

자료 09-09

공공기관 선진화 방안 정책토론회

공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향

2009. 12.

공공기관정책연구센터

 한국조세연구원

개 요

□ 주제 : 공공기관 선진화 정착을 위한 정책과제와 개선방향

□ 일시 : 2009년 12월 15일(화) 13:30~18:00

□ 장소 : αT센터 5층 대회의실

□ 진행순서

13:30~13:40 개회사 및 축사

- ▶ 개회사 원윤희 한국조세연구원 원장
- ▶ 축 사 윤증현 기획재정부 장관

13:40~15:10 제1주제 「공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도」

- ▶ 사회자 김동건 서울대학교 행정대학원 교수
- ▶ 발표자 김준기 서울대학교 행정대학원 교수
- 조 택 이화여자대학교 행정학과 교수
- ▶ 토론자 권순환 동아일보 논설위원
- 이승철 기획재정부 제도기획과장
- 이원희 한경대학교 행정학과 교수
- 홍성걸 국민대학교 행정학과 교수

15:10~15:20 휴식

15:20~16:45 제2주제 「공공기관 신성장동력 및 노사관계」

- ▶ 사회자 이만우 고려대학교 경제학과 교수
- ▶ 발표자 홍길표 백석대학교 경영학과 교수
- 오재인 단국대학교 경영학과 교수
- ▶ 토론자 강석훈 성신여자대학교 경제학과 교수
- 김형수 기획재정부 경영혁신과장
- 성철환 매일경제신문 논설위원
- 신완선 성균관대학교 시스템경영공학과 교수

16:45~17:00 휴식

17:00~18:00 종합토론 「공공기관 선진화의 성공적 정착을 위한 정책과제」

▶ 사회자

송희준 이화여자대학교 행정학과 교수

▶ 토론자

강호인 기획재정부 공공정책국장

김종수 중앙일보 논설위원

박영범 한성대학교 경제학과 교수

박정수 공공기관정책연구센터 소장

신완선 성균관대학교 시스템경영공학과 교수

오영균 수원대학교 행정학과 교수

이원희 한경대학교 행정학과 교수

(가나다순)

18:00 폐회

차 례

제1주제 공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도

공공기관 선진화의 필요성과 정책방향	3
공공기관 지배구조 및 평가제도 개선방향	19

제2주제 공공기관 신성장동력 및 노사관계

신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할 분담 방안	45
공공기관의 보상 및 노사관계 선진화 방안	75

제 1 주제

공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도

1. 공공기관 선진화의 필요성과 정책방향

김준기(서울대학교 행정대학원 교수)

2. 공공기관 지배구조 및 평가제도 개선방향

조택(이화여자대학교 행정학과 교수)

공공기관 선진화의 필요성과 정책방향

김 준 기¹⁾

차 례

- I. 공공기관 선진화의 필요성
- II. 공공기관 선진화 추진 정책의 방향

I. 공공기관 선진화의 필요성

1. 규모의 비대화

- 최근 공공기관 예산규모, 총예산의 정부일반회계 대비 규모, 총예산의 GDP 대비 규모, 공공기관의 인력 측면에서 공공기관의 규모가 점점 비대화되고 있음. 즉, 민간경제의 활성화에도 불구하고 국내경제 부문에서 공공기관의 비중이 줄어들지 않고 있음
 - 2002년 206조 2천억원이었던 공공기관의 예산은 매년 지속적으로 증가하여 2007년 294조 2천억원으로 88조원(42.7%) 증가하였으며, 정부일반회계 대비 규모는 전반적으로 약 2배 정도 많은 것으로 나타남
 - 그리고 이 기간 중 총예산의 GDP 대비 비중을 보면 전반적으로 30%를 약간 상회하는 수준을 보이며, 2002년 대비 2007년에 그 비중이 2.5%p 증가하였음

1) 서울대학교 행정대학원 교수

- 공기업에 고용된 인원을 살펴보면 2002년 19만 1천명에서 2006년 25만명으로 5만 9천명(30.5%)이 증가하였으며, 이 기간 중 경제활동인구 대비 비중 역시 2002년의 0.84%에서 2006년의 1.04%로 0.2%p 상승하고 있어 공공부문의 규모를 축소하고 있는 경쟁국과 대비되는 현상이 발생하고 있음

<표 1> 공공기관 예산, 인원 규모

(단위: 조원, 천명)

구분	2002 (A)	2003	2004	2005	2006	2007 (B)	증감	
							(B-A)	(%)
총예산규모	206.2	230.3	246.6	262.6	291.2	294.2	88.0	42.7
(정부일반회계 대비)	1.9배	2.0	2.1	1.9	2.0	1.9	-	-
(GDP 대비, %)	30.1%	31.8%	31.6%	32.4%	34.3%	32.6%	2.5%p	
인원	191	194	204	244	250		59	30.5
(경활인구대비)	0.84%	0.84%	0.87%	1.03%	1.04%		0.2%p	-

주:알리오(www.alio.go.kr); 강철승(2008:165)에서 재인용(발췌).

- 이러한 공공기관 규모의 비대화는 국민의 부담을 가중시키고, 시장기능의 위축을 초래하는 부작용이 있음
- 최근 OECD(2009) 자료에 의하면 한국의 공공기관 자산규모는 조사에 응답한 OECD 국가 중 가장 큰 것으로 조사되었고 공공기관의 수는 2위로 조사되었음. 또한 공공기관의 고용규모도 가장 큰 국가로 조사되었음

<표 2> OECD 주요 국가별 공공기관 규모

국가	공공기관 수	공공기관 고용	규모(U\$ 백만)
핀란드	36	98,542	53,486
이탈리아	26	285,282	112,974
한국	301	287,087	173,111
헝가리	317	166,367	7,515
노르웨이	42	229,402	86,250
터키	36	257,165	51,596

주: 영국, 독일 등 일부 국가에 대한 조사가 포함되지 못하였음

2. 비효율적인 운영

□ 순이익 측면

- 김대중 정부 시기(1998년 6월) 총 153개 공기업에 대한 감사원의 경영구조 개선 실태에 대한 특별감사를 보면, 주요 101개 공기업의 경우 최근 5년 동안 순이익이 1조 8,240억원에서 8,950억원으로 절반이나 감소한 것으로 나타남
- 더욱이 각종 충당금을 제외하고 환차손까지 고려할 경우, 이들 공기업은 약 2조 5천억원의 적자를 낸 것으로 추정됨
- 당기 순이익을 보면 공공기관 전체적으로 봤을 때, 2004년 10조 5,906억원, 2005년 12조 2,364억원, 2006년 11조 8,836억원, 2007년 12조 6,009억원, 2008년 5조 3,115억원으로 2004년에서 2007년까지는 큰 변동이 없다가, 2008년에 큰 폭으로 하락하였음(www.alio.go.kr)

□ 부채규모 및 부채비율 측면

- 김대중 정부 시기(1998년 6월) 총 153개 공기업에 대한 감사원의 경영구조 개선 실태에 대한 특별감사를 보면, 공기업의 부채규모는 지난 5년 사이에 190조원에서 454조원으로 2.4배 가까이 급증하여 재무구조가 크게 악화된 것으로 파악됨
- 공공기관 전체적으로 파악할 경우 자본은 2004년 대비 2008년에 약 46% 증가한 반면, 부채는 2004년 대비 2008년에 약 85% 증가하여 자본에 비해 부채의 증가가 상대적으로 강하게 나타남으로써 부채 비율이 2004년(209.27) 대비 2008년(264.14)에 26% 상승하였음. 이는 곧 공공기관의 건전성이 악화되었음을 의미함

<표 3> 공공기관 자산/부채/자본 및 부채비율

(단위: 백만원)

	2004	2005	2006	2007	2008
자산	461,177,649	527,820,752	592,416,717	672,592,762	795,003,289
부채	312,057,925	344,060,043	392,980,866	456,743,934	576,682,513
자본	149,119,724	183,760,709	199,435,851	215,848,828	218,320,776
부채비율(%)	209.27	187.23	197.05	211.60	264.14

주: 알리오(www.alio.go.kr), 부채비율은 직접 계산

□ 인건비 측면

- 김대중 정부 시기(1998년 6월) 총 153개 공기업에 대한 감사원의 경영구조 개선 실태에 대한 특별감사를 보면, 인건비 증가 측면에서는 38개 주요 공기업의 임금인상률은 5년 누적기준 68.9%로 민간기업(44.5%)보다 24.4%p 높았던 것으로 나타남
- 이 외에도 기획재정부(2008)에 따르면 대형 35개²⁾ 공공기관의 경우 '2002~2007년' 기간 중 1인당 부가가치는 연평균 1.8% 증가한 반면, 1인당 인건비는 6.6% 증가하여 2002년 이후 인건비 증가율이 노동생산성보다 더 높아 공공기관의 비효율적인 운영이 지속되었음
- 기관 평균 '1인당 평균 보수액'은 2004년 이후 지속적으로 증가하여 2004년(4,210만원) 대비 2008년(5,517만원)에는 1,307백만원(31.05%) 증가
- '급여성 복리후생비' 역시 2004년 이후 증가추세를 보이며 2008년(309만원)에는 2004년(272만원)에 비해 37만원(13.60%) 증가
 - 이러한 '1인당 평균 보수액' 및 '급여성 복리후생비'의 증가는 주인인 국민의 이해보다는 대리인인 공공기관의 경영진 및 직원의 이해를 증진시키기 위한 행태로서 '도덕적 해이'라는 비판과 더불어 소위 '신의 직장'이라는 비판을 불러일으키는 요인이 되고 있음

2) 공기업 24개 + 산은, 수은, 기은 등 금융공기업 8개 + 과거 정부투자기관 3개(코트라, 농유통, 농촌공사) 대상으로 조세연구원 분석(2008. 3)(기획재정부, 2008)

<표 4> 공공기관 직원평균 보수¹⁾

(단위: 만원)

연도 (조사기관 수)	2004 (284개)	2005 (288개)	2006 (294개)	2007 (296개)	2008 (297개)
1인당 평균 보수액	4,210	4,697	4,954	5,294	5,517
기본급	2,560	2,887	3,160	3,414	3,593
실적수당	795	806	770	734	679
고정수당	240	257	257	293	314
급여성 복리후생비	272	278	275	294	309

주: 기관별 총합계를 기관 수로 나눈 수치임.

자료: 알리오(www.alio.go.kr)

3. 자원배분의 왜곡

□ 교차보조에 따른 자원배분의 왜곡

- 조성봉(2009)에 따르면 공공기관이 책정하는 공공요금에 대한 비정상적인 규제로 시장에 잘못된 가격 시그널이 전달되어 심각한 자원배분의 왜곡이 발생하고 있음
- 또한 소비자간, 용도별, 지역 간의 교차보조로 인하여 자원배분의 비효율이 발생하고 있음
예) 농어촌용, 산업용 전기요금이 지나치게 낮아 지식서비스업으로의 구조 조정의 한계 노정

□ 인적자원 배분의 왜곡

- 2007년 인천항만공사의 입사경쟁률이 무려 741대 1이었으며, 한국가스안전공사 행정직의 경우 450대 1, 기술신용보증기금 일반직원은 260대 1 그리고 조폐공사도 173대 1을 기록했음
- 이는 유사 사기업과 비교시 월등히 높은 경쟁률을 보이고 있으며 공공기관이 제공하는 안전성과 높은 복지수준에 기인하고 있음

- 즉 공공기관에 지대의 존재를 증명하고 있어 이러한 지대가 지속적으로 존재할 경우 인적자원 배분의 왜곡 현상이 유지될 가능성이 높음
- 의사결정의 정치화에 따른 자원배분의 왜곡
 - 최근 공공기관 SOC투자사업의 의사결정 과정에서 심각한 도덕적 해이 현상이 발생하면서 심각한 자원배분의 비효율성이 나타나고 있음
 - 특히 지방공항 선정 과정에서 정치권의 개입에 따라 건설된 공항의 경우 심각한 자원배분의 문제를 나타내고 있음
 - 2008년 무안공항 71억원, 양양공항 101억원의 적자를 기록하고 있고 1,174억원을 들여 건설된 울진공항은 개항하지도 못하고 비행훈련장으로 기능 전환을 해야 하는 상황임
 - 일부 민자고속도로를 포함한 다른 SOC시설도 정치권의 논리에 의해 건설되어 적자를 기록하고 있는 등 심각한 자원배분의 왜곡이 나타나고 있음

4. 공공기관 선진화의 기대효과

가. 경제적 측면

- 정부가 공공기관에 지원하는 출연금 등 각종 자금은 세금을 통해 조성되는데, 공공기관 선진화를 통해 공공기관의 원가절감 등을 유도한다면 조세의 경제적 비용을 경감할 수 있음
 - 조세의 경제적 비용은 초과부담 또는 사중손실, 조세의 행정비용, 납세자의 순응비용 등으로 나타나는데, 많은 선진국에서 조세의 사중손실은 25% 내외로 조세의 행정비용은 1% 내외로 평가되고 있음
- 공공기관의 부채 총액에 대해서는 정부의 암묵적 보증이 있기 때문에, 공공기관 선진화를 통해 공공기관의 자기책임성이 강화된다면 이와 같은 보증비용이 줄어들 수 있음

- 공공기관의 부채에 대한 암묵적 보증수수료는 부채총액에 보증수수료 요율을 곱하면 계산될 수 있는데, 2008년 금융위기 당시 정부의 은행에 대한 보증수수료가 1% 수준에서 책정된 적이 있음
- 공공기관에 대한 다양한 비재정적 지원은 재정착시(Fiscal Illusion)를 초래하여 비합리적인 의사결정을 초래할 수 있는데, 공공기관 선진화를 통해 회계의 투명성을 제고한다면 이와 같은 비효율성을 억제할 수 있음
 - 공공기관은 공익적 사업 수행을 이유로 각종 인허가 절차의 감면 및 간소화, 공익근무요원의 제공, 자산재평가 특례, 토지수용 특례 등의 비재정적 지원이 제공되고 있음
- 공공기관은 독점적 성격이 강하거나 정부예산에 의존하기 때문에 각종 사업이 과도하게 시행될 수 있는데, 공공기관 선진화를 통해 경쟁압력과 시장수입 증대를 강화한다면 이러한 보조금의 사중손실을 경감할 수 있음
 - 공공기관의 사업이 지나치게 확대되면 노동시장을 왜곡하고 민간기업의 투자를 구축할 수 있는데 이들은 모두 공공기관에 대한 지원 및 보조금에 의한 경제적 사중손실임
 - 다른 정책수단을 통해 정책목표를 충분히 달성 가능한 경우에도 이익집단의 로비에 의해 구조 조정되지 못하고 공공기관 사업이 지속되는 현상이 발생할 수 있음
- 공공기관에 대한 재무적 의사결정이 정부예산회계 관례에 따라 현금주의에 의함으로써 자산 및 부채관리의 비효율성이 나타날 수 있는데, 공공기관 회계의 선진화를 강화한다면 이러한 비효율성이 극복될 수 있음
 - 공공기관이 배당되지 않은 잉여금으로 과도한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과도한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유할 수도 있음
- 공공기관의 구조조정 및 민영화를 통하여 자원배분의 왜곡현상을 바로 잡을 수 있고, 특히 1) 공공요금책정의 '탈정치화' 및 교차보조 폐지, 2) SOC사업 추진의 '탈정치화'를 통하여 왜곡현상을 상당부분 축소할 수 있음

나. 경제 외적인 측면

□ 공기업에 대한 일반 인식 제고

- 현재 공기업에 대한 일반의 인식은 공기업의 비효율성에 기인한 비판뿐만 아니라, 소위 '신의 직장'이라는 말에서 알 수 있듯이 국민경제 내에서의 역할 수행에 비해 그 보상이 과다하다는 비판적 인식 존재
- 공기업 선진화를 통한 역할 재정립 및 생산성·효율성 증진과 아울러 조직·인사·예산집행 등 경영관리의 개선을 통해 이러한 비판적 인식 개선 기대
- KMAC(2009)의 조사에 따르면 공공기관 선진화정책에 대한 정책적 필요성에 대하여 국민의 80.3%, 공공기관 종사자의 80%, 전문가의 94.6%가 공감하고 있음
 - 공공기관 선진화정책을 통한 달성 과제로 전문가들은 '방만경영 억제(34.6%)', '공공서비스 질 제고(31.5%)', '부가가치 제고(28.5%)' 순으로 들고 있음
- 특히 공공기관의 방만 경영과 관련하여 '1인당 평균 보수액' 및 '급여성 복리후생비'가 문제되고 있음
 - 공공기관 선진화는 일반인들이 문제로 인식하는 급여 및 급여성 복리후생비의 과도한 수준을 통제하는 데 있어 중요한 역할이 기대됨
- 또한 공기업 선진화를 통한 질 좋은 공공서비스 제공도 일반 인식의 제고에 도움이 될 것으로 기대됨

□ 고용시장 정상화 효과가 있을 것으로 기대됨

- 그동안 공기업 부문의 고용시장에 상당한 지대가 존재하여 일반 사기업 부문과 비교해 볼 때 상대적으로 공기업 부문으로 우수인력의 쏠림 현상 존재
- 기능 및 인력 재배치, 조직 재설계, 경영계약제 실시 및 성과관리 강화 등 공기업 선진화를 통해 지대를 상당 부분 제거하여 공기업 부문으로 우수인력이 몰리는 현상을 완화할 수 있을 것으로 기대

Ⅱ. 공공기관 선진화 추진 정책의 방향

1. 장기 비전

- 공공부문 선진화를 통한 활기찬 시장경제를 바탕으로 선진 일류국가로의 도약
 - 이를 위해 규제개혁, 능동적 개방과 더불어 공공부문 선진화를 과제로 제시
 - 이 중 공공부문 선진화에는 정부조직 개편과 더불어 '공공기관 선진화'가 포함되어 있음
 - 즉, 공공기관의 경쟁력을 높이기 위해 공공과 민간의 역할을 재정립하는 '공공기관 선진화' 검토

2. 공공기관 선진화 추진 원칙 및 추진 방향

가. 추진 원칙

- '작은 정부, 큰 시장'으로 전환
 - 민간이 창의력을 발휘할 공간을 확대, 활력 있는 시장경제 구현
 - 공공부문이 국민경제에서 차지하고 있는 비중을 지속적으로 축소
 - 금융 등 민간의 역량이 성숙한 분야는 공공역할 조정
 - 관련 산업의 세계적 추이와 미래비전에 입각하여 판단
- 국민편익 증대
 - 공공기관의 선진화를 통해 질 좋은 서비스를 제공
 - KT 민영화('02) → 상품의 다양화 및 전화료 인하 등 국민후생 증대
 - 공공기관에 대한 정부지원 절감으로 국민의 부담 경감
 - 경영효율성 향상을 통해 재정지원 10% 축소시 연간 약 2조원 절감

□ 사회적 비용 최소화

- (요금) 국민 기본생활과 직결되고 요금인상의 우려가 있는 '전기, 가스, 수도, 의료보험'은 민영화 대상에서 제외
- (고용안정) 민영화 기관은 '고용승계' 원칙, 통폐합 등 인력조정이 불가피한 경우에는 다양한 대책 강구
 - 자연감소분을 우선 활용하고, 명예·희망퇴직제 및 배치전환·전직지원 등 검토
- (혁신도시) 공기업 선진화에도 불구하고, 혁신도시는 차질 없이 추진
 - 既 수립된 공공기관 이전계획의 기본골격을 최대한 유지하면서 보완대책을 강구
 - 보완대책 수립시 관련 지자체 및 기관 등의 의견을 적극 수렴

