



공공기관 관리정책의 진단과 대책

2014년 2월 12일(수) 오전10시
국회도서관 대강당

주최/
국회기획재정위원회·국회예산정책처·국회국가재정연구포럼

문의 : 공공기관평가과(02-788-4834)



공공기관 관리정책의 진단과 대책

2014년 2월 12일(수) 오전 10시
국회도서관 대강당

개 회 사	국 경 복	국회예산정책처장
격 려 사	강 길 부	의원 / 국회기획재정위원회 위원장
축 사	나 성 름	의원 / 국회국가재정연구포럼 공동대표
	이 용 섭	의원 / 국회국가재정연구포럼 공동대표
사 회	원 윤 희	서울시립대학교 세무학과 교수
발 제	최 광 해	기획재정부 공공정책국장
	조 영 철	국회예산정책처 사업평가국장
토 론	안 종 범	의원 / 기획재정위원회 경제재정소위원회 위원
	김 현 미	의원 / 기획재정위원회 경제재정소위원회 위원장
	박 정 수	이화여자대학교 행정학과 교수
	박 용 석	공공운수노조 · 연맹 공공기관사업본부장

주최/
국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 · 국회국가재정연구포럼

Contents

■ 개 회 사	국경복	국회예산정책처장	3
■ 격 려 사	강길부	기획재정위원회 위원장	7
■ 축 사	나성린	국회국가재정연구포럼 공동대표	13
	이용섭	국회국가재정연구포럼 공동대표	15
■ 발 제	최광해	기획재정부 공공정책국장	19
		공공기관 정상화 대책과 향후 계획	
	조영철	국회예산정책처 사업평가국장	29
		공공기관 관리정책의 현황과 개선과제	
■ 토 론	안종범	기획재정위원회 경제재정소위원회 위원	73
	김현미	기획재정위원회 경제재정소위원회 위원장	83
	박정수	이화여자대학교 행정학과 교수	91
	박용석	공공운수노조·연맹 공공기관사업본부장	97



개 회 사

개회사

안녕하십니까?

국회예산정책처장 국경복입니다.

먼저 바쁜 일정에도 불구하고, 오늘 「공공기관 관리정책의 진단과 대책」 토론회에 참석하여 자리를 빛내 주신, 존경하는 강길부 국회기획재정위원회 위원장님, 나성린 의원님, 이용섭 의원님께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 귀한 시간을 할애하여 사회를 맡아주신 원윤희 서울시립대 교수님, 발제를 맡아 주신 최광해 기획재정부 공공정책국장님, 조영철 국회예산정책처 사업평가국장님, 그리고 토론에 참여해주신 안종범 의원님, 김현미 의원님, 박정수 이화여대 교수님, 박용석 공공운수노조·연맹 공공기관사업본부장님께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

아울러 공공기관 관리정책에 대하여 많은 관심을 가지고 이 자리를 찾아주신 여러 의원님, 보좌관, 학계, 공무원 및 공공기관 관계자와 국민 여러분께도 감사드립니다.

공공기관은 국가 경제와 국민 생활에서 중요한 역할을 담당하고 있습니다. 2012년 기준, 공공기관 총 지출액은 605.1조원으로 우리나라 GDP(1,272.5조원)의 47.6%를 차지하고 있으며, 2013년의 예산규모 574.7조원은 정부 총지출 349조원보다 1.6배나 큼니다. 또한, 공공기관은 전기, 물, 가스 등 국민생활에 필수적인 재화와 서비스를 제공하고 있습니다.

그러나 최근 일부 공기업을 중심으로 공공기관 부채가 급격히 증가하고 있어, 국가재정에 부담을 주지 않을까 하는 우려가 커지고 있습니다. 2008년 290조원이던 공공기관의 총 부채는 2012년 493.4조원으로 증가하였습니다. 이는 2012년 국가채무 443.7조원을 초과하는 규모입니다. 이제 공공기관 부채가 국가부채로 전이되어 재정건전성에 부정적인 영향이 미치지 않도록 적극적인 노력을 해야 합니다.

정부는 공공기관의 과다 부채와 과도한 복리후생 문제를 해결하기 위해 2013년 12월, ‘공공기관 정상화 대책’을 발표하였습니다. 이제는 공공기관 관리정책이 성공적으로 추진될 수 있도록 국회차원에서 점검하고 대안 마련이 필요한 시점이라고 봅니다.

이 같은 인식을 바탕으로 국회기획재정위원회, 국회예산정책처, 국회국가재정연구포럼이 함께 개최하는 이번 토론회가 바람직한 공공기관 관리정책을 모색하는 기회가 되기 바라며, 오늘 이 자리에서 논의되는 방안들이 공공기관의 효율성과 재무건전성을 제고시키기 위한 정책방안을 모색하는데 일조할 수 있기를 바랍니다.

다시 한 번, 오늘 토론회에 참여해주신 모든 분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

감사합니다.

2014. 2. 12

국회예산정책처장 국 정 복

격려사

격려사

안녕하십니까?

국회기획재정위원장 강길부 의원입니다.

최근 정부는 공공기관의 과도한 부채규모를 축소하고 방만 경영을 바로 잡기 위해 공공기관 정상화 대책을 발표하였습니다. 이는 공공기관의 부채가 국가재정에 미칠 수 있는 영향을 최소화하고 공공기관 경영의 효율화를 통해 공공기관이 국민들에게 제공하는 공공서비스가 보다 효과적으로 전달되게 하기 위함입니다.

공공기관 개혁은 역대 정부에서 꾸준히 추진해왔습니다만 이제는 보다 구체적이고 실효성 있는 정책 대안이 제시되고 이행되는 것이 필요한 시기입니다. 이를 위해서는 정부 뿐만 아니라 국회와 학계, 그리고 국민 모두가 참여해 지혜를 모으고, 공공기관이 경제성장의 동력으로서의 역할을 할 수 있도록 체질을 개선하고 방향을 올바르게 설정하는 것이 매우 중요합니다.

이러한 시점에서 국회기획재정위원회, 국회예산정책처, 국회국가재정연구포럼이 공동으로 「공공기관 관리정책의 진단과 대책」 토론회를 개최하는 것은 매우 뜻 깊고 시의적절하다고 여겨집니다.

이번 토론회를 기획하고 준비하는 데에 도움을 주신 국경복 국회예산정책처장, 국회국가재정연구포럼 공동대표이신 나성린, 이용섭 의원께도 심심한 감사를 드립니다. 그리고 바쁘신 가운데서도 토론회에 참여해서 사회를 비롯하여 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분께 진심으로 감사드립니다.

오늘의 공동 세미나가 최근 국가재정의 건전성에 심각한 위협으로 대두되고 있는 공공기관의 부채관리를 비롯한 관리정책 전반을 점검하고, 이에 대한 실효성 있는 대책을 수립하는 데 중요한 시발점이 되기를 희망하면서 여러분 모두의 건승을 기원합니다.

감사합니다.

2014. 2. 12.

국회기획재정위원장 강길부

축사

축 사

안녕하십니까!

국가재정연구포럼 공동대표 나성린 의원입니다.

오늘 국회기획재정위원회·국회예산정책처와 함께 ‘공공기관 관리정책의 진단과 대책’을 주제로 토론회를 개최하게 된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 아울러 바쁘신 가운데 발걸음 해 주신 모든분들께 진심으로 감사드립니다.

2012년 말 기준 우리나라 국가부채는 443조원으로 같은 해 국내총생산(GDP) 1,272조원의 34.8%규모이며, 이는 경제협력개발기구(OECD)의 GDP 대비 국가부채 평균비중인 108.8%는 물론이고 일본(219.1%)과 미국(106.3%), 영국(103.9%), 독일(89.2%) 등 주요 선진국과 비교해도 비교적 안전한 재정상태를 보이고 있습니다.

그러나 숨겨진 ‘빛 폭탄’인 공공기관 부채를 감안하면 사정은 달라집니다. ‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 따라 지정된 중앙정부 산하 공공기관 295개의 부채는 2012년 기준으로 493조원으로 국가부채 443조원보다 많으며, 2007년 249조원에 비해서도 194조원 이상 급증했습니다. 2017년에는 570조원에 달할 것으로 예상되고 있습니다.

특히 공공기관의 부채는 규모뿐만 아니라 증가 속도도 매우 빠르며, 자산이 증가하는 속도보다 부채의 증가 속도가 더 빠른 것으로 나타나 공공기관의 재무건전성에 대한 우려가 더욱 커지고 있는 실정입니다.

이처럼 공공기관의 부채가 눈덩이처럼 불어나고 있지만 빚을 상환할 능력이 부족한 것이 가장 큰 문제입니다. 실제로 정부가 지정한 부채 중점 관리기관 12곳 중 예금보험공사와 한국장학재단을 제외한 10개 공공기관의 영업이익의 합계는 총 4조3

천억원에 불과해, 이자비용 7조3천억원을 크게 밑돌고 있습니다. 별어서 이자를 갚기는 커녕 이자를 내기 위해 또 돈을 빌려야하는 악순환 구조인 것입니다.

박근혜 정부는 공공기관 개혁을 위해 ‘공공기관 합리화 정책방향(2013.7)’ 과 ‘공공기관 정상화 대책(2013.12)’ 을 제시한 바 있습니다. 기존의 공공기관 정상화 대책들은 일반론을 제시하는 데 그쳤던 반면 박근혜 정부는 구체적인 정책목표와 추진 전략을 제시했다는 점에서 그 의의가 있다고 생각합니다.

공공기관의 부채는 결국 국가와 국민의 부담으로 돌아갈 수 밖에 없습니다. 국가 신용도에도 부정적인 영향을 미칠 가능성이 높기 때문에 공공기관 부채관리에 대한 보다 적극적인 대응이 필요합니다. 공공기관 부채의 발생원인과 책임에 대해 신뢰성 있는 정보를 공개하고 정부 정책사업, 공공요금사업, 공공서비스의무(PSO) 사업, 정부의 손실보전 대상 사업 등에 대해 각 사업별로 상세한 부채발생규모를 산출해내야 합니다. 부채발생 원인을 명확하게 밝혀낸 후 각 원인별로 대응방안을 마련해야 할 것입니다.

또한 공공기관의 노력뿐만 아니라 정부와 국민의 지원과 합의가 필요하며 이를 위해서는 공공기관이 우선적으로 적극적인 쇄신과 노력을 보여야 합니다. 방만경영이라는 불신이 해결되지 않는 이상 공공기관 부채해결을 위한 국민의 지원과 비용지불은 이루어지기 어렵기 때문입니다.

오늘 토론회에서 각계 전문가 여러분들의 다양한 의견을 수렴하고 심도있는 논의를 통해 바람직한 대안을 모색할 수 있기를 기대합니다. 새누리당도 정부와 긴밀히 협력하고 최선의 노력을 다하겠습니다. 바쁘신 가운데 참석해 주셔서 진심으로 감사드립니다.

2014. 2. 12.

국회국가재정연구포럼 공동대표 나 성 린

축 사

안녕하십니까, 국회국가재정연구포럼 공동대표 이용섭입니다.

먼저 지난해 국가부채가 1,000조를 넘어서는 등 재정건전성에 대한 국민적 우려가 매우 높은 상황에서 공공기관의 부채 축소 방안 등을 논의하기 위한 「공공기관 관리정책의 진단과 대책」 토론회를 국회기획재정위원회와 국회예산정책처, 국회국가재정연구포럼이 공동으로 개최하게 되어 매우 뜻깊게 생각합니다. 또한, 귀한 시간을 내주셔서 참석해 주신 국회의원님들과 모든 토론자 여러분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

국민에게 기본적인 공공서비스를 제공하기 위해 설립된 공공기관들은 부실화되었을 경우, 결국 국가가 막대한 세금을 투입해 책임을 져야 합니다. 그러나 이명박·새누리당 정권은 국가채무의 증가를 피하기 위해 4대강 사업, 공공주택 건설 등 대규모 재정투입이 필요한 국책사업을 공공기관에 떠맡기면서 공공기관의 부채를 크게 증가시켜왔습니다. 그 결과 지난 2007년 249.3조원이던 공공기관 부채는 지난해 말 520.3조원으로 271조원이 증가했습니다.

이 같은 공공기관 부채의 급격한 증가는 국가 재정의 심각한 위협요인이 되고 있을 뿐 아니라 나아가 국가경제와 국민생활에도 막대한 영향을 미칠 수밖에 없습니다. 따라서 공기업의 부채관리를 위해 강도 높은 자구노력과 건전화 방안이 강구되어야 하며 이 과정에서 공공기관 부채 증가의 근본원인과 대책은 도외시한 채 부채 축소를 이유로 공공요금 등을 무더기로 인상하여 국민부담을 증가시켜서는 안됩니다.

최근 공공기관 부채의 심각성을 인식한 박근혜 정부도 공공기관 정상화 대책을 발표하였습니다. 그러나 공공기관의 부채를 체계적이고 안정적으로 관리하기 위해서는 국회 차원에서 현재의 공공기관 관리정책의 문제점을 세부적으로 진단하고, 이에 대한 실효성 있는 대책을 마련해 제도화하는 노력이 필요합니다.

따라서 오늘 토론회에서 주제발표자를 비롯한 여러 토론자들의 심도 있는 분석과 다양한 고견을 통해 공공기관 개혁과 향후 국가의 재정건전성 유지에 기반이 될 수 있는 공공기관 관리정책의 실질적인 대책이 모색될 수 있기를 기대합니다.

다시 한 번 오늘 토론회에 참석하신 사회를 비롯해 발제와 토론을 맡아주신 전문가 여러분들과 국회의원님들, 그리고 본 세미나를 기획하고 준비하는데 도움을 주신 국경복 국회예산정책처장님과, 국회기획재정위원장이신 강길부 의원님께도 진심으로 감사를 드립니다.

끝으로, 참석하신 모든 귀빈 여러분의 가정과 직장에도 건강과 행복이 가득하시기를 기원합니다.

감사합니다.

2014. 2. 12.

국회국가재정연구포럼 공동대표 이 용 섭

발 제

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

발 제 1

공공기관 정상화 대책과 향후 계획

최 광 해

기획재정부 공공정책국장



1. 공공기관 정상화대책의 추진배경

정부는 지난해 12월 11일 15차 공공기관운영위원회를 개최하여 공공기관 정상화 대책을 확정·발표하였다. 이번 정상화 대책은 점증하는 공공기관의 부채를 줄이고 공공기관의 방만경영 해소를 목적으로 마련되었다.

정부가 공공기관 정상화 대책을 추진하게 된 것은 공공기관의 부채 증가를 더 이상 방관할 수 없다는 문제의식과 부채가 급증하는 가운데서도 공공기관 임직원들이 누리는 과도한 복리후생을 묵과할 수 없다는 국민 여론을 반영한 것이다. 특히 한수원의 납품비리가 지난해 5월 28일 제기되면서 국민들의 공공기관에 대한 불신은 크게 높아졌다. 지난해 국정감사에서는 여야를 막론하고 공공기관의 부채문제와 방만경영을 질타하는 지적이 쏟아졌다. 또 언론에서도 정부의 대책을 촉구하는 보도가 잇달았다. 대통령께서도 지난해 11월 18일 시정연설을 통하여 “매년 반복되는 공공기관의 방만경영과 예산낭비를 이번 기회에 발본색원” 할 것을 언급하였다. 이러한 대내외적 요구에 따라 정부의 공공기관 정상화 대책이 수립된 것이다.

2. 현황 및 문제점

(1) 부채

295개 공공기관의 부채는 2012년말 493조원으로 2008년말 대비 1.7배 증가하였다. 또한 2011년을 기점으로 국가채무규모를 능가하여 2012년말 국가부채 446조원의 1.1배 수준에 달하게 되었다. 공공기관 부채는 LH, 한전 등 12개 기관이 주도했다. 이들 12개 기관의 부채규모는 2012년말 기준 412조원으로 전체 공공기관 부채의 84% 수준에 달한다. 또 12개 기관의 부채증가 규모는 지난 5년간 185조원으로 전체 부채증가 규모 203조원의 90% 수준을 넘어섰다.

공공기관의 부채비율은 2012년말기준 220% 수준이다. 민간기업이 채권을 발행할 수 있는 수준이 200%인 점을 감안하면 우리나라 공공기관의 부채는 위험수위를 넘어섰다고 할 수 있다. 이를 보다 분명하게 보여줄 수 있는 지표가 이자보상율이다. 지난 5년간 부채증가를 주도했던 12개 기관의 이자보상율은 1에 미치지 못한다. 즉 공공기관이 기관 수입으로 이자도 충당하지 못하는 상태에 있다는 것을 의미한다. 12개 기관 중 비교적 양호하다고 하는 수자원공사, 석유공사의 이자보상율은 0.8이며, LH는 0.3이다. 뿐만 아니라 한전, 코레일은 마이너스의 이자보상율을 보이고 있다.

민간기업이 존속 가능하려면 이자보상율이 적어도 3이 되어야 하고 10이 되어야 우량기업에 속한다는 점을 고려하면 우리나라 공공기관은 재무적으로 대단히 취약한 상태에 있다고 하겠다. 물론 이러한 재무상태에도 불구하고 공공기관은 국가 신용에 기대어 채권을 발행하는데 있어 큰 어려움을 겪지 않고 있다. 문제의 심각성이 은폐되어 있다고 할 수 있는 것이다. 그러나 무디스 등은 정부의 신용을 제외하고 공공기관 자체의 신용도만을 체크하여 우리나라 공공기관의 위험성을 이미 경고한 상태이다.

(2) 방만경영

공공기관의 재무상태가 대단히 열악한 가운데서도 임직원들의 복리후생은 과도했다는 것이 여론의 지적이다. SOC·에너지·금융공기업 임원들은 상대적으로 높은 성과급을 받고 있다. 이러한 기관들이 지난 5년간 부채증가를 주도했기 때문에 임원들이 높은 성과급을 받았다는데 동의하지 못하는 것이다. 과도한 복리후생은 높은 성과급만의 문제가 아니다. 기획재정부는 복리후생 유형을 교육비·의료비·경조금·특별휴가·퇴직금·복무행태·고용세습·경영인사권 침해 등 8개 항목으로 분류하여 공공기관 임직원들의 복리후생 현황을 점검하였다. 그 결과 국민의 비판을 받을 수 있는 많은 항목들이 발견되었다. 상당수 기관들이 유가족 특별채용을 실시하였고 자녀학자금을 과도하게 지급하였다. 또 경조휴가도 직계 존비속 이외에 종조부모와 같이 과도하게 범위를 넓혀 실시하였다. 그리고 조합간부의 전보·징계시에 반드시 노조의 동의를 구하도록 하는 인사·경영권 침해 사례도 다수 발견되었다.

이러한 방만경영이 나타나게 된 원인은 크게 세 가지로 지적할 수 있다. 첫 번째로 방만경영에 대한 주무부처의 사실상 묵인이다. 주무부처는 공공기관에게 업무를 위탁하는 관계이다 보니 과도한 복리후생을 적극 견제하기가 어려웠다고 하겠다. 두 번째로 공공기관 경영진의 모럴해저드도 문제이다. 공공기관의 CEO는 통상의 임기 3년을 마치면 연임을 기대하기 어렵기 때문에 기관의 재무적 건전성을 생각하기 보다는 노조와 적절히 타협하여 직원의 복리후생 확대 요구를 수용하였다고 생각한다. 마지막으로 공공기관 관리제도의 문제점도 있다는 것을 부인할 수 없다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의하면 공공기관은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 세가지로 분류된다. 세가지 분류 중 공기업과 준정부기관에 대해서는 매년 정부의 경영평가를 통하여 정기적으로 점검이 이루어지고 있다. 그러나 기타공공기관은 경영평가를 받지 않기 때문에 상대적으로 방만경영이 발생하기 쉬운 처지에 있었다. 또 준정부기관

중에서도 자산1조원 미만, 직원 500인 미만의 강소형기관에 대해서도 사실상 경영평가를 실시하지 않고 주요사업 평가만을 실시해왔다. 이러한 것들이 방만경영을 발생시킨 주요 원인이었다고 생각한다.

3. 공공기관 정상화 대책의 주요내용

공공기관 정상화 대책은 공공기관이 신뢰받는 기관으로 거듭날 수 있도록 획기적인 부채감축과 자율적인 경영혁신 및 점검체계 구축을 목표로 다양한 방안을 제시하고 있다.

(1) 정보공개 확대

정상화 대책의 가장 중요한 특징은 공공기관의 정보공개를 대폭 확대했다는 점이다. 국민에 의한 공공기관의 감시가 가장 효율적이라는 믿음 때문이다. 정부는 지난해 12월 10일 공공기관경영정보시스템인 알리오(www.alio.go.kr)에 공공기관 부채증가의 성질별·원인별 정보를 소상히 분석한 조세재정연구원의 보고서를 공개하였다. 그리고 12월 11일에는 알리오에 방만경영과 관련한 교육비·의료비·고용세습 등 8대 항목을 볼 수 있는 항목을 만들어 관련 정보를 소상히 공시하였다. 이번 대책이 과거의 대책과 차별화된 점은 바로 정보공개를 통한 감시강화라고 할 수 있다.

