안산도시개발(2009), 한국자산신탁(2010)의 매각을 완료했고 유가증권시장에 상장이 완료된 곳은 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 한국지역난방 등 3곳 정도이다.

이처럼 공기업의 민영화가 진척되지 못한 원인에 대해 공기업의 선진화를 ‘중점적’으로 추구했지 실제 민영화 자체에 대한 의지가 약화되었다고 할 수 있는데 이에 대해 공기업들의 내부 구조조정의 문제와 수익구조 개선이 민영화의 걸림돌로 작용하고 있다는 점들이 지적되고 있다.

최근 정부는 청주국제공항의 운영권을 30년간 민간에 양도하기 위한 매각절차를 완료하고 한국공항공사와 청주공항관리(주)⁹⁾ 간 계약을 체결한다고 밝혔다¹⁰⁾. 운영권 매각 이후에도 공항 시설의 소유권은 현재와 같이 국가와 한국공항공사가 보유하고, 민항시설의 운영권리만 민간에 이전되므로 청주국제공항의 주요 시설들은 정부가 수요 변화에 따라

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

10) 2012. 1. 31. 기재부 보도자료

시설을 확충하고, 민간운영자는 상업시설과 지원시설의 설치를 담당하게 된다.

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

〈표 1〉 공공기관 선진화 계획 주요 추진현황

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

11) 최근 5개년 경영손익 (단위: 억원)

구 분	2007	2008	2009	2010	2011(추정)	연평균
수 익	62	65	55	71	77	66
비 용	105	119	114	122	131	118
손 익	△43	△54	△59	△51	△54	△52

〈표 1〉의 계속

구 분	선진화 방안	추진 성과
		* (R&D기능 이관) 디자인진흥원, 한전, 생산기술연구원, 에너지관리공단 * (비핵심기능 중단) 석유공사, 광물자원공사 ○ 11개 기관 추진 중('10~'12)
정원 감축	○ 129개 기관 2.2만명 감축(△12.7%)	○ 모두 완료
출자회사 정리	○ 131개 출자회사 매각·청산 등 정리	○ 48개 출자회사 정리 완료 * (지분매각) 41개, (청산·폐지) 5개, (통폐합) 2개 ○ 83개 회사 정리 추진 중
대졸초임 인하	○ 252개 대상	○ 모두 완료

자료: 기획재정부, 『2008~2011 공공기관 선진화 백서』, 200.1

4. 평가

그동안의 민영화 정책효과에 대한 학계의 입장은 다양한 견해를 나타내고 있다. 민영화 전·후의 다양한 지표를 이용하여 그 효과를 추정하여 왔는데 김동수(1999)는 인천제철, SK, LG금속, 대한항공, 대한통운, 대한화재보험공사를 대상으로 민영화 전·후로 효율성을 비교하여 가격효율성은 민영화 이후 5개 기업에서 효율적으로 변화하였고 기술효율성 역시 4개 기업이 향상되었다고 하였다. 김현숙·민희철·박기백(2007)은 7개 기업의 재무제표를 이용하여 기업의 수익성, 안정성, 성장성을 대표할 수 있는 지표들의 민영화 전·후의 변화를 비교한 결과 포스코와 KT&G는 서로 다른 산업 특성에도 불구하고 민영화 이후 모든 지표가 정량적으로 개선되었고 민영화 전후로 사업구조가 전환된 KTB와 이미 시장경쟁이 활발하게 이루어지고 있던 KT를 제외한 모든 기업에서 경영성과 지표가 향상되었다고 하였다.

이에 반해 민영화가 반드시 효율성의 제고로 직결되지 않는다는 연구결과들도 있다. 강신일(1988)은 15개 기업 가운데 4개 기업만이 민영화 이후 비용감소가 나타났으며 나머지 기업은 비용에 변동이 없거나 오히려 증가하였다고 하였다. 주경태·윤성식(2006)은 1980년대 후반부터 1990년 초반까지 민영화된 데이콤, 삼성정밀화학, 동해펄프, SK텔레콤, 기어특수강, LG금속 등 6개 기업의 매출액 변화, 생산비용 변화, 재무제표의 변화를

분석한 결과 대부분의 기업에서 매출액은 증가한 반면 수익지표나 경영효율지표는 악화되었다고 하였다.

이상의 민영화에 대한 정량적 분석을 통해 민영화 정책의 효과를 확실히 말하고 그래서 민영화를 제안해야 하는가 하지 말아야 하는가에 대해서는 속단하기 어렵다. 왜냐하면 민영화는 몇 가지 정량적 지표를 통해 판단할 수 있는 것만은 아니고 많은 이해관계인들의 이권과도 연결되어 있어 수치화되지 못하는 정성적인 면들도 함께 고려되어야 하기 때문이다.

다만 우리나라의 민영화 정책을 간략히 종합하면 장기적인 계획 없이 상황변화에 따라 임시방편적으로 집행된 경우가 많았다고 할 수 있다. 정권이 바뀔 때 마다 민영화 정책은 사회적·정치적·경제적 상황에 따라 원래 계획을 수정하면서 추진되어 왔다. 즉 민영화 정책은 경제논리보다는 정치논리에 의해 추진되는 경우가 많았으며 그러한 과정에서 실현 불가능한 계획과 성급한 계획이 수립된 경우가 빈번히 반복되어 다양한 문제점들이 나타나게 되었다.

민영화 추진하는 과정에서 나타나는 문제점과 민영화 이후 발생하는 경영상의 문제점 등이 지적되곤 하였는데 민영화 과정상의 문제점으로는 자산의 해외매각에 의한 국부유출, 재벌의 경제력 집중, 공기업 임직원과 노조 등 이해관계인들의 반발 등을 들 수 있다. 경영상의 문제점으로는 민간 독점폐해, 민간기업의 투자부진, 과도한 다각화로 인한 부실경영 등을 지적할 수 있다.

IV. 해외 민영화

1. 배경

민영화가 세계적 조류로 본격화된 시점에 대해서는 다양한 의견이 있지만 대체로 1979년 영국 마가렛 대처 수상의 집권과 비슷한 시기 미국의 레이건 대통령의 연방정부 공공정책 일환으로서 민영화 개념 도입이 그 효시로 인정받고 있다.

서구국가들은 이미 1980년대에 이르러 정부 실패가 지적되고 시장기능의 중요성을 신뢰하는 분위기가 고조되어 갔고, 그 결과 민영화가 가속화되기 시작했다. 민영화의 주된 이유는 공공부문의 낮은 생산성 때문이었다. 공기업의 민영화 역시 1990년대 이전에는

대체로 국가 내의 문제로 인식되었기에 국제적 수준의 논의는 활발하지 못했다. 그러다가 1996년부터 민영화 통계를 좀 더 체계적으로 정리하고자 하는 시도가 있었으며, 이에 따라 국가별 공기업 민영화에 대한 규모나 산업별 민영화 추진현황 등의 데이터가 작성되기 시작했다.

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

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

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

<표 2> 전 세계 공기업 민영화수입 규모(1990~1998)

(단위: 백만달러)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
호 주	19	1,042	1,893	2,057	1,841	8,089	9,052	16,815	7,146
오스트리아	32	48	49	142	700	1,035	1,251	2,020	2,935
벨기에	-	-	-	956	549	2,681	1,222	1,562	1,467
캐나다	1,504	808	1,249	755	490	3,998	1,770	-	11
체 코	-	-	-	-	1,077	1,205	994	442	469
덴마크	644	-	-	122	229	10	366	45	4,502
핀란드	-	-	-	229	1,166	363	911	835	1,999

〈표 2〉의 계속

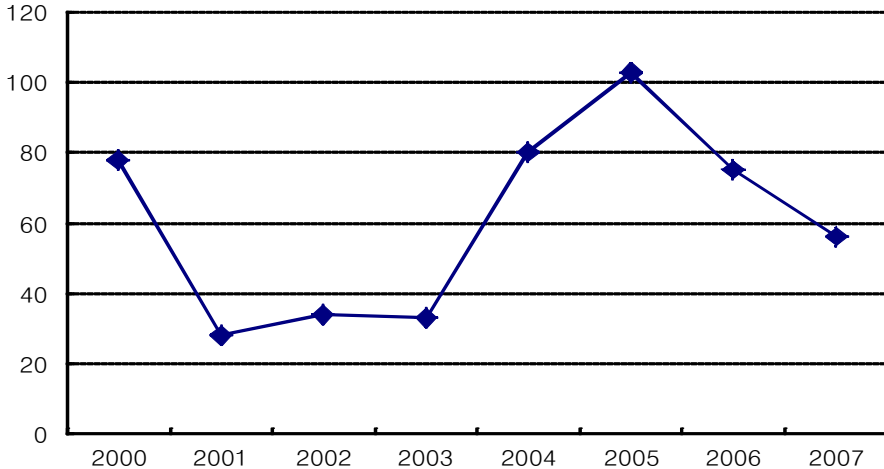
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
프랑스	-	-	-	12,160	5,479	4,136	5,099	8,189	13,467
독 일	-	325	-	435	240	-	13,228	1,125	364
그리스	-	-	-	35	73	44	558	1,395	3,892
헝가리	38	470	720	1,842	1,017	3,813	1,157	1,966	353
아이슬랜드	-	-	21	10	2	6	-	4	129
아일랜드	-	515	70	274	-	157	293	-	-
이탈리아	-	-	-	1,943	6,493	7,434	6,265	27,719	13,619
일 본	-	-	-	15,919	13,773	-	6,379	4009	6,641
한 국	-	-	-	817	2,435	480	1,866	539	600
멕시코	3,122	10,757	6,859	2,503	766	167	73	2,690	995
네덜란드	716	179	-	780	3,766	3,993	1,239	831	335
뉴질랜드	3,895	17	967	630	29	264	1,839	-	441
노르웨이	73	-	-	-	118	521	660	35	28
포르투갈	1,192	1,198	2,326	500	1,132	2,425	3,011	4,968	4,271
폴란드	23	-	238	245	385	714	749	2,179	2,020
스페인	172	-	820	3,223	1,458	2,941	2,679	12,522	11,618
스웨덴	-	-	378	252	2,313	852	785	1,055	172
스위스	-	-	-	-	-	-	-	-	4,426
터 키	486	-	423	546	412	515	292	466	1,009
영 국	12,906	-	604	8,523	1,341	6,691	7,610	4,544	-
미 국	-	-	-	-	-	-	-	-	3,100
O E C D 전 체	24,822 (83.0)	37,450 (78.2)	16,617 (45.6)	54,895 (69.6)	47,284 (72.3)	52,537 (71.3)	69,347 (71.3)	95,955 (62.4)	86,007 (75.1)
E U 1 5 개 국	15,662 [63.1]	24,090 [64.3]	4,247 [25.6]	29,573 [53.9]	24,940 [52.8]	32,765 [62.4]	44,518 [64.2]	66,812 [69.6]	58,641 [68.2]
전 세 계	29,900	47,863	36,462	78,871	65,395	73,652	97,258	15,3782	11,4542

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

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

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

(단위: 십억달러)



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

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

이 시기 OECD 국가들의 민영화 수입의 대부분을 설명하는 것은 역시 유럽의 국가들이었다. 유럽 국가들은 총 2,330억달러의 민영화 수입을 올렸는데, 그 대부분을 설명하고 있는 것은 프랑스와 이탈리아, 그리고 독일이었다. <표 3>은 이 시기 민영화 수입의 총액과 GDP 대비 규모에 있어서 높은 실적을 보인 국가들에 대해 설명하고 있다.

12) 이러한 상관관계는 1990년대 말부터 2002년까지 민영화 실적이 줄어들고, 2004년과 2005년 민영화 실적이 늘어난 것을 설명한다. 그러나 2006년과 2007년의 주식시장 붐이 민영화 실적의 감소와 일치하는 것에 대해서는 설명하기가 어렵다.

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

〈표 3〉 민영화 실적 상위 10개국(2000~2007)

(단위: 십억달러, %)

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

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

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

2. 사례

가. 영국

영국은 1979년부터 1991년까지 3단계에 걸쳐 항공기, 정유, 통신, 자동차, 도로운송, 은행, 가스, 전력, 철강수도 등의 민영화를 마무리지었다. 영국의 민영화는 초기에 노동당

13) 철도와 항공업, 공항의 민영화가 그 대부분을 설명한다.

14) 에너지 산업이 대부분을 설명한다.

의 강력한 비판을 받았으나 1984년 영국통신이 최초 공모에 성공한 이후 민영화는 영국의 주요 정책으로 자리잡게 되었고 이후 1980년대와 1990년대에 걸쳐 연속적으로 이루어진 대대적인 주식발행을 통해 영국 공기업의 역할은 전체 GDP의 10% 이상의 수준에서 거의 미미한 수준으로 줄어들게 되었다.

1) 전력: Nation Power & PowerGen

영국 정부는 1989년 발전, 배전, 판매부문을 분할하고 경쟁을 도입하기 위해 전력법을 개정하였다. 이를 통해 1947년 국유화와 함께 발전, 송전, 배전을 수직적으로 통합 독점한 중앙전력발전공사(CEGB)의 민영화 구조조정을 시도한 것이다. 1990년 비원자력부문이 2개 발전회사와 1개 송전회사로 분할되었고 배전은 12개의 지역전력회사로 재편되었다.

영국 전력회사의 민영화는 1970년대 말 이후 광산노동자 파업의 격렬해지고 전력회사의 낮은 효율로 인해 전기의 품질의 하락하면서 단전이 빈발하자 전력사업의 효율성을 제고하는 데 일차적인 목적을 두면서 동시에 광산노조의 힘을 약화시키려는 의도로 작용되었다. 당시 전력회사는 국제가격보다 50% 이상 비싼 영국산 석탄을 구매하고 있었고, 광산노조의 장기파업이 발전에 지장을 줄 정도였다고 한다. 물론 이 과정에서 전력노조의 반대가 있었지만 강력한 리더십과 다양한 정책개발로 저항을 극복하면서 민영화 정책을 일관되게 추진하였다. 특히 전력공기업 전체 지분의 55%를 일반국민에게 매각함으로써 노조의 반대행동을 견제하였으며 국부유출과 외국자본에 의해 기간산업 잠식에 대한 우려는 황금주를 통해 급격한 경영권 변동은 사전 통제할 수 있도록 하는 등의 대처가 있었던 점에서 긍정적인 평가를 받고 있다.

2) 철도

영국 철도는 1820년 이래 민간에 의해 운영되어 왔는데 1948년 교통법에 의해 국유화되었다. 국가 운영으로 인한 낮은 생산성, 부적절한 투자, 관리의 비효율성, 불규칙한 재정지원 등으로 인해 민영화 이전보다 경영실적은 악화되었다. 영국정부는 이러한 문제의 근본적인 해결책은 민간기업들의 경쟁을 통해 효율성을 제고하고 서비스 질의 향상과 소비자 선택 폭을 넓히는 것이라고 주장하였다.

대처수상의 보수당 정권은 철도 민영화를 1980년대부터 검토하여 1992년에 같은 당의 메이저 정권에 의해 구체적인 계획이 수립되고 1993년 철도법에 의해 추진되었다. 그리고 1997년 정권이 보수당에서 노동당 정권으로 바뀌기 전까지 민영화 과정이 완료되었다.

민영화 이후 10년 째인 2004년에 여객은 48%, 화물은 62% 증가하여 경영 성적은 흑자 경영으로 전환되었다. 한편 철도투자는 2004년의 경우 민영화 당시보다 두배 이상 증가하였다. 이와 같이 민영화 이후 수송량의 증가, 경영흑자, 투자 증가 등 여러 가지 면에서 성과를 보이고 있지만 영국은 상하분리, 기능별로 분리되어 철도운영이 분산되어 있어 사고가 발생했을 경우 운영상에 있어 최종적인 책임을 지는 기관도 명확하지 않은 점, 철도운영의 정시성과 신뢰성에서 문제, Hartfield사고 이후 비용과 보조금의 증가 문제 등은 향후 과제로 남아 있다.

3) 도시가스

민간 이양을 통하여 경쟁에 의한 서비스의 질 향상과 가격 인하를 추진하기 위해 국영 독점 기업의 주식을 매각하였는데 영국의 가스사업 민영화에는 1980년대 대처 정권의 시장 원리 부활과 작은 정부 실현이라는 목표가 반영되어 있다. 자유화에 의한 신규 참여를 유도하여 경쟁을 촉진하기 위해 1986년 11월, 가스사업의 국가 독점을 폐지하고, 정부 소유의 영국가스공사 주식을 민간에 매각하여 영국가스(BG; British Gas)사로 민영화하였다. 또한 가스사업 제도 전체에 대한 가스사업 규제기관으로서 OFGAS(가스사업 규제국)을 설립하였다. 당초 단일 독점 기업체인 BG사로 민영화되었기 때문에 서비스의 질은 개선되었으나 소비자의 이용 가격은 인하되지 않는 정책상의 과제를 남기게 되어 사업단 위별로 분할하여 민영화하였다.

단일 독점기업으로의 민영화는 첫째, 독점기업 형태로 민영화되어 기존의 경영 관행을 답습한 채 업무 개혁을 추진하지 않았고 둘째, 한계비용이 아니라 평균비용으로 요금을 설정함으로써 소비자에게 민영화의 실익이 돌아가지 못하였으며 셋째, 경쟁을 유도하지 않음으로써, 자유화에 따른 효율성 향상 노력이 이루어지지 않는 등의 정책적 과제를 남겼다.

나. 프랑스

프랑스는 전통적으로 공공부문의 비중이 높았던 나라로 1940년대와 1980년대에 단행

된 두 차례의 국유화 조치로 그 규모가 더욱 확대되었다. 1944년부터 1948년 사이의 국유화는 전후의 경제복구를 위하여 에너지, 수송, 금융부문에서 집중적으로 이루어졌으며 1981년부터 1982년까지는 철강, 석유화학, 전자 등 주요 기간산업과 금융기관이 국유화 되어 1985년 기준으로 공기업이 차지하는 고용의 비중은 20%에 달하였다. 이후 적자·비효율 공기업이 늘어나면서 민영화 요구가 대두되게 되었다.

1) 은행: Societe Generale

1986년 민영화 법안에 의해 1991년까지 민영화가 계획된 국영기업 중 소시에테 제네랄 은행은 민영화 대상으로 지정된 후 1년 만에 완전민영화에 성공한 사례로 손꼽힌다. 소시에테 제네랄 은행은 1946년 드골 정부의 국유화 정책에 의하여 국유은행으로 출범하였으나 1986년 등장한 우피 정부가 소시에테 제네랄 은행의 민영화를 선언하며 정부지분을 100% 민간에게 매각하여 프랑스의 국가주의 전통에서 찾아보기 힘든 완전민영화에 성공을 하게 되었다.

특이한 점은 소시에테 제네랄 은행의 민영화가 노조나 야당의 반대없이 순조롭게 완료되었다는 점이다. 이는 종업원과 노조의 협조를 얻기 위하여 다양한 인센티브를 제공하는 것과 같은 정책이 큰 효과를 발휘했기 때문이다.

2) 상하수도 민영화

프랑스는 약 150년 전에 민영으로 수도사업이 시작된 이후, 정부와 자치단체가 수도사업을 조직화하는 과정에서 공영화되었다. 그러나, 자치단체가 수도사업을 운영하기에는 자금 조달과 노무 관리, 기술력의 측면에서 과제가 많아서 1980년대부터 민영화가 추진되었다.

사업 책임을 공공부문에 남겨 둔 채로 운영 부분(경우에 따라서는 설비투자과 투자 회수 부분)을 민간기업에 일정 기간 위탁하는 형태를 취하였다. 1999년 시점에서 프랑스의 상하수도 민영화 비율은 상수도 76%, 하수도 67%이었다.

영국과 달리 프랑스의 민영화 방식은 장기 계약의 형태로 사업의 지속성과 경쟁 조건(계약 갱신 시)을 양립시키는 것이 특징이다. 프랑스의 민영화 방식은 수도요금과 수입 배분(운영·투자 회수 비용, 수탁자 이익) 비율을 미리 사양서에서 결정함으로써, 그러한 조건하에서 수탁 가능한 민간기업이 입찰에 참여한다. 이러한 방식은 사양서를 어떻게

작성하느냐가 민영화의 효과를 좌우한다. 또한 공공부문은 사업 위험에 대한 담보로서 추가 투자와 사업 환경의 변화에 따라 계약 내용의 변경을 가능케 하는 등 일정한 자유도를 수탁 민간사업자에게 제공할 필요가 있었다.

프랑스 후생성은 민영화의 성과로 수질 향상을 들고 있는데 수질 기준을 달성하는 비용이 민영사업자가 공영사업자보다 40% 이상 높다는 점이다.

3) 특징

프랑스 민영화의 특징은 민영화 대상 기업 선정, 방식, 범위에 이르기까지 중앙정부의 계획과 결정에 의해 이루어졌다는 점이다. 이러한 정책의 결과는 정권의 변화와 주변 경제환경에 심각한 영향을 받았다는 점과 민영화 이후 소유권이 이전되었음에도 정부의 통제가 지속적으로 영향을 주었다는 점이다. 프랑스의 민영화 과정의 결정 및 집행은 민영화위원회에서 결정했는데 이 역시 정부로부터 독립적인 기능을 수행하지는 못하였으나 최근에는 경제부와 민영화위원회 두 부처가 상호 합의에 의해 의사결정을 하는 등의 실질적인 권한을 강화하고 정부 결정을 견제하는 역할을 하고 있다.

다. 독일(Deutsche Telekom)

독일정부는 유럽 통신산업의 개편과 통신산업의 국제화에 대응하기 위하여 도이치 텔레콤을 민영화하고 독점체계를 타파하고자 하였다. 실제로 민영화 이전의 도이치 텔레콤은 경영 효율과 사회적 후생 측면에서 좋지 못한 모습을 보이고 있었다. 미국과 비교하여 매출액 대비 2배의 투자액과 25%의 과잉인력을 보유하고 있었으며 국제가격보다 비싼 서비스를 제공하여 소비자에게 불이익을 주었던 것이다.

그러다 1980년대 들어 콜 수상이 국민들에 대한 소유분산을 민영화 목표로 제시하면서 체신사업 민영화가 탄력을 받기 시작하였으며 1990년대 접어들자 급속하게 진행된 통신산업 글로벌화와 독일통일이 도이치 텔레콤을 조기에 민영화시키는 계기로 작용하게 되었다. 세계 통신시장이 경쟁력 있는 6~8개 업체에 의해 지배될 것이라는 전망하에 공기업체제로는 경쟁력 확보가 불가능하다는 인식이 확산되었으며, 효율적인 정보통신 인프라의 구축이 동독 경제부흥의 관건으로 떠오르게 되면서 보다 적극적인 민영화 정책이 추진되기 시작하였다. 1995년 관련법을 개정하여 정부의 특별자산에서 주식회사 형태인 도이치 텔레콤으로 재탄생하게 되었고 관련 주가가 폭등하는 등 성공적인 민영화가 이루어

어지게 되었다.

이 과정에서 안정주제도를 도입하여 경영권 및 주식시장의 혼란을 예방하고 노조의 반대 및 요구를 일부 수용하였으며 전체 주식의 25%는 독일부흥은행이 인수하여 2000년까지 매각을 보류하였다. 또한 노동자의 공무원 신분을 유지시키고 연금지급 혜택을 보장하되, 차후의 노동조건 문제는 재협상을 통해 결정하기로 합의하는 등 유연한 대처를 통해 반발을 최소화하였다는 평가를 받고 있다.

라. 일본

일본의 경우에는 공모주 발행의 형태를 통해 몇 개의 공기업을 매각하였지만 주로 대규모의 공기업을 매각한 형태였다. 일본은 19세기 말과 제2차 세계대전 후 미군정 체제하에서 상당수의 기업들이 민영화되었고 사회당이 실질적으로 집권한 시기는 매우 짧았기 때문에 공기업이 많이 생기지 않았으며 그 비중도 적은 나라였다.

일본의 민영화는 대체로 완전 민영화가 아닌 ‘공사체제’에서 ‘주식회사형 공기업’으로 바뀐 과도적 형태이며 대체로 정부지분의 하한선 규정과 임원 임면권 등 주무부서의 감독개입권이 남아 있었다. 또한 관료, 정치인, 노조, 경영진, 유권자 등 관련 이해관계자 간의 합의기간이 길어 서구에 비해 민영화에 소요되는 기간이 긴 점이 특징이었다.

제1기 민영화는 나카소네 정권(1980년대 후반)에서의 거대 국유기업 민영화로 전신전화공사(NTT), 전매공사(JT), 국철(JR) 등을 민영화하였고, 고이즈미 정권의 공기업 부문 구조개혁으로 제2기 민영화가 도래하였는바, 신동경국제공항이 나리타국제공항주식회사로, 우정공사(일본 최대 공기업) 민영화를 단행하였다.

공적 업무 수행 특수법인도 2001년부터 「특수법인 등 정리화계획」을 통해 정리하였는데 163개 특수법인 중 148개 법인이 법률 등을 통해 정리하였다. 그 결과 2001~2008년간 약 2조엔의 재정지출 삭감에 성공하였고(2002년 3월 당시와 비교해 1/3 수준) GDP에서 공기업 비중이 지속적으로 하락하여 1997년과 2006년을 비교 시 민간기업 비중이 47.7%에서 63.9%로 상승하였고, 공기업 비중은 7.1%에서 3.7%로 감소하였다.

1) JR

JR의 민영화는 정부출자기관이 누적채무를 인수하여 청산하고 대규모 인원을 강제적으로 정리함으로써 가능했다. 대규모 인원정리로 인해 생길 수밖에 없었던 반발은 일괄사퇴

후 국철노조의 핵심 조합원을 선별 채용하는 방식으로 해결하고자 하였다. 또한 그 과정에서 지역별, 기능별 자회사로 분할하되 정부가 소유권을 갖고 있으면서 경영만 민간에 넘기는 불완전 민영화 방식을 채택했다. 이와 같은 분할 민영화 이후 회사별로 수익격차가 심해지고 청산사업단의 누적채무가 날로 확대됨으로써 민영화의 효과는 상당히 제한적일 수밖에 없었다는 한계를 갖고 있다.

2) 특징

일본의 민영화를 거친 이들 기업은 현재 효율성과 수익성이 큰 폭으로 개선된 것으로 평가되고 있다. 이렇듯 일본이 민영화에 성공한 데는 여러 가지 요인이 있는데 첫째, 국유기업과 공기업의 민영화 목적에 따라 제도와 조직설계를 능동적으로 변화한 점, 둘째 민영화를 유일한 해법이 아니라 구조개혁의 다양한 수단 중 하나로 활용한 점, 마지막으로 효율적인 커뮤니케이션을 통해 정치적 합의를 이끌어낸 점을 들 수 있다.

3. 시사점

민영화는 전 세계적으로 일어나고 있는 추세인 만큼 해외사례는 우리나라의 민영화 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 민영화 효과를 극대화하는 방안을 찾는 실마리를 제공해 줄 것이다.

민영화 정책을 시행하는 국가들의 유형을 보면 각 국가마다 처한 상황이 다름으로 인하여 민영화 방법과 시기 등이 국가별로 다양하게 나타날 수밖에 없다. 공기업 전체를 매각하거나 혹은 일부만을 매각하는 방법도 있었고 자산을 민간에 매각하거나 국내외 다른 기업에 직접 매각하는 방식을 사용한 국가도 있었다.

이처럼 국가의 상황과 민영화의 대상이 되는 산업의 특징에 따라 가장 적합한 방식으로 민영화를 하는 것뿐만 아니라 민영화한 이후에도 지속적인 피드백과 경영개선이 있어야 할 것이다. 민영화에 대한 외국의 사례가 모두 성공한 것만은 아니다. 그러나 민영화에 성공한 나라들의 공통점은 민영화의 과정에서 끊임없는 효율 개선과 의사합의가 이루어졌다는 것이다. 이 점은 우리의 민영화 과정에 반드시 고려해야 할 사항일 것이다.

V. 민영화의 필요성

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

1. 규모의 비대화

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

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

〈표 4〉 공공기관 예산, 인원규모

(단위: 조원, 천명, %)

구 분	2002	2004	2006	2010
예산규모	206.2	246.6	291.2	464.3
GDP 대비	30.1	31.6	34.3	43.7
인 원	191	204	250	248
경제활동인구 대비 비율	0.84	0.87	1.04	1

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

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

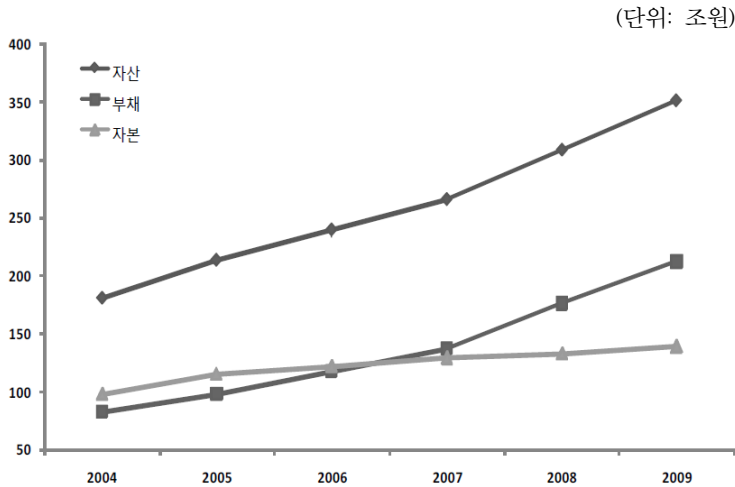
15) 알리오(www.alio.go.kr)

16) 2009년 기준 상시종업원 수가 많은 기업은 삼성전자(8.5만명), 현대자동차(5.6만명), 기아자동차

공공기관의 자산은 610조 9천억원이며 이 중 공기업의 자산은 공공기관 총자산의 57.4%인 350조 9천억원이다. 공공기관의 자산규모는 금융기관과 공공기관을 제외한 자산 상위 10개 대기업의 자산총액(313조 5천억원)보다 1.9배 정도 크다. 2009년 말 공공기관의 매출액은 239조 7천억원이며, 공기업의 매출액은 삼성전자의 매출액 89조 8천억원보다 적은 83조 4천억원이다. 준정부기관은 63조 4천억원이고 기타공공기관은 92조 9천억원 수준이다. 공공기관 매출액을 민간부문과 비교할 때 금융기관과 공공기관을 제외한 매출액 상위 6개¹⁷⁾ 대기업의 매출액과 유사한 수준이다.

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

[그림 2] 공기업 규모 증가 추이



(3.3만명), KT(3.1만명, LG전자(3.0만명) 순이다.

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

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

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

〈표 5〉 OECD주요국의 공공기관 규모

(단위: 개, 명, 백만달러)

국 가	공공기관 수	공공기관 고용	규모
핀란드	36	98,542	53,486
이탈리아	26	285,282	112,974
한 국	301	287,087	173,111
헝가리	317	166,367	7,515
노르웨이	42	29,402	86,250
터 키	36	257,165	51,596

자료: OECD(경제협력개발기구)

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

2. 운용의 비효율성¹⁹⁾

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

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

20) 감가상각비 효과를 제외한 영업이익

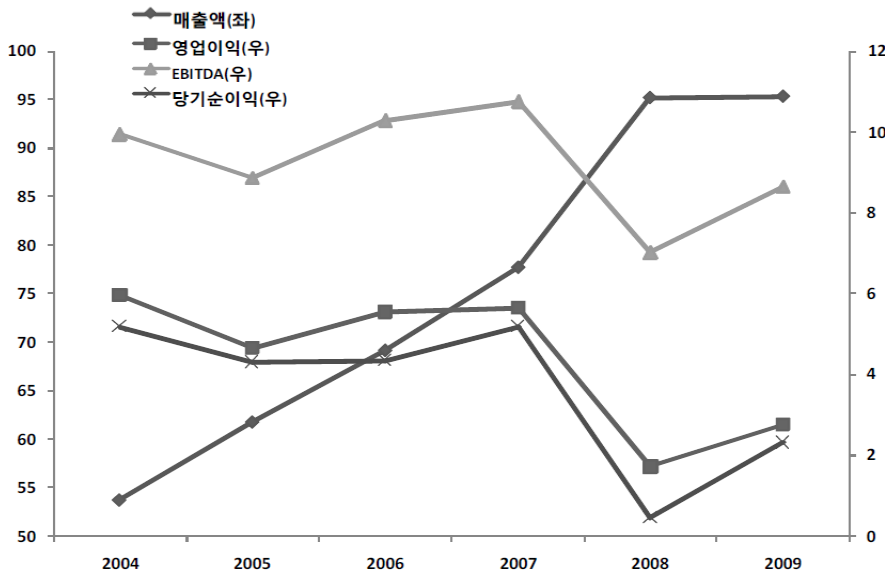
21) 석탄공사, 인천공항공사, 광물자원공사, 마사회, 석유공사

22) 관광공사, 지역난방공사, 철도공사

있는 기관이 14개에 이르렀다.

[그림 3] 공기업 경영실적

(단위: 조원)



공기업의 부채규모 및 부채비율은 보면 2012년 처음으로 공기업 재무제표를 국제회계 기준(IFRS²³)에 따라 작성한 결과 전체 공기업 28곳의 총부채가 327조 7,380억원에 달하는 것으로 나타났다. 이는 2007년 공기업 부채(157조 9,907억원)보다 2.1배 증가한 수치이다(327조 7,380억원)²⁴.

공기업 부채가 늘어난 것은 주요 공기업의 부채성 자산이 큰 폭으로 늘어난 데다 모회사와 자회사의 실적을 연결하는 IFRS에 따라 결산자료를 작성했기 때문이다.

이 기준에 따라 2010년 공기업 부채는 당초 290조 8천억원에서 328조 4천억원으로 37조 6천억원이나 늘어났다. 회사별로는 한전의 경우 2010년 부채가 72조 2,412억원에서 82조 6639억원으로 10조 4,226억원 증가했고 가스공사는 22조 2,945억원에서 27조 9,665억원으로, 석유공사가 15조 8,710억원에서 20조 8,000억원, 코레일이 12조 6,236억원에서 13조 4,562억원으로, 수자원공사는 8조 853억원에서 13조 4,562억원으로 LH는

23) Int'l Financial Reporting Stands

24) 2007년과 2011년 회계기준이 서로 다르므로 단순 배수 비교하기는 곤란한 점은 있다.

121조 5,265억원에서 130조 5,711억원으로 각각 늘었다²⁵⁾. 이들 6개의 에너지 및 SOC관련 공기업 6곳의 부채 증가 규모만 35조원으로 27개 전체 공기업 부채 증가액의 95% 정도를 차지하고 있다. 또한 6개 기업의 평균 부채비율은 232%로 민간기업의 퇴출 기준으로 보는 200%를 훨씬 넘어섰다.

〈표 6〉 부채 규모

(단위: 조원, %)

연도	부채	부채비율
2007	158.0	106.5
2008	200.8	132.6
2009	238.7	152.8
2010 ¹⁾	290.3	168.6(290.8) ²⁾
2011 ¹⁾	327.7	

주: 1) '10년, 11년도는 IFRS기준

2) ()안은 부채비율

자료: 기획재정부

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

3. 보조금 문제

2010년 G20회의에서 모든 온실가스 감축을 위해 왜곡된 보조금 구조에 대해 논의한 바 있다. 우리나라의 경우 직접 영향을 받는 것은 석탄 및 연탄가격보조금으로 전력 교차보조금, 유가보조금, 농어촌 면세유 지급 등도 화석연료 보조금 제도로 분류될 수 있다. 우리나라의 전력요금은 원가보상률²⁶⁾ 격차로 인한 종별 간 교차보조 문제, 종별 내 고객

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

간 교차보조 문제 등으로 인하여 자원배분의 왜곡을 초래하고 있다는 부정적인 평가를 받고 있다. 경제협력개발기구(OECD) 국가와 비교해도 우리나라 산업용 전기료를 100으로 했을 때 미국 117, 스웨덴 166, 스위스 176, 슬로바키아는 무려 291에 달할 만큼 국내 전기요금이 낮게 책정되어 있다. 따라서 적정한 전기요금 수준을 유지하는 것 못지않게 중요한 것은 고객 간의 형평성을 유지하고 자원배분의 효율성을 달성할 수 있는 합리적인 가격체계를 구축하는 것이다. 이러한 과제 해결의 출발점은 공급원가에 충실한 전기요금체제로 전환하는 것인데 민영화는 시장을 통한 자원배분의 효율성을 달성하면서 복지할인제도²⁷⁾와 같은 복지지원제도를 통해 형평성 문제를 보완하는 것이다.

4. 공공기관 경영평가의 비효율성

가. 공공기관 기관장선임제도의 문제점

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

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

아울러 2008~2010년 3년간 기획재정부의 ‘공공기관장 경영평가’와 ‘상임감사 직무수행 실적 평가’ 결과에 따르면 미흡(D등급) 이하 점수를 받은 기관장과 상임감사 39명 중 20

26) 2011년 우리나라 전기료의 원가 보상률은 87.4%로 전기를 만드는 데 100원을 들이면 87원에 판다는 뜻이다. 한국전력 입장에서는 전기를 팔 때마다 13원가량을 손해보고 있는 셈이다.

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

28) 기관장 정치경력 참조

명(51.2%)이 정권창출 과정에 연결되어 있다. 특정 대학과 그룹(고려대·영남·현대그룹) 등 청와대와 학연·지연·직연으로 연결된 인물까지 추가하여 집계하면 29명(74.4%)에 달한다. 이러한 정권창출 과정에 연결된 기관장들은 총선·지방선거 등이 다가오면 임기 중에 사직하는 경우가 많다. 예를 들면 2011년 말부터 2012년 초에 이르기까지 농수산물유통공사, 코레일, 한국전기안전공사, 대한석탄공사 등 대형 공공기관의 기관장들이 임기 중에 사표를 제출하고 정치권으로 향한 경우이다²⁹⁾.

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

그러나 전체적으로 분석하면 내부출신 인사의 기관장, 감사 및 이사 승진은 극히 일부분에 국한되며 외부에서 영입된 이들이 실·본부장급 인사의 포진한 경우 경영효율성 제고는 매우 제한적이다³⁰⁾. 또한 공공기관장과 상임감사를 대상으로 한 공공기관 임원공모제도의 도입(2008.12.12) 이후에도 사전 내정 의혹과 낙하산 인사 시비는 끊이지 않고 있으며 오히려 정치권 인사의 임명에 절차적 정당성을 부여하기 위한 제도로 전략했다는 비판도 면하기 어렵다. 공공기관 임원 인사에 대한 정치권의 수요가 존재하는 한, 임명권자가 확고한 의지를 가지고 제도적 기반을 구축하여 인사권한을 위임하지 않는 한, 공공기관 경영의 탈정치화는 요원한 실정이다.

나. 공공기관 경영평가제도의 문제점

공공기관 경영평가제도는 1984년부터 본격적으로 시작되어 1999년부터 경영평가제도의 영향력이 강화되기 시작하였다. 사장(기관장)경영계약이행실적평가의 도입과 구조조정 지표의 신설, 인센티브 차등지급 확대 등의 조치로 효율성을 강조하는 경영원리가 공

29) 중앙일보 2012년 2월 22일 보도자료

30) 민영화의 효율성에 대한 연구결과에 의하면 정부가 임명했던 관료를 수익지향적인 관리자로 대신한 결과 나타난 생산성 향상이 제고의 원인이며 실제로 정부 관리자는 그대로 둔 채 민영화만 단행한 회사의 생산성은 새로운 관리자를 도입한 회사의 생산성보다 높지 않은 것으로 나타났다(Gruber 2011).

공기관의 운영원리로 내재화된 반면에 공공성이 약화되는 문제가 있었다.

2005년부터 정부산하기관경영평가가 시작되어 13개 정부투자기관과 87개 정부산하기관이 경영평가를 받게 되면서 경영평가제도가 양적으로 확산되었다. 인센티브 차등지급 확대 등 효율성을 강조하는 기존 방침이 강화되면서 경영평가제도의 수익성·상업성 지향이 지속되었다. 2008년부터 공기업, 준정부기관 경영평가가 시작되었으며 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가가 단일한 경영평가제도로 통합되었다. 이후 2009년, 2010년 평가에서 실적을 측정하는 계량지표의 비중이 지속적으로 확대되어 경영평가제도는 공공기관의 민영화를 촉진하는 기제로 작동하고 있다고 할 수 있다.

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

좀 더 구체적으로 살펴보면 경영평가제도의 운영과정에서 공기업과 준정부기관 간 경영평가제도의 분리·통합, 기관평가와 기관장평가의 분리·통합, 과열경쟁 분위기 조성 등의 문제와 더불어 평가지표체계가 꾸준히 보완되고 발전되어 왔지만 실질적으로는 미시적 통제수단으로 활용되어 경영자율성을 위축시키고 일부 지표의 연례적·반복적 사용에 따른 타당성과 실효성의 문제를 노출하고 있다. 아울러 새로운 지표 도입의 미흡한 검토, 경영평가의 객관성 확보 및 간소화를 위한 계량지표의 가중치 확대가 공공기관의 특성을 감안할 때 오히려 평가의 실효성을 약화시킨다는 비판도 제기되고 있으며 평가단을 구성하고 있는 평가위원의 전문성 확보문제는 여전히 해결되지 않고 있는 실정이다.

계량지표의 비중 확대와 연계된 공공성 평가의 문제를 자세히 들여다보면 정부는 평가지표를 차별화하여 공기업은 기업성·수익성에, 준정부기관은 공공성·공익성에 주안점을 두고 평가하기로 하였는데 공공성 평가와 기업성 평가를 분리하여 평가하는 것은 타당하지만 공기업의 경우 공공성을 상업성·수익성의 잔여 범주나 부의 함수 취급을 하면 공공성에 대한 경시로 나타날 수밖에 없다. 공공기관은 그 비중에 차이가 있기는 하지만, 공공성과 시장성을 동시에 갖고 있어 한 가지 기준을 강조하여 평가할 경우에는 제약이 발생함은 자명한 일이다. 준정부기관의 평가도 그 세부 평가지표를 분석하면 결국 준정부기관들도 수익성 위주로 평가하여 기관 간에 비교를 하고 서열화하여 보상을 차등하고 공

공기관 사이의 비합리적인 경쟁만을 부추기고 그에 따른 부작용을 유발하여 애초에 의도했던 공공성·공익성의 평가목표 자체와는 편차가 크다.

