

공공기관 선진화를 위한 정책과제

2009. 12

성명재 외

공공기관정책연구센터

 한국조세연구원

❖ 참여 연구진

성명재 (총괄)

김준기

김지영

옥동석

조택 (지배구조 및 평가제도)

박석희

박정수

윤태범

이태진

오재인 (보상 및 노사관계)

이영면

전소연

최현아

곽채기 (민영화 및 사업관리)

김완희

옥동석

윤병섭

홍길표

서 언

공공기관은 과거 경제성장의 근간이었으며 여전히 우리 경제에서 중요한 역할을 맡고 있다. 교통, 에너지, 보건, 상하수도 등 국민생활과 긴밀한 기능을 수행하고 있으며 양적인 면에서도 공공기관의 총예산규모가 정부 총지출보다 많을 정도로 그 규모가 매우 크다. 우리 경제와 사회에서 차지하는 공공기관의 중요성을 고려해볼 때, 공공기관 선진화는 선진 일류국가로 도약하는 데 있어 필수불가결한 선택임은 분명하다.

지난 2년간 이명박 정부는 민영화, 통폐합, 기능조정, 보수체계 개선, 노사관계 합리화 등 공공기관의 경영 효율화와 경쟁력을 제고하기 위해 선진화 정책을 적극 추진해왔다. 6차례에 걸친 선진화 계획은 정부의 지속적인 점검과 독려, 공공기관의 적극적인 참여하에 추진되고 있다. 민영화와 출자회사 정리 등은 일정대로 정상적으로 추진되고 있으며, 통폐합·정원 감축도 대부분의 공공기관이 완료하여 마무리 단계에 접어든 것으로 평가되고 있다. 지금까지 이루어진 공공기관 선진화는 주로 외형적인 구조개혁에 중점을 두고 진행되었다. 앞으로는 외형적인 구조개혁뿐 아니라 내부 체질 개선을 보완하여 공공기관 선진화를 완성시켜 나가야 할 때이며, 따라서 이에 대한 많은 연구와 고찰이 필요하다.

본 연구는 지난 2년간의 공공기관 선진화의 추진 실적을 평가하는 한편 문제점과 앞으로 고려해야 하는 핵심 이슈를 정리함으로써 향후 공공기관 선진화 내용의 완성도를 높이는 계기를 마련하기 위해 수행되었다.

본 보고서에서는 먼저 공공기관의 역사적인 선진화 추진 과정을 확인하며 공공기관의 역할 변화와 현주소를 파악하고자 하였다. 과거의 공공부문 개혁은 초기에 집중하다가 중도에 흐지부지되는 경우가 많았다. 과거의 전철을 밟지 않기 위해서 앞으로의 선진화

정책은 지속적이고 일관성 있게 추진되어야 하며 공공기관 역시 시대의 변화에 따라 능동적으로 적합한 역할을 찾아 수행해야 함을 확인하였다.

이어 선진화 방안에서 고려되어야 하는 핵심 이슈별로 지금까지의 선진화 과정의 문제점과 향후 개선방안 및 정책 방향을 제시하고자 하였다. 공공기관 선진화의 외형적 구조개혁을 넘어서 정책적으로 추진해야 할 핵심 이슈는 크게 지배구조의 선진화, 공공기관 평가제도 및 성과평가 연구·보상, 노사관계의 합리화, 신성장을 위한 사업에서의 공공기관 역할 정립 등이라 할 수 있다.

공공기관의 선진화된 지배구조를 위해서는 우선 자율·책임의 동시적 강화를 위한 경영시스템의 확립과 성과 중심의 인사·보수 체계 구축을 위한 내부성과 관리시스템이 필요하다. 그 동안 공공기관은 퇴출 없는 안정된 직장, 높은 임금을 보장받는 직장으로 비판받아 왔다. 이에 따라 내부 경쟁 도입, 엄격한 성과평가 등 생산성을 제고하기 위한 노력이 필요하며 이를 위해 합리적인 보상체계에 대한 연구가 요청된다. 또한 책임경영을 위해 현재 시행되고 있는 공공기관 경영평가제도의 개선이 필요하다. 평가제도의 투명성·객관성·독립성·중립성 제고를 위해 경영평가 전반을 체계적으로 관리하여 평가의 객관성과 환류기능을 강화하여야 한다. 노사관계 합리화 또한 꾸준하고 지속적으로 추진해야 하는 과제이다. 우리나라 노동시장의 국제경쟁력은 취약한 편이기 때문에 공공기관이 앞장서서 합리적 노사관계 정착을 위해 노력해야 한다.

경제위기 이후 우리 공공기관의 역할과 기능에 대한 고민이 본격적으로 이루어지고 있다. 이제는 공공기관이 선진 일류기업이 될 수 있도록 역량을 키우고자 노력해야 할 때이기 때문이다. 환경, 에너지, 자원개발 등 민간 단독으로 진출하기 어려운 신성장 분야나 smart grid 등 공공기관이 국가적으로 부가가치를 창출할 수 있는 분야에서 선도적인 역할을 담당하여 새로운 민간 투자를 유도하고 일자리를 창출해야 한다.

본 보고서의 연구는 공공기관정책연구센터의 개소 후 첫 작품으로서 공공기관의 국민

경제적 중요성에 비해 미흡했던 공공기관 연구의 첫 발걸음이라 할 수 있다. 앞으로 지속적으로 이루어질 공공기관의 역할과 기능 및 공공기관 선진화 연구의 힘찬 출발로서 본 연구가 도움이 되기 바라며, 2009년 9월에 출범한 공공정책연구센터가 공공기관 연구와 정부정책 지원에 있어 중요한 역할을 성공적으로 수행하기를 기대해 본다.

본 보고서는 본 연구원의 성명재 박사가 총괄을 맡았으며, 총괄반에 김준기 교수, 김지영 박사, 옥동석 교수, 지배구조·평가제도반에 조택 교수, 박석희 교수, 박정수 교수, 이태진 교수, 보상 및 노사관계반에 오재인 교수, 이영면 교수, 이현아 본부장, 전소연 컨설턴트, 민영화 및 사업관리반에 곽채기 교수, 김완희 교수, 조성봉 박사, 옥동석 교수, 홍길표 교수가 참여하여 완성하였다. 또한 보고서를 출판하는 과정에서 자료수집과 원고 정리에 수고한 이우정·임미화·장익현·홍유화 연구원과 이현영·임지영 연구행정원, 출판팀 직원 여러분께 감사의 말을 전한다.

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

2009년 12월

한국조세연구원

원장 원윤희

요 약

I. 서 론

1. 공공기관 선진화 추진경과

가. 1998년 이전 현황

- 주요 산업과 주요 기업의 국공유화를 원칙으로 했던 제헌헌법을 전면 개편하여 1954년 제2차 헌법개정에서 자유주의 경제체제에 입각한 공공기관 관리체제를 세움.
- 1960년대와 1970년대의 경제개발계획 추진과정에서 자본축적과 실물자본 형성의 수단으로서 정부투자기관뿐만 아니라 다양한 내용의 정부출자기업체들이 설립되었음.
- 1980년대 초반 정부는 시중은행 등의 민영화를 추진하면서, 1983년에는 ‘정부투자기관 관리기본법’을 제정하여 기관의 자율성을 제고함과 동시에 외부 전문가들에 의한 경영평가제도를 도입함.
- 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 정부는 정부투자·출자기관 등에 대한 민영화 등의 계획을 의욕적으로 수립하였으나 이해당사자들의 반발과 경제력 집중 등의 문제로 민영화를 집행하지 못하였음.

나. 김대중 정부의 민영화·경영혁신

- 1997년 말 외환위기 직후 정부는 정부, 금융, 기업, 노동 등 4대 부문 개혁을 추진하

여 공공부문 내 주인의식 결여로 인한 방만한 경영과 비효율성을 타파하기 위해 노력

- 민영화 추진과 함께 정부는 1999년 2월 ‘정부투자기관 관리기본법’을 개정하여 정부투자기관의 자율성과 책임성을 강화하는 다양한 제도개선책을 도입함.
- 공기업 이외의 정부산하기관들에 대해서는 폐지·통폐합, 민영화·민간위탁, 제도 개선, 준조세 정비, 조직·인력 감축 등 다섯 가지 경영혁신방안을 제시함.

다. 노무현 정부의 거버넌스 정비

- 1993년 이후 정부는 진보적 가치의 실현을 국정관리 기조의 한 축으로 채택하여 시장경쟁보다 사회적 연대를 강조하는 거버넌스(governance) 이론을 활용하려 함.
- 2003년 12월 정부는 ‘정부산하기관 관리기본법’을 제정하여 정부투자기관 이외의 출연·출자·보조·업무위탁기관 등 정부산하기관들을 체계적으로 관리하기 시작함.
- 2007년에는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하여 정부투자기관, 정부산하기관을 망라하여 공공기관 전반에 대한 체계적인 관리체계를 구축하였음.
- 2007년 법률제정 당시 공기업과 준정부기관의 유형별 관리·운영체제는 ‘외부감독·평가시스템’, ‘내부건제·균형장치’, ‘임원인사시스템’ 등 세 가지 측면에서 구분 설계되었음.

라. MB정부의 선진화 현황

- 2008년 정부는 공기업 민영화계획과 함께 공공기관의 통합, 폐지, 기능조정 등 선진화 계획을 발표하였음.
- 2008년 하반기 정부가 세 차례에 걸쳐 발표한 민영화 계획에 의하면 민영화 대상 기업들은 공적자금 투입기업과 자회사들이 대부분이었음.

2. 중기관리계획의 필요성과 목적

가. 공공기관 관리체제의 현황과 개선점

- 공공기관 관리체제의 개선 노력들은 기관의 자율성과 책임성 제고를 목표로 하였음에도 공공기관의 자율성과 책임성에 대한 보장은 부족한 것으로 평가받고 있음.
- 1984년에 최초 시행된 경영평가제도가 도중에 약간의 변화가 있었지만 동일한 맥락에서 지금까지 25년간 시행되고 있음.
- 공공기관 관리체제의 핵심인 경영평가제도는 장기적 관점의 부재, 지나치게 다양한 평가지표, 평가의 일관성 및 수용 가능성 미흡, 기관의 책임성 부재, 기관유형별 평가체계 미흡 등의 미비점을 지적할 수 있음.

나. 중기관리계획의 필요성과 목적

- 25년간 시행된 경영평가제도가 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 여전히 방만경영, 예산낭비 등 도덕적 해이가 지적되는바, 이를 불식하기 위해서는 경영평가제도를 획기적으로 개선하여 선진화할 필요가 있음.
- 공공기관의 민영화, 구조조정, 기능조정 등을 지속적으로 추구하기 위해서는 관련 이해관계인들의 목소리를 압도할 수 있는 거시적이고도 장기적인 국민경제적 논리를 개발·제시하여야 국민적 수용가능성을 높일 수 있음.
- 공공기관에 대한 중기관리계획의 수립 및 이의 안정적 집행을 담보하기 위해서는, 공공기관 관리정책에 대한 전문적 연구들이 총괄적으로 취합 검증되어 합리적 정책방향을 제시할 수 있는 기능이 우리 사회에 필요함.

II. 공공기관의 현주소

1. 국민경제 내 비중

가. 공공부문과 공공기관

- 자율적 주체인 민간부문과 대비되는 공공부문은 국민경제 내에서 강제력을 행사하는 정부에 의해 통제되는 기관들로 구성되며, 공공기관들은 다시 정부의 정책적 성격이 강한 준정부기관과 기업적 성격이 강한 공기업으로 구분

나. 공공기관의 유형별 의의

- 사업내용을 토대로 공공기관을 UN의 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification, ISIC)에 따라 구분하면 국내 산업부문별 공공기관의 비중이 파악될 수 있음.

2. 공공기관 역할 변천 및 각 시기별 현황

가. 공기업의 역사적 발전과정

1) 제1기(1948.8 ~ 1962.7)

- 대한민국 정부 수립 후 ‘제1차 경제개발 5개년계획’이 착수되기 이전까지 기간 중의 공기업은 대부분 해방 전의 일본인 소유였던 귀속사업체이거나 이러한 귀속사업체를 모체로 하여 설립한 정부투자기관임.

2) 제2기(1962.8 ~ 1984.2)

- 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용했던 시기로서 이 시기에는 공기업의 양적·질적 발전이 이루어짐. ‘경제개발 5개년 계획’에서 알 수 있듯이 경제은용에 있어 관리 지향적이고 중앙 집중적인 특징을 보임.
- 이 시기 공기업 변천의 주요내용
 - 같은 부문의 산업에 속해 있으면서 서로 관련된 공기업을 통합하고, 새로운 경영·생산체제를 위하여 기존의 공기업을 개편·개칭
 - 국가경제의 발전이라는 장기적인 전략에서 새로운 공기업이 신설됨.
 - 민간경제부문의 성장에 따라 많은 수의 공기업을 민영화함.
- 많은 공기업이 설립·운영됨에 따라 이들에 대한 통일적이고 일관성 있는 관리의 필요성이 대두되면서 이를 효과적으로 수행하기 위해 「정부투자기관예산회계법(1962)」과 「정부투자기관관리법(1973)」이 제정됨.

3) 제3기(1984.3 ~ 1999.1)

‘제3기’는 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정¹⁾하여 정부투자기관의 자율·책임경영체제의 구축과 이를 뒷받침할 전반적 관리체계 쇄신 및 경영평가제도를 정착한 시기로서, 비효율성의 문제를 안고 있는 공기업에 대한 개혁프로그램 및 관리체제 개선을 노력

- 정부-공기업관계의 “탈정치화(depolicitization)”를 위한 가시적인 개혁프로그램이 강구되기 시작
- 노태우 정부(1988~93)에서는, 거대 공기업에 대해서 부분적 배당권 민영화

1) 「정부투자기관관리기본법」을 제정하게 된 배경은 이전에 존재하였던 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」 등을 토대로 한 사전적인 정부투자기관 관리가 정부투자기관의 경영 자율성을 저해하는 동시에 경영효율성 향상을 어렵게 한다는 지적에 따른 것이다(한국공기업학회, 2003).

(cash-flow rights privatization)를 시도

- 김영삼 정부(1993~98)에서는, 소유권의 민영화를 계획하는 한편, 이사회제도를 강화하여 공기업의 지배구조를 개혁하는 이원적인 공기업정책을 추구
- 이 시기의 공기업부문이 국민경제에 기여하는 정도
 - GDP 대비 공기업부문의 부가가치 비중은 1963년 7.0%에서 1984년에는 9.7%로 증가하였으며 1990년에는 9.4%에 이르고 있음. 이는 민영화에도 불구하고 공기업부문이 국민경제에서 차지하는 비중이 여전히 높다는 것을 말해주는 것임.
 - 공기업의 고용기여도는 1982년 2.3%, 1984년 2.7%, 1986년 2.9%로 증가 추세를 보이다가 다시 1991년 2.4%, 1992년 2.3%로 감소 경향

4) 제4기(1999.2 ~ 2007.3)

- 정부투자기관의 자율성과 책임경영체제를 강화하기 위하여 종전의 「정부투자기관관리기본법」의 문제점들을 보완하는 개정작업이 이루어진 시기
- 김대중 정부는 소위 ‘IMF 위기’ 이후 공공개혁의 일환으로 공기업 민영화정책을 실시
- 노무현 정부는 경쟁 촉진, 성과지향적인 경영, 대국민 서비스 제고 등과 같은 소프트웨어적인 운영 시스템이 미흡한 것으로 평가하고 그동안의 구조조정 성과 및 경영효율성 제고를 더욱 가속화시키기 위해 공기업 운영시스템의 개선 등 보다 실질적인 경영혁신 노력을 기울임.

5) 제5기(2007.4 ~)

- 「공공기관의운영에관한법률(2007. 1. 19)」을 제정한 이후의 시기
 - 종전에 공기업이 「정부투자기관관리기본법」, 「공기업의경영구조개선및민영화에관

한법률」 및 「정부산하기관관리기본법」 등 상이한 법체계 아래에서 관리되면서 관리의 사각지대가 존재하거나, 공기업과 정부산하기관에 대한 모호한 분류체계 및 관리감독과 기관운영상의 문제점 등을 해결하기 위해 제정

- 「공공기관의운영에관한법률」은 기존의 공기업과 산하기관을 포함하는 전체 공공기관의 유형분류를 새롭게 시도하고, 내·외부 지배구조의 개선과 임원 임면의 공정성 개선에 관한 사항 등을 체계적으로 규정

나. 공기업의 주요 현황(1999.2 ~)

- 공기업의 규모 및 공기업이 국가경제에서 차지하는 비중을 살펴보면 양자 모두 지속적으로 증가하고 있음. 인력 측면에서도 공기업이 국내경제활동에서 차지하는 비중이 점점 증가함.
- 공기업의 재정현황 또한 지속적으로 증가함.

3. 공공기관 운영체계 개편 경과

가. 제1기(1948.8 ~ 1962.7)

- 정부수립 후부터 「정부투자기관예산회계법」 제정 이전까지의 기간으로 일반적으로 공기업에 대한 통제는 비체계적이고 느슨한 시기

나. 제2기(1962.8 ~ 1984.2)

- 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」이 적용되던 시기
이외에도 정부투자기관 개별 설립법에 의해 정부 각 부처로부터 통제를 받았으며, 감사원법, 조달기금법 및 해당 산업별 규제법에 의해서 여러 가지 통제

다. 제3기(1984.3 ~ 1999.1)

- 1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」에 의해 시행된 새로운 정부투자기관 관리제도로 정부투자기관의 자율책임 경영제도를 확립하도록 함.
- 「정부투자기관관리기본법」의 시행으로 투자기관의 경영환경은 이전에 비해 자율화되었지만, 여전히 정부통제가 상당히 잔류하고 있다는 문제점이 있음.

라. 제4기(1999.2 ~ 2007.3)

- 「정부투자기관관리기본법」은 1983년 12월 제정되었으며 그간 수차례 개정되었다가 1999년 2월 기업지배구조 부분에 있어서 전면적으로 개정
 - 관리기본법의 전면개정은 정부투자기관에 대하여 주무부장관이 관여할 수 있는 여지를 줄여 정부투자기관의 자율성을 높이는 한편, 사장추천제를 도입하고 임원의 손해배상책임을 강화하여 책임경영제도를 확보하며, 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 등 정부투자기관 관리에 관한 현행 제도를 전면적으로 정비하려는 데 목적을 두고 있음.

4. 현행 공공기관의 문제점

가. 개요

- 현행 우리나라 공공기관의 가장 큰 문제점은 거래비용의 규모를 적정하게 감안하는 의사결정체제가 형성되어 있지 않다는 데 있음.

나. 경제적 성격이 반영되지 않은 유형별 수입 구분

- 공공기관 수입은 수입의 명시적인 형태에 따라 ‘정부로부터의 수입’과 ‘민간으로부터의 수입’ 두 가지 유형을 구분할 수 있음.
- 현행 알리오 시스템에 의하면 ‘정부로부터의 수입’이건 ‘민간으로부터의 수입’이건 공공기관의 사업에 대한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격 또는 원가를 반영하는 것으로 볼 수 없는 금액들은 모두 정부지원으로 분류됨.
- 공공기관의 수입은 경제적 성격을 기준으로 할 때 ‘정부와의 관계에 의한 수입’과 ‘시장계약에 의한 수입’으로 구분되는 것이 바람직함.
- 정부의 강제력에 기초하지 않는 시장수입 또는 매출수입을 판단하는 것은 가치판단이 개입될 여지가 있음.

다. 공공기관의 암묵적 기회비용

- 정부의 채무보증
 - 우리나라 공공기관들의 대부분은 특수법인 또는 공법인인데, 특수법인에 대해서는 암묵적으로 정부보증이 있는 것으로 간주될 수 있음.
 - 공공기관들은 법적으로는 보증이 없다고 말할 수 있지만 실질적으로는 파산위험에 따른 자기 조정력에 상당한 한계가 있음.
 - 정부가 공공기관의 운영에 지속적인 개입과 통제를 해 왔고, 공공기관에 대한 지분율이 100%에 가깝다면 정부의 재정적 책임을 면하기 어려움.
- 비예산적 정부지원
 - 특별조세감면, 각종 사업의 인허가 절차 생략 등은 비예산적 정부지원으로 간주될 수 있음.
 - 공익근무요원의 제공, 자산재평가의 특례, 토지수용 특례 등등에 대해 공공기관

에 지원을 하고 있다면 이들의 가치도 암묵적인 지원으로 고려되어야 함.

□ 재정지원의 사회적 비용

- 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손실(deadweight loss)이 부담됨.
- 공기업의 지나치게 공격적인 사업 확장으로 민간기업의 효율적인 투자(해외진출 등)를 구축하고, 과다한 공공사업을 수행하거나 과다한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유할 수도 있음.
- 강제력에 기초하는 공공부문 내에서는 재화와 서비스의 공급량이 자율적으로 조정되기 어려움.

Ⅲ. 공공기관 지배구조 개편

1. 공공기관 관리체제 개편

- 가. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경
- 기존에는 공공기관이 각 주무부처의 편익에 따라 설립되어 공공기관의 설립에 대한 체계적인 원칙과 기준이 없어, 공공기관의 범위가 어디까지인지 불분명하고 관리의 사각지대가 존재
- 이러한 결과는 공공기관을 해당기관의 특성에 부합하는 기업지배구조와 관리시스템을 구축하여 효율성과 자율성을 높이는 데 부정적인 영향을 주었음.
- 이와 같이 기존의 공기업 관리제도에서 나타난 문제점을 해결하고자 「공공기관의 운영에관한법률」에서는 정투법과 정산법을 통합하여, 공공기관의 범위설정 및 유

형분류, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정

□ 나. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 주요내용

1) 공공기관의 지정과 유형분류

가) 공공기관의 지정

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 공공기관의 범위를 정부의 실질적 통제 가능성, 공공성, 재정지원 여부 등을 고려하여 결정

나) 공공기관의 유형분류

- 공공기관의 유형(법 제5조 및 제6조)은 법 부칙 제3조에 의하여 2007년도에 정투법·정산법·민영화법 적용대상기관 중 직원정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정·고시하도록 함.
- 공공기관의 유형구분은 업무특성을 기준으로 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’이란 명칭으로, 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’이란 명칭으로 분류²⁾
- 그 밖에 공기업 및 준정부기관 이외의 공공기관을 기타공공기관으로 지정

2) 외부지배구조의 혁신

가) 공공기관에 대한 외부평가와 감독기능의 집중화

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 이들에 대한 관리를 과거 기획예산처 내에 있던 정부투자기관운영위원회를 확대, 개편한 ‘공공기관운영위원회’로 단일화

2) 공공부문의 지배구조를 설계하기 위한 유형분류는 원칙적으로 UN의 SNA와 IMF의 GFSM에 의한 공공부문 분류체계를 원용하였다(설광연·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005, p.157).

- 이는 소유권 기능의 집중화와 연계된 것으로서 동 위원회가 민간기업의 주주총회와 같은 기능을 수행하여, 주주인 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 종합적이고 체계적으로 수행하기 위함.

나) 공공기관 설립통제 및 유형 재조정

- 공공기관의 신설은 결국 국민의 재정부담으로 연결되므로 공공기관운영위원회는 명확한 공공기관 신설기준을 적용하여 신설 여부에 대한 일관성 있는 검토를 행하도록 함.

다) 목표설정

- 중장기전략목표를 설정하고 이에 대하여 정부와 공공기관(기관장)간 성과계약을 체결하며 기관별 목표 및 성과계약 내용을 국민에게 공개하도록 함(제49조).
- 매년 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관의 통합 연차보고서를 작성하여 공개하여야 함(제12조).

라) 경영공시

- 모든 공공기관에 경영정보 공시의무를 부여하고, 경영공시 대상정보로 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 함(법 제11조).
- 또한 일반국민들이 손쉽게 공공기관에 관한 정보에 접근할 수 있도록 공시내용을 표준화하여 통합공시하도록 함(법 제12조).

마) 사전규제 정비

- 경영자율성을 저해하는 정부의 사전규제를 최소화하고 공공기관운영위원회가 정부규제의 적정성을 주기적으로 점검하도록 함(법 8조 13항).

바) 공공기관 회계기준 정비

- 공공기관에 대해서도 발생주의 회계기준을 적용하여 회계의 투명성과 예측력을 제고

사) 임원의 책임성 확보

- 전제임원인 비상임이사와 감사에게도 직무수행실적 평가를 실시하여 연임·해임

과 연계토록 하여 책임성을 강화하고, 내부 견제시스템을 정상화

- 경영진(기관장·상임이사)에게는 경영평가 결과와 연임·해임을 연계하는 등 성과평가를 강화

아) 경영평가

- 경영실적이 부진한 기관의 기관장(사장), 상임이사에게 책임을 물어 그 임면권자에게 해임을 요구·건의하고 경영평가 결과에 따라 기관별 인센티브 성과급이 결정되고 인사 또는 예산상의 조치가 가능하도록 함.

3) 내부지배구조의 혁신

가) 기관장의 책임경영체제 강화

- 공공기관운영위원회의 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영 관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해서는 최소한의 가이드라인만을 제시

나) 이사회와 견제감시기능 강화

- 이사회의 독립성을 제고하여 경영진을 견제·감시하는 기능을 대폭 강화
- 이사회의 책임성 강화에 맞추어, 이들에게 기관경영 감시에 필요한 실질적인 권한을 부여

다) 내부 감사기능의 강화

- 내부 감사기능을 강화하기 위하여 시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회 내치를 의무화

라) 임원 임면의 공정성 개선

- 종전 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분
- 기관 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화
- 임원추천위원회를 구성하여 모든 임원(기관장·이사·감사)을 추천하도록 함.

다. 관리체계 개편방안

1) 기존 관리체계의 문제점

- ☐ 「공공기관의운영에관한법률」 제정 이전 우리나라 공공기관 관리체계는 1984년에 제정한 「정부투자기관관리기본법」에 근거하였는데 공공기관 관리체계가 일원적이지 않아 체계적이고 통일적 관리가 어렵다는 비판이 많음.
- ☐ 주무부에 의한 공공기관 통제권이 과도하다는 점이 지적됨.
- ☐ 기관의 유형분류와 이에 따른 지배구조와 경영평가제도가 유기적으로 연계되지 않는다는 점도 지적됨.

2) 관리체계 개편방안

- ☐ 2007년에 제정된 「공공기관의운영에관한법률」은 위에서 언급한 기존 관리체계에 대한 비판을 반영하여 새로운 관리체계를 제시
- ☐ 공공기관에 대한 관리를 ‘공공기관운영위원회’로 일원화
- ☐ 공공기관의 지정체계와 유형분류가 변화
- ☐ 외부지배구조를 혁신하여 공공기관운영위원회가 공공기관의 설립을 사전 심사하도록 하였고 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화함.
- ☐ 경영평가제도와 관련하여 현 평가체계의 적정성 검토, 핵심지표 위주 지표 수 간소화, 타 평가와의 중복문제 해소, 평가단 구성 및 평가위원의 객관성, 신뢰성, 전문성 제고 등을 시도

2. 선진화 추진 체계화

- ☐ 이명박 정부는 기존의 김대중-노무현 정부와 정치경제적 정향을 달리하고 있으며 스스로 ‘친기업적(business-friendly) 정부’를 표방

- 2008년에 출범한 이명박 정부는 공공기관 운영체계 개편방안(2008년 12월 12일)을 내놓고 공기업을 포함한 공공기관의 관리체계 개편을 추진
- 이명박 정부의 공공기관 운영체계 개편은 크게 ‘공공기관 기능 재정립’, ‘경영평가 시스템 개편’, ‘지배구조 개편’, ‘국민감시 강화’로 나눌 수 있음.
- 이명박 정부는 2008년 8월 11일 “「활기찬 시장경제 구현」을 위한 공기업 선진화 추진 방향(안)”을 기초로 “제1차 공기업 선진화추진계획안”을 발표하고 이후 6차 선진화계획안까지 내놓고 있음.

가. 공공기관 선진화 추진계획

1) 선진화 검토 대상 기관

- 공공기관 선진화 추진계획은 총 319개 기관을 대상으로 하고 있으며 2008년 1월 말 현재 공공기관으로 지정된 305개 기관과 외환위기 극복과정에서 공적자금 등을 지원받은 14개 기관³⁾을 포함

2) 추진원칙

- ‘작은 정부, 큰 시장’으로 전환, 국민 편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진을 추진원칙으로 함.

3) 추진방향

- ‘공기업선진화추진위원회’가 선택 가능한 공기업 선진화 프로그램은 크게 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화로 구분

3) 공공기관 요건에 해당되나 조속한 매각을 전제로 공공기관 지정을 유보한 기관들로 우리금융지주, 서울보증보험, 대우증권, 대우인터내셔널, 대우일렉트로닉스, 대우조선해양, 현대건설, 현대종합상사, 쌍용양회, 쌍용건설, 하이닉스, 한국항공우주공업, 팬택, 팬택앤큐리텔이 있다.

4) 추진계획 및 체계

- 공기업선진화추진위원회가 중심이 되어 추진하며 각 기관의 선진화 방안을 선진화추진위에서 심의→주무부처 주관하에 공개토론회 등 의견수렴→선진화추진위의 심의 및 조정→공공기관운영위원회 의결의 순서에 따라 선진화 방안을 최종 확정

나. 공공기관 선진화 추진계획의 내용

- 공공기관 선진화 추진계획은 2009년 9월 현재 총 6차⁴⁾까지 발표되었으며 1차~3차까지는 민영화와 통폐합 등을 중심으로, 4차에서는 경영효율화, 5차에서는 공공기관 출자회사 선진화 방안을 내놓고 있음.
- 6차 계획안에서는 민간위탁 등을 통한 정원 감축, 예산절감, 자산매각, 기능 폐지 및 축소, 연봉제 및 임금피크제 도입 등의 내용을 담고 있음.

다. 공공기관 선진화 추진계획에 대한 평가

1) 민영화 방안에 대한 법제도 근거 미비

- 공공기관 선진화 추진계획에서 활용하고 있는 방안 중 민영화의 경우 현 정부투자기관 관련 법제도에서 제대로 실현되기 어려운 구조적 문제점을 가지고 있음.

2) 정부기업의 배제

- 현재 공공기관 선진화 추진계획은 「공공기관운영에관한법률」의 적용을 받는 기관으로 대상을 한정

3) 중장기적 전략의 부재

- 현재 공공기관 선진화 추진계획은 5년 단위로 구성하여 추진

4) 2008년부터 2009년에 걸쳐 1차(2008년 8월 11일), 2차(2008년 8월 26일), 3차(2008년 10월 10일), 4차(2008년 12월 22일), 5차(2009년 1월 29일), 6차(2009년 3월 31일) 계획안이 발표되었다.

3. 공공기관 지배구조

가. 공공기관 지배구조의 의의

1) 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 공공기관 지배구조론의 특징임.

2) 공공기관 지배구조의 특징

- 공공기관의 지배구조는 정부 및 민간기업의 지배구조와 차이를 보임.
 - 정부운영방식 및 구조와는 달리 기관 운영의 자율성과 탄력성 등을 확보하며, 절차적 합리성과 민주성, 공공성 등을 강조하여 정부와 국민에 대한 책임성을 강조함.
- 정부로부터 일정한 자율성을 확보하고 있으며, 법률에 근거하여 일정한 통제만 받도록 설계되어 있음.
 - 다수의 관계자(정부, 기관, 민간)가 지배구조에 참여하여, 공동의 책임을 지는 구조

3) OECD의 공기업 지배구조에 관한 지침

〈표 1〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인

구분		주요 내용
소유권기능 집중화		- 공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직 - 공공정책목적 추구기관은 소유권 집중이 필수 적용은 아니며 준용 가능
내부 지배구조	이사회/기관장	- 이사회에 실질적 권한 부여 - 이사회 의장과 CEO 분리는 좋은 관행 - 이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사 - 이사 임면에 이사회가 관여할 필요 - 이사회 의사결정 과정에 대한 평가 필요
	감사	- 이사회 내 특별위원회로서 감사위원회 설치 - 효과적인 내부감사 절차 개발 필요
외부 지배구조	전략적 목표 설정	- 명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충관계 해결) - 소유권 정책과 공기업의 목표는 일반 국민에게 공개
	경영평가	- 성과평가를 위한 정기적인 보고 체계 구축 - 성과를 국내외 민간, 공공기관과 비교할 수 있는 지표개발(생산성 등)
	경영공시	- 모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무 - 소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차보고서 작성·공시
	외부회계 감사	- 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 되어야 함.
	자율성 관련 인프라 구축	- 주어진 목표를 달성할 수 있도록, 공기업에 경영자율권 보장 (일상적 경영 개입 배제)
	지배구조 정책기능	- 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		- 이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자와의 관계를 국민에게 보고

자료: 한국개발연구원(2005), p. 178.

나. 공공기관의 유형

1) 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 지배구조이며 이를 개선하는 것이 광의의 공공기관 관리정책의 핵심임.

□ 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 유형 분류를 위한 기준으로 조직의 공공성(공공성과 민간성)과 정부와의 거리(통제와 자율성)를 제시

2) 공공기관의 유형 구분 기준

□ 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 $50 \sim 85\%$
② 준정부기관	자체수입비율 $< 50\%$
- 기금관리형	중앙정부 기금을 관리하는 기관
- 위탁집행형	기금관리형 아닌 준정부기관
③ 기타 공공기관	공기업, 준정부기관을 제외한 공공기관

3) 문제점 분석과 개선방안

가) 기존 연구에서 제시되는 문제점

□ KDI(2009)의 현행 공공기관 분류체계상 문제점 분석

- 현재의 공운법상 분류 기준으로 상업성과 공공성을 들 수 있는데, 이 개념이 반드시 대칭적으로 존재하지 않음(준정부기관 중 상업성이 충분한 기관도 존재).

- 공공기관 유형들 간에 실질적인 지배구조의 차이가 존재하지 않음.
- 기관장과 감사의 경우 기관의 규모에 따라 임명절차가 달라지나 상임이사와 비상임이사의 임명에서는 기관 규모의 차이가 없음.

나) 공공기관 유형 구분의 문제점

① 유형화의 의미와 기준 적절성

□ 공공성과 시장성이라는 용어 사용의 모호성

- 재화 사용의 필수성(공공성)과 시장에서의 자유로운 구입 가능성(시장성)을 전제되어야 하지만, 현재의 기준들은 이를 명확하게 반영하지 못하고 있다는 지적
- 전문가들을 대상으로 한 설문조사에서도 ‘현행 공공기관의 유형구분이 관리필요성, 기관성격 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% 이상이 되는 것이, 시장에서의 기관의 자율적이고 경쟁적인 노력의 결과라기보다는 정부가 기관에게 부여한 권한이나 혹은 이로 인한 시장에서의 독점적 지위에 근거하여 확보되는 것이라면, 이것을 기준으로 기관이 시장성이 높다고 판단하는 것은 문제가 됨.
- 현재 공공기관의 유형 분류에 활용하고 있는 기준이 타당한가에 대한 설문조사에서, 부정적 응답과 긍정적 응답이 비슷한 수준으로 나타났음.

② 자체수입의 결정요인

□ 공공기관의 자체수입의 정도를 결정하는 기준은 크게 두 가지로 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

- 대부분의 공공기관들이 비경쟁적 시장에 존재하며, 또한 정부에 의하여 법적으로 부여된 독점적 지위에 근거하여 사업활동을 하고 있다는 점에서 이들 기관에서 발생하는 자체수입은 자유로운 시장적 활동에 근거하여 발생한 것이라고 보기 어려움.

다) 유형 구분의 방향

- ① 공공성 기준의 활용
- 재화 사용의 보편성 정도와 재화의 시장 공급 가능성 정도를 기준으로 할 경우 다음과 같은 네 가지 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 정부에 의한 공공기관의 설립과 운영의 필요성이 높은 영역
- 자체수입의 정도를 기준으로 분류된 준정부기관들의 경우에도 시장성이 높은 기관들이 존재한다는 점에서, 현재와 같은 분류체계하에서의 공기업 유형들이 준정부기관보다 반드시 시장성이 높다고 할 수 없음.
- ② 유형화 방향 혹은 기준의 재설정
- 공공기관의 본질적 의미의 고려
 - 공공기관을 분류하는 기준은 공공성과 시장성의 상대적 비중
 - (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 대행 필요성, 정부에 의한 서비스 공급의 최저선 확보 필요성
 - 현재 활용하고 있는 자체수입의 경우에도, 기관의 자율적 노력에 의해서 확보된 것 일 경우 의미있는 기준이 될 수 있을 것임.
- 설문조사에서 향후 공공기관의 유형을 재분류할 경우, 가장 강조되어야 할 기준으

로 다수가 공공기관의 “설립취지 및 고유목적”으로 응답하였음.

다. 공공기관의 지배구조의 구조와 특징

1) 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 각양각색의 비체계화된 관리
 - 경영감시, 통제기능을 제대로 수행하지 못하는 이사회 및 내부 통제기능을 담당하는 감사가 제대로 기능을 수행하지 못하는 여건
 - 공공기관의 방만경영에 대한 대한 국민들의 지속적인 개혁 요구
 - 기관에 대한 정부의 과도한 관리감독과 사전규제로 인한 경영자율성 미흡 등

2) 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	- 장 : 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-주무기관 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-기재부 장관 제청-대통령 임명	- 장 : 임원추천위 추천 - 주무기관장이 임명 - 상임이사 : 임추위 추천-기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사 : 임추위 추천 - 운영위심의, 의결-주무기관장이 임명 - 감사 : 임추위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명	
임원추천위원회	- 공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 - 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가 - 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 - 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사 중 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		
경영실적평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단운영	기획재정부장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문을 위하여 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결을 거쳐 다음에 대한 경영지침을 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		
	기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등	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		

3) 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 운영위심의 의결을 거쳐 임명	비상임이사 중 호선

- 시장형 공기업의 경우 기관 외부의 영향력이 준시장형 공기업과 비교하여 상대적으로 강하게 작용하도록 하였고 준시장형 공기업의 경우 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

4) 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 의미).
 - 기관이 시장의 부가가치 창출에 어느 정도 기여하였는가가 해당 공기업에 대한 경영평가 대상이 되어야 할 것임.
 - 준정부기관의 경우, 공기업과 비교하여 정부의 의하여 부과된 정책을 얼마나 충실하고 효과적으로 수행하였는지가 경영평가의 대상이 되어야 할 것임.

라. 지배구조의 문제점 및 개선방향

1) 공공기관 지배구조의 문제점

- 공공기관운영에 관한 법률에서는 동법의 입법 취지로 자율성과 책임성, 투명성 제고를 들고 있으며, 이 중 가장 우선으로 자율성을 강조함.

가) 자율성

- 공운법 제3조에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 하였으나 의미하는 바를 명확하게 확인하기 어려우며, 사실상 선언적 규정에 가깝다고 할 수 있음.

나) 책임성

- 공공기관의 존립 근거나 공공재의 적절한 공급 등 책임성에 관한 규정에 비해 자율성에 대한 규정이 불균형적이라 할 수 있음.

- 현재 공공기관 지배구조가 안고 있는 가장 큰 문제점에 대해서는, 전문성 없는 인사의 선임과 내부 책임성 확보 장치의 미흡을 가장 많이 들고 있음.

〈표 9〉 자율성, 책임성, 투명성 관련 공운법상의 관련 규정

핵심요소	내용	관련 법규정
자율성	기관의 자율적 경영	자율적 운영의 보장(제3조)
책임성	기관경영의 성과 등에 따른 책임성의 부담	공공기관 기능 조정 등(제14조), 공공기관의 지속적 경영혁신(제15조) 감사위원회 설치(제20조), 상임이사수 이사수의 2분의 1 미만(제24조) 기관장과의 계약 등(제31조), 이사와 감사의 책임 (제35조) 비상임이사, 감사 직무실적평가(제36조), 손해배상책임(제43조의3), 경영실적 평가(제48조), 경영지침 시행(제50조), 경영지침 이행 등 감독(제51조), 감사원 감사(제52조)
투명성	기관경영 등 운영 전반의 제도적 투명성 확보	공운위 민간부문 인사 과반수 구성(제9조, 제10조) 경영공시(제11조) 및 통합공시(제12조) 고객만족도 조사(제13조), 임원추천위원회(제25조) 비상임이사(제25조), 회계감사인선임위원회(제43조) 경영실적 평가단의 운영(제48조)

다) 투명성

- 공공기관의 경영이 투명하게 이루어지고, 경영성과 등이 국민에게 충분히 공개되도록 하기 위하여 투명성이 강조되고 있음.
- 경영공시를 통해 공공기관의 운영 실태를 공시하고 있지만 정확하게 파악하기 쉽지 않다는 점에서 경영공시 강화 필요

2) 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 사업 효율성과 자율성, 그리고 경영 투명성 순서로 강조하였음.
- 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 경영 투명성을 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

4. 공공기관 평가제도

가. 경영평가의 의의

- 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있음.
- 그 동안 경영평가제도는 공기업·준정부기관의 국민경제적인 경영성과와 경영효율성을 제고하기 위한 핵심적 관리수단으로서의 역할을 수행했음.
- 또한 공익성 및 공기업이 하나의 ‘기업’으로서 확보해야 하는 기업성과 효율성에 대한 요구, 정치·관료적 통제 요구 등 서로 상충되는 요구를 적절히 조화시켜 주는 공공기관 개혁의 유효한 대안으로 인식되어 왔음.
- 경영평가제도의 필요성 및 운영성과에 대한 전문가 설문 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

나. 공공기관 경영평가의 개선방향

1) 기관장 평가와 기관 평가

가) 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 관련해서 매년 기관장 경영계약 이행실적을 평가하고, 평가결과는 성과급 차등지급과 인사관리에 활용하도록 규정되어 있으나, 평가결과를 성과급 차등지급에 제한적으로 활용해 왔음.

나) 기관장 평가제도의 내용

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

다) 기관장 평가와 기관 평가의 특성 비교

- ‘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 함으로써 해결하여야 할 것임.
- 기관 평가는 조직의 System 중심의 평가로서 전년 대비 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(1년단위)의 이행실적	경영목표(3년단위, 5단계 : 미션-비전-전략목표-전략과제-목표지 표)의 이행실적
	○ 기관장 개인 중심의 평가 - 기관장 개인의 차별적 역할과 노력 및 경영역량과 책임경영 의지	○ 조직의 System 중심의 평가 - 전년대비 경영개선 실적, 경영목표 달 성체계의 구축/이행 수준

□ 기관장 경영평가를 별도로 시행해야 할 필요성과 기대효과

- 첫째, 기관장의 업무추진실적 점검을 통해 기관장의 경영역량을 제고할 수 있고, 향후 업무수행 개선과 리더십 제고를 위한 학습기회를 제공
- 둘째, 정부의 기관장 관리에 대한 체계적 정책수단 제공. 공공기관장의 관리적 책임성 확보 및 경영계약상의 업무를 제대로 수행했는지에 대한 체계적인 실태 파악을 통해 기관장에 대한 적절하며 일관성 있는 관리 근거 마련
- 셋째, 기관장 선임과정에서 발생할 수 있는 오류를 바로잡기 위해 기관장의 경영역량과 개혁의지를 사후적으로 검증하는 장치로서의 역할
- 넷째, 국민들에게 정부의 공공기관 개혁에 대한 강력한 의지, 즉 공공기관 운영의 효율성과 책임성 제고에 대한 정부의 강력한 의지를 표명하는 데 기여
- 이원평가 운영의 타당성을 강화하기 위해 기관장 평가결과 활용의 개선도 검토
 - 기관장 평가 결과에 따른 인사조치에서 부진 기관장에 대한 처벌에 상응하는 우수 기관장에 대한 포상을 신설하여 균형적인 상벌(賞罰)제도를 운영할 필요성
 - 기관장 평가결과를 상임이사의 인사 및 성과급 차등 지급에 연계할 필요

2) 경영평가지표체계

가) 비계량지표

- 현재 비계량지표는 28개 정도이지만 평가결과가 대동소이한 지표의 경우 평가부담의 완화 및 평가의 효율화를 위해 평가지표수를 축소할 필요성
- 리더십·전략부문 평가지표 중 ‘경영층 리더십’지표와 ‘비전 및 전략개발’지표는 세부평가내용에 있어서 다소 중복, 경영시스템부문 경영효율화 범주 평가지표들 중 ‘조직관리’지표와 ‘인적자원관리’지표의 경우 조직관리와 인적자원관리는 경영관리에 있어 상호 밀접한 연관성이 있다는 점에서 통합적 평가의 가능성이 있음.

나) 계량지표

- 총인건비 인상률지표(4점)는 인건비 인상수준을 준수했느냐의 여부에 따라 4점 혹은 0점으로 평가하므로 만점을 획득한 기관과 0점을 획득한 기관 간에 큰 차이가 있어 경영평가제도가 기관의 경영성과를 객관적으로 측정하는 데 한계.
- 총인건비 인상률을 일률적으로 규제하면 공공기관에서 경영효율화를 통해 절감한 비용을 임직원들에 대한 인센티브로 활용하는 데 제약이 되므로 기관의 경영혁신 노력에 장애가 될 수도 있음.
- 따라서 총인건비 인상률에 대한 통제는 경영효율화부문의 보수관리지표로 통합하는 방안이 검토될 필요가 있음.

3) 중소형기관 기관평가체계

- 2008년도 기관평가에서는 25개 중소형기관들에 대해 실질적인 평가목적을 달성하면서도 평가부담을 완화하기 위해 가중치 40점의 계량지표만으로 평가를 실시
- 2009년도 경영실적평가편람에 의하면 중소형기관 지정을 정원 100인 또는 자산규모 500억원 미만 기관에서 정원 500인 미만 기관으로 조정하여 43개

기관으로 확대

- 중소형기관에 대해 계량지표만으로 평가를 함에 따라 실제 평가결과 기관 간 평점 편차가 적어 평가가 형식화될 수 있다는 지적이 제기되고 있음.
 - 특히 주요 사업성과지표의 경우 기관 간 편차가 거의 없어 평가의 형식화 우려
 - 2009년도 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 대상범위 확대 문제를 신중하게 접근해야 하고, 계량지표에 의한 평가로는 기관 간 편차가 작기 때문에 비계량지표의 추가를 적극 검토해야 할 것임.
 - 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.

IV. 사업관리 방안

1. 중복기능 조정 및 신성장동력 발굴을 위한 공공기관의 역할

가. 공공기관 중복기능 해소방안

- 공공기관 혹은 그 상위부서인 주무부처의 ‘자기이익 추구적’(self-interest seeking) 사업 확장 유인으로 말미암아 기능의 유사·중복이 증가할 가능성이 상존함.
- 공공개혁이 강조되고 있는 최근의 시대적 분위기에서는 대체로 부정적 관점이 부각
 - 자율적인 조직규모 통제보다는 무분별한 자리 늘리기 경쟁에 빠질 위험이 있음.

- 주무부처도 제 식구 챙기기 혹은 전임자의 자리 만들기 목적으로 기관의 남설을 허용할 가능성이 있음.
- 현 정부는 ‘일하는 방식 개선’과 ‘고객 만족 제고’를 위한 대국민 점점 현장인력의 보강 등 참여정부의 공공기관 개혁 기조에 대한 강한 비판의식을 가지고 출범한 바, 민영화, 통폐합, 기능조정 등 강력한 하드웨어적 구조조정을 강조하고 있음.
- 공공기관 수준 적정성 평가모델

〈표 13〉 공공기관 수준 기능 적정성 점검 모델 (곽채기(2008) 일부 수정)

질문리스트	구조조정 대안
1단계 : 설립목적이 계속 유효한가?	공공기관 폐지
2단계 : 설립목적 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민영화
3단계 : 설립목적 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계 : 설립목적 사업을 중앙정부의 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	정부조직에 통합
5단계 : 설립목적 사업이 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기관통폐합
6단계 : 설립목적 사업을 현재기관유형으로 원활히 수행가능한가?	기관유형 전환
현재와 동일한 형태로 존치	

〈표 14〉 공공기관 사업 수준 기능 적정성 점검 모델 (곽채기(2008) 일부 수정)

질문리스트	구조조정 대안
1단계 : 특정 사업을 계속 수행해야 하는가?	기능 폐지
2단계 : 특정 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민간이양
3단계 : 특정 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계 : 특정 사업을 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	민간위탁, 자회사설립
5단계 : 특정 사업이 행정기관 혹은 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기능이관, 통합조정
6단계 : 환경변화로 특정 사업의 업무량 조정 필요성이 제기되지 않는가?	기능보강, 확대 또는 축소 통합
현재와 동일한 형태로 존치	

□ 유사 중복기능의 통폐합 유형화

- 첫째 기준은 통합주체의 명확성에 따라 흡수통합, 신설통합으로 구분
- 두 번째 기준은 통합 목적을 통합 대상기관들의 업종 및 기능별 연계성, 계층성, 보완성 등으로 분류하여 다음과 같이 3가지 유형으로 구분할 수 있음.
 - 확장형 통합 : 기획, 관리, 연구 등 공통기능은 공유하되 적용대상 사업을 확장하는 방식으로 통합하는 경우
 - 연계형 통합 : 기술경영, SOC건설 등 분야에서 사업 프로세스의 전후 과정 담당 기관을 한 기관에 통하여 프로세스의 연계성을 높이는 경우
 - 보충형 통합 : 주요사업을 수행하는 기관에 부수적 혹은 보조적 사업 및 기능 수행기관을 통합하는 경우

□ 유사 중복기능 해소방안

- 사전적 해소방안은 문제 발생의 원인 및 가능성을 파악하여 이에 적절히 대처하는 것이 핵심이 됨.
 - 공공기관이 설립되는 동기, 주요 경로 등에 대한 체계적인 조사가 필요할 것임.
- 공공기관의 신설 혹은 기존 기관의 신규사업 확대 시에 기능의 유사·중복 가능성을 사전에 체계적으로 체크할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요함.
- 사후적 해소방안의 핵심은 기능의 유사·중복 가능성을 적은 비용으로 정확하게 파악하는 것, 기관 간 통폐합의 기준을 마련, 통폐합을 촉진하기 위한 인센티브제도의 마련 등으로 요약할 수 있음.

나. 신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할 분담 방안

- 정부는 2009년 1월 한국 경제의 새로운 성장비전으로 신성장 동력 비전과 발전전략을 발표하면서 3대분야 17개 신성장동력을 확정함.

〈표 15〉 17개 신성장 동력분야

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)

- 차세대 무선통신, 연료전지 발전시스템, WISE SHIP등 핵심 원천기술과 세계적인 경쟁력을 보유하고 있는 대표제품들을 향후 10년을 이어가는 World Best 품목으로 만든다는 계획
- 신성장동력 관련 정부 및 공공부문의 역할
 - 시장창출자로서, 변화하는 시장에 선제적 대응을 통해 국가경쟁력 강화 및 녹색성장 기반 마련
 - 이를 위해, 정부의 시장조성자로서의 역할이 필요한 분야에 집중한다는 계획을 가지고 있음.
- 공공기관의 신성장동력사업 추진 현황 및 문제점
 - 전체 공공기관 297개중 216개 조사⁵⁾

〈표 16〉 신성장동력 및 녹색성장사업 참여현황

구분	신성장동력사업 참여 여부		녹색성장사업 참여 여부	
	빈도	비중(%)	빈도	비중(%)
미참여	157	72.7	152	70.4
참여	59	27.3	64	29.6
	신성장동력사업 참여 사업수 168개		녹색성장사업 참여 사업 수 176개	

5) 일부 조사항목별 중심기관이 빠져있어 현황 통계로서의 완벽성은 부족한 상태임.

- 신성장동력 및 녹색성장사업의 중복성 문제
 - 신성장동력 및 녹색성장사업 모두 참여하고 있다고 응답한 공공기관의 경우, 양자간의 차별성이 부족한 것으로 나타남.
 - 대다수의 공공기관들이 신성장동력사업과 녹색성장사업을 중복적으로 응답
 - 신성장동력 사업 수와 녹색성장 사업 수 간 상관관계 : 0.705
 - 상당수 기관에서 양 사업의 차별성에 대한 인식이 부족한 상태이며, 양자의 중복영역 및 고유영역을 가능한 한 명확하게 규명해주고, 이와 관련된 공공기관의 역할을 재정립해줄 필요가 있음.
- 신성장동력 사업의 예산투입 규모
 - 2008년까지 투입예산 : 5조 5천억원/2009년 3조 5천억원/2010년 사전 예산 2조 8천억원
- 신성장동력 사업의 추진동기에 따른 사업 유형
 - 분석결과, 수익성보다는 비수익성이 71.5%, 비수익 사업 중에서는 국정과제 실현(26%)이 가장 큰 비중
 - 수익성 사업 중에서는 설비/장치 직접 운영을 통한 수익창출형이 높음. 비수익성을 동시에 추구하는 결합형도 10.7%
 - 공공기관의 1차적인 역할은 해당산업의 기반 조성임. 그러나 국정과제 실현 사업이 예상보다 높은 비중을 차지하고 있어 조절이 필요
- 신성장동력사업의 추진 시점 : 43.8%가 2009년에 시작
 - 2009년 1월에 정책발표 후 전체 40%가 동년에 시작 : 충분한 기획과 사업타당성 검토에 대한 의구심
- 신성장 동력사업의 사업규모
 - 시장형 공기업 및 위탁형 준정부기관이 초소형(1억원 이하) 및 소형과제(1억~10

억원) 비중이 높음 : 형식적 참여의 가능성

- 시장형 공기업의 경우, 사업에 적극적 참여를 강조할 경우 자율적 경영권에 대한 침해 가능성 있음.
- 신성장동력사업과 공공기관 특성과의 관련성 분석
 - 기관 목적과 유사하다는 응답이 5점 만점에 4.7점
 - 사업 유형별로 분석한 결과 수익성 사업에서 타 기관의 협력 필요성이 높게 나타남.
 - 해당 기관의 고유한 특성을 최대한 활용하는 수익-비수익 결합사업 모형을 확대해나가는 전략이 필요
- 민간부문과의 관계에서 신성장동력사업 특성
 - 유사한 민간기관 부재 : 평균 3.4의 동의 ⇨ 추진되는 사업 중 정부주도 근거가 빈약한 사업 존재
 - 민간에 맡겨둘 경우 사회적 비용 발생 : 평균 4.2의 동의 ⇨ 공공부문의 필요성
 - 향후 민간이양 필요성 : 2.8의 동의 ⇨ 공공기관의 응답은 공공기관 이기주의가 어느정도 작용하는 것으로 판단, ‘사업일몰제’ 제도의 도입 필요성 있음.
 - 수익성 사업의 경우 민간기관과의 경쟁 가능성이 제기됨 : 추진 타당성에 대한 재점검 필요
- 추진동기 및 최종성과 측면에서의 신성장동력사업 특성 분석
 - 민간부문 파급효과/최종성과 가시성 수준보다 국정과제 기여도를 더 중시
 - 1억원 이하 사업의 경우, 형식적인 사업일 가능성이 높은 것으로 판단됨.
 - 초대형 사업의 경우, 최종성과 가시화 등의 사업추진체제 개선이 필요함.

다. 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외시장 활성화 방안

- KOTRA 조사에 따르면, 공공기관 및 지자체 해외 사무소는 지속적으로 증가
 - 공공기관 및 지자체 등이 보유한 해외사무소의 경우 주요 도시에 중복진출한 경우가 많음.
 - 해외사무소 설치와 관련된 정부의 컨트롤 타워가 없어 정확한 조사가 되지 않음.
 - 업무의 비효율성 및 통일된 국가 이미지 전달도 미흡
 - 기획재정부 주도로 거점도시별로 공동해외사무소를 설치하는 방안을 추진중
 - 국내에서 지역연구 및 사업구상 ⇨ 지역별 인큐베이터 기관 입주 ⇨ 현지 사업 구체화 ⇨ 공동사무소 혹은 신규 해외사무소 개설
- 공공기관의 해외투자 및 자산취득 현황 및 문제점
 - 최근 들어 급증하고 있음. 약 10조원에 육박해 글로벌 위험 증대(석유공사 7조 5천 억원)
 - 해외투자의 경우 일부 지역 편중 : 몇몇 국가(인도, 중국, 인도네시아, 필리핀, 캐나다, 예멘)에 55건 50% 집중
- 공공기관 해외사업 추진현황 및 문제
 - 평균 4.6개의 사업을 수행중이나, 편차가 커서 평균 사업 수 및 예산의 의미는 크지 않음.
 - 지식경제부/국토해양부/문화체육관광부/교육과학기술부 산하의 공공기관들이 적극적
 - 자원개발 및 확보가 42.5%로 대다수를 차지
 - 외형적 실적추구의 가능성이 존재하므로 향후 실제적 효익에 대한 구체적인 조사분석이 필요
 - 정부부처 및 주요 공공기관이 참여하는 국가 차원의 해외진출 및 글로벌 공헌 전략 구상 필요

2. 예산회계제도 합리화 방안

가. 공공기관의 예산제도 합리화 방안

□ 예산편성의 합리화 방안

○ 문제점

- 3회계연도의 중장기 경영목표만 설정 : 장기경영계획 부재
- 기획재정부의 예산편성지침과 공기업/준정부기관의 예산 편성시기가 매우 늦음 : 주무부처 감독의 형식화 및 예산심의 과정에서 이해관계자 참여도 저조

○ 예산편성 합리화를 위한 정책과제

- 장기경영계획을 수립하고 매 2년 또는 3년마다 수정해야 하며, 이 계획에 국가비전과 방향 등 정부의 방침이 반영되어야 할 것임.
- 예산과 실적을 비교하여 발생원인을 규명함으로써 점검해줄 수 있는 예산관리 의 전산화 정착이 요구됨.
- 예산과 실적을 비교한 분석결과에 따라 보상 및 목표미달에 대한 사후조치 필요

□ 예비타당성 조사 강화 방안

○ 총사업비 500억원 이상, 국가의 재정지원이 300억원 이상인 대규모 사업의 타당성을 높이기 위해 1999년에 도입됨.

- 예비타당성 조사 도입후 대규모 재정사업들이 사업 타당성이 낮은 것으로 평가 받으며 무분별한 재정집행을 방지하는 효과

○ 문제점

- 공기업·준정부기관 예산편성 지침상 총사업비 500억원 미만은 예비타당성 조사 대상에서 제외되므로 공기업 몸집불리기 시도의 가능성 존재

- 예비타당성 조사제도 활용 강화를 위한 정책과제
 - 국가정책적으로 추진이 필요한 사업을 타당성 조사에서 제외할 경우 투명성과 실효성에서 문제가 있을 가능성 높음 : 재검토가 요구됨.
 - 공기업·준정부기관 예산편성지침에 예비타당성 조사를 수행/관리하는 기관을 명시하는 것이 바람직함.
 - 총사업비를 500억원 미만으로 쪼개기하여 예비타당성 조사 대상에서 제외될 수 있는 개연성에 대해 이를 원천적으로 차단할 수 있는 장치가 필요
- 사업예산제도 도입방안
 - 예산편성 내역이 공개되지 않으므로 기업의 목표를 달성할 수 있도록 합리적이고 종합적인 예산편성이 되고 있는지 확인이 불가
 - 사업간/부서간 사업여건 변동시 기업 전체의 목표달성을 위한 자원의 재배분이 미약함.
 - 사업별로 자율적인 예산 운영권이 부여되어 있어 통제기능이 상대적으로 많이 약화되어 자율과 통제 사이 경쟁력 제고 가능성에 대한 검토가 요구됨.
 - 사업예산 제도 도입을 위한 정책과제
 - 수입/지출을 사업별로 정리, 사업별 총사업비 관리
 - 개별 사업별 독립 채산제를 할 수 있는 구분회계의 도입이 필요함.
 - 공기업/준정부기관은 기업회계기준에 의한 예산을 편성하기보다 사업별 예산을 도입하고 이를 공시해야 함.
- 조기결산제도 도입방안
 - 문제점
 - 국회에 대한 공기업/준정부기관의 결산보고서 제출시점이 중앙관서의 제출시점과 상이하여 국회 결산심의의 일관성과 체계성이 저하될 우려가 있음.

- 국가재정법은 조기결산 지향, 공기업/준정부기관은 보고서 제출 시점이 늦어 결산심의가 어려움.
- 조기결산제도 도입을 위한 정책과제
 - 공공기관의운영에관한법률 제43조의 결산서 제출 시기를 전반적으로 앞당기는 방향으로 조정
 - 주무기관의 장이 감사원에 결산을 제출하는 시점은 5월 10일에서 4월 10일로 당기는 것이 타당함.
 - 감사원이 결과를 제출하는 시점은 7월 31일에서 5월 20일로 당겨야 함.
 - 정부의 국회보고는 중앙관서와 동일하게 5월 31일로 명시해야 함.
- 경영공시의 내용과 범위 확대
 - 현재 알리오 시스템의 문제점
 - 기본적인 요건이 충족되어야 함 : 신속성, 최신의 정보, 확실성, 적시성 등
 - 공운법 제11조를 개정하여 더 많은 공시내용을 담고 범위를 확대할 필요있음.
 - 조기결산제도 도입을 위한 정책과제
 - 허위사실에 대한 시정 및 추가조치 필요 및 알리오 시스템의 지속 확산
 - 정기공시 및 수시공시, 그리고 자율공시제도의 설계
 - 공시 시한 설정 및 의무 위반에 대한 제재가 필요
- 정부예산지원의 적정성 검토방안
 - 문제점
 - 여유자금 과다 공공기관에 대한 정부의 예산지원 필요
 - 공공기관에 대한 보조규모가 축소되는 효과가 발생
 - 예산지원의 적정성 검토를 위한 정책과제
 - 예산편성시, 공공기관 전체 사업에서 발생하는 당기순이익 및 현금흐름 고려

- 과도한 금융성 자산 보유 공공기관에 대한 적극적인 회수방안 모색 필요
- 공공기관에 대한 직/간접 지원 등 전체 지원규모 현황 조사 필요

나. 회계제도 개선방안

- 공기업/준정부기관 회계제도는 공공기관운영에 관한 법률에 근거하여 예산편성 지침을 두고 회계업무에 대한 기준과 절차를 규정하고 있음.
 - 문제점
 - 공기업 및 준정부기관의 예산회계제도는 정부회계/기업회계와는 다르므로 회계제도의 정립이 필요
 - 국제회계기준의 특징
 - 실무 중심이 아니라 원칙 중심의 회계기준임.
 - 연결재무제표가 주재무제표가 됨.
 - 자산/부채 중 상당부분에 대하여 공정가치를 인정하고 있음.
 - 기업의 공시의무 강화
 - 대차대조표가 재무상태표로 명칭 변경, 이익잉여금처분계산서가 주 재무제표에서 제외됨
 - 국제회계기준의 국내 도입을 위한 정책과제
 - K-GAAP의 적용이 국제회계기준과는 상이한 점이 많아 KOREA DISCOUNT의 주요 원인이 됨에 따라 국제회계기준 전면 도입을 결정
 - 공공요금 결정시 IFRS 도입에 따라서 재무수치가 변화되므로 산출근거에 대한 계산 요구
 - 모든 거래, 매 결산마다 전문가 필요
 - 권위있는 기구의 조정기능이 필요

3. 정원 및 조직관리 방안

가. 제도경제학적 접근

- ☐ 정부조직 또한 다양한 자원을 이용해 공공서비스를 생산하는 조직
- ☐ 생산효율성 극대를 위해 외부자보다 더 많은 정보를 가진 내부자들이 인사/조직/재무 관리에 대한 재량권을 가질 필요가 있음.
- ☐ 공공기관의 경우, 산출물의 불명확실성과 기회주의적 행동 가능성 때문에 내부자에게 완벽한 재량권을 부여할 수 없는 상황임.
- ☐ 공공기관에 부여하는 재량권의 범위와 강도는 공공기관 산출물의 명확한 규정과 경영진의 기회주의적 행동에 대한 제어 정도 등 2가지에 민감하게 좌우될 것임.
 - 두 가지 측면을 고려해볼 때 공공기관의 재량권은 민간보다 작고 정부조직 보다는 클 수밖에 없음.
 - 소유권의 형태에 따라 경영진에게 각각 다른 재량권이 부여되고 있음.
- ☐ 정부가 공공기관의 재량권의 범위와 강도를 조절하는 수단은 인력 및 보수를 통제하는 것임.
 - 시장기능이 발달한 국가에서는 인력이 가장 중요한 요소가 됨.
 - 인력 이외에, 예컨대 호텔의 위탁경영에서 ‘자재구매권’의 통제 등과 같은 방법으로 재량권 통제 가능

나. 정원관리 원칙 및 기본 개편방안

- ☐ 공공기관의 산출물과 성과를 명확하게 규정한 후 경쟁을 도입하는 방법으로 공공기관 관리방식의 전환 : NPM 및 거버넌스 이론의 등장

- 정부의 인력관리는 ‘산출물 정형성’과 ‘자기책임성’의 유형에 따라 강도를 달리하는게 바람직하며, 장기적으로 이 두 가지를 강화하는 구조조정 필요
- 인력 및 보수 통제의 수단은 총인력 수, 총인건비, 직급별 인력 수, 직급별 보수, 특정 직급의 인력 수, 특정직급의 보수 등
- 산출물 정형성의 정도에 따라 인력관리의 재량권은 다양한 단계로 구분됨
 - 정원 및 보수의 완벽한 통제 : 총인원/직급별 인력 수/직급별 보수 등
 - 총정원 및 총인건비에 대한 통제 : 총액 규제 후 전문성이 필요한 일부 직급에 대해 별도 제시
 - 총인건비에 대한 통제
 - 인력에 대한 완벽한 자율권
- 인력관리에 인건비 기준 도입 시, 인건비의 개념의 명확한 규정을 통해 재량적 회계처리 방지
- 공공기관의 자기 책임성을 강화하면, 공공기관 노동조합의 기회주의적 행동을 상당한 정도 억제 가능함.
 - 공공기관의 방만한 경영도 종국적으로는 파산에 준하는 구조조정을 초래한다는 유인을 부여
 - 산출물의 명확한 규정, 이를 달성키 위한 일정한 정도의 재량권, 파산 시 책임추궁의 기재를 마련하는 것이 자기 책임성 강화의 핵심

V. 보상 및 노사관계 선진화 방안

1. 공공기관 보상의 선진화

가. 보상현황

1) 공공기관 1인당 총보상 추이(2004 ~ 2008)

가) 1인당 총보상 추이 분석 : 전체

- 297개 공공기관에 대하여 1인당 평균임금⁶⁾은 전체 인원 평균 기준으로 2004년 4,982만 8천원에서 2008년 6,016만 8천원으로 연평균 4.7%씩 인상되었음.
- 기관별 1인당 평균임금의 경우 연평균 인상률은 4.5%로, 정부투자기관의 임금 인상률 가이드라인⁷⁾에 비해 다소 높은 수준
- 항목별로 분류하면 기본급, 수당, 급여성 복리후생비, 기타성과급은 총액인건비 인상시 상급기관(기획재정부)의 예산통제를 받는 항목이고 경평성과급은 예산상의 특별한 제약을 받고 있지 않음.
 - 경평성과급 불포함 시 1인당 평균임금은 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 인원 수 기준으로 볼 때 2004년 673만원에서 2008년 892만원으로 다소 상승하였음.

6) 임금은 기본급, 수당, 성과급, 급여성 복리후생비를 포함

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

- 공공기관 직원들의 평균근속연수는 꾸준히 상승하고 있으며, 민간기업에 비해 높게 나타나고 있음.
- 평균근속연수별로 경평성과급을 제외한 1인당 평균임금을 비교 분석한 결과, 근속연수가 높은 기관일수록 1인당 평균임금이 높게 나타남.

나) 총보상 추이 분석 : 보상항목별

- 2004년에서 2008년 보상항목의 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 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 제외 시 전체 직원평균 94:6, 기관평균 92:8 정도이며 경평성과급을 포함 시 전체 직원 기준 85:15, 기관 평균 기준으로 89:11로 민간기업의 성과급 비중인 20~30%에 비해 다소 낮은 수준임.

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

- 전체 인원평균 기준으로 1인당 평균임금은 공기업, 기타공공기관, 준정부기관 순으로 높은 것으로 나타남.
- 기관별 평균 기준으로 1인당 평균임금은 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 순으로 높은 것으로 나타났으며, 기타공공기관은 타공공기관 유형에 비해 기관 수도 많고 기관간 임금수준 편차도 크게 나타남.

라) 총보상 추이 분석 : 금융공공기관과 비금융공공기관

- 기재부에서 규정한 것에 의거하여 금융/비금융 공공기관으로 분류하면, 1인당 총보상 수준은 금융공공기관이 더 높게 나타남.

마) 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.

2) 임금체제

가) 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%, 기타공공기관

은 약 34%를 차지함.

- 따라서 2007년과 2008년의 총보상 변화는 인력규모의 조정과는 큰 연관성이 없는 것으로 추정할 수 있음.

나) 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 고려 시 공공기관의 직급체계가 결코 많지 않다는 전문가의 시각도 있음.
- 직급별 인력규모의 분포는 항아리형 인력분포로 하위직급의 인력은 상대적으로 적고 중간단계에 절반 가량의 인원이 포진하고 있어 조직의 활력을 저해하고 있다고 판단

다) 임금구조

- 공공기관과 민간기업의 임금현황을 살펴보면 전체 평균액을 기준으로 했을 때 민간기업의 총액이 더 높지만 상승률은 공공기관이 더 높게 나타남.

(1) 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.

- 연봉테이블의 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 경우 평균 1.4배 수준이며 민간의 경우 이보다 높은 2.8배 수준으로 2배의 차이를 보임.

(2) 급여항목 : 수당

- 공공기관의 총임금 중 수당이 차지하는 비중은 평균 24%로 연봉제를 실시하는 민간부분보다는 높은 비중이며, 연봉제를 실시하는 민간부분이 미미한 수준임을 감안 시 상당히 높은 수준
- 기관유형별로 보면 총보수에서 수당이 차지하는 비율은 공기업 20%, 준정부기관 27%, 기타공공기관 24%로 나타남.

라) 복리후생제도

(1) 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 복리후생항목을 운영하고 있음.

(2) 예산 외 복리후생 : 사내근로복지기금

- 사내근로복지기금은 공공기관과 민간기업 모두 운영하고 있는 예산 외 복리후생 제도 중 하나이며 2008년도에는 공공기관의 출연 비율 및 규모가 민간기업에 비해 훨씬 더 높게 나타남.
 - 2007년 공공기관의 11인당 기금규모와 출연액은 민간기업보다 각각 2.7배, 2.5배 높은 수준이었으나, 2008년에는 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 운영중이며, 공기업 21개(87.5%), 준정부기관 30개(37.5%), 기타공공기관 36개(18.7%)임.

(3) 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.
- 공공기관의 학자금 지원은 전체 297개 기관 중 252개(85%)에 달하는 운영률이 높은 복리후생항목임.
- 공공기관의 주택자금 지원은 297개 기관 중 105개 기관에서 운영중이며, 각 기관에서는 주택구입비, 주택 임차비, 기타(사택 임차, 구입, 관리 등) 항목으로 운영하고 있음.

- 공공기관의 의료비는 직원 및 직원 가족의 건강검진에 관련하여 총기관 153개 중 108개 기관(71%)이 지원하였으며, 그 외에 의료비, 기타(보험, 예방접종 등), 진료비, 치료비 순으로 지원하는 것으로 나타남.

(4) 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.

나. 문제점 분석

- 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
- 복리후생제도
 - 사내근로복지기금의 과다출연 및 운영 불합리성
 - 기타 복리후생제도의 운영상 문제
- 개선방안
 - 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

다. 공공기관의 노사관계 선진화

1) 노사관계 현황

가) 공공기관과 노사관계

- 전체 노사분규건수에서 공기업이 차지하는 비율의 증가추이를 보면 2005년에는 2.8%였으나 지속적으로 증가하여 2007년에는 7.8%를 차지하고 있으며 노사분규 건당 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 상대적으로 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 노동조합 가입률은 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 노동조합 가입률을 보임.
- 2008년 말을 기준으로 노조가 결성된 205개 기관중 11개 기관은 2개 이상의 복수 노조가 결성되어 있으며 6개 기관은 노조가 있으나 체결된 단체협약이 없음(한국노동연구원, 2009).

다) 공공기관 노사관계의 경쟁력 강화와 선진화의 필요성

- 공공기관의 노동조합 가입률은 민간부문의 10.5%에 비해 7배 가까이 높은 72.2%의 비율을 높이고 있으며 최근 공무원의 노동조합 결성과 함께 국가경쟁력과 공공부문 노사관계에 큰 영향을 미치고 있음.
- 공공기관의 노사관계는 공공서비스의 제공이라는 상황에서 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 양 당사자가 법과 원칙을 준수하는 것으로 구체적으로는 노동권과 경영권이 상호존중되는 방향으로 전개될 필요가 있음.

라) 공공기관 단체협약 실태 분석⁸⁾

(1) 인사권과 경영권의 실태분석과 문제점

- 인사권에는 인사원칙, 신규 채용, 비정규직 채용, 인사위원회, 징계위원회 등이 포함되며 각 규정별로 노조참여 정도에 대한 빈도분석을 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 포함됨.
- 총칙 및 조합활동에는 유일교섭단체에 대한 규정, 근로조건 저하 금지, 노조가입 강제제도, 조합원 범위, 노조활동 편의제공, 조합원교육, 노조홍보활동 등이 포함됨.

(3) 노조전임자와 비전임자 유급노조활동

- 노조전임자에 관련해서는 전임자에 대한 규정, 전임자에 대한 임금지급, 상급단체 전임자 파견, 비전임자의 유급노조활동 등이 포함되어 조합전임자 수 및 대우, 유급노조활동에 대한 규정은 분석대상 단체협약 내 빈도 분석을 실시하고, 구체적인 규정의 예를 별첨으로 제시하였음.

(4) 근로조건, 임금, 복리후생 및 사내복지기금

- 근로조건에는 기준근로시간, 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 연장근로, 휴무제, 휴일 등이 포함됨.

8) 분석에서 사용되는 단체협약은 노조가 결성된 205개 기관 중 194개 기관은 단수노조, 11개 기관은 복수노조가 결성되어 216개 단체협약이 분석 가능하나, 조사시점을 기준으로 단체협약이 체결되지 않은 6개 단체협약은 제외하여 총 210개 단체협약을 분석함.

- 임금에 대해서는 임금구성, 연봉제, 임금체계 변경 등이 포함되어 있으며 단체협약에서 임금구성을 정한 경우는 27.1%, 연봉제의 규정을 두는 경우는 10%, 임금체계 변경이나 개선시 노조 참여 규정을 가진 경우, 노조와 합의하는 경우, 노조와 협의하는 경우는 각각 32.9%, 15.2%, 13.3%임.

(5) 우리사주제도 및 사내근로복지기금

(6) 산업안전보건

(7) 집단적 노사관계 : 단체교섭과 단체행동(쟁의행위)

- 집단적 노사관계에 대한 규정으로는 단체협약의 유효기간과 해지, 단체교섭 위원, 노사협의회, 평화의무조항 등이 해당되는데, 단체협약의 유효기간에 대해 96.7%가 규정을 가지고 있으며 해지는 14.3%가 규정을 가지고 있음. 단체교섭 위원 수에 대해 규정을 두는 경우는 90%임.

(8) 이면합의와 담합적 노사관계

- 이면합의와 편법운영으로 인한 예산 낭비
 - 공공기관의 경우 다중적인 권한 위임으로 노사간에 담합에 따라 궁극적으로 국민에게 피해가 되는 노사관계가 형성될 가능성이 있으며 이러한 내용은 이면합의와 노조반대에 따른 정책 미집행 등의 사례가 발생함.
- 담합적 노사관계

2) 노사관계 합리화 방안

- 바람직한 노사관계의 지향점
 - 노사 자치주의 확립
 - 노사 자치주의에 대한 합리적 제한
- 노사 자치주의와 합리적 제한을 위한 기본방향
 - 경영권과 노동권의 상호존중
 - 담합적 노사관계 예방 및 해소를 위한 정책의 수립 및 집행
- 공공기관 노사관계 합리화를 위한 제도와 정책 과제
 - 단체협약의 검토와 개선 : 경영권과 노동권의 상호존중
 - 공공기관 노사관계 전담부서의 설치와 전문화
- 공공기관 노사관계 합리화를 위한 구체적인 과제
 - 담합적 노사관계 해소 및 예방 : 원상회복주의와 노사공동책임주의 적용
 - 공공기관장 평가 및 공공기관 평가에서 노사관계 배점의 상향 조정
 - 정부예산편성지침의 개선
- 공공기관 노사관계 합리화를 위한 주요 이슈와 논의
 - 공공기관 노사관계에 대한 국민참여 모니터링제도 검토와 논의
 - 공공기관 노조관계법 별도 제정 검토와 논의

VI. 공공기관의 합리적인 민영화 추진 방안

1. 공공기관의 민영화 추진실적에 대한 회고적 검토

가. 역대 정부의 공기업 민영화 실적

□ 김영삼 정부의 민영화 추진계획 및 실적

- ‘민영화 및 기능조정 세부추진계획’ 수립, 133개 공기업 중 61개에 대한 민영화 계획
- 민영화 추진 실적 : 16개 공기업에 대한 민영화를 완료하여 26.2%에 불과

□ 김대중 정부의 민영화 추진계획 및 실적

- 1998년 1, 2차 공기업 민영화 경영혁신 계획 발표
 - 기업성 강한 공기업은 단계적 민영화 추진, 공익성 강한 공기업은 구조조정과 책임경영체제를 확립하여 경영효율성 제고
 - 역대 가장 큰 민영화 실적 달성 : 전력산업/담배산업/지역난방공사/가스공사 상장/공기업 자회사 구조조정 등
- 불필요 자산매각, 경비업무의 아웃소싱 등 방만한 경영 개선을 위한 개혁 실시
- 금액기준 : 공기업 매각대금이 7조 2,600억원에 달함

나. 과거 민영화 추진실적에 대한 평가

□ 김영삼 정부의 평가

- 실패한 개혁 : 계획 대비 저조한 민영화 실적
- 문제점 : 심도 있는 기초연구의 부재, 상대적으로 비중이 작은 공기업 선정

- 30개 기업을 10개월 안에 민영화한다는 실현 불가능한 목표 설정
- 공기업에 이해관계를 가진 주무부처 공무원들에게 전적으로 위임함으로써 민영화 성과의 미비
- 김대중 정부의 민영화 평가
 - 역대 정부의 민영화 실적 중 가장 괄목할만한 성과
 - 민영화 추진상의 문제점
 - 외환위기라는 외적 요인에 의해 급속하게 이루어져 분석과 조성이 미흡
 - 해당 공기업과 주무부서가 민영화 과정을 주도하여 이해상충의 문제 발생
 - 공모주 매각 방식 사용, 주인없는 민영화가 이루어짐
- 실증분석을 통해 살펴본 공기업 민영화의 긍정적 효과
 - 수익성 : 민영화 이후 대부분의 경우 기업의 수익성 호전
 - 안정성 : 부채비율 측면에서 대부분의 기업은 부채비율 감소
 - 성장성 : 증가(두산중공업), 하락세(KT, 대한송유관공사), 변화없음(포스코 등) 등 산업 환경에 따라 다양하게 나타남
 - 고용 : 민영화로 인해 감소했으나, 다른 민간기업에 비해 그 감소폭이 크지 않음.

2. 공공기관의 민영화 모델 및 민영화 대상 선정기준 개발

가. 공공기관의 의의

- 시장이 제대로 재화와 서비스를 제공하지 못할 경우, 정부는 예산자원을 이용해 정부행정조직과는 별도로 공공기관을 설립·운영하는 것이 일반적
- 정부는 법인의 소유권자/구매권자로서의 지위, 그리고 법령 등을 통해 공공기관

을 통제할 수 있음.

- 일반적으로 소유권자로서의 지위를 가장 많이 활용
- 정부가 통제하는 공공기관이 산출물의 생산원가를 보전하는 방법에는 매출수입(sales)과 정부이전(transfer)의 두 가지 방법이 있음.
- 정부가 구매권자로서 공공기관을 통제할 수 있기 위해서는 공공기관에 출연금을 제공해야 함.

나. 준정부기관과 공기업의 구분

- 정부가 소유하는 공공기관이 생산원가의 100%를 매출수입으로 보전하고(구매권에 의한 정부통제가 불가능한 경우) 설립근거법에 의한 정부통제가 불필요할 때, 당해 공공기관은 영리 동기를 위주로 한 경영이 가능함.
- 공공기관이 생산원가의 50% 이상을 매출수입으로 보전하고 나머지는 정부 출연금에 의해 보전된다면(설립근거법에 의한 정부통제가 불필요할 때), 이들 공공기관도 적절한 구조조정을 통해 영리 동기의 경영이 가능할 수 있음.
- 실제로 영리 동기에 따라 경영되는 공공기관들은 공기업으로 간주되고, 그렇지 않은 공공기관들은 준정부기관으로 간주될 수 있음.

다. 공공기관의 공기업 전환과 민영화

- 공공기관을 활용할 경우의 정부통제 거래비용과, 민영화 선택 시 시장규제의 거래비용을 비교하여 합리적 민영화 방안 추구
- 거래비용을 무시한다면 모든 공공기관의 민영화는 가능, 민영화를 위해 선결해야 할 구조조정 등은 공공기관의 유형에 따라 각각 다르게 나타남
- (유형 1) 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득 보전하며 영리 동기 위주로 경

영되는 공기업은 정부통제를 민간지배로 전환하는 것이 상대적으로 용이함.

- (유형 2) 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득 보전하지만 영리 동기로 운영되지 않는 공공기관은 영리기업 구조로 전환함으로써 유형 1과 같은 민영화 가능
- (유형 3) 자신의 매출수입으로 생산원가를 100% 보전하지 못하여 정부가 출연금을 제공해야 하는 공공기관은 ‘출연금의 계약 전환’을 통해 유형 2의 공공기관으로 전환 가능함.
- 유형 1을 제외한다면, 우선 느슨한 형태의 협약 체결 후 시장계약으로 점차 전환하는 노력이 필요
- 민영화의 가능성은 공공기관에 대하여 시장거래 성격의 성과계약이 활용됨으로써 거래비용이 증가할 것인지 아니면 감소할 것인지의 여부에 달려 있음.

라. 공공기관의 민영화 모델

- 민영화 방법은 성과계약 체결 민영화(소유권 이전 민영화)와 그렇지 않은 민영화(PPP형 민영화)로 각각 규정하고 있음.
- ‘소유권 이전 민영화’는 “기업의 소유권 또는 지배권을 공공부문에서 민간부문으로 이전시키고, 공공부문의 독점을 폐지하고 경쟁적 요소를 도입하는 과정”
- ‘PPP(Public-Private Partnership)형 민영화’는 “경쟁도입이 불가능하거나 소유권 이전에 따른 규제 구조의 정비가 효과적이지 못한 경우 정부가 소유권을 보유한 상태에서 추진하는 민영화”
- 성과계약 내에서는 사업내용과 정부요구에 따라 다양한 형태의 민관협력(PPP) 내용이 포함될 수 있기 때문에 ‘PPP형 민영화’보다는 ‘성과계약형 민영화’가 보다 적합한 용어가 될 수 있음.

바. 소유이전형 민영화 대상기관으로서의 적합성 판단 기준

□ 공기업 설립 목적사업의 필요성 여부 판단

○ 고객으로부터 공기업 설립 목적사업에 대한 수요가 충분/지속적으로 존재하는가?

- 설립 목적사업에 대한 수요자 또는 고객의 실체
- 수요의 충분성 또는 수요 규모의 적정성 여부
- 수요의 지속 가능성 여부

○ 공기업의 설립 목적사업을 수행하지 않을 경우 발생할 수 있는 비용과 영향 및 위험성(잠재적, 현재적 위험성)은 어느 정도인가?

- 공기업의 설립 목적사업이 수행되지 않거나 특정 재화 및 서비스가 제공되지 않을 경우 발생할 수 있는 사회경제적 비용, 사회경제 및 국민생활의 안정 등에 미치는 영향
- 공기업의 설립 목적사업이 수행되지 않을 경우 발생할 수 있는 잠재적 또는 현재적 위험성의 실체 및 그 발현 양상(발생 빈도, 범위, 강도 등)

□ 공공부분의 책임 확보 필요성 : 공공부분과 민간부분간 역할 분담의 적정성 측면에서 특정 기능의 수행 또는 재화 및 서비스의 생산/제공에 대한 역할을 어느 쪽이 분담하는 것이 바람직한 것인가를 검토해볼 필요 있음.

○ 원칙 : 민간에서 가능한 것은 민간에게 위임한다.

○ 영국의 NDPB의 설립 타당성 평가 지침 : 특정 서비스나 기능의 필요성이 인정되고, 해당 서비스나 기능을 민간기업 부문이나 자발적 민간부문에 의해 수행할 수 없을 때 공공부분의 개입 필요성이 인정되는 것으로 밝히고 있음.

○ 구체적 점검기준

- 공기업의 설립 목적사업은 공공성을 지니고 있는가? 공기업의 설립 목적사업이 공공이익, 사회복지, 국민의 삶의 질 향상 등을 위한 정부의 정책목표와 부

합하는가?

- 설립 목적사업의 공익적 가치
- 설립 목적사업의 정부부문 핵심기능과의 관련성 여부
- 설립 목적사업의 특정 부처의 정책목표에의 부합성 여부
- 공기업의 설립 목적사업이 민간기업이나 자발적 조직에 의해 수행되는 것을 반드시 보장할 수 없거나 공기업이 독점적으로 수행하게끔 하는 어떤 특성을 가지고 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 시장실패와 정부실패의 발생 가능성과 발생 양태
 - 설립 목적사업 관련 시장실패와 정부실패의 상대적 수준(크기) 및 공공부문과 민간부문 간 상대적인 역할(사업) 수행능력 수준
 - 설립 목적사업 수행에 있어서 제공기능과 생산기능의 분리 가능성 여부 및 생산기능을 분리하여 수행할 경우 효율성을 제고할 수 있는가 여부
 - 설립 목적사업 수행에 있어서 생산기능의 외부위탁 및 공-사 협력의 필요성 및 실현 가능성 여부
- 공기업의 설립 목적사업 관련 재화나 서비스의 공급자가 민간시장에 존재하며, 경쟁체제가 형성되어 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 민간공급자의 존재 및 경쟁시장 형성 여부
 - 보충성의 원칙에 의거한 공공기관의 설립 필요성 확보 가능성
- 공공부문 책임의 지속성 여부
 - 구체적인 점검기준을 개발하여 제시
 - 공기업의 설립 목적사업에서 시장실패가 일시적·한시적으로 발생하지는 않는가?
 - 설립 목적사업 관련 시장실패 현상의 지속성 여부
 - 공기업의 설립 목적사업을 상설기관으로 수행할 필요가 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 사업수요의 지속적 발생 여부(단기적·한시적 수요)
 - 설립 목적사업 수행의 한시성 여부(일몰제 적용 가능성)

- 설립 목적 또는 설립 목적사업의 정부 핵심기능이나 특정 부처 정책목표와의 관련성 지속 가능성 여부(설립 목적사업이 정부 핵심기능 수행을 위해 지속적으로 독립된 기관으로 존속할 필요가 있는가 여부)

3. 민영화 대상기관의 성공적 민영화 추진전략 개발

가. 주요 논점별 민영화 추진 전략

☐ 민영화 절차

- 충분한 검토와 긴 준비가 필요
- 경쟁환경의 조성 : 대상 공기업의 산업의 시장구조, 기업의 진입 여부 등에 대해서 고려
- 규제환경의 조성 : 인위적인 분할의 폐해 방지 및 규제기관의 독립성 확보가 필요
- 각종 시장왜곡의 교정 : 정부의 개입으로 왜곡된 시장 환경 교정
- 민영화의 모멘텀 유지 : 부족해도 일단 시작한 후 단계적으로 민영화하는 방안 채택

☐ 민영화의 방법

- 기능 이전과 소유권 이전의 문제
- 자산매각과 주식매각 중 방법의 선택문제
- 공모주 매각과 경영권 매각의 문제
- 주인 없는 민영화와 주인 있는 민영화 간의 효용성 비교

☐ 최고통치자의 일관된 리더십과 우선순위

- 일관된 리더십이 있어야 소신있게 정책을 수행할 동력이 현저하게 떨어지는 것을 방지
- 비전의 공유와 효과적인 저항 극복
 - 민영화에 대한 올바른 비전과 이해를 전파하기 위해 노력
 - 종업원에 대한 반대급부의 제시 등 효과적인 저항 극복의 필요성 존재

나. 성공적인 민영화 추진 체계 및 집행 모델 설계

- 민영화 추진 기관구성 방식은 집권모델/분권모델/절충모델로 구별
 - 집권모델은 모든 권한의 집중, 분권모델은 주무부처 각자 진행, 절충모델은 중앙 기관과 주무부처의 협동으로 진행
- 해외 사례의 검토
 - 개별사업의 추진/마스터 플랜에 의한 추진 등 2가지 체계로 구분
 - 기업의 수와 규모가 작을 때는 전자의 방법이, 대규모일 경우 후자의 방법이 유효
- 프랑스의 민영화 추진체계 사례
 - 1986년, 1993년 두 차례 법안 제정, 경제부 국고국이 민영화 업무 담당 주체, 가치평가를 위해 외부 전문가들을 통한 민영화위원회의 구성
- 일본의 우정공사 민영화 추진체계 구축 사례
 - 주무부처 배제, 민영화 담당 장관직 신설, 법적 기반 마련 후 민영화 추진과정에 대한 관리 감독기구의 설치 및 운영
- 우리나라 민영화 체계의 재구축 방안
 - 김영삼/김대중 정부의 문제점 : 민영화추진대책위보다는 청와대, 재정경제부(경

제기획원), 그리고 주무부처 장관들에 의해 결정

- 김대중 정부 시절, 공기업·주무부처 등과 같이 직접적 이해당사자에 의해 민영화 추진
 - 심각한 이해상충의 문제 발생
- 현 정부의 문제점 : 법적 근거와 통일성의 미흡, 기획과 집행의 분리, 일관적 추진 어려움
- 바람직한 민영화 추진 체계 : 전담기구의 구성, 외부전문가와 자문기관의 참여. 이해당사자는 실무팀 지원 수준에 그쳐야 함. 집권적 집행체제에 의한 민영화 추진기구의 설립 및 독립성 확보 필요

Ⅶ. 기대효과

1. 국민경제적 효과

- 공공기관 선진화의 궁극적인 목표는 국민경제 내에서 민간부문의 발전과정에 부응할 수 있도록 공공부문의 역할과 규모를 적정하게 유지하며 공공부문 내에서 적정한 관리구조를 형성하는 데 있음.
- 2008년 공공기관 선진화를 위해 추진한 공공기관 민영화, 통합, 폐지, 기능조정 등은 모두 공공부문의 역할과 규모를 적정하게 관리하기 위해 도입된 정책 프로그램이라 할 수 있음.
- 경제이론적 측면에서 볼 때 공공기관 선진화를 통해 긍정적으로 기대될 수 있는 국민경제적 효과는 다음 항목들로 설명될 수 있음.
 - 정부가 공공기관에 지원하는 출연금 등 각종 자금은 세금을 통해 조성되는데,

공공기관 선진화를 통해 공공기관의 원가절감 등을 유도한다면 조세의 경제적 비용을 경감할 수 있음.

- 공공기관의 부채 총액에 대해서는 정부의 암묵적 보증이 있기 때문에, 공공기관 선진화를 통해 공공기관의 자기 책임성이 강화된다면 이와 같은 보증비용이 줄어들 수 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 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.
- 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.
- 공공기관 선진화로부터 긍정적인 국민경제적 효과를 얻기 위해서는 공공기관의 근본적 유인구조를 개선함으로써 공공기관의 자율적 행동이 국민경제의 효율성을 제고하는 방향으로 유도될 수 있도록 하는 것이 매우 중요함.

2. 경제외적·사회적 효과

- 공기업의 국민경제적 역할 제고
 - 그 동안 공기업은 우리 경제에서 민간부문 역량의 증대에 따라 역할 재정립이 필요함에도 불구하고 공공기관 예산의 규모, 총예산의 정부일반회계 대비 규모, 총예산의 GDP 대비 규모, 공공기관의 인력 측면에서 공공기관의 규모가 점점 비대

화되고 있으며, 민간경제의 활성화에도 불구하고 국내경제부문에서 그 비중이 줄어들지 않고 있음.

- 공공기관의 규모가 비대화되는 요인의 하나로 공공기관의 “자기이익 추구적 (self-interest seeking) 사업 추진으로 인한 사업영역 확장 및 준공공기관 신설”을 지적할 수 있음.
- 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
 - 특히 공공기관의 방만 경영과 관련하여 ‘1인당 평균 보수액’ 및 ‘급여성 복리후생비’가 문제되고 있음. 특히 공공기관 선진화는 이러한 일반인들이 인식하는 급여 및 급여성 복리후생비의 과도한 수준을 통제하는 데 중요한 역할을 기대할 수 있음.
 - 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 우수 인력이 몰리는 현상을 완화할 수 있을 것으로 기대

목 차

서 언	1
요 약	5
제1장 서 론	99
I. 공공기관 선진화 추진경과	99
1. 1998년 이전 현황	99
2. 김대중 정부의 민영화·경영혁신	102
3. 노무현 정부의 거버넌스 정비	106
4. MB정부의 선진화 현황	109
II. 중기관리계획의 필요성과 목적	110
1. 공공기관 관리체제의 현황과 개선점	110
2. 중기관리계획의 필요성과 목적	113
제2장 공공기관의 현주소	119
I. 국민경제 내 비중	119
1. 공공부문과 공공기관	119
2. 공공기관의 산업부문별 의의	121

Ⅱ. 공공기관 역할 변천 및 각 시기별 현황	124
1. 공기업의 역사적 발전과정	124
가. 제1기(1948.8 ~ 1962.7)	124
나. 제2기(1962.8 ~ 1984.2)	127
다. 제3기(1984.3 ~ 1999.1)	131
라. 제4기(1999.2 ~ 2007.3)	135
마. 제5기(2007.4 ~)	136
2. 공기업의 주요 현황(1999.2 ~)	137
Ⅲ. 공공기관 운영체제 개편 경과	143
1. 제1기(1948.8 ~ 1962.7)	143
2. 제2기(1962.8 ~ 1984.2)	143
가. 제2기 정부투자기관 관리제도의 주요 내용	145
나. 제2기 정부투자기관 관리제도의 문제점	151
3. 제3기(1984.3 ~ 1999.1)	156
가. 「정부투자기관관리기본법」의 주요 내용	157
나. 「정부투자기관관리기본법」의 문제점	168
4. 제4기(1999.2 ~ 2007.3)	172
가. 1999년 「정부투자기관관리기본법」개정의 배경	172
나. 관리기본법 개정사항과 지배구조의 변화내용(선우 석호, 2000; 이만우, 1999) ·	174
다. 경영평가제도	177
Ⅳ. 현행 공공기관의 문제점	179
1. 개요	179
2. 경제적 성격이 반영되지 않은 유형별 수입 구분	180
3. 공공기관의 암묵적 기회비용	183

제3장 공공기관 지배구조 개편	185
I. 공공기관 관리체계 개편	185
1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경	185
2. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 주요내용	187
가. 공공기관의 지정과 유형분류	187
나. 외부지배구조의 혁신	190
다. 내부지배구조의 혁신	195
3. 관리체계 개편방안	198
가. 기존 관리체계의 문제점	198
나. 관리체계 개편방안	200
II. 선진화 추진 체계화	201
1. 공공기관 선진화 추진계획	202
가. 선진화 검토 대상 기관	202
나. 추진원칙	202
다. 추진방향	203
라. 추진계획 및 체계	204
2. 공공기관 선진화 추진계획의 내용	204
3. 공공기관 선진화 추진계획에 대한 평가	206
가. 민영화 방안에 대한 법제도 근거 미비	206
나. 정부기업의 배제	207
다. 중장기적 전략의 부재	207
III. 지배구조	208
1. 공공기관의 유형과 지배구조	208

가. 공공기관 설립의 목적	208
나. 다양한 유형의 공공기관	208
다. 공공기관의 지배구조	217
2. 현행 공공기관의 유형 구분과 특징	222
가. 공공기관의 지정	222
나. 공공기관의 유형화	223
3. 현행 공공기관 지배구조의 구조와 특징	224
가. 현행 공공기관 지배구조 설계의 배경	224
나. 현행 공공기관 지배구조의 내용	225
4. 문제점 분석과 개선방안	228
가. 기존 연구에서 제시되는 문제점	228
나. 공공기관 유형화	229
다. 지배구조	244
라. 공운법 제정 취지에 맞는 지배구조의 설계	263
IV. 경영평가제도	279
1. 경영평가제도의 의의 및 운영성과	279
가. 도입배경 및 필요성	279
나. 역할과 기능	280
다. 변천과정	290
2. 공공기관 경영평가제도 주요쟁점과 개선방향	294
가. ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 이원화 문제 및 개선방향	294
나. 경영평가지표체계 문제 및 개선방향	335
다. 중소형기관 경영평가체계 문제 및 개선방향	368
라. 평가주체 구성 및 운영의 문제 및 개선방향	383

제4장 사업관리 방안	391
I. 중복기능 조정 및 신성장동력 발굴을 위한 공공기관의 역할	391
1. 공공기관 기능중복 해소 방안	391
가. 문제인식	391
나. 공공기관 구조조정을 위한 개념 모델	393
다. 정부의 공공기관 통폐합 및 기능조정 성과 검토	397
라. 유사·중복기능 기관의 통폐합 유형화	404
마. 공공기관 유사·중복기능 해소방안	407
2. 신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할 분담 방안	410
가. 정부의 신성장동력사업 추진 경과	410
나. 신성장동력산업 육성을 위한 정부 및 공공기관의 역할모델 탐색	413
다. 공공기관의 신성장동력사업 추진 현황 및 평가	421
라. 신성장동력 육성을 위한 공공기관 역할 및 기능 개선방안	436
3. 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외진출 활성화 방안	439
가. 공공기관의 해외사무소 보유현황과 개선과제	439
나. 공공기관의 해외투자 및 자산취득 현황과 개선과제	445
다. 공공기관의 해외사업 추진현황과 정책과제	454
II. 예산회계제도 합리화 방안	462
1. 공공기관의 예산제도 합리화 방안	462
가. 예산편성의 합리화 방안	462
나. 예비타당성조사 강화 방안	468
다. 사업예산제도 도입 방안	473
라. 조기결산제도 도입 방안	475
마. 경영공시의 내용과 범위의 확대	478
바. 정부 예산지원의 적정성 검토 강화 방안	483

2. 회계제도 개선방안	486
가. 회계제도의 현황과 추이	486
나. 국제회계기준 도입방안	488
Ⅲ. 정원 및 조직관리 방안	496
1. 제도경제학의 접근	496
2. 정원관리 원칙 및 기본 개편방안	498
제5장 보상 및 노사관계 선진화 방안	503
I. 공공기관 보상의 선진화	503
1. 보상 현황	503
가. 공공기관 1인당 총보상 추이(2004~2008)	503
나. 임금 체계	533
다. 임금구조	538
라. 복리후생제도	548
마. 현황분석 결과	584
2. 문제점 분석	586
가. 임금체계	586
나. 복리후생제도	592
3. 개선 방안	593
가. 성과급의 개인별 차등 폭 확대	594
나. 연공서열적인 보상체계를 직무/성과주의 연봉제로	596
다. 불필요한 복리후생/복지기금 항목의 점진적 폐지	597
라. 기본급 모델의 선진화 추진	599
마. 기관별 창출한 부가가치에 근거한 차별적 임금인상	600
바. 제도 및 감독 기능 강화	601

Ⅱ. 공공기관 노사관계의 선진화	604
1. 노사관계 현황	604
가. 공공기관과 노사관계	604
나. 공공기관의 노동조합	606
다. 공공기관 노사관계의 경쟁력 강화와 선진화의 필요성	609
라. 공공기관 단체협약 실태 분석	610
마. 이면합의와 답합적 노사관계	635
2. 노사관계 합리화 방안	636
가. 바람직한 노사관계의 지향점	638
나. 노사자치주의와 합리적 제한을 위한 기본 방향	639
다. 공공기관 합리적 노사관계 구축을 위한 제도 개선과 정책 과제	641
라. 공공기관 노사관계 합리화를 위한 구체적인 과제	644
 제6장 공공기관의 합리적인 민영화 추진방안	 649
Ⅰ. 공공기관의 민영화 추진실적에 대한 회고적 검토	649
1. 역대 정부의 공기업 민영화 실적	649
2. 과거 민영화 추진실적에 대한 평가	654
Ⅱ. 공공기관의 민영화 모델 및 민영화 대상 선정기준 개발	657
1. 공공기관의 의의	657
2. 준정부기관과 공기업의 구분	660
3. 공공기관의 공기업 전환과 민영화	662
4. 공공기관의 민영화 모델	665
5. 거래비용 관점에서 민영화 대상 선정기준 개발	665
6. 소유이전형 민영화 대상기관으로서의 적합성 판단 기준	668

Ⅲ. 민영화 대상 기관의 성공적 민영화 추진 전략 개발	673
1. 주요 논점별 성공적인 민영화 추진 전략	673
가. 민영화 절차	673
나. 민영화 방법	677
다. 최고통치자의 일관된 리더십과 우선순위	678
라. 비전의 공유와 효과적인 저항 극복	679
2. 성공적인 민영화정책의 추진체계 및 집행 모델 설계	680
가. 공기업 민영화 정책의 특성과 효과적인 민영화 추진체계 구축의 중요성 ..	680
나. 공기업 민영화 추진체계 구축을 위한 기본 모델	681
다. 공기업 민영화 추진체계에 관한 해외 사례	682
라. 우리나라의 공기업 민영화 추진체계의 재구축 방안	689
 제7장 기대효과	695
I. 국민경제적 효과	695
II. 경제외적·사회적 효과	698
 참 고 문 헌	701
부록 1. 공공기관 지배구조 및 경영평가제도 개선 설문지	707
부록 2. 노사관계 합의 사례	714
 국문요약	726

표 목 차

〈표 1-1〉 1960~70년대 정부투자기관, 정부출자기업체 신설 현황	100
〈표 1-2〉 공공기관의 현황(1998년 2월 현재)	103
〈표 1-3〉 모기업 26개의 민영화 방안 현황	104
〈표 1-4〉 공기업, 준정부기관의 관리·운영체계 설계방향	108
〈표 1-5〉 2008년 확정 발표된 민영화 38개 기관	109
〈표 1-6〉 공공정책국과 연구전담조직의 역할분담	116
〈표 2-1〉 연도별 공공기관 유형별 현황	120
〈표 2-2〉 알리오시스템 공공기관 산업별 종사자 수 및 수입/지출 추이	121
〈표 2-3〉 통계청 전국 산업별 종사자 수 및 부가가치 추이	122
〈표 2-4〉 전국 산업별 종사자 수 및 부가가치 대비 공공기관의 비중	123
〈표 2-5〉 정부투자기관과 귀속사업체	125
〈표 2-6〉 전매익금의 추이(1952~60)	126
〈표 2-7〉 전매익금의 추이(1961~1988)	128
〈표 2-8〉 1960년대 이후 통합/개편/개칭된 공기업	129
〈표 2-9〉 1960년대 이후 신설된 공기업	130
〈표 2-10〉 1961년~1983년 중 민영화된 공기업	131
〈표 2-11〉 GDP 대비 공기업부문의 부가가치 비중	133
〈표 2-12〉 공기업부문의 국내고정자본형성 비중	134
〈표 2-13〉 공기업부문의 산업관련도	134
〈표 2-14〉 공기업의 고용인원 및 고용기여도	135
〈표 2-15〉 공공기관 예산, 인원 규모	138
〈표 2-16〉 GDP 대비 공공기관 수입 합계	139
〈표 2-17〉 수입 합계	140
〈표 2-18〉 당기 순이익	141

〈표 2-19〉 상여금 지급기준	151
〈표 2-20〉 정부투자기관 이사회 구성 현황	167
〈표 2-21〉 1999년 관리기본법 개정 전후의 지배구조제도 변동 내용	173
〈표 2-22〉 공공기관 유형별 수입에 대한 정의	181
〈표 2-23〉 공공기관 유형별 수입 구분	182
〈표 3-1〉 공공기관의 유형분류	189
〈표 3-2〉 공공기관 현황	190
〈표 3-3〉 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 기관별 적용 범위	198
〈표 3-4〉 이명박 정부의 공공기관 운영체계 개편 방안	201
〈표 3-5〉 공공기관 선진화 추진계획 현황(1차~4차)	205
〈표 3-6〉 공공기관과 민간기관, 공기업과 공공비영리기관 분류기준	214
〈표 3-7〉 공공기관 유형 분류의 기준	217
〈표 3-8〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인	220
〈표 3-9〉 OECD 주요 국가의 공기업지배구조	221
〈표 3-10〉 자체 수입액의 판단기준	223
〈표 3-11〉 공공기관의 유형 구분과 지정원칙	224
〈표 3-12〉 경영지침 등의 내용	226
〈표 3-13〉 현행 공공기관 유형 분류(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 타당성 빈도분석표	231
〈표 3-14〉 현행 공공기관의 유형 구분 포괄 설정으로 인한 공공기관의 관리 미흡	233
〈표 3-15〉 현행 공공기관 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준의 타당성	234
〈표 3-16〉 자체수입이 발생하는 시장구조의 분류	236
〈표 3-17〉 공기업의 유형	236
〈표 3-18〉 시장구조에 의한 공기업의 유형화	237
〈표 3-19〉 시장성과 사용 보편성에 의한 공공기관 활동영역의 구분	238
〈표 3-20〉 공공기관 활동영역의 구분에 따른 공공기관의 재분류	239
〈표 3-21〉 현행 공공기관의 기능 재정립을 위한 공공기관 재지정	240

〈표 3-22〉 공공기관 유형분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준	243
〈표 3-23〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성	245
〈표 3-24〉 시장형 공기업과 준시장형 공기업에서의 지배구조의 차이	246
〈표 3-25〉 준정부기관의 지배구조	247
〈표 3-26〉 지배구조의 차별성	250
〈표 3-27〉 현행 준정부기관의 구분 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요	251
〈표 3-28〉 기타공공기관의 비중	252
〈표 3-29〉 현행 기타공공기관 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요	253
〈표 3-30〉 기재부의 공공기관 운영체제 개선안(2009)	256
〈표 3-31〉 기재부의 임원 인사제도와 개선안	257
〈표 3-32〉 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정 실효성	258
〈표 3-33〉 준정부기관의 기관장 책임과 집행효율성을 강화하기 위한 방안의 실효성 ..	259
〈표 3-34〉 준정부기관 비상임이사 비중 축소 필요	260
〈표 3-35〉 현행 시장성 공기업과 자산 2조원 이상의 준시장형공기업의 감사위원회 설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영의 확대	262
〈표 3-36〉 자율성, 책임성, 투명성 관련 공운법상의 관련 규정	264
〈표 3-37〉 공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해 주는 방향으로 지배구조 설계 ·	265
〈표 3-38〉 기획재정부 장관의 경영지침(예산지침, 인사지침 포함) 시달의 실효성	267
〈표 3-39〉 주무부처 감독방식 포괄식에서 열거식의 전환규정 실효성	268
〈표 3-40〉 공공기관의 경영상 책임성을 충분히 확보할 수 있도록 지배구조 설계	270
〈표 3-41〉 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점	271
〈표 3-42〉 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분	273
〈표 3-43〉 향후 공공기관 지배구조 개선시 더 많이 강조되어야 할 부분	274
〈표 3-44〉 가치별 지배구조 개선방향	276
〈표 3-45〉 민영화 대상 공공기관 지배구조의 별도 설계시 가장 강조되어야 할 요소 ...	277
〈표 3-46〉 2009년도 공공기관(공기업·준정부기관·기타공공기관)	278
〈표 3-47〉 인구통계학적 특성	283

〈표 3-48〉 경영평가제도를 통한 정부와 공공기관간 역할 재정립 기여	284
〈표 3-49〉 경영진 경영성과에 대한 사후평가 통한 책임경영체제 구축 기여	284
〈표 3-50〉 경영진 경영효율성 및 조직구성원 목표달성 책임의식 제고 동기부여	285
〈표 3-51〉 최고경영자의 명확한 경영목표 설정 및 대리인 행태의 효과적 통제	286
〈표 3-52〉 공공기관 상호간 및 내부의 조직과 개인 상호간 경쟁환경 조성 기여	286
〈표 3-53〉 관리능력 향상 및 관리순환 과정에 대한 진단과 개선방안 도출 기여	287
〈표 3-54〉 경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성 제고 기여	287
〈표 3-55〉 경영평가제도의 역할과 운영성과에 대한 분석결과 종합	288
〈표 3-56〉 경영평가 이원화에 따른 평가지표의 유사성 논란	295
〈표 3-57〉 경영평가 이원화의 신뢰성 및 타당성 논란	295
〈표 3-58〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 특성 비교	296
〈표 3-59〉 공공기관장 경영계약	298
〈표 3-60〉 공공기관장 경영평가의 변화	299
〈표 3-61〉 기관장 경영계약제도	300
〈표 3-62〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 목적과 대상 비교	303
〈표 3-63〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 지표 비교	307
〈표 3-64〉 기관장평가와 기관경영평가의 평가내용 비교	308
〈표 3-65〉 기관장 경영평가의 구성체계	309
〈표 3-66〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 지표체계 비교	310
〈표 3-67〉 리더십 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교	312
〈표 3-68〉 경영효율화/선진화 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교	314
〈표 3-69〉 노사관계 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교	316
〈표 3-70〉 기관고유과제/주요사업 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교	318
〈표 3-71〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 별도 실시 타당성	321
〈표 3-72〉 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단 별도 운영 타당성	323
〈표 3-73〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 결과 활용 비교	328
〈표 3-74〉 종합점수의 5단계 평가등급	328

〈표 3-75〉 평가등급별 기준 성과급 지급률	330
〈표 3-76〉 평가등급별 최종 성과급 지급률(기준 성과급 지급률 20% 하향)	331
〈표 3-77〉 2008년도 기관유형별 평가지표 및 가중치	337
〈표 3-78〉 2008년도 각 부문별 주요 평가내용	338
〈표 3-79〉 경영평가지표의 평가부문 변천과정	342
〈표 3-80〉 공공기관별 계량 및 비계량지표 가중치 배분 변천과정 예시	344
〈표 3-81〉 2008년도 기관유형별 평가지표 가중치 배분 현황	347
〈표 3-82〉 경영충리더십 및 비전·전략개발 지표 세부내용	350
〈표 3-83〉 조직관리지표 및 인적자원관리지표 세부내용	352
〈표 3-84〉 ‘리더십·전략부문’ 및 ‘경영시스템부문’ 평가지표의 중복 여부	356
〈표 3-85〉 기관 특성에 맞게 개발된 평가지표수	360
〈표 3-86〉 현행 평가지표 내용의 중복성과 유사성	360
〈표 3-87〉 현행 계량지표 평가방법의 타당성	361
〈표 3-88〉 현행 비계량지표 평가방법의 타당성	362
〈표 3-89〉 평가결과 활용의 적정성	363
〈표 3-90〉 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관 의견수렴 적정성	363
〈표 3-91〉 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 전문가 의견수렴 적정성	364
〈표 3-92〉 기관 경영평가지표의 구성요소별 타당성과 적정성 분석 종합	365
〈표 3-93〉 2008년도 기관평가 대상기관 (100개)	370
〈표 3-94〉 중소형기관의 2008년도 경영평가지표 현황	371
〈표 3-95〉 2008년도 중소형기관 현황 및 전년도 경영평가지표와의 비교	371
〈표 3-96〉 중소형기관 각 계량지표별 평점 비교	373
〈표 3-97〉 2008년도 기관평가결과 중소형기관의 등급별 분포(25개)	379
〈표 3-98〉 2009년도 경영평가의 중소형기관 지정현황 및 경영평가지표(안)	380
〈표 3-99〉 중소형기관 경영평가제도에 비계량지표 평가 추가 여부	381
〈표 3-100〉 중소형기관 경영평가제도에 추가될 필요가 있는 지표	382
〈표 3-101〉 2008년 기관장 평가단 및 기관 평가단의 인적 구성	384

〈표 3-102〉 경영평가 전문성 향상 위한 별도의 상설조직 필요성	386
〈표 3-103〉 경영평가단의 매트릭스 조직 구성	389
〈표 4-1〉 공공기관 수준 기능 적정성 점검 모델	393
〈표 4-2〉 공공기관 사업 수준 기능 적정성 점검 모델	394
〈표 4-3〉 주무부처간·주무부처내 기능 중복 발생 준공공 부문 기관 사례	396
〈표 4-4〉 국민의 정부 산하기관 폐지 및 통폐합	398
〈표 4-5〉 공공기관 선진화계획에 따른 공공기관 통합 추진진도 및 효율화 현황	401
〈표 4-6〉 17개 신성장동력 분야	410
〈표 4-7〉 신성장동력 발전전략을 위한 역할 분담	411
〈표 4-8〉 신재생에너지 분야 육성을 위한 역할 분담(예시)	412
〈표 4-9〉 시장실패와 정부실패의 원인	413
〈표 4-10〉 추진 현황 조사개요	421
〈표 4-11〉 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황	422
〈표 4-12〉 기관별 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황	422
〈표 4-13〉 신성장동력사업 투입예산	423
〈표 4-14〉 신성장동력사업의 추진동기에 따른 사업유형	424
〈표 4-15〉 사업별 현황조사에 참여한 기관 현황	425
〈표 4-16〉 신성장동력사업의 최초 참여시점	426
〈표 4-17〉 신성장동력 사업의 사업규모(2009년 투입예산 기준)	427
〈표 4-18〉 예산규모별 시작연도별 분포	427
〈표 4-19〉 예산규모별 기관유형별 분포	428
〈표 4-20〉 유형별 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답	430
〈표 4-21〉 사업목적별 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답	430
〈표 4-22〉 유형별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답	433
〈표 4-23〉 사업목적별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답	434
〈표 4-24〉 사업목적별 해당사업의 추진 동기 및 최종성과 관련 응답	435
〈표 4-25〉 사업규모별 해당사업의 추진동기 및 최종성과 관련 응답	436

〈표 4-26〉 해외사무소 운영현황 (2007년 기준)	440
〈표 4-27〉 공공기관의 해외사무소 운영현황(2009년 기준)	441
〈표 4-28〉 해외사업 추진현황 조사개요	441
〈표 4-29〉 해외사무소 보유 현황 (2009년 10월, 216개 조사 기준)	442
〈표 4-30〉 주요 도시별 해외사무소 보유기관	443
〈표 4-31〉 국가별 해외직접투자 상위5개국(신고기준)	445
〈표 4-32〉 공공기관의 해외투자 및 해외사업 참여 현황	446
〈표 4-33〉 해외사무소, 해외투자, 해외사업 상호간 상관관계 및 유의성	446
〈표 4-34〉 기관별 해외투자 건수 및 투자규모	448
〈표 4-35〉 공공기관 유형별 해외투자 참여 현황	449
〈표 4-36〉 사업목적별 해외투자 현황	450
〈표 4-37〉 해외사업의 사업진행단계 현황	450
〈표 4-38〉 주요 해외투자 지역	451
〈표 4-39〉 기타지역 해외투자 현황	451
〈표 4-40〉 호주지역 해외투자 현황	452
〈표 4-41〉 중국지역 해외투자 현황	452
〈표 4-42〉 캐나다지역 해외투자 현황	453
〈표 4-43〉 공공기관의 해외투자 및 해외사업 참여 현황	454
〈표 4-44〉 지식경제부 산하 공공기관의 해외사업 현황	455
〈표 4-45〉 기타 부처 산하 공공기관의 해외사업 현황	456
〈표 4-46〉 공공기관 유형별 해외사업 현황	456
〈표 4-47〉 사업목적별 해외사업 현황	457
〈표 4-48〉 지역별 해외사업 현황	458
〈표 4-49〉 대상 국가별 해외사업 현황	459
〈표 4-50〉 해외사업의 대상 지역별 진출목적	460
〈표 4-51〉 1994~1998년 대규모 재정사업의 자체 타당성 조사결과	470
〈표 4-52〉 예비타당성조사 결과	471

〈표 4-53〉 각 법률상 결산보고서 제출 일정	477
〈표 4-54〉 정부의 공공기관 직접지원 현황	484
〈표 4-55〉 예산회계제도의 차이	487
〈표 4-56〉 재무제표의 구성	489
〈표 4-57〉 비용의 경제적 분류	500
〈표 5-1〉 연간 1인당 평균임금 추이 비교	504
〈표 5-2〉 연간 1인당 평균임금 추이 비교 : 경평성과급 제외	506
〈표 5-3〉 연간 임금 인상률 요인 분석 : 전체 인원 평균	506
〈표 5-4〉 연간 임금 인상률 요인 분석 : 기관 평균	507
〈표 5-5〉 경평성과급 지급 분석	509
〈표 5-6〉 2004~2008 연간 임금상승 구간별 기관분포	510
〈표 5-7〉 평균 근속연수 분석	511
〈표 5-8〉 평균근속연수별 공공기관 분포	513
〈표 5-9〉 평균근속연수별 공공기관의 임금평균(경평성과급 제외):전체 인원	514
〈표 5-10〉 평균근속연수별 공공기관의 임금평균(경평성과급 제외) : 기관	515
〈표 5-11〉 보상항목별 임금 구성 : 공공기관(전체인원 평균)	516
〈표 5-12〉 수당 세부항목	517
〈표 5-13〉 보상항목별 임금 구성 : 기관 평균	518
〈표 5-14〉 경평성과급 지급현황 분석	520
〈표 5-15〉 보상항목별 임금 구성: 민간기업	522
〈표 5-16〉 기관 유형별 1인당 평균임금 비교	523
〈표 5-17〉 기관 유형별 1인당 평균임금 수준: 기관 평균	524
〈표 5-18〉 기관별 평균임금 수준 차이 (2008년 임금 기준)	526
〈표 5-19〉 1인당 평균임금이 8천만원 이상인 기관: 2008년 기준	527
〈표 5-20〉 금융공공기관 분리 기준	528
〈표 5-21〉 총보상 추이 : 금융 vs 비금융공공기관 (기관 평균)	529
〈표 5-22〉 총보상 추이 : 금융 vs 비금융공공기관 (전체인원 평균)	529

〈표 5-23〉 총보상 추이 : 금융공공기관 vs 민간금융기업	530
〈표 5-24〉 직급단계수별 공공기관 분류	534
〈표 5-25〉 민간기업 직급단계 예시 : 대기업 (3개사)	535
〈표 5-26〉 공공기관 임금현황 : 전체 인원 평균	538
〈표 5-27〉 공공기관 임금현황 : 전체 공공기관 평균	539
〈표 5-28〉 민간기업 임금현황	539
〈표 5-29〉 연봉제의 개념정의	540
〈표 5-30〉 연봉제 시행	541
〈표 5-31〉 연봉제 시행 : 적용대상별	541
〈표 5-32〉 기본급 구성	542
〈표 5-33〉 연봉테이블 및 연봉삭감 가능 여부	543
〈표 5-34〉 성과배분제 운영	543
〈표 5-35〉 변동성과급 비중	544
〈표 5-36〉 성과급 차등폭 : 공공기관	544
〈표 5-37〉 성과급 차등폭 : 민간기업	545
〈표 5-38〉 수당의 종류	546
〈표 5-39〉 공공기관 수당현황	547
〈표 5-40〉 공공기관 보상항목별 현황 : 전체인원 평균	547
〈표 5-41〉 예산상 복리후생제도 운영현황	548
〈표 5-42〉 복리후생 항목 분류 : 공기업 (예시)	549
〈표 5-43〉 복리후생 항목 비교	552
〈표 5-44〉 사내근로복지기금 현황	553
〈표 5-45〉 1인당 기금누적액 및 출연액 비교	553
〈표 5-46〉 사내근로복지기금 현황 : 공공기관	554
〈표 5-47〉 사내근로복지기금 출연금액 상위 공공기관	554
〈표 5-48〉 사내근로복지기금 현황 : 민간기업	555
〈표 5-49〉 사내근로복지기금 운영현황 : 사업실적	556

〈표 5-50〉 사내근로복지기금 운영현황 : 부동산	557
〈표 5-51〉 사내근로복지기금 운영현황 : 선택적 복지	558
〈표 5-52〉 사내근로복지기금 운영현황 : 사업실적	559
〈표 5-53〉 사내근로복지기금 운영현황 : 부동산	560
〈표 5-54〉 사내근로복지기금 운영현황 : 선택적 복지	561
〈표 5-55〉 경사비 항목 : 공공기관	562
〈표 5-56〉 경사비 수혜대상: 공공기관	563
〈표 5-57〉 경사비 수혜내역 : 공공기관	564
〈표 5-58〉 경사비 항목 : 민간기업	564
〈표 5-59〉 경사비 수혜대상 : 민간기업	565
〈표 5-60〉 경사비 수혜내역 : 민간기업	566
〈표 5-61〉 조사비 항목 : 공공기관	566
〈표 5-62〉 조사비 수혜대상 : 공공기관	567
〈표 5-63〉 조사비 기관별 수혜내역 : 공공기관	568
〈표 5-64〉 조사비 항목 : 민간기업	569
〈표 5-65〉 조사비 수혜대상 : 민간기업	569
〈표 5-66〉 조사비 수혜내역 : 민간기업	569
〈표 5-67〉 학자금 항목 : 공공기관	570
〈표 5-68〉 학자금 수혜내역 : 공공기관	571
〈표 5-69〉 학자금 지원조건(예시) : 공공기관	572
〈표 5-70〉 학자금 항목 : 민간기업	573
〈표 5-71〉 항목별 지원가능내역: 민간기업	573
〈표 5-72〉 주택자금 지원현황 : 공공기관	574
〈표 5-73〉 주택자금 지원대상 : 공공기관	575
〈표 5-74〉 주택자금 항목 : 공공기관	575
〈표 5-75〉 주택자금 수혜현황: 공공기관	576
〈표 5-76〉 주택자금 지원조건(예시) : 공공기관	577

〈표 5-77〉 주택자금 지원현황 : 민간기업	578
〈표 5-78〉 주택자금 지원대상 : 민간기업	578
〈표 5-79〉 주택자금 지원내역	579
〈표 5-80〉 의료비 항목 : 공공기관	580
〈표 5-81〉 의료비 수혜대상 : 공공기관	581
〈표 5-82〉 의료비 수혜현황 : 공공기관	581
〈표 5-83〉 의료비 지원조건 : 공공기관	582
〈표 5-84〉 의료비 항목별 비교 : 민간기업	583
〈표 5-85〉 의료비 수혜대상 : 민간기업	583
〈표 5-86〉 민간기업 의료비 지원현황 : 민간기업	584
〈표 5-87〉 성과급 지급방식 예시	595
〈표 5-88〉 공공기관 예산 현황(2007년 말 기준)	604
〈표 5-89〉 공기업 및 준정부기관의 결산내역 추이	605
〈표 5-90〉 공공기관 임직원수 추이('04~'08)	605
〈표 5-91〉 공기업의 노사분규건수 및 노동손실일수 추이('05~'07)	606
〈표 5-92〉 공공기관의 노동조합 조직률 및 근로자의 노동조합 가입률	607
〈표 5-93〉 규모별 근로자의 노동조합 가입률 비교	608
〈표 5-94〉 분석대상 공공기관의 단체협약 현황	608
〈표 5-95〉 분석대상 단체협약의 인사권에 대한 노조참여 정도	613
〈표 5-96〉 분석대상 단체협약의 경영권에 대한 노조참여 정도	616
〈표 5-97〉 분석대상 단체협약내 조합전임자 수 규정	621
〈표 5-98〉 분석대상 단체협약내 전임자대우 규정	622
〈표 5-99〉 분석대상 단체협약내 유급노조활동 규정	625
〈표 5-100〉 분석대상 단체협약내 노조활동 편의지원 규정	626
〈표 5-101〉 분석대상 단체협약내 경조휴가규정	628
〈표 5-102〉 분석대상 단체협약내 단체교섭 위원수 규정	633
〈표 6-1〉 김영삼 정부 민영화 추진계획과 실적(1994~98)	649

〈표 6-2〉 김대중 정부의 주요 공기업 민영화 추진실적	651
〈표 6-3〉 정부투자 및 출자기관 자회사의 민영화 실적	653
〈표 6-4〉 1986년과 1993년의 프랑스 민영화 관련법 비교	685
〈표 6-5〉 민영화위원회에 관한 1986년과 1993년의 민영화 관련법 내용 비교	685
〈표 6-6〉 우정사업 민영화 감독기관의 구성 및 역할	688

그림 목차

[그림 2-1] 공공기관 총예산 규모	137
[그림 2-2] 공공기관 고용인원	138
[그림 2-3] 공공기관 자산, 부채, 자본	139
[그림 2-4] GDP 대비 공공기관 수입합계	140
[그림 2-5] 공공기관 당기순이익	142
[그림 2-6] 정부투자기관과 기본법 제정 이전의 관리체계	144
[그림 2-7] 정부투자기관관리기본법 이전 예산편성절차	146
[그림 3-1] 공공기관 선진화 추진계획	204
[그림 3-2] Dunleavy(1989)의 공공부문 기관유형 분류모델	210
[그림 3-3] Flinders and McConnel(1999)의 공공기관 유형분류모델-영국의 예	211
[그림 3-4] Gill의 중앙정부부문 조직유형분류체계와 특징	212
[그림 3-5] 제도단위를 기준으로 한 공공기관 유형 분류모델-예시	213
[그림 3-6] 현행 공공기관 유형 분류(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 타당성	232
[그림 3-7] 현행 공공기관의 유형 구분 포괄 설정으로 인한 공공기관의 관리 미흡	233
[그림 3-8] 현행 공공기관 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준의 타당성	235
[그림 3-9] 현행 공공기관의 기능 재정립을 위한 공공기관 재지정	241
[그림 3-10] 공공기관 유형분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준	243
[그림 3-11] 공공기관 지배구조 프레임워크	249
[그림 3-12] 지배구조의 차별성	250
[그림 3-13] 현행 준정부기관의 구분 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요	251
[그림 3-14] 현행 기타공공기관 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요	253
[그림 3-15] 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정 실효성	258
[그림 3-16] 준정부기관의 기관장 책임과 집행 효율성을 강화하기 위한 방안의 실효성	259
[그림 3-17] 준정부기관 비상임이사 비중 축소 필요	261

[그림 3-18] 감사위원회의 설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영의 확대	262
[그림 3-19] 공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해 주는 방향으로 지배구조 설계	266
[그림 3-20] 기획재정부 장관의 경영지침의 실효성	267
[그림 3-21] 주무부처 감독방식 포괄식에서 열거식의 전환규정 실효성	268
[그림 3-22] 공공기관의 책임성을 확보하는 지배구조 설계	270
[그림 3-23] 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점	272
[그림 3-24] 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분	273
[그림 3-25] 향후 공공기관 지배구조 개선시 강조되어야 할 부분	275
[그림 3-26] 민영화 대상 공공기관 지배구조의 별도 설계시 강조요소	277
[그림 3-27] 경영평가제도의 역할과 운영성과에 대한 분석 결과 종합	289
[그림 3-28] 평가 목적 및 대상에 따른 이원평가의 비교	304
[그림 3-29] 기관 경영평가의 구성체계	309
[그림 3-30] 2008년 기관장 평가단 및 기관 평가단 조직구성	320
[그림 3-31] 통합 경영평가단 구성 및 운영 (1안)	324
[그림 3-32] 통합 경영평가단 구성 및 운영 (2안)	325
[그림 3-33] 경영평가 주체의 역할과 책임 명확화	334
[그림 3-34] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총인건비인상률지표 비교	359
[그림 3-35] 기관 경영평가지표의 구성요소별 타당성과 적정성 분석종합	366
[그림 3-36] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총점(계량지표) 비교	372
[그림 3-37] 중소형기관의 2008년도 평가결과 주요사업성과지표 비교	375
[그림 3-38] 중소형기관의 2008년도 평가결과 고객만족 개선도 지표 비교	375
[그림 3-39] 중소형기관의 2008년도 평가결과 노동생산성지표 비교	376
[그림 3-40] 중소형기관의 2008년도 평가결과 계량인건비지표 비교	376
[그림 3-41] 중소형기관의 2008년도 평가결과 계량관리업무비지표 비교	377
[그림 3-42] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총인건비인상률지표 비교	377
[그림 3-43] 중소형기관의 2008년도 평가결과 재무예산성과지표 비교	378
[그림 3-44] 중소형기관의 2008년도 평가결과 정부권장정책이행실적지표 비교	378

[그림 3-45] 경영평가단의 매트릭스 조직운영	389
[그림 4-1] 단일 국민경제 전제 자연발생적 신산업 발전패턴	415
[그림 4-2] 글로벌 경쟁구도하 기술혁신 패턴 : 공정혁신과 제품혁신	417
[그림 4-3] 글로벌 기술경쟁 구도하 선진국과 후발국의 신산업 발전패턴	418
[그림 4-4] 후발국 신산업 발전주기를 고려한 시장실패와 정부실패	420
[그림 4-5] 신성장동력사업의 최초 참여시점 추이	426
[그림 4-6] 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답(5점 만점)	429
[그림 4-7] 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답(5점 만점)	431
[그림 4-8] 해당사업의 추진 동기 및 최종성과 관련 응답(5점 만점)	435
[그림 4-9] 연도별 해외투자(대규모 자산취득 포함) 건수	449
[그림 4-10] 해외사업의 시작연도별 분포	457
[그림 5-1] 1인당 평균임금 인상 추이	504
[그림 5-2] 임금 인상률 비교	505
[그림 5-3] 임금 인상률 요인 분석 : 전체 인원 평균	507
[그림 5-4] 임금 인상률 요인 분석 : 기관 평균	508
[그림 5-5] 2004~2008 연간 임금인상률 분석(경평성과급 제외시)	510
[그림 5-6] 2004~2008 연간 임금인상률 분석(경평성과급 포함시)	510
[그림 5-7] 평균 근속연수 분석	511
[그림 5-8] 평균근속연수별 공공기관 분포	513
[그림 5-9] 보상항목별 비중 분석 : 전체인원 평균	516
[그림 5-10] 보상항목별 비중 분석 : 기관 평균	519
[그림 5-11] 기본급 대비 변동급 비중 : 경평성과급 제외 시	521
[그림 5-12] 기본급 대비 변동급 비중 : 경평성과급 포함 시	521
[그림 5-13] 기본급 대비 변동급 비중 : 민간기업	522
[그림 5-14] 기관 유형별 1인당 평균임금 수준 : 전체 인원 평균	523
[그림 5-15] 기관 유형별 1인당 평균임금 수준 : 기관 평균	525
[그림 5-16] 기관별 평균임금 수준 차이(2008년 임금 기준)	526

[그림 5-17] 생산성 분석 (일부기관 예시)	532
[그림 5-18] 임금인상률 변화 추이	532
[그림 5-19] 직급단계수별 공공기관 분류	534
[그림 5-20] 직급별 인력규모 분포(7단계 직급 보유 14개사 분석)	537
[그림 5-21] 직급별 인력규모 분포(6단계 직급 보유 43개사 분석)	537
[그림 5-22] 직급별 인력규모 분포 (5단계 직급 보유 60개사 분석)	538
[그림 6-1] 일본 우정사업 민영화 추진 과정 관계도	688
[그림 6-2] 김대중 정부의 민영화 추진체계	690
[그림 6-3] 김대중 정부의 부처별 민영화 추진체계 사례 : 전력산업의 경우	690
[그림 6-4] 바람직한 민영화 전담 추진체계의 예시	692

제1장 서론

I. 공공기관 선진화 추진경과

1. 1998년 이전 현황

- 우리나라에서 공공기관 관리체제를 자유주의 경제체제에 입각하여 전면 개편한 계기는 1954년의 제2차 헌법개정 과정에 있었음.
- 제헌헌법은 주요 산업과 주요 기업의 국공유화를 원칙으로 천명하였는데 제2차 헌법개정에서 이들을 대폭 개정함.
 - 제헌헌법 제87조의 ‘운수·통신·금융·보험·전기·수리(水利)·수도·가스’ 기업의 국공유화 원칙을 개정헌법에서는 삭제함.
 - 제헌헌법 제88조의 ‘국민생활의 긴절(緊切)한 필요에 의한 사영(私營)기업의 국공유화 가능’ 원칙을 개정헌법에서는 ‘국공유화 불가’ 원칙으로 전환함.
- 자유주의 경제체제 전환에 대한 미국의 강력한 요구에 따라 제2차 헌법개정이 이루어졌음.
- 1954년 5월 정부는 제2차 헌법개정을 추진하며 ‘국영 및 관리기업체에 대한 신조(新措)·요령’을 통해 국영기업체, 정부관리기업체, 정부대행기관 74개에 대한 민유·민영화 정책을 추진하기로 하였음.
 - 정부보증 및 원조물자 특혜배정을 폐지하고, 주무부처의 행정적 간섭을 배제함으로써 궁극적으로 민영화하는 정책을 채택하였음.
- 1962년 8월 정부는 ‘정부투자기관 예산회계법’을 제정함으로써 당시까지 존재하

던 국영기업체, 정부관리기업체 21개를 정부투자기관으로 규정하고 예산회계에 관한 기준을 제시하였음.

- 정부는 1961년에 예산회계법을 제정하며 정부투자기관에 관한 규정을 포함시켜 이들을 재정운용의 한 영역으로 간주하기 시작함.
- 1960년대와 1970년대의 경제개발계획 추진과정에서 자본축적과 실물자본 형성의 수단으로서 정부투자기관뿐만 아니라 다양한 내용의 정부출자기업체들이 설립되었음.

〈표 1-1〉 1960~70년대 정부투자기관, 정부출자기업체 신설 현황

1963년 정부투자기관	한국산업은행, 한국산업은행, 중소기업은행, 한국조폐공사, 한국전력주식회사, 대한석탄공사, 한국광업제련공사, 대한무역진흥공사, 대한석유공사, 인천중공업주식회사, 대한철광주식회사, 대한중석광업주식회사, 조선기계제작소, 충주비료주식회사, 호남비료주식회사, 국정교과서주식회사, 대한해운공사, 국제관광공사, 대한항공공사, 대한주택공사, 한국은행 (21개)
1960년대 신설 주요기관	국민은행(1962), 한국수산개발공사(1962), 한국재보험공사(1963), 대한염업주식회사(1963), 대한통운주식회사(1963), 한국기계공업주식회사(1963), 한국비료(1963), 한국외환은행(1967), 한국주택은행(1967), 대한광업진흥공사(1967), 농어촌개발공사(1967), 수자원개발공사(1967), 포항종합제철(1968), 한국신탁은행(1968년), 한국증권금융(1969년), 지하수개발공사(1969년), 한국감정원(1969년), 한국도로공사(1969년)
1970년대 신설 주요기관	농업진흥공사(1970), 한국방송공사(1973년), 종합화학(1973년), 산업기지개발공사(1974), 토지금고(1975), 해외개발공사(1976), 한국수출입은행(1976), 근로복지공사(1977), 한국석유개발공사(1977)

자료 : 재무부, 『재정금융30년사』, 1978

송대희, 「공기업」, 『한국재정40년사: 제7권 재정운용의 주요과제별 분석』, 한국개발연구원, 1991, p. 605~642.

- 1968~1973년 기간중 정부투자기관을 포함하여 다수의 정부출자기업에 대해 대대적인 민영화 조치도 이루어졌음.
- 주식매각과 금융기관 등에 대한 현물출자를 통해 민영화 추진

- 대한통운(1968), 한국기계공업(1968), 대한해운공사(1968), 대한조선공사(1968), 인천중공업(1968), 대한철광개발(1968) 등
- 출자기업(산업은행, 시중은행 등)에 대한 현물출자를 통해 준민영화 추진
 - 모기업이 공기업이라는 점에서 진정한 의미의 민영화라고 보기는 어려움.
 - 대한중공업(1968), 대한항공(1969), 대한중석(1969), 석유공사(1970), 대한광업제련공사(1970), 대한염업(1971), 한국수산개발공사(1973), 한국상업은행(1973), 증권금융(1973) 등
- 1980년대 초반 정부는 시중은행 등의 민영화를 추진하면서, 1983년에는 ‘정부투자기관 관리기본법’을 제정하여 기관의 자율성을 제고함과 동시에 외부 전문가들에 의한 경영평가제도를 도입함.
- 금융자율화 시책의 일환으로 한일은행(1981), 제일은행(1982), 서울신탁은행(1982), 조흥은행(1983) 등 시중은행과 대한석유공사(1980), 대한준설공사(1981)를 각각 민영화함.
- 1983년 ‘정부투자기관 관리기본법’의 제정 의의는 다음과 같음.
 - 예산편성과 조정권한이 정부투자기관으로 이양됨으로써 정부투자기관의 사장이 자율적 예산편성권을 발휘할 수 있도록 함.
 - 의결기능과 집행기능을 분리하여 집행업무는 사장 책임하에, 의결기능은 이사회 중심으로 이루어지도록 하며 이사회는 외부인사 중심으로 구성
 - 집행간부에 대한 임면권을 사장으로 이관하고 집행간부의 임명을 조직 내부에서 이루어지도록 함.
 - 사장의 자율적 판단에 따라 자체 구매 또는 조달청 위탁구매 중 선택할 수 있도록 하고, 외부감사는 원칙적으로 감사원에 한정함.
 - 경영평가제도를 도입하고 경영실적의 사후적 평가결과에 따라 인센티브 장려금을 차등지급함.
- 1980년대 후반부터 1990년대 후반까지 정부는 정부투자·출자기관 등에 대한 민

영화를 비롯한 계획을 의욕적으로 수립하였으나 이해당사자들의 반발과 경제력 집중 등의 문제로 민영화를 집행하지 못하였음.

- 1987년 4월 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 공기업 민영화추진위원회가 구성되어 완전민영화 7개, 부분민영화 3개, 기능조정 7개를 의결
- 1987년 부분민영화 계획에 따라 한국전력과 포항제철 주식을 1988년 국민주 방식으로 매각하였으나 이후 증권시장 사정으로 민영화를 유보함.
- 1993년 12월 민영화추진대책위원회에서 지분매각을 통한 민영화 58개사, 통폐합 11개사를 내용으로 하는 ‘공기업 민영화 및 기능조정방안’이 수립되었으나 이해당사자의 반발과 경제력 집중을 이유로 민영화가 지연됨.
 - 1997년 8월에는 4개 공기업(담배인삼공사, 전기통신공사, 가스공사, 한국중공업)에 대해 책임경영체제를 확립한 후 민영화를 추진한다는 내용의 ‘공기업의 경영 구조 개선 및 민영화에 관한 법률’ 제정

2. 김대중 정부의 민영화·경영혁신

- 1997년 말 외환위기 직후 정부는 정부, 금융, 기업, 노동 등 4대 부문 개혁을 추진하였는데, 정부개혁의 과정에서 공공부문 내 주인의식 결여로 인한 방만한 경영과 비효율성을 타파하기 위한 노력을 경주함.
- 정부개혁을 전담하는 대통령 직속기구로서 기획예산위원회를 설치하고, 동 위원회 내에 민간분야 전문가들을 대거 영입한 정부개혁실을 설치함.
 - 보수적인 관료주의적 타성으로 자율적 변화를 도모하기 어렵다는 인식으로 정부개혁실 신설
- 정부는 공공부문이 거대한 재벌집단과 유사하다는 인식하에서 가장 먼저 공공기관 전체를 체계적으로 조사하는 작업을 수행하였음.

- 1998년 이전만 해도 대다수 공공기관들이 민간부문으로 인식되는 경향이 있었음.
- <표 1-2>는 정부개혁실에서 개략적으로 정리한 자료인데, 당시에는 공공기관들의 유형에 대해 체계적인 개념이 존재하지 않았음.
- 기관들의 개념이 엄격하게 정의된 것은 아니며 실무적 편의에 따라 다소 느슨하게 분류되었음.

〈표 1-2〉 공공기관의 현황(1998년 2월 현재)

(단위 : 개, 명, 억원)

구 분		기관 수	인원	1998년 예산	1998년 정부지원
공기업	정부투자기관	13	64,275	451,162	28,052
	정부출자기관	19	137,846	543,847	574
	정부투자·출자·출연기관의 자회사	134	58,617	101,991	117
정부출연·위탁기관	정부출연기관	100	42,180	143,953	51,881
	기금관리기관	11	5,072	31,264	2,533
	정부보조기관	86	12,605	37,919	7,947
기타 기관	국가사무위임단체	83	16,954	58,666	38
	정부지원단체	108	48,022	62,331	3,398
합 계		552	385,571	1,431,133	94,539

자료 : 기획예산위원회, 「정부산하기관 및 지원단체 현황」, 1998. 3(내부자료).

- 기획예산위원회 정부개혁실은 정부투자·출자기관을 중심으로 두 차례에 걸친 ‘공기업 민영화 및 경영혁신 방안’을 발표하였음.
- 제1차 검토대상 기관은 금융기관, 언론기관을 제외한 모두 108개(모기업 26개, 자회사 82개)였는데, 모기업을 중심으로 ‘완전민영화’, ‘단계적 민영화’, ‘공기업 유지’의 3가지 유형으로 구분함.

- 경쟁체제가 당장 가능한 경우는 완전민영화, 일정한 준비기간이 필요한 경우는 단계적 민영화, 그리고 ‘공기업 유지’는 기업적 활동보다 정책적 사업을 수행하는 기관들로서 민영화가 어렵다고 판단함.
- 제2차 검토대상 기관은 자회사였는데, 완전민영화 33개, 단계적 민영화 28개, 공기업 유지 15개, 통폐합 6개로 결정되었음.
- 설립 목적에 부합하지 않는 자회사 및 경영상태가 부실한 자회사는 매각 또는 청산하고, 유사기능을 수행하는 자회사는 통폐합하거나 모기업에 흡수시켰음.

〈표 1-3〉 모기업 26개의 민영화 방안 현황

구분	기업명
완전민영화	포항종합제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서(5개)
단계적 민영화	한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 대한송유관공사, 한국지역난방공사(6개)
공기업 유지	한국관광공사, 농수산물유통공사, 한국석유개발공사, 대한주택공사, 한국수자원공사, 한국도로공사, 한국토지공사, 한국감정원, 대한석탄공사, 한국조폐공사, 농어촌진흥공사, 대한광업진흥공사, 대한무역투자진흥공사(15개)

- 민영화 추진과 함께 정부는 1999년 2월 ‘정부투자기관 관리기본법’을 개정하여 정부투자기관의 자율성과 책임성을 강화하는 다양한 제도개선책을 도입함.
- 정부의 당연직 이사제도를 폐지하고, 비상임 이사체제를 상임·비상임 병존체제로 전환한 후 비상임이사는 사장이 제청하고 정부투자기관 운영위원회의의 결을 거쳐 기획예산처 장관이 임명하도록 함.
- 주무부처로부터 감사의 독립성을 강화하기 위해 감사는 주무부처 장관의 제청, 정부투자기관 운영위원회의의 의결, 기획예산처 장관 제청, 대통령이 임명하도록 함.
- 사장 선임의 투명성과 공정성을 제고하기 위하여 비상임이사와 민간위원으로

구성되는 사장추천위원회를 도입함.

- 책임경영제도를 확립하기 위하여 사장과의 계약제를 도입하고, 임원의 손해배상책임을 강화함.
- 공기업 이외의 정부산하기관들에 대해서는 폐지·통폐합, 민영화·민간위탁, 제도 개선, 준조세 정비, 조직·인력감축 등 다섯 가지 경영혁신방안을 제시함.
 - 설립 목적이 달성되었거나 사회환경의 변화로 존립 필요성이 감소한 기관과 유사·중복기능을 수행하는 기관은 폐지 또는 통합
 - 민간경영이 더욱 효율적인 분야는 민영화 또는 민간위탁
 - 경쟁을 촉진하고 기업활동과 국민생활에 불편을 주는 제도를 개선
 - 정부산하기관 운영과 관련된 국민·기업·재정의 부담을 최소화하기 위하여 준조세적 성격의 회비·수수료·부가금 등을 폐지 또는 인하
 - 방만하게 운영되어 온 조직 및 인력을 감축하고 경상비를 삭감함.
- 정부출연연구기관에 대해서는 연합이사회 도입 및 예산체계 조정을 통한 경영혁신을 추진하였음.
 - 개별 연구기관별 이사회 제도를 폐지하여 다수의 연구기관들에 대한 연합이사회를 설립하여, 연합이사회가 장기적인 연구방향을 모색하고 연구기관 간의 협동연구 및 연구과제 조정 등을 할 수 있도록 함.
 - 출연연구기관들이 중립적이고 객관적인 정책대안을 제시하기보다는 주무부처의 정책을 합리화하는 경우가 많았다는 문제 인식이 팽배하였음.
 - 예산체계를 조정하여 경쟁적 환경을 조성하기 위하여, 연구기관에 대한 기존의 출연금 예산 중 일부를 정책연구비로 따로 편성하여 각 부처의 예산에 계상한 후 필요에 따라 집행할 수 있도록 함.
 - 각 부처는 정책연구비를 활용하여 정책개발을 하되, 당해 과제를 가장 잘 수행할 수 있는 기관에 경쟁발주하거나 계약직 연구원을 채용하는 데 활용토록 함.

3. 노무현 정부의 거버넌스 정비

- 1993년 이후 정부는 진보적 가치의 실현을 국정관리 기조의 한 축으로 채택하면서 시장경쟁보다 사회적 연대를 강조하는 거버넌스(governance) 이론을 활용하여 공공부문 개혁에 주력함.
- 외환위기 직후 정부는 1980년대에 폄하되었던 신공공관리론(NPM, New Public Management)을 차용하여 시장메커니즘 회복을 통한 효율성 제고에 주력하였음.
- 1993년 이후 정부는 성과와 경쟁을 통한 신공공관리론보다 1990년대 이후 등장한 거버넌스 이론을 활용하여 공공개혁의 기본 방향을 제시함.
 - 거버넌스 이론은 중앙통제에 의한 강제적 인력 및 조직 감축에 대한 반성을 배경으로 등장하였음.
- 2003년 12월 정부는 ‘정부산하기관 관리기본법’을 제정하여 정부투자기관 이외의 출연·출자·보조·업무위탁기관 등 정부산하기관들을 체계적으로 관리하기 시작하였음.
- ‘정부산하기관 관리기본법’에서는 정부투자기관과 유사한 내용의 제도, 기관장추천위원회, 정부산하기관 운영위원회, 경영평가제도, 정원 및 예산관리기준 적용, 외부의 회계감사, 경영공시제도 등을 도입함.
- 1999년 1월에는 ‘정부출연연구기관 등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률’을 제정하여 정부출연연구기관에 대한 감독기관을 국무총리로 일원화하고, 연구분야별 연구회를 설립하여 연구 및 경영평가를 강화함.
- 2007년에는 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하여 정부투자기관, 정부산하기관을 망라하여 공공기관 전반에 대한 체계적인 관리체계를 구축하였는데 그 의의는 크게 세 가지 측면에서 조명 가능함.
- 정부투자기관, 정부산하기관, 정부출연연구기관뿐만 아니라 공공부문에 포함되는 전체 기관들을 거의 전부 망라하여 관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄

적 관리체제를 구축함.

- 한국방송공사 등 언론기관과 지방정부 산하의 공공기관들이 제외되었지만, 법률에서는 공공기관의 요건을 상당히 포괄적으로 규정하여 공공부문에 포함되는 대부분의 기관들이 망라될 수 있는 체제를 구축함.
- 공공기관의 유형을 공기업(시장형과 준시장형), 준정부기관(위탁집행형과 기금관리형)의 네 가지 유형으로 구분하여 각 유형별로 적절한 지배구조를 설계함.
 - 시장형 공기업에 대해서는 민간기업 수준의 자율을 보장하되 내부제시시스템도 병행하여 강화
 - 준시장형 공기업에 대해서는 자율을 확대하되 일부 공공성을 감안하여 외부감독을 강화
 - 위탁집행형 준정부기관에 대해서는 주무부처 정책과의 연계성을 확보
 - 기금관리형 준정부기관에 대해서는 기금운용 이해관계자의 참여를 보장하는 지배구조를 지향
 - 공공기관 전체에 대하여 정부의 소유권(ownership) 기능이 공공기관운영위원회가 설치되는 기획재정부로 통합 조정됨.
 - 기획재정부는 300여개에 달하는 중앙정부 공공기관들을 총괄적으로 관리 평가하는 기능을 수행함.
- ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 제5조는 공공기관의 유형들은 기관규모와 자체수입 비중(=자체수입액/총수입액)을 기준으로 구분함.
 - 자체수입 비중이 85% 이상이면 시장형 공기업, 50~85%이면 준시장형 공기업, 그리고 50% 이상이라고 하더라도 업무특성상 공기업으로 지정하기 곤란한 경우에는 예외를 인정할 수 있도록 함.
 - 정부는 시장형 공기업 6개, 준시장형 공기업 18개, 위탁집행형 준정부기관 65개, 기금관리형 준정부기관 13개로 구분하고 나머지 196개 공공기관들에 대해서는 ‘기타 공공기관’으로 분류함.

- 2007년 법률제정 당시 공기업과 준정부기관의 유형별 관리·운영체제는 ‘외부감독·평가시스템’, ‘내부견제·균형장치’, ‘임원인사시스템’ 등 세 가지 측면에서 구분 설계되었음.
- 외부감독·평가시스템 : 외부감독을 경영감독과 사업감독으로 구분하여, 공기업에서는 공공기관운영위원회가 경영감독, 주무부처가 사업감독을, 준정부기관에서는 주무부처가 경영감독과 사업감독을 모두 담당
- 내부견제·균형장치 : 이사회 독립성, 내부감사시스템의 실효성을 강화하는 측면이 강조되어 시장형 공기업에서는 이사회 의장이 비상임이사가 되고 감사위원회를 두도록 하였음.
- 임원인사시스템 : 공기업과 준정부기관을 구분하여 임원 임명절차를 개선하였는데, 준정부기관은 공기업에 비해 주무부처와의 연계성이 높은 방향으로 임명절차가 개선되었음.

〈표 1-4〉 공기업, 준정부기관의 관리·운영체계 설계방향

유 형		관리·운영체계 설계방향
공기업	기관장	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 주무부처 장관 제청 → 대통령 임명
	상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공기업의 장 임명
	비상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 임명
	감사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 제청 → 대통령 임명
준정부기관	기관장	임원추천위원회 복수 추천 → 주무부처 장관 임명
	상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 준정부기관의 장 제청 → 주무부처 장관 임명
	비상임이사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 주무부처 장관 임명
	감사	임원추천위원회 복수 추천 → 공공기관 운영위원회 심의·의결 → 기획재정부 장관 임명

4. MB정부의 선진화 현황

- 2008년 하반기 정부가 세 차례에 걸쳐 발표한 민영화 계획에 의하면 민영화 대상 기업들은 공적자금 투입기업과 자회사들이 대부분이었음.

〈표 1-5〉 2008년 확정 발표된 민영화 38개 기관

구분		추진방안
공적자금 투입기업		우리금융지주, 서울보증보험, 대우증권, 대우인터내셔널, 대우일렉트로닉스, 대우조선해양, 현대건설, 현대종합상사, 쌍용양회, 쌍용건설, 하이닉스, 한국항공우주공업, 팬택, 팬택엔큐리텔 (14개)
기존 공공기관	공공기관	한국문화진흥, 한국지역난방공사, 88관광개발, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 대한주택보증, 한국산업은행, 중소기업은행 (8개)
	자회사	한국토지신탁(토지공사), 농지개발(농어촌공사), 그랜드코리아레저(관광공사), 안산도시개발(지역난방공사), 한국전력기술(한국전력), 한국자산신탁(캠코), 한전KPS(한국전력), 한국건설관리공사(도로공사), 경북관광개발공사(관광공사), , 인천종합에너지(지역난방공사), 한국기업데이터(신용보증기금), 산은자산운용(산업은행), 산은캐피탈(산업은행), 기은캐피탈(기업은행), IBK시스템(기업은행), 기은신용정보(기업은행) (16개)

자료 : 기획재정부, 보도자료, 2008. 8. 11 및 2009. 7. 31 참조.

- 2008년 정부는 공기업 민영화계획과 함께 공공기관의 통합, 폐지, 기능조정 등 선진화 계획을 발표하였음.
 - 2008년 8월 11일과 8월 26일의 선진화 추진계획에서는 민영화와 함께 공공기관의 통합과 기능조정을 발표하였음.
 - 통합 :
 - 토지공사와 주택공사
 - 정부의 R&D사업을 관리하는 기관 통합(9개→ 4개)
 - IT진흥기관을 주된 기능 위주로 각각 통합(10개→ 4개)

- 융합추세에 대응해 단일기관으로 통합(10개→5개)
- 폐지 :
 - 정리금융공사, 노동교육원, 코레일에드컴
- 기능조정 :
 - ① 여건 변화를 감안 고유 핵심기능 중심으로 재편 : 관광공사, 석유공사, 광업진흥공사, 예금보험공사
 - ② 수요감소, 설립 목적 상당부분 달성, 민간시장이 활성화된 기관은 기능축소 : 국민체육진흥공단, 전기안전공사, 산업기술시험원, 자산관리공사, 한국감정원
 - ③ 기관간 역할 분담을 통해 효율성 제고, 이용 편의성 증대가 가능한 경우는 기관 간 기능 재조정 : 국민연금관리공단, 건강보험공단, 근로복지공단, KOTRA, 중소기업진흥공단, 정보통신국제협력진흥원, 디자인진흥원·생산기술연구원·에너지관리공단·한전의 R&D관리

II. 중기관리계획의 필요성과 목적

1. 공공기관 관리체제의 현황과 개선점

- 지금까지 이루어진 공공기관 관리체제의 개선 노력들은 매번 기관의 자율성과 책임성 제고를 목표로 하였음에도 불구하고 여전히 공공기관의 자율성과 책임성에 대한 보장은 부족한 것으로 평가받고 있음.
- 지금까지 기관장·집행간부·비상임이사·감사의 임명절차를 포함하여 다양한 제도개선(경영공시, 회계감사, 정원·예산관리, 사장계약, 손해배상책임 등)이 있었는데, 이들을 통한 성과개선이 점차 한계에 이르고 있음.
- 이론적 입장에서 볼 때 기관의 자율성과 책임성을 제고하는 가장 효과적인 방법

은 예산·인사·조직 등에 대한 ‘투입물 통제’를, 사전 제시된 경영목표를 기준으로 실적을 사후 평가하는 ‘산출물 관리’로 전환하는 것임.

- ‘투입물 통제’를 ‘산출물 관리’로 전환한다는 측면에서 볼 때, 지금까지 이루어진 제도개선 중에서 가장 핵심적인 개혁 작업은 1983년에 도입된 경영평가제도로 할 수 있음.
- 기관장 및 임원 임명절차, 경영공시 등의 제도개선은 ‘투입물 통제’를 ‘산출물 관리’로 전환하는 작업이라 보기는 어려움.
- 1984년에 최초 시행된 경영평가제도가 도중에 약간의 변화가 있었지만 동일한 맥락에서 다음의 절차에 따라 지금까지 25년간 시행되고 있음.
 - ① 경영평가단의 구성 : 공공기관에 대한 전문지식과 경험이 풍부하여 경영평가에 적절한 전문가를 선정함.
 - ② 경영평가지표의 구성 : 경영평가지표는 일반적으로 경영의 종합적 결과에 대한 ‘종합경영’, 주요사업 수행실적에 대한 ‘주요사업’, 통상적 경영관리에 대한 ‘경영관리’로 구분되고 각 부문에 계량지표와 비계량지표가 포함.
 - ③ 경영평가단의 실사 : 기관의 실적보고서와 관련 자료 검토, 현장방문 질의응답을 통해 각 평가지표를 담당하는 경영평가단원이 주도적으로 평가
 - ④ 검토 및 조정 : 경영평가단의 부문별 평가조서는 총괄반에서 검토되어 필요한 경우 부문별 평가단, 관계부처 등과의 의견수렴이 이루어짐.
- 공공기관 관리체제의 핵심인 경영평가제도는 ① 장기적 관점의 부재 ② 지나치게 다양한 평가지표 ③ 평가의 일관성 및 수용 가능성 미흡 ④ 기관의 책임성 부재 ⑤ 기관유형별 평가체계 미흡 등의 미비점을 지적할 수 있음.
 - ① 보다 장기적인 관점에서 실적평가가 이루어질 수 있도록 매년 이루어지는 경영평가제도를 개선할 필요가 있음.
 - 기관장 및 집행간부의 경영능력이 발휘될 수 있도록 2~3년의 기간을 정하여 평

가하는 등 다년간의 관점에서 경영 노력이 경주될 수 있도록 평가제도를 개선해야 함.

- 중장기적인 관점에서 경영능력이 발휘되기 위해서는 출연 등 정부의 각종 지원금 역시 중장기적인 협약의 형태로 제공되어야 함.

② 기관의 최상위 목표를 정점으로 각종 평가지표들을 계층별로 체계화하여 기존 지표들을 과감하게 통폐합 단순화하는 노력이 필요함.

- 평가지표가 다양하고 많아질수록 최상위 지표에 대한 궁극적인 목표는 흐려지고 평가단의 권한은 극대화되는 현상이 발생함.

③ 공공기관에 대한 평가가 일관성 있는 관점으로 지속되어 피평가기관의 수용가능성을 제고해야 함.

- 경영평가단이 매년 새로 구성되어 평가자의 착안점이 변화함으로써 나타나는 비일관성을 타파할 수 있도록, 평가단과 별도로 KDI ‘공공투자관리센터’와 같은 정책적인 연구조직을 신설할 필요가 있음.
- 지표별 평가를 담당하는 평가단과 경영평가제도의 장기적 발전방향을 연구 검토하는 조직을 구분함으로써, 평가단의 위상과 기능을 제한할 필요가 있음.

④ 경영평가 결과에 대해서는 파산에 준하는 책임성이 부여될 수 있도록 기관 전체에 대한 책임을 추궁할 수 있어야 함.

- 1980년대 후반부터 공공기관의 노조결성이 확산되며 노조대표가 기관 경영에 강하게 개입하고 있는데, 민간기업의 파산에 준하는 형태로 기관 전체의 책임을 추궁하는 체제가 구축될 필요가 있음.
- 공공기관의 전반적인 거버넌스 구조를 검토하여 실질적인 정부보증과 정부통제가 행사되지 않도록 각종 법령 등을 정비할 필요가 있음.

⑤ 공기업과 준정부기관을 구분하는 이론적 취지에 부합할 수 있도록 재무지표를 중심으로 하는 ‘소유권 이익’과 산출물의 성과지표에 의한 ‘구입권 이익’이 적절히 조화될 수 있는 평가제도를 구축해야 함.

- 공기업에 대해 민간기업 수준의 자율을 보장하고 경영감독을 강화하고, 준정부기관에 대해 주무부처 정책과의 연계성을 강화하고자 하였던 운영체제 설계방향에 따라 경영평가가 이루어지는 것이 바람직함.

2. 중기관리계획의 필요성과 목적

- 1980년대의 경영평가제도는 정부투자기관을 대상으로 시작하였는데, 기관운영에 경영개념을 도입하는 데 성공함으로써 2000년대 이후부터는 공기업과 준정부기관 전반을 대상으로 경영평가제도가 확산되었음.
- 25년간 시행된 경영평가제도가 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 여전히 방만경영, 예산낭비 등 도덕적 해이를 우려하는 시각이 많은데, 이를 불식하기 위해서는 경영평가제도를 획기적으로 개선, 선진화할 필요가 있음.
- 현행 경영평가제도의 가장 큰 결점은 경영평가제도 자체를 중장기적인 관점에서 개선하고자 하는 유인이 결여되어 있다는 것임.
 - 매년 구성되는 경영평가단은 대략 2년을 주기로 대부분 교체되기 때문에, 경영평가단이 중장기적 관점에서 개별 공공기관을 선진화하겠다는 의지를 구현하기 어려움.
 - 공공기관의 평가지표들은 매년 경영평가단에 의해 사전점검 보완되고 있으나, 장기적 관점에서 큰 틀의 변화를 도모할 필요가 있는 경우에도 경영평가단이 정책적 설득의 노력을 기울일 유인이 사실상 부재함.
 - 중장기적 관점의 일관성 있는 평가가 이루어지지 못함으로써 설득력이 낮고, 따라서 국민들의 단기 여론과 정치적 수용가능성을 감안한 평가가 이루어질 수밖에 없어 피평가기관의 수용 가능성이 높다고 할 수는 없음.
 - 경영평가 결과에 따른 책임추궁이 공공기관의 장기적 위상에 영향을 줄 수 있을

만큼 강력하지 못하여, 평가결과는 공공기관 간부들의 회전문식 인사와 노조의 암묵적 타협을 조장하고 있음.