(2) 부채감축

정부는 공공기관의 부채를 2017년까지 200%로 낮춘다는 것을 목표로 정하였다. 이러한 목표를 달성하기 위해 정부는 다음 세가지 원칙을 정하였다.

① 공공기관 스스로 자구노력 등 부채감축계획을 제시하고, ② 정책당국은 공공기관의 자구노력을 전제로 정책패키지를 마련하며, ③ 경영평가를 통해서 정상화 계획이 충실히 이행되도록 관리해 나가는 것이다.

정부는 지난 5년간 부채감축을 주도했던 12개 기관(발전자회사 포함 18개 기관)을 중점관리기관으로 지정하였다.

〈 주요공공기관의 연도별 부채현황 〉

기관명	2008	2009	2010	2011	2012
◆ 295개 전체 (부채비율)	290.0 133%	336.8 135%	397.0 163%	459.0 194%	493.4 208%
◆ 재무관리계획 작성 41개 기관 (부채비율)	274.3 137%	319.8 139%	380.1 170%	440.0 205%	472.9 221%
○ 지역난방공사	1.7 233%	2.0 234%	2.8 200%	3.2 232%	3.4 221%
○ 농어촌공사	3.6 233%	4.2 260%	4.6 274%	5.3 300%	6.5 356%
○ 부산항만공사	0.6 17%	1.3 40%	1.4 43%	1.4 40%	1.5 41%
○ 공무원연금공단	2.2 46%	2.2 25%	2.2 23%	6.4 76%	6.7 77%
◆ 12개 기관 (부채비율)	230.5 164%	270.2 172%	324.4 221%	378.7 284%	412.3 324%
○ LH공사	85.8 440%	109.2 524%	121.5 461%	130.6 468%	138.1 466%
○ 한국전력 (한수원, 발전5사 포함)	49.7 75%	54.6 81%	72.2 126%	82.7 154%	95.1 186%
○ 가스공사	17.9 438%	17.8 344%	22.3 288%	28.0 348%	32.3 385%
○ 도로공사	20.2 92%	21.8 94%	23.7 98%	24.6 100%	25.3 97%
○ 석유공사	5.5 73%	8.5 101%	15.9 156%	20.8 193%	18.0 168%
○ 철도공사	6.8 74%	8.8 89%	12.6 150%	13.5 154%	14.3 244%
○ 수자원공사	2.0 20%	3.0 29%	8.1 77%	12.6 116%	13.8 123%
○ 광물자원	0.5 85%	0.9 120%	1.5 168%	1.8 151%	2.4 177%
○ 대한석탄	1.4	1.3	1.3	1.4	1.5
자본잠식					
○ 철도시설공단*	11.9 44%	14.3 43%	14.0 73%	15.6 75%	17.3 88%
○ 장학재단**	—	1.3	3.9	6.8	8.4
○ 예금보험공사*	29.0 176%	28.7 133%	27.2 116%	40.5 178%	45.9 173%

* 자본금·기본재산이 0인 기관으로 “부채비율=부채/자산”으로 산출

**정책자금 융자사업 수행기관으로 여타 기관과 부채비율 일괄 비교 곤란

이들 기관은 정부가 지난해 12월 31일 제시한 가이드라인에 따라 부채감축계획을 올해 1월말일까지 제출해야 하고 이미 제출이 완료된 상태이다. 제출된 정상화 계획은 민간전문가, 주무부처, 기획재정부가 참여하는 정상화지원팀을 거쳐 정상화협의회와 공운위를 통해 심의·확정될 것이다. 정상화계획 이행실적은 과거와 달리 9월말 중간평가를 실시하여 점검할 것이다. 특히 이행실적이 부진한 경우에는 기관장 해임건의 등 강력한 조치를 취할 계획이다. 이와 함께 중장기재무관리계획을 작성해야 하는 41개 기관 중 중점관리기관이 아닌 23개 기관도 금년 3월말까지 정부의 가이드라인에 따라 부채감축계획을 제시해야 한다.

정부는 제도적으로도 공공기관의 재무건전성을 확보하는 조치를 취하였다. 부채를 발생원인별로 구분계리하는 구분회계 제도를 7개 기관에 대해 2013년 도입하였고 2014년에는 도로공사, 석탄공사 등 6개 기관까지 추가로 확대할 계획이다. 이외에도 중점관리기관의 경우 불요불급한 공사채 발행이 이루어지지 않도록 주무부처의 기채승인을 받도록 하고, 공공기관 사업관리 강화를 위해 예비타당성조사를 내실화 하고 사후 심층평가 제도를 도입할 계획이다.

(3) 방만경영 해소

정부는 1인당 복리후생비가 높은 20개 기관을 중점관리기관으로 지정했다.

〈 방만경영 중점관리기관의 1인당 복리후생비 현황 〉

기관명	1인당 복리후생비	예산	사복기금
한국거래소	1,488.9	982.0	507.0
한국마사회	1,310.6	304.2	1,006.5
코스콤	1,213.1	846.1	367.0
수출입은행	1,105.0	555.2	549.9
강원랜드	995.0	603.9	391.0
인천국제공항공사	980.2	421.1	559.1
한국예탁결제원	968.0	508.4	459.6
한국가스기술공사	777.0	734.5	42.6
대한주택보증	744.9	234.6	510.3
한국조폐공사	744.6	565.9	178.6
부산항만공사	718.6	466.8	251.8
한국원자력안전기술원	707.9	707.9	—
한국전력기술	693.6	384.0	309.61
부산대학교병원	688.7	688.7	—
방송광고진흥공사	655.0	103.1	552.05
한국지역난방공사	605.6	318.4	287.2
한국투자공사	595.6	353.9	241.7
한국무역보험공사	591.3	531.6	59.5
농수산식품유통공사	585.1	407.9	177.2
그랜드코리아레저	571.9	357.1	214.8

이들 중점관리기관은 정부가 제시한 가이드라인에 따라 방만경영 정상화 계획을 작성해야하고 이미 제출을 완료하였다. 제출된 정상화 계획은 민간전문가, 주무부처, 기획재정부가 참여하는 정상화지원팀을 거쳐 정상화협의회와 공운위를 통해 심의·확정될 것이다. 부채감축계획과 마찬가지로 방만경영에 대해서도 계획에 따른 이행실적을 중간평가할 것이다. 평가결과에 따라 기관장 해임건의 등의 엄중한 조치를 취한 계획이다. 전체 공공기관중 중점관리기관을 제외한 나머지 기관들도 금년 3월까지 가이드라인에 따라 정상화 계획을 제출하여야 한다. 그리고 정부는 공공기관이 당초 설립목적대로 운영되고 있는지를 점검하여 조직의 비효율적인 요소를 상시적으로 제거할 계획이다. 정보화, 중소기업, 고용·복지, 해외투자 등 4대 분야의 기능점검을 조속히 완료하고, 그 외 분야에 대한 상시점검도 추진할 예정이다.

4. 공공기관 정상화 대책의 추진체계

공공기관 정상화 대책을 수립하는 것도 중요하지만 이를 효과적으로 실행하는 문제도 빼놓을 수 없다. 이번 정상화 대책에서는 효과적인 실행체계를 만드는데에도 중점을 두었다. 첫 번째로 공공기관 내부의 실행체계를 내실화하였다. 기관별로 비상대책 위원회를 구성하여 부채관리와 방만경영 억제를 위한 자율적 추진체계를 구축하도록 하였다. 또한 공공기관 감사회의 등을 개최하여 자체 점검을 독려하고 개선사례에 대한 정보를 공유하도록 하였다. 두 번째로 공공기관의 운영을 총괄하는 공공기관운영 위원회의 역할을 강화하였다. 민간전문가가 참여하는 ‘공공기관 정상화 협의회’를 운영하기도 하였다. 또한 필요시 경제관계장관회의 등을 개최하여 정상화 대책 이행을 체계적으로 점검토록 하였다. 마지막으로 매년 10월 10일을 ‘공공기관 정상화 데이’로 지정하여 정상화 추진실적 등을 국민에게 상세히 보고하도록 하였다.

5. 향후 과제

공공기관 정상화 대책은 국민의 지지속에서 이제 본 궤도에 오르고 있다. 공공기관 정상화에 대한 정부의 의지도 어느때보다 확고하다. 따라서 결코 중도에 흐지부지되는 일은 없을 것이다. 이번 정상화 대책은 과거처럼 정부가 일방적으로 목표를 부여하고 기관은 이를 기계적으로 집행하는 방식에서 탈피하였다. 기관이 스스로 계획을 수립하고 이를 이행해가는 방식인 것이다. 그런 의미에서 공공기관 구성원들의 인식 변화가 무엇보다 중요하다. 실제 언론보도 등을 보면 이러한 변화가 나타나고 있다는 것도 감지된다.

그러나 공공기관 정상화 대책의 성공을 확신하기에는 난관이 있는 것도 사실이다. 첫 번째로 공공기관 부채감축의 중요한 부분을 차지하는 자산매각의 실현가능성 여부와 자산매각이 일시에 집중되어 혈값 매각이라는 논란이다. 두 번째는 공공기관 노조가 단체교섭권을 상급단체에 위임하거나 경영평가를 거부한다는 등의 저항이 계속되고 있는 점이다. 마지막으로 공공기관 정상화는 최종 목표가 아닌 중간 목표이다. 정상화를 통해 공공기관이 생산적이고 효율적인 조직으로 거듭날 수 있는가를 생각해 본다면 최종 목표에 대한 밑그림이 부족할 것도 사실이다.

따라서 이러한 도전과제를 감안하여 정상화 과정을 세밀하게 관리하면서 국민의 열망과 지지를 발판삼아 노조의 저항을 극복하고 공공기관의 중장기 비전을 수립하는데 초점을 맞추어 나가야 할 것이다.

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

발 제 2

공공기관 관리정책의 현황과 개선과제

조 영 철

국회예산정책처 사업평가국장



1. 공공기관 관리정책 현황

가. 공공기관 지정 및 운영 현황

- 공공기관이란 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제4조제1항 각호에 해당하는 기관 중에서 기획재정부장관이 지정하는 기관을 의미
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조는 공공기관을 공기업, 준정부기관, 기타 공공기관으로 유형화하고 있음.
 - － 2014년 2월 현재 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 187개 등 총 304개의 기관이 공공기관으로 지정되어 있음.¹⁾
- 공공기관의 유형에 따라 임원 선임 절차가 부분적으로 상이함.
 - 상임이사를 제외한 공기업의 임원인사는 임원추천위원회의 추천과 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 주무부처 장관이나 기획재정부 장관 또는 대통령이 임명하고 있음.
 - － 기관장이 상임이사에 대한 임명권을 갖도록 함으로써, 기관장의 인사권을 보장
 - － 기본적으로 시장형 공기업은 비상임이사를 기획재정부장관이 임명하고, 이사회 의장을 선임비상임이사로 규정하여 이사회의 경영진 견제기능을 강조한 반면, 준정부기관은 비상임이사를 주무부처 장관이 임명하고 이사회의장을 기관장으로 규정하여 상대적으로 이사회의 경영진에 대한 견제기능이 취약함.

1) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제6조에 따라 기획재정부장관은 매년 1월 공공기관을 신규 지정·해제, 유형구분의 변경 지정하고 있음. 2013년말 기준 공공기관은 공기업 30개, 준정부기관 87개, 기타공공기관 178개 등 295개 기관이 공공기관으로 지정되어 있었으나, 2014년 1월 10개 기관의 신규지정, 1개 기관의 통합에 따라, 2014년 2월 현재 304개 기관이 공공기관으로 지정되어 있음.

[표 1] 공기업·준정부기관 임원인사

		기관장	임원추천 위원회	공공기관 운영위원회	주무부처 장관	기획재정부 장관	대통령
공기업	기관장	—	복수 추천	심의·의결	제청(소규모 공기업 ¹⁾ 임명)	—	임명
	상임이사	임명	—	—	—	—	—
	비상임 이사	—	복수 추천	심의·의결	—	임명	—
	감사	—	복수 추천	심의·의결	—	제청(소규모 공기업 ¹⁾ 임명)	임명
준정부 기관	기관장	—	복수 추천	—	임명(일정 규모 이상 기관 ²⁾ 제청)	—	(일정 규모 이상 기관 ²⁾ 임명)
	상임이사	임명	—	—	—	—	—
	비상임 이사	—	(일정규모 이상 기관 ²⁾ 복수 추천)	—	임명	—	—
	감사	—	복수 추천	심의·의결	—	임명(일정 규모 이상 기관 ²⁾ 제청)	(일정규모 이상 기관 ²⁾ 임명)

주: 1. 소규모 공기업은 총수입이 1,000억원 미만이거나 정원이 500명 미만인 공기업임.

2. 총수입이 1,000억원 이상이고 정원이 500명 이상인 위탁집행형 준정부기관과 자산규모가 1조원 이상이고 정원이 500명 이상인 기금관리형 준정부기관, 독립기념관, 근로복지공단, 한국소비자원, 한국주택금융공사, 한국연구재단, 한국장학재단.

자료: 국회예산정책처가 작성함.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 공기업·준정부기관을 중심으로 이사회 등 지배구조와 경영평가 및 감독체계에 대한 사항을 규정하고 있음.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 모든 공공기관에 대하여 경영공시, 고객만족도조사, 공공기관 기능조정, 공공기관 혁신에 관한 사항을 적용하고 있음.
 - 공기업·준정부기관의 경우 “공기업·준정부기관의 운영”이라는 별도의 장으로 정관, 이사회, 임원 임면, 예산회계, 경영평가와 감독에 관한 상세한 사항을 적용하고 있음.

- 기타공공기관의 경우 경영공시, 고객만족도조사, 기능조정, 공공기관 혁신에 관한 사항만이 적용되기 때문에 공기업·준정부기관에 비하여 상대적으로 인력·조직·예산상 자율성을 확보

[표 2] 공공기관 유형별 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 주요 적용사항

	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관 ³⁾	기타공공기관
통합공시, 고객만족도조사, 기능조정, 경영혁신	공통 적용			
이사회위원장	선임 비상임이사	기관장 ¹⁾	기관장	「한국수출입은행법」 등 일부 기관의 경우 개별법에서 열거
감사위원회	설치 필수	설치 가능 ¹⁾	설치 가능	
상임이사 정수	이사 정수의 1/2 미만	이사 정수의 1/2 미만	대규모기관: 1/2 미만 소규모기관: 2/3 미만	
선임비상임이사	기획재정부 장관 임명	비상임이사 중 호선 ¹⁾	비상임이사 중 호선	
임원 임면	○ 기관장: 대통령 임명 ○ 상임이사: 기관장 임명 ○ 비상임이사: 기획재정부 장관 임명 ○ 감사: 대통령 임명		○ 기관장: 주무기관장 임명 ○ 상임이사: 기관장 임명 ○ 비상임이사: 주무기관장 임명 ○ 감사: 기획재정부 장관 임명	
경영실적평가	실시			미실시 ²⁾
중장기재무관리 계획 제출대상	자산규모 2조원 이상인 공기업·준정부기관			미제출
경영지침	조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등에 대한 지침 적용			준용할 수 있음
감독	○ 기획재정부 장관: 경영감독 ○ 주무기관장: 사업감독		○ 주무기관장: 사업 및 경영 감독	규정 없음

주: 1. 자산 2조원 이상인 준시장형 공기업의 경우 기획재정부 장관이 임명하는 선임 비상임이사가 이사회 의장이 되며, 감사위원회 설치가 의무화됨.

2. 한국수출입은행, 한국정책금융공사는 ‘금융공공기관 경영예산심의회’의 경영평가 수행.

3. 기금관리형 준정부기관의 경우 기금운용심의회 설치와 관련된 사항을 제외하면 위탁집행형 준정부기관과 동일한 사항이 적용됨.

자료: 「공공기관 운영에 관한 법률」의 지배구조 관련 규정을 국회예산정책처가 정리함.

나. 공공기관 관리정책 및 정상화 대책

- 2007년 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정을 통하여 주무부처별로 다기화되어 있던 소유권 기능을 기획재정부와 공공기관운영위원회로 일원화
 - 소유권 기능은 공공기관의 ‘주인’으로서의 주주권을 의미하며, 임원임면, 이사회 권한 설정, 경영평가, 경영공시, 경영계약 등을 포함
 - 산업정책·규제기능은 공공기관이 공공서비스를 생산·공급·판매하는 것을 규제하는 기능으로, 정부는 특정분야 시장을 조성·육성·감독하는 규제자 역할을 수행

- 기획재정부장관과 공공기관운영위원회는 공공기관 지정 및 유형 분류, 공공기관 신설 심사, 기능조정, 임원 임면, 혁신지원, 경영실적평가, 경영지침 등의 업무를 수행하면서 공공기관 경영관리에 총괄책임을 짐.
 - 공기업의 경우 주무부처는 산업정책·규제기능을 담당하고 기획재정부와 공공기관운영위원회는 기관의 경영감독기능을 수행
 - 준정부기관의 경우 주무부처의 산업정책·규제기능과 경영감독기능을 수행하되 공공기관운영위원회에서 예산편성지침, 인사운영지침 등 공통관리지침을 제시

- 기획재정부는 공공기관의 과도한 부채와 방만경영을 정상화하기 위하여 2013.12.11. 「공공기관 정상화 대책」을 발표
 - (부채감축) 중장기 재무관리계획 작성 대상인 41개 공공기관의 부채비율을 2017년 200%(2012년 말 현재 220%) 수준으로 감축
 - (방만경영 개선) 방만경영 해소를 위한 가이드라인을 마련하고 중점관리대상 기관(20개)을 중심으로 과도한 복리후생의 정상화를 추진
 - (평가체계 마련) 부채감축계획 및 방만경영 정상화계획의 이행 여부를 공공기관 경영실적평가를 통해 평가하되, 부진한 기관장은 해임건의 등 강력 조치
 - (기타 제도개선) 정보공개 확대, 구분회계제도 도입 완료, 공사채 발행 관리 강화, 예비타당성조사제도 내실화, 사후 심층평가제도 도입 등을 추진

2. 공공기관의 재무현황 및 부채 증가 원인 분석

가. 공공기관의 재무 현황

- 최근 공공기관의 부채 급증은 국가 재정의 위협요인으로 작용하고 있음.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」상의 295개 공공기관²⁾의 2012년 말 현재 총 부채는 493.4조원으로 2008년 290조원에서 203.4조원(70.1%) 증가함.
 - － 2008~2012년간 부채 증가율은 70.1%로 자산 증가율 44.0%를 초과하고 있으며, 부채 증가액 203.4조원 중 공기업 부채 증가액이 152.8조원(75.2%)으로 주로 공기업을 중심으로 증가함.

[표 3] 공공기관 자산, 부채 현황

(단위: 조원, %)

		2008(A)	2009	2010	2011	2012(B)	증감 (C=B - A)	증감률 (C/A×100)
자산	공기업	359.3	404.4	459.9	500.0	524.0	164.7	45.8
	(비중)	(70.7)	(68.9)	(71.8)	(71.8)	(71.7)	(73.8)	—
	준정부기관	128.8	159.4	158.8	171.9	181.9	53.0	41.2
	기타공공기관	19.8	22.9	21.9	24.1	25.3	5.6	28.2
	자산총계	507.9	586.8	640.7	695.9	731.2	223.3	44.0
	(국가자산 대비 비중)	(7.3)	(7.9)	(8.1)	(8.3)	(8.4)	(1.2)	—
부채	공기업	200.8	238.7	292.0	329.1	353.7	152.8	76.1
	(비중)	(69.2)	(70.9)	(73.6)	(71.7)	(71.7)	(75.2)	—
	준정부기관	81.0	88.8	96.1	120.2	129.6	48.6	60.0
	기타공공기관	8.2	9.3	8.9	9.7	10.2	2.0	24.0
	부채총계	290.0	336.8	397.0	459.0	493.4	203.4	70.1
	(국가채무 대비 비율)	(93.9)	(93.7)	(101.2)	(109.2)	(111.2)	(17.3)	—

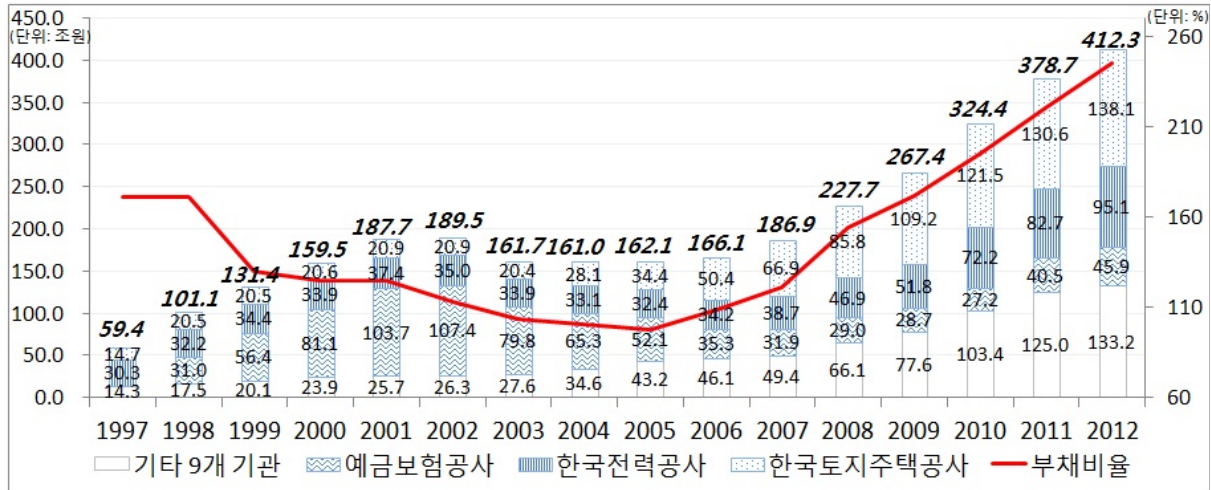
주: 2009년까지는 기존의 기업회계기준, 2010년부터는 국제회계기준에 따라 작성된 자료임.