□ 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진

- 공개토론회 등 공론의 場에서 각계각층의 의견을 수렴, 투명한 절차를 통해 선진화 방안 마련
- 공공성, 경쟁성 등 공공기관 서비스 특성, 시장상황에 따른 합리적 기준을 제시, 대상기관에 적합한 선진화 방안 마련
 - 경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁가능성이 높아 민간수행이 바람직한 경우 → 민영화
 - 업무가 상호 유사·중복된 기관 → 통폐합
 - 여건변화에 따라 기능·역할 재정립이 필요한 경우 → 기능조정
 - 공공성이 있어 존치되는 모든 공공기관 → 경영효율화

나. 추진 방향

1) 민영화

□ 검토대상

- 시장에 참여하여 민간과 경쟁하고 있거나 경쟁 가능성이 높은 경우

- 경쟁여건 조성, 국제경쟁력 확보 등 민영화를 위한 여건 조성이 선행되어야 하는 경우

□ 추진방향

- 민영화 대상기관은 '08년 하반기부터 매각절차 착수
 - 다만, 적절한 가격을 받을 수 있도록 구체적 매각 시기는 시장여건에 따라 탄력적 조정
- 경쟁여건 조성 등을 위한 법적·제도적 조치가 필요한 경우는 '08년 하반기부터 제도 정비 착수
 - 단계별 민영화 계획을 마련하되, 그 이전이라도 지분 일부 매각이 가능할 경우 매각 추진
- 매각가치 제고, 경제력 집중, 독과점 폐해 방지를 위해 기관별 특성을 고려하여 다양한 매각전략 활용

2) 통폐합

□ 검토대상

- 동일한 정책목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우
- 동일분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우

□ 추진방향

- 중복·유사기관은 통폐합하여 단일 통합조직으로 재설계
- 통합에 따라 관리조직, 비핵심사업 등은 슬림화하고, 고유 목적사업 중심으로 기능·인력 재배치

3) 기능 조정

□ 검토대상

- 민간 활성화, 설립목적 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없거나 역할이 축소된 기관
- 비관련사업 비중이 과도한 기관
- 기관간 역할분담 재검토를 통해 효율성 제고, 이용 편의성 증대가 가능한 경우

□ 추진방향

- 공공부문에 존치할 필요가 약화된 기능은 폐지, 기능 축소 또는 주된 기능 수행기관으로 이관
- 기관간 기능 조정은 주된 기능 수행기관으로 일원화
- 기관 내 기능 조정은 고유 핵심역량 중심으로 인력·예산 재배치
 - 급격한 인력감축보다는 강화될 기능에 인력 전환 배치

4) 경영효율화

□ 검토대상

- 공공기관으로 존치되는 모든 기관
 - 단계적 민영화 대상기관도 완전 민영화 시행 이전까지 기업가치 제고를 위해 필요

□ 추진목표: 효율성 최소 10% 향상

- 기관별 방안은 2008년 중 기재부와 주무부처가 협의하여 마련
 - 각 주무부처는 소관기관의 경영효율화 계획을 제출(2008년 8월 말까지)

□ 추진방향: 하드웨어와 소프트웨어 효율화 동시 추진

- 조직 및 인력은 기관 고유의 핵심기능 수행에 필요한 수준으로 감축·운

영

- 과도한 상위직(임원포함) 및 지원인력 축소, 불요불급한 파견·교육 등 비현업인력 축소, 조직 유연성 제고를 위한 대부서 체제 운영 등
- 지방조직(지역본부-지사-영업소)은 계층구조의 단순화·광역화 등을 통해 대폭 정비
 - 해외 조직도 사업성과 및 서비스 수요를 입증하지 못하는 경우 축소
- 임금피크제 도입 등 인력 운영의 유연성 제고
- 임원 등 단위부서장과의 경영계약제, 내부성과관리 강화
- 민간 수행이 가능한 기능은 민간위탁(outsourcing) 추진
- 정부예산 절감 10% 취지에 맞춰 예산절감
- 출자(재출자) 회사 정비 및 관리체계 개선, 유희자산 매각 등
- 감사원·국회 지적사항 개선 등 조직·인사·예산집행에서 경영관리 강화

3. 공공기관 선진화 정책에 대한 평가

□ 상시적 개혁 체제 구축

- 역대 정부의 공공기관 개혁은 단기적 접근에 기초하였고 체계적인 접근이 없어서 지속가능하지 않은 개혁이었음. 따라서 산업구조조정, 규제환경 조성 및 경쟁정책 구축 등을 통한 상시적 개혁체계를 구축이 필요함

□ 성공사례 개발

- 많은 국민들이 공공기관의 개혁에 대한 필요성을 인식하고 있으나(KMAC, 2009) 구조조정 및 민영화의 효과에 대한 인식은 공유되지 않고 있음. 따라서 POSCO, KT 및 KT&G 등의 민영화 성공사례를 충분히 활용할 필요가 있음

□ 공공기관 선진화정책의 유연한 대응

- 과거 모든 공공기관에 획일적으로 적용되어온 공공기관 구조조정정책에서

벗어나 기관의 특성을 감안한 선진화정책 또는 좋은 성과를 거둔 기관과 그렇지 못한 기관을 구분하여 차별적으로 접근하는 방법이 필요한 시점임

□ 중장기적 전략의 부재

- 현재 공공기관 선진화 추진계획은 5년 단위로 구성하여 추진하고 있으나 현 정부의 역점사업으로 임기 내에 개혁 프로그램을 완료하려 하기 때문에 체계적·종합적인 중장기적 전략이 부족함
- 특히 전력산업과 같은 네트워크산업의 경우 구조조정 및 민영화를 임기 내에 완료하기 어렵기 때문에 보다 장기적인 전략 구축을 통하여 접근이 필요함

□ 공공기관의 기능 전환을 통한 선진화정책 추진

- 조성봉(2009)에 따르면 현재 많은 SOC 공공기관의 경우 건설자 중심의 역할을 수행하고 있으나 주요 기반시설이 완성되는 현 단계에서는 운영자의 역할로의 전환이 필요한 시점임
- 현재 이러한 공공기관은 내부에 지나치게 많은 건설전문 인력과 이에 따라 사업추진방식의 문제점이 있음

□ 공기업 선진화정책 추진과 관련된 현행 법제도적 기반의 부족

- 광채기(2008)에 따르면 공공기관의 민영화정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 체계적이고 효과적인 법적 기반이 구축되어 있어야 함
- 그럼에도 불구하고 현재 우리나라는 민영화 추진체제 구축 관련 법적 근거는 “공공기관의 운영에 관한 법률”에 근거 규정이 마련되어 있는 반면 민영화 추진 대상기관의 경영 자율성과 주식매각방법을 중심으로 한 민영화방법에 관련된 법적 기초는 “공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률”에서 규정하고 있는 등 민영화에 관련된 법적 기반이 이원화되어 있는 상태임.
- 따라서 구조조정 및 민영화 추진을 제도적으로 뒷받침할 수 있는 관련 법적 기반 마련이 필요함

□ 공공기관 선진화정책의 개념적 정립

- 현행 공공기관 선진화정책은 동 기관의 산업구조조정, 경영시스템의 개혁, 민영화 및 일부 기능의 민간위탁 등을 포괄적으로 지칭하는 개념으로 파악되고 있음
- 따라서 이러한 개념적 혼란을 해소하기 위하여 보다 세부적인 하위 정책 요소로 구분하고 접근하는 방식으로 전환될 필요가 있음

□ 선진화추진체계의 정비

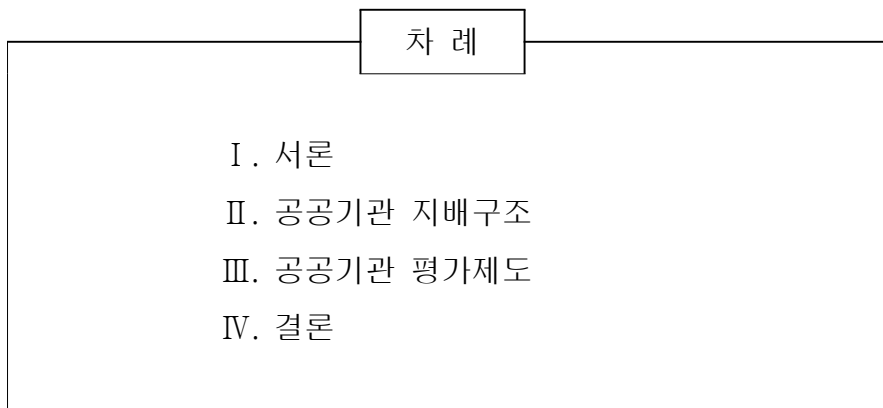
- 현행 선진화추진체계를 살펴보면 공공기관운영위원회 산하 소위원회로 설치된 '공기업선진화추진위원회'와 각 부처의 '공기업선진화추진단' 으로 이원화되어 있음
- 과거의 공공기관 개혁 사례에서 볼 수 있듯이 현 정부의 공공기관 선진화 정책이 성공을 거두기 위해서는 선진화정책의 입안 및 결정과 집행을 일원화하여 추진해야 함

참고문헌

- 강철승, 「신정부 공기업 경영혁신 방안」, 한국행정학회 하계학술대회, 2008
- 곽채기, 「공기업 선진화 방안: 공기업 개혁을 위한 법, 제도적 기반 구축 방안을 중심으로」, 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집, 2008
- 기획재정부, 「공공기관 선진화 추진계획안 2차」, 2008
- 기획재정부, 「공공기관 선진화 추진계획안 3차」, 2008
- 조성봉, 「공공기관 선진화 간담회 발표문」, 2009.
- KMAC, 「공공기관 선진화정책 관련 인식조사 결과보고서」, 2009.
- OECD, Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, DAF/CA/PRIV/WD(2009)1, 2009.
- 알리오(www.alio.go.kr)

공공기관 지배구조 및 평가제도 개선방향

조 택¹⁾



I. 서론

- 공공기관은 사회간접자본, 복지, 안전 등 민간부분만으로는 충분치 않거나 담당하기 어려운 분야에 설립되었음
- 그동안 우리나라 공공기관의 성과를 다른 나라와 비교해 봤을 때 우수한 편이라는 평가도 있음
- 그러나 공공기관이 지니는 본질적인 한계 및 국가간 경쟁의 격화나 경제적 위기 등 외부여건의 악화로 인해 재정이 투입되는 공공기관의 성과 향상은 더욱 중요하며 또 최근에 와서 자주 비판의 대상이 되고 있기도 함

1) 이화여자대학교 행정학과 교수

- 공공기관의 성과를 향상시키기 위해서는 다양한 측면의 검토가 필요할 것이지만 이 곳에서는 공공기관의 지배구조 및 평가제도를 검토해 보고자 함
- 정부가 공공기관들을 관리, 감독하는 시스템이 곧 공공기관의 내·외부 지배구조이며 이를 개선하는 것이 광의의 공공기관 관리정책의 핵심임
 - 공공기관의 성과가 기대에 미치지 못하는 이유 중의 하나로서 자율성의 부족 등이 지적되기도 하는데 이는 곧 지배구조의 문제와 직결됨
- 공공기관에 대한 평가는 공공기관이 “주인이 없는” 상태에서 경쟁적인 민간 시장에서 보호받고 있는 경우가 많기 때문에 민간기업과 같은 시장에서의 자동적 평가가 불가능하고 또 재산권이론이나 대리인이론에서 지적하는 비효율성의 가능성을 최소화하기 위하여 필요한 제도임
 - 평가를 통하여 공공기관의 책임성 확보 및 효율성 증진을 도모하려는 것
- 최근에 공공기관의 지배구조 및 평가제도에 많은 변화 및 개선이 이루어지고 있으나 아직도 더 검토·수정·보완해 나가야 할 부분은 남아 있으며 이 글에서는 이들을 검토하고자 함

II. 공공기관 지배구조

1. 공공기관 지배구조의 의의

가. 공공기관 지배구조 강조의 배경

- 공공기관의 지배구조란 “공공정책의 효과를 위하여 이해관계인들이 상호작용하는 방법”으로서, 지배구조를 통한 감독을 강조함
- 신공공관리론의 문제점에 대한 보완으로서 지배구조가 강조됨

- 신공공관리론은 정치, 사회적 가치를 소홀히 하고, 결과 측정에 집중하는 경향이 있는데, 결과 달성 위한 시민, 이해관계인, 각종 기관들의 상호작용에 집중하는 것이 공공 지배구조론의 특징임

나. 공공기관 지배구조의 특징

- 공공기관의 지배구조는 정부 및 민간기업의 지배구조와 차이를 보임
 - 기존의 정부운영방식 및 구조와는 달리 기관 운영의 자율성과 탄력성 등을 확보하며, 민간기업과 비교하여 보면 절차적 합리성과 민주성, 공공성 등을 강조하여 정부와 국민에 대한 책임성을 강조함
- 정부로부터 일정한 자율성을 확보하고 있으며, 법률에 근거하여 일정한 통제만 받도록 설계되어 있음
 - 특정 개인이나 기관이 아니라 다수의 관계자가 지배구조에 참여하여, 공동의 책임을 지는 구조를 갖고 있음(정부, 기관, 민간 등)

다. OECD의 공기업 지배구조에 관한 지침

- 우리나라 공공기관의 현행 지배구조에 많은 영향을 준 OECD의 공기업 지배구조에 관한 지침을 <표 1>과 같이 정리할 수 있음

<표 1> OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

구분	주요 내용
소유권기능 집중화	<ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직 - 공공정책목적 추구기관은 소유권 집중이 필수 적용은 아니며 준용가능
내부지배구조	이사회/기관장 <ul style="list-style-type: none"> - 이사회에 실질적 권한 부여 - 이사회 의장과 CEO 분리는 좋은 관행 - 이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사 - 이사 임면에 이사회가 관여할 필요 - 이사회에 대한 전반적 성과에 대한 평가 필요
	감사 <ul style="list-style-type: none"> - 이사회 내 특별위원회로서 감사위원회 설치 - 효과적인 내부감사 절차 개발 필요
외부지배구조	전략적 목표 설정 <ul style="list-style-type: none"> - 명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충 관계 해결) - 소유권 정책과 공기업의 목표는 일반 국민에게 공개
	경영평가 <ul style="list-style-type: none"> - 성과평가를 위한 정기적인 보고 체계 구축 - 성과를 국내외 민간, 공공기관과 비교할 수 있는 지표개발(생산성 등)
	경영공시 <ul style="list-style-type: none"> - 모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무 - 소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차 보고서 작성·공시
	외부회계 감사 <ul style="list-style-type: none"> - 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 되어야 함
	자율성 관련 인프라 구축 <ul style="list-style-type: none"> - 주어진 목표를 달성할 수 있도록, 공기업에 경영자율권 보장 (일상적 경영 개입 배제)
	지배구조 정책기능 <ul style="list-style-type: none"> - 민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령 체계 구축 - 정부 최고 감사기구와의 협력 체계 구축 및 지속적 대화 채널 유지 - 소유권 행사기관은 법률, 재무, 경영에 관련된 경험 및 기술 보유 필요
이해관계자 관계 <ul style="list-style-type: none"> - 이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자와의 관계를 국민에게 보고 	

자료: 한국개발연구원(2005), p. 178.

2. 공공기관의 유형

가. 공공기관 유형과 지배구조

- 공공기관을 공기업, 준정부기관 등으로 유형화하는 이유는 기관별 특성을 반영하여 지배구조를 다르게 하기 위한 것임

- 정부가 공공기관들을 관리, 감독하는 시스템이 곧 공공기관의 내·외부 지배 구조이며 이를 개선하는 것이 광의의 공공기관 관리정책의 핵심임
 - 다양한 공공기관을 합리적인 기준에 따라 분류하여 기관 간 차이점과 특징을 체계적으로 파악할 수 있어야 효율적 지배구조를 설계할 수 있음
 - 기관의 특성에 부합하는 지배구조 설계를 통해 해당기관의 성과 향상 및 책임성 확보

- 공공기관의 유형에 대해서는 다양한 논의들이 있음
 - Dunleavy(1989)는 전체 공공부문 조직을 ‘의회의 입법이나 위임명령에 의하여 설립되고 국고의 지원을 받으며 의회나 행정부의 직접적인 감독에 따라야 하는 기관들’로 정의하고 기관유형을 다섯 가지로 분류함
 - Flinders and McConnel(1999)은 공공기관의 유형분류를 위한 기준으로 조직의 공공성(공공성과 민간성)과 정부와의 거리(통제와 자율성)를 제시
 - Gil(2002)은 중앙정부부문의 조직유형을 법적 형태(legal form)와 경제적 실체(economic substance)를 기준으로 정부부처조직, 책임행정기관, 공법적 공공기관, 공기업, 비상업적 사법적 공공기관, 기타 등으로 구분하였음
 - KDI(2009)는 공공기관의 유형분류 기준으로 자원조달방식, 국민경제적 중요성(규모), 업무 복잡성, 엄격한 계약의 가능성을 제시

나. 공공기관의 유형 구분 기준

- 지정대상기관 선정시 고려하는 요인들로서, 총수입액, 정부지원액, 사실상 지배력, 자체수입액을 들 수 있음

- 공공기관의 유형(공기업, 준정부기관)을 구분하는 기준은 자체수입비율(시장성)과 기관 고유의 업무 특성임

<표 2> 공공기관의 유형 구분과 지정원칙

유형 구분	지정 원칙
① 공기업	자체수입비율 \geq 50%
- 시장형 공기업	자체수입비율 \geq 85%인 기관(& 자산 2조원 이상)
- 준시장형 공기업	자체수입비율 50 - 85%
② 준정부기관	자체수입비율 < 50%
- 기금관리형	중앙정부 기금을 관리하는 기관
- 위탁집행형	기금관리형 아닌 준정부기관
③ 기타 공공기관	공기업, 준정부기관을 제외한 공공기관

다. 문제점 분석과 개선방안

1) 기존 연구에서 제시되는 문제점

□ KDI(2009)의 현행 공공기관 분류체계상 문제점 분석

- 개념상의 문제 : 현재의 공운법상 분류 기준으로 상업성과 공공성을 들 수 있는데, 이 개념이 반드시 대칭적으로 존재하지 않음
- 현실적 분류의 문제 : 준정부기관이 상대적으로 공공성이 높은 것으로 되어 있으나, 상업성이 충분한 준정부기관도 존재함
- 지배구조의 문제 : 공공기관 유형들 간에 실질적인 지배구조의 차이가 존재하지 않음
- 규모의 문제 : 기관장과 감사의 경우 기관의 규모에 따라 임명절차가 달라 지나 상임이사와 비상임이사의 임명에서는 기관 규모 차이가 없음

2) 공공기관 유형 구분의 문제점

가) 유형화의 의미와 기준 적절성

□ 공공성과 시장성이라는 용어 사용의 모호성

- 공공성과 시장성의 개념에 충실하려면, 재화 사용의 필수성과 시장에서의

자유로운 구입 가능성을 전제로 논의되어야 할 것인데, 현재의 기준들은 이를 명확하게 반영하지 못하고 있다는 지적

- 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 ‘현행 공공기관의 유형구분이 관리 필요성, 기관 성격 등에 관계없이 포괄적으로 설정되어 있어 공공기관의 기능 정립 및 전략적 관리가 미흡하다’는 질문에 대해 부정적 응답이 높게 나타났음

