

지속가능한 공공기관 개혁

한 승 준
서울여자대학교

2017년 4월

보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

동아시아연구원(The East Asia Institute: EAI)은

2002년 5월 설립된 민간 연구기관입니다.

EAI는 동아시아 국가들이 자유민주주의와 시장경제, 그리고 개방된 사회로 발전하여 평화로운 국제 사회 건설에 이바지할 수 있도록 연구를 통한 정책 제안을 사명으로 운영하고 있습니다.

EAI는 정책 이슈에 관하여 어떠한 정파적 이해와도 무관한 독립 연구기관입니다. EAI가 발행하는 보고서와 저널 및 단행본에 실린 주장과 의견은 EAI와는 무관하며 오로지 저자 개인의 견해를 밝힙니다.

 EAI 는 등록된 고유의 트레이드마크입니다.

© 2017 EAI

EAI에서 발행되는 전자출판물은 비영리적 목적을 위해서만 제공됩니다. 또한 내용의 수정을 허용하지 않으며 온전한 형태로 사용할 것을 권고합니다. 상업적 목적을 위한 복사와 출판은 엄격히 금지합니다. EAI 웹사이트가 아닌 다른 곳에 본 출판물을 게시 할 시에는 사전에 협의해 주시기 바랍니다. EAI의 모든 출판물은 저작권법에 의해 보호 받습니다.

“지속가능한 공공기관 개혁”

ISBN 979-11-87558-47-7 95350

재단법인 동아시아연구원

04548 서울특별시 중구 을지로 158, 909호 (을지로4가, 삼풍빌딩)

Tel. 02 2277 1683

Fax 02 2277 1684



지속가능한 공공기관 개혁

한 승 준

서울여자대학교

1. 문제제기

공공기관의 주된 업무는 국민들에게 필수적인 공공서비스를 공급하는 것이다. 공공기관이 공급하는 공공서비스는 전기, 가스, 물, 도로망 등 국민생활과 밀접하게 연관되어 있고 국민경제에서 중요한 위치를 차지하는 만큼 역대 정부들은 정부출범과 동시에 다양한 공공기관 개혁방안을 마련하여 추진해 왔다. 특히 공공기관에서 제공하는 서비스 품질에 대한 국민들의 기대수준이 점차 높아지고 있으며, 방만경영, 부채과다, 비리 등의 문제점을 근절하기 위한 국민들의 요구가 증가하고 있는 점을 감안할 때 차기 정부에서도 공공기관 개혁을 위한 다양한 방안이 제시될 것이 분명하다.

그러나 그 동안 역대 정부가 추진한 공공기관 개혁이 과연 적절했는지, 개혁 방안들이 소기의 목적을 달성하였는지의 여부에 대해서는 이견이 존재한다. 지금까지 역대 정부들은 초기에는 과감한 공공기관 개혁 계획을 제시하다가 중반 이후부터는 그 목표나 성과가 현저하게 축소되는 경향을 반복하고 있다. 차기 정부에서의 공공기관 개혁의 방향과 내용은 과거 정부들의 시행착오를 최소화하고 보다 장기적인 관점에서 진행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 역대 정부 공공기관 개혁의 추진내용과 성과 및 한계를 토대로 차기 정부의 공공기관 개혁의 방향을 제시해야 할 것이다.

2. 주요 이슈

(1) 공공기관의 역할

우리나라는 해방 이후 민간자본이 부족한 상태에서 조속한 경제발전을 이루기 위해 공공기관이 본격적으로 설립되었다. 그 동안 공공기관은 경제성장에 필요한 핵심 인프라 확충 등을 통해 우리나라 경제사회 발전을 위한 든든한 버팀목의 역할을 수행하였다(최봉환 2016, 371). 공공기관은 여전히 사회발전과 국가경제에서 큰 비중을 차지하고 있다. 2016년 8월 현재 321개의 기관이 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관으로 지정되어 전기, 가스, 도로, 의료·사회복지서비스, 4대보험, 안전 관련 공적 검사, R&D 등 국민의 일상생활에 필요한 기본적인 재화 및 서비스를 제공



하고 국민생활에 있어 중추적 역할을 수행하고 있다(기획재정부·한국조세재정연구원 2016, 3).

2015년 말 현재 공공기관 예산규모는 627.1조원으로 정부예산의 약 1.7배에 이르고 국내총생산(GDP) 대비 40.7%를 차지하고 있다. 고용 측면에서 볼 때도 공공기관의 인력은 2015년 말 현재 약 28만 7천여 명으로 우리나라 경제활동인구 중 1.1%를 차지하고 있다(기획재정부·한국조세재정연구원 2016, 3). 매월 1회 개최를 원칙으로 규정하고 있는 고위당정협의회의 개최 횟수는 원칙의 준수에도 미치지 못할 뿐 아니라, 정당정책협의회의 및 부처별 당정협의 역시 특별히 개최될 필요가 있지 않는 한 개최되지 않는 것이 오히려 관행이 되고 있다.

(2) 역대 정부의 공공기관 개혁 추진내용과 평가

김대중 정부는 1998년 IMF체제 하에서 공기업 민영화를 대대적으로 추진하였다. 공기업이 고유 업무와 핵심 사업에 전념하도록 하고, 민간이 수행하는 것이 더 효율적이라고 판단되는 기능은 민영화하거나 민간에 위탁하는 등의 개혁을 추진하였다. 이 시기의 공기업 민영화는 외화 수입 및 재정 수입을 확보하여 당시의 경제위기를 극복하는데 큰 기여를 하였다. 구체적으로 1998년부터 2002년 말까지 총 23.4조 원(재정수입 13.9조 원, 기타수입 10.5조 원)의 공기업 및 자회사 매각수입이 발생하였다. 특히 해외 매각을 통해 성공적으로 외자를 유치하여 우리경제에 대한 대외신인도를 향상시키는 성과를 거두었다. 또한 1, 2차에 걸쳐 추진한 공기업 민영화 및 경영혁신은 공공부문의 규모가 상당부분 축소되고 민간의 활동영역이 확대되는 계기가 되었다(박정수 2012, 659-660). 이전 정부와 비교해서 김대중 정부의 공공기관 구조개혁은 어느 정도 성과를 거둔 것으로 평가된다(오영민 2014, 36-37). 다만 개혁을 위한 인력과 조직이 불충분한 상태에서 의욕만 앞선 개혁을 추진하였기 때문에 질적인 측면에서의 성과는 미흡하였다는 비판도 공존한다(김현석 2008).