자료: 기획재정부 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

2) 기획재정부가 발표한 2012년 말 공공기관 부채 현황집계 상의 295개 공공기관임.

- 기획재정부가 발표한 부채 증가를 주도한 12개 기관의 부채 총액은 1997년 59.4조원에서 2012년 412.3조원으로 352.9조원(594.1%) 증가하였음.³⁾

[그림 1] 부채감축 중점관리 12개 공공기관의 연도별 부채 총계, 부채 비율



- 주: 1. 2009년까지는 기존의 기업회계기준에 의해, 2010년 이후부터는 한국채택국제회계기준을 적용한 공기업의 경우 한국채택 국제회계기준에 의해 작성된 자료로서, 기간별 직접적인 비교에는 한계가 있음.
2. 한국전력공사의 경우 한국채택국제회계기준 도입 이전에도 발전 자회사를 포함한 연결재무제표를 작성해 왔으므로, 비교가능성을 제고를 위해 1997년부터 연결재무제표를 이용하여 분석함.
3. 부채비율은 예금보험공사(무자본특수법인)와 한국장학재단(금융형공공기관)의 경우에는 부채비율이 의미가 없으므로 분석에서 제외하였으며, 따라서 10개 기관의 총부채를 총자본으로 나누어 산정함.
4. 기타 9개 기관은 12개 기관 중 상기 3개 기관을 제외한 나머지 기관임.
- 자료: 한국조세재정연구원, 「공공기관 부채문제의 현황과 해결방안」, 2013.12.을 기초로 국회예산정책처가 작성함.

- 이러한 부채급증으로 인해 일부 공기업은 국제 신용평가사로부터 독자신용등급이 투자부적격으로 분류되었으며, 이는 국가 신용도에도 부정적인 영향을 미칠 수 있음.
- 2013년 11월 현재 한국철도공사, 한국광물자원공사, 한국토지주택공사, 한국석유공사는 정부의 재정지원이 반영되지 않은 독자신용등급이 신용평가사인 무디스와 S&P에서 모두 투자부적격으로 분류되었으며, 2012년 말에 비해 독자신용등급이 하락함.

3) 기획재정부 보도자료, 「공공기관 정상화 대책 발표」, (2013.12.11.) 부채 증가 주도 12개 공공기관의 부채는 2012년 말 기준으로 412.3조원으로 공공기관 총 부채 493.4조원의 83.6%를 차지하며, 2008~2012년 기간 동안 184.6조원 증가하여 동 기간 동안 공공기관 부채증가액 203.4조원의 90.8%를 차지하고 있음. 상기 12개 공공기관은 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국전력공사(한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주)의 6개 발전 자회사 포함), 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 예금보험공사, 한국장학재단임.

- S&P에서는 한국가스공사와 한국수자원공사도 2013년 11월 현재 독자신용등급을 투자부적격으로 분류함.

[표 4] 2010~2012년 공기업 독자신용등급 추이

	무디스				S&P			
	2010	2011	2012	2013.11	2010	2011	2012	2013.11
한국전력공사	A2	Baa1	Baa2	Baa2	A-	BBB	BBB-	BBB-
한국가스공사	Baa1	Baa2	Baa3	Baa3	BBB+	BBB-	BBB-	BB+
한국철도공사	A1	A1	Ba3	B2	BB	BB	BB-	B+
한국도로공사	A1	A1	Baa2	Baa2	BBB+	BBB	BBB-	BBB-
한국광물자원공사	A1	A1	Ba3	B3	BBB-	BB+	BB+	BB
한국토지주택공사	A1	A1	Ba3	B2	BB-	BB-	B+	B+
한국수자원공사	A1	Baa2	Baa2	Baa2	BBB	BB	BB-	BB-
한국석유공사	A1	Baa3	Baa3	Ba2	BBB	BBB-	BB	BB

주: 무디스는 총 Aaa에서 C까지 총 21개 평가등급이며, S&P는 총Aaa에서 D까지 총 22개 평가등급인데, 무디스의 경우 Ba1이하, S&P의 경우 BB+이하를 투자부적격으로 분류하고 있음.(2013년 11월 기준으로 음영처리한 부분이 투자부적격임)

자료: 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리실태」, 2013.5.를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

□ 금융부채 5,000억원 이상인 비금융 공공기관 중 영업이익으로 이자비용을 상환하지 못하는 기관은 한국토지주택공사⁴⁾, 한국전력공사, 한국철도시설공단, 한국철도공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 여수광양항만공사의 7개 기관임.

- 여수광양항만공사는 기획재정부의 부채 증가를 주도한 12개 중점관리대상기관에서 제외되어 있음.

4) 한국토지주택공사는 이자비용의 대부분을 자본화하여 토지 등의 자산에 가산하고 있으며, (2012년 총 발생 이자비용 4.5조원 중 3.8조원을 자산에 가산함. 자본화된 이자비용은 향후 해당 자산의 매출 시 매출원가로 비용처리 됨.) 2012년에 비용으로 인식된 금액은 매출원가로 처리된 부분을 포함하여 7,101억원에 불과함. 그러나 현재 부동산 경기침체로 한국토지주택공사의 미매각토지는 증가하고 있으며, 이는 한국토지주택공사의 유동성을 악화시키고 있는 상황임. 따라서 부채의 상환능력을 평가하는 이자보상배율 산정 시는 실제 현금기준 상환능력을 파악하기 위해 현금기준 이자보상배율 ((영업이익+매출원가에 포함된 이자비용, 감가상각비)/총 이자비용)을 사용함. 기획재정부는 한국토지주택공사의 2012년 이자비용으로 당해 연도 비용처리 된 7,101억원을 제시하였으나, 실제 부채 상환능력 평가를 위해서는 현금기준 이자비용을 고려할 필요가 있음.

[표 5] 2012년 이자보상배율이 “1” 미만인 공공기관의 재무현황

(단위: 억원, 배)

	2012 금융부채	영업이익(A)			이자비용(B)			이자보상배율(A/B)		
		2010	2011	2012	2010	2011	2012	2010	2011	2012
한국토지주택공사	962,085	22,373	28,163	35,104	38,399	43,699	44,881	0.6	0.6	0.8
한국전력공사	542,266	16,746	-10,204	-8,179	20,457	21,236	23,443	0.8	-0.5	-0.3
한국철도시설공단	152,519	1,227	2,186	3,118	4,627	4,415	4,416	0.3	0.5	0.7
한국철도공사	119,702	-4,481	-3,640	-2,054	5,524	5,573	5,631	-0.8	-0.7	-0.4
한국광물자원공사	20,520	575	757	254	452	417	579	1.3	1.8	0.4
대한석탄공사	13,945	-611	-538	-539	436	545	538	-1.4	-1.0	-1.0
여수광양향만공사	9,119	-303	-386	-146	523	524	460	-0.6	-0.7	-0.3

주: 1. 이자보상배율은 영업이익을 이자비용으로 나누어 산출함.

2. 한국토지주택공사와 한국광물자원공사는 자본화된 이자비용의 고려를 위해 상기 영업이익 산정시 매출원가에 포함된 이자비용 등을 합산하여 산정함.

3. 각 공공기관의 연결재무제표를 기준으로 분석함.

4. 여수광양향만공사는 (구)한국컨테이너부두공단의 권리, 의무를 승계받아 2011년 8월 19일 설립 되었으며, 따라서 2011년 이전 수치는 (구)한국컨테이너부두공단의 자료를 합산하여 산정함.

자료: 각 공공기관의 감사보고서를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

□ 2012년 기준으로 정상적인 영업활동으로 원리금의 상환이 불가능한 10개 공공기관의 2013년에 만기가 도래하는 채권 38.5조원 대비 영업활동과 현금성자산으로 창출가능한 자금은 6.9조원에 불과함.

- 금융부채가 5천억원이 넘는 비금융 공공기관에 대하여 영업활동 현금과 현금성 자산으로 1년 이내 만기가 도래하는 채권을 상환할 수 있는 여력을 나타내는 지표인 유동부채보상비율⁵⁾을 분석한 결과, 한국토지주택공사, 한국전력공사, 한국가스공사 등 아래의 10개 기관은 유동부채보상비율이 100%미만으로 정상적인 영업활동으로 원리금의 상환이 어려운 상황임.

5) 유동부채보상비율(영업활동 현금흐름+현금성 자산, 금융상품/평균유동부채)은 영업활동에서 창출된 현금흐름으로 당기에 상환할 부채를 어느 정도 충당하고 있는가를 측정하는 지표임. 이 비율의 측정치가 높을수록 단기상환능력이 우수한 기업임. 산식에서 현금흐름 유동부채보상배율의 분모인 평균유동부채에는 매입채무를 차감함. 매입채무의 증감은 이미 영업활동 현금흐름에서 반영되었기 때문임.

- 한국토지주택공사의 경우 2012년 영업활동과 현금성 자산을 통해 조달한 금액은 2.9조원이나, 만기가 도래하여 상환하여야 할 금융부채는 17.3조원에 이르고 있어 유동성 부족 현상이 심각함.

[표 6] 원리금 상환능력 저하 10개 공공기관의 2012년 유동부채 보상비율

(단위: 억원, %)

	유동부채 보상비율	영업활동 현금 등	1년 이내 상환부채
한국토지주택공사	19.0	29,067	173,493
한국전력공사	10.9	4,581	45,286
한국가스공사	5.9	3,584	71,339
한국도로공사	52.4	13,900	25,305
한국철도시설공단	36.1	8,104	26,620
한국석유공사	52.2	8,065	12,926
한국철도공사	-2.2	-267	11,919
한국광물자원공사	0.1	356	5,007
대한석탄공사	1.6	167	9,935
여수광양항만공사	63.3	1,504	2,809
합계		69,061	384,638

주: 1. 상기 자료는 각 공공기관의 IFRS 적용 개별 재무제표 기준임.

2. 유동부채보상비율=[영업활동 현금흐름+현금성 자산, 금융상품]/평균유동부채

자료: 공공기관의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

나. 공공기관 부채 증가의 원인 분석

□ 최근 공공기관의 급격한 부채 증가는 정부와 공공기관이 함께 책임져야 할 문제임.

- 정부는 재정건전성 유지를 위해, 공공기관은 사업 추진을 통한 기관 확대를 위해, 국민은 낮은 공공요금 등의 혜택을 누리면서 최근 공공기관의 부채는 지속적으로 확대되었음.

- 정부 정책 상, 재정건전성 유지와 물가안정을 위해 정부재정으로 수행해야 할 재정사업과 사용자가 부담하여야 할 공공요금 증가분을 공공기관이 부담하여 부채가 증가함.

- 공공기관은 지속적인 자체사업 확장과 경영비효율로 인하여 부채가 증가함.

□ 각 공공기관 별로 부채 증가 원인은 상기의 요인이 혼재되어 나타나고 있으며, 향후 정부와 공공기관, 국민이 공동으로 책임을 분담하기 위해서는 해당 부채증가에 대한 원인 규명이 명확하게 이루어져야 함.

- 감사원에 따르면, 주요 9개 공기업에 대한 2007년 말~2011년 말의 기간 동안 정부의 정책사업 수행과 공공요금 통제로 인한 금융부채 증가액은 60조원으로, 동 기간 동안의 전체 금융부채 증가액 115.2조원의 52%를 차지하고 있는 것으로 분석됨.

[표 기] 주요 9개 공기업의 금융부채 증감원인

(단위: 조원, %)

	2007	2011	증감액	금융부채 증감원인				
				정부정책 사업수행	공공요금 분야	자체사업	해외사업	기타(회계 기준변경)
한국토지주택공사	40.9	89.8	48.9	29.3	0.0	19.6	0.0	0.0
한국전력공사	14.6	31.1	16.5	0.0	8.0	5.9	1.4	1.2
한국가스공사	7.2	23.1	15.9	0.0	5.7	5.0	2.0	3.2
한국도로공사	16.4	23.2	6.8	3.6	1.3	1.9	0.0	0.0
한국석유공사	3.0	11.9	8.9	0.0	0.0	-1.9	8.8	2.0
한국철도공사	5.0	11.0	6.0	1.3	1.6	1.0	0.0	2.1
한국수자원공사	1.0	11.3	10.3	8.5	0.5	1.3	0.0	0.0
한국광물자원공사	0.4	2.0	1.6	0.0	0.0	0.5	0.6	0.5
대한석탄공사	1.1	1.4	0.3	0.2	0.0	0.1	0.0	0.0
합계	89.6	204.8	115.2	42.9	17.1	33.4	12.8	9.0
(비중)			(100.0)	(37.2)	(14.8)	(29.0)	(11.1)	(7.9)

주: 1. 상기 금융부채는 IFRS 연결 재무제표 기준으로 작성된 것임. (한국전력공사는 발전 자회사 영향을 별도로 분석하기 위해 IFRS개별 재무제표 기준으로 작성)

2. 각 공기업의 구분회계에 의해 사업별로 구분되어 작성된 재무자료에 근거한 것이 아니며, 가정 등에 근거하여 작성된 것이므로 각 원인 별 실제 증감 수치와 차이가 있을 수 있음.

3. 기타(회계기준 변경)는 2011년부터 국제회계기준 적용에 따라 자회사 부채 등이 포함된 것을 말함.

자료: 감사원, 「공기업 재무 및 사업구조 관리 실태」, 2013.5.

□ 한국수자원공사는 2009년 이후 시작된 4대강 살리기 사업과 경인아라뱃길 사업과 관련한 투자비를 주로 부채로 조달함.

- 한국수자원공사의 부채는 2009년 이후 급격하게 증가하여 2009년 3.0조원에서 2012년 13.8조원으로 증가하였으며, 부채비율 또한 2009년 29.1%에서 2012년 122.6%로 증가함.
- 한국수자원공사는 2012년 말까지 4대강살리기 사업과 관련하여 7.1조원, 경인아라뱃길 사업과 관련하여 2.4조원을 투자하였으며, 사업비의 대부분을 부채로 조달하였음.

[표 8] 한국수자원공사 4대강살리기 및 경인아라뱃길 투자사업비 (누계)

(단위: 억원)

	2008	2009	2010	2011	2012
4대강살리기 투자사업비	0	1,175	31,924	63,437	71,235
경인아라뱃길 투자사업비	0	5,420	19,766	23,041	24,492

자료: 한국수자원공사 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

- 한국도로공사는 고속도로 통행료 등으로부터의 현금유입액을 초과한 고속도로 건설투자비를 사채 등 금융부채로 마련함에 따라 부채가 증가함.
- 한국도로공사의 부채는 2004년 14.8조원에서 2012년 말 25.3조원으로 증가함.

[표 9] 한국도로공사의 연도별 영업활동으로부터의 현금유입액과 고속도로 투자금액

(단위: 억원)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
영업활동현금흐름(A)	10,708	10,910	9,846	11,378	7,710	11,038	7,711	9,663	10,195
고속도로 투자비(B)	12,280	18,791	18,939	16,580	14,631	16,844	19,287	13,243	11,691
부족액(A - B)	1,572	7,881	9,093	5,202	6,921	5,806	11,576	3,580	1,496
부채	148,814	158,051	167,936	178,302	202,095	218,418	237,286	245,910	253,482

주: 2004~2009년은 기존의 기업회계기준으로 작성한 자료이며, 2010~2012년은 한국채택국제회계기준에 의해 작성한 자료임.

자료: 한국도로공사 감사보고서, 한국도로공사 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

- 한국도로공사의 부채 증가는 주로 경제성 없는 고속도로 투자에 기인하는데, 2005년 이후 한국도로공사가 추가 투자한 고속도로의 준공 이후 이용률 현황을 보면 예측 대비 이용률이 38.8%에 불과함.

[표 10] 추가 투자 고속도로의 준공 이후 이용률 현황

(단위: 억원, 대/일, %)

노선	추가투자	준공연도	교통량(2012)			비고
			예측	실측	이용률	
장성 - 담양	50	2006	48,085	8,470	18	고창담양선
김천 - 현풍	2,313	2007	43,582	20,972	48	—
청원 - 상주	3,305	2007	46,885	27,260	58	당진영덕선
익산 - 장수	2,970	2007	56,018	12,535	22	—
무안 - 광주	1,847	2008	35,229	19,392	55	—
평택 - 음성	2,185	2009	67,524	52,738	78	평택제천선
고창 - 장성	778	2008	32,898	13,240	40	고창담양선
전주 - 광양	8,903	2011	38,005	14,188	37	순천완주선
양평 - 여주	3,142	2013	58,504	2,758	5	—
목포 - 광양	6,568	2012	36,158	7,957	22	—
합계	32,061	—	462,888	179,510	38.8	—

자료: 한국도로공사 제출자료.

□ 공공요금 규제는 한국전력공사와 한국가스공사 부채 증가의 주요 요인이 되고 있음.

- 한국전력공사의 부채 증가는 2000년대 중반 이후 국제유가 인상애 따른 원료비 상승, 전기요금 규제에 따른 자금 부족분과 발전 자회사의 신규투자 자금을 부채로 조달함에 기인함.
 - 한국전력공사의 2012년 말 부채는 95.1조원이며, 최근 5년간 부채규모 증가액은 56.4조원으로 최근 15년간 부채 증가액 64.8조원의 87%를 차지함.
 - 2012년 한국전력공사의 원가보상률은 88.4%이며, 2008년 77.7% 이후 지속적으로 낮은 수준을 유지하고 있음.

[표 11] 한국전력공사의 원가보상률

(단위: %)

2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
97.4	99.4	100.7	99.7	98.0	95.0	93.7	77.7	91.5	90.2	87.4	88.4

자료: 한국전력공사 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

- 한국가스공사는 2008년 3월 이후 실시된 원료비 연동제 유보 등으로 인하여 부채가 증가함.
 - 2008년 3월 이후 도시가스 원료비 연동제 유보로 인해 천연가스 도입원가 상승분을 요금에 반영하여 회수하지 못하고 2012년 말까지 채권으로 계상하고 있는 금액이 5.5조원임.
 - 2007년까지 100%에 가까웠던 가스요금 원가보상률은 2008년 원료비 연동제 유보실시로 인해 87.5%로 하락하였으며, 2012년 기준으로는 86.3%임.

[표 12] 가스요금 원가보상률

(단위: %)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
97.8	99.9	87.5	80.4	86.1	87.0	86.3

자료: 한국가스공사 제출자료.

- 요금수준이 총괄원가에 지속적으로 미달함에 따라 부족 자금을 부채로 조달하여 부채 규모가 증가하고 있으며, 낮은 공공요금 수준과 높은 원가에 대한 공공기관과 정부의 책임 비중을 명확히 밝힐 수 있도록 공공기관이 제공하는 원가 정보에 대한 세부적인 검증이 필요함.
- 한국토지주택공사는 정부 정책사업과 자체사업을 확대하였으나, 부동산 경기침체로 인한 미매각토지 증가와 임대주택사업에서 발생하는 운영 손실로 인해 부채가 증가하였음.
- 한국토지주택공사의 부채는 1997년 14.7조원에서 2012년 138.1조원으로 최근 15년간 123.4조원(839.5%) 증가하였으며, 부채비율은 1997년 198.1%에서 2012년 466.0%로 급격히 증가함.
 - 2012년 말 기준으로 한국토지주택공사의 정부 손실보전 대상사업⁶⁾부문 부채는 76.7조원(56%)이며, 자체사업 부채는 61.3조원(44%)임.

6) 「한국토지주택공사법」 제11조(손익금의 처리) ② 공사는 매 사업연도의 결산결과 손실이 생긴 때에는 제1항제3호에 따른 사업확장적립금으로 보전하고, 그 적립금으로도 부족할 때에는 같은 항 제2호에 따른 이익준비금으로 보전하되, 그 미달액은 정부가 보전한다. 다만, 손실보전은 「보금자리주택건설 등에 관한 특별법」에 따른 보금자리주택사업, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른 산업단지개발사업 등 대통령령으로 정하는 공익사업에서 발생한 손실에 한한다.

[표 13] 한국토지주택공사 2012년 사업부문별 부채, 부채비율 현황

(단위: 억원, %)

	손실보전 대상사업						토지은행과 자체사업			전체 부채 (A+B)
	보금자리 주택	산업단지 개발	주택임대 사업	행정중심 복합도시	혁신도시 개발	소계(A)	토지 은행	기타 사업	소계 (B)	
부채	238,067	30,426	414,185	49,564	35,265	767,507	5,495	607,596	613,091	1,380,598
부채 비율	684.2	297.0	337.9	완전 자본잠식	완전 자본잠식	478.1	완전 자본잠식	443.7	448.1	464.3

주: '완전자본잠식'이란 '자본<0'인 상태를 말함.

