

2010 공공기관과 국가정책

2010. 12

박정수 편

발간사

한국의 경제발전에 있어서 공공기관, 특히 공기업들이 성장의 발판을 마련했으며, 여전히 산업 전반에서 중요한 역할 담당하고 있다는 점을 부정하기는 힘들다. 그러나 이러한 중요성에도 불구하고 공기업은 연성제약과 주인-대리인 구조로 인한 경영비효율, 정부의 암묵적 지불보증과 산업 정책적 개입 등 많은 문제점을 보이고 있다. 이러한 문제점을 해결하고자 김대중 정부 이후 본격적으로 공공기관에 대한 개혁이 이루어지고 있으며, 이명박 정부에서는 공공과 민간의 역할을 재정립하기 위한 ‘공공기관 선진화’를 추진 중에 있다.

한국조세연구원 공공기관정책연구센터에서는 현재 진행 중인 ‘공공기관 선진화’ 정책을 비롯한 공공기관 정책에 유용한 정보를 제공하기 위해 노력하고 있다. 본 센터에서 발간하는 『2010 공공기관과 국가정책』도 이러한 노력의 일환이라고 할 수 있다. 본 책자는 공공기관의 주요 현안, 쟁점, 과제, 문제 등을 비평적인 안목에서 분석하고, 우리나라의 공공기관이 어디쯤 와 있는지를 진단하여, 앞으로 어디로 가야할지 방향을 제시함으로써 시의성 있고 전문적인 국가정책 수립에 기여하고자 한다. 또한 공공기관 현안에 대한 균형 잡힌 시각을 유지하면서도 공공기관의 참주인인 국민의 시각에서 건설적인 대안을 제시하고자 한다.

『2010 공공기관과 국가정책』이 공공기관에 대한 주요 국가정책에 대한 다양한 외부 전문가들의 중립적이고, 학술적인 시각을 바탕으로 국가경쟁력을 제고할 수 있는 다양한 정책 아이디어가 발현되는 공간으로 자리매김하길 기대해본다.

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

한국조세연구원
원장 원윤희

목 차

1. 공공기관 선진화의 개념과 방향	1
박정수, 유효정(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)	
Ⅰ. 서론	3
Ⅱ. 이론적 논의	4
Ⅲ. 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁정책	8
Ⅳ. 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용분석	11
Ⅴ. 결론 및 정책시사점	23
2. 공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립	31
고영선(한국개발연구원)	
Ⅰ. 서론	33
Ⅱ. 경영평가의 의의와 역할	34
Ⅲ. 경영평가제도의 현황	35
Ⅳ. 경영평가제도에 대한 평가	40
Ⅴ. 경영평가제도의 개선방안	49
Ⅵ. 맺음말	54
3. 현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향	57
박석희(가톨릭대)	
Ⅰ. 배경과 목적	59
Ⅱ. 현대적 관리주의와 공공기관 경영관리	60
Ⅲ. 공공기관 경영관리제도의 현황과 문제	64
Ⅳ. 공공기관 경영관리제도의 개선방향	72
Ⅴ. 전망 및 과제	82

4. 공공기관 계량성과 합리적 평가 방안 : 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성 · 89	
이창균, 고완석(한국외국어대)	
손해진(삼일회계법인)	
I. 서론	92
II. 연구 및 이론적 배경	94
III. 연구방법	102
IV. 연구 실증분석 결과	107
V. 결론 및 추후 과제	117
5. 공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구 121	
박정수, 홍유화(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)	
I. 서론	123
II. 이론적 논의와 선행연구	125
III. 실증분석	131
IV. 결론	139
6. 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 현황 및 성공적 정착을 위한 과제 143	
장지인(중앙대), 김완희(경원대)	
I. 서론	145
II. 국제회계기준(IFRS)의 특성	146
III. 공공기관의 IFRS 도입 배경과 추진상황	149
IV. 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입의 영향	157
V. 공공기관에 대한 설문 결과	164
VI. 공공기관별 주요 이슈	167
VII. 성공적 정착을 위한 정책과제	170

7. 공공기관과 민간기업의 성과연봉제도의 특성 비교 분석	
: 사업체패널조사(WPS 2005)에 대한 실증분석을 중심으로	177
김태일, 임채홍(고려대)	
I. 서론	179
II. 이론적 논의 및 선행연구 검토	181
III. 데이터 및 방법론	184
IV. 분석결과	186
V. 결론 : 요약 및 시사점	209
8. 공공기관의 경쟁력 강화와 혁신 방향 모색	
- 이명박 정부 3년 작업에 대한 평가 -	217
배준호(한신대)	
I. 서론	219
II. 민영화에 관한 기존 연구 고찰과 시사점	221
III. 공공기관 선진화 작업의 현황과 문제점	228
IV. 향후 공공기관 혁신의 방향과 중점과제	236
V. 맺음말	249
9. ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의	259
최준욱, 홍유희(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)	
I. 서론	261
II. 공공기관의 해외진출 현황	262
III. 공적개발원조와 공공기관 참여 현황	265
IV. 정책 논의	272
10. 지방공기업의 생산성 제고 방안	281
곽채기(동국대)	
I. 문제의 제기	283
II. 지방공기업의 운영 실태와 경영상의 비효율성	284
III. 지방공기업의 생산성 제고를 위한 개혁 과제와 방향	305

공공기관 선진화의 개념과 방향

박정수, 유효정
(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

공공기관 선진화의 개념과 방향

박정수*, 유효정**

I. 서론

공공기관의 성격은 법적 개념과 경제학적·정책학적 개념 정의가 차이가 난다. 먼저 법적 개념으로 공공기관은 공운법 제4조에 의거 “법상 요건에 해당하여 기획재정부 장관이 공공기관으로 지정한 기관”을 의미한다. 하지만 학술적으로 공공기관은 공공서비스 제공을 위해 정부가 설립하였거나 재정을 지원해 주는 기관 즉, 소유권자가 정부이거나 실질적인 지배력을 갖는 공공서비스 제공기관을 말한다. 이들 공공기관은 2010년 11월 현재 공기업 21개, 준정부기관 79개, 기타공공기관 184개로 총 284개가 지정 관리되고 있다. 이들 공공기관의 총지출규모는 '09년 기준으로 450.1조원으로 정부 일반회계 대비 2.3배 수준이며 인력은 243,000명 수준으로 경제활동인구 대비 비중은 1.01% 수준, 부가 가치 기준 경제적 기여도는 '08년 기준으로 GDP 대비 3.3~3.6% 수준으로 보고되고 있다.

이렇듯 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중이나 중요도를 감안했을 때 이들을 대상으로 한 개혁정책을 분석하는 것은 매우 중요하지만 이와 관련된 연구는 사실상 활발하게 이뤄지지 않고 있다. 대부분의 연구가 단순히 시기별로 개혁정책을 나열하는 데 그치고 있으며, 정부개혁이 아닌 공공기관에 초점을 맞춰 체계적이고 실증적으로 분석한 연구는 거의 없다. 정부가 바뀔 때마다 단골로 등장하는 공공기관의 개혁 어젠다가 과연 다람쥐 쳇바퀴 돌 듯 단순 반복되는 것인지, 아니면 발전을 이루어 민영화나 구조개혁이 필요한 기관의 경우 경제의 발전단계에 따라 지속적인 개혁이 이루어지고 있는 것인지에 대해서는 증거에 기반한 판단이 필요한 사안이다.

또한 이명박 정부에서 국정과제의 일환으로 추진된 공공기관 선진화 정책과 관련해서 학술적으로 접근한 연구는 거의 없다. ‘작은 정부 큰 시장’을 지향하는 이명박 정부는 국

* 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장, 이화여자대학교 행정학과 교수

** 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 경영평가팀, 이화여자대학교 행정학과 박사 수료

정과제로 공공부문의 성과를 높이고 작지만 일 잘하는 정부를 만들겠다는 ‘섬기는 정부’를 내세우고 있으며 이러한 노력의 일환으로 공공기관 선진화 정책을 추진하고 있다. 정부가 출범한 지 3년 가까이 흐른 시점에서 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책이 김대중, 노무현 정부 시절 공공기관 개혁프로그램과 무엇이 다르고 무엇이 유사한지에 대해 검증해 보는 것 또한 의미가 있을 것이다.

본 정책논문의 목적은 기존에 행정개혁을 뒷받침하는 주요 이론으로 거론된 신공공관리론과 역사적 제도주의를 통합한 2단계의 분석틀을 이용해 김대중 정부부터 이명박 정부까지 3개 정부의 공공기관 개혁정책을 분석하고자 한다¹⁾. 1단계 분석에서는 신공공관리론의 주요 특징(시장지향성, 자율·책임, 성과 중시 및 고객지향)을 중심으로 각각의 정부의 공공기관 개혁정책의 내용을 살펴본다. 2단계 분석에서는 이러한 정책내용의 분석을 바탕으로 공공기관 개혁 관련 언론기사의 내용분석을 통해 공공기관 개혁정책이 역사적 제도주의에 입각해 김대중 정부에서 형성된 제도(정책)가 노무현 정부에서 수정보완을 거쳐 이명박 정부에서 자기강화되는 경로의존성을 지닌다는 내용을 살펴보고자 한다. 그리고 이러한 분석을 통해 향후 공공기관 정책의 추진방향을 예측하고 우리나라 공공기관의 발전방향을 추정해 보고자 하는 것이 본 정책논문의 최종적인 목표이다.

II. 이론적 논의

본 장에서는 기존의 행정개혁을 뒷받침하는 주요 이론으로 거론된 역사적 제도주의와 신공공관리론에 관련된 대략적인 이론적 논의를 하고, 이를 바탕으로 공공기관의 개혁정책을 조망할 수 있는 분석틀을 제시하고자 한다.

1. 역사적 제도주의

역사적 제도주의는 기존의 행태주의적 접근이 동일한 문제에 대한 각국의 상이한 정책대응이나, 동일한 정책이 국가마다 다른 정책집행 효과를 나타내는 현상을 설명하는 데 한계

1) 김대중 정부는 ‘국민의 정부’, 노무현 정부는 ‘참여정부’ 등의 정부의 공식명칭이 있으나 이명박 정부는 별도의 명칭 없이 대통령의 이름을 딴 정부명을 사용하고 있다. 선행연구에서도 공식명칭과 대통령의 이름을 딴 정부명을 혼합적으로 사용하고 있으므로 본 연구에서는 대통령의 이름으로 정부의 명칭을 분류하도록 하겠다.

를 보이자 각국의 제도적 특성의 차이에 주목하면서 새롭게 부상된 이론이다(남궁근, 2008). 현실적인 정책분석에서 정책을 둘러싼 제도나 구조의 역할을 무시하고는 정책에 대한 이해가 불가능하다고 주장하며(March & Olsen, 1984; 염재호, 1994), 제도를 외생변수로 보지 않고 내생변수로 파악하는 것이 역사적 제도주의의 가장 큰 특징이라고 할 수 있다.

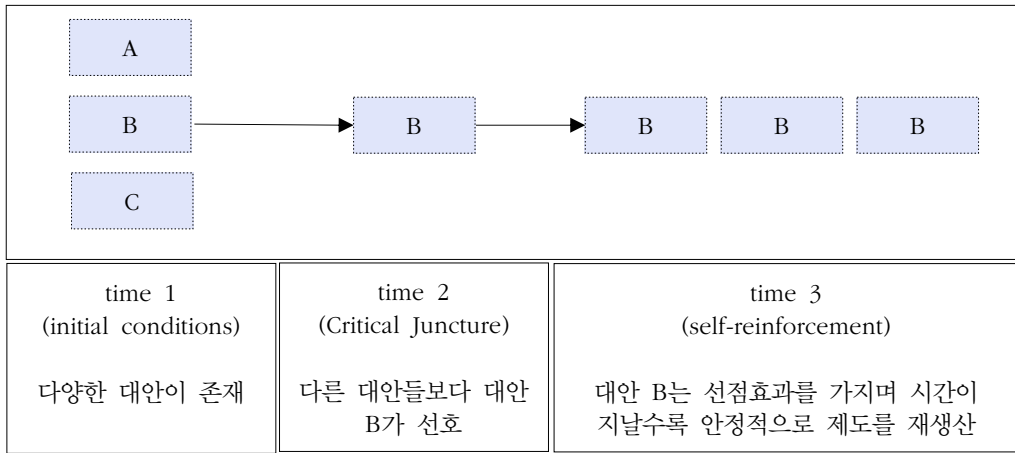
역사적 제도주의 내에서 제도에 대한 개념 정의는 학자에 따라 다양하게 이뤄지고 있는데 그 중 대표적으로 Hall(1986)은 제도를 ‘행위자들의 전략뿐만 아니라 그들의 목표를 형성하고 갈등 및 협력관계를 조정함으로써 정치적 상황을 구조화하고 정치적 결과에 중요한 영향을 미치는 핵심적인 인과요인’으로 정의하고 있다.

역사적 제도주의에서는 제도의 중요성과 함께 제도가 형성된 역사적 맥락을 강조하는데 일정 시점에서의 선택이 그 이후 시점의 선택에 제약을 가하게 된다는 것으로 이를 경로종속성(path-dependency)이라고 한다. 이 개념에 따르면 현재의 제도 및 구조는 정치행위자들로 하여금 이미 확립된 정책경로를 따르도록 하기 때문에 비점증적인 대규모 변화가 일어날 가능성이 희박하고(Wildford, 1994), 제도가 형성되고 나면 상당기간 안전성을 유지한다고 가정하고 있다.

Pierson(2000)은 이러한 경로종속성을 경제학의 수확체증(increasing returns) 개념을 이용해 설명하고 있다. 그에 따르면 수확체증 과정에서는 단계가 진행될수록 향후 단계가 동일한 경로로 진행될 가능성이 증가하는데 그 이유는 다른 가능한 옵션과 비교할 때 현행 활동으로부터 얻는 상대적인 편익이 시간이 흐름에 따라 증가하기 때문이다. 그러므로 이 과정은 자기강화 혹은 긍정적 피드백 과정이라고 볼 수 있다. 또한 이를 통해 특정한 시점의 특정한 사건이 왜 영속적인 결과를 가져오는지도 설명할 수 있다. 이를 중대한 전환점(critical junctures) 또는 촉발하는 사건(triggering event)이라고 하는데, 적시에 발생한 일정한 사건은 특정한 활동 패턴을 유발하고 초기의 사건이 더 이상 발생하지 않는 경우에도 지속적으로 이를 재생산해낸다는 것이다.

한편 Mahoney(2000)는 자기강화 과정에 좀 더 초점을 맞춰서 역사적 제도주의를 살펴봐왔다. 그에 의하면 초기 시점(time 1)에서 다양한 대안들 중 어떤 대안이 선택될지를 이론적으로 예측·설명하는 것은 불가능하지만, 역사적 사건들이 여러 번 반복된다고 가정할 때 초기 시점에서 채택된 대안 B는 특별한 이유 없이 어떤 다른 대안들보다 선호되고 더욱 자주 채택되게 된다. 이처럼 초기 조건에서 선택된 대안 B가 시간이 지남에 따라 자기강화되는 과정을 도식화하면 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 제도의 자기강화 과정



자료: Mahoney(2000)

2. 신공공관리론

1980년대 이후 이루어진 행정개혁의 가장 큰 패러다임은 신공공관리론이다. 신공공관리론은 영연방 중심의 신관리주의(New Managerialism)와 미국 중심의 신제도주의 경제학, 기업가적 정부 모형, 시장주의 등의 이론적 기초에 근거하고 있다(Hood, 1991; Rhodes, 1996; 김태룡, 2000; 광채기, 2002). 신공공관리 개념은 다의적으로 사용되고 있지만, 자원배분에 있어서 어떤 다른 제도보다 시장이 가장 우월하다는 신념 아래 정부의 규모와 역할, 정부 구조와 운영 등의 혁신을 시장의 조직원리에 따라 꺾히는 운동으로 볼 수 있다(Lynn, 1998; Kaboolian, 1998; Kerauderen&Mierlo, 1998). 즉, 신공공관리론은 시장의 조직원리를 강조하는 경제자유화 및 규제완화, 민영화 등의 정책으로 정부의 과부하 문제를 해결하고 다른 한편으로는 민간부문의 기술이 공공관리보다 우월하다는 가정 아래 민간경영에서 개발된 기법들을 공공부분에 도입하여 정부의 성과위기를 해결하기 위해 고안된 정부혁신 모형으로 정의할 수 있다(신희영, 2003).