노무현 정부는 ‘국민과 함께 하는 민주주의’와 ‘더불어 사는 균형발전’을 중요한 국정과제로 채택하고, 이를 실현하기 위해서 행정중심복합도시, 혁신도시 건설을 한국토지공사와 대한주택공사를 중심으로 추진하였다. 노무현 정부는 김대중 정부의 공공기관 개혁에서 경영혁신 노력이 상대적으로 부족하였다고 평가하고, 공공기관의 책임경영 강화와 일하는 방식 등 경영혁신의 제고라는 관점에서 공공기관 혁신을 강조하였다. 노무현 정부는 이전 정부와 달리 공공기관 축소와 같은 인위적인 구조개혁은 실시하지 않았으며, 시장경쟁보다는 ‘일 잘하는 정부’를 천명하면서 경영효율화에 주안점을 두고 공공부문 개혁을 진행하였다. 그러나 노무현 정부에서는 공공부문이 비대화되었고, 공기업 노조의 영향력이 확대되는 등의 문제점이 드러났다. 또한 소프트웨어적인 혁신도 근본적인 공공부문의 기능 재조정을 전제로 한 것이 아니었기 때문에 본질적인 변화보다는 경영평가와 소비자 만족을 의식한 지표중심의 외적 포장에 치중한 한계가 드러났다(조성봉 2011, 34).

이명박 정부는 공공기관 선진화와 규제개혁에 초점을 두고 공공기관 민영화, 통폐합, 경영효율화와 같은 구조조정에 노력을 기울였다. 또한 보금자리주택, 4대강사업, 자원·에너지 외교 강화 등의 국정과제 추진을 위해서 한국수자원공사, 한국토지주택공사, 한국광물자원공사, 한국가스공사, 한국석유공사 등의 공공기관을 활용하였다(박순애·이희선 2014, 324-325). 이명박 정부는 공기업 개혁에 대한 필요성과 이를 수행하기 위한 사전준비에 대한 충분한 지식을 갖추지 못하였으며, 과도



하게 정부사업을 공공기관에 부담하게 하여 공공기관의 부채를 큰 폭으로 증가시켰다(조성봉 2011, 45).

박근혜 정부는 공공기관 책임경영 강화와 공공기관의 실질적 자율경영 기반 구축을 공약으로 제시하고 국정과제로 이를 구체화하였다. 박근혜 정부는 △성과연봉제 도입 △공공기관 통폐합 등 기능조정 △공기업 상장(IPO) △전기·가스 등 판매시장 개방 △부채감축·방만경영 개선 등 공공정책을 추진해왔다. 먼저 공공기관 부채 비율을 획기적으로 낮추었으며, 국민의 눈높이에 부합하지 않는 방만경영을 개선하였고, 임금피크제, 성과연봉제 등의 공기업 구조개혁을 추진하였다. 반면 공기업 임원에 대한 낙하산 인사 문제는 해소되지 않은 것으로 평가된다. 또한 공공기관의 통폐합과 기능 조정을 추진했음에도 불구하고 공공기관의 수는 2013년 295개, 2014년 304개, 2015년 316개, 그리고 2017년 332개로 매년 증가 추세이다.

[표 1] 역대 정부의 공공기관 개혁정책 비교

구분	김대중 정부 (1998~2003)	노무현 정부 (2003~2008)	이명박 정부 (2008~2013)	박근혜 정부 (2013~2014 현재)
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙-지역갈등 격차, 북핵위기, 테러상황	공공기관 경쟁력 제고 공공과 민간 역할정립	부채 감축과 자율적 경영혁신, 점검체계 구축
정부정책	-	지배구조 개선과 종합관리대책	선진화 추진계획	합리화 정책 정상화 정책
추진체계	기획예산위원회 (기획예산처) 정부혁신추진위원회	행정개혁전문위원회	공기업선진화추진위원회	기획재정부
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부	국민 감동 서비스를 제공하는 세계 일류 공공기관	공공부문 선진화	국민의 신뢰를 받는 공공기관
목표	작은 정부, 효율적 정부, 봉사하는 정부	신뢰경영, 자율·책임경영 공공기관 운영 시스템 혁신	작은 정부 큰 시장 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 투명성 제고	국정과제 뒷받침 효율성, 책임성, 투명성
추진전략	구조조정, 운영시스템 혁신, 대민 서비스 개선	투명윤리경영, 사회적 책임 제고, 경영 자율성 확대, 성과관리 체계강화, 혁신추진 동력강화	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영 효율화	정보공개 부채관리 방만경영개선 추진 및 점검체계 구축
주요개혁방법	포항제철 및 KT민영화	공공기관 이전 알리오 시스템 구축	민영화	민영화 정보공개



핵심내용	구조조정	경영혁신 노력	시장개입 축소, 작은 정부 민영화	부채감소, 방만경영 근절, 경영혁신
개혁유형	하드웨어	소프트웨어	하드웨어	소프트웨어

자료: 최자은·박정수(2014) 요약.

역대 정부의 공공기관 개혁정책은 민영화, 기관 통폐합, 기능조정, 경영 효율화 등의 분야에서 상당부분 성과를 이루었다는 평가를 받는다(최자은·박정수 2014, 2). 반면, 역대 정부가 내놓은 공공기관 개혁정책은 이름만 다를 뿐, 낙하산 인사, 방만경영 등의 공공기관이 갖고 있는 고질적인 문제는 여전히 해소되지 못하고 있다는 비판도 제기되고 있다(김철 2013; 박용석 2008; 이창원 2009; 노광표 2010). 또한 눈에 보이는 단기적 성과에만 집착하다 보니 정권 후반부에는 추진 동력이 약화되고 다음 정부에는 개혁 프로그램이 중단되는 경우가 다수 발생하였다. 따라서 차기 정부의 공공기관 개혁 정책은 정권의 필요 및 ‘보여주기식’ 단기적 성과보다는 국민이 중심이 되고 공공기관의 자발성이 강화되는 지속가능한 방식으로 추진되어야 할 것이다.