- 공공기관들이 수행하는 제반 사업들은 사실상 주무부처의 정책적 수단임에 불구하고, 경영평가단이 기획재정부의 주도로 구성됨에 따라 주무부처와의 정책적 연계가 다소 느슨하게 평가되고 있음.
- 경영평가제도의 중장기적 발전방안을 검토 추진해야 할 기획재정부의 공공정책국은 단기 현안의 처리에 매몰되고 또 장기적 발전방안에 대한 연구와 논리 개발의 전문성이 취약함.
- 경영평가제도를 중장기적 관점에서 개선하기 위해서는 공공기관 관리에 대해 전문가적 역량을 총결집하고 공감대를 형성하여 중기관리계획을 수립·고시하는 방법을 취하는 것이 바람직함.
- 공공기관 관리에 대한 중기관리계획의 수립은 경영평가제도뿐만 아니라 공공기관에 대한 다양한 쟁점과 정책들을 중장기적인 관점에서 조명하는 기회를 제공할 것임.
- 공공기관의 민영화, 구조조정, 기능조정 등을 지속적으로 추구하기 위해서는 관련 이해관계인들의 목소리를 압도할 수 있는 거시적이고도 장기적인 국민경제적 논리를 개발·제시하여야 국민적 수용 가능성을 높일 수 있음.
- 공공기관에 대한 중기관리계획의 수립 및 이의 안정적 집행을 담보하기 위해서는, 공공기관 관리정책에 대한 전문적 연구들이 총괄적으로 취합·검증되어 합리적 정책방향을 제시할 수 있는 기능이 우리 사회에 필요함.
- 현재 우리나라에서 공공기관들에 대해 전문성을 갖고 연구를 수행하는 기관들로는 대학, 정부출연연구소, 민간연구소, 시민단체, 컨설팅 기관들이 있는데 이들의 지식이 총괄적으로 취합 검증되는 기능이 미흡함.
- 공공기관에 대한 연구의 대부분은 특정 공공기관의 구체적 쟁점을 대상으로 함

으로써, 일시적 현안과 쟁점을 해결하는 단편적 연구들이 대부분이며 보다 근본적이고도 장기적 관점의 연구가 부족함.

- 공공기관 관리정책의 근본적 발전방안에 대한 연구도 다수 존재하지만 이들이 우리 사회의 제반 연구지식들을 총괄 취합하는 데 이르지 못하는.
- 공공기관 관리정책의 중장기적 방향을 제시하고 단계적으로 발전방안을 모색하기 위해서는 KDI의 공공투자관리센터를 벤치마킹할 필요가 있음.
 - 공공투자관리센터가 출범하기 이전에는 도로, 항만, 공항, 철도 등 개별 분야에 따라 타당성 평가가 자의적으로 이루어짐으로써, 국민경제 및 중장기적 관점의 조명 기능이 없어 체계적인 평가가 이루어지지 못했음.
 - 공공투자관리센터의 역할을 통해 타당성 평가지침이 마련되고 공공투자에 대한 이론(비용편익 분석)이 체계적으로 적용되어, 평가 기각률이 50%에 달함에도 불구하고 이해당사자를 포함한 국민적 수용성은 매우 높음.
- 공공기관 관리에 대한 연구기능을 안정적으로 구축하기 위해 설립하는 센터는 순수 민간기관에 두는 방법, 출연연구기관에 설치하는 방법 두 가지가 있는데 다음과 같은 장단점을 비교할 수 있을 것임.
 - 공공기관은 사실 중앙행정기관의 정책수단이고, 정부정책은 다양한 정부정책 및 정치적 판단과 연계된 종합 검토를 필요로 하기 때문에 정부와 독립적인 민간기관에서 정책연구기능을 수행하는 데에는 한계가 있음.
 - 공공부문 내부의 상호연계성은 복잡하게 구축되어 있기 때문에 충분한 외부견제와 외부수혈이 없다면 민간활동 잠식과 각종 규제에 대한 논리가 자가발전식으로 확대재생산되므로 민간주도적 정책연구가 필요함.
- 공공기관 관리에 대한 연구기능도 공공부문의 확대 및 권한 극대화에 포획될 수 있기 때문에, 끊임없는 외부견제와 수혈 그리고 민간기관과의 공정한 연구경쟁이 가능한 구조하에서 출연연구기관 설치가 적절할 것으로 생각됨.

- KDI 공공투자관리센터는 투자재원의 제약, 검증 가능한 타당성 평가지침, 입찰 과정을 통한 외부 연구자 참여 등 외부건제와 수혈이 존재하는데, 공공투자에 대한 민간의 연구기능이 보다 강화되는 체제가 여전히 필요함.
- 공공기관 관리에 대한 연구전담조직과 기획재정부 공공정책국 사이의 역할분담은 대략 다음 표와 같이 정리될 수 있을 것임.
- 공공정책국은 기본적으로 공공기관 선진화 정책을 검토·수립하는 기구로서, 민영화, 경영효율화, 경영평가 등 공운법상 기본 역할과 공공부문 노사관계 선진화 등 새로운 이슈 발굴 및 대응하는 역할 수행
- 연구전담조직은 공공정책국의 공공기관 정책에 대한 기초자료 수집, 중장기적 관점에서 심층적인 연구, 각종 정책효과의 분석 등 연구 및 정책개발 지원 역할

〈표 1-6〉 공공정책국과 연구전담조직의 역할분담

공공정책국	연구전담조직
1. 공공기관 선진화(민영화, 통폐합 등) 이슈 발굴, 정책 기본계획 수립 및 점검 등	• 제기 이슈관련 기초 및 연구자료 수집 • 민영화에 따른 경제 파급효과 분석 • 산업별 공공기관 역할·미션 분석 • 정책효과 측정 등
2. 경영효율화 관련(인력, 조직, 보수, 인사 등) 이슈 발굴, 정책 기본방향 수립 및 점검	• 기관별 체계적 기능 및 조직 분석 • 연봉제, 임금피크제 등 제도 분석 및 도입시 파급효과 분석 • 성과지향적 예산시스템 제도 연구
3. 경영평가(기관 및 기관장 평가) 운영 및 개선	• 경영평가제도 연구 • 경영평가관련 자료 DB구축 등 정보화 관리 • 경영평가지표 개발 및 개선
4. 기타 현안과제 도출 및 정책방향 수립	• 해외사업진출 현황 및 문제점, 공기업 해외진출의 타당성 등 산업별 테마별 심층분석 지원 • 노사관계선진화에 따른 해외사례조사, 단체협약분석 등 지원
5. 공공부문 필수 통계자료 지표 선정 등	• 주요 국가의 공공부문 규모 비교를 통한 공공부문 적정규모 • 국민경제(GDP) 기여도 측정 지표 개발 • 공공부문 국제비교를 위한 기준 연구

- 공공기관 관리에 대한 연구전담조직의 주요 기능은 개략적으로 다음과 같이 정리할 수 있음.
 - OECD ‘공기업 지배구조 가이드라인’ 등을 반영하여, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 진단 및 개선방안 제시
 - ‘소유권 기능’과 ‘규제-산업정책 기능’의 분리 (OECD 권고사항) 등에 대해 적정 수준과 정책방안 제시
 - 해외 공기업 정책에 대한 자료 수집·분석 및 우리나라의 공기업 정책, 특히 공공과 민간의 역할 설정 등에 대한 정책방향 설정
 - 외국의 공기업 정책에 대한 심도 있는 사례 조사
 - PMR 지표 등 국제비교 가능한 자료 등을 활용하여 우리나라 공기업 정책의 특성 등에 대해 진단
 - 공기업의 국민경제적 역할에 관한 연구
 - 공기업의 국민경제 기여도 측정 지표 개발 및 시계열적 분석
 - 경제발전 및 환경 변화에 따른 공기업 역할 변화 및 공공부분의 적정 규모 등에 대한 연구
 - 미래의 대내외 경제환경 변화를 분석하여, 미래지향적인 공기업 정책비전에 대해 검토
 - 민영화 관련 정책 연구
 - 공공기관 선진화 계획 후속조치의 일환으로 구체적 실행전략이 부족하였던 부분에 대한 추가 검토
 - 민영화의 부작용 방지를 등 보완대책 및 제도개선 방안에 대한 검토
 - 민영화의 경제적 효과에 대한 분석
 - “공기업 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률” 등 공기업 관련 법제에 대한 검토
 - 동법은 1997년에 제정되었는데, 주로 민영화 이전의 공기업의 기업지배구조 개

- 선 등에 대한 내용에 중점을 두어 법을 제정
- 효과적인 민영화 추진을 위해서는 현 시점에서의 경제사회적 여건과 민영화 대상의 특성 등을 감안한 상기 법의 개정 필요성 제기
- 경영의 투명성을 높이기 위해 국제회계기준에 따른 경영공시 및 외부회계감사 등의 실효성 확보 전략 검토
- IFRS 도입에 따른 공기업간, 국가간 비교 효율이 높아짐에 따라 공기업관리 정책에 활용하는 방안 등 검토
- 기타 “공기업 정책 연차보고서” 작성 등 공기업 경영정보 공개를 통한 공기업 책임경영 체제의 확립 방안에 대한 검토
- OECD 등과의 해외교류 협력
- “OECD 공기업 지배구조 작업반”에 적극 참여 및 선도적 역할 수행
- OECD 비회원국 사업, World Bank 등과의 협력을 통해 개도국에 우리나라 공기업 정책 경험을 전파하고, 국가위상 제고에 기여
- 해외 공기업 정책부서 등과 네트워크를 형성하고, 공기업 해외 진출 관련 기관과 유기적으로 협조
- “공공기관 선진화 계획”의 이행, 구체적 실행전략 보완 등 후속조치 및 관련된 현안에 대한 연구
- 평가제도 운영방향에 대한 검토
- 공공기관 평가제도는 나라별로 큰 차이가 존재하지만, 해외사례 검토 등을 통해 우리나라 평가제도의 개선방향에 대해 검토

제2장 공공기관의 현주소

I. 국민경제 내 비중

1. 공공부문과 공공기관

- 공공부문은 국민경제 내에서 강제력을 행사하는 정부에 의해 통제되는 기관들로 구성되며, 이윤과 효용을 극대화하기 위해 자율적으로 행동하는 주체들의 집합인 민간부문과 대비됨.
- 공공부문에 포함되는 공공기관들은 다시 정부의 정책적 성격이 강한 준정부기관과 기업적 성격이 강한 공기업으로 구분되며, 준정부기관과 정부행정조직을 합하여 일반정부(*general government*)라고 하는데 재정범위와 일치함.
 - 공기업이 수행하는 정책적 사업은 준재정 활동(*quasi-fiscal activities*)이라 하여, 이들도 재정의 영역으로 인식하고 있음.
- 우리나라의 공공기관 현황은 <표 2-1>과 같은데, 이들의 각종 지표들을 국민경제 전체와 대비하는 방법으로 공공기관들의 국민경제 내 비중을 조명하면 다음과 같음.
 - 우리나라의 산업별 종사자 전체 수를 기준으로 할 때 공공기관의 종사자 수의 비중은 2004년 1.89%, 2005년 2.23%, 2006년 2.22%, 2007년 2.23% 등과 같이 안정적인 수준을 유지하고 있음.
 - 우리나라의 GDP에 대비하여 공공기관의 수입/지출 예산의 비중을 살펴보면 2004년 22.2%, 2005년 23.2%, 2006년 25.3%, 2007년 25.4% 등과 같이 점차 증가하고 있음.

〈표 2-1〉 연도별 공공기관 유형별 현황

(단위 : 명, 백만원)

연도	기관명	인원현황		재무현황(기관고유)			수입/지출 (기관고유)
		임원 (상임)	직원 (정원)	자산	부채	자본	
2008	공기업(시장형)	35	27,629	105,498,687	48,723,442	56,775,245	70,863,471
	공기업(준시장형)	106	59,217	204,324,595	128,347,290	75,977,305	69,060,478
	준정부시장(기금관리형)	81	17,579	12,564,753	6,453,951	6,110,802	61,085,904
	준정부기관(위탁집행형)	191	50,247	59,045,856	29,594,571	29,451,285	50,370,948
	기타공공기관	374	105,407	413,569,398	363,563,259	50,006,139	124,232,079
2007	공기업(시장형)	38	27,579	94,262,701	34,863,303	59,399,398	56,895,631
	공기업(준시장형)	106	60,557	173,232,669	103,513,110	69,719,559	60,896,156
	준정부시장(기금관리형)	77	17,324	9,355,467	4,157,622	5,197,845	14,703,620
	준정부기관(위탁집행형)	194	50,012	56,775,014	27,095,298	29,679,716	44,006,136
	기타공공기관	378	102,075	338,966,911	287,114,601	51,852,310	71,253,708
2006	공기업(시장형)	38	26,516	91,152,344	33,651,491	57,500,853	56,895,631
	공기업(준시장형)	106	58,951	149,661,513	85,310,668	64,350,845	56,754,739
	준정부시장(기금관리형)	79	16,841	7,563,547	3,081,426	4,482,121	16,676,658
	준정부기관(위탁집행형)	195	48,538	51,934,171	24,658,044	27,276,127	38,147,072
	기타공공기관	367	96,797	292,105,142	246,279,237	45,825,905	61,391,094
2005	공기업(시장형)	38	26,415	87,556,700	31,484,896	56,071,804	52,628,601
	공기업(준시장형)	104	57,888	127,511,619	67,651,200	59,860,419	44,234,966
	준정부시장(기금관리형)	77	16,557	6,874,639	3,342,300	3,532,339	11,664,177
	준정부기관(위탁집행형)	189	48,129	46,035,487	22,231,102	23,804,385	35,672,282
	기타공공기관	361	92,241	259,842,307	219,350,545	40,491,762	56,108,842
2004	공기업(시장형)	33	25,924	80,743,483	29,499,146	51,244,337	46,504,200
	공기업(준시장형)	95	25,269	101,379,983	54,268,622	47,111,361	41,150,972
	준정부시장(기금관리형)	76	15,673	6,700,910	3,562,358	3,138,552	9,206,368
	준정부기관(위탁집행형)	182	46,603	36,838,142	19,227,053	17,611,089	32,161,413
	기타공공기관	320	86,906	235,515,131	205,500,746	30,014,385	54,454,456

2. 공공기관의 산업부문별 의의

- 공공기관이 수행하는 사업들의 내용을 파악하여 공공기관을 UN의 국제표준산업분류(International Standard Industrial Classification, ISIC)에 따라 구분하면 국내 산업부문별 공공기관의 비중이 파악될 수 있음.
- 일반적으로 공공기관들은 다양한 사업들을 수행할 뿐만 아니라 개별 사업의 내용을 구체적으로 파악하는 데 어려움이 있어 공공기관의 산업별 분류에는 어려움이 있지만, 시산적 차원에서 파악하면 다음 표와 같음.

〈표 2-2〉 알리오시스템 공공기관 산업별 종사자 수 및 수입/지출 추이

(단위 : 명, 백만원)

산업분류	2006		2007	
	종사자 수	수입/지출	종사자 수	수입/지출
건설업	10,827	31,729,627	11,144	33,380,125
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	11,368	2,211,805	11,680	2,532,164
광업	4,250	2,684,055	4,389	3,818,763
교육서비스업	5,120	2,860,438	5,518	3,443,525
금융 및 보험업	34,046	63,984,546	34,547	68,732,343
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	2,259	598,216	2,402	1,266,095
농업	6,875	2,716,835	6,912	2,795,578
보건 및 사회복지사업	34,882	4,983,682	37,185	5,532,519
부동산 및 임대업	943	148,099	943	146,614
사업서비스업	13,007	3,621,917	13,589	3,926,000
어업	111	15,994	78	15,942
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	10,249	9,532,438	11,352	11,345,987
운수업	47,851	23,486,333	49,474	25,384,840
전기, 가스 및 수도사업	60,643	78,439,836	62,914	82,600,737
제조업	1,648	335,209	1,649	336,703
통신업	4,349	2,516,164	4,564	2,497,316
합계	248,428	229,865,194	258,340	247,755,251

- 통계청의 전국 산업별 종사자 수 및 부가가치 추이를 정리하면 다음의 표와 같음.

〈표 2-3〉 통계청 전국 산업별 종사자 수 및 부가가치 추이

(단위 : 명, 십억원)

산업별	2006		2007	
	종사자 수	부가가치	종사자 수	부가가치
건설업	839,860	61,359	847,713	64,979
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	538,292	52,263	555,909	55,516
광업	18,416	1,926	17,920	2,001
교육 서비스업	1,234,040	51,037	1,325,985	55,554
금융 및 보험업	615,849	55,235	636,593	61,114
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	804,399	16,610	838,894	17,816
농업	21,825	22,174	21,949	21,422
보건업 및 사회복지 서비스업	689,394	31,618	754,033	35,452
부동산업 및 임대업	403,487	65,535	417,286	69,436
사업서비스업	1,165,176	41,292	1,206,889	45,056
어업	6,018	2,085	7,985	2,141
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	364,832	10,859	531,118	12,209
운수업	875,555	36,424	879,062	40,071
전기, 가스 및 수도사업	67,221	18,547	68,831	19,155
제조업	3,418,383	220,940	3,380,090	238,611
통신업	138,853	37,970	106,299	39,198
합계	11,201,600	725,874	11,596,556	779,731

- 앞의 두 개 표를 이용하면 산업별 종사자 수와 산업별 부가가치 대비 공공기관 수입/지출의 비중을 계산할 수 있는데, 이는 산업별로 살펴본 공공기관의 비중을 보여줄 것임.
- 공공기관의 비중이 상대적으로 높은 산업부문은 전기·가스 및 수도사업, 광업, 금융 및 보험업, 오락·문화 및 운동관련 서비스업, 운수업, 건설업 등의 순서로

파악될 수 있음.

- 본 통계에 대해 충분하고도 객관적인 자료를 더 많이 수집 심층적으로 분석한다면 각 산업별 공공기관의 역할과 비중에 대해 정책적 시사점을 얻을 수 있을 것으로 생각됨.

〈표 2-4〉 전국 산업별 종사자 수 및 부가가치 대비 공공기관의 비중

(단위 : %)

산업별	2006		2007	
	종사자수 비중	전산업 부가가치 대비 예산규모 비중	종사자수 비중	전산업 부가가치 대비 예산규모 비중
건설업	1.29	51.71	1.31	51.37
공공행정, 국방 및 사회보장 행정	2.11	4.23	2.10	4.56
광업	23.08	139.37	24.49	190.82
교육 서비스업	0.41	5.60	0.42	6.20
금융 및 보험업	5.53	115.84	5.43	112.47
기타 공공, 수리 및 개인서비스업	0.28	3.60	0.29	7.11
농업	31.50	12.25	31.49	13.05
보건업 및 사회복지 서비스업	5.06	15.76	4.93	15.61
부동산업 및 임대업	0.23	0.23	0.23	0.21
사업서비스업	1.12	8.77	1.13	8.71
어업	1.84	0.77	0.98	0.74
오락, 문화 및 운동관련 서비스업	2.81	87.78	2.14	92.93
운수업	5.47	64.48	5.63	63.35
전기, 가스 및 수도사업	90.21	422.93	91.40	431.22
제조업	0.05	0.15	0.05	0.14
통신업	3.13	6.63	4.29	6.37

II. 공공기관 역할 변천 및 각 시기별 현황

- 우리나라의 공기업이 역사적으로 어떠한 과정을 거쳐 발전해 왔는가를 살펴봄과 동시에 그 발전 과정에서 공기업의 역할 및 각종 현황에 대하여 시기를 나누어서 구체적으로 검토
- 각 시기 구분은 1948년 8월에서 1962년 7월까지를 ‘제1기’, 1962년 8월부터 1984년 2월까지를 ‘제2기’, 1984년 3월부터 1999년 1월까지를 ‘제3기’, 1999년 2월부터 2007년 3월까지를 ‘제4기’, 그 이후를 ‘제5기’로 구분

1. 공기업의 역사적 발전과정

가. 제1기(1948.8 ~ 1962.7)

- 제1기는 대한민국 정부수립 후 ‘제1차 경제개발 5개년계획’이 착수되기 이전까지의 시점
- 이 기간중의 공기업은 대부분 해방 전의 일본인 소유였던 귀속사업체이거나 이러한 귀속사업체를 모체로 하여 설립한 정부투자기관
- 예를 들어 대한조선공사는 해방 전의 조선중공업을 모체로 한 것이며, 대한석탄공사는 귀속탄광을 모체로 한 것(유훈, 2005).
- 이 시기의 주요 공기업

〈표 2-5〉 정부투자기관과 귀속사업체

(1960년 12월말 현재)

정부투자기관명	정부투자비율(%)	귀속사업체명	정부소유주의 비율(%)
한국은행	100	조선전업주식회사	85.97
한국산업은행	100	경성전기주식회사	66.39
한국조폐공사	100	남선전기주식회사	83.03
대한석탄공사	100	한국운수주식회사	66.14
조선주택영단	100	대한중석주식회사	88.26
대한해운공사	100	대한중공업공사	100
대한조선공사	80	대한철광주식회사	100
대한문교서적주식회사	51	조선기계제작소	100
충주비료운영주식회사	100	상성광업회사	100

자료 : 재무부 출자관리과; 유훈(2005, p.327)에서 재인용.

- 이 시기 공기업의 주요 역할 중 하나는 경제발전을 위한 기반(infrastructure)의 구축을 담당하는 것, 즉 Lewis가 말한 공기업의 ‘개척적 기능(pioneering function)’⁹⁾
 - 우리나라는 일제 식민지와 한국전쟁을 거치면서 경제발전의 토대를 거의 상실하다시피 함.
 - 이러한 상황에서 민간기업이 경제성장을 주도하기에는 경험, 기술 및 자본의 부족, 위험관리 능력의 취약 등으로 인하여 거의 불가능
 - 이에 정부는 공기업을 설립하여 민간기업이 담당하기 어려웠던 자금 조달, 시설 투자 등을 직접 수행
 - 예를 들어 산업부흥 및 중요산업자금을 지원, 공급하기 위하여 한국식산(韓國殖産)은행을 승계한 한국산업은행이 설립되었고, 석탄산업을 육성 지원하기 위하여 대한석탄공사가 설립
 - 이밖에도 대한해운공사, 대한조선공사, 대한중공업공사, 조선기계제작소, 경성

9) W. Arthur Lewis, *The Theory of Economic Growth* (Homewood: Irwin, 1955, pp. 349~350).

전기를 위시한 전력 3사 등이 정부관리 하에 운영

- 또한 정부는 국민경제에 있어서 기간산업이라 할 수 있는 충주비료운영주식회사를 설립하여 경제발전의 기반을 닦았음(유훈, 1994).

□ 이 시기 공기업의 또 다른 중요한 역할은 재정수요 충족 기능임.

○ 이 기간 동안 우리나라의 국민경제는 그 규모가 작을 뿐만 아니라 조세수입이 한정되어 있어 공기업의 재정수요 충족기능이 그 어느 시기보다 중요(유훈, 1994)

- 공기업의 재정수요 충족기능은 대표적으로 전매사업을 통해 파악할 수 있음
- 아래 <표 2-6>에서 볼 수 있듯이 전매익금은 이 시기 동안 증가추세에 있으며, 일반재정부문 세입에 있어서 전매익금이 점하는 비율은 조사대상 기간 동안 최대 5%에 이름.

〈표 2-6〉 전매익금의 추이(1952~60)

(단위 : 백만원, %)

	전매사업 총수입(A)	전매익금(B)	총수입에서 전매익금이 점하는비율(B/A)	일반재정부문 세입에서 전매익금이 점하는 비율
1952	637.5	274.0	43	
1953	1,002.9	400.0	39	
1954	1,922.9	585.4	31	
1955	5,097.6	1000.0	20	
1957	5,121.2	1620.0	32	3.8
1958	5,645.1	2120.1	38	4.4
1959	6,313.1	2270.0	36	5.0
1960	6,741.6	2300.0	34	4.7

주 : 우리나라에는 1956 회계연도가 없음

자료 : 일반재정부문세입에서 전매익금이 점하는 비율: 경제기획원, 『예산개요』 (1967, pp. 306~307).

기타: 전매보 제7원 제3호, p.71, 유훈(2005, p. 312)에서 재인용

- 한편, 당시 이러한 제 기업에 대한 자금지원 및 투자재원의 조달방안으로서 각종 귀속재산이 처분되었음(『공기업백서』, 1988).

나. 제2기(1962.8 ~ 1984.2)

- ‘제2기’는 5·16 이후 정부의 경제개발계획의 추진에 있어 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극 활용했던 시기로서 이 시기에는 공기업의 양적·질적 발전이 이루어짐(송대희, 1989).
- 우리나라는 ‘경제개발 5개년 계획’에서 알 수 있듯이 경제운용에 있어 전략적으로 정부의 역할을 강화시켜준 관리지향적이고 중앙집중적인 특징을 보임(World Bank, 1987).
- 고속성장을 위해 정부는 ‘규모의 경제’ 또는 ‘범위의 경제’논리에 근거를 두고 특정산업을 보호 또는 촉진시키는 산업정책을 펼쳐왔으며 공기업은 이러한 경제발전 전략 또는 산업정책의 도구로서 설립·운동되어 왔음(Jones and Sakong, 1980, 김준기(1999, p. 222)에서 재인용).
- 이 외에도 이 기간 동안 경제성장에 따른 산업화와 더불어 도시화가 촉진되면서 공기업은 서민주택사업을 실시하는 등 공공수요 충족기능을 수행
 - 예를 들어 1962년 1월 「대한주택공사법」이 공포된 후 같은 해 7월 조선주택영단을 흡수하여 발족한 대한주택공사는 1960년대 말부터 1970년대 초반에 걸쳐서 한강변에 다수의 아파트를 신설함으로써 공공수요 충족기능을 수행(유훈, 2005)
 - 또한 1961년 「중소기업은행법」을 제정하여 중소기업은행이 설립되고, 1962년에는 한국국민은행이 발족됨에 따라 금융정책상의 공공수요 충족기능도 수행
- 1967년 12월에는 한국수자원개발공사가 발족하여 다목적댐 건설과 같은 다목적 개발사업을 통해 지역개발기능도 아울러 수행
- 이 기간 동안 공기업의 재정수요 충족기능도 여전히 중요한 역할을 수행

- 즉 <표 2-7>에서 볼 수 있듯이 이 시기 동안 전매익금은 증가추세에 있으며, 특히 1975년에는 일반재정부문세입에 있어서 전매익금이 점하는 비율이 8.3%에 이르고 있음.

〈표 2-7〉 전매익금의 추이(1961~1988)

(단위 : 백만원, %)

연도	전매익금	일반회계세입에서 전매익금이 점하는 비율
1961	2,645	4.5
1965	3,598	3.4
1970	30,100	6.7
1975	135,500	8.3
1980	510,000	7.7
1984	846,000	7.2
1985	829,000	6.4
1986	984,000	6.7
1987	904,333	5.1
1988	947,045	4.3

주 : 1. 1975년도까지는 일반재정부문세입에 있어서 전매익금이 점하는 비율임.
2. 1989년도부터는 전매익금이 폐지되었음.

자료 : 해당연도 『예산개요』, 유훈(2005, p.334)에서 재인용.

- 한편, 이 시기에 있어서 공기업 변천의 주요 내용을 크게 세 가지로 요약할 수 있는데, 첫째, 같은 부문의 산업에 속해 있으면서 서로 관련된 공기업을 통합한 것과 새로운 경영·생산체제를 위하여 기존의 공기업을 개편·개칭한 것임.
- 이 시기 동안 통합 또는 개칭·개편된 공기업은 아래 <표 2-8>과 같음(『공기업 백서』, 1988; 유훈, 2005)

〈표 2-8〉 1960년대 이후 통합/개편/개칭된 공기업

신기업		구기업
기업체명	설립연도	
한 국 전 력 주 식 회 사	1961	남산전기주식회사, 경성전기주식회사, 조선전업주식회사
한 국 광 업 제 련 공 사	1961	삼성광업사
대 한 통 운 주 식 회 사	1961	한국운수주식회사, 한국미곡창고주식회사
인 천 중 공 업 주 식 회 사	1962	대한중공업공사
국 제 관 광 공 사	1962	대한여행사, 철도호텔
대 한 주 택 공 사	1962	한국주택영단
중 소 기 업 은 행	1962	농업은행
한국기계공업주식회사	1963	조선기계제작소
국 민 은 행	1963	한국무진주식회사, 중앙무진주식회사, 대구무진주식회사, 신흥무진주식회사
한 국 증 권 거 래 소	1963	대한증권거래소
대 한 염 업 주 식 회 사	1963	전매청 소속하의 국유염전
농 업 진 흥 공 사	1970	지하수개발공사, 토지개량조합
한국종합화학주식회사	1973	충주비료주식회사, 호남비료주식회사
한 국 방 송 공 사	1973	문공부 산하의 방송국
산 업 기 지 개 발 공 사	1974	한국수자원개발공사
한 국 해 외 개 발 공 사	1976	해외개발공사
한 국 토 지 개 발 공 사	1979	토지금고
한 국 전 력 공 사	1982	한국전력주식회사
한 국 전 기 통 신 공 사	1982	체신부의 전신전화사업
한 국 전 매 공 사	1987	전매청
농 수 산 물 유 통 공 사	1987	농어촌개발공사
한 국 담 배 인 삼 공 사	1989	한국전매공사
한 국 석 유 공 사	1999	한국석유개발공사
농 업 기 반 공 사	2000	농어촌진흥공사

자료 : 유훈(2005, p. 329)

□ 둘째, 국가경제의 발전이라는 장기적인 전략 하에서 새로운 공기업이 신설됨.

- 이 시기에는 어려운 재정여건에서도 많은 수의 공기업을 신설하였는데, 이는 앞서

언급했듯이 공기업을 경제발전 전략의 주요 수단으로 삼기 위한 것.

- 즉 경제발전의 초기단계에서는 엄청난 비용이 투입되는 사회간접자본의 투자와 빈약한 민간자본으로 수행하기에는 역부족인 많은 사업들을 정부가 공기업을 통해 적극적으로 참여하는 것이 불가피
- 이 시기에 신설된 공기업의 수는 23개이며, 공기업의 명칭 및 설립연도는 아래 <표 2-9>와 같음(『공기업 백서』, 1988).

<표 2-9> 1960년대 이후 신설된 공기업

신설된 공기업	설립연도	신설된 공기업	설립연도
대 한 석 유 공 사	1962	한 국 외 환 은 행	1967
대 한 항 공 공 사	1962	한 국 투 자 공 사	1968
대 한 무 역 진 흥 공 사	1962	포 항 중 합 제 철 주 식 회 사	1968
호 남 비 료 주 식 회 사	1963	한 국 신 택 은 행	1968
한 국 수 산 개 발 공 사	1963	한 국 도 로 공 사	1969
대 한 재 보 험 공 사	1963	한 국 감 정 원	1969
한국증권금융주식회사	1965	토 지 금 고	1975
한국수자원개발공사	1966	한 국 해 외 개 발 공 사	1976
대 한 준 설 공 사	1966	노 동 복 지 공 사	1977
한 국 광 업 진 흥 공 사	1967	한 국 석 유 개 발 공 사	1979
한 국 주 택 은 행	1967	한 국 가 스 공 사	1983
농 어 촌 개 발 공 사	1967		

자료: 유훈(2005, p. 330)

□ 마지막으로 민간경제부문의 성장에 따라 많은 수의 공기업을 민영화함.

- 즉, 정부는 ‘제2차 경제개발계획’이 진행되고 있던 1968년에 한국기계공업을 비롯한 7개의 공기업을 일시에 민영화한 후, 특히 1980년대 들어와 민간주도 경제체제로 전환한다는 정부의 방침에 따라 4개 시중은행을 포함한 6개 공기업을 추가적으로 민영화

- 이 시기에 민영화된 공기업은 아래 <표 2-10>과 같음(『공기업 백서』, 1988).

〈표 2-10〉 1961년~1983년 중 민영화된 공기업

민영화된 공기업	민영화연도	민영화된 공기업	민영화연도
한국기계공업주식회사	1968	한국상업은행	1972
대한통운주식회사	1968	한국수산물개발공사	1973
대한해운공사	1968	한국재보험공사	1978
대한항공공사	1968	대한건설공사	1981
대한조선공사	1968	대한석유공사	1981
인천중공업주식회사	1968	한일은행	1981
대한철광개발주식회사	1968	제일은행	1982
대한염업주식회사	1971	서울신탁은행	1982
대한광업제련공사	1971	조흥은행	1983

자료 : 『공기업백서』 (1988, p. 66)

- 한편, 이 시기 동안 많은 공기업이 설립·운영됨에 따라 이들에 대한 통일적이고 일관성 있는 관리의 필요성이 대두되면서 이를 효과적으로 수행하기 위해 「정부투자기관예산회계법(1962)」과 「정부투자기관관리법(1973)」이 제정됨.
- 이를 통해 그동안 개념이 명확하지 못하던 정부투자기관의 개념이 50% 이상 출자한 기업체로 정착됨으로써 비로소 법적 개념이 확립
- 또한 정부투자기관의 독립채산제 운용, 예산의 신축적 운영 및 결산을 통한 사후관리, 정부의 합리적 관리제도 등에 대한 법적 기반을 확립함으로써 합리적인 공기업 운영을 위한 체계적인 노력이 시작(『공기업 백서』, 1988)

다. 제3기(1984.3 ~ 1999.1)

- ‘제3기’는 1983년 「정부투자기관관리기본법」을 제정¹⁰⁾하여 정부투자기관의 자율

10) 「정부투자기관관리기본법」을 제정하게 된 배경은 이전에 존재하였던 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」 등을 토대로 한 사전적인 정부투자기관 관리가 정부투자기관의 경영 자율성을 저해하는 동시에 경영 효율성

· 책임경영체제의 구축과 이를 뒷받침할 전반적 관리체계 쇄신 및 경영평가제도를 정착한 시기로서, 이 시기부터는 비효율성의 문제를 안고 있는 공기업에 대한 개혁프로그램 및 관리체제 개선에 힘을 쏟기 시작한 시기

- 즉, 우리는 앞서 공기업이 설립되게 된 동기에 대해 간략히 살펴보았는데, 공기업이 어떤 이유로 설립되었든 상관없이 공기업의 태생과 함께 제기되고 있는 이슈는 공기업 관리(management) 또는 개혁(reform)정책이라고 할 수 있음.
- 다시 말해, 공기업은 ‘주인 없는 기업’ 또는 ‘복주인(double principal)의 문제’ 등으로 인하여 책임경영이 어렵고 경영진에 대한 감시·감독이 느슨하여 비효율성이 초래되기 때문에 정부-공기업관계의 “탈정치화(depolicitization)”를 위한 가시적인 개혁프로그램이 강구되기 시작하는 것임.
- 이러한 개혁정책은 1980년대 이후 정부 재정적자와 공기업의 비효율성 문제의 확대에 따라 전 세계적으로 확산(World Bank, 1995)
- 우리나라의 공기업도 이러한 비효율성의 문제로부터 예외는 아니어서 1980년도 초반부터 본격적인 논의의 대상이 되었으며, 특히 공기업 개혁 또는 관리정책은 1984년을 지나면서 탄력을 받기 시작
- 즉 정부에 의한 공공재 및 사적재화의 직접적인 공급수단으로 활용되고 있던 공기업의 효율성에 대한 중요성을 인식하면서 정부는 다양한 개혁정책을 시도
- 참고로 이러한 공기업 개혁정책은 경영성과제도가 한 축을 이루고 있고, 다른 한 축은 민영화(privatization) 및 자유화(liberalization)정책이 기반이 되고 있음¹¹⁾(김준기, 2001a).
- 공기업 개혁정책과 관련하여 이 기간 동안 노태우 정부(1988~93)는 거대 공기업에 대해서는 부분적 배당권 민영화(cash-flow rights privatization)를 시도
- 그리고 김영삼 정부(1993~98)는 여기서 더 나아가 소유권의 민영화를 계획하는

향상을 어렵게 한다는 지적에 따른 것이다(한국공기업학회, 2003).

11) 공기업 개혁은 크게 민영화를 통한 정부기능의 근본적인 재조정과 경쟁 확대, 기업 내부지배구조의 개선 및 경영평가제도의 도입을 통한 점진적인 개혁으로 구분할 수 있다(김준기, 1999).

한편, 이사회제도를 강화하여 공기업의 지배구조를 개혁하는 이원적인 공기업 정책을 추구(김준기, 1999)

□ 이 시기 공기업의 주요 현황¹²⁾

- 1986년 말 현재 정부기업 4개, 지방공기업 116개, 정부투자기관 26개, 정부투자기관의 출자회사 68개, 정부출자기관 6개로 모두 221개에 이르고 있으며, 총 고용인원은 326,000명, 매출액은 21조원, 자산은 104조원에 달함.
- 기업체의 수로는 지방공기업이 가장 많으나 경영규모로 볼 때는 정부투자기관이 가장 커서 전체 공기업의 약 50%를 점하고 있음(『공기업 백서』, 1988).

□ 이 시기의 공기업부문이 국민경제에 기여하는 정도를 부가가치, 고정자본형성, 산업연관효과, 고용 등의 측면에서 살펴보면 다음과 같음.

- 먼저, GDP 대비 공기업부문의 부가가치 비중의 경우 아래 <표 2-11>에서 볼 수 있듯이 1963년 7.0%에서 1984년에는 9.7%로 증가하였으며 1990년에는 9.4%에 이르고 있음.
- 이는 1980년대에 들어오면서 민간주도 시장경제로의 전환에 따라 상당한 공기업이 민영화되었음에도 불구하고 공기업부문이 국민경제에서 차지하는 비중이 여전히 높다는 것을 말해주는 것임(송대희, 1994).

<표 2-11> GDP 대비 공기업부문의 부가가치 비중

(단위 : %)

	1963	1964	1970	1975	1980	1984	1986	1990
공기업부문 부가가치/ GDP	7.0	6.5	9.2	8.3	9.1	9.7	9.0	9.4

자료 : 1963년~1970년 - 송대희(1989, p. 38)
1975년~1990년 - 송대희(1994, p. 13)

12) 이 시기의 공기업 주요 현황은 정부기업, 정부투자기관, 정부투자기관의 출자회사, 정부출자기관 및 지방공기업으로 나누어 살펴본다. 한편, 공기업부문에서 지방공기업은 별도의 언급이 없는 한 제외되었다(『공기업 백서』 (1988, p. 81).

- 다음으로 고정자본형성에 있어서 공기업부문이 차지하는 비중은 아래 <표 2-12>에서 보는 바와 같이 1980년 27.6%, 1984년 20.7%, 1986년 15.6% 그리고 1990년에는 8.9%로 점차 축소되고 있는 추세
- 1986년 이후 공기업부문의 국내 고정자본형성 비중이 점차 낮아지는 것은 제조업부문의 공기업 구성비가 낮기 때문인 것으로 분석(송대희, 1994)

〈표 2-12〉 공기업부문의 국내고정자본형성 비중

(단위 : %)

	1980	1984	1986	1990
공기업부문 국내자본형성	27.6	20.7	15.7	8.9

자료 : 송대희(1994, p. 13)

- 그리고 아래 <표 2-13>에서 보는 바와 같이 공기업부문의 전방산업관련도와 후방산업관련도는 전 산업의 그것들보다 높게 나타나고 있음.
- 특히 전방산업관련도는 1980년의 0.6202에서 1984년에는 0.6708로 높아졌음.
- 정부투자기관에 한하지만 1990년에는 0.6025로 낮아졌으나, 그럼에도 불구하고 우리나라 전 산업과 비교하면 공기업부문의 산출물이 민간 생산활동에 중간재로 사용되는 비중이 매우 큰 것을 알 수 있음(송대희, 1994).
- 또한 국민경제의 경쟁력 제고와도 관련이 깊은 전방산업관련도는 1980년의 0.6202에서 1984년에는 0.6708로 높아짐으로써 공기업부문의 경영수준과 제품의 질이 민간부분의 제품의 질에 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있음(『공기업 백서』, 1988).

〈표 2-13〉 공기업부문의 산업관련도

(단위 : %)

구 분	전방산업관련도		후방산업관련도	
	공기업부문	전 산업	공기업부문	전 산업
1980	0.6202	0.5144	0.6622	0.5579
1984	0.6708	0.5122	0.6508	0.5471
1990	0.6025	0.5025	-	0.5723

자료 : 1975~1990 - 송대희(1994, p. 15)

(단, 1990년 공기업부문 전방산업관련도는 정부투자기관에 한함.)

- 마지막으로 고용 관련 사항을 보면 아래 <표 2-14>에서 알 수 있듯이 1982년 22만 6천명이었던 공기업 고용인원은 1984년 28만명, 1986년 34만 1천명, 1991년 37만 4천명, 1992년 36만 2천명으로 증가추세
- 공기업의 고용기여도는 1982년 2.3%, 1984년 2.7%, 1986년 2.9%로 증가추세를 보이다가 다시 1991년 2.4%, 1992년 2.3%로 감소 경향

〈표 2-14〉 공기업의 고용인원 및 고용기여도

(단위 : 천명, %)

구 분	1982	1984	1986	1991	1992
공기업의 고용인원	226	280	341	374	362
공기업의 고용기여도	2.3	2.7	2.9	2.4	2.3

자료 : 송대희(1994, p. 14)

라. 제4기(1999.2 ~ 2007.3)

- ‘제4기’는 정부투자기관의 자율성과 책임경영체제를 강화하기 위하여 종전 「정부투자기관관리기본법」의 문제점들을 보완하는 개정작업이 이루어진 시기
- 개정 내용을 구체적으로 살펴보면, 정부투자기관의 자율성을 보장하기 위하여 ‘사장추천위원회제도’를 도입하였으며, 정부 이사제를 폐지하는 한편 상임이사와 민간 비상임이사의 병존체제를 도입
- 그리고 정부투자기관의 책임경영체제를 확립하기 위해 ‘사장경영계약제도’를 도입하였으며, 정부투자기관 운영의 투명성을 제고하고 국민에 의한 감시가 가능하도록 ‘경영공시제도’를 신설하고 ‘소수주주제도’를 도입(한국공기업학회, 2003)
- 한편, 이 시기에 있어서 김대중 정부는 소위 ‘IMF 위기’ 이후 공공개혁의 일환으로 공기업 민영화정책을 실시
- 김대중 정부는 1998년 6월 감사원이 153개 공기업에 대한 경영구조 개선실태에

대한 특별감사를 마무리함에 따라 이를 토대로 “경쟁원리를 도입하고 책임경영을 정착시켜 공기업의 경영효율을 개선하기 위한” 제1차 공기업 경영혁신과 민영화 방안(7월 4일)과 제2차 공기업 경영혁신과 민영화 방안(8월 5일)을 마련(김준기, 1999)

- 노무현 정부는 김대중 정부 시기의 공기업부문 구조조정에도 불구하고 경쟁 촉진, 성과지향적인 경영, 대국민 서비스 제고 등과 같은 소프트웨어적인 운영 시스템이 미흡한 것으로 평가하고 그동안의 구조조정 성과 및 경영효율성 제고를 더욱 가속화시키기 위해 공기업 운영시스템의 개선 등 보다 실질적인 경영혁신 노력을 기울임.
- 대표적으로 기획예산처는 ‘2004년도 공기업 경영혁신 추진 지침’ 및 ‘2005년 공기업·산하기관 경영혁신 추진지침’을 시달하고, 공기업에 대한 고객만족도 조사 및 정부산하기관에 대한 경영평가를 실시(정부혁신지방분권위원회, 2005)

마. 제5기(2007.4 ~)

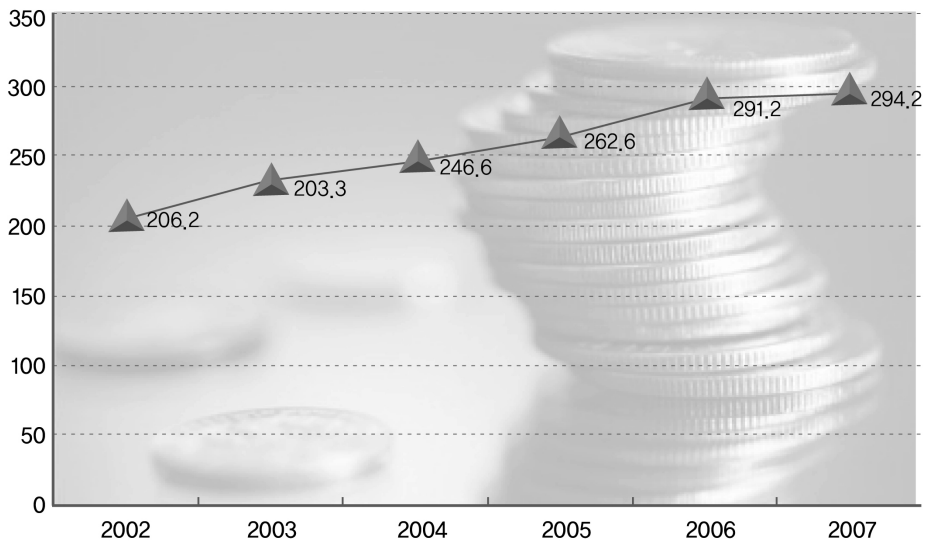
- ‘제5기’는 정부가 「공공기관의운영에관한법률(2007. 1. 19)」을 제정한 이후의 시기
- 「공공기관의운영에관한법률(2007. 1. 19)」은 종전에 공기업이 「정부투자기관관리기본법」, 「기업의경영구조개선및민영화에관한법률」 및 「정부산하기관관리기본법」등 상이한 법체계 아래에서 관리되면서 관리의 사각지대가 존재하거나, 공기업과 정부산하기관에 대한 모호한 분류체계 및 관리감독과 기관운영상의 문제점 등(설광언·박재신, 2005)을 해결하기 위해 2007년 1월 19일 제정
- 「공공기관의운영에관한법률」은 ① 기존의 공기업과 산하기관을 포함하는 전체 공공기관의 유형분류를 새롭게 시도하고, ② 내·외부 지배구조의 개선과 ③ 임원 임면의 공정성 개선에 관한 사항 등을 체계적으로 규정

2. 공기업의 주요 현황(1999.2 ~)

- 공기업(공공기관)의 현황과 관련하여 공기업의 규모 및 공기업이 국가경제에서 차지하는 비중을 살펴보면 양자 모두 지속적으로 증가하고 있음.
- 즉, 2002년에서 2007년 기간 동안의 예산 및 인원의 추이를 살펴보면 아래 [그림 2-1]에서 볼 수 있듯이 2002년 206조 2천억원이었던 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.

[그림 2-1] 공공기관 총예산 규모

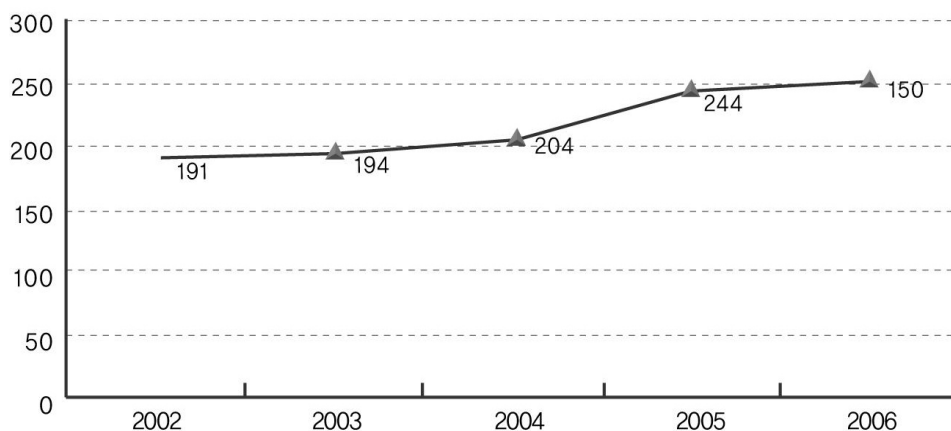
(단위 : 조원)



- 그리고 공기업에 고용된 인원을 살펴보면 2002년 19만 1천명에서 2006년 25만 명으로 5만 9천명(30.5%) 증가하였으며, 이 기간중 경제활동인구 대비 비중 역시 2002년의 0.84%에서 2006년의 1.04%로 0.2%p 상승하여 인력 측면에서도 공

기업이 국내경제활동에서 차지하는 비중이 점점 증가

[그림 2-2] 공공기관 고용인원



〈표 2-15〉 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
(경찰인구 대비, %)	0.84	0.84	0.87	1.03	1.04		0.2%p	-

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

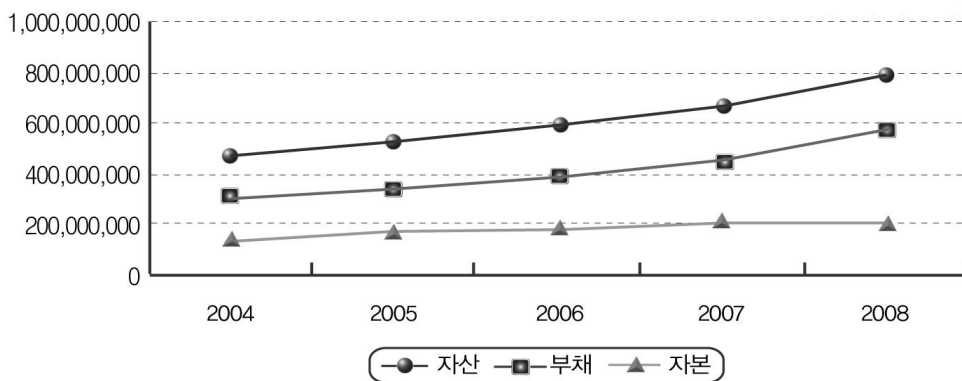
□ 공기업의 재정현황은 다음과 같음.

- 우선 공공기관의 자산은 2004년 461조 1,776억원에서 지속적으로 증가하여 2008년에는 795조 32억원으로 2004년 대비 333조 8,256억원(약 72%) 증가
- 그리고 부채는 2004년 312조 579억원에서 꾸준히 증가하여 2008년에는 576조 6,825억원으로 2004년 대비 264조 6,245억원(약 85%) 증가

- 자본구성의 균형을 측정하는 지표로서 기업의 건전성 정도를 나타내는 부채 비율은 2004년 209.27%에서 2005년 187.23%로 낮아졌으나, 이후 다시 지속적으로 증가하여 2008년에는 264.14%로서 2004년 대비 약 26% 상승

[그림 2-3] 공공기관 자산, 부채, 자본

(단위 : 백만원)



- 또한 수입합계는 아래 <표 2-16>에서 볼 수 있듯이 2004년 179조 6,451억원, 2005년 194조 1,844억원, 2006년 225조 5,981억원, 2007년 247조 7,552억원, 2008년 375조 6,128억원으로 지속적으로 증가

<표 2-16> GDP 대비 공공기관 수입 합계

(단위 : 백만원, %)

	2004	2005	2006	2007	2008
합계	179,645,171	194,184,467	225,598,164	247,755,251	375,612,880
GDP ¹⁾	826,892,700	865,240,900	908,743,800	975,013,000	1,023,937,700
합계/GDP	0.217	0.224	0.248	0.254	0.366

주 : 1) GDP(명목, 원화표시, 2005년 기준)

자료 : 알리오(www.alio.go.kr)GDP는 국가통계포털(www.kosis.kr).

〈표 2-17〉 수입 합계

(단위 : 백만원)

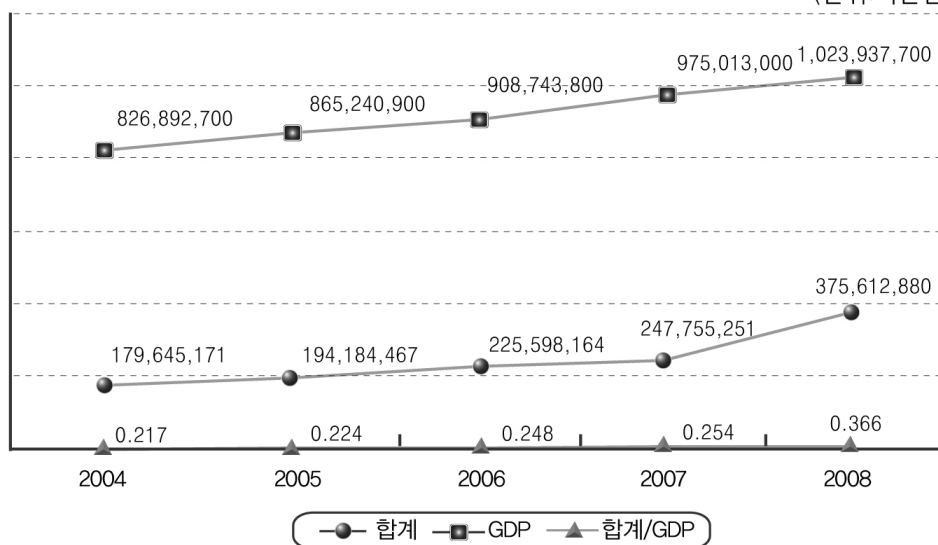
	2004	2005	2006	2007	2008
시장형 공기업	42,671,962	46,504,200	52,628,601	56,895,631	70,863,471
준시장형 공기업	41,150,972	44,234,966	56,754,739	60,896,156	69,060,478
기금관리형 준정부기관	9,206,368	11,664,177	16,676,658	14,703,620	61,085,904
위탁집행형 준정부기관	32,161,413	35,672,282	38,147,072	44,006,136	50,370,948
기타공공기관	54,454,456	56,108,842	61,391,094	71,253,708	124,232,079
합계	179,645,171	194,184,467	225,598,164	247,755,251	375,612,880

자료 : 알리오(www.alio.go.kr)

- GDP 대비 공공기관 수입 합계의 비중 역시 2004년 0.217, 2005년 0.224, 2006년 0.248, 2007년 0.254, 2008년 0.366으로 지속적으로 증가

[그림 2-4] GDP 대비 공공기관 수입합계

(단위:백만원)



- 마지막으로 공기업의 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.
- 이처럼 2008년도에 당기순이익이 급감한 것은 전반적인 국내외 경기침체에 따른 것으로 이해할 수 있음(통계청 e 나라지표(www.index.go.kr)).
- 이러한 당기순이익의 급감은 ‘시장형 공기업’과 ‘기타공공기관’의 당기순이익의 큰 하락폭에 기인하였다고 볼 수 있는데, <표 2-18>에는 자세히 나와 있지 않지만 ‘시장형 공기업’에 있어서는 한국전력공사의 당기 순이익이 -2조 9,524억원으로 가장 큰 영향을 미쳤으며, ‘기타공공기관’의 경우는 한국동서발전(주) -1,966억원, 한국중부발전(주) -988억원, 한국남동발전(주) -1,394억원, 한국남부발전(주) -1,462억원, 한국서부발전(주) -1,034억원 등이 큰 영향을 미쳤음.

〈표 2-18〉 당기 순이익

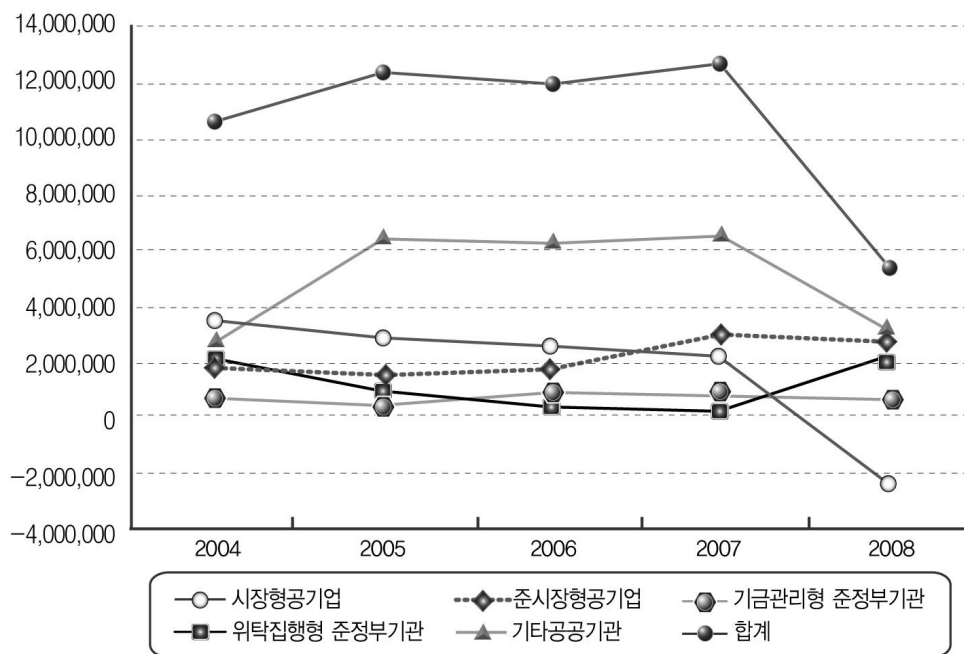
(단위 : 백만원)

	2004	2005	2006	2007	2008
시장형 공기업	3,411,181	2,863,675	2,513,300	2,245,154	-2,370,797
준시장형 공기업	1,666,313	1,434,260	1,813,506	2,936,384	2,701,827
기금관리형 준정부기관	678,821	432,804	929,845	687,697	727,528
위탁집행형 준정부기관	2,019,885	1,059,229	440,845	239,782	1,956,009
기타공공기관	2,814,433	6,446,470	6,186,105	6,491,978	2,296,973
합계	10,590,633	12,236,438	11,883,601	12,600,995	5,311,540

자료 : 알리오(www.alio.go.kr)

[그림 2-5] 공공기관 당기순이익

(단위 : 백만원)



Ⅲ. 공공기관 운영체제 개편 경과

1. 제1기(1948.8 ~ 1962.7)

- 제1기는 정부수립 후부터 「정부투자기관예산회계법」 제정 이전까지의 기간으로 정부투자기관에 대한 통제가 느슨한 시기라고 할 수 있음.
- 이 시기는 각 정부투자기관의 설립법 외에는 정부투자기관 통제와 관련된 법규가 없었음.
- 따라서 투자기관에 대한 통제는 주무부처 장관에게 일임되었으며, 재정당국 등에 대한 체계적인 중앙통제는 전무
 - 한편 주무부처에 의한 통제도 부처에 따라 다소 엄격하고 지엽적인 문제까지 간섭하는 경우도 있었지만, 일반적으로 공기업에 대한 통제는 비체계적이고 느슨
 - 먼저 예산에 대한 통제를 살펴보면 투자기관에 대한 예산은 주무부처 장관의 승인으로 확정되었고, 물품구매나 공사계약도 투자기관에 일임되었으며 집중구매제도는 존재하지 않았음.
 - 외부감사는 주무부와 심계원(현 감사원)이 담당했으며 투자기관에 대한 평가를 실시하는 경영실적평가제도는 존재하지 않았음.
- 결국 제1기의 정부투자기관에 대한 통제는 부처에 따라 차이가 존재하기는 했지만, 일반적으로 비체계적이고 느슨한 시기였다고 평가할 수 있음(유훈, 2000).

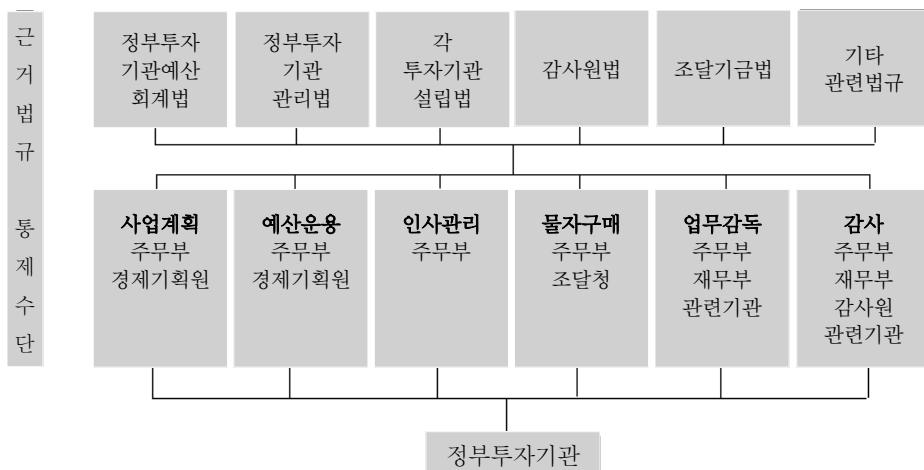
2. 제2기(1962.8 ~ 1984.2)

- 제2기는 경제개발계획의 추진에 따라 공기업을 경제개발전략의 수단으로 적극

적으로 활용했던 시기로서 「정부투자기관관리기본법」이 제정되기 이전까지의 시기, 즉 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」이 적용되던 시기

- 또한 이외에도 정부투자기관 개별 설립법에 의해 정부 각 부처로부터 통제를 받았으며, 감사원법, 조달기금법 및 해당 산업별 규제법에 의해서 여러 가지 통제를 받았다.
- 이 시기에 정부투자기관의 각 부문에 걸쳐 이루어진 광범위한 통제체계를 정리해보면 [그림 2-6]과 같음.
- 예를 들어 정부투자기관의 사업계획과 예산운용은 경제기획원과 주무부로부터 통제를 받았으며, 인사관리는 주로 주무부로부터 통제를 받았다.
- 물자구매, 업무감독, 감사부문 등에서는 주무부, 재무부, 감사원, 조달청 등 여러 관련기관의 통제를 받았다(송대희, 1989).

[그림 2-6] 정부투자기관과 기본법 제정 이전의 관리체계



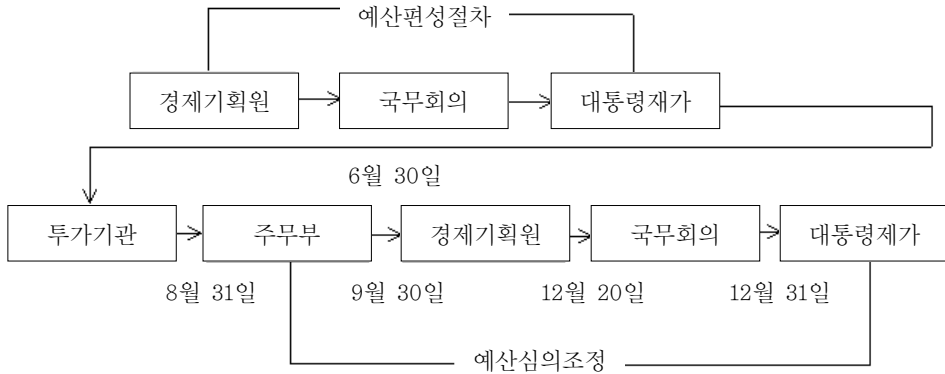
자료 : 『공기업 백서』(1988, p. 180).

가. 제2기 정부투자기관 관리제도의 주요 내용

1) 예산

- 1962년 8월에 제정된 「정부투자기관예산회계법」은 정부투자기관의 운영이 경제개발계획의 수행에 중요한 비중을 차지하고 있고, 국민경제 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조정할 필요가 있기 때문에 예산부문을 중심으로 기존의 주무부별로 산재해 있던 정부투자기관에 대한 통제를 일원화할 필요가 있다는 인식하에 제정된 법률
- 「정부투자기관예산회계법」 하에서의 예산의 심의·확정절차를 살펴보면 다음과 같음
 - 경제기획원은 매년 6월 30일까지 예산편성지침을 작성하여 국무회의 심의와 대통령의 승인을 얻어 각 투자기관에 시달
 - 각 투자기관의 장은 동 지침에 따라 예산을 편성하여 8월 31일까지 주무부 장관에게 제출하여 동 예산안의 적정성에 대한 심사를 거친 후 의견서를 첨부하여 9월 30일까지 경제기획원 장관에게 제출하여 심의를 받음.
 - 경제기획원에서 사정을 한 후에 국무회의의 심의를 거쳐 대통령의 승인을 얻음으로써 예산이 확정
 - 정부투자기관의 예산은 예산총칙, 추정손익계산서, 추정대차대조표로 구성되며 기타 부속서류를 첨부하도록 함.
 - 이러한 예산편성절차를 도식화하면 [그림 2-7]과 같음.

[그림 2-7] 정부투자기관관리기본법 이전 예산편성절차



자료 : 『공기업 백서』 (1988, p. 181).

- 정부투자기관의 예산이 확정되면 「정부투자기관예산회계법」에 의하여 경제기획원 장관은 이를 주무부 장관에게 통지하고 주무부 장관은 이를 각 정부투자기관의 장에게 통지
- 정부투자기관의 장은 예산결정통지를 받았을 때는 지체없이 분기별 사업시행계획서를 작성하여 주무부 장관, 경제기획원 장관과 재무부 장관에게 제출하여야 하며 분기마다 전 분기의 사업실적과 수지 상황을 명백히 한 명세서를 작성하여 주무부 장관, 경제기획원 장관, 재무부 장관에게 제출
- 예산의 전용·이월 및 예비비 사용에 있어서 정부투자기관의 장은 예산집행상 불가피하다고 인정될 경우 추정손익예산의 각 항목간의 금액을 전용할 수 있었으나 예산총칙으로 특별히 정한 비용과 예비비의 사용은 주무부 장관의 승인을 얻어야 함.
- 이와 같은 정부의 통제는 예산편성 후 경영여건 변화에 따른 정부투자기관의 능동적 대응을 어렵게 함.
- 정부투자기관은 정부투자기관예산회계법에 의하여 매 회계연도 종료 후 익년도 3월 20일까지 당해연도의 결산서를 작성하여 주무부 장관을 거쳐 재무부 장관에게 제출하도록 되어 있었으며, 그 부속서류로서 ① 사업계획 대비 실적분석보고 ②

재무제표 부속서류 ③ 예비비 사용과 예산유용의 금액과 그 이유를 표시한 서류
④ 기타 결산의 내용을 명백히 함에 필요한 서류를 명시하고 있음.

- 재무부 장관은 이사와 같이 제출된 서류를 익년도 6월30일까지 경제기획원 장관과 감사원장에게 보내고, 감사원장은 결산관련 서류를 검토하여 익년도 8월31일까지 재무부 장관에게 송부하면 재무부 장관은 결산서에 감사원장의 검토보고서를 첨부하여 국무회의에 보고하도록 되어 있음.

2) 인사 및 조직

- 일반적으로 공기업의 내부지배구조는 이사회나 관리위원회의 구성원이 집행부의 특정부서의 장을 겸하고 있느냐에 따라 「기능위원회형(functional board type)」과 「정책위원회형(policy board type)」으로 나눌 수 있음.
 - 기능위원회형은 이사회나 관리위원회의 구성원 전원이 상임으로서 이들은 본부장·전무 등과 같이 특정부서의 장을 겸하고 있는 경우를 지칭
 - 기능위원회형은 의사결정과 집행을 효율적으로 연결시켜 주는 장점이 있으나, 이사들이 자기부서의 일에 파묻혀 넓은 시야를 가지고 기업의 전반적인 문제를 다룰 수 없다는 단점
 - 특히 정치적 임명 등으로 비전문가인 외부인사가 영입될 경우 오히려 기업경영의 비능률 요인으로 작용할 수 있음.
 - 한편 정책위원회형은 이사회나 관리위원회의 구성원이 특정부서의 장을 겸하지 않는 것을 말함(경제기획원, 1989).
- 1983년까지의 우리나라 정부투자기관의 최고경영조직은 기능위원회형을 택하고 있었다고 볼 수 있는데 이에 따른 특징을 살펴보면 다음과 같음(김익수, 1984).
 - 첫째, 소관 분야별 집행에 대해 책임을 지는 임원들이 이사회를 구성하여 정부투자기관의 최고의사를 결정하게 되므로 집행부의 간부회의가 곧 이사회가 됨.

- 둘째, 이사회가 정부투자기관의 중요사항을 심의·의결한다고 되어 있으나 이 사회의 권한 자체가 제약이 많았음.
- 정부투자기관의 예산을 결정하는 것은 이사회가 아니라 정부였으며, 주무부의 업무감독권이 포괄적인 까닭에 많은 경우 투자기관의 중요사항을 결정하는 것은 이사회가 아니라 주무부였음.
- 또한 종래의 정부투자기관은 사회투자기관별로 자체의 이사회 규정을 두어 이사회 의결사항을 나열하고 있었음.
- 이사회의 의결사항을 보면 주요 정책결정 사항뿐만 아니라 주요 직원의 임면 및 이동에 관한 사항 등 집행적인 성격의 세부사항까지 포괄적으로 규정

3) 감사 및 업무감독

- 정부투자기관에 대한 감사는 내부감사와 외부감사가 있었는데 외부감사는 감사원, 주무부, 재무부 및 기타 유관기관에서 실시
 - 감사원 감사는 회계감사와 직무감찰이 있었으며 주무부가 대행감사를 실시할 수 있도록 되어 있었으나 대부분 감사원에서 직접 감사를 실시
 - 주무부 감사는 「정부투자기관관리법」에서 관계부서와 합동심사를 실시할 수 있도록 하였으나 대부분 단독으로 실행하였고, 그 밖에도 필요에 따라 재무부 및 유관기관에서 정부투자기관에 대한 감사를 실시
- 우리나라에서 주무부 장관은 투자기관의 업무에 관하여 광범위한 통제권을 행사
 - 개별적인 설립법에 명문의 규정이 있는 경우가 대부분이지만 명문의 규정이 없더라도 주무부 장관의 투자기관에 대한 일반적인 지도·감독 권한으로 광범위한 통제권을 행사
 - 주무부 장관이 법에 근거하여 행해오던 업무감사의 주요 내용을 보면 다음과 같음(경제기획원, 1988).

- 첫째, 정부투자기관의 장은 매년 예산편성 시 주무부의 사업계획 승인을 받도록 되어 있었음.
- 또한 정부투자기관의 장은 「정부투자기관관리법」에 따라 매년 분기별 기본운영계획서를 작성하여 1월 31일까지 주무부 장관과 재무부 장관 및 경제기획원 장관에게 제출
- 둘째, 정부투자기관의 장은 단위사업마다 사업실행 이전에 주무부 장관의 승인을 받고, 투자조달·요금결정·이익금 처분 등에 있어서도 주무부 또는 관계부처의 승인을 받았음.
- 정부투자기관의 직제·보수·인사 및 기타 주요 내규의 변경도 주무부 장관의 승인을 받도록 하였으며 그 외에도 해외출장 승인, 직원당직 보고 등 경미한 사항에 대해서까지 승인을 받거나 보고토록 하는 경우가 많았음.
- 셋째, 대부분의 설립법에서 주무부 장관은 정부투자기관의 업무를 감독하고 업무상 필요한 명령을 할 수 있다고 규정하고, 필요하다고 인정하는 때에는 보고서를 제출하거나 소속공무원으로 하여금 업무상황 또는 서류, 시설 기타물건을 검사하게 할 수 있다고 규정하고 있어서 주무부 장관은 정부투자기관에 대해서 포괄적인 업무감독, 보고청구 및 검사권한을 갖고 있었음.
- 이와 같이 우리나라 정부투자기관에 대한 업무감독은 일상적 업무에 대한 규제가 빈번하여 외국의 공기업에 대한 통제가 정책사항에 대한 규제 중심인 점과는 대조를 이루고 있었으며 주요 근거법규 또한 일반적 법규여서 획일적인 감독기준이 적용되고 있었음(송대희, 1989).

4) 경영평가 및 인센티브제도

- 정부투자기관에 대한 경영실적평가제도가 최초로 도입된 것은 1968년으로 볼 수 있음.
- 당시의 제도는 주무부 장관이 산하 정부투자기관에 경영목표를 시달하면 각 정

부투자기관은 다음 해 1월 31일까지 경영실적보고서를 주무부 장관에 제출하고 주무부 장관은 동 보고서를 평가하여 2월 28일까지 국무회의에 보고

- 그러나 당시의 경영목표는 단순한 예산상의 수치에 불과해서 과거의 경영실적에 대비한 경영개선효과를 측정하기 어려웠을 뿐만 아니라 경영평가 결과에 따라 적정한 보상이 주어지지 않았기 때문에 형식적인 제도로 그치고 말았음(송대회, 1989).
- 경영평가제도가 실효를 거두지 못함에 따라 1972년 초부터 경제기획원을 중심으로 인센티브제도 도입방안이 연구되기 시작함.
- 그 결과로 1973년부터 고려대학교 기업경영연구소의 용역연구를 토대로 한 인센티브제도가 도입되어 1982년까지 시행
 - 1973년부터 용역연구에 의해 시행된 인센티브제도에 대해 살펴보면 다음과 같음(서규현, 1983).
 - 먼저, 경영평가지표를 살펴보면 당시 공기업의 성격에 따라 상이했지만 대개 이익률지표, 생산 및 판매활동지표, 원가절감지표, 관리비의 절감 및 대손율지표, 재무구조지표, 인적자원의 관리지표, 국민경제에의 공헌도지표, 불용 및 재고자산 관리지표 등 8가지 지표로 구성
 - 둘째, 지표별 기준치와 평가구간을 살펴보면, 지표별 기준치는 실적치에 의한 시계열 분석방법과 계획치에 의한 방법에 의하여 단일수치 또는 일정구간으로 설정
 - 평가구간 및 등급구분은 <표 2-16>과 같음.
 - 셋째, 평가담당기관은 경제기획원에 학계, 경제기획원 및 주무부 관계자로 구성된 자문기관을 두어 이를 담당
 - 평가절차를 살펴보면 평가기간은 1년으로 하여 먼저 피평가기관이 소정평가서를 자체 기입하여 주무부에 제출하여 1차 검토를 받고 다시 경제기획원에서 2차 검토가 이루어지고 다시 자문기관에 제출되어 최종평가를 받게 되어 있었음.

- 넷째, 상여금에 대하여 살펴보면, 상여금의 종류는 금전적인 것으로 이전에 정부투자기관별로 지급되던 보너스와 비법정 복리후생비를 지출할 수 없게 하고 그 대신 자문기관에서의 평가결과를 기준으로 하여 A급 평점기업 대해서는 연간 보너스 600%, B급은 500%, C급은 400%, D급은 300%를 지급토록 함.

〈표 2-19〉 상여금 지급기준

구분	기준치의 변동구간	구간별 평점등급	득점구간
좋은 방향	제2구간 제1구간	115점 A급 105점	105점 이상~115점까지
기준	기준치	100점 B급	100점 이상~105점까지
나쁜 방향	제1구간 제2구간	95점 C급 85점 D급	95점 초과~100점까지 85점 초과~95점까지

자료 : 황일청 외(1973)

- 한편 정부투자기관의 인센티브제도는 이후 약간씩 변화였는데 당시 주무부처별로 되어 있던 평가기관을 1977년부터 경제기획원으로 일원화시킨 것 이외에는 그 기본 골격을 그대로 유지
- 이를 살펴보면(송대희, 1989) 첫째, 경영평가는 상·하반기 두 번으로 나누어 실시하고 둘째, 기관별로 4~13개의 지표를 설정하고, 각 지표별로 과거 실적치를 기준으로 하여 표준치를 결정한 다음 지표별 표준치를 중심으로 4등급 득점구간을 결정하며 셋째, 지표별 득점을 합산하여 4등급으로 종합평가하여 연간 50~200%까지의 상여금을 차등지급 등으로 요약할 수 있음.

나. 제2기 정부투자기관 관리제도의 문제점

- 종래 정부투자기관은 「정부투자기관예산회계법」, 「정부투자기관관리법」, 그리고 개별 설립법에 의하여 정부투자기관 경영의 각 부분에 걸쳐 광범위한 통제를 받게 됨에 따라 여러 가지 불합리한 문제점을 갖고 있었음.

1) 예산운용상의 문제점

- 제2기의 정부투자기관 예산운용에 있어서 다음과 같은 문제점이 지적(송대희, 1989)
- 첫째, 정부투자기관의 예산안을 심의함에 있어 주무부처와 경제기획원 간의 동일한 예산항목에 대하여 중복심의를 하고 있어 행정력의 낭비를 초래할 뿐 아니라 심의의 일관성과 체계성을 유지하기 어려웠음.
- 둘째, 예산편성지침에서 주어지는 비용단위가 비현실적
 - 예를 들어 일용잡급직의 노임단위는 1979년 이전까지는 시장가격의 절반 수준에 지나지 않았으며, 1981년에도 70~80% 수준에 머물러 있어 사업의 현실적 집행에 다소간의 지장을 초래
 - 이와 같은 비용단위의 비현실성으로 인하여 정부투자기관의 예산은 공기업 경영의 통제·조정 및 경영성과평가에 대한 합리적인 근거가 되지 못하였음.
- 셋째, 정부투자기관의 예산을 정부가 사전적으로 승인
 - 기업으로서의 정부투자기관이 1년 동안 집행해야 할 예산에 대한 사전적 통제는 기업활동에 대한 사전적 통제와 다름이 없으므로 시장경제 여건 변화에 기민하게 대처해 나가야 할 기업의 창의성(creativity)과 적응성(adaptability)을 사전적으로 봉쇄하는 결과를 낳게 됨.
 - 뿐만 아니라 사전적 승인은 정부투자기관의 예산집행에 대한 필요하고도 충분한 근거를 제공하게 되므로 예산집행 낭비를 조장할 가능성을 내포
- 넷째, 정부투자기관 예산을 편성·승인하는 준거와 방법이 행정부처의 관행을 답습하는 「행정예산제도」를 근간으로 하고 있어 「기업예산제도」로는 적합하지 못했다는 점

- 기업의 기본적 경영기능인 생산·판매·수출활동 등에 관한 규정이 없어 기업으로서의 정부투자기관을 행정관청형으로 유도하는 결과를 낳았으며 이러한 행정관청형 예산제도가 가지고 있는 속성으로 인하여 예산심의 과정에 장시간이 소요되고 그 절차가 복잡하여 예산의 편성과 집행시간 간에 평균 6개월의 시차가 발생하게 되는바 환율, 금리, 유가 등과 같은 경영외적 변수의 변동 시에는 기작성된 예산의 비현실성이 대두될 뿐만 아니라 결과적으로는 기업의 적극적 활동을 저해하는 요인이 되었음.

2) 인사 및 조직관리의 문제점

- 먼저 이사회의 문제점을 살펴보면 이사의 자격기준이 모호하고, 집행부서의 책임을 맡는 이사의 직위에 기업경영 경험이 부족한 외부인사의 임용이 많아 책임경영의 한계로 작용
- 또한 이사회의 의결사항은 업무 전반에 걸치나 실제로는 연락·협의적 역할 이상을 수행하지 못함.
- 둘째, 최고경영조직의 문제점을 살펴보면 최고경영조직은 기획업무보다는 결재나 회의 등에 많은 시간을 할애하고 있는 것으로 나타나 비효율적이었음.
- 먼저 사장 및 부사장을 보면, 사장과 부사장은 최고경영관리층으로서 장기발전 구상의 수립, 경영전략의 결정, 결정된 각종 사업수행 등 정부투자기관 경영 전반에 걸친 업무를 집행하고 있었음.
- 또한 사장과 부사장의 일상 업무처리 내용이 많아 장기적 경영전략개발과 전반적인 문제의 조정에 충분한 시간을 투입하지 못하였음(김재훈, 1995).
- 정부투자기관의 최고경영층에 대한 외부인사 기용은 또 다른 경영효율 저해요인이었음.

- 1983년 8월 현재 24개 정부투자기관 임원의 외부 기용률은 평균 53% 수준에 이르고 있음.
- 임원의 과반수 이상이 외부 기용으로 채워진 투자기관이 17개(24개 기관 중)나 되었으며 전부 외부인사로 구성된 이사회를 가진 투자기관도 한국석유개발공사를 포함하여 4개 기관이나 됨(송대희, 1989).
- 셋째, 실무경영조직, 내부통제조직, 인사관리조직 등도 책임과 권한, 구조가 명확히 구분되어 있지 않았고, 또한 인적·물적 자원이 부족한 점이 문제점으로 지적(김재훈, 1995)

3) 감사 및 업무감독의 문제점

- 정부투자기관에 대한 업무감독은 일상적 업무에 대한 규제가 빈번하여 외국의 공기업에 대한 통제가 정책사항에 대한 규제 중심인 점과는 대조를 이루고 있으며 주요 근거법규 또한 일반적 법규여서 확실적인 감독기준이 적용
- 따라서 업무감독과 관련하여 다음과 같은 문제점이 지적될 수 있음(김재훈, 1995; 송대희, 1989).
- 첫째, 법적인 수단이 복잡
 - 수권적 연계를 규율하는 법적 근거가 복잡하고 분산적이어서 투자기관들의 통합적 지도에 효과적이지 못하였음.
- 둘째, 감독방식이 다양
 - 감독의 방법은 계획에 의한 통제가 아닌 사전적·지시적·임시적·비조직적인 것
 - 감독기관이 복잡하고 감독사항이 광범위할 뿐만 아니라 사소한 문제까지 관여
 - 반면 정부투자기관 전반에 대한 자원배분을 종합적으로 지도할 기본계획도 결여

- 셋째, 감독기관 내의 문제점으로 정부투자기관에 대한 외적통제는 번잡하고 중복
 - 정부투자기관에 대한 관련 외부감사기관은 감사원, 주무부, 재무부, 총리실 및 관계 행정기관 등으로 다원화되어 있어 중복감사의 여지를 안고 있었으며, 아울러 감사기관 간의 의견상충은 업무의 혼잡을 일으키게 하는 요인이 될 수도 있었음.
 - 또한 감사·평가 등의 상호연계성이 희박하며 통제담당자의 빈번한 교체 등으로 통제의 전문성이 결여되고 규제기준의 내적·외적 일관성이 결여되어 형식성을 유발
- 넷째, 감사 결과의 소극성으로 외부감사 결과의 환류가 이루어지지 않으며 환류되는 경우도 소극적인 목적을 지향
 - 외부감사는 부정·오류 적발을 위한 감시적 감사 위주로 이루어져 투자기관으로 하여금 감사 대비를 위한 소극적 업무처리와 무사안일주의를 초래케 할 가능성도 배제할 수 없었음.
- 다섯째, 비공식적 감독 및 지도의 문제로 감독관청의 감독·지도는 비공식적으로 이루어짐.
 - 비공식적 지도행위는 거의 무한정한 통제 가능성을 내포

4) 경영평가제도의 문제점

- 제2기 경영평가제도의 가장 중요한 문제점은 평가의 형식성
 - 각 투자기관의 실무자들 뿐 아니라 정부의 공무원들도 경영평가에 대한 이해가 부족하고 업무의 중복으로 경영평가에 충분한 시간과 관심을 쓸 여지가 없었음.
- 이를 몇 가지로 살펴보면 다음과 같음(편상훈, 1983).
- 첫째, 평가기관에 관한 문제로서 다원적이고 내용이 중복되었으며, 전문적인 상설 평가기구가 없어서 평가가 체계적이지 못하고 형식적으로 운영

- 둘째, 환류(feedback)기능이 미약
 - 평가제도의 본래 취지는 경영성과를 평가하고 이에 대한 시정조치를 통하여 사후 경영성과를 향상시키고자 하는 것인데 이런 환류기능에 대한 고려가 미흡
- 셋째, 평가지표가 부적절
 - 평가지표는 단기성과 위주의 지표들이어서 장기성과를 측정하기 위한 평가지표 개발이 미흡
 - 특히 기업환경의 변화에 대응하는 장기 기업경영 전략평가, 인력·조직·예산의 효율적 관리를 증진시키는 관리제도 개선 노력 평가 및 연구개발 노력 평가 등은 평가대상에서 제외(송대희, 1989)
 - 또한 대부분이 양적 측정이 가능한 지표들이었고 계량화될 수 없는 질적 측면에 대한 평가가 미흡
- 넷째, 상여금 500% 중 200%는 경영성과에 따라 차등지급하도록 하고 있으나 임직원의 동기유발에 미흡했을 뿐 아니라 실제운영 면에서는 거의 균일하게 200%가 지급되어 사실상 고정보수화
- 다섯째, 평가지표가 각 투자기관별 특성을 반영하지 못하였음.
 - 각 투자기관별로 상이한 수의 지표를 쓰고 있었으나 내용면에서는 거의 동일한 내용으로 지표가 구성

3. 제3기(1984.3 ~ 1999.1)

- 1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」에 의해 시행된 새로운 정부투자기관 관리제도의 도입 동기는 국민경제적 중요성이 큰 정부투자기관부문이 경영환경 변화에 신축적이고 창의적으로 대응할 수 있도록 그 경영자율을 보장함으로써 정부투

자기관부문의 경영효율을 제고하는 데 있었음(경제기획원, 1984).

- 즉, 정부는 정부투자기관이 달성하여야 할 주요 목표만을 제시하고 집행과정에 대해서는 통제를 축소하여 기업의 자율성과 신축성을 부여하는 한편 사후적으로 경영활동의 성과를 평가하도록 함으로써 정부투자기관의 자율책임 경영제도를 확립하도록 함.
- 이러한 정부투자기관 경영의 자율성을 보장하기 위하여 「정부투자기관관리기본법」은 정부투자기관 경영자율원칙을 선언한 후(정부투자기관관리기본법 제3조), 자율적 운영을 위한 제도적 장치로서 사장의 집행간부임면권, 정부투자기관 자체예산편성권(정부투자기관관리기본법 제15조 및 제22조), 사장의 물자조달 및 시설공사 계약체결권(정부투자기관관리기본법 제27조), 물품관리의 자율화 및 외부감사의 축소(정부투자기관 관리기본법 제28조 및 제29조) 등을 명시하고 있음.

가. 「정부투자기관관리기본법」의 주요 내용

1) 정부투자기관 경영의 자율성 보장

가) 예산의 자율적 운영

- 공기업 예산편성 확정과정의 유형은 일반적으로 입법부 심의형, 행정부 심의형 및 자율적 결정형 등 세 가지로 나눌 수 있는데, 우리나라 정부투자기관의 예산편성·확정유형은 1984년 3월부터 행정부 심의형으로부터 자율적 결정형으로 변천(유훈, 1987)
- 종래의 행정부 심의형에서는 정부투자기관의 예산편성과정에서 6개월 이상의 복잡한 장기 심사절차를 거치게 되어 있어 경영환경 변화에 효율적으로 대처할 수 없는 결함이 계속 지적되어 옴.
- 그러나 새로운 「정부투자기관관리기본법」하에서는 예산편성 및 집행에 관한 예산편성 및 집행에 관한 투자기관 경영진의 자율권이 대폭 확대

- 각 정부투자기관이 사전에 정부투자기관 경영평가위원회의 의결을 거쳐 부여된 경영목표와 예산편성 공통지침에 의거하여 마련된 예산안은 각 정부투자기관 이사회에서 최종적인 결정이 이루어지도록 규정
 - 경영목표는 정부투자기관이 중점적으로 달성하여야 할 사항을 기관별로 구체화시킨 것으로 주로 생산량, 판매량, 주요사업 추진도 및 주요부문 업무개선 등을 포함하고 있으며 1차적으로 정부투자기관이 제안하면 2차적으로 주무부와 경제기획원이 심사하여 정부투자기관경영평가위원회에서 결정하여 투자기관에 시달
 - 또한 예산편성 공통지침은 정부투자기관 예산편성 기본방향 및 정부투자기관 간 균형 유지를 위한 최소의 공통적 기준을 규정한 것으로 경영목표와 함께 매년 10월말까지 정부투자기관 경영평가위원회의 의결을 거쳐 각 투자기관에 통보
 - 이러한 경영목표가 예산편성 공통지침에 따라 정부투자기관이 회계연도 개시 전인 12월말까지 이사회에서 자체적으로 예산을 결정할 수 있게 됨으로써 4/4 분기까지의 각종 경제동향 등 정보가 예산에 반영될 수 있게 됨.
- 이와 같이 예산편성권 자체가 투자기관에 위임됨에 따라서 당연히 집행에 관한 정부의 통제도 폐지되어 예산확정 후 여건 변화에 따른 예산의 전용 및 이월이 필요할 때도 종전과 같이 주무부의 승인을 받을 필요 없이 각 투자기관 이사회의 의결로 가능하게 됨으로써 예산운영 면에서도 신축성이 제고(송대희, 1987)

나) 인사 및 조직관리의 자율성

- 공기업의 비효율적 경영의 한 원인으로 비판을 받아왔던 공기업 최고경영층 임면에 대한 정치·행정적 개입이 새로운 「정부투자기관관리기본법」에서는 크게 축소
- 정부는 정부투자기관의 장만을 임면하고 부사장 이하 집행간부의 임면은 기관장의 고유권한이 되도록 개선
- 정부투자기관의 장이 부사장을 포함하는 집행간부를 임명하고자 할 때에는 반

드시 내부임원 중에서 선임토록 규정함으로써 소위 외부인사의 낙하산식 임명을 제도적으로 배제

- 대부분의 정부투자기관 임원들은 구제도하에서 부장을 한계로 하여 정년퇴직하거나 이직을 하였으나 새로운 제도하에서는 집행간부 또는 최고경영자의 지위에 까지 승진할 수 있게 됨.
- 집행간부를 내부직원 중에서 임명하도록 법제화하고 그 예외를 인정하지 않는 폐쇄적 인사관리체제를 도입한 것은 외부의 유능한 인사의 기용을 불가능하게 하는 단점을 가지고 있으나 과거 개방적 인사관리체제가 정치적 정실인사로 오용된 데 대한 불만에서 비롯된 것(송대희, 1987).
- 집행간부는 「정부투자기관관리기본법」에 의하여 신설된 최고경영조직으로서 과거의 분야별로서 담당이사와 유사한 지위
- 「정부투자기관관리기본법 시행령」은 “집행간부라 함은 사장(또는 총재, 은행장)의 직근하급 지위의 직원”을 말한다고 규정
- 집행간부의 정원 수, 명칭, 직능 등은 각 기관의 장이 집행의 사정에 따라 자율적으로 하급도록 일임하였으나 집행간부 간의 권한과 책임이 명확히 구분되도록 하여 내부 경영성과가 가능하도록 함으로써 회사 전체의 경영에 대하여는 사장이 책임지는 대신 집행간부들로 하여금 소관분야의 경영성과에 대하여 책임을 지도록 함.

다) 감사의 일원화와 업무통제의 완화

- 「정부투자기관관리기본법」에서는 종래의 주무부 감사, 재무부 감사, 경제기획원 감사 및 감사원 감사 등 외부감사는 원칙적으로 감사원에 국한하도록 하고 있음.
- 감사원의 정부투자기관에 대한 감사는 회계결산감사와 정책감사로 나누어 실시하고 있으며 정책감사는 주로 경영효율성 제고 여부를 검증하는 데 초점
- 투자기관에 위임된 주무부서 정책의 시행 여부를 검정할 필요가 있을 경우에는

주무부 장관이 감사원장과 협의하여 감사를 실시할 수 있는 제도적 장치는 마련되어 있으나 사실상 활용되지 않았음(송대희, 1987).

- 또한 감사의 전문성과 효율성을 높이기 위하여 감사원장이 필요하다고 인정하는 경우에 투자기관의 물품관리에 대해서는 조달청장에게, 금융기관에 대하여는 한국은행 은행감독원장에게 감사를 위탁할 수 있도록 하고 있음.
- 한편 「정부투자기관관리기본법」의 제정취지가 투자기관 경영의 자율화에 있는 만큼 정부투자기관의 예산·인사·물자조달 및 관리·감사 등에 있어 과감한 자율화 조치가 이루어짐.
- 그러나 주무부 장관의 포괄적 업무감독권의 축소문제는 동 법안의 관계부처 협의 과정에서 가장 논란이 많았던 부분임.
- 당초 법 시안에서는 주무부처의 업무감독을 구체적으로 법에 명시된 경우로 국한하고 설립법에서 포괄적으로 규정한 업무감독권을 배제기로 하였으나 정부의 정책 반영을 위한 주무부의 일반적인 업무감독권을 일시에 폐지할 수 없다는 주무부의 의견을 감안하여 기본법에서는 정부투자기관의 책임경영체제 확립을 위하여 자율적 경영이 보장된다는 원칙만 선언적으로 규정
- 이와 같이 새로운 기본법에서 투자기관 운영의 자율성을 보장한다고 선언한 것은 투자기관관리제도의 자율화 방침을 강조하는 한편 투자기관 경영이 나아가야 할 방향을 제시해 주는 의미가 있음(경제기획원, 1988).

2) 정부투자기관의 경영평가제도

- 제3기에는 「정부투자기관관리기본법」의 도입으로 1984년 3월 ‘정부투자기관 경영평가제도’가 본격적으로 도입·시행
- 정부투자기관 경영평가제도의 발전과정은 제도적 측면에서의 변화, 정부 공기업정책의 변화, 정부투자기관 경영실적 향상도 등을 종합적으로 고려하여 세 시기로

구분할 수 있음(한국공기업학회, 2003).

- 제3기의 경영평가제도는 다시 1984년부터 1991년까지와 1992년부터 1998년까지의 두 시기로 구분하여 살펴볼 수 있음.
- 각 시기별로 경영평가제도의 특징과 정부의 공기업정책과 관련한 정부투자기관의 기본적인 관리방향의 변화를 살펴보면 다음과 같음(한국공기업학회, 2003).

가) 1984년~1991년의 경영평가제도

- 정부투자기관의 장은 매년 당해연도의 경영실적보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 경제기획원 장관과 주무부 장관에게 제출하고 경제기획원 장관은 투자기관이 제출한 경영실적보고서를 토대로 정부투자기관의 경영실적을 평가
- 경영실적평가는 6월 20일까지 종료하고 대통령에게 보고하여야 하며, 경영평가 결과에서 시정을 요하는 사항이 있다고 인정될 때에는 그 시정을 주무부 장관에게 요구하고 임원의 해임을 건의할 수 있음.
- 정부투자기관 경영실적평가에 대한 최종적인 심의·의결을 위해 ‘정부투자기관 경영평가위원회’를 설치하였고, 평가에 대한 자문 및 연구용역을 위해 ‘정부투자기관 경영평가단’을 구성
- 경영평가지표를 살펴보면 제도 도입 당시의 경영평가지표는 추구하는 목적 혹은 평가부문에 따라 종합지표, 설립 목적수행지표, 경영관리지표 등 3개 부문으로 구분
 - 종합지표는 경영의 종합적인 결과를 평가하기 위한 지표였고, 설립목적수행지표는 국가정책 수행상 요구하는 설립 목적을 효율적으로 달성하기 위한 수단으로 설정하는 지표였으며, 경영관리지표는 투자기관의 장기적인 경영개선을 유도하기 위해 설정된 지표
- 평가지표를 지표형태별로 분류하면 계량지표와 비계량지표로 나눌 수 있음.

- 계량지표는 객관적 수치에 의한 평가기준을 가지고 있는 지표이며, 비계량지표는 5등급에 의한 등급별 평가기준을 가지고 있는 지표들로서 실적의 계량화나 객관화가 불가능하거나 평가대상의 질적 측면을 평가하기 위한 지표
- 다음으로 경영실적평가에 대한 최종적인 심의·의결기관은 경영평가위원회에 의해 이루어졌으며, 경영평가와 관련되는 기술적이고 전문적인 사항을 자문하기 위하여 전문가들로 구성된 경영평가단을 운영
- 경영평가단은 기관의 경영실적을 평가하는 기준이 되는 매년도의 ‘경영평가편람’을 당해연도가 개시되기 전에 작성하고 또한 기관이 달성한 성과를 사후에 평가하는 업무를 주로 담당
- 정부투자기관 경영평가제도 도입을 전후하여 경영평가단에 의한 경영실적평가와는 별도로 정부투자기관들은 자체적으로 내부경영평가제도를 도입·시행하였는데 이러한 이원화된 평가체계의 문제점을 해결하기 위해 이후 평가체계의 통합 노력이 이루어짐.

나) 1992년~1998년의 경영평가제도

- 1993년 문민정부 출범 이후 공기업 민영화계획이 강도 높게 추진되고, 1997년 8월에는 「공기업의경영구조개선및민영화에관한법률」이 제정되어 「정부투자기관관리기본법」의 적용을 받는 정부투자기관이 점차 축소
- 1992년도 실적에 대한 경영평가 대상기관이 23개였던 것에 비해 1997년도 실적에 대한 평가에서는 13개 기관으로 축소
- 이와 같이 1992년~1997년 사이 경영평가제도의 가장 중요한 특징은 정부의 강력한 공기업 민영화 정책의 추진에 따라 정부투자기관 경영평가 대상기관이 지속적으로 감소하였다는 점
- 경영평가제도의 총괄관리기관이 동 기간 중에는 두 차례 변동되었는데 첫 번째는

1994년 12월에 ‘경제기획원 심사평가국’에서 ‘재정경제원 예산실’로 변경되었고, 두 번째는 1998년 2월에 ‘예산청 예산총괄국’으로 변경

- 경영평가지표체계의 대상기관 구분을 살펴보면 ‘(금융 및) 대규모 제조기관’, ‘건설 및 기타 제조기관’, ‘진흥 및 서비스 관련기관’ 등 3개 기관군으로 축소
- 대상부문 분류체계는 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘관리효율부문’, ‘경영관리부문’ 등 4개 부문으로 구분
- 계량 및 비계량지표의 구성 비율은 그동안 기관별 특성에 관계없이 총 100~110점의 가중치를 모든 기관에 동일하게 계량 및 비계량지표에 배분하였던 것을 1995년도 경영실적에 대한 평가부터는 기관별 특성에 맞게 가중치 합계를 배분
- 또한 1996년도 경영실적에 대한 평가부터는 5등급 평가를 보다 세분화하여 9등급 평가로 확대하였으며, 1998년도 경영실적에 대한 평가부터 평가지표 점수스케일이 75~100(지표 설정시)점에서 0~100점(실제 평가시)으로 확대
- 동 기간은 정부투자기관 경영평가제도의 성숙기로서 기관평가만을 대상으로 경영평가제도를 운영하였고, 경영실적 평가지표체계 및 평가방법이 보다 정교화·체계화·객관화됨.

3) 정부투자기관의 이사회제도

- 「정부투자기관관리기본법」이 제정되기 전 이사회는 공기업의 최고관리층으로서 대체로 사장이 이사회의 의장을 겸하면서 동시에 부사장이나 이사의 보좌를 받으며 경영을 담당
- 따라서 공기업의 의사결정과 집행기능은 형식상 사장 1인에게 독점
 - 일견 동일인이 의사결정과 집행기능을 모두 보유함으로써 업무추진의 효율성을 보장할 수 있는 것처럼 보임.

- 하지만 실재는 기능 중복으로 주무부의 통제와 감독을 강화시키는 결과를 가져옴.
- 주무부의 통제 강화는 공기업을 지나치게 관료화시켰고 자율성 저해와 능률 저하를 야기하였을 뿐 아니라 책임 소재도 불명확한 실정임(박영기, 1985).
- 결국 공기업의 자율성을 강화하고 책임경영체제를 공고히 하기 위해 「정부투자기관관리기본법」은 의결기관과 집행기관을 이원화하여 의결기관으로서 이사회를 별도로 설치하여 운영하도록 함.
- 새로운 이사회가 도입됨으로써 일어나게 된 변화를 구체적으로 살펴보면 다음과 같음.

가) 외부인사의 정부투자기관 최고경영층 입직제한

- 종래의 정부투자기관 관리제도하에서는 경영관리층에 대한 외부인사의 빈번한 기용으로 인하여 경영의 비효율성이 누적되어 경영개선에 큰 장애요인이 됨.
- 대부분 당해 정부투자기관의 경영내용이나 전문적 사항에 관한 지식과 경험이 부족한 외부인사가 집행임원으로 임명되어 투자기관의 경영활동에 참여하게 됨에 따라 경영능률 향상을 저해하고 내부직원의 승진기회 축소에 따른 사기 저하를 야기(경제기획원, 1984)
- 외부인사의 경영참여를 제한하는 방법으로는 집행이사를 전원 내부에서 임명하는 방법과 외부 기용 이사에게 경영참여를 배제하는 방법이 있는바, 「정부투자기관관리기본법」에서는 후자의 방법을 택한 것으로 보임(송대희, 1987).
- 종래의 집행임원은 전원 집행간부로 개칭되며 외부인사는 아무리 유능하고 막강한 정치적 배경을 갖고 있더라도 이에 임용될 수 없도록 명백히 규정하고 있는 반면, 외부인사가 임용될 수 있는 새로운 이사회는 투자기관 경영에 일체 간섭할 수 없도록 규정

- 새로운 이사회는 이사장이나 이사들이 정부투자기관 내부의 인사, 예산집행, 각종 공사계약 등 집행업무에는 일체 간섭하지 않도록 하는 것이 당초부터 정부의 기본방침이었던 것으로 보임(경제기획원, 1984).
- 정부가 이와 같이 새로운 이사회제도를 신설한 것은 새로운 이사회제도가 적극적으로 필요해서라기보다는 당시의 집행이사에 대한 외부인사 기용을 단절시키기 위한 소극적 방편으로서의 의의가 더 크다고 볼 수 있음.
- 그것은 새로운 「정부투자기관관리기본법」은 사장이 투자기관을 대표하고 투자기관의 업무를 총괄하며, 경영성과에 대한 책임을 진다고 명백히 규정하고 부사장 이하 투자기관 경영관리층을 사장이 직접 임명할 수 있도록 규정한 것으로도 알 수 있음.
- 그러므로 새로운 이사회는 이사장이나 이사의 권한을 강화시키기 위해 만들어진 것이 아니라 오히려 약화시키기 위해 만들어졌다고 볼 수 있음(송대희, 1987).

나) 정부투자기관 최고경영책임자의 경영자율권 보장

- 과거 제도하에서는 정부투자기관 최고경영책임자인 사장은 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면하였고, 부사장 및 이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면하도록 하고 있어 사장, 부사장 및 이사들을 포함하는 최고경영관리진의 구성이 외부 임명권자에 의하여 결정되도록 되어 있었음.
- 사장의 지휘·감독을 받아야 할 부사장 및 집행이사들이 주무부 장관에 의하여 임면되고 있었으므로 경우에 따라서는 사장의 경영관리가 제한적인 경우도 있을 수 있었음.
- 그러나 새로운 이사회제도의 도입을 통하여 주무부 장관이 임면하는 이사들에게는 투자기관 내부의 인사, 예산, 물자구매 등 집행업무에는 일체 간섭하지 않게 하는 반면 종래 집행이사였던 집행간부의 임면권을 전적으로 사장에게 일임함으로써 사장의 경영자율권을 크게 확대

- 새로운 「정부투자기관관리기본법」의 도입은 사장에게 부사장 및 집행간부의 임면권의 부여, 이사회에 권한과 기능 약화, 주무부처 및 경제기획원의 사전심사권한의 폐지, 물자구매 및 공사계약의 사장에게의 위임 등으로 사장의 경영자율권을 크게 신장(송대희, 1987)

다) 정부의 당연직이사 운영

- 과거 구제도하에서는 주무부처와 경제기획원이 직접 정부투자기관의 연도별 예산을 매년 심사하였고 이러한 정부의 예산심사제도는 정부투자기관에 상당한 부담
 - 예산심의기간이 6개월이나 소요되었고, 그동안 환율, 금리, 유가 등 경영여건의 변화에 적응하기 곤란하여 기업의 적극적 환경 적응 능력 개발에 저해요인으로 지적됨(송대희 외, 1984).
 - 이러한 예산심의절차는 주무부나 경제기획원에게는 하나의 권한
- 그러나 새로운 이사회제도의 도입과 더불어 정부는 이러한 권한을 포기
 - 정부투자기관의 예산은 이제 정부투자기관 이사회에서 최종결정하게 되었으며, 정부는 이러한 최종결정 과정에 투자기관의 업무를 주관하는 원, 부, 처의 관계주무실, 국장을 당연직 이사로 참여케 하고 있을 뿐임(사공일 외, 1982).

라) 외부 전문가의 활용기능 부여

- 과거 투자기관의 이사회들은 대체로 직업경영인들이어서 해당 분야별 전문가들이 투자기관 경영에 도움을 줄 수 있는 방안이 별로 없었음.
 - 투자기관의 사업계획, 예산편성 및 경영전략 등이 외부전문가의 검토 없이 결정되는 것이 과거 제도에서의 일반적 관행

- 그러나 새로운 이사회제도의 도입을 계기로 각 정부투자기관은 해당 분야별 전문가를 비상임이사로 초빙하여 크게 활용할 수 있는 기회를 갖게 됨(송대희, 1987).

〈표 2-20〉 정부투자기관 이사회 구성 현황

(단위 : 명)

정부투자기관	84. 6. 1	83. 12. 20	증감
한국전력공사	9	8	+1
한국해외개발공사	9	3	+6
산업은행	8	9	-1
국민은행	8	7	+1
한국주택은행	8	6	+2
중소기업은행	8	7	+1
한국증권거래소	8	6	+2
한국조폐공사	7	7	0
한국광업진흥공사	7	5	+2
대한석탄공사	7	6	+1
농업진흥공사	7	4	+3
한국방송공사	7	6	+1
근로복지공사	7	5	+2
한국가스공사	7	3	+4
대한무역진흥공사	7	6	+1
한국관광공사	7	5	+2
한국석유개발공사	6	6	0
한국종합화학(주)	6	4	+2
농어촌개발공사	6	6	0
한국전기통신공사	6	3	+3
국정교과서(주)	6	4	+2
신업기지개발공사	6	7	-1
한국토지개발공사	6	7	-1
한국도로공사	5	6	-1
대한주택공사	5	8	-3
합계	173	144	+29

자료 : 박영기(1985, p. 291)의 자료를 재인용

나. 「정부투자기관관리기본법」의 문제점

- 「정부투자기관관리기본법」의 시행으로 투자기관의 경영환경은 이전에 비해 자율화되었지만, 여전히 정부통제가 상당히 잔류하고 있다는 문제점
- 이러한 문제점의 주요 원인은 경영에 대한 경제기획원과 주무부처의 간섭 때문임.
 - 이러한 간섭 중 일부는 「정부투자기관관리기본법」에 의해 제도화된 부분도 있었지만 상당부분은 관행 등에 따른 비공식적인 규제
 - 정부는 정부투자기관의 문제점을 내부의 조직·인사·재무관리에 있어서의 비효율로 보았지만 이러한 문제점들 중 상당수는 주무부처의 과도한 개입으로 인한 경직성을 회피하는 수단으로 관리를 하다 보니 생긴 문제점들임(김재훈, 1995).
- 「정부투자기관관리기본법」의 문제점을 정부의 정부투자기관에 대한 통제관계 측면과 이러한 과도한 통제가 정부투자기관의 내부운영에 미치는 영향 측면에서 살펴보면 다음과 같음.

1) 정부-정부투자기관 관계(경영의 자율성 문제)(김재훈, 1995)

- 첫째, 주무부처의 과도한 간섭이 문제
 - 주무부처는 소유권 행사의 일부를 위임받고 있었기 때문에 정부투자기관에의 개입이 어느 정도 불가피했지만 투자기관의 경영 자율성을 침해할 정도의 과도한 통제는 문제점으로 지적
 - 예를 들어 이사회에서 토의되고 결정할 전략적 내용이 주무부처와 미리 협의하고 내락을 받지 아니하면 이사회에 상정조차 할 수 없다든지, 경영진의 고유영역에 속하는 의사결정이 예산지침, 행정지침 등에 의해 간섭과 규제를 받는 경우
 - 간섭과 규제가 행해지는 예는 이사회 상정안건에 대한 간섭, 업무범위 및 투자자의 자율성 제한, 판매가격(또는 요금) 결정절차 및 방식의 규제, 자금조달 및 운영의 자

율성 제한, 조직 및 정원운영의 통제, 예산편성 및 보수수준의 통제 등 다양

- 이러한 과도한 통제는 이사회와 경영진의 역할을 수동적이고 소극적으로 유도하는 원인
- 둘째, 감사원 감사는 정부기관에 대한 감사의 패러다임을 그대로 적용하여 정부투자기관이 자율성을 가지고 민간기업의 경영철학을 관철하기가 힘들었음.
 - 즉 정부기관에 대한 감사원 감사는 국가기관의 활동이 정책 목적을 수행함에 있어서 정부규정과 기준에 따라 집행했는지 여부를 감시하고 평가하는 것인데 이러한 기준을 정부투자기관에 그대로 적용하게 되면 정부투자기관의 자율적 운영이라는 원칙을 구현하기가 어려움.
- 셋째, 경제기획원은 경영평가위원회를 통해 예산, 경영목표확정 등에 영향을 미쳤음.
 - 특히 예산과 관련해서는 예산지침을 활용하여 조직·정원, 인건비, 수당 등 관리영역 전반에 걸쳐 영향을 미치고 있었고 이로 인해 투자기관의 경영 자율성이 제약되는 측면이 많았음.

2) 정부투자기관 내부 운영의 자율성 문제

가) 예산운용상의 문제점

- 예산은 주무부처와 경제기획원의 간섭으로 자율성이 상실
 - 예산편성 및 집행의 자율성이 정부투자기관관리법 제정 이후 오히려 후퇴되었다는 평가가 지배적¹³⁾

나) 인사 및 조직관리의 문제점

- 인사 및 조직상의 문제로는 채용, 승진, 이동, 근무평정 등 제반 조직, 인사관리의 개

13) 정부투자기관관리기본법 제정 직후 인사 및 조직의 자율성에 대한 설문조사결과에 의하면 69.1%가 부정적으로 보고 있다(조경규, 「정부투자기관 관리제도 개선방향에 관한 연구」, 서울대학교 석사학위논문, 1991, pp. 50~51).

선조사에 대한 결과가 이전과 달라진 것이 없거나 오히려 나빠졌다고 느낀다는 점임.

- 특히 하위직급의 승진기회가 축소
- 이러한 문제의 근본적인 원인은 정부투자기관 경영의 방만성에도 있었지만 변화에 대응하거나 신사업을 추진하려고 하는 경우 조직 및 정원에 있어서 주무부처 및 경제기획원에 의해 제동이 걸리는 측면을 무시할 수 없음.
- 이러한 경직적 운영의 결과 해당 정부투자기관은 이를 회피하는 방법을 쓰는 사례까지 생겨남.
 - 즉, 일부기관의 경우 직급을 상향조정하여 인사문제를 해결하려 들고, 이에 따라 실질적인 결재단계의 확대로 경영능률 향상에 악영향을 미치게 됨.
 - 이는 또한 기관 간 직급명칭 사용의 불균형, 사회통념상 불합리를 야기하고 향후 직책수당, 업무추진비 등 기관의 재정적 부담을 증가시키는 등 문제점을 내포(김재훈, 1995)

다) 감사 및 업무감독의 문제점

- 감사방식에 있어서 결과에만 의존하는 적발 위주의 감사를 중심으로 하여 정부투자기관 직원들의 업무자세를 소극적이고 보수적으로 만드는 경향
- 또한 감사 자체가 전문적인 지식이나 경험이 미흡한 감사인의 감사로 인해 감사결과가 왜곡되는 경향이 있었으며 정책방향 등에 대한 감사가 미흡
- 감사원 감사가 정부투자기관 내부운영에 주는 효과는 주무부처의 업무감독과 결합될 때 매우 극심
 - 즉 정부투자기관 직원들은 업무감독 및 감사원 감사에 대비하여 많은 시간을 감사준비에 소모(김재훈, 1995)

라) 이사회의 문제점

- 이사회의 문제점으로 우선 이사장의 정치적 임용을 들 수 있음.
 - 임명된 이사장은 정부투자기관 경영에 정통한 전문경영인이 아니라 전직 고위 공직자 등이 대부분
 - 1988년 5월 현재 22명의 이사장 중 정부 고위 공직자 출신이 13명이었는데 이는 1984년 4월 「정부투자기관관리기본법」 도입 초기인 25명의 이사장 중 13명이 정부 고위 공직자 출신인 것과 큰 차이가 없었음(김동건, 1989).
- 둘째, 임명권자의 문제로 이사장을 대통령이 임명하고, 당연직 이외의 이사는 주무부처 장관이 임명하는 관계로 이사회의 독립성이 확보되지 못함.
 - 이러한 비독립성 때문에 소신 있는 결정을 내릴 가능성이 줄어들었으며 이는 이사회 의결과정에서 당연직이사의 영향력으로 나타나게 됨.
 - 따라서 당연직 이외의 평이사들의 전문성이 확보되고 정치적 임명의 가능성이 줄어드는 장점을 업무운영의 비독립성으로 살리지 못한 결과를 초래(김재훈, 1995)
- 셋째, 당연직이사의 과도한 결정 영향력
 - 해당 정부투자기관을 규율하는 주무부처의 장관, 심사평가를 담당하는 경제기획원의 심사평가국장이 당연직이사이기 때문에 이사회에서 당연직이사의 영향력이 큰 것은 정부투자기관에 대한 정부의 영향력이 절대적이라는 것을 의미
 - 이렇게 당연직이사의 영향력이 크다는 것은 두 가지 비효율의 문제점을 야기했는데 하나는 이사회의 운영이 단지 정부투자기관 자율적으로 의사결정을 한다는 외관을 부여하는 형식에 불과하고, 실질적인 내용은 따로 비공식적인 채널을 통해 조정되는 만큼 이중운영의 문제점이 생겨 비효율성을 초래한다는 점
 - 다른 하나는 이러한 이중운영의 결과 운영에 대한 경영평가가 무의미해지고 사후 책임소재의 불투명성을 증대시켰다는 것(김재훈, 1995)

마) 경영평가제도의 문제점(김재훈, 1995; 송대희, 1989)

- 먼저 평가담당자의 문제점으로 경영평가단의 경우 대학교수, 연구소의 연구위원

및 공인회계사 등 30~40명으로 구성되나 평가대상의 방대함으로 인해 2~3개월 내에 평가하는 데 한계가 있었음.

- 또한 경영평가 경험 및 전문지식의 축적과 전수가 잘 되지 않고 있는 점도 문제로 지적되었음.
- 둘째, 경영평가지표의 문제점으로 과다한 평가지표의 수, 기관별 개성반영 미흡, 평가방법상의 문제, 경영목표 설정과정에서의 문제
- 셋째, 경영 자율성의 부여가 충분치 않았음.
 - 경영평가의 전제조건은 자율 경영인데 주무부처는 투자기관에 대하여 자율 경영권을 위임하는 데 상당히 인색
- 또한 정부당국의 경우 평가담당 조직 및 예산의 미흡과 주무부의 경영평가업무의 이해부족 등도 문제로 지적됨.
- 넷째, 경영평가 결과의 활용이 미흡
 - 제도 시행 후 임원의 해임 건의는 잘 이루어지지 않았고 인센티브 상여금 지급제도도 지급률의 차이가 크지 않아 동기부여 효과가 적었음.

4. 제4기(1999.2 ~ 2007.3)

가. 1999년 「정부투자기관관리기본법」개정의 배경

- 「정부투자기관관리기본법」은 1983년 12월 제정되었으며 그간 수차례 개정되었다가 1999년 2월 기업지배구조 부분에 있어서 전면적으로 개정
- 관리기본법의 전면개정은 정부투자기관에 대하여 주무부 장관이 관여할 수 있는 여지를 줄여 정부투자기관의 자율성을 높이는 한편, 사장추천제를 도입하고 임원의 손

해배상책임을 강화하여 책임경영제도를 확보하며, 경영공시제도를 도입하여 경영의 투명성을 높이는 등 정부투자기관 관리에 관한 현행 제도를 전면적으로 정비하려는 데 목적을 두고 있었음.

- 1999년 관리기본법 개정에 따라 ‘정부투자기관운영위원회’가 설치되었으며, 운영위원회는 투자기관 비상임이사와 감사의 추천에 관한 심의의결을 담당
- 또한 투자기관별로 기획예산처 장관이 임면하는 비상임이사와 주무부 장관이 임면하는 상임이사로 구성된 이사회가 업무를 집행
- 관리기본법 개정 전후의 정부투자기관 기업지배구조상의 변동사항은 <표 2-21>과 같음.

〈표 2-21〉 1999년 관리기본법 개정 전후의 지배구조제도 변동 내용

구분	종전	개정
정부이사제도	당연직 정부이사 2인	폐지
이사회 제도	비상임이사 체제	상임+비상임이사(과반수)체제
이사의 수	10인 이내	15인 이내
사장추천위원회	없음	비상임이사(과반수)와 이사회추천 민간위원으로 구성 후 사장 임면 추천
사장 임명절차	주무부장관 제청 → 대통령 임명	사장추천위원회 추천 → 주무부장관 제청 → 대통령 임명
경영계약제도	없음	사장과의 경영계약제도 도입: 계약서에 경영계획 및 성과급 명시
이사임면절차	사장 제청 → 주무부 장관 임면	- 상임이사: 사장 제청 → 주무부 장관 임면 - 비상임이사: 사장 제청 → 운영위원회 의결 → 기획예산처장관 임면
직원 임용 제도	집행간부 내부임용	상임이사에 외부인사 임용 가능
경영공시제도	없음	도입
소수주주권제도	없음	도입
이사·감사의 손해배상제도	미규정	법령, 정관위반, 기타 임무위배행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대배상책임

자료 : 선우석호(2000, p. 119).

나. 관리기본법 개정사항과 지배구조의 변화내용(선우 석호, 2000; 이만우, 1999)

- 개정 관리기본법은 1997년의 「공기업의경영구조개선및민영화에관한법률」의 지배구조의 근간을 수용하고 있지만 주무부 장관의 보다 강력한 업무감독권을 규정
 - 관리기본법상 지배구조와 관련된 제도로는 정부투자기관운영위원회, 이사회, 감사, 사장 및 경영진에 대한 감독 및 기업공시제도 등이 있음.

1) 정부투자기관운영위원회의 신설

- 정부투자기관운영위원회는 정부투자기관의 관리에 대한 사항을 심의·의결하기 위하여 설치한 기구
 - 운영위원회는 기획예산처 장관을 위원장으로 하고, 재정경제부 차관을 부위원장으로 하며 투자기관 주무부의 차관 4인 및 민간위원 5인으로 구성
 - 민간위원은 학식과 경험이 풍부한 자 중에서 기획예산처 장관의 추천에 의해 대통령이 위촉
 - 운영위원회는 ① 경영실적 평가 및 평가방법, ② 사장 및 상임이사의 해임건의, ③ 비상임이사 선임 및 감사의 임면제청, ④ 결산서, 재무제표 등 경영공시에 관한 사항, ⑤ 투자기관의 예산편성 지침, ⑥ 기타 투자기관관리와 관련된 주요사항으로서 운영위원회가 정한 사항을 심의·의결
- 운영위원회는 정부가 투자기관의 주주권을 행사함에 있어서 심의·의결을 담당하는 기구로 볼 수 있음.
- 그러나 주주권의 일부는 주무부 장관이 행사하도록 되어 있으며 따라서 운영위원회와 연계된 기획예산처 장관과 주무부 장관이 주주권을 나누어 행사
- 임원의 임면에 있어서도 비상임이사는 사장이 추천하여 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처 장관이 임면

- 사장은 비상임이사가 주도하는 사장추천위원회의 추천에 의해 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면
- 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면
- 운영위원회는 위원장, 부위원장, 주무부 차관 등 공무원 6인과 민간위원 5인으로 구성되어 있어 공무원이 과반수를 점유

2) 이사회제도의 전면적인 개편

- 이사회는 투자기관의 경영에 관한 최고 심의·의결기구로서 예산 및 결산, 운영계획의 심의·확정, 인사·보수·직제관련 규정의 제정 및 개정 등 중요한 의사결정을 담당
- 이사회는 사장을 포함한 15인 이내의 이사로 구성
 - 이사는 상임이사와 비상임이사로 구분되는데 사장을 포함한 상임이사의 정수는 이사정수의 100분의 50 미만으로 하여 비상임이사에 의한 이사회 지배를 규정
 - 비상임이사는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 민간전문가 중에서 사장이 제청하고 운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처 장관이 임면
 - 비상임이사는 이사회에 부의된 의안심의 및 표결에 참가
 - 비상임이사는 업무수행에 필요한 자료를 요구할 수 있으며 사장은 특별한 사유가 없는 한 이에 응하도록 함.
 - 사장은 사장추천위원회의 추천에 따라 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면
 - 사장추천위원회는 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성하며, 비상임이사인 위원의 정수는 위원 정수의 과반수로 함.
 - 사장 이외의 상임이사는 사장의 제청으로 주무부 장관이 임면
 - 한편 이사는 상법 제 399조 내지 제 401조의 규정에 의한 책임이 준용
 - 따라서 법령·정관 위반, 기타 배임행위로 회사나 제3자에게 손해를 끼친 경우 상법을 준용하여 연대배상책임을 부담

- 이사회 운영에 있어서 비상임이사만이 참석하는 이사회는 사장 선임 및 해임건의, 사장과 경영계약 및 경영성과평가 등 사장에 대한 견제와 관련하여 운영

3) 감사 임명방식의 개편

- 정부투자기관의 내부감사 기능을 담당하는 감사의 경우 종전에는 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면
 - 그러나 개정된 기본법에서는 감사의 독립성을 강화하기 위하여 정부투자기관운영위원회의 의결을 거쳐 기획예산처 장관의 제청으로 대통령이 임면

4) 사장선임제도의 변경

- 사장의 경우 종전에는 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면하였으나 개정된 기본법에서는 비상임이사와 민간위원들로 구성되는 사장추천위원회가 사장후보를 추천하여 주무부 장관의 제청으로 대통령이 임면
 - 비상임이사와 민간위원들로 사장추천위원회를 구성하여 운영하는 것은 사장 선임의 투명성과 공정성을 제고하는 데 그 목적이 있음.

5) 사장경영계약제도 및 인센티브 상여금제도 도입

- 개정된 기본법에서는 내부지배구조의 하나로서 사장경영계약제도와 인센티브 상여금제도를 도입
 - 사장추천위원회가 사장후보를 선정할 때에는 미리 경영목표·성과급 등의 내용이 포함된 계약안을 작성하고 정부투자기관은 사장이 임명된 후 주무부 장관의 승인을 얻은 계약안에 따라 사장과 경영계약을 체결
 - 이에 의거하여 매년 사장경영계약이행실적을 평가하여 다음 연도의 성과급을 차등적으로 지급

6) 경영공시제도 및 열린공기업위원회제도의 도입

- 개정된 기본법에서는 공기업 경영에 대한 중요 정보를 국민에게 제공하여 공기업 경영의 투명성을 확보하고 국민의 참여기회를 확대하기 위하여 경영공시제도를 도입
 - 경영공시제도 적용대상 공기업들은 해당 공기업의 일반현황, 사업성과, 결산서·재무제표 기타 경영에 관한 중요사항을 의무적으로 공시하도록 함.
- 한편 경영공시제도 전면 개선과 병행하여 각 공기업별로 ‘열린공기업위원회’를 설치하여 운영
 - 소비자단체 대표와 시민단체 등이 참여하고 사내 대표자로 구성되어 운영되었으며 고객의 요구를 수렴하는 등 경영공시제도 운영에 있어 자문기능을 수행

다. 경영평가제도

- 제4기의 경영평가제도는 객관성 및 공정성을 확보하는 방향으로 개선이 시도되었으며 다음과 같음¹⁴⁾.
- 제4기의 주요 특징으로 먼저 경영평가 관리기관의 변화를 들 수 있음.
 - 1999년 2월 「정부투자기관관리기본법」개정을 통해 경영평가제도의 총괄관리기관을 ‘예산청’에서 ‘기획예산위원회’로 변경하였고, 다시 동년 5월에 동법을 개정하여 ‘기획예산처’로 변경
 - 경영평가제도에 대한 심의·의결기관 역시 ‘정부투자기관경영평가위원회’에서 ‘정부투자기관운영위원회’로 변경하였으며, 정부투자기관 경영평가를 ‘기관평가’와 병행하여 ‘사장경영계약이행실적평가’로 이원화
 - 사장경영계약이행실적평가는 비상임이사의 대표 또는 사장추천위원회의 위원장과 정부투자기관 사장 간에 체결된 사장경영계약서상의 경영목표를 토대로

14) 한국공기업학회, 『우리나라 공기업관리제도의 평가-정부투자기관 경영평가제도 20년사』, 2003, pp. 53~55.

사장의 종합적인 경영관리능력과 목표지표의 질적 수준 등을 평가하는 것임.

- 경영평가지표 대상기관 분류체계가 3개 기관군에서 1998년도 실적에 대한 평가부터는 ‘건설 및 제조기관’ 및 ‘진흥 및 서비스기관’ 등 2개 기관군으로 축소
- 또한 평가지표 대상부문 분류체계 역시 그 동안 4개 부문 분류에서 2001년도 실적에 대한 평가부터는 ‘관리효율성부문’과 ‘경영관리부문’을 통합함으로써 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’ 등 3개 부문으로 축소
- 지표별 가중치 배분체계를 보면 1995년부터는 기관별 특성만을 고려하여 계량지표와 비계량지표 간에 가중치 배분을 달리하였지만, 2003년도 실적에 대한 평가부터는 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 기관별 특성 및 평가부문별 특성 등 2가지 기준에 따라 차별적으로 배분함으로써 지표별 가중치를 보다 체계화
- 또한 1999년도 경영실적에 대한1 평가부터 시작된 사장경영계약이행실적평가지표의 경우 평가지표 대상기관 분류 및 평가지표 가중치 배분 등은 기관평가와 동일하게 적용
 - 평가지표 대상부문의 경우 첫해인 1999년도 경영실적에 대한 평가에서만 기관 평가와 달리 기관별로 평가부문에 차이를 두었고, 2000년도 경영실적에 대한 평가에서는 ‘종합경영부문’, ‘기업성부문’, ‘공익성부문’, ‘경영혁신부문’ 등 4개 평가부문을 전 기관에 공통적으로 적용하였고, 2001년도 경영실적에 대한 평가에서는 1개를 축소하여 ‘종합경영부문’, ‘경영목표부문’, ‘경영혁신부문’ 등 3개 공통부문으로 구성
- 한편 경영실적평가에 따른 책임을 강화하여 정부투자기관 임직원에 대한 성과상여금을 월기본급의 125~425%에서 0~500%로 확대하였고, 기존에 경영평가결과에 중대한 책임이 있는 사장에 대해서만 해임건의할 수 있었던 것을 경영실적이 저조한 투자기관의 사장 및 상임이사에 대해 기획예산처 장관이 임명권자에게 해임을 건의할 수 있도록 함.

Ⅳ. 현행 공공기관의 문제점

1. 개요

- 일반적으로 정부는 각종 사업들을 효과적으로 수행하기 위하여 특정 유형의 조직에 특정한 통제 및 운영규칙을 고안하여 다양한 사업에 적용하는 통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)를 도모함.
 - 정부행정조직은 헌법과 일반적인 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수해야 하기 때문에 통제제도를 차별화하며 자율경영을 보장받기 어려움.
 - 정부는 간접적으로 통제하는 기관을 설치한 후 이들에 대해 각 기관의 상태와 기능에 보다 적절히 부합하는 통제제도를 허용할 수 있음.
 - 일반적으로 공공부문 내에서는 기관 성과의 단일성과 측정 가능성, 기관운영의 자율성과 변동성, 고객 지향성, 정치적 중립성 등에 따라 공공기관의 유형을 달리 할 필요가 있음.
- 이론적으로 볼 때 정부는 각종 산출물의 품질, 물량, 가격에 영향을 주기 위하여 준정부기관과 공기업의 소유·통제할 수 있지만, 이들을 민영화한 후 법령을 통해 적절히 규제하며 동일한 목적을 달성할 수도 있음.
- 이론적 측면에서 볼 때 공공기관과 민간기관은 상호 중립적 정책수단인데, 각각의 거래비용에 따라 정부가 어떤 선택을 하는 것이 효율적인지를 판단할 수 있음.
 - ‘소유와 규제의 중립성 이론(neutrality theorem)’에 의하면, 정부가 소유권으로 통제하는 준정부기관/공기업과 법령으로 규제하는 민간기관은 동일한 목적을 달성할 수 있는 상호 중립적 정부수단임.
- 현행 우리나라 공공기관의 가장 큰 문제점은 특정 기관을 민간기관이 아닌 공공기

관으로 소유·통제함에 따라 나타나는 거래비용의 규모를 적정하게 감안하는 의사결정체제가 형성되어 있지 않다는 데 있음.

2. 경제적 성격이 반영되지 않은 유형별 수입 구분

- 공공기관 수입은 수입의 명시적인 형태에 따라 ‘정부로부터의 수입’과 ‘민간으로부터의 수입’의 두 가지 유형을 구분할 수 있음.
 - ‘정부로부터의 수입’은 정부의 일반회계, 특별회계, 기금에서 공공기관에 지급하는 금액인데, 예산과목을 기준으로 할 때 출연금, 출자금, 보조금, 이전수입, 법령에 의한 위탁사업비 등이 해당됨.
 - ‘민간으로부터의 수입’은 공공기관이 직접 수령하는 부담금 수입, 법령에 의한 수수료 또는 대가 형태로 규정된 금액이 포함됨.
- 현행 알리오 시스템에 의하면 ‘정부로부터의 수입’이건 ‘민간으로부터의 수입’이건 공공기관의 사업에 대한 대가성 지급이지만 공정한 시장가격 또는 원가를 반영하는 것으로 볼 수 없는 금액들은 모두 정부지원으로 분류됨.
 - 정부지원은 시장기구에 의한 수입으로 볼 수 없으며 경쟁이 없는 정부의 지급금 규모라 할 수 있는데, 각종 출연·출자·보조·위탁사업비 등 수의계약적 지원금이 여기에 포함될 수 있음.
 - 정부지원을 제외한 나머지 금액들은 모두 자체수입으로 간주되는데, 순수자체수입은 ‘정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입’으로 정의되고 있음.
 - 순수자체수입의 금액은 해당 공공기관이 알리오시스템에 직접 입력하므로 그 해석에서 논란이 있을 수 있음.

〈표 2-22〉 공공기관 유형별 수입에 대한 정의

구 분		내 용
정부 지원	출연금, 출자금, 보조금	정부 위탁업무 또는 기관 고유목적 사업을 위해 정부로부터 직접 지원받은 금액
	부담금 및 이전수입	부담금관리기본법에 의한 부담금 기타 정부로부터의 이전수입(기금으로부터의 전입금 등)
	간접지원	법령 등에 의해 위탁받은 업무로 인한 수입액 법령에 규정되어 있거나 법령의 근거에 의하여 부여된 독점적 사업으로 인한 수입액
자체 수입	순수자체수입	정부로부터의 직·간접적 지원에 기초하지 않은 순수한 자체수입
	차입금, 전기이월	
	기타	순수자체수입, 차입금, 전기이월에 반영되지 않은 나머지 수입액

자료 : 기획재정부, 알리오시스템, 「기관별 공통공개기준」, www.alio.go.kr.

- 공공기관의 수입은 경제적 성격을 기준으로 할 때 ‘정부와의 관계에 의한 수입’과 ‘시장계약에 의한 수입’으로 구분되는 것이 바람직함.
 - ‘정부로부터의 수입’이라고 하더라도 그것이 공정한 입찰을 전제로 한 조달계약의 형태로 나타난다면 시장계약에 의한 수입으로 볼 수 있음.
 - ‘민간으로부터의 수입’이라고 하더라도 그것이 정부의 강제력에 기초하여 나타나는 수입이라고 한다면 시장을 통한 매출수입으로 보기는 어려움.
- 정부의 강제력에 기초하지 않는 시장수입 또는 매출수입을 판단하는 것은 가치판단이 개입될 여지는 있음.
 - 대가성이 있는 정부의 대표적인 수입으로는 행정수수료가 있는데, 행정수수료와 매출수입을 구분하는 것은 가치판단이 개입될 여지가 많음.
- 정부의 강제력에 의해 조성되는 수입은 공공기관의 사업에 대해 정부가 보장한 대가 지급금이라 할 수 있지만, 이들은 공정한 시장가격을 상회한다고 봐야 할 것임.

- 정부지원은 공공기관에 대한 대가성 지급금이지만, 그 규모는 국가계약법의 공정한 경쟁조달을 전제로 하지 않기 때문에 공정한 시장가격을 상회한다고 할 수 있음.
- 정부가 경쟁조달 없이 공공기관에 사업을 부여함으로써 우리 사회가 부담하는 비용은 이 지급금의 일부가 해당될 것임.

〈표 2-23〉 공공기관 유형별 수입 구분

(단위 : 백만원, %)

구 분	시장형 공기업	준시장형 공기업	주식회사형 공기업	국책 금융기관	그 외 공공기관	전 체
출연금	0 (0.0)	98,289 (0.2)	53 (0.0)	0 (0.0)	8,154,713 (8.0)	8,253,055 (3.0)
출자금	200,000 (0.4)	2,812,644 (4.6)	0 (0.0)	3,000 (0.0)	84,600 (0.1)	3,100,244 (1.1)
보조금	8,726 (0.0)	821,999 (1.3)	13,016 (0.0)	0 (0.0)	6,077,479 (6.0)	6,921,220 (2.5)
부담금/ 이전수입	0 (0.0)	0 (0.0)	5,596 (0.0)	0 (0.0)	892,880 (0.9)	898,476 (0.3)
위탁/ 독점수입	4,300 (0.0)	13,517,659 (22.2)	1,068,799 (3.3)	0 (0.0)	10,346,740 (10.1)	24,937,498 (8.9)
순수자체 수입	47,010,500 (82.6)	29,699,206 (48.7)	24,757,245 (76.1)	25,191,658 (94.1)	52,727,559 (51.6)	179,386,168 (64.2)
차입금	9,573,566 (16.8)	11,502,487 (18.9)	3,269,619 (10.1)	0 (0.0)	6,072,344 (5.9)	30,418,016 (10.9)
전기이월	43,097 (0.1)	1,245,750 (2.0)	3,163,921 (9.7)	0 (0.0)	3,981,145 (3.9)	8,433,913 (3.0)
기타	55,442 (0.1)	1,237,782 (2.0)	252,685 (0.8)	1,586,379 (5.9)	13,802,329 (13.5)	16,934,617 (6.1)
수입합계	56,895,631 (100.0)	60,935,816 (100.0)	32,530,934 (100.0)	26,781,037 (100.0)	102,139,789 (100.0)	279,283,207 (100.0)

자료 : 기획재정부, 알리오시스템, www.alio.go.kr.

3. 공공기관의 암묵적 기회비용

□ 정부의 채무보증

- 우리나라 공공기관들의 법적 유형은 다양하지만 대부분 특별한 입법에 의해 설립·운영되는 특수법인 또는 공법인인데, 특수법인에 대해서는 암묵적으로 정부보증이 있는 것으로 간주될 수 있음.
- 공공기관들은 국가(중앙행정기관)와 분리된 별도의 법인격을 갖고 있기 때문에 법적으로는 보증이 없다고 말할 수 있지만 실질적으로는 파산위험(또는 도산위험)에 따른 자기 조정력에 상당한 한계가 있음.
- 정부가 공공기관의 운영에 오랫동안 지속적으로 다양한 개입과 통제를 해 왔다면 정부는 재정적 책임을 면하기 어려울 것임.
- 공공기관에 대한 공공부문의 지분율이 거의 100%에 가깝다면 이 기관은 이윤배당을 목표로 하는 민간의 지분참여가 없기 때문에 시장적 활동에 종사한다고 말하기 어려움.

□ 비예산적 정부지원

- 만약 민간기관과 달리 정부가 공공기관에 특별히 조세감면을 제공하고, 각종 사업의 인허가 절차를 생략 또는 간편하게 하고 있다면 이들은 비예산적 정부지원으로 생각될 수 있음.
- 공익근무요원의 제공, 자산재평가의 특례, 토지수용 특례 등등에 대해 공공기관에 지원을 하고 있다면 이들의 가치도 암묵적인 지원으로 생각되어야 함.

□ 재정지원의 사회적 비용

- 정부가 공공기관의 사업에 대한 대가를 그 이용료로 충당하지 않고 조세로 조성된 재정자금을 지원하는 경우에는 조세의 초과부담(excess burden) 또는 사중손

실(deadweight loss)이 부담됨.

- 조세는 민간시장의 적정 수급량을 축소시켜 해당 부분에 대한 소비자잉여를 사라지게 하는데, 이러한 사중손실에 대한 연구들에 의하면 그 크기는 대체적으로 25% 내외임.
- 조세수입을 획득하기 위해서는 납세자의 순응비용과 함께 조세행정의 비용도 요구됨.
- 사중손실은 조세에 의해서만 나타나는 것이 아니라, 정부가 특정 사업에 과도한 지원 또는 보조금을 지급하면 자율적 시장 수급량을 초과하는 생산이 이루어지고 이에 따른 사중손실이 나타남.
- 예컨대 공공기관의 사업이 지나치게 확대됨으로써 유능한 젊은이들이 민간기업 대신 공공기관으로 취업하는 노동시장의 왜곡은 보조금에 의한 사중손실이라 할 수 있음.
- 또한 공기업이 지나치게 공격적인 사업 확장을 추진함으로써 민간기업의 효율적인 투자(해외진출 등)를 구축하고, 배당되지 않는 공공기관 잉여금으로 과도한 공공사업을 수행하거나 과도한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유할 수도 있음.
- 자율적 시장기능하에서는 소비자 선호의 변화, 생산자 비용의 변화에 따라 가격이 변화하고 가격의 변화에 따라 재화와 서비스의 수급량이 자동적으로 변화하지만, 강제력에 기초하는 공공부문 내에서는 재화와 서비스의 공급량이 자율적으로 조정되기 어려움.

제3장 공공기관 지배구조 개편

Ⅰ. 공공기관 관리체계 개편

1. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 제정 배경

- 기존에는 공공기관이 각 주무부처의 편의에 따라 설립되어 공공기관의 설립에 대한 체계적인 원칙과 기준이 없어, 공공기관의 범위가 어디까지인지 불분명하고 관리의 사각지대가 존재
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이전에는 관련 법령에 의해 광의의 산하기관을 정부투자기관, 정부출자기관, 정부산하기관, 정부출연기관 등으로 구분하여 관리하고 있었는데, 이러한 분류에 의한 관리는 다음과 같은 문제점을 안고 있었음(설광언 외, 2005).
- 공기업을 정부투자기관과 정부출자기관으로 분류하고, 정부투자기관 중 금융기관과 언론기관은 「정부투자기관관리기본법」 적용대상에서 제외
 - 정부투자기관과 정부출자기관은 정부의 출자비율의 차이(50% 이상과 50% 미만)가 있지만 정부가 지배대주주로서 경영권을 독점하고 있다는 점에서 볼 때 큰 차이가 있다고 보기 어려움.
 - 정부투자기관과 정부출자기관을 구분하여 관리체계를 설계하고, 「공기업의 경영구조개선및민영화에관한법률」을 적용받지 않는 출자기관에 대해서는 체계적인 관리체계가 마련되지 않고 있다가 「정부산하기관관리기본법」 제정 과정에서 이들 기관들이 정산법의 적용을 받는 정부산하기관으로 분류되는 결과를 초래

- 민영화법의 적용을 받는 정부출자기관의 경우에도 한국가스공사를 제외한 나머지 기관들은 민영화 대상 공기업이 아닐 뿐만 아니라 정부가 100% 지분을 소유하고 있음에도 불구하고 이들 기관은 정부투자기관들과 별도로 구분하여 독자적인 지배구조와 관리체계를 구축하고 있는 것은 불합리하다는 의견이 제시(한국공기업학회, 2004)
- 공기업은 소유구조와 기관 성격이 유사한데도 관리법령을 합리적인 이유 없이 정투법 등 3개 법률로 복잡하게 운영하며, 소관부처도 달랐음.
 - 한국전력공사, 한국지역난방공사, 한국가스공사의 경우 정부가 최대지분을 소유하고 에너지를 공급하는 공기업으로 기관의 성격 및 기능이 유사하나 각각 정투법, 정산법을 적용하여 각기 다른 체계로 관리
 - 진흥기관인 KOTRA는 한전과 함께 정투법의 대상임.
- 정산법은 종전에 정부출자기관 형태로 관리해 오던 공기업(지역난방공사, 감정원 등)과 최근에 신설된 공기업(부산항만공사)을 산하기관으로 분류하고 있는데 이로 인해 공기업과 정부산하기관의 분류체계가 모호해짐.
- 공공기관을 해당기관의 특성(영리성 또는 사업성의 수준, 기업적 운영의 필요성, 공익성 중심의 기관운영 필요성 등)에 부합하는 기업지배구조와 관리시스템을 구축하여 효율성과 자율성을 높이는 데 부정적인 영향을 주었음.
- 분류체계상의 문제와 함께 관리감독과 기관운영상의 문제점도 제기됨(설광언 외, 2005).
 - 정부의 외적 감독·통제 시스템도 주무부처 중심으로 운영되면서 방만 경영을 억제한다는 명분하에 사전규제와 기관의 내부경영에 대한 관여가 지나쳐 경영부실의 책임소재가 모호해지는 폐단도 지적됨.
 - 주무부처로부터 산하기관으로의 낙하산 인사는 부처와 산하기관 간의 유착관계를 발생

- 이사회·감사 등 내부건제장치는 형식적으로 운영되고, 기관장·이사·감사의 책임경영의식 결여로 공공기관이 국민에 봉사하기보다는 노조 등 기관 이익을 우선시
 - 정투법상 업무·회계감사를 책임지는 상임감사가 실제로는 외부감사에 대비한 대외창구 역할을 수행하는 경우도 있었고, 노조와의 단체협약이나 취업규칙, 인사규정 등 핵심 경영사안이 이사회 심의대상에서 제외되는 사례도 발견됨.
- 기존의 공기업 관리제도에서 나타난 문제점을 해결하고자 「공공기관의운영에관한법률」에서는 정투법과 정산법을 통합하여, 공공기관의 범위설정 및 유형분류, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성에 관한 사항 등을 체계적으로 규정

2. 「공공기관의운영에관한법률」의 주요내용

가. 공공기관의 지정과 유형분류

1) 공공기관의 지정

- 정부가 관리해야 할 공공기관에 대한 개념이나 범위가 불분명하여 관련 법규제정이나 정책 적용시마다 대상기관의 수가 달라지고 관리의 사각지대가 존재
 - 「정부투자기관관리기본법」과 「정부산하기관관리기본법」의 적용대상기관이 아닌 공공기관들은 업무의 공공성에도 불구하고 사실상 관리의 사각지대에 놓여 있었음.
- 「공공기관의운영에관한법률」에서는 공공기관의 범위를 정부의 실질적 통제가능성, 공공성, 재정지원 여부 등을 고려하여 결정
 - 공공기관은 정책목적상·학술상 개념으로 사용되어 정책목적과 학술상 필요에 따라 범위·성격에 차이가 있었음.
- 「공공기관의운영에관한법률」에서는 공공기관의 법적 개념을 최초로 제시(법 제4

조)하였는데 공공기관은 “법상 요건에 해당하여 정부가 공공기관으로 지정한 기관”을 의미

- 공공기관은 공공기관의 요건을 제시하고, 요건에 해당하는 기관 중에서 공공기관운영위의 심의를 거쳐 공공기관으로 지정토록 규정

2) 공공기관의 유형분류

- 공공기관의 유형(법 제5조 및 제6조)은 법 부칙 제3조에 의하여 2007년도에 정투법·정산법·민영화법 적용대상기관 중 직원정원이 50인 이상인 기관 중에서 지정·고시하도록 함.
- 공공기관의 유형구분은 업무 특성을 기준으로 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’이란 명칭으로, 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’이란 명칭으로 분류¹⁵⁾
 - 분류 기준은 “해당 공공기관이 생산하는 재화 및 서비스가 시장산출물인가?”, “재화와 서비스를 공급함에 있어서 기업성을 공익성보다 더 중요한 가치로 추구하는가?”, “공적 제도단위로서 재산권을 거래할 수 있고 잔여이익청구권이 보장되는가?”, “정부단위와 비정부 공적 제도단위 간의 관계에서 거래비용이 많이 발생하는가?” 의 물음이었음.
 - 물음에 대하여 ‘예’라는 답변이 많은 기관은 원칙적으로 공기업으로 분류하고, ‘아니오’라는 대답이 많은 경우는 공공비영리기관으로서 준정부기관으로 분류¹⁶⁾
 - 실제로 기관을 분류함에 있어서는 간접적으로 반영되는 자체수입 비중을 대리변수로 사용

15) 공공부문의 지배구조를 설계하기 위한 유형분류는 원칙적으로 UN의 SNA와 IMF의 GFSM에 의한 공공부문 분류체계를 원용하였다(설광언·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005, p. 157).

16) 공공기관의 분류는 다양한 기준(법적근거, 법인체의 성격과 특징, 소유권, 임원 임면권 등 정부의 통제방식, 1,2차 고객과의 관계 등)에 의하여 여러 가지 접근방식으로 가능할 것이다. 따라서 이번 분류가 절대적일 수는 없고, 향후 공공기관운영위원회 등에서 기관의 목적이나 성격에 따라 필요한 경우 공공기관의 분류에 관한 추가적인 검토가 수행될 것이다(설광언·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005, pp. 157~158).

- 기관의 총수입에서 자체수입¹⁷⁾이 차지하는 비중이 50% 이상일 경우에는 공기업으로 분류하였고, 50% 미만일 경우에는 준정부기관으로 분류
- 정부가 법령으로 소비의 강제성을 규정하거나, 업무수행상 우선권을 인정한 사업으로부터의 수입 등은 순수한 자체수입으로 보기 어려우므로 50%만 인정을 하되 소비의 강제성이 없는 자연적 독점수입은 전액 자체수입으로 반영
- 출자, 출연, 보조 등 정부의 직접지원액 및 준조세적 수입(행정수수료 성격)은 자체수입에서 제외

〈표 3-1〉 공공기관의 유형분류

유형	분류 기준
공기업(상업성)공공성)	자체 수입/총수입 $\geq 50\%$
- 시장형	자체 수입/총수입 $\geq 85\%$ & 자산 2조원 이상
- 준시장형	나머지 공기업
준정부기관 (상업성<공공성)	자체 수입/총수입 $< 50\%$
- 기금관리형	중앙정부기금을 관리하는 기관
- 위탁집행형	나머지 정부산하기관
기타공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관

자료 : 기획예산처, 「공공기관 운영법 주요내용」(2007)

- 공기업 중에서도 자체수입이 매우 높고(85% 이상), 자산규모가 2조원 이상인 기업은 ‘시장형’으로 분류하고, 그 이외의 나머지 공기업들은 ‘준시장형’으로 분류
 - 공기업 중에서 ‘시장형’을 다시 세분한 이유는 이들 기관들에게는 민간대기업과 같은 자율성을 보장하여 국제경쟁력을 갖춘 기업으로 육성하고 향후 민영화 검토시에도 우선적으로 고려할 대상으로 다루어야 할 필요가 있기 때문¹⁸⁾

17) 자체수입이라 함은 강제성이 없는 자발적 소비에 따른 수입으로 정의

18) 민간기업의 지배구조에 있어서도 자산규모 2조원 이상인 대기업은 일반기업과 달리 규정하고 있다(예: 감사위원회 설치의 의무화 등을 증권거래법에서 규정)(설광언·박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005, p. 159).

- 준정부기관은 정부기금을 관리하는 기금관리형과 정부업무를 집행하는 위탁집행형으로 세분
 - 기금관리형 기관은 국민으로부터 조달된 재원을 관리하는 기관이므로 강한 공공성을 적용할 필요가 있기 때문
- 공기업 및 준정부기관 이외의 공공기관을 기타공공기관으로 지정
- 공공기관의 새로운 유형분류 기준과 이와 같은 기준에 의해 분류된 공공기관의 현황은 <표 3-2>와 같음.

〈표 3-2〉 공공기관 현황

(단위 : 개, 조원, 명)

구분	계	공기업		준정부기관		기타공공기관
		시장형	준시장형	위탁집행형	기금관리형	
기관수	298	6	18	64	13	197
예산	271.7	53.5	65.3	35.9	43.3	73.7
자산	626.9	91.2	149.5	50.3	28.0	308.0
인원	242,352	26,033	57,454	47,289	15,156	96,420

주 : 예산은 2007년, 자산은 2006년 말, 인원은 2006년 말 현원 기준
 자료 : 기획예산처, 『공공기관 혁신성과와 과제』(2007)

나. 외부지배구조의 혁신

1) 공공기관에 대한 외부평가와 감독기능의 집중화

- 공공기관들에 대한 관리가 기존에는 각 관련 부처별로 분산되어 있었음.
- 「공공기관의운영에관한법률」에서는 이들에 대한 관리를 현재 기획예산처 내에 있는 정부투자기관운영위원회를 확대, 개편한 ‘공공기관운영위원회’로 단일화
- 소유권 기능의 집중화와 연계된 것으로서 동 위원회가 민간기업의 주주총회와 같은 기능을 수행하여, 주주인 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을

종합적이고 체계적으로 수행하기 위함.

- 운영위원회의 위원의 구성은 정부위원과 민간위원으로 구성
 - 정부위원은 35인 내외로 구성하되 법령에서 명시적으로 지정한 정부위원 6인인 기획예산처 장관(위원장), 재정부 차관(부위원장), 국무조정실 차장, 기획예산처 차관, 중앙인사위·국가청렴위 사무처장과 공공기관 주무부처의 차관 또는 차장 27인 내외로 구성
 - 민간위원은 11인 이내로 구성하도록 하였는데 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 자로서 법조·경제·언론·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획처 장관의 추천을 거쳐 대통령이 위촉
 - 민간위원의 임기는 3년으로 하되 연임 가능하도록 함.
 - 단, 위원회 운영의 연속성 보장을 위해 최초 위원의 임기는 1/3씩 각각 3·2·1년으로 다르게 설정
- 운영위원회의 회의 구성은 위원장 및 부위원장을 포함한 20인 이내로 구성하되 민간위원이 회의 구성원의 과반수가 되도록 함.
- 위원장 및 부위원장, 국무조정실 차장을 제외한 정부위원은 위원장이 안건별로 지명
- 운영위원회의 운영은 구성원 과반수 출석으로 개의하고 출석의원 과반수의 찬성으로 의결
- 운영위원회는 공공기관의 운영에 관한 전문적·기술적인 사항에 관한 자문을 위해 전문가로 구성된 자문단을 설치·운영 가능하도록 하였고, 인사심의회나 기능심의 분야에 운영위원회 위원의 일부로 소위원회를 구성하여 운영위원회 업무의 효율적 수행을 위해 운영위원회가 의결로써 정한 사항을 검토하여 운영위원회에 보고할 수 있도록 함.

2) 공공기관 설립통제 및 유형 재조정

- 공공기관의 신설은 결국 국민의 재정부담으로 연결되므로 공공기관운영위원회는 명확한 공공기관 신설기준을 적용하여 신설 여부에 대한 일관성 있는 검토를 행하도록 함.
- 기존 공공기관 신설에 대한 체계적인 관리시스템이 미비하여 법령 협의 과정에서 기획예산처 등 관계부처가 단발적으로 의견을 개진하는 수준이었음.
- 제정법률은 정부가 법률에 의해 공공기관을 신설할 경우에는 공공기관운영위의 심의를 거치는 사전심사를 의무화함(법 제7조).
- 경제·사회적 환경변화 등에 따른 기능조정의 필요성 등을 점검하여 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화함(법 제14조).
- 중복·불필요한 기능폐지·통폐합·이관 등을 통한 핵심기능으로 재구축 및 인력의 효율화를 달성하고, 방만경영, 도덕적 해이 등으로 인한 공공부문 내 낭비와 비효율을 제거하여 국가경쟁력을 향상시키기 위한 목적임.

3) 목표설정

- 중장기전략목표를 설정하고 이에 대하여 정부와 공공기관(기관장)간 성과계약을 체결하며 기관별 목표 및 성과계약 내용을 국민에게 공개하도록 함(제49조).
- 매년 공공기관운영위원회는 공기업·준정부기관의 통합 연차보고서를 작성하여 공개하여야 함(제12조).

4) 경영공시

- 모든 공공기관에 경영정보 공시의무를 부여하고, 경영공시 대상정보로 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 함(법 제11조).

- 일반국민들이 손쉽게 공공기관에 관한 정보에 접근할 수 있도록 공시내용을 표준화하여 통합공시하도록 함(법 제12조).
- 허위공시, 미공시에 대한 벌칙부과로 공시의 실효성을 확보하였으며(법 13조 5항) 향후 중복된 시정요구에도 불구하고 공시의무 위반시 사안을 감안하여 시정명령, 위반행위 공고, 인사조치 등 적극적 조치를 취하도록 함.

5) 사전규제 정비

- 경영자율성을 저해하는 정부의 사전규제를 최소화하고 공공기관운영위원회가 정 부규제의 적정성을 주기적으로 점검하도록 함(법 8조 13항).
- 주무부처의 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독규정으로 대체하도록 하였으 며 이미 시달된 정부지침은 존치 여부를 재검토하거나 간소화하도록 함.

6) 공공기관 회계기준 정비

- 공공기관에 대해서도 발생주의 회계기준을 적용하여 회계의 투명성과 예측력을 제고(기타공공기관은 원칙적으로 적용대상이 아님)
- 세부 회계처리기준을 제정경제부령으로 별도 제정·시달하도록 하였으며 회계원 칙의 적용시기는 공기업·준정부기관으로 지정된 해의 다음연도 예산 및 지정연 도 결산부터 적용하도록 함.

7) 임원의 책임성 확보

- 임원 선임의 투명성·공정성을 높일 수 있는 제도적 장치를 강화
 - 견제임원인 비상임이사와 감사에게도 직무수행실적 평가를 실시하여 연임·해 임과 연계토록 하여 책임성을 강화하고, 내부 견제시스템을 정상화

- 경영진(기관장·상임이사)에게는 경영평가 결과와 연임·해임을 연계하는 등 성과평가를 강화
- 공공기관운영위원회는 비상임이사와 감사의 개별 임원활동 성과를 평가하고, 그 결과에 따라 해임 또는 인센티브를 제공

8) 경영평가

- 경영실적이 부진한 기관의 기관장(사장), 상임이사에게 책임을 물어 그 임면권자에게 해임을 요구·건의하고 경영평가 결과에 따라 기관별 인센티브 성과급이 결정되고 인사 또는 예산상의 조치가 가능하도록 함.
- 경영평가의 절차 및 일정을 살펴보면 경영평가단장 선임(1월)-경영평가단 구성(2월)-평가단 워크숍(2월말)-경영실적보고서 접수(3.20)-경영평가 실사(3~4월)-경영평가 결과의 운영위 의결 및 국회와 대통령 보고(6.20)-경영평가 결과 설명회(7월)의 순서로 행해지도록 함.
- 2007년도와 2008년도의 경영실적평가 기본방향을 살펴보면 다음과 같음.
 - 2007년도 실적평가는 법제정에 따라 변경이 불가피한 사항만 우선 개선하기로 함.
 - 평가대상 기관의 유형을 조정(투자·산하기관→공기업, 준정부기관) 및 평가단을 통합하고 지표체계의 부분적 보완 및 개선 등을 행하기로 함.
 - 2008년도 평가부터는 평가제도를 근본적으로 개편
 - 종합경영·주요사업·경영관리 등 현 체계의 적정성의 검토, 핵심 지표 위주의 지표 수 간소화, 타 평가(기금, 혁신, 과기법)와의 중복문제 해소, 평가단 구성 및 평가위원의 객관·신뢰·전문성 제고, 공공기관의 과도한 경쟁 및 서열화 조장 등을 해소하기 위한 평가지표·방법 등을 개선
- 새로운 법제정으로 인한 정투법, 정산법과의 차이점을 살펴보면 정부투자기관의 경우 변동사항이 없었지만, 정부산하기관의 경우는 평가주체가 각 주무기관의 장

에서 기획예산처 장관으로 바뀌었으며, 경영실적보고서 제출기한이 3월 말에서 3월 20일로 변경

- 평가결과 확정은 6월 말에서 6월 20일로 변경되었으며 평가결과의 대통령 보고가 추가

다. 내부지배구조의 혁신

1) 기관장의 책임경영체제 강화

- 공기업의 CEO에게 조직·인사·예산 등의 경영 자율성을 부여
- 공공기관운영위원회의 경영감독은 목표설정과 사후평가를 중심으로 운영하며, 경영 관련 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해서는 최소한의 가이드라인만을 제시
 - 특히 시장형 공기업에 대해서는 공공기관운영위원회의 감독기능을 정원·보수·재무관리에 한정하고 민간 대기업 수준의 자율성을 보장

2) 이사회와 견제감시기능 강화

- 이사회와 독립성을 제고하여 경영진을 견제·감시하는 기능을 대폭 강화
 - 경영 자율성을 최대한 보장하기 위하여 시장형 공기업의 경우 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 함.
 - 시장형 공기업이 아닌 기타 기관의 경우에는 기관장이 이사회 의장을 겸임하도록 함.
 - 이사회 내의 비상임이사 비중이 과반수 이상이 되도록 함.
 - 이사의 정수를 기관장을 포함한 15인 이내로 하고(단, 기관의 특성을 감안하여 일부 기관의 경우 이사 정수가 15인을 초과할 수 있도록 예외 인정) 이사회 운영

의 효율성을 제고하도록 함.

- 이사회에 책임성 강화에 맞추어, 이들에게 기관경영감시에 필요한 실질적인 권한을 부여
 - 이사회에 기관장에 대한 해임건의권을 부여하였고 비상임이사의 감사요청권과 자료요구권을 신설하여 견제기능을 뒷받침하도록 함.

3) 내부감사기능의 강화

- 내부감사기능을 강화하기 위하여 시장형 공기업은 이사회 내에 감사위원회 설치를 의무화
 - 내부감사의 기능은 기획예산처 장관이 정하는 감사기준에 따라 기관의 업무와 회계를 감사하고, 그 의견을 이사회에 제출하는 일상감사와 비상임이사가 2인 이상의 연서로 감사를 요청한 특정 사안에 대해 감사를 실시하는 특정감사로 이원화
 - 내부감사는 경영공시 내용에 대한 검증기능과 기관경영 관련 위험관리기능을 담당

4) 임원 임면의 공정성 개선

- 종전 주무부처 중심의 임원 인사권을 재배분
 - 공기업 상임이사의 임명은 주무장관에서 기관장이 임면하도록 변경하였고, 비상임이사의 임면과 감사의 제청은 공공기관운영위에서 하도록 함.
 - 준정부기관은 주무장관과 공공기관운영위로 임원의 임면권한을 이원화
 - 즉 기관장과 상임이사에 대해서는 주무장관이 임면권을 행사
 - 또한 경영진을 견제할 비상임이사의 임면은 공공기관운영위 심의 후 주무장관

이 임면하도록 하였고, 감사의 제청은 공공기관운영위에서 담당하도록 함.

□ 기관 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화

- 공기업은 원칙적으로 대통령이 임명
- 소규모기관의 경우 주무장관(기관장), 기획예산처 장관(감사)이 임명할 수 있도록 함.
- 준정부기관은 원칙적으로 주무장관(기관장), 기획예산처 장관(감사)이 임명하도록 함.
- 대규모 기관의 경우에는 대통령이 임명
- 주주총회·출자자총회 등 사원총회가 있는 기관의 경우, 임원의 선임 관련 사원총회의 기능 존중을 위한 특례를 규정하도록 함(제27조).

□ 임원추천위원회를 구성하여 모든 임원(기관장·이사·감사)을 추천하도록 함.

- 추천위원회는 공기업·준정부기관의 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와 경영계약의 내용과 조건을 협의하는 기능을 담당
- 추천위원회의 구성은 비상임이사(과반수)와 이사회 선임 외부위원으로 구성하며, 위원장은 비상임이사 중에서 호선
 - 외부위원은 민간위원으로 선임하는 것을 원칙으로 하되, 준정부기관은 주무부처 소속 공무원의 참여를 허용
- 추천위원회 구성 당시 비상임이사가 없는 기관에 대한 특례를 규정하여 이사회 선임 외부위원만으로 추천위를 구성하고, 위원장은 외부위원 중 호선하도록 함.