□ 기준으로서 “자체수입”의 비중 활용 문제

- 자체수입의 비중이 50% 이상 되는 것이, 시장에서의 기관의 자율적이고 경쟁적인 노력의 결과라기보다는 정부가 기관에 부여한 권한이나 혹은 이로 인한 시장에서의 독점적 지위에 근거하여 확보되는 것이라면, 이것을 기준으로 기관이 시장성이 높다고 판단하는 것은 문제가 됨
- 현재 공공기관의 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준이 타당한가에 대한 설문조사에서, 부정적 응답과 긍정적 응답이 비슷한 수준으로 나타났음

나) 자체수입의 결정요인

- 공공기관의 자체수입 정도를 결정하는 기준은 크게 2가지로 구분 가능함. 하나는 시장에서 이루어지는 자율적 노력에 의한 것이고, 또 하나는 제대로 형성되지 못한 시장에서 법적으로 부여된 독점적 지위에 의하여 확보하게 되는 자체수입임

<표 3> 자체수입이 발생하는 시장구조의 분류

경쟁적 시장에서 확보하는 자체수입	비경쟁적 시장에서 확보되는 자체수입
시장이 존재함 복수의 경쟁적 사업자가 존재함 법에 의하여 일부 지위만 보장됨	실질적 시장이 존재하지 않음 복수의 경쟁적 사업자가 존재하지 않음 법에 의하여 독점적 지위가 보장됨

<표 4> 시장구조에 의한 공기업의 유형화

부분경쟁적 시장에 존재하는 공공기관	비경쟁적 시장에 존재하는 공공기관
한국가스공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국토지주택공사, 한국산재의료원, 한국감정원, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 인천국제공항공사	한국공항공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국지역난방공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단, 한국마사회, 대한주택보증, 한국방송광고공사, 한국조폐공사, 한국관광공사, 제주국제자유도시개발센터

주 : 공기업 제공 서비스를 민간부문에서도 제공하는 경우, 이를 경쟁적인 공기업으로 분류

- 위의 표에서 보는 바와 같이, 대부분의 공공기관들이 비경쟁적 시장에 존재하고 있으며, 또한 정부에 의하여 법적으로 부여된 독점적 지위에 근거하여 사업활동을 하고 있다는 점에서, 이들 기관에서 발생하는 자체수입은 자유로운 시장적 활동에 근거하여 발생한 것이라고 보기 어려움

3) 유형구분의 방향

가) 공공성 기준의 활용

- 공공성 기준에 의할 경우, 다음과 같은 그림이 가능함
 - 재화 사용의 보편성 정도와 재화의 시장 공급 가능성 정도를 기준으로 할 경우 다음과 같은 4가지 유형이 가능함

<표 5> 시장성과 사용 보편성에 의한 공공기관 활동영역의 구분

구분		시장성 존재 정도	
		시장성 낮음	시장성 높음
사용의 보편성 정도	높음	① 정부의 독점적 공급 (수돗물 공급 등)	② 정부-민간 경합 가능성 높음 (주택 공급 등)
	낮음	③ 정부개입의 정책적 판단 (우주개발 개발 등)	④ 민간 자율적 영역 (신약 개발 등)

- ①과 ③의 영역이 상대적으로 정부에 의한 공공기관의 설립과 운영의 필요성이 높은 영역이라고 할 수 있음
- 자체수입의 정도를 기준으로 분류된 준정부기관들의 경우에도 시장성이 높은 기관들이 존재한다는 점에서, 현재와 같은 분류체계하에서의 공기업 유형들이 준정부기관보다 반드시 시장성이 높다고 할 수 없음

나) 유형화 방향 혹은 기준의 재설정

□ 공공기관의 본질적 의미의 고려

- 공공기관을 분류하는 기준은 (여전히 개념상 모호하기는 하지만) 공공성과 시장성의 상대적 비중이라고 할 수 있으며 이를 토대로 현재와 같이 현행 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관으로 구분하기 위해서는 다음의 기준을 고려하여야 할 것임
 - 시장 지향적 공기업은 향후 정부의 정책적 판단이나 혹은 시장여건의 성숙에 따라서 민간화가 가능하다고 할 수 있음
 - ※ (시장 지향적) 공기업으로 분류되기 위한 요건
 - 서비스 이용의 보편성 지속적 확보 가능성
 - 시장에 의한 적정 서비스 가격 부과 가능성
 - 중장기적으로 시장에 의한 공급의 가능성
 - 경쟁 가능한 시장의 형성 가능성
 - ※ 준정부기관으로 분류되기 위한 요건
 - 시장에 의한 서비스 공급의 한계
 - 현재 서비스 이용 보편성 낮지만, 정부에 의하여 시장 창출 가능
 - 정부 정책의 직접적 대항 필요성
 - 정부에 의한 서비스 공급의 최저선 확보 필요성
 - 현재 활용하고 있는 자체수입의 경우에도, 공공기관이 법에 의하여 부과된 독점적 지위에 의하여 수동적으로 확보된 것이 아니라, 기관의 자율적 노력에 의해서 확보된 것일 경우 의미있는 기준이 될 수 있을 것

□ 설문조사에서, 향후 공공기관의 유형을 재분류할 경우, 가장 강조되어야 할

기준으로 다수가 공공기관의 “설립취지 및 고유목적”으로 응답하였음

3. 공공기관의 지배구조 구조와 특징

가. 공공기관 지배구조 설계의 배경

- 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 당시 정부(기획예산처)의 문제 인식의 내용
 - 공공기관 설립의 체계적 원칙과 기준 부재 및 정부투자기관관리기본법, 정부산하기관관리기본법 등 법체계 미정비로 부처별 기관별로 각양 각색의 비체계화된 관리
 - 경영감시, 통제기능을 제대로 수행하지 못하는 이사회 및 내부 통제기능을 담당하는 감사가 제대로 기능을 수행하지 못하는 여건
 - 공공기관의 방만경영에 대한 국민들의 지속적인 개혁 요구
 - 기관에 대한 정부의 과도한 관리감독과 사전규제로 인한 경영자율성 미흡
 - 임원 선정의 공정성 미흡에 대한 논란 등

나. 공공기관 지배구조의 내용

<표 6> 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회회장	선임 비상임이사	기관장	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능	
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능	
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부장관이 운영위 심의, 의결거쳐 임명	비상임이사 중 호선	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면	<ul style="list-style-type: none"> - 장: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장 제청-대통령 임명 - 상임이사: 임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 - 비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 - 감사: 임원추천위 추천-운영위 심의,의결-기재부장관 제청-대통령 임명 	<ul style="list-style-type: none"> - 장: 임원추천위 추천 - 주무기관장이 임명 - 상임이사: 임추위추천-기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사 : 임추위 추천-운영위심의,의결-주무 기관장이 임명 - 감사: 임추위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명 	
임원추천 위원회	공공기관의 비상임이사과 이사회가 선임한 위원으로 구성 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가능 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사중 호선		
비상임이사, 감사 직무수행실적평가	기획재정부장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능		
경영실적 평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단 운영	기획재정부장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문 위하여 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결거쳐 다음에 대한 경영지침 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정원·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등 - 관계 행정기관장은 경영지침에 대한 의견 제시 가능		
감독	기획재정부장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독		
	<ul style="list-style-type: none"> 기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등 	<ul style="list-style-type: none"> 주무기관장은 법령에 따라 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 관련되는 사업 등 경영지침 이행여부 감독 	
감사원 감사	감사원은 「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시		

다. 공공기관 지배구조의 실태

□ 현행 공운법에 따르면, 주로 다음과 같이 기관유형별 지배구조 차이가 존재함

<표 7> 시장형 공기업과 준시장형 공기업에서의 지배구조의 차이

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업
이사회회장	선임 비상임이사	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부장관이 운영위 심의 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선

- 시장형 공기업의 경우, 선임 비상임이사가 이사회 의장을 겸하도록 하고, 감사위원회를 설치하도록 하여 기관 외부의 영향력이 준시장형 공기업과 비교하여 상대적으로 강하게 작용하도록 하였음
- 준시장형 공기업의 경우, 이사회회장을 기관장이 겸하고, 감사위원회의 경우 별도 법률이 있을 경우 설치가 가능하도록 하는 등 외부에 의한 감시의 정도가 시장형 공기업에 비하여 상대적으로 덜하도록 하고 있음

□ 기타공공기관의 분류와 관리 문제

- 현재 기타공공기관으로 분류되는 공공기관은 193개로서, 기타공공기관의 총량적 비중이 적지 않음(<표 8>참조)
- 기관별 규모를 기준으로 할 경우 공기업이나 준정부기관에 비하여 기획재정부의 역할이 적지만, 총량적 규모를 고려하여 주무부처를 통하든 다른 방식을 통하든 적절한 수준의 관리가 필요하다는 지적이 있음

<표 8> 기타공공기관의 비중

	(공기업)	(준정부기관)	(기타공공기관)	(계)
요건	시장성이 높은 기관 (자체수입 50%이상)	정부업무위탁 기관 (기금관리, 위탁집행)	공기업·준정부기관 으로 지정되지 않은 공공기관	-
개수	24	80	193	297개
예산('09)	155.3	132.3	125.3	413조원
인원('08)	87	69	106	261천명

라. 공공기관 유형별 차이

- 공기업과 준정부기관의 구분은 기본적으로 자체수입의 비율에 의하여 결정되며, 특히 이 비율의 결정에 있어서 독점적 지위의 확보 정도를 가중치로서 반영하고 있음
 - 가중치를 차별적으로 부여하는 것은, 시장형 공기업의 경우 민영화되어도 시장성이 있다는 것을 의미하며, 그 반대의 경우, 즉 준정부기관의 경우 상대적으로 시장성이 적다는 것을 의미함(즉 정부조직으로 운영해도 문제가 없다는 것을 의미함)
 - 시장성이 높은 공공기관의 경우, 준정부기관과 비교하여 상대적으로 높은 자율성을 부여하고, 이런 가운데 시장의 부가가치를 제고하는 데 적극적으로 기여하도록 하며, 궁극적으로 이들 기관이 시장의 부가자치 창출에 어느 정도 기여하였는가가 해당 공기업에 대한 경영평가 대상이 되어야 할 것
 - 준정부기관의 경우, 공기업과 비교하여 정부의 의하여 부과된 정책을 얼마나 충실하고 효과적으로 수행하였는가가 경영평가의 대상이 되어야 할 것
 - 공기업과 준정부기관의 존재의 의의에 있어서 본질적인 차이가 있음. 현재는 공기업과 준정부기관 간에 경영평가 지표상 본질적 차이가 존재하지 않는다는 점에서 한계를 지니고 있음

4. 지배구조의 문제점 및 개선방향

가. 공공기관 지배구조의 문제점

- 공공기관운영에 관한 법률에서는 동법의 입법 취지로 자율성과 책임성 투명성 제고를 들고 있으며, 이 중 가장 우선으로 자율성을 강조함
 - 공공기관들이 자율적으로 업무를 수행하지 못하였으며, 이로 인하여 책임 있는 경영체제도 확립하지 못하였기 때문

1) 자율성

- 공운법 3조에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 하였으나 이것이 의미하는 바가 무엇인지 명확하게 확인하기 어려우며, 사실상 선언적 규정에 가깝다고 할 수 있음

2) 책임성

- 공공기관의 존립 근거나 공공재의 적절한 공급 등 국민에 대한 서비스 제공에 있다는 점에서, 책임성은 아무리 강조해도 부족함
 - 다만 이와 같은 책임성이 보다 의미 있게 작용하기 위해서는 그에 상응하는 자율성에 대한 규정도 필요한데, 이와 비교하여 불균형적이라고 할 수 있음
- 현재 공공기관 지배구조가 안고 있는 가장 큰 문제점에 대해서, 전문성 없는 인사의 선임과 내부 책임성 확보 장치의 미흡을 가장 많이 들고 있음
 - 전문성 없는 인사의 선임은 기관장 및 임원의 선정절차에 문제가 있음을 지적하는 것이며, 이로 인하여 결국 공공기관의 경영책임성도 동시에 달성할 수 없음을 보여주는 응답이라고 할 수 있음

<표 9> 자율성, 책임성, 투명성 관련 공운법상의 관련 규정

핵심요소	내용	관련 법규정
자율성	기관의 자율적 경영	자율적 운영의 보장(3조)
책임성	기관경영의 성과 등에 따른 책임성의 부담	공공기관 기능 조정 등(14조) 공공기관의 지속적 경영혁신(15조) 감사위원회 설치(20조) 상임이사수 이사수의 2분의 1 미만(24조) 기관장과의 계약 등(31조), 이사와 감사의 책임 (35조) 비상임이사, 감사 직무실적평가(36조) 손해배상책임(43조의3), 경영실적 평가(48조) 경영지침 시행(50조), 경영지침 이행 등 감독(51조) 감사원 감사(52조)
투명성	기관경영 등 운영 전반의 제도적 투명성 확보	공운위 민간부문 인사 과반수 구성(9조, 10조) 경영공시(11조) 및 통합공시(12조) 고객만족도 조사(13조), 임원추천위원회(25조) 비상임이사(25조), 회계감사인선임위원회(43조) 경영실적 평가단의 운영(48조)

3) 투명성

- 공공기관의 경영이 투명하게 이루어지고, 경영성과 등이 국민에게 충분히 공개되도록 하기 위하여 투명성이 강조되고 있음
 - 투명성 제고를 위한 제도 중에 가장 대표적인 것으로 “경영공시”를 들 수 있는데, 아직까지는 이를 통하여 공공기관의 운영실태를 정확하게 파악하기 쉽지 않다는 점에서 경영공시에 대한 강화도 필요함

나. 공공기관 지배구조 개선의 방향

- 공공기관 지배구조의 개선을 위한 핵심적인 방향은 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성 확보라고 할 수 있음
- 설문조사 결과 향후 공공기관 지배구조의 개선과 관련하여 더 많이 강조되어야 할 부분으로서 사업효율성과 자율성, 그리고 경영투명성 순서대로 강조하

였음

- 자율성의 경우 현재 지배구조상으로도 가장 부족한 것으로 평가되고 있다는 점에서 향후 개선의 필요성이 가장 높다고 할 수 있음
- 이것은 현행 공공기관의 운영에 관한 법률만이 아니라 OECD 지배구조 관련 지침에서도 강조되고 있는 내용이라고 할 수 있음
- 공공기관의 자율성 및 책임성과 같은 방향으로 공공기관 지배구조의 개선 방향을 제시하면 <표 10>과 같음

□ 민영화 대상 공공기관의 지배구조 설계 방향

- 민영화 대상 공공기관(한국가스공사 등)의 지배구조를 별도로 설계함에 있어서 가장 많이 강조되어야 할 요소는 무엇인가에 대한 설문조사에서 “사업의 효율성”을 가장 많이 강조하였으며, 이어서 경영투명성을 강조하였음

<표 10> 가치별 지배구조 개선방향

주요 가치	내용	개선 방향
자율성	공공기관의 경영 자율성 확보와 외부로부터의 비합리적 간섭 배제	- 공공기관의 자율성 보장 위한 선언적 규정 - 자율성을 부당하고 비합리적으로 침해하는 외부 간섭의 배제 규정 - (잠재적인) 민간기업과 경쟁이 가능한 경영 자율성 인프라 마련
책임성	공공기관의 효율적 운영과 경영성과에 대한 기관장 및 구성원들의 충분한 책임성 확보	- 감사위원회의 독립성, 전문성 확보 - 이사회 의장과 기관장의 분리 - 이사회 권한 강화와 성과의 평가 - 내부 감사시스템의 정교화 - 공기업 목표설정시 국민 등 이해관계자 의견 수렴 제도화 - 공기업이 부가가치의 창출 기여정도 측정지표 개발
투명성	국가와 국민을 대리하는 공공기관의 정체성 확립을 위한 투명하고 깨끗한 공공기관 운영체계 확립	- 공운위 민간위원의 과반수 이상 구성 등 권한 강화 - 경영성과 확인 가능한 경영지표 개발 및 공시 확대 - 이사회 구성의 투명성, 전문성 확보 등 - 윤리경영위원회 등 상설적 윤리경영 전담기구의 설치 및 실효성 확보

Ⅲ. 공공기관 평가제도

1. 경영평가의 의의

- 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있음
 - 그동안 경영평가제도는 공기업·준정부기관의 국민경제적인 경영성과와 경영효율성을 제고하기 위한 핵심적 관리수단으로서의 역할을 수행했음
 - 또한 경영평가제도는 국민경제적 관점에서 요구되는 공익성 및 공기업이 하나의 '기업'으로서 확보해야 하는 기업성과 효율성에 대한 요구, 그리고 정치·관료적 통제 요구 등 서로 상충되는 요구를 적절히 조화시켜 주는 공공기관 개혁의 유효한 대안으로 인식되어 왔음
- 경영평가제도의 필요성 및 운영성과에 대한 전문가 설문(7점 척도) 응답 결과는 <표 11>과 같음

<표 11> 공공기관 경영평가제도의 역할과 운영성과에 대한 분석결과 종합

구분	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의	평균
경영평가제도 통한 정부와 공공기관간 역할 재정립 기여	1 (2.0)	- -	2 (3.9)	2 (3.9)	16 (31.4)	23 (45.0)	6 (11.8)	5.39
경영진 경영성과에 대한 사후평가 통한 책임경영체제 구축 기여	1 (2.0)	- -	3 (5.9)	1 (2.0)	19 (37.2)	21 (41.1)	5 (9.8)	5.29
경영진 경영효율성 제고와 구성원 목표달성 책임의식 제고 동기부여	1 (2.0)	1 (2.0)	2 (3.9)	3 (5.9)	20 (39.2)	18 (35.2)	5 (9.8)	5.18
최고경영자의 명확한 경영목표 설정 및 대리인 행태의 효과적 통제에 기여	1 (2.0)	1 (2.0)	2 (3.9)	11 (21.6)	19 (37.2)	12 (23.5)	4 (7.8)	4.86
공공기관 상호간 및 내부의 조직과 개인 상호간 경쟁환경 조성 기여	- -	2 (3.9)	2 (3.9)	8 (15.7)	16 (31.4)	14 (27.4)	8 (15.7)	5.14
관리능력 향상 지침 제공 및 관리순환 과정에 대한 진단과 개선방안 도출 기여	1 (2.0)	- -	2 (3.9)	9 (17.6)	16 (31.3)	19 (37.3)	3 (5.9)	5.06
경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성 제고 기여	- -	1 (2.0)	1 (2.0)	1 (2.0)	22 (43.1)	19 (37.2)	6 (11.7)	5.39

2. 공공기관 경영평가의 개선방향

가. 기관장 평가와 기관 평가

1) 기관장 평가 시행 배경

- 첫째, 기관장 경영계약 체결을 보면 공기업·준정부기관의 기관장 임명 시 경영목표·성과급 등을 포함하는 경영계약을 주무부처 장관과 체결하도록 규정되어 있으나, 실제로는 연도별 경영계획서 없이 표준경영계약서에 따라 경영목표가 중장기적이고 포괄적으로 설정되어 책임경영의 실효성 미약
- 둘째, 기관장 평가 및 사후조치와 관련하여 매년 기관장 경영계약이행실적을 평가하고, 평가결과는 성과급 차등지급과 인사관리에 활용하도록 규정되어 있으나, 평가결과를 성과급 차등지급에 제한적으로 활용해 왔음