3. 차기 정부 공공기관 개혁 제언

‘보여주기식’ 대책보다는 방만경영의 실태를 개선하라

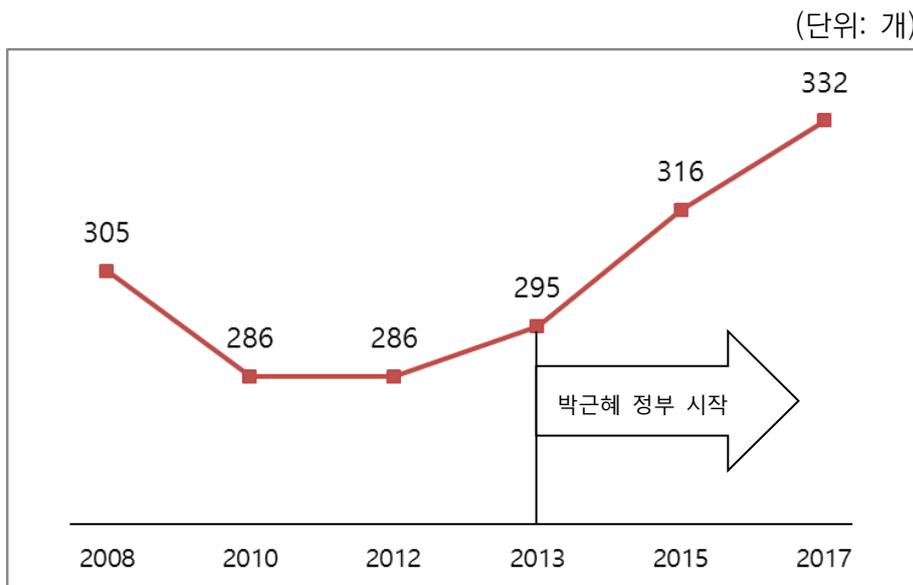
역대 정부가 결코 공공기관 개혁을 소홀히 한 것은 아니다. 김대중 정부는 공기업 민영화를 강도 높게 추진하였으며, 노무현 정부는 공기업 투명성을 높이고 경영평가를 강화했다. 이명박 정부는 공기업 정원 축소와 임금 동결을, 박근혜 정부는 부채 비율을 낮추는 성과를 거두었다. 특히 공공기관 부채는 2013년 520.4조 원에서 2014년 519.7조 원, 2015년 505.3조 원으로 감소하였다. 부채 비율 역시 3년 연속 감소하였다. 그러나 부채를 제외한 방만 경영의 실상은 여전히 개선되지 못하고 있다. 공공기관의 수는 2002년 260개에서 2015년 321개로, 인원은 19만 1천명에서 28만 7천명으로, 예산은 206조원에서 627.1조원으로 증가하였다. 부채 역시 2003년 187.2조원(159%)에서 2015년 505.3조원(183%)로 증가하였다.

박근혜 정부 역시 공공기관 정상화를 기치로 내걸고 기관 간 기능조정, 통폐합을 추진했으나 2017년 1월 현재 공공기관의 숫자가 332개로 역대 최대를 경신했다. 정부 부처는 낙하산 자리를 만들고 부처 ‘영토’를 확장하기 위해 여러 경로로 공공기관 지정을 ‘기획’하고 있다. 부처 산하의 공공기관이 많아지면 사실상 합법적으로 기관장 임명권한을 가질 수 있기 때문이다. 한번 공공기관으로 지정되면 조직이 사라질 가능성이 줄어들고 앞으로 사업을 확장하면 주무 부처의 영향력도 확대돼 부처들이 공공기관을 기획 지정하는 경우가 많다. 공공기관이 빠르게 늘다 보니 지원되는 세금도 5년간 40%나 급증해 전체 예산 증감률을 2배나 웃돌면서 다양한 기회비용을 낳고 있다 (<서울신문> 2017.02.18).



공공기관 방만경영 개선과 개혁의 핵심 지표들이라 할 수 있는 기관 수, 인원, 예산, 부채가 개선되지 못하고, 오히려 증가하고 있다는 것은 그동안 역대 정부가 추진한 공공기관 개혁이 핵심을 건드리지 못하는 ‘보여주기식’ 대책이 아니었을까 하는 의구심을 불러일으킨다. 공기업 민영화, 성과연봉제, 구조조정, 통폐합 등의 공공기관 개혁에도 불구하고 공공기관의 숫자, 인원, 부채가 개선되지 않은 것은 역대 정부의 공공기관 개혁의 아이러니라 할 수 있다. 따라서 차기 정부 공공기관 개혁은 방만경영의 핵심 지표들을 개선할 수 있는 실효성을 반드시 갖추어야 할 것이다.

[그림 1] 공공기관 수 변화 추이



※ 매년 1월 공운위 결과 기준
자료: 서울신문(2017.02.18) 재구성

공공기관 본연의 업무에 충실하게 하라

박근혜 정부는 공기업 개혁을 추진하면서 공기업 부채관리에 치중하였다. 우리나라는 저성장 기조가 지속되면서 민간부문이 위축되는 대신 정부와 공공부문의 비중이 점차 높아지고 있다. 역대 정부는 공기업 부채 관리를 위해 구조조정, 민영화 등의 개혁을 시도하였다. 이명박 정부의 경우 공기업 투자사업을 통해 수익을 높여 부채를 줄이고 재무구조를 건전화하고자 하였으나 오히려 투자실패로 인해 공기업 부채가 더 증가하였다. 공기업의 부채는 경영부실로 인한 부채와 투자실패로 인한 부채로 구분이 되는데 이중에서 투자실패로 인한 부채가 대부분을 차지하고 있다(김정식 2014). 우리나라의 경우 부채의 근본 원인이 과도한 사업에 있다고 할 것이다. 임대주택, 4대강 등 정부의 과도한 사업요구와 해외유전개발 등 공공기관의 과도한 사업추진이 부채의 주된 원인이다. 그렇다면 공공기관의 투자사업들은 왜 과다한 것일까? 물론 정책어젠다를 달성하고자 하는 정치권의 의지도 있지만, 조직과 인력을 늘리려는 공공기관관 파킨슨의 법칙도 작용한다(박진 2014). 따라서 공기업 부채를 줄이기 위해서는 투자실패를 막을 대책이 필요하다.