〈표 3-3〉 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 기관별 적용 범위

구분		적용 범위		
		공기업 (24개)	준정부기관 (77개)	기타공공기관 (204개)
행정부 감독	경영지침	○	○	×
	경영평가	○	○	△ ¹⁾
	비상임이사·감사 직무실적평가	○	○	×
	임원 해임 및 해임요구(건의)	○	○	×
	신설심사	○	○	○
	기능조정 및 혁신지침	○	○	○
내부지배구조	임원 및 이사회	○	○	×
	임원선임절차	○	○	×
국민의 감시	경영공시	○	○	○
	고객만족도조사	○	○	○

주 : 1) 기획재정부장관이 지정한 기타공공기관의 기관장(17개)에 대해 2008년 6월부터 “기관장 경영계획서 이행실적평가” 제도를 적용함

3. 관리체계 개편방안

가. 기존 관리체계의 문제점

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제정 이전 우리나라 공공기관 관리체계는 1984년에 제정한 「정부투자기관관리기본법」에 근거
 - 이 법은 최초로 공공기관에 대한 체계적 관리를 기초한 법으로 1999년에 개정되면서 공공기관 관리체계의 근거를 이룸.
- 이 법에 근거한 기존의 공공기관 관리체계는 일원적이지 않아 체계적이고 통일적 관리가 어렵다는 비판의 목소리가 높았음.
- 공공기관의 유형에 따라 관리체계가 달라진다는 점

- 공공기관은 정부투자기관, 정부출자기관, 정부산하기관, 정부출연 연구기관으로 구분되며 각 기관 유형에 따라 관리체계를 규정하는 근거 법령이 달랐음.
- 공공기관 전체에 대한 통일적 관리가 불가능하다는 문제점이 줄곧 제기
- 공공기관의 유형 분류 자체에 대한 문제점도 지속적으로 제기
 - 정부투자기관과 정부출자기관의 분류에 있어서 그 구분 자체가 모호하며 구분의 실익이 별로 없다는 비판이 많음.
 - 정부투자기관과 정부출자기관을 구분하여 관리체계를 만드는 과정에서 정부출자기관에 대한 체계적 관리체계가 미비
 - 정부출자기관의 경우 경영 투명성과 경영 책임성 측면에서 정부투자기관에 비해 훨씬 느슨한 요건이 적용(곽채기, 2004)
- 주무부에 의한 공공기관 통제권이 과도하다는 점
 - 1999년 「정부투자기관관리기본법」 개정을 통해 정부투자기관에 대한 주무부 장관의 관여를 줄여 자율성이 높이고 사장추천제 도입, 임원의 손해배상책임 강화, 경영공시제도를 도입
 - 여전히 공공기관에 대한 주무부처의 영향력을 강한 편이며 공공기관의 자율성과 책임성을 저해한다는 지적이 존재
 - 공공기관은 일반 기업과 달리 적합한 외부지배구조를 구성하기 어려움.
 - 일반 기업은 주주에 의한 통제가 가능하지만 공공기관은 국가가 지배구조를 형성하기 때문에 체계적 관리가 어려운 측면이 있음.
 - 주무부에 의한 자의적인 공공기관 통제는 공공기관의 성과 향상과 이를 위한 체계적 관리를 저해할 수밖에 없음.
- 기관의 유형분류와 이에 따른 지배구조와 경영평가제도가 유기적으로 연계되지 않는다는 점

- 유사한 성격의 기관에 서로 상이한 지배구조와 평가체계를 적용한다거나 상이한 성격의 기관에 유사한 지배구조와 평가체계를 적용하는 경우가 종종 확인(곽채기, 2004)

나. 관리체계 개편방안

- 2007년에 제정된 「공공기관의운영에관한법률」은 위에서 언급한 기존 관리체계에 대한 비판을 반영하여 새로운 관리체계를 제시
- 우선 공공기관에 대한 관리를 ‘공공기관운영위원회’로 일원화
 - 각 공공기관의 주무부처와 과거 기획예산처 산하 정부투자기관운영위원회의 관리감독을 받았던 공공기관으로서는 큰 변화에 해당
- 공공기관의 지정체계와 유형분류가 변화
 - 공공기관의 유형을 업무 특성을 기준으로 상업성이 높은 기관은 ‘공기업’으로 공공성이 높은 기관은 ‘준정부기관’으로 분류
 - 공기업은 시장형과 준시장형으로 준정부기관은 기금관리형과 위탁집행형으로 재분류하여 상이한 관리체계를 적용토록 함.
- 외부지배구조를 혁신하여 공공기관운영위원회가 공공기관의 설립을 사전 심사하도록 하였고 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화함.
 - 경영정부 공시 의무를 부여하였고 공공기관의 회계기준을 발생주의로 변경
- 경영평가제도와 관련하여 현 평가체계의 적정성 검토, 핵심지표 위주 지표수 간소화, 타 평가와의 중복문제 해소, 평가단 구성 및 평가위원의 객관성, 신뢰성, 전문성 제고 등을 시도
 - 정부산하기관의 경우 기존에는 평가주체가 각 주무기관의 장이었으나 기획예산처 장관(현재는 기획재정부 장관)으로 변경되었고 평가 결과를 대통령에게 보고하도록 함.

II. 선진화 추진 체계화

- 이명박 정부는 기존의 김대중·노무현 정부와 정치경제적 정향을 달리하고 있으며 스스로 ‘친기업적(business-friendly) 정부’를 표방
- 2008년에 출범한 이명박 정부는 공공기관 운영체계 개편방안(2008년 12월 12일)을 내놓고 공기업을 포함한 공공기관의 관리체계 개편을 추진
 - 이명박 정부는 현 공공기관 운영체계의 문제점을 공공기관 기능 정립 및 전략적 관리 미흡, 평가제도 신뢰성 및 Signal 기능 강화 부족, 비효율적 내부지배구조, 간접감독 방식의 보완 필요성으로 지적하면서 공기업 선진화 계획안을 기초로 개선작업을 진행할 것이라고 발표
- 이명박 정부의 공공기관 운영체계 개편은 크게 ‘공공기관 기능 재정립’, ‘경영평가 시스템 개편’, ‘지배구조 개편’, ‘국민감시 강화’로 나눌 수 있음.

〈표 3-4〉 이명박 정부의 공공기관 운영체계 개편 방안

공공기관 기능 재정립	경영평가 시스템 개편	지배구조 개편	국민감시 강화
관리대상 공공기관 축소 주기적인 기능재점검 민영화 추진체계 효율화	평가대상기관 축소 및 평가지표 차별화 경영평가 간소화 및 객관성 제고 경영평가 인프라 확충	임원선임제도 개편 기관 유형에 맞는 지배구조 구축	국민·언론에 의한 감시기능 강화 공공기관 내·외부 감독체계 강화

- 이명박 정부는 2008년 8월 11일 “「활기찬 시장경제 구현」을 위한 공기업 선진화 추진 방향(안)”을 기초로 “제1차 공기업 선진화추진계획안”을 발표하고 이후 6차 선진화계획안까지 내놓고 있음.

- 이명박 정부의 공기업 선진화 정책은 각 공공기관의 통합, 폐지, 기능조정, 민영화 등의 프로그램을 모두 포함하는 포괄적 계획으로 구체적인 추진방향은 공기업 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화로 구분할 수 있음.

1. 공공기관 선진화 추진계획

가. 선진화 검토 대상 기관

- 공공기관 선진화 추진계획은 총 319개 기관을 대상으로 하고 있으며 2008년 1월 말 현재 공공기관으로 지정된 305개 기관과 외환위기 극복과정에서 공적자금 등을 지원받은 14개 기관¹⁹⁾을 포함

나. 추진원칙

- 기획재정부가 제시하고 있는 공공기관 선진화 추진계획의 추진 원칙으로는 다음 네 가지가 있음.
- ‘작은 정부, 큰 시장’으로 전환
 - 민간부문 영역을 확대하여 공공부문의 국민경제 비중을 축소하고 시장경제를 더 발전시키겠다는 전략
- 국민 편익 증대
 - 공공기관 선진화를 통해 고품질의 공공서비스를 제공하고 경영 효율성을 증가시켜 정부지원을 축소하면 결국 국민 부담이 경감된다는 논리

19) 공공기관 요건에 해당되나 조속한 매각을 전제로 공공기관 지정을 유보한 기관들로 우리금융지주, 서울보증보험, 대우증권, 대우인터내셔널, 대우일렉트로닉스, 대우조선해양, 현대건설, 현대종합상사, 쌍용양회, 쌍용건설, 하이닉스, 한국항공우주공업, 팬택, 팬택앤큐리텔이 있다.

□ 사회적 비용 최소화

- 국민 생활과 직접적으로 연관된 ‘전기, 가스, 수도, 의료보험’을 민영화 대상에서 제외하고 민영화 기관은 원칙적으로 ‘고용승계’를 보장하는 등 민영화 추진과 관련한 사회적 비용을 최소화 하겠다는 것

□ 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진

- 공론장에서 다양한 의견을 수렴하고 민영화, 통폐합, 기능조정 등 선진화 방안을 각 대상기관에 적합하게 적용하겠다는 것
 - 경영여건이 형성되어 있거나 앞으로 가능성이 높은 경우는 민영화, 업무가 서로 유사하거나 중복된 기관은 통폐합, 환경 및 여건 변화에 따라 기능과 역할의 재정립이 필요한 경우 기능조정, 공공성을 이유로 존속시켜야 할 모든 공공기관에는 경영효율화 방안을 적용하겠다는 것

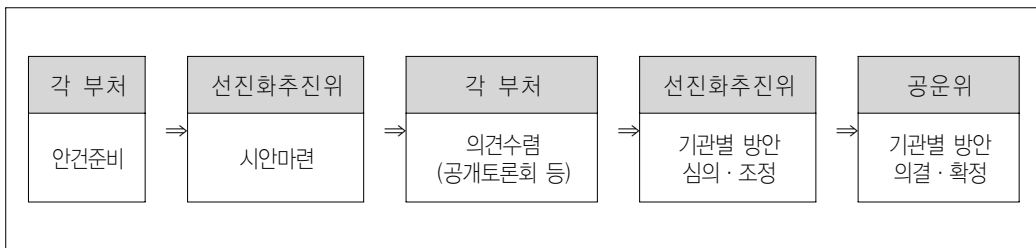
다. 추진방향

- ‘공기업선진화추진위원회’가 선택 가능한 공기업 선진화 프로그램은 크게 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화로 구분
 - 네 프로그램 중에서 민영화의 경우 공공기관의 민간부문이므로 대상 공공기관은 향후 공공기관에 더 이상 속하지 않을 것임.
 - 통폐합, 기능조정, 경영효율화를 거친 공공기관은 지속적으로 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’의 적용을 받게 되므로 현 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 체계하에서 공공기관 선진화 추진방안이 공기업 경영환경 및 관리체계에 어떠한 영향을 줄 것인가가 중요

라. 추진계획 및 체계

- 공기업선진화추진위원회가 중심이 되어 추진하며 각 기관의 선진화 방안을 선진화추진위에서 심의→주무부처 주관하에 공개토론회 등 의견수렴→선진화추진위의 심의 및 조정→공공기관운영위원회 의결의 순서에 따라 선진화 방안을 최종 확정

[그림 3-1] 공공기관 선진화 추진계획



- 공공기관 선진화 추진체계는 기존의 공공기관운영위원회가 최종 의결기능을 담당하며 산하에 ‘공기업선진화추진위원회’와 ‘공기업선진화추진자문단’을 두고 각 부처의 공기업 선진화 추진단과 각 공공기관별 선진화추진팀이 소관기관별 추진계획과 기관별 선진화방안을 추진하는 식으로 구성

2. 공공기관 선진화 추진계획의 내용

- 공공기관 선진화 추진계획은 2009년 9월 현재 총 6차²⁰⁾까지 발표되었으며 1차~3차까지는 민영화와 통폐합 등을 중심으로, 4차에서는 경영효율화, 5차에서는 공공기관 출자회사 선진화 방안을 제시하고 있음.

20) 2008년부터 2009년에 걸쳐 1차(2008년 8월 11일), 2차(2008년 8월 26일), 3차(2008년 10월 10일), 4차(2008년 12월 22일), 5차(2009년 1월 29일), 6차(2009년 3월 31일) 계획안이 발표되었다.

- 6차 계획안에서는 민간위탁 등 통한 정원 감축, 예산절감, 자산매각, 기능 폐지 및 축소, 연봉제 및 임금피크제 도입 등의 내용을 담고 있음.
- <표 3-5>와 같이 4차 추진계획까지 공공기관의 민영화, 통합, 폐지, 기능조정, 경쟁도입, 효율화에 대한 계획을 마련하고 가장 최근 5차 계획에서는 공공기관 출자회사 선진화 방안을 제시
 - 각 기관에서 제출한 출자회사 정비방안을 기초로 하여 마련된 것으로 공공기관 (모기업)의 경영효율성 제고 및 민간영역 확대를 위해 출자회사의 지분을 매각 하는 방식으로 이루어질 것으로 보임.
 - 기획재정부는 그 결과 출자회사 수가 현재 273개에서 143개²¹⁾로 130개²²⁾가 줄어들고 현재 5조 8,380억원에서 2조 7,183억원으로 총 3조 1,197억원이 감소할 것으로 예측

〈표 3-5〉 공공기관 선진화 추진계획 현황(1차~4차)

선진화 계획		민영화	통합	폐지	기능조정	경쟁도입	효율화	계
1차	(8.11)	27	2→1	—	12	—	—	41
2차	(8.26)	1	29→13	3	7	—	—	40
3차	(10.10)	10	7→3	2	1	2	8	30
4차	(12.22)	—	—	—	—	—	69	69
계		38	38→17	5	17 ¹⁾	2	77	177 ¹⁾

주 : 1) 3개 기관(한전, 정보통신국제협력진흥원, 근로복지공단)은 2개 유형에 중복

21) 해외투자법인 64개, 정책적 투자 6개, 모기업 효율화를 위한 분사 8개, 민자활용 업무직접수행 60개, 협약 등에 의한 불가피 존치 5개.

22) 지분매각 111개, 청산 또는 폐지 17개, 모기업 흡수·통폐합 2개

3. 공공기관 선진화 추진계획에 대한 평가

가. 민영화 방안에 대한 법제도 근거 미비

- 공공기관 선진화 추진계획에서 활용하고 있는 방안 중 민영화의 경우 현 정부투자기관 관련 법제도에서 제대로 실현되기 어려운 구조적 문제점을 가지고 있음.
- 공공기관 민영화 추진에 관련된 법률은 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」, 「증권거래법」 등이 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 경우 공공기관의 민영화계획에 대한 법적 규정이 결여되어 있는 실정이며 공공기관의 구조조정계획은 기획재정부와 주무부처로 수립주체와 집행주체가 이원화
 - 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」은 ‘김영삼 정부’에서 민영화 대상 공기업을 일반 공기업과 별도로 구분하여 관리하는 한편 주식매각방법 등 민영화 전략의 개발 및 집행에 관한 법적 기반을 마련하기 위하여 제정되어 1997년 10월 1일부터 시행
 - 이 법은 소유이전형 민영화만 규정되어 있고 경영권 매각을 통한 민영화 방안이 포함되어 있지 않음.
 - 현재 인천공항공사의 경우 경영권 부분 매각을 통한 경영합리화와 민영화가 계획되어 있지만 현 민영화 특별법에서는 법적 근거를 제공하지 못하고 있음.
 - 대상 공기업을 명시적으로 규정하고 있어 새로운 기관을 추가하기 위해서는 법률 개정이 필요한 실정
- 현재 공공기관 선진화 계획을 추진함에 있어 실제 활용이 가능한 법률 규정이 주식 소유 및 매각방법에 대한 규정 등 소수에 그치고 있다는 문제를 노정하고 있음.

나. 정부기업의 배제

- 현재 공공기관 선진화 추진계획은 「공공기관운영에관한법률」의 적용을 받는 기관으로 대상을 한정
- 개혁이 필요한 우정사업 경영체제, 기업형 책임운영기관의 개혁 등 ‘정부기업’에 대한 개혁방안이 원천적으로 배제
- 정부기업에 대한 개혁문제를 따로 다루어야 할 필요성이 제기되고 있음.

다. 중장기적 전략의 부재

- 현재 공공기관 선진화 추진계획은 5년 단위로 구성하여 추진
- 이명박 정부의 역점사업으로 임기 내에 개혁 프로그램을 완료하려 하기 때문에 체계적·종합적인 중장기적 전략이 부족
 - 대형 공기업의 경우 민영화를 추진할 경우 5년이라는 단기간 내에 완료하기 어려움
 - 현재 공공기관 선진화 계획은 주로 통폐합과 기능조정에 중점을 두고 있으며 민영화 방안도 주로 국책은행의 민영화와 비금융공기업의 자회사 민영화 및 출자회사 지분 매각에 초점을 맞추고 있어 에너지 및 네트워크 산업 분야의 공기업은 배제

Ⅲ. 지배구조

1. 공공기관의 유형과 지배구조

가. 공공기관 설립의 목적

- ☐ 공공기관은 다양한 목적으로 설립되어 운영되고 있는데, 일반적인 설립의 목적을 정리하면 다음과 같음.
- ☐ 공공기관을 통한 자원의 배분과 재화의 공급이 시장을 통하는 것보다 바람직하다는 점(OECD, 2005)
- ☐ 사업의 중요성에도 불구하고 사업의 위험성으로 인하여 민간기업이 진출하기를 꺼리거나 투자비용이 과도한 경우(KDI, 2008)
- ☐ 인프라에 대한 투자를 통하여 지속적 성장을 위한 기반을 마련하고 사회적 안정성을 확보하고자 하는 경우
- ☐ 시장이 담당할 경우 독점화 가능성이 높아서, 서비스 형평성을 확보하는 것이 어려운 경우
- ☐ 정부 및 민간기업과 차별화된 지배구조를 운영할 필요성이 높은 경우

나. 다양한 유형의 공공기관

1) 공공기관 유형화의 이유

- ☐ 유형별로 지배구조를 다르게 하기 위하여 공공기관을 유형화함. 즉 기관별 특성을 반영하여 지배구조를 다르게 하기 위한 것임.

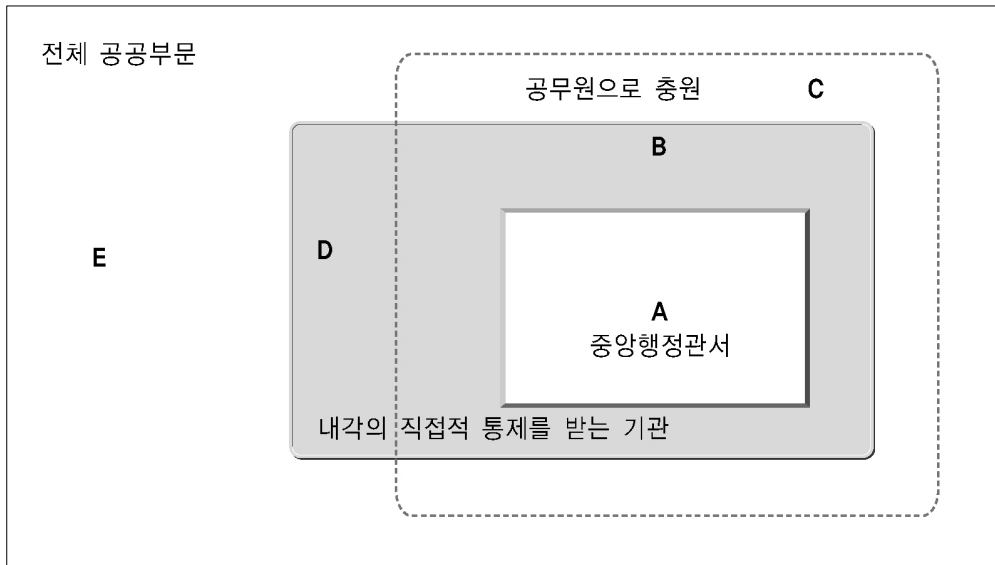
- 유형분류기준은 자체수입의 비중을 중요한 기준으로 고려함.
- 유형의 구분은 경영평가에도 제한적이거나 적용되고 있음.
- 정부가 공공기관들을 관리, 감독하는 시스템이 곧 공공기관의 내·외부 지배구조이며 이를 개선하는 것이 광의의 공공기관 관리정책의 핵심임.
- 공공기관 유형분류는 합리적인 지배구조를 설계하기 위한 전제조건으로서 의미와 효과적인 평가체계 구축을 위한 기반 작업이라고 할 수 있음.
- 다양한 공공기관을 합리적인 기준에 따라 분류하여 기관 간 차이점과 강점 및 약점을 체계적으로 파악할 수 있어야만 효율적인 지배구조를 설계할 수 있음.
- 공공기관 유형분류의 목적과 필요성은 다음과 같이 정리해 볼 수 있음.
 - 기관의 설립 목적과 조직의 특성에 부합하는 지배구조를 설계하는 데 필요한 기반을 구축
 - 기관의 특성에 부합하는 지배구조 설계를 통해 해당기관의 성과 향상 및 책임성 확보

2) 공공기관 유형 분류에 대한 기존 논의(KDI, 2008, pp. 44~48)²³⁾

- Dunleavy(1989)는 전체 공공부문 조직을 ‘의회의 입법이나 위임명령에 의하여 설립되고 국고의 지원을 받으며 의회나 행정부의 직접적인 감독에 따라야 하는 기관들’로 정의하고 기관 유형을 다섯 가지로 분류함.
- 중앙행정부서(A)를 중심으로 각료(minister)의 직접적 통제 여부와 공무원 신분 부여 여부 등을 기준으로 네 가지 기관 유형으로 분류

23) 공공기관의 유형화와 관련한 논의는 한국개발연구원(2005, 2008)의 자료의 내용을 요약정리한 것임.

[그림 3-2] Dunleavy(1989)의 공공부문 기관유형 분류모델



주 : A = 중앙행정부서

B = 각료(minister)의 직접적 통제를 받고 공무원으로 충원되지만 부처로 계산되지는 않는 기관

C = 공무원으로 충원되지만 각료의 직접적 통제의 대상은 아닌 기관

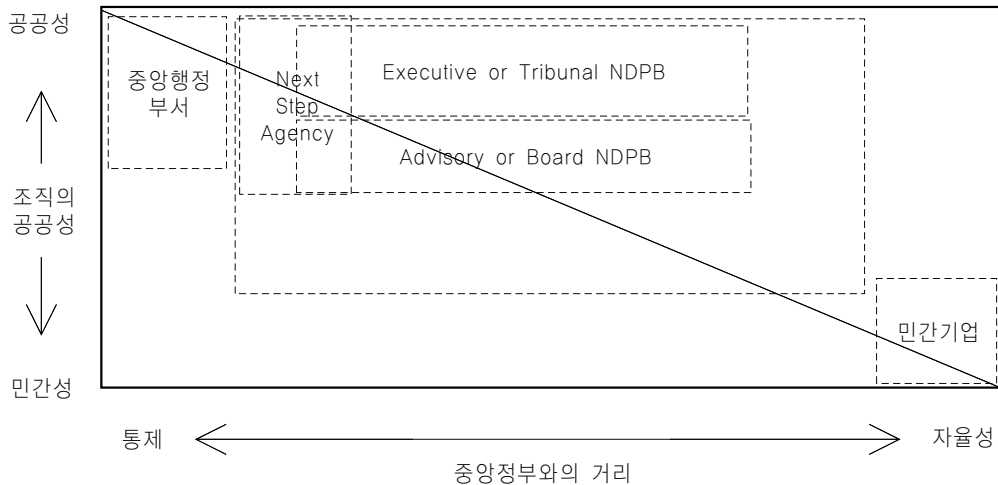
D = 각료의 직접적 통제를 받지만 공무원으로 충원되지 않는 기관

E = 각료의 직접적 통제도 받지 않고 공무원으로 충원되지도 않는 기관

- Flinders and McConnel(1999)은 공공기관의 유형 분류를 위한 기준으로 조직의 공공성(공공성과 민간성)과 정부와의 거리(통제와 자율성)를 제시
 - “공공성”의 측정지표로 공적 공급(public supply), 정부 설립(government creation), 권한의 지속성(power of continuation), 이사 임명(appointment of board), 재원조달(funding), 책임성, 실제적인 공권력(de facto public power), 공적 목적(public purpose) 등을 제시
 - 중앙정부와의 거리(정부부처의 통제 수준)는 전략적 통제, 내생적 독립성, 산출물의 정의 등으로 구분할 수 있고, 통제의 수준 또는 기관의 자율성에 영향을 미치는 요소로는 계약조건(terms of reference), 산출물의 정의, 기관의 전문지식, 임명과 해임, 재원조달의 조건 등이 있음.

- Flinders and McConnel(1999)은 이러한 두 가지 기준을 적용하여 영국을 대상으로 공공기관 유형 분류모델을 제시하였음.

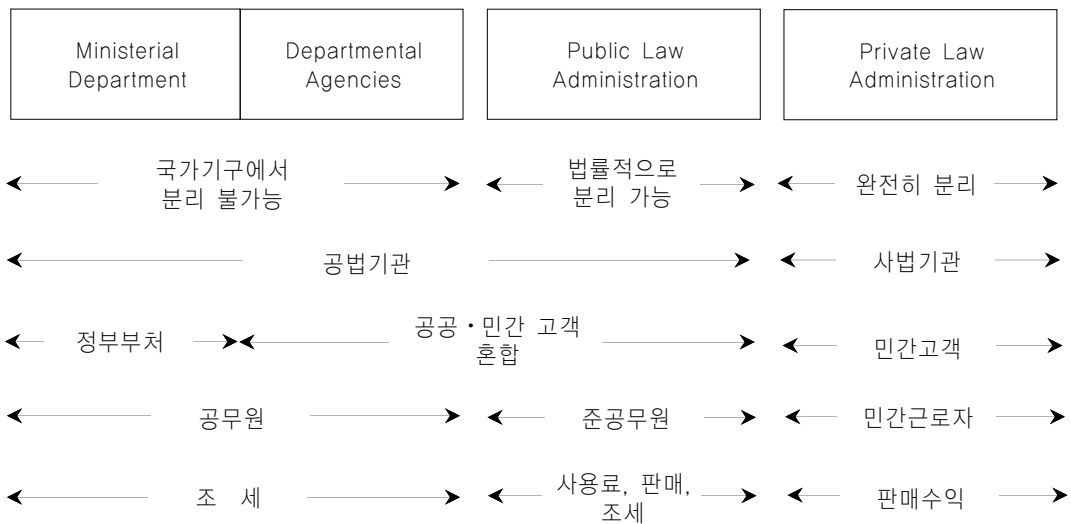
[그림 3-3] Flinders and McConnel(1999)의 공공기관 유형분류모델 - 영국의 예



- Gil1(2002)은 중앙정부부문의 조직 유형(central government organizational forms)을 법적 형태(legal form)와 경제적 실체(economic substance)를 기준으로 정부부처조직, 책임행정기관, 공법적 공공기관, 공기업, 비상업적 사법적 공공기관, 기타 분류 불가기관 등 6가지 종류로 구분하였음.
- 정부부문의 조직유형을 정부의 통제권 행사 형태를 기준으로 직접통제기관과 간접통제기관으로 크게 분류
- 직접통제기관의 유형을 정부부처(Ministerial Departments)와 책임행정기관(Departmental Agency) 두 가지로 구분하고, 간접통제기관의 유형을 공법적 공공기관(Public Law Administration), 공기업(Governmental Enterprises), 비상업적 사법적 공공기관(Non-commercial Private Law Bodies), 기타 분류불가기관(Not Elsewhere Classified: NECS) 등 네 가지로 분류

- 간접통제기관 중에서 공기업을 제외한 나머지 기관을 총칭하는 조직의 유형을 ‘공공기관(Authorities)’으로 정의
 - 여섯 가지 공공부문 조직유형은 법적 형태, 지배구조(governance), 통제(control), 재원(finance), 직원의 지위와 신분(staff), 자본지출(capital spending) 등의 측면에서 차별적인 특징을 내포

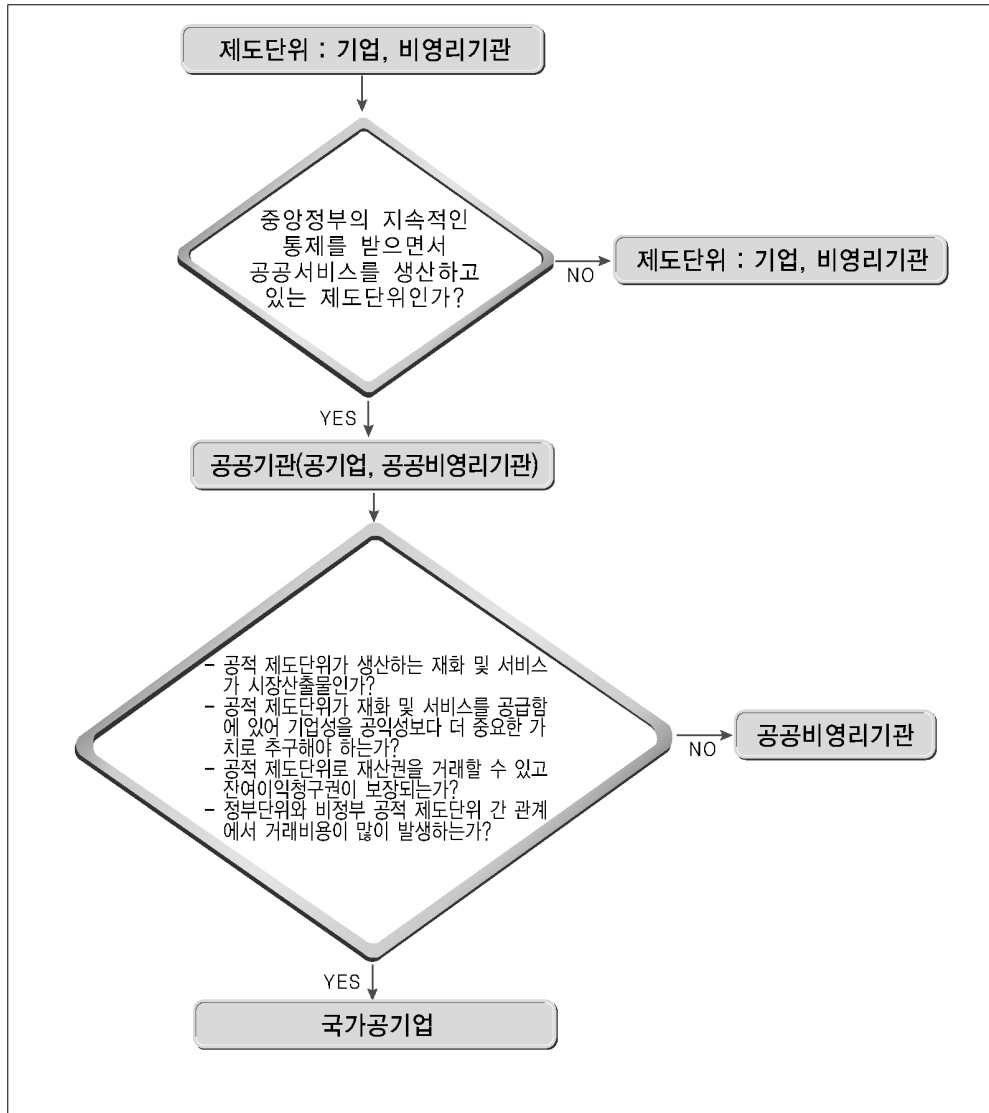
[그림 3-4] Gill의 중앙정부부문 조직유형분류체계와 특징



자료 : Gill, Derek, "Signposting the Zoo: From Agencification to a More Principled Choicd of Government Organizational Forms," *OECD Journal on Budgeting*, Vol.2 No.2, Paris: OECD, 2002, p.69.

- 설광언·박재신(2005)은 다음과 같이 우리나라 공공기관의 유형 분류를 위한 모델을 제시하기도 하였음.

[그림 3-5] 제도단위를 기준으로 한 공공기관 유형 분류모델 -예시



〈표 3-6〉 공공기관과 민간기관, 공기업과 공공비영리기관 분류기준

유형 분류기준	기준별 평가지표	비 고
제도단위에 대한 정부의 지속적인 통제 가능성	(1) 정부단위가 지속적으로 해당 제도단위를 통제하려고 하는가? - 정부단위가 일시적 시장기능 장애 해소가 아니라 지속적 시장실패에 근거하여 해당 제도단위를 통제하는 경우 (2) 정부단위가 해당 제도단위에 대한 실질적인 통제 가능성을 확보하고 있는가? - 정부단위 및 일반정부부문의 직·간접적인 지분율이 50%를 초과하는 경우나 지배대주주로서 실질적인 지배권을 행사하는 경우 - 정부단위가 해당 제도단위 기관장 임면권 또는 지명권을 보유하는 경우 - 정부단위가 해당 제도단위의 운영위원회(또는 이사회) 위원(또는 이사) 과반수에 대한 임면권을 보유하는 경우 - 정부단위가 법률에 의거하여 해당 제도단위의 사업계획 및 예산 승인권을 보유하는 경우	- SNA, GFSM, ESA 기준 수용 - 공공기관: (1)+(2) 기준 충족 - (2)의 경우 4가지 중 1개 이상 충족 - (2)에 해당하나 (1)을 충족시키지 못하는 경우 민간기관으로 분류
시장산출물 (marketability or market output)	(1) 공적 제도단위의 재화 및 서비스를 경제적으로 의미 있는 가격으로 판매할 수 있는가? - 매출액/생산비용 $\geq$ 50% - 매출액: 설립목적사업 관련 사업수익(출연금, 보조금, 출자금 및 정부용역 수입은 제외하고, 정부업무위탁 수입은 포함) - 생산비용(지출액): 총집행예산 중 사업 외 비용(이자비용 등)을 제외한 사업비, 인건비, 경상비 및 비금융고정자산 구입비 - 매출액과 생산비용(지출액)은 3개년 평균값 - 매출액과 생산비용은 설립목적사업 수행에 관련된 부분만 해당	SNA와 ESA기준 수용 - 공기업과 공공비영리기관 구분을 위한 핵심 기준
공공성과 기업성의 상대적 중요성	(1) 공적 제도단위가 공급하는 재화 및 서비스에 대해 보편적 서비스 정책목표를 추구하는 것이 필요한가? (2) 공적 제도단위가 수행하고 있는 활동이 소득재분배기능을 위해 필요한 것인가?	- Flinder & McConnel의 분류기준 수용 - (1)과 (2)를 함께 고려하여 공공성의 상대적 중요성 판단
재산권의 거래 가능성	(1) 공적제도단위의 재산권을 매각할 수 있는가? (2) 공적제도단위의 소유권자에게 잔여이익의 배분 또는 잔여이익 청구권이 보장되는가?	- Hansmann의 분류기준 수용 - (1) 또는 (2)를 충족시키는 공기업
거래비용의 발생 가능성	(1) 산출물의 성과측정 가능성이 어느 정도 보장되는가? (2) 계약실패의 가능성이 어느 정도인가?	- Gill, Horn 등의 분류기준 수용 - (1)이 높거나 (2)가 낮으면 공기업

- KDI(2008:64-67)에서는 공공기관의 유형 분류를 위한 기준으로서 재원조달방식, 국민경제적 중요성(규모), 업무 복잡성, 엄격한 계약의 가능성을 제시하였음²⁴⁾.

가) 재원조달방식 또는 상업적 활동의 참여 여부

- 기관의 재원이 출연금, 위탁금, 지원금 등 정부지원을 통해 이루어지는가, 아니면 기관이 제공하는 재화·서비스에 대한 소비자의 지불에 의해 이루어지는가에 따라서 지배구조가 달라질 수 있다는 것
 - 소비자로부터 직접적으로 재원을 조달하는 공공기관의 경우, 정부지원을 통해 재원조달이 이루어지는 공공기관에 비해 기관 내외부 지배구조를 통한 경영자원 통제의 필요성이 상대적으로 크다는 것
 - 기관 재원이 정부지원을 통해 이루어지는 공공기관의 경우 이미 예산당국에 의해 어느 정도 통제가 이루어지고 있는 반면, 소비자로부터의 직접적 재원조달에 의존하는 공공기관의 경우 예산당국을 통한 경영자원에 대한 직접적인 통제가 없기 때문에 적절한 지배구조를 통한 관리가 필요하다는 것
- 재원조달 방식의 차이는 기관의 상업적 활동의 참여 정도에서 비롯되며, 공공기관의 상업적 활동에의 참여 정도는 총수입 대비 자체수입의 비율을 통해서 결정할 수 있다고 함.

나) 국민경제적 중요성 또는 공공기관의 규모

- 개별 공공기관들이 국민경제에서 차지하는 중요성에 따라서 지배구조를 차별적으로 설계할 필요가 있다는 것임.
 - 공공기관이 국민경제에서 차지하는 중요성은 당해 공공기관이 공급하는 재화·서비스의 국민 사용의 필수성 여부, 소비자의 규모 등에 의존하며, 이러한 변수

24) 이하 KDI(2008)보고서의 내용을 요약 정리하였음.

들은 공공기관의 자산 또는 총수입액과 관련됨.

- 전 국민들의 사용이 거의 필수적이냐 아니면 제한적인 국민들에 의하여 선택적으로 사용되는 것인가에 따라서 지배구조의 설계에 차이가 존재할 수 있다는 지적

다) 업무의 복잡성

- 개별 공공기관들이 담당하는 업무의 복잡성 정도에 따라서 공공기관에 대한 내·외부 감시의 정도가 달라지고, 상이한 문제가 발생할 가능성이 있다는 점에서, 업무의 복잡성 정도를 고려한 지배구조의 설계이어야 할 것
- 업무의 복잡성의 정도는 공공기관의 직원 정원 또는 총수입액, 공공기관이 공급하는 재화·서비스의 최종소비자 그룹의 크기(일반 국민 vs. 사업자) 등에 의하여 결정될 수 있다고 하고 있음.

라) 엄격한 계약의 가능성

- 엄격한 계약이 가능한 사업을 하는 공공기관의 경우 별도의 지배구조 설계를 통한 공공기관 성과 관리가 불필요한 반면, 느슨한 계약이 불가피한 사업을 하는 기관의 경우에는 별도의 지배구조를 설계하여 보충할 필요가 있다고 함.
- 엄격한 계약이 가능한 경우, 경쟁입찰 등과 같은 과정을 통하여 기관의 책임성이 확보될 수 있다는 것임.
- 엄격한 계약의 가능성에 대한 판단기준은 ‘당해 공공기관이 사업위험과 사업성과에 대해 전적인 책임을 지는 것이 바람직한가’로서, 이에는 업무의 정형성이 밀접하게 관련된다고 지적하고 있음.
- 사업권의 엄격한 계약 가능성을 공공기관 유형 분류의 기준으로 활용하기에는 분류의 객관성 확보의 어려움 등이 존재한다고 함.

〈표 3-7〉 공공기관 유형 분류의 기준

재원조달방식 / 상업적 활동 참여여부	- 공기업 / 준정부기관 분류 / (자체수입/총수입) 기준 - 자체수입 산정방식 수정
국민경제적 중요성 / 규모	- 공기업 / 준정부기관 하위 분류 / 자산규모 기준 - 공공기관 중요성은 자산, 총수입액으로 대리 가능
업무의 복잡성	- 공기업 / 준정부기관 하위 분류 / 직원 정원 기준 - 업무 복잡성은 정원, 총수입액으로 대리 가능
엄격한 계약의 가능성	- 분류의 객관성 확보 어려움 - 설립법 체제에서 계약 도입의 정치적 어려움

다. 공공기관의 지배구조

1) 공공기관에 대한 지배구조 강조의 배경

□ 신공공관리론의 문제점에 대한 보완으로서의 지배구조의 강조

- 신공공관리론은 정치·사회적 가치를 소홀히 하고, 결과 측정에 집중하는 경향이 있음.
- 결과 달성 위한 시민, 이해관계인, 각종 기관들의 상호작용에 집중하는 것이 공공 지배구조론의 특징임. 공공 지배구조론에서는 “우리가 하는 것을 사람들이 어떻게 인식하는가?(절차)”를 강조하며, 목적이 수단을 정당화하지 못함을 강조함.
- 공공지배구조론이란 “공공정책의 효과를 위하여 이해관계인들이 상호작용하는 방법”으로서, 지배구조를 통한 감독을 강조함.

2) 공공기관 지배구조의 특징

- 정부 및 민간기업의 지배구조와 차이를 보임.

- 기존의 정부운영방식 및 구조와 차별화된 구조를 설계하여, 기관 운영의 자율성과 탄력성 등을 확보함.
- 기업과 비교하여 절차적 합리성과 민주성, 공공성 등을 강조하여 정부와 국민에 대한 책임성을 강조함.
- 정부로부터 일정한 자율성을 확보하고 있으며, 법률에 근거하여 일정한 통제만 받도록 설계되어 있음.
- 정치적 영향을 받지 않는 가운데, 합리적 기준에 따라서 기관을 운영할 수 있도록 하고 있음.
- 그러나 이와 같은 당초의 목적과 달리 실제로는 정부는 물론 정치적 영향을 강하게 받고 있는 구조임.
- 특정 개인이나 기관이 아니라 다수의 관계자가 지배구조에 참여하여, 공동의 책임을 지는 구조를 갖고 있음(정부, 기관, 민간 등).

3) OECD의 공기업 지배구조에 관한 지침

- OECD에서는 2007년 공공기관 지배구조 개선을 위한 지침을 제시하였음.
- OECD 지침 전문 중 일부

...공기업의 지배구조문제는 공기업의 성과에 대해 명확히 구별되는 책임자 없이 일련의 복잡한 대리인들(경영진, 이사회, 소유권 행사기관, 주무부처, 정부)에 의해 책임지어진다는 사실로부터 발생한다. 효율적 의사결정체계 및 좋은 지배구조 구축을 위해서는 위의 복잡한 책임관계(주인-대리인 관계)를 체계화하는 것이 풀어야 할 주요 문제이다....

□ OECD 지침 주요 내용 중 일부

1. 공기업에 대한 효과적인 법령 및 규정체계 확립

2. 소유권 행사자로서의 정부

- B. 정부는 공기업의 일상 경영에 개입하지 말아야 하며, 공기업이 주어진 목적을 달성할 수 있도록 공기업에 완전한 경영자율권을 보장해주어야 한다.
- C. 정부는 공기업 이사회로 하여금 자신의 책무를 수행할 수 있도록 해야 하며, 이사회 독립성을 존중해야 한다.

3. 주주의 공평한 대우

4. 이해관계자와의 관계

- C. 공기업 이사회는 내부 윤리강령을 위한 준법감시 프로그램을 개발, 시행하여야 한다.

5. 투명성 및 공시

- B. 공기업은 효율적인 내부감사 절차를 개발해야 하며, 이사회나 감사위원회에 제출하는 보고서를 통해 감사될 수 있는 내부감사 기능을 확립해야 한다.

6. 공기업 이사회 책임

- A. 공기업 이사회에는 명확하게 임무가 주어져야 하며, 공기업 성과에 대하여 궁극적인 책임을 가져야 한다.
- B. 공기업 이사회는 최고경영자를 임명하고 해임할 수 있는 권한을 가져야 한다.
- C. 공기업 이사회는 객관적이고 독립적인 판단을 할 수 있도록 구성되어야 한다.
- F. 공기업 이사회는 매년 이사회 성과에 대한 평가를 실시하여야 한다.

〈표 3-8〉 OECD의 공기업지배구조 가이드라인

구분		주요 내용
소유권기능 집중화		- 공기업은 소유권 행사 기능의 집중화가 바람직 - 공공정책의 목적을 추구하는 기관은 소유권 집중화가 반드시 적용되는 것은 아니며 준용 가능
내부지배구조	이사회/기관장	- 이사회에 실질적 권한 부여(전략적 경영자문 및 경영감시를 수행하는 데 필요한 권한·전문성·객관성 보유) - 이사회 의장과 CEO 분리는 좋은 관행 - 이사회는 CEO 임면에 관한 권리 행사(소유권 행사기관의 동의나 협의를 거치는 방안도 가능) - 이사 임면에 이사회가 관여할 필요 - 이사회의 전반적 성과에 대한 평가 필요
	감사	- 이사회 내 특별위원회로서 감사위원회 설치 - 효과적인 내부감사 절차 개발 필요
외부지배구조	전략적 목표 설정	- 명확한 목표 설정, 우선순위 설정(목표 간 상충관계 해결) - 소유권 정책과 공기업의 목표는 일반 국민에게 공개하고, 변경시 다양한 의견 수렴 절차 개발 필요
	경영평가	- 성과평가를 위한 정기적인 보고 체계 구축 - 공기업의 성과를 국내, 해외 민간기업 혹은 공공기관과 비교할 수 있는 지표개발(생산성, 노동·자본·자산의 효율적 이용 등)
	경영공시	- 모든 공기업은 높은 수준의 국제적 기준에 따라 공시할 의무 - 소유권 기관은 모든 공기업이 포함된 통합 연차 보고서 작성·공시
	외부회계 감사	- 공기업은 국제기준에 기초하여 매년 독립된 외부 회계감사의 대상이 되어야 함.
	자율성 관련 인프라 구축	- 주어진 목표를 달성할 수 있도록, 공기업에 경영자율권 보장(일상적 경영 개입 배제)
	지배구조 정책기능	- 민간기업과의 공정경쟁을 보장하는 공기업 법령 체계 구축(회사법 등 일반 법령 적용 배제 금지, 필요시 자본 구조조정이 가능하도록 탄력적인 법령체계 유지) - 정부 최고 감사기구와의 협력 체계 구축 및 지속적 대화 채널 유지 - 소유권 행사기관은 법률·재무·경제·경영에 관련된 경험 및 기술 보유 필요
이해관계자 관계		- 이해관계자에 대한 책무를 인식하고 공기업과 이해관계자와의 관계를 국민에게 보고

자료 : 한국개발연구원(2005), p. 178.

〈표 3-9〉 OECD 주요 국가의 공기업지배구조

구분		주요 내용
소유권기능 집중화		- 공기업에 대한 소유권 행사 기능 집중화가 선진국의 최근 추세 (프랑스 APE, 스웨덴SOD, 네덜란드, OECD 권고사항 등) - 준정부기관에 대한 주무부처의 공적 통제 권한 인정(영국)
내부지배구조	이사회/기관장	- 공기업은 이사회 중심모델, 이사회 의장과 기관장 분리, 이사회 권한 강화등이 국제 추세(OECD, 스웨덴 등) - 이사회 규모 축소, 독립성·전문성 강조, 이사의 무한책임주의, 이사회 성과평가 및 개인 평가 강화(스웨덴, 뉴질랜드 공기업)
	감사	- 이사회 내 독립적인 감사위원회(OECD, 네덜란드) - 내부감사제도 폐지, 감사원 감사 실시(뉴질랜드)
외부지배구조	전략적 목표 설정	- 책임경영 담보를 위하여 기업 목표 공시제도 실시, 구체적 목표·성과 측정 방법·기준 작성, 평가에 활용(뉴질랜드) - 재정당국 및 주무부처 장관에 경영목표 대비 실제 성과 보고 (뉴질랜드, 반기보고+연례보고) - 전략적 경영목표를 포함한 기본 운영계획서, 사업계획 등 작성 공시
	경영평가	- 공기업 5개년 평가 프로그램 개발, 경영실적 및 이사회 평가(네덜란드) - 주무부처, 의회, 감사원 등에 의한 성과 측정 및 평가·공개(뉴질랜드)
	경영공시	- 대다수 국가에서 웹사이트를 통한 광범위한 정보 공개
	자율성	- 대다수 국가에서 내부경영 관련 일반지침 시행
	지배구조 정책기능	- 소유권 집중기관이 체계적 정책기능 수행

자료 : 한국개발연구원(2005), p. 179.

2. 현행 공공기관의 유형 구분과 특징

가. 공공기관의 지정

□ 공공기관 지정 대상기관 선정시 고려하는 요인들은 다음과 같음.

○ 총수입액

- 예 : 정부의 직간접적 지원액이 총수입액의 2분의 1을 초과하는 기관
- 산식 : (기준액 - 제외금액 + 합산금액)

○ 정부지원액

- 예) 정부지원액은 출연금, 보조금 등 직접 지원액 이외에 법적 독점권 부여, 법적 위탁사업 등으로 인한 간접 지원액 포함
- 정부의 직간접적 지원액과 그 운용으로 인한 부대수입액의 합계액을 총수입액으로 나눈 비율

○ 사실상 지배력

- 예) 정부가 50% 이상의 지분을 갖고 있거나, 30% 이상의 지분을 갖고 임원 임면권한 행사 등을 통해 당해 기관의 정책결정에 사실상 지배력을 확보하고 있는 기관
- 최대지분을 보유하고, 지분의 분산도로 보아 주주권 등의 행사에 따른 기관 지배가 가능한 경우
- 법령 또는 정관의 규정에 따라 당해 기관의 기관장 또는 이사회 구성원의 과반수의 임명에 관여하는 경우
- 법령 또는 정관의 규정에 따라 당해 기관의 예산 또는 사업계획 등을 승인하는 경우

○ 자체수입액

- 공기업 및 준정부기관 구분시 당해 기관의 상업성 정도를 판단하기 위한 설정
- 공급의 법적 독점성과 이용(소비)의 강제성 여부 등 개별 수입항목의 질적 차이를 고려하여 산정한 고유목적사업수입액, 기타사업수입액, 사업외수입액의 합계액을 의미

〈표 3-10〉 자체 수입액의 판단기준

공급 독점성	이용 강제성	
	법적 이용 비강제	법적 이용 강제
법령상 비독점	유형 A(100%)	유형 C(50%)
법령상 독점	유형 B(75%)	유형 D(25%)

- 고유목적사업수입액 : 4가지 유형으로 구분하고, 25~100% 가중치 부여
- 기타사업수입액 : 50% 가중치 부여
- 사업외수입액 : 고유목적사업 유형별 가중평균비율을 산정하여 가중치 부여
- 정부직접지원액 : 정부 이전수입액으로 가중치 0%

나. 공공기관의 유형화

- 현행법상 공공기관의 유형을 구분하는 기준은 자체수입비율(시장성)과 기관 고유의 업무 특성임.
- 유형 구분 지정 결과에 따라서 공공기관법의 적용 정도, 정부내 감독관계 등이 다르게 적용됨.
- 국제기준(ESA 95 등)은 시장성 여부를 매출액/생산비용을 기준으로 판단하고 있으나, 우리의 경우 현실을 감안하여 자체수입/총수입 비율을 적용하고 있음.

〈표 3-11〉 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

3. 현행 공공기관 지배구조의 구조와 특징

가. 현행 공공기관 지배구조 설계의 배경

- 2007년 공운법 제정 당시 기획예산처의 문제 인식의 내용
 - 공공기관 설립과 관련한 체계적 원칙과 기준의 부재 및 이로 인한 사각지대 존재
 - 정투법, 정산법 등 법체계 미정비로 일관된 관리방식이 없이, 부처별 기관별로 각양각색의 이관관리가 이루어짐.
 - 공공기관의 방만경영에 대한 대한 국민들의 지속적인 개혁 요구
 - 기관에 대한 정부 관리감독이 과도하고 지나치게 사전규제적이어서 경영 자율성 미흡
 - 경영감시, 통제기능을 제대로 수행하지 못하는 이사회
 - 내부 통제기능을 담당하는 감사가 제대로 기능을 수행하지 못하는 여건
 - 노사간 단체협약, 취업규칙, 인사규정 등 핵심 경영사안이 이사회 심의대상에서 제외되고 있는 문제
 - 임원 선정의 공정성 미흡에 대한 논란

나. 현행 공공기관 지배구조의 내용

1) 공공기관운영위원회

- 위원장 1인 및 다음의 위원으로 구성하되, 기획재정부 장관이 위원장
 - 국무총리실의 차관급 공무원으로서 국무총리실장이 지명하는 공무원 1인
 - 대통령령이 정하는 관계 행정기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
 - 제2호에 해당하지 아니하는 주무기관의 차관·차장 또는 이에 상당하는 공무원
 - 공공기관의 운영과 경영관리에 관하여 학식과 경험이 풍부하고 중립적인 사람으로서 법조계·경제계·언론계·학계 및 노동계 등 다양한 분야에서 기획재정부 장관의 추천으로 대통령이 위촉하는 11인 이내의 사람
- 위원의 임기는 3년으로 하되, 연임 가능

2) 정부 감독체계

- 기획재정부
 - 기획재정부는 경영지침(공기업, 준정부기관)과 지침에 대한 이행감독(공기업)을 통하여 감독을 하고 있음.
 - 기획재정부 장관은 다음과 같이 공기업·준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련하여 경영지침을 수립·시달하고 있음.

〈표 3-12〉 경영지침 등의 내용

구 분(제정시기)	주요 내용
경영지침('07.4)	- 조직·인력 운영 원칙(인력, 자회사 신설 협의 등) - 이사회 운영 규정, 경영공시 방안 구체화
인사지침('07.4)	- 임원 인사 세부절차(공모, 임추위 구성·운영 등) - 직원채용, 보직관리 등 직원 인사 규정
예산지침('08.11)	- 총인건비 인상률, 복리후생제도 등

□ 주무부처

- 주무부처에서는 기재부에 의한 경영지침의 이행 여부에 대해서 감독(준정부기관)하고 있으며, 사업감독(공기업+준정부기관)에 대해서는 열거식으로 수행하고 있음.

3) 내부 견제장치

□ 내부 견제장치로서 이사회와 감사(감사위원회)

- 이사회의 주요 권한
 - 기관장 해임건의권
 - 선임 비상임이사
 - 직무평가제 실시 등
- 감사와 관련된 사항
 - 감사위원회 설치(시장형)
 - 직무평가제 실시 등

4) 임원 임면, 제청권한

□ 공기업

- 공기업의 장 : 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명
- 상임이사 : 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 공기업의 장이 임명
- 비상임이사 : 임원추천위원회가 복수로 추천하는 경영에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기획재정부 장관이 임명
- 감사 : 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관의 제청으로 대통령이 임명. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이하인 공기업의 감사는 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명

□ 준정부기관

- 준정부기관의 장 : 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장이 임명. 다만, 기관 규모가 대통령령이 정하는 기준 이상이거나 업무내용의 특수성을 감안하여 대통령령이 정하는 준정부기관의 장은 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 주무기관의 장의 제청으로 대통령이 임명
- 상임이사 : 임원추천위원회가 복수로 추천한 사람 중에서 준정부기관의 장의 제청으로 주무기관의 장이 임명
- 비상임이사 : 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 주무기관의 장이 임명
- 감사 : 임원추천위원회가 복수로 추천하여 운영위원회의 심의·의결을 거친 사람 중에서 기획재정부 장관이 임명

4. 문제점 분석과 개선방안

가. 기존 연구에서 제시되는 문제점

- KDI(2008)는 현행 공공기관 분류체계는 다음과 같은 문제점이 존재한다고 지적
- 개념적 문제
 - 현재의 공운법상 분류 기준으로 상업성과 공공성을 들 수 있는데, 이 개념이 반드시 대칭적으로 존재하는 것은 아니라는 것임.
 - 즉 상업성도 높고 동시에 공공성도 높은 재화나 서비스도 있고(예: 도로), 반대로 상업성과 공공성이 모두 낮은 재화나 서비스도 존재한다는 것.
- 현실적인 분류의 문제
 - 현재의 분류체계하에서는 준정부기관이 상대적으로 공공성이 높은 것으로 되어 있으나 현실적으로 상업성이 충분한 업무를 수행하는 기관과, 상업성이 낮더라도 공공성이 충분히 높지 않은 업무를 수행하는 기관들이 혼재하고 있다는 것임.
 - 문제점들은 아직까지 공공성과 상업성에 대한 명확한 개념정의 및 분류의 기준이 제시되지 못하였기 때문에 발생하는 것이라고 할 수 있음.
 - 검사·검증기관은 대부분 위탁집행형으로 구분되어 ‘공공성’이 높은 것으로 되어 있으나 사실상 상업성이 존재하고 민영화 또는 위탁경영이 가능함.
- 지배구조의 문제
 - 현재와 같은 분류체계하에서 설계된 공공기관들의 지배구조는 (i) 공기업과 준정부기관의 지배구조가 크게 다르지 않고, (ii) 시장형공기업과 준시장형공기업의 차이는 거의 없으며, (iii) 기금관리형과 위탁집행형의 차이는 전무하다고 지적함.

- 기금관리형의 경우, “국가재정법상 기금의 관리운용에 필요한 위원회를 설치하도록 하는” 조항이 있어 위탁집행형기관과 차별화
- 위원회 설치조항이 있는 한, 지배구조를 위한 분류체계상에서는 준정부기관을 기금관리형과 위탁집행형으로 구분할 실익 없음.
- 규모의 문제
 - 기관장과 감사의 경우 기관의 규모에 따라 임명절차가 달라지나 상임이사와 비상임이사의 임명에서는 기관 규모 차이가 없음.
 - 규모에 따른 분류의 차이가 지배구조의 심각한 차이를 초래하여 대규모 공공기관의 경우 소규모 공공기관에 비해 과도한 관리 및 평가를 받고 있다는 지적도 함.

나. 공공기관 유형화

1) 유형화의 의미와 기준 적절성

가) 공공기관 “유형화” 의 의미

- 현재 다양한 공공기관들이 지정되어 있다는 점에서, 이들에 대한 효율적인 관리를 위해서는 공공기관의 특성을 반영한 유형화의 필요성이 있음.
- 유형화를 통하여 개별 공공기관들에게 적합한 지배구조를 설계할 수 있다는 점에서 유형화의 필요성이 있음.
- 공공기관을 유형화함에 있어서 시장성과 공공성을 기준으로 하였기 때문에, 공공기관의 유형에 따라서 지배구조를 달리하겠다는 것을 의미함.

나) 공공기관 “유형화” 의 방향과 기준

- 공공기관 유형화의 방향

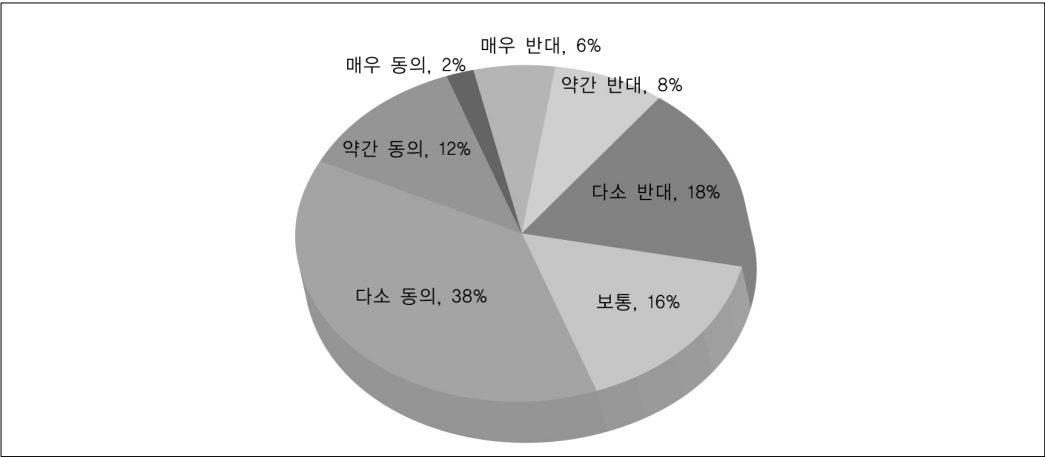
- 2007년 공공기관의 운영에 관한 법률 제정 당시, 정부 자료에서는 “자율성, 책임성, 투명성” 제고를 위하여 유형별 관리가 필요하다고 언급
- 자율성, 책임성, 투명성은 OECD의 지배구조 개선안에서도 권고하는 내용으로서, 이것의 확보를 목적으로 하는 것은 타당함.
- “유형화”의 기준
 - 현재 공공기관 유형화를 위한 판단의 기준으로서, 공운법 제정 목적에도 언급되어 있음.
 - 정부는 공공성과 상업성을 공공기관 유형분류의 핵심기준으로 활용함.
 - 총수입 중 자체수입이 50% 이상일 경우, “상업성 > 공공성”으로 판단하여 공기업으로 유형화
 - 총수입 중 자체수입이 50% 이하인 경우, “상업성 < 공공성”으로 판단하여 준정부기관으로 유형화하고 있음.
 - 공기업은 시장성이 있는 유형으로, 준정부기관은 시장성이 적은 유형으로 구분
- 공공성과 시장성이라는 용어 사용에 있어서도 모호한 점이 있음.
 - 통상적으로 “공공성”이라는 용어를 사용할 경우, 시장에 의하여 공급되지 않거나 혹은 시장에 의하여 공급되는 것이 바람직하지 않으며, 절대 다수의 국민들이 반드시 사용할 수밖에 없는 재화의 경우임.
 - 시장성의 경우, 시장에 의하여 공급되어도 문제가 없으며, 따라서 개별 소비자들은 자율적 선택에 의하여 시장에서 재화를 구매할 수 있는 경우임.
 - 공공성과 시장성의 개념에 충실하려면, 재화 사용의 필수성과 시장에서의 자유로운 구입 가능성을 전제로 논의되어야 할 것임.
 - 그런데 현재의 기준들은 이를 명확하게 반영하지 못하고 있다는 지적임.

- **현행 공공기관의 유형분류의 타당성에 대한 설문조사결과는 다음과 같음.**
- 다음 표에서 보는 바와 같이, ‘현행 공공기관 유형분류(공기업, 준정부기관, 기타 공공기관)는 타당하다’는 질문에 대해 다소 동의가 38.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 반대가 18.0%, 보통 16.0%, 약간 동의 12.0%, 약간 반대 8.0%, 매우 반대 6.0%, 매우 동의 2.0%로 나타났음.
 - 전반적으로 높지 않지만 긍정적 의견이 상대적으로 높은 것으로 나타났음.

〈표 3-13〉 현행 공공기관 유형 분류(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)
타당성 빈도분석표

구분		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	3	6.0	6.0
	약간 반대	4	8.0	8.0
	다소 반대	9	18.0	18.0
	보통	8	16.0	16.0
	다소 동의	19	38.0	38.0
	약간 동의	6	12.0	12.0
	매우 동의	1	2.0	2.0
	합계	.	.	100.0
	시스템결측값	.	.	
합계		50	100.0	

[그림 3-6] 현행 공공기관 유형 분류(공기업, 준정부기관, 기타공공기관) 타당성

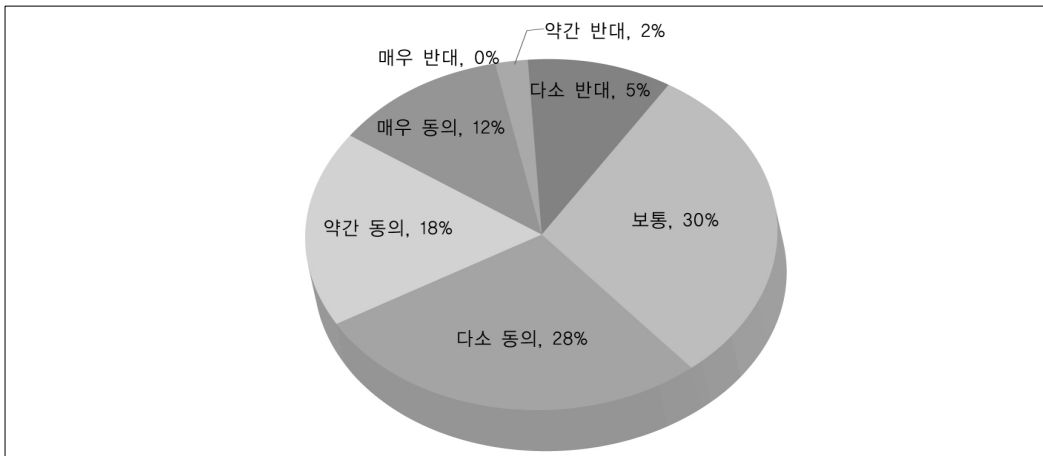


- 현행 공공기관의 유형구분이 포괄적이어서 관리 필요성이나 기관 성격을 충분히 반영하지 못하고 있다는 지적에 대한 설문조사에서, 문제가 있다는 응답이 다수를 차지하고 있음.
- 유형 구분 자체는 어느 정도 적절하다고 평가하지만, 이것들이 기관들의 특성 등을 제대로 반영하고 있는 것은 아니라는 것임.
- ‘현행 공공기관의 유형구분이 관리 필요성, 기관 성격 등에 관계없이 포괄적으로 설정되어 있어 공공기관의 기능정립 및 전략적 관리가 미흡하다’는 질문에 대해 보통이 30.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 동의가 28.0%로 그 다음으로 높았으며, 약간 동의 18.0%, 매우 동의 12.0%, 다소 반대 10.0%, 약간 반대 2.0%, 매우 반대 0.0%로 나타났음.

〈표 3-14〉 현행 공공기관의 유형 구분 포괄 설정으로 인한 공공기관의 관리 미흡

구분		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	5	10.0	10.0
	보통	15	30.0	30.0
	다소 동의	14	28.0	28.0
	약간 동의	9	18.0	18.0
	매우 동의	6	12.0	12.0
	합계	.	.	100.0
	시스템결측값	.	.	
합계		50	100.0	

[그림 3-7] 현행 공공기관의 유형 구분 포괄 설정으로 인한 공공기관의 관리 미흡



□ 기준으로서 “자체수입”의 비중 활용 문제

- 자체수입이 기관에게 부여된 권한을 시장에서 자율적으로 행사하여 확보되는 것이라면, 그리고 그것이 기관의 능력과 노력 여하에 의하여 시장에서 결정되는 것이라면, 이것의 비중이 높은 것은 해당 기관의 사장에서의 생존능력이 있는

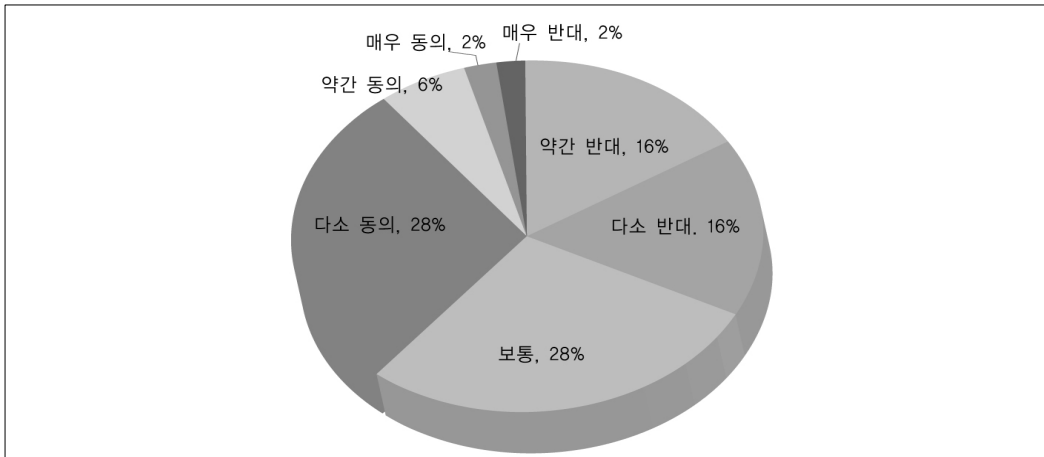
것으로 볼 수 있음. 즉 시장성이 높음을 의미함.

- 자체수입의 비중이 50% 이상이 되는 것이 시장에서의 기관의 자율적이고 경쟁적인 노력의 결과라기보다는 정부가 기관에게 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 거의 동일한 수준으로 나타났음 .
- 사실상 유형 분류의 기준이 적절하지 못하다는 것을 보여주는 응답이라고 해석하는 것이 적절할 것임.

〈표 3-15〉 현행 공공기관 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준의 타당성

구분		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	8	16.0	16.3
	다소 반대	8	16.0	16.3
	보통	14	28.0	28.6
	다소 동의	14	28.0	28.6
	약간 동의	3	6.0	6.1
	매우 동의	1	2.0	2.0
	합계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-8] 현행 공공기관 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준의 타당성



- ‘현행 공공기관의 유형 분류를 위해 활용하고 있는 기준은 타당하다’는 질문에 대해 보통과 다소 동의가 28.0%로 응답률이 높게 나타났으며, 다소 반대와 약간 반대가 16.0%로 응답률이 같았고, 약간 동의 6.0%, 매우 반대 2.0%, 매우 동의 2.0%로 나타났음.

2) 자체수입의 결정요인

□ 공공기관들의 자체수입을 결정하는 요인

- 공공기관의 자체수입의 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. 다음과 같이 2가지로 구분됨.

〈표 3-16〉 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

- 동일한 자체수입 비율을 갖고 있는 공기업이라 하더라도, 시장 내에 제한적이지만 경쟁적 사업자가 있는 경우와 그렇지 않은 경우에는 큰 차이가 존재함.
- 경쟁적 사업자가 존재하는 시장에서 적극적 노력을 통하여 자체수입을 확보하는 공공기관의 경우, 경쟁적 사업자를 갖지 않고 있는 공공기관과 비교하여 상대적으로 많은 노력을 기울이지 않으면 안되는 상황임.
- 현재 공기업으로 지정된 공공기관들은 모두 자체수입 비율이 50% 이상임.
- 이를 앞서 언급한 바와 같이 각 공공기관들이 처하고 있는 시장을 경쟁적 시장과 비경쟁적 시장을 기준으로 구분할 경우 다음과 같이 됨.
- 다음의 분류(<표 3-17> 참조)는 위의 공기업들이 제공하는 서비스를 민간부문에 서도 제공하고 있는 경우, 이를 경쟁적인 공기업으로 분류하였음.

〈표 3-17〉 공기업의 유형

유형	공공기관명
시장형 공기업 (6)	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (18)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국산재의료원, 대한주택공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단

〈표 3-18〉 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

- 위의 <표 3-18>에서 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.
- 대부분의 기관들이 법적으로 부여된 독점적 권한에 근거하여 사업을 하고, 이로부터 수입이 발생하는 구조라는 점에서, 시장성에 기초한 자체수입의 확보라고 보기 어려움.
- 현재 공공기관의 공급 독점성과 법적 이용의 강제성을 기준으로 가중치를 부여하여 자체수입액의 비중을 고려하고 있음.
- 법률상 내용에 기초하는 것이며, 실제로 해당 공공기관이 생산, 제공하는 재화가 공공기관에 의하여 공급되는 것이 적절한 것인지, 오히려 시장에 의하여 공급되는 것이 적절한 것인지에 대한 판단은 배제하고 있다는 점에서 부분적인 한계가 있음.
- 준정부기관의 경우, 총수입 중 자체수입의 비율이 50% 이하인 경우로서, 시장성 보다는 공공성이 높은 것으로 되어 있음. 즉 공공성이 높다는 것은 다음과 같은 2가지 경우에 해당한다고 할 수 있음.
- 시장보다는 정부에 의하여 직접 공급되어야 소비자의 보편적 사용을 문제없이 확보할 수 있는 경우(시장에서도 공급할 충분한 의지가 존재하는 경우)
- 시장에서 관련 서비스를 공급하는 조직이 존재하지 않으며(즉 시장성이 존재하

지 않아서 기업들이 진입하지 않는 경우), 공공의 목적을 달성하기 위하여 정부가 나서는 경우(시장이 공급할 의지를 갖지 않는 경우)

- 공기업 중 상당수가 개념상 준정부기관으로 분류되도 문제가 없을 정도임.

3) “공공성”기준의 활용

- 공공성의 기준에 의할 경우, 다음과 같은 표의 구분이 가능함.

- 재화 사용의 보편성 정도와 재화의 시장 공급 가능성 정도(시장성)를 기준으로 할 경우 다음과 같은 4가지 유형이 도출됨.
 - 재화 사용의 보편성 정도가 높은 경우 공공기관을 통한 정부의 개입 가능성 정도가 높은 반면, 보편성이 낮은 경우 공익 목적을 위한 정부의 정책적 판단에 의한 개입의 정도가 이루어질 여지가 있음.
 - 시장성이 높은 경우, 민간기업들이 진출할 여지가 높으며, 다만 정부는 공공성 확보를 위하여 정책적 판단에 의하여 개입 여부나 혹은 그 정도를 결정할 수 있을 것임.
 - 구분에 있어서 정부의 정책에 대한 판단 여하에 따라서 달라질 여지는 존재함.

〈표 3-19〉 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.
- ①영역의 경우, 수돗물의 경우처럼 사용의 보편성이 확보되어야 할 재화이지만, 다수의 공급자가 진입하기 곤란한 영역이라고 할 수 있음.

- ③의 경우 일반 기업들의 진입 의지는 낮지만, 장기적 관점에서 국익을 위하여 진출할 필요성이 높다는 점에서 정부의 공공기관의 설립을 통한 진입 필요성이 높은 영역이라고 할 수 있음.
- 아래의 구분 중 시장성은 해당 공공기관과 유사한 서비스가 민간부문에서 제공되고 있는가를 기준으로 활용하였음.

〈표 3-20〉 공공기관 활동영역의 구분에 따른 공공기관의 재분류

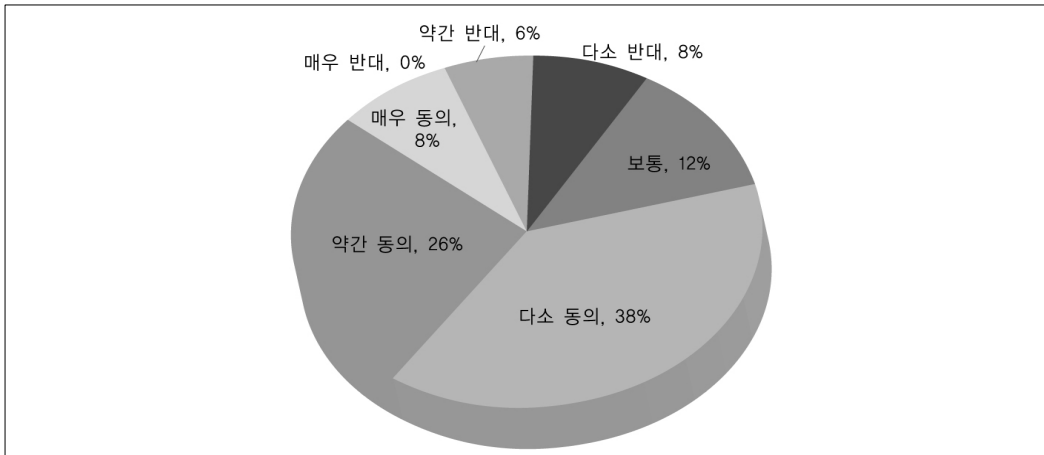
구분		시장성 존재 정도	
		시장성 낮음	시장성 높음
사용의 보편성 정도	높음	① 한국수자원공사, 한국철도공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단, 한국조폐공사, 대한지적공사, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 대한무역투자진흥공사, 한국철도시설공단, 한국농어촌공사, 공무원연금관리공단, 국민연금공단 등	② 한국가스공사, 한국석유공사, 한국토지주택공사, 한국감정원, 한국도로공사, 한국산재의료원, 대한석탄공사, 한국광물자원공사, 한국지역난방공사, 대한주택보증, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 도로교통공단, 농수산물유통공사, 한국환경공단, 선박안전기술공단, 축산물등급판정소, 한국소방산업기술원, 한국시설안전공단, 한국우편물류지원단, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원 등
	낮음	③ 한국장애인고용촉진공단, 한국산업안전보건공단, 한국보훈복지의료공단, 국민체육진흥공단, 한국문화예술회관위원회, 영화진흥위원회, 한국방사성폐기물관리공단, 정보통신산업진흥원, 한국소비자원, 한국원자력문화재단, 한국과학창의재단, 한국고용정보원, 한국연구재단, 한국교육학술정보원, 한국원자력안전기술원, 한국정보화진흥원 등	④ 한국콘텐츠진흥원, 한국산업기술진흥원, 한국인터넷진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국세라믹기술원 등

- ①과 ③ 영역에 속하는 공공기관들의 경우, ②와 ④에 속하는 공공기관들과 비교하여 공공기관으로의 존치 필요성이 상대적으로 높다고 할 수 있음.
- ①영역의 많은 공공기관들의 경우, 공기업으로 분류되어 있지만 시장성이 상대적으로 적다는 점에서 오히려 개념상 공공성을 상대적으로 강조하는 준정부기관으로 재분류할 수 있을 것임.
- ②와 ④의 공공기관들 중 다수는 현행 공운법상 준정부기관으로 구분되어 있지만, 시장성이 존재하는 영역에 속해있다는 점에서, 오히려 시장성을 강조하는 “공기업” 유형으로 재분류할 수 있을 것임.
- 자체수입의 정도를 기준으로 분류된 준정부기관들의 경우에도 시장성이 높은 기관들이 존재한다는 점에서, 현재와 같은 분류체계하에서의 공기업 유형들이 준정부기관보다 반드시 시장성이 높다고 할 수 없음.
- 공공기관의 재지정 필요성
 - 현행 공공기관의 기능 재정립을 위해 관리수준 차별화의 취지에 맞춰 공공기관을 재지정해야 할 필요성에 찬성한 응답자가 다수로 나타났음.

〈표 3-21〉 현행 공공기관의 기능 재정립을 위한 공공기관 재지정

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	3	6.0	6.1
	다소 반대	4	8.0	8.2
	보통	6	12.0	12.2
	다소 동의	19	38.0	38.8
	약간 동의	13	26.0	26.5
	매우 동의	4	8.0	8.2
	합계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-9] 현행 공공기관의 기능 재정립을 위한 공공기관 재지정



- 그림에서 보는 바와 같이, ‘현행 공공기관의 기능 재정립을 위해 관리수준 차별화의 취지에 맞춰 공공기관을 재지정해야 한다’는 질문에 대해 다소 동의가 38.0%로 응답률이 가장 높았으며, 약간 동의 26.0%, 보통 12.0%, 다소 반대 8.0%, 매우 동의 8.0%, 약간 반대 6.0%, 매우 반대 0.0%로 나타났다.

4) 유형화 방향 혹은 기준의 재설정

□ 공공기관의 본질적 의미의 고려

- 공공기관들이 기본적으로 정부의 정책적 목적에 의하여 설립·운영된다는 점에서, 시장에 의하여 적절한 재화가 충분히 공급될 수 있는 경우에는 공기업으로 제공할 필요가 없으며, 설사 과거에 시장성이 충분히 확보되지 못하여 공기업이 설립되었다 하더라도 여건의 변화에 따라서 시장성이 확보된 경우, 정부의 지원을 줄이거나 혹은 민영화하는 것이 바람직함.
- 자체수입의 비중을 고려하여 공공기관의 유형을 분류하는 논리는 적절하지만, 앞서 언급한 바와 같이 자체수입의 발생이 기관의 자발적 노력보다는 법적으로 부여된 권한에 근거하고 있다는 점에서, 이것을 기준으로 공공기관을 유형화하는 것은 문제가 있음.

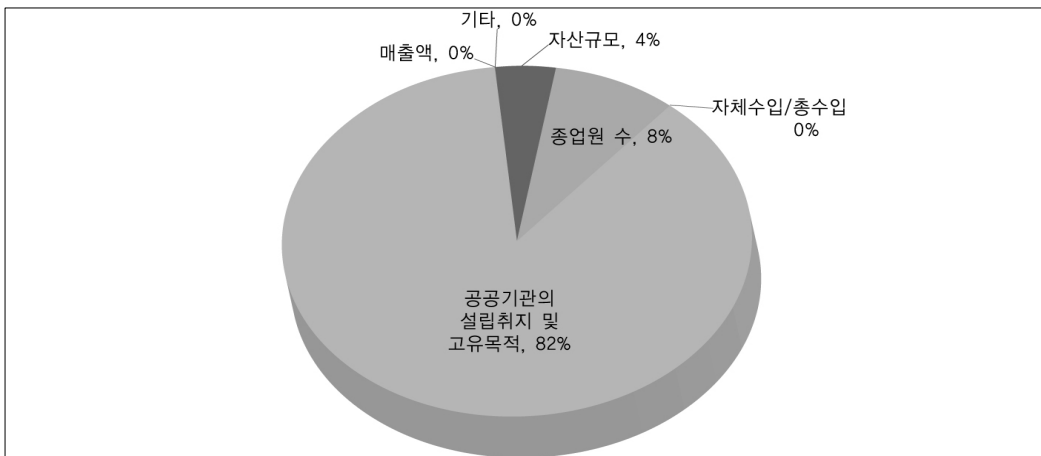
- 공공기관을 분류하는 기준은 (여전히 개념상 모호하기는 하지만) 공공성과 시장성의 상대적 비중이라고 할 수 있으며 이를 토대로 현재와 같이 현행 공공기관 중에서 공기업과 준정부기관으로 구분하기 위해서는 다음의 기준을 고려하여야 할 것임.
 - 시장 지향적 공기업은 향후 정부의 정책적 판단이나 혹은 시장여건의 성숙에 따라서 민간화가 가능하다고 할 수 있음.
 - ※ (시장 지향적) 공기업으로 분류되기 위한 요건
 - 서비스 이용의 보편성 지속적 확보 가능성
 - 시장에 의한 적정 서비스 가격 부과 가능성
 - 중장기적으로 시장에 의한 공급의 가능성
 - 경쟁 가능한 시장의 형성 가능성
 - ※ 준정부기관으로 분류되기 위한 요건
 - 시장에 의한 서비스 공급의 한계
 - 현재 서비스 이용 보편성은 낮지만, 정부에 의하여 시장 창출 가능
 - 정부 정책의 직접적 대행 필요성
 - 정부에 의한 서비스 공급의 최저선 확보 필요성
- 공공기관들이 모두 이와 같은 기준에 의하여 명확하게 구분되는 것은 아니며, 또한 공공기관이 제공하는 서비스에 대한 평가도 제각각이라는 점에서, 다양한 요소들을 고려할 수 있어야 할 것임.
- 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 것임.
- 이와 같은 의미에서의 자체수입을 전제로 할 경우, 이것과 앞서 언급한 고려요인들을 종합적으로 활용할 경우 적절한 구분이 가능할 것임.
- 설문조사에서 제시된 향후 공공기관 재분류시 강조할 기준

- 향후 공공기관의 유형을 재분류할 경우, 가장 강조되어야 할 기준은 공공기관에 대한 설문조사에서, 절대다수가 공공기관의 “설립취지 및 고유목적”으로 제시하였음.
- 현재와 같은 자체수입의 비율이 유형분류의 기준으로서 부적절하며, 오히려 공공기관 자체의 본래적 설립 목적이 가장 중요한 기준이 되어야 함을 강조하는 것임.

〈표 3-22〉 공공기관 유형분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	자산규모	2	4.0	4.3
	종업원 수	4	8.0	8.5
	자체수입/총수입	0	0.0	0.0
	공공기관의 설립취지 및 고유목적	41	82.0	87.2
	매출액	0	0.0	0.0
	기 타	0	0.0	0.0
	합 계	47	94.0	100.0
	시스템결측값	3	6.0	
합 계		50	100.0	

[그림 3-10] 공공기관 유형분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준



- ‘향후 공공기관 유형 분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준은 무엇이라 생각하십니까?’라는 질문에 대해 공공기관의 설립취지 및 고유목적이 82%로 응답률이 가장 높았고, 다음으로 종업원 수 8.0%, 자산규모 4.0%로 나타났다. 자체수입/총수입과 매출액, 기타는 모두 0%로 나타났다.

다. 지배구조

1) 지배구조의 실태

- 공공기관의 유형(공기업과 준정부기관)에 따라서 공운법의 적용 정도와 정부내 감독관계를 달리하겠다는 것이 현행 공운법의 기본 취지라고 할 수 있음.
- 현행 공운법에 따르면, 주로 다음과 같은 영역에서 공공기관 유형별로 지배구조상의 차이가 존재함.
 - 공공기관운영위원회의 관여 범위
 - 기관장과 상임이사,감사. 비상임이사의 임명권자
 - 이사회 의장
 - 감사와 감사위원회 설치
 - 선임 비상임이사 선출
 - 경영감독 등
- 지배구조상의 차이를 공운법에 기초하여 공공기관의 유형별로 정리하면 다음의 <표 3-23>과 같음.

〈표 3-23〉 공운법상 공공기관 유형별 지배구조 특성

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능	
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능	
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부 장관 이 운영위 심의,의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능, 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면	- 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		- 장 : 임원추천위 추천 - 주무기관장이 임명 - 상임이사 : 임추위 추천-기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사 : 임추위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장이 임명 - 감사 : 임추위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명
임원추천위원회	공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 임추위 위원장은 임추위 위원인 공공기관 비상임이사 중 호선		
비상임이사,감사 직무수행실적평가	기획재정부 장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부 장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 건의 가능		
경영실적평가	기획재정부 장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단운영	기획재정부 장관은 경영실적평가의 효율적 수행과 경영실적평가에 관한 전문적·기술적 연구, 자문 위하여 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부 장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 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	기획재정부 장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독		
	기획재정부 장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등	주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등 주무기관장은 경영지침 이행여부 감독	
감사원 감사	감사원은 「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시		

- 공공기관 유형에 따른 지배구조상의 차이는 크게 2가지로 나누어 볼 수 있음.
하나는 임원의 임명 등 인사와 관련된 것이고, 또 하나는 경영감독 등과 관련된 부분임.
- 공기업의 경우, 시장형 공기업과 준시장형 공기업에 대해서 일부 부분적이지만 지배구조상의 차이를 나타내고 있음.
- 다음의 <표 3-24>에서 보는 바와 같이, 이사회 의장, 감사위원회 구성, 그리고 선임비상임이사의 선임 등에 있어서 차별성을 두었음.

<표 3-24> 시장형 공기업과 준시장형 공기업에서의 지배구조의 차이

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부 장관이 운영위원의 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.
- 선임 비상임이사의 임명권을 비록 운영위원회를 거치도록 하였지만 기재부 장관이 갖도록 함으로써 시장형 공기업에 대한 기재부의 영향력이 강하게 작용함을 알 수 있음.
- 준시장형 공기업의 경우, 이사회 의장을 기관장이 겸하도록 하고, 감사위원회의 경우 별도 법률이 있을 경우 설치가 가능하도록 하는 등 외부에 의한 감시의 정도가 시장형 공기업에 비하여 상대적으로 덜하도록 하고 있음.
- 준정부기관에 대해서는 이사회 의장을 기관장이 겸하도록 하고, 위원회나 감사

위원회 설치에 대한 규정이 없으며, 선임 비상임이사도 비상임이사 중에서 호선하도록 하고 있음.

- 임원 임면에 있어서도 임추위를 거치지만, 기본적으로 기관장과 주무기관장의 권한을 강조하고 있음.

〈표 3-25〉 준정부기관의 지배구조

구분	준정부기관
이사회 의장	기관장
위원회	해당사항 없음
감사위원회	해당사항 없음
선임비상임이사	비상임이사 중 호선
임원 임면	- 장 : 임원추천위 추천-주무기관장이 임명 - 상임이사 : 임추위 추천-기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사 : 임추위 추천-운영위 심의,의결-주무기관장이 임명 - 감사 : 임추위 추천-운영위 심의,의결-기재부 장관 임명

- 임원추천위원회, 비상임이사 및 감사의 직무수행실적평가, 경영실적평가, 경영평가단 운영, 경영지침의 적용 등에 대해서는 공공기관 유형과 상관없이 공통적으로 적용되도록 하고 있음.
- 공기업의 경우 공운위를 활용하고 있지만 기재부의 권한을 강조하고, 준정부기관의 경우 임추위를 활용하고 있지만 기관장과 주무기관장의 권한을 상대적으로 강조하고 있음.
- 준정부기관에 대해서는 주무기관의 소유권을 상대적으로 강하게 인정하고, 공기업에 대해서는 상대적으로 기재부의 소유권이 상대적으로 높음을 보여주는 설계라고 할 수 있음.
- 공기업과 준정부기관 모두 기획재정부에 의하여 비상임이사, 감사 직무수행실적에 대한 평가, 경영실적의 평가, 경영지침의 적용, 경영지침 이행 대한 점검

등을 받고 있다는 점에서, 차이는 없음.

- 시장형 공기업과 준시장형 공기업, 그리고 준정부기관 간에 지배구조상 일부 차이는 존재하지만, 기관의 특성을 반영한 본질적인 지배구조상의 차이는 나타나지 않고 있음.

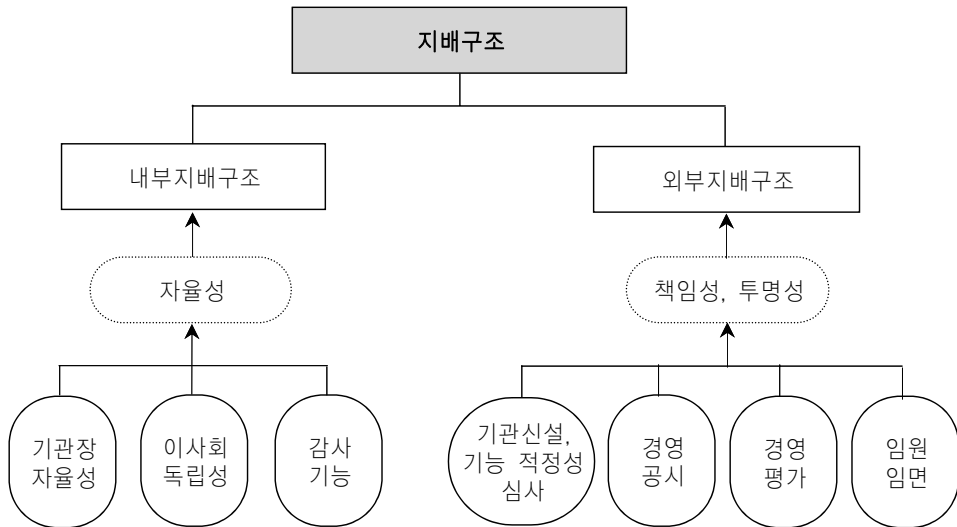
□ OECD 지침에서 공공기관 지배구조 설계의 원칙으로 활용될 수 있는 것들로서 다음과 같은 것들이 제시되어 있음.

- 복잡한 책임관계(주인-대리인 관계) 체계화
- 공기업의 일상 경영의 완전한 자율성 확보 및 정부 개입 배제
- 이사회 독립성 확보 및 책무의 자율적 수행
- 공기업 내부 준법 감시 프로그램의 개발과 활용
- 효율적인 내부감사절차 개발 및 내부감사기능 확립
- 공기업 성과에 대한 이사회와 공적 책임 확보
- 공기업 이사회의 최고경영자 임명 및 해임에 대한 권한 확보
- 이사회와 객관적, 독립적 판단 위한 이사회 구성의 적절성
- 공기업 이사회 성과에 대한 평가 실시

□ 공공기관의 지배구조는 [그림 3-11]과 같이 내부와 외부 지배구조로 구분됨.

- 각각의 지배구조는 자율성, 책임성, 투명성의 가치를 제고하는 데 기여하도록 함.
- 지배구조의 적절성 혹은 개선을 도모함에 있어서 이를 고려할 수 있을 것임.

[그림 3-11] 공공기관 지배구조 프레임워크



자료 : 조택(2007)의 분석틀 중 용어 일부를 수정하였으며, KDI(2008) 자료도 동시에 활용함.

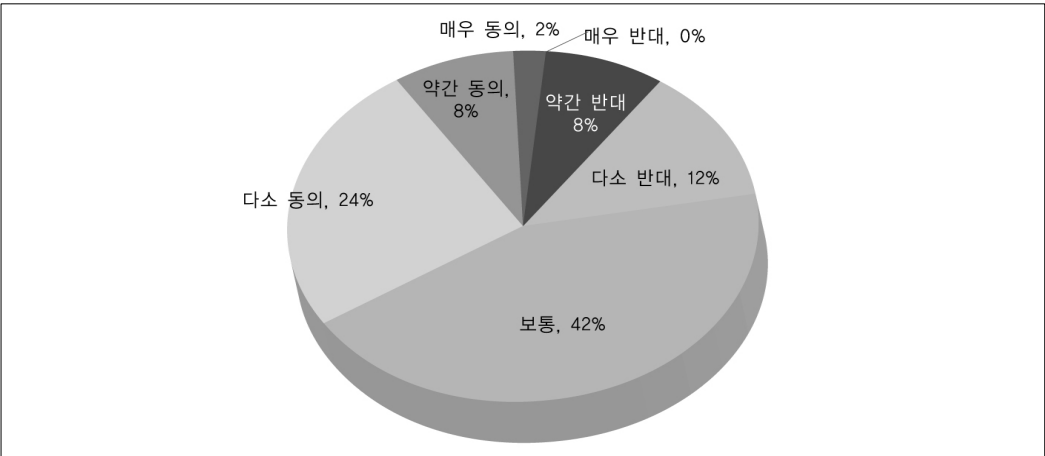
□ 유형별 지배구조의 차별성 여부에 대한 설문조사

- 공공기관들의 지배구조가 공공기관 유형별로 차별성 있게 설계되어 있는가에 대한 설문조사에서, 차별성이 있다는 응답이 전체적으로 높은 것으로 나타났음.
- 부정적인 응답도 전체 응답자의 20% 정도로 나타나서 개선의 여지가 있음을 보여주고 있음. 보통의 응답을 제외할 경우, 부정적 응답의 비율은 약 40% 정도에 이르기 때문

〈표 3-26〉 지배구조의 차별성

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	4	8.0	8.3
	다소 반대	6	12.0	12.5
	보통	21	42.0	43.8
	다소 동의	12	24.0	25.0
	약간 동의	4	8.0	8.3
	매우 동의	1	2.0	2.1
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2		
합계		50		

[그림 3-12] 지배구조의 차별성



- ‘지배구조가 유형별로 설계되어 차별성 있다’는 질문에 대해 보통이라는 의견이 전체 42.0%로 가장 많았고, 다소 동의한다는 의견이 24.0%, 다소 반대가 12.0%, 약간 동의와 약간 반대는 8.0%로 응답률이 같았으며, 매우 동의는 2.0%, 매우 반대는 0.0%로 나타났다.

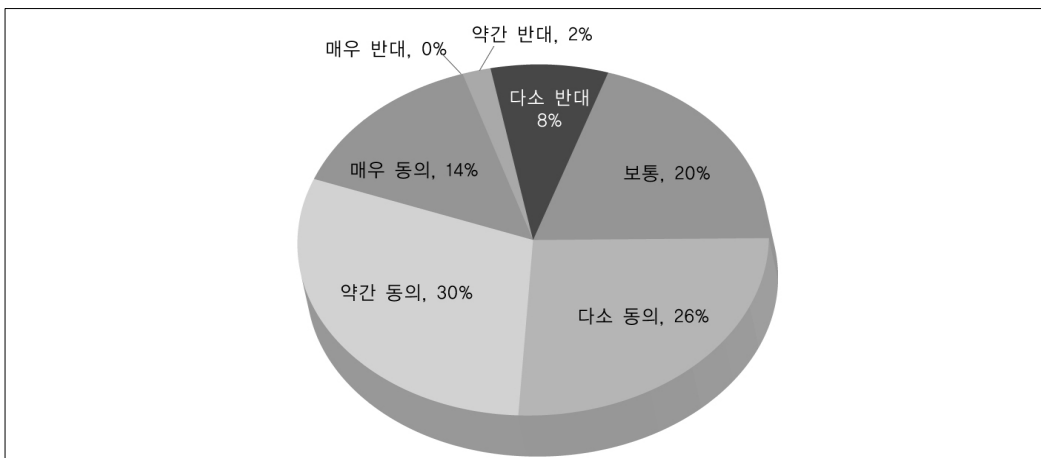
□ 준정부기관의 유형 분류 타당성에 대한 설문

- 현행 준정부기관의 구분이 위탁집행형과 기금관리형으로 구분되어 있는데, 이를 관리 필요성에 따라 유형을 재조정할 필요가 있는가에 대한 설문조사에서 필요하다라는 응답이 절대적으로 높게 나타났다.

〈표 3-27〉 현행 준정부기관의 구분 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	4	8.0	8.0
	보통	10	20.0	20.0
	다소 동의	13	26.0	26.0
	약간 동의	15	30.0	30.0
	매우 동의	7	14.0	14.0
	합계	50	100.0	100.0
	시스템결측값	.	.	.
합계		50	100.0	

[그림 3-13] 현행 준정부기관의 구분 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요



- ‘현행 준정부기관의 구분도 위탁집행형과 기금관리형이 아니라 관리 필요성에 따라 유형을 조정할 필요가 있다’는 질문에 대해 약간 동의가 30.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 동의 26.0%, 보통 20.0%, 매우 동의 14.0%, 다소 반대 8.0%, 약간 반대 2.0%로 나타났다.
- KDI(2008)보고서에서도 기금관리형과 위탁집행형의 구분이 실익이 없다고 문제점으로 지적하고 있음.
- 기타공공기관의 유형 분류 필요성
 - 현재 기타공공기관으로 분류되는 공공기관은 193개로서, 기타 공공기관의 총량적 비중이 적지 않음(<표 3-28>참조).
 - 기관별 규모만을 기준으로 할 경우 공기업이나 준정부기관에 비하여 기획재정부의 역할이 적지만, 총량적 규모를 고려하여 주무부처를 통하든 다른 방식을 통하든 적절한 수준의 관리가 이루어질 필요가 있다는 지적이 있음.

〈표 3-28〉 기타공공기관의 비중

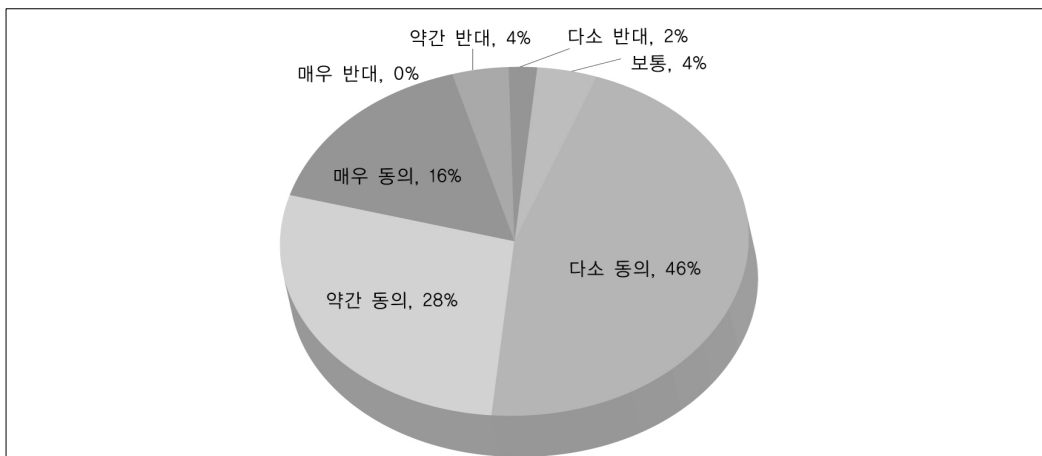
	(공기업)	(준정부기관)	(기타공공기관)	(계)
요건	시장성이 높은 기관 (자체수입 50%이상)	정부업무위탁 기관 (기금관리, 위탁집행)	공기업·준정부기관 으로 지정되지 않은 공공기관	-
개수	24	80	193	297개
예산('09)	155,3	132,3	125,3	413조원
인원('08)	87	69	106	261천명

- ‘현행 기타공공기관도 자회사, 출연연구기관, 변원 등 관리 필요성에 따라 유형을 조정할 필요가 있다’는 질문에 대해 절대적 다수의 응답자가 필요하다고 응답하였음. 응답자의 약 90%가 응답을 하였음.

〈표 3-29〉 현행 기타공공기관 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	2	4.0	4.0
	다소 반대	1	2.0	2.0
	보통	2	4.0	4.0
	다소 동의	23	46.0	46.0
	약간 동의	14	28.0	28.0
	매우 동의	8	16.0	16.0
	합계	50	100.0	100.0
	시스템결측값	.		
합계		50	100.0	

[그림 3-14] 현행 기타공공기관 관리 필요성에 따라 유형 조정 필요



- ‘현행 기타공공기관도 자회사, 출연연구기관, 병원 등 관리필요성에 따라 유형을 조정할 필요가 있다’는 질문에 대해 다소 동의가 46.0%로 응답률이 가장 높았으며, 약간 동의 28.0%, 매우 동의 16.0%, 보통 4.0%, 약간 반대 4.0%, 다소 반대 2.0%로 나타났다.

2) 유형별 지배구조 적절성

- 일부 공공기관 유형 간에 지배구조상의 차이가 있는데, 이와 같은 차이점을 존중하는 가운데, 그렇다면 과연 이와 같은 상이한 지배구조는 기관 유형의 특징을 충분히 반영하고 있는가 하는 것이 주요 논의의 대상이 됨.
 - 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 의미).
 - 시장성이 높은 공공기관의 경우, 이들은 중장기적으로 민영화 가능성이 높다는 것을 의미함.
 - 이들 공공기관에 대해서는 이와 같은 가능성을 염두에 두고 지배구조를 설계하는 것이 바람직할 것임.
 - 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 것임.
 - 준정부기관의 경우, 시장성이 상대적으로 적다는 것을 의미하며, 이것은 정부의 재정적 지원에 의하여 기관의 존속 여부가 결정되는 것으로서, 정부의 재정적 지원이 없을 경우 시장에서 존재하기 어렵다는 것을 의미함.
 - 공기업과 비교하여 정부에 의하여 부과된 정책을 얼마나 충실하고 효과적으로 수행하였는가가 경영평가의 대상이 되어야 할 것임.

- 공기업이 기본적으로 시장 지향적이라면, 준정부기관은 정부 지향적이라고 할 수 있기 때문이다. 따라서 준정부기관의 경영을 평가할 경우, 해당 주무기관의 정책에 어느 정도 기여하였는가가 주된 평가대상이 되어야 할 것임.
- 공기업과 준정부기관의 존재의 의의에 있어서 본질적인 차이가 있음.
 - 자체수입의 비율에 의하여 성격 차이가 나는 것이 아니라(물론 자체수입 비율과 공공기관의 유형이 일치하는 경우도 당연히 있음), 해당 공공기관의 존립 근거가 무엇인가를 기준으로 차이가 발생하게 되며, 공공기관에 대한 경영평가도 이를 반영하여 이루어져야 할 것임.
 - 현재는 공기업과 준정부기관 간에 경영평가 지표상 본질적 차이가 존재하지 않는다는 점에서 한계를 지니고 있음.
 - 공기업과 준정부기관의 존립 근거에 적합한 평가지표의 개발이 이루어져야 할 것임.
- 유형화의 목적에 맞는 지배구조 설계
 - 현행 공공기관들이 지니고 있는 지배구조상의 문제들을 개선하기 위하여 기재부에 서도 대안을 제시하였음.
 - 기재부는 공공기관 운영과 관련한 문제점으로 다음의 사항들을 지적하고 있음.
 - ① 기관의 특성이 반영되지 못한 획일적 지배구조의 문제
 - 시장형 공기업에만 적용되고 있는 감사위원회제도의 확대를 위하여, 자산 2조원 이상 대규모 공기업인 준시장형 공기업에 대해서도 감사위원회 도입 등을 통해 기관 운영의 효율성·투명성을 제고하여야 한다는 것임.
 - ② 준정부기관의 자율성 부족
 - 공기업과 달리 정부위탁업무를 단순 집행하는 준정부기관에 대해서도 현재는 공기업과 같은 지배구조를 적용하고 있어서, 주무부처·기관의 자율성이 부족하다는 것임.
 - 경영감독권(주무부처)과 감사 임명권(재정부)이 이원화
 - 공기업과 달리, 상임이사 임명권을 주무부처가 보유

- 특성이 다른 기관에 공기업과 같이 비상임이사 과반수의 이사회 구성을 일
를 적용

③ 임원 인사제도의 경직성

- 임원 선임절차가 복잡해 장기 경영공백 및 비용과다 문제가 제기되었고, 획일
적인 적용으로 기관·직위의 특성 반영이 곤란하다는 것임.
- 임원 선임에 통상 2개월(공모 2주 → 임원추천위 1~2주 → 공공기관운영위 심
의 및 인사검증 등 3~4주 → 임명 1주)이라는 장기간이 소요되고 있다는 것임.

〈표 3-30〉 기재부의 공공기관 운영체계 개선안(2009)

구 분	현 행	개 정 안
①공공기관 지정 ■ 정기 지정 ■ 연도 중 수시지정	매 회계연도 개시 후 1개월 이내 〈 신 설 〉	(좌 동) 연도 중 지정·해제·변경 가능 * 공공기관이 신설되거나 기존 공공기관이 민영화, 통폐합 등으로 공공기관 요건 및 구분기준에 중대한 변동 발생시
②지배구조 개선 ■ 이사회·의장-기관장 분리 및 감사위원회 ■ 준정부기관 이사회	시장형 공기업(6개) 비상임이사 1/2 초과	시장형 공기업(6개) + 자산 2조원 이상 준시장형 공기업(8개) 비상임이사 1/3 초과
③임원 인사제도 ■ 임명·제청권 - 준정부기관 감사 - 준정부기관 상임이사 ■ 선임절차 간소화 - 임원추천위원회 - 공공기관운영위 심의	기획재정부 장관 (78개 직위) 주무부처 장관 (153개 직위) 모든 임원 (1,240개 직위) 비상임이사, 감사, 공기업 기관장 (770개 직위)	주무부처 장관 기관장 기관장과 상임감사 (158개 직위) (비상임이사·감사, 상임이사 제외) 공기업의 기관장과 상임감사 (45개 직위) (비상임이사·감사, 상임이사 및 준정부기관 상임감사 제외)

〈표 3-31〉 기재부의 임원 인사제도와 개선안

		현 행	개 선(안)
임원추천위		모든 임원	기관장, 상임감사
운영위 심의 대상		공기업 : 기관장, 감사, 비상임이사	공기업 : 기관장, 상임감사
		준정부기관 : 감사, 비상임이사	준정부기관 : 해당없음
임명 권자	〈공기업〉		
	기관장	대통령(소규모는 주무장관)	현행과 같음
	상임이사	기관장	현행과 같음
	감사	대통령(소규모는 재정부 장관)	현행과 같음
	비상임이사	재정부 장관	현행과 같음
	〈준정부〉		
	기관장	주무장관(대규모는 대통령)	현행과 같음
	상임이사	주무장관	기관장
	감사	재정부 장관(대규모는 대통령)	주무장관(대규모는 대통령)
	비상임이사	주무장관	현행과 같음

주 : 대규모기관 : 총수입액이 1천억원 이상이고 직원 정원이 500명 이상인 기관

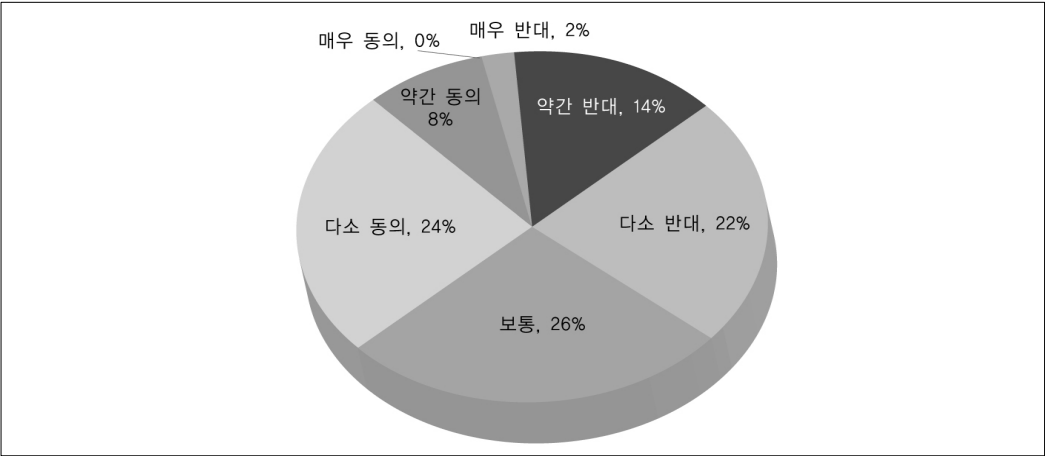
□ 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 실효성

- 현재와 같은 경영감독과 사업감독의 분리가 실효성이 있는가에 대한 설문조사에서, 긍정적인 응답과 부정적인 응답이 거의 비슷하게 나왔음. 그러나 부정적인 응답이 다소 우세하다는 점에서, 이를 개선할 여지가 있음을 보여주고 있음.

〈표 3-32〉 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정 실효성

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	1	2.0	2.1
	약간 반대	7	14.0	14.6
	다소 반대	11	22.0	22.9
	보통	13	26.0	27.1
	다소 동의	12	24.0	25.0
	약간 동의	4	8.0	8.3
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-15] 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정 실효성



- ‘현행 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정의 실효성이 높다’는 질문에 대해 보통이라는 의견이 26%로 가장 많았고, 근소한 차이로 다소 동의 24.0%, 다소 반대 22.0%였으며, 약간 반대 14.0%, 약간 동의 8.0%, 매우 반대 2.0%, 매우 동의 0.0%로 나타났다.

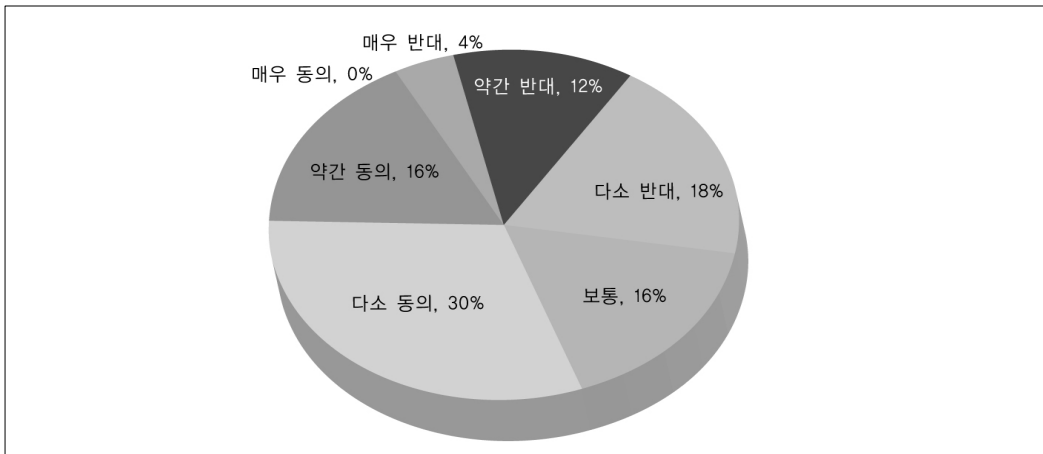
□ 주무부처의 권한 강화와 임명절차 간소화

- 준정부기관 기관장의 책임과 집행 효율성을 강화하기 위해 임원 임명권한을 주무부처로 이관하고 임원 선임절차를 간소화하는 방안에 대해서는 긍정적인 응답이 다소 높게 나타나서, 주무부처의 권한 강화, 즉 사업감독 강화가 중요함을 간접적으로 보여주고 있음.

〈표 3-33〉 준정부기관의 기관장 책임과 집행효율성을 강화하기 위한 방안의 실효성

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	2	4.0	4.2
	약간 반대	6	12.0	12.5
	다소 반대	9	18.0	18.8
	보통	8	16.0	16.7
	다소 동의	15	30.0	31.3
	약간 동의	8	16.0	16.7
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-16] 준정부기관의 기관장 책임과 집행 효율성을 강화하기 위한 방안의 실효성



- ‘준정부기관은 기관장의 책임과 집행 효율성을 강화하기 위해 임원 임명권한을 주무부처로 이관하고 임원 선임절차를 간소화하는 방안의 실효성이 높다’는 질문에 대해 다소 동의가 전체 30.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 반대 18.0%, 보통과 약간 동의가 16.0%로 응답률이 같았으며, 약간 반대 12.0%, 매우 반대 4%, 매우 동의 0%로 나타났다.

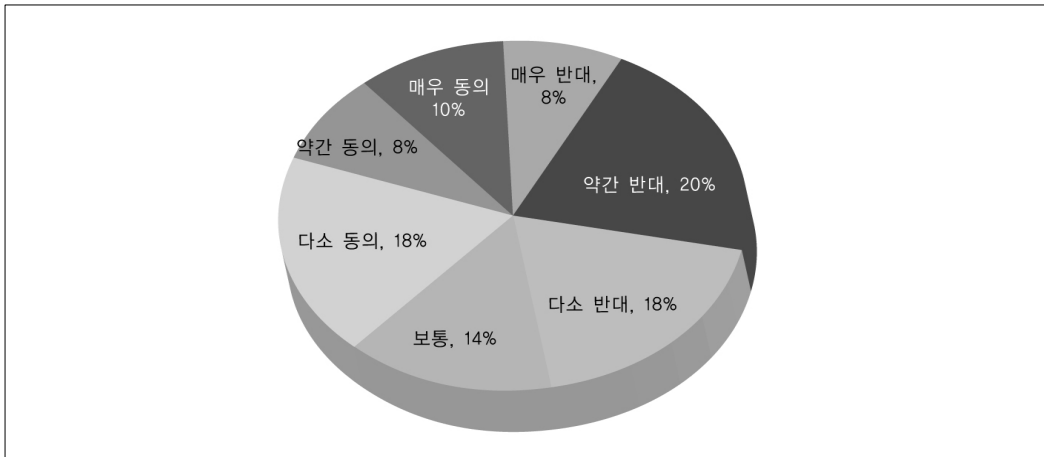
□ 준정부기관 비상임이사의 비중 축소

- 기재부가 제시하고 있는 ‘준정부기관의 비상임이사 비중을 현행 1/2 이상에서 축소하는 것’에 대한 설문조사에서, 찬성하는 의견보다는 반대하는 의견이 상대적으로 많이 나타났다.
- 공공기관에서 비상임이사의 견제기능을 강조하는 것으로 보임.

〈표 3-34〉 준정부기관 비상임이사 비중 축소 필요

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	4	8.0	8.3
	약간 반대	10	20.0	20.8
	다소 반대	9	18.0	18.8
	보통	7	14.0	14.6
	다소 동의	9	18.0	18.8
	약간 동의	4	8.0	8.3
	매우 동의	5	10.0	10.4
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-17] 준정부기관 비상임이사 비중 축소 필요



- ‘준정부기관의 비상임이사 비중을 현행 1/2 이상에서 축소하는 것이 필요하다’는 질문에 대해 약간 반대가 20.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 반대와 다소 동의가 18.0%로 응답률이 같았으며, 보통 14.0%, 매우 동의 10%, 매우 반대와 약간 동의가 8.0%로 응답률이 같게 나타났다.

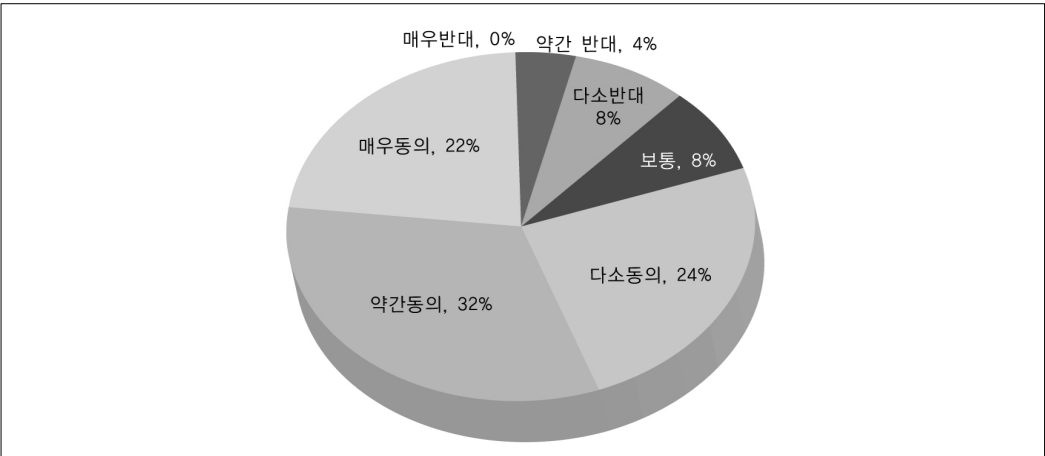
□ 감사위원회 등 설치 확대

- 현재 시장형 공기업에만 설치되는 감사위원회를 자산 2조원 이상의 준시장형 공기업까지 확대하는 안에 대해서는 절대 다수의 응답자가 찬성을 하였음.
- 준정부기관의 비상임이사 축소에 대한 반대와 마찬가지로의 의미를 갖고 있음.
 - ‘현행 시장형 공기업 6개에 더해 시장성을 감안 자산 2조원 이상의 준시장형공기업에 대해서는 감사위원회의 설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영을 확대해야 한다’는 질문에 대해 약간 동의가 32.0%로 응답률이 가장 높았고, 다소 동의 24.0%, 매우 동의 22.0%, 다소 반대 8.0%, 보통 8.0%, 약간 반대 4.0%로 나타났다.

〈표 3-35〉 현행 시장성 공기업과 자산 2조원 이상의 준시장형공기업의 감사위원회
설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영의 확대

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	0	0.0	0.0
	약간 반대	2	4.0	4.1
	다소 반대	4	8.0	8.2
	보통	4	8.0	8.2
	다소 동의	12	24.0	24.5
	약간 동의	16	32.0	32.7
	매우 동의	11	22.0	22.4
	합계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-18] 감사위원회의 설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영의 확대



라. 공운법 제정 취지에 맞는 지배구조의 설계

1) 공운법의 입법 취지

- 공공기관운영에 관한 법률에서는 동법의 입법 취지를 3가지로 규정하고 있음.
 - 자율성과 책임성, 투명성의 제고가 이에 해당하며, 이 중에서 가장 우선으로 강조되고 있는 것이 자율성임.
 - 공공기관들이 자율적으로 업무를 수행하지 못하였으며, 이로 인하여 책임있는 경영체제도 확립하지 못하였기 때문임.
 - 공기업의 지배구조의 적정성을 평가함에 있어서 이와 같은 기준의 관점에서 보는 것이 적절할 것임.

공공기관운영에관한법률 제1조 (목적) : 이 법은 공공기관의 운영에 관한 기본적인 사항과 자율경영 및 책임경영체제의 확립에 관하여 필요한 사항을 정하여 경영을 합리화하고 운영의 투명성을 제고함으로써 공공기관의 대국민 서비스 증진에 기여함을 목적으로 한다.

- 현행 법률상 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성을 확보하기 위한 장치들은 다음과 같이 제시되어 있음.
 - 그런데 공운법 제정의 취지와는 달리 대부분의 규정들이 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 내용으로 구성되어 있음.

〈표 3-36〉 자율성, 책임성, 투명성 관련 공운법상의 관련 규정

핵심요소	내용	관련 법규정
자율성	기관의 자율적 경영	자율적 운영의 보장(제3조)
책임성	기관경영의 성과 등에 따른 책임성의 부담	공공기관 기능 조정 등(제14조) 공공기관의 지속적 경영혁신(제15조) 감사위원회 설치(제20조) 상임이사수 이사수의 2분의 1 미만(제24조) 기관장과의 계약 등(제31조) 이사와 감사의 책임 (제35조) 비상임이사, 감사 직무실적평가(제36조) 손해배상책임(제43조의3) 경영실적 평가(제48조) 경영지침 시행(제50조) 경영지침 이행 등 감독(제51조) 감사원 감사(제52조)
투명성	기관경영 등 운영 전반의 제도적 투명성 확보	공운위 민간부문 인사 과반수 구성(제9조, 제10조) 경영공시(11조) 및 통합공시(제12조) 고객만족도 조사(제13조) 임원추천위원회(제25조) 비상임이사(제25조) 회계감사인선임위원회(제43조) 경영실적 평가단의 운영(제48조)

가) 자율성

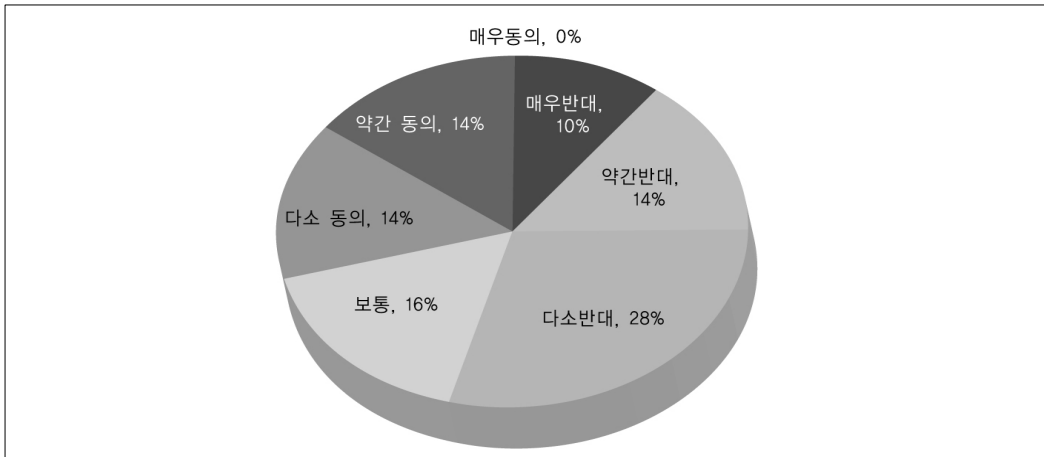
- 공운법 제3조에서는 공공기관의 자율적 운영을 보장하여야 한다고 하였으나 이것이 의미하는 바가 무엇인지 명확하게 확인하기 어려움. 사실상 선언적 규정에 가깝다고 할 수 있음.
- 기재부와 개별 주무기관들에 의한 무형의 개입까지 포함하면 공공기관들의 자율성을 확인할 수 있는 장치들은 발견하기 쉽지 않음.
- 사실상 공공기관의 자율적 경영을 실질적으로 보장할 수 있는 관련 규정은 현행 공운법상 찾아내기 어려움.

- 경영 자율성을 보장해주는 지배구조의 설계가 필요함.
 - 현행 공공기관의 지배구조가 공공기관의 경영 자율성을 충분히 보장해 주는 방향으로 설계되어 있는가에 대한 설문조사에서, 그렇지 못하다는 부정적 응답이 상대적으로 높게 나타났음.
 - ‘공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해주는 방향으로 지배구조가 설계되어 있다’는 질문에 대해 다소 반대가 28.0%로 가장 높은 응답률을 보였으며, 보통 16.0%, 약간 반대, 다소 동의, 약간 동의가 14.0%로 같은 응답률을 보였고, 매우 반대 10.0%, 매우 동의는 0.0%로 나타났음.

〈표 3-37〉 공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해 주는 방향으로 지배구조 설계

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	5	10.0	10.4
	약간 반대	7	14.0	14.6
	다소 반대	14	28.0	29.2
	보통	8	16.0	16.7
	다소 동의	7	14.0	14.6
	약간 동의	7	14.0	14.6
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-19] 공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해 주는 방향으로 지배구조 설계



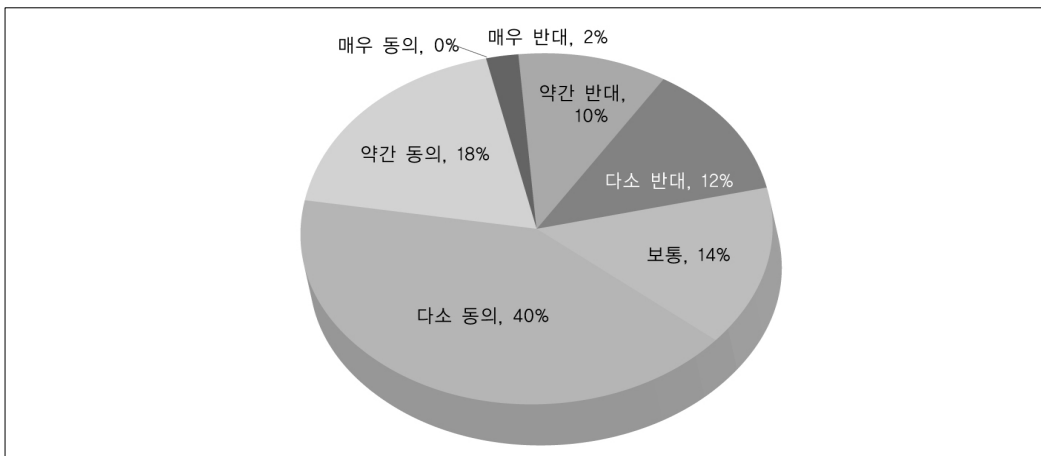
□ 기재부 장관의 경영지침의 실효성

- 기획재정부 장관은 공기업과 준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련 경영지침(예산지침과 인사지침 포함)을 수립 시달하고 있는데, 이것이 실효성이 있는가에 대한 설문조사에서, 긍정적인 응답이 상대적으로 높게 나타났음.
- 공공기관의 자율성을 억제하는 작용을 하지만, 반대로 현재 공공기관들의 경영상의 비효율성을 억제하기 위한 장치로서 이것이 유효함을 인정한 것이라고 할 수 있음.
- ‘기획재정부 장관은 공기업과 준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련 경영지침(예산지침과 인사지침 포함)을 수립 시달하고 있는바 이의 실효성이 높다’는 질문에 대해 다소 동의한다는 의견이 40.0%로 가장 많았고, 약간 동의 18.0%, 보통 14.0%, 다소 반대 12.0%, 약간 반대 10.0%, 매우 반대 2.0%, 매우 동의 0.0%로 나타났음.

〈표 3-38〉 기획재정부 장관의 경영지침(예산지침, 인사지침 포함) 시달의 실효성

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	1	2.0	2.1
	약간 반대	5	10.0	10.4
	다소 반대	6	12.0	12.5
	보통	7	14.0	14.6
	다소 동의	20	40.0	41.7
	약간 동의	9	18.0	18.8
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-20] 기획재정부 장관의 경영지침의 실효성



□ 공공기관에 대한 주무부처의 감독방식

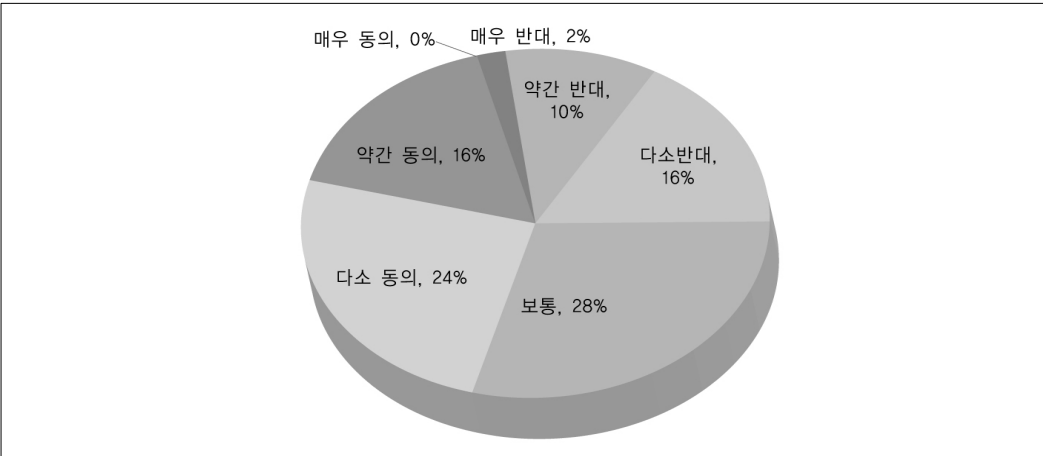
- 주무부처의 감독방식을 포괄식에서 열거식으로 규정하고 있는바 이의 실효성에 대해서, 긍정적인 의견이 부정적인 의견보다 다소 높게 나타났다.
- ‘주무부처의 감독방식을 포괄식에서 열거식으로 전환 규정하고 있는바 이의 실효성

효성이 높다’는 질문에 대해 보통이라는 의견이 28.0%로 가장 높았고, 다소 동의 24.0%, 다소 반대와 약간 동의는 16.0%로 응답률이 같았으며, 약간 반대 10.0%, 매우 반대 2.0%, 매우 동의 0.0%로 나타났다.

〈표 3-39〉 주무부처 감독방식 포괄식에서 열거식의 전환규정 실효성

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	1	2.0	2.1
	약간 반대	5	10.0	10.4
	다소 반대	8	16.0	16.7
	보통	14	28.0	29.2
	다소 동의	12	24.0	25.0
	약간 동의	8	16.0	16.7
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	48	96.0	100.0
	시스템결측값	2	4.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-21] 주무부처 감독방식 포괄식에서 열거식의 전환규정 실효성



나) 책임성

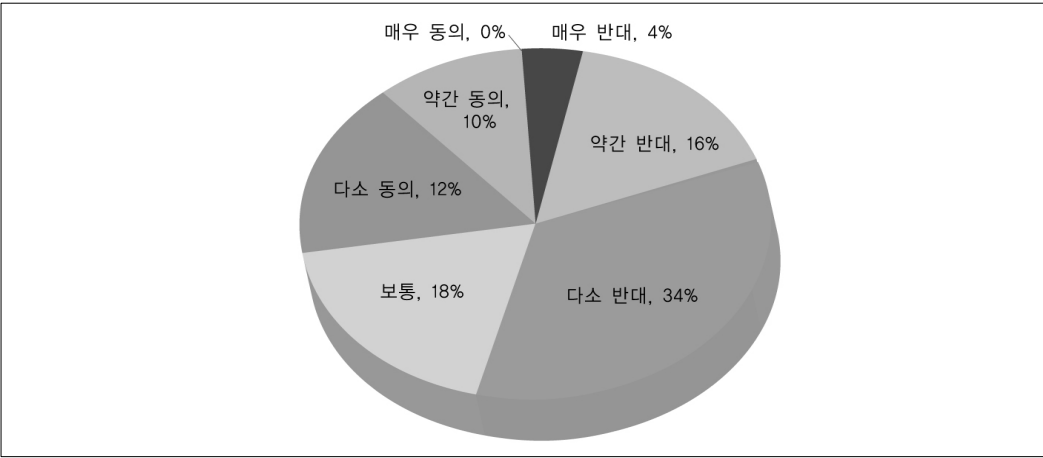
- 공공기관의 경영이 효율적으로 이루어지지 못하고 있다는 지적 등에 따라서 늘 책임있는 경영이 강조되고 있음.
 - 현행 공운법에서도 공공기관의 책임성을 확보하기 위한 다양한 규정들을 마련해 놓고 있음.
 - 표에서 보는 바와 같이, 공공기관의 지속적 경영혁신(제15조), 감사위원회 설치(제20조), 상임이사 수 이사 수의 2분의 1 미만(제24조), 기관장과의 계약 등(제31조), 이사와 감사의 책임(제35조), 비상임이사, 감사 직무실적평가(제36조), 손해배상책임(제43조의3), 경영실적 평가(제48조), 경영지침 시행(제50조), 경영지침 이행 등 감독(제51조), 감사원 감사(제52조) 등 매우 다양함.
- 공공기관의 존립 근거가 공공재의 적절한 공급 등 국민에 대한 서비스 제공에 있다는 점에서, 이와 같은 책임성은 아무리 강조해도 부족함.
 - 다만 이와 같은 책임성이 보다 의미있게 작용하기 위해서는 그에 상응하는 자율성에 대한 규정도 필요한데, 이와 같은 점에서 양 규정들은 상당히 불균형적이라고 할 수 있음.
- 책임성을 담보할 수 있는 지배구조의 설계 필요
 - 현행 공공기관의 지배구조가 공공기관의 경영상 책임성을 충분히 확보할 수 있도록 설계되어 있는가에 대한 설문조사에서, 부정적인 응답이 긍정적인 응답보다 월등히 높게 나타났음.
 - 현행 지배구조는 공공기관의 경영상 책임성을 확보하기에는 미흡하다는 것으로서, 이에 대한 개선의 필요성이 높음을 보여주고 있음.
 - ‘공공기관의 경영상 책임성을 충분히 확보할 수 있도록 지배구조가 설계되어 있다’는 질문에 대해 다소 반대가 34.0%로 응답률이 가장 높았고, 보통 18.0%,

약간 반대 16.0%, 다소 동의 12.0%, 약간 동의 10.0%, 매우 반대 4.0%, 매우 동의 0.0%로 나타났다.

〈표 3-40〉 공공기관의 경영상 책임성을 충분히 확보할 수 있도록 지배구조 설계

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	매우 반대	2	4.0	4.3
	약간 반대	8	16.0	17.0
	다소 반대	17	34.0	36.2
	보통	9	18.0	19.1
	다소 동의	6	12.0	12.8
	약간 동의	5	10.0	10.6
	매우 동의	0	0.0	0.0
	합계	47	94.0	100.0
	시스템결측값	3	6.0	
합계		50	100.0	

[그림 3-22] 공공기관의 책임성을 확보하는 지배구조 설계



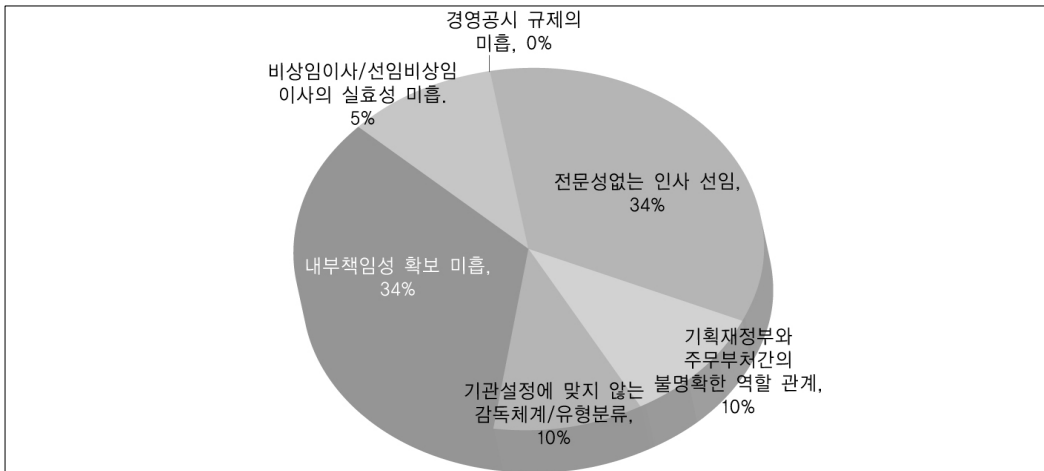
□ 현행 공공기관 지배구조의 문제점

- 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.
- ‘현행 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 전문성 없는 인사 선임, 내부 책임성 확보 미흡이 각 34.0%로 응답률이 가장 높았으며, 기획재정부와 주무부처 간의 불명확한 역할 관계, 기관설정에 맞지 않는 감독체계/유형분류, 비상임이사/선임비상임이사의 실효성 미흡은 모두 10.0%로 응답률이 같았음. 그리고 경영공시 규제의 미흡과 기타는 0.0%로 나타났음.

〈표 3-41〉 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	전문성 없는 인사 선임	17	34.0	34.7
	기획재정부와 주무부처 간의 불명확한 역할 관계	5	10.0	10.2
	기관설정에 맞지 않는 감독체계/유형분류	5	10.0	10.2
	내부 책임성 확보 미흡	17	34.0	34.7
	비상임이사/선임비상임이사의 실효성 미흡	5	10.0	10.2
	경영공시 규제의 미흡	0	0.0	0.0
	기 타	0	0.0	0.0
	합 계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합 계		50	100.0	

[그림 3-23] 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점



다) 투명성

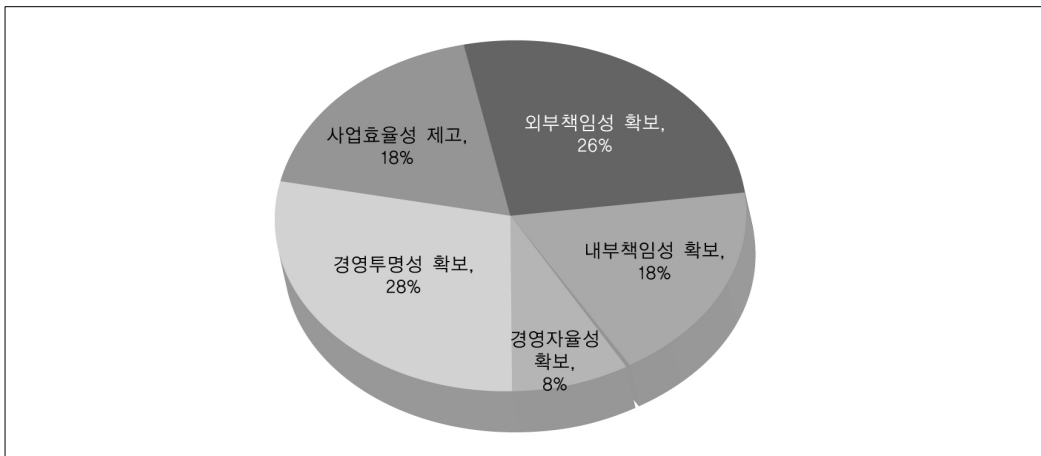
- 공공기관의 경영이 투명하게 이루어지고, 경영성과 등이 국민에게 충분히 공개되도록 하기 위하여 투명성이 강조되고 있음.
- 현재 공공기관의 투명성 제고를 위한 관련 규정으로서 공운위 민간부문 인사 과반수 구성(제9조, 제10조), 경영공시(제11조) 및 통합공시(제12조), 고객만족도조사(제13조), 임원추천위원회(제25조), 비상임이사(제25조), 회계감사인 선임위원회(제43조), 경영실적 평가단의 운영(제48조) 등을 들 수 있음.
- 투명성 제고를 위한 제도 중에 가장 대표적인 것으로 “경영공시”를 들 수 있는데, 아직까지는 이를 통하여 공공기관의 운영실태를 정확하게 파악하기 쉽지 않다는 점에서 경영공시에 대한 강화도 필요함.

- 현행 공공기관 지배구조에서 가장 강조되는 부분
- 현행 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분에 대한 설문조사에서, 경영투명성 확보가 가장 강조되고 있는 것으로 나타났으며, 그 다음은 외부책임성 확보로 나타났음. 경영자율성은 오히려 강조되지 못하고 있음.

〈표 3-42〉 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	외부책임성 확보	13	26.0	26.5
	내부책임성 확보	9	18.0	18.4
	경영자율성 확보	4	8.0	8.2
	경영투명성 확보	14	28.0	28.6
	사업효율성 제고	9	18.0	18.4
	합 계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합 계		50	100.0	

[그림 3-24] 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분



- ‘현행 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분은 무엇이라고 생각하십니까?’라는 질문에 대해 경영투명성 확보가 28.0%로 가장 응답률이 높았고, 외부 책임성 확보 26.0%, 내부책임성 확보와 사업효율성 제고는 18.0%로 응답률이 같았으며, 경영자율성 확보는 8%로 나타났다.

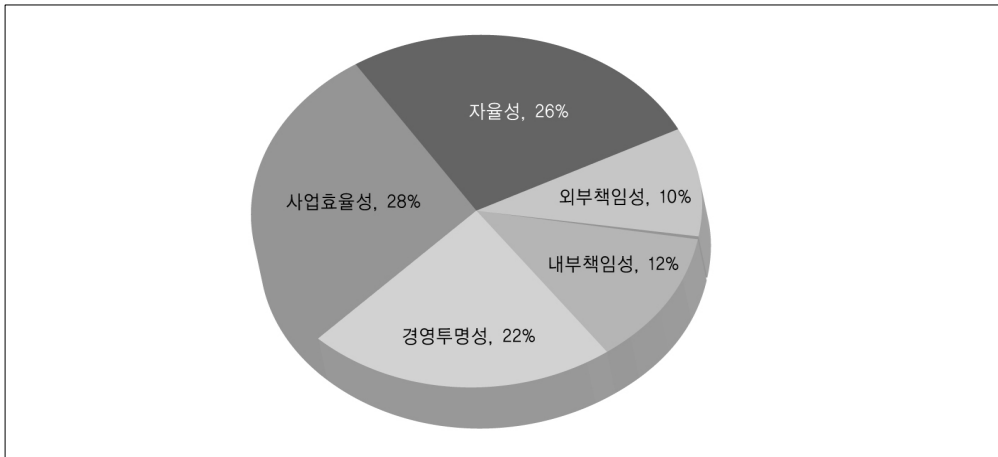
2) 공공기관 지배구조 개선의 방향

- 향후 공공기관 지배구조 개선시 강조 필요한 분야
 - 향후 공공기관 지배구조의 개선과 관련하여 더 많이 강조되어야 할 부분으로, 사업효율성과 자율성, 그리고 경영투명성 순서로 강조하였음.
 - 자율성의 경우, 현재 지배구조상으로도 가장 부족한 것으로 평가되고 있다는 점에서 향후 개선의 필요성이 가장 높다고 할 수 있음.

〈표 3-43〉 향후 공공기관 지배구조 개선시 더 많이 강조되어야 할 부분

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	자율성	13	26.0	26.5
	외부책임성	5	10.0	10.2
	내부책임성	6	12.0	12.2
	경영투명성	11	22.0	22.4
	사업효율성	14	28.0	28.6
	합 계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합 계		50	100.0	

[그림 3-25] 향후 공공기관 지배구조 개선시 강조되어야 할 부분



- ‘향후 공공기관 지배구조의 개선과 관련하여 더 많이 강조되어야 할 부분은 무엇입니까?’라는 질문에 대해 사업 효율성이 28.0%로 응답률이 가장 높았고, 다음으로 자율성이 26.0%였으며, 경영투명성 22.0%, 내부책임성 12.0%, 외부책임성 10.0%로 나타났다.
- 바람직한 지배구조 개선의 방향
 - 공공기관 지배구조의 개선을 위한 핵심적인 방향은 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성 확보라고 할 수 있음. 이것은 현행 공공기관의 운영에 관한 법률만이 아니라 OECD 지배구조 관련 지침에서도 강조되고 있는 내용이라고 할 수 있음.
 - 공공기관의 자율성 및 책임성, 투명성의 제고를 위한 공공기관 지배구조의 개선 방향을 제시하면 다음 <표 3-44>와 같음.
 - 이 3가지 핵심 가치들은 개별적인 것이 아니라 상호작용 속에 있다는 점에서, 특히 자율성의 확보는 책임성과 투명성 관련 규정을 통해서도 확보될 수 있음.
 - 책임성과 투명성을 확보하기 위한 장치를 현재보다 강화할 경우, 공공기관의 자율성을 확대할 수 있는 방안의 확대도 가능하다는 점에서, 이에 대한 강화가 필

요합.

- 책임성과 투명성을 기재부나 주무기관의 개입 등 영향력 행사를 통하여 확보하기보다는 지배구조의 재설계를 통하여 확보할 수 있도록 하여야 할 것임.

〈표 3-44〉 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 목표 설정시 국민 등 이해관계자 의견 수렴의 제도화 - 공기업이 경제적 부가가치의 창출에 기여하는 정도를 보여줄 수 있는 지표의 개발
투명성	국가와 국민을 대리하는 공공기관의 정체성 확립을 위한 투명하고 깨끗한 공공기관 운영체계 확립	- 공운위 민간위원의 과반수 이상 구성 등 공운위의 권한 강화 - 경영성과 확인할 수 있는 경영지표 개발 및 공시 등 확대 - 이사회 구성의 투명성, 전문성 확보 등 - 윤리경영위원회 등 상설적 윤리경영 전담기구의 설치 및 실효성 확보

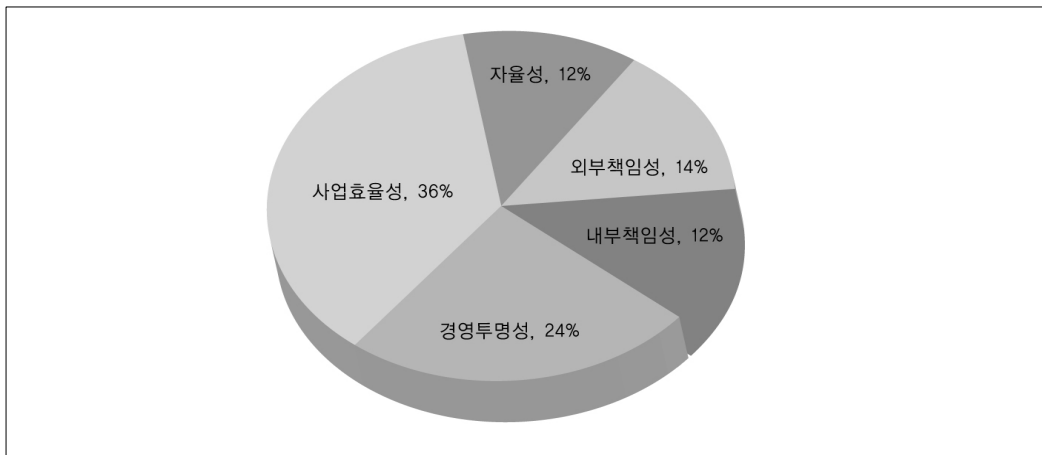
□ 민영화 대상 공공기관의 지배구조 설계 방향

- 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 3-45〉 민영화 대상 공공기관 지배구조의 별도 설계시 가장 강조되어야 할 요소

		빈도	퍼센트	유효퍼센트
유효	자율성	6	12.0	12.2
	외부책임성	7	14.0	14.3
	내부책임성	6	12.0	12.2
	경영투명성	12	24.0	24.5
	사업효율성	18	36.0	36.7
	합 계	49	98.0	100.0
	시스템결측값	1	2.0	
합 계		50	100.0	

[그림 3-26] 민영화 대상 공공기관 지배구조의 별도 설계시 강조요소



- ‘민영화 대상 공공기관(한국가스공사 등)의 지배구조를 별도로 설계함에 있어서 가장 많이 강조되어야 할 요소는 무엇입니까?’라는 질문에 대해 사업효율성이 36.0%로 응답률이 가장 높았으며, 경영투명성 24.0%, 외부책임성 14.0%, 자율성과 내부책임성은 12.0%로 응답률이 같았음.

〈표 3-46〉 2009년도 공공기관(공기업 · 준정부기관 · 기타공공기관)

유형	공공기관명
시장형 공기업 (6)	한국가스공사, 한국전력공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사
준시장형 공기업 (18)	한국조폐공사, 한국관광공사, 한국방송광고공사, 한국마사회, 한국광물자원공사, 대한석탄공사, 한국석유공사, 한국지역난방공사, 한국산재의료원, 대한주택공사, 대한주택보증(주), 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국도로공사, 한국수자원공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국컨테이너부두공단
기금관리형 (16)	사립학교교직원연금관리공단, 공무원연금관리공단, 서울올림픽기념국민체육진흥공단, 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 한국수출보험공사, 정보통신연구진흥원, 한국방사성폐기물관리공단, 국민연금공단, 근로복지공단, 중소기업진흥공단, 한국자산관리공사, 기술신용보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국주택금융공사
위탁집행형 (64)	한국교육학술정보원, 한국학술진흥재단, 한국과학창의재단, 한국과학재단, 한국원자력안전기술원, 한국정보문화진흥원, 한국정보사회진흥원, (재)한국방송영상산업진흥원, 국제방송교류재단, 한국문화콘텐츠진흥원, 농수산물유통공사, 축산물등급판정소, 한국농어촌공사, (재)한국석유품질관리원, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 요업기술원, 한국우편물류지원단, 우체국예금보험지원단, 한국가스안전공사, 한국광해관리공단, 한국디자인진흥원, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술시험원, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국산업단지공단, 한국소프트웨어진흥원, 한국승강기안전관리원, 한국우편사업지원단, 한국원자력문화재단, 한국전기안전공사, 한국전력거래소, 한국인터넷진흥원, 한국전파진흥원, 한국정보보호진흥원, 건강보험심사평가원, 국민건강보험공단, 한국보건산업진흥원, 한국청소년상담원, 한국청소년수련원, 국립공원관리공단, 한국환경기술진흥원, 한국환경자원공사, 환경관리공단, 한국고용정보원, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용촉진공단, 교통안전공단, 한국건설교통기술평가원, 한국시설안전공단, 한국철도시설공단, 대한지적공사, 선박안전기술공단, 한국해양수산연수원, 독립기념관, 한국보훈복지의료공단, 중소기업기술정보진흥원, 한국예탁결제원, 한국거래소, 한국소비자원, 도로교통공단, 한국소방산업기술원

IV. 경영평가제도

1. 경영평가제도의 의의 및 운영성과

가. 도입배경 및 필요성

- 공공기관 경영평가는 법령에 정해진 바에 의하여 공공기관이 달성한 연도별 경영 실적에 대해 평가지표를 기준으로 객관적인 평가를 실시하고 그 결과에 상응하는 차등보너스의 지급 등 ‘인센티브’조치를 취하는 한편 평가결과를 차기 경영계획에 반영시키는 일련의 순환과정을 의미함.
- 경영평가제도는 공공기관의 책임경영제도를 확립하기 위해 공공기관에 일정 범위 내에서 경영자율을 부여하는 한편, 성과평가를 통해 경영실적에 대한 책임을 지도록 하는 제도적 장치임.
- 경영성과에 대한 평가결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리수단의 한 과정으로 이해될 수 있음.
- 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 관리 및 자율적 책임경영체제 구축을 위한 핵심적인 제도적 장치라 할 수 있음.
- 경영평가제도는 공기업·준정부기관의 국민경제적인 경영성과와 경영효율성을 제고하기 위한 핵심적 관리수단으로서의 역할을 수행했음.
- 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.

- 공공기관에 대한 효과적인 외부지배구조로서의 역할을 수행했던 경영평가제도는 지속적인 제도개선 노력이 이루어져 왔으며, 2008년도 평가부터는 말콤볼드리지 모형에 입각한 새로운 평가모형을 적용하였음.
- 경영평가제도의 개선 필요성은 여전히 남아 있음.

나. 역할과 기능

1) 이론적 논의

- 공공기관 경영평가는 공공기관의 경영자율성을 최대한 보장하고, 사후평가를 통해 책임경영을 확보하고자 하는 공공기관 관리제도의 핵심적 제도임.
- 경영평가제도는 공공기관의 자율적 책임경영체제를 확립하기 위하여 공공기관에 경영자율성을 보장하는 한편 경영평가를 통해 경영실적에 대한 책임을 확보하는 제도적 장치임.
- ‘성과에 관한 계약’을 통해 정부와 공공기관 간의 관계를 재정립할 수 있음.
 - 정부와 공공기관의 역할을 명확하게 정의하고 명문화함으로써 정부부처의 무분별한 경영 개입에 따른 문제를 해소할 수 있으며 정부-공기업관계의 ‘탈정치화’ 또는 ‘관계의 분절화(decoupling)’를 도모함.
- 공공기관 경영진이 창의성 및 기업가정신을 발휘할 수 있는 제도적 여건을 조성하고 있음.
 - 공공기관 경영성과를 좌우하는 조직내부의 핵심 요소의 하나는 창의성과 기업가정신이 효과적으로 발휘될 수 있는 경영체제와 여건을 갖추는 것임.
 - 창의성과 기업가정신이 발휘되기 위해서는 경영자율성이 확보되어야 하는데 경영평가제도는 경영성과에 대한 사후평가를 통해 책임경영체제를 구축하는 데 목적을 두고 있음.

- 공공기관 경영성과에 대한 평가를 통해 공공기관 경영자에게 경영효율성 제고에 노력하도록 하는 동기를 부여할 수 있고, 조직 구성원에게 목표달성에 대한 책임 의식과 동기를 부여할 수 있음.
- 공공기관에 있어서 경영 개선의 동기를 부여하기 위해 경영자윤권은 보장하되 경영성과에 대한 책임을 묻는 성과제도의 도입은 민간기업에 있어 시장에 의한 평가와 유사한 시스템으로 유도하는 것임.
- 정부와 공공기관 두 당사자 간 협의를 통한 합리적인 평가방법 도출, 평가지표의 개발 그리고 이에 따른 합리적인 성과제도의 운영이 중요함.
- 경영평가제도는 공공기관 최고경영자의 경영목표를 명확하게 설정함과 동시에 해당 기업의 상업적인 목적과 공익적인 목적의 조화를 통해 공공기관이 지닌 대리인의 행태를 효과적으로 통제할 수 있음.
- 공공기관의 도덕적 해이, 즉 자기목적의 추구, 위험회피 행동, 동기유발요인의 상실 등으로 인한 대리인 문제를 극복하기 위해서는 각 공공기관별로 경영목표를 부여하고, 이를 사후에 평가하여 그 성과 수준에 따라 인센티브를 차등적으로 부여하는 것이 필요함.
- 명확한 경영목표의 설정과 정보시스템과의 연계를 통하여 공공기관의 핵심역량 분야에 자원을 집중할 수 있는 체제를 구축하게 되고, 이 과정에서 공기업 대리인의 목적함수는 사회후생 극대화라는 모호한 개념에서 평가지표에 나타난 분명하고 측정 가능한 목적함수로 전환되어 주인·대리인의 문제를 부분적으로 해소할 수 있음.
- 공공기관의 비효율성이 발생하는 원인 중의 하나로 공공기관 내·외부로부터의 경쟁압력이 결여되어 있다는 점을 지적할 수 있는데, 경영평가제도는 공공기관의 경영혁신을 위한 경쟁요소 또는 경쟁압력을 도입해 줄 수 있음.
- 인센티브 차등지급 등을 통해 공공기관 상호간 그리고 공공기관 내부에서 조직

과 개인 상호간 경쟁환경을 인위적으로 조성하는 역할을 수행함.

- 평가결과가 공공기관의 경영에 환류되어 경영개선을 유도하는 관리순환(management cycle)의 과정을 구성하고 있어서 평가과정에서 경영 현안에 대한 진단과 개선방안이 도출될 수 있으며, 우수한 제도나 관리시스템을 벤치마킹하는 노력을 촉진할 수 있음.
- 공공기관에게 관리능력 향상에 대한 지침을 제공해 줄 수 있고, 평가결과를 통해 조직목표 추진 과정에서 나타난 문제점을 진단하여 수정할 수 있음.
- 공공기관의 경영 투명성을 제고하는 데 기여할 수 있음.
 - 경영평가제도를 통해 공공기관 경영실태를 분석하여 국회와 대통령에게 보고하고, 경영공시나 언론보도를 통해 국민들에게 알림으로써 공공기관 경영활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성을 제고할 수 있음.

2) 설문분석 결과

- 본 연구는 기존의 선행 연구를 중심으로 한 문헌연구와 함께 전문가 이메일 설문조사(7점 척도) 방법을 병행 활용하였음.
 - 2009년 공공기관 경영평가에 참여했던 평가위원 전원을 전문가그룹으로 선정하여, 이들에 대한 이메일 전수조사를 실시함.
 - 분석에 있어서 회수된 설문지 총 52부 중 응답내용이 부실한 설문지 1부를 제외한 총 51부를 최종적으로 사용하였음.
 - 본 연구에서 사용된 조사대상자들에 대한 인구통계학적 특성을 살펴보면 직업 중 교수의 비율이 82.4%로 다른 직업에 비하여 가장 높게 나타났음. 전공의 경우 경영이 41.2%가 가장 높게 나타났으며, 참여 평가단 유형의 경우 준정부기관 경영평가단이 다른 평가단 유형에 비하여 41.8%로 가장 높게 나타남.

- 담당평가에 있어 비계량평가가 86.3%가 과반수 이상을 차지하였으며 공공기관 경영평가 위원 경력은 1~3년의 경력을 보유하고 있다는 응답이 76.0%가 가장 높은 수치를 차지하였음.

〈표 3-47〉 인구통계학적 특성

구 분		빈 도(명)	비 율(%)
직업	교수	42	82.4
	연구원	1	2.0
	회계사 및 컨설턴트	7	13.7
	기타	1	2.0
전공	행정	16	31.4
	경영	21	41.2
	경제	8	15.7
	법학	1	2.0
	기타	5	9.8
참여평가단 유형(중복응답)	기관장경영평가단	17	25.4
	공기업경영평가단	22	32.8
	준정부기관경영평가단	28	41.8
담당평가	비계량평가	44	86.3
	계량평가	6	11.8
공공기관 경영평가위원 경력	1~3년	38	76.0
	4~6년	10	20.0
	7~9년	2	4.0

- ‘성과에 관한 계약을 통해 정부와 공공기관간 역할을 재정립하는 데 기여하였다’에 대한 설문 결과 ‘약간 동의’가 45.0%, ‘다소 동의’가 31.4%, ‘매우 동의’가 11.8%, ‘다소 반대’와 ‘보통’이 각각 3.9%, ‘매우 반대’가 2.0%로 나타남.

〈표 3-48〉 경영평가제도를 통한 정부와 공공기관간 역할 재정립 기여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	—	—	—
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	2	3.9	3.9
	다소 동의	16	31.4	31.4
	약간 동의	23	45.0	45.0
	매우 동의	6	11.8	11.8
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관 경영진의 경영성과에 대한 사후평가를 통해 책임경영체제를 구축하는데 기여하였다.’에 대한 설문 결과, ‘약간 동의’가 41.1%, ‘다소 동의’가 37.2%, ‘매우 동의’가 9.8%, ‘다소 반대’가 5.9%, ‘매우 반대’ 및 ‘보통’이 각각 2.0%로 나타남.

〈표 3-49〉 경영진 경영성과에 대한 사후평가 통한 책임경영체제 구축 기여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	—	—	—
	다소 반대	3	5.9	5.9
	보통	1	2.0	2.0
	다소 동의	19	37.2	37.2
	약간 동의	21	41.1	41.1
	매우 동의	5	9.8	9.8
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관 경영진의 경영효율성 제고와 조직구성원의 목표달성에 대한 책임의식 제고에 동기를 부여하는데 기여하였다.’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 39.2%, ‘약간 동의’가 35.2%, ‘매우 동의’가 9.8%, ‘보통’이 5.9%, ‘다소 반대’가 3.9%, ‘매우 반대’와 ‘약간 반대’가 각각 2.0%로 나타남.

〈표 3-50〉 경영진 경영효율성 및 조직구성원 목표달성 책임의식 제고 동기부여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	3	5.9	5.9
	다소 동의	20	39.2	39.2
	약간 동의	18	35.2	35.2
	매우 동의	5	9.8	9.8
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관 최고경영자의 경영목표를 명확하게 설정함과 동시에 해당 기업의 상업적인 목적과 공익적인 목적의 조화를 통해 공공기관이 지닌 대리인의 행태를 효과적으로 통제하는 데 기여하였다.’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 37.2%, ‘약간 동의’가 23.5%, ‘보통’이 21.6%, ‘매우 동의’가 7.8%, ‘다소 반대’가 3.9%, ‘매우 반대’와 ‘약간 반대’가 각각 2.0%로 나타남.

〈표 3-51〉 최고경영자의 명확한 경영목표 설정 및 대리인 행태의 효과적 통제

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	11	21.6	21.6
	다소 동의	19	37.2	37.2
	약간 동의	12	23.5	23.5
	매우 동의	4	7.8	7.8
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관 상호간 그리고 공공기관 내부에서 조직과 개인 상호간 경쟁환경을 조성하는 데 기여하였다’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 31.4%, ‘약간 동의’가 27.4%, ‘보통’ 및 ‘매우 동의’가 각각 15.7%, ‘약간 반대’ 및 ‘다소 반대’가 각각 3.9%로 나타남.

〈표 3-52〉 공공기관 상호간 및 내부의 조직과 개인 상호간 경쟁환경 조성 기여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	2	3.9	3.9
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	8	15.7	15.7
	다소 동의	16	31.4	31.4
	약간 동의	14	27.4	27.4
	매우 동의	8	15.7	15.7
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관에게 관리능력 향상에 대한 지침을 제공하고, 관리순환의 과정에 대한 진단과 개선방안을 도출할 수 있도록 기여하였다’에 대한 설문 결과, ‘약간 동의’가 37.3%, ‘다소 동의’가 31.3%, ‘보통’이 17.6%, ‘매우 동의’가 5.9%, ‘다소 반대’가 3.9%, ‘매우 반대’가 2.0%로 나타남.

〈표 3-53〉 관리능력 향상 및 관리순환 과정에 대한 진단과 개선방안 도출 기여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	—	—	—
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	9	17.6	17.6
	다소 동의	16	31.3	31.3
	약간 동의	19	37.3	37.3
	매우 동의	3	5.9	5.9
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘공공기관의 경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성을 제고하는 데 기여하였다.’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 43.1%, ‘약간 동의’가 37.2%, ‘매우 동의’가 11.7%, ‘약간 반대’, ‘다소 반대’ 및 ‘보통’이 각각 2.0%로 나타남.