2) 기관장 평가제도의 내용

- 첫째, 기관장과 주무부처 장관이 임기 중 체결하는 경영계약에 1년 단위의 경영계획서를 포함시켜 구체적인 현안과제 이행계획을 반영하게 되었고, 그 대상을 기타공공기관까지 확대하였음
- 둘째, 기관장 평가결과 사후조치도 성과급 차등지급 외에 평가결과가 “미흡”으로 판정될 경우 기관장 해임 조치가 가능하도록 하고, 이를 주무부처 장·차관 평가에도 연계함

3) 기관장 평가와 기관 평가의 특성 비교

- 그런데 ‘기관장 평가’와 ‘기관 평가’의 이원적 평가에 따른 중복평가, 평가부담 가중, 평가결과의 차별성과 연계 문제 등이 일부 제기되기도 함. 이 문제는 두 평가의 유사성과 차별성을 검토하여 두 평가제도의 특성을 명확히 함

으로써 해결하여야 할 것임

- <표 12>에서 보는 바와 같이 기관 평가는 조직의 System 중심의 평가로서 전년대비 경영개선 실적, 경영목표 달성체계의 구축/이행 수준을 평가하지만 기관장 평가는 기관의 실적과는 별도로 기관장 개인의 노력과 이에 따른 성과를 식별하여 평가함을 목적으로 함

<표 12> 기관장 평가와 기관 평가의 목적과 대상 비교

	기관장 평가	기관 평가
평가 목적/대상	○경영계획서(1년 단위)의 이행실적	○ 경영목표(3년 단위, 5단계 : 미션-비전-전략목표-전략과제-목표 지표)의 이행실적
	○기관장 개인 중심의 평가 - 기관장 개인의 차별적 역할과 노력 및 경영역량과 책임경영 의지	○ 조직의 System 중심의 평가 - 전년 대비 경영개선 실적, 경영목표 달성체계의 구축/이행 수준

- 기관장 경영평가를 별도로 시행해야 할 필요성과 기대효과
 - 첫째, 기관장 경영역량 제고의 학습기회 제공. 기관장의 업무추진실적 점검을 통해 기관장의 경영역량을 제고할 수 있고, 업무수행에 대한 객관적인 자기 확인의 기회를 경험함으로써 향후 업무수행 개선과 리더십 제고를 위한 학습기회를 제공할 수 있음
 - 둘째, 정부의 기관장 관리에 대한 체계적 정책수단 제공. 정부가 공공기관장을 실적 기반으로 관리하여 공공기관장의 관리적 책임성을 보다 타당하게 확보할 수 있고, 기관장이 정부(주무부처)와 맺은 경영계약상의 업무를 제대로 수행했는지에 대한 체계적인 실태과약을 통해 기관장에 대한 적절하며 일관성 있는 관리 근거 마련
 - 셋째, 기관장 선임과정에서 발생할 수 있는 오류를 바로잡기 위한 검증 장치로서의 역할. 기관장의 경영역량과 개혁의지를 사후적으로 검증하여 기관장 인사에 대한 제도적 검증 장치로서의 역할

- 넷째, 국민들에게 정부의 공공기관 개혁에 대한 강력한 의지, 즉 공공기관 운영의 효율성과 책임성 제고에 대한 정부의 강력한 의지를 표명하는 데 기여
- 이와 함께 이원평가 운영의 타당성을 강화하기 위해서는 기관장 평가결과 활용의 개선도 검토 필요함. 첫째, 기관장 평가결과에 따른 인사조치에서 부진 기관장에 대한 처벌에 상응하는 우수 기관장에 대한 포상을 신설하여 균형적인 상벌(賞罰)제도를 운영할 필요성. 즉, 부진 기관장에 대한 인사조치 사항은 현행대로 유지하되 우수 기관장에 대해서는 임기연장(1년) 또는 기관장 경영평가 유예(1년) 등을 적용하여 우수한 기관에 대한 경영자율성을 확대해 주는 방안을 검토. 둘째, 기관장 평가결과를 상임이사의 인사 및 성과급 차등 지급에 연계할 필요. 기관장과 상임이사의 연봉총액 역전 시정 및 상임이사의 기관장 경영 지원에 대한 동참을 유도하기 위함

나. 경영평가지표체계

1) 비계량지표

- 현재 비계량지표는 28개 정도이지만 평가결과가 대동소이한 지표의 경우 평가부담의 완화 및 평가의 효율화를 위해 평가지표 수를 축소할 필요성
- 첫째, 리더십·전략부문 평가지표 중 ‘경영층 리더십’지표와 ‘비전 및 전략개발’지표는 세부평가내용에 있어서 다소간 중복성. 두 지표는 기관의 경영철학, 가치, 비전, 전략목표와 전략과제 설정의 타당성, 명확성, 구현 노력 등을 평가한다는 평가목적상의 공통점이 있음
 - ‘08년도 평가결과 경영층 리더십’ 지표와 ‘비전 및 전략 개발’ 지표의 평가결과가 같은 기관 수가 49개 기관(65.3%)
- 둘째, 경영시스템부문 경영효율화범주 평가지표들 중 ‘조직관리’지표와 ‘인적자원관리’지표의 경우 조직관리와 인적자원관리는 경영관리에 있어 상호 밀접한 연관성이 있다는 점에서 통합적 평가가 바람직. 과거에도 두 지표는 통합

적으로 평가된 경우가 많았으며 09년 평가편람에 이 두 지표를 통합한 것도 이와 같은 이유임

- '08년도 평가결과 '조직관리' 지표와 '인적자원관리' 지표의 평가결과가 같은 기관 수가 35개 기관(46.7%)

2) 계량지표

- 총인건비인상률지표(4점)는 정부가 지침으로 정한 인건비 인상수준을 준수했느냐에 따라 평가되는 지표로서 이를 준수하면 만점, 이를 넘어서면 0점으로 평가하므로 만점을 획득한 기관과 0점을 획득한 기관 간에 큰 차이가 있어 경영평가제도가 기관의 경영성과를 객관적으로 측정하는 데 한계
- 총인건비인상률을 일률적으로 규제하면 공공기관에서 경영효율화를 통해 절감한 비용을 임직원들에 대한 인센티브로 활용하는 데 제약이 되므로 기관의 경영혁신노력에 장애가 될 수도 있음
- 따라서 총인건비인상률에 대한 통제는 경영효율화부문의 보수관리지표로 통합하는 방안이 검토될 필요가 있음

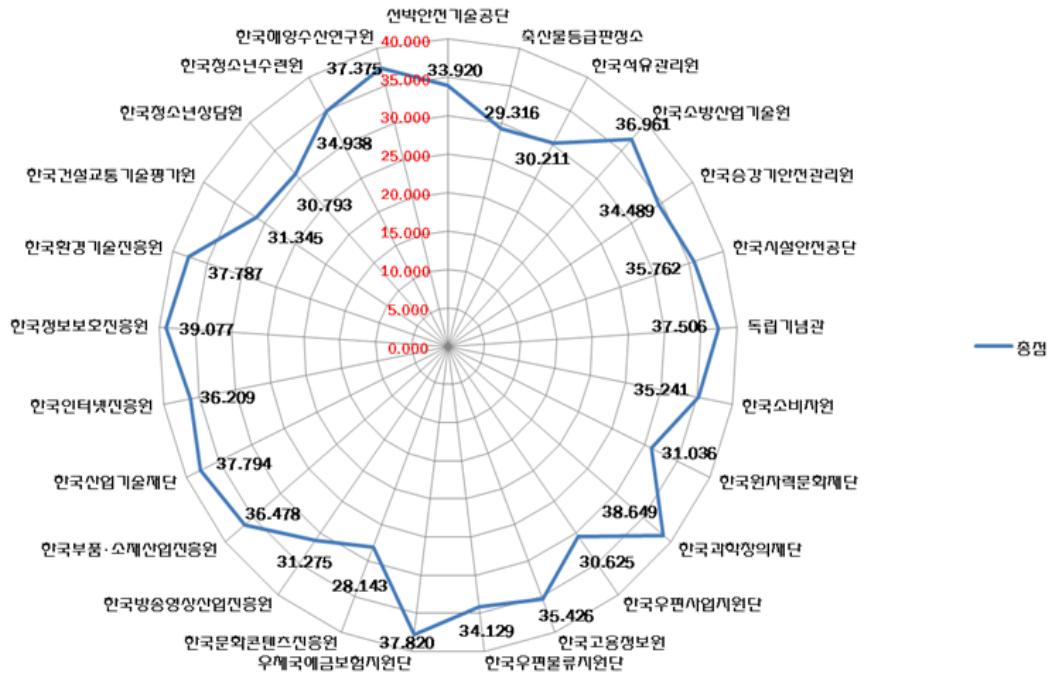
다. 중소형기관 기관평가체계

- '08년도 기관평가에서는 25개 중소형기관들에 대해 실질적인 평가목적을 달성하면서도 평가부담을 완화하기 위해 주요사업성과지표(15점), 고객만족개선도 지표(5점) 및 경영효율 성과범주에서 노동생산성, 계량관리업무비, 계량인건비, 총인건비 인상률, 재무예산성과, 정부권장정책 이행실적 지표 등(20점) 총가중치 40점의 계량지표만으로 평가를 실시하였음
- '09년도 경영실적평가편람에 의하면 중소형기관 지정을 정원 100인 또는 자산 규모 500억원 미만 기관에서 정원 500인 미만 기관으로 조정하여 43개 기관으로 확대하였음

- 중소형기관에 대해 계량지표만으로 평가를 실시함에 따라 실제 평가결과 기관 간 평점 편차가 적어 평가가 형식화될 수 있다는 지적이 제기되고 있음
 - 중소형기관에 대한 '08년도 계량지표 평가결과 총점을 비교해 보면 [그림 1]과 같이 표준편차가 3.237로 중소형기관들 간에 총점의 편차가 크게 나타나지 않고 있음
 - 특히 주요사업성과지표의 경우 기관 간 편차가 거의 없어 평가의 형식화 우려
 - '09년도 평가부터 중소형기관이 확대되면 계량지표만으로 평가함으로써 평가의 실효성을 확보하기 어렵고, 또한 중소형기관들이 준정부기관이라는 점에서 계량지표만으로 평가하는 것의 타당성이 낮을 수 있음

- 공공기관들의 평가부담 완화라는 목적과 함께 경영평가제도가 공공기관의 경영관리 개선기능을 수행한다는 점을 균형 있게 고려하여 중소형기관의 대상 범위 확대 문제를 신중하게 접근해야 하고, 계량지표에 의한 평가로는 기관 간 편차가 작기 때문에 비계량지표의 추가를 적극 검토해야 할 것
 - 공기업은 계량지표 비중을 높이고, 준정부기관은 비계량지표 비중을 높이는 것이 기관의 특성에 비추어 더 합리적이라 할 수 있으나 현재는 기관의 규모를 기준으로 계량평가와 비계량평가의 비중을 구분하고 있음

[그림 1] 중소형기관의 '08년도 평가결과 총점(계량지표) 비교



IV. 결론

- 현재 공공기관을 시장성과 공공성 기준, 또는 더 구체적으로 자체수입 비중이라는 기준에 따라 분류하고 이에 따라 지배구조를 마련하고 있으나 충분하지 않음
- 공공기관 지배구조의 개선을 위한 핵심적인 방향은 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성 확보라고 할 수 있으며 이 중 자율성의 경우 현재 지배구조 상으로도 가장 부족한 것으로 평가되고 있다는 점에서 향후 개선의 필요성이 가장 높다고 할 수 있음
- 민영화 대상 공공기관(한국가스공사 등)의 지배구조는 별도로 설계할 필요성도 있으며 여기에서 가장 많이 강조되어야 할 요소는 사업의 효율성, 다음으로는 경영투명성임

- 공공기관에 대한 평가는 1984년에 시작된 이래 여러 시행착오를 겪으면서 개선되어 왔으며 '09년도에는 기관장 평가가 강화되어 별도의 평가단에 의해 시행되었으나 기관장 평가 및 기관 평가제도 모두 더 검토 보완이 필요한 부분이 남아 있음
 - 기관장 평가와 기관 평가 간의 명확한 역할 정립이 중요함
 - 기관 평가 지표에 있어서 평가부담 완화 및 평가의 효율성 등을 감안하여 일부 조정을 검토할 필요 있음
 - 중소형기관에 대해서는 계량평가만 시행하고 있으나 비계량평가를 부분적으로라도 도입할 필요가 있음

제 2 주제

공공기관 신성장동력 및 노사관계

1. 신성장동력사업의 성공적 추진을 위한
공공기관의 역할 분담 방안

홍길표(백석대학교 경영학부 교수)

2. 공공기관의 보상 및 노사관계 선진화 방안

오재인(단국대학교 경영학과 교수)

신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할 분담 방안

홍길표¹⁾

차례

- I. 정부의 신성장동력사업 추진 경과
- II. 신성장동력산업 육성을 위한 정부 및 공공기관의 역할모델 탐색
- III. 공공기관의 신성장동력사업 추진 현황 및 평가
- IV. 신성장동력 육성을 위한 공공기관 역할 및 기능 개선방안

I. 정부의 신성장동력사업 추진 경과

- 정부는 2009년 1월 한국경제의 새로운 성장 비전으로 신성장동력 비전과 발전전략을 발표하면서 3대 분야 17개 신성장동력을 확정함(대통령 주재 제29회 국가과학기술위원회와 제3회 미래기획위원회 합동회의)
- 정부는 동년 5월 민관합동으로 준비한 17개 신성장동력 세부 실천계획을 발표함

1) 백석대학교 경영학부 교수

<표 1> 17개 신성장동력 분야

3대 분야	17개 신성장동력
녹색기술산업 (6)	신재생에너지, 탄소저감 에너지, 고도 물처리, LED 응용, 그린수송시스템, 첨단 그린도시 첨단융합산업
첨단융합사업 (6)	방송통신융합산업, IT융합시스템, 로봇 응용, 신소재-나노 융합, 바이오제약(자원)-의료기기, 고부가 식품산업 고부가 가치 서비스 산업
고부가 가치 서비스 산업 (5)	글로벌 헬스케어, 글로벌교육서비스, 녹색금융, 콘텐츠·소프트웨어, MICE+관광 * MICE : Meeting(기업회의), Incentives(포상관광), Convention(컨벤션), Events(국제행사)

- 향후 한국경제를 먹여 살릴 새로운 신성장동력 산업 육성을 위해 R&D, 초기 시장 창출 지원, 세제·제도 개선, 인력 개발 등 전방위적인 정책수단을 통해 성장 잠재력을 확충하고 양질의 일자리를 창출하는 데 역점을 두고 있음
 - 신성장동력 추진을 통해 차세대 무선통신, 연료전지 발전시스템, WISE Ship 등 핵심원천기술과 세계적인 경쟁력을 보유하고 있는 대표적인 제품들을 향후 10년을 이어가는 World Best 품목으로 만든다는 계획
 - 의료·관광·환경·교육 부문 등 고부가가치 서비스산업을 육성하기 위해 구체적인 규제개혁 등 제도개선과 함께 세제지원 방안을 마련할 계획. 특히 글로벌 헬스케어의 경우 제도개선, 적극적인 유치사업, U-헬스 의료 인프라 구축 등 체계적인 추진전략을 통해 적극 육성할 계획

- 신성장동력 발전전략에 포함된 정부 및 공공부문의 역할
 - 정부는 신성장동력 발굴과 관련해 시장창출자로서 변화하는 시장상황에 선제적으로 대응함으로써 미래 국가경쟁력 강화와 녹색성장 기반을 마련한다는 측면에서 적극 추진하고 있음
 - 이를 위해 이미 민간부문의 자체발전 역량이 성숙된 분야(예:메모리 반도체) 보다는 정부의 시장조성자로서의 역할을 통해 획기적인 시장창출과 발전이 가능한 분야에 집중한다는 계획을 갖고 있음

<표 2> 신성장동력 발전전략을 위한 역할 분담

정부의 역할	민간의 역할
시장 활성화를 위한 공공수요·제도개선 등 초기시장 창출, 고위험 원천 기술개발 등 '민간부문의 투자환경 조성'에 역점	상용화 기술개발 및 설비투자 활성화, 신규 고용창출, 글로벌 경쟁력 확보에 주력 필요

- 보다 구체적으로 정부가 신재생에너지 분야 육성을 위해 설정한 정부와 민간부문의 역할분담 내용을 하나의 예시로 살펴보면 다음과 같음

□ 신성장동력 발전전략에 포함된 민관 역할 분담

- 중국적으로 신성장동력 사업은 민간에 의해 주도되는 것이 바람직함
- 문제는 국내 시장규모의 한계, 국내 투자자본의 부족, 초기 기술개발 위험 등의 문제로 인해 산업 초기 성장을 견인하기 힘들
- 초기 정부가 시장조성자 역할을 수행함으로써 시장실패 위험을 극복해 나가고자 하는 기본적인 방향 설정은 타당함

<표 3> 신재생에너지 분야 육성을 위한 역할 분담(예시)

정부측	민간측
<ul style="list-style-type: none"> · 결정질 실리콘 기반으로 차세대 태양전지 기술의 다각화 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 국내외 태양광 활용 업체(발전사업자)와 협력체계를 구축하여 신시장 창출 전략 마련 * ① 결정질 실리콘 태양전지(대형발전용) ② 박막 태양전지(건물일체형 BIPV) ③ 염료감응형 태양전지(창호시스템기업과 연계) ④ 유기태양전지(레저 등 생활용품 시장)
<ul style="list-style-type: none"> · 고효율, 저비용 차세대 태양전지 원천기술개발 	
<ul style="list-style-type: none"> · 국산 태양전지 보급확대 및 제조장비 국산화 	
<ul style="list-style-type: none"> · 연료전지 부품국산화 및 고부가가치 국내 고유모델 개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 단가저감을 통한 연료전지 상용화 · 화력발전, 담수화설비 등 플랜트와 연계 수출산업화
<ul style="list-style-type: none"> · 신개념 연료전지 및 수소제조기술 개발 	
<ul style="list-style-type: none"> · 세계 최대규모의 해조류 바이오에탄올 파일럿 플랜트 건설 	<ul style="list-style-type: none"> · 바이오에탄올 해조류 공급을 위한 대규모 양식장 확보 · 경제성 확보를 위해 부대사업 연계 추진 * 고기능 제약원료, 제지원료, 기능성 식품 등
<ul style="list-style-type: none"> · 해양생물 이용 바이오에너지 상용화 기술개발 	
<ul style="list-style-type: none"> · 해조류 바이오매스 양산 및 통합적 활용기술 	
<ul style="list-style-type: none"> · 폐자원에너지 분야 기술개발 	-
<ul style="list-style-type: none"> · 폐자원에너지화 전문인력 양성 	
<ul style="list-style-type: none"> · 바이오매스 활용 융합기술 	
<ul style="list-style-type: none"> · 해양에너지 실용화 기술개발 	<ul style="list-style-type: none"> · 해양에너지 기술개발 실용화 단계참여 및 상용화 발전 주도
<ul style="list-style-type: none"> · 해양에너지 전문인력 양성 	
<ul style="list-style-type: none"> · 신재생에너지 경제성 보전을 위한 발전차액 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 발전차액 단가저감에 따른 단가인하 노력
<ul style="list-style-type: none"> · 그린홈 보급사업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> · 건설사, 신규 공동주택 시공시 신재생에너지 설비 도입
<ul style="list-style-type: none"> · 신재생에너지 공급의무할당제(RPS) 도입 	<ul style="list-style-type: none"> · '12년 RPS도입을 대비한 신재생에너지 설비투자 강화
<ul style="list-style-type: none"> · 저급 석탄자원 확보 기업에 외교적 지원 · 친환경 가스화 핵심기술 R&D 지원 · 친환경 석탄가스 변환 핵심기술 R&D 지원 - 액화(FT합성공정) 및 천연가스화(메탄화공정) 등 · 청정연료 보급을 위한 인센티브 등 제도적 지원 	<ul style="list-style-type: none"> · 저급석탄 가스화 시초기술 도입 · 가스화 공정의 개선, 보완, 실증을 위한 실증연구 주도 · 가스화, 액화, 변환 등 핵심 기술 국산화를 위한 국가 R&D 과제 참여 · 생산 연료 보급을 위한 인프라 구축 · 대규모 실증사업 추진