공공기관이란 원론적으로 민간기업이 할 수 없거나, 하지 않으려는 사업들을 국민들이 위해



수행하는 기관이다. 따라서 공기업이 민간기업이 하고 있는 영역에 투자를 하거나 민간기업과 경쟁할 경우 그 투자는 대부분 실패하게 되며 부실투자가 된다. 선진국의 공기업은 민간기업과 같이 수익을 내기 위해 투자하는 경우는 많지 않다. 그러나 우리나라는 공기업이 본연의 업무보다도 수익을 내기 위해 국내와 해외에 과도하게 투자하면서 공기업의 부채가 오히려 늘어난 것이다. 공공기관 부채는 사업의 수혜계층인 정치권, 정부, 공공기관, 국민이 그 비용을 부담하지 않는 데에서 유래하는 책임성의 문제가 존재한다(박진 2014). 따라서 정부는 공기업이 본연의 업무로 되돌아가도록 유도하여 공기업 부채를 줄여야 한다(김정식 2014).

이를 위해서는 공공기관의 방만한 경영을 감시하고 투자실패 여부를 판가름할 수 있는 전문가 집단을 공기업 평가에 투입해야 한다. 또한 공공기관 부채의 대부분을 차지하는 과도한 투자실패를 사전에 차단하기 위해서는 정부부처 내에 투자 심의기구를 만들어 이를 철저히 심사하도록 해야 할 것이다(김정식 2014). 또한 사업결정의 책임소재를 투명화할 필요가 있다. 정부와 공공기관 사이에 사업결정 절차를 투명화하고, 공공기관의 이사회를 강화하여 투명성을 확보하는 노력을 경주할 필요가 있다(박진 2014).

경영평가는 경영평가의 취지에 부합하게 실시하라

2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」이 제정됨에 따라, 정부투자기관과 정부산하기관 경영평가는 공공기관 경영평가제도로 일원화되었다. 공공기관 유형을 지배구조 관점에서 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 구분하고, 공기업 및 준정부기관 대상 경영평가제도 적용관리 대상 공공기관의 범위를 확대하였다.

공공기관에 대한 정부경영평가제도는 공공기관이 달성한 연도별 경영실적에 대해 객관적인 평가를 실시하고, 그 결과에 상응하는 조치를 취함으로써 대국민 서비스 향상, 성과 향상 유인, 자율성 대비 책임성 강화를 목적으로 하고 있다(홍길표 외 2015, 3-5). 공공기관 경영평가는 관의 정원, 인건비를 모니터링하고, 기능 점검을 통해 중복과 비효율을 걸러내 왔다. 경영평가에 노출된 이후에 공공기관 고객 만족도 평균이 지속적으로 향상하고 있다는 점은 경영평가가 기관의 고객 만족도 향상 노력을 유인하는데 기여했다는 점을 보여준다. 경영평가에 노출된 이후에 평가의 주 대상이 되는 경영관리 효율성은 개선된 것으로 나타났다. 물론 본원적 사업성과 개선 여부에 대한 논란은 존재하지만, 민간 대기업 대비 공기업 생산성을 기준으로 볼 때 과거에 비해 크게 개선된 추세를 보여준다. 경영평가를 통한 경영 투명성 제고, 경영평가를 통한 정부정책 순응 유인 등을 통해 공공기관의 책임성 강화에 기여한 것은 긍정적으로 평가되지만, 이에 상응해 기관의 자율성도 증대되었는지에 대해서는 부정적 의견이 앞선다(홍길표 외 2015, 31-35).

「공공기관의 운영에 관한 법률」 도입 이후 정부정책 및 공공기관정책 평가요소가 확대되고 그 영향력이 지속적으로 확대되어왔다. 그 결과 현행 공공기관 경영평가제도는 경영평가 본연의 기능에서 벗어나 과도할 정도로 정책실현 수단으로 활용하는 경향을 보이고 있다. 박근혜 정부에서도 공기업 경영정상화를 이유로 정부3.0, 부채감축 달성도, 복리후생, 임금피크제, 성과연봉제 등을 지표로 신설하였다. 즉, 현 정부가 역점을 두고 추진 중인 핵심 국정과제가 단기 가시적인 성과



를 강조하는 방향에서 기관 경영평가 요인으로 부각됨에 따라 경영평가와 중장기적 사업발전과의 연계성이 약화되는 측면이 나타났다(홍길표 외 2015, 41). 일방적이고 정부편의적인 지표 신설은 기관들에게 과도한 부담으로 작용할 뿐 아니라 경영평가의 신뢰성과 수용성을 저하시키는 부작용을 낳고 있다. 예를 들어, 2017년 1월 17일에 기획재정부가 공공기관에 내려 보낸 ‘2016년도 경영평가(경영) 보고서 작성지침’에는 2018 평창 동계 올림픽 대회 등 국제 경기 대회에 대한 협조 및 지원노력을 평가항목으로 새롭게 추가하고 있다. 과연 국제 경기 대회에 대한 협조 및 지원 노력이 공공기관들의 경영평가와 어떤 관계가 있다는 말인가? 이런 식으로 정부에서 요구하는 정책이 계속 늘어나는 바람에 공공기관의 인력과 예산의 낭비는 매우 심각한 수준이며, 정부 권장정책을 실행하느라 조직 본연의 업무 목표를 잃어버리고 있다(〈내일신문〉 2017.02.21).

공기업 관리정책의 국제적 표준으로 확산되고 있는 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)의 철학적 기반은 자율경영과 책임경영에 두고 있다. 기관에게 자율 경영의 공간을 허용하고, 경영 성과에 대해서는 결과적 책임을 명확하게 지울 수 있어야 한다. 무엇보다도 전문성을 갖춘 경영진을 임명하고, 이들이 역량을 펼칠 수 있는 환경을 조성해야 할 것이다(박한준 2016). 차기 정부에서의 공공기관 경영평가는 정부정책 수행 실적보다는 공공기관의 경영성과 평가에 집중할 필요가 있다. 즉, 공공서비스 품질 향상, 성과향상 유인, 자율성 대비 책임성 강화라는 경영평가의 취지에 부합하게 이루어져야 할 것이다. 신규 지표의 반영은 공공기관과의 충분한 소통을 거쳐 이루어져야 한다. 이는 경영평가의 신뢰성과 지속성 및 공공기관의 수용성을 확보하기 위해서 반드시 개선되어야 할 조치이다. 또한 공공기관의 지방 이전과 평가대상 기관들이 증가함에 따라 각 기관의 특성을 반영하는 맞춤형 평가지표가 개발이 이루어져야 할 것이다(홍길표 외 2015, 1). 더불어 경영평가제도의 간소화에 대한 검토도 요구된다. 경영평가의 정부통제 강도가 높고 평가 부담이 커질수록 오히려 공기업의 경영성과 개선이 저해되는 것으로 나타났다. 따라서 비계량 지표의 비중을 축소하고 평가 부담을 완화하는 등의 개선책을 마련할 필요가 있다(김지영·허경선 2011).