Ⅵ. 향후 과제 및 결론

1. 향후 과제

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

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

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

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

KTX의 경우 정부는 2015년 완공되는 수서발 KTX노선에 경쟁체제 도입을 추진하고 있다. 철도산업의 경쟁체제 도입을 찬성하는 입장에서는 철도 운송사업에 민간기업이 참여할 경우 효율성이 높아져 철도요금이 인하됨과 동시에 코레일의 방만한 운영을 고치기 위해 필요하다는 점을 들고 있는 반면에 반대 입장에서는 철도의 공공성 침해와 특혜시비 등의 문제를 들고 있다. 그러나 여러 운송수단의 발전으로 인해 철도의 운송수단으로서의 독점적 지위가 약화되고 철도시설투자에 소요되는 자원 마련의 어려움과 경영적자의 누적으로 인해 철도사업의 공공성보다 기업성이 강조되고 있다. 수서발 KTX노선에 경쟁체제를 도입하는 방안은 공기업과 민간기업을 경쟁시키는 것으로 코레일을 공기업 형태로 그대로 유지되도록 하는 문제점이 있으나, 여러 사업자에 철도운송을 맡기면서 민간부문의 경쟁력을 도입하여 코레일의 독점 폐해를 완화할 수 있는 장점이 있다.

철도 경쟁체제 도입은 일본, 스웨덴, 미국, 영국 등 선진국에서는 일반화되어 있다. 영국과 일본의 양국은 철도투자자 및 정치적인 영향력, 추진일정 그리고 이를 추진한 그룹의 차이에 의해 철도 민영화방식에 차이가 생겼고, 이 때문에 양국은 성과 면에 다른 결과를 가져 왔다고 할 수 있다. 성공적인 철도 민영화는 철도에 대한 많은 투자하에 정치적인 일정보다는 철도발전의 계획에 따라, 그리고 철도 관련 이해관계자들이 과정에 참여하고, 민영화를 가능케 하는 기술적인 조건 등이 구비될 경우 성공적으로 추진된다는 교훈을 얻을 수 있다.

영국 철도의 사고 발생과 정시성 문제, 비용증가의 문제가 연관이 있다고 할 수 있으며 이로 인해 최근 민영화 정책의 보완현상이 나타나고 있다.

양국의 비교를 통해 우리는 민영화 추진에 있어 바람직한 요소로는 첫째, 민영화 추진을 위하여 충분한 시간과 이를 추진할 수 있는 강력한 추진조직이 필요하다고 하겠다. 두 번째로는, 정책결정에 있어서는 소비자와 철도 관련 이해관계자 등의 참여가 필수적이라고 하겠다. 세 번째로는, 민영화 추진에 있어 정치적인 영향력이 최소화되어야 하며 철도의 투자에 대한 정부의 역할과 책임이 분명하고 나아가서 지방자치단체 등의 책임과 역할도 명확하게 제시되어야 한다. 마지막으로 장기적인 발전계획과 기술이 철도의 경쟁력을 좌우하기 때문에 구체적인 발전 계획과 안전을 확보할 수 있는 기술력이 함께 확보되어야 할 것이다.

향후 우리나라의 철도 민영화를 추진할 경우 법과 제도 마련에 있어 충분한 시간의 확보와 추진과정에 있어서는 언론, 소비자, 철도 관계자 등이 참여하는 형태가 되어야 할

것이다.

민영화로 발생하는 요금 인상³³⁾, 특혜시비³⁴⁾ 등의 문제를 이들 국가들의 사례를 통해 정책의 타당성을 검토하곤 한다. 민영화에 따른 부작용을 우려하는 견해도 일면 타당성이 있지만 전면적인 민영화도 아닌 일부 구간에 우선적으로 경쟁논리의 도입으로 정책의 효과를 검증할 수 있다는 시발점이 될 수 있다.

정치권에서 반대하고 있는 우리금융지주 민영화는 이 정부 들어서만 세 번째 시도하는 것이다. 공적자금이 투입된 지 12년이 지나 더 이상 민영화를 미룰 수 없는 과제라는 게 정부의 입장이다. 또한 매각 시 연간 약 1,900억원의 공적자금 이자부담도 덜 수 있다. 외환위기 이후 공적자금이 투입된 은행의 민영화가 완료된다는 의미도 있다.

민영화 결과에 달려 있지만 국내 금융지주회사와의 합병이 성사되면 초거대 은행이 탄생하면서 외국 유수은행과 ‘규모의 경쟁’이 가능한 글로벌 은행이 된다. 그동안 공적자금 회수를 극대화할 수 있는 최적의 타이밍인지에 대한 논란이 있고, 이 정부의 임기가 사실상 반년도 안 남은 시점에서 매각을 서두르는 것이 정치적 특혜라는 오해를 초래할 수도 있다는 게 반론의 근거이고 어느 정도 일리는 있다.

그러나 우리금융의 시가 총액은 두 번째 매각이 무산된 시점보다도 1조원이 더 줄어든 8조원대로 주저앉았으며 시간이 갈수록 공적자금 회수를 극대화할 기회는 더 줄어들어 이상적인 매각시점 포착은 가능하지 않아 보인다. 바로 이런 점들이 다소 무리한 추진으로 보이더라도 정부의 우리금융 민영화에 힘을 실어주어야 하는 이유이다.

2. 결론

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

민영화 정책은 경쟁의 부족, 이윤동기의 부족, 책임의식의 결여 등으로 공공부문의 효율성이 민간부문보다 떨어지고³⁵⁾ 공공성을 이유로 공기업 비대화가 궁극적으로 국가재정

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

34) 정부는 대기기업의 참여비용을 제한하고 공개입찰을 통해 사업 시행자를 선정하며 민간업체의 선정 및 계약에 대해서도 15년간 최소운영수익보장(MRG) 없이 순수운영만을 하겠다고 밝히고 있다.

35) Majumdar(1998): 인도의 제조산업의 분석을 통해 효율성 순위를 정하여 0에서 1(완벽한 경우)의

과 국가경쟁력에 직결되어 국민경제의 부담으로 작용한다는 점에서 출발을 한다.

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

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

따라서 점진적인 시장원리의 적용을 통해 효율성을 높여가고 이와 함께 공공성 훼손의 문제는 우리나라보다 앞선 선진국의 민영화 사례를 참고하여 독립적인 규제기관의 설치를 통해 감독을 하면서 보완해 나갈 필요가 있다. 민영화 정책의 결과는 그 나라의 경제적 여건, 제도적 여건, 그리고 사회적 분위기 등에 따라 다르고 정책을 어떻게 운영할 것인가에 대한 정책집행자의 의지에 따라 다르다고 할 수 있다.

아울러 민영화는 해당 산업의 발전단계 및 경쟁구조의 특성, 이해관계자의 특성과 거래비용 등을 감안하여야 하며 공공기관 본연의 역할과 기능, 즉 '공공서비스의 보편적 제공'이 고려되어야 하는 맥락에서 현재의 경영평가제도에 '공공서비스 관련 기관의 품질(역량) 평가'요소가 강화되어야 한다. 그러기 위해서는 지금까지 거의 행해지지 않았던 공공성 평가를 도입해야 하는데 현재의 관리적 능률성의 확보에 주력하고 있는 경영평가제도에 공공성 평가요소를 접목시키기는 쉽지 않아 보인다. 더욱이 경영평가의 객관성 확보 및 간소화를 위한 계량지표의 가중치 확대가 공공기관의 특성을 감안할 때 오히려 평가의 실효성을 약화시키고 공공성을 상업성·수익성의 잔여 범주나 부의 함수 취급을 하는 것이 경영평가의 현실이다.

단순히 제공되는 서비스의 양과 수익 창출 여부에 대한 파악을 넘어서 공공서비스의 적절성, 지속성, 공공적 접근성에 대한 평가가 포함될 필요가 있다. 이를 위해 공공성을 평가할 수 있는 가치 척도의 개발이 요구된다. 구체적으로 예를 든다면 공공기관의 구체적인 설립근거와 목적에 대한 상시평가시스템을 경영평가제도에 접목하여 공공성 평가의

크기에서 정부소유의 회사는 0.638~0.658, 소유형태가 복합적인(정부와 민간이 공동으로 소유한) 기업의 경우에는 0.912 정도의 효율을, 그리고 민간 소유의 기업인 경우에는 평균 0.975의 효율성 수치를 보인다는 사실을 알아냈다.

기반을 확보하고 종합적인 평가를 거쳐 과감한 민영화도 생각해 볼 수 있다. 더 나아가 정권의 교체 시 ‘전리품’ 차원으로 전략하는 공공기관의 일부 기관장, 감사 및 이사의 인사와 민간기업 경영원리에 입각한 근시안적인 수익성·성과만능주의 등의 확산은 우선적으로 해결해야 할 과제이다.

참고문헌

- 강현진·이덕로, 『공기업의 민영화 평가: 성과를 중심으로』, 한국정책학회 하계학술대회 및 국제학술대회, 2011.
- 공공기관 선진화 합동학술대회, 『공공기관 선진화, 과거, 현재 그리고 미래』, 한국조세연구회, 2011.5.
- 공공기관 선진화 방안 정책 토론회, 『공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향』, 한국조세연구원, 2009.12.
- 김우호, 『영국철도 민영화 정책평가의 교훈』, 한국해양수산개발원, 1164권, 2004.12.
- 김현수, 「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」, 『재정논집』, 제22집 제1호, 2007, pp. 35~60.
- 조성봉, 「이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제」, 『규제연구』, 제20권 제2호, 2011.12.
- 박기백·박상원, 『민영화 지표 연구』, 한국조세연구원, 2010.12.
- 박정수·박석희, 『공기업 민영화 성과평가 및 향후과제』, 한국조세연구원, 2011.
- 배준호, 「2010년대 공기업 혁신의 기존방향 모색」, 『한국공공관리학보』, 제25권, 제1호, 2011.3 pp.1~31.
- 안지영·한중호, 「정부의 기업소유지분과 공기업의 비용효율성」, 『산업경제연구』, 제24권, 제3호, 2011.6., pp.1891~1834.
- 예산정책처, 2004~2009년 『공기업 재무현황 평가』, 2010.8.
- 한국경제신문, 보도자료, 2012.4.26.
- 중앙일보, 보도자료, 2012.2.22.
- 기획재정부 보도자료, 2010.2.24.
- 기획재정부 보도자료, 2011.3.3.
- 기획재정부 보도자료, 2012.1.31.
- Gruber, Jonathan., *Public Finance and Public Policy*, Worth, 2010.
- Majumdar, Sumit K, "Assessing Comparative Efficiency of the State-Owned Mixed and Private Sectors in Indian Industry," *Public Choice* 96, July 1998, pp.1~24.
- OECD, "Privatization : Recent Trends," *Financial Market Trends*, No.72, 1999.

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

Saul Estrin, "The Effects of Privatization and Ownership in Transition Economies," *Journal of Economic Literature* 2009, 47:3, pp.699~728.

William L. Megginson and Jeffrey M. Netter, "A Survey of Empirical Studies on Privatization," *Journal of Economic Literature*, June, 2001, pp.321~389.

6. 공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?

박정수

(이화여자대학교 행정학과)

공기업 부채, 무엇이 문제이고 어떻게 해결할 것인가?

박정수(이화여자대학교 행정학과)

I. 서론

2012년 현재 288개에 달하는 공공기관이 463.5조원에 달하는 부채(2011년 말 기준)를 지고 있다. 이들의 부채의 성격을 어떻게 보아야 하나? 부채가 많은 것이 문제라면 적절한 수준은 과연 어느 정도인가? 정부의 위탁업무를 주로 수행하는 준정부기관의 부채와 기업활동을 하는 공기업의 부채는 달리 봐야 하는 것 아닌가? 이러한 의문에 대한 고민 없이 총계 수준의 부채를 한꺼번에 논의하는 것은 큰 의미가 없다. 특히 SOC관련 공기업을 비롯해 공익서비스(public utilities)를 공급하는 장치산업에 종사하는 공기업의 자본조달의 일환이라는 차원에서 판단할 때 모든 부채를 우려할 필요는 없기 때문이다. 민간기업에서도 레버리지 차원에서, 그리고 정부에서도 자본예산의 차원에서 적절한 수준의 부채를 통한 재원의 조달(debt financing)은 오히려 권장되어야 할 사안이기도 하다.

2006~2011년 회계연도 동안 공공기관의 금융부채(장단기 차입금)는 크게 증가하였으며, 이러한 공공기관의 부채 증가가 국가 재정을 위협할 수 있다는 가능성이 제기되고 있다¹⁾. 특히 최근 남유럽 PIIGS 나라들의 방만한 재정운영으로 촉발된 전 세계적 경제위

1) 정부는 지난 6월 28일 과천청사에서 열린 비상경제대책회의에서 2012년 하반기 경제정책방향을 발표했다. 유럽 재정위기 등 대외여건 악화로 본격적인 경제회복이 늦어지고 있다는 판단에 따라 올해 실질성장률 전망치를 당초 3.7%에서 3.3%로 낮췄다. 정부는 이에 따라 하반기 경제정책 기조를 위기 관리와 경기부양 전략으로 급선회했다. 추가경정예산 편성에 맞먹는 8조 5천억원의 재정투자를 단행해 어려움에 빠진 건설업계와 부동산시장을 활성화하기로 했다. 정부는 급랭하고 있는 경기 부양을 위해 서민 주택구입·전세자금 융자사업지원 등 관련 기금 2조 3천억원을 증액하고 사회간접자본(SOC) 사업 중심으로 공공·민간투자를 1조 7천억원 더 늘리기로 했다. 건설 불황 장기화로 건설업체들이 돈가뭍에 허덕이자 정부가 긴급히 '산소호흡기'를 갖다 대는 데 공공기관의 역할이 강조되고 있다. 건설투자 확대를 통해 수주난에 빠진 건설사들의 숨통을 틔워주기 위해 정부는 우선 경기보완 효과가 큰 사회간접자본을 중심으로 공공기관 투자를 애초 계획보다 1조 1천억원 확대하기로 했다. 혁신도시 조기 착공, 발전시설 보강 등이 대표적이다.

기를 경험하고 있는 국제 환경하에서 정부의 지속적인 공공기관 지원이 공공기관의 방만 경영을 초래한다는 논란이 존재한다. 일부에서는 공공기관의 부채를 국가부채의 범위에 포함시켜 관리하여야 한다는 주장도 제기되는 실정이다. 공공기관 부채를 국가부채의 범위에는 포함시키지는 않더라도, 공공기관 부채를 좀 더 적극적으로 관리할 필요성은 있다는 지적에 공감대가 형성되고 있다.

지난 해 정부는 발생주의회계로의 전환과 함께 재정의 범위를 재설정해 한국은행의 국민계정에서 설정하고 있는 정부와 민간의 경계를 일치시킨 바 있다. 국가채무와 재정수지 등을 계산하는 재정통계를 개편하면서 일반정부의 범주에 포함되는 공공기관을 146개로 확정했다. 공공기관 282개 가운데 원가보상률이 50% 미만이거나 정부가 유일한 고객인 기관, 구조조정기구, 출연연구기관 등의 기준을 적용해 일반정부의 범위에 편입시킨 것이다. 그러나 ‘정부가 유일한 고객’ 기준이 너무 경직적이란 논란이 제기됨에 따라, ‘해당 기관의 판매액 가운데 정부가 고객인 판매수익의 비중이 80% 이상’인 기관으로 완화한 바 있다. 이에 따라 종전에 사실상 정부사업을 하지만 원가보상률이 50%가 넘는다는 이유로 일반정부로 편입되지 않았던 공기업 13개가 추가되었다. 추가된 기관은 농어촌공사, 국립공원관리공단, 농수산물유통공사, 중소기업기술정보진흥원, 건설교통기술평가원, 에너지기술평가원, 환경공단, 농림수산정보센터, 문학번역원, 지식재산연구원, 특허정보원, 시장경영진흥원, 향로표지기술협회 등이 이에 해당된다. 아울러 정부는 출연연구기관은 무조건 일반정부의 범주에 넣었으나, 정부가 고객인 판매수익 비중이 80% 미만인 출연연 12개를 제외하였다. 제외된 기관은 산업기술시험원, 원자력안전기술원, 교육과정평가원, 교통연구원, 에너지경제연구원, 원자력의학원, 정보통신정책연구원, 원자력연구원, 지질자원연구원, 해양수산개발원, 과학기술원, 전기연구원 등이다. 정부는 발생주의를 적용한 새로운 재정통계는 국제기구에 제출하여 국제비교용으로 활용하고 국가재정운용계획과 국가채무관리계획에는 현행과 같이 현금주의 기준을 적용하여 별도로 국가채무와 재정수지 등을 작성하고 있다.

금융기관을 제외한 공공기관 부채의 71.1%²⁾을 차지하고 있는 공기업의 경우 각 사업별로 구분회계가 이루어지지 않는 기관이 다수 존재하며, 이러한 사업별로 불투명한 재무구조는 공기업의 방만 경영을 지속시키고, 사업별 수익성 진단 및 정부 지원에 대한 합리적인 논리를 제공하기 어렵다. 2011년 말 기준 한국토지주택공사의 부채수준은 전체 공

2) 기획재정부, 보도자료, 2012.4

기업 부채의 39.6%에 해당하며, 부채규모가 2003년 대비 652%인 130.5조원으로 확대되어 증가속도 또한 심각한 수준이나 다행히 2011년의 경우 부채증가율이 7.4%에 그치는 등 증가세 완화 추세를 보이고 있다.

본 논문에서는 우리나라 공공기관 특히 28개 공기업의 부채현황을 집중적으로 살펴보고 재무상태를 점검하기 위한 관리시스템의 실태를 분석한다. 수익성을 추구하는 공기업이 정부의 국책사업을 위탁 수행하는 현실에도 불구하고 구분회계가 제대로 이루어지지 않고 있는 현실을 진단하고 원가에 미치지 못하는 공공요금으로 인한 부채의 누적문제를 살펴본다. 특히 부채문제로 고민하고 있는 대표적인 공기업인 한국토지주택공사와 한국수자원공사의 사례를 심층적으로 분석한 뒤 개선방안을 살펴보는 것으로 정책제언 부분을 정리하고자 한다.

II. 공기업 부채 현황

1. 공기업 부채 수준

가. 공기업 부채

최근 공기업 부채는 급격히 증가하고 있는 추세이다. 공기업의 부채는 현행 국가채무 통계에서 제외되고 있지만, 공기업 파산 등 위험 상황하에서는 재정 위험을 야기할 수 있다. 2006년 117.7조원에서 2010년 244.6조원(292.0조원), 2011년 329.5조원으로 증가하였는데, 이는 2010년까지 5년간 107.9% 증가하여 연평균 21.6%씩 꾸준히 증가한 것이다. 2011년부터 공기업은 국제회계기준(IFRS)에 따라 재무관리를 하게 됨에 따라 재무정보의 비교 가능성을 위해 2010년을 재작성하면서 공기업의 부채는 292조원으로 증가하고 2011년에는 전년 대비 12.9% 늘어난 329.5조원 수준이 된다. 이미 이자가 이자를 낳는 구조(LH 금융부채비율 '2011년 350%(총부채비율은 468%), 수자원공사 112%)로 들어섰다는 점에서 구조적 접근이 필요함을 알 수 있다.

공기업 재무 현황과 각 기업별 부채 현황을 살펴보면 일부 기관에 부채가 집중된 것을 파악할 수 있다. 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국도로공사, 한국가스공사의 4개 기관 부채가 공기업 전체 부채의 81.3%를 차지한다. 2011년 명목 GDP는 1,237.1조원³⁾이며, GDP 대비 부채 비중이 1% 이상인 기관은 7개로 부채가 GDP 규모에 비해 큰 상황이다.

〈표 1〉 공공기관 주요 재무 현황

(단위: 조원, %)

구 분	2007	2008	2009	2010(A)	2011(B)	증감(A-B)	증감률 (A-B/B)
자 산	425.6	461.8	667.8	646.8	702.4	55.6	8.6
- 공기업	267.3	309.6	479.8	458.9	498.9	40.0	8.7
- 준정부기관	141.1	133.2	165.8	163.8	176.5	12.7	7.8
- 기타공공기관	17.2	19.0	22.1	24.1	26.9	2.8	11.6
부 채	229.4	270.3	424.8	402.9	461.3	58.4	14.5
- 공기업	138.4	177.1	321.0	292.0	329.5	37.5	12.8
- 준정부기관	83.7	85.3	94.8	100.8	120.5	19.7	19.6
- 기타공공기관	7.3	8.0	9.1	10.1	11.0	0.9	8.9
당기순이익	10.6	3.4	5.9	4.5	-8.1	-12.6	-279.4
- 공기업	5.2	0.3	2.4	2.3	-0.6	-2.9	-124.2
- 준정부기관	4.9	2.5	2.6	1.2	-8.3	-9.5	-798.2
- 기타공공기관	0.5	0.6	1.0	1.0	0.8	-0.2	-21.5

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)

2011년 말 기준으로 2010년 대비 부채가 크게 증가한 공기업은 한국수자원공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국전력공사 순으로 나타남에 따라 4대강, 경인아라뱃길 등 국책사업 또는 해외 자원개발 등이 주요 원인임을 알 수 있다. 한국전력, 한국석유공사, 한국지역난방공사의 경우 당기순손실을 기록, 이자보상에도 크게 미치지 못하는 재무성과를 시현하고 있다. 향후 부채 증가도 주로 일부 기업에 집중되어 발생될 것으로 전망되며, 결국 문제의 해결도 이에 직접적으로 타깃팅할 필요가 있다.

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

〈표 2〉 주요 공기업 재무 현황

(단위: 조원, %)

	자산			부채		
	2010년	2011년	증감률	2010년	2011년	증감률
한국토지주택공사	147.9	158.5	7.2	121.5	130.6	7.4
한국전력공사	129.5	136.5	5.4	72.2	82.7	14.4
한국가스공사	30.0	36.0	19.9	22.3	28.0	25.4
한국도로공사	48.0	49.3	2.7	23.7	24.6	3.6
한국석유공사	26.0	31.6	21.2	15.9	20.8	31.1
한국철도공사	21.0	22.2	5.4	12.6	13.5	6.6
한국수자원공사	18.6	23.4	25.7	8.1	12.6	55.6
한국지역난방공사	4.2	4.6	8.9	2.8	3.2	14.2
인천국제공항공사	7.8	7.8	-0.7	3.4	3.1	-9.8
한국광물자원공사	2.5	3.3	34.9	1.5	2.2	40.2
전체 공기업	458.9	498.9	8.7	292.0	329.5	12.8

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)

(단위: 십억원)

		매출		영업이익		당기순이익	
		2010년	2011년	2010년	2011년	2010년	2011년
한국토지주택공사	준시장형	13,161	15,260	1,059	1,292	510	791
한국전력공사	시장형	39,507	43,532	2,260	-685	-69	-3,293
한국가스공사	시장형	22,740	28,494	970	1,018	275	175
한국도로공사	준시장형	7,027	5,693	1,055	1,064	66	103
한국석유공사	시장형	7,168	8,948	578	985	6	-153
한국철도공사	준시장형	4,545	4,632	1,016	891	572	451
한국수자원공사	준시장형	6,399	6,326	264	597	148	293
한국지역난방공사	시장형	1,533	2,134	144	74	93	-8
인천국제공항공사	시장형	1,359	1,549	543	601	287	339
한국광물자원공사	준시장형	211	248	18	35	23	33
전체 공기업		115,048	128,610	8,500	6,887	2,331	-563

자료: 공공기관 경영정보 공개시스템(www.alio.go.kr)

공기업의 부채를 원인별로 나누어 살펴보면, 에너지 관련 미래 대비 중장기투자, 국가 정책추진 관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 구분된다. 먼저 한전, 석유공사, 가스공사 등 에너지 관련 공기업의 국내외 시설투자가 확대되었다. 급격하게 증대되고 있는 에너지 관련 해외자원개발 투자 확대는 부채 증가를 가져온다. 보금자리사업, 세종시 건설 등과 4대강사업 등 국가정책사업 추진에 공공기관 부채를 통한 재원조달 기제가 동원되었다. 글로벌 경제위기 극복 등 서민생활안정, 물가안정을 위해 국제유가 상승에도 불구하고 공공요금 인상을 억제, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다. 특히 기획재정부는 매년 주요 공기업의 글로벌 경쟁력을 평가하여 공개하고 있는바, 2012년에는 GDP 대비 공공서비스 요금 등도 신규로 비교 평가하여 공개할 계획을 천명하고 있어 문제가 쉽게 풀리지 않을 것임을 짐작하게 한다.

나. 국제비교

국제비교를 위해서는 우선 OECD 자료를 생각할 수 있지만, 각 나라의 공기업 범위가 다르다는 점을 감안할 필요가 있으며, 우리나라는 자산과 부채가 상대적으로 큰 편임을 고려해야 한다. 먼저 영국을 살펴보자. 영국은 주요 공기업의 전체 자산 자체가 워낙 작은 수준이기 때문에, 우리나라보다는 부채가 훨씬 낮은 수준을 보인다. 프랑스는 공기업 부 즉, APE에서 관리하는 공기업의 부채는 GDP의 약 23.8%에 달한다. 총자본은 706억 유로, 총부채는 4,646억유로로 부채비율은 658%에 달한다. 프랑스 공기업 부채가 우리나라보다 큰데, 그 이유는 큰 이유는 프랑스는 공기업 부문이 우리나라보다 더 광범위하기 때문이다. 특히 프랑스에서는 통신부문이 아직 공기업 부문에 해당된다. OECD 국가들 중에서는 스웨덴은 프랑스와 유사하거나 약간 더 높은 수준이며, 핀란드와 함께 가장 큰 국가 중 하나이다. 우리나라는 OECD 평균과 비교할 때 자산 및 부채규모가 상대적으로 큰 그룹에 속한다.

〈표 3〉 주요국 공기업 부채 비중

	협회의 공기업 (관리대상 주요 공기업)		광의의 공기업 (국민계정, 재정통계)
한 국	26.6%	27개 공기업(2011)	
프랑스	23.8%	33개 주요 공기업(APE 관할 공기업)	
미 국	2% 미만	15개 주요 공기업 미국(연방국가이며, 연방 공기업의 범위가 매우 좁게 설정되어 있음)	
영 국			6.2%(추정치)
독 일	15.7%	2007년 연방 출자 50% 이상 지분 기준으로 41개 공기업	
스웨덴	48.2%	55개 주요 공기업	
뉴질랜드			32.8%

자료: 한국조세연구원(2010)을 수정

2. 부채 관리제도 현황

공공기관 부채 및 기타 재무관리를 위한 출발점은 정확한 정보를 생산하고, 공개하며, 전달하는 것으로 국가정책사업(국책사업)의 재무구조 투명화에 따른 재무 진단이 선결되어야 한다. 재무관리 측면에서는 구분회계제도를 도입하여 사업별 손익을 관리하여 공익성 사업과 수익성 사업에 대한 별도의 목표관리를 시행해야 한다. 단, 기관별로 한 개의 사업을 주로 수행하거나 재무제표상 특정 계정과목으로 사업별 구분이 가능한 경우 등은 구분회계 도입의 필요성이 낮을 것이므로 기관 특성을 고려하여 활용 여부를 판단할 필요가 있다. 또한 장기적인 재무관리를 위해 중장기 사업계획 수립 시 사업의 경제성에 대한 분석을 의무화하고, 경제성이 없는 사업의 경우 별도의 재원조달방안을 마련해야 한다. 이를 위해 현재 정부는 다음과 같은 세가지 정책도구를 활용 중에 있다.

가. 중장기 재무관리계획 수립

2011년 결산결과를 토대로 공공기관 중장기 재무관리계획 작성과 연계하여 기관별 재무리스크 요인을 점검하고 있다. 2012년부터 자산 2조원 이상 공기업·준정부기관의 중장기(5개년) 재무관리계획을 수립하여 국회에 제출하여야 한다(공운법 §39의2). 2012~16년

재무관리계획 수립 시 리스크 감소를 위한 관리방안 마련 등 재무건전성 제고 노력을 강화하고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조의 2에 따르면, 자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관은 매년 해당연도를 포함한 5개 회계연도 이상의 중장기 재무관리계획을 수립하여 매년 6월 말까지 기획재정부 및 주무기관 장에게 제출해야 한다. 경영목표, 사업계획 및 투자방향, 재무 전망과 근거 및 관리계획, 부채의 증감에 대한 전망과 근거 및 관리계획 등이 포함된 부채관리계획 및 전년도 중장기 재무관리계획 대비 변동사항, 변동요인 및 관리계획 등에 대한 평가·분석이 포함되어야 한다. 중장기 재무관리계획이 효과적으로 작성되고 활용되기 위해서는 기업 전체적인 수준의 재무정보뿐만 아니라 주요 사업 부문별로 재무정보 분석을 유도해야 보다 효과적인 재정 관리가 가능할 것으로 기대된다.

〈표 4〉 중장기 재무개선계획 작성기관

구 분	기 관 명(41개)
공기업 (22)	한국전력공사, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력, 중부발전, 남부발전, 서부발전, 동서발전, 남동발전, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 여수광양항만공사, 인천항만공사
	한국마사회, 한국광물자원공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 대한주택보증, 한국철도공사, 한국토지주택공사
준정부 기관 (19)	예금보험공사, 중소기업진흥공단, 사학연금공단, 공무원연금공단, 산업단지공단, 한국자산관리공사, 국민체육진흥공단, 한국주택금융공사, 한국무역보험공사, 신용보증기금, 기술신용보증기금
	한국철도시설공단, 한국농어촌공사, 에너지관리공단, 한국환경공단, 건강보험공단, 한국거래소, 한국장학재단, 예탁결제원

문제는 국회예산정책처(2012)에서도 지적하고 있는 바와 같이 이번에 작성된 41개 공공기관의 중장기 재무관리계획 내용의 질적인 수준에 대한 점검이다. 금번 작성 대상이 된 자산 2조원 이상 공공기관이 재무위험이 높은 기관을 망라한 것이 아니라는 점은 반드시 지적되어야 한다. 자산규모에 따라 계획을 작성하기보다는 재무위험에 기초해 재무관리계획을 작성하도록 해야 한다. 계획이 계획으로 끝나지 않고 이를 실천으로 유도하기 위해서는 재정규율(fiscal principle)을 확립할 수 있는 제도적인 장치가 뒷받침되어야 한다. 경영평가를 통해 시행 여부를 점검하고 공공기관연구센터에서 심층적인 자료의 정확

성 등에 대한 점검이 수반되어야 한다. 실제로 한전과 6개 자회사, 철도공사와 철도시설공단 사례에서 발견하는 것과 같은 기관 간 주고받는 공통적인 수익-비용자료의 공유가 이루어지지 않는 부분도 시급히 개선될 필요가 있다.

나. 공공기관 예비타당성조사제도

외부 전문기관(KDI 공공투자관리센터)을 통해 공공기관의 대규모(500억원 이상) 사업에 대한 사전 타당성 검증 실시를 통해 공공기관의 재무건전성 제고 노력을 평가한다. 2011년 상반기 12개 사업에 대한 예비타당성 조사를 실시해 3개 사업에 대해 부적합 판정을 했다. 수익성을 고려하지 않고 무분별한 사업이 추진되지 않도록 불요불급한 사업의 추진을 면밀히 점검한다.

다. 부채관련 경영평가

공공기관의 부채관리에 대한 평가비중을 확대하고 부채관리 노력을 정밀 평가하고 있다. 재무개선이 필요한 기관의 '재무예산관리·성과지표' 비중을 확대했다. LH, 수공, 도공 등에 대한 '2011년 평가비중은 5점/100점에서 12점/100점으로 늘렸다. 특히, LH공사는 별도과제('재무건전성 제고', 30점)를 부여하고 부채축소 노력 등을 정밀 평가하였고, 이에 따라 실제 부채증가율을 7.4%로 통제하는 성과를 시현했다.

Ⅲ. 공기업 부채관리의 문제점

1. 국책사업의 수행

기본적으로 공기업은, 특히 EU와 같은 선진국의 경우 상업적/수익적 활동을 위주로 사업을 수행하며 이러한 특성 때문에 GFS 등 국제기준에서 공기업부문을 일반정부에서 제외하고 있다. 해외 주요국 공기업들이 수행하는 국책사업 또는 비상업적 활동(non commercial priority)을 계리하는 부분에 있어서는 나라들 간에 현격한 차이가 존재한다. 공기업의 사회적 책임(CSR: corporate social responsibility)에 있어서는 상업적 활동과 비상업적 활동 간 차이가 원칙적으로 존재하지 않는다. 공공서비스 의무(public or universal

service obligation)가 반영된 기관의 사업유형과 역할은 어느 나라나 존재한다.

공공기관들이 정부정책사업을 수행하는 경우는 이를 정부지원금의 규모로 파악할 수 있다. 2010년 결산기준으로 공공기관에 유입된 정부의 재정지원규모는 64조 2천억원에 달하며 이 중 출연, 출자, 보조 등 직접적으로 지원한 금액이 21조 5천억원 규모에 달한다. 시장성이 높은 공기업의 경우도 20조 1천억원의 정부지원을 받았다. 부담금 및 이전 수입과 위탁 및 독점수입을 용인해 간접적으로 지원해 준 규모는 31조 7천억원 규모(예결특위, 2010회계연도 결산검토보고, 2011. 8)에 달한다.

〈표 5〉 2010년 공공기관 유형별 정부지원 현황

(단위: 조원)

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

자료: 국회예산결산특별위원회, 「2010회계연도 결산검토보고」, 2011

한편 국회예산정책처(2011)에 의하면 2012년도 공공기관 정부지원예산안의 규모는 36조 9천억원 수준으로 정부 총지출 326.1조원의 11.3%에 달한다. 시장형공기업은 1조 4천억원, 준시장형공기업의 경우는 4조원 수준으로 주로 국고보조보다는 출자형식으로 지원이 이루어지고 있다. 출자금은 사업 영위에 필요한 자본금 확충을 위해 주식 또는 출자증권을 취득하는 것으로 정부출자기관(주로 공기업)이 그 대상이다.

〈표 6〉 2012년도 공기업 정부지원예산 현황

(단위: 억원)

	출연	출자	국고보조	응자	합계
시장형공기업	0	8,428	3,561	2,316	14,304
준시장형공기업	138	29,511	9,787	684	40,121

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

공기업의 정부소유에 대한 가장 중요한 질문은 ‘왜 공기업을 국가에서 소유하고 운영해야 하는가’이며, 이에 대한 비교적 명확한 설명은 비상업적 활동 추구라는 명확한 목적을 가지고 설립된 공기업에 의해 제공된다. 우리나라의 경우 한국농촌공사, 농수산물유통공사 등을 예로 들 수 있으며 LH와 수자원공사는 논란의 여지가 있다. 그러나 안타깝게도 대부분의 공기업은 이 부분으로 설명을 하는 데는 한계가 있다.

기업의 공적소유, 국가소유에 대한 근거는 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 자연독점이다. 공공독점에서 민간독점으로의 전환으로 인한 잠재적 이점은 효율성의 증대이다. 그러나 공기업의 민영화에는 추가적 규제비용이 필요하며 그 이익이 제한적일 수 있다는 한계가 존재한다. 이와 같은 이유로 많은 정부는 공기업 형태인 공적소유권(state ownership)의 유지 및 운영을 선호한다. 둘째, 보편적 서비스의 공급이다. 공기업은 공공서비스 제공 의무가 있다. 예를 들어 우편사업자의 경우 전국의 모든 지역에 우편을 배포하여야 하는 의무가 있다. 경쟁입찰을 통한 공공서비스는 실행할 수 없거나 비효율적인 것으로 간주되기 쉽다. 셋째, 불완전계약이다. 공기업의 경영은 경제의 다른 부분에 중요한 파급효과를 가지며 일부 정부는 공항과 항공사의 공공통제를 유지하기 위해 이 같은 논의를 사용해 왔다. 넷째, 국가산업 전략의 일환이다. 정부는 정책도구로서 특정 공기업 운영을 방어할 뿐만 아니라 사전대책의 용도로 이용할 수 있다(national champions)⁴⁾. 방어사례로 높은 고용률을 유지하기 위해 특정 기업을 유도하여 경기 안정을 돕고 경제의 외부효과 그 자체로 정당화할 수 있다. 사전전략으로 정부는 공기업을 광범위한 경제개발을 위한 도구로 설립하고 이 외부효과를 이용한다. 이 전략은 공기업을 통해 개발사업에 중요한 인프라구조 개발 혹은 노하우 생성이나 기술 확산에 투자하는 것을 포함한다. 위와 같은 근거와 별개로 일부 국가 공기업의 국가소유 논거는 필요할 때 정부가 시장에 개입할 수 있는 영향력을 제공하기 때문이다. 일례로 프랑스 대통령 사르코지는 2009년 발표에서 정부투자기업은 다른 유럽 국가들로 생산 근거지의 이동을 자제해야 한다고 하였다.

남아 있는 주요 이슈는 비상업적 우선순위를 가지고 있지만, 그럼에도 불구하고 경쟁구도의 시장에서 운영되는 공기업의 영향에 대한 것이다. 이는 경쟁중립성(competitive neutrality)과도 관련된 내용이며, 정책결정자들은 공공정책의 우선순위에 대한 적절한 보

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

상을 받을 수 있도록 보증하여야 한다. 이들 공기업이 경쟁적 열위에 놓이더라도 경쟁 활동을 국가에서 보조해서는 안 된다는 원칙을 말한다. EU 및 OECD 국가들을 중심으로 공기업의 비상업적 활동과 공공기관의 지배구조에 대한 관심이 증대하고 있다. 궁극적으로 수익사업 활동을 하는 공공기관들은 민간기업들과 같이 일반 기업법을 적용하도록 법적으로 기업화하는 것이 경쟁중립성 확보의 요체라고 보고 있다. 하지만, 정부의 모든 사업활동들이 기업화에 적당한 것도 아니며, 또 정부사업들을 모두 기업화하는 것이 경쟁중립성 문제의 해결책도 아니다. 예를 들어, 자체수익사업과 정부의 정책사업을 동시에 수행하는 공기업의 경우 구조적으로 공공부문과 기업부문의 분리(구분회계)를 고려할 수 있으나, 기술, 자본설비, 인적자원의 분리 한계 등으로 실제로는 어려운 경우가 많다. 결국 정부의 정책사업을 수행하는 시장형공기업의 부문은 가능한 한 줄여나가고 있지만 그렇다 하더라도 상당수 공기업의 경우는 정부의 재정지원을 통해 정부 정책사업을 수행하고 있는 것이 현실이다.

정부재정과 공기업 운영과의 관계는 민간기업과 공정경쟁의 차원에서 접근하는 것이 바람직하며 이의 엄정한 분리가 자원배분 왜곡을 줄이는 방안이 될 것이다. 정부의 준재정활동이 커지면 커질수록 기술적인 비효율은 커지게 마련이다. 물론 각국이 재정통계 목적으로 공기업을 구분하는 기준이 글로벌 표준 ESA1995, 또는 GFS2001로 단일화 되어 있지만 이밖에 출자 등 소유권과 시장성이라는 분명한 기준을 적용하고 있는바, 공기업의 공익성 추구를 위한 부분(Public Service Obligation)에 대해서는 구분회계를 통해 재정으로 보전하고 있으며 나라마다 보전의 수준은 차이가 난다. 그럼에도 불구하고 선진국의 경우 이러한 부분이 전체 매출에서 차지하는 비중은 미미한 수준이며 따라서 제도 단위로 재정의 범위를 설정하는 것은 글로벌 표준이라고 할 수 있다.

2. 공공요금 관련 문제

한국가스공사(2008년 3월부터), 한국전력(2011년 7월부터) 등에서는 원료비연동제 지침을 활용한 원가제도를 운용해 요금에 반영이 되지 못한 원가인상 요인분(환율과 유가 변동분)을 손실이 아니라 자산계정인 미수금(account receivable)으로 회계처리했다⁵⁾.

5) 최근 가스공사는 이러한 미수금을 담보로 유동화채권(ABS)을 발행해 자금을 조달하는 방안에 대해 정책당국 설득에 성공해 부채문제 해결에 실마리를 마련한 것으로 알려지고 있다.

가스공사의 원가는 원료비(93%)와 공급비(마진 7%)로 구성되어 있으며 원료비는 원료비 연동제에 따라 도입가격을 그대로 요금에 반영하는 원칙이다. 다만 비상시 연동제 유보규정에 따라 지식경제부장관의 결정에 의해 연동제 유보가 가능하다. 연동제 유보 등에 따른 도입원가와 요금으로 회수한 원가와 차이는 정산하여 미수금으로 처리하고, 이는 차기연도 요금에 반영토록 규정한 것이다. 원료비 손익은 당년도 말 공인된 회계법인의 검증을 거쳐 정산한다. 2008년 3월 이후 서민생활안정을 위한 정부의 공공요금 인상 억제로 2012년 1분기까지 미수금 4.8조원이 누적된 것으로 보고하고 있다. 2011년 말 기준 가스공사의 부채는 36.9조원, 부채비율은 317%에 달한다. 한국전력의 경우 별도기준으로 2011년 말 부채는 50.3조원, 차입금은 30조원 수준, 2006년 부채비율 47.9%에서 113.3%로 급증하였다. 원가회수율은 2009년 91.5%, 2010년 90.2%, 2011년 90.9%로 전혀 개선되지 못하고 있다. 연료비 상승에 따른 원가회수율 하락과 추가하락, 그리고 에너지 과소비 및 에너지 간 비효율적 대체소비 문제가 발생하였다.

공공재가 국민경제생활에 필수적임에도 불구하고 수익성이 낮거나 외부성이 크기 때문에 그리고 민간시장 형성이 어렵기 때문에 공기업 형태로 운영된다. 공공재의 가격은 그 특성상 수요와 공급이 일치하는 점에서 가격이 형성되는 일반재화와는 다를 수밖에 없다. 공공재 요금규제는 물가안정과 같이 경기적 요인에 바탕을 두고 있고 때로는 정치적인 이유로 결정되기도 하지만 국가재정과의 관계에서 균형 있게 다루어져야 한다. 요금을 통제함에 따른 재정부담 즉, 조세는 민간시장의 적정 수급량을 축소시켜 해당 부분만큼 소비자잉여를 사라지게 하는데, 이를 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손실(deadweight loss)이라고 한다. 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 이러한 사중손실을 우리 사회에 부담시키는 것이다. 출연금, 출자금, 보조금, 부담금, 이전수입은 정부의 강제력에 의한 조세수입으로 볼 수 있는데 이들의 합계 금액은 매년 37조원 수준으로 계산된다. 따라서 여기에 최소 20%의 사중손실 비율을 적용하면 매년 7.4조원 상당이 우리나라가 286개의 공공기관을 지탱하기 위해 부담하는 사중손실이라 할 수 있다.