〈표 3-54〉 경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성 제고 기여

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	1	2.0	2.0
	보통	1	2.0	2.0
	다소 동의	22	43.1	43.1
	약간 동의	19	37.2	37.2
	매우 동의	6	11.7	11.7
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- ‘경영평가제도의 필요성 및 운영성과’에 대한 전반적인 분석 결과
- ‘경영평가제도 통한 정부와 공공기관간 역할 재정립 기여’와 ‘경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성 제고 기여’의 평균값이 5.39점으로 다른 설문문항에

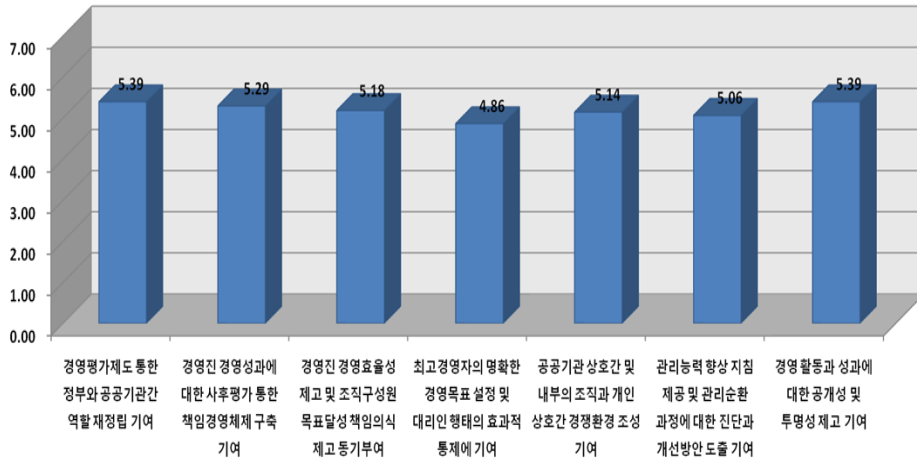
비하여 상대적으로 높게 나타났음.

- ‘경영진 경영성과에 대한 사후평가 통한 책임경영체제 구축 기여’의 평균값은 5.29점, ‘경영진 경영효율성 제고 및 조직구성원 목표달성 책임의식 제고 동기 부여’의 평균값은 5.18점, ‘공공기관 상호간 및 내부의 조직과 개인 상호간 경쟁 환경 조성 기여’의 평균값은 각각 5.14점으로 나타남.
- ‘관리능력 향상 지침 제공 및 관리순환 과정에 대한 진단과 개선방안 도출 기여’의 평균값은 5.06점, ‘최고경영자의 명확한 경영목표 설정 및 대리인 행태의 효과적 통제에 기여’의 평균값은 4.86점으로 나타남.

〈표 3-55〉 경영평가제도의 역할과 운영성과에 대한 분석결과 종합

구분	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의	N	평균	표준 편차
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)	50	5.39	1.343
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)	50	5.29	1.346
경영진 경영효율성 제고 및 조직구성원 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)	50	5.18	1.396
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)	50	4.86	1.386
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)	50	5.14	1.442
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)	50	5.06	1.333
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)	50	5.39	1.218

[그림 3-27] 경영평가제도의 역할과 운영성과에 대한 분석 결과 종합



3) 역할과 운영성과 종합

- 공공기관 경영평가제도는 성과 측정 및 평가시스템인 동시에 전략적 경영관리를 위한 수단임.
 - 경영평가제도는 경영평가편람을 작성하여 시달하는 과정을 통해 각 공공기관이 매년 달성해야 할 경영목표를 구체적으로 설정해 줌으로써 합리적이고 효율적인 공공기관 관리방향을 사전에 제시하는 경영 향도(feedforward) 기능을 수행하고 있음.
 - 주기적으로 공공기관의 경영실적을 측정하여 이를 사전에 설정된 경영평가지표에 견주어 보면서 경영목표의 달성도와 경영성과의 적정성을 평가하는 기능을 수행함.
 - 평가 결과를 토대로 인센티브의 차등적인 제공, 확인된 문제점에 대한 시정조치 등 일련의 사후적 환류를 통해 공공기관의 경영성과 개선을 유도하는 기능을 수행하고 있음.

- 해당 공공기관의 경영시스템에 대한 사실상의 경영진단 역할을 수행함.
- 경영평가편람을 통해 사전에 설정한 경영목표 달성 정도와 경영 효율화 노력 등을 확인하고 평가하는 과정에서 경영개선방안을 제시함.
- 경영목표 달성 과정에서 나타나는 제반 문제점을 확인할 수 있고, 이 문제점들을 종합적으로 보고하는 가운데 이를 개선하기 위한 바람직한 정책대안을 제시하거나 권고하는 역할을 수행함.

다. 변천과정

1) 공공기관 관리제도의 변천과정

- 제1기는 정부수립 후 제1차 경제개발 5개년계획이 착수되기 이전까지의 시점으로, 이 시기는「정부투자기관예산회계법」 제정 이전으로서 공공기관에 대한 개별적인 설립법 외에는 공공기관 관리와 관련된 체계적인 법규가 존재하지 않았던 시기임(한국공기업학회, 2003).
- 제2기는 「정부투자기관관리기본법」이 제정되기 이전에 1962년 8월 제정된 「정부투자기관예산회계법」과 1973년 2월 제정된 「정부투자기관관리법」이 공공기관 관리제도의 주축을 이루었음.
- 「정부투자기관예산회계법」은 국민경제 전반의 관점에서 정부투자기관을 통제·조정하기 위해 예산·재정을 중심으로 정부 관여를 뒷받침.
- 「정부투자기관관리법」은 다원화된 정부투자기관에 대한 감독체계, 잉여금 처분 방법, 주주권 행사 등을 일원화하기 위해 제정
- 제3기는 1984년 3월 「정부투자기관관리기본법」이 시행된 이후로 공공기관 전반의 관리체계 쇄신 및 경영평가제도가 도입된 시기임.
- 종전의 「정부투자기관예산회계법」과 「정부투자기관관리법」등을 토대로 한 사

전적인 관리가 정부투자기관 경영의 자율성을 저해하고 창의성에 입각한 경영 효율의 향상을 어렵게 한다는 지적에 따라 「정부투자기관관리기본법」의 제정을 통하여 정부투자기관 관리방식을 혁신하였음.

- 가장 효과적인 관리수단은 사후적 경영실적평가라 할 수 있는데 정부투자기관에 자율성을 부여하고 사후에 경영실적을 평가하여 상여금 지급에 반영하도록 함으로써 경영실적평가제도의 기반을 확립하였음(한국공기업학회, 2003).
- 제4기는 「정부투자기관관리기본법」의 문제점들을 보완하는 개정작업이 이루어진 1999년 2월 이후라 할 수 있음.
 - 1999년 동법의 개정은 정부투자기관의 자율성과 책임경영체제를 보강하기 위한 의도에서 출발되었음.
 - 제4기의 경영평가제도는 제3기에 마련된 경영평가제도의 틀 내에서 지속되었으며 정부투자기관에 대한 유효한 관리수단으로 활용되었음.
- 제5기는 2007년 4월 기존의 정투법과 정산법을 폐지하고 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 시행한 이후 시기임.
 - 동법은 기존의 공기업과 산하기관을 포함하는 전체 공공기관의 유형 분류를 새롭게 시도하였으며, 내·외부 지배구조의 개선, 임원 임면의 공정성 개선을 행하는 등 「정부투자기관관리기본법」 이후 또 하나의 획기적인 개혁을 단행하였음.

2) 공공기관 경영평가제도의 변천과정

- 공기업을 중심으로 한 공공기관 경영평가제도가 시행된 지 25년이 지나면서 경영평가체계, 평가대상기관, 경영평가지표체계 및 평가방법, 평가결과 활용방법 등 세부적인 면에서 많은 변화를 겪어 왔음.
- 공공기관 경영평가제도의 변천과정은 법·제도적인 측면을 토대로 4개의 시기로 구분해 볼 수 있음(박석희, 2005; 조택, 2008; 한국공기업학회, 2003).

- 제1기는 1984년 정부투자기관 경영평가제도 도입 이후 1991년까지로서 평가관리 기관, 평가체계, 평가대상기관 등이 도입당시의 틀을 거의 유지하였음.
 - 경영평가제도 총괄관리기관은 줄곧 ‘경제기획원 심사평가국’이었고, 심의·의결 기관 역시 ‘정부투자기관 경영평가위원회’가 지속되었음.
 - 평가대상기관도 최초의 1983년도 실적평가 당시 24개였는데 이후 2~3개 기관만 변화가 있었을 뿐 평가지표체계 역시 계량과 비계량지표의 종류, 지표간 구성비율 및 가중치 배분, 5등급평가, 평가대상기관군, 평가대상부문, 평점계산방법 등도 큰 변화가 없었음.
 - 제1기에는 경영평가위원회의 경영실적평가와 더불어 각 기관별 자체의 내부경영실적평가가 병존하였음.
 - 정부투자기관 임·직원의 입장에서는 이는 이원화된 평가를 받는 것이었고, 이에 따라 이러한 이원화된 평가체계를 통합하려는 노력이 이루어졌음.
- 제2기는 1992년부터 1998년으로 공기업 민영화 확대와 더불어 금융기관을 포함한 일부 정부투자기관이 관련법에 의해 평가대상에서 제외됨으로써 평가대상기관이 점차 축소되었음.
 - 1992년도에 대상기관이 23개였던 것에 반해, 1994년도에는 20개, 1995년도에 18개, 1997년도에는 13개로 축소되어 현재에 이르고 있음.
 - 제2기는 경영평가제도의 성숙기라고 할 수 있을 만큼 이전의 운영과정에서 드러난 평가지표체계, 평가방법 등에 있어서의 문제점을 수정·보완하여 평가체계를 더욱 정교화·체계화·객관화하였음.
 - 제2기에는 심의·의결기관인 ‘정부투자기관 경영평가위원회’는 지속된 반면 경영평가제도의 총괄관리기관은 1994년 12월 23일에 ‘경제기획원 심사평가국’에서 ‘재정경제원 예산실’로, 다시 1998년 2월 28일에 ‘예산청 예산총괄국’으로 두 차례 변경되었음.

- 제3기는 1999년부터 2004년까지로 경영평가제도의 정착기라라고 할 수 있을 만큼 경영평가제도는 물론 공공기관 관리체제도 대폭 개선되었음.
 - 제3기에는 총괄관리기관이 1999년 2월 5일 ‘기획예산위원회 정부개혁실’로, 같은 해 5월 24일에는 ‘기획예산처 정부개혁실’로, 다시 2003년 3월 28일에는 ‘기획예산처 재정개혁국’으로 세 차례 변경되었고, 심의·의결기관도 1999년 2월 5일에 ‘정부투자기관 운영위원회’로 변경되었음.
 - 1999년도부터 경영평가체계가 ‘기관실적평가’와 ‘사장실적평가’로 이원화되었고, 평가대상기관은 한전을 제외하고 13개 기관이 모두 유지되었음.
 - 평가지표체계가 2기보다 더욱 정교화·체계화되었고, 사장실적평가의 지표체계는 평가대상기관 분류 및 평가지표 가중치 배분 등에 있어 기관평가와 유사하게 적용되었음.
- 제4기는 정부산하기관관리기본법에 따라 정부산하기관에 대한 경영평가가 시작된 2005년부터 현재까지로서, 2007년 4월에 공공기관의 운영에 관한 법률이 시행됨으로써 공공기관 경영평가제도가 큰 폭으로 변화되었음.
 - 정부투자기관과 정부산하기관이라는 용어는 사라지고 101개 기관(24개 공기업과 77개 준정부기관)이 공공기관으로 지정되었으며, 197개 기관이 기타공공기관으로 지정되었고, 공공기관의 지배구조, 소유권, 경영평가제도 등을 포함한 공공기관과 관련된 제도가 크게 변화하였음.
 - 신정부 이후 기획재정부 등은 경영평가제도 개편을 포함한 “공공기관 운영체계 개편방안”을 2008년 12월 12일 발표하였음.
 - 2008년부터는 기존 정부투자기관경영평가단, 정부산하기관경영평가단이 공공기관평가단으로 통합되었으며 2009년도에 시행될 평가에서는 지표체계 등이 대폭 변화되었음(조택, 2008).

2. 공공기관 경영평가제도 주요쟁점과 개선방향

가. ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’²⁵⁾의 이원화 문제 및 개선방향

1) ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’ 이원화의 특성

가) ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’ 이원화의 주요 이슈

- 현행 공공기관 경영평가제도는 끊임없는 개선 노력과 최근의 대대적인 개정작업에도 불구하고 경영평가에 대한 보다 근본적인 가치(value)의 명확한 정립과 공유가 충분하게 이루어지지 않아 수많은 오해와 정체성(identity)의 혼란이 일어나고 있는 실정임.
- ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 시행 배경과 평가의 목적이 서로 명확히 다름에도 불구하고 이원화 평가에 따른 중복과 평가, 평가부담 가중, 차별성과 연계 문제 등 다양한 문제가 제기되고 있음.
- 주요 이슈
 - ‘왜? 기관 경영실적평가(기관 경영평가)와 기관장 경영계획서 이행실적평가(기관장 경영평가)를 구분하여 시행하는가? 그 차이는 무엇이고 어떤 연관성이 있는가?’
 - ‘기관장 경영평가와 기관 경영평가는 중복평가 아닌가? 두 가지 평가지표가 유사한데 왜 이중으로 평가하는가? 그 차이점이 있는가?’
 - 두 평가의 외형적인 평가지표명이 거의 유사한 것으로 인식될 수 있는 소지가 있으므로 실질적인 평가내용과 착안점에 대한 차이를 명확히 해야 할 필요성이 제기

25) ‘기관장 경영평가’ : 기관장 경영계획서 이행실적 평가
‘기관 경영평가’ : 기관 경영실적 평가

〈표 3-56〉 경영평가 이원화에 따른 평가지표의 유사성 논란

기관장 경영평가	기관 경영평가
기관장 리더십	리더십/전략 범주
(공통) 기관선진화 과제	경영효율화 범주
경영효율화 - 인력관리 효율화 - 보수체계 합리화 - 기능조정 효율화 - 기타 자체적인 경영효율화	- 조직 및 인적자원관리 - 재무예산 관리 - 보수관리 - 성과관리 체계 - 공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리 - 노사관계 합리성
노사관계 선진화	
(고유) 기관 고유과제	주요사업 범주

자료 : 「'09년도 기관장 평가지침 및 기관 경영실적 평가편람」

- ‘기관장 경영평가와 기관 경영평가 두 가지 평가가 비슷한 수준으로 나오는 것이 상식적인 것 아닌가? 두 가지 평가결과가 크게 차이가 나는 것은 평가의 타당성과 신뢰성에 문제가 있는 것 아닌가?’
- 두 평가의 결과에서 어느 정도의 차이는 있을 수 있으나 극단적인 차이가 나타나는 원인에 대한 검토를 통해 개선방안을 도출할 필요성 제기
- 장기간 지속적으로 시행해 온 ‘기관 경영평가’에 비해 2008년도에 처음 시행된 ‘기관장 경영평가’에 대한 일부 해당 기관(장)의 충분한 이해와 대비가 부족하여 나타나는 현상이기도 함.

〈표 3-57〉 경영평가 이원화의 신뢰성 및 타당성 논란

기관명	기관장 경영평가	기관 경영평가
한국소비자원, 한국청소년수련원	미흡 (해임건의)	양호(B)
한국산업기술재단, 한국정보보호진흥원	경고	우수(A)
한국감정원, 공무원연금관리공단, 국민체육진흥공단, 한국인터넷진흥원	경고	양호(B)
한국청소년상담원, 국립공원관리공단	우수	부진(D)

자료 : 「'08년도 기관장 평가 및 기관 경영평가 결과」

나) ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 특성 비교

- 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 유사성과 차별성을 검토하고 이원평가의 실효성을 파악하기 위해서는 두 평가의 특성을 비교 분석할 필요가 있음.
- 두 평가의 목적 및 영역, 평가 대상 및 관점, 평가 부문 및 지표, 평가 방식, 평가 결과의 활용 측면에서 그 특성을 비교·검토하여 이원화 평가의 타당성을 검토

〈표 3-58〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 특성 비교

	기관장 경영평가	기관 경영평가
평가 목적/대상	◦ 경영계획서(1년단위)의 이행실적 ◦ 기관장 개인 중심의 평가 - 기관장 개인의 차별적 역할과 노력 및 경영역량과 책임경영 의지	◦ 경영목표(3년단위, 5단계 : 미션-비전-전략목표-전략과제-목표지표)의 이행실적 ◦ 조직의 System 중심의 평가 - 전년대비 경영개선 실적, 경영목표 달성체계의 구축/이행 수준
평가 부문/지표	[기관장 리더십] ◦ 경영계획서 이행을 위한 기관장 개인의 전반적인 경영능력 평가 [기관선진화] 〈경영효율화〉 ◦ 기관장의 정부정책 과제 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가 〈노사관계 선진화〉 ◦ 정부정책에 부합하는 합리적인 노사관계 구축을 위한 기관장의 노력과 의지 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가 [기관 고유과제: 주요현안과제] ◦ 기관장이 임기중에 중점적으로 추진해야 할 주요 현안과제의 해당연도 이행실적을 계획-집행-성과/산출 단계로 평가	[경영진 리더십/ 비전·전략 개발] ◦ 경영목표 이행을 위한 조직의 집단적 리더십과 비전 및 전략 개발 능력 평가 [경영시스템] 〈경영효율화〉 ◦ 기관의 사업추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계 구축과 운영에 대한 평가 〈노사관계 합리성〉 ◦ 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 기관의 노력 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가 [주요사업] ◦ 기관의 전략 추진을 위한 주요사업의 해당연도 추진실적을 계획-활동-성과 단계로 평가
평가결과 활 용	◦ 기관장의 인사조치 ◦ 기관장의 성과급(50% 반영)	◦ 임원·직원 성과급 ◦ 기관 경상경비예산 증감

2) 평가목적 및 영역에 따른 이원평가 검토

가) 경영계약서(경영목표)과 경영계획서의 구조

- 공공기관운영법('07.4월 시행) 등을 통해 공공기관장의 경영책임 확보를 위한 제도적 틀은 구축되어 있으나, 실제 운영성과는 미흡

○ 기관장 경영계약 체결

- (제도) 공기업·준정부기관의 기관장 임명시 경영목표·성과급 등을 포함하는 경영계약을 주무부처 장관과 체결토록 규정
- (실제) 연도별 경영계획서 없이 표준경영계약서에 따라 경영목표가 중장기적이고 포괄적으로 설정되어 책임경영의 실효성이 미약

○ 기관장 경영평가 및 사후조치

- (제도) 매년 기관장 경영계약 이행실적을 평가하고, 평가결과는 성과급 차등지급과 인사관리에 활용토록 규정
- (실제) 평가결과를 성과급 차등지급에 제한적으로 활용하고 있으며, 연도별 평가가 없어 경영실적이 저조한 기관장을 임기 중 교체한 사례 1건뿐임
 - 2001.6.19일, 舊 정부투자기관운영위 의결로 2000년도 경영실적이 부진한 3개 기관(석공, 주공, 광진공) 중 광진공 사장에 대해 대통령에게 해임 건의
 - 석공, 주공은 부진기관이지만 기관장이 교체되어 해임조치를 적용하기 곤란하여 대상에서 제외
 - 2001.7.20일, 광진공 사장의 사표 제출로 별도 해임조치 없이 처리

- 공공기관의 책임경영체계가 실질적으로 확립되도록 경영계약, 기관장 평가제도 등 개편 (2008. 05. 13 및 2008. 08. 26)

□ 경영계약 체결 및 경영계획서 제출

- 공공기관의 책임경영을 담보하기 위해 <표 3-4>와 같이 기관장과 주무부처 장관이 임기중 체결하는 경영계약 내용에 1년 단위의 경영계획서를 포함시켜 구체적

인 현안과제 이행 계획을 반영하게 되었으며, 그 대상을 기타공공기관까지 확대

- 기획재정부에서 기관장으로서 중점 추진해야 할 주요 현안과제의 이행계획을 구체적으로 기술하도록 하는 기관장 “경영계획서 작성지침”을 마련하여 제공하고 이를 토대로 주무부처 장관과 해당 기관장간 경영계획서 세부내용에 관해 합의를 한 후에 쌍방이 서명

〈표 3-59〉 공공기관장 경영계약

기존 경영계약	개선된 경영계약
- 경영목표(3년단위)에 대한 경영계약 체결 - 기타공공기관에 대해서는 별도의 경영계약 미체결	- 경영목표(3년단위) 및 경영계획 (1년단위)에 대한 경영계약 체결 - 기타공공기관의 기관장까지 경영계약 체결

□ 경영계획서에 대한 평가 및 사후조치

- 기관장의 경영평가 결과를 성과급 차등지급에만 제한적으로 적용시켜왔던 방식을 개선하여 매년 기관장이 제출한 경영계획서를 평가하여 평가결과가 “미흡”으로 판정될 경우에는 기관장을 해임 조치하는 등 기관장의 인사와 연계하는 강력한 사후조치를 실시
- 사후조치로 경영계획서 평가결과를 해당 기관장 인사와 연계시키고, 주무부처장·차관의 평가에 반영 등 평가결과의 활용범위를 넓혀 제도의 실효성을 높이는 조치
 - 경영계획 평가결과가 “미흡”인 기관장은 해임 조치, “보통” 이상인 경우에도 실적에 따라 성과급을 차등 지급

〈표 3-60〉 공공기관장 경영평가의 변화

기존의 기관장 경영평가	개선된 기관장 경영평가
- 기관장 경영평가 결과를 성과급 차등지급에만 활용하는 수준 - 실적이 부진한 기관장에 대해 해임한 사례 전무	- 경영계획서 이행실적 평가결과가 미흡한 기관장은 임기중 해임 - 기관장뿐만 아니라 주무부처 장·차관 평가와도 연계

- 새로 도입한 제도의 시행에서 1년단위로 공공기관 기관장의 경영계획 이행실적을 평가한 후, 그 결과에 따라 공공기관장 및 주무 감독부처 장관의 인사에 반영
- 공공기관운영법의 주요 관련조항
 - 공공기관운영법 제31조(기관장과의 계약 등)
 - ① 제25조 제1항 및 제26조 제1항의 규정에 따른 기관장의 임명과 관련하여 이사회는 기관장이 임기 중 달성하여야 할 구체적 경영목표와 성과급 등에 관한 사항이 포함된 계약안을 작성하여 임원추천위원회에 통보하여야 한다. 이 경우 기관장은 계약안을 정하는 이사회에 참여할 수 없다.
 - ② 주무기관의 장은 제2항의 규정에 따라 협의된 계약안에 따라 기관장으로 임명되는 사람과 계약을 체결하되, ...(중략) 이 경우 주무기관의 장은 기관장으로 임명되는 사람과 협의를 거쳐 계약의 내용이나 조건을 제1항 및 제2항의 규정에 따른 계약안과 달리 정할 수 있다.
 - 공공기관운영법 제46조(경영목표의 수립)
 - ① 기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조 제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고, 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 매년 10월 31일까지 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 제출하여야 한다.
 - 공공기관운영법 제48조(경영실적 평가)

- ① 기획재정부장관은 경영계약의 이행에 관한 보고서, 경영목표와 경영실적 보고서를 기초로 하여 공기업·준정부기관의 경영실적을 평가한다.
- ② 기획재정부장관은 경영실적 평가결과 경영실적이 부진한 공기업·준정부기관에 대하여 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 제25조 및 제26조의 규정에 따라 기관장·상임이사의 임명권자에게 그 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.

□ 공공기관장 경영계약서의 이해

○ 기관장 경영계획서의 개념

- 새롭게 도입한 연도별 경영계획서에서는 기관장이 임기중에 반드시 추진해야 하며 당해 공공기관의 경쟁력 제고를 위해 기관장이 중점 추진하여야 할 핵심추진과제로 구성된 주요현안과제의 연간 실행계획을 수립하게 하였으며 기관장 경영계약의 내용에 현재의 3년 단위 경영목표와 함께 1년 단위 경영계획서를 추가하여 주무부처 장관과 기관장간 체결
- 3년 단위의 경영목표는 기관의 미션·비전을 수행하기 위한 중장기 전략목표와 전략과제로 구성하고 1년 단위의 경영계획서는 기관장이 중점 추진해야 할 주요 현안과제의 실행계획으로 구성
- 단, 기타공공기관은 1년 단위 경영계획서만을 작성하여 경영계약을 체결
(경영목표 : 미션-비전-전략목표-전략과제-목표지표의 6단계로 구성)

○ 기관장 경영계약 = 경영목표 + 경영계획서

〈표 3-61〉 기관장 경영계약제도

구 분	기 준	변 경
내 용	경영목표(3년 단위) ■ 기관의 미션, 비전 및 전략목표와 전략과제	경영목표 + 경영계획 (1년단위) ■ 주요 현안과제 이행계획의 구체적 기술 포함
대 상	공기업 및 준정부기관	공기업 및 준정부기관 + 기타공공기관

- 경영계획서 작성대상
 - 경영계획서 작성대상 : 모든 공기업·준정부기관의 신규 임명된 기관장 및 유임된 기관장 전체
 - 경영계약 체결이 필요하다고 인정되는 기타공공기관장들도 경영계획서 작성대상의 범위에 포함
 - ① 기획재정부 장관이 기관규모, 경영합리화 필요성 등을 고려하여 지정하는 기타공공기관의 기관장
 - ② 주무부처 장관이 책임경영 강화를 위해 경영계약 체결이 필요하다고 인정하는 기타공공기관의 기관장
- 「표준 기관장 경영계약서」의 주요 관련조항(09.03.16)
 - 제2장 경영목표 설정 및 경영계획서의 작성
 - 제6조(기관장 경영목표) ① 주무기관의 장과 기관장은 협의하여 경영계약에 별표 1의 기준에 따라 기관장이 임기 중에 달성하여야 할 경영목표(이하 “기관장 경영목표”라 한다)와 이를 구체화하기 위한 연도별 경영목표(이하 “연도별 경영목표”라 한다)를 정한다. 다만, 경영목표를 변경하는 경우에는 변경되는 날로부터 임기종료 연도까지의 임기중 경영목표와 연도별 경영목표를 정한다. ② 제1항의 경영목표를 정하는 경우에는 기관 발전과 국민경제 발전에 기여할 수 있는 제반 목표가 반영되어야 한다.
 - 제7조(경영목표의 설정) ① 이사회는 기관의 경영환경과 사업여건을 감안하여 제6조에 따라 정한 기관장 경영목표를 심의·의결하여야 한다. 이 경우 기관장은 법 제31조 제1항에 따라 이사회에 참여할 수 없다. ② 기관장이 신규로 선임되는 경우에 임원추천위원회는 제1항에 따른 의결사항을 토대로 기관장 후보자와 계약조건과 내용 등에 대하여 협의한 후 그 결과를 주무기관장에게 통보하여야 한다. ③ 기관장은 주무기관의 장과 제1항과 제2항의 절차를 거쳐 경영계약을 체결한다. 주무기관의 장은 기관장과의 협의를 거쳐 계약의 내용이나

조건을 제1항과 제2항의 절차를 거쳐 작성된 계약안과 달리 정할 수 있다. ④ 주무기관의 장과 기관장은 계약체결 후 불가피한 사정이 발생할 때에는 서로 협의하여 계약의 내용이나 조건을 변경할 수 있다. ⑤ 주무기관의 장이 공기업의 기관장과 경영계약을 체결하고자 하는 경우에는 경영목표 등에 대하여 기획재정부 장관과 사전에 협의하여야 한다.

- 제8조(기관장 경영계획서 작성 등) ① 기관장은 제6조의 경영목표와는 별도로 기관의 주요현안과제에 대한 실행계획 등을 포함하는 경영계획서를 1년단위로 작성하여 본 경영계약에 첨부한다. ② 기관장 경영계획서의 주요 내용, 작성방법, 작성절차 등은 기획재정부 장관이 정하는 「경영계획서 작성지침」에 따른다. ③ 기관장은 1년마다 경영계획서를 작성하고 매년 1월말까지 갱신하여 경영계약서에 첨부한다.

○ 제3장 경영목표 및 경영계획서 이행실적에 대한 평가

- 제9조(경영목표 및 경영계획서 이행실적 보고) 기관장은 매년 경영목표의 이행에 관한 연도 실적보고서 및 제8조에 의한 경영계획서의 이행실적에 대한 보고서를 작성하여 다음연도 3월 20일까지 주무기관의 장 및 기획재정부 장관에게 제출하여야 한다.
- 제10조(경영계획서 이행실적 평가) ① 기관장의 경영계획서 이행실적에 대한 평가는 기획재정부 장관이 정하는 평가방법과 기준에 따라 실시한다. ② 기획재정부 장관은 경영계획서 이행실적 평가결과가 미흡한 기관에 대하여 법 제48조 제7항에 따라 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 기관장의 임명권자에게 해임을 건의하거나 요구할 수 있다.
- 제11조(경영계약 이행실적 평가) ① 기관장의 경영계약 이행실적에 대한 평가는 기획재정부 장관이 정하는 평가방법과 기준에 따라 실시한다. ② 기관장은 제1항의 경영계약 이행실적 평가와 관련하여 기획재정부 장관 또는 기획재정부 장관이 구성하는 전문평가단이 관련자료의 제출을 요청할 경우에는 이에 응하여야 한다.

○ 제4장 보수 및 복리후생

- 제14조(성과급) ① 기관장의 성과급은 법 제48조에 따른 경영실적 평가결과에 따라 지급하며, 성과급의 한도와 지급률 등은 정부에서 정하는 바에 따른다.
- ② 성과급 지급시기는 법 제48조에 따른 경영실적 평가 완료 이후 3월 내에 지급하는 것을 원칙으로 한다.
- ③ 기관장이 법 제48조 제6항 및 제22조 제1항에 따른 사유로 인하여 퇴임하는 경우에는 퇴임일이 속하는 사업연도의 성과급은 지급하지 아니하며, 직전연도의 경영실적 평가에 따른 성과급은 50%를 감액하여 지급한다.
- ④ 기관장이 사업연도중에 취임하는 경우 취임일이 속하는 사업연도의 성과급은 임기 개시일부터 계산한 근무기간에 대하여 월할 계산하여 지급하고, 월할 계산을 함에 있어서는 제16조 3항의 규정을 준용한다.
- ⑤ 기관장이 임기만료 또는 법 제48조 제6항 및 법 제22조 제1항에 따른 사유에 해당하지 아니한 사정으로 사업연도 중 퇴임하는 경우 퇴임일이 속하는 당해연도의 성과급은 퇴임일이 속하는 당해연도의 경영실적평가 결과가 나온 이후에 지급한다.

나) 평가 목적 및 대상에 따른 비교

- 기관장 경영평가와 기관 경영평가는 그 평가 목적과 대상에서 근본적인 차이가 존재

〈표 3-62〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 목적과 대상 비교

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

- 기관장 경영평가의 목적과 대상

- 중장기적이고 포괄적으로 설정된 경영목표 이행에 대한 기관장의 역할과 책임

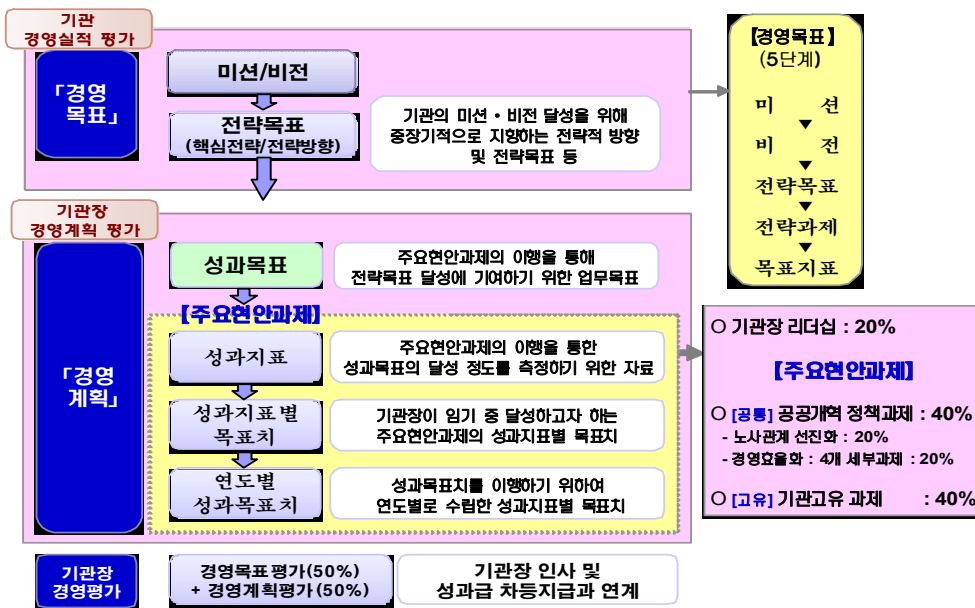
을 명확하게 측정하여 경영계약제의 운영성과를 높이기 위해 기관장의 책임경영제 강화를 목적으로 시행

- 임기중 수행해야 하는 주요 현안과제(공공개혁 정책과제 및 기관 고유과제)의 연간 실행계획(Action Plan) 수립과 이행을 위한 기관장 개인 차원에서의 차별적인 역할과 노력을 평가

□ 기관 경영평가의 목적과 대상

- 중장기적이고 포괄적으로 설정된 경영목표(미션-비전-전략목표-전략과제-목표지표) 달성을 위한 기관의 지속적인 경영개선 노력과 경영시스템 고도화로 기관의 경쟁력과 효과성 강화를 목적으로 시행
- 조직 차원의 효과적인 경영시스템의 구축과 운영에 따른 중장기적이고 지속적인 조직성과를 연간단위로 평가

[그림 3-28] 평가 목적 및 대상에 따른 이원평가의 비교



예) 2008 한국전력공사

[기관 경영실적 평가]

미션	
비전	고객과 함께 성장하는 세계적인 전력회사
전략목표	경영혁신 가속화 공급 신뢰도 향상 신정상동력 창출 인력,재무 운영 선진화

(핵심전략/전략방향/경영목표)

[기관장 경영계획 평가]

(임기 3개년)	성과목표			
				
(해당 년도)	주요 현안과제			
	1. 한전 고유의 혁신 시스템의 구축으로 혁신 가속화 2. 3.	4. 송·발전 설비의 적기확충, 친환경화 5. 6.	7. 해외사업 확대 및 다각화로 신성장 동력확보 8. 9.	10. 노동 생산성 제고 11. 12.

3) 평가부문(지표)에 따른 이원평가 검토

가) 평가부문(지표)의 구성체계 비교

□ 유사 평가부문 비교 : 주요 평가내용 비교

- 기관장 경영평가 : ‘기관장 리더십’ 부문의 평가내용
 - 기관장의 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립 과정에서의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 노력 그리고 주무부처 및 이해관계자와의 커뮤니케이션 실적을 평가
- 기관 경영평가 : ‘리더십·전략’ 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
- 기관장 경영평가 : ‘공공기관 선진화’ 부문의 평가내용
 - 기능조정, 인력관리 및 보수체계 합리화 등 기 발표된 경영효율화와 자체 경영효율화 노력 및 추후 추진될 경영효율화 그리고 노사관계 선진화 등 포괄적인 정부정책 추진을 위한 기관장 노력과 실적을 평가
- 기관 경영평가 : ‘경영시스템’ 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
- 기관장 경영평가 : ‘기관 고유과제’ 부문의 평가내용
 - 기관 설립목적에 맞는 기관고유사업 중 평가연도에 기관장이 우선적으로 역점을 두고 추진하고자 하는 사업의 계획을 타당성과 적정성, 집행과정의 합리성과 효율성, 산출단계에서 성과목표치 달성도를 평가
- 기관 경영평가 : ‘경영성과’ 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 주요 사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로

창출하고 있는지 여부

〈표 3-63〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 지표 비교

	기관장 경영평가	기관 경영평가
평가 부문/ 지표	[기관장 리더십] ○ 경영계획서 이행을 위한 기관장 개인의 전반적인 경영능력 평가	[경영진 리더십/비전·전략 개발] ○ 경영목표 이행을 위한 조직의 집단적 리더십과 비전 및 전략 개발 능력 평가
	[기관선진화] 〈경영효율화〉 ○ 기관장의 정부정책 과제 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가 〈노사관계 선진화〉 ○ 정부정책에 부합하는 합리적인 노사관계 구축을 위한 기관장의 노력과 의지 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가	[경영시스템] 〈경영효율화〉 ○ 기관의 사업추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계 구축과 운영에 대한 평가 〈노사관계 합리성〉 ○ 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 기관의 노력 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가
	[기관 고유과제: 주요 현안과제] ○ 기관장이 임기중에 중점적으로 추진해야 할 주요 현안과제의 해당연도 이행실적을 계획-집행-성과/산출 단계로 평가	[주요사업] ○ 기관의 전략 추진을 위한 주요사업의 해당연도 추진실적을 계획-활동-성과 단계로 평가

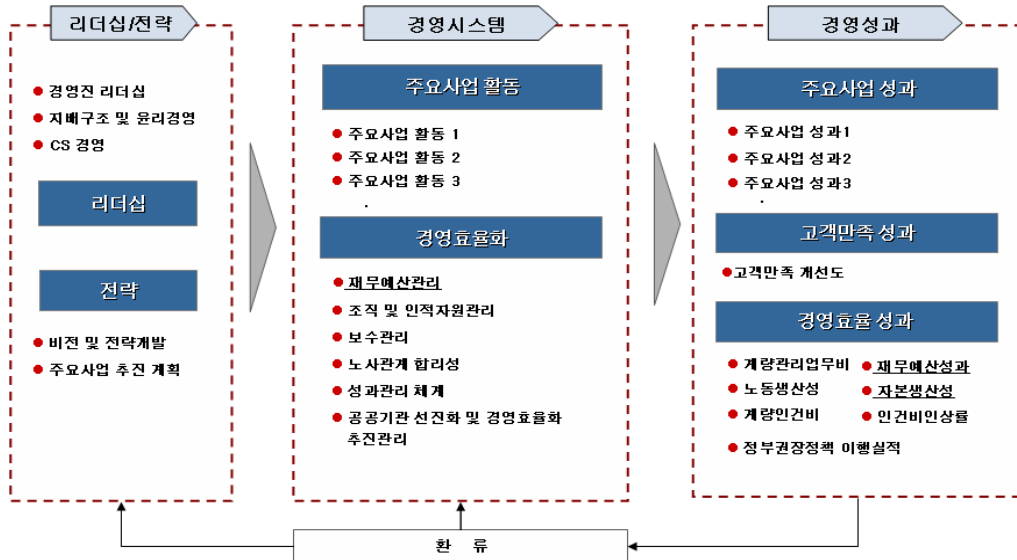
〈표 3-64〉 기관장평가와 기관경영평가의 평가내용 비교

기관장 경영평가		기관 경영평가	
평가부문	주요 평가내용	평가부문	주요 평가내용
기관장 리더십	기관장의 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립 과정에서의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 노력 그리고 주무부처 및 이해관계자와의 커뮤니케이션 실적을 평가	리더십 · 전략	비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
공공기관 선진화	기능조정, 인력관리 및 보수체계 합리화 등 기 발표된 경영효율화와 자체 경영효율화 노력 및 추후 추진될 경영효율화 그리고 노사관계 선진화 등 포괄적인 정부정책 추진을 위한 기관장 노력과 실적을 평가	경영 시스템	사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
기관 고유과제 (주요 현안과제)	기관 설립목적에 맞는 기관고유 사업 중 평가연도에 기관장이 우선적으로 역점을 두고 추진하고자 하는 사업의 계획을 타당성과 적정성, 집행과정의 합리성과 효율성, 산출단계에서 성과목표치 달성도를 평가	경영성과	주요 사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

〈표 3-65〉 기관장 경영평가의 구성체계

부문	기관장 리더십	공공기관 선진화	기관 고유과제
가중치	20	40	40
평가 지표	○ 주요현안과제 선정 및 경영 계획 수립의 합리성 (10) ○ 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력 (10)	○ 경영효율화 (20) ○ 노사관계 선진화 (20)	□ 기관별로 2~3개 과제 선정 (과제별 가중치 부여) □ 과제별로 5개 평가지표 [계획] (10) - 성과지표설정의 타당성 - 성과목표치 설정의 적정성 [집행] (10) - 문제해결의 합리성 - 사업집행의 효율성 [산출] (20) - 성과목표치 달성도

[그림 3-29] 기관 경영평가의 구성체계



범례: ■ 평가범주 ● 평가지표

- 밑줄은 유형에 따라 차별적으로 적용될 수 있는 지표
- 주요사업지표는 개별 기관별로 개발 필요

- 유사 평가지표 비교의 필요성 : 주요 평가내용을 비교하여 지표의 정의와 평가의 착안점에 대한 명확한 차별화가 필요
 - 「기관장 경영평가」 「기관장 리더십」 부문의 평가지표와 「기관 경영평가」 「리더십/전략」 부문의 「경영진 리더십」, 「비전 및 전략개발」 평가지표의 비교·검토
 - 「기관장 경영평가」 「기관 선진화」 부문의 「경영효율화」, 「노사관계 선진화」 평가지표와 「기관 경영평가」 「경영효율화」 부문 세부평가지표의 비교·검토
 - 「기관장 경영평가」 「기관 고유과제」 부문의 「계획-집행-산출/성과」 평가지표와 「기관 경영평가」 「주요사업 추진계획-활동-성과」 평가지표의 비교·검토

〈표 3-66〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 지표체계 비교

기관장 경영평가지표 체계			기관 경영평가지표 체계			
평가범주		평가지표	평가지표		평가범주	
기관장 리더십		주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성	경영진 리더십		리더십	리더십 /전략
			지배구조 및 윤리경영			
		지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력	CS 경영			
			비전 및 전략개발			
			주요사업 추진계획			
기관 선진화	경영 효율화	인력관리 효율화	조직 및 인적자원관리		경영효율화	경영 시스템
		보수체계 합리화	보수관리			
			성과관리 체계			
		기능조정 효율화	재무예산 관리			
	기타경영 효율화	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리				
		노사관계 선진화	노사관계 선진화		노사관계 합리성	
기관 고유과제	계획	성과지표 설정의 타당성	주요 사업활동		주요사업활동	
			주요 사업성과		주요사업성과	
		성과목표치 설정의 적정성	고객만족 개선도		고객만족성과	
	집행		문제해결의 합리성	노동생산성		경영효율 성과
		자본생산성				
		계량인건비				
		사업집행의 효율성	계량 관리업무비			
			총인건비 인상률			
	산출 성과	성과목표치 달성도	재무예산성과			
			정부 권장정책 이행실적			

주: 이탤릭체의 평가지표는 비교·검토 대상에서 제외 - 독자 평가지표로 판단

나) 리더십/전략 부문(지표)의 비교

- 「기관장 경영평가」 - 기관장 리더십
- 경영계획서 이행을 위한 기관장의 전반적인 경영능력을 평가
 - 이행실적보고서에 대한 서면평가와 면접
 - 주무부처 의견을 수렴(설문조사 등) 하여 평가에 활용
 - (주무부처의 평가참여를 유도, 평가의 수용도 제고)
- 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립에 있어서 기관장의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력과 실적을 평가
 - 기관장의 방향설정 능력은 주요 현안과제와 당해 공공기관의 미션 및 비전과의 연계성, 경영계획서 수립 프로세스의 체계화, 경영계획서 수립시 정부정책 변화 및 이해관계자 요구 반영 노력에 초점을 맞추어 평가
 - 지속가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력과 실적은 지속적인 목표달성을 위한 환경 조성과 주무부처 및 이해관계자와의 의사소통 노력에서는 지속가능성 확보를 위한 환경 조성과 양방향 의사소통을 통한 사업 일관성과 공감도 제고 노력을 평가
- 「기관 경영평가」 - 경영진 리더십
- 경영목표(미션-비전-전략목표-전략과제-목표지표)이행을 위한 조직의 집단적 리더십과 비전 및 전략 개발 능력에 대한 평가
- 리더십 범주 : 경영진 리더십
 - 기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관한 조직의 집단적 차원의 평가

〈표 3-67〉 리더십 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교

구분	평가지표	세부평가내용
기관장 경영 평가	주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립의 합리성	(1) 주요 현안과제가 당해 공공기관의 미션 및 비전에 연계되어 있으며, 기관장이 중점적으로 추진해야 할 핵심적인 과제인가? (2) 경영계획서 수립 프로세스가 체계적이며 변화된 경영환경, 정부정책 및 이해관계자의 요구를 계획서에 적절하게 반영하고 있는가?
	지속 가능성 확보 및 커뮤니케이션 노력	(1) 지속적인 성과 창출에 필요한 환경을 조성하고 있으며 직원의 학습과 자체 개선 활성화를 위해 노력하고 있는가? (2) 사업추진의 일관성과 공감성을 높이기 위해 주무부처 및 이해관계자와 체계적으로 양방향 의사소통을 하는가?
	평가 방법	□ 이행실적보고서 서면평가 □ 기관장 면접(interview) □ 주무부처 의견수렴(설문조사 등)
기관 경영 평가	경영진 리더십	[지표 정의] 기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관하여 평가한다.
		① 기관의 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 설정하는가? 이러한 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치는 기관 비전과 연계되어 있는가?
		② 대내외 이해관계자(조직구성원, 고객, 유관기관) 등에 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 공유·전파하는가?
		③ 경영진이 경영이념, 철학 또는 핵심가치의 실현을 위해 모범적으로 행동하고 구성원들로 하여금 동기부여가 되도록 스스로 역할모델의 임무를 수행하고 있는가?
		④ 경영진은 기관 목표 달성과 경영상 발생하는 문제 해결을 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가?
		⑤ 경영진은 공공기관 경영효율화 등을 위해 적절한 세부추진계획을 수립하고 계획 수립시 조직구성원 및 이해관계자들과 이를 공유하기 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가?

다) 경영효율화/선진화 부문(지표)의 비교

- 「기관장 경영평가」 - 경영효율화 지표
- 기관장의 정부정책 과제 추진 능력 및 실적을 포괄적으로 평가
 - 기 발표된 경영효율화(1~6차 선진화 추진 계획안)와 기관이 자체적으로 계획·추진하는 경영효율화 등
 - 「기관 경영평가」 - 경영효율화
- 기관의 핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인력자원 관리에 관하여 평가
- 인건비, 경영평가 성과급 등 보수체계의 합리성과 보수체계 개선 노력에 관하여 평가
- 조직의 전 부서와 계층에 걸쳐 성과를 어떻게 측정·분석·평가·개선하는가에 관하여 평가
- 공공기관 선진화 및 경영효율화 등 추진과정상의 기관 노력과 기대효과에 대해 평가
- 지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용체계를 유지하기 위한 재무 예산관리 시스템에 관하여 평가

〈표 3-68〉 경영효율화/선진화 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교

구 분	평가지표	세부평가내용
기관장 경 영 평 가	경영 효율화	경영효율화를 위한 기관장의 노력 및 성과는 적절한가? (1) 인력관리 효율화 (현원 조정, 과도한 상위직 조정 등) (2) 보수체계 합리화 (기관의 생산성 향상, 조직의 유연성 및 효율성 제고 노력 등) (3) 기능조정 효율화 (민영화, 통폐합 및 기능조정, 출자회사 정리 등) (4) 기타 자체적인 경영효율화
		○ 계획수립의 타당성 ○ 집행과정의 합리성 및 효율성 ○ 실적(산출/성과)
		※ 경영계획서 반영 여부와 상관없이 추후 추진될 정부 정책과제에 대해서도 이행실적보고서를 통해 이행점검 가능
기 관 경 영 평 가	조직 및 인적자원 관리	[지표정의] 기관의 핵심업무 수행을 위한 조직구조 및 인력자원 관리에 관하여 평가한다.
		① 기관의 핵심 업무 프로세스를 어떻게 정의하고 있는가? ② 전략실행 및 업무 프로세스에 적합한 효율적이고 정렬된 조직구조 및 인사전략을 갖추고 있는가? ③ 기관내 단위조직의 역할·책임 및 인력이 적절하게 구성·배분되어 있으며 조직의 전략과 연계되어 있는가? ④ 구성원의 역량을 지속적으로 개발·향상시키기 위해 어떠한 체계적인 노력을 하고 있는가? ⑤ 출자·출연 및 부설기관 등에 대한 조직관리가 적절하게 이루어지고 있는가?
		[지표정의] 인건비, 경영평가 성과급 등 보수체계의 합리성과 보수체계 개선노력에 관하여 평가한다.
	보수 관리	① 보수체계는 합리적인가? ② 보수수준은 적절한가? ③ 인건비 절감 등 보수체계의 개선을 위해 어떠한 노력을 하고 있는가? ④ 조직, 인사, 노사, 내부평가와 어떻게 연계되고 있는가?

〈표 3-68〉의 계속

구 분	평가지표	세부평가내용
기 경 평 가	성과관리체계	[지표정의] 조직의 전부와 계층에 걸쳐 성과를 어떻게 측정·분석·평가·개선하는가에 관하여 평가한다.
		① 전사목표 및 전략을 효과적으로 달성하기 위해 적절한 성과관리체계 및 평가지표를 운영하고 있는가?
		② 성과관리체계가 합리적이고 공정하게 운영될 수 있도록 어떠한 노력을 하고 있는가? (인사, 보수 등 인센티브 제도와 실효성 있는 연계 등)
		③ 내부 성과평가체계와 외부평가체계가 어떻게 연계되어 있는가?
		④ 성과관리체계를 어떻게 지속적으로 개선하며, 성과평가결과를 적절하게 환류하고 있는가?
	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	[지표정의] 공공기관 선진화 및 경영효율화 등 추진과정상의 기관 노력과 기대효과에 대해 평가한다.
		① 세부추진계획 추진과정을 합리적으로 관리하고 있는가?
		② 세부추진계획 추진과정을 효율적으로 관리하고 있는가?
	재무예산관리	③ 세부추진계획별 기대효과가 발생하였는가?
		[지표정의] 지속가능하고 건전한 재무구조 및 합리적 예산운용체계를 유지하기 위한 재무예산관리 시스템에 관하여 평가한다.
		① 재무예산구조의 안전성, 건전성 유지를 위한 미래 위험 예측 및 분산, 재무예산상태 추정 등을 위해 어떠한 시스템을 갖추고 있는가?
		② 기관의 자산 운용 수준 개선 및 예산의 합리적 사용/절감 등을 위해 어떠한 노력을 하고 있는가?
		③ 기관의 재무 관리 노력 및 예산의 합리적 사용/절감 등을 위한 계획/실행/결과 등을 어떻게 평가하고 개선에 활용하는가?

- 「기관장 경영평가」- 노사관계 선진화

○ 정부정책에 부합하는 합리적인 노사관계 구축을 위한 기관장의 노력과 의지 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가

- 「기관 경영평가」- 노사관계 합리성

- 합리적이고 적법한 노사관계 구축을 위한 기관의 조직적·제도적 노력 및 단체협약 내용과 그 개선도 평가

〈표 3-69〉 노사관계 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교

구분	평가지표	세부평가내용
기관장 경영 평가	노사관계 선진화	(1) 노사관계 및 노사협력이 합리적이고 적법하게 이루어지고 있는가?
		(2) 노사간의 공감대 형성을 위한 커뮤니케이션이 적절히 이루어지고 있는가?
		(3) 노사관계 관리 역량 강화를 위한 노력이 적절히 수행되고 있는가?
		(노조가 있는 경우) 단체협약 내용이 합리적이고 개선노력이 적절히 이루어지고 있는가? (노사협의회 합의 및 기타 노사간 합의사항 포함)
		(노조가 없는 경우) 법에 의해 설치된 노사협의회가 법 취지에 맞게 실질적 효율적으로 운영되고 있는가?
기관 경영 평가	노사관계 합리성	[지표정의] 기관의 노사관계 합리성 위한 노력에 관하여 평가한다.
		① 노사관계 선진화를 위한 전략 등이 개발되고 있는가?
		② 노사관계를 합리적으로 관리하기 위해 노사간 원활한 커뮤니케이션 통로 등을 구축하고 있는가?
		③ 노조운영제도 개선, 경영관련 의사결정, 문제해결, 직원 교육 훈련 등에 관한 노사 공동 프로그램을 운영하고 있는가?
		④ 단체협약 체결내용은 합리적이며, 적절한 절차와 시기에 이루어졌는가?
		⑤ 노사관계 선진화 노력이 기관 목표달성과 어떻게 연계되어 있는가?

라) 기관 고유과제/주요사업 부문(지표)의 비교

- 「기관장 경영평가」 - 기관 고유과제(주요 현안과제)
 - 기관 고유과제는 과제별로 계획, 집행, 산출/성과 단계에 따라 종합적으로 평가
 - 계획단계에서는 설정된 성과지표의 타당성 및 성과목표치의 적정성을 평가
 - 성과목표치가 과소목표로 판단되는 경우 적정목표치로 수정
 - 집행단계에서는 현안과제를 추진하는 과정에서 상시적인 모니터링을 통한 합리적인 문제해결이 이루어졌는지 평가하고, 사업 집행을 효율성 제고를 위한 기관장의 노력 정도를 평가
 - 산출/성과 단계에서는 성과가 계획대로 충실하게 달성되었는지를 평가
 - 목표달성도는 적정목표치 대비 실적을 대비하여 평가
 - 「기관 경영평가」 - 주요사업
 - (계획) 기관의 전략 추진을 위한 주요사업 실행계획 수립의 적정성과 계획의 추진과정상 효율성·적정성 및 주요사업 성과를 측정하기 위한 지표 설정의 타당성에 관하여 평가
 - (활동) 기관의 주요사업 추진활동의 적정성·효율성과 사업 환경변화 및 장애요인에 대한 대응에 관하여 평가
 - (성과) 기관의 각 주요사업별 경영성과가 계획된 대로 충분히 달성되었는지에 관하여 평가

〈표 3-70〉 기관고유과제 / 주요사업 관련 평가지표 및 세부평가내용 비교

구분		평가지표	세부평가내용
기관장 경영 평가	계획	1. 성과지표 설정의 타당성	성과지표가 측정가능하며 전략목표 달성에 기여하기 위한 업무지표로서 타당성이 있는가? ○성과지표의 현안과제 성과 측정을 위한 대표성 정도 ○성과지표의 객관적 측정가능성 ○과거의 성과 및 유사사업 성과와의 비교가능성
		2. 성과목표치 설정의 적정성	성과지표별 목표치가 합리적으로 설정되어 있는가? ○달성하고자 하는 목표치의 명확성 및 구체성 ○목표치 설정의 적절성
	집행	3. 문제해결의 합리성	현안과제 추진 중 적절한 모니터링을 통해 장애요인이나 문제점을 해결하였는가? ○성과와 문제점의 주기적 모니터링 및 피드백 노력 ○문제를 해결하고 환경변화에 대응하기 위한 다양한 의견 수렴 ○환경변화 및 문제점에 대한 효율적 대응
		4. 사업집행의 효율성	주요 현안과제를 이행함에 있어 사업집행의 효율성 제고를 위해 노력하였는가? ○현안과제 집행에 배정된 예산 집행의 적정성 ○현안과제 집행 시 투입 인력의 효율적 사용 여부 ○현안과제 집행기간 단축 정도 ○효율성 제고를 위한 창의적 노력 정도
	산출 / 성과	5. 성과목표치 달성도	주요 현안과제의 성과가 계획대로 충분히 달성되었는가? ○적정목표치 대비 성과목표치 달성도 (계량 및 비계량을 구분하여 평가)
기관 경영 평가	계획	주요사업 추진계획	[지표정의] 기관의 전략 추진을 위한 주요사업 실행계획 수립의 적정성과 계획의 추진과정상 효율성·적정성 및 주요사업 성과를 측정하기 위한 지표 설정의 타당성에 관하여 평가한다.
			① 전략목표 달성을 위한 핵심(주요) 사업별 실행계획을 어떻게 수립하고 있는가?
			② 사업별 목표 및 세부 추진 계획 달성을 위한 재무·예산계획이 구체화되어 있으며 적정한가?

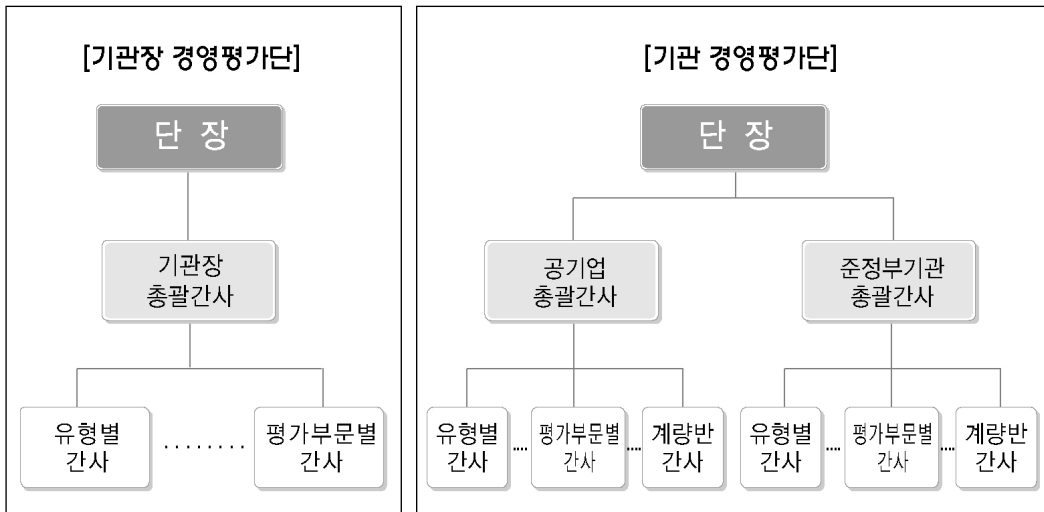
〈표 3-70〉의 계속

구분		평가지표	세부평가내용
기 경 평 관 영 가	계 획	주요사업 추진계획	③ 사업별 목표 및 세부 추진 계획 달성을 위한 인력, 조직, 정보시스템 등의 조직자원의 배분 계획이 적절하게 이루어졌는가?
			④ 주요사업 추진활동의 적정성 및 효율성과 궁극적인 성과(outcome)를 합리적으로 평가할 수 있는 평가지표 및 세부평가항목이 설정되어 있는가?
	활 동	주요사업 추진활동	[지표정의] 기관의 주요사업 추진활동의 적정성·효율성과 사업 환경변화 및 장애요인에 대한 대응에 관하여 평가한다.
			① 기관의 각 주요사업 추진활동이 주요사업 추진전략을 기반으로 적절한 절차에 따라 효율적으로 추진되고 있는가?
			② 각 주요사업 추진과정을 점검하는 체계는 어떻게 갖추어져 있는가?
			③ 각 주요사업이 계획된 일정에 따라 집행되며, 계획된 용도에 맞게 예산·인력 등 경영자원이 사용되고 있는가?
			④ 각 주요사업추진 과정에서 생산성 및 업무효율성 제고를 위해 어떤 노력을 하고 있는가?
			⑤ 사업 추진 과정 중 발생한 환경변화, 문제점 등에 적절하게 대응하고 신속하게 해결하고 있는가?
	성 과	주요사업 성 과	[지표정의] 기관의 각 주요사업별 경영성고가 계획된대로 충분히 달성되었는지에 관하여 평가한다.
			① 성과지표는 각 사업별 효율성 및 효과성을 객관적으로 파악할 수 있도록 원칙적으로 계량지표로 설정하여 평가
			② 계량지표는 원칙적으로 투입지표(input)가 아닌 성과지표(outcome)로 설정하되, 불가피한 경우 산출지표(output)도 가능
			③ 각 사업별로 2~3개 수준의 지표로 평가하되, 불가피할 경우 2개 이상의 주요사업 활동에 대한 성과지표를 설정하는 것도 가능

4) 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단의 분리 운영 문제

- 현재 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단으로 분리 운영하고 있어 두 평가단 간의 평가지표, 평가방법, 평가결과의 정보교류, 유기적인 의견교환 등에 애로가 발생
- 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 차별성과 연계성의 명확화, 평가결과의 적절성과 경영개선 방안 등에 대한 의견차를 효율적으로 조율할 수 있는 구조적 장치가 존재하지 않음.

[그림 3-30] 2008년 기관장 평가단 및 기관 평가단 조직구성



5) 「기관장 경영평가」와 「기관 경영평가」의 차별화 제고 방향

가) 이원평가의 균형적 운영방안

- 이원평가와 통합평가에 대한 전문가의 의견
 - ‘기관장 경영평가와 기관 경영평가를 별도로 실시하는 것은 타당하다.’에 대한 설문 결과, 동의하는 성향의 답변이 43.1%, 반대하는 성향의 답변이 47.1%이고

7점 척도상의 평균값이 4.00으로 나타나고 있어 이원평가와 통합평가의 타당성에 대한 전문가들의 의견은 양분되어 있음.

〈표 3-71〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 별도 실시 타당성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)	
유효 응답	매우 반대	7	13.7	13.7	47.1
	약간 반대	7	13.7	13.7	
	다소 반대	10	19.7	19.7	
	보통	5	9.8	9.8	9.8
	다소 동의	7	13.7	13.7	43.1
	약간 동의	7	13.7	13.7	
	매우 동의	8	15.7	15.7	
	합계	51	100	100	
누락된 응답	무응답	—	—	평균값 (7점 척도)	4.00
총계		51	100		

- 기관장 경영평가를 별도 운영하는 이원평가를 통한 공공기관 선진화와 책임경영제 강화라는 정부정책 수행상의 장점과 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 통합 운영으로 인한 평가의 단순화를 통한 기관의 평가부담 감소라는 장점을 균형적인 관점에서 접근할 필요가 있으나 기관장 경영평가가 추구하는 목적과 기대를 통합평가로 충족시키는 데는 한계가 존재하므로 기관장 경영평가를 별도 운영하는 이원평가가 바람직함.
- 기관장 경영평가의 독자적 시행의 차별적 목적과 기대
 - 기관장 경영역량 제고의 학습기회 제공
 - 기관장의 업무추진실적 점검을 통하여 기관장의 경영역량을 제고할 수 있는 학습기회를 제공

- 업무수행에 대한 객관적인 자기 확인의 기회를 경험함으로써 향후 업무수행 개선과 정책리더십 제고를 위한 자기 학습의 계기를 제공
- 특히, 기관장에게 공공기관 운영과 관련하여 적절한 긴장을 불러일으킬 수 있는 계기를 제공
- 정부의 기관장 관리에 대한 체계적 정책수단 제공
 - 정부가 공공기관장을 실적(성과)를 기반으로 효율적이고 객관적으로 관리하여 공공기관장의 관리적 책임성을 보다 타당하게 확보할 수 있는 기반을 마련
 - 기관장이 정부(주무부처)와 맺은 경영계약상의 업무를 제대로 수행했는지에 대한 체계적인 실태 파악을 통하여 기관장에 대한 적절하며 일관성 있는 관리 근거를 마련
 - 정부의 공공기관 선진화라는 국정목표 달성과정에서 기관장들의 문제의식과 기관 선진화 노력을 객관적으로 판단하여 지속적인 공공기관 선진화의 발판을 구축하고 보다 효과적인 개선방안을 마련하는 기회를 제공
- 기관장 선임 과정에서 발생할 수 있는 오류를 바로잡기 위한 검증 장치
 - 기관장의 경영 역량과 개혁 의지를 사후적으로 검증하여 전문성 없는 기관장 인사의 논란에 대한 제도적 검증 장치
 - 공공기관장들이 1년 동안 추진한 공공기관의 개혁 실적과 성과를 체계적으로 평가하여 그 결과를 인사관리에 전략적으로 활용
- 정부의 공공기관 개혁에 대한 강력한 의지 표명
 - 국민들에게 공공기관 운영의 효율성과 투명성 및 책임성 제고에 대한 정부의 강력한 의지 표명
- 양 평가단의 통합적 구성 및 운영 개선
 - 양 평가단의 통합 구성 및 운영에 대한 전문가의 의견
 - ‘기관장 경영평가단과 기관 경영평가단을 별도로 운영하는 것은 타당하다.’에

대한 설문 결과, 동의하는 성향의 답변이 39.2%, 반대하는 성향의 답변이 54.9%이고, 7점 척도상의 평균값이 3.53으로 나타나고 있어 전문가들의 의견은 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단을 통합하여 운영하는 것이 타당하다고 생각하고 있음.

〈표 3-72〉 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단 별도 운영 타당성

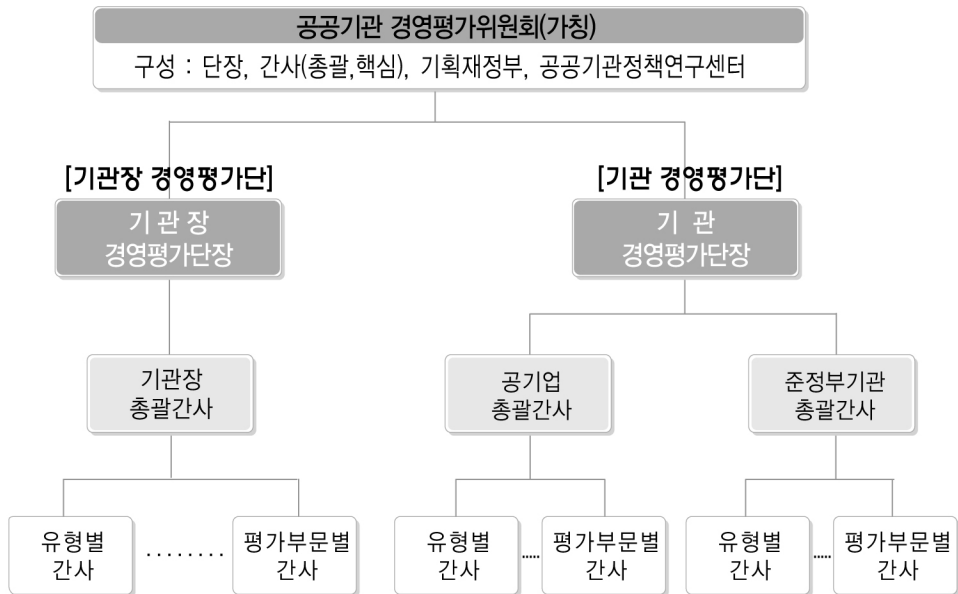
구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)	
유효 응답	매우 반대	12	23.5	23.5	54.9
	약간 반대	7	13.7	13.7	
	다소 반대	9	17.7	17.7	
	보통	3	5.9	5.9	5.9
	다소 동의	9	17.7	17.7	39.2
	약간 동의	7	13.7	13.7	
	매우 동의	4	7.8	7.8	
	합계	51	100	100	
누락된 응답	무응답	-	-	평균값 (7점 척도)	3.53
총계		51	100		

○ 양 평가단의 통합 구성 및 운영 방안

- 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단으로 분리 운영하는 것은 두 평가단 간의 평가지표, 평가방법, 평가결과의 정보교류, 유기적인 의견교환 등에 애로가 발생할 수 있으므로 이원평가의 차별성과 연계성의 명확화, 평가결과의 적절성과 경영개선 방안 등에 대한 의견차를 효율적으로 조율할 수 있도록 두 개의 평가단을 통합적으로 구성하여 운영하는 것이 필요
- [통합 1인] 기관장 경영평가단장과 기관 경영평가단장으로 따로 두어 분리 운영하되, 각 평가단의 단장, 간사(총괄간사, 핵심간사), 기획재정부(담당과장), 공

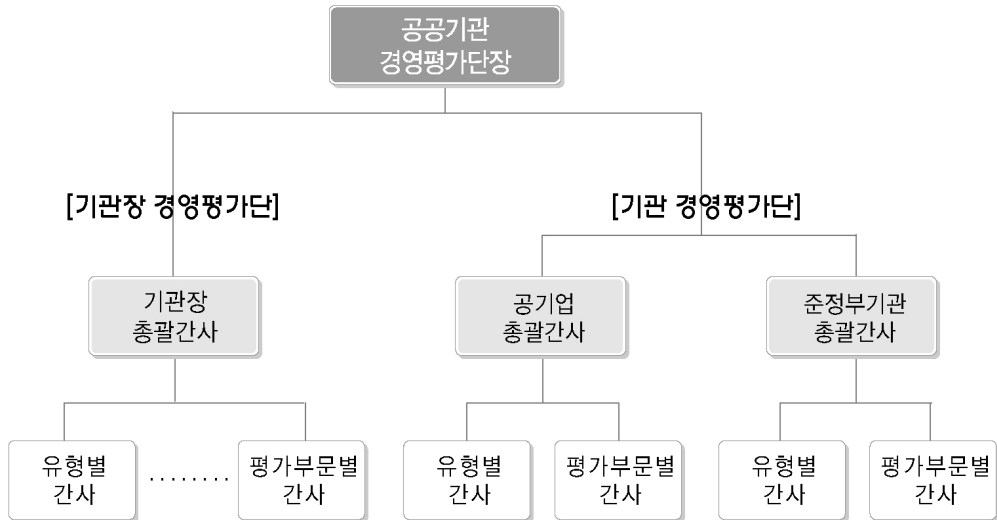
공공기관정책연구센터(소장, 담당 팀장)로 구성하는 ‘공공기관 경영평가위원회(가칭)’에서 두 평가단 간의 평가지표, 평가방법, 평가결과의 정보교류, 유기적인 의견교환, 이원평가의 차별성과 연계성의 명확화, 평가결과의 적절성과 경영개선 방안 등에 대한 의견차를 전반적으로 조율하는 방안

[그림 3-31] 통합 경영평가단 구성 및 운영 (1안)



- [통합 2안] ‘기관장 경영평가단’과 ‘기관 경영평가단’으로 분리하여 구성하고 총괄간사 중심으로 운영하되, 동일한 경영평가단장이 두 평가단 간의 평가지표, 평가방법, 평가결과의 정보교류, 유기적인 의견교환, 이원평가의 차별성과 연계성의 명확화, 평가결과의 적절성과 경영개선 방안 등에 대한 의견차를 전반적으로 조율하는 방안

[그림 3-32] 통합 경영평가단 구성 및 운영 (2안)



나) ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 차별화 방향

- ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 목적 및 대상 차이의 명확화
 - 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 목적과 대상에서 존재하는 근본적인 차이를 분명하게 정의하고 평가대상 기관(장)과 평가단, 기타 이해관계자들에게 명확히 인지시킬 수 있는 방안을 마련
 - [평가대상 기관(장)]

경영평가 지침 및 이행실적보고서 작성지침, 지침 설명회, 평가결과보고서, 평가결과 사후조치 등을 통해 각각의 평가 목적과 대상의 차별성을 명확히 이해하고 대응할 수 있는 공유/전파 방안 마련
 - [경영평가단]

경영평가 매뉴얼 및 체크리스트, 평가단 워크숍, 평가결과보고서 작성, 평가결과 활용 등을 통해 각각의 평가 목적과 대상의 차별성을 명확히 이해하고 평

가할 수 있는 공유/전파 방안 마련

○ 「기관장 경영평가」의 목적과 대상

- 중장기적이고 포괄적으로 설정된 경영목표 이행에 대한 기관장의 역할과 책임을 명확하게 측정하여 경영계약제의 운영성과를 높이기 위해 기관장의 책임경영제 강화를 목적으로 시행
- 임기중 수행해야 하는 주요 현안과제(공공개혁 정책과제 및 기관 고유과제)의 연간 실행계획(Action Plan) 수립과 이행을 위한 기관장 개인 차원에서의 차별적인 역할과 노력을 평가

○ 「기관 경영평가」의 목적과 대상

- 중장기적이고 포괄적으로 설정된 경영목표(미션-비전-전략목표-전략과제-목표지표) 달성을 위한 기관의 지속적인 경영개선 노력과 경영시스템 고도화로 기관의 경쟁력과 효과성 강화를 목적으로 시행
- 조직 차원의 효과적인 경영시스템의 구축과 운영에 따른 중장기적이고 지속적인 조직성과를 연간단위로 평가

□ ‘기관장 경영평가’와 ‘기관 경영평가’의 평가지표 및 기준의 명확화

- 기관장 경영평가와 기관 경영평가에서 유사하게 보이는 평가지표 및 기준에 대한 용어와 정의를 재정리하여 명확히 구분하고, 분명한 평가의 관점과 구체적인 평가의 착안점을 반영한 각각의 「경영평가 매뉴얼 및 체크리스트」를 개발하여 평가대상 기관(장)과 평가단, 기타 이해관계자들에게 명확히 인지시킬 수 있는 방안을 마련

- [기관장 경영평가]

모든 평가지표는 기관장 개인 중심의 평가로서 기관장 개인의 차별적 역할과 노력 및 경영역량과 책임경영 의지를 평가

- [기관 경영평가]

모든 평가지표는 조직의 System 중심의 평가로서 전년 대비 경영개선 실적,

경영목표 달성체계의 구축/이행 수준을 평가

- 「기관장 경영평가」 : 「기관장 리더십」 부문의 평가내용
 - 기관장의 주요 현안과제 선정 및 경영계획 수립 과정에서의 방향설정 능력, 지속가능성 확보 노력 그리고 주무부처 및 이해관계자와의 커뮤니케이션 실적을 평가
- 「기관 경영평가」 : 「리더십·전략」 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
- 「기관장 경영평가」 : 「공공기관 선진화」 부문의 평가내용
 - 기능조정, 인력관리 및 보수체계 합리화 등 기 발표된 경영효율화와 자체 경영효율화 노력 및 추후 추진될 경영효율화 그리고 노사관계 선진화 등 포괄적인 정부정책 추진을 위한 기관장 노력과 실적을 평가
- 「기관 경영평가」 : 「경영시스템」 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
- 「기관장 경영평가」 : 「기관 고유과제」 부문의 평가내용
 - 기관 설립목적에 맞는 기관고유 사업 중 평가연도에 기관장이 우선적으로 역점을 두고 추진하고자 하는 사업의 계획을 타당성과 적정성, 집행과정의 합리성과 효율성, 산출단계에서 성과목표치 달성도를 평가
- 「기관 경영평가」 : 「경영성과」 부문의 평가내용
 - 조직 차원에서 주요 사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

6) 평가결과 활용에 따른 이원평가 검토

〈표 3-73〉 기관장 경영평가와 기관 경영평가의 결과 활용 비교

	기관장 경영평가	기관 경영평가
평가결과 활용	○ 기관장의 인사조치 ○ 기관장의 성과급(50% 반영)	○ 임원·직원 성과급 ○ 기관 경상경비예산 증감

가) ‘기관장 경영평가’ 결과의 활용 현황

□ 기관장 경영평가 결과의 활용 기준

- 종합점수는 부문별 평가점수를 합산하여 5단계 등급으로 구분
 - 등급은 ‘탁월, 우수, 보통, 미흡, 아주 미흡’으로 구분

〈표 3-74〉 종합점수의 5단계 평가등급

평가등급	“탁월”	“우수”	“보통”	“미흡”	“아주 미흡”
종합점수	90점 이상	80~90점	60~80점	50~60점	50점 미만

- 종합평가 결과가 ‘아주 미흡’인 경우 해임건의
 - ‘미흡’인 경우 “경고” 조치하며, 2년 연속 ‘경고’인 경우 해임 건의
 - 기관장 표준경영계약서상 동 지침과 다른 부분은 동 지침을 적용
- 기관장 경영계획서 평가와 기관경영평가를 종합하여 성과급을 차등지급 하되 ‘아주 미흡(해임건의)’ 기관장은 성과급 미지급
 - 기관장 경영평가 = 경영계획 평가(50%) + 기관경영 평가(50%)

□ 2008년 평가에 따른 인사조치 결과

구 분	평가대상	조치결과		
		합계(%)	경고	해임건의
기 관 수	92	21 (22.8)	17	4

○ 해임건의 : 평가결과 미흡(50점 미만)인 4개 기관

* 영화진흥위원회, 한국산재의료원, 한국소비자원, 한국청소년수련원

○ 경고조치

- 평가결과에 대한 경각심과 실효성 확보를 위해 해임건의와는 별도로 하위(50점 이상 ~ 60점 미만)기관에 대해 경고조치

유 형	기 관
공기업	대한석탄공사, 대한주택공사, 한국감정원, 한국방송광고공사, 한국토지공사
준정부	공무원연금관리공단, 국민체육진흥공단, 국제방송교류재단, 한국보훈복지의료공단, 한국산업기술재단, 한국산업기술평가원, 한국인터넷진흥원, 한국전력거래소, 한국정보보호진흥원, 한국정보사회진흥원
기타	예술의전당, 한국국제교류재단

□ 2008년 기관장 경영평가 성과급 차등 지급

- 기관장 경영계획서 이행실적 평가결과와 기관 경영실적 평가결과를 산술평균하여 등급 및 지급률 산정, 이에 따라 차등 지급

- 기관장 경영계획서 평가 대상이 아닌 기관장은 기관 평가결과를 100% 반영

나) ‘기관 경영평가’ 결과의 활용 현황

□ 인센티브 성과급 지급

- [산정방식 변경] 경영평가결과 등급제 취지에 맞춰 인센티브 성과급 지급률 결

정방식을 평가등급 산정방식으로 변경

- [지급률 상한] 전반적인 경기침체, 재무실적 저조 등을 감안할 때 기존 예산지침상 지급률 상한 조정 검토 필요
 - 평가등급별 성과급 지급률은 성과급 상한 등을 감안하여 등급별 기준 지급률을 설정 후 20%씩 일괄 하향조정하여 결정
 - * 평가등급별 기준 지급률 산정시 등급간 지급률 차이는 동일하게 유지
 - * 20% 하향조정한 지급률이 성과급 지급하한(E등급의 성과급 지급률, 0~250% 수준)을 하회하는 경우 해당 평가등급의 지급률을 성과급 지급하한과 동일하게 설정

〈표 3-75〉 평가등급별 기준 성과급 지급률

① 직원 (전년도 월기본급 또는 기준월봉 기준, %)

평가등급		S	A	B	C	D	E
공기업	종전 투자기관(11개)	500.0	440.0	380.0	320.0	260.0	200.0
	이외 기관(13개)	500.0	450.0	400.0	350.0	300.0	250.0
준정부기관	종전 투자기관(3개)	500.0	440.0	380.0	320.0	260.0	200.0
	이외 기관(73개)	200.0	180.0	160.0	140.0	120.0	100.0

② 상임이사 (전년도 기본연봉 기준, %)

평가등급	S	A	B	C	D	E
공기업(24개)	100.0	80.0	60.0	40.0	20.0	0.0
준정부기관(76개)	60.0	48.0	36.0	24.0	12.0	0.0
7개 금융형 기관	100.0	80.0	60.0	40.0	20.0	0.0

③ 기관장 (전년도 기본연봉 기준, %)

평가등급	S	A	B	C	D	E
공기업(24개)	200.0	160.0	120.0	80.0	40.0	0.0
준정부기관(76개)	60.0	48.0	36.0	24.0	12.0	0.0
7개 금융형 기관	100.0	80.0	60.0	40.0	20.0	0.0

〈표 3-76〉 평가등급별 최종 성과급 지급률(기준 성과급 지급률 20% 하향)

① 직원 (전년도 월기본급 또는 기준월봉 기준, %) : 기관 경영평가 등급

평가등급		S	A	B	C	D	E
공기업	종전 투자기관(11개)	400.0	352.0	304.0	256.0	208.0	200.0
	이외 기관(13개)	400.0	360.0	320.0	280.0	250.0	250.0
준정부기관	종전 투자기관(3개)	400.0	352.0	304.0	256.0	208.0	200.0
	이외 기관(73개)	160.0	144.0	128.0	112.0	100.0	100.0

② 상임이사 (전년도 기본연봉 기준, %) : 기관 경영평가 등급

평가등급	S	A	B	C	D	E
공기업(24개)	80.0	64.0	48.0	32.0	16.0	0.0
준정부기관(76개) ¹⁾	48.0	38.4	28.8	19.2	9.6	0.0
7개 금융형 기관	80.0	64.0	48.0	32.0	16.0	0.0

③ 기관장 (전년도 기본연봉 기준, %) : 기관장 경영평가 +기관 경영평가

평가등급	S	A	B	C	D	E
공기업(24개)	160.0	128.0	96.0	64.0	32.0	0.0
준정부기관(76개) ¹⁾	48.0	38.4	28.8	19.2	9.6	0.0
7개 금융형 기관	80.0	64.0	48.0	32.0	16.0	0.0

주 : 1) 준정부기관 : 기관장과 상임이사의 연봉총액 역전현상 발생 가능

□ 우수·개선 필요기관에 대한 조치

○ A등급 이상 기관에 대한 조치

- 대상기관 : 18개 기관(공기업 3개, 준정부기관 15개)
- 기획재정부 장관 표창(관련 유공자 표창 포함)
- 차년도 경상경비예산 편성시 재무상태 등 기관별 여건을 고려하여 1% 이내에서 증액

○ D등급 이하 기관에 대한 조치

- 대상기관 : 17개 기관(공기업 3개, 준정부기관 14개)
- 기관경고(E등급 기관) 및 차년도 경상경비예산을 1% 내외로 감액 편성
- 경영시스템 개선을 위한 경영컨설팅 지원
 - 경영평가단 평가위원 활용 등을 통해 자문기능 제공
- 경영개선계획 제출 및 이행점검
 - 경영개선계획에 대한 이행실적은 차년도 경영실적평가지 반영

다) 이원평가 결과 활용의 문제점

□ 기관장과 상임이사의 연봉총액 역전현상 발생

- 기관장 평가점수(50%)와 기관 평가점수(50%)를 합산하여 차등지급
 - 상임이사의 성과급 지급은 기관 경영평가등급만을 적용
- 일부 준정부기관의 기관장 연봉액이 상임이사보다 낮게 되는 급여체계의 역전현상이 발생
 - 기관장 보수삭감 조치와 최종 성과급 지급률 하향 조정
 - ‘기관장 경영평가등급’이 ‘기관 경영평가등급’보다 낮은 경우

- 상임이사의 기관장 경영평가에 대한 미온적 태도 발생
 - 기관장 경영평가 결과가 상임이사의 인사 및 성과급 차등 지급에 아무런 영향이 없으므로 나타나는 현상
 - 기관장 경영평가 결과를 상임이사의 인사 및 성과급 차등 지급에 일정 비율을 반영하는 조치가 필요

7) 평가결과 활용 개선방향

□ 기관장 인사조치 방안 개선

: 기관장 평가 결과에 따른 인사조치에서 부진 기관장에 대한 벌(罰)만 존재하고 있으므로 우수 기관장에 대한 상(賞)을 신설하여 균형적인 상벌(賞罰)제도를 운영할 필요성이 존재

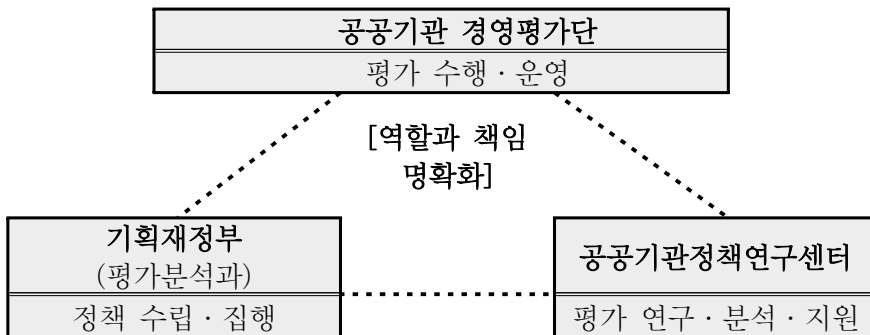
- 부진 기관장에 대한 인사조치 사항은 현행 유지
 - ‘아주 미흡’ 등급을 받은 부진 기관장에 대한 해임건의
 - ‘미흡’ 등급을 받은 부진 기관장에 대한 경고, 연속 2회 경고 기관장에 해임건의
- 우수 기관장에 대한 보상제도 신설
 - ‘아주 우수’ 등급을 받은 우수 기관장
 - 연속 2회 ‘우수’ 등급을 받은 우수 기관장
 - 우수 기관장 보상에 대한 제도적 방안 신설
 - ⇒ 예) 임기연장(+1년) 또는 기관장 경영평가 유예(1년), 경영자율권 우선 부여 등

□ 기관장 성과급 차별지급 개선 방안 : 상임이사의 성과급 연계

- 기관장 경영평가 결과를 상임이사의 인사 및 성과급 차등 지급에 일정 비율을 반영하는 조치가 필요

- 기관장과 상임이사의 연봉총액 역전에 대한 합리화 및 상임이사의 기관장 경영 평가에 대한 동참 유도
- 상임이사의 성과급 지급기준의 조정
 - 현재 성과급 지급기준에 기관 경영평가(100%)만을 반영
⇒ 예) 기관장 경영평가(30~40%)+기관 경영평가(60~70%)을 합산하여 차등지급하는 방안 마련
 - 평가분석 기능 강화 - 평가의 생산성 향상 노력
- 경영평가 내용, 결과 전반에 대한 분석 기능을 강화하여 평가과정의 정보활용 극대화를 위한 장·단기적 노력이 필요
 - 경영평가 주체간(경영평가단, 기획재정부, 공공기관정책연구센터)의 역할과 책임(R&R)의 명확한 정의와 배분
: 역할-책임 기술서(R&R statements) 개발
 - 경영평가 내용, 과정 및 결과 전반에 대한 DB시스템 구축

[그림 3-33] 경영평가 주체의 역할과 책임 명확화



- 전반적인 성과관리 및 목표관리의 강화 수단으로 활용
 - 경영평가제도는 공공기관(장)의 비용의식 제고 및 경영마인드 주입에 대한 역

할 수행뿐만 아니라 체계적인 성과관리 및 목표관리의 수단으로서 발전해 나가
기 위한 장·단기적 개선 노력이 필요

- 정책 및 전략적 차원의 활용 강화
 - 관리적 측면의 활용뿐만 아니라 해당 공공기관이 제공하는 공공서비스에 대한 국가
적 차원에서의 효율성 제고 및 현행 조직형태에 대한 적정성 판단 등 지속가능한
정책 추진 등이 이루어질 수 있도록 지속가능형 전략 수립의 정보로 활용

나. 경영평가지표체계 문제 및 개선방향

1) 현행 경영평가지표체계

- 2008년도 경영실적평가에서 적용된 평가지표는 기관유형별로 차이가 있지만 많게
는 28개, 적게는 25개의 지표수가 적용되었음.
- 각 평가부문별 그리고 기관유형별 평가지표 구성은 다음과 같음.
 - 리더십·전략부문은 모든 유형의 기관들이 6개의 지표로 평가받음.
 - 리더십범주는 경영총리더십, 이사회·감사, CS경영, 윤리·투명경영의 4개 지
표로 구성됨.
 - 전략범주는 비전 및 전략개발, 주요사업 추진계획의 2개 지표로 구성됨.
 - 경영시스템부문의 경영효율화 범주는 모든 유형의 기관들이 6개의 지표로 평가
받지만, 주요 사업활동 범주는 기관에 따라 3~4개 지표가 적용됨.
 - 주요 사업활동 범주는 기관별로 3~4개의 평가지표를 별도 구성함.
 - 경영효율화 범주는 조직관리, 재무예산관리, 인적자원관리, 보수관리, 노사관계
합리성, 성과관리의 6개 지표로 구성됨.
 - 경영성과부문의 주요 사업성과 범주는 기관별로 3~4개 지표로 구성되고, 고객만
족성과 범주는 모든 유형의 기관들이 1개 지표로 구성되며, 경영효율성과 범주
는 공기업은 7개 지표, 준정부기관은 6개 지표로 구성됨.

- 주요 사업성과 범주는 기관별로 3~4개의 평가지표를 별도 구성함.
- 고객만족성과 범주는 고객만족 개선도 1개 지표로 구성됨.
- 경영효율화 범주는 공기업의 경우 노동생산성, 자본생산성, 계량인건비, 계량관리업무비, 총인건비인상률, 재무예산성과, 정부권장정책 이행실적의 7개 지표로 구성됨.
- 준정부기관의 경영효율화 범주는 공기업과 달리 자본생산성을 제외한 6개 지표로 구성되며, 또한 연기금운용 유형에서는 ‘재무예산성과’ 지표 대신 ‘자산운용성과’ 지표로 구성됨.

〈표 3-77〉 2008년도 기관유형별 평가지표 및 가중치

평가범주		평가지표	공기업	검사 검증	문화 국민 생활	산업 진흥 Ⅰ, Ⅱ	교육 훈련 연구 지원	연기금 운용
리더 십/ 전략	리더십(4)	경영층 리더십	3	3	3	3	3	3
		이사회 · 감사기능	4	4	4	4	4	4
		CS 경영	3	3	3	3	3	3
		윤리 · 투명경영	2	2	2	2	2	2
	전략(2)	비전 및 전략개발	3	3	3	3	3	3
		주요사업 추진계획	5	5	5	5	5	5
		소계	20	20	20	20	20	20
경영 시스 템	주요사업 활동(3~4)	주요사업활동	15	20	20	20	20	20
	경영효율화(6)	조직관리	3	3	3	3	3	3
		재무예산 관리	3	3	3	3	3	3
		인적자원 관리	3	3	3	3	3	3
		보수관리	5	5	5	5	5	5
		노사관계 합리성	3	3	3	3	3	3
		성과관리 체계	3	3	3	3	3	3
		소계	35	40	40	40	40	40
경영 성과	주요사업 성과(3~4)	주요사업성과	15	15	15	15	15	15
	고객만족 성과(1)	고객만족 개선도	5	5	5	5	5	5
	경영효율 성과 (6~7)	노동생산성	5	5	5	5	5	5
		자본생산성	5	0	0	0	0	0
		계량 인건비	3	3	3	3	3	3
		계량 관리업무비	4	4	4	4	4	4
		총인건비 인상률	4	4	4	4	4	4
		재무예산(자산운용)성과	2	2	2	2	2	2
		정부권장정책 이행실적	2	2	2	2	2	2
				소계	45	40	40	40
		전체 합계	100	100	100	100	100	100

- 2008년도 경영실적평가에 적용된 현행 평가지표의 특징은 다음과 같음.
 - 각 평가부문과 평가지표는 유형 내 모든 기관에 공통으로 적용하되, 주요사업 관련지표는 기관별로 평가지표를 별도 구성함.
 - ‘재무예산성과’ 지표는 유형별·기관별 특성에 따라 재무성과 또는 예산성과지표로 설정할 수 있으며, 연기금운용 유형에서는 ‘재무예산성과’ 지표 대신 ‘자산운용성과’ 지표로 평가함
 - 예산성과지표(예산집행률)로 평가받는 기관은 「공공기관 예산절감 및 활용계획(’08.4)」에 따른 예산절감액을 예산현액에서 차감하여 산정
 - 중소형기관 유형은 경영성과 부문의 계량지표에 대한 평가만 실시함.
 - 경영성과부문은 주요사업성과 범주(주요사업 성과지표), 고객만족 성과 범주(고객만족 개선도 지표) 및 경영효율 성과 범주(노동생산성, 계량관리업무비, 계량인건비, 총인건비 인상률, 재무예산성과(자산운용성과), 정부권장정책 이행 실적 지표)로 구성됨.
 - 리더십·전략—경영시스템—경영성과의 3개 부문으로 지표를 구성하고, 각 평가부문은 평가범주와 평가지표로 구분하여 평가함.
 - 평가범주는 평가부문 내 유사평가 영역을 의미하며, 리더십, 전략 등 모두 7개로 구성함.
 - 평가지표는 평가하고자 하는 목적을 의미하는 지표정의와 세부 평가내용으로 구성함.

〈표 3-78〉 2008년도 각 부문별 주요 평가내용

평가부문	주요 평가내용
리더십·전략	비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
경영시스템	사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
경영성과	주요사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

2) 경영평가지표체계 변천과정

가) 경영평가지표 수 변천과정

- 정부투자기관 경영평가제도 도입 초기에는 평가지표가 기관업무를 대표하는 사항들을 점검할 수 있는 지표들로만 구성됨으로써 평균지표 수가 2008년도 공공기관 경영평가지표 수보다 적었음. 이후 평가지표가 세분화됨에 따라 1990년대에는 30개대로 증가하였으나 1997년도 평가에서 크게 축소된 이후 2000년대 들어 현재와 같이 28개 내외로 구성되어 왔음.
- 1983년도 및 1984년도 경영평가의 평균지표 수는 21.46개 및 24.40개로서 지표 수가 적었으나, 1985년도에는 31.88개, 1986년도에는 36.40개로 증가하였고, 1987년도부터는 40개 이상으로 급증하였음.
- 1990년도 경평에서는 38.26개로 약간 감소된 이후 1991년도에는 33.39개, 1992년도에는 33.96개, 1993년도에는 32.22개(계량지표 11~17개, 비계량지표 17~22개), 1994년도에는 32.90개, 1995년도에는 32.28개, 1996년도에는 33.56개로 이 기간에는 평균지표 수가 30여 개 내외로 구성되었음.
- 이후 1997년도부터는 평균지표 수가 더욱 감소하여 20개대로 축소되어 1997년도 경평에서는 24.69개, 1998년도에는 26.77개, 1999년도에는 28.31개로 구성되고, 2000년도에는 30.69개로 약간 증가하였다가, 2001년도에 다시 29.69개로 감소하였고, 2002년도에는 29.38개로서 이 기간에는 평균지표 수가 20개 내외로 구성되었음.
- 공공기관별 지표수 편차의 변천과정
 - 1983년도 경영평가부터 1991년도 경영평가까지는 평가지표 수가 정부투자기관별로 큰 편차를 나타냈던 반면, 1992년도부터는 기관별 평가지표 수 편차가 점차 축소되었음.
 - 기관별 지표 수 편차를 보면 1983년도 경영평가에서 한국관광공사, 대한무역진

홍공사는 각각 13개, 14개였던 것에 반해 광업진흥공사는 28개로 큰 편차를 보였음.

- 1987년도에도 지표 수가 가장 적은 종합화학공업(주)은 26개였던 것에 반해 가장 많은 한국전매공사는 53개였음. 1990년도에도 종합화학공업(주)은 18개, 한국수자원공사는 49개였음.
- 이후 1992년도 경영평가부터는 각 기관별 지표 수의 편차가 이전에 비해 상당히 축소되었음, 1992년도에는 지표 수가 가장 적은 한국종합화학공업과 국정교과서는 각각 27개, 28개였고, 가장 많았던 한국담배인삼공사, 한국조폐공사, 한국전력공사, 근로복지공사는 모두 37개였음.
- 2000년도에는 편차가 더욱 축소되어 지표 수가 가장 적은 기관과 가장 많은 기관 간에 지표 수 편차가 9개로 축소되었고, 2002년도에서는 가장 적은 기관과 많은 기관 간에 편차가 4개로 더욱 축소되었음.

나) 경영평가지표의 평가부문 변천과정

- 현행 공공기관 경영평가지표는 평가내용에 따라 3개 부문으로 구분되는데, 이러한 평가지표부문의 수는 다음과 같이 변동되어 왔고, 특히 평가부문별 세부평가지표는 매년마다 조금씩 변화되어 왔음.
- 1983년도 및 1984년도 평가에서는 평가부문에 대한 구분 없이 ‘계량지표’ 및 ‘비계량지표’로만 구분하였음.
- 1985년도 평가는 평가지표를 ‘종합부문’, ‘경영목표부문’, ‘경영관리부문’, ‘효율성부문’, ‘서비스부문’, ‘연구개발부문’ 등 6개 부문으로 구분하였음.
- 1986년도부터 1992년도 평가까지는 ‘종합경영부문’, ‘설립목적 수행부문 혹은 주요사업실적부문’, ‘경영관리부문’ 등 3개 부문으로 축소하였음.
- 1993년도부터 2000년도 평가까지 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘관리효율부

문’, ‘경영관리부문’ 등 4개 부문으로 확대되었음. 특히 1995년도 평가에서 ‘경영관리부문’에 ‘노사관리의 합리화’ 지표가 최초로 추가되었음.

- 2001년도 평가부터는 ‘관리효율부문’과 ‘경영관리부문’을 통합하여 ‘종합경영부문’, ‘주요사업부문’, ‘경영관리부문’ 등 3개 부문으로 다시 축소하였음.
 - ‘종합경영’은 책임경영 및 공익성 제고, 구조조정 및 경영혁신, 이사회 운영, 고객만족도 제고 등 4개 공통비계량지표와 노동생산성, 고객만족도 향상, 영업비용관리, 고정자산생산성 등 기관별 2~4개 계량지표로 구성됨.
 - ‘주요사업’은 각 기관별로 3~5개의 주요사업을 선정하여 각 주요사업에 대해 다수의 계량지표와 5개 내외의 비계량지표로 구성하였음.
 - ‘경영관리’는 ‘인적자원관리분야’, ‘재무 및 예산관리분야’, ‘기타 경영관리분야’ 등 3개 분야로 구분하였으며, ‘인적자원관리분야’는 다시 ‘조직 및 인사관리’, ‘보수 및 노사관리’, ‘내부평가제도’ 지표로 구성하였음.
- 2008년도 평가에서는 2001년도 평가 이후 지속된 3개 평가부문체계를 유지하여 평가지표를 3개 부문으로 구분한 것은 동일하지만, 리더십/전략부문 및 경영시스템부문은 비계량지표로만 구성하였고, 경영성과부문은 계량지표로만 구성하였음.

〈표 3-79〉 경영평가지표의 평가부문 변천과정

시기	평가부문	세부평가지표(계량 및 비계량지표)
1983~ 1984	구분 없음	기관별 10개 내외의 계량지표, 장기경영관리, 연구개발, 기술발전, 관리제도개선 등 3~8개 분야 비계량지표
1985 (6개)	종합부문 경영목표부문 경영관리부문 효율성부문 서비스부문 연구개발부문	종합경영효율성(비계량) 및 1~4개 계량지표 기관별로 2~7개 정도의 계량 및 비계량지표로 구성 장기경영관리, 관리제도, 예산운용 등 3~8개 비계량지표 노동생산성, 관리업무비, 인건비 등 3~9개의 계량지표 3개 내외의 계량지표 및 비계량지표 4개 내외의 비계량지표
1986 ~ 1992 (3개)	종합부문 설립목적수행부문 경영관리부문	종합경영효율성(비계량), 고정자본생산성, 수지관리(계량) 3~8개의 주요사업별 계량 및 비계량지표 장기경영관리, 관리제도, 내부평가, 연구개발, 서비스개선 등
1993 ~ 2000 (4개)	종합경영부문 주요사업부문 관리효율부문 경영관리부문	책임경영·이사회(비계량), 고정자본생산성, 수지관리(계량) 3~5개 주요사업분야별로 계량지표, 비계량지표 평가 계량지표 전략경영, 관리제도, 내부평가, 연구개발(비계량지표)
2001 ~ 2003 (3개)	종합경영부문 주요사업부문 경영관리부문	4개의 공통 비계량지표 및 2~3개의 계량지표 3~5개 주요사업분야별로 계량지표 및 비계량지표 평가 인적자원관리, 재무/예산관리, 기타경영관리(계량, 비계량)
2008 (3개)	리더십/전략부문 경영시스템부문 경영성과부문	리더십범주(비계량 3개), 전략범주(비계량 2개) 주요사업범주(비계량 4~6개), 경영효율화범주(비계량 6개) 주요사업성과(계량), 고객성과(계량), 경영효율성과(계량)

다) 계량지표 및 비계량지표의 가중치 배분 변천과정

- 계량지표와 비계량지표의 지표별 가중치 배분은 매년 조금씩 변동되어 왔고, 가중치 배분체계 변화과정은 크게 ① 1983년도 평가부터 1987년도 평가시기 ② 1988년도 평가부터 1994년도 평가시기 ③ 1995년도 평가 이후 시기 등 3개 시기로 구분할 수 있음.

- 1983년 및 1984년도 평가에서는 계량지표 대 비계량지표의 가중치 배분이 7대3 내지 6대4로 계량지표의 가중치가 높았으나 이후 매년 계량지표의 가중치가 감소하여 1991년도 평가에서는 5대5를 나타냈음.
- 1983년도부터 1987년도 평가까지는 평가기관군별 특성을 반영해 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분 시 경영실적을 계량화하기 곤란한 예외기관들을 인정하였는데, 예외기관이 1983년도 평가에서는 3개였다가 매년 증가하여 1987년도 평가에서는 8개 기관으로 증가하였음.
- 1988년도 평가부터 1994년도 평가까지는 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 기관군별 특성을 고려하지 않은 채 모든 기관에 동일하게 적용하였는데, 특히 1991년도 평가부터 1994년도 평가까지는 계량지표와 비계량지표의 가중치를 50대50으로 동일하게 부여하였음.
- 1995년도 평가부터 계량지표와 비계량지표의 가중치 배분을 다시 기관군별 특성을 반영하여 배분하였고, 2001년도 평가부터 비계량지표 가중치가 60점 이상으로 증가하고, 계량지표 가중치는 40점 이하로 축소되었음.
- 경영실적의 계량화가 곤란한 기관은 비계량지표의 비중을 다소 확대한 반면 계량화가 상대적으로 용이한 기관의 경우 다소 축소하였음.
- 2008년도 평가에서 계량 대 비계량의 비중이 공기업은 30:70, 준정부기관은 35:65, 중소형기관은 40:60으로 경영실적의 계량화가 상대적으로 용이할 수 있는 공기업이 오히려 계량지표의 비중이 가장 낮게 설정되었음.

〈표 3-80〉 공공기관별 계량 및 비계량지표 가중치 배분 변천과정 예시

평가년도 기관명	1983		1984		1985		1986		1987	
	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량
한국산업은행	70	30	70	30	56	44	60	40	60	40
중소기업은행	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
국 민 은 행	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
한국주택은행	70	30	70	30	58	42	60	40	60	40
한국증권거래소	60	40	60	40	40	60	40	60	-	-
담배인삼공사	-	-	-	-	-	-	-	-	55	45
한국조폐공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
한국전력공사	70	30	70	30	60	40	65	35	60	40
대한석탄공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
광업진흥공사	60	40	60	40	60	40	60	40	60	40
한국석유공사	40	60	40	60	40	60	45	55	50	50
한국종합화학	70	30	60	40	42	58	45	55	50	50
무역투자진흥공사	30	70	40	60	40	60	55	45	55	45
한국도로공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
대한주택공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
수자원공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
한국토지공사	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
농업기반공사	70	30	70	30	58	42	60	40	60	40
농수산물유통공사	70	30	60	40	60	40	60	40	60	40
전기통신공사	70	30	60	40	60	40	57	43	60	40
한국방송공사	70	30	60	40	55	45	44.5	55.5	-	-
한국관광공사	40	60	40	60	50	50	55	45	55	45
국정교과서(주)	70	30	70	30	60	40	60	40	60	40
해외개발공사	70	30	60	40	60	40	50	50	50	50
근로복지공단	70	30	60	40	60	40	55	45	55	45
한국가스공사	-	-	40	60	40	60	40	60	50	50

출처 : 한국공기업학회(2003, pp. 132~135)

〈표 3-80〉의 계속

평가년도 기관명	1988		1989		1990		1991		1992	
	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량
한국산업은행	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
중소기업은행	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
국 민 은 행	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국주택은행	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
담배인삼공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국조폐공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국전력공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
대한석탄공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
광업진흥공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국석유공사	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
한국종합화학	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
무역투자진흥공사	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
한국도로공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
대한주택공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국수자원공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국토지공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
농업기반공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
농수산물유통공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
전기통신공사	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
한국관광공사	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
국정교과서(주)	60	40	60	40	55	45	50	50	50	50
해외개발공사	50	50	50	50	—	—	—	—	—	—
근로복지공단	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50
한국가스공사	50	50	50	50	50	50	50	50	50	50

〈표 3-80〉의 계속

기관명	평가년도		1993		1994		1995		1996		1997	
	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량
한국산업은행	50	50	50	50	55	45	60	50	—	—		
중소기업은행	50	50	50	50	55	45	60	50	—	—		
국 민 은 행	50	50	—	—	—	—	—	—	—	—		
한국주택은행	50	50	50	50	—	—	—	—	—	—		
담배인삼공사	50	50	50	50	55	45	60	50	—	—		
한국조폐공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
한국전력공사	50	50	50	50	55	45	60	50	55	45		
대한석탄공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
광업진흥공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
한국석유공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
한국종합화학	40	60	—	—	—	—	—	—	—	—		
무역투자진흥공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
한국도로공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
대한주택공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
한국수자원공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
한국토지공사	50	50	50	50	50	50	55	55	50	50		
농업기반공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
농수산물유통공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
전기통신공사	50	50	50	50	55	45	60	50	—	—		
한국관광공사	50	50	50	50	45	55	50	60	45	55		
국정교과서(주)	50	50	—	—	—	—	—	—	—	—		
근로복지공단	50	50	50	50	—	—	—	—	—	—		
한국가스공사	50	50	50	50	50	50	55	55	—	—		

〈표 3-80〉의 계속

기관명	평가년도	1998		1999		2000		2001		2002	
		계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량	계량	비계량
한국조폐공사		55	55	55	65	55	95	35	65	39	61
한국전력공사		55	55	55	65	55	95	34	66	38	62
대한석탄공사		55	55	55	65	55	95	35	65	39	61
광업진흥공사		45	65	45	75	45	105	32	68	36	64
한국석유공사		45	65	45	75	45	105	32	68	36	64
무역투자진흥공사		45	65	45	75	45	105	32	68	36	64
한국도로공사		55	55	55	65	55	95	34	66	38	62
대한주택공사		55	55	55	65	55	95	34	66	38	62
한국수자원공사		55	55	55	65	55	95	34	66	38	62
한국토지공사		55	55	55	65	55	95	34	66	38	62
농업기반공사		45	65	45	75	55	95	33	67	37	63
농수산물유통공사		45	65	45	75	45	105	32	68	36	64
한국관광공사		45	65	45	75	45	105	32	68	36	64

〈표 3-81〉 2008년도 기관유형별 평가지표 가중치 배분 현황

지표유형	공기업	검사 검증	문화 국민생활	산업진흥 I, II	교육훈련 연구지원	연기금 운용	중소형 기관
계량지표	30	35	35	35	35	35	40
비계량지표	70	65	65	65	65	65	60
전체 합계	100	100	100	100	100	100	100

3) 비계량지표체계에 관한 주요 쟁점

- 2008년도 경영평가에서 기관별로 28개 정도의 지표를 통해 경영성과를 평가하고 있는 것에 대해 많은 기관들이 유사 평가지표의 경우 평가결과가 대동소이하기 때문에 평가부담의 완화 및 평가의 효율화를 위해 평가지표 수를 축소할 필요성이 있음을 주장하고 있음.
- 비계량지표 중 리더십·전략부문의 6개 평가지표, 경영시스템부문 경영효율화 범주의 6개 평가지표의 경우 일부 지표 간 평가결과가 큰 차이가 없고, 평가내용이 유사하므로 평가지표의 통합이 필요하다고 주장함.
- 비계량지표 중 주요 사업활동 범주는 기관별 특성에 따라 구성하기 때문에 지표 내용의 변경을 일부 요구하고 있음.
- 지표 수 축소 논의의 타당성을 확인하기 위해서는 지표들의 평가내용이 유사한지, 또한 일부 지표들의 경우 평가결과가 유사한지를 종합적으로 검토할 필요가 있음.

가) 리더십·전략부문 평가지표 내용의 유사성 검토

- 리더십·전략부문 평가지표 중 ‘경영층 리더십’지표와 ‘비전 및 전략개발’지표는 세부평가 내용에 있어서 다소간 중복성이 있다고 판단됨.
- ‘경영층 리더십’지표는 ‘기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관하여 평가’하는 지표로서 기관의 경영이념, 철학, 가치의 설정, 공유·전파 노력 등을 평가하기 때문에 이는 기관의 경영비전, 경영전략목표 등과 밀접한 연관이 있음.
- 세부평가내용을 보면 ‘① 경영이념이나 철학을 어떻게 설정하는가? 경영이념 및 가치는 기관 비전과 연계되어 있는가?’, ‘② 대내외 이해관계자 등에 경영이념

등을 어떻게 공유·전파하는가?’, ‘③ 경영진이 경영이념 실현을 위해 모범적으로 행동하고 스스로 역할모델을 하고 있는가?’, ‘④ 경영진은 기관 목표 달성을 위해 어떠한 노력을 하는가?’ 등으로 구성됨.

- ‘비전 및 전략개발’지표는 ‘기관의 성과와 경쟁력 강화를 위한 전사 전략체계, 전략개발 프로세스 및 핵심 사업에 관하여 평가’하는 지표로서 기관의 비전, 전략목표, 전략과제의 명확성, 설정방법, 실천노력 등을 평가함으로써 기관의 경영비전과 목표 등을 평가하는 지표임.
- 지표의 세부 평가내용을 보면 ‘① 기관 설립목적에 부합하는 비전, 전략 목표, 전략과제를 도출하고 있으며, 이와 연계된 사업별/부서별 목표가 명확하게 정립되어 있는가?’, ‘② 기관의 전략개발 방법 및 프로세스가 적정한가?’, ‘③ 기관 비전 및 중장기 전략, 추진 목표에 대해 어떻게 구성원 및 이해관계자들과 공유하는가?’, ‘④ 기관의 설립목적과 경영목표를 달성하기 위한 핵심 사업을 어떻게 선정하는가?(기관의 핵심 사업의 기관 설립목적 및 비전달성에의 부합성)’ 등으로 구성됨.
- ‘경영층 리더십’지표와 ‘비전 및 전략개발’지표의 세부 평가내용이 일부 상이한 측면이 있다고 하더라도 본질적으로 두 지표는 기관의 경영철학, 가치, 비전, 전략목표와 전략과제 설정의 타당성, 명확성, 구현 노력 등을 평가한다는 평가 목적상의 공통점이 인정되기 때문에 기관들의 평가부담 완화 및 평가지표체계의 합리화를 위해 두 지표의 통합 여부를 검토할 필요가 있음.

〈표 3-82〉 경영총리더십 및 비전·전략개발 지표 세부내용

지표	경영총 리더십
정의	기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관하여 평가한다.
평가 내용	① 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 설정하는가? 이러한 경영이념 및 가치는 기관 비전과 연계되어 있는가?
	② 대내외 이해관계자(조직구성원, 고객, 관련파트너기관) 등에 경영이념, 철학 또는 핵심가치를 어떻게 공유·전파하는가?
	③ 경영진이 경영이념, 철학 또는 핵심가치의 실현을 위해 모범적으로 행동하고 구성원들로 하여금 동기부여가 되도록 스스로 역할모델을 하고 있는가?
	④ 경영진은 기관 목표 달성과 경영상 발생하는 문제 해결을 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가?
지표	비전 및 전략 개발
정의	기관의 성과와 경쟁력 강화를 위한 전사 전략체계(핵심전략과 목표), 전략개발 프로세스 및 핵심(주요) 사업에 관하여 평가한다.
평가 내용	① 기관 설립목적에 부합하는 비전, 전략 목표, 전략과제를 도출하고 있으며, 이와 연계된 사업별/부서별 목표가 명확하게 정립되어 있는가?
	② 기관의 전략개발 방법 및 프로세스가 적정한가? (조직의 강점/약점 분석을 통한 전략에 반영 여부, 환경변화 파악을 통한 전략에 반영, 전략기획에 있어 조직의 실행역량 고려의 적정성 등)
	③ 기관 비전 및 중장기 전략, 추진 목표에 대해 어떻게 구성원 및 이해관계자들과 공유하는가?
	④ 기관의 설립목적과 경영목표를 달성하기 위한 핵심 사업을 어떻게 선정하는가?(기관의 핵심 사업의 기관 설립목적 및 비전달성예의 부합성)

나) 경영시스템부문 경영효율화 범주 평가지표 내용의 유사성 여부

- ☐ 경영효율화 범주 평가지표들 중 ‘조직관리’ 지표와 ‘인적자원관리’ 지표의 경우 조직관리와 인적자원관리는 경영관리에 있어 상호 밀접한 연관성이 있다는 점에서 통합적 평가의 가능성이 있다고 판단됨.

- ‘조직관리’지표는 ‘기관의 핵심업무를 위한 업무프로세스 설정과 이를 효율적·효과적으로 실행을 위한 조직구조에 관하여 평가’하는 지표로서 핵심업무프로세스, 조직구조, 권한과 책임의 설정과 위임 등의 조직관리 등을 평가함으로써 이는 인적자원관리와 밀접한 연관이 있음.
- ‘인적자원관리’지표는 ‘인적자원을 합리적이고 효과적으로 관리하기 위한 인사제도, 인력운영 및 인적자원 역량개발 등에 관하여 평가’하는 지표로서 경영전략과 연계된 인사전략 및 제도, 구성원의 역량개발, 인력배분 등을 평가함으로써 이는 조직관리와 밀접한 연관이 있음.
- 일반적으로 조직관리방식의 개선 노력과 인적자원관리방식의 개선 노력은 상호 별개의 독립된 차원으로서 존재하는 것이 아니라 조직관리와 인적자원관리는 상호 밀접한 연관성이 있음.

〈표 3-83〉 조직관리지표 및 인적자원관리지표 세부내용

지표	조직관리
정의	기관의 핵심업무를 위한 업무프로세스 설정과 이를 효율적·효과적으로 실행을 위한 조직구조에 관하여 평가한다.
평가 내용	①기관의 핵심 업무 프로세스를 어떻게 정의하고 있는가?
	② 전략실행 및 업무 프로세스에 적합한 효율적이고 정렬된 조직구조를 갖추고 있는가? - 단위 조직의 분화와 통합, 의사결정 체계의 적정성 등 - 경영환경 변화에 대응할 수 있는 유연한 조직체계 운영 시스템 등
	③ 단위사업부서 또는 팀(부서)의 역할 및 책임이 명확하게 정립되어 있으며 조직의 전략과 연계되어 있는가?
	④ 조직하부단위와 구성원들에게 적절한 권한위임이 이루어지고 있는가?
	⑤ 조직성과를 증대하기 위하여 업무프로세스, 조직구조 등을 어떻게 개선하고 있는가?
지표	인적자원 관리
정의	인적자원을 합리적이고 효과적으로 관리하기 위한 인사제도, 인력운영 및 인적자원 역량개발 등에 관하여 평가한다.
평가 내용	① 경영전략 달성과 연계된 인사전략 또는 제도를 수립하고 있는가? - 모집 및 채용 프로세스의 효율성·공정성 제고를 위한 인사제도 - 능력과 성과중심의 인사관리를 위한 체계적인 인사관리 방안
	② 구성원의 역량을 지속적으로 개발·향상시키기 위해 어떠한 체계적인 노력을 하고 있는가?
	③ 업무, 조직특성, 역량 등을 고려한 조직단위별 [부서별, 사업별] 인력 배분이 적정하게 이루어지고 있는가?(중장기 인력운영계획, 업무조정 등 합리적 정원관리노력, 정원과 현원 차이에 대한 대응노력 등)
	④ 인적자원관리시스템을 자체적으로 어떻게 평가하고 개선에 활용하는가?

□ 경영효율화 범주 타 평가지표들의 평가내용의 중복성 혹은 연관성을 검토한 결과 다음과 같이 판단할 수 있음.

- ‘재무예산관리’ 지표와 ‘보수관리’ 지표의 경우에도 상호 연관성이 있다고 볼 수 있으나 보수관리의 경우 평가정책상 공공기관들의 인건비 관리의 효율성 제고를 목적으로 한다는 점에서 중복성을 인정하기는 어려움.

- ‘조직관리’지표는 ‘성과관리체계’지표의 경우에도 상호 연관성이 있다고 볼 수 있으나 성과관리지표는 기관 내의 성과관리제도 정착을 촉진하기 위한 평가 목적이 있다는 점에서 중복성을 인정하기는 어려움
- ‘노사관계 합리성’지표의 경우 평가목적상의 필요성으로 인해 비록 일부 다른 지표들과 연관성이 있다고 하더라도 독립적 평가 필요성이 있음.
- ‘조직관리’지표와 ‘인적자원관리’지표의 연관성이 높고, 다른 지표들의 경우 평가목적 상 독립적 평가의 필요성이 높다고 할 수 있음.

다) 유사지표들에 대한 평가결과의 중복성 분석

- 전체 75개 기관 중 경영층 리더십 지표와 비전 및 전략개발 지표, 조직관리지표와 인적자원관리지표에 대한 평가결과의 중복 현황은 다음과 같음.
 - 총 75개 기관 중 ‘리더십·전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’ 지표와 ‘비전 및 전략 개발’ 지표의 중복은 49개 기관으로 65.3%로 나타났음.
 - ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’ 지표와 ‘인적자원관리’ 지표의 중복은 35개 기관으로 46.7%로 나타남.
- 공기업 및 준정부기관의 각 유형별로 네 가지 지표에 대한 평가결과의 중복 여부를 분석한 결과는 다음과 같음.
 - ‘SOC’ 유형의 경우 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’지표는 14개 중 10개 기관(71.4%)이 중복됨. 또한 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 지표는 14개 기관 중 6개 기관(42.9%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 5개 기관임(35.7%).
 - ‘서비스·진흥·제조’ 유형의 경우 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’지표에서 10개 기관 중 7개 기관(70%)에서 중복되었음. 또한 ‘조직관리’ 및 ‘인적자원관리’의

중복 분석결과 10개 기관 중 8개 기관(80%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 6개 기관으로 나타남(60%).

- ‘검사검증’ 유형의 경우 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’지표의 중복 분석결과 6개 기관 중 5개 기관(83.3%)에서 중복됨. 또한 ‘조직관리’ 및 ‘인적자원관리’지표의 중복 분석결과 6개 기관 중 1개 기관(16.7%)에서 중복되었으나 두 분야에 있어 모두 중복된 기관은 없음.
- ‘문화국민 생활’ 유형의 경우 ‘리더십/전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’의 중복 분석결과 9개 기관 중 6개 기관(66.7%)에서 중복이 확인됨. 또한 ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 중복 분석결과 9개 기관 중 5개 기관(55.6%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 ‘국제방송교류재단’, ‘한국정보문화진흥원’, ‘도로교통공단’ 등 3개 기관으로 나타남(33.3%).
- ‘산업진흥 1’ 유형의 경우 ‘리더십/전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’의 중복 분석결과 10개 기관 중 6개 기관(60%)에서 중복이 확인됨. 또한 ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 중복 분석결과 10개 기관 중 5개 기관(50%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 ‘한국철도시설공단’, ‘한국환경자원공사’ 등 2개 기관으로 나타남(20%).
- ‘산업진흥 2’ 유형의 경우 ‘리더십/전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’의 중복 분석결과 6개 기관 중 2개 기관(33.3%)에서 중복이 확인됨. 또한 ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 중복 분석결과 6개 기관 중 4개 기관(66.7%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 ‘한국광해관리공단’, ‘한국디자인진흥원’ 등 2개 기관으로 나타남(33.3%).
- ‘교육훈련 연구지원’ 유형의 경우 ‘리더십/전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’의 중복 분석결과 6개 기관 중 2개 기관(33.3%)에서 중복이 확인됨.

또한 ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 중복 분석결과 6개 기관 중 1개 기관(16.7%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에 있어 모두 중복이 확인된 기관은 없음.

- ‘연기금운용’ 유형의 경우 ‘리더십/전략부문’에 있어 ‘경영층 리더십’과 ‘비전 및 전략 개발’의 중복 분석결과 14개 기관 중 11개 기관(78.6%)에서 중복이 확인됨. 또한 ‘경영시스템부문’에 있어 ‘조직관리’와 ‘인적자원관리’의 중복 분석결과 14개 기관 중 5개 기관(35.7%)에서 중복이 확인됨. 이 중 두 분야에서 모두 중복된 기관은 ‘사람학교교직원연금관리공단’, ‘한국주택금융공사’, ‘영화진흥위원회’ 등 3개 기관으로 나타남(21.4%).

〈표 3-84〉 ‘리더십·전략부문’ 및 ‘경영시스템부문’ 평가지표의 중복 여부

유형	기관명	리더십/전략 평가지표			경영시스템 평가지표		
		경영총 리더십	비전 및 전략개발	중복 여부	조직관리	인적자원 관리	중복 여부
SOC	대한주택공사	B	B	○	B	B	○
	인천국제공항공사	B	B	○	B	C	
	한국가스공사	C	C	○	C	C	○
	한국공항공사	B	C		B	C	
	한국도로공사	B	B	○	A	B	
	한국석유공사	B	B	○	B	B	○
	한국수자원공사	A	A	○	A	A	○
	한국전력공사	A	B		A	A	○
	한국철도공사	B	B	○	C	B	
	한국토지공사	B	B	○	B	B	○
	한국지역난방공사	C	D		B	C	
	인천항만공사	D	D	○	C	D	
	부산항만공사	C	C	○	C	D	
	한국컨테이너부두공단	C	D		C	D	
서비스 진흥제조	대한주택보증(주)	D	D	○	C	C	○
	한국산재의료원	D	D	○	D	D	○
	제주국제자유도시개발센터	D	C		D	C	
	한국감정원	C	C	○	C	C	○
	한국마사회	C	C	○	C	B	
	한국방송광고공사	C	C	○	D	D	○
	한국관광공사	A	B		B	B	○
	한국조폐공사	A	A	○	A	B	○
	대한석탄공사	B	C		C	C	○
검사검증	한국광물자원공사	B	B	○	C	C	○
	교통안전공단	A	B		C	C	○
	대한지적공사	C	C	○	B	C	
	한국산업기술시험원	C	C	○	B	D	
	한국가스안전공사	C	C	○	B	C	
	한국전기안전공사	B	B	○	D	B	
문화국민 생활	한국전파진흥원	D	D	○	C	B	
	국제방송교류재단	C	C	○	D	D	○
	한국정보문화진흥원	C	C	○	C	C	○
	국민건강보험공단	A	A	○	A	B	
	건강보험심사평가원	B	B	○	B	A	
	국립공원관리공단	D	C		C	B	
	도로교통공단	C	C	○	C	C	○
	한국장애인고용촉진공단	C	D		D	D	○
	한국산업안전보건공단	A	A	○	B	C	
	한국보훈복지의료공단	C	D		C	C	○

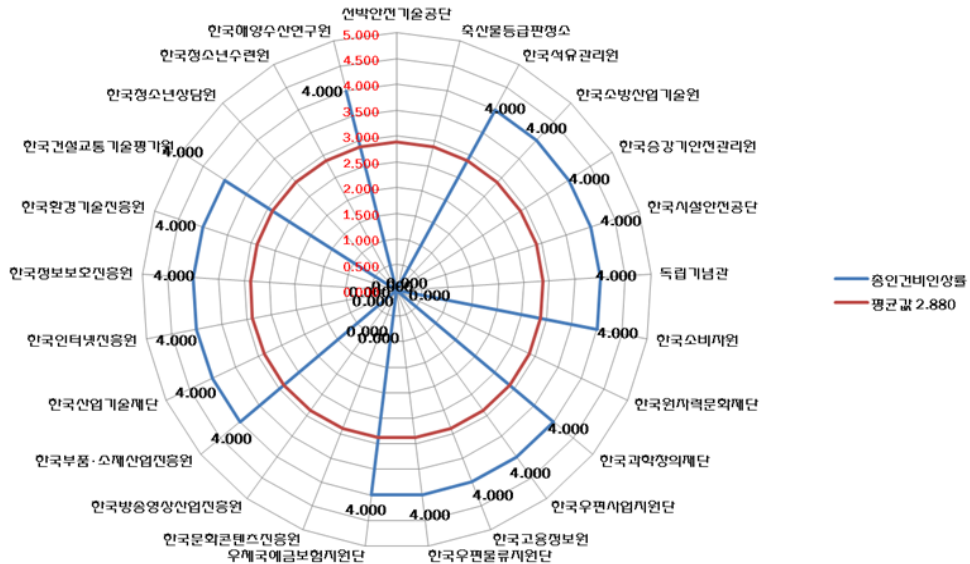
〈표 3-84〉의 계속

유형	기관명	리더십/전략 평가지표			경영시스템 평가지표		
		경영충 리더십	비전 및 전략개발	중복 여부	조직관리	인적자원 관리	중복 여부
산업진흥1	농수산물유통공사	B	C		B	B	○
	대한무역투자진흥공사	B	A		B	A	
	에너지관리공단	B	B	○	C	B	
	한국예탁결제원	D	C		D	D	○
	한국농어촌공사	B	B	○	C	D	
	한국산업단지공단	C	D		C	C	○
	한국전력거래소	C	C	○	C	D	
	한국철도시설공단	C	C	○	C	C	○
	한국환경자원공사	B	B	○	C	C	○
산업진흥2	환경관리공단	D	D	○	C	D	
	한국광해관리공단	B	B	○	D	D	○
	한국교육학술정보원	B	C		B	B	○
	한국디자인진흥원	C	C	○	C	C	○
	한국보건산업진흥원	D	C		D	D	○
	한국소프트웨어진흥원	C	B		C	B	
교육훈련 연구지원	한국정보사회진흥원	B	C		B	C	
	한국세라믹기술원	C	B		D	D	○
	한국과학재단	D	D	○	D	B	
	한국산업기술평가원	B	C		C	D	
	한국산업인력공단	A	A	○	A	C	
	한국원자력안전기술원	B	C		B	C	
연기금 운용	한국학술진흥재단	C	B		C	A	
	공무원연금관리공단	C	C	○	C	D	
	국민연금공단	C	C	○	C	D	
	국민체육진흥공단	C	C	○	B	C	
	근로복지공단	C	C	○	B	A	
	기술보증기금	A	A	○	B	C	
	사립학교교직원연금관리공 단	B	B	○	C	C	○
	신용보증기금	B	B	○	B	A	
	예금보험공사	C	B		B	B	○
	정보통신연구진흥원	C	D		D	C	
	한국문화예술위원회	D	C		D	D	○
	한국수출보험공사	C	C	○	B	C	
	한국자산관리공사	B	B	○	A	B	
	한국주택금융공사	B	B	○	C	C	○
	영화진흥위원회	C	C	○	D	D	○

4) 계량지표체계에 관한 쟁점

- 계량지표의 경우에 계량인건비비율지표(3점)와 총인건비인상률지표(4점)의 정비 논의가 제기되고 있음. 인건비비율지표와 달리 총인건비인상률지표는 정부가 지침으로 정한 인건비 인상수준을 준수했느냐에 따라 평가되는 지표로서 이를 준수하면 만점, 이를 넘어서면 0점으로 평가되는 지표임.
- 중소형기관에 대한 총인건비인상률지표 평가결과만 보더라도 만점을 획득한 기관과 0점을 획득한 기관 간에 큰 차이가 있어 경영평가제도가 기관의 경영성과를 객관적으로 측정하는 데 한계가 있음.
- 총인건비인상률을 일률적으로 규제하면 공공기관에서 경영효율화를 통해 절감한 비용을 임직원들에 대한 인센티브로 활용하는 데 제약이 되므로 기관의 경영혁신 노력을 촉진하는 데 장애가 될 수 있다는 비판임.
- 총인건비인상률에 대한 통제는 비계량지표인 경영효율화부문의 보수관리지표(5점)를 통해서도 가능하므로 총인건비인상률을 별도의 계량지표를 통해 관리하는 방식의 타당성에 대한 비판이 제기되고 있음.

[그림 3-34] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총인건비인상률지표 비교



5) 경영평가지표체계 개선방향

가) 기관경영평가 지표체계의 타당성 설문결과

- 평가지표 수가 기관 특성에 맞게 적정규모인가에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 31.4%, ‘보통’이 15.7%, ‘약간 반대’와 ‘다소 반대’가 13.7% 등으로 나타남.

〈표 3-85〉 기관 특성에 맞게 개발된 평가지표수

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	3	5.9	5.9
	약간 반대	7	13.7	13.7
	다소 반대	7	13.7	13.7
	보통	8	15.7	15.7
	다소 동의	16	31.4	31.4
	약간 동의	7	13.7	13.7
	매우 동의	1	2.0	2.0
	합계	49	96.1	96.1
누락된 응답	무응답	2	3.9	
총계		51	100	

- ‘현행 지표들의 평가내용의 중복성에 따른 개선 필요성’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 27.4%, ‘약간 동의’가 15.7%, ‘약간 반대’와 ‘매우 동의’가 각각 11.8%, ‘다소 반대’가 7.8%로 나타나 개선 필요성이 다소 높게 제시됨.

〈표 3-86〉 현행 평가지표 내용의 중복성과 유사성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	6	11.8	11.8
	다소 반대	4	7.8	7.8
	보통	11	21.6	21.6
	다소 동의	14	27.4	27.4
	약간 동의	8	15.7	15.7
	매우 동의	6	11.8	11.8
	합계	49	96.1	96.1
누락된 응답	무응답	2	3.9	
총계		51	100	

- ‘현행 계량지표 평가방법(추세치평가, β 분포평가, 목표부여평가 등)은 타당하다’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 37.3%, ‘약간 동의’가 25.5%, ‘보통’이 23.5%, ‘약간 반대’가 5.9%, ‘다소 반대’가 3.9%로 나타남.

〈표 3-87〉 현행 계량지표 평가방법의 타당성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	3	5.9	5.9
	다소 반대	2	3.9	3.9
	보통	12	23.5	23.5
	다소 동의	19	37.3	37.3
	약간 동의	13	25.5	25.5
	매우 동의	—	—	—
	합계	49	96.1	96.1
누락된 응답	무응답	2	3.9	
총계		51	100	

- ‘현행 비계량지표의 평가방법(ADL에 의한 6등급 평가)은 타당하다.’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 29.5%, ‘보통’이 15.7%, ‘약간 반대’가 15.7%, ‘약간 동의’가 13.7%, ‘매우 반대’와 ‘다소 반대’가 각각 7.8%, ‘매우 동의’가 2.0%로 나타남.

〈표 3-88〉 현행 비계량지표 평가방법의 타당성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	4	7.8	7.8
	약간 반대	8	15.7	15.7
	다소 반대	4	7.8	7.8
	보통	9	17.6	17.6
	다소 동의	15	29.5	29.5
	약간 동의	7	13.7	13.7
	매우 동의	1	2.0	2.0
	합계	48	94.1	94.1
누락된 응답	무응답	3	5.9	
총계		51	100	

- ‘현행 인센티브 상여급 지급 수준 등 평가결과 활용은 적정하게 이루어지고 있다.’에 대한 설문 결과, ‘다소 동의’가 37.3%, ‘약간 반대’와 ‘보통’이 각각 15.6%, ‘다소 반대’가 11.8%, ‘약간 동의’가 9.8%, ‘매우 동의’가 3.9%, ‘매우 반대’가 2.0%로 나타남.

〈표 3-89〉 평가결과 활용의 적정성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	8	15.7	15.7
	다소 반대	6	11.8	11.8
	보통	8	15.6	15.6
	다소 동의	19	37.3	37.3
	약간 동의	5	9.8	9.8
	매우 동의	2	3.9	3.9
	합계	49	96.1	96.1
누락된 응답	무응답	2	3.9	
총계		51	100	

- ‘평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관의 의견수렴이 적정하게 이루어지고 있다’에 대해서도 ‘다소 동의’가 37.3%, ‘약간 동의’가 29.4%, ‘보통’이 11.8%, ‘매우 동의’가 9.8%, ‘다소 반대’가 7.8%, ‘약간 반대’가 3.9%로 나타남으로써 평가위원들의 의견이 긍정적인 것으로 조사되었음.

〈표 3-90〉 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관 의견수렴 적정성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	2	3.9	3.9
	다소 반대	4	7.8	7.8
	보통	6	11.8	11.8
	다소 동의	19	37.3	37.3
	약간 동의	15	29.4	29.4
	매우 동의	5	9.8	9.8
	합계	51	100	100
누락된 응답	무응답	—	—	
총계		51	100	

- 평가지표 및 평가방법 개선 시 전문가 의견수렴의 적정성에 대해서는 ‘다소 동의’가 33.3%, ‘약간 동의’가 23.5%, ‘보통’이 17.7%, ‘다소 반대’가 13.7%, ‘약간 반대’가 5.9%, ‘매우 동의’가 3.9%, ‘매우 반대’가 2.0%로 나타남.

〈표 3-91〉 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 전문가 의견수렴 적정성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	1	2.0	2.0
	약간 반대	3	5.9	5.9
	다소 반대	7	13.7	13.7
	보통	9	17.7	17.7
	다소 동의	17	33.3	33.3
	약간 동의	12	23.5	23.5
	매우 동의	2	3.9	3.9
	합계	51	100	100
누락된 응답	무응답	—	—	
총계		51	100	

- ‘기관 경영평가제도의 구성요소별 타당성과 적정성’에 대한 분석결과 종합
 - ‘현행 계량지표 평가방법의 타당성’의 평균값이 4.57점으로 다른 설문문항에 비하여 상대적으로 높게 나타났음.
 - ‘현행 평가지표 내용의 중복성과 유사성’의 평균값은 4.47점, ‘평가결과 활용의 적정성’의 평균값은 4.04점, ‘기관의 특성에 맞게 개발된 평가지표 수’의 평균값은 3.90점으로 다소 낮게 나타나 중복·유사지표의 통합, 평가지표 수의 축소가 필요한 것으로 분석될 수 있음.
 - ‘현행 비계량지표 평가방법의 타당성’의 평균값은 3.76점으로 나타나 평가방법의 개선이 요구되는 것으로 조사되었음.
 - ‘평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관 의견수렴 적정성’의 평균값이

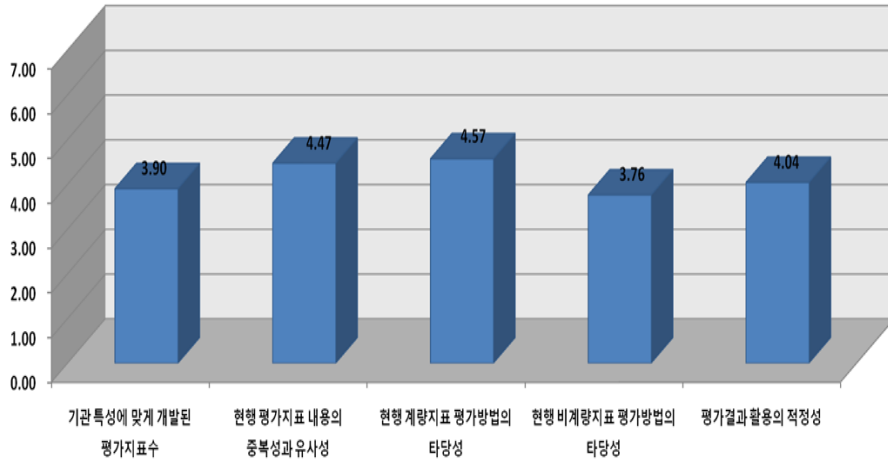
5.10점으로 다른 설문문항에 비하여 상대적으로 높게 나타났음.

- ‘평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 전문가 의견수렴 적정성’의 평균값은 4.61점으로 나타났음.

〈표 3-92〉 기관 경영평가지표의 구성요소별 타당성과 적정성 분석 종합

구분	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의	N	평균	표준 편차
기관 특성에 맞게 개발된 평가지표수	3 (5.9)	7 (13.7)	7 (13.7)	8 (15.7)	16 (31.4)	7 (13.7)	1 (2.0)	49	3.90	1.712
현행 평가지표 내용의 중복성과 유사성	— —	6 (11.8)	4 (7.8)	11 (21.6)	14 (27.4)	8 (15.7)	6 (11.8)	49	4.47	1.725
현행 계량지표 평가방법의 타당성	— —	3 (5.9)	2 (3.9)	12 (23.5)	19 (37.3)	13 (25.5)	— —	49	4.57	1.418
현행 비계량지표 평가방법의 타당성	4 (7.8)	8 (15.7)	4 (7.8)	9 (17.6)	15 (29.5)	7 (13.7)	1 (2.0)	48	3.76	1.839
평가결과 활용의 적정성	1 (2.0)	8 (15.7)	6 (11.8)	8 (15.7)	19 (37.2)	5 (9.8)	2 (3.9)	49	4.04	1.649
평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관 의견수렴 적정성	— —	2 (3.9)	4 (7.8)	6 (11.8)	19 (37.3)	15 (29.4)	5 (9.8)	51	5.10	1.221
평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 전문가 의견수렴 적정성	1 (2.0)	3 (5.9)	7 (13.7)	9 (17.7)	17 (33.3)	12 (23.5)	2 (3.9)	51	4.61	1.358

[그림 3-35] 기관 경영평가지표의 구성요소별 타당성과 적정성 분석종합



나) 경영평가지표체계 개선방향

- 경영평가지표 수의 변천과정을 분석한 결과 적정 규모의 지표수에 대해 논의할 필요가 있음.
 - 경영평가제도 도입 시점인 1984년과 1985년에는 평가지표가 기관업무를 대표적으로 점검할 수 있는 25개 미만의 지표로 구성되었으나 이후 평가지표가 30~40개로 증가하였다가 1998년 이후 20개 후반을 유지함.
 - 현행 평가지표 수는 대체로 적절한 수준이지만 일부 평가지표의 중복 가능성을 감안하면 1~2개 지표는 축소를 검토해 볼 수 있음.
- 비계량지표 수 축소의 필요성을 확인하기 위해 지표 간 평가내용의 중복성, 일부 지표들에 대한 평가결과의 유사성을 검토하고, 평가지표수의 시대적 변천과정을 분석한 결과 1~2개 지표는 축소 검토가 필요함.
 - 평가지표 수를 축소한다면 경영평가제도의 목적 달성, 평가체계 효율화를 추구함과 동시에 기관들의 평가부담 완화에 기여하기 위해 비계량지표들 중 유사한

지표들을 통합하는 방안이 바람직하다고 할 수 있음.

- 분석결과를 토대로 결론적으로 리더십·전략 범주에서 경영총리더십지표와 비전 및 전략개발지표 통합에 대한 검토가 필요하고, 경영관리 범주에서는 조직관리지표와 인적자원관리지표 통합에 대한 검토가 필요함.
- 계량지표 대 비계량지표의 가중치 배분 변천과정을 검토한 결과 공기업의 경우 당초 계량지표의 비중이 높았으나 점차 비계량지표의 비중이 증가해 왔음.
- 2008년도 평가에서 공기업에 비해 준정부기관들의 계량지표 비중이 더 높은 문제가 발생함에 따라 공기업은 계량지표 비중을 확대하고, 준정부기관은 비계량지표 비중을 다소 확대하는 방안이 필요함.
- 지식정보관리지표(비계량지표) 추가 필요
 - 지식정보시스템에 대한 평가지표는 그 동안 준정부기관을 대상으로 존재하였으나 최근에 동 지표가 삭제되었음.
 - 지식정보시스템은 하드웨어적인 문제이기 때문에 더 이상 평가의 대상이 되지 않지만, 지식정보관리는 소프트웨어적인 문제로 이에 대한 평가를 통해 공공기관의 지식정보관리를 효율화할 필요가 있음.
 - MB모델에서도 지식정보관리에 대한 중요성이 강조되고 있는 만큼 공공기관들의 지식정보관리에 대해 평가할 수 있는 신규 지표 개발 필요
- 계량지표의 경우 총인건비인상률지표는 각 공공기관의 경영혁신 노력을 촉진하는데 제약이 될 수 있고, 또한 비계량지표인 보수관리지표를 통해 정부의 인건비인상지침의 준수 여부를 평가할 수 있다는 측면에서 인건비비율지표 및 보수관리지표와 통합하거나 평가방법을 개선할 필요가 있음.
- 총인건비인상률지표 평가결과를 보면 만점을 받은 기관과 0점을 획득한 기관들 간에 평가점수에 있어 큰 차이가 있어 경영평가 결과의 수용성을 제약할 수 있으므로 동 지표와 관련지표의 통합 여부 검토가 필요함.

- 총인건비인상률을 일률적으로 규제하면 공공기관에서 경영효율화를 통해 절감한 비용을 임직원 인센티브로 활용하는 데 제약이 되므로 경영혁신을 촉진하기 위해 동 지표의 개선방안 마련이 요구됨.
- 총인건비인상률지표의 평가방법을 개선하여 제시된 인건비인상률을 초과한 정도에 따라 기관별로 평점을 차별적(비례적)으로 부여함으로써 평가결과에 대한 수용도를 제고할 수도 있음.
- 현행 방식으로 동 지표를 평가할 경우 일부 기관의 경우 총인건비인상률지표를 준수하지 않음으로써 확보되는 이익이 더 커 동 지표의 무득점을 감수하면서 인건비 혹은 인건비성 경비를 확대하려는 경향이 발생하고 있어 동 지표의 실효성을 저해할 수 있음.
- 계량지표와 비계량지표의 형평성 조정 필요
 - 계량지표는 0~100점으로 평가되지만, 비계량지표는 실제 기본점수가 55점으로 정해져 있기 때문에 계량지표의 영향력이 훨씬 더 큰 상황임.
 - 비계량지표 등급을 과거처럼 9등급으로 하여 0~100점이 되도록 하거나, 계량지표도 비계량지표처럼 기본점수를 부여할 필요가 있음.

다. 중소형기관 경영평가체계 문제 및 개선방향

1) 현행 중소형기관 경영평가체계 현황

- 2008년도 경영평가에서는 중소형기관들에 대해 실질적인 평가목적을 달성하면서도 평가부담을 완화해 주기 위해 계량지표만으로 평가를 실시하였음.
- 2008년도 평가에서는 25개 기관이 중소형기관으로 지정되어 경영성과 부문의 계량지표에 대한 평가만 실시하였음.
 - 주요 사업성과 범주는 주요사업 성과지표에 대해 평가함.

- 고객만족성과 범주는 고객만족 개선도 지표에 대해 평가함.
 - 경영효율성과 범주는 노동생산성, 계량관리업무비, 계량인건비, 총인건비 인상을, 재무예산성과, 정부권장정책 이행실적 지표에 대해 평가함.
- 2009년도 경영실적평가편람에 의하면 기관들의 평가부담 완화 및 평가운영의 효율성 제고를 위해 중소형기관 대상범위를 확대할 예정임
- 중소형기관 지정을 정원 100인 또는 자산규모 500억원 미만 기관에서 정원 500인 미만 기관으로 조정하여 43개 기관으로 확대할 예정임.
 - 43개 중소형기관에 대해서는 2008년도와 마찬가지로 재무제표 등을 토대로 경영성과부문의 계량지표만 평가할 예정임.
 - 중소형기관 확대 및 평가유형별 기관 수 축소를 감안해 준정부기관 유형을 7개에서 5개로 축소 조정할 예정임.
 - 검사·검증, 문화·국민생활, 산업진흥, 연·기금운용 및 중소형기관 유형으로 평가유형을 조정하고, 기존의 산업진흥2 및 교육훈련·연구지원 유형을 폐지할 계획임.
- 중소형기관에 대해 계량지표만으로 평가를 실시함에 따라 실제 평가결과 기관 간 평점 편차가 적어 평가가 형식화될 수 있다는 지적이 제기되고 있음.
- 중소형기관에 대해서도 최소한의 비계량지표를 포함시키는 방안이 검토될 필요가 있다는 논의가 제기되고 있음.

〈표 3-93〉 2008년도 기관평가 대상기관 (100개)

유 형		기 관 명
공기업	SOC (14개)	대한주택공사, 인천국제공항공사, 한국가스공사, 한국공항공사, 한국도로공사, 한국석유공사, 한국수자원공사, 한국전력공사, 한국철도공사, 한국토지공사, 한국지역난방공사, 인천항만공사, 부산항만공사, 한국컨테이너부두공단
	서비스·진흥·제 조(10개)	대한주택보증, 한국산재의료원, 제주국제자유도시개발센터, 한국감정원, 한국마사회, 한국방송광고공사, 한국관광공사, 한국조폐공사, 대한석탄공사, 한국광물자원공사
준정부기관	검사·검증 (6개)	교통안전공단, 대한지적공사, 한국산업기술시험원, 한국가스안전공사, 한국전기안전공사, 한국전파진흥원
	문화·국민생활 (9개)	국제방송교류재단, 한국정보문화진흥원, 국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 한국장애인고용촉진공단, 한국산업안전보건공단, 한국보훈복지의료공단
	산업진흥1 (10개)	농수산물유통공사, 대한무역투자진흥공사, 에너지관리공단, 한국예탁결제원, 한국농어촌공사, 한국산업단지공단, 한국전력거래소, 한국철도시설공단, 한국환경자원공사, 환경관리공단
	산업진흥2 (6개)	한국광해관리공단, 한국교육학술정보원, 한국디자인진흥원, 한국보건산업진흥원, 한국소프트웨어진흥원, 한국정보사회진흥원
	교육훈련· 연구지원(6개)	한국세라믹기술원, 한국과학재단, 한국산업기술평가원, 한국산업인력공단, 한국원자력안전기술원, 한국학술진흥재단
	연·기금운용 (14개)	공무원연금관리공단, 국민연금공단, 국민체육진흥공단, 근로복지공단, 기술보증기금, 사립학교교직원연금관리공단, 신용보증기금, 예금보험공사, 정보통신연구진흥원, 한국문화예술위원회, 한국수출보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 영화진흥위원회
	중소형기관 (25개)	선박안전기술공단, 축산물등급판정소, 한국석유관리원, 한국소방산업기술원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 독립기념관, 한국소비자원, 한국원자력문화재단, 한국과학창의재단, 한국우편사업지원단, 한국고용정보원, 한국우편물류지원단, 우체국예금보험지원단, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국방송영상산업진흥원, 한국부품·소재산업진흥원, 한국산업기술재단, 한국인터넷진흥원, 한국정보보호진흥원, 한국환경기술진흥원, 한국청소년수련원, 한국건설교통기술평가원, 한국청소년상담원, 한국해양수산연수원
소계		100개 (공기업 24개, 준정부기관 76개)

〈표 3-94〉 중소형기관의 2008년도 경영평가지표 현황

평가범주(지표수)		평가지표	가중치
경영 성과	주요사업 성과(3~4)	주요사업성과	15
	고객만족 성과(1)	고객만족 개선도	5
	경영효율 성과 (6~7)	노동생산성	5
		계량 인건비	3
		계량 관리업무비	4
		총인건비 인상률	4
		재무예산(자산운용)성과	2
		정부권장정책이행실적	2
			소계

〈표 3-95〉 2008년도 중소형기관 현황 및 전년도 경영평가지표와의 비교

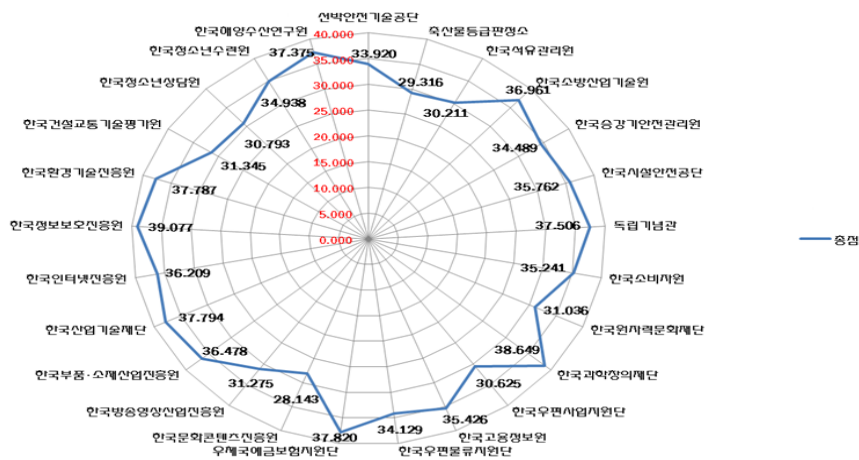
기관명	2007			2008
	계량지표	비계량지표	합계	계량지표
선박안전기술공단	35	65	100	40
축산물등급판정소	35	65	100	40
한국석유품질관리원	35	65	100	40
한국소방검정공사	35	65	100	40
한국승강기안전관리원	35	65	100	100
한국시설안전공단	35	65	100	40
독립기념관	30	70	100	40
한국소비자원	30	70	100	40
한국원자력문화재단	30	70	100	40
한국과학창의재단	30	70	100	40
한국우편사업지원단	30	70	100	40
한국고용정보원	30	70	100	40
우정사업진흥회	30	70	100	40
우체국예금보험지원단	30	70	100	40
한국문화콘텐츠진흥원	30	70	100	40
한국방송영상산업진흥원	30	70	100	40
한국부품·소재산업진흥원	30	70	100	40
한국산업기술재단	30	70	100	40
한국인터넷진흥원	30	70	100	40
한국정보보호진흥원	30	70	100	40
한국환경기술진흥원	30	70	100	40
한국건설교통기술평가원	30	70	100	40
한국노동교육원	30	70	100	40
한국청소년상담원	30	70	100	40
한국청소년수련원	30	70	100	40
한국해양수산연수원	30	70	100	40

2) 중소형기관 경영평가의 쟁점

가) 낮은 평점 편차로 인한 평가 실효성 문제

- 중소형기관에 대한 2008년도 계량지표에 의한 경영평가결과 총점을 비교해 보면 표준편차가 3.237로 아래와 같이 거의 등근 원형을 나타내고 있음.
- 전반적으로 25개 중소형기관들 간에 총점의 편차가 크게 나타나지 않고 있음.
- 중소형기관 간에 총점의 편차가 적은 것은 가중치 비중이 높은 주요 사업성과에 있어 기관 간에 편차가 거의 없기 때문인 것으로 분석될 수 있음.
- 노동생산성, 계량인건비, 계량관리업무비, 총인건비인상률 지표를 제외한 다른 지표들에 있어서는 기관 간에 편차가 작은 것으로 나타남.
- 중소형기관에 대한 계량지표별로 평가결과를 분석해 보면 다음의 그림들에 나타난 바와 같이 일부 지표를 제외하고는 거의 편차가 낮게 나타남.

[그림 3-36] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총점(계량지표) 비교



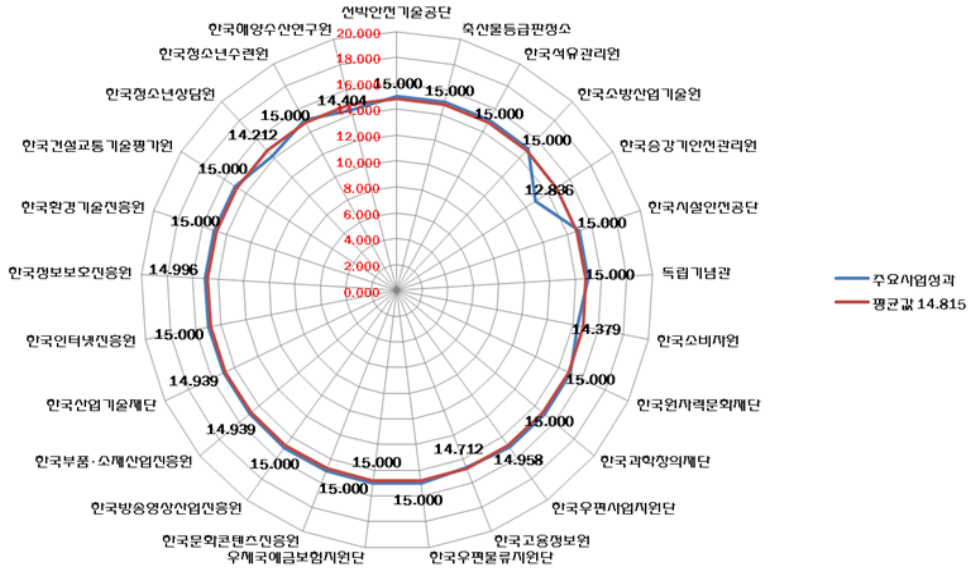
〈표 3-96〉 중소형기관 각 계량지표별 평점 비교

기관명	주요 사업 성과	고객만족 성과	경영효율성과						총 점
		고객만족 개선도	노동 생산성	계량 인건비	계량관리 업무비	총인건비 인상률	재무예산 성과	정부정책 이행실적	
선박안전기술공단	15,000	4,785	5,000	3,000	3,313	0,000	1,455	1,367	33,920
축산물등급판정소	15,000	4,837	5,000	3,000	0,000	0,000	0,000	1,479	29,316
한국석유관리원	15,000	4,780	1,462	1,316	0,000	4,000	1,915	1,738	30,211
한국소방산업기술원	15,000	4,813	3,469	2,733	3,810	4,000	1,592	1,544	36,961
한국승강기안전관리원	12,836	4,650	4,562	3,000	3,102	4,000	1,149	1,190	34,489
한국시설안전공단	15,000	4,634	5,000	1,160	2,431	4,000	1,927	1,610	35,762
독립기념관	15,000	4,740	4,518	2,581	3,221	4,000	1,945	1,501	37,506
한국소비자원	14,379	4,462	4,886	3,000	1,096	4,000	1,986	1,432	35,241
한국원자력문화재단	15,000	4,696	3,453	2,084	2,084	0,000	1,985	1,734	31,036
한국과학창의재단	15,000	4,572	5,000	2,969	4,000	4,000	2,000	1,108	38,649
한국우편사업지원단	14,958	4,550	0,174	0,785	2,896	4,000	1,882	1,380	30,625
한국고용정보원	14,712	4,603	1,987	2,677	4,000	4,000	1,986	1,461	35,426
한국우편물류지원단	15,000	4,698	3,425	2,643	0,795	4,000	2,000	1,568	34,129

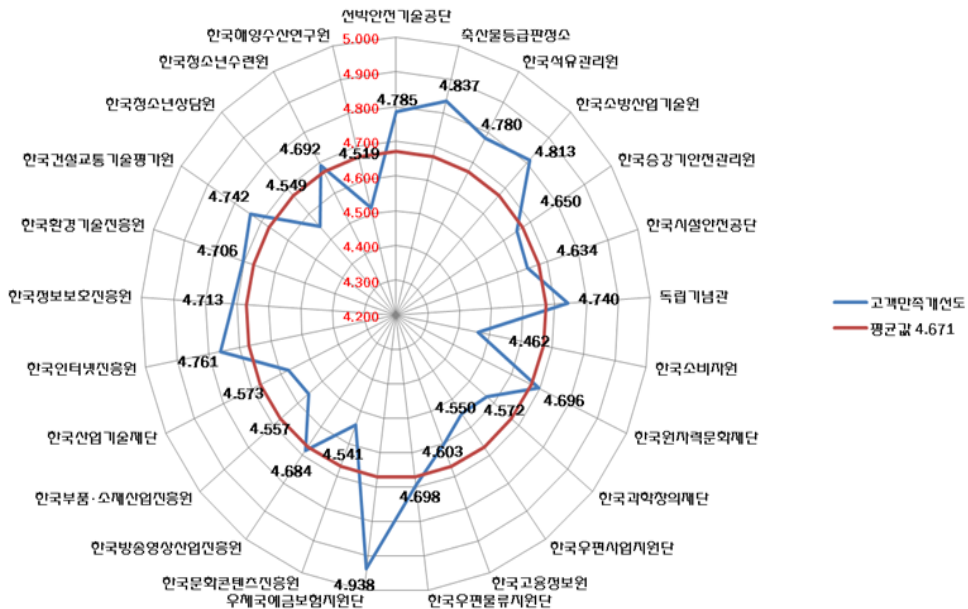
〈표 3-96〉의 계속

기관명	주요사업 성과	고객만족 성과	경영효율성과						총 점
		고객만족 개선도	노동 생산성	계량 인건비	계량관리 업무비	총인건비 인상률	재무예산 성과	정부정책 이행실적	
우체국예금보험지원단	15,000	4,938	4,539	1,873	3,881	4,000	2,000	1,589	37,820
한국문화콘텐츠진흥원	15,000	4,541	5,000	0,000	0,336	0,000	1,928	1,338	28,143
한국방송영상산업진흥원	15,000	4,684	4,353	1,232	2,710	0,000	1,925	1,371	31,275
한국부품·소재산업진흥원	14,939	4,557	2,878	3,000	4,000	4,000	1,986	1,118	36,478
한국산업기술재단	14,939	4,573	4,549	2,925	4,000	4,000	1,990	0,818	37,794
한국인터넷진흥원	15,000	4,761	2,717	3,000	3,659	4,000	1,841	1,231	36,209
한국정보보호진흥원	14,996	4,713	4,892	2,840	4,000	4,000	1,914	1,722	39,077
한국환경기술진흥원	15,000	4,706	4,394	2,196	4,000	4,000	1,946	1,545	37,787
한국건설교통기술평가원	15,000	4,742	1,310	1,199	1,609	4,000	2,000	1,485	31,345
한국청소년상담원	14,212	4,549	4,335	0,000	4,000	0,000	1,994	1,703	30,793
한국청소년수련원	15,000	4,692	5,000	2,852	4,000	0,000	1,965	1,429	34,938
한국해양수산연구원	14,404	4,519	5,000	3,000	3,737	4,000	1,536	1,179	37,375
평균	14,815	4,671	3,876	2,202	2,827	2,880	1,794	1,426	34,492
표준편차	0,469	0,115	1,384	0,977	1,393	1,833	0,429	0,225	3,237

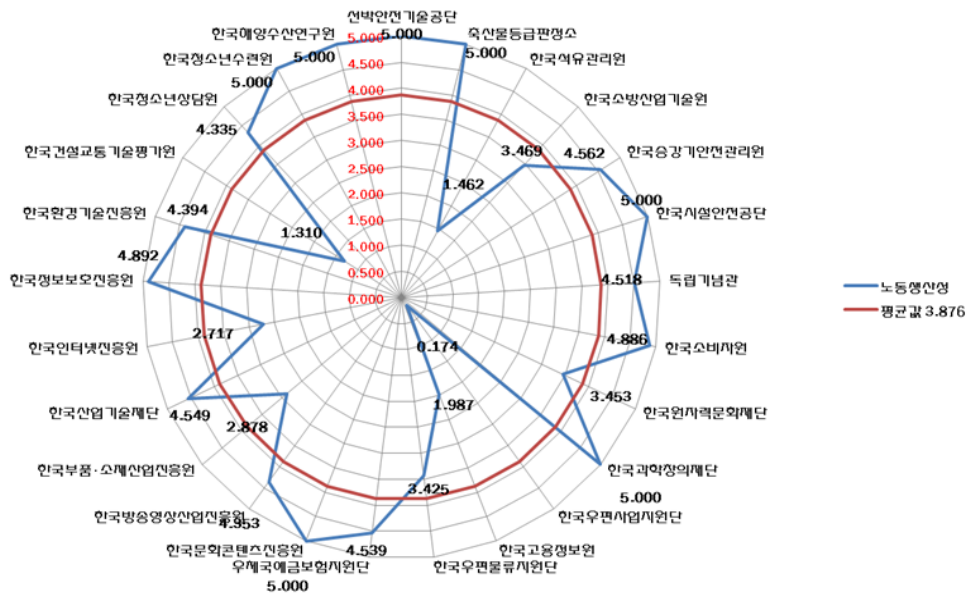
[그림 3-37] 중소형기관의 2008년도 평가결과 주요사업성과지표 비교



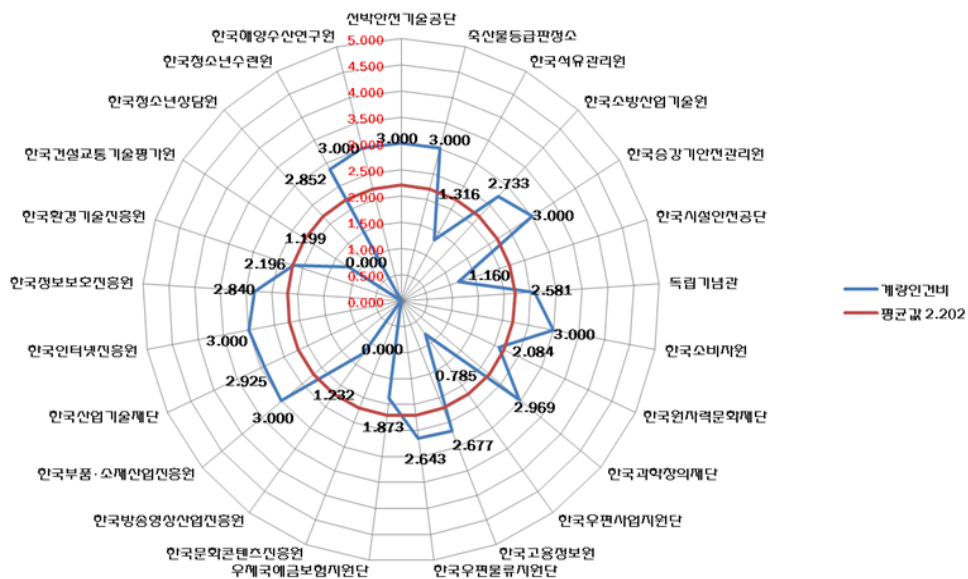
[그림 3-38] 중소형기관의 2008년도 평가결과 고객만족 개선도 지표 비교



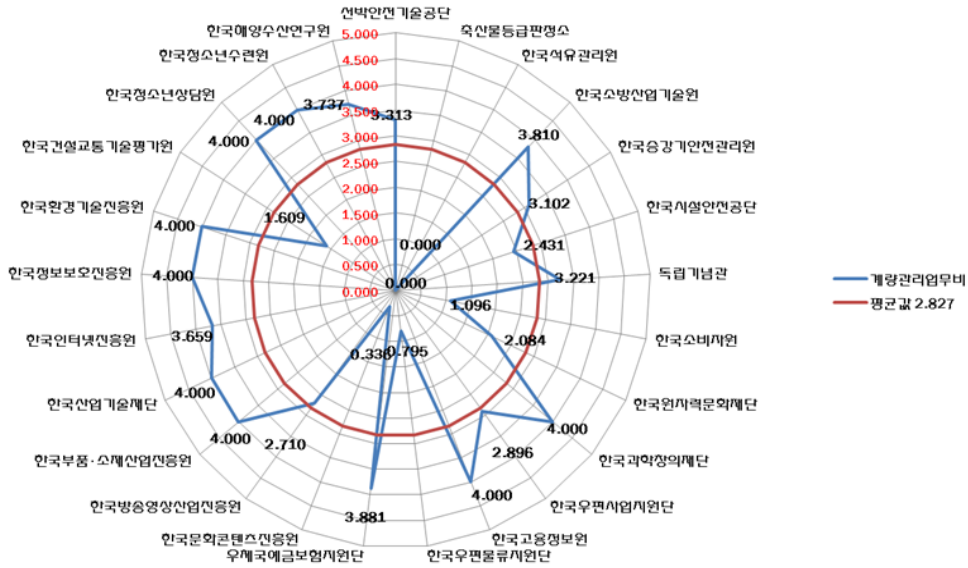
[그림 3-39] 중소형기관의 2008년도 평가결과 노동생산성지표 비교



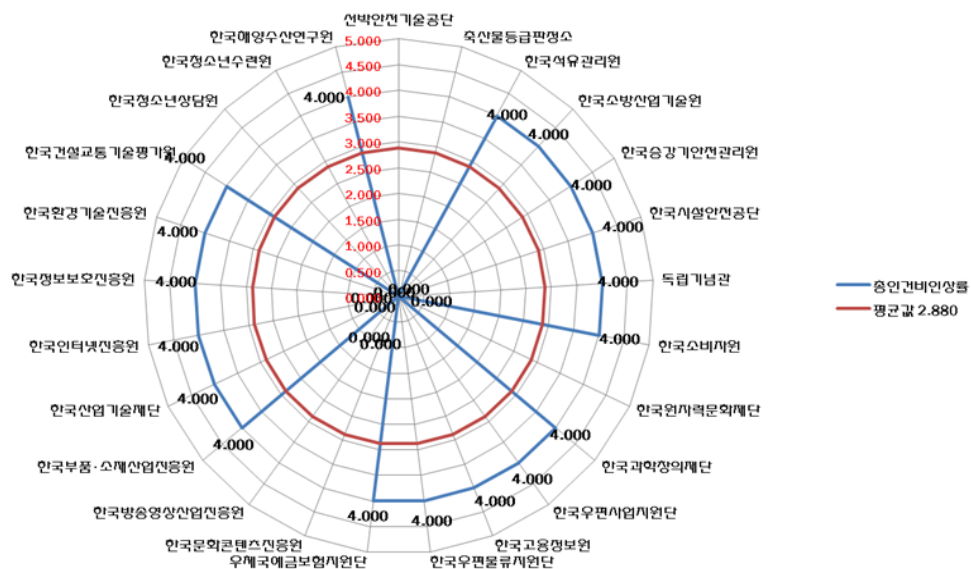
[그림 3-40] 중소형기관의 2008년도 평가결과 계량인건비지표 비교



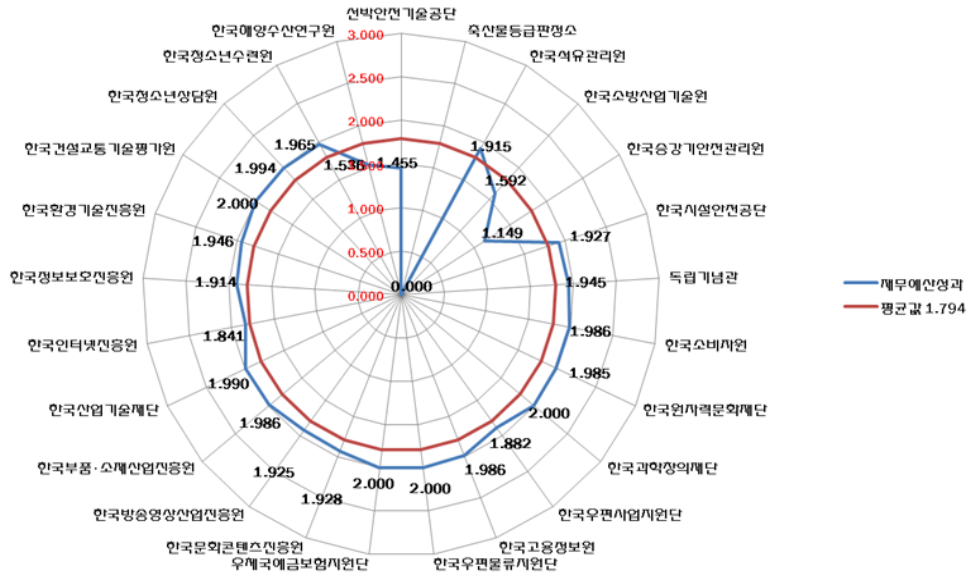
[그림 3-41] 중소형기관의 2008년도 평가결과 계량관리업무비지표 비교



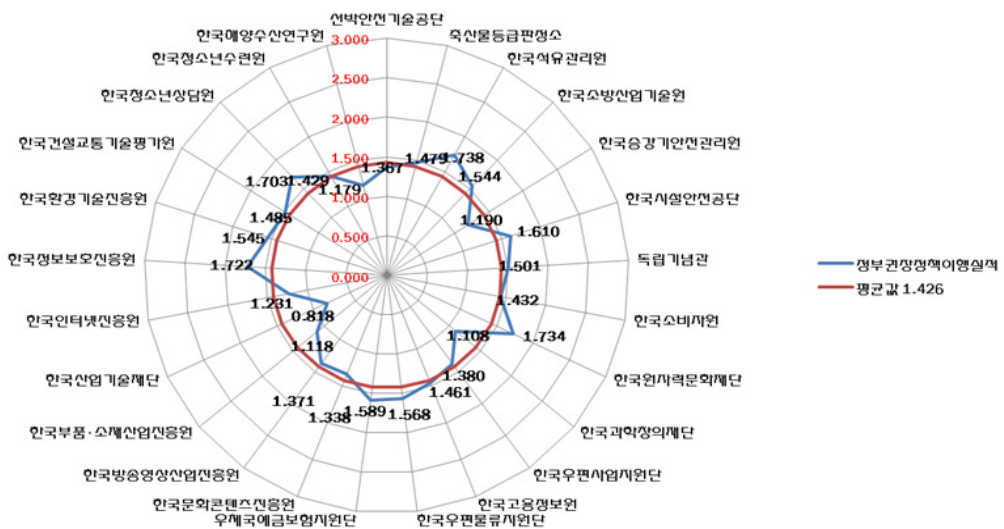
[그림 3-42] 중소형기관의 2008년도 평가결과 총인건비인상률지표 비교



[그림 3-43] 중소형기관의 2008년도 평가결과 재무예산성과지표 비교



[그림 3-44] 중소형기관의 2008년도 평가결과 정부권장정책이행실적지표 비교



〈표 3-97〉 2008년도 기관평가결과 중소형기관의 등급별 분포(25개)

등급	기관명
S	-
A (8개)	독립기념관, 우체국예금보험지원단, 한국과학창의재단, 한국부품소재산업진흥원, 한국산업기술재단, 한국소방산업기술원, 한국정보보호진흥원, 한국환경기술진흥원
B (9개)	선박안전기술공단, 한국고용정보원, 한국소비자원, 한국승강기안전관리원, 한국시설안전공단, 한국우편물류지원단, 한국인터넷진흥원, 한국청소년수련원, 한국해양수산연수원
C (3개)	한국건설교통기술평가원, 한국방송영상산업진흥원, 한국원자력문화재단
D (5개)	축산물등급판정소, 한국문화콘텐츠진흥원, 한국석유관리원, 한국우편사업지원단, 한국청소년상담원
E	-

나) 중소형기관 대상범위 확대 문제

- 2009년도 경영평가부터 공공기관들의 평가부담 완화 및 평가운영의 효율성 제고를 위해 중소형기관의 대상범위를 확대할 예정이다.
 - 중소형기관 지정을 정원 100인 또는 자산규모 500억원 미만 기관에서 정원 500인 미만 기관으로 조정하여 43개 기관으로 확대할 예정이다.
 - 43개 중소형기관에 대해서는 2008년도와 마찬가지로 재무제표 등을 토대로 경영성과부문의 계량지표만 평가할 예정이다.
- 중소형기관이 확대되면 계량지표만으로 평가함으로써 기관 간 평점편차가 크지 않아 평가의 실효성을 확보하기 어려움.
 - 중소형기관들이 준정부기관이라는 점에서 계량지표만으로 평가하는 것의 타당성이 낮음.
- 공공기관들의 평가부담 완화라는 목적과 함께 경영평가제도가 공공기관의 경영관리에 대한 개선 및 향도기능을 수행한다는 점을 균형 있게 고려하여 중소형기관의 대상범위 확대문제를 신중하게 접근해야 함.
- 계량지표에 의한 평가결과 기관 간 편차가 낮다는 사실에도 주의를 기울여야 함.