자료: 한국토지주택공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 분석함.

- 미매각토지 등의 한국토지주택공사의 평균 재고자산 증가로 재고자산이 현금화되기까지 소요되는 기간은 2004년 3.03년에서 2012년 5.16년으로 증가하고 있어 유동성이 부족한 상황이며, 자금 부족분을 금융부채로 조달함으로써 부채가 증가함.
- － 평균재고는 2004년 16.8조원에서 2012년 83.5조원으로 증가함.

[표 14] 한국토지주택공사 평균재고, 재고자산회전율

(단위: 억원, 회, 년)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
평균재고(A)	168,262	215,354	299,537	428,845	529,238	620,417	709,226	784,713	835,118
매출원가(B)	55,581	67,387	84,693	103,181	136,068	166,589	121,653	134,839	161,913
재고자산 회전율(B/A)	0.33	0.31	0.28	0.24	0.26	0.27	0.17	0.17	0.19
회전율 연 환산	3.03	3.20	3.54	4.16	3.89	3.72	5.83	5.82	5.16

주: 평균재고자산은 기초재고와 기말재고의 평균치임.

자료: 한국토지주택공사, 구 한국토지공사, 구 대한주택공사의 감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

□ 한국철도공사는 지속적인 영업적자 발생 등으로 인하여 부채가 증가함.

- 한국철도공사는 2005년 설립 이후 지속적으로 영업손실을 기록하고 있으며, 이에 따라 차량구입과 각종 운영자금 충당에 필요한 자금을 부채로 조달하여 부채금액과 부채비율이 지속적으로 증가하고 있음.
- － 한국철도공사의 부채비율은 2010년 이후 급속하게 증가하여 2012년 부채비율은 244.2%에 이르고 있음.

- 고속철도부문에 발생하는 영업이익이 주로 일반철도와 물류철도부문에 발생하는 영업손실을 만회하지 못하여 영업적자가 누적되고 있음.

[표 15] 한국철도공사 영업이익, 당기순이익

(단위: 억원)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
영업이익	-5,337	-6,414	-7,374	-6,861	-5,287	-5,224	-3,591
고속철도	2,336	2,555	2,836	2,495	3,202	4,687	5,136
일반철도	-4,636	-5,452	-6,194	-5,642	-5,247	-5,153	-4,522
광역철도	156	625	504	-128	51	-685	-451
물류철도	-3,323	-3,974	-4,722	-3,802	-3,553	-4,311	-4,305
당기순이익	-5,260	1,333	5,140	6,486	3,808	3,123	-28,737

자료: 한국철도공사 개별감사보고서를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

- 한국철도공사의 고속철도부문과 일반철도부문의 비용 발생액 세부 내역을 살펴보면, 영업손실이 발생하고 있는 일반철도부문의 인건비 비중이 48.1%로, 고속철도부문의 인건비 비중 21.3%에 비해 높은 상황임.

[표 16] 고속철도, 일반철도 성질별 비용 현황(2012년)

(단위: 억원, %)

	인건비(A)		경비(B)		자산관련경비(C)		선로사용료(D)		영업비용 (A+B+C+D)	
	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중	금액	비중
고속철도(A)	2,116	21.3	1,147	11.5	2,836	28.6	3,830	38.6	9,929	100.0
일반철도(B)	5,248	48.1	1,251	11.5	3,179	29.1	1,226	11.3	10,904	100.0
차이(B - A)	3,132	—	104	—	343	—	-2,604	—	975	—

자료: 한국철도공사 제출자료.

3. 공공기관 관리체계의 문제점

가. OECD의 공기업 지배구조 가이드라인⁷⁾의 주요 내용

□ 정부의 소유권 행사 기능 집중화

- 공기업에 대한 정부의 소유권 행사 기능을 집중화하는 것이 바람직함.
- 다만, 공공정책적 목적을 추구하는 기관은 소유권 집중화가 반드시 적용되는 것은 아니며, 준용이 가능함.

□ 내부지배구조

- (이사회와 기관장의 관계) 이사회에 실질적 권한 부여하고, 전략적 경영자문과 경영감시를 수행하는데 필요한 권한, 전문성, 객관성을 보유하고 있어야 함.
 - 이사회 의장과 CEO 분리가 바람직함.
 - 이사회가 CEO 임면에 관한 권리를 행사하되, 소유권 행사기관의 동의나 협의를 거치는 방안도 가능할 수 있음.
 - 이사의 임면에 이사회가 관여할 필요
 - 이사회의 전반적 성과에 대한 평가 필요
- (감사) 이사회 내 특별위원회로서 감사위원회를 설치하고, 효과적인 내부감사 절차를 개발할 필요

□ 외부지배구조

- (전략적 목표 설정) 명확한 전략적 목표와 우선순위를 설정하고 목표간 상충관계를 해결할 필요
 - 소유권을 갖고 있는 정부의 정책과 공기업의 목표를 일반 국민에게 공개하고, 변경 시 다양한 의견을 수렴할 수 있는 절차 필요
- (경영평가) 성과평가를 위한 정기적인 보고체계 구축
 - 공기업의 성과를 국내, 해외 민간기업 혹은 공공기관과 비교할 수 있는 지표를 개발

7) OECD, *Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005

- (경영공시) 공기업의 경영 관련 정보를 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무가 있음.
 - － 공기업의 소유권을 가진 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차보고서를 작성하여 공시
- (외부 회계감사) 공기업은 국제 기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 됨.
- (자율성 관련 인프라 구축) 주어진 목표를 달성할 수 있도록 공기업에 경영자율권을 보장하고, 정부로부터의 일상적인 경영개입을 배제함.
- (지배구조 정책 기능) 민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령체계를 구축하고 정부의 감사기구와의 협력체계를 유지하며 공기업을 감독할 수 있는 전문성을 보유할 필요
 - － 회사법 등 일반 법령의 적용을 배제하지 않도록 하며, 필요 시 자본 구조조정이 가능하도록 탄력적인 법령체계를 유지함.
 - － 정부 최고 감사기구와의 협력체계를 구축하고 지속적인 대화채널을 유지함.
 - － 소유권 행사기능은 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험과 기술을 보유할 필요
- (이해관계자 간의 관계) 이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자와의 관계를 국민에게 보고

나. 공공기관 외부지배구조의 문제점

(1) 기획재정부, 공공기관운영위원회의 감독기능 미흡

□ 기획재정부의 경영감독기능 미흡

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인은 소유권 기능의 집중화 등을 통해 정부 내 소유권 행사의 주체를 확정할 것을 권고한 바 있으며, 이에 현행 관리체계는 주무부처가 사업감독기능을 담당하고, 기획재정부가 경영감독기능을 담당하도록 감독기능을 이원화하고 있음.
 - － 이는 산업진흥 및 규제기능을 담당하거나 공기업의 직접적인 수요자 또는 공급자가 될 수 있는 행정기관으로서의 정부(주무부처)와 공기업의 주주로서 소유권을 행사하는 주체인 정부(기획재정부)를 분리함으로써 공기업에 대한 주무부처의 일상적·포괄적인 경영개입을 방지하여 자율책임경영을 보장하기 위한 것임.

- 주무부처는 공공기관과 이해관계를 공유하는 경우가 많기 때문에 주무부처가 공공기관에 대한 경영감독기능을 수행하는 데는 한계가 있음.
- 공공기관 부채 급증, 방만경영에 대한 최종 책임은 기획재정부에 있으나 경영감독기능을 수행하기 위한 여건 및 제도적 수단이 미흡
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」은 경영감독기능과 사업감독기능의 목적과 범위를 명시적으로 제시하지 않고 있으며, 이에 대한 명확한 기준이나 원칙도 마련하지 않고 있음.
 - 주무부처의 정책에 의하여 공공기관이 재정부담능력을 초과하는 국책사업을 추진하게 될 경우 경영감독기능을 수행하는 기획재정부가 이를 사전에 통제할 수 있는 제도적 수단 미흡
 - 기획재정부는 개별 공공기관의 사업, 인력·조직·예산에 대한 정보가 부족하기 때문에 피평가기관에 대한 경영감독 수행에 있어 본질적 한계가 존재

□ 공공기관운영위원회의 공공기관 관리 실효성 미흡

- 공공기관운영위원회는 기획재정부장관이 위원장이 되고 관계행정기관의 차관급 공무원과 기획재정부장관이 추천하는 민간위원으로 구성되어, 민간위원의 독립성과 중립성 확보에는 한계가 있음.
 - 공공기관운영위원회에 민간위원을 포함하도록 한 것은 정부의 공공기관 관리 정책에 대해 객관적이고 균형있는 판단을 하도록 함으로써 공공기관에 대한 정부의 직접적인 통제를 제한하기 위함임.
 - 기획재정부장관이 민간위원 전부를 추천⁸⁾함에 따라 민간위원의 선임단계에서부터 정부로부터의 독립성이 보장되는 데에는 한계가 있음.
 - 민간위원이 정부추천 인사로 구성되고 공공기관운영위원회의 역할을 기획재정부가 주도하고 있어 공공기관 관리정책의 중립성에 대한 의문이 제기될 수 있음.
- 공공기관운영위원회는 공공기관 관리정책의 최종 심의·의결기구임에도 불구하고 실질적인 경영감독이나 사업감독 권한이 없어 실질적인 의사결정기구로서의 역할 미흡

8) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제9조(운영위원회의 구성) ① 운영위원회는 위원장 1인 및 다음 각 호의 위원으로 구성하되, 기획재정부장관이 위원장이 된다. 4. 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

- 별도의 상설조직 없이 기획재정부 공공정책국의 지원 하에 운영되고 있어 자발적이고 독립적인 기능을 수행하는데 한계가 있음.

(2) 경영실적평가의 실효성 미흡

- 경영부실에 대해서는 즉각적으로 도산 및 인수합병 등의 조치가 이루어지는 민간 시장에 비하여 공공기관 경영실적 평가결과는 관대한 측면이 있는 바, 공공기관의 재무적 지속가능성에 대한 종합평가가 필요함.
 - 2012년 공공기관 경영실적 평가에서 한국수자원공사는 B등급, 한국가스공사, 한국철도공사, 한국토지주택공사는 C등급을 받았음.
 - 공공기관 경영실적 평가는 재무건전성 뿐 아니라 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과, 주요 사업 실적 등의 지표를 종합적으로 평가하므로 과다 부채에도 불구하고 다른 분야의 평가가 우수할 경우 전체적으로 우수 등급의 평가를 받을 수 있음.
- 기획재정부는 2011년 이후 재무예산 성과 지표의 가중치를 확대하고 기관의 상황에 따라 적정 지표를 설정하는 등 지속적으로 제도개선을 모색하고 있으나, 기관의 특성을 반영하거나 재무건전성을 평가하는 데 여전히 미진한 측면이 있음.
 - 기획재정부는 재무위험도가 높은 18개 공공기관에 대해 재무예산의 관리 및 성과에 대한 평가 결과에 따라 성과급 지급을 일부 제한할 계획이나, 과다부채, 방만경영 등 중점관리대상 공공기관의 선정 기준이 불분명하고, 평가방법이 획일적임.
 - 한국장학재단은 사업수행에 따라 부채가 자연적으로 증가하는 구조로 부채감축효과가 미미하고 금융공공기관의 특성을 지니고 있음에도 불구하고, 자산건전성 등에 대한 평가 없이 다른 기관과 동일하게 부채감축계획의 이행실적 결과에 따라 성과급 지급을 제한하는 것은 부적절함.

- 한국마사회의 경우 부채비율이 매우 낮아 재무건전성 관리가 큰 의미가 없음에도 불구하고, 자기자본비율(4점)을 지표에 포함하고 있는 등 재무예산성과 지표가 기관의 특성에 부합하지 않는 경우가 있음.
- 지급보증 등 우발채무의 경우 부채에 포함되지 않으나 재무건전성에 영향을 줄 수 있다는 점을 고려하여 재무예산 관리 지표 등에 명시하는 등의 방법으로 평가항목에 포함할 필요가 있음.

□ 비상설 경영평가단에 의한 단기간의 평가 수행으로 인해 경영실적평가의 경영 개선효과 미흡

- 경영평가는 매년 3월 20일까지 공공기관의 경영실적보고서 및 기관장의 경영계획서 이행실적보고서를 제출한 후, 3개월 후인 6월 20일까지 경영실적 평가결과를 국회 및 대통령에게 보고하도록 되어 있음.
- 경영평가단은 3개월 안에 경영실적보고서의 내용숙지, 기관실사, 평가보고서 작성 및 제출을 완료해야 함.
- 이로 인해 기관의 현안 및 세부평가지표 관련 정보에 대한 이해가 부족한 상황에서 평가가 이루어질 수 있으며 평가결과의 모순 또는 불일치 사례 여부에 대해 검증·조정할 수 있는 시간이 부족
- 평가 기능 이외에 공공기관에 대한 경영컨설팅 기능까지 요청되고 있음에도 불구하고 3개월의 짧은 시간이라는 한계로 인하여 실질적인 컨설팅은 이루어지기 어려운 실정

□ 경영평가 주기와 관련하여 1년 주기의 평가는 단기간의 성과에 치중하게 하는 등 부작용 우려

- 경영평가가 1년 단위로 이루어지기 때문에 중·장기적 성과가 예상되는 부문에 대한 투자는 상대적으로 평가결과에 좋지 않은 영향을 미칠 수 있기 때문에 단기간 성과에 치중하려는 부작용이 발생할 수 있음.

다. 공공기관 내부지배구조의 문제점

(1) 이사회 및 감사의 경영감시 역할 미흡

□ 이사회 및 감사의 전문성과 독립성 결여로 경영감시 역할 미흡

- OECD의 공기업 지배구조 가이드라인은 공기업 이사회가 경영감시와 전략적 지도 기능을 수행할 수 있도록 실질적인 권한과 역량을 부여할 것을 권고하고 있음.
- 현행 공공기관 이사회의 실제 운영을 살펴보면, 전문성·독립성 결여로 경영감시·통제기능을 충분히 수행하지 못하고 있는 것으로 보임.
 - － 4대강 사업, 해외자원개발사업 등 기관의 재정부담능력을 초과하는 사업 추진에 대하여 이사회의 견제 및 감시 기능 미작동
 - － 2008~2012년 동안 시장형 공기업 중 한국가스공사, 한국지역난방공사, 한국수력원자력(주), 한국남부발전(주), 한국남동발전(주), 인천국제공항공사, 한국공항공사, 인천항만공사는 이사회 안건 중 기각된 안건이 없으며, 한국석유공사, 한국전력공사, 한국중부발전(주), 한국서부발전(주), 한국동서발전(주)의 이사회 안건 중 기각된 안건은 1~5건에 불과함.

[표 17] 시장형 공기업의 이사회 표결 현황

기관명	2008~2012 이사회 표결 현황			
	안건 수	반대표가 제시된 안건 수	수정가결된 안건 수	기각된 안건 수
한국가스공사	268	—	23	—
한국석유공사	198	28	20	1
한국전력공사	242	6	13	3
한국지역난방공사	201	29	26	—
한국중부발전(주)	189	2	18	2
한국수력원자력(주)	200	1	11	—
한국서부발전(주)	168	1	6	1
한국동서발전(주)	157	6	4	4
한국남부발전(주)	59	—	22	—
한국남동발전(주)	167	13	8	—
인천국제공항공사	249	—	16	—
한국공항공사	124	4	26	—
부산항만공사	137	17	26	13
인천항만공사	125	4	37	—

자료: 각 공공기관 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

(2) 공공기관 임원인사의 공정성, 전문성 문제

- OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 따르면 정부는 공기업 임원의 체계적이고 투명한 이사 지명 절차를 확립하고, 공기업 경영에 대한 불필요한 간섭을 최소화하기 위하여 정부인사가 공기업 임원으로 다수 임명되는 것을 지양할 필요가 있음.
- 그러나 공공기관 인사와 관련하여 낙하산 인사 논란이 지속
 - 임원추천위원회의 위원은 당해 기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 외부위원으로 구성되어 비상임이사의 임명권자인 정부의 정치적 영향력이 강하게 작용하는 구조
 - 임원추천위원회의 외부위원이 주무부처 소속 공무원, 주무부처 퇴직자 등으로 구성되고 주무부처 장관이 기관장 및 비상임이사의 제청 또는 임명권을 가짐에 따라 주무부처가 임원 선임과정에서 영향력 행사 가능
 - 임원 자격요건이 구체화되지 않아 정치적으로 공공기관 임원에 선임된 인사에 대한 전문성 논란⁹⁾

(3) 준정부기관 이사회의 독립성 문제

- 준정부기관의 경우, 이사회 의장을 기관장이 겸임하고 감사위원회의 설치에 대한 명시적인 규정이 없으며, 주무부처장관이 비상임이사에 대한 임명권을 갖고 있어 이사회의 독립성이 사실상 결여되어 있다고 볼 수 있음.
 - 공기업의 경우, 이사회에서 비상임이사의 수가 기관장을 포함한 상임이사보다 많아야 하지만, 준정부기관의 경우 비상임이사의 수가 상임이사의 1/2 이상으로 규정¹⁰⁾하고 있어 이사회에서의 경영진 견제 기능에 한계가 있음.

9) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제30조는 임원추천위원회의 추천요건을 ‘업무 수행에 필요한 학식과 경험이 풍부하고, 능력을 갖춘 사람’으로 포괄적으로 규정하고 있다.

10) 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제24조(임원) ③공기업 상임이사와 기관규모가 대통령령으로 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령으로 정하는 준정부기관 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 미만으로 한다. 다만, 제6조에 따라 공기업·준정부기관으로 지정될 당시 상임이사의 정수가 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상인 경우 제28조제1항 단서에 따라 임원의 임기가 보장되는 동안에는 상임이사의 정수는 기관장을 포함한 이사 정수의 2분의 1 이상으로 할 수 있다.

라. 공공기관 부채관리의 문제점

□ 공공기관 부채관리 정책의 비일관성

- 2011년에 기획재정부가 발간한 ‘공공기관 선진화 백서’에 따르면¹¹⁾ 공공기관 부채는 자산이 부채보다 훨씬 크고 당기순이익이 지속적으로 발생하고 있어, 자체 상환 여력은 충분할 것으로 전망한 바 있음
- 그러나 최근 방향을 전환하여 과도한 공공기관 부채를 비정상적인 상황으로 규정하고 공공기관의 부채수준을 포괄적으로 축소하는 방안을 수립하고 있음
- 기관별로 처한 상황과 재무여건이 달라 공통적이고 일관적인 관리방안 보다는 기관별 관리방안을 수행하는 것이 바람직함
 - 기관별 부채의 책임소재를 규명한 후 기관별로 대책을 수립해야 정책의 수용성 제고 가능

□ 거시경제환경 변화가 공공기관 부채에 미치는 영향에 대한 검토 필요

- 최근 주요 선진국의 경기 회복세가 유지되고 있으나, 미국의 양적완화 축소를 계기로 국내·외 금리가 상승될 것으로 예상됨.
 - 미국의 양적완화 축소 시사 이후, 외화유동성이 취약한 브라질, 인도네시아, 터키 등의 금리가 크게 변화하였으며, 한국의 금리도 0.8%p 상승¹²⁾하였음.
- 부채감축 중점관리 12개 기관의 2012년 이자비용은 11.6조원이며, 최근 미국의 양적완화 축소로 인한 이자율 증가를 고려할 경우, 이자율 1%p 상승 가정 시¹³⁾, 상기 12개 기관의 이자비용은 3.1조원 증가함.
 - 이자율 1%p 상승 가정 시, 현재 이자보상배율 1미만인 기관 외에도 한국수자원공사의 이자보상배율이 1미만으로 추가로 하락함. 또한 이자율 1.5%p 상승 가정 시, 한국도로공사의 이자보상배율도 1미만으로 하락함.
 - 현재의 공공기관 중장기 재무관리계획에는 이와 같은 이자율 상승 가능성이 고려되어 있지 않음.

11) 기획재정부, 「2008~2010 공공기관 선진화 백서」, 2011.3. p.289.

12) Bloomberg에 따르면, 미국의 양적완화 축소가 예견되었던 2013년 5월 2일부터 9월 말까지 기간 동안 한국의 금리는 0.8% 상승하였음.

13) 이자율 상승 시, 기타 금융부채 축소, 영업이익 변동 등이 가능하나, 이러한 요인은 별도로 고려하지 않음.

- － 각 공공기관이 공공기관 자구계획, 공공기관 중장기 재무관리계획 등의 작성 시, 이러한 이자율 상승 가능성의 고려가 필요함.