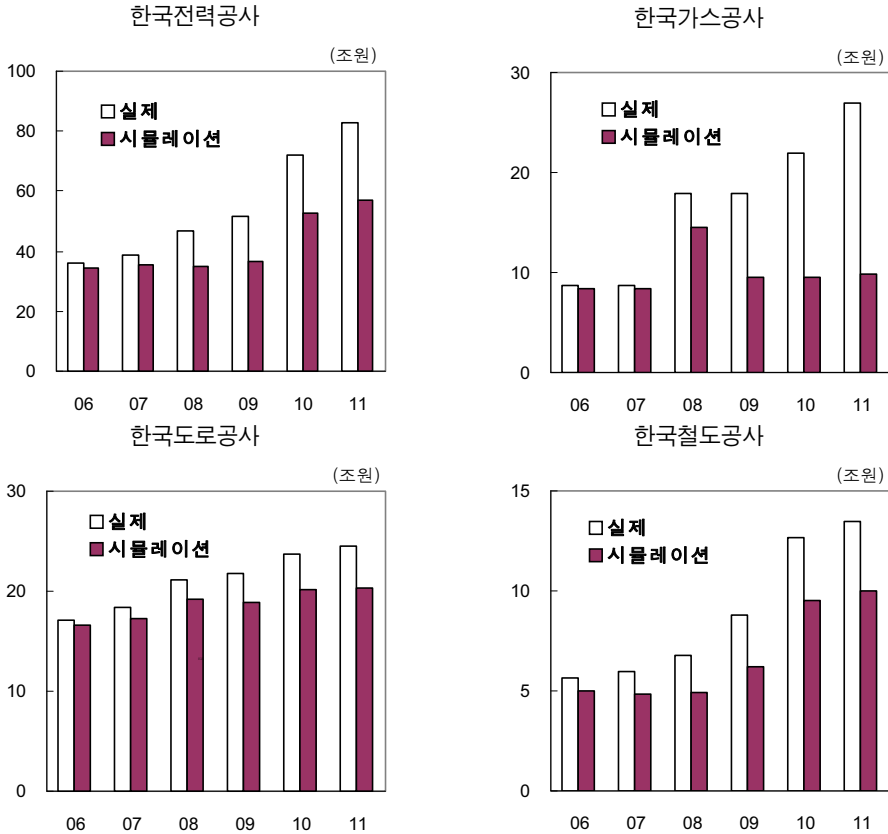
〈표 7〉 주요 공공요금 원가회수율

(단위: 십억원, %)

		2006	2007	2008	2009	2010	2011
전기요금	적정원가(a)	24,644	27,266	36,098	33,073	38,074	43,275
	적정투자보수(b)	3,422	3,313	3,179	3,244	3,722	3,737
	총괄원가(c=a+b)	28,066	30,579	39,277	36,317	41,796	47,011
	총수입(d)	26,659	28,646	30,514	33,226	37,684	41,100
	원가회수율(d/c)	95.0	93.7	77.7	91.5	90.2	87.4
가스요금	적정원가(a)	13,696	15,607	24,252	23,216	28,401	33,695
	적정투자보수(b)	395	517	624	728	581	697
	총괄원가(c=a+b)	14,091	16,124	24,875	23,943	28,982	34,392
	총수입(d)	13,784	16,106	21,768	19,241	24,950	29,905
	원가회수율(d/c)	97.80	99.90	87.50	80.40	86.10	87.00
고속도로 통행료	적정원가(a)	2,116	2,203	2,081	2,131	2,191	2,076
	적정투자보수(b)	1,070	1,182	1,473	1,595	1,393	1,496
	총괄원가(c=a+b)	3,186	3,385	3,554	3,726	3,583	3,572
	총수입(d)	2,660	2,760	2,713	2,825	2,937	2,999
	원가회수율(d/c)	83.5	81.6	76.4	75.8	82.0	84.0
철도운임	적정원가(a)	1,809	1,632	1,952	1,919	1,954	2,023
	적정투자보수(b)	397	445	438	307	342	327
	총괄원가(c=a+b)	2,205	2,077	2,390	2,227	2,296	2,350
	총수입(d)	1,579	1,622	1,642	1,605	1,749	1,994
	원가회수율(d/c)	71.6	78.1	68.7	72.1	76.2	84.8
수돗물요금	적정원가(a)	760	824	853	874	925	984
	적정투자보수(b)	176	203	216	226	203	179
	총괄원가(c=a+b)	936	1,027	1,070	1,100	1,128	1,163
	총수입(d)	855	871	879	895	953	942
	원가회수율(d/c)	91.3	84.8	82.2	81.4	84.5	81.0

자료: 국회예산정책처(2012)

[그림 1] 원가회수율 보상(100%) 가정시 부채 규모 변화 추이



자료: 고영선 외(2012) 재인용

정부가 특정 사업에 과도한 지원 또는 보조금을 지급하면 자율적 시장 수급량을 초과하는 생산과 매출이 이루어지는데, 이는 소비자의 지불의사를 초과하는 생산비용을 우리 사회가 부담하도록 만들기 때문에 낭비적 생산이라는 점에서 이 또한 사중손실에 해당된다. 공공기관의 사업이 지나치게 확대됨으로써 유능한 젊은이들이 민간기업 대신 공공기관으로 취업하는 노동시장의 왜곡은 이러한 현상을 반증한다. 또한 공기업이 지나치게 공격적인 사업 확장을 추진함으로써 민간기업의 비용효율적인 투자를 구축하고 또 민간기업의 해외진출을 방해하는 것 등이 바로 여기에 해당된다. 특히 배당되지 않는 공공기관 잉여금으로 과도한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과도한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유하는 경우도 어렵지 않게 볼 수 있다.

3. 한국수자원공사와 한국토지주택공사 사례분석

가. 한국수자원공사

한국수자원공사 재무환경은 4대강사업 및 경인아라뱃길사업 등 국책사업 수행으로 부채규모가 크게 증가하였다. 부채비율은 2008년 19.6%에서 2011년 116%로 급격히 상승하였다. 차입금은 2009년 2.4조원에서 2011년 12.1조원으로 늘어났다. 2005년 이후 7년간 물 값은 동결되었고, 고정비 비중도 62%나 된다. 현실적으로 자구 노력만으로 재무구조 악화의 근본적 해결이 불가능한 실정이라고 보고 있다. 2014년부터는 영업현금흐름으로 원리금부담을 감당하기 어렵다는 점을 밝히고 있다.

〈표 8〉 한국수자원공사 재무 현황 추이

(단위: 십억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부 채	1,744	1,576	1,962	2,996	8,085	12,581
부채비율	18.1	16.0	19.6	29.1	76.6	116.0
유동부채비율	6.4	5.3	4.4	4.6	10.3	12.5
차입금의존도	9.1	8.7	11.7	17.7	38.4	48.6
금융부채	1,040	997	1,396	2,354	7,157	11,386
금융부채비율	59.7	63.3	71.2	78.6	88.5	90.5
이자보상배율	12.2	10.1	6.9	3.9	2.9	2.4

주: 2009년까지는 K-GAPP기준, 2010~2011년은 IFRS기준
 자료: 한국수자원공사 회계자료(연결재무제표)

따라서 수자원공사의 부채저감 대책으로는 자산취득기준을 강화하고 장기차입금으로 전환 확대 등으로 금융비용을 절감해야 한다. 수도와 댐 등 기반사업의 공격적 마케팅 및 요금제도 개선 등으로 매출을 극대화하고 선진 건설기법 적용, 경상비 절감, 기술개발 및 효율향상에 따른 재료비 절감으로 원가개선이 필요하다. 전력시장운영 등에 있어서 리스크관리도 강화해야 한다. 아울러 4대강 금융비용 등 국책사업에 대해 정부지원을 지속적으로 확보해야 한다.

〈표 9〉 수자원공사 중장기재무추정

(단위: 억원, %)

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

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

자료: 한국수자원공사 내부자료(2012)

한국수자원공사는 탄력적 투자조정을 통해 사업의 시기, 타당성, 규모를 재검토하는 등의 대책을 통해 2012년부터 2020년까지 총 5.2조원의 현금흐름을 개선하겠다는 계획을 세우고 있다. 친수구역개발이익 0.6조원, 아라뱃길 국고지원 0.5조원, 수도·수자원 국고 1.6조원 반영, 수도·댐용수 수익 2.3조원 등을 통해 2020년 부채비율 102.5%로 저감 계획을 세웠으나 실현가능성은 의문이다.

나. 한국토지주택공사

한국토지주택공사는 선재무·후사업 원칙에 따라 재무역량 범위 내 사업조정을 추진하고 있다. 진행 276개 지구 중 61개 지구의 투자시기 이연·분산을 통해 총 15.4조원을 이연했다. 신규 138개 지구는 사업비 축소 68조원, 이연 38조원을 달성했다. 경상경비 45.5% 1,241억원 절감, 인력 867명 감축, 임금 10%를 반납했다. 목적외사업 정리를 위해 집단에너지사업 매각, 비축임대 폐지, 자회사 매각을 단행했다. 정부지원을 통해 유동성 개선 2011년 2조원을 달성한 것을 토대로, 2018년까지 7조원을 개선하고, 대외신용도 제고를 통해 공사채 가산금리 축소를 기하려는 계획이다. 그러나 2008년까지 1이 넘는 이자보상배율이 2009년부터 0.2~0.5 수준에 머무르고 있어 수익성에 대한 추가적인 노력이 필요함을 알 수 있다.

〈표 10〉 한국토지주택공사 재무 현황 추이

(단위: 십억원, %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
부채	50,430	66,909	85,753	109,361	121,527	130,571
부채비율	332.5	382.9	439.6	525.5	461.2	468.0
유동부채비율	111.3	129.6	149.0	146.1	114.6	122.2
차입금의존도	47.9	48.4	52.3	57.6	52.8	47.6
금융부채	31,427	40,862	55,077	72,166	84,521	89,824
금융부채비율	62.3	61.1	64.2	66.0	69.5	68.8
이자보상배율	1.8	1.5	1.5	0.5	0.2	0.4

주: 1. 2009년까지는 K-GAPP기준, 2010~2011년은 IFRS기준

2. 2008년까지는 한국토지공사와 한국주택공사를 합한 값임

자료: 한국토지주택공사 회계자료(연결재무제표).

〈표 11〉 한국토지주택공사 회계단위별 재무상황

(단위: 십억원)

	2010			2011		
	자산	부채	순이익	자산	부채	순이익
보금자리주택	15,183.7	14,490.4	-325.8	20,906.7	19,755.4	64.1
산업단지개발	3,785.3	3,076.4	-19.1	3,685.4	2,948.5	76.4
주택임대사업	43,417.9	31,289.7	-498.9	50,451.8	38,481.8	-705.0
행정복합도시	3,748.5	4,914.7	-330.4	4,563.6	5,776.2	53.2
혁신도시개발	3,602.7	4,000.5	-308.6	3,819.8	4,143.8	9.5
토지은행	228.3	236.6	-5.0	652.9	667.7	-6.3
기 타	77,912.2	63,518.1	1,997.7	74,392.8	58,797.9	1,298.6
합 계	147,878.7	121,526.5	510.0	158,473.0	130,571.2	790.5

자료: 한국토지주택공사 외부감사보고서(2011)

한국토지주택공사는 별도의 대책으로 유동성 경보지수 활용 및 상황대응형 재무관리계획을 세웠다. 보유자산 운용수준 개선을 통해 판매, 대금회수 실적을 개선하고 보유자산 유동화를 통해 단기유동성을 개선하겠다는 계획이다. 토지수익연계채권 1.2조원 및 국민

임대 ABS 1조원, 법정외기반시설 축소 등 사업관리 강화를 통해 약 17조원 사업비 절감을 예정하고 있다. 그럼에도 불구하고 내년에 들어서는 신정부의 임대주택사업 확대 수요를 어떻게 주택건설 사업규모조정, 자산매각 등의 자구 노력과 함께 조화롭게 조정해 나가는가하는 과제가 토지주택공사 부채관리의 중요한 관건이 되고 있다.

IV. 공기업 부채 개선방향

그동안 정부는 공기업의 부채를 IMF 기준 등에 의해 국가채무에 포함하지 않고 있지만, 글로벌 경제위기 이후 재정건전성의 유지가 중요한 국정과제로 되고 있는 상황에서 공기업의 부채의 관리도 중요한 과제가 되고 있다. IMF는 2001년에 공기업이 수행하는 정책적 사업에 대해서는 ‘거래의 재분류’를 통해 재정범위에 포함시킬 것을 요구했다. IMF는 2007년 ‘재정투명성 지침(Manual on Fiscal Transparency)’에서 준재정활동(Quasi-Fiscal Activities)을 재정통계에 포함시킬 것으로 명시하고 있으며, 특히 2008년의 세계적 금융위기 이후에는 금융활동의 준재정활동에 대해 각별한 주의를 강력하게 요구한바 있다.

1. 구분회계제도의 확산

286개 공공기관 부채는 2011년 말 기준으로 463.5조원에 달하고 이는 전년 대비 12.9% 증가한 것으로 증가속도가 상당히 빨라 심각한 문제로 대두하고 있다. 이들 공기업은 선진국들의 공기업과는 달리 정부사업을 대행하거나 공공요금 가격지도에 의한 원가 이하의 가격설정으로 부채를 지게 되는 구조적인 문제를 극복해야 한다. 공기업 부채 중에서 정부사업 대행으로 발생한 부분이 얼마인지를 파악하는 것이 중요하다. 또 앞으로 발생하는 모든 공기업 부채의 귀책사유를 명확하게 하는 시스템의 구축도 중요하다. 따라서 주요 공공기관의 부채구조를 분석하여 정부사업 대행과 정부규제로 발생한 부채규모를 파악하고 향후 발생하는 부채의 분류 및 관리방안을 모색해야 한다.

〈표 12〉 구분회계 도입 공기업 현황

No.	공공기관명	도입연도	도입 범위	조직단위 vs 구분단위	성과평가 연계여부
1	인천국제공항공사	2010	예·결산	불일치	연계 안 됨
2	한국가스공사	2009	결산	불일치	연계 안 됨
3	한국동서발전(주)	2001	결산	일치	연계
4	한국서부발전(주)	2001	예·결산	일치	연계
5	한국지역난방공사	1985	예·결산	일치	연계
6	제주국제자유도시개발센터	2003	예·결산	일치	연계
7	한국감정원	2002	예·결산	일치	연계
8	한국관광공사	2007	예·결산	일치	연계
9	한국광물자원공사	2007	예·결산	일치	연계
10	한국마사회	'90년 이전	예·결산	일치	연계 안 됨
11	한국철도공사	2009	결산	일치	연계
12	한국토지주택공사	2011	결산	일치	연계 안 됨

공기업 부채를 국가관리 대상 공기업 부채와 공기업 자체 부채로 이원화하여 별도관리(중장기 재무관리계획의 일환) 및 대응전략을 모색해야 할 것이다. 구분회계제도가 결산 및 예산 부문에 도입되면 구분회계 재무정보는 향후 의사결정지원, 업적 및 성과관리, 전략 수립 및 실행에 활용될 수 있다. 사업유형별로 실제 성과와 예산의 비교분석을 통해 경영자원의 배분과 투입에 대한 효율적인 계획을 수립할 수 있어 사업합리화, 사업 철수 등 의사결정 지원 자료로 제공될 수 있다. 전략적 구분회계를 통해 타사와의 경쟁우위 확보가 가능한 전략을 수립하고 대내적으로는 각 부문별 자사의 강·약점을 분석하기가 용이하다.

2011년 현재 27개 공기업 중 구분회계제도가 실시되고 있지 아니한 곳은 15개 기관으로 전체 공기업의 56%이다. 이들 중 결산과 예산, 그리고 성과평가를 연계한 실질적 의미의 구분회계를 운영하고 있는 기관은 8개에 불과하다. 나머지 공기업들에 대해서도 구분회계 도입을 의무화할 필요가 있다. 정부도 위기관리대책의 일환으로 공공기관의 부채 등 재무건전성에 주목하고 있다. 공기업의 부채가 국민경제 전체의 부담으로 귀결되지 않도록 선자구 노력, 후정책 지원의 원칙하에 사업구조조정 등 자구 노력을 우선 강화하

고 요금인상 및 재정지원 등 정책지원을 병행할 방침이다. 공기업의 구분회계는 이러한 자구노력과 정책지원을 투명하게 하고 그 성과를 측정할 수 있도록 하는 정책적인 하부구조(infra structure)에 해당한다.

2. 공공요금 원가보상의 현실화

우리는 앞에서 서민생활안정, 물가안정을 위해 공공요금 인상을 억제, 원가보상률이 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있어 수요관리의 문제와 함께 공기업 서비스의 가격구조를 왜곡하는 문제가 심화되고 있다고 진단했다. 최근 한국전력의 경우 전 CEO가 배임 관련 소송에 휘말리고 있는 등 공공요금 현실화에 대한 국민적 공감대는 어느 정도 형성되고 있다고 판단된다. 예산원가 및 실제 원가 간의 가격 차이와 수량 차이를 산출하여 성과의 기대수준과 목표의 달성 정도를 측정하고, 불리한 차이가 발생하는 경우 그 원인과 개선 방안에 대해 검토하여 원인 부문에 대해 책임을 규명하게 할 수 있도록 해야 한다. 공기업이 제공하는 공익서비스(public utilities)에 대한 원가를 계산하는 부분에 있어 규제가격을 적용하는 문제는 경쟁의 도입으로 어느 정도 해결이 가능하다. 그러나 규모의 경제 측면 등으로 산업에 따라 경쟁의 도입이 원천적으로 어려운 경우 요금결정을 제3의 독립기관에 맡기는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 전기요금의 경우 전기위원회가 형식적으로 마련되어 있으나 실제 역할을 수행할 수 있는 법적 장치를 마련하는 것이 필요하다.

전력, 수도, 가스, 도시철도 등 공공요금을 원가 이하로 제공하도록 강제하는 것은 수요관리의 측면은 물론이고 공공기관 관리의 차원에서도 바람직하지 않다. 자원의 비효율적 배분뿐만 아니라 주인-대리인 문제에 편승, 공공기관의 merit-base 성과관리 측면에서도 문제를 야기한다. 예산의 연성계약문제에서 탈피, 공기업으로서 자기책임하에서 효과적인 재무관리를 수행할 수 있도록 하기 위해서는 정부재정과의 관계를 보다 엄격하게 구분 통제하는 것이 필수적인바, 공공요금 원가보상 현실화는 이를 위한 토대가 된다.

3. 공공기관 예비타당성 조사 범위의 확대 및 실효성 제고

공공기관 예비타당성 조사의 역사는 일천하지만, 그 성과가 이미 나타나고 있는 것으

로 보인다. 2011년 상반기 조사대상 12개 사업 중 3개(영흥화력석고보드제도사업, 증평 에듀팜특구개발, 인흥지구지식기반센터)사업을 걸러내는 실적을 시현했다. 기본적으로 공공기관 예비타당성 조사는 공공성 평가(경제성, 정책성) 및 수익성 평가(기관의 재무안정성을 부채비율, 자원조달 가능성, 운영 중 추가조달위험으로 나누어 평가), 그리고 최종적으로 AHP를 통해 종합적으로 판정하는 형식이다. 공공기관은 기관의 설립목적 및 사업수행의 방식, 해당 산업의 경쟁수준이 상이한바, 현재와 같은 획일적인 적용은 보다 유형화할 필요가 있다. 특히 B/C분석과 PI분석을 모든 사업에 대해 적용하고 있는데 기관의 설립목적, 사업의 성격에 따라 평가방법을 차별적으로 적용할 필요가 있다. 다만 지나치게 맞춤형으로 평가방법을 설계하는 경우 자의성, 객관성의 한계 등으로 평가의 일반성에 한계로 작용할 수 있어 균형적인 시각이 견지되어야 한다.

1차적으로 생각할 수 있는 개선방향은 자체수입비율이 85%가 넘고 기본적으로 시장에서 경쟁적으로 서비스를 제공할 것으로 예상되는 공운법상의 시장형공기업에 대해서는 PI분석을 통해 소유부서인 기획재정부, 이의 대리인인 KDI 공공투자관리센터에서 수익성을 사전적으로 통제하는 것은 의미가 적다는 점에서 이를 면제할 수 있다. 따라서 이들 시장형공기업의 분석대상 사업에 대해서는 공공성 평가 중 경제성 평가만으로 타당성 조사를 마무리하는 방안을 검토할 필요가 있다. 공공성 평가 중 정책성 평가를 통해 기관의 설립목적과의 합치성 부분을 유지할 것인가 하는 부분에 대해서도 논란의 여지가 있지만 지난 2년간의 행태를 기준으로 판단해 경영자율권확대시범사업 대상기관인 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방공사 등의 경우는 정책성 평가를 제외하고 나머지 시장형공기업은 한시적으로 정책성 평가를 유지하는 방안을 검토할 수 있다. 준시장형공기업과 준정부기관의 구분에 있어서는 공공성과 수익성을 모두 평가하는 것으로 하되 현재의 가중치(4:6) 배분을 정책시뮬레이션 및 전문가 델파이 등의 방법론을 활용 차별적으로 조정하는 방안을 검토하여야 할 것이다.

동일한 기관유형이라 하더라도 사업의 유형별로 더 큰 차별적 접근의 실익이 있을 수 있다. 하지만 현재 2년차를 맞이하는 공공기관 예타 경험의 일천함을 감안할 때 다시 기관이 아니라 사업의 해당 산업유형별로 차별화된 평가방법을 모색하는 것은 실익이 그리 크지 않을 것으로 판단된다. 이미 편익, 비용, 할인율 등 미시적인 추정에 있어서 사업의 산업적 특성은 어느 정도 반영되고 있기 때문이다.

4. 중장기 재무관리계획의 실효성 제고

「국가재정법」 및 「공운법」에 의해 올해부터 작성, 국회에 제출하는 중장기재무관리계획을 각 부처의 성과계획서와 성과보고서 형식 수준으로 엄정성을 제고하는 노력이 필요하다. 물론 아직까지 성과계획서와 성과보고서 역시 한계를 보이고는 있지만 그래도 자체 평가와 확인점검 등의 기제, 그리고 재정사업자율평가와 심층평가 등을 통해 성과관리의 수준이 점차 심화되고 있다. 도입 첫해인 만큼 국회에 제출된 각 공공기관들의 재무관리 개선계획을 한국조세연구원 공공기관연구센터, 국회예산정책처(NABO) 등에서 철저히 추적 평가하도록 하여 재정규율을 확보하는 장치로 활용하는 것이 필요하다⁶⁾.

공공기관경영평가제도를 개선해 경영효율부문 재무관리 영역에 있어서 중기재무관리 개선계획의 타당성과 실적을 점검, 이를 반영할 수 있도록 한다⁷⁾. 현재 자산규모 2조원 이상의 기관들을 대상으로 계획을 수립, 국회에 제출하도록 하고 있으나 이를 경영평가에서 점검하는 경우 그 대상을 경영평가를 받는 모든 공공기관(공기업과 준정부기관, 중소기업 제외)으로 확대할 필요가 있다. 기존 부채관리에서 나아가 추후 발생 가능한 공기업 부채의 증가를 억제할 수 있는 방안 마련이 필요하다. 효율성 제고를 통한 수익성 제고만으로는 부채 증가문제를 해결하기에 한계가 있으며, 요금수준의 정상화 및 재무구조 개선을 통해 부채 증가를 억제하는 근본적인 접근이 필요하다. 동시에 공기업의 자체적인 효율성 제고를 위한 노력 및 관련 제도의 개선이 수반되지 않는 요금인상 및 지원 정책은 국민들에게 수용성이 낮을 것이므로, 공기업의 자구 노력 및 제도개선도 병행하여 추진할 필요가 있다.

5. 경영평가제도의 개선

현행 경영평가제도에 있어서 부채관리는 경영효율평가 범주, 재무예산관리 및 성과평가 지표의 하위지표로 공기업을 기준으로 비계량 재무예산관리로서 4점, 계량 재무예산성과의 6점 중 2점이 할당되어 있다. 물론 비계량 재무예산관리는 생산성, 자산회전율, 이자보상비율, 관리업무비, 총인건비인상률, 매출액증가율, 총자본회전율, ROIC(return on

6) 올해 제출된 41개 기관의 중장기재무관리계획을 대략적으로 분석한 결과에 의하면 10여 개 기관을 제외하고는 충분한 정보가 담겨 있지 않은 것으로 나타났다.

7) 실제로 공공기관경영평가단에서는 2013년 경영평가편람을 작성하면서 41개 중장기재무관리계획 작성대상 기관에 대해서는 재무효율성을 측정하는 항목에서 이 부분을 점검하기로 했다.

invested capital) 등과 함께 부채비율이 하나의 부분을 구성된다. 수익중심 기반 구축, 재무구조의 안정화를 도모하는 하나의 수단이다. 기관별 특성에 적합한 맞춤형 평가를 위해 공기업 유형 중 재무구조 개선이 필요한 기관 등에 대해서는 업무효율 범주 내 지표별 가중치를 조정하고 있다. 한국토지주택공사에 대해서는 별도과제(재무건전성 제고, 30점)를 부여해 부채축소 노력을 평가했고 실제 부채증가율이 7.4%로 통제되어 기관장은 A, 기관은 B를 획득하였다.

공공기관의 부채 관련 재무정보에 대한 DB를 보다 미시적으로 구축해 상시평가가 가능하도록 하고 조기경보시스템을 도입 활용하도록 해 부채관리의 실효성을 제고하여야 한다. 계량부문은 평가시점을 비계량부문과 별도로 구성해 분기별 측정이 가능하도록 함으로써 비계량 평가의 컨설팅 기능을 강화하고 평가순응비용을 축소하며 부채관리의 상시적 모니터링이 가능하도록 하여야 한다.

V. 결론

최근 급증하고 있는 공기업의 부채발생 원인을 분석해보면 주로 위기관리, 미래 대비 중장기투자, 국가정책 추진관련, 저렴한 공공서비스 제공 등으로 설명된다. 이는 기업 내부의 의사결정에 따른 것이라기보다는 정부의 정책결정에 의한 것이 결정적이라고 할 때 공기업은 정부와는 별도의 회계주체, 책임주체라는 점이 보다 강조되어야 한다. 최근 국회예산정책처(2012)에서도 재무건전성이 취약한 기관의 금융부채 관련 의사결정체계를 이사회 의결사항에서 주무부처 장관 승인사항으로 상향 조정할 필요가 있음을 주장하고 있다. 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국석유공사 등 최근 재무건전성이 취약해진 공공기관의 경우, 의사결정체계를 상향 조정하여 주무부처의 재무건전성 책임성을 강화할 필요가 있다는 주장이다. 하지만 이러한 조치는 중장기적인 대책이라기보다는 공기업과 정부의 재정을 분리해 재정범위를 설정하는 국제 관행에 비추어볼 때, 그리고 공기업의 자율경영이라는 공운법의 제정 취지를 감안할 때 단기적인 대책이라 할 것이다. 결국 기관과 기업을 구분하는 노력이 중요하다.

근본적으로 공기업의 도덕적 해이를 방지하면서 지속가능한 발전을 통해 공익성과 수익성의 균형 추구를 도모하기 위해서 다음과 같은 개선방향을 제시할 수 있다.

첫째, 구분회계제도의 확산이 필요하다. 현재 부분적, 단편적으로 도입되어 운영되고

있는 결산부문의 구분회계제도를 사업예산과 연계하여 실효성을 제고해야 한다. 공기업의 주요사업은 근본적으로는 수익성 위주가 되어야 하며 부분적으로 국가정책사업을 수행하게 되는 경우는 반드시 재정지원을 하도록 하는 원칙을 견지하는 것이 중요한바, 이를 위해서는 구분회계가 필수적이다.

둘째, 공공요금원가보상의 현실화가 필요하다. 정치적 의사결정이 이루어질 수밖에 없는 공공요금의 현행 결정구조를 개선해 독립적인 의사결정체계를 확립한다. 정부는 중장기적으로 총괄원가가 회수되는 수준으로 요금현실화를 검토하고 있으나 재무관리계획에는 반영하지 않고 있는바, 이를 반영하기 위해 해당 공기업과 공공기관연구센터가 합동 TF를 구성, 집중적인 작업을 수행할 필요가 있는 것으로 사료된다.

셋째, 공공기관 예비타당성 조사범위를 확대하고 그 실효성을 제고해야 한다. 2011년의 경우 전체 대상사업이 200여 개에 달하나 상반기 12개, 하반기 3개에 불과한 실정으로 조사범위 확대가 불가피하다.

넷째, 중기재무관리개선계획의 실효성 제고가 필요하다. 계획의 구속성을 확보하기 위해 이에 대한 성과관리를 추적평가하여 재정규율을 확보하도록 한다.

마지막으로, 경영평가제도의 개선이 필요하다. 부채관리에 대해서는 공기업재무DB의 확충을 통해 상시, 주기적 평가 모니터링이 가능하도록 하고 조기경보시스템을 구축하여야 한다.

참고문헌

- 고영선 외, 『공공기관의 역할과 향후 정책방향』, KDI, 2012.
- 곽채기, 『공공기관 개혁방안』, 2012.
- _____, 「향후 공공기관 정책의 발전방향」, 『공공기관정책평가와 향후과제』, 한국조세연
구원, 2012. 7.
- 공공기관 경영정보 공개 시스템, <http://www.alio.go.kr/>
- 국회예산정책처, 「2010년 회계연도 공공기관 결산 평가」, 2011.
- _____, 「2011년 회계연도 공공기관 결산 평가」, 2012.
- 금융감독원 전자공시시스템, <http://dart.fss.or.kr/>
- 기획재정부, 『공공기관백서』, 2011.
- 기획재정부 보도자료, <http://www.mosf.go.kr/>
- 김 철, 「공공기관 선진화 4년, 그 비판적 평가와 대안적 모색」, 2012.
- 박정수, 「공공기관 선진화 평가 및 향후 과제」, 2012.
- 박정수·유효정, 「공공기관 선진화의 개념과 방향」, 『2010 공공기관과 국가정책』, 한국조
세연구원, 2011.
- 삼일회계법인, 『공공기관 유형별 감사착안사항 연구』, 2007.
- 손양훈, 「전력산업의 경쟁도입과 민영화」, 『CFE Report』, 자유기업원, 2008. 2. 15.
- 승정현·손주현, 「민영화 정책의 평가와 과제」, 『공공기관정책평가와 향후과제』, 한국조
세연구원, 2012. 7.
- 윤태범, 「현 정부 공공기관 관리정책의 평가와 과제」, 『공공기관정책평가와 향후과제』,
한국조세연구원, 2012. 7.
- 조성봉, 「이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제」, 『규제연구』, 제20권 제2
호, 2011. 12. pp.33~67.
- 한국개발연구원, 「공공기관 관리체계 개선 방안 연구」, 한국개발연구원, 2008.12.
- _____, 「주요 공기업 부채의 장단기 위험요인 평가」, 『KDI 경제전망 2010년 하반기』,
한국개발연구원, 2010.11.
- 한국은행 경제통계시스템, <http://ecos.bok.or.kr/>

7. 공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단

박진희

(한국조세연구원 공공기관연구센터)

공기업 부채위험성에 대한 재무적 진단

박진희(한국조세연구원 공공기관연구센터)

I. 서론

공기업의 부채는 규모뿐만 아니라 증가 속도 측면에서 국가 재정의 위험요소로 작용하고 있다. 정부의 공시 자료¹⁾에 따르면 2011년 말 시점의 공기업 부채는 329.5조원으로서 양적인 측면에서 국가채무 420.5조원의 78% 수준에 달할 뿐 아니라 2007년 말 시점의 수치인 156.8조원에 비해 2배 이상 증가하였다. 최근 급증하고 있는 공기업의 부채가 적절한 투자로 이어져 그 규모에 합당하게 이익 및 현금흐름을 창출한다면 공기업 부채 총량의 증가는 재무적 측면에서 위험도가 높지 않을 수 있다. 그러나 현재 공기업 부채 급증의 문제는 부채의 증가가 이익 및 현금 창출로 이어지지 않는 데에 있다. 대규모 건설 및 설비투자의 속성상 투자가 이루어지는 시점부터 단기간에 수익 및 현금흐름 창출을 기대하기 어렵기 때문에 조달된 부채의 운용효과를 현재 논의하는 것은 시기적으로 이를 수 있다. 그러나 증가된 부채 규모만큼 수익이 창출되지 않은 현재 시점에서 공기업의 부채 규모는 국가 재정 측면에서 잠재적 위험 요소가 되고 있으며, 잠재적 위험 요소가 현실화되기 이전에 사전적인 관리체계가 마련될 필요가 있을 것이다.

정부는 공기업 부채의 잠재적 위험성을 인식하고 최근 중장기 재무관리계획 작성, 재무정보 공시 확대 등 공공기관의 재무건전성 관리를 강화하는 정책을 시행하고 있다. 2012년부터 자산 2조원 이상의 공공기관은 향후 5년간의 재무 상태를 전망하고 재무건전성 유지를 위한 관리계획을 제출하도록 하고 있다. 또한 부채비율 등 리스크가 높은 주요 기관은 반기결산을 실시하고 공공기관 경영정보시스템에 공시 주요 사업별로 수익·비용을 구분하여 표기하도록 하는 사업별 구분결산제도 실시를 추진 중이다. 이러한 정부 정책은 공기업의 재무건전성을 중장기적으로 관리하고, 예산관리의 투명성을 제고한다는 측면에서 의미가 높다. 하지만 공기업 부채의 위험관리체계가 보기에 상기 정책의 목표

1) 자료: 『나라지표』.

와는 정확하게 일치하지 않는다.

본 연구의 문제의식은 바로 공기업 부채에 대한 관리체계의 필요성에서 시작하였다. 정부는 공공기관의 재무건전성에 대한 관리의 필요성도 인식하고 있으며, 이를 위한 정책도 마련하였지만, 공기업 부채 문제를 해결하기 위한 체계적인 프로세스 설계는 아직 미흡한 수준이다.

공기업 부채 관리체계의 설계는 공기업 부채 위험성에 대한 진단에서 시작된다. 공기업 중에서 부채와 관련되어 위험도가 높은 기관을 선별해야 해당 기관에 대한 본격적인 재무건전성 관리를 수행할 수 있기 때문이다.

본 연구는 공기업 부채 관리체계의 필요성을 인식하고, 그 관리체계의 시발점인 공기업의 부채위험성에 대한 진단을 수행하고자 한다. 정부 또는 지방자치단체로부터의 법률적·제도적 지원이 없는 상태에서 공기업의 부채위험성을 진단하여 부채와 관련하여 국가재정의 부담과 연계될 수 있는 위험요소를 사전에 파악할 수 있도록 한다.

이를 위해 부채위험을 진단할 수 있는 진단방법론을 수립하고, 수립된 진단방법론에 따라 예비적으로 공기업의 부채위험도에 대한 진단을 수행한다. 진단방법론은 공기업 부채위험의 정의, 공기업의 부채위험을 진단할 수 있는 재무지표 및 재무적 위험신호를 정의 및 재무적 위험신호를 통해 파악된 부채위험을 정해진 공식에 의해 자동적으로 위험단계가 도출될 수 있도록 하는 위험단계 산정 규칙(Rule) 정의로 구성된다.

이러한 공기업 부채위험 진단방법론에 따라 공기업의 부채위험성 진단이 이루어지면, 부채와 관련하여 위험신호가 나타나는 공기업에 대해 각 위험단계별로 대응방안을 수립할 수 있는 시발점이 마련될 수 있을 것이다.

II. 공기업 부채위험성 진단방법론 수립

1. 공기업 부채위험성 정의

공기업의 부채위험이란 무엇인가? 일반적으로 부채위험이란, 개별 기관이 부채의 증가로 인하여 지급불능(Default) 또는 그에 준하는 경우뿐만 아니라 해당 기관이 자체적으로 해결하기 어려운 재무적 곤경에 처할 가능성을 말한다. 공기업은 정부 수행 사업을 대행하거나 경제사회적으로 파급효과가 큰 공공사업을 수행하고 있으므로 정부와는 불가분의

연계성을 가지고 있다. 정부는 공기업에 대한 법적 소유권을 보유하고 있을 뿐만 아니라 법적·제도적 장치를 통해 관리·감독 및 통제권을 행사하고 있다. 현실적으로 정부의 공기업에 대한 지원가능성이 상존하고 있기 때문에 현실적으로 개별 공기업이 지급불능(Default)이 될 가능성은 매우 희박하다고 볼 수 있다.

즉, 공기업의 부채위험을 공기업이 지급불능에 처할 위험으로 정의하기에는 공기업의 사업적 특성이나 정부와의 연계성을 고려할 때 비현실적인 측면이 있다. 다만 정부의 입장에서 볼 때 공기업이 자신의 상환능력을 초과하여 부채가 과다해질 경우 재정 부담으로 이어질 수 있으며, 이러한 경우 공기업의 부채 증가는 국가 재정 측면에서 위험요소가 될 수 있다. 따라서 본장에서는 공기업의 부채위험을 정부의 입장에서 공기업이 자체적으로 부채를 감당하기 어려워 국가재정의 부담으로 연결되는 상태로 정의한다.

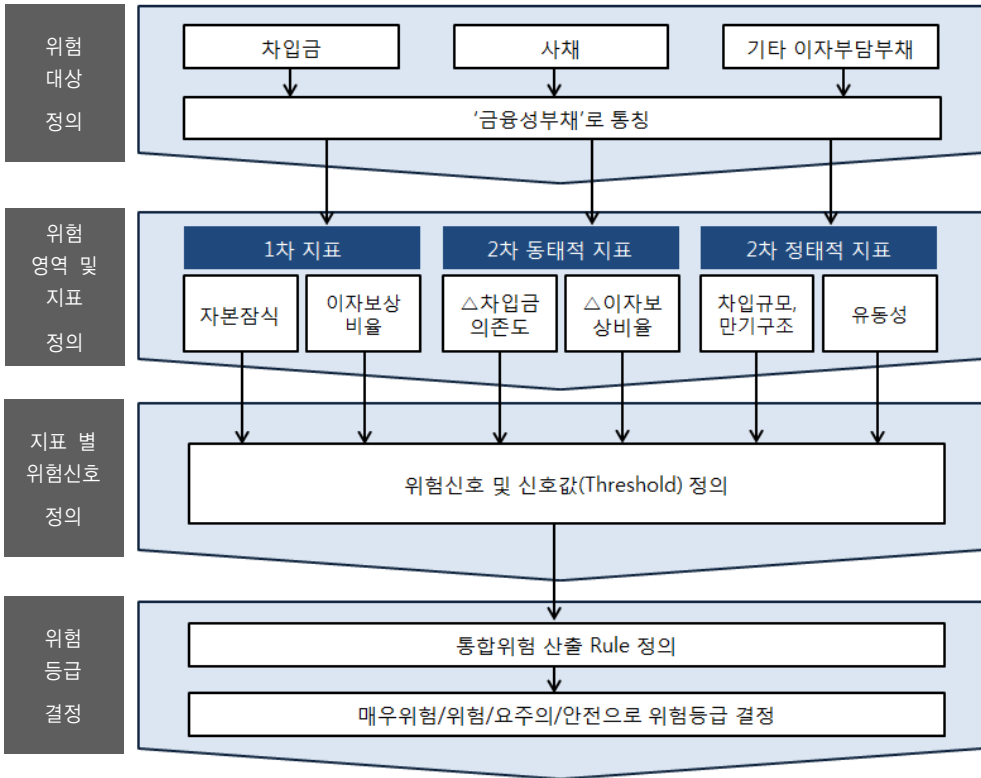
그런 정의를 전제로 하면 분석대상 부채는 국가재정과 연결될 수 있는 금융성부채로 한정시키는 것이 바람직할 것이다. 또한 공기업의 경우 사업의 공익성이 있다하더라도 기업이라는 실체는 명백하므로 일반 민간기업에 대한 재무 분석방법론이 상당 부분 준용되어 채무상환능력에 대한 위험을 분석하는 절차를 따르도록 한다.

2. 공기업 부채위험성 진단방법론 설계

공기업의 부채위험지표 개발은 크게 위험대상 정의, 부채위험영역 및 재무지표 정의, 위험을 식별할 수 있는 위험신호 정의 그리고 위험등급 결정으로 나눌 수 있다. 위험평가는 공기업의 부채상환 능력에 대한 취약점을 평가하기 위한 것으로서 위험대상을 규명하는 것에서 출발하여 공기업의 위험등급 결정이 최종 목적이 된다.

공기업 부채위험수준이란 개별 공기업의 장단기 채무의 상환능력(지급능력)을 초과하는 부채수준으로, 채무상환능력 관점에서 진단이 필요하다. 따라서 부채위험수준의 진단 대상인 부채는 금융비용을 지급하는 금융성부채에 한정시킨다. 이하에서 '부채'란 금융비용을 지급하는 금융성부채를 말한다. 이때, 금융비용을 지급하는 금융성 부채는 차입금, 사채(BW, CB 포함), 기타 이자부담부채를 말한다.

[그림 1] 공기업 부채위험평가의 절차



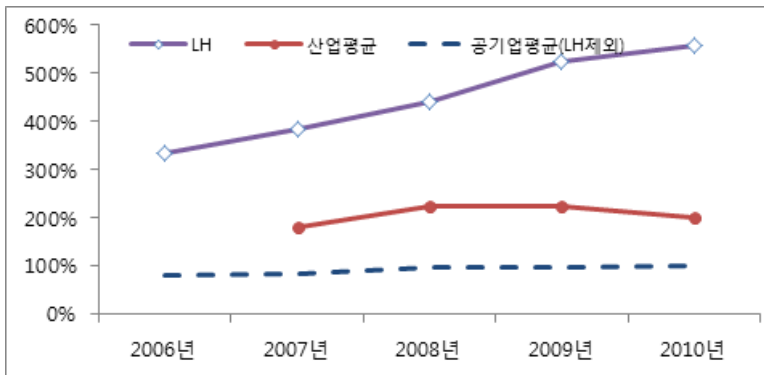
공기업의 부채위험지표 측정을 위해서는 금융성부채에 대한 공기업의 상환능력을 진단할 수 있는 재무지표가 이용되어야 한다. 부채상환능력 관점에서 지표 도출에 주안점을 두고, 실제 공기업 사례 검토를 통해 실효성 있는 부채위험징후를 정의하고자 한다.

이때 실효성 있는 부채위험징후를 정의하기 위하여 부채규모가 가장 많은 한국토지주택공사와 한국전력공사의 최근 5년간 재무현황을 살펴보면서 부채위험징후를 도출할 것이다. 두 공기업 부채의 현황 및 상환능력을 분석하기 위해 안전성(부채비율, 차입금의존도), 유동성(유동비율, 당좌비율), 수익성(ROA, 이자보상비율) 지표를 이용할 것이다. 그리고 해당 공기업의 산업 및 공기업 평균의 재무수치와 비교를 통해 재무비율의 변동이 산업 자체의 특성 때문인지 혹은 개별 공기업 특성 때문인지를 파악하여 공기업의 부채위험징후 도출 시 고려할 것이다.