신공공관리모형은 국가나 지역에 따라 혹은 시대에 따라 차이가 있고 명칭이나 범위 또한 다양하기 때문에 그 특징을 도출하기가 쉽지 않지만, 연구자들이 공통적으로 주장하는 특징은 크게 시장지향성, 자율·책임, 성과 중시, 고객지향의 네 가지로 나뉘볼 수 있다. 연구자별 신공공관리론의 특징을 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 신공공관리론의 특징

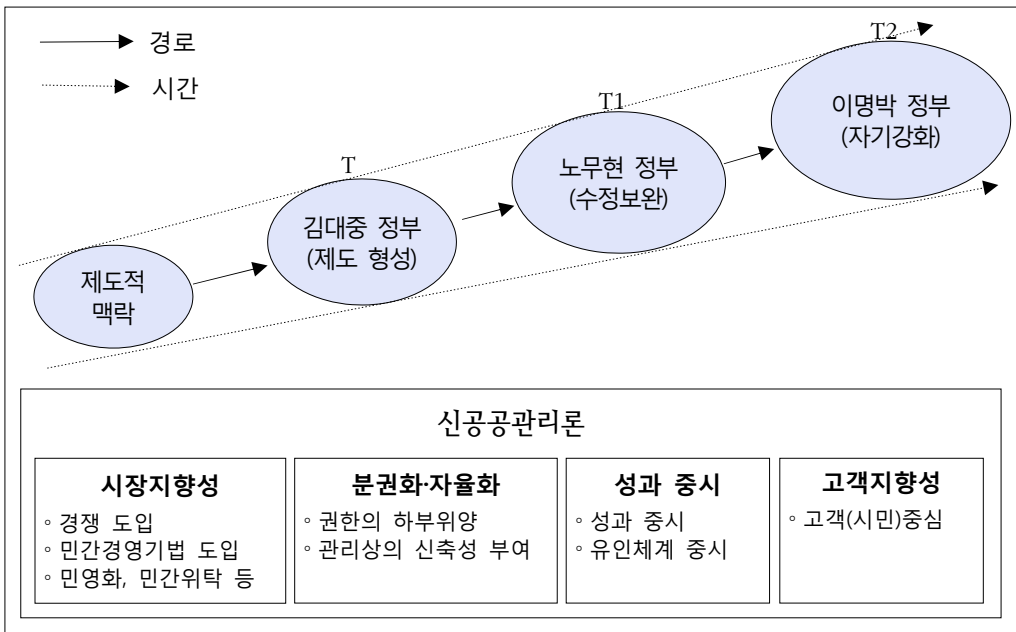
	시장지향성	자율·책임	성과 중시	고객지향
Hood (1991)	경쟁 도입, 민간경영기법 도입	일선예의 권한 위임	산출 통제의 강조, 목표의 명확화, 전문직업적 관리, 자원 사용규율과 절약	
Politt (1993)	광범위한 시장 메커니즘 활용	관리와 생산의 분권화 강화	행정서비스 품질 향상 필요성 강조,	소비자의 행정서비스에 대한 욕구에 대해 지속적 관심
Hugh (1994)	계약화 강조, 민영화를 통한 정부기능의 축소	조직·인사·고용 조건의 융통성	성과획득과 관리자 개인 책임 강조, 목표설정과 성과지표를 통한 측정	
Osborne& Gaebler (1994)	관료적 원리보다 시장원리, 행정서비스공급자간 경쟁, 수익발생에 관심	관리의 참여도를 높이기 위한 권한의 배분	산출로 부서의 성과 측정 목표와 임무에 대한 행동	
유훈 (1995)	시장지향성(공기업· 공공서비스의 민영화)	관리자의 신축성 제고(조직·인사·재 무관리면)	성과의 중시	
Haggett (1996)	경쟁원리 도입	분권화된 조직에 집행 권한 위양	성과에 의한 관리 확대	
Kamensky (1996)	공공서비스 공급에서 사적소유권 계약 경쟁 선호, 경영관리기술의 강조, 관료조직을 준자치기관으로 해체, 민간사기업 관리기법 모방, 금전적 동기 부여, 비용감축, 능률성, 감축관리	관리통제의 권한 이양	투입통제, 절차·규칙보다 산출 측정, 목표의존	
서순복 (1999)	시장과 유사한 기제(경쟁원리의 도입, 민간경영기법의 도입, 민영화 등)	권한의 하부위양이나 관리상의 신축성 부여	성과중시, 품질향상	행정서비스를 이용하는 고객의 요구에 지속적인 관심

주: 서순복(1999) 추가 보완 및 재구성

본 연구에서는 앞서 살펴본 두 가지 이론적 논의를 바탕으로 역사적 제도주의와 신공공관리론을 통합한 공공기관 개혁 모형을 [그림 2]와 같이 구성하였다.

공공기관의 개혁정책이 큰 틀에서는 신공공관리론을 바탕으로 시장지향성, 분권화·자율화 추구, 성과 중시, 고객지향성을 보이며, 이러한 특징이 김대중 정부에서 형성된 제도(정책)가 노무현 정부에서 수정보완을 거쳐 이명박 정부에서 자기강화되는 경로의존성을 나타낸다는 점을 본 연구에서는 살펴보고자 한다.

[그림 2] 제도주의와 신공공관리론으로 본 공공기관개혁 모형



Ⅲ. 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁정책

김대중, 노무현, 이명박 정부의 공공기관 개혁정책의 추진배경, 가이드라인, 추진체계 비전 및 목표, 주요 추진전략 및 추진내용을 정리하면 <표 2>와 같다.

〈표 2〉 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁정책 비교

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
추진배경	IMF, 세계화, 정보화	사회갈등, 중앙과 지역간 격차, 혁신격차, 신뢰격차, 북핵위기, 테러상황	공공기관 경쟁력 제고 필요성, 공공과 민간의 역할 재정립
가이드라인	-	지배구조개선과 종합관리대책	선진화추진계획
추진체계	기획예산위원회 (기획예산처) 정부혁신추진위원회	행정개혁전문위원회	공기업선진화추진위원회
비전	작지만 효율적으로 봉사하는 정부 구현	국민감동서비스를 제공하는 세계 일류 공공기관 실현	공공부문 선진화
목표	작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부	국민감동을 주는 신뢰경영 구축, 자율·책임경영체제 구축, 공공기관 운영시스템 혁신	'작은 정부 큰 시장'으로 전환, 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안 투명하게 추진
주요 추진 전략	구조조정, 운영시스템 혁신, 대민서비스 개선	합리적 인사체계 구축, 투명윤리경영 실현, 사회적 책임 제고, 경영자율성 확대, 성과관리체계 강화, 기능·인력 재조정, 공공기관 지배구조 혁신, 혁신추진동력 강화, 혁신성과 종합 홍보	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화
주요 추진내용	공기업 민영화, 공기업 자회사 정리, 공기업·산하기관 통폐합, 정부투자기관 운영시스템 개선, 공기업 경영혁신, 인력감축 및 민간위탁, 과도한 복리후생제도 개선, 정부출연기관 운영시스템 개선	고객만족 경영체제 및 고객지향적 업무프로세스 구축, 고객서비스 이행표준의 제정·운영, 상생·협력의 사회공헌활동, 알리오시스템 구축, 임원인사시스템 개편, 윤리헌장 및 직무청렴계약제 정착·확산, 경영평가제도 확대, 자율·책임경영, 과다·중복된 각종 규제 정비 및 정부의 포괄적 감독권 열거식으로 전환	민영화, 통폐합, 기능조정, 경영효율화, 공공기관 출자회사의 지분매각, 청산·폐지, 모기업 흡수·통폐합, 정원조정 등 경영효율화

자료: 기획예산위원회(1998), 정책평가위원회(2000), 기획예산처(2000), 기획예산처(2002), 정부혁신지방분권위원회(2003, 2007a, 2007b, 2007c, 2008a), 국무조정실(2008a, 2008b), 국정홍보처(2008), 행정자치부(2008), 기획재정부(2008a, 2008b, 2010), 성명 재외(2009),

김대중 정부는 IMF와 세계화, 정보화의 배경 속에 공공기관에 대한 개혁이 추진되었다. 국정과제의 10대 전략 중 ‘고객 중심 기업형 행정으로 바꾸어나간다’는 전략에서 공공부문 개혁에 관한 내용을 제시하고 있으며, 100대 국정과제 중 5개 과제가 공공기관 개혁과 관련된 내용이었다²⁾. 공공기관 개혁과 관련된 별도의 가이드라인은 없었지만 개혁의 대상을 중앙·지방정부에 국한하지 않고 공기업과 산하기관까지 포함한 공공부문 전체를 개혁대상으로 포함시켰다는 데 그 의의가 있고, 기획예산위원회(기획예산처)와 정부혁신추진위원회가 개혁의 추진을 담당하였다. 작은 정부, 효율적인 정부, 봉사하는 정부라는 목표 아래 구조조정과 운영시스템 혁신, 대민서비스 개선을 주된 추진전략으로 사용하였다. 구체적으로 공기업의 민영화·자회사 정리·경영혁신, 공기업·산하기관 통폐합, 인력감축 등이 김대중 정부의 공공기관 개혁의 주된 추진내용이었다.

노무현 정부는 사회갈등과 중앙과 지역간 격차, 혁신격차, 신뢰격차, 북핵위기, 테러상황 등을 공공기관 개혁이 추진된 배경으로 제시하고 있다. 공공기관에 대한 별도의 개혁 가이드라인인 ‘공공기관 혁신: 지배구조 개선과 종합관리대책’을 제시한 것은 노무현 정부의 특징이라고 할 수 있다³⁾. 행정개혁전문위원회가 개혁의 추진을 담당했으며, 신뢰경영, 자율·책임경영체제 구축, 공공기관 운영시스템 혁신을 개혁의 목표로 삼아 합리적 인사체제 구축, 투명윤리경영 실현, 사회적 책임의 제고, 경영자율성 확대, 성과관리체계 강화, 기능·인력 조정, 공공기관 지배구조 혁신 등을 추진전략으로 삼았다. 주요 추진내용은 고객만족 경영체제 및 고객지향적 업무프로세스 구축, 알리오시스템 구축, 임원인사시스템 개편, 경영평가제도 확대, 자율·책임경영 등이었다.

이명박 정부는 공공기관 경쟁력 제고와 공공과 민간의 역할을 재정립할 필요성에 따라 공공부문 선진화를 개혁의 비전으로 제시하였다. 이를 위해 선진화추진계획이라는 별도의 가이드라인을 제시하였고 공기업선진화추진위원회를 통해 이를 추진하였다. 목표는 작은 정부 큰 시장으로 전환, 국민편익 증대, 사회적 비용 최소화, 기관별 특성에 맞는 선진화 방안 추진으로 내세우고 민영화와 통폐합, 기능조정과 경영효율화를 주요 추진전략으로 삼았다. 현재까지 6차에 걸친 선진화 계획이 추진되었으며 1~3차까지는 민영화와

2) 김대중 정부의 100대 과제 중 공공기관 개혁과 관련해서는 공기업과 산하단체에 경영마인드 도입이라는 대과제 아래 공기업 경영혁신 추진계획 마련, 공기업의 민영화 및 구조조정 촉진, 공기업의 경영효율화, 철도경영 개선, 정부산하단체의 구조조정 촉진 등 5개 과제가 추진되었다.

3) 노무현 정부가 제시한 국정과제의 177개 핵심공약 중 공공기관과 관련된 것은 1개(정부산하기관 경영혁신)로 핵심공약에서 차지하는 비중은 낮았다.

통폐합, 기능조정 등을 중심으로 선진화계획이 수립되었고, 4차에서는 경영효율화, 5차에서는 공공기관 출자회사의 지분매각, 모기업 흡수·통폐합 등의 내용이 추진되었다. 또한 6차에서는 4차 계획에 포함되지 않았던 기관에 대해 효율성을 10% 이상 향상시키는 것을 목표로 하는 경영효율화 계획이 추진되었다.

〈표 3〉은 신공공관리의 주된 특징인 시장지향성, 자율·책임, 성과 중심, 고객지향이라는 네 가지 차원에서 각 정부가 추진한 개혁정책의 주요 추진내용을 정리한 것이다. 이를 통해 세 정부가 모두 신공공관리론의 입장에서 공공기관 개혁을 추진한 것을 알 수 있으며, 특히 연구자에 따라 김대중 정부 및 이명박 정부와 공공기관 개혁정책의 방향이 다른 것으로 평가받은 노무현 정부 역시 큰 틀에서는 신공공관리론의 입장에 따라 공공기관 개혁을 추진했음을 알 수 있다.

〈표 3〉 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁정책 분석

	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부
시장지향성	<ul style="list-style-type: none"> ○ 공기업 민영화 ○ 공기업 자회사 정리 ○ 인력감축 및 통폐합 ○ 산하기관 통폐합 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 혁신시스템 도입, 민간 경영기법 도입 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 민영화 ○ 통폐합 ○ 기능조정
자율·책임	<ul style="list-style-type: none"> ○ 투자기관운영시스템개선 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자율·책임경영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 자율경영계약
성과중시	<ul style="list-style-type: none"> ○ 산하기관관리기본법 제정 추진 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 평가제도 확대 ○ 성과급 차등지급 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 내부성과관리 강화
고객지향	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객 중심의 경영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객만족경영 	<ul style="list-style-type: none"> ○ 고객만족경영

IV. 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용분석

내용분석(contents analysis)은 신문, 잡지, 편지, 전자메일 등의 기록물을 대상으로 수행되는 일련의 연구과정을 총칭하는 것으로(Babbie, 2001) 연구자의 자의적인 해석을 최소화하기 위하여 질적 자료를 객관적이고 체계적으로 양적 자료화하는 데 그 의의를 두는 연구방법이다(Berelson, 1952; Singleton, Jr., 1993; 나태준, 2005 재인용).

본 연구에서는 김대중 정부부터 이명박 정부까지 3개 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도의 내용을 분석하기 위해서 조선일보와 중앙일보, 한겨레, 연합뉴스의 기사를 DB를

이용하여 1998년 1월 1일부터 2010년 9월 30일 현재까지 검색하였다.

보도내용을 분석하기 위해 사용한 검색어는 공기업과 공공기관, 투자기관으로 하나의 매체에서 3개의 검색어에 의해 중복적으로 검색되는 기사는 분석에서 제외하였다. 또한 검색된 기사 중 실제 내용이 공기업과 관련된 구체적인 내용을 다루고 있지 않거나 공기업에 관련된 내용이 부분적으로 포함된 경우, 개별기관의 내용을 주로 다룬 경우, 지방공기업, 중앙부처 등의 내용도 본 연구의 분석대상에서는 제외하였다. 그리고 기획기사 형식으로 유사한 주제의 기사가 하루에 여러 건이 게재된 경우에는 1건의 기사로 보았다. 본 장에서는 전체 분석대상 기사를 매체별, 보도유형별, 연도별로 나눠서 살펴보고 기사를 내용에 따라 분류하고 분석한다.

1. 빈도분석

공공기관 개혁 관련 언론보도의 빈도를 우선 매체별·보도유형별로 살펴보면 공공기관 개혁과 관련된 언론보도는 4개 매체에 총 1,955⁴⁾건이었다. 보도유형별로 살펴보면 기사가 전체 91.6%를 차지하는 1,791건으로 가장 많았으며, 사설이나 시론이 7.5%(147건), 기고가 0.9%(17건)로 나타났다. 매체별로 살펴보면 연합뉴스가 가장 많은 790건의 보도를 하였고, 한겨레가 438건, 조선일보가 406건의 공공기관 관련 보도를 하였다. 매체별·보도유형별 언론보도 빈도를 정리하면 <표 4>와 같다.

<표 4> 매체별·보도유형별 공공기관 개혁 관련 언론보도 빈도

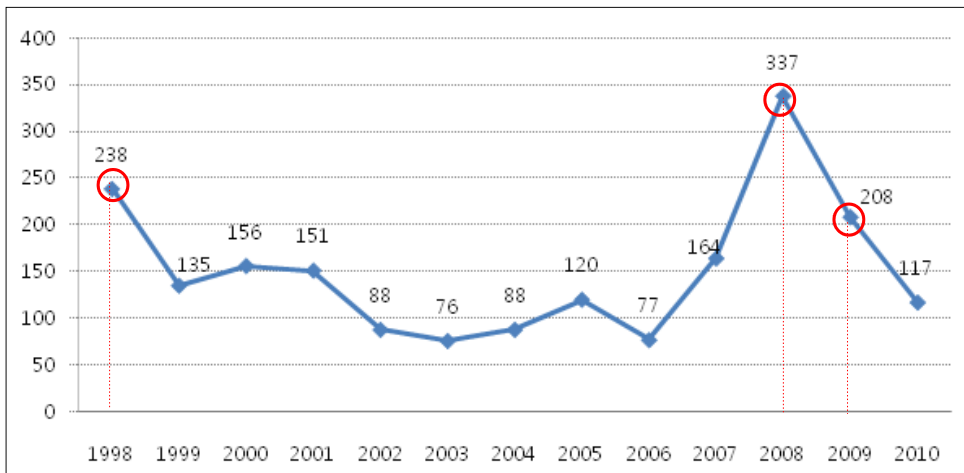
(단위: 건, %)

	연합뉴스	조선일보	중앙일보	한겨레	합계
기사	757(95.8)	349(86.0)	292(91.0)	393(89.7)	1,791(91.6)
기고	0(0.0)	3(0.7)	8(2.5)	6(1.4)	17(0.9)
사설·시론	33(4.2)	54(13.3)	21(6.5)	39(8.9)	147(7.5)
총계	790(100.0)	406(100.0)	321(100.0)	438(100.0)	1,955(100.0)

4) 4개 매체에 1998.1.1~2010.9.30까지 검색하면 공기업 21,576건, 공공기관 192,484건, 투자기관 137,241건으로 총 351,301건이 검색되나 이 중 공공기관과 관련이 없는 기사, 공공기관을 부분적으로만 다룬 기사, 개별기관만을 다룬 기사, 중앙부처나 지방공기업 개혁을 다룬 기사를 제외하고 동일한 매체에 한해 중복된 기사를 제외한 결과 1,955건의 기사가 분석대상으로 선정되었다.

연도별로 공공기관 개혁관련 보도의 빈도를 살펴보면 2008년과 1998년에 집중적으로 가장 많은 보도가 이뤄졌다(그림 3참조). 2008년과 1998년은 각각 이명박 정부와 김대중 정부가 출범한 해로 초기 개혁의 일환으로 공공기관 개혁이 중점적으로 추진되었기 때문에 관련보도 또한 많았던 것으로 판단된다. 이명박 정부 출범 2년차에 접어든 2009년에는 촛불 시위 등으로 주춤했던 공공기관 선진화계획이 본격적으로 추진되면서 이와 관련된 보도가 많았다. 반대로 노무현 정부가 출범한 2003년에는 공공기관 개혁에 관한 언론보도의 빈도가 가장 낮았으며(76건), 2006년과 2004년 역시 보도빈도가 100건 이하였다.

[그림 3] 연도별 공공기관 개혁 관련 언론보도 빈도



2. 내용분석

본 연구에서는 내용분석에서 일반적으로 택하고 있는 방법인 Word counting 기법에 따라(Krippendorff, 1980; Weber, 1985) 공공기관 개혁과 관련된 언론보도를 단어 중심으로 분류하였다. 내용 분류 카테고리는 크게 개혁의 추진방향과 개혁프로그램의 두 가지로 나누었고, 개혁의 추진방향은 다시 시장지향성과 책임·자율, 성과 중시, 고객지향의 4가지로, 개혁프로그램은 7가지의 세부카테고리-지배구조 및 윤리경영, 노사관리, 재무관리, 보수관리, 조직 및 인사관리, 정부권장정책, 기타-로 분류하였다.

가. 개혁의 추진방향에 따른 내용분석

개혁의 추진방향과 관련해서 시장지향성이 전체 838건 중 75.1%를 차지하여 다른 주제보다 월등하게 높은 언론보도 빈도를 나타냈다. 민영화와 통폐합, 인력감축을 다룬 보도기사가 많았으며, 성과나 인센티브, 성과급 등을 다룬 ‘성과 중시’ 관련 기사도 18.5%로 높은 빈도를 나타냈다. 고객지향(4.1%)과 자율·책임(2.4%) 관련 기사는 상대적으로 언론보도 빈도가 낮은 것으로 분석되었다(〈표 5〉참조).