II. 신성장동력산업 육성을 위한 정부 및 공공기관의 역할모델 탐색

- 정부의 경제활동 참여 및 개입과 관련해 한편에서는 시장실패에 근거해 정부 개입의 불가피성을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 정부실패에 근거해 규제 철폐를 주장하고 있음

<표 4> 신재생에너지 분야 육성을 위한 역할 분담

구분	시장실패 (market failure)	정부실패 (government failure)
상태	시장 메커니즘에 내재한 문제점으로 인해 자원배분의 효율성이 확보되지 못한 상태	시장에 대한 정부의 개입이 본래 의도한 결과를 가져오지 못하거나, 오히려 기존의 상태를 악화시키는 것
발생원인	불완전한 경쟁구조 정보의 불충분성·불균형성 공공재 존재 외부효과 자연적 독점 등	규제수단의 경직성 근시안적 규제 규제자의 불완전한 지식·정보 규제자의 개인적 편견 규제자의 권한확보 요구 정치적 제약 등

- 신성장동력 육성과 관련된 논의에 있어서는 일견 경제학에서 논의하는 시장 실패의 개념을 직접적으로 적용하기 어려운 반면, 정부실패 개념에 근거한 정부정책의 부작용 문제가 제기될 가능성이 높음
- 신성장동력 육성과 관련된 정부 및 공공기관의 역할에 대해서는 다음과 같은 정부의 역할모형에서 그 근거를 찾을 수 있으며, 특히 산업정책 차원의 정부 역할론에 그 뿌리를 두고 있음
 - 공공재공급자(Public Goods Provider): 도로, 항만, 통신 등 사회인프라 공급
 - 지원자 (Facilitator) : 기업 애로 해소, 경영 지원
 - 규제자 (Regulator) : 법규 및 규칙 제정

- 기업가 (Entrepreneur) : 공기업 운영
 - 계획 수립자 (Planner) : 경제발전 계획, 산업정책 수립
- 산업정책이란 한 나라의 산업부문 간의 자원배분 또는 산업 부문 내의 산업 조직에 개입함으로써 그 나라의 국민경제적 목표를 달성하려는 정책으로 통상 다음과 같은 정책이 포함됨
- ① 경제발전을 위하여 의도적으로 바람직한 산업을 창출하는 정책-유치산업의 보호 육성
 - ② 기술개발, 정보, 외부성에 기인하는 시장의 실패(market failure)를 바로잡기 위한 정책
 - ③ 사양, 부실산업에 대한 구조조정 정책-산업분야 전환, 부실기업 정리, 근로자의 재취업 기회 마련
 - ④ 산업내부 조직에 직접 개입정책(공정거래 확립을 위한 정책)-규모의 경제, 독점기업에 대한 행정지도
- 현단계 신성장동력산업 육성은 산업정책 차원에서 본다면 경제발전을 위하여 의도적으로 바람직한 산업을 창출하는 정책에 비중을 두면서, 부분적으로 기술개발, 외부성 등에 기인하는 시장실패(market failure) 요인을 보완하려는 성격을 지니고 있음

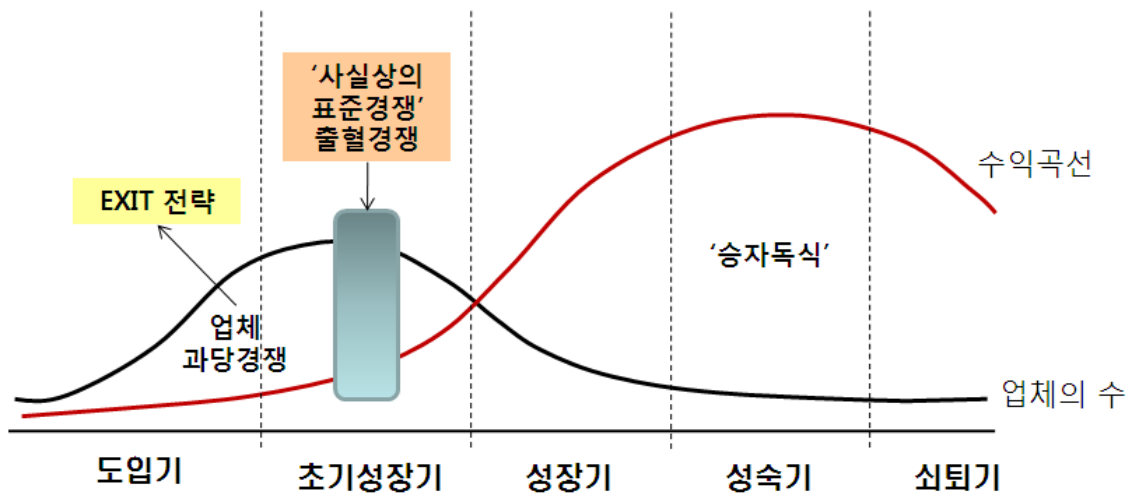
1. 글로벌 기술경쟁구도와 신성장동력산업 육성을 위한 정부역할

- 오늘날 신성장동력사업 육성을 위한 정부의 역할은 치열한 글로벌 기술경쟁이 국가간 경쟁 차원에서 전개되고 있기 때문임
- 만약 신성장동력산업 육성과 관련된 국가간 경쟁이 치열하지 않다면, 과거 중화학공업 육성과 달리 정부의 직접적 개입의 필요성이 크지 않았을 것임
 - 글로벌 경쟁이 격화되면서 정부개입의 필요성이 부각되고 있음

2. 단일 국가경제하 신산업발전을 위한 정부의 역할

- 글로벌 기술경쟁이 강조되지 않는 상황에서 단일 국가경제를 전제로 첨단기술산업과 같은 신산업이 자연발생적으로 발전하는 패턴을 보면, 다음의 그림과 같음
 - 기술 및 제품 도입기에는 기술개발 경쟁(고위험과 고수익)을 통해 다양한 업체들이 시장에 진입
 - 도입 및 초기 성장기에는 충분한 시장이 형성되어 있지 않기 때문에 시장 대비 업체가 과잉된 구조를 가짐
 - 초기 성장기를 거치면서 '사실상의 표준'을 획득하기 위한 기업간 경쟁이 가열되며, 출혈경쟁도 불사
 - 시장 내 '사실상의 표준'이 확립된 이후 경쟁업체 수는 급격하게 줄어드는 반면, 시장은 성장기를 맞이함
 - '사실상의 표준'을 획득한 기업들은 승자독식의 기회를 누리며, 이를 통해 다음 세대의 기술 및 제품을 위한 R&D 투자역량을 강화

[그림 1] 단일 국민경제 전제 자연발생적 신산업 발전패턴



- 단일 국가경제를 전제로 신산업이 자연발생적으로 발전하는 과정 중에서 정

부가 직접적으로 개입할 필연적 근거를 찾기 힘들

- 초기 성장기를 거치면서 도입기에 진입한 많은 중소기업들이 도태되지만, 이는 시장경쟁체제하에서는 불가피한 자연적 현상
- 상당수의 개별기업들은 초기 성장기 단계에서 Exit 전략(기술판매, 사업전환, 하청업체화 등)을 최후 수단으로 선택함
- 자연스럽게 도태하는 중소기업을 시장 내 연명시키는 정부개입 정책은 바람직하지 않으며, 오히려 중소기업들의 Exit를 촉진하는 정책이 바람직함
- 다만, 소수의 대기업(그룹)이 경제 전반을 지배하는 불균형 경제구조하에서는 시장실패(외부경제, 기술개발 규모경제, 정보 불균형, 자연독점 등)의 위험성이 나타날 수 있기 때문에 대기업 진입제한이나 기술집약형 중소기업 지원과 같은 정부정책이 필요한 경우도 있음(예: IT산업 육성정책)

3. 글로벌 기술경쟁구도하에서의 신산업발전을 위한 정부의 역할

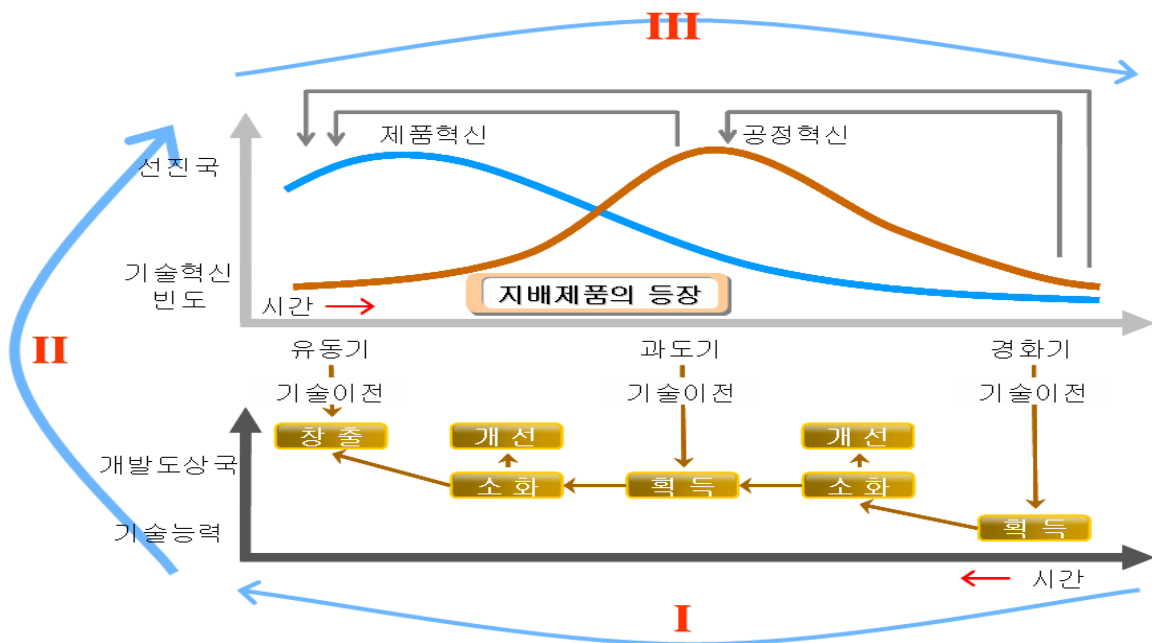
- 신산업발전을 위한 글로벌 기술경쟁이 치열한 상황에서는 위와 같은 자연발생적 산업발전 패턴이 후발국가에서 나타나기 힘들

- 선진국에서의 기술궤도(Technological Trajectories)를 보면 Abernathy & Utterback의 주장처럼 유동기(Fluid), 과도기(Transition), 경화기(Specific)의 3단계로 진행
 - 여기서 기술궤도란 전 산업부문에 걸쳐서 볼 수 있는 기술의 진화적인 발전방향으로 정의
 - 이 모델에 따르면 유동기에 신기술을 가진 기업의 혁신패턴은 유동적
 - 제품혁신의 정도는 매우 높으며 급진적인 것이며 이때의 신제품기술은 아직은 개선할 여지가 많으며 비싸고 신뢰성이 낮은 경우가 많음
 - 제품혁신과 공정혁신이 본격적으로 결합되면서 지배적인 제품이 출현하게 되며, 이를 중심으로 사실상의 표준이 확립되는 과정이 진행됨
 - 이런 특징들은 대부분의 산업 발전 초기에 전형적으로 나타난 현상

□ 범세계적 기술경쟁하에서는 선진국과 후발국(개발도상국) 간에 상이한 기술궤도가 나타남

- 개발도상국가에서는 외국기술의 획득(Acquisition), 소화(Assimilation), 개선(Improvement)이라는 과정을 거치면서 기술변화가 일어남
- 외국 기업과 기관들은 글로벌 사업전략의 하나로서 이러한 기술들을 이전. 따라서 개발도상국가에서 선진국으로부터의 기술이전이 외국기술공급자의 글로벌전략의 하나라는 것을 이해하는 것이 필요

[그림 2] 글로벌 경쟁구도하 기술혁신 패턴 : 공정혁신과 제품혁신



자료: 김인수(1997)

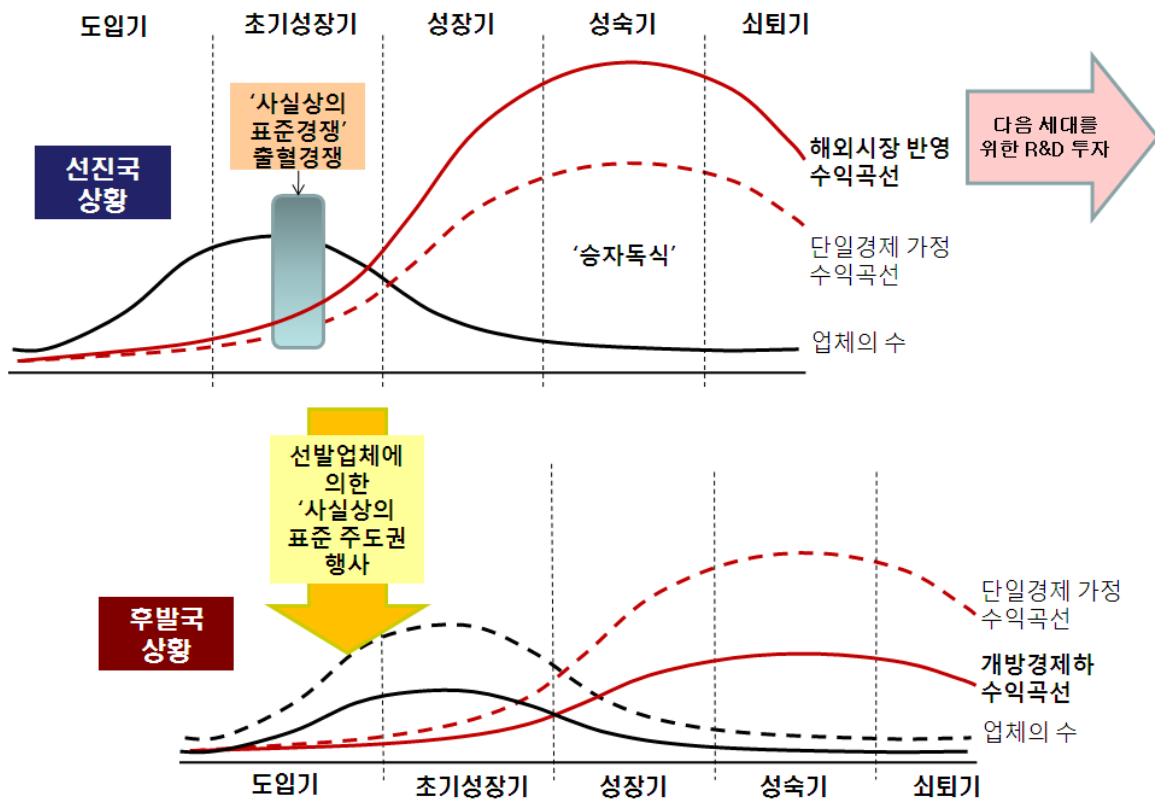
□ Abernathy와 Utterback의 모델은 과거 우리나라 기업의 기술습득 과정을 설명하는 데도 유용

- 개발도상국가에서의 기술개발의 과정은 선진국과는 차이가 있음
- 우리나라의 여러 산업에 대한 연구를 토대로 Kim(1997)은 Abernathy와 Utterback의 모델을 확장하여 획득기, 소화기, 개선기의 3단계모델을 개발
- 개발도상국의 기업들은 선진국의 기술을 도입하는 획득기, 습득된 기술에 대한 소화기 및 이를 발전시키는 개선기의 과정을 거치면서 선진국과는 역방향의

기술궤도를 따르게 되며, 이를 역행적 엔지니어링이라고 함

- 문제는 위와 같은 모방형 또는 역진형 기술혁신 전략을 갖고서는 선진국과의 기술격차를 크게 줄이지 못한다는 점이며, 특히 한국이 선진국으로 도약하는 시점에서는 기존 선진국들이 한국으로의 기술이전을 꺼린다는 점임. 이로 인해 신성장동력과 같이 유망신산업에 있어서의 선진국과의 기술격차가 오히려 커질 위험성을 안고 있음
- 이러한 상황 속에서 신산업의 발전패턴은 선진국과 후발국 간에 다른 양상으로 전개됨

[그림 3] 글로벌 기술경쟁구도하 선진국과 후발국의 신산업 발전패턴



- 신성장동력과 같이 선진국과 후발국 간 기술격차가 존재하는 산업에 있어서 후발국 입장에서의 신산업 발전패턴은 선진국과 다른 양상으로 전개됨

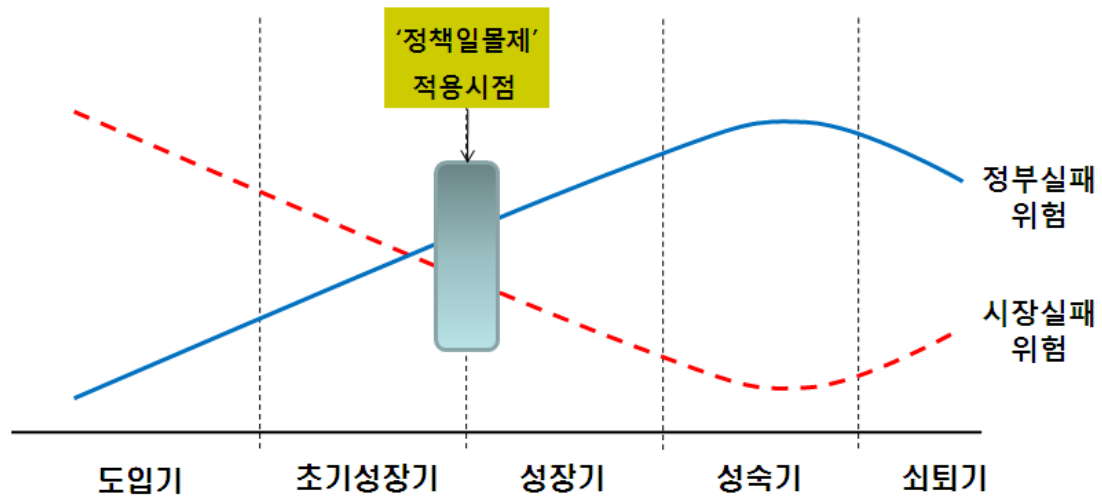
- 후발국의 기술도입 초기에 선진국 선발업체에 의한 '사실상의 표준' 주도권 행사에 순응할 수밖에 없음
 - 이 경우 후발국의 입장에서는 시장실패(시장규모의 차이, 외부경제 효과, 기술개발 규모의 경제 문제, 정보불균형, 외국계기업의 기술독점 등) 현상이 나타나며, 자칫 기술종속의 위험성도 내포함
- 이러한 상황 속에서 후발국은 신산업의 정상적인 발전을 위해 시장실패에 대응하기 위한 적절한 정부정책을 구사할 필요성이 있음
- 대규모 자금이 소요되는 기초기술 개발 및 확산
 - R&D 지원(Seed money 역할)
 - 기술혁신 클러스터 형성 촉진
 - 연구개발 및 생산기술 고도화를 위한 인프라 제공
 - 사실상의 기술표준 확립을 위한 연구 지원 및 국제적 활동
 - 초기 시장형성을 위한 법률 등 제도적 여건 조성
 - 해외시장 기술수출 지원(기술네트워크 구축과 표준경쟁 지원 차원)
 - 최후 수단으로 공공구매시장 확대(예: 국방산업기술)