[표 18] 부채감축 중점관리 12개 기관의 이자율 상승 시 이자비용 추정

(단위: 억원, 배)

	2012 현재			이자율 상승 가정					
				0.5%p 상승		1%p 상승		1.5%p 상승	
	금융부채	이자비용	이자보상 배율	이자비용 증가분	이자보상 배율	이자비용 증가분	이자보상 배율	이자비용 증가분	이자보상 배율
한국토지주택공사	962,085	44,881	0.8	4,810	0.7	9,621	0.7	14,431	0.6
한국전력공사	542,266	23,443	-0.3	2,711	—	5,423	—	8,134	—
한국철도시설공단	152,519	4,416	0.7	763	0.6	1,525	0.5	2,288	0.5
한국철도공사	119,702	5,631	-0.4	599	—	1,197	—	1,796	—
한국광물자원공사	20,520	579	0.4	103	0.4	205	0.3	308	0.3
대한석탄공사	13,945	538	-1.0	70	—	139	—	209	—
한국수자원공사	118,632	3,421	1.3	593	1.1	1,186	0.9	1,779	0.8
한국도로공사	237,686	10,172	1.2	1,188	1.1	2,377	1.0	3,565	0.9
한국가스공사	243,260	8,573	1.5	1,216	1.3	2,433	1.2	3,649	1.0
한국석유공사	111,837	4,810	1.6	559	1.5	1,118	1.3	1,678	1.2
한국장학재단	74,751	3,223	—	374	—	748	—	1,121	—
예금보험공사	454,753	6,185	—	2,274	—	4,548	—	6,821	—
합계	3,051,956	115,872	—	15,260	—	30,520	—	45,779	—

- 주: 1. 한국토지주택공사의 이자비용은 대부분 자본화되고 있어 부채의 상환능력을 평가하는 이자보상 배율 산정 시 실제 현금기준 상환능력을 파악하기 위해 현금기준 이자보상배율((영업이익+매출원가에 포함된 이자비용, 감가상각비 포함)/총 이자비용)을 사용함.
2. 한국장학재단과 예금보험공사는 금융공공기관으로 이자비용이 직접사업비용이므로 별도의 이자보상배율을 산정하지 않음.
3. 2012년 현재 영업손실로 인하여 이자보상비율이 (-)인 한국전력공사 등은 이자율 변동으로 인한 이자보상배율 변동분을 별도로 산정하지 않음.
4. 각 공공기관의 연결재무제표를 기준으로 분석함.

자료: 각 공공기관 감사보고서를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

□ 공공기관이 국내 경제에 미치는 영향 고려 필요

- 공공기관 부채 감축을 위한 공공기관 보유 자산 매각 등 구조조정 진행 시, 국민경제에 미치는 부정적인 영향을 최소화할 필요
 - 2012년 12개 부채감축 중점관리기관의 총 지출 금액은 284.8조원이며, 차입상환금과 해외자원개발관련 지출 등을 제외한 12개 기관의 2012년 국내 총지출은 213.9조원에 이르는 바, 이들 기관의 지출이 내수에 미칠 수 있는 영향을 고려하여¹⁴⁾ 부채 감축 및 사업구조조정 계획을 작성하는 것이 필요함.

[표 19] 12개 부채감축 중점관리기관의 지출 현황

(단위: 조원, %)

	2011	(비중)	2012	(비중)
인건비	6.4	(2.7)	6.5	(2.3)
경상운영비	3.4	(1.4)	3.5	(1.3)
사업비	160.4	(66.7)	175.8	(61.7)
차입상환금(B)	38.0	(15.8)	64.7	(22.7)
기타	32.2	(13.4)	34.3	(12.0)
지출합계(A)	240.4	(100.0)	284.8	(100.0)
차입상환금 제외 지출액(C=A - B)	202.4	—	220.1	—
해외자원개발관련 지출액(D)	6.6	—	6.2	—
12개 기관 국내 총지출(C - D)	195.8	—	213.9	—

자료: 기획재정부 제출자료를 기초로 국회예산정책처가 작성함.

□ 기획재정부의 「공공기관 정상화 대책」¹⁵⁾상, 12개 부채감축 중점관리대상 공공기관 선정의 적정성 검토 필요

- 기획재정부는 부채규모가 크고 부채증가율이 높은 12개 기관¹⁶⁾을 부채감축 중점관리기관으로 선정하여 부채 감축을 위한 자구계획, 정책패키지 마련, 중간평가 등을 실시할 예정임.

14) 2011년 기준 상기 12개 기관의 국내 총지출 195.8조원은 우리나라 총산출 3,280조원의 6.0% 를 차지하고 있음.

15) 기획재정부, 「공공기관 정상화 대책 발표」 보도자료, 2013.12.11.

16) 한국토지주택공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국도로공사, 한국철도시설공단, 한국전력공사(한국수력원자력(주), 한국남동발전(주), 한국남부발전(주), 한국동서발전(주), 한국서부발전(주), 한국중부발전(주)의 6개 발전 자회사 포함), 한국가스공사, 한국석유공사, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 예금보험공사, 한국장학재단의 12개 기관임.

- 그러나 예금보험공사, 한국장학재단의 부채는 사업 수행에 따라 부채가 자연적으로 증가하는 구조로, 공공기관의 특성을 고려하여 부채 감축에만 초점을 맞출 것이 아니라 자산건전성 측면에서의 관리방안 마련이 필요함.
- 또한, 여수광양항만공사의 경우 12개 중점관리기관에서는 제외되었으나, 2012년 말 금융부채가 9,119억원에 이르고 있으며, 2010년 이후 지속적인 영업손실 발생 등을 고려할 때, 부채감축 중점관리기관에 포함하는 것을 고려할 필요가 있음.

마. 공공기관 보수체계의 문제점

□ 공공기관 직원의 보수체계 개선방안 마련 필요

- 임원 보수에 대한 조정과 더불어 공공기관 직원의 보수 수준의 적정성을 검토하고 보수체계에 대한 개선방안을 마련할 필요
 - － 「공공기관 정상화 대책」은 임원의 보수수준과 복리후생비 개선만을 언급하고 있을 뿐, 공공기관 직원의 보수수준이나 보수체계의 적정성 측면은 포함하지 않고 있음.
- 금융공공기관 등 일부 공공기관의 경우 과도하게 높은 보수수준이 지적되는 경우도 있어 민간기업과 비교하여 공공기관 직원 보수수준의 적절성을 검토하고, 민간기업에 비해 과도하게 보수가 높은 공공기관의 보수수준을 재조정하는 것을 검토할 필요
 - － 공공기관 경영정보 공개시스템에 따르면, 2012년 기준 1인당 평균보수는 한국거래소가 1억 1,400만원으로 295개 공공기관 중 최고 수준이며, 한국예탁결제원 1억 100만원, 한국기계연구원 9,900만원, 한국투자공사 9,800만원으로 그 뒤를 잇고 있음.

□ 인적속성과 직무속성을 모두 고려하면 공공기관과 민간기업간 순임금격차는 소폭 존재

- 국회예산정책처의 조사 결과, 공공기관 정규직의 월평균보수는 524만원으로, 100인 이상 민간기업 정규직의 월평균보수 396만원에 비해 128만원(32.4%)이 높음.

[표 20] 공공기관과 민간기업의 학력별 월평균임금 격차

(단위: 만원, %)

	민간기업(A)	공공기관(B)	B - A	(B - A)/A
고졸이하	320	504	184	57.3
초대졸	324	446	122	37.7
대졸	450	505	55	12.2
대학원졸	586	660	74	12.6
계	396	524	128	32.4

자료: 국회예산정책처.

- 공공기관과 민간기업의 개인 임금자료를 모두 합하여 다음과 같이 성별, 연령, 학력, 근속연수, 직종, 산업, 부문더미를 포함한 단일임금함수를 추정하였음.

$$\ln W = C + \beta_1 DSex + \beta_2 Age + \beta_3 Age^2 + \beta_4 Ten + \sum \beta_5 DEdu + \beta_6 DPub + \sum \beta_7 DJob + \sum \beta_8 DInd$$

$\ln W$: 로그 월평균임금

$DSex$: 성별 더미변수

Age : 연령

Ten : 근속연수

$DEdu$: 학력 더미변수

$DPub$: 공공기관 더미변수

$DJob$: 직종 더미변수

$DInd$: 산업 더미변수

- 추정 결과, 민간기업과 공공부문과의 순임금격차를 의미하는 부문더미의 계수 값은 0.0118로 공공기관 임금프리미엄이 소폭 존재하는 것으로 파악됨.
- 공공기관과 민간기업 간의 임금격차 128만원에 대한 요인분해 결과, 인적자본과 직무 등 속성의 차이에 기인한 임금격차가 125만원인 반면, 이들 속성에 대한 보상을 차이에 기인한 임금격차가 3만원으로 크지 않음.
 - 즉, 성, 연령, 근속연수, 학력, 직종, 산업 등 모든 속성이 동일한 근로자가 민간기업이 아니라 공공기관에 근무하기 때문에 추가적으로 받는 임금프리미엄은 월평균 3만원임.
- 공공기관과 민간기업의 임금격차 요인 중 가장 크게 영향을 미치는 것은 연령 및 근속연수 차이에 대한 보상률 차이임.

- 공공기관 종사자는 민간기업 종사자에 비해 연령 4.4세, 근속연수가 6.3년이 길어, 이 차이에 기인한 월평균임금 격차가 79만원이며, 이에 대한 보상률 차이로 인한 월평균임금 격차는 227만원임.

[표 21] 공공기관과 민간기업의 임금격차 요인분해

(단위: 만원, %)

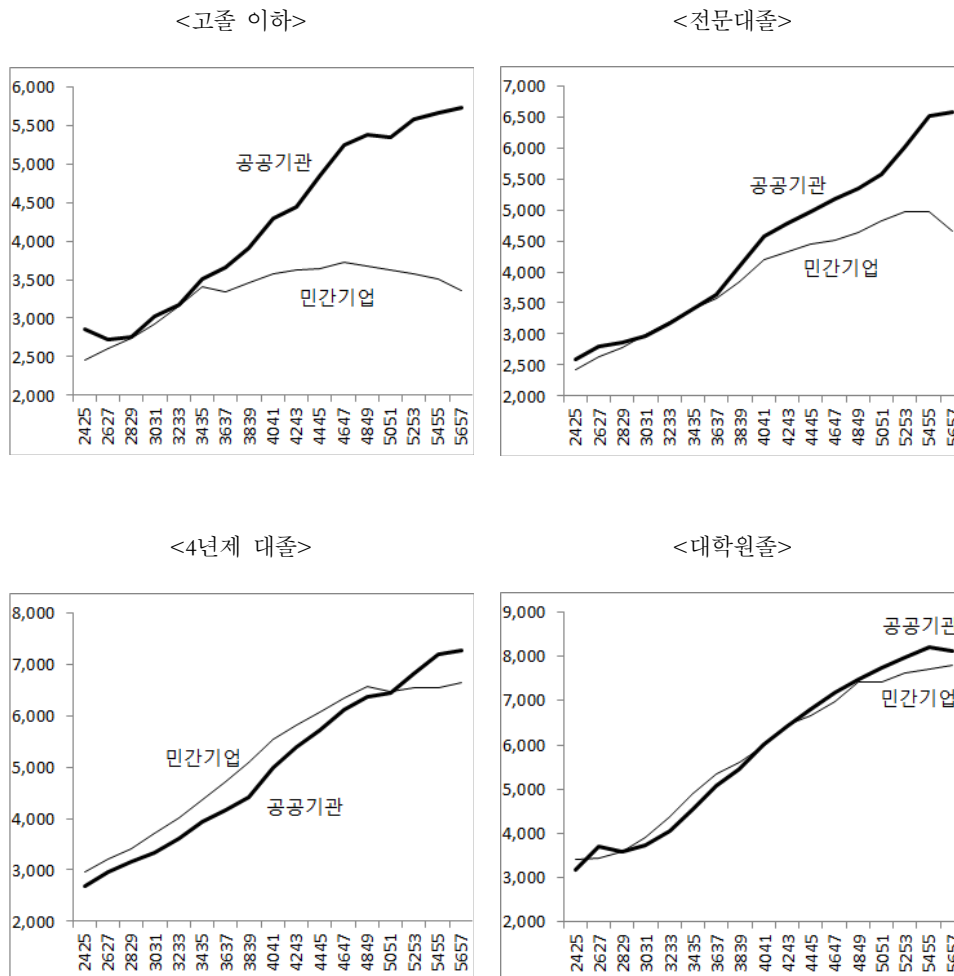
		속성의 차이		속성의 차이에 대한 보상률 차이		계	
		(만원)	(%)	(만원)	(%)	(만원)	(%)
인적 자본	성	2	1.7	1	0.8	3	2.5
	연령 근속연수	79	61.6	227	177.4	306	239.1
	학력	25	19.5	-56	-44.1	-31	-24.6
	소계	106	82.9	172	134.1	278	217.0
직무 속성	직종	12	9.7	-46	-35.8	-33	-26.1
	산업	6	4.7	15	11.5	21	16.2
	소계	18	14.4	-31	-24.3	-13	-9.9
상수항		—	—	-137	-107.1	-137	-107.1
계		125	97.3	3	2.7	128	100.0

자료: 국회예산정책처.

□ 보수체계 측면에서의 개선 필요

- 평균적으로 공공기관 종사자 개인의 인적속성과 직무속성을 모두 통제 한 후의 임금격차는 월평균 3만원으로 크지 않으나, 표면적으로 임금격차가 크게 나타나는 이유는 보수의 연공성이 높아 연령 및 근속연수에 대한 보상률이 높기 때문이다.
- 민간기업의 경우, 연령이 높아지면서 임금 상승폭이 낮아지는 경향을 보이고 있으나, 공공기관은 퇴직할 때까지 지속적으로 임금이 상승하는 경향이 있음.
- 특히, 고졸 이하와 전문대졸에서 공공기관이 민간기업에 비해 연령과 근속연수에 대한 보상률이 크게 높은 것으로 나타났음.
- 이는 공공기관의 임금이 호봉급제로 연공성이 매우 강하기 때문이며, 일반적으로 50대 이후 노동생산성이 하락한다는 점을 고려할 때 공공기관에서의 임금과 생산성 간의 연계성이 민간기업에 비해 약하다는 것을 의미함.

[그림 2] 공공기관과 민간기업의 학력별 연령에 따른 임금 변화



자료: 국회예산정책처.

- 공공기관의 경우, 민간기업에 비해 평균 연령과 근속연수가 상대적으로 높아 임금의 강한 연공성은 공공기관과 민간기업의 표면적 임금격차를 더욱 확대시키고 있음.

[표 22] 민간기업과 공공기관의 학력별 인적 및 직무속성 차이

		근로자 비중 (%)	월평균 임금 (만원)	연령 (세)	근속년수 (년)	관리, 전문, 사무직 비율(%)
고졸	민간기업	35.8	320	41.7	11.9	22.4
	공공기관	20.6	504	47.1	21.2	47.8
전문대졸	민간기업	16.4	324	34.6	8.4	62.4
	공공기관	15.9	446	40.6	15.3	66.3
대졸	민간기업	36.9	450	36.1	8.4	90.2
	공공기관	45.3	505	41.0	14.5	82.9
대학원졸	민간기업	11.0	586	41.3	10.4	98.1
	공공기관	18.2	660	44.6	15.8	96.3
계	민간기업	100.0	396	38.4	9.9	61.8
	공공기관	100.0	524	42.8	16.2	75.5

자료: 국회예산정책처.

- 결론적으로 공공기관의 보수와 관련하여, 보수 수준보다는 보수체계 개선이 더욱 중요한 과제임.
- － 현재 정부의 공공기관 정상화대책에서 밝히고 있는 보수체계 개선방법은 과도한 보수·복리후생 수준을 조정하려는 것으로, 보수수준 측면에 국한된 경향이 있음.

4. 공공기관 관리체계의 개선방안

가. 공공기관 외부지배구조의 개선방안

(1) 공공기관운영위원회의 독립기구화 검토 필요

- 공공기관운영위원회를 공공기관의 총괄 감독기구로서 독립기구화하는 방안
에 대한 검토 필요
 - 공공기관운영위원회의 구성과 운영에 있어 전문성, 독립성, 책임성을 확보하기 위한 법적·제도적 장치가 미약해 소유 기능과 정책기능이 조화되지 못하고 중첩적으로 적용되는데 따른 과도한 규제, 공공기관의 자율책임 제약의 문제가 발생하고 있다는 지적이 제기됨.¹⁷⁾

17) 한국조세재정연구원, 「주요국의 공공기관 관리방식」, 2013.10. p.116.

- 공공기관 관리에 대한 직무상 중립성과 전문성을 제고하고, 공공기관 경영감독에 대한 투명성과 책임성을 강화하기 위하여 공공기관운영위원회를 기획재정부에서 분리하여 독립기구화하는 방안을 논의할 필요
 - 공공기관의 경영감독기능을 공공기관운영위원회로 일원화하고 그 내용과 범위, 책임을 명확히 규정
 - 위원회 산하에 경영전략 수립, 재무위험관리, 경영평가 등 전반에 걸쳐 전문성을 갖춘 사무조직을 설치하여 업무의 독자성과 지속성을 확보
 - 방송통신위원회¹⁸⁾, 원자력안전위원회¹⁹⁾ 등과 같이 기획재정부장관이 전원을 추천하고 있는 공공기관운영위원회 민간위원의 추천권자를 국회 등으로 다양화
 - 프랑스의 국영기업관리청(APE), 핀란드의 공기업관리청(SOSD)이 공공기관 관리기구를 독립기관형으로 두고 있는 대표적인 사례임.
 - 특히 핀란드는 SOSD의 운영 투명성과 책임성을 확보하기 위하여 SOSD를 총리 직속 기관으로 설치하고, 공기업 관리에 대한 최종 책임을 총리가 지도록 하고 있음.
- 아울러, 시장형 공기업에 대한 국가지주회사를 설립하고 공기업에 대한 소유권 기능을 부여하는 방안에도 검토 필요
- 공공기관운영위원회 소관으로 국가지주회사를 설립하고 공기업과 공기업 성격의 기타공공기관 정부보유지분을 국가지주회사에 출자
 - 소유권기능을 국가지주회사를 통해 간접적으로 행사함으로써 정부의 간섭을 최소화하고 공기업의 자율성을 확보할 수 있어 경영성과 제고 기대
 - 반면, 국가지주회사는 주주로서 기관의 효율성을 강조하게 되어 공기업의 경영에 있어 공공성과 정책책임성 확보가 미흡하다는 단점이 제기될 수 있음.
 - 싱가포르(Temasek), 핀란드(Solidium Oy)등이 공기업 중 일부에 대한 국가지주회사를 운영하고 있는 대표적인 사례임.

18) 「방송통신위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(임명 등) ② 위원 5인 중 위원장을 포함한 2인은 대통령이 지명하고 3인은 국회의 추천을 받아 제1항에 따른 임명을 한다. 이 경우 국회는 위원 추천을 함에 있어 대통령이 소속되거나 소속되었던 정당의 교섭단체가 1인을 추천하고 그 외 교섭단체가 2인을 추천한다.

19) 「원자력안전위원회의 설치 및 운영에 관한 법률」 제5조(위원의 임명·위촉 등) ② 위원장은 국무총리의 제청으로 대통령이 임명하고, 상임위원인 위원을 포함한 4명의 위원은 위원장이 제청하여 대통령이 임명 또는 위촉하며, 나머지 4명의 위원은 국회에서 추천하여 대통령이 임명 또는 위촉한다.

- 싱가포르 정부는 정부가 20% 이상의 지분을 보유하고 있는 공기업들을 관리하기 위하여 테마섹 지주회사를 설립
- 핀란드는 비전략적 공기업으로 분류되는 9개 공기업에 대한 정부소유권을 행사하는 국가지주회사를 설립

(2) 일관되고 효율적인 경영실적평가체계 구축

- 정책사업 수행의 영향 고려, 부채과다나 방만경영 등 특수상황 공공기관 관리 시 일관된 경영실적평가체계 구축
 - 경영실적평가 지표의 성과 산정 시, 정책사업 수행에 따른 영향에 대한 일관된 기준을 제시할 필요
 - 정책사업 수행이 공공기관의 실적에 부정적인 영향을 미친다 하더라도, 이에 대한 일차적인 책임이 각 기관에게 있기 때문에 정책사업 수행에 따른 영향도 경영실적평가 지표의 성과 산정 시 포함시키는 것이 타당함.
 - 부채과다, 방만경영 등 특수상황 공공기관의 선정에 대한 체계적인 기준을 마련하고, 기관의 특성을 고려하여 평가할 필요
 - 각 공공기관의 재무적 지속가능성에 대한 평가 수행 필요
- 경영평가단을 상설조직화하고 경영평가기간을 확대하는 방안 검토
 - 경영평가기간 동안 한시적으로 운영하고 있는 경영평가단을 공공기관 운영위원회 산하에 상설조직화하는 방안 검토
 - 정해진 단기간 동안 전체 평가대상 기관에 대해 일제히 평가를 수행하지 않고 순환점검 하는 방식으로 운영
- 경영실적평가 주기를 2~3년으로 확대하는 방안 검토
 - 평가주기를 확대할 경우, 피평가기관은 평가 결과 및 진단에 대해 충분히 검토하여 기관의 경영에 참고할 수 있도록 하며, 경영평가단은 세부평가내용과 기관의 현안 및 사업에 대해 충분히 숙지하고 진단할 수 있는 시간을 가질 수 있다는 장점이 있음.

