

KIPF 공공기관 동향

KIPF 공공기관 동향

창간호

CONTENTS

발간사	공공기관정책의 밑거름이 될 유용한 정보 제공 (원윤희/한국조세연구원 원장)
축사	공공기관정책 역량을 강화하는 소중한 정보 기대 (이용걸/기획재정부 제2차관) 심도 있고 폭넓은 공공기관정책 연구를 담아내길 (송대회/공공정책포럼 위원장) 공공부문의 이슈들을 교환하는 플랫폼 역할을 기대하며 (이창우/경영평가단장)
제1부	공공기관 이슈
1.	공공기관 선진화의 방향과 과제: 지속가능한 개혁의 시스템화 / 박정수 10
2.	세계 속의 공기업, 선진화를 위한 과제 / Hans Christiansen 31
3.	공공기관의 범위와 규모 / 최준욱 69
제2부	포커스
1.	경제위기 이후의 각국의 공공기관 변화 90
2.	공공기관의 정보공개 및 활용방법 / 허경선 103
3.	[특집 인터뷰: 정형우 OECD 정책분석관] 고용정책과 공공기관의 역할 119
제3부	공공기관 동향
1.	해외의 공공기관 128
2.	OECD 동향 159
3.	국내 공공기관 동향 171
부록 186



공공기관정책의 밑거름이 될 유용한 정보 제공

원윤희 한국조세연구원 원장

공공기관은 역사적으로 우리나라의 국민경제에서 매우 중요한 역할을 수행하여 왔습니다. 1980년대 이후 공공기관 정책은 시장원리에 기반한 효율성 증진에 중점을 두어 왔으며 우리나라 또한 이러한 세계적 흐름에 발맞춰 정책을 펼쳐왔습니다. 특히 현 정부 출범 이후 “공공기관 선진화 정책”을 통해 공공기관의 구조개혁과 내부경영시스템의 개선이 지속적으로 추진되고 있으며, 경제위기 극복에 있어서 공공기관의 선도적인 역할과 위상을 재정립하기 위해 노력하고 있습니다.

한국조세연구원은 그 동안의 연구 성과를 바탕으로, 공공기관의 올바른 발전방향 제시와 경영 효율 제고에 이바지하기 위해 지난 1월 공공기관정책연구센터를 설립하였습니다. 국민경제 발전에 있어 중요한 역할을 담당하고 있는 공공기관에 대한 보다 전문적이고 체계적인 연구를 통해 국가의 정책 수립에 기여할 수 있길 기대합니다.

『KIPF 공공기관 동향』은 나날이 증대되고 있는 공공기관 정보에 대한 대내외적 수요에 부응하기 위해 창간되었습니다. 『KIPF 공공기관 동향』은 크게 공공기관과 관련된 주요 이슈와 국내외 동향, OECD 공기업 작업반의 동향 등을 담고 있습니다. 특히 선진국의 공공기관정책의 흐름과 사례를 고찰함으로써 ‘공공기관 선진화’의 발전방향을 제시하고, 적실성을 가진 공공기관정책들이 나올 수 있는 밑거름이 되길 바랍니다.

이번에 한국조세연구원이 발간하는 『KIPF 공공기관 동향』이 국내외의 공공기관에 대한 유용한 정보를 제공하여 공공기관 발전에 기여할 수 있기를 바라면서, 앞으로도 계속 개선·발전해 나갈 수 있도록 여러분의 많은 관심과 조언을 부탁드립니다. 감사합니다.

공공기관정책 역량을 강화하는 소중한 정보 기대



이용걸 기획재정부 제2차관

공공기관은 과거 우리 경제성장의 근간이었으며 교통, 에너지, 보건, 상하수도 등 여전히 우리 경제 각 분야에서 주요한 기능을 수행하고 있습니다. 이러한 국민경제적 역할에도 불구하고, 공공기관의 방만경영과 도덕적 해이는 국가경쟁력을 저해하는 요인으로 지적받고 있습니다. 이 명박정부 들어 이러한 공공기관의 중요성에 대한 인식을 기반으로 공공기관의 경쟁력을 제고하기 위한 노력들이 나타나고 있으며, 이는 공공과 민간의 역할을 재정립하는 ‘공공기관 선진화’로 표현될 수 있습니다.

2008년 경제위기 이후 우리 공공기관의 역할과 기능에 대한 고민이 본격적으로 이루어지고 있습니다. 우리 공공기관이 선진 일류기업이 될 수 있도록 역량을 집중해야 할 때이며, 특히 환경·에너지·자원개발 등 민간이 단독으로 진출하기 어려운 신성장 분야나 스마트그리드(Smart grid) 등 공공기관이 국가적으로 부가가치를 창출할 수 있는 분야에서 선도적인 역할을 담당할 때입니다. 그러한 의미에서 ‘공공기관 선진화’는 선진 일류국가로 도약하는 데 있어 결코 선택이 아닌 필수라고 할 수 있습니다.

‘공공기관 선진화’를 위해서는 무엇보다 공공기관정책 역량을 강화하는 것이 우선일 것입니다. 이를 위해서는 우리의 모습을 살펴보고 이해하는 것만큼 해외의 공공기관정책은 어떠한지, 또 어떠한 변화가 나타나고 있는지를 꾸준히 살펴보는 것도 중요합니다. 해외 공공기관의 정책 및 경험을 타산지석(他山之石)으로 삼아 공공기관의 당면과제를 해결할 수 있는 지혜와 안목을 기를 수 있기 때문입니다. 이러한 점에서 한국조세연구원 공공기관정책연구센터가 이번에 창간하는 『KIPF 공공기관 동향』은 공공기관에 관한 주요 이슈와 국내외 공공기관 동향, 공기업 관련 OECD의 동향 등 그간 국민경제적 중요성에 비해 그 연구가 미진했던 공공기관에 대한 정보를 제공해 주기를 기대합니다. 이러한 내용은 공공기관정책 담당자가 정책을 만들고, 각계각층의 수요자가 공공기관을 이해하는 데 큰 도움을 줄 것이라고 생각합니다.

국내외 공공기관 정보와 자료를 모으고, 정리하는 데 수고하신 한국조세연구원 관계자 여러분들의 노고에 감사드리면서 『KIPF 공공기관 동향』이 지속적으로 발전해 나가기를 기대합니다.



심도 있고 폭넓은 공공기관정책 연구를 담아내길

송대희 공공정책포럼 위원장(한국개발연구원 초빙연구위원)

『KIPF 공공기관 동향』의 창간을 축하합니다. 『KIPF 공공기관 동향』은 공공기관의 국민경제적 중요성을 시민에게 알릴 뿐만 아니라 공공기관에 관한 전문지식과 현황을 공유함으로써 공공기관의 경영개선에도 도움이 될 것으로 생각합니다.

원래 공공기관은 민간기업을 통하여서는 제공되고 있지 않는, 그러나 우리 사회에 꼭 필요한 공공서비스 기능을 수행하는 것을 목적으로 설립되었기에 우리가 잘 가꾸어 나가야 할 조직들입니다. 공기업들은 초기 개발연대 산업화의 꿈나무들이었습니다. 또한 공공기관은 우리나라 산업구조가 고도화되어가는 과정에서 민간기업 성장의 중요한 밑거름 역할을 하였습니다. 철도, 도로, 전기, 통신 등 국민경제의 기초가 되는 각 산업의 기반 인프라 서비스를 공공기관이 제공하여 민간기업이 시장에서 원활히 활동할 수 있도록 지원하는 역할을 성공적으로 수행하였기 때문입니다. 따라서 한국의 공공기관은 어떤 의미에서는 지금 많은 개발도상국의 공공기관들에게 하나의 좋은 모델이 되고 있는 것도 사실입니다. 그러나 한편 공공기관은 정부의 보호를 받고 있기 때문에 자칫 방만하게 운영되기 쉬운 취약점도 가지고 있습니다. 공공기관이 때로는 공공성을 빌미로 집단이익을 추구한다고 사회적 지탄을 받기도 합니다.

그동안 공공기관의 중요성을 알면서도 공공기관의 정치성·사회성·경제성 등의 복합적 성격으로 인하여 깊이 있는 공공기관연구가 진행되지 못하여 왔습니다. 따라서 이번 한국조세연구원 공공기관정책연구센터의 발족에 따른 본격적인 공공기관연구와 또한 『KIPF 공공기관 동향』 발간은 때늦은 감이 없지 않지만 한국 공공기관 발전의 전환점이 될 것으로 기대합니다.

공공부문의 이슈들을 교환하는 플랫폼 역할을 기대하며



이창우 공기업·준정부기관 경영평가단 단장(서울대학교 경영대 교수)

우리나라 공공부문이 경제에서 차지하는 비중은 실로 대단합니다. 2008년 기준으로 예산은 338조원이고 종사하는 인력은 258,000명으로 집계되는데 동년도 정부예산이 272조원인 점에 비하면 그 규모 및 중요도를 짐작할 수 있을 것입니다. 이러한 중요성에도 불구하고 공공부문은 “주인의식 부재”, “독점에 따른 경쟁부재”, “명확한 성과측정도구 부재” 등 태생적인 한계로 “방만경영”, “비효율” 등의 비난도 받아 온 것이 사실입니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 정부의 강력하고도 체계적인 공공부문 관리가 필수적이며 한편에서는 국민의 건전한 감시 및 견제기능이 작동되는 것이 중요하다고 생각합니다.

현 정부는 과거 어느 정부보다도 공공부문에 대하여 강한 개혁을 요구하고 있습니다. 그동안 우리나라의 공공부문 관리정책은 시대적·정치적 상황에 따라 하드웨어에 해당하는 구조조정과 소프트웨어에 해당하는 경영효율화로 양분되어 운영되어 왔습니다. 그러나 지금은 이 두 가지 사항들이 동시에 추진되고 있으며 특히 건전한 노사관계의 정립은 공공부문이 민간부문을 선도할 필요가 있습니다. 아울러 공공부문도 현재에 머무를 것이 아니라 자체 핵심역량을 극대화하여, 해외사업을 포함한 신성장동력을 창출하고 육성할 것이 요구되고 있는 상황이라고 판단됩니다.

2010년 초 공공기관정책연구센터가 이러한 국가적 소명에 부응하기 위해 탄생되었습니다. 공공기관 관리정책을 총괄하는 기획재정부와 산하의 공공부문 정책을 집행하는 주무부처의 노력이 결실을 맺기 위해서는 정책개발 및 정책평가를 전문적으로 지원하는 기능이 필수적입니다. 공공기관정책연구센터에서는 다양한 외부 전문인력들을 활용하여 국민이 공감하고 동시에 중장기적 관점에서 국가경쟁력을 제고할 수 있는 다양한 정책 아이디어를 창출할 수 있을 것입니다. 또한 주무부처와 공공기관의 관계가 아닌 국민의 시각에서 공공부문 관리정책에 대한 건설적인 대안을 제시할 수 있을 것입니다.

공공기관정책연구센터에 대한 사회적 기대는 이미 센터의 3대 비전에 잘 반영되어 있습니다. 공공기관 정책에 대한 기반강화형 연구, 선진화 등 당면과제에 대한 과업해결형 연구, 기관의 지속가능 확보를 위한 미래가치형 연구가 바로 그것입니다. 이는 센터에 대한 국가적 기대인 동시에

비전과제이기도 합니다. 공공기관정책연구센터가 중장기적 관점에서 정책연구를 수행하고 동시에 당면 현안에 대한 문제해결형 과제를 진행하며, 공공기관에 대한 미래지향적 경영컨설팅 기능을 수행한다고 하는 기본 방향은 매우 바람직하다고 생각합니다.

우선, 기반강화를 위한 정책연구로는 민영화, 지배구조 등 공공기관의 근간을 이루는 주요한 이슈들이 다루어졌으면 하는 바람입니다. 공공기관 정책에 대한 기반강화형 연구의 핵심 키워드는 ‘Balance, 즉 균형감 확보’라고 생각합니다. 기관별 공익성과 수익성에 대한 역할 정립, 공기업과 준정부기관의 특성을 반영하는 지표 발굴 및 관리 등이 그 좋은 예시들입니다. 각 기관이 추구해야 할 사업과제의 연속성과 균형성을 객관적인 관점에서 조명해주는 기능이 필요한 것입니다.

다음으로, 경영효율화를 목표로 하는 공공기관 선진화정책이 우리의 당면과제라고 생각합니다. 정원 및 조직관리, 연봉제를 대표로 하는 합리적인 보수관리, 건전한 노사관계의 정립 등이 주요한 현안이 될 것입니다. 현재는 이들 각 사안에 대하여 기본적인 방향만 제시되어 있으나 앞으로 각 기관들의 자체적인 수준 진단, 실행계획 수립, 실적 분석 등을 위한 이론적 지원체계가 필요할 것으로 보입니다.

세 번째로, 공공기관에 대한 미래 지향적 경영컨설팅 기능과 관련하여 신성장동력 분야의 개발과 해외사업 진출 등 공공기관의 핵심역량 확충 및 외연 확대에 대한 지원이 요구됩니다. 지속가능성 확보를 위한 미래형 연구과제의 핵심은 ‘리더십 지원’일 것입니다. 이제 우리나라 공공기관은 국가경쟁력을 공고히 하는 것은 물론 국제적 위상과 표준을 선도할 수 있는 글로벌 리더십(global leadership)을 확보해 나가야 할 시점입니다. 글로벌 경쟁에 필요한 부문을 먼저 발굴해서 민간부문에도 길을 열어주는 선도적 기능이 중요합니다. 즉, 공공기관의 미래를 위해 어떤 역량과 사업을 추구해야 하는가를 조사하고 조언해주는 역할이 강화되어야 할 것입니다.

공공기관정책연구센터가 창간하는 『KIPF 공공기관 동향』은 위와 같은 여러 형태의 연구 및 조사기능에 대해 공공부문의 이슈들을 교환하는 플랫폼 역할을 충분히 해 낼 것이라고 생각합니다. 특히 우리 경영평가단과의 연계된 공동미션에 대해서는 경영평가단의 모범사례를 정리하여 해외 주요 파트너 국가에게 전파할 수 있었으면 하는 바람입니다. 아직 완벽하지는 않지만, 현재 경영평가제도는 분명 “Best Practice”입니다. 센터가 평가모형, 계량산식, 비계량 평가가이드, 평가단 운영 등을 정리하여 경영평가가 우리나라 공기업 경쟁력의 한 축으로 자리잡고 있음을 국제적으로 알리는 작업을 수행하였으면 합니다.

다음으로, 경영평가의 환류기능에 대해 공조체계를 확보하는 것도 중요한 아젠다라고 생각합

니다. 현재는 평가 이후, 기관의 애로사항을 적극적으로 도와줄 수 없는 구도입니다. 환류 과정에 필요한 사례 비교분석, 전문적 지식, 정보제공 등에서 공공정책연구센터와 경영평가단이 유기적으로 협조하는 방안을 강구할 필요가 있다고 생각합니다.

이 자리를 빌어 공공기관정책연구센터가 새롭게 발간하는 『KIPF 해외 공공기관 동향』의 출범을 진심으로 축하드립니다.



제1부

공공기관 이슈

1. 공공기관 선진화의 방향과 과제: 지속가능한 개혁의 시스템화
박정수 공공기관정책연구센터
2. 세계 속의 공기업, 선진화를 위한 과제
Hans Christiansen OECD
3. 공공기관의 범위와 규모
최준욱 한국조세연구원

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

ISSUE
01

공공기관 선진화의 방향과 과제 : 지속가능한 개혁의 시스템화

박정수 공공기관정책연구센터 소장*

신(新)발전체제 구축을
위한 부문별 준거로
가장 먼저 꼽는 것이,
'섬기는 정부, 활기찬
시장경제'이다.
즉 공기업을 민영화하고
효율화하여 시장경제와
공공성의 조화로운
균형발전을 도모하는
목표를 명확하게 하고 있다.

I. 서론

우리나라의 국가비전은 누가 뭐라고 해도 선진일류국가이다. 세계화의 개념처럼 선진화의 개념이 어렵고 복잡다기할 수는 있지만 그래도 국민이 공감하는 성장과 통합이 조화를 이루고 정신자본이 충만한 상태를 선진화로 보는 데는 이견이 없다. 삼성경제연구소(2010)에 따르면 선진화는 역동성, 자부심, 자율성, 창의성, 호혜성, 다양성, 행복감으로 구성된다. 공공기관의 선진화도 이와 동일한 맥락으로 논의할 수 있다.

이명박 정부는 국정철학으로 발전과 통합을 근간으로 경제의 선진화, 삶의 질 선진화, 국제규범의 능동적 수용과 창출 등을 통해 세계에서 인정받는 고품격 국가를 제시하고 있다. 신(新)발전체제 구축을 위한 부문별 준거로 가장 먼저 꼽는 것이, '섬기는 정부, 활기찬 시장경제'이다. 즉 공기업을 민영화하고 효율화하여 시장경제와 공공성의 조화로운 균형발전을 도모하는 목표를 명확하게 하고 있다. 구체적으로 공공기관과 관련해서는 알뜰하고 유능한 정부, 작지만 일 잘하는 정부, 성과가 높은 공공부문을 달성하는 것이 100대 국정과제에 포함되어 있다.

* 이화여자대학교 행정학과 교수

스위스 국제경영개발연구원(IMD)의 2010년 세계경쟁력 평가에서 우리나라는 1997년 조사 이후 최고 수준인 총 58개국 중 23위를 기록했다(IMD, 2010). 이는 경제성과 및 정부효율성 부문이 큰 폭으로 개선된 데 기인한 것으로 보인다. 세부분야별로 살펴보면 국내경제, 고용, 재정정책, 과학기술인프라 분야가 우수한 반면, 외국인 투자, 물가, 기업관련 법규, 사회적 인프라분야가 취약한 것으로 조사되었다. 기업효율성 측면에서 연평균 근로시간, 고객만족도 강조, 직원 교육에 대한 기업의 우선순위 등은 강점이나 노사관계 생산성, 중소기업 효율성, 문화적 개방성, 이사회외의 경영감시 기능 등은 여전히 약점으로 지적되고 있다. 이러한 점은 공기업 경영환경이 여전히 어려운 상태라는 점을 시사한다.

공기업을 중심으로 한 공공기관의 존재의 이유를 명확히 하고 주인이 없는(엄밀하게 말하면 국민이 주인인) 공공기관이 효율적으로 운영되도록 하려면 적극적인 변화와 혁신이라는 개혁패러다임이 체계화(시스템화)되어야 한다. 시장과 경합되는 분야, 특히 국책은행 등 금융기능을 민영화하고 공적자금 투입기관 및 공공기관 자회사 등은 소유주로서 정부의 감독기능을 충실화해야 한다. OECD와 세계은행을 비롯한 국제기구들이 공기업지배구조와 관련하여 지속적으로 한 목소리를 내고 있는 내용도 이와 맥락을 같이한다.

지난 25년간 시행된 공공기관경영평가제도가 상당한 성과를 거두었음에도 불구하고 여전히 공공기관의 방만경영, 예산낭비 등 도덕적 해이를 우려하는데, 이를 불식하기 위해서는 경영평가제도를 획기적으로 개선할 필요가 있다. 또한 공기업의 민영화, 구조조정, 기능조정 등을 지속적으로 추구하기 위해서는 관련 이해관계인들의 목소리를 충분히 수용하고 거시적이고도 장기적인 국민경제적 논리 속에서 대안을 제시하여야 국민적 수용 가능성을 높일 수 있다. 그리고 공공기관에 대한 중기관리계획의 수립 및 이의 안정적 집행을 담보하기 위해서는, 공공기관 관리정책에 대한 전문적 연구들을 총괄적으로 취합 검증하여 합리적 정책방향을 제시할 수 있어야 할 것이다.

공기업을 중심으로 한 공공기관의 존재의 이유를 명확히 하고 주인이 없는(엄밀하게 말하면 국민이 주인인) 공공기관이 효율적으로 운영되도록 하려면 적극적인 변화와 혁신이라는 개혁패러다임이 체계화(시스템화)되어야 한다.

공공기관 선진화와 관련하여 많은 성과를 실현한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 이러한 선진화를 통해서 과연 궁극적으로 무엇을 추구하려 하는지 돌아보는 것이 필요한 시점이다.

정부는 지난 2년여 기간 동안 6차례에 걸쳐 공공기관 선진화 계획을 수립하여 산업은행 등 19개 기관을 민영화하고 인천공항 등 5개 기관의 지분을 매각하고 있다. 논의만으로 시간을 허비하던 주공과 토공의 통합 등 36개 기관을 16개 기관으로 통합하고 노동교육원 등 5개 기관은 폐지하는 성과를 도출했다. 22개 기관의 기능 조정을 통해 비핵심 기능을 축소하고 유사기능을 일원화하거나 경쟁을 도입하는 노력을 경주했다. 나아가서 129개 기관에 대한 경영 효율화를 통해 정원 17만 5천명 중 2만 2천명을 감축하고 신이 내린 직장이라는 비판의 단골 대상이 되던 공공기관 임직원의 보수체계를 합리화하여 기관장 및 감사의 보수체계를 하향 조정하였다.

이뿐만이 아니다. 공공기관 대졸 초임을 인화하고 특히 금융공기업을 중심으로 기존 직원의 임금도 낮추도록 했다. 기관장이 취임하면 노조위원장의 방에 먼저 찾아간다는 일화에서 볼 수 있듯이, 비합리적인 단체협약을 개선하도록 하고 노동조합 항목을 공시하도록 의무화하였으며, 기관장 평가시 단협 합리성 등 노사관계 선진화에 우선순위를 두었다. 아울러 복리후생비 등 방만경영 소지가 있는 경영정보에 대한 공시범위를 확대하도록 했다.

열거하기에 숨이 가쁠 정도로 공공기관 선진화와 관련하여 많은 성과를 실현한 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 우리는 이러한 선진화를 통해서 과연 궁극적으로 무엇을 추구하려 하는지 돌아보는 것이 필요한 시점이다. 우리는 흔히 행정개혁을 이야기 할 때 신화와 논리를 자주 거론한다. 열심히 정부조직 개편을 통해 하드웨어를 뜯어 고치고 바꾸었는데 정작 국민의 대정부 만족도가 시원치 않다면 그리고 실제 공무원들의 일하는 방식이 달라지지 않았다면 이는 개혁을 위한 개혁에 불과하다는 지적을 피하기 어렵다. 마찬가지로 공기업과 준정부기관 등 공공기관이 정말 위와 같은 선진화 정책을 통해 설립목적보다 더 잘 달성하게 되었는지를 따져봐야 한다. 교각살우(矯角殺牛)의 우를 범하지는 않는지, 평가를 위한 평가가 이루어지고 있지는 않은지 잘 따져볼 문제이다. 지나치게 획일화된 잣대로 구조조정을 추진하다보니 개별 기관들의 사정을 반

영하지 못하는 부분이 많을 수 있다.

이제는 보다 높은 단계의 선진화를 위해 각 공공기관의 특성과 설립취지를 감안해 효율화와 생산성 제고를 위한 지속가능한 체계화 작업이 추진되어야 한다. 민영화, 통폐합, 인력감축 등 하드웨어 개혁을 넘어 내부성과관리 강화 등 소프트웨어 방향으로 시스템화해야 한다. 인력감축, 보수삭감 등 하드웨어 개혁을 지속해야 할 필요도 있지만 모든 기관에 획일적인 방식으로 추진하는 방식은 탈피해야 한다. 정부주도의 하향식 선진화에서 공공기관 주도의 자율적 선진화로 방향을 전환할 필요가 있다. 이 역시 모든 기관에 획일적으로 접근하기보다는 자기 혁신 노력이 가시적으로 보여지는 기관을 중심으로 정부지침과 평가 등을 차별적으로 적용하는 맞춤형 관리모형이 진지하게 모색되어야 한다.

본고에서는 공공기관이 국민경제에 지속적으로 기여하고 높은 부가가치 창출을 목적으로 하는 선진화에 보다 효과적으로 부응할 수 있도록 변화와 개혁의 방향타를 점검해보고자 한다. 제Ⅱ절에서는 공공기관 선진화의 이론모형에 대해 살펴본다. 공공부문개혁의 모형에서 나아가 좋은 기업지배구조 이론과 우리에게 적합한 모형을 찾는 역사적 제도주의 이론을 소개한다. 제Ⅲ절에서는 OECD의 민영화 및 규제개혁 논리와 지배구조 관련 지침을 정리하고 시사점을 도출한다. 제Ⅳ절에서는 정부의 공공기관 선진화정책을 평가하고 마지막으로 결론을 맺는다.

이제는 보다 높은 단계의 선진화를 위해 각 공공기관의 특성과 설립취지를 감안해 효율화와 생산성 제고를 위한 지속가능한 체계화 작업이 추진되어야 한다.

Ⅱ. 선진화 이론

1. 공공부문개혁의 모형

1980년대 이후 공공부문 개혁의 모형으로는 신공공관리론(new public management)과 신거버넌스이론(new governance)을 들 수 있다. 신공공관리론은 정부실패를 최소화하기 위해 성과책임을

책임관계를 강화하기 위해 성과중심의 관리체계를 조직, 인사, 예산, 회계 등 각 부문에 적용하는 것이 신공공관리론의 핵심이다.

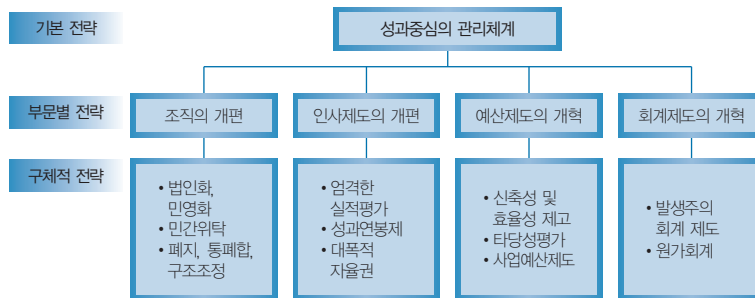
명확히 하고 성과계약을 도입하는 등 기업가적 정부모형에 이론적 기초를 두고 있다. 한편 신거버넌스이론은 정부·민간·비영리부 문 간의 협력적 네트워크를 활용해 효과적인 사회문제 해결을 위한 방법론을 모색하고 있다. 이와 함께 그 나라의 역사적·문화적 맥락이 공공부문 개혁의 경로를 결정한다는 역사적 제도주의 이론을 살펴볼 필요가 있다.

가. 신공공관리론

신공공관리론이 주장하는 것은 시장경쟁의 원리가 공공부문의 효율성을 높이는 주요 기제로 간주되어 내부적인 계층제적 통제를 대체해야 한다는 것이다. 신공공관리론의 문제의식은 시장에서 극명하게 나타나는 책임관계가 공공부문 운영에 있어서는 제대로 정립되고 강제되지 못함에 따라 공공부문의 생산성이 낮다는 사실에 초점을 맞추고 있다. 민간부문과 달리 공공부문은 산출(output)이나 결과(outcome)가 불분명하거나 다차원적인 경우가 많으며, 이에 따라 전통적으로 산출이나 결과와 같은 성과(result)보다는 투입(input)을 중심으로 통제가 이루어져 왔다.

이는 절차(process) 및 규칙(rule)에 치중하는 업무행태를 유발하는데, 이러한 업무행태는 공공부문의 효율성(efficiency) 및 효과성(effectiveness)을 낮추고 있다. 책임관계를 강화하기 위해 성과중심의 관리체계를 조직, 인사, 예산, 회계 등 각 부문에 적용하는 것이 신공공관리론의 핵심이다. 성과체계에 따라 조직을 재정비하고, 성과책임을 확보하기 위해 성과계약을 도입하거나 민영화·법인화·민간위탁 등을 추진한다. 인사 및 보수에 실적을 반영하는 성과주의를 강화하는 한편 하위 단위의 자율권 확대를 통해 의사결정을 분권화한다. 사업예산 등 성과지향형 예산제도를 도입하는 대신 하위 단위의 예산운용 자율권을 확대하고 수익자 부담원칙 등 시장원리를 적용한다. 발생주의 회계제도 및 공공부문 원가회계의 도입을 통해 재무적 투명성과 책임성을 제고한다.

[그림 1] 신공공관리론에 따른 공공부문 운영체계의 개혁



자료 : 이계식 · 문형표(1995) 재구성

신거버넌스이론의 가장 중요한 특징은 정부, 공기업, 사회단체, 민간조직 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크의 강조이다.

나. 신거버넌스이론

1990년대에 정부개혁의 이론적 토대로서 신공공관리론이 세계 표준(global standard)으로 강조되던 시기에 성과·효율·시장가치 등의 핵심가치와 대등한 수준에서 참여·네트워크·합의·투명성과 같은 가치들이 거버넌스의 이름으로 등장하였다. 공공서비스 전달과정 또는 공공문제 해결과정에서 정부라는 관료제적 장치에 의존하기보다 정부·민간·비영리부문 간의 협력적 네트워크를 활용하는 방안을 다양하게 활용한다. 이 과정에서 정부와 시장 및 정책공동체 간의 관계와 정부의 역할이 재정립되고, 이들 간의 협력체제가 등장하게 된다. 효과적인 사회문제 해결을 위해서 다양한 제도단위 주체들이 협력하는 정책공동체 건설 및 이들 제도단위의 역량 제고가 필수적이다. 신거버넌스이론의 가장 중요한 특징은 정부, 공기업, 사회단체, 민간조직 등 다양한 구성원들로 이루어진 네트워크의 강조이다. 정부는 네트워크의 관리자로서 역할에 집중할 것을 요구하며 국민, 시민단체 등 사회구성원이 정책과정에 참여할 수 있도록 투명성과 정보공시 등을 강조한다.

거버넌스는 다양한 이해관계를 가진 참여자들 사이의 협상과 타협을 통한 사회적 조정과정을 말한다. 거버넌스를 사회적 조정과정으로 볼 경우 그 조정과정에서 정부가 주도적인 역할을 수행하는 전통적 거버넌스와 달리 정부와 시장, 시민사회 사이의 파트너십과

역사적 제도주의에서는 과거의 특정 시점에서 나타난 원인이 현재까지도 영향을 미친다는 역사적 인과관계, 특정시점에서의 선택이 미래의 선택을 지속적으로 제약한다는 경로의존성, 사건의 발생시점과 순서가 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 역사적 과정에 대해 강조한다.

네트워크가 주도적인 역할을 담당하는 새로운 거버넌스의 등장인 것이다. 새로운 거버넌스에서는 공공부문과 민간부문 참여자들의 협력이 강조되므로 다양한 형태의 민관 협력 메커니즘이 도입되고 있다(남궁근, 2008). 이 이론적 논거는 공공기관의 지배구조 설계에서 이사회 구성, 감사위원회의 구성, 고객만족도의 강조 등에 중요한 영향을 미치고 있다.

〈표 1〉 신공공관리론과 신거버넌스이론 비교

	신공공관리론	신거버넌스이론
인식론적 기초	신자유주의	공동체주의
관리기구	시장	연계망(network)
관리가치	결과(outcomes)	신뢰(trust)
정부역할	방향잡기(steering)	방향잡기(steering)
관료역할	공공기업가(public entrepreneur)	조정자(coordinator)
작동원리	경쟁(시장 기제)	협력체제(partnership)
서비스	민영화, 민간위탁 등	공동 공급(시민, 기업 등 참여)
관리방식	고객 지향	업무 중심
분석수준	조직내(intra-organizational)	조직간(inter-organizational)

다. 역사적 제도주의

역사적 제도주의에서는 과거의 특정 시점에서 나타난 원인이 현재까지도 영향을 미친다는 역사적 인과관계(historical causation), 특정시점에서의 선택이 미래의 선택을 지속적으로 제약한다는 경로의존성(path dependency), 사건의 발생시점과 순서(timing and sequence)가 사회적 결과에 중대한 영향을 미친다는 역사적 과정에 대해 강조한다(하연섭, 2002). 제도적 구조를 과거의 산물로서 파악하고 과거의 선택이 역사발전의 경로를 제약한다고 보았으며, 제도적 구조가 일단 한 번 형성되면 사회적 환경이 변화한다고 할지라도 쉽게 변화하지 않는다는 점을 강조하여 제도의 경로의존성에 주목하고 있다.

특정 시점에 기능적 요구에 부응하기 위해 어떤 특정한 제도가 형성되면 이 제도는 사회적 환경이 변하고 이에 따라 새로운 기능적 요구가 제기된다 할지라도 그 자체가 지속되는 경향을 보인다. 제도는 중대한 전환점(critical junctures)과 같은 계기를 통해 그 모습이 결정적 또는 근본적으로 변화하게 되며 이러한 변화를 통해 새롭게 형성된 제도는 역사적 발전과정의 새로운 경로에 영향을 주게 되고 그것이 지속되는 시기가 나타난다고 하였다. 공공부문의 제도와 운영이 현실에 투영되는 모습은 제도 설계의 의도와 함께 특수한 환경요인이 매우 중요하게 영향을 미친다는 점을 역설하고 있다.

2. 공기업 개혁의 방향

가. 기업지배구조 개선과 민영화

공기업 개혁에 대한 논의는 주로 지배구조의 개선과 민영화에 대해 초점이 모아진다. 기업지배구조는 기업 소유주로서의 역할을 누가 수행하느냐 하는 것을 기준으로 주주 자본주의 모델과 이해관계자 자본주의 모델이 병립하고 있다. 공기업의 경우 시장기능을 통한 외부지배구조는 실질적으로 작동하지 않고 내부지배구조를 중심으로 기업지배구조가 형성된다.

공기업 개혁에 대한 논의는 주로 지배구조의 개선과 민영화에 대해 초점이 모아진다. 기업지배구조는 기업 소유주로서의 역할을 누가 수행하느냐 하는 것을 기준으로 주주 자본주의 모델과 이해관계자 자본주의 모델이 병립하고 있다.

공기업 지배구조의 형태를 결정하는 핵심요소로는 CEO의 임면권 행사 주체와 선임절차, 이사회 구성과 임면권 행사방법, 정부의 공적 지배기구 및 지배권 행사방법을 들 수 있다.

〈표 2〉 기업지배구조의 구성요소

통제제도	내부지배구조	외부지배구조	법과제도
통제원리	독립성	경쟁성	책임성
기본성격	내부기구(조직규율)	외부기구(시장규율)	외부기구(공적규제)
주요기능	직접적 감시기능	간접적 감시기능	간접적 감시기능
통제기구	이사: 사외이사 감사: 내외부감사 기타: 주주총회 지주회사, 공시제도, 경영자보상제도	자본시장: 기업인수시장 금융시장: 은행 기관투자자 경영자 노동시장: 평판 상품시장: 진입, 퇴출 공시제도: 기업내용공개	형사처벌: 개인, 기업 손해배상: 개별, 집단
주요 이해관계자	주주, 경영자, 종업원	외부주주, 경영자, 채권자, 시장참여자	
하부구조	소유구조, 자본구조, 사회적 신뢰체계		

〈표 3〉 신공공관리론과 신거버넌스이론 비교

비교기준	민간기업	공기업
소유권	사적 소유권	공적 소유권
소유주체	민간주주	일반국민, 정부
소유주체의 목적	이윤극대화	사회후생의 극대화
소유와 지배의 관계	소유와 지배의 분리	소유와 지배의 일치
소유와 경영의 관계	소유와 경영의 분리	소유와 경영의 분리 미분화
내부지배구조	CEO, 이사회, 감사	정부, CEO, 이사회, 감사
외부지배구조	시장기능을 통한 규율	시장기능을 통한 통제 부재
정부의 역할	규제자	소유자+규제자, 공적지배권

공기업 지배구조의 형태를 결정하는 핵심요소로는 CEO의 임면권 행사 주체와 선임절차, 이사회 구성과 임면권 행사방법, 정부의 공적 지배기구 및 지배권 행사방법을 들 수 있다. 1980년대를 통해 확산된 민영화가 이루어질 경우 기업지배구조의 변화는 사적 소유권으로의 전환에 따른 유인구조의 변화, 민간주주의 등장으로 이윤동기의 확대, 기업통제를 위한 새로운 시장의 등장, 주인-대리인 관계의 구조적 변화가 나타난다.

경쟁과 소유권의 확정이라는 두 가지 요건 중 하나만 갖춰도 조직의 효율성은 증진될 수 있다(윤성식, 1998). 시장구조란 기업이

처한 시장환경이 독점인가 아니면 경쟁에 직면하는가를 말한다. 소유권은 공기업인가 민간기업인가를 구분한다. 목표, 통제, 시장구조의 세 가지 기준에 따라 기업의 목표와, 기업의 주인이 경영진에게 부과하는 통제와, 시장구조에 따라 각각 다양한 사례가 존재하며 이 세 가지 변수에 따라 효율성이 차이가 난다. 기업의 목표가 많아질수록 기업의 효율성은 저하된다. 대리인이론에서 주인은 대리인에게 일정한 미션을 부여한다. 공기업의 주인은 국민인데 국민은 대리인인 공기업의 경영진에 대한 통제가 가장 약하기 때문에 공기업의 효율성은 한계를 보인다.

나. 역사적 경로의존성

김영삼 정부와 김대중 정부의 공기업 개혁은 민영화를 기본으로 추진되었다. 김영삼 정부에서는 주로 7개 투자기관에 자회사에 대한 경영권 이양 및 9개 회사에 대한 일부 지분 매각 등이 이루어졌다. 김대중 정부는 38개 공기업에 대한 완전 민영화와 한국전력을 포함한 6개 공기업에 대한 단계적 민영화, 11개 공기업 통폐합 등을 추진하였다. 노무현 정부에서는 국민의 정부에서 추진되었던 공기업 개혁이 전면 중단되고 공기업을 민영화에 노출시키는 하드웨어적 구조개혁보다 일하는 방식과 서비스를 개선하는 소프트웨어적 변화를 추진한 바 있다(조성봉, 2007). 노무현 정부는 전력산계에 대해 구조개편 2단계인 배전부문 분할 중단 및 한전의 발전자회사 민영화 중단, 천연가스산업 구조개편과 가스공사 민영화 중단, 철도산업 경쟁 도입과 민영화 중단, 토지공사와 주택공사 통합논의 등을 중단하였다.

이명박 정부의 공기업 개혁은 이전 정부에서 추진했던 하드웨어적인 측면의 민영화, 통합, 기능조정과 소프트웨어적인 측면의 경영효율화가 모두 포함되어 있어 과거 정부에서 추진된 제도(정책)가 경로의존성을 띠다고 볼 수 있다. 따라서 우리는 현 시점에서 공공기관 선진화와 관련해 새로운 대안을 모색하기보다는 과거의 경험으로부터 특히 계획과 실적이 차이가 나는 부분에서 학습을 해야 한다.

우리는 현 시점에서 공공기관 선진화와 관련해 새로운 대안을 모색하기보다는 과거의 경험으로부터 특히 계획과 실적이 차이가 나는 부분에서 학습을 해야 한다.

몇몇 국가들이 견고한
이원적 조직을 발전시킨
것을 제외하고, 대부분의
경우는 분권화 모델에서
보다 중앙 집중화 모델로
진행하는 추세를 보인다.

Ⅲ. OECD 국가의 공공기관 개혁 방향

1. 공공기관 소유권 조직의 개편

공공기관에 대해 소유권을 행사하는 양상은 나라별로 다양하나 1980~1990년 민영화 바람이 불기 이전 전통적인 관리 구조에서부터 정부자산의 관리와 규제 재편성을 기준으로 구분해 볼 수 있다. 소유권 행사의 주된 유형으로는 다음 세 가지 모델이 지배적이다. 분권화 모델, 이원적 모델 그리고 중앙 집권적 모델이 그것이다. 가장 전통적인 유형은 분권화 모델로서 공기업(State-Owned Enterprise)이 소관 주무부처의 관리를 받는다. 또 가장 보편적인 이원화 모델은 관련분야 부처와 재무부가 함께 관리하는 것이며 마지막으로 중앙 집중화 모델은 소유 책임이 중앙부처에게 있는 것인데 최근 증가하는 유형이다. 나라에 따라서는 하나 이상의 모델을 복합적으로 채택하기도 한다.

소유권 조직의 개혁과 재개편은 지난 10년 동안 두드러졌으며 여전히 많은 나라들이 구조개편을 진행중에 있다. 몇몇 국가들이 견고한 이원적 조직을 발전시킨 것을 제외하고, 대부분의 경우는 분권화 모델에서 보다 중앙 집중화 모델로 진행되는 추세를 보인다. 이것은 자기 조직쟁기기 정책연대(cozy policy network)의 위험에 노출되기 쉽기 때문이다.

2. 민영화와 규제개혁

보다 근본적으로 시장에 대한 정부 개입의 이론적 지지는 다양한 잠재적 시장실패의 관점(자연적 독점, 공공재, 가치재, 외부효과)에서 찾을 수 있다. 강력한 규모의 경제로 인해 오직 단일한 독점적 생산자에 의해 생산물이 공급될 때만 가격의 최소화가 이루어지는 경우 자연적 독점이 발생된다. 예를 들어 전기, 가스, 철도분야처럼 재화와 용역을 제공하기 위해 연결공급 네트워크가 요구되는 분야

에서 전형적인 자연독점이 발생할 수 있다. 무임승객으로 행동하는 소비자를 배제하는 것이 불가능하기 때문에 소비와 지불이 연결되지 않는다. 가치제는 특정 그룹으로 제한될 수 있으나, 소비자가 시장가격을 지불할 수 없다 하더라도 보편적 서비스의 공급이 이루어져야 한다(universal service obligation).

외부효과의 영향은 다른 공동체 구성원에게 영향을 주는 경제활동의 결과이다. 이러한 경우의 시장실패에서는 개인영역이 부정적 영향을 초래하는 재화를 과잉생산하고, 긍정적 외부영향을 초래하는 재화를 덜 생산하도록 장려된다. 규제를 정당화했던 또 다른 중요한 외부영향은 정보의 비대칭이다.

규제의 불완전, 정치·경제적 논쟁, 사회적 목표의 조합이 다음과 같은 근거에 의해 많은 '전략적' 기업들에 대한 국가의 소유권을 이끌어냈다.

첫째, 산업경제학의 관점에서 공기업을 통해 국가는 경제성장을 이끌고, 고용창출을 지속할 수 있었다. 초기투자비용이 대단히 높고, 미래 수익성 보장이 불확실한 새로운 산업에 착수할 수 있었다.

둘째, 개발경제학적 근거에서 국가 소유기업은 국가의 저개발 지역경제를 육성하는 데 기여하기도 한다. 그리고 형평성, 사회적 안정 목표를 새로운 인프라의 투자나 새로운 공장, 고용의 창출을 통해 추구한다.

셋째, 재정정책과 재분배를 목표로 국가는 특정 분야에 투자했고 독점가격을 부과하여 신규진입을 통제하고 재정수입으로써 수익을 사용하거나 반대로 보조금을 분배하는 방법으로 저렴한 가격으로 팔 수 있다. 기업의 소유권을 통해서 많은 국가는 사회적 목표인 고용을 유지하거나 전반적으로 발전이 불충분한 복지체계를 대신하는 것을 추구하기도 한다.

국가와 민간분야 사이의 경계이동은 경제, 정치, 기술적 환경에 근본적인 변화를 가져왔다. 공기업은 민간기업보다 비효율적인 경우가 많다. 많은 국가에서 국가 소유기업이 지탱하는 사회적 목표는 정치적 지지를 획득해야 하기 때문에 높은 공적비용으로 전가되

외부효과의 영향은 다른 공동체 구성원에게 영향을 주는 경제활동의 결과이다. 이러한 경우의 시장실패에서는 개인영역이 부정적 영향을 초래하는 재화를 과잉생산하고, 긍정적 외부영향을 초래하는 재화를 덜 생산하도록 장려된다.

경제적 효율성과 성장촉진에 대한 요구는 민영화를 이끄는 주요한 요인 중 하나이다. 소유권의 변화를 통해서 국가는 보다 명확한 목표인 시장경쟁력에 그들을 노출시킴으로써 공기업의 효율성을 증진하고자 노력한다.

어왔다. 이러한 전개는 공기업의 목표를 세우고 성과를 평가하는데 어려움을 증가시키고 악화시켰다. 국가의 직접적인 소유권에 대한 기회비용의 상승을 초래했고, 공기업의 재정적인 부담은 1980년대 말 심각한 수준에 이르렀고 이는 재정상황의 악화를 가져왔다. 정부실패의 증가, 이자율의 상승과 인플레이션은 놀라운 상태였고 규제를 필요로 했다. 대부분의 OECD국가들은 1990년대 후반 민영화 물결을 따랐고 공기업 분야의 규모를 지속적으로 줄였다. 동시에 세부적인 하부구조에 대한 직접규제가 눈에 띄게 감소되었다.

민영화의 목표는 다음의 네 가지를 들 수 있다. 첫째는 효율성 목표이다. 경제적 효율성과 성장촉진에 대한 요구는 민영화를 이끄는 주요한 요인 중 하나이다. 소유권의 변화를 통해서 국가는 보다 명확한 목표인 시장경쟁력에 그들을 노출시킴으로써 공기업의 효율성을 증진하고자 노력한다. 민영화를 구조개편의 도구로 볼 수 있었다. 그리고 경쟁에 의한 독점의 대체를 통해 전 영역을 효율적으로 만든다. 둘째, 자본시장 발달과 외국 투자의 매력이다. 민영화는 보다 넓은 주주층의 확보로 증가된 유동성과 채권시장을 통해 국가 자본시장을 개방하는 좋은 기회다. 셋째, 재정적 목표이다. 정부는 예산부족과 공공부채에 대한 마스트리히트(Maastricht) 기준을 충족하려는 몇몇 유럽 국가들에서의 필요성을 포함하여 특히 환율 안정성을 위하여 민영화정책은 중요했다¹⁾. 넷째, 정치적 목표이다. 민영화과정은 과도기에 있는 국가가 계획경제체제에서 시장경제로 이동하기 위한 정치적 경제적 목표를 달성하기 위한 과정이었다.

민영화를 통해 그 국가들은 계획생산체제에서 빠져나오기 위한 명확한 목적을 달성하고자 했다.

1) 유럽연합이 통합을 이루기 위해 정한 마스트리히트 조약 재정준칙은 단일통화에 가입할 수 있는 조건인 동시에 회원국이라면 준수하도록 요구받는 의무임. 마스트리히트 조약에 따르면 재정적자는 GDP 대비 3% 미만이어야 하며 국가채무는 GDP 대비 60% 미만이어야 하거나 뚜렷하게 기준치를 향해 감소하고 있어야 함. 재정적자가 발생하면 유럽이사회 결정에 따라 적자를 교정하는 절차를 밟도록 하였으나 강제할 수 있는 실효성의 한계로 최근 PIGS(포르투갈, 이탈리아, 아일랜드, 그리스, 스페인)국가들을 중심으로 경제 위기에 봉착하게 됨.

3. 지배구조의 개혁

다음의 <표 4>는 OECD의 공기업지배구조의 지침을 요약한 것이다. 소유권 기능의 집중화, 이사회에 실질적 권한의 부여, 투명성과 정보공시, 자율성과 사후평가의 균형을 강조하고 있다. OECD는 매년 워킹그룹, 글로벌 및 지역별 네트워크 미팅 등을 통해 이러한 지침의 확산에 노력하고 있다. 특히 자의적인 통제가 아니라 효과적인 법적, 규제들의 정비를 촉구하고 민간기업과의 공정경쟁을 위한 제도정비(level playing field) 등을 강조하고 있다.

OECD의 공기업지배구조의

지침은 소유권 기능의 집중화, 이사회에 실질적 권한의 부여, 투명성과 정보공시, 자율성과 사후평가의 균형을 강조하고 있다.

<표 4> OECD의 공기업지배구조 가이드라인

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

자료 : OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005*

정부는 현 공공기관 운영체계의 문제점을 공공기관 기능 정립 및 전략적 관리 미흡, 평가제도 신뢰성 및 신호기능 부족, 비효율적 내부지배구조, 간접감독 방식의 보완 필요성으로 지적하면서 공기업 선진화 계획안을 기초로 개선작업을 진행하고 있다.

IV. 공공기관 선진화정책 평가

정부는 현 공공기관 운영체계의 문제점을 공공기관 기능 정립 및 전략적 관리 미흡, 평가제도 신뢰성 및 신호기능 부족, 비효율적 내부지배구조, 간접감독 방식의 보완 필요성으로 지적하면서 공기업 선진화 계획안을 기초로 개선작업을 진행하고 있다. 정부의 공공기관 운영체계 개편은 크게 ‘공공기관 기능 재정립’, ‘경영평가시스템 개편’, ‘지배구조 개편’, ‘국민감시 강화’로 나누어 볼 수 있다.

〈표 5〉 정부의 공공기관 운영체계 개편 방안

공공기관 기능 재정립	경영평가 시스템 개편	지배구조 개편	국민감시 강화
<ul style="list-style-type: none"> • 관리대상 공공기관 축소 • 주기적인 기능재점검 • 민영화 추진 체계 효율화 	<ul style="list-style-type: none"> • 평가대상 기관 축소 및 평가지표 차별화 • 경영평가 간소화 및 객관성 제고 • 경영평가 인프라 확충 	<ul style="list-style-type: none"> • 임원선임제도 개편 • 기관 유형에 맞는 지배구조 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 국민·언론에 의한 감시기능 강화 • 공공기관 내·외부 감독체계 강화

1. 공공기관 선진화 추진원칙

첫째, ‘작은 정부, 큰 시장’으로의 전환이다. 민간부문의 영역을 확대하여 공공부문의 국민경제 비중을 축소하고 시장경제를 더 발전시키겠다는 전략이다. 둘째, 국민 편익 증대이다. 공공기관 선진화를 통해 고품질의 공공서비스를 제공하고 경영 효율성을 증가시켜 정부지원을 축소하면 결국 국민 부담이 경감된다는 논리이다. 셋째, 사회적 비용의 최소화 원칙이다. 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 것이다. 넷째, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진하겠다는 원칙이다. 공론의장에서 다양한 의견을 수렴하고 민영화, 통폐합, 기능조정 등 선진

화 방안을 각 대상기관에 적합하게 적용하겠다는 것이다. 시장성 등 민간기업으로의 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 경영 효율화 방안을 적용하겠다는 것이다.

공공기관 선진화 추진원칙은 첫째, '작은정부 큰시장'으로 전환, 둘째, 국민편익 증대, 셋째, 사회적 비용 최소화, 넷째, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진하는 것이다.

〈표 6〉 선진화 추진원칙

<p>'작은정부 큰시장'으로 전환</p>	<ul style="list-style-type: none"> •민간이 창의력을 발휘할 수 있는 공간을 확대하고 활력 있는 시장 경제를 구현하며 금융 등 민간의 역량이 성숙한 분야는 공공역할을 조정함
<p>국민 편익 증대</p>	<ul style="list-style-type: none"> •공공기관 선진화를 통해 질 좋은 공공서비스를 제공하고 공공기관에 대한 정부지원 절감을 통해 국민의 부담을 경감
<p>사회적 비용 최소화</p>	<ul style="list-style-type: none"> •국민 기본생활과 직결되고 요급인상의 유려가 있는 '전기, 가스, 수도, 의료보험'은 민영화 대상에서 제외하고, 민영화 기관은 '고용승계'를 원칙으로 하고 통폐합 등 인력조정이 불가피한 경우에는 다양한 대책 강구
<p>기관별 특성에 맞는 선진화 방안을 투명하게 추진</p>	<ul style="list-style-type: none"> •공공성, 경쟁성 등 공공기관 서비스 특성, 시장상황에 따른 합리적 기준을 제시하고 대상기관에 적합한 선진화 방안 마련 •경쟁여건이 형성되어 있거나 향후 경쟁가능성이 높아 민간수행이 바람직한 경우에는 민영화하고 업무가 상호 유사·중복된 기관은 통폐합, 여건 변화에 따라 기능·역할 재정립이 필요한 경우에는 기능조정, 공공성이 있어 존치되는 모든 공공기관의 경우에는 경영 효율화 추진

2. 공공기관 선진화 집행

공공기관 선진화 추진계획은 2009년 9월 현재 총 6차까지 발표되었으며 1차~3차까지는 민영화와 통폐합 등을 중심으로, 4차에서는 경영효율화, 5차에서는 공공기관 출자회사 선진화 방안, 그리고 6차에서는 민간위탁 등을 통한 정원 감축, 예산절감, 자산매각, 기능폐지 및 축소, 연봉제 및 임금피크제 도입 등의 내용을 담고 있다.

정부는 총 6차례의 공공기관 선진화 계획을 수립하여 공공기관

OECD 지침, 신공공관리론과 신거버넌스이론의 교집합 차원에서 순응도를 제고한 경영평가 노력과 신호등체계가 마련된 공공기관 경영정보공시 알리오시스템의 개편이 요구된다.

의 하드웨어 및 소프트웨어 측면의 개혁을 적극 추진하고 있다. 하드웨어 측면으로 민영화(24개), 통폐합(36개→16개), 기능조정(20개), 경쟁 도입(2개), 정원감축(129개, 2.2만명), 출자회사 정리(131개) 등을 추진하였다. 소프트웨어 측면으로는 보수체계 합리화, 노사관계 선진화 등이 추진되었다. 대졸초임 인하, 기관장 보수체계 개편 등 보수수준 조정, 불합리한 노사관계 합리화, 과도한 복리후생 축소 등 소프트웨어 측면의 개혁과 평가제도 개선을 위해서도 노력하고 있다.

3. 공공기관 선진화 추진에 대한 평가

첫째, 우리가 앞에서 살펴본 공공부문 개혁 특히 공기업 개혁의 모형 차원에서 역사적 제도주의의 경로의존성을 감안하여 지속가능한 개혁을 시스템화하는 것이 필요하다. OECD 지침, 신공공관리론과 신거버넌스이론의 교집합 차원에서 순응도를 제고한 경영평가 노력과 신호등체계가 마련된 공공기관 경영정보공시 알리오시스템의 개편이 요구된다.

민영화의 경우 현 공공기관 관련 법제도에서 제대로 실현되기 어려운 구조적 문제점을 가지고 있다. 공공기관 민영화 추진에 관련된 법률은 「공공기관의 운영에 관한 법률」, 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」, 「증권거래법」 등이 있다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」의 경우 공공기관의 민영화계획에 대한 법적 규정이 결여되어 있는 실정이며 공공기관의 구조조정계획은 기획재정부와 주무부처로 수립주체와 집행주체가 이원화되어 있다. 「공기업 경영구조 개선 및 민영화에 관한 법률」은 ‘김영삼 정부’에서 민영화 대상 공기를 일반 공기업과 별도로 구분하여 관리하는 한편 주식매각방법 등 민영화 전략의 개발 및 집행에 관한 법적 기반을 마련하기 위해 제정되어 1997년 10월 1일부터 시행되고 있다. 이 법은 소유이전형 민영화만 규정되어 있고 경영권 매각을 통한 민영화 방안이 포함되어 있지 않다. 현재 인천공항공사의 경우 경영권

부분 매각을 통한 경영합리화와 민영화가 계획되어 있지만 현 민영화 특별법에서는 법적 근거를 제공하지 못하고 있어 법률개정을 시도하고 있다.

둘째, 공공기관 선진화의 범위문제를 지적할 수 있다. 현재 공공기관 선진화 추진계획은 「공공기관 운영에 관한 법률」의 적용을 받는 기관으로 대상을 한정하고 있다. 개혁이 필요한 우정사업 경영체제, 기업형 책임운영기관의 개혁 등 ‘정부기업’에 대한 개혁방안이 원천적으로 배제되고 있기 때문에 정부기업에 대한 개혁문제를 따로 다루어야 할 필요성이 제기되고 있다. 이와 함께 공공기관으로 지정되지 않은 KBS 등 비영리공공부문의 혁신문제도 함께 논의되어야 한다.

셋째, 중장기적 전략의 부재를 꼽을 수 있다. 현재 공공기관 선진화 추진계획은 5년 단위로 구성하여 추진하고 있다. 대통령 임기 내에 개혁 프로그램을 완료하고자 하기 때문에 체계적·종합적인 중장기적 전략이 부족할 수 있다. 대형 공기업에 대해 민영화를 추진할 경우 5년이라는 단기간 내에 완료하기 어렵다. 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 배제되어 있다.

넷째, 자율성과 책임성이라는 두 마리 토끼를 잡아야 한다는 이유로 지나치게 복잡한 인사·조직 및 예산지침(mandate)을 286개 공공기관들에게 획일적으로 부과하는 문제점을 극복해야 한다. 이러한 문제점을 정부도 인식해서 인천공항공사 등 4개 기관을 경영자율권 확대시범기관을 선정하고 이들에게는 경영자율권을 확대 부여하고 이행실적을 성과평가하기로 했다. 이러한 시범기관 지정방식이 전 공공기관에 확산되도록 하기 위해서는 공공기관 현황에 대한 데이터베이스 구축과 지속가능한 툴킷(toolkit) 개발이 필요하다.

현재 공공기관 선진화 추진계획은 5년 단위로 구성하여 추진하고 있다.

대통령 임기 내에 개혁 프로그램을 완료하고자 하기 때문에 체계적·종합적인 중장기적 전략이 부족할 수 있다.