4. 신산업 발전주기를 고려한 정부 및 공공기관의 역할 변화

- 신산업 초기 발전단계에서 나타날 수 있는 글로벌 경쟁체제하 시장실패의 위험은 신사업이 정상적인 성장단계에 진입하면서 줄어들게 되며, 반대로 시장실패를 보완하기 위한 정부정책의 부작용, 즉 정부실패의 위험이 커지게 됨
- 정부의 정책자금에 연명하는 자생력이 부족한 의존형 기업의 출현
 - 산업 내 사실상의 표준경쟁을 저해하는 공공기반 신기술의 지속 출현
 - 공공부문의 기능 유지를 위한 법률 등 제도 개편 지연 등
- 신성장동력과 같은 신산업을 글로벌 국가간 기술경쟁 구도하에서 전개해 나가기 위해서는 아래와 같이 해당 신산업의 발전주기를 고려한 상황적합적 정

부정책을 구사할 필요성이 있으며, 정부실패의 위험성을 예방하기 위한 정책 일몰제를 선택적으로 구사할 필요성이 있음

[그림 4] 후발국 신산업 발전주기를 고려한 시장실패와 정부실패



- 신산업의 발전주거나 발전패턴은 업종별로 상이할 것으로 예측되며, 이에 따라 초기 단계 시장실패의 요인이나 이에 대응하기 위한 정부개입의 필요 영역도 상이할 것으로 예상됨
 - 제조업 기반 첨단융합산업은 위에 제시한 발전패턴을 따를 것으로 예상
 - 헬스케어나 교육서비스 등 고부가가치 서비스산업의 경우에는 기존의 정부규제, 기존 공공부문 및 직능단체 등의 변화저항 등이 시장실패 초래
 - ➔ 업종별 신산업 발전패턴 및 초기단계 시장실패의 원인, 정부개입의 필요영역 및 역할, 정책일몰제 적용의 시점 등에 대한 추가적인 연구 필요

- 공공기관이 정부의 역할을 부분적으로 대행하는 것은 사실이지만, 정부의 역할과 공공기관의 역할이 동일하지는 않음
 - ➔ 정부의 역할과 구분되는 공공기관의 기능 및 역할에 대한 자리매김 필요

Ⅲ. 공공기관의 신성장동력사업 추진 현황 및 평가

□ 조사 개요

- 전체 공공기관 기관 297개 중 216개를 조사하였음²⁾

<표 5> 추진 현황 조사개요

유형	응답기관 빈도	응답기관 비율
시장형 공기업	5	2.3 %
준시장형 공기업	14	6.5 %
기금형 준정부기관	8	3.7 %
위탁형 준정부기관	43	19.9 %
기타공공기관	146	67.6 %
합계	216	100.0 %

□ 신성장동력 및 녹색성장사업 참여현황

- 응답기관 216개 중 약 27%에 해당하는 기업이 신성장동력과 관련된 사업에 참여하고 있으며, 녹색성장과 관련된 사업에 참여한 기관은 약 30%선에 이르는 것으로 나타남

<표 6> 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황

구분	신성장동력사업 참여 여부		녹색성장사업 참여 여부	
	빈도	퍼센트	빈도	퍼센트
미참여	157	72.7	152	70.4
참여	59	27.3	64	29.6
	신성장동력사업 참여 사업 수 168개		녹색성장사업 참여 사업 수 176개	

- 신성장동력과 관련된 참여 사업 수는 168개로 참여기관당 평균 2.85개, 녹

2) 일부 조사항목별 중심기관이 빠져 있어 현황통계로서의 완벽성은 부족한 상태임. 본 조사는 전반적인 사업참여 현황 및 문제점을 도출하기 위한 기초조사로서의 성격이 강함

생성장과 관련된 참여 사업 수는 176개로 참여기관당 평균 2.75개이지만, 기관 성격에 따라 편차는 다소 큰 것으로 나타남

- 신성장동력사업의 경우, 4개 사업참여가 7개 기관, 5개 사업참여가 10개, 그리고 6개 사업참여 1개, 14개 사업참여 1개 기관 등으로 나타나고 있음
- 녹색성장사업의 경우, 4개 사업참여가 5개 기관, 5개 사업참여가 13개, 그리고 8개 사업참여 1개, 12개 사업참여 1개 기관 등으로 나타나고 있음

<표 7> 기관별 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황

신성장동력사업 참여 현황			녹색성장사업 참여 현황		
참여사업 수	빈도	퍼센트	참여사업 수	빈도	퍼센트
0	158	73.1	0	152	70.4
1	18	8.3	1	22	10.2
2	11	5.1	2	17	7.9
3	10	4.6	3	5	2.3
4	7	3.2	4	5	2.3
5	10	4.6	5	13	6.0
6	1	0.5	8	1	0.5
14	1	0.5	12	1	0.5
합계	216	100	합계	216	100

□ 신성장동력 및 녹색성장사업의 중복성 문제

- 신성장동력 및 녹색성장사업 모두 참여하고 있다고 응답한 공공기관의 경우, 신성장동력과 녹색성장사업 참여의 차별성이 부족한 것으로 나타남
- 대다수 공공기관들이 참여하고 있는 신성장동력사업과 녹색성장사업을 중복적으로 응답하고 있음

※ 신성장동력사업 수와 녹색성장 사업 수 간 상관관계 : 0.705(p=0.000)

※ 신성장동력사업과 녹색성장사업의 중복응답 문제

➔ 신성장동력사업과 녹색성장사업과의 관련성에 대한 명확한 정책적 입장을 밝힐 필요가 있음. 상당수 기관에서 양자 사업의 차별성에 대한 인식이 부족한 상태임. 양자의 중복영역 및 고유영역을 가능한 명확하게 규명해 주고, 이와 관련된 공공기관의 역할을 재정립해줄 필요가 있음

□ 응답 신성장동력사업의 예산투입 규모

- 신성장동력으로 응답된 사업들의 전체 투입예산(사업비 개념 포함)을 집계하면, 08년까지의 투입예산은 약 5조 5천억원(평균 약 650억원)이었으며, 09년 투입예산은 약 3조 5천억원(평균 약 240억원), 10년 사전 예산으로 확정된 것은 약 2조 8천억원(평균 220억원)인 것으로 조사됨

<표 8> 신성장동력사업 투입예산

항목	08년까지 투입예산	09년 투입예산	10년 예정 투입예산
투입예산(백만)	5,517,608	3,559,745	2,775,819
평균예산(백만)	64,913	24,052	21,857

□ 신성장동력 사업의 추진동기에 따른 사업유형

- 신성장동력에 참여한 공공기관에서 보다 구체적인 사업내역을 제출한 신성장동력사업 169건을 대상으로 어떤 목적에서 추진되고 있는지 추진동기에 따른 사업유형을 조사함

<표 9> 신성장동력사업의 추진동기에 따른 사업유형

세부 항목	빈도	퍼센트	3대 유형	빈도(비율)
비수익_산업기반조성	32	18.9	비수익성 사업 중시형	120 (71.0%)
비수익_사회서비스개발	1	0.6		
비수익_국정과제달성	44	26.0		
비수익_기타공익목적	18	10.7		
비수익_결합(기반조성중시)	25	14.8		
수익_비수익_결합형	18	10.7	수익_비수익 결합형	18 (10.7%)
수익_설비 직접운영 수익	16	9.5	수익성 사업 중시형	31 (18.3)
수익_보유자원 활용 투자	4	2.4		
수익_기술용역 등 수익	6	3.6		
수익_기타 수익성사업	4	2.4		
수익성 사업_결합형	1	0.6		
합계	169	100	합계	100

- 분석 결과, 신성장동력에 참여한 공공기관의 동기는 수익성보다는 비수익성이 71.5%로 높게 나타났으며, 비수익성 사업 중에서는 산업인프라 조성(18.9%)보다는 국정과제 실현(26.0%)에 좀 더 큰 비중이 실리고 있음
- 수익성 사업 중에서는 설비/장치 직접운영을 통한 수익창출형이 9.5%로 상대적으로 높게 나타났으며, 수익성과 함께 비수익성을 동시에 추구하는 결합형도 10.7% 정도로 나타남
- ➔ 신성장동력을 발굴·성장시키기 위한 공공기관의 1차적인 기대 역할은 해당 산업의 기반을 조성해 주는 것임. 조사 결과, 당초의 기대와 달리 국정과제 실현을 일차적인 목적으로 추구하는 사업이 보다 높은 비중을 차지하고 있음. 물론 신성장동력과 관련된 국정과제를 실현하기 위해 추진되는 사업들도 결과적으로 신성장동력 사업의 발전에 도움을 줄 수 있겠지만, 산업 기반조성보다는 그 영향력이 적다고 볼 수 있음

□ 신성장동력 사업의 추진기관

- 신성장동력 사업 169건을 대상으로 어떤 공공기관이 추진하고 있는지를 조사한 결과, 국책연구기관이 포함된 기타 공공기관이 84건으로 전체의 50% 정도를 추진하고 있는 것으로 나타남. 이어 위탁형 준정부기관이 41건(24.3%), 준시장형 공기업이 23건(13.6%)의 신성장동력사업을 추진함

<표 10> 사업별 현황조사에 참여한 기관 현황

유형	빈도	퍼센트
시장형 공기업	15	8.9
준시장형 공기업	23	13.6
기금형 준정부기관	6	3.6
위탁형 준정부기관	41	24.3
기타공공기관	84	49.7
합계	169	100

□ 신성장동력사업의 추진시점

- 신성장동력사업 169건을 대상으로 언제부터 해당사업을 시작했는지를 조사한 결과, 전체의 43.8%에 해당하는 74개 사업이 2009년도에 시작한 것으로 나타남

[그림 5] 신성장동력사업의 최초 참여시점 추이



<표 11> 신성장동력사업의 최초 참여시점

년도	2000 이전	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 예정
건수	6	3	3	4	4	5	14	24	22	74	10

- ➡ 신성장동력을 성장시키겠다는 정책이 2009년 1월에 발표된 이후 동년에 새롭게 추진된 사업이 전체의 40%를 넘는 74개에 이르고 있음. 정부의 정책의지 실현에 적극적으로 기여해야 한다는 공공기관의 기본 역할에 비추어 바람직한 현상으로 해석할 수도 있지만, 충분한 기획과 사업 타당성에 대한 검토를 마치고 신사업을 출범시켰는지에 대한 의구심을 버리기는 어려움
- ➡ 다만 2005년 5개 정도에서 2006년 14개로 증가한 이후 지속적으로 확대되고 있다는 점에서 신성장동력사업의 기본 방향성은 어느 정도의 타당성을 갖춘 것으로 볼 수 있음

□ 신성장동력사업의 사업규모(09년 투입예산 기준)

- 신성장동력사업의 09년 투입예산 규모를 살펴보면, 10억~100억원 이하 중형사업이 31.8%, 1억~10억원 이하 소형사업이 30.4%를 차지한 것으로 나타남. 특히 1억원 이하의 초소형사업도 14.9%를 차지하는 것으로 나타남

<표 12> 신성장동력 사업의 사업규모(09년 투입예산 기준)

구분	빈도	퍼센트
1억 이하	22	14.9
1억~10억 이하	45	30.4
10억~100억 이하	47	31.8
100억~1,000억 이하	27	18.2
1,000억 초과	7	4.7
합계	148	100

➔ 사업내용에 따라 소규모로 추진되어야 할 사업도 있겠지만, 10억원 이하 사업이 전체의 45.3%에 이르고 있음에 유의할 필요가 있음

- 신성장동력사업의 추진시점별 09년 투입예산 규모를 살펴보면, 100억원을 초과하는 대형사업도 09년도에 추진되고 있지만, 1억원 이하 초소형과제 및 10억원 이하 소형과제가 09년도에 집중적으로 시작되었음에 유의해야 함

<표 13> 예산규모별 시작년도별 분포

	초소형과제 (1억 이하)	소형과제 (1억~10억 이하)	중형과제 (10억~100억 이하)	대형과제 (100억~1,000억 이하)	초대형과제 (1,000억 초과)	합계
2000 이전	0	2	2	2	0	6
2001	0	0	2	0	1	3
2002	0	0	1	2	0	3
2003	0	1	2	1	0	4
2004	0	3	0	1	0	4
2005	0	0	2	2	1	5
2006	0	3	3	5	0	11
2007	6	5	6	6	0	23
2008	0	7	9	3	1	20
2009	16	24	20	5	4	69
합계	22	45	47	27	7	148

- ➔ 공공기관의 특성상 정책의지에 부응하기 위한 형식적 참여의 위험성이 일부 나타나고 있음
- ➔ 실질적 기여를 할 수 있는 과제발굴이 필요
- 공공기관 유형별 신성장동력 사업의 09년 투입예산 규모를 살펴보면, 국가 연구기관이 포함된 기타공공기관의 경우 투입예산 규모가 자연스러운 정규모형 모형을 보이고 있음에 비해, 시장형 공기업과 위탁형 준정부기관, 특히 시장형 공기업의 경우 소형과제로 치우친 불균형한 모습을 보이고 있음

<표 14> 예산규모별 기관유형별 분포

	초소형과제 (1억 이하)	소형과제 (1억~10억 이하)	중형과제 (10억~100억 이하)	대형과제 (100억~1,000억 이하)	초대형과제 (1,000억 초과)	합계
시장형 공기업	7	4	4	0	0	15
준시장형 공기업	3	5	6	8	1	23
기금형 준정부기관	0	0	3	2	0	5
위탁형 준정부기관	8	11	6	6	2	33
기타 공공기관	4	25	28	11	4	72
합계	22	45	47	27	7	148

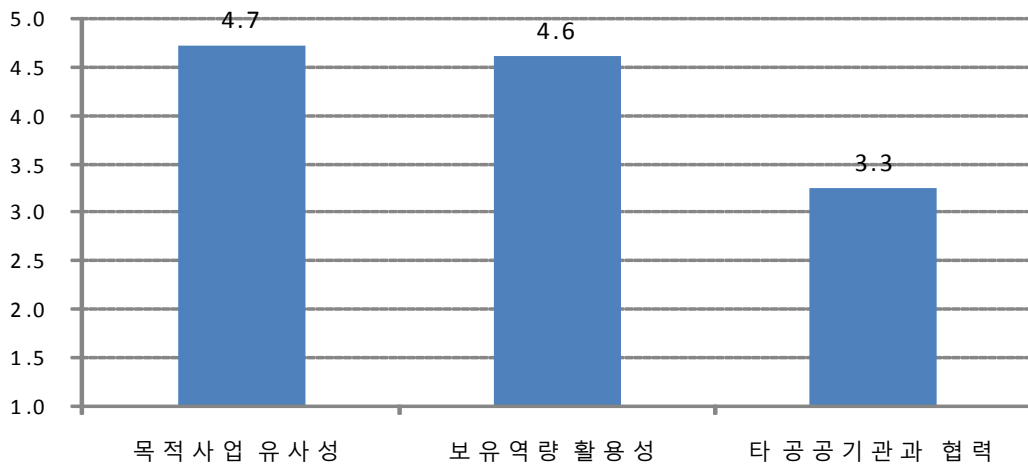
- ➔ 일률적으로 단정하기는 어렵지만, 해당 기관의 규모가 큰 시장형 공기업이나 위탁형 준정부기관에서 초소형 또는 소형과제의 비중이 높다는 점은 유의할 필요가 있음 (형식적 참여의 가능성이 높음)
- ➔ 시장형 공기업의 경우, 정부가 추진하고자 하는 모든 정책에 적극적으로 부응해야만 하는 책무를 지니는지에 대한 논의가 필요함. 해당 공기업 본연의 사업영역이나 사명에 비추어 밀접한 관련성이 없는 정책에 대한 적극적 참여를 강조하는 것도 문제임 (자율적 경영권에 대한 침해 가능성)

신성장동력사업 발전을 위한 공공기관의 유형별·특성별 역할모형을 개발해 공공기관의 사업참여를 체계적으로 유인할 필요가 있음

□ 신성장동력사업과 해당 공공기관 특성과의 관련성 분석

- 기관별로 선정한 핵심 신성장동력사업 149건을 대상으로 해당사업과 공공기관과의 관련성에 대해 조사
- 조사결과, 해당사업이 당해 기관의 목적사업과 유사하다는 응답이 5점 만점 4.7점으로 매우 높게 나타났으며, 보유역량을 활용한다는 응답 역시 4.6점으로 높게 나타남. 다만, 사업 유사성으로 인해 타 공공기관과 협력이 필요한 가라는 질문에 대해서는 3.3으로 다소 낮게 나타남

[그림 6] 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답(5점 만점)



- 공공기관 유형별로 해당사업과 공공기관과의 관련성에 대한 평균 차이를 비교분석함
- 응답된 사업 수는 적지만, 기금형 준정부기관이 추진 중인 신성장동력사업들이 해당기관의 사업목적 및 보유역량과 가장 높은 관련성이 있는 것으로 나타난 반면, 타기관과의 협력 필요성이 가장 낮은 것으로 나타남

<표 15> 유형별 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답

	목적사업 유사성	보유역량 활용성	타 공공기관과의 협력 필요성
시장형 공기업(14)	4.4	4.4	2.9
준시장형 공기업(23)	4.7	4.4	3.7
기금형 준정부기관(6)	5.0	5.0	2.0
위탁형 준정부기관(32)	4.8	4.7	3.1
기타공공기관(74)	4.7	4.7	3.4
합계	4.7	4.6	3.3
통계량 F값(유의성)	2.16 (0.076)	2.47 (0.048)	2.58 (0.040)

- 한편 사업유형별로 해당사업과 공공기관과의 관련성에 대한 평균 차이를 분석한 결과, 타 공공기관과의 협력 필요성 측면에서 통계적으로 유의한 차이가 나타남. 즉 수익성 사업의 경우가 타 유형에 비해 타 기관과의 협력 필요성이 높게 인식하는 것으로 나타남