가. 한국토지주택공사 사례검토

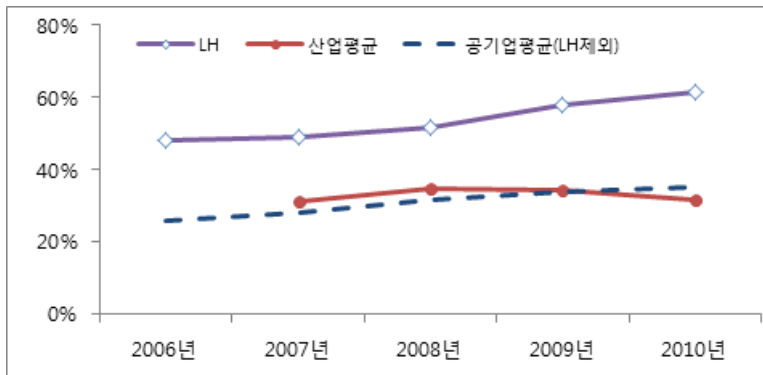
재무안전성 측면에서 보면 국내 건설업의 부채비율은 2008년을 기점으로 점차 둔화되는 반면, LH공사의 경우 2008년을 기점으로 부채비율이 급증하고 있다. 즉 2006년부터 가파르게 증가하고 있는 부채비율은 산업 자체의 특성과 무관하다는 점을 보여준다. LH 공사를 제외한 전체 공기업의 부채비율은 2006년부터 2010년까지 평균 7% 성장률을 보이고 있으며, 국내 건설업의 경우 2008년, 2009년에 증가하였다가 다시 2007년 수준으로 회귀되고 있다. 반면 LH공사의 경우 2006년부터 2010년까지 연평균 14%씩 부채비율 증가하고 있다. 다른 건설업 추이, 다른 공기업 추이에 비해서도 부채가 빨리 증가하고 있는 것이다.

[그림 2] 한국토지주택공사의 부채비율 추이



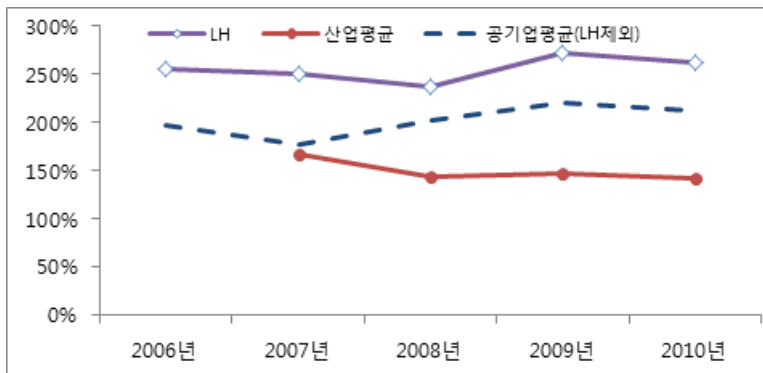
LH공사의 차입금의존도 지표 또한 차입금의 증가가 산업 자체의 특성에 기인하지 않으며, LH공사의 사업적 특성으로 차입금 의존도가 증가하고 있음을 보여준다. 국내건설업의 차입금의존도는 2008년부터 감소하고 있는 반면, LH공사, 공기업의 차입금의존도는 점차 증가하고 있으며, 공기업에 비해 LH공사의 차입금의존도 증가율이 두드러짐을 볼 수 있다.

[그림 3] 한국토지주택공사의 차입금의존도 추이



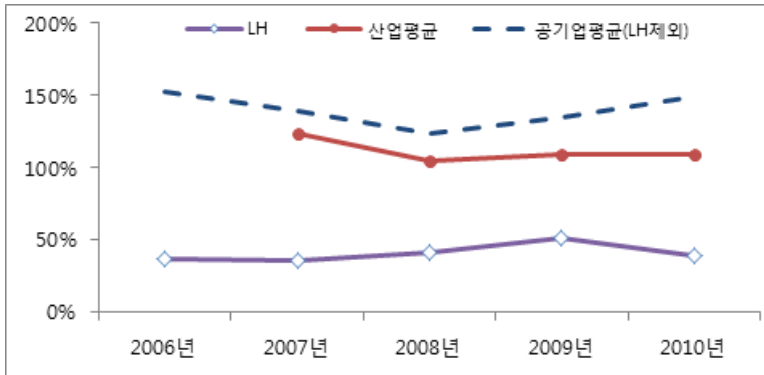
재무유동성 측면에서 LH공사의 유동비율은 최근 5개년 동안 변동을 보이고 있지만, 250% 범위 내에서 비교적 일정한 수준을 보이고 있다.

[그림 4] 한국토지주택공사의 유동비율 추이



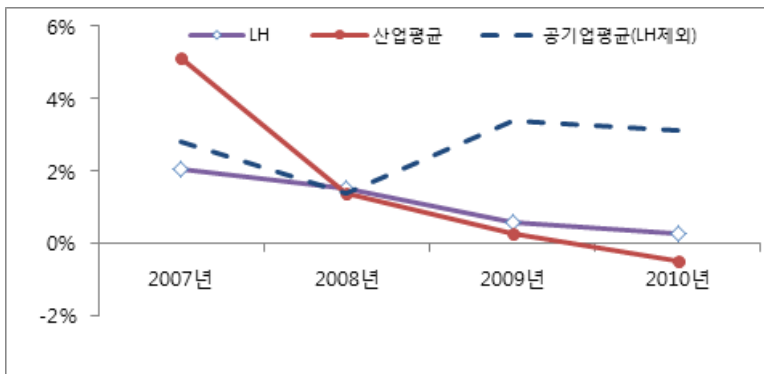
LH공사의 당좌비율은 2009년까지 점차적으로 증가하다가 2010년도에 2006년, 2007년 수준으로 회귀하고 있으며, 산업 평균 및 공기업 평균 대비 낮은 수준이지만 당좌비율의 흐름은 연도별로 비교적 안정적인 추이를 보이고 있다.

[그림 5] 한국토지주택공사의 당좌비율 추이



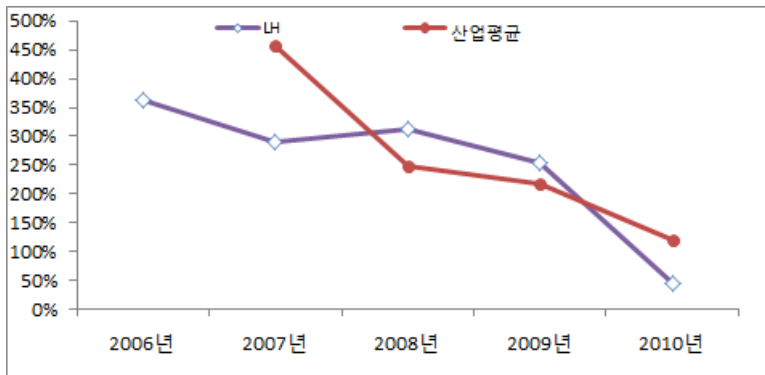
수익성의 경우 2007년에서 2008년도 사이에 LH공사, 건설업, 공기업 평균 ROA가 동시에 감소하다가, 2008년을 기점으로 공기업 평균 ROA는 평년 수준으로 회복하는 반면 LH공사와 건설업의 ROA는 지속적으로 감소 추이를 보이고 있다.

[그림 6] 한국토지주택공사의 ROA 추이



2007년부터 국내 건설업의 이자보상비율은 감소하고 있다. LH공사에도 2008년부터 그러한 현상이 나타나고 있다. 즉 한국토지주택공사의 차입금상환능력이 지속적으로 큰 폭으로 감소하고 있으며, 수익성 악화는 건설업이라는 산업적 특성에도 기인하고 있음을 파악할 수 있다²⁾. 이자보상비율의 경우 공기업 평균을 사용하기에는 공기업의 기능이 상이하야, 분석의 기준치로 활용되기 어려워 기준에서 제외시켰다.

[그림 7] 한국토지주택공사의 이자보상비율 추이



결국 한국토지주택공사의 경우 2006년부터 부채안전성 및 수익성 비율이 악화되고 있으며, 이러한 재무적 취약점은 개선되지 않고 2010년까지 지속적으로 진행되는 것으로 관찰되었다.

이를 통한 부채위험징후는 다음과 같이 정리된다. 부채비율 증가, 차입금의존도의 증가가 동종업종, 공기업 평균 대비 높은 수준이다. 차입금 증가가 영업성장, 수익성 개선으로 이어지지 않고 수익성 악화로 나타난다. 유동비율, 당좌비율은 상대적으로 일정하여 해당 재무비율은 부채위험의 징후와 직접적으로 연계하기 어렵다.

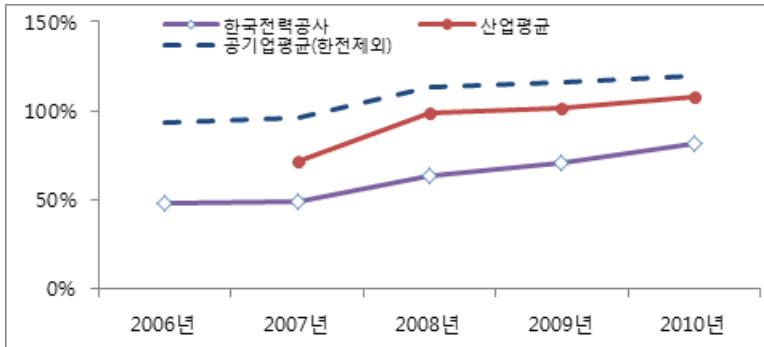
나. 한국전력공사 사례검토

재무안전성의 경우 한국전력공사뿐만 아니라 전기가스업에 해당하는 국내 영리법인(대기업), 공기업 모두 2006년부터 부채비율이 증가추세에 있다.

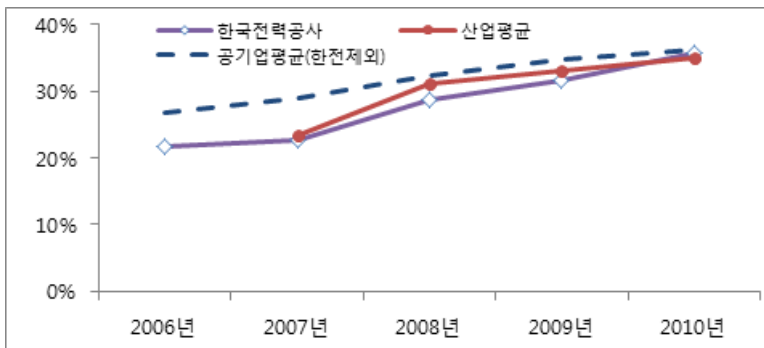
차입금의존도 또한 한국전력공사뿐만 아니라 전기가스업에 해당하는 국내 영리법인(대기업)과 공기업 모두 2006년부터 증가추세에 있다.

2) 그러나 2011년이 되면서 LH공사의 이자보상비율은 610%로 급격히 호전되는 것으로 나타난다. 이는 실제 영업이익이 증가한 데다가 회계방식이 IFRS로 바뀌면서 나타난 현상이다. 위 도표의 이자보상비율은 K-GAAP를 적용한 것으로서 2010년의 45%는 IFRS방식으로는 200% 정도에 해당한다.

[그림 8] 한국전력공사의 부채비율 추이

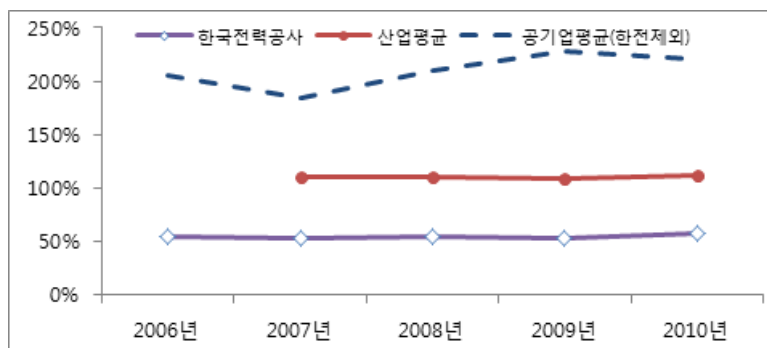


[그림 9] 한국전력공사의 차입금의존도 추이



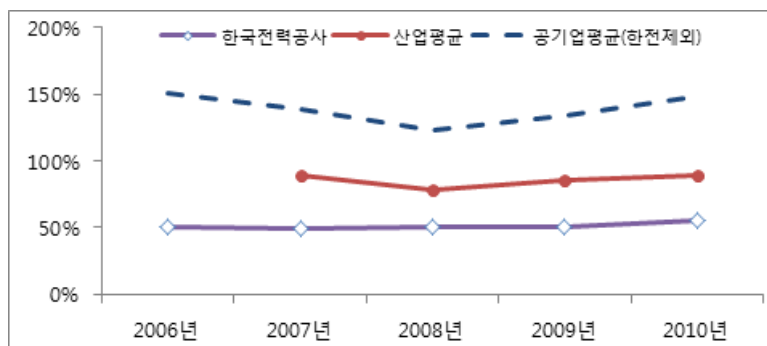
재무유동성의 경우 한국전력공사의 유동비율은 최근 5개년 동안 비교적 일정한 수준을 보이고 있다.

[그림 10] 한국전력공사의 유동비율 추이



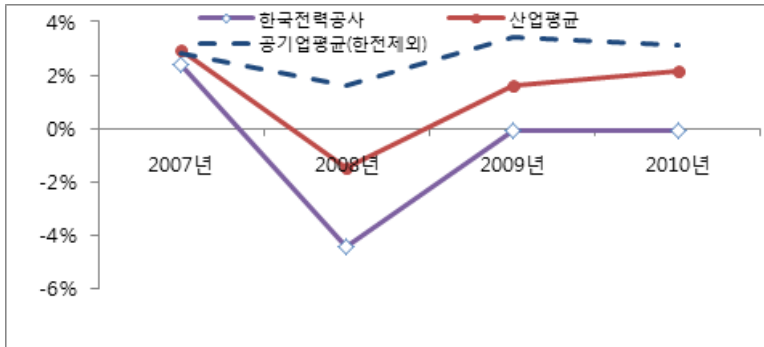
한국전력공사의 당좌비율 또한 최근 5개년 동안 비교적 일정한 수준을 보이고 있다.

[그림 11] 한국전력공사의 당좌비율 추이



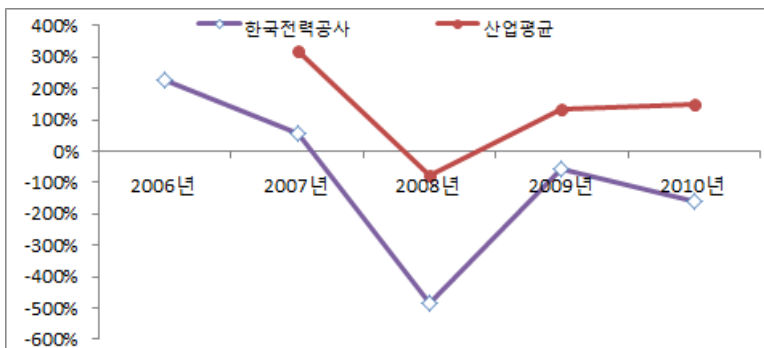
수익성의 경우 한전뿐 아니라 전기가스업에 해당하는 대기업과 한전을 제외한 전체 공기업 평균 모두 2008년에 ROA가 급격히 하락하여 음(-)의 ROA를 보이다가, 2009년에 한전을 제외하고는 다시 양(+)의 ROA로 회복하여 2007년 수준으로 회복되었다. 반면 한전의 경우 2008년 이후로 음(-)의 ROA가 지속되고 있다.

[그림 12] 한국전력공사의 ROA 추이



한전의 이자보상비율의 변동은 전기가스업에 해당하는 대기업의 흐름과 유사하나, 전기가스업에 해당하는 대기업의 경우 2009년 이후로 100%를 상회하는 반면 한전의 경우 2008년부터 지속적으로 음(-)의 이자보상비율을 보이고 있다. 이자보상비율의 경우 공기업평균은 제외시켰다. 공기업들의 기능이 상이하어, 분석의 기준치로 활용되기 어렵기 때문이다.

[그림 13] 한국전력공사의 이자보상비율 추이



결국 한전의 경우 2007년부터 부채안전성 및 수익성 비율이 악화되고 있으며 이러한 재무적 취약점은 개선되지 않고 2010년까지 지속적으로 진행되는 것으로 관찰되었다. 또한 한전의 경우 차입금의존도가 동종 산업 및 공기업 평균(한전 제외) 대비 낮은 수준이나, 낮은 수익성으로 차입금에 대한 상환능력이 담보되지 않는다는 데에 문제가 있었다.

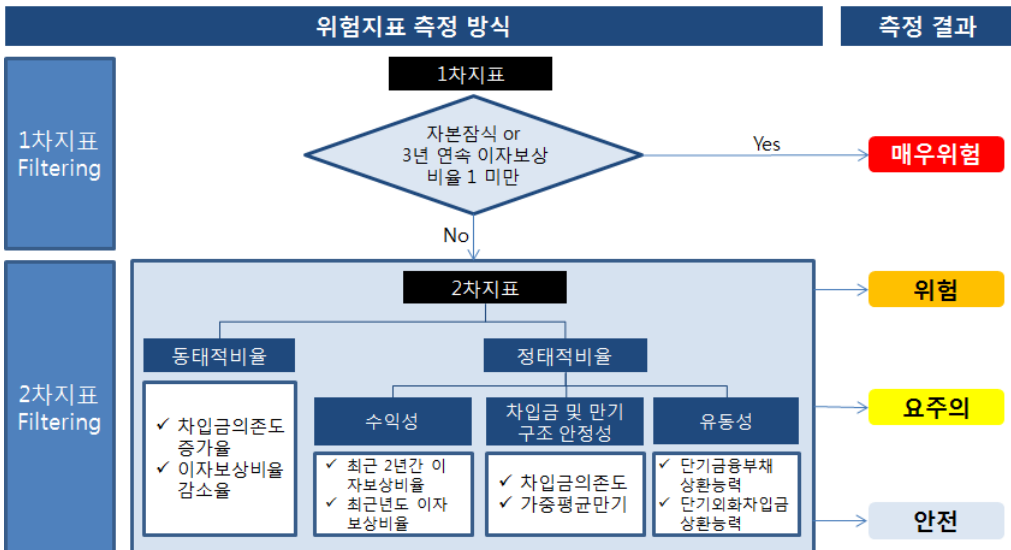
즉, 높은 부채비율 자체가 문제가 아니라 상환능력이 담보되지 않는 부채규모가 위험하다는 것을 알 수 있다.

이를 통한 부채위험징후는 다음과 같이 정리된다. 부채비율 증가, 차입금의존도의 증가가 동종업종, 공기업 평균(한전 제외) 대비 높은 수준이다. 차입금 증가가 영업성장, 수익성 개선으로 이어지지 않고 지속적으로 음(-)의 수익이 나타난다. 특히 2~3개년에 걸쳐 지속적으로 수익성이 좋지 않아 음(-)의 ROA, 음(-)의 이자보상비율을 보이고 있다. 유동비율, 당좌비율은 매년 상대적으로 일정하여 부채위험의 징후와 직접적으로 연계하기 어렵다.

다. 위험측정지표 및 위험등급 산정 규칙 정의

상기 공기업의 사례를 통해 도출한 부채위험징후 및 부채상환능력을 진단할 수 있는 재무지표 등을 종합적으로 고려하여 정의된 부채위험측정방식 및 이용지표는 아래와 같다.

[그림 14] 공기업 부채 위험지표 측정방식



〈표 1〉 공기업의 위험성 측정지표 도출에 이용할 재무지표

구 분		재무지표	내 역
1차 지표		자본잠식	재무제표상 자기자본이 음수
		이자보상비율	영업이익/이자비용
2차 지표	동태적 지표	차입금의존도 증가율	최근 3개년 연평균 차입금의존도 증가율
		이자보상비율 감소율	최근 3개년 연평균 이자보상비율 감소율
	정태적 지표	차입금의존도	차입금/총자산
		만기구조의 안전성	가중평균만기
		단기차입금 상환능력	(EBITDA+현금성자산)/단기금융부채
		외화유동성	(EBITDA+현금성자산)/단기외화금융부채

그리고 공기업의 부채위험성 진단을 위해 이용할 재무지표별 위험신호는 다음과 같이 정의한다. 1차적으로 적용되는 우선 적용지표는 자본잠식 여부, 최근 3개년간 이자보상비율이 100% 미만 여부이다. 자본잠식³⁾은 재무위험을 나타내는 명백한 위험신호이므로 자본잠식일 경우 무조건 ‘매우위험’으로 진단된다. 또한 최근 3개년간 이자보상비율이 지속적으로 100% 미만인 경우도 ‘매우위험’으로 진단된다. 이자보상비율은 기업이 영업이익으로 이자비용을 얼마나 감당할 수 있는지를 보여주는 지표로, 100%보다 작다는 것은 기업이 영업활동으로 창출한 이익을 가지고 대출금이나 기발행 회사채에 대한 이자 등 금융비용조차 감당할 수 없는 상태를 의미한다. 영업이익이 적자인 경우 이자보상비율은 당연히 마이너스가 되며, 잠재적 부실기업으로 볼 수 있다. 최근 3개년간 지속적으로 이자보상비율이 100% 미만이면 금융비용 상환능력이 지속적으로 좋지 않은 징후로 ‘매우위험’으로 진단하며, 최근 2개년간 지속적으로 이자보상비율이 100% 미만이면 ‘위험’, 최근 연도에만 이자보상비율이 100% 미만이면 ‘요주의’로 진단한다.

1차 지표를 통한 부채위험도 진단이 수행되면 2차 지표를 통한 추가 진단이 이루어진다. 2차 지표는 다시 다년간 지표의 변동을 살펴보는 동태적 지표와 최근 회계연도말 시

3) 기업의 자본은 납입자본금과 내부 유보된 잉여금으로 구성된다. 만일 회사의 적자폭이 커져 잉여금이 바닥나고 납입자본금을 상쇄하기 시작하면 이를 자본잠식 또는 부분잠식상태라고 한다. 특히 누적적자가 많아져 잉여금은 물론 납입자본금마저 모두 잠식하면 결국 자본이 모두 바닥나게 되고 자본총계가 마이너스 상태로 접어들게 되는데, 이를 자본전액잠식 또는 완전자본잠식이라고 한다. 상기에서 자본잠식으로 인해 자기자본 관련 재무비율이 산정되지 않는 경우는 자본총계가 마이너스 상태인 완전자본잠식 상태를 말한다.

점의 재무수치를 살펴보는 정태적 지표로 구분된다.

2차 지표 중 동태적 지표는 차입금의존도 증가율, 이자보상비율 감소율이다. 최근 3년간 차입금의존도는 증가하나, 이자보상비율은 감소할 경우 부채상환능력의 위험 신호로 정의하였다. 다년도에 걸쳐 차입금의존도가 증가하나, 차입금의 증가가 회사의 수익으로 연결되지 않을 경우 증가하는 차입금의 상환능력이 확보되지 않음을 의미한다. 앞에서 살펴본 LH공사나 한전의 사례에서 보듯이 차입금의존도는 지속적으로 증가하는 반면 금융비용의 상환능력을 나타내는 이자보상비율이 지속적으로 감소할 경우 경영정상화가 필요한 상태에 도달할 위험에 처한다. 차입금 조달에 대한 회사 영업성능이 당해 연도 혹은 차년도에 즉각적으로 반영되기 어려운 점을 감안하여 3년간의 수익성비율을 비교하여 상환위험을 진단하고자 한다.

이에 따라 최근 3개년 차입금의존도가 연평균 20% 이상 증가하나, 최근 3개년 이자보상비율은 연평균 10% 이상 감소할 경우 '요주의' 신호로 정의한다. 차입금의존도가 증가하는데 이자보상비율이 감소하고 있는 상황은 수치와 무관하게 재무적으로는 부정적 징후이다. 그러나 정상적인 영업활동 중에도 외부 변수에 따라 차입금의존도나 수익성지표의 변동은 발생할 수 있기 때문에 이러한 변동성을 감안하여 위험한계치(threshold)를 차입금의존도는 20%, 이자보상비율은 -10%로 설정한다. 변동성에 대한 위험한계치는 민간 대기업의 최근 4년간(2007~2010년)의 차입금의존도와 이자보상비율의 평균성장률에 근거한다. 한국은행 경제통계시스템에 따르면 최근 4년간(2007~2010년) 민간 대기업의 차입금의존도 연평균성장률은 17%, 이자보상비율 연평균성장률은 -10%였다.

차입금 의존도의 증가율과는 상관없이 최근 3개년 이자보상비율이 연평균 20% 이상 감소할 경우 '요주의' 신호로 정의한다. 차입금의존도가 양적으로 증가하지 않더라도, 기존의 차입금조차 상환할 수 있는 능력이 지속적으로 감소하고 있다면, 정부재정의 부담요소로 작용할 잠재적 위험성이 있기 때문에 사전적으로 관리 여부를 점검할 필요가 있다는 판단에서이다. 이자보상비율의 동적 위험한계치(threshold)를 -20%로 설정한 것은 민간 대기업의 연평균 이자보상비율 감소율보다 2배 이상 감소한다면, 재무적으로 점검의 필요성이 있다고 보기 때문이다.

2차 지표 중 첫 번째 정태적 지표는 차입금의존도 규모 및 기간구조의 안정성이다. 차입금의존도가 일정수준을 초과하면서 만기 도래하는 차입금 비중이 높을 경우 재무안전성 측면에서 위험하다고 판단할 수 있다. 차입금의존도는 기업 외부에서 차입 형식으로

조달되는 차입금의 총자본(총자산)에 대한 비율이다. 차입금의존도가 높은 기업은 금융비용에 대한 부담이 무거워 수익창출력이 떨어지고 장기적인 지급능력이 저하되어 안전성을 해친다. 일반적으로 차입금 의존도가 30% 이하⁴⁾일 때 안전하다고 해석한다. 차입금의존도가 높다하더라도 상환능력이 충분할 경우 위험하다고 단정하기는 어려우나, 차입금 의존도가 정상적인 영업을 수행하는 기업들의 수준을 초과한 경우 재무 안정성에 대해 주의가 필요하다고 판단하여 위험신호로 정의한다.

또한 차입금의존도가 높은 상태에서 차입금의 만기구조가 중단기에 집중되어 있을 경우 단기상환부담 및 유동성위험이 높아 재무적 곤경에 놓일 가능성이 높다. 이에 따라 차입금의존도가 30%를 초과하면서 가중평균만기가 3년 이내인 경우 '위험'으로 정의하였다. 다만, 공기업이 해당하는 산업의 특징상 타 산업에 비해 차입금의존도가 높은 경우 산업별 조정치를 부여하였다. 그리고 이때 가중평균 만기란, 개별 차입금의 만기를 원화금액 비중 대로 가중평균한 만기를 말한다. 차입금의존도가 30%를 초과한 경우 '요주의'로 정의한다. 다만, 공기업이 해당하는 산업의 특징상 타 산업에 비해 차입금의존도가 높은 경우 산업별 조정치를 부여한다.

2차 지표 중 두 번째 정태적 지표는 유동성으로 단기차입금 상환능력이다. '현금흐름+ 현금성자산 대비 단기금융부채비율'이 50% 미만인 경우 위험신호로 본다. 본 지표는 단기금융부채 상환능력을 보여주는 지표로 당기 영업활동으로 인한 현금흐름과 기 보유 현금성자산을 합한 금액이 당기에 상환하여야 할 금융부채액을 감당할 수 있느냐를 나타낸다. 이 비율이 100% 미만인 경우 해당 공기업의 자금으로는 당기에 만기가 도래하는 차입금을 상환할 수 없음을 의미한다.

그러나 상환기일이 도래하는 기존 차입금의 상환자금이 부족할 경우 신규차입을 다시 실행하거나, 해당 차입금융기관에 상환일자 연기를 위해 채무상환일정 조정을 통한 조건 변경으로 자금조달이 이루어질 수 있다. 특히 공기업의 경우 사업의 공익성 및 정부와의 유기적 관계로 신용등급이 높아 상대적으로 시장에서 자금조달이 용이한 실정이다. 공기업의 차환 등 자본시장에서 유리한 차입금상환능력을 고려할 경우 단기금융부채에 대해 전액 자체자금으로 상환이 불가능하다고 하여 부채위험도가 '위험'으로 측정되는 것은 공기업의 특성을 무시한 결과이다. 그러나 금융시장 등 외생변수로 인해 필요한 시점에 자

4) 한국은행 경제통계시스템에 따르면 국내 영리법인 중 대기업의 2007년부터 2010년 동안 평균 차입금의존도는 24.71%로 차입금의존도가 가장 높았던 해인 2009년의 수치는 26.00%이다.

금조달이 용이하지 않을 위험에 대응하기 위해서는 단기금융부채에 대한 유동성 확보는 필요하다. 이러한 점을 고려하여 공기업의 차환능력을 감안하더라도 해당 공기업의 단기금융부채상환능력이 50% 이상⁵⁾으로 관리될 필요성이 있다는 관점에서 단기금융부채상환능력이 50% 미만일 경우 '위험'하다고 진단한다.

2차 지표 중 세 번째 정태적 지표는 유동성으로 단기외화차입금 상환능력이다. 외화차입금은 원화차입금에 비해 세계 경제상황 등 외부적 요인에 의해 만기연장 등 차환이 어려워질 위험이 높다. 이러한 외화차입금의 유동성위험에 대비하기 위하여 정부는 금융기관에 대해 외화건전성비율 및 외화유동성비율을 통해 외화 채권과 자산의 만기 및 금액을 일정수준으로 유지하도록 규제하고 있다. 실제 금융기관의 외화유동성 관리를 위한 주요 지표로는 차환율, 외화유동성비율, 외화만기관리가 있다. 차환율은 신규차입액을 만기도래액으로 나눈 값으로 은행의 차환(Roll-over) 상황을 파악하는 지표이다. 차환율이 100%인 경우 만기도래하는 차입금만큼 신규로 차입했음을 의미한다. 3개월 외화유동성비율은 잔존만기 3개월 이내 외화유동성자산을 잔존만기 3개월 이내 외화유동성부채로 나눈 값으로 지도기준은 85%⁶⁾이다. 끝으로 외화만기관리는 7일갭 및 1개월갭 비율로 산식은 아래와 같다.

$$\text{외화만기관리} = \frac{\text{만기7일(1개월)이내 외화유동성자산} - \text{만기7일(1개월)이내 외화유동성부채}}{\text{총외화자산}}$$

그러나 금융기관의 자산, 부채가 대출채권(자산)이나 예수금(부채)과 같은 금융성부채인 반면 공기업의 대부분의 자산은 영업용 매출채권이나 고정자산이어서 금융기관에서 사용하고 있는 외화유동성비율을 공기업 부채위험성 진단에 그대로 적용하기는 어려우며, 적용의 실효성 또한 낮다. 다만 외화부채의 경우 유동성위험이 원화부채에 비해 크며, 공기업의 경우에도 최소한의 외화유동성위험의 관리가 필요하다는 판단에서 외화유동성위험을 진단코자 한다. 공기업의 유동성위험을 측정하기 위해서 금융기관의 외화유동성비율에 착안하여 당기에 도래하는 외화차입금을 상환할 수 있는 자금의 확보 여부를 진

5) 한국은행 경제통계시스템상의 재무자료를 이용한 국내 영리법인 중 대기업의 단기금융부채상환능력 (= (EBITDA+현금성자산)/단기금융부채)은 2009년 104%, 2010년 102%로 2년간 평균 단기금융부채상환능력은 103%이다.

6) 금융감독원 보도자료, 「12년 10월중 국내은행의 외화차입 및 유동성 상황」

단하고자 한다. 이를 위해 당기 도래하는 단기 해외차입금 규모 대비 당기 현재 확보될 수 있는 현금성자산의 수준을 비교하며, 현금성자산이 단기 해외차입금 규모 대비 일정수준 낮다면 '위험' 및 '요주의'하다고 진단한다. 금융위원회의 외화유동성비율 지도기준은 85%로, 공기업의 단기외화차입금에 대한 자금력이 85% 미만일 경우 '요주의'라고 위험신호를 정의하였다.

일부 재무지표 중에는 공기업이 해당하는 산업의 특성 때문에 동일한 위험신호값(Threshold)을 적용하기 어려운 경우가 있다. 상기에서 부채위험지표를 정의한 지표 중에서 '차입금의존도'가 그 예이다. 공기업이 해당하는 산업의 특성을 재무지표별 위험신호값(Threshold)에 반영하기 위해 공기업과 유사한 산업군에 속해 있는 대기업의 재무비율 수준을 파악하고 전체산업 평균 대비 차이 수준을 도출하였다. 이렇게 도출된 산업별 차이 수준을 위험신호 값에서 조정하여, 해당 공기업이 속한 산업의 특징을 반영한다. 유사산업의 국내영리법인 수치는 한국은행 경제통계시스템상 대기업의 값을 이용하였다. 다만 동종산업으로 분류된 산업 내 대기업의 특성이 해당 공기업의 사업과 차이가 날 경우 해당 공기업의 산업과 유사한 산업군의 재무비율을 분석하여 사용하였다.

한국은행 경제통계시스템상의 업종분류기준은 2008년 2월부터 시행된 「제9차 한국표준산업분류」를 참조하여 업종을 분류하였다. 조사대상 업체의 업종 결정은 매출액을 기준으로 하였으며, 단일 기업 내에서 여러 종류의 사업을 겸영하고 있는 경우에는 매출액 비중이 가장 큰 사업의 업종으로 분류하였다. 규모별 분류기준은 「중소기업기본법」 제2조 및 「중소기업기본법 시행령」 제3조에 의거 조사대상 업체가 가입한 바에 따라 대기업과 중소기업으로 분류하였다. 공기업의 기능별 분류 및 해당되는 산업구분은 다음과 같다. 다만, 한국조폐공사, 대한주택보증, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국마사회의 경우 해당되는 표준산업과 대응시키기에는 산업의 특성이 민간영리법인과 매우 상이하

〈표 2〉 표준산업분류체계에 따른 공기업 업종 구분

기능	공기업	산업구분
에너지 (12)	한국전력공사	D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업(9)
	한국남동발전	
	한국남부발전	
	한국동서발전	
	한국서부발전	
	한국중부발전	
	한국수력원자력	
	한국지역난방공사	
	한국가스공사	
	한국석유공사	B. 광업(3)
	대한석탄공사	
한국광물자원공사		
SOC (10)	인천국제공항공사	H. 운수업(4)
	한국공항공사	
	한국철도공사	
	한국감정원	L. 부동산업 및 임대업(3)
	부산항만공사	
	인천항만공사	F. 건설업(3)
	한국수자원공사	
	한국토지주택공사	
	제주국제자유도시개발센터	
한국도로공사		
문화·국민생활(2)	한국관광공사	기타
	한국방송광고공사	
금융 (1)	대한주택보증(주)	
농림·수산 (1)	한국마사회	
기타 (1)	한국조폐공사	

공기업의 최종 부채위험상태는 재무안정도에 따라 ‘Red(매우위험)’, ‘Orange(위험)’, ‘Yellow(요주의)’, ‘White(안전)’으로 구분한다. 부채위험영역별로 위험등급은 아래 표와 같이 산정한다.

- Red(매우위험): 자체적으로 채무상환이 불가능하다고 재무적 위험신호가 있는 상태
- Orange(위험): 채무상환능력이 의심되는 중요한 재무적 위험 신호가 있는 상태
- Yellow(요주의): 채무상환능력 관점에서 재무적 위험 신호가 있으나, 위험 수준은 아니며 각별한 주의가 필요한 상태
- White(안전): 채무상환능력 관점에서 재무적 위험 신호가 없는 상태

공기업의 종합부채위험 산정방식은 우선적으로 적용하는 1차 지표를 적용(Filtering)하여 ‘매우위험’으로 분류된 경우 종합부채위험도는 ‘매우위험’ 등급이다. 그리고 1차 지표 적용에서 ‘매우위험’이 아니면서, 모든 지표 측정 결과 ‘위험’ 값이 하나라도 있는 경우 종합부채위험도는 ‘위험’ 등급이다. 모든 지표 측정결과 ‘매우위험’, ‘위험’, ‘요주의’ 신호가 하나도 없는 경우 종합부채위험도는 ‘안전’ 등급이다. 종합위험이 ‘매우위험’, ‘위험’, ‘안전’이 아닌 경우 ‘요주의’ 등급이다. 공기업의 종합부채위험 산정 시 단계별 측정지표 간의 가중치를 별도로 부여하지 않았다. 왜냐하면, 위험으로 도출된 지표의 한계값을 설정할 때 재무적으로 위험도가 높은 수치를 적용하였으므로 한 개의 지표에서라도 위험을 나타내면, 부채상환능력과 관련하여 직접적 위험신호로 판단될 수 있기 때문이다.

〈표 3〉 종합 부채위험 산정방식

위험등급	조건
매우위험	1차 지표 Filtering에서 ‘매우위험’인 경우
위험	1차 지표 Filtering에서 ‘매우위험’이 아니면서 ‘위험’ 값이 하나라도 있는 경우
요주의	‘매우위험’, ‘위험’, ‘안전’이 아닌 경우
안전	‘매우위험’, ‘위험’, ‘요주의’ 신호가 하나도 없는 경우

Ⅲ. 공기업 부채위험성 진단 결과

차입금의존도 지표의 경우 공기업이 해당하는 산업의 특성 때문에 동일한 위험신호값(Threshold)을 적용하기 어렵다. 공기업이 해당하는 산업의 특성을 재무지표별 위험신호값에 반영하기 위해 공기업과 유사한 산업군에 속해 있는 국내 영리법인(대기업)의 재무비율 수준을 파악하고 전체산업 평균 대비 차이 수준을 도출하였다. 이렇게 도출된 산업별 차이 수준을 위험신호값에서 조정하여 해당 공기업이 속한 산업의 특징을 반영하였다. 공기업의 산업유형별 위험신호값 조정치는 아래 표와 같다.

〈표 4〉 차입금의존도 위험신호값 조정치

(단위: %)

	2006	2007	2008	2009	2010	5개년 평균	조정치 ³⁾
전산업 평균	22.3	22.3	25.5	26.0	25.0	24.2	-
전기, 가스, 증기 및 수도사업	23.5	23.5	31.2	33.2	35.0	29.3	5.0
광업 ¹⁾	34.0	26.9	34.5	45.0	42.8	36.7	12.4
운수업 ²⁾	40.5	40.5	43.0	48.4	46.7	43.8	19.6
부동산업 및 임대업	22.3	22.3	21.6	21.4	18.6	21.2	-
건설업	31.3	31.3	34.9	34.2	31.4	32.6	8.4

주: 1) 광업의 경우 한국은행 경영분석자료에 연도별 차입금의존도가 공시되지 않아, 해당 영리 민간 기업 중 대기업의 차입금의존도를 사용

2) 운수업에 해당하는 공기업의 산업이 항공·철도 분야로, 항공·철도 산업에 속하는 대기업 비율을 산정

3) 산업별 조정치는 전 산업 5개년 평균 수치에서 해당 산업의 5개년 평균 수치간의 차이 중 '0'이상인 수치임

공기업 중 2011년 회계기간 말 기준으로 자본잠식인 기관은 대한석탄공사로, 부채위험도가 '매우위험'인 상태이다. 최근 3개년도간 영업이익 적자로 이자보상비율이 지속적으로 100% 미만이어서 부채위험도가 '매우위험'인 상태인 기관은 대한석탄공사 외에도 한국전력공사가 해당된다. 이 두 기관을 제외하고는 2011년 말 현재 이자보상비율이 100% 미만인 기관은 없다.

〈표 5〉 1차 지표를 통한 공기업 부채위험수준도 진단

기능	산업구분	기관명	자본잠식 여부	이자보상 비율 1미만	위험도	
에너지	D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	한국전력공사	-	-212	매우위험	
		한국남동발전	-	326	-	
		한국남부발전	-	238	-	
		한국동서발전	-	400	-	
		한국서부발전	-	250	-	
		한국중부발전	-	219	-	
		한국수력원자력	-	267	-	
		한국지역난방공사	-	110	-	
			한국가스공사	-	139	-
		B. 광업	한국석유공사	-	135	-
대한석탄공사	자본잠식		-88	매우위험		
		한국광물자원공사	-	122	-	
SOC	H. 운수업	인천국제공항공사	-	463	-	
		한국공항공사	-	2,390	-	
		한국철도공사	-	174	-	
	L. 부동산업 및 임대업	한국감정원	-	719	-	
		부산항만공사	-	218	-	
		인천항만공사	-	12,433	-	
	F. 건설업	한국수자원공사	-	238	-	
		한국토지주택공사	-	610	-	
		제주국제자유도시개발센터	-	615	-	
		한국도로공사	-	109	-	
문화·국민생활	기타	한국관광공사 ¹⁾	-	-	진단제외	
		한국방송광고공사	-	4,965	-	
금융		대한주택보증(주)	-	-	-	
농림·수산		한국마사회	-	102,099	-	
기타		한국조폐공사	-	332	-	

주: 1) 한국관광공사의 주요 매출활동은 면세점 운영을 통한 상품매출과 기금사업수입(문화체육관광부 위탁)에 의하여 이루어지고 있으나, 정부의 선진화방침에 따라 면세사업 등 수익사업을 점차적으로 축소해 가고 있어, 기금예산 의존도가 높아지고 있다('12년 말 현재 공항, 해양면세점 총 8개소 중 김해공항 등 4개 부문 면세점 철수 완료). 이로 인해 수익성 지표가 급격히 하락하고 있으며, 이러한 특수한 상황을 감안할 경우 동사의 수익성 감소를 부채관리의 안정성 측면과 연계하기 어렵다. 따라서 한국관광공사의 수익성 측면에서의 부채위험성 판단은 진단에서 제외한다.

차입금은 최근 3개년⁷⁾ 20% 이상 증가하였으나, 이자보상비율이 10% 이상 감소한 기관은 부산항만공사와 한국수자원공사로 부채위험도는 ‘요주의’로 진단되었다. 차입금 상환능력 관점에서 이자보상비율이 최근 3개년동안 20% 이상 감소한 기관은 한국석유공사, 한국광물자원공사, 한국철도공사, 제주국제자유도시개발센터로 부채위험도는 ‘요주의’로 진단되었다. 한국전력공사와 대한석탄공사는 최근 3개년동안 지속적으로 음(-)의 이자보상비율을 보여 이자보상비율 증감률이 의미가 없었다.