공공기관 지정제도의 투명성을 확보하라

공공기관의 지정 및 유형 분류는 기관에 대한 정부의 통제 수준을 결정하기 때문에 명확한 기준 하에 일관성 있게 이루어지는 것이 바람직하다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」(이하 공운법) 제 4조 제1항에서는 기획재정부 장관은 법인·단체 또는 기관이 정부의 출연·출자 또는 재정지원을 받는 등 요건을 갖춘 경우에는 공공기관으로 지정할 수 있도록 규정하고 있다. 「공운법」 제5조는 기획재정부 장관은 공공기관을 인적·자산 규모, 총수입액 대비 자체수입액 비중 등에 따라 공기업(시장형, 준시장형), 정부기관(기금관리형, 위탁집행형) 및 기타 공공기관으로 분류하여 지정하도록 규정하고 있다. 「공운법」은 각 공공기관의 특성에 부합하는 지배구조를 설계하고 효율적인 관리체계를 구축하기 위하여 유형별로 지배구조나 관리감독의 정도를 달리 규정하고 있다. 통합공사·고객만족도 조사·기능조정·경영혁신 등 기관 운영과 관련된 기본적인 사항은 공공기관의 유형과 관계 없이 공통적으로 적용하고 있으나, 공기업과 준정부기관에 대해서는 그 유형과 규모에 따라 이사



회 구성, 임원 관련 사항, 예산·결산, 경영평가 및 감독 등의 관리체계를 별도로 규정하고 있다(김재환·박인환 2017).

[표 2] 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 공공기관 유형별 관리체계

구분	공기업		준정부기관	기타 공공기관
	시장형	준시장형		
통합공시, 고객만족도조사, 기능조정, 경영혁신	공통적용			
이사회 의장	선임 비상임 이사	선임 비상임 이사	기관장	규정 없음
감사위원회	필수	필수 (2조원 미만: 임의)	임의	
임원 임면	기관장: 대통령 상임 이사: 기관장 비상임 이사: 기재부 장관 감사: 대통령		기관장: 주무 기관장 상임 이사: 기관장 비상임 이사: 주무 기관장 감사: 기재부 장관	
예산안 확정	이사회 의결		주무 기관장 승인	
결산서 제출	기재부 장관 무기관 승인, 감사원 검사 후 국회 제출			
경영실적평가, 경영지침, 감사원 감사	적용			
감독	기재부 장관: 경영지침 이행 주무 기관장: 소관업무		주무 기관장	

자료: 김재환·박인환(2017)

「공운법」은 공공기관의 지정 요건에 해당하는 기관에 대해서는 기획재정부 장관이 주무 기관장과의 협의 및 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관으로 지정할 수 있도록 재량을 부여하고 있어 요건을 충족하는 기관이라 할지라도 기획재정부의 판단 등에 따라 공공기관으로 지정되지 않을 수 있다. 또한 「공운법」에서는 공기업과 준정부기관은 정원 50인 이상의 공공기관 중에서 지정할 수 있고, 이에 속하지 않는 공공기관은 기타 공공기관으로 지정한다고 규정하고 있을 뿐이어서, 공기업이나 준정부기관의 지정 요건을 충족하는 주요 공공기관도 기타 공공기관으로 지정될 수 있다. 구체적으로 2016년 기준 202개의 기타 공공기관 중 39개의 기관만이 공기업 및 준정부기관으로 지정할 수 없는 정원 50인 미만의 기관이며, 그 외 163개의 기관은 공기업 혹은 준정부기관으로 지정될 수 있는 요건을 충족하고 있음에도, 기타 공공기관으로 지정되고 있다. 현재 기획재정부는 기관의 자율성 확보, 시장에서의 평가 가능성 등을 이유로 기타 공공기관으로 지정하고 있다(김재환·박인환 2017).

따라서 공공기관 지정은 현재보다 엄격한 원칙에 근거하여 명확하게 지정해야 할 것이다. 이



를 위해서는 첫째, 구체적으로 공공기관의 지정 요건을 충족하는 기관은 공공기관으로 지정하되, 공공기관 지정에서 제외되는 기준을 보다 명확하게 정비해야 한다. 둘째, 공기업·준정부기관과 기타 공공기관의 구분 기준으로 직원 정원 외에 자산 규모, 업무성격 등을 고려해야 한다. 셋째, 공공기관 지정제도의 투명성을 제고해야 한다. 현재 공공기관의 지정 및 변경 사유는 제대로 공개되지 않을 뿐만 아니라, 심의·의결기구인 공운위의 회의 내용도 요약본으로 공개되고 있다. 따라서 공공기관 지정 및 유형 분류에 대한 구체적인 사유와 논의과정 등을 공개함으로써 제도의 투명성을 제고하고 책임성을 확보해야 할 것이다.

공공기관 운영의 자율성을 확보하라

공공기관의 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성을 확대해야 한다는 주장은 지속적으로 제기되었다. 그러나 그 동안 실시되어온 공공기관 정책들을 보면, 자율성의 측면보다는 책임성의 측면이 강조되어 왔다. 기관장이 예산, 인력, 투자 등 운영 과정에서 가지는 결정 권한은 「공공기관의 운영에 관한 법률」과 각종 지침에 의해 통제되고 있다. 정부는 공공기관의 책임경영체제를 확립하기 위해서 임원 및 감사임면, 경영공시의무, 고객만족도 조사 실시, 경영성과평가 등을 규정하고 있다(김지영·허경선 2011, 1-25).