〈표 5〉 개혁의 추진방향에 따른 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용 분류

주제	핵심 키워드	빈도
시장지향성	경쟁, 민간, 민영화, 민간위탁, 통폐합, 연봉제, 인력감축, 경영공시, 30대 그룹 지정, 위탁경영	629(75.1%)
자율·책임	자율, 책임, 분권	20(2.4%)
성과 중시	성과, 인센티브, 성과급, 연봉제, 평가, 실적, 생산성	155(18.5%)
고객지향	고객, 고객만족, 고객현장	34(4.1%)
합계		838(100%)

- 주: 1. 하나의 보도가 다수의 내용을 포함하는 있는 경우 중복 체크
 2. 연봉제는 시장지향성, 성과 중시, 보수관리의 성격을 모두 가지고 있으므로 중복적으로 포함시켰고, 경영공시도 시장지향성과 지배구조 및 윤리경영에 중복으로 포함하였음

나. 개혁프로그램에 따른 내용분석

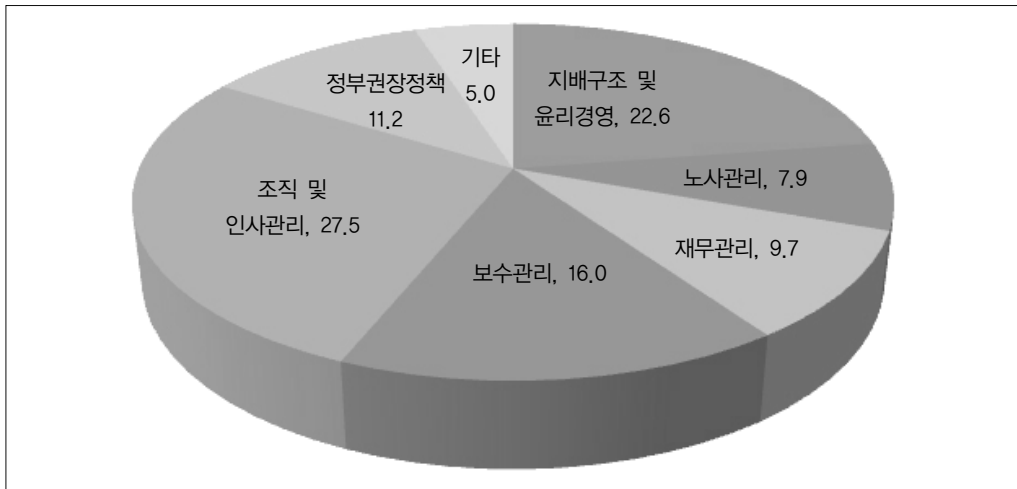
개혁프로그램과 관련해서는 조직 및 인사관리와 관련된 언론보도가 가장 많았으며(373건, 27.5%), 구체적인 보도내용은 낙하산 인사나 고용, 비정규직, 기관장이나 사외이사의 임기 등과 관련된 내용이 주를 이루었다. 지배구조 및 윤리경영과 관련된 보도도 많이 이루어졌는데(306건, 22.6%), 여기에는 공공기관의 방만경영이나 도덕적 해이 등과 관련된 내용이 많았고, 내외부감사와 관련된 보도도 많이 이루어졌다. 그 외에도 전체의 16.0%인 216건의 보도가 보수관리와 관련된 내용이었고 정부권장정책(152건, 11.2%), 재무관리와 관련된 언론보도도 많이 이루어졌다(132건, 9.7%).

〈표 6〉 개혁프로그램에 따른 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용 분류

주제	핵심 키워드	빈도
지배구조 및 윤리경영	방만경영, 도덕적 해이, 부당행위, 과다복지기금, 사회공헌활동, 내외부감사, 경영공시, 청렴도, 감사원 감사	306(22.6%)
노사관리	단체협약, 노조	107(7.9%)
재무관리	부채, 적자, 예산, 자회사 지원, 배당금, 투자, 결산	132(9.7%)
보수관리	임금, 임금피크제, 퇴직금, 연봉제, 복리후생비, 휴가비	216(16.0%)
조직 및 인사관리	기관장/사외이사 임기, 낙하산인사, 고용, 비정규직, 퇴출제, 명예퇴직, 취업, 유연근로제, 고용승계	373(27.5%)
정부권장정책	주 40시간제, 정부사업, 공공요금, 이공계·장애인·여성, 지방이전, 전자조달, 에너지절약지침	152(11.2%)
기타	개인정보, 지속가능 경영, 공공기관 지정, 개혁 전반, 정보화, 해외진출	68(5.0%)
합계		1,354(100.0%)

- 주: 1. 하나의 보도가 다수의 내용을 포함하는 있는 경우 중복 체크
 2. 연봉제는 시장지향성, 성과 중시, 보수관리의 성격을 모두 가지고 있으므로 중복적으로 포함시켰고, 경영공시도 시장지향성과 지배구조 및 윤리경영에 중복으로 포함하였음

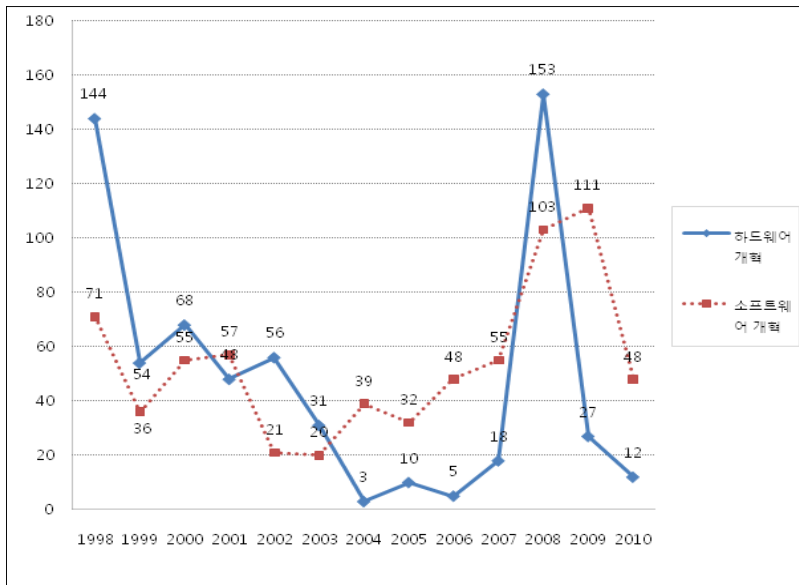
[그림 4] 개혁프로그램별 언론보도 비중



다. 개혁유형에 따른 내용분석

개혁의 성격과 주요 추진과제에 따라 공공기관 개혁을 하드웨어적 개혁과 소프트웨어적 개혁⁵⁾으로 나누고 각각의 언론보도 빈도를 살펴보면 [그림 5]와 같다.

[그림 5] 김대중~이명박 정부의 공공기관 관련 보도 내용 분석



하드웨어적 개혁은 1998년 144건으로 기록한 뒤에 대체적으로 감소하는 추세를 보이다가 2008년에 다시 153건으로 늘어났고 다시 감소하는 추세이다. 반면 소프트웨어적 개혁은 시기별로 2005년부터 지속적으로 늘어나는 추세이며 2009년에 111건으로 가장 많은 보도건수를 기록하였다. 대부분의 시기에 하드웨어적 개혁이 소프트웨어적 개혁보다 보도가 많이 이뤄진 것으로 나타났지만 2004~2007년 사이에는 소프트웨어적인 개혁이 좀 더 많이 이뤄졌음을 알 수 있다.

5) 2009년 11월 ‘하반기 공공기관 선진화 워크숍’과 ‘공공기관 선진화 추진상황 점검’(10.4월) 등에서는 공공기관 개혁을 H/W측면과 S/W측면으로 나누고 있다. H/W측면 개혁은 민영화와 통폐합, 기능조정, 경쟁도입, 정원감축, 출자회사 정리 등으로 본 연구의 ‘시장지향성’과 유사하며, S/W측면의 개혁은 보수체계 합리화, 노사관계 선진화, 인사관리 등으로 본 연구의 ‘조직 및 인사관리’, ‘노사관리’, ‘보수관리’와 유사하다. 그러므로 본 연구에서는 시장지향성은 ‘하드웨어 개혁’으로 보고, 조직 및 인사관리와 보수관리, 노사관리를 합해 ‘소프트웨어적 개혁’으로 보도록 하겠다.

3. 정부별 비교

앞서 지적하였듯이 이명박 정부는 다른 정부와 다르게 출범한 지 2년 9개월이 흐른 2010년 9월까지를 연구의 분석대상으로 삼고 있으므로, 기간을 고려하지 않고 정부간 언론보도의 빈도 수를 살펴보는 것은 비교가능성에 있어서 문제가 될 수 있다. 그러므로 다른 정부도 마찬가지로 2년 9개월이 경과된 시점까지를 분석대상으로 삼아야 할 것이나 이 경우 김대중·노무현 정부 후기에 공공기관 관련기사 빈도 수가 증가하는 현상이 누락되고, 한 정부 내에서 언론보도 내용의 전체적인 추세를 살펴보기도 어렵게 된다. 그러므로 본 연구에서는 비교분석 대상 시기를 두 가지로 나누어 살펴보도록 하겠다. 첫째 세 정부의 2년 9개월이 흐른 시점의 언론보도의 내용을 비교하여 분석하고, 둘째 김대중·노무현 정부 5년과 이명박 정부 2년 9개월을 비교하여 이명박 정부의 향후 공공기관 개혁의 흐름을 유추해 본다.

〈표 7〉 김대중~이명박 정부 공공기관 개혁 관련 언론보도의 연도별·내용별 분류

(단위: 건, %)

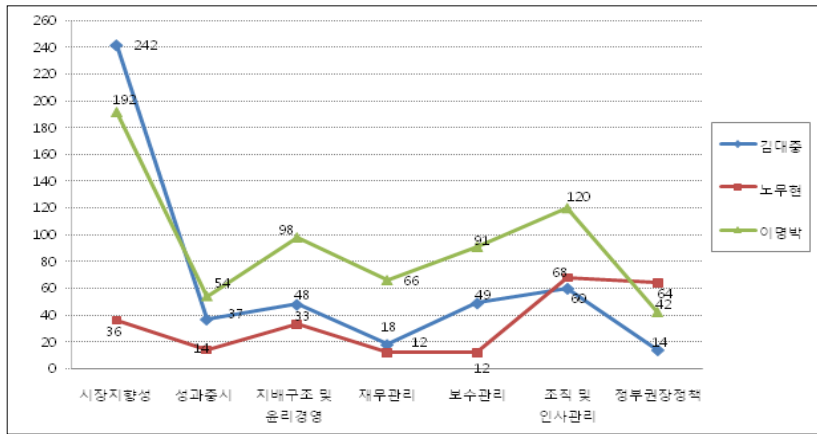
주제		김대중 정부 (‘98.1~‘00.9)	노무현 정부 (‘03.1~‘05.9)	이명박 정부 (‘08~‘10.9)	합계
개혁추진 방향	시장지향성	244(47.6)	36(14.1)	192(25.2)	472(30.9)
	자율·책임	3(0.6)	1(0.4)	12(1.6)	16(1.0)
	성과 중시	37(7.2)	14(5.5)	54(7.1)	105(6.9)
	고객지향	13(2.5)	6(2.4)	4(0.5)	23(1.5)
개혁 프로그램	지배구조 및 윤리경영	48(9.4)	33(12.9)	98(12.9)	179(11.7)
	노사관리	23(4.5)	1(0.4)	51(6.7)	75(4.9)
	재무관리	18(3.5)	12(4.7)	66(8.7)	96(6.3)
	보수관리	49(9.6)	12(4.7)	91(12.0)	152(9.9)
	조직 및 인사관리	60(11.7)	68(26.7)	120(15.8)	248(16.2)
	정부권장정책	14(2.7)	64(25.1)	42(5.5)	120(7.8)
	기타	4(0.8)	8(3.1)	31(4.1)	43(2.8)
합계		513(100.0)	255(100.0)	761(100.0)	1,529(100.0)

〈표 7〉은 각각의 정부가 출범한 지 2년 9개월이 흐른 시점까지의 연도별·내용별 공공기관 개혁 관련 언론보도 빈도를 살펴본 것이다. 우선 공공기관 개혁 관련 언론보도가

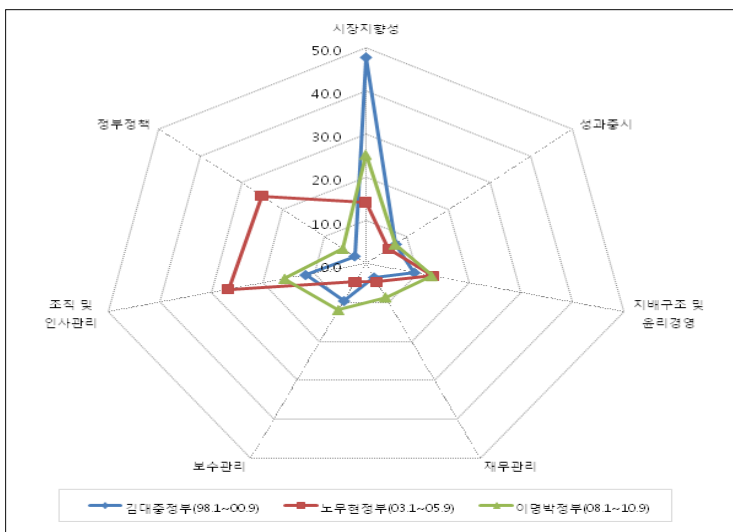
제일 많았던 것은 이명박 정부로 761건의 보도가 이루어졌으며, 김대중 정부 513건, 노무현 정부는 255건으로 이명박 정부의 약 1/3정도의 언론보도 빈도를 살펴볼 수 있었다.

김대중·이명박 정부는 시장지향성과 조직 및 인사관리가 언론보도 빈도가 높은 편에 속했으나 노무현 정부는 조직 및 인사관리에 관한 내용이 가장 많았고, 정부권장정책과 시장지향성이 그 다음이었다. 또한 김대중 정부는 보수관리에 좀 더 초점을 두었으나 이명박정부는 지배구조 및 윤리경영 측면의 언론보도가 많았다(그림 6, [그림 기참조]).

[그림 6] 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용(건수)

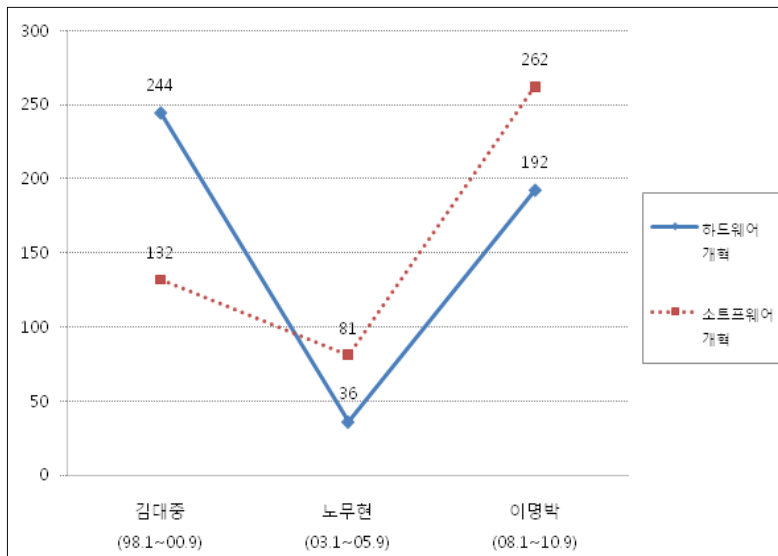


[그림 7] 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용(%)



[그림 8]에서는 정부별 개혁 유형에 따른 보도빈도를 살펴볼 수 있다. 정부별 개혁 유형에 따른 보도빈도를 살펴보면 하드웨어 개혁은 김대중 정부에서 언론보도 빈도가 가장 많았던 반면에, 노무현 정부 때 줄어들었다가 이명박 정부 들어 다시 증가된 추세를 살펴볼 수 있다. 반면에 소프트웨어 개혁의 경우 추세는 하드웨어 개혁처럼 줄어들었다가 다시 늘어나는 모습을 보이지만 보도빈도가 가장 많은 것은 이명박 정부이다. 즉 김대중 정부에서는 하드웨어 개혁과 관련된 보도가 더 많았던 데 반해 노무현 정부와 이명박 정부는 하드웨어보다 소프트웨어 개혁과 관련된 언론보도가 많았음을 알 수 있다.

[그림 8] 김대중~이명박 정부의 개혁 유형에 따른 보도빈도



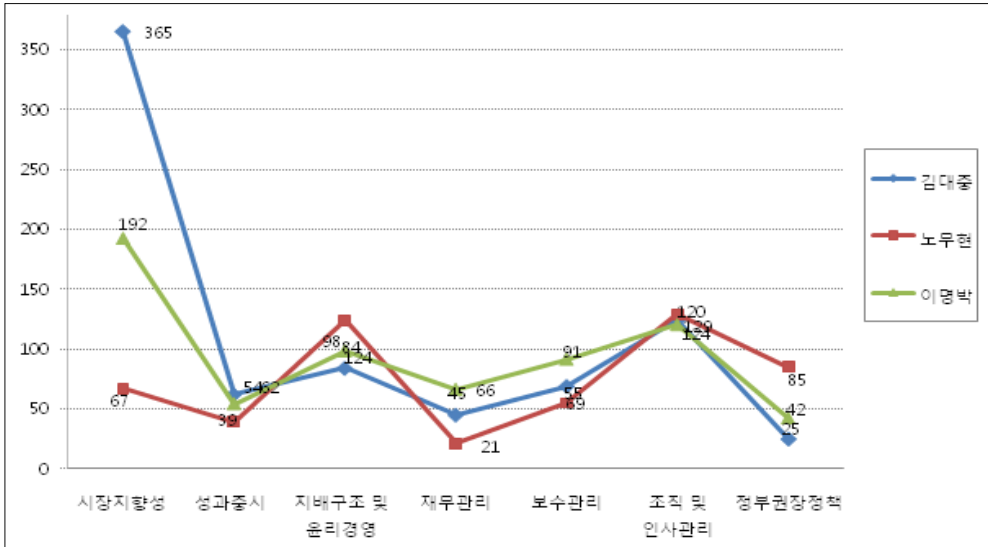
다음으로 김대중·노무현 정부 5년과 이명박 정부 2년 9개월의 시기를 비교해 보도록 하겠다. 정부별 언론보도 빈도를 살펴보면 김대중 정부가 860건으로 가장 많았고 대상시기가 짧았음에도 불구하고 이명박 정부(761건)가 노무현 정부(571건)보다 공공기관 개혁에 관한 언론보도가 많았다(〈표 8〉 참조).