〈표 6〉 2차 지표를 통한 공기업 부채위험수준도 진단

기능	산업구분	기관명	△차입금 의존도	△이자보 상비율	위험도
에너지	D. 전기, 가스, 중기 및 수 도사업	한국전력공사	11	-	-
		한국남동발전	2	101	-
		한국남부발전	0	135	-
		한국동서발전	-6	135	-
		한국서부발전	4	124	-
		한국중부발전	22	8	-
		한국수력원자력	4,221	3	-
		한국지역난방공사	0	52	-
		한국가스공사	1	1	-
	B. 광업	한국석유공사	15	-49	요주의
		대한석탄공사	2	-	-
		한국광물자원공사	16	-31	요주의
	SOC	H. 운수업	인천국제공항공사	-13	31
한국공항공사			0	-14	-
한국철도공사			5	-115	요주의
L. 부동산업 및 임대업		한국감정원	0	-2	-
		부산항만공사	35	-21	요주의
		인천항만공사	70	190	-

7) 2011년부터 공기업 회계기준이 K-GAAP에서 K-IFRS로 전환됨에 따라 최근 3개년 평균은 2008년부터 2009년간의 증가율(K-GAAP 기준), 2009년부터 2010년간의 증가율(K-GAAP 기준), 2010년부터 2011년간의 증가율(K-IFRS 기준)의 평균치를 사용하였다.

〈표 6〉의 계속

기능	산업구분	기관명	△차입금 의존도	△이자보 상비율	위험도
	F. 건설업	한국수자원공사	65	-32	요주의
		한국토지주택공사	6	18	-
		제주국제자유도시개발센터	18	-21	요주의
		한국도로공사	1	1	-
문화·국민생활	기타	한국관광공사	-	-	진단제외
		한국방송광고공사	0	34	-
금융	기타	대한주택보증(주)	-63	7,100	-
농림·수산		한국마사회	0	-1	-
기타		한국조폐공사	-42	21	-

석탄공사, 광물자원공사의 경우 차입금의존도는 위험한계치(30%+산업별 위험조정치)를 초과하면서, 가중평균만기가 3년 이내로 차입금의 만기구조가 비교적 짧아 부채위험도는 ‘위험’으로 진단되었다. 지역난방공사, 가스공사, 수자원공사, LH공사, 제주국제자유도시개발센터, 도로공사의 경우 차입금의존도는 높으나 가중평균만기가 3년을 초과하여 부채위험도는 ‘요주의’로 진단되었다.

〈표 7〉 2차지표를 통한 공기업 부채위험수준도 진단

기능	산업구분	기관명	차입금 의존도(%)	가중평균 만기	위험도
에너지	D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	한국전력공사	33	3~5년	-
		한국남동발전	31	3~5년	-
		한국남부발전	28	-	-
		한국동서발전	25	-	-
		한국서부발전	28	-	-
		한국중부발전	33	3년 미만	-
		한국수력원자력	17	-	-
		한국지역난방공사	52	3~5년	요주의
		한국가스공사	67	5년 이상	요주의

〈표 7〉의 계속

기능	산업구분	기관명	차입금 의존도(%)	가중평균 만기	위험도
SOC	B. 광업	한국석유공사	41	3년 미만	-
		대한석탄공사	202	3년 미만	위험
		한국광물자원공사	55	3년 미만	위험
	H. 운수업	인천국제공항공사	23	-	-
		한국공항공사	0	-	-
		한국철도공사	46	3~5년	-
	L. 부동산업 및 임대업	한국감정원	0	-	-
		부산항만공사	28	-	-
		인천항만공사	14	-	-
	F. 건설업	한국수자원공사	48	5년 이상	요주의
		한국토지주택공사	57	5년 이상	요주의
		제주국제자유도시개발센터	41	5년 이상	요주의
		한국도로공사	47	5년 이상	요주의
문화·국민생활	기타	한국관광공사	19	-	-
금융		한국방송광고공사	0	-	-
농림·수산		대한주택보증(주)	0	-	-
기타		한국마사회	0	-	-
		한국조폐공사	1	-	-

한전의 경우 현금성자산과 EBITDA 합산액이 음수여서 단기금융부채상환능력과 외화 금융부채상환능력이 모두 음수로 산정되어 부채위험도는 '위험'으로 진단되었다. 가스공사, 석탄공사, 광물자원공사, LH공사의 경우 단기금융부채상환능력이 50% 미만으로 부채위험도는 '위험'으로 진단되었다. 지역난방공사, 도로공사의 경우 단기금융부채상환능력이 50%는 초과하나 100% 미만으로 부채위험도는 '위험'은 아니나 부채상환능력 관점에서 '요주의'가 필요한 기관으로 진단되었다.

〈표 8〉 2차지표를 통한 공기업 부채위험수준도 진단

기능	산업구분	기관명	위험도
에너지	D. 전기, 가스, 증기 및 수도사업	한국전력공사	위험
		한국남동발전	-
		한국남부발전	-
		한국동서발전	-
		한국서부발전	-
		한국중부발전	-
		한국수력원자력	-
		한국지역난방공사	요주의
	한국가스공사	위험	
	B. 광업	한국석유공사	요주의
대한석탄공사		위험	
한국광물자원공사		위험	
SOC	H. 운수업	인천국제공항공사	-
		한국공항공사	-
		한국철도공사	-
	L. 부동산업 및 임대업	한국감정원	-
		부산항만공사	-
		인천항만공사	-
	F. 건설업	한국수자원공사	-
		한국토지주택공사	위험
		제주국제자유도시개발센터	-
		한국도로공사	요주의
문화·국민생활	기타	한국관광공사	진단제외
		한국방송광고공사	-
금융		대한주택보증(주)	-
농림·수산		한국마사회	-
기타		한국조폐공사	-

주: 1) NA는 Not Available의 약자로, 재무수치상 재무비율 산정이 불가능한 경우를 말한다.

개별위험지표로 측정된 결과를 종합적으로 산정하여 부채위험등급별 공기업 내역은 아래 표와 같다.

〈표 9〉 종합 부채위험 진단결과

위험등급	공기업
매우위험 (2)	대한석탄공사, 한국전력공사, (한국철도공사 ¹⁾)
위험 (3)	한국가스공사, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사
요주의 (7)	한국지역난방공사, 한국철도공사 ²⁾ , 부산항만공사, 한국수자원공사, 제주국제자유도시개발센터, 한국도로공사, 한국석유공사
안전 (14)	한국남동발전, 한국남부발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국감정원, 인천항만공사, 한국방송광고공사, 대한주택보증(주), 한국마사회, 한국조폐공사

주: 1) 한국철도공사의 경우 현 재무상태에서는 '요주의'로 분류되나 자산매각으로 인한 일시적인 영업 이익에 기인한 것이므로 이를 배제할 경우 '매우 위험'으로 분류된다.

2) 철도공사의 경우 IFRS 이전 회계기준(K-GAAP)을 적용하던 2005년부터 2010년까지 음(-)의 영업이익을 나타내다가, 2011년도 회계기준 변경에 따라 영업수익 및 영업외수익, 영업비용 및 영업외비용 계정 재분류에 따라 양(+)의 영업이익으로 선화하였다. 그러나 양의 영업이익으로의 선화는 재무구조 개선 때문이 아닌 단순 회계기준의 차이이므로 과거 회계기준(K-GAAP) 재무데이터를 이용할 경우 재무적 진단결과가 '위험'으로 측정될 수 있다. 그러나 향후 지속적으로 IFRS 기준하에 재무제표를 작성하고, 기관간 재무기준의 형평성을 유지하기 위해 별도의 재무조정을 수행하지 아니하였다.

공기업 중 금융부채규모가 큰 LH공사가 '매우위험'이 아닌 '위험'등급으로 진단된 것은 수익성 면에서 지속적으로 양(+)의 영업이익, 당기순이익을 실현하고 있으며, 이자보상비율 등 차입금 상환능력을 나타내는 지표 또한 경영정상화방안이 마련된 2010년부터 점차적으로 개선되는 양상을 보이고 있기 때문이다. 차입금 만기구조 또한 장기에 걸쳐 분산되어 있으며, 국민주택기금 차입금 등 실제 전체 차입금의 약 3분의 1에 해당하는 정책성자금의 경우 실질적인 상환부담이 낮아 유동성위험을 완화시키고 있어, 금융부채규모에 비례하여 위험도가 진단되지 않았다.

그리고 상기의 부채위험도는 재무적 수치를 통해서만 산정된 결과인바, 산업의 특성이나 정책 환경까지 고려된 부채위험도는 다를 수 있다. 예를 들어, 재무적 지표분석으로 종합부채위험등급이 '매우위험'으로 진단된 한국전력공사의 경우 산업구조나 정책 환경을 고려할 경우 부채위험도는 보다 양호한 수준일 수 있다. 한국전력공사의 부채등급 및 수

익성 악화의 주 원인은 원가 이하의 전기요금 때문이다. 정부의 전기요금의 조기 현실화, 연료비 연동제 도입 등이 이루어진다면 한국전력공사의 수익구조 및 부채비율은 개선될 것이고, 재무적 위험 또한 낮게 계상될 것이다. 한전의 부채는 LH공사의 부채에 비하여 해결방안이 비교적 단순하다. 정치적으로 쉬운 결정은 아니나 전기요금만 올리면 한전의 부채문제는 쉽게 해결된다. 이렇듯 공기업 부채의 발생원인 및 해결수단까지 고려하여 부채위험을 진단할 경우 본 연구가 제시하는 재무진단에 따른 부채위험도와는 달라질 수 있다. 본 연구의 부채위험도는 재무적 실적치에 기반한 진단이며 개별 공기업의 산업적 특성 및 정책 환경까지 고려한 것은 아님을 다시 한번 밝히고자 한다.

IV. 결론 및 정책시사점

공기업에 대해 정부의 지원가능성을 배제하고 재무자료를 기초로 부채위험성 진단을 수행하였다. 본 진단에서는 공공기관이 민간기업과 차별성을 가지는 공공재의 특성, 공공기관으로서 해당 산업내의 지위 및 사명, 정책영향도 등은 별도로 고려하지 않았다.

공기업의 설립목적이나 운영이 민간기업과 다른 속성을 지니는데, 민간기업에 이용되는 재무적 기준으로 공기업의 실질을 제대로 진단할 수 있느냐는 의문을 제기할 수 있다. 공기업은 자체적인 상환능력 외에 정부의 지원 가능성이 매우 중요한 요소로 고려되기 때문에 정부의 지원 가능성을 배제한 재무적 진단이 공기업의 궁극적인 상환능력에 대한 진단이 될 수는 없는 것은 사실이다. 그러나 앞서 언급하였듯이 본 연구에서 부채위험도는 공기업이 자체적으로 감당할 수 없어 추가적으로 정부의 지원이 필요한 정도를 등급화한 것이다. 그리고 이때 정부의 지원이란, 보조금이나 부담금 등 직접적인 지원뿐만 아니라 공공요금 인상 추진 등 정책적 지원도 포함된다. 즉 본 연구에서 공기업 부채의 위험성에 대한 진단 목적은 공기업의 부채위험성 관리를 위해 정부 지원의 필요성 및 지원의 규모, 정책방향, 수반되는 행정절차의 정도를 판단하기 위한 것이다. 그러므로 해당 진단에 정부의 지원 가능성 및 정책적 영향도까지 고려된다면, 원인과 대책이 혼재되어 목적에 부합하는 진단결과를 얻어낼 수 없을 것이다.

부채위험성에 대한 재무적 진단의 목적은 재무건전성의 수준에 대해 해당 공기업에 책임을 추궁하기 위한 것이 아니다. 공기업이 공공재를 제공하는 기관인 이상 민간기업과는 다르게 매출단가, 매출수량, 원가 등 주요 재무항목에 대한 결정권이 제한적일 수밖에 없

다. 또한 이에 따르는 낮은 재화 및 서비스 단가와 원가 부담은 공익(Public Interest)을 위해 공공기관이 감수해온 것이기에, 재무적 경보는 해당 공공기관뿐만 아니라 정책집행자인 정부와 소비자로서 경제적 혜택을 받고 있는 국민 모두에게 보내는 위험신호인 것이다.

부채위험성에 대한 재무적 경보체계를 통해 해당 경보가 나올 수밖에 없었던 원인을 분석하고, 원인을 해결하기 위한 대책을 마련할 수 있다는 점에서 오히려 해당 공공기관의 입장에서는 부채위험성에 대한 위험경보체계가 재무건전성을 회복할 수 있는 시발점이 될 수 있다. 또한 공기업의 재무건전성 개선이 공공기관의 속성상 자체적인 노력만으로는 한계가 있기 때문에, 부채위험성에 대한 위험경보체계를 통해 정부와 국민이 해당 공기업의 재무구조개선 필요성에 대해 공감대를 형성할 수 있다는 점도 의미가 크다. 특히 재무 수치에 기반한 계량 진단은 비계량 진단에 비해 객관성을 확보할 수 있다는 데에 장점이 있다고 할 수 있겠다.

정부의 입장에서도 위험단계별로 차별화된 공기업 부채관리 프로세스를 집행하여 공기업 부채관리 업무의 효율성을 높일 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 공기업 부채에 대해 사전적이고 중장기적으로 위험관리를 할 수 있는 초석이 마련되기 때문에 궁극적으로 국가재정에 미치는 위험도를 최소화할 수 있다는 점에서 그 의미가 크다고 하겠다.

참고문헌

- 금융감독원, 「12년 10월중 국내은행의 외화차입 및 유동성 상황」, 보도자료, 2012. 11
- 윤정문, 『기업자금의 조달과 관리, 새로운 제안』, 2010.
- 한국신용평가, 「공기업 기본신용위험 분석」, 『Special Report』, 2011.
- 한국신용평가, 『공기업평가방법론』, 2011.
- 한국신용평가, 『한국토지주택공사 Corporate Analysis』, 2012.

8. 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안

신완선·박연탁
(성균관대학교 시스템경영공학과)

공기업 녹색성장 전략의 문제점과 개선방안

신완선·박연탁(성균관대학교 시스템경영공학과)

I. 서론

‘기후변화는 지금까지 지구가 겪어본 가장 막심한 시장실패’라고 주장이 있듯이 미래 환경에 효과적으로 대응하는 것이 모든 국가의 전략 과제로 부각되고 있다(Nicholas Stern(2008)). 우리나라 역시 2008년 건국 60주년 기념식에서 이명박 대통령이 ‘녹색성장 정책이 국운을 감당해줄 대들보’라고 선언하는 등 국가적 차원에서의 주요 어젠다로 삼고 있다. 2009년 출범한 대통령 직속 자문위원회인 녹색성장위원회는 국제적인 온실가스 감축에 동참하고 ‘녹색 사업’을 신성장동력의 발판으로 삼으려는 정부정책 기조를 총괄하게 되었다. 녹색성장 사업은 비용부담이 클 뿐만 아니라 경제효과에 대한 불확실성이 높은 사업으로서 정부의 선도적 리더십이 요구되었던 것이다.

정부 정책은 물론 녹색성장위원회의 전략과제 수행에 주도적으로 동참한 그룹이 바로 공공기관들이다. 대부분의 공기업들이 녹색 사업에 참여하려는 시도를 하였으며, 특히 에너지 관련 공기업은 이산화탄소 감축은 물론 태양, 풍력, 조력 등 신재생에너지원 확보를 위해서 다각적인 노력을 기울였다. 이제 새로운 정부의 출범을 앞둔 시점에서, 공기업의 녹색성장 사업에 관련된 전략과제 설정과 이행 노력이 적절한가를 파악할 시점에 도달하였다. 중간 점검을 통해서 국가적으로 중요한 과제인 녹색성장 사업에 대한 정책방향을 올바르게 정립할 필요가 있다.

본 연구에서는 공기업의 녹색성장 사업을 요약·정리하여 전략적 타당성을 검증하고 발전방향을 제시하고자 한다. 우선 글로벌 차원에서 녹색성장 트렌드를 정리한다. 세계적인 녹색성장 트렌드를 분석하여 공기업의 녹색 사업 추진의 타당성을 확인하는 기초자료를 확보하기 위해서다. 현재 공기업의 녹색 사업 관련 전략과제를 분석하여 우리나라 사업전개 방향이 세계적인 흐름에 어떻게 대비되는지를 파악한다. 또한, 공기업 녹색성장 사업의 실태에 대한 객관적인 비교 데이터를 확보하여 어떤 사업에 집중되어 있는지도 파악

하고자 한다. 마지막으로, 조사·분석을 통해서 확보된 결과에 근거하여 공기업 녹색성장 사업 전략의 발전방향을 제시한다.

II. 녹색성장에 관한 선행연구 검토

녹색성장 사업에 관련된 연구논문이나 사례발표 자료는 2000년대 중반 이후부터 활발하게 발표되고 있다. 우선 녹색성장 국가 전략 및 정책에 대한 연구보고서들로는 교육과학기술부(2008), 미래기획위원회(2008), 정성춘(2008), 녹색성장위원회(2009), 이성진, 고일원, 정석호(2012) 등이 있다. 교육과학기술부(2008)는 초기 녹색 관련 기술들의 개념 및 정의를 제시하였으며 녹색기술의 육성을 위한 국가전략을 소개하고 있다. 미래기획위원회(2008)는 화석에너지로 인한 기후변화의 위협과 지속적인 성장을 위한 새로운 성장 모델의 두 마리 토끼를 잡기 위하여 국가 패러다임으로서의 녹색성장이 필수적이라고 하였다. 정성춘(2008)은 주요 국가들의 기후변화 대응 전략을 살펴보고 녹색성장의 실현을 위해서 온실가스배출에 대한 규제를 강화함으로써 녹색기술과 제품의 수요를 확대시킬 필요성을 강조하였다.

녹색성장위원회(2009)는 국가 전략 관점에서 SWOT 분석을 통하여 10대 정책과제를 선정하고 이에 연계하여 녹색성장 5개년 계획을 제시하였다. 이성진·고일원·정석호(2012)는 녹색분야의 범위 확대를 제안하였다. 녹색기술이 환경과 에너지를 중심으로 인류의 생태적 및 경제적 복지 향상에 기여하는 새로운 시대의 기술 분야가 될 수 있음을 예측하였다. 따라서 현재 정부 정책은 기술개발과 이를 통한 신성장 동력을 발굴하는 데 초점을 맞추고 있으나, 녹색기술 정착에는 국민과 사회의 참여가 필수적인 사회-기술시스템의 정책이 필요하다고 설명하고 있다.

녹색성장의 과세와 재정지원을 의미하는 친환경세제에 대한 연구로는 김승래·박상원·김형준(2008)과 김승래(2010) 등이 있다. 김승래·박상원·김형준(2008)은 북유럽의 탄소세와 일본의 온난화세를 예로 들며 과세와 재정 지원을 활용하는 것이 강력한 정책적 동인이 된다고 하였다. 김승래(2010)는 한국의 녹색 세제가 풀어가야 할 정책과제로서 첫째, 기존 에너지 세제의 환경세 기능을 강화하여 효율성을 높일 것, 둘째, 저소득층과 에너지 빈곤층에 대한 형평성 제고를 위해 환급과 같은 세출 측면의 보조 수단을 적극 활용할 것을 제안하였다. 또한 녹색 세제가 중장기적으로는 에너지 관련 세제를 환경세로 통

합 개편하면서 탄소세 기능을 점진적으로 강화해 나가야 한다고 주장하고 있다. 김정해(2009)는 녹색성장을 위한 규제 개혁 수단은 기존과는 다른 패러다임으로 접근해야 한다고 설명하고 있다. 규제 수단은 경제적인 효율성과 비용 효과성이 있어야 하고 행정 부담을 최소화해야 한다는 것과 단일한 수단으로는 시장의 불완전성을 완화하는 것이 어렵기 때문에 다양한 방식을 혼합시킬 것을 제안하였다.

녹색성장의 평가방법에 대한 연구들로는 박성현 외 8인(2009), 김종호·김호석·조우영·조일현(2010) 등이 있다. 박성현 외(2009)는 주요 국가들의 녹색성장 전략의 특징 파악 및 기존의 녹색관련 평가지수들의 연구결과를 바탕으로 국가 녹색성장 종합평가지수의 개발하였으며 더 나아가 이를 토대로 지자체의 녹색성장 수준을 평가하는 방안을 제시하였다. 김종호 외(2010)는 녹색성장 정책에 대한 평가는 기존의 지속가능 발전 관련 지표·지수들을 이용해서는 적절히 이루어질 수 없음을 지적하고 있다. 기존의 다양한 녹색성장 관련 지표의 특성을 비교하여 우리나라의 녹색성장 정책방향의 평가를 위한 지표체계를 개발하고 이를 이용하여 OECD 회원국의 녹색성장 수준을 평가하였다.

녹색성장에 대한 다양한 조사연구가 진행되었음에도 불구하고 공공기관이나 공기업의 녹색 사업 참여 실태나 발전방향에 대해서는 특별한 연구가 진행되지 않은 것으로 판단된다. 아직 국내 녹색성장 사업이 초기 단계에 머무르는 수준이므로 대부분 기관들이 사업계획, 집행, 결과에 이르는 생명주기적 관점에서의 분석이 어렵기 때문이다. 본 연구에서는 이러한 현실적 상황을 감안하여 녹색성장 사업에 대한 전략과제 추진 실적에 초점을 맞추고 있다. 특히, 중장기적인 전략과제임을 감안하여 ‘기술기발 확보’를 중심으로 사업 전개의 타당성을 조명해 보고자 한다.

녹색 사업 관련 선행연구에 덧붙여 정부가 전략적으로 이끌었던 연구개발 사업을 살펴본다. 우리나라는 고위험(High Risk) 사업을 국가가 선도적으로 이끌어 발전시켜 온 대표적인 국가다. 정부 주도의 중장기 전략적 R&D는 전자, 제철, 중화학 산업 등 국내 핵심 산업의 글로벌 경쟁력 강화에 순차적으로 기여해 왔다. 윤석만(2000)은 『정부 주도의 산업발전전략에 관한 연구』에서 과거 제철산업을 중심으로 정부의 국제정세 인식에 근거하여 공기업 기관을 설립하여 해당 분야의 정부 지원과 관련 공기업의 리더십에 기반을 두어 적절하게 트렌드에 대응하여 시장 안착에 성공하였음을 설명하고 있다. 이러한 과거 전례로 볼 때, 현재 정부가 어떤 사업을 중점적으로 추진하고 있는가를 파악하는 것은 의미가 크다.

〈표 1〉 최근 20년 정부 주도의 첨단기술 R&D

1990년~		1995년~		2000년~		2005년~		2010년~	
선도기술 개발사업 (G7 Project) (1992)		과학기술발전 장기계획 (1995)		2025년을 위한 기술발전 장기비전 (1999~)					
생산기술 발전 5개년계획 (1990)	중간핵심 기술사업 (1993)	산업기술 개발 5개년계획 (1995)	과학기술혁신 5개년 수정계획 (2000)	과학기술 기본계획 (2002)	차세대 성장동력 추진계획 (2004)	과학기술 기본계획 (2008)			
		과학기술 혁신 5개년계획 (1996)				환경기술개발 종합계획 (2003, 2008)			
독자적 기술 혁신역량의 강화 <ul style="list-style-type: none"> 제조업 생산성 향상과 품질고급화를 통한 경쟁력 제고 핵심요소기술 및 원천기술의 자체 개발능력 확보 		기초기술 고도화와 벤처기업 활성화 <ul style="list-style-type: none"> 고급과학기술인력양성 소재, 부품, 자본재산업육성 벤처창업활성화를 위한 연금 등 벤처육성정책 강화 		글로벌 경쟁체제 진입 가속화 <ul style="list-style-type: none"> 차세대 성장동력발굴, 육성 국제기구를 통한 과학기술협력의 확대 		지식기반 산업 육성 <ul style="list-style-type: none"> IT도입을 통한 주력기간산업 고부가가치화 SW, 디지털콘텐츠 등 지식서비스 산업기술 발전 		녹색기술 및 첨단융합기술 <ul style="list-style-type: none"> 신재생에너지, 기후변화예측/적응 등 환경기술 개발 저탄소 녹색성장 R&D지원 나노기반 융복합 소재 등 단융합기술 개발 촉진 	

〈표 1〉에 지난 20년간 정부가 주도해온 첨단기술 R&D가 제시되어 있다. 1990년대에는 소위 ‘G7 프로젝트’로 잘 알려진 선도기술 개발 사업을 추진하였다. 이를 통해서 제조 산업의 생산과 품질혁신을 확보하게 되어 국제경쟁의 발판을 마련하기에 이르렀다. 1995년 이후에는 과학기술발전장기계획을 수립하여 고급인력 육성은 물론 부품·소재 산업 및 벤처창업 지원에 박차를 가하였다. 2000년대 후반에 이어지는 정부 주도의 국가산업전략 중 녹색기술 및 첨단융합기술 관련 중장기 전략 R&D는 아직 태동기라 볼 수 있다. 특히, 녹색 사업과 관련해서는 신재생에너지, 기후변화예측/적응 등 환경기술 개발, 저탄소 녹색성장 연구개발 등이 전략 과제로 중심축을 이루고 있다. 이러한 장기적 정부

전략을 선도하는 방향에서 공기업의 녹색성장 사업 전개가 전략적 정합성(Alignment)을 확보해야만 앞서 포철 사례에서 언급했듯이 글로벌트렌드에 대응할 수 있는 국가 경쟁력 확보가 가능할 것이다.

Ⅲ. 녹색성장 분야의 글로벌트렌드 분석

녹색성장 분야의 글로벌트렌드를 파악하는 것은 광범위한 이슈임에 틀림없다. 어려움이 따를 수밖에 없는 과제이지만 종합적인 흐름을 파악하여 국내 공기업의 녹색성장 전략과 대비시켜 분석하는 것이 중요하다. 중장기 전략은 정확한 미래예측이 전제되어야만 그 타당성을 논할 수 있기 때문이다.

1. 녹색성장의 글로벌트렌드

본 연구에서 요약 정리한 국제 환경변화의 거시적 미래 트렌드는 IBM, Siemens, SERI 등 국내외 10대 트렌드 관련 기업과 일본의 NISTEP, 미국의 RAND 연구소 등의 기관에서 발간한 25가지 미래 트렌드 리포트에서 공통적으로 언급하는 트렌드에 기초를 두고 있다. 녹색에너지 트렌드는 IEA, UNEP, DOE, EIA, Siemens, Bloomberg 등이 발간한 미래 에너지 관련 리포트에서 도출하여 거시적 미래 트렌드와의 관계를 구조화하였다. 구조화된 거시적 미래트렌드와 녹색에너지 관련 트렌드에서 연관된 트렌드를 연계시켜서 주요 미래 녹색성장 트렌드를 도출하였다.

가. 거시적 미래 트렌드 파악

거시적 미래 트렌드 선정은 중요성과 포괄성에 근거를 두고 실시하였다. 중요성은 다수의 미래 트렌드 보고서가 공통적으로 언급하고 있는 트렌드를 도출함으로써 만족시키고, 포괄성은 한 분야에 치우친 것이 아닌 사회적인 주요 트렌드를 감안해서 세부 분야로 구분하여 트렌드를 도출하였다. 크게 세계금융, 정치, 경제, 사회문화, 산업기술의 4가지 부문으로 트렌드를 구분하여 총 40개의 주요 트렌드를 도출하였다. 또한, 세부 트렌드는 거시적 트렌드로 군집화가 가능하도록 하였다. 세부 트렌드를 요약하면 세계적인 저성장 시대의 지속, 경제, 사회, 환경의 불확실성 증가, 국가 간 갈등의 증가, 빠른 속도로 변화

하는 사회, 고도화, 친유저(User)화 되는 기술 등으로 설명할 수 있다. [그림 1]에 글로벌 환경변화의 거시적 트렌드가 제시되어 있다. 국제 금융은 저성장 기조가 대표적인 트렌드이고 경제 부문에서는 일부 국가의 버블 위험과 국제경쟁 가속화가 핵심이다. 사회문화는 웰빙 등 삶의 질적 수준에 대한 관심이 주를 이루고 산업에서는 에너지, 스마트, 기술 효율화 등이 전체적인 흐름을 이끈다. 이들 대부분 녹색성장 사업과 직접 혹은 간접적으로 영향을 주는 요소들이기도 하다.

[그림 1] 글로벌 환경변화의 거시적 트렌드

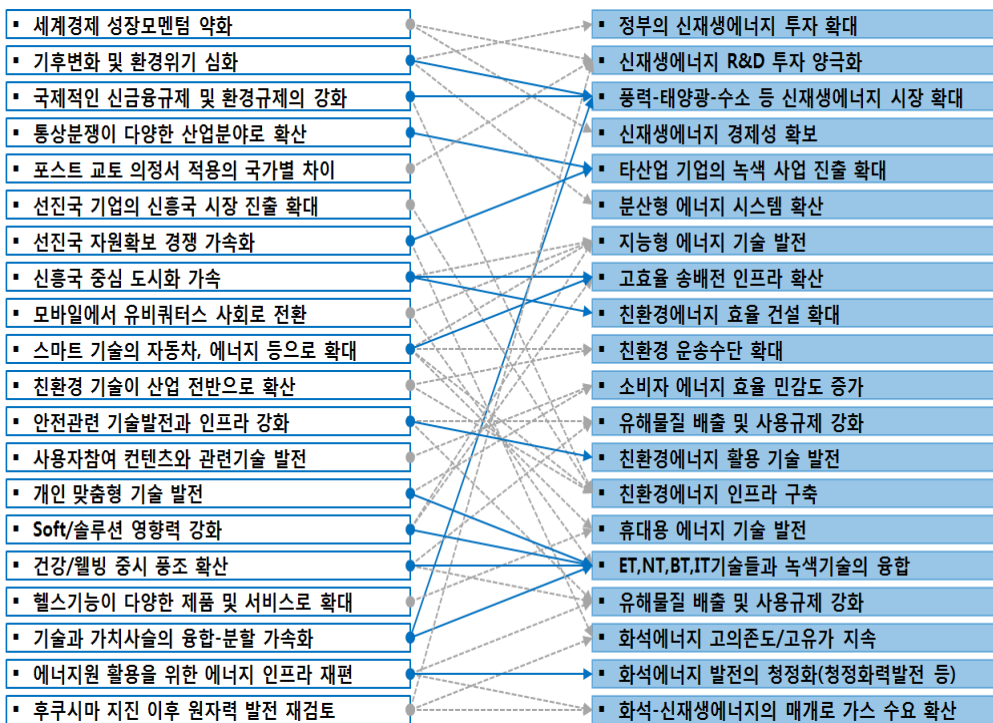
세계 금융 정치	▪ 세계경제 성장모멘텀 약화	산업 기술	▪ 스마트 기술의 자동차, 에너지 등으로 확대
	▪ 글로벌 불균형과 환율갈등 격화		▪ 친환경 기술이 산업 전반으로 확산
	▪ 신흥국(BRICS) 성장정체		▪ 안전관련 기술발전과 인프라 강화
	▪ 기후변화 및 환경위기 심화		▪ 사용자참여 콘텐츠와 관련기술 발전
	▪ 주요국가의 정권 시프트		▪ 개인 맞춤형 기술 발전
	▪ 소셜파워 영향력 확대		▪ Soft/솔루션 영향력 강화
	▪ 국제적인 신금융규제 및 환경규제의 강화		▪ 지능형 기술 발전
경제	▪ 중국경제 버블붕괴 위험 고조	산업 기술	▪ 헬스기능이 다양한 제품 및 서비스로 확대
	▪ 통상분쟁이 다양한 산업분야로 확산		▪ 기술과 가치사슬의 융합-분할 가속화
	▪ 포스트 교토 의정서 적용의 국가별 차이		▪ 에너지원 활용을 위한 에너지 인프라 재편
	▪ 선진국 자원확보 경쟁 가속화		▪ 후쿠시마 지진 이후 원자력 발전 재검토
	▪ 제조-서비스업 통합 가속화		▪ 휴먼정보를 이용한 기술 출현
사회 문화	▪ 액티브 시니어가 증가하는 고령화 사회로 이전	산업 기술	▪ 증강현실, 상황정보 기반 서비스 출현
	▪ 신흥국 중심 도시화 가속		▪ 유니버설 디자인의 전방위적 확산
	▪ 모바일에서 유비쿼터스 사회로 전환		▪ 자연어, 비언어적 정보 접근 방법 향상
	▪ 워크-라이프 밸런스 문제 심화		▪ DNA 제어를 통한 인간 수명/신체 향상
	▪ 건강/웰빙 중시 풍조 확산		▪ 질병 예측/예방을 위한 헬스케어 기술 등장
	▪ 여성 사회활동의 증가와 제반 문제 심화		▪ 군사기술의 무인화, 마이크로화
	▪ 다양한 가치관이 공존-마찰하는 사회		▪ 신체 오감을 활용한 정보 입출력
	▪ 개인화 경향 심화		▪ 저가 적정기술의 확산

나. 미래 녹색트렌드

미래 녹색트렌드 선정은 중요성과 거시적 트렌드와의 연결성에 근거를 두고 있다. 중요성은 다수의 미래 녹색트렌드 보고서가 공통적으로 제시하고 있는 항목을 근거로 결정하였으며 거시적 트렌드와의 연결성은 주요 사회적 변화 트렌드와 관련 있는 트렌드를 도출하려고 노력하였다. [그림 2]에 본 연구의 결과로서 도출된 20가지 거시적 미래트렌

드와 20가지 녹색트렌드의 관계가 제시되어 있다. 대부분 항목이 서로 포괄적으로 연계되어 있지만, 특히 신재생에너지 확대, 지능형 에너지 기술 발전, 고효율 송배전 확산, 친환경 인프라 구축, 녹색기술의 융합, 유해물질 배출 및 사용규제 강화 등에 집중되어 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 녹색성장 관련 사업들 중에서 일부 이슈들이 미래트렌드에 강하게 영향을 미칠 가능성을 의미하는 것으로서 사업 전개 과정에서의 우선순위 설정 및 중장기 전략과제 선정의 중요성을 나타낸다.

[그림 2] 거시적 미래트렌드와 미래 녹색트렌드의 관계 구조화

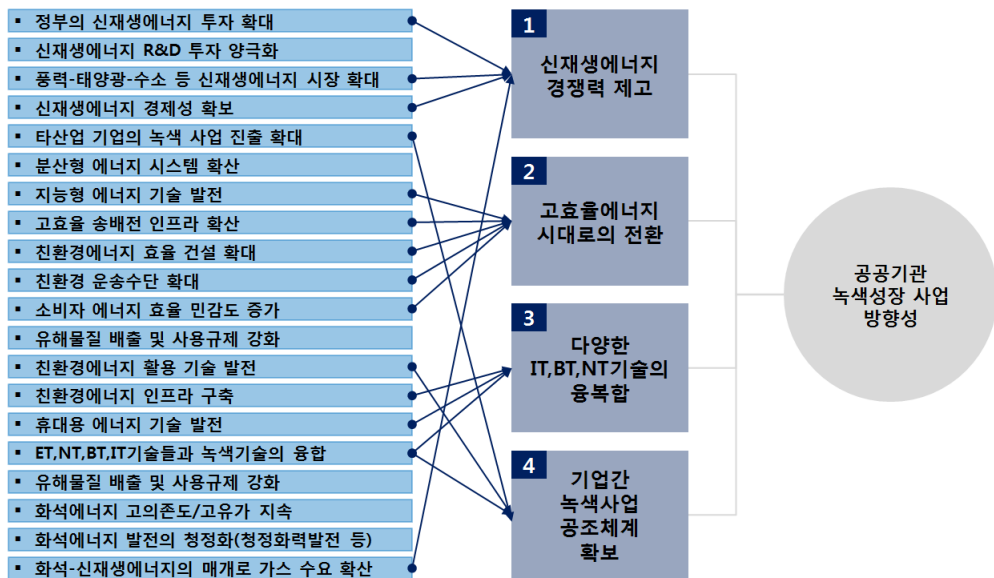


2 녹색성장의 4대 핵심 이슈

위에서 제시된 20가지의 미래 녹색트렌드에서 공공기관의 녹색 성장에 방향성을 줄 수 있는 4대 핵심 이슈를 도출하였다. 녹색트렌드 20개 중에서 사업의 유사성과 발전방향의 공통적 요소를 종합한 결과, 신재생에너지 경쟁력 제고, 고효율에너지 시대로의 전환, 다

양한 IT, BT, NT기술의 융복합, 기업 간 녹색사업 공조체계 확보 등 네 가지 분야로 압축될 수 있었다. 향후 이들 분야는 공기업 녹색 사업의 문제점과 발전방향을 도출하는 영역으로 활용된다. [그림 3]에 이들 4대 핵심 이슈와 녹색트렌드와의 연계 구조가 제시되어 있다. 공공기관 녹색성장 사업의 방향성이 이들 핵심 이슈에 근거하여 설정되는 것은 협의적 개념에서는 글로벌 녹색트렌드에 대응하는 것이며 광의적 개념에서는 글로벌 환경변화에 대응하려는 전략으로 해석될 수 있는 부분이다. 본 연구에서는 먼저 이들 네 가지 핵심 이슈에 대한 국제적 추세를 간략하게 설명하고 다음 장에서 국내 공기업의 녹색성장 사업이 어떤 이슈들을 다루고 있는지를 파악해 본다.

[그림 3] 녹색트렌드의 4대 핵심 이슈 도출



가. 신재생에너지 경쟁력 제고

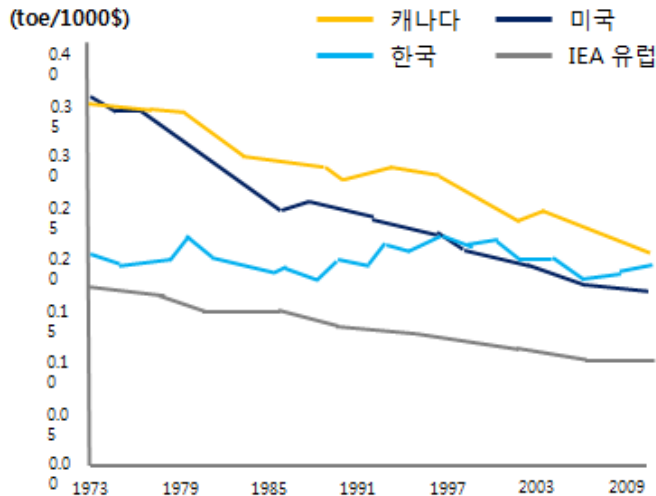
세계 경제의 성장 모멘텀 약화로 저성장 추세가 장기화될 것으로 전망되고 있으며 이에 따라 최근 신재생에너지에 대한 전반적인 투자가 위축되고 있다. 2011년 이후 에너지 기술개발에 대한 투자 위축 원인으로는 과잉 경쟁과 글로벌 경제 위축에 따른 수요 변동성과 신재생에너지 산업을 주도했던 유럽 주요 국가들의 경제위기를 들 수 있다. 그러나

신재생에너지에 대한 글로벌 투자는 여전히 증가 추세를 보이고 있으며, 향후 국제 신재생에너지 시장에 대응하기 위해서는 꾸준한 대비가 필요할 것이다. 그럼에도 불구하고, 국내 신재생에너지 기술 역량은 아직 미흡한 실정이라고 볼 수 있다. 우리나라의 신재생에너지 투자는 선진국 20개국 중 15위이며 지난 5년간 국내 신재생에너지 성장률은 ‘-9%’에 이른다. 이는 신재생에너지에 대한 투자 감소뿐만 아니라 포스트 교토체제에 대한 소극적 이행 태도에도 기인한다. 따라서 중장기적 관점에서 볼 때, 공기업의 신재생에너지 투자 증대와 기후변화 협약에 대한 적극적 이행을 통해 국가 에너지경제 안정화와 경쟁력 강화에 기반이 될 수 있을 것이다.

나. 고효율 에너지 시대로의 전환

원유의 고갈 위험과 산유국의 자원민족주의 지속, 개발도상국을 중심으로 한 인구증가와 경제발전 등으로 인해 원유의 지속적인 가격상승이 전망된다. 유가는 2008년 금융위기로 인한 세계경기 침체에 따른 수요 부족 우려에 따라 30달러 수준으로 큰 폭으로 하락한 것을 제외하면 1990년대 후반부터 지속적으로 상승하여 왔다. 국내외 주요 에너지 관련 기관들은 2012년 이후에도 지속적인 유가 상승기조 유지를 전망하고 있다. 따라서 주요 자원인 원유에 대한 수급 불안에 따른 유가의 추가 상승이 전망됨에 따라 고효율 에너지 기술(스마트 기술)에 대한 투자가 글로벌 트렌드로서 진행되고 있다. 이로 인해 에너지 효율성의 측정지표인 에너지 원단위(Energy Intensity)가 하락하고 있다. 에너지 원단위는 단위 부가가치 생산에 필요한 에너지 투입량을 나타내는 것으로 에너지 이용의 효율성을 나타내는 지표로 활용되며, 에너지 원단위가 낮다는 것은 1단위 부가가치 생산에 필요한 에너지 소비량이 적다는 것을 의미한다. IEA의 보고서 『Energy Efficiency Policy Developments』에 따르면 에너지 고효율에 대한 투자와 정책을 적극적으로 시행하는 미국, 캐나다 및 유럽 국가의 에너지 원단위는 감소 추세이지만 한국의 에너지 원단위는 1970년대 수준에서 정체되고 있는 상황이라고 할 수 있다.

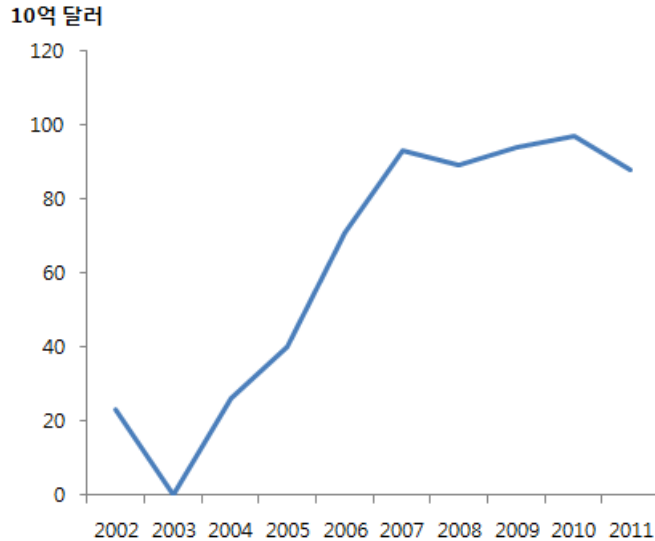
[그림 4] 주요국의 에너지 원단위 추이



자료: IEA, 2011, Energy Efficiency Policy Developments

캐나다, 영국, 미국, 독일 등 주요국들은 1970년대부터 고효율 에너지에 대해 지속적인 투자를 하였으며, 2000년대 중반부터 고효율 에너지에 대한 필요성 부각으로 R&D 투자가 상승하는 추세를 보이고 있다. 그러나 [그림 5]에 제시된 IEA 데이터베이스에 의하면 한국은 에너지 원단위가 빠르게 줄어드는 국가들에 비해 고효율 에너지에 대한 투자를 늦게 시작하였으며, 2000년대 중반 이후 투자 정체 상황에 봉착하고 있다. 또한, 한국은 고효율 에너지 국가와 비교하여 에너지 소비 중 많은 비중을 차지하여 고효율 에너지 국가의 기틀이 되는 고효율 에너지 인프라에 대한 정책 수행이 미흡하다. IEA의 보고서 『Progress Implementing the IEA 25 Energy Efficiency Policy Recommendations』에 나타난 영국의 인프라 효율화 부분을 살펴보면 이에 대한 정책 이행률이 70%에 달하는 반면, 한국은 30% 이하로 나타나고 있다.