〈표 3-98〉 2009년도 경영평가의 중소형기관 지정현황 및 경영평가지표(안)

기관명	리더십/전략	경영시스템	경영성과	전체합계
선 박 안 전 기 술 공 단	18	37	45	100
축 산 물 등 급 판 정 소	18	37	45	100
한 국 석 유 품 질 관 리 원	18	37	45	100
한 국 소 방 산 업 기 술 원	18	37	45	100
한 국 승 강 기 안 전 관 리 원	18	37	45	100
한 국 시 설 안 전 공 단	18	37	45	100
독 립 기 념 관	18	37	45	100
한 국 소 비 자 원	18	37	45	100
한 국 원 자 력 문 화 재 단	18	37	45	100
한 국 과 학 창 의 재 단	18	37	45	100
한 국 우 편 사 업 지 원 단	18	37	45	100
한 국 고 용 정 보 원	18	37	45	100
우 체 국 예 금 보 험 지 원 단	18	37	45	100
한 국 문 화 콘 텐 츠 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 방 송 영 상 산 업 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 부 품 · 소 재 산 업 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 산 업 기 술 재 단	18	37	45	100
한 국 인 터 넷 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 정 보 보 호 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 환 경 기 술 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 건 설 교 통 기 술 평 가 원	18	37	45	100
한 국 노 동 교 육 원	18	37	45	100
한 국 청 소 년 상 담 원	18	37	45	100
한 국 청 소 년 수 려 원	18	37	45	100
한 국 해 양 수 산 연 수 원	18	37	45	100
한 국 산 업 기 술 시 험 원	18	37	45	100
한 국 전 파 진 흥 원	18	37	45	100
국 제 방 송 교 류 재 단	18	37	45	100
한 국 정 보 문 화 진 흥 원	18	37	45	100
에 너 지 관 리 공 단	18	37	45	100
한 국 산 업 단 지 공 단	18	37	45	100
한 국 전 력 거 래 소	18	37	45	100
한 국 광 해 관 리 공 단	18	37	45	100
한 국 교 육 학 술 정 보 원	18	37	45	100
한 국 디 자 인 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 보 건 산 업 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 소 프 트 웨 어 진 흥 원	18	37	45	100
한 국 정 보 사 회 진 흥 원	18	37	45	100
요 업 기 술	18	37	45	100
한 국 과 학 재 단	18	37	45	100
한 국 산 업 기 술 평 가 원	18	37	45	100
한 국 원 자 력 안 전 기 술 원	18	37	45	100
한 국 학 술 진 흥 재 단	18	37	45	100

3) 중소형기관 경영평가 지표체계 개선방향

가) 중소형기관 경영평가제도의 타당성 설문결과

- ‘중소형기관’에 비계량지표 평가 추가 필요성에 대한 설문 결과 ‘약간 동의’가 33.3%, ‘다소 동의’와 ‘매우 동의’가 각각 27.4%로 평균값이 5.63점으로 나타나 비계량지표 추가의 필요성이 인정됨.

〈표 3-99〉 중소형기관 경영평가제도에 비계량지표 평가 추가 여부

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)
유효 응답	매우 반대	—	—	—
	약간 반대	1	2.0	2.0
	다소 반대	1	2.0	2.0
	보통	3	5.9	5.9
	다소 동의	14	27.4	27.4
	약간 동의	17	33.3	33.3
	매우 동의	14	27.4	27.4
	합계	50	98	98
누락된 응답	무응답	1	2.0	
총계		51	100	

- 중소형기관에 비계량지표 추가 시 추가 필요지표에 대한 설문결과 ‘경영성과 범주(계량지표)평가에 정성적 기준(비계량지표) 마련’이 31.4%, ‘주요사업 범주 평가지표’가 23.5%, ‘경영효율화 범주 평가지표’가 19.6%, ‘리더십 범주 평가지표’가 17.6%, ‘전략 범주 평가지표’가 3.9%로 나타남.

〈표 3-100〉 중소형기관 경영평가제도에 추가될 필요가 있는 지표

구 분	빈도(명)	비율(%)
리더십 범주 평가지표	9	17.6
전략 범주 평가지표	2	3.9
주요사업 범주 평가지표	12	23.5
경영성과 범주(계량지표)평가에 정성적 기준(비계량지표) 마련	16	31.4
경영효율화 범주 평가지표	10	19.6

나) 중소형기관 경영평가 지표체계 및 평가방법 개선방향

- 현재 중소형기관에 대해서는 계량지표만으로 평가를 하고 있어서 기관 간 평점편차가 매우 작게 나타나고 있음. 특히 주요사업성과지표의 경우 기관 간 편차가 거의 없어서 평가의 실효성을 확보하기 위해서는 중소형기관에 대해서도 비계량지표를 통한 평가를 추가할 필요성이 있음.
- 중소형기관에 대한 평가의 간소화 목적으로 계량지표만 적용하는 것은 효과적이지 못함. 중소형기관에 대해 단순히 평가업무 부담 감소를 위해 계량지표로 평가하는 것은 중소형기관에 대한 평가 왜곡 가능
- 계량평가인가 비계량평가인가의 구분은 중소형인가 아닌가라는 기준보다 공기업은 계량지표 비중을 높이고, 준정부기관은 비계량지표 비중을 높이는 것이 기관의 특성에 비추어 볼 때 더 합리적이라고 할 수 있음.
- 설문결과를 토대로 볼 때 비계량지표를 추가하는 방안으로 가장 바람직한 것은 경영성과 범주의 계량지표에 의한 평가를 중심으로 하되, 여기에 정성적인 기준을 마련하여 평가에 반영하는 방안이라고 할 수 있음.
- 중소형기관은 계량지표가 아닌 비계량지표만으로 평가하는 것이 더 합당하지만 이는 중소형기관의 평가 부담 때문에 어려운 점도 있음.

- 중요한 비계량지표 몇 개로 간소화하여 평가하는 것이 바람직함.
- 주요사업추진전략에 대한 비계량지표 추가가 가장 바람직하다고 판단되며, 그 다음 경영효율화 범주, 리더십·전략범주의 비계량지표를 추가하는 방안도 검토될 수 있음.
- 공공기관의 평가부담 완화를 위해 중소형기관 대상범위를 확대하였는데 향후 공공기관 경영평가제도의 당초 목적 달성을 위해 평가결과의 변별력 확보가 요구되므로 비계량지표 추가가 전제되어야 할 것임.

라. 평가주체 구성 및 운영의 문제 및 개선방향

평가제도의 운영 성과와 평가 결과에 대한 기관의 수용도를 제고하기 위해서는 평가주체(경영평가단)의 ① 적절한 구성(전문성, 계속성, 대표성)과 ② 적절한 운영(중립성, 효과적·효율적인 역할 수행)이 필수

1) 평가주체(평가단)의 구성 문제

평가주체의 구성은 평가제도 운영의 전문성, 계속성, 대표성 확보에 주요한 영향을 미침.

- 전문성/계속성 문제
- 일정 임기를 보장하지 않은 외부 평가위원 중심으로 해당연도 평가철(4월~6월)에만 활동하는 임시조직 구성
 - 평가과정과 결과에 대한 책임성 확보의 한계
 - 평가의 계속성(안정성과 일관성) 확보의 한계
 - 전년도 평가결과 분석 ↔ 경영평가편람 조정/보완
↔ 신년도 평가수행 방안 수립 ↔ 신년도 평가 실행의 연계성 단절

- 평가위원 및 평가단의 평가역량 축적 기회 부족
- 외부평가에 전적으로 의존할 것인지 아니면 적절히 결합할 것인지에 대한 타당성 검토 필요
 - 상설 평가지원기구의 필요성 제기(공공기관정책연구센터의 역할과 책임)
- 대표성 문제 : 평가위원 구성의 교수 편중
 - 2008년 기관장/기관 경영평가단 평가위원 184명 중 대학교수가 135명(73.3%)으로 편중된 구성
 - 대학교수 중심의 구성이 매년 학기중(4월~6월)에 이루어지는 경영평가의 특성상 일관성과 전문성, 평가 몰입도에 한계
 - 공공기관 경영에 관한 전문가 집단(연구원, 컨설턴트 등) 참여 부족
 - 주요 현안과제(기관장 평가) 및 주요사업(기관 평가) 평가팀의 구성과 운영에 문제 : 행정·경제·경영학분야의 전문가들을 중심으로 평가단 구성

〈표 3-101〉 2008년 기관장 평가단 및 기관 평가단의 인적 구성

평가부문 평가단 유형		전 체			비계량반			계량반		총원
		교수	연구원 및 컨설턴트	회계사	교수	연구원 및 컨설턴트	회계사	교수	회계사	
기관장 평가단	(인원)	33	7	5	33	7	—	—	5	45명
	(비율)	73.3	15.6	11.1	73.3	15.6	—	—	11.1	100%
	(인원)	45			40			5		
	(비율)	100.0			88.9			11.1		
기 관 평가단	(인원)	102	15	22	95	15	1	7	21	139명
	(비율)	73.4	10.8	15.8	68.3	10.8	0.7	5.0	15.1	100%
	(인원)	139			111			28		
	(비율)	100.0			79.9			20.1		

2) 평가주체의 운영 문제

- 중립성 문제 : 평가의 공정성 및 객관성 확보 문제
 - 평가위원 개인의 도덕적·윤리적 책임성에 지나친 의존
 - 상피제 적용 등 지엽적인 제도 적용의 한계
 - 특정 평가위원의 평가 영향력을 축소하고 중복 점검(cross check)할 수 있는 평가과정 및 운영에서의 구조적이고 제도적인 방안 마련의 필요성 제기
- 효과적·효율적인 역할 수행 문제
 - 평가위원 선정 및 평가단 구성의 시기(3월말) 지연으로 인한 충분한 평가준비 기간 부족 : 평가수행 2~3주전 구성
 - 실무적이고 현실적인 평가편람 및 매뉴얼 개발의 미흡
 - 비현실적인 평가단 워크숍(3~4시간) : 평가의 목적, 지표, 착안점, 등급판정, 평가결과보고서 작성 등에 대한 학습 및 실습 부족
 - 경영평가결과보고서 작성 및 내용의 기관 수용성 부족
 - 피평가기관(장)이 경영평가 결과에 대한 공식적인 정보를 얻을 수 있는 경영평가결과보고서가 추상적으로 기술되고 있어 평가등급의 상태를 보여주는 데 그침
 - 평가자가 발견한 문제점과 개선방안을 보다 종합적이고 상세하게 제시해주는 컨설팅 기능 취약

3) 평가주체 구성 및 운영 개선방향

평가제도의 운영 성과와 평가 결과에 대한 활용도와 기관의 수용도를 제고하기 위해서는 평가주체(경영평가단)의 ① 적정한 구성(전문성, 계속성, 대표성)과 ② 적절한 운영(중립성, 효과적·효율적인 역할 수행)에 대한 실질적이고 현실적인 노력이 필요

가) 평가주체 구성의 개선 방안

□ 전문성/계속성 강화

- ○「전년도 평가결과 분석 ↔ 경영평가편람 조정/보완 ↔ 신년도 평가수행 방안 수립 ↔ 신년도 평가 실행」의 전반적인 평가 프로세스 연계성과 운영 강화를 위한 평가단 구성의 합리화 방안 수립
- 검증된 평가위원에 대한 일정기간의 임기보장 (2~3년)
 - 평가과정과 결과에 대한 책임성 및 전문성 강화
 - 평가의 계속성(안정성과 일관성) 확보
 - 평가위원 및 평가단의 평가역량 축적
- 상설 평가지원조직(공공기관정책연구센터)의 역할과 책임 강화
 - ‘경영평가의 전문성 향상을 위해 객관성과 공정성을 겸비한 별도의 상설조직이 필요하다.’에 대한 설문 결과, 동의하는 성향의 답변이 51.1%, 반대하는 성향의 답변이 31.3%이고, 7점 척도상의 평균값이 4.24로 나타나고 있어 전문가들의 의견은 경영평가의 전문성 향상을 위한 별도 상설조직이 필요하다고 생각하고 있음.

〈표 3-102〉 경영평가 전문성 향상 위한 별도의 상설조직 필요성

구분		빈도	비율(%)	유효응답 내 비율(%)	
유효 응답	매우 반대	8	15.7	15.7	31.3
	약간 반대	4	7.8	7.8	
	다소 반대	4	7.8	7.8	
	보통	9	17.6	17.6	17.6
	다소 동의	11	21.7	21.7	51.1
	약간 동의	8	15.7	15.7	
	매우 동의	7	13.7	13.7	
	합계	51	100	100	
누락된 응답	무응답	—	—	평균값 (7점 척도)	4.24
총계		51	100		

□ 대표성 강화 : 평가위원 구성의 다양화

- 대학교수 중심의 편중된 구성을 다양화하기 위한 공공기관 경영에 관한 전문가 집단(연구원, 컨설턴트 등)의 참여 확대
- 행정·경제·경영학 전공자 중심으로 구성하는 주요 현안과제(기관장 평가) 및 주요사업(기관 평가) 평가팀에 각 기관의 주요사업의 특성과 관련된 기술적 측면에 대한 실무전문가의 참여 방안 모색
- 평가예산 및 인력 Pool의 제한, 피평가기관(장)과의 이해관계(중립성)에 대한 해결방안 모색을 전제로 중장기 방안 마련

나) 평가주체 운영의 효율화 방향

□ 중립성 강화 : 평가의 공정성 및 객관성 확보

- 평가위원 개인의 도덕적·윤리적 책임성에 의존하는 방식 극복방안 마련
 - 평가위원 구성의 다양화와 평가전문가 Pool의 제한을 극복하고, 공공기관 경영에 관한 전문가 집단(연구원, 컨설턴트, 실무전문가 등)의 참여 확대와 평가 공정성 및 객관성을 균형적으로 확보할 수 있는 제도적 장치와 운영방안 마련
- 집단평가제 및 상피제의 정착 및 운영의 실효성 강화
 - [집단평가제의 강화]

특정 평가위원의 평가 영향력을 극소화하고 객관성을 할 수 있도록 평가영역 및 지표 담당위원을 복수로 지정하여 중복 점검(cross check)할 수 있는 제도적 장치의 마련과 그 운영의 실효성 강화
 - [평가 상피제의 강화]

상피제 적용의 명확한 기준과 그 운영의 실효성 강화

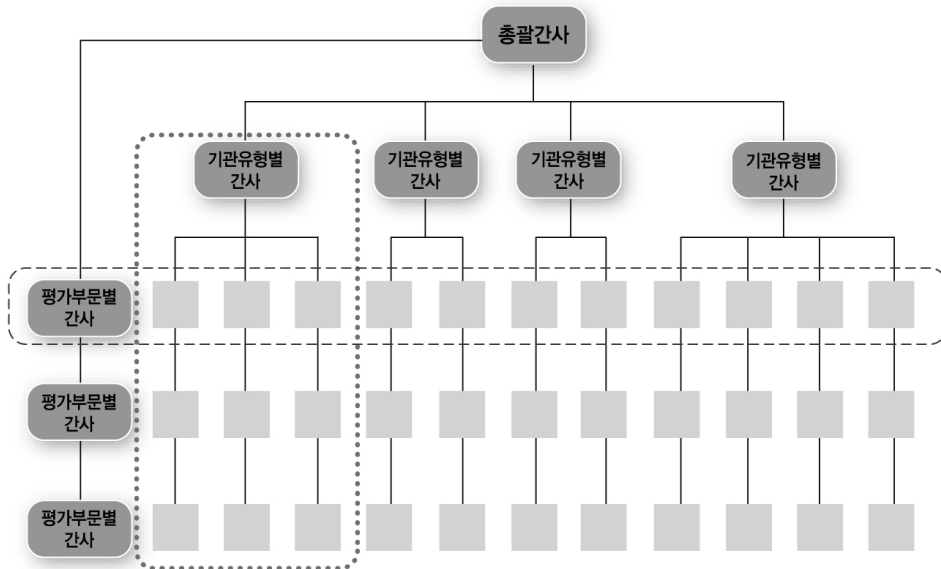
□ 효과적·효율적인 역할 수행 강화

- 실무적이고 현실적인 평가 가이드북(평가편람 및 매뉴얼 등) 개발
 - 평가의 목적 및 지표에 대한 명확한 정의, 평가 착안점 및 등급판정 기준, 평가결과보고서 작성 예시 등 평가 과정 및 결과에서 발생할 수 있는 평가위원 간의 편차를 극소화할 수 있는 실무적이고 현실적인 평가 가이드북의 개발
- 모든 평가위원에 대한 일정수준의 교육 및 실습 의무화
 - 평가단 워크숍의 강화 및 운영 내실화
 - ▶ [1안] 전일 워크숍(8시간 : 09:00~18:00)
 - 별도의 팀별 워크숍(팀장 역할 강화, 팀별 준비 활성화)
 - ▶ [2안] 1박2일(무박 2일) 워크숍
 - 평가의 목적, 지표, 착안점, 등급판정, 평가결과보고서 작성, 가상사례 분석 등에 대한 실효성 있는 사전학습 및 실습
- 유형별 평가팀 및 부문별 평가팀의 매트릭스 조직운영
 - ⇒ 계량·비계량 평가팀의 구분 철폐 및 통합
 - 경영 프로세스(ADL, 계획 ↔ 집행 ↔ 산출/성과) 전반에 대한 균형적 평가 수행
 - 평가의 타당성 향상을 위한 효율적인 의견 조율 및 시너지 증대

〈표 3-103〉 경영평가단의 매트릭스 조직 구성

구분	기관장 경영평가단 (총괄 간사)		기관 경영평가단 (총괄 간사)	
기관유형별 분과 (간사)	공기업	공기업 I 평가팀	공기업	공기업 I 평가팀
		공기업 II 평가팀		공기업 II 평가팀
	준정부	검사·검증 평가팀	준정부	검사·검증 평가팀
		문화·국민생활 평가팀		문화·국민생활 평가팀
		산업진흥 평가팀		산업진흥 평가팀
		연·기금 평가팀		연·기금 평가팀
		중소형 평가팀		중소형 평가팀
	기타 공공기관 평가팀		-	
평가부문별 분과 (간사)	기관장리더십 평가팀		리더십/전략 평가팀 (CS경영 및 고객만족성과 포함)	
	공공기관선진화 평가팀		경영효율화 평가팀 (시스템↔성과)	
	기관고유과제 평가팀		주요사업 평가팀 (계획↔활동↔성과)	

[그림 3-45] 경영평가단의 매트릭스 조직운영



- 평가결과보고서의 품질 제고, 컨설팅 역할 및 경영개선 조치 강화
 - 평가자가 발견한 문제점과 개선방안을 보다 종합적이고 상세하게 제시해주는 컨설팅 기능을 강화
 - 우수사례 발굴과 미흡사례에 대한 향후 대책에 대한 역할 강화
 - 경영실적 부진 기관에 대해 부정적·처벌적인 경영진단에 그치는 것이 아니라 교육훈련 프로그램에 필수적으로 참여하게 하는 등의 사후조치를 통하여 긍정적인 도움을 주는 방법 제시

제4장 사업관리 방안

Ⅰ. 중복기능 조정 및 신성장동력 발굴을 위한 공공기관의 역할

1. 공공기관 기능중복 해소 방안

가. 문제인식

- 공공기관의 비효율성에 대한 다양한 비판이 존재하는데 조직 및 기능의 방만한 운영과 관련한 대표적 지적은 공공기관 간에 유사·중복기능이 존재하며 특정 공공기관 내에 비부가가치 활동이 존재한다는 것임.
- 공공기관 간에 유사·중복기능이 있을 경우에는 기관 간 통폐합을 유도하는 것이 적절하며 기관 내에 기능 및 사업의 유사·중복을 포함하여 변화된 여건에 부합하지 않는 사업이 존재할 경우에는 해당 사업의 타 기관 및 민간기관 혹은 폐지 등의 여부를 검토하여야 함.
- 공공기관 혹은 그 상위부서인 주무부처의 ‘자기이익 추구적’(self-interest seeking) 사업확장 유인으로 말미암아 기능의 유사·중복의 증가할 가능성이 상존함.
- 기능의 유사·중복은 유사대상에 대하여 유사한 목적을 위하여 복수의 기능수행 주체에 의하여 업무가 행하여지는 경우를 의미하는데(금창호·권오철(2008)), 기능의 유사·중복에 대하여는 다음과 같은 부정적 관점과 긍정적 관점이 제기되고 있음.
- 첫째, 부정적 관점으로는 동일한 기능을 복수의 기관이 수행함으로써 행정 낭비가 초래되어 효율성을 저해한다는 점과 희소한 자원에 대하여 동조의 기관이 경

쟁을 하게 됨으로써 조직의 활동과 자율성의 폭이 제한되어 조직의 생존 가능성이 감소한다는 점이 주장됨.

- 둘째, 긍정적 관점으로는 기능과 조직의 중복적 배열은 이른바 가외성(redundancy)을 증대시켜서 조직활동의 안정성과 신뢰성을 확보할 수 있도록 한다는 점과 유사한 기능의 기관들이 상호 동조효과를 일으켜 조직의 생존 가능성을 높일 수 있다는 점이 주장됨.
- 그러나 공공개혁이 강조되고 있는 최근의 시대적 분위기에서는 대체로 부정적 관점이 부각되고 있음.
 - 공공기관은 실질적인 주인 없는 공공기관의 본연적 특성에 비추어 볼 때 자율적인 조직규모 통제보다는 무분별한 자리 늘리기 경쟁에 빠질 위험이 있음.
 - 또한 산하 공공기관을 관리·감독할 책임이 있는 주무부처도 국가 전체적 차원에서의 효율성 제고보다는 제 식구 챙기기 혹은 전임자의 자리 만들기 목적으로 기관의 남설을 허용할 가능성이 있음.
- 공공기관의 구조조정에 대한 필요성은 지속적으로 제기되고 있지만 문제는 구조조정의 동력이 공공기관 자체 내에 존재하는 것을 기대하기 어렵다는 데 있음.
 - 따라서 공공기관에 대한 본격적인 구조조정은 전 세계적으로 국가적인 경제위기에 대응하여 정권 차원에서 결정되어 추진되는 결정되는 경향이 강함.
- 현 정부는 ‘일하는 방식 개선’과 ‘고객만족 제고’를 위한 대국민 접점 현장인력의 보강 등 참여정부의 공공기관 개혁 기조에 대한 강한 비판의식을 가지고 출범한 바, 민영화, 통폐합, 기능조정 등 강력한 하드웨어적 구조조정을 강조하고 있음.

나. 공공기관 구조조정을 위한 개념 모델

- 공공기관의 비효율성을 극복하기 위한 수단은 상황에 따라 다양하게 존재함.
 - 공공부문의 존재 가치 인정을 전제로 하게 되면 지배구조의 개선, 경쟁의 도입, 기관장 경영계약 및 성과평가 등 다양한 소프트웨어적인 개혁프로그램이 가능한데 이들 프로그램 간 적용 조건 혹은 상호 우월성 등이 없으므로 통상 다양한 개혁프로그램을 동시에 활용하게 됨.
 - 한편 공공부문의 존재 가치 자체가 문제시되는 경우에는 기관 폐지, 민영화, 기관 통폐합 등 하드웨어적인 개혁프로그램이 제시될 수 있는데 이들 프로그램은 동시다발적으로 적용할 수 있는 것이 아니고 배타적으로 적용되는 것이므로 각 프로그램이 적용되어야 하는 상황 적합성이 검토되어야 함.
- 광채기(2008)는 공공기관의 구조조정 필요성을 계층화하고 각 계층별로 적합한 구조조정 수단을 대응시키는 개념적 틀을 제시하였음.
 - 각 구조조정 대안은 각 단계별 질문리스트에 대하여 부정적인 응답을 한 경우에 해당하며 긍정적 응답을 하게 되면 다음 단계의 질문리스트로 진행됨

〈표 4-1〉 공공기관 수준 기능 적정성 점검 모델

질문리스트	구조조정 대안
1단계: 설립목적이 계속 유효한가?	공공기관 폐지
2단계: 설립목적 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민영화
3단계: 설립목적 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계: 설립목적 사업을 중앙정부의 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	정부조직에 통합
5단계: 설립목적 사업이 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기관 통폐합
6단계: 설립목적 사업을 현재기관유형으로 원활히 수행가능한가?	기관유형 전환
현재와 동일한 형태로 존치	

자료 : 광채기(2008) 일부 수정

〈표 4-2〉 공공기관 사업 수준 기능 적정성 점검 모델

질문리스트	구조조정 대안
1단계: 특정 사업을 계속 수행해야 하는가?	기능 폐지
2단계: 특정 사업을 공공부문에서 수행해야 하는가?	민간 이양
3단계: 특정 사업을 중앙정부가 수행해야 하는가?	지방정부 이양
4단계: 특정 사업을 공공기관이 직접 수행해야 하는가?	민간위탁, 자회사설립
5단계: 특정 사업이 행정기관 혹은 다른 공공기관과 중복되지 않는가?	기능이관, 통합조정
6단계: 환경변화로 특정 사업의 업무량 조정 필요성이 제기되지 않는가?	기능보강, 확대 또는 축소 통합
현재와 동일한 형태로 존치	

자료 : 광채기(2008) 일부 수정

- 특정 공공부문이 당초의 설립목적을 모두 달성해서 존립 근거를 찾을 수 없을 경우에는 공공기관의 폐지가 적합
 - 이러한 논의는 해당 공공기관의 폐지에만 국한되며 동일한 기능이 민간부문에 혹은 사회 전체적인 측면에서 유효하지 않다는 점과는 구분되어야 함.
 - 첫 번째 질문은 두 번째 질문인 민영화 여부 판단 질문과 상호보완적으로 활용되어야 할 것임.
 - 공공기관의 설립목적이 매우 다양하며 경우에 따라서는 사회복지 안전망 구축과 같이 설립목적의 달성 여부를 논의하는 것 자체가 무의미하거나 혹은 그 달성 여부를 판단하는 것이 어려운 경우가 흔히 많음.
 - 그러나 민간의 자본부족 혹은 위험감수 능력 해소, 독과점 방지, 재정수입의 창출 등 해당 조건의 성숙 여부를 판단할 수 있는 경우에는 기관 폐지 여부를 심각하게 검토하여야 함.
 - 기관 전체로서 설립목적이 모두 달성된 경우는 매우 드문 경우이지만 SOC 부문의 경우 계획된 건설사업이 종료되고 사후 관리기능만이 남는 경우 건설사업

은 설립목적을 다하고 폐지 여부가 검토되어야 할 것임.

- 기관 자체의 존립 근거는 인정되지만 공공부문에 존재하여야 하는 근거가 약해질 때 민영화를 검토하게 됨.
 - 시장실패의 극복, 산업기반 및 사회보장 확충 등 공공부문의 존재 이유가 다양하기 때문에 민영화 결정에 대한 판단은 용이하지 않음.
 - 또한 정부가 민영화를 추구하는 목적도 공공부문의 비효율성 해소, 정부 적자재정의 재원조달 등 다양하며 또한 각 목적마다 민영화의 조건 및 방식이 차별화될 수 있음을 유의하여야 함.
 - 세 번째 질문은 중앙과 지방의 기능 구분에 관한 것으로 중앙부처 및 산하공공기관과 지자체의 기능 중복 여부 및 해소방안에 대한 내용임.
 - 자연공원관리, 환경보호, 소비자보호, 주택 및 산업단지, 도로건설 및 관리, 수자원공급 등 다양한 분야에서 중앙부처 및 산하공공기관과 지방자치단체와의 기능재조정 이슈가 제기됨.
 - 네 번째 질문은 당초 분리 독립된 법인격을 갖춘 공공기관으로 설립하였더라도 그 동안의 사회·경제적 여건 변화나 정부 역할이나 정책의 변화 등으로 인하여 이제는 중앙정부가 직접 수행하는 것이 바람직한 경우에 대한 것인데 통상 이러한 경우는 첫 번째 질문에 대한 세부 질문으로서 의미를 갖는 것이지 정부부처의 필요에 의하여 파생된 공공기관이 다시 정부부처로 편입되는 사례는 극히 드물 것으로 판단됨.
 - 해당 기관 혹은 사업이 타 기관과 기능적으로 중복되거나 연계되어 있는 경우 기관의 통폐합을 논의하게 됨.
 - 해당 기관의 목적사업의 전부 혹은 일부의 속성 변경으로 수익성 추구하고 공익성 추구 목적 간의 비중이 증대한 변화가 있는 경우에는 공기업과 준정부기관 간의 유형전환을 고려할 수 있음.
- 광채기(2009)는 상기의 개념모델 및 기능 중복성에 대한 다음의 체크리스트를 감

사원 감사보고서, 기재부 경영실적평가보고서, 국정감사 지적사항 등의 자료에 적용하여 다음과 같이 준정부기관의 기능중복 사례를 집계함.

〈표 4-3〉 주무부처간·주무부처내 기능 중복 발생 준공공 부문 기관 사례

부문	관련 대상 기관
IT 및 디지털산업 육성 지원	한국소프트웨어진흥원(지경부), 한국전자거래진흥원(지경부), 한국인터넷진흥원(방통위), 한국정보보호진흥원(방통위), 정보통신국제협력진흥원(방통위), 한국문화콘텐츠진흥원(문체부), 한국게임산업진흥원(문체부), 한국방송영상산업진흥원(문체부), 한국정보문화진흥원(행안부), 한국정보사회진흥원(행안부)
기초과학·기술 R&D 사업 관리	한국과학재단(교과부), 한국학술진흥재단(교과부), 국제과학기술협력재단(교과부)
산업기술 R&D 사업 관리	한국산업기술재단(지경부), 한국부품·소재산업진흥원(지경부), 한국산업기술평가원(지경부), 한국기술거래소(지경부), 정보통신연구진흥원(지경부), 한국에너지자원기술기획평가원(지경부)
국내기업 해외진출 지원사업	KOTRA(지경부), 농수산물유통공사(농림수산식품부), 정보통신국제협력진흥원(방통위), 중소기업진흥공단(중기청), 한국문화콘텐츠진흥원(문체부), 한국소프트웨어진흥원(지경부), 한국게임산업진흥원(문체부)
신용보증사업	기술보증기금(금융위원회), 신용보증기금(금융위원회), 지역신용보증재단(각 지방정부 준공공기관), 전국신용보증재단연합회(중기청)
우정문화보급· 홍보활동	우정사업진흥회(지경부), 한국우편사업지원단(지경부)
교통안전연구· 홍보활동	교통안전공단(국토해양부), 도로교통공단(경찰청)
보건산업지원	한국보건산업진흥원(보건복지가족부), 한국보건사회연구원(국무총리실)
과학기술분야 정부출연연구기 관 관리	기초기술연구회(교과부), 산업기술연구회(지경부)
사회보험제도운영 (보험료 부과·징수)	국민연금공단(보건복지가족부), 국민건강보험공단(보건복지가족부), 근로복지공단(노동부)
장애인 고용관련 사업	재활훈련사업: 장애인고용촉진공단(노동부), 근로복지공단(노동부) 고용촉진사업: 장애인고용촉진공단, 한국산업인력공단(노동부)
생활체육 및 지역 체육시설 관련 기능	국민체육진흥공단(문체부), 국민생활체육협의회, 대한체육회

자료 : 객체기(2009)

다. 정부의 공공기관 통폐합 및 기능조정 성과 검토

1) 국민의 정부 공공기관 통폐합 및 기능조정

- IMF 위기상황에서 공공기관의 방만한 조직운영 및 비효율성에 집중적인 비판에 직면하여 국민의 정부는 공공부문의 구조조정을 국가경쟁력 제고를 위한 핵심과제의 하나로 설정함.
 - 정부는 해당기관 및 주무부처와 협의를 거쳐 경영혁신 시안을 마련하고 행정개혁위원회의 자문 및 국무회의 의결을 거쳐서 1998년 12월까지 최종적으로 경영혁신계획을 확정하고 추진함.
 - 각 기관의 업무를 핵심업무로 전문화하고 경영효율성을 확보하기 위해서 공공기관의 존립 필요성 및 기관간 기능 중복을 검토함.
- 공공기관 통폐합 및 기능조정 성과는 다음과 같음
 - 설립목적의 달성, 사회 환경의 변화로 중요성이 감소, 공공서비스에 대한 수요자의 평가가 낮아 존치 필요성이 적은 경우 등을 기관 폐지의 조건으로 적용함.
 - 국제연구교류단지관리소, 고려무역, 국방군사연구소, 지방자치경영협회, 지역정보화지원재단 등 6개 기관은 기관을 폐지함²⁶⁾.
 - 유시·중복기능을 수행하고 있는 농지개량조합연합회, 농지개량조합, 농어촌공사 등 16개 기관을 통폐합함.

26) 모든 기관의 존재가 사라진 것은 아니고 지방자치경영협회는 행정안전부의 산하기관에서는 제외되었지만 지방자치경영연구원으로 명칭 변경하고 재단법인으로 계속 활동중임.

〈표 4-4〉 국민의 정부 산하기관 폐지 및 통폐합

주무부처	대 상 기 관
외교통상부	• 국제연구교류단지관리소→폐지
국 방 부	• 국방연구원, 국방군사연구소→국방연구원
행정자치부	• 지방자치경영협회→폐지 • 지역정보화지원재단→폐지
교 육 부	• 학술진흥재단, 한국장학회→학술진흥재단 • 첨단학술정보센터, 멀티미디어교육지원센터→한국교육학술정보원 설립
문화관광부	• 체육과학연구원→체육진흥공단의 부설기관화 • 언론회관, 언론연구원, 언론인금고→한국언론재단 설립 • 방송회관, 방송개발원→한국방송진흥원 설립 • 방송위원회, 종합유선방송위원회→방송위원회
농 립 부	• 농지개량조합연합회, 농지개량조합, 농어촌진흥공사→농업기반공사 • 축산물유통사업단→폐지
산업자원부	• 석탄산업합리화사업단→폐지 • 고려무역(무역협회)→폐지
정보통신부	• 한국전산원, 정보문화센터, 정보통신윤리위사무국→한국전산원 • 소프트웨어지원센터, 멀티미디어콘텐츠진흥센터, 컴퓨터프로그램보호회→소프트웨어진흥원 설립
보건복지부	• 식품위생연구원, 보건의료관리연구원→한국보건산업진흥원 • 공무원교직원의료보험관리공단, 지역의료보험조합 →국민의료보험관리공단

자료 : 『공공개혁백서』 (2002) 〈표2-33〉 재인용

2) 현 정부의 공공기관 통폐합 및 기능조정

□ 현 정부는 정권출범 단계에서부터 ‘작은 정부’의 가치를 강하게 표명하였으며 공공부문의 비효율성 해소를 위한 주도적 수단으로 내부프로세스나 지배구조와 같은 소프트웨어적인 개혁보다는 민영화와 구조조정과 같은 하드웨어적인 개혁을 제시하고 있음.

○ 중앙부처에 대해서 유사·중복기능이 있다고 판단되는 경우 부처 수준에서는 통폐합을 실시하여 정보통신부 폐지, 교육과학기술부 및 방송통신위원회의 확대

개편 등의 조치를 단행하였으며 내부 조직 수준에서는 대팀제를 기조로 조직개편을 유도

- 공공기관 개혁에 대한 정부의 의지는 2008년 8월 11일 공기업선진화추진위원회에서 심의하여 결정한 ‘제1차 공기업 선진화 추진계획’부터 2009년 3월 31일 발표한 ‘제6차 공기업 선진화 추진계획’에 이르기까지 총 6차례에 걸친 선진화 계획으로 구체화되어 있음.
- 공공기관 선진화 계획에서 표방하고 있는 유사·중복기능 통폐합의 검토대상 기준 및 처리방안은 다음과 같음(‘공기업 선진화 추진방향’, 기획재정부).
 - 통폐합 대상기관 선정기준은 동일한 정책목적을 달성하기 위한 기관이 양립하여 비효율성이 존재하는 경우와 동일분야에 유사기관이 존재하여 통합을 통한 시너지 효과로 새로운 부가가치 창출이 기대되는 경우임
 - 중복·유사기관은 통폐합하여 단일 통합조직으로 재설계하며, 통합에 따라 관리조직, 비핵심사업 등은 슬림화하고, 고유 목적사업 중심으로 기능·인력 재배치
- 한편 공공기관의 기능 재조정에 대한 기본 방향은 다음과 같음.
 - 민간 활성화, 설립목적 달성 등으로 더 이상 공공부문에 존치할 필요가 없거나 역할이 축소된 기관, 비관련사업 비중이 과다한 기관, 기관간 역할분담 재검토를 통해 효율성 제고, 이용 편의성 증대가 가능한 경우를 검토대상으로 함.
 - 공공부문에 존치할 필요가 약화된 기능은 폐지, 기능 축소 또는 주된 기능 수행기관으로 이관하고, 기관간 기능 조정은 주된 기능 수행기관으로 일원화하며, 기관 내 기능 조정은 고유 핵심역량 중심으로 인력·예산을 재배치하되 급격한 인력감축보다는 강화될 기능에 인력을 전환 배치함.
- 선진화계획에 따라 유사·중복기능에 대하여 통폐합을 실시 혹은 예정 중인 공공기관의 현황은 2009년 10월 현재 다음의 <표 4-5>와 같음.
 - 통폐합이 예정된 36개 기관 중 30개 기관에 대하여 13개로의 통합이 완료되었으

며 이로 인해 정원은 통합 전 11,016명에서 20.2%인 2,228명이 감축된 8,788명으로 조정

- 토지주택공사 등 유사·중복 기능의 통합을 통한 경영효율화가 주요 목적인 기관은 감축률이 높은 반면, 정보화진흥원, 정보통신산업진흥원 등 기관 통합을 통한 기능간 연계성 강화 등 시너지 효과 제고 목적의 기관이나 에너지기술평가원, 환경산업기술원 등 환경변화에 따라 신규기능이 추가·확대된 기관의 경우 상대적으로 감축률이 낮은 등 기관별 효율화 정도는 상이

〈표 4-5〉 공공기관 선진화계획에 따른 공공기관 통합 추진진도 및 효율화 현황

구분	부처	통폐합기관명	통합前 기관명	통합 일자	통합前 정원	통합後 정원	감축	
							정원	비율(%)
완 료	국토부	코레일테크	코레일트랙+코레일전기 +코레일엔지니어링	'09.1.29	64	47	△17	△26.6
		코레일 네트웍스	코레일개발(주) + 코레일네트웍스(주)	'09.1.29	1,361	1,188	△173	△12.7
	환경부	한국환경 산업기술원	친환경상품진흥원 + 한국환경기술진흥원	'09.4.8	142	134	△8	△5.6
	문화부	한국콘텐츠 진흥원	문화콘텐츠진흥원+ 방송영상산업 진흥원+ 게임산업진흥원 (+ 소프트웨어진흥원+ 문화콘텐츠 센터)	'09.5.1	220	191	△29	△13.2
	지경부	에너지기술 평가원	에너지자원기술기획평가원 (+ 에너지관리공단 + 한전 + 생산기술연구원)	'09.5.4	78	78	0	0
		산업기술 진흥원	기술거래소 + 부품소재산업진흥 원+ 산업기술재단	'09.5.4	245	215	△30	△12.2
		산업기술 평가관리원	+ 산업기술평가원+ 정보통신연구 진흥원(R&D) (+디자인진흥원+생 산기술연구원)		220	192	△28	△12.7
	행안부	한국정보화 진흥원	한국정보사회진흥원 + 한국정보문화진흥원	'09.5.22	324	276	△48	△14.8
	교과부	한국연구재단	국제과학기술협력재단 + 한국과학재단 + 한국학술진흥재단	'09.6.26	319	275	△44	△13.8
	방통위	한국인터넷 진흥원	정보통신국제협력진흥원 + 인터넷진흥원 + 정보보호진흥원	'09.7.23	279	251	△28	△10.0
	문화부	한국저작권 위원회	저작권위원회 + 컴퓨터프로그램보호위원회	'09.7.23	95	80	△15	△15.8
	지경부	정보통신산업 진흥원	소프트웨어진흥원 + 전자거래진흥원 (+ 정보통신연구진흥원)	'09.8.24	302	261	△41	△13.6
	국토부	한국토지 주택공사	대한주택공사 + 한국토지공사	'09.10.1	7,367	5,600	△1,767	△24.0
	소계(A)	13개	30개		11,016	8,788	△2,228	△20.2
추 진 중	환경부	한국환경공단	한국환경자원공사 + 환경관리공단	-	2,187			
	복지부	한국아동청소년 활동진흥원	한국청소년수련원 + 한국청소년진흥센터	-	165			
	노동부	근로복지공단	근로복지공단 + 한국산재의료원	-	5,600			
	소계(B)	3개	6개		7,952			
합계(A+B)		16개	36개		18,968			

자료 : 기획재정부 보도자료 2009년 10월 19일

□ 상기 통폐합대상기관 중 통합되는 기관들의 설립 이후 주요 연혁을 살펴보면 다음과 같음.

기관명	설립연도	통합 후
문화컨텐츠진흥원	01년 설립	컨텐츠 진흥원
한국방송영상산업진흥원	89년 방송개발원설립 98년 방송회관과 통합하여 한국방송진흥원설립 2000년 한국방송영상산업진흥원으로 개칭	
한국게임산업진흥원	99년 게임종합지원센터 설립 01년 한국게임산업개발원으로 개칭 07년 한국게임산업진흥원으로 법정법인 설립	
친환경상품진흥원	93년 환경마크협회 설립 05년 친환경상품진흥원으로 법정법인 설립	
부품소재산업진흥원	05년 부품소재산업진흥원 설립	산업기술 진흥원 산업기술 평가관리원
산업기술재단	01년 산업기술재단 설립 06년 산업혁신촉진법 제정으로 설립근거 마련	
산업기술평가원	89년 생산기술연구원 기술관리본부 발족 95년 생산기술연구원 부설 산업기술정책연구소 설립 99년 산업기술평가원 법정법인 설립	
정보통신연구진흥원	92년 한국전자통신연구원 부설 정보통신연구관리단 설립 99년 정보화촉진기본법 개정으로 정보통신연구진흥원으로 법정법인설립	
정보보호진흥원	96년 한국정보보호센터 설립 01년 정보보호진흥원 승격	인터넷 진흥원
인터넷진흥원	99년 인터넷정보센터 설립 04년 인터넷진흥원 승격	
정보통신국제협력진흥원	02년 한국이동통신 수출진흥센터 설립 07년 정보통신국제협력진흥원 승격	
컴퓨터프로그램보호위원회	86년 프로그램심의위원회 설치 (법정기구) 94년 프로그램심의조정위원회 개칭 07년 컴퓨터프로그램보호위원회 개칭	
저작권위원회	87년 저작권심의조정위원회 설치 (법정기구) 07년 저작권위원회로 명칭 변경	
소프트웨어진흥원	98년 소프트웨어진흥원 통합 재단법인 설립(소프트웨어지원 센터, 멀티미디어컨텐츠진흥센터, 컴퓨터프로그램보호회) 00년 특수법인 소프트웨어진흥원 설립	
전자거래진흥원	99년 전자거래진흥원 설립	
환경자원공사	80년 합성수지폐기물처리사업법에 따라 공사 설립 93년 한국자원재생공사법 03년 한국환경자원공사법	
한국청소년진흥센터	05년 한국청소년 진흥센터 설립	
한국청소년수련원	98년 한국청소년수련원 설립 05년 법정기구로 승격(청소년활동진흥법)	
한국산재의료원	95년 산재의료관리원 설치 (근로복지공사에서 분리) 08년 한국산재의료원 개칭	

- 한국방송영상산업진흥원, 산업기술평가원, 저작권위원회, 컴퓨터프로그램보호위원회 등을 제외한 대부분의 기관이 2001년 이후 신설 혹은 법정 공공기관으로 승격된 신생 기관으로 신설된 기관이 기능 중복의 문제에 노출될 가능성이 높음을 시사
- 통합기관의 업종 혹은 기능을 살펴보면 IT, 콘텐츠, R&D 등 영역 간 상호 융합의 가능성이 높은 기관들이 주를 이루고 있음.
- 두 가지 특이한 사례가 발견되고 있는데 첫째는, 소프트웨어진흥원의 사례로 11년 동안 통합과 해체의 역사가 반복되고 있으며, 둘째는, 한국산재의료원은 95년에 근로복지공단에서 분리 독립하였다가 14년 만에 원위치로 복귀하게 됨.
- 오랫동안의 논의에 종지부를 찍은 주공과 토공의 역사적인 통합과 더불어 이번 통폐합이 인력 및 조직을 감축하여 외형적 비효율성을 다소간 해소하였다는 긍정적 평가와 더불어 다음과 같은 비판적 시각 및 추가적인 고려 사항이 제기되고 있음.
- 우선, 통폐합의 기준이 명확히 제시되지 않았다는 점을 들 수 있는데 유사·중복기능이라는 추상성을 통합대상 기관별로 구체화할 필요가 있을 것임.
 - 통폐합 기준이 명확하여야만 국민과 대상기관의 정책 수용도를 높일 수 있으며 통폐합의 기대효과를 명시할 수 있음.
 - 산업기술진흥원, 산업기술평가관리원과 같이 R&D 전 주기를 체계적으로 구분하여 논리적으로 명쾌한 통합을 시도한 경우는 드문 편이며, 따라서 개념적으로 융합이 발전추세로 지목되는 IT와 콘텐츠 분야, 그리고 상대적으로 통합에 대하여 기관의 정치적 저항력이 약할 것으로 판단되는 신설기관이 주 통합대상을 이루고 있음.
- 통합효과에 대한 사후 성과관리가 보다 철저하여야 함.
 - 통합 시점에서는 조직, 인력, 예산 등의 감축 등 단기적이고 가시적인 성과가 쉽게 관찰되며 이로써 통합은 완성된 것으로 오해하는 경향이 있음.
 - 통합 자체가 구성원들의 고통 분담이 따르는 매우 의미있는 사건임에는 분명하

지만 근본적으로 통합 후 서비스 질, 업무처리 효율성, 고객 및 직원만족도 등 성과가 어떠한지가 더욱 중요함.

- 따라서 통합 후 성과에 대한 체계적이고 지속적인 관리가 요구됨.
- 공공기관에 대한 관리제도가 통폐합의 영향을 세밀하게 반영할 수 있도록 재설계되어야 함.
- 예를 들어, 기관 경영평가 및 기관장 경영평가의 경우에 통합기관의 경우에는 일상적인 사업 추진보다는 통합 후 이질적 조직문화의 조화 및 구성원 간 갈등 관리 등에 평가의 주안점이 두어질 수 있도록 조정되는 것이 바람직

라. 유사·중복기능 기관의 통폐합 유형화

- 현 정부에서 시행 혹은 계획하고 있는 유사·중복기능 기관의 통폐합 사례를 의미 있게 분석하기 위해서는 몇 가지 기준에 따라 유형화하는 것이 필요함.
- 동일 혹은 유사한 속성으로 통폐합 기관들을 유형화하게 되면 향후 기능 재조정의 청사진 역할을 담당할 수 있음. 즉 통폐합 대상기관의 1차적인 선정기준으로 활용이 가능함.
- 또한 유형별로 통폐합의 긍정적 기대효과, 부정적 영향, 통폐합 사후관리 포인트 등을 사전에 예측·제시하여 통폐합의 성공적 수행을 도모할 수 있음.
- 유사·중복기능 기관의 통폐합 유형 기준은 다음과 같이 두 가지로 제시함.
- 첫째 기준은 통합주체의 명확성으로 통합주체와 피통합대상기관이 명확히 구분되는 경우와 모든 통합대상기관이 대등한 입장에서 통합되는 경우로 나눌 수 있는데, 첫 번째 유형을 흡수통합, 두 번째 유형을 신설통합으로 명명함.
- 두 번째 기준은 통합목적을 통합대상기관들의 업종 및 기능별 연계성, 계층성, 보완성 등으로 분류하여 다음과 같이 3가지 유형으로 구분할 수 있음.
- 확장형 통합 : 기획, 관리, 연구 등 공통기능은 공유하되 적용대상 사업을 확장

하는 방식으로 통합하는 경우

- 연계형 통합 : 기술경영, SOC건설 등 분야에서 사업 프로세스(operating process)의 전후 과정 담당기관을 한 기관에 통하여 프로세스의 연계성을 높이는 경우
- 보충형 통합 : 주요사업을 수행하는 기관에 부수적 혹은 보조적 사업 및 기능 수행기관을 통합하는 경우

□ 위의 분류기준에 따라 현 정부의 유사·중복기능 기관의 통폐합 사례를 유형화하면 다음과 같음.

통합목적/통합 주체 명확성	흡수통합	신선통합
확장형 통합	한국저작권위원회, 코레일 네트워크, 한국콘텐츠진흥원	한국연구재단, 코레일 테크, 에너지기술평가원
연계형 통합	산업기술평가관리원, 산업기술진흥원,	한국토지주택공사, 정보통신산업진흥원
보충형 통합	한국인터넷진흥원, 한국환경관리공단, 한국아동청소년활동진흥원, 근로복지공단, 한국정보화진흥원, 한국환경산업기술원	

- 한국저작권위원회는 기존의 저작권위원회와 컴퓨터프로그램보호위원회를 통합한 기관으로 통합의 주체가 저작권위원회로 명확하고 저작권보호대상을 컴퓨터 프로그램으로 확장하였다는 점에서 확장형 통합으로 구분
- 한국연구재단은 연구과제를 기획하고 연구비를 지원·관리하였던 3개 기관을 통합한 것인데 이공계에 치중하였던 한국과학재단과 국제과학기술협력재단 그리고 상대적으로 인문사회계 지원기능이 강했던 한국학술진흥재단이 통합 대상으로 연구과제관리라는 공통 기능을 중핵으로 지원대상의 범위가 확장되었음.
- 산업기술평가원과 산업기술진흥원은 각각 산업기술재단과 산업기술평가원이 통합의 주체로 파악되고 있으며 중장기전략 → 과제기획 → 평가·관리 → 성과확산의 R&D 전 주기에서 산업기술평가원은 중장기전략과 성과확산을 담당하고

산업기술진흥원은 과제기획과 평가·관리를 담당하도록 기존의 7개 R&D 부서를 재편하여 통합함.

- 근로복지공단은 전신인 근로복지공사의 소속의 의료기관이었다가 독립법인으로 존재하던 산재의료원을 다시 흡수 통합한 경우임.
- 통폐합 목적에 따른 유형 구분에 대하여 통폐합의 장단점을 분석하면 다음과 같음.
 - 확장형 통합의 경우 핵심 기능 및 자원을 공유하되 대상 사업의 범위를 확대하는 것으로 이른바 범위의 경제(economy of scale)를 기대할 수 있지만 특정 분야의 전문성 제고에 약점을 보일 수 있으며 한정된 자원을 공유함에 따라서 사업 간 우선순위 경쟁 및 이를 조정할 관리비용이 추가로 발생 가능
 - 연계형 통합은 단일 조직 내에 사업의 전체 프로세스에 걸친 전후방 기능이 모두 가동되는 것을 목적으로 하는데, 단일 조직으로 운영되므로 전체 사업프로세스가 안정적으로 운영되는 것을 기대할 수 있으며 의사결정도 전주기적 관점에서 이루어지므로 부분해가 아닌 전체적 관점에서의 최적해를 찾을 수 있음.
 - 그러나 모든 과정을 조직 내부에만 의존함에 따라 외부자원의 보다 우수한 기회를 활용할 수 있는 유연성이 감소하게 되며 일부 과정의 문제가 전체 결과의 질을 저하시킬 수 있으므로 이를 방지하기 위한 내부통제 비용이 증가하게 됨.
 - 보충형 통합의 경우에는 주요 핵심기능에 이차적 기능을 추가하는 목적의 통합인데 전체 공공기관 수 축소라는 가시적인 성과 달성에는 기여하지만 통합 후의 기대효과는 크지 않은 것으로 판단되며 오히려 비핵심사업의 운영 부담을 늘어날 가능성이 큼.

통합목적/통합 주체 명확성	장점	단점
확장형 통합	○ 공유 핵심기능의 효율성 제고 ○ 다양한 영역 간 융합, 시너지효과	○ 전문성 감소 ○ 공유자원 관리 비용 증가
연계형 통합	○ 전후방 기능의 안정적 운영 ○ 전주기적 관점의 관리 가능	○ 외부자원 활용 유연성 감소 ○ 내부통제 비용 증가
보충형 통합	○ 운영리스크 분산	○ 비핵심사업 운영 부담

마. 공공기관 유사·중복기능 해소방안

- 공공기관 유사·중복기능의 해소방안에 대한 논의는 시점에 따라 해결하여야 할 문제별로 차별화되어야 함.
 - 즉, 사후적인 관점에서 유사·중복기능이 존재하고 있는 현 상황을 타개하여야 경우와 사전적인 관점에서 기관 신설 혹은 기존 기관의 사업영역 확장시에 유사·중복의 가능성을 방지하여야 하는 문제로 나누어서 접근하여야 함.
 - 사전적 관점에서의 유사·중복기능 해소방안은 유사·중복의 발생 가능성을 선제적으로 차단하게 되므로 보다 효과적임.
- 사전적 해소방안은 문제 발생의 원인 및 가능성을 파악하여 이에 적절히 대처하는 것이 핵심이 됨.
 - 이를 위하여 우선 공공기관이 설립되는 동기, 주요 경로 등에 대한 체계적인 조사가 필요할 것임.
 - 공공기관의 신설은 새로운 법령의 제정과 궤를 같이하며, 새로운 법령의 제정은 규제를 포함한 공공부문의 새로운 영역 확대를 의미하므로 법령 신설 심사 단계에서부터 공공기관 지정의 타당성을 철저히 검증하여야 함.
 - 일부 공공기관의 연혁을 살펴보면 출발은 협의회, 협회 등 민간단체로 하였지만 실질적인 산하기관의 역할을 지속적으로 수행하다가 관련 법령의 제정을 계기로 공공기관에 편입되는 진화적 경로를 보이고 있음.
 - 따라서 공공기관의 신설 가능성을 체크하기 위해서는 현재 주무부처 혹은 공공기관별로 실질적 협력관계를 지속적으로 유지하고 있는 민간단체의 현황을 파악할 필요가 있음.
 - 법령이 신설되면 법령의 집행을 담당할 위탁기관이 필요한 경우는 인정할 수 있지만 상기와 같은 경우 사전에 다수의 민간단체가 존재하면 굳이 한 기관만 공공기관을 지정하지 않아도 될 것이므로 다수의 민간단체를 공정한 경쟁상황

에서 지원하도록 유도하는 것이 바람직함.

- 공공기관의 신설 혹은 기존 기관의 신규사업 확대시에 기능의 유사·중복 가능성을 사전에 체계적으로 체크할 수 있는 제도를 마련하는 것이 필요함.
 - 정부기능분류체계 혹은 민간의 표준업종분류체계를 참조하여 공공기관 수준 혹은 공공기관의 주요사업 및 프로그램 수준에서 분류코드를 부여하여 유사·중복 가능성을 신속하고 체계적으로 검색할 수 있도록 할 수 있음.
 - 이러한 분류코드는 유사·중복기능 여부의 파악뿐만 아니라 해당 기능 및 프로그램에 대한 통합 성과관리를 가능케 하는 기초적 수단이 됨.
- 이외에도 공공기관의 유사·중복기능의 원인 중 하나로 상위기관인 주무부처의 독립적인 사업추진 혹은 주무부처 간 유사·중복기능을 들 수 있음.
 - 이를 위한 해결방법으로 주무부처간 통폐합을 제시할 수 있는데 이는 주무부처의 통폐합의 긍정적 부산물로 공공기관의 통폐합이 유도되는 것이지 공공기관의 통폐합을 위하여 주무부처의 통폐합을 해소방안으로 제시하는 것은, 마차가 말을 끄는 식의 해법이라고 할 수 있음.
- 사후적 해소방안의 핵심은 현 상황에서 기능의 유사·중복 가능성을 적은 비용으로 정확하게 파악하는 것, 기관 간 통폐합의 기준을 마련하는 것, 통폐합을 촉진하기 위한 인센티브제도를 마련하는 것 등으로 요약할 수 있음.
- 현재 상황에서 유사·중복 가능성을 파악하기 위해서는 상기의 기능 및 사업분류체계를 구축하고 활용하는 것이 효과적임.
- 이러한 제도 구축 이전에는 공공기관운영법에 명시되어 있는 기능점검 업무를 2~3년을 주기로 정례화하여 실시하는 것이 필요함.
- 기능점검 작업의 방향은 다음과 같은 3가지로 설정할 수 있음.
 - 첫째, 해당분야의 전문가로 구성된 기능점검반을 구성하여 세밀하게 구성된 체크리스트에 따라 기관, 사업, 프로그램 수준의 기능 중복성 여부 및 정도를 파악토록 함.

- 둘째, 기관이 해당 기관 및 유관기관에 대하여 기능 중복성 여부를 자체평가 하도록 함.
 - 셋째, 사전에 기관별로 총액기준으로 인력 및 예산감축 목표를 제시하고 이에 맞추어 구조조정계획을 제출토록 함.
 - 해당 분야의 평가 전문성이 고도화되어 있으면 첫 번째와 두 번째 방식은 독립적으로 적용하는 것도 유용하지만 초기 단계에서는 기관의 해당 기관 및 유관 기관에 대한 자체평가에 대하여 메타평가하는 재정사업자율평가방식을 취하는 것이 적절함.
 - 기관 간 공조의 가능성을 배제할 수 있다면 유관기관에 대한 동료평가에서 매우 유용한 정보를 획득할 수 있음.
 - 세 번째 방식은 효과 및 영향이 즉각적이지만 정례적으로 활용하는 것은 적절하지 않으며 정부 출범기, 국가적 경제위기 등 충격요법이 필요하고 수용가능한 시기에 제한적으로 활용할 수 있음.
- 유사·중복기능이 파악되면 이의 해소방안을 마련하여야 하는데 가능한 조건에 대응하는 적합한 수단 및 선택 기준을 제시하게 되면 국민 및 관련 기관의 정책 수용성을 높일 수 있으며 사후 기대효과에 대한 성과관리도 용이함.
- 기준에서 고려하여야 할 요소는 유사·중복의 정도, 유사·중복의 수준(기관수준/사업수준), 통합, 폐지, 민간이관 등의 수단 선택기준, 통합주체의 선정기준 등이 될 것임.
- 독립적인 기관들이 통폐합하는 것은 상당한 고통과 비용이 수반되므로 통폐합의 촉진을 위해서는 적절한 인센티브의 부여가 필요할 것임.
- 단, 통합 자체에만 의존하는 일시적 인센티브는 최소화하고 통합 후 기대효과 달성 여부에 연동하는 인센티브제도를 설계하는 것이 바람직함.

2. 신성장동력사업의 성공적 추진을 위한 공공기관의 역할 분담 방안

가. 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.

〈표 4-6〉 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 부양할 새로운 신성장동력 산업 육성을 위해 R&D, 초기시장 창출 지원, 세제·제도개선, 인력 개발 등 전방위적인 정책수단을 통해 성장잠재력을 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 구체

적인 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 자체 발전역량이 성숙된 분야(예: 메모리 반도체)보다는 정부의 시장조성자로서의 역할을 통해 획기적인 시장창출과 발전이 가능한 분야에 집중한다는 계획을 갖고 있음.

〈표 4-7〉 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 역할 분담 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 4-8〉 신재생에너지 분야 육성을 위한 역할 분담(예시)

정부측	민간측
결정질 실리콘 기반으로 차세대 태양전지 기술의 다각화 추진	국내외 태양광 활용 업체(발전사업자)와 협력체계를 구축하여 신시장 창출 전략 마련
고효율, 저비용 차세대 태양전지 원천기술개발	* ① 결정질 실리콘 태양전지(대형발전용) ② 박막 태양전지(건물일체형 BIPV) ③ 염료감응형 태양전지(창호시스템기업과 연계) ④ 유기태양전지(레저 등 생활용품 시장)
국산 태양전지 보급확대 및 제조장비 국산화	
연료전지 부품국산화 및 고부가가치 국내 고유모델 개발	- 단가저감을 통한 연료전지 상용화 - 화력발전, 담수화설비 등 플랜트와 연계 수출산업화
신개념 연료전지 및 수소제조기술 개발	
세계 최대 규모의 해조류 바이오에탄올 파일럿 플랜트 건설	바이오에탄올 해조류 공급을 위한 대규모 양식장 확보
해양생물 이용 바이오에너지 상용화 기술개발	경제성 확보를 위해 부대사업 연계 추진
해조류 바이오매스 양산 및 통합적 활용기술	* 고기능 제약원료, 제지원료, 기능성 식품 등
폐자원에너지 분야 기술개발	
폐자원에너지화 전문인력 양성	
바이오매스 활용 융합기술	
해양에너지 실용화 기술개발	해양에너지 기술개발 실용화 단계참여 및 상용화 발전 주도
해양에너지 전문인력 양성	
신재생에너지 경제성 보전을 위한 발전차액 지원	발전차액 단가저감에 따른 단가인하 노력
그린홈 보급사업 추진	건설사, 신규 공동주택 시공시 신재생에너지 설비 도입
신재생에너지 공급의무화당제(RPS) 도입	2012년 RPS도입을 대비한 신재생에너지 설비투자 강화
- 저급 석탄자원 확보 기업에 외교적 지원 - 친환경 가스화 핵심기술 R&D 지원 - 친환경 석탄가스 변환 핵심기술 R&D지원 - 액화(FT합성공정) 및 천연가스화(메탄화공정) 등 - 청정연료 보급을 위한 인센티브 등 제도적 지원	- 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

나. 신성장동력산업 육성을 위한 정부 및 공공기관의 역할모델 탐색

- 정부의 경제활동 참여 및 개입과 관련하여 한편에서는 시장실패에 근거해 정부개입의 불가피성을 주장하는 반면, 다른 한편에서는 정부실패에 근거해 규제철폐를 주장하고 있음.

〈표 4-9〉 시장실패와 정부실패의 원인

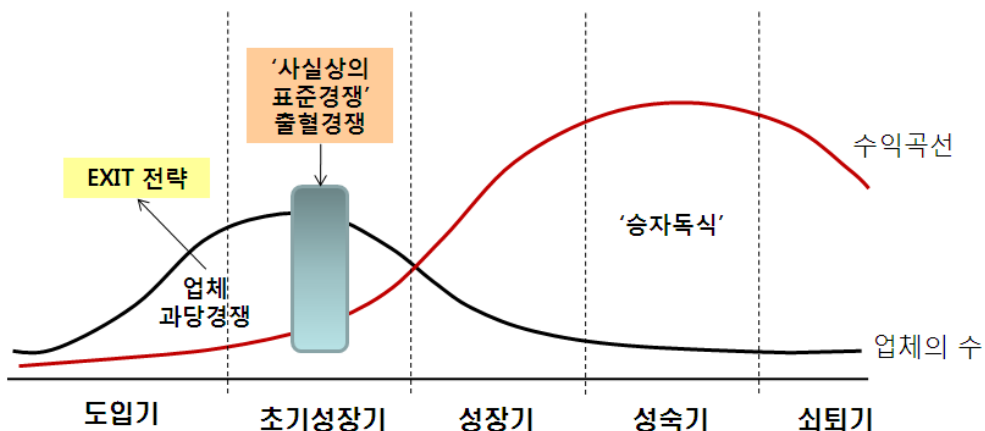
구분	시장실패 (market failure)	정부실패 (government failure)
상태	시장 메커니즘에 내재한 문제점으로 인해 자원배분의 효율성이 확보되지 못한 상태	시장에 대한 정부의 개입이 본래 의도한 결과를 가져오지 못하거나, 오히려 기존의 상태를 악화시키는 것
발생원인	불완전한 경쟁구조 정보의 불충분성·불균형성 공공재 존재 외부효과 자연적 독점 등	규제수단의 경직성 근시안적 규제 규제자의 불완전한 지식·정보 규제자의 개인적 편견 규제자의 권한확보 요구 정치적 제약 등

- 신성장동력 육성과 관련된 논의에 있어서는 일견 경제학에서 논의하는 시장실패의 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 산업조직에 개입함으로써 그 나라의 국민경제적 목표를 달성하려는 정책으로 통상 다음과 같은 정책이 포함됨.
 - 경제발전을 위하여 의도적으로 바람직한 산업을 창출하는 정책- 유치산업의 보호 육성
- 기술개발, 정보, 외부성에 기인하는 시장의 실패(market failure)를 바로잡기 위한 정책
- 사양, 부실산업에 대한 구조조정 정책 - 산업분야 전환, 부실기업 정리, 근로자의 재취업 기회 마련
 - 산업내부 조직에 직접 개입정책(공정거래 확립을 위한 정책) - 규모의 경제, 독점기업에 대한 행정지도
- 현단계 신성장동력 산업 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.
- 글로벌 기술경쟁구도와 신성장동력산업 육성을 위한 정부 역할
 - 오늘날 신성장동력사업 육성을 위한 정부의 역할이 강조되는 것은 치열한 글로벌 기술경쟁이 국가간 경쟁차원에서 전개되고 있기 때문이다.
 - 만약 신성장동력산업 육성과 관련된 국가간 경쟁이 치열하지 않다면, 과거 중화학공업 육성과 달리 정부의 직접적 개입의 필요성이 크지 않았을 것임. 글로벌 경쟁이 격화되면서 정부 개입의 필요성이 부각되고 있음.

- 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 초기성장기에는 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
 - 시장내 ‘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 4-1] 단일 국민경제 전제 자연발생적 신산업 발전패턴



- 단일 국가경제를 전제로 신산업이 자연발생적으로 발전하는 과정 중에서 정부

가 직접적으로 개입할 필연적 근거를 찾기 힘들.

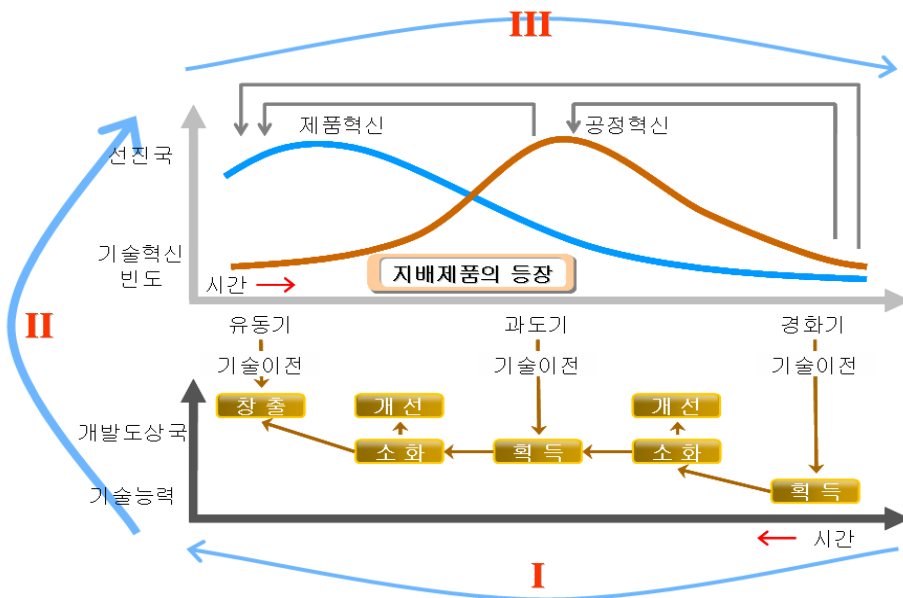
- 초기성장기를 거치면서 도입기에 진입한 많은 중소기업들이 도태되지만, 이는 시장경쟁체제에서는 불가피한 자연적 현상
- 상당수의 개별기업들은 초기성장기 단계에서 Exit 전략(기술판매, 사업전환, 하청업체화 등)을 최후 수단으로 선택함.
- 자연스럽게 도태하는 중소기업을 시장내 연명시키는 정부개입 정책은 바람직하지 않으며, 오히려 중소기업들의 Exit을 촉진하는 정책이 바람직함.
- 다만, 소수의 대기업(그룹)이 경제 전반을 지배하는 불균형 경제구조하에서는 시장실패(외부경제, 기술개발 규모경제, 정보 불균형, 자연독점 등)의 위험성이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

□ 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 급진적이며 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 4-2] 글로벌 경쟁구도하 기술혁신 패턴 : 공정혁신과 제품혁신

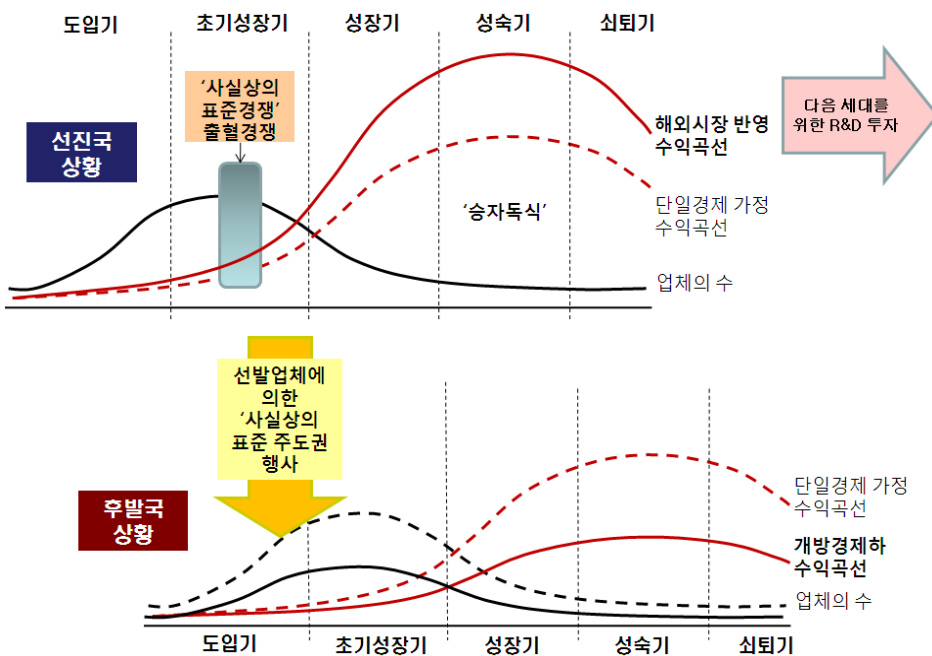


자료: 김인수(1997)

- 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 후발국간에 다른 양상으로 전개됨.

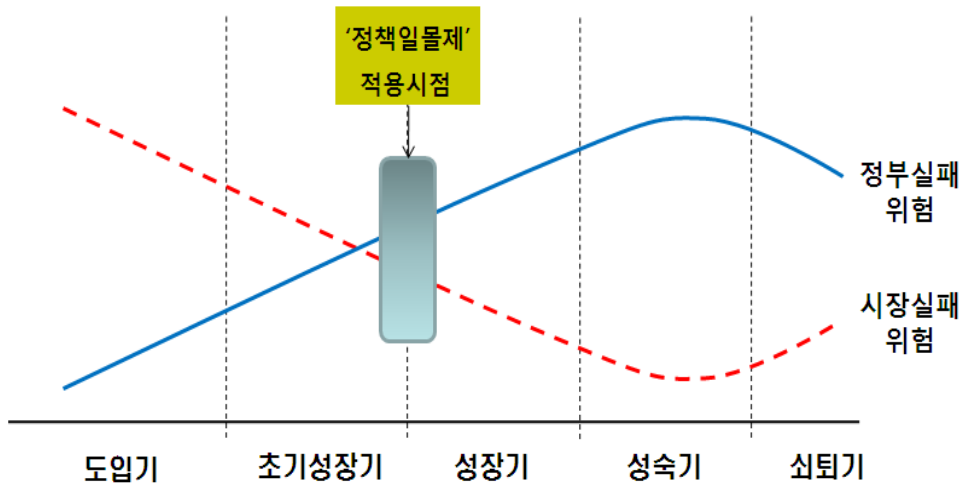
[그림 4-3] 글로벌 기술경쟁 구도하 선진국과 후발국의 신산업 발전패턴



- 신성장동력과 같이 선진국과 후발국간 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, 정보 불균형, 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)
- 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
 - 산업내 사실상의 표준경쟁을 저해하는 공공기반 신기술의 지속 출현
 - 공공부문의 기능 유지를 위한 법률 등 제도 개편 지연 등

- 신성장동력과 같은 신산업을 글로벌 국가 간 기술경쟁 구도하에서 전개해 나가기 위해서는 아래와 같이 해당 산업의 발전주기를 고려한 상황 적합적 정부정책을 구사할 필요성이 있으며, 정부실패의 위험성을 예방하기 위한 정책일몰제를 선택적으로 구사할 필요성이 있음.

[그림 4-4] 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 변화 저항 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 역할

과 공공기관의 역할이 동일하지는 않음.

⇒ 정부의 역할과 구분되는 공공기관의 기능 및 역할에 대한 자리매김 필요

다. 공공기관의 신성장동력사업 추진 현황 및 평가

□ 조사 개요

- 전체 공공기관 기관 297개 중 216개를 조사하였음²⁷⁾.

〈표 4-10〉 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 녹색성장 사업 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.

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

〈표 4-11〉 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황

구분	신성장동력사업 참여 여부		녹색성장사업 참여 여부	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
미참여	157	72.7	152	70.4
참여	59	27.3	64	29.6
	신성장동력사업 참여 사업수 168개		녹색성장사업 참여 사업 수 176개	

- 신성장동력과 관련된 참여사업 수는 168개로 참여기관당 평균 2.85개, 녹색성장
과 관련된 참여사업 수는 176개로 참여기관당 평균 2.75개이지만, 기관 성격에
따라 편차는 다소 큰 것으로 나타남.
- 신성장동력사업의 경우, 4개 사업 참여가 7개 기관, 5개 사업 참여가 10개, 그리
고 6개 사업 참여 1개, 14개 사업 참여 1개 등으로 나타나고 있음.
- 녹색성장사업의 경우, 4개 사업 참여가 5개 기관, 5개 사업 참여가 13개, 그리고
8개 사업 참여 1개, 12개 사업 참여 1개 등으로 나타나고 있음.

〈표 4-12〉 기관별 신성장동력사업 및 녹색성장사업 참여 현황

신성장동력 사업 참여 현황			녹색성장 사업 참여 현황		
참여사업 수	빈도	비율(%)	참여사업 수	빈도	비율(%)
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 녹색성장 사업의 중복성 문제
- 신성장동력 및 녹색성장 사업에 모두 참여하고 있다고 응답한 공공기관의 경우, 신성장동력과 녹색성장 사업 참여의 차별성이 부족한 것으로 나타남.
 - 대다수 공공기관들이 참여하고 있는 신성장동력사업과 녹색성장사업을 중복적으로 응답하고 있음.
 - 신성장동력사업 수와 녹색성장 사업수 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 규명해주고, 이와 관련된 공공기관의 역할을 재정립해줄 필요가 있음.
- 응답 신성장동력사업의 예산투입 규모
- 신성장동력으로 응답된 사업들의 전체 투입예산(사업비 개념 포함)을 집계하면, 2008년까지의 투입예산은 약 5조 5천억원(평균 약 650억원)이었으며, 2009년 투입예산은 약 3조 5천억원(평균 약 240억원), 10년 사전예산으로 확정된 것은 약 2조 8천억원(평균 220억원)인 것으로 조사됨.

〈표 4-13〉 신성장동력사업 투입예산

(단위 : 백만원)

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

□ 신성장동력 사업의 추진동기에 따른 사업유형

- 신성장동력에 참여한 공공기관에서 보다 구체적인 사업내역을 제출한 신성장동력 사업 169건을 대상으로 어떤 목적에서 추진되고 있는지 추진 동기에 따른 사업유형을 조사함.

〈표 4-14〉 신성장동력사업의 추진동기에 따른 사업유형

세부 항목	빈도	비율(%)	3대 유형	빈도(비율)
비수익_산업기반조성	32	18.9	비수익성 사업 중시형	120(71.0%)
비수익_사회서비스개발	1	0.6		
비수익_국정과제 달성	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_기술응역 등 수익	6	3.6		
수익_기타 수익성사업	4	2.4		
수익성 사업_결합형	1	0.6		
합계	169	100	합계	100

- 분석결과, 신성장동력사업에 참여한 공공기관의 동기는 수익정보다는 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. 조사결과, 당초의 기대와 달리 국정과제 실현을

일차적인 목적으로 추구하는 사업이 보다 높은 비중을 차지하고 있음. 물론 신성장동력과 관련된 국정과제를 실현하기 위해 추진되는 사업들도 결과적으로 신성장동력사업의 발전에 도움을 줄 수 있겠지만, 산업 기반조성보다는 그 영향력이 적다고 볼 수 있음.

□ 신성장동력사업의 추진기관

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

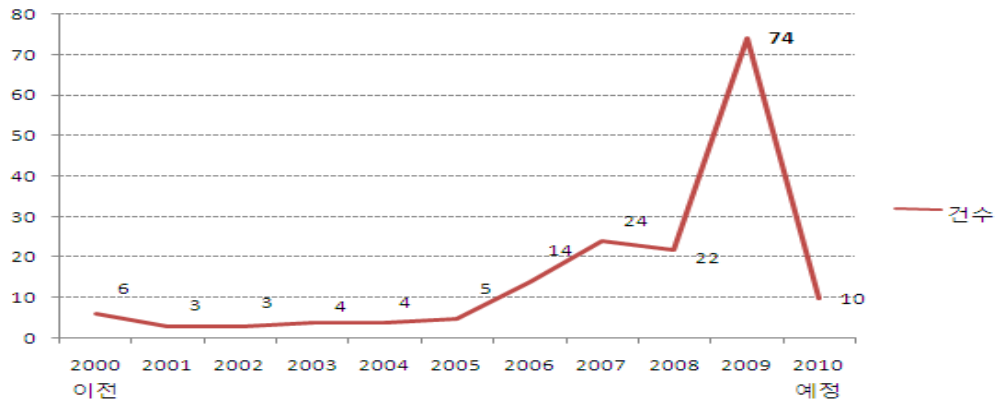
〈표 4-15〉 사업별 현황조사에 참여한 기관 현황

유형	빈도	비율(%)
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 해당 사업을 시작했는지를 조사한 결과, 전체의 43.8%에 해당하는 74개 사업이 2009년도에 시작한 것으로 나타남.

[그림 4-5] 신성장동력사업의 최초 참여시점 추이



〈표 4-16〉 신성장동력사업의 최초 참여시점

(단위 : 건)

	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(2009년 투입예산 기준)

- 신성장동력사업의 2009년 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 4-17〉 신성장동력 사업의 사업규모(2009년 투입예산 기준)

구분	빈도	비율(%)
1억원 이하	22	14.9
1억~10억원 이하	45	30.4
10억~100억원 이하	47	31.8
100억~1000억원 이하	27	18.2
1000억원 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.
- 신성장동력 사업의 추진시점별 2009년 투입예산 규모를 살펴보면, 100억원을 초과하는 대형사업도 2009년도에 추진되고 있지만, 1억원 이하 초소형과제 및 10억원 이하 소형과제가 2009년도에 집중적으로 시작되었음에 유의해야 함.

〈표 4-18〉 예산규모별 시작연도별 분포

(단위 : 건)

	초소형과제 (1억 이하)	소형과제 (1억~10억 이하)	중형과제 (10억~100억 이하)	대형과제 (100억~1000억 이하)	초대형과제 (1000억 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 신성장동력사업의 2009년 투입예산 규모를 살펴보면, 국가연구기관이 포함된 기타공공기관의 경우 투입예산 규모가 자연스러운 정규분포모형을 보이고 있음에 비해, 시장형 공기업과 위탁형 준정부기관, 특히 시장형 공기업의 경우 소형과제로 치우친 불균형한 모습을 보이고 있음.

〈표 4-19〉 예산규모별 기관유형별 분포

(단위 : 건)

	초소형과제 (1억 이하)	소형과제 (1억~10억 이하)	중형과제 (10억~100억 이하)	대형과제 (100억~1000억 이하)	초대형과제 (1000억 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

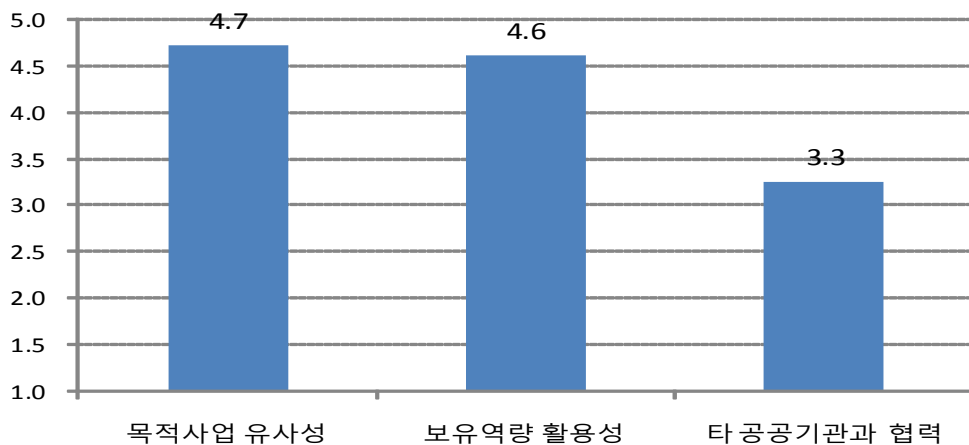
- 일률적으로 단정하기는 어렵지만, 해당 기관의 규모가 큰 시장형 공기업이나 위탁형 준정부기관에서 초소형 또는 소형과제의 비중이 높다는 점은 유의할 필요가 있음(형식적 참여의 가능성이 높음).
- 시장형 공기업의 경우, 정부가 추진하고자 하는 모든 정책에 적극적으로 부응해야만 하는 책무를 지니는지에 대한 논의가 필요함. 해당 공기업 본연의 사업영역이나 사명에 비추어 밀접한 관련성이 없는 정책에 대한 적극적 참여를 강조하는 것도 문제임(자율적 경영권에 대한 침해 가능성).

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 만점에 4.7점으로 매우 높게 나타났으며, 보유역량을 활용한다는 응답 역시 4.6점으로 높게 나타남. 다만, 사업 유사성으로 인해 타 공공기관과 협력이 필요한가라는 질문에 대해서는 3.3점으로 다소 낮게 나타남.

[그림 4-6] 해당사업과 공공기관과의 관련성 응답(5점 만점)



- 공공기관 유형별로 해당사업과 공공기관과의 관련성에 대한 평균 차이를 비교 분석함.
- 응답된 사업 수는 적지만, 기금형 준정부기관이 추진중인 신성장동력사업들이 해당기관의 사업목적 및 보유역량과 가장 높은 관련성이 있는 것으로 나타난 반면, 타 기관과의 협력 필요성이 가장 낮은 것으로 나타남.

〈표 4-20〉 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 4-21〉 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)

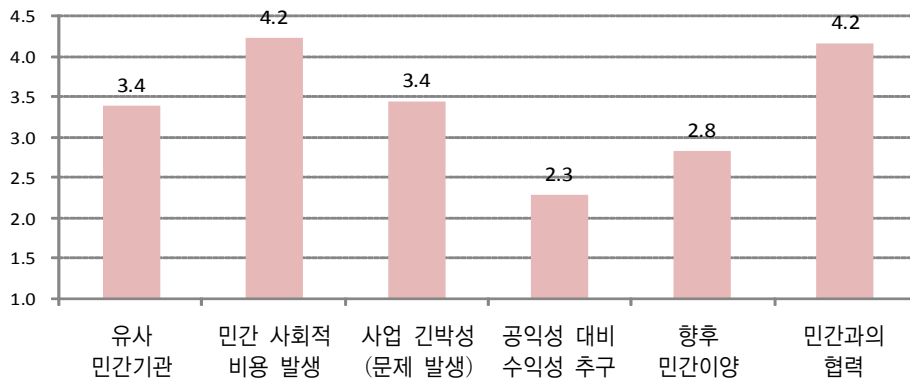
- 특이한 점은 소수이지만 수익-비수익을 결합한 사업들이 해당기관의 목적사업과의 유사성이나 보유역량 활용성이 가장 높은 반면, 타 공공기관과의 협력 필요성은 상대적으로 낮은 것으로 나타남.

- 공공기관의 입장에서 수익-비수익을 결합하는 사업모형을 찾기 힘들지만, 이 사업모형이 해당기관의 고유 특성을 최대한 활용하는 사업이 될 가능성이 높음을 시사함.
- 해당기관의 고유 특성을 최대한 활용하는 수익-비수익 결합형 사업모형을 가능한 확대해 나가는 전략 검토 필요

□ 민간부문과의 관계 측면에서의 신성장동력사업 특성 분석

- 신성장동력 분야와 관련하여 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 투자환경 조성’에 역점을 두고자 함.
- 이러한 정부의 의도가 실제 공공기관에서 추진중인 신성장동력사업에 제대로 반영되고 있는지를 점검하기 위해, 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력 사업의 특성을 분석함.

[그림 4-7] 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 정부주도 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 신성장동력 사업이 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 공공기관 이기주의가 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.
- 신성장동력사업의 경우, 해당 사업이 발전하기 위해 무엇보다 민간부문의 역할이 중요함.
- 공공기관 유형별로 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력사업의 특성에 대한 평균 차이를 분석함.

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

〈표 4-22〉 유형별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답

	유사 민간기관 부재	민간 사회적 비용 발생	사업 긴박성 (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, 해당사업의 숫자는 적지만 기금형 준정부기관에서 추진중인 사업들이 향후에도 공공부문에서 지속할 필요성이 있는 사업으로 나타남. 다만 공익성 대

비 수익성 추구 정도가 타 유형에 비해 높은 것으로 나타나고 있음에 유의할 필요가 있음.

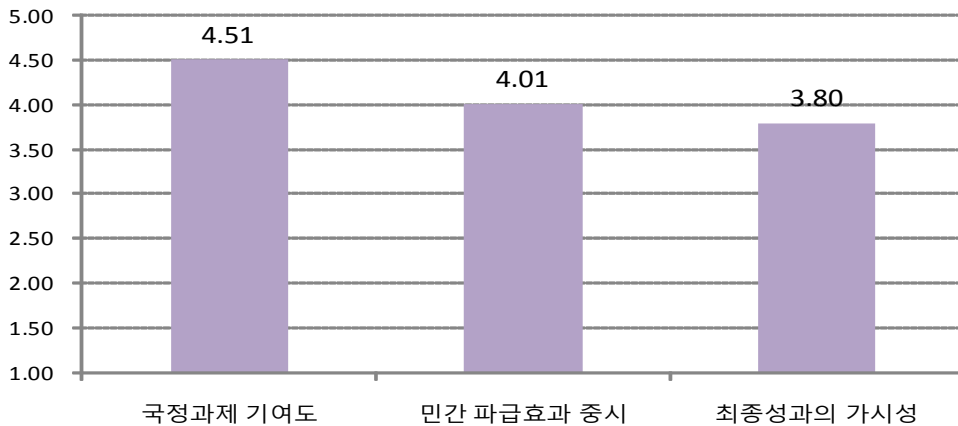
- 반면 기타공공기관에서 추진중인 사업들이 현재는 공공부문에서 추진하지만, 향후 민간으로 이양할 필요성이 높은 것으로 나타나고 있음. 기타공공기관에는 주로 관련 R&D과제를 수행하는 국책연구기관이 많기 때문에 개발된 기술을 민간으로 확산하는 것이 필요할 것임.
- 신성장동력사업의 사업유형별로 민간부문과의 관계 측면에서 신성장동력사업의 특성에 대한 평균 차이를 분석함.

〈표 4-23〉 사업목적별 해당사업과 민간부문과의 관련성 응답

	유사 민간기관 부재	민간 사회적 비용 발생	사업 긴박성 (문제발생)	공익성 대비 수익성추구	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 공공 부문에서의 추진 당위성에 대한 근거는 상대적으로 미약한 것으로 나타남.
 - 수익성 사업에 대해서는 공공기관의 추진 타당성에 대한 재검검 필요
- 추진 동기 및 최종성과 측면에서의 신성장동력사업 특성 분석
 - 공공기관에서 추진 중인 신성장동력사업의 추진 동기 및 성과 특성에 대해 분석함.

[그림 4-8] 해당사업의 추진 동기 및 최종성과 관련 응답(5점 만점)



- 조사결과, 민간부문에의 파급효과보다는 국정과제 기여도를 더 중시하는 것으로 나타나고 있으며, 최종성과의 가시성의 수준도 높지는 않은 것으로 나타남.

〈표 4-24〉 사업목적별 해당사업의 추진 동기 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 4-25〉 사업규모별 해당사업의 추진동기 및 최종성과 관련 응답

	국정과제 기여도	민간 파급효과 중시	최종성과의 가시성
1억원 이하	4.73	3.80	3.50
1억~10억원 이하	4.47	4.06	3.81
10억~100억원 이하	4.33	3.85	4.00
100억~1000억원 이하	4.67	4.37	3.70
1000억원 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.

라. 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 후발국간 기술격차가 존재하는 산업에 있어서는 후발국 입장에서 시장실패(시장규모의 차이, 외부경제 효과, 기술개발 규모의 경제 문제, 정보불균형, 외국계기업의 기술독점 등) 현상이 나타날 가능성이 높으며, 자칫 기술중속의 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 정부 개입의 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 신성장동력사업의 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 사업타당성에 대한 검토를 마치고 신사업을 출범시켰는지에 대한 재점검 필요
- 특히 공공기관이 추진중인 신성장동력사업 중 소형사업이나 수익성 사업에 대

해서는 공공기관의 추진 타당성에 대한 재검검이 필요함.

- 일부 공공부문이 추진하고 있는 사업의 경우, 관련된 민간기관이 존재하고 있는 것으로 나타남. 사회적 비용의 발생 가능성을 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 규명해주고, 이와 관련된 공공기관의 역할을 재정립해줄 필요가 있음.
 - 신성장동력사업 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 적극적인 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 검토과정 필요
 - 해당기관의 고유 특성을 최대한 활용하는 수익-비수익 결합형 사업모형을 가능한 확대해 나가는 전략 검토 필요. 이 사업모형이 해당기관의 고유 특성을 최대

한 활용하는 사업이 될 가능성이 높음.

- 초대형사업 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.

3. 공공기관의 핵심역량을 활용한 해외진출 활성화 방안

가. 공공기관의 해외사무소 보유현황과 개선과제

- KOTRA 조사에 따르면, 공공기관 및 지자체의 해외 사무소가 지속적으로 증가하는 추세
- (2000년) 40개 기관, 218개 사무소 → (2007년) 55개 기관, 344개 → (2009년) 67개 기관, 395개 사무소

〈표 4-26〉 해외사무소 운영현황 (2007년 기준)

구분	해외사무소 운영현황	
	별도 사무실 운영	KOTRA 파견
지자체	서울(1), 대전(3), 충남(3), 제주(6), 부산(2), 경북(5), 경남(4), 전북(1), 강원(1), 전남(2), 대구(1), 울산(1), 경기(1) 〈13개 지자체 연 31개 사무소〉	광주(4), 경북(1) 부산(1), 전남(1) 남해(1)〈7개 지역〉
공공 및 유관 기관	KOTRA(93), 관광공(25), KOICA(22), 중진공(15), 수보(6), 산은(10), 수은(12), 석유공(11), aT센터(10), 지자체국제화재단(8), 금감원(8), KIICA(7), 무협(7), 한은(6), 한전(6), 광진공(6), KOCCA(4), NIA(4), 전경련(3), KIST(3), 방송광고공사(3), 생산기술연구원(3), 농협중앙회(2), 한국수력원자력(2), 가스공(2), 생활환경시험연구원(2), 중기중앙회(1), 대한상의(1), 한국베트남기술협력센터(1), 경기중기센터(1), 대구경북섬유직물조합(1), 산업기술시험원(1), 한국전력기술(1), 토공(1), 보건산업진흥원(1), 수자원공(1), 산업인력공단(1), 환경관리공단(1), 지방정부국제화협회(1), 기계산업진흥회(1), 산단공(2) 〈41개 기관 연 296개 사무소〉	수보(7), 수은(3), 산자부(2) 〈12개 지역〉
합계	55개 기관, 344개 해외사무소	8개 시도/기관, 연 19개 지역

자료 : KOTRA 최철국의원 국감제출자료(08년 10월 8일)

- KOTRA 조사에 따르면, 공공기관 및 지자체의 해외 사무소는 2009년 기준 67개 기관, 395개 사무소에 이릅니다.
- 공공기관의 경우에는 총 293개의 해외사무소를 보유하고 있습니다.
- 공공기관의 해외사무소는 주로 통상진흥을 목적으로 하고 있습니다.

〈표 4-27〉 공공기관의 해외사무소 운영현황(2009년 기준)

(단위 : 개소, %)

구분	합 계		공공기관	지자체	국책금융	기타
		비중				
합 계	395	100.0	293	40	33	29
통상진흥	215	54.4	164	40	-	11
경제협력	71	18.0	58	-	13	-
자원개발	21	5.3	21			
금융진출	20	5.0	-	-	20	-
문화교류	25	6.3	25	-	-	-
기타	43	10.9	25	-	-	18

자료 : KOTRA 조사자료

□ 조사 개요

- 본 연구를 위해 전체 공공기관 기관 297개 중 216개를 조사하였음²⁸⁾.

〈표 4-28〉 해외사업 추진현황 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

□ 본 조사 응답기관의 해외사무소 및 파견인력 보유 현황

- 2008년기준 응답기관 216개 중 해외사무소를 보유한 기관은 24개로 응답기관 중 11.1%에 해당되며, 금융형 공공기관의 해외지점 포함 해외사무소는 총 210개 인 것으로 나타남.

28) 일부 조사항목별 중심기관이 빠져있어 현황통계로서의 완벽성은 부족한 상태임. 본 조사는 전반적인 해외사업 현황 및 문제점을 도출하기 위한 기초조사로서의 성격이 강함.

- 2009년에 신규로 해외사무소를 개설한 기관은 9개이며, 새롭게 늘어난 해외사무소는 9개로 나타남.
- 2009년 10월 현재 조사대상 기관 216개를 대상으로 할 경우, 총 219개의 해외사무소를 보유한 것으로 나타남.
- 2009년 현재, 해외사무소 파견인력 이외에 추가적으로 해외에 인력을 파견한 기관은 43개로 나타났으며, 인력은 총 373명으로 나타남.

〈표 4-29〉 해외사무소 보유 현황 (2009년 10월, 216개 조사 기준)

	08년 기준 해외사무소 보유 여부		09년 사무소 개설 여부		09년 현재 해외사무소 외 파견인력 여부	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
미보유	192	88.9	207	95.8	173	80.1
보유	24	11.1	9	4.2	43	19.9
현황	해외사무소 합계 210개		09년 신규 해외사무소 11개		추가 파견인력 373명	

- 공공기관의 해외사업이 급속하게 확대됨에 따라 공공기관의 해외사무소도 증가하는 추세를 보이고 있음.
- KOTRA 조사에 따르면, 2009년 현재 주요 해외 도시별 해외사무소 보유기관 현황을 살펴보면 다음과 같음.
 - 핵심 국가의 주요 도시별로 공공기관 및 지자체 등이 보유한 해외사무소 현황을 살펴보면 중복 진출하고 있는 경우가 많은 것으로 나타남.
 - 해외사무소 설치와 관련한 정부의 컨트롤타워가 없어 유사 중복사무소가 얼마나 되는지, 사무실 공간 공동활용이 가능한지에 대한 정확한 조사조차되고 있지 않은 상황(김태환의원 KOTRA 국감 보도자료, 2009.10.8)
 - 동일 도시내 공공기관 및 지자체 등이 공동사무소를 운영할 수도 있지만, KOTRA를 제외하고 이를 전략적으로 추진하고 있는 기관은 거의 없음.

- KOTRA는 LA와 도쿄, 베이징을 비롯한 22개 사무소에서 Business Center를 통해 공동사무실 제공. 현재 28개 기관이 사용중

〈표 4-30〉 주요 도시별 해외사무소 보유기관

국가	도시	해외사무소 보유 기관
미국(43)	뉴욕(16)	코트라, 경상북도, 관광공사, 광주광역시, 금감원, 기업은행, 농수산물유통공사, 무역협회, 문화원, 보건산업진흥원, 수출보험공사, 수출입은행, 전라남도, 한국수력원자력, 한국전력공사, 한국지방자치단체국제화재단
일본(40)	도쿄(22)	코트라, 강원도, 경상북도, 관광공사, 광주광역시, 금감원, 기업은행, 농수산물유통공사, 무역협회, 문화원, 산업은행, 수출보험공사, 수출입은행, 전국경제인연합회, 전라북도, 제주특별자치도, 철도공사, 한국국제교류재단, 한국산업기술협력재단, 한국전력공사, 한국지방자치단체국제화재단, 한국콘텐츠진흥원
중국(75)	베이징(25)	코트라, 관광공사, 광물자원공사, 금감원, 농수산물유통공사, 대외경제정책연구원, 무역협회, 문화원, 보건산업진흥원, 산업연구원, 산업은행, 산업인력공단, 서울통상산업진흥원, 수출보험공사, 수출입은행, 에너지관리공단, 저작권위원회, 제주특별자치도, 철도공사, 한국국제교류재단, 한국전력공사, 한국콘텐츠진흥원, 한국지방자치단체국제화재단, 환경자원공사, KOICA
	상하이(17)	코트라, 강원도, 경상남도, 경상북도, 관광공사, 농수산물유통공사, 무역협회, 문화원, 부산광역시, 산업은행, 수출보험공사, 수출입은행, 전라남도, 제주특별자치도, 충청남도, 한국전기전자시험연구원, FITI 시험연구원
	칭다오(9)	코트라, 관광공사, 기업은행, 농수산물유통공사, 생산기술연구원, 전라북도, 중소기업진흥센터, 화학시험연구원, FITI 시험연구원
베트남(20)	하노이(13)	코트라, 기업은행, 대한상공회의소, 도로공사, 문화원, 산업인력공단, 주택공사, 토지공사, 한국국제교류재단, 한국전력공사, 환경관리공단, 환경자원공사, KOICA
	호치민(7)	코트라, 경상남도, 기업은행, 부산광역시, 생산기술연구원, 석유공사, 수출보험공사

자료 : KOTRA 자료

- 각개전투식 업무추진, 사무소간 정보공유·업무협의 부재로 인해 업무의 비효율성이 창출되며, 통일된 국가이미지 전달 미흡 등의 문제점들이 지적되고 있음(김태환 의원 KOTRA 국감 보도자료, 2009.10.8).

- 독자 사무실 운영에 따른 접근성 약화, 원활한 정보교류 한계
- 동일 바이어·투자가 중복접촉, 동일 전시회에 한국관 중복 설치 등으로 대외 혼란, 국가 이미지에 부정적 영향
 - 최근 3년간 국제 전시회에서 한국관 중복 구성 사례가 총 36회
- 현재 기획재정부 주도로 거점도시별로 공동 해외사무소를 설치하는 방안을 추진 중에 있음.
 - 해외사무소 통합운영(One-Roof), 원활한 정보교류 및 업무협의를 통해 예산낭비 소지를 없애고, 업무성과와 효율을 높일 예정임.
 - 이를 위해 10개 정도의 도시를 대상으로 해외사무소 통합운영(One-Roof) 방안을 추진중에 있음.
 - 동 방안에는 국가별/도시별 여건에 맞게 One-Roof화 추진방안(Business & Finance & Culture 통합형, Business & Finance 통합형, Business 중심형), 효과적인 사무실 확보방안(KIC 대체투자 활용, 입주기관 공동매입 방식, 공동임차 방식), 운영시스템 개선방안(지원시설 공동활용, 정보시스템 부분 통합, 상설협의 회 운영) 등 종합적 개선대책을 준비중에 있음.
- 현행 해외사무소의 공동운영 방안을 넘어서 국가적 차원에서 해외사업을 위한 해외사업 추진단계별 지역거점 확보방안을 만들어 각 공공기관이 이를 준용하도록 의무화할 필요가 있음.
- 공공기관 해외사업 추진단계별 지역거점 확보방안 구상
 - 국내에서 해당 지역에 대한 지역연구 및 사업구상
 - 지역별 해외사업 Incubator 기관(예: KOTRA 비즈니스 센터 활용) 입주
 - 선진국 주요도시 등 경제활동이 활발한 해외지역의 경우에는 KOTRA 활용, ODA를 해주는 해외지역의 경우에는 KOICA 활용하는 방안 강구

- KOTRA 및 KOICA에 공공기관 해외사업 Incubator를 위한 지원기능을 부여하고, 해당기관과의 표준 MOU에 근거한 초기단계 해외사업 안착 지원
- 현지 지역상황을 고려한 해외사업 구체화
- 해외 공동사무소 활용 또는 신규 해외사무소 개설 추진
 - 현재 기획재정부가 추진중인 One-Roof 공동사무소 활용, 타 공공기관과의 공동 사무소 운영, 신규 해외사무소 개설 등의 방안 중 선택

나. 공공기관의 해외투자 및 자산취득 현황과 개선과제

- 한국경제와 기업이 글로벌화되면서 해외투자 및 자산취득이 증대하고 있는 상황임. 다만 2009년의 경우에는 글로벌 금융위기가 확산됨에 따라 해외직접투자 규모가 일부 조정을 받고 있는 상황

〈표 4-31〉 국가별 해외직접투자 상위5개국(신고기준)

(단위 : 억달러, %)

	'07년	'08년		'09년
			1~6월	1~6월
전체	298.7	362.1	174.8	81.2
미국	44.2	61.5	33.8	15.7
(비중)	(14.8)	(17.0)	(19.3)	(19.3)
(증감률)	(100.2)	(39.2)	(122.7)	(△53.7)
중국	71.2	48.4	29.9	11.5
(비중)	(23.8)	(13.4)	(17.1)	(14.2)
(증감률)	(57.3)	(△32.0)	(△25.9)	(△61.5)
홍콩	19.9	33.8	14.3	6.1
(비중)	(6.7)	(9.3)	(8.2)	(7.5)
(증감률)	(61.6)	(69.7)	(130.8)	(△57.5)
케이만군도	4.3	4.5	3.3	5.2
(비중)	(1.4)	(1.2)	(1.9)	(6.4)
(증감률)	(3.6)	(5.0)	(179.8)	(59.1)
네덜란드	6.9	8.3	4.1	4.6
(비중)	(2.3)	(2.3)	(2.3)	(5.7)
(증감률)	(184.9)	(20.8)	(195.1)	(11.1)

자료 : 기획재정부 2009.8.6 보도자료

- 이번 조사에서는 공공기관의 해외투자(자산취득 포함) 및 해외사업 참여 현황을 조사함

〈표 4-32〉 공공기관의 해외투자 및 해외사업 참여 현황

	해외투자(자산취득 포함) 여부		해외사업 참여 여부	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
미참여	201	93.1	175	81.0
참여	15	6.9	41	19.0
	해외투자(자산취득 포함) 건수 113건		해외사업 참여 건수 192건	

- 공공기관의 해외투자(대규모 자산취득 포함) 건수와 해외사업 참여 건수간 0.792로 높은 상관성을 보이는 반면 해외사무소 건수와 해외투자 건수와의 상관성은 상대적으로 낮은 것으로 나타남. 해외사무소 건수와 해외사업 건수와의 상관성은 해외투자 건수와의 상관성보다는 상대적으로 높게 나타남.
- 해외사무소의 경우, 해외투자보다는 해외사업과 보다 밀접한 관련성이 있는 것으로 해석됨.
- 기관별 진출현황을 보면 해외사업(19.0%), 해외사무소(11.1%), 해외투자(6.9%)의 순으로 나타남.
- 해외사무소 설립목적에 따라 상이하겠지만, 해외사업→해외사무소→해외투자의 경로진화 가능성을 발견할 수 있음.

〈표 4-33〉 해외사무소, 해외투자, 해외사업 상호간 상관관계 및 유의성

	해외투자 수	해외사업 수
해외사무소 수	0.1370 (p=0.044)	0.2604 (p=0.001)
해외투자 수	—	0.7922 (p=0.000)

- 한국경제가 글로벌화됨에 따라 공공기관의 해외투자(자산취득 포함) 및 해외사업도 증가하는 것은 자연스러운 현상임. 그러나 최근 들어와 급증하고 있으며, 규모로 응답기관을 기준으로 해 볼 경우, 약 10조원에 육박해 글로벌 위험이 증대하고 있음.
- 단일기관으로는 한국석유공사가 46건 약 7조 5천억원에 이르고 있음.
- 한국광물자원공사의 경우, 건수로는 21건으로 많지만, 투자규모는 약 7천억원을 상회
- 한국전력공사의 경우, 건수로는 16건으로 광물자원공사보다는 적지만, 전체 투자규모는 약 1조 1천억원을 상회
- 해외투자 및 대규모 해외자산을 보유한 공공기관들은 대다수 지식경제부 산하 공공기관인 것으로 나타남.

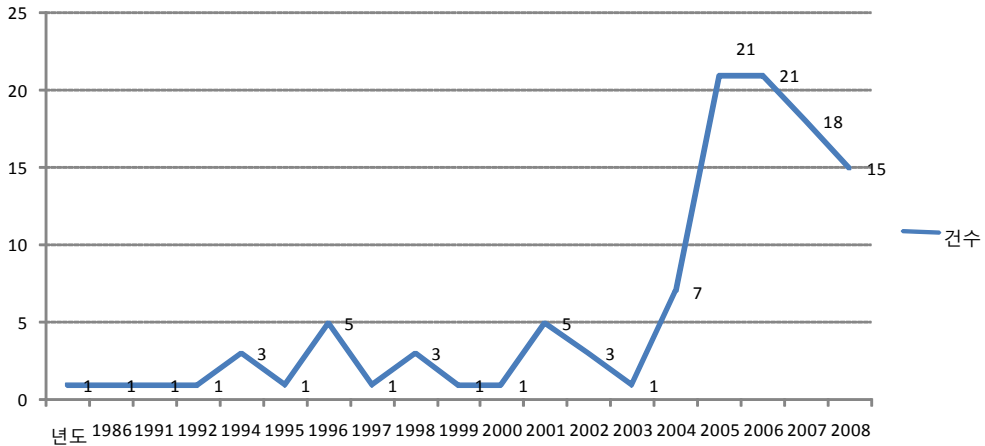
〈표 4-34〉 기관별 해외투자 건수 및 투자규모

(단위 : 건, 백만원)

기관명	해외투자 건수	투자규모
한국석유공사	46	7,484,827
한국광물자원공사	21	726,564
한국전력공사	16	1,114,911
한국가스공사	11	581,020
한국산업은행	5	487,114
한국동서발전(주)	3	16,255
한국산업단지공단	1	4256
한국수력원자력(주)	1	21000
한국중부발전(주)	1	60700
(주)한국토지신탁	2	6000
한국자산관리공사	1	16679
한국남동발전(주)	2	24,639
한국서부발전(주)	1	1425
부산항만공사	1	4800
한국수자원공사	1	839
합계	113	10,551,029

- 연도별 해외투자(대규모 자산취득 포함) 건수를 살펴보면, 2005년과 2006년 21건으로 해외투자 건수가 급증하는 모습을 보이고 있으며, 이후 다소 줄어드는 추세를 보이지만, 그럼에도 2008년 15건의 해외투자를 지속하고 있음.

[그림 4-9] 연도별 해외투자(대규모 자산취득 포함) 건수



- 공공기관 유형별로 해외투자 현황을 살펴보면, 석유공사가 포함된 준시장형 공기업이 68건 61.8%를 차지하고 있으며, 시장형 공기업이 25건 22.7%, 기타 공공기관이 15건 13.6%를 차지하고 있음.

〈표 4-35〉 공공기관 유형별 해외투자 참여 현황

	빈도	비율(%)
시장형 공기업	25	22.7
준시장형 공기업	68	61.8
기금형 준정부기관	1	0.9
위탁형 준정부기관	1	0.9
기타공공기관	15	13.6
합계	110	100

- 사업목적을 고려한 사업유형별로 자원개발 및 확보가 각각 52.7%와 22.7%로 절대 다수를 차지하고 있으며, 발전소와 같은 SOC 개발 및 사업참여도 19.1%를 차지하고 있음.

〈표 4-36〉 사업목적별 해외투자 현황

구분	빈도	비율(%)
자원개발	58	52.7
자원확보(생산)	25	22.7
SOC개발	21	19.1
해외영업	6	5.5
합계	110	100

사업진행 단계를 살펴보면 자원개발을 위한 탐사단계에 머물고 있는 사업이 38건으로 전체의 34.5%에 이르고 있으며, 실제 자원생산 또는 SOC 운영 등 생산과정에 이른 사업은 31건 28.2%에 머물고 있음.

〈표 4-37〉 해외사업의 사업진행단계 현황

구분	빈도	비율(%)
탐사	38	34.5
개발	19	17.3
건설	11	10.0
생산	31	28.2
영업	5	4.5
종료중/매각	6	5.5
합계	110	100

- 해외투자 지역을 살펴보면 특정 국가에 치중된 모습을 보이고 있음. 자원이 편중되어 있음에 따라 어느 정도의 국가 편차가 나타나는 것은 당연하지만, 그럼에도 몇몇 국가에 55건 50.0%가 치중된 것은 결코 바람직한 현상은 아닌 것으로 판단됨.

〈표 4-38〉 주요 해외투자 지역

	빈도	비율(%)
호주	15	13.6
중국	10	9.1
인도네시아	7	6.4
필리핀	8	7.3
캐나다	8	7.3
예멘	7	6.4

- 단일국가로는 호주가 15건으로 전체의 13.6%를 차지하고 있음.
- 중국, 인도네시아, 필리핀, 캐나다, 예멘의 순으로 나타남.
- 주요 해외투자 대상국가의 국가위험도가 그나마 높지 않은 것으로 판단되어 해외사업 전체적인 위험도는 높지 않은 판단됨.

〈표 4-39〉 기타지역 해외투자 현황

	빈도	비율(%)
홍콩	1	0.9
필리핀	8	7.3
베트남	2	1.8
기타 동남아시아	2	1.8
미국	4	3.6
페루	5	4.5
콜롬비아	3	2.7
기타 남아메리카	4	3.6
이라크	5	4.5
기타 중동지역	5	4.5
러시아	5	4.5
카자흐스탄	4	3.6
우즈베키스탄	3	2.7
기타 중앙아시아	2	1.8
나이지리아	3	2.7
기타 아프리카	1	0.9
기타 지역	6	5.5

- 호주에의 투자현황을 살펴보면, 다음과 같이 지식경제부 산하 한국광물자원공사를 중심으로 5개사가 집중적으로 투자를 행하고 있음.

〈표 4-40〉 호주지역 해외투자 현황

(단위 : 백만원)

부처	투자기관	사업 내용	시작연도	규모
지식경제부	한국광물자원공사	토가라노스유연탄개발사업	1994	1,566
		와이웅유연탄개발사업	1995	25,721
		스프링베일유연탄생산사업	2000	23,779
		미네르바유연탄생산사업	2006	7,131
		바랄라바유연탄생산사업등	2006	12,054
		아데나유연탄탐사사업	2006	1,481
		앙구스플레이스유연탄생산사업	2007	24,863
		몰라벤유연탄개발사업	2008	38,116
		화이트클리프니켈탐사사업	2008	1,055
		마리우라늄탐사사업	2008	1,013
	한국전력공사	유연탄탐사회사지분(코카투社)	2007	6,800
		유연탄광산 지분(몰라벤광산)	2008	11,510
	한국동서발전(주)	지분투자	2007	11,500
	한국남동발전(주)	호주 몰라벤광산지분	2008	10,255
	한국가스공사	JPDA 탐사	2008	48,900

- 중국에의 투자현황을 살펴보면, 다음과 같이 지식경제부 산하 4개 기관과 금융위원회 산하 1개 기관을 중심으로 자원 개발 및 SOC 개발 목적의 투자사업을 전개하고 있음.

〈표 4-41〉 중국지역 해외투자 현황

(단위 : 백만원)

부처	투자기관	사업 내용	시작	규모
지식경제부	한국광물자원공사	영구청도 마그네사이트	2001	3,119
		서안 맥스히토류 생산사업	2003	13,444
		장가항석회석생산사업	2005	13,034
		북방동업동생산사업	2007	31,896
	산업단지공단	단동동항 시범공단 분양사업	2002	4,256
	한국석유공사	중국 마황산서 해외석유개발	2002	13,027
	한국전력공사	산서 발전소	2007	412,700
		내몽고 발전소(풍력발전)	2006	72,186
		감숙 발전소(풍력발전)	2006	11,300
금융위원회	자산관리공사	중국동방AMC 보유 부실채권 투자	2007	16,679

- 캐나다에의 투자현황을 살펴보면, 지식경제부 산하 4개 기관이 투자를 하고 있으며, 우라늄 확보에 주안점을 두고 있지만, 기관별 투자 중복을 방지하기 위해 사전 협의를 했는지는 불투명함.

〈표 4-42〉 캐나다지역 해외투자 현황

(단위 : 백만원)

부처	투자기관	사업 내용	시작	규모
지식 경제부	한국광물 자원공사	나이프레이크 동 탐사사업	1999	1,418
		세익스피어 동 개발사업	2005	2,471
		크리이스트 우라늄 탐사사업	2007	2,135
	한국석유공사	캐나다 블랙골드(개발광구)	2006	385,951
	한국수력원자력	우라늄 회사 Denison사 지분투자	2009	21,000
	한국전력공사	우라늄광구 지분(크리이스트)	2007	2,112
		우라늄광구 지분(워터베리레이크)	2008	4,403
		우라늄 회사(데니슨社) 지분인수	2009	63,000

- 국가적 차원에서의 해외국가별 투자전략이 존재하는지 다소 의문이 듭.
- 해외투자의 경우 현재는 지식경제부 산하의 일부 기관들이 중심이 되어 진행하고 있음에 따라, 자연스럽게 투자전략이 조율될 것으로 추정됨.
 - 향후 해외투자가 지금보다 더욱 확대되고, 투자방식도 다양화되며, 참여기관의 수도 많아지며, 더 나아가 주무부처도 분산될 경우에 대비한 해외국가별 투자전략 수립 여부임.
 - 해외투자를 주도하고 있는 주무부처 및 공공기관들을 중심으로 해외국가별 투자전략을 공유하고, 이를 기반으로 상호 긴밀한 정보공유 및 사업협력하에 해외 투자 및 해외사업을 전개해 나갈 필요성이 제기됨.

다. 공공기관의 해외사업 추진현황과 정책과제

- 조사기관 중 응답한 기관들의 기관 수 및 해외사업 수는 해외투자(대규모 자산취득 포함)와 관련된 기관 수 및 투자 건수보다는 많은 것으로 나타남.

〈표 4-43〉 공공기관의 해외투자 및 해외사업 참여 현황

	해외투자(자산취득 포함) 여부		해외사업 참여 여부	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
미참여	201	93.1	175	81.0
참여	15	6.9	41	19.0
	해외투자 건수 113건		해외사업 참여 건수 192건	

- 해외사업에 대해 사업별로 구체적인 추가 응답에 답한 기관은 35개였으며, 이들이 추진중인 사업 수는 160개임.
 - 기관 평균 4.6개의 사업을 수행하며, 평균 2008년 예산은 약 858억원(예산항목에 응답한 28개 기관 기준)인 것으로 나타남.
 - 해외사업에 있어서는 기관별 편차가 커서 위 평균 사업 수 및 평균 예산의 의미는 크지 않음.
- 지식경제부 산하 공공기관이 추진하고 있는 해외사업이 절대적인 다수를 차지하고 있으며, 관련 현황은 다음과 같음.

〈표 4-44〉 지식경제부 산하 공공기관의 해외사업 현황

(단위 : 건, 백만원)

유형	기관명	해외사업 수	'08 예산
공기업 시장형	한국전력공사	16	277,475
	한국가스공사	4	83,506
공기업 준시장형	한국석유공사	38	1,681,082
	한국광물자원공사	18	216,136
준정부 위탁집행	한국전력거래소	2	15
	에너지관리공단	2	635
	한국산업단지공단	1	1,168
	한국석유관리원	1	6
	한국산업기술진흥원	1	
기타 공공기관	한전KPS(주)	12	29,887
	한국수력원자력(주)	4	
	한국동서발전(주)	3	
	한전KDN(주)	3	11,445
	한국남동발전(주)	2	8,670
	한일산업기술협력재단	1	2,700

자료 : 응답기관 중 해외사업이 주력사업인 대한무역투자진흥공사(KOTRA)는 제외함.

- 지식경제부 외에도 국토해양부, 문화체육관광부, 교육과학기술부 산하의 공공기관들도 상대적으로 활발한 해외사업을 추진 중인 것으로 나타남.
- 환경부 산하 환경관리공단(7건), 한국환경산업기술원(5건)으로 공공기관 수는 적지만 기관당 해외사업 수는 상대적으로 많은 것으로 나타남.
- 금융위원회 산하 코스콤의 경우 해외사업 수는 5건이지만, 2008년 기준 예산 약 290억원 수준에 이르는 것으로 나타남.

〈표 4-45〉 기타 부처 산하 공공기관의 해외사업 현황

(단위 : 건, 백만원)

주무부처	유형 이름	기관명	사업수	'08 예산
국토해양부	공기업 시장형	부산항만공사	1	4,800
	공기업 시장형	인천국제공항공사	1	
	공기업 준시장형	한국도로공사	1	227
	공기업 준시장형	한국철도공사	1	
문화체육관광부	공기업 준시장형	한국관광공사	1	17,010
	준정부 위탁집행	국제방송교류재단	1	4,580
	기타 공공기관	국민생활체육회	3	469
	기타 공공기관	한국문학번역원	1	851
교육과학기술부	준정부 위탁집행	한국교육학술정보원	2	1,171
	기타 공공기관	한국원자력연구원	4	
	기타 공공기관	한국학중앙연구원	2	3,532
금융위원회	준정부 위탁집행	한국거래소	3	8,336
	기타 공공기관	코스콤	5	28,928
환경부	준정부 위탁집행	환경관리공단	7	3,590
	준정부 위탁집행	한국환경산업기술원	5	8,450
기획재정부	공기업 준시장형	한국조폐공사	1	
노동부	준정부 위탁집행	한국산업인력공단	3	1,528
보건복지가족부	기타 공공기관	한국국제보건의료재단	4	1,876
산림청	기타 공공기관	녹색사업단	5	99

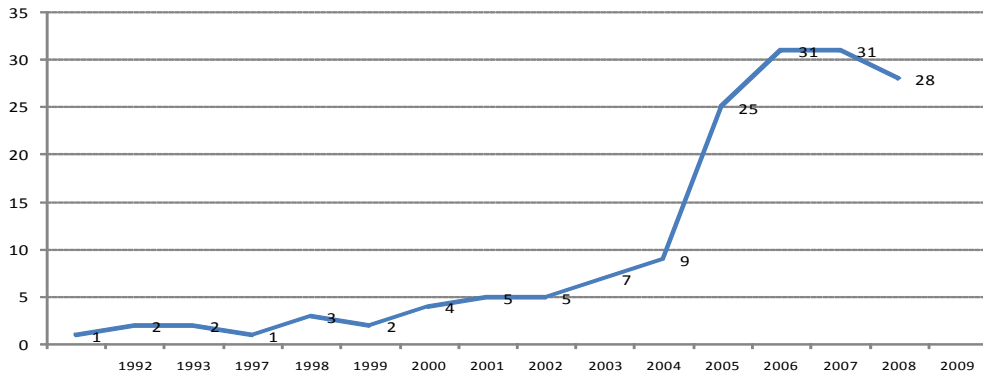
- 공공기관 유형별로 살펴보면, 한국석유공사 등이 포함되어 있는 준시장형 공기업의 해외사업 비중이 37.5%로 높게 나타나고 있으며, 기관별 사업 수는 적지만 진출기관 수가 많은 기타 공공기관이 30.0%를 차지하고 있음.

〈표 4-46〉 공공기관 유형별 해외사업 현황

유형	빈도	비율(%)
시장형 공기업	22	13.8
준시장형 공기업	60	37.5
위탁형 준정부기관	30	18.8
기타 공공기관	48	30.0
합계	160	100

- 시작연도별 해외사업 건수를 살펴보면, 2006년부터 해외투자 건수가 25건으로 급증하는 모습을 보이고 있으며, 이후 30건 내외로 유지되는 모습을 보이고 있음.

[그림 4-10] 해외사업의 시작연도별 분포



- 한국 공공기관의 해외사업 및 해외투자는 2006년 이후 본격적으로 확대 추진되고 있는 것으로 나타남. 최근 들어와 공공기관의 해외진출을 강조하고 있지만, 이는 2006년 이후 해외진출 정책을 더욱 공고하게 만드는 역할을 하고 있는 것으로 판단됨.
- 공공기관 해외사업의 진출목적을 살펴보면, 자원개발 및 확보가 42.5%를 차지하는 것으로 나타남. 이와 함께 기술용역 및 수출도 20.6%로 나타남.

〈표 4-47〉 사업목적별 해외사업 현황

사업 목적	빈도	비율(%)
자원개발 및 확보	68	42,5
SOC 건설 및 운영	15	9,4
한국인 및 기업 지원	4	2,5
기술용역 및 수출	33	20,6
기술 및 정보협력	10	6,3
사회문화 교류사업	20	12,5
현지국 기술지원	10	6,3
합계	160	100

- 해외사업 진출목적과 관련하여 우리가 갖고 있지 못한 자원개발 및 확보, 그리고 우리가 갖고 있는 기술을 활용한 기술용역 및 수출이 다수를 차지하고 있는 점은 긍정적으로 평가할 수 있음.
- 진출목적과 관련해서는 공공기관이 추구해야 할 바람직한 역할에 부합하고 있다고 볼 수 있지만, 과연 이들 사업들이 해외진출이라는 외형적인 실적만을 추구하고 있는지, 아니면 국가 또는 공공기관의 입장에서 정말로 중요한 실익을 확보하고 있는지는 판단하기 어려움.
 - 향후 공공기관 해외사업의 추진현황 및 실제적 효익에 대한 구체적인 조사분석이 필요함.
- 공공기관 해외사업의 대상 국가를 살펴보면 해외투자에 비해 대상국가가 다변화되어 있음을 발견 할 수 있음. 특히 동남아시아 등 후발 산업화국가에 대한 해외사업들이 많은 특징을 지니고 있음.

〈표 4-48〉 지역별 해외사업 현황

대상 지역	빈도	비율(%)
호주 등 오세아니아	14	8.8
중국 등 동아시아	14	8.8
필리핀 등 동남아시아	42	26.3
미국 등 북아메리카	11	6.9
페루 등 남아메리카	10	6.3
예멘 등 중동지역	15	9.4
러시아 포함 중앙아시아	18	11.3
아프리카	10	6.3
유럽	3	1.9
다국가 대상	23	14.4
합계	160	100

- 보다 구체적인 대상 국가별 진출현황은 다음의 표와 같음.

〈표 4-49〉 대상 국가별 해외사업 현황

대상 국가	빈도	비율(%)
호주	14	8.8
중국	11	6.9
일본	3	1.9
인도네시아	8	5.0
필리핀	6	3.8
베트남	8	5.0
인도	6	3.8
말레이시아	3	1.9
캄보디아	5	3.1
기타 동남아시아	6	3.8
캐나다	6	3.8
미국	5	3.1
콜롬비아	3	1.9
멕시코	3	1.9
기타 남아메리카	4	2.5
예멘	6	3.8
이라크	6	3.8
기타 중동	3	1.9
러시아	4	2.5
카자흐스탄	4	2.5
우즈베키스탄	6	3.8
기타 중앙아시아	4	2.5
나이지리아	4	2.5
기타 아프리카	6	3.8
유럽	3	1.9
다국가 대상	23	14.4
합계	160	100

- 해외사업의 대상 지역별 진출목적을 살펴보면 다음과 같음

〈표 4-50〉 해외사업의 대상 지역별 진출목적

	자원개발 및 확보	SOC 건설 및 운영	한국인 및 기업 지원	기술용역 및 수출	기술 및 정보협력	사회문화 교류사업	현지국 기술지원	합계
호주 등 오세아니아	12	0	0	2	0	0	0	14
중국 등 동아시아	5	4	0	2	1	2	0	14
필리핀 등 동남아시아	7	4	1	18	2	4	6	42
미국 등 북아메리카	11	0	0	0	0	0	0	11
페루 등 남아메리카	7	2	1	0	0	0	0	10
예멘 등 중동지역	11	3	0	1	0	0	0	15
러시아 등 중앙아시아	11	1	0	1	0	4	1	18
아프리카	3	1	0	3	0	1	2	10
유럽	1	0	0	2	0	0	0	3
다국가 대상	0	0	2	4	7	9	1	23
합계	68	15	4	33	10	20	10	160

- 지역별, 보다 구체적으로는 국가별로 진출목적이 상이하게 나타나고 있음을 위 표를 통해 살펴볼 수 있으며, 일부 지역의 경우에는 특정한 진출목적만이 강조되고 있으며, 균형된 사업이 추진되지 않고 있음이 발견됨.
- 필리핀 등 동남아시아 지역의 경우에는 자원개발, 기술용역 및 수출, ODA 연계 현지국 기술지원, 사회문화교류 등이 균형되게 추진되고 있음.
 - 예멘 등의 중동지역의 경우에는 자원개발 측면만 강조되고 있을 뿐 다른 목적의 해외사업들이 부족함을 알 수 있음.

- 아프리카 지역의 경우에는 자원외교 차원에서 국가적으로 중시하고 있음에 비해 공공기관의 진출현황은 매우 미흡한 것으로 나타남.
- 국가 차원의 지역별·국가별 해외진출 및 글로벌공헌 전략 수립 필요성
 - 국가 차원의 지역별·국가별 해외진출 및 글로벌공헌 전략을 구상할 필요가 있음. 특히 DAC 가입을 계기로 한국의 국제적 위상을 격상시키기 위해서는 국가이기주의 관점에서의 해외진출 전략이 아니라, 호혜평등 차원의 글로벌 공헌전략을 동시에 구상할 필요가 있음.
 - 국가 차원의 지역별·국가별 대응전략은 외교통상부가 주도하고 있음에 비해, 공공기관의 지역별·국가별 진출은 주로 지식경제부가 중심부처로서 부각되고 있음. 부처 영역주의를 넘어서 국가 차원의 지역별·국가별 해외진출 및 글로벌 공헌 전략을 구상해 이를 모든 공공기관이 공유해 나갈 필요가 있음.
 - 이를 위해 외교통상부, 지식경제부, 기획재정부, 주요 공공기관 등이 참여하는 국가 차원의 지역별·국가별 해외진출 및 글로벌공헌 전략을 수립해 공유해 나갈 필요성이 있음.
 - 중앙정부 및 공공기관, 지방정부 등 공공부문의 해외진출 및 해외투자 진출현황에 대한 보다 세부적인 조사 및 연구가 선행될 필요가 있으며, 이를 기반으로 지역별·국가별 해외진출 및 글로벌공헌 전략 초안을 마련할 필요가 있음.

II. 예산회계제도 합리화 방안

1. 공공기관의 예산제도 합리화 방안

가. 예산편성의 합리화 방안

1) 현황

가) 예산편성 관련 법률

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성)는 공기업·준정부기관의 예산은 예산총칙·추정손익계산서·추정대차대조표와 자금계획서로 구분하여 편성하도록 규정하고 있음.
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」로 정하지는 않았지만 공기업·준정부기관이 기능별로 손익계산, 자본예산, 자금예산, 구매예산 등을 추가 작성하기도 함(예, 한국전력공사).
- 공기업·준정부기관의 기관장은 예산지침에 따라 편성한 예산(안)과 예산심의에 필요한 부속서류를 다음 회계연도 개시 전까지 이사회에 제출하고, 이사회의 의결로 확정(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제40조(예산의 편성))
 - 이사회 심의·의결을 거쳐 예산이 확정되거나 변경된 때에는 지체 없이 그 내용을 기획재정부, 주무부처 및 감사원에 보고함.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」상 기타공공기관에 대하여는 별도의 규정이 없으며, 수은·기은 등 일부 공공기관은 근거법령에 예산편성절차를 규정하여 운용

나) 예산편성지침

- 공기업·준정부기관을 대상으로 예산편성지침을 규정하고 있으며, 예산편성 기본 방향, 주요 항목별 편성 관련 내용을 다루고 있음.
 - 예산편성의 기본방향을 보면 경영효율성을 제고하기 위한 노력으로 연봉제, 내부 성과평가 등 성과관리시스템을 구축하여 내실 있게 운영함. 책임경영체제에 부합되도록 관련 법령 및 지침을 준수하고, 내부규정을 마련하여 예산운용의 질서와 원칙을 확립함.
 - 주요 항목별 편성지침에서는 인건비, 경비, 사업비, 자금 및 기타예산, 공공부문 비정규직 대책관련, 예비비 등을 다루고 있음.
- 인건비는 총인건비, 수당 등, 퇴직급여, 경영평가 성과급 및 직무수행실적 평가 성과급, 정원 외의 직원에 대한 인건비 등의 지침을 제시하고 있음.
 - 총인건비는 모든 인건비와 인건비 항목 외에 계정과목 및 명목 여하에 불구하고 임직원(정원 외 직원 제외)의 소득세법상 근로소득에 해당하는 모든 항목을 포함함.
- 경비는 경상경비, 복리후생비, 업무추진비, 사내근로복지기금, 기타로 구분하고 있음.
 - 경상경비는 손익계산서상의 판매비와 관리비 중 기관운영 또는 영업유지를 위해 매년 반복적으로 지출되는 경비로서, 비급여성 복리후생비, 업무추진비, 교육훈련비, 여비교통비, 수선유지비, 통신비 등을 말함.
 - 복리후생비는 급여성 복리후생비와 비급여성 복리후생비로 구분함.
 - 업무추진비는 사업추진에 특별히 소요되는 접대비, 연회비, 기타 제경비 및 업무협약, 간담회 등 각 기관의 기본적인 운영을 위하여 소요되는 경비 등을 말함.

- 사내근로복지기금은 사내근로복지기금법 제13조(기금의 조성)에 의하여 조성된 기금을 말함.
- 기타는 연구개발비, 국외여비, 광고(홍보)비 등을 말함.
- 사업비는 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성함. 신규투자사업·자본출자예산은 관계법령상 기관의 고유목적 사업으로 한정함.
- 신규투자사업·자본출자는 타당성 조사를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상인 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영함.
- 해외에서의 사업 수행을 위한 예산을 반영할 경우 총액으로 계상된 예산은 매분기 개시전 세부집행계획을 마련하여 이사회에 보고하고, 사업비 집행전 타당성 및 위험관리에 대한 분석과 함께 이사회 심의·의결 등 각 기관에서 정한 제반 예산집행 절차를 준수함.
- 자금 및 기타예산은 외부 차입금 축소, 금융비용 최소화, 수익성 강화, 채무보증 축소, 비업무용자산 매각 등을 통하여 재무구조 개선에 노력함.
- 자산매각과 관련하여 자체규정이 없는 기관의 경우는 국유재산법령을 준용할 수 있음.
- 환율, 유가, 금리변동, 커뮤니케이션 위기, 재난 등 다양한 위협요인과 급변하는 경영환경에 대처하는 위기관리를 강화함. 위기관리는 공공기관 위기관리지침(국가안전보장회의 사무처) 및 공기업 환위험관리 지침(기획재정부) 등 관련 정부 지침에서 정한 내용을 준수하여 추진하되, 각 공공기관의 구조와 특성을 파악하여 적절한 위기관리가 가능하도록 함.
- 조달·구매예산은 수의계약 축소, 경쟁 확대 등을 통해 관련예산 절감을 추진함. 조달·구매 계약은 공기업·준정부기관계약사무규칙에 따라 운영하여 관련예산의 투명성과 효율성을 제고함.

다) 공공기관의 예산서 사례

- 공공기관의 실제 예산서 체계를 보면 경영목표, 예산총칙, 예산내용, 기능별 예산, 관항 설명서, 분기별 집행계획, 기타 부속명세서 등으로 구성됨.
 - 예산내용은 추정손익계산서, 추정대차대조표, 자금계획서 등으로 구분됨.
 - 기능별 예산은 손익예산, 자본예산, 자금예산 등으로 구분됨.
 - 관항 설명서는 손익예산은 영업손익예산, 영업외손익예산, 예비비, 법인세 등으로 구분됨.
 - 자금예산은 지출부문과 조달부문으로 구분됨.
 - 분기별 집행계획은 손익예산, 자본예산, 자금예산 등으로 구분됨.
 - 기타 부속명세서는 사업계획서, 투자계획, 차입금 명세서, 연도별 재무제표, 주요 재무비율 등이 포함됨.
- 경영목표에 따라 예산서를 작성하고 있으며 경영목표는 경영시스템, 마케팅, 사업 구조, 인재·재무 부문 등으로 구성되어 있음.
- 예산총칙의 구성내역을 보면,
 - 추정손익계산서, 추정대차대조표, 자금계획서 등 예산내용
 - 손익예산, 자본예산, 자금예산 등 기능별 분류에 따른 예산내용
 - 내년도에 차입할 수 있는 사채발행 및 장기차입금 한도액
 - 예산규모 변경에 관한 사항
 - 예비비 사용 관련 사항(사유 및 절차)
 - 제상각비(고정자산제각손 포함), 세금공과금, 퇴직급여, 잡손실, 특별손실, 이자 비용 등 예산에 불구하고 초과 지출에 관한 사항

- 손익예산의 전용관련 사항(사유 및 절차)
- 자본예산의 초과 집행 관련 사항(사유 및 절차)
- 이월관련 사항(사유 및 절차)

2) 문제점

- 예산은 기간의 장·단기에 따라 장기경영계획, 중기계획, 단기계획(연간 및 분기예산) 예산으로 구분하고 기능에 따라 손익예산, 자본예산, 자금예산, 구매예산으로 구분됨.
 - 현재 공기업·준정부기관은 정부로부터 매년 경영목표를 부여받고 있음. 즉, 기관장과의 계약 등(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제31조와 기관장 경영계획서 작성지침 및 기관장 표준 경영계약서 작성지침), 경영목표의 수립(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조) 등을 통해 설정되는 경영목표는 다음 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하고 있음.
- 공기업·준정부기관의 예산의 편성은 이사회의 의결을 거쳐 확정된 후 지체 없이 기획재정부장관과 주무기관의 장에게 보고하여야 하므로, 예산편성지침은 그 이전에 공공기관운영위원회에서 의결이 이루어져야 함.
 - 그러나, 기획재정부의 예산편성지침과 공기업·준정부기관의 예산의 편성 시기가 매우 늦음.
 - 예산편성지침의 시달시기가 지체되면 자체 예산편성의 작성과 실질적인 예산편성 작성이 형식화될 우려가 있음.
 - 이 경우 주무부처의 예산 등 감독이 형식화될 경향이 있으며, 예산심의 과정에 이해관계자의 참여도가 낮고 부처의 예산 결정 과정과 재정정보에 대한 접근성이 낮아 예산에 대한 주무부처 역할이 부재할 수 있음.

3) 예산편성 합리화를 위한 정책과제

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제46조(경영목표의 수립)는 기관장은 사업내용과 경영환경, 제31조(기관장과의 계약 등) 제3항 및 제4항의 규정에 따라 체결한 계약의 내용 등을 고려하여 다음 연도를 포함한 3회계연도 이상의 중장기 경영목표를 설정하도록 규정하고 있으며, 이 때 다음의 사항을 적극 고려하여야 함.
 - 중장기경영계획은 매 2년 또는 3년마다 수정하여야 하며, 이 계획에 국가비전과 방향 등 정부의 방침이 반영되어야 할 것임.
 - 정부 등의 방침에 의한 특수사업계획, 지속적으로 추진되는 경영목표, 각종 경영정보의 분석을 토대로 한 예측, 기타 예상되는 장애여건을 고려하여 각 사업 부문별 계획을 토대로 기업 장기비전, 신규개발계획, 조직 및 인력계획, 재무계획, 기타 관련계획을 포함할 필요성이 있음.
 - 「국가재정법」 제28조(중기사업계획서의 제출)는 각 중앙관서의 장은 당해 회계연도부터 5회계연도 이상의 기간 동안의 신규사업 및 기획재정부장관이 정하는 주요 계속사업에 대한 중기사업계획서를 기획재정부장관에게 제출하도록 규정하고 있으므로 「공공기관의 운영에 관한 법률」도 이를 참조할 필요성이 있음.
- 예산차이 분석은 예산과 실적을 비교분석함으로써 어떤 항목이 경영목표의 실현에 대하여 얼마만큼 유리 혹은 불리한 차이를 발생시켰는지 알 수 있음.
 - 부문별 관리업적을 평가할 수 있고 자기의 경영계획과 예산편성에 유익한 정보가 제공되어 예산관리 본래의 목적을 달성할 수 있음.
 - 공기업·준정부기관의 사업규모가 점차 커지고 경영활동 분야는 다양화되고 있음. 또한 조직단위도 특수화·전문화되어 각 부문조직이 기능 위주로 분화되고 있음. 이에 따라 예산부터 확보한 다음 구체적인 집행계획을 수립하는 예산편성으로 금액 확보에만 노력하는 경향을 전혀 배제할 수 없음.
 - 따라서 예산차이 분석으로 예산의 유연성을 증대할 필요성이 있음. 예산차이 분

석 결과에 따라 목표달성에 대한 보상 및 목표미달에 대한 제재 등 사후조치를 강화할 필요성이 있음. 즉, 예산차이 분석 결과의 피드백 기능을 개선하고 예산 통제시스템이 통제기능의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 유도하여야 함.

- 예산차이 분석은 양적인 실적분석뿐만 아니라 질적인 실적분석도 동시에 실시하여야 함. 예산차이 분석시 단순히 금액의 비교에 그쳐서는 안됨.
- 예산차이의 단순한 분석은 효과를 기대하기 어려우므로 결국 비용을 절약하기 위해 조정하는 요소로의 역할에 그칠 가능성이 있음. 이러한 오류를 방지하기 위해 사전적으로 예산편성시 충분히 검토하고 사후적으로는 예산집행내역에 대한 세밀한 분석이 요구됨.
- 양적 분석 뿐만 아니라 경영분석 기법 등을 활용한 질적 분석도 동시에 실시하여야 함.
- 예산차이 분석 결과에 따른 사후조치는 적절한 시기에 책임소재별로 행하여야 함.
- 예산차이 분석 결과의 환류가 확립되어야 함. 예산차이 분석 결과의 피드백이 강화될 경우, 예산차이 분석과 예산통제시스템의 개선에 시너지효과를 기대할 수 있음.

나. 예비타당성조사 강화 방안

1) 현황

- 예비타당성조사를 통해서 본격적인 타당성조사 사업의 착수 여부를 결정할 뿐만 아니라 사업추진 시 사업추진 방향, 자원조달방안, 상대적 우선순위, 착수시기 등 효율적인 사업시행을 위한 정책판단 자료를 얻을 수 있음.
- 현재 국가재정사업에서 수행중인 예비타당성조사 제도는 대규모 재정사업의 사전 검증 절차로서 1999년에 도입됨.
- 예비타당성조사는 총사업비가 500억원 이상이고, 국가의 재정지원이 300억원

이상인 대규모 신규사업의 타당성을 사전에 평가하여 불필요한 예산낭비를 방지하고 재정운영의 효율을 높이기 위한 제도로 「국가재정법」 제38조와 동법시행령 제13조에 근거하고 있음.

- 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사)은 기획재정부장관은 대통령령이 정하는 대규모사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하여야 한다고 규정하고 있음.
- 동법 시행령 제13조(예비타당성조사)는 법 제38조제1항에서 “대통령령이 정하는 대규모 사업”이란 총사업비가 500억원 이상이고 국가의 재정지원 규모가 300억원 이상인 신규 사업으로서 건설공사가 포함된 사업, 「국가정보화 기본법」 제15조 제1항에 따른 정보화 사업, 「과학기술기초법」 제11조에 따른 국가연구개발사업, 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 중 어느 하나에 해당하는 사업을 말한다고 규정하고 있음.
- 「국가재정법시행령」 제13조(예비타당성조사) 2항은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 예비타당성조사 대상에서 제외한다고 규정하고 있음(09.3.25 개정).
 - 예비타당성조사 대상에서 제외되는 사업
 - 공공청사, 교정시설, 초·중등 교육시설의 신·증축 사업
 - 문화재 복원사업
 - 국가안보에 관계되거나 보안을 요하는 국방 관련 사업
 - 남북교류협력에 관계되거나 국가 간 협약·조약에 따라 추진하는 사업
 - 도로 유지보수, 노후 상수도 개량 등 기존 시설의 효용 증진을 위한 단순개량 및 유지보수사업
 - 재해예방·복구 지원, 시설 안전성 확보, 보건·식품 안전 문제 등으로 시급한 추진이 필요한 사업
 - 법령에 따라 설치하거나 추진하여야 하는 사업

- 기초생활수급자, 장애인 등 수혜자에 대한 직접적인 현금·현물급여 지급 등 단순 소득이전을 목적으로 하는 사업
 - 출연·보조기관의 인건비 및 경상비 지원, 용자 사업 등과 같이 예비타당성조사의 실익이 없는 사업
 - 지역 균형발전, 긴급한 경제·사회적 상황 대응 등을 위하여 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업으로서 기획재정부장관이 정하는 사업 등임.
- 예비타당성조사 제도가 도입되기 전에는 사업기획을 한 부처가 타당성조사를 주도하였기 때문에 무리한 사업추진을 제어하기 어려웠고 그 결과 재원의 낭비와 부실공사를 초래하였다는 비판이 있었음.
- 예비타당성조사 제도를 도입한 이후에는 대규모 재정사업들이 사업타당성이 낮은 것으로 평가받으면서 무분별한 재정집행을 방지하는 효과를 가져왔음.

〈표 4-51〉 1994~1998년 대규모 재정사업의 자체 타당성 조사결과

(단위 : 건)

타당성	계	건교부	철도청	농림부	해수부	문광부	환경부	과기부
있음	32	9	6	1	14	1	1	-
없음	1	1	-	-	-	-	-	-

자료 : 건설교통부(1999.7), 『공공건설사업 효율화 종합대책』

〈표 4-52〉 예비타당성조사 결과

(단위 : 건, 조원)

연도	조사대상		타당성있음				타당성낮음			
	건수	사업비	건수	비율	사업비	비율	건수	비율	사업비	비율
1999	19	27.2	12	63	7.4	27	7	37	19.8	73
2000	30	14.0	15	50	6.1	44	15	50	7.9	56
2001	41	19.8	14	34	6.5	33	27	66	13.3	67
2002	30	16.2	13	43	6.2	38	17	57	10.0	62
2003	33	21.5	20	61	17.5	81	13	39	4.0	19
2004	55	18.6	41	76	13.3	72	14	25	5.3	28
2005	30	12.4	19	63	8.4	68	11	37	4.0	32
2006	52	20.5	28	54	9.3	48	24	46	11.2	52
2007	45	16.8	26	58	10.6	63	19	42	6.2	37
2008	43	11.9	28	65	5.4	45	15	35	6.5	55
계	378	178.9	216	57	90.7	51	162	43	88.2	49

자료 : 기획재정부 제출자료(2009.1).

- 예비타당성조사를 수행·관리하는 기관은 한국개발연구원 공공투자관리센터임.
- 공공투자관리센터는 예비타당성조사를 직접 수행하거나 예비타당성조사 수행자를 선정하여 관리하는 역할을 함. 다만, 기초·원천기술개발 등 순수 R&D 성격의 국가연구개발사업의 경우 한국과학기술기획평가원(KISTEP)이 예비타당성조사를 총괄하여 수행함.

2) 문제점

- 공기업·준정부기관 예산편성지침은 신규투자사업·자본출자예산은 관계법령상 기관의 고유목적 사업으로 한정하고 있음. 신규투자사업·자본출자는 타당성 조사

를 실시하여 예산을 반영하되, 총사업비 500억원 이상인 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영함. 다만, 국가정책사업(또는 국고 지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비와 사업 지연 등이 객관적으로 예상되는 사업은 예외로 하고 있음.

- 공기업·준정부기관 예산편성지침은 「국가재정법」과 달리 총사업비 500억원 이상인 경우는 외부전문기관의 예비타당성 조사를 실시하여 타당성이 인정된 경우에 예산을 반영함.
- 그러나 공기업·준정부기관이 예산편성지침을 어느 정도 실효성 있게 준수하는지 확인할 필요성이 있음. 예를 들면, 총사업비가 500억원 이상 소요되지만 사업을 양분하여 500억원 미만으로 분할하고 예비타당성조사를 하지 않은 경우, 예산편성지침의 단서조항, 즉 국가정책사업(또는 국고지원사업), 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비와 사업 지연 등이 객관적으로 예상되는 사업을 예외로 하는 경우 등을 이유로 예비타당성조사를 하지 않을 수 있음.

3) 예비타당성조사 강화를 위한 정책과제

- 본 타당성조사의 핵심적 역할의 하나는 사업의 총사업비 규모를 기술적·객관적으로 재검증하고 보다 엄밀하게 추정하는 것이 되어야 함. 이와 달리 예비타당성 조사는 개략적인 1차 조사의 성격을 가짐.
- 예비타당성조사의 대상사업 범위는 건설공사가 포함되는 SOC 사업 위주로 한정하지 말고, 상대적으로 구체적 산출물의 측정이 용이한 정보화나 R&D 사업 등으로 확장하여야 함.
- 국가 정책적으로 추진이 필요한 사업에 공기업·준정부기관이 참여할 경우 「국가재정법」 제38조(예비타당성조사)를 적용받음. 그러나 공기업·준정부기관의 예비타당성조사 면제범위는 재검토의 여지가 있음.
- 대규모사업의 신중한 착수와 재정투자의 효율성 제고에 기여하는 예비타당성조

사 제도의 취지를 살려서 동 제도의 투명성과 실효성을 제고하기 위한 제도개선이 요구됨. 이 영향이 공기업·준정부기관 예산편성지침에 미치는 정도도 분석할 필요성이 있음.

- 예비타당성조사를 회피하기 위한 쪼개기, 예산편성지침의 단서조항, 즉 예비타당성 조사에 따른 불필요한 예산낭비 등을 이유로 예비타당성조사를 실시하지 않아 오히려 불필요한 예산낭비를 가져오지 않도록 세밀히 검토하여야 할 필요성이 있음.
- 현재 「국가재정법」에서는 예비타당성조사를 수행·관리하는 기관으로 한국개발연구원 공공투자관리센터를 지정하고 있음. 공공투자관리센터는 예비타당성조사를 직접 수행하거나 예비타당성조사 수행자를 선정하여 관리하는 역할을 함. 그러나 공기업·준정부기관의 경우 예비타당성조사를 수행·관리하는 기관을 지정하지는 않은 실정임. 따라서 예산편성지침에 예비타당성조사를 수행·관리하는 기관을 명시함이 바람직함.
- 500억원 이상 소요되는 총사업비를 500억원 미만으로 쪼개기 하여 예비타당성조사 대상에서 제외할 수 있는 개연성에 대해 이를 원천적으로 차단할 수 있는 장치가 필요함. 예를 들면 예비타당성조사 보고서를 공개하고 이 보고서를 검증하는 시스템을 매뉴얼 마련 등을 통해 정립할 필요성이 있음.
- 더 나아가 설비과잉투자를 예산편성 과정에서 모니터링할 수 있는 방안을 모색하여야 함.

다. 사업예산제도 도입 방안

1) 현황

- 프로그램 예산은 중앙정부의 기능을 중심으로 분야 - 부문 - 프로그램 - 단위사업 등의 상하계층 구조에 따라 예산을 편성하는 기법임.

- 프로그램 예산체계에서는 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과를 예산에 반영하여 보다 다양한 성과정보와 자원배분 정보가 정보이용자에게 제공될 수 있음.
- 「국가재정법」은 예산시스템을 프로그램별 예산제도로 운영하도록 하고 있으며, 국가회계법에 의한 국가회계 결산은 2009년부터 발생주의에 의하여 이루어짐.
- 공기업·준정부기관은 국가예산과는 달리 프로그램예산제도 또는 사업예산제도를 도입하고 있지 않음.

2) 문제점

- 공기업·준정부기관의 사업비는 기관 고유업무와 핵심사업 위주로 예산을 편성하지만 예산편성 내역이 공개되지 않으므로 경영관리에 있어 기업의 목표를 달성할 수 있도록 각 부문의 활동을 조정하며 합리적이고 종합적인 예산편성이 되고 있는지 불투명함.
- 사업별로 부서별로 예산을 편성한 후 시행예산이 집행되지만 사업간, 부서간, 사업소간 사업여건 변동시 기업전체의 목표달성을 위한 한정된 자원의 재배분이 미약함. 이는 조직, 역량과 업무 사이의 불균형이 잠재해 있기 때문임.
- 현행 예산체계는 사업별로 배분되지 않는 간접비의 규모가 커서 진정한 비용을 도출하지 못하고, 비용과 자산의 구분이 되지 않아 투입비용에 대한 정보를 제공하는 데 한계를 드러내고 있으며, 예산과목과 회계과목 간의 차이가 발생하여 예산과 실적을 비교함에 있어 정보이용자의 혼란을 야기할 소지가 있다는 비판이 있음.
- 경쟁력 제고를 위해 시행되고 있는 책임경영제의 시행으로 각 사업별로 예산의 자율적인 운영권이 크게 확대되었지만 사업별로 일정 범위 내 자율적인 예산 운영권이 부여되는 특성상 그 통제기능이 상대적으로 많이 약화되어 자율과 통제 사이 경쟁력 제고 가능성에 대한 심도있는 검토가 요구됨.

3) 사업예산제도 도입을 위한 정책과제

- 사업예산 관리는 수입·지출을 사업별로 정리, 사업별 총사업비 관리
 - 인력·전산 등 기관사정을 고려하여 누적사업을 모니터링함.
 - 정부가 도입한 사업예산 재정사업 평가를 공기업에서도 도입하여 사업자율평가를 강화할 필요성이 있음.
 - 주요사업 핵심지표를 확인하는 등 사업별예산제도 도입이 요구됨. 개별사업별 독립채산제를 할 수 있는 구분회계의 도입이 필요함.
- 독립사업부제 형식의 책임경영제를 시행하지만 주요사업 핵심지표를 확인하는 등 사업별예산제도 도입이 요구됨. 개별사업별 독립채산제를 할 수 있는 구분회계의 도입이 필요함.
 - 공기업·준정부기관이 사업예산 체계를 도입하여 조직 및 사업별 성과측정과 그 결과를 예산에 반영하여 보다 다양한 성과정보와 자원배분 정보가 정보이용자에게 제공되도록 하여야 함.
- 공기업·준정부기관은 기업회계기준에 의한 예산을 편성함과 동시에 사업별 예산을 도입하고 이를 공시하여 예산의 투명성을 강화하여야 함.
 - 공기업·준정부기관의 사업예산제도에 대한 설계, 사업타당성을 스스로 한 결과의 공시, 어떤 사업을 할지에 대한 경영공시 대상의 범위 등에 대해 논의할 필요성이 있음.

라. 조기결산제도 도입 방안

1) 현황

- 공기업·준정부기관의 결산서는 감사원 검사를 거쳐 9월 30일까지 기획재정부장

관에게 제출되어야 하며, 기획재정부장관은 이를 국무회의에 보고하고 국회에 제출하여야 함(「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조).