현재와 같이 공기업 직원이 임원이 되려면 사장이 아니라 주무 부처의 장관에게 잘 보여야 한다. 공기업 사장이 총원하거나 우수 직원에 인센티브를 더 주려면 기획재정부의 까다로운 승인을 받아야 한다. 박근혜 정부 출범 이후 2016년 9월 30일 현재 공기업·준정부기관에 임명된 낙하산 인사는 전체 임명자 1,658명(기관장 144명, 감사 169명, 상임이사 415명, 비상임 이사 930명) 중 303명(기관장 43명, 감사 66명, 상임이사 23명, 비상임 이사 171명)으로, 18.3%에 달한다. 기관장 144명 중 43명(29.9%)이 낙하산이었고, 감사의 경우 169명 중 66명(39.1%), 상임이사는 415명 중 23명(5.5%), 그리고 비상임 이사는 930명 중 171명(18.4%)이 낙하산 인사로 나타났다(김철 2016).

공공기관의 문제는 정부가 낙하산으로 투하한 ‘공공기관 임원’으로 인해 공공기관의 효율적 운영이 되지 못하고 있는 점에 있다. 경실련(2011)은 공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서에서 공공기관 낙하산 인사의 원인으로 서류 심사를 하기도 전에 최종 후보자 추천 수 ‘3-5배수’ 결정 등 기관의 임원추천위원회(이하 임추위)와 정부의 공공기관운영위원회 활동 무력화, 임추위의 형식적 구성, 임추위 구성과 활동에 대한 회의록 부실·비공개 등 기관장 후보 추천 과정의 투명성 부족, 추상적 심사 기준난무 등 적실성 없는 기관장 심사 기준, 정부의 기준 없는 기관장 연임 결정 등을 들고 있다(김철 2015, 1).

정치적 임용의 범위가 확대될수록 기관의 인사권과 자율성을 침해할 우려가 있으며, 기관 내부의 승진 기회가 박탈되어 기관 내부의 유인을 저해할 수 있다. 낙하산 인사들은 자신이 임원으로 있는 공공기관의 책임 있는 운영보다는 공공기관 임원 자리를 선거 출마를 위한 ‘경력 쌓기용’으로 여기는 경향이 있다. 낙하산 인사들의 경우, 지방선거, 총선 등 각종 선거에 출마하거나 청와대 비서관 등 정무직 공무원으로 가게 되면 임기를 채우지 않고 중도 사퇴하는 경우가 많다. 낙하산 인사들의 경우, 공공기관 운영에 대한 책임감이 상대적으로 약하고 기관을 이끌어갈 수 있는 리더



십이 부족하기 때문에 해당 기관의 연속성 있는 정책 비전이나 장기적인 사업계획을 수립하기가 쉽지 않다(김철 2015, 1-11).

정부가 전문성이 결여된 낙하산 인사를 공공기관에 내려 보내면서 공공기관 개혁을 주창하는 것 자체가 모순이라 할 수 있다. 따라서 차기 정부는 ‘낙하산 인사의 근절을 최우선으로 하겠다’고 선언함으로써 공공기관 개혁의 의지를 천명하고 공공기관 인사의 자율성을 보장해야 할 것이다. 보다 구체적으로는 공공기관운영위원회의 책임성과 독립성 강화, 다양한 분야 이해관계자의 참여 확대 및 운영 개선, 공공기관 임원 인사의 원칙 확립, 임원추진위원회의 구성 개선 및 운영 혁신, 사전 인사검증의 개선, 임원 선임에 대한 사후관리 강화 등의 방안을 마련해야 할 것이다(김철 2015, 11-24).

공공기관 경영평가단의 전문성을 강화하라

공공기관 경영평가제도의 운영 성과와 평가에 대한 기관의 수용도를 제고하기 위해서는 평가 주체(경영평가단)의 적절한 구성(전문성, 계속성, 대표성)과 적절한 운영(중립성, 효과적 역할 수행)이 필수적이다(박석희 2009, 11). 현재 공공기관 경영평가단은 매년 평가단을 새롭게 구성하고 연초에 구성한 평가단은 차년도 평가지표 작성 작업단을 제외하고는 평가의 종료와 함께 해체된다. 평가위원의 임기는 일년이며, 차년도 위촉 여부는 불확실하다(홍길표 외 2015, 42-43). 물론 TF형 평가단 운영은 평가위원과 공공기관과의 유착 가능성을 최소화하고, 다양한 전문가들의 참여가 가능하다는 장점을 지니고 있다.

하지만, 현재와 같이 일정 임기를 보장하지 않은 외부 평가위원 중심의 임시 조직구성은 평가 관련 지식의 축적과 활용이 어렵고 총괄반의 역량과 리더십에 따라 평가운영 및 결과의 품질이 결정되는 경우가 많다. 뿐만 아니라 주무 부처인 기재부 담당 공무원의 경우에도 순환보직으로 2년 연속 평가를 담당하는 경우가 거의 없다. 즉, 기재부 담당부서와 평가단의 전문성과 안정성을 담보하기 어려운 구조이다(홍길표 외 2015, 43). 그 결과 평가과정과 결과에 대한 책임성 확보의 한계, 일련의 평가과정에서 계속성·안정성·일관성 확보의 한계, 평가위원 및 평가단의 평가역량 축적기회 부족 등의 문제가 발생하고 있다. 따라서 외부평가에 전적으로 의존할 것인지 아니면 일정한 내부 상설조직을 운영할 것인지에 대한 타당성 검토가 필요하다(박석희 2009, 11).

공공기관 취업 선호도를 낮춰라

공공기관들은 생산성이 낮은 반면 임금과 복리후생제도는 과다하다는 비판을 국민들로부터 받아왔다. 따라서 역대 정부들은 공공기관의 방만경영을 개선하기 위해 강도 높은 개혁을 추진하였다. 박근혜 정부에서도 복리후생비 감축, 임금피크제 시행 및 성과연봉제 확대 도입 등 강도 높은 공공기관 임금정책을 추진하고 있다. 그러나 공공기관의 보수 수준은 여전히 높은 수준이다. 2015년 119개 공기업·준정부기관 정규직 1인당 평균보수는 6,706만 원으로 나타났다. 기획재정부는 공공기



관의 방만한 운영을 해소하는 정책을 폈지만, 다른 한편으로는 이에 역주행하는 정책을 추진하면서 그 효과를 스스로 상쇄시켰다(국회예산정책처 2017). 특히 공공기관은 민간기업에 비해 고용 안정성과 임금 안정성이 상대적으로 높기 때문에 젊은이들의 취업 선호도가 갈수록 높아지고 있다. 2004년의 경우 10위권 안에 1개의 공기업만 있었지만, 2015년에는 4개의 공기업이 10위권 안에 들었다(〈한겨레 21〉 2015.09.04).