[그림 5] 한국 정부의 고효율 에너지 관련 R&D 투자 추이

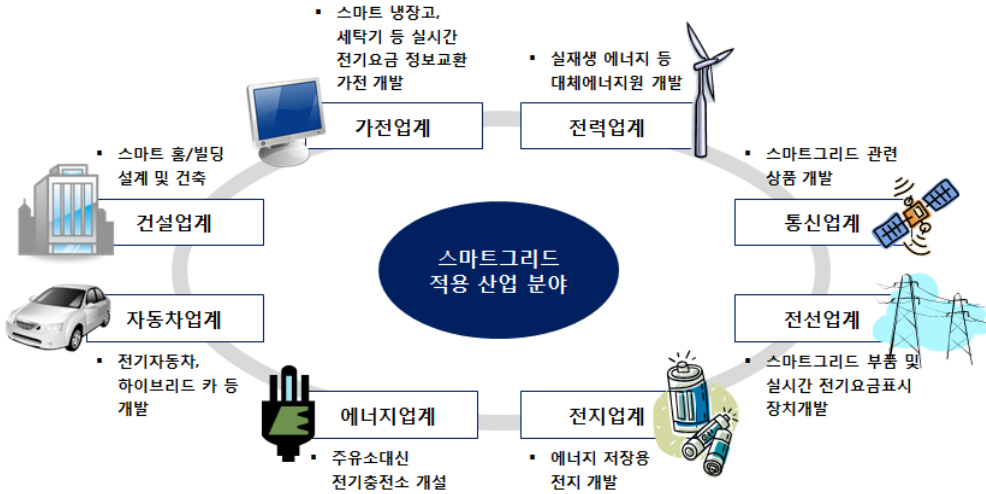


자료: IEA Data Base

다. 다양한 IT, BT, NT 기술의 융복합

녹색 인프라는 더 이상 에너지 관련 기업들만의 문제가 아니며 다양한 업종의 기업 및 기술들 간의 전략적 공조가 필요한 상황이 되었다. 스마트그리드가 대표적인 아이콘으로서 전력 전송 기능을 가진 전력망에 최근 빠르게 발전하고 있는 정보통신 기술을 융복합하여 전력 시스템 전반에 걸쳐 에너지 효율을 높이는 등 지금까지 그 유례가 없는 다양한 기술과 산업이 융복합되는 최첨단 분야이다. 예컨대, 발전 기업, 송배전 회사, 에너지저장 기술 기업, 건설업계, 가전업계, 통신업계, 에너지업계 등 다양한 분야의 기술들이 합쳐져야 하는 최첨단 분야이기 때문에 오히려 추진에 어려움이 예상되고 있다. 향후 높은 수준의 기술 융복합을 실현시키기 위해서 유관 공기업은 물론 민간부문까지 유기적인 공조체계를 갖추어야 가능한 일이다. 궁극적으로 IT, NT, BT 등을 망라한 컨버전스 기술 발전이 녹색 사업의 한 축을 이루게 될 것이다.

[그림 6] 다양한 스마트그리드 기술 분야의 예시

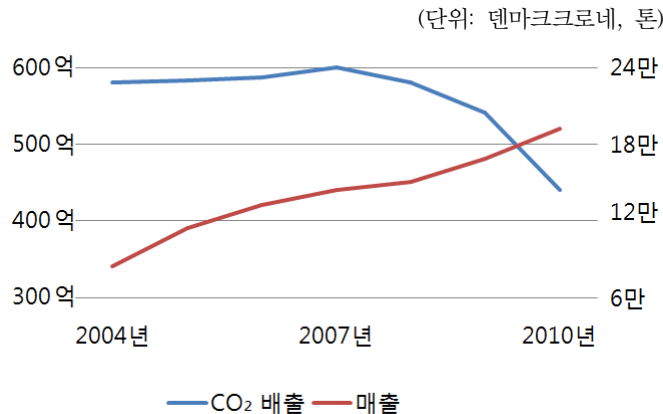


라. 녹색 사업 기업 간 협업체계

융복합 차원이 아니더라도 기업 간 단순한 협업체계의 확보도 시급한 과제다. 기업의 강점을 살리는 차원에서 시너지 창출을 달성하기 위해서는 전략적 제휴에 기반을 둔 공동사업 전개가 중요한 이슈가 된다. 녹색 협업 성공 사례로 덴마크 제약기업 노보노디스크사의 사례를 들 수 있을 것이다. 글로벌 제약사인 노보노디스크사는 전 세계 인슐린 시장의 51%를 점유하고 있다. 그러나 제약공정, 특히 인슐린 생산 시설이 CO₂를 대량으로 배출하는 대표적 공해산업이기에 기업의 생존 차원에서 탄소 감축 및 그린에너지 문제 해결에 뛰어들었다. 노보노디스크사는 전력회사와의 협업과 직접 신재생에너지 사업에 뛰어드는 선택 중에서 막대한 투자비용을 들여 신재생에너지 사업에 진출한다는 것이 비합리적이라고 판단하였다. 이에 대한 대안으로서, 덴마크 국영 전력회사인 동 에너지사와 파트너십을 맺고, 신재생에너지 개발과 유지에 들어가는 투자비용을 노보노디스크사가 지원하고 에너지사는 생산하는 전력을 노보노디스크사에 제공하였다. 이러한 협업체계를 통해서 노보노디스크사는 에너지 비용 절감이 가능했고 그 절감액은 다시 신재생에너지 구매에 활용하였다. 결국 노보노디스크사는 이산화탄소 배출 감소효과와 에너지 비용 절감효과를 동시에 잡을 수 있었으며 이는 매출 증대로 이어졌다. 이러한 협업 모델은 현재 덴마크 철도회사 등 100여개의 다른 기업이 비슷한 방식으로 도입하여 에너지 문제를

해결하고 있으며, 2012년 다보스포럼에서는 노보노디스크사를 그린기업 1위(Most Sustainable Corporations in the World Global 100)로 선정하기도 하였다. 기업 간 협업에 의해서 새로운 가치창출이 가능하다는 사실을 입증하는 좋은 본보기다.

[그림 7] 노보노디스크사의 협업 효과



자료: Novo Nordisk Annual Report 2011.

IV. 공기업 녹색성장 사업 실태 분석

공기업의 녹색성장 사업의 전략과제를 요약·정리하여 그 실태를 분석하고 글로벌 녹색 트렌드에 어떻게 대응하고 있는가를 살펴본다. 이는 녹색사업의 중복성을 파악할 수 있는 동시에 향후 관심 가져야 할 사업 분야를 도출하는 데 활용할 수 있는 객관적인 데이터를 확보하기 위한 노력이기도 하다.

1. 공기업 녹색성장 사업의 실태조사

공기업의 녹색성장 전략과제를 2011년 경영실적 보고서에 제시된 내용을 중심으로 집중적으로 분석하였다. 녹색성장이나 신재생 관련 사업 내용 관련, 각 기관들이 에너지원 기술, 신재생에너지 등의 분야에 대해서 어떠한 사업을 전개하고 있는가를 조사하고 정리하여 <표 2>에 제시하였다. 공기업 26개 기관 중에서 녹색성장과 관련하여 특별한 증장

기적 사업을 제시하지 않은 한국감정원, 한국마사회, 한국조폐공사, 한국관광공사, 대한주택보증 및 한국방송광고진흥공사를 제외한 18개의 공기업 사업 실태를 에너지원기술, 에너지 고효율화 기술, 산업·공간 녹색화 기술, 환경보호 및 자원순환 기술, 무공해 산업 경제 활용 기술로 분류하였다. 각각의 기업이 진행하는 녹색성장 사업들을 분류하고 그 사업들을 다시 직접 녹색기술을 개발하는 경우(◎), 녹색성장 관련 혹은 녹색기술을 이용하여 사업을 진행하는 경우(○), 타기관·기업과의 공동사업을 하는 경우(△)로 분류하여 표시하였다. 녹색성장 기술 분야에 대한 분류체계는 김형국(2011)의 『녹색성장 바로알기』를 참고하였다. 여기에서 기술적 분류를 적용한 것은 앞서 언급했듯이 녹색 사업이 중장기적인 기술 기반 사업임에 착안한 것임을 다시 한 번 강조한다.

〈표 2〉에 나타나 있듯이 공기업들의 녹색성장 사업은 일부 유망 분야에 집중되어 있음을 알 수 있다. 예를 들어서, 태양광에는 거의 대부분 공기업들이 직접 혹은 협업을 통해서 투자 내지는 사업을 하고 있다. 또한, 대기오염 모니터링 및 제어에도 다수의 기관들이 참여하고 있는 것을 보면 보편적인 사회적 관심사가 공기업의 녹색성장 사업 투자에도 직결되어 있음을 알 수 있다.

다양한 녹색성장 사업과 관련하여 보다 객관적인 정보를 파악하기 위해서 녹색사업 집중도를 분석하였다. 녹색성장 기술 분야의 소분류 사업에 관심을 보이고 있는 공기업 수를 계산하여 사업간 우선순위를 도출하여 〈표 3〉에 제시하였다. 기술 직접투자, 녹색관련 사업 수행, 타기관과 공동사업 진행 중에서 1개 이상에 해당되는 기업 수를 산출하고 전체 18개 공기업 수로 나누어 ‘공기업 녹색사업 참여도’를 계산하였다. 투자액은 물론 사업 규모에 따라서 해석이 다양할 수 있는 주제이긴 하지만 여기서는 단순 참여율을 제시하여 공기업의 관심 수준을 파악하고 해석하는 데 초점을 맞추었다.

〈표 2〉 공기업 녹색 관련 사업들의 기술적 분류

대분류	중분류	공기업명 (18개) 세부항목	한국도로공사	한국토지주택공사	인천국제공항공사	한국공항공사	한국철도공사	제주국제자유도시개발센터	한국지역난방공사	수자원공사	한국전력공사	한국남동발전	한국동서발전	한국수력원자력	한국중부발전	한국남부발전	한국서부발전	한국석유공사	대한석탄공사	한국가스공사	
			에너지원 기술	재생 에너지	태양광	△	○	○		△○	◎○	◎	◎	○	○△	○	○	○	○	○	○
풍력										◎	○	○△	○△	○	△	◎△	○△				
바이오에너지									◎				◎					◎			
해양에너지										◎	○										
지열	○								◎												○

〈표 2〉의 계속

대분류	중분류	세부항목	공기업명 (18개)																		
			한국도로공사	한국토지주택공사	인천국제공항공사	한국공항공사	한국철도공사	제주국제자유도시개발센터	한국지역난방공사	수자원공사	한국전력공사	한국남동발전	한국서동발전	한국수력자력	한국중부발전	한국남부발전	한국서부발전	한국석유공사	대한석탄공사	한국가스공사	
	태양열	수력		○				○													
		복합·기반																			
		원자력/핵융합	원자력, 핵융합																		
	수소·연료전지	수소 제조, 수소저장, 연료전지																			
에너지 고효율화 기술	화석 연료 활용성 향상 및 고효율화	석탄 액화 및 가스화, 가스 액화, 신 화석 연료																			
	전력 효율성 향상	LED·IT 기기, 초전도 활용·전력 IT, 발전 효율성 향상, 에너지 저장																			
산업· 공간 녹색화 기술	수송부분 효율성 향상	자동차, 철도, 선박 해양, 우주항공, 교통 물류																			
	녹색국토	그린시티, 그린휴/그린 빌딩/스마트그리드	◎	◎																	
	제조/소재 효율성	친환경제조공정/소재 효율성 향상																			
환경 보호· 자원 순환 기술	기후 변화 예측 및 영향평가	기후변화 예측, 지구 환경 변화 영향 평가, 기후변화 적응																			
	대기 오염 모니터링 및 제어	CO ₂ 포집 저장 처리, non-CO ₂ 모니터링 처리		○																	
	수질 환경	수처리, 수자원 확보																			
	환경 복원	생태계 복원, 토양 지하수 복원, 친환경 농업		○																	
	폐기물 처리 및 환경 보건	폐기물 자원화 및 에너지화, 폐기물 처리, 위생성 평가, 환경정화																			
무공해 산업 경제 활용 기술	CT,소프트 기반 IT, 지식서비스 등	가상 현실	○	○																	

주: * 녹색기술 직접개발(◎), 녹색관련사업(○), 타기관과의 녹색관련 협업(△)

〈표 3〉을 살펴보면 절반 이상의 공기업이 진출하여 있는 분야는 「태양광」분야와 「CCS」(이산화탄소 포집 및 저장) 분야임을 알 수 있다. 반면에, 「융복합 에너지」분야와 「친환경 제조공정/소재효율성 향상」분야를 전략 과제로 추진하는 공기업이 없었다. 중장기적인 기초연구나 연구개발에 기반을 둔 녹색 사업 추진이 아니라 단기 실적 확보가 가능한 방향을 사업이 전개되고 있음을 의미하는 것으로서 보다 중장기적으로 사업 전개를 검토해야 할 것으로 판단된다.

〈표 3〉 공기업 녹색 사업들의 분류를 통한 중복분야 분석

(단위: 개, %)

녹색기술분야		기술 직접투자 공기업 수 (i)	녹색 관련 사업 진행 공기업 수 (ii)	타기관과 공동사업 진행 공기업 수 (iii)	(i)(ii)(iii) 유형 중, 1개 이상 해당하는 공기업 수	공기업 녹색사업 참여도
신재생 에너지	태양광	3	12	3	15	83
	풍력	2	5	5	8	44
	바이오에너지	3	-	-	3	17
	해양에너지	1	1	-	2	11
	지열	1	2	-	3	17
	태양열	-	2	-	2	11
	수력	4	2	-	6	33
복합·기반	-	-	-	-	-	
원자력· 핵융합	원자력·핵융합	1	1	-	2	11
수소· 연료전지	수소·연료 전지	4	1	1	6	33
화석연료 효율성	석탄 액화/가스화, 신 화석 연료	3	2	2	5	28
전력 효율성	LED, IT, 전력, 발전 효율 성 향상	3	5	-	7	39
수송 효율성	자동차, 철도, 선박, 항공 효율성 향상	-	2	-	2	11
녹색국토	그린시티, 그린홈, 그린 빌딩	2	5	-	5	28

〈표 3〉의 계속

녹색기술분야		기술 직접투자 공기업 수 (i)	녹색 관련 사업 진행 공기업 수 (ii)	타기관과 공동사업 진행 공기업 수 (iii)	(i)(ii)(iii) 유형 중, 1개 이상 해당하는 공기업 수	공기업 녹색사업 참여도
친환경 제조· 소재효율	친환경 공정 및 소재효율성	-	-	-	-	-
기후변화 예측·평가	기후변화 예측·적응	-	1	-	1	6
대기오염 제어	CO ₂ 포집저장, non-CO ₂ 모 니터링	6	6	1	9	50
수질 환경	수처리, 수자원확보	1	3	-	4	22
환경 복원	생태계 복원, 지하수복원	-	2	-	2	11
폐기물 처리	폐기물처리 및 환경보건	3	3	-	6	33
CT, IT 기반 지식서비스	가상현실	-	3	-	3	17

2 글로벌 녹색트렌드와 국내 공기업 녹색성장사업의 매칭

지난 이명박 정부는 글로벌트렌드 및 국가 중점기술 분야를 전략적으로 분석하여 ‘한국형 녹색성장’의 범위를 설정하였다. 녹색성장 전략의 기본은 성장과 환경이 양립하여 환경보호와 경제성장의 선순환 고리를 형성하고자 하는 것이다. 그러나 2009년 현재, 녹색 분야에서 우리나라의 수준은 선진국 대비 60~70% 정도의 경쟁력을 가지는 것으로 파악되고 있다(미래기획위원회, 2009). 따라서 국내 공기업들의 녹색 관련 기술 투자 및 사업들과 글로벌 녹색트렌드와의 비교를 통해 공기업들의 녹색성장 전략이 올바른 방향성을 가지고 있는지와 체계적인 진행을 하고 있는지를 확인해 볼 필요가 있다. 이를 위해서, 앞서 분석한 공기업 전략과제 내용을 근거로 글로벌 녹색트렌드와 매칭시켜 보았다. 공기업 녹색 사업이 세계적 트렌드와 어떠한 연관성이 있는지를 파악하고 향후 발전방향 모색에 요구되는 근거를 확보하고자 한다.

면 이들 두 가지 이슈에 대한 공기업의 관심과 투자는 극히 제한적인 수준에 해당된다.

〈표 4〉 주요녹색트렌드와 관련 사업 공기업의 매칭

(단위: 개, %)

녹색트렌드 4대 핵심이슈	관련 사업 공기업	관련 사업 공기업 수	주요트렌드 해당 비율
신재생에너지 경쟁력 제고	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력, 한국도로공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국철도공사, 제주국제자유도시개발센터	16	89
고효율에너지 시대로의 전환	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국석유공사, 한국가스공사, 한국수자원공사, 한국지역난방공사, 대한석탄공사, 한국수력원자력, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 한국철도공사, 제주국제자유도시개발센터	16	89
다양한 IT, NT, BT 기술의 융복합	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 한국중부발전, 한국수력원자력, 한국도로공사, 한국공항공사	8	44
기업간 녹색사업 공조체계 확보	한국전력공사, 한국남동발전, 한국동서발전, 한국서부발전, 대한석탄공사, 한국수력원자력, 한국도로공사, 한국철도공사	8	44

3 공기업 녹색성장 전략의 문제점

녹색성장 사업에 대한 공기업의 투자실태와 4대 핵심이슈에 대한 공기업의 대응 수준을 분석한 결과, 공기업들의 녹색성장 전략과제는 단기적 성과나 유행하는 분야에만 집중하고 지속적인 투자가 필요한 부문은 등한시하는 경향을 보이고 있다. 현재 녹색사업 분석 결과를 정리하면 다음과 같은 문제점이 제기될 수 있다.

가. 신재생에너지 부문의 중복 투자

「태양광」분야에서 관련 사업을 진행하는 공기업 수가 50%가 넘지만 「태양광」분야뿐만 아니라, 신재생에너지 중 유망하다고 평가받고 있는 「풍력」분야에서도 절반에 약간 못 미치는 공기업들이 중복적으로 사업을 진행하고 있는 것을 알 수 있다. 이는 발전 공기업 중심으로 경쟁적으로 신재생에너지 사업들을 추진하고 있기 때문이다.

「태양광」분야는 녹색기술 직접개발보다는 녹색 관련 사업을 진행하는 공기업 수가 많은 반면, 「CCS」분야에서는 CCS 기술을 직접 개발하고 있는 공기업 수가 타 분야에 비해 많은 수를 보인다. <표 5>에 나타나 있듯이 전력 및 발전 공기업들이 모두 CCS 기술 개발에 매달리고 있기 때문이다.

〈표 5〉 전력 공기업들의 CCS 기술 및 사업 현황

CO ₂ 포집 및 저장 처리 기술(CCS)					
한국전력공사	한국남동발전	한국동서발전	한국중부발전	한국남부발전	한국서부발전
◎○△	◎	◎	◎○	◎○	◎

주: 녹색기술 직접개발(◎), 녹색관련사업(○), 타기관과의 녹색관련 협업(△)

모든 전력 공기업들이 CCS기술을 직접 개발하는 것은 국내 온실가스 배출 중 전력 비중이 4분의 1에 이르기 때문이다. 한국남동발전 경영실적보고서에 따르면 전력 부문이 배출하는 온실가스는 국내 온실가스 배출 중 26%에 달하고 있다. 교토체제하에서 탄소 감축 압력은 전력 공기업들에 더 큰 압박으로 다가오게 될 것이다. 이로 인해 모든 전력 공기업들이 탄소감축 기술 분야에서 최고 수준이 될 것임을 홍보하고 있지만, 모든 전력 공기업들이 경쟁하듯 같은 기술 개발에 투자하는 것은 국가적 예산 낭비로 이어질 수 있음을 지적할 수 있다.

나. 고효율 에너지 시대의 전략적 대응

고효율 에너지 시대가 올 것임에도 불구하고 공기업이 이에 대응하려는 전략적 노력은 취약한 수준이다. 송배전 효율화, 친환경 에너지 효율화, 에너지 운송, 소비자 효율성 등 중요한 이슈들이 글로벌트렌드에 속해 있는 반면에 일부 기업에서만 관심을 보이고 있는

수준이다. 전문인력, 연구개발 인프라, 기술제휴 역량 등에서 취약적인 구조를 가지고 있는 공기업의 한계를 보여주는 상황임을 직시할 필요가 있다. 산발적인 투자와 사업관리로는 균형 있는 글로벌트렌드에 대응하기가 쉽지 않은 것이다.

다. 융복합 에너지의 전략과제 부족

「융복합 에너지」분야의 기술을 개발하거나 관련 사업을 진행하는 공기업은 드물다. 이는 공기업들의 재생에너지의 융복합 기술 개발에 대한 투자가 미흡하고, 공기업들의 녹색 기술에 대한 단기적 성과 위주의 안목을 보여주는 사례라고 할 수 있다. 전력 공기업들처럼 당장 근시안적으로 필요한 기술은 경쟁적으로 과다 투자를 하면서도 장기적으로 투자가 필요한 기술들은 투자가 미흡한 현상은 국가적 차원에서 녹색성장 산업이 중장기적 전략적 관점에서 운영되지 못하는 것을 의미한다. 국가 차원에서의 중장기 전략산업 선정, 공기업은 공공기관의 선도적 참여, 그리고 공기업의 특징점을 고려한 협력기반 구성 등이 보장되어야 할 것이다.

라. 공기업 간 동반사업 전개 필요

공기업 간의 장점을 고려한 전략적 제휴 및 시너지 효과 창출은 언제나 중요한 화두가 아닐 수 없다. 2011년 경영실적보고서에 나타난 녹색성장 사업은 이 측면에서도 적극적인 개선이 필요한 것으로 보인다. 기업 간 공공사업 수행의 긍정적 효과를 잘 보여준 사례로서는 한국도로공사의 경우를 꼽을 수 있다. 한국도로공사는 2011년 고속도로 폐도에서 녹색에너지를 생산하기 위해 50만² 부지에 25MWp 규모의 태양광 발전설비를 설치하는 사업을 진행하기로 하고 한국남동발전과 태양광발전 공동사업수행 협약을 체결하였다. 발전용량 25MWp는 강원도 평창군 규모의 도시(약 3만 7천명)가 1년간 사용할 수 있는 전력량이다. 또한 친환경 에너지 생산으로 연간 14,000톤의 이산화탄소 배출량을 줄일 수 있으며 이는 30년생 가로수 40만그루를 심은 것과 같은 효과를 볼 수 있다. <표 6>에 의하면 도로공사가 관리 중인 폐도 부지, 고속도로 휴게소 주차장 및 건축물 등 태양광 발전을 위한 개발이 가능한 부지는 4,714,000²에 이르는 것으로 집계되었으며 이것을 전부 활용하여 전력을 생산했을 경우 8만 4천 가구(광명시 규모)가 1년 동안 사용할 수 있는 전력 공급이 가능할 것으로 예상되고 있다. CO₂ 저감량도 128,200톤/년에 이를

정도로 큰 사회적 성과가 기대된다. 이러한 공기업 간의 강점을 활용한 동반 녹색성장은 녹색 분야에서도 강점을 결합하여 공조를 추세로 하는 글로벌 녹색트렌드에도 상응하는 전략이라 할 것이다.

〈표 6〉 한국도로공사 태양광발전 잠재량

도로자산	면 적(m ²)	설비규모(MW)	
		100%활용시	50%활용시
폐도부지	1,302,000	66	33
휴게소주차장	2,664,000	130	65
기 타	748,000	38	19
소 계	4,714,000	234	117

자료: 한국도로공사 보도자료

V. 결론

환경 경영에 대한 세계적인 관심이 크게 부각되는 시점에서 우리나라 공공기관의 녹색성장 전략은 국가적 차원에서도 중요한 화두이다. 본 연구에서는 공기업의 녹색성장 사업의 실태를 조사하여 글로벌트렌드 대비 전략적 관점에서의 문제점과 개선방안을 모색하였다. 우선 녹색성장 관련 글로벌트렌드를 조사하고 공기업의 녹색성장 사업과의 연계성을 파악하였다. 또한 국가적 차원에서의 녹색성장 사업의 발전추이를 조사하여 우리나라가 지향해야 할 녹색성장 전략의 핵심을 정리하였다. 공기업 녹색성장 사업의 실태를 경영실적보고서 내용을 중심으로 분석하여 글로벌트렌드 대비 적합성을 분석하여 우리나라 공기업 녹색성장 전략의 문제점과 발전방향을 제시하였다. 단순히 녹색 사업 전개의 문제점을 제기하는 것에서 진일보하여 국가 주도의 녹색산업 활성화에 요구되는 정책적 대안을 도출하려고 노력하였다.

공기업 녹색성장 사업의 문제점은 사업투자의 중복, 글로벌 비교우위 관점의 차별화 전략 부재, 그리고 사업 비전 및 핵심역량 확보 미흡으로 압축된다. 우선 단기성과 지향의 사업 전개와 중복투자 문제는 조속히 해결되어야 할 대표적인 문제점이다. 유사 예너

지 공기업 간의 중복성 사업투자가 다수 발견되었으며 공조체계 부재로 인해서 시너지 창출을 위한 협력기반이 조성되지 못하고 있다. 녹색성장 사업 자체가 중장기적이고 고위험도 사업인 점을 감안하면 보다 전략적이고 효율성을 감안한 사업 투자 및 수행이 요구되는 상황이다. 글로벌 녹색성장 산업의 트렌드를 고려하지 못한 전략 수립 및 사업 전개도 개선되어야 할 사항이다. 글로벌트렌드를 선도하는 중장기적 전략목표 수립이 취약한 상황에서 단지 해당 공기업이 참여 가능한 사업에만 진입하려는 실적 중심의 과제 선정 절차를 통해서 신성장이나 지속성장의 대표적 사업군으로 분류하는 구조 자체가 취약하다. 글로벌 혹은 지역적 기반에 근거하여 중장기적인 비교우위 확보를 목표로 정교한 전략 도출 및 실행과제 확보에 관심을 가져야 할 것이다. 녹색성장 사업의 비전 및 핵심역량 확보도 중시되어야 할 과제다. 대부분의 기관들이 의욕적인 미래 비전을 제시하고 있지만, 실행과제를 분석하면 기술, 역량, 전문인력, 사업제휴 등 대부분의 분야에서 초보적인 수준에 그치고 있다. 정부가 주도한 녹색성장 사업에 동참하려는 홍보성 노력에 불과한 경우가 많아서 장기적인 관점에서 보면 국가적 손실이 우려되는 상황이다. 공기업은 실현가능한 비전을 제시하고 그에 필요한 핵심역량을 설정하여 단계적으로 확보해나가는 실질적인 노력을 기울여야 할 것이다.

우리나라가 신재생에너지 중심의 녹색성장 강국이 되기 위해서는 공기업의 선도적인 사업 수행이 필수적이다. 사업 수행의 중심이 될 수 있는 선도기관 지정 및 전략적 사업 추진에 근거한 글로벌 경쟁력 확보가 성공적인 공기업 녹색성장 전략의 핵심과제이다. 녹색성장 사업에 대한 글로벌트렌드를 조사하고 국내 공기업의 사업 방향을 비교분석하면서 도출된 발전 방향을 세 가지로 나누어 제시해본다.

첫째, 신재생에너지 공기업 운영을 통해서 녹색성장 선도기관을 출범시킬 필요가 있다. 녹색성장 사업 관련 공기업의 중복투자와 비효율적 사업 운영을 보완하기 위해서는 신재생에너지 전문 공기업을 설립하여 책임기관으로 지정하고 컨트롤타워 기능을 부여해야 한다. 다수 공공기관의 산발적인 투자 및 사업 전개 수준을 넘어 국가적 차원에서 전략적 녹색성장 가속화를 주도할 기관과 전문가를 집중 양성할 시기인 것이다.

둘째, 공기업 간 공조체계 확보를 위해서 녹색성장 사업의 클러스터를 운영하는 것을 고려할 시점이다. 공기업 간 사업투자의 중복성을 고려하여 클러스터를 형성하고 공통사업추진 및 성과평가를 통해서 시너지 창출을 도모해야 할 것이다. 클러스터별로 녹색성장 핵심역량 로드맵을 수립 및 운영하도록 권장하여 단기적 차원의 실적 확보가 아니라

중장기 관점에서의 기술기반, 시스템, 전문인력 확보에 초점을 맞추어야 한다.

셋째, 글로벌 비교우위 벤치마킹이 가능하도록 녹색성장 글로벌 정보공유시스템을 구축 및 운영해야 한다. 글로벌 녹색트렌드와 핵심기술 벤치마킹은 물론 전략 정보 공유가 가능한 시스템을 통해서 산발적이고 소규모 단위로 진행되는 공기업의 녹색성장 사업을 체계적으로 지원해야 한다.

이러한 과제 해결을 통해서 공기업의 녹색성장 사업 참여가 산발적이고 임기응변적 노력이 아니라 녹색성장 기술 및 인프라 확보를 통해서 국제적 녹색트렌드에 전략적으로 대응하는 계기를 마련해야 할 것이다.

참고문헌

- 교육과학기술부, 『녹색 기술의 개념 및 육성 전략』, 2008.
- 김승래, 「녹색성장과 조세」, 『한국경제연구』, 28:1, 한국경제연구학회, 2010, pp. 179~205.
- 김승래·박상원·김형준, 『세제의 환경 친화적 개편에 관한 연구』, 한국조세연구원, 2008.
- 김정해 외, 『녹색성장 지원을 위한 규제 개혁 방안』, 경제인문사회연구회, 2009.
- 김중호·김호석·조우영·조일현, 『녹색성장 평가를 위한 지표체계 개발 및 활용방안 연구』, 한국환경정책평가연구원, 2010.
- 녹색성장위원회, 『녹색성장 국가전략 및 5개년계획』, 2009, pp. 9~52.
- 녹색성장위원회, 『녹색성장 바로알기』, 나남, 2011, pp. 20~237.
- 미래기획위원회, 『녹색성장의 길』, 중앙북스, 2009, pp. 32~124.
- 미래기획위원회, 『저탄소 녹색성장 추진전략』, 미래기획위원회, 2008.
- 박성현 외, 『녹색성장 전략의 국가간 비교와 저탄소 녹색성장 종합평가지수 개발에 관한 연구』, 한국과학기술한림원, 2009, pp. 2~20
- 신준석 외, 『국가 에너지기술기획 구조에 관한 연구』, 성균관대학교, 2012.
- 윤석만, 「정부 주도의 산업발전전략에 관한 연구-포항제철의 기관형 성사를 중심으로」, 『중앙행정논집』, 제14권 제2호, 2000, pp. 313~329
- 이성진·고일원·정석호, 『녹색기술의 개념과 정책 발전방향』, 한국과학기술기획평가원, 2012, pp. 2~38.
- 이지훈·신창목·강희찬·도건우, 『녹색성장시대의 도래』, 삼성경제연구소, 2009.
- 정성춘, 『기후변화의 국제적 논의동향과 한국의 대응』, 대외경제정책연구원, 2008, pp. 34~37.
- 한국에너지기술평가원, 『Global energy trend』, 2012.
- 한국에너지기술평가원, 『세계 에너지시장 인사이트』, 2012.
- 한국전력공사 외 『2011년 경영실적보고서』, 2012.
- ABB, “Smart grid vision and trends,” 2012.
- Bloomberg, “Bloomberg New Energy Finance,” 2012.
- Bloomberg, “Global trends in renewable energy investment 2012,” 2012.
- BP, “BP energy outlook 2030,” 2012.

DECC, “The UK Fuel Poverty Strategy. 7th Annual Progress Report,” 2009.

DOE, EIA, “Annual energy outlook 2012 with projections to 2035,” 2012.

ExxonMobil, “The outlook for energy: A view to 2040,” 2012.

IEA, “Energy Efficiency Policy Developments,” 2011, pp. 6~16.

IEA, “Progress Implementing the IEA 25 Energy Efficiency Policy Recommendations,
” 2011, pp. 78~106.

IEA, *World energy outlook*, 2012.

Nicholas Stern, *The Economics of Climate Change*, Cambridge Univ. Press, 2008

Siemens, *Fall, Pictures of the Future*, 2012.

제 3 부

신정부의 공공기관 정책

9. 신정부의 공기업 정책방향 (곽채기)

9. 신정부의 공기업 정책방향

곽채기
(동국대학교 행정학과)

신정부의 공기업 정책방향

곽채기(동국대학교 행정학과)

I. 문제의 제기

공기업제도는 자본주의 경제체제를 채택하고 있는 국가에서 시장실패를 해소하기 위한 정부 활동의 도구 또는 수단이다. 특히, 공기업제도는 소유주체로서의 정부가 소유권을 행사함으로써 ‘이윤추구를 금지’하는 대신에 ‘공공의 경제적 이익 증진’을 지향토록 하며, 이를 위해 시장기구의 규율에 대신한 강력한 정치·행정적 통제가 가해지는 제도적 틀이다.

우리나라는 1960~1970년대에 정부주도 경제발전 전략을 추진하는 과정에서 공기업부문을 핵심적인 정책수단으로 활용하였다. 그 이후 1980년대부터는 공기업 구조조정정책이 지속적으로 추진된 결과, 현재 공기업 부문의 국민경제적 비중과 역할은 과거 개발연대에 비해서 상당히 감소하였다. 그러나 지금도 에너지산업, 네트워크산업 등의 공익사업 분야 공기업을 중심으로 국민경제의 성장·발전에 직·간접적으로 큰 파급 효과를 창출하고 있어 그 역할의 중요성은 여전하다. 그 결과 공기업 부문의 경영성과와 경쟁력은 곧바로 해당 산업분야 및 국민경제 전체의 경쟁력에 직결되어 있으며, 궁극적으로는 국민의 삶의 질 제고에도 영향을 미치고 있다.

그런데 세계 대공황과 제2차 세계대전 이후 국유화 또는 공기업 설립을 통해 국가의 기업가적 역할과 공적 영역을 확대해 오던 흐름이 1980년대 이후 반전되어 공기업의 역할 영역과 범위가 축소되어 왔을 뿐 심지어는 공기업의 존재 자체가 비판받는 경향을 보이기도 하였다. 이처럼 공기업이 쇠퇴의 경로를 겪고 있는 것은 공기업의 운영과정에서 경제적, 재정적, 관리적 문제점들이 심화되면서 ‘빈약한 성과’를 보여 왔기 때문이라고 할 수 있다(Toninelli, 2000, p.3).

기본적으로 시장경쟁 압력이 효과적으로 작동하지 않는 공기업부문에서는 동기유발 수

준이 낮아 'X-비효율'이 발생하는 불활성(不活性) 영역이 폭넓게 존재할 수밖에 없다. 또한 퇴출 없는 안정된 직장, 내부경쟁 미흡 등으로 인해 공기업은 성과 적자 문제를 속명처럼 안고 있다.

특히 공기업은 일반국민, 정치인, 대통령, 정부기관 및 공무원 등 다수의 소유자와 공기업의 임직원, 노조, 소비자 등 다양한 이해관계자들이 공유하고 있는 일종의 '공유재(common resources)'적 속성을 가지고 있다. 그 결과 공기업을 설립·운영함에 있어서는 다수의 소유자와 이해관계자들이 각자 자기이익의 극대화 추구자로서 행동하고, 이 과정에서 발생하는 부정적 외부효과(negative externality)는 본인들에게 귀속되지 않고 사회적 비용으로 전가됨으로써 '공유의 딜레마와 공유재의 비극(tragedy of the commons)'이 발생하고 있다. 특히 우리나라는 5년 단임제 권력구조로 인해 이러한 문제점이 더욱 조장될 수 있는 제도적 조건이 작용하고 있다.

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

공기업의 설립 운영과정에서 발생하는 이러한 공유의 비극 문제를 해결하기 위하여 지난 1980년대 이후 우리나라 공기업정책은 공기업 민영화 및 통폐합, 인력감축 등을 중심으로 한 구조조정 활동과 공기업 지배구조 및 관리제도 개혁 활동을 중심으로 전개되어 왔다. 정권이 바뀔 때마다 공기업은 공공부문 개혁의 핵심 대상이었다. 그럼에도 공기업에 대한 비판은 예나 지금이나 변함이 없다. 공기업에 대한 문제 진단이 왜곡되었거나 그동안 정부가 쓴 처방전에 잘못이 있었던 것은 아닌지 모르겠다.

그동안 '작은 정부 큰 시장'을 추구하는 신공공관리론(NPM) 개혁 패러다임에 따라 전개된 축소지향적 공기업 구조조정 정책은 개발연대의 공기업체제를 해체하는 데는 효과적이었다. 그러나 우리 사회에서 공기업부문의 적정 역할 영역을 정립하고, 공기업의 잠재역량을 활용한 국민경제적 성과를 제고하기 위한 정책적 노력은 소홀히 다루어져 왔다. 또한 공기업 지배구조 개혁 정책도 법·제도적 측면에서는 상당한 성과를 거두었으나, 여전히 실제 운영 과정에서 형식주의를 조장하고 있고, 경영자율성 보장은 기대 수준에 미치지 못하고 있다. 아울러 공기업 경영의 탈정치화, 공기업 요금정책 및 재무건전성 확보 측면에서는 효과적인 정책적 대응 노력이 전개되지 못하였다.

따라서 앞으로 우리가 지향해 나가야 할 새로운 공기업 정책은 글로벌 경쟁 및 저성장 시대에 적합한 공기업의 위상과 역할을 정립하는 가운데 공유의 비극이 발생할 수 있는 잠재적 위험성을 구조적으로 안고 있는 공기업의 제도적 약점을 극복·보완할 수 있는 지배구조 및 관리시스템을 구축하는 데 목적을 두어야 한다. 특히, 앞으로도 계속 공기업으로 존속하면서 국민경제의 성장 발전과 대국민 공공서비스 제공 기능을 담당해야 할 기관의 경우에는 지속가능한 경영을 담보할 수 있는 역할분담체계와 제도적 기반을 구축하는 데 역점을 둘 필요가 있다.

II. 공기업부문의 역할과 성과에 대한 현실 진단

1. 공기업부문의 범위와 규모의 크기

공기업의 범위와 규모를 정확하게 이해하는 것은 공기업 정책 설계의 기초가 되는 핵심 요소이다. 우리나라 공기업의 범위와 규모가 외국에 비해 상대적으로 크지 않다면 작은가에 대한 인식과 판단에 따라 공기업 개혁에 대한 시각이 달라지게 될 것이다. 그런데 공기업의 범위와 규모의 크기를 정확하게 측정하고 판단하는 것은 쉬운 일이 아니다.

한국의 국가공기업은 광의의 관점에서 보면 「정부기업예산법」에 의한 정부기업(기업특별회계), 「책임운영기관의 설치·운영에 관한 법률」에 의해 설치된 책임운영기관특별회계의 계리 대상인 책임운영기관¹⁾, 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 ‘공운법’으로 지칭)에 따라 지정·고시된 시장형·준시장형 공기업과 기타공공기관 중 공기업으로서의 실체를 확보하고 있는 기관, 「방송법」, 「한국은행법」 등 개별법에 의해 완전히 독립적으로 관리되고 있는 공기업(KBS, EBS, 한국은행, 산은금융지주 및 한국산업은행, 중소기업은행 등) 등으로 구분할 수 있다.

첫째, 정부기업은 「정부기업예산법」에 의해 기업특별회계 형태로 설립·운영되고 있는 준기업형 공기업으로 2012년 현재 우편사업, 우체국예금사업, 양곡관리사업, 조달사업 등이 있다. 이 중 공기업으로서의 실체를 명확하게 갖추고 있고 개혁의 대상으로 인식되고

1) 책임운영기관특별회계를 설치하는 책임운영기관도 정부기업으로 분류되고 있으며, 2011년 3월 이전까지는 이를 기업형 책임운영기관으로 분류하였다. 2011년 3월 8일 법률 개정을 통해 기업형 책임운영기관의 구분체계가 폐지되었다.

있는 정부기업은 지식경제부 소속 우정사업본부에서 운영하고 있는 우편사업(우편사업특별회계)과 우체국예금사업(우체국예금사업특별회계)이 있다.

둘째, 책임운영기관특별회계 형태로 운영되고 있는 책임운영기관은 실정법상 정부기업으로 정의되며 역시 준기업형 공기업이다. 2012년 현재 책임운영기관 중 정부기업 형태의 기관으로는 국립중앙과학관, 국립과천과학관, 국립재활원, 국립목포병원, 국립서울병원, 국립공주병원, 국립나주병원, 국립부곡병원, 국립춘천병원, 국립마산병원, 대산지방해양항만청, 경찰병원, 국립자연휴양림관리소, 특허청 등 14개 기관으로 구성되어 있다.

셋째, 공운법의 관련 규정에 따라 기획재정부는 매년 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관을 지정·고시하고 있다. 공운법에 따라 공공기관의 유형은 시장형·준시장형 공기업, 기금관리형·위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관 등으로 분류되고 있다. 2012년 현재 기준으로 공공기관으로 지정된 286개 기관 중에서 공기업은 28개(시장형, 준시장형 각각 14개)이며, 준정부기관이 82개(기금관리형 17개, 위탁집행형 65개), 기타공공기관 176개 등으로 분포하고 있다. 이 중 일단 실정법상으로는 시장형·준시장형 공기업만이 공식적으로 공기업으로 분류되고 있으나, 기타공공기관 중에서도 상당수가 공기업의 자회사, 공사형 공기업 등 실질적인 공기업 형태로 존재하고 있다²⁾.