- 한편으로는 매년 경영평가를 수행함에 따라 공공기관이 지속적으로 경영효율화를 달성하고자 노력하는 순기능도 있음.
- 경영실적평가 주기를 확대할 경우, 그 결과를 기관장 및 임원의 인사자료로 활용할 수 있음.
- 외국의 경우도 매년 경영평가를 수행하는 경우(예: 캐나다), 3~5년의 중장기 평가를 수행하는 경우(예: 프랑스), 각 공공기관과 관리감독부처의 특성에 따라 자율적으로 평가주기를 설정하는 경우(예: 영국) 등 다양한 사례가 존재

나. 공공기관 내부지배구조의 개선방안

(1) 이사회 및 감사의 독립성 및 전문성 제고

□ 임원 인사의 공정성 및 전문성 제고를 위한 제도 개선 필요

- 임원의 자격요건 구체화 필요
 - － 「공기업·준정부기관 인사운영지침」에 근거하여 기관별 특성에 따른 임원의 자격요건을 정관 등에 명시하도록 할 필요
 - － 관련 경력, 전문성 등 자격요건과 처벌, 징계 등 감점요소 등을 구체화하여 규정할 필요
- 임원추천위원회의 공정성 및 투명성 제고
 - － 임원추천위원회의 추천 결과 및 추천 순위, 의사결정 방법 등의 공개 필요

□ 비상임 임원의 책임성 확보를 위하여 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제36조제1항에 마련되어 있는 직무수행실적 평가 시행 필요²⁰⁾

- 2008년에 기획재정부는 비상임 임원에 대한 직무수행실적 평가를 실시한 바 있으나, 직무수행실적 평가의 내용이 비상임 임원의 연임 및 해임 근거로 활용되기 어렵고, 평가업무 부담이 과다하다는 의견에 따라 비상임 임원을 직무수행실적 평가 대상에서 제외

20) 국회예산정책처, 「2011회계연도 공공기관 결산 평가」, p.166.

- 연임 규정을 활용하는 등 전문성 있는 인사가 업무를 지속적으로 수행할 수 있도록 할 필요
 - 2012년 기준으로 상임감사를 두고 있는 59개 공기업·준정부기관 중 상임감사가 연임된 사례가 없음.²¹⁾
 - 전문성 있는 인사에 의한 공공기관의 안정적·효율적 운영 측면에서 임원 임기 보장 및 연임의 적절한 활용방안에 대한 논의 필요

(2) 준정부기관 이사회의 독립성 제고 필요

- 준정부기관의 경영감독기능과 사업감독기능 분리 강화
 - 준정부기관에 대한 주무부처의 권한강화는 사업감독기능 강화를 위해 꼭 필요한 경우에만 한정하도록 하며, 원칙적으로 준정부기관의 경우에도 이사회 의장을 비상임이사가 수행하고 비상임이사에 대한 임명권을 경영감독기능을 갖고 있는 기획재정부장관이 갖도록 하는 방안을 검토
 - 준정부기관의 경우에도 공기업과 마찬가지로 비상임이사의 수를 상임이사보다 많도록 함으로써 이사회의 견제기능 강화

다. 사전적·체계적인 공공기관 부채관리 필요

- 공공기관 부채 증가문제는 민간기업과 달리 자본시장에서 자연적으로 해결되지 않으므로 철저한 관리체계를 마련할 필요
 - 자본시장에서는 수익성 감소와 부채 증가로 인한 신용하락 시, 자본조달 비용이 증가하면서 부채는 자연스럽게 감소하게 되나, 공공기관 부채는 암묵적으로 정부의 보증이 뒷받침되고 있으므로 자본시장에서의 시스템이 즉각적으로 작동되지 않음.
- 현재의 공공기관 부채의 철저한 원인 규명을 통해 어디에 책임이 있는지를 분석하고, 이를 반영한 부채 감축계획을 마련할 필요
 - 기획재정부는 공공기관 부채를 재정활동과 자체사업 등의 발생 원인별로 분석하여 부채의 책임성과 투명성을 강화하기 위해 구분회계 제도를 도입함.

21) 국회예산정책처, 「2011회계연도 공공기관 결산 평가」, p.167~168.

- 공공기관은 비용 발생 시 되도록 이를 정책 사업에 포함시키려는 유인이 발생하게 되므로, 사업단위 구분 시부터 정책사업과 자체사업의 명확한 구분을 위해 주무부처의 철저한 관리가 이루어져야 함.
- 또한, 현재 각 공공기관이 보유하고 있는 부채에 대하여 원인규명을 면밀하게 함으로써, 이를 통해 각 책임 주체 별로 구분회계정보의 기초 데이터가 정확히 입력될 수 있도록 하여야 함.

□ 공공기관 부채를 포함한 공공부문 부채관리체계의 강화 필요

- 현재 기획재정부는 일반정부 뿐만 아니라 공공부문 전체의 채무를 포함한 「공공부문 재정통계」산출을 추진 중에 있으나, 단순히 통계 작성에 그칠 것이 아니라 부채 과다 판단 시 이의 관리 등을 수행할 수 있도록 부처간 협의체 구성, 관련 법령 등의 마련이 필요함.

□ 사전 경영감독체계 보완 필요

- 사전 경영감독체계의 필요성
 - － 주무부처의 정책에 의하여 추진된 4대강 사업, 해외자원개발사업 등으로 인한 공공기관 부채 증가를 경영실적 평가 등 현행법상 기획재정부의 경영감독수단을 통해 사후적으로 통제하는 것은 한계가 있음.
- 공기업의 수입·지출 계획서 제출 검토 필요²²⁾
 - － 「공기업·준정부기관 예산편성지침」에 공공기관의 예산서 작성에 대한 상세한 기준이 부재하여 기관별 비교 및 사업의 구체적인 내역 파악이 곤란
 - － 공기업·준정부기관의 예산서에 기관의 전체 수입과 지출에 대한 내역과 특징, 사업별 설명자료를 포함한 수입·지출 계획서를 제출하도록 하여 공공기관 사업의 구체적인 내역을 파악할 필요
 - － 2011년 국정감사에서 기획재정위원회는 공기업·준정부기관의 예산서를 비목별 뿐만 아니라 사업별(프로그램별)로 구분하고, 단가·수량 등의 산출내역이 표시될 수 있도록 개선할 것을 기획재정부에 요구한바 있음.

22) 국회예산정책처, 「2014년도 공공기관 정부지원 예산안 평가」, p.152~154.

- 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 면제사업 축소 및 사업규모 적정성 조사 내실화 필요
 - － 신규 투자사업의 효율성을 제고하고 기관의 재무건전성을 확보하기 위하여 2011년부터 기획재정부가 관리하는 공기업·준정부기관 예비타당성조사의 경우 2011~2013년 면제율이 83.9%에 달하여 제도의 취지가 제약되고 있음.

[표 23] 2011~2013년 공기업·준정부기관 예비타당성조사 시행 현황

(단위: 건수, %)

	면제 사업	시행 사업		대상 사업
		조사 실시	조사 철회	
2011 상반기	107 (89.9)	12 (10.1)	0 (0.0)	119 (100.0)
2011 하반기	66 (94.3)	3 (4.3)	1 (1.4)	70 (100.0)
2012 상반기	50 (83.4)	5 (8.3)	5 (8.3)	60 (100.0)
2012 하반기	9 (60.0)	3 (20.0)	3 (20.0)	15 (100.0)
2013 상반기	17 (56.7)	11 (36.7)	2 (6.7)	30 (100.0)
2013 하반기	21 (91.3)	2 (8.7)	0 (0.0)	23 (100.0)
합계	270 (83.9)	40 (12.4)	12 (3.7)	322 (100.0)

자료: 기획재정부 제출자료를 이용하여 국회예산정책처가 작성함.

- － 공공기관 사업관리의 실효성 확보 차원에서 면제사유의 적용 요건을 엄격히 하고 면제사업에 대한 구체적인 사업규모 적정성 조사 시행 방안을 마련할 필요가 있음.
- － 「공기업·준정부기관 사업 예비타당성조사 세부시행계획」은 면제사업에 대하여 적정 사업규모, 총사업비, 효율적 대안 등을 검토할 수 있다고 규정하고 있으나, 사업규모 적정성 조사가 시행된 사례가 전무한 실정임.

라. 공공기관 보수와 생산성 간의 연계 강화

□ 성과주의 임금제도 확대 적용 필요

- 공공기관의 고용안정성을 유지하되, 보수체계의 연공성을 약화시키기 위한 방안으로 연봉제와 성과배분제를 확대
 - － 「공기업·준정부기관의 인사운영에 관한 지침」 제9조제7항에서 “공기업·준정부기관의 장은 전체 인건비 중 성과급 및 성과연봉의 비중을 높이고, 개인별 차등 지급 수준이 확대되도록 노력하여야 한다”고 규정하고 있음.
 - － 기획재정부의 「공공기관 성과연봉제 권고」는 총연봉 대비 성과연봉 비중을 20~30% 이상으로 운영하되, 특히 공기업은 30% 이상으로 운영하도록 권고하고 있음.
 - － 시장성이 높은 기관 및 대규모 기관의 성과연봉 비중은 높게, 단순 정부업무위탁기관 및 소규모기관의 성과연봉 비중은 낮게 설정하도록 권고하고 있음.
- 공공기관 전체의 성과연봉 비중은 15.9%로 민간기업 26.0%에 비해 10.1%p 작으며, 기획재정부의 권고수준인 20%보다도 낮은 수준임.
 - － 특히, 공기업의 성과연봉 비중은 19.9%로, 기획재정부의 권고수준인 30%에 미치지 못하고 있음.

[표 24] 공공기관과 민간기업 임금항목 구성 차이

(단위: 만원, %)

	정액급여(A)		성과연봉(B)		월평균임금(A+B)	
민간기업(A)	293	(74.0)	103	(26.0)	393	(100.0)
공공기관(B)	440	(84.1)	83	(15.9)	524	(100.0)
공기업	440	(80.1)	109	(19.9)	549	(100.0)
준정부기관	428	(88.8)	54	(11.2)	482	(100.0)
기타공공기관	451	(86.7)	69	(13.3)	520	(100.0)
차이(B - A)	148	(10.1)	- 20	(10.1)	128	(100.0)

자료: 국회예산정책처.

- 단기적으로 고용안정성과 임금의 연공성 약화가 양립할 수 있도록 임금피크제의 도입·확대 검토 필요

- 민간기업은 근속 20년 이상이 되면 근속에 따른 임금상승률이 급격히 떨어지지만, 공공기관은 59세까지 임금이 지속적으로 상승하는 특징을 보임.
 - 민간기업에 비해 공공기관의 정년이 길고 임금의 강한 연공성은 생산성과 임금 수준 간의 괴리를 심화시킴.
 - 임금피크제 도입을 위해서는 공공기관의 특성과 경영환경에 적합한 기관별 임금피크제 모델 가이드라인을 제시할 필요
 - － 기관유형별 임금피크제 표준모델을 개발하고 컨설팅 지원사업을 통해 제도안착을 유도
- 장기적으로 연공급 보수체계의 대안으로 각 기관에 적합한 직무급/직능급으로의 전환에 대한 깊이 있는 검토 필요
- 더불어, 직무급/직능급으로의 전환을 촉진할 수 있도록 직무분석에 대한 연구 지원 등 정책적인 지원 필요

마. 기타공공기관의 관리체계 강화

- 기타공공기관에 대한 관리체계 미비²³⁾
- 기타공공기관은 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 이사회, 임원, 경영실적 평가, 경영지침, 경영감독 등의 적용 대상에서 제외되어 있어 방만경영 및 도덕적 해이의 발생 가능성이 높음.
 - － 현재 한국수출입은행, 코스콤, 강원랜드 등 인력·규모가 공기업·준정부기관에 비하여 손색이 없는 기관들이 기타공공기관으로 지정되어 있음.
 - 실제로 「공공기관 정상화 대책」의 방만경영 관리대상 20개 기관 중 그랜드코리아레저(GKL), 코스콤, 한국수출입은행, 강원랜드, 한국가스기술공사, 한국전력기술, 부산대학교병원, 한국투자공사의 8개 기관이 2014년 2월 현재 기타공공기관으로 지정되어 있음.

23) 국회예산정책처, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, p.29~33.

□ 기타공공기관에 대한 관리체계 제도화 필요²⁴⁾

- 한국수출입은행, 강원랜드 등과 같이 인력·자산규모가 큰 기관은 경영책임성 확보의 제도화를 위하여 공기업·준정부기관 또는 별도 유형으로 지정하여 기획재정부의 경영실적 평가를 받도록 하는 방안 검토 필요
- － 「공공기관 정상화 대책」은 기타공공기관에 대하여 주무부처가 평가를 시행한 후 공운위에 보고하도록 하고 있으나, 주무부처와 소관 공공기관은 수행 사업에 대하여 공동책임을 지고 있다는 점에서 주무부처에 의한 평가의 타당성 및 실효성에 의문이 제기될 여지가 있음.²⁵⁾

24) 국회예산정책처, 「공공기관 지정제도의 문제점과 개선과제」, p.61~63.

25) 실제로 감사원은 금융위원회가 수행하는 금융공공기관 경영평가에 대하여 부적정한 수준의 목표치를 부여하고 변별력이 낮은 평가지표를 사용하는 등의 문제점을 지적한 바 있다.(감사원, 「금융공기업 경영관리 실태 I」, 2013.2)

토론

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

토론 1

안 종 범

국회기획재정위원회 경제재정소위원회 위원



1. 공공기관 개혁의 필요성과 기본방향

- 공공기관 부채가 빠른 속도로 증가하고 있고 이는 가계부채의 증대와 함께 우리 경제와 재정에 심각한 위험요인으로 작용할 것으로 우려되고 있음.
 - － 이제 공공기관 부채증가의 원인에 대한 철저하고 객관적인 규명이 필요한 시점이고 이를 기초로 공공기관의 개혁의 기본방향을 설정하고 관리해나가야 할 것임.
- 국민들은 정부의 공공기관 개혁에 대해 필요성을 공감하면서도, 불신을 가지고 있음.
 - － 국민의 눈에는 정부도 책임이 있으면서, 공공기관만의 책임으로 돌리고 질타하는 모습으로 비춰지고 있음.
 - － 일각에서는 결국 공공기관 민영화로 결론 내려지는 것에 대한 우려도 있음.
 - － 이러한 여론의 우려와 의심 때문에 앞으로 공공기관 개혁이 추진 동력을 잃을 가능성도 크다고 생각됨.
- 이번 토론회는 공공기관개혁의 필요성에 대해 다시한번 공감대를 형성함과 동시에 공공기관 관리정책의 문제점을 냉철하게 분석하며, 실효성 있고 일관성 있는 대책마련을 위해 시의적절하다고 판단됨.
 - － 두 발제자의 발제문은 공공기관 관리에 있어서 정부에서 책임을 맡고 있는 담당자와 국회에서 이를 평가하는 담당자가 작성하였다는 점에서 앞으로 진행될 공공기관 개혁의 기본방향을 점검하는데 큰 도움이 됨.
- 공공기관 개혁의 구체적인 논의를 함에 앞서 그동안 각 정부가 추진하였다 성공을 거두지 못한 공공기관개혁에 대한 회고를 하고 이를 기초로 공공기관 개혁의 바람직한 방향설정과 대책 마련, 나아가 추진체계 및 추진전략을 수립하는 것이 중요함.

2. 과거 공공기관 개혁 실패의 교훈

1) 역대정부의 공공기관 개혁 시도

- 김대중 정부: 외환 위기가 원인이 되어 정부개혁실을 중심으로 개혁 드라이브를 걸듯이 공공기관 개혁을 시작하였으나, 정권 후반기 들어서서 이해집단의 강한 반발에 직면하면서 동력을 상당히 잃게 되었고, 결국 개혁을 마무리 하지 못하였음.
- 노무현 정부: 공공기관 개혁에 대한 강한 의지를 보이지 않았음.
- 이명박 정부: 공공기관 선진화를 모토로 개혁을 시작하였으나 여러 가지 정치 사회적 상황변화로 동력을 급격히 잃었으며 글로벌 금융 위기를 계기로 사실상 공공기관 개혁은 무산되었음.
- 따라서 박근혜 정부의 공공기관 개혁은 과거 정부의 실패를 교훈삼아 구체적인 방향을 확실하게 설정하고, 국민들에게 정확한 메시지를 전달하고, 과정도 철저하게 관리하는 것이 필요함.

2) 공공기관 개혁을 위한 시민운동 회고

- 이명박 정부 초기, 공공기관 개혁을 시도하였지만 이른바 촛불정국에 봉착하면서 개혁의 의지가 급격히 약화됨에 따라 공공기관 개혁의 불씨를 다시 살려야 한다는 목적으로 2008년 초, “공공기관 개혁 시민 연합”이라는 시민단체가 발족하였음
- 당시 한국토지공사와 한국주택공사 문제를 중점적으로 다루었음.
 - 오랜 기간 논의를 통한 결론은 先구조조정 後통합, 당장 통합부터 하자는 것은 위험하다고 여러 채널을 통해 강하게 주장하였으나 결국 先통합이 이루어지며 구조조정에 상당한 어려움을 겪고 있음.

- UCC 공모전 개최 및 공기업 부조리 백서 제작
 - 당시 젊은 층들을 대상으로 공기업 부조리를 고발하는 UCC 공모전 진행, 지금 제기된 모든 문제들이 그 당시에 모두 지적되었음. → 젊은 층, 대학생들 사이에서 신이 내린 직장이라는 공공기관을 이대로 두어서는 안 된다는 울림이 컸음.
 - 공기업 부조리 백서: 2년 동안 “공기업 부조리 백서”를 냈었음.
- 「주요 공공기관 구조 개혁 및 사회 안전망 확충 기금 설치」법안 발의를 주도
 - 국무총리실 산하에 이른바 ‘공공기관 구조개혁 위원회’를 두고 적어도 3년에 한 번씩 공공기관을 원점에서 존치평가를 주장.
 - 공공기관 개혁 과정 중 자산매각 등으로 발생한 국고 수입을 사회 안전망 기금으로 활용하여, 그 당시 부족했던 복지나 사회 안전망 확충에 충당을 주장.

3. 공공기관 개혁의 과제

1) 공공 부채 구분회계 도입

- 공공기관의 부채는 네 가지 부채 유형으로 구분해야 함.
- ① 첫째, 정부사업을 대행하는 경우.
 - 정부사업을 대행하다가 생긴 부채가 어느 정도인지 규명해야 함.
 - 대표적인 사례로 대통령께서도 기자회견할 때 말씀하신 수자원 공사의 4대강 사업이 있음.
 - ② 둘째, 원가에 미치지 못하는 가격규제.
 - 한전 같은 경우는 원가보상율이 70% 또는 80% 라고 하는데, 도로공사 경우도 마찬가지임.
 - 정부의 가격규제가 부채 발생 원인인 경우 가격이 원가에 미달한다는 뜻인데, 여기에는 두 가지 경우가 있을 수 있음.

- 하나는 정부가 가격규제를 해서 그렇게 된 측면이 있고 또 하나는 경영이 방만 해서 원가가 높아진 경우도 있음. 철저한 원가 분석을 통해 원가에 미달하는 가격규제로 인해 부채가 발생한 부분과 그렇지 않는 부분을 구분하여 규명해야 함.

③ 셋째, 정부 주도 정책들로서 먼저 공공기관부터 시범 실시해보라고 떠넘긴 경우.

- 주로 임금과 노동 관련 정책들의 경우임. 예를 들어 근로자 복지 기본법이 2010년 제정 되어 선택적 근로자 복지 제도가 생겨남.
- 이른바 카페테리아 플랜이라는 제도가 복리후생의 핵심이었는데 민간기업이 선뜻 채택을 하지 않자 공기업부터 먼저 실시해보라고 함.
- 또 정년연장, 임금피크제 등 정부 정책을 공기업부터 실시해보라고 해서 생긴 원가의 상승 압력이 분명히 있음.

④ 넷째, 자체 부실 문제.

- 부채의 원인을 위 네 가지 유형으로 구분해서 부채의 원인 규명해야 함.
- 그러므로 구분회계부터 먼저 시작을 해야 함.
 - 현재 부채 493조 중 일부는 발생 원인을 명확히 규명할 수 없을지도 모름.
 - 그러나 각 기관별로 상당부문은 각 사업의 어떤 부분이 어떤 원인에 의해 발생했는지 귀책사유를 밝히는 것이 가능하다고 봄.

2) 국가 부채의 전반적인 관리시스템 혁신

- 우리나라는 OECD 가입 국가임에도 국가부채 통계를 1년에 딱 한 번 그것도 5월에 발표함.
 - 우리는 1년에 한 번 그나마 전년도에 부채를 다음해 5월에 발표하므로 지금 우리가 사용하는 국가부채 통계는 2012년 기준임.
 - 게다가 1년 동안 어떻게 변화되어 왔는지 알 수 있는 통계자료가 발표되지 않고 있음.