<표 16> 사업목적별 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답

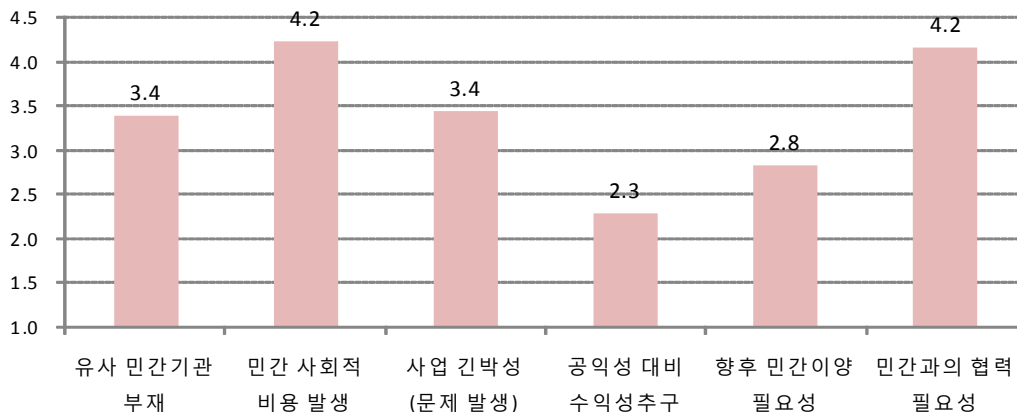
	목적사업 유사성	보유역량 활용성	타 공공기관과의 협력 필요성
비수익형 사업(104)	4.7	4.6	3.2
수익-비수익 결합형(18)	4.9	4.8	2.6
수익성 사업(27)	4.7	4.6	3.9
합계	4.7	4.6	3.3
통계량 F값(유의성)	1.69 (0.188)	0.81 (0.449)	5.47 (0.005)

- 특이한 점은 소수이지만 수익-비수익을 결합한 사업들이 해당기관의 목적사업과의 유사성이나 보유역량 활용성이 가장 높은 반면, 타 공공기관과의 협력 필요성은 상대적으로 낮은 것으로 나타남
- ➔ 공공기관의 입장에서 수익-비수익을 결합하는 사업모형을 찾기 힘들지만, 이 사업모형이 해당기관의 고유특성을 최대한 활용하는 사업이 될 가능성이 높음을 시사함
- ➔ 해당기관의 고유특성을 최대한 활용하는 수익-비수익 결합형 사업모형을 가능한 확대해 나가는 전략 검토 필요

□ 민간부문과의 관계 측면에서의 신성장동력사업 특성 분석

- 신성장동력 분야와 관련해 정부는 시장조성자로서의 역할을 통해 시장창출과 발전이 가능한 분야에 집중한다는 계획을 갖고, 시장 활성화를 위한 공공수요 및 제도개선 등 초기시장 창출, 고위험 원천 기술개발 등 '민간부문의 투자 환경 조성'에 역점을 두고자 함
- 이러한 정부의 의도가 실제 공공기관에서 추진중인 신성장동력 사업에 제대로 반영되고 있는지를 점검하기 위해, 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력 사업의 특성을 분석함

[그림 7] 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답(5점 만점)



- 유사한 민간기관이 부재하다는 항목에 대해 다소 높지 않은 평균 3.4의 동의 정도를 보이고 있음
 - ➡ 산업육성과 관련된 정부개입의 근거 중의 하나가 해당 분야내 민간기관의 부재에 근거하고 있음에 비추어, 현재 추진되는 사업 중에는 정부 주도 근거가 다소 미약한 사업도 존재하고 있음을 시사함
- 민간부문에만 맡겨둘 경우, 사회적 비용이 발생한다는 항목에 대해서는 평균 4.2의 동의 정도를 보이고 있음
 - ➡ 산업육성과 관련된 정부개입의 근거 중의 하나로 민간부문에 맡겨 둘 경우, 많은 사회적 비용이 발생할 수 있다는 점임. 이 문제와 관련해 해당 사업의 공공부문 주도 필요성이 일부 확인됨
- 지금 당장 추진하지 않으면, 조만간 큰 사회적 문제가 발생한다는 항목에 대해 다소 높지 않은 평균 3.4의 동의 정도를 보이고 있음

- ➔ 공공부문 주도의 사업추진 긴박성은 높지 않은 것으로 나타남. 이는 신성장동력사업이 사회적 문제 예방 필요성보다는 새로운 성장영역의 개척 필요성 측면에서 출발했기 때문인 것으로 해석됨
- 이 사업은 공익성보다는 수익성을 중시한다는 항목에 대해 평균 2.3의 낮은 동의 정도를 보이고 있음
 - ➔ 공공기관 중에는 수익성을 추구해야 하는 공기업이나 금융기업도 존재하지만, 대다수의 기관은 수익성보다는 공익성을 중시하는 준정부기관이 많음. 따라서 수익성보다는 공익성을 우선시한다는 응답은 자연스러운 결과
- 현재는 공공기관이 담당하지만, 향후 민간이양이 필요하다는 항목에 대해 평균 2.8의 동의 정도를 보이고 있음
 - ➔ 공공기관이 현재 담당하고 있는 사업의 성격상 향후에도 공공부문에서 책임져야 할 사업도 많겠지만, 동시에 신성장동력 사업분야의 시장 및 민간부문이 성숙되면 민간부문으로 이양해야 할 사업도 많을 것으로 예상됨. 이 문제와 관련된 공공기관의 응답은 흔히 공공부문의 문제점으로 지적되는 공공기관이기주의가 어느 정도 작용하고 있는 것으로 판단됨.
 - ➔ 향후 해당 사업과 관련된 공공기관의 역할과 관련된 일종의 '규제일몰제'와 유사한 '사업일몰제' 제도를 구상해 적용할 필요가 있음
- 마지막으로 민간부문과의 협력 필요성에 대해 평균 4.2의 높은 동의 정도를 보이고 있음

현재 추진 중인 사업이 본격적으로 확대되기 이전에 공공기관 수행 적정성에 대한 전반적인 평가를 시행할 필요성이 있으며, 특히 '사업 및 정책 일몰제'와 같이 민간부문으로의 확산 및 이양계획을 미리 구체화할 필요가 있음

- ➔ 신성장동력 사업의 경우, 해당 사업이 발전하기 위해 무엇보다 민간부문의 역할이 중요함
- 공공기관 유형별로 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력 사업의 특성에 대한 평균 차이를 분석함

<표 17> 유형별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답

	유사 민간기관 부재	민간 사회적 비용 발생	사업 진박성 (문제발생)	공익성 대비 수익성 추구	향후 민간이양 필요성	민간과의 협력 필요성
시장형 공기업(14)	3.14	4.14	3.21	2.21	2.57	4.07
준시장형 공기업(23)	3.13	3.86	3.17	2.30	2.68	4.39
기금형 준정부기관(6)	4.50	4.50	3.67	2.83	2.00	4.83
위탁형 준정부기관(32)	4.00	4.72	3.68	1.87	2.00	4.19
기타 공공기관(74)	3.16	4.12	3.46	2.43	3.35	4.05
합계(149)	3.39	4.23	3.45	2.29	2.84	4.17

- 조사결과, 해당사업 숫자는 적지만 기금형 준정부기관에서 추진 중인 사업들이 향후에도 공공부문에서 지속할 필요성이 있는 사업으로 나타남. 다만 공익성 대비 수익성 추구 정도가 타 유형에 비해 높은 것으로 나타나고 있음에 유의할 필요가 있음
- 반면 기타공공기관에서 추진 중인 사업들이 현재는 공공부문에서 추진하지만, 향후 민간으로 이양할 필요성이 높은 것으로 나타나고 있음. 기타공공기관에는 주로 관련 R&D과제를 수행하는 국책연구기관이 많기 때문에 개발된 기술을 민간으로 확산하는 것이 필요한 일임
- 신성장동력사업의 사업유형별로 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력사업의 특성에 대한 평균 차이를 분석함

<표 18> 사업목적별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답

	유사 민간기관 부재	민간 사회적 비용 발생	사업 긴박성 (문제발생)	공익성 대비 수익성 추구	향후 민간이양 필요성	민간과의 협력 필요성
비수익형 사업(104)	3.72	4.35	3.53	2.25	2.87	4.21
수익·비수익 결합 사업(18)	2.78	4.67	4.25	2.17	2.50	4.06
수익성 사업(27)	2.52	3.46	2.63	2.52	2.96	4.08
합계(149)	3.39	4.23	3.45	2.29	2.84	4.17

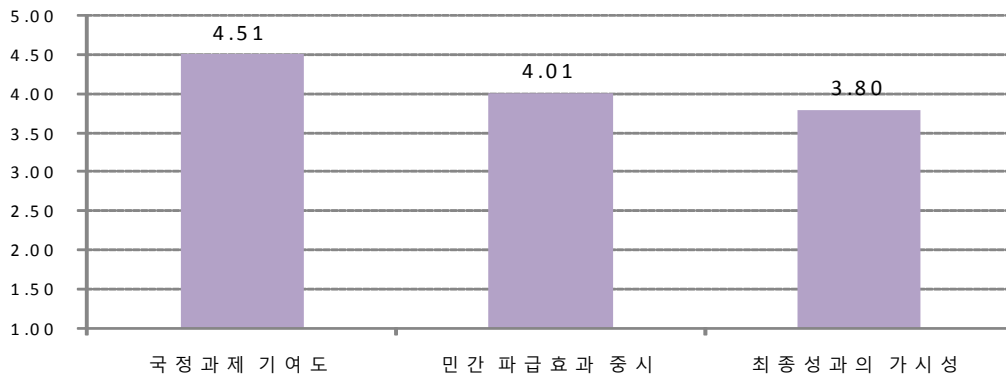
- 조사결과, 수익성 사업의 경우 민간기관과의 경쟁 가능성이 제기됨에 비해 공공부문에서의 추진 당위성에 대한 근거는 상대적으로 미약한 것으로 나타남

➔ 수익성 사업에 대해서는 공공기관의 추진 타당성에 대한 재검검 필요

□ 추진동기 및 최종성과 측면에서의 신성장동력 사업 특성 분석

- 공공기관에서 추진 중인 신성장동력 사업의 추진동기 및 성과 특성에 대해 분석함

[그림 8] 해당사업의 추진동기 및 최종성과 관련 응답(5점 만점)



- 조사 결과, 민간부문에의 파급효과보다는 국정과제 기여도를 더 중시하는 것으로 나타나고 있으며, 최종성과의 가시성의 수준도 높은 수준은 아닌 것으로 나타남

<표 19> 사업목적별 해당사업의 추진동기 및 최종성과 관련 응답

	국정과제 기여도	민간 파급효과 중시	최종성과의 가시성
비수익형 사업(104)	4.54	4.25	3.62
수익-비수익 결합 사업(18)	4.72	3.50	4.22
수익성 사업(27)	4.26	3.42	4.22
합계(149)	4.51	4.01	3.80

○ 조사결과, 수익성 사업의 경우 국정과제 기여도도 타 유형에 비해 높지 않으며, 민간 파급효과 역시 높지 않은 것으로 나타남

➡ 수익성 사업에 대해서는 공공기관의 추진 타당성에 대한 재검검이 필요함

<표 20> 사업규모별 해당사업의 추진동기 및 최종성과 관련 응답

	국정과제 기여도	민간 파급효과 중시	최종성과의 가시성
1억 이하	4.73	3.80	3.50
1억~10억 이하	4.47	4.06	3.81
10억~100억 이하	4.33	3.85	4.00
100억~1,000억 이하	4.67	4.37	3.70
1,000억 초과	4.43	4.00	3.14
합계	4.49	4.02	3.78

○ 조사결과, 1억원 이하 사업의 경우, 국정과제 기여도는 높은 반면, 민간부문 파급효과도 낮으며, 최종성과의 가시성도 낮은 것으로 나타남

➡ 1억원 이하 사업의 경우, 추진실적을 보여주기 위한 형식적 사업일 가능성이 높은 것으로 판단됨

➡ 초대형사업 경우, 최종성과 가시화 등의 사업추진체계 개선이 필요함

IV. 신성장동력 육성을 위한 공공기관 역할 및 기능 개선방안

□ 신산업 발전을 위한 업종별 공공부문의 역할 재정립

- 글로벌 기술경쟁이 강조되지 않는 상황에서 단일 국가경제를 전제로 할 경우, 시장실패 위험에 대비한 정부개입의 근거는 크지 않음. 그러나 신성장동력과 같이 선진국과 후발국 간 기술격차가 존재하는 산업에 있어서는 후발국 입장에서 시장실패(시장규모의 차이, 외부경제 효과, 기술개발 규모의 경제 문제, 정보불균형, 외국계기업의 기술독점 등) 현상이 나타날 가능성이 높으며, 자칫 기술종속의 위험성도 내포함
- 후발국의 입장에서는 신산업의 정상적인 발전을 위해 시장실패에 대응하기 위한 적절한 정부정책을 구사할 필요성이 있음
 - 대규모 자금이 소요되는 기초기술 개발 및 확산
 - R&D 지원(Seed money 역할)
 - 기술혁신 클러스터 형성 촉진
 - 연구개발 및 생산기술 고도화를 위한 인프라 제공
 - 사실상의 기술표준 확립을 위한 연구 지원 및 국제적 활동
 - 초기 시장형성을 위한 법률 등 제도적 여건 조성
 - 해외시장 기술수출 지원(기술네트워크 구축과 표준경쟁 지원 차원)
 - 최후 수단으로 공공구매시장 확대(예: 국방산업기술)
- 다만 신산업 초기 발전단계에서 나타날 수 있는 글로벌 경쟁체제하 시장실패의 위험은 신사업이 정상적인 성장단계에 진입하면서 줄어들게 되며, 반대로 시장실패를 보완하기 위한 정부정책의 부작용, 즉 정부실패의 위험이 커지게 됨
- 신성장동력 업종별로 초기 단계 시장실패의 요인이나 이에 대응하기 위한 정부개입의 필요 영역도 상이할 것으로 예상됨. 따라서 업종별 신산업 발전패턴 및 초기단계 시장실패의 원인, 정부개입의 필요영역 및 역할 등에 대한 구체화 작업 필요

□ 공공기관 참여사업의 사업타당성 재점검

- 신성장동력 사업에의 공공기관 참여가 2005년과 2006년을 기점으로 지속적으로 확대되고 있다는 점에서 신성장동력 사업의 기본 방향성은 어느 정도의 타당성을 갖춘 것으로 볼 수 있음
- 다만 신성장동력을 성장시키겠다는 정책이 발표된 이후 동년에 새롭게 추진된 사업이 전체의 40%를 넘는 문제점이 나타남. 충분한 기획과 사업 타당성에 대한 검토를 마치고 신사업을 출범시켰는지에 대한 재점검 필요
 - 특히 공공기관이 추진 중인 신성장동력사업 중 소형사업이나 수익성 사업에 대해서는 공공기관의 추진 타당성에 대한 재점검이 필요함
- 일부 공공부문이 추진하고 있는 사업의 경우, 관련된 민간기관이 존재하고 있는 것으로 나타남. 사회적 비용의 발생가능성을 고려하면서 민간부문을 활용할 수 방안을 다시 한번 점검할 필요가 있음

□ 공공기관의 유형별 특성별 역할모형 개발

- 공공기관이 정부의 역할을 부분적으로 대행하는 것은 사실이지만, 정부의 역할과 공공기관의 역할이 동일하지는 않음. 따라서 정부의 역할과 구분되는 공공기관의 기능 및 역할에 대한 자리매김 필요
- 신성장동력사업과 녹색성장사업과의 관련성에 대한 명확한 정책적 입장을 밝힐 필요가 있음. 상당수 기관에서 양자 사업의 차별성에 대한 인식이 부족한 상태임. 양자의 중복영역 및 고유영역을 가능한 명확하게 규명해 주고, 이와 관련된 공공기관의 역할을 재정립해줄 필요가 있음
- 신성장동력 사업 발전을 위한 공공기관의 유형별·특성별 역할모형을 개발해 공공기관의 사업참여를 체계적으로 유인할 필요가 있음
 - 예를 들어, 시장형 공기업의 경우, 정부가 추진하고자 하는 모든 정책에 적극적으로 부응해야만 하는 책무를 지니는지에 대한 논의가 필요함. 해당 공기업 본연의 사업영역이나 사명에 비추어 밀접한 관련성이 없는 정책에 대한 적극적 참여를 강조하는 것도 문제임

□ 공공기관 참여 신성장동력사업의 추진체계 개선

- 공공부문 신성장동력사업 추진체계의 개선이 일부 필요한 것으로 판단됨
 - 사업규모, 사업목적, 사업효과, 관련 민간기관 존재 여부 등 공공기관 사업 참여의 타당성에 대한
 - 해당기관의 고유특성을 최대한 활용하는 수익-비수익 결합형 사업모형을 가능한 확대해 나가는 전략 검토 필요. 이 사업모형이 해당기관의 고유특성을 최대한 활용하는 사업이 될 가능성이 높음
 - 초대형사업의 경우, 최종성과 가시화 등의 사업추진체계 개선이 필요함
- 공공기관이 현재 담당하고 있는 사업의 성격상 향후에도 공공부문에서 책임져야 할 사업도 많겠지만, 동시에 신성장동력사업 분야의 시장 및 민간부문이 성숙되면 민간부문으로 이양해야 할 사업도 많을 것으로 예상됨. 따라서 현재 추진 중인 사업이 본격적으로 확대되기 이전에 공공기관 수행 적정성에 대한 전반적인 평가를 시행할 필요성이 있으며, 특히 '사업 또는 정책일몰제'와 같이 민간부문으로의 확산 및 이양계획을 미리 구체화할 필요가 있음

공공기관의 보상 및 노사관계 선진화 방안

오 재 인¹⁾

차 례

- I. 공공기관 보상의 선진화
- II. 공공기관의 노사관계 선진화

I. 공공기관 보상의 선진화

1. 보상 현황

가. 공공기관 인당 총보상 추이(2004~2008)

1) 인당 총보상 추이 분석: 전체

□ 297개 공공기관에 대하여 인당 평균임금²⁾은 전체 인원 평균 기준으로 2004년 4,982만 8천원에서 2008년 6,016만 8천원으로 연평균 4.7%씩 인상되었음

○ 기관별 인당 평균임금의 경우 연평균 인상률은 4.5%로, 정부투자기관의 임금인상률 가이드라인³⁾에 비해 다소 높은 수준

1) 단국대학교 경영학과 교수

2) 임금은 기본급, 수당, 성과급, 급여성 복리후생비를 포함

3) 정부투자기관의 임금인상률 가이드라인은 2004년 3%, 2005년, 2006년, 2007년은 각 2%, 2008년 3%

- 항목별로 분류하면 기본급, 수당, 급여성 복리후생비, 기타성과급은 총액 인건비 인상시 상급기관(기획재정부)의 예산통제를 받는 항목이고 경평성과급은 예산상의 특별한 제약을 받고 있지 않음
 - 경평성과급 불포함시 인당평균임금은 전체 직원 평균 기준으로 연평균 3.3% 인상하였고, 기관 평균 기준으로 연평균 3.9% 인상됨
 - 연간 호봉승급분이 2% 정도 발생함을 고려할 때 임금인상률 가이드라인과 거의 일치
 - 경평성과급은 2004년 22개 기관 52,264명이 지급받았고, 2008년 103개 기관 157,557명에 이르고 있으며 지급된 성과급은 전체 인원수 기준으로 볼 때 2004년 673만원에서 2008년 892만원으로 다소 상승하였음
- 공공기관 직원들의 평균근속연수는 꾸준히 상승하고 있으며, 민간기업에 비해 높게 나타나고 있음
- 평균근속연수별로 경평성과급을 제외한 인당 평균임금을 비교 분석한 결과, 근속연수가 높은 기관일수록 인당 평균 임금이 높게 나타남