공기업부문의 생산성

향상은 국가경쟁력 향상에

매우 중요한 전제가 되기

때문에 공공기관의

개혁은 상시적으로

이루어져야 한다.

공공기관 개혁을 단기적으로

접근해서는 안 된다.

V. 결론

우리는 그동안 수없이 공기업 개혁을 외쳤지만 성과에 대한 증거를 찾기는 어렵다. 1968년 이후 여섯 차례의 공기업 수술 작업은 일회적이었던 것으로 평가된다. 외환위기 때 김대중 정부만 부분적인 성과를 냈을 뿐이다. 공기업의 생존본능은 대단하며 그동안 반복된 어설픈 수술이 결국 내성만 키웠는지도 모른다. 그럼에도 불구하고 우리나라 경제에서 공기업, 공단 등 공공부문이 차지하는 비중이 중요하고 이들 기관의 주요사업 대부분이 에너지, 통신, 사회기반시설 등과 같이 민간경제활동의 기반이 되는 사업분야라는 점에서 공기업부문의 생산성 향상은 국가경쟁력 향상에 매우 중요한 전제가 되기 때문에 공공기관의 개혁은 상시적으로 이루어져야 한다.

공공기관 개혁을 단기적으로 접근해서는 안 된다. 공공기관 개혁은 노조와 관료집단 양쪽의 저항을 극복해야 한다. 공기업이 왜 비효율적일 가능성이 높은가는 내부요인과 외부요인으로 나누어 살펴볼 수 있다. 먼저 내부요인, 즉 조직문화 측면을 살펴보면 첫째, 대부분의 공기업이 이윤 이외의 계량화하기 곤란한 경제외적인 목적을 설립목적으로 하고 있고 의사결정과정에서 성과보다는 공익을 명분으로 정치적 고려가 더해지며 낮은 경영성과를 공익보호의 결과로 돌린다. 둘째, 공공조직은 성과보다는 과정을 중시해 창의성과 자율이 존중되는 풍토보다 연공서열과 순환보직의 원리가 지배적이다. 대체로 조직이 비대하고 관료화되기 쉬우며 인력과잉의 특징을 지닌다. 셋째, 공기업 임원 선임은 ‘베스트 오브 베스트’가 아니라 정치적 고려에 의해 이루어지고 있다. 또한 경영진의 보수와 임기가 성과와 무관하다는 문제가 있다.

외부요인으로는 첫째, 기업환경이 도산의 위험이 전혀 없다는 점과 적자를 요금인상이나 정부보조로 보전할 수 있다. 둘째, 이윤 극대화 이외에 정치적 효과, 이익집단의 반응, 지역의 안배 등 고려해야 하는 요소가 많다. 셋째, 설립근거법에 의해 사업영역이 제한

되어 있고 경영의사결정에 정부의 사전적 통제와 간섭이 과도하게 이루어짐에 따라 책임소재가 불명확해지는 문제가 있다. 넷째, 다수의 공기업은 해당 분야에서 독과점적 지위를 누리고 있어 경쟁과 퇴출의 압력에서 자유로우며 고비용 저수익의 생산구조 등 비효율을 나타낸다.

물론 민영화가 만병통치는 아니며 민간기업 중에도 공기업과 유사한 형태의 비효율을 나타내는 경우가 있고 경쟁도입이 어려운 경우 소유권을 민간에게 넘기는 것만으로 경영성과 제고를 기대하기 어렵다. 그럼에도 불구하고 포스코, KT, KT&G 등 공기업민영화의 성과가 뚜렷하게 나타나고 있고 소비자의 후생도 유지되는 선례에 주목해야 한다.

공기업 개혁의 방향은 분명하다. 정치적 영향으로부터 기업경영을 독립시키고 예산제약의 연성화를 극복하며 공익성은 정부와의 투명한 계약을 통해 달성하고 전문경영인을 임용하는 인사권의 독립을 통한 자율책임경영체제가 확립되어야 한다. 아울러 퇴출가능성을 확보하고 산업구조 개편을 통해 시장경쟁 도입을 확대해야 한다. 공익은 공기업이 아니라도 보호할 수 있으므로 민영화의 실익이 큰 사업의 경우 과감하게 민영화하고, 구조개혁을 차질없이 추진하는 것이야말로 지금 이 시점에 해야 할 일이다.

우리는 OECD 등에서 권장하는 공공기관의 기업지배구조 개선도 주목해야 한다. 감독기능의 이원화에 따른 부작용을 최소화하려는 노력, 공공기관의 경영자율성 보장을 위한 노력, 비상임이사과 감사의 경영견제 역할 강화를 위한 여건 조성, 공공기관운영위원회 내 민간위원의 역할 강화, 공공기관운영위원회 활동에 대한 평가 등의 과제도 시급히 보완되어야 한다.

공기업 개혁은 시스템화하여 지속적으로 추진되어야 한다. 우리는 공공기관 개혁의 어려움이 얼마나 큰지 실감하고 있다. 단적인 예를 들어보자. 공공요금 현실화는 국민경제 자원배분의 효율성 제고 측면에서도 필요하고 또한 공기업의 재무적인 책임도 확실히 할 수 있는 방법이라는 데 이견을 달기 어렵다. 그러나 많은 경우 ‘공

공기업 개혁의 방향은
분명하다. 정치적
영향으로부터 기업경영을
독립시키고 예산제약의
연성화를 극복하며
공익성은 정부와의 투명한
계약을 통해 달성하고
전문경영인을 임용하는
인사권의 독립을 통한
자율책임경영체제가
확립되어야 한다.

공기업의 비효율성은
공기업의 지배구조에
의해 발생한다. 경영에
책임지거나 감독할 만한
명확한 주인이 존재하지 않고,
시장에서의 경쟁압력도
받지 않은 상황에서
공기업이 효율적으로
운영되기를 기대할 수는 없다.

공요금 빚장 풀렸다' 는 여론의 비판에 정부의 의지는 꺾이고 만다.

공기업의 비효율성은 공기업의 지배구조에 의해 발생한다. 경영에 책임지거나 감독할 만한 명확한 주인이 존재하지 않고, 시장에서의 경쟁압력도 받지 않은 상황에서 공기업이 효율적으로 운영되기를 기대할 수는 없다. 사업 비효율성과 공기업 내부의 도덕적 해이를 걷어내기 위해서는 맞춤형 경영평가체제의 구축과 치밀하고 객관적 사실과 경영정보의 모니터링을 통한 사후 인센티브 시스템의 활용, 그리고 지속적인 선진화 동력의 확보가 필수적이다. 다양한 공공기관경영의 자율과 책임의 균형을 위해서는 역사적 경험에서 학습해야 한다.

참고문헌

- 남궁근, 『정책학』, 법문사, 2008
- 삼성경제연구소, 「지표로 본 한국의 선진화 수준」, 『CEO Information』 제757호, 2010
- 성명재 외, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원, 2009
- 윤성식, 『공기업론』, 개정판, 박영사, 2003
- 이계식 · 문형표, 『국가예산과 정책목표: 정부혁신 - 선진국의 전략과 교훈』, 한국개발연구원, 1995
- 조성봉, 『공기업개혁』, 한국경제연구원, 2007
- 하연섭, 「신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기 혁신과 수렴」, 『한국행정학보』, 36(4), 2002, pp. 339~359
- 황혜신, 『역대정부와의 비교론적 관점에서 본 참여정부의 정부혁신』, 한국행정연구원, 2005
- IMD, *IMD World Competitiveness Yearbook*, 2010
- OECD, *OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises*, 2005

ISSUE
02세계 속의 공기업,
선진화를 위한 과제

Hans Christiansen*

I. 서론

최근 공기업(State-Owned Enterprises)이 세계경제에 미치는 영향이 이슈화되고 있다. 그 첫 번째 이유로, 지난 십여 년 동안 큰 규모의 공기업이 경제성장에 기여한 바가 크며, 국제경제체제와의 통합에 긍정적인 영향을 끼친 것을 들 수 있다. 두 번째로, 자원기반 산업(Resource based industry)이나 공익사업을 포함한 공기업의 활동 분야가 국가 경쟁력에 지대한 영향을 미치게 되어 OECD 회원국뿐만 아니라 비회원국에서 공기업들이 국제화에 앞장서고 있다는 점을 들 수 있다. 마지막으로, 최근 위기에 처한 금융기관에 대한 정부의 구제금융 때문이다. 구제금융 지원은 국제적으로 활동하는 제조업체들도 받게 되었는데, 이는 십 수 년 동안 정부가 민간기업에게 맡기고 손을 놓았던 산업에 있어서 공기업의 부흥을 일으키게 되었다.

그러나 이러한 현상은 공기업이 어떠한 방식으로 운영되고 있는

최근 공기업이
세계경제에 미치는 영향이
이슈화되고 있다.

* Hans Christiansen은 OECD 금융 및 기업 총괄과(Directorate for Financial and Enterprise Affairs)의 선임이코노미스트이자, 공기업 민영화 및 지배구조 작업반의 사무관으로 활동하고 있다. 본 논문은 OECD 작업반의 자료를 인용하고 있으나, 필자 개인의 견해를 바탕으로 작성된 것이며, OECD나 OECD 회원국들의 의견을 대변하는 것이 아님을 밝혀두는 바이다.

공기업은 비교가능한 동일 산업의 민간기업에 비해 효율성이 떨어지는 경우가 많다. 이 비효율성에 따르는 비용은 결국 해당 공기업의 소유 국가와 그 국민이 떠안게 된다.

가에 대한 우려를 불러일으켰다. 첫째로, 공기업은 비교가능한 동일 산업의 민간기업에 비해 효율성이 떨어지는 경우가 많다. 이 비효율성에 따르는 비용은 결국 해당 공기업의 소유 국가와 그 국민이 떠안게 된다. 이전에는 공기업이 OECD 경제의 다양한 산업 전반에서 활동했기 때문에 공기업 운영의 비효율성이 경제에 큰 악영향을 초래하지는 못했다. 하지만 최근 공기업은 수도, 전기, 가스 및 국가 기간산업 부문에 집중적으로 밀집해 있고, 금융 및 추출(extractive)산업에도 깊이 관여하고 있는 경우가 많다. 그 결과, 민간기업의 많은 부분이 공기업의 공급에 의존하게 되었고, 비효율적인 공기업 운영이 경제 발전에 심각한 지장을 초래할 수도 있게 되었다.

둘째, 특정 공기업의 경우 정부가 계속해서 그 공기업을 소유하고자 하는 동기가 분명하지 않거나, 다른 경제주체들이 수궁할 만한 타당한 이유로 공기업의 소유를 유지하고 있는가가 명확하지 않다는 점이다. 최근 공론이 되고 있는 ‘공공기관이 자율 경쟁시장에 미치는 영향’을 하나의 사례로 들 수 있다. 이는 공기업의 존재 자체가 시장경제체제의 공정한 경쟁을 방해할 가능성이 있다는 것이다. 또한 공기업의 국제화가 늘어나고 있는 것에 대한 우려도 거론되고 있다. 공기업의 국제화는 대부분 정부의 국책사업과 긴밀한 연관성을 가지고 있다.

이 글은 크게 세 부분으로 나뉘어져 있다. 앞부분에서는 OECD 국가와 몇몇 큰 경제대국의 공기업 자료들을 검토할 것이고, 두 번째 부분에서는 공기업의 경쟁력과 국제활동에 관한 우려에 대해 심도 있게 토론함과 동시에 이와 관련된 최근 각국의 정책 움직임에 대해 다룰 것이다. 마지막으로 공기업의 지배구조에 관한 OECD 지침(Guideline)을 제시하고, 이 지침이 적절하게 적용될 경우 공기업 운영과 관련된 문제들이 어떻게 해결될 수 있는지에 대해 설명할 것이다.

II. 공기업의 규모와 구성¹⁾

1. OECD 회원국

가. 중앙 또는 연방정부의 공기업

〈표 1〉은 설문조사에 응답한 OECD 국가의 공기업 규모에 관한 내용이다. 총 1,371개의 공기업이 500만명을 고용하고 있으며, 이들 공기업의 가치는 미화 1.2조달러로 추산된다. 이 중 절반은 비상장법인이며, 나머지는 절반은 상장회사와 특정 법령에 의해 설립된 법령회사(statutory corporation)이다.

고용규모로는 프랑스와 미국 두 나라가 가장 두각을 나타냈는데 공기업에 110만명이 종사하고 있는 미국이 1위를 차지했다. 이는 미국의 우정사업(US Postal Service)의 고용규모가 크고, 최근 거대 기업인 제너럴 모터스(GM)가 공기업으로 재분류되었기 때문이다. 공기업 종사자가 두 번째로 많은 것으로 나타난 프랑스에서는 90만 명의 인력이 사회기간사업 및 제조업을 담당하고 있는 크고 작은 공기업에 고루 분포되어 있다.

OECD 회원국 중 공기업 부문의 자산 가치가 가장 높은 국가는 미화 2,190억달러를 기록한 일본이었다. 일본의 경우, 우체국 은행(Postal Bank)과 몇 개의 특수 정부 금융기관의 자산 가치가 높게 평가되었다²⁾. OECD 회원국 중에는 일본 다음으로 한국(공기업의 높은 자산 가치로 인해 미화 1,510억달러 기록), 프랑스(미화 1,160억달러), 이탈리아(미화 1,130억달러) 순으로 공기업의 자산가치가 높게 나타났다. 반면 공기업 규모가 큼에도 불구하고 공기업 자산 가치가 낮은 국가들이 있었는데, 이들 국가에서는 국가 정책결정

OECD 회원국 중
공기업 부문의 자산
가치가 가장 높은 국가는
미화 2,190억달러를
기록한 일본이었다.
일본 다음으로 한국,
프랑스, 이탈리아 순으로
공기업의 자산가치가
높게 나타났다.

1) 본 섹션에 기재된 자료는 2009년부터 2010년 초반까지 OECD 회원국이 OECD 사무국에 제출한 설문조사 응답결과를 토대로 만들어졌다. 최종적으로 OECD 24개 회원국이 설문조사의 전부 또는 일부에 대해 응답했다. 이는 설문조사 결과를 산출하기에는 충분한 수치이지만, 응답하지 않은 몇몇 국가의 공기업 규모가 크다는 것을 감안할 필요가 있다. 합계산출을 위해 응답되지 않은 질문에 관해서는 그 수치를 0으로 기재하였음을 밝혀둔다.

2) 일본에 관하여 본문에 실린 자료는 OECD 사무관이 수집 가능한 정보를 활용하여 산출한 수치임을 밝힌다.

OECD 회원국 중 가장 예외적인 국가는 한국으로, 공기업의 절반 이상이 법령회사의 형태를 띠고 있으며 그 자산가치 또한 전체 공기업의 3분의 2 가량을 차지하고 있다.

상 공기업에 많은 자본을 투입하지 않는 것으로 보인다. 일례로 영국과 미국에서는 법령회사와 비상장 공기업의 장부상 자본금이 음수 값(negative book equity value)인 것을 흔히 발견할 수 있다.

공기업의 구조는 각 산업에서 다양한 형태를 띠고 있고, 나라별로 그 분포 또한 상이하다. 설문조사 참여국의 상장공기업은 총 36개로 전체 공기업의 3%에도 미치지 못하만, 그 경제적 가치는 전체 공기업의 3분의 1을 차지한다. 이는 프랑스와 노르웨이에 있는 일부 상장 공기업의 주식 시가가 높기 때문이다.

법령회사(statutory corporations)의 경우 정반대의 현상을 관찰할 수 있다. OECD 회원국들 사이에서 법령회사의 기업화(corporatisation)가 진행되어온 결과, 효율성이 낮은 대형 법령회사는 현재 얼마 남아 있지 않다. 전체 공기업에서 법령회사가 차지하는 비율은 21%이지만, 이들 회사의 자산가치는 전체 공기업 자산가치의 13% 수준이다³⁾. OECD 회원국 중 가장 예외적인 국가는 한국으로, 공기업의 절반 이상이 법령회사의 형태를 띠고 있으며 그 자산가치 또한 전체 공기업의 3분의 2가량을 차지하고 있다. 비상장법인(non-listed but fully incorporated enterprises) 형태를 유지하고 있는 공기업은 보고된 전체 공기업 수의 77%를 차지하고 있고, 이들 공기업의 종사자 및 자산가치는 전체의 50%를 웃돌고 있다. 비상장법인 형태는 정부의 공기업 구조조정 시 선택의 폭을 넓히기 위해 자주 활용되는 형태이다.

3) 법령회사 관련 자료는 정확성이 떨어질 수 있다. 몇몇 국가들에서 법령회사는 일반 정부 소유 부문에 해당하지 않는 관계로 조사 응답에 포함시키지 않거나, 포함하더라도 자산가치 추측치를 제시하지 못했다.

〈표 1〉 중앙정부가 과반수 소유한 회사 (OECD 국가, 2008년 말)

(단위: 개, 명, 10억달러)

	정부가 과반수 소유한 상장기관			정부가 과반수 소유한 비상장기관			법령기관			총계 ¹⁾		
	기업수	근로자수	시장가치	기업수	근로자수	지분가치	기업수	근로자수	지분가치	기업수	근로자수	기업가치
핀란드	3	30,348	23.5	29	63,552	15.4	5	2,003	10.1	37	95,903	48.9
프랑스 ⁴⁾	3	167,719	115.9	45	732,199	-	-	-	-	48	899,918	115.9
이탈리아 ⁵⁾	0	0	0.0	26	285,282	113.0	0	0	0.0	26	285,282	113.0
일본 ²⁾	1	47,977	35.7	23	290,725	183.5	-	-	-	24	338,702	219.2
한국	8	47,074	28.0	38	30,927	20.9	62	106,692	101.6	108	184,693	150.5
멕시코	0	0	0.0	156	-	68.0	0	0	0.0	156	-	68.0
네덜란드	0	0	0.0	23	-	65.4	0	0	0.0	23	-	65.4
노르웨이	3	73,534	63.2	22	48,926	5.3	17	106,942	17.7	42	229,402	86.2
스웨덴 ⁶⁾	0	0	0.0	49	85,340	27.2	3	3,655	1.4	52	88,995	28.7
터키	3	21,850	12.5	31	227,809	37.6	2	7,506	1.5	36	257,165	51.6
영국	1	170,000	20.9	14	210,542	3.2	6	10,439	4.0	21	390,981	28.1
미국 ¹⁰⁾	2	360,500	25.0	1	31,400	4.0	17	717,035	-15.6	20	1,108,935	13.4
OECD총계	36	1,013,059	392.9	1,061	2,576,293	634	274	1,343,036	162	1,371	4,932,388	1,188.2

주: 1) "총계"는 답변이 없는 경우 그 값을 0으로 처리하여 산출

2) 본 자료는 2008/9년도 말을 기준으로 작성

3) 기업의 시장가치는 2010년 1월28일 기준으로 작성 기업은 2008년 12월 31일 기준으로 작성, 다만 금융 부문은 2009년 6월30일 기준으로 작성

4) 본 자료는 2009년 9월을 기준으로 작성

5) 중앙정부의 경제재정부 소유의 공기업 자료만 누계에 사용

6) 공기업은 자체 생성 수입이 전체 수입의 최소 50%이상인 것으로 간주하며, 이들은 "공공기관운영에관한법률"에 의해 "시장의 생산자"로 정의됨

7) 본 자료는 2007/8년도 말을 기준으로 작성

8) 교통수수 부문의 공기업은 포함되지 않음

9) 본 자료는 2009년 말을 기준으로 작성

10) 본 자료는 2008년이나 2009년의 공개된 자료를 참고하여 작성함

정부가 소수 지분을
보유하고 있는 상장기업의
자산가치와 고용인력이
상장공기업을 능가하고
있는 실정이다.

나. 상장기업(Listed enterprises)

상장공기업(listed SOEs)과는 별개로 일부 국가는 상장기업에 소수 지분(보통주의 10% 이상, 또는 이와 유사한 수준의 투표권)을 가지고 있다. 이것은 <표 2>에 상장공기업(listed SOEs)에 대한 자료와 함께 요약되어 있다. 이렇게 정부가 소수 지분을 보유하고 있는 상장기업(이하 “부분소유자회사”라 칭함)의 자산가치와 고용인력이 상장공기업을 능가하고 있는 실정이다. 2008년 말 기준 OECD 회원국 자료에 따르면, 부분소유자회사는 총 46개인 것에 비해 상장공기업은 36개에 불과했다. 또한 부분소유자회사의 고용인력은 190만명이었으나, 상장공기업은 100만명에 불과하고, 자산가치도 부분소유자회사(미화 6,260억달러)가 상장공기업(미화 4,460억달러)보다 높았다.

이렇게 정부마다 상장기업의 소수지분을 소유하고 있는 이유는 여러 가지가 있을 수 있다. 미처 완료하지 못한 진행 상태의 민영화를 의미하는 경우도 있고, 10%를 조금 웃도는 지분율(혹은 국가 법령으로 지정된 최소 지분율)을 소유함으로써 기존 법령회사의 매각을 방지하고자 하는 경우도 있다. 정부가 다른 투자자들과 주주계약서를 체결하여 특정 의사결정 시 주도권을 지키는 일도 흔히 찾아볼 수 있다. 북유럽 지역의 상장기업 중에는(예:SAS and TeliaSonora) 소액주주인 몇몇 정부가 투표권을 합하여 지배주주 역할을 하기도 한다.

〈표 2〉 상장기업 중 정부가 지분의 10% 이상을 소유한 기업 (별도 주석이 없을시 2008년 말 기준)

(단위: 개, 명, 10억 달러)

	정부가 과반수 이상 소유한 회사				정부가 10% ~ 50% 소유한 회사			
	기업수	종업원수	시장가치	회사명	기업수	종업원수	시장가치	회사명
호주 ¹⁾					1	42,780	30,667	텔스트라 (13 %) ¹⁰
오스트리아	2	29,543	5,024	오스트리아의 포스트; 체코 에너지	2	58,236	40,055	OMV (32 %) 2; 텔레콤 오스트리아 (28 %) 2, MV (32%) 2; TelekomAustria(28%) 2
벨기에 ³⁾	1	17,371	12,859	Belgacom				
체코	1	27,200	24,150	CEZ				
덴마크 ⁶⁾					2	26,591	3,136	코펜하겐 공항 (39%); SAS (14%)
핀란드	3	30,348	-	핀란드 에어, Fortum, Neste 오일	9	138,612	48,662	에라 (11%); Kemira (18%); Metso (12%); Outokumpu (41%); Rautaruukki (41%); Sampo (15%); Sponda (35%); StoraEnso (17%); TeliaSonera (14%)
프랑스 ¹⁾	3	167,719	-	EDF; Aeroports de Paris; Icade	8	888,266	227,711	에어 프랑스, KLM 네덜란드 항공 (16%) CNP 이슈르(41%), 이즈(EADS) (15%) 프랑스 텔레콤 (13%) gdf 수에즈 (36%) 르노 (15%) 사보르(30%), 탈레스(27%)
그리스 ³⁾	6	-	48,926	그리스의 농업 은행, 아티키 은행, 공공 전력 공사, 테살로니키 워터 워터 아테네, 테살로니키 항만 당국 Piraeus 포트 기관	4	-	19,843	
헝가리 ³⁾			85,340		1	10,527	2,775	리히터 Gedeon (25 %)
이탈리아			227,809	Snam Rete 가스	5	234,428	120,523	ENEL (31%); ENI (30%); Finmeccanica (30%); Terna 35%)
일본 ⁵⁾	1	47,977	210,542	일본담배공사(Japan tobacco)	1	196,300	58,380	NTT (34%)
한국 ⁶⁾	8	47,074	31,400	한국가스공사, 한국전력공사, 한진PS, 한국산림은행, 강원랜드, 한국지역난방공사, 한국전력기술, 그랜드코리아레저(주)				
뉴질랜드 ⁷⁾	1	0		뉴질랜드 항공				

〈표 2〉의 계속

	정부가 과반수 이상 소유한 회사			정부가 10 ~ 50% 소유한 회사		
	기업수	종업원수	시장가치	기업수	종업원수	시장가치
노르웨이	3	73,534		5	73,722	17,808
폴란드	8	-		-	-	-
스웨덴 ⁸⁾	1	19,943		3	88,680	19,252
스위스	3	21,850		3	43,847	13,057
영국 ⁹⁾	1	170,000		1	130,000	18,193
미국 ¹⁰⁾	2	360,500	2,576,293			

- 주: 1) 본 자료는 2009년 9월을 기준으로 작성
 2) ADRs가 발행함
 3) 본 자료는 2009년 말을 기준으로 작성
 4) 'Spam Rete Gas'의 종업원 수와 가치는 정부가 부분적으로 소유한 것을 반영하였는데 이탈리아의 자료는 확정된 것이 아님(non-consolidated). 중앙정부는 내려오는(cascading) 소유권 구조를 가지고 회사를 통제하고 있음
 5) 본 자료는 2009년 3월을 기준으로 작성
 6) 본 자료는 2010년 1월을 기준으로 작성
 7) 본 자기에본 정부가치는 자료는 2007/8년도 말을 기준으로 작성
 8) 본 자료는 2009년 6월을 기준으로 작성
 9) 은행채단은 주는 정부에 의해 소유되고 있지는 않지만, 타카리쿠공간의 제단 총괄이 소유권을 행사하고 있는 많은 자산채단이 소유하고 있음
 10) 미래기업투자 회사에 의해 소유

다. 공기업 구성과 형태

최근에 공기업의 분포는 공익사업(utilities)에 많이 집중되어 있다. 이는 다른 산업에 종사하던 공기업이 민영화됨에 따른 결과이다. [그림 1]을 보면, 공익사업(통신, 전기, 가스, 운송 등)이 차지하는 비중이 전체 공기업 자산 가치의 53%에 육박하는 것을 볼 수 있다. 이는 일부 초대형 공기업(예: 프랑스의 EDF)의 자산가치가 전체 통계에 미치는 영향이 크기 때문일 수 있으나, 대부분의 OECD 회원국에서 이와 비슷한 양상을 찾아볼 수 있다. 대규모 공기업은 주로 통신, 전력발전, 철도 등의 산업을 차지하고 있다. 기업 지배구조(corporate governance) 측면에서, 이들 공기업이 어떻게 운영되고 있는가를 이해하는 것은 매우 중요하다. 왜냐하면 이러한 산업을 차지하고 있는 공기업의 경우 독점권을 보유하고 있을 확률이 높기 때문이다.

두 번째로 공기업(SOE)이 차지하는 비중이 높은 산업은 금융계(전체 공기업의 약 21%)이다. 금융 분야는 특히 1990년대에 공개 모집(public offering) 방식을 통해 가장 활발하게 민영화가 진행되었던 분야이기 때문에 이러한 결과는 놀라울 수도 있다. 민영화 이후 남겨진 금융계 공기업은 주식거래 시장에 상장된 은행들이 아닌, 보험·연금 등을 다루는 정부 소유의 특수 금융기관들(specialised financing entities)이다. 이러한 형태의 금융 공기업은 특히 서유럽에 널리 퍼져 있는데, 네덜란드, 이탈리아, 스웨덴 등이 대표적이다⁴⁾.

그 외 1차 산업(primary sector)이 7%를 차지하고 있는데, 이는 북유럽의 대규모 탄화수소회사와 광산회사가 큰 비중을 차지하고 있기 때문이다. 제조업도 비교적 높은 비중(9%)을 나타내고 있는데, 이는 미국의 GM과 일본의 담배공사(JT)와 같이 정부가 대주주 역할을 하는 일부 대규모 상장기업들 때문이다.

두 번째로 공기업(SOE)이 차지하는 비중이 높은 산업은 금융계(전체 공기업의 약 21%)이다. 금융분야는 특히 1990년대에 공개 모집방식을 통해 가장 활발하게 민영화가 진행되었던 분야이기 때문에 이러한 결과는 놀라울 수도 있다.

4) 프랑스에서만 3개의 금융 공기업에 10,000명 이상이 종사하고 있다. 이들 비상장 프랑스 공기업의 경우, 자산가치를 평가한 자료가 없다.

OECD 회원국 중

노르웨이가 공기업 고용률이

9%를 넘어 1위를 차지했다.

공기업 고용률이 3%를

넘는 나라들로는 헝가리,

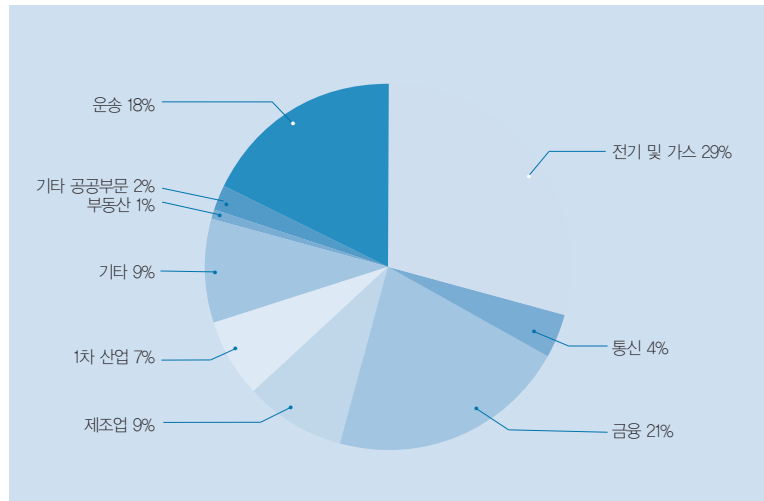
체코 등이 있다. 핀란드,

프랑스, 포르투갈도

3%대의 고용률을

기록하고 있다.

[그림 1] 기업가치에 의한 공기업 부문별 분포도



자료 : OECD 회원국 설문응답

라. 공기업의 경제적 기여도

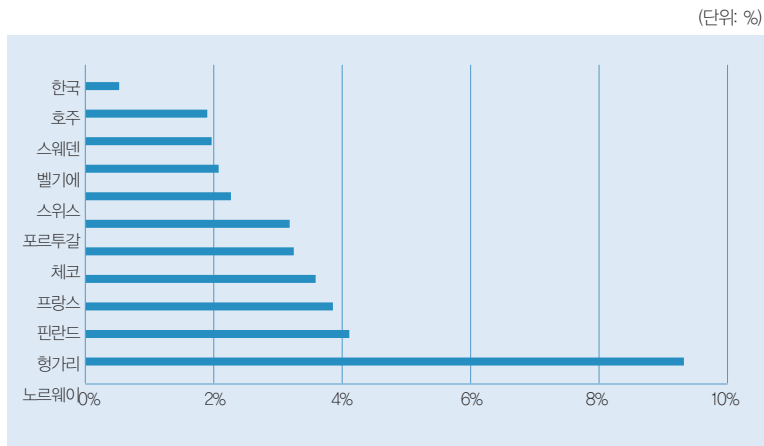
현재, 생산성, 매출 또는 고용인력 등 공기업의 경제적 기여도를 평가할 자료가 미비한 실정이다. <표 1>의 자료가 그나마 각국 공기업의 총고용인력을 통해 경제적 기여도 평가를 가능하게 해준다. [그림 2]는 한국 등 공기업 고용률이 높은 11개의 국가를 보여주고 있다.

OECD 회원국 중 노르웨이가 공기업 고용률이 9%를 넘어 1위를 차지했다. 이러한 현상은 노르웨이의 대규모 상장공기업인 탄화수소(hydrocarbon) 제조회사 때문으로 해석될 수 있다. 또한 노르웨이의 전체 전력생산이 몇몇 거대 법령회사(statutory corporations)에 의존하고 있기 때문일 수도 있다. 공기업 고용률이 3%를 넘는 나라들로는 현재 자본주의체제로의 전환경제(transition economy)하에 있는 헝가리, 체코 등이 있다. 핀란드, 프랑스, 포르투갈도 3%대의 고용률을 기록하고 있다. 앞서 언급했듯이, 프랑스와 핀란드 경우, 정부가 소액주주로서 많은 상장공기업을 소유하고 있으므로, 이들 부분소유자회사의 고용률을 [그림 2] 자료에 포함시킨다면 프랑스와 핀란드 순위가 더 높아질 것으로 보인다.

요즘 추세를 살펴보면 공기업의 고용률은 줄어들고 있다. 2005년의 고용률 조사 결과와 비교해 보면⁵⁾, 2005년 당시 전환경제(transnional economy)를 경험했던 국가들의 공기업 고용률이 가장 크게 감소하였다. 불과 10년 전만 해도 전환경제 국가들의 공기업 고용률은 10%에 육박했었다. 또한 2005년 이후, 상당수의 국가가 대규모 상장공기업 지분율을 50% 이하로 감소시켰기 때문에 현재 기준으로 이들은 더 이상 공기업으로 분류되지 않고 있다. 그 결과, 공기업의 고용률이 대폭 감소하였다. 이전에 행한 조사에서 프랑스는 5%, 핀란드는 10%의 공기업 고용률을 기록하였다.

요즘 추세를 살펴보면 공기업의 고용률은 줄어들고 있다. 2005년의 고용률 조사 결과와 비교해 보면, 2005년 당시 전환경제를 경험했던 국가들의 공기업 고용률이 가장 크게 감소하였다.

[그림 2] 전체 고용 대비 공기업 고용 비중



출처 : OECD 설문응답 결과와 OECD 노동통계

정확성이 다소 떨어지긴 하지만, 공기업의 경제적 기여도를 파악하기 위하여 국내총생산(GDP) 대비 공기업의 자산가치를 비교하는 방법을 사용할 수 있다. 이 조사 결과에 따르면, GDP 대비 공기업 비중이 62%를 기록한 멕시코가 선두를 차지했는데, 이는 정부소유의 탄산수소(hydrocarbon) 회사인 PEMEX가 멕시코 경제에 미치는 영향이 워낙 크기 때문이다. OECD 회원국 중 공기업 비중이 GDP의 20%를 넘는 나라는 체코(24%), 노르웨이(22%), 핀란드(20%) 등 3개국뿐이며, 대부분의 국가는 GDP 대비 공기업 비중이 평균 3%를 밑돌고 있다.

5) 2005년과 2010년 설문조사는 공기업의 범위와 정의가 다르기 때문에 비교가 부적절할 수도 있다.

대부분의 공기업은 다른 산업에 중대한 영향을 미치는 몇몇 전략적 산업에 집중되어 있다. 공기업이 가장 흔하게 발견되는 산업은 전기, 가스 등의 공익사업과 통신, 금융, 에너지 산업 등이다.

2. OECD 비회원국 중 경제규모가 큰 국가들의 공기업

국제적으로 비교가능한 공기업 관련 자료를 OECD 회원국 가운데 찾는 것이 어려운 것처럼, 규모가 큰 비회원국 국가들의 자료를 찾는 것은 거의 불가능에 가깝다. 2008년에 OECD는 지역 전문가의 도움을 받아 브라질, 중국, 인도와 러시아의 공기업 규모를 알아보고자 시도한 바 있다⁶⁾.

공기업 관련 자료가 흔하지 않을 뿐만 아니라, 국가마다 공기업에 대한 정의와 범위가 다르기 때문에 국가 간 비교는 매우 어렵다. 앞서 언급했듯이, ‘공기업’의 정의를 명확히 하는 것도 상당히 어려운 작업이다. 공기업 관련 거시경제자료가 없는 상황에서 OECD 회원국도 통계자료보다는 단순 공기업 관리를 위한 자료를 수집하고 있을 뿐이다. 일부 국가들의 경우, 정부 소유 지분이 50% 미만이면 공기업에서 제외시키기도 한다. 그러나 OECD 사무국은 일반적으로 정부 소유 지분이 10% 이상이면 공기업으로 분류하기에 충분하다는 논리를 적용하여 보고서 등을 작성하고 있다.

〈표 3〉에서 보여주는 GDP 대비 공기업의 비중과 공기업 고용률 자료는 공기업의 경제적 기여도를 과소평가할 여지가 있다. 공기업(SOEs)은 더 이상 모든 산업, 경제 부문에 넓게 퍼져 있지 않다. 대부분의 공기업은 다른 산업에 중대한 영향을 미치는 몇몇 전략적 산업에 집중되어 있다. 공기업이 가장 흔하게 발견되는 산업은 전기, 가스 등의 공익사업과 통신, 금융, 에너지 산업 등이다. OECD가 발표하는 제품시장규제지표(Indicators of Product Market Regulation)에 따르면, OECD 회원국의 유선통신기업에 대한 정부 지분율이 평균 40%에 이른다⁷⁾. 또한 상장된 유무선 통신기업의 20% 정도가 공기업이다.

6) 중국과 인도의 조사 결과는 OECD 홈페이지에서 열람할 수 있다.(<http://www.oecd.org/dataoecd/14/28/42095406.pdf> 또 <http://www.oecd.org/dataoecd/14/30/42095493.pdf>) 그러나 이 조사 결과는 흥미롭기는 하나, 국가 간 비교자료로 쓰이기에는 적합하지 않다.

7) 단, 제품시장 경제지표상의 자료는 조금 다른 조사 방법을 적용한 수치이다. 이것은 각 산업마다 가장 큰 기업 하나를 선택하여 그 기업의 정부 지분율을 수집하는 방법이다.

〈표 3〉 국가경제에 공기업이 미치는 비중 추산치

(단위: %)

	공기업이 전체 GDP에 차지하는 비율 (또는 이에 상응하는 다른 경제적 지표)		공기업 고용이 전체고용에서 차지하는 비중	
	최신 추산치	10년전	최신 추산치	10년 전
OECD 지역			2	4~5(2003)
브라질 ¹⁾	7(2003)	10(2003)		
중 국	13(2007)	18(1994)	34(2006)	57(1998)
인 도	30(2005)	38(1998)	22(2007)	24(199)
러시아 ²⁾	30(2004-7)	65(1994-5)	39(2007)	66(1995)

주: 1) 총 자산구성에서의 공기업 비중 기준이며, GDP에서의 비중을 과소 추정할 소지가 있음

2) 제도경제(일반정부 및 주택투자 제외) 안에서 총 자산구성에서의 공기업 비중과 산업별 생산에서의 비중 기준이며, 이는 공기업의 비중을 과대하게 나타낼 수 있기 때문에 대략 10%p 조정된 것임.

출처: 2005년을 기준으로 OECD의 다양한 정보출처를 이용한 사무국 추산치

주목할 만한 것은 OECD 비회원국들의 거대 정유회사들이 대부분 공기업 형태로 운영되고 있다는 점이다. 이로 인해 이들 국가경제에서 공기업이 차지하는 비중은 매우 높게 측정되고 있다.

대부분의 OECD 비회원국들은 공기업 관련 자료를 산업과 기업의 경제적 활동에 맞추어 세부적으로 분류해 놓고 있지는 않다. 인도에서는 공기업(utilities)부문에서 공기업이 차지하는 비중이 68%, 운송과 통신 산업에서는 39% 수준이다. 브라질에서는 연방정부와 주정부가 은행 자산의 37%를 소유하고 있는 것으로 나타났다. 더욱 주목할 만한 것은 OECD 비회원국들의 거대 정유회사들(중국의 Petro China, 브라질의 Petrobras, 러시아의 Gazprom 등)이 대부분 공기업 형태로 운영되고 있다는 점이다. 이로 인해 이들 국가경제에서 공기업이 차지하는 비중은 매우 높게 측정되고 있다.

3. 결론 및 요약

OECD 공기업 작업반(Working Group on Corporate Governance of state owned enterprises)이 실시한 설문조사 결과는 다음과 같다.

- OECD 회원국의 경우, 공기업이 전체 경제에 평균 약 5%(총 산출, 부가가치 및 고용률 기준) 정도를 차지하고 있으며, 개

대부분의 OECD 비회원국 정부가 농업부문을 주관하고 있는 것을 감안할 때, 공기업이 기업경제에서 차지하는 비중은 이보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

발도상국의 경우에는 약 10~40%를 차지하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 대부분의 국가에서 일반 정부기관의 활동이 국내총생산(GDP)에 많은 비중을 차지하고 있으며, 특히 대부분의 OECD 비회원국 정부가 농업부문을 주관하고 있는 것을 감안할 때, 공기업이 기업경제에서 차지하는 비중은 이보다 훨씬 높을 것으로 예상된다.

- 공기업은 더 이상 각 경제부문에 넓게 산재되어 있지 않다. 이들은 사회공익시설, 통신, 금융, 탄화수소산업 등 특정 부문에 집중되어 있다. 반대로 몇몇 국가에서는 경쟁이 매우 치열한 산업(제조, 건설업, 유통 서비스업)이나, 1차 산업(추출산업 제외)에 공기업이 존재하기도 한다.
- 각국의 공식통계를 보면, 공기업의 비중은 감소하는 추세이다. 2008년 이전 10년간 대부분의 선진국과 개발도상국에서 공기업의 비중은 줄어들고 있다. 최근 금융위기 여파로 몇몇 정부가 '전략적 산업'을 다시 공기업화 했지만, 공기업 감소 추세에는 영향을 주지 못하고 있다. 또한 통계자료는 정부가 공기업의 지분을 최소화하고 있다는 것을 보여준다. 그러나 공기업 지분율을 특정 수준까지 낮춰 더 이상 공기업으로 분류되지 않더라도 정부가 지배주주 역할을 계속 하고 있는 것으로 나타났다. 다시 말해 공기업 비중은 감소하고 있으나, 정부로부터의 영향력은 감소하지 않고 있다.
- 각국에서 공기업의 영향력이 줄고 있다고는 하지만 이로 인해 세계경제에 기여하는 공기업의 역할까지 축소된 것은 아니다. 일례로 인도는 지난 15년간 빠른 속도의 경제 발전을 이루며 내면서 GDP 대비 공기업 비중이 18%에서 13%로 줄었다. 하지만, 사실상 공기업의 부가가치는 무려 70% 증가했다.

• 이러한 공기업의 경제활동 증가가 국제경제체제로까지 확대 되기 위해서는 관련 기업의 국제무역 및 해외투자 등을 통한 국제화 및 세계화가 필요하다. 이와 관련된 과거 연구 결과 내용은 다음과 같다.

- 최근 가장 체계적으로 세계화가 진행되고 있는 분야는 탄화수소사업 및 추출산업이다. 그러나 이것은 공기업에만 국한된 현상이 아니라 국제 시장 전체의 일반적 추세를 반영한 것이라 할 수 있다.
- 해외 활동은 국가적 차원에서 진행된다고 볼 수 있다. 특히, 중국의 경우 공기업의 세계화는 해외투자를 통해 이루어지고 있는데, 이는 2000년 인민 중앙위원회(Central Committee)의 “세계화 전략(Go Global Strategy)”에 명문화된 사안이었다. 이 전략은 단순한 자원 매입을 넘어서 (1) 첨단기술, 노하우, 브랜드 육성을 통한 경쟁력 강화, (2) 직접적 수출보다는 해외 현지생산 확대를 위한 것이었다.
- 유럽은 공익사업 및 네트워크 산업에서 국경을 넘나드는 활발한 통합을 보여주고 있다. 이러한 추세는 유럽연합(EU)의 시장개방정책(market opening policy)의 결과로, 공기업에서만 나타나는 현상은 아니다. 이러한 산업에 관여된 정부 소유 공기업과 부분적으로 민영화가 이루어진 공기업 및 민간기업들 전체의 세계화가 촉진되었다.
- 국가의 성공적 세계화가 반드시 공기업의 세계화로 이어지는 것은 아니다. 일례로 브라질, 인도와 같은 개발도상국의 여러 다국적 기업이 세계화에는 성공하였지만, 이들 국가에서 공기업이 활발하게 해외 사업을 진행하는 경우를 찾아보기란 어렵다.

공기업의 경제활동 증가가 국제경제체제로까지 확대되기 위해서는 관련 기업의 국제무역 및 해외투자 등을 통한 국제화 및 세계화가 필요하다.

대부분의 국가에서 공기업은 민간기업과는 다르게 정부로부터 특혜와 보호를 누리고 있다. 이러한 특혜는 시장의 공정한 경쟁을 저해시키는 요소가 되고 있다.

Ⅲ. 선진화 사례 : 최근의 동향과 문제점

이 글의 서론에서 언급했듯이 최근 OECD 공기업 작업반(Working group on corporate Governance of State Owned assets)이 주력하고 있는 과제는 (1) 민간기업과의 공정한 경쟁의 유지와 (2) 공기업의 해외 활동 및 투자 시 발생하는 문제점에 관한 것이다.

1. 공정경쟁(level playing field) 유지

대부분의 국가에서 공기업은 민간기업과는 다르게 정부로부터 특혜와 보호를 누리고 있다. 이러한 특혜는 공기업에게 상당한 경쟁력을 부여한다. 이러한 특권은 공기업의 좋은 실적이나 능률, 높은 기술 또는 뛰어난 경영 실적의 대가로 주어지는 것이 아니라 정부로부터 일방적으로 제공되는 것이기 때문에 시장의 공정한 경쟁을 저해시키는 요소가 되고 있다(〈사례1〉 참조).

- 직접적인 정부보조: 일부 공기업은 상업적 활동의 유지를 위해 정부보조금이나 기타 다른 직접적인 형태의 자금지원을 받고 있다. 정부보조금과 동등한 수준의 세금 감면 등의 세제 혜택이 그 예이다. 또한 네트워크 산업에서 공기업이 지불하는 토지 사용료 및 통행세가 경쟁 민간기업보다 훨씬 낮은 경우도 있다. 그 결과, 공기업은 이러한 특혜 없이 정상적으로 세금을 납부해야 하는 다른 민간기업에 비해 많은 비용절감 혜택을 누릴 수 있으며, 이는 가격경쟁력 강화로 이어진다.
- 저금리 대출 및 보증: 공기업은 정부나 국영금융기관으로부터 시가보다 낮은 이자율로 자금을 지원받을 수 있다⁸⁾. 직·간

8) 특정 국가의 재정기금의 경우 이러한 저금리 대출이 많이 발견되는데, 이는 국가 주요 정책사업 이행을 위한 것이라고 설명한다.

접적인 형태의 정부보증은 공기업이 비교적 적은 이자비용으로 자금을 조달할 수 있게 한다. 이러한 공정 경쟁저해요소는 일반 상업금융기관에서도 발견된다. 정부라는 안정된 후방을 둔 공기업에게 일반 상업금융기관은 정부보증 없이도 시가보다 낮은 이자율로 대출을 허락한다.⁹⁾

공기업이 법적 혹은 자연적으로 독점의 혜택을 계속 누려온 경우, 해당 산업의 경쟁구도에 큰 영향을 미치게 된다.

- 기타 정부의 차별적 특별 우대: 공기업은 민간기업과 다르게 각종 규제로부터 자유로운 경우를 볼 수 있다. 이는 공기업의 운용비 절감효과로 이어진다. 예를 들면, 공기업은 공시규제(disclosure regulation), 독과점 금지법, 건물 허가 및 지역구획규제(zoning regulation) 등의 적용대상에서 제외된다. OECD 회원국은 상대적으로 엄격한 공공 조달규칙(procurement rules)을 마련하고 있음에도 불구하고, 몇몇 공기업들은 실질적으로 공공조달상 많은 혜택을 누리고 있다. 정부의 모든 일반 실무가 이러한 것은 아니지만, 공기업이 오랜 시간 축적한 경쟁력과 정부로부터 얻는 유용한 정보는 입찰 시 경쟁업체와 비교하여 정부 요건을 더욱 만족시키는 제안을 할 수 있게 한다. 일반 민간기업에 비해 공기업은 정부 관련 정보 및 자료에 보다 손쉽게 접근할 수 있기 때문이다.
- 독점 및 선점: 우리는 많은 사례에서 정부가 특정 활동에 대하여 공기업에 독점권을 부여하고, 해당 시장을 독점할 것을 지시하는 것을 발견할 수 있다. 우정사업, 공익사업(utilities) 혹은 일반인에게 포괄적으로 적용되는 서비스업에 대해서 국가는 공기업을 통해 통제권을 행사하려고 한다. 이렇듯 공기업이 법적 혹은 자연적으로 독점의 혜택을 계속 누려온 경우, 해당 산업의 경쟁구도에 큰 영향을 미치게 된다. 또한 네트워크 산업에서는 여러 공기업이 서로 수직적 유통망을 구축하여 독점구조를 유발하기도 한다. 이러한 공기업의 독점은 상업 활

9) 미국의 경우, 1990년대 정부 출자 기업인 Fannie Mae와 Freddie Mac 파산 시 공적자금 지원을 하지 않을 것이라고 공식 발표를 하기도 했다.

공기업들은 대부분 파산으로부터 면제되는 혜택을 누린다. 어차피 자본은 묶여 있기 때문에, 오랫동안 실적이 저조해도 파산되지 않는다.

동 전반에 걸쳐 시장경쟁에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 잠재적 경쟁자가 시장에 진입하는 것을 방해하기도 한다.

- 포획 지분(captive equity): 공기업의 자본은 민간기업만큼 소유권 이전이 쉽지 않아 묶여 있는 자본이라고 할 수 있다. 이 또한 공기업 운영에 다음과 같은 이점을 제공한다. 1) 투자자에게 수익을 배분하지 않아도 된다¹⁰⁾. 2) 공기업은 딱히 경쟁력도 없고 수익성도 없는 사업에 홀로 종사하는 경향이 있다. 원가보다 낮은 판매가격으로 인해 손실이 축적되어 주가가 하락하여도 문제가 되지 않는다. 3) 경영권을 빼앗길 염려가 없기 때문에 관리자는 민간기업처럼 효율적인 운용을 하지 않아도 된다. 즉 자율경쟁시장의 경영능력 평가로부터 자유로운 것이다.
- 도산제도 적용 면제 및 정보 선점: 공기업들은 대부분 파산으로부터 면제되는 혜택을 누린다. 어차피 자본은 묶여있기 때문에, 오랫동안 실적이 저조해도 파산되지 않는다. 또한 공기업은 민간기업에게 제공되지 않거나 일부만 제공되는 정부 관련 정보를 손쉽게 얻을 수 있다.

가. 왜 정부는 공정경쟁을 추구하지 않는가?

먼저, 우리는 공기업(SOE)이 상업적 원리에 따라 운영되어야 한다고 생각하는 것 자체가 무리일 수 있다. 민간회사들도 100% 상업적 목적만을 추구하지는 않을 것이다. 정부가 특정 기업의 주주로 남고자 할 때는 민간기업과는 다른 형태로 운영하기 위한 것임을 짐작할 수 있다. 그렇다면 문제는 정부가 자본시장의 자유경쟁구도를 저해하지 않으면서 공기업의 목적을 달성하는가이다. 다만 이러한 정부의 시장 개입이 시장붕괴를 막기 위한 것이라는 전제가 필요하다. 이는 자연독점현상이 불가피한 산업을 공기업이 독점해야 한다

¹⁰⁾ 이러한 경우는 공기업이 현금흐름 창출(cash cow)을 위해 이용되는 경우와는 조금 다르다. 이 때는 독점기업으로부터 얻어진 이익이 국가 주요 수입원으로 여겨지게 된다.

는 논리에 설득력을 부여한다. 만약 민간기업이 이러한 독점 위치에 서게 된다면 단순한 규제들만으로는 민간기업을 효과적으로 제어할 수 없을 것이다¹¹⁾. 개발도상국에서는 여러 가지 비상업적인 목적을 위해 공기업을 국가발전 사업에 앞세운다. 아직 시장이 형성되지 않은 산업에 공기업을 설립함으로써 경제활동을 활성화하고 민간기업을 육성하고자 하는 경우가 이상적인 경우에 해당한다.

최근의 OECD 자료를 살펴보면, 정부가 시장의 공정한 경쟁구도를 저해하는 것을 알면서도 이를 추진하는 4가지 이유를 발견할 수 있다.

- 공공 서비스 의무이행: 네트워크 서비스업의 과도한 경쟁에서 공기업을 보호하는 이유 중 가장 타당한 것은 공공서비스의 대한 의무이행일 것이다. 우편 및 통신망서비스를 외곽 지역까지 제공하고, 기본적인 사회공익서비스(utilities)를 저렴한 가격에 제공해야 하는 것이 이에 속한다. 이러한 것은 국가보조금을 통해 민간기업에 의해서도 동일한 효과를 낼 수 있다. 그러나 공공 관리자 및 기획자(public planner)에게 이러한 공공서비스를 맡기는 것이 서비스를 제공함에 있어서 훨씬 수월하다는 이유가 더 크게 작용할 것이다. 이러한 정부의 지속적인 사업의 소유권은 교차보조(cross subsidization areas)를 유발하기도 한다. 교차보조란 수익성 없는 공공산업을 지원하기 위하여 다른 수익성이 높은 사업에서 초과이익을 얻는 방법을 일컫는다. 이는 공정경쟁 시장을 방해할 뿐 아니라 투명성까지 저해할 수 있음에도 불구하고 널리 쓰이고 있다.
- 산업정책의 수단: 최근 OECD 회원국 중 소수의 정부는 국가의 산업정책을 공기업이 능동적으로 수행할 것을 지시하고 있다. 예를 들면, 공기업에 특정 산업의 발전 및 자국의 이익

최근의 OECD 자료를 살펴보면, 정부가 시장의 공정한 경쟁구도를 저해하는 것을 알면서도 여러가지 비상업적인 목적을 위해 공기업을 국가발전 사업에 앞세우는 이유를 발견할 수 있다.

11) 시장붕괴는 공익의 요소가 너무 커서 시장가격이 형성되지 않는 산업에도 일어날 수 있다. 이러한 산업은 대부분 공기업에게 맡겨지거나, 민간기업에 정부보조금을 주는 형태로 유지된다.

일부 공기업은 지속적으로 큰 흑자나 수익을 내기 때문에 정부의 주요 수입원 역할을 하기도 한다. 이러한 현상은 특히 수출사업에서 두드러지게 나타나지만 사회공익사업 분야에서도 자주 볼 수 있다.

을 위해 특정 기술이나 지식을 습득할 의무를 부여한다. 산업 정책에 공기업을 적극 활용하는 사례는 개발도상국에서 더 자주 발견된다. 하지만 OECD 회원국에서도 주요 산업의 선두자리를 지키기 위하여 공기업 형태로 운영하는 사례를 찾아볼 수 있다. 이것은 또한 공기업의 세계화를 부추기는 계기가 되기도 한다. 다수의 정부가 네트워크 산업에 종사하는 공기업의 해외 진출을 적극 지원하고 있다. 이는 점차 가중되는 국내 경쟁으로부터 정부의 '수입원'을 안정적으로 유지하기 위해서이다.

- 재정수입 확보: 일부 공기업은 지속적으로 큰 흑자나 수익을 내기 때문에 정부의 주요 수입원 역할을 하기도 한다. 이러한 현상은 특히 수출사업에서 두드러지게 나타나지만¹²⁾ 사회공익사업(utilities) 분야에서도 자주 볼 수 있다. 공기업의 독점 행위가 정부에 상당한 수입원을 제공하고, 이는 정부가 경쟁업체로부터 공기업을 보호할 수밖에 없는 환경을 조성하기 때문에 공정경쟁 차원에서 보면 많은 문제점을 낳을 수 있다.
- 공기업의 정치적·경제적 위치: 정책 수립자는 이익집단이나 일반대중의 압력으로부터 공기업을 지키고자 하는 경향이 있다. OECD 회원국의 공기업은 많은 인력을 고용하고 있으며, 고액 연봉의 일자리를 창출해낸다. 또한 민간기업보다 긴 정년을 보장해 주기도 한다. 이러한 공기업을 경쟁업체로부터 보호해내지 못한다면, 공기업은 저가로 노동자를 고용하고, 사회적 책임을 충실하게 이행하지 못하는 부적격 기업으로 전락하여 비난의 대상이 될 것이고, 이는 정치인들에게 큰 압력으로 작용한다. 따라서 민주적 책임을 완수하기 위해서라는 명목하에 일부 정치인들은 독점기업을 활용하여 공정경쟁을 무력화시킨다.

¹²⁾ 정부가 자원 개발 관련 분야에 공기업을 두는 이유는 자원 채취 속도를 통제하기 위한 것이라는 의견도 있다. 자원 부족 등의 위기로부터 자국을 보호하려는 노력으로 해석될 수 있다.

나. 반경쟁적 행위를 낳는 취약한 공기업의 지배구조

앞서 언급된 사안들은 공기업의 지배구조(corporate governance)가 최근 큰 관심을 받는 이유를 설명해준다. 특히, 공기업의 최종주인 일반 국민과 그들을 대신하여 공기업을 관리하는 공무원 사이의 '대리인 문제(third agency problem)'가 최근 집중적으로 논의되고 있는 추세이다. 이에 대해 D. Daniel Sokol이라는 학자는 “공기업 주주인 국민이 운영권을 주장할 수 있는 유일한 방법은 국민투표를 통한 간접적 방법뿐”이라고 말했을 정도이다. 정치인과 공무원들이 일반대중에게 수탁의무(fiduciary agent)를 다하지 않는 것이 현 공기업 지배구조의 결점으로 지목되고 있다. 그러나 공기업의 반경쟁적 행위를 낳는 원인이 여기에만 있다고는 볼 수 없다. 정치인들은 공공서비스 이행업무와 산업정책 추진 자체가 국민의 이익을 위하는 것이라고 주장할 수 있지만 공기업의 정치경제학적 특징을 고려한다면, 고위 관리직 공무원은 공기업 운영 시 자신의 이익을 추구할 여지가 충분히 있다.