- 현재 「국가재정법」에 의한 중앙관서 결산보고서의 작성 및 제출 일정과 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 의한 공기업·준정부기관의 결산보고서 작성 및 제출 일정은 다음과 같은 차이가 존재함(「국가재정법」 제58조 내지 제61조 및 제73조, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조).
 - 공기업·준정부기관의 회계연도는 정부의 회계연도와 같으므로 기획재정부장관(또는 주무기관의 장)에게 결산서를 제출하는 시점은 실질적으로 동일
 - 기획재정부장관(또는 주무기관의 장)이 감사원에 결산서를 제출하는 시점은 공기업·준정부기관의 경우가 2개월 20일 가량 늦음.
 - 감사원이 기획재정부장관에게 검사 결과를 제출하는 시점은 공기업·준정부기관의 경우가 3개월 10일가량 늦음.
- 위의 문제를 해결하고자 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조 2항이 2009년 12월 7일 제284회 제13차 본회의에서 의결되어 공기업·준정부기관의 결산일정이 단축되었음. 이를 정리하면 <표 4-53>과 같음.
 - 다음 연도 2월 말일까지 결산서를 제출하고, 3월 말일까지 승인을 받아 결산을 확정하여야 함.
 - 기획재정부장관은 매년 5월 10일까지 결산 내용을 기재한 결산서 등을 감사원에 제출하여야 함.
 - 7월 말까지 결산 검사가 완료될 수 있도록 하고 8월 20일까지 국회에 제출하도록 함.

〈표 4-53〉 각 법률상 결산보고서 제출 일정

	중앙관서 결산보고서	공기업·준정부기관 결산보고서
중앙관서의 장(기관장)→ 기획재정부 장관(또는 주무기관의 장)	2월 말	다음 연도 2월 말일까지 제출, 3월 말일까지 승인받아 결산 을 확정
기획재정부 장관→감사원	4월 10일	5월 10일
감사원→기획재정부 장관	5월 20일	7월 31일
정부→국회	5월 31일	8월 20일

주 : 공기업은 기획재정부 장관에게, 준정부기관은 주무기관의 장에게 결산서를 제출함.

2) 문제점

- 2009년도 예산의 공공기관에 대한 직접지원액은 약 32조원이나 여유자금이 과다한 기관 또는 수익사업으로 위탁사업 보전이 가능한 기관에 대한 예산지원이 이루어지고 있는 등 낭비 소지가 상존하고 있으나 국회결산 심의시 이를 체계적으로 심사할 수 있는 제도적 기반은 아직 미조성
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조 2항이 2009년 12월 7일 제284회 제13차 본회의에서 의결되었지만 국회에 대한 공기업·준정부기관의 결산보고서 제출 시점이 중앙관서의 제출 시점과 상이하여 국회 결산심의의 일관성과 체계성이 저하될 우려
- 「국가재정법」은 조기결산을 지향하고 있는데, 공기업·준정부기관의 결산보고서 제출 시점이 늦어서 결산심의시 공공기관의 결산을 논의하기 어려움.
- 공공기관에 대한 정부의 재정지원 등에도 불구하고 국회의 정부 결산심의시 시정 요구 및 부대의견 채택 등이 어려움.

3) 조기결산제도 도입을 위한 정책과제

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조의 결산서 제출 시기를 전반적으로 앞당기는 방향으로 조정하여 「국가재정법」에 의한 중앙관서 및 기금의 결산보고서 제출 시기와 일치할 수 있도록 함.
- 일부 공기업·준정부기관의 경우 이사회에서 결산을 확정하고 회계법인에 의한 회계감사를 받는 특징이 있으나, 현재 직전 회계연도말 자산총액이 3,000억원 이상인 기금도 회계감사를 받는 등 일정 단축에 어려움은 없을 것으로 보임.
- 기획재정부장관(또는 주무기관의 장)이 감사원에 결산서를 제출하는 시점은 공기업·준정부기관의 경우 5월 10일에서 1개월 가량 당긴 4월 10일로 함이 타당함.
 - 감사원이 기획재정부장관에게 검사 결과를 제출하는 시점은 공기업·준정부기관의 경우 7월 31일에서 2개월 10일가량 당긴 5월 20일로 함이 타당함.
 - 정부가 국회로 결산 보고서를 제출하는 시점이 중앙관서가 5월 31일로 명시되어 있으며, 공기업·준정부기관은 8월 20일로 명시되어 있으므로 중앙관서와 동일하게 5월 31일로 명시함이 타당함.

마. 경영공시의 내용과 범위의 확대

1) 현황

- 공공기관은 경영공시 사항을 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하여야 하고, 사무소에 필요한 서류를 비치하여야 함. 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따라 공공기관의 주요 경영정보를 알리오 시스템(www.alio.go.kr)을 통해 공개함.
- 알리오 시스템은 공공기관의 경영정보를 국민들에게 공개하여 운영의 투명성을 확보하고자 하는 취지에서 2005년 12월 구축되어, 그동안 공기업·준정부기관기관의 경영정보를 각 기관들의 자발적 협조하에 공시하여 왔음.

- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조(통합공시)에 따라 공공기관 통합공시의 법적 근거가 마련되었고, 불성실·허위 공시에 대한 제재방안을 규정하여 공시 자료의 책임성을 확보하게 되었음. 기획재정부는 통합공시기준에 따라 항목별 세부 공시기준을 구체화한 공공기관 통합공시 매뉴얼을 마련하여 공공기관에 시행하였음.
- 동 매뉴얼에 따라 각 공공기관에서는 공시 자료의 책임성 확보를 위해 공시 항목별로 작성자, 감독자, 확인자를 지정하였고, 인건비, 수입·지출, 자산 등의 경영정보를 업데이트하였음.
- 알리오 시스템은 각 공공기관 책임하에 공시 담당자가 시스템에 직접 자료를 입력·공시하는 방식으로 운영되며, 기획재정부는 입력한 자료의 정확성을 검증하여 허위·불성실 공시 기관에 대하여는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 조치할 계획이나 지금까지 이에 대한 관리는 효율적이지 못한 실정임.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시)는 다음 사항을 공시하도록 규정하고 있음.
 - 경영목표와 예산 및 운영계획
 - 결산서(재무제표와 그 부속서류를 포함한다)
 - 임원 및 운영인력 현황
 - 인건비 예산과 집행 현황
 - 자회사와의 거래내역 및 인력교류 현황
 - 고객만족도 조사 결과
 - 감사나 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 결과
 - 경영실적 평가 결과(공기업·준정부기관에 한한다)

- 정관·사채원부 및 이사회 회의록. 다만 이사회 회의록 중 경영 비밀에 관련된 사항은 「공공기관의 정보공개에 관한 법률」에 따라 공개하지 아니할 수 있음.
 - 감사 또는 감사위원회의 감사보고서(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함)
 - 주무기관의 장의 공공기관에 대한 감사결과(지적사항 및 처분요구사항과 그에 대한 조치계획을 포함)
 - 「감사원법」 제31조(변상책임의 판정등) 내지 제34조의2(권고 등)의 규정에 따라 변상책임 판정, 징계·시정·개선 요구 등을 받거나 「국정감사 및 조사에 관한 법률」 제16조(감사 또는 조사결과에 대한 처리)의 규정에 따라 시정요구를 받은 경우 그 내용과 그에 대한 공공기관 등의 조치사항
 - 그 밖에 공공기관의 경영에 관한 중요한 사항으로서 기획재정부장관이 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공시하도록 요청한 사항
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조(통합공시)는 각 공공기관이 공시하는 사항 중 주요사항을 별도로 표준화하고 이를 통합하여 공시할 수 있게 함.

2) 문제점

- 바람직한 경영공시 제도의 수행을 위해서는 다음과 같이 공시가 갖추어야 할 기본적인 조건들을 충족하여야 함.
- 공기업·준정부기관의 정보는 발생 즉시 신속하게 공시되어야 하며, 최신의 정보가 제공되어야 함.
 - 공기업·준정부기관의 정보가 적시성을 잃지 않도록 하며, 정보가 허위이거나 불확실하지 않도록 정확하여야 함.
 - 공기업·준정부기관의 정보는 완전한 내용이 제공되어야 함. 또한 중요한 사실

의 누락이 있어서도 안됨.

- 공기업·준정부기관의 정보는 가능한 한 이해관계자가 이해하기 쉽도록 평이하고 간결, 명확해야 함. 당해 공기업·준정부기관의 업무에 대하여 전문지식이 없는 이해관계자도 쉽게 공시내용을 파악할 수 있도록 전문적인 용어보다는 평이한 표현을 사용하는 것이 정보 전달의 실질적 형평성을 보장할 수 있을 것임.
- 공기업·준정부기관의 정보는 형평성이 보장되는 정보전달 매체를 이용함으로써 공시시점에 모든 이해관계자가 이해하도록 함. 현재 인터넷 홈페이지를 통하여 공시하고 있어 정보전달의 공평성은 크게 제고되었다고 할 수 있음.
- 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제11조(경영공시)를 개정하여 더 많은 공시내용을 담고 그 범위를 확대하여 이해관계자에 알 권리를 충족시켜 주어야 함.

3) 경영공시의 내용과 범위의 확대를 위한 정책과제

- 기획재정부는 알리오 시스템을 통하여 각 공공기관 책임하에 공시 담당자가 시스템에 직접 자료를 입력·공시한 내용에 대해 자료의 정확성을 검증하여 허위·불성실 공시 기관에 대하여는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 조치하여 관리의 효율성을 확보하여야 함.
- 검증 결과, 허위·불성실 공시로 확인된 공공기관에 대해서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 허위사실 등을 시정하도록 하고, 공공기관운영위원회 심의·의결을 거쳐 주무장관 또는 당해 기관의 장에게 관련자에 대한 인사상 조치 등을 취하는 방안을 마련하여야 함.
- 그리고 공공기관의 경영을 합리화하고, 운영의 투명성을 제고하기 위한 정책수단으로서 알리오 시스템을 지속적으로 확산하는 방안을 모색하여야 함.
- 이를 통해 공공기관에 대한 국민들의 직접 감시체계가 구축되어 방만경영이 해소되고 투명·책임경영을 유도할 수 있을 것으로 기대됨. 그리고 현재의 알리오

시스템을 한 단계 더 발전시켜 국민과 쌍방향 의사소통이 가능한 공공기관 혁신 포털로 확대·개편하는 방안을 모색하여야 함.

- 일방적 정보제공 기능에 그치고 있는 현행 알리오 시스템을 정부 - 공기관 - 국민간 열린 대화의 장으로 활용하는 방안을 모색함. 국민들의 경영감시를 위한 경영개선 신고센터, 공공기관의 자발적 혁신 지원을 위한 혁신자가진단시스템 등 서비스를 추가할 수 있음.
- 경영공시는 정기공시, 수시공시로 구분하고 더 나아가 자율공시 제도도 두어 이해관계자에게 알 권리를 충족시킴. 이를 통하여 공기업·준정부기관도 스스로 사업소간, 부서간 모니터링하고 정보를 교환하도록 유도함.
 - 자율공시란 공기업·준정부기관이 자율적인 판단에 의해 당해 기관에 관한 주요 경영상의 정보 등을 공시할 수 있도록 하는 제도임.
- 경영공시의 내용에는 다음과 같은 내용이 추가되어야 함.
 - 사업연도 중 자금조달 내역 및 구체적인 사용처에 관한 사항
 - 자원개발 투자·개발자원 경제성 판명
 - 영업환경과 위험요소에 관한 사항
 - 파생상품거래 관련사항
 - 중요한 투자 및 출자에 관한 사항
 - 배당의 규모와 방법에 관한 사항
 - 채권·채무관계에 중대한 변동을 초래하는 사항
 - 불성실 공시내역과 그에 따른 제재내용
 - 회계처리기준 및 회계추정 변경에 관한 사항
 - 주식의 발행에 관한 사항

- 공시시한 설정, 공시 의무 위반에 대한 제재 등을 마련함.
 - 공시시한은 원칙적으로는 정보를 선별 제공하기 전까지이나, 경미한 과실·착오로 제공하는 경우에는 제공 당일까지 공시하도록 하며, 정보의 선별적 제공사실을 임원이 알 수 없었음을 소명하는 경우에는 임원이 이를 알게 된 당일에 신고하도록 함.
 - 공정공시 사항 중 예측정보에 면책조항(Safe Harbor)을 적용함. 공정공시 대상정보 중에서 전망·예측정보에 대해서는 면책조항을 적용함. 따라서 예측정보의 공시방법으로 공시하는 경우에는 사후에 실제치가 공시한 내용과 다른 경우에도 공시변복 및 공시변경에 따른 불성실공시기관으로 지정하지 않도록 함. 이러한 면책조항의 적용은 공기업·준정부기관의 주요 경영상의 예측·전망정보의 공시를 활성화하여 이해관계자에게 보다 폭넓은 의사정보를 제공하기 위함.

바. 정부 예산지원의 적정성 검토 강화 방안

1) 현황

- 공공기관에 대한 정부 지원은 출연금, 출자금, 보조금 등의 직접지원과 위탁수입 및 독점수입 등의 간접지원을 포괄
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제12조(통합공시) 및 동법 시행령 제16조에 따라 마련된 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」에 따르면 정부지원 항목은 공공기관의 자체수입과 구분되는 항목으로 출연금, 출자금, 보조금 등의 직접지원과 위탁수입 및 독점수입 등의 간접지원을 포괄
- 공공기관에 대한 정부의 직접 지원 규모를 보면, 2004년 33조 3,685억원에서 2009년에는 30조 2,659억원으로 감소
 - 2004년 이후 2006년까지 비슷한 규모를 유지하다 2007년과 2008년에 크게 감소하였으나, 2009년에 다시 4조 1,549억원 증가

- 시장형 공기업 224억원, 준시장형 공기업 3조 9,958억원, 기금관리형 준정부기관 5조 6,982억원, 위탁집행형 준정부기관 13조 9,346억원, 기타공공기관 6조 6,149억원 등으로 구성
- 시장형 공기업에 대한 정부지원은 2009년 크게 감소, 준시장형 공기업에 대한 지원도 큰 증가를 보이지 않음.
- 기금관리형 준정부기관에 대한 지원은 신용보증기금(1조 7,734억원), 정보통신연구진흥회(1조 2,669억원), 한국주택금융공사(8,137억원), 한국수출보험공사(5,100억원), 근로복지공단(3,261억원) 등에 대한 출연금, 부담금 및 이전수입 등이 주를 이루고 있음.
- 위탁집행형 준정부기관 중 직접지원액이 큰 기관은 국민건강보험공단(5조 6,808억원), 한국철도시설공단(3조 7,846억원), 한국농어촌공사(7,779억원) 등임.

〈표 4-54〉 정부의 공공기관 직접지원 현황

(단위 : 억원)

유형	2004	2005	2006	2007	2008	2009
시장형 공기업	1,651	2,555	3,075	2,087	7,672	224
준시장형 공기업	30,687	33,365	32,356	37,975	40,727	39,958
기금관리형 준정부기관	184,093	166,389	162,262	35,530	38,175	56,982
위탁집행형 준정부기관	91,075	102,412	105,934	103,932	108,789	139,346
기타공공기관	26,178	32,223	39,531	43,472	66,748	66,149
합계	333,685	336,944	343,158	222,995	261,110	302,659

자료 : 기획재정부 「공공기관 경영정보 공개시스템」 (<http://www.alio.go.kr>) 자료를 근거로 국회예산정책처 재구성

2) 문제점

- 여유자금 과다 공공기관에 대한 정부의 직접 예산지원 필요성을 검토
 - 자체적인 수익으로 시설재투자가 가능하거나, 과다한 여유자금 보유한 공공기관에 대한 정부 예산지원 재검토 필요(예: 한국수자원공사, 한국농촌공사)

- 정부는 공공기관에 대한 직접지원(출연, 출자, 보조 등)시, 최소한 5년 이상의 현금흐름, 금융성 자산 현황 및 잉여금 규모 등을 검토하여 적정한 예산을 지원하여야 함.
- 수익사업으로 위탁사업 보전이 가능한 공공기관에 대한 예산지원은 적정하지 않다고 판단함. 정부는 공공기관에 출연금 또는 보조금 지급시, 자금 현황에 대한 면밀한 분석을 미 실시하여 과다 예산배정 사례 발생(환경관리공단, 한국인터넷진흥원)
- 개별 사업은 정부예산으로 해당기관의 운영비나 수익을 간접적으로 보조함에도 불구하고 정부의 세출예산에 포함되는 직접지원액에 포함되지 않아 공공기관에 대한 보조규모가 축소되는 효과가 나타남. 에너지및자원사업특별회계는 에너지관리공단, 한국가스안전공사, 대한석탄공사 등을 지원하고 해당 금액은 출연금이나 출자금으로 반영하여 공공기관에 대한 지원금에 포함되나, 일반사업으로 공공기관을 보조하는 경우에는 지원금에 포함되지 않음.

3) 정부 예산지원의 적정성 검토를 위한 정책과제

- 정부가 공공기관에 대하여 독점적인 수익사업권을 부여하는 것은 수익사업으로부터 발생하는 이익으로 부가적인 위탁사업을 수행하도록 하고자 하는 취지에서 볼 때, 위탁사업과 수익사업을 분리하여 위탁사업부문의 손실을 보전하는 출연금 지급방식은 타당하지 않은 것으로 분석됨. 정부는 출연금 예산 편성시, 공공기관 전체 사업에서 발생하는 당기순이익의 규모 및 현금흐름을 적극적으로 고려하여야 함.
- 과도한 금융성자산 보유 공공기관에 대한 적극적인 회수방안 모색이 미흡함. 법령상 유사시설 개설금지 등의 규정에 근거한 독점적 수입(간접지원예산)에 기인한 이익 누적액 정부부문으로 환류 필요(예, 대한주택보증(주), 한국마사회, 한국공항공사)
- 공기업은 이익준비금 설정 유인이 크지 않음에도 불구하고 이익의 일정부분을 적립한 후 자본금에 전입함으로써 여유자금의 국고 환수를 막는 사례 발생. 따라

서 독점권을 부여하여 발생한 이익금은 간접적인 공공기관의 자체적인 노력의 부산물이 아니며 정부의 간접적인 예산지원에 해당하므로, 과도한 사내유보금에 대한 적극적인 회수 방안 검토 필요

- 정부는 출연금이나 출자금 형태의 직접적인 지원 외에 각종 사업이나 보조금을 통해 간접적인 지원을 통해 공공기관의 수익을 보전하고 있으나 공공기관의 간접지원 현황이 명확히 드러나지 않음(전력산업기반기금의 한국전력공사 보조, 에너지 및자원사업특별회계의 한국지역난방공사 저리용자). 따라서 공공기관에 대한 직접 지원을 포함한 전체 지원규모 현황에 대한 조사 필요

2. 회계제도 개선방안

가. 회계제도의 현황과 추이

- 공기업·준정부기관 예산회계제도는 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 근거하여 예산편성지침을 두고 회계업무에 대한 기준과 절차를 규정하고 있으나 기업회계기준은 「외부감사에 관한 법률」 제13조의 규정에 의하여 동법의 적용을 받는 회사의 회계와 감사인의 감사에 통일성과 객관성을 부여하기 위하여 회계처리 및 보고에 관한 기준을 정함을 목적으로 하고 있음.
- 공기업·준정부기관 회계사무규칙[전부개정 2007.11.28 재정경제부령 제585호]은 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제39조제3항에 따라 공기업·준정부기관의 회계처리원칙 등에 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함.
- 그리고 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업·준정부기관의 회계처리에 관하여 다른 법령에 특별한 규정이 있는 경우 외에는 이 규칙에서 정하는 바에 따름.
- 공기업·준정부기관의 회계처리에 관하여 이 규칙에서 정하지 아니한 사항은 「주식회사의 외부감사에 관한 법률」 제13조의 회계처리기준을 따름.

- 정부회계, 공기업·준정부기관회계, 기업회계 등에 대한 조직별 예산회계제도의 차이는 <표 4-55>와 같음. <표 4-55>가 시사하는 바와 같이 공기업·준정부기관의 예산회계제도는 체계나 실질 내용에 있어서 정부조직보다 독립적이며, 자율적인 경영활동을 하고 여러 가지 면에서 일반기기관 가깝다고 볼 수 있으나 정부회계나 기업회계와는 성격이 다르므로 공기업·준정부기관에 적용할 수 있는 회계제도의 정립이 요구된다고 할 수 있음.

〈표 4-55〉 예산회계제도의 차이

구분	정부회계	공기업·준정부기관회계	기업회계
예산목표	국가의 공공활동을 제한하여 공공경비의 지출을 통제하려는 소극적 목적과 사회, 경제, 재무정책의 목적	각 설립법이 규정한 설립목적의 달성	급변하는 경영의 대내외적 환경에 적응하여 기업가치 극대화라는 기업의 목표를 달성하려는 적극적 목적
예산편성 범위	예산제도의 세입, 세출을 구성하는 재정적 항목만을 대상으로 하며 항목구성에 있어서 엄격한 구속력을 지님	기업예산과 동일하나 항목구성에 있어 다소의 구속력이 있음	수익, 비용 등 회계항목에 구애되지 않고 기업전체의 경영활동을 대상으로 함
예산편성 방법	기업경비의 지출 즉, 세출을 예정하여 이에 따른 세입을 정하는 양출제입의 원칙 적용	정부대행사업 예산(수익=비용)을 제외하고는 공공성과 기업성의 조화를 고려하여 편성	경영관리의 한 수단으로 기업가치 극대화를 위하여 최대의 수익과 최소의 비용을 고려하고 양입제출의 원칙 적용
예산의 탄력성	국회의 승인을 거쳐 구성된 예산은 엄격한 구속력을 가지고 있으며, 확정된 정부예산 자체가 법적 구속력을 지녀 경직성을 지니고 있음	예산의 편성, 예비비의 사용, 예산의 이월 등은 이사회 의결로 되며 각 기관의 예산총칙이 정하는 범위내에서 어느 정도 탄력성이 부여됨	기업 본래의 목적에서 볼 때 다양한 여건 변화에 적응할 수 있도록 탄력성을 가짐
회계의 기본목적	세수의 합리적 관리	공공성과 기업성의 조화	이윤추구 (주주의 부 극대화)
회계처리	복식부기 사용	복식부기 사용	복식부기 사용
관련법규	국가재정법	공공기관의 운영에 관한 법률	법인세법 기업회계기준

- 1997년 외환위기 이후 민간주도의 한국회계기준원을 설립하고 국제회계기준을 기초로 하여 K-GAAP을 작성, 적용하여 왔으나 여전히 IFRS와는 상이한 점이 많아 소위 말하는 KOREA Discount의 주요 원인으로 여겨져 왔음. 따라서 우리나라도 IFRS를 전면 도입하기로 결정하게 됨.
- 자본시장의 세계적 통합화가 가속됨에 따라 회계도 국제회계기준(IFRS)으로 통일되고 있는 추세임.
 - 정부는 현재 24개 공기업은 상장기업과 동일하게 2011년까지 80여개 준정부기관은 2013년까지 국제회계기준을 도입하는 것을 예정하고 있음.
 - 기획재정부와 공공기관 IFRS 도입자문단은 공공기관의 국제회계기준 채택에 따른 다양한 영향을 점검하고 현재 활발히 도입을 추진 중인 한국전력공사, 한국수자원공사, 한국가스공사 등의 사례를 통하여 상호학습의 기회를 넓히고 있는 추세임.

나. 국제회계기준 도입방안

1) 국제회계기준의 특징

- 원칙중심의 회계기준
 - IFRS가 등장하기 전까지 각국의 GAAP은 대부분 각 나라, 각 산업에 적합한 실무 중심의 회계원칙이었음.
- 연결재무제표
 - 기존의 K-GAAP과는 달리 K-IFRS에서는 연결재무제표가 주재무제표로 사용됨. 따라서 기말 재무보고는 물론 반기나 분기 공시를 할 때에도 연결재무제표로 공시해야 함.
- 공정가치 중시

- 기존의 K-GAAP에서 취득원가로 계상하던 자산/부채 중 상당부분에 대하여 공정가치를 인정하고 있음. 다만, 대부분은 선택사항이므로 기존의 원가법을 적용할 수도 있음. K-IFRS에서 공정가치를 적용하는 항목은 금융상품/금융부채, 유형/무형자산, 투자부동산, 자산에 대한 손상차손 인식, 확정급여채무(K-GAAP상의 퇴직급여충당부채) 등임.

□ 기업의 공시의무 강화

□ 재무제표의 명칭과 구조의 변화

- K-IFRS에서는 대차대조표가 재무상태표로 그 명칭이 변경되었으며, 이익잉여금 처분계산서가 주 재무제표에서 제외되게 됨. 다만, 우리나라 상법상 이익잉여금 처분계산서를 작성하도록 요구하고 있으므로 이를 주석으로 공시해야 함.

〈표 4-56〉 재무제표의 구성

구분	K-IFRS	K-GAAP
주재무제표	연결재무제표	개별재무제표
재무제표 구성 (제1001호)	① 재무상태표 ② 포괄손익계산서 ¹⁾ ③ 현금흐름표 ④ 자본변동표 ⑤ 주석	① 대차대조표 ② 손익계산서 ③ 이익잉여금처분계산서 ④ 현금흐름표 ⑤ 자본변동표 ⑥ 주석

주 : 1) 현행의 손익계산서에 당기손익으로 인식하지 않은 수익과 비용(재평가잉여금의 변동, 해외사업장의 외화환산손익 변동 등) 즉, 기타포괄손익이 포함된 손익계산서

2) 국제회계기준(IFRS) 도입을 위한 정책과제

- 세계경제가 블록화, 단일화됨에 따라 국제적으로 비교 가능한 정보를 제공할 수 있는 회계기준이 필요하게 됨.

- 이러한 필요에 따라 1973년 미국, 캐나다, 영국, 독일 등의 회계사 단체의 합의에 따라 국제회계기준위원회(International Accounting Standard Committee, IASC)가 결성되어 국제적으로 수용 가능한 회계기준 제정을 시도
- 그러나 IASC의 설립 당시에는 세계화에 따른 회계기준 통일이 필요할 것이라는 인식은 있었지만 구체적인 실행까지는 이르지 못함.
- 기준 제정에 참여한 각국마다 이해관계에 따라 자국의 회계기준 채택을 주장함에 따라 통일된 회계기준의 제정보다는 국가 간 회계기준의 차이를 확인하고 조정하는 작업에 중점을 두었으며, IASC가 공식적인 권위를 인정받지 못했기 때문에 회계사 동업집단의 국제적인 연구집단 정도로 전락할 위기에 이름.
- 이러한 상황에서 세계경제에서 맹주 역할을 담당했던 미국회계기준이 실질적인 국제회계기준의 역할을 담당하였는데, 1990년대 후반 금융감독원과 같은 증권시장감독기구의 국제적 협의체인 국제증권감독기구(International Organization of Securities Committee, IOSCO)가 IASC가 제정한 회계기준을 국제적으로 통용될 수 있는 기준으로 채택하겠다는 성명을 발표함에 따라 실질적인 권위를 인정받게 됨.
- 특히 2000년대 들어 엔론, 월드컴 등 미국기업의 대규모 회계부정 사건이 속출하면서 당시까지 세계 회계산업을 주도하던 미국회계기준의 권위에 심각한 손상이 오게되며 상대적으로 IASC가 제정한 회계기준(International Accounting Standards, IAS)에 대한 관심이 집중됨.
- 이후 IASC는 IASB(International Standards Board)로 확대 개편되었으며 기존의 IAS에 이어 새로운 국제회계기준(International Financial Reporting Standards, IFRS)를 제정, 발표하고 있음.
- 현재 전 세계 국가 중 80%가 기존의 자국 회계기준을 폐기하고 IFRS를 전면 도입할 것을 결정하였음.

- IASB를 실질적으로 주도하는 국가들이 영국을 필두로 하는 영연방국가 및 미국 중심 경제권에 대응하는 EU 국가들이기 때문에 이들이 가장 적극적으로 도입을 추진하고 있음.
- EU국가들은 2005년부터 상장회사의 경우 IFRS를 강제 적용토록 하고 있으며 호주도 2005년부터 전면 도입하고 있음.
- 이러한 추세에 맞추어 우리나라도 2007년도에 모든 상장회사들이 2011년부터 IFRS를 의무 적용하기로 결정하였는데, 국민은행, 삼성전자 등 거대기업을 중심으로 2009년부터 조기 적용하는 시도가 있었으며 공공기관 중에는 해외증시에 상장되어 있는 한국전력이 조기도입을 서두르고 있음.
- 미국, 일본 등 경제대국이 IFRS 도입을 신중히 고려하고 있는 데 반해서 우리나라가 적극적인 도입을 서두르는 이유는 1997년 외환위기 당시에 회계투명성 부재를 이유로 국내 기업 및 증권시장이 세계시장에서 평가절하되는 이른바 코리아디스카운트(korea discount)의 부정적 영향을 조기에 해소하기 위함임.
- 정부는 공공기관의 규모나 국가경제 중요성, 공공기관의 해외사업수행 및 해외자금조달 추세 등을 감안할 때 공공기관에도 국제회계기준을 적용하는 것이 바람직하다고 판단하고 있음.
- 또한 국제회계기준 도입이 업무프로세스와 지배구조, 성과관리, 시스템 등의 정비를 가져와 현재 추진 중인 ‘공공기관 선진화 계획’의 효과를 높일 것으로 보고 있음.
- 특히 국제회계기준 도입시 연결재무제표 적용으로 공공기관이 투자한 자회사의 실적이 함께 공시돼 공공기관 경영성과를 정확히 파악할 수 있게 되고 만일 부실 자회사를 안고 있는 경우 그 자회사 매각에 대한 압력이 작용하여 공공기관 정리 작업에 박차를 가할 수 있을 것으로 기대.
- 정부는 1) 시점과 관계없이 전체 공공기관에 동시 도입하는 방안, 2) 상장기관

과 금융성 공공기관, 비상장공공기관 중에는 공기업·자산 2조원 이상 준정부기관·기타 희망기관 등을 대상으로 2011년부터 도입하는 방안, 3) 상장공공기관 중심으로 민간기업의 추진일정에 따르는 방안 등 3가지 안을 두고 검토하여 최종적으로 2009년 6월 공기업은 2011년, 준정부기관은 2013년까지 IFRS를 도입토록 결정

- 이에 따라 한국전력(상장기관)·한국가스공사(상장기관)·인천국제공항공사·마사회 등 공기업 22개, 예금보험공사(금융성기관)·농어촌공사·국민건강보험공단 등 자산 2조원 이상 준정부기관 9개, 적용을 희망하는 공공기관 15개 등 총 48개 공공기관의 경우 국제회계기준 도입이 유력한 상태
- IFRS의 가장 두드러진 특징은 원칙중심 회계기준(principle based accounting standards)이라는 것임.
 - 과거 미국을 중심으로 한 개별국가의 회계기준은 규칙중심 회계기준(rule based accounting standards)으로 다양한 거래마다 적용하여야 할 구체적인 회계방법을 상세히 나열하였지만, 세계 각국의 상이한 경제환경에 공통적인 적용을 추구하는 IFRS의 속성상 특정국가의 상황에 맞추어 구체적인 회계방법을 제시하는 것은 본질적으로 불가능하며 따라서 ‘경제적 실질 (economic substances)’과 ‘공정 가치(fair value)’라고 하는 이론적 개념만을 제시하고 있음.
- 따라서 IFRS를 도입하게 되는 경우 상세한 규칙에 따라 획일적인 회계처리가 강행되던 것이 ‘원칙에 부합되는 경우’ 다양한 회계처리가 가능하며 원칙 부합 여부의 판단은 대부분 회계전문가의 합리성에 의존하도록 되어 있어, 성공적 정착을 위해서는 상당한 적응기간과 회계전문인력의 육성이 요구됨.
- 민간기업과 동일하게 공공기관의 경우에도 IFRS 도입에 따라 기존의 회계관행에 획기적인 변화를 갖게 됨.
 - 한전, 철도공사 등 다수의 자회사를 보유하고 있는 공공기관은 연결재무제표가 주재무제표가 됨에 따라 재무제표 작성 시간과 비용이 상당히 증가할 것으로

예상됨.

- 한전, 가스공사, 수자원공사, 도로공사 등 거액의 유무형자산을 보유한 SOC기업 및 다양한 금융자산/부채를 보유하고 있는 연기금유형의 공공기관은 자산/부채의 평가기준 변경에 따라 부채비율 등 재무건전성 지표에 상당한 변화가 예상됨.
- 위와 같은 민간기업과의 공통 현안 외에 공공기관에는 다음과 같은 고유 현안이 존재함.
- 관련 법령 및 제도의 변경이 필요하게 됨. 공공기관의 회계는 대부분 민간의 기업 회계기준을 준용하도록 되어 있지만 일부 기관 및 거래에 대해서는 상이한 회계방법을 허용한 ‘특례’에 대해 폐지 혹은 수정이 요구되고 있음. ‘특례’는 대부분 정책적 목적에서 허용한 것인데 IFRS 도입에 따라 일률적으로 폐지되는 경우 재무정보에 상당한 변화가 초래될 것으로 예상됨.
 - 예를 들어 한국도로공사의 고속도로건설 완료 후 고속도로의 소유권은 국가에 귀속되고 도로공사는 유료도로권이라는 무형의 시설사용권을 보유하게 되는데 유료도로권의 상각방법으로 이익상각법을 적용하고 있는데 이는 IFRS에서는 허용되지 않는 방법임.
- 한국전력, 철도공사, 가스공사, 도로공사, 수자원공사, 공항공사 등 시장형 혹은 준시장형 공기업의 경우 공공요금을 책정하게 되고 공공요금의 산출근거가 원가보상방식(cost plus method)을 따르기 때문에 IFRS 도입에 따라 재무수치가 변화되고 이에 따라 산출근거의 계산에 상당한 조정이 요구됨.
 - 예를 들어 가스공사의 배관시설에 대해서 현재까지는 감가상각방법으로 정률법을 적용하였으나 경제적 실질에 따라 정액법을 적용하게 되는 경우 원가보상방식을 조정없이 적용하게 되면 과거 회계처리방법을 따른 것은 배관시설설치 초기에 가스요금을 과다 책정하였고 사용기간이 상당기간 경과한 후에는 가스요금을 과다 책정한 것으로 나타남.
- 현재 공기업과 준정부기관은 공운법에 따라 기관경영실적평가를 받고 있으며,

연기금은 자산운용평가를 받고 있음. 그런데 평가지표 중 부가가치, 인건비, 관리업무비, 자산운용성과 등의 공통계량지표들이 재무제표 수치에 근거하게 되고 평가는 과거 재무성과와 현재 재무성과를 비교하는 방식으로 수행되고 있으므로 IFRS 도입에 따라 과거 재무성과를 여하히 조정할 것인지, 과거 기준 적용 시보다 평가점수의 변화가 상당할 경우 추가 조정이 필요한 것인지 등이 현안이 되고 있음.

- 현재 기관경영평가 공통계량지표의 평가방법은 목표 부여(편차)인데 이는 과거 3~5년의 자료에 근거하여 기준값을 설정하게 되어 있음. 따라서 공공기관이 2011년 IFRS를 도입하는 경우 비교재무제표 작성의무에 따라 2010년 재무제표까지는 IFRS를 적용하게 되지만 그 이전의 재무제표는 과거 기준을 따르고 있음. 평가목적 위하여 과거 3~5년의 재무제표를 모두 소급수정하기 위해서는 상당한 비용이 소요될 것으로 예상되는바, 평가방법의 한시적 변경, 혹은 과거재무제표의 간략한 수정방법 등을 고안해야할 필요성이 제기되고 있음.
- 위의 현안을 포함하여 공공기관 IFRS의 성공적 정착을 위해서는 다음과 같은 점들이 고려되어야 함.
 - 과거 규칙중심 회계기준 환경에서는 상세한 회계기준이 전문가의 판단을 대신 하였으나 원칙중심의 회계기준하에서는 모든 거래마다 혹은 매 결산기마다 전문가 관점에서의 지속적이고 일관된 판단이 필수적임. 따라서 조직 내에 충분한 수의 회계전문가 확보가 필요함. 회계전문직 신규 고용 확대, 기존 인력의 역량 제고 등이 적극적으로 검토되어야 함.
 - 공기업과 준정부기관의 IFRS 도입과정에서 정부 및 관련기관의 적극적인 조율이 요망됨. 원칙중심 회계기준 환경에서 권위있는 기구의 조정기능이 존재하지 않을 경우 기관마다 다양한 회계정보가 산출되어 비교가능성이 저해될 가능성이 있음. 민간기관의 경우에는 자본시장의 역동적 기능을 통해서 회계정보의 다양성이 조정되고 해소될 수 있는 가능성이 크지만 공공기관의 경우 그러한 외부 동력이 존재하지 않으므로 기관간 회계차이 발생가능성의 사전 해소가 필요함.

이를 위해서 정부 및 관련기관은 IFRS 도입 과정에서 유무형자산평가, 재무제표 작성양식 등 공통 사안에 대해서 일관된 방법이 적용될 수 있도록 조율하는 것이 요구됨.

- 공공기관의 내부 회계전문인력이 충분치 않음에 따라 IFRS 도입시에는 대부분 외부회계전문가의 지원을 필요로 하며 이 과정에서 상당한 예산이 소요되고 있음. 기관 고유 검토사안이 많은 대규모 공공기관의 경우 개별적인 도입 컨설팅이 바람직하지만 중소형의 공공기관의 경우 공통되는 업무프로세스가 대부분인 경우에는 개별적으로 도입컨설팅을 진행하는 것보다는 유형별로 구분하여 다수의 기관이 동시 진행하는 것이 효율적이라 생각됨.

Ⅲ. 정원 및 조직관리 방안

1. 제도경제학의 접근

- 공공기관은 정치적 과정으로 구성되는 정부행정조직이 소유 및 통제하는 개별 법인인데, 사업내용이 정형화되어 있고 사업수행의 재량권을 부여하는 것이 적절한 경우 정부행정조직에서 분리된 법인으로서 공공기관이 채택됨.
- 정부행정조직은 국방, 외교 등을 망라하여 정부기능 전체에 적용되는 일반적 형태의 인사, 재무, 조직관리상의 법률이 적용되기 때문에 개별 사업에 대해 신축적인 재량권을 부여하기가 쉽지 않음.
 - 경제학적 관점에서 볼 때 모든 법인은 - 영리이건 비영리법인이건 - 재화 또는 서비스를 생산하는 조직인데, 공공기관 역시 공공서비스를 생산하기 위해 다양한 형태의 투입물(인력, 자본, 소모품, 토지 등)을 선택하는 조직임.
- 서비스 또는 산출물을 생산하는 과정에서 ‘적정 투입물 조합(optimal mix of inputs)’을 선택하기 위해서는, 외부자보다 생산과정에 대해 더 많은 정보를 가진 내부 경영진이 인사, 재무, 조직관리의 재량권을 가질 필요가 있음.
- 동일한 투입물이 동일한 기술적 과정을 거친다고 하여 동일한 산출물이 얻어지지 않는 이유는 기관 내에서 인사, 재무, 조직관리 등에 따른 제반 거래비용이 서로 다르기 때문임(X-efficiency 이론).
- 사람들은 주어진 유인구조에 따라 행동하기 때문에 적절한 유인구조를 구축하고 미래의 불확실성을 적절히 대비하는 경영진의 능력에 따라 산출물의 중장기적 생산비용(cost)과 품질(quality)이 좌우됨.
- 공공기관의 내부 경영진이 외부자보다 더 많은 정보를 보유함에도 불구하고, 이들에게 완벽한 재량권을 부여하지 못하는 이유는 공공기관 산출물은 명확하게 규정되기 어렵고 또 기회주의적 행동의 가능성이 더 많기 때문임.

- 정책사업으로서의 공공서비스는 특정적(specific) 성격이 강하여 정형화하기 어렵기 때문에, 다시 말해 사전적 규격서에 따라 산출물을 사후감리하기 어렵기 때문에 투입물에 대해 완벽한 재량권을 부여하기 곤란함.
- 기회주의적 행동이란 특정인의 행동 동기를 완벽하게 파악하기 어렵기 때문에 발생하는데, 공공기관과 같이 자기책임성이 낮은 기관에서는 경영진의 기회주의적 행동이 더 많이 발생할 수 있음.
- 공공기관에 부여하는 재량권의 범위와 강도는 공공기관 산출물이 어느 정도로 명확하게 규정되는가 그리고 경영진의 기회주의적 행동을 어느 정도로 제어할 수 있는가의 두 가지 요소에 민감하게 좌우될 것임.
 - 산출물 규정의 명확성, 기회주의적 행동 제어 등 두 가지 측면에서 볼 때 공공기관의 재량권은 정부행정조직보다 높겠지만 민간기업보다는 낮을 수밖에 없음.
 - 민간기업에서도 산출물의 유형 그리고 기회주의적 행동을 제어하는 소유권의 형태에 따라 경영진에게 각각 다른 재량권이 부여되고 있음.
- 공공기관의 산출물 유형과 소유권 등 지배구조에 따라 재량권의 범위와 강도를 달리하는 것이 적절한데, 정부가 공공기관에 부여하는 재량권의 범위와 강도를 조절하는 가장 중요한 수단은 인력 및 보수를 통제하는 것임.
 - 시장기능이 비교적 발달한 국가에서는 공공기관의 산출물이 대부분 공공서비스이기 때문에 인력은 투입물 중에서 가장 중요한 요소임.
 - 산출물과 기회주의적 행동을 제어하기 위해 인력 이외의 투입물을 통제할 수도 있는데, 예컨대 호텔의 위탁경영에서는 ‘자재 구매권’을 통제하는 방법으로 재량권의 범위와 강도를 조절하기도 함.
- 정형화되지 못한 산출물과 공공기관의 기회주의적 행동을 제어하기 위하여 우리나라 정부가 전통적으로 채택해 왔던 방법은 직급별 정원채정과 함께 직급별 보수체계를 조정하는 것이었음.

2. 정원관리 원칙 및 기본 개편방안

- 1980년대 이후 세계의 주요 선진국들은 공공기관의 산출물 또는 성과를 시장거래가 가능할 정도로 명확하게 규정한 후 경쟁을 도입하여 자기책임성을 강화하는 방법으로 공공기관의 전통적 관리방식을 획기적으로 전환함.
- 전통적으로 정부가 공공기관을 통제하기 위해 채택한 방식은 인력관리 등 제한 투입물 비목을 세분하여 집행에 관한 법령을 규정하고 경영진이 이들 법령을 준수(compliance)하도록 사후 점검하는 것이었음.
- 정부의 전통적 통제방식은 공공기관의 산출물과 결과보다는 투입물의 합법적 집행을 더 중시하는 것인데, 이에 대한 반성으로 ‘산출물의 명확한 규정’과 ‘경쟁과 자기책임성’을 강조하는 신공공경영 개념이 등장함.
- 1980년대 이후 전 세계적으로 풍미하였던 신공공경영(NPM)이 과도하게 적용되는 데 대한 반론으로서 1990년대에 거버넌스 이론이 등장하였으나, 신공공경영의 핵심 이론 자체를 거부하는 것은 아님.
- 공공기관에 대한 정부의 인력관리 형태는 개별 공공기관의 ‘산출물 정형성’과 ‘자기책임성’의 유형과 강도에 따라 달리하는 것이 바람직하며, 장기적으로는 산출물의 정형성과 자기책임을 강화하는 구조조정이 필요함.
- 공공기관에서 산출물의 정형성과 자기책임성이 강화되면 투입물에 대한 통제는 완화되고 경영의 재량권이 제고되어 원가절감과 같은 효율성과 함께 산출물의 효과(outcome)도 제고될 수 있음.
- 정부가 인력 및 보수를 통제하는 구체적 수단의 유형들은 공공기관의 총인력 수, 총인건비, 직급별 인력 수, 직급별 보수, 특정 직급의 인력 수, 특정 직급의 보수 그리고 인력채용 형태(비정규직, 개방형, 장애인, 여성 등) 등임.

- 개별 공공기관의 ‘산출물 정형성’의 정도에 따라 정부가 부여할 수 있는 인력관리의 재량권은 통제 항목들의 내용에 따라 다양한 단계로 구분할 수 있을 것임.
 - 정원 및 보수의 완벽한 통제 : 정부가 공공기관의 총인원, 직급별 인력 수, 직급별 보수, 인력채용형태(비정규직, 개방형, 장애인, 여성 등)를 통제
 - 총정원과 총인건비에 대한 통제 : 정부가 총인원과 함께 총인건비 금액을 규정하고 전문성이 필요한 특정 직급(예컨대 개방형 직위)에 대해서는 인력 수와 보수체계를 제시함.
 - 총인건비에 대한 통제 : 정부가 총인건비 금액을 규정하고 특정한 직급(예컨대 개방형 직위)에 대해서만 인력수와 보수체계를 제시함.
 - 인력에 대한 완벽한 자율권 : 정부가 직급별 보수체계의 가이드라인만 제시하고 총인원, 총인건비, 인력채용형태 등에 대해 재량권 부여
- 인력관리에 인건비 기준을 도입하는 경우에는 인건비의 개념적 정의를 명확하게 규정함으로써 재량적 회계처리가 이루어지지 않도록 유의해야 할 것임.
 - 인건비는 IMF 재정통계지침(GFSM)의 비용분류 <표 4-57>에서 피용자보수(compensation of employees)로 정의되는 일체의 지출을 포함해야 할 것임.
 - 피용자보수는 ‘회계기간 동안 수행된 노동의 대가로서 현금 또는 현물형태로 피용자에게 제공되는 일체의 보상’으로 정의되며, ‘임금과 봉급’ 외에 고용주가 피용자들을 위해 납입한 ‘사회보험료’가 포함됨.

〈표 4-57〉 비용의 경제적 분류

비용자 보수 (compensation of employees, 21)	임금 및 봉급(211)
	사회보험료(212)
재화와 용역의 사용 (use of goods and services, 22)	
고정자본소비 (consumption of fixed capital, 23)	
이자 (interest, 24)	비거주자에 대한 지급이자(241)
	일반정부 이외의 거주자에 대한 지급이자(242)
	여타 일반정부단위에 대한 지급이자(243)
보조 (subsidies, 25)	공기업에 대한 보조(251)
	민간기업에 대한 보조(252)
출연 (grants, 26)	외국정부에 대한 출연(261)
	국제기구에 대한 출연(262)
	여타 일반정부단위에 대한 출연(263)
사회급여 (social benefits, 27)	사회보장급여(271)
	사회부조급여(272)
	고용주 사회급여(273)
기타 비용 (other expense, 28)	이자 이외의 재산비용(281)
	기타 잡비용(282)

주: 괄호 안의 숫자는 GFS코드를 반영한다.

- 특히 공공기관의 자기 책임성을 강화하면 공공기관 노동조합의 기회주의적 행동을 상당한 정도 억제할 수 있을 것임.
 - 일반적으로 공공부문의 노동조합이 민간기업의 노동조합보다 더 강성인 이유는 강력한 노조활동이 당해 공공기관의 협상력을 제고하여 종업원들에게 더 도움이 된다는 인식이 있기 때문임.
 - 강성 노조활동도 그 유인구조에 따른 합리적 선택의 결과라는 관점에서 조명할 때 해결책이 모색될 수 있음.
 - 민간부문에서 ‘대마불사(大馬不死)’의 유인구조가 강성 노동조합을 유도한다는 사실을 감안할 때, 공공기관의 방만한 경영도 중국적으로는 파산에 준하는 구조

조정을 초래한다는 유인을 부여하는 것이 매우 중요함.

- 공공기관의 산출물을 가능한 명확하게 규정하고, 이를 달성할 수 있도록 일정한 재량권을 부여하고, 또 파산시의 구조조정에 준하는 책임추궁의 기재를 마련하는 것은 자기 책임성을 강화하는 핵심임.

제5장 보상 및 노사관계 선진화 방안

I. 공공기관 보상의 선진화

1. 보상 현황

가. 공공기관 1인당 총보상 추이(2004~2008)

1) 1인당 총보상 추이분석 : 전체

- 공공기관 직원 총보수에 대한 기재부 조사에 의하면 297개 공공기관('09년 기준, 공기업 24개, 준정부기관 80개, 기타공공기관 193개)의 1인당 평균임금(기본급+수당+성과급+급여성 복리후생비)은 전체 인원 평균 기준 2004년 4,982만 8천원에서 2008년 6,016만 8천원으로 연평균 4.7%씩 인상되어 왔음.
- 2008년 전체 인원 평균이 아닌 기관별 1인당 평균임금의 평균은 2004년에는 1인당 평균임금이 4,636만 3천원에서 2008년 5,533만 1천원으로 연평균 인상률은 4.5%임.
 - 이는 호봉 승급분과 연간 기본급 인상률(Base-up), 성과급 지급률이 모두 반영된 인상률로서 정부투자기관의 임금인상률 가이드라인인 2004년 3%, 2005년, 2006년, 2007년 각 2%, 2008년 3%에 비해서는 다소 높은 수준임.
- 2008년 기관 평균 기준으로 구한 1인당 평균임금에 비해 전체 인원 기준으로 구한 1인당 평균임금이 약 10% 높은 반면, 연간 인상률은 기관 평균 기준이나 전체 인원 평균 사이의 차이가 별로 없음.
 - 이는 전반적인 보상 수준에 있어서 직원 수가 많은 공기업이 준정부기관이나

기타공공기관보다 다소 높기 때문인 것으로 판단됨.

〈표 5-1〉 연간 1인당 평균임금 추이 비교

(단위 : 천원, %)

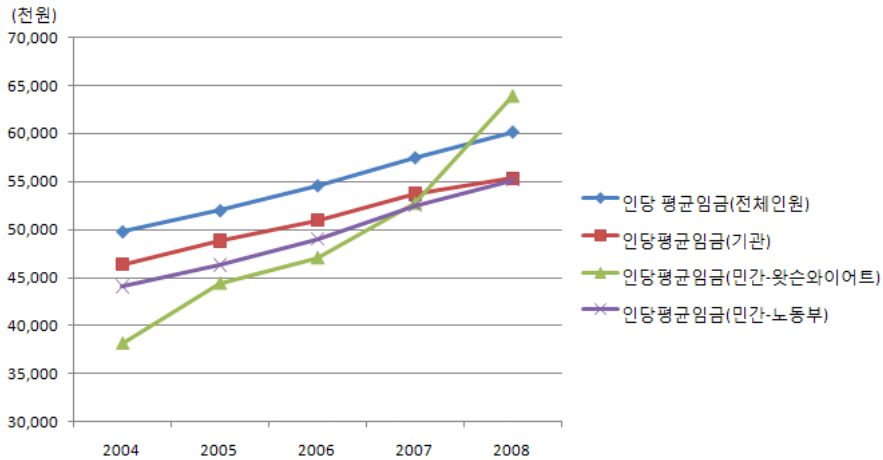
	1인당 평균임금 (전체인원 평균)	전년 대비 인상률	1인당 평균임금 (기관 평균)	전년 대비 인상률
2004	49,828		46,363	
2005	52,024	4.41	48,840	5.34
2006	54,600	4.95	50,952	4.32
2007	57,496	5.30	53,699	5.39
2008	60,168	4.65	55,331	3.04

주 : 총 기관 수 297개

호봉 승급분과 연간 기본급 인상률(Base-up), 성과급 지급률이 모두 반영된 수치임

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-1] 1인당 평균임금 인상 추이



주 : 호봉 승급분과 연간 기본급 인상률(Base-up), 성과급 지급률이 모두 반영된 수치임

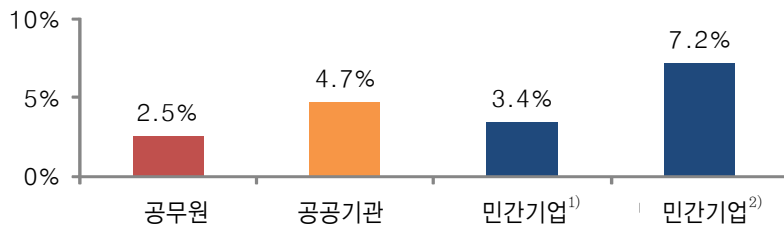
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

노동부(2008). 노동통계 고용형태별근로실태조사(500인 이상 규모 대졸 이상) 재구성

왓슨와이어드(2008) 시장임금조사 재구성

- 2008년 공무원의 임금 인상률은 2.5%(행정안전부 보도자료), 민간기업들의 평균 임금 인상률은 3.4%(e-나라지표) ~ 7.2%(왓슨와이어트 시장임금조사²⁹⁾)와 비교 시 공공기관의 임금 인상률은 공무원보다 더 높고³⁰⁾ 민간기업과는 비교대상에 따라 약간의 편차가 있는 것으로 나타남³¹⁾.

[그림 5-2] 임금 인상률 비교



주 : 1) e-나라지표 : 상용 5인 이상 근로자를 고용하고 있는 7,208개 표본사업체 대상 호봉 승급분과 연간 기본급 인상을 Base-up), 성과급 지급률이 모두 반영된 수치임

2) 왓슨와이어트(2008) 시장임금조사

자료 : 기재부(2008) ; 행안부(2008)

- 1인당 임금을 항목별로 분류해보면 기본급, 수당, 기타성과급 및 경쟁성과급, 급여성 복리후생으로 나눌 수 있는데 이 중 기본급, 수당, 급여성 복리후생, 기타성과급은 총액인건비 인상시 상급기관(기획재정부)의 예산통제를 받는 항목에 속하고, 경쟁성과급은 당해년도 경영평가 결과를 근거로 사전에 정의된 평가결과 대비 지급률에 의거 지급되는 부분으로 예산상의 특별한 제약을 받지 않고 있음.

29) 왓슨 와이어트 시장임금조사: 1997년부터 실시하여 매년 국내 민간기업을 대상으로 참여기업 내 전 임직원의 개별 임금 및 복리후생항목을 조사하고 있으며, 2008년 자료는 156개 기업이 데이터를 제공하였음. 인력규모는 100인 이하 사업장이 70개사(45%), 100인 초과 500인 이하 사업장이 48개사(31%) 500인 초과 1,000인 이하 사업장이 16개사(10%), 1,000인 이상 사업장이 22개사(14%)임. 매출규모는 100억 이하가 23개사(15%), 100억 초과 1,000억 이하가 57개사(36%), 1,000억 초과 5,000억 이하가 44개사(28%), 5,000억 초과가 32개사(21%)임. 이 중 국내기업은 24%(31개사)이고 MNC 및 Joint Venture가 76%(125개사)를 차지함.

30) 공무원의 경우 총액인건비를 일부 시범기관에 적용해 실시하고 있으며 매년 공무원보수규정에 따라 인상률을 책정함. 민간의 경우 총액기준이 아닌 전사적, 직급별, 성과에 따른 개인별 임금 인상률을 결정하기 때문에 공무원과 민간부문에 대해서는 평균 인상률을 수집함. 연봉제를 실시하는 경우 전년도 연봉, 봉급조정수당 지급률, 해당 연도의 성과 연봉과 연봉한계액의 변동률 등이 고려됨.

31) 본 연구대상에 속한 공공기관의 경우 규모 및 보수 수준이 전체 민간기업과 비교하기에는 무리가 있음. 따라서 전체 민간기업 지표(상용근로자 5인 이상 사업체 대상 조사)와 더불어, 모집단의 규모 및 보수 수준이 해당 공공기관과 유사하게 나타나는 왓슨 와이어트의 시장임금조사 두 지표를 모두 명시하였음.

- 경평성과급 불포합시 1인당 평균임금은 전체 직원 평균 기준 2004년 4,795만8천원에서 2008년 5,454만 4천원으로 연평균 3.3% 인상했고, 기관 평균으로 보면 1인당 평균임금은 2004년 4,585만원에서 2008년 5,350만 3천원으로 연평균 3.9% 인상됨.

〈표 5-2〉 연간 1인당 평균임금 추이 비교 : 경평성과급 제외

(단위 : 천원, %)

	1인당 평균임금 (전체인원 평균)	전년 대비 인상률	1인당 평균임금 (기관 평균)	전년 대비 인상률
2004	47,958		45,850	
2005	49,383	2.97	47,699	4.03
2006	51,316	3.92	49,731	4.26
2007	53,563	4.38	52,453	5.47
2008	54,544	1.83	53,503	2.00

주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 연간 호봉승급분이 2% 정도 발생함을 고려할 때 1인당 평균임금의 상승률은 공공기관 운영법에 따른 임금인상률 가이드라인과 일치한다고 볼 수 있음.

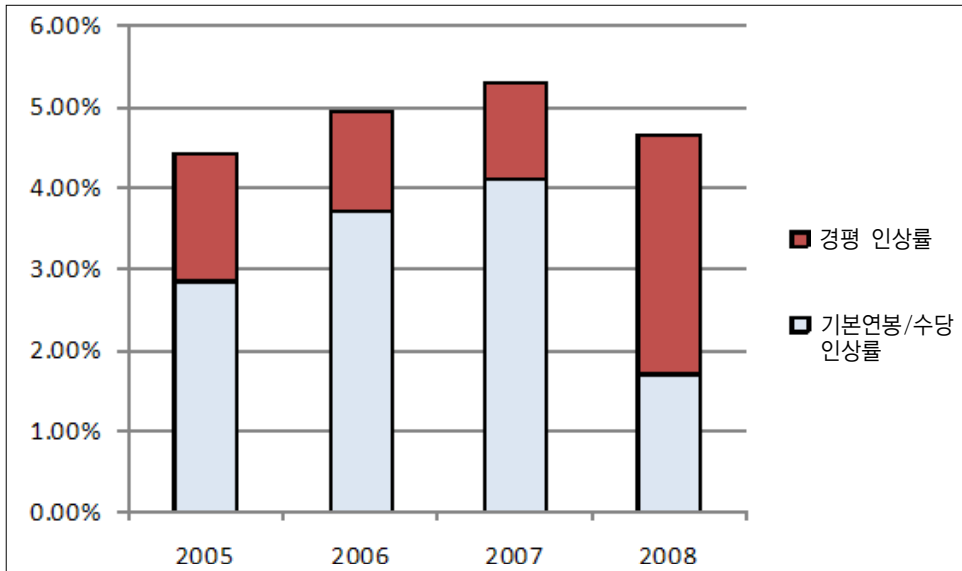
〈표 5-3〉 연간 임금 인상률 요인 분석 : 전체 인원 평균

(단위 : %)

	경평 제외 임금인상률(A)	경평인상률(B)	총보수인상률(A+B)
2005	2.86	1.55	4.41
2006	3.72	1.23	4.95
2007	4.12	1.19	5.31
2008	1.71	2.94	4.65

주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-3] 임금 인상률 요인 분석 : 전체 인원 평균



주 : 총 기관 수 297개
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

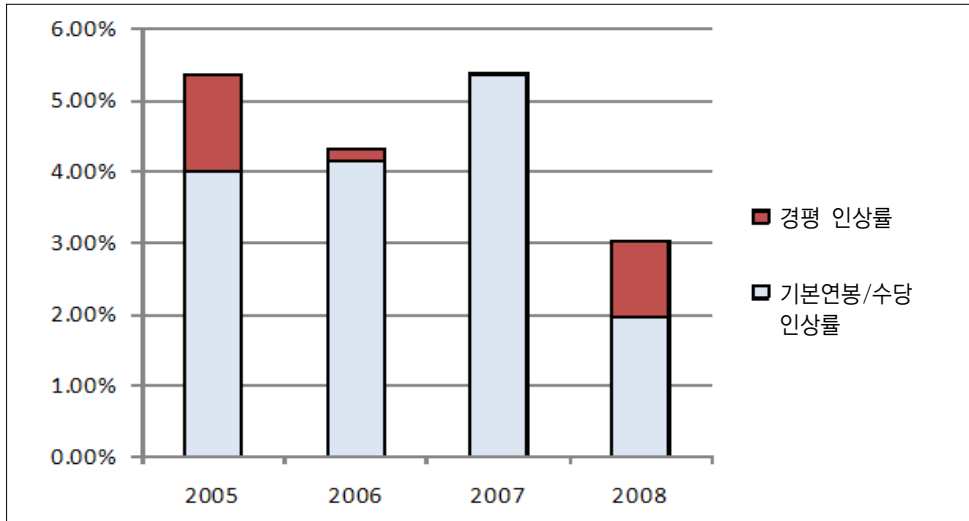
〈표 5-4〉 연간 임금 인상률 요인 분석: 기관 평균

(단위 : %)

	경평 제외 임금인상률(A)	경평인상률(B)	총보수인상률(A+B)
2005	3.99	1.35	5.34
2006	4.16	0.16	4.32
2007	5.34	0.05	5.39
2008	1.95	1.08	3.04

주 : 총 기관 수 297개
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-4] 임금 인상률 요인 분석 : 기관 평균



주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관의 임금인상 제한 및 인건비 예산 삭감 등의 통제책에 따라, 2008년 들어 기본연봉 및 수당의 인상률은 전체 직원 평균 기준 1.85%에 그친 반면 경평성과급 인상률은 상대적으로 높은 2.82%로 나타남.
- 경평성과급은 경영성과에 대한 실적으로 통제의 대상이 될 수 없지만 공공기관에 대한 임금인상을 타이트하게 운영할수록 경평성과급 비중이 더욱 커지게 되는 효과를 야기하고 있음.
- 경평성과급은 기관의 사업성과 달성수준에 따라 지급여부 및 지급률이 결정되는 외부적인 보상수단으로 이를 임금 수준 고려시 포함하는 것이 맞는 것인가에 대해서는 추가적인 논의가 필요하다고 판단됨.
- 경평성과급은 2004년 22개 공공기관 52,264명에게 지급되었고 이후 지급 대상기관이 2005년 93개사 135,215명으로 크게 증가하였으며 2008년 현재 지급 대상기관은 103개사 157,557명에 이르고 있음. 1인당 경평성과급의 경우 전체 인원수 기

준으로 볼 때 2004년에는 1인당 673만원이었으며 2008년에는 892만원으로 다소 상승함.

- 기관 평균 기준으로 볼 때 1인당 경평성과급은 2004년 602만원에서 2008년에는 526만원으로 하락하였음.
- 2008년 현재 경평성과급을 지급받고 있는 기관들의 1인당 총임금에서 경평성과급이 차지하는 비중은 전체 인원으로 볼 때 15%, 기관당 평균으로 볼 경우 9%임.

〈표 5-5〉 경평성과급 지급 분석

(단위 : 개, 천원)

	경평지급 기관수	1인당 경평성과급 (전체인원 평균)	1인당 경평성과급 (기관 평균)
2005	22	6,734	6,020
2006	93	4,454	3,399
2007	98	5,542	3,563
2008	92	6,780	3,955

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 기관별로 2004년에서 2008년 사이 연간 임금인상률의 수준은 상당한 차이가 나고 있음.
- 경평성과급 제외시 258개 기관(2004~2008년 임금 데이터가 모두 존재하는 기관 한정) 중 전체의 67%는 연평균 임금상승률이 5% 미만인 반면, 33%는 5%를 상회하는 증가율을 보이고 있음.
- 경평성과급 포함시 연간 5% 미만 임금상승을 보인 기관은 59%로 그 비율은 더욱 낮아짐.

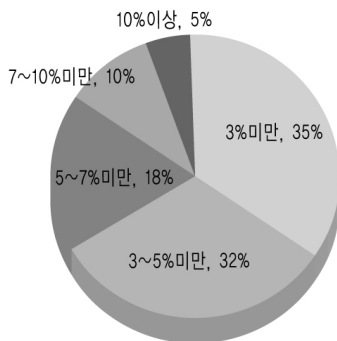
〈표 5-6〉 2004~2008 연간 임금상승 구간별 기관분포

(단위 : 개)

연간임금인상률	경평성과급 포함시	경평성과급 제외시
3% 미만	54	89
3 ~ 5% 미만	97	82
5 ~ 7% 미만	60	46
7 ~ 10% 미만	32	27
10% 이상	15	14

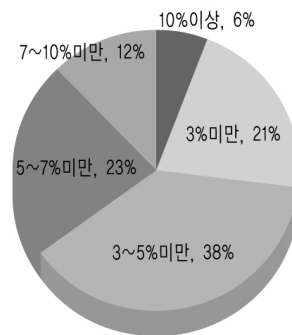
주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-5] 2004~2008 연간
임금인상률 분석(경평성과급 제외 시)



주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-6] 2004~2008 연간
임금인상률 분석(경평성과급 포함 시)



주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관 직원들의 평균근속연수는 꾸준히 상승하고 있는 추세임.
- 이는 기존 직원의 이탈률이 낮고, 신규 채용은 거의 이루어지지 않는 데서 기인함.
- 2004년 공공기관 직원들의 평균근속연수가 기관 평균으로는 9.5년, 전체 인원 평균으로는 12.9년이던 것이 2008년에는 기관 평균으로는 10.6년, 전체 인원 평균으로는 14.3년에 이르고 있어, 전반적으로 민간기업에 비해 평균근속연수가 높은 것으로 나타남.

〈표 5-7〉 평균 근속연수 분석

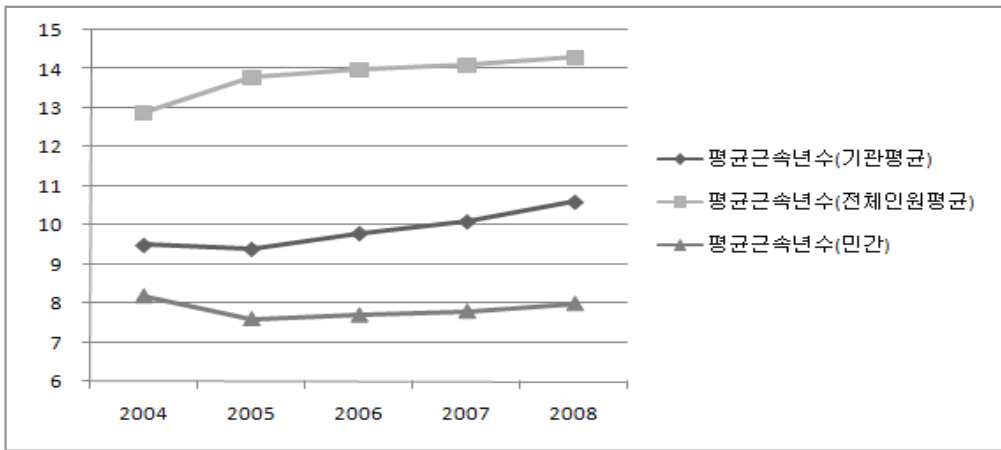
(단위 : 년)

	공공기관		민간기업 (전체 인원 평균)
	평균근속연수 (기관 평균)	평균근속연수 (전체 인원 평균)	
2004	9.5	12.9	8.2
2005	9.4	13.8	7.6
2006	9.8	14.0	7.7
2007	10.1	14.1	7.8
2008	10.6	14.3	8.0

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

노동부(2004~2008), 노동통계 고용형태별근로실태조사(500인 이상 규모 대졸 이상) 재구성

[그림 5-7] 평균 근속연수 분석



- 평균근속연수는 기관마다 차이를 보이고 있는데, 최근에 설립된 기관일수록 직원들의 평균근속연수는 낮고, 설립된 지 오래된 기관일수록 평균근속연수는 높은 것으로 나타남.
- 이는 공공기관들이 경력직으로 채용하는 사례보다는 신입 채용을 선호하며, 신입채용 이후 대부분의 직원들이 이탈하지 않고 장기근속을 선호하기 때문임.
- 이는 고용의 비탄력성이 심한 우리나라의 현실을 반영하기도 하지만, 민간기업의 경우 회사의 경영상황에 따라 혹은 저성과 직원에 대한 관리 차원에서 희망퇴직과 같은 방안을 통해서 인력의 순환 및 인건비를 통제하는 반면 공공기관은 이러한 인력 순환 노력이 적극적으로 이루어지지 않고 있다고 판단됨.
- 인력의 장기근속은 회사에 대한 충성도를 높이고 직원들의 고용불안 요인을 해소하여 몰입도를 높이는 장점을 가지는 반면, 조직 내에 긴장도를 떨어뜨려 성과극대화에 대한 동기를 약화시키고, 저성과자 발생시에도 효과적인 대응방안 혹은 개선방안을 실행하기 어렵다는 단점을 안고 있음.
- 아울러 근속연수가 높을수록 직원들의 고직급화 현상이 심해지면서 직원 수는 많지만 실제 일할 직원은 오히려 부족한 현상을 초래하는 경우가 많음.

- 직원들의 평균근속연수가 20년이 넘는 기관들도 2004년 1개사에 불과하던 것이 2008년 5개사로 다소 빠른 속도로 늘어가고 있음.
- 이러한 조직은 대개 직원들이 일시에 대량 정년퇴직에 도달할 가능성이 높으며 이럴 경우 남아 있는 직원들과의 경력연수 격차가 극도로 커지면서 조직의 역량이 심각하게 저해될 수도 있음.

〈표 5-8〉 평균근속연수별 공공기관 분포

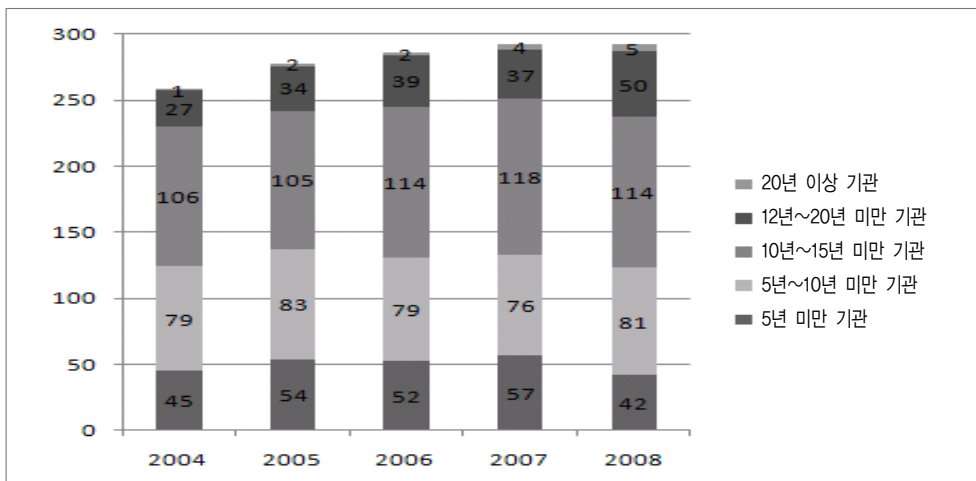
(단위 : 개)

평균근속연수별 기관	2004	2005	2006	2007	2008
5년미만 기관	49	58	55	57	42
5~10년 미만 기관	79	83	79	76	81
10~15년 미만 기관	106	105	114	118	114
15~20년 미만 기관	27	34	39	38	50
20년이상 기관	1	2	2	4	5

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-8] 평균근속연수별 공공기관 분포



주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관의 평균 근속연수별로 경평성과급을 제외한 1인당 임금평균을 비교분석한 결과 근속연수가 높은 기관일수록 1인당 평균임금이 높게 나타남.
- 전체 인원수 기준 평균근속연수가 5년 미만인 기관의 2008년 1인당 평균임금(경평성과급 제외)은 3,641만 8천원인 데 비해, 15~20년 된 공공기관의 1인당 평균임금은 5,748만 8천원으로 58% 높음.
- 기관별 평균으로 계산시 2008년 현재 5년 미만 공공기관의 1인당 평균임금은 4,841만 7천원인 반면, 15~20년 된 공공기관의 1인당 평균임금은 6,463만 9천원으로 34% 높음.

〈표 5-9〉 평균근속연수별 공공기관의 임금평균(경평성과급 제외) : 전체 인원

(단위 : 천원)

평균근속연수별 기관	2004	2005	2006	2007	2008
5년 미만 기관	36,485	33,538	34,808	37,213	36,418
5~10년 미만 기관	45,400	47,516	49,747	49,552	50,824
10~15년 미만 기관	48,155	48,988	50,523	53,556	52,537
15~20년 미만 기관	50,276	51,636	53,599	55,873	57,488
20년 이상 기관	52,320	52,735	56,454	57,978	59,281

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

〈표 5-10〉 평균근속연수별 공공기관의 임금평균(경평성과급 제외) : 기관

(단위 : 천원)

평균근속연수별 기관	2004	2005	2006	2007	2008
5년 미만 기관	36,247	35,843	39,706	45,100	48,417
5~10년 미만 기관	44,097	47,161	48,390	50,287	51,033
10~15년 미만 기관	48,928	52,382	54,592	57,702	57,602
15~20년 미만 기관	54,193	56,500	56,919	58,446	64,639
20년 이상 기관	52,320	57,150	61,089	64,501	57,309

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

2) 총보상 추이 분석 : 보상항목별

- 공공기관의 총보상은 기본연봉(기본급+고정상여)의 경우 공공성을, 성과급은 시장성 정도 등을 감안하여 운영하려는 취지를 가지고 있으며, 이에 따라 점차 수당 및 복리후생비를 기본연봉에 포함하여 수당 및 복리후생비의 신설 제한 및 비중 감소로 투명성을 강화하는 한편 성과급을 차등적으로 설정하려는 노력이 매 연간 추세에 반영되고 있음.
- 공공기관 1인당 보상항목을 살펴보면 기본임금, 수당(고정수당+실적수당), 급여성 복리후생, 경평성과급, 기타성과급 등으로 크게 구분할 수 있음. 2004년에서 2008년 사이 보상항목의 변화를 살펴보면 기본급과 경평성과급은 평균 금액이나 비중 모두 늘어난 반면, 수당은 감소하였고, 급여성 복리후생, 기타성과급은 별다른 변화 없었음.
- 공공기관 전체 인원 평균 기준 기본급은 2004년 2,499만 4천원에서 2008년 3,345만 1천원으로 매년 7.6% 상승한 반면, 수당은 1,621만 3천원에서 1,391만 3천원으로 3.8% 감소하였고 급여성 복리후생비는 2004년 398만 9천원에서 378만원으로 약간 감소함. 성과급은 매년 큰 폭으로 증가함.

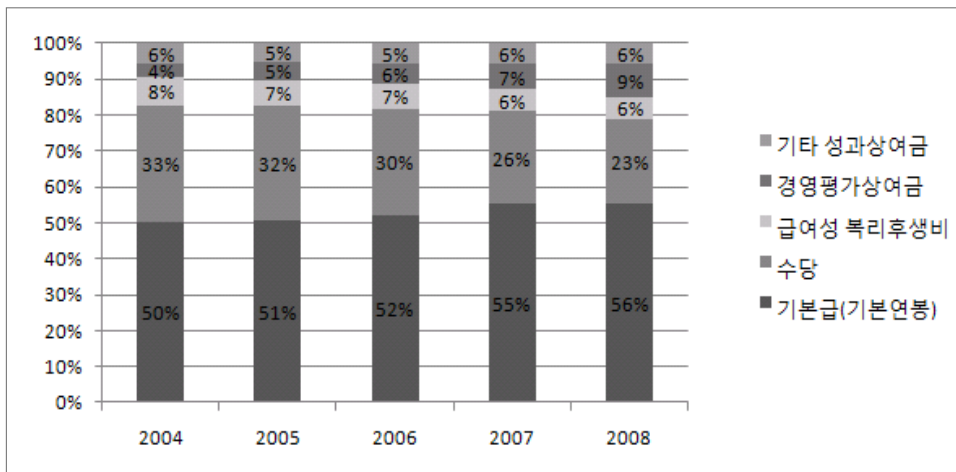
〈표 5-11〉 보상항목별 임금 구성 : 공공기관(전체인원 평균)

(단위 : 천원, %)

	기본급 (기본연봉)		수당 (고정+실적)		급여성 복리후생비		경영평가 상여금		기타 성과상여금		1인당 보수총합	
2004	24,994	50	16,213	33	3,989	8	1,871	4	2,760	6	49,827	100
2005	26,455	51	16,482	32	3,771	7	2,642	5	2,673	5	52,023	100
2006	28,489	52	16,201	30	3,656	7	3,283	6	2,962	5	54,587	100
2007	31,840	55	14,763	26	3,591	6	3,932	7	3,362	6	57,486	100
2008	33,451	56	13,913	23	3,781	6	5,623	9	3,399	6	60,168	100
CAGR	7.6		-3.8		-1.3		31.7		5.3		4.7	

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성
수당은 기재부(2009) 공공기관 통합공시 매뉴얼 기준

[그림 5-9] 보상항목별 비중 분석 : 전체인원 평균



주 : 총 기관 수 297개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 항목별 백분위를 살펴보면 기본급이 2004년 50%에서 2008년 56%로 증가한 대신 수당은 동 기간 동안 33%에서 23%로 낮아짐.
- 이 중 고정수당은 2004년 1,178만 2천원에서 917만 2천원으로 매년 6.1% 하락

함. 이는 공공기관들이 연봉제를 도입하는 과정에서 고정수당을 기본급으로 전환한 데서 기인한 것으로 판단됨.

- 실적수당은 2004년 443만원에서 474만 1천원으로 약간 증가함(1.7%/년 증가). 이는 실적수당의 지급기준이 되는 기본급 수준이 증가하면서 일부 늘어난 반면, 업무 효율개선, 기관들의 인위적인 실적수당 억제책을 확대하면서 야근수당 등이 주로 포함되는 수당항목 및 금액을 점차 줄이려는 추세가 같이 반영되었다고 판단됨.
- 직원보수 중 고정수당, 실적수당, 급여성 복리후생비는 기관별 특성에 따라 다양하게 존재함.
- 다수의 공공기관에서 경영평가 성과급 이외에 기타성과급도 별도 지급함. 평가 결과에 따른 보상 차별화 취지에서 운영하는 것으로 보이며 2008년 1인당 평균 임금에서 약 6% 정도의 비중을 차지하고 있음.

〈표 5-12〉 수당 세부항목

구분	세 부 항 목
고정수당	자격수당, 특수근무지수당, 특수업무수당, 가족수당, 해외근무수당 등
실적수당	시간외 근무수당, 야간근무수당, 휴일근무수당, 연차수당 등
급여성 복리후생비	자가운전보조금, 장기근속격려금, 통근보조비, 휴가비, 연료보조비, 건강진단비, 각종축하위로금, 당직비 등

자료: 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관 평균 기준 기본급은 2004년 2,819만 5천원에서 2008년 3,603만 3천원으로 매년 6.3% 상승한 반면, 수당은 2004년 1,135만 3천원에서 998만 4천원으로 매년 3.2% 하락함.
- 급여성 복리후생비의 경우 2004년 300만원에서 2008년 309만원으로 인상폭이 거의 없음.

- 경평상여금은 기관 평균값이 2004년 513만원에서 2008년 1,828만원으로 크게 늘어났는데 이는 경평 지급대상 기관 수의 확대에 기인한 것임.
- 기타성과급도 2004년 330만원에서 2008년 439만원으로 꾸준히 증가추세임.
- 전체 인원을 반영한 값에 비해 기관 평균을 반영한 1인당 평균임금이 다소 낮은 이유는 기관 간의 보상차이에 기인한 것으로, 인력규모가 적은 공공기관들이 기관 수로는 많고, 보상수준은 평균 대비 낮기 때문인 것으로 판단함.
- 항목별 백분위를 살펴보면 기본급이 2004년 61%에서 2008년 65%로 증가한 대신 고정수당 및 실적수당은 동 기간 동안 25%에서 18%로 낮아짐. 경평상여금과 기타 상여금은 지속적으로 비중이 커져가고 있는 추세임. 급여성 복리후생비는 1인당 평균임금에서 6%의 비중을 차지하며 지난 4년간 큰 변화는 없음.

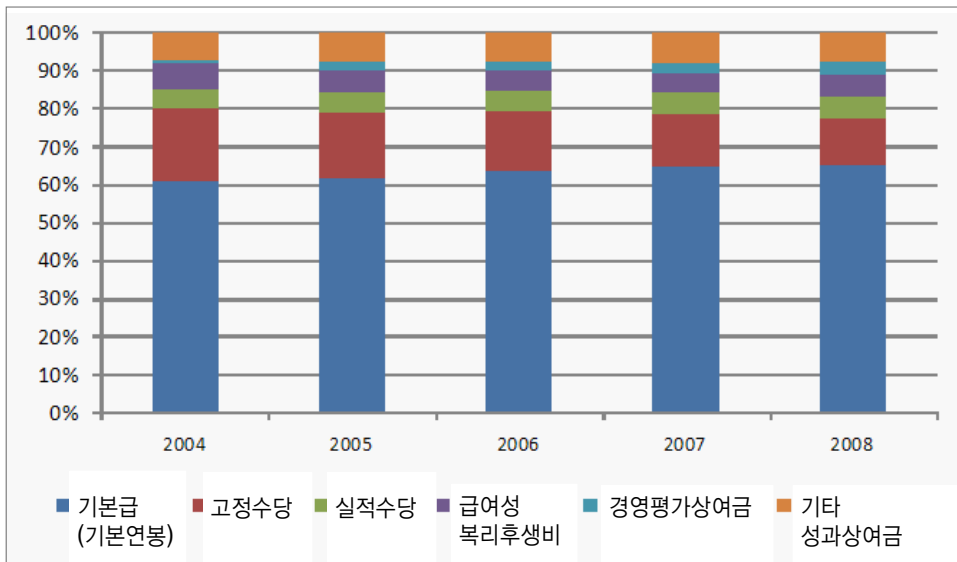
〈표 5-13〉 보상항목별 임금 구성 : 기관 평균

(단위 : 천원, %)

	기본급 (기본연봉)		수당 (고정+실적)		급여성 복리후생비		경영평가 상여금		기타 성과상여금		1인당 보수총합	
2004	28,195	61	11,353	25	3,005	6	513	1	3,297	7	46,363	100
2005	30,030	61	11,069	23	2,901	6	1,141	2	3,699	8	48,840	100
2006	32,468	64	10,561	21	2,848	6	1,221	2	3,853	8	50,952	100
2007	34,614	64	10,436	20	2,992	6	1,246	2	4,412	8	53,699	100
2008	36,033	65	9,984	18	3,092	6	1,828	3	4,394	8	55,331	100
CAGR	6.3		-3.2		0.7		37.4		7.4		4.5	

자 료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성
수당은 기재부(2009) 공공기관 통합공시 매뉴얼 기준

[그림 5-10] 보상항목별 비중 분석 : 기관 평균



주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관 중 경평성과급을 받은 기관들의 경우 경평성과급이 총임금에서 차지하는 비중을 살펴보면 전체 인원 기준으로 볼 때 2008년 기준 15%를 차지하고 있으며, 기관 평균으로 볼 때에는 9%를 차지함. 1인당 평균 지급금액으로 고려시 전체 인원 평균 2005년 445만원에서 2008년에는 891만원으로 상승했고, 기관 평균으로 보더라도 2005년 340만원에서 525만원으로 다소 큰 폭으로 상승함.

〈표 5-14〉 경평성과급 지급현황 분석

(단위 : 개, 천원, %)

	지급 기관수	1인당 지급금액		1인당 평균임금		경평/총임금 (전체인원평균)	경평/총임금 (기관 평균)
		전체인원평균	기관 평균	전체인원평균	기관 평균		
2004	22	6,734	6,020	50,032	47,760	13	13
2005 ¹⁾	93	4,454	3,399	50,693	50,748	9	7
2006	98	5,542	3,563	53,512	52,071	10	7
2007	92	6,780	3,955	56,387	55,558	12	7
2008	103	8,918	5,255	60,887	58,445	15	9

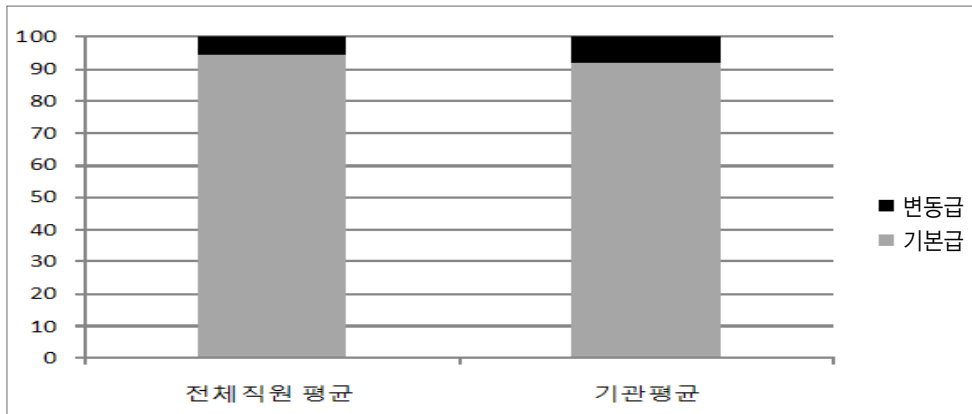
주 : 1) 준정부기관은 2005년도 경영평가부터 평가대상에 포함됨.

1인당 지급금액과 평균임금은 지급기관만을 대상으로 구한 것임.

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

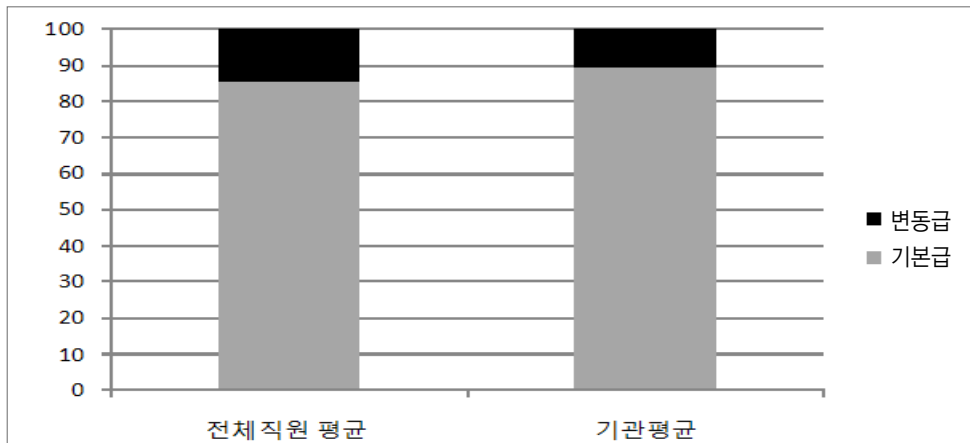
- 고정급 대비 성과급(변동급)의 비중은 해당 기관이 얼마나 성과에 따라 직원들의 급여를 차별화할 수 있는가를 보여주는 하나의 잣대임.
 - 공공기관의 경우 변동급의 주요 요인인 경평성과급 제외시 고정급 대비 성과급 비중은 전체직원 평균 94:6, 기관 평균 92:8 정도의 수준이지만 경평성과급을 포함시 전체 직원 기준으로는 85:15, 기관 평균기준으로 89:11을 차지함.
 - 민간기업의 경우 성과급 비중이 20~30%에 달하고 있음과 비교 시 성과급이 차지하는 비중이 다소 낮다고 판단됨.
 - 아울러 변동급 자체의 비중도 중요하지만 실제 개인간 성과에 따라 얼마나 차별화 되는지도 중요한데 공공기관에서 과연 이러한 변동급이 직원들에게 평가결과에 따라 얼마나 차별적으로 주어지느냐는 명확치 않음.

[그림 5-11] 기본급 대비 변동급 비중 : 경평성과급 제외 시



주 : 총 기관 수 297개
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-12] 기본급 대비 변동급 비중 : 경평성과급 포함 시



주 : 총 기관 수 297개
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간기업의 경우 전수조사에 어려움이 있어 임금값보다는 추이를 확인해보자면, 전반적으로 총보상 중 변동급의 비중은 공공기관보다 훨씬 높은 편이며 점차 늘어나고 있는 추세임.

〈표 5-15〉 보상항목별 임금 구성: 민간기업

(임원 제외, 단위: 천원, %)

구분	기본급 (정액급여)	수당 (초과급여)	성과급 (연간특별급여)	급여성 복리후생	합계
왓슨와이어트	47,211(73.8)	5,695(8.9)	9,255(14.5)	1,772(2.8)	63,933(100)
노동부	41,117(74.5)	1,246(2.3)	12,803(23.2)		55,166(100)

주 : 1. 정액급여: 기본급 및 통상수당과 기타수당이 포함됨

2. 초과급여: 연장근로수당, 야간근무수당, 휴일근무수당 등 시간 외 근무에 해당

3. 수당: 차량수당, 통근수당, 기타(직급, 가족 등)수당, 초과근무수당, 연차보상수당 포함

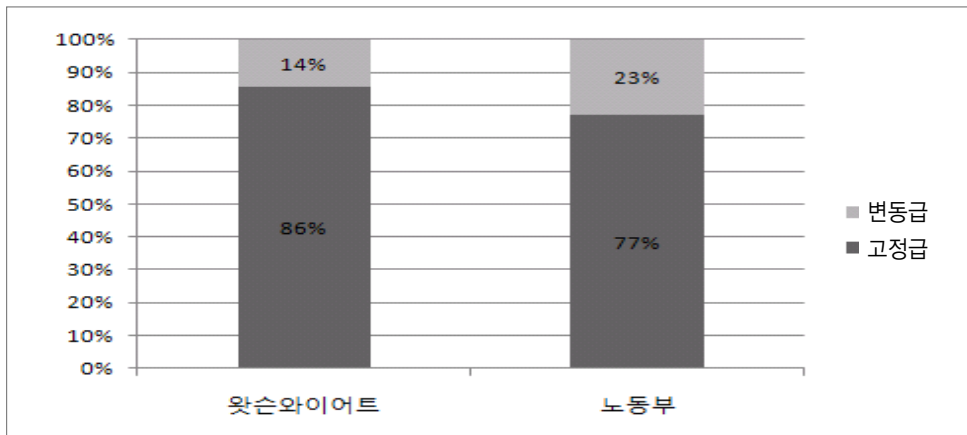
4. 성과급: 성과보너스, 세일즈인센티브, 성과분배금, 이연보너스, 기타 변동급

5. 급여성 복리후생의 경우 공공기관과 포함하는 항목에서 차이가 있음. 시장임금조사에서는 선택적 복리후생제
도, 직원계발프로그램만 포함하고, 고용형태별근로실태조사에서는 별도 수집되지 않았음

자료 : 왓슨와이어트(2008) 시장임금조사

노동부(2008). 노동통계 고용형태별근로실태조사(500인 이상 규모 대졸 이상)

[그림 5-13] 기본급 대비 변동급 비중 : 민간기업



자료 : 왓슨와이어트(2008) 시장임금조사

노동부(2008). 노동통계 고용형태별근로실태조사(500인 이상 규모 대졸 이상)

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

- 공공기관 형태별 분석 결과, 1인당 평균임금 수준은 전체 인원 평균 기준으로 공기업, 기타공공기관, 준정부기관 순으로 높은 것으로 나타남.

- 2008년 기준 공기업은 6,332만 7천원, 준정부기관은 5,542만원, 기타공공기관은 6,060만 5천원을 기록함
- 공기업은 24개사에 기관별 평균인원은 3,557명이고, 준정부기관은 80개사에 기관별 평균인원은 834명이었으며, 기타공공기관은 193개사에 511명의 기관별 평균인원을 가지고 있음.

〈표 5-16〉 기관 유형별 1인당 평균임금 비교

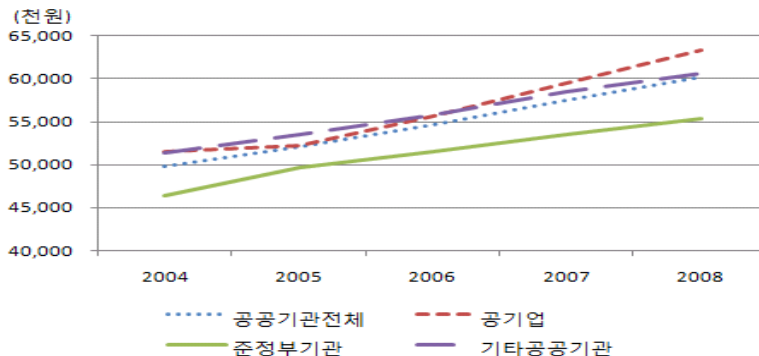
(단위 : 천원, %)

	공공기관 전체 (297개사)		공기업 (24개사)		준정부기관 (80개사)		기타공공기관 (193개사)	
	평균임금	인상률	평균임금	인상률	평균임금	인상률	평균임금	인상률
2004	49,827		51,517		46,358		51,423	
2005	52,023	4.4	52,246	1.4	49,681	7.17	53,524	4.09
2006	54,599	5.0	55,699	6.6	51,476	3.61	55,785	4.22
2007	57,496	5.3	59,427	6.7	53,553	4.03	58,475	4.82
2008	60,168	4.6	63,327	6.6	55,420	3.49	60,605	3.64

주 : 총기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-14] 기관 유형별 1인당 평균임금 수준 : 전체 인원 평균



주 : 총기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 기관별 1인당 평균임금 수준으로 공공기관 형태별 분석 결과, 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 순으로 높은 것으로 나타남. 특히 공기업, 준정부기관의 경우 전체인원 기준 1인당 평균임금과 기관 평균 기준 1인당 평균임금 간의 차이가 크지 않았으나, 기타공공기관은 기관 평균과 전체인원 평균이냐에 따라 값에 상당히 큰 편차를 보이고 있음.
- 공기업은 전체인원 기준 1인당 평균임금은 6,332만 7천원이고 기관 평균 기준 1인당 평균임금은 6,314만 3천원이고, 준정부기관은 전체인원 기준 1인당 평균임금은 5,542만원이고 기관 평균 기준 1인당 평균임금은 5,683만 1천원인 반면, 기타공공기관은 전체인원 기준 1인당 평균임금은 6,060만 5천원이고 기관 평균 기준 1인당 평균임금은 5,374만 6천원을 기록함.
- 기타공공기관은 타 공공기관 유형에 비해 기관 수도 많고 기관 간 임금수준 편차도 크게 나타나고 있음.

〈표 5-17〉 기관 유형별 1인당 평균임금 수준: 기관 평균

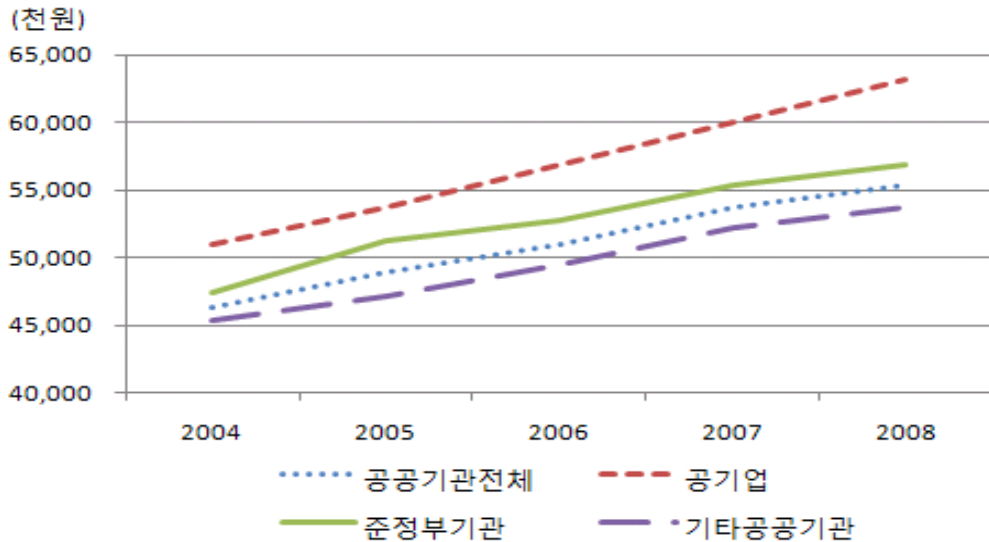
(단위 : 천원, %)

	공공기관 전체 (297개사)		공기업 (24개사)		준정부기관 (80개사)		기타공공기관 (193개사)	
	평균임금	인상률	평균임금	인상률	평균임금	인상률	평균임금	인상률
2004	46,363		50,906		47,390		45,277	
2005	48,840	5.34	53,702	5.49	51,172	7.98	47,157	4.15
2006	50,952	4.32	56,808	5.78	52,706	3.00	49,426	4.81
2007	53,699	5.39	60,013	5.64	55,395	5.10	52,189	5.59
2008	55,331	3.04	63,143	5.22	56,831	2.59	53,746	2.98

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-15] 기관 유형별 1인당 평균임금 수준 : 기관 평균



- 기관별로 급여수준 편차가 존재하고 있으며 이러한 편차는 기타공공기관에서 더욱 크게 나타나고 있음.
 - 공기업의 경우 2/3에 해당하는 17개사가 6천만 ~ 7천만원 사이의 임금수준을 보이고 있어 공기업 내의 급여수준 편차는 크지 않은 반면, 준정부기관은 79개사 중 40%에 달하는 31개사가 5천만 ~ 6천만원 사이의 1인당 평균급여를 나타내고 있고 7천만원 이상의 급여 수준을 보이는 기관들도 11개사로 14%에 달하고 있음.
 - 기타공공기관의 경우 이러한 급여수준 격차는 더욱 크게 벌어지고 있는데 기타 공공기관은 3천만원 미만의 급여수준을 보이는 기관들(기타공공기관 중 4%)도 있는가 하면, 7천만원 이상의 급여수준을 보이는 기관들도 29개사(기타공공기관 중 15%)에 달하고 있어 임금수준 편차가 매우 크게 나타나고 있음.

〈표 5-18〉 기관별 평균임금 수준 차이 (2008년 임금 기준)

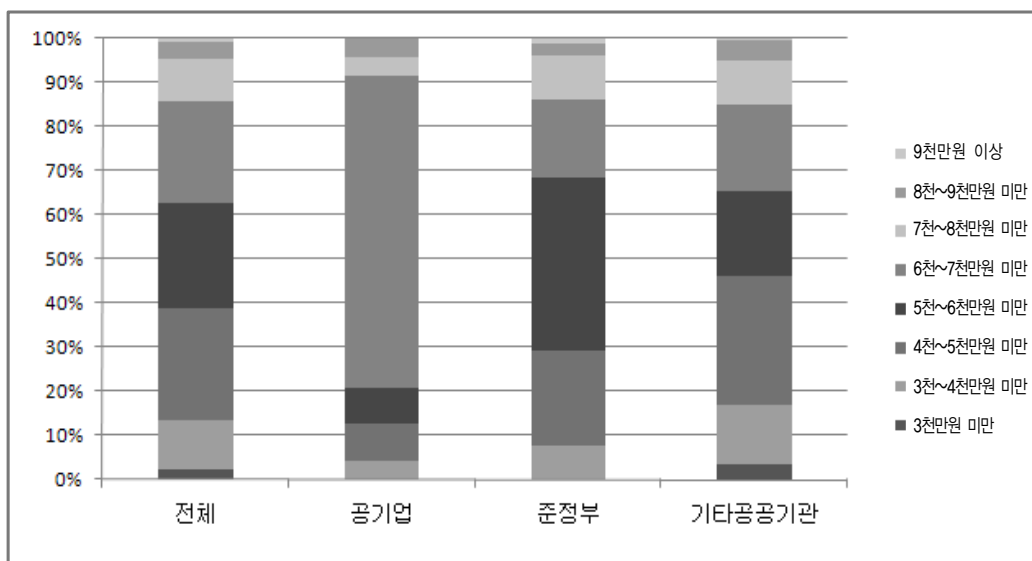
(단위 : 개)

평균임금 수준	공공기관 전체	공기업	준정부	기타공공
3천만 미만	7	0	0	7
3천만~4천만원 미만	33	1	6	26
4천만~5천만원 미만	75	2	17	56
5천만~6천만원 미만	70	2	31	37
6천만~7천만원 미만	69	17	14	38
7천만~8천만원 미만	28	1	8	19
8천만~9천만원 미만	12	1	2	9
9천만원 이상	2	0	1	1

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-16] 기관별 평균임금 수준 차이(2008년 임금 기준)



주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 상대적으로 급여수준이 높은 공공기관은 주로 금융기관이나 연구원이 많으며 기타 공공기관에 집중되어 있음을 알 수 있음. 기관들의 평균근속연수는 대개 15년 이상 기관들로서 인력의 고령화도 높은 임금수준에 대한 이유가 될 수 있겠으나 이를 고려하더라도 여전히 타 공공기관에 비해서는 높은 수준임.

〈표 5-19〉 1인당 평균임금이 8천만원 이상인 기관: 2008년 기준

분류	8천만원 ~ 9천만원	9천만원 이상
공기업	한국방송광고공사	
준정부기관	예탁결제원, 전력거래소	한국거래소
기타공공기관	산은캐피탈, 중소기업은행, 생산기술연구원, 코스콤, 수출입은행, 전자통신연구원, 에너지자원기술기획평가원, 원자력연구원, 전기연구원	산업은행

4) 총보상 추이 분석 : 금융공공기관 vs 비금융공공기관

- 금융공공기관과 비금융공공기관의 분류는 금융위의 경우 소관 19개 기관을 금융공공기관으로 보고 있으며, 기재부에서는 13개 기관으로 분리하고 있음. 본 연구에서는 기재부에서 규정한 13개 공공기관을 금융공공기관으로 선정하여 분석함.

〈표 5-20〉 금융공공기관 분리 기준

(단위 : 개)

분류	지정요건	금융위 소관 금융공공기관	기획재정부 분류 금융공공기관
공기업	자체수입 50% 이상 직원 50인 이상	-	대한주택보증
		0	1
준정부 기관	자체수입 50% 미만 직원 50인 이상	신용보증기금, 기술보증기금, 예금보험공사, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사, 한국예탁결제원	기술보증기금, 신용보증기금, 예금보험공사, 한국거래소, 한국수출보험공사, 한국예탁결제원, 한국자산관리공사, 한국주택금융공사
		6	8
기타 공공기관	공기업, 준정부기관으로 지정되지 않은 공공기관	금융감독원, 산업은행, 기업은행, 산은자산운용, 산은캐피탈, 기은캐피탈, 기은신용정보, 아이비케이시스템, 한국기업데이터, 정리금융공사, 한국자산신탁, 코스콤, 기보캐피탈	중소기업은행, 한국산업은행, 한국수출입은행, 한국투자공사
		13	4
소계		19	13

주 : 금융위에서는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 상의 금융위원회 소관 공공기관을 대상으로 하며, 금융감독원, 기보캐피탈은 본 연구대상 기관에 포함되지 않으므로 기재부 기준을 준용함
기재부 공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편(2008.6) 재구성

- 금융공공기관과 비금융공공기관을 비교해보면 전반적인 1인당 총보상 수준은 금융공공기관이 더 높게 나타남.
 - 정부 차원에서 금융기관장 및 대형 공기업은 민간 동종업계의 보수수준 등 특수성을 감안하여 합리적으로 조정해야 한다는 견해가 존재함.
- 총보상 추이는 전체 인원 평균 및 기관 평균에 따라 다소 상이하게 나타남. 하지만 전반적으로 금융공공기관의 기본급 비중이 낮고 수당 비율이 높은 것으로 나타남.

〈표 5-21〉 총보상 추이 : 금융 vs 비금융공공기관 (기관 평균)

(단위 : 천원)

11인당 보상항목	금융공공기관(13개)		비금융공공기관(284개)	
	2007	2008	2007	2008
기본급	39,970 (59%)	41,252 (61%)	33,884 (65%)	35,333 (66%)
수당(고정+실적)	17,335 (26%)	16,677 (25%)	9,496 (18%)	9,087 (17%)
복리후생비(급여성)	3,257 (5%)	3,344 (5%)	2,956 (6%)	3,059 (6%)
상여금(경평+기타)	6,619 (10%)	5,991 (9%)	5,528 (11%)	6,254 (12%)
총보상	67,181 (100%)	67,264 (100%)	51,864 (100%)	53,733 (100%)

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

〈표 5-22〉 총보상 추이 : 금융 vs 비금융공공기관 (전체인원 평균)

(단위 : 천원)

11인당 보상항목	금융공공기관(13개)		비금융공공기관(284개)	
	2007	2008	2007	2008
기본급	33,197 (49%)	34,603 (50%)	31,658 (57%)	33,292 (57%)
수당(고정+실적)	25,002 (37%)	23,828 (34%)	13,341 (24%)	12,543 (21%)
복리후생비(급여성)	3,681 (5%)	3,894 (6%)	3,580 (6%)	3,765 (6%)
상여금(경평+기타)	6,559 (10%)	7,243 (10%)	7,397 (13%)	9,268 (16%)
총보상	68,439 (100%)	69,568 (100%)	55,976 (100%)	58,868 (100%)

주 : 총 기관 수 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 금융공공기관과 일부 민간금융기업을 비교해보면 금융공공기관에서는 총보상 중 기본급 및 성과급의 비율이 낮은 편이며 수당 및 복리후생의 비중은 상대적으로 높은 것으로 나타남. 민간금융기업을 전수조사하지 않았기 때문에 본 자료를 통해 보수의 적정성을 판별하기에는 신중할 필요가 있지만 항목별 비중에 대한 고려는 필요할 것으로 여겨짐.

〈표 5-23〉 총보상 추이 : 금융공공기관 vs 민간금융기업

(단위 : 천원)

1인당 보상항목	금융공공기관		민간금융기업	
	2007	2008	2007	2008
기본급	33,197 (49%)	34,603 (50%)	47,265 (77%)	41,920 (64%)
수당	25,002 (37%)	23,828 (34%)	4,049 (7%)	9,382 (14%)
복리후생비	3,681 (5%)	3,894 (6%)	1,637 (3%)	1,770 (3%)
성과급(상여금)	6,559 (10%)	7,243 (10%)	8,065 (13%)	12,626 (19%)
총 보상	68,439 (100%)	69,568 (100%)	61,015 (100%)	65,698 (100%)

주 : 1. 금융민간기업의 경우 2007년 13개사, 2008년 19개사임

2. 수당 : 차량수당, 통근수당, 기타(직급, 가족 등)수당, 초과근무수당, 연차보상수당 포함

3. 성과급 : 성과보너스, 세일즈인센티브, 성과분배금, 이연보너스, 기타 변동급

4. 급여성 복리후생의 경우 공공기관과 포함하는 항목에서 차이가 있음. 시장임금조사에서는 선택적 복리후생제도, 직원계발프로그램만 포함함

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 왓슨와이어트(2007-2008) 시장임금조사 재구성

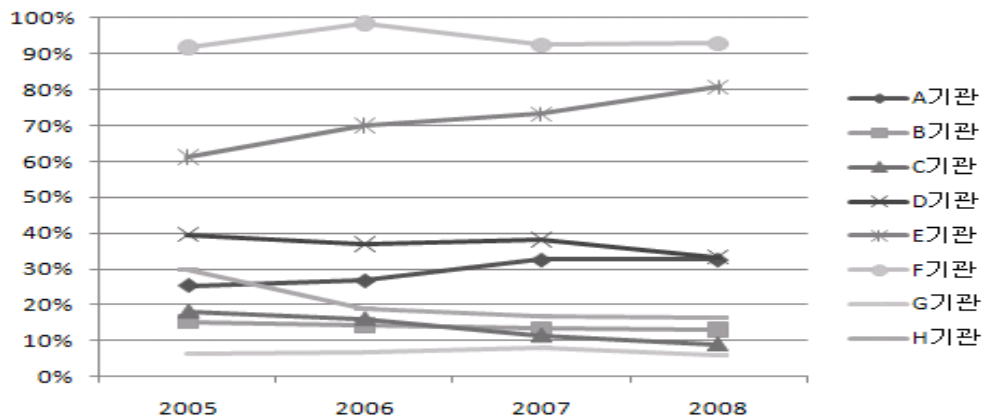
5) 생산성 분석

- 공공기관의 생산성 측정을 위한 논의가 분분하나 공공기관 특유의 독점적 성격 및 비수익성 사업 등을 정확하게 반영하여 측정하는 것은 현 시점에서 다소 무리가 있다고 판단됨.
- 현재 경영평가에서 쓰이고 있는 평가지표 중 부가가치가 가장 생산성에 근접한 지표로 보임. 부가가치 계산시 경상이익, 인건비, 순금융비용, 임차료, 세금과 공과, 감가상각비 등이 포함되는데 공공기관이 창출한 부가가치 가운데 인건비가 차지하는 비중의 추세를 분석함으로써 공공기관들이 생산성 증가와 연동된 인건비를 운영하는지 간접적으로 진단해 볼 수 있음.
- 즉 부가가치 중 인건비가 차지하는 비중이 계속 늘어난다면 이는 해당 공공기관이 창출하는 생산성 대비 투입되는 인건비가 더 많이 소요된다고 볼 수 있고, 감소한다면 훨씬 더 생산적이라고 볼 수 있음.
- 다만 부가가치 지표를 가지고 생산성을 측정할 경우 기관이 수행하고 있는 사업

이 투입인력과 상관없이 성장산업이거나, 경기의 변동성이 심한 경우, 혹은 부가가치에서 인건비가 차지하는 비중이 매우 적은 경우는 위와 같은 추세를 파악하기 다소 어렵다는 단점을 가지고 있음.

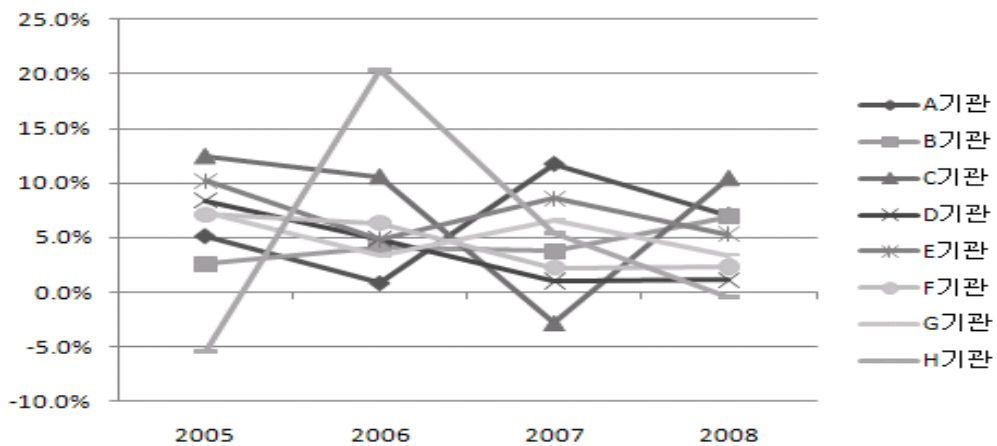
- 위에서 기술한 단점을 보완하는 한편, 기관 내외부의 이해관계자 모두가 납득할 수 있는 생산성 증가 대비 임금 증가 결정을 내리기 위해서는 동일한 산업군에 속하고 있어 생산성 수준에 대한 측정과 비교가 가능한 유사기관 (민간 혹은 공공)들을 복수로 선정하고 이들의 생산성 변화 규모 대비 해당 기관의 생산성 변화를 비교 분석하는 작업이 병행되어야 할 것임.
- 생산성 비교나 임금수준 비교를 위한 유사기관 설정은 기관마다 별도의 고려와 심의가 필요한 사안임. 여기에는 감독기관과 기관 자체의 동의가 필요하고 데이터 확보의 현실성 등을 고려해야 하므로 추후 추가적인 고민과 검토가 필요하다고 판단됨.
- 일부 공공기관에 대해 예시적으로 생산성 분석을 실시한 결과, 각 기관별로 편차가 크게 나타났으며, 이것은 총임금 인상률 상승 등의 인건비 변화추이와 큰 연관성이 없는 것으로 나타남.
 - 즉 임금은 공공기관 전체적으로 가이드라인을 정해서 획일적으로 관리/감독하는 반면 실제 기관들이 내는 성과(생산성 혹은 부가가치)는 기관마다 그 편차도 크고 상승세인지 하락세인지 정체인지 각각 다양하게 전개되고 있어 생산성과 임금간의 상관관계가 현재까지는 높지 않다고 판단됨.
 - 따라서 생산성 분석은 각 기관의 특성에 맞는 생산성 측정 방법 도입 및 차별화된 분석이 요구되는 실정임.
 - 기관 경영평가를 받는 기관들은 모두 계량인건비와 부가가치를 계산해서 제출하고 있으므로 본 연구에서 제시한 부가가치 대비 인건비 비중은 기관별 분석 및 연도별 추이분석이 가능함. 단 본 연구에서는 관련 데이터를 전수 확보하지 못하여 몇 개사에 대한 샘플 조사에 국한되었음.

[그림 5-17] 생산성 분석 (일부기관 예시)



주 : 본 분석에서는 생산성이 인건비를 제외한 순부가가치를 인원수로 나눈 값을 의미함
 자료 : 기재부(2005~2008), 경영평가 보고서 재구성

[그림 5-18] 임금인상률 변화 추이



자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

나. 임금 체계

1) 인력규모 현황

- 공공기관 전체 인력규모는 2007~2008년간 유사하게 나타남. 임원 수는 1% (2007년 793명→2008년 787명) 감소한 반면, 직원 수는 1%(2007년 257,546명→2008년 260,079명) 상승함.
- 전체 인력규모상 공기업은 전체의 약 18% (2007년 18.1%, 2008년 17.9%), 준정부기관은 약 48%(2007년 47.7%, 2008년 47.5%), 기타공공기관은 약 34% (2007년 34.2%, 2008년 34.6%)를 차지함.
- 기관별로 살펴보면 임원의 경우 -100~100%, 직원의 경우 -92%~125%로 기관별 인력규모에 편차가 있었음.
- 따라서 2007년과 2008년의 총보상의 변화는 인력규모의 조정과는 큰 연관성이 없는 것으로 볼 수 있음.

2) 직급구조 현황

- 임원을 제외한 직원의 직급구조를 비교했을 때, 공공기관은 민간기업에 비해 상대적으로 다단계 직급구조를 가지고 있는 것이 특징임.
- 다만 공공기관의 경우 기관에 따라 정부시책에 따른 인력조정의 결과로 생성된 다단계 직급구조가 일부 존재하며 민간기업과 조직 체계의 차이가 존재한다는 점을 감안할 필요가 있음. 공공기관의 최상위 직급은 민간의 임원 직급에 준하는 역할을 수행하므로 민간의 임원직급단계까지 포함해서 고려시 공공기관의 직급단계가 민간에 비해 결코 많지 않다는 전문가들의 시각도 있음.
- 직원의 직급별 인력규모 자료를 제출한 공공기관 151개사에 대해 분석한 결과 대졸직원 기준시 80%의 기관이 5단계 이상의 직급구조를 가지고 있는 것으로 나

타남.

- 5단계 직급단계를 가지고 있는 기관이 전체의 39%(60개사)를 차지하고 있으며 6단계는 151개 기관 중 28%(43개사)이고 7단계 직급단계를 가지고 있는 기관도 13%(20개사)에 달함.

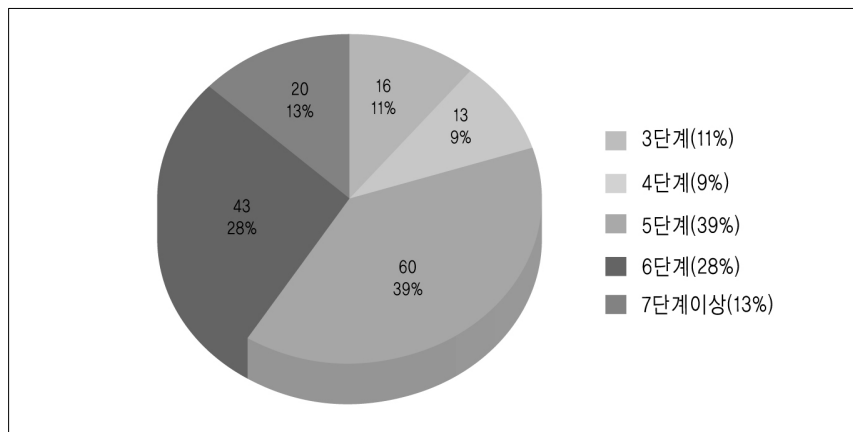
〈표 5-24〉 직급단계수별 공공기관 분류

(단위 : 개)

직급단계 수	공공기관 합계	공기업	준정부기관	기타공공기관
3단계	16 (11%)	— (0%)	5 (8%)	11 (16%)
4단계	13 (9%)	2 (10%)	6 (9%)	5 (7%)
5단계	60 (39%)	7 (35%)	30 (46%)	23 (34%)
6단계	43 (28%)	6 (30%)	18 (28%)	19 (28%)
7단계 이상	20 (13%)	5 (25%)	6 (9%)	9 (13%)
합계	152 (100%)	20 (100%)	65 (100%)	67 (100%)

주 : 총 기관 수 152개
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-19] 직급단계수별 공공기관 분류



- 민간의 경우 여전히 많은 직급체계를 가지고 있는 기업도 있지만 대기업을 중심으로 한 일부 기업들에서는 수년 전부터 직급축소 및 파괴 현상이 진행되고 있어 4~5단계의 직급체계를 운영하기도 함.

〈표 5-25〉 민간기업 직급단계 예시 : 대기업 (3개사)

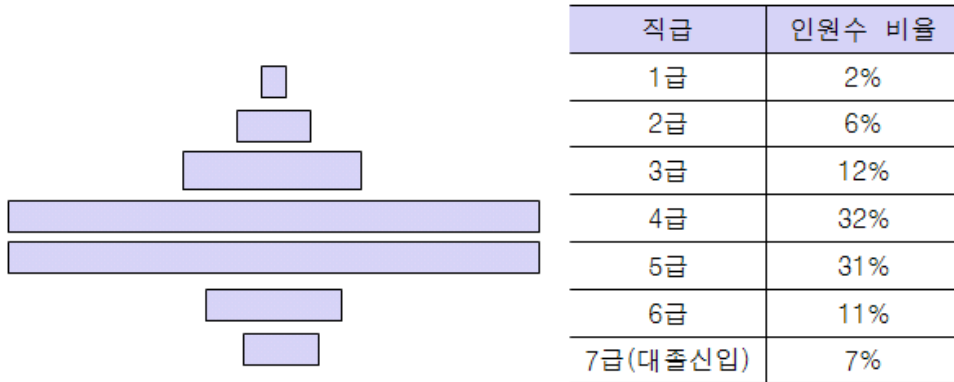
삼성 (4~5단계)				LG (4단계)			SK (4단계)	
일반직		연구개발직						
직급	호칭	직급	호칭	직급	호칭-일반	호칭-연구	직급	호칭
G7	부장	E6	수석	Leader	부장	책임	9급	부장
G6	차장(5)	E5	책임(8)	Senior	차장(4)			
G5	과장(5)				과장(4)	선임(4)	8급(6)	과장
G4	대리(4)	E4	선임(4)	Junior	대리(3)	주임(3)	7급(3)	대리
G3	사원(4)	E3	연구원(4)	Assistant	사원(3)	연구원(3)	6급/5급(5)	사원
G3→G7: 18년		E3→E6: 16년		-	14년	10년	사원→부장: 14년	
- 역량 및 역할의 차이에 따른 직급 구분 - 직무특성에 따라 이원적 직급체계 운영 (일반과 연구개발 구분)				- 역량 및 역할의 차이에 따른 직급 구분			- 역량 및 역할의 차이에 따른 직급 구분	
				- 직급은 동일체계 적용→별도의 승격연한 없음			- 직무특성의 반영 없음	
				- 호칭은 직무특성에 따라 이원적 운영 (일반과 연구 구분)			- 승격에 따라 호칭부여	
				- 호칭은 체류연수 경과에 따라 별도의 심사 없이 자동부여				

자료 : 왓슨 와이어트(2008)

- 민간에 직급단계가 축소화되기 시작한 직접적인 계기는 IMF를 전후하여 많은 민간기업들이 부/과제의 다단계 조직구조를 버리고 팀제를 도입하면서부터임.
- 의사결정 단계가 획기적으로 개선됨에 따라 기존의 다단계 직급단계와 슬림화된 조직 내 역할 체계가 충돌하면서 기업들은 직급을 축소하기 시작함.
 - 어떤 기업들은 차장/부장 통합과 같이 상위 직급 일부를 통합하는 방식으로 직급을 축소하였고, 어떤 기업들은 기존의 호칭체계를 버리는 대신 팀원 - 팀장으로만 구분하는 등 좀더 극단적인 방법을 통해 직급을 축소하고자 노력해 왔음.

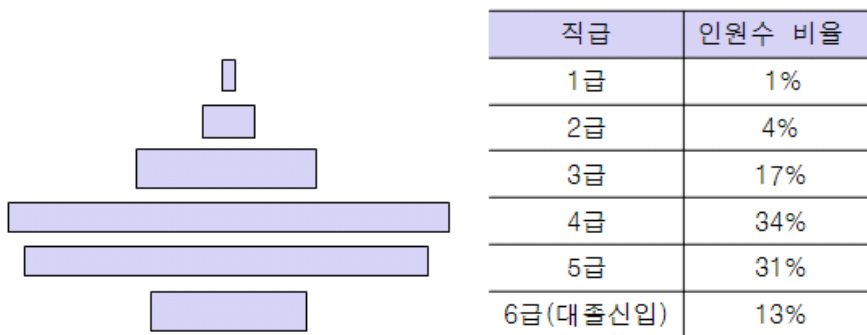
- 아울러 국내에 다국적기업들이 대거 진입함에 따라 서구의 직급체계가 자연스럽게 도입되기 시작하면서 직급 축소는 민간기업들의 조직개편 관련 첫째 화두로 인식되고 있는 경향임.
- 다만 국내직원들의 정서상 혹은 언어습관상 사원 - 대리 - 과장 - 차장 - 부장과 같은 호칭체계에 대한 선호도는 뿌리 깊게 남아 있어 호칭은 연차가 되면 올려주되 직급과는 분리시켜 운영하는 기업들도 많이 있음.
- 직급단계를 축소하고 직급과 조직 내 역할을 보다 강하게 일치시킴에 따라 선진 민간기업들은 승진을 엄격하게 관리하고 있음.
 - 즉 연차에 의해서 최소의 결격사유만 통과하면 누구나 올라가는 방식이 아니라, 직원의 능력과 역량 고과에 따라 선발된 소수만을 승진시키고 있음.
 - 이러한 직급체계 및 운영방식은 직급별 인력규모 및 과도한 승진인상 비용 발생을 효과적으로 통제하는 데 기여하고 있음.
 - 즉 공공기관에 비해 직급단계 수를 적게 가져가고 승급시 보다 엄격한 기준을 적용하므로 직원들의 평균 승진 횟수는 낮고, 비용관리도 효과적임.
- 직급별 인력규모의 분포를 분석한 결과 항아리형 인력분포로 하위직급의 인력은 상대적으로 적은 반면, 중간단계에 절반가량의 인원이 포진하고 있어 조직의 활력을 저해하고 있다고 판단됨.

[그림 5-20] 직급별 인력규모 분포(7단계 직급 보유 14개사 분석)



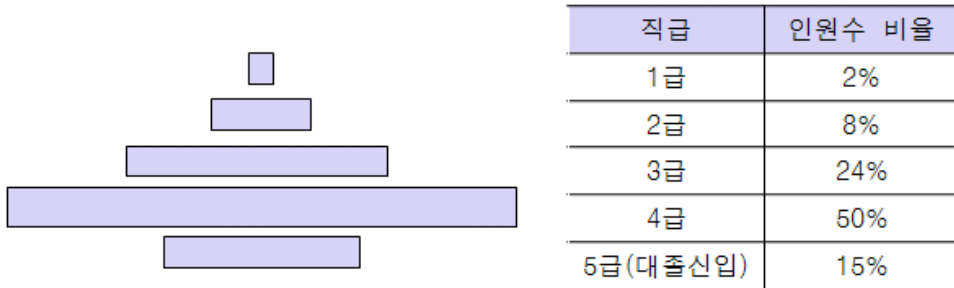
주 : 총 기관 수 117개 (직급별 자료를 제출한 기관 기준)
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-21] 직급별 인력규모 분포(6단계 직급 보유 43개사 분석)



주 : 총 기관 수 117개 (직급별 자료를 제출한 기관 기준)
 자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

[그림 5-22] 직급별 인력규모 분포 (5단계 직급 보유 60개사 분석)



주 : 총기관 수 117개 (직급별 자료를 제출한 기관 기준)
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

다. 임금구조

- 공공기관과 민간기업의 임금현황을 살펴보면 전체 평균액을 기준으로 했을 때 전반적으로 민간기업의 총액이 더 높지만 상승률은 공공기관이 더 높게 나타남.

〈표 5-26〉 공공기관 임금현황 : 전체 인원 평균

(임원 제외, 단위 : 천원)

근속연수	기본급	수당 (고정+실적)	성과급 (경평+기타)	급여성 복리후생	합계
경력 5년 이하	25,651	5,024	3,825	2,378	36,879
경력 6~10년	32,207	6,649	5,150	2,698	46,704
경력 11~15년	39,493	8,290	6,298	3,100	57,182
경력 15~20년	45,865	9,471	7,576	3,425	66,338
경력 20년 이상	56,010	10,378	9,413	3,620	79,421
전체평균	39,822	7,962	6,452	3,043	57,279

주 : 1. 수당 : 기재부 공공기관 통합공시 매뉴얼 (2009) 기준임
2. 성과급 : 경영평가성과급, 기타 성과급
자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

〈표 5-27〉 공공기관 임금현황 : 전체 공공기관 평균

(임원 제외, 단위 : 천원)

근속연수	기본급	수당 (고정+실적)	성과급 (경평+기타)	급여성 복리후생	합계
경력 5년 이하	24,052	5,124	6,006	2,416	37,597
경력 6~10년	28,398	7,555	5,871	2,767	44,590
경력 11~15년	34,362	11,768	8,660	3,421	55,701
경력 15~20년	39,220	9,258	10,384	3,721	65,093
경력 20년 이상	45,499	13,718	12,515	3,873	75,605
전체평균	36,935	10,483	9,610	3,406	60,434

주 : 1. 수당 : 기재부 공공기관 통합공시 매뉴얼 (2009) 기준임

2. 성과급 : 경영평가성과급, 기타 성과급

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

〈표 5-28〉 민간기업 임금현황

(단위 : 천원)

연령(세)	평균근속연수	2004	2005	2006	2007	2008
25 ~ 29	2.3	27,952	30,019	32,933	33,531	35,790
30 ~ 34	5.4	39,339	42,025	42,743	44,992	46,633
35 ~ 39	9.5	48,819	51,544	53,788	57,652	61,785
40 ~ 44	13.3	56,332	58,588	62,158	67,563	72,552
45 ~ 49	16.0	61,851	64,881	70,233	74,695	77,979
평균	8.2	44,101	46,338	49,040	52,517	55,167

자료 : 노동부(2004~2008), 노동통계 고용형태별근로실태조사 (500인이상 규모 대졸이상)

1) 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.

〈표 5-29〉 연봉제의 개념정의

구분	공공기관	민간기업
시행취지	경쟁심화, 인력의 고령화 등 경영환경의 변화에 대비하는 한편 보수체계의 투명화 지향	보수체계에 있어 연공서열보다 성과나 업적을 중시하는 경향이 강해짐에 따라 대두되기 시작함
개념정의	보수를 연단위로 결정하는 임금형태	임금의 전부 또는 상당부분을 근로자의 능력·실적 및 공헌도 등을 평가하여 연단위로 결정하는 제도
운영예시	연 총보상을 12로 나눈 기본연봉을 지급하고 연 1회 경쟁성과급을 지급	단일연봉액(업적연봉), 기본연봉(종합급) + 업적연봉, 기본연봉(직능급) + 업적연봉, 기본연봉(직능급 + 직무급) + 업적연봉, 기본연봉(직능급 + 기초급) + 업적연봉 등

자료 : 각 기관 지침 및 노동부(2006) 재구성

- 연봉제 도입 및 성과급제도 운영 실태를 살펴보면 공공부문의 경우 전체의 82.4%가 도입하여 민간부문의 61.5%보다 높은 수준으로 나타남 (기재부 자체조사 2009, 한국경영자총협회 2009).
- 연봉제를 시행하는 경우 기본연봉과 성과연봉을 구분하여 운영하는 비중도 민간부문(52.3%)보다 공공부문(85.8%)이 높음.

〈표 5-30〉 연봉제 시행

구 분	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
연봉제 시행	1,232	64.7	993	61.5	239	82.4
기본연봉과 성과연봉의 구분여부	724	58.8	519	52.3	205	85.8

자료 : 기재부(2009)

- 공공부문의 경우 연봉제를 전 직원에 적용하는 경우가 56.5%이고, 관리자급(과장 이상)에 적용하는 경우가 41.0% 수준
 - 민간부문에 비해 전 직원에 적용하는 비율이 약간 높은 수준인 반면, 관리자급 이상에 적용하는 비율은 약간 낮음.
 - 그러나 공공부문의 연봉제는 보수를 년 단위로 결정하는 임금형태로 정의하고 있으며, 성과기준인지 연공서열 기준인지 명확하지 않음.
 - 민간부문의 연봉제는 1) 보상항목의 단순화 2) 연차가 아닌 성과와 직무가치에 따른 보상결정이 주요 특징임.

〈표 5-31〉 연봉제 시행 : 적용대상별

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
전직원 적용	595	48.3	460	46.3	135	56.5
관리자급만 적용	579	47.0	481	48.4	98	41.0

자료 : 기재부(2009)

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

- 공공부문의 호봉급 적용비율이 73.5%로서 민간부문의 64.3%에 비해 높은 수준이며 직능급은 공공부문 30.3%, 민간부문 31.1%, 직무급은 공공부문 27.2% 민간부문 33.4%로 공공부문이 민간부문보다 낮은 수준임.

〈표 5-32〉 기본급 구성

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
호봉급 적용	1,251	65.7	1,038	64.3	213	73.5
직능급 적용	590	31.0	502	31.1	88	30.3
직무급 적용	618	32.5	539	33.4	79	27.2

자료: 기재부(2009)

- 연봉테이블의 존재 여부 및 연봉삭감 가능한 수준은 전체적으로 공공기관이 민간에 비해 높게 나타남(그러나 제도의 실시 여부 및 유의미성을 진단하는 데에는 한계가 있음).
- 공공기관의 경우 연봉테이블을 운영하는 비율은 61%로 민간부문(53%) 보다 높은 수준
 - 공기업의 경우 58%로 준정부·기타공공기관(61%) 보다 약간 낮음.
- 성과평가에 따라 연봉을 삭감을 할 수 있는 경우는 공공부문 21%, 민간 22%로 비슷한 수준
 - 공기업의 경우 33%, 준정부기관은 49%, 기타공공기관은 9%로 나타남.

〈표 5-33〉 연봉테이블 및 연봉삭감 가능 여부

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
연봉테이블 있음	2,468	53	2,310	53	158	61
연봉삭감 가능	996	22	940	22	56	21

자료 : 기재부(2009)

- 공공부문의 경우 71.0%가 성과배분제를 운영함으로써, 민간부분 49.1%보다 도입률이 높은 수준
- 공공부문의 경우 경영평가 등으로 인해 성과배분제의 운영이 강제적으로 시행되는 비율이 높아 민간부분보다 높은 것으로 추정

〈표 5-34〉 성과배분제 운영

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성과배분제 운영	999	52.4	793	49.1	206	71.0

자료 : 기재부(2009)

- 변동성과급 실시 여부는 공공부문과 민간부문이 유사한 수준
- 공공부문의 경우 월지급 기준 대비 144.5%를 지급하며, 민간부분은 144.2%를 지급함.
- 공공부문의 빈도분포에서는 월지급 기준 대비 10% 이하가 9.5%, 중위값이 100% 수준이었으며 최대 600% 수준까지도 지급하는 것으로 나타남.

〈표 5-35〉 변동성과급 비중

기본급 구성	전체		민간		공공	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
성과배분제 비율 (월 지급기준 대비)	940	144.3	740	144.2	200	144.5

자료: 기재부(2009)

- 평균적인 평가상위자 및 하위자의 성과급 차등폭은 공공기관의 평균 1.4배 수준이며 민간의 경우 이보다 높은 2.8배 수준으로 2배의 차이를 보임.
- 공공기관의 경우 성과급 차등폭은 평균연봉의 3.8% 수준임.
 - 공기업의 성과급 차등폭은 5.0%인 반면, 준정부기관의 경우 3.4%에 불과

〈표 5-36〉 성과급 차등폭: 공공기관

(단위: 천원, 배)

구분	평균연봉 (A)	평가상위자그룹 성과급(B)	평가하위자그룹 성과급(C)	B/C
전체 (94)	57,890	7,712	5,461	1.4
공기업(22)	64,854	14,290	11,030	5.0
준정부기관(72)	55,762	5,702	3,759	3.4

자료: 기재부(2009)

- 민간기업의 경우 성과급 차등폭의 부여수준 및 편차가 좀 더 세분화되어 있어, 성과의 수준 및 성과달성 정도를 다양하게 적용함.
 - 특히 민간의 경우 성과 달성이 미흡할 경우 전혀 성과급이 지급되지 않으며, 성과 초과달성의 경우 최고 140%까지 지급하여 평균적으로 2.8배 차등폭을 보임.

〈표 5-37〉 성과급 차등폭 : 민간기업

구분	인센티브지급 영향력		
	고성과기업 (100% funding ¹⁾)	저성과기업 (45% funding)	전체기업 (90% funding)
성과 달성 미흡	0	0	0
성과 일부 달성	50	25	45
성과 달성	100	50	90
성과 일부 초과 달성	120	60	108
성과 초과 달성	140	70	126

주 : 1) funding: 성과급 지급 목표(Target) 대비 달성률을 의미함.
 자료 : 왓슨 와이어트 Global Strategic Reward (2008~2009)

2) 급여항목 : 수당

- 공공기관의 총임금 중 수당이 차지하는 비중은 평균 24%로 연봉제를 실시하는 민간부문보다는 높은 비중이며, 연봉제를 실시하는 민간부문이 미미한 수준임을 감안시 상당히 높은 수준
- 공공기관이 운영하고 있는 수당의 평균 개수는 10.5개로서 민간에 비해 상당히 많음.
 - 공공기관에서 통상적으로 지급하는 임금항목에서는 수당을 고정수당과 실적수당으로 분류하고 있으며, 고정수당에는 자격수당, 가족수당, 업무관련 수당이 포함되고 실적수당에는 시간외 근무 및 야간, 휴일근무수당 등을 포함하고 있음.
- 수당은 성격에 따라 상여금, 법정수당, 직무관련수당, 자격수당, 복리후생비 등으로 분류하고 있음.

〈표 5-38〉 수당의 종류

구분	종류
상여금	상여수당, 정근수당, 연구활동비
법정수당	연장근로, 야간근무수당, 휴일근무수당, 연월차보상비
직무관련	직책수당, 월정직책급, 직책판공비, 보직수당, 관리수당, 업무수당, 직급보조비, 대우수당, 업무활동비, 감사수당, 현금출납수당, 전산수당, 운전수당, 항해수당, 파견수당, 특수지근무수당, 위험수당, 보건수당, 국외근무수당, 전기안전수당, 연구관리수당, 진료수당, 등
자격수당	기술자격수당, 법정선임수당
복리후생	가족수당, 교통보조비, 차량보조비, 급식비, 주거보조비, 경로효친비, 효도휴가비, 하계휴양비, 통신보조비, 3자녀출산지원비, 학비보조수당, 중고자녀학자금, 명절휴가비, 월동보조비, 귀향여비, 일·숙직, 선택적복지, 보건단련비, 건강진단비, 개인연금지원비, 의약품비, 육아휴직수당, 재해부조금 등
특별상여	장기근속격려금, 가계지원비, 능률제고수당

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 대부분의 공공기관이 6 ~ 10개(41%), 11 ~ 15개(27%) 수당을 운영하고 있으며, 이 중 연봉제 실시기관은 평균 8.0개, 미실시기관은 14.1개의 수당 운영
- 기관 유형별로 보면 공기업은 평균 10.0개, 준정부기관은 평균 11.0개, 기타공공기관은 평균 10.4개의 수당을 운용하고 있음. 기타공공기관 중에는 연봉제를 미 실시하는 병원의 경우 평균 24.6개를 운영하는 반면 출연연 및 금융공기업 등은 각각 7.1, 7.2개의 수당을 운영

〈표 5-39〉 공공기관 수당현황

유형	계	5개 이하	6~10개	11~15개	15~20	21개 이상
계 (비중, %)	250	41 (16)	102 (41)	67 (27)	29 (12)	11 (4)
공기업 (비중, %)	22	4 (18)	9 (41)	7 (32)	2 (9)	0 (0)
준정부기관 (비중, %)	66	8 (12)	22 (33)	24 (36)	10 (15)	2 (3)
기타공공기관 (비중, %)	162	29 (18)	71 (44)	36 (22)	17 (10)	9 (6)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

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

〈표 5-40〉 공공기관 보상항목별 현황: 전체인원 평균

(단위 : 천원)

보상항목	공기업		준정부기관		기타공공기관	
	2008	비율(%)	2008	비율(%)	2008	비율(%)
기본급	34,167	54	32,127	58	33,716	56
수당(고정+실적)	12,465	20	14,933	27	14,486	24
복리후생비(급여성)	3,846	6	3,666	7	3,802	6
상여금 (경평+기타)	12,849	20	4,695	8	8,602	14
총보상	63,327	100	55,420	100	60,605	100

주 : 총 기관 수: 297개

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간부문 수당항목에 대한 전수조사는 없으나 대부분 통근수당, 차량수당, 중식수당, 직급수당, 자격수당, 초과근무수당, 연차수당 정도를 제공하고 있으며 일부의 경우 가족수당이 추가되는 경우도 있음.

라. 복리후생제도

1) 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.
- 예산상 복리후생 전반에서 공기업의 기관당 평균수혜금액이 준정부기관이나 기타공공기관에 비해 월등히 높은 편으로, 최대 5.6배에 달하는 것으로 나타남.
 - 공기업은 급여성 복리후생제도를 전 기관에서 운영중이며 비급여성 복리후생제도를 1개 기관을 제외한 대부분의 기관에서 운영중임.
 - 준정부기관은 급여성 복리후생제도를 76개 기관(95%)에서 운영중이며 비급여성 복리후생제도는 70개 기관(88%)에서 운영하고 있음.
 - 기타공공기관은 급여성 복리후생제도를 151개 기관(78%)에서 운영 중이며 비급여성 복리후생제도는 143개 기관(74%)에서 운영함

〈표 5-41〉 예산상 복리후생제도 운영현황

(단위 : 백만원, %)

분류 (총기관 수)	급여성 복리후생				비급여성 복리후생			
	실시기관 수	총액	평균 수혜금액		실시기관 수	총액(천원)	평균 수혜금액	
			1기관	1인			1기관	1인
공기업 (24)	24 (100)	339,372	14,141	3.9	23 (96)	275,945	11,998	3.4
준정부기관 (80)	76 (95)	228,382	3,005	3.6	70 (88)	243,843	3,484	4.1
기타공공기관 (193)	151 (78)	378,570	2,507	4.9	143 (74)	386,372	2,702	5.3
합계(평균) (297)	251 (85)	946,324	3,770	4.2	236 (79)	906,159	3,840	4.3

주 : () 안은 비중임.

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

□ 급여성 및 비급여성 복리후생항목은 각 기관의 특성에 따라 상이하게 나타남.

〈표 5-42〉 복리후생 항목 분류 : 공기업 (예시)

기업명	급여성 복리후생	비급여성 복리후생	비고
대한석탄공사	중식보조, 생산성향상독려, 연료보조비, 교통보조, 자가운전보조, 가계지원, 보건관리, 육아교육, 당직비	4대보험(건강/고용/국민/산재), 피복비	
대한주택공사	장기근속격려, 중식보조, 기념품, 자녀학자금, 유아및장애자부양보조	의무실운영, 당직, 건강진단, 단체보험, 의료, 4대보험(건강/고용/국민/산재), 공상치료비, 특근식대, 체육행사, 임금채권보장부담금, 문화활동, 구내식당보조, 귀성차량지원	
대한주택보증(주)	보육비, 중고생학자금	창립기념상품권, 4대보험, 대학생학자금대출, 주택구입자금대출, 체육행사, 건강진단, 신원보증료, 기념일지원, 휴양소지원, 동호회지원, 3자녀출산장려	
부산항만공사	선택적복지, 4대보험(건강/고용/국민/산재), 단체상해보험, 통근보조, 명절휴가, 급식보조, 학비보조	동호회, 경조화환, 기념일, 일숙직, 직원경조, 특근매식, 건강검진, 콘도사용	
인천국제공항공사	교통보조, 자기계발, 당직, 육아보조비 및 출산장려, 선택적복지, 학자보조, 사내강사로	야근식대, 체육행사, 건강진단, 법정복리, 단체의료비보장보험, 직원자녀캠프, 동호회지원, 직원조문차량지원	
인천항만공사	학자보조, 선택적복지	일숙직, 직원동호회, 축하, 조의, 건강진단, 포상	
제주국제자유도시개발센터	학자보조, 급식비보조, 교통비보조	4대보험(건강/고용/국민/산재), 명절선물, 특근매식, 건강검진, 판매촉진, 지방이전	
한국가스공사	자가운전보조, 중식보조, 특수근무자지원, 선택적복지, 중고생학자금, 자기계발, 장기근속격려금	부서업무, 특근야식, 체육행사, 단체보험, 4대보험(건강/고용/국민/산재), 건강검진, 동아리지원, 보건관리, 의약품, 명절근무자위문품	
한국감정원	당직, 학자금, 가계지원, 통근보조, 중식대, 자가운전보조	보건의료, 체육교양, 회식	
한국공항공사	급여성 복리비		세부항목 미입력
한국관광공사	학자보조, 교육원전형관리비, 공사감독비, 직무활동, 자가운전, 성과금, 조식식비, 포상비, 해외지사중식비, 직원교육비지원, 통근보조, 근무장려, 특근	4대보험(건강/고용/국민/산재), 건강진단, 체육행사, 경조사, 당직, 행사	
한국광물자원공사	급식비, 교통비, 중고생학자금	4대보험(건강/산재)	
한국도로공사	학자금, 교통보조, 정근보조, 야근식비, 특별근무, 기념품, 경로효친	의무실운영, 공상치료, 연말간담회, 그룹활동보조, 체육행사, 건강검진, 4대보험(건강/고용/국민), 임금채권보장부담금, 출산장려, 단체재해보장보험, 일숙직	
한국마사회	식대보조, 영유아보육, 가족방문, 교통보조	장례물품비, 공상산재위로금, 기념품, 경조비, 축하위로화환, 건강검진, 통근버스운영, 행사지원, 4대보험(건강/고용/국민/산재), 콘도휴양소, 치과진료, 대학생자녀학자금대출	

〈표 5-42〉의 계속

한국방송광고공사	중고생학자금보조, 당직	호국보훈의날기념품, 체육대회, 4대보험(건강/고용/국민/산재), 퇴직임직원기념품, 입차사택, 대학생학자금대출, 기본외근무자임차보증금, 창립행사, 창립행사기념품, 노부모봉양직원격려품, 종무식, 직원가족초청, 동호회지원, 건강진단, 장애인의날기념품	
한국산재의료원	교통비	4대보험(건강/고용/국민/산재)	
한국석유공사	통근보조, 중고생학자금보조	4대보험(산재), 배우자생일축하, 의료, 장기근속격려, 정년퇴직기념품, 야근식대, 자녀진학축하금, 선택적복지, 동호회보조, 휴양시설임차료, 보훈격려	
한국수자원공사	피복비, 장기근속격려, 생일축하금, 통합기념품, 장애인자녀부양지원, 학자보조금, 당직, 포상품, 자가운전, 장기근속연수	건강관리비, 체육행사, 후생보조, 재해보조, 비상근무, 행사지원, 특근식대	
한국전력공사	자가운전유지비, 건강관리비, 급식보조, 교통보조, 학자금보조, 명절맞이기념일지원, 장기근속격려, 당직수수료	자체재해보상, 건강검진, 의무실운영, 동호회지원, 특수근무급식, 체육문화행사, 보훈및장애직원기념품비, 연수원교육비	
한국조폐공사	급여성 복리후생비	비급여성 복리후생비	세부 항목 미입력
한국지역난방공사	초중고생학자금, 창립기념품	사무보조, 피복, 종업원지원프로그램, 콘도시설관리, 행사 지원, 당직, 비상출동, 가족검진, 복지시설유지, 합숙소관리, 동호회지원, 축하화환대금, 부서포상, 정원가산, 건강검진, 통근버스임차, 직장보육시설운영	
한국철도공사			세부 항목 미입력
한국컨테이너부두공단	교통비, 학비보조, 명절휴가비, 선택적복지	학자금대출	
한국토지공사	장기근속격려, 중고생학자금, 창립기념품, 경료호친, 차량비, 교통보조, 명절기념품	건강검진, 신원보증보험, 특별활동, 조화, 4대보험(고용/국민/산재), 여성의날행사, 특근식대, 의무실운영, 재해보상, 연성장운영, 식당운영, 출산축하, 당직, 체육행사, 합숙소유지	

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성
내역별로 기관이 공시한 자료에 근거해 명시함

- 공공기관의 특성에 따라 2~10개의 급여성 복리후생 항목과 2~17개의 비급여성 복리후생 항목을 운영하고 있음.
 - 항목별로 살펴보면, 공통적으로는 학자금, 중식보조, 선택적 복지, 기념품, 교통보조, 자가운전보조 등은 급여성 복리후생비에 포함되는 경향이 있으며, 4대보험, 건강검진, 동호회지원, 행사지원, 경조사비 등은 비급여성 복리후생비에 주로 포함됨.
- 공공기관은 민간기업과 비교해보면 아래와 같이 복리후생 항목이 유사한 명칭으로 운영되는 항목이 존재함.
 - 그러나 공공기관만이 가지고 있는 특수한 복리후생 항목이 존재하며, 민간에서는 대부분 지원을 하지 않거나 지원하는 경우에도 수당으로 편성되어 있지 않은 항목임.
 - 가계보전비, 가계지원비, 가계안정비, 급량비, 봉사료, 특수근무지지원비, 장애인녀지원금, 셋째자녀 출산 장려금, 월동비, 월동보조비, 당직비, 품위유지비, 대민지원비, 효도휴가비, 파견자수당, 장애수당, 보육수당, 생산성향상독려비, 보건관리비, 육아보육비, 영육아수당, 유아 및 장애인자부양보조비, 출납수당, 근무환경개선비 등은 공공기관에서만 고유하게 운영하고 있는 수당 항목임.

〈표 5-43〉 복리후생 항목 비교

항목	공공기관	민간기업
포상 및 기념품비	기념품, 장기근속 및 우수직원포상, 장기근속수당, 장기근속격려품	장기근속포상
경조사비	축하금, 선물대, 경조비, 생일자격려	경조사 지원
문화여가비	문화활동비, 단체활동비, 휴양시설이용	여가활동 지원
의료비	의료, 의료비보조, 진료보조수당	의료지원(단체정기보험, 의료비 정산, 건강검진)
주택자금	주택임차보조금	대출 프로그램
학자금	학자금, 중고생자녀학자금, 학비보조비	학자금 지원(자녀, 본인)
선택적복지비	선택적복리후생비, 맞춤형복지	선택적복리후생, 카페테리아플랜(Flexible benefit)
보험	4대보험(건강보험,고용보험,산재보험,국민연금), 단체상해보험	4대보험(건강보험,고용보험,산재보험,국민연금), 단체정기보험
통근/차량지원	교통비, 교통보조비, 차량유지비, 출퇴근교통비, 자가운전보조비, 연료보조비	통근지원, 차량지원
식대지원	급식보조비, 급식비, 급식수당, 매식비, 식대보조비, 야식비, 야근식대	중식비, 초과근무식대
초과근무비	토요근무수당, 특정휴일근무수당, 당직비	초과근무수당
기타보조비	체력단련비, 교육훈련비, 외국어교육비, 능력개발비	EDP 직원계발프로그램
	통신보조비	휴대폰 지원
	직급보조비, 직무수당, 직무활동비, 기관장직급보조비	수당 (직급, 가족, 자격수당 실시 여부)
	퇴직위로금	조기퇴직 프로그램
	하계휴가비	여름휴가비
	명절휴가비, 귀향보조비	명절비
	연가보상비, 연차수당	연차보상비
기타	가계보전비, 가계지원비, 가계안정비, 경로효친비, 급량비, 봉사료, 특수근무지지원비, 장애자녀지원금, 셋째자녀 출산 장려금, 월동비, 월동보조비, 당직비, 품위유지비, 대민지원비, 호도휴가비, 파견자수당, 장애수당, 보육수당, 생산성향상독려비, 보건관리비, 육아보육비, 영육아수당, 유아 및 장애자부양보조비, 출납수당, 근무환경개선비 등	

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

2) 예산 외 복리후생 : 사내근로복지기금

- 사내근로복지기금은 공공기관과 민간기업 모두 운영하고 있는 예산 외 복리후생제도 중 하나이며 2008년도에는 공공기관의 출연 비율 및 규모가 민간기업에 비해 훨씬 더 높게 나타남.

〈표 5-44〉 사내근로복지기금 현황

구분	사내근로 복지기금 보유기관 (개)	'08년 출연기관 수 ¹⁾	수혜자 수 (명)	'08년말 기금잔액	
				기관 평균 누적액 (억원)	1인당 평균 (백만원)
공공기관	87	65 (75%)	128,939	19,762	15.3
민간기업	1,062	333 (31%)	1,098,659	44,366	4.04

주 : 1) 보유기관 중 출연기관 비율

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 2007년 공공기관의 1인당 기금규모와 출연액은 민간기업보다 각각 2.7배, 2.5배 높은 수준이었으나, 2008년에는 4.3배, 3.5배 높게 나타남.
- 민간기업의 기금총액은 공공기관의 3.5배 수준이나, 수혜인원은 공공기관의 8.5배에 이르고 있음.

〈표 5-45〉 1인당 기금누적액 및 출연액 비교

(단위 : 만원, 배)

구분	1인당 기금누적액		1인당 출연액	
	'07	'08	'07	'08
공공기관 평균 (A)	1,466	1,533	236	190
민간기업 ¹⁾ 평균 (B)	536	354	94	54
(A/B)	2.7	4.3	2.5	3.5

주 : 1) 노동부에 보고한 1,062개 민간기업

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 노동부(2008), 사내근로복지기금 현황 조사

- 공공기관 297개 중 87개 기관(29.3%)에서 사내근로복지기금을 운영중이며, 공기업 21개(87.5%), 준정부기관 30개(37.5%), 기타공공기관 36개(18.7%)임.
- 2008년도 기금 출연기관은 87개 기관 중 65개(74.7%)임.
- 2008년 말 기준 기금 누적액은 총 2조원 수준으로서 수혜자(12만 9천여명) 1인당 누적액은 평균 1,533만원 수준
- 2008년 사내근로복지기금 출연액은 전년 대비 17.7% 감소한 2,424억원(65개 기관)으로 수혜자 1인당 190만원 수준

〈표 5-46〉 사내근로복지기금 현황: 공공기관

(단위 : 억원)

구분	기관수(개)		출연액			수혜자 수 (명)	'08년말 기금잔액	
	보유 기관	'08년 출연	'07	'08	증감		누적액	1인당평균 (백만원)
공기업	21	20	1,487	1,225	△262	50,862	11,438	22.5
준정부기관	30	18	185	161	△ 24	25,868	2,194	8.5
기타공공기관	36	27	1,275	1,038	△237	52,209	6,130	11.7
합계	87	65	2,947	2,424	△523	128,939	19,762	15.3

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

〈표 5-47〉 사내근로복지기금 출연금액 상위 공공기관

2008년 출연액 상위기관			1인당 누적액 상위기관		
기관명	인원수(명)	금액(억원)	기관명	인원수(명)	금액(백만원)
1. 대한주택공사	4,072	330	1. 산은캐피탈	179	59
2. 중소기업은행	9,478	300	2. 한국토지공사	2,799	50
3. 한국토지공사	2,799	200	3. 한국마사회	1,054	44
4. 한국수력원자력(주)	7,535	187	4. 한국방송광고공사	362	42
5. 한국산업은행	2,477	145	5. 한국가스공사	2,777	35
6. 인천국제공항공사	888	97	6. 한국예탁결제원	450	35
7. 한국마사회	1,054	96	7. 대한주택보증(주)	343	31
8. 한국수자원공사	4,242	95	8. 대한주택공사	4,072	31
9. 한국전력공사	20,881	93	9. 한국수출입은행	737	29
10. 한국석유공사	1,213	88	10. 한국석유공사	1,213	28

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간기업은 1,062개 기관에서 운영 (노동부에 사내근로복지기금자료를 제출한 기업에 한함)
 - 2008년 출연기관은 민간기업 1,062개 중 333개이며, 출연액은 5,954억 2,000만원으로 전년 5조 5,717억 9,100만원 대비 89.3% 감소하여 수혜자 1인당 54만원 수준임.
 - 2008년 말 기준 기금 누적액은 총 4조원 수준으로서 수혜자(109만 9천여명) 1인당 누적액은 평균 404만원 수준임.

〈표 5-48〉 사내근로복지기금 현황: 민간기업

(단위 : 억원)

구분	기관수(개)		출연액			수혜자 수 (명)	'08년말 기금잔액	
	보유 기관	'08년 출연	'07	'08	증감		누적액	1인당평균 (백만원)
민간기업	1,062	333	55,717	5,954	▽49,763	1,098,659	44,366	4.04

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 노동부(2008) 사내근로복지기금 현황 조사

- 사내근로복지기금 세부운영현황: 공공기관
 - 사내근로복지기금 운영 중 사업실적에 따른 항목을 살펴보면 사내근로복지기금을 운영하는 전체 76개 기관(노동부 집계 기준) 중 74개(97.4%) 기관이 복지사업비 및 기금운영비 등의 명목으로 복지사업 운영을 하고 있으며, 기타지원에 활용하는 기관이 가장 많은 것으로 나타남(82.4%).

〈표 5-49〉 사내근로복지기금 운영현황 : 사업실적

(단위 : 천원)

항목		총금액	시행기관 수 (%)	수혜자 총원(명)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
복지 사업비	주택자금지원	273,589,661 (20.1%)	32 (43.2%)	5,969	8,549,677	42.1%
	우리사주구입	16,675,491 (1.2%)	4 (5.4%)	3,668	4,168,873	5.3%
	생활안정자금	444,097,843 (32.6%)	47 (63.5%)	34,329	9,448,89	61.8%
	장학금	80,457,594 (5.9%)	38 (51.4%)	16,490	2,117,305	50.0%
	재난구호금	1,266,170 (0.1%)	12 (16.2%)	6,883	105,514	15.8%
	체육문화 활동지원	10,347,136 (0.8%)	28 (37.8%)	29,818	369,541	36.8%
	근로자의날 행사비	6,410,832 (0.5%)	14 (18.9%)	11,283	457,917	18.4%
	복지시설 취득운영	2,357,231 (0.2%)	11 (14.9%)	5,116	214,294	14.5%
	기타운영	178,222,928 (13.1%)	61 (82.4%)	122,782	2,921,687	80.3%
기금운영비		5,315,800 (0.4%)	68 (91.9%)		78,174	89.5%
잔액		342,350,177 (25.2%)	65 (87.8%)		5,266,926	85.5%
합계 (복수응답)		1,361,090,863 (100%)	74 (380)	236,338	3,063,527	97.4%

자료 : 노동부(2008). 사내근로복지기금 현황 조사

- 부동산 현황을 살펴보면 사내근로복지기금을 운영하는 전체 76개 기관 중 1개 (1.3%)만이 부동산을 운영하는 것으로 나타났으며 콘도미니엄 운영에 활용하는 것으로 나타남.

〈표 5-50〉 사내근로복지기금 운영현황 : 부동산

(단위 : 천원)

항목		총금액	시행기관수 (%)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
부동산 현황	사무실 등	- - (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
	사내구판장	- - (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
	기숙사	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
	보육시설	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
	콘도미니엄	104,700 (100%)	1 (100%)		1.3%
	복지회관	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
	기타	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0%
합계		104,700	1 (100%)		1.3%

자료 : 노동부(2008), 사내근로복지기금 현황 조사

- 사내근로복지기금을 선택적 복지제도로 활용하는 경우는 전체 76개 기관 중 21개(27.6%)로 기타복지비(71.4%) 및 체육문화활동지원(42.9%), 생활안정자금(19.0%) 등에 주로 활용하는 것으로 나타남.

〈표 5-51〉 사내근로복지기금 운영현황 : 선택적 복지

(단위 : 천원, %)

항목		총금액	시행기관수 (%)	수혜자 총원(명)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
선택적 복지	주택자금지원	1,436,952 (1.9%)	2 (9.5%)	81	718,476,	2.6
	우리사주구입	— (0.0%)	— (0.0%)	—	—	0.0
	생활안정자금	15,949,026 (21.3%)	4 (19.0%)	4,196	3,987,257	5.3
	장학금 ¹⁾	3,803,692 (5.1%)	3 (14.3%)	14,040	1,267,897	3.9
	재난구호금	— (0.0%)	— (0.0%)	—	—	0.0
	체육문화 활동지원	7,841,371 (10.5%)	9 (42.9%)	9,437	871,263	11.8
	근로자의날 행사비	3,741,188 (5.0%)	3 (14.3%)	5,103	1,247,063	3.9
	기타 복지비	42,239,764 (56.3%)	15 (71.4%)	33,299	2,815,984	19.7
합계		75,011,993 (100%)	21 (36)	66,156	1,817,990	27.6

주 : 1) 장학금의 경우 수혜자수 입력 기준으로 보면 34개 기관에서 실시하고 있는 것으로 나타나지만 금액이 미입력된 곳이 많아 시행기관 수를 중심으로 집계함

자료 : 노동부(2008). 사내근로복지기금 현황 조사

□ 사내근로복지기금 세부운영현황 : 민간기업

- 사내근로복지기금 운영 중 사업실적에 따른 항목을 살펴보면 사내근로복지기금을 운영하는 전체 1,062개 기관 중 1,012개(95%) 기관이 복지사업비 및 기금운영비 등의 명목으로 복지사업 운영을 하고 있으며, 주택자금지원에 활용하는 기관이 가장 많은 것으로 나타남(57.3%).

〈표 5-52〉 사내근로복지기금 운영현황 : 사업실적

(단위 : 천원, %)

항목		총금액	시행기관수 (%)	수혜자 총원(명)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
복지 사업비	주택자금지원	973,239,131 (38.1%)	580 (57.3%)	80,721	1,677,999	54.6
	우리사주구입	92,128,822 (3.6%)	63 (6.2%)	17,296	1,462,362	5.9
	생활안정자금	474,214,007 (18.5%)	496 (49.0%)	73,861	956,077	46.7
	장학금	262,332,710 (10.3%)	427 (42.2%)	130,482	614,362	40.2
	재난구호금	6,402,129 (0.3%)	53 (5.2%)	9,377	120,795	5.0
	체육문화 활동지원	19,982,885 (0.8%)	271 (26.8%)	136,309	73,738	25.5
	근로자의날 행사비	10,308,293 (0.4%)	159 (15.7%)	74,416	64,832	15.0
	복지시설 취득운영	10,712,921 (0.4%)	57 (5.6%)	68,228	187,946	5.4
	기타운영	242,383,305 (9.5%)	57 (56.5%)	384,556	423,747	53.9
기금운영비		11,018,477 (0.4%)	741 (73.2%)	16,156	14,870	69.8
잔액		454,230,553 (17.8%)	799 (79.0%)	317,851	568,499	75.2
합계 (복수응답)		2,556,953,233 (100%)	1,012 (4,218)	1,309,253		95

자료 : 노동부(2008). 사내근로복지기금 현황 조사

- 부동산 현황을 살펴보면 사내근로복지기금을 운영하는 전체 1,062개 기관 중 30개(3%)만이 부동산을 운영하는 것으로 나타났으며 주로 콘도미니엄이나 휴양소 제공 및 운영에 활용하는 것으로 나타남(86.7%).

〈표 5-53〉 사내근로복지기금 운영현황: 부동산

(단위 : 천원, %)

항목		총금액	시행기관수 (%)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
부동산 현황	사무실 등	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0
	사내구판장	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0
	기숙사	2,529,642 (6.4%)	2 (6.7%)	1,264,821	0.2
	보육시설	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0
	콘도미니엄	36,749,135 (93.2%)	26 (86.7%)	1,413,428	2.4
	복지회관	- (0.0%)	- (0.0%)	-	0.0
	기타	141,454 (0.4%)	2 (6.7%)	70,727	0.2
합계		39,420,231	30	2,748,976	3

자료 : 노동부(2008), 사내근로복지기금 현황 조사

- 사내근로복지기금을 선택적 복지제도로 활용하는 경우는 전체 1,062개 기관 중 125개(3%)에 그쳤으며 기타복지비(36.8%) 및 장학금(19.2%), 체육문화행사지원(13.6%) 등에 주로 활용하는 것으로 나타남.