〈표 8〉 김대중~이명박 정부 공공기관 개혁 관련 언론보도의 연도별·내용별 분류
(단위: 건, %)

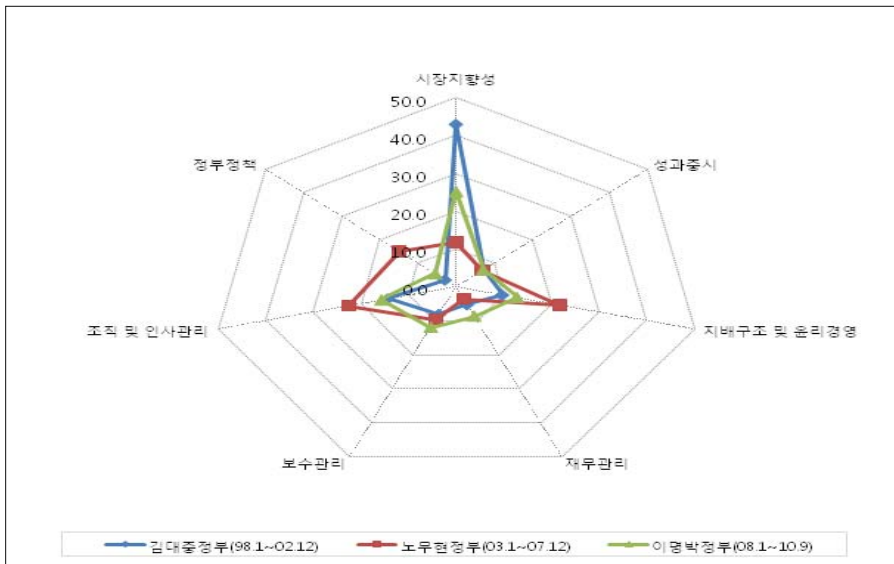
주제		김대중 정부 ('98.1~'02.12)	노무현 정부 ('03.1~'07.12)	이명박 정부 ('08.1~'10.9)	합계
개혁 추진 방향	시장지향성	370(43.0)	67(11.7)	192(25.2)	629(28.7)
	자율·책임	5(0.6)	3(0.5)	12(1.6)	20(0.9)
	성과 중시	62(7.2)	39(6.8)	54(7.1)	155(7.1)
	고객지향	18(2.1)	12(2.1)	4(0.5)	34(1.6)
개혁 프로 그램	지배구조 및 윤리경영	84(9.8)	124(21.7)	98(12.9)	306(14.0)
	노사관리	46(5.3)	10(1.8)	51(6.7)	107(4.9)
	재물관리	45(5.2)	21(3.7)	66(8.7)	132(6.0)
	보수관리	70(8.1)	55(9.6)	91(12.0)	216(9.9)
	조직 및 인사관리	124(14.4)	129(22.6)	120(15.8)	373(17.0)
	정부권장정책	25(2.9)	85(14.9)	42(5.5)	152(6.9)
	기타	11(1.3)	26(4.6)	31(4.1)	68(3.1)
합계		860(100.0)	571(100.0)	761(100.0)	2,192(100.0)

[그림 9]와 [그림 10]을 통해 언론보도가 많이 이뤄진 상위 3개의 주제를 비교해 보면 김대중 정부와 이명박 정부는 시장지향성→조직 및 인사관리→지배구조 및 윤리경영 순으로 보도빈도가 많았지만, 노무현 정부는 조직 및 인사관리→지배구조 및 윤리경영→정부권장정책 순으로 언론보도가 많이 이루어졌다.

[그림 9] 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용(건수)

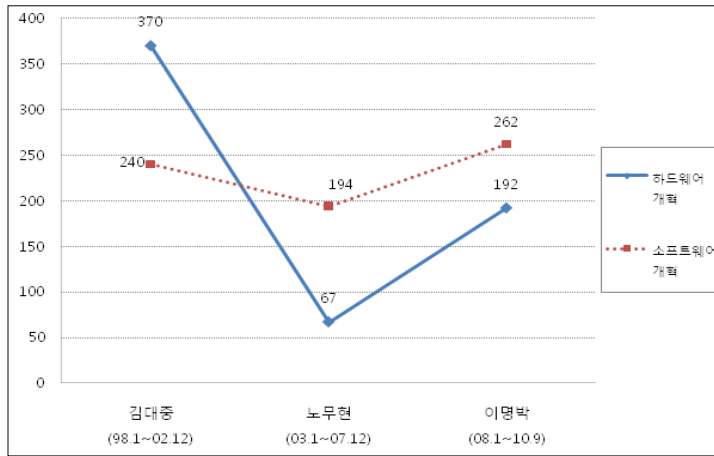


[그림 10] 김대중~이명박 정부의 공공기관 개혁 관련 언론보도 내용(%)



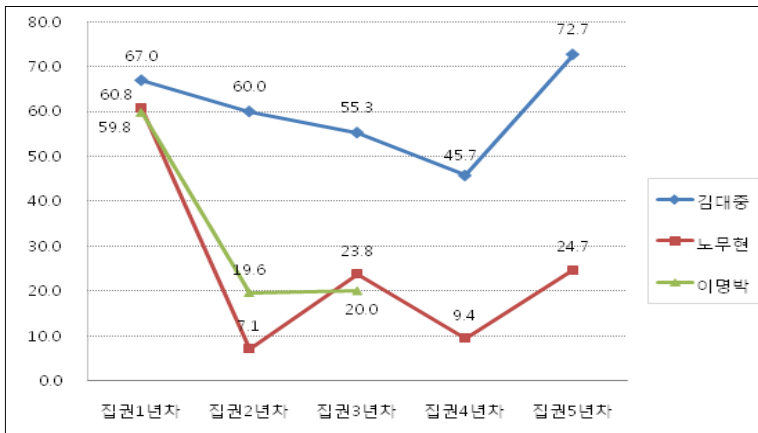
[그림 11]의 정부별 개혁 유형에 따른 보도빈도를 살펴보면 하드웨어 개혁은 김대중 정부에서 보도빈도가 가장 많았던 반면에 노무현 정부 때 줄어들었다가 이명박 정부 들어 다시 증가되는 추세를 살펴볼 수 있다. 반면에 소프트웨어 개혁의 경우 추세는 하드웨어 개혁처럼 줄어들었다가 다시 늘어나는 모습을 보이지만 보도빈도가 가장 많은 것은 이명박 정부이다. 김대중 정부에서는 하드웨어 개혁과 관련된 보도가 더 많았던 데 반해 노무현 정부와 이명박 정부는 하드웨어보다 소프트웨어 개혁과 관련된 언론보도가 많았음을 알 수 있다.

[그림 11] 김대중~이명박 정부의 개혁 유형에 따른 보도빈도

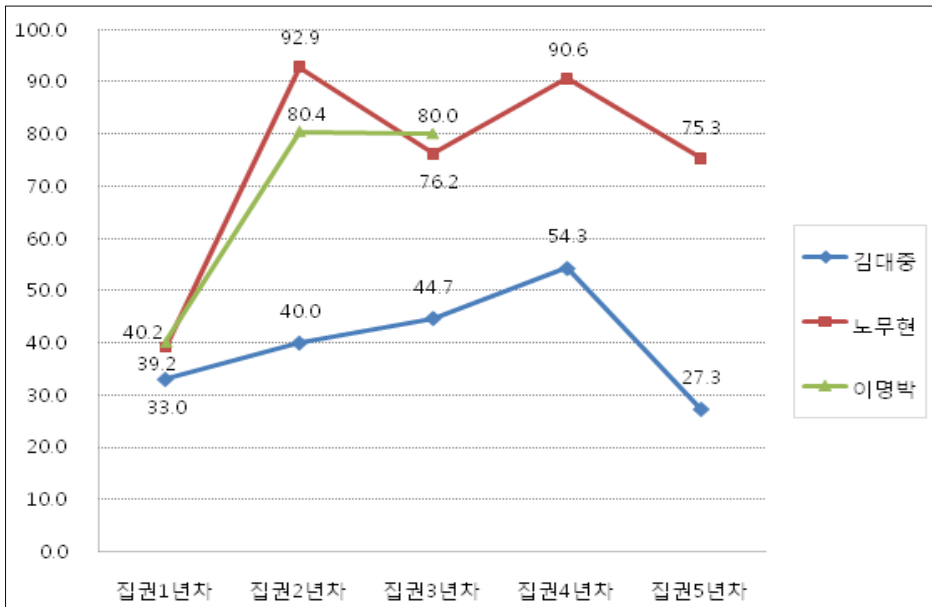


다음으로 김대중~이명박 정부의 개혁유형별 보도 빈도를 집권연도차에 따라서 살펴볼도록 하겠다.

[그림 12] 김대중~이명박 정부의 집권연차에 따른 하드웨어적 개혁 보도빈도



[그림 13] 김대중~이명박 정부의 집권연차에 따른 소프트웨어적 개혁 보도빈도



각 정부의 출범연도인 1998년, 2003년, 2008년을 집권 1년으로 보고 각 정부별로 비교하면 집권 1년차에는 세 정부 모두 하드웨어적 개혁의 비중이 높은 데 반해 집권 2년차에 들어서면 노무현 정부와 이명박 정부는 하드웨어적 개혁의 비중이 크게 줄어든다(그림 12), [그림 13]참조). 노무현 정부는 집권 3년차와 5년차에 하드웨어적 개혁의 비중이 늘어나기는 하지만 전체적으로 보았을 때 집권 1년차를 제외하고는 지속적으로 소프트웨어적 개혁이 높게 나타났다. 반면 김대중 정부의 경우 집권시기 내내 하드웨어적 개혁이 50% 이상을 대부분 상회했으며 집권 5년차에 하드웨어적 개혁에 대한 논의가 다시 많아졌다. 이명박 정부의 경우 집권 3년이 다 지나지 않았다는 한계가 있지만 집권 2년차부터 소프트웨어적 개혁이 늘어나는 추세를 살펴볼 수 있었다.

V. 결론 및 정책시사점

역사는 되풀이되는 것이 아니라 조금씩 학습을 통해 발전되는 것이라고 한다. 그리고

행위자들의 전략과 행태도 중요하지만 제도의 설계가 중요하며 현실적인 정책분석에 있어서 정책을 둘러싼 제도나 구조의 역할을 강조하는 논점이 설득력을 갖는다. 과거의 특정 시점에 나타난 제도적 특성들은 역사적 인과관계로 인해 미래의 선택에 지속적으로 영향을 미치는 경로의존성을 갖게 된다.

OECD를 비롯한 많은 나라 정부는 공공기관의 지배구조와 운영의 성과 제고를 위한 개혁에 지속적으로 노력하고 있다. 1980년대 이후 민영화와 공정경쟁의 화두는 지금도 국제무대에서 중요한 의제로 등장한다. 세계화, 기술변화, 그리고 기간산업 부문의 구조조정 등으로 인해 공공기관의 재조정과 구조개편은 계속되고 있다. 조정자 내지는 규제자로서의 역할과 소유자 내지는 관리자로서의 역할을 명확하게 분리하고, 더 효과적인 의사결정 절차와 지배구조 확립, 그리고 효율적인 운영을 위한 개혁이 강조되어 왔다.

이러한 중요성에도 불구하고 공공기관은 연성예산제약과 주인-대리인 구조로 인한 경영비효율, 정부의 암묵적 지분보증과 산업정책적 개입 등 많은 문제점을 노정하고 있다. 이러한 문제점을 해결하기 위해 OECD에서는 ‘정부소유기업의 기업지배구조에 관한 가이드라인’을 발표하고 바람직한 공기업지배구조를 위한 많은 개혁권고안을 제시하고 있다.

김대중 정부 이래 한국의 정부들도 줄기차게 공공기관의 개혁을 위해 많은 노력을 경주하고 있다. 개혁의 추진방향과 비전에 있어서도 다소의 차이는 있지만 방만경영 쇠신을 위한 구조조정, 자율과 경쟁, 성과원리에 입각한 효율적인 운영시스템 정착, 신뢰경영 및 고객중심 경영이라는 화두는 지난 모든 정부에서 방점을 두어 강조하고 있는 원칙이라는 점을 확인할 수 있다.

물론 김대중 정부에서는 민영화 등 시장화가 가장 강도 높게 추진되었고 특히 정부개혁실을 중심으로 구조개혁 중심의 개혁이 이루어졌다. 노무현 정부에서는 투명윤리경영과 사회적 책임이 강조되었고 상대적으로 하드웨어적 개혁의 비중은 높지 않았지만 공공기관의 현재의 지배구조 설계의 근간인 공운법이 이 시기에 제정되었다. 이명박 정부는 현재 진행 중이라는 점에서 차이가 있지만 실용적인 접근을 통해 공공기관의 선진화를 강도 높게 추진하고 있다. 특히 노사관계 및 보수체계의 선진화, 그리고 주공과 토공의 통합 등 구조개혁과 기능조정이 강조되고 있는 모습이다.

본 논문에서는 이러한 지난 13년간의 공공기관 개혁관련 정책내용을 분석하고 언론DB를 활용한 내용분석방법론을 통해 개혁의제를 비교해 보았다. 주제어로 시장지향성, 자율·책임, 성과 중시, 고객지향, 지배구조, 내부관리 등을 활용하여 살펴본 결과 전반적으

로 시장지향성과 성과 중시에 가장 높은 빈도가 나타났다. 또한 지난 정부와 현 정부를 통틀어 초기에는 하드웨어적 개혁이 주를 이루는 데 비해 중반 이후에는 내부관리개혁 등 소프트웨어 개혁에 치중하는 모습을 내용분석을 통해서 확인할 수 있었다.

김대중 정부에서는 시장지향성, 조직 및 인사관리 그리고 지배구조 및 윤리경영이 가장 높은 빈도를 나타낸 데 반해 노무현 정부에서는 조직 및 인사관리 지배구조 및 윤리경영, 그리고 중반 이후에는 정부권장정책의 빈도가 가장 높게 나타났다. 그리고 이명박 정부는 김대중 정부와 비슷한 형태의 공공기관 개혁정책을 추진하고 있는 것으로 분석되었다. 이명박 정부는 이전 정부와는 달리 분석기간이 2년 9개월에 한정되므로 이를 통제하여 비교하면 공공기관 개혁 관련 언론보도가 세 정부 통틀어 가장 많은데, 이는 이명박 정부가 이전 정부에 비해 공공기관 개혁에 높은 관심과 노력을 기울이고 있다는 것을 보여주는 것이다. 또한 기간을 통제할 경우 김대중 정부가 하드웨어 중심이라고 할 때 노무현 정부와 이명박 정부는 소프트웨어 개혁에 대한 비중이 훨씬 크다는 점에서 두 정부가 유사한 형태를 보이고 있다는 점도 확인할 수 있다.

그리고 각 정부별로 집권연차에 따른 개혁의 유형을 비교해 보면 재미있는 결과가 나타난다. 상대적으로 집권 초창기와 집권 말기에 하드웨어 개혁에 대한 보도가 많이 나타나고 중기에는 소프트웨어 개혁에 대한 보도가 집중됨을 볼 수 있다. 이는 민주주의의 속성상 새로운 정부가 청사진을 가지고 개혁을 시작하다가 실질적인 안정화 단계에서는 조직 및 인사관리 등 소프트웨어 개혁에 집중하게 되고 다시 마무리 단계에서는 초심으로 돌아가게 되는 정치적 주기(political cycle)가 공공기관 개혁에도 적용됨을 확인할 수 있다.

각 나라마다 공공기관을 설립한 취지와 운영방식이 상이하기 때문에 공통적인 공공기관 개혁의 플랫폼을 찾기는 매우 어려운 형편이다. 특히 공공기관의 지배구조 문제는 그 나라의 행정전통, 국유분야 개혁의 역사, 관련 경제의 자유화 및 선진화 정도에 따라 민감하게 다루어진다. 그럼에도 불구하고 공공기관들이 경제권 박탈과 파산으로부터 보호되는 연성예산제약, 과도한 투자나 사업확장을 포함한 예산증대 요구, 경직적인 노사관계, 경쟁으로부터의 보호, 상대적인 정보의 불투명성 등으로 지속적인 개혁의제가 발굴되고 개혁이 추진되고 있는 것은 글로벌 트렌드라고 할 수 있다. 더 근본적인 문제는 공공기관의 경우 확실한 기관의 주인이 없고 여러 다른 목적을 가진 이해관계자들이 있다는 사실이다. 따라서 공공기관의 경영관리를 책임지는 정부로서는 자율과 책임이라는 패러

다임 속에서 공공기관의 경영자가 보다 나은 경영생산성을 시현할 수 있도록 환경을 조성하고 제도를 설계해야 한다.

지난 13년간의 공공기관 개혁의 반추는 하드웨어적 구조개혁과 소프트웨어적 프로그램 개선의 적절한 조화가 중요하며 이를 안정적으로 체화시킬 수 있는 체계적인 모니터링시스템의 필요성을 강조한다. 소유구조, 시장성, 공공성, 규모 등 기관의 특성에 맞추어 맞춤형 지배구조의 설계와 운영의 효율성을 담보하는 경영평가시스템의 실효성 제고가 중요하다는 것이다. 정부가 들어설 때마다 필요한 민영화 작업이나 구조개혁 및 기능조정이 이루어지는 것도 환경변화에 적응하는 차원에서 필요한 과정이며 지금까지 우리의 민영화 작업, 구조개혁 작업은 나름대로 성과를 보여온 것이 사실이다.

공공기관 개혁은 시스템화하여 지속적으로 추진하여야 하며 정치적 주기를 잘 활용할 필요가 있다. 국민경제 자원배분의 효율성 제고 측면에서 공공요금 현실화를 통한 공공기관의 재무적 책임의 명료화라는 과제는 지속적인 개혁의 동력 확보가 필수적이다. 경영에 책임지거나 감독할 만한 명확한 주인이 존재하지 않고, 시장에서의 경쟁압력도 받지 않는 상황에서 공공기관이 자동적으로 효율적으로 운영되기를 기대하기는 어렵다. 다양한 공공기관 경영의 자율과 책임의 균형을 위해서는 역사적 경험에서 학습하는 노력이 중요하다.