- 미국의 경우 뉴욕 타임스퀘어에 국가부채시계(National Debt Clock)를 설치하여 현재 국가 부채가 얼마인지 알려주고, 웹 사이트를 통해 실시간으로 변동되는 공공부채규모를 각 부문별로 보여주고 있음.
- 우리나라는 발생주의에 의한 부채 통계는 발표하지 않고, 현금주의에 의한 부채통계만을 발표함.
 - 우리는 정부3.0이라 해서 공공 정보 공개를 강조하지만, 국가 부채를 현금주의에 의한 부채 통계 한 가지만 발표하고, 발생주의에 의한 통계는 아예 발표하지 않음.
 - 정부가 올해부터는 발생주의에 의한 국가 부채 발표를 도입 예정.
- 통화량 지표를 M1, M2로 구분하듯이 공공부채도 D1, D2, D3, D4 방식으로 각 유형별로 구분 관리를 해야함.
 - 국정감사 때부터 계속 강조하고 있는 내용.
 - 언론에서는 국가부채의 금액에만 관심을 갖고, 국민들은 감정적으로 받아들임.
 - 그러나 통화량 지표를 M1, M2로 구분하듯이 공공부채도 D1, D2, D3, D4 방식으로 각 유형별로 구분해서 따로 관리하는 것이 바람직함.
- 예를 들면, 발생주의에 의한 정부의 부채에다 구분회계 예산 제도 위에서 귀책사유가 정부한테 있는 공공기관 부채를 가려내어 그 부분을 더한 공공부채 통계를 계속 발표하면서 관리하는 노력을 해야함.

3) 공공기관 경영평가를 절대평가로 혁신해야 함.

- 현행 경영평가 제도의 불합리성
 - 현행 경영평가는 20년 전에 마련된 것으로 공공기관들을 그룹별로 구분하여 평가하는 방식임.
 - 예를 들어, 한전, 수자원공사, 도로공사 같은 공공기관을 한 그룹으로 묶어 평가를 실시.

- 기본적으로 전년 대비 실적을 가지고 평가하고 그 결과를 가지고 성과급을 0~300%까지 차등을 매김.
 - 그룹 내에 공기업 순위를 매겨 평가하는데, 한전은 전기를 생산하고 도로공사 는 도로를 건설하는 사업을 함. 전혀 다른 두 사업을 상대적으로 평가하는 것은 바람직하지 않음.
 - 따라서 이러한 평가는 공공기관 평가에 적절하지 않은 방식임.
- 따라서, 벤치마킹 대상을 선정하여 그 대상과의 비교를 통한 평가방식을 도입 하여야 함.
- 동일한 생산물을 생산하는 선진국의 특정 기업이나 기관을 비교대상으로 삼아, 일정 지표를 선정하여 이를 MBO 방식으로 목표설정 및 성과평가를 해야 함.
 - 예를 들어 한전을 평가하려면, 어떤 특정 선진국이든 민간이든 공공기관이든, 전기를 생산하는 기업으로 우리가 벤치마킹하고 싶은 기업을 설정하여, 영업이익 또는 생산성 등 지표를 설정하고 MBO 방식으로 어느 정도까지 몇 % 달성 하겠다는 목표를 제시하게 하고, 설정한 목표를 얼마나 달성했는지 절대평가 해야 함.

4) 공공기관 존치평가제도를 도입해야함.

- 공공기관 존치 평가평가 제도를 도입해야함.
- 기금의 경우와 마찬가지로 공기업도 매년 평가를 하고 3년에 한 번씩은 원점 베이스에서 과연 해당 공공기관, 공기업이 지속될 필요성이 있는지 존치평가를 해야 함.
 - 과거 “공개런”의 「주요 공공기관 구조 개혁 및 사회 안전망 확충 기금 설치」법안을 발의를 주도하였지만, 폐기된 바 있음.
- 존치평가를 통해, 정부의 사업을 계속해서 대행하는 공공기관이면 아예 정부가 사업을 가져가서 예산사업으로 하는 것이 바람직함.
- 두 기관이 유사하다고 하면 통폐합하는 것이 바람직함.
 - 공공기관 내의 사업의 경우 민간에게 오히려 위탁하는 것이 더 나으면 구조조정하도록 함.

5) 공공기관개혁의 추진체계 개선

- 컨트롤타워역할강화를 통해 부처간 칸막이 해소와 부처간 공공기관개혁을 위한 협치를 유도
 - － 기획재정부가 공공기관 개혁의 컨트롤타워 역할을 확실하게 수행함으로써 여러 부처가 관리하고 있는 공공기관들의 부채관리와 경영합리화의 일관성 있는 관리감독기능을 수행하고 각 부처의 공공기관 관리의 책임성을 강화할 필요가 있음.
- 지방공공기관 개혁
 - － 지방 공공기관의 부채와 방만경영도 지방재정 나아가 중앙정부의 재정에 압박 요인으로 작용하고 있다는 점에서 지방정부의 공공기관관리 역시 중앙정부와 일관된 관리감독체제하에 두어야 할 것임.

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

토론 2

김 현 미

국회기획재정위원회 경제재정소위원회 위원장



1. 서론 - 들어가며

204개의 공공기관의 2013년 기준 총예산은 574.7조원으로 정부예산(349조원)의 1.7배에 달하며, 총고용은 25만명(비정규직 제외)임.

공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중이 매우 크며, 국민생활에 필수적인 공공서비스를 제공하는 등 기능적인 면에서 국가운영에 핵심적 역할을 수행하고 있음.

따라서 공공기관에 대한 개혁을 추진하는 것은 국민복리와 직접적인 영향을 미치며, 정권의 향방을 좌우한다고 해도 지나치지 않음.

박근혜정부는 작년 7월 「공공기관 합리화 정책방향」을 발표하였고, 12월말에는 「공공기관 정상화 대책 실행계획」을 제출하면서 “공공기관 쇄신은 경영쇄신과 국민서비스 개선에 주안점을 두고 책임성·투명성·효율성을 살릴 수 있도록 노력하겠다”는 원칙을 내세움.

역대 정부는 정권 초반기에 공공기관 개혁방안을 제출하고 추진해 왔지만, 사회적 합의 없는 권위주의적 강행으로 국민들에게 성공적으로 평가받았던 적이 없었음.

박근혜정부 또한 소통 없는 일방적 공공정책 추진으로 실패의 전철을 밟고 있음.

2. 기획재정부 발제에 대한 토론

먼저 기획재정부 최광해 공공정책국장 발제의 가장 큰 오류는 위기의 공공기관에 대한 제대로 된 원인 진단을 외면하고 있다는 것임.

2012년 기준 공공기관 부채가 493조원으로 2008년 대비 203조원 급증하였고, 전체 공기업의 경영실적도 당기순손실이 3.4조원(한전 △3.1, 코레일 △2.8)으로 점점 악화 추세임.

국가경제의 잠재적 위험요인으로 지목된 공공기관 부채 문제의 경우 그 원인이 정부 정책사업의 실패에 있음에도 불구하고 공공기관 임직원의 ‘도덕적 해이’인 비리나 고용세습 등 방만경영으로 몰아감.

정부의 ‘마녀사냥’ 식 공공기관 문제 진단은 올바른 공공기관 개혁을 이뤄낼 수 없음. 현재 정부가 추진 중인 ‘공공기관 정상화 대책’은 과거와 차별화된다고 하지만, 세부 내용을 살펴보면 큰 성과를 기대하기 어려운 상황임.

먼저 공공기관 부채의 경우 공공기관 경영공시시스템(알리오)을 통한 부채증가원인 분석정보를 구현하고 방만경영 관련 공시를 강화하였다고 하지만, 부채 급증의 핵심 원인이 빠졌을 뿐만 아니라, 이는 공공기관 투명성 확보 차원에서 국민들에게 당연히 해야할 공개 사항에 지나지 않음.

둘째, 중장기재무관리계획 작성, 정상화 대책 이행계획 제출 등 공공기관 스스로 작성하고 정부가 이를 평가한다고 했지만, MB정부 당시 가장 부채가 많은 한국토지주택공사(LH)를 대상으로 추진했던 사업조정의 실패, 구분회계 도입의 실효성을 보는데, 대책이라고 보기에는 매우 부족함.

마지막으로 공운위 산하에 민관합동으로 ‘정상화협의회’를 구성한다고 했는데, 이 또한 기존의 폐쇄적인 공운위 운영방식에 다름 아니며, 현재 정부의 공공기관 정상화 진행 방식인 ‘불통과 배제’ 방식과 다름 아닌 획일적인 지침에 따른 수직적인 통제 방식임.

잘못된 공공기관 정상화 억지대책과 졸속개혁은 더 큰 부실과 국민피해만 남길 것임.

3. 국회예산정책처 발제에 대한 토론

다음으로 국회예산정책처 조영철 사업평가국장의 발제는 그동안 제기되었던 공공기관 재무건전성 악화에 대한 정확한 진단, 지배구조 등 관리체계의 문제점에 대해 정확히 지적하였음.

한편 전체 공공기관 부채 현황에 대해 밝혔지만, 2012년 부채 상위 10개 공기업의 부채 규모가 424조원으로 전체 공공기관의 86% 수준임을 감안하면 304개 전체 공공기관 전반에 걸친 문제로 파악하는 것은 논란의 여지가 있기 때문에 한정할 필요가 있음.

개별 공공기관 부채증가의 원인 분석의 경우 4대강 사업과 같은 정부 정책사업의 실패, 공공서비스의 사용자 부담분인 공공요금 통제에 따른 부채 증가를 제시하였는데, 추가하면 철도공사의 인천공항철도 떠안기에 따른 1.2조원 부채 추가 및 높은 선로 사용료에 따른 영업적자 발생에도 불구하고 수서발 KTX 민영화를 추진할 경우, 고속철도 운영수익이 줄어들어 수입이 4,600억원 감소하고 영업적자가 1조원 이상 발생하여 철도공사의 재무건전성은 더욱 악화됨. 가스공사의 경우 정부 정책에 따른 해외투자 증가로 지난 5년간 증가한 부채 23.5조원의 26%인 6조원이 차지함.

공공기관 관리체계의 경우 2005년 도입된 ‘OECD 공기업 지배구조 가이드라인’ 적극 검토하여 내·외부 지배구조를 선진화해야하며, 현재 거수기 역할에 다른아닌 공공기관운영위원회를 강화하기 위한 법제도 개선이 필요함.

외부지배구조 개선방안으로 제시한 공공기관운영위원회의 구성과 운영을 강화해야한다고 했는데, 기획재정부 산하부서로 전략한 공공기관운영위원회의 전문성·독립성·투명성·대표성·책임성 확보 차원에서 방송통신위원회 또는 금융위원회와 같이 독립기구화해야 하며, 공운위원의 국회 추천과 사무조직 설치 등을 함께 추진해야 함.

한편 공공기관 지배구조는 재무적 성과 측정(수익성)이 아닌 공공기관이 제공하는 공공서비스의 공공적 가치(공공성)를 중시하는 방향으로 개선되어야 함.

내부지배구조의 경우 공공기관 임원의 전문성 강화 및 낙하산 방지대책 뿐만 아니라 이해관계자들의 참여를 보장하기 위해 의료서비스인 국민건강보험정책에 관한 중요사항을 심의·의결하는 ‘건강보험정책심의위원회’와 같이 사용자, 노동자 등이 이사회에 참여하는 방안을 마련해야 함.

공공기관 보수체계의 경우 정부의 일방적인 과도한 고액연봉 주장과 다르게 민간기업과 공공부문의 각종 속성이 동일한 근로자가 추가적으로 받는 임금프리미엄이 월평균 3만원이라고 제시한 것은 연령 및 근속연수 차이에 기인한 보상을 차이임을 밝힌 점은 시사하는 바가 매우 큼.

향후 공공기관내 직급·직종·직무에 따른 보수 형평성 강화와 비정규직 처우개선에 적극 나서야 함. 세계적인 협동조합기업인 스페인의 몬드라곤그룹의 경우 최고위직 임원과 평직원의 임금격차가 5배 이내라는 점을 살펴볼 필요가 있음.

4. 결론 - 보완하며

공공기관 개혁은 시급한 국정과제이며, 이를 통해 팍팍한 살림살이와 일상에 지친 서민들의 안식처로 거듭나야 하는데, 현재 박근혜 정부가 추진 중인 ‘공공기관 정상화 대책’은 국민의 기대에 부응하지 못하고 있음.

정부는 공공부채 감축과 방만경영 해소를 목표로 38개 중점관리 공공기관을 지정하고 이들 기관들은 정부지침에 맞춰 이행계획을 제출하였으나, 벌써 그 실효성이 의심되고 있음.

획일적인 지침과 억압으로 만들어진 공공기관의 억지대책과 졸속개혁은 제2의 부실과 방만경영을 초래할 것임. 올바른 공공기관의 개혁 프레임은 ‘불통과 배제’가 아닌 ‘소통과 참여’를 바탕으로 두어야 함.

이를 위해 304개 공공기관을 총괄하는 공공기관운영위원회에 이해당사자인 시민사회와 노동계 대표가 참여해야 함. 공공서비스를 이용하는 시민, 이를 생산하는 노동자 등 각계의 의견을 수렴해야 하는데, 「공공기관의운영에관한법률」 제9조²⁶⁾에 명시된 노동계 인사는 단 한 번도 임명되지 않았고, MB정부에서 사퇴압력을 받았던 시민사회단체 대표도 교체된 이후 임명이 없었음.

공공기관운영위원회의 민주적 운영을 위해서라도 작년 국정감사에서 현오석 경제부총리가 약속한 바와 같이 노동계 대표를 공운위원으로 조속히 선정해야 함.

한편 현재 진행 중인 공공기관의 부적격 낙하산 인사를 즉각 중단해야 함. 공공기관 방만경영의 출발이 낙하산 임원들로부터 비롯되었음. 그러나 그 책임을 노동조합에게 떠넘기는 식의 여론몰이 정책을 강행한다면 첨예한 노사갈등을 일으켜서 불필요한 사회적 비용만 지불하게 될 것임.

끝으로, 국민을 대표하여 공공기관 관련 입법권과 예산권을 가지고 있는 국회가 공공기관 개혁의 중심추로서 역할을 해야 함. 국민과 함께하는 올바른 공공기관 개혁을

26) 제9조(운영위원회의 구성) 제1항 제4호 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람

추진하기 위해 국회 차원에서 ‘공공기관혁신특별위원회’를 구성해야 함.

공공기관의 개혁은 분명히 필요한데, 지금처럼 공공기관과 노동조합 때리기를 하고 난 후 정부가 원하는 방향으로 개혁물이 하는 것은 바람직하지 못함.

정부의 공공기관 개혁론은 나무만 바라보는 것이 아니라 숲을 살피는 속에서 마련되어야 함. 이를 위해 공공서비스 이해관계자의 광범위한 참여 속에서 사회적 합의를 이루어 낼 때만이 성공할 수 있을 것임.

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

토론 3

박 정 수

이화여자대학교 행정학과 교수



공공기관의 관리를 위한 우리나라 현 시점의 효과적인 대안은 무엇일까? 대부분의 나라에서 독점적인 재화와 서비스를 국민에게 전달하는데, 우리나라의 공공기관과 같은 조직을 활용한다. 경쟁시장(competitive market)에서는 가격메커니즘에 따라서 자원의 효율적인 배분이 가능하지만 불완전시장(incomplete market)에서는 가격메커니즘이 제대로 작동하지 않아 시장의 불충분성을 보완하기 위한 수단으로 정부와 공공기관이 등장하게 된다. 이러한 불완전시장은 불완전정보에 기인하며, 이를 해결할 수 있는 가장 효과적인 기제는 잘 구조화된 계약(contracts)이다. 이러한 계약접근방식의 관점에 따르면 공공기관은 대리인 이론의 측면에서는 계약관계의 집합(nexus of contract)이며, 거래비용이론의 측면에서 지배구조(governance structure)로 이해할 수 있다.

주인으로서의 국민과 대리인인 공공기관, 그 사이에 국민의 권한을 위임받은 정부에 의해 통제를 받는 이른바 복대리인 구조에 있는 공공기관 또한 이러한 관점에서 자유로울 수 없다. 공기업과 같은 간접성이 높은 정책수단의 사용은 대리인이 경쟁으로부터는 보호받는 한편 사적 이익을 추구할 수 있게 되어, 대리비용(agency costs)의 커질 위험이 내재한다. 따라서 제3자 정부의 역설(paradox of third-party government) 즉, “정책도구가 갖는 직접성이 낮을수록 경제적 효율성은 증가하고, 정치적 책임성은 저하될 수 있다”고 할 수 있다. 따라서 각 제도의 질적 속성에 따른 문제를 판단하는 기준은 거래비용의 절감이며, 효율적인 지배구조(governance structure)는 거래비용을 최소화하기 위한 공적 및 사적 모든 다양한 노력을 가능케 해 이러한 거래비용을 최소화 시키는 지배구조라고 하겠다.

독점 등과 같은 재화의 생산과 공급에 따른 시장실패를 해결하기 위한 정부의 국민경제 개입수단으로 대표적인 정책수단 중 하나가 공공기관이다. 따라서 거래비용의 관점에서 공공기관의 관리 또한 거래비용을 최소화하는 방향으로 체계적으로 설계될 필요가 있다. 공공기관은 법률에 의해 설립되고, 광의의 정부의 일부분이다. 공공기관 관리목표의 핵심은 무엇보다 공공기관 스스로 유지가능(self-sustaining) 해야 한다는 점이다. 이러한 공공기관의 지속적인 운영 및 관리를 위해서는 효율적인 운영도 중요하지만, 기관이 설립된 의도한 목적을 달성할 수 있는 효과적인 운영이 이루어져야 한다. 따라서 정부가 어떻게 공공기관의 소유지배구조를 잘 설계하고 운영하느냐에 따라서 공공기관의 존립필요성 및 타당성이 국민들의 지지를 받을 수 있다.

1. 공공기관 관리와 정상화대책

우리나라 304개 공공기관은 ‘공공기관운영에관한법률’에 의해 획일적으로 감독 관리되고 있다. 공공기관의 획일적인 관리에는 장점과 단점이 함께 존재한다. 정부투자기관과 정부산하기관 등으로 나눠 관리되던 기관들을 ‘공공기관운영에관한법률’이라는 단일 체계로 함께 관리하고 각종 사전통제 및 사후통제 기제를 통해 국가자산(state owned assets)의 효율적 경영관리와 효과적 사업관리를 도모하고 있다. 기타공공기관의 경우 상당히 큰 loophole이 존재하는 것이 사실이지만 117개에 이르는 공기업과 준정부기관에 대해서는 촘촘한 경영관리가 이루어지고 있다. 하지만 단점은 맞춤형 성과관리가 어렵다는 점이다. 석유공사와 같은 글로벌 국영석유기업과 LH와 같은 정부정책사업을 주로 하는 준시장형공기업, 그리고 정부사업을 수행하는 금융공공기관인 장학재단과 예금보험공사와는 접근방법이 달라야 하나 정상화대책에 이러한 내용을 구분해 담기는 어려울 것으로 생각된다.

부채와 방만경영에 대한 구체적인 목표부여 그리고 체계적 모니터링과 정보공개로 접근하고 있는 정상화대책은 시기적으로나 방향성측면에서 그리고 실효성이 담보되고 있다는 점에서 의미가 있다. 중장기재무관리와 방만경영이 자율적으로 이루어지면 좋겠지만 경쟁이 제한적이고 시장기제가 작동하지 않는 공공기관에 있어서 자율적인 구조개혁이 기대난망이라는 점에서 정부의 강력한 드라이브에 의한 주기적인 대책의 추진은 반드시 필요한 것으로 판단한다. 국회예산정책처에서 이야기하고 있는 중점관리기관지정에 여수광양항만공사를 포함하는 문제 등 민감도테스트를 통해 18+20 기준의 타당성 여부 등 미세조정이 필요할 것으로 보인다. 그리고 부채감축계획의 기계적인 달성을 위해 국가자산의 헐값 매각 등은 반드시 피해야 할 대안이므로 부채감축계획의 전략적 이행계획 점검이 중요하다. 사업조정의 실효성있는 성과관리를 위해서는 주무부처의 성과와 연계성이 높다는 점에서 사업조정 대상기관인 주요기관(LH, 한전, 가스, 수공, 도공)의 성과는 주무부처 정부업무평가에 직접 연계해 실효성을 확보하는 방안이 필요하다.

2. 공공기관 관리정책의 장기적 과제

공공기관의 부채에 대해 ‘3자담합구조’로 설명하는 것은 설득력이 있다. 물가와 건전재정을 목적 함수로 하는 정부, 기관의 사업영역 및 조직규모 확대 및 매출신장을 원하는 공공기관, 그리고 세금부담은 피부에 와닿지 않고 낮은 공공요금을 원하는 국민 모두가 원인제공자라는 진단이 타당하다. 이들 3자의 책임분담 규명을 위해서 구분회계는 반드시 정착되어야 한다. 문제는 국회예산정책처에서 지적하고 있듯이 실질적으로 의미있는 사업별 구분회계가 마련되어야 한다는 점이다. 한국조세재정연구원 공공기관연구센터의 분석에 따르면 2014년 2월 현재 회계적으로 유의미한 구분회계를 실시하고 있는 기관은 LH 하나에 불과하다.