넷째, 「방송법」, 「한국은행법」 등 개별법에 의해 완전히 독립적으로 관리되고 있는 언론공기업(KBS, EBS)과 한국은행, 그리고 2012년에 공공기관에서 해제된 산은금융지주 및 한국산업은행, 중소기업은행 등은 일종의 ‘그림자 공기업’이라고 할 수 있다. 실질적으로는 공기업으로서의 경제적·법적 실체를 갖추고 있음에도 불구하고 정치적·정책적 측면에서 공식적으로 공기업으로 지정하여 관리하지 않고 있는 것이다.

이상과 같은 네 가지 범주의 공기업 유형 중에서 일반적으로는 공운법에 의한 시장형·준시장형 공기업만을 국가공기업의 범위로 파악하는 경우가 많다. 그러나 공기업의 국민경제적 위상과 역할, 특히 공기업의 규모를 정확하게 파악하기 위해서는 광의의 관점에서 공기업의 범위를 설정하는 것이 필요하다. 공기업의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 공기업의 규모와 이에 따른 공기업의 국민경제적 위상과 역할에 대한 인식의 차이가 발생하게 된다. 그리고 이러한 인식의 차이는 궁극적으로 공기업의 개혁 필요성과 전략에 대한 가치판단의 차이로 연결된다.

2) 국회예산정책처의 분석에 의하면 2008~2010년 기준으로 기타공공기관 160개 중 70개 기관이 실질적인 공기업의 성격을 띠고 있는 것으로 확인되고 있다.

〈표 1〉 2012년도 시장형·준시장형 공기업 지정 현황

구 분	기관명
시장형 공기업 (14)	(지정부) 한국가스공사, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국중부발전(주), 한국수력원자력(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주) (국토부) 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공 기 업 (14)	(기재부) 한국조폐공사 (문광부) 한국관광공사, 한국방송광고공사 (농림부) 한국마사회 (지정부) 한국광물자원공사, 대한석탄공사 (국토부) 대한주택보증주식회사, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국철도공사, 여수광양항만공사

우리나라 공기업의 규모와 범위에 대해서는 크다는 시각과 작다는 시각이 공존하고 있다. 이와 관련하여 OECD가 2010년에 회원국가들을 대상으로 실시한 공기업 규모에 대한 조사 결과를 활용하여 한국의 공기업 규모를 기관 수, 자산 규모, 고용 규모 측면에서 비교해 보면 다음과 같다(Christiansen, 2011). 이 자료는 원칙적으로 2008년 현재 기준으로 34개 회원국 중 27개 국가의 설문 응답 결과를 바탕으로 작성된 것이다. 우선 2008년 기준으로 한국은 중앙정부가 50% 이상의 지분을 소유하고 있는 공기업 수를 56개로 보고하였는바, 이 규모는 헝가리, 체코 등 체제전환 국가들을 제외하면 스페인(151개), 포르투갈(93개), 멕시코(56개), 독일(59개) 다음으로 큰 것이다. 다음으로 자산 규모는 체제전환 국가들을 포함하여 OECD 국가들 중에서 가장 큰 것으로 확인되고 있고, 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 역시 OECD가 2010년에 조사한 자료에 의하면 16개 국가 중 4위를 기록하고 있다. 반면에 한국의 공기업 고용 인원은 120,655명으로 절대 규모 측면에서 프랑스(83만명), 영국(37만명), 이탈리아(28만명), 노르웨이(23만명), 포르투갈(18만명), 체코(16만명), 스페인(16만명), 헝가리(15만명), 스웨덴(14만명)에 이어 11위에 위치하고 있다. 특히, 전체 고용인원(통계청 취업자 기준) 대비 비중 측면에서는 0.5% 수준으로 OECD 통계 자료에 포함되지 않는 광의의 공기업까지 모두 포함한다고 하더라도 1% 수준에도 미치지 못하는 것으로 추정되는바, 이는 다른 OECD 국가에 비해 매우 낮은 수준으로 평가된다.

한편, 공기업 범위의 크기와 관련하여 OECD가 작성한 PMR(Product Market Regula-

tion) 지표를 기준으로 비교분석해 보면 한국의 공기업 범위는 평균 및 중간위치와 유사하거나 다소 낮은 것으로 확인되고 있다. PMR 지표는 24개의 산업 중 정부가 한 개 이상의 공기업을 운영하고 있는 산업이 몇 개나 되는가를 나타내는 지표이다. 이 기준에 따르면 한국은 24개 분야 중 11개 분야에서 공기업을 운영하고 있는 것으로 확인되고 있다(최준욱, 2010: 84).

결국 OECD 자료를 기준으로 한국의 공기업의 규모와 범위를 타 OECD 국가와 비교해 보면 기관 수나 공기업이 운영되는 산업분야 등의 측면에서는 OECD의 평균적인 수준을 보이고 있고, 공기업 고용인원 규모나 비중은 OECD 국가에 비해 낮은 수준에 머무르고 있다. 반면에 공기업 자산 규모나 GDP 대비 비중은 OECD 국가 중에서 상위 수준에 위치하고 있다³⁾.

이와 같은 우리나라 공기업의 범위와 규모에 대한 비교분석 결과를 종합해 보면 공기업의 비대화로 인해 민간부문의 영역이 위축되고 있다거나 공기업부문이 과도하게 국가주도형으로 구축되어 있어 민영화를 추진해야 한다는 규범적 주장은 타당한 경험적 근거를 결여하고 있는 것으로 판단된다. 반면에 우리나라가 과도하게 민영화를 추진하였기 때문에 더 이상 민영화를 추진하는 것은 부적절하다는 이데올로기적 논리도 역시 타당한 경험적 근거를 결여하고 있다. 또한 공기업의 기관 수나 자산 규모에 비해 공기업 부문 고용 규모와 비중의 상대적 역할은 OECD 국가 중에서 하위 수준에 그치고 있어 인력 감축 중심의 축소지향적 개혁 전략의 타당성에 대해서도 재검토가 필요한 측면이 있다.

2. 공기업의 역할과 성과에 대한 국민의 이중적 인식과 태도

공기업 정책 분야는 공기업의 역할과 성과에 대한 사실 인식의 차이와 이데올로기적 가치판단 및 선호 문제가 혼재되어 있어 동일한 개혁 이슈를 놓고도 정책결정자, 전문가, 일반국민, 공기업 종사자 등 다양한 이해관계자들 간에 정책 대안 설계 전략이 서로 다르거나 찬반론이 격돌하는 경우가 많다. 이로 인해 정책 결정이 장기간 표류하거나 정책을 집행하는 과정에서도 지속적으로 반대와 저항이 표출되고 있다. 특히, 이 중에서도 일반국민의 공기업의 역할과 성과에 대한 이중적 인식과 태도는 합리적인 정책설계를 제약하

3) 우리나라 공기업 자산규모와 GDP 대비 비중이 OECD 국가 중에서 상대적으로 높은 것은 3대 국책은행, 한국토지주택공사 등 일부 SOC 공기업의 자산규모가 크기 때문이라고 할 수 있다.

는 중요한 제약요인이라고 할 수 있다.

우리나라 공기업은 비효율과 낭비, 방만경영, 도덕적 해이 등이 만연되어 있는 부문으로 인식되어 왔다. 그 결과 정권교체기마다 공기업 부문은 개혁의 핵심 대상으로 인식되어 왔으며, 공기업 개혁을 정권의 개혁성을 과시하는 수단으로 활용하기도 하였다.

그런데 일반국민들이 평상시에는 공기업을 철밥통, 신이 내린 직장 등 ‘공공의 적’으로 비판하는 ‘공기업 때리기’에 적극적으로 동조하면서도 본인들의 이해관계와 직접 연계되는 사안이 발생할 경우에는 일반국민이 공기업의 비효율과 낭비를 유발하는 원인 제공자로서 스스로 행동하거나 공기업을 옹호하는 입장에 서는 이중적 인식과 태도를 보이는 경우가 많다. Hirshman(1982)이 제시한 ‘공공-민간 순환(public-private cycle)’ 현상이 공기업과 민영화 문제를 둘러싸고 나타나고 있는 것이라고 할 수 있다. 이와 관련된 대표적인 사례가 공기업 민영화와 공공요금 등에 대한 일반국민의 인식과 태도라고 할 수 있다.

이명박 정부 출범 직후 수행된 공기업에 대한 일반국민의 인식조사 결과에 의하면 공기업 민영화 추진에 대해 찬성하는 응답보다 반대하는 응답이 다소 높게 나타났다. 이러한 경향은 최근에 와서 더욱 강화되는 경향을 보이고 있다.

지금까지 민영화의 성공사례로 거론되고 있는 공기업(포스코, KT, 두산중공업 등)은 국민들의 일상생활과 직결되지 않은 산업적 특성으로 인해 국민적 동의를 쉽게 확보할 수 있었다. 그러나 최근 거론되고 있는 민영화 또는 구조조정 대상 공기업에는 국민생활과 직결된 공익사업부문이 포함되어 있어 공기업 종사자들 못지않게 일반국민들도 공기업 개혁 이후의 요금 인상이나 서비스 축소 등에 대한 우려를 표명하는 경향이 강해지고 있다. 이명박 정부 집권 초기에 있었던 촛불 집회를 통해 확인된 것처럼 공기업 민영화 문제가 생활정치와 주요 이슈로 부각되면서 일반국민들이 민영화 추진에 반대하는 연합전선을 형성할 수 있는 여지도 존재한다.

또한 공기업 요금에 대해서도 일반국민들 사이에는 ‘싸면 쌀수록 좋다’는 생각이 만연되어 있다. 정책결정자인 정치인이나 공무원이 일반국민의 이러한 인식에 동조하면서 공기업 요금결정 과정에서 고려해야 할 다양한 정책목표들이 있음에도 불구하고 주로 서민생활안정, 물가관리에 중점을 두고 공기업 요금정책을 펼치고 있다. 그 결과 공기업 요금은 생산원가에도 미치지 못하는 수준에서 결정되고 있는바, 주요 공기업 요금의 원가보상률을 살펴보면 전기 87.4%, 가스 87.2%, 도로 81.7%, 철도 76.2%, 수도 81.5%에 그치고 있다. 이러한 낮은 원가보상률은 해당 공기업의 부채 증가의 직접적인 원인으로 작용하고

있고, 수요관리기능이 적절히 발휘되지 못하여 과잉생산 및 과잉소비에 따른 자원의 낭비와 국민경제적 차원에서의 자원배분의 비효율을 초래하고 있다.

3. 공기업의 효율성에 대한 상반된 시각

공기업의 비효율성 문제는 공기업 개혁, 특히 공기업 민영화의 일차적 근거로 활용되고 있다. 시장론자들은 공기업은 공적 소유권하의 주인-대리인 문제, 목표의 다원화 현상, 연성예산제약, X-비효율성, 기업통제를 위한 시장의 결여, 주무부처를 중심으로 공기업과 정치권이 이해관계를 공유하는 철의 삼각구도, 정치·행정과정을 통한 공기업 지배과정에서 초래되는 공기업 경영의 정치화 등과 같은 구조적 요인으로 인해 비효율적일 수밖에 없다는 논리를 펴고 있다.

일반적으로 가격통제를 받는 공기업의 특성상 재무적 수익성 측면에서는 공기업이 민간기업에 비해 떨어질 수밖에 없다. 그러나 공기업이 민간기업보다 경영효율성 측면에서 떨어진다는 주장을 입증할 수 있는 엄밀한 실증적·경험적 증거는 확보되지 않고 있다는 반론도 강하게 제기되고 있다. 공기업의 실적은 최고에서 최악까지 공존하고 있다는 것이다. 또한 공기업 부문에서 발생하는 적자 문제도 영업실패의 적자가 아니라 정부의 재정 분담 책임을 제대로 이행하지 않거나 이를 공기업에 전가하는 과정에서 발생하는 정책적 적자가 작용하고 있다는 주장도 제기되고 있다.

사실상 ‘좋은 공기업’은 효율성이라는 잣대만으로 평가되어서는 안 된다. 공기업의 생명은 공적 가치의 증진에 있는 것이다. 공기업은 국민경제 활동과 공공서비스 생산·배분 및 소비 과정에서 ‘공공성(publicness)’을 담보하는 제도적 장치로서의 역할을 수행하여야 한다. 이와 관련하여 공기업의 설립 및 경영을 위한 목적 가치로서의 공공성은 해당 공기업이 담당하고 있는 사업을 통해 ‘공공의 복지 증진’을 도모하는 것이라고 할 수 있으며, 보다 구체적으로는 “누구에게나 공평하게 안전하고 편리한 서비스를 적절한 조건(요금 등)으로 제공하는 것”이라고 할 수 있다(遠山嘉博, 2000, p.161)⁴⁾. 이를 위해 공기업은 소유의 공공성(공공소유), 주체의 공공성(공공주체), 목적의 공공성(공공목적), 재화 및 서비스의 공공성(공공서비스), 규제의 공공성(공공규제)에 의거하여 설립되고, 경영하고

4) 遠山嘉博(2000, p.1662)은 공공성의 범주를 서비스의 수익자를 대상으로 한 ‘미시적 공공성(이용자 공공성)’과 국민 전체를 대상으로 한 ‘거시적 공공성(국민경제 공공성)’의 두 가지로 구분하여 제시한 바 있다.

있다. 논리적으로 볼 때 소유의 공공성을 기초로 주체의 공공성과 목적의 공공성이 발생하고, 주체의 공공성과 목적의 공공성을 실현하기 위하여 재화 및 서비스의 공공성과 규제의 공공성이 존재하는 것이라고 할 수 있다(大島國雄, 1991, p.95).

따라서 공기업의 존재 가치를 평가하는 과정에서는 효율성과 생산성 측면뿐만 아니라 공기업을 통해 구현되고 있는 공공적 가치의 중요성에 대해서도 충분한 고려가 수반되어야 한다. 현재 우리나라 공기업이 담당하고 있는 산업분야는 전기, 가스, 수도, 철도, 도로, 항만 등 공익사업 또는 네트워크산업의 성격을 띠고 있다. 이들 공익사업은 강한 공공성을 띠고 있는 가운데 자연독점성과 네트워크 외부효과 등이 발생하고 있다. 따라서 공익사업은 그 서비스 공급 주체가 공공이나 민간이냐를 불문하고 보편적 서비스 정책목표를 강력하게 추구할 필요가 있는바, 공기업은 이러한 보편적 서비스 정책목표를 효과적으로 달성하는 데 기여하고 있다.

4. 공기업의 민영화: 지체된 민영화, 표류하는 민영화

신자유주의에 기초한 시장주의 개혁 패러다임이 지배하였던 1980년대 이후에는 선·후진국을 막론하고 모든 분야가 잠정적으로 민영화 대상으로 인식되고 있다. 다만, 해당 산업 또는 사업의 특성을 고려한 다양한 민영화 방법을 개발하여 민영화의 필요성에 대응하고 있다. 이처럼 공공성 확보가 필요한 분야를 막론하고 모든 공기업분야가 잠정적으로 민영화 대상으로 인식되고 있는 것은 ‘공공성 확보=공공부문의 독점적 공급’에 대한 고정관념이 깨지고 있다는 점과 공기업 부문의 빈약한 성과 등이 공통 요인으로 작용하고 있다.

우리나라에서도 1968년부터 1973년까지의 기간 동안 11개 공기업이 민영화된 이후 1980년대 이후에는 정권교체기마다 주기적으로 공기업 민영화계획을 수립하여 추진하여 왔다. 그러나 그동안 공기업 민영화 문제를 정권 단위의 개혁과제로 인식하고, 해당 정부 기간 동안 적용하기 위한 개혁 프로그램을 설계하는 관점에서 접근하여 왔다. 이로 인해 중장기적 관점에서 종합적이고 체계적인 전략 개발이 요구되는 대형 공기업 공기업의 민영화 문제를 일관성 있게 다루지 못하고 있다. 특히, 그 동안 공기업 민영화 정책은 일명 ‘go-stop’ 방식, 즉 ‘민영화계획 수립→일부 시행→장애요인 발생→지연→정권교체 후 다시 계획수립’의 패턴을 반복해 왔다(곽채기, 2000, p.24).

그 결과 ‘김영삼 정부’에서부터 시작된 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등 에너지분야 공기업의 민영화는 부분 민영화된 채 중단되거나 아직도 진행 중에 있다.

또한 ‘김대중 정부’에서 시작된 한국전력공사의 발전회사도 민영화 대상기관으로 선정되어 민영화를 추진해 오다가 노무현 정부에서 민영화 추진이 중단되었다. 특히, 이들 에너지분야 공기업의 경우에는 민영화 추진 지연 및 정권교체기마다 민영화 문제를 둘러싼 논란으로 인해 다양한 형태의 거래비용을 유발하고 있다.

또한 금융공기업 중 중소기업은행의 민영화는 ‘김영삼 정부’에서 시작되었으나 아직도 진행 중에 있다. 그리고 산업은행에 대해서는 ‘이명박 정부’의 공공기관 선진화계획에 의해 구조조정 및 민영화 방안이 마련되었다. 이미 산은금융지주주식회사와 자회사인 한국산업은행으로의 구조조정이 이루어졌고, 향후 2014년까지 단계적으로 한국산업은행의 민영화를 추진할 예정이다.

특히, 이명박 정부에서는 한국공항공사의 지방공항의 운영권 매각, 인천국제공항공사의 일부 지분매각, 철도사업(KTX)의 민간개방 등 SOC 분야의 민영화가 새로 추가되었다. 이 중 한국공항공사의 지방공항(청주국제공항)의 운영권 매각은 이미 이루어졌으나, 인천공항공사의 일부 지분매각, 철도사업(KTX)의 민간개방에 대해서는 다양한 이해관계자들로부터의 강한 반대에 직면하고 있다.

한편, 우정사업의 경우에는 ‘김영삼 정부’에서 정부기업 형태의 공기업 경영체제를 공사형 공기업으로 전환하려고 하였으나 실패한 이후 아직까지 경영체제의 전환을 통한 상업화·기업화 노력이 지체되고 있다.

이처럼 현재 공기업 민영화 대상으로 거론되고 있는 공기업들은 모두 경영체제의 전환이 지체되고 있거나, 공기업 민영화 추진이 표류하고 있는 특성을 공통적으로 안고 있다. 그 이유는 현재 남아 있는 공기업 중에서 민영화 대상으로 거론되고 있는 공기업들이 모두 공공성이 강한 공익사업적 성격을 띠고 있어 민영화 추진에 대한 사회적 합의 형성과 성공적인 민영화 정책 대안을 설계하기가 어려운 ‘사악한 문제(wicked problem)’의 성격을 띠고 있기 때문이라고 할 수 있다.

특히, 공기업 민영화 정책의 표류를 초래하는 일차적 원인으로 작용하고 있는 민영화를 둘러싼 찬반 논쟁은 공기업제도가 안고 있는 양면성에 대한 객관적인 정보를 공유하지 못한 상태에서 특정 입장을 옹호하는 데 필요한 정보만을 선택적으로 수용하고 활용하는 데 기인하는 경우가 많다. 그럼에도 공기업제도를 유지하는 경우와 이를 민영화하는 데 따른 편익과 비용 배분의 대차대조표를 특징의 이해관계자 관점이 아니라 국민경제적 차원에서 객관적이고 체계적으로 작성하여 이를 공유하는 노력이 제대로 전개되지 못하

고 있다. 그 결과 민영화의 필요성과 효과 및 한계를 둘러싸고 정부와 국민 간에 소통의 위기가 초래되고 있다. 정부와 국민 간에 합리적 소통이 단절되면서 지극히 실용적 정책 과제인 공기업 민영화 추진 문제가 이념적 논쟁으로까지 확대되고 있기도 한다.

공기업 민영화 추진을 위한 가장 강력한 동력은 민영화의 필요성과 효과, 민영화 추진에 따른 부정적 파급효과를 통제하기 위한 정부 역할의 재구조화 방안 등에 대한 국민과의 원활한 소통과 이해를 통해 확보될 수 있다. 따라서 정부는 민영화 추진을 서두르기에 앞서 공기업 민영화에 대한 국민과의 소통 위기부터 해결하여야 할 것이다.

5. 공기업 부채의 급격한 증가

지난해 말 사상 처음으로 공공기관(공기업+준정부기관) 부채가 국가채무 규모를 넘어서는 등 공공기관의 재무건전성이 점차 악화되고 있다. 2012년 4월 기획재정부가 발표한 공공기관 재무정보에 의하면 2011년 말 기준으로 공공기관의 자산은 698.9조원으로 전년 대비 54.1조원 증가(8.4%)한 반면 부채는 463.5조원으로 전년 대비 61.8조원이 증가(15.4%)하였다. 지난 5년간 자산은 2007년 472.2조원에서 148% 증가한 반면 부채는 249.3조원에서 185% 증가하였으며, 지속적으로 자산보다 부채 증가율이 높은 상태이다(구병성, 2012).⁵⁾

그런데 공기업의 부채 규모는 공기업의 범위를 어떻게 설정하느냐에 따라 다양하게 산정되고 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의거 공기업(시장형, 준시장형)으로 공식적으로 지정된 기관만을 공기업의 범위로 설정하느냐 아니면 실질적으로 공기업으로 분류될 수 있는 기관을 모두 포함하느냐 등에 따라 다양한 통계들이 작성되고 공표되고 있다.⁶⁾ 따라서 여기서는 「공운법」 제39조의 2에 의거하여 중장기 재무관리계획을 수립하여

- 5) 공운법에 공기업으로 지정된 27개 공기업(2011년 기준) 중 금융공기업인 대한주택보증을 제외한 26개 공기업을 대상으로 2005~2010년 동안의 재무현황 추이를 분석해 보면 동 기간 동안 자산은 2005년 250조원에서 2010년 439조원으로 1.8배 증가하였고, 부채는 112조원에서 270조원으로 2.4배 증가하였다. 이처럼 자산보다 부채의 증가 속도가 빨라 자본 대비 부채로 측정되는 부채비율은 2005년 81.5%에서 2010년 160.9%로 2배가량 높아졌다. 특히 부채비율은 2007년 100%를 넘었으며 2008년부터 증가 속도가 더욱 빨라졌으며, 2011년 부채비율은 179.8%를 기록하고 있다(김찬수, 2012: 19).
- 6) 예를 들어 한국은행에서 발표하는 자금순환표상 공기업은 정부기업(6개)과 정부관리기업(36개)으로 구성되어 있는바, 이들 총 42개 공기업의 부채는 2011년 말 기준으로 543.8조원으로 확인되고 있다. 공운법상 공기업으로 지정된 27개 기관 중 금융기업인 대한주택보증을 제외한 26개 공기업의 부채 규모는 2010년 기준으로 270조원을 기록하고 있다.

정부에 의무적으로 제출하여야 하는 자산 2조원 이상의 공기업·준정부기관을 대상으로 한 부채 현황을 분석하고자 한다.

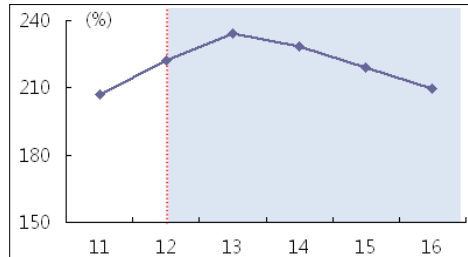
「공운법」 제39조의 2에 의거하여 처음 작성된 2012~2016년 공공기관 중장기 재무관리계획에 의하면 자산 2조원 이상의 41개 공공기관(공기업 22개, 준정부기관 19개)의 2011년 말 기준 총 부채규모는 444.4조원으로 207.1%의 부채비율을 기록하고 있다. 정부가 계획하고 있는 자구 노력 등 재무관리방안을 시행할 경우 2013년까지는 부채비율이 상승하나 2014년부터 하락세로 전환되어 2016년에는 2011년과 유사한 수준인 209% 수준으로 안정될 것으로 전망되고 있다.

[그림 1] 공공기관 중장기 재무관리계획에 의한 재무현황 전망

< 재무전망 > (단위: 조원, %)

구분	2011	2012	2013	2014	2015	2016
자산	659.0	704.0	759.4	806.4	838.7	869.6
부채	444.4	485.4	532.3	561.0	575.9	588.6
부채비율	207.1	222.1	234.4	228.5	219.1	209.5

< 부채비율 전망 >



이와 같은 중장기 재무전망이 현실화되기 위해서는 개별 공공기관의 자구 노력과 요금 인상이 국가재정운용계획(2012~2016)상 GDP 디플레이터 수준으로 이루어지고 정부의 재정지원도 국가재정운용계획에 따라 차질없이 이행되어야 한다. 그러나 그동안 공기업 부채가 빠르게 증가한 원인들을 놓고 볼 때 정부의 낙관적인 재무전망이 현실화되기는 쉽지 않을 것으로 예상된다.

공기업 부채는 정부신용을 토대로 하는 국가부채와는 달리 주로 실물형태의 대응자산이 존재하기 때문에 자산을 차감한 순부채는 그리 크지 않으며 따라서 공기업 부채는 큰 문제가 아니라는 주장도 있다. 그러나 기관의 존속을 전제로 할 경우 핵심 자산이 매각의 대상이 되기 어려울 뿐 아니라 실제 자산 매각이 쉽지 않다는 점에서 공기업 경영의 지속 가능성을 확보하기 위해서는 보다 체계적인 부채관리 노력을 전개할 필요가 있다(김찬수, 2012). 또한 공기업의 준재정활동 관련 부채는 정부부채로 포함되어야 하고, 공기업의 부채가 우발채무 형태로 정부부채로 연계될 수 있다는 점에서 공기업 부채도 정부부채에

준하여 보다 적극적으로 관리할 필요가 있다.

6. 공기업 지배구조 개혁의 효과성

과거 노무현 정부에서 역점을 두고 추진하였던 “공기업 지배구조 개혁 정책의 성과가 제대로 구현되고 있는가?”는 점에 대해서도 비판적인 지적이 많다. 현재의 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업과 준정부기관 관리시스템을 통합법체제로 구축하였으나, 당초 법 제정 취지는 기관유형 분류 등 공공기관의 체계적 관리를 위한 최소한의 사항만 표준모델에 따라 관리하고, 나머지 영역에서는 기관유형별 특성을 고려하여 차별적인 지배구조 등을 설계하여 운영하도록 하였다.

그러나 실제 공공기관 관리제도 운영과정에서 공기업과 준정부기관 간 차별성 확보 노력이 미흡하고, 이로 인해 제도 운영 과정에서 현실 적합성이 떨어지고 형식주의를 유발하는 원인이 되고 있다. 특히 외부 지배구조 관련 규정을 집행하는 과정에서 다양한 형태의 형식주의가 발생하고 있다. 즉, 공운법의 법적 규정과 실제상의 괴리로 인해 형식주의가 발생하고 있고, 공공기관 지배구조의 형식화를 초래하는 부분이 많다. 공공기관의 임원 인사관리 측면에서 이러한 문제가 집중적으로 발생하고 있다. 그 결과 낙하산 인사 문제는 더욱 심화되어 왔고, 공기업 경영의 자율성도 오히려 점차 위축되어 왔다는 비판을 받고 있다(한국조세연구원 공공기관연구센터, 2012).

Ⅲ. 공기업 개혁을 위한 주요 정책과제

1. 공기업 부문 개혁의 전략적 가치

우리나라 공기업의 국민경제적 위상과 비중을 고려할 때, 공기업부문에 대한 개혁이 가지는 전략적 가치를 간략하게 제시하면 다음과 같다.

가. 정부부문과 공공부문의 슬림화 및 공무원 수의 감축

정부기업 형태로 운영되고 있는 공기업을 공사화하거나 민영화할 경우, 정부부문의 슬림화와 공무원 수 감축 등의 효과를 창출할 수 있다. 또한 공사나 주식회사 형태로 운영

되고 있는 공기업을 민영화할 경우 정부부문 또는 공공부문의 규모를 축소할 수 있게 된다. 최근 일본에서 대규모의 공무원 정원감축이 가능했던 것도 집행업무의 독립행정법인화, 우정사업의 공사화 등을 통해 이들 기관에 근무하는 인력이 공무원에서 제외됐기 때문이다.

나. 민영화를 통한 재정수입의 확보

공기업에 대해 정부가 가진 보유주식을 매각할 경우, 상당한 규모의 재정수입을 확보할 수 있다. 이런 점에서 정부가 보유하고 있는 공기업 주식을 매각하는 민영화 방안은 국민의 추가적인 부담이 없이 국정과제를 해결하는 데 필요한 재원을 조달하기 위한 전략적 수단으로 활용될 수 있다.

다. 시장기능의 창달 및 시장경제 활동 영역의 확대

공기업을 민영화할 경우, 공기업이 담당하고 있던 특정 산업이나 사업을 시장경제 활동 영역으로 전환함으로써 시장기능 창달 및 시장경제 활동 영역을 확대하는 데 기여할 수 있다. 또한 우량 공기업 주식을 매각함으로써 국내 자본시장의 확대와 선진화할 수 있는 효과를 기대할 수도 있다.

라. 공기업의 효율성 증대에 따른 대국민 서비스 개선 및 국가경쟁력 제고

공기업 부문의 구조조정 또는 민영화를 통해 민간부문의 창의와 활력을 도입하여 공공서비스의 질을 향상시키고, 자원배분의 효율성을 제고함으로써 국가경쟁력 강화에 기여할 수 있다. 또한 공기업에 대한 정부의 자의적 간섭을 배제하고, 시장을 통한 감시가 이루어져 공기업경영의 투명성 제고와 지배구조 개선에도 기여할 수 있다.

마. 국가부채 및 공기업부채의 감소

공기업 민영화를 통해 현재 공기업이 안고 있는 막대한 규모의 부채를 감축할 수 있다. 2011년 결산기준으로 공기업부문의 부채 규모는 329.5조원에 이르고 있는바, 공기업 민영화, 구조조정 및 경영혁신 등을 통해 공기업부채를 축소할 수 있다.

2. 공기업 개혁의 기본원칙

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

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

이처럼 공기업을 ‘기업’으로 보지 않고 정치적 수단으로 활용하는 과정에서 초래되는 ‘공기업 경영의 정치화’와 관료적 명령과 통제를 통한 공기업 경영으로 야기되는 ‘정부실패’ 현상이 외부로 표출되고 있는 공기업 문제의 근저에 자리잡고 있는 것이다. 주인 역할을 확실하게 수행할 수 있는 소유 주체가 없고, 소비자와 채권자 및 주주에 의한 시장규율 압력이 작동하지 않는 공기업제도의 약점이 정치·행정과정과 연결되면서 증폭되고 있는 것이다. 따라서 공기업 개혁의 요체는 공기업 경영의 ‘탈정치화’와 ‘시장화’에 있다고 할 수 있다. 이를 통해 공기업이 ‘기업’으로서의 실체성을 확보하고, 재산권의 정의를 명확히 하여 공기업의 소유자와 이해관계자에 대한 유인구조를 재구축하여야 한다.

한편, 앞으로 계속 공기업으로 존속할 수밖에 없는 기관에 대해서는 성공적인 기업으로서의 역할을 수행하는 데 필요한 원칙과 기준을 명확하게 설정해 줄 필요가 있다. 예를 들어 뉴질랜드에서는 모든 공기업의 기본 목적을 성공적인 기업(successful business)으로 운영하는 것으로 설정한 바 있다. 뉴질랜드의 국영기업법에서는 ‘성공적인 기업’의 의미를 세 가지로 제시하고 있다. 즉, 공기업도 민간기업과 동일한 수익성과 효율성을 확보해야 하고, 좋은 고용주로서의 역할을 담당해야 하며, 공동체의 이익에 관심을 기울임으로써 사회적 책임성을 완수해야 한다는 것이다. 그리고 공기업의 성공적인 기업운동을 담보하기 위하여 정부가 공기업으로 하여금 비상업적인 목적을 위하여 재화 및 서비스를

제공하도록 요구할 경우에는 정부와 공기업 간의 협약을 통해 당해 재화 및 서비스 제공에 소요되는 비용의 전부 또는 일부 부담하고 있다. 또한 정부가 비용을 보조하는 재화와 서비스에 대한 구체적인 내용을 계약서에 명시함으로써 투명성을 확보하고 있다.

최근 공기업이 담당하고 있는 사업 또는 업무를 대상으로 다양한 형태로 경쟁 도입이 확산되고 있다. 따라서 이제는 공기업을 대상으로 정부가 ‘경쟁중립성(competitive neutrality)’을 확보하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 즉, 경쟁에 대한 불필요한 장벽과 같은 공기업이 기존에 향유하였던 이익 또는 불이익을 모두 제거함으로써 공기업들이 정부의 보호막 없이 개방된 시장에서 민간기업들과 동일한 조건에서 경쟁할 수 있는 제도적 조건들을 구축해 나가야 한다.

3. 공기업 구조조정정책의 추진 과제

가. 우정사업의 공사화 방안

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

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

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

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

〈표 2〉 우정사업 경영체제 개편 논의 전개 과정

연도별	논의의 주제	주요 논의 내용 및 결과
1989년	공사화 준비	• 행정개혁위원회에서 우정사업 공사화 논의
1994년	공사화 추진	• 공사설립 기본계획 수립 및 체신공사설립법(안) 입법예고 • 체신부를 정보통신부로 개편하고 우정사업 공사화 추진 발표
1996년	공사화 연기	• 청와대 보고서 공사화 연기 방침 결정 • 우정사업 경영개선기획단 설치 • 대안으로 우정사업운영에 관한 특례법 제정
1999년	책임운영기관 추진	• 우정사업을 분리하여 소속기관화하고 책임운영기관 추진 • 우정사업본부 설치 추진단 설립
2000년	우정사업본부 설치	• 정보통신부 및 그 소속기관 직제(대통령령) 개정에 의해 우정사업본부 설치
2006년	경영체제 개편	• 5월말 총선 이후 우정사업 경영체제 개편 논의 제기

우정사업의 경영체제는 ‘정부부처형 공기업 → 공사형 공기업(상업화·공사화) → 민간기업(민영화)’의 발전(이행) 경로를 따라 단계적으로 개편되고 있는 것이 세계적 추세이다. 우정사업의 구조분리(우편사업과 우편금융사업의 분리) 요구에 효과적으로 대응하기 위해서는 정부가 100% 지분을 보유한 ‘지주회사-자회사(우편사업, 우편예금, 우편보험, 창구네트워크) 방식’으로 우정공사의 경영체제를 설계하는 것이 효과적이라고 할 수 있다. 우정사업의 공사화와 병행하여 우편사업의 자유화(경쟁체제로의 전환)를 함께 추진하고 우편사업에 대한 규제기능과 사업기능을 구조적으로 분리하는 것이 필요하다.

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

나. 공공기관 간 중복 기능과 사업영역의 통폐합

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

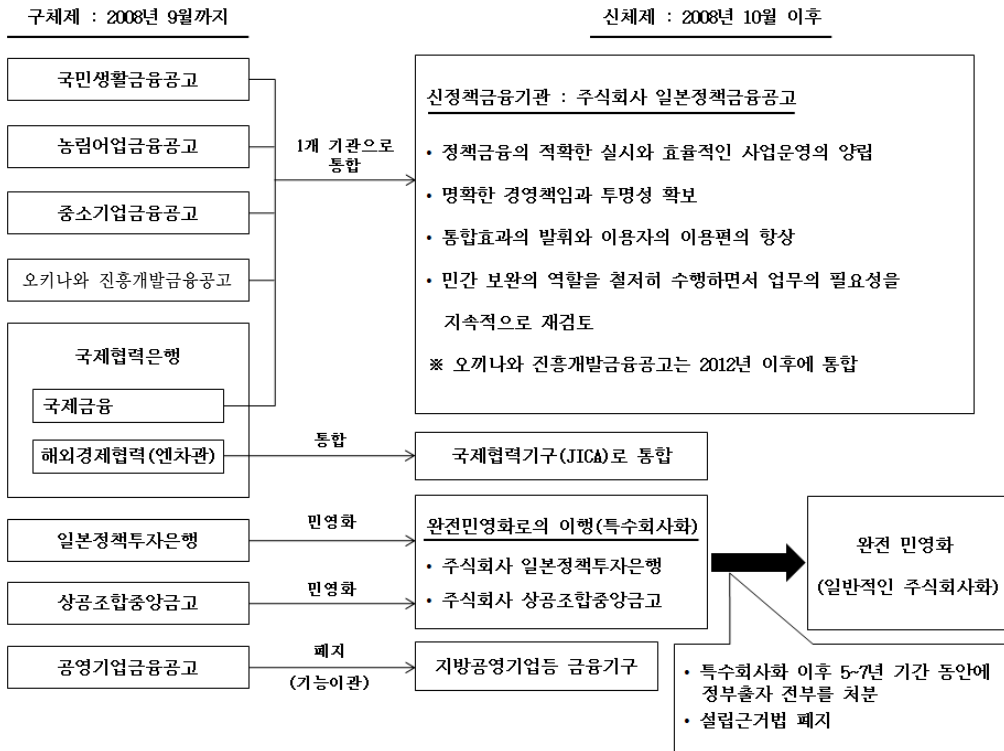
따라서 공공기관 구조조정 방안의 일환으로 공공기관의 유사·중복 기능 해소 노력은 지속적으로 전개되어야 할 것이다. 공공기관의 유사·중복 기능을 해소 방안은 사후적인 관점에서 유사·중복기능을 통폐합하는 방안과 사전적인 관점에서 기관 신설 혹은 기존 기관의 사업영역 확장 시에 유사·중복의 가능성을 방지하는 방안으로 구분하여 접근할 수 있다.

사전적 관점에서의 유사·중복기능 해소방안은 유사·중복의 발생 가능성을 선제적으로 차단하게 되므로 보다 효과적이다. 따라서 공공기관의 신설 혹은 기존 기관의 신규 사업 확대 시에 기능의 유사·중복 가능성을 사전에 체계적으로 체크할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요하다. 예를 들어 정부기능 분류체계 혹은 민간의 표준업종 분류체계를 참조하여 공공기관 수준 혹은 공공기관의 주요사업 및 프로그램 수준에서 분류코드를 부여하여 유사·중복 가능성을 신속하고 체계적으로 검색할 수 있도록 할 수 있다. 한편, 사후적 해소 방안과 관련하여서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 명시되어 있는 기능점검 업무를 3~5년을 주기로 정례화하여 실시하는 것이 필요하다. 정부와 공공기관 간 이해관계 공유 등으로 인해 발생하는 기능 중복성 문제를 효과적으로 통제하기 위해서는 주기적인 기능 적정성 평가 및 환류제도를 도입하여 운영할 필요가 있다. 이를 통해 주기적·지속적으로 공공기관 기능 중복성 문제와 사업의 지속가능성 문제를 체계적으로 검토하여 공공기관의 기능 정비 및 재구축 노력을 촉진할 필요가 있다.

‘이명박 정부’의 공공기관 선진화 계획에 의해 유사·중복기능에 대한 개혁 작업은 적극적으로 추진되었으나, 그동안 기능의 중복성 문제가 제기되었으나 아직까지 정비되지

않는 사례들이 남아 있다. 앞으로 공공기관 간 유사·중복기능 통폐합 방안과 관련하여 추가적인 검토가 필요한 대표적인 분야가 정책금융기관 간 기능 또는 기관 통폐합 문제를 들 수 있다.

[그림 2] 일본의 정책금융기관 통폐합 및 민영화 사례



자료: 行政管理研究センター(2009, p.95)에 의거하여 작성

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

신용보증기금과 기술신용보증기금 간에는 오래전부터 신용보증사업의 기능 중복 문제가 제기되어 왔다.

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

다. 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역 중복의 조정⁷⁾

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

그러나 그동안 국가공기업과 지방공기업 간 수비범위를 조정하는 문제는 매우 제한적으로 접근되어 왔을 뿐이다. 지방자치제 실시 이후 한국토지공사와 대한주택공사의 일부 사업을 대상으로 한 지방이양의 필요성이 제기된 적이 있고, 대전엑스포기념재단을 폐지하고 이를 1999년에 지방공사(지방공사대전엑스포과학공원)로 전환한 사례가 있다. 또한 2001년부터 지방공기업이 담당하고 있는 일부 지방상수도사업을 국가공기업인 한국수자원공사에서 위탁운영하는 제도가 도입된 바 있다.

이처럼 우리나라 공기업부문 구조조정 방안의 일환으로 국가공기업과 지방공기업 전체를 대상으로 수비범위를 재구축하기 위한 노력을 정부가 공식적·체계적으로 전개한 바는 없다. 그 결과 현재 중앙정부와 지방정부의 준공공부문 간에 사업영역이 중복(상하수도사

7) 이하 내용은 광채기(2008b)에 의거하여 작성하였다.

업, 운송 및 교통·에너지사업, 산업진흥기관, 농수산업·유통관련기관 등) 또는 경합되는 부문이 다양한 분야에 걸쳐 존재하고 있다. 현재 중앙정부의 광역상수도사업과 지방공기업의 핵심 영역을 점하고 있는 지방상·하수도사업은 중앙정부와 지방정부 준공공부문 간 사업영역이 중복되는 대표적인 분야이다. 우리나라 수도산업의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위해 두 사업부문 간 통합 또는 구조조정의 필요성이 오래전부터 제기되고 있으나, 사업부문이 중앙정부와 지방정부로 분리되어 있어 체계적인 논의가 전개되고 있지 못하고 있다. 또한 최근 지방정부에서 지역경제 활성화 또는 지역개발 촉진 관련 사업분야에서 지방공기업 또는 출자·출연기관 설립을 적극적으로 추진하면서 중앙정부와 지방정부의 준공공부문 간 기능 중복 문제가 초래되고 있다. 특히, 지방정부의 중소기업종합지원센터, 농수산업·유통 관련분야에서 그러한 문제가 중점적으로 제기되고 있다.

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

예를 들어 현재 광역상수도와 지방상수도 간 사업분리로 인해 나타나고 있는 중복투자, 낮은 시설 이용률 등의 문제를 근본적으로 해소하는 한편, 물관리체제의 일원화를 위해서는 광역상수도사업과 지방상수도사업 및 지방하수도사업을 대상으로 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역의 재구조화 노력을 전개할 필요가 있다. 또한 현재 국가공기업이 담당하고 있는 임대주택사업, 지역단위 관광지개발사업, 지역난방사업 등 선택적이고 국지적 성격을 띠고 있는 사업분야도 국가공기업과 지방공기업 간 수비범위 재구축 필요성이 제기되고 있는 대표적인 분야라고 할 수 있다. 그리고 현재 지방공기업이 담당하고 있는 항만개발·관리사업, 해외수출진흥사업 등도 국가공기업과의 기능배분 재조정 논의가 필요한 분야라고 할 수 있다.