기업지배구조(corporate governance)상의 문제 중 공정경쟁을 저해하는 요소로 지적되어온 것은 고위 관리직의 방만경영이다. 연성예산 제약(very soft budget constraints) 등을 포함하는 공기업의 지배구조는 매우 취약한 편인데, 파산으로부터 안전한 공기업 환경은 경영진의 도덕적 해이를 불러일으킨다. 파산할 염려가 없기 때문에 이들 회사의 경영진은 위험부담이 큰 공격적인 전략을 쓰게 된다. 상업화된 공기업들조차도 정부보증을 받는 경우 이와 비슷한 현상을 보일 때가 있다.

공기업 관리직(manager)의 취업 시장의 성격은 국가에 따라 차이가 크지만, 100% 주식 상장이 이루어진 공기업의 경우 민간기업에서 공기업 관리직을 채용하거나 공기업 관리직이 민간기업으로 이직하는 데 별다른 어려움이 없다. 반면 일부 국가에서는 공기업 임직원 및 공무원에 대해서는 내부채용을 원칙으로 하고 있다. 이로 인해 공기업 관리직은 한 번 채용되면 대체 인력 부족 등의 이유

공기업의 최종주인 일반 국민과 그들을 대신하여 공기업을 관리하는 공무원 사이의 '대리인 문제'가 최근 집중적으로 논의되고 있는 추세이다.

공기업을 소유 및 관련 규제를 관리하는 정부부처는 공기업 경영에 부정적 여파를 낳는 공기업 경영진의 혜택들을 통제해야 한다. 공기업의 정책 목표를 수정하거나 이사회 단속이 그 방법이 될 수 있을 것이다.

로 취업이 보장되는 큰 강점을 지니게 된다. 또한 정부의 편들어주기, 경영진과 노조의 결탁은 경영진의 참모구축효과(manAGERIAL entrenchment)를 초래한다. OECD 회원국 중에는 공기업 이사회 회의 시 노조위원이 동석하도록 되어 있는 경우가 많으나, 경영진과 사전에 결탁하여 이들이 회의 석상에서 경영진을 반대하는 정치력을 행사하지 못하게 한다. 공기업 경영진은 이를 통해 자신들의 자리를 더 공고히 할 수 있다.

또한 대부분의 국가에서 정부가 이익창출을 위해 공기업 경영진에게 상여금을 제공하는 보수체제를 도입하는 것이 쉽지 않다. 공기업은 특정 규제(예:호봉제)에 따라 각 임직원의 보수를 책정해야 하며, 보수 인상률 조정, 성과 연봉제 등(예:기업이익 분배) 민간기업이 주로 사용하는 보수체제 도입에 어려움을 겪는다.

공기업의 경영진이 누리는 많은 혜택들은 공무원과 유사한 특징을 가진다. 그 결과 공기업 운영 시 이익 극대화보다는 시장 점유율을 높여 수입원을 유지하려는 경향을 보인다. 공기업의 경영진은 사업을 확장시키고자 하는 특징이 있는데, 특히 중소기업이나 독점기업의 경우 기존 사업에 지나치게 안주하고 있다고 느끼고 있거나, 성장잠재력이 낭비되고 있다고 보고 있다.

공기업의 소유 및 관련 규제를 관리하는 정부부처는 이렇게 부정적 여파를 낳는 공기업 경영진의 혜택들을 통제해야 한다. 공기업의 정책 목표를 수정하거나 이사회 단속이 그 방법이 될 수 있을 것이다. 공기업의 효율적 관리 방안에 대하여는 다음 단락에서 좀 더 자세히 다룰 것이다.

다. 공정한 경쟁을 위한 각국의 노력

공정경쟁기준(competitive neutrality frameworks, CNFs)의 수립은 공기업과 민간기업이 서로 공존하며, 상호 경쟁할 수 있는 환경을 선진화하기 위한 작업이다. 이 과정에서 공기업 운영의 바탕이 되는 법률적·행정적 제도가 체계적으로 검토되며, 민간기업

과 유사한 수준으로 수정된다. 또한, 정부 사업 활동에서 발생하는 비용을 민간사업과 비교가능한 수치로 나타내어 정부 사업의 투명성과 신뢰성을 제고하는 기능도 수반한다. 다시 말해, 정부 정책 사업이 지니는 특혜를 최소화함으로써 공기업과 민간기업 사이에 생산적 경쟁 구도를 조성하는 것이다.

공정경쟁의 주요 목적은 경쟁법, 규칙 및 규제, 기업지배구조 등을 일괄적으로 개선하여 공정경쟁 저해요소를 제거하며, 더 나아가 경쟁적 우위를 차지할 여지가 있는 모든 정부 정책 사업을 개혁하는 것이다. 또한 공정경쟁기준 수립 이후에는 기준 준수 및 도입 여부를 감독하며, 추가 수정사안을 반영할 것이다. 단, 많은 국가가 이 과정을 실행에 옮기고 있지는 않은 실정이다.

공정경쟁기준은 공기업이 받는 특혜를 줄일 수 있는 좋은 대안이다. 이는 공기업과 민간기업 간의 차별화를 최소화하고 정부소유로부터 얻어지는 특혜를 줄여 올바른 경쟁시장을 구축한다. 각국에서 정치적 여건 등 여러 상황을 감안하여 공정경쟁기준을 마련하고 있다.

여기서 공정한 경쟁 문제의 원천이 무엇인지 밝혀내는 것도 중요하다. 만약 이러한 경쟁왜곡 현상이 정부가 특정 사업을 옹호하려는 의도적 정책으로 인한 것이라면, 이러한 정부에 맞서는 시민단체의 활동과 노력이 이 문제에 대한 해결책이 될 수 있을 것이다. 불공정한 경쟁의 대상이 되는 기관 및 기업들은 각자의 재량에 맞게 정부에 의견을 제시하며 자율경쟁시장에 미치는 악영향에 대해 주의를 줄 권리가 있다. 또한 이러한 방법은 당면한 문제를 보다 넓은 일반대중에게 인식시킬 수 있는 통로가 되기도 한다.

반대로, 만약 경쟁왜곡 현상이 정부가 의도하지 않은 현상이라면, 투명성 확보를 위한 규칙과 공정경쟁을 위한 특별 제도 마련이 더 효과적이다. 거의 모든 국가에서 공기업과 민간기업 사이의 효율적이고 공정한 경쟁을 위해 시민단체의 활동을 적극 활용한다. 일부 국가에서는 경쟁법을 적용하여 공기업의 부당한 활동을 막기도 한다. 그러나 경쟁법 도입은 공정한 경쟁 환경을 조성하는 데 효

공정경쟁기준은 공기업이 받는 특혜를 줄일 수 있는 좋은 대안이다. 이는 공기업과 민간기업 간의 차별화를 최소화하고 정부소유로부터 얻어지는 특혜를 줄여 올바른 경쟁시장을 구축한다.

각국에서 벌이는 정부 사업의 범위를 명확하게 규명하는 것은 쉽지 않은 일이다.

따라서 공정경쟁기준(CNF)이 다루어야 할 정부활동을 정의하는 것은 매우 복잡할 수 있다.

과가 있을 수 있으나, 이는 이미 일어난 문제를 수정하는 방법에 불과하다. 문제가 발생하기 전까지는 사용할 수 없으며, 문제를 미리 예방하지 못한다는 단점이 있다.

따라서 일부 국가에서는 불공정한 경쟁구도를 사전에 예방하기도 한다. 이러한 국가에서는 공기업의 지배구조 개편이나 산업조직 관련 정책 수립이 이루어지는 것을 볼 수 있는데, 공기업에 주어지는 정부 보조 및 지원이 민간기업과의 공정한 경쟁을 저해하지 않는 범위 내에서 이루어지도록 하는 데 주력한다. 이러한 사전적 방법은 관련 정책과 제도가 상업시장에서 경쟁의 대상이 될 수 있는 모든 공기업을 포괄하며, 그 성패는 공기업이 얻는 혜택을 전반적으로 다루고 있는가에 달려 있다. 또한 수립된 정책이 실행 및 준수되는 과정도 중요하다.

1) 공정경쟁정책의 범위

각국에서 벌이는 정부 사업의 범위를 명확하게 규명하는 것은 쉽지 않은 일이다. 따라서 공정경쟁기준(CNF)이 다루어야 할 정부 활동을 정의하는 것은 매우 복잡할 수 있다. 단, 공정경쟁정책 수립 시 검토해 보아야 할 사안은 다음과 같다.

- 공기업의 범위: 공기업은 중앙정부에서부터 지방정부 및 지역자치단체에까지 광범위하게 설립되어 있다. 이 중 어느 범위까지를 공정경쟁정책에 포함할 것인지를 고려해야 한다. 대규모 정부 및 지방정부의 공기업이 공정경쟁에 큰 위협이 될 수 있겠지만, 지방자치단체(Local government)의 사업활동 또한 그 경제적 비중이 증가하고 있다. 지역자치단체는 여가, 육아, 교육, 보건, 주택, 운송업과 같은 주요 산업에서 민간기업과 경쟁한다. 이러한 지역자치단체의 사업을 공정경쟁기준에 포함하지 않는다면 상당한 규모의 정부 사업활동을 간과하게 되는 것이다.

- 활동의 상업성 기준: 공정경쟁기준의 대상이 되려면, 상업적 원칙에 기반을 두고 상업적 성격의 사업을 하는 공기업이어야 한다. 이 때, 비영리사업과 저수익 사업을 잘 구분해야 한다. 일부 공기업은 사회 공익을 위해 적자를 내는 사업활동을 유지해야 하기도 한다. 이러한 비영리사업은 공정경쟁기준에서 제외되어야 한다.
- 실질적 경쟁자와 잠재적 경쟁자: 공정경쟁기준이 효력을 발휘하기 위해서는 해당 시장에 경쟁자가 반드시 존재해야만 한다. 다시 말해, 자율 경쟁을 금지하는 법률이 없어야 한다. 공기업에게 주어지는 특혜는 잠재적 경쟁자의 자율 경쟁 시장의 진입을 막기도 한다는 것을 고려해야 한다.
- 비용 편익 분석(cost/benefit analysis): 공정경쟁기준 수립이 긍정적 영향을 미치기 위해서는, 개혁을 통해 얻어지는 수익이 개혁을 위해 드는 비용보다 높아야 한다. 그렇기 때문에 각 공기업을 대상으로 비용 편익 분석을 거쳐야 한다. 잠재적 경쟁자가 거의 없는 산업에서 관리 및 행정 체제에 큰 변화를 일으킬 개혁을 감행한다면, 오히려 비용 측면에서 부정적 결과를 낳을 수 있다.

공정경쟁기준의 대상이 될 범위를 결정한 후에는, 공기업이 누리는 특혜를 제거할 방안을 모색해야 한다. 정부의 사업활동이 민간사업과 경쟁을 할 때는 규제, 경영 또는 요금 정책 등의 다각적인 측면에서 여러 가지 특혜를 얻을 수 있다.

공정경쟁기준 수립이 긍정적 영향을 미치기 위해서는, 개혁을 통해 얻어지는 수익이 개혁을 위해 드는 비용보다 높아야 한다. 그렇기 때문에 각 공기업을 대상으로 비용 편익 분석을 거쳐야 한다.

106 EC 조항은

정부를 위해 서비스업을

대행하는 공기업 혹은

민간기업이 EC조약의 내용을

준수해야 한다는 내용을

담고 있다. 단, EC조약의

내용이 임무수행을 방해할

여지가 있는 경우는 제외된다.

2) 유럽연합(EU) 국가의 공정경쟁 정책

일부 국가에서는 특별 경쟁법을 제정하여 정부와 민간기관 사이에 경쟁왜곡 현상을 방지한다. 유럽연합국을 포함한 일부 나라들은 106 EC(이전 86조항) 조항을 제정하여 공공의 경제적 이익을 추구하는 활동을 하거나 특혜 또는 특권이 주어지는 기관을 대상으로 하는 규정을 마련하였다. 106 EC 조항¹³⁾에 대해 간략히 소개하자면, 정부를 위해 서비스업을 대행하는 공기업 혹은 민간기업은 EC조약의 내용을 준수해야 한다는 내용이다. 단, EC조약의 내용이 임무수행을 방해할 여지가 있는 경우는 제외된다.

유럽연합조약(Treaty of the European Union)이 공정경쟁원칙에 관한 내용을 다룬 지는 이미 50년이 넘었다. 106 EC 조항은 공기업이 경쟁법 범위 안에 포함되어야 함을 분명하게 명시하고 있으며, 유럽연합국은 이 규칙을 어겨서는 안 된다. 공기업은 독점 및 국가보조에 관한 규정도 준수해야 한다. 유럽연합 모델의 또 다른 특징은 공기업 경제활동에 문제가 있을 경우, 이를 중재할 수 있는 기능이 있다는 점이다. 조약 위반 시 위원회는 해당 공기업에 벌금을 부과하는 등 제재조치를 취할 수 있다. 만약 자국의 정부 지원하에 조약이 위반되었을 경우, 위원회는 이를 중지하도록 해당 국가에 지시를 내릴 수 있다.

106 EC 조항과는 별도로, 정부지원 및 공기업 및 민간기업에 제공되는 모든 종류의 정부보조금은 유럽 법률(European rule)의 적용을 받는다. 이 법률은 정부기관과 공기업의 긴밀한 관계 때문에, 공기업에 더 큰 영향을 끼친다. 이 법률의 대상이 되는 정부지원의 형태로는 출자 및 자금 지원을 비롯해 세금감면, 면세기간 혜택, 사

13) <106 EC 조항>의 내용

1. 공공사업을 수행을 위하여 국가가 배타적 특권을 부여한 경우, 해당 국가는 본 조약, 특별히 제 18조 및 제 101조에서 109조의 규정에 반하는 권력을 행사할 수 없다.
2. 공공의 경제적 이익을 도모하는 용역사업을 위탁받았거나, 수익성 독점사업을 수행하는 경우, 본 조약 상의 경쟁에 관한 규정을 준수해야 한다. 단, 규제 운용이 임무 수행 및 업무 활동을 방해하지 않는 범위 내에서 준수한다. 본 조항이 상거래 발전에 악영향을 초래해 사회 공익에 부정적 여파를 끼쳐서는 안 된다.
3. 본 위원회는 위 조항의 준수 여부를 감독할 것이며, 필요할 경우 각국에 지시사항 및 결정사항을 전달할 것이다.

회복지세금 감면 및 정부 보증 등이 있다. 대부분의 이러한 정부지원금은 특별한 경우를 제외하고 금지되어 있다. 국가가 공기업에게 보조금을 제공하고자 할 경우에는 먼저 위원회에 보고해야 하며, 위원회는 이를 면밀히 검토한 후 허가 여부를 결정한다. 위원회가 공정경쟁을 위해 주로 활용하는 또 다른 수단은 공기업과 정부기관 사이의 재정관계에 관한 투명성 지침이다¹⁴⁾. 이 지침은 사업 분리를 강조한다. 즉, 공기업이 상업적 사업과 비상업적 공공정책사업을 동시에 추진할 경우, 재정을 이원화하여 이 두 종류의 사업에 예산이 어떻게 분리되어 운용되는지 보여줄 수 있어야 한다. 이러한 방식은 우편, 에너지, 운송업 등 많은 산업의 공기업에서 활용되고 있다¹⁵⁾.

호주의 공정경쟁정책은 자율경쟁시장에서 정부사업이 진행될 경우, 민간기업보다 유리한 특혜를 누리지 못하게 하는 것을 기본으로 하고 있다.

3) 호주의 공정경쟁정책

호주도 공기업에 의한 불공정 경쟁을 개선하기 위해 특별한 정책을 운용하고 있는데, 유럽의 사례만큼 경쟁정책 차원으로 통합적으로 다루고 있지는 않다. 호주의 공정경쟁정책은 자율경쟁시장에서 정부사업이 진행될 경우, 민간기업보다 유리한 특혜를 누리지 못하게 하는 것을 기본으로 하고 있다. 호주의 경쟁관리기관인 ‘경쟁 및 소비위원회(Australian Competition and Consumer Commission, ACCC)’, ‘국가경쟁위원회(The National Competition Council)’, ‘생산성위원회(Productivity Commission)’가 이 정책을 운영하고 있다.

호주는 이미 1993년부터 정부 사업의 기업화를 진행해 왔고, 경쟁정책을 위한 검토(Hilmer Report)도 실시하였다. 호주는 정부 내에서 발생한 문제점은 사전정책을 통해 해결될 수 있다고 판단하였고, 1995년 호주의 모든 정부 부처는 경쟁정책에 관한 합의를 맺었다.

14) 1980년 6월 25일에 수립된 위원회 지침(Commission Directive 80/723/EEC)이 그것이다. 이 지침은 수립 이후 몇 번의 개정을 거쳐 왔다. 가장 최신판으로는 Directive 2005/81/EC와 2006년 11월 16일에 개정된 Commission Directive 2006/111/EC가 있다.

15) 예를 들면, 2007년 10월 23일 유럽 의회에 의해 개정된 철도 및 도로를 이용하는 대중교통수단을 위한 법률인 Regulation (EC) No 1370/2007에 의하면, 대중교통 서비스를 제공하면서 다른 사업을 영유하는 공기업은 각각의 사업을 위해 별도의 계정을 두어야 한다. 이는 투명성을 높이고, 교차보조를 방지하기 위한 것이다.

호주의 공정경쟁정책은 호주 공기업의 선진화 수준을 높여주었다는 점, 정책 대상이 된 큰 규모의 정부 사업의 능률을 향상시켰다는 점 등에서 긍정적 평가를 받고 있다.

호주 정부의 주된 목표는 국가 소유의 공기업이 시장의 자유경쟁을 저해하는 현상을 해소하는 것이었다. 이 정책은 자유경쟁시장성이 있는 곳이라면 상당한 규모의 모든 주요 정부 사업활동에 적용된다. 단, 이는 정책을 통한 이익이 이행 비용을 초과할 경우에 한한다. 또한 이 정책은 비상업적 및 비영리적 활동에는 적용되지 않는다. 공정경쟁의 기본 원칙은 다음과 같다.

- 가) 공평한 세금: 정부기업이 민간경쟁업체와 차등한 세금 감면 및 면제 혜택을 받지 못하도록 함.
- 나) 공평한 차입조건: 정부기업이 민간경쟁업체와 동일한 수준의 차입비용을 납부하도록 함.
- 다) 공평한 규제: 정부기업이 민간경쟁업체와 다른 규제 및 제도적 환경에서 운영되지 않도록 함.
- 라) 사업 이익률: 정부기업이 장기간 동안 국가 자산을 채용한 것에 합당한 이익률을 내어 배당금을 지불하도록 함.
- 마) 원가에 맞는 요금제: 다양한 분야에 대규모 사업을 벌이는 기관의 경우, 수익성 사업의 요금이 원가를 기준으로 책정되어야 함. 이는 비상업, 비영리사업을 위해 정부로부터 제공 받은 공적자금이 고유 수익사업을 위해 쓰이는 것을 방지하기 위한 것임.

이러한 호주의 제도는 비영리적 서비스 의무 이행에 대한 정부의 보조금에도 적용된다. 이러한 보조금은 다른 정부사업에 교차보조로 흘러가는 등 정부 사업에 특혜를 제공할 가능성이 있기 때문에, 정부의 비상업적 서비스는 명확히 정의되고 분류되어야 하며, 이를 위한 기금은 반드시 관련 비용에 귀속되어야 한다. 국가경쟁위원회(The National Competition Council)는 정부의 상업적 서비스 사업이 명확히 구분되어 있는지, 또한 정당한 자금으로 수행되었는지 평가한다.

호주의 공정경쟁정책은 호주 공기업의 선진화 수준을 높여주었

다는 점, 정책 대상이 된 큰 규모의 정부 사업의 능률을 향상시켰다는 점, 정부 소유기업이 누려온 특혜를 제거하였다는 점에서 긍정적 평가를 받고 있다.

2. 공기업의 해외진출

해외 시장에서 활발한 활동을 하는 공기업의 수가 늘어나면서 그와 관련된 우려도 커지고 있다. 이러한 우려는 공기업을 최종 주주인 자국민, 곧 대중의 이익을 위해 공익정책을 수행하는 “국가 정부의 연장(Extension of The National general government)”으로 보는 시각에서 비롯된 것이다. 이러한 공기업이 상업적 목적을 위해 타국에서 활동하게 되면, 해당 사업의 대상이 되는 대중과 그 사업으로부터의 이익을 챙기는 대중이 불일치하게 된다. 또한, 공기업의 국내업무 개선을 위해 소유권 및 관리체제, 지배구조 관련으로 해결해야 할 과제가 이미 많이 있는데, 공기업의 해외진출은 이러한 기존 과제에 새로운 과제를 추가하고 있다. 본 섹션에서는 공론되고 있는 공기업 해외진출에 대한 현안과 잠재적 위험요소를 논의할 것이다.

정부 혹은 지도자가 공기업을 통해 해외활동을 추진할 때는 i) 국가 전략, ii) 경쟁력 있는 시장 확보¹⁶⁾, iii) 제도적 제한(Regulatory Challenge), iv) 공기업 운영의 효율성에 대해 고려해 보아야 한다.

가. 국가 전략

- 국가안보¹⁷⁾: 정부는 일반적으로 국가안보가 위기에 처했을 시 외국기업의 활동을 제한하도록 하는 권리를 확보해 둔다. 어떠한 활동이 국가안전을 위해할 수 있는지, 정부 소유 기관이

정부 혹은 지도자가 공기업을 통해 해외활동을 추진할 때는 i) 국가 전략, ii) 경쟁력 있는 시장 확보, iii) 제도적 제한 공기업 운영의 효율성에 대해 고려해 보아야 한다.

16) 이 두 번째 현안에 대한 논의내용은 이미 앞부분에서 언급되었기 때문에 중복 기재하지 않았다.

17) 국가안보에 관한 자세한 연구 결과는 OECD 투자위원회(Unvestment Committee)의 “투자의 자유”라는 보고서에 자세히 기재되어 있다. [<http://www.oecd.org/dataoecd/2/41/40700392.pdf>]와 [<http://www.oecd.org/dataoecd/50/33/42701587.pdf>] 참조.

외국계 공기업은
언제든지 '트로이의 목마'가
될 수도 있다고
생각하기 때문에,
이들은 불법 기술이전 및
노골적 스파이 활동 등의
통로로 여겨진다.

이러한 위험성 평가에 어떠한 영향을 주는지에 대한 판단은
국가마다 상이하다. 주로 고려되는 사항은 다음과 같이 설명
될 수 있다.

- 국가 간의 대립: 일반적으로 국가안보가 위험하다고 판단되는
상황은 경제적으로 혹은 군사적으로 중요한 위치에 있는 기업
이 적대관계에 있는 국가 소유인 경우이다. 이러한 문제는 이
들 기업을 활용하여 주요 시설을 폐쇄하거나 붕괴시키는 등의
치명적 피해를 입힐 때 제기된다. 또한 거주국의 정부는 적대
국 소유의 외국기업이 중요한 정보에 접근하는 것을 차단할
수 있는데, 그 예로 주요 정보 및 기록물을 해외로 이전시키는
것을 들 수 있다¹⁸⁾.
- 전략적 경쟁: 국가 간 대립구도가 없더라도 민감한 정보나 기
술을 필요 이상으로 서로 공유하려 하지는 않는다. 외국계 공
기업은 언제든지 '트로이의 목마'가 될 수도 있다고 생각하기
때문에, 이들은 불법 기술이전 및 노골적 스파이 활동 등의 통
로로 여겨진다. 이와 관련하여, 법 집행 시 외국 소유의 주요
기업(주로 은행이나 통신업체)의 협력을 필요로 할 경우, 기밀
유지를 위해 진행 과정이 지연되는 문제가 발생하기도 한다.
- 국가 대표 기업(National Champion): '국가 대표 기업' 이라
는 표현은 국가경제에 매우 중요한 역할을 하는 기업을 일컫
는 말이다. 국가는 이러한 기업이 공기업이든 민간기업이든
외국계 기업에게 넘어가는 것에 굉장히 민감하게 반응한다.
공기업의 경우, 전략적 측면에서 볼 때 독점 기술을 소유하고
있거나 국내 경제에 많은 영향을 미치는 외부성을 가지고 있
을 수 있다.

¹⁸⁾ 하지만, 이러한 현상은 공기업에만 국한되지 않는다. 국가 간 대립이 심할 경우, 적대
국에 관계사를 둔 기업이라면 어느 기업이든 자국의 이익을 위해 이와 유사한 사태를
초래할 것이다.

- 공공서비스의 이행의 의무: 많은 국영기업이 공공의 이익을 위해서 만들어지거나 운영되고 있다. 만약 공기업을 민간기업과 같은 목적으로 운영한다면, 공기업을 지속적으로 운영할 합당한 근거가 없어질 것이다. 공기업의 운영 목적은 크게 다음 두 가지 형태로 나눌 수 있다.

- 국내 공공서비스: 공기업들은 수익 극대화를 떠나 공식적 혹은 원칙적으로 반드시 추구해야 하는 의무성 목적사업이 있다. 이러한 사업은 최소 수준의 서비스를 일정 요금으로 모든 국민에게 제공해야 하는 사회기반시설 및 네트워크 산업에서 많이 발견된다. 이러한 사업을 담당하는 공기업은 정부가 정한 제약조건하에 운영되고 있다. 이러한 제약은 국제시장에서의 활동에 영향을 미치기도 하는데, 많은 경우 공기업의 해외 경쟁력을 약화시킨다. 이로 인해 공기업이 국내시장에 특별한 혜택을 주기도 하는데, 이것이 오히려 국외 소비자와 해외 시장에 피해를 주는 것처럼 보이기도 한다.

- 비상업적 해외 사업: 드물게 공기업이 해외 활동을 하면서 자국의 이익을 추구해야 하는 경우도 있다. 예를 들면, 부족한 자원 및 고급 기술을 획득하는 것 등인데, 이는 앞서 설명된 ‘국가 대표 기업’ 사례와 관계가 있다¹⁹⁾. 또한 국가금융기관이 수익창출 이외의 목적을 위해 공기업이나 민간기업의 해외 활동을 지원해 주기도 한다.

- 정치적 개입: 공기업의 해외 활동에 정치세력이 일일이 간섭하는 일은 드물 것이다. 하지만 국가 경제위기와 같이 특별한 경우, 공기업이 해외보다는 국내에서 더 많은 경제활동을 통해 경제를 활성화시키고, 고용을 확대해 줄 것을 요구받기도 한다.

공기업들은 수익 극대화를 떠나 공식적 혹은 원칙적으로 반드시 추구해야 하는 의무성 목적사업이 있다.

이런 제약은 국제시장에서의 활동에 영향을 미치기도 하는데, 많은 경우 공기업의 해외 경쟁력을 약화시킨다.

19) 이러한 공기업의 해외활동은 상대국의 환영을 받지 못한다. 일본의 선진 의료 기술과 노하우를 전수받아 자국 국민에게 제공할 목적으로 일본의 민간 의료기관에 투자한 Abu Dhabi SWF가 그 예이다. 그러나, 이 경우, 일본이 이러한 의료기술을 크게 중요하게 생각하지 않고 있기 때문에 자국의 의료시설 확장에 도움이 된다는 측면에서 오히려 환영하고 있다. (<http://www.oecd.org/dataoecd/1/21/42022469.pdf> 참조)

통상적으로 해외 공기업에 대한 대중의 신뢰도는 그 기업이 자국의 규제를 잘 준수하고 있는지 여부에 달려 있다.

나. 제도적 제한²⁰⁾

- 규제의 효율성과 독립성: 통상적으로 해외 공기업에 대한 대중의 신뢰도는 그 기업이 자국의 규제를 잘 준수하고 있는지 여부에 달려 있다. 또한 이는 해당 법률 및 규제의 질적 수준과 공정한 집행에 달려 있기도 하다. 공기업의 소유권이 정부로부터 완전히 분리되어 있지 않다면 법률 집행제도의 적합성에 의문을 갖게 된다. 공기업의 해외활동 시 이러한 문제는 더욱 심화된다. 왜냐하면 부적절한 상황에서 공기업을 법률적으로 제재할 수 있는 수단은 통상적으로 공기업 국가의 법률제도가기 때문이다. 만약 공기업이 해외에서 해당 법률체제의 제약 없이 자유로이 운영되고, 이를 통해 많은 이득을 취한다면 문제의 심각성은 더욱 커지게 된다.
- 비대칭 정보: 만약 외국 투자자가 정부의 기밀 정보 및 비공개 내각결의안 등에 접근할 수 있다면, 이 투자자는 특혜 속에서 부당한 이익을 얻고 있다고 인식될 것이고, 이는 해당 시장의 신뢰를 저해할 수 있다. 또한 정부 소유권은 투명성을 해칠 수 있는데, 일부 국가에서는 기업이 공개해야 할 정보를 차단하는 등 정부 사업에 대해 조사하는 것을 방해하거나 일체 법으로 금지하기도 한다.

다. 공기업의 효율성

- 재국유화론(re-nationalisation argument): 비상업적인 목적과 연성예산 등의 이유로 공기업이 일반적으로 민간기업보다 효율적이지 못하다는 인식은 해외사업에만 국한되어 있지 않다. 효율성 향상은 정부가 공기업의 민영화를 추

²⁰⁾ C. Cox(2007)의 “시장 속에서 정부의 역할”의 주요 내용과 Robert R. Glauber가 하버드 대학 존 에프 케네디 행정대학원(John F. Kennedy School of Government)에서 강의한 내용을 토대로 기술하였다.

진하는 주요 요인이다. 민간 시장으로 전환된 산업에 해외 공기업이 진입하려면, 그 공기업은 높은 효율성과 자국 정부로부터의 독립성 그리고 관련 사업의 상업성에 대해 대중을 충분히 설득할 수 있어야 한다.

- 해외 진출 시 지배구조: 공기업의 경영자가 민간경쟁기업 못지않은 수준까지 효율성을 높이고자 노력할 경우, 해외 진출 시 지배구조상의 문제를 일으킬 수 있다. 해외에서 근무하는 직원 감시제도와 상여금 때문이다. 이와 유사한 상황에서 민간기업도 동일한 문제에 직면할 수 있지만, 민간기업의 경우 이를 해결할 수 있는 선택의 폭이 넓다. 민간기업의 경우 개인별로 차별화된 상여금을 제공하거나 사규 위반 시 강력하게 처벌하면 해소될 수 있지만, 공기업에서는 이러한 방법을 활용할 수 없다.

‘공기업 지배구조를 위한 지침’은 OECD 회원국의 공기업이 주어진 목표를 달성하는 과정에서 효율성을 잃지 않으며, 성과를 투명하게 공개하도록 하는 등 바람직한 운영 방식을 제시하고 있다.

IV. 공기업의 지배구조 강화: OECD 지침(Guideline)

민간회사와 공기업 간에 효율적 경쟁의 기초를 세우고 공기업의 경쟁력·효율성·투명성을 강화하기 위해, 또 정부가 보다 정보력을 가지고 적극적으로 공기업을 운영하는 것을 돕기 위해 2005년 4월, OECD에서는 ‘공기업 지배구조를 위한 지침(Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)’을 발표했다. 이 지침은 공기업 관리에 관한 선도적 국제 기준을 제시하고 있다. 이 지침은 OECD 회원국의 공기업이 주어진 목표를 달성하는 과정에서 효율성을 잃지 않으며, 성과를 투명하게 공개하도록 하는 등 바람직한 운영 방식을 제시하고 있다.

현재 이 지침은 OECD 내에서 법적 형태로 격상되었다. 물론 이는 권고 수준의 지침이지만 공식적으로 OECD 회원국은 지침의 권고사항에 협조하도록 하고 있으며, 이것은 OECD 가입을 원하는 국가에게 중요한 사항이다.

1. OECD 지침²¹⁾의 발전

OECD는 공기업의 지배구조가 국가경제에 미치는 영향이 중대하다고 판단하여 공기업 지배구조 및 민영화 작업반²²⁾(Working Group on Privatization and Corporate Governance of State Owned)에 ‘공기업 지배구조에 대한 OECD 기본원칙(OECD Principles of Corporate Governance)’을 보완할 만한 특별한 지침서를 수립할 것을 지시하였다. 1999년에 처음 발표되고 2004년에 수정된 이 지침서는 국영기업의 지배구조를 위한 규범(national corporate governance codes)으로서 OECD 회원국은 물론 비회원국 사이에서도 하나의 표준모델로 자리잡았다.

OECD 지침은 회원국은 물론 20여개의 비회원국의 주주, 공기업 관리자 및 투자자 대표 등 광범위한 이해단체들의 의견을 참조하여 수립되었다. 또한 인터넷을 통하여 대중의 의견을 수렴하는 과정도 거쳐, 2005년에 일반에게 공포되었다.

현재 이 지침은 OECD 내에서 법적 형태로 격상되었다. 물론 이는 권고 수준의 지침이며, 자발적인 준수 여부는 전적으로 각 개별 공기업과 정부에 달려 있다. 그러나 공식적으로 OECD 회원국은 지침의 권고사항에 협조하도록 하고 있으며, 이것은 OECD 가입을 원하는 국가에게 중요한 사항이다. 작업반은 희망 가입국의 현 공기업 실태를 조사하여 지침의 내용을 준수할 의사가 있는지를 평가하기도 한다.

2. 최근 OECD 회원국의 공기업 개혁 사례

OECD 공기업 지침의 시작과 함께 OECD 회원국 사이에 공기업 개혁이 일어났다. 이러한 개혁은 OECD 지침의 모든 내용을 포

21) 공기업 지배구조에 대한 OECD의 기본원칙의 주요 내용은 부록에 첨부하였다.

22) 공기업 작업반은 회원국들의 대표자들로 구성되어 있다. 이들 대부분은 공기업 소유를 관할하는 정부 부처의 장관 혹은 관련 인사들이며, 세계은행(world bank)도 함께 참여한다. 작업반은 OECD에서 경영 및 노동에 관련된 업무를 맡는 조직과도 협력하고 있다.

함하고 있었지만, 초기의 공기업 개혁은 주주로서의 정부 역할²³⁾에 집중되어 있었다.

특히, 점점 더 많은 나라들이 정부의 소유권 기능을 집중화하고 있다²⁴⁾. 북유럽과 서유럽에서부터 이러한 움직임이 시작되었는데, 스칸디나비아 반도의 국가와 프랑스, 영국²⁵⁾에서 수년 전에 소유권 기능을 집중화하였다. 다른 국가들도 이에 동참하였고, 2010년 현재 OECD 회원국 중, 각 정부 부처가 관련된 산업의 공기업을 개별적으로 소유하는 ‘분산형 관리체제’를 유지하고 있는 국가는 많지 않다.

가장 최근의 동향을 살펴보면, 많은 국가에서 상업적 공기업을²⁶⁾ 정부 소유의 지주회사로 옮기고 있는 것을 발견할 수 있다. 기업 지배 구조 측면에서 볼 때, 이러한 움직임은 공기업 운영을 상업화하려는 정부의 노력을 지지해준다. 이러한 지주회사를 만들면서 정부와 공기업 사이에는 이사회가 하나 더 추가되는데, 이로써 지주 회사에 귀속된 공기업들이 정부의 영향으로부터 더 효과적으로 보호 받게 된다. 이러한 움직임은 유럽과 아시아의 국가(OECD 비회원국 포함)에서 주로 실시되고 있다.

정부의 소유권기능을 개편하는 데 가장 어려운 것 중의 하나는 각각의 공기업의 소유권 정책과 목적을 수립하는 것이다. 불과 몇 년 전만 해도 많은 OECD 회원국은 전통적으로 취약한 공기업 이사회를 구성하고 있는 것으로 알려져 있었다. 이사회가 정부 관계자들로 상당수 구성되어 있었기 때문이다. 당시 이사회는 소외되는 일이 많았고 전략적 방향 제시나, 경영 감독 역할도 제대로 수행하지 못하고 있었다. 소유권의 집중화는 각 기업에게 일관된 목적을 부여하며 이사회가 독립적이고 성실하게 목적을 달성할 수 있도록 하기 위한 장기적 작업의 첫 번째 단계이다.

가장 최근의 동향을 살펴보면, 많은 국가에서 상업적 공기업을 정부 소유의 지주회사로 옮기고 있는 것을 발견할 수 있다. 기업 지배 구조 측면에서 볼 때, 이러한 움직임은 공기업 운영을 상업화하려는 정부의 노력을 지지해준다.

23) 세부사항은 부록에 첨부하였다.

24) 좀 더 정확히 말하자면 상업적인 공기업의 소유권 기능을 중심화 하고 있다. 공익을 목적으로 하거나 비영리적인 기업은 아직도 여러 다양한 정부부처에 의해 운영되고 있다.

25) 영국의 경우, 소유권의 집중화보다는 강력한 자문기관을 두는 것으로 공기업 관리를 집중화했다.

26) 특히, 소매 지분이 주식시장에 상장된 경우 그러하다.

OECD 공기업 지침은 공기업과 민간기업이 동일한 규율하에 경쟁하도록 정부가 힘써줄 것을 당부한다. 공기업과 민간기업의 경쟁이 국제적 범위로 확대되고 있는 것을 고려할 때, 이는 중요한 과제이다.

마지막으로 최근에는 공기업의 투명성 및 소유 구조를 크게 개선하는 데 집중하는 사례가 많이 발견된다²⁷⁾. 이러한 발전적 개혁은 2010년 초에 OECD가 출간한 ‘신뢰성과 투명성: 공기업을 위한 지침(Accountability and Transparency: A Guide for State Ownership)’에서 권고하는 사항이다.

3. 민간기업과 공기업 간의 공정경쟁

OECD 공기업 지침은 공기업과 민간기업이 동일한 규율하에 경쟁하도록 정부가 힘써줄 것을 당부한다. 공기업과 민간기업의 경쟁이 국제적 범위로 확대되고 있는 것을 고려할 때, 이는 중요한 과제이다. 또한 공기업이 정부소유라는 이유로 자금 조달 등에 있어 특권을 누리거나, 반대로 새로운 시장에 진입할 수 있는 가능성이 제한되는 등의 현상은 바람직하지 못하다.

이를 위해 OECD 지침은 정부 및 집행기관의 타기능들로부터 공기업 소유자로서의 역할이 분리되어야 함을 강조한다. 이러한 분리는 많은 OECD 회원국 사이에서 이미 성사되었지만, 정부가 아직 큰 비중을 차지하는 다른 국가들 사이에서는 아직 큰 숙제로 남아 있다. 이 지침은 더 나아가 공기업 관련 법률을 단순화하고, 가능하면 다른 민간기업이 적용받는 법률과 조화를 이룰 것을 권고한다. 특별히 경영자의 역할과 권력, 기업 경영 공개의 투명성 측면이 강조된다. 이는 일반 기업지배구조를 공기업에 적용하는 것을 뜻할 수 있는데, 공기업 경영이 민간기업의 경영과 손쉽게 비교되도록 하기 위함이다.

이 지침은 공기업의 특수한 현행 사업, 즉 공공사업에 대해 명확히 명시할 것을 강조한다. 공공사업 관련 비용도 투명하게 명시되어야 한다. 마지막으로 공기업의 자본구조를 유연하게 할 것을 제안하는데, 구체적으로 정부 소유의 은행으로부터의 차입 조건이 일

²⁷⁾ 최근 스웨덴, 노르웨이, 프랑스와 영국과 같은 나라에서 모든 공기업의 재무 상황을 집계한 연차보고서가 발간되었다. 또한 관련 웹사이트도 개발되고 있는데, 대중에게 공기업의 동향과 실적에 대한 자세한 정보를 제공하고 있다.

반시장 수준을 반영해야 함을 강조한다.

앞에서 언급한 ‘공정경쟁’에 의하면, 공기업 지침서는 현재 공기업 형태로 남아 있는 기업이 주로 공익사업(utilities)에 종사하고 있음을 충분히 반영하고 있지는 않다. 이러한 공기업은 정부로부터 직접적인 보조를 받지 않지만 공공서비스 산업 특유의 공급망 체계로 인해 독점권을 부여받는다. 이러한 특권으로 인해 얻은 이익은 다른 사업의 교차보조로 이용되기도 하는데, 이 때문에 경영진이 이익극대화보다는 시장독점 상태를 유지하기 위해 더 노력하게 되고, 이를 유지할 경우 상여금도 주어진다.

공정경쟁을 저해하는 요소들은 공정경쟁기준이나 국가 법률 및 반독점 규제에서 다루는 것이 더 이상적일 것이다. 하지만 공기업 지침서는 이러한 요소가 간접적으로 미치는 영향의 중대함에 대해 다룬다. 이는 공기업이 좀 더 책임감 있게 행동하게 만들고, 일반 기업과 같은 형태로 운영하게 함으로써 기업 내부자가 누리는 특혜와 이기적인 행동을 약화시킬 수 있다.

공정경쟁을 저해하는 요소들은 공정경쟁기준이나 국가 법률 및 반독점 규제에서 다루는 것이 더 이상적일 것이다. 하지만 공기업 지침서는 이러한 요소가 간접적으로 미치는 영향의 중대함에 대해 다룬다.

4. 기업의 해외진출

OECD 공기업 작업반(OECD Working Group on Privatisation and Corporate Governance of SOEs)은 2009년 해외에서 활동 중인 공기업에 공기업 지침을 적용하는 것에 대한 공식의견을 발표하였다²⁸⁾. “100% 상업적으로 운영될 경우에만 해외 공기업은 환영받을 것이다.”라는 일반적인 의견을 반영했을 때, 공기업은 해외 사업을 진행함에 있어 민간기업과 크게 다르지 않게 운영될 것이라고 판단된다. 민간기업은 주주의 수익률 극대화를 초월하는 다른 사업 목표를 가지고 있지 않다. OECD 지침이 이상적인 기업지배구조를 제안하는 근본적 이유는 기업 내부자나 대주주가 그들의 권한으로 회사의 상업성을 저해하거나 주주들의 이익에 반하는 결정을 내릴 여지가 있기 때문이다. 공기업의 경우, “상업성 추구”보다 더 현실

28) “공기업의 해외진출(SOEs Operation Abroad)” [http://www.oecd.org/dataoecd/46/20/44215438.pdf] 참조.

OECD 지침이 이상적인
기업지배구조를 제안하는
근본적 이유는 기업 내부자나
대주주가 그들의 권한으로
회사의 상업성을 저해하거나
주주들의 이익에 반하는
결정을 내릴 여지가 있기
때문이다.

적인 목표는 다음과 같을 것이다.

- 주주로부터 부여받은 다른 사업 목적과 상업적 목적을 분명하게 구분하라.
- 공기업 관리자나 지배구조가 정치적 간섭이나 갑작스런 정책 방향의 변화로부터 지켜질 수 있도록 하라.
- 공기업 및 모든 기업의 정보가 실시간으로 자세히 공개되도록 하라. 특히, 사업 목적이나 관리 구조 및 소유 구조 변경 시 신속하게 일반 국민에게 공시하라.

기존의 OECD 지침(the Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)은 위 3가지를 적절하게 반영하고 있다고 할 수 있다. 공기업과 다른 민간기업 사이의 공정경쟁에 대해, 그리고 신뢰성과 공정성을 갖춘 공기업관련 규제 수립에 대해 OECD 공기업 지침은 다음과 같은 해법을 제시하고 있다.

- 공기업 소유 정부는 공기업이 일반 법률이나 제도로부터 면제되지 않도록 한다. 또한, 다른 경쟁업체가 불이익을 입었을 경우, 이를 수정할 수 있는 효율적인 체제를 수립하여야 한다.
- 공기업이 다른 경쟁 업체와 동일조건하에 자금을 조달받도록 한다. 공기업과 정부 소유의 금융기관 사이의 상업적 관계가 유지되어야 한다.

공공기관의 범위와 규모

최준욱 한국조세연구원 선임연구위원

I. 서론

공공기관의 범위와 규모를 정확하게 이해하는 것은 공공기관 관련 정책 논의를 위한 출발점이 되는 부분이라 할 수 있다. 그러나 공공기관의 범위에 대해서는 국내에서는 물론이고, 해외에서도 인식의 차이가 크다. 그리고 우리나라 공공기관 규모가 외국에 비해 상대적으로 큰지 작은지 하는 비교적 간단해 보이는 질문에 대해서도 명확하게 대답하기 힘들고 많은 논란이 제기되고 있는 실정이다. 이처럼 공공기관(공기업)의 규모에 관해 특히 국제비교에 있어 논란이 되거나 상반된 견해가 존재하는 이유로는 주로 다음과 같은 것들이 있다.

첫째, 공공기관(공기업) 부문의 규모에 대해서는 일반적으로 활용되는 지표 및 자료가 없으며, 사용가능한 일부 자료의 경우에도 포함된 공공기관의 범위가 국가별로 상이하기 때문에 정확성이 크게 결여되어 있다. 재정의 경우에는 비록 일부 한계가 있기는 하지만, GFS(Government Finance Statistics) 등의 재정통계 혹은 국민계정 등의 자료를 통해 대략적인 국제비교가 가능하다. 그러나 공기업(공공기관)과 관련하여서는 정기적이고 공식적으로 집계되는

공공기관의 범위와 규모를 정확하게 이해하는 것은 공공기관 관련 정책 논의를 위한 출발점이 되는 부분이라 할 수 있다. 그러나 공공기관의 범위에 대해서는 국내에서는 물론이고, 해외에서도 인식의 차이가 크다.

OECD에서 발표한 자료에 나타난 결과만 보더라도 우리나라 공기업 부문의 규모에 대해서는 어떤 지표를 기준으로 하는가에 따라 매우 상반된 결과가 나타나고 있다.

자료는 없으며, World Bank나 OECD에서 간헐적으로 자료를 수집하여 공개하고 있는 수준이다. OECD 공기업 작업반에서는 2003년에 국가별 공기업의 수, 자산, 고용, 매출, 부가가치 등의 자료를 확보하였으며, 그 결과가 OECD(2005)를 통해 공개되었다. 그러나 모든 항목에 대해 자료를 제출하지 않은 국가들도 다수 있었으며, 국가별로 공공기관으로 인식하여 포함한 범위에 큰 차이가 있었다. 2009년부터 다시 시작되어 진행되고 있는 작업에서도 포함되는 공공기관의 범위에 대한 일관성을 확보하려 한 시도는 아직까지 충분히 성공적이지 못한 상황이다.

둘째, 동일한 업무를 공공부문에서 수행하더라도, 수행하는 형태는 국가별로 차이를 보일 수 있기 때문에, 이러한 점을 감안하지 않고 국가별 공공기관의 규모만 비교하는 경우에는 유용성에 한계가 있다. 어떤 국가에서는 공기업으로 운영하는 업무를 다른 국가에서는 정부가 사업부서 형태로 직접 수행하기도 한다. 예를 들어, 우리나라의 우정사업본부에 해당되는 기능이 외국에서는 주로 공기업으로 운영된다.

셋째, 공공기관(공기업) 규모를 비교하는 기준이 무엇이 되어야 하는지 명확하지 않다. 재정지출이나 국가부채 등과 관련하여서는 부분적으로 한계가 있지만, 국제비교를 위해 사용할 수 있는 지표들이 있다. 예를 들어, 재정규모를 비교하는 경우에는 재정지출의 GDP 대비 비중을 사용하는 것이 일반적이다. 그러나 공공기관(공기업) 부문의 규모를 비교하고자 하는 경우에는 매출, 부가가치, 고용, 자산, 산업별 정부의 역할 등 다양한 기준 중 어떤 기준을 사용하는 것이 적절한지에 대해 논란의 여지가 크다.

OECD에서 발표한 자료에 나타난 결과만 보더라도 우리나라 공기업 부문의 규모에 대해서는 어떤 지표를 기준으로 하는가에 따라 매우 상반된 결과가 나타나고 있다. OECD(2005)에 제시된 자료를 보면, 공기업 자산의 GDP 대비 비중에서는 우리나라가 OECD 국가 중에서도 중간 이상으로 큰 것으로 나타나고 있다. 그러나 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 우리나라가 OECD 국가

들 중에서도 가장 작은 국가 중 하나로 나타나고 있다. 이처럼 상반된 특징이 있기 때문에, 우리나라 공공기관 규모에 대해서는 연구자에 따라 상당히 다른 견해를 제시하고 있다. 일부에서는 공기업 자산규모 등을 근거로 우리나라 공기업의 규모가 매우 크다고 주장하는 반면, 일부에서는 반대의 의견을 제시하고 있다. 이러한 논란을 완전히 정리할 수는 없다 하더라도, 기존에 제시된 자료의 한계를 인식하고 균형 있는 시각에서 우리나라 공공기관(공기업)의 규모와 특징에 대해 이해하려는 노력은 필요할 것이다.

우리나라는 공공기관을 관리하기 위해 「공공기관 운영에 관한 법률」에 따라 공공기관을 구분·지정하고 있다. 공공기관을 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관, 기타공공기관 등으로 분류하고 있다.

II. 공공기관 범위

1. ‘공공기관 운영에 관한 법률’ 상 공공기관 분류기준

우리나라는 공공기관을 관리하기 위해 「공공기관 운영에 관한 법률(이하 공운법)」에 따라 공공기관을 구분·지정하고 있다. 공운법 제4조에서 따르면 정부는 법률에 따라 직접 설립되고 정부가 출연한 기관, 정부지원액이 총수입액의 50%를 초과하는 기관, 실질적으로 지배(지분이 50% 이상이거나, 지분이 30%이상이고 사실상 지배)하고 있는 기관, 공공기관이 설립하고 정부 또는 설립기관이 출연한 기관 중에 공공기관을 지정하여 운영하도록 되어 있다. 그러나 이러한 조건에 해당되는 기관 모두가 공공기관으로 분류되는 것은 아니다. 공운법은 그 취지 자체가 통계를 목적으로 하는 것이 아니라 공공기관의 관리를 목적으로 하는 것이기 때문에, 이러한 조건을 충족하는 기관 중에서도 관리의 실익이 없거나 혹은 관리대상으로 지정함에 있어 논란의 여지가 발생하는 부분을 제외하도록 하고 있다. 이러한 규정으로 인해 실제로 공운법에서 정하는 공공기관의 범위는 원칙에서 정하는 것보다는 협소해지게 된다.

공운법은 공공기관을 공기업(시장형, 준시장형), 준정부기관, 기타공공기관으로 분류하고 있으며, 각 유형별 공공기관의 조건은 다

시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 중에 지정하며, 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 나머지 공기업을 의미한다.

공기업은 직원정원 50인 이상, 자체수입액이 총수입액의 2분의 1 이상인 공공기관 중 기획재정부장관이 지정한다. 이 중 시장형 공기업은 자산규모가 2조원 이상이고, 총수입액 중 자체수입액이 85% 이상인 공기업 중에 지정하며, 준시장형 공기업은 시장형 공기업이 아닌 나머지 공기업을 의미한다. 준정부기관은 직원정원이 50인 이상이고, 공기업이 아닌 공공기관 중에서 기획재정부장관이 지정한다. 이는 다시 필요에 따라 기금관리형 준정부기관과 위탁집행형 준정부기관으로 분류된다. 기금관리형 준정부기관은 국가재정법에 따라 기금을 관리하거나 기금의 관리를 위탁받은 준정부기관이며, 위탁집행형 준정부기관은 기금관리형이 아닌 준정부기관이다. 그리고 공기업, 준정부기관이 아닌 공공기관을 기타 공공기관으로 지정할 수 있다. 이상의 규정은 공공기관의 지정에 대한 조건을 명시한 것이지, 이러한 조건을 충족하는 기관이 모두 해당 유형의 공공기관으로 지정되는 것은 아니다.

〈표 1〉 공기업 및 준정부기관의 구분(2010년 1월)

유형	분류기준	
공기업	자체수입/총수입 \geq 50%	
	① 시장형 (8개)	자체수입/총수입 \geq 85%, 자산 2조원 이상
	② 준시장형 (14개)	시장형 공기업이 아닌 공기업
준정부기관	공기업이 아닌 공공기관 중 지정	
	① 기금관리형 (16개)	국가재정법상의 기금을 관리(위탁포함)하는 기관
	② 위탁집행형 (63개)	기금관리형 준정부기관이 아닌 준정부기관
기타공공기관	공기업·준정부기관이 아닌 기관 (185개)	

주: 자체수입액 및 총수입액의 구체적인 산정 기준과 방법은 대통령령으로 정한다.
 자료: 기획재정부

2. 국민계정에서의 공공기관 분류

우리나라 국민계정은 1993년에 발표된 SNA 1993 지침을 기초로 하고 있다. SNA(System of National Accounts) 지침은 UN에

서 제정한 개별 국가의 국민소득통계에 대한 기준이다. SNA 1993에서는 국민계정통계의 일관되고 과학적인 편제를 위해 경제주체와 관련하여 제도단위(institutional units)와 제도부문(institutional sectors)이라는 개념을 도입하고 있다. 경제주체는 제도단위별로는 법인기업, 정부, 가계, 비영리단체로 구분된다. 제도부문별로는 비금융법인기업, 금융법인기업, 일반정부, 가계에 봉사하는 비영리단체, 가계의 5개 부문으로 분류된다.

독립된 제도단위는 정부의 지배 여부에 따라 공공부문과 민간부문으로 구분된다. 정부는 공공부문에 해당되며, 법인기업과 비영리단체는 각각 공공부문에 해당되는 부분과 민간부문에 해당되는 부분으로 분리될 수 있다. 비영리단체 중 정부단위가 지배하고 자금 지원을 하는 비시장 비영리단체를 공공비영리단체라 한다. 그리고 법인기업 중 공공부문에 해당되는 부분을 공기업이라 한다.

제도부문별 분류기준으로는 일반정부(정부 및 공공비영리단체)와 공기업으로 구성된다. 일반정부는 제도단위 분류에서의 정부, 그리고 비영리단체 중 공공부문으로 분류되는 공공비영리단체를 포함한다. 정부에는 중앙·지방정부의 모든 정부단위는 물론이고, 중앙·지방정부의 모든 사회보장기금이 정부에 포함된다.

3. 재정통계

IMF의 GFSM(Government Finance Statistics manual)는 일반정부부문의 재정운영·재정상태·유동성의 연구에 필요한 재정통계 작성을 위한 지침이다. GFSM에서 규정하는 제도단위와 제도부문의 정의와 분류, 일반정부부문의 내용은 UN의 국민계정체계(SNA)지침과 모두 동일하다. GFSM은 일반정부의 하위부문으로서 중앙정부와 지방정부를 분류할 것을 요구하고 있다. 다만 각종의 사회보장기금들을 묶어 사회보장제도라는 별도의 하위부문을 구성할 수 있다. GFSM은 일반정부와 공기업을 묶어 공공부문이라 정의하고 있다. 공기업은 비금융공기업과 금융공기업으로 구분할 수

SNA 1993에서는 국민계정통계의 일관되고 과학적인 편제를 위해 경제주체와 관련하여 제도단위와 제도부문이라는 개념을 도입하고 있다.

현재 기획재정부에서는 공공부문에 발생주의 회계를 도입하는 노력과 더불어, 정부 범위를 재설정하는 다양한 노력을 하고 있다. 향후 국제적인 기준을 수용하고, 국민계정통계와의 정합성을 제고하는 방향으로의 개선이 이루어질 것이다.

있는데, GFSM은 일반정부와 비금융공기업을 합쳐 비금융공공부문이라고 한다. GFSM은 1986년도 지침에서 비금융공기업을 포함한 비금융공공부문 전체에 대한 통계의 발간을 권고하고 있다.

기획재정부의 재정통계는 기본적으로 IMF의 GFS 1986 기준을 따르고 있다. 그러나 지방재정을 포함하는 일반정부를 대상으로 한 재정통계의 작성에 한계가 있어, 우리나라의 재정통계는 주로 중앙정부 중심으로 작성되고 있는 상황이다. 통합재정통계는 IMF의 재정통계편람에 따라 일반회계 및 특별회계, 기금(금융성기금 제외)을 대상으로 산출한다.

IMF에서는 1986년에 지침이 작성된 후에 1993년에 SNA 지침이 수정된 점 등을 감안하여, 재정통계의 거시경제 통계 등과의 정합성 제고 등을 위해 GFS 작성기준을 변경하여 2001년에 GFSM 2001로 발표하였다. 기본적으로 현금주의를 따르는 GFSM 1986과 달리, GFSM 2001은 발생주의를 원칙으로 하고 있다.

현재 기획재정부에서는 공공부문에 발생주의 회계를 도입하는 노력과 더불어, 정부 범위를 재설정하는 다양한 노력을 하고 있다. 향후 국제적인 기준을 수용하고, 국민계정통계와의 정합성을 제고하는 방향으로의 개선이 이루어질 것이다. 그러나 기존의 재정통계에서는 대부분의 공공기관이 누락된 상태이며, 새로 설정되는 기준이 아직은 확정되지 않는 상황이므로, 재정통계는 공공기관의 범위와 규모 등을 이해하기 위해 활용하기에는 한계가 있다.