공공기관에 대한 선호도가 올라가는 주된 원인은 바로 직업 안정성 때문이다. 사회에 진출하는 젊은이들이 도전보다 안정을 선택한다는 것이다. 현재 공공기관들은 보수 수준과 고용 안정성을 동시에 보장받고 있기 때문에 우수 인재들이 민간기업보다는 공기업을 선호하는 쏠림 현상이 발생하고 있다. 따라서 공공기업의 보수 수준을 민간기업에 비해 낮게 책정함으로써 공공기관에 대한 선호도를 낮추어야 할 것이다.

지방 이전을 완성하여 지역발전을 견인하라

공공기관의 지방이전은 「공공기관 지방이전에 따른 혁신도시 건설 및 지원에 관한 특별법」에 의거하여 수도권과 지방의 상생발전을 목표로 하는 사업이다. 국토교통부에 따르면 2016년까지 전체 154개 공공기관 중 2016년까지 총 142개의 기관이, 2017년 이후 나머지 12개 기관이 이전을 완료한다. 2016년까지 공공기관 이전으로 인한 이주 인구는 13만 명 수준이며, 지역인재 채용률은 12.8%로 나타났다. 이전 지역의 지방세 수입도 2013년 534억 원에서 2015년 7442억 원으로 큰 폭으로 증가하였다.

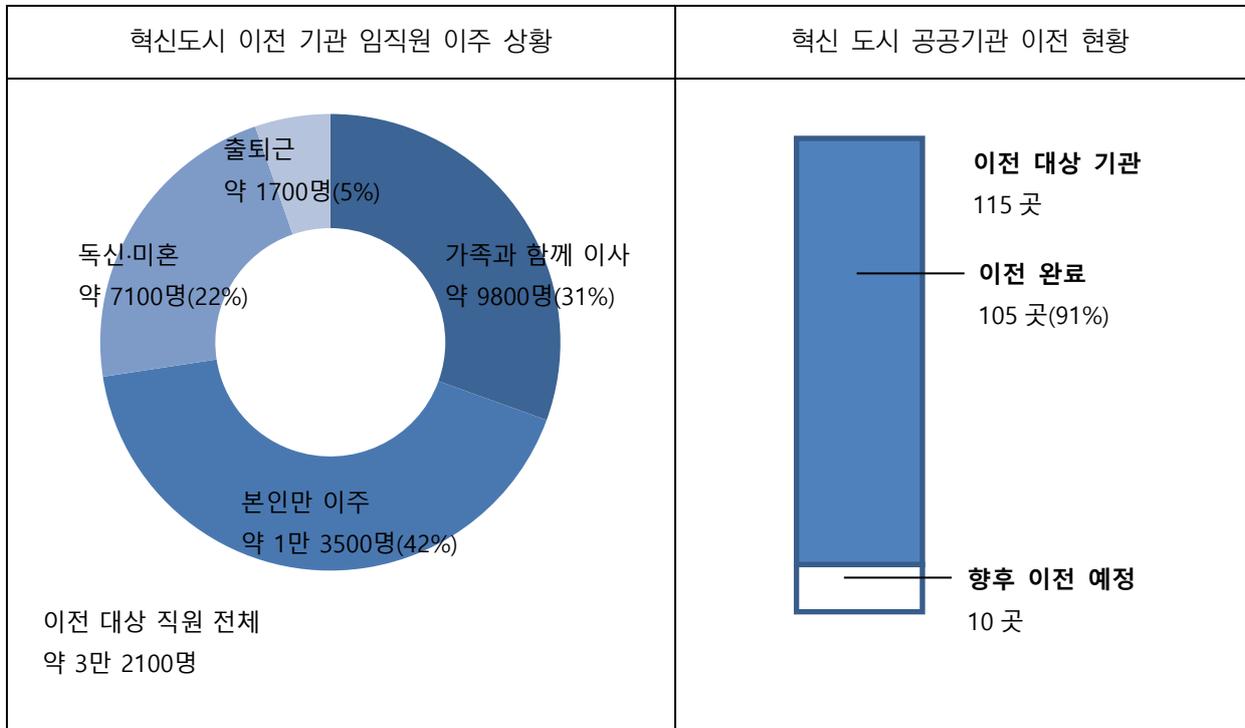
공공기관의 지방 이전에 따라 지역균형발전 효과, 지역특화발전 및 자립기반 구축효과 등이 발생할 것으로 기대된다. 지역별 혁신도시로 이전한 공공기관이 지역 내에서 조기에 정착하고 혁신의 주체로서 역할을 다하기 위해서는 무엇보다 지역 출신의 인재를 적극적으로 채용할 필요가 있다(정대율 2016). 이를 위해서는 혁신도시 공공기관의 지역 인재 의무채용을 법제화해야 하며, 지역 대학과 인재육성 MOU 체결을 통한 경쟁력 있고 지역에 특화된 인재를 육성해야 할 것이다. 다만, 지역 인재 채용의 부작용을 사전에 예방하는 조치가 마련되어야 할 것이다. 특정 대학이나 특정 학과와의 유착관계로 인해 공공기관의 효율성이 저하되거나 비리가 발생하는 문제에 대한 방지 대책도 마련해야 한다.

혁신도시 '산학연(産學研) 클러스터'는 기업을 중심으로 대학, 연구소가 들어서서 상호 협업 및 교류를 통해 경제·산업적 시너지를 내는 공간이다. 클러스터는 새로운 일자리를 만들고 전략 산업을 발전시킬 수 있다는 점에서 혁신도시의 성패(成敗)를 좌우하는 핵심 공간이라 할 것이다(〈조선일보〉 2017.02.22). 현재 클러스터는 분양률이 낮고, 공통점을 찾기 어려운 공공기관들이 혼재되어 있는 실정이다. 특정 전략 산업 중심의 공공기관들이 집적되어 있어야만 그 분야의 기업과 대학 연구소가 지방 이전을 결정할 수 있다. 특히 현재 지방 이전 민간 기업이나 연구소 등에 대해서는 지자체가 제공하는 약간의 세제 혜택과 보조금 외에는 특별한 인센티브가 없는 상황이다. 따라서 보다 파격적인 혜택과 규제 완화 조치가 보완되어야 할 것이다(〈조선일보〉 2017.02.22). 특히



혁신도시에 중소기업 이전을 촉진하기 위해서는 법무 서비스, 회계, 광고, 디자인, 전산관리 등의 서비스 제공이 원활하게 이루어질 필요가 있다(〈조선일보〉 2017.02.22).