참고문헌

- 곽채기, 「지방정부 혁신을 위한 새로운 패러다임과 경영화 전략」, 『자치발전』, 8(1), 2002, pp. 56~66.
- 국무조정실 정책평가위원회, 「(국민의 정부)국정과제, 2000-2002 :희망과 번영의 새 千年을 뒷받침하는 실천계획」, 2000.
- 국무조정실, 「참여정부 핵심공약 추진 결과」, 2008a.
- 국무총리실, 「이명박 정부 100대 국정과제」, 2008b.
- 국정홍보처, 「참여정부 국정운영백서」, 2008.
- 기획예산위원회, 「국민과 함께 하는 국가경영혁신」, 1998.
- 기획예산위원회·관계부처합동, 『국민의 정부 국정과제 설명자료』, 1998.
- 기획예산처, 「정부개혁백서」, 2000.
- _____, 「공공개혁백서」, 2002.
- 기획재정부, 『공기업 선진화 추진방향(안)』, 2008a.
- _____, 『공기업 선진화 추진계획안(1차)』, 2008b.
- _____, 『공공기관 선진화 추진상황 점검』, 2010.
- 김태룡, 「행정학의 신패러다임으로서 신공공관리모형의 적실성에 관한 연구-한국지방자치단체의 적용사례를 중심으로-」, 『한국행정학보』, 34(1), 2000, pp. 1~20.
- 나태준, 「내용분석 방법론을 활용한 정책분석의 시도: 청계천 복원사업 사례를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 14(3), 2005, pp. 207~230.
- 남궁근, 「정책학-이론과 경험적 연구」, 2008.
- 대한민국정부, 『(이명박 정부 1년)이렇게 일했습니다』, 2010.
- 서순복, 「신공공관리에 관한 보완적 접근: 정보 기술을 활용한 행정 개혁」, 『한국사회와 행정연구』, 10(2), 1999, pp. 73~92.
- 성명재 외, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 2009.
- 신희영, 「신공공관리론에 대한 비판적 고찰 : 비판적 실재론적 접근」, 『정부학연구』, 9(1), 2003, pp. 81~119.
- 염재호, 「국가정책과 신제도주의」, 『사회비평』, 11, 1994, pp. 10~33.
- 유훈, 「공공관리론의 의의와 전략관리」, 『행정논총』, 33(1), 1995.

- 정부혁신지방분권위원회, 「행정개혁 로드맵」, 2003.
- _____, 「제도변화로 본 한국의 정부혁신」, 2007a.
- _____, 「참여정부의 정부혁신: 이론적 접근」, 2007b.
- _____, 「공공기관 혁신: 지배구조개선과 종합관리대책」, 2007c.
- _____, 「참여정부의 행정개혁」, 2008a.
- 행정자치부, 「참여정부 성과백서」, 2008.
- Babbie, *The Practice of Social Research Belmont*, 2001.
- Berelson, T. L., *Content Analysis*, 1952.
- Hoggett, P., “New Modes of Control in the Public Services,” *Public Administration*, 74(1), 1996, pp. 9~32.
- Hall, Peter A., *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France*, 1986.
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Season?,” *Public Administration*, 63, 1991, pp. 3~19.
- Hugh, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, 1994.
- Kamensky, John, M., “Role of the Reinventing Government Movement in Federal Management Reform,” *Public Administration Review*, 56(3), 1996, pp. 247~255.
- Kaboolian, Linda, “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate,” *Public Administration Review*, 58(3), 1998, pp. 189~193.
- Kereraudren, Philippe, & Hans van Mierlo, *Theories of Public Management Reform and Their Practical Implication*, 1998.
- Krippendorff, Klaus, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology*, 1980.
- Lynn Jr., Laurence E., “The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy,” *Public Administration Review*, 58(3), 1998, pp. 231~237.
- Mahoney, J., “Path Dependence in historical sociology,” *Theory and Society*, 29(4), 2000, pp. 507~548.

- March, James G. & Johan P. Olsen, "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life," *American Political Science Review*, 78, 1984, pp. 734~749.
- Osborne, David & Gaebler, Ted, *Reinventing Government*, 1992.
- Pierson, Paul, "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics," *American Political Science Review*, 94(2), 2000, pp. 251~267.
- Politt, Christopher, *Managerialism and the Public Services*, 1993.
- Rhodes, R. A. W., "The New Governance: Governing without government," *Political Studies*, 44, 1996, pp. 652~667.
- Singleton, Jr., Royce, Bruce C. Straits and Margaret Miller Straits, *Approaches to Social Research*, 1993.
- Weber, Robert Philip, *Basic Content Analysis*, 1985.
- Wildford, Davis, "Path Dependency, or Why History Makes It Difficult but Not Impossible to Reform Health Care Systems in a Big Way," *Journal of Public Policy*, 14(3), 1994, pp. 251~283.

공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립

고영선(한국개발연구원)

공공기관의 생산성 제고를 위한 평가체제 확립*

고영선**

I. 서론

공공기관은 국민 생활 및 후생에 필수적인 재화 및 서비스를 제공하는 역할을 수행한다. 공공기관의 특징은 법률에 의해 설립되어 정부의 재정지원을 받거나 해당 재화 및 서비스의 공급에 있어 독점적 지위를 누리는 경우가 많다는 점이다. 이로 인해 공공기관은 민간 기업에 비해 파산의 위험에 덜 노출되어 있으며, 생산성과 효율성을 높이기 위한 노력이 미약하고, 소비자들로부터 받는 평가에 별로 민감하게 반응하지 않는 경향이 있다.

경영평가제도는 이러한 문제점을 해소하기 위해 도입되었다. 경영평가제도는 1983년에 도입된 이래 공공기관의 생산성과 책임성을 높이는 데 기여해 왔다. 그러나 아직 공공기관의 생산성과 책임성은 충분한 수준에 도달하지는 못했다고 평가된다. 본 논문은 경영평가제도의 현황과 문제점을 살펴보고 개선방안을 제시하고자 한다.

본 논문에서는 공공기관 경영평가의 문제점으로 공기업과 준정부기관 간의 차별화 미흡, 지표수 과다, 비계량지표의 비중 과다, 모호한 평가기준, 평가단의 전문성 부족, 과도한 평가비용 등을 지적한다. 그리고 이러한 문제점을 해결하기 위한 방법으로 성과관리체계 구축, 평가지표 재설계, 평가기준 명확화, 기관의 특성에 따른 평가 차별화, 평가단의 구성과 운영방식 개편, 평가부담의 완화, 평가결과의 활용방식 변경 등을 제시한다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 제 I 장의 서론에 이어 제 II 장에서는 경영평가의 의의와 역할에 대해 설명한다. 제 III 장에서는 경영평가제도의 현황을 살펴보고 제 IV 장에서는

* 본 논문은 2008년도에 국가경쟁력강화위원회가 한국개발연구원(KDI)에 발주한 용역의 결과물 중 일부를 활용한 것이다. 본 용역에는 필자 외에 윤희숙(KDI), 김광호(한양대), 박순애(서울대) 등이 참여하였다.

** 한국개발연구원 재정·사회정책연구부 선임연구위원

현재의 경영평가제도를 평가한다. 제 V 장에서는 이상의 논의를 바탕으로 경영평가제도의 개선방안을 제시한다. 제 VI 장은 맺음말이다.

II. 경영평가의 의의와 역할

경영평가는 공공기관을 성과 중심으로 관리하기 위한 제도이다. 경영평가가 중요한 이유는 공공기관에서 발생하는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)에서 찾을 수 있다. 공공기관의 주인(principal)은 정부(궁극적으로는 국민)이며, 대리인(agent)은 주인으로부터 일상적인 경영을 위탁받은 경영진이다. 그런데 대리인은 주인보다 풍부한 정보를 이용하여 자신의 이익을 추구할 가능성이 있다. 이러한 정보 비대칭성(asymmetric information)을 해소하기 위해서는 주인이 대리인을 감시·감독해야 한다. 또한 대리인이 주인의 이익에 부합하는 방향으로 행동하도록 적당한 유인장치(incentive mechanism)를 만들어 놓아야 한다.

감시·감독의 방법은 크게 두 가지로 구분되는데, 하나는 투입(input) 및 과정(process) 중심의 통제이며, 다른 하나는 산출(output) 및 결과(outcome) 중심의 통제이다. 투입 및 과정 중심의 통제란 주인이 인력 및 예산 운용과 행정절차에 관한 사전적 기준과 지침을 대리인에게 시달하고 그 준수 여부를 평가하는 것을 말한다. 그리고 산출 및 결과 중심의 통제란 대리인이 생산해야 할 최종 산출물과 그것의 경제적·사회적 영향에 관한 목표를 시달하고 그 달성 여부를 평가하는 것이다. 이러한 과정을 거친 후 평가결과에 따라 대리인의 임면 및 보수 등을 결정함으로써 대리인에게 일정한 유인을 제공하게 된다.

그런데 투입 및 과정 중심의 통제가 지나치면 대리인이 창의를 발휘할 여지가 줄어들고 성과책임이 약화되어 공공기관의 효율성 및 효과성이 오히려 저하된다. 대리인은 주어진 기준과 지침을 준수하는 데에만 열중할 뿐, 비용을 절감하거나 성과를 개선하는 것은 등한시하게 되기 때문이다. 최근에 발전된 성과(performance) 중심 관리체계는 이와 같은 취지에서 투입 및 과정에 대한 통제를 줄이고 산출 및 결과와 같은 성과에 대한 통제를 늘리는 형태의 관리체계를 의미한다. 이 입장에 따르면 사후적인 성과에 대한 책임을 묻기 위해서는 필연적으로 사전적인 각종 기준과 지침을 줄여야 하며, 이것이 오히려 공공기관의 효율성과 효과성을 높이는 데에 더 유용하다.

경영평가는 공공기관의 정보 비대칭성을 줄이고 공공기관의 주인인 정부가 대리인인 공공기관 관리자들의 성과책임을 확보하는 데 목적이 있다. 경영평가에서는 사전적으로 성과계약(performance contract)을 통해 대리인에게 명확한 성과목표를 부여하고 사후적으로 달성 여부를 평가한다. 그리고 평가결과를 대리인의 임면 및 보수에 반영함으로써 대리인이 주인이 의도하는 방향으로 업무를 수행하도록 유도한다. 이를 통해 공공기관이 성과달성에 체계적으로 노력을 집중하도록 한다.

Ⅲ. 경영평가제도의 현황

경영평가의 근거는 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제48조 제1항에 제시되어 있으며, 그 목적은 ‘경영실적에 대한 외부평가를 통해 공공기관의 경영책임성을 확보하고 경영개선에 활용’하는 것이다. 아래에서는 2010년 평가편람(기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12)을 기준으로 경영평가제도의 현황을 살펴보기로 한다.

경영평가의 대상은 공기업과 준정부기관이며, 이들은 7개의 유형으로 구분된다(〈표 1〉)¹⁾. 2010년의 경우 대상기관은 공기업 22개, 준정부기관 73개 등 총 95개이다.

〈표 1〉 평가대상기관의 분류

	유형	유형구분 기준
공기업	공기업 I	사회기반시설(SOC)에 대한 계획과 건설, 관리 등을 주요 업무로 하는 대규모기관
	공기업 II	일반국민, 공공기관, 민간기업에 대해 재화 또는 서비스를 직·간접적으로 제공하거나 일정분야의 산업에 대한 진흥을 주요 업무로 하는 기관 및 중소형 SOC 기관
준정부기관	검사·검증	수수료를 받고, 기계·장비·시설·부품 등의 기능·성능·안전도에 대한 검사·진단을 하면서, 수익활동을 통해 재원을 충당하는 기관
	문화·국민생활	국가이미지 제고, 문화교류 및 홍보, 체육진흥, 교육훈련·연구지원 등 주로 국민생활과 직접적으로 관련이 깊은 공익사업 수행

1) 공공기관에는 공기업과 준정부기관 외에 기타공공기관이 있다. 기타공공기관은 규모가 작아 평가의 실효성이 약한 기관을 말한다. 2010년의 경우 184개의 기관이 기타공공기관으로 지정되었다.

	유형	유형구분 기준
	산업진흥	정부의 산업정책을 위탁 수행하거나, 재정지원을 받아 산업육성, 정보 제공, 기술지원, 지도·자문, 품질 및 규격 표준화 등 주로 공익적 사업 수행
	연·기금운용	보증·보험·상호부조 등의 기능을 수행하면서 연금 및 기금을 관리·운용하거나 위탁관리하는 기관으로서 기금운용평가대상 * 연·기금운용 유형의 기관 중 「공공기관 기관장 및 감사 보수체계 개편방안(2008. 6. 12)」에서 '금융형 준정부기관'으로 지정되어 경영평가 성과급 기준을 달리 적용받는 기관을 '연·기금운용 유형 I'로 구분하며 그 외 기관을 '연·기금운용 유형 II'로 구분함
	중소형기관	위탁집행형 준정부기관 중 정원 500인 미만인 기관으로서 계량평가대상

자료: 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

평가지표는 리더십·전략, 경영시스템, 경영성과의 3개 평가부문에 나누어져 30여개의 지표로 구성된다(〈표 2〉). 각 평가부문의 가중치는 공기업의 경우 리더십·전략 13%, 경영시스템 32%, 경영성과 55%이다(〈표 3〉). 준정부기관의 경우 경영시스템의 가중치(37%)가 다소 높고 경영성과의 가중치(50%)가 다소 낮다.

〈표 2〉 3개 평가부문

평가부문	주요 평가내용
리더십·전략	비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부
경영시스템	사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부
경영성과	주요 사업성과, 생산성, 고객만족도 등 경영활동 성과를 제대로 창출하고 있는지 여부

자료: 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

〈표 3〉 각 평가부문 및 평가지표별 가중치

(1) 공기업 및 준정부기관(중소형기관 제외)

평가범주		평가지표	공기업	준정부기관
리더십/ 전략	리더십	경영진 리더십	3	3
		책임경영	4	4
	전략	비전 및 전략개발	3	3
		주요 사업 추진계획	3	3
		소계	13	13
경영 시스템	주요 사업 활동	주요 사업 활동	15	20
	경영효율화	조직 및 인적자원 관리	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
경영 성과	주요 사업 성과	주요 사업 성과	25	23
	고객만족 성과	고객만족 개선도	5	7
	경영효율 성과	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
		전체 합계	100	100

(2) 준정부기관 중 중소형기관

평가범주		평가지표	중소형기관
경영 성과	주요 사업 성과	주요 사업 성과	23
		주요 사업 성과관리의 적정성	5
	고객만족 성과	고객만족 개선도	7
	경영효율 성과	노동생산성	5
		계량 인건비	3
		계량 관리업무비	4
		총인건비 인상률	4
		재무예산(자산운용)성과	2
		정부권장정책 이행실적	2
			소계
		전체 합계(환산점수)	100

자료: 기획재정부, 『공기업 · 준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

평가방법에 있어서는 지표의 성격·계량화 정도 등을 감안하여 계량 및 비계량 방법이 적용된다. 비계량지표는 6등급(S, A~E)으로 평가되며, 리더십·전략 및 경영시스템의 평가부분에 적용된다(〈표 4〉). 또 계량지표는 추세치 평가, 목표부여 등의 방법으로 평가되며, 경영성과 평가부분에 적용된다. 따라서 공기업의 경우 비계량지표의 비중은 45%, 준정부기관의 경우 50%이다.

〈표 4〉 비계량지표 평가등급별 점수표

등급	E	D	C	B	A	S
등급별 환산점수	30점	45점	60점	75점	90점	100점

자료: 기획재정부, 『공기업 · 준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

평가절차는 다음과 같다. 「공공기관의 운영에 관한 법률」에 따라 먼저 전년도 말까지 평가편람이 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 확정되면, 차년도 2월에 경영평가단이 구성된다. 그리고 차년도 3월 20일까지 공공기관이 경영실적보고서를 제출하고, 이를 바탕으로

으로 차년도 3~6월 중에 경영평가단이 경영실적평가를 실시한다. 경영실적평가결과는 6월 20일까지 공공기관운영위원회의 의결을 거쳐 확정되고, 대통령 및 국회에 보고된다.

평가단은 매년 2월까지 주무부처 추천, 평가단장 협의 등을 거쳐 선임된 각 분야 전문가들로 구성되는데, 주로 교수·회계사·연구원 등 외부전문가로 구성된다. 2010년 2월 구성된 2009년 경영실적 평가단의 인원은 139명이었으며, 평가단은 평가단장을 중심으로 총괄반과 7개 유형별 평가팀으로 구성되었다. 유형별 평가팀은 다시 비계량팀(종합경영·주요사업·경영관리) 및 계량팀으로 구분된다.

평가결과에 따라 임직원에게 인센티브 성과급이 차등 지급되며(〈표 5〉), 우수기관 표창 및 부진기관 경고 등이 시행된다. 이와 함께 경영평가결과 설명회를 통해 개선사항·우수기관 사례 등을 전파·확산하면서 평가결과를 환류(feedback)시킨다.

〈표 5〉 예산지침상 성과급 지급한도

	공기업	준정부기관
기관장	기본연봉의 200% 이내	기본연봉의 60% 이내 ¹⁾
상임임원	기본연봉의 100% 이내	기본연봉의 60% 이내 ¹⁾
직원	월 기본급의 500% 이내	기준월봉의 200% 이내

주: 1) 8개 금융형 기관(신보, 기보, 수보, 위탁결제원 등)은 기본연봉의 100% 이내.
 자료: 기획재정부, 「2010년도 공기업·준정부기관 예산편성지침」, 2010.

기관평가와 더불어 기관장평가가 별도로 실시되는데, 기관장평가는 경영계획서평가(50%)와 경영목표평가(50%)로 구성된다. 경영계획서평가는 경영계획서 이행실적 평가지침의 평가지표체계에 따라 평가한 결과를 반영한다. 경영목표평가는 기관경영평가 결과를 반영한다. 기관장 경영계획서 평가결과가 ‘아주 미흡’인 기관장은 공공기관운영위원회 의결을 거쳐 임명권자에게 해임이 건의되며, ‘미흡’ 이상인 기관장에게는 공기업·준정부기관 예산지침에 따라 종합점수에 의해 경영평가 성과급이 차등 지급된다.