4. 분류기준에 따른 공공기관의 범위

공운법에서와 국민계정에서의 공공기관(공기업) 등의 개념과 범위는 상당한 차이를 보이고 있다. 공운법에서 공공기관으로 지정된 기관은 국민계정에서도 공공부문(일반정부 혹은 공기업)에 포함되지만, 국민계정에서 공공부문(일반정부 혹은 공기업)에 포함되는 기관이 모두 공운법에서 공공기관으로 지정되어 있는 것은 아니다. 공운법은 통계가 아닌 공공기관의 관리를 목적으로 설립된 법이며,

중앙정부가 관리하는 일부 공공기관만을 대상으로 하고 있기 때문이다.

뿐만 아니라 공운법에서 공기업으로 분류되는 기준과 국민계정에서 공기업으로 분류되는 기준에 차이가 있기 때문에, 공기업이라는 동일한 용어를 사용하고 있음에도 불구하고, 두 개의 상이한 기준에서의 공기업의 범위는 일치하지 않는다. 공운법에서 공기업으로 분류된 기관은 국민계정에서는 모두 공기업으로 분류되고 있다. 그러나 국민계정에서 공기업으로 분류되는 기관이 모두 공운법에서 공기업으로 분류되는 것은 아니며, 국민계정에서 공기업으로 분류되는 기관 중 일부는 공운법에서의 공기업 외에도 준정부기관 및 기타공공기관 일부가 포함된다. 즉 공운법의 준정부기관 중에는 국민계정에서는 공기업으로 분류되는 기관들과 공공비영리단체로 분류되는 기관들이 포함되어 있으며, 기타공공기관의 경우에도 그러하다.

OECD 공기업 작업반에서는 공기업 규모 등의 국제비교를 위하여 별도로 지표를 개발하지는 않고 있지만, 2003년에 각국의 공기업 규모 등을 파악하기 위해 설문을 통해 몇 가지 정보를 수집한 바 있다.

Ⅲ. 공기업의 규모의 국제비교

1. 2003년의 OECD 설문 자료

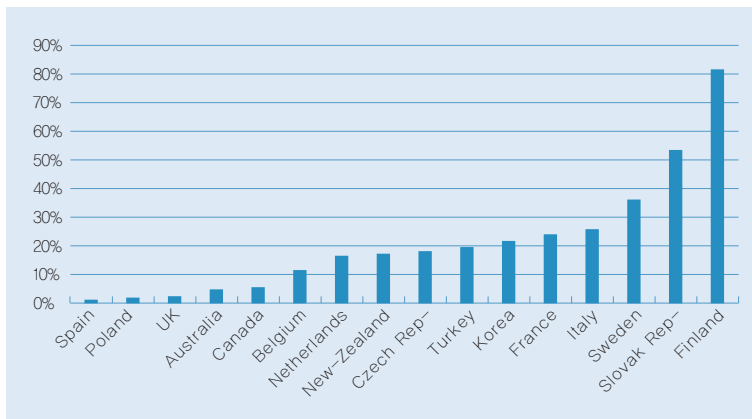
OECD 공기업 작업반에서는 공기업 규모 등의 국제비교를 위하여 별도로 지표를 개발하지는 않고 있지만, 2003년에 각국의 공기업 규모 등을 파악하기 위해 설문을 통해 몇 가지 정보를 수집한 바 있다. 이 자료가 공기업 규모의 국제비교 등에서 가장 많이 인용되는 자료이므로, 먼저 이 자료에 대해 살펴보기로 한다. 이 자료는 OECD(2005)에 공개되어 있는데, 각국의 공기업의 수, 공기업 자산 총액(및 자산의 GDP 대비 비중), 지분가치(및 지분가치의 GDP 대비 비중), 공기업 고용인원이 전체 고용에서 차지하는 비중, 공기업 매출의 GDP 대비 비중 등의 정보가 포함되어 있다. 이 중 우리나라는 공기업의 지분가치 및 매출에 대한 자료는 제출하지 않았다.

공기업 자산의 GDP 대비 비중이 가장 높은 나라는 핀란드, 스웨덴, 프랑스이며 가장 낮은 나라는 스페인, 폴란드, 영국 등이다.

우리나라 자료와 다른 OECD 국가들이 제출한 정보들의 비교가 능성을 살펴보면 다음과 같다. 공기업의 수를 보면, 우리나라는 약 30개 내외로 OECD 국가들 중에서도 작은 편에 속하지만, 이는 공기업 규모의 국제비교를 위해서는 별로 유용한 정보가 되지 못한다. 공기업의 수는 공기업 부문을 어떤 형태로 분할하여 구성하는가에 따라 크게 달라질 수 있기 때문이다. 제출된 공기업의 수라는 자료는 오히려 우리나라가 어떤 기준으로 공기업을 인식하고 자료를 제출한 것인지를 이해하는 데 도움이 된다. 동 자료에 있어, 우리나라가 공기업의 범위를 어떻게 인식하고 자료를 작성한 것인지 확인해 보기로 한다. 당시 자료 작성 시에 정확하게 어떤 공기업들이 포함된 것인지는 정확하게 파악되지 않지만, 현재 공운법상의 공기업보다 약간 넓은 정도를 대상으로 한 것으로 보인다.

공기업 자산의 GDP 대비 비중은 우리나라가 약 20% 정도로 중위치보다 약간 큰 정도인데, 정확하게는 자료가 있는 16개 OECD 국가들 중 6번째로 큰 국가에 해당된다. 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 가장 높은 나라는 핀란드, 스웨덴, 프랑스이며 가장 낮은 나라는 스페인, 폴란드, 영국 등이다. 현재 공운법에서 대상으로 하는 22개 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 2003년에 20%보다는 다소 낮았다는 점을 감안하면, 현재 공운법 대상 기관 및 일부 공공기관이 추가된 것으로 추정되며, 이는 공기업의 수에 대한 정보와 일관성을 갖는다.

[그림 1] 공기업 자산의 GDP 대비 비중



자료 : OECD(2005)

우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 2009년 기준으로 자료는 있는 16개 국가 중 6위에서 4위로 상승한 것으로 보인다.

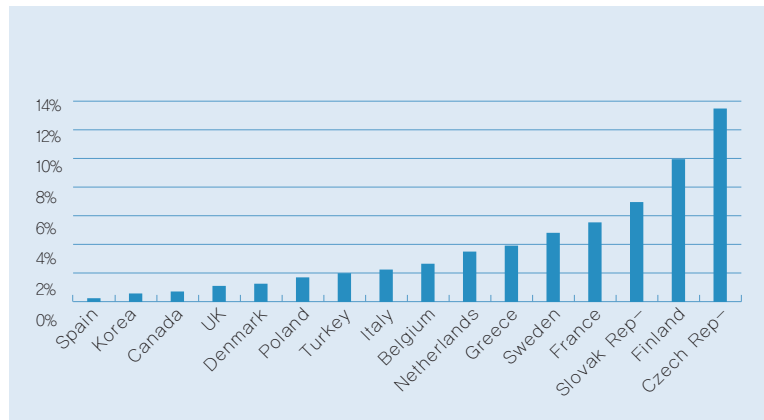
그러나 우리나라는 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 이후 큰 폭으로 증가하였다. 공운법 대상 공기업을 기준으로 하면, 자산의 GDP 대비 비중이 2004년에 17.1%이던 것이 2009년에는 약 33%로 상승하였다. 다른 OECD 국가들에서도 최근에 공기업 자산이 증가하는 경우 등이 있지만, 대체로 우리나라 정도로 큰 폭으로 증가하지는 않은 것으로 파악된다. 현재의 시점에서 동일한 기준에 의해 작성된 자료가 없지만, 동 자료를 현재의 우리나라 상황에 따라 수정하여 보면, 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 OECD 국가들의 중위치를 초과하는 정도는 2003년보다는 더 커진 것으로 보인다. 다른 국가들에서 이후 공기업 자산의 GDP 대비 비중에 변화가 없다고 가정한다면, 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 2009년 기준으로 자료는 있는 16개 국가 중 6위에서 4위로 상승한 것으로 보인다. 즉 2003년에는 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 프랑스, 이탈리아보다 작았지만, 이후에는 더 커진 것으로 파악된다.

공기업 고용인원이 경제 전체 고용에서 차지하는 비중(이하 공기업 고용의 비중)을 보면, 우리나라는 0.4% 정도로 자료는 있는 16개 국가 중 스페인 다음으로 두 번째로 낮아, 자산 측면에서 살펴본 것과는 큰 차이를 보인다. 즉 우리나라는 공기업 자산의 GDP 대

우리나라는 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 작지 않지만, 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 매우 작은 특성이 강하게 나타난다.

비 비중은 작지 않지만, 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 매우 작은 특성이 강하게 나타난다. 공기업 고용의 비중이 우리나라와 유사한 캐나다는 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 우리나라의 4분의 1 정도에 불과하며, 공기업 고용의 비중이 우리나라보다 2배 이상 높은 것으로 나타나는 영국도 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 2~3% 정도로 우리나라보다 현저하게 낮다.

[그림 2] 공기업 고용이 국가 전체 고용에서 차지하는 비중



자료 : OECD(2005)

위 자료에 포함된 공기업의 범위가 명확하지는 않기 때문에, 이후 해당 공기업의 고용인원 변화를 정확하게 파악하기는 어렵다. 2009년 말 기준 23개 공기업의 고용인원이 우리나라 전체 고용에서 차지하는 비중이 약 0.38% 정도 되는 것을 감안하면, 2003년에 OECD에 제출된 자료에서와 큰 차이를 보이지는 않는다. 더 중요한 것은 우리나라 공기업 인원이 일정 부분 변화되었다 하더라도, 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 다른 OECD 국가들과 워낙 큰 차이를 보이기 때문에, 우리나라 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중이 다른 OECD 국가들에 비해 상당히 낮다는 사실은 변하지 않는다는 점이다.

중요한 점은 동 자료에서 다른 OECD 국가들이 어떤 기준으로 공기업의 범위를 설정한 것인지는 명확하지 않다는 것이다. 우리나라

라가 공기업의 범위를 비교적 협소하게 설정한 것은 비교적 명확하다. 물론 이 자료에서 공기업의 범위가 2010년 현재 공운법에서 공기업으로 분류되는 22개 기관보다는 다소 넓게 설정되어 있지만, 외국에서는 일반적으로 공기업으로 인식되는 기관들이 일부 누락되어 있는 것은 사실이다.

일단 외국에서도 우리나라와 유사한 정도로 공기업의 범위를 협소하게 설정하였다고 간주한다면, 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 OECD 국가들 중 중간보다 큰 편이지만, 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 다른 OECD 국가들에 비해 현저하게 작다고 정리할 수 있다. 반면 위 자료의 작성 과정에서 우리나라가 외국의 일반적인 기준에 비해 공기업의 범위를 협소하게 설정하여 파악한 것이라면, 위 자료를 이용하여 공기업 규모에 대해 평면적인 비교를 하는 것은 적절하지 않다.

우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 OECD 국가들 중 중간보다 큰 편이지만, 공기업 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 다른 OECD 국가들에 비해 현저하게 작다.

2. 공기업 범위 설정에 따른 차이

먼저 위 자료가 외국에서 일반적으로 공기업으로 인식될 수 있는 최대한의 범위에 비해 어느 정도 협소하게 설정되어 있는지 살펴보기로 하자. 첫째, 위 자료에는 금융공기업이 포함되어 있지 않다. 둘째, 위 자료에는 공기업 자회사는 포함되어 있지 않거나 일부만 포함된 것으로 보인다. 셋째, 위 자료에는 지방공기업이 포함되어 있지 않은 것으로 보인다. 넷째, 우리나라에서는 준정부기관 혹은 기타 공공기관으로 분류되어 협의의 공기업에 포함되지 않지만, 외국에서는 유사한 조직이 공기업으로 간주되는 경우가 있다. 다섯째, 우리나라에서는 정부부문의 일부로 분류되어 위 자료에 포함되지 않는 우정사업본부가 외국에서는 일반적으로 공기업으로 운영되고 있다.

물론 국가별로 공기업에 대한 기준이 상이할 수 있으며, 외국의 경우에도 해당 자료에 공기업의 자회사 및 지방정부 공기업 등을 모두 포함시켰다고 판단할 근거는 없다. 따라서 우리나라에서 그러한

우리나라 공공기관 전체로 볼 때 자산 규모가 외국에 비해 매우 큰 이유 중 하나는 우리나라는 금융공기업의 규모가 크기 때문이다.

기관들을 모두 포함한 자료를 외국의 자료와 평면적으로 비교하는 것 역시 적절하지 않다. 다만 여기서는 우리나라와 외국이 모두 공기업의 범위를 가장 좁게 설정한 것이라는 앞에서의 가정과 반대되는 시각에서, 외국의 경우에는 공기업의 범위를 가장 광범위하게 파악하였다는 가정하에서 우리나라 공공기관 규모와 비교하면 어떤 모습을 보이는지를 파악해 보고자 하는 것이다.

공기업 자산 규모 역시 각 국가가 공기업의 범위를 어떻게 설정하는가에 따라 크게 달라질 수 있다. 2009년 말 기준으로 공운법상 공공기관 자산의 GDP 대비 비중은 80%를 약간 상회하는 수준으로 23개 공기업 자산의 거의 2.5배에 달한다¹⁾. 이를 2003년 OECD 국가들에 대해 설문조사 자료의 각국의 공기업 자산의 GDP 대비 비중과 비교하면, 우리나라가 16개 국가 중에서도 자산 비중이 가장 높은 핀란드와 대략 유사하다고 해석할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 일반적으로 공기업으로 인식되지만, 우리나라에서 공공기관으로 지정되지 않은 기관 혹은 조직들까지 포함하면, 우리나라 공공기관 규모는 그보다 더 커질 수도 있다. 특히 지방공기업과 우정사업본부까지 합하면, 2003년에 자료가 제출된 16개 OECD 국가들 중에서도 가장 높은 수준이 된다. 물론 OECD 국가 중에서도 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 가장 높은 일부 국가들, 예를 들어 노르웨이 등은 당시에 자료를 제출하지 않았으며, 비교대상에서 제외되어 있다는 점을 감안하면, 위에서처럼 다소 극단적인 가정을 택했을 때 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 OECD 국가들 중에 가장 높다는 해석은 적절하지 않을 수 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

이처럼 우리나라 공공기관 전체로 볼 때 자산 규모가 외국에 비해 매우 큰 이유 중 하나는 우리나라는 금융공기업의 규모가 크기 때문이다. 금융공기업의 경우에는 예치금 전부가 자산으로 파악되기 때문에, 성격이 다른 금융공기업과 비금융공기업을 합한 수치를

1) 이는 알리오 경영공시 자료를 이용하되, 기금계정은 제외한 것이며, 자회사와 모회사 자산이 중복계상되는 것을 피하기 위하여 연결재무제표를 이용하여 조정하여 산출된 수치다.

이용하여 국제비교를 하는 것은 적절하지 못할 수 있다. 우리나라 공공기관 중 주요 3개 금융공기업(산업은행, 기업은행, 수출입은행)의 자산만 하더라도, 2009년에 전체 공공기관 자산의 36% 이상을 차지하며, 이들 3개 금융기관만 제외하더라도 우리나라 공공기관 전체 자산의 GDP 대비 비중은 약 50% 정도로 하락한다.

우리나라의 공기업, 준정부기관, 기타공공기관의 고용인원을 모두 합하면, 전체 고용(통계청의 취업자 기준)의 1.05% 정도이며, 중앙정부 공공기관 및 지방공기업 고용인원도 모두 포함하면, 1.08% 정도가 된다. 우리나라의 우정사업 관련 공무원 등도 모두 포함하는 경우에는 1.2% 정도 된다. 즉 우리나라의 공기업의 범위를 아무리 포괄적으로 설정하더라도, 공기업 고용의 비중이 다른 OECD 국가들 평균에 비해서는 상당히 낮은 편이라는 사실은 달라지지 않는다는 점을 알 수 있다. 우리나라 공기업 고용인원을 최대 1.2%로 보더라도, 자료가 있는 국가들 중 공기업 고용의 비중이 우리나라보다 낮은 국가들은 스페인과 캐나다의 2개에 불과하며, 우리나라와 영국이 유사한 수준으로 3번째로 낮은 것이 된다. 물론 앞에 언급한 것처럼, 외국의 경우에도 우리나라의 준정부기관 및 지방공기업 인력을 모두 공기업 고용인원에 포함하고 있다는 보장은 없으며, 실제로 몇 국가들에 대해 파악해 본 결과 그러한 것으로 파악되고 있으므로, 위에 제시한 1.2%라는 수치도 외국과의 비교에서 사용할 수 있는 상한으로 볼 수 있을 것이다.

앞에서 언급한 것처럼 외국의 경우에도 공공기관의 범위에 대한 기준에 일관성이 결여되어 있기 때문에 위 자료를 이용하여 우리나라 공기업(혹은 공공기관)의 규모에 대해 외국과 정확한 비교를 하는 것에는 한계가 있다. 그러나 대략적으로 다음과 같은 정도는 언급할 수 있다. 우리나라 공공기관의 자산 규모는 OECD 국가들의 평균치를 상회하며 상대적으로 큰 편에 해당되지만, 우리나라 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 OECD 국가들 중에서도 가장 낮은 편이다.

우리나라 공공기관의 자산 규모는 OECD 국가들의 평균치를 상회하며 상대적으로 큰 편에 해당되지만, 우리나라 공공기관 고용이 전체 고용에서 차지하는 비중은 OECD 국가들 중에서도 가장 낮은 편이다.

현재 공개된 중간집계 자료는 우리나라의 공공기관 규모 등을 외국과 비교하기에는 문제가 많은 상황이며, 특히 우리나라만 공기업 부문이 실제보다 더 큰 것처럼 보이는 문제가 있다.

3. 최근 OECD의 논의동향

최근에 OECD의 공기업 작업반에서는 각국의 공기업 규모를 파악하기 위하여 자료를 수집하고 있다. 2003년에 설문을 토대로 자료를 수집한 이후 상당한 시간이 경과하였을 뿐 아니라, 기존 자료에서 공기업의 범위에 대해 국가별로 상이한 기준이 적용된 점을 반영하여 일관된 기준을 적용하기 위한 시도를 하고 있는 것이다. 그러한 작업 과정 중 일부가 2009년 가을 작업반 회의자료 및 2010년 봄에 개최 예정이었던 회의 자료를 통해 공개되었다²⁾.

동 자료의 작성에서 OECD 담당자는 각국에 대해 일관성 있는 자료를 확보하기 위해 노력을 하였으나, 각국의 협조 부족으로 아직까지 각국의 공공기관의 범위 및 기준에 대한 일관성이 크게 부족한 상황이다. 현재 공개된 중간집계 자료는 우리나라의 공공기관 규모 등을 외국과 비교하기에는 문제가 많은 상황이며, 특히 우리나라만 공기업 부문이 실제보다 더 큰 것처럼 보이는 문제가 있다.

우리나라는 2003년 설문에서는 공기업의 수를 30개 정도로 보고하였으나, 2009년 설문조사에서는 공기업의 수를 301개로 보고하였으며, 결과적으로 2009년에 발표된 중간 자료에는 우리나라의 공기업 수가 OECD 국가들 중에서도 헝가리를 제외하고는 가장 많은 것으로 나타났다. 이처럼 우리나라의 공기업 수가 많은 것처럼 파악된 것은 우리나라는 준정부기관 및 기타공공기관 대부분을 공기업의 범주로 파악하여 보고하였기 때문이다. 그러나 이와 달리 대부분의 국가들은 우리나라의 준정부기관에 해당되는 기관들을 제외하고 주로 상업성이 있는 주요 공기업을 중심으로 자료를 보고하였다. 예를 들어 프랑스는 공기업의 수를 48개로 보고하였는데, 이는 프랑스에서의 주요 공기업 수에 불과하다. 그럼에도 불구하고 동 자료가 국내에서 일부 언론에 보도되는 등으로 인해, 우리나라의 공기업 부문이 외국에 비해 매우 큰 것으로 인식된 경우도 있었다.

2) 그러한 작업의 중간 결과 중 일부는 본 보고서에 있는 Christiansen의 논문에도 일부 언급되어 있다.

이후 수정자료를 제출함에 있어 우리나라는 공기업의 수를 108개로 수정하여 보고하였으나, 그러한 자료가 OECD(2010)으로 공개되었다. 그러한 자료의 수정보고에도 불구하고, 동 자료에는 우리나라 공기업의 수는 OECD 국가 중 체체전환국인 헝가리와 체코, 그리고 멕시코를 제외하고는 우리나라가 공기업의 수가 가장 많은 것으로 나타나고 있다.

이 자료 작성은 현재까지 진행중이며, OECD의 담당자도 동 자료의 일관성과 비교가능성을 확보하기 위해 고심중이다. 2010년 봄 회의에서 그에 대한 내용이 논의될 예정이었으나, 아이슬란드 화산 사태로 인해 당초에 계획된 회의가 취소됨에 따라 추가적인 논의에 대한 진행이 지연되고 있다. 그러나 국가별로 공기업의 범위 등에 대한 인식 차이가 매우 크며, 그에 대한 일관성 있는 기준 등에 대한 공감대가 형성되어 있지 않아, 현재까지 수집된 자료는 국제비교를 위해 필요한 정도의 질이 확보되지 못한 상황이므로, 이들 자료를 정책논의 등을 위해 활용함에 있어서는 유의해야 할 필요가 있다.

국가별로 공기업의 범위 등에 대한 인식 차이가 매우 크며, 그에 대한 일관성 있는 기준 등에 대한 공감대가 형성되어 있지 않아, 이들 자료를 정책논의 등을 위해 활용함에 있어서는 유의해야 할 필요가 있다.

IV. 공기업의 범위 등 : PMR 지수

공기업 부문의 규모를 파악하는 방법이 반드시 총량적인 지표에만 국한되지는 않는다. 아직까지 공기업 부문의 규모를 질적으로 파악하기 위한 대안적인 지표의 개발은 이루어지지 않고 있지만, OECD 산업팀에서 작성하는 자료 중 하나인 PMR(Product Market Regulation) 지표는 각 국가의 주요산업에서 공기업이 어느 정도 역할을 차지하고 있는지에 대한 내용을 담고 있다.

PMR 지수는 정부통제(state control), 기업 활동 관련 장애(barriers to entrepreneurship), 무역 및 투자에 대한 장애(barriers to trade and investment)의 3개의 하위지표 점수의 평균으로 산정된다. PMR을 구성하는 3개의 하위지표 중 하나인 “정부통제” 지표는 공기업 관련 내용을 포함하며, 공공소유(Public Ownership),

우리나라는 11개 분야에서 공기업을 운영하는 것으로 보는 것이 적절하며, 오류를 수정한 후의 공기업 범위 점수는 2.75점으로 OECD 국가 평균 및 중간위치(12개 분야)와 유사하거나 약간 낮은 수준이다.

영업활동에 대한 정부의 개입(Involvement in business operations)의 2개 하위지표로 구성된다.

공공소유 지표는 다음과 같은 3개의 하위지표로 구성되어 있으며, 각각에 3분의 1의 가중치를 배정하여 산정된다. 공기업의 범위는 24개의 산업 중 정부가 한 개 이상의 공기업을 운영하고 있는 산업이 몇 개나 되는가를 나타내는 지표다. 네트워크 산업에서의 정부 개입은 에너지, 통신, 교통 등의 6개 산업에서의 공공소유의 비중이다. 상업적 기업에 대한 정부의 직접통제는 24개 주요 산업에서 정부가 특별한 권리를 행사하는 정도를 의미한다.

공기업의 범위를 보면, 2008년 원자료에서는 우리나라 공기업 범위 점수가 6점 중 1.75점(24개 분야 중 7개 분야)으로, 전체 OECD 국가 중 영국(5개 분야) 다음으로 낮은 것으로 나타나고 있다. 실제로 우리나라의 공공부문 범위가 그렇기 좁은지에 대해 의문이 제기될 수 있을 것이다. 검토 결과 이 자료에 일부 오류가 있는 것을 확인할 수 있었다. 원자료에서는 우리나라에서 실질적으로 공기업을 운영한다고 볼 수 있는 몇 개 분야를 공기업이 존재하지 않는 것으로 간주하고 있어, 원자료의 오류를 수정할 필요가 있다. 우리나라는 11개 분야에서 공기업을 운영하는 것으로 보는 것이 적절하며, 오류를 수정한 후의 공기업 범위 점수는 2.75점으로 OECD 국가 평균 및 중간위치(12개 분야)와 유사하거나 약간 낮은 수준이다.

외국의 경우에도 공기업의 범위에 대한 자료 작성 기준에서 우리나라와 같은 오류가 발생하여 평균치 및 중위치가 다소 과소추정된 오류의 가능성을 배제할 수는 없다. 그러나 대부분 국가들이 9~13개 분야에서 공기업을 운영하고 있다는 점을 감안하면, 공기업의 범위에서 1~2개 분야 정도의 차이에 대한 큰 의미를 부여하기에는 한계가 있다. 우리나라는 공기업의 범위가 평균 및 중위치와 유사하거나 다소 낮다는 정도로 해석하는 것에 큰 무리가 없을 것이다.

V. 요약 및 정책적 시사점

공기업 혹은 공공기관의 규모에 대해 외국과의 비교를 통해 상대적인 규모를 파악하는 것은 정책의 기본 입장을 설정함에 있어 필요할 수 있지만, 쉽지는 않은 측면이 있다. 어떤 지표가 실제로 공기업의 규모를 잘 반영하는 것인지 명확하지 않을 뿐 아니라, 국가별로 공공기관의 역할에 차이가 있고, 또 공공기관의 범위를 인식하는 것에도 큰 차이가 있기 때문이다. 하나의 기준으로 판단을 하거나 특히 그러한 비교에 있어 비교가능하지 않은 자료를 활용하는 것은 매우 위험할 수 있다.

각종 지표로 볼 때 우리나라의 공기업 부문 규모는 각기 다른 모습을 보여주고 있다. 공기업의 범위 등으로 보면 분야별로는 차이가 있지만, 전 분야 평균으로 보면 OECD 국가들의 평균적인 추세와 큰 차이를 보이지 않는 편이다. 우리나라 공기업 자산의 GDP 대비 비중은 OECD 국가들의 중위치를 넘는 모습을 보여주고 있다. 고용규모로 보면 매우 작은 편이다.

우리나라 공기업 고용 인원이 다른 OECD 국가들에 비해 작은 이유 중 하나는 우리나라에서 인력규모가 큰 대규모 공기업들이 민영화되었기 때문이다. 가장 대표적인 것으로 한국통신을 들 수 있는데, 민영화 이전에 우리나라 공기업 고용인원에서 매우 큰 비중을 차지하고 있던 한국통신의 민영화 등으로 인해 공기업 인력이 대폭 감소하였다. 그러나 우리나라 공기업 고용인원이 다른 OECD 국가들에 비해 작은 추세는 최근 10여 년 동안 더욱 강해지기는 하였지만, 이미 1998년에도 우리나라 공기업 고용인원은 다른 OECD 국가들에 비해 상대적으로 작은 편이었다. 우리나라는 항공운수산업 등도 오래 전에 민영화되어 민간 위주로 발달되어 있다. 통신, 항공운수산업 등은 고용인원이 클 뿐 아니라, 고용인원 1인당 자산이 상대적으로 낮은 산업이므로, 이러한 부문이 민영화되면 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 낮아지는 효과보다 공기업 고용의 비중이 낮아지는 효과가 더 강하다.

국가별로 공공기관의 역할에 차이가 있고, 또 공공기관의 범위를 인식하는 것에도 큰 차이가 있기 때문에 하나의 기준으로 판단을 하거나 비교가능하지 않은 자료를 활용하는 것은 매우 위험할 수 있다.

향후 공기업 혹은 공공기관 관련 연구에서 인력규모 억제 혹은 미시적인 경영 효율성 제고 못지않게, 공공기관 관련 정책 및 정책의 결정과정 등에 대한 연구에 큰 비중을 두어야 할 필요가 있다.

공공기관의 범위를 넓게 설정하여 비교한다면, 우리나라 공공기관 고용이 작은 또 다른 이유가 노동집약적인 사회서비스 기관이 외국에 비해 상대적으로 작기 때문일 수 있지만, 이에 대한 정확한 내용은 파악하지 못한 상태다. 동일한 업무를 수행하는 공공기관의 경우에도 외국에 비해 인력이 상대적으로 작은 경우 등이 발견되지만, 그것이 아웃소싱 등을 강조하고 인력을 통제하는 경향이 강한 우리나라 공기업 정책의 특성으로 인한 것인지는 명확하지 않으며, 추가적인 검증이 필요하다.

우리나라 공기업 고용인원이 다른 OECD 국가들에 비해 크지 않음에도 불구하고, 공기업 자산이 큰 것은 몇 가지 이유에서 비롯된다. 다른 OECD 국가들과 달리 우리나라는 전체 공기업 자산 중 토지주택공사의 비중이 매우 크기 때문이다. 그리고 우리나라는 부동산 가치의 GDP 대비 비중이 높기 때문에, 일부 SOC 공기업 자산의 GDP 대비 비중이 외국에서보다는 크게 나타나는 경향 때문이다.

이러한 대체적인 고찰은 우리나라 공공기관 관련 정책방향에 다음과 같은 시사점을 제공한다. 각 분야별로 민영화 여부 등을 판단함에 있어, 우리나라 공기업 부문이 과도하게 국가주도형으로 되어 있기 때문에 민영화를 추진해야 한다는 논리나 혹은 우리나라가 과도하게 민영화를 추진하였기 때문에 더 이상 민영화를 추진하는 것은 부적절하다는 이데올로기적인 접근이 더 이상 크게 유용성을 가지기 힘들다는 점이다. 민영화 여부를 판단함에 있어 개별 산업 및 기업별로 민영화의 득실을 판단할 필요가 있다. 향후 공기업 혹은 공공기관 관련 연구에서 인력규모 억제 혹은 미시적인 경영 효율성 제고 못지않게, 공공기관 관련 정책 및 정책의 결정과정 등에 대한 연구에 큰 비중을 두어야 할 필요가 있을 것이다.

참고문헌

- 한국은행, 「우리나라의 국민계정체계」, 2005.
- IMF, Government Finance Statistics Manual, 1986.
- IMF, Government Finance Statistics Manual, 2001.
- OECD, “OECD Comparative report on corporate governance of state owned enterprises,” 2005.
- OECD, “Schemata for the Integrated PMR indicator 2008,” 2008.
- OECD, “Toward a Database Documenting the Economic Importance of SOEs,” DAF/CA/PRIV/WD(2009)1, 2009.
- OECD, “The Size and Composition of the SOE Sector in OECD and other Countries,” DAF/CA/PRIV(2010)2 and Anexes, 2010.



제2부

포커스

1. 경제위기 이후의 각국의 공공기관 변화
2. 공공기관의 정보공개 및 활용방법
허경선
3. [특집 인터뷰: 정형우 OECD 정책분석관] 고용정책과 공공기관의 역할

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

FOCUS

01

경제위기 이후의 각국의 공공기관의 변화

▶ 2008년 미국의 서브프라임 모기지론 부실사태에서 비롯된 금융위기는 전 세계적인 경제 위기로 이어짐. 이러한 경제위기로 우리나라를 비롯한 많은 국가들이 재정확대정책을 펴고 있으며, 이후 국가재정의 건전성 확보가 중요한 이슈로 등장함.

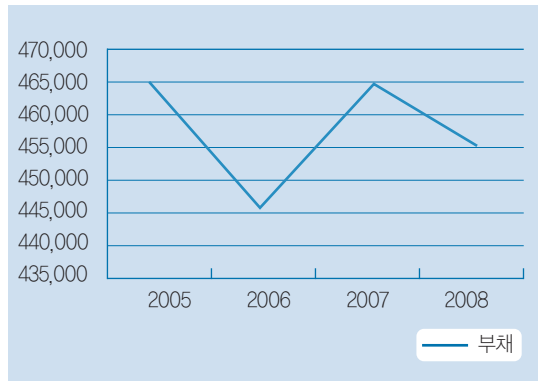
- 국가재정과 긴밀하게 연결되어 있는 공공기관에 있어서도 많은 변화들이 나타남. 특히 공공기관 부채, 인력, 민영화 등에 있어서 변화들이 나타나고 있음.
- 경제위기 이후 공공기관 민영화에 대한 국가별 대응은 차이를 보임. 이를 정리하면 크게 두 가지 흐름으로 나누어 볼 수 있음.
- 먼저 증가된 부채를 감소하기 위한 노력으로 민영화 추진 등 공공부문을 축소하려는 움직임과, 이와는 반대로 경제위기 에 대한 충격을 완화하기 위해 민영화를 연기하거나 공공부문의 적극적인 역할을

강조하는 것을 들 수 있음.

- 이하에서는 경제위기 이후 프랑스, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 영국, 독일, 일본, 스웨덴 등에서 나타난 공공기관 변화에 대한 내용을 정리한 것임.
- ▶ 국가 재정건전화를 위한 노력을 펼친 국가로는 프랑스, 캐나다, 뉴질랜드, 미국 등이 있음.
 - 프랑스와 캐나다는 부채 해소를 위해 공기업 매각을 추진하였음.
 - 반면 뉴질랜드는 공공부문 축소를 통해 작은 정부 기조를 유지함.
- ▶ 경제위기에 대한 충격 완화를 추구한 국가로는 스웨덴, 독일, 일본, 영국 등으로 예정되어 있던 민영화 추진일정을 연기하는 경향과 공공부문이 증가하는 모습을 보임.

- 독일의 경우 강성노조인 독일철도노조가 경제위기 극복을 위해 노사가 협조하는 모습을 보임.
- 영국의 경우 공기업의 인력이 크게 증가하였는데, 이는 경제위기 이후 일부 기업을 금융공기업으로 재분류함에 따른 결과임.

[그림 1] 공기업의 부채 추이



I. 부채의 증가와 부채해소 노력 : 민영화 등 공공부문 축소

1. 프랑스의 공기업 부채와 민영화 추진

가. 프랑스 부채의 증가

- ▶ 프랑스 국가투자청(APE)관할 공기업의 부채 추이
 - 국가투자청 관할 주요공기업(55개 기관)이 차지하는 부채가 23.3%
 - 2005년 4,647억유로에서 2006년 4,459억유로로 대폭 감소하였으나 2007년 다시 4,646억유로로 증가하였음. 2008년부터 다시 감소추세를 나타내고 있음.

〈표 1〉 공기업의 부채액

(단위 : 백만유로)

2005	2006	2007	2008
464,768	445,991	464,618	454,672

나. 2008년 프랑스 에너지 기업의 민영화 (프랑스가스공사와 수에즈의 합병사례 중심)

- ▶ 프랑스의 전기·가스 산업의 부분적 민영화는 기업내부의 경영 어려움을 만회하기 위한 것보다 유럽의 전기·가스 시장통합계획에 의해 진행됨.
 - 비용절감을 위한 구조조정보다는 시장개방에 따른 경쟁체제 진출 준비에 중점을 두고 있음.
 - 본래 프랑스 정부는 프랑스 가스공사(GDF)와 전력공사(EDF)와 합병을 추진하여 ‘프랑스 에너지’라는 종합에너지 기업을 형성하려 하였으나 무산됨.
- ▶ 프랑스 가스공사(GDF) 역시 독자적으로 발전할 수 있는 능력을 지닌 기업으로, 2006년 당시 수에즈(SUEZ)¹⁾가 외국기업에 매각되는 것을 막기 위해 프랑스 정부는 가스공사(GDF)와 수에즈(SUEZ)의 합병을 결정

1) 프랑스-벨기에 기업으로 에너지와 물·폐기물 청소 분야의 기업

- ▶ 2006년 12월 7일, 에너지 분야에 관한 법에서 프랑스 가스공사(GDF)의 민영화를 승인하고 2008년 7월 공식적인 합병이 이루어짐.
 - 합병 시 수에즈의 에너지 분야는 가스공사와 통합하여 GDF-Suez가 설립되었고, 물·폐기물 청소분야는 수에즈 환경(Suez environment)이라는 독자기업으로 분리됨.
- ▶ 프랑스 가스공사(GDF)는 수에즈(SUEZ)와의 통합으로 인하여 세계 3위의 에너지 기업으로 부상하고, 2007년 에너지 분야 매출총액에서 2위를 기록하는 등 좋은 성과를 보이고 있음.

2. 미국의 급격한 공기업 부채 증가 및 대응책

- ▶ 2008년 금융위기 이후, 미국의 주요 공기업(Government Corporation)들의 부채 규모가 급상승함.
 - 주로 연방예금보험공사(Federal Deposit Insurance Corporation), 연방연금보장공사(Pension Benefit Guaranty Corporation) 등 금융공기업을 중심으로 부채규모가 급상승함.

〈표 2〉 주요 금융 공기업 총부채 변화 추이

(단위 : 백만유로)

기업명	2005	2006	2007	2008
연방곡물보험공사 (Federal Crop Insurance Corporation)	3,507	3,937	5,206	8,328
연방예금보험공사 (Federal Deposit Insurance Corporation)	844	595	592	32,668
연방금융은행 (Federal Financing Bank)	27,098	31,437	32,308	36,530
정부주택저당금고 (Government National Mortgage Corporation)	1,042	1,011	1,090	1,362
연방연금보장공사 (Pension Benefit Guaranty Corporation)	80,741	80,019	77,090	92,141

자료 : 각 기업 연차보고서

- ▶ 주요 금융공기업 부채 총계는 지속적으로 감소하다가 2008년 금융위기로 인해 급격히 상승하게 모습을 보이고 있음.
 - 특히, 연방예금보험공사(FDIC: Federal Deposit Insurance Corporation)의 경우 예금보험과 관련하여 파산한 저축기관의 예금보험을 위해 지출한 금액으로 인해 부채가 2007년 약 6억달러에서 2008년 약 300억달러로 50배 이상 증가하였음.
 - 이 외에도, 연방곡물보험공사(Federal Crop Insurance Corporation)과 연방연금보장공사(Pension Benefit Guaranty Corporation) 등은 자산보다 부채가 더 많아 지속적으로 결손금이 발생하는 상태이며, 연방금융은행(Financing Bank)과

수출입은행(Export-Import Bank) 등도 1,000%대의 부채율을 기록하며 2008년에도 급상승하고 있음.

- 전반적으로 금융공기업은 2007년에 부채율이 300%대였으나 2008년 1,200%로 급상승하는 모습을 보이고 있음.

▶ 금융공기업들은 현재의 재무상황을 호전시키기 위해 다양한 금융상품의 개발 및 조직 효율성 강화를 위해 운영비용을 축소시키려는 노력을 지속적으로 행하고 있음.

- 2008년 금융위기로 인하여 경제적 난국을 타개하기 위해 각 공기업들이 수익성 향상 뿐 아니라 전반적인 시장경제의 효율성을 높이기 위해 계속적으로 노력하고 있음.

▶ 특히, 미국 금융시스템 전반의 개선을 위해 연방예금보험공사(FDIC)를 중심으로 하여 기업 효율성 강화, 리스크 관리 능력 강화를 위해 다양한 정책방향들을 제시함(FDIC 연차보고서, 2008).

- 연방예금보험공사는 지난 2008년 금융위기로 인하여 미국 내 금융시스템의 안정과 재생을 위해서 지속적인 노력을 기울임.
- 즉, 연방예금보험공사의 비보험 저축기관에 대한 예금보장을 확대하고, 파산기관에 대해서도 즉각적인 자산평가 및 매각절차를 통해 청산을 신속히 실시할 수 있는 제도 구축 노력
- 또한 2009년 이후로 금융기관에 대한 평

가감독 프로그램의 개선을 위해 노력중

- 즉, 복잡한 파생금융상품에 대한 수익성, 리스크 관리 측면 등에서 더 철저하게 평가할 수 있도록 체계적인 시스템 구축을 검토중

3. 캐나다의 민관합작투자 공기업(PPP Canada Inc.)의 설립과 부분민영화의 진행

▶ 캐나다의 경기부양정책

- 재무부가 2010년 3월 4일 발표한 2010년 예산안은 일자리 창출과 경제성장을 목표로 하고 있음.

- Canada's Economic Action Plan (CEAP)의 2차년도인 2010-11년에 경기 부양을 위하여 190억캐나다달러에 해당하는 재정지출을 실시할 계획임.

- 재정지출의 구성을 보면, 소득세 감면에 32억캐나다달러, 실업자 대책 및 일자리 창출에 40억캐나다달러, 기반시설 현대화 및 주택 개선에 77억캐나다달러, 글로벌 경제 환경에 맞는 인력양성 및 민간기업의 국제경쟁력 향상 지원에 19억캐나다달러, 지역사회 지원에 22억 캐나다달러가 할당됨.

▶ 국제회계기준 도입 (IFRS: International Financial Reporting Standards, GAAP: Generally Accepted Accounting Principles)

- 캐나다 회계기준위원회는 캐나다 공공부문(공기업 포함) 회계 관리에 국제회계기준(IFRS)을 도입하기로 결정함. 이는 2011년 1월 1일부터 도입될 예정이며 이는 국제적으로 일반화된 회계기준(GAAP)이라는 점에서 회계관리시스템의 변화를 모색하고 있음.
- ▶ 캐나다의 민관합작투자 공기업 (PPP Canada Inc.)의 설립
 - 2010/11년 캐나다 연방정부는 경기부양 예산에 190억캐나다달러를 배정하였으며 그중 사회기반시설 및 주택건설에 가장 많은 77억캐나다달러 배정
 - 2009년 6월, 캐나다 경기부양정책의 일환으로 민관합작 투자공사(Public Private Partnerships Canada) 설립
 - 경기부양정책을 현재 80% 집행한 가운데 추가 경기부양을 위해 민·관 합작 투자(PPP) 유치를 모색 중인 정부는 PPP캐나다공사(Public Private Partnerships Canada, P3C)를 설립해 관련 사업을 추진
 - P3C공사는 민관파트너십을 이용하여, 공공기반시설 확충수요를 충족할 수 있으며 정부와 민간부문의 기술 및 전문지식을 활성화하고자 설립됨.
 - P3C의 자본규모는 12억 5천만캐나다달러로, 정부의 민관합작투자 자문 및 민간 재정협력업체의 연결을 담당하는 회사임.
- 공적자금과 민간자본이 합쳐져 더 광범위하고 많은 사업을 추진하고자 하는 목적이 있음.
- 이는 캐나다 경기부양정책의 일환인 동시에, 정부부처가 아닌 공기업(Crown Corporation) 형태로 탄생했다는 점에서 주목할 필요가 있음.
- 국민들의 사회간접자본에 관한 수요 확대를 충족함과 동시에, 정부와 민간부문의 기술 및 전문지식을 통합하여 예산절감 및 효율성을 극대화 할 수 있다는 장점이 있음. 사업추진 과정에서 고용이 창출될 것으로 기대됨.
- ▶ 캐나다원자력공사(AECL: Atomic Energy of Canada Limited)의 부분민영화 검토
 - 캐나다 보수당 정부는 적자로 고심중인 캐나다원자력공사(AECL)의 지분을 민간에 매각, 반(半)민영화하는 방안을 검토중
 - 게리 런(Lunn) 자원부 장관과 관련 업계가 이미 민관 합동으로 캐나다원자력공사(AECL)를 경영하는 방안에 대한 논의를 시작했으며 정부는 경영 안정화를 위해 지분 매각 방식으로 민간자본을 유치하는 것이 바람직하다는 입장
 - 보수당 정부는 일단 정부 예산 지원을 통한 캐나다원자력공사(AECL)의 현상 유지 가능성은 배제한 채, 전면 매각과 부분 매각 방안을 검토중이며 현재는 부분 매각 쪽에 우선순위를 두고 있는 것으로 알려짐.

▶ 피보험자 저당 매입 프로그램(IMPP: The Insured Mortgage Purchase Program)

- ‘피보험자 저당 매입 프로그램’은 2008년 10월 캐나다 정부에 의해 시작된 프로그램으로, 주택담보대출금에 대한 장기간 보증을 유지시켜 주기 위해서 캐나다주택금융공사(CMHC)를 통해 담보대출금을 매입함으로써(국민주택법령: National Housing Act Mortgage-Backed Securities) 장기적으로 안정적인 자금을 제공하기 위함.
- 초기 피보험자 저당 매입 프로그램의 규모는 250억캐나다달러로 시작하였으나, 750억캐나다달러로 증가함.
- 2009년 예산안에서는 피보험자 저당 매입 프로그램의 규모가 1,250억캐나다달러임.
- 2008년-2009년 담보대출금 중 550억캐나다달러는 본 프로그램하에서 집행됨. 피보험자 저당 매입 프로그램의 경우, 자산에 상응하는 것으로 파악되어(금융성 부채에 해당) 연방정부 전체 부채로는 집계되지 않음.

4. 뉴질랜드의 공공부문 축소 및 통합

▶ 뉴질랜드는 1984년 국민당의 장기집권이 끝나고 노동당 정부의 집권이 시작되면서 신공

공관리론²⁾을 정부혁신의 기본원리로 수용하여 급진적으로 공공기관의 개혁을 추진하였음.

- 1980년대의 뉴질랜드 개혁모델은 체제적인 민영화, 기업화, 상업화, 계약주의의 폭넓은 활용 등을 적극 도입한 것으로 세계의 주목을 받았음. 개혁 정책의 주된 목적은 산업정책적 개입의 최소화, 단일 목적의 기관 창조를 위한 조직 세분화 및 분권화, 공공기관 경영의 효율성 강화로 요약될 수 있음³⁾.
- 그 결과 현재 뉴질랜드 공공기관은 세분화된 조직으로 각 기관의 특성과 기능을 살려 자율적으로 운영되고 있음. 인사 및 재정 관련 사항에 대한 결정권을 기관장에게 모두 위임한 대신, 기관장은 기관의 목표달성에 대해 전적으로 책임을 지는 지배구조임.

▶ 공공기관 및 정부규모의 축소

- 2008년 말, 노동당의 장기 집권을 깨고 민주당이 집권을 되찾게 되었고, 집권 2년째를 맞아 경제위기 극복 및 정부 운영 효율성 강화를 목적으로 현재 공공기관 및 정부 축소를 진행중임.
- 이러한 변화는 앞서 설명한 1980년대 중반의 공공기관 개혁 방향과는 반대되는 움직임으로서 집권당 교체로 인해 뉴질랜드

2) 신공관리론은 결과지향적 행정, 상업화, 분권화, 민영화, 고객지향적 행정, 그리고 민간경영기법의 도입 등이 특징이며, 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지 미국, 영국, 호주, 뉴질랜드, 캐나다 등에서 이 원리를 정부개혁의 근간으로 삼고 구조조정을 추진함. 주로 조직적 분절화, 계약관계, 시장원리, 내부경쟁과 투명한 정부를 강조하는 특성이 있음.

3) 김평주(2005), 『한국과 뉴질랜드의 정부혁신 비교연구』

드 공공기관 개혁이 새로운 국면을 맞이한 것으로 해석될 수 있음.

▶ 공공기관의 축소는 과도한 정부기관 세분화로 인해 기능이 중복되는 것을 해결함으로써 정부 비용을 축소하려는 목적으로 시작되었음. 2010년 3월 현재 다음과 같이 공공기관 혹은 준정부기관을 정부부처로 통합하기로 결정하였음.

- 통계청(Statistics New Zealand), 토지정보청(Land Information New Zealand), 국립 도서관(National Library), 국립 고문보관소(Archives New Zealand)가 내무부(Department of Internal Affairs) 소속으로 통합
- 식품안전기관(Food Safety Authority)이 농림부(Ministry of Agriculture & Forestry) 소속으로 통합됨.
- 과학 기술 관련 연구소들이 과학 기술 연구부(Ministry of Research, Science & Technology)로 통폐합됨.
- 여성단체(Women's Affairs)가 사회개발부(Social Development Ministry) 혹은 노동부(Labour Department)로 통합됨.

▶ 자율적 경영과 규제 완화를 목적으로 세분화되었던 공공기관 및 준정부기관들이 통폐합되면서 특정 정부부처의 지나친 대형화(mega-ministry)가 우려되고 있음. 또한, 통폐합의 결과로 다수의 공무원들이 해고될

것이며, 이로 인해 공공서비스의 질이 떨어질 것이라는 우려도 제기되고 있음.

▶ 뉴질랜드의 공공기관 개혁은 급진적이며, 다소 실험적이고 진보적인 성향이 있음. 새로운 형태의 관리체제를 지속적으로 개발하며, 개발의 결과를 적극적으로 도입한 후 단계적으로 보완, 발전시키는 형태를 취해 왔음. 이번 공공기관 축소화 작업도 금융위기로 인한 정부 예산 감소가 중대한 원인으로 작용하였지만, 공공기관 조직이 지나치게 세분화되고 팽창되고 있다는 평가가 반영된 것으로 보임.

II. 공공부문 확대 및 민영화 연기

1. 영국의 공기업 고용규모 증가 및 공기업 실의 인력 증원

▶ 2008년 경제위기 이후, 영국 공기업의 고용규모가 2009년 현격하게 증가

- 2009년 정부부문의 고용 또한 증가하였으나 절대적·상대적 증가폭으로 볼 때 공기업의 고용규모가 크게 증가함.
- 1999년 이후 35만명 전후에 머물렀던 공기업 인원이 57만명으로 증가하여 22만명 가까이 늘어나, 전년 대비 70%가량의 증가율을 보임.
- 공공부문에서 차지하는 공기업 고용의 비중도 9.44%로 크게 증가하였음.

▶ 이러한 급격한 증가는 2008년 글로벌 경제 위기의 영향으로 금융기관들이 민간부문에 서 공공부문으로 재분류되었기 때문임. 대표 적으로 스코틀랜드 왕립은행(Royal Bank of Scotland Group)과 로이드은행(Lloyds Banking Group)이 공기업으로 재분류됨.

- 영국은행(Bank of England)은 2008년 2월 7일 금융공기업으로 분류됨.
- 노던록(Northern Rock)은 2007년 10월 9일 금융공기업으로 분류됨.
- 브래드포드 앤 빙글리(Bradford and Bingley plc)는 2008년 9월 26일 금융공 기업으로 분류됨.
- 로이드은행(Lloyds Banking Group)과 스코틀랜드 왕립은행(Royal Bank of Scotland Group)은 2008년 10월 13일 금융공기업으로 분류됨.

〈표 3〉 영국의 고용규모 추이

(단위: 명)

	중앙 정부	지방 정부	정부 부문	공기업 ¹⁾ (A)	공공부 문(B)	A/B	공무원 ²⁾
1999	2,109	2,722	4,831	359	5,190	6.92	503
2000	2,148	2,757	4,905	365	5,270	6.93	515
2001	2,226	2,759	4,985	378	5,363	7.05	521
2002	2,138	2,777	4,915	376	5,471	6.87	537
2003	2,428	2,820	5,248	379	5,627	6.74	558
2004	2,500	2,874	5,374	371	5,745	6.46	568
2005	2,559	2,912	5,471	374	5,845	6.40	569
2006	2,536	2,922	5,458	353	5,811	6.07	557
2007	2,490	2,929	5,419	347	5,766	6.02	539
2008	2,490	2,910	5,400	350	5,750	6.09	521
2009	2,566	2,903	5,469	570	6,039	9.44	526

주: 1) 여기에서의 공기업은 Public Bodies에서 분류하는 공기업과 동 일한 개념이 아님. 통계청에서 통계목적으로 집계한 공기업에 해 당하며 공기업의 자회사 및 출자회사 등을 포함하는 수치임.
2) 중앙정부의 공무원에 해당함.

출처: 영국통계청(2009), Public sector employment.

▶ 〈표 4〉는 재분류로 인해 나타난 금융공기업 의 인력변동을 보여줌.

- ‘금융중개(Financial intermediation)’ 산 업에서 근무하는 공공부문의 인력은 2008 년 2분기에 9,400명에서 2009년 2분기에 23만 5,500명으로 증가함.

〈표 4〉 금융공기업의 인력변동

(단위: 명)

시기	총인력	정규직(Full-time) 인력
2008년 1분기	9,300	8,700
2008년 2분기	9,400	8,800
2008년 3분기	10,700	10,100
2008년 4분기	238,800	217,800
2009년 1분기	241,500	219,500
2009년 2분기	235,500	214,900
2009년 3분기	230,800	209,600
2009년 4분기	220,110	200,140

자료: 영국통계청(ONS)

▶ 영국은 ‘공기업실(Shareholder Executive)’의 설치·운영을 통해 소유권 기능의 집중화를 추구하고 있으며, 2009년 공기업실의 인력이 크게 증가함.

- 공기업실은 공공기관의 효율적인 운영과 감시를 위해 목표치 부여, 관리, 성과 측정 및 성과보상, 모니터링 등 주요 사안에 대해 해당부처 장관이나 담당기관에 보고하는 기능을 수행함.
- 공기업실의 인력은 2008년 48명에서 2009년 60명⁴⁾으로 증가됨. 전년 대비 약 25%의 증원이 이루어진 것임.
- 공기업실이 관리하는 공기업의 수가 28개 임을 감안할 때, 산술적으로 2명의 직원이 하나의 기업을 전담하고 있다고 볼 수 있음.
- 최근 공기업실의 인력증원은 소유권자로서 정부 역할의 중요성을 강조하는 것으로

해석이 가능함.

2. 독일 철도(Deutsche Bahn)의 민영화 연기 및 노사협력

▶ 독일은 2000년대 지속적인 민영화와 사회복지 지출 감소 등의 구조개혁을 통해 재정적자를 줄여나가서 유럽 국가 중에서는 경제위기에 대한 부담이 상대적으로 적은 편임.

- 연방정부 차원에서 소유하고 있는 주요 공기업들이 대부분 민영화가 되어서 남아 있는 공기업 중 규모가 큰 공기업은 독일재건은행, 독일 철도, 독일 우편, 독일 텔레콤 등임.

▶ 독일 철도(Deutsche Bahn)의 민영화 연기

- 1994년 주식회사로 전환된 독일 철도는 구조조정과 경영합리화, 사업다각화를 추진하여 수익성이 개선되었음.
- 2008년 10월 주식공개(IPO)를 추진하다가 금융위기로 주식시장이 침체되어 상장이 연기됨.

▶ 독일 철도의 금융위기 극복을 위한 노사협력

- 2009년 2월 독일 철도 경영진은 강성 노조인 독일 철도 3개 노조에게 회사와 소비자의 경제적 상황이 어렵다는 사실을 인식시켜 단 2주만의 협상으로 노사가 합의에 도달함.

4) 공기업실의 60명 중 20명은 계약을 통해 외부에서 채용하였고, 8명은 파견직이며 나머지는 공무원임.

- 2009년 2월 합의에서는 근로조건의 향상과 2009년 2월 1일부터는 2.5% 임금을 인상, 2010년 1월 1일부터는 2.0%로 임금을 인상하는 것과 2009년 12월에 500유로의 추가금을 받는 것이 주요 내용임.
- 2008년 3월만 하더라도 독일 철도 기관사 노조(GDL)는 임금 인상안에 거부하여 파업을 실시함. 이후 2008년 임금 협상에서는 노사가 평균 9.6%의 임금 인상에 합의했었음.