2) 총보상 추이 분석: 보상항목별

- 2004년에서 2008년 보상 항목의 변화를 살펴보면 기본급과 경평성과급은 평균금액이나 비중이 모두 늘어난 반면, 수당은 감소, 급여성 복리후생비, 기타성과급은 별다른 변화 없음
- 공공기관 전체인원 평균 기준 기본급은 매년 7.6% 상승, 수당은 3.8% 감소, 급여성 복리후생비는 1.3% 감소, 기타성과급은 5.3% 증가, 경평성과급은 31.7% 증가
- 공공기관 기관 평균 기본급은 매년 6.3% 증가, 수당은 3.2% 하락, 급여성 복리후생비는 인상폭이 거의 없으며, 경평성과급은 기관 평균으로 2004년 513만원에서 2008년 1,828만원으로 크게 증가(이는 경평지급대상 기관 수 확대에 기인), 기타성과급도 꾸준히 증가추세를 보임

- 고정급 대비 성과급(변동급)의 비중을 보면, 경평성과급 제외시 전체직원 평균 94:6 , 기관평균 92:8 정도이며 경평성과급을 포함시 전체직원 기준 85:15, 기관평균 기준으로 89:11로 민간기업의 성과급 비중인 20~30%에 비해 다소 낮은 수준임

3) 총보상 추이 분석: 기관 형태별(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)

- 전체인원 평균 기준으로 인당 평균 임금은 공기업, 기타공공기관, 준정부기관 순으로 높은 것으로 나타남
- 기관별 평균 기준으로 인당 평균 임금은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 순으로 높은 것으로 나타났으며, 기타공공기관은 타공공기관 유형에 비해 기관 수도 많고 기관간 임금수준 편차도 크게 나타남

4) 총보상 추이 분석: 금융공공기관과 비금융공공기관

- 기재부에서 규정한 것에 의거하여 금융/비금융 공공기관으로 분류하면, 인당 총보상 수준은 금융공공기관이 더 높게 나타남

5) 생산성 분석

- 공공기관의 생산성 측정을 위한 논의는 분분하나 공공기관의 특수한 성격을 정확하게 반영하여 측정하는 현 시점에서 무리가 있다고 판단됨
 - 경영평가에서 쓰이는 부가가치 지표가 생산성에 가장 근접하다고 볼 수 있음
 - 부가가치 계산시 경상이익+인건비+순금융비용+임차료+세금과공과+감가상각비가 포함되어 이러한 부가가치 중 인건비가 차지하는 비중을 분석하여 생산성과 연동된 인건비를 운영하는지 판단할 수 있음
 - 그러나 기관이 수행하는 사업이 인력과 관계없이 성장하는 산업이거나 경기 변동성이 심할 경우는 생산성 판단에 있어서 한계를 가짐

- 일부 공공기관에 대해 생산성 분석을 실시한 결과 기관별 편차가 크게 나타났으며 이는 인건비 변화 추이와 큰 연관성이 없는 것으로 나타남
- 따라서 각 기관의 특성에 맞는 생산성 측정 방법 도입 및 차별화된 분석이 요구됨

나. 임금체계

1) 인력규모 현황

- 공공기관 전체 인력 규모는 2007~2008년간 유사함
 - 임원 수는 1% 감소, 직원 수는 1% 증가함
 - 전체 인력규모상 공기업은 전체의 약 18%, 준정부기관은 약 48%, 기타공공기관은 약 34%를 차지함
 - 따라서 2007년과 2008년의 총보상 변화는 인력규모의 조정과는 큰 연관성이 없는 것으로 추정할 수 있음

2) 직급구조 현황

- 임원을 제외하고 직원의 직급구조 비교시 공공기관은 민간기업에 비해 상대적으로 다단계 직급구조를 가지고 있음
 - 민간기업과 조직체계상의 차이가 존재한다는 점을 감안하였을 때 공공기관의 최상위 직급은 민간의 임원 직급에 준하는 역할을 수행하므로 민간의 임원직급 단계까지 포함하여 고려시 공공기관의 직급체계가 결코 많지 않다는 전문가의 시각도 있음
- 직급별 인력규모의 분포는 향아리형 인력분포로 하위 직급의 인력은 상대적으로 적고 중간단계에 절반 가량의 인원이 포진하고 있어 조직의 활력을 저해하고 있다고 판단

3) 임금구조

- 공공기관과 민간기업의 임금 현황을 살펴보면 전체평균액을 기준으로 했을 때 민간기업의 총액이 더 높지만 상승률은 공공기관이 더 높게 나타남

가) 급여항목: 성과급제도 및 연봉제 실시

- 연봉제 및 성과급제도의 도입 및 운영은 공공기관 및 민간기업 모두에서 증가되고 있는 추세임

- 그러나 공공기관 및 민간기업에서 운영하는 연봉제 및 성과급제도는 개념 정의에서 차이가 있으며 시행 대상 역시 직급 및 직종에 따라 편차가 존재함

- 기본급의 구성을 살펴볼 때, 공공부문의 경우 호봉급 적용비율이 높고 직무급 적용비율이 낮아서 상대적으로 연공을 중시하는 성격이 강함

- 연봉데이블의 존재 여부 및 연봉삭감 가능한 수준은 전체적으로 공공기관이 민간에 비해 높게 나타나 제도의 실시 여부 및 유의미성을 진단하는 데에는 한계가 있음

- 공공부문의 경우 71.0%가 성과배분제를 운영함으로써, 민간부분 49.1%보다 도입률이 높은 수준

- 변동성과급 실시 여부는 공공부문과 민간부문이 유사한 수준

- 평균적인 평가상위자 및 하위자의 성과급 차등폭은 공기관의 평균 1.4배 수준이며 민간의 경우 이보다 높은 2.8배 수준으로 2배의 차이를 보임

나) 급여항목: 수당

- 공공기관의 총임금 중 수당이 차지하는 비중은 평균 24%로 연봉제를 실시하는 민간부문보다는 높은 비중이며, 연봉제를 실시하는 민간부문이 미미한 수

준임을 감안시 상당히 높은 수준

- 기관유형별로 보면 총보수에서 수당이 차지하는 비율은 공기업 20%, 준정부기관 27%, 기타공공기관 24%로 나타남

4) 복리후생제도

가) 예산상 복리후생

- 예산상 급여성 복리후생제도를 운영하는 기관은 총 297개 기관 중 251개(85%), 비급여성 복리후생제도를 운영하는 기관은 236개(79%)로, 전체 예산규모는 1조 8,524억 8,381만원임
- 급여성 및 비급여성 복리후생항목은 각 기관의 특성에 따라 상이하게 나타남
 - 공공기관의 특성에 따라 2~10개의 급여성 복리후생 항목과 2~17개의 비급여성 복리후생 항목을 운영하고 있음

나) 예산 외 복리후생: 사내근로복지기금

- 사내근로복지기금은 공공기관과 민간기업 모두 운영하고 있는 예산 외 복리후생제도 중 하나이며 '08년도에는 공공기관의 출연 비율 및 규모가 민간기업에 비해 훨씬 더 높게 나타
 - '07년 공공기관의 1인당 기금규모와 출연액은 민간기업보다 각각 2.7배, 2.5배 높은 수준이었으나, '08년에는 4.3배, 3.5배 높게 나타남
 - 민간기업의 기금총액은 공공기관의 3.5배 수준이나, 수혜인원은 공공기관의 8.5배에 이르고 있음
- 공공기관 297개 중 87개 기관(29.3%)에서 사내근로복지기금을 운영 중이며, 공기업 21개(87.5%), 준정부기관 30개(37.5%), 기타공공기관 36개(18.7%)임

다) 복리후생 항목별 분석

- 복리후생제도는 기관별로 항목이 다르게 나타나고 있으며 수혜 조건 및 기준이 복잡하고 다양하여 일괄적으로 시행 현황을 파악, 검토하기가 어렵기 때문에 방만/과다지급 등 투명 운영에 대한 우려가 제기되기도 함
- 경사비는 총 297개 공공기관 중 175개 기관(59%)에서 경사비를 모두 무상으로 지원하고 있음
- 조사비는 공공기관에서는 총 297개 기관 중 159개 기관(53.5%)에서 모두 무상으로 지원한 것으로 나타남
- 학자금공공기관의 학자금 지원은 전체 297개 기관 중 252개(85%)에 달하는 운영률이 높은 복리후생항목임
- 주택자금공공기관의 주택자금 지원은 297개 기관 중 105개 기관에서 운영 중이며, 각 기관에서는 주택구입비, 주택 임차비, 기타(사택 임차, 구입, 관리 등) 항목으로 운영하고 있음
- 의료비 공공기관의 의료비는 직원 및 직원 가족의 건강검진에 관련하여 총 기관 153개 중 108개 기관(71%)이 지원하였으며, 그 외에 의료비, 기타(보험, 예방접종 등), 진료비, 치료비 순으로 지원하는 것으로 나타남

5) 현황분석 결과

- 공공기관은 보상 선진화 노력에 힘입어 표면적으로는 제도적인 틀이 잘 갖춰져 있는 상태임
- 그러나 실시 결과에 있어서는 기존 보상제도의 실행과 큰 차별화가 나타나지 않는 실정이며, 공공기관의 특수성에 따른 문제점이 제기되고 있음

- 연봉제 실시 및 성과급 비중 확대 등 제도의 도입률은 민간에 비해 월등하게 높은 수준이지만 실질적 효력은 미약한 상태임
 - 임금체계 중 대부분의 임금항목 변화는 거의 없으나 경영평가를 통한 성과급의 비중이 늘어나고 있는 추세임
 - 구조적인 한계(연공서열식 임금체계, 고령화 등)로 인해 민간에 비해 낙후되어 있음
- 복리후생의 경우 운영에 있어서는 민간과 유사한 항목을 취하고 있지만 항목 및 금액, 수혜대상 등이 민간에 비해 폭넓고 유연하게 적용되고 있음

2. 문제점 분석

가. 임금체계

- 보상결정체계의 낙후성: 성과 및 직무가치와 연동된 보상체계의 불비
- 비효율적인 인건비 지출: 생산성과 연동 없는 임금인상 및 개인별 분배
- 기관별 보상편차 존재/체계적 관리 미흡: 보상정책의 불명확화
- 투명하고 효과적인 보상체계/보상수준 모니터링 메커니즘 부재

나. 복리후생제도

- 사내근로복지기금의 과다출연 및 운영 불합리성
- 기타 복리후생제도의 운영상 문제

3. 개선 방안

- 성과급의 개인별 차등 폭 확대
- 연공서열적인 보상체계를 직무·성과주의 연봉제로
- 불필요한 복리후생·복지기금 항목의 점진적 폐지
- 기본급 모델의 선진화 추진
- 기관별 창출한 부가가치에 근거한 차별적 임금인상
- 제도 및 감독 기능 강화

II. 공공기관의 노사관계 선진화

1. 노사관계 현황 및 문제점

가. 공공기관과 노사관계

- 전체 노사분규건수에서 공기업이 차지하는 비율의 추이를 보면 증가추이를 보면 2005년에는 2.8%였으나 지속적으로 증가하여 2007년에는 7.8%를 차지하고 있으며 노사분규건당 노동손실일수도 상대적으로 장기적인 추이를 보임

나. 공공기관의 노동조합

- 2009년 기준으로 공공기관 297개 중 노동조합이 결성된 기관은 205개로 기관을 기준으로 노동조합 조직률(유노조 공공기관/ 전체 공공기관)은 69%로 상

대적으로 높은 편이며, 노조가 결성된 기관의 근로자 235,743명 중 170,128명이 조합원으로 가입하여 전체 근로자 대비 노동조합 가입률은 72.2%임(한국노동연구원, 2009)

- 2008년 말을 기준으로 민간부문을 포함한 전체 수준에서 비교해 볼 때, 규모별로 조합원의 우리나라 전체 노동조합가입률은 30인 미만은 0.2%, 30~99인은 3.1%, 100~299인은 13.6%, 300인 이상은 45.4%이나 노동조합이 결성된 공공기관을 보면 각각 80.0%, 56.4%, 64.9% 및 72.7%로 규모별로도 공공기관은 상대적으로 높은 근로자의 노동조합가입률을 보임
- 2008년 말을 기준으로 노조가 결성된 205개 기관 중 11개 기관은 2개 이상의 복수노조가 결성되어 있으며 6개 기관은 노조가 있으나 체결된 단체협약이 없음(한국노동연구원, 2009)

다. 공공기관 노사관계의 경쟁력 강화와 선진화의 필요성

- 공공기관의 노동조합 조합원가입률은 민간부문의 10.5%에 비해 7배 가까이 높은 72.2%의 비율을 높이고 있으며 최근 공무원의 노동조합 결성과 함께 국가 경쟁력과 공공부문 노사관계에 큰 영향을 미치고 있음
- 공공기관의 노사관계는 공공서비스의 제공이라는 상황하에서 노사간의 담합적 성격의 가능성이 커서 비효율적이고 방만한 경영의 원인으로 작용하고 있다는 지적이 많으며 따라서 공공기관의 노사관계 선진화는 불가피한 정책이라고 하겠음
- 정부를 포함하는 공공부문, 특히 공공기관의 경우 법치주의가 확립될 필요가 있는데, 이는 노사 양당사자가 법과 원칙을 준수하는 것으로 구체적으로는 노동권과 경영권이 상호존중되는 방향으로 전개될 필요가 있음

라. 공공기관 단체협약 실태 분석⁴⁾

1) 인사권과 경영권의 실태분석과 문제점

- 인사권에는 인사원칙, 신규채용, 비정규직 채용, 인사위원회, 징계위원회 등이 포함되며 각 규정별로 노조참여 정도에 대한 빈도 분석을 실시한 결과 인사위원회에 의한 인사권 행사 제약 가능성이 크고 기타 규정에서도 인사권에 대한 제약 가능성이 있을 것으로 보임
- 경영권과 관련하여 경영합리화에는 인원정리, 정리해고, 구조조정, 외주용역 등 인력구조의 조정이 포함되는데, 이에 대하여 분석대상 단체협약의 경영권에 대한 노조참여 정도를 분석한 결과 경영권 행사의 제약 가능성이 있을 수 있음

2) 조합원과 노동조합활동

- 조합원과 조합간부에 대한 인사에는 인사이동, 징계 등이 포함되어 분석대상 단체협약의 규정을 빈도 분석을 실시
- 총칙 및 조합 활동에는 유일교섭단체에 대한 규정, 근로조건 저하금지, 노조 가입 강제제도, 조합원 범위, 노조활동 편의제공, 조합원교육, 노조홍보활동 등이 포함됨

3) 노조전임자와 비전임자 유급노조활동

- 노조전임자에 관련해서는 전임자에 대한 규정, 전임자에 대한 임금지급, 상급 단체 전임자 파견, 비전임자의 유급노조활동 등이 포함되어 조합전임자 수 및

4) 분석에서 사용되는 단체협약은 노조가 결성된 205개 기관 중 194개 기관은 단수노조, 11개 기관은 복수 노조가 결성되어 216개 단체협약이 분석가능하나, 조사시점을 기준으로 단체협약이 체결되지 않은 6개 단체협약은 제외하여 총 210개 단체협약을 분석함

대우, 유급노조활동에 대한 규정은 분석대상 단체협약 내 빈도분석을 실시하고, 구체적 규정의 예를 별첨으로 제시하였음

4) 근로조건, 임금, 복리후생 및 사내복지기금

- 근로조건에는 기준근로시간, 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 연장근로, 휴무제, 휴일 등이 포함됨
- 임금에 대해서는 임금구성, 연봉제, 임금체계 변경 등이 포함되어 있으며 단체협약에서 임금구성을 정한 경우는 27.1%, 연봉제의 규정을 두는 경우는 10%, 임금체계 변경이나 개정시 노조 참여 규정을 가진 경우, 노조와 합의하는 경우, 노조와 협의하는 경우는 각각 32.9%, 15.2%, 13.3%임
- 집단적 노사관계에 대한 규정으로는 단체협약의 유효기간과 해지, 단체교섭위원, 노사협의회, 평화의무조항 등이 해당되는데, 단체협약의 유효기간에 대해 96.7%가 규정을 가지고 있으며 해지는 14.3%가 규정을 가지고 있음. 단체교섭위원 수에 대해 규정을 두는 경우는 90%임

마. 이면합의와 담합적 노사관계

1) 이면합의와 편법운영으로 인한 예산 낭비

- 공공기관의 경우 다중적인 권한 위임으로 노사간 담합에 따라 궁극적으로 국민에게 피해가 되는 노사관계가 형성될 가능성이 있으며 이러한 내용은 이면합의와 노조 반대에 따른 정책 미집행 등의 사례가 발생함

2) 담합적 노사관계

- 노조와 공식적인 이면합의는 없었으나, 인력운용면에서 효율성이 떨어지고 인

건비 관련 비용을 부당하게 이용함

2. 노사관계 합리화 방안

- 공공기관의 바람직한 노사관계를 위해 노사자치주의 확립과 합리적 노사관계 구축을 지향해야 함

가. 노사자치주의와 합리적 노사관계 구축을 위한 기본방향

- 헌법 및 근로기준법 등 다양한 노동보호법에 따라 노사가 대등한 입장에서 구체적인 근로조건을 집단적으로 교섭하고 결정하도록 하는 노사자치주의를 보장하고 있고 노사간의 계약은 사적자치 원칙에 따라야 함
- 노사자치주의를 원칙으로 하되 공공기관이라는 특수성으로 인해 법과 그에 따른 원칙에 합리적 노사관계를 구축할 필요 있음
- 위 두가지 원칙-노사자치주의, 합리적 노사관계 구축-을 위해 경영권과 노동권의 상호 존중, 담합적 노사관계 해소를 위한 정책 필요

나. 공공기관 노사관계 합리화를 위한 제도와 정책 과제

- 공공기관의 단체협약이 경영권과 노동권이 상호 존중될 수 있도록 노사 양측 모두 기존의 단체협약을 분석·검토 후 필요한 내용은 개선할 필요
 - 공공기관 단체협약 분석을 통해 필요한 내용에 대해서는 개정이 이루어지도록 공공기관 경영진 협의체(예 : 경총) 등을 구성하여 가이드라인을 제정하는 방안도 검토할 필요
- 공공기관 노사관계 전담 부서의 설치와 전문화
 - 공공기관을 포함하는 공공부문을 대상으로 노사관계를 상시적으로 분석하

고 정책적인 대안을 제시할 수 있는 조직개편 필요

- 전담 부서 설치를 통한 정책추진뿐 아니라 관련 공무원이나 공공기관의 노사 담당자들을 대상으로 업무관련 전문화를 위한 교육 훈련 프로그램을 구축할 필요 있음
- 담합적 노사관계 해소 및 예방을 위해 원상회복주의와 노사공동책임주의 적용
 - 이면합의에 대한 정보를 확인한 경우 이를 무효화하고 원래의 취지로 가도록 '원상회복주의 원칙'을 도입하여 운영
 - 노사간 잘못된 행동을 한 경우 노사가 공동으로 책임을 지는 '노사공동책임주의 원칙' 도입
- 공공기관장 평가 및 공공기관 평가에서 노사관계 배점의 상향 조정
 - 공공기관 기관장 평가에서 2009년도 실적평가에서 노사관계 부문의 배점을 15점에서 20점으로 상향조정함
- 기관장은 단체협약 개정을 위한 로드맵을 제출하도록 하고 매년 시행계획을 정하여 기관장 평가에 반영하도록 함