IV. 경영평가제도에 대한 평가

1. 경영평가제도의 문제점

가. 공기업과 준정부기관 간 차별화 미흡

현재의 경영평가는 공기업과 준정부기관 간의 본질적인 성격을 반영한 차별화가 미흡하다. 공기업(예: 한국전력공사, 한국마사회)은 주로 상업활동에 종사하기 때문에 각종 재무지표를 통해 그 성과를 평가하기 쉬운 기관이다. 따라서 이들 기관에서는 경영효율이 중시되고 자율 및 책임경영이 필요하다. 반면, 준정부기관(예: 영화진흥위원회, 한국연구재단)은 주로 정부위탁업무를 수행하기 때문에 수익창출이 아닌 공공책임이 중시되는 기관이다. 이처럼 공기업과 준정부기관 사이에 차이가 있음에도 불구하고 유사한 평가지표와 가중치를 사용하는 것은 개선할 필요가 있다.

특히, 현재 '경영효율화' 및 '경영효율성과'의 비중 합계는 공기업 42%, 준정부기관 37%로서 큰 차이가 없는데, 이렇게 준정부기관에 대해서도 경영효율을 강조하는 것은 부적절한 것으로 보인다. 예를 들어, 건강보험심사평가원의 2007년 「경영실적 평가결과」는 “자체수익사업을 통해 재정자립도를 증가시키기 위한 노력이 부족하다는 작년도 지적사항도 2006년 경영관리에 어느 정도 반영되었다. … 그러나 건강보험심사평가원이 재정자립도를 보다 안정적으로 증가시키기 위해서는 건강보험심사평가원이 비영리법인으로 공익사업만을 추구해야 한다는 시각에 지나치게 집착하지 말아야 한다(p. 1094)”고 언급하고 있다. ‘보험급여 청구액의 적정성 평가’라는 공공적 목적을 위해 설립된 건강보험심사평가원에 대해, 당초 설립목적과 달리 민간과 경합할 수 있는 수익사업을 추진하라고 요구하는 것이다.

반드시 자체수입을 확보하고 재정자립도를 높여야 바람직하다는 것은 경영효율성에 집착하는 데서 발생한 잘못된 인식이다. 보다 올바른 접근방법은 해당기관이 당초의 설립목적을 얼마나 충실히 달성하고 있는지, 그리고 달성하고 있지 않다면 원인은 무엇인지를 밝혀내는 것이다. 만일 원인 중의 하나가 정부가 제공하는 재원이 충분치 않다는 데 있다면, 보다 많은 재정지원을 제공해야 한다고 결론을 내려야지 자체수입을 확보해야 한다고 결론을 내리서는 곤란하다. 또 공공기관은 원칙상 자체수익사업을 수행하지 않는 것이 바람직하다. 이러한 사업은 필연적으로 민간 생산자의 사업과 경쟁하는 위치에 놓이게

될 터이기 때문이다. 만일 민간과 경쟁하는 자체수익사업이 있다면, 오히려 민간에 이양하거나 폐지하는 것이 적절하다.

이렇게 공기업과 준정부기관 모두에 대해 경영효율성을 강조하는 것은 여러 가지 이유 때문으로 보인다. 첫째는 차등적 인센티브를 통해 기관 간 경쟁을 유도하는 데 평가의 초점을 맞춤에 따라 이질적인 기관에 대해 공통적인 평가가 가능한 경영관리 측면을 강조하는 것이다. 둘째는 공공기관에 대한 언론의 비판이 흔히 ‘방만경영’에 초점을 맞추다 보니 경영평가에서도 경영효율성 제고에 높은 우선순위를 설정하게 되는 것으로 볼 수 있다.

경영효율성 제고는 공공기관 관리에 있어 중요한 목표임에 틀림이 없으나, 경영평가의 본래 목적은 경영효율성보다 넓은 개념인 ‘공공기관의 전반적인 성과개선’에 있다. 경영평가는 일차적으로 공공기관이 주어진 정책적 임무를 완수하고 있는지를 파악하고 그 성과를 개선하는 데 일차적인 목표를 두어야 한다. 주어진 임무를 제대로 완수하고 있지 못하다면, 또는 임무와 관계없는 일을 하고 있다면, 아무리 효율적으로 운영되는 기관이라도 낮은 평가를 받는 것이 타당하다.

따라서 공기업과 준정부기관을 차별하여 각각의 특성에 맞는 성과평가를 실시할 필요가 있다. 공기업은 상업활동 중심의 기관이므로 경영효율에 높은 비중을 두어 평가하는 반면, 준정부기관은 공공책임이 중시되므로 경영효율의 비중을 낮추고 주요 사업부문의 비중을 확대해야 한다.

나. 지표 수 과다

현재 평가지표는 30여개에 달하는데, 이 중 일부 지표는 서로 중복되는 경우도 발견되고 있다. 이처럼 수가 많고 서로 중복되는 평가항목은 기관의 핵심적 성과를 파악하기 어렵게 만들며, 평가자 및 피평가자 모두에게 과중한 평가부담을 안기는 문제점을 갖는다. <표 6>은 인력에 관한 지표가 중복되는 예이다.

<표 6> 한전의 인력투입에 대한 평가지표

지표명	평가산식	가중치
노동생산성	부가가치/평균인원	5
계량인건비	인건비/매출액	3

지표명	평가산식	가중치
총인건비 상승률	정부예산편성지침 준수	4
3개 지표		12

다. 비계량지표의 비중 과다 및 평가기준의 모호성

현재 경영평가는 비계량지표에 크게 의존하고 있다. 비계량지표의 비중은 공기업 45%, 준정부기관 50%에 이른다. 이는 과거의 60%에 비해 낮아진 것이긴 하나, 여전히 높은 수준으로 판단된다. 또 총점에 미치는 영향은 비계량지표가 계량지표보다 더 큰 것으로 보인다. <표 7>은 공기업군 I 및 준정부기관을 대상으로 2005년 및 2006년 평가자료를 바탕으로 회귀분석을 실시한 결과를 보여주고 있다. 공기업과 준정부기관 모두에서 비계량지표는 계량지표보다 최종순위에 월등히 더 큰 영향을 미치고 있다.

<표 7> 최종순위에 대한 회귀분석 결과

기관구분		공기업 I		준정부기관	
연 도		2005	2006	2005	2006
독립변수	상수항	-3.10	-2.02	-4.37	-4.23
	계량지표 순위	0.35	0.45	0.29	0.22
	비계량지표 순위	1.06	0.82	0.84	0.91
R ²		0.86	0.98	0.96	0.98
표본 수		14	14	65	65

주: 모든 계수추정치는 1% 수준에서 통계적으로 유의.

그런데 비계량지표는 구체적인 의미가 모호한 경우가 많다. 대표적으로 경영진 리더십 항목은 “어떠한 노력을 기울이고 있는가?”라는 형태로 판단기준이 제시되어 있고, “어떠한 노력을 기울여야 한다”라고 설명하고 있지 않아 구체적으로 어떤 노력을 기울여야 만족스러운 평가를 받을 수 있는지 알기 어렵다(<표 8>). 앞서 설명한 것처럼 경영평가의 목적은 궁극적으로 대리인들이 주인이 의도하는 방향으로 업무를 수행하도록 유도하는 데 있다고 할 때, 주인이 의도하는 방향이 무엇인지 명확히 제시하지 않는다면 경영평가의 목적을 달성하기 어렵다.

〈표 8〉 경영진 리더십 평가지표 정의와 내용

평가지표	경영진 리더십
지표정의	기관의 경영방향을 제시하기 위해 경영진이 조직의 경영이념 등을 어떻게 정하고 있으며, 조직구성원 및 이해관계자들에게 공유·전파하기 위해 어떠한 노력을 하는가에 관하여 평가한다.
세부 평가내용	<ol style="list-style-type: none"> ① 기관의 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치를 어떻게 설정하는가? 이러한 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치는 기관 비전과 연계되어 있는가? ② 대내외 이해관계자(조직구성원, 고객, 유관기관) 등에 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치를 어떻게 공유·전파하는가? ③ 경영진이 경영이념, 경영철학 또는 핵심가치의 실현을 위해 모범적으로 행동하고 구성원들로 하여금 동기 부여가 되도록 스스로 역할모델의 임무를 수행하고 있는가? ④ 경영진은 기관목표 달성과 경영상 발생하는 문제 해결을 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가? ⑤ 경영진은 공공기관 경영효율화 등을 위해 적절한 세부추진계획을 수립하고 계획 수립시 조직구성원 및 이해관계자들과 이를 공유하기 위해 어떠한 가시적 노력을 하는가?

자료: 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

비계량지표의 평가기준 역시 모호하다. 지표별로 관리방법·실행·학습이라는 관점에 따라 6등급의 평가가 내려지며 등급별 평가기준이 제시되어 있으나, 평가기준의 의미를 이해하기는 어렵다(〈표 9〉). 예를 들어, S등급을 받기 위해서는 ‘모든 영역에서 필요한 관리방법을 적용’하고, ‘모든 업무영역에서 관리방법을 체계적으로 잘 실행’해야 하는데, 무엇이 ‘필요한’ 관리방법이고 무엇이 ‘체계적으로 잘’ 실행하는 것인지에 대한 설명은 제시되어 있지 않다. 사후적인 평가결과 역시 구체적인 개선방안을 제시하지 않는 경우가 많아서, 공공기관은 앞으로 어떻게 개선해야 할지 알지 못하는 상태에서 또 다시 사업을 수행하고 평가를 받게 된다.

〈표 9〉 비계량지표 평가기준

	E	D	C	B	A	S
관리방법	관리방법 부재 (임의적 접근)	가장 기본적인 관리방법 적용 시작. 특정 영역에서만 기본적인 관리방법 적용	지표에서 요구되는 대부분의 영역에서 기본적인 관리방법 적용. 이 방법이 체계적 효과적이라는 증거는 미약	지표에서 요구되는 일부 영역에서 적합한 관리방법 적용. 이 방법이 일부 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재	지표에서 요구되는 대부분의 영역에서 적합한 관리방법 적용. 이 방법이 대부분의 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재	지표에서 요구되는 모든 영역에서 적합한 관리방법 적용. 이 방법이 모든 영역에서 체계적 효과적이라는 증거 존재
실행	관리방법을 체계적으로 실행하고 있다는 증거 없음	관리방법의 체계적 실행 시작 단계. 특정 영역에서만 관리방법의 체계적 실행 시작	대부분의 영역에서 관리방법을 비교적 체계적으로 실행. 실행의 효과 없음	일부 영역에서 관리방법을 체계적으로 잘 실행. 일부 영역에서 실행의 실질적 효과가 나타남	대부분의 영역에서 관리방법을 큰 차이 없이 체계적으로 잘 실행. 대부분의 영역에서 실행의 실질적 효과가 나타남	모든 영역에서 관리방법을 문제없이 체계적으로 잘 실행. 실행의 실질적 효과가 모든 영역에서 나타남
학습	실행결과를 관리하기 위한 평가체계가 구축되어 있지 않음. 문제가 나타날 경우에만 대응	실행결과를 관리하기 위한 평가체계 구축의 초기단계. 개선지향적 체계로 변화하는 초기 단계	실행결과를 관리하기 위한 평가체계가 구축되어 있음. 지표관리를 위해 핵심 프로세스를 평가하고 개선하는 체계적인 관리 시작	핵심 프로세스의 효과성과 효율성 평가를 통해 프로세스를 개선하는 체계적인 관리 방법 실행. 개선의 성과가 대부분의 영역에서 공유되기 시작	평가를 통한 개선과 성과의 공유를 통한 조직학습이 대부분의 영역에서 주요한 경영통이 됨. 공유와 학습의 결과로서 개선과 혁신이 대부분의 영역에서 이루어진 증거 존재	평가를 통한 개선과 성과의 공유를 통한 조직학습이 모든 조직 단위에 걸쳐 주요한 경영통이 됨. 전사 차원의 공유와 학습의 결과로서 개선과 혁신이 모든 조직에서 광범위하게 발생

자료: 기획재정부, 『공기업 · 준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

이처럼 평가기준이 모호하므로 평가단의 판단에 따라 평가결과는 크게 달라진다. 평가단 구성 후 각 평가위원은 담당하는 기관의 지표에 대해 보고서 내용을 근거로 체크리스트를 작성하게 되는데, 이 과정에서 평가위원의 전문성과 노력 여하에 따라 심사강도 및 평가결과가 달라질 수 있다. 또한 매년 평가위원이 교체됨으로써 평가의 일관성을 유지하기 어렵다는 문제도 발생한다.

비계량지표 이용의 자의성은 피평가자의 행태에도 큰 영향을 미친다. 평가단은 실적보고서에 나타난 새로운 시도들을 높이 평가하거나 무시할 수 있는데, 이처럼 전적으로 평가자의 판단에 의해 기관이 기울인 노력이 평가됨에 따라 기관은 매년 평가자의 시선을 끌 만한 새로운 시도들을 신규로 포함시키는 데 주력하게 되기 때문이다.

한편 비계량지표의 평가는 원칙상 절대평가이어야 하나 실제로는 상대평가가 이루어짐에 따라 불필요한 경쟁이 나타나고 평가가 부정확해질 가능성이 높다. 현재 표면상으로는 절대평가가 도입되어 있으나, 평가의 편의를 위해 상대평가가 활용되고 있는 것으로 보인다. 예를 들어 기획재정부가 2008년 3월에 발간한 「공기업·준정부기관 경영평가매뉴얼」에서는 “점수분포를 팀장 주제 전체 팀원 회의에서 합의하고, 기관유형 내 점수분포는 정규분포와 유사하게 배분하는 방법을 활용할 필요가 있다(p. 13)”고 언급하였다. 그리고 실제로도 2007년 평가에서 공기업 I 유형의 경우 계량지표는 최고점수(A+)에 치우친 분포를 보이며 최저등급 역시 E^o로서 전 영역에 걸쳐 등급이 분포하는 것에 반해, 비계량지표의 분포는 대칭적 형태를 띠고 있으며 실질 최저등급은 C^o이다(〈표 10〉).

〈표 10〉 2007년 공기업 I 유형의 득점분포

구 분	A ⁺	A ^o	B ⁺	B ^o	C ^o	D ⁺	D ^o	E ⁺	E ^o	합계
비계량	2	23	70	78	35	1	-	-	-	209
계 량	91	19	12	8	7	4	4	-	4	149

라. 평가단의 전문성

현재의 평가단은 개별기관의 업무와 직접적 관련이 적은 일반분야 전공자(경영, 행정, 법학, 회계)의 비중이 높아 개별 기관이 수행하는 임무의 정책적 성격을 파악하고 성과를 제대로 평가하기에는 전문성이 부족한 것으로 판단된다. 일례로, 문화·국민생활 유형에는 매우 다양한 영역에 걸쳐 8개 기관이 포함되어 있는데, 이를 평가하기 위한 평가단 20명의 대부분은 일반분야 전공자이다(〈표 11〉).

〈표 11〉 문화·국민생활 유형의 공공기관과 평가단의 구성

기관 (8개)	국민건강보험공단, 건강보험심사평가원, 국립공원관리공단, 도로교통공단, 한국장애인고용공단, 한국산업안전보건공단, 한국보훈복지의료공단, 한국산업인력공단	
평가단 (16명)의 전공분야 (10년)	리더십/전략	경영2, 행정1, 재정1
	주요사업	통계1, 경영1, 경제1, 복지1, 자원공학1
	경영효율화	경영2, 소비자1, 세무1
	계량	회계3

특히 부처와의 거리가 가깝고 임무를 명확히 정의하기 어려운 준정부기관의 경우 업무 성격을 파악하기 위해서는 고도의 전문성이 필요한데, 여기서 '전문성'이란 수년간의 연구와 실무경험을 통해 해당분야의 정책적 환경과 국내외 주요 이슈를 잘 파악하고 있으며 독자적인 이해를 가지고 있는 상태를 의미한다. 물론 3월 중순~5월 말까지 약 2.5개월에 걸친 평가기간 중에 기관의 특성을 파악하기 위한 노력이 진행되나, 해당분야의 전문지식 없이는 짧은 기간 안에 기관의 정책적 환경과 임무를 제대로 파악하기 어려울 것으로 보인다. 결과적으로 「경영평가 수용도 조사」(기획예산처, 2007. 1)에서 평가단의 전문성에 대한 평가는 산하기관의 경우 3.4점(5점 척도)에 불과한 것으로 나타났다.

이에 더하여, 일부에 국한된 것이기는 하나 평가단의 윤리나 성실성에 관한 문제도 제기되고 있다. 「경영평가 수용도 조사」(기획예산처, 2007.1)에서 평가단의 청렴성에 대한 평가는 산하기관의 경우 3.8점(5점 척도), 투자기관은 4.4로 비교적 높으나, 제도개선과 관련한 의견 가운데 “평가위원 중 일부가 공공기관의 컨설팅 업무를 용역하는 회계·법률 법인의 직원이 포함되어 있고, 관련기관의 연구용역 과제를 수행하는 교수들이 포함되어 있어 공정성이 저해”되고 있으며, “각 기관에서 선물 증정, 초청강연 등의 방법을 동원하고 있으며, 평가위원은 소속된 학교의 대학원 강좌 수강요청 등 평가에 영향을 줄 수 있는 부당한 행위”를 하고 있다고 지적된 바 있다(pp. 133~134).

또한 평가위원이 공공기관의 현황과 특성을 객관적으로 파악하려는 노력에 대해서도 문제점이 발견되고 있다. 일부 위원들의 경우 “편향된 개인적 신념을 기관평가에 반영하고, 타 기관과의 기능중복 문제에 대해서도 일방적인 폄하논리를 전개”하였으며, “실사평가지 개인업무(e-mail 작성, 전화 등)를 처리”하거나 “개인적인 사정으로 실사에 빠지거나, 일찍 종료하거나, 지각하는 등의 사례”가 있다고 지적된 바 있다(p. 135). 윤리나 성실성

문제가 일부에 국한된 것이라 하더라도, 이는 평가결과의 신뢰도에 심각한 영향을 줄 수 있다고 판단되기 때문에 개선이 요구되는 부분이다.