3. 일본 우정 민영화 철회

- ▶ 2010년 3월 30일 일본 정부는 일본우정주식회사의 민영화를 철회하는 내용의 우정개혁법안을 공개함.
 - 일본 금융·우정상인 가메이 시즈카는 일본우정주식회사에 대한 주식매각 규모를 축소하고, 정부가 지분을 통해 공공성을 확보하는 내용의 새로운 개혁안을 발표함.
 - 종전대로 우정그룹이 우편·금융을 아우르는 종합 서비스를 제공하기로 함.
- ▶ 우정사업 민영화는 고이즈미 정부가 작은 정부를 지향하는 행정개혁의 일환으로 추진한 사항임.
 - 불필요한 공공사업을 조정하고 국가 재정 부담을 야기하는 자금배분구조를 개선하고자 함. 동시에 민간기업과의 공정한 경쟁 환경을 마련하여 더 나은 서비스를 제공하고자 함.
- ▶ 기존 우정사업 민영화 법안은 의회 해산 및 재선거의 참예한 갈등 속에서 진행되었음.
 - 2007년 10월에 일본우정공사를 해산하고, 4개의 독립된 회사를 거느리는 지주회사 형태로 전환함. 경영의 효율성을 확보하고, 기능별로 회사를 독립시킴으로써 전문성을 확대하여 장기적인 발전을 모색하는 것이 목표였음.
 - 정부가 100% 보유하고 있는 지주회사의 지분을 매각하여 2017년에는 총 주식의 3분의 1만 보유하도록 하였음. 민영화가 완료되면 지주회사가 우편사업주식회사·우편국주식회사의 지분을 100% 보유하는 한편, 우편저금은행·우편보험회사의 지분은 모두 매각하기로 함.
- ▶ 우정 민영화 중단은 새로 집권한 민주당 정권하에서 우정사업 민영화를 반대해 온 가메이 시즈카가 금융·우정상에 임명되면서 본격 추진됨. 이는 글로벌 금융위기 이전부터 재정 악화를 겪고 있는 일본 경제 상황에 대한 국민의 우려도 반영됨.
 - 공적 자금을 확보하는 창구 역할을 하는 우정사업을 민영화하는 데 따른 정부의 부담이 컸음. 또한 글로벌 금융위기로 인해 주가가 하락하는 시점에서 정부가 보유한 거대 지분을 헐값에 매각한다는 우려가 제

- 기됨.
- 우정 서비스의 적자가 심각한 수준에 이룸. 이러한 이유 때문에 금융 서비스 수익으로 이를 보전하지 않으면 안 될 상황에 처함.
 - 경기 회복을 위해 지역·계층 간 격차를 줄일 수단이 필요해짐. 전국에 퍼져 있는 우편 창구를 활성화함으로써 지역경제 활성화 등의 정책을 뒷받침하도록 함.
- ▶ 일본 정부의 새로운 우정개혁안은 고이즈미 정부의 우정 민영화 계획을 상당부분 철회하는 수준에서 제시됨.
- 주요 골자는 정부가 우정주식회사에 대한 지분을 3분의 1 초과 보유할 수 있도록 함으로써 대주주로서 우정주식회사의 공공성을 확보하는 것임.
 - 예금 및 보험 한도를 늘려 더 많은 시중 자금을 수탁할 수 있게 함.
 - 민영화에 따라 비정규직으로 전환되었던 21만 3천여명을 정규직으로 전환하기로 함.
- ▶ 이러한 정책은 우정그룹 내 금융회사를 분리하지 않음으로써 공정경쟁을 저하시킬 우려가 있음.
- 이미 우편저금은행·우편보험회사는 일본에서 가장 큰 규모의 금융회사임. 이는 정부의 지급보증 및 세제 혜택의 암묵적인 보조가 있었기 때문임.
 - 새로운 개혁안은 1인당 예금 한도를 1,000만엔에서 2,000만엔으로, 보험한도를 1,300만엔에서 2,500만엔으로 각각 올리도록 함. 이 경우 또다시 시중의 자금이 민간에서 공공부문으로 이전되게 되므로, 민간회사들의 반발이 거셀 것으로 예상됨.
- ▶ 우정주식회사를 정부 소유하에 둘 경우, 공공부채 증가를 통한 재정부담이 가중될 수 있음.
- 우정주식회사는 국채 및 지방채에 대한 단일 최대보유자이며, 공공사업과 특수법인 등에 투·융자하고 있음.
 - 금융 서비스 확대를 통해 자산 규모가 증가될 경우, 기존의 포트폴리오를 강화하여 국채 보유 비중을 늘릴 가능성이 큼. 현재 국가 부채가 GDP의 200%에 육박하는 상황에서, 이는 재정 부담을 가중시키게 될 것임.
- ▶ 비정규직 전환을 통해 경제위기로 인한 고용문제를 해결하려고 하였으나, 이는 장기적인 비용 증가요인으로 작용할 것임.
- 민영화 과정에서 고용의 유연성을 확보하고자 우편사업회사 직원을 중심으로 비정규직을 증가시켰음.
 - 그러나 경제위기가 심화되자 이들을 정규직으로 전환시켜 국가적인 고용난을 타개하려 함. 그러나 이로 인한 우정주식회사의 인건비 부담은 순이익을 상회할 만큼 높은 수준일 것으로 예상됨.
- ▶ 민주당 정권에 의한 새로운 우정개혁법은 민

영화의 비효율성을 제거하고 공공성을 되살린다는 데 취지가 있으나, 경쟁력 저하 및 재정부담의 우려가 있음.

- 정부 내에서도 민영화 철회에 대한 이견이 있을 정도로 혼란스러운 상황임.

4. 스웨덴의 민영화 연기

▶ 2006년 집권한 스웨덴의 중도우파 정부는 시장주의적 개혁의 일환으로 ‘특정 공기업에 대한 민영화 법률’(Sale of Certain State-owned Companies, government Bill 2006/07:57)을 통해 Civitas Holding AB에 대한 소유권 축소, 이와 관련된 기업의 민영화를 공표함.

- Civitas Holding AB는 Vasakronan AB, Nordea Bank AB, OMX AB, Sveringes Bostadsfinansieringsaktiebolag SBAB, TeliaSonera AB, V&S Vin & Sprit AB를 소유한 합자회사
- 위의 기업들은 시장에서 활동하는 기업이며, 완전히 상업적이고(wholly commercial) 완전 경쟁하에 운영되는 기업들로서 이러한 점으로 인해 정부의 민영화 대상이 되었음.

- 정부는 2007년에서 2010년 동안 약 2천 억크로네(약 247억달러, 35조원)의 가치를 실현하며 이 6개 기업들을 민영화하는 것을 목표로 함. 이로 인한 민영화 수입은 중앙정부의 부채와 이자 비용을 충당하는데 사용하고자 함.

▶ 2008년 세계 금융위기 전, 스웨덴 중앙정부는 이 민영화 계획에 따라 Vin & Sprit (주류유통판매회사)⁵⁾, Vasakronan(부동산회사)⁶⁾, OMX(금융회사)⁷⁾, TeliaSonera(정보통신회사)⁸⁾의 주식을 매각하기 시작함.

▶ 하지만 2008년 금융위기로 인한 금융시장 불안의 여파로 이 민영화 계획이 큰 타격을 받음.

- 스웨덴 정부는 금융위기가 스웨덴의 민영화 계획에 부정적인 영향을 미치는 시기와 매각 가격을 신중히 평가하고자 함.
- 2010년이라는 정해진 시한을 맞추는 것보다는 기업의 가치에 상응하는 매각가격을 받는 것이 더 중요하다는 입장을 밝힘.

▶ 2008년 6월, 프랑스텔레콤으로부터 텔리아 소네라(TeliaSonera)의 인수 제안을 받았지만, 가격이 기업가치를 적절히 반영하지 못한다고 판단하여 인수 제의를 거부함.

5) 소비자 산업(consumer goods)에 속하는 기업으로, 알코올 음료에 대한 수출, 수입, 생산 및 도매유통을 담당하고 있음.

6) 복합기업(conglomerates)으로 스웨덴 도시 Stockholm, Goteborg, almo, Uppsala, Lund를 소유하고 있음.

7) 금융(Finance)업을 하는 기업으로 증권거래소에 해당됨. 북유럽 최대의 통합 증권시장을 소유, 관리함. 전 세계의 금융시장과 자원 시장에 기술적 해결책을 제시하는 역할을 함.

8) 북유럽과 발트해 연안 국가의 최고 통신회사이며, 또한 유러시아, 터키, 러시아 지역의 무선통신사업에서 입지가 탄탄함.

- ▶ 2009년 스웨덴 정부는 세계 금융위기를 이유로 정부소유의 SBAB(모기지론회사)⁹⁾의 매각연기를 공표함.
 - 스웨덴 중앙정부는 당초 약 2천억크로네(247억달러)의 매각 수익을 목표로 SBAB의 민영화를 계획함. 하지만 심화되는 국제 금융위기 속에서 목표 매각 수익을 얻기 어려운 것으로 판단하여 정부는 매각 의지에는 변함이 없지만 그 시기에 대해서는 다시 고려하기로 함.
 - 스웨덴 정부는 SBAB의 가치를 세계 금융위기로 인한 부정적인 영향에서 보호하고자 금융산업에서의 위치를 지킬 수 있도록 법안을 제출하고자 함. 이는 SBAB 회사가 장기적으로 민영화될 때에 그 가치를 충분히 반영할 수 있도록 하기 위한 것으로 보임.

- ▶ 스웨덴 정부는 시장주의적 개혁의 일환으로 '민영화'를 내세웠지만, 금융위기로 인해 기업가치가 과소평가된 상황에서까지 민영화를 추진하지는 않겠다는 확실한 입장을 밝힘.

9) 주택 모기지론을 제공하며, 스웨덴 모기지 시장의 경쟁력 강화에 기여함.

FOCUS 02

공공기관의 정보공개 및 활용방법

허경선(한국조세연구원 초청연구위원)

I. 서론

▶ 공공기관의 방만 경영을 막고 효율적인 경영을 유도하기 위한 방안으로 공공기관의 경영정보 공개가 요청되어 왔음.

- OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005)에서는 외부 지배구조의 개선 방안으로 공공기관의 경영성과를 공시하고 공기업 전체에 대한 통합 연례보고서를 작성할 것을 제안하고 있음.

▶ 기존 정보공개에 관한 연구는 경영정보의 공개가 정보의 비대칭성 문제 해결을 통해 주인-대리인 문제를 줄여줄 것이라고 예측했으며, 더불어 기관 운영의 투명성과 책임 경영을 높일 것이라고 예상함.

- 본 연구에서는 주요 국가와 우리나라의 공공기관 정보공개 현황에 대해 알아보고,

이를 통해 공공기관 정보공개제도의 특성과 효과에 대해 알아보고자 함.

▶ 영국, 뉴질랜드, 미국, 스웨덴, 프랑스, 캐나다, 독일의 사례에서 살펴본 외국 공공기관의 정보공개는 종합 연례보고서 발행, 경영공시, 주주 보고서 등의 다양한 방법을 통해 이루어지고 있음. 영국, 뉴질랜드, 스웨덴, 프랑스, 캐나다의 경우 공공기관 경영정보를 포함한 연례보고서를 발행하고 있음.

▶ 우리나라의 경우 2005년부터 인터넷을 통해 공공기관 경영정보 공개시스템(All Public Information System in One, 알리오시스템: <http://www.alio.go.kr>)으로 공공기관의 경영정보를 공개하고 있음. 현재 286개 공공기관의 33개 항목, 120여개 경영정보를 공개

- 25년에 걸친 공공기관 경영평가가 외부 지배구조의 주된 방법이었으나, 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 전체 공공기관에 경영공시를 의무화함으로써 공공기관의 외부지배 구조 기능을 강화함.
 - 공공기관의 경영정보는 2005년 알리오시스템을 통해 일반 국민에게 공개하기 시작하였으며, 2007년 경영공시의 의무화로 인해 공개되는 경영정보의 품질관리가 향상됨. 현재 인건비, 인원현황, 수입·지출 현황 등 33개 공시항목을 공개하도록 되어 있음.
- ▶ 알리오시스템을 통한 항상적인 정보공개는 높은 관심을 받고 있으며 공공기관의 책임경영과 투명경영을 향상시키는 데 일정 역할을 수행할 것으로 기대됨.
- 일평균 접속 건수가 2010년 현재 11,000여건에 달하는 등 높은 관심을 받고 있음.
 - 언론과 국회에서 알리오시스템에 공개된 공공기관의 경영정보를 분석하여 공공기관 운영의 문제점을 분석하고 이를 국정감사 등에 활용
 - 언론과 국민의 질책이 공공기관의 자발적인 경영혁신을 추진하는 압력으로 작용하여 공공기관의 자발적인 임금 조정 등의 변화를 가져옴.

II. 공공기관 경영정보공개 배경

- ▶ OECD의 공기업 지배구조 가이드라인과 OECD 아시아 네트워크의 지배구조 권고안에서는 공공기관의 투명성과 책임성을 향상시키기 위해 공공기관 경영정보를 종합보고서 형태로 매년 출판할 것을 권고하고 있음.

1) OECD의 공기업 지배구조 가이드라인

- ▶ OECD의 공기업 지배구조 가이드라인(OECD, 2005)에서는 공기업이 OECD 기업 지배구조 원칙을 준수하기 위해서는 높은 투명성 기준을 준수해야 한다고 규정

- ▶ 투명성을 높이기 위해 공공기관의 조정기관 혹은 소유기관이 공기업에 대한 일관성 있는 종합보고서를 작성하여 매년 발행할 것을 권고하고 있음.

- 종합 연례보고를 일반대중과 의회, 대중매체에 대한 핵심 정보공개 수단이 되도록 할 것을 제시
 - 공기업의 전반적인 성과와 변화에 대해 명확한 정보를 전달할 수 있도록 해야 함.
 - 연례보고서를 통해 공기업 조정기관이나 소유기관이 공기업 성과에 대한 이해도를 높이고 공기업 정책을 명확하게 할 수 있음.
- 공기업의 정보보고가 통합되어 국가가 발행하는 연간백서의 형태로 발행되어야 하

- 며, 연간백서에는 다음과 같은 정보가 포함되어야 함.
- 국가의 소유권 정책과 이를 어떻게 이행하는지에 대한 정보
 - 소유권 기능의 구조
 - 공기업 발전에 대한 설명
 - 요약된 재무정보: 회전율, 순익, 현금흐름, 총투자, 자기자본 순이익률(Return On Equity, ROE), 자본/자산 비율, 배당, 자료를 요약하기 위해 사용한 방법
 - 이사회 변화
 - 중요한 공기업에 대한 개별 보고서
- 공기업백서 발간의 빈도를 1년에 2회로 높이면 국가소유권의 투명성을 더욱 향상시킬 것임.
- ▶ 개별 공기업은 연례보고서에서 OECD 기업 지배구조 원칙에 적혀 있는 모든 정보를 공개해야 하며, 추가적으로 소유주로서의 국가와 일반대중이 가질 우려사항에 대해 보고해야 함.
- (1) 공기업의 목적과 성취에 대한 명확한 기술
 - (2) 공기업의 소유권과 의사결정구조
 - (3) 금전적 위험 요소와 이 위험을 관리하기 위한 방법
 - (4) 정부의 지불보증을 포함하여 정부로부터 받은 경제적 지원과 같은 재정보조에 대해 기술
 - (5) 출자기관 등 관련된 기관과의 금전적 거래발생
- ▶ 일부 국가에서는 공기업의 조정기관이나 소유기관에서 홈페이지를 만들어 일반대중이 정보에 쉽게 접근하도록 하는 것이 유용하다고 입증되었음.
- ▶ OECD 가이드라인은 공기업도 상장기업과 마찬가지로 높은 수준의 회계조사와 감사를 받아야 한다고 제시. 세계적으로 인정받은 높은 수준의 회계와 감사기준에 따라 재무정보와 비재무정보를 공개해야 함.
- 공기업 이사와 최고경영자가 재무보고서에 사인하고 공기업의 운영과 재무에 대한 정보가 올바르다는 것을 인증해야 함.
 - 이러한 수준의 정보공개는 국가의 주요 정책을 수행하는 공기업의 경우 더욱 유용함. 특히 국가 예산과 국가 재정위기, 국제사회에 영향력이 큰 경우 매우 중요함. EU의 경우 정부 보조를 받는 기업은 정부사업에 대해 별도로 회계 계정을 관리해야함.
- ## 2) OECD 아시아 네트워크의 공기업 정책 권고
- ▶ OECD 아시아 네트워크의 공기업 정책 권고(OECD, 2010)에서는 아시아 국가에 적합한 공기업 정보 공개 방안을 제시함.
- OECD 아시아 네트워크는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 아시아 국가들의 실정에 맞게 수정한 정책권고안을 작성
 - 투명성과 정보공개에 대해 다음과 같이 일

급 가지 권고안을 제시함.

- 공공기관의 목적과 비상업적 목표를 명확히 할 것.
- 비상업적 목적의 사업비용을 국가 예산으로 부담할 것.
- 적절한 성과지표를 개발하고 공표할 것.
- 대규모 공기업에게는 민간상장기업과 같은 수준의 투명성을 요구할 것.
- 공기업들이 엄격한 감사 시스템을 거치도록 할 것.
- 공기업 소유기관이 공기업의 성과를 적극적으로 모니터하고 벤치마크할 것.
- 국가 소유권에 대한 집약된 연례보고서를 출판할 것.

III. 주요국가 정보공개 및 활용 방법

- ▶ 외국의 경우 공공기관의 정보공개는 연례보고서, 정부보고서, 주주 보고서 등의 다양한 형태로 이루어지고 있음.

〈표 1〉 공기업의 투명성 및 정보공시

	상장기업과 동일규칙 적용여부	시기	일반 발행: 보고 유형	특정 발행: 주주에 대한 보고	종합 공개
영국	대부분 유사한 보고의무를 가지지만, 상장규칙을 따르지 않음.	연례보고, 그러나 일부는 반기별로 업데이트함	재정 보고와 비재정적 보고	일반적으로 인사와 관련하여 발행함	2005년부터 시작
프랑스	상장기업에 한해 적용	연례 보고	의회에 예산이 첨부된 보고서를 발행	구체적인 의무는 존재안함	연례보고 (l'Etat Actionnaire)
독일	적용	-	정부는 기업법과 상업법에 따라 광범위한 보고서를 요청할 수 있음.	-	-
일본	부분적으로 적용	있음	<ul style="list-style-type: none"> • JT(일본담배공사): 재무부에 사업계획 보고 • NTT(전신전화공사): 행정관리부에 재무제표와 경영성명서 보고 	-	-
뉴질랜드	적용	분기, 반기, 연례보고	이사회는 사업계획승인과 연례보고서를 주주부처에 제출	기업법에 따라 보고	존재 (Crown Company 연례보고서)
스웨덴	적용	분기, 연례보고	의회와 일반대중은 연례보고서를 받음, 공기업 담당부서는 분기별로 통합하여 보고함.	다른 사적 소유기업과 동일함.	존재

출처: OECD(2005), OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, pp. 115~117 Annexll 발췌 정리

1. 영국

- ▶ 영국의 경영평가는 크게 3가지로 나누어 볼 수 있음(김지홍 외, 2007).

- 공기업실 (Shareholder Executive)의 정부소유기업의 성과에 대한 과정 모니터링
 - 의회와 공기업실의 정부소유기업에 대한 경영성과평가
 - 국가감사원의 정부소유기업과 공기업실의 경영성과 감사
- ▶ 영국의 경우 정부소유기업(공기업)은 주기적으로(일반적으로 월 1회) 공기업실에 공기업계획과 예산에 대한 사업성과를 보고해야 함(OECD, 2005, p.64).
- ▶ 의회의 정부소유기업의 경영성과평가와 공기업실의 경영성과평가는 연 1회 실시하며, 정부소유기업 관리자와 이사회는 ‘연례 재정정보보고서’ (비재정 이슈 포함)를 의회에 제출함. 의회는 정부소유기업의 성과에 대한 사후 모니터링을 담당함(김지홍 외, 2007).
- 연례 재정정보보고서(Financial Statements)의 의회에 제출 및 성과평가
 - 연례 비재정보고서(Specific reporting)의 재정정보보고서에의 첨부
 - 연례 종합보고서(Aggregate Annual Reports)의 재정정보보고서에의 첨부 (2005년부터)
- ▶ 연례 재정정보보고서의 공개
- 정부소유기업(SOEs)은 대부분의 경우 민간기업과 동일한 회계기준과 감사기준을 가짐. 일반적으로 일반적 회계기준에 대한 특별규정이나 예외없음(김지홍 외, 2007).
 - 기업법 적용기업: 기업법이 적용되는 모든 등록된 기업들과 동일한 보고조건을 가지며 영국 회계기준을 따름.
 - 법령기업: 공적책임회사(Public Limited Companies: PLCs)와 동일한 보고조건을 가지며 APB(Audit Practice Board)의 우수사례를 따름.
 - 상업기업: 보고 조건은 연례보고서와 회계는 민간부문의 회사들의 관례를 따름(OECD, 2005, p.66).
- 연례보고서에는 기관장(Chief Executive)으로부터의 개관, 의장의 성명서, 사업발전에 대한 검토, 미래의 사업전략, 기업 지배구조, 이사회 이사의 보수·경력·책임에 대한 구체적 기술 등과 같은 비재정적 정보가 포함되어야 함(OECD, 2005, p.69).
 - 2005년부터 연례 종합보고서가 출간되고 있으며, 연례 종합보고서는 일반국민, 언론, Trade 조합, 이익집단 등에 공개되고 의회(Parliaments)에 제출할 연례 재정정보보고서에 첨부됨(OECD, 2005, p.71).
- ▶ 영국 내각부(Cabinet Office)의 『공공기관(Public Bodies)』
- 영국 내각부는 매년 『공공기관(Public Bodies)』을 발행하여 공공기관의 수, 인원, 지출규모 등에 대한 정보를 제공함.
 - 2006년까지는 전체 공공기관을 대상으로 하였으나, 2007년 이후 비부처공공기관

(NDPBs: Non-Departmental Public Bodies)에 대한 정보만 제공하고 있음.

2. 뉴질랜드

▶ 경영평가 공시방법

- 일반 민간 상장기업과 동일한 수준으로 경영평가 결과가 공기업의 연차보고서를 통해 일반에 공시됨.
- 재무자료는 감사원(National Audit Office)을 통해 정부감사와 외부회계감사를 마친 후 공개됨.

▶ 공기업의 경영공시

- 각 기관의 손익계산서 및 재무제표는 일반 기업회계기준 (NZ IFRS)에 따라 작성된 후, 뉴질랜드 감사원장(Controller and Auditor-General) 산하 정부 감사기관인 Audit New Zealand로부터 그 정확성과 적절성에 대해 제시된 감사 의견과 함께 일반에 공개됨.
- 공기업은 국민의 세금(Taxpayers' Fund)을 자본으로 하여 국민의 감시하에 운영되는 기업들로서 민간 상장기업과 유사한 수준으로 경영평가 결과 및 재무자료가 투명하게 일반에 공개됨. 단, 기업의 규모에 따라 보고서의 양과 구체적 사항에 대한 부연 설명 제공 정도는 차이가 있는 것으로 보임.
- 주로 공기업의 경제적 가치의 변화를 산출

하는 VBR(Value-Based Reporting) 중심으로 보고가 이루어지고 있음. 이는 공기업들 간의 벤치마크 역할을 할 뿐만 아니라 일반 민간기업 운영에도 영향을 미치고 있음.

- 큰 규모의 공기업의 경우 연차보고서에 지속가능성(sustainability) 보고서가 포함되어 있음. 이는 연차보고서의 내용을 일반 글로벌 민간기업 수준으로 맞추기 위한 노력으로 투자자 및 국민이 필요로 하는 정보를 위주로 작성됨. 공기업의 환경적, 사회적, 문화적 지원 및 기여활동을 상세하게 보고하여 사회적 기업으로서의 역할과 책임을 수행하고 있음이 평가됨.
- 경영공시는 주로 각 공기업의 홈페이지를 통해 이루어지며, 매년 발간되는 정부부문의 연차보고서에도 각 공기업의 재무현황이 포함됨.

3. 미국

▶ 공기업 관리에 관한 사항

- 미국은 공기업을 총괄적으로 관리하는 부서는 없으며, 공기업의 예산, 회계 감사, 경영성과보고 등에 대한 최종 권한은 의회가 가지고 있음.

▶ 경영성과에 대한 통제

- 각 공기업의 CEO는 연례보고서를 작성하여 대통령, 관리예산처장, 회계감사원장,

그리고 의회에 제출. 의회는 공기업의 성과에 대해 보고받을 권한을 가지고 있음.

- 의회는 그 결과에 대해 적절한 권고를 할 수 있음.
- 전체적으로 볼 때, 공기업의 경영평가에 대한 체계적이고 정기적인 성과평가는 이루어지지 않고 있으며, 필요시 관리예산처장과 의회가 수시로 성과평가를 할 수 있음¹⁾.

4. 스웨덴

▶ 공기업의 회계와 보고는 공시에 대한 가이드라인을 따라 작성하여 공시하도록 되어 있음.

- 이사회는 일반적으로 인정되는 회계 원칙(accounting legislation)에 맞춘 연례보고서(annual report)와 중간보고서(interim reports) 및 운영에 관한 보고서(reports on operation) 등을 스톡홀름 주식거래소(Stockholm Stock Exchange)에 기재된 협의사항과 주식에서 권고하는 것에 부합하도록 작성하여 제출할 책임이 있음.
- 또한 특정 재무적 연관관계와 이와 관련된 사항에 대한 감시 법률(Insight into certain Financial Links and related matters Act (2005:590))에서 제시한 요구 조건이 지켜지도록 하고 또한 GRI (Global Reporting Initiative) 가이드라인이 적용되는 지속가능성 보고서가 공시되도록 하여야 함.

- 이는 스웨덴 기업지배구조 코드에 따른 내부 통제를 수행하고 있다는 것을 밝히며, 그러한 사항을 알리고자 하는 목적이 있음.

▶ 기업은 분기 보고서(quarterly reports), 연말보고서(year-end report), 연례보고서(annual report)를 기업 웹사이트에 게재함.

- 연간보고서는 출판하는 한편 웹사이트에 PDF 파일로 모두를 게재해야 함.
- 지속가능성 보고서와 중간보고서는 웹사이트에 PDF 파일로 게재해야 함.
 - 연간보고서, 지속가능경영보고서, 내부 통제에 대한 성명(statement on internal control)은 늦어도 3월 31일까지 공표되어야 함.

▶ 2000년부터 매년 기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications)에서 각 공기업의 연례보고서와 지속가능성 보고서를 취합하여 공기업 전체를 포괄하여 연례 종합보고서를 발간함.

- 기업 및 에너지 통신부 관할의 공기업뿐 아니라 다른 부처에서 관리하는 중앙정부 관리 아래의 공기업에 대하여 공시함.

▶ 스웨덴 공기업의 소유권 행사 정책 및 기업 지배구조 정책 등이 소개되어 있음.

- 정부가 주주로서 취할 수 있는 역할 및 목

1) 관리예산처(OMB)의 전신인 예산부(BOB : Bureau of Budget) 시절에는 적절한 성과에 대한 주기적 모니터링을 실시했으나, 관리예산처 개편 후 거의 이루어지지 않고 있음

표, 주요 행동에 관한 세부적 사항이 기술되어 있음.

- 기업관리 조정과 기업 관리도구 등에 대한 설명도 있음.

▶ 공기업 전체의 총 재무적·비재무적 정보가 나타나 있음.

- 공기업 전체를 대상으로 하는 대차대조표, 손익계산서, 현금흐름표 등 재무제표의 중요한 계정의 데이터가 제공되고 있으며, 역사적인 데이터의 흐름도 제공되고 있음 (주로 3개년 단위로 데이터가 제공됨).
- 공기업의 대체적인 활동과 영역을 소개하고 경영자들의 이름, 이사회 구성, 각 공기업의 주요 특별행사 등에 관한 간략한 내용이 기술됨.
- 각 공기업의 목표와 배당정책, 목표 달성과 평가 등의 내용 또한 기술되어 있음.
- 공기업의 연결계정과 전체적 재무사항이 기술되며, 운영목적에 따라 공기업을 시장 조건하에서 운영되는 기업(Companies operating under market conditions)과 특별한 사회적 이익을 추구하는 공기업(Companies with special societal interests)으로 구분하여 재무사항이 분석됨.
- 공기업의 사회적 측면을 강조하는 특징이 있음.
 - 공기업에서 이루어지고 있는 지속가능성 활동 등에 대한 좋은 사례 등이 소개됨.

- 모든 기업의 여성정책, 환경문제, 윤리 정책 등의 존재 여부를 기술함.

5. 프랑스

▶ 프랑스의 공기업은 매년 대차대조표, 손익계산서 및 현금흐름표 등과 같은 세부 경제적 성과들에 대한 경영보고서를 주무부처와 재정경제산업부에 제출함.

▶ 각 공기업의 재무제표는 프랑스 국가투자청(APE: Agence des Participations de l'Etat)에서 취합하여 연례보고서를 발행하여 웹사이트에 공개됨.

- 종합 연례보고서는 부문별 공기업 분석과 사회적 측면을 강조
- 2000년부터 연례보고서의 기초자료가 되는 각 공기업의 재무제표 역시 웹사이트에 공개
- EU의 국제회계기준(IFRS) 기준 준수
- 2004년부터 주식발행 공기업의 반기보고서 제출 의무화
 - 재무제표, 자본지출, 회사경영환경 변화 등을 내용으로 함.
- 연도별 경영성과보고서 및 사회보고서는 이사회와 주주총회를 거쳐 외부에 공표됨.
- 공기업에 대한 경영평가 결과 역시 외부 공개를 원칙으로 하고 있으며, 회계감사원에 의한 테마 감사결과도 책자로 발간되어 공개되고 있음.

- ▶ 사회보고서의 발간
 - 프랑스는 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 사회적 성과들에 대한 지표를 나타내는 사회보고서 발간
 - 1984년 이후 사회보고서를 작성하여 3년치를 의무적으로 공표하는 제도가 시행
 - 종업원 50명 이상의 민간기업은 물론 공기업까지 사회보고서 작성의무
 - 보고서에 대한 이사회 및 주주총회의 확인 및 자체평가를 거쳐 담당 근로감독관을 통하여 노동부에 의무 제출
- ▶ 기업의 사회보고제도를 가장 앞서서 법제화한 것은 프랑스의 Bilan Social
 - 프랑스는 기업의 사회보고서를 1977년에 법제화하여 1979년부터 시행하고 있으며 프랑스는 사회적 성과와 환경적 성과에 대한 정보를 상장기업일 경우 2001년 연례보고서에, 기타기업은 2002년 연례보고서에 포함시키도록 범위가 확대됨.

6. 캐나다

- ▶ 연례보고서 및 경영공시
 - 연례보고서는 경영자의 토론과 분석 및 회계 감사된 재무자료 등이 의회와 일반인들에게 공개되는 것이 핵심임. 캐나다 공기업의 자금 차입계획은 재무부의 승인을 받도록 되어 있음.
 - 의회는 공기업의 연차보고서 제출에 앞서

- 정보획득을 위해 공기업 이사회 의장 등과 상위 경영진을 소집할 권한을 가지고 있음.
- ▶ 정보접근법(Access to Information Act)에 의해 46개 중 28개의 공기업은 자세한 기업정보를 일반인에게 공개하고 있음. 단 캐나다 국민연금투자위원회는 연방정부와 지방정부가 공동으로 운영하기 때문에 정보공개에 지방정부의 동의가 필요함.
- ▶ 의회에 종합보고서 제출
 - 종합보고서가 작성될 경우 우선적으로 의회에 제출되어야 함.
 - 캐나다의 경우 재무위원회 사무처가 의회에 대해 연례보고서를 출간함.
 - 캐나다의 경우 정부소유기업과 책임부처간 “Governance Protocol”이 동의되고, 주기적으로 검토되어야 함.

- ▶ 지배구조 프로토콜 (Governance Protocol)
 - 이사회의 사장, 의장, 새로운 이사회의 구성원 선임에의 관여방법
 - 기업계획서 협상기제: 정부가 기업법, 정부소유기업에 의해 제안된 기업계획서에 대한 피드백을 하는 방법
 - 부처장관과의 지속적 연락절차와 임시적 이슈의 처리절차에 대한 정보 포함

7. 독일

- ▶ 공기업에 대한 공시

- 기업지배구조 보고서를 매년 제출
 - 기업지배구조 보고서에 임원의 보수를 개인별로 명시해야 함.
 - 보수에는 기본급, 상여금, 연금, 특별이익 등이 포함됨.
- ▶ 독일 공기업의 지속가능 보고서
- 독일 주요 공기업인 독일 철도공사(Deutsche Bahn AG)와 정부가 최대주주인 독일 우편공사(Deutsche Post AG), 독일 통신공사(Deutsche Telekom AG) 등에서는 매년 지속가능 보고서를 발행
 - UN의 GRI(Global Reporting Initiative)와 COP(Communication on Progress)의 작성기준을 따름.
 - 독일 공기업들은 지속가능 보고서에 환경과 관련된 내용만을 기술하지 않고 고용이나 서비스 등에도 자세히 설명하며 특히 고용 내용을 환경보다 더 자세하고 중요하게 다루고 있음.

IV. 우리나라 정보공개 및 활용 현황

1. 알리오시스템

(공공기관 경영정보공개시스템)

- ▶ 우리나라 공공기관의 외부 지배구조는 지난 25년간 주로 경영평가를 통해 이루어져왔으나 공공기관의 경영정보를 인터넷을 통해 공개하는 공공기관 경영정보 공개의 도입으로 또 다른 전기를 마련함.
- ▶ 알리오시스템(www.alio.go.kr, All Public Information System in One, 공공기관 경영정보공개시스템)은 공공기관의 경영과 관련된 주요사항을 인터넷을 통해 국민, 언론 등에 통합하여 공개하는 시스템임.
- ▶ 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 정보공개 의무화와 공개 대상정보가 규정되어 있음.
- ▶ 공공기관 경영정보를 투명하게 공개하여 국민감시체계를 구축하고 이를 통하여 공공기관의 경영 효율성을 높이기 위해 온라인으로 공공기관의 경영정보를 공시하기 시작함.
 - 공공기관 경영정보의 공개는 2005년 12월에 ‘공공기관 경영정보 공개시스템(PUBMIS)’으로 처음 개통되어 300여개 정부투자기관과 정부산하기관 등의 경영정보를 공개하기 시작하였음.

- 2006년 12월 ‘공공기관 알리오 시스템’으로 확대·개편되었으며 정보공개 항목을 20개에서 27개로 확대함.
- 2007년 4월에 제정된 「공공기관의 운영에 관한 법률」을 통해 전체 공공기관에 경영공시를 의무화하였고, 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 ‘공공기관의 통합공시에 관한 기준’ 제정
 - 「공공기관의 운영에 관한 법률」에서는 13개의 경영공시 항목을 열거하고 있음.
 - ‘공공기관의 통합공시에 관한 기준’에는 별표에서 공시대상인 33개 항목에 대한 구체적인 세부 공시기준을 제시함.
 - 공시 항목별 자료는 최근 5년간의 자료를 공시하는 것을 원칙으로 함.
- 2007년 10월에 ‘채용정보시스템’ 등 기능을 보완하고 기존의 일방향적 정보제공 기능 이외에 ‘경영개선 신고센터’ 등의 쌍방향 소통 기능을 추가하여 공공기관 경영정보 포털로 확대·개편함.
- 2007년 경영공시의 의무화 이후 공개되는 경영정보의 양과 더불어 품질관리가 향상됨. 2010년 2월 개정된 ‘공공기관의 통합공시에 관한 기준’은 <표 2>와 같이 인건비, 인원현황, 수입·지출 현황 등 33개 항목 120여개 경영정보를 공개하도록 되어 있음.

<표 2> 공공기관 통합공시 항목 (2010년 2월 기준)

대항목	항 목	기 준	공시주기	
I. 일반 현황	1. 일반 현황	• 기관소개, 주요기능 및 역할, 경영 목표 및 전략, 기관소재지, 설립근거, 소관 주무기관	- 정기 공시 연회 (4월말)	
	2. 임직원 수	• 임원수 • 직원수(정원/현원, 정규직/비정규직) • 직급별 인원수	- 정기 공시 : 연4회 (분기별)	
	3. 임원 현황	• 임원별 성명, 직위, 직책, 임기 • 주요경력, 선임절차	- 수시 공시	
	4. 신규 채용 현황	• 신규채용 실적 • 여성·장애인·이공계 신규채용 실적 • 청년인턴사원 채용현황	- 정기 공시 : 연4회 (분기별)	
	5. 임원연봉	• 임원별 기본급(기본연봉), 수당 • 급여성 복리후생비, 경영평가 상여금 • 기타 성과상여금	- 정기 공시 연회 (4월말)	
	6. 직원 평균 보수	• 직원 1인당 기본급, 수당 등, 경영평가 상여금, 기타 성과상여금 • 직원 평균근속년수 • 신입직원 평균보수	- 정기 공시 연회 (4월말)	
	II. 기관 운영	7. 기관장 업무 추진비	• 업무추진비 집행내역	- 정기 공시 연회 (4월말)
		8. 복리후생비	• 각종 급여성·비급여성 복리후생비 • 지급현황 및 지급기준	- 정기 공시 연회 (4월말)
		9. 임원 국외 출장 내역	• 임원 국외출장 정보, 출장보고서	- 수시 공시
		10. 노동조합 관련현황	• 노동조합 가입범위, 노동조합 가입률, 전임자수, 상급노조	- 정기공시: 연4회 (분기별)
• 단체협약 • 노사간 별도로 합의한 모든 사항 등			- 수시 공시	
11. 취업규칙	• 인사, 복무, 징계, 보수, 직제 등 관련 규정	- 수시 공시		

대항목	항 목	기 준	공시주기
Ⅲ. 경영 성과 및 주요 사업	12. 요약 대차 대조표	• 대차대조표상 주요항목	- 정기공시 연회 (4월말)
	13. 요약 손익 계산서	• 손익계산서상 주요항목	- 정기공시 연회 (4월말)
	14. 수입·지출 현황	• 수입 - 정부지원, 자체수입 내역 등 • 지출 - 사업비, 인건비, 경상운영비 등	- 정기공시 연회 (4월말)
	15. 주요 사업	• 주요사업명 및 사업비	- 정기공시 연회 (4월말)
	16. 투자집행 내역	• 투자 집행 내역	- 정기공시 연회 (4월말)
	17. 자본금 및 주주현황	• 주주명, 납입자본금, 지분율	- 정기공시 연회 (4월말)
	18. 장단기 차입금현황	• 장기차입금, 단기차입금	- 정기공시: 연2회 (4월말, 10월말)
	19. 투자 및 출자 현황	• 타법인 투·출자 현황	- 정기공시 연회 (4월말)
		• 출자회사 정보 - 퇴직임원 취업현황, 거래내역 채무보증 현황 등	- 수시공시 및 정기공시 연회 (4월말)
		• 신규 시설투자	- 수시 공시
20. 연간 출연 및 증여	• 액수, 대상물, 주요내용, 상세내역	- 정기공시 연회 (4월말)	
21. 경영부담 비용추계	• 담보제공 현황 - 정기공시 연회 (4월말)	- 정기공시 연회 (4월말)	
	• 타법인에 대한 채무보증 현황		

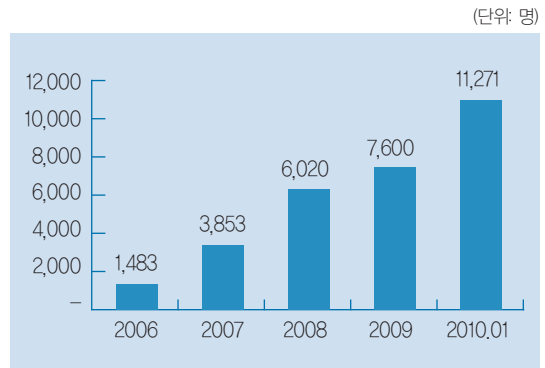
대항목	항 목	기 준	공시주기
Ⅳ. 대내외 평가	22. 국회 지적 사항	• 기타 경영상 부담이 될 사항	- 수시공시
		• 국회 지적사항과 그 시정조치 및 계획	- 수시공시
	23. 감사원 / 주무부처 지적사항	• 최근 3년간 감사원/주무부처 감사결과 지적사항과 그 시정조치 및 계획	- 수시공시
	24. 경영실적 평가결과	• 기획재정부에서 등록	-
	25. 경영평가 지적사항	• 전년도 경영평가 지적사항(지표별 평가등급 D를 받은 경우) 및 개선결과	- 정기공시: 연2회 (4월말, 10월말)
	26. 고객만족도 조사결과	• 기획재정부에서 등록	-
	27. 감사 직무실적 평가결과	• 기획재정부에서 등록	-
	28. 이사회회의 기록, 내부감사결과	• 이사회 회의록, 내부·외부 감사결과 등	- 수시공시
Ⅴ. 공지 사항	29. 경영혁신 사례	• 인사·노사관리 합리화, 고객만족도 제고 등 혁신 성공사례	- 수시공시
	30. 채용정보	• 직원 신규채용 정보	- 수시공시
	31. 입찰정보	• 기관별 용역 등 공개입찰정보	- 수시공시
	32. 연구 보고서	• 기관 운영 및 활동 관련 연구보고서	- 수시공시
	33. 기타정보 공개	• 사회공헌활동 및 기관 운영 관련 공개 필요사항	- 수시공시

2. 공공기관 경영정보의 활용

▶ 알리오시스템을 통한 항상적인 정보공개는 높은 관심을 받고 있으며 정부, 학계, 언론 등에서 다양하게 활용되고 있음.

- 일평균 접속 건수가 2006년에는 1,483건이었으나 2010년 1월 기준 11,271건으로 급격히 증가
- 알리오시스템의 공공기관 경영정보는 정부, 학계 등에서 공공기관 정책의 효과분석과 개선을 위한 기본 자료로 사용되고 있음.
 - 공공기관 선진화 정책의 효과 분석: 임직원 수, 보수체계, 경영효율화 등
 - 공공기관의 보수체계 개선안 마련을 위한 현행 보수 및 복리후생 분석자료로 활용
- 언론과 국회에서 알리오시스템에 공개된 공공기관의 경영정보를 분석하여 공공기관 운영의 문제점을 분석하고 국정감사 등에 활용하고 있음.
 - 언론에서 알리오시스템의 정보를 분석하여 공공기관의 문제점을 수시로 지적 (2007년 9월까지 350여건)

[그림 1] 알리오 시스템 일평균 접속건수 (2006년~2010년)



출처: 기획재정부

3. 공공기관 경영정보 공개의 효과

- ▶ 인터넷을 통한 전체 공공기관의 경영정보 공개는 누구나 공공기관 정보에 대해 24시간 확인할 수 있는 국민감시 체계를 구축하였으며, 공공기관의 책임경영과 투명경영을 향상시키는 데 일정 역할을 수행하고 있음.
 - 이사회 회의록, 노사합의 사항과 취업규칙 등 공공기관 운영 정보의 공개로 공공기관 경영의 투명성 제고
 - 언론과 국민의 감시와 질책이 공공기관의 자발적인 경영혁신을 추동하는 압력으로 작용하여 공공기관의 자발적인 임금 조정 등의 변화를 가져옴.
 - 높은 연봉 수준으로 비판받던 금융공기업들은 2006년 10월 자체적인 임금제도 개선안을 발표
 - 이사회 회의록이 공개되면서 이사회 운영이 활성화되기 시작함.
 - 전문가와 일반국민을 대상으로 한 설문조

사에서 공공기관의 투명성이 개선되었다는 의견이 80% 이상을 차지함.

- 정부혁신 우수사례로 알리오시스템이 대통령상을 수상

- 공공기관의 회계시스템과 유기적으로 연동할 수 있는 시스템을 구현하여 자료입력의 부담을 덜고 동시에 자료의 신뢰성을 확보하는 방안이 필요

4. 현 공공기관 경영정보 공개의 이슈

▶ 알리오시스템에 대해 지적된 문제점은 다음과 같음.

- 현 공시항목이 공공기관의 경영성과를 적절히 대표하고 있는지 여부
- 정부회계기준과 공공기관의 회계기준 상이로 인하여 정책자료 활용에 일부 무리가 있음.
- 공시정보의 오류 등으로 인한 경영공시 데이터의 품질에 대한 신뢰성 문제
- 33개의 항목이 병렬적으로 나열되어 있어 그 중요성과 연관성을 알 수 없음.
- 제시된 자료가 단순한 회계적인 수치에 불과하여 유의미한 정보를 제공하지 못하는 문제가 있음.
- 어렵거나 직접적 관련이 없는 정보의 나열보다는 이해하기 쉬운 용어의 사용이나 공시방법의 선택이 필요함.
- 관련 있는 여러 정보를 비교하여 보여주거나 의미 있는 재무비율 등을 같이 보여주어 유용성을 높여야 함.
 - 명확하고 이해하기 쉬우며 이용하기 좋은 정보를 투명하게 제공하여야 함.

V. 결론 및 시사점

▶ 공개되는 정보의 종류와 방법에 있어 공공기관의 정보공개는 민간부문의 경영공시나 정부의 행정정보 공개제도와는 많은 차이를 보임.

- 알리오시스템에는 공공기관의 경영성과를 보여주는 경영정보와 더불어, 그동안 공공기관 운영의 문제점으로 지적되었던 복리후생비, 단체협약 사항, 경영평가 결과 및 국회·감사원의 지적사항 등 국민의 관심사가 되는 정보도 같이 공개하고 있음.
- 이는 공공기관의 소유주가 국민이며 정부의 지원을 받아 운영되는 공공기관의 특성에 기인한 것임.

▶ 공공기관 정보공개는 민간 경영정보 공시로 인한 효과와 정부의 행정정보공개로 인한 효과를 모두 보여줄 것으로 예측됨.

- 경영공시로 인한 정보의 비대칭성 문제 완화 및 주인-대리인 문제 감소 효과
- 행정정보 공개로 인한 국민의 알권리 충족, 국민참여도 향상, 운영의 투명성 및 책임성 강화, 부정부패 행위의 방지 효과

▶ 인터넷을 통해 전체 공공기관에 대한 정보를 24시간 제공하는 알리오시스템은 공공기관 정보공개제도의 운영에 있어 획기적인 전환점을 가져왔으며, 투명하고 책임 있는 공공기관 운영에 일조할 것임.

- 알리오시스템의 활용도에서 보여주듯이 상시적인 국민감시체계로 작동하여, 국민과 언론에 자주 지적받는 곳에 대한 기관의 자체적인 자정작용을 유도함.
- 더불어 공공기관에 대한 정확한 정보를 제공함으로써 공공기관에 대한 오해를 해소하고, 공공기관 현황에 대한 분석자료를 제공함. 이는 불필요한 정부의 관리를 줄여 공공기관의 자율경영을 향상시킬 수 있음.

▶ 종합 연례보고서의 발간에 대한 필요가 제기되고 있음.

- 알리오시스템을 통한 온라인 정보공개 외에도 전 공공기관의 정보를 담은 통합 연차보고서에 대한 필요성도 계속 제기되고 있음.
- 개별 기업의 정보뿐 아니라 전체 공공기관에 대한 종합 연례보고서를 작성하여 다른 국가와의 비교가능성을 높이고 국가적으로도 의미있는 자료를 구축하는 것이 필요함.

▶ 공공기관의 정보공개는 공공기관 지배구조의 관리라는 큰 틀에서 바라보아야 함. 공공기관의 외부지배구조를 향상시키는 방안으

로서 공공기관의 경영평가와 경영정보공개가 각각의 역할을 하도록 조율하여야 함. 현 공공기관의 외부지배구조가 최적의 구조인지, 공공기관의 정보공개가 실제 공공기관의 성과를 향상시키고 투명성과 책임성을 높이고 있는지에 대한 평가가 필요함.

참고문헌

- 김승태, 「정보공개제도의 성과와 한계」, 『한국공공관리학보』, 23(4), 2009, pp. 119~147.
- 김지홍 외 4인, 『공기업 평가 해외사례연구』, 한국개발연구원, 2007
- 김철용, 『행정법 I』, 박영사, 2003
- 안병철, 「정부관료제의 정보공개행태 분석 - 43개 중앙행정기관을 중심으로(2002-2007)」, 『한국거버넌스학회보』, 16(3), 2009, pp. 133~160.
- 이명진·문명재, 「공공기관의 조직적 특성과 정보공개에 관한 연구」, 『한국행정학보』 44(1), 2010, pp. 121~146.
- 이근주, 「정부투명성과 정보공개 활성화 방안」, 『한국행정학회 2003년 세미나 발표논문집』, 한국행정학회, 2003
- 장지원·문신용, 「행정정보공개의 관련요인에 관한 실증분석」, 『한국행정연구』 13(1), 2004, pp. 170~202.
- 허경선·김태훈, 『공공기관 통합공시 항목 및

- 매뉴얼 개선방안』, 한국조세연구원, 2010
- Akerlof, G., “The market for ‘lemons’ : quality uncertainty and the market mechanism,” *Quarterly Journal of Economics*, 90, 1970, pp. 629~650.
- Craig, R. & Diga, J, “Corporate Accounting Disclosure in ASEAN,” *Journal of International Financial Management and Accounting*, 9(3), 1998, pp. 246~274.
- Eng, L. & Mak, Y., “Corporate governance and voluntary disclosure,” *Journal of Accounting and Public Policy*, 22, 2003, pp. 325~345
- Healy, P. & Palepu K., “Information asymmetry, corporate disclosure, and the capital markets: A review of the empirical disclosure literature,” *Journal of Accounting and Economics*, 31, 2001, pp. 405~440.
- Jensen, M. & Meckling W., “Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure,” *Journal of Financial Economics*, 3, 1976, pp. 305~360.
- OECD, OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005
- OECD, Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia, 2010

SPECIAL
INTERVIEW

고용정책과 공공기관의 역할

지난 5월 10일 공공정책연구센터 개소기념 국제심포지엄 발표차 한국을 방문한 OECD 고용정책분석과 정책분석관 정형우 과장을 만나 인터뷰를 가졌다. 경제위기 이후 심화되고 있는 고용문제와 이를 해소하기 위한 각국의 정책, 고용과 공공부문의 역할 등에 대한 인터뷰를 통해서 한국에의 시사점을 얻을 수 있는 시간을 가졌다. 오랜 시간 인터뷰에 친절히 응해주신 정형우 과장께 감사의 말씀을 전한다. 본 원고는 허경선 연구위원 · 박도림 연구원 · 이주경 연구원이 진행한 인터뷰를 이주경 연구원이 정리한 것이다.

〈편집자 주〉



간략한 자기소개를 부탁드립니다.

안녕하세요. 저는 OECD 고용노동사회국¹⁾의 고용정책분석과에서 녹색고용업무(Green-job)를 담당하고 있는 정형우입니다. 과거 노동부에서 비정규과장, 여성고용과장, 국제협력과장, 고용서비스정책업무 등을 담당했었고, 2003년부터 2006년까지 대표부에서 OECD 사무국을 대상으로 외교활동을 한 바 있습니다. 한국과 OECD간 상호이해각서(MOU) 체결이 이루어져 현재 고용휴직 후 2009년 8월부터 OECD에서 정식 직원으로 근무중입니다.

- 1) 사회정책과, 보건정책과, 국제이주정책과(우리나라에서는 큰 이슈가 아니지만, 유럽이나 여타 OECD국가에서는 국제이주 노동력이 매우 중요함), 고용정책분석과 등 총 4개 과가 존재함.
- 2) 노동자는 100원의 명목임금에서 40원을 사회보장세로 내고, 기업은 100원을 지급하기 위해 160원을 지출, 60원은 사회보장세금으로 낸, 이러한 사회보장세율을 인하함.

글로벌 경제위기 이후 OECD 국가의 고용정책과 그 효과에 대해 말씀해주시시오.

경제위기 이후 대부분의 OECD 국가들이 경기 부양정책(Stimulus Package)을 펴고 있습니다. 경기 부양정책이란 수요진작정책과 공급정책이 동시에 이루어지도록 하는 것입니다. 수요진작정책은 고용 보조금 지급, 사회보장세를 인하²⁾, 더불어 근로시간을 단축하고 해고를 줄여서 고용충격을 최소화하는 정책들이고, 공급정책은 적극적 고용정책(Active Labor Market)으로 직업알선(Match making), 직업훈련 강화 등의 고용서비스³⁾ 강화를 들 수 있습니다. 현재 OECD의 평균 실업률이 8.1% 수준인데 고용전망보고서에서는 실업률이 낮아진 것은 아니지만, 완화된 속도로 진행되고 있기 때문에 고용위기가 거의 진정된 것으로 예측하고 있습니다. 고용정책이 없었을 때와 비교해서는 어느 정도 그 효과가 있었다고 평가되고 있습니다.

경제위기를 극복하기 위한 고용정책은 주로 재정정책을 통한 단기적인(Temporary) 고용정책으로, 독일의 '단기근로사업(Short Time Work)'과 한국의 '공공근로사업'이 대표적입니다. 독일은 위기상황 이전보다도 실업률이 떨어진 유일한 국가이자 단기간 고용이 가장 성공한 국가⁴⁾로 정부의 지원이 적절했다는 평가를 받고 있습니다.

그러나 재정지출은 증가했으면서도 가시적인 효과가 보이지 않는 현재의 상황에서, 또 유럽의 재정위기로 인해 출구전략을 논의하는 것이 어려운 상황

에서 이러한 정책을 유지하는 것이 바람직한 것인지 의문이 존재합니다. 현재 한국은 2008년 경제위기 이후의 고용정책을 2010년까지 유지한다는 기초를 보이고 있습니다. 그러나 유럽의 재정위기로 더블딥(Double Deep)까지는 아니어도 기존의 전망치를 수정할 수밖에 없는 상황이라고 생각합니다. 시간제 근로제에 대한 보조 축소, 공공근로의 감소에 대한 계획은 있었으나 이러한 계획은 지금의 상황이 좀 더 투명해졌을 때 비로소 시행가능한 일이기 때문에 현 상황에서 출구전략을 시행하기에는 어려움이 존재하는 것이 사실입니다.

경제위기로 취약계층의 고용이 악화되고 있습니다. 이에 대한 전략은 어떠한 것이 있습니까?

OECD 국가 전체로 봤을 때, 이번 경제위기에서 특이한 점은 여성들보다 남성들이 타격을 받은 사실입니다. 또 경기부양정책의 영향도 있겠지만 고려자의 고용은 증가했다는 점입니다. 이에 대한 원인은 남성들이 주로 종사하는 건설, 제조업 부문과 취약한 비정규직 근무자(기간제, 파견 근로자가 해당)들이 종사하는 부문에 대한 충격이 컸다는 점에서 찾을 수 있습니다.

취약계층에 대한 OECD의 처방은 사회에서 요구하는 지식과 기술을 갖추어 수 있도록 훈련을 강화하는 것과 고용서비스를 강화하는 것입니다. 취약계층을 위한 적극적인 고용프로그램을 만드는 것이 중요합니다. 경제위기로 이들이 사회빈곤계층으로 전

3) 공공 고용서비스(PES: Public Employment Service)와 민간 고용서비스(PRES: Private Employment Service)를 포함

4) 일부만 그리스발 재정위기가 유로화의 가치를 떨어뜨리면서 독일의 재화의 가격경쟁력을 높여 수출진작에 도움을 주었고 이것이 고용으로 이어진 효과도 있음.

락하지 않도록 국가가 지속적으로 노력해야 한다고 생각합니다.

해외의 경우, 기본적으로 취약계층에 대한 고용을 공공부문이 담당해야 한다고 인식하기보다는 사회 전반적으로 고용을 장려하는 분위기를 조성해서 풀어가야 하는 문제로 인식하고 있습니다. 근로자의 능력(인력의 질)을 향상시키고 매칭(Matching)기능을 강화한다면 고용으로 연결된다는 의식을 기본적으로 가지고 있기 때문입니다. 이와 더불어 노동유연성을 강화하는 것을 강조하고 있습니다. 단 노동유연성은 높이되, 해고시 실업급여를 보장해주고 교육훈련을 강화해주는 것이 필요합니다. 덴마크의 유연안전성(Flexicurity)모델과 같은 제도적인 개혁이 필요한데 이러한 것이 가능할 때 민간의 고용이 증가할 것으로 보입니다.

해외 공공기관의 보수와 노사관계는 한국과 비교한다면 어떠합니까?

OECD 국가라고 해도 공공부문의 보수가 높은 국가도 있고 반대의 경우도 존재하기 때문에 일률적으로 답변드리기 곤란합니다. 또한 임금체제도 프랑스와 같이 연공급제를 택하고 있는 국가와 미국과 같이 직무급제를 택하고 있는 국가 등 다양합니다.

OECD 국가의 공공부문 노사관계는 한국에 비해서는 보다 불안하다고 할 수 있습니다. 대표적으로 프랑스, 그리스 등을 들 수 있습니다. 유럽의 경우 공공부문에서 파업을 허용하는 나라가 대부분입니다. 또한 공공부문이 고용에서 차지하는 비중이 높고, 과거 각종 부가급여 등에서 민간보다 유리하

게 제도가 편성되어 이러한 제도를 개혁하는 과정에서 상당한 반발을 불러왔고, 지금도 이러한 갈등이 진행중입니다. 한국의 경우도 과거 공공부문이 방만하게 운영되어 많은 문제점을 양산한 바 있기 때문에, 이러한 부분은 투명경영, 국민에 대한 책임성 증대 등을 통해 개선해 나갈 필요가 있다고 생각합니다.

경제위기와 공공부문의 고용, 공공부문의 개혁이 어떻게 연결되어 있다고 생각하십니까?

OECD 국가의 대부분은 공공부문의 고용비중이 매우 높은 유럽국가입니다. 현재와 같이 정부지출이 증가하는 상황에서 주로 개혁의 대상으로 논의되는 것은 공공기관이라고 할 수 있습니다.

고령화로 인해 연금지출 및 건강보험지출이 증가하면서 유럽의 경우 이러한 지출이 국가 GDP에서 차지하는 비중이 10%에 달하는 수준입니다. 재정지출의 압박이 큰 상황에서 공공부문의 지출을 줄여야 하기 때문에 자연스럽게 공공부문의 연금개혁으로 이어지고 있습니다. 공공부문의 경우 연금최고비율(100%)을 받는 기간이 민간에 비해 짧고, 공공 대체율이 민간보다 높으며, 산정방식도 공공부문에 유리하게 되어 있습니다. 연금의 성격이 부가급여적인지 여부는 차치하더라도, 연금개혁에 대한 공공부문의 반발이 크게 나타나고 있는 상황입니다. 공공부문의 노조조직률이 높고, 파업시 그 파급효과가 매우 큽니다. 공공부문의 파업이 빈번하게 이루어지고 장기적으로 이루어지는 문제가 발생하고 있습니다. 국민생활에 직접적인 영향을 미치고 있음에도

불구하고 그러한 방향설정에 대해서는 확고히 하고 있습니다.