〈표 5-54〉 사내근로복지기금 운영현황 : 선택적 복지

(단위 : 천원, %)

항목		총금액	시행기관수 (%)	수혜자 총원(명)	평균	전체기금운영 기관 중 비율
선택적 복지	주택자금 지원	13,477,612 (158%)	15 (12.0%)	620	898,507	1.4
	우리사주구입	561,500 (0.7%)	2 (1.6%)	60	280,750	0.2
	생활안정 자금	1,206,184 (1.4%)	9 (7.2%)	443	134,020	0.8
	장학금 ¹⁾	7,775,291 (9.1%)	24 (19.2%)	130,072	323,970	2.3
	재난 구호금	269,598 (0.3%)	6 (4.8%)	864	44,933	0.6
	체육문화 활동지원	1,687,635 (2.0%)	17 (13.6%)	2,727	99,273	1.6
	근로자의날 행사비	932,973 (1.1%)	6 (4.8%)	385	155,496	0.6
	기타 복지비	59,601,216 (69.7%)	46 (36.8%)	64,097	1,295,679	4.3
합계		85,512,009	125	199,268	404,079	6%

주 : 1) 장학금의 경우 수혜자수 입력 기준으로 보면 379개 기관에서 실시하고 있는 것으로 나타나지만 금액이 미입력된 곳이 많아 시행기관 수를 중심으로 집계함

자료 : 노동부(2008), 사내근로복지기금 현황 조사

□ 사내근로복지기금 세부운영현황 비교 : 공공기관 vs 민간기업

- 사내근로복지기금을 운영하는 경우 공공기관(97.4%) 및 민간기업(95%) 모두 복지사업 차원의 활용도가 높은 것으로 나타남.
- 복지사업 중 민간의 경우 주택자금 지원(57.3%)에 사내근로복지기금의 활용도가 가장 높았으나, 공공기관의 경우 기타지원(82.4%)에 활용하는 기관이 많은 것으로 나타남.
- 기숙사, 보육시설, 콘도 등 부동산 재원으로의 기금 활용은 공공 및 민간에서 모두 3% 이내로 미미한 것으로 나타남.

- 민간기업(3%)에 비해 공공기관(27.6%)에서 선택적 복지 항목으로 사내복지기금을 활용하는 비중이 더 높게 나타남.

3) 복리후생 항목별 분석

- 복리후생제도는 기관별로 항목이 다르게 나타나고 있으며 수혜 조건 및 기준이 복잡하고 다양하여 일괄적으로 시행현황을 파악, 검토하기가 어렵기 때문에 방만/과다지급 등 투명 운영에 대한 우려가 제기되기도 함.
- 경사비
 - 총 297개 공공기관 중 175개 기관(59%)에서 경사비를 모두 무상으로 지원하고 있음.
 - 상세내역을 기재한 147개 기관을 기준으로 살펴보았을 때 경사비 지원항목은 결혼, 회갑 및 칠순, 출산, 기타, 생일 순으로 나타남.
 - 기관별로 살펴보면 전 항목에 걸쳐 공기업의 경사비 지원 비율이 가장 높았음.

〈표 5-55〉 경사비 항목 : 공공기관

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관수	상세분류 명시기관	결혼	생일	회갑/칠순	출산	기타
공기업	19	14	14 (100%)	2 (14%)	9 (64%)	6 (43%)	4 (29%)
준정부기관	46	42	40 (95%)	3 (7%)	23 (55%)	16 (38%)	2 (5%)
기타공공기관	110	91	79 (87%)	5 (5%)	48 (53%)	34 (37%)	9 (10%)
합계(평균 %)	175	147	133 (90%)	10 (7%)	80 (54%)	56 (38%)	15 (10%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 수혜대상을 명확하게 기재한 153개 기관의 수혜대상을 살펴보면 본인의 경사에 관련해 경사비를 지원하는 기관이 140개(91.5%)로 나타남. 그 외에 본인 및 배우자의 부모, 자녀에 관련된 축하비를 지원하였음.

〈표 5-56〉 경사비 수혜대상: 공공기관

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

분류	실시 기관수	상세분류 명시기관	본인	배우자	자녀	본인/배우자 부모	본인/배우자 조부모
공기업	19	15	15 (100%)	1 (7%)	9 (60%)	9 (60%)	1 (7%)
준정부기관	46	43	39 (91%)	3 (7%)	15 (35%)	22 (51%)	0 (0%)
기타공공기관	110	95	86 (91%)	2 (2%)	25 (26%)	49 (52%)	0 (0%)
합계	175	153	140 (92%)	6 (4%)	49 (32%)	80 (52%)	1 (1%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 경사비를 지원하는 175개 공공기관에 대한 지원내역을 살펴보면 총 167억 9,720만원을 약 46,260명에게 지원했으며, 1인당 평균 수혜 금액으로 살펴보면 약 36만원선임.
- 공기업은 19개 기관에서 경사비를 지원하였으며, 18,279명에게 1인당 평균 39만원씩 총 71억원을 지원함.
- 준정부기관은 46개의 기관에서 경사비를 지원한 것으로 나타났으며, 12,788명에게 1인당 평균 20만원씩 총 23억원을 지원함.
- 기타 공공기관은 110개 기관에서 총 15,193명에게 1인당 평균 49만원씩 총 74억원을 지원함.
- 공공기관의 경사비 지원 지원한도는 공기업의 경우 1인당 200만원, 준정부기관의 경우 1,000만원, 기타공공기관의 경우 300만원으로 나타남.

〈표 5-57〉 경사비 수혜내역 : 공공기관

(단위 : 천원, 복수수혜 인원 포함)

기관 형태	합계금액	총 수혜인원(명)	1인당 평균수혜금액	지원한도
공기업	7,061,496	18,279	386	200~ 2,000
준정부기관	2,333,746	12,788	182	23~10,000
기타공공기관	7,401,957	15,193	487	50~ 3,000
합계(평균)	16,797,199	46,260	363	23~10,000

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관별 수혜금액을 비교해본 결과 기관에 따른 편차가 크게 나타남.
 - 공기업 중 대한주택보증의 1인당 평균 수혜금액이 가장 높았으며(86만원), 한국컨테이너부두공단(8만원)이 가장 낮게 나타남.
 - 준정부기관에서는 전력거래소의 수혜금액이 가장 높았으며(97만원), 산업인력공단이 가장 낮게 나타남(2만원).
 - 기타공공기관에서는 한국토지신탁의 1인당 수혜금액이 가장 높았으며(114만원), 88관광개발(주)의 1인당 평균 수혜금액이 가장 낮게 나타남(5만원).
- 민간기업의 경우 전체 기업에 대한 경사비 지원대상 및 수혜내역을 조사하기 어려워 일부 기업에 대해 사례조사를 해본 결과, 81개 기관 중 77개 기관(95%)이 경사비를 지원하고 있는 것으로 나타남.
 - 지원 비율은 결혼, 회갑 및 칠순, 출산, 생일 순으로 공공기관과 동일함.

〈표 5-58〉 경사비 항목 : 민간기업

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관수	결혼	생일	회갑/칠순	출산	기타
민간기업	77	74 (96%)	32 (42%)	64 (83%)	56 (73%)	10 (13%)

주 : 총 기관 수: 81개
자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 수혜대상별로 살펴보면 본인과 자녀에 대한 경사비 지원항목이 대부분이었으며 본인 및 배우자의 부모에 대한 사항도 포함됨.
- 본인에 대해 경사비를 지원한 기업은 77개 기업 중 76개로 시행기관 중 99%가 이에 해당하는 것으로 나타남.
- 77개 기업 중 76개 기업(99%)이 자녀를 대상으로 경사비를 지원함.
- 77개 기업 중 64개 기업(83%)은 본인 및 배우자의 부모를 대상으로 경사비를 지원함.

〈표 5-59〉 경사비 수혜대상 : 민간기업

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

분류	실시 기관수	본인	자녀	본인 / 배우자 부모
민간기업	77	76 (99%)	76 (99%)	64 (83%)

주 : 총 기관 수: 81개

자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 77개 기업에 대한 경사비 지원내역을 살펴보면 1인당 수혜금액으로 환산했을 때 34만원 수준임.
- 본인 관련 경사시 47만원을 지원하며, 부모, 자녀 관련 경사 순으로 평균 지원 금액이 높은 것으로 나타남.
- 77개 민간기업의 경사비 지원 내역을 살펴보았을 때 최대 지원 가능 금액은 10만원~210만원인 것으로 나타남.

〈표 5-60〉 경사비 수혜내역 : 민간기업

(단위 : 천원)

분류	본인	자녀	본인/배우자부모	평균지원 금액
민간기업	674	304	284	338

주 : 총 기관 수: 81개
자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

□ 조사비

- 공공기관에서는 총 297개 기관 중 159개 기관(53.5%)에서 모두 무상으로 지원한 것으로 나타남.
- 상세내역을 기재한 129개 기관을 대상으로 살펴보면 조사비 지원비율은 사망, 기타, 부상 순으로 나타났으며, 사망에 관해서는 모든 기관에서 지원하였음.

〈표 5-61〉 조사비 항목 : 공공기관

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

항목	기관수	상세 분류 명시 기관	사망	부상	기타
공기업	18	15	15 (100%)	1 (7%)	4 (27%)
준정부기관	42	36	36 (100%)	0 (0%)	1 (3%)
기타공공기관	99	78	78 (100%)	1 (1%)	15 (19%)
합계(평균%)	159	129	129 (100%)	2 (1%)	20 (16%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 수혜대상을 명확하게 기재한 122개 기관을 대상으로 살펴보면 본인 및 배우자 부모의 조사와 관련하여 조사비를 지원하는 기관이 102개(84%)로 나타났으며, 그 외 본인, 배우자, 자녀 및 본인과 배우자의 조부모와 관련된 조사비를 지원하였음.

〈표 5-62〉 조사비 수혜대상 : 공공기관

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

분류	기관수	상세분류 명시기관	본인	배우자	자녀	본인/배우자 부모	본인/배우자 조부모	기타
공기업	18	13	10 (77%)	8 (44%)	6 (46%)	11 (85%)	3 (23%)	1 (8%)
준정부기관	42	38	21 (55%)	18 (43%)	14 (37%)	32 (84%)	5 (13%)	5 (13%)
기타공공기관	99	71	36 (51%)	29 (29%)	23 (32%)	59 (83%)	15 (21%)	3 (4%)
합계(평균%)	159	122	67 (55%)	55 (45%)	43 (35%)	102 (84%)	23 (19%)	9 (7%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 159개 공공기관에 대한 조사비 지원내역을 살펴보면 총수혜자는 약 1만 5천명이며 1인당 수혜금액으로 환산했을 때 101만원 수준임.
- 공기업은 18개 기관에서 조사비를 지원하였으며, 5,773명에게 1인당 평균 153만원씩 총 88억원을 지원함.
- 준정부기관은 42개의 기관에서 조사비를 지원한 것으로 나타났으며, 2,825명에게 1인당 평균 59만원씩 총 16억5천만원을 지원함.
- 기타 공공기관은 99개 기관에서 총 6,808명에게 1인당 평균 75만원씩 총 51억 2천만원을 지원함.
- 공공기관의 1인당 최대 조사비 지원한도는 공기업의 경우 5,000만원, 준정부기관의 경우 3,000만원, 기타공공기관의 경우 5,000만원으로 나타남.

〈표 5-63〉 조사비 기관별 수혜내역 : 공공기관

(단위 : 천원, 복수수혜 인원 포함)

기관 형태	합계금액	총 수혜인원(명)	1인당 평균수혜금액	지원한도
공기업	8,831,624	5,773	1,530	1000~50,000
준정부기관	1,653,102	2,825	585	100~30,000
기타공공기관	5,124,126	6,808	753	100~50,000
합계(평균)	15,608,852	15,406	1,013	100~50,000

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관별 조사비의 수혜금액을 비교해본 결과 조사비 역시 기관별 편차가 크지만, 본인 조사시 지원하는 경우 금액이 훨씬 높기 때문에 평균 수혜금액 산정 시에는 해당항목에 대한 조사비 지원여부를 감안하여야 함.
 - 공기업 중에서는 한국토지공사의 1인당 평균 수혜금액이 가장 높았으며(5,000만원), 한국석유공사의 1인당 평균 수혜금액이 가장 낮았음(33만원).
 - 준정부기관에서는 한국산업기술평가원의 1인당 평균 수혜금액이 가장 높았으며(320만원), 1인당 최소수혜기관은 독립기념관(5만원)이었음.
 - 기타공공기관 중에서는 한국중부발전의 1인당 평균 수혜금액이 가장 많았으며(274만원), 한전KDN의 1인당 평균 수혜금액이 가장 낮았음(4만원).
- 민간기업은 총 81개 기업 중 77개 기업에서 조사비를 지원하고 있음.
 - 민간 사례 조사에서는 사망 관련 조사비 항목만 파악됨.

〈표 5-64〉 조사비 항목 : 민간기업

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

항목	실시기관 수	사망
민간기업	77	77 (100%)

주 : 총 기관 수: 81개
 자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 수혜대상을 살펴보면 직원의 배우자, 혹은 본인과 배우자의 부모의 사망에 대해 조사비를 지원한 경우가 가장 많았으며, 자녀, 직원 본인, 본인 혹은 배우자의 조부모의 사망에 대한 사망 순으로 지원함.

〈표 5-65〉 조사비 수혜대상 : 민간기업

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

분류	실시기관수	본인	배우자	자녀	본인/배우자 부모	본인/배우자 조부모
민간기업	77	61 (79%)	72 (94%)	70 (91%)	72 (94%)	57 (74%)

주 : 총 기관 수: 81개
 자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 77개 민간기업에 대한 조사비 지원내역을 살펴보면 11인당 수혜금액으로 환산했을 때 125만원 수준임.
- 본인 사망시 평균 579만원을 지원하며, 배우자 사망, 자녀 사망 순으로 평균 지원 금액이 높은 것으로 나타남.

〈표 5-66〉 조사비 수혜내역 : 민간기업

(단위 : 천원)

분류	본인	배우자	자녀	본인/배우자 부모	본인/배우자 조부모	기타	평균지원 금액
민간기업	5,792	1,560	921	782	307	302	1,245

주 : 총 기관 수: 81개
 자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 77개 민간기업의 조사비 지원 내역을 살펴보았을 때 최대 지원 가능 금액은 1억 원인 것으로 나타남.

□ 학자금

- 공공기관의 학자금 지원은 전체 297개 기관 중 252개(85%)에 달하는 운영률이 높은 복리후생항목임.
- 학자금 지원대상으로는 고등학생 자녀에 대한 지원이 252개 중 227개(90%)로 가장 높게 나타났으며, 중학생(61%), 대학생 유상지원(분할상환, 41%), 대학생 무상지원(23%), 유치원, 초등학생 자녀 순으로 학자금이 지원되었음.

〈표 5-67〉 학자금 항목 : 공공기관

(단위 : 개, 복수수혜 항목 포함)

항목	실시 기관 수	유치원 이하	초등학생	중학생	고등학생	대학생 (유상지원)	대학생 (무상지원)
공기업	24	3 (13%)	4 (17%)	12 (50%)	18 (75%)	23 (96%)	12 (50%)
준정부기관	72	11 (15%)	5 (7%)	48 (67%)	68 (94%)	40 (56%)	13 (18%)
기타공공기관	156	19 (12%)	2 (1%)	94 (60%)	141 (90%)	41 (26%)	34 (22%)
합계	252	33 (13%)	11 (4%)	154 (61%)	227 (90%)	104 (41%)	59 (23%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 251개 공공기관에서 학자금을 지원한 내역을 살펴보면 총 2,430억원을 1인당 평균 231만원씩 11만명에게 지원한 것으로 나타남.
- 공기업은 24개의 기관에서 1,124억원을 1인당 평균 297만원씩 총 3만 8천명에게 지원하였음.
- 준정부기관은 72개의 기관에서 559억원을 1인당 평균 185만원씩 3만명에게 지원한 것으로 나타남.

- 기타공공기관은 156개의 기관에서 총 748억원을 11인당 평균 202만원씩 3만 7천명에게 지원하였음.

〈표 5-68〉 학자금 수혜내역 : 공공기관

(단위 : 천원, 복수수혜 인원 포함)

기관형태	합계금액	총수혜인원(명)	1인당평균수혜 금액	지원한도 ¹⁾
공기업	112,351,783	37,819	2,971	1200~50,000
준정부기관	55,886,538	30,256	1,847	500~25,983
기타공공기관	74,777,701	37,063	2,018	200~20,000
합계(평균)	243,016,022	105,138	2,311	200~50,000

주 : 1) 학자금의 경우 유무상 지원 여부에 따라 한도금액의 차이가 큼. 또한 등록금 전액을 지원하는 경우가 상당수 존재하기 때문에 평균금액을 산정하지 않음(추후 지원한도 및 조건에 대한 표준화 작업 필요)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관별 수혜금액을 비교해본 결과, 1인당 평균 수혜금액이 가장 높은 기관은 공기업이지만 평균적으로는 기관형태별로 차이가 매우 크지는 않음.
- 공기업에서는 대한주택공사가 가장 많은 액수의 학자금을 지원하였으며(1인당 742만원) 한국가스공사가 가장 적은 액수의 학자금을 지원함(1인당 76만원).
- 준정부기관에서는 대한무역투자진흥공사가 가장 많은 액수의 학자금을 지원했으며(1인당 493만원) 한국청소년수련원이 가장 낮은 금액을 지원함(1인당 57만원).
- 기타공공기관에서는 한국건설기술연구원이 가장 높은 금액을 지원했으며(1인당 819만원) 충남대학교가 가장 적은 액수를 지원한 것으로 나타남(14만원).
- 공공기관 학자금 지원조건 및 한도는 기관별로 매우 상이하게 나타나기 때문에 일반화하기가 쉽지 않으며, 다음과 같은 다양한 형태로 운영하고 있음.

〈표 5-69〉 학자금 지원조건(예시) : 공공기관

(단위 : 천원)

분류	구분	지원대상	지원조건	한도
공 기 업	유치원 이하	직원 자녀	1자녀당 10만원	자녀 1인당 180
	초등학교	해외파견자 자녀 중 현지학교 재학 자녀 직원 자녀	자녀 2인까지만 지원 등	600달러
	중학교	직원 자녀	등록금	1,860
	고등학교	직원 자녀	등록금	8,190
	대학교 이상 (유상지원)	직원 자녀 국내 야간 대학교 및 대학원 재학 직원 국외 지사의 대학교 진학 자녀 등	졸업 후 2년 거치, 3년 분할 상환 등 다양한 조건	등록금 전액
	대학교 이상 (무상지원)	직원 자녀 방통대 진학 직원 등	B학점 이상 등록금의 30%, A학점 이상 40% 등 성적에 따라 차등지원 등	등록금 전액
준 정 부 기 관	유치원이하	직원 자녀	정부 고시가의 65%	1,200
	초등학교	직원 자녀		800
	중학교	직원 자녀	등록금	4,824
	고등학교	직원 자녀 1년 이상 근무자 자녀 임원 자녀 제외 등	1인 누적 1782, 1인당 2,000 등	7,554
	대학교 이상 (유상지원)	직원 자녀 1년 이상 근무자 자녀 임직원 본인 등	퇴직금의 70% 이내, 졸업후 2년 거치 3년 상환, 졸업일로부터 5년간 상환 등	50,000
	대학교 이상 (무상지원)	직원 자녀 당해 대학입학 자녀 직원 본인 등	용자이자보전 8회,6년제 12회, 1인 누적 783	등록금 전액
기 타 공 공 기 관	유치원 이하	직원 자녀	수혜자녀가 초등학교 입학전 3년간, 장애 자녀 등	6,000
	초등학교	직원 자녀	국외학교 재학	실납익액 90%
	중학교	직원 자녀	1인당 2자녀, 1인 누적 896 등	5,578 등록금 전액
	고등학교	직원 자녀	1인 2자녀, 해외 학교 재학 자녀는 국내대학 수준으로 지원 등	10,224 등록금 전액
	대학교 이상 (유상지원)	직원 자녀 직원, 직원 가족 등	졸업후 2년 거치, 4년 상환, 졸업 후 5년 분할 상환 등	등록금 전액 퇴직금한도내
	대학교 이상 (무상지원)	직원 자녀 순직자 대학생 자녀 방통대 재학 직원 등	1인 누적 10,758, 자녀 2인 이내 학비 50% 등	9,395 등록금 전액

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간기업은 전체 81개 기업 중 61개 기관(75%)이 학자금을 지원해 공공기관의 학자금 운영률(85%)에 비해 상대적으로 운영 비중이 낮은 것으로 조사됨.
- 학자금 지원대상별로 살펴보았을 때 고등학생 자녀에 대한 지원이 56개 기관 중 55개 기관에서 이루어져 가장 높게 나타났으며, 대학생 이상(자녀, 직원 모두 포함), 중학생, 유치원 이하의 순서로 비중을 차지하고 있음.

〈표 5-70〉 학자금 항목 : 민간기업

(단위 : 개, 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관 수	유치원 이하	초등학생	중학생	고등학생	대학생 이상
민간기업	61	36 (59%)	해당 없음	41 (67%)	55 (90%)	54 (89%)

주 : 총 기관 수: 81

자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 항목별 지원 가능한 평균 금액을 살펴보면 대학생 이상의 임직원 혹은 자녀들에 대한 지원 가능 금액이 가장 많았으며, 고등학생, 중학생 순임.
- 유치원 이하 자녀에게는 1인당 평균 114만원을 지원함.
- 중학생 자녀에게는 1인당 평균 64만원의 학자금을 지원함.
- 고등학생 자녀에게는 평균 148만원을 지원함.
- 대학생 이상 자녀 및 임직원에게는 평균 498만원의 학자금을 지원함.

〈표 5-71〉 항목별 지원가능내역: 민간기업

(단위: 천원, 복수수혜 인원 포함)

항목	유치원 이하	중학생	고등학생	대학생 이상	전체 평균
민간기업	1,142	643	1,480	4,975	2,529

주 : 총 기관 수: 81개

자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 56개 민간기업 전체로 보았을 때 1인당 평균 지원 가능 금액은 253만원이었으며 조사된 민간기업의 1인당 최대 지원 가능 금액은 1,200만원임.

□ 주택자금

- 공공기관의 주택자금 지원은 297개 기관 중 105개 기관에서 운영중이며, 각 기관에서는 주택구입비, 주택 임차비, 기타(사택 임차, 구입, 관리 등) 항목으로 운영하고 있음.
- 임차 목적으로 주택자금을 대출해준 기관은 주택자금을 지원하는 105개 기관 중 57개(54%)로 나타났으며, 주택 구입을 목적으로 자금을 지원한 기관은 70개(67%), 기타 항목에 해당하는 지출 항목을 가진 기관은 58개(55%)임.

〈표 5-72〉 주택자금 지원현황 : 공공기관

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

지원형태	전체	주택임차	주택구입	기타
기관 수	105	57 (54%)	70 (67%)	58 (55%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 지원형태가 명확히 명시된 경우만 별도로 집계함

- 공공기관에서 지원대상이 명확히 명시된 주택자금 지원내역은 119건으로 지원 대상의 상황에 따라 지원형태에 차이가 있음.
- 무주택 직원에 대한 지원 건수는 총 52건(48.1%)으로 무주택 직원에 대한 주택 지원이 가장 많은 것으로 나타남.
- 원거리 직원에 대해서는 주택 임차와 기타 지원에 대해서만 이루어짐(19건, 17.6%).

〈표 5-73〉 주택자금 지원대상 : 공공기관

(단위 : 개, 기관 별 복수항목 지원 포함)

지원대상	전체	무주택직원	원거리직원 (무연고직원)	직원 (기타)
건수	135	63 (47%)	27 (20%)	45(33%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성, 지원대상이 명확히 명시된 경우만 별도로 집계함

- 소요재원별로 분류해보면 예산상으로 주택자금을 지원하는 기관은 총 79개이며, 사내 복지기금으로 지원하는 기관은 33개로 나타남.
- 예산으로부터 지원되는 주택자금 항목 중 가장 높은 비중을 차지한 것은 기타 (48개 기관)였으며 사내근로복지기금으로 지원하는 경우 주택구입(26개 기관)에 대한 지원이 가장 많음.

〈표 5-74〉 주택자금 항목 : 공공기관

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

분류	예산				사내근로복지기금			
	실시 기관수	주택 임차	주택 구입	기타	실시 기관수	주택 임차	주택 구입	기타
공기업	17	10 (59%)	5 (29%)	11 (65%)	12	5 (42%)	12 (100%)	0 (0%)
준정부기관	26	10 (38%)	12 (46%)	17 (65%)	10	5 (50%)	8 (80%)	2 (20%)
기타공공기관	36	19 (53%)	19 (53%)	20 (56%)	11	6 (55%)	9 (82%)	0 (0%)
합계	79	39 (49%)	36 (46%)	48 (61%)	33	16 (48%)	29 (88%)	2 (6%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관의 주택자금지원의 수혜현황을 살펴보면 수혜인원은 예산상 지원하는 경우에 많았지만, 1인당 수혜금액은 사내근로복지기금을 통한 지원이 훨씬 더 높음.

- 예산으로 주택자금을 지원한 79개 기관은 총 3,825억 684 만원을 1인당 평균 24,535만원씩 15,590명에게 지원함(수혜대상에 한함).
- 사내 복지기금으로 주택자금을 지원한 33개 기관은 총 827억 4,446만원을 1인당 평균 4,791만원씩 1,727명에게 지원함(수혜대상에 한함).

〈표 5-75〉 주택자금 수혜현황: 공공기관

(단위: 천원, 명)

기관형태	예산				사내근로복지기금			
	합계금액	수혜인원	1인당 수혜액	최대지원 한도	합계금액	수혜인원	1인당 수혜액	최대지원 한도
공기업	139,564,160	6,200	22,510	130,000	63,238,716	1,293	48,909	150,000
준정부기관	80,537,661	3,527	22,835	410,000	6,457,850	261	24,743	50,000
기타공공기관	162,405,019	5,863	27,700	144,000	13,047,900	173	75,421	200,000
합계	382,506,840	15,590	24,535		82,744,466	1,727	47,912	

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 공공기관별 수혜금액을 비교해본 결과, 기관 형태별로 분류한 기관들 중 공공기관에 속한 기관들의 1인당 평균 수혜금액이 가장 높음.
- 예산상 가장 많은 주택자금을 지원한 기관은 대한주택공사로 1인당 평균 4억 6,296만원을 지원했으며, 가장 적게 지원한 기관은 한국항공우주연구원으로 1인당 평균 85만원임.
- 사내 복지기금으로 가장 많은 주택자금을 지원한 기관은 한국산업은행으로 1인당 평균 1억 4,537만원을 지원했으며, 가장 적게 지원한 기관은 제주대학교병원으로 1인당 평균 778만원임.

〈표 5-76〉 주택자금 지원조건(예시) : 공공기관

(단위 : 천원)

분류	구분	지원대상	지원조건	한도
공기업	주택임차	무주택직원 등	금리 4~5% 10년 상환 등	127,400
	주택구입	무주택직원 등	5년 거치 10년 균등상환 등	150,000
	기타	무연고지발령자 등	재직기간 중 10년, 무연고지 사유 해소 시 퇴거 등	130,000
준정부 기관	주택임차	무주택직원 등	상환사유 발생 시 일시상환, 1년 거치 10년 균등분할상환 등	130,000
	주택구입	무주택직원 등	1년 거치 10년 상환, 최장 20년 상환 등	130,000
	기타	무연고지발령자 등	사용일로부터 10년 등	410,000
기타 공공 기관	주택임차	무주택직원 등	상환사유 발생 시 일시상환, 5년 거치 5년상환, 평수 제한 등	120,000
	주택구입	무주택직원 등	20년 상환, 용자기간(15년)의 1/3범위 내 거치후 연4회 분할상환 등	200,000
	기타	무연고지발령자 등	시중금리(회사 2.5%지원), 2년 거치 5년 균등분할상환 등	144,000

자료: 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간기업의 주택자금 지원은 81개 조사 기관 중 39개 회사에서 운영중이며, 항목은 주택 구입비와 주택 임차비 지원으로 나누어짐.
- 주택 임차비를 지원한 기관은 주택자금을 지원하는 39개 기관 중 38개(97%)로 나타났으며, 주택 구입 자금을 대출해준 기관은 36개(92%)임.

〈표 5-77〉 주택자금 지원현황 : 민간기업

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관 수	주택임차	주택구입
민간기업	39	38 (97%)	36 (92%)

주 : 총 기관 수: 81개
자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 지원 자격이 명확히 제시된 기업은 주택 임차 항목의 경우 38개 회사, 주택 구입 항목의 경우 36개 기업으로 나타남.
- 주택 임차 항목의 경우 주택 자금 대출을 신청할 수 있는 지원 자격은 36개 기업 평균적으로 수습기간 이후 2.6년(입사 후 1.1년)임.
- 주택 구입 항목의 경우 주택 자금 대출을 신청할 수 있는 지원 자격은 38개 기업 평균적으로 수습기간 이후 2.5년(입사 후 1.3년)임.

〈표 5-78〉 주택자금 지원대상 : 민간기업

(단위 : 년, 기관별 복수항목지원 포함)

항목	주택임차		주택구입	
	수습 후	입사 후	수습 후	입사 후
민간기업	2.6	1.1	2.5	1.3

주 : 총 기관 수: 81개
자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사, 지원대상이 명확히 명시된 경우만 별도로 집계함

- 39개 민간기업의 주택 자금 지원 가능 평균 액수는 4,800만원임.
- 주택 임차 항목의 경우 최대 지원 가능 금액의 평균 액수는 3,480만원으로 나타남.
- 주택 구입 항목의 경우 최대 지원 가능 금액의 평균 액수는 5,180만원으로 나타남.
- 민간기업 전체에서 주택 구입 자금 지원 가능한 최대 금액은 2억 5천만원이었음.

〈표 5-79〉 주택자금 지원내역

(단위 : 천원, 복수수혜 인원 포함)

항목	주택 임차	주택 구입	평균 지원 금액	최대 지원 가능 금액
민간기업	34,796	51,800	40,793	250,000

주 : 총기관 수: 81개

자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

□ 의료비

- 공공기관의 의료비는 직원 및 직원 가족의 건강검진에 관련하여 총 153개 기관 중 108개 기관(71%)이 지원하였으며, 그 외에 의료비, 기타(보험, 예방접종 등), 진료비, 치료비 순으로 지원하는 것으로 나타남.
- 공기업은 17개 기관 중 11개 기관(65%)에서 직원 및 가족들에 대한 건강검진을 지원했으며, 진료비를 지원한 곳이 4개 기관(24%), 치료비를 지원한 곳이 1개 기관(6%), 의료비를 지원한 곳이 8개 기관(47%), 기타 항목을 지원한 곳이 4개 기관(24%)으로 나타남.
- 준정부기관에서는 42개 기관 중 33개 기관(79%)이 건강검진 항목에 대해 지원했으며, 진료비 3개 기관(7%), 의료비 9개 기관(21%), 기타 8개 기관(19%)이 기타 항목을 지원함. 치료비를 지원한 곳은 한 기관도 없었음.
- 기타공공기관에서는 총 94개 기관 중 64개 기관(68%)이 건강검진비를 지원함. 기타 진료비는 12개 기관(13%), 치료비 지원 2개 기관(2%), 의료비 지원 18개 기관(19%), 기타 지원 11개 기관(12%)으로 나타남.

〈표 5-80〉 의료비 항목 : 공공기관

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관수	건강검진	진료비	치료비	의료비	기타
공기업	17 (11%)	11 (65%)	4 (24%)	1 (6%)	8 (47%)	4 (24%)
준정부기관	42 (27%)	33 (79%)	3 (7%)	0 (0%)	9 (21%)	8 (19%)
기타공공기관	94 (61%)	64 (68%)	12 (13%)	2 (2%)	18 (19%)	11 (12%)
합계	153 (100%)	108 (71%)	19 (12%)	3 (2%)	35 (23%)	23 (15%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 수혜 대상별로 살펴보면 본인에 대한 지원한 기관은 153개(100%)였으며, 그 외에 배우자, 기타 가족에 대해 의료비를 지원한 기관도 있었음.
- 공기업은 17개 기관 모두 직원 본인의 의료비를 지원하였으며, 그 외 직원 및 배우자를 대상으로 의료비를 지원한 곳이 7개 기관(41%), 가족에 대해 지원한 곳이 5개 기관(29%)으로 나타남.
- 준정부기관에서는 42개 기관 모두 본인 의료비를 지원했으며, 직원 및 배우자에게 의료비를 지원한 곳이 4개 기관(10%), 기타 가족에 대한 의료비를 지원한 곳이 5개 기관(12%)이었음.
- 94개 기타공공기관은 모두 본인에 대한 의료비를 지원했으며, 직원 및 배우자에게도 의료비를 지원한 곳은 20개 기관(21%), 기타 가족에 대한 의료비를 지원한 기관은 16개 기관(17%)이었음.

〈표 5-81〉 의료비 수혜대상 : 공공기관

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

항목	기관 수	본인	배우자	가족
공기업	17 (11%)	17 (100%)	7 (41%)	5 (29%)
준정부기관	42 (27%)	42 (100%)	4 (10%)	5 (12%)
기타공공기관	94 (61%)	94 (100%)	20 (21%)	16 (17%)
합계	153 (100%)	153 (100%)	31 (20%)	26 (17%)

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 153개 공공기관에서 의료비를 지원한 내역을 살펴보면, 총 383억 30만원을 1인당 평균 21만원씩 180,000명에게 지원한 것으로 나타남.
- 17개 공기업은 총 81억 6,134만원을 1인당 평균 43만원씩 의료비 명목으로 18,955명에게 지원함.
- 42개 준정부기관은 총 66억 2,116만원을 1인당 평균 28만원씩 23,616명에게 지원함.
- 94개 기타공공기관은 총 235억 2,007만원을 1인당 평균 17만원씩 138,315명에게 지원함.

〈표 5-82〉 의료비 수혜현황 : 공공기관

(단위 : 천원, 명)

기관형태	합계금액	총수혜자	1인당수혜금액	최대지원한도
공기업	8,161,341	18,955	431	180~20,000
준정부기관	6,621,160	23,616	280	50~70,000
기타공공기관	23,520,074	138,315	170	80~10,777
합계(평균)	38,302,575	180,886	212	50~70,000

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 기관별 수혜 금액을 비교해본 결과, 공기업의 1인당 평균 수혜 금액이 43만원으로 가장 많았으며, 기타공공기관이 17만원으로 가장 낮았음.

- 공기업 중 한국토지공사의 1인당 의료비 평균 지원 금액이 317만원으로 가장 높았으며, 한국조폐공사가 13만원으로 가장 낮음.
 - 준정부기관 중 국립연금공단의 1인당 의료비 평균 지원 금액이 330만원으로 가장 높았으며, 국립공원관리공단이 1천원 미만으로 가장 낮음.
 - 기타공공기관에서는 산은자산운용의 1인당 의료비 평균 지원 금액이 2,880만원으로 가장 높게 나타났으며, 인천항만보안공사가 1만원으로 가장 낮음.
- 공공기관의 의료비 지원조건 및 한도는 2008년 공기업 2,000만원, 준정부기관 7,000만원, 기타공공기관 1,078만원임(무한, 실비 지원 등 제외).

〈표 5-83〉 의료비 지원조건 : 공공기관

(단위 : 천원)

분류	구분	지원조건	한도
공기업	건강검진	본인, 배우자	480
	진료비	해외근무직원 중 현지의료보험 미가입자, 본인, 배우자, 자녀, 부모 등	7,000
	치료비	직원, 배우자, 자녀	20,000
	의료비	직원, 직계존비속 등	3,000
	기타	직원 및 배우자	2,000
준정부기관	건강검진	임직원, 임직원 및 배우자 등	1,400
	진료비	본인, 배우자 또는 피부양자의 진료비 부담액이 50만원 이상인 자, 임직원, 배우자 및 건강보험증상 피부양자, 연간 300만원 이상 의료비가 발생한 직원본인, 배우자 및 자녀	10,000(무한 제외)
	치료비	해당사항 없음	해당사항 없음
	의료비	20만원초과, 임원제외 정규직 등	10,000(무한 제외)
	기타	30일 이상 입원 직원 등	2,000
기타 공공기관	건강검진	직원, 직원의 배우자(조건없음, 만30세이상, 만35세이상, 만40세이상 짝수연생 등)	1,000
	진료비	직원 및 배우자, 가족, 7일 이상 입원시 본인 70%, 가족 50% 등	10,777
	치료비	직원	해당사항 없음
	의료비	직원, 배우자, 건강보험 부양 가족, 50만원 초과한 금액 등	10,000
	기타	직원, 공익요원 등	3,000

자료 : 공공기관경영정보공개시스템(알리오) 재구성

- 민간기업의 의료비는 직원 및 직원 가족의 건강검진에 관련하여 총 81개중 67개 기업(83%)이 지원을 했으며, 건강검진, 의료비, 진료비와 치료비, 기타 순으로 비중을 차지하고 있는 것으로 조사됨.
- 건강검진은 67개 기관 중 64개 기관(96%)이 지원해 의료비 중 가장 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 나타남.
- 의료비(입원비 포함)는 총 16개 기관(24%)이 지원함.
- 진료비와 치료비는 각각 15개 기관(22%)이 지원함.

〈표 5-84〉 의료비 항목별 비교 : 민간기업

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관수	건강검진	진료비	치료비	의료비	기타
민간기업	67 (83%)	64 (96%)	15 (22%)	15 (22%)	16 (24%)	2 (3%)

주 : 총기관 수: 81개
 자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 수혜 대상별로 살펴보면 67개 기관이 모두 직원 본인에 대한 의료비를 지원했으며, 배우자와 기타 가족들에 대해 의료비를 지원한 기업도 있음.
- 배우자에 대해 의료비를 지원한 기관은 32개 기업(48%)에 달함.
- 기타 가족들에 대해 의료비를 지원한 기업도 17곳(25%)이 있는 것으로 조사됨.

〈표 5-85〉 의료비 수혜대상 : 민간기업

(단위 : 개, 기관별 복수항목 지원 포함)

항목	실시 기관 수	본인	배우자	기타 가족
민간기업	67 (83%)	67 (100%)	32 (48%)	17 (25%)

주 : 총기관 수: 81개
 자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

- 67개 민간기업의 조사 내용을 살펴보면, 1인당 지원 가능 금액은 평균 35만원으로 나타남.
- 조사된 민간기업들 중 1인당 수혜 가능한 의료비 최대 지원 금액은 300만원으로 조사됨.

〈표 5-86〉 민간기업 의료비 지원현황 : 민간기업

(단위 : 천원)

항목	평균 지원 가능 금액	최대 지원 가능 금액
민간기업	348	3,000

주 : 총기관 수: 81개
자료 : 왓슨와이어트(2008), 시장임금조사

마. 현황분석 결과

- 공공기관은 보상 선진화 노력에 힘입어 표면적으로는 제도적인 틀이 잘 갖춰져 있는 상태임.
 - 연봉제 및 성과배분제 도입 노력은 민간보다 높은 수준이며, 고정수당 감소 등 보상제도 선진화를 위한 제도적 노력이 따르고 있는 것으로 보임.
 - 공공기관 운영실태를 매년 경영평가를 통해 평가함으로써 제도적 선진화에 대한 전체적인 변화가 주기적으로 점검 및 추진되고 있음.
- 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.
 - 공공기관에서 실시하는 연봉제는 성과에 따른 보상이 반영되는 실질적 형태의 연봉제가 아니며, 다수 인원을 차지하는 하위직급에 대해서는 여전히 호봉제를

실시하고 있어 실질적 도입 효과는 미미함.

- 임금체계 중 대부분의 임금항목 변화는 거의 없으나 경영평가를 통한 성과급의 비중이 늘어나고 있는 추세임.
 - 공공기관 운영실태를 매년 경영평가를 통해 평가함으로써 제도적 선진화를 이끌어왔지만 이를 경영성과급으로 일괄 보상함으로써 기관 내 개인별 성과 차등 약화 및 성과급 수혜 기관의 편중화를 야기하는 또 다른 문제가 제기됨.
 - 경영평가 대상이 아닌 기관에 대해서는 임금인상 및 제도적 개선에 있어 상대적으로 통제력이 약함.
- 구조적인 한계(연공서열식 임금체계, 고령화 등)로 인해 민간에 비해 낙후되어 있음.
 - 인원 적체에 따른 고령화로 인해 높은 임금을 받고 있는 직원의 비율이 상대적으로 높아 인건비의 탄력적 운영 및 성과급 재원 확보가 어려운 실정이며, 이에 따라 임금 차별화는 매우 미약한 수준임.
- 복리후생의 경우 운영에 있어서는 민간과 유사한 항목을 취하고 있지만 항목 및 금액, 수혜대상 등이 민간에 비해 폭넓고 유연하게 적용되고 있음.
 - 경로효친비, 가계지원비 등 공공기관만이 가지고 있는 특수한 복리후생 항목이 존재함.
 - 공공기관의 복리후생 항목별 수혜대상 및 지원조건은 민간에 비해 더 다양하고 복잡한 형태를 띠고 있으며, 최대 지원한도 역시 민간에 비해 높은 것으로 나타남.
 - 사내근로복지기금은 민간에 비해 공공기관의 출연기관 수 및 1인당 기금규모가 더 높은 수준임.

2. 문제점 분석

가. 임금체계

- 1) 보상결정체계의 낙후성 : 성과 및 직무가치와 연동된 보상체계의 불비
 - 공공기관은 민간이 제공하지 못하는 국가의 공익을 수행하는 기관으로서 그 위상이나 국가경제에서 기여하는 바가 매우 높음. 따라서 공공기관에 종사하는 임직원 역시 이에 준하는 역량과 덕목을 갖추어야 하고, 내부제도를 운영하는 데 있어서도 타의 모범이 되어야 한다는 것이 일반적인 국민 정서임.
 - IMF경제위기를 맞이하고 국가경제가 커다란 위기를 겪으면서 민간기업에서는 기존에 가지고 있던 연공서열식 임금체계를 가지고서는 도저히 매년 인상되는 인건비를 감당할 수 없고 경쟁력을 갖출 수 없다는 판단에 따라 성과주에 따라 성과도입되기 시작함. 즉 개인에 성과와 보유하고 있는 역량을 객관적이고 상대적으로 평가하여 고성과자에게는 높은 보상을, 저성과자에게는 보상의 불이익을 주게 됨.
 - 성과주의 보상제도의 도입을 위해 민간기업들은 임금체계의 근간이었던 단계제 직급체계를 단계적으로 축소하고, 호봉체계를 통해 매년 임금이 상승하는 방식을 버리고 대신 성과에 따라 같은 직급, 같은 년차의 직원이라도 보상수준을 다르게 가져갈 수 있도록 구현함.
 - 또한 수당, 고정성 상여금 등 기본급에 부차적으로 추가되는 각종 성과와 무관한 보상항목들을 노사합의를 통해 점진적으로 성과급화 하여 보상의 가시성과 투명성을 제고함.
 - 이 밖에도 직무의 성격에 따라 직군으로 분류하고 직군별로 보상을 일정수준 차별화하여 직무가치에 따라 적절한 임금이 제공되어 직원에게는 고용보장 혜택을 주는 한편, 회사에는 과도한 임금상승을 방지하는 효과를 가져오고 있음 (예 : 시중은행의 텔러직 직군 분리 사례 등).

- 그러나 공공기관이 채택/운영하고 있는 임금체계의 근간은 IMF경제위기 이후에도 크게 바뀌고 있지 않음.
 - 경력연수에 따라 기본연봉이 결정되고 있으며, 기본연봉 이외의 보상항목인 수당 및 고정상여금 역시 기본연봉에 비례해서 지급되고, 성과급도 기본연봉 대비 일정비율로 지급되고 있어서, 연차에 의한 보수결정체계를 여전히 유지하고 있음.
 - 인건비 통제를 한다 하더라도 호봉 인상률은 그대로 유지될 수밖에 없는 구조이므로, 임금인상 억제에 실질적 효과는 제한적임.
 - 호봉 인상 외에 매 3~5년 간격으로 직급 승진이 이루어지는데 이때에는 승진인상급이 지급되고 인상액수는 기본연봉 대비 약 10%가 일시적으로 상승함. 직급단계가 많을수록 승진인상의 기회가 빈번히 발생하므로 인건비 인상의 또다른 변수로 작용하고 있음.
 - 직무 성격상 직군분리를 통한 일정 수준의 보상 차별화가 필요한 직무들에 대해서도 일반직원과 동일한 일률적인 보상체계를 가져가면서 경영상의 심각한 부담을 주는 경우도 있음.
- 공공기관의 대부분이 노조를 가지고 있어서 노조의 반대로 직급단계 축소 어려움
 - 경기를 잘 타지 않는 공공기관의 업무성격으로 인해 그동안 심각한 경영상의 곤란을 겪어보지 않음에 따라 직급단계 축소를 통한 인건비 절감에 대한 노조 설득논리가 미약하다는 것이 공공기관의 의견임.
 - 또한 수당, 고정성 상여금 등 기본급에 부차적으로 추가되는 각종 성과와 무관한 보상항목들에 대해서도 개선 의지가 매우 소극적임.
 - 근로기준법에 따르면 연봉제 도입으로 불이익을 받는 근로자가 있는 경우에는 근로자 과반수의 동의를 받아 취업규칙을 개정해야 하고, 이 경우 동의를 받아야 하는 대상은 연봉제 적용대상 근로자들로 전체근로자는 의견청취로 가능함. 그러나 노조가 있는 경우 단체협약에서 포괄적인 사항을 규정하고 세부내용은 취업규칙, 근로계약에 위임하는 것이 바람직한 것으로 규정되어 있음. 노동조합

구성비율이 월등한 공공기관의 성격 상 연봉제 도입을 통한 급여삭감은 노조의 반대를 이유로 소극적으로 이루어질 수밖에 없음.

- 이처럼 다단계 연공서열형 직급구조, 과도한 수당 및 고정성 상여의 유지, 직군별 보상 차별화 미흡 등으로 인해 공공기관의 보상체계는 현재 경영의 화두인 성과주의, 직무가치 중심 보상과 거리가 멀.
- 직원의 고령화가 급속도로 진행됨에 따라 엄격한 T/O 관리를 통해 직급별 인력 규모를 통제하려 한다 해도 현재와 같은 항아리형 인력규모(중간급의 인력비중이 과다)로 인해 현행 보상체계 하에서는 해를 거듭할수록 인건비 부담이 더욱 커질 것임.
- 또한 T/O관리에 성공해서 직급별 인력규모를 최대한 유지한다 하더라도 현재 많은 공공기관의 직급별 호봉체계는 한 직급당 최소 20호봉까지 존재하고 한 호봉 오를 때마다 평균적으로 2%의 임금이 자동인상되므로 직급별 T/O 관리를 통한 규제는 실효성을 거두기 어려움.

2) 비효율적인 인건비 지출 : 생산성과 연동 없는 임금인상 및 개인별 분배

- 공공기관의 최근 몇 년간의 임금인상을 보면 정부방침에 따라 전반적으로 민간 대비 낮은 인상률을 보여 왔음. 아울러 경영평가에서도 임금 인상에 대한 정부예산지침 준수 여부를 중요하게 다루면서 총액 인건비적인 측면에서 보면 잘 관리되는 편임.
- 그러나 이는 총액 인건비 차원에서의 최소한의 가이드라인이며 각 공공기관의 성과나 생산성 혹은 지급여력 대비 적절한 수준의 인건비에 대한 논의가 부족함. 2009년 경영평가 평가지침에 의하면 경영효율 성과범주로 노동생산성과 계량인건비를 측정해서 평가하는데 실제 부가가치에서 인건비의 비중이 얼마를 차지하는가에 대한 고려가 부족함.
- 노동생산성은 부가가치/평균인원이며 부가가치에는 인건비가 포함됨. 일부 노동집약적인 공공기관이나, 특별한 수익사업이 없는 기관의 경우 부가가치의 상

당 비중이 인건비를 차지하므로 이들 공공기관의 경우 인건비 증가가 곧 노동 생산성의 증가로 잘못 해석될 여지가 있음.

- 계량인건비는 인건비를 매출액으로 나눈 지표로서 인건비를 직접적으로 평가 하긴 하나 매출액 대비 인건비의 비중이 매우 적은 업종에 있는 공공기관이나, 업종의 성격상 매출의 증대가 매우 활발한 공공기관의 경우에는 인건비가 실질적으로 많이 늘어나도 지표 자체에 주는 영향은 미미하여 평가에서 간과될 가능성이 내포하고 있음.
- 계량인건비 대비 부가가치를 생산성 측정의 대표 지표로 볼 때 공공기관별로 매우 상이한 결과를 보이고 있음. 그럼에도 불구하고 임금인상률은 기획재정부의 임금가이드라인에 의거 거의 모든 공공기관들이 동일하게 인상하고 있으므로 생산성의 결과가 임금수준 조정의 결과와 연동되지 않고 있다고 볼 수 있음.
- 경평성과급 지급시 성과에 따른 차등보상을 실시하고 있으나 개인별 성과 차이에 대한 보상 차별화 정도는 미미하여 직원들의 고성과를 위한 동기 부여에 별로 도움이 되지 않고 있음.
- “성과와 보상의 연계”의 기본 취지는 공정한 성과평가를 하고 이러한 결과를 보상에 직접적으로 반영한다는 것임. 이를 위해서 임금체계를 고정급(기본연봉 및 수당이 이에 해당)과 변동급(성과급이 이에 해당)으로 나누어 변동급은 “Pay at risk”라는 원칙하에 해당직원의 성과평가 결과에 따라 가변적으로 지급될 수 있도록 함.
- 성과를 중시하는 조직일수록, 혹은 직무수행자의 역할이 회사의 성과를 결정하는 기여를 좀 더 많이 할수록 변동급의 비중을 높여감으로써 성과의 보상 연계를 보다 밀접하게 함.
- 우리나라의 경우 고정급 역시 매년 임금인상을 통해 늘어나고 이는 누적되어서 관리되므로 (즉 한번 인상된 고정급은 국내 노동법상 하락하지 않으므로) 많은 기관 및 민간기업에서 고정급 인상률 역시 개인의 성과평가 결과에 따라 차별적으로 관리하고 있음.

- 공공기관의 경우 그동안 경평성과급을 통해 기관들의 경영평가를 객관적으로 평가하고 이에 따라 성과급을 차등지급하여 “기관 차원의 성과와 보상의 연계”에는 성공했으나 경평성과급이 직원들의 성과 차이에 따라 차등보상이 실질적으로 이루어졌는가에 대해서는 불확실함. 경평보고서를 보더라도 성과에 따른 보상차별화가 제대로 이루어지지 않고 있다는 지적이 성과관리와 관련된 대표적인 평가 코멘트임.
- 즉 경평성과급이 결정된 이후 직원들에게 분배될 경우에는 정액 혹은 정률로 분배되어 있어 성과지향 문화를 추구하는 데 미흡함. 기본연봉 인상을 보더라도 최고 성과자와 최저 성과자간의 임금인상 차별 폭이 극히 미미하거나, 직원들의 70 ~ 80%가 일률적으로 중간값을 받도록 평가배분율을 제도적으로 할당하여 성과에 의한 보상 차별효과가 지극히 미미함.

3) 기관별 보상편차 존재/체계적 관리 미흡 : 보상정책의 불명확화

- 공공기관 간의 보상수준의 차이가 너무나 다양하고 그 폭이 커서 각 기관별로 보상의 적정성을 검증하기가 어려움
 - 경력직 채용시 혹은 장기적으로 기관 특화적인 임금수준을 결정하는 데 있어서 보상수준에 대한 명확한 가이드라인이 존재하지 않고 있음. 이로 인해 일부 기관(특히 금융공공기관)의 임금수준에 대해서 적정성에 대한 논란이 제기되더라도 이의 옳고 그름을 명백하게 검증할 메커니즘이 없음.
- 현재는 기존 공공기관의 직급체계와 인력의 경력 연차에 의해 결정되는바, 기관이 새로운 직무 혹은 특수한 직무 수행자를 채용하려고 해도 이들에게 적절한 보상을 제공할 만한 토대가 마련되어 있지 않음. 일부 공공기관의 경우 이러한 인력을 계약직으로 채용하는 대신 임금은 기존체계를 따르지 않는 방식을 취하고 있으나 보다 근본적이고 장기적인 해결책이 필요하다고 판단됨.
- 공공기관 선진화 차원에서 2009년 공공기관 신규 입사자들에 대한 대대적인 임금 삭감이 이루어졌음. 이들의 급여수준은 간부로 승진하기 전까지는 채용 시

결정된 삭감수준이 지속적으로 유지될 수 있도록 규정하고 있음.

- 장기적인 관점에서 본다면 공공기관의 전반적인 임금수준 하락의 신호탄이라고 볼 수 있으나 소속업종의 임금시장에 대한 고려 없이 일률적인 임금조정은 오히려 인력수준의 자질 저하로 연결될 수 있음. 아울러 2009년 이후 입사자들과 기존 직원들 간의 보상 차별은 자칫 “동일노동 동일임금”이라는 원칙을 위배할 우려가 있음.

4) 투명하고 효과적인 보상체계/보상수준 모니터링 메커니즘 부재

- 현재는 공기업과 준정부기관 약 100개 기관에 한해서 기관 및 기관장의 경영평가를 실시하고 이 중에서 보수체계, 성과관리, 계량인건비 관리와 같은 보상관련 항목을 평가의 일부로 포함되어 이들에 대한 인건비 및 보상체계 관리/감독은 어느 정도 효과를 발휘하고 있음.
- 기타공공기관에 비해서 임금인상률이 인건비 가이드라인을 넘어서는 경우도 거의 없고, 연봉제 도입 및 활용 등 선진적인 인사체계를 도입하는 데 있어서도 상당히 신속하게 움직이고 있음. 반면 기타공공기관, 공기업/준정부기관의 산하기관의 경우 경영평가 대상에 불포함 되면서 이들 기관들의 방만운영에 대해서 관리/감독할 수 있는 효과적인 기제가 부족함.
- 소속된 감독기관에 의한 자체평가가 이루어지기도 하나 인건비 가이드라인을 초과하는 사례가 상대적으로 빈번하여 관리/감독 기능이 상대적으로 미약한 것으로 판단됨. 지방공공기관까지 합쳐서 총 360여개 기관에 달하고 공공기관 자산의 총합의 GDP의 85%에 육박하며, 300조원이 넘는 연간 예산규모를 점유하는 공공기관에 대한 좀 더 광범위하고 체계적인 실적평가가 이루어져야 할 것으로 판단됨.

나. 복리후생제도

1) 사내근로복지기금의 과다출연 및 운영 불합리성

- 민간기업은 2008년도에 사내근로복지기금의 출연규모 및 1인당 기금액수가 전체적으로 줄어든 반면 공공기관의 경우 매년 출연규모가 증대하고 있음.
 - 용도사업에 사용할 수 있는 재원 (당해연도 출연액 일부 + 대부사업 이자)등을 분리하여 운영하는 구조로서 원금은 고갈의 위험이 없어 직원들의 복지혜택을 안정적으로 제공할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 향후의 기금소요에 대한 명확한 예측 없이 계속적으로 늘어나기만 하는 기금은 과연 누구를 위한 것인가에 대한 목표가 불분명함.
- 일부 공공기관의 경우 법적 출연금액 기준을 위반하여 세전 영업이익에 준해 기금을 출연하는 경우가 존재함.

2) 기타 복리후생제도의 운영상 문제

- 민간기업과 비교했을 때 1인당 복리후생비 수혜금액 및 한도의 편차가 존재함.
 - 전체적인 복리후생비 수혜금액은 민간기업에 비해 공공기관에서 더 높게 나타났다으며 최대금액한도 역시 훨씬 높은 편임.
 - 복리후생 항목의 경우 민간에 비해 너무나 많은 종류의 복리후생 항목을 가지고 있으며, 일부는 민간에는 존재하지 않는 경우도 많음.
 - 급여성 복리후생, 비급여성 복리후생 등으로 나누어 있되 기관에 따라 같은 항목이라도 급여성 복리후생으로 제공되기도 하고 비급여성 복리후생으로 제공되기도 하는 등 명확한 지급 규칙이 존재하지 않음.
 - 공공기관의 복리후생 항목별 수혜대상 및 지원조건은 기관별로 다양한 형태를 취하고 있어 이에 대한 실행현황 파악 및 관리, 감독 자체가 용이하지 않은 실정임.

- 복리후생성 수당, 급여성 복리후생, 비급여성 복리후생, 사내근로복지기금 등 복리후생 지급과 관련 민간 대비 과다 혹은 중복 지급되고 있어서 민간 대비 지급수준의 형평성이 떨어지고 있음.
- 수당항목의 상당부분이 복리후생 성격의 수당이 차지하고 있어 기본 보상항목의 취지와 맞지 않게 운영되고 있음.
 - 수당항목 중 복리후생 성격으로 구분되고 있는 항목을 살펴보면 가족수당, 교통보조비, 차량보조비, 급식비, 주거보조비, 경로효친비, 효도휴가비, 하계휴양비, 통신보조비, 3자녀출산지원비, 학비보조수당, 중고자녀학자금, 명절휴가비, 월동보조비, 귀향여비, 일·숙직, 선택적복지, 보건단련비, 건강진단비, 개인연금지원비, 의약품비, 육아휴직수당, 재해부조금 등 다양하게 지급되고 있음을 알 수 있음.
 - 교통/차량 보조비, 급식비, 통신비, 휴가비는 민간에서도 업무와 관련된 수당으로 보고 지급하고 있지만 그 밖의 항목 효도/경로효친, 자녀학자금, 월동/주거/건강/개인연금/재해 보조의 경우 수당의 성격과는 다소 맞지 않으며 일부 공공기관에서 제공하는 급여성 혹은 비급여성 복리후생 항목과 유사함.

3. 개선 방안

- 기본연봉은 공공성을, 성과급은 기관의 시장성 및 생산성 정도 등을 감안하여 합리적으로 개편할 필요가 있으며 복리후생제도 민간 대비 방만하게 운영되지 않도록 좀더 투명하게 관리/감독될 필요가 있음.
- 현재의 임금구조는 공공기관 직원들 개개인에게 보다 나은 성과를 유도할 수 있는 동기 부여 측면에서 다소 미흡함. 따라서 성과급에 대한 개인별 보상 차별화를 확대하는 한편, 연공서열적인 급여인상 방식은 없애나가야 함.

가. 성과급의 개인별 차등 폭 확대

- 경영평가 성과급 분배시 개인별 성과차이 반영을 확대하도록 하고, 경평성과급 이외에 내부 성과급 비중을 확대하기 위해 수당(고정 및 실적 수당)을 점진적으로 비누적식 성과급으로 전환해야 함.
- 개인별 성과에 의한 보상 차별화는 누적식과 비누적식으로 구분할 수 있으며 누적식은 기본연봉 인상과 같이 한번 인상된 금액이 지속적으로 임금에 반영되는 경우이고, 비누적식은 당해연도에만 적용되고 이후에는 리셋(reset)되는 방식을 의미함. 비누적식 성과급은 직무수행자의 성과에 따라 성과급을 가변적이고 탄력적으로 운영할 수 있다는 장점을 가지고 있으나, 장기적으로 볼 때 제로섬 게임과 같아서 장기적인 성과를 지향하는 데 한계가 있으므로, 누적식 성과급을 병행하여 운영할 필요가 있음.
- 고정 및 실적수당을 합할 경우 현재 1인당 해당금액은 공공기관 전체인원 평균 기준 1,300여만원에 달하여 법정수당(연장근로, 야간근무, 휴일근무, 연월차 보상 등)을 제하여도 1인당 평균 기본급 3,345만원의 1/3에 달하고 있음.
- 이 정도의 재원이라면 경평성과급을 받지 않는 기관이라 할지라도 충분히 자체적으로 비누적식 성과급으로 운영할 수 있음. 즉 기관에서는 종전에 수당으로 지급되는 재원으로 비누적식 성과급으로 전환하여 직원들의 성과평가 결과에 따라 차별적인 성과급을 지급하도록 해야 함.
- 성과급으로 지급한다 해도 고성과자와 저성과자 간의 개인별 차등화 폭을 확대하기 위해서는 각 성과등급별 해당자 수의 비중과 등급간 성과급 차이를 명확히 규정하여 각 사의 보상규정에 반영될 수 있도록 해야 함.
- 즉 상대평가의 규칙을 엄격히 적용하여 평균등급 (일반적으로 S, A, B, C, D 중 B에 해당함)은 50% 이상을 넘지 않도록 하고 나머지 50%에 대해서는 고성과 등급과 저성과 등급으로 구분하는 것이 필요함.
- 또 각 성과구간별로 기본연봉 대비 성과급 지급률이 최소 1%포인트씩 차이가 나도록 하거나, 정액 지급시 성과구간별로 의미있는 차이가 날 수 있도록 규정

할 때 성과와 보상의 연계를 확립할 수 있음. 성과 차별화를 크게 하는 일부 민간기업의 경우 B등급 기준 성과급(기본연봉의 X%)의 차이를 A등급은 1.5X%, B 등급은 0.5X%와 같이 배수 비율을 적용하는 사례도 있으나 이는 사업적 속성에 따라 선택할 수 있는 문제임.

- 아울러 평가 결과가 지극히 나쁜 경우 D 고과를 주는 한편 D 고과자에게는 0%의 성과급을 적용함으로써 성과평가에 따른 연봉의 실질적 하락을 유도하는 것이 필요함.

〈표 5-87〉 성과급 지급방식 예시

등급	S	A	B	C	D
개인평가 상대배분비율	10%	20%	50%	10%	
성과급 지급률 (기본연봉 대비 지급률)	a+3	a+1	a%	a-1	0

주 : 기준 지급률(a)의 결정방식: 매년 성과급 재원과 각 평가등급별 인건비 총액에 따라 a가 결정되므로 인건비 재원 내에서 운영될 수 있음.

- 별다른 내부 성과급이 정비되지 않은 기관의 경우 경영평가 성과급 분배시 개인별 성과 차이 반영을 확대하도록 함으로써 성과에 따른 보상 차별화를 구현할 수 있음.
- 현재 대부분의 공기업, 준정부기관, 기타공공기관이 경영성과급에 해당되는 기관으로서 평가결과에 따라 공기업은 월기본급의 최대 400%, 준정부기관은 기준 월봉의 160%까지 지급받도록 규정되어 있음.
- 기관 전체의 경영성과급 지급률이 결정되면 본부/부서의 조직평가 결과에 따라 본부/부서별로 성과급이 차등배분되나 이후 직원들에게 지급시 균등지급되는 경우가 많아 개인별 성과기여도가 보상으로 반영되지 않고 있음.
- 경영평가는 기관 전체의 한 해 동안 성과를 평가하고 이에 근거하여 성과급을 지급하는 구조로서 개인의 성과평가에 근거한 개인성과급보다는 조직성과급에 가까운 보상수단으로 볼 수 있음.

- 별도의 개인성과급 재원이 있어 개인별 성과 차이를 보상으로 연계할 수 있는 수단이 있다면 경평성과급을 지금과 같이 조직별 균등분배로 가도 좋으나, 개인별 성과급이 없는 상황하에서라면 경평성과급을 개인성과와 연계해서 가는 것이 바람직함.
- 개인별 보상 차등화를 위해서는 객관적이고 공정한 평가제도의 도입이 선행되어야 함. 역량체계, MBO, 직무에 따른 KPI 등을 수립하고 이에 따라 직원들을 공정하게 평가할 수 있도록 평가자에 대한 교육을 강화해야 함.

나. 연공서열적인 보상체계를 직무/성과주의 연봉제로

- 연차에 따라 임금이 올라가는 호봉테이블/연봉 테이블을 폐지하고 호봉인상분을 누적식 성과급으로 전환함.
- 테이블 폐지
 - 기존 직원들의 반발을 최소화하기 위해 지금까지의 기본급 수준은 유지하되 향후 호봉인상분은 폐지하고 이를 누적식 성과급으로 전환하도록 함. 호봉제 폐지가 어려운 공공기관의 경우 호봉상한제를 두어 일정 시간 이후에는 승진을 하지 않고서는 기본급 인상이 없도록 억제해야 함. 이 경우 엄격한 T/O 관리가 병행되어야 함.
 - 비누적식 성과급과 마찬가지로 각 평가등급에 대한 상대배분율을 취지에 맞게 명확히 하고, 저성과등급에 해당하는 경우 급여인상률을 0%로 동결시켜 실질적인 임금의 하락효과를 볼 수 있음.
- 직급별 연봉밴드 적용
 - 현재의 직급별 초임이나 비교 가능한 기관들의 직급별 초임자료 등을 기준으로 직급별 연봉의 상/하한을 결정하고 해당 직급 인원에 대해서는 적용된 상/하한 임금수준을 넘지 않도록 엄격히 관리해야 함.

- 직급별 초임 기준으로 연봉밴드 설계시 직급 내의 평균 체류 연수(평균 승진연한), 성과에 따른 보상 차등규모를 두에 두고 밴드 폭을 결정하는데 20 ~ 40%가 일반적인 수준이고 하위직급이 상위직급보다 밴드 폭이 좁은 편임.
- 밴드 폭을 과다하게 설정할 경우 종전의 연공서열형 임금테이블처럼 인건비 통제가 어려울 수 있으므로 주의를 요하며 연봉밴드를 벗어나지 않도록 밴드 상한에 도달한 직원들에 대한 엄격한 관리가 필요함.
- 직급단계 수 조정 및 직무가치 반영
 - 직급체계에 대해서도 공공기관의 조직구조, 수직적으로 요구되는 역할 단계 등을 고려하여 점진적으로 직급단계 수를 줄여나가는 것이 필요함. 아울러 직무체계 정비를 통해 직군별로 역할 혹은 직무가치가 현격히 차이가 나는 경우에는 보상체계를 별도로 가져가서 직무가치에 맞는 보상이 이루어지도록 함.
 - 일부 보상수준이 높은 특수 직무에 대해서는 직무수당을 활용하여 직무수행자가 해당 직무를 담당하는 동안에는 그에 합당한 보상을 받는 대신, 가치가 낮은 다른 직무로 이동시에는 그에 따른 보상의 탄력성을 유지할 수 있도록 해야 함.
 - 직무수당 적용이 남발되지 않도록 하기 위해서는 직무체계 정비 및 직무평가를 통해 직무수당 적용이 필요한 직무를 구분하고 적용하는 것이 대내/대외적으로 수용성을 높일 수 있음.

다. 불필요한 복리후생/복지기금 항목의 점진적 폐지

- 사내근로복지기금의 경우 기금의 규모가 민간 대비 평균 이상으로 적립된 기관은 향후 출연금 비중을 낮추거나 혹은 몇 년 동안 출연을 억제하여 민간과의 형평성을 맞추는 것이 시급함.
- 직원 1인당 출연규모, 유사·동종업종 민간기업 출연수준 등을 감안하여 출연하는 것을 원칙으로 하며 다른 특별출연을 최소화하여 투명 운영을 정착시킬 필요가 있음.

- 특히 당기 순손실이 발생한 경우에는 사내근로복지기금 출연에 제한을 두고, 미 실현손익을 근거로 한 사내근로복지기금 출연을 규제하도록 함.
- 현재의 복리후생 관련 지급항목도 다양하고 수당, 급여성 복리후생, 비급여성 복리후생, 사내근로복지기금 등 여러 가지 재원에서 지급되고 있어 투명한 관리 및 실상파악 자체가 어려우므로 이 부분에 대한 투명성을 강화해 가는 것이 우선적으로 필요함.
- 기관별 복리후생 항목과 재원, 수혜대상, 지급조건 및 한도, 실제지급 금액에 대한 좀 더 체계적인 자료수집 및 비교분석과 감독이 필요함.
- 복리후생 항목을 유형화하고 표준화한 후 이를 근거로 기관별로 제출한 데이터를 근거로 항목별 지급액의 형평성을 상대비교해야 함.
- 조사결과 지급기준이 모호하고 현실과 맞지 않는 복리후생항목은 과감히 축소/삭제해 나갈 필요가 있음.
- 공공기관은 공무원을 대신해서 민간에 공공서비스를 제공하는 기관이므로 급여 이외의 처우는 민간과의 비교보다는 공무원과 유사하게 가져가는 것이 보다 바람직하다고 판단됨.
- 조사결과 복리후생 금액 지출이 다소 방만하거나 과도한 공공기관은 점진적으로 전체 공공기관 평균에 수렴할 수 있도록 항목을 축소하고 일정기간 재원의 추가 투입을 억제해야 할 것임.
- 선택적 복리후생의 도입으로 직급별로 지급되는 복리후생 한도를 정하고 이 범위 내에서 직원이 원하는 복리후생 프로그램을 활용하도록 하는 것도 직원과 기관 모두의 복리후생 만족도와 형평성을 높이는 데 기여할 것으로 판단됨.
- 수당 및 복리후생비는 점진적으로 기본연봉 혹은 성과급에 포함하고, 향후 명칭과 관계없이 각종수당, 직책급 등은 신설을 지양하도록 권고함.

라. 기본급 모델의 선진화 추진

- 중장기적으로 공공기관들의 기본급을 보다 투명하고 효과적으로 관리할 수 있는 방안이 수립되어야 함. 어떤 방식으로 공공기관들의 기본급 수준을 결정할 것인가에 대해서는 좀더 추가적인 검토가 필요하며 여기서는 다음과 같은 두 가지의 대안을 제안함.
 - 대안 1 : 산업별로 민간시장과의 비교 및 기관별 사업성과에 따른 자율적인 보상을 결정하는 방식임.
 - 각 공공기관별로 유사한 산업에 속하거나, 인재의 이동 관점에서 유사한 노동 시장이라고 볼 수 있는 민간기관을 10개 정도 임금수준 비교대상 그룹으로 지정하고 이들의 임금데이터와 비교하여 직무별로 보상수준의 적정성을 검증하는 방법임.
 - 보상수준을 가장 합리적으로 결정할 수 있는 방법이긴 하나 비교대상 민간기업을 정하기 어려운 경우, 혹은 비교대상으로 지정하더라도 임금데이터 확보 수준에 따라 현실적으로 운영이 가능한 대안임.
 - 대안 2 : 현재 공공기관들을 기관별/유형별로 구분하고 이들끼리의 보상수준이 평준화되도록 유도함.
 - 공공기관들의 업무의 성격상 공익을 수행하므로 수익성만을 강조하는 민간기업과의 임금비교가 다소 어려울 수 있음. 즉 공익을 실현하기 위해 공공기관으로서 주어진 제한적인 역할을 성실하게 수행하는 것이 주요 목적인 공공기관과 수익 극대화 차원에서 다양한 활동을 마음대로 영위할 수 있는 민간기업과 필요한 인재상이 동일하지 않음.
 - 따라서 공공기관들 간의 임금수준을 비교/분석하고 직무별로 대표값을 추출하고 이를 기반으로 각 기관별로 해당 직무수행자의 임금수준을 결정하는 방식임.
 - 중장기적으로 공공기관들의 세부 직무별 임금이 평준화되고 직무기반 보상체제로 선진화시킬 수 있다는 장점이 있음.

마. 기관별 창출한 부가가치에 근거한 차별적 임금인상

- 기관별로 업무의 성격에 따라, 기관 자체적인 성과와 노력에 따라 창출한 부가가치는 다를 수 있으며 이렇게 창출한 부가가치의 크기에 비례해서 차별적인 임금인상을 허용하는 것이 합리적일 뿐만 아니라 공공기관들의 자율적인 성과지향을 유도할 수 있음.
- 현재 경영평가에서 쓰이고 있는 평가지표 중 부가가치가 가장 생산성에 근접한 지표로 보임. 부가가치 계산 시 경상이익, 인건비, 순금융비용, 임차료, 세금과 공과, 세금감가상각비 등이 차려되는데 공공기관이 창출한 부가가치 가운데 인건비가 차지하는 비중의 추세를 분석함으로써 공공기관들이 생산성 증가와 연동된 인건비를 운영하는지 간접적으로 진단해 볼 수 있음.
- 즉 부가가치 중 인건비가 차지하는 비중이 계속 늘어난다면 이는 해당 공공기관이 창출하는 생산성 대비 투입되는 인건비가 더 많이 소요된다고 볼 수 있고, 감소한다면 훨씬 더 생산적이라고 볼 수 있음.
- 다만 부가가치 지표를 가지고 생산성을 측정할 경우 기관이 수행하고 있는 사업이 투입인력과 상관없이 성장산업이거나, 경기의 변동성이 심한 경우, 혹은 부가가치에서 인건비가 차지하는 비중이 매우 적은 경우는 위와 같은 추세를 파악하기 다소 어렵다는 단점을 가지고 있음.
- 위에서 기술한 단점을 보완하는 한편, 기관 내외부의 이해관계자 모두가 납득할 수 있는 생산성 증가 대비 임금 증가 결정을 내리기 위해서는 동일한 산업군에 속하고 있어 생산성 수준에 대한 측정과 비교가 가능한 유사기관(민간 혹은 공공)들을 복수로 선정하고 이들의 생산성 변화 규모 대비 해당 기관의 생산성 변화를 비교 분석하는 작업이 병행되어야 할 것임. 생산성 비교나 임금수준 비교를 위한 유사기관 설정은 기관마다 별도의 고려와 심의가 필요한 사안임. 여기에는 감독기관과 기관 자체의 동의가 필요하고 데이터 확보의 현실성 등을 고려해야 하므로 추후 추가적인 고민과 검토가 필요하다고 판단됨.

- 기존의 임금인상 가이드라인은 최소 인상률 혹은 최고 인상률과 같은 최소한의 단서조항으로 적용하게 하고 실제 기관들의 임금인상률은 개별 기관들의 실질적인 성과(부가가치)의 규모에 기반하여 결정될 필요가 있음.
- 생산성 비교나 임금수준 비교를 위한 유사기관 설정은 기관마다 별도의 고려와 심의가 필요한 사안임. 여기에는 감독기관과 기관 자체의 동의가 필요하고 데이터 확보의 현실성 등을 고려해야 하므로 추후 추가적인 고민과 검토가 필요하다고 판단됨.
- 부가가치 대비 인건비 비중 이외에도 기관이 수행하는 기능으로 인해 창출되는 계량적인 성과지표가 있다면 이를 생산성의 근거 자료로 사용할 수 있을 것임. 예를 들어 연구기관의 경우 특허출원 건수, 논문 게재 실적 등 해당 연구기관의 목적에 부합되며 해당 기관의 노력 여하에 따라 성과가 창출되고 구체적으로 측정 가능한 핵심성과지수를 선정하여 이를 근거로 합리적인 인건비 인상결정에 반영할 수 있음. 다만 이 부분은 개별 기관별로 접근할 사안으로 충분한 시간을 가지고 검토 및 설계해야 할 것임.

바. 제도 및 감독 기능 강화

□ 관리감독 기능 강화

- 표준화된 가이드라인 제공 및 기재부에서 각 기관에 대한 DB를 확보하여 관리할 필요성이 있음.
- 아울러 관리/감독 이외에 각 기관의 인사담당자 및 임원급을 대상으로 보상 및 노사관계 전반에 대한 교육 및 민간의 사례를 제시함으로써 공공기관이 자발적으로 보수체계 선진화의 중요성을 자각하고 이를 실천으로 옮길 수 있는 환경조성이 필요함.

□ 기관장 평가 강화

- 경영효율화 적정성 평가를 통해 기능조정, 인력관리, 보수체계 합리화 또는 자체적인 경영효율화 계획의 적정성이 기관장 평가 비중에서 강화되어야 할 필요가 있음.
- 현원 조정계획의 적절성 및 실현 가능성 차원에서 인력관리의 효율화 및 상위직 등 조정계획의 적정성을 평가해 나가야 함. 특히 현재의 직급체계와 조직의 역할체계가 일치하며 각 직급별 소요인력이 체계적으로 관리되고 있는지 검증이 필요할 것임.
- 보수체계의 합리화 차원에서 보수제도 합리화 노력 및 정부지침준수 여부 등에 대한 평가를 강화해나가야 함. 기관장의 기관에 대한 보수체계에 대한 올바른 이해와 문제점 파악 여부 및 이를 개선하기 위한 기관의 노력 및 기관장의 의지가 평가에 반영되어야 함.

□ 예산지침 강화

- 기본적으로 정부예산편성 지침에서 공공기관의 과도한 예산편성에 대해 제한을 가할 수 있는 지침을 지속적으로 마련할 필요가 있음.
- 기획재정부는 2009년 10월 28일 2009 ~ 2013 재정운용방향에서 “내년도(2010) 공기업·준정부기관 예산편성지침 등에 추가해 과도한 복리후생제도를 적정수준으로 조정하겠다”라고 밝힌 바 있으며, 추가적으로 공시된 단체협약뿐 아니라 “노사간 별도로 합의한 모든 사항에 대한 공시를 확대하겠다” “사내근로복지기금·예산 등을 재원으로 하는 복리후생제도 전반을 재원별·지원 용도별로 상시할 계획”이라고 밝힌 바 있음(매일노동뉴스, 2009.9.29 ; 기획재정부(2009.11.16), 2010년 공기업·준정부기관 예산편성지침)
- 경영평가 대상 기관의 경우 정부의 인상률 가이드라인(예 : 기본연봉 3% 이내 인상)을 따르고 있으나 이에 따른 인상 제한을 다른 항목으로 변경, 반영이 불가능하도록 구체적인 감독 및 예산편성지침을 강화해야 할 것임.

- 경영평가를 받지 않는 기관의 경우 임금인상률이 대상 기관 및 일반 기관에 비해 월등하게 높게 나타나기 때문에 기본급의 과도한 인상을 조정하기 위해 경영평가 등 임금체계에 대한 주기적 검토가 가능한 제도권으로 편입시킬 필요가 있음.
- 자율적 모니터링제 도입 검토
 - 보수체계 선진화를 위해서는 기관 자체의 문제인식 및 자발적인 해결책 마련이 될 수 있도록 유도해 나가는 것이 중요함.
 - 이를 위해서 공공기관의 보상 및 복리후생 수준에 대한 개별 기관의 수준, 민간 대비 공공기관 전체 혹은 해당 기관의 수준과 문제점에 대한 정확한 피드백이 이루어져야 할 것으로 판단됨.
 - 담당자들을 대상으로 한 보수체계 선진화, 복리후생제도 개선 실무와 관련해서는 지속적인 담당자 교육 및 변화 관리가 필요하다고 판단됨.

II. 공공기관 노사관계의 선진화

1. 노사관계 현황

가. 공공기관과 노사관계

- 공공기관은 공공기관의운영에관한법률 제5조에 따라 크게 공기업, 준정부기관, 기타공공기관으로 분류되는데 2007년 말 기준으로 공공기관의 자산이 GDP 대비 85%, 예산(303조원)은 일반회계의 2배를 차지하고 있을 정도로 규모와 기능면에서 매우 중요한 위치를 점하고 있음.
- 여기에 2008년도 기준으로 360개인 지방공기업까지 포함하면 공공기관의 규모는 더욱 커짐.

〈표 5-88〉 공공기관 예산 현황(2007년 말 기준)

구 분	공공기관계 (A)	공공기관			정부(B)	A/B(%)
		공기업	준정부기관	기타공공기관		
기관수(개)	298	24	77	197	—	
'07예산(조원)	303	118	104	81	158	192

주 : 공공기관 수는 2008년에는 305개, 2009년에는 297개임.

자료 : 한국노동연구원(2009), 〈표 1〉 공공기관 예산 현황에서 인용하였으며 원자료는 기획재정부·국가경쟁력강화위원회, 공공기관 운영체계 개편방안, 2008.12.12. 참조

- 공공기관의 분류 중 기타공공기관을 제외한 공기업 및 준정부기관의 주요 결산 내역을 보면 2008년의 경우 자산규모가 379.8조원으로 2007년의 331.9조원에 비해 14.4%가 증가하였음.

〈표 5-89〉 공기업 및 준정부기관의 결산내역 추이

(단위 : 조원, %)

구 분	2004	2005	2006	2007	2008	2008 증가율
자산	225.7	266.4	298.8	331.9	379.8	14.4
부채	106.6	124.6	146.9	169.6	213.0	25.6

자료 : 기획재정부 홈페이지내 재정부뉴스 2009.11.3의 공기업·준정부기관 경영성과지표의 일부임

- 2008년 말 기준으로 공공기관의 전체 임직원 수는 26만 2천명으로 전년에 비해 3,600명이 증가하였고 이는 2004년 이후 지속적인 증가추이를 보임.

〈표 5-90〉 공공기관 임직원수 추이('04~'08)

(단위 : 명, %)

	'04	'05	'06	'07 (A)	'08 (B)	증감 (B-A)		
							전년대비 증가율	연평균 증가율 ¹⁾
합계	201,081	241,999	248,428	258,340	261,961	3,621	1.4	6.8
• 공기업	51,321	84,445	85,611	88,280	86,987	△1,293	△1.5	14.1
• 준정부기관	62,534	64,952	65,653	67,607	68,949	1,342	2.0	2.5
• 기타공공기관	87,226	92,602	97,164	102,453	106,025	3,572	3.5	5.0

주 : 1) 2005~2008년간 연평균증가율

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 2〉 공공기관 임직원수 추이를 인용하였고 원자료는 기획재정부.

- 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.

〈표 5-91〉 공기업의 노사분규건수 및 노동손실일수 추이('05~'07)

(단위 : 명, %)

		2005	2006	2007
노사분규건수	전체(A)	287	253	212
	공기업(B)	5	7	9
	비율(B/A)	2.8	5.1	7.8
노사분규건당 노동손실일수	전체(C)	2,951	4,743	2,528
	공기업(D)	5,875	10,142	1,661
	비율(D/C)	199.1	213.8	65.7

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 p. 8에서 인용함. 원자료는 노동부임.

나. 공공기관의 노동조합

- 2009년 기준으로 공공기관 297개 중 노동조합이 결성된 기관은 205개로 기관을 기준으로 노동조합 조직률(유노조 공공기관/ 전체 공공기관)은 69%로 상대적으로 높은 편이며, 노조가 결성된 기관의 근로자 235,743명 중 170,128명이 조합원으로 가입하여 전체 근로자 대비 노동조합 가입률은 72.2%임(한국노동연구원, 2009).
- 기관을 기준으로 할 때 공기업 24개 중 21개에 노조가 조직되어 있고(시장형 100.0%, 준시장형 83.3%), 준정부기관 80개 중 64개에 노조가 조직되어 있으며(기금관리형 81.3%, 위탁집행형은 79.7%), 기타공공기관 193개 중 120개에 노조가 조직되어 있어서 기관기준 노동조합 조직률은 62.2%임.
- 민간부문은 2008년 말을 기준으로 노조에 가입한 근로자 수가 166만 6천명으로 2007년 말에 비해 21,984명이 감소하여 노동조합 가입률은 10.5%로 2007년 말에 비해 0.3%가 감소하였음(노동부, 2009.6.17 보도자료).

〈표 5-92〉 공공기관의 노동조합 조직률 및 근로자의 노동조합 가입률

(단위 : 개, 명, %)

		공공기관 수 기준			유노조 기관의 근로자 수 기준		
		전체 기관수	유노조 기관수	기관수기준 노동조합조직률	유노조기관 전체 근로자수	유노조기관 노동조합 조합원수	유노조기관 근로자 노동조합 가입률
공기업	시장형	6	6	100.0	26,040	20,433	78.5
	준시장형	18	15	83.3	55,035	46,959	85.3
준정부기관	기금관리형	16	13	81.3	15,374	11,231	73.1
	위탁집행형	64	51	79.7	51,022	37,884	74.3
기타공공기관		193	120	62.2	88,272	53,621	60.8
전체		297	205	69.0	235,743	170,128	72.2

주 : 근로자 수와 조합원 수는 시점에 따라 차이가 있을 수 있음

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 1-5〉 유노조기관 근로자수, 조합원수 및 가입률을 수정 인용함.

- 우리나라 전체 근로자수 대비 노동조합가입률은 2008년말을 기준으로 10.5%수 준임을 고려할 때, 공공기관근로자 노동조합 가입률은 72.2%로 상대적으로 매우 높은 수준임.
- 2008년 말을 기준으로 민간부문을 포함한 전체 수준에서 비교해 볼 때, 규모별로 조합원의 우리나라 전체 노동조합가입률은 30인 미만의 경우 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.

〈표 5-93〉 규모별 근로자의 노동조합 가입률 비교

(단위 : 개소, 명, %)

		30인 미만	30~99인	100~299인	300인 이상
우리나라 전체	근로자 수	9,395,551	3,078,405	1,543,976	1,829,236
	조합원 수	20,473	94,605	210,342	831,048
	조직률	0.2	3.1	13.6	45.4
유노조 공공기관	근로자 수	5	2,578	9,633	223,527
	조합원 수	4	1,453	6,254	162,417
	조직률	80.0	56.4	64.9	72.7

주 : 1) 전체노조란 2008년 말 기준으로 집계된 우리나라 전체 노조 4,886개소(조합원수 1,666천명)를 의미하며, 산하조직이 파악되지 않은 초기업노조 305개소(조합원수 509,330명)는 제외함.
자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 1-6〉 종업원 조직률을 인용하였으며 원자료는 노동부(2009), 2008년도 노동조합조직현황; 통계청, 『경제활동인구연보』. 원자료.

- 2008년 말을 기준으로 노조가 결성된 205개 기관 중 11개 기관은 2개 이상의 복수 노조가 결성되어 있으며 6개 기관은 노조가 있으나 체결된 단체협약이 없음(한국노동연구원, 2009).

〈표 5-94〉 분석대상 공공기관의 단체협약 현황

(단위 : 개소, %)

		단체협약수	조합원
상급단체별	한국노총	58(27.6)	72,071(42.8)
	민주노총	139(66.2)	89,354(53.1)
	미가맹	13(6.2)	6,940(4.1)
조합원규모별	100인 미만	75(35.7)	3,763(2.2)
	100~299인	43(20.5)	7,237(4.3)
	300~999인	55(26.2)	32,496(19.3)
	1000인 이상	37(17.6)	124,869(74.2)
전체		210(100.0)	168,365(100.0)

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 1-7〉 분석대상협약의 현황에서 인용하였으며 분석한 단체협약은 2008년말 기준으로 유효한 단체협약임

- 상급단체를 보면 민주노총 소속이 66.2%, 한국노총 소속이 27.6%이나 조합원 수로는 민주노총이 53.1%, 한국노총이 42.8%이며, 민주노총에는 100명 이하의 노조가 61개인데 이 중 다수는 민주노총 전국공공운수연맹 공공연구노조에 소속된 정부출연연구기관이 포함됨.
- 한국노총 조합원은 58개 노조 72,071명이고, 민주노총은 139개 노조 89,354명임.
 - 민주노총 산하에는 철도공사(철도노조), 발전자회사(발전노조), 공공연구노조, 서울대병원, 국민건강보험공단(사회보험지부), 가스공사, 국민연금관리공단(사회연대연금지부) 등이 주요 노조이며 한국노총 산하에는 한국전력공사(전력노조), 산업은행, 농어촌공사, 주택공사, 수자원공사, 근로복지공단, 산업인력공단 등이 있음.

다. 공공기관 노사관계의 경쟁력 강화와 선진화의 필요성

- 앞에서 살펴본 바와 같이 공공기관이 국가경제에서 차지하는 비율이 지속적으로 증가하고 있으며, 공공기관의 노동조합 결성률이나 공공기관 소속 근로자의 노동조합 가입률 또한 민간부문에 비해 월등히 높은 수준으로 국가 노사관계에서 차지하는 비율이 높기 때문에 공공기관의 노사관계 경쟁력 강화는 국가경쟁력 강화의 중요한 부분을 차지하고 있음.
- 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.
- 그러나 이러한 높은 비율과 중요성에도 불구하고 공공기관의 노사관계는 독점적 성격의 공공서비스 제공이라는 측면에서 노사간 담합의 가능성이 크기 때문에, 비효율적이고 방만한 경영의 원인으로 작용하고 있다는 지적이 많으며 따라서 공공기관의 노사관계 선진화는 불가피한 정책이라고 하겠음.
- 시장에 의해 평가를 받는 민간부문에 비해 공공기관은 공공서비스라는 비시장적 재화를 제공함에 따라 감시와 견제 기능이 외부적으로 이루어지기 때문에 노

와 사간에 담합적인 계약이나 결정이 작용할 가능성이 큼.

- 이러한 이유로 공공기관은 오랫동안 방만한 경영, 즉 효율성을 제고하지 않은 경영진의 정책집행이 이루어진다는 비판을 받고 있음.
- 따라서 정부가 공공기관의 노사관계 선진화를 정책적으로 추진함으로써 효율성과 합리성으로 제고할 뿐만 아니라 민간부문의 노사관계에도 영향을 미치며 궁극적으로는 국가경쟁력 강화로 연계될 수 있음.
- 정부를 포함하는 공공부문, 특히 공공기관의 경우 법치주의가 확립될 필요가 있는데, 이는 노사 양 당사자가 법과 원칙을 준수하는 것으로 구체적으로는 노동권과 경영권이 상호존중되는 방향으로 전개될 필요가 있음.
- 노동조합이 지나치게 경영권이나 인사권에 대한 간섭을 허용하는 단체협약은 정당한 인사경영권의 행사를 가로 막아 경영의 효율성을 저해하는 요인이 될 수 있음.
- 또한 노사관계의 선진화는 사회적인 갈등비용을 줄이는 방안으로 작용할 수 있음.
- 궁극적으로는 국가경쟁력 강화로 선진일류국가로의 도약에 발판으로 작용할 것임.

라. 공공기관 단체협약 실태 분석³²⁾

- 본 분석에서는 노조가 결성된 205개 공공기관 중 194개 기관은 단일 노조, 그리고 11개 기관은 복수 노조가 결성되어 216개 단체협약이 분석 가능한데, 조사시점을 기준으로 단체협약이 체결되지 않은 6개 단체협약을 제외하여 총 210개 단체협약을 분석함.

32) 여기서 제시된 단체협약 분석결과는 이성희의 『공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구』(중간보고서, 한국노동연구원, 2009)에서 인사권과 경영권을 중심으로 분석한 것이며 2009년 기준으로 공공기관 304개 사업장의 단체협약 및 취업규칙 등의 규정을 분석한 결과 98개 사업장은 노동조합이 없어서 단체협약이 체결된 196개 공공기관을 분석대상으로 하였음.

1) 인사권과 경영권의 실태분석과 문제점

- 인사권에는 인사원칙, 신규채용, 비정규직 채용, 인사위원회, 징계위원회 등이 포함됨.
 - 인사권의 원칙을 규정하고 있는 경우는 전체의 93.3%이며, 공정성을 원칙으로 한다는 규정이 47.1%로 가장 많고, 공개채용을 규정하는 경우가 40.0%임.
 - 인사원칙 가운데 신규채용은 원칙적으로 근로조건에 관한 부분이 아니기 때문에 단체교섭의 대상은 아니나 노사가 합의하는 경우에는 다를 수 있지만, 그런 경우에도 사용자가 이에 응하지 않는 경우에 이를 이유로 징의행위를 할 수는 없음.
 - 신규채용에 대해 인사원칙을 두는 경우는 61.4%이며, 내용은 공개채용의 원칙이 가장 많이 해당됨.
 - 특별채용에 대해 21.9%가 규정이 있으며 노조와 사전협의 후 실시한다는 규정이 15.7%로 가장 높은 비율임.
 - 우선채용에 대해 44.8%가 규정이 있으며, 인원정리된 경우 31.4%, 업무상 재해로 인한 퇴직자의 직계자녀 15.2%, 순직자의 직계자녀 4.3%, 정년퇴직한 자의 직계자녀 2.4% 등에서 규정을 가지고 있음.
 - 비정규직의 비율을 결정하는 규정은 21.0%이며, 주로 노조에 사전 협의 후에 실시한다는 내용이 11.9%를 차지함.
 - 단체협약 중에는 임시직/계약직/시간제/촉탁직 등 비정규직 근로자 사용시 채용 또는 근로조건에 대해 노사합의를 하도록 한 사례가 있음(부록 2-1 참조).
 - 또한 단체협약 중에는 조합원에 대한 인사관리에 대해서는 노사합의 또는 노조 동의를 받도록 한 예가 있음(부록 2-2 참조).
 - 인사위원회와 징계위원회 분석
 - 인사위원회에 대한 직접적인 규정이 있는 경우는 30.5%이고, 구체적으로 위원으로 참여가 11.0%, 노사 동수로 참여가 1.4%, 위원이 아닌 형태로 참여하는

경우가 18.1%이며, 인사위원회에 노사 동수로 참여하는 경우는 세 개이며, 가부 동수인 경우에 대한 규정은 한 개이고, 이 경우 경영진과 협의하도록 정하고 있음.

- 징계위원회에 대한 규정이 있는 경우는 34.8%인데, 구체적으로 위원으로 참여하는 경우가 9.5%, 노사 동수 참여가 1.0%, 위원이 아닌 형태로 참여하는 경우가 13.3%이며, 징계위원회에 노사 동수로 참여하는 경우는 두 개고, 가부 동수인 경우에 대한 규정은 한 개이며, 이 경우 경영진과 협의하도록 정함.
- 단체협약 중에 인사원칙, 직원인사관련 의결사항, 고용안정 관련 등 제반정책을 심의하도록 규정하고, 이러한 인사/고용위원회를 노사 동수로 구성하도록 하여 노조의 동의가 없으면 의결이 안되도록 하고 있는 예가 있음(부록 2-3 참조).

○ 징계 및 해고

- 징계사유를 규정하고 있는 경우는 46.2%이고 규정내용에는 고의 및 업무상 태만으로 회사손실(33.8%), 회사의 명예 및 신용훼손(23.8%), 무단결근(16.7%) 등이 주요 내용이며 해고사유를 규정하고 있는 경우는 36.2%인데 내용으로는 형사상 금고 이상의 형(29.5%), 징계위원회의 해고(25.7%), 계속근무불가능(22.9%), 금치산파산선고(21.9%) 등이 주요 내용임.
- 징계종류를 정하는 경우는 38.1%이며 감봉, 견책, 정직 등의 순임.
- 부당징계 및 해고시 구제조치는 59.5%이며 무효처분, 임금지급, 가산금지급 등이 주요 내용임.
- 그 외에 징계절차에 대해서는 64.3%, 해고예고기간 25.2%, 해고미예고시 임금지급기준 18.6%에서 규정됨.
- 인원정리시 선임권 보장에 대해서는 18.1%가 규정하고 있음.

○ 각종 위원회의 노조참여에 대한 규정

- 각종 위원회에 대해서는 34.3%가 규정이 있으며 한국노총 산하의 경우는 19.0%이나 민주노총 산하의 경우는 42.4%로 차이를 보임.
- 규정심의위원회는 2.4%가 규정이 있으며 이 중 노사 동수 참여는 1.4%이고, 고

용안정위원회는 10.5%가 규정이 있는데, 이 중 노사 동수 참여가 10.0%로 대부분임.

- 고용안정협약의 경우 27.1%가 규정이 있으며 내용으로는 고용안정 노력이 15.2%, 고용안정 보장이 3.3%이고, 민주노총은 33.8%이고 한국노총은 13.8%가 규정이 있음.

- 단체협약 중에 취업규칙 또는 인사규정, 보수규정 등 취업규칙의 범주에 속하는 규정을 제정 또는 개정할 경우 노사합의, 또는 노조 동의를 의무화한 예가 있음 (부록 2-4 참조).

□ 인사권에 대한 분석 결과 및 문제점

- 인사위원회는 주로 인사원칙, 직원 근무평가, 승진, 징계 등을 심의하는 기능을 하기 때문에 인사위원회 구성을 노사 동수로 하는 경우 노조측 인사위원이 반대를 하면 의결이 어려워 실질적인 인사권 행사에 제약으로 작용하게 됨.
- 특히 인사위원회가 징계위원회의 기능을 겸하도록 정한 경우 노조의 반대가 있다면 징계는 어렵게 됨.

〈표 5-95〉 분석대상 단체협약의 인사권에 대한 노조참여 정도

	인사위원회		인사/전보		정리해고		인사관리		비정규직 사용		노조간부 인사	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
노사합의	29	15.2	11	5.8	71	37.2	64	33.5	18	9.4	65	34.0
노사협의	25	13.1	28	14.7	37	19.4	76	39.8	27	14.1	63	33.0
정보공유	20	10.5	5	2.6	4	2.1	21	11.0	11	5.8	0	0.0
해당없음	117	61.2	147	76.9	79	41.3	30	15.7	135	70.7	63	33.0
계	191	100.0	191	100.0	191	100.0	191	100.0	191	100.0	191	100.0

자료 : 이성희(2009), 『공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구』, 중간보고서, 한국노동연구원.

- 인사/전보의 경우 직무재설계, 업무량 변동, 경력개발, 조직문화 쇄신 등 필요에

따라 인사/전보를 하는 경우 노조의 동의를 받아야 한다면 실질적인 인사권 행사에 제약으로 작용함.

- 정리해고의 경우 노동조합은 사실상 반대할 수밖에 없는데 노사합의 사항으로 존재하는 경우 정리해고는 사실상 불가능한 사항이 됨.
- 직원의 채용/평가/승진/교육/징계 등의 인사관리가 노사합의사항이라면 실질적인 인사권 행사가 제약되며 이는 노동조합이 인사관리에 개입하는 방법으로 이용될 수 있음.
- 계약직/파견직 등의 비정규직 채용에 대해 노사합의사항이 존재하는 경우 인력 운영에 상당한 제약조건으로 작용할 수 있음.
- 경영권 관련 이슈와 단체협약 실태 분석
 - 경영권과 관련하여 경영합리화에는 인원정리, 정리해고, 구조조정, 외주용역 등 인력구조의 조정이 포함됨.
 - 인원정리의 경우 64.3%가 규정이 있으며, 구체적으로는 노조사전통보 1.0%, 노조사전협의 20.5%, 노조동의 24.3%, 사전통보및협의 8.6%, 사전통보·협의·합의가 4.8% 등임.
 - 종합하면 노조의 동의를 전제로 하는 경우가 29.1%임.
 - 해고회피에 대해서는 31.0%가 규정을 가지고 있으며 신규채용을 중단하고 교육훈련을 확대하는 방안이 가장 높은 비중을 차지함.
 - 명예퇴직의 경우 14.3%가 규정이 있으며, 그 중에 노조와 합의하는 경우가 5.7%, 기준에 대해 협의하고 규모에 대해 합의하는 경우는 5.7%임.
 - 직원들에 대한 정리해고 또는 고용조정을 할 경우에 노동조합의 동의를 얻도록 한 예, 정리해고의 요건을 엄격하게 규정한 예, 장기근속자에 대해서는 해고예고를 법정기간(50일)보다 훨씬 장기간으로 규정한 예가 있음(부록 2-5 참조).
 - 기관의 변동과 관련하여 하도급 등의 외주용역에 대해서는 14.8%가 규정이 있

으며, 구체적으로 노조와 사전협의를 5.7%, 노조동의가 6.2%임.

- 휴폐업의 경우 16.2%가 규정이 있으며 구체적으로는 사전협의 5.7%, 노조동의 1.9%, 사전통보·협의를 5.2%, 사전통보·협의·합의가 1.0%임.
 - 분할·합병·양도시 44.7%가 규정이 있으며, 구체적으로는 사전통보 2.9%, 사전협의 15.7%, 노조동의(합의) 2.9%, 사전통보·협의 9.0%, 사전통보·협의·합의가 13.3%임.
 - 사업장 신설·이동·통폐합시 21.4%가 규정이 있으며, 구체적으로는 사전통보 1.4%, 사전협의 8.1%, 노조동의 2.4%, 사전통보·협의 6.2%, 사전통보·협의·합의가 2.4%임.
 - 합병·양도·회사명 변경시 고용승계규정에 대해서는 39.0%가 규정이 있으며, 노동조합승계 28.6%, 단체협약승계 31.9%, 노동조건승계 32.9%, 그리고 기타 책임과 의무 이행은 5.2%임.
- 단체협약 중에 용역 또는 도급 등 업무 외주화를 할 경우에 사전에 노조의 동의를 얻거나 노사합의로 실시하도록 의무화한 예가 있으며(부록 2-6 참조) 또한 휴업/폐업/분할/합병/양도 등 기업의 존폐와 관련된 경영상의 결정을 할 경우에 조합원의 근로조건에 영향을 준다는 이유로 사전에 노조의 동의를 받도록 하거나 노사합의를 의무화한 예가 있음(부록 2-7 참조).
 - 또한 단체교섭 중에 고용변동/직제개편/조직개편 등 공공기관이 경영 합리화를 할 경우 사전에 정원조정, 능력개발, 인력관리 등에 대해 노사합의를 하거나 노조 동의를 의무화한 예가 있으며(부록 2-8 참조) 경영성과, 공정분배, 신기술도입, 기업 분할합병, 양도, 휴폐업 등 인사경영권에 관련한 사항을 포함하여 이들 인사경영권 해당 쟁점들을 단체교섭 대상으로 인정한 예가 있음(부록 2-9 참조).
 - 일부 단체교섭에서는 기업의 사회적 책무나 윤리강령 등을 포함하여 이들 쟁점을 교섭대상으로 인정한 예가 있음(부록 2-10 참조).

□ 경영권의 행사와 문제점

- 취업규칙은 사용자가 근로자들의 근무시간, 임금, 휴가 등에 대해 해당기업의 복무규율 및 근로조건 전반을 정하는 경영권의 핵심적인 조항인데 이러한 취업규칙의 제정·개정시에 노사합의 사항이 존재할 경우 사용자의 경영권은 심각한 제약을 받게 됨.
- 취업규칙의 제정 및 개정권한은 원칙적으로 사용자에게 있으며, 현행 근로기준법에서는 취업규칙 변경시에 근로자 과반수의 의견을, 불이익 변경시에는 근로자 과반수의 동의를 얻도록 규정하고 있음.

〈표 5-96〉 분석대상 단체협약의 경영권에 대한 노조참여 정도

	취업규칙 제정권		용역/도급		휴폐업/분할합병/양도		경영합리화	
	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)	빈도	비율(%)
노사합의	59	30.9	11	5.8	70	36.6	66	34.5
노사협의	78	40.8	12	6.3	34	17.8	32	16.8
정보공유	32	16.8	0	0.0	10	5.2	4	2.1
해당없음	22	11.5	168	87.9	77	40.3	89	46.6
계	191	100.0	191	100.0	191	100.0	191	100.0

자료 : 이성희(2009), 『공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구』, 중간보고서, 한국노동연구원.

- 용역/도급 등에 대해 노사합의사항이 존재할 경우 사용자가 경영상의 필요에 따라 인력을 외부화하는 것은 노조반대로 사실상 불가능할 수 있음.
- 휴폐업/분할합병/양도시에 노사합의 사항이 존재할 경우 공공부문 구조조정 정책의 일환으로 추진되는 휴폐업/분할합병/양도 등이 노조의 반대로 사실상 불가능할 수 있음.
- 경영권과 관련하여 취업규칙제정권, 휴폐업/분할합병/양도, 경영합리화 등의 조

항에 대해 노사합의로 정하고 있는 경우가 상당한 비중을 차지하고 있어서 경영권 행사가 상당히 제약되고 있음을 보여줌.

2) 조합원과 노동조합활동

□ 조합원과 조합간부에 대한 인사에는 인사이동, 징계 등이 포함됨.

○ 조합원과 조합간부에 대한 인사이동

- 조합원의 배치전환에 대해 규정하는 경우는 39.5%이며, 조합간부에 대해서는 44.8%이고, 조합원의 경우 구체적으로는 노사협의를 10.5%, 노조의견제시 1.0%, 노사합의(동의)가 1.9% 등이며, 조합간부의 경우 구체적으로 노사협의를 23.8%, 노사합의가 18.6% 등임.
- 조합원의 승급·승진에 대해 규정하는 경우는 44.3%이며, 조합간부에 대해서는 32.4%이고, 조합원의 경우 구체적으로는 노사협의를 13.3%, 노사의견제시 1.9%, 노사합의가 0.5%이며, 조합간부의 경우 구체적으로는 노사협의를 15.2%, 노사합의가 8.1%임.
- 단체협약 중에 노조간부 인사 또는 전보시 노동조합의 동의, 또는 사전 노사합의를 의무화한 예가 있음(부록 2-11 참조).
- 또한 단체협약 중에 조합원들의 인사 또는 전보, 타 직종으로의 전직 등의 인사를 할 경우에는 노조의 동의를 얻도록 한 예가 있음(부록 2-12 참조).

○ 조합원과 조합간부에 대한 징계권

- 징계의 경우 조합원은 60.0%, 조합간부는 30.0%가 규정이 있고, 조합원의 경우 구체적으로 노사협의를 7.1%, 본인 및 노조에 통보가 19.5%, 노조의견제시 2.9%, 노조에 통보가 5.7%, 노사합의가 1.0%이며, 조합간부의 경우 구체적으로 노사협의를 12.9%, 노사합의가 10.5%, 노조에 통보가 0.5%임.
- 해고의 경우 조합원은 37.1%, 노조간부는 19.5%가 규정되어 있고, 조합원의 경우 구체적으로 노사협의를 6.7%, 본인 및 노조통보가 11.0%, 노사합의가 1.4%

이며, 노조간부의 경우 구체적으로는 노사협약이 4.8%, 노사합의가 11.4%임.

- 총칙 및 조합활동에는 유일교섭단체에 대한 규정, 근로조건 저하금지, 노조가입 강제제도, 조합원 범위, 노조활동 편의제공, 조합원교육, 노조홍보활동 등이 포함됨.
- 유일교섭단체에 대한 규정은 기존의 복수노조 금지의 경우에는 문제가 없으나 향후 복수노조가 허용되는 경우는 이 규정이 문제소지가 될 가능성이 많은데 단체협약 중 89.0%가 규정을 가지고 있음.
- 민주노총 산하의 경우는 92.1%이고 한국노총 산하는 82.8%임.
- 노조가입 강제제도인 쉑(shop) 규정이 있는 경우는 34.6%인데 구체적으로 유니온숍이 20.4%, 오픈숍이 12.8%, 그리고 유니온숍·오픈숍이 1.4%으로 나타나 조직규모가 클수록 유니온숍 규정률이 높음.
- 그러나 조합원가입률이 72.2%인 점을 고려할 때는 실질적으로 유니온숍 형태가 많은 것으로 판단할 수 있음.
- 또한 유니온숍 규정이 있는 경우 탈퇴자에 대한 규정은 14.8%인데 이 중 해고가 2.9%, 자유롭게 탈퇴 2.9%, 노사합의후 처우결정이 6.7% 등임.
- 유니온숍 채택시 노조 미가입의 경우에 대한 규정은 3.4%인데 이 중 해고가 1.9%, 노사합의하에 결정이 0.5%, 더 좋은 대우 없음이 0.5%임.
- 단체협약 중에 유니온숍제도를 단체협약에 명시하는 경우가 있으며(부록 2-13), 입사와 동시에 조합원 신분을 갖도록 한 예가 있고(부록 2-14), 단체협약에 유니온숍 규정을 두고 있는 경우 조합원이 노조를 탈퇴하며 해고나 기타 불이익을 주는 방안을 요청할 수 있는 경우도 있음(부록 2-15).
- 근로조건 저하금지 규정이 있는 경우는 전체의 91.4%이며, 기존근로조건·기존협약조건 저하금지가 규정된 경우는 89.5%, 노동조합 활동권리 저하금지가 규정된 경우는 36.2%임.
- 조합원의 범위에 대한 규정에 있어서는 64.8%임.
- 현행 근로기준법과 노동조합법은 근로자의 개념을 달리하여 그 범위가 다른데,

근로기준법에서는 ‘직업의 종류와 관계없이 임금을 목적으로 사업이나 사업장에 근로를 제공하는 자’(제2조)로 정하고, 노조법에서는 ‘직업의 종류를 불문하고 임금·급료 기타 이에 준하는 수입에 의하여 생활하는 자’(제2조 1호)로 정하고 있어서 노조법에서 정한 근로자의 범위가 더 넓은.

- 대부분 노조법 제2조에서 규정하고 있는 사용자 개념의 범위에 해당하지 않는 자로 정하고 있는 경우가 30.5%로 많은 비율을 차지하지만 노사가 별도로 정하는 경우도 16.2%를 차지하고 있음.
- 상급단체별로 보면 한국노총의 경우 53.2%가 규정을 정하고 있으며 민주노총은 93.1%가 규정을 정하고 있지 않음.

☞ 노조법상 ‘사용자를 위하여 일하는 자’의 범위에 있는 비서직이나 운전기사 등을 제외하지 않아서 해당 직원이 노조에 가입할 수 있도록 규정한 예가 있으며(부록 2-16 참조), 해고자의 조합원 자격 인정과 관련하여 부당해고 구제신청을 하여 중앙노동위원회에서 재심 판정을 받은 이후에도 조합원 자격을 인정하도록 규정한 예가 있음(부록 2-17 참조).

○ 노동조합 활동에 대한 편의제공

- 먼저 조합활동 관련 출장시 출장비를 지급하는 규정은 엄격하게 따지면 사용자의 경비원조에 해당하여 부당노동행위가 될 수 있으며 노조의 자주성에도 좋지 않은 영향을 미칠 수 있는데, 이에 대한 규정이 있는 경우는 4.3% 수준임.
- 시설편의 제공에 있어서는 사무소 제공과 전기·전화·수도 등을 제공하는 것은 노조활동을 위한 최소한의 지원으로 볼 수 있는데 회사건물(노동조합 사무실) 규정을 정한 경우는 84.3%이며, 지나치다고 볼 수 있는 지원 사항들로 사무용품 소모품은 48.1%, 차량편의 27.1%, 관리유지비 22.4%, 기타 14.3%에 이름 (한국노동연구원, 2009).

- 조합원의 교육시간에 대해서는 41.0%가 규정을 가지고 있는데 구체적으로 연간 48시간이나 36시간 또는 24시간으로 정한 경우가 전체의 5.3%에 이르고, 신규입사자의 경우에 대해서는 66.2%가 규정을 가지고 있으며 최대 7시간까지 정하고 있음.

- 단체협약 중에는 유급 노조 교육시간을 규정하는 경우가 많이 있는데, 이 중에서 노조교육시간을 연 10시간 이상(1년에 1일 이상) 인정하도록 규정한 예가 있음(부록 2-18 참조).
- 단체협약에 노조 전임자 이외에 노조활동 사무적 지원 차원에서 사무직 직원을 지원할 수 있도록 규정한 예가 있음(부록 2-19 참조).
- 노동조합의 홍보활동은 원칙적으로 사용자의 시설관리권에 바탕을 두므로 합리적인 규율이나 제약에 따라야 정당성이 인정되며 단체협약의 82.4%가 규정을 가지고 있으며, 대부분인 61.4%는 회사와 협의없이 자유롭게 배포할 수 있도록 정하고 있음.
- 게시판 등 일정장소에 게시할 것을 정하는 경우는 전체의 90.0%였으며 대부분 회사와 협의없이 게시할 수 있도록 하고 있음(65.7%).
- 단체협약 중에 노조활동 지원과 관련하여 회사내 방송시설을 이용하도록 규정한 예가 있음(부록 2-20 참조).
- 또한 단체협약 중에 노조 홍보활동과 관련하여 자유로운 홍보활동 권리를 규정한 예가 있음(부록 2-21 참조).

3) 노조전임자와 비전임자 유급노조활동

- 노조전임자에 관련해서는 전임자에 대한 규정, 전임자에 대한 임금지급, 상급단체 전임자 파견, 비전임자의 유급노조활동 등이 포함됨.
- 노동조합 전임자 규정
 - 노동조합 전임형태에 대해 별도로 규정하고 있는 경우는 71.9%로 대부분 규정을 가지고 있으며, 구체적으로 상시전임을 정한 경우가 54.8%, 상시와 임시전임을 정하는 경우가 8.6%, 시간전임을 정하는경우가 2.9%, 상시와 시간전임을 정하는 경우가 1.9%로 나타났다.

- 임시상근자의 경우 규정에 정하는 경우가 8.6%로 많지는 않으나 규정 정도가 높지는 않으며 그 실제 숫자를 단체협약에 정하는 경우는 전체의 4.8%이고, 노사협의회로 정하는 경우는 2.9%임.
- 조합전임자 수를 규정에 정한 경우는 80.0%로 나타나 구체적으로 조합전임자 수를 정하지 않은 경우가 20.0%에 달하고 있으며 노사협이나 합의에 의해 정하는 경우도 14.3%에 달해 정확한 전임자 수를 정하지 않은 경우에 유의할 필요가 있음.

〈표 5-97〉 분성대상 단체협약내 조합전임자 수 규정

(단위 : 개소, %)

		전 체	규정 없음	규정있음													노사 협의/ 합의	추상적 표현
				1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	10명	11명	13명	22명				
상급 단체별	민주노총	139	17.3	25.2	9.4	8.6	2.2	0.7	0.7	0.7	0.7	0.0	4.3	0.7	10.1	19.4		
	한국노총	58	20.7	19.0	12.1	8.6	1.7	1.7	0.0	0.0	1.7	1.7	0.0	0.0	24.1	8.6		
	미가맹	13	46.2	30.8	7.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	15.4	0.0		
조합원 규모별	100인 미만	75	28.0	34.7	4.0	1.3	0.0	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	8.0	22.7		
	100~299인	43	28.0	37.2	14.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3	18.6		
	300~999인	55	14.5	14.5	21.8	18.2	1.8	1.8	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	21.8	5.5		
	1000인 이상	37	2.7	0.0	0.0	16.2	8.1	0.0	2.7	2.7	5.4	2.7	16.2	2.7	29.7	10.8		
전체		210	20.0	23.8	10.0	8.1	1.9	1.0	0.5	0.5	1.0	0.5	2.9	0.5	14.3	15.2		

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 IV-10〉 조합전임자 수를 인용함

- 단체협약 내용 중에 노조전임자를 규정하고서 이에 추가하여 별도의 추가 전임자를 둘 수 있는 규정을 두어 사실상 일시적으로 전임자 수를 늘릴 수 있도록 규정한 예가 있음(부록 2-22 참조).
- 조합전임자에 대한 임금지급 규정
 - 조합전임자에 대한 임금지급을 보면 2009년을 기준으로 전임자에 대한 임금지급을 규정하고 있는 경우는 전체의 75.2%인데, 그 중에 회사가 지급하는 경우가 73.3%로 대부분이며 회사가 지급하지 않는다고 명백히 정한 경우는 0.5%에 불

과함.

〈표 5-98〉 분석대상 단체협약내 전임자대우 규정

(단위 : 개소, %)

		전체	규정없음	규정있음		
				회사지급	회사미지급	기타
상급 단체별	민주노총	139	23.7	73.4	0.7	2.2
	한국노총	58	17.2	82.8	0.0	0.0
	미가맹	13	69.2	30.8	0.0	0.0
조합원 규모별	100인 미만	75	36.0	61.3	0.0	2.7
	100~299인	43	25.6	74.4	0.0	0.0
	300~999인	55	16.4	81.8	1.8	0.0
	1000인 이상	37	13.5	83.8	0.0	2.7
전체		210	24.8	73.3	0.5	1.4

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 IV-11〉 단체협약내 전임자대우 규정을 인용함

- 현행 노조법상 전임자임금지급 금지규정에 대해 노사 및 국제노동기구간에는 상이한 태도를 보이고 있는데 노동계는 전임자임금지급 중단시 노조활동과 존립을 위태롭게 하기 때문에 현행법 규정의 삭제를 요구하는 반면, 경영계는 비합리적 관행의 시정, 복수노조의 허용과 관련하여 현행법 규정의 존치를 주장함.
- 국제노동기구는 전임자 급여지급 금지는 입법적 관여사항이 아니므로 현행 노조법상의 관련규정을 폐지할 것을 권고하고 있음(결사의 자유위원회, 제327차 보고서, 2002년 487항).
- 전임자에게 임금 외에 추가로 수당을 지급하는 경우는 전체의 21.0%에 해당하며, 그 중의 대부분인 20.5%의 경우에 회사가 지급하고 있는데, 민주노총(15.1%) 보다는 한국노총(32.8%)의 경우에 지급하는 비율이 더 높음.
- 단체협약 내용 중에 전임자에 대해 근무평가, 승진에 대해 우대 조건을 규정해 놓거나 전임이 해제되어 원직복귀시 다양한 특혜를 주도록 규정한 예가 있음(부록 2-23 참조).

□ 상급단체 전임자 파견과 비전임자의 유급활동 시간

- 상급단체에 근로자가 전임으로 취임하는 경우 사업장에서는 결원이 발생하게 되는데, 이 경우 노사가 합의하여 기준을 정하여 갈등의 소지를 줄일 수 있는데 단체협약 중 66.2%가 규정을 두고 있으며 추가전임을 인정하는 경우는 47.6%이고, 이 경우 임금지급 여부에 대해 규정을 두는 경우는 26.2%에 불과하며 회사가 임금을 지급하는 경우는 대부분인 23.8%를 차지함. 상급단체에 취임하는 경우 지부 또는 단위 노조내 전임자와 동일한 대우를 한다고 규정한 경우가 대부분임.
 - 전임자 외에 노조간부에 대한 유급활동시간을 정해 비전임자 간부의 노조활동에 대해 비용을 지급하는 규정을 정한 경우는 전체의 4.8%에 불과하며 정한 경우도 대부분 추상적인 표현으로 하고 있으나 일부는 노사합의나 연간 96시간으로 정한 경우가 있음.
 - 유급노동조합활동을 정하는 경우는 91.9%로 대부분 정하고 있으며 단체교섭과 노사협의회 참석의 비율이 가장 높았고, 그 외에 대의원대회, 정기총회, 임시총회, 상무집행위원회, 정기회계감사, 노조관련선거, 간부수련회, 교육 등이 포함되어 있음.
- 단체협약 중에 노조활동시간을 유급 근무시간으로 인정할 수 있도록 하는 노조활동시간을 규정하면서 단체교섭/노사협의/총회/대의원대회(중앙위원회, 운영위원회)/상집회의/회계감사 등 기본적인 노조활동과 여성위원회/산업안전위원회 등 특정 업무 관련 노조활동 이외의 범위에도 유급노조활동시간을 인정하도록 규정한 예가 있음(부록 2-24 참조).
- 또한 유급노조활동시간을 규정하면서 특정 시간이나 정기적인 회의가 아니라 “노동조합이 주관하는 각종회의나 회합”, “노조 위원장이 인정하는 출장”, “노조 우의단체 회합이나 행사”등 노조가 재량적인 판단에 따라 수시로 유급노조활동시간을 활용할 수 있도록 규정한 예가 있음(부록 2-25 참조).
 - 추가적으로 유급노조활동시간과 별개로 노조간부가 각종 노조활동에 참여할

경우 통상업무와 노조활동을 겸업할 수 있도록 규정하거나, 노조 간부의 통상 업무를 경감할 수 있도록 규정한 예가 있음(부록 2-26 참조).

□ 노조전임자 및 노동조합활동 관련 문제점

- 조합원 범위와 관련하여 유니온숍 협정은 노조의 단결을 보호하기 위한 조항이나 노조탈퇴시 불이익 처우를 할 수 있도록 할 경우 노조가 직원 전체에 대해 과도한 통제력을 행사할 수 있음.
 - 현행 노조법 제81조에는 노조의 조합원 제명시 불이익을 줄 수 없도록 하고 있으나, 다만 조합원의 자유의사에 의해 탈퇴한 경우에는 불이익 처우를 할 수 있는 것으로 보고 있음.
- 노조 가입범위와 관련하여 노동부의 유권해석은 업무구분으로 볼 때 인사/노무/경리/회계/감사/비서/전용운전기사/경찰적 업무를 담당하는 자나 직급 구분으로 볼 때 결재권/인사고과권/근로자에 대한 지휘명령권을 지니고 있는 자 등은 사용자의 개념에 포함되어 노조에 가입할 수 없다고 보고 있음.
 - 단체협약에 사용자 개념에 포함되는 자를 노조 가입범위에 포함시킬 경우 이들이 노조활동을 하면 법적인 다툼의 소지가 있게 됨.
 - 노동부 행정해석은 단체협약으로 가입범위를 정한 경우 조합원 가입범위의 효력이 있는 것으로 보지 않고, 단지 단체협약을 적용할 대상을 정한 것으로 보고 있음(노조01254-455).
- 공공기관의 노조전임자에 대해 1995년 재정경제부가 정부투자기관 경영쇄신을 위한 ‘정부투자기관 경영쇄신 12대 과제’의 하나로 노조전임자 축소조정방침을 발효한 이후 노조전임자를 축소하였으나 여전히 업무협조 등으로 근무시간 중에 조합활동을 하는 비공식전임자가 존재하고 있음.
 - 2010년 노조전임자에 대한 임금지급 금지가 시행되는 경우 노사담합에 의한 비공식전임자의 출현 가능성을 배제할 수 없으므로 이에 대한 방안이 요구됨.
- 단체협약에 노조전임자를 두고 있는 경우에 전임자에 대해 각종 특혜를 인정하

면 이는 노조활동에 대한 특혜가 되며, 경우에 따라서는 노조활동에 대한 지배개입으로 부당노동행위의 소지가 있음.

- 따라서 전임자에 대한 특혜 규정은 인사관리 측면에서 보면 형평성을 잃은 것이고 공정성 시비의 원인으로 작용할 수 있음.
- 단체협약에 전임자를 추가할 수 있도록 규정하게 되면 노조 사정에 따라 사실상 전임자를 증원하는 결과를 가져올 수 있으며 일부에서는 이를 통해 편법으로 전임자를 증원하는 경우가 있음.
- 유급노조활동의 경우 노조활동 시간은 노사자율의 협상 영역이나 공공기관에서 과도한 유급노조활동시간을 인정할 경우 도덕적 해이의 대표적 사례가 될 수 있음.

〈표 5-99〉 분석대상 단체협약내 유급노조활동 규정

	유급노조활동 시간 범위 과다	유급노조활동 노조 재량 인정	노조활동시 근무 경감/겸업	조합원 교육시간 과다
해당 사항 존재	63	54	1	34
해당 없음	128	137	190	157
계	191	191	191	191

자료 : 이성희(2009), 『공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구』, 중간보고서, 한국노동연구원.

- 유급노조활동시간과 관련하여 노조의 재량으로 노조활동시간을 사용할 수 있도록 한 단체협약이 상당히 많은 비중을 차지하고 있는데 이는 공공기관에서 유급노조활동시간의 과다사용 문제와 그로 인해 사용자의 근로자 지휘감독 제약 등 인사경영권의 공백을 초래할 수 있음.
- 노조활동과 통상업무를 겸하거나, 노조활동을 이유로 통상업무를 경감하는 조항을 둘 경우 유급노조활동시간의 범위를 통제하기 어려우며 그 결과 사실상 노조전임자와 같은 근무형태를 인정하는 결과를 초래하게 됨.
- 노조 조합원 교육시간의 경우 전체 조합원들을 대상으로 하는 것이어서 적은 시간을 인정하더라도 전체적으로 노조활동시간의 증가를 가져오게 됨.
- 노조사무실 유지비 지원이나 노조간부 금품 지원은 사실상 노조 운영비 지원으

로 현행법의 위반 가능성이 높음.

〈표 5-100〉 분석대상 단체협약내 노조활동 편의지원 규정

	유지관리비 지원	노조간부 금품지원	사무원 지원	시설 이용권 과다 지원	노조 홍보 활동지원
해당 사항 존재	36	0	35	29	91
해당 없음	155	191	156	162	100
계	191	191	191	191	191

자료 : 이성희(2009), 『공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구』, 중간보고서, 한국노동연구원.

- 노조활동 지원 차원에서 사무원을 지원하는 것은 사실상 노조전임자 지원과 유사한 결과를 가져오며, 이는 결국 노조활동을 편법으로 지원하는 것으로 볼 수 있음.

4) 근로조건, 임금, 복리후생 및 사내복지기금

- 근로조건에는 기준근로시간, 탄력적 근로시간제, 선택적 근로시간제, 연장근로, 휴무제, 휴일 등이 포함됨.
 - 근로시간에 있어서 기준근로시간(소정근로시간)을 단체협약에 정한 경우는 75.2%이며, 이 중 대부분인 72.9%가 주 40시간으로 정하고 있는데 근로시간의 범위에 대해서는 20%만이 구체적으로 정하고 있으며 여기에는 회사의 및 행사시간, 회사교육기간, 조회시간, 교대시간, 작업준비시간, 작업평가시간, 청소시간, 회사의 통제 하에 있는 시간 등이 포함됨.
 - 법정근로시간의 유연화제도와 관련하여 탄력적 근로시간제³³⁾에 대한 실시근거 조항을 규정한 경우는 19.6%이며 그 중 11.4%는 단체협약에 정하고 있었고

33) 탄력적 근로시간제란 미리 정한 바에 따라 특정한 주 또는 날에는 법정근로시간을 초과하여 근로하더라도 일정한 기간 동안의 평균 근로시간이 1주 법정근로시간을 초과하지 않으며 법정근로시간을 초과하지 않은 것으로 취급하는 제도임.

1.9%는 관련법령에 따른다고 정하고 있으며, 선택적 근로시간제³⁴⁾에 대한 실시 근거조항을 규정한 경우는 17.6%로 비슷한 수준을 보이고, 간주근로시간제³⁵⁾에 대한 규정은 1.9%가 가지고 있음.

- 연장근로 실시절차에 대해서는 전체의 59.0%에 규정되어 있으며, 휴일근로는 57.1%, 야간근로는 34.8%에 규정되어 있음.
- 휴무제³⁶⁾는 전체의 99.5%에 정하고 있으며, 그 중에는 월1회가 71.4%로 대부분을 차지하고 있으며 매주 토요일이 26.7%, 격주 토요일이 0.5%로 나타남.
- 휴일에 있어서 먼저 유급휴일은 84.3%에서 규정으로 정해져 있고 유급휴일이 중복되는 경우(주로 노동조합 창립이나 회사창립일)에 대한 처우에 대해 규정이 있는 15.3%이며 대부분인 12.4%는 익일을 유급휴일로 한다고 정하고 있음.
 - 경조(특별)휴가의 경우 개개인의 애경사시에 부여하는데 대부분 유급으로 인정되고 있고 81.0%가 규정을 가지고 있으며 구체적인 내용은 다음과 같음.
 - 생리휴가의 경우 전체의 67.6%가 규정을 가지고 있으며, 구체적으로 청구시 무급휴가로 사용하는 경우가 34.8%이며 유급으로 정하는 경우는 6.7%임.

34) 선택적 근로시간제란 근로자가 일정한 정산기간 동안에 일정한 시간(약정시간) 근로할 것을 조건으로 1일의 근로시간을 자기가 선택한 시간에 시작하고 종료할 수 있는 제도를 말함.

35) 간주근로시간제란 근로기준법 제59조가 규정하는 근로시간계산의 특례에 의해 인정되는 제도로 근로의 장소 또는 업무의 성질상 통상적인 방법으로는 근로시간을 계산하기 어렵거나 적절하지 않은 경우 일정한 요건하에 별도로 인정한 근로시간(그 업무의 수행에 통상 필요한 시간)을 근무하는 것으로 인정하는 것을 말함.

36) 휴무제란 통상 취업규칙이나 단체협약에서 정하는 바에 따라 당일 또는 당해 주에 근무해야 할 소정의 근로를 법정근로시간을 초과하여 그 전일 또는 그 전주에 미리하는 대신 그에 상응하는 당일 또는 당해 주에는 근로를 하지 않고 휴무일로 처리하는 제도로 근로기준법상의 용어는 아니지만 교대근무나 변형근로 등과 같은 비전형근로의 경우에는 흔히 찾아볼 수 있는 제도임(김정환·문무기·전재식, 2001).

〈표 5-101〉 분석대상 단체협약내 경조휴가규정

(단위 : 개소, %)

전체	규정없음	규정있음														
		본인결혼	자녀결혼	형제자매결혼	배우자형제자매결혼	형제자매의자녀결혼	본인회갑	배우자회갑	부모회갑	배우자부모회갑	조부모회갑	배우자조부모회갑	형제자매회갑	배우자형제자매회갑	백숙회갑	부모회갑
210	19.0	71.0	67.6	64.3	61.0	1.0	35.2	36.7	59.0	59.0	24.3	22.4	3.8	2.4	1.4	
		배우자백숙부모회갑	외조부모회갑	배우자외조부모회갑	본인친순	배우자친순	부모친순	배우자부모친순	조부모친순	배우자조부모친순	형제자매친순	배우자형제자매친순	외조부모친순	배우자외조부모친순	배우자사망	손자녀사망
		1.0	3.8	2.4	4.8	4.8	39.5	40.0	10.5	10.5	1.0	0.5	1.9	1.4	62.9	63.3
		부모사망	배우자부모사망	조부모사망	배우자조부모사망	증조부모사망	배우자증조부모사망	형제자매사망	배우자형제자매사망	백수부모사망	배우자백수부모사망	외조부모사망	배우자외조부모사망	형제자매의배우자사망	부모팔손	배우자부모팔손
		71.0	70.5	63.8	61.9	18.1	16.2	58.6	54.3	24.3	15.7	40.0	35.2	20.0	1.0	1.0
		고모, 이모, 삼촌 그 배우자 사망	형제자매의자녀사망	외숙부모사망	부모탈상	배우자탈상	조부모탈상	백숙부모탈상	배우자부모탈상	형제자매탈상	배우자형제자매탈상	승탈상	배우자조부모탈상	외조부모탈상	배우자백숙부모탈상	자녀탈상
		1.0	.5	1.0	0.5	0.5	1.0	3.8	20.0	0.5	1.0	0.5	0.5	53.8	1.0	0.5

주 : 복수규정이므로 규정 있는 항목의 합이 100%를 넘음.

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 V-13〉 경조휴가를 수정하여 인용함.

□ 임금에 대해서는 임금구성, 연봉제, 임금체계 변경 등이 포함됨.

○ 단체협약에서 임금의 구성을 정한 경우는 27.1%로 높은 편은 아니며, 기본급(18.6%), 각종 수당(15.2%)에 대한 규정이 많고 임시로 지급하는 수당(6.7%)을 임금으로 정하는 경우도 있음.

- 통상임금은 정기성·일률성·고정성의 개념을 가지며 초과근로수당 등의 지급 기준이 되는데 36.2%가 규정을 가지고 있으며 통상임금의 범위를 정한 22.9%의 규정에는 시간외수당(2.9%), 복리후생비(4.3%), 고정상여금(1.4%), 특별상여금(0.5%), 퇴직금(1.0%), 노사가 합의하는 임금(1.05), 회사의 규정에 의함(1.0%), 기타(11.9%) 등이 포함됨.

- 수당에 대해서는 24.8%가 규정을 가지고 있으며 수당에는 23가지가 포함되고

가장 대표적인 수당은 장기근속수당, 가종수당, 직무수당, 직책수당, 위험수당 등임.

- 연봉제의 경우 규정을 두는 경우는 10.0%이며 연봉제와 연동하여 평가제도를 시행하는 규정을 두는 경우는 3.8%에 지나지 않음.
 - 상급단체별로 보면 민주노총의 경우 5.8%이나 한국노총은 58개 기관 중 시행하는 기관이 없으며, 1천명 이상 조합원을 가진 대형 기관 37개도 연봉제에 대한 규정이 없음.
 - 공공기관의 경영평가시에 대부분의 기관들이 연봉제를 시행하고 있다고 하나 이는 비조합원 대상인 경우가 대부분이며 노동조합 조합원의 경우는 일부에 대해서만 연봉제라는 개념을 사용하고 있는 것임.
- 임금체계의 변경이나 개정시에 노조가 참여하는 규정을 가진 기관은 32.9%이며 그 중에 노조와 합의하는 경우는 15.2%이고, 노조와 협의하는 경우는 13.3%에 달함.
- 복리후생의 경우는 복리후생시설, 급식제공, 복리후생비, 교육훈련 등이 포함됨.
 - 복리후생시설에 대한 규정을 가진 경우는 91.0%로 대부분 규정을 가지고 있으며 휴게실(40.0%), 근무복(34.3%), 각종 운동시설(35.7%), 식당(25.7%), 육아시설(17.6%), 사택(17.1%), 통근버스(11.4%), 진료소(16.7%), 샤워시설, 도서실 등이 해당됨.
 - 급식제공은 12.4%가 규정을 가지고 있으며 그 중에 회사가 전액부담하는 경우가 6.2%, 회사가 일부 부담하는 경우가 4.8%, 그리고 회사규정에 따르는 경우가 1.4%임.
 - 체력단련비는 6.7%가 규정을 가지고 있으며 내용을 보면 회사 전액부담이 2.4%, 회사 일부부담이 2.9%임.
 - 복리후생비는 자녀학자금보조비, 의료비 지원 등 순수한 의미의 복리후생비는

근로의 대가로 볼 수 없으므로 임금에 해당되지 않는다는 견해가 법원의 입장인데 사택제공이나 사택수당도 이에 해당된다고 볼 수 있음³⁷⁾.

- 학자금에 대한 규정이 있는 경우는 중고생 전액(19.5%)로 가장 많았고, 대학생에 대해 일부 또는 전액 지급하는 경우는 3.9%임.
- 의료비의 경우는 22.4%에 규정되어 있으나 구체적인 내용을 파악하기는 어려움.
- 교육훈련의 경우 71.9%가 규정을 가지고 있는데 이 중 노동조합교육이 32.0%로 가장 높은 비율이었으며, 사내에서 실시하는 교육훈련은 업무수행교육(29.1%)과 안전교육(11.0%)이 많았고, 신기술 등의 채용(5.7%), 신입직원의 교육(5.2%), 배치전환에 따른 신기술습득(5.2%) 등으로 업무와 관련된 내용이 많음.
- 주택자금 대출의 경우 39.5%가 규정을 가지고 있었으며 조합원 규모가 클수록 비율이 높아 1천인 이상의 경우는 62.2%가 규정을 가지고 있음.

□ 우리사주제도 및 사내근로복지기금

- 우리사주제도³⁸⁾는 단체협약 중 4.5%에 규정되어 있으나 이는 공공기관에서는 주식을 발행하는 경우가 많지 않기 때문에 여겨짐.
- 사내복지기금³⁹⁾은 제도의 취지에 따라 사내복지기금설치운영 기준은 4.8%에서
에 따라 사내복지기나, 사내복지기금의 각출기준을 가지고 있는 경우는 23.3%

37) 대법원 1991. 3. 26, 선고 90다15662 판결에서는 자녀학자금보조비가 문제되었던 바, 다른 장학금의 비수혜를 조건으로 하여 자녀학자금보조비가 지급되는 경우에 있어서 자녀학자금보조비는 임금이 아니라고 보았으며, 사택자 관련해 임금이 아니라고 한 판결에 대해서는 대법원 1990. 11. 9, 선고 90다카6948을 참고바람.

38) 우리사주(종업원지주)제도란 '회사가 경영방침으로 특별한 편의를 제공하여 종업원으로 하여금 자기회사의 주식(이하 '자사주')을 취득하게 하고 이를 장기적으로 보유케 하는 제도'로 이를 통하여 근로자의 재산형성, 경영참여 등 근로자 복지와 기업발전을 도모하는 것을 목적으로 미국, 영국 등 선진국에서 잘 발달되어 있는 제도인데 우리나라에서는 이와 유사한 제도로 증권거래법 제191조의 7에 의해 실시되는 우리사주제도가 있음. 동 제도가 기업이 주식을 공개하거나 유상증자할 경우 20%를 우리사주 조합원에게 우선적으로 배정하는 것을 그 골자로 하고 있음. 이후 근로자복지기본법이 2001년 7월 18일 제정되고 2002년부터 시행되는 과정에서 우리사주조합의 결성이나 운영 등을 보다 체계적으로 정리된 바 있음(노동부, 2001)

39) 사내복지기금은 기업이 결산결과 발생한 이윤의 일부를 기금으로 출연하여 이를 통해 근로자의 생활안정과 복지증진에 이바지할 수 있도록 하는 제도로 1983년 5월 6일 '사내근로복지기금운영준칙'이 제정된 이후 1991년 8월 사내복지기금법이 제정되었음. 이에 따르면, 기금은 당해사업자의 직접 사업연도 세전 순이익의 5/100을 기준으로 기금협의회가 협의·결정한 금액을 사업주가 출연하여 근로자 주택구입 또는 임차자금, 우리사주주식 구입자금 지원 등 근로자의 재산형성을 위한 지원, 장학금, 재난구호금, 경조비 지급 등의 복지사업 및 모성보호, 일과 가정생활의 양립 등에 필요한 비용에 지원할 수 있도록 함.

이고, 그 치운영 기준은정률의 비율이 15.2%를 차지함.

□ 산업안전보건에는 산업재해, 건강진단, 재해보상 등이 주요 내용임.

- 산업재해는 산재보험법에 따라 법적으로 관리되고 있으나 공공기관에서 출퇴근 시 재해에 대해서는 17.1%에서 규정을 가지고 있으며 산재보상법에 따라 산재 신청을 한 경우에는 산재보상법에 따라 해결하도록 하는 경우가 6.2%, 회사가 업무상 재해로 인정하는 경우가 4.8%임.
- 일반건강진단은 국가건강보험법과 산업안전보건법에 따라 모든 근로자가 1~2년 주기로 받아야 하는 건강진단인데 단체협약의 88.1%가 규정을 가지고 있으며 이 중 40.0%는 연 1회(이상)을 정하고 있고 35.2%는 정기적으로 정하고 있음.
 - 건강진단 결과 이상 발견시에 대한 규정은 59.0%가 가지고 있으며 추가검사 실시가 43.8%, 배치전환 등 필요한 조치를 취한다고 정한 경우가 35.2%에 해당함.
- 재해보상의 경우 규정을 가진 경우가 63.2%인데 이 중 20.6%는 회사의 특별한 보상의무를 부여하지 않고 산업재해보상보험법상의 보상을 규정하고 있으며, 19.1%는 업무상 질병부상 중에 평균임금지급 및 치료전액을 부담하는 것으로 규정하고 있음.

□ 근로조건 및 복리후생관련 분석 결과

- 공공기관의 복무규정은 관공서의 공휴일 규정에 따르고 있으나 새로운 단체협약이 체결될 때까지는 기존의 단체협약이 적용되어 유급휴일이 상대적으로 많다고 할 수 있음.
- 경조휴가의 경우 그 종류가 60여 가지에 이를 정도로 종류가 많으며 주당 기준 근로시간의 단축과 주5일제의 도입, 연차휴가 등을 고려하면 향후 경조휴가를 조정할 필요가 있음.
- 학자금 지원과 의료비 지원의 경우 일부 공공기관에서는 대학생 학자금 전액과 의료비의 일정액 초과시 전액지원하는 예가 있음.

5) 집단적 노사관계 : 단체교섭과 단체행동(쟁의행위)

- 집단적 노사관계에 대한 규정으로는 단체협약의 유효기간과 해지, 단체교섭 위원, 노사협의회, 평화의무조항 등이 해당됨.
- 단체협약은 당사자 사이에 단체교섭에서 합의된 내용을 문서화한 것으로 단체협약이 성립하기 위해서는 단체교섭을 통한 합의와 문서화가 필요함.
 - 단체협약의 유효기간에 대해서는 96.7%가 규정을 가지고 있는데, 그 중 18.6%는 1년, 73.8%는 2년의 유효기간을 가지고 있었음.
 - 단체협약의 유효기간중 재교섭에 대해서는 55.7%가 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 관련법 개정시 16.2%, 노동경제상황 변경시가 15.2%에 달함.
 - 단체협약의 해지에 대해서는 14.3%가 규정을 가지고 있는데, 내용을 보면 당사자 일방이 하는 경우가 3.8%, 그리고 기타가 9.0%를 차지함.
 - 단체협약의 자동갱신에 대해서는 34.8%가 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 갱신요구가 없을 때 자동갱신이 30.0%, 쌍방의 이의가 없을 때가 2.4%, 갱신요구가 없을시 연장이 2.4%를 차지함.
- 단체교섭의 위원과 단체교섭의 대상에 있어서
 - 교섭위원 수에 대해 규정을 두는 경우가 90.0%인데 구체적인 숫자는 다음과 같음.

〈표 5-102〉 분석대상 단체협약내 단체교섭 위원수 규정

(단위 : 개소, %)

		전체	규정 없음	규정있음														규정 미확인
				1명	2명	3명	4명	5명	6명	7명	8명	9명	10명	12명	14명	16명	24명	
상급 단체	민주노총	139	12.9	0.0	0.7	0.7	1.4	3.6	1.4	1.4	3.6	0.7	8.6	0.7	0.0	1.4	0.7	61.9
	한국노총	58	5.2	1.7	0.0	0.0	0.0	1.7	3.4	5.2	3.4	3.4	12.1	1.7	3.4	0.0	0.0	58.6
	미가맹	13	0.0	0.0	0.0	0.0	7.7	7.7	7.7	0.0	15.4	0.0	7.7	7.7	0.0	0.0	0.0	46.2
조합원 규모	100인 미만	75	6.7	0.0	1.3	1.3	4.0	2.7	0.0	1.3	0.0	0.0	10.7	0.0	0.0	0.0	0.0	72.0
	100~299인	43	16.3	0.0	0.0	0.0	0.0	4.7	2.3	0.0	0.0	0.0	11.6	0.0	0.0	2.3	0.0	62.8
	300~999인	55	10.9	1.8	0.0	0.0	0.0	3.6	5.5	3.6	5.5	1.8	9.1	3.6	0.0	1.8	0.0	52.7
	1000인 이상	37	8.1	0.0	0.0	0.0	0.0	2.7	2.7	5.4	16.2	5.4	5.4	2.7	5.4	0.0	2.7	43.2
전체		210	10.0	0.5	0.5	0.5	1.4	3.3	2.4	2.4	4.3	1.4	9.5	1.4	1.0	1.0	0.5	60.0

자료 : 한국노동연구원(2009), 『공공기관 단체협약 분석』의 〈표 VIII-3〉 단체교섭 위원 수를 인용함

- 단체교섭의 대상에 대해 노조법에서는 구체적으로 정하고 있지 않지만 공공기관 단체협약에서 구체적으로 정하는 경우는 53.5%이며, 이 중 가장 많은 사항은 조합활동(43.3%)이고, 근로조건 및 산업안전보건 등의 순서임.
- 일부는 경영관리에 대한 사항(1.9%), 인사에 관한 일체의 사항(7.6%) 등이 규정되어 있음
- 복수노조의 창구 단일화에 대해 규정을 두는 경우는 하나도 없었으나 이는 아직 법적으로 복수노조가 허용되지 않음에 따른 것임.
- 노사협의회의 경우 근로자위원의 선출방식에 대해서는 21.4%만이 규정하고 있는데 내용을 보면 노조임명이 11.0%, 근로자 직접선출이 0.5%임.
- 노사협의회의 결정사항에 대한 효력에 대해서는 40.0%가 정하고 있는데 내용을 보면 단체협약과 동일한 효력이 19.0%, 성실하게 이행이 6.2%, 근참법에 따름이 2.9%임.
- 노사협의회의 기능에 대해서는 38.6%가 규정을 가지고 있음.

- 근로자위원회에 대한 편의제공은 0.5%만이 규정이 있는데 이는 불이익처분에 대한 금지사항임.
- 노동쟁의에 대해서는 먼저 단체협약의 유효기간 중에 그 내용의 변경 또는 폐지를 목적으로 쟁의행위를 하지 않는다는 평화의무조항에 대해 61.4%가 규정을 가지고 있으며 한국노총사업장이 상대적으로 높은 비율을 보임.
- 쟁의와 관련하여 신규채용 및 대체근무 금지에 대해서는 55.2%가 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 신규채용 금지가 5.7%, 대체근무 금지가 3.8%, 신규채용 금지 및 대체근무 금지가 40.5%, 대체근무 금지 및 하도급 금지가 2.4%를 차지함.
- 쟁의행위중이라도 비상시 조치에 대해서는 46.2%가 규정을 가지고 있음.
- 쟁의행위 기간중 신분보장에 대해서는 79.5%가 규정을 가지고 있으며, 행의행 위기간중 인사조치 금지는 69.0%는, 쟁의종료 후 불이익처분 금지가 68.1%임.
- 노동쟁의조정에 대해서는 25.2%만이 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 노동 관계법의 적용이 14.8%, 사적조정제도의 활용은 3.8%임.
- 쟁의행위기간중 임금지급에 대해서는 2.4%만이 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 1.0%는 임금지급, 1.4%는 임금미지급을 규정하고 있음.
- 불법쟁의행위에 대해서는 5.7%만이 규정을 가지고 있으며 대부분 100인 미만의 소규모 사업장임.
- 중재신청에 대해서는 49.0%가 규정을 가지고 있는데 내용을 보면 42.9%는 노사 쌍방합의하에 중재신청, 2.4%는 어느 일방의 의사로 가능, 그리고 노조법에 일 임하는 경우가 5.7%임.
- 필수유지업무와 관련하여 쟁의행위 불참가자(협정근무자)에 대한 규정은 69.5%가 되며 가장 많은 경우는 통신관련업무 종사자(22.9%), 보안경비안전업무 종사자(20.5), 운전기사(14.3%), 인사경리회계업무 종사자, 기타 노사간 합의한 자, 시설유지상 필요업무 관리자 등으로 나타남.

마. 이면합의와 담합적 노사관계

1) 이면합의와 편법운영으로 인한 예산 낭비

- 공공기관의 경우 다중적인 권한 위임으로 노사간에 담합에 따라 궁극적으로 국민에게 피해가 되는 노사관계가 형성될 가능성이 있으며 이러한 내용은 이면합의와 노조반대에 따른 정책 미집행 등의 사례가 발생함.
- 노조와 이면합의를 통해 인건비 관련 항목을 신설하거나 편법 운영하여 예산을 낭비하는 사례가 다수 발생함(부록 2-27 참조).
 - 기관별로 살펴보면 근무실적과 상관없이 일률적으로 시간외 근무수당의 지급, 학자금과 개인연금부담금 부담지원, 복리후생비 편법 지급, 정년퇴직자 및 산재 사망직원에 대한 별도의 공로금 지급, 부당한 장기근속휴가제도 운영, 임차사택 부자격자에 대한 부당 제공, 사내근로복지금의 과다 출연, 연차조정수당 부당지급, 법정휴가외에 보건휴가 신설로 연차휴가보상금 추가지급, 월차휴가보전수당 폐지대신에 이를 기본급에 추가하여 부당한 추가보상, 임차사택의 무이자 대여 및 합숙소 관리비 지급, 불필요한 노트북 구입 및 지급, 연차수당기준을 평균임금으로 과대적용하여 예산낭비 등이 해당됨.
- 노조합의라는 이유로 조직관리나 조합원의 인사관리를 편법으로 운영함(부록 2-28 참조).
 - 구체적인 예를 보면 노사합의사항이라는 이유로 징계처분 근로자에 대해 규정에 없는 사면 시행, 단체교섭 사항이 아닌 본부조직 신설을 검토하는 노사협약 체결, 인건비 집행잔액을 선택적 복지비로 부당 지급함.
- 노조활동과 관련하여 노조전임자 운용에서 정부의 기준을 지키지 않거나 조합원 가입범위를 확대함(부록 2-29 참조).
 - 정부기준을 지키지 않고 노조전임자를 초과하여 운용하고 인건비를 지급함, 노조사무실 근무직원에 대한 인건비 부당지급, 팀장과 지사장을 노조가입 범위에 포함

2) 담합적 노사관계

- 노조와의 공식적인 이면합의는 없었으나 인력운용에 있어서 효율성을 제고하지 못함(부록 2-30 참조).
 - 구체적인 예로는 승진임용자를 과다하게 선발하여 대기하게 함으로써 근무성적평정을 불가능하게 함, 파면직원에 대한 임용결격사유 무시 후 임용, 조합원을 인사감사부서 등에 배치 전환 발령
- 노조와 공식적인 이면합의는 없으나 노조와 담합적 관계를 유지하기 위해 인건비 관련 비용을 부당하게 운용함(부록 2-31 참조).
 - 노조의 반대를 이유로 개선된 여비규정을 적용하지 않음, 경영평가결과에 따른 인센티브 지급을 정부지침위배하고 과다하게 집행, 사내복지기금 과다출연 및 복지후생제도의 중복 운영, 정부의 인건비 인상률 기준을 초과하여 인건비 과다지급
- 노동조합과 담합적인 노사관계를 유지하기 위해 편법적으로 운영함(부록 2-32 참조).
 - 일부 사업의 외주화 과정에서 수의계약을 통해 희망퇴직자를 우대함, 희망퇴직 직원의 직위를 유지하여 하위직을 승진시켜 인사적체 해소방안으로 사용

2. 노사관계 합리화 방안

- 공공기관의 경우에도 노동관계법에 따라 노동조합을 결성하고 단체교섭을 통해 단체협약을 체결하는 것이므로, 노사간에 단체협약을 체결하고 그에 따르는 것은 당연하다고 하겠으나, 정부가 국민을 대신하여 공공기관을 소유하고 그에 대한 운영을 책임지고 있으므로, 공공기관의 사용자측인 기관장에 대해 합리적인 기준을 가지고 통제하는 방안 또한 당연하다고 하겠음.

- 공공기관은 태생적으로 시장에 의한 평가에서 제외되므로 방만한 경영이나 담합적 노사관계 등이 발생할 가능성이 존재하므로, 공공기관 노사관계 합리화를 위한 근본적인 접근방법으로는 공공기관을 설립할 당시의 설립취지를 근본적으로 재검토하여 그 역할이 어느 정도 충족되었고, 현재는 대체가 가능한 민간부문이 존재한다면 민영화 등을 통해 궁극적인 노사관계 문제점을 해소가 가능한 방안을 신중히 검토할 필요가 있음.
- 공공기관이 민영화되는 경우에는 기존에 존재했던 방만한 경영이나 담합적 노사관계 등 문제점이 자연스럽게 시장에 의해 조정되므로 추가적인 노력없이 문제점이 해소되는 결과를 가져옴.
- 경우에 따라서는 정부와 산하 공공기관 간에 담합이 발생하여 굳이 새로운 공공기관을 설립하지 않아도 될 경우에도 공공기관이 설립되고 설립된 이후에는 조직생존 논리에 따라 운영되고 심지어는 규모가 확장되는 국가차원의 비효율이 발생하기도 함.
- 따라서 정부는 새로운 공공서비스기관인 공공기관을 설립하는 데 신중해야 하며, 경우에 따라서는 국회에서 의원입법으로 추진되는 공공기관의 설립에 대해서도 충분한 검토를 통해 국가적으로 꼭 필요한 공공기관이 설립되도록 하여, 꼭 필요하지 않은 공공기관의 설립과 그에 따른 추가적인 노사관계 관리에 수고를 줄일 수 있음.
- 또한 최근 우리나라의 전체적인 노동조합 조직률이, 즉 노동조합에 가입하거나 새롭게 노동조합을 결성할 자격이 있는 있는 근로자 중에서 실제로 노동조합에 가입했거나 노조를 결성한 근로자 비율이 10% 미만으로 하락하는 상황에서, 공무원을 포함한 공공기관 근로자들의 노동조합 조직률이 상대적으로 매우 높다는 점을 고려할 때 향후 우리나라 노사관계는 공공기관을 포함한 공공부문을 중심으로 전개될 것으로 전망되므로 공공기관의 노사관계를 합리화하는 것은 국가적으로 중요한 과제임.

가. 바람직한 노사관계의 지향점

1) 공공기관 노사자치주의 확립

- 노사간의 계약은 기본적으로 사적자치의 원칙, 즉 당사자의 의사에 의해 결정되는 원칙에 따라야 하지만 현실적으로는 근로기준법을 비롯한 다양한 노동보호법이 근로조건을 포함한 계약내용을 규제하고 있음.
- 헌법 제33조는 노동3권을 보장하고 있으며 이를 배경으로 근로기준법을 통한 최저장하고 정하고 있으며 노사가 대등한 입장에서 구체적인 근로조건을 집단적으로 교섭하고 결정하도록 노사자치를 보장하고 있음.
- 그러나 공공기관의 경우 그 소유가 정부이고, 궁극적으로는 국민이므로 정부는 국민의 이해관계를 대신하여 사용자측의 경영 및 노사관계의 기준을 정하고 그에 따라 공공기관이 운영되도록 노력하는 것이 요구됨.
- 또한 공공기관의 경우 법제도적으로 공무원과는 달리 별도의 법과 제도가 구체적으로 적용되고 있지 않아서 민간부문의 성격과 공공부문의 성격이 혼재되어 있는 문제점이 있음.

2) 공공기관 합리적 노사관계 구축

- 공공기관의 경우 민간부문과 달리 여러 근로조건에서 공공기관 소속 근로자들은 공무원에 준하는 고용보장을 받고 있다는 점에서 민간부문과 유사한 임금수준이나 기타 근로조건을 그대로 인정하는 것은 형평성의 측면에서 과하다는 평가를 받을 수 있음.
- 노사 자치주의가 기본적인 원칙이라고 하더라도 이를 무제한적으로 인정할 수는 없으며 공공기관의 경우 특히 법과 그에 따른 원칙에 따라 합리적인 노사관계를 구축할 필요가 있음.

- 여기서 합리적 노사관계란 공공기관이기 때문에 발생할 수 있는 공공기관 - 정부 - 국민의 복층적인 대리인 문제에서 발생하는 도덕적 해이가 없는 노사관계로 설명할 수 있음.
- 공공기관의 경우 민간기업과는 달리 시장의 수요공급에 따라 자연스럽게 평가받지 않는 경우가 대부분이며, 정부 정책적인 결정과 운영에 따르므로, 낮은 생산성이나 비효율성이 존재하더라도 존재할 수 있는데 이러한 결과로 낮은 노동생산성 증가율에도 불구하고 높은 임금수준이 존재할 수 있음.
- 따라서 정부는 그러한 부분에 대해 시장의 원리가 준용될 수 있는 합리적인 기준에 따라 공공기관에 대한 관리를 하는 것은 불가피한 방안임.
- 특히 앞에서 단체협약을 분석한 결과 인사경영권에 대한 과도한 개입이나 이면 합의와 편법 운영, 사내복지기금의 과다출연, 노조전임자의 과다운영 등 노사 자치주의가 노사담합으로 연계될 가능성이 높다는 점 또한 합리적 노사관계의 구축이 필요한 이유라고 하겠음.
- 따라서 공공기관의 경우 노사 자치주의를 원칙으로 하되 공공기관이 국민의 세금으로 운영된다는 점을 고려하여 국민의 이익이 침해되지 않도록 합리적 노사관계 구축이 필요함.

나. 노사자치주의와 합리적 제한을 위한 기본 방향

1) 경영권과 노동권의 상호존중

- 경영권은 헌법에 보장된 재산권에 근거한 법적 권리로서 모든 기업은 사업 또는 영업을 자유롭게 영위하고 이를 위한 의사결정의 자유를 가지며 사업 또는 영업의 확장·축소·전환 등 변경하거나 폐지·양도할 수 있는 자유를 의미하고, 단체교섭권은 헌법에 보장된 노동3권에 근거한 법적 권리로서 사회적·경제적 약자인 근로자가 인간다운 생활을 유지할 수 있도록 근로자가 자주적으로 단체를 조직하고

사용자와 단체교섭을 하며, 필요시 단체행동을 할 수 있는 권리임.

- 그러나 경영권과 단체교섭권은 헌법적인 기본권이지만 기업 경영과 관련하여 인사와 조직변경, 생산방식, 업무하도급, 영업양도 등에서 서로 상충되는 문제가 발생함.
- 그 결과 정부가 국가운영이나 거시적인 정책결정에 따라 공공기관을 포함한 공공부문의 운영에서 노동조합과의 과도한 합의내용에 따라 정책운영에 한계를 가지고 결국 국민의 이해가 침해받는 결과를 발생시킬 수 있음.
- 또한 공공기관의 경우 서비스의 수요자가 일반국민이라는 특성이 있으므로 공익보호 차원에서 경영권과 단체교섭권의 영역을 판단함에 있어서 민간부문보다 엄격한 기준을 적용할 필요가 있음.
- 공공기관의 경우 민간기업과는 달리 시장경쟁의 압박이 없는 경우가 많아서 경영성과나 효율성이 절박한 과제로 제시되지 않기 때문에 기관생존을 위한 경영권 확립 의지가 약할 가능성이 큼.

2) 합리적 노사관계 구축 및 담합적 노사관계 해소를 위한 정책의 수립 및 집행

- 공공기관의 경우 궁극적으로 국민의 세금을 사용하여 대국민서비스를 제공하지만 복합적인 대리인문제로 인해 국민보다는 내부이해관계자, 즉 사용자와 직원의 이해관계자 중심으로 경영 의사결정이 이루어지고 그로 인해 국민에 피해가 발생할 소지가 불가피하게 존재하게 됨⁴⁰⁾.
- 따라서 공공기관의 담합적 노사관계, 즉 비효율적이고 방만한 경영, 직원을 위한 편법적인 인건비 지급, 노조전임자 과다인정이나 노조사무실 운영비 지원 등이 형성되지 않도록 정부는 일관성 있는 법과 원칙의 수립과 적용에 적극적인 노력을

40) 2008년 9월 11일 당시 이영희 노동부장관은 159개 공기업 최고경영자가 참석한 공공기관 최고경영자 연찬회에서 불법행위에 대한 무관용, 무노동 무임금, 적정 노조전임자 수 유지, 사용자의 인사경영권 확보, 노사간 이면합의 관행 근절, 비정규직 근로자 보호 등 공공기관 노사관계 선진화 10대 과제를 발표한 바 있음(연합뉴스, 2008.9.11)

기울여 합리적 노사관계를 구축할 필요가 있음.

다. 공공기관 합리적 노사관계 구축을 위한 제도 개선과 정책 과제

1) 단체협약의 검토와 개선 : 경영권과 노동권의 상호존중

- 공공기관의 단체협약이 경영권과 노동권이 상호존중되도록 기존의 단체협약을 분석하고 검토하여 필요한 내용은 개선할 필요가 있음.
 - 경영권을 확립하고 동시에 노동권을 상호존중하기 위해서는 먼저, 노동권을 침해하는 사항에 대해서 분석하고 개선방향을 제시할 필요가 있으며, 반대로 경영권에 대해서는 대표적인 인사경영권 침해조항 및 과도한 노조활동 인정조항을 유형별로 정리하여 공개하고, 각 공공기관별로 해당조항을 분석하여 수정 보완될 필요가 있음.
 - 민간부문의 경우 한국경영자총협회와 같은 노사관계를 특화하여 관리하는 단체를 만들어서 기존의 단체협약을 분석하고 공동의 단체교섭지침을 만드는 등 사용자측의 이해관계를 확보하기 위한 노력을 기울이고 있으므로 공공기관도 이러한 협의체를 통해 공공기관에서 요구되는 사용자의 경영권과 인사권 등을 확보하는 방안을 구체적으로 모색할 필요가 있음.
 - 또한 공공기관의 경우 노사관계와 관련된 구체적인 정보를 공개하도록 하여 국민의 입장에서 노사관계에 대한 평가와 분석이 자연스럽게 이루어질 수 있도록 공공기관의 통합공시제도를 더욱 활성화할 필요가 있음.
- 이와 관련하여 기획재정부는 2209.4.30 공공기관운영법 제11조 및 제12조 규정에 따라 공공기관의 2008년 경영정보를 통합공시한 바 있으며 이후 공공기관의 통합공시에 대한 기준을 일부 개정하여 지부 단체협약, 보충협약, 임금협약 등 단체협약의 일부로 볼 수 있는 모든 협약 및 복리후생 등과 관련 노사간 별도로 합의한 모든 사항을 공시하도록 한 바 있음.