다. 평가비용

평가비용은 평가단의 평가집행비용과 공공기관의 평가순응비용으로 구성되는데, 매년 150명 규모의 평가단을 운용하는 과정에서 20억원 이상의 비용이 소요되고 있으며, 공공기관의 입장에서도 평가준비에 많은 인력과 예산을 소요하고 있다. 특히, 전문가들만이 이해할 수 있는 평가지표와 평가기준으로 인해 공공기관들은 지침 자체를 이해하기 어려우며, 전문 컨설팅기관의 도움을 받지 않을 수 없는 상황이다. 2010년 평가편람의 경우 800페이지에 달하나 핵심적인 내용은 약 40페이지에 불과하며, 실제로 기관의 평가 준비에 도움을 줄 수 있는 내용은 많지 않은 것 역시 사실이다.

여러 가지 중복평가 역시 심각한 문제로 지적되고 있다. 여러 가지 경영평가(기관평가·기관장평가·이사 및 감사평가)에 더하여 감사원 감사와 국정감사가 실시되어 부담이 가중되기 때문이다. 대한주택보증의 경우 경영평가 실적보고서 3개월(15~20명 투입), 혁신평가 2개월, 감사원 감사 3~4주(30여명), 국정감사 최장 5개월(최소 30~40명) 등의 평가를 거쳐야 하는 것으로 조사되었다.

경영개선을 위한 평가기간 및 평가주기의 적절성에 대해서도 의문이 제기되고 있다. 일정상 8월에 평가결과가 기관에 송부되고 기관은 다음 해 2월에 실적보고서를 제출하는데, 그 사이에 평가결과를 반영하여 경영을 개선하기에는 시간이 부족하다. 또한 매년 이루어지는 평가는 높은 평가비용을 유발하고 있다.

2. 경영평가의 실효성 진단

경영평가는 결국 공공기관의 성과를 개선하는 데 기여하는 것이 목적이나, 앞서 설명한 여러 문제로 인해 평가의 실효성이 충분치 않은 것으로 판단된다. 첫째, 평가편람은 공공기관이 어떤 노력을 기울여야 성과를 개선할 수 있는지에 대한 구체적 기준을 제공하지 않고 있으며, 많은 경우 평가결과 역시 구체적 성과개선 방안을 제시하지 않고 있다. 이로 인해 공공기관은 성과개선 노력의 방향과 우선순위를 설정하는 데 애로를 경험하고 있다. 둘째, 평가지표가 너무 많아 핵심적 성과를 파악하기 곤란하며, 경영효율성과 관련

된 지표의 비중이 높아 공공기관의 정책적 임무에 초점을 맞추기 어렵다. 셋째, 평가단의 전문성에 대한 공공기관의 신뢰가 낮고, 성실성 및 윤리에 관한 문제까지 제기됨에 따라 공공기관이 평가결과를 제대로 수용하지 않으려는 경향을 보인다.

준정부기관의 경우 이러한 문제가 심각한 것으로 파악되는데, 『경영평가 수용도 조사』(기획예산처·가립회계법인, 2007. 1)에서 결과의 신뢰성 및 효과성에 대해 산하기관은 3.2점(5점 척도)의 낮은 평가를 내렸으며, 또한 평가결과의 유용성(3.7점), 평가결과의 객관성/공정성(3.2점), 평가결과의 근거/이유의 타당성(3.0점), 평가결과 피드백의 적절성(3.2점) 등에서도 마찬가지로 낮은 평가를 내렸다.

이러한 문제의 원인은 평가의 목적을 차등적 인센티브를 통해 기관 간의 경쟁을 유도하는 데 두고 있기 때문으로 판단된다. 현재 평가의 일차적인 목적은 순위·점수로 평가결과를 발표하여 인센티브와 직결시킴으로써 기관 간의 경쟁을 유도하는 데 있는데, 이질적인 기관을 한데 묶어 순위를 매기기 위해서는 공통적 평가가 가능한 경영관리 측면이 강조될 수밖에 없기 때문이다.

이렇게 기관 간 비교에 초점을 맞추다보니 평가단은 행정학·경영학·경제학 등 일반 분야 전공자로 구성되어, 해당기관의 설립목적이 무엇이고, 해당분야에서 요구되는 역할이 무엇인지, 당해 연도 활동이 이러한 맥락에서 어떻게 평가되어야 하는지에 대한 식견을 갖추기 어렵다. 이처럼 타 기관과의 비교가 중요시될 경우 개별기관의 특성과 활동을 충분히 고려하는 평가가 이루어지기 어렵다. 기관 간 성과를 비교하는 일이 본질적으로 어려움에도 불구하고 이러한 비교를 강조할 경우 평가결과에 대한 신뢰도는 낮아질 수밖에 없다. 또 기관들은 성과개선이 아니라 평가에 집중하여 과도한 자원을 투입하게 된다.

사실 우리나라에서 공공기관은 여러 가지 구조적인 문제점을 안고 있다. 무엇보다 인사관리에 있어 노동법상의 고용보호 장치로 인해 직원의 해고가 어렵다. 이는 공공기관뿐 아니라 대기업 등 공식적 노동시장에 속한 기관에서 공통적으로 겪는 문제이다. 이에 더해 공공기관에서는 민간기업보다 기관장의 책임의식이 약하여 합리적으로 인사를 관리할 유인이 적고, 상품시장에서의 독점적 위치로 인해 노동조합의 영향력도 강하다. 이는 성과개선을 저해하는 근본적 요인들이다. 이러한 요인들이 존속하는 한 경영평가를 통한 성과개선에는 한계가 있을 수밖에 없다.

이러한 문제점을 고려할 때, 경영평가의 초점은 차등적 인센티브의 제공을 통해 기관 간 경쟁을 유도하는 것에서 개별 기관의 설립목적에 부합하는 성과를 사전적으로 명확히

규정하고 사후적으로 성과달성 여부를 평가하며 성과개선 방안을 모색하는 것으로 바뀌어야 한다고 판단된다. 다음 장에서는 이런 관점에서 경영평가제도의 개선방안을 제시하고자 한다.

V. 경영평가제도의 개선방안

1. 기본방향

경영효율성에 초점을 맞추고 있는 현재의 평가제도는 전반적인 성과관리의 수단으로서 충분한 역할을 수행하고 있다고 보기 어렵다. 공공기관이 추구해야 할 가치는 경영효율성에 국한된 것이 아니며, 주어진 정책적 임무를 보다 효과적으로 수행하는 것이 보다 중요시되어야 하기 때문이다. 따라서 지금까지의 성과를 바탕으로 경영평가제도는 공공기관의 '효율성(efficiency)' 측면보다 '효과성(effectiveness)' 측면에 더 많은 중점을 두고 전반적인 공공기관 성과관리의 수단으로 발전시켜 나갈 필요가 있다.

평가의 초점은 차등적 인센티브를 통해 기관 간의 경쟁을 유도하는 것에서 경영활동과 주요 사업에 대한 진단을 통해 사업성과의 개선을 유도하는 것으로 이동할 필요가 있다. 사후적인 평가보다 사전적인 경영개선에 초점을 맞추어 심도 있는 기관별 현황 파악과 대안 제시에 주력하며, 평가단의 성격은 '비판자'가 아닌 '책임 있는 조언자'로 전환되어야 한다. 그리고 각 항목에서 절대평가방식을 활용하여 각 점수등급에 요구되는 성과수준을 사전에 명시하고, 이 수준에 도달할 경우 해당점수를 취득할 수 있게 할 필요가 있다. 결과적으로 모든 기관이 좋은 성과를 보인다면 모두 최상등급으로 인정받을 수 있는 구조로 설계되어야 할 것이다.

이에 맞추어 평가단의 역할 및 구성, 자원배분, 평가결과의 활용방법을 변경할 필요가 있다. 평가단의 일차적 역할은 기관의 핵심적 임무와 그 달성 여부를 객관적으로 측정할 수 있는 계량·비계량지표를 기관과 협의하여 설정하고 임무의 성공적 달성을 위해 필요한 조치들을 권고하는 데 있다. 또한 해당기관이 수행하는 업무가 공공기관의 임무에 부합하는지, 시장과 보완관계에 있는 것인지 아니면 경합관계에 있는 것인지, 민영화 또는 민간위탁이 가능한 것인지 등을 판단하는 작업이 필요하다.

이러한 경영평가의 역할들을 제대로 수행하기 위해서는 해당분야의 전문가를 대폭 확충할 필요가 있으며, 사후적인 평가에 앞서 사전적으로 개별기관의 임무와 전략을 수립하고 성과지표를 설정하는 데 현재보다 더 많은 인력과 예산을 투입해야 할 것이다. 그런데 한정된 자원을 고려할 때 매년 모든 기관에 대해 이런 노력을 기울이기는 어려울 것이며, 순차적으로 일부에 대해 필요한 조치를 취할 수밖에 없을 것으로 보인다. 또한 평가단의 책임성을 강화하기 위한 조치 역시 필요하다.

2. 성과관리체계의 구축

현재 경영실적보고서는 평가단에만 제출될 뿐 공개되지 않음에 따라 국민들에 대한 직접적 의사소통의 통로가 부재한 상태이므로 각 기관에 대해 전략계획서, 연간성과계획서, 성과보고서를 작성하여 공표하도록 의무화할 필요가 있다. 이 가운데 성과계획서와 성과보고서는 통합 가능할 것이며, 경영평가는 별도의 경영실적보고서 없이 이들 세 보고서 및 인터뷰를 기초로 진행할 수 있을 것이다.

〈표 12〉 공공기관이 작성해야 하는 보고서

	전략계획서	연간성과계획서	성과보고서
주기	향후 3~5년을 대상으로 작성	매년 향후 1년간의 성과계획을 보고	매년 과거 3년간의 실적을 보고
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> - 부처의 주요 기능과 업무를 포괄하는 종합적 임무선언문 - 전략목표 - 목표달성방법·업무추진과정·소요자원에 대한 설명 - 전략목표와 연간성과계획서상의 목표 사이의 관계에 대한 설명 - 목표달성에 큰 영향을 미치는, 통제불가능한 외부적 요인에 대한 설명 	<ul style="list-style-type: none"> - 사업의 성과목표를 설정 - 객관적·정량적이며 측정 가능한 형태로 성과목표를 정의 - 업무추진과정과 소요자원을 설명 - 산출·서비스수준·결과를 측정하고 평가하기 위한 성과지표를 설정 - 실제의 사업결과와 설정된 목표 사이의 비교 근거를 제시 - 측정된 수치의 타당성을 점검하기 위한 방법을 설명 	<ul style="list-style-type: none"> - 성과목표의 달성 여부를 설명 - 과거 실적을 바탕으로 금년도 성과계획을 평가 - 목표를 달성하지 못한 경우, 그 이유와 향후의 목표 달성계획을 설명하고, 목표 달성이 비현실적이거나 불가능할 경우 그 이유와 정책대안을 설명

주: 미국의 GPRA(Government Performance and Results Act)를 참고하여 작성.
 자료: 고영선·윤희숙·이주호(2004).

그리고 현실적으로 많은 공공기관이 성과관리체계를 갖추고 있지 않음을 고려하여 1~2년의 시범기간을 두고 성과관리체계 구축을 독려할 필요가 있다. 시범실시 이전에 평가단은 매우 구체적인 지침을 작성하고 모범사례를 발굴하여 제시할 필요가 있다. 그리고 성과관리체계에서 핵심적인 부분은 성과지표이기 때문에, 평가단은 공공기관의 자문요청이 있을 경우 이에 응하여 협조적인 관계 속에서 지표설정을 지원해야 한다. 또한 지표설정을 위한 논의를 평가단과 피평가기관에 제한하지 말고 해당기관의 임무에 대한 이해가 높은 분야 전문가들로 확대하여 자문에 활용할 필요가 있다.

3. 평가지표 재설계

기관의 핵심적 성과를 잘 파악할 수 있는 성과지표를 발굴하는 것이 중요하다. 이 때 가능한 한 계량지표를 사용해야 할 것이며, 비계량지표가 불가피한 경우 사전적으로 기관에 기대되는 행동을 구체적으로 제시함으로써 경영개선에 직접적으로 기여하고 평가의 객관성을 확보할 필요가 있다. 또 공공기관이 고객만족도는 개별 사업별로 서비스의 질을 평가하기 위한 지표로 활용될 수 있을 것이다.

사업범위의 적절성은 별도 항목으로서 상시적으로 점검할 필요가 있는바, 정부 또는 공공부문의 영역에 속하지 않는 활동은 즉각 폐지해야 할 것이다. 이를 위해서는 시장실패 등 구체적인 정부의 역할에 대한 지침을 마련할 필요가 있다.

전략계획서·연간성과계획서·성과보고서 등 성과관리체계의 적정성을 평가하는 항목을 추가할 필요도 있다(〈표 13〉). 성과관리체계의 구축은 궁극적으로 내부적 성과관리체계를 통해 자율적 경영개선이 이루어지는 환경을 조성하는 데 기여할 것이다.

〈표 13〉 전략목표와 성과지표의 평가기준

전략 목표	- 전략목표는 가치중립적이며, 일반적인 표현이나 열망을 나타내는 표현을 피하고 있는가? - 각각의 전략목표는 간결하게 표현되고 있으며, 핵심적인 사업영역을 위주로 하여 그 수가 최소화되어 있는가?
평가 기준	- 여러 단위조직에 의해 수행되더라도 공통된 목적을 가지는 유사한 사업에 대해서는 하나의 전략목표가 설정되어 있는가? - 전략목표는 수단이 아닌 기관이 추구하는 최종결과에 초점이 맞추어져 있는가?
성과 지표	- 관련성(relevance): 성과지표는 해당조직이 달성하고자 하는 목표와 관련을 맺고 있는가?

평가 기준	<ul style="list-style-type: none"> - 왜곡된 유인(perverse incentives)의 회피: 성과지표는 바람직하지 않거나 낭비적인 행위를 촉발할 가능성이 있는가? - 영향파악 가능성(attributable): 성과지표는 해당조직이 영향력을 미칠 수 있는 성과를 측정하고 있으며, 성과의 책임이 누구에게 귀속되는지를 명확히 보여 주는가? - 명확성(well-defined): 자료가 일관된 방식으로 수집될 수 있도록 성과지표는 명확하게 정의되어 있으며 쉽게 이해되고 사용될 수 있는가? - 適時性(timely): 성과지표는 빈번하게 측정됨으로써 사업진행상황의 파악에 도움을 주고 있으며, 빠른 시간 내에 생산됨으로써 자료로서의 유용성을 가지는가? - 신뢰성(reliable): 성과지표는 당초 원하던 정보를 정확히 제공하며, 성과의 변화를 민감히 파악할 수 있도록 하는가? - 비교가능성(comparable): 성과지표는 현재의 성과를 과거의 성과나 다른 사업의 성과와 비교할 수 있도록 하는가? - 검증가능성(verifiable): 적절한 과정을 거쳐 성과지표가 측정되었는지를 검증할 수 있도록 분명한 근거자료를 구비하고 있는가?
----------	---

자료: 고정선·윤희숙·이주호(2004).

평가단은 각 부문별로 매년 구체적인 개선방안을 제시하고, 차년도에 개선 여부를 점검하여 총점에 반영하는 방식으로 운영할 필요가 있다. 이때 경영개선 내용의 내용과 형식은 사전에 규정하지 않고, 평가단이 구체적인 경영개선방안과 평가기준 및 점수를 사전에 제시하고 그에 따라 차년도에 평가하는 방식을 채택해야 한다.

평가지표는 분기별·반기별·연간 등으로 구분하여 수시로 점검이 가능하도록 공표할 필요가 있다. 이를 위해 인터넷을 활용할 수 있을 것이다.

3. 평가기준의 명확화

각종 비계량지표의 평가기준을 사전에 체크리스트 형태로 제시하여 기준을 명확히 하는 작업이 필요하며, 평가기준에 의한 평가등급은 6등급이 아닌 4등급(탁월·우수·보통·미흡)과 같은 보다 단순한 등급체계를 채택하는 것이 바람직하다. 평가편람에 평가기준과 관련하여 다양한 사례(좋은 사례와 나쁜 사례)를 제시하는 것도 좋은 방법이다. 현재에는 평가편람이 800쪽에 달하지만, 공공기관의 입장에서 유용한 정보는 그리 많이 제공하지 못하고 있다. 계량지표의 달성목표는 추세치·실적분포 등을 고려하여 평가단과 기관이 합의하여 설정해야 할 것이다.

4. 기관의 특성에 따른 평가 차별화

각 기관의 특성을 적절히 반영하기 위해서는 차별화된 가중치를 적용할 필요가 있다. 특히, 준정부기관의 경우 성과지표를 찾기 쉬운 기관과 그렇지 않은 기관을 구분하여, 전자의 경우 공기업과 같은 수준으로 경영성과의 가중치를 확대해야 할 것이다.

기관 규모에 따라서는 대규모 기관과 소규모 기관을 구분하여 소규모 기관에 대해서는 평가지표 단순화, 평가주기 연장 등의 방법으로 평가부담을 축소하는 방안을 생각할 수 있다. 특히, 평가주기와 관련하여 평가의 비용과 편익을 고려하면 평가는 대규모 기관의 경우 2~3년에 한 번 정도, 소규모 기관의 경우 3~4년에 한 번 정도 실시하는 것이 바람직하다고 판단된다.

5. 평가단의 구성과 운영방식 개선

평가단은 각 유형별로 해당분야 전문가로 구성되어야 할 것이다. 행정학, 경영학, 경제학 전문가로 구성된 현재의 평가인력은 경영일반에 관련한 사항에 대한 평가에는 유용할 수 있으나, 해당기관의 설립목적이 무엇이고, 해당분야에서 요구되는 기관의 역할이 무엇인지, 당해연도 활동이 이러한 맥락에서 어떻게 평가되어야 하는지에 대한 식견을 갖추기는 매우 어렵다. 또한 이러한 식견을 2~3개월의 평가기간 동안 얻는 것도 어렵다. 따라서 기관들의 성격에 따라 그룹을 분류한 후에는 해당분야의 전문가를 주요 사업부문 평가인력에 핵심 평가역량으로 배치해야 할 것이다.

평가단의 중요한 임무 중의 하나로 강조되어야 하는 것은 차년도 평가를 위한 성과지표를 설정하는 일이다. 주요 사업부문의 평가지표는 사업의 목적과 성격, 기관의 존립근거를 종합적으로 고려하여 추출되어야 하기 때문에 해당기관과 주요 사업부문 평가위원이 사전적인 의사소통과 논의를 통해 평가지표를 도출하는 과정을 마련해야 한다. 평가위원은 해당분야의 전문가들을 활용하여 수차례의 자문회의를 개최, 해당기관 담당자, 평가단, 분야 전문가들의 의견을 참조하여 평가지표를 설정해야 할 것이다.