또한 최근의 경제위기 상황에서 각국의 정부지출이 급증하였고, 공공부문을 민영화하거나 반관반민(半官半民)화 하는 작업을 진행하고 있는 것으로 알고 있습니다. 유럽 등 많은 OECD 선진국들의 경우 공공부문의 고용 비중이 매우 높아 민영화 과정에서 많은 갈등이 발생하고 있습니다. 대표적으로 프랑스와 독일의 경우를 들 수 있는데, 우정·철도·운송·전기전력 등 과거 정부가 담당했던 분야를 민영화하는 과정에서 이전 직원들에게 공무원 신분 유지가 가능하도록 한 것도 이 같은 반발을 무마하기 위한 방안이 아니었는가라는 생각을 합니다.

이러한 공공부문 개혁에 대한 사회적 합의는 이루어진 상태입니까?

덴마크의 경우, 유럽에서 손꼽을 수 있을 만큼 사회보장이 잘 되어 있고 실업률이 높고 실업이 장기화된 국가였습니다. 이로 인해 사회분위기가 전반적으로 침체되는 문제가 발생하였습니다. 덴마크는 이러한 문제를 해결하기 위해서 해고를 용이하게 만들게 됩니다. 즉 해고시 따르는 부담에는 절차적인 측면과 금전적인 측면⁵⁾이 있는데, 금전적인 측면에 있어서 기업의 부담을 줄여주었습니다. 이로써 국가 전체적으로 고용은 늘고 실업이 줄어드는 성과가 나타났습니다.

프랑스의 경우 청년실업률이 높은 이유는 신규 채용이 많지 않고 채용하더라도 일시적인 고용인 경

우가 많기 때문입니다. 이는 기업에 대한 충성도나 기술숙련도를 떨어뜨려 임금 대비 생산성이 낮아지고 있습니다. 현재 유럽에서는 덴마크식 모델이 호응을 얻고 있는 상황입니다. 결과적으로 기본적인 '합의가 이루어진 국가에서는 공공부문 개혁이 잘 진행되고 있고 그렇지 못한 국가에서는 원활한 진행이 이루어지지 않고 있습니다. 그러나 앞서 말씀드린 바와 같이 정규직, 특히 개혁의 대상이 되는 공공부문의 저항이 존재합니다. 그럼에도 불구하고 '가야될 길'이라고 인식하고 있는 것으로 보입니다.

정부부처 및 공공기관을 대상으로 '청년인턴제'가 실시되고 있습니다. 그 취지는 청년실업을 해소하고 근로경험을 통한 고용창출을 유도하기 위한 것으로 해석됩니다. 해외에서는 이러한 경제위기 상황에서 단기적인 고용창출을 위해 어떠한 정책들을 시행하고 있습니까?

위기상황에서 고용을 유지하고 실업을 줄이기 위한 방안의 하나로 많은 OECD 국가에서 도입했던 제도는 '근로시간 단축 및 일자리 나누기 프로그램'입니다. 이를 매우 성공적으로 추진한 독일의 경우 경제위기 이전에 10만명이 안 되던 단기고용이 위기 상황인 2009년 9월에는 120만명에 달했습니다. 즉 기존 직원의 근로시간을 줄여 해고를 피하거나 추가로 고용을 하는 것인데, 이때 시간단축으로 줄어드는 임금은 국가에서 보조하는 형태로 이루어집니다. OECD는 이와 같은 접근을 실업을 막고, 국가경제의 활력을 유지한다는 차원에서 매우 바람직한 프로그램으로 평가하고 있습니다.

5) 해고하는 절차와 부당해고로 판정될 때 부담하게 되는 비용

단기고용에 대한 부정적인 견해의 근거는 대부분 취업률이 낮다는 것입니다. 현재 우리나라 청년 실업률이 10%를 넘고 있고, 노동시장에 나와 있지 않아 실업자로 분류되지 않는 인구까지 생각하면 한국의 청년실업 문제는 다른 나라 못지않게 심각한 상황으로 보입니다. 따라서 경기 침체에 일자리 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공하여 실업의 나락에 빠지지 않도록 함은 물론 일정한 소득을 제공하는 '인턴 프로그램'은 비단 한국만이 아니라 다른 OECD 국가에서도 도입하고 있는 제도로서 그 의의가 있고, 평가 또한 중장기적인 시각에서 보아야 한다고 생각합니다.

이와 관련해서 인턴과 훈련프로그램의 연계 등 실제 노동시장에서 요구되는 지식과 기술을 습득할 수 있도록 편성하는 방안도 생각할 수 있습니다. 다만 OECD는 이와 같은 프로그램이 위기상황에서의 처방으로서 단기적인 것을 요구하고 있으며, 또한 EPL 등 노동시장제도에 대한 검토와 노동시장 수요를 고려한 교육 실시 등을 권고하고 있습니다⁶⁾.

고용 창출을 위한 단기적인 해결책도 있겠지만, 장기적인 안목에서 계획되어야 할 방안도 모색되어야 할 것 같습니다. 예를 들면, 노동 생산성을 높이기 위한 직업훈련 강화 및 각 기업의 직원 관리 시스템 향상 등이 있을 수 있을 것 같습니다. 한국 공공기관의 현 고용현황에서 가장 시급하게 계획되어야 할 장기적 프로그램으로는 어떠한 것이 있습니까?

좋은 지적입니다. 한국의 경우 재교육, 향상교육 등 변화하는 환경에 부응할 수 있도록 기존 직원들을 업그레이드하는 프로그램이 부족하다고 생각합니다. 최근 OECD 통계를 보면, 임금 대비 생산성이 전반적으로 하락하는 것으로 나타나고 있습니다. 또한 제조업에서 서비스업으로 GDP 창출의 비중이 옮겨지고 있으므로 이에 적합한 새로운 기술과 마인드가 필요합니다. 최근 메킨지에서 발간된 한국 특집 리포트를 보아도 향후 한국의 성장동력, 또 고용을 늘릴 수 있는 분야가 서비스산업이라고 분석하고 그 중요성을 강조하고 있습니다. 실제로 제시된 통계를 보아도, GDP 대비 한국의 서비스 산업 비중은 OECD 국가 중 노르웨이를 제외하고 가장 낮은 것으로 나와 있습니다. 국가경제에 대한 기여도 또한 58%에 불과하여 일본의 73%에 비교해서도 매우 낮은 것으로 보고⁷⁾ 있습니다. OECD는 회원국의 가장 큰 관심사이자 녹색경제를 지향하는 현 상황에서 훈련제도의 개편을 가장 시급한 과제로 뽑고 있으며, 따라서 노동력의 업그레이드를 통한 생산성 향상을 지향하고 있습니다.

앞서 교육훈련의 중요성을 강조하셨는데, 이러한 교육훈련과 신성장산업과의 연계방안이 있다면 무엇입니까?

산업구조의 변화에서 정부의 역할이 매우 중요합니다. 단기적으로 정부가 직접 일자리를 창출하는 역할을 담당할 수 있지만, 장기적으로는 교육훈련을 통해 노동자들이 재생에너지 산업과 같은 신성장산

6) OECD Jobs for Youth, 2007

7) 서비스산업의 국민경제적 기여도는 한국은 58%로, 미국 80%, 영국 79%, 일본 73%, 독일 72%에 비해 낮은 수준임.

업에서 필요한 신기술을 습득할 수 있도록 돕는 역할을 담당할 수 있을 것입니다. 왜냐하면 민간기업은 비용투자에 대한 부담을 가지고 있기 때문입니다. 일반적으로 훈련은 임금효과와 고용지속효과가 있다고 증명되고 있습니다.

재정이 어려운 상황에서 이러한 투자가 가능한 것인가하는 의문이 존재할 수 있습니다. 만약 산업 구조 변화 양상에 맞는 인력공급이 이루어지지 않는다면, 실업이 발생하고 이는 또 다른 재정지출의 증가로 이어지게 됩니다. 정부가 실업에 대해 지출하는 것에는 고용보험(unemployment insurance), 실업급여(unemployment benefit), 사회급부(social benefit) 등 3가지가 있는데 일반적으로 실업급여의 재원은 실업보험을 통해서, 사회급부의 재원은 세금을 통해서 마련됩니다. 우리나라는 실업급여 지출이 없기 때문에 전체적인 사회지출이 낮은 편이지만, 실업자 수와 실업급여 기간이 증가하면 이러한 지출이 증가하게 될 것입니다. 고용성과 측면에서 정부가 훈련과 직업알선(Match making)에 투자하는 것이 중장기적으로 볼 때 효과적이라고 보이며, 이러한 적극적인 투자가 오히려 정부지출을 줄이는 데 효과적이라고 생각합니다. 결국 산업의 변화에 정부가 더욱 관심을 기울여야 한다고 생각합니다.

앞으로도 새로운 분야(의료, 녹색 등 신성장동력 산업)를 개척함에 있어 아무래도 기업 입장에서는 소극적인 분야가 있을 것입니다. 이 같은 분야의 경우 초기 투자 및 R&D 투자를 정부가 선도하는 것은 나쁘지 않아 보입니다. 다만 정부는 초기 육성 및 투자환경을 조성하는 역할을 하고 그 후는 민간이전

등 민간부문의 역량을 활용(아니면 초기부터 민간과 합자 등)하는 것이 필요하고, 전체적으로 신성장동력의 확산에 고민할 필요가 있다고 생각합니다.

이 같은 신성장동력 산업에의 투자는 고용창출로 이어질 것입니다. 국가 전체적으로 지출 대비 성과를 냉정히 판단해 볼 필요가 있지만, 현재 모든 OECD 선진국의 최대 관심사가 고용에 있음을 감안할 때, 신성장동력 산업의 육성 및 발전방안의 구상 시에는 무엇보다 전체 고용문제를 함께 아우르는 접근이 필요하다 보입니다. 이 같이 접근할 때 비로소 지속가능한 발전의 근원이 될 수 있을 것입니다.

최근 한 공기업의 신입사원 채용(20명)에 약 1만 명의 구직자가 몰려 533:1이라는 경이적인 경쟁률을 기록했습니다. 구직난이 심화된 것도 사실이지만, 구직자들이 높은 연봉과 안정된 지위를 동시에 추구할 수 있는 공기업을 선호함에 따라 나타나는 현상입니다. 이는 공공기관이 우수 인력들을 확보한다는 점에서는 긍정적이지만 국가 전체의 인적자원 배분은 왜곡될 수 있습니다. 이러한 현상에 대해 어떻게 생각하시는지요? 해외의 경우 한국에서처럼 공무원을 선호하는 경향이 보이는 국가가 있다면, 그 이유가 무엇이라고 생각하십니까?

대표적으로 프랑스가 그러합니다. 관직에 대한 국민의 인식이 좋음은 물론 명예도 높은 편입니다. 프랑스 고위관료의 사관학교인 국립행정대학(ENA: École Nationale d'Administration)은 '그랑제콜의 그랑제콜'이라고 불리며 모두가 선망하는 곳입니다.

또한 유럽의 경우 가장 큰 고용주(employer)가 공공 부문이었기에 당연히 인재가 몰렸던 것도 사실이라고 할 수 있습니다.

그러나 공기업에 대한 지원자 수 또는 경쟁률이 중요한 것이 아니고, 실제로 그곳에 채용되는 인적 자원을 민간과 비교하여 그 우수성을 냉철하게 분석해 볼 필요가 있습니다. 즉 공공부문의 인적자원이 대기업과 중소기업과 비교할 때 실제로 우수한지, 만약 인재가 중소기업에 가지 않고 또 그것이 사회 문제라면 중간그룹의 인재가 중소기업에서 근무할 수 있도록 하는 유인은 무엇인지 각국 사례를 검토할 필요가 있습니다. 무엇보다 앞으로 국가성장과 고용창출의 근원이 바로 중소기업임을 고려할 때 미국 등 선진국의 중소기업 정책을 적극적으로 벤치마킹하는 것도 필요하다고 생각합니다.

단기간 근로 활성화 방안과 관련하여 공공기관의 역할은 어떠한 것이 있습니까?

우리나라는 여성 고용률이 매우 낮습니다. 이와 관련해서 '왜 낮을까'에 대한 고민과 '어떻게 해야 하는가'에 대한 고민이 필요합니다. 낮은 이유로는 크게 여성의 인식, 사회적 인식, 제도적인 문제로 나누어 볼 수 있습니다. 최근 여성들의 사회진출 욕구가 증가하고 있고, 고용주의 입장에서도 여성의 경쟁력에 대해 긍정적으로 인식하고 있다는 점을 상기해보면 결국은 제도적인 문제라고 생각합니다. 우리나라에도 출산휴가나 육아휴직 등이 있으나 이에 대한 기업의 부담이 존재합니다. 따라서 출산휴가 90일 중 일부는 국가가 담당하는 것이 바람직하다

고 생각합니다.

제도의 확산, 즉 모범사례의 전파에 있어서 공공기관의 역할이 중요하다고 생각합니다. 공공기관이 먼저 단기간 근로를 시행하되 경력관리나 임금 측면에서 손해가 없도록 하고, 필요에 따라 풀타임 근무에서 단기간 근로로, 그 반대로 유연하게 이루어질 수 있도록 하는 것이 필요합니다. 또한 그것을 바라보는 사회적 인식을 바꾸는 노력도 병행되어야 할 것입니다.

한국의 공공기관 고용정책을 위한 제언을 해주십시오.

공공기관은 고용 파급력이 크고 또 그것이 작동하는 전체 사회에 대한 기여도 또한 매우 크다고 할 수 있습니다. 공공기관만 생각한다면 최선의 인재를 채용하고, 이들이 능력과 책임성을 갖고 최선을 다해서 봉사하도록 하며, 수시로 지식과 기술을 업그레이드 하여 전체적으로 생산성을 높이는 고용정책이 가장 바람직할 것입니다. 다만 앞에서도 말씀드렸듯이 국가 전체적인 인적자원배분의 문제가 있기 때문에, 공공기관은 시장에서 외면하거나 공공재의 성격을 갖는 분야에 집중할 필요가 있습니다. 또한 고용정책 차원에서 시장에서 잘 작동되지 않는 단기간 근로 도입 및 활성화를 통한 전체 고용의 증진 등 향후의 고용정책을 선도 및 확산하는 기능을 담당해 나갈 필요가 있다고 생각합니다. KIPF



제3부

공공기관 동향

1. 해외의 공공기관
2. OECD 동향
3. 국내 공공기관 동향

부록

- 공기업 지배구조에 대한 OECD 기본원칙의 주요 내용

※ 이 원고는 필자 개인의 의견으로서 한국조세연구원의 공식견해를 나타내는 것은 아닙니다. <편집자 주>

TREND
01해외의 공공기관¹⁾

▶ 해외의 공공기관은 역사적 배경, 제도적 맥락 등의 차이로 인해 국가별로 공공기관의 정의 및 범위가 상이하며, 운영방식에 있어서도 다양한 모습을 보임. 이 글에서는 해외 주요국의 공공기관의 현황과 다양한 제도운영 등을 살펴봄으로써, 향후 우리나라와의 비교를 통해 공공기관 정책결정 및 제도운영에 시사점을 주고자 함.

▶ 본고에는 영국, 프랑스, 스웨덴, 미국, 캐나다, 뉴질랜드, 일본, 독일 등 총 8개국의 공공기관에 대한 정보가 제시되어 있으며, 각국의 현황 및 소유지배구조, 평가 및 성과관리, 최근의 동향을 중심으로 정리함.

▶ 영국과 프랑스, 스웨덴, 뉴질랜드 등은 단일

의 집중화된 소유권 구조²⁾를 지니며, 이는 ‘정부가 공기업의 책임 있는 소유권자가 되어야 하며, 통일성·전문성 있는 소유권 정책을 추진하기 위해서는 소유권 기능을 집중화하는 것이 필요하다’는 OECD의 권고사항과 일치하는 것임.

1. 영국의 공공기관

가. 현황

▶ 영국에서는 통계청(ONS : Office National Statistics)이 1995년의 유럽회계기준에 근거하여 매년 공공부문(Public sector)을 분류·규정하고 있음. 영국의 공공기관(Public

1) 이하 내용은 한국조세연구원 공공기관정책연구센터에서 발간한 『주요국의 공공기관』에서 요약부분을 발췌한 것임.

2) 영국의 공기업실(Shareholder Executive), 프랑스의 국가투자청(APE), 스웨덴의 기업·에너지·통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications), 뉴질랜드의 공기업관리부(COMU) 등

Body)은 정부부처에 속하지 않지만 중앙정부와는 어느 정도 독립적으로 공적 기능을 수행하는 기관으로 정의할 수 있음(Cabinet Office, 2006). 영국의 공공기관은 비부처공공기관(NDPB: Non-Departmental Public Bodies), 공기업(Public Corporation), 국가의료서비스기관(NHS: National Health Service Bodies), 영국은행(the Bank of England), 공영방송(Public Broadcasting Authorities)³⁾으로 구분됨(Cabinet Office, 2006)

- ▶ 영국 내각부에서 집계한 공공기관은 2006년 883개이며, 공기업은 21개임. 통계청에서 발표하는 공기업(Public corporation) 수는 유럽회계기준(ESA 95)에 의해 2009년 기준 377개⁴⁾에 해당함.
- ▶ 영국의 공공부문 고용인원(Public Sector employment)은 2009년 기준으로 607만 명임. 이는 전체 취업인구의 약 21%를 차지하는 비중임. 특히 공기업 인력은 2009년 급속히 증가하여⁵⁾ 공공부문 고용인원의 약 10%에 달함(전체 취업인구의 2%).
- ▶ 2009년 공공부문의⁶⁾ 순부채(Public Sector

Net Debt)⁷⁾는 GDP의 61.7%에 해당하는 8,700억파운드이며, 이것은 2008년 7,339억파운드(GDP의 51.7%)에 비해 크게 증가한 것임(ONS : Office for National Statistics).

- ▶ 공기업의 소득 자본계정(Income and Capital accounts)에 의하면 공기업의 총 잉여는 7,526백만파운드로, 1999년 이래 증가하는 추세를 보이거나 2008년에 급격히 감소함.
- ▶ 공기업실(Shareholder Executive)의 연차 보고서에 따르면, 2007-08년에는 공기업실이 관리하는 기업⁸⁾들의 총매출이 영국 GDP의 1.80%에 해당하는 215억파운드였고, 2008-09년에는 1.56%에 해당하는 208억 파운드임.

나. 소유·지배구조

- ▶ 영국은 공기업에 대한 소유권 기능을 주무부처 중심의 분산감독 모델에서 단일기관 중심의 집중화 모델로 전환하고 있음. 2003년 '공기업실(Shareholder Executive)'의 설치·운영을 통해 소유권 기능의 집중화를 추구함.

3) 공영방송에는 BBC와 S4C가 해당함.

4) 이 수치에는 금융공기업은 제외되었으며, 지방공기업 및 출자회사는 포함된 수치임.

5) 이러한 증가는 금융기업을 공공부문으로 재분류함에 따른 것임.

6) 여기에서의 공공부문은 인력규모와 마찬가지로 일반정부(중앙정부, 지방정부)와 공기업으로 분류할 수 있음.

7) 공공부문의 부채는 공공부문이 민간부문(특히 유동자산)에 대해 빚지고 있는 총량을 의미함.

8) 보고서 취합시점에 보고서를 발간하지 않은 Scottish Water, Actis, ECGD, Forensic Science Service 등 4개 기업은 제외됨.

- ▶ 공기업실은 공공기관의 효율적인 운영과 감시를 위해 목표치 부여, 관리, 성과 측정 및 성과보상, 모니터링 등 주요 사안에 대해 해당부처 장관이나 담당기관에 보고하는 기능을 수행함. 현재 28개 기관을 집중관리하고 있음.
- ▶ 공기업실의 주된 역할은 기업에 대한 직접적인 통제보다는 조언 및 자문을 통한 성과 증진에 있음.
- ▶ 공기업실이 관장하는 기업형 공공기관들의 설립목적은 보면 국방산업, 핵 개발 및 폐기 등과 관련된 산업, 우편사업, 항만·항공사업, 지역 상하수도사업, 공영방송 등에 관한 것으로 업무의 성격이 국민의 경제생활에 지대한 영향을 미치는 시장형 업무를 수행함을 알 수 있음.
- ▶ 공기업실의 관리대상 기업과 한국의 공공기관을 비교하여 보면, 설립목적은 유사하더라도 기업형태 측면에서 매우 상이함. 영국에서 공기업에 해당되는 기업들이 한국에서는 공기업의 형태가 아닌 경우가 많음.
- ▶ 영국은 감독과 관리가 통합된 ‘일원적’ 이사회 구조이며, ‘합의제’ 이사회 구조를 지님. 정부가 지분을 완전히 보유(100%)할 경우에는 정부대표이사가 없으나, 정부가 일부 지분을 보유할 경우에는 1~2명의 정부대표이

사를 선임하고 있음(OECD, 2005, p.84). 임명시 정치적 영향력을 배제하기 위해 ‘영국 공직 임명에 대한 정부규정(UK Government Code of Practice for Ministerial Appointments)’을 따르고 있음. 이사회 구성원은 정부로부터 독립성을 유지함. 영국의 경우 공기업에 대한 벤치마크로서 기업 지배 구조에 관한 종합규정(The Combined Code On Corporate Governance)이 활용됨.

- ▶ 대부분의 국가와 같이 영국의 경우 이사의 구성원은 주무부처의 장관, 내각 또는 총리에 의하여 임명되며, 이사의 의장은 사외 이사 중에서 선임됨. CEO는 이사회 의장이 추천하고 지분을 보유한 정부부처(Shareholder Minister)가 임명을 승인함으로써 임명됨.
- ▶ 기업지배구조에 관한 종합규정(The Combined Code On Corporate Governance)을 마련함(FRC, 2008).
 - 이는 기업지배구조에 대한 가이드라인을 담고 있음.
 - 2008년 개정된 종합규정의 기원은 기업지배 구조에 관한 재무관점 위원회(Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance)로부터 시작됨(the Cadbury Report, 1992). 몇 차례의 개정을 거쳐 현재에 이름.
 - 기업보고 및 지배구조의 신뢰성을 촉진하

고 성과를 지원하기 위하여 재무보고 위원회(FRC: Financial Reporting Council)에 의해 발간됨.

- ‘CODE OF BEST PRACTICE’에서는 이사(Directors), 보수(Remuneration), 책임성(Accountability)과 감사(Audit), 주주와의 관계, 기관투자자(Institutional Shareholders) 등에 관한 주원칙과 이를 지원하는 부원칙을 규정하고 있음.

- ▶ 공기업의 관리감독 제도는 다른 나라들과 유사하게 해당 업무에 대하여 최종적인 책임을 지는 관리감독 부처에 의한 상시적 제도와 국가 전체적인 차원에서 감사원(NAO)과 하원 공공회계위원회(PAC)가 수행하는 점검 제도로 분류할 수 있음(배준호 외, 2008). 또한 공기업실은 해당 관리기업에 대해 모니터링을 상시적으로 실시함.
- ▶ 관리감독 부처들이 각종 형태의 공기업을 관리하기 위한 공식적인 방법으로는 (1)경영목표의 계약, (2)재정목표 및 성과목적 설정, (3)투자심의 및 요금규제, (4)모니터링 등이 활용됨(배준호 외, 2008).
- ▶ 의회의 정부소유기업의 경영성과평가와 공기업실(Shareholder Executive)의 경영성과평가는 연 1회 실시하며, 정부소유기업 관리자와 이사회는 ‘연례 재정보고서’ (비재정

이슈 포함)를 의회에 제출함. 의회는 정부소유기업의 성과에 대한 사후 모니터링을 담당함(김지홍 외, 2007).

- ▶ 영국의 경우 정부소유기업(공기업)은 주기적으로(일반적으로 월 1회) 공기업실(Shareholder Executive)에 공기업 계획과 예산에 대한 사업성과를 보고함(OECD, 2005, p. 64).

다. 평가관리제도⁹⁾

- ▶ 영국 공공기관 평가제도는 2002년을 기점으로 변화하였으며, <표 1>과 같이 비교할 수 있음. 영국정부는 기존 5주년 평가의 기본원칙과 내용들은 대부분 유지하면서도, 평가주체를 내각사무처에서 개별 관리감독부처로 전환하고, 평가목적은 개별 공공기관의 관점이 아닌 전 정부 차원에서 재설정함. 해당 기관의 경영성과 자체보다는 관리감독부처의 정책목표와 연계된 정책과정 전반의 합리성과 효율성을 강조하는 등의 방향으로 공공기관 평가제도의 정책기조를 전환하게 됨.
- ▶ 2002년 이후의 영국의 공공기관 평가는 관리감독부처가 시행하는 ‘사업성 평가’가 핵심이며, 새로운 제도에서는 개별 공공기관의 경영성과보다는 관리감독부처의 전체적인 정책목표와 연계된 해당 기관의 업무성과와 정책과정 전반의 합리성과 효율성을 좀 더 강조함.

9) 이찬구(2009), 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호의 내용을 요약·보강함

- ▶ 평가수행과정에서는 평가권한의 분권화와 평가주체의 자율성을 최대한 보장하면서 다양한 이해관계자를 적절히 참여시키고 있음. 평가결과의 활용에 있어서도 조직 내부에서의 관리적 활용보다는 국가 차원에서의 공공서비스의 효율성 여부와 해당 공공기관의 조직 적정성을 판단하는 정책적 활용이 좀 더 강조됨.
- ▶ 영국에서는 공기업에 대한 평가가 별도의 독자적인 체계에 의하기보다는 광의의 공공기관 평가제도의 일환으로 수행되고 있는 것으로 분석되고 있음. 공기업 평가는 직무계약에 의한 경영실적 평가와 정기 기관평가로 구성됨.

〈표 1〉 영국 공공기관 평가제도의 신규 비교 (2002년 기점)

주요 내용	2002년도 이전 (5주년 평가제도)	2002년도 이후
평가 주체	내각사무처 (중앙집권적 평가체계)	관리감독부처 (분권적 평가체계)
평가 프레임	-	종합평가와 사업성 평가의 연계 필요
평가 주기	매 5년	5년 이내에서 자율 결정
평가 목적	책임성과 업무효율성 확보	전 부처 차원의 업무성과 증진
평가 대상	개별 공공기관의 경영성과	관리감독부처의 정책목표와 연계된 정책과정 전반
평가 단계	1단계(조직형태 및 목적달성)와 2단계(업무효율 증진 방안)분리	소규모 공공기관의 경우 1·2단계 통합가능 (간소화된 평가체계 도입)

자료: 이찬구(2009), 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호, p.348.

라. 개혁 및 동향

- ▶ 영국의 민영화는 오랫동안 침체되었던 영국의 경제를 살리기 위한 근원적 처방으로 제조업은 물론 전통적으로 자연독점산업으로 분류되었던 전력, 통신, 가스, 수도 등과 같은 공익산업에서도 폭넓게 이루어짐(대외경제정책연구원, 2008).
- ▶ 과거(1979~1997년) 영국의 민영화 추진단계는 〈표 2〉와 같이 4단계로 요약됨.

〈표 2〉 영국 민영화 추진단계 요약 (1979~1997년)

단계	1단계	2단계	3단계	4단계
기간	1979~1983	1984~1987	1987~1991	1991~1997
추진 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 규모가 작고 경쟁 환경이 조성된 기업을 일차적으로 민영화 • 공기업에 대한 정부보조 축소와 정부소유자 산의 매각을 통한 재정수입의 확보에 치중 	<ul style="list-style-type: none"> • British Telecom (BT) 와 British Gas 등과 같은 자연독점 공기업인 공익산업의 민영화 시행 • 조직적인 공기업의 민영화와 대대적인 규제 완화에 착수 • 독점시장의 자유화와 경쟁도입을 위한 정책추진 • 산업별 독립규제기관 설립 	<ul style="list-style-type: none"> • 수도와 전력부문의 민영화 추진됨. • 공기업의 민영화에 앞서 당해 공기업의 분할 등을 통해 공기업을 재조직하여 경쟁체제를 도입 	<ul style="list-style-type: none"> • 상대적으로 민영화 추진이 주춤함. • British coal 민영화 및 영국철도가 선로 및 역사를 관리하는 Railtrack과 열차운행을 책임지는 회사로 분할되어 민영화됨
성과	12개 공기업 민영화	24개 공기업 민영화	40여개 공기업 민영화	-
매각 수입	16억 파운드	110억 파운드	225억 파운드	215억 파운드

자료: 이기환·김기수(1998), 「영국의 공기업 민영화정책에 관한 연구」, 『유럽연구』, pp.19~22 재정리

▶ 최근의 민영화 사례로 2009년의 British Energy¹⁰⁾와 2008년의 QinetiQ(2008) 등이 대표적임.

- 2002년 전력산업의 국가 전략적 중요성, 예상치 못한 원자력 발전소의 폐쇄로 발생할 안전상의 문제와 전력 공급의 문제 등으로 인해 British Energy에 대한 재정지원에 합의함. 이후 정부는 재정지원 이후 보유하게 된 36%지분을 2009년 프랑스 국영기업인 EDF에 매각하게 됨. 이는 에너지 수요에 있어서 석유와 석탄에 대한 의존도를 줄일 수 있고 장기적으로는 불안정한 에너지 가격을 안정시킬 것으로 기대됨.
- QinetiQ는 국방부의 연구를 수행하며, 장비조달에 대해 조언하고 장비에 대한 실험 및 평가를 관리하는 기관으로 공식적으로 2002년 3월 8일에 매각이 시작됨. 민영화 과정에서 인센티브 설계와 매각대상 및 시기 결정에 있어서 문제점을 드러냈으나, QinetiQ의 민영화는 영국의 국방사업의 전략적 중요성을 보호하는 데 성공적이었다는 평가를 받음. 또한 국방 연구예산의 확보와 미국 국방시장에서의 확장 사이의 균형을 이루었다는 평가를 받음.

2. 프랑스의 공공기관

가. 현황

- ▶ 프랑스의 공공기관은 개념이 너무 광범위하여 이를 명확하게 정의하기에는 어려움이 있음.
- ▶ 프랑스 공공기관은 크게 건강, 연금, 가족, 실업 등 크게 네 가지로 볼 수 있으며 공공기관의 유형으로는 정부정책을 수행하거나 공공서비스를 경영하는 국가공공기관(*ÉPNs: Établissements publics nationaux*)과 공공서비스 연결의 유지와 사업의 수행을 담당하는 산업 및 상업적 공공기관, 그리고 독립관리기관(*Autorités administratives indépendantes*)이 있음.
- ▶ 프랑스의 공기업 부문은 크게 EPIC와 일반 공기업으로 구분함.
 - EPIC(*Établissements Publics à caractère Industriel et Commercial*)은 산업 및 상업적 성격을 가지는 공공부문임.
 - 일반 공기업은 정부가 지분을 가지는 상업회사를 의미함.
 - 국가가 50% 이상의 지분을 가지고 통제하는 회사
 - 국가의 지분이 50%를 넘지 않는 소수 지분 회사

10) 1996년 민영화되었으나 정부의 재정지원으로 획득한 정부소유지분을 2009년 매각함.

- 국가가 지분참여를 하지 않으나 이사회나 감독위원회에 참여하는 회사
- 프랑스에서 공기업의 형태는 크게 정부부처형(행정기업), 공사형, 주식회사형으로 구분됨.
- ▶ 프랑스 통계청(INSEE)은 국가가 직간접적으로 참여하고 있는 모든 기관에 대해 공기업으로 분류하고 있음.
 - 2008년 기준 867개이며, 공기업 종사인력은 793,200명으로 전체 고용인원의 3.4%를 차지하고 있음.
 - 2007년 대비 기업 수는 17개 늘었으나 고용은 819,900명에서 793,200명으로 3.3% 정도 감소함.
- ▶ 프랑스 공기업 부문의 외형적 규모 및 국민경제 면에서의 비중은 지속적으로 감소함.
 - 감소한 공기업의 경우 은행업, 보험업이 급격히 감소하는 추세를 보이고 있으며 운수업, 에너지·제조업이 그 뒤를 이음.
 - 체신·통신업의 경우 민영화가 가장 더디게 나타남.
- ▶ 프랑스 공기업 고용 중 상당수가 규모가 큰 일부 공기업에 집중됨.
 - 프랑스의 3대 공기업 프랑스 우체국(La Poste), 프랑스 국영철도회사(SNCF), 프랑스 전력공사(EDF)가 공기업 고용 전체의 약 3/4에 해당하는 578,400명을 차지함.
- ▶ 국가투자청(APE: Agence des Participations de l'État)에서 관할하고 있는 대부분의 공기업은 국가자본이 50% 이상이거나 국가자본과 국가 외 공공자본의 합이 거의 100%에 가까운 기업으로 상업성이 강한 기업, 정부의 지원 등으로 기업 가치를 올릴 수 있는 기업이 해당됨.
- ▶ 프랑스 대표 공기업의 재무현황을 살펴보면 전체적으로 부채비율이 상당히 높게 나타났으며, 수익성 및 건전성은 점차 나아지고 있으나 부채비율이 타 국가에 비해 지나치게 높게 나타남.
 - 2007년과 비교했을 때 2008년 부채비율이 100% 이상 감소, 민영화를 통해 지속적으로 재무구조 개선을 추진함.
- ▶ 프랑스 공기업의 유동성 비율¹¹⁾은 약 60% 정도로 단기지급능력이 현저히 떨어지게 나타남.
- ▶ 프랑스 공기업의 최근 배당규모
 - 국가투자청의 발표에 의하면, 2007년(회계연도 2006년) 프랑스 정부가 지배주주로서 배당받은 금액은 2006년 29억유로(회계연도 2005년)보다 증가한 48억유로를 기록했음.

11) 유동부채를 유동자산으로 나눈 값

나. 소유·지배구조

▶ 프랑스 공기업의 소유구조

- 2004년 재무성에 프랑스 국가투자청을 설립하여 소유권 기능을 집중화함.
- 국가투자청은 기업의 주주로서 국가의 역할과 활동을 실행하는 기관으로 국영기업의 이윤창출을 도모하고, 시장경제원리에 의거하여 기업의 전략·재무·투자·합병·매각 등을 총지휘함.

▶ 프랑스 공기업의 내부 지배구조

- 기관장은 관련 정부부처 장관 또는 국무총리 추천(국가투자청 관여)후, 의회에서 평가한 뒤 선임하며 기관장 평가를 실시함.
- 이사회 의사는 재무부 장관이 임명하며 '정부대표 : 민간위원 : 종업원대표'를 최대 15명까지 1:1:1의 비율로 하며, 정부대표 및 민간대표는 최소 2인 이상으로 구성됨.
- 외부위원 2명 이상의 감사위원회를 설치하여 감사기능을 수행함.

▶ 프랑스 공기업의 외부 지배구조

- 공기업·정부 간 성과계약을 통해 위임사항을 명시함(1982년 법제화).
 - 정부는 수익성, 사회정책 등에 대한 위임사항 명시, 기관의 발전목표 정의
 - 재무수익성 및 생산성 목표의 성과측정 도구를 정의함.
- 부문별 공기업 분석 및 사회적 측면을 강

조한 연차보고서 발행

- 2004년부터 주식발행 공기업의 반기보고서 제출을 의무화함.
- 외부회계전문가에 의한 감사 의무화, 입법부, 행정부로부터 독립된 조직으로 감사원격인 회계감사원(Cours des Comptes)에서 감사 후 행정부에 결과를 보고함.
- 재무부는 주식투자·매각 및 기관경영관련 포괄적 감독권 행사, 국가투자청 주도의 성과지표에 근거한 감독·보고체계임.

다. 평가관리제도

▶ 프랑스의 평가시스템은 민간기업의 경영평가 시스템을 공기업의 경영성과 평가에 적용한 형식임(중장기 경영계약제도 및 사회보고제도).

▶ 모든 평가 활동의 내용과 절차는 3~5년 단위로 이루어지는 경영계약서(Contract de Service Public)내에 제시됨.

▶ 프랑스의 공기업 평가 관리시스템은 경영보고서, 사회보고서, 경영계약 평가의 세 가지로 구분할 수 있음.

- 정부가 공기업을 통하여 달성하고자 하는 사회적·정치적 목표로 정부와 공기업 사이에 체결되는 경영계약
- 대차대조표, 손익계산서 및 현금흐름표 등과 같은 세부 경제적 성과들에 대한 경영보고서
- 노사관계, 근로조건, 복리후생과 같은 사

회적 성과들에 대한 지표를 나타내는 사회 보고서(Bilan Social)

- 1984년부터 3년치를 의무적으로 공시해야 하는 제도가 운영되고 있음.
- 종업원 50명 이상의 민간기업은 물론 모든 공기업에서 사회보고서를 작성하고 있음.

- ▶ 계획과 추진 활동은 공기업에 자율성을 부여하면서 통제 활동은 기업별로 제출한 사회보고서(Bilan Social)와 연도별 중장기 성과보고서를 중심으로 객관적 평가, 목표관리를 강조함.
- ▶ 국가투자청에서 모니터링과 컨설팅 역할을 새롭게 수행하며 공기업을 관리감독하고 회계감사원(CdC, Cour des Comptes)이 연도별 사후 감사를 진행함.
 - 국가투자청은 각 공기업을 전담하는 인력을 두고 투자 및 경영성과에 대한 모니터링 및 컨설팅을 실시하지만 평가업무를 위한 위원회 활동은 하지 않음.
- ▶ 평가주기는 과거에 매년 주기적으로 평가하였으나 현재는 공기업의 3~5년간 중기경영 전략 사항에 입각하여 연도별 또는 기간 말에 평가함.
- ▶ 공기업에 대한 경영평가 결과는 외부공개를 원칙으로 하고 있으며, 연도별 경영성과보고

서 및 사회보고서는 이사회와 주주총회를 거쳐 외부에 공표함.

- ▶ 프랑스 공기업은 전략의 수립 및 추진이 공기업 자율적·독립적으로 이루어지며 이에 따라 예산심의(기본적으로 3년 단위) 역시 회사 내 감사위원회에서 자체적으로 시행, 정부의 통제가 전제되지 않음.

라. 개혁 및 동향

▶ 공기업 관리체제개혁

- 프랑스의 재정경제산업부(MINEFI) 주도 하에 공기업의 정상적인 경영을 관리하기 위해 국가투자청(APE)을 2003년 3월 설립함.
- 국가투자청의 주요한 역할은 정부 자산의 가치 증식과 공기업 경영여건의 호전에 있음.
- 공기업 지주회사의 성격을 가지고 전반적인 공기업 관리 업무를 담당
- 전략적인 필요성을 제외하면 가능한 한 많이 공기업의 민영화를 주도하는 일이 국가투자청의 역할 중 하나임.
- 국가투자청의 신설은 공기업에 대한 국가의 직접적 통제가 더 이상 효율적이지 않게 된 상황에서 보다 효율적으로 공기업들의 경영과 통제를 이루기 위함.
- ▶ 프랑스 공기업의 민영화
 - 프랑스 공기업의 민영화는 기업내부의 비

효율 인식의 확산, 프랑스 공기업을 둘러싼 대외경제여건의 급속한 변화뿐 아니라 적자 공기업에 대한 지원 필요성을 없애고 공기업 매각수익금의 창출로 재정적자를 축소시킬 목적으로 시행

- 1차 민영화(1986~1988년)는 쉬락 정부의 집권하에서 이루어졌으며 매우 빠른 속도로 진행
 - 민영화 시작 1년 4개월 만에 14개의 공기업이 일반투자자, 종업원, 기관투자자들의 높은 참여 속에 성공적으로 매각
 - 이 기간 동안 프랑스의 공기업 매각 수입금은 710억프랑에 달하였으며, 이중 3분의 2(460억프랑)는 정부부채를 상환하는 데 사용하고 나머지(250억프랑)는 국영기업에 재투자되었음.
- 정치적·이데올로기적 요인이 작용했던 1차 민영화 때와 달리 2차 민영화는 경제적·재정적 요인이 제기됨.
 - 2차 민영화 시기(1993~1996년) 4년 동안 21개 대상기업 중 총 10개 공기업이 민영화되어 약 1,400억프랑의 민영화 매각수입금을 거둬.
 - 1993년 민영화 법은 민영화 범위를 은행, 보험, 전자, 석유산업뿐 아니라 86년 민영화법에 포함되지 않았던 철강, 자동차, 항공기, 항공, 해운, 방위 등 주요 전략분야까지 확대
- 3차 민영화 시기 (1997년 이후) 국가이익 보전, 프랑스 경제의 구조 재조정, 일반대

중의 주식소유 가능 및 예외소득에 의한 국가예산 마련 필요성 등에 따라 민영화 시행

3. 스웨덴의 공공기관

가. 현황

- ▶ 스웨덴 공기업(State-Owned Companies)은 주식(유한)회사(incorporated)의 형태로서 정부가 기업의 전부 혹은 일부 주식을 직접 투자의 형태로 소유함으로써 국가가 기업에 대한 직접적인 소유권을 행사하는 기관을 의미함.
 - 국가는 소유주로서의 역할을 수행하며 공기업을 민간기업과 동일한 방식으로 운영하고자 노력함.
- ▶ 공기업은 ①시장 조건하에서 운영되는 기업 (Companies operating under market conditions)과 ②특별한 사회적 이익을 추구하는 공기업(Companies with special societal interests) 두 개의 집단으로 구분됨.
- ▶ 중앙 공기업의 경우 2008년 기준으로 총 55개로, 중앙정부가 지분을 100% 소유한 공기업은 42개이고, 나머지 13개는 중앙정부가 부분적인 지분을 가지고 있음.
- ▶ 공기업의 추정 시장 가치(estimated market

value)는 2006년 약 7,700억크로네(SEK)이고 2007년은 약 7,500억크로네로 나타남.

▶ 국민총생산(GDP) 대비 공기업 전체의 총매출액은 12.3%, 총자산은 45.1%로 모두 높은 수치를 보임.

- 특히 국민총생산 대비 총자산의 경우 2005년에 비해 2007년 4%p 증가하고 있으며, 스웨덴의 공기업 자산의 크기는 국제적으로도 높은 수준임.

▶ 공기업 전체 고용자 수는 2005년 18.1만명에서 2006년 17.7만명으로 약 2.5% 감소하고, 2007년에도 약 0.5% 감소한 17.6만명을 나타내고 있음.

▶ 공기업의 부채 총액은 꾸준히 증가하고 있음.

- 2005년 7,608억크로네에서 2007년 8,959억크로네로 약 17.8% 증가세를 보임.
- 부채의 구성을 보면 ‘시장 조건하에서 운영되고 있는 기업’의 부채가 부채 총액의 평균 95.0%를 차지함.
- 두 공기업 집단 모두 부채 총액이 증가하고 있음. 2005년에서 2007년 부채 증가 추세는 ‘시장 조건하에서 운영되는 기업’은 약 17.1%, ‘특별한 조건하에서 운영되는 공기업’은 약 34.0%임.

▶ 스웨덴 공기업 부채비율¹²⁾은 약 300% 가까

이 유지되는 것으로 보이며, 재무 건전성에 대한 주의가 필요하다고 여겨짐.

- 단기 유동성을 나타내는 유동성 비율의 경우 권고되는 200%에 미치지 못하는 수준이며, 특히 2006년 단기부채의 급작스런 상승으로 인해 유동성 비율이 100%에 미치지 못함.

나. 소유·지배구조

1) 정부의 공기업 소유권 행사

▶ 스웨덴 공기업은 스웨덴 의회(Riksdag)가 정부에 임무를 부여하는 과정에 따라 공기업 소유권 행사와 운영에 대한 권한이 ‘기업 및 에너지 통신부(Ministry of Enterprise, Energy and Communications)’에 집중적으로 위임되어 있음.

- 헌법 제7조 5항에 따르면, 중앙정부 수상(prime minister)은 공기업 경영의 중요한 사항을 결정하는 소유권 행사의 권한을 기업·에너지 장관에게 위임함.

▶ 헌법에 따라 스웨덴 의회는 공기업 운영에 대한 법령(administration mandate)을 법률로써 정하고, 정부가 공기업을 운영하는 방향을 제시해 줌.

- 정부는 공기업에 대한 운영 방향의 전환, 소유권의 약화, 자본출자, 지분의 매각 등 기업의 중요한 사항에 대해서 의회의 승인

12) 유동부채를 유동자산으로 나눈 값

을 받아야 함.

- ▶ 공기업에 대한 소유권 행사를 기업 및 에너지 통신부에 두어 중앙집중화한 것은 공기업의 운영이 산업 정책 및 정치적 목적 등에 치우치지 않고 기업의 분명한 목표와 가이드라인을 통해 이루어지도록 하기 위함임.
 - 집중화된 소유권 행사 기관이 존재하는 것은 모든 공기업에 대한 통일된 정책을 수행함에 있어 좋은 조건이 됨.

2) 내부지배구조

- ▶ 연차주주총회는 주주들의 최고 의사결정주체(supreme decision-making body)임.
 - 연차주주총회는 회사법과 기업지배구조 코드 이외에 공기업이 따라야 하는 원칙을 제시하기 위해 개최됨.
- ▶ 기관장은 이사회에 의해 임명됨.
 - 기관장은 이사회에서 정해진 가이드라인과 지침에 따라 기업을 운영해야 함.
 - 회사법 제8조 3항에 따르면, 이사회는 반드시 이사회와 기관장의 권한을 구분해야 하며, 경영 방향은 반드시 명문화된 문서로 기관장에게 전달되어야 함.
 - 기관장은 적시에 경영에 대한 정보를 이사회에 제공할 의무가 있으며, 올바른 의사결정을 위해 노력해야 함.
- ▶ 합리적인 보수체계는 기업의 사업분야 중 신임 측면에서 중요하며, 공기업 소유주의 핵

심적인 통제수단(owner control)이 됨.

- 정부는 공기업 고위관리자의 보수체계에 대한 가이드라인(Guidelines for terms of employment for senior executives in State - owned Companies)을 제시하여 공기업이 합리적인 보수체계를 갖도록 하고 있음.
- ▶ 기업 및 에너지 통신부 장관은 공기업과 관련된 이사회 구성원 임명에 대한 특별한 책임을 가지고 있음.
 - 정부의 정책 혹은 정치적 간섭을 제한하고 공기업의 독립성과 전문성을 강화하기 위하여 공기업의 이사회 임명에 있어 능력을 주요 선임기준으로 하는 체계적인 선임절차제도를 확립하고자 함.
- ▶ 모든 이사회 구성원의 임명은 개별 기업 이사회에 필요한 역량과 능력을 바탕으로 이루어짐. 이사회 구성은 반드시 균형 잡힌 능력과 경험이 뒷받침되어야 함.
 - 이사회 구성원에게는 해당 기업과 기업이 속한 산업분야의 전문성뿐만 아니라 기업의 외부적 상황 변화에 따른 기업의 발전에 있어 필요한 다른 지식들도 요구됨.
 - 높은 수준의 청렴성과 기업의 이익극대화 능력을 갖추어야 함.
 - 모든 이사회 구성원은 기업의 사업 활동에 대한 독립적인 평가를 내릴 수 있는 독립성이 확보되어야 함.

- 정부는 임시 이사회 구성원을 두지 않고 상임 이사회 구성원을 둘 것을 권장함.
- ▶ 이사회의 구성에서 남·여 성비율의 균형을 맞추기 위한 노력이 이루어지고 있음.
 - 남성 대 여성의 비율이 각각 40% 이상 되는 것을 목표로 하며, 2008년 5월 시점으로 연차주주총회에서 이사회 구성원으로 선출되는 여성의 비율이 평균 46%이며, 남성이 54%를 차지함.
- ▶ 정부는 특정한 공기업에 대해서는 중앙정부에서 고용한 관료(officials)를 이사회의 구성원으로 함.
 - 스웨덴의 이사회 구성 중 특이한 사항은 종업원 대표(employee representatives)가 존재하며, 전체 이사회 구성원 중 2~3명 정도가 종업원 대표자로 구성됨.
- ▶ 이사회 활동에 대한 평가는 매년 정형화되어 이루어짐.
 - 이사회의 의장은 이사회에 대한 평가가 수행되도록 해야 하는 책임이 있으며, 임명위원회가 이 평가의 결과를 통지받아 차기 이사회 구성에 반영할 수 있도록 하고 있음.
 - 중앙정부 또한 각 공기업의 이사회 평가 결과에 대해 통보받을 권리가 있음.
 - 평가는 이사회를 대상으로 이루어지기도 하고 이사회 구성원 개개인을 대상으로도 이루어짐.
- ▶ 이사회 구성원들은 이사회 구성원으로서 수행한 활동과 자신들에게 주어진 책임에 맞는 보상(remuneration)을 받음.
 - 이사회 내부 위원회에서 특별한 업무를 맡고 있는 이사회 구성원에 대한 보수는 이사회에서 결정됨.
 - 이사회 보수에 대해 연차주주총회에서 결정되기 이전에, 비교가능한 동종의 다른 기업들과의 보수 수준 분석이 선행되어야 함.
- ▶ 모든 기업은 지속적 발전, 사회적 책임(윤리, 환경, 인권, 남녀평등과 다양성 등)에 대해 큰 책임을 가지고 있음.
 - 기업의 환경, 사회적 책임은 기업의 장기 경쟁력을 높이고 기업의 가치를 더욱 창출하고자 하는 사업 전략 관점에서도 그 중요성이 증대되고 있음.
 - 미래 지향적인 기업은 이러한 환경과 사회적 이슈를 그들의 장기사업전략에서 중요한 부분으로 인정함.
- ▶ 감사(Auditor)의 임무는 소유주인 정부에게 있어 중요한 고려사항인 이사회와 기관장의 경영활동과 성과, 기업의 연간보고서, 회계 자료에 대하여 독립적인 조사를 하는 것임.
 - 공기업에서 감사업무에 대한 책임은 소유주에게 있고, 그러한 책임은 연차주주총회에서 결정됨.

3) 외부지배구조

- ▶ 공기업 활동은 국회의 승인을 받거나, 국가와 공기업 사이의 합의, 기업 활동에 대한 법적 규정(provisions)에 의해 결정
 - 스웨덴 공기업에 대한 소유권과 운영에 대한 정책은 스웨덴 기업지배구조 규정(Swedish Code for Corporate Governance)을 바탕으로 이루어짐.
 - 전반적인 소유권자로서의 국가의 역할은 의회에 의해 결정되며, 소유권의 행사와 공기업 운영에 대한 책임은 기업 및 에너지 산업부에 부여되어 규정에 따라 독립적인 운영이 이루어짐.
 - 각각의 공기업은 중앙정부 법률로써 설립되고 운영되며, 공기업은 민간부문의 기업과 같이 회사법, 경쟁법 등의 적용을 받음.
- ▶ 스웨덴 기업지배구조 규정은 공기업에 대한 정부의 소유권 행사에 대한 규정을 나타내고 있음.
 - 이는 스웨덴 유한책임 공기업의 운영을 향상시키는 것을 목적으로 함.
 - 이는 직접적인 소유권자 혹은 기업통제에 있어 간접적인 관계자 또는 규제자에게 적절한 의사결정시스템을 제공함.
- ▶ 공기업 운영은 원칙적으로 민간부문의 기업과 같은 법적 규정을 적용하도록 함. 회사법(The Companies Act), 경쟁의 원칙(The legislation on competition), 회계법(The Accounting legislation) 및 내부자 법(The Insider Act.)이 적용됨.
 - ▶ 국가 감사원(National Audit Office)은 유한책임 공기업을 대상으로 정형화된 과정에 따라 감사 활동을 수행함. 이 감사는 법 규정과 관련된 기업 활동과 정부의 이익에 상당한 연관이 있는 활동을 감사의 대상으로 함.
 - ▶ 공기업은 완전한 스웨덴 국민의 소유이기 때문에, 공기업에게 투명성은 민주주의 요구에 따른 필수 조건임.
 - 정부는 2007년 11월 29일 공기업의 공시(external reporting)에 대한 새로운 가이드라인을 채택하였음.
 - 이 공시에 대한 가이드라인은 법률과 일반적 회계 원리에 기초하여 작성됨.
 - 공기업은 일반 민간기업과 동일하게 공시에 대한 법률 적용을 받음. 회사법(Companies Act), 회계작성법(Bookkeeping Act), 연간회계법(Annual Accounts Act) 등의 법률 적용을 받음.
 - 이사회는 일반적으로 인정되는 원리로 구성된 회계 규정(accounting legislation)에 따라 작성된 연간보고서와 중간보고서 및 운영에 관한 보고서 등을 스톡홀름 주식거래소에 기재된 협의사항에 부합하도록 작성하여 제출할 책임을 지고 있음.
 - ▶ 2000년부터 매년 중앙정부의 기업 및 에너지

지 통신부에서 각 공기업의 연간보고서와 지속가능성 보고서를 취합하여 공기업 전체를 포괄한 연간보고서를 발간함.

다. 평가관리제도

▶ 정부부처는 국가의 재산을 적극적으로 감시 감독하여 그 가치를 극대화하고 특별한 사회적 이익에 부합하도록 해야 함. 이는 재무적, 사회경제적 목적 및 여타 목표설정과 사후점검, 그리고 평가에 의해 이루어짐.

- 목표들은 관련된 사안에 따라 이사회, 정기주주총회, 법률이나 정책, 또는 정부와 기업 간의 합의로 정해짐.
- 목표는 정기적으로 검토되며, 정부의 방침 안에서 평가됨.

▶ 목표와 비교분석한 보고는 기업의 표준 변화, 때로는 목표의 수정을 결정하는 기초가 됨. 재무적 목표는 기업과 소유주 양측에 의해 결정되기 때문에 두 수준에서 의사소통과 사후점검이 이루어짐.

▶ ‘시장 조건하에서 운영되는 공기업’은 시장의 다른 참여자들과 동일한 필수사항과 요구 조건을 만족시켜야 함.

- 이런 이유로 시장 조건하에서 운영되는 기업의 재무적 목표의 설정과 사후점검은 기업운영에 필수적 요소임.

▶ ‘특별한 사회적 이익을 추구하는 기업’에는

사회경제적 목적이 설정되며 ‘시장조건하에서 운영되는 기업’과는 재무적 목표의 요구 조건이 다름.

- 이들 기업은 주로 자본의 효율적인 사용, 사회에 가장 큰 혜택을 창출하는 것 등을 위해 노력함.

라. 개혁 및 동향

1) 스웨덴의 민영화

▶ 1990년대에는 많은 기업을 매각하면서 정부 소유권이 줄어들었. 이러한 정부 소유권 축소는 소유권의 확산(spread of ownership) 내지 분산을 위함.

- 이 시기에 몇몇의 정부기업(Public enterprises)이 주식회사화됨으로써 많은 공기업이 만들어짐.

▶ 2006년 ‘특정 공기업에 대한 민영화에 관한 법률’ (Sale of Certain State-owned Companies(government Bill 2006/07:57)에서 스웨덴 정부는 Civitas Holding AB에 대한 소유권 축소 의지를 나타냄.

2) 스웨덴 철도산업 개혁의 성공 사례

▶ 스웨덴은 1988년 국영철도 개혁정책(교통정책법)을 마련하여 철도의 건설과 운영 부문을 분리하였음.

- 철도청에 해당하는 BV은 국가소유의 선로시설 보유 및 유지관리를 담당함.

- 철도공사에 해당하는 SJ는 간선노선의 여객 및 화물수송, 지역노선 중 비수익노선을 운영하게 함.

▶ 스웨덴은 철도산업의 시설주체와 수송주체를 분리하여 소유와 운영을 분리하고 비채산성을 가진 지방선의 운영책임을 지방자치단체로 이양하여 종래 철도산업에 혼재하던 공공성과 기업성을 명확하게 구분해 냈다는 평가를 얻고 있음. 기업성을 가진 수송주체인 SJ가 경쟁력을 발휘할 수 있도록 제도적인 기반과 틀을 마련하여 주었음.

3) 지속가능성에 관한 활동

- ▶ 장기적 관점의 기업 경쟁력과 가치 창출이라는 전략적 측면에서 기업의 사회적, 환경적 책임인 “지속가능성 문제”의 중요성이 커지고 있음.
- 미래의 기업들은 지속가능성 문제들이 장기 경영전략의 한 부분임을 당연히 여길 것이며, 이를 통해 사업 파트너와 소비자, 그리고 고용인이 큰 수요를 창출할 수 있는 시장에서 새로운 사업 기회를 가질 수 있음.

4. 미국의 공공기관

가. 현황

- ▶ 미국에서는 전통적으로 시장의 영역이 발달하여 전체 경제에서 공기업이 차지하는 역할

이 크지 않음.