이보다 더 중요한 과제는 산업정책의 차원에서 국부를 키우기 위해 적절한 관리기제를 마련하는 것이다. 구체적으로 맞춤형 관리기제의 마련이 필요하다. 정부의 사업을 위탁받아 집행하는 준정부기관, 영국과 미국 등 앵글로색슨국가들에서는 NDPB(non departmental public body)라고 해서 책임운영기관형 정부기관(agency)에 준해서 성과관리를 비롯 경영 및 사업관리를 하고 있다. 반면에 수익성 위주의 시장형 공기업(state owned enterprises)에 대해서는 오히려 민간기업과 유사한 관리기제를 마련하고 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

과거 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률에 적용받던 기업이나 자율경영 계획 이행실적평가 대상이 되었던 기관들은 민간과 경쟁하거나 민영화예정기관 중 기관장평가 우수기관을 중심으로 선정해왔는데 이들 기관은 책임성 확보가 사전통제를 통해서 보다는 자율성의 보장을 통해 이루어진다. 여러 가지 이유로 민영화가 어렵다면 공운법 체제에서는 획일적인 관리가 이루어질 수밖에 없는 한계를 극복하기 위해 이들을 중심으로 국가지주회사체제 구축을 검토할 필요가 있다. 중국(국무원국유자산 감독관리위원회: State owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council), 싱가포르(Temasek), 핀란드(Solidium Oy) 등의 사례에서 볼 수 있는바와 같이 국가지주회사를 통한 수익성 중심의 관리가 국가 자산의 극대화 및 인센티브 등 시장기제를 최대한 활용하는 측면에서 유리하다.

3. 공공기관 관리정책의 단기 개선과제

공공기관의 정책수립과 평가주체는 감사원, 주무부처, 공운위, 기재부 등 다원화 되어있고 정책사업 예산을 정부가 배분하기 때문에 경영의사결정에 간여할 수밖에 없는 구조이다. OECD 공기업지배원칙(책임성과 투명성)을 반영해 공운법의 구조적 특성이 설계되었으나 실제 운영은 주무부처 집행기관의 구조적 특성과 유사한 구조를 가지고 있는 것으로 나타났다. 이는 민간기업의 경우도 여러 견제장치가 있지만 오너 집권적 지배구조를 나타내는 것과 같이, 주무부처 장관이 공공기관에 대해 강한 통제력을 행사하는 것으로 나타나고 있다.

공공기관관리정책 단기개선과 관련 과제를 꼽아보자. 첫째, 공공기관운영위원회가 총괄기구로서 독립성을 갖추고 전문성이 있으며, 다양한 이해관계를 반영할 수 있는 위원들로 구성해 보다 투명하게 운영될 수 있어야 한다. 둘째, 공운법에 따른 통일된 공공기관의 지배구조가 책임성과 투명성은 확보하는데 기여했지만, 공운법에 명시된 의도한 목적인 자율경영이라는 취지는 살리지 못하고 있다고 볼 수 있다. 또한 공운법에 따른 포괄적인 지배구조가 개별 기관들의 특성 즉 공공서비스 특성과 공공성 측면, 수입과 비용의 구조적 차이를 반영하지 못하고 있다는 점으로 인해 이에 대한 개선에 대한 필요성이 크다. 사후 성과관리를 담당하는 경영평가제도도 개선이 필요하다. 경영평가 대상 및 평가 유형의 재정의, 기관과 기관장 평가의 차별화 및 기관장 평가의 중장기 성과 평가 강화, 계량지표 비중 강화를 통한 평가의 객관성 강화, 부채관리 및 복리후생 평가 강화, 강소형기관 평가 강화 및 대상 확대, 평가단 규모의 결정 기준 설정 및 정원 개념 도입, 평가결과의 활용도 제고, 평가주기 재설계 등 정부가 추진하려는 개선방안은 적절한 것으로 보인다. 평가지표 범주의 단순화(경영관리, 주요사업), 기관 특성을 반영한 맞춤형 평가 설계(주요사업 평가 강화, 차별화된 부채관리 평가 등), 강소형기관 평가 강화 및 대상 확대, 주요사업 평가위원 전문성 강화, 지적사항 사후협의 단계 추가, 컨설팅 기능 강화, 평가주기 재설계, 기관평가의 절대평가 강화, 성과연봉 비중 하향 조정, 성과연봉 차등폭 합리화 등이 필요할 것으로 보인다.

국회기획재정위원회 · 국회예산정책처 ·
국회국가재정연구포럼 공동토론회

토론 4

박 용 석

공공운수노조 · 연맹 공공기관사업본부장



공공기관 운영의 ‘진정한 정상화’가 필요하다

1. ‘공공기관 정상화대책’의 ‘불편한 진실’

1) 근본 문제 : 부채관리와 공공기관 방만경영 정상화의 연결

□ 정부 정책과 요금 규제로부터 기인한 공공기관 부채

- 이미 정부 발표('13년 6월 감사원 감사 결과, 12월 조세재정연구원 토론 내용 등)에서 구체화되었듯이, 공공기관의 과다 부채는 공공기관의 경영 방만과는 무관한 정부정책 및 요금 규제로부터 기인

□ 공기업 부채와 방만경영 연계는 박근혜정부(정부-여당)의 합작품

- 기획재정부는 공공기관 부채 관리 및 방만경영 정상화의 배경과 관련하여 국정감사 등을 제시했으나,
- 실제 기획재정부 국정감사('13.10.16)에서, 대부분 전직 경제관료 또는 공공기관 평가에 관여한 여당 의원들 중심으로 공기업 부채와 방만경영 연계 주장

□ 국민들의 공공기관 경영정보 이해 부족을 근거로 한 여론 호도

- 공공기관 과다 부채와 방만경영을 연결(‘공공기관 정상화’ 관련 38개 중점관리기관 설정)시킴으로써 공공기관의 책임을 부각시켰고, 부채 정상화 방안 역시 정부정책 조정 또는 재정 확대가 아닌 공기업의 자구노력 및 방만경영 정상화로 일관

2) 공공기관 부채의 ‘불편한 진실’

□ 정부의 부채 관리 정책 및 관리방안의 진정성 논란

- 「'12~'16년 공공기관 중장기 재무관리계획」('12.9.26)에 따르면, 정부(기획재정부)는 공공기관 부채비율은 '14년부터 하락세로 전환되어, 주요 공기업(LH, 수공, 철도, 전력, 석유, 가스, 예보 등)의 부채비율은 안정될 것으로 전망하였고, 공공기관의 전체 부채도 '11년 수준과 유사한 209%대로 안정될 것으로 전망

- '13년 9월의 중장기 재무관리계획에 따르면, 기획재정부는 18개 부채 중점 관리기관의 부채는 '17년까지 85.4조원이 증가할 것으로 예상
- 기획재정부는 '13.12.11. '공공기관 정상화 대책' 발표시 '정상화대책'의 이행 계획으로 현재 220% 수준의 공공기관 부채를 200%대로 관리하겠다고 발표했고, '14.2.2. 발표한 주요 공공기관의 '정상화대책 이행계획' 결과 발표에서 39.5조원의 부채 감소로 200%대로 낮아질 것으로 진단(정상화 대책의 효과 : 부채 209% → 200%)
- '12년 9월의 중장기 재무관리계획이 잘못 진단되었는지, 아니면 부채 중점 관리 계획의 성과(209% → 200%)가 그다지 의미없는 정책인지 책임있는 입장 필요
- 한편, 기획재정부는 '12년 경영실적 평가 결과 발표 당시 주요 과다 부채 공기업(LH, 수자원, 도공 등)에 대해 부채 관리방안의 실효성을 긍정적으로 평가하여, 양호한 평가 결과를 발표

□ 공기업 부채를 유발하는 국책 과제는 정부 정책의 산물

- 철도·도로·수자원 등 SOC, 주택단지 건설, 자원 개발, 공적 기금 운영 등 공기업의 부채를 유발하는 주요 정책의 결정 및 사업 감독은 모두 정부 권한
- 특히, 12개 부채 중점 관리기관의 금융부채의 증가(167.3조원)의 대부분 (78.5%)이 정부정책과 관련된 10개 사업(131.4조원)과 연결
- 공기업 입장에서는 정부 정책에 따른 '논란있는 국책사업'(4대강 사업, 해외 자원 개발 등)을 수행하면서, 여론의 비판 및 부채 부담을 감수하고 있음.
- 가장 부채가 많은 토지주택공사의 부채 급증(국민주택, 보증자리 등)을 예견하면서 기관 통합(토공-주공)을 강행한 것 역시 정부(MB정부의 기획재정부)였음.

□ 부채 중점 관리기관의 '방만경영 정상화' 효과 극히 제한적

- 10개 부채 중점관리 기관의 관리운영비(인건비, 복리후생비, 기타 계량관리비 등)는 전체 부채 대비 1.28%에 불과
- 12개 중점관리기관의 복리후생비 축소('정상화대책 이행계획' 결과)는 1,600 억원으로서 전체 부채 대비 0.036%에 불과

□ 부채 문제에 가려진 공기업의 서민생활 관련 요금 인상 및 기업 특혜 요금 정책

- 부채 증가의 정부 책임이 은폐되면서 최근 정부 일각에서는 **서민생활 관련 공공요금**(일반·광역 철도, 주택용 전기, 가스, 고속도로, 상수도 등)의 인상 논의가 가시화되고 있음.
- **한국전력의 재무구조 악화**와 관련하여 감사원 감사 결과('13년 6월) **산업용 전기료**의 총원가 대비 과소 책정 및 과소비(전체 전기 사용의 50% 이상)가 주 원인으로 작용하고 있음('06년부터 '12년까지 30대 대기업의 전기요금 할인 3조8천억원)이 밝혀졌고, 오히려 주택용은 누진제 적용으로 인해 12.7%의 인상효과가 작용
- **철도공사의 영업적자의 주 원인으로 작용하고 있는 화물철도**('12년 기준 4,317억원 적자) **운송료** 역시 총원가에 과소 책정되어 있는데, 화물 철도 대상은 주로 수출 대기업(시멘트, 에너지 등)임.

□ 부채 감축 계획 속에 가려진 공기업의 '알짜 자산 혈값 매각' 의혹

- 에너지(전기·가스·석유) 공기업의 부채 감축 계획에는 안정적 투자 가치가 있는 '**알짜 자산**'의 매각이 포함된 것으로 언론에서 보도된 바 있음.
- 철도공사 역시 '**인천공항철도**'의 매각 계획이 포함된 것으로 발표되었다가 '**철도 민영화**' 논란에 직면

□ 부채 급증 MB정부의 정부 정책 수행 및 감세 정책

- 공공기관의 부채가 주목할만하게 급증(12개 공공기관 222.5조원 증가)한 MB정부 5년의 감세 정책 역시 정부 정책 수행에 따른 공공기관 부채 확대와 무관치 않음.
- 국회 예산정책처는 '12년 2월 MB정부의 5년간 감세 규모가 82조2693억원에 이른다고 발표했고, 정부(기획재정부)는 '12년 8월 국회 보고에서 63조8천억원의 감세효과가 있었다고 발표

3) 공공기관 '방만경영' 논의의 사각지대

□ 주요 방만경영 사유의 형평성 결여

- 기획재정부 국정감사('13.10.16)에서부터 공공기관의 대표적인 방만경영 사유로 지적된 '**고용세습제**'는 공공기관의 순직시 가족 채용 우대 조치임에도 마치 공공기관 직원들은 고용이 세습되는 것으로 국민들에게 여론을 호도
- 대표적 사례인 철도공사의 경우 '05년 공사 출범 이후 순직 직원 대비 실제 가족 특채의 경우는 불과 20% 수준에도 미달

- 순직한 직원에 대해 자격기준에 부합하는 가족의 채용 우대 및 퇴직금 가산은 공공기관 업무에 충실한 직원들에 대한 최소한의 조치로서, **순직 공무원 예우 및 국가 보훈제도의 취지와 일맥 상통함.**
- 공공기관의 **경평 성과급** 역시 ‘동네북’처럼 방만경영의 주된 근거로 제시되고 있으나 정부의 임금정책(기본임금 억제 및 성과차등 확대)의 산물로서, 오히려 잘못된 경영평가제도의 한계임.

□ 정부의 임금·복지관리의 형평 결여

- 공공기관의 복지 수준을 공무원 수준으로 하향 평준화한다고 발표했으나, 공공기관에 비해 **양호한 공무원의 복지**(연금, 정년, 연수 등)에 대해서는 침묵
- 예산 당국의 20년 이상 공공기관 임금·복지의 직접 통제에도 불구하고 과다 복지 등의 방만 사유가 지속되고 있다면 이 역시 정부의 관리 책임의 한계 드러냄.
- 정부의 임금 직접 통제에도 불구하고 존재하는 공공기관내 **산업·업종별, 유형별 임금·복지의 격차**, 그리고 공무원 수준에도 못 미치는 임금 수준이 지속되고 있는 대다수 위탁형 준정부기관에 대한 보상(상향 평준화) 조치는 요원

□ 상대적 고임금·복지 수준의 비교 형평성

- 상대적으로 임금·복지수준이 높은 업종(금융, 정보통신, 에너지, 연구개발 등)의 경우 **민간 노동시장 노동자와 비교시 과도한 수준으로 볼 수 있는가** 하는 의문 제기
- 이들 공공부문에 종사하는 직원들의 경우 **국가 발전의 미래 자산**으로서 오히려 유출을 유도하는 ‘**위험 요인**’(지방이전, 방만경영 낙인 등)이 더 큰 문제로 작용

□ 공공기관노조를 ‘방만경영’ 핵심요소 설정 및 직접 공격

- 최근 **방만경영 8개 유형 및 세부 체크리스트**(58개 설정, ‘14.1.15. ‘공공기관 방만경영 개선계획 점검기준’)을 보면 공공기관 종사자의 복지 감축 뿐 아니라 노사관계(단체협약, 인사·경영 참여 등)까지 직접 개입
- 이는 ‘정상화방안’의 정당성 결여라는 한계를 은폐하기 위해, 저항세력(‘13.11.28. 현오석 장관의 공공기관노조 대표 면담시 주장)인 **공공기관노조를 방만·비정상적 주범으로 낙인찍으려는 불통 개혁의 대표작**
- 문제는, 일부 부처의 방만경영 정상화 점검을 ‘**노조 파괴 활동**’ 혐의가 있는 **노무사**(서원 박동국 대표 등)에게 위탁하고, 노사간 단체협약의 전면 개악(사실상 단체협약이 필요없는 수준)을 ‘정상화대책 이행계획’에 반영토록 강요함으로써,

편향된 노동정책의 단면까지 드러냄.

□ 방만·비정상의 핵심인 '낙하산인사'의 극복방안 결여

- 사회공공연구소와 한겨레신문이 '13.11.14 분석한 295개 공공기관의 임원을 분석한 결과, 박근혜 대통령이 당선된 올해 1월 이후 선임된 기관장 77명 가운데 정치인, 관료 출신의 '낙하산 인사'가 45.5%인 35명에 이름.
- 박근혜정부의 낙하산 인사는 MB정부가 들어선 2008년 3~10월말 임명된 180명의 공공기관장 가운데 43.3%인 78명이 낙하산이었던 것에 비해 오히려 증가하고 있음.
- 이번 '정상화 방안'에서 이에 대한 해결 방안 자체가 결여되고 있는데, 과거 MB정부 당시 부채 급증 공기업의 CEO 대부분이 '낙하산 인사'였다면 이는 심각한 문제임.

□ MB정부의 '공공기관 선진화' 정책의 전면 부활

- MB정부는 '09년부터 추진한 '공공기관 선진화' 정책에 따라 감사원의 특별 감사('09년, '10년) 및 경영평가를 통한 방만경영 점검을 지속했고, 이에 따라 정부(기획재정부)는 '11년 6월 경영평가 결과 발표시 '공공기관 선진화', 그중에서도 '노사관계 선진화' 실적이 크게 개선되었다고 발표
- MB정부 '공공기관 선진화' 정책의 한계를 인정하고, 박근혜정부는 공공기관을 합리적으로 관리하겠다는 정책방향('13년 7월 '공공기관 합리화 정책방향')을 발표했다. 불과 5개월만에 이 '합리화 정책방향'은 휴지조각으로 돌변하고, '선진화' 정책이 '정상화' 정책으로 전면 부활
- 공공기관 종사자와 노조를 방만경영의 주범으로 낙인찍어 '정치적 반사효과'를 누리는 '비정상적'인 정상화 방안 강요

2. 공공기관 운영의 '진정한 정상화' 방안

1) 공공기관 부채 해소의 '정상적' 추진

□ 공공기관 부채에 대한 국회 검증

- 기획재정부는 공공기관 부채의 원인과 해법에 대한 정부 책임 은폐 및 대국민 언론 호도를 지속하고 있으므로, 더 이상 부채관리의 전권을 행사할 자격이 없음
- 국회 차원의 공공기관 부채 검증(국정조사 또는 국회 특위 구성)을 통해, 공

공기관 부채 감축 계획의 실효성 검증(공공성 후퇴 진단 포함)과 함께, 왜곡된 정부정책(기업 특혜 요금 정책 등)을 개선할 필요

□ 논란있는 국책사업의 원인 규명 및 책임자 처벌

- MB정부 당시 논란이 많았던 국책 과제(4대강 사업, 해외자원 개발 등)에 대해서는 반드시 국정조사를 거쳐 정책 입안과정에서의 정치권 개입 및 정경유착관계 여부 등의 의혹 해소와 함께 관련 책임자 처벌 조치가 구체화될 필요
- 공공기관 부채 급증으로 국가 재정에 부담을 가중시켰다면 분명한 원인 규명 및 책임자 처벌은 필수적

2) 공공기관 비정상 운영의 정상화

□ 공공기관 낙하산인사 극복 등 인사제도 운영의 정상화

- 공공기관장 및 공공기관의 임원 인사의 관련하여 사전 내정 후 추천절차를 진행하는 현재 박근혜정부의 비정상적 인사 운영을 즉각 중단하고 공공기관 운영 법령에서 정하는 절차에 따른 ‘정상적 추천·공모절차’ 진행 필요
- 공공기관의 방만 경영 예방을 위해 각 산업·업종별 기관 유형에 걸맞는 주요 임원(기관장, 감사 등)의 임명기준을 구체적으로 설정하여 ‘낙하산 인사’ 논란을 근본적으로 종식할 필요

□ 공공기관 단체협약·노사관계 개입의 패러다임 전환

- 정권의 편의대로 공공개혁의 미명아래 추진하는 정부의 공공기관 노사관계 개입 및 왜곡 관행을 시정하기 위해, 기획재정부, 안전행정부, 고용노동부 등이 참여하는 공공개혁을 위한 실질적 노정 협의구조를 통해 정상적이고 실효성있는 공공개혁의 추진 필요
- 노정간 협의절차 없이 공공부문 노사관계에 정부가 직접 개입하는 비정상적 공공개혁의 패러다임 전환을 위해 유럽식 노사정 협의구조의 모범적 모델을 국회-정부단 논의로 구체화

□ 공공기관 인력정책의 발상 전환

- 먼저, 현재 간접고용의 구성비율이 65%에 달하는 인천공항공사의 비정상적 인력 운영 현실을 시범적으로 개선하여 철도, 도로, 항만, 공항 등의 SOC 공기업에서 확대되고 있는 비정규직 및 간접고용의 발상을 근본적으로 전환할 필요

- 공공기관 현실에 거의 맞지 않은 비정상적 ‘시간제일자리’ 정책 폐기하고, ‘안정된 일자리’ 중심의 인력 충원의 제도 운영을 조기에 구체화할 필요

3) 공공기관 지배구조의 정상화

□ 공공기관운영위원회 구성 및 운영의 정상화

- 기획재정부가 직접 관장하는 공공기관운영위원회의 독립 상설 기구화하여 공공개혁 추진절차와 관련한 논란 및 노정간 갈등을 예방할 필요가 있음.
- 공공기관 운영위원의 임명구조를 정부(기획재정부)가 일방적 임명하여 정부 입맛대로 운영하는 비정상적 구조가 아닌 다양한 직능단체(법조계, 언론계, 노동계, 여성계, 재계 등)의 추천 및 국회 추천 절차 등을 통한 임명구조를 취함으로써, 운영위원의 대표성 및 책임성을 강화할 필요가 있음.

□ 공공기관 경영평가제도의 ‘정상화’

- 제도적으로 수많은 문제점과 한계를 지닌 공공기관의 경영평가를 ‘정상화대책’의 이행 도구로 정치적으로 활용하는 올해의 비정상적 경영평가는 이제 더 이상 신뢰할 수 없는 제도로서, 그대로 강행할 경우 거센 논란에 직면할 것임.
- 실효성 있고 진정한 공공개혁을 위한 기제로서 경영평가제도가 정상적으로 자리잡기 위해서는, 경영평가 주기의 확대(2~3년) 및 컨설팅 강화, 평가지표의 전면 혁신(공공성 지표 확충, 사업실적 및 노사관계 지표의 개선 등), 평가단 구성 및 운영의 민주화 등의 조치가 선행될 필요

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]