[그림 2] 혁신도시 공공기관 이전 현황



※2016년 말 기준
자료: 조선일보(2017.02.22) 재구성.

국회정책예산처가 발간한 공공기관 지방이전사업 평가 자료에 따르면 공공기관 직원들의 가족동반 이주율이 평균 26.6%로 저조한 것으로 나타났다. 국토교통부의 자료에 따르면 혁신도시 이전 기관 임직원 중 가족과 함께 이주한 비율은 31%로 나타났다. 현재 혁신도시는 대중교통, 문화시설, 종합병원 등이 부족하기 때문에 생활 여건이 매우 불편하다. 특히 우수 인력일수록 도서관, 극장, 백화점 등의 문화시설에 민감하기 때문에 혁신도시의 주거 환경 개선에 총력을 기울여야 할 것이다. 즉, 혁신도시의 생활환경과 자녀들의 교육복지 여건 등을 개선하여 가족 동반 이주율을 지속적으로 높여나가야 할 것이다. 이를 위한 재원 대책은 중앙정부와 지자체가 협의해서 특별 기금을 마련하는 방안 등을 고려해볼 수 있을 것이다. ■



참고문헌

- 국회예산정책처. 2017. “공공기관 임금정책 평가.” <분석평가보고서>.
- 경제정의실천시민연합. 2011. <공공기관 기관장 임명 실태 분석 보고서>.
- 기획재정부·한국조세재정연구원. 2016. “2016 공공기관 현황편람.” <공공기관연구자료> 15(1).
- 김재환·박인환. 2017. “공공기관 지정제도의 쟁점과 개선방안.” <이슈와 논점> 1256. 국회입법조사처.
- 김정식. 2014. “공기업 개혁이 성공하려면.” <디지털 타임스> 3월 21일.
- 김지영·허경선. 2011. “경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구.” 한국조세연구원.
- 김철. 2013. “박근혜 정부의 공공기관 정책, 분석과 전망.” 사회공공연구소 이슈페이퍼.
- _____. 2015. “공공기관 낙하산 인사의 문제점과 개혁 방안.” 사회공공연구원 워킹페이퍼.
- _____. 2016. “공공성의 측면에서 본 공공기관 개혁의 쟁점과 과제.” <서울행정학회 동계 학술 대회> 발표. 1월 29일. 서울.
- 김현석. 2008. “이명박 정부 공공기관 개혁의 추진 전략.” <시대정신> 38, 봄: 96-126.
- 노광표. 2010. “정부의 공공기관 선진화 정책 진단과 과제.” <정부의 공공기관 선진화 정책진단과 과제> 토론회.
- 박석희. 2009. “공공기관 경영평가제도의 최근 쟁점과 과제.” <한국행정학회 동계 학술 대회> 발표. 12월 13-15일. 경북.
- 박순애·이희선. 2014. “국정과제와 공기업의 역할: 주택사업과 해외자원개발사업을 중심으로.” 24(1): 321-348.
- 박용석. 2008. “공공부문노조의 공공성 투쟁, 어떻게 풀어나갈까.” <월간노동사회> 113. 한국노동사회연구소.
- 박정수. 2012. “공기업선진화.” <이명박정부 주요정책의 성과와 과제>. 한국행정연구원 연구보고서.
- 박진. 2014. “공공기관의 문제점과 해결방안.” <경제혁신과 경기활성화를 위한 공기업의 역할> 2014 데일리안 경제혁신포럼.
- 박한준. 2016. “공공기관 관리정책의 미래 비전.” 공공기관연구센터.
- 오영민. 2014. “공공부문의 성공적인 개혁을 위한 방향과 정책과제.” <재정포럼> 215:29-49.
- 이창원. 2009. “이명박 정부 공공기관 선진화의 추진성과와 문제점.” <한국조직학회보> 6(2): 153-177.
- 정대율. 2016. “혁신도시 공공기관의 지역인재 채용활성화 방안.” 공공기관연구센터.
- 조성봉. 2011. “이명박 정부 공기업 선진화 정책의 평가와 향후 과제.” <규제연구> 20(2): 33-66.
- 최봉환. 2016. “공공기관의 역할과 개혁정책에 대한 고찰.” <서울행정학회 동계 학술대회> 발표. 1월 29일. 서울.
- 최자은·박정수. 2014. “박근혜정부의 공공기관 개혁정책 방향과 과제: 언론보도 내용분석을 중심으로.” <행정논총> 52(4): 1-26.
- 홍길표·김완희·이근주·이삼열·정도진·이립. 2015. “공공기관 경영실적 평가제도 개선방안 연구.” 공공



기관경영연구원.

내일신문. 2017. “돈으로 줄 세우는 공공기관 경영평가.” 2월 21일.

서울신문. 2017. “공공기관 본연의 업무에 충실하게 하라.” 2월 18일.

조선일보. 2017. “공공기관 지방 이전 10년.” 2월 22일.

한겨레21. 2015. “공기업이 미래를 구원하리라?.” <한겨레21>. 1077호. 9월 4일.



필자약력

한승준 서울여자대학교 행정학과 교수. 프랑스 파리제1대학(Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) 법학박사. 최근 논저로는 “문화민주주의와 프랑스의 문화예술 지원정책: 문화 축제를 중심으로” “문화영향평가의 대상과 적용범위에 관한 연구” “The analysis of the public enterprises’ competitiveness and its policy implications.” 등이 있다.



보다 나은 세상을 향한 지식 네트워크

- 본 연구 보고서는 EAI 2017 대통령의 성공조건 연구 결과물로서 정책결정 및 학술연구, 각종 교육사업에 활용되기를 기대합니다. 본 보고서 내용의 일부 혹은 전부를 인용할 시에는 출처와 저자를 명시해 주시기 바랍니다.
- 이 보고서는 동아시아연구원 홈페이지 [EAI 출판]과 각 프로젝트 페이지에서 내려 받으실 수 있습니다.
- 보다 자세한 문의는 아래로 연락해 주십시오.
남지현 연구기획실 연구원 Tel. 02 2277 1683 (내선 112) jhnam@eai.or.kr