- 대공황, 제1·2차 세계대전 등 특별한 경우에는 공기업이 많이 설립되었으나 대부분 그 역할을 다하고 소멸함. 현재 소수만이 남아 있고 국민경제에서 차지하는 비중도 미미한 수준임.
- 공기업에 대한 명확한 정의는 없음. 공기업통제법에서 28개의 기업을 나열하고 있으며, 정부의 지분율에 따라서 전액투자공사와 혼합투자공사로 구분. 상업적 성격을 지닌(우리나라의 시장형 공기업에 준하는) 기업은 18개로 파악할 수 있음.
- 이외에도 100% 민간 소유이나 공익적 목적을 가진 재화를 생산하여 예산, 회계, 생산 및 판매 등에 있어서 정부의 통제를 받는 정부지원기업(GSE)이 존재함.
- 우리나라의 경우 공기업(시장형/준시장형)은 SOC와 서비스·제조·진흥 분야에 집중되어 있으나, 미국의 공기업의 경우 다양한 산업분야에서 역할을 수행하고 있음.
- ▶ 주요 연방 공기업의 총자산의 GDP 대비 비중은 2% 내외로 미미한 편이며, 부채규모 또한 매년 비슷하였으나 2008년에 경제위기 여파로 급상승
 - 공기업의 자본 대비 부채비율은 2008년에 900% 정도로 급상승하였음.
 - 특히 금융공기업의 부채비율은 1200%에 이르는데 연방예금보험공사, 연방연금보장공사 등의 부채 규모가 급증

나. 소유·지배구조

1) 내부지배구조

- ▶ 대부분의 공기업에서 이사회 구조를 가지고 있으며, St. Lawrence Seaway Co.와 Ginnie Mae 두 회사는 이사회가 아닌 대통령이 지명한 최고경영자와 자문회의에 의해 운영됨.
- ▶ 이사들은 임기 중에 해임당하지 않을 권한을 가지고 있어 독립성이 매우 강함. 공기업의 기관장 또한 이사회에 대해서만 경영책임을 지므로 주무부처로부터의 경영간섭의 여지가 적음.

2) 외부지배구조

- ▶ 미국의 경우 공기업의 이사회 구성, 조직, 임원보수 등을 일률적으로 통제하는 법률은 없으며, 대부분의 경우 개별 법률에 의해 정해지고 있음.
 - 일반적 사항에 대해서 적용되는 법은 1945년에 제정된 공기업통제법이 유일함.
 - 예산에 있어 전액투자공사의 경우 대통령과 의회의 승인을 거쳐 확정되며, 혼합투자공사의 경우 의회의 승인없이 대통령의 승인만 얻으면 확정됨.
 - 회계 감사의 경우 전액투자공사, 혼합투자공사 구분 없이 상업적 감사를 받아야 하며, 상·하원 및 회계감사원에 그 결과를 제출해야 함. 회계감사원장은 회계감사의

결과에 대해 적절한 권고를 할 수 있음.

- 공기업의 최고경영자는 회계연도 종료 후 180일이 지나기 전에 전기의 경영에 대한 연차보고서(annual report)를 작성하여 대통령, 의회, 회계감사원에 보고해야 함.
- ▶ 주요 공기업의 경우, 대부분 소유권이 통합되어 있지 않으며 독립적으로 운영되는(즉, 의회에 대해 직접 통제받는다) 회사가 대부분임. 나머지는 재무부, 교통부 등 각 부처 관할로 남아 있음.
 - 미국 주요 공기업의 소유·지배구조는 소유권 통합을 권장하는 OECD 가이드라인에 위배되는 구조를 가지고 있으나, 소유권이 분산되어 있다고 해도 공기업 이사회의 권한이 강하고 임기보장이 매우 강력하므로 실제로 주무부처에 의해 공기업이 산업정책적 목적에 사용될 여지는 매우 적음.

다. 개혁 및 동향

- ▶ 민영화에 있어서, 미국은 공기업을 정부기관에서 완전 민영화의 중간인 '전이단계'로 파악하고 있음. 따라서 민영화 이전에 공기업의 시장적 성격을 강화시키기 위해서 노력함.
 - 정부 기능이 민간으로 이전되어서 잘 수행될 수 있도록 기업적 경영의 체계를 구축하고 시장에 적응할 수 있는 단계로서 공기업이 존재
 - 민간 철도회사를 인수해서 공기업화하였

다가 민영화한 Conrail의 경우, 수익이 발생하면 민영화한다는 조건을 설립 근거법에 명시함. 공기업과정을 통해서 경쟁력 있는 기업으로 변화시킴.

하고 있으며, 이 공기업들은 공공사업, 교통 기반 시설과 관련된 인프라 구축, 에너지개발, 천연자원 추출, 문화 유산관리, 제품 및 서비스 가격 등의 다양한 부문에 걸쳐 존재

- ▶ 2008년 경영 위기 이후로 Ginnie Mae, FDIC, Amtrak 등 주요 공기업들은 경영효율성 강화를 위해 고객지향 경영, 불필요한 경영 조직 개편, 경쟁력 있는 상품개발 등 수익성을 강화하기 위한 다양한 방안을 실시하고 있음.

나. 소유·지배구조

- ▶ 공기업 운영에 있어 정부는 ① 법규상 의무, ② 연간 승인되는 계획, ③ 공공의 이익을 위해 경영에 간섭할 수 있는 지휘권을 발동할 권한을 가지고 있음.

5. 캐나다의 공공기관

가. 현황

- ▶ 1980년대 캐나다 공기업 중 다수가 민영화되어 공기업의 범위는 다소 축소되었으나, 전략적 부문(우편, 통신과 방송, 철도, 재정 서비스)의 공기업에 대한 중요성은 부각됨.
- ▶ 캐나다 재정관리법 (Financial Administration Act) Part X-83(1)상의 공기업
 - 정부에 의해 직접적으로 완전히 소유된 기업(a parent Crown corporation)
 - 모공기업에 의해 완전 소유된 자회사
 - 모공기업 및 하나 이상의 자회사를 통제·간접적으로 소유된 기업
- ▶ 캐나다 연방정부는 총 49개의 공기업을 소유

- ▶ 내부감사는 1년에 한 번씩 있는 일상적 회계감사 외에 이사회 내에 회계감사위원회(Audit Committee)를 두고 있고, 이외에 5년마다 하는 특별회계감사는 의회 내 설치된 감사원(Audit-General of Canada)에 의해 행해짐.

▶ 정부 소유권 정책

- 공기업은 캐나다 정부의 소유인 반면, 사기업 혹은 독립기업과 같은 구조를 가짐.
- 정부의 부처나 기관은 선출된 정부공직자에 의해 통제되지만 공기업은 임명직의 이사회, 이사와 관리자에 의해 통제됨. 임명직임원들은 개별 공기업에 대해 책임을 가지게 되며 이사에 대한 임기 보장은 이사회의 독립성과 안정성 제고에 도움이 되는데 캐나다의 경우 이사의 평균 임기는 4.6년이고, 민간기업은 평균 7.7년에 달함

(설광언 · 박재신, 2005, p. 136).

▶ 공기업 관리

- 모든 조직은 재정관리법(Financial Administration Act; FAA: 1984)의 영향을 받음.
- 재무위원회(Treasury Board): 예산집행에 대한 동의, 감시 역할 담당
- 재무위원회사무국(Treasury Board Secretariat; TBS): 실무 역할 담당
- 공기업
 - 의회 특별법, 캐나다상법(Canada Business Corporation Acts)에 의해 임무, 권한, 목적 등이 규정
 - 적용법률: 1984년 이후 재정관리법(Financial Administration Act; FAA: 1984)이 적용됨. Part X를 채택 (이는 공기업에 대한 보다 표준적인 통제와 책임성 확보를 위함)

▶ 캐나다 공기업 지배구조

- 캐나다 공기업은 주무부처, 총리실, 감사원(OAG), 재무위원회사무국(TBS), 재무부 등에 의해 관리 감독되며 경영의 독립성과 함께 그 지배구조에 대한 감시가 이루어짐.
- FAA part X에서 공기업의 책임은 5가지로 구분되어 있는데 ① 기업 업무, ② 이사와 공기업 임원진, ③ 재정적 운영과 통제, ④ 일반 업무, ⑤ NAFTA의 이행임.

- 전략적 방향의 정립, 회사 자원의 안전보장, 회사성과를 감시하고 정부에 보고하도록 되어 있으며, 일반적으로 이사회 구성은 각 부처 장관의 추천을 받아 총리가 임명하며 Governor in Council(GIC)의 권한하에서 결정됨.
- 이사들은 GIC의 재량에 의해 언제든지 해임될 수 있지만, 캐나다방송공사, 캐나다는행, 연금소청위원회는 따로 관리
- 대부분 공기업에서의 이사회 의장은 CEO를 겸직할 수 없으며 특정한 임기를 정해 두고 있지 않음.

다. 평가관리제도

- ▶ 캐나다는 별도의 공기업 경영평가를 하지 않고, 정부 및 의회의 서비스계획 및 예산, 연차보고서 검토를 통해 경영을 평가하게 되어 경영계획 수립 및 경영평가의 형식성을 탈피하고 있음(정규돈, 2009).
- ▶ 정부의 소유지분이 100%인 46개 공기업 대상으로 1년 주기 평가
- ▶ 목표설정이나 평가 시 공기업 간 비교를 하지 않고, 유사한 사업을 하는 다른 주(state) 또는 타국의 민간 또는 공공회사와의 비교를 통해 공기업의 실질적인 효율성을 제고함.
- ▶ 성과지표는 비재무사항의 행동을 변화시키

고자 하는 유도사항까지도 포함하는 균형성과표(BSC, Balanced Scorecard) 접근방법을 채택하여 조직 목표와의 연계성, 계산용이성, 객관적 데이터 근거, 경영진의 통제가능성, 비교가능성을 기준으로 선정함.

- ▶ 연차보고서 양식은 서비스계획양식에 결과까지 추가한 것이고, 이는 부처의 서비스 계획양식과도 회사지배구조와 위험 및 능력이 추가되고 수입, 이익, 유보이윤 등 재무전망양식만 다름.
- ▶ 모공기업은 회계연도 개시 8주 전에 당해 연도와 향후 5년을 포함하는 사업계획과 예산초안을 주무장관에게 제출. 주무장관은 사업계획과 예산을 1~2주 내에 승인하고 이를 재무위원회에 제출하여 승인을 받음. 또한 회계연도 종료 후 3개월 이내에 각 공기업은 회계검사를 마친 재무보고서 등 연차보고서를 주무장관을 경유하여 국회에 제출함.
- ▶ 연차보고서의 항목을 보면 대부분이 관리능률(Management Efficiency)에 초점을 맞추고 있음.
- ▶ 공공기관 평가제도의 경우 운영 효과성, 서비스 효과성, 비용 효과성 평가 등은 모두 경영능률의 개선을 통해 보다 효과적으로 목표달성을 이루는 데 중점을 두고 있는 것으로 이는 낭비요인을 최대한 제거하고 환경에 민

감하게 대응해 기관의 성과를 높이는 것을 중요시 하는 것으로 이해할 수 있음.

- ▶ 단순한 산출지표가 아닌 결과를 중시하여 서비스 효과성 평가에서 결과의 양과 질, 변화 적응능력, 서비스의 결과, 영향 등은 기관 활동의 성과로서 결과를 측정하고자 함.
- ▶ 기관 내 자원요소 간의 유기적인 연관성이 강조되고 있음을 알 수 있음. 특히 목표와 전략요소 간의 연관성, 기관 활동과 법적 임무 간의 연관성, 조직구성원들과 이해관계자 간의 연관성, 올바른 분석 및 계획과 자원배분 간의 연관성 등 기관이 성과를 내기 위해 필요한 요소로서 자원요소 간의 연관성을 중시함.

라. 캐나다 공기업의 개혁 및 동향

- ▶ 캐나다의 민관합작투자 공기업(PPP Canada Inc.)
 - 2009년 6월 캐나다 경기부양정책의 일환으로 민관합작 투자공사(Public Private Partnerships Canada) 설립
 - 경기부양정책을 현재 80% 가동한 가운데 추가 경기부양을 위해 민·관 합작 투자(PPP) 유치를 모색. 정부는 PPP캐나다공(Public Private Partnerships Canada, P3C)를 설립해 관련 사업을 추진
- ▶ 캐나다원자력공사 Atomic Energy of Canada Limited(AECL) 부분민영화 검토

- 캐나다 보수당 정부는 적자로 고심중인 캐나다원자력공사(AECL)의 지분을 민간에 매각, 반(半) 민영화하는 방안을 검토중
- 게리 런 자원부 장관과 관련 업체가 이미 민관 합동으로 AECL을 경영하는 방안에 대한 논의를 시작했으며 정부는 경영 안정화를 위해 지분 매각 방식으로 민간자본을 유치하는 것이 바람직하다는 입장

▶ 국제회계기준 도입 (IFRS: International Financial Reporting Standards, GAAP: Generally Accepted Accounting Principles)

- 캐나다 회계기준위원회는 캐나다 공공부문(공기업 포함) 회계관리에 국제회계기준(IFRS)을 도입하기로 결정
- 이는 2011년 1월 1일부터 도입될 예정인데 국제적으로 일반화된 회계기준(GAAP)이라는 점에서 회계관리시스템에 변화를 모색하고 있음.

6. 뉴질랜드의 공공기관

가. 현황

- ▶ 공공부문을 위한 법률(State Sector Act)은 공공기관을 ‘뉴질랜드 정부와 관련정부 소유의 모든 기관’이라 정의하고, 각 기관의 공공성과 상업성, 정부로부터의 독립성에 따라 다음과 같이 분류함.

- SOE (State-Owned Enterprises): 가장

상업성을 띠는 기관으로 일반 기업법 및 근로법에 따라 민간시장의 원리하에 설립 및 운영되는 시장형 국영기업임.

- CROC(Crown-Owned Companies): 일반 기업법에 따라 설립 및 운영되는 정부 소유의 기업이나, 주 업무 목적이 ‘공공의 이익’을 추구하는 것이어야 하므로 준상업적, 준시장형 지배구조가 활용되는 기관임.
- ACE(Autonomous Crown Entity): 상업적 필요성이 덜 중요한 정부기관으로 정부의 통제 및 규범(policy)에 따라 운영됨.
- ICE(Independent Crown Entity): 상업성이 없는 정부기관이나, 기능 수행을 위해 정부부처로부터 독립성을 보장받을 필요가 있는 기관임.
- 정부기관(Public Service/ Non-Public Service Department/ Offices of Parliament), Crown Agent : 정부 지시하에 공공의 서비스를 제공하는 주요 행정 기관임.

- ▶ 위와 같이 분류된 뉴질랜드의 공공부문에서 한국의 공공기관과 유사한 역할을 담당하는 부문은 기업부문에 속하는 SOE와 CROC일 것으로 판단됨.

- ▶ 뉴질랜드는 1980년대 개혁 이래 구조 형태와 기능, 특성에 따라 공공기관의 명확한 분류를 구축해 왔음. 각 공기업 산하의 자회사들이 프로젝트성 내지 단발성 업무를 담당하게 함으로써 공기업의 기본 구성을 유지하고 있음.

▶ 개혁 이후 뉴질랜드 공공부문은 꾸준한 성장세를 기록하였으나, 2008년 말부터 시작된 금융위기로 인해 세입 감소, 국민연금과 국민상해보험 관련 자금 및 자산의 가치평가 하락이 원인이 되어 2009년부터 재정이 악화되었음.

▶ 시장형 공기업 부문에서는 재정 악화가 비교적 적은 수준이나, 세금을 주수입으로 하는 준시장형 공기업의 경영은 2008년에 비해 두 배 이상의 경영 손실을 2009년에 기록하였음.

▶ 뉴질랜드 공공부문의 부채는 뉴질랜드 재무부 산하의 뉴질랜드 부채관리처(NZDMO, New Zealand Debt Management Office)에 의해 효과적으로 관리되고 있는 것으로 보임. 부채관리처는 국내 및 해외 부채뿐 아니라, 투자 자산 포트폴리오 관리 등 뉴질랜드 정부 자산 운영의 수익성과 안전성을 전반적으로 책임짐.

▶ 2008년 6월 30일 기준 뉴질랜드 공공부문의 고용률은 전체 고용시장의 약 15%로 이중 약 9%가 공기업에 속함.

- 공공기관 근로자 중 소수민족과 여성의 비중을 인구분포도와 맞추려는 노력을 통해, 사회적 약자를 위한 취업 기회를 마련하는 등 기업의 사회적 책임 완수에 앞장섬.
- 다민족 국가로서 민족 간의 화합 및 융화

라는 중요한 국가정책에 공공기관이 적극 참여하고 있음.

나. 소유·지배구조

▶ 공기업의 소유와 경영·관리가 분리되어 각각의 관련 책임부처가 맡은 임무와 기능에 집중하고 있음. 공기업 소유권과 경영권을 분리하여 이해관계의 충돌을 최소화하고 각 부처에 맡겨진 책임 수행에 집중을 도모하는 것으로 보임.

▶ 발생주의 회계시스템을 일찍이 구축하여, 공공기관의 재무상태를 실시간으로 정확히 보고 및 분석하는 것이 가능함.

- 공기업의 재무 상태 및 경영 시스템이 민간기업의 벤치마크 역할까지 담당하는 것으로 목표를 세워 지속적으로 뉴질랜드 시장에 맞는 기업 경영 시스템 개발 및 구축에 공기업이 앞장서고 있음.
- 성공 보수 혹은 목표 달성 여부에 따른 보수수준이 결정되는 등 공기업 임원의 보수에 대한 지침이 명확하고 이를 연차보고서에 공시하여 국민의 평가를 받는 등 보수에 대한 투명성이 강조되고 있음.

▶ 재무부(Treasury) 내 COMU(COMU: Crown Ownership Monitoring Unit)가 공공기관의 경영을 감독 및 관리하고 있음.

- 주로 공기업의 영업을 상업적인 측면에서

구체적으로 감시함.

- 공기업을 소유하고 있는 재무부와 각 해당 주무부처에게 필요한 재무적, 전문적 경영 정보를 제공함.
- ▶ 뉴질랜드 공기업은 민간 상장기업과 동일한 경영구조 및 내부지배구조하에 경영, 관리되고 있음.
 - 최고경영자(CEO)를 중심으로 한 경영팀과 이사회를 중심으로 한 관리·감독위원회에 의해 공기업이 운영됨.
 - 이사회는 COMU의 진행하에 관련 절차를 거쳐 선출됨.
- ▶ 상업화, 기업화된 공공기관의 노사관계 완화를 위해 Gallup 외부 설문조사를 실시함. 이를 통해 공공기관의 노사관계를 정확하게 진단하고, 부정적 요인을 파악, 조기에 적절한 대응책을 마련하고 있음.

다. 평가관리제도

- ▶ 1960년대 말부터 시장원리와 발생주의 회계를 정부 공공기관과 공기업 경영에 적극 도입, 경쟁력 강화와 효율성의 향상을 도모하였음.
- ▶ 경영평가제도의 주목적을 기업의 경영개선 및 비전 달성에 두어 주주와 경영단의 협의하에 각 기관 특성 및 경영 방향에 맞는 목표 지수를 세우고 이를 달성하기 위해 필요한

제도적, 재정적 지원이 유연하게 이루어짐.

- 핵심성과지표(KPI: Key Performance Index) 제도를 도입하여 매년 각 공기업의 목표 지수를 설정·공시함. 이로써 공기업의 경영 평가 대상을 명확히 함.
- 지수 책정 및 평가방법 등은 각 공기업과 담당 주무부처와의 합의하에 자율적으로 수립되므로 기업의 특성과 경영방향에 따라 평가지수가 조금씩 다르며, 해당 산업의 전문성을 가진 구체적인 지수가 많이 포함되어 있음.
- 목표지수 달성 여부와 결과에 따른 원인 분석 및 향후 경영 방향을 상세하게 공시함으로써 공기업 경영에 대한 국민의 신뢰도를 높임.
- 기업의 목표지수가 각 근로자 개인의 경영 평가지수와 연계되어 주무부처, 경영진, 근로자가 서로 협력하여 기업의 목표를 달성하는 데 집중하는 체제를 구축하였음.

라. 개혁 및 동향

- ▶ 1980년대 중반의 급진적 정부개혁에 이어서 COMU와 같은 관리기관을 통해 공공기관을 체계적으로 관리·감독하며, 보다 발전된 관리체제 개발을 이끌어가고 있음.
- 공공기관 개혁과 기업화, 민영화 과정에서 각 산업의 시장화를 위해 규제를 철폐하는 등 자율적 시장경쟁화를 우선으로 도모하여 민간기업 설립을 돕고, 공기업의 자연

스러운 민영화 발판을 마련하고자 하는 시도가 있어 왔음.

- 공기업 민영화 과정에서 해외 자본의 유입에 따른 부정적인 여파를 경험하여, 이를 예방하기 위한 법체계 마련이 신중하게 검토되고 있음.
 - 뉴질랜드 산업과 시장의 성격, 경제 상황 및 국제적 위치 등을 고려하여 그 특성과 현안에 맞는 민영화, 공공기관 개혁 모델을 적극적으로 개발하고 실행하며 그 결과에 대한 평가를 수렴하고 있음.
- ▶ 목표 중심의 경영평가 방법연구, 민간투자사업 확대, 준정부기관과 준시장형 공기업을 위해 법체제 구축 등 과거의 공공기관 개혁 결과에 대한 긍정적 평가뿐만 아니라, 부정적 결과에 대한 평가도 긍정적으로 수용하여 새로운 개혁 방법을 지속적으로 연구, 모색하고 있음.
- ▶ 최근 뉴질랜드 정권 변화로 인해, 정부비용 감소 등을 목적으로 한 공공기관 축소화 작업이 진행중임.

7. 일본의 공공기관

가. 현황

1) 일본 공공기관의 정의 및 유형

- ▶ 일본의 일부 공공기관에 대해 정의하고 있는 법률이 있으나, 공공기관을 관리하는 포괄적인 체제가 존재하지 않음.
- 일본의 공공기관으로 국가의 중요한 사무·사업을 수행하는 법인 중 자율성을 부여받아 기업적 성격을 갖는 것으로서 특수법인·독립행정법인을 들 수 있음.
 - 특수법인과 독립행정법인은 일본 공공기관 제도의 독특한 체계 및 현황을 설명하는 제도임.
- ▶ 2010년 1월 현재 특수법인은 32개이고, 이 중 특수회사는 26개임. 특수회사는 일본 경제에서 큰 비중을 차지하는 사회간접자본 사업들을 포함하고 있음.
- 특수법인은 특별법에 의해 설립되어 경영에 대한 자율성과 세제 혜택을 받음. 그러나 국가의 보조를 받기 때문에 해당 사업에 대해 정부와 국회의 감시를 받음.
 - 특수법인의 한 종류인 특수회사는 정부가 개별 설립근거법을 바탕으로 한 주식회사임.
 - 특수회사 제도는 안정적인 민영화를 위한 제도임.

- ▶ 독립행정법인 제도는 사무·사업을 보다 체계적으로 운영하기 위한 제도임. 정부에서 이관된 사무·사업뿐만 아니라, 특수법인에서 전환된 법인도 다수 포함하고 있음.
 - 「독립행정법인통칙법」에 근거하고 있으며, 2010년 1월 현재 98개에 달함.
 - 중기적인 목표관리·제3자에 의한 사후평가, 자율 운영권 확보, 업무 및 평가 정보 공개의 특징이 있음.

2) 일본 공공기관의 현황

- ▶ 특수법인 내 특수회사의 비중은 85%를 넘어서고 있음.
 - 2005년 이후 「고속도로주식회사」를 시작으로 「일본우정주식회사」, 「주식회사일본정책금융공고」, 「주식회사일본정책투자은행」 등의 특수회사가 신설된 데 기인함.
 - 특수회사를 포함한 특수법인의 자산·부채는 증가 추세이고, 이에 따라 GDP 대비 총자산은 26%, 부채비중은 19%를 상회함.
 - 민영화 과정에서 특수회사의 자산·부채를 승계하는 독립행정법인이 신설됨.
- ▶ 독립행정법인은 2010년 현재 98개이며, 그 중 구성원이 공무원 신분을 갖는 특정독립행정법인은 8개임.
 - 독립행정법인의 수는 증가하였음. 또한 해당 사업의 성격에 따라 자산 및 부채, 자본금과 예산 역시 증가 추세에 있음. 그러나 독립행정법인의 경제 내 비중은 작은 편임.

- 임직원의 보수는 법인이 자율적으로 정할 수 있으나, 매해 업무실적 및 국가공무원과 민간기업의 보수 수준을 감안하여 결정됨.
- 특정독립행정법인의 경우 임직원이 국가공무원으로 분류되므로 공무원에 해당하는 보상·퇴직수당이 결정됨.

나. 소유·지배구조

- ▶ 특수법인의 경우 총무성이 제도의 개폐를 심사하며, 임원의 임명과 평가에 관해서는 각 주무부처가 담당함.
 - 특수회사는 경영과 관련해 최대한의 자율성을 보장받음. 이에 따라 민간기업과 같이 이사회, 사외이사 및 외부감사 제도를 실시하고 있음.
 - 개별 회사에 따라 다른 수준으로 국가의 통제가 적용됨.
 - 기본적으로 ① 설립근거법 및 회사법에 의한 주주로서의 통제, ② 주무부처에 의한 통제, ③ 예산에 따른 국회의 통제가 존재함.
- ▶ 특수회사 지분의 대부분을 정부가 보유하고 있는 상태임.
 - 정부는 대주주로서 경영을 안정시킨 후, 점차 주식을 매각하고자 함.
 - 특수회사의 제 1 주주는 정부이지만, 사업 특성에 따라 정부 내에 소유 주체가 다름.
- ▶ 독립행정법인의 경우 업무 범위는 별도 법률

에 의해 정하고, 중기 및 사업연도 계획은 주무부처의 장에게 인가받아야 함. 매해 사업연도의 업무실적에 대해서는 주무부처 평가위원회의 평가를 받음.

- 법인의 장 및 감사는 주무부처의 장이 임명하고, 임원은 법인의 장이 임명하여 그 내용을 주무부처의 장에게 보고함.
- 독립행정법인의 회계는 기업회계 원칙에 의해 작성됨.
- 최근 기업윤리 확립 등 민간기업과 유사한 수준으로 내부통제 강화가 추진되고 있음.

다. 평가관리제도

- ▶ 독립행정법인의 경우 실적을 사후적으로 평가하여 그 결과를 법인의 운영 개선에 반영함. 이에 대한 책임을 법인의 장에게 부과하고 임원의 보상 등에 반영하고 있음.
- ▶ 독립행정법인에 대한 공정성과 객관성을 위해 각 주무부처와 총무성에 평가위원회를 설치하여 평가하는 2단계 체제를 도입함.
 - 1차 평가는 각 주무부처 내 부성평가위원회가 실시하며, 중기목표 달성 상황 및 당해 사업연도의 중기계획 실시 상황에 대한 종합적인 평가를 실시함.
 - 2차 평가는 총무성 내 정책평가·독립행정법인평가위원회에서 실시함. 각 부성평가위원회의 평가가 바르게 이루어졌는지 2차적인 평가를 실시하고, 중기목표기간

이 종료된 사무·사업을 재검토하여 사업의 개폐에 영향을 미치게 됨.

- 2단계 평가체제의 효과에 대한 비판 및 개혁 논의가 있음.

라. 개혁 및 동향

1) 특수법인등정리합리화계획의 성과

- ▶ 특수법인에 대한 사회적 역할 및 효율성 제고, 부채 등 재정부담 해소, 퇴직 공무원에 대한 낙하산 인사 근절 등을 위해 개혁안이 제시됨.
 - 특수법인등정리합리화계획은 특수법인과 인가법인에 대해 민영화·독립행정법인화 등 조직형태에 따른 법제상의 조치를 강구하고, 개별 사업에 대해 점검하는 취지임.
 - 특수회사의 경우, 법으로 국가의 주식보유를 가능하게 하였으며 외부에서 임원을 임명하도록 함. 그러나 특수회사의 업무가 독점의 폐해를 낳지 않도록 규제를 할 수 있도록 함.
- ▶ 2009년 현재 특수법인 77개에 대해 법률 개정이 이루어짐.
 - 9개 법인이 폐지되었으며 4개 법인은 통합, 32개 법인은 민영화, 30개 법인은 독립행정법인으로 전환
 - 2008년까지 약 2조엔의 재정지출을 삭감하였음.
 - 임원의 급여는 약 10%가 감소하였고, 대

형사업단의 이사장의 경우 15.6%, 중소기업단 이사장의 경우 14.1% 삭감됨.

- 임원의 퇴직금의 수준은 성과에 따라 결정 되도록 하였으며, 그 수준은 2002년 3월 말을 기준으로 3분의 2만큼 삭감

2) 독립행정법인정리합리화계획

- ▶ 검토 · 진행중인 「독립행정법인정리합리화 계획」은 개혁을 통해 독립행정법인의 사무 · 사업과 조직의 간소화, 운영의 효율성 · 자율성을 도모하고자 함.
 - 제도를 포괄하는 조치로 사무 · 사업에 미치는 조직에 대한 검토를 통해 독립행정법인의 규모 감축, 독립행정법인 운영의 효율화, 자주 · 자율성 확보 등을 시행하고 있음.
 - 다른 한편 실시 사업 유형에 따라 개별적 합리화 조치를 적용함.

3) 우정사업 개혁

- ▶ 우정사업은 국가 전체 개인 금융자산의 4분의 1에 해당하는 금액을 수탁하고 있었음.
 - 이러한 거대 규모의 자금을 가지고 불필요한 공공사업을 수행하거나 특수법인에 대한 투유자에 활용하는 등 예산의 일부처럼 사용하였기 때문에 재정적자를 조장하는 시스템을 개선하기 위해 우정사업 개혁을 추진함.
 - 대신 그 자금을 민간에서 순환하도록 하여 경기 진작을 도모함.
 - 일본우정공사가 누리고 있는 특혜를 제거

하여 민간기업과의 공정한 경쟁 환경을 마련하고 더 나은 서비스를 제공하고자 함.

- ▶ 개혁의 기본 방향은 민영화를 통해 적자구조를 탈피하고 경영의 효율성을 확보하도록 하는 것임. 또한 기능별로 회사를 독립시킴으로써 전문성과 장기적인 발전방향을 모색할 수 있도록 하였음. 사업별로 손익을 명확히 하고, 사업 간 리스크를 차단하는 구조를 마련함.
- ▶ 일본 우정개혁은 우정사업 이외 사회 · 경제적 이익이 얽혀 있어 해결이 쉽지 않음. 2010년 현재, 우정개혁이 전면 수정됨.
 - 2007년 10월에 일본우정공사를 해산하고, 4개의 독립된 회사를 거느리는 지주회사 형태로 전환함. 2017년 정부지분의 완전 매각으로 민영화가 완료할 예정이었음.
 - 그러나 2009년 민주당의 정권교체를 계기로 민영화를 중지하고, 정부 지분 보유 비중을 확대시키는 것으로 개혁의 형태를 바꿈.
- ▶ 일본 우정개혁이 시사하는 바는 다음과 같음.
 - 재정부담 및 자금배분의 비효율성 개선을 위해 우정사업 개혁이 적극적으로 진행되었음. 그러나 경제위기에 따른 민영화 부담 및 이권구조 개혁에 어려움이 있음.
 - 현재 민영화 계획이 철회되고, 정부가 상당한 지분을 소유하는 방향으로 전환한다는 정부의 발표가 있었음. 그러나 정권 내에서도 찬반 논란이 있는 상황에서 향후의

추이는 계속 지켜봐야 함.

- 우정사업을 비롯한 일본의 공공기관 운영의 경우, 국제 추이와 일치하지 않는 측면을 상당수 가지고 있음. 그러나 정치·경제적으로 복잡한 환경에서도 내부적으로 개혁에 대해 지속적인 논의가 진행되고 있음을 알 수 있음.

8. 독일의 공공기관

가. 현황

- ▶ 공공기관의 개념과 관련하여 독일에서는 우리나라의 공공기관에 해당하는 개념이 법률적으로 존재하지 않음¹³⁾.
 - 우리나라의 공공기관에 해당하거나 유사한 기능을 수행하는 것으로는 독립적인 공법상 영조물이나 원, 행정위원회, 공법상 재단, 공법상 사단, 공기업 등이 있고 우리나라의 공공기관과 가장 유사한 개념은 공기업(Offentliche Unternehmen)임.
- ▶ 2007년 연방 출자 50% 이상 지분 기준 독일의 공기업 현황
 - 41개 공기업이 존재하며, 고용 인원은 약 27만명임.
 - 총자산은 4,198억유로로 GDP 대비 자산 비율은 18.69%임.
 - 부채는 3,517억유로로 GDP 대비 부채비

율은 15.66%임.

- 매출은 640억유로로 2007년 GDP 대비 매출 비율은 2.85%임.
 - 2000년 공기업의 부가가치가 GDP에서 차지하는 비율은 9.9%임.
- ▶ 대부분의 연방 공기업이 민영화되어 독일 연방에서의 공기업에 대한 관심이 떨어짐.

나. 소유·지배구조

▶ 이중이사사회제도

- 독일 공기업의 이사회는 다른 독일 기업들과 마찬가지로 영미식의 단일이사사회제도와는 달리 감독이사회와 경영이사회로 기능이 분화되어 있는 이중이사사회제도임.
 - 감독이사회는 기업의 감사기능과 주요 사업 승인권, 경영이사회 임면권을 가지고 있으며 독일 연방 각 부처의 공기업에 대한 통제는 감독이사회에 파견을 보낸 이사를 통해 이루어짐.
 - 감독이사회는 주주의 대표만이 아니라 근로자와 채권자 및 기업대표, 학자나 공익대표 등 각종 이해관계자의 대표로 구성
 - 경영이사회는 기업경영의 책임을 맡음.
- ▶ 2009년 7월 1일 독일 연방 내각은 “공기업 지배구조 모범규준(Public Corporate Governance Kodex)”을 결정

13) 성승제 외 4인(2008), 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 『현안분석』, 한국법제연구원, pp. 99~138

- 기업 지배구조 모범기준과 달리 연방정부의 참여를 명시하고 공기업으로 하여금 재무적 성과만이 아니라 공공성도 중시하도록 유도함.
- 공기업 경영진에게 사회적 책임을 부여함.
- 기업지배구조 보고서에 임원의 보수를 개인별로 명시해야 함(보수에는 기본급, 상여금, 연금, 특별이익 등이 포함됨).

- ▶ 독일의 공기업 예산관리는 주무부처 중심¹⁴⁾
 - 주무부처는 산하기관에 대해 법적·기능적 측면에서 전적인 감독권을 가지고 있으며 감사원을 제외한 외부통제는 미약한 편으로 자율성을 최대한 보장
 - 공기업의 예산은 총량제로 편성되며 주무부처가 Top-down 방식으로 배정한 범위 내에서 자율적으로 편성하는 것이 원칙
 - 재무부는 연방예산지침으로 예산편성에 관한 방향을 제시하고 주무부처를 통해 예산집행 성과를 심사하는 방식으로 관리가 이루어짐.
- ▶ 매년 연방정부와 주정부에서는 공기업백서를 통해 공기업의 경영상황 공시
 - 공기업백서에는 공기업의 자본금과 자산, 부채, 매출, 비용 등의 재무상태와 활동 내역, 임원진의 명단과 보수가 명시되어 있음.
 - 대규모 기업집단의 경우, 모회사를 중심으로 보고하여 개별 기업의 성과만이 아니라 기업집단 전체의 성과를 같이 보여줌.

다. 평가관리제도

- ▶ 독일 정부는 공기업 경영진을 임명할 때 근로계약을 맺는데 경영진은 재무적 성과에 따라 성과급을 받음.
 - 독일 공기업은 경영진에게 재무적 성과만이 아니라 지속가능경영과 미래설계에 대한 책임을 부여하여 재무적 성과와 지속가능경영, 미래설계에 따라 이사들의 급여가 결정됨.
- ▶ 독일감사원의 공기업 성과평가
 - 1910년대 이후부터 성과평가의 중요성이 인식되어 1952년 독일감사원의 감사원장은 연방성과관리 총책임자로서의 임무를 부여받아 연방정부의 효율성 제고를 위한 권고와 제안 등의 업무를 수행하고 있음.
 - 1980년대부터 독일감사원의 공기업에 대한 업무가 재무 상황의 파악에서 성과평가로 이동함.
 - 경제적 효율성을 중시하여 비용 절감에 대해서 중요하게 평가함¹⁵⁾.

라. 개혁 및 동향

- ▶ 1982년 기민당과 기사당, 자민당이 정권을 잡은 후 민영화가 추진되어 1983년부터 1989년까지 약 75개의 기업이 완전 민영화되었거나 연방정부 지분의 축소를 통해 부분 민영화됨.

14) 이상철·박병식(2004), 「정부산하기관 경영평가시스템의 효율적 구축방안」, 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제1호, pp. 27~49

- 1982년 연방재정이 악화되고 독일 연방철도, 잘쯔기터, 자르베르그, 폭스바겐도 적자에 시달리자 구조조정을 통해 흑자를 달성
 - 연방예산 규칙 제 65조와 같은 예산법을 근거로 민영화 프로그램이 1983년 연방재무부의 사전작업을 통해서 준비되고 있었음.
 - 1985년 민영화 계획을 포함하는 연방내각의 결정안을 제시함.
- ▶ 1990년대 초 신탁관리청의 동독 공기업 민영화 실패
- 1990년 3월 동독의 모드로우(Hans Modrow)정권에서 경제체제를 보완하기 위해 신탁관리청(Treuhadanstalt)을 설립함.
 - 동독의 드 메지에르 정부는 신탁관리청 업무에 관한 관련 법규를 수정해 1990년 7월부터 민영화 추진을 주요 업무로 삼음.
 - 통일 후 서독의 콜정부는 동독의 신탁관리청을 재무부 아래에 두고 민영화를 추진하여 1994년 12월까지 신탁관리청은 약 1만 5천 개의 공기업들을 민영화함.
 - 그러나 급격한 민영화 추진으로 실업률을 증가시켰고 특히 동독의 제조업 고용 인원을 320만명에서 70만명으로 급격히 감소시킴. 또한 수입이 거의 없어 2,500억마르크의 부채만 발생함.
- ▶ 1990년대 중반 이후의 민영화 추진 현황
- EU Directive 97에 의해 네트워크산업에 대한 개방이 이루어지면서 중요 네트워크 산업인 우편, 통신, 철도 등의 민영화가 추진되기 시작함.
 - 독일 주식시장에서만 기업 공개를 추진한 것이 아니라 미국이나 영국에서도 주식공개가 이루어짐.
 - 공기업의 민영화를 추진할 때 유럽 시장에서의 경쟁력 확보를 중요하게 고려하여 정부 지분 판매뿐만 아니라 공기업의 유상증자 시 정부가 미참여하는 방법으로도 민영화가 추진되어 공기업의 투자여력이 증대됨.
 - 우편과 통신에 대한 정부의 지분은 50% 미만이지만 독일재건은행의 지분을 합치면 여전히 최대 주주이고 독일 철도는 정부가 100% 소유함.
 - 독일 철도에 대해서 기업공개를 2008년 실시하려고 했지만 세계적인 금융위기로 인해 연기됨.
- ▶ 독일 공기업의 민영화 성과¹⁶⁾
- 1993년부터 2003년까지 독일 공기업의 민영화 수입은 714억달러로 유럽에서 두 번째로 많은 민영화 수입을 거두어 2000년 GDP 대비 민영화 수입은 3.7%임.
 - 독일 국민 1인당 민영화 수입은 949달러로 EU-14개국¹⁷⁾ 평균 1인당 민영화 수입

15) 장선희(2004), 『독일의 감사원관련 법제연구-독일감사원의 기능과 감사기준을 중심으로-』, 한국법제연구원

16) Judith Clifton, Francisco Comin and Daniel Diaz Fuentes, "Privating enterprises in the European Union 1960-2002: ideological, pragmatic, inevitable?," *Journal of European Public Policy*, 13(5), 2006, pp.736~756

1,472달러와 GDP 대비 민영화 수입 비율 7.1%에 비해서 독일 공기업의 민영화 수입은 낮은 수준임.

참고문헌

- 장선희, 『독일의 감사원관련 법제연구-독일감사원의 기능과 감사기준을 중심으로-』, 한국법제연구원, 2004
- 이상철 · 박병식, 「정부산하기관 경영평가시스템의 효율적 구축방안」, 『한국사회와 행정연구』, 제15권 제1호, 2004
- 이기환 · 김기수, 「영국의 공기업 민영화정책에 관한 연구」, 『유럽연구』, 1998
- 이찬구, 「영국의 공공기관 평가제도 분석 및 한국에의 시사점 논의」, 『정책분석평가학회보』 제19권 제2호, 2009
- 성승제 외 4인, 「공공기관의 운영에 관한 법률 비교법적 연구」, 『현안분석』, 한국법제연구원, 2008
- 배준호 · 박기찬 · 이찬구, 『공기업 경영실적평가』, 감사원 감사연구원, 2008
- 김지홍 외 4인, 『공기업 평가 해외사례연구』, 한국개발연구원, 2007
- 설광언 · 박재신, 『정부산하기관 관리정책에 관한 연구』, 한국개발연구원, 2005
- 정규돈, 『재정위험관리를 위한 재정 및 공기업 관리방안 연구』, 기획재정부, 2009
- Judith Clifton, Francisco Comin and Daniel Diaz Fuentes, “Privating enterprises in the European Union 1960–2002: ideological, pragmatic, inevitable?,” *Journal of European Public Policy*, 13(5), 2006, pp.736~756
- OECD, OECD Comparative Report on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2005

17) 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 프랑스, 독일, 그리스, 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드, 포르투갈, 스페인, 스웨덴, 영국

I. OECD 내 공기업 작업반 소개

▶ 현재 OECD 내에서 공기업과 관련된 업무는 정부소유 자산의 민영화·지배구조 작업반(Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, 이하 “공기업 작업반”이라 칭함)이 맡고 있음.

- 종전의 민영화 업무에만 주력하던 민영화 자문단(Advisory Group on Privatisation)의 기능에 최근 공기업 관련 주요 쟁점사항을 반영하여 2000년에 새로운 이름으로 재구성된 작업반임.
- 현재 공기업의 운영 및 민영화에 대한 전반적인 업무를 담당하고 있음.
- 곧 “공기업의 소유와 실무 작업반(Working Party on State-owned enterprises Ownership and Practices)”이라는 새로

운 이름으로 재구성될 예정임.

1. 조직

▶ 아래 그림은 OECD 산하 공기업 작업반의 구조를 나타냄.

- 위원회(Committee)가 주로 정책을 연구하는 OECD 내부의 중추기관이라면, 원편에 위치한 사무국(Secretariat)은 그 연구결과물을 출판하고, 회의를 소집하고, 회의 안건을 수립하는 집행기관임.
- 최하위에 있는 정부소유 자산의 민영화·지배구조반(Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets)은 공기업 작업반에 필요한 각종 집행 업무를 대신함. 공기업 관련 글로벌 네트워크(Global network)의 행정 업무도 책임지고 있음.

[그림 1] OECD 내 공기업 작업반 구조



2. 연혁

- ▶ OECD 내 공기업 작업반의 연혁은 다음과 같음.
- ▶ 2000년 이전
 - “민영화 자문단(Advisory Group on Privatisation)”이라는 이름으로 존재. 민영화 관련 연구 및 업무만 담당
- ▶ 2000년
 - “정부소유자산의 민영화·기업지배구조 작업반(Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets)”이라는 이름으로 재구성

됨. 민영화와 더불어 공기업의 지배구조에 관한 연구 시작

▶ 2005년

- 기업지배구조위원회 조정단(Steering Group on Corporate Governance)의 지시에 따라 공기업 관리 시 유용하게 적용할 수 있는 “OECD 가이드라인(OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises)”을 발표함. 주로 공기업의 지배구조에 관한 이상적인 모델을 제시하고 있음.
- 2005년에 29개 국가에 표준화된 설문지를 배포하여 국가별 공공기관 현황을 조사하여 출판하였음(Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries).
- 이 조사는 2009년~2010년에 다시 실행되어 최근 국가별 변동 사항을 반영중임. 2010년 5월 현재, 공정한 설문조사를 위하여 조사 방법에 대한 각국의 의견이 수렴되고 있음.
- 이후로 공기업의 민영화 및 관리 등에 관한 유용한 가이드라인을 준비하기 위한 연구를 지속적으로 하고 있음.

▶ 2010년

- 기업지배구조위원회 조정단(Steering Group on Corporate Governance)이 OECD 의회(council)의 요구에 따라 OECD

지배구조위원회(OECD Corporate Governance Committee)로 재지정되었음. 그 하위부서로서 공기업 작업반도 “공기업의 소유와 실무 작업반(Working Party on State-owned enterprises Ownership and Practices)”이라는 새로운 이름으로 재구성될 예정임.

- 공기업 운영에 관련된 전반적인 연구가 요구됨에 따라 담당 연구 범위를 확대함.
- 공기업의 해외진출에 관한 가이드라인을 수립중

3. 활동

▶ 공기업 작업반의 정기적인 회의

- 본회의: 매년 2회 개최, 현재까지 총 14회 개최됨.
- 글로벌 네트워크(Global network) 회의: OECD 회원국 및 OECD 비회원국과의 회의로 현재까지 2회 개최됨(가장 최근 회의가 2010년 3월에 개최되었음).
- 아시안 네트워크(Asian network) 회의: 아시아 지역 내 OECD 회원국 및 OECD 비회원국과의 회의로 현재까지 총 4회 개최됨(다음 회의는 2010년 10월로 예정).

▶ 최근 회의에서 다루어지는 주된 사항 및 주요 업무

- 정부 공기업 소유 기관의 설립, 조직 및 개혁 (establishing, organising and reforming

national State-owned enterprises ownership entities)

- 최근 공기업 개혁을 위한 노력의 결과 수립 · 개혁된 각국의 공기업 소유구조 및 공기업 위원회의 수행 업무 내역 비교 · 분석

- 회의 중 논의된 내용과 각국의 설문지 답변 내용을 토대로 공기업 지배구조 개혁에 대한 보고서를 작성

- OECD 지배구조의 원칙(Principles of Corporate Governance)과 공기업 지배구조를 위한 OECD 가이드라인을 바탕으로 한 일관성 있고, 발전적인 각 정부의 개혁안 수립

- 각 국가별 제도 도입 내역, 실행방안 개선, 새로운 우선순위 수립에 대해 논의 후, 지배구조백서 기록

- 공기업 평가제도 개선

- 공기업의 해외진출 시 발생하는 문제점 · 개선방향 및 가이드라인 수립

- 공기업의 경쟁 중립성

- OECD 가이드라인에서 권고된 바와 같이 공기업과 민간기업이 공존하는 시장에서 공정경쟁이 확립되기 위해 필요한 여건에 대한 논의

▶ 주요 출판물 소개

- 공기업 지배구조를 위한 OECD 가이드라인 <OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises (2005)¹⁾>

- 공기업의 지배구조: OECD 회원국 현황 조사 <Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Survey of OECD Countries (2005)²⁾>
- 신뢰와 투명성: 정부 소유에 대한 지침 <Accountability and Transparency: a Guide for State Ownership (2010)³⁾>

로 하여 공기업의 규모, 비중 등의 국가별 순위가 발표되어 있음.

- 우리나라는 많은 부분에서 공기업의 비중이 매우 높은 국가로 나타나 있음. 그러나 우리나라 자료의 경우 공기업뿐만 아니라 준정부기관, 기타공공기관 등이 모두 포함되어 있는 것으로 보임.
- 다른 국가와 비교했을 때 기준이 일관되지 못하여 전체적으로 과장된 수치일 가능성이 높음. 따라서 공기업의 경제적 비중에 관한 자료를 OECD 기준에 일관되게 업데이트하여 다시 제출하는 것을 고려해 볼 필요가 있음.

II. OECD 공기업 작업반 회의 현황

1. 제14차 공기업 작업반 회의 (2009.11.5~6)

- ▶ ‘공기업 작업반 회의’는 본회의로서 연 2회 개최되며, 본 회의는 14차 회의임. 본 회의에서는 금융위기로 인한 정부의 일시적인 금융회사 지배 관련 기업지배구조 이슈, 공기업의 경제적 중요성에 관한 데이터베이스 구축, 해외에서 운영되고 있는 공기업의 기업 지배구조 이슈, 공기업 지배구조 개선사례 및 민영화 모범관행 보고서 등을 논의함.
- ▶ 작업반 회의에서 가장 중점을 두고 있는 보고서는 “공기업의 경제적 중요성에 관한 데이터베이스 구축 보고서”로, 이 보고서에는 우리나라에서 제출한 공기업 자료를 바탕으

- ▶ 또한, OECD 민영화 가이드라인의 적합성과 실제 적용가능성에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있으므로, 민영화 가이드라인이 우리나라 실정에 부합하는 면과 부합하지 않는 면을 검토, 분석하여 차기 작업반 회의에서 민영화 가이드라인에 대한 의견을 표명할 필요가 있음.

- ▶ 회의의 주요 안건 및 세부 논의 내용은 다음과 같음.

(1) 금융위기로 인한 정부의 일시적인 금융회사 지배 관련 기업지배구조 이슈

1) <http://www.oecd.org/dataoecd/46/51/34803211.pdf>

2) <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/2605021E.PDF>

3) http://www.oecd.org/document/2/0,3343,en_2649_34847_44385858_1_1_1_1,00.html (유료)

- ▶ 최근 금융위기에 대응하기 위하여 정부자금을 민간금융회사에 투입하면서 정부가 일시적으로 민간은행에 대한 지배력을 가지게 되는 경우가 발생. 영국, 오스트리아 대표단이 이와 관련하여 자국의 사례를 발표하였음.
 - 영국은 재무성과 영국 금융투자주식회사를 중심으로 Recapitalization fund, Asset protection scheme, Credit guarantee 등의 정책수단을 이용하여 민간금융회사에 정부자금을 투입
 - 오스트리아 역시 최대 100억유로의 예금보증제도, 금융시장지원법 등의 금융안정화정책을 통하여 민간은행에 대한 정부의 지배력이 증가
- ▶ 국민의 세금이 공적자금의 형태로 민간금융회사 회생에 사용된다는 점에서 정부의 지배력 강화의 정당성에 대한 논의가 이루어졌음.

(2) '공기업을 경제적 중요성에 관한 데이터베이스 구축 보고서' 논의

- ▶ 세계경제에서 공기업을 차지하고 있는 비중과 역할이 커짐에 따라, 공기업의 규모 및 비중을 국가별로 비교분석할 필요성이 대두하였음. 이에 따라 OECD 사무국은 회원국들이 제출한 질문지에 기초하여, 공기업의 경제적 중요성에 관한 데이터베이스 구축 보고서를 발표하였으며 이번 회의에서 그 내용과 향후 작업방향에 관하여 토론
 - 보고서는 공기업의 수, 고용인원 수, 공기

업 시장가치 등의 절대적 수치와 해당 국가에서 공기업 부문이 차지하고 있는 비중을 국가별로 제시하고 있으며, 우리나라는 고용인원 비중에서 매우 높은 순위를 차지하고 있음.

- 지방정부 수준의 공기업이 포함되어 있지 않고, 보조금 수준이 제대로 보고되어 있지 않으며, 시장가치 평가방법이 적절하지 않는 점 등 향후 개선해야 할 문제점이 다수 존재하고 있음. 이는 다음 회의에서도 다시 논의할 예정
- ▶ 공기업의 가치를 평가할 때 장부 가치와 시장 가치가 매우 다를 가능성이 높다는 의견이 제시되었음. 특히 시장가치 측정방법은 국가별, 산업별, 기업별로 매우 다르기 때문에 이를 직접적으로 비교하는 데에는 무리가 있을 수 있음. 또한 공기업 관련 환경이 빠르게 변화하기 때문에 자료를 구축하여 출판했을 때에는 시기에 뒤떨어질 수 있다는 우려가 제기되었음.
- ▶ 자료의 이용가능성과 비교가능성 문제가 중요하게 논의됨. 지방정부 수준에서의 공기업 자료가 이용가능한지 살펴볼 필요가 있으며, 국가계정 통계와도 비교해보아야 할 필요가 있음. 그러나 국가별·시기별로 비교가능하고 믿을만한 자료를 구축하는 데에 현실적으로 어려움이 있음.

(3) 해외에서 운영되고 있는 공기업의 기업지배구조 이슈

- ▶ 사무국이 발표한 해외에서 운영되는 공기업의 지배구조에 대한 보고서를 바탕으로 관련된 이슈와 보고서의 향후 방향에 관하여 논의하였으며, 7일 이내에 반대의견이 없을 경우 보고서를 확정하고 투자위원회에 제출하기로 결정
- ▶ 해외운영 공기업과 관련된 이슈는 소유권 구조 문제, 정치적인 문제, 상업적인 문제의 세 가지 범주로 구분할 수 있다는 의견
 - 소유권 구조 문제는 정치적인 소유권자와 상업적인 소유권자의 입장 차이에 기인함.
 - 정치적 소유권자는 내국인의 이익을 위하여 위험기피적인 결정을 하게 되는 반면, 상업적인 소유권자는 이익극대화를 위하여 위험한 결정을 할 가능성이 높음. 정치적인 이슈는 해외진출이 국내운영에 대한 대체관계인지 보완관계인지에 관한 것임.
 - 마지막으로 상업적인 이슈는 해외진출로부터 발생한 이익의 귀속 문제, 해외진출 관리자에 대한 적절한 보상 문제, 공기업의 해외투자에 대하여 정부지원이 있을 경우 위험에 대한 ‘관리자의 위험과 수익’에 관한 문제 등을 포함
- ▶ 유럽연합(EU)의 경우 해외에서 자산을 구매하는 공기업이 민간기업보다 유리한 위치에 있는 경우가 많으며 이러한 해외투자가 지배

구조 문제를 발생시키기 때문에 관련 내용이 보고서에 포함되어야 한다는 의견임.

(4) 공기업 지배구조 개선사례

- ▶ 노르웨이, 이스라엘, 스웨덴의 공기업 지배구조 개선사례에 대한 발표가 있었음.
 - 이사회 위원장의 임명과정, 자격조건, 이사회 성별 비율 개선에 대한 제도 정비 사례를 발표함.
 - ▶ 지난 5월, 태국 방콕에서 개최된 아시안 네트워크의 회의 결과를 발표함.
 - ▶ 남아프리카 공화국 대표가 남아프리카 공기업 지배구조 네트워크의 활동에 대하여 발표함.
 - 공기업 운영과 이사회에 대하여 일관성 있고 표준적인 가이드라인을 제공할 예정이며, 공기업 지배구조의 일관성을 유지하기 위하여 ‘지배구조 모듈’을 체계화하여 해당 네트워크 국가에 적용
- ### (5) 민영화 모범관행 보고서 논의
- ▶ 2009년 4월에 처음 논의된 ‘OECD 민영화 가이드라인’의 수정본인 ‘민영화 모범관행 보고서’를 발표하고, 이 보고서의 향후 진행 방향에 대하여 논의함.
 - 민영화의 과정이 국가별·기업별로 모두 다르기 때문에 동일한 가이드라인을 전체적으로 적용하는 데에는 무리가 있으므로 가이드라인의 출판을 일정기간 동안 유보

하자는 의견이 대두되었음.

- 보고서의 명칭을 ‘민영화 모범관행 예시 보고서’로 변경하자는 의견이 다수의 국가들로부터 제시되었음.

(6) 2011-2012 의제, 비회원국 참여 등 기타 사항 논의

- ▶ 지배구조 위원회 조정단(Steering group)이 지배구조 위원회로 승격됨에 따라 공기업 작업반의 영역 역시 수평적으로 확대될 예정이며, 위원회의 강령이 개정됨에 따라 작업반의 강령 역시 개정하여야 함.
 - 지배구조 위원회 강령이 다음 달에 개정될 예정이며, 따라서 작업반의 새로운 강령은 내년 4월 15차 회의에서 논의할 예정
- ▶ 글로벌 네트워크(Global network) 회의가 2010년 3월에 개최되기로 결정되어 있었기 때문에 이 회의에 대한 의제와 질문지를 논의할 예정이었으나, 자원조달 문제로 인하여 정해진 일정은 취소되었음.
- ▶ 브라질이 공기업 작업반에 지속적으로 참여하기 원한다는 의사를 표명하면서, 정규관찰자 격(regular observership status) 획득을 위하여 관련 서류를 공식적으로 제출하기로 함.

2. 제2차 OECD 공기업 민영화 - 지배구조위원회 글로벌 네트워크 회의 (2010. 3. 2~4)

- ▶ 글로벌 네트워크 회의는 OECD 회원국 및 OECD 비회원국과의 회의로, 이번 제2차 글로벌 네트워크에서는 2011년 아시안 네트워크의 한국 후원문제와 한국조세연구원 개최 문제 등을 논의하고 공기업 개혁에 있어서의 우선순위, 이사회 구성 및 자율권에 대해 토론함.