라. 공기업 민영화⁸⁾

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

공기업 민영화는 공기업의 존립 목적인 '공공목적'을 대신하여 '사적이윤 목표'의 추구를 인정하는 시장기제 방식에 의해 (공공)서비스의 생산과 분배를 담당하기 위한 민간기업제도를 구축하기 위해 추진하는 정부 정책의 한 분야이다. 또한 공기업 민영화는 정치·행정과정을 통한 공적 통제방식에 의한 공기업 경영방식을 정부규제와 시장규율에 기초한 민간기업 경영방식으로 전환하는 것이다.

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

특히, 민영화를 통해 공기업이 담당하고 있던 특정 산업이나 사업을 시장경제 활동 영역으로 전환할 경우에는 시장기능의 발달 및 시장경제 활동 영역을 확대할 수 있다. 또한 민영화를 통해 민간부문의 창의와 활력을 도입하여 공공서비스의 질을 향상시키고, 자원배분의 효율성을 제고함으로써 국가경쟁력 강화에도 기여할 수 있다. 그 외에도 우량 공기업의 주식 매각을 통해 국내 자본시장의 확대와 선진화에 기여할 수 있고, 국가부채(공기업부채)의 감소 및 재정 수입 확보 효과 등 민영화의 전략적 가치는 매우 다양하게 존재한다.

그러나 현재 공기업으로 존속하고 있는 에너지, SOC, 금융분야 공기업 중에서 금융분야를 제외한 나머지 공기업들은 공익사업으로서 공공성이 강하게 요구되고 있고, 글로벌 수준의 우수한 경영성과를 창출하고 있는 경우가 많아 그동안 민영화되었던 공기업들과는 그 성격이 근본적으로 다르다고 할 수 있다. 우선 민영화 추진에 대해 국민들이 반대하는 경우가 많다. 이런 상황에서 민영화를 추진할 경우 공기업 경영체제에 비해 어떤

8) 이 부분 내용은 광채기(2008b)에 의거하여 작성하였다.

측면에서 개선된 성과를 창출할 수 있는가에 대한 비전을 구체적으로 제시하지 못할 경우에는 민영화 추진의 동력을 확보하기 어렵다. 또한 현재 민영화 대상기관으로 상정되고 있는 에너지, SOC 분야 공기업은 민영화를 추진하는 데 오랜 시간이 소요되어 한 정권 단위에서 완성하기 어려운 제약조건을 안고 있다. 따라서 이들 공기업의 민영화 문제는 정권단위 차원의 과제로 인식해서는 안 되고, 중장기적 관점에서 해당 공기업의 국민경제적 위상과 역할을 어떻게 정립해 나가야 할 것인가에 대한 공론화 과정을 통해 결론을 도출하는 것이 필요하다. 특히, 주무부 중심의 폐쇄적인 의사결정방식이나 정권교체기에 단기간의 인수위 활동을 통해 정책을 결정하고, 정권 차원의 개혁 프로그램으로 민영화 문제에 접근하는 방식을 개선할 필요가 있다. 이를 위해서는 상시적이고 지속 가능한 민영화 추진을 위한 제도적 기반을 구축할 필요가 있다.

공기업 민영화 추진에 따른 성과와 관련해서는 민영화된 해당 (공)기업의 관점, (공)기업의 고객 또는 소비자의 관점, 국민경제적 또는 범사회적 관점 등에 따라 그 성과가 다르게 나타나고 있다는 점을 고려할 필요가 있다. 공기업을 민영화할 경우 해당 기업 또는 주주의 관점에서는 분명히 긍정적인 성과가 창출되는 것이 일반적인 경향으로 확인되고 있으나, (공)기업의 고객 또는 소비자의 관점, 국민경제적 관점에서는 긍정적 성과와 함께 부정적 성과가 공존하고 있으며, 경우에 따라서는 부정적 효과가 더욱 부각되는 사례도 다양하게 존재하고 있다. 이와 관련하여서는 요금 인상, 안정적인 서비스 공급의 담보, 보편적 서비스 보장, 다국적 기업의 국내 시장 독점 등의 관점에서 주로 문제가 제기되고 있다.

따라서 공기업 민영화 대상 분야로서의 적합성 여부 판단, 민영화 추진방법의 선택, 민영화 추진전략의 개발 등과 관련하여 민영화 추진에 따른 긍정적·부정적 성과를 민영화된 해당 (공)기업의 관점, (공)기업의 고객 또는 소비자의 관점, 국민경제적 관점 등에 따라 사전에 분석한 다음에 부정적 성과를 최소화할 수 있는 민영화 정책을 설계하는 노력을 전개하여야 한다. 특히, 공익사업적 성격을 띠고 있는 공기업분야에서 있어서는 이러한 분석 작업이 사전에 충분하고도 체계적으로 이루어져야 한다.

또한 해당 민영화된 (공)기업의 성과를 제고하는 가운데 (공)기업의 고객 또는 소비자의 관점 및 국민경제적 관점에서 요구되는 성과를 함께 제고하기 위해서는 경쟁시장의 창출과 민영화된 (공)기업의 지배구조를 합리적으로 설계하는 것이 중요하다. 이 과정에서 공기업이 담당하고 있는 사업 또는 산업이 사적 독점으로 전환되는 것을 통제하고,

효율적인 기업지배구조 및 경영권 안정을 담보할 수 있는 제도적 장치를 설계하여 작동시키는 것이 필요하다. 따라서 경쟁시장 도입 또는 조성이 어려운 공기업분야의 경우에는 소유이전형 민영화보다는 PPP형 민영화를 추진하는 것이 바람직한 것으로 평가되고 있다.

한편, 1980년대 이후 공기업 민영화가 전 세계적으로 확산·확대되어 가면서 ‘민영화의 실패 사례’가 발생하고 있고, 민영화에 따른 공공성 훼손, 독과점 폐해, 고용 악화, 요금인상 및 수급불안 등에 대한 문제 제기와 사회공공성 투쟁이 초래되고 있기도 하다(G. 팰러스트 외, 2004; 오건호, 2004). 이와 관련하여 ILO는 1999년에 공익사업 개혁 및 민영화와 관련한 국제회의를 개최하여 “민영화와 구조조정에 있어서 공익사업 서비스를 강화하고 서비스 질과 서비스 접근성의 악화를 방지하기 위하여 공공적 책임성이 필수적이다. 공익사업을 민영화하더라도 국가는 수도, 전기, 가스 서비스를 적절한 가격으로 누구나 이용할 수 있도록 책임을 져야 한다”는 등의 내용이 포함되어 있는 결의를 채택한 바 있다(G. 팰러스트 외, 2004, p.22~23).

최근 우리나라에서 표출되었던 수도, 전기, 가스 등의 공익사업 민영화 추진에 대한 반대 논란도 사실은 민영화 이후의 공공성 확보 여부에 대한 불확실성과 불신에서 초래된 것이라고 할 수 있다. 또한 그동안 우리나라에서 공기업 민영화를 추진하는 과정에서 민영화 정책의 실패 원인으로 지적되고 있는 이해당사자들의 강력한 저항과 당해 공기업의 반발, 대기업 특혜 시비와 경제력 집중 문제, 민영화에 대한 국민적 합의 부족 등은 모두 민영화 이후 공공성 확보 문제와 관계된 것이라고 할 수 있다(이원우, 2002:34-25). 공기업 민영화 자체의 실패는 공공성 확보를 위한 규제체계의 실패와 밀접한 관계가 있다(이원우, 2002:34; G. 팰러스트 외, 2004: 20-26). 공기업 민영화는 민영화 이후의 공공성 확보를 제도적으로 보장하지 않고서는 그 목적을 달성할 수 없을 뿐만 아니라 민영화 정책의 설계 및 집행 자체의 성공을 담보할 수 없는 특징을 띠고 있다⁹⁾.

따라서 공기업 민영화를 추진하는 과정에서는 공기업제도에 의한 공공성(공기업의 설립목적) 추구를 왜 포기해야 하는가, 공기업 민영화가 공공성 증대 또는 훼손에 어떤 영향을 미치고, 어떤 요인들에 의해 그 창출 효과의 방향과 크기가 결정되는가, 그리고 민

9) 그러나 모든 민영화 대상 공기업에 있어서 공공성 문제가 이러한 요인으로 작용하는 것은 아니라고 할 수 있다. 따라서 공공성 문제가 민영화를 성공적으로 추진하기 위한 핵심 요소로 작용하는 공기업과 그렇지 않은 공기업을 구분하여 민영화 정책을 설계하고 집행하는 전략을 개발하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

영화 이후에도 계속 확보되어야 할 공공성의 실체는 무엇이고, 이를 시장규율과 정부규제를 통해 확보할 수 있으며, 민영화 이후 확보해야 할 공공성 확보를 위해 정부는 어떠한 역할(특히, 규제체계 구축)을 수행해야 하는가 등에 관한 문제들을 체계적으로 검토하는 것이 필요하다. 그러나 공기업 민영화에 따른 공공성 훼손 문제로 인해 공기업 민영화는 나쁘다거나 불가능하다고 판단하는 것은 적절치 않다. 그러나 공공성 문제가 공기업 민영화 추진의 타당성과 한계를 판단하는 중요한 준거를 제공하고 있으며, 민영화 이후 공공성 확보를 위한 정부 역할의 중요성을 인식할 필요가 있다.

따라서 공기업 민영화가 정부 역할을 완전히 민간으로 이전하는 것으로 이해되어서는 안 된다. 공기업 민영화는 해당 산업 또는 사업에 대한 정부의 역할을 소유자에서 규제자로 전환하는 것이다. 민영화 이후 정부가 해야 할 역할은 새로운 차원에서 재구축되어야 하며, 소유자로서의 역할은 종료되지만 규제자로서의 정부 역할은 더욱 강화되고 확대되어야 민영화의 성공 가능성을 담보할 수 있다는 점을 확인할 수 있다. 특히, 경쟁시장의 창출 및 모니터링, 민영화 이후 공공성 확보 등을 위해서는 민영화된 산업 또는 사업을 대상으로 한 새로운 정부 역할의 효과적인 수행 여부가 매우 중요하다. 따라서 공기업 민영화는 해당 산업 또는 사업을 대상으로 한 정부 역할구조의 전환 또는 재구축으로 이해되어야 하며, 민영화 전략을 개발하는 과정에서는 민영화 이후 정부 역할구조의 재구축 방안에 대한 체계적인 검토가 반드시 수반되어야 한다.

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

4. 공기업 지배구조 개선 및 관리시스템 개혁 정책

가. 공기업의 미래상에 기초한 다원적인 공기업 관리정책의 추진

지난 1980년대 이후 지속적으로 전개되고 있는 축소지향의 단선적이고 획일적인 공공기관 관리정책을 지양하고, 공공기관의 미래상에 바탕을 둔 다원적이고 차별적인 공공기

관 관리정책을 전개해 나갈 필요가 있다.

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

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

나. 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템 구축

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

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

비추어 볼 때 우리나라도 소유권 정책 담당 조직의 개편 문제를 적극적으로 검토해 볼 필요가 있다.

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

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

다. 공기업의 조직시민행동을 촉진하기 위한 경영자율성 확대

공공기관 임직원들의 주인의식 또는 조직시민행동을 촉진하기 위해서는 경영자율성 보장을 확대해야 한다. 특히 공기업에 대해서는 소유와 경영의 분리를 통해 공기업 경영의 탈정치화를 적극 도모해 나가야 한다. 정부는 “공기업을 소유하되 경영하지는 않는다”는 대원칙하에 경쟁과 시장에 의한 공기업 통제를 활성화하고, 자율경영을 보장하는 것이 필요하다.

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

라. 공기업 임원에 대한 합리적인 인사권 행사

그동안 우리나라에서 공기업은 ‘경제적 실체’로서보다는 ‘정치적 실체’로서 운영되어 측면이 없지 않았다. 공기업이 정치적 실체로서 운영되는 과정에서 가장 큰 논란이 되고 있는 사안은 임원의 정치적 임용이라고 할 수 있다. 공공기관의 임직원 임면과정에서 정

치논리 또는 정치적 동기가 개입함에 따라 공공기관이 정치적 논쟁의 소용돌이에 내몰리는 경우가 많이 있어 왔다.

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

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

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

따라서 앞으로 공공기관 임원 선임제도의 개선 방향은 탈정치화를 지향하는 가운데 전문경영체제를 구축하는 것을 목표로 설정하는 것이 필요하다. 특히, 공기업 사장은 전문성과 경영역량을 일차적인 선임기준으로 설정할 필요가 있으며, 민영화 추진 또는 강력한 구조조정(기관의 통폐합 등) 추진이 필요한 기관의 경우에는 개혁성을 겸비한 인사를 사장으로 선임하는 것이 필요하다. 이를 통해 공기업(특히 시장형 공기업) 사장은 정권교체

에 관계없이 안정적으로 법적 임기를 보장함으로써 공기업 경영의 탈정치화를 제도적으로 보장하는 것이 필요하다. 다만, 준정부기관 중에서 정부정책 집행을 대행하는 경우에는 정권교체에 따른 기관장 교체를 제도적으로 보장하는 장치를 마련할 필요도 있다. 또한 공기업 중에서도 강력한 구조조정이 필요한 기관이거나 민영화를 추진하고 있는 기관 등에 대해서는 탈정치화의 예외기관으로 인정할 필요가 있을 것이다.

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

공공기관의 임원들이 변화 주창자로서 경영혁신 활동을 전개함에 있어서 혁신의 내부 확산을 제약하고, 종업원들로부터 혁신에 대한 저항을 유발하는 대표적인 요인으로 "3년이면 물러날 사람이다"라는 학습된 경험을 들 수 있다. 따라서 공공기관의 임원들이 3년 또는 2년의 단위 임기를 한 번 채우면 예외없이 물러난다는 과거의 경험칙을 깰 수 있는 선례를 창출하는 것도 필요하다. 우수한 경영실적을 거두게 되면 해당 임원들의 연임이 보장될 뿐 아니라 다른 기관의 임원으로 발탁될 수도 있다는 점을 보여주어야 한다.

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

마. 공기업과 준정부기관의 상임감사제도 폐지 방안

공기업과 준정부기관에 대한 낙하산 인사 시비를 근본적으로 해소하기 위한 방안의 하나로 상임감사제도를 폐지하는 방안을 검토해 볼 수 있다. 기업지배구조의 한 요소로서 상임감사제도를 두고 있는 것은 일본과 한국에만 있는 특수한 사례이며, 상임감사가 담당하고 있는 내부 통제기능을 이사회에 부여하는 것이 더욱 일반적이라고 할 수 있다. 예컨

대, 뉴질랜드는 국가공기업의 지배구조를 이사회 중심으로 설계하고 있으며, 각 공기업에는 내부감사제도를 두지 않은 채 국가감사기관(감사원)이 공기업에 대한 감사기능을 통합적으로 수행하고 있다. 각 공기업은 필요한 경우 주무부장관의 승인을 받아 민간회계법인에 의한 감사를 받을 수 있도록 되어 있다.

우리나라의 경우에도 최근 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 제정하면서 이사회역의 역할 기능을 강화하였다. 따라서 상임감사제도는 폐지하는 대신에 이사회에 감사위원회를 설치하여 상임감사의 역할을 통합적으로 수행하더라도 공기업의 내부 통제기능을 수행하는 데에는 아무런 문제가 없다. 이처럼 공기업과 준정부기관의 상임감사제도를 폐지할 경우에 다음과 같은 효과를 기대할 수 있다. 먼저, 공기업과 준정부기관의 상임감사제도를 폐지할 경우, 2007년 현재 298개의 공공기관(공기업+준정부기관) 가운데 상임감사를 두고 있는 123개 기관의 상임감사를 감축할 수 있다. 2006년 지급실적 기준으로 123명의 상임감사들에게 약 162억원 정도의 연봉이 지급되었다. 이 밖에 감사들을 위한 각종 지원활동(차량지원, 부속실 지원인력, 업무추진비 등)에 소요되는 경비와 퇴직금 등을 고려할 때, 상임감사제도 폐지에 따른 금전적 비용도 상당한 규모에 달할 것으로 추정된다.

5. 공기업의 재무건전성 확보 및 예산제약의 경성화를 위한 정책 과제

가. 공기업 부채관리정책과 요금정책의 연계 및 합리화 방안

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

공기업 요금의 인상 요인은 생산 비용 또는 원가 증가에 따라 발생하는 것이 일반적이다. 이런 상황에서 서민물가안정 등의 정책목표를 앞세워 요금 현실화를 통제하게 되면 결국 적자가 발생하고 공기업 부채를 증가시키는 결과를 초래하게 된다. 결국 공기업 요금 인상 요인이 실질적으로 발생했음에도 불구하고 이를 수용하지 않는 것은 현 세대가

당연히 부담해야 할 비용을 누적된 공기업 부채 형태로 다음 세대에게 전가 또는 순연시키는 것이라고 할 수 있다.

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

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

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

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

이러한 기초에 입각하여 공기업 요금정책을 합리적으로 추진하는 것을 제도적으로 보장하기 위해서는 현재 기획재정부와 주무부에서 담당하고 있는 공기업 요금정책 관련 기능을 분리하여 독립규제기관을 설치하는 방안도 검토해 볼 필요가 있다.

나. 정부와 공기업 간 경비분담 책임에 관한 원칙 정립

정부와 공기업 간 경비분담 책임에 관한 원칙을 정립해야 한다. 정부가 공기업에 비상업적인 목적의 공공서비스 제공을 요구할 경우에는, 그 소요 비용을 모두 재정지원을 통해 보전하되 나머지 사업에 대한 경영성과는 해당 공기업이 전적으로 책임지도록 해야 한다. 이러한 경성 예산제약조건(hard budget constraint)하에서 공기업 경영이 이루어져야 불합리한 사업 확장이나 경영 실패로 인한 부채 발생을 효과적으로 통제할 수 있다.

이처럼 정부와 공기업 간 경비분담책임에 관한 원칙을 명확하게 설정하는 것과 함께 구분회계제도를 도입하여 정부가 요구하는 정책사업에 따라 발생하는 정책부채와 공기업이 자체적으로 고유 설립목적사업을 수행하는 과정에서 발생하는 자체부채를 명확하게 구분하는 회계시스템을 구축할 필요가 있다.

IV. 결론

우리나라 공기업은 과거 개발연대의 긍정적인 역할에도 불구하고 다양한 문제점들을 노정해 왔다. 정부는 이런 문제점들을 해결하기 위해 공기업 관리제도 및 지배구조를 개혁하기 위한 정책을 지속적으로 전개하여 왔다. 그 결과 공기업 지배구조 개혁 활동이 법·제도적 측면에서는 상당한 성과를 거두었으나 여전히 운영 측면에서 제도 개혁의 취지를 제대로 구현하지 못하고 있는 것으로 비판을 받고 있다. 따라서 앞으로 공기업 개혁 정책을 효과적으로 전개하기 위해서는 우선 국민경제적 측면에서 공기업의 위상과 역할 및 성과에 대한 정확하고 객관적인 진단 및 평가가 선행되어야 할 것이다. 특히, 공기업의 역할과 성과에 대한 일반국민의 이중적 인식과 태도에 대한 체계적인 성찰이 필요하다. 또한 공기업 민영화 정책이 표류하고 지체되고 있는 점과 최근 급격하게 증가하고 있는 공기업 부채 문제에 대해서도 정확하게 그 원인을 진단할 필요가 있다.

그동안 1980년대 이후 우리나라의 공기업 정책은 과거 개발연대에 구축된 공기업체제를 해체하고 공기업의 국민경제적 위상과 역할을 축소 조정하는 데 초점을 맞춰왔다. 또한 공기업의 경영상의 비효율을 포함한 여러 문제들이 발생하는 원인이 주로 공기업 내부에 존재하는 것으로 인식하고 공기업의 내부지배구조를 개혁하는 데 역점을 두어 왔다. 그러나 공기업이 안고 있는 근본적인 문제점은 오히려 공기업의 외부지배구조에 숨어 있

는 경우가 많다. 따라서 앞으로는 공기업의 조직과 인력의 축소 조정을 중심으로 한 축소 지향적 개혁 활동보다는 공기업의 외부지배구조에서 발생하는 문제점을 해결하기 위한 공기업 경영의 탈정치화 노력을 적극적으로 전개할 필요가 있다.

이 과정에서 지체된 공기업의 경영체제 전환 및 민영화 노력도 장기적 관점에 입각하여 점진적으로 추진할 필요가 있으며, 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역 조정 문제 등을 새롭게 모색해 나갈 필요가 있다. 또한 공기업의 관리정책도 공기업의 미래상에 기초하여 다원적으로 전개할 필요가 있으며, 공기업과 준정부기관 간 차별적인 지배구조 및 관리시스템 구축 방안을 모색할 필요가 있다. 아울러 공기업의 조직시민행동을 촉진하기 위해서는 경영자율성이 보다 확대되어야 할 것이며, 공기업 임원에 대한 인사권 행사의 합리화 방안, 공기업의 재무건전성 확보 및 예산제약의 경성화를 위한 정책과제 등을 적극적으로 모색할 필요가 있다.

참고문헌

- 곽채기, 「공기업 민영화 정책의 성공적 집행요인」, 『공기업논총』, 제12권 제1호, 한국공기업학회, 2000.
- _____, 「공공성과 경제정책: 공기업 민영화를 중심으로」, 윤수재·이민호·채종현(편저), 『새로운 시대의 공공성 연구』, 법문사, 2008.
- _____, 「국가-지방공기업 간 상호 기능조정 모델개발 연구」, 『한국지방공기업학회보』, 제4권제1호, 2008b.
- _____, 「우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안」, 『전국경제인연합회』, 2009.
- 구병성, 「공공기관 재무건전성 현황과 쟁점」, 『이슈와 논점』, 제531호, 국회입법조사처, 2012.
- 김찬수, 『공기업의 재무건전성 및 재정위험 연구』, 감사연구원, 2012
- 오건호, 「신자유주의시대 사회공공성투쟁의 성격과 의의」, 『산업노동연구』, 제10권 제1호, 2004.
- 이원우, 「공기업 민영화와 공공성 확보를 위한 제도개혁의 과제」, 『공법연구』, 제31집 제1호, 한국공법학회, 2002.
- 정형근·곽채기 외, 『한중일 공기업 개혁정책의 변천과 성과』, 대외경제정책연구원, 2010.
- 최준욱, 「공공기관의 범위와 규모」, 『KIPF 공공기관동향』, 창간호, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터, 2010.
- 한국조세연구원 공공기관연구센터 「공공기관운영에 관한 법률 시행 5년, 평가와 향후 과제」, 『공공기관연구센터 Newsletter』, 2012.10.31.
- G. 팔러스트, J. 오펜하임, T. 맥그리거 지음, 조택 옮김, 『민주주의와 규제』, 이화여자대학교출판부, 2004.
- 大島國雄, 『公企業の 經營學』, 白桃書房, 1991.
- 遠山嘉博, 『現代公企業總論』, 東洋經濟新報社, 2000.
- 行政管理研究セソタ-, 『日本の行政』 2009.
- Christiansen, Hans, “The Size and Composition of the SOE Sector in OECD Countries,” OECD, 2011.
- Feigenbaum, H. B., *The Politics of Public Enterprise*, Princeton, New Jersey:

Princeton Univ. Press., 1985.

Guislain, Pierre., *The Privatization Challenge : A Strategic, Legal, and Institutional Analysis of International Experience*, World Bank, 1997.

Hirshman, A. O., *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton University Press, 1982.

Toninelli, P. A., *The Rise and Fall of State-Owned Enterprise in the Western World*, Cambridge University Press, 2000.

나오며

새 정부가 들어서면 과거 정부에서 강조된 분야는 아무래도 비판을 받게 되고 상대적으로 소홀했던 분야가 다음 정부에서 조명을 받기 쉽다. 공공기관과 관련된 국가정책도 예외는 아니다. 이러한 과정이 국가의 발전 동력으로 작동하기 위해서는 고칠 것과 유지할 것에 대한 객관적인 평가가 선행되어야 한다. 본 연구총서는 신정부가 새로운 시각으로 긍정적인 변화를 추구하되 필요한 연속성은 유지하기를 바라는 취지에서 기획되었다. 연구를 마치면서 현재의 논점을 정리하고 2013년 공공기관 정책의 주요 과제를 제시하고자 한다.

논점과 과제: 공공기관 관리정책

공공기관장 인사와 관련, 공기업과 일부 준정부기관장 임명권은 대통령이, 대부분의 준정부기관장 임명권은 부처 장관이 행사하도록 되어 있다. 그러나 부처 장관이 임명권을 행사하지 못하고 실제로는 청와대가 개입하고 있다는 지적이 많다. 준정부기관장 인사를 부처에 맡기면 해당 부처 출신 공무원이 낙하산으로 내려갈 것이므로 청와대가 개입하는 것은 어쩔 수 없다는 옹호론도 있다. 그러나 준정부기관에 대한 임명권은 법률이 정한대로 부처 장관에게 돌려주고 그 성과를 부처 장관에게 묻는 것이 책임성 확립 차원에서 바람직하다고 생각된다.

임명절차와 관련해서도 공모 후 임원추천위원회 등을 거치는 절차가 유명무실하다는 지적이 끊이지 않는다. 그 결과 부적격 인사가 공공기관 임원에 임명되는 사례가 종종 나타나고 있다고 한다. 이에 대해 실효성 없는 공모 절차를 거치는 대신 국무위원 임명처럼 임명권자가 내정자를 공개 발표하고 임추위, 공운위 등에서 사후적으로 적격심사 절차를 거치도록 하자는 현실론이 제기되고 있다. 반면 현재의 공모방식이 이상적인 제도이므로 그 절차의 실효성을 강화하는 방향으로 개선해야 한다는 원칙론도 있다. 절충론도 제기되는데, 일부 공공기관장은 국무위원 임명 같은 공개 내정방식으로, 나머지는 현행 공모방식을 강화하여 임명하자는 의견이다. 어떠한 방식이든 비공식적인 내정자가 있는 상

황에서 공모를 진행하는 현재의 방식은 문제가 있다. 내정 그 자체가 문제는 아니다. 그 보다는 누가 내정했는지가 불투명하여 누구도 인사결과에 대해 책임을 지지 않는 구조가 문제이다. 따라서 누가 누구를 내정했는지를 공개하도록 하는 것이 중요하다.

2000년대 중반까지는 공공기관 관리를 위한 정부 내 역할분담에 있어 소관 부처는 사업을, 기획재정부는 민영화 등 주요 개혁과제와 평가를 담당하여 왔다. 그러다 2007년 5월 시행된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의해 현 기획재정부의 역할이 더 강화되었다. 이에 따라 각 부처의 공공기관에 대한 영향력이 약화되고 있어 부처의 정책 집행에 애로가 있다는 지적이 나오고 있다. 그러나 공공기관에 대한 기획재정부의 통합 관리체제는 OECD 가이드라인에 부합하는 것으로 현행 체제를 유지하는 것이 바람직하다고 판단된다. 각 부처는 소관 공공기관과 긴밀한 업무관계로 연결되어 있어 객관성을 유지하기 어렵기 때문이다. 그러나 소관 부처가 공공기관 경영평가에서 차지하는 역할은 전문성 강화 차원에서 어느 정도 강화될 필요가 있다. 이미 이러한 정신이 2013년 시행될 공공기관 평가에 반영되어 있다. 한편 그간 공공기관의 재무건전성 관련 책임은 기획재정부보다는 소관 부처에 있었다. 최근 부채문제가 심각해지면서 공공기관의 재무건전성과 관련된 기획재정부와 소관 부처의 역할분담을 새롭게 논의해야 할 때가 되었다고 본다.

정부의 공기업에 대한 통제는 2007년 이후 더 강화되었다. 기관장에게 인력·조직·예산의 자율권을 도전적인 목표와 함께 부여하는 ‘공공기관 경영자율권 확대사업’이 2010년부터 시행되었으나 아직 인천공항, 한국공항, 가스공사, 지역난방 등 4개 기관에 국한되어 있으며 자율권의 폭도 제한적이라는 지적이 많다. 반면 공기업의 방만경영 가능성이 남아 있어 과도한 자율성 부여는 곤란하다는 의견도 만만치 않다. 현재의 문제점은 경영자율권 확대의 효과를 사후적으로 평가하는 장치가 충분하지 않다는 점이다. 사후 평가를 강화하고 사전적인 통제는 최소화하는 것이 향후의 발전방향이라고 생각된다.

통제 수단의 대표적인 경영평가에 대해서도 매년 시행되다 보니 공기업에 과도한 부담을 주고 경영자의 시각을 단전에 머물게 한다는 지적이 있다. 일률적인 잣대로 다양한 공공기관을 평가하려 한다는 지적도 있다. 그럼에도 불구하고 경영평가의 긍정적인 측면은 일일이 나열할 필요가 없을 정도이다. 이미 평가제도는 중장기적 시야의 도입, 개별 공공기관의 특수성 반영 등의 지적들을 수용하며 진화하고 있다. 전반적으로 평가의 간소화는 대세라고 생각된다. 그러나 많은 공공기관이 현행 평가제도에 적응되어 있다는 점을 감안, 급격한 변화를 단기간 내에 완결지으려 하기보다는 단계적으로 실행하는 것이 바람

직하다고 생각한다.

논점과 과제: 공공기관과 경제정책

새로운 정부가 들어서면 과거 정부가 적극 추진했던 과제들에 대한 평가가 이루어질 것으로 예상된다. 녹색성장 전략, 해외자원 개발, 청년인턴·고졸채용 등의 노동정책이 한 예이다. 이전 정부가 추진했던 과제들에 대해 근본적인 평가를 내리고 승계할 사안과 버릴 사안을 구분하는 노력은 당연히 필요하다. 그러나 과거 정부가 한 사업은 무조건 배격하는 시각보다는 옥석을 가리는 객관적인 시각이 필요하다는 점을 강조하고 싶다.

새로운 정부에서는 공기업의 사회적 책임이 강조될 가능성이 높다. 물론 민간기업과 달리 공기업은 공익성을 망각해서는 안 된다. 그러나 지나치게 공익성만 강조하고 수익성을 무시하다 보면 적자에 빠져 결국 언젠가는 터질 폭탄을 미래로 돌리게 된다. 문제는 그 부담이 눈앞에 보이지 않으므로 국민이 대체로 공익성을 기대한다는 점이다. 정권도 5년 임기 중에만 그 폭탄이 터지지 않으면 되니 공익성을 앞세워 선심을 쓴다. 공기업도 하나의 기업이므로 영업적자를 기록할 정도로 공익성을 추구해서는 아니 된다. 영업흑자는 공(公)·사(私)기업을 막론하고 기업의 기본이다. 물론 공기업이 민간기업과 같은 이윤극대화를 추구해서도 아니 된다. 그 규모를 정의하기는 어려우나 적절한 수준의 이윤을 남기고 그 영업흑자를 바탕으로 공익성을 추구해야 한다.

공익성을 더 많이 추구하기 위해서는 정부지원이 늘거나 공기업의 영업이익이 늘어나야 한다. 그렇지 않으면 부채가 늘어난다. 정부는 재정건전성을 위해 공기업에 대한 지원 확대보다는 자체수입 증가나 사채발행 등을 요구한다. 그리고 경우에 따라 과도한 공익성 목표를 부과한다. 이명박 정부는 시장에서 공기업의 역할을 축소하는 원칙을 가지고 있었으므로 공기업은 부채를 늘리는 방법으로 공익성 요구에 대처하여 왔다. 공공기관 부채의 주요 배경은 무리한 사업추진과 낮은 공공요금이다. 공기업에 무리한 정책사업을 요구하는 관행을 제어할 장치 마련이 필요하다. 또한 지나치게 낮은 공공요금은 공공기관의 부채로 남아 그 부담이 미래세대에 전가될 뿐만 아니라 자원의 낭비를 초래한다. 공공요금을 결정하는 방식도 재검토를 해야 한다. 현재와 같이 공공요금 인상의 부담을 정부가 짊어지는 방식으로는 적절한 공공요금이 책정되기는 어렵다. 특히 2013년은 주요 선거가 없는 한 해이며 신정부의 첫 해로서 공공요금의 정상화를 꾀할 적기이다.

정부가 재정지원은 하지 않으면서 부채문제 해결과 공익사업 추진을 동시에 요구하다 보면 공공기관에 남는 선택은 시장에서 민간과 경쟁하여 수익을 얻어내는 것뿐이다. LH 공사가 분양주택 사업에서 돈을 벌어 공익목적의 임대주택 사업을 하는 것이 대표적인 예이다. 이는 민간기업이 누려야 할 수익을 공기업이 우월적 지위를 이용하여 징수하는 것이다. 그 과정에서 많은 비효율이 만들어진다. 이명박 정부는 소위 시장친화적 시각으로 공기업의 시장참여를 축소하려고 했다. 반면 새로운 정부는 공기업의 시장참여에 관대해질 가능성이 있다. 공익성을 강조하는 반면 사회보장 지출 등으로 공기업에 대한 지원 여력은 줄어들 것이기 때문이다. 따라서 공공기관의 시장참여가 과연 어디까지 용인될 수 있는지에 대한 기준을 마련할 필요가 있다. 아울러 공공기관에 대한 기능조정을 상시화할 필요가 있다. 여전히 많은 공공기관들은 비핵심 분야, 특히 수익창출 분야로의 사업 확장을 계획하고 있다. 각 기능별로 시장참여의 타당성을 검토하는 절차가 상시화되어야 한다. 수익창출 기능을 중단할 경우 정부재정 부담이 증가한다는 우려도 있다. 그러나 민간이 할 일은 민간이, 정부가 할 일은 정부가 한다는 기조 아래 정부가 필요로 하는 공익사업이 있다면 정부예산으로 수행해야 한다.

신정부의 공공기관 정책방향

1998년 이후 세 행정부의 공기업 정책은 나름의 특징을 가지고 있다. 김대중 정부는 초기에는 외환위기 극복을 위해 공기업 민영화 등 구조조정을 강력히 시행하였다. 후반부에는 공공부문의 운영시스템을 바꾸는 노력으로 전환하였으나 전반부에 비하여 성과는 상대적으로 약했다. 노무현 정부는 성과 제고를 목표로 한 공기업의 자발적 혁신 노력을 중시하였다. 이를 위해 각종 평가를 강화하다 보니 공공부문의 피로를 가중시키기도 하였다. 반면 민영화, 구조조정 등 비용절감형 개혁은 중단되어 공공기관의 전체 규모는 확대되었다.¹⁰⁾ 이에 이명박 정부는 다시 공공기관의 구조조정에 나섰다. 김대중 정부와 유사한 top-down 방식으로 기관 통폐합을 중심으로 다양한 구조조정을 추진하였다. 노사관

10) 2002~2007년 중 공공기관 45개가 신설되었으며 인력도 4만명(21%)이 증가하였다. 여기에 2005년 공사화된 철도공사 인력을 포함하면 증가폭은 7만 1천명으로 늘어난다. GDP에서 공공기관 예산이 차지하는 비중도 2003년도에는 31.7%였으나 2007년도에는 33.6%로 증가하였다. 경제활동인구에서 공공기관 종사인력이 차지하는 비중도 2003년의 0.84%에서 2007년에는 1.08%로 증가하였다. (박진, 2008)

계 정상화에서는 분명한 개선을 이루었으나 그 외 공공기관의 운영시스템을 바꾸는 개혁에는 다소 소홀했다.

새로운 정부에서는 공공기관의 구조조정 등 비용절감보다는 성과 제고에 초점을 맞추는 것이 바람직하다고 생각된다. 공공기관 선진화 정책에 의해 비효율을 어느 정도 털어낸 이후이므로 이제는 대국민 서비스 제고 등 사업의 성과를 향상시키는 노력을 펼칠 때이다. 이와 같이 5년마다 비용 절감과 성과 제고가 번갈아가며 정책목표로 등장하는 것은 건강한 순환이다. 20년 동안 구조조정만 추진하거나 혹은 20년 동안 구조조정 없이 공공기관의 비효율을 방치하는 것은 바람직하지 않다. 성과 제고를 위한 수단으로 다음과 같은 네 가지를 제언하고자 한다.

첫째, 기관 간 협업과 정보공유이다. 지금까지의 공공기관 성과관리는 기관별로 추진되어 왔으나 향후에는 기관 간 협업이나 정보공유를 통해 경쟁력을 강화하거나 국민에 대한 서비스를 제고하는 방안을 모색해야 한다. 해외진출 공기업 간 컨소시엄이 대표적인 협업 사례이다. 한전 발전자회사 간 원료 공동구매도 걸음마를 시작하고 있다. 그러나 이는 생각보다 쉬운 일이 아니다. 공공기관 간 칸막이가 견고하여 협업과 정보공유의 발상 자체가 쉽지 않다. 이를 위해 공공기관 A와 B가 협력하여 A의 성과를 제고하였다면 B도 그 성과 제고의 과실을 향유할 수 있도록 평가시스템이 변화되어야 한다. 이러한 새로운 평가시스템이 도입되기 이전에는 정부가 적극적으로 기관 간 협업과 정보공유의 가능성을 발굴하고 총괄 조정할 필요가 있다.

둘째, 국민과의 소통이다. 대국민 소통은 다음의 두 가지 경로를 통해 공공기관의 성과에 기여한다. ① 먼저 국민의 수요파악이다. 과거에는 공공기관이 공급자 입장에서 서비스를 만들어 놓고 국민이 찾아 가도록 했다. 그러나 갈수록 국민들의 수요가 다양해져 기존의 방식으로 국민을 충족시키기 어려워지고 있다. 앞으로는 공공기관이 개인별 수요에 맞춘 서비스를 만들어 직접 전달하는 배송형 서비스, 혹은 개인이 필요한 서비스를 공공기관에 요청하여 받는 주문형 서비스가 필요할 것으로 전망된다. 공공기관도 이러한 변화에 대응해야 한다. ② 국민과의 협의를 통한 갈등관리이다. 공공기관의 사업 중에는 필연적으로 주민, NGO 등과의 갈등을 초래하는 일이 있게 마련이다. 국민을 의사결정 과정에 직접 참여시킬 경우 갈등이 적절히 관리되어 공공기관의 업무 추진에 대한 국민의 전반적인 이해와 수용도가 제고될 것이다.

셋째, 공공기관의 자율성 확대이다. 사전적 통제는 최소화하고 사후적 평가로 통제하는

방향으로 발상을 전환해야 한다. 현재와 같이 사전적 투입통제, 과정통제가 과중한 상태에서는 공공기관이 창의성을 발휘시키기 어렵다. 공공기관이 창의를 발휘해야 대국민서비스 등의 성과가 제고될 수 있다. 공공기관 종사자들이 복지부동한다는 지적이 있는데 이는 바로 타율적 문화에서 유래하는 것이다. 물론 공공기관의 유형에 따라 필요로 하는 자율성의 폭은 다를 수 있다. 따라서 시장형 공기업에는 더 큰 자율권을 부여하는 등 유형별로 자율의 폭을 차등하는 방안도 검토할 만하다. 물론 Osborne & Plastrick(2000)이 말하듯이 자율권 확대와 결과에 대한 평가는 늘 같이 가야 한다. 다행히 우리에게 세계에서 가장 앞서 있는 공공기관 경영평가제도가 있다. 자율권 확대에 걸맞게 경영평가제도에 대한 보완도 필요하다고 판단된다. 공공기관만이 아니라 이러한 자율성 확대는 정부를 포함한 전 공공부문의 화두가 되어야 한다.¹¹⁾

넷째, 공공기관 기능점검의 제도화이다. 개선방향 중에는 각 공공기관이 자율적으로 결정하고 수행하기 어려운 것이 있게 마련이다. 따라서 자율성 확대와 함께 스스로 하기 어려운 변화를 권고하는 시스템이 제도화되어 있어야 한다. 이명박 정부의 선진화 계획과 같이 임기 초반에 신속하게 이루어져야 할 개혁방식도 그 필요성을 인정할 수 있다. 그러나 공공기관의 기능을 점검하여 이제 더 이상 필요하지 않은 기능, 민간·지자체·타 공공기관이 수행하는 것이 더 나은 기능, 혹은 미래지향적으로 더욱 강화되어야 할 기능을 제시하는 상시적 시스템은 필요하다. 공공기관의 변화는 계속되어야 하기 때문이다.

편저자

11) 이런 점에서 정부의 소속기관 중 자율성이 증시되는 곳은 공공기관으로 전환되어야 한다. 소속기관 중 시험·연구, 교육·훈련, 문화, 의료, 제조, 대국민서비스 등을 담당하는 기능이 주요 대상이며 우정사업본부도 정부기업으로서 공공기관으로 전환되어야 할 대표적인 사례이다. 소속기관은 공무원조직으로서 공공기관에 비하여 자율성은 약한 반면, 내부의 관료적 속성은 더 강하다. 정부개혁은 행정안전부가, 공공기관은 기획재정부가 맡고 있다 보니 정부조직 중 공공기관으로 전환되어야 할 변화에 대해서는 누구도 언급하고 있지 않다. KT&G나 KT도 과거에는 정부조직이었다가 공기업으로 전환한 후 민영화의 길을 걸었다는 점을 상기하자.

참고문헌

- 곽채기, 『공공기관 구조조정의 대안과 접근전략』, 공기업학회, 2008.1
- 김준기, 『공기업민영화의 정치경제학』, 공기업학회, 2008.9
- 김현석·박개성·박진, 『정부개혁 고해성사』, 박영사, 2006.
- 박진, 「2013년 한국·세계경제 대전망: 공기업 부문」, 『한경비즈니스』, 2012.11
- _____, 「공기업 선진화의 이론적 배경」, 미발표 논문, 2008. 9.
- _____, 『갈등조정 그 소통의 미학』, 군인포메이션, 2007.
- Jin Park & Jong-In Yoon, “Comparison of Two Government Reforms,” Transforming Korean Public governance, OECD/Korea Policy Centre, 2008.
- David Osborne & Peter Plastrick, *The Reinventors Fieldbook*, 2000.

편저자

박진(한국조세연구원 공공기관연구센터)
하태욱(한국조세연구원 공공기관연구센터)

참여연구진

윤태범(한국방송통신대학교 행정학과)
홍길표(백석대학교 경상학부)
박한준(한국조세연구원 공공기관연구센터)
곽채기(동국대학교 행정학과)·옥동석(인천대학교 무역학과)
승정현(고려대학교 경제학과)·손주현(고려대학교 경제연구소)
박정수(이화여자대학교 행정학과)
박진희(한국조세연구원 공공기관연구센터)
신완선·박연탁(성균관대학교 시스템경영공학과)
곽채기(동국대학교 행정학과)

2012 공공기관과 국가정책

2012년 12월 24일 인쇄
2012년 12월 31일 발행

발행인 조 원 동
발행처 한국조세연구원
1338-774 서울특별시 송파대로 28길 28
TEL: 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr
등록 1993년 7월 15일 제21-466호
인쇄 경성문화사

©한국조세연구원 2012

ISBN 978-89-8191-619-0

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.