- 공공기관의 단체협약 분석을 통해 필요한 내용에 대해서는 개정이 이루어지도록 여건을 조성할 필요가 있음.
- 단체협약은 기본적으로 노사간 자율적인 의사결정이므로 이를 존중할 필요가 있으나, 공공기관의 경우 복대리인 문제로 인해 답합적인 노사관계가 발생할 수도 있으므로 경영권이나 인사권 등에 대한 가이드라인 제정 등과 자체적인 분석 외에도, 정부가 궁극적인 공공기관의 주인인 국민을 대신하여 사후적으로 이를 감독할 필요가 있음.
- 법원의 판례를 보면 일반적인 규율기준을 정할 수 있는데 합의나 사전동의는 충분한 협의로 해석되며, 인사위원회나 징계위원회 등에 대해 노사 동수로 위원회를 구성하는 것은 기본적으로 경영권에 대한 과도한 제약으로 볼 수 있음.
- 구체적으로 경영권과 관련해서는 취업규칙제정, 용역·도급·하도급, 휴업·폐업·분할·양도·인수·합병, 조직개편·직제개편·고용변동 등에 대해 노사 합의조항을 개정할 수 있도록 가이드라인이 만들어질 필요가 있음.
- 인사권과 관련해서는 인사위원회와 고용안정위원회, 인사·전보·직종 전환, 채용·승진·평가·교육·징계, 정리해고, 비정규직의 사용과 채용, 노조간부 인사 전보 등에 대한 노사합의조항을 개정할 수 있는 구체적인 가이드라인이 만들어질 필요가 있음.
- 노조활동과 관련해서는 유급노조활동시간, 전임자 대우, 노조편의 지원, 교섭대상 등에 대해 해당조항을 삭제하거나 개정할 수 있도록 가이드라인이 만들어질 필요가 있음.
- 이러한 가이드라인은 매년 개정되어 지속적으로 관리되어야 그 효과를 기대할 수 있다는 점을 유념해야 함.
- 단속적으로 가이드라인이 제시되는 경우 공공기관은 노사간에 답합을 통해 정부의 가이드라인을 지키면서 필요시에는 이를 벗어나 궁극적인 효과를 기대할 수 없는 경우도 발생할 수 있음.

2) 공공기관 노사관계 전담 부서의 설치와 전문화

- 공공기관의 규모와 공공기관 노사관계의 민간부문에의 영향력 등을 고려할 때 단체협약 분석과 검토, 노사 자치주의의 확산 등을 위해서는 임시적인 조직이 아니라 공공기관을 포함하는 공공부문을 대상으로 노사관계를 상시적으로 분석하고 정책적인 대안을 제시할 수 있는 조직개편이 필요함.
 - 현재는 기획재정부의 공공정책국이 있으나 6개 과 중에서 공공기관의 노사관계를 전담하는 부서나 담당자는 제시되지 않고 있으며 관련 부처와의 협조하에 전문화 추진이 필요함.
 - 노동부의 경우 최근 노사협력정책국 산하에 공공노사정책관을 두고 공무원 노사관계과와 공공기관 노사관계과를 설치함으로써 공공기관에 대한 노사관계를 전담하는 부서를 설치한 것은 바람직한 변화방안이라고 하겠음.
 - 또한 민간부문의 한국경영자총협회와 같이 공공기관의 노사관계를 전담하는 공공기관의 협의체를 구성하는 것도 최근 우리나라 공공부문의 노사관계가 확대되어가고 있다는 점에서 적극적으로 검토되어야 할 사항임.
- 위와 같이 공공기관의 노사관계를 전담할 부서의 설치를 통해 기본적으로 공공기관 노사관계의 선진화를 추진하되 관련된 공무원이나 공공기관의 노사담당자들을 대상으로 업무관련 전문화를 위해 교육훈련 프로그램을 구축하고 집행할 필요가 있음.
 - 현재는 노동부 산하기관은 한국기술교육대학교에 기존의 한국노동교육원이 노동행정연수원으로 조직 개편되어 공무원 및 공공기관을 포함한 공공부문의 노사관계 전문화를 위한 교육프로그램을 마련하여 시행하고 있으나 아직 제대로 체계를 갖추지 못해 상당한 기간 동안 제 역할을 하지 못하고 있음(노동행정연수원(<http://lati.kut.ac.kr/aolms>)의 홈페이지 참조).
 - 추가적으로 한국노동연구원의 노사고위지도자과정, 고려대학교 노동대학원 학

위과정 및 특별과정 정도만이 운영되고 있는 형편이어서 공기업을 포함하는 공공기관의 노사관계의 전문화를 교육과정의 수립과 운영이 시급하게 필요한 사항임.

- 특히 중소기업의 공공기관의 경우 노무관리나 노사관계에 대한 지식이나 경험이 부족할 수 있으므로 정부에서는 필요시 자문서비스를 제공할 수 있도록 하여 변화가 무리없이 추진될 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 중소기업의 공공기관은 조직운영상 노사관계부문을 전문화하여 인력을 구성하는 것이 현실적으로 쉽지 않다는 점에서 정부 또는 공공기관 노사관계협의체 등에서 노사관계관리 가이드라인을 만들어서 제공하거나 자체적으로 전문가를 양성 또는 확보할 수 있도록 지원할 필요가 있음.
- 현재는 한국노동연구원의 고성과작업장혁신센터와 노사발전재단 등에서 정부의 위탁으로 노사파트너십프로그램 재정지원사업이 진행되고 있으나 공공기관만을 대상으로 한 사업이 아니기 때문에 공공기관만을 대상으로 하는 프로그램이 집중적으로 만들어서 운영할 필요가 있음.

라. 공공기관 노사관계 합리화를 위한 구체적인 과제

- 1) 담합적 노사관계 해소 및 예방 : 원상회복주의와 노사공동책임주의 적용
- 단체교섭과 단체협약을 통해 경영권과 인사권을 확보한다고 하더라도 실제로 공공기관이 경영권과 인사권을 집행하려는 의지가 부족하게 되면 현실적인 효과는 감소될 수 있으므로 이에 대한 예방책 마련이 필요함.
- 특히 공공기관의 사용자는 노조와 이해관계가 비슷해지는 담합적 노사관계, 즉 노사가 공동으로 인건비를 높이려는 노력을 기울일 수 있는 상황이 발생할 가능성이 큼.

- 이면합의에 대해서는 정부가 직접적으로 파악하기는 곤란하지만 예시적으로 이면 합의에 대한 정보를 확인한 경우에는 반드시 이를 무효화하고 원래의 위치로 가도록 ‘원상회복주의 원칙’을 도입하여 운영할 필요가 있음.
- 기존의 이면합의에 대해서는 무효화하도록 하고, 그에 따라 집행된 예산 등에 대해서는 원래대로 회복하도록 강제하여, 이면합의의 위험성에 대해 인지하도록 하여 이면합의가 발생하지 않도록 해야 함.
- 예를 들어 특정 연도에 정부제시 임금인상 가이드라인을 초과하거나 예산편성지침을 어기는 경우에, 당해연도가 아니라 수년 동안 그에 대한 징계성 예산 삭감 등 담합성 합의의 피해가 더 크도록 예산집행 등에 반영할 필요가 있음.
- 현재 공공기관 평가를 통해 임금인상률이 정부가이드라인을 초과하는 경우 차년도 이후까지 그 부분에 대해 감점되도록 평가하여 어느 정도 그 부분을 평가에 반영하고는 있음.
- 정부의 가이드라인에 벗어나서 담합에 의한 합의로 인정되는 경우 그에 대해서는 구체적으로 예산삭감 등이 가능하도록 예산편성지침을 조정하거나 개정할 필요가 있음.
- 노사간에 잘못된 행동을 했을 경우에는 노사가 공동으로 책임을 주는 ‘노사공동책임주의 원칙’의 도입이 필요함.
- 이는 잘못된 노사관행에 대해 정부가 공공기관의 기관장에 대해서만 책임을 물을 경우, 사전에 정해진 약속에 따라 기관장이 책임을 지고 이직하면 그에 대한 문제는 해결되지 않은 채 기관장만이 바뀌는 우를 범할 수 있기 때문임.
- 따라서 노사간에 공동으로 담합 등에 의해 잘못된 경우에는 기관장만이 아니라 조직의 구성원도 공동으로 책임을 지는 방안이 마련될 필요가 있음.
- 다만 이러한 책임은 노사관계의 보편적인 원리에 따라 시행되어야 하며 공공기관만을 대상으로 특별하게 제약하는 것은 법적인 문제점이 야기될 수 있으므로

신중하게 접근할 필요가 있음.

- 또한 공동책임의 전제로는 사전에 자율성을 부여하고 그에 따른 책임을 묻는 방식으로 접근할 필요가 있으며, 따라서 법이나 규제를 통해서 접근하기보다는 인센티브 지급 등의 방식을 적용하는 것이 효과적일 수 있음.
- 또한 공공기관에서 선도적으로 노사가 공동으로 협의체를 구성하여 특정한 주요 이슈 등에 적용하는 경우에도 인센티브의 지급 등을 고려할 수 있을 것임.
- 다만 예산과 관련된 사항을 변경할 때에는 현재의 근로기준법이나 노동조합및 노동관계조정법과 같은 노동법을 위반하는 경우가 발생할 수 있으므로 노동법 관련사항을 신중히 검토하여 지침을 만들고 시행할 필요가 있음.
- 특히 기존의 근로조건이 저하되는 경우에는 개별근로자의 동의를 필요로 하므로 이점을 염두에 두고 시행할 필요가 있음.
- 예를 들어 문제점으로 제시되고 있는 과도한 사내근로복지기금 등에 대해서는 노동조합을 포함하는 근로자대표의 동의가 필요하는 등의 경우가 발생할 수 있으므로 신중한 접근이 요구됨.

2) 공공기관장 평가 및 공공기관 평가에서 노사관계 배점의 상향 조정

- 앞에서 제시한 정부의 공공기관 단체교섭 합리화를 위한 가이드라인에 따라 각 공공기관 및 해당 기관장은 단체협약 개정을 위한 로드맵을 제출하도록 하고 이러한 로드맵에 따라 매년 구체적인 시행계획을 정하여 이를 기관장 평가에 반영하도록 함.
- 공공기관 기관장 평가에서는 2008년도 실적평가에 비해 2009년도 실적평가에서 노사관계부문의 배점을 15점에서 20점으로 상향조정한 것은 바람직하다고 하겠음.
- 기관과 노동조합 간의 관계는 정부에서 인정한 법에 따라 노조를 결성하고 단체협약을 체결한 것이므로 노동조합에 대해 책임을 묻는 것은 부적절하며 기관장이 정부의 공공기관 운영정책에 따라 운영하는 것인가를 평가하는 것이므로 기관평가보다는 기관장평가에 노사관계 선진화 항목으로 평가하는 것이 적절함.

- 다만 단체협약의 개정에 따르는 노사 간의 부담, 공공기관별 개정 대상범위의 차이 등을 고려하여 로드맵을 작성하도록 하고 그에 대해 평가함으로써 변화에 따르는 부작용을 고려하여 진행할 필요가 있음.
- 2008년 공공기관 경영평가 사항 중 노사관계 관련부문을 보면 공공기관의 단체협약을 분석한 결과 노조운영 지원의 적정성이 가장 많이 개선이 필요한 부분으로 지적되었으며, 경영권 및 인사권 침해 및 근로조건 및 쟁의행위 과보호 등이 가장 개선이 필요한 순으로 지적된 바 있음(기획재정부 경영계획서 이행실적 평가단, 2009).
- 2009년도 실적에 대한 2010년도 기관장 경영계획서 평가지침 개요를 보면 선진화 부문 중 노사관계 선진화에서 새롭게 노조가 없는 기관도 평가하며, 가중치도 20%로 확대되었음.
- 그러나 평가지침에서 공공기관 선진화 부문의 노사관계 선진화를 보면 법과 원칙에 입각한 노사관계 구축이 평가목적으로 제시되었으나 여전히 1년을 초과하는 중장기 합리화 계획이 구체적으로 제시되지 않아 매년 임시대응적인 접근법이 적용될 가능성이 높음.
 - 각 기관별로 제시되는 가이드라인에 따라 연도별 목표를 설정하고 그에 따라 기관장 및 기관평가를 시행하여 근본적인 합리화 노력이 가능하도록 구체적인 기준이 추가적으로 제시될 필요가 있음.
- 경영평가 사항 중 노사관계 관련 사항에서 자체적으로 교육훈련을 통해 노사관계를 선진화하는 노력을 기울일 수 있도록 그 사항을 평가사항에 포함할 필요가 있음.
- 특히 노사공동 체육대회나 산행 등 서로간의 스킨십을 강화하여 신뢰를 조성하고 노사관계를 개선할 수도 있으나 그러한 1차원적인 접근보다는 노사가 공동으로 협력하여 파트너십을 구축하고 그 결과가 공공기관의 생산성과 경쟁력 제고에 연계될 수 있는 심층적인 프로그램을 구축하고 시행할 수 있도록 평가항목을 추가할 수 있을 것임.

3) 공공기관 노사관계에 대한 국민 참여 제도 검토와 논의

- 공공기관의 공익성에도 불구하고 현재 공공기관의 노사관계에 대해서는 정부가 주도적으로 공공기관의 경영을 평가하고 그에 따라 성과급을 지급하거나 기관장에 대한 인사를 시행하는 수준의 관리를 하고 있음.
- 이러한 공공기관의 노사관계를 중심으로 정부와 국민 그리고 이해당사자를 포함하는 국민참여 모니터링을 제도화하여 상시적으로 공공기관에 대한 평가, 특히 노사관계에 대한 평가를 시도함으로써 노사관계 선진화를 이룩할 수 있다는 이슈가 제기되고 있음.
- 그렇지만 이러한 논의는 이미 2000년 전후에 구체적으로 시도한 바 있으며, 원론적인 측면에서는 바람직하지만, 실행을 위한 과정에서 국민에 대한 정의, 국민을 대표하는 집단이나 시민단체에 대한 정의와 선발절차 등에서 다양한 문제점이 도출되어 중단된 바 있음.
- 따라서 국민참여 모니터링제도는 좀 더 신중한 논의를 거쳐 시행 여부를 결정할 필요가 있으며 현재 대외 고객만족도 평가방식을 좀 더 현실적으로 하고 객관적인 평가가 이루어지도록 함으로써 모니터링제도를 대신하는 것이 바람직할 것임.
- 이러한 직접적인 모니터링제도보다는 정부가 공공기관의 경영성과나 노사관계 등에 대한 정보를 일반인에게 공개할 수 있도록 하여 자연스럽게 공공기관, 특히 노사관계에 대한 모니터링과 평가가 이루어지도록 할 필요가 있음.
 - 기획재정부가 2009년 4월 공공기관 통합공시에 대한 기준을 일부 개정하여 노동조합 관련 공시내용을 추가한 것은 바람직하다고 하겠음.
 - 이외에도 공시된 내용을 중심으로 분석과 민간부문과의 비교 등이 가능하도록 내용과 지표 등에 대해 일관성을 유지할 수 있도록 향후 개선할 필요가 있음.
 - 또한 추가적으로 공시해야 할 사항에 대한 지속적인 연구가 필요하며, 필요하다면 그에 대한 재정적인 지원을 통해 활성화를 유도할 필요가 있음.

제6장 공공기관의 합리적인 민영화 추진방안

Ⅰ. 공공기관의 민영화 추진실적에 대한 회고적 검토

1. 역대 정부의 공기업 민영화 실적

□ 김영삼 정부의 민영화 추진계획 및 실적

○ 김영삼 정부의 민영화 추진계획

- ‘공기업 경영쇄신 방안’의 일환으로 ‘민영화 및 기능조정 세부추진계획’ 수립
- 이에 따르면 전체 133개 공기업 중 약 46%에 달하는 61개 공기업에 대한 민영화를 김영삼 정부 임기 내에 시행하도록 계획(참조 <표 6-1>)

〈표 6-1〉 김영삼 정부 민영화 추진계획과 실적(1994~98)

대 상 별	기 관	'94	'95	'96~'97	'98
경영권 이양대상	정부투자기관	4	1	2	1
	정부출자기관	1	—	—	—
	정부투자기관 출자회사	25(5)	4(2)	—	2
	소계	30(5)	5(2)	2	3
지분매각 대상	정부투자기관 출자회사	19(8)	1(1)	—	1
총 계		49(13)	6(3)	2	4

주 : () 안은 실적치
자료 : 이주선(2002)

○ 김영삼 정부의 민영화 추진실적

- 61개 민영화 대상 기업 가운데 임기 중 16개 공기업에 대한 민영화를 완료하여 숫자상 26.2%에 불과한 저조한 계획 대비 실적을 올림.
- 민영화가 완료된 공기업도 대규모 정부투자기관과 정부출자기관의 민영화는 단 한 건도 없음.
- 민영화된 정부투자기관 출자회사들도 상대적으로 비중이 작은 것으로 구성
- 총매각수입은 1조 6,566억원에 불과

□ 김대중 정부의 민영화 추진계획 및 실적

- 김대중 정부는 1998년 7월과 8월에 각각 “제1차 공기업 민영화와 경영혁신 계획”과 “제2차 공기업 민영화와 경영혁신 계획”을 발표
- “제1차 공기업 민영화와 경영혁신 계획”의 원칙 : 기업성이 강한 공기업은 민영화를 추진하되 조기 민영화가 곤란한 공기업에 대해서는 강도 높은 구조조정을 거쳐서 단계적인 민영화를 추진하고 공익성이 강한 공기업은 그대로 유지하되 구조조정과 책임경영체제를 확립하여 경영효율성 제고

〈표 6-2〉 김대중 정부의 주요 공기업 민영화 추진실적

구분		일자	민영화 방식	매각대상 지분
완전 민영화 (8)	국정교과서	98. 11	국내경쟁입찰	정부(40%), 산은(46.5%)
	종합기술금융	99. 1	국내경쟁입찰	정부(10.2%)
	포철	98. 12	뉴욕증시 DR 발행	정부(3.1%), 산은(2.7%)
		99. 7	뉴욕증시 DR 발행	산은(8%)
		99. 12	포철에 매각	산은(3%)
		00. 6	포철에 매각	산은(3%)
		00. 9	뉴욕증시 DR 발행	산은(4.6%)
		00. 10	포철에 매각	산은(2.2%)
	대한 송유관	00. 4	합작투자계약에 따라 기존주주에게 매각	정부(44.3%)
	종합화학	00. 11	해산결의	-
	한국 중공업	00. 9	국내증시공모	국내증시공모
		00. 12	국내경쟁입찰	국내경쟁입찰
	한국통신	02. 5	국내경쟁입찰+교환사채발행	정부(28.3%)
	한국담배	02. 10	국내증시공모 +해외DR/교환사채발행	정부(28.8%), 산은·기은·수은(52.8%), 해외(39.7%, 3회), 국내(41.9%, 3회)
부분 민영화 (3)	한국전력	99. 3	뉴욕증시 DR 발행	정부(5%)
		00. 6	국제경쟁입찰	안양·부천열병합발전소
	가스공사	99. 12	국내증시공모	정부(7.8%), 신주(31%)
	지역난방	00. 6	국제경쟁입찰	안양·부천 사업소

○ 주요 공기업 민영화 추진실적 : 역대 가장 큰 민영화 실적

- 전력산업 : 한전의 민영화를 위한 법령을 2000년 말까지 정비, 2001년에는 한전의 발전부문을 6개 자회사로 분할하고 규제와 경쟁도입 과정을 관리하기 위하여 전기위원회를 설립하고 도매경쟁을 위해 전력거래소를 설립⁴¹⁾
- 담배산업 : 1999년 증권시장에서의 공모를 시작으로 해외 DR·EB 발행, 국내공

41) 이후 발전자회사 중 하나인 남동발전을 시발로 발전회사의 경영권 매각을 시도하였으나 당시 나타난 미국 엔론사태에 따른 전세계 에너지사업 민영화 위축으로 응찰자들이 나타나지 않아 경영권 매각 포기

- 모 등을 통해 정부와 국책은행 지분을 전부 매각하여 2002년 10월 민영화 완료
- 지역난방공사 : 2000년 6월 안양·부천지역의 열공급설비를 한전의 열병합 발전소와 함께 경쟁입찰을 통해 LG Power에 매각⁴²⁾
 - 가스공사 : 1999년 12월 기업공개를 추진하여 정부지분과 신주를 공모(3.8%)하여 증권거래소에 상장
 - 출자기관 자회사의 민영화 실적 : 정부출자기관의 민영화로 산하 21개 자회사의 민영화가 자동으로 이루어짐(<표 6-4> 참조).
 - 공기업 자회사 구조조정 : 총 61개 공기업 자회사 중 20개를 민영화하거나 통폐합하였고 나머지 41개 중 36개에 대한 민영화와 통폐합 계획을 수립하여 이에 따른 인력 구조조정은 41,700명에 달함.

42) 이후 지역난방공사 지분 36%를 증시에 상장시킨 후 나머지 36%에 대해 공개경쟁입찰을 통해 경영권을 매각할 예정이었으나 중단됨.

〈표 6-3〉 정부투자 및 출자기관 자회사의 민영화 실적

유형	시행연도	모회사	민영화 대상 자회사
완전민영화 (10개)	1999년도	유통공사	매일유업, 뉴질랜드치즈, 코리아후드서비스
		대한송유관공사	지앤지텔레콤
		가스공사	청열
		한국전력	세일에이직
		한국통신	한국통신카드, 한국통신CATV
	2000년도	가스공사	한국가스해운
		한국통신	하이텔CSC
통폐합 (10개)	1998년도	대한송유관	한국송유관공사
		한국통신	ICO투자관리
	1999년도	주택공사	한양산업, 주공감리공단
		유통공사	한국물산, 한국축산
		토지공사	토공감리공단
		수자원공사	수공감리공단
	2000년도	토공등 4개사	한국건설자원공영
		주택공사	한양

○ 방만한 경영방식을 개선하기 위한 공기업 개혁 실적

- 퇴직금 누진제 폐지 : 256개 기관이 참여하여 연 5천억원의 비용절감 효과
- 유급휴가, 학자금, 주택자금 등 과도한 복지후생비를 폐지하고 축소하여 인건비 절약
- 부동산과 연수원 등 총 257건의 불필요한 자산 매각
- 시설관리 및 경비업무 등 209건의 업무를 아웃소싱하였고 26개 산하기관의 46건의 업무를 민간에 위탁
- 방만한 산하기관의 운영을 감독하고 예산 및 관련 제도 등을 정비하기 위하여 ‘산하기관 관리법’의 입법 준비

○ 금액기준에 따른 민영화 실적

- 공기업 매각을 통해 약 7조 2,600억원에 이르는 재정수입
- 산업은행을 비롯한 광의의 정부부문이 올린 공기업 매각수입은 총 14조 3,500억원을 상회

2. 과거 민영화 추진실적에 대한 평가

□ 김영삼 정부 민영화의 평가

○ 실패한 개혁이라고 부를 수 있을 정도로 계획 대비 저조한 민영화 실적

○ 민영화 추진상의 문제점(이주선, 2002)

- 공기업의 효율성 제고를 위한 개혁정책으로서보다는 김영삼 정부 출범 이후 추진된 여러 개혁정책의 구색 갖추기 일환으로 심도있는 기초연구 없이 급하게 추진됨.
- 국민경제적 효율성을 제고할 만한 한전, 한국통신, 포항제철, 철도청 등 대규모 정부투자기관과 정부기관의 민영화를 도외시하고 SOC 등 상대적으로 비중이 작은 공기업들을 선정
- 단순 지분매각 대상인 19개 공기업을 제외한 경영권 이양 대상 30개 기업의 민영화를 계획수립 후 불과 10개월 안에 완료한다는 실현 불가능한 목표 설정
- 경제력집중 심화를 회피하기 위하여 증시 상장을 통한 민영화를 추구하려고 하였으나 증시 상황이 좋지 않아 결국 상당수 민영화 추진이 결렬
- 민영화 추진체계가 경제기획원 차관을 위원장으로 하고 주무부처 차관들을 위원으로 하는 민영화추진대책위원회로 일원화되어 공기업에 이해관계를 가진 주무부처 공무원들에게 전적으로 위임함으로써 민영화 성과가 미미

□ 김대중 정부 민영화의 평가

- 역대 정부의 민영화 실적 중 가장 괄목한 성과
- 민영화 추진상의 문제점(조성봉, 2007)
 - 외환 및 금융위기라는 외적 요인에 의하여 급속하게 이루어져 시장여건의 분석과 조성이 미흡
 - 해당 공기업과 주무부서가 민영화 과정을 주도하여 이해상충의 문제 발생
 - 상당수 민영화가 공모주매각방식을 채택하여 주인 없는 민영화가 이루어지게 됨으로써 민영화 이후 정부의 개입, 비효율성 및 경영권방어 문제 등이 발생
- 실증 분석을 통해서 살펴본 공기업 민영화의 긍정적 효과
 - 김현숙·민희철·박기백(2007)은 김대중 정부 때 민영화된 포스코, 두산중공업, 대한송유관공사, KT, KT&G, 국정교과서, KTB 네트워크 등 7개 회사가 민영화 전후로 기업의 수익성, 생산성/효율성, 안정성, 성장성 및 고용에 어떠한 변화가 나타났는지 실증 분석
 - 수익성
 - 민영화 이후 대부분의 경우 기업의 수익성 호전
 - 민영화 이후 건설경기과 발전경기 침체 등으로 고전했던 두산중공업은 건설경기 침체로 인해 수주실적이 저조하던 2003년을 기점으로 하여 중동건설경기 붐에 힘입어 수익성 호전
 - 안정성
 - 부채비율로 나타나는 안정성은 대부분의 기업의 부채비율 감소
 - 특히 대한송유관공사나 KTB 네트워크처럼 만성적인 적자와 부채로 어려움을 겪었던 기업들은 민영화 이후 적극적인 경영합리화 정책을 통해 부채비율 감소
 - 다만, 부채비율의 감소는 유사 민간기업들에게도 일반적으로 나타나고 있어서 민영화로 인한 순효과로 판별하기는 어려움.
 - 성장성

- 적극적인 시장개척이나 사업다각화를 수행한 두산중공업의 경우 매출액 증가율이나 실질매출액의 크기가 민영화 이후 크게 증가
- 반면 KT처럼 통신업의 성장이 침체되고 있는 경우나 이미 필요한 인프라를 모두 구축한 이후 민영화된 대한송유관공사 같은 경우에는 민영화 이후 성장성은 하락세를 보임.
- 포스코, KT&G, 대한교과서, KTB 네트워크는 민영화 이전에 비해 성장성이 어느 정도 증가하였으나 유사업종의 기업들과 비교할 때 그 증가의 정도가 크지 않거나 오히려 작아 성장성 측면에서는 민영화 이후 큰 변화가 없음.

○ 고용

- 민영화로 인하여 감소
- 감소는 하지만 다른 민간기업에 비해 그 감소폭이 크지 않음.

II. 공공기관의 민영화 모델 및 민영화 대상 선정기준 개발

1. 공공기관의 의의

- 시장기능 시장실패로 인하여 재화와 서비스가 적절한 품질, 물량, 가격으로 공급되지 못할 때, 정부는 강제력을 동원하여 규제(regulation)하거나 재화와 서비스를 직접 생산(production) 또는 제공(provision)하는 역할을 수행함.
- 정부의 규제는 산업 전반에 적용되는 일반적 시장규제, 특정 산업에 대한 규제, 그리고 양허(concession) 제도 등으로 구분될 수 있음.
 - 일반적인 시장규제는 공정거래위원회의 활동을 의미하고, 특정 산업에 대한 규제의 예시로는 금융위원회, 전기위원회 등의 활동을 의미함.
 - 특정 사업의 수행 자격을 규제하는 자격증, 그리고 사업내용과 지역을 제한하여 독점적 사업권을 부여하는 허가·양허제도 역시 규제에 포함됨.
 - 독점적 사업에 대한 허가제도는 프랜차이즈(franchises)라고도 하는데, 정부는 민간사업자와 양허계약(concession contract)을 체결하기도 함.
 - 정부는 허가과정에서 보유 토지 및 자본자산의 임대 및 사용허가를 독점적 사업자에게 부여하기도 함.
 - 우리나라는 양허계약 대신 법령에 주요 사항을 규정한 후 허가증을 발급하는 방법을 주로 채택하고 있음(e.g., 도시가스사업 허가증).
- 일반적 시장규제, 특정한 산업규제 또는 양허계약으로 시장실패를 적절하게 교정하지 못할 때, 정부는 예산자원을 직접 사용하며 재화와 서비스를 생산하거나 제공하는 방법을 선택하게 됨.
 - 정부가 재화와 서비스의 직접적인 생산주체가 된다면 원하는 품질, 물량, 가격을

예산자원의 부담으로 얼마든지 결정할 수 있음.

- 정부가 직접 생산을 담당하지 않고 민간 생산자와의 조달계약을 통해 재화와 서비스를 구입하고 제공하는 경우에는 조달계약을 통해 품질, 물량, 가격을 조정할 수 있음.
- 예산자원을 사용하며 재화와 서비스의 생산주체/제공주체가 되는 경우, 정부는 정부행정조직과 구분되는 별도 법인으로서 공공기관을 설립 운영하는 것이 일반적임.
 - 정부행정조직은 헌법과 일반적인 법률(재정관리, 회계, 공무원, 조달법규 등)을 준수해야 하므로 별도 법인을 설립하지 않으면 ‘통제제도의 차별화(differentiation of the control environment)’를 도모하기 어려움.
 - 정부는 다양한 형태의 차별화된 통제를 통해 독자적 운영을 보장하도록 별도 법인을 설치하고 각각의 사업내용에 적절히 부합하는 통제제도를 고안하고 있음.
- 정부가 별도 법인을 통제하는 수단은 크게 다음과 같은 세 가지 유형으로 구분할 수 있음.
 - 첫째, 정부는 법인의 소유권자(ownership interests)로서 공공기관의 정책결정과 운영에 영향을 미침.
 - 거버넌스 또는 지배구조를 통해 기관의 정책, 예산, 인사, 조직을 통제함으로써 공공기관 산출물을 적정한 품질, 물량, 가격으로 유도함.
 - 둘째, 정부는 생산원가의 전부 또는 일부를 보상하며 산출물을 구입하는 구매권자(purchase interests)로서 산출물의 품질, 물량, 가격을 통제함.
 - 반드시 정부소비를 위하여 정부가 구매하는 것은 아니며 일반 국민들에게 제공하기 위하여 구매하기도 함.
 - 정부는 엄격한 내용의 시장계약(market contract)을 체결하여 구매할 수도 있지만 대부분 느슨한 형태의 협약(agreement) 또는 예산상의 관계(budgetary

relation)를 통해 법인의 산출물을 구매함.

- 시장계약이 체결되면 정부와 법인은 조달계약의 당사자가 되고 정부의 공공기관에 대한 이전 또는 지급금은 매출(sales)이 되는데, 이 경우에는 정부가 법인의 내부를 충분히 통제하기 어려움.
 - 시장계약이 아닌 느슨한 형태의 협약과 예산관계에서는 정부가 임기응변적이고 신축적으로 법인 내부에 간여할 수 있기 때문에 정부는 구매권자로서 법인을 통제할 수 있음.
- 셋째, 정부는 소유권자, 구매권자가 아니면서도 법령에 의해 특정 공공기관을 개별적이고도 구체적으로 통제할 수 있음.
- 황금주(golden share)와 같이 정부개입의 조건이 구체적으로 명시되는 경우도 있지만, 특별한 법률이나 공법(public law)에 의한 설립근거법에서 정부가 일반적으로 개입 통제하는 근거조항을 규정할 수 있음.
 - 공법상의 특수법인들은 여기에 해당될 수 있는데, 정부가 법인을 일반법(예컨대 상법, 은행법, 민법 등) 대신 특별법을 선호하는 이유는 많은 경우 정부통제의 근거를 마련하는 데 있음.
- 일반적으로 정부는 소유권, 구매권, 설립근거법의 세 가지 통제방법 중에서 소유권을 가장 많이 활용하고 있는데, 정부가 소유권 없이 구매권, 설립근거법을 통해 통제하는 경우는 거의 없음.
- 2008년 금융위기 이전 미국의 Sallie Mae, Fannie Mae, Freddie Mac 등 정부소관 기업(Government-sponsored enterprises)은 정부가 소유권 없이 통제하는 극히 예외적인 경우임.
- 정부 소유권의 형태는 출자지분이 될 수도 있고 의사결정기구의 당연직 위원(또는 이사) 선임권이 되기도 하는데, 전자는 영리법인의 주식회사 형태를 후자는 비영리법인의 재단법인 형태를 준용한 것임.
- 공공기관 중 ‘무자본 특수법인’은 사실상 재단법인 형태를 준용한 것임.

- 정부가 통제하는 공공기관이 산출물의 생산원가를 보전하는 방법에는 매출수입(sales)과 정부이전(transfer)의 두 가지 방법이 있음.
- 매출수입은 공공기관이 산출물을 시장계약에 따라 제공하고 획득하는 대가로서의 수입임.
 - 공공기관의 매출수입은 정부로부터의 매출수입과 민간으로부터의 매출수입으로 구분할 수 있음.
- 정부의 이전금은 보조(subsidy)와 출연(grants)으로 대별되는데, 보조금은 매출수입과 마찬가지로 공공기관을 통제하는 데 사용하기는 어려움(여기서의 보조금은 GFSM에 의한 정의를 따른 것임).
 - 보조금은 정부가 생산량, 가격, 이익에 영향을 미치기 위하여 기업에 민간기업이건 공기업이건 상관없이 지급하는 비대가적 이전금으로 정의됨(IMF의 GFSM 참조).
 - 출연금은 시장계약으로 간주할 수 없는 출연협약(grant agreement), 협력협약(cooperative agreement), 예산상의 관계(budgetary relation) 등을 통한 정부지원을 망라함(우리나라의 보조금 대부분도 여기에 해당).
- 정부가 구매권자로서 공공기관을 통제할 수 있기 위해서는 공공기관에 출연금을 제공해야 함.
- 정부는 매출수입 또는 보조금을 근거로 이들을 수령하는 기관의 내부를 일반적으로 통제하기는 어려움.

2. 준정부기관과 공기업의 구분

- 정부가 소유하는 공공기관이 생산원가의 100%를 매출수입으로 보전하고(구매권에 의한 정부통제가 불가능한 경우) 설립근거법에 의한 정부통제가 불필요할 때,

당해 공공기관은 영리 동기를 위주로 한 경영이 가능함.

- 민영화 이전의 포항제철(주), 국정교과서(주) 등과 같이 상법 상의 주식회사 형태의 공기업은 여기에 해당됨.
- 공기업에 대한 정부의 소유권 보유 동기는 비영리적인 정책적 동기로 설명될 수 있는데, 그 비중이 상대적으로 높지 않아 영리 동기의 경영이 가능한 것임.
- 공공기관이 생산원가의 50% 이상을 매출수입으로 보전하고 나머지는 정부출연금에 의해 보전된다면(설립근거법에 의한 정부통제가 불필요할 때), 이들 공공기관도 적절한 구조조정을 통해 영리동기의 경영이 가능할 수 있음.
- EU는 공공기관의 매출수입이 생산원가의 50%를 상회하면 정부가 구매권자로서 영향을 끼치기 어렵다고 판단하여, 이들도 영리동기 위주의 경영이 가능한 것으로 파악함.
- 실제로 영리 동기에 따라 경영되는 공공기관들은 공기업(public enterprises)으로 간주되고, 그렇지 않은 공공기관들은 준정부기관으로 간주될 수 있음.
- 정부행정조직과 준정부기관을 합치면 일반정부(general government)가 형성되고, 여기에 공기업을 합하면 공공부문(public sector)이 됨.
- 공기업과 달리 준정부기관은 소유권, 구매권, 설립근거법에 의한 정부통제가 상당하고 또 영리 동기가 아닌 정책적 동기의 성격이 강함.
 - 준정부기관은 정부와의 끈끈한 관계 속에서 업무를 수행하며, 정부는 준정부기관의 중요한 정책뿐만 아니라 예산, 인사, 조직 등 세부사항까지 통제함.
- 공기업은 정부가 출자자로서 통제하고 영리동기 위주로 운영되기 때문에 일반 민간기업처럼 ‘엄격한 예산제약(hard budget constraint)’ 하에서 운영됨.

3. 공공기관의 공기업 전환과 민영화

- 민영화(Privatization)는 공공기관을 민간기관으로 전환하는 과정인데, 민영화가 이루어지면 공공기관에서 이미 존재하던 정부통제가 사라지고 새로운 민간지배가 나타남.
- 민영화는 재화와 서비스를 제공(provision)하기 위하여 국민경제 내에서 민간부문의 자원에 더 많이 의존하고 강제력에 의한 정부통제에 덜 의존하는 과정임.
- 시장실패 교정을 위한 정부정책은 공공기관을 활용하는 방법과 민영화를 선택하는 방법이 있는데, 전자에서 나타나는 정부통제의 거래비용과 후자에서 나타나는 시장규제의 거래비용을 상호 비교해야 합리적 민영화가 가능함.
- 민영화의 당위성은 ‘소유권, 구매권, 설립근거법을 기초로 한 정부통제’를 민간지배로 전환하더라도 큰 혼란없이 시장실패를 적절하게 교정할 수 있는가에 여부에 달려 있음.
- 2009년 노벨경제학상을 수상한 올리버 윌리엄슨(Oliver E. Williamson) 교수가 민간기업의 외부위탁을 거래비용 개념으로 설명한 것처럼 공공기관 민영화에 대해서도 같은 논리가 적용될 수 있음.
- 이론적으로 볼 때 거래비용을 무시한다면 모든 공공기관은 민영화가 가능할 것인데, 민영화를 하기 위해 선결해야 할 구조조정 등 내용은 공공기관의 유형에 따라 각각 다르게 나타남.
- 민영화를 위해 선결해야 할 구조조정 등 내용이 복잡하고 많을수록 민영화를 위한 거래비용은 늘어날 것임.
- **(유형1)** 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득 보전하며 영리 동기 위주로 경영되는 공기업은 정부통제를 민간지배로 전환하는 것이 상대적으로 용이함.

- 공기업은 소유권과 설립근거법에 의해 정부통제가 이루어지는데, 민영화가 이루어지면 기존의 정부통제는 사라지고 정부의 시장규제(‘일반적 시장규제’와 ‘산업에 대한 일반적 규제’)로써 기업을 통제할 수 있을 뿐임.
 - 일반적으로 ‘설립근거법에 의한 정부통제’는 공기업의 독점적 지위와 병행하여 존재하기 때문에 민영화 과정에서 진입장벽과 독점적 지위는 폐지됨.
- 정부가 기존의 정부통제를 시장규제로 대체하는 과정에서 양허계약(concession contract)을 활용하여 민영화를 추진할 수도 있음.
- **(유형2)** 생산원가의 100%를 매출수입으로 획득 보전하지만 영리 동기로 운영되지 않는 공공기관은 영리기업 구조로 전환함으로써 유형1과 같은 민영화가 가능할 것임.
 - ‘무자본 특수법인’ 형태의 공공기관을 주식회사 형태로 전환하고 영리 동기의 운영(즉, 정책사업의 배제)을 강화하면 영리기업 구조로 전환됨.
 - 만약 정부가 공공기관에 정책사업 수행을 요구하고 있다면 당해 정책사업에 대해 성과계약을 체결함으로써 유형1의 영리기업으로 전환 가능함.
 - 현재 우리나라에서 ‘사회기반시설에 대한 민간투자법’의 실시협약은 정책사업에 대한 일종의 시장계약임.
 - 정책사업에 대한 성과계약을 포함하여 영리법인 전환이 이루어지면 양허계약을 활용하여 민영화가 가능할 것임.
- **(유형3)** 자신의 매출수입으로 생산원가를 100% 보전하지 못하여 정부가 출연금을 제공해야 하는 공공기관은 ‘출연금의 계약 전환’을 통해 유형2의 공공기관으로 전환 가능함.
 - 유형2의 공공기관으로 전환된 이후에는 ‘영리기업 구조 전환’과 ‘정책사업의 성과계약’을 통해 유형1로 전환될 수 있음.
 - ‘출연금의 계약 전환’과 ‘정책사업의 계약’은 모두 한 번의 성과계약에서 처리될 수 있음.

- 공공기관의 유형1을 제외하고는 어떤 형태로든 시장거래 성격의 성과계약이 체결되어야 민영화가 가능한데, 정부는 우선 느슨한 형태의 협약을 체결한 후 시장계약으로 점차 전환하는 노력을 꾸준히 경주할 필요가 있음.
- 사업허가를 의미하는 프랜차이즈 또는 양허계약은 내용이 복잡하지 않지만, 출연금 및 정책사업 수행에 대한 성과계약은 매우 복잡할 수 있음.
 - 성과계약은 경쟁입찰(competitive tendering)의 조달과정이 가능한 정도의 시장계약 수준을 의미함.
- 일반적으로 정책업무의 정형성이 높고, 상대적으로 미래의 불확실성이 낮으며 우발상황에 대한 안전장치가 마련될 수 있다면 성과계약에 의한 업무수행이 가능함.
- 결국 민영화의 가능성은 공공기관에 대하여 ‘시장거래 성격의 성과계약’이 활용됨으로써 거래비용이 증가할 것인지 아니면 감소할 것인지의 여부에 달려 있음.
- 성과계약의 체결, 이행, 점검을 추진할 만한 역량이 부족한 사회 또는 산업에서는 정부가 민영화보다 공공기관과의 느슨한 협약을 먼저 활용하는 것이 바람직함.
 - 재무행정 분야의 세계적 학자인 Allen Schick은 “왜 대부분의 개발도상국들은 뉴질랜드 정부개혁을 시도하지 않아야 하는가?”라는 논문에서 협약과 계약의 사회적 관행이 중요함을 지적함.
- 성과계약을 통한 민영화에서는 상반된 내용의 거래비용이 나타나는데 이들 중 어느 쪽이 더 클 것인지를 가늠해야 올바른 민영화 정책이 수립됨.
 - 정부와 공공기관 사이의 끈끈한 관계(또는 거버넌스) 속에서는 정부통제에 따른 거래비용이 발생하고, 성과계약에서는 계약의 체결·이행·점검에 따른 거래비용이 발생함.

4. 공공기관의 민영화 모델

- 지금까지 논의를 정리하면 민영화 방법은 크게 성과계약을 체결하는 민영화와 그렇지 않은 민영화로 구분할 수 있는데, 우리나라 행정학계에서는 전자를 ‘소유권이전 민영화’로 후자를 ‘PPP형 민영화’로 각각 규정하고 있음.
 - ‘소유권이전 민영화’는 “기업의 소유권 또는 지배권을 공공부문에서 민간부문으로 이전시키고, 공공부문의 독점을 폐지하고 경쟁적 요소를 도입하는 과정”으로 규정하고 있음.
 - ‘PPP(Public-Private Partnership)형 민영화’는 “경쟁도입이 불가능하거나 소유권 이전에 따른 규제 구조의 정비가 효과적이지 못한 경우 정부가 소유권을 보유한 상태에서 추진하는 민영화”로 규정하고 있음.
 - PFI, 사업권 양도(concession), BOT/BOO 등을 모두 PPP형 민영화로 규정함.
- 성과계약 내에서는 사업내용과 정부요구에 따라 다양한 형태의 민관협력(PPP) 내용이 포함될 수 있기 때문에 ‘PPP형 민영화’보다는 ‘성과계약형 민영화’가 보다 적합한 용어가 될 수 있음.
 - ‘PPP형 민영화’라고 하여 정부가 반드시 사업관련 자산의 소유권을 보유해야 하는 것은 아님.
 - 성과계약을 체결하는 민영화에서는 정부와 민간사업자 사이에 성과계약을 전제로 하기 때문에 이를 민관협력형으로 볼 수는 있을 것임.

5. 거래비용 관점에서 민영화 대상 선정기준 개발

- 우리나라 정부는 지금까지 다수의 공기업들을 민영화하였지만 이들 전부는 유형1에 해당하며, 추가적인 민영화를 위해서는 유형2와 유형3을 대상으로 해야 하는

어려움이 있음.

- 유형2와 유형3을 민영화하기 위해서는 정책사업 및 정부출연금에 대해 성과계약을 도입해야 함.
- ‘성과계약을 활용한 민영화’의 과정에서는 다음과 같은 장단점을 파악할 수 있는데, 이들 장단점이 민영화의 거래비용이 될 것임.
 - 성과계약을 통한 관리의 장점
 - 기관과 직원들은 자신의 원가를 보다 정확하게 파악할 수 있으며 또 원가파악을 통하여 실질적이고도 잠재적인 경쟁압력에 직면하게 됨.
 - 성과계약을 위해서는 서비스 규격(specification)이 필요한데 이는 기관의 목적, 고객, 업무책임자 등을 파악할 수 있도록 함으로써 고객을 인식하고 기관업무를 규격화할 수 있음.
 - 성과계약을 통해 행동의 책임과 해명책임에 관한 사항들을 보다 완벽하게 명시할 수 있음.
 - 성과계약을 통한 관리의 단점
 - 계약체결비용이 과대하여 계약관리에 의한 효율성 제고의 편익을 상쇄할 수 있음.
 - 이해관계가 첨예하게 대립하거나 또는 환경변화를 미리 예측하기 어려운 사업에서는 공공서비스를 규정하는 계약이 모호할 수밖에 없음.
 - 체결된 계약의 점검과정에서 당사자 사이에 적대적인 분위기가 조성되고 이는 정부에 추가적인 비용을 발생시킬 수 있음.
 - 계약의 점검활동이 전통적인 관료 대신에 보다 더 비싼 변호사, 회계사 등에 의해 수행되기 때문에 이에 따른 비용이 증가함.
 - 계약의 불완전성을 극복하기 위해 계약내용이 보다 자세하고 충분하게 명시되어야 하는데, 이는 오히려 자율성과 신축성을 제한하는 결과를 초래함.
- 민영화를 위한 성과계약의 장단점은 모두 거래비용에 영향을 주는데 영국의 시장성테스트에서 주로 활용하였던, 거래비용에 영향을 주는 다양한 요소들을 정리하

면 다음과 같음.

- ① 민간시장의 존재 여부 : 시장성테스트의 기본 전제는 유사업무를 수행하고 있는 민간기업들이 이미 존재하거나 또는 당해 사업에 참여할 가능성이 있는 민간기업들이 다수 존재해야 한다는 것임.
- ② 적절한 규모의 선택 : 대상사업의 규모가 너무 큰 경우에는 민간기업이 당해 사업을 감당할 수 있는 여력과 신뢰성이 확보되기 어려우며, 반면 너무 작은 경우에는 효율성 제고의 효과가 크지 않을 것임.
- ③ 사업 고객의 분산 여부 : 대상사업의 고객 유형이 상당히 분산되어 있고 다양하며, 또 개별 고객들이 요구하는 당해 사업의 내용이 극도로 다양한 경우에는 사업내용에 대한 규격서를 작성하는 것이 대단히 어려움.
- ④ 비밀유지의 필요성 : 일반적으로 정부기관들은 공개되기 곤란한 민감한 정보들을 보유하는 경우가 많은데, 비밀의 유지를 위해 민영화 추진이 회피되어야 할 경우도 있음.
- ⑤ 통제능력과 필요성 : 재화 및 서비스의 생산기능과 이들에 대한 통제 및 정책 기능이 함께 묶여져 있는 사업의 경우에는, 이를 분리해야 하는데 경우에 따라서는 이들을 분리하기가 곤란한 경우도 있음.
- ⑥ 업무처리의 혼란 가능성 : 민영화 대상 업무를 구분·분리함으로써 조직의 효율성을 제고할 수도 있겠지만, 오히려 업무수행이 보다 복잡해지는 경우도 있을 수 있는데 이 경우에는 규격서를 작성하기가 쉽지 않음.
- ⑦ 공급자에 대한 고객의 신뢰성 : 국민들이 생산자에게 충분한 신뢰성을 가질 때에만 업무수행이 원활하게 되는 경우가 있는데, 이 경우에는 민영화가 신뢰에 어떤 영향을 주는지 면밀히 검토해야 함.
- ⑧ 독점적 사업자의 가능성 : 민영화로 인하여 정부기관이 특정 공급자에게 얽매는 경우, 민영화가 오히려 비용을 증가시키는 상황도 미리 예측 감안되어야 함.

- 사업자의 독점적 지위는 규모의 경제로 인해 나타나기도 하지만, 장기적으로 당해 사업에 대한 매력력이 하락하여 나타나는 경우도 있음.
- ⑨ 사업내용의 향후 변경 가능성 : 당해 기관이 가까운 장래에 사업을 재설계하는 경우 민영화가 오히려 부적절한 정책선택을 유도할 수도 있음.
- ⑩ 조직체계의 변화에 따른 효율성 : 특정 기관 내에서 시행되는 민영화의 대상사업이 많아질수록, 수직적 피라미드 조직은 수평적 사업관리 조직으로 변화하는데 이에 따른 변화를 감안하여 대상사업이 선정되어야 함.

6. 소유이전형 민영화 대상기관으로서의 적합성 판단 기준

□ 공기업 설립 목적사업의 필요성 여부 판단

- 소유이전형 방식에 의해 공기업 민영화의 필요성을 검토하는 과정에서 가장 우선적으로 점검해야 할 사항은 공기업의 설립 목적과 직결되어 있는 특정 기능 또는 재화나 서비스의 필요성, 즉 국민이 원하는 재화 및 서비스의 존재 여부라고 할 수 있음. 이러한 문제를 체계적으로 파악하기 위해서는 우선 국민(또는 고객)으로부터 특정 기능이나 재화 및 서비스에 대한 수요가 충분하게 지속적으로 존재하고 있는가를 검토해 볼 필요가 있음.
- 또한 국민(또는 고객)이 원하는 특정 기능이나 재화 및 서비스에 대한 사회적 대응의 필요성은 해당 기능이나 재화 및 서비스가 제공되지 않을 경우 발생할 수 있는 사회경제적 비용과 영향 및 잠재적·현재적 위험성이 어느 정도인가를 점검해 봄으로써 공기업 설립 목적사업의 지속적 수행 필요성 여부를 판단할 수도 있음.
- “공기업 설립 목적사업의 필요성” 여부를 판단하고 평가하기 위한 구체적인 점검 기준

- 고객으로부터 공기업 설립 목적사업에 대한 수요가 충분하게 지속적으로 존재하는가?
 - 설립 목적사업에 대한 수요자 또는 고객의 실체
 - 수요의 충분성 또는 수요 규모의 적정성 여부
 - 수요의 지속가능성 여부
- 공기업의 설립 목적사업을 수행하지 않을 경우 발생할 수 있는 비용과 영향 및 위험성(잠재적, 현재적 위험성)은 어느 정도인가?
 - 공기업의 설립 목적사업이 수행되지 않거나 특정 재화 및 서비스가 제공되지 않을 경우 발생할 수 있는 사회경제적 비용, 사회경제 및 국민생활의 안정 등에 미치는 영향
 - 공기업의 설립 목적사업이 수행되지 않을 경우 발생할 수 있는 잠재적 또는 현재적 위험성의 실체 및 그 발현 양상(발생 빈도, 범위, 강도 등)

□ 공공부문의 책임성 확보 필요성

- 현재 공기업이 수행하고 있는 설립 목적사업에 대한 필요성 검토 과정을 통해 특정 기능이나 재화 및 서비스의 필요성이 인정되면, 공기업 민영화 필요성 점검과 관련하여 검토되어야 할 그 다음 과제는 특정 기능이나 재화 및 서비스를 공공부문과 민간부문 중에서 어느 쪽에서 책임져야 할 것인가를 결정하는 일임. 다시 말해서 공공부문과 민간부문 간 역할 분담의 적정성 측면에서 특정 기능의 수행 또는 재화 및 서비스의 생산·제공에 대한 책임을 공공부문(정부책임)과 민간부문(민간책임) 중에서 어느 쪽이 분담하는 것이 바람직한 것인가를 검토해 볼 필요가 있음.
- 정부책임 대 민간책임의 결정과 관련하여 일본의 행정개혁위원회가 작성하였던 “행정관여방법의 기준”에 관한 보고서에서는 “민간에서 가능한 것은 민간에게 위임한다”는 ‘민간우선의 원칙’을 제시하고 있음. 이를 위해 공공부문과 민간부문 간 역할분담의 문제는 시장의 실패 가능성과 정부의 실패 가능성을 동시에 고려하면서 시장원리나 비영리단체·비정부단체의 활용 등 민간부문의 활동을

우선적으로 배려하는 가운데 공공부문의 개입 범위는 필요 최소한으로 설정하는 것이 바람직하다고 설명하고 있음.

- 공공부문의 개입 필요성 여부에 대한 판단을 위한 기준과 관련하여서는 시장실패가 발생하여 민간부문에 의한 공급이 불가능하든가 아니면 민간부문에 의한 공급에 문제가 있는 경우에 한하여 필요최소한에 그치는 것이 바람직하다는 점을 밝히고 있음. 그리고 시장실패의 발생 유형과 관련하여서는 공공재적 성격을 지닌 재화 및 서비스의 공급, 외부성, 시장의 불완전성, 독점력, 자연(지역)독점, 공평의 확보(지역간 소득재분배, 산업간 소득재분배, 세대간 소득재분배) 등을 제시하고 있음.
- 영국의 NDPB의 설립 타당성 평가지침에서는 특정 서비스나 기능의 필요성이 인정되고, 해당 서비스나 기능을 민간기업부문이나 자발적 민간부문에 의해 수행할 수가 없을 때 공공부문의 개입 필요성이 인정되는 것으로 밝히고 있음.
- 공공부문의 개입(정부책임) 필요성 여부를 검토하기 위한 구체적인 기준과 관련하여서는 (1) 특정 서비스나 기능이 정부 또는 정부 부처의 정책목표를 위한 핵심적인 요소인가의 여부, (2) 특정 서비스나 기능을 조세를 통해 제공하거나 수행하는 것이 정당화될 수 있는가의 여부 등을 제시하고 있음. 또한 특정 서비스나 기능에 대한 외부위탁의 가능성 검토, 공공부문과 민간부문간 파트너십(Public Private Partnership) 대안의 존재 여부 검토, 자발적 조직에 의한 업무 수행 가능성 검토 등이 필요함을 밝히고 있음.
- 어느 특정 기능이나 사업의 수행 또는 재화 및 서비스의 생산·제공과 관련하여 정부책임 대 민간책임의 선택 문제와 관련하여 제시되고 있는 상기한 여러 선행 사례의 내용을 종합적으로 검토해 볼 때 공공부문의 책임성 확보의 필요성이라는 측면에서의 공기업 민영화의 필요성을 판단하기 위한 구체적인 점검기준은 다음과 같이 제시할 수 있음.
- 공기업의 설립 목적사업은 공공성을 지니고 있는가? 공기업의 설립 목적사업이 공공이익, 사회복지, 국민의 삶의 질 향상 등을 위한 정부의 정책

목표와 부합하는가?

- 설립 목적사업의 공익적 가치
- 설립 목적사업의 정부부문 핵심기능과의 관련성 여부
- 설립 목적사업의 특정 부처의 정책목표에의 부합성 여부
- 공기업의 설립 목적사업이 민간기업이나 자발적 조직에 의해 수행되는 것을 반드시 보장할 수 없거나 공기업이 독점적으로 수행하게끔 하는 어떤 특성을 가지고 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 시장실패와 정부실패의 발생 가능성과 발생 양태
 - 설립 목적사업 관련 시장실패와 정부실패의 상대적 수준(크기) 및 공공부문과 민간부문 간 상대적인 역할(사업) 수행능력 수준
 - 설립 목적사업 수행에 있어서 제공기능과 생산기능의 분리 가능성 여부 및 생산기능을 분리하여 수행할 경우 효율성을 제고할 수 있는가 여부
 - 설립 목적사업 수행에 있어서 생산기능의 외부위탁 및 공-사 협력의 필요성 및 실현가능성 여부
- 공기업의 설립 목적사업 관련 재화나 서비스의 공급자가 민간시장에 존재하며, 경쟁체제가 형성되어 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 민간공급자의 존재 및 경쟁시장 형성 여부
 - 보충성의 원칙에 의거한 공공기관의 설립 필요성 확보 가능성
- 공공부문 책임의 지속성 여부
 - 공공부문의 책임성 확보 필요성을 판단하기 위한 구체적인 심사기준들을 적용하여 검토한 결과 공기업의 설립 목적사업에 대한 공공부문의 책임성 확보가 필요한 것으로 인정되더라도 곧바로 공기업 유지 또는 존속의 정당성이 확보되는 것은 아님.
 - 공공부문의 책임성 확보 필요성이 일시적으로 제기되는 것일 수도 있기 때문임. 따라서 공기업 민영화 필요성 점검을 위한 세 번째 점검항목으로 설정된 “공

공부문 책임성의 지속성 여부”에 대한 체계적인 검토가 필요함.

- 공기업 설립 목적사업에 대한 공공부문 책임성 확보의 지속가능성 여부에 대한 판단을 위해서는 우선 공기업 설립 목적사업에서 발생하고 있는 시장실패가 일시적·한시적 현상인가 여부를 검토할 필요가 있음. 시장실패가 경기순환 등 여러 이유로 인해 일시적·한시적으로 발생한 경우에는 공기업의 지속적인 존속 필요성을 인정하기 어렵다고 할 수 있음.
- 이런 관점에서 공기업 민영화 필요성 점검을 위한 항목의 하나로 설정된 “공공부문 책임의 지속성 여부”를 판단하기 위한 구체적인 점검기준을 개발하여 제시하면 다음과 같음.
 - 공기업의 설립 목적사업에서 시장실패가 일시적·한시적으로 발생하지는 않는가?
 - 설립 목적사업 관련 시장실패 현상의 지속성 여부
 - 공기업의 설립 목적사업을 상설 기관으로 수행할 필요가 있는가?
 - 설립 목적사업 관련 사업수요의 지속적 발생 여부(단기적·한시적 수요)
 - 설립 목적사업 수행의 한시성 여부(일몰제 적용 가능성)
 - 설립목적 또는 설립 목적사업의 정부 핵심기능이나 특정 부처 정책목표와의 관련성 지속가능성 여부(설립 목적사업이 정부 핵심기능 수행을 위해 지속적으로 독립된 기관으로 존속할 필요가 있는가 여부)

Ⅲ. 민영화 대상 기관의 성공적 민영화 추진 전략 개발

1. 주요 논점별 성공적인 민영화 추진 전략

가. 민영화 절차

□ 충분한 검토와 준비

- 민영화는 많은 이해당사자와 상황변수가 얽힌 복잡하고 긴 과정임. 따라서 이를 성공적으로 추진하기 위해서는 민영화의 목적, 정당성 및 합리성 그리고 성공가능성 등을 고려하기 위한 치밀하고 세밀한 검토 및 준비 필요함.
- 김영삼 정부의 민영화는 심도 있는 연구에 바탕을 두기보다는 공기업 효율성 제고 차원에서 충분한 준비 없이 추진한 것으로서 결국 빈약한 민영화 추진실적으로 그 성과가 나타남.
- 그러나 김영삼 정부가 규제개혁을 추진하고 전력, 가스, 통신 등 네트워크 산업에 경쟁을 도입하기로 함에 따라 경쟁도입과 규제완화 방안을 검토한 것은 훗날 김대중 정부의 민영화 추진에 귀중한 밑거름이 되었음.

□ 경쟁환경의 조성

- 공기업은 대부분 관련 산업에서 독점적 지위를 갖고 있어서 충분한 경쟁환경의 조성 없이 민영화하는 경우 사적 독점을 불러들여 심각한 문제를 가져올 수 있음.
- 따라서 필요에 따라서는 공기업을 전체로 민영화하기보다는 경쟁을 할 수 있는 적절한 규모와 수로 분할하여 민영화하는 것이 바람직함.

- 일례로 전력산업에서 발전과 판매부문 그리고 가스산업에서 천연가스의 도입과 도매판매 등은 규모의 경제효과가 우리나라 전시장을 커버할 정도로 크지 않게 나타나고 있으므로 효율적인 생산과 적절한 경쟁을 고려하여 분할하는 것이 바람직함.
- 반면 상수도사업의 경우 서울시나 수자원공사가 담당하는 경우는 충분한 규모의 경제효과가 나타나고 있으나 그 밖에 지자체에서 담당하는 경우는 적정규모에 이르지 못하고 있으므로 수계별 또는 지역별로 적정한 규모의 대형 상수도 사업으로 통합한 후 이들간의 경쟁을 유도하며 민영화하는 것이 바람직함.
- 경쟁환경을 검토하기 위해서는 민영화 대상 공기업이 처해 있는 산업의 시장구조, 민간 기업이나 외국 기업의 진입여부 등 다양한 여건을 고려하여야 할 것임.

〈경쟁환경 조성 사례〉

- (1) 우리나라 전력산업 민영화 계획 : 전력산업: 전력산업 구조개편과 민영화를 위하여 그 첫 번째 단계로 발전부문을 6개 자회사로 분할하고 이들을 민영화하며 두 번째 단계로 배전 및 판매부문을 분할하여 도매경쟁을 유도하고 이들을 민영화하며 세 번째 단계로 소매경쟁을 유도(산업자원부(1999), 「전력산업 구조개편 기본계획」)
- (2) 영국의 전력산업 민영화 : 발전과 송전을 담당하는 중앙전력국(Central Electricity Generating Board, CEGB)을 송전부문에는 단일 송전회사 National Grid와 발전부문에는 National Power, PowerGen, British Energy 등으로 분할하고 12개 지역 배전국은 12개 지역 배전회사로 민영화
- (3) 호주 빅토리아주 전력산업 민영화 : 수직통합된 단일 주영 전력청(State Electricity Commission of Victoria, SECV)을 발전부문의 5개사, 배전부문의 5개사 및 송전부문의 단일 송전회사로 분할

□ 규제환경의 조성

- 자연독점적인 산업의 경우 규모의 경제가 큼에 따라 민영화를 위한 인위적인 분할과 경쟁구도가 효율성에 심각한 문제를 가져올 수 있음.

- 일례로 한전의 송전부문이나 지역별 배전사업의 경우는 전국독점 또는 지역독점적 단위로 분할하고 전력거래를 위한 별도의 기관을 독립시키는 것이 필요
- 또한 소비자를 보호하고 독점적 사업자가 그 상류 및 하류에 처해 있는 경쟁적 사업자에 대한 수직적인 시장지배적 사업자로서의 압력을 완화하기 위한 정부의 규제가 필요함.
- 민영화 이후 민간사업자에 대한 지원과 규제를 동시에 시행하는 것은 이해상충 (conflict of interest)의 문제가 발생할 수 있으므로 규제기관은 산업정책의 담당 부처와 독립적으로 규제를 시행하는 것이 바람직함.

〈규제환경 조성 사례〉

- (1) 우리나라: 전력과 통신산업에 경쟁이 도입되면서 각각 전기위원회와 통신위원회 설립
- (2) 영국: 민영화와 함께 산업별 규제기관인 OFFER(전력산업), OFGAS(가스), OFTEL(통신), 공항 (Civil Aviation Authority), OFWAT(물산업), ORR(철도) 등을 설립
- (3) 호주: 기존의 반독점 규제기관인 ACCC가 전력, 가스 등 공익산업 규제업무도 맡음. 전력의 경우 전력시장 규제관련 감시기관으로 NECA를 별도로 설립

□ 각종 시장왜곡의 교정

- 우리나라는 공기업의 경영환경에 대해 정부가 많은 간섭을 해 왔으며 그 결과 공기업이 공급하는 재화와 용역 그리고 관련 요소가격과 자원의 사용에 많은 시장왜곡이 나타나고 있음.
- 일례로 정부는 에너지와 주택 등 여러 산업에서 소비자간, 지역간 교차보조를 시행하였으며 그 생산요소의 가격구조에도 개입하여 자유로운 경쟁시장이 제대로 작동하기 어려운 시장왜곡을 유지하고 있음.
- 그러나 민영화 이후 기업간 자유로운 경쟁을 통해 시장에서 효율성이 나타나기 위해서는 지금까지 정부의 개입으로 왜곡된 시장환경을 교정하여야 함.

□ 민영화 모멘텀의 유지(조성봉, 2007)

- 민영화를 위해 이상과 같이 다양한 측면에서 충분한 검토와 많은 사전작업이 필요한 것은 사실이지만 그렇다고 모든 준비가 완벽해야만 민영화를 할 수 있다는 시각은 결국 민영화를 하지 않겠다는 것과 다르지 않음.
- 상당부분 민영화되는 공기업의 사업 환경은 민영화 개시 시점까지도 불확실하고 불투명한 부분이 여전이 남아있게 됨.
- 민영화 개시 이전 이와 같은 문제점을 해결하는 것이 일차적인 목표이겠으나 다른 여러 정치적인 이해관계나 법률적인 문제 그리고 경제적인 불확실성과 시장의 변동성으로 인하여 매각가치가 현저히 낮을 가능성이 있음.
- 이 경우 어느 정도 불확실성이 남아 있더라도 민영화를 부분적으로 일단 개시하고 매각가치의 제고를 위하여 불확실성이 어느 정도 해소된 시점에서 나머지 부분에 대하여 민영화를 완료하는 지혜가 필요
- 민영화 과정이 개시되고 민간의 이해당사자들이 출현하고 시장에서 참여자들이 활동하기 시작하는 경우 규율 메커니즘이 빨리 자리잡게 되고 시장환경이 급속히 개선되는 효과도 나타남.

〈영국의 전력 및 통신산업 민영화 과정에서 민영화 모멘텀 유지 사례〉

영국은 시장환경과 불확실성이 모두 해소된 시점에서 민영화를 단행한 것이 아니라 여전히 여러 불확실성이 남아 있었음에도 불구하고 민영화를 통해 이해당사자를 불러들임으로써 이러한 문제를 해결하였음. 그 결과 전력산업을 민영화하였을 때 PowerGen과 National Power는 1991년에 60%, 1995년에 40%의 순으로 주식매각하였으나 매각수익은 28.5억파운드에서 33.5억파운드로 크게 증가하였으며, British Telecom도 1984년에 51%, 1991년에 28%, 1993년에 22%의 순으로 매각하였으나 매각수익은 39억파운드, 55억파운드, 53억파운드로 오히려 주당 매각가치는 크게 증가하였음.

나. 민영화 방법

- 기능 이전과 소유권 이전
 - 기능 이전 : 대상 공기업의 소유권은 그대로 정부가 보유한 채 이에 대한 운영을 민간에 위탁하는 방안으로서 공기업 자산의 공공성이 크거나, 자산/설비에 대한 투자비가 크거나, 부채비율이 지나치게 높을 때 또는 유지보수비의 비중이 클 때 많이 활용됨.
 - 소유권 이전 : 공기업 자산의 소유권을 민간에 이양하는 것으로서 자산매각과 주식매각으로 구분됨.
- 자산매각과 주식매각
 - 자산매각은 공기업이 보유한 실물자산을 매각하는 것으로서 한전이 보유한 안양, 부천의 열병합발전소를 매각('99)한 사례가 이에 해당함.
 - 주식매각은 공기업이 주식회사일 경우 그 주식을 민간에 매각하는 것을 말함.
- 공모주 매각(Initial Public Offering, IPO)과 경영권 매각(Trade Sale)
 - 공모주 매각 : 증권시장에 대상 공기업의 주식을 상장시키고 다수의 주주가 이를 구입토록 하는 방안으로서 특정주주가 경영권을 장악하는 현상이 나타나지 않게 되는 이른바 ‘주인 없는 민영화’ 방안
 - 경영권 매각 : 경영권을 행사할 수 있는 지배지분을 특정인에게 매각하는 이른바 ‘주인 있는 민영화’ 방안임. 일반적으로 주가보다 높은 가격의 프리미엄이 형성됨.
- ‘주인 있는 민영화’와 ‘주인 없는 민영화’
 - 「공기업의 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」은 동일인 주식소유를 제한함으로써 포스코, KT, KT&G에 대한 ‘주인 없는 민영화’를 추진하도록 하였음.

- 그러나 ‘주인 없는 민영화’의 경우 경영권의 진공상태를 정부가 장악하는 경우가 많아서 정부의 영향력이 여전히 강력하게 남아 있게 되어 실질적인 민영화의 효과가 크지 않다는 지적이 있음. 일례로 포스코의 최고경영자가 정부의 압력으로 퇴진하게 되었고 KT도 당시 정보통신부의 밀접한 지휘와 관리하에 있어서 공기업과 큰 차이가 없다는 지적이 있었음.
- 또한 ‘주인 없는 민영화’의 경우 지배주주가 없어서 적대적인 M&A 위험에 쉽게 노출되는 모습이 나타나고 있음. 일례로 KT&G는 2006년 초 칼 아이칸측으로부터 적대적 M&A 위험에 노출되어 우호적 주주를 확보하느라고 분주한 모습을 보였음.
- 이와 함께 ‘주인 없는 민영화’의 경우 장기적인 이해보다는 단기적인 시세차익을 노리는 외국인 투자자가 깊게 참여할 수 있어 장기적이고 일관된 기업경영이 어렵지 않겠느냐는 비판이 제기되고 있음.
- 반면, ‘주인 있는 민영화’는 민영화의 효율성이 비교적 크고 또한 매각가치도 공모주매각방식보다 크게 나타나지만 현실적으로 대기업과 외국기업만이 경영권 매각을 위한 자금을 동원할 수 있어 대기업에 대한 특혜시비와 국부유출이라는 비판이 제기될 수 있음.

다. 최고통치자의 일관된 리더십과 우선순위

- 우리나라와 같은 대통령제하에서 민영화 추진에 가장 중요한 요소는 최고통치자인 대통령의 의지임.
- 일관된 리더십의 필요성
 - 관료조직의 특성상 민영화의 적정성에 대한 사후적 책임이 지나치게 강조되면 민영화를 강력하고 소신 있게 추진하지 않게 되므로 책임소재의 문제를 해결할 수 있도록 강력한 정치적 결단과 지원이 필수적임.

- 일례로 론스타의 외환은행 매입과 매각차익에 따른 사후적인 책임논란은 관료 집단으로 하여금 민영화를 기피하거나 연기하게끔 만드는 원인이 됨.
- ‘사후적인’ 상황변화를 예견하고 인지하지 못하였다고 하면서 당시로서는 시급하였던 민영화를 문제삼는다면 소신 있게 정책을 수행할 동력이 현저하게 떨어지게 됨.

라. 비전의 공유와 효과적인 저항 극복

□ 민영화에 대한 올바른 비전과 이해의 중요성

- 민영화에는 많은 비토그룹이 존재함. 이에는 공기업 경영진, 종업원 및 노조를 비롯하여 공기업 체제에서 반사이익을 얻는 많은 당사자 그룹이 포함됨.
- 다양한 반대논리 : 사적 독점을 가져와서 재화나 서비스의 품질을 떨어뜨리며 안전 및 환경문제를 야기하고 무엇보다도 가격이 인상될 것이라고 함. 또한 국민 기업을 대기업이나 외국인들에게 헐값으로 매각한다는 반론을 제기함.
- 반대론자들의 주장은 노조와 이해당사자들의 시위나 파업을 통하여 일반 국민들과 언론에 알려지게 되며 정치권에서도 다양한 입장을 표명함.
- 이처럼 복잡한 논의의 전개과정을 갖게 되므로 이를 추진하기 위해서는 민영화에 대한 올바른 비전과 이해를 갖는 것이 필수적임.

□ 효과적인 저항 극복의 필요성

- 우리사주와 전직보상 등의 절차를 통하여 가장 극렬한 반대를 보이게 되는 종업원 및 노조에 대하여 민영화에 따른 적절한 금전적 보상을 제시하고 이를 통해 반대여론과 움직임을 최소화하는 전략도 필요
- 그러나 종업원의 고용안정을 필요 이상으로 보장하고 지나친 보상을 약속하는 것은 민영화 대상기업의 매각가치를 떨어뜨리고 민영화의 효과를 오히려

불분명하게 만들 위험성이 있으므로 원칙 있는 접근이 필요

〈김대중 정부와 노무현 정부의 정부개혁의 비교 사례〉			
정부개혁의 7가지 성공요건별 평가 ○ 김대중 정부 ● 노무현 정부			
성공요인	미흡	보통	양호
1. 대통령의 리더십		●	○
2. 추진조직의 확보		●	○
3. 일관된 개혁방향		●	○
4. 비전·전략의 수립과 공유		○	●
5. 효과적 저항극복	●	○	
6. 체계적인 점검과 평가	○		●
7. 개혁의 지속화	○	●	

자료 : 김현석·박개성·박진(2006)

2. 성공적인 민영화정책의 추진체계 및 집행 모델 설계

가. 공기업 민영화 정책의 특성과 효과적인 민영화 추진체계 구축의 중요성

- 공기업 민영화 추진과정에서는 민영화의 법적 근거와 이의 집행을 담당할 기관이 갖추어져야 함.
 - 특히 합리적인 공기업 민영화 정책의 설계 및 효과적인 집행을 담보하기 위해서는 정책 설계의 전문성과 이해관계의 효과적인 조정을 담보할 수 있는 기관 구성, 즉 민영화 추진체제를 구축하는 것이 중요함.
- 우선 일반적으로 공기업 민영화 정책은 일반적으로 정책 프로그램의 설계와 집행에 다수의 이해당사자들이 서로 다른 이해관계를 갖고 참여하는 논란이 많은 정책임.

- 또한 소유권구조의 설계와 주식매각방식의 선택, 주식매각가격의 결정, 시장 구조의 조정, 정부규제의 완화 및 재규제화 등 다수의 요소들에 대한 의사결정이 다원적이고 분절적인 과정을 통해 이루어지는 경우가 많음(김형수, 1996, p. 103).
- 따라서 공기업 민영화 정책의 이러한 특성을 반영한 효과적인 민영화 추진체제를 구축하는 것이 중요함.
- 다음으로 규범적 관점에서 볼 때 공기업 민영화 추진과정에서 정부는 공익의 수호자로서의 역할과 함께 경쟁적인 자본시장에서 높은 가격으로 주식을 매각해야 하는 상업적 목적을 추구하는 역할을 수행할 것으로 기대되고 있음(OECD, 1997).
- 실제로 정부부처 또는 공무원들은 공기업 민영화에 대해 직접적인 이해관계를 갖고 있는 당사자에 해당된다고 할 수 있음.
- 특히 공기업 주무부의 경우에는 그 동안 산하 공기업을 대상으로 형성되었던 기득권을 직접적으로 침해받게 됨.
- 이러한 직접적인 이해관계 당사자인 정부부처와 공무원이 정책결정자인 동시에 집행자로서의 역할을 수행하고 있다는 점이 공기업 정책의 또 다른 특징이라고 할 수 있음.
- 공기업 민영화 정책을 성공적으로 추진하기 위해서는 정부 내에서 부처간 이해관계를 효과적으로 조정할 수 있는 강력한 정치적 리더십과 정책집행력이 확보되어야 함.

나. 공기업 민영화 추진체제 구축을 위한 기본 모델

- 일반적으로 공기업 민영화를 추진하기 위한 기관구성방식(institutional structure)은 집권 모델, 분권 모델, 절충 모델의 세 가지로 구분할 수 있음(OECD, 1997, p. 4).

- 집권 모델은 민영화에 관한 모든 권한을 단일의 독립기관에 부여하는 방식이며, 분권 모델은 민영화 대상 공기업의 주무부가 각자 개별적으로 민영화를 추진하는 기관구성방식임.
- 절충 모델은 이 양자의 기관구성방식을 조합한 것으로서, 민영화 정책에 대한 전반적인 책임을 맡고 있는 정부기관과 공기업의 주무부가 함께 민영화 프로그램을 집행하는 기관구성방식임.
- 이 세 가지 모델 중에서 공기업 민영화 정책의 성공적 집행을 담보할 수 있는 가장 이상적인 기관구성방식인가에 대해 어떤 합의된 원칙이 존재하는 것은 아님.
- 대부분의 국가들이 민영화 추진과 관련된 주요 의사결정자들의 역할과 권한을 명확하게 규정하고 있는 것만은 분명한 사실임. 또한 민영화 추진에 대한 권한과 책임의 배분은 특별법의 제정 또는 기존 관련 법령의 규정에 의해 사전적으로 규정되어야 한다는 점도 분명하다고 할 수 있음.

다. 공기업 민영화 추진체계에 관한 해외 사례

1) 민영화 추진계획 수립 모델

- 민영화 추진계획 수립방법과 관련 사례
- 세계의 민영화 사례를 보면 민영화 추진방법으로서 (1) 필요에 맞춰 개별 사업별로 개별적으로 추진하는 방법과 (2) 국가의 민영화 정책에 관한 마스터플랜하에 보다 포괄적 또는 계속적으로 추진하는 방법 등 2가지 패턴을 확인할 수 있음.
- OECD 보고서에 의하면 전자의 방법을 선택한 국가로는 스웨덴, 스위스, 핀란드, 덴마크 등이 제시되어 있음. 이들 국가의 경우 민영화 대상이 되는 기업의 수와 규모가 비교적 작고, 개별성이 높기 때문으로 생각됨.
- 이에 비해 후자의 방법을 채택한 국가로는 이탈리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈

등의 서구 선진국가들 외에 헝가리와 체코, 폴란드 등이 있음.

- 이 방법은 민영화의 노하우를 분산시키지 않고 여러 해 동안 체계적인 계획하에 민영화 프로그램을 효율적으로 추진할 수 있는 이점이 있음.
 - 투자자와 민간기업에게 계속적 또는 단계적으로 민영화 추진에 대한 예측 가능성을 제공함으로써 시장의 유인을 높일 수 있는 장점도 있음.
 - 국가의 규모가 크고 민영화 대상 사업이나 기관 수가 많은 경우에는 하나의 마스터플랜 속에 모든 민영화계획을 수용하는 것이 어렵다는 문제점이 있음.
- 민영화정책 계획 수립 방법 및 절차와 관련하여서는 (1) 개별 사업별 민영화계획 수립방식과 (2) 마스터플랜 수립방식의 두 가지 대안이 있음. 공기업 민영화 대상 규모가 클 경우에는 전반적인 민영화계획에 대한 마스터플랜을 수립한 다음에 우선적으로 민영화를 추진할 필요가 있는 대규모 공기업에 대해서는 다시 사업별 민영화계획을 수립하는 것이 민영화 추진의 성공 가능성을 높이는데 기여할 수 있는 접근전략으로 판단됨.

2) 민영화 추진조직 설계 사례

- 민영화를 성공적으로 추진한 국가에서는 민영화의 기획업무와 집행업무를 공기업 감독부처(주무부처)에서 독립시켜 신설 전문기관에서 담당하도록 하였거나 기존 민영화 담당 부서의 권한을 크게 보강하였다는 공통점을 찾을 수 있음(김준기, 2001, p. 58).
- 민영화를 성공적으로 추진한 대부분의 국가들은 민영화 추진과 관련된 주요의 사결정자들의 역할과 권한을 명확하게 규정하고 있음.
- 민영화 추진에 대한 권한과 책임의 배분은 특별법의 제정 또는 기존 관련 법령의 규정에 의해 사전적으로 규정하고 있음.
- 민영화를 성공적으로 추진한 국가에서는 민영화 기획업무와 집행업무를 공기업 감독부처(주무부처)에서 독립시켜 신설 전문기관에서 담당하도록 하였거나 기존

민영화 담당부서의 권한을 크게 보강하였음.

□ 주요 국가의 민영화 추진조직 설계 운영 사례

국가별	민영화 추진조직	특 징
영 국	재무성(산하 Public Enterprise Group)이 조정업무 수행, 각 주무 부처에서 민영화 추진	-대처수상의 강력한 민영화 추진 -민영화에 대한 정부내 긍정적 의견
프랑스	민영화위원회, 경제부 국고국	-국회와 정부간 역할 분담 -민영화위원회의 독립성 강화
일 본	총리직할체제(내각부에 민영화 담당 장관 신설), 민영화추진위원회 본부, 우정민영화위원회 등	-민영화 대상기관별로 독자적인 민영화 추진체제 구축 -총리의 역할 강화
멕시코	재무부 민영화국	-대통령의 확보한 민영화 의지 -민영화계획 및 집행의 통합
칠 레	CORFO(State Development Corporation) -정부소유 산업은행-지주회사	-대통령의 지속적인 관심하에 범정부적 추진 -CORFO의 이사회(각 부처 장관이 겸임)에서 민영화추진위원회 역할 -민영화위원회의 구성(정부 및 CORFO): 실무팀의 집행 감독 -실무팀은 CORFO에서 구성(통합체제)
독 일	신탁청	-국가 및 타 부처로부터 자율성 보장 -동독 국영기업 민영화에 대한 모든 계획수립 및 집행 통합적 접근 -민간전문가(은행원, 회계사)로 구성
캐나다	신설된 민영화 및 규제청	-새로운 정부조직을 신설하여 민영화계획 및 집행업무 이관
말레이시아	범정부적 민영화추진위원회	-재경부장관을 위원장으로 하며 각 소관부처의 장을 위원으로 포함 -계획, 감시, 조정, 평가 등의 업무

자료 : 김준기(1999)에 의거하여 수정 작성

3) 프랑스의 공기업 민영화 추진체계 사례

□ 민영화 추진을 위한 법적 기반 구축

- 1986년과 1993년 두 차례에 걸쳐 민영화 관련법 제정을 통해 민영화 추진

〈표 6-4〉 1986년과 1993년의 프랑스 민영화 관련법 비교

주요내용	1986년 법	1993년 법
민영화위원회 구성	경제부 장관이 결정(총7명)	1986년법과 동일
공매가 결정주체	민영화위원회의 의견을 들어 경제부 장관이 결정	1986년법과 동일
안정주구성원 결정권	경제부 장관 단독으로 결정	민영화위원회와 경제부장관이 상호 협의하여 결정
종업원지주제 범위	총지분의 10%내에서, 가격은 공매가보다 최고 20% 할인 허용	1986년법과 동일
외국인 참여유인제도	총지분의 20%까지만 허용 (국가이익 위협시 하향조정 가능)	필요한 경우 20% 이상 참여도 허용, 외국인 투자자도 안정주가 될 수 있음을 명문화
민영화위원회의 권한	독립성 부족(민영화위원회 위원장은 대통령직속의 국가평의회 위원중의 1인이 맡음)	독립성 강화(별도 건물 사용, 사무총장은 경제부와 독립적으로 타 부처와 정책협의)

□ 민영화위원회의 구성 및 권한

- 이 기구는 1986년 제1차 민영화를 준비하는 과정에서 공공재산 혹은 공기업의 양도에 관한 헌법위원회의 선언에 따라 민영화를 추진하기 위해서는 가치평가를 할 수 있는 신분적으로 독립적이고 능력 있는 전문가집단이 필요하게 되었음. 특히 규모가 큰 기업에 대해서는 전문가집단으로 구성된 기구의 활동이 요구되었음. 이러한 요구를 충족시키기 위하여 민영화위원회를 설치하였음.

〈표 6-5〉 민영화위원회에 관한 1986년과 1993년의 민영화 관련법 내용 비교

주요내용	1986년법	1993년법
민영화위원회 구성	경제부 장관이 결정(총 7명)	1986년법과 동일
안정주주 구성원 결정권	경제부 장관 단독으로 결정	민영화 위원회와 경제부 장관이 상호 협의하여 결정
민영화 위원회의 권한	독립성 부족(민영화 위원회 위원장은 대통령 직속의 국가평의회 위원중의 1인이 맡음)	독립성 강화(별도 건물 사용, 사무총장은 경제부와 독립적으로 타 부처와 정책협의)

□ 경제부 국고국 : 민영화 추진 업무 담당 주체

- 1993년 민영화 관련법에서는 민영화 대상 기업의 규모에 따라 의회와 행정부의 권한 배분
 - 규모가 큰 공기업(고용인원이 1,000명 이상으로서 국가자산 소유비율이 50% 이상인 경우)의 경우는 법의 형태로, 그 외의 경우(고용인원이 1,000명 이하, 매상고가 10억프랑 이하)는 정부측의 결정에 의해서도 민영화 추진이 가능하도록 명시되어 있음.
- 정부는 민영화 대상 기업의 성격, 경영성과, 사회적 반응, 대외적 여건 등을 고려하여 특정기업의 민영화 실시 시기를 결정. 경제부와 산하 국고국은 민영화 정책 집행에 있어서 책임부처로서, 특히 국고국은 경제부 장관에게 정보를 제공하고 결정하는 데 결정적인 영향을 미치는 정부조직이었음.

4) 일본의 우정공사 민영화 추진체계 구축 사례

□ 민영화 추진체계

- 주무부처를 배제하고 내각부에 우정민영화 담당 장관직을 신설하고, 우정민영화 준비실을 설치하여 운영하는 등 총리 직할체제로 민영화 추진. 또한 민영화에 대한 국민적 이해와 동의를 확보하기 위하여 직접 정부주도하에 민영화의 필요성과 효과에 대한 정책홍보를 적극적으로 실시함.
- 이처럼 총리 직속 추진체제를 구축한 것은 주무부처 중심의 추진체계에 의거하여 2005년 10월에 단행된 도로공단 민영화 추진 경험이 크게 작용하였음.

□ 민영화를 위한 법적 기반 정비

- 일본 우정공사 민영화 추진 과정에서는 민영화 과정을 체계적으로 규정하고 관리하고, 경영체제 전환을 효과적으로 뒷받침하기 위하여 우정공사민영화법 등 6개 법률을 제정함.

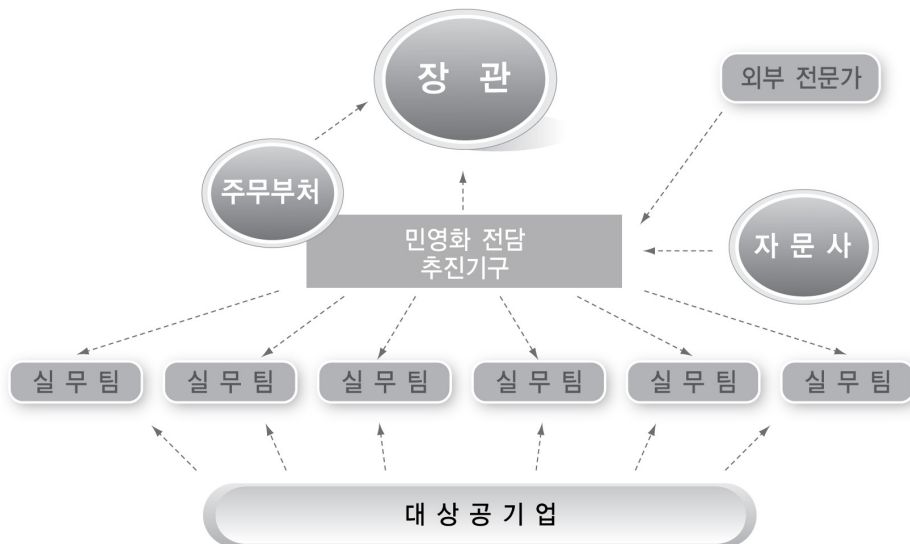
- 민영화 추진과정을 법제화하기 위한 목적으로 제정된 “일본우정공사민영화법”에서는 민영화의 기본이념과 기본방침, 우정민영화추진본부 및 우정민영화위원회, 민영화 이행 준비기간 중 일본우정공사의 업무에 관한 특례, 민영화를 위한 자회사 설립 준비기간 및 민영화 이후 이행기간 동안의 업무에 관한 특례 규정, 전국 보편적 서비스 유지를 위해 지주회사에 1조엔을 상회하는 사회·지역공헌 기금 조성 등의 내용을 규정하고 있음.
- 민영화 추진과정에 대한 관리 감독기구의 설치 및 운영
 - 우정공사의 단계별 민영화 추진 과정에서 민영화 진척사항을 종합적으로 검토, 보고할 수 있는 관리 감독기구의 설치가 민영화법안에 의해 의무화되어 있음.
 - 10년에 걸친 민영화 과정에서 총무성 외에 우정민영화위원회, 민영화추진위원회본부, 민영화위원회 등 세 개의 위원회가 민영화 과정에 대한 관리 감독을 수행하고, 신규 사업 진출 건에 대한 자문 및 승인 기능을 수행함. 우정사업 민영화에 대한 전반적인 감독을 수행하게 될 4개 기관의 구성 및 역할은 다음과 같음.
 - 일본의 우정사업 민영화 추진 과정에서 민영화 추진 상황을 감시하고 점검하기 위한 이러한 추진조직을 중심으로 한 감독권한 등의 관계를 도식화해서 제시하면 아래와 같음.

〈표 6-6〉 우정사업 민영화 감독기관의 구성 및 역할

	우정민영화위원회	총무성	민영화추진위원회본부	민영화위원회
대 표	다나카 나오키	장 관	총 리	-
규 모	5명	-	모든 각료	-
역 할	신규사업 진출에 대한 내용을 보고받아 의견서 작성후 총무성에 제출	-신규사업진출에 대한 승인 -이 승인은 총리 및 민영화추진위원회에 의해 검토됨	민영화 과정을 총괄적으로 관리	민영화추진위원회 보좌
보 고 체 계	- 총무성에 민간부문에 해가 될 수 있는 신규진출건에 대한 자문 제공 - 3년마다 민영화 진척 상황 검토	-우편민영화위원회로부터 신규 사업 진출건에 대한 의견을 보고받음	민영화 후에 전문가로 구성된 감독그룹을 구성하여 민영화 이후의 성과를 측정하고 자문할 수 있도록 함	-
민영화 이후의 역 할	2017년 3월 이후 해산	2017년 3월 이후에도 내각에서 활동	2017년 3월 이후 해산	2017년 3월 이후 해산

자료 : 문성철(2006:97)

[그림 6-1] 일본 우정사업 민영화 추진 과정 관계도



라. 우리나라의 공기업 민영화 추진체계의 재구축 방안

□ 김영삼·김대중 정부의 민영화 추진체계의 문제점

○ 김영삼 정부의 민영화 추진체계

- 1993년 경제기획원에 경제기획원 차관을 위원장으로 하는 ‘민영화추진대책위원회’ 설립하여 공식적인 민영화 논의를 시발하고 기관별 민영화 및 기능조정 세부추진계획을 종합·조정
- 그 하부에 대상 공기업의 각 주무부처들에 각 부처 1급 공무원을 반장으로 하는 ‘민영화추진실무대책반’을 구성하여 운영하며 매각방식, 법령개정 등 민영화 및 기능조정 세부추진계획의 수립과 시행을 책임짐.
- 민영화 관련 주요 정책사항은 민영화추진대책위원회보다는 청와대 경제수석비서실과 경제기획원 장관 또는 재정경제원 장관 그리고 주무부처 장관들에 의하여 실질적으로 결정됨(이주선, 2002).

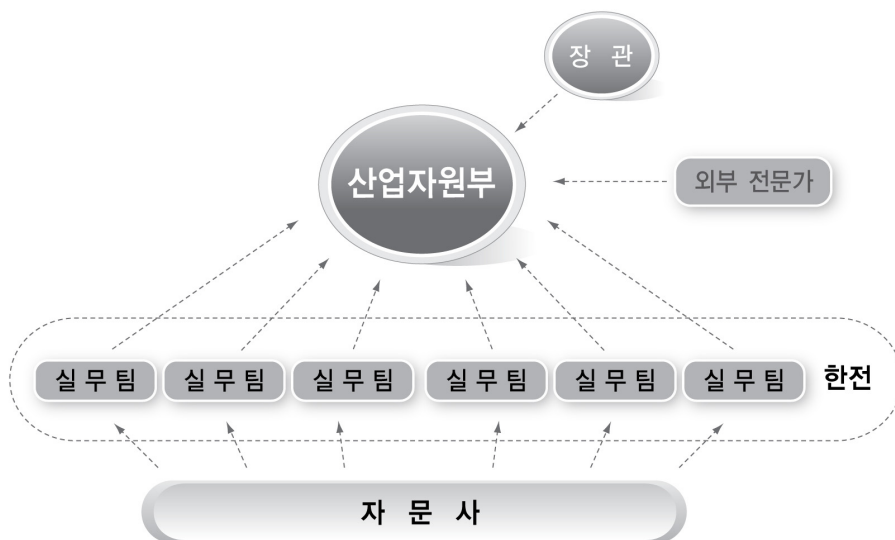
○ 김대중 정부의 민영화 추진체계

- [그림 6-2]와 같이 기획예산처와 공기업 주무부처를 양대축으로 하여 진행하되 핵심적인 의사결정은 ‘공기업민영화 추진위원회’에서 이루어짐.
- ‘공기업민영화 추진위원회’는 기획예산처 장관을 위원장으로 하고 대상 공기업 주무부처의 차관, 공정거래위원회 부위원장, 산업은행 부총재 및 민간위원 2인 등으로 구성됨.
- 위원회의 간사는 재정경제부 국고국장과 기획예산처의 정부개혁실 소속 공무원이 공동으로 담당하며 위원회의 사무처 기능은 기획예산처 정부개혁실이 담당

[그림 6-2] 김대중 정부의 민영화 추진체계



[그림 6-3] 김대중 정부의 부처별 민영화 추진체계 사례 : 전력산업의 경우

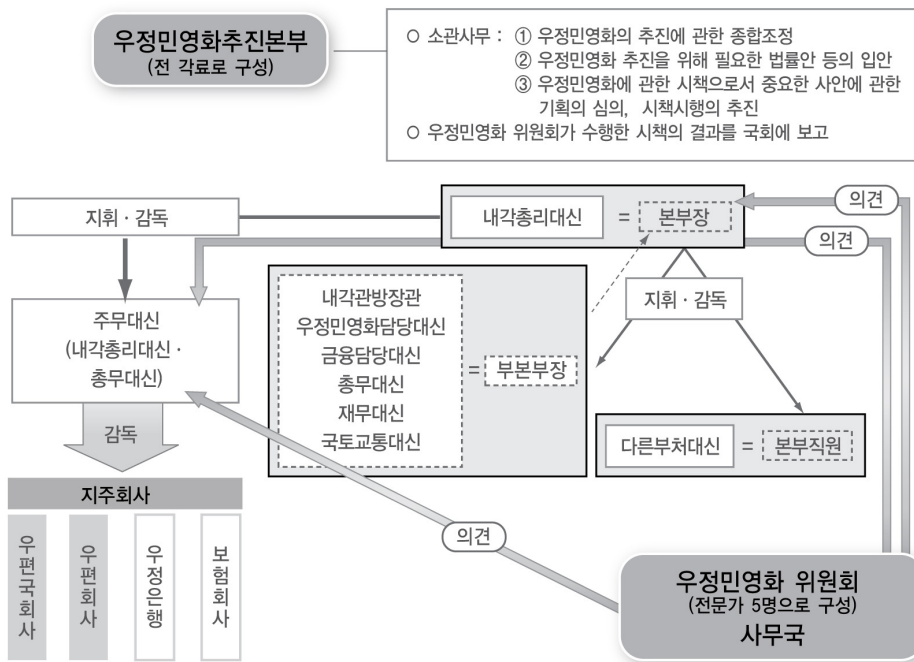


- 주요 공기업의 민영화 추진상황 점검과 조정, 민영화 관련 법제도의 개선, 공기업 민영화 실무추진팀에 대한 지도와 지원 및 기타 공기업 민영화 추진 관련사항을 심의
- 한편, 각 부처에서는 1급을 팀장으로 하는 실무추진팀을 구성하여 각 부처 산하의 민영화 대상 공기업을 중심으로 민영화에 대한 실무작업 담당
- 민영화 추진체계의 문제점 및 비판적 검토
 - 대상 공기업과 이를 감독하는 주무부처와 같이 직접적 이해당사자나 이와 밀접히 관련된 관계자에 의하여 민영화가 추진됨.
 - 그러나 대상 공기업의 임직원은 민영화에 반대성향이 크기 마련이고 주무부처도 직접적 이해관계가 있기 때문에 일반적으로 민영화에 비판적이기 마련임.
 - 따라서 심각한 이해상충의 문제가 발생하고 합리적 민영화과정이 크게 왜곡될 수 있음.
 - 특히 민영화를 위한 기초조사 및 연구를 실시하거나 매각을 중개하는 민영화 자문사 및 주간사에 대한 용역을 대상 공기업이 발주하게 되므로 이를 관리하고 주요 정보를 제공하는 과정에서 많은 문제가 발생
- 현행 민영화 추진체계의 문제점
 - 현재 우리나라의 공기업 민영화 추진체제는 법적 근거와 통일성이 미흡하고 계획·기획기능과 집행기능이 분리되어 있는 가운데 민영화 추진에 관한 역할과 권한이 여러 기관에 분산되어 있는 등 사실상 ‘분권형 모델’에 가까운 형태로 구성되어 있음. 이러한 기관구성방식으로 종합적이고 일관성있게 민영화 정책을 추진하는 것이 어려움.
 - 특히, 적응적 집행의 필요성이 높은 공기업 민영화 정책의 경우 분권적 집행체제 하에서는 각 부처조직의 이기적 동기에 의한 집행차질이 발생할 가능성이 높음.
 - 따라서 앞으로 합리적인 민영화 정책 설계와 효율적인 정책 집행을 담보하기 위해서는 집권적 집행체제에 의한 민영화 추진기구 구성 및 운영이 필요함.

□ 바람직한 민영화 추진체계

- 관련 당사자들의 직접적 이해와 정부의 관료주의를 극복할 수 있는 실무적인 추진체계를 구성
- 전담기구를 구성하되 외부전문가와 자문기관이 이에 참여하고 이해당사자인 대상 공기업은 실무팀을 구성하여 지원하는 선에서 그 역할을 끝내야 함. 특히 유의할 점은 대상 공기업의 예산으로 전담기구의 외부전문가와 자문기관을 활용하는데 이를 민영화 추진기구가 직접 집행할 수 있는 장치가 확보되어야 함.

[그림 6-4] 바람직한 민영화 전담 추진체계의 예시



□ 집권적 집행체제의 의한 민영화 추진기구의 구성 및 운영 방안

- 공공기관운영위원회와는 독립적인 위원회조직으로서 ‘공공기관민영화위원회’를 설치하여 운영
- 공공기관민영화위원회는 정부위원(관계 주무부처의 차관 또는 차장급)과 민간위원으로 구성하되, 민간위원이 위원장 역할 수행. 민간위원을 선임함에 있어서는 경제계, 학계, 법조계, 언론계, 노동계 등 관련 전문가와 이해관계자의 참여를 폭넓게 인정할 필요가 있음.
- 민영화 추진체계 구축과 관련하여서는 의견 수렴 등 민영화 추진상 필요 절차, 기획재정부의 이행명령권, 관계기관에의 협조요청권 등 감독권을 명확하게 규정하는 것도 중요한 정책과제임.

제7장 기대효과

1. 국민경제적 효과

- 공공기관 선진화의 궁극적인 목표는 국민경제 내에서 민간부문의 발전과정에 부응할 수 있도록 공공부문의 역할과 규모를 적정하게 유지하며 공공부문 내에서 적절한 관리구조를 형성하는 데 있음.
- 국민경제는 자율적 거래에 기초하는 민간부문과 법령의 강제력에 기초하는 공공부문으로 양분되는데, 공공부문의 기능과 역할은 자율성으로 해결되기 어려운 시장실패를 교정하는 것으로 규정될 수 있음.
- 일반적으로 국민경제와 시장기능의 발전에 따라 시장실패의 영역과 내용은 변화하는 데 반해, 공공부문은 시장기능 발전과 시장실패 변화에 적극적이고도 신속적으로 대응하지 못하는 속성을 갖고 있음.
 - 공공부문의 활동은 관료들에 의해 결정되고, 관료들은 권한 극대화 또는 예산 극대화의 목표에 따라 행동하기 때문에 공공서비스의 수요와 공급변화에 신속적으로 대응하기 어려움.
- 공공기관 선진화는 공공부문의 이러한 비신축성을 타파할 수 있도록 법령으로 부여된 강제력을 동원하여 공공부문의 역할과 규모를 의도적이고도 강제적으로 조정하는 과정임.
- 공공부문은 개별 법인격을 갖는 공공기관뿐만 아니라 ‘국가’라는 단일의 법인격을 갖는 정부행정조직을 망라하는데, 공공부문 내부에 어떤 형태의 정부행정기관과 공공기관을 두느냐도 공공기관 선진화의 중요한 목표임.

- 2008년 공공기관 선진화를 위해 추진한 공공기관 민영화, 통합, 폐지, 기능조정 등은 모두 공공부문의 역할과 규모를 적정하게 관리하기 위해 도입된 정책 프로그램이라 할 수 있음.
- 정부행정조직을 책임운영기관, 공기업, 준정부기관 등으로 전환하는 것은 공공 부문 내에서 적정한 관리구조를 형성하는 과정인데, 이들 과정은 정부조직 개편으로 통상 불리움.
- 경제이론적 측면에서 볼 때 공공기관 선진화를 통해 긍정적으로 기대될 수 있는 국민경제적 효과는 다음 항목들로 설명될 수 있음.
- 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 등등의 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 달성가능한 경우에도 이익집단의 로비에 의해 구조조정되지 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 과다한 공공사업을 수행할 수도 있고, 과다한 자산(예컨대, 호화청사)을 보유할 수도 있음.
- 공공기관 선진화로부터 긍정적인 국민경제적 효과를 얻기 위해서는 공공기관의 근본적 유인구조를 개선함으로써 공공기관의 자율적 행동이 국민경제의 효율성을 제고하는 방향으로 유도될 수 있도록 하는 것이 매우 중요함.
- 시장기능은 기업의 자기책임과 함께 산출물(output)을 중시함으로써 효율성을 극대화하는 것처럼, 공공기관 선진화의 방향도 공공기관의 자기 책임성과 산출 중심의 경영개념을 강화할 수 있어야 함.

II. 경제외적·사회적 효과

□ 공기업의 국민경제적 역할 제고

- 그 동안 공기업은 우리 경제에서 민간부문 역량의 증대에 따라 역할 재정립이 필요함에도 불구하고 공공기관 예산의 규모, 총예산의 정부일반회계 대비 규모, 총예산의 GDP 대비 규모, 공공기관의 인력 측면에서 공공기관의 규모가 점점 비대화되고 있으며, 민간경제의 활성화에도 불구하고 국내경제부문에서 그 비중이 줄어들지 않고 있음.
- 공공기관의 규모가 비대화되는 요인의 하나로 공공기관의 ‘자기이익 추구적(self-interest seeking)’ 사업 추진으로 인한 사업영역 확장 및 준공공기관 신설”을 지적할 수 있음(곽채기, 2009).

□ 이러한 공공기관 규모의 비대화는 국민의 부담을 가중시키고, 시장기능의 위축을 초래하는 부작용이 있음(곽채기, 2009).

- 예를 들어 한국토지주택공사로 통합된 한국주택공사는 민간부문의 건설사와 더불어 일반 주택건설 및 분양사업을 지속하고 있음.
- 이에 따라 시장기능의 효율적 작동 방해, 민간 부문의 발전 저해 등의 문제점 발생
- 아울러 공기업은 ‘공공 소유권(public ownership)’, ‘주인 없는 기업’, ‘복대리인(double-agent) 문제’ 등으로 인하여 태생적으로 비효율성의 문제를 안고 있음.
- 민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화 등과 같은 공기업 선진화를 통해 공공 부문 내 및 국민경제 전체의 관점에서 공기업의 역할을 재정립함과 동시에 공기업의 생산성, 효율성 증진 기대
- 또한 효율성 및 생산성 증진을 통한 비용절감 및 서비스 질 개선 기대

□ 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
- 특히 공공기관의 방만 경영과 관련하여 ‘11인당 평균 보수액’ 및 ‘급여성 복리후생비’가 문제되고 있음. 특히 공공기관 선진화는 이러한 일반인들이 인식하는 급여 및 급여성 복리후생비의 과도한 수준을 통제하는 데 중요한 역할을 기대할 수 있음.
- 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 사기업부문과 비교해 볼 때 상대적으로 공기업부문으로 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 우수 인력이 몰리는 현상을 완화할 수 있을 것으로 기대

□ 공공기관 규모의 비대화에도 불구하고 개혁 노력이 좀처럼 가시화되지 않고 있는 이유는 정부부처 및 관료와 공공기관 간에 이해관계를 공유하고 있어 개혁의 유인을 크게 느끼지 못하기 때문이라고 평가되고 있음.

- 따라서 이러한 ‘유착’의 고리를 제거할 수 있는 근본적인 ‘선진화방안’이 필요함.

□ 최근 들어 공공기관의 재정상태와 관련하여 공공기관의 부채가 2004년(312조 579

억원) 대비 2008년(576조 6,825억원)에 약 85% 증가하여 부채 비율이 2004년(209.27) 대비 2008년(264.14)에 26% 상승하여 공공기관의 건전성이 악화되었음을 의미하고 있음.

- 따라서 공공기관 개혁은 이러한 건전성 강화를 유도할 수 있는 중요한 계기를 제공하고 있음.

참 고 문 헌

- 감사원 평가연구원, 『지방공기업 경영 및 평가제도 개선 방안 연구』, 2006.
- 경제단체협의회, 『단체협약 체결지침』, 경제단체협의회, 2008.
- 공공기관경영연구원, 『공공기관의 내외부 통제시스템간 역할모델 연구』, 2007.
- 공공기관 창의경영 시스템 <http://www.alio.go.kr>
- 공병천, 「성과관리기반의 정부업무평가 -중앙행정기관을 중심으로-」, 『한국정책분석평가학회 추계학술대회 발표논문집』, 2007.
- 곽채기, 「정부투자기관의 비효율성 통제를 위한 경영평가제도의 역할 및 운영 성과」, 『공기업논총』, 15(1), 2003, pp. 49~91.
- 곽채기, 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회, 2009.
- 기획예산처, 『성과관리제도 시행방안』, 2003.
- 기획예산처, 「공공기관 운영시스템 개편」, 2007.
- 기획재정부, 「공공기관 직원 총보수 조사」, 2004~2008.
- 기획재정부, 「경영평가 보고서」, 2005~2008.
- 기획재정부, 「공공기관 계약경영제」, 2008.
- 기획재정부, 「공공기관장 경영계획서 이행실적 평가매뉴얼」, 2008.
- 기획재정부, 「공기업·준정부기관 2008년도 경영실적보고서 작성지침 설명회 자

료」, 2008.

기획재정부, 「공기업·준정부기관의 2008년도 경영실적 평가편람(수정)」, 2008.

기획재정부, 「복리후생」, 2008.

기획재정부, 「사내근로복지기금 현황 조사」, 2008.

기획재정부, 『2009년 공기업·준정부기관 예산집행지침』, 2009.01.30

기획재정부, 「대졸초임 실태점검 자료」, 2009.06.01

기획재정부, 『2009년도 기관장 경영계획서 평가지침』, 2009.06.30

기획재정부, 「공공기관장 경영계획서 이행실적 평가단 워크숍 자료」, 2009.

기획재정부, 「경영계획서 이행실적 평가단, 2008년 공공기관 경영계획서 이행실적 평가결과 및 2009년도 평가지침 설명회 자료」, 2009.

기획재정부, 공공기관의 운영에 관한 법률 시행령, 2009. 01.30 개정안.

기획재정부, 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 2009. 03. 25 개정안.

기획재정부 경영계획서 이행실적 평가단, 『2008년도 공공기관 경영계획서 이행실적 평가결과 및 2009년도 평가지침 설명회』, 서울 aT센터 5층 대강당, 2009.09.04

기획재정부 경영평가단, 「2009년 공기업·준정부기관 경영평가단 워크숍 자료」, 2009.

기획재정부·국가경쟁력강화위원회, 『공공기관 운영체계 개편방안』, 2008.

김신, 『주요국 성과평가시스템 비교연구』, 한국행정연구원, 2006.

김지홍, 「공기업평가 해외사례연구」, 기획예산처, 2007.

김철·김경근, 「공공기관 경영평가제도의 실체와 문제점」, 사회공공연구소, 2009.

- 김현석, 『공공기관 조직효율화 방안』, 국가경영연구원·한국경영조직연구원, 2008.
- 김호대, 「공기업 경영평가가 경영성과에 미치는 영향에 관한 연구」, 건국대학교 대학원 박사학위논문, 2009.
- 노동부, 「연봉제 관련 노동관계법의 적용기준」, 2006.
- 노동부, 「노동통계 고용형태별근로실태조사」, 2004~2008.
- 노동부, 「사내근로복지기금 현황 조사」, 2008.
- 노동부, 「2008년도 노동조합조직현황」, 2009.
- 노동부, 「노사관계 선진화에 대한 올바른 이해」, 2008.11
- 노동부, 「우리사주제도 활성화 방안 연구」, 2001.12.
- 노동행정연수원 <http://lati.kut.ac.kr>
- 대외경제정책연구원, 『주요국가의 공공기관 제도』, 2008.
- 매일노동뉴스, 2009.11.5, 2009.10.08, 2009.09.29
- 박기찬, 「공기업 경영평가시스템에 대한 특성 비교: 프랑스 공기업의 평가사례를 중심으로」, 『경영교육연구 12(2)』, 한국경영학회, 2009.
- 박석희, 「경영평가가 공기업 조직역량에 미친 효과분석: 차단된 시계열분석기법의 적용」, 2005., 정부투자기관 경영평가제도 20년의 조망과 변천과정 분석. 『공기업논총』, 제13권, 2005.
- 박영범, 「경영환경변화의 수용을 위한 정부투자기관 경영평가제도의 비계량지표의 개선방안」, 2000.
- 박중훈, 「정부업무평가 개선방향 : 자체평가를 중심으로」, 한국행정연구원, 2008.
- 송대회, 「공기업 경영평가의 이론적 배경과 기법 : 정부투자기관 경영평가를 중심으로」, 한국개발연구원, 1987.

송명세, 「공기업 CEO와 기관의 경영평가에 영향을 미치는 지표의 상관성 연구」, 호서대학교 벤처전문대학원 석사학위논문, 2006.

신덕순·김규영, 「정부산하기관 경영평가시스템 평가지표 개발 방법 -BSC 모델의 접근방법을 중심으로」, 『공기업논총』, 16(1), 2005, pp. 127~143.

신열, 「정책품질관리적 시각에서 지방공기업 경영평가제도의 실태분석」, 『한국공공관리학보 20(2)』, 한국공공관리학회, 2006.

안영훈, 「글로벌 스탠더드에 기반한 중앙정부 자체감사의 과제」, 『한국정책분석평가학회 하계학술대회 발표논문집』, 2009.

연합뉴스, 2008.9.12

오연천·곽채기, 「정부투자기관 경영평가제도의 개선방안」, 『공기업논총』, 15(1), 2003, pp. 123~154.

왓슨와이어트, 「시장임금조사」, 2004~2008.

왓슨와이어트, 「Global Strategic Reward」, 2008~2009.

우윤석·이윤식, 「AHP를 이용한 통합국정평가 부문별 가중치 산정 및 피평가기관의 유형화에 관한 연구」, 『정책분석평가학회보』, 16(1), 2006, pp. 49~78.

윤수재, 「정부성과평가시스템에서의 BSC모델 활용방안」, 한국행정연구원, 2005.

이근주, 「기관평가 개선방안 연구」, 한국행정연구원, 2003.

이봉락, 「정책평가 활용의 영향요인」, 『한국정책분석평가학회 동계학술대회 발표논문집』, 2007.

이성희, 「공공부문 단체교섭제도에서 교섭권과 경영권의 합리적 조정방안연구」, 중간보고서, 한국노동연구원, 2009.

- 이종훈·이인재, 『노사관계 선진화의 중기적 과제 연구』, 국회입법조사처, 2008.12.
- 이찬구, 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』, 19(2), 2009, pp. 337~373.
- 임용택, 「은행 경영평가시스템의 효율화 방안에 관한 연구」, 『산업경제연구』, 21(1), 2008, pp. 345~367.
- 장지인·이채일, 「정부투자기관의 경영평가단의 구성 및 운영체계의 적정성에 관한 연구」, 『공기업논총』, 15(1), 2003, pp. 103~122.
- 조 태, 「공공기관의 경영평가지표 개편안에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 14(3), 2007.
- _____, 「준정부기관 경영평가제도의 변천과 개선방향에 관한 연구」, 『한국거버넌스학회보』, 15(3), 2008, pp. 155~178.
- _____, 「우리나라 공공기관의 지배구조에 관한 연구」, 『한국정책과학학회보』, 11-4, 2007.
- 제갈돈·송건섭, 「지방공기업 경영혁신을 위한 통합성과평가모형 구축 방안」, 『정책분석평가학회보』, 19(2), 2008, pp. 87~115.
- 최성락·박민정, 「공기업 경영평가제도의 성과분석」, 『행정논총』, 47(1), 2009, pp. 183-208.
- 최용환, 「지방자치단체 자체평가제도의 발전방향」, 『한국정책분석평가학회 춘계학술대회 발표논문집』, 2008.
- 통계청, 「경제활동인구연보」, 원자료.
- 한국개발연구원, 『공공기관 관리체계 개선방안 연구』, 2008.
- 한국공기업학회, 『우리나라 공기업관리제도의 평가: 정부투자기관 경영평가제도 20

년사』, 2003.

한국개발연구원, 『공공기관 관리체계 개선 방안 연구』, 2008.

한국개발연구원, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 2005.

한국공기업학회, 『공공기관의 유형별 특성에 적합한 지배구조 및 감독체계 개발 연구』, 2004.

한국경영자총협회, 『경영권에 관한 연구』, 한국경영자총협회 부설 노동경제연구원, 2006.

한국노동연구원, 『공공기관 단체협약 분석』, 2009.

한국정치학회, 『감독기관과 산하기관간 구조적 비리 제도개선 연구』, 2006.

한의원, 「지방공기업 경영성과평가모형에 관한 실증연구」, 한남대학교 대학원 박사학위논문, 2008.

OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005a

OECD, The Corporate Governance of State-Owned Enterprises in OECD Countries, 2005b

부록 1. 공공기관 지배구조 및 경영평가제도 개선 설문지

본 조사는 한국조세연구원 ‘공공기관정책연구센터’ 에서 수행하고 있는 “공공기관 선진화를 위한 정책과제” 연구를 목적으로 “공공기관 지배구조 및 경영평가제도 개선방안” 을 마련하기 위한 것입니다. 귀하의 의견은 무기명으로 처리되므로 바쁘시겠지만 적극적인 협조를 부탁드립니다. 감사합니다.

2009년 10월

♣ 연구책임자(조택), 공동연구원(윤태범, 박정수, 이태진, 박석희)

♣ 문의: 한국조세연구원 임미화 연구원(happymya@kipf.re.kr, 02-2186-2272)

공공기관 지배구조

1. 현행 공공기관운영에 관한 법률 상 지배구조에 대한 질문에 응답해 주시기 바랍니다.

내 용	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) 지배구조가 유형별로 설계되어 차별성이 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 현행 경영감독 기능과 사업감독 기능의 분리 규정의 실효성이 높다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 기획재정부장관은 공기업과 준정부기관의 운영에 관한 일상적 사항과 관련 경영지침(예산지침과 인사지침 포함)을 수립시달하고 있는바 이의 실효성이 높다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 주무부처의 감독방식을 포괄식에서 열거식으로 전환규정하고 있는바 이의 실효성이 높다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 준정부기관은 기관장의 책임과 집행효율성을 강화하기 위해 임원임명권한을 주무부처로 이관하고 임원선임절차를 간소화하는 방안의 실효성이 높다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 준정부기관의 비상임이사 비중을 현행 1/20이상에서 축소하는 것이 필요하다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 외부감독체계의 강화를 위해 외부감사인(회계법인)에 대한 손해배상책임규정을 도입해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
8) 공공기관에게 충분한 경영 자율성을 보장해주는 방향으로 지배구조가 설계되어 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
9) 공공기관의 경영상 책임성을 충분히 확보할 수 있도록 지배구조가 설계되어 있다..	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
10) 민영화 대상 공공기관(한국가스공사 등)에 대해서는 기존 공공기관의 지배구조와는 다른 별도의 지배구조를 설계하여 적용하는 것이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

2. 다음은 공공기관 유형분류의 타당성과 적정성을 확인하기 위한 질문입니다.
각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

내 용	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) 현행 공공기관의 유형분류(공기업, 준정부기관, 기타공공기관)는 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 현행 공공기관의 유형구분이 관리필요성, 기관성격 등에 관계없이 포괄적으로 설정되어있어 공공기관의 기능정립 및 전략적 관리가 미흡하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 현행 공공기관의 기능재정립을 위해 관리수준 차별화의 취지에 맞춰 공공기관을 재지정해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 현행 공공기관의 유형분류를 위해 활용하고 있는 기준은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 현행 시장형 공기업 6개에 더해 시장성을 감안 자산2조원 이상의 준시장형공기업에 대해서는 감사위원회의 설치 및 이사회 의장/기관장 분리 운영을 확대해야 한다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 현행 준정부기관의 구분도 위탁집행형과 기금관리형이 아니라 관리필요성에 따라 유형을 조정할 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 현행 기타공공기관도 자회사, 출연연구기관, 병원 등 관리필요성에 따라 유형을 조정할 필요가 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

3. 현행 공공기관 지배구조에서 가장 강조되고 있는 부분은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 외부책임성 확보 --()
- ② 내부책임성 확보 --()
- ③ 경영자율성 확보 --()
- ④ 경영투명성 확보 --()
- ⑤ 사업효율성 제고 --()

4. 현행 공공기관 지배구조의 가장 큰 문제점은 무엇이라고 생각하십니까?

- ① 전문성 없는 인사 선임----- ()
- ② 기획재정부와 주무부처 간의 불명확한 역할 관계----- ()
- ③ 기관실정에 맞지 않는 감독체계/유형분류 ----- ()
- ④ 내부 책임성 확보 미흡 ----- ()
- ⑤ 비상임이사/선임비상임이사의 실효성 미흡 ----- ()
- ⑥ 경영공시 규제의 미흡----- ()
- ⑦ 기타_____

5. 향후 공공기관 유형분류를 위해 가장 강조되어야 할 기준은 무엇이라 생각하십니까?

- ① 자산규모 ----- ()
- ② 종업원 수 ----- ()
- ③ 자체수입/총수입 ----- ()
- ④ 공공기관의 설립취지 및 고유목적 ----- ()
- ⑤ 매출액----- ()
- ⑤ 기타_____

6. 민영화 대상 공공기관(한국가스공사 등)의 지배구조를 별도로 설계함에 있어서 가장 많이 강조되어야 할 요소는 무엇입니까?

- ① 자율성 ----- ()
- ② 외부책임성 ----- ()
- ③ 내부책임성 ----- ()
- ④ 경영투명성 ----- ()
- ⑤ 사업효율성 ----- ()

7. 향후 공공기관 지배구조의 개선과 관련하여 더 많이 강조되어야 할 부분은 무엇입니까?

- ① 자율성 ----- ()
- ② 외부책임성 ----- ()
- ③ 내부책임성 ----- ()
- ④ 경영투명성 ----- ()
- ⑤ 사업효율성 ----- ()

공공기관 경영평가제도

8. 다음은 경영평가제도의 필요성 및 운영성과에 대한 질문입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

경영평가제도는	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) '성과에 관한 계약'을 통해 정부와 공공기관간의 역할을 재정립하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 공공기관 경영진의 경영성과에 대한 사후평가를 통해 책임경영체제를 구축하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 공공기관 경영진의 경영효율성 제고와 조직구성원의 목표달성에 대한 책임의식 제고에 동기를 부여하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 공공기관 최고경영자의 경영목표를 명확하게 설정함과 동시에 해당 기업의 상업적인 목적과 공익적인 목적의 조화를 통해 공공기관이 지닌 대리인의 행태를 효과적으로 통제하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 공공기관 상호간 그리고 공공기관 내부에서 조직과 개인 상호간 경쟁환경을 조성하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 공공기관에게 관리능력 향상에 대한 지침을 제공하고, 관리순환(management cycle)의 과정에 대한 진단과 개선방안을 도출할 수 있도록 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 공공기관의 경영 활동과 성과에 대한 공개성 및 투명성을 제고하는데 기여하였다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

9-1. 다음은 공공기관 경영평가제도(기관장 경영평가 및 기관 경영평가)의 전반에 대한 타당성과 적정성을 확인하기 위한 질문입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) 기관장 경영평가와 기관 경영평가를 별도로 실시하는 것은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 기관장 경영평가단과 기관 경영평가단을 별도로 운영하는 것은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 경영평가의 전문성 향상을 위해 객관성과 공정성을 겸비한 별도의 상설조직이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 경영평가단 구성이 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 경영평가단 운영이 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 공공기관의 의견수렴이 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
7) 평가지표 개선 및 평가방법 개선 시 전문가들의 의견수렴이 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

9-2. 위의 설문 내용을 기준으로 공공기관 경영평가제도(기관장 경영평가 및 기관 경영평가)의 전반에 대한 타당성과 적정성을 높이기 위한 귀하의 의견을 서술해 주시기 바랍니다.

10. 다음은 기관장 경영평가제도의 구성요소별 타당성과 적정성을 확인하기 위한 질문입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

기관장 경영평가제도는	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) 현행 평가지표 체계와 구조는 기관장 평가의 특성에 맞게 적절하게 개발되어 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 현행 지표들의 평가내용은 중복성과 유사성이 많아 개선이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 현행 계량지표의 평가방법(성과목표달성도 : 적정목표치 대비 실적)은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 현행 비계량지표의 평가방법(6등급 평가)은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 현행 과소목표치 조정방안(성과지표 합리성 등급을 반영한 적정목표치 산정)은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
6) 기관장 인사조치/인센티브 상여금 지급 등 평가결과 활용은 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

11. 다음은 기관 경영평가제도의 구성요소별 타당성과 적정성을 확인하기 위한 질문입니다. 각 항목에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

기관 경영평가제도는	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
1) 현행 평가지표수(數)는 기관 특성에 맞게 적절하게 규모로 개발되어 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
2) 현행 지표들의 평가내용은 중복성과 유사성이 많아 개선이 필요하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
3) 현행 계량지표의 평가방법(추세치평가, β 분포평가, 목표부여평가 등)은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
4) 현행 비계량지표의 평가방법(ADL에 의한 6등급 평가)은 타당하다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦
5) 현행 인센티브 상여금 지급 수준 등 평가결과 활용은 적절하게 이루어지고 있다.	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

12-1. '08년도 '기관 경영평가'에서 중소형기관에 대한 평가부담을 줄여주기 위해 비계량지표 평가를 생략하고 경영성과 범주(계량지표)만 평가하였습니다. 중소형기관에 대한 경영성과 범주(계량지표) 평가결과만으로는 기관의 노력을 정확하게 파악하기 어려운 측면과 기관간의 변별력이 미흡한 측면이 있는 것으로 분석되었습니다. 평가부담 축소와 평가결과의 변별력 확보에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

중소형기관 경영평가제도	매우 반대	약간 반대	다소 반대	보통	다소 동의	약간 동의	매우 동의
☐ 중소형기관에 비계량지표의 평가를 추가할 필요가 있다	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦

12-2. '기관 경영평가'에서 중소형기관에 대해 비계량지표를 추가한다면, 어떤 지표가 추가될 필요가 있다고 생각하는지에 대한 귀하의 의견을 표시해 주시기 바랍니다.

- ① 리더십 범주 평가지표 () ② 전략 범주 평가지표 ()
 ③ 주요사업 범주 평가지표 () ④ 경영효율화 범주 평가지표 ()
 ⑤ 경영성과 범주(계량지표) 평가에 정성적 기준(비계량지표) 마련 ()

인적사항

13. 끝으로 귀하의 인적사항에 대해 응답해 주시기 바랍니다.

1) 귀하의 직업은?

- ① 교수 () ② 연구원 () ③ 회계사 및 컨설턴트 () ④ 기타 ()

2) 귀하의 전공은?(최종 학위 기준)

- ① 행정 () ② 경영 () ③ 경제 () ④ 법학 () ⑤ 기타 ()

3) 귀하가 참여했던 경영평가단의 유형 및 기간은(복수응답 가능)?

- ① 기관장 경영평가단 ()년
 ② 공기업 경영평가단 ()년 ③ 준정부기관 경영평가단 ()년

4) 귀하가 담당했던 평가 및 그 기간은?

- ① 비계량 평가 ()년 ② 계량 평가 ()년

5) 귀하의 공공기관 경영평가위원 전체 경력은? ()년

♣♣ 끝까지 설문에 응해주셔서 매우 감사합니다. ♣♣

부록 2. 노사관계 합의 사례

〈부록 2-1〉 임시직/계약직/시간제/축탁직 등 비정규직 근로자 사용시 채용 또는 근로 조건에 대해 노사합의를 하도록 한 예

- 제58조(비정규직 채용제한) ① 공사는 비정규직을 고용할 경우, 그 목적과 기간, 고용조건과 관련하여 조합과 합의해야 한다.(소방청)
- 제35조(비정규직) ① 사용자는 임시직·계약직·시간제·일용직·축탁직·용역·파견노동자 등 비정규직 노동자를 채용 또는 사업장에 근무하게 할 경우는 조합과 사전에 합의하여야 한다.(영화진흥위원회)

〈부록 2-2〉 조합원에 대한 인사관리에 대해서는 노사합의 또는 노조 동의를 받도록 한 예

- 제47조(직원의 채용) ... ② 사용자는 직원 채용시 대상, 시기, 규모, 방법 등 제반 사항을 조합과 합의하고 채용심사 위원은 노사 동수로 구성한다.(대한장애인체육회)
- 제39조(인사고과 공개 및 승진서열순위 확인) ① 공사는 인사고과에 관련된 제반사항을 결정함에 있어 조합과 사전 합의해야 하고 인사고과 결과를 공개한다.(소방청)
- 제40조(승진) ① 공사는 직원의 승진에 있어 노사합의로 정한 공정한 기준과 평가에 의해 실시함을 원칙으로 한다.(소방청)
- 제49조(교육, 훈련 등) ① 사용자는 조합과 공동으로 조합원의 자질과 연구역량 등을 향상시키기 위한 제반 제도의 제정·개선·변경 등에 관한 사항에 대해 합의하여 시행토록 한다.(한국건설기술연구원)

〈부록 2-3〉 인사원칙, 직원인사관련 의결사항, 고용안정 관련 등 제반정책을 심의하도록 규정하고, 이러한 인사/고용위원회를 노사 동수로 구성하도록 하여 노조의 동의가 없으면 의결이 안되도록 하고 있는 예

- 제53조(고용안정위원회) ... ② 위원회는 노사 동수로 구성한다 ... ④ 고용안정과 관련된 제반 정책을 시행하기 이전에 본 위원회의 심의를 거쳐야 하며 위원회에서 합의된 사항은 단체협약과 동일한 효력을 갖는다.(5개 발전회사)
- 제62조(징계제한) 인사위원회에서 징계에 대한 표결결과가 가부 동수일 때에는 부결로 간주하며, 해고의 경우는 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한

다.(대한장애인체육회)

〈부록 2-4〉 취업규칙 또는 인사규정, 보수규정 등 취업규칙의 범주에 속하는 규정을 제정 또는 개정할 경우 노사합의, 또는 노조 동의를 의무화한 예

- 제5조(제규정 등의 변경 및 제정) ① 사용자는 조합원의 인사, 노동조건, 임금 및 복리후생에 관한 제 규정을 제정, 개정, 변경할 경우에는 조합과 사전 합의한다.(한국기계연구원)
- 제6조(규정 제정과 개폐) ... ② 회사는 취업규칙 등 근로조건, 조합활동과 관련된 규정, 규칙, 내규 등을 제정 또는 개폐하는 경우 사전에 조합과 합의해야 한다.(동서발전주식회사)
- 제6조(규정 제정과 개폐) ... ④ 회사의 취업규칙은 단체협약에 반할 수 없으며, 단체에 반한 취업규칙은 단체 체결후 3개월 이내에 개정하고, 개정된 내용에 대해서는 조합에 통보하여야 한다.(한국수력원자력)
- 제5조(기득권 저하의 금지) 협력단은 협약갱신시 기존에 합의하였거나 관행으로 실시해 온 조합활동, 권리 및 노동조건을 저하시킬 수 없다.(한국국제협력단)

〈부록 2-5〉 직원들에 대한 정리해고 또는 고용조정을 할 경우에 노동조합의 동의를 얻도록 하거나, 정리해고의 요건을 엄격하게 규정하거나, 장기근속자에 대해서는 해고예고를 법정기간(50일)보다 훨씬 장기간으로 규정한 예

- 제46조(정리해고) ① 사용자가 급박한 경영상의 사유로 조합원을 해고하고자 할 경우에는 적어도 60일 이전에 조합과 합의하여야 한다. ② 제1항에서 말하는 “급박한 경영상의 사유”란 해고를 하지 않으면 안될 정도의 경영위기가 현실적으로 존재하여야 하고, 사용자의 경영 악화로 근로관계의 존속을 기대할 수 없을 정도로 경영상의 필요가 급박한 경우를 말한다. ④ 합리적인 해고 대상 선정기준을 정하지 않았거나 사전에 정한 선정기준에 따라 대상자를 공정하게 선발하지 않은 해고는 무효이다. ⑤ 해고가 불가피한 경우 사용자는 근속연수 2년 이상 3년 미만인 자는 60일, 근속연수 3년 이상 10년 미만인 자는 90일, 근속연수 10년 이상인 자는 180일 전에 그 해고를 예고하여야 한다. ⑥ 신규채용시 사용자는 해고 노동자 본인이 희망할 시 최우선적으로 재고용해야 한다.(구 정보통신연구진흥원 : 현 정보통신산업진흥원)

〈부록 2-6〉 용역 또는 도급 등 업무 외주화를 할 경우에 사전에 노조의 동의를 얻거나 노사합의로 실시하도록 의무화한 예

- 제82조(용역인력 활용의 억제) 사용자는 조합과 합의하지 않은 상태에서 용역인력을 활용할 수 없다.(영화진흥위원회)

〈부록 2-7〉 휴업/폐업/분할/합병/양도 등 기업의 존폐와 관련된 경영상의 결정을 할 경우에 조합원의 근로조건에 영향을 준다는 이유로 사전에 노조의 동의를 받도록 하거나 노사합의를 의무화한 예

- 제29조(고용안정) ... ② 회사가 휴·폐업, 분할, 합병하거나 사업의 전부 또는 일부를 타인에게 양도하고자 하여 조합원의 신분에 변동이 초래되는 경우 회사는 적어도 60일 전에 조합에 통보하고 고용 및 근속연수, 노동조건, 단체협약, 노동조합 승계를 보장하여야 하며, 이에 대한 사후대책을 노사합의로 시행한다.(안산도시개발)
- 제19조(조합원 신분변동) ① 사용자는 기관의 해산, 분할, 합병, 소관부처 이동, 민영화, 조직개편 등으로 인하여 조합원의 신분변동이 예상될 시에는 반드시 90일 전에 조합에 통보하여야 하며 사전에 조합과 합의하여야 한다. ② 전항의 경우 사용자는 충분한 사후대책, 고용 및 근속연수 승계, 단체협약 및 노동조합 승계를 보장하여야 하며 구체적인 보장방법은 조합의 요구에 따른다.(구 정보통신연구진흥원: 현 정보통신산업진흥원)

〈부록 2-8〉 고용변동/직제개편/조직개편 등 공공기관이 경영합리화를 할 경우 사전에 정원조정, 능력개발, 인력관리 등에 대해 노사합의를 하거나 노조 동의를 의무화한 예

- 제44조(고용안정) 노사 쌍방은 조합원의 고용안정과 고용변동, 능력개발, 인력관리 등과 관련된 제반사항을 조합과 합의하여 처리한다.(정보통신연구진흥원)
- 제45조(적정인력 확보와 정원유지) ... ② 사용자는 경영합리화, 조직개편 등을 이유로 일방적으로 정원을 축소해서는 아니되며 불가피한 경우에는 노사합의 하에 정원을 축소 조정할 수 있다.(한국식품연구원)

〈부록 2-9〉 경영성과, 공정분배, 신기술도입, 기업 분할합병, 양도, 휴폐업 등 인사경영권에 관련한 사항을 포함하여 이들 인사경영권 해당 쟁점들을 단체교섭 대상으로 인정한 예

- 제64조 【교섭대상】 단체교섭의 대상은 다음과 같다. ... 2. 조합원의 근로에 중대한 영향을 미치는 인사, 경영에 관한 사항 ... 7. 경영성과의 공정분배와 경영참가에 관한 사항 8. 생산 및 기계속도, 노동 강도, 신기술 도입 등에 관한

사항 ... 10. 고용안정에 관한 사항 11. 공사의 경제적, 법적 변경에 관한 사항 (분할, 합병, 양도, 이전, 인수, 공사의 설립과 처분, 하도급의 결정, 해외투자 등)(소방청)

- 제118조 (교섭대상) 단체교섭 내용은 다음과 같다.... 5. 회사합병, 양도, 분할에 관한 사항(한전KPS)

〈부록 2-10〉 기업의 사회적 책무나 윤리강령 등을 포함하여 이들 쟁점을 교섭대상으로 인정한 예

- 제51조(교섭대상) 단체교섭사항은 다음 각 호와 같다. ... 2. 사회적 책무와 조합원의 근로조건에 관계된 인사경영의 일반사항(적십자사)
- 제30조(사회적 책무) ... ② 사용자는 경제윤리, 사회윤리에 어긋나는 부당한 명령을 하지 않으며 만일 사용자가 이를 위배할 경우 조합원은 이를 거부할 수 있는 정당한 권리를 갖는다. ... ④ 사용자는 과학기술계리를반과 소속 기관에 적용할 과학, 기술 윤리강령을 노사합의로 제정하여 시행 있는 정당.(한국건설기술연구원)

〈부록 2-11〉 노조간부 인사 또는 전보시 노동조합의 동의 또는 사전 노사합의의 의무화한 예

- 제16조(조합간부의 인사) 협력단은 조합 전임자 및 조합임원(부위원장, 사무국장, 쟁의지도부장)의 인사에 대해서는 조합의 사전동의를 얻어야 한다(한국국제협력단)
- 제11조(조합간부의 인사) ① 조합 간부에 대한 인사는 사전에 조합과 합의하여야 한다. ② 제1항에 의한 간부의 범위는 본부 전임자, 중앙집행위원, 본부 회계감사, 지부장, 지사 부지부장, 대의원 및 중앙선거관리위원으로 한다. 다만, 부지부장은 지사당 1명만 적용한다.(한국전기안전공사)

〈부록 2-12〉 조합원들의 인사 또는 전보, 타 직종으로의 전직 등의 인사를 할 경우에 노조의 동의를 얻도록 한 예

- 제85조(직종 변경의 원칙) 사용자는 조합원을 타 직종으로 전직하고자 할 때에는 지부조합의 동의를 얻어야 한다(영화진흥위원회)
- 제46조(대량인사) 재단은 직제개편이나 예산상 기타 불가피한 사유로 부서단위의 인원 배치전환이나 면직 및 직종전환을 하고자 할 경우에는, 최소한 30일 전에 조합과 합의하여야 한다(국제방송교류재단)

〈부록 2-13〉 유니온숍제도를 단체협약에 명시한 예

- 제5조(조합원의 범위) 4급 이하의 모든 직원을 조합원으로 하는 유니언숍으로 한다.(안산도시개발)

〈부록 2-14〉 입사와 동시에 조합원 신분을 갖도록 한 예

- 제6조(조합원의 가입 및 범위) ① 협력단에 입단하는 직원은 입단과 동시에 조합원의 신분을 갖는다.(한국국제협력단)
- 제5조(노조원의 범위) ① 책임급 이하 전 직원을 노조원으로 하는 유니온 샵으로 한다. 단, 책임급 직위자는 제외한다. ② 회사는 책임급 직위자를 확대운영할 경우 노조와 사전에 합의한다.(한국전력기술)

〈부록 2-15〉 단체협약에 유니온숍 규정을 두고 있는 경우 조합원이 노조를 탈퇴하며 해고나 기타 불이익을 주는 방안을 요청할 수 있는 예

- 제6조(조합원의 가입 및 범위) ... ③ 조합은 조합 가입 대상자가 조합에 가입하지 않거나 탈퇴하였을 경우 협력단에 대상자를 해고하도록 요청할 수 있다.(한국국제협력단)

〈부록 2-16〉 노조법상 '사용자를 위하여 일하는 자'의 범위에 있는 비서직이나 운전사가 등을 제외하지 않아서 해당 직원이 노조에 가입할 수 있도록 규정한 예

- 제12조(조합원의 범위) 조합원의 범위에 각 호의 1에 해당하는 자를 제외한다.
 1. 인사·급여·노무담당자
 2. 1급 및 2급 직원(한국수출보험공사)

〈부록 2-17〉 해고자의 조합원 자격 인정과 관련하여 부당해고 구제신청을 하여 중앙노동위원회에서 확정 판정을 받은 이후에도 조합원 자격을 인정하도록 규정한 예

- 제5조(조합원의 범위 및 방해금지) ① 산단공은 부당해고나 부당노동행위로 인해 노동위원회에 구제신청 또는 법원에 해고무효확인소송을 제기하고 있는 자를 조합원이 아닌 자로 해석할 수 없다.(산업단지공단)
- 제7조(조합원의 범위) ... ② 연구원은 해고의 효력을 다투고 있는 자를 조합원이 아닌 자로 해석할 수 없으며, 연구원 내의 활동을 제한할 수 없다.(한국전기전자시험연구원)

〈부록 2-18〉 유급 노조 교육시간을 규정하는 경우가 많이 있는데, 이 중에서 노조교육 시간을 연 10시간 이상(1년에 1일 이상) 인정하도록 규정한 예

- 제15조(조합활동) 조합과 관련된 대내외 각종 회의, 교육, 행사 등 조합활동은 근무시간외에 실시함을 원칙으로 하되, 다음 각호에 해당되는 경우에는 근무시간 중이라도 조합활동을 할 수 있도록 복무사항을 협조왜칙으 ... 5. 조합원 교육시간 연 16시간(전·후반기 분할사용)(국민건강보험공단)

〈부록 2-19〉 노조 전임자 이외에 노조활동 사무적 지원 차원에서 사무직 직원을 지원할 수 있도록 규정한 예

- 제9조(시설편의 및 사무인력 제공) ... ③ 사용자는 조합 사무의 원할을 기하여 위하여 조합에서 선발하는 사무원 1명을 지원한다.(구 정보통신연구진흥원 : 현 정보통신산업진흥원)

〈부록 2-20〉 노조활동 지원과 관련하여 회사내 방송시설을 이용하도록 규정한 예

- 제14조(시설편의 제공) ①산단공은 조합이 필요로 하는 건물에 사무실 제공과 통신·방송기구의 사용을 인정하며 조합활동에 필요한 제반시설, 비품, 집기, 소모품, PC등을 제공한다. (산업단지공단)

〈부록 2-21〉 단체협약에 노조 홍보활동과 관련하여 자유로운 홍보활동 권리를 규정한 예

- 제14조(홍보활동 보장) ①공사는 지부의 자유로운 공사내 홍보활동을 보장·지원한다.(한국가스공사)

〈부록 2-22〉 노조 전임자를 규정한데에 추가하여 별도의 추가 전임자를 둘 수 있는 규정을 두어 사실상 일시적으로 전임자를 수를 늘릴 수 있도록 규정한 예

- 제13조(조합전임자) 협력단은 조합이 지정하는 1명을 조합전임자로 인정하며, 임금교섭 등 노사간 현안과제의 원활한 타결을 위하여 노사협의를 통해 일정기간 조합전임자를 증원할 수 있다.(한국국제협력단)
- 제7조 ... ② 전항의 전임자 또는 조합원이 조합 또는 상급단체 등에 상근으로 파견되었을 때에는 추가로 1명에 한하여 전임함을 인정한다.(구 정보통신연구진흥원 : 현 정보통신산업진흥원)

〈부록 2-23〉 단체협약에 전임자에 대해 근무평가, 승진에 대해 우대 조건을 규정해 놓거나 전임이 해제되어 원직복귀시 다양한 특혜를 주도록 규정한 예가 있음

- 제18조(전임자 대우) ... ③전임자에 대한 인사평가 및 성과급 지급기준은 전임자의 동급자의 최상위급에 준하여 시행한다.(에너지관리공단)
- 제10조(전임자 및 조합간부에 대한 처우) ... ②사용자는 조합 전임자 및 반전임자의 임금을 지급함에 있어 동일 직종, 동일 동급의 상위수준 이상으로 지급하며 승진, 승급, 인사고과 등 인사상의 처우는 동일 직종, 동일 직급, 동일 동급자의 최고수준으로 한다. 또한 상무집행위원, 감사 및 대의원 등 지부 간부에 대한 평가 결과 적용시 기관 내 규정에도 불구하고 상위수준으로 평가결과를 적용하며, 인사 및 징계에 대해서는 조합과 합의하여야 한다. ③사용자는 전임기간 종료 후 2년간 상위10% 이내의 상위평가를 보장하고 임금 또는 어떤 노동조건이 불이익을 없도록 한다. 다만 제2항 내지 제3항의 평가시 조합원에게 평가상의 불이익을 주지 않도록 별도의 절대평가를 행한다.(한국장애인체육회)
- 제10조 (전임자 및 조합간부에 대한 처우) ... ④사용자는 전임 종료 후 전임자가 희망하는 업무에 복귀를 보장하고 업무적응을 위하여 전임 종료 직후 1개월의 기본 유급휴가를 준다.(한국장애인체육회)

〈부록 2-24〉 노조활동시간을 유급 근무시간으로 인정할 수 있도록 하는 노조활동시간을 규정하면서 단체교섭/노사협의/총회/대의원대회(중앙위원회, 운영위원회)/상집회의/회계감사 등 기본적인 노조활동과 여성위원회/산업안전위원회 등 특정 업무 관련 노조활동 이외의 범위에도 유급노조활동 시간을 인정하도록 규정한 예

- 제16조(근무시간 중 조합활동) ① 조합활동은 근무시간외에 행함을 원칙으로 한다. 다만, 다음 각 호에 해당하는 경우에 지부는 공단에 문서로 통보하고 그 당사자는 근무시간 중이라도 조합활동을 할 수 있다. 이 경우 그 시간은 근무한 것으로 본다.
 1. 단체교섭위원의 단체교섭, 노사협의회위원의 노사협의회
 2. 임원선거(지부장 · 지회장)
 3. 총회(지부 연 1회, 지회 연 1회)
 4. 대의원회 조합 연 2회, 본부(지역 및 업종) 연 1회, 지부 연 2회,
 5. 조합 중앙위원회(연 3회)
 6. 운영위원회(지부 연 6회, 지회 연 12회)
 7. 지부집행위원회(연 12회)
 8. 부서장 회의는 지부 월 2회, 지회 월 2회로 하며 부서장 회의의 참석 범위는 조합

지부는 비상근임원(회계감사 제외), 국장, 지도위원, 정치위원장, 통일위원장, 여성위원장, 정책위원, 본사분회장, 본사 3명, 지회는 비상근임원(회계감사는 필요시 인정), 부장, 정책위원으로 하며, 분할사용할 수 있다. 단, 지회 정책위원은 총 55명을 초과하지 않는다. 9. 비전임 지회장(제주, 월 3일), 비전임사무국장(연간 6일) 10. 회계감사의 회계감사 기간 (연간 6일 이내) 11. 조합 지부단위의 회의는 1박 2일로 한다(총회제외). 단, 서울·경인 지역 조합원은 1일을 원칙으로 한다. 12. 조합 지회단위의 회의는 1회 1일을 원칙으로 한다. 단, 1박 2일 회의는 분기별 1회로 한다. 13. 지부 여성위원회회의는 월 1회로 한다.(국민건강보험공단)

- 제55조 (지부장의 처우) ① 자료원은 노조활동을 위하여 지부장에게 월 50시간 이내의 조합활동을 인정한다.(영상자료원)

〈부록 2-25〉 유급 노조활동 시간을 규정하면서 특정 시간이나 정기적인 회의가 아니라 “노동조합이 주관하는 각종회의나 회합”, “노조 위원장이 인정하는 출장”, “노조 우의단체 행사” 등 노조가 재량적인 판단에 따라 수시로 유급노조활동 시간을 활용할 수 있도록 규정한 예

- 제14조 [근무시간중 유급 조합활동] 회사는 조합집행부와 조합원이 각종 회의, 행사 또는 교육 등에 참여하고자 할 때는 이를 인정하고 조합의 요청에 따라 근무시간 중이라도 다음 각 호에 해당하는 조합활동에 대하여 관련된 시간을 부여한다. 7. 긴급사태(협약위반, 안전보건상의 위험한 사태 발생, 부당노동행위발생 등)하의 조합활동 참가 시(인천종합에너지)
- 제11조(근무시간 중 유급조합활동) ① 조합활동은 지부 전임자를 제외하고는 근무시간 외에 함을 원칙으로 한다. 다만, 각 호의 사항은 근무시간 중에 행할 수 있다. 1. 공사에 사전 통보로 행할 수 있는 사항 마. 조합활동 관계로 지부장이 인정하는 출장·교육 또는 파견시(한국가스공사)
- 제15조 [근무시간중 유급 조합활동] ① 회사는 조합원이 다음 각 호에 해당하는 활동에 참여하고자 할 경우에는 근무시간중이라도 이를 유급으로 인정한다. ... 6. 조합활동 관계로 위원장이 인정하는 출장을 갈 경우. (다만, 조합집행부가 아닐 경우에는 회사와 협의를 하여야 한다.)(안산도시개발)
- 제23조(취업시간중의 조합활동) ① 조합의 상임간부를 제외한 조합원의 조합활동은 취업시간 외에 행함을 원칙으로 하되, 다음 각 호에 해당하는 경우에는 취업시간중이라도 조합활동을 할 수 있다. ... 다. 상급단체 또는 우의단체 회합이나 행사 참석(한국수출보험공사)

〈부록 2-26〉 유급 노조활동시간과 별개로 노조간부가 각종 노조활동에 참여할 경우 통상업무와 노조활동을 겸업할 수 있도록 규정하거나, 노조 간부의 통상 업무를 경감할 수 있도록 규정한 예

- 제22조(근무시간 중 조합활동) ... ④ 지원단은 조합원 중 1인에 대하여 조합사무를 겸임할 수 있도록 한다.(우체국예금보험지원단)
- 제10조(노동조합간부의 업무경감) ① 노동조합활동의 활성화와 노사공동의 이익을 위한 선의의 협력자로서 노동조합간부의 통상업무를 경감할 수 있다. ② 업무경감의 범위 및 대상은 연합회와 노동조합이 합의하여 정한다.(신용보증재단중앙회)

〈부록 2-27〉 이면합의나 편법운영으로 인한 예산 낭비의 예

- A기관은 2006년 12월 노조의 요구에 따라 시간외 근무실적과 관계없이 전 직원에게 일률적으로 5시간분의 시간외 근무수당 계 18여억원을 지급하였으며 이후 노조의 요구에 따라 노조의 반대를 이유로 소속 직원의 대학생 자녀 학자금 무상 지원 및 개인연금 부담분 지원(2~3만원)을 개선하지 않아 2006년부터 2009년 4월까지 학자금은 509.8억원, 개인연금은 84.7억원을 부담하게 지급함.
- B기관은 노조와 이면합의로 이사회의 의결을 거치지 않은 채 보건관리비 명목의 복리후생비를 신설하고 2009년 2월까지 보건관리비를 편법으로 지급하였으며, 2008년 1월에는 노사합의로 정년퇴직자나 산업재해로 사망한 직원에 대해 퇴직금이나 재해배상금과는 별도로 공로금을 지급하기로 함에 따라 경영악화 요인으로 작용할 것으로 예상됨.
- G기관은 2006년 노사합의로 장기근속자에게 법정휴가외 최대 145일간의 유급 휴가를 주는 등 장기근속휴가제도를 운영하고 있으며 기본급의 30%에 해당하는 장기근속장려금을 지급하였으며 노사합의로 임차사택 지원대상 및 규모를 확대하면서 위 공사에서 제공하는 공공임대주택에 거주하거나 공공분양주택을 소유하고 있어 임차사택 입주자격이 없는 유주택자 66명에게 임차사택을 부담하게 제공함.
- H기관은 2007년과 2008년도에 노조의 요구에 따라 세전순이익에서 미실현이익을 제외하지 않아 사내근로복지기금 24여억원을 과다하게 출연함.
- I기관은 2004년 6월 노사합의에 따라 주5일 근무제 시행으로 축소된 연차휴가 일수에 대해 연차조정수당을 지급(05~08 57억여원)해 오고 있고, 법정휴가 외에 보건휴가(남 4, 여 8)를 신설함에 따라 그만큼 연차휴가보상금 추가지급(5~8 26억여원) 초래함.

- J기관은 2006년 9월 감사원에서 월차휴가보전수당을 폐지하도록 하자 같은 해 12월 노사합의로 2007년부터 월차보전수당을 폐지하는 대신 동 금액을 기본급 등에 추가하여 보상함에 따라 2년간 60억원을 부당하게 지급함.
- K기관은 2004년 3월 공사창립 이래 노사합의로 임차사택을 무이자로 대여하고 합숙소 관리비를 공사에서 지출하는 등 과도한 복리후생을 지원하고 불필요한 노트북 377개를 구입하여 전직원에게 지급하였고, 이후 과도한 복리후생에 대한 감사원의 지적에도 불구하고 노사간 재합의가 어렵다는 이유로 계속 지원
- P기관은 2004년 6월 노사합의로 통상임금의 시간당 금액을 과대산정하여 직원들에게 매년 시간외 수당 과다지급하였는데 2005년 1월부터 2008년 5월까지 16억여원을 과다지급함.
- Q기관은 2007년 12월 노사합의로 통상임금이 아닌 평균임금을 적용하여 연차수당을 산정하도록 보수규정을 부당하게 개정하여 운영하고, 법정휴가보다 과도하게 경조사휴가, 특별휴가, 안식휴가 등을 운용함.
- R기관은 근로기준법에 맞추어 연차휴가일수를 최대 25일로 제한하고 월차휴가는 폐지하기로 결정하고서도, 금융기관 공동단체협약을 이유로 줄어든 연차 및 월차에 대한 보상을 142.2억원을 추가지급하였고, 시간외 근무수당에 대해 2006년 12월 12 노사합의에 따라 3억원을 실제 시간외 근무와는 관계없이 지급하였으며, 2007년에는 19시 이후 근무실적에 대해서만 인정한다는 시간외 근무 운용기준과 달리 근무시간 종료 17:30 후 19시 사이의 근무에 대해서도 시간외 근무수당을 지급함.

〈부록 2-28〉 노조합의라는 이유로 편법적인 인사관리의 예

- D사는 전임 사장과 노동조합간에 노사합의사항이라는 이유로 징계처분을 받거나 주의경고 등의 처분을 받은 직원 281명에 대해 규정에도 없는 사면을 시행함.
- F기관의 경우 2008년 11월 조직신설은 경영권에 관한 사항으로 단체교섭 대상이 아닌데도 충청호남지역 고속도로 신설 확장이 완료되는 시점에 위 2개 지역 본부 신설을 적극 검토한다는 노사협약을 체결함.
- M기관은 인력증원을 위해 편성된 인건비 집행잔액은 기존 인력의 인건비 인상에 집행할 수 없는데도 노조와의 단체교섭 조건으로 제시하여 07년 임직원에게 선택적 복지비로 10억여원을 부당하게 지급함.

〈부록 2-29〉 노조전임자 및 조합원 범위관련 예

- A기관은 노조전임자를 정부의 기준인 16명보다 3명을 초과하여 운용함.
- B기관은 노조전임자에 대해 정부기준인 3명보다 3-4명을 초과운영하며, 노조사무실 근무직원에 대한 인건비를 2006년부터 2009년 초까지 부당하게 지원함.
- H기관은 2008년 11월에 팀장과 지사장도 노조에 가입하는 것으로 단체협약을 체결함.
- E기관은 노조전임자에 대해 정부기준인 5명보다 3명을 초과하여 운영하였음.
- N기관은 노조전임자에 대해 정부기준외에 2명에 대해 노조전임업무를 수행하도록 하여 2008년에 인건비 1억원을 낭비함.
- O기관은 2005년부터 2008년 4월까지 노조전임자에 대해 정부기준인 11명보다 최대 50명 더 많게 운영하면서 임금 57억원을 부당하게 지급함.

〈부록 2-30〉 이면합의없이 인력운영 효율성을 저해한 예

- G기관은 예상결원 이외에 동기부여와 조직활력을 도모한다는 이유로 추가로 승진임용 예상자를 과다선발한 후 장기간 대기시켜 근무성적 평정이 사실상 기능을 못한 경우가 발생함.
- O기관은 2007년 12월 노동쟁의 등으로 파면된 직원을 특별채용하면서 해당 직원이 파면된 이후 5년이 경과하지 않아 임용결격사유에 해당되는 데도 중앙인사위 심의의결없이 임용함.
- 또한 O기관은 조합원의 경우 법에 따라 인사감사부서 등에 배치할 수 없는 데도 부서들의 조합원이 현원 대비 60% 이상에 달하도록 운영하고 노조전임자 전용사택(2채)의 임차보증금 3억여원을 부당지원함.

〈부록 2-31〉 노조와 담합적 관계를 유지하기 위한 인건비 부당집행의 예

- C사는 2008년 4월 기획재정부에서 여비규정 개선방안을 마련시달했으나 노조의 반대를 이유로 임원들만 위 규정을 적용하는 것으로 여비규정을 변경함.
- C사는 2007년도 경영평가결과에 따른 인센티브 성과급 지급과정에서 정부지침을 위배하고 2008년 인건비 기준으로 지급하여 18억여원을 부당하게 지급함.
- G기관은 2004년부터 2007년까지 사내근로복지기금을 391억원 과다출연하였고 위 기금과 예산에서 29종의 복지후생제도를 과다하게 중복 운영한 바 있음.
- M기관은 노조와 임금협약시 인건비 인상 및 명절휴가비 추가지급 등을 결정하여 인건비의 정부기준인상률 2%를 초과하여 2006년 5.85%, 2007년 7.44% 인상을 통해 69억원을 과다지급함.

- N기관은 직급별 정원 한도를 고려하지 않고 근속승진제를 운영하여 정원과 현원의 차이로 인해 2008년 정원기준 인건비보다 89억원을 과다집행함.

〈부록 2-32〉 노조와 담합적 관계를 유지하기 위한 부당한 조직관리의 예

- F기관은 2007년 3월 전임사장이 노사합의로 고속도로 영업소 외주화에 관한 세부사항은 노사간 협의하도록 하여 수의계약사유에 해당하지 않는데도 231개 영업소에 대해 희망퇴직 직원과 외주용역 수의계약을 체결한 바 있음
- 또한 F기관은 수의계약을 체결한 희망퇴직 직원의 직위를 감축하지 않은 채 하위직을 연쇄 승진시켜 영업소 외주를 인사적체 해소방안으로 사용한 바 있음.

공공기관 선진화를 위한 정책과제

본 연구는 지난 2년간의 공공기관 선진화의 추진실적을 평가하고, 문제점과 앞으로 연구가 필요한 핵심 이슈를 정리함으로써 향후 공공기관 선진화 내용의 완성도를 높이는 기회를 갖고자 수행되었다.

먼저 공공기관의 역사적인 선진화 추진 과정을 확인하며 공공기관의 역할 변화와 현주소를 파악하고자 하였다. 과거의 공공부문 개혁은 초기에 집중하다가 중도에 흐지부지 되는 경우가 많았다. 과거의 전철을 밟지 않기 위해서 앞으로의 선진화 정책은 지속적이고 일관성 있게 추진되어야 하며 공공기관 역시 시대의 변화에 따라 능동적으로 적합한 역할을 찾아 수행해야 함을 확인하였다.

선진화방안에서 고려되어야 하는 핵심 이슈별로 이제까지의 선진화 과정의 문제점과 향후 개선방안 및 정책 방향을 제시하였다. 공공기관 선진화의 외형적 구조개혁을 넘어서 정책적으로 추진해야 할 핵심 이슈는 크게 지배구조의 선진화, 공공기관 평가제도 및 성과평가 연구, 보상·노사관계의 합리화, 신성장 동력 개발·육성을 위한 공공기관 역할 정립, 민영화 문제 등이라 할 수 있다.

공공기관의 선진화된 지배구조를 위해 현재 공공기관의 유형 분류의 문제점을 분석하고 개선방안을 제시 하였으며 공공기관 지배구조의 개선을 위한 핵심적인 방향으로 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성 확보를 제시하였다. 또한 평가제도에서는 기관장 평가와 기관평가간의 명확한 역할 정립이 중요하며 중소형기관에 대하여 계량평가와 동시에 비계량 평가의 부분적 도입을 확인하였다. 또한 자율과 책임의 동시적 강화를 위한 경영시스템이 확립, 성과 중심의 인사·보수 체계 구축을 위한 내부성과관리 시스템 구축이 필요하다. 그동안 공공기관은 퇴출 없는 안정한 직장, 높은 임금을 보장받는 직장으로 비판받아 왔다. 이에 내부 경쟁 도입, 엄격한 성과평가 등 생산성을 제고하기 위한 노력이 필요하며 이를 위해

합리적인 보상체계 등을 통해 개선 방향을 제시하였다. 노사관계 합리화 또한 꾸준하고 지속적으로 추진해야 할 과제이다. 우리나라 노동시장의 국제 경쟁력은 미약한 편이기 때문에 공공기관이 앞장서서 합리적 노사관계 정착을 위해 노력해야 한다. 우리나라 경제의 발전과 맞물려 공공기관 또한 과거와는 역할을 달리해야 한다. 21세기 한국을 부양할 신성장 동력 사업에 있어서 아직은 국정과제 실현을 위해 급하게 추진되는 소형과제들이 대부분이지만, 향후 시장기반 조성 및 산업발전 촉진을 위한 선도자역할을 감당해야 할 것이다. 또한, 국제 경쟁력을 강화하기 위해 정부회계 및 기업회계와는 다른 공공기관 회계기준을 발전시키고, 국제회계기준 활용을 위한 정책과제들도 고려하였다.

공공부문의 민영화에 대해서는 지난 김대중 정부에서 가장 강력하게 추진되었으나, 급속하게 추진되어서 시장여건 및 참여자간의 갈등해소 등에서 문제를 표출하기도 하였다. 앞으로 민영화를 추진하는데 있어서 각 기업의 특성에 맞는 모델을 개발해 민영화를 시도하고, 민영화 추진 절차의 체계화 및 추진 기관의 일원화 등을 통해 성공적 민영화가 이루어지도록 노력해야 한다.

■ 저자 약력 ■

성명재	University of Wisconsin-Madison 경제학 석·박사 현, 한국조세연구원 선임연구위원 현, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 공공정책연구팀장
김준기	Harvard University 정책학박사 현, 서울대학교 행정대학원 교수 현, 서울대학교 행정대학원 부원장 겸 공기업정책학과 학과장
김지영	University of Wisconsin-Madison 경제학 박사 현, 한국조세연구원 전문연구위원
옥동석	서울대학교 경제학 박사 기획예산처 정부투자기관 경영평가위원, 재정경제부 정부회계기준 위원 현, 인천대학교 교수
조택	서울대학교 행정학 박사 울산대학교 사회과학대학 행정학과 교수 현, 이화여자대학교 사회과학대학 행정학과 교수
박정수	미국 피츠버그대학교 정책학 박사 현, 이화여자대학교 사회과학대학 행정학과 교수 현, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장
박석희	서울대학교 행정학 박사 국회예산정책처 예산분석관 현, 가톨릭대학교 행정학과 조교수
이태진	아주대학교 경영학 박사 현, (주) OC컨설팅 그룹 대표 컨설턴트 현, 한국사이버대학교 벤처경영학부 교수

윤태범	서울대학교 행정학 박사 현, 한국방송통신대학교 교수 현, 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 평가분석팀장
오재인	휴스턴대학 경영학 박사 현, 단국대학교 경영학과 교수
이영면	Minnesota대 박사 현, 동국대학교 경영학과 교수 현, 서울지방노동위원회 공익위원
최현아	MBA, General Management, Cornell Univ, 전 맥킨지 서울사무소 전략 컨설턴트 (서울) 현, Watson Wyatt 상무
전소연	이화여자대학교 행정학 학석사 연계과정 졸업 Indiana Univ, in Bloomington, Public Affairs, Researcher 현, Watson Wyatt 컨설턴트
곽채기	1994 서울대학교 행정학과 박사 현, 동국대학교 행정학과 교수
김완희	서울대학교 경영학 박사 현, 기획재정부 준정부기관 경영평가위원 현, 경원대학교 경영회계학부 교수
홍길표	서울대학교 경영학 박사 현, 기획재정부 공공기관경영평가단 위원 현, 백석대학교 경상학부 교수
윤병섭	경남대학교 재무관리 박사 현, 서울벤처정보대학원대학교 벤처경영학과 교수

공공기관 선진화를 위한 정책과제

2009년 12월 23일 인쇄

2009년 12월 30일 발행

저 자 성명재 외

발행인 원윤희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 방죽말길 28

전화 : 2186-2114(대), www.kipf.re.kr

등 록 1993년 7월 15일 제21-466호

조판및
인쇄 비전테크

©한국조세연구원 2009

ISBN 978-89-8191-468-4

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.