(1) 공기업 개혁에 있어서의 우선순위

- ▶ 아시안 네트워크, 남아프리카 네트워크, 중동·북아프리카 네트워크 등 3개 네트워크 의장이 각기 담당지역에서의 공기업 지배구조 개혁에 있어서의 우선 고려대상 순위를 발표함.
- ▶ OECD 가이드라인과의 연계성, 부패, 투명성, 경영공시 등에 대해 광범위하게 조사결과 및 주안점 등을 발표함.
- ▶ 현황과 관련하여 공기업 비중은 OECD 회원국이 평균 5% 수준⁴⁾인 데 비해 비회원국은 평균 10~14% 수준으로 높다고 함.
- ▶ 전체적으로 개혁에 있어 가장 중요한 것은 “개혁안의 도입과 시행(implementation)”이라고 재차 강조함.
 - 아시안 네트워크 의장 Lim은 향후 과제로

4) 중국, 베트남 등은 35% 수준, 싱가포르와 말레이시아는 15% 수준으로 매우 높음

벤치마크 사례의 개발(developing benchmarks), 관리감독의 노력(monitoring efforts), 보고과정(reporting process) 등을 거론하면서 이러한 것이 제대로 갖추어져야만 성공적인 시행이 가능함을 강조함.

- 남아프리카 네트워크 의장 Tembe는 목표를 명확히 설정하는 것이 개혁에 있어서 가장 중요하다고 강조함.

▶ 방글라데시 대표가 교육·훈련의 중요성을 강조하면서 의무교육·훈련이 운영되고 있는지 질의하였고, 남아프리카 네트워크 의장은 법적 내용 숙지, 자원조달 능력 배양, 정부정책 숙지 등 3가지 목적으로 5~6차례 진행되는 의무교육·훈련이 있음을 설명함.

▶ 나미비아 대표가 공기업 개혁을 위해 노력(struggle)하고 있음을 발표하자 Lim 싱가포르 대표는, 공기업 전체의 개혁에 매달리기 보다는 모범적으로 소수의 기업을 선정하여 모범사례를 만들고 이를 확산시켜 나가는 것이 좋은 방안이 될 것이라고 조언함.

▶ 레바논 대표는 공기업 개혁의 잘 된 부분은 물론이고 그 반대의 경우에 대해서도 진지하게 토의하여야 진정한 의미가 있음을 토로함.

- 일레로 중동지역에서는 석유회사가 대표적인 공기업이고 이들은 대부분 지배계층(상당수는 왕족)에 의해 소유·지배되고 있으며, 이런 경우에는 민영화·지배구조 개선

등과 같은 공기업 개혁(SOEs reform)이 적용되지 않는 것이 현실임을 지적하면서 각국 대표의 발언내용을 정면으로 비판

- 이에 대해 싱가포르 대표는 소수의 지배그룹을 가진 공기업과 일부의 가족경영에 의존하고 있는 민간기업에서조차 지배구조 개편은 사실상 불가능하지만, 회의에서는 우리가 할 수 있는 부분에서 개선방안을 모색하는 것으로 모든 부분에서 개선점을 다 찾고자 하는 것은 아니라는 현실적인 제약점을 지적함.
- 전체적으로 민영화의 좋은 점만을 얘기하는 경향이 있었음. 그러나 부정적인 측면도 함께 논의해야 진정한 의미에서 선진국 경험의 확산이 의미를 가질 수 있을 것이라는 점에는 의견이 일치됨.

(2) 이사회 구성 및 자율권, 이사의 선임요건

▶ 2일째 회의에서는 주로 이사회 구성 및 자율권, 이사의 선임요건 등에 대한 토의가 이루어짐.

▶ 스칸디나비아 3국(노르웨이, 덴마크, 스웨덴)은 상호간에 제도상 매우 유사한 점이 많음. 이들 국가는 이사회 구성상 여러 국가 사람들이 이사로 선임되는 경우가 많아 언어적 소통 장애 문제가 발생하기도 한다고 함.

▶ 파키스탄에서는 공기업 이사들이 보통 3개월에 10회 정도의 이사회에 참석해야 하는데, 최대 3개의 이사직까지 수용할 수 있다고 함

- 이사회 1회 참석 시 지급되는 보수가 보통 월급여의 3~4배 정도(약 4천달러 정도)에 해당되기 때문에 이사들 대부분이 거의 참석한다고 함.
- ▶ 나미비아 의장은 일반적으로 공기업이 민간기업에 비해 급여가 낮은 반면 안정성이 보장되는 등의 반대급부가 있음에도 불구하고 파키스탄에서는 이사들의 급여가 매우 높은 것은 이례적이라고 평가함.
- ▶ 이사회에 대한 평가가 이사회의 도덕적 해이를 방지하고 효율성을 높이는 데 있어 중요하다는 것이 일반적인 견해임.
 - 핀란드에서는 이사진들에 대한 교육과 함께 1년에 1회씩 이사회를 평가함.
 - 스웨덴 대표는 이사회 전체에 대한 평가뿐만 아니라 이사 각 개인에 대한 평가도 함께 이루어져야 한다고 함.
 - 마지막 결론세션에서는 전반적으로 대부분의 국가들이 비슷한 문제를 가지고 있으며, 보다 나은 방향으로의 정책을 수립·집행하기 위해서는 글로벌 네트워크(Global network), 지역 네트워크(Regional network), 그리고 OECD 작업반(Working group)의 사이의 유기적인 협력이 필요함을 강조
- ▶ 아시아 네트워크 회의는 아시아 지역 내 OECD 회원국 및 OECD 비회원국과의 회의로, 제5차 회의에는 12개 아시아 국가와 ADB, 월드뱅크, OECD 등에서 60여명 정도가 참석하였음.
- ▶ 현재 아시아 지역에서 공기업 지배구조에 관한 OECD 가이드라인(2005년 제정)의 활용 확산과 공공기관 관련 이슈를 논의하기 위해 2006년부터 매년 아시아 네트워크 회의(Asian Network on Corporate Governance of SOEs)를 개최하고 있음.
- ▶ 2010년 회의에서는 아시아 네트워크의 공공기관 지배구조 추천방안 (Policy Brief on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia) 이행의 진행상황과 공기업의 개혁 우선분야에 대해 논의함.

1) 주제별 세션

(1) 비상업적 목적을 가진 공공기관

- ▶ 인도의 사례는 기업의 사회적 책임 (Corporate Social Responsibility: CSR) 이 매우 강조되고 있으며 체계적으로 관리되고 있는 것을 보여줌.
 - 인도의 공공기관은 20년 동안 자기자본 측면에서는 3.2배, 순자산 측면에서는 9.7배, 순익 측면에서 37배의 급속 성장을 했으며, 대부분의 에너지 공급을 담당하고 있음.

3. 제5차 OECD 공기업 작업반 아시안 네트워크 회의(2010. 5. 24~25)

- GDP의 6.5%, 산업생산의 27%를 차지함.
 - 공공기관의 CSR 예산은 기관의 순이익에 비례하여 그 비율과 최대치가 결정됨.
 - 환경의 개선과 기술증진, 고용창출, 보건, 위생, 교육, 지속가능한 개발 등에 프로젝트 베이스로 활용됨.
 - CSR의 성과는 연간보고서에 포함되며, CSR 위원회와 외부 독립기관이 그 성과를 모니터링함.
- ▶ 인도네시아의 사례는 비상업적 목적을 가진 공공기관의 역할을 공공서비스 수행의무 (Public Service Obligation : PSO)와 CSR로 구분하여 수행
- 주된 사업 방법인 PSO는 정부를 대신하여 정부의 역할을 수행하고 그에 대해 100% 정부 지원을 받음. 이는 공공기관부(Ministry of SOE)에서 관리
 - CSR은 공공기관 순이익의 2%를 파트너십 프로그램과 환경개선 프로그램에 각각 사용하며, 개별 기업에서 관리함.
- ▶ 중국엔 현재 126개의 중앙 공공기관이 32개 산업분야에 걸쳐 있음.
- 중앙 SOE는 그 목적에 따라 분류되어 있지 않기 때문에 대부분 경제적 성과로 평가하고 있으며, 비상업적 목적에 대한 특별한 관리 방법이 없음.
 - 경제적 성과로만 평가할 경우, 궁극적으로 비상업적 목적의 기능이 폄하될 것임.

- 목적에 따른 분류(상업적, 비상업적)와 그에 따른 차별적인 성과평가 및 관리 방법이 필요

(2) 공공기관과 민간부문과의 공정경쟁 (Level Playing Field)

- ▶ 세계은행(World Bank)의 공정경쟁 사례 발표
- 세계은행은 공공기관의 지배구조에 대해 오랜 기간 일을 해 왔으며 부탄, 인도, 페루, 폴란드 등 국가의 공기업(SOEs) 지배구조를 OECD 가이드라인과 비교하여 평가하는 업무를 담당해 왔음.
 - 공공기관 지배구조 평가를 위한 공기업(SOEs) 기업지배구조 도구 개발을 진행하고 있음.
 - 공정경쟁은 민간과 공공부문에 공정성(Fairness)을 제공하는 것이며, 적재적소에 자원을 배분하는 것을 목적으로 함.
 - 민간과 공공기관의 법적, 규제적, 재무환경의 차별을 없애고 경쟁을 회복하는 것을 목적으로 함.
 - 법적인 평등과 경쟁의 회복은 증가하고 있으나 공기업(SOEs)과 정부의 우호적 관계 및 지원은 계속 되고 있음.

2) 국가별 특별 세션

(1) 말레이시아의 공공기관 지배구조 개혁 사례 발표

- ▶ 말레이시아 공기업 개혁 과제(Government

Linked Company Transformation Program)는 공기업의 성과를 높이는 것을 목표로 하는 10년에 걸친 장기계획임.

- ▶ 말레이시아 이사 교육원(Malaysian Directors Academy: MINDA)은 말레이시아 공기업 개혁 프로그램으로 설립되었으며, 이사의 지식, 기술, 사고방식을 세계적인 수준으로 향상시키는 것을 목표로 함.

- ▶ 기업 지배구조에 관한 교육에 중점을 두고 진행
 - 기업 지배구조 가이드라인 발행, 기업 지배구조 컨퍼런스와 세미나 개최, 기업 지배구조 주간 마련

- ▶ Telekom Malaysia Berhad의 지배구조 혁신 사례는 전문성이 있는 이사의 선임과 역할, 훈련에 관한 투자가 필요함을 강조함.
 - 특히 독립적 이사 (Independent Board)의 중요성과 내부 감사 기능을 강화, 기업의 사회적 책임 등을 강조함.
 - 전문성을 가진 독립적 이사의 확보에 어려움이 있음.

(2) 한국의 공공기관 선진화, 공공기관 경영평가 사례 발표

- ▶ 한국 공공기관의 정의와 규모, 분류, 각각의 관리방법을 소개하고, 공공기관 운영에 관한 법률(2007) 제정의 배경과 공공기관 선진화 현황, 공공기관 경영평가 등을 소개함.

- ▶ 공공기관의 분류 방법과 성격에 따른 관리 방안에 많은 관심을 받음. 공공기관 경영평가와 기관장 평가의 구체적인 적용방법과 지표의 종류, 가중치 배분, 결과의 활용 등에 많은 나라가 관심을 표시함.

3) 아시안 네트워크의 기업 지배구조 가이드라인 (Policy Brief) 진행사항 확인

(1) 말레이시아 공기업 'Khazanah'의 지배구조 개혁 사례

- ▶ 최근 개혁의 방향은 모니터링 강화, 거버넌스와 위기관리체계 구축에 중점을 두고 있음.
 - Khazanah는 재정부 산하의 지주회사로서 TM, UEM 등 9개의 대규모 공기업을 소유하고 있음.
 - 말레이시아의 공공기관 관리 체계는 정부 - GLIC (Government-Linked Investment Company) - GLC (Government-Linked Company) 의 세 단계로 이루어짐.
 - 말레이시아의 40개 상장 공기업(GLC)은 기업 숫자상으로는 5%이지만 시장규모의 34%를 차지하며 국가의 기반 서비스를 제공함.
 - 공기업의 성과를 높이는 것이 최근 개혁의 주된 목적임.

(2) 중국의 공기업(SOEs) 지배구조 개선 현황

- ▶ 중국은 회사법 (The Company Law)에 따라서 기업 지배구조를 확립해 가는 단계임.

- ▶ 이사회의 구성, 교육된 이사의 선출, 이사회의 권한 확립 및 운영 표준화 등이 시범단계를 거쳐 표준화 되고 있음.
- ▶ 이사회의 감독 및 평가, 성과에 기반한 이사회의 평가와 도덕성 확립, 외부 이사의 확보 등에는 어려움을 겪고 있음.

(3) 필리핀의 공기업(SOEs) 지배구조 개선 현황

- ▶ Policy Brief의 권고사항은 이사회 경쟁력 강화, 이사회 교육훈련 제공, 이사회 성과평가 기법 개발, 공기업(SOEs) 성과 모니터링과 정보공개 방법, 소유권 투명화 등 5개의 우선 과제를 제시하고 있음.
 - 이사회 부분은 많은 성취가 있었으나, 공기업(SOEs) 성과 평가와 소유권 부분은 아직 진척이 미흡함.
 - 이사회 지배구조 강화, 임원 훈련, 이사회 구성, 이사회 평가 강화, 기업 지배구조에 대한 교육훈련 강화 및 지배구조 scorecard 개발, 지배구조 개혁을 위한 민간, 비정부 기관과의 전략적 파트너십 형성 등이 이루어짐.
 - 지속적인 지배구조 개혁이 진행중임.

(4) 부탄 Druk Holding and Investments의 지배구조 개선 현황

- ▶ Policy Brief의 권고사항 중 공기업(SOEs)의 자율권 강화, 이사회 권한의 강화, 이사회 성과 평가제도 개발 등 세 가지 우선과제를 제시함.

- 이사회 선임 및 운영, 자율권 강화에는 많은 성취가 있었으나 성과평가제도는 현재 개발 중임.

(5) 방글라데시 공기업(SOEs) 지배구조 개선의 우선 순위 및 방향

- ▶ 독립적 이사의 선임, 재정 회계시스템의 개선, 정보공개를 위한 웹 기술 활용, 경영정보 활용 개선, 중기예산계획 등을 실행함.
- ▶ 이사회 임무와 권한의 강화, 이사 교육의 강화를 위한 투자, 재무감사 강화, 규제강화, 성과 관리 제도를 통한 정부의 모니터링과 감독 강화, 성과정보의 공유 등을 우선순위로 제시함.

TREND 03

국내 공공기관 동향

- ▶ 국내에서는 지난 2년간 공공기관의 선진화 정책이 추진되었으며, 경영자율권 확대, 경영평가제도의 개선, 공공기관 통합공시기준의 개정 등이 진행되어 왔음.
- ▶ 2009년 한국조세연구원에 공공기관정책연구센터를 개소, 공공기관정책 역량을 강화하고자 함.

I. 공공기관 선진화의 성과

1. 공공기관 선진화 추진내용

- ▶ 이명박 정부는 출범 이후 지난 2년간 6차례¹⁾의 공공기관 선진화 계획 수립 등을 통해 지

속적으로 공공기관의 구조개혁을 추진함. 또한 대졸초임 인하, 기관장 보수체계 개편 등 보수수준 조정, 불합리한 노사관계 합리화, 과도한 복리후생 축소 등 소프트웨어 측면의 개혁과 평가제도 개선을 위해 노력하고 있음.

(1) 시장기능의 강화

- ▶ 이명박 정부는 현재 공공기관이 수행하는 기능 중 민간에서 수행하거나 민간과의 경쟁이 가능한 기능은 민영화와 출자회사 정리 등을 추진함.

- 2009년 민영화 추진대상기관(9개)²⁾ 중 2개는 매각, 3개는 상장을 완료하였고, 4개는 매각공고 중(1개는 2010.3월중 매각 예정)인 실정임. 2010년 이후 대상기관인 나머지 15개 기관도 일정대로 정상추진될

1) 1차 계획('08. 8. 11), 2차 계획('08. 8. 26), 3차 계획('08. 10. 10), 4차 계획('08. 12. 22), 5차 계획('09. 1. 29), 6차 계획('09. 3. 30)
 2) 9개 기관은 다음과 같음. (매각) 농지개발, 안산도시개발, ('10.3월중 매각 예정) 한국자산신탁, (상장) 그랜드코리아레저, 한국전력기술, 지역난방공사, (매각공고) 한국토지신탁, 한국문화진흥(뉴서울CC), 88관광개발(88CC)

예정임.

- 35개 공공기관의 정리대상 출자회사(131개) 중 48개 출자회사의 정리를 완료하였고, 나머지 83개도 매각공고 등을 진행하고 있음.
- 기능조정³⁾ 대상기관(20개) 중 9개 기관의 기능조정을 완료하였고, 나머지 11개 기관도 일정에 따라 '10~'12년 중 완료할 예정

(2) 공공기관의 경영효율화 추진

- ▶ 여전히 공공부문에 존치할 필요가 있는 기관은 통합합, 정원감축 등의 경영 효율화를 추진하였고 이중 대부분을 완료함.
- 현재 통합 대상기관(36→16개) 중 한국주택공사·한국토지공사 등 32개 기관의 통합을 완료하여 14개 통합기관⁴⁾이 출범한 상태임. 다만, 아동청소년활동진흥원 및 근로복지공단(2개 기관)은 금년 중 통합완료 예정임.
- 폐지 대상기관⁵⁾(5개)은 모두 폐지를 완료함. 정원감축 대상기관(129개) 등도 모두 정원조정을 완료하여 2만 5천명의 인력감축이 이루어짐. 이로써 공공기관의 정원추이는 2008년 말 26만 3천명에서 23만 8천명 수준으로 감소하였음.

(3) 보수수준 및 복지후생제도를 개선

- ▶ 복대리인구조로 인해 발생하는 도덕적 해이(Moral Hazard)와 이로 인한 방만경영을 차단하기 위해 공공기관의 과도한 보수수준 및 복지후생제도를 개선함.
- 감사의 기본연봉을 하향조정하였고, 252개 공공기관의 대졸 초임 인하(평균 15%), 금융공기업(9개)의 기존직원 보수삭감(5% 이상) 등을 통해 공공기관의 보수수준을 조정함.
- 민간기업에 비교하여 과도한 수준의 사내복지기금 출연율을 하향조정하고, 자녀학자금 무상지원을 용자로 전환하는 한편, 주택대출을 시중 금리수준으로 인상하고, 예산을 통한 경조사비 지원을 폐지함.

(4) 합리적인 노사관계 정착을 위한 제도적 기반을 마련

- ▶ 노사관계 항목의 외부공시, 노사관계 선진화 관련 평가 강화 등 합리적인 노사관계 정착을 위한 제도적 기반을 마련하였음.
- 단체협약의 공시를 의무화하고, 공공기관장 평가 시 노사관계 협력 정도, 단체협약의 합리성 여부 등 '노사관계 선진화'를 반영하도록 함.

3) 여기서 기능조정이란 중소기업 해외마케팅 지원 일원화, R&D기능 이관 등

4) 코레일테크, 코레일네트웍스, 환경산업기술원, 콘텐츠진흥원, 에너지기술 평가원, 산업기술진흥원, 산업기술평가관리원, 정보화진흥원, 연구재단, 인터넷진흥원, 저작권위원회, 정보통신산업진흥원, 토지주택공사, 환경공단

5) 노동교육원, 코레일에드컴, 부산항·인천항부두관리공사, 정리금융공사

(5) 공공기관의 경영자율권을 확대

- ▶ 공공기관에 경영자율권을 확대하여 자율·책임경영의 확산을 위한 계기를 마련함.
 - 성과 우수기관이나 민영화 예정기관 중 일부 기관을 선정⁶⁾하여 기관장에게 인력·조직·예산상의 자율권을 주고, 운영성과를 인사·보수 등과 연계하는 경영자율권 확대 시범사업을 추진중임.

(6) 경영평가제도의 개선

- ▶ 기관의 평가부담 완화를 위해 경영평가를 간소화하고, 경영정보 공개 확대 등 경영공시제도 개선⁷⁾을 추진함.
 - 평가지표를 핵심지표 중심으로 간소화하고 성과중심의 계량평가를 강화하는 한편, 경영공시 주기를 단축하고 공시항목을 확대함.
 - 이로써 30개에 이르던 평가지표 수는 2010년 20개 내외로 줄어들고, 공시항목은 27개(08)에서 33개(09년)로 확대됨(단체협약정보 등 추가).

(7) 공공기관의 일자리 창출

- ▶ 공공기관을 대상으로 청년인턴제를 운영하여 공공기관이 일자리를 창출하고자 함.
 - 청년층 일자리 창출 및 취업역량 강화를 위해 청년인턴을 채용하고, 우수인턴은 정규직으로 전환하거나 면접시 가점을 부여

하는 등 인센티브를 주었음.

- 2009년 말 약 1만 3,600명의 청년인턴이 채용되었고, 이 중 퇴사한 9,600명 중 34%에 해당하는 3,300명이 해당기관 정규직으로 취업하거나 타사에 취업하였음.

(8) '공공기관정책연구센터' 설립

- ▶ 이명박 정부는 지난 9월 한국조세연구원 내에 '공공기관정책연구센터'를 설립하였음.
 - 센터는 경제·사회적 변화를 반영하여 새로운 공공기관 아젠다(Agenda)를 발굴·연구하고, 정부·공공기관·학계·산업계 간 네트워크를 구축함으로써, 정부의 정책역량을 강화하는 것을 목적으로 함.

2. 기대효과 및 향후 추진방향

(1) 공공기관 선진화의 기대효과

- ▶ 공공기관의 인력·조직 등의 경영효율화를 통해 향후 국민의 직·간접적인 부담이 경감되고, 민영화 및 출자회사 정리 등을 통해 민간부문의 활력 제고 및 서비스 질 개선으로 국민 후생이 증대될 수 있을 것임.
- ▶ 공공기관 선진화에 대한 일관된 추진이 공공기관 내·외부에 확산됨으로써 조직문화 등 체질개선에도 긍정적으로 작용하게 될 것으로 예상됨. 더불어 궁극적으로 공공기관이

6) 인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 등 4개 기관이 2009년 12월 29일에 자율경영기관으로 선정되었으며, 이에 대한 자세한 내용은 이하에서 다루기로 함.

7) 이에 대한 자세한 내용은 이하에서 다룸.

내부 임직원을 위한 조직이 아니라 국민경제에 기여할 수 있는 조직으로 변모할 수 있을 것으로 기대하고 있음.

- ▶ 앞으로는 공공기관 선진화가 단순한 ‘외형적 구조개혁’에서 끝나는 것이 아니라 공공기관의 내부 체질개선으로 이어질 수 있도록 제도화·체계화하는 것이 중요함.

(2) 공공기관 선진화의 향후 추진방향

- ▶ 자율·책임 경영의 지속적인 확산
 - 공공기관이 스스로 선진화 역량을 갖출 수 있도록 자율·책임 경영의 지속적인 확산이 필요함.
 - 이명박 정부는 2009년 말 선정된 경영자율권 대상 4개 기관에 대하여 모니터링, 컨설팅 등의 지원을 통해 성공모델을 창출하고, 실질적 연봉제 표준모델 권고 등을 통해 내부성과관리를 제도화하고자 함.
 - 기관의 평가부담을 지속적으로 완화하고, 핵심성과를 평가할 수 있도록 평가지표체계 단순화 및 핵심성과지표 개발을 추진 중임.
- ▶ 공공기관의 역할 재정립
 - 공공기관이 새로운 부가가치 창출을 통해 국민경제에 기여할 수 있도록 해외진출, 신성장동력 창출 등 기능선진화를 추진할 예정임.
 - 아랍에미리트(UAE) 원전수출을 계기로

경제적 파급효과가 큰 분야에서 공공기관의 해외 진출을 활성화하고, 스마트그리드(Smart Grid) 등 민간투자가 어려운 분야에서 공공기관이 신성장동력을 적극적으로 발굴하도록 하고 있음.

- ▶ 방만경영에 대한 지속적 점검
 - 불합리한 단체협약 개정 등을 통한 노사관계 선진화, 지연가능성 있는 민영화 및 출자회사 정리에 대한 지속 점검, 공기업 재무 건전성 관리 강화 등을 통해 방만경영을 지속적으로 차단할 예정임.

II. 경영자율권 확대

- ▶ 이명박 정부는 공공기관에 자율·책임경영이 확산되는 계기를 마련하기 위해 기관장에게 경영의 자율권을 부여하고, 기관장이 책임지고 높은 성과목표를 달성토록 하는 ‘자율권 확대 시범사업’을 추진키로 함.
- ▶ 이에 따라 지난해 말 인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 등 4개 기관이 경영자율권 확대 시범기관으로 선정됨. 평가결과에 따라 우수기관장 연임건의, 부진기관장 자진사퇴 등의 조치가 이루어짐.

1. 자율경영기관의 선정

- ▶ 이번 자율권 확대 공모('09.12.11~21)에는 총 15개 기관이 응모하였으며, 전문가들로 구성된 선정T/F(단장: 서울대 이창우 교수)의 심사를 거쳐 1차로 6개 기관을 선정함.
 - 한국전력공사, 한국수자원공사는 원전수출·4대강살리기사업 등 국책사업 추진 등의 사유로 최종 선정에서 제외되었고, 최종적으로 인천공항공사, 기업은행, 가스공사, 지역난방공사 4개 기관이 선정됨.
 - 심사의 기준은 자율경영계획서의 적정성으로, 자율권요구 및 기관목표와 관계, 성과목표의 적정성 및 합리성 등이 해당됨.

- ▶ 자율권 확대에 따른 기관별 성과목표를 보면, 공통목표에는 노사관계 선진화, 경쟁도입·증시상장⁸⁾ 등이 있으며, 기관별 고유 성과목표는 다음 표와 같이 정리할 수 있음.

〈표 1〉 기관별 고유 성과목표

기관명	성과목표
인천공항공사	• 동북아 허브공항 실현, 기업가치 제고, 해외사업 진출기반 확대
기업은행	• 수익창출 역량 강화, 영업역량 제고, 중소기업 자금 공급 강화
가스공사	• 유전·가스전 확보매장량 증대, 해외사업 수익증대, 천연가스 도입가격 안정, 미공급지역 배관망 건설
지역난방공사	• 수익성 개선, 저탄소녹색성장 추진, 서비스공급단가 개선

- ▶ 성과목표에 상응한 기관별 자율권 확대 내용은 〈표 2〉와 같음.

〈표 2〉 기관별 자율권 확대 내용

구분	세부 내용
인력운영	• 해외개발·신규사업 등의 추진을 위한 인력 증원 (전 기관)
조직운영 ¹⁾	• 조직신설, 직위·직급 자율 운영(전 기관)
예산운영 ²⁾	• 초과이익·원가절감의 10% 인센티브 재원 활용 (인천공항, 지역난방), 해외사업 전문인력에 대한 별도 급여체계 적용(가스)

주: 1) 조직운영의 자율성은 상위직 비율이 증가되지 않는 범위 내에서 허용
 2) 인센티브는 평가결과 우수기관에 한해 지급 상한(월봉의 100%) 이내에서 지급

2. 자율경영계약의 체결

- ▶ 주무부처 장관과 자율·책임경영기관으로 선정된 기관장 간 자율경영계약(MOU)을 체결하게 됨.
 - 선정기관은 기관장의 책임하에 성과목표(과거 평균치를 웃도는 사업 실적, 수익성 개선 등)를 달성하기 위해 노력하고, 정부는 중간모니터링, 전문가 자문 등을 통해 이번 시범사업에서 성공모델이 창출될 수 있도록 지원해 나갈 예정이다.

3. 자율경영 이행실적의 평가 및 책임성 확보수단

8) 한국가스공사는 2010년 경쟁 도입, 인천국제공항공사와 한국지역난방공사는 2010년 증시 상장

▶ 정부는 자율경영에 대한 이행을 담보하기 위해 매년 경영평가단을 통해 1년간의 이행실적을 평가할 계획임.

- 기관별 평가점수는 원칙적으로 성과지표별 평점에 지표별 가중치를 감안하여 산출하되, 최종 결과는 경제상황, 기관별 특수여건 등을 감안하여 평가단·기획재정부로 구성된 T/F에서 결정할 계획임.

▶ 이행실적평가 등급 및 책임성 확보수단

- 선정기관은 평가결과에 따라 “우수”, “보통”, “부진”기관으로 구분되며 이에 상응하는 조치가 이루어질 예정임.
- “우수기관”의 경우 자율권 확대 연장, 기관장 연임 건의, 직원 성과급 추가 지급 등의 인센티브를 제공
- “보통기관”의 경우 자율권 확대를 1년 연장하되, 자율경영계획서를 재점검
- “부진기관”의 경우 사전에 체결된 자율경영계약에 따라 자율권 회수, 기관장 자진 사퇴, 직원 성과급 삭감 등을 통해 책임성을 확보

4. 기대효과

▶ 공공기관의 자율권 확대가 궁극적으로 경영효율성 제고, 대국민서비스 품질 향상, 공공요금 인하 등의 성과로 이어질 것으로 기대됨. 또한 성공모델을 기반으로 자율권 대상

기관을 단계적으로 확대해 나감으로써 자율·책임경영의 전 공공기관 확산을 기대할 수 있음.

〈표 3〉 기관별 자율권 확대내용 및 성과목표

	자율권 확대 내용	성과목표 (성과지표)
인천국제공항공사	<ul style="list-style-type: none"> • (인력) 미래전략사업 추진 등을 위해 정원의 5% 범위 내에서 증원 • (조직) 직위·직급 자율 운영 • (예산) 성과목표 초과이익의 10%를 인센티브로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 동북아 허브공항 실현 (환승여객, 환적화물 등) • 기업가치 제고(1인당 매출액, 1인당 영업이익) • 해외사업 진출기반 확대 (해외사업 매출 총액)
기업은행	<ul style="list-style-type: none"> • (인력) 정원의 10% 범위 내에서 증원 • (조직) 직위·직급 자율 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 수익창출 역량 강화 (1인당 총당금적립전이익) • 영업역량 제고(1인당 대출금) • 중소기업 자금공급 강화 (중소기업 자금공급 달성도) 한국
가스공사	<ul style="list-style-type: none"> • (인력) 해외자원개발 인력 증원 • (조직) 조직신설, 직위·직급 자율 운영 • (예산) 해외자원개발 전문인력에 대한 별도 급여 체계 운영 	<ul style="list-style-type: none"> • 유·가스전 확보매장량 증대 (1인당 확보매장량) • 해외사업 수익증대 (1인당 해외사업수익, 해외사업수익률) • 천연가스 도입가격 안정 등 (도입단가 개선 등) • 미공급지역 배관망 건설 (배관망 시공실적, 1인당 생산성)한국
지역난방공사	<ul style="list-style-type: none"> • (인력) 설비확충 관련 인력 증원 • (조직) 조직신설, 직위·직급 자율 운영 • (예산) 성과목표 초과이익 (또는 원가절감)의 10%를 인센티브로 지급 	<ul style="list-style-type: none"> • 수익성 개선(매출액 대비 인건비, 판매관리비 등) • 저탄소녹색성장 추진 (신재생에너지 생산량) • 서비스공급단가 개선 기관별 자율권 확대내용 및 성과목표

Ⅲ. 경영평가제도 개선

1. 2010년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람 확정

- ▶ 지난 해 12월(2009.12.22), 기획재정부는 공공기관운영위원회의 심의·의결을 거쳐 「'10년도 공기업·준정부기관 경영실적 평가편람」을 확정함. 금번 확정된 평가편람에 따라 공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적을 2011년에 평가할 예정임.
- ▶ 2010년도 평가편람의 주요내용은 평가유형의 재조정, 계량평가비중의 확대, 평가지표수의 축소, 평가방법의 정교화, 정부권장정책 재조정, 성과급지급방식 개선 등 6가지로 요약됨(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 2010년도 평가편람의 주요내용

	주요내용
평가유형 재조정	기관규모 또는 업무특성 등이 유사한 기관을 동일 평가유형으로 재분류 ¹⁾
계량평가 비중 확대	경영실적평가의 객관성과 예측가능성을 높이기 위해 주요사업 성과지표(계량)의 가중치 비중을 확대(공기업, 준정부기관 모두 +5점)
평가 지표수 축소	평가수검 부담을 완화하기 위해 핵심사업 위주로 평가지표를 재정비하고 유사·중복지표를 통·폐합 ²⁾

평가방법 정교화	<ul style="list-style-type: none"> • 공공기관의 경영개선 노력 및 성과를 보다 정확히 측정하고 경영성과 제고를 유도하기 위해 평가방법을 정교화 • 주요사업 성과지표 중 단순 투입 또는 산출위주의 득점난이도가 낮은 지표는 투입대비산출 등 성과 중심 지표로 개선 • 중소형기관에 대해 계량평가만 실시함에 따라 종합적인 성과평가에 한계가 있는 바 중소형기관에 대해 「주요사업 성과관리의 적정성」 지표(5점, 비계량)를 신설하여 평가하도록 평가지표체계 개선
정부권장 정책 재조정	<p>서민경제활성화 등 4개 분야에서 8개 과제선정</p> <ul style="list-style-type: none"> • 서민경제 활성화 : 중소기업제품 우선구매(신기술제품·여성기업인제품·사회적 기업제품 우선구매 포함), 전통시장 온누리상품권 구매(경상경비에 국한) • 취약계층 일자리 마련 : 청년 미취업자 고용(공공기관 청년인턴제 포함), 장애인·고령자 의무고용, 국가유공자 의무고용 • 녹색성장 : 친환경상품 의무구매, 에너지이용 합리화 • 장애인 생활기반 지원 : 장애인생산물 우선구매(국가유공자 자활용 사촌 복지공장생산물 우선구매 포함)
성과급 지급방식 개선	기관장 평가결과를 임직원 성과급에 반영할 수 있도록 근거 명확화

주: 1) 2009년도 SOC 유형(한전·수공 등 포함)이었던 부산항만공사, 인천항만공사 및 컨테이너부두공단을 2010년도에는 중소형 공기업과 함께 공기업Ⅱ 유형으로 재분류·기금운용유형은 기관 특성에 따라 신보·기보 등 금융형 기관(6개)과 영화진흥위원회·정보통신산업진흥원 등 이외 기관(10개)으로 구분

2) 인력 및 사업비 규모상 비핵심사업에 해당하는 평가지표는 핵심사업 평가지표의 세부평가내용으로 통합시켜 평가하도록 개선(예시) 국민건강보험공단은 주요사업 활동지표를 2009년도 8개에서 2010년도 5개(3개 감소)로 「축소지배구조 및 윤리경영」과 「CS경영」 등 공통비계량지표를 통·폐합하여 평가지표수를 축소('09년도 11개 → '10년도 10개, △1개)하고 비계량평가 비중도 5점 축소

- ▶ 공공기관 평가유형 재분류, 평가지표 통·폐합 등으로 공공기관의 평가부담이 완화됨과 동시에, 계량평가 비중 확대, 평가방법 정교화 등을 통해 공공기관 경영실적평가의 객관성과 정확성이 제고되고 궁극적으로 공공기관의 성과중심 경영이 더욱 확산될 것임.

평가범주	'09년도			
	평가지표	공기업	준정부기관	
리더십 / 전략	리더십	경영진 리더십	3	3
		지배구조 및 윤리경영	4	4
		CS 경영	3	3
	전략	비전 및 전략개발	3	3
		주요사업 추진계획	5	5
	소계	18	18	
경영시스템	주요사업활동	주요사업활동	15	20
		경영효율화	조직 및 인적자원관리	3
	재무예산 관리		3	3
	보수관리		3	3
	노사관계 합리성		3	3
	성과관리 체계		3	3
	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	2	2	
소계	32	37		
경영성과	주요사업성과	주요사업성과	20	18
		경영효율성과	고객만족성과	5
	노동생산성		5	5
	자본생산성		5	0
	계량 인건비		3	3
	계량 관리업무비		4	4
	총인건비 인상률		4	4
	재무예산(자산운용)성과	2	2	
정부권장정책 이행실적	2	2		
소계	50	45		
전체 합계	100	100		

평가범주	'10년도(안)			비고	
	평가지표	공기업	준정부기관		
리더십 / 전략	리더십	경영진 리더십	3	3	
		책임경영	4	4	△3
	전략	비전 및 전략개발	3	3	
		주요사업 추진계획	3	3	△2
		소계	13	13	△5
경영시스템	주요사업활동	주요사업활동	15	20	
		경영효율화	조직 및 인적자원관리	3	3
	재무예산 관리		3	3	
	보수관리		3	3	
	노사관계 합리성		3	3	
	성과관리 체계		3	3	
	공공기관 선진화 및 경영효율화 추진관리	2	2		
소계	32	37			
경영성과	주요사업성과	주요사업성과	25	23	+5
		경영효율성과	고객만족성과	5	7
	노동생산성		5	5	
	자본생산성		5	0	
	계량 인건비		3	3	
	계량 관리업무비		4	4	
	총인건비 인상률		4	4	
	재무예산(자산운용)성과	2	2		
정부권장정책 이행실적	2	2			
소계	55	50	+5		
전체 합계	100	100			

2. 공공기관 경영평가 순응비용 경감을 위한 제도 개선

- ▶ 이에 따라 공공기관의 경영평가 순응비용을 경감하기 위한 제도개선을 단계별로 추진하여 왔으며, 이미 추진하여 완료한 주요사항은 아래와 같음.
- ▶ 평가지표체계의 단순화 및 성과중심 계량평가가 강화
 - 공통평가지표 중 유사성격의 지표를 통폐합함.

(’08) 이사회·감사기능(4점)+윤리·투명경영(2점) → (’09) 지배구조 및 윤리경영(4점)

(’08) 조직관리(3점)+인적자원관리(3점) → (’09) 조직 및 인적자원관리(3점)

- 계량지표 평가 비중을 확대함.

(’08) 공기업 45점, 준정부기관 40점

(’09) 공기업 50점, 준정부기관 45점

(’10) 공기업 55점, 준정부기관 50점

- ▶ 중소형기관 대상범위의 대폭 확대
 - 중소형기관은 계량평가만 실시하고 있음. 경영실적보고서는 100p 이내로 작성하며 계량지표에 대한 현장실사만 수검함(다른 평가유형의 기관은 비계량지표에 대한 현

장실사도 수검).

- 중소형기관 범위를 2008년 기준, 정원 100인 미만 또는 자산규모 500억원 미만인 기관에서 2009년 정원 500인 미만인 기관으로 변경함. 이로써 대상기관이 25개에서 40개로 15개 증가함.
- ▶ ’09년도 경영실적보고서 작성지침 개정
 - 경영실적보고서 작성분량을 50p 축소하고, 표지양식을 통일하여 불필요한 디자인 삽입이나 보고서 꾸미기를 제한하여 공공기관의 불필요한 노력을 최소화

(2) 향후 제도개선 방향

- ▶ 기존 평가지표를 전면 재검토하여 핵심사업 위주로 주요사업지표를 단순화하고 평가지표수를 2009년 현재 27개 수준에서 20여개 내외로 축소
- ▶ 평가결과의 예측가능성을 제고하는 한편, 보고서 작성부담을 경감하기 위해 비계량지표 비중을 축소하고 계량지표 비중을 확대
- ▶ 경영실적보고서 작성분량 및 양식 등에 대한 관리를 강화
 - 경영실적보고서 작성분량을 지속적으로 축소(매년 50p 이내 축소)
 - 분량 초과, 불필요한 디자인 삽입, 외부용역 발주 등 작성지침 위반시 제재조치 강화하고 종합점수 산정시 감점하도록 함.

IV. 공공기관의 통합공시에 관한 기준 개정

▶ 기획재정부는 공공기관 경영정보 공개 확대를 통한 외부감시를 강화하기 위해 「공공기관의 통합공시에 관한 기준」 개정안을 마련하여 지난 1월 29일 「공공기관운영위원회」의 심의·의결을 거쳐 2월 3일 공공기관에 통보·시행하였음.

1. 개정된 주요내용

- ▶ 수시공시 확대 및 공시주기의 단축
 - 연1회 공시하고 있는 단체협약 등 노사합의 사항을 수시공시 대상으로 확대
 - 공공기관 임직원 수, 신규채용현황·노동조합 가입자 수 등 인원 관련 정보를 연4회⁹⁾ 공시대상으로 확대
 - 연 1회 공시하고 있는 경영평가 지적사항 및 개선결과를 연2회 공시대상으로 확대
- ▶ 공시항목의 확대
 - 공공기관 경영의 투명성 강화를 위해 인사, 복무, 징계, 보수, 직제 등 규정(취업규칙)을 수시공시 대상으로 공시항목에 추가
- ▶ 불성실공시 사후조치 기준강화
 - 2년 연속 불성실하게 공시의무를 이행한 공공기관에 대해 불성실공시기관 지정 및

관련자 인사조치 등 제재 강화

현행	개정
기관주의 - 연간 벌점 10점 초과 불성실기관지정 및 관련자 인사조치 - 연간 벌점 20점 초과	기관주의 - (좌동) 불성실기관지정 및 관련자 인사조치(좌동) - 2년 연속 '기관주의' 이상에 해당되는 10점 이상인 경우

▶ 공시항목 유형화

- 현재 33개 공시항목이 병렬적으로 열거됨.
- 개정된 공시항목은 5개 유형(일반현황, 기관운영, 경영성과 및 주요사업, 대내외평가, 공지사항)으로 33개 공시항목을 재그룹핑하여 체계화

2. 공시기준 개정의 기대효과

- ▶ 공공기관 경영정보가 일반국민에게 보다 빠르고 알기 쉽고 정확하게 제공됨으로써 공공기관 경영에 대한 외부 감시가 확대되고, 궁극적으로 공공기관 경영의 투명성이 높아질 것으로 기대됨

V. 공공기관정책연구센터 개소

▶ 공공기관정책연구센터

- 정부는 공공기관정책 분야 연구전담조직인 공공기관정책연구센터를 한국조세연구

9) 현재 공시주기 : 임직원 수(연2회), 신규채용 현황·노동조합 가입자 수(연1회)

원 내에 설치하고, 다양한 분야의 전문가들을 연구에 참여시켜 시너지 효과를 창출하고, 나날이 증가하는 다양한 정책수요에 적극적으로 대응하고자 함.

1. 공공기관 선진화 방안 정책토론회 개최

- ▶ 공공기관 선진화 정책을 객관적으로 분석하고 우리나라 공공기관 정책의 방향을 재점검하여 향후 필요한 정책과제를 발굴함과 동시에 공공기관 정책의 바람직한 방향을 모색하기 위하여, 2009년 12월 15일 정책토론회를 개최함.
- ▶ 제1주제인 ‘공공기관 선진화 방향과 지배구조·평가제도’와 관련해서는 서울대학교 김준기 교수는 규모의 비대화와 비효율적 운영, 자원배분의 왜곡을 지적하면서 공공기관 선진화의 필요성을 주장하였고, 상시적인 개혁체제를 구축할 것과 성공사례 개발의 중요성, 사업추진방식의 전환 등 향후 정책방향에 대해 언급함.
- ▶ 이화여대 조택 교수는 현행 공공기관의 분류에 따른 지배구조의 문제점을 지적하면서 공공기관의 자율성, 책임성, 투명성 확보를 강조하는 방향으로 나아가야 한다고 주장하면서, 민영화 대상 기관에는 별도의 지배구조를 설계해야 함을 주장하였고, 기관장평가와 기관평가 간의 명확한 역할 정립이 중요함을

역설함.

- ▶ 제2주제인 ‘공공기관 신성장동력 및 노사관계’에 대해서 백석대 홍길표 교수는 신성장동력 사업의 추진 현황을 바탕으로, 업종별 공공부문의 역할을 재정립하고 공공기관 참여사업의 사업타당성 재검증과 유형별 역할 모형의 개발이 필요함을 주장함.
- ▶ 단국대학교 오재인 교수는 공공기관의 보상 및 노사관계에 대한 분석을 바탕으로 과도한 급여성 복리후생비의 점진적 폐지와 성과급의 차등폭 확대, 노사자치주의와 합리적 노사관계의 구축을 위한 전담부서의 마련과 교육훈련 프로그램 구축 등을 제시함.

2. ‘공공기관 선진화 우수사례 워크숍’ 개최

- ▶ 기획재정부와 ‘공공기관정책연구센터(소장: 박정수)’는 2010. 3. 9일(화), 74개 주요 공공기관 기관장, 관계부처 기획조정실장 등이 참석한 가운데 ‘공공기관 선진화 우수사례 워크숍’을 개최하였음.
 - ‘공공기관 선진화 우수사례 워크숍’은 인사개혁, 보수체계 개편, 노사관계 합리화 등 공공기관 선진화의 우수사례를 발표하고 토론함으로써 우수 사례가 공유·확산되는 계기를 마련하기 위해 개최되었음.

(1) 윤증현 기획재정부 장관의 기초연설

▶ 정부출범 이후 지난 2년간 6차례에 걸친 공공기관 선진화계획 추진과 보수수준 조정, 과도한 복리후생 축소 등 소프트웨어 측면의 개혁을 강력하게 추진한 결과 상당한 성과를 거두었다고 평가함.

- 출범 이후 3년째에 접어드는 올해에는 그간의 구조개혁이 공공 기관의 체질개선으로 이어질 수 있도록 자발적·능동적 자세로 공공기관 선진화를 제도화시켜 나가야 한다고 언급함.
- 앞으로 공공기관 선진화 우수사례의 적극적인 발굴·확산을 통해 공공기관 선진화의 정착을 위한 노력을 강화해야 한다고 강조함.

(2) 인사개혁에 대한 우수사례

▶ 토지주택공사, 관광공사, 한국거래소의 우수사례 발표와 참석자들의 토론이 진행되었음.

- 토지주택공사는 2중·3중의 객관적인 공개검증을 통해 무능력자, 비리자, 외부청탁자를 대상에서 제외하고, 26개 부서장 및 139개 팀장급을 능력 있는 하위직에서 발탁하는 등 연공서열 파괴('10. 1)
- 한국관광공사는 상급자가 하급자(팀장급 이상)를 선택하는 인사 드래프트제를 도입, 경쟁에서 탈락한 간부를 팀원 발령(2급 4명)('10. 1)
 - 경쟁탈락자 및 평가부진자에 대해 3차례의 교육 및 복귀기회를 제공한 후 심

사에서 최종탈락시 직권면직하는 삼진아웃제 실시

- 한국거래소는 파격적 인사쇄신(임원 50%, 부서장·팀장 40% 교체)과 함께 부하직원 선택제 도입으로 현장 중심의 인사관리 추진('10.1)

(3) 노사관계 개선에 대한 우수사례

▶ 수자원공사와 철도시설공단이 보수체제 개편에 대해, 철도공사와 석유공사가 노사관계 개선에 대해 우수사례를 발표

- 수자원공사는 호봉테이블 폐지, 직무급 도입(20%) 등을 통해 직무·성과중심의 연봉제를 도입('10.12.29일 노사합의)
- 철도시설공단은 성과연봉제의 적용대상(2급 이상→전직원) 및 성과 연봉 차등폭(20→10% 이상) 확대를 통해 성과연동형 보수체제를 구축 ('10년 상반기 노사합의, '10.7.1일 시행)
- 철도공사는 지난 해 말 노조의 불법파업('09.11.26~12.3)에 대응하여 무관용의 원칙을 유지함으로써 법과 원칙에 따른 합리적 노사 관계 구축을 위해 노력
- 석유공사는 조합원 의사에 따라 노조탈퇴가 가능하도록 하고, 조합간부 전보시 노조 사전동의를 삭제하는 등 단협 개선('10.2.4)

(4) 바람직한 보수체제 개편방향

▶ 송대희 박사는 주제발표를 통해 성과연봉제

도입방안 등 바람직한 보수체계의 개편방향을 제시하였음.

- 바람직한 성과연봉제가 되기 위해서는 성과연봉의 비중 및 차등폭을 대폭 확대하고, 평가를 통해 기본연봉을 차등인상하는 한편, 연봉제 적용대상을 전 직원까지 확대할 필요가 있음을 설명

- ▶ 금번 워크숍은 우수사례를 중심으로 자유롭게 의견을 제시하고 토론하는 방식으로 진행되었으며, 공공기관장들이 공공기관 선진화의 우수사례를 서로 공유하고, 향후 공공기관 선진화의 방향을 모색함.
- ▶ 우수사례들은 금번 워크숍에서 발표되지 못한 우수사례들까지 포함하여 사례집(책자명: 『공감백배』)으로 발간·배포함.

2. 개소기념 국제심포지엄 개최

- ▶ 한국조세연구원 공공기관정책연구센터는 개소를 기념하여 2010.5.11(화)에 은행회관 2층 국제회의실에서 ‘국가 고용정책과 공공기관의 역할’이라는 주제로 국제심포지엄을 개최함.

(1) 공공기관의 역할과 고용정책

- ▶ 공공기관의 역할과 고용정책에 대해서 한국조세연구원의 성명재 선임연구위원은 공공기관의 부가가치를 42.2조~45.1조원(GDP

대비 4.1~4.4%) 정도로 추정하고, 이를 바탕으로 공공기관의 경쟁력을 저하시키는 저위험-고임금 구조조정과 노사관계 선진화를 역설함.

- ▶ OECD의 기업총괄과 선임이코노미스트인 Hans Christiansen은 개발도상국에서 공기업의 개혁에 대해 발표함.
 - 공기업의 경영 문제가 OECD국가들뿐 아니라 비(非)OECD 국가들의 규모가 커지면서 중요한 주제로 등장함을 언급하며, 공기업은 유사 민간기업에 비해 비효율적으로 운영되고 있음을 지적함.
 - OECD의 “공기업 지배구조에 대한 가이드라인”을 설명함. 이는 소유구조의 집중화, 정부소유 구조로부터의 규제 분리, 공기업 이사회의 독립성, 투명성과 책임성 등의 내용을 담고 있음.

- ▶ OECD 고용정책분석과 정책분석관 정형우 과장은 경제위기 이후 실업난이 심화되고 있으며, 특히 취약계층의 고용문제가 심각함을 언급함.
 - 노동수요를 증진시키기 위해 실업수당, 보조금 지원, 구직활동 지원 등을 하고 있음. 단기간 근무제는 현재 22개 OECD 국가에서 실시되고 있음.
 - 재취업을 지원, 공공고용 서비스 증가, 인턴제도 시행 등도 이루어짐.
 - 저탄소산업으로의 노동이동이 이루어져야 함을 강조

(2) 공공기관 노사관계와 일자리 창출

▶ 명지대학교 경영학과 이명훈 교수는 경기상승시의 고용 증가는 미미한 반면, 경기침체의 고용 감소는 급격하게 나타남을 지적하면서, 저소득층의 일자리 위축을 심각한 문제라고 언급함. 일자리 창출을 위한 공공부문의 적극적인 노력이 요구됨.

- 희망근로와 같은 저소득층을 위한 단기적 일자리 대책을 지역 인프라 투자와 연계된 공공 일자리 개념으로 전환할 필요가 있으며, 공공기관이 선도적인 인적자원관리와 노사관계 방식의 변화를 보여 줄 필요가 있음.
- 민간부문의 산업성장을 지원
- 전반적인 일자리 대책이 행정정책(policy)이 아니라 실천전략(action program) 중심으로 재편되어야 하며, 동시에 정부 정책 및 사업의 일자리 창출 효과를 평가하여 반영할 수 있는 시스템을 구축하여야 함.

▶ 한성대학교 경제학과 박영범 교수는 현재의 경제위기를 극복하여도 성장잠재력의 획기적 확충이 없이는 일자리, 특히 좋은 일자리를 창출하는 것은 어려운 문제임을 주장함.

- 일자리 창출을 위해 열린 노동시장이 구축되어야 하며 특히 근로관계의 다양성과 유연성을 유도하는 근로기준제도의 확립이 필요함.
- 공공기관의 경우 대리인비용의 문제로 인해 단체교섭 과정에서 노와 사가 대립하고

갈등하기보다는 암묵적으로 담합하여 상호 이익을 취할 가능성이 큼.

- 공공기관은 일자리 창출과 관련하여 실질적인 연봉제 도입 등 경직적인 임금체계 및 고용관리를 유연화함으로써 우리나라 노동시장이 열린 노동시장으로 탈바꿈하는데 선도하여야 하는 책무가 존재함.

(3) 공공부문 고용정책의 해외사례

▶ 공공부문의 해외 고용정책 사례와 관련하여, 한국조세연구원 김종면 연구위원은 OECD 주요 국가 중 미국, 일본, 영국, 독일, 프랑스 등 5개국의 사례를 통하여 각국 공무원의 보수에 대한 연구를 시행함.

- 5개국 모두 단결권을 인정하여 노조가입 및 활동의 자유가 보장되기는 하나 단체교섭권은 민간에 비해 제약되어 있음을 발견함.
- 인적자원(Human capital)과 관련해서 인터뷰했던 공무원들은 공공에게 필수적인 서비스를 제공하는 공무원은 공공윤리, 공공가치관하에 봉사한다는 인식으로 노동기본권의 일부 제약을 당연한 것으로 감수해야 한다고 강조

▶ 미국켄터키주 인사관리국 혁신전략과장인 Crystal Pryor은 주정부 인적자원관리의 혁신을 위한 켄터키주 인사관리국의 노력을 소개함.

- 켄터키주정부는 ‘사람’에게 초점을 맞추고 새로운 차원에서 인적자원관리를 하기

위해 전략적인 4가지 원칙을 마련

- 직원들의 참여 증가, 비용절감, 공공서비스의 질 향상, 학습과 개발을 위해 노력하는 문화 정착 등 긍정적인 효과가 나타나고 있음
- ▶ 국제심포지엄은 발표자와 토론자들이 함께하는 공공기관의 고용정책에 대한 종합토론을 끝으로 마무리됨.

부록

공기업 지배구조에 대한 OECD 기본원칙의 주요 내용

I. 공기업을 위한 효과적인 법률 및 규제 수립

공기업 관련 법률 및 규제는 자유경쟁시장 침해를 막기 위해 공기업과 민간기업이 공존하여 경쟁하는 산업에서 공정성을 유지시킬 수 있어야 한다. 이러한 법률적 제도는 OECD의 지배구조 원칙(Principle of Corporate Governance)과 일치하여야 한다.

II. 주주로서 국가정부의 역할

국가는 분별력 있고 능동적인 소유주주로서 명확하고 일관적인 공기업 소유 정책과, 투명한 책임경영을 위한 지배구조를 수립해야 하며, 일정 수준 이상의 전문성과 효율성을 유지해야 한다.

III. 주주의 공평한 대우

정부와 공기업은 모든 주주에게 동등한 권리를 부여해야 한다. OECD의 지배구조 원칙(Principle of Corporate Governance)에 따라 모든 주주를 동등하게 대우해야 하며, 동등한 수준의 기업 정보를 모든 주주에게 제공해야 한다.

IV. 이해 관계자들과의 관계

국가소유정책은 공기업이 투자자들에게 맡은 바 책임을 다 하며, 이해관계에 대해 보고해야 함을 명시해야 한다.

V. 투명성과 공개성

공기업은 OECD의 지배구조 원칙(Principle of Corporate Governance)에 의거하여 높은 수준의 투명성을 지녀야 한다.

Ⅵ. 공기업 위원회의 의무

공기업 위원회는 공기업을 전략적으로 지도하고, 경영성과를 감독할 수 있는 권한과 능력 및 객관성을 가지고 있어야 한다. 책임성과 청렴한 활동도 요구된다.

Ⅶ. 주주로서 국가정부의 역할: 세부 권고 사항

- A. 정부는 소유권 정책을 수립하여야 하는데, 이는 국가소유권에 대한 전반적인 목적과 공기업지배구조상 정부의 역할을 정의하는 내용을 담아야 한다. 또한, 이 정책의 집행 방법도 수립해야 한다.
- B. 정부는 기업 경영에 일일이 관여해서는 안 되며, 기업이 지정된 목표를 자치적 운영을 통해 달성할 수 있도록 해야 한다.
- C. 정부는 공기업 이사회에의 역할과 독립성을 존중해 주어야 한다.
- D. 정부 행정업무상 정부 소유권 행사의 범위가 명확히 정의되어야 한다. 이것은 공기업 관리기관을 설립함으로써 실행될 수 있는데, 소유권 기능을 통합하여 집중 관리하는 것이 보다 적합하다고 할 수 있다.
- E. 공기업 관리 기관 혹은 소유기관은 국회에 책임을 다 해야 하며, 정부 감사기관을 포함하여 관련된 정부기관과의 관계를 명확히 정의해야 한다.
- F. 정부가 적극적 주주(active shareholder)로서 소유권을 행사할 경우, 각 기업의 사규를 따라야 한다. 주주로서 정부의 책임은 다음과 같다.
 1. 일반 정기 주주 총회 참여 및 정부의 투표권을 행사
 2. 정부가 대주주인 경우, 구조적이고 투명한 이사회 선출과정을 수립한 후 모든 공기업 이사회 선출에 능동적으로 참여
 3. 공기업 실적을 정기적으로 평가하고 감독하는 보고체계 구축
 4. 법률제도와 소유지분이 허가하는 한도 내에서, 외부감사 및 정부통제기관과 지속적으로 접촉
 5. 공기업 이사회에의 보수제도가 기업에게 장기적으로 유익하게 작용하도록 하며, 능력있는 전문가를 유입하고 동기를 부여함