평가단의 책임성 확보도 중요하다. 평가단은 기관에 대한 평가자 및 비판자이기에 앞서 책임 있는 조언자로 그 위치를 설정해야 하며, 대안 없는 비판, 객관적 또는 논리적 근거를 제시하지 못하는 평가결과, 구체성을 결여한 경영권고는 자제해야 한다. 이를 위한 장치로서 평가단의 활동 및 평가결과에 대한 설문조사를 피평가기관, 부처, 그리고 해

당분야 전문가를 대상으로 실시하여 각 팀의 성적을 비교할 필요가 있다.

특히 평가단에 포함된 전문가들이 해당분야의 이해관계 또는 개인의 주관적 의견으로 인해 공정하고 질 높은 자문 및 평가를 제공하지 못할 가능성에 대비하여 해당분야 전문가에 대한 설문조사를 실시하고, 기관이 각종 금전적·비금전적 혜택을 평가단원에게 제공하지 못하도록 윤리규정을 대폭 강화하는 것이 필요하다.

6. 평가부담의 완화

현실적으로 평가결과가 경영개선으로 이어지기에는 시간이 촉박함을 고려하여 평가주기를 2~3년으로 연장할 필요가 있다. 또한 중복적인 평가들을 과감히 정리해야 한다. 현재 각 기관은 각종 평가를 위한 보고서 준비로 1년 중 상당기간을 투여하고 있다.

7. 평가결과의 활용

현재는 평가기준이 불명확한 상태에서 평가단이 실질적으로 상대평가를 적용하게 되는 구조이다. 따라서 비계량지표에 대해서도 객관적인 평가기준을 제시할 경우 사실상의 절대평가가 가능해질 것으로 판단되며, 이 경우 평가를 위해 기관 간에 지나친 경쟁이 발생하는 현상을 막을 수 있을 것이다. 또한 평가를 위한 기관들의 노력을 유도하기 위해서는 현재와 같은 금전적 유인이 어느 정도 필요할 것으로 판단되나, 이와 더불어 인사 등 비금전적 요인을 강화할 필요가 있을 것으로 보인다. 특히, 성과가 우수한 기관의 기관장은 연임을 원칙으로 함으로써, 책임경영 및 자율경영을 정착시키는 것이 공공기관의 성과향상에 가장 중요한 과제임을 인식시킬 필요가 있다.

VI. 맺음말

그동안 경영평가제도는 공공기관의 생산성을 제고하는 데 큰 역할을 수행해 왔다. 그러나 여러 가지 문제로 인해 실효성에 한계가 있는 것도 사실이다. 제도 외적인 문제로는 노동법상의 고용보호 장치, 기관장들의 책임의식 미흡, 상품시장의 독점성 등으로 인해 인사관리가 합리적으로 이루어지지 못하여 공공기관의 성과개선이 어렵다는 점을 들 수

있다. 이런 상황에서 공공기관의 비효율성이 언론과 일반국민의 비판을 받으면서 경영평가는 경영효율성을 강조하고 공공기관 간의 순위를 매겨 성과급을 차등 지급하는 수단이었다. 반면 공공기관으로서 당초의 설립목적 얼마나 달성하고 있는지에 대한 평가는 상대적으로 소홀하게 되었다. 또 비계량지표를 중심으로 평가가 이루어지고 있는데, 평가기준이 모호하기 때문에 공공기관에 명확한 개선방향을 제시하지 못하고 있다. 그리고 평가결과가 평가단의 능력과 재량에 상당 부분 의존하는 상황을 초래하였다.

향후 경영평가제도는 보다 심층적인 분석을 통해 개별 기관의 문제점을 파악하고 해결하는 데 초점을 맞추어 운영되어야 할 것으로 판단된다. 심층적인 분석을 위해서는 평가주기를 2~3년으로 늘릴 필요가 있으며, 개별 기관의 문제점을 파악하고 해결하기 위해서는 사후적인 평가에 못지않게 사전적인 조건의 제공에 많은 시간과 인력을 배정해야 한다. 또한 일반적으로 바람직한 경영이 무엇을 의미하는지를 공공기관에 자세히 설명할 필요가 있는데, 이를 위해서는 여러 가지 사례를 추가하여 평가편람의 내용을 대폭 확충해야 한다. 그 외에 평가단의 구성과 운영방식도 개선될 필요가 있으며, 평가와 관련한 각종 정보를 매우 자세한 수준까지 투명하게 공개함으로써 평가결과에 대한 신뢰를 확보하고 평가제도 개선방안이 연구될 수 있도록 해야 한다.

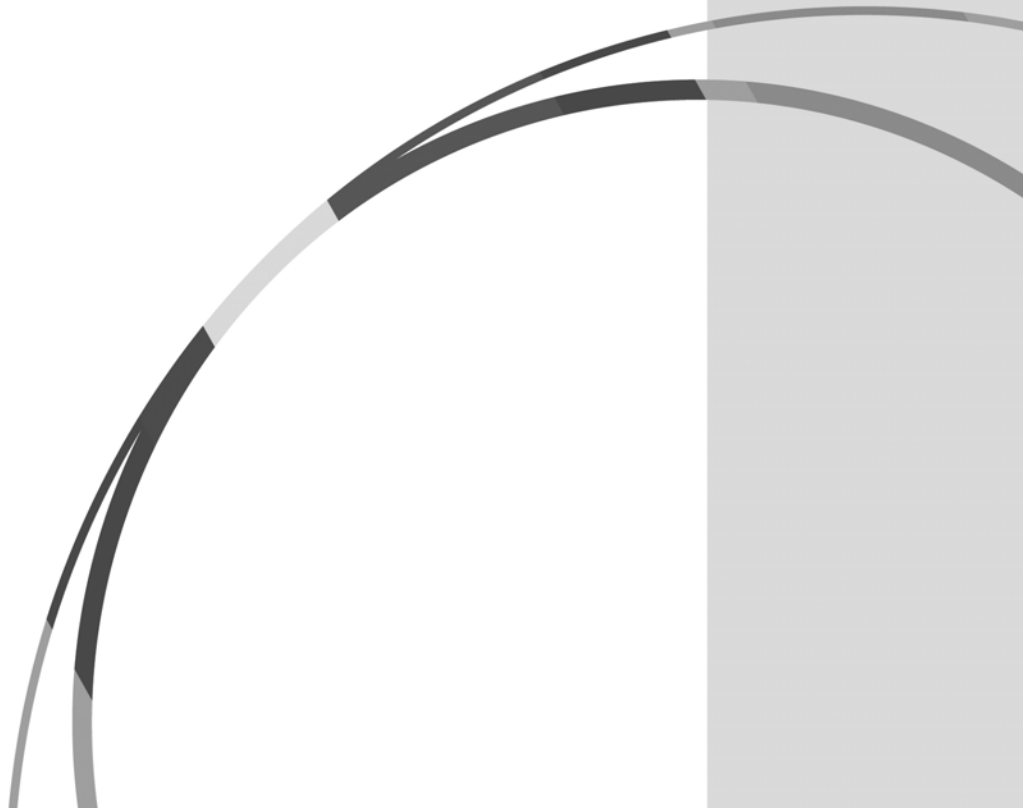
참고문헌

- 고영선·윤희숙·이주호, 『공공부문의 성과관리』, 한국개발연구원, 2004.
 기획예산처·가립회계법인, 『경영평가 수용도조사 결과 분석』, 2007. 1.
 기획재정부, 『공기업·준정부기관의 2010년도 경영실적 평가편람』, 2009. 12.

Shleifer, Andrei, "State versus Private Ownership," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 12, No. 4, 1998, pp. 133~150.

현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향

박석희(가톨릭대)



현대적 관리주의에 의한 공공기관 경영관리의 방향*

박석희**

I. 배경과 목적

그동안 우리나라는 공공기관 경영효율화의 이념을 실현할 목적으로 여러 차원에서 경영관리제도의 개선을 이룩해 왔다. 그러나 이러한 개선노력이 역설적으로 공공기관들로 하여금 제한된 범위와 단기적 성과에 집중하도록 함으로써 공공기관이 책임져야 할 보다 궁극적인 공적 책임이나 가치의 달성을 저해하는 부작용도 발생하고 있다. 경영관리제도의 개선은 공공기관으로 하여금 보다 효율적인 경영기법을 도입하도록 유도함으로써 궁극적으로 공공기관의 주인인 국민들에게 보다 나은 서비스를 효과적으로 제공하여 공공기관의 존립목적을 최적으로 달성하도록 하는 데 목적이 있다. 따라서 공공기관 경영관리제도 개선방안이 이러한 파생적 외부효과를 야기할 수 있다는 점에서 이제는 공공기관 선진화를 위한 보다 바람직한 경영관리제도 구축방안에 대한 깊이 있는 성찰이 요구되고 있다.

공공기관에 대해서는 그동안 신제도주의 경제학을 이론적 기반으로 둔 신공공관리론(new managerialism)에서 강조된 바와 같이 경영의 비효율성이 많은 비판을 받아 왔다. 이에 따라 연성예산제약하에 놓인 공공기관들의 이러한 도덕적 해이와 성과 경시행태 극복이 경영관리제도 개선의 1차적 목적이 되었고, 이로 인해 제도개선의 초점은 가시적이고 측정가능한 지표를 중심으로 한 규모의 효율화, 원가절감, 수익성 제고 등을 통한 '공급의 효율화'에 초점이 맞춰져 왔다. 이러한 관점에서의 경영관리제도 변화는 공공기관의 방만하고 비효율적인 경영구조와 행태를 변화시키는 데 일조한 측면이 있다. 하지만 그 이면을 보면 '공급의 효율화'에 대한 강조로 인해 공공기관들이 다양한 사회적 수요에 부

* 본 원고는 2010년도 서울행정학회-한국조세연구원 공동기획세미나에서 발표한 원고를 보완한 것임.

** 가톨릭대학교 행정학과 교수

응하여 궁극적인 경영성과책임을 달성하는 데 제약요인으로 작용하기도 하였다.

그런데 21세기 들어 영국, 독일 등에서는 ‘정부현대화(modernizing government)운동’이 발전하였으며, 이는 신공공관리론과 연속적 특성을 보이면서도 다소 차이를 보여 왔다(Newman, 2006; Denhardt and Denhardt, 2000). 이에 따라 정부현대화운동을 통해 나타난 개혁기조를 기존의 신공공관리와 구분하기 위해 ‘현대적 관리주의’라고 명명하고 있으며, 관리주의, 효율성, 품질, 소비자주의와 같은 기존의 논의들을 수용하면서도, 협력정부(joined-up government), 최고가치(Best Value), 공적 개입(public involvement), 근거지향정책(evidence-based policy) 등의 새로운 담론들을 도입하였다(Martin, 2006; Harrow, 2006; Carroll and Steane, 2006). 즉, 공급의 효율화를 넘어 사회적 수요에의 대응을 통한 성과 향상과 공적 책임 확보를 목표로 한 새로운 관리개혁방안이 제시되었다.

이와 같은 맥락에서 본 논문에서는 신공공관리론의 이론적 논의들을 계승하면서도 공공부문 개혁에 있어 공적 가치와 사회적 수요 등을 고려하여 이와는 다소 차별적 관점에서의 접근을 시도하는 현대적 관리주의(modern managerialism) 관점에서 공공기관 경영관리제도의 실태를 분석하고 개선방향을 모색하고자 한다. 현대적 관리주의는 효율성 중심의 기업가주의와 혁신에 대한 강조를 넘어 공공기관에 보다 다양하고 궁극적인 관점에서의 책임성 확보를 요구한다는 점에서 오늘날 공공기관들이 기업경영상 당면하고 있는 여러 모순적인 상황들에 대한 보완적 방향을 제시할 수 있을 것이다. 이에 따라 본 고에서는 현대적 관리주의에 대한 이론적 논의 및 공공기관 경영관리제도의 변천과정과 현황 분석에 이어 현대적 관리주의 관점에서 현행 제도의 한계와 문제점을 분석한 후 개선방향을 제시하고자 한다.

II. 현대적 관리주의와 공공기관 경영관리

1. 신공공관리와 현대적 관리주의

Hood(1991)의 “A Public Management for All Seasons?” 등의 논문이 발표된 이후 Wright(1994, 1997), Kettl(1997), Terry(1998), Lynn Jr.(2001) 등에 의해 전통적 관료제 모형이 비판받으면서 신공공관리에 대한 연구가 확산되었다. 신공공관리론에서 논의하는

공공관리제도 개혁의 방향은 대체적으로 다음과 같이 8가지로 요약해 볼 수 있다. 즉, 전문가에 의한 관리, 명확한 성과기준에 의한 측정, 산출통제에 대한 강조, 의사결정권한의 분권화(disaggregation), 경쟁체제의 도입, 민간관리기법의 도입, 자원 사용에서의 절약 원칙의 강조 등이 그것이다(Hood, 1991). 신공공관리론이 부상하게 된 배경으로 정부팽창의 축소, 공공서비스 전달에 있어 정부독점공급에서 민영화 혹은 준민영화로의 이행, 공공서비스 생산·공급에 있어 정보기술의 발전 등을 들 수 있다(Dunleavy and Hood, 1994; Pollitt and Bouckaert, 2000).

그러나 신공공관리론은 공공서비스의 시장화 등을 통한 공급의 효율화에 초점을 맞추므로써 공공기관이 부담해야 하는 더 큰 차원의 가치인 공적인 책임성 등 최고 가치의 추구가 다소 도외시되는 문제에 대한 비판이 제기되었다. 이에 신공공관리론을 보다 개선하여 공공서비스에 대한 정부의 독점적 생산과 관리를 다원화된 시스템으로 개편함으로써 공공서비스에 대한 새로운 관리체계를 구축하기 위한 노력이 확대되어 왔다. 이는 전통적인 신공공관리론의 논의를 수용하면서도, 관리방식을 넘어 공공서비스 제공에 있어 새로운 거버넌스방식에 대한 여러 차원의 이론적, 실천적 노력이라는 점에서 현대적 관리주의(modern managerialism)로 불리기도 한다(Hughes and Newman; 1999; Hirst, 2000; Newman, 2000; Poole, 2000).

이러한 현대적 관리주의라는 이념 속에는 Osborne and Gaebler(1992)가 논의한 방향잡기나 권한부여 정부, Wright(1994)의 정부개혁론, Terry(1998)가 강조한 신관리주의와 공공관리 개혁운동, Kettl(1997)이 제시한 전 세계적인 관리개혁논의 등 기존의 신공공관리적 논의에 더하여 Huxam(2000)의 협력적 거버넌스(collaborative governance), Rhodes(1997)의 외교적 관리주의(diplomatic management), Klijn and Teisman의 관민 파트너십(Public-Private Partnership), Denhardt and Denhardt (2000)가 논의한 신공공서비스(New Public Service)의 개념이 종합적으로 포함되어 있다. 그러나 현대적 관리주의는 Ansell(2000), O'Toole Jr.(1997), Bovaird(2004), Considine and Lewis(1999) 등이 논의한 네트워크 거버넌스 혹은 관-민 파트너십과 비교했을 때 성과와 관리효율성을 강조한다는 점에서 차별화될 수 있다.

특히, Haque(2001)는 기존의 신공공관리론에 입각한 거버넌스체계하에서 공공서비스의 공공성이 약화되어 왔다고 비판하였고, DeLeon and Denhardt(2000)는 정부관리개혁이 갖고 있는 정치적 특성에 대해 분석하면서 기존의 신공공관리적 개혁이 공적 정신

(public spirit)을 침해하고, 시민성(citizenship)을 부인하는 문제점이 있다고 비판하였다. 이러한 비판의 연장선에서 Vigoda(2002)는 행정개혁에 있어 부응성(responsiveness)보다 협력(collaboration)을 강조하면서, 진정한 관리개혁 및 거버넌스 개편을 위해 협력적 거버넌스와 공공서비스에 대한 강조가 필요하다고 주장하였다. 요컨대, 현대적 관리주의는 관리주의, 효율성, 품질, 소비자주의와 같은 기존의 신공공관리 논의들을 계승하면서도 거버넌스에 관한 새로운 논의를 수용해 공공관리에 있어 협력정부(joined-up government), 최고가치(Best Value), 공적 개입(public involvement) 등의 새로운 담론들을 많이 도입하였다.

2. 신공공관리에 따른 경영관리제도 개편과정

공공기관 경영관리체계 개편과정을 보면 1960~70년대 경제개발계획 추진과정에서 정부투자기관뿐 아니라 다양한 내용의 정부출자기업들이 설립됨에 따라 이에 대한 체계적 관리를 위해 1962년 8월에 최초로 ‘정부투자기관예산회계법’을 제정하여 국영기업체, 정부관리기업체 21개를 정부투자기관으로 규정하고 예산회계기준을 제시하였다. 이후 1980년대 초반에는 시중은행 등의 민영화와 함께 1983년에는 ‘정부투자기관관리기본법’을 제정하여 기관의 자율성을 제고함과 동시에 경영성과 제고를 목적으로 경영평가제도 등을 도입하였다. 이후 공공기관에 대한 다양한 내·외부 경영관리제도에 있어서 신공공관리론에 입각한 개선이 본격적으로 추진되었는데, 주요한 제도의 변천과정을 요약해 보면 다음과 같다.

김대중 정부¹⁾ 시절에는 정부투자기관 및 정부출자기관을 중심으로 두 차례에 걸친 ‘공기업 민영화 및 경영혁신 방안’을 발표하였다. 특히 1999년 2월에 ‘정부투자기관 관리기본법’을 대폭 개정하여 정부투자기관의 자율성과 책임성을 강화하는 방향으로 다양한 경영관리제도 개선책을 도입하였다. ①정부의 당연직 이사제도를 폐지하고, 비상임이사체제를 상임·비상임 병존체제로 전환하였다. ②주무부처로부터 감사의 독립성을 강화하기 위해 감사는 주무부처 장관의 제청, 정부투자기관 운영위원회의 의결, 기획예산처 장관 제청 후 대통령이 임명하도록 하였다. ③사장 선임의 투명성과 공정성을 제고하기 위하

1) 김대중 정부의 개혁방향을 신공공관리로 평가할 수 있는 단서를 제공하는 연구들은 재정학 분야(김수행, 2000; 이재은, 2001; 우명동, 2004)는 물론 행정학 분야(강명구, 2003; 이승중, 2003; 장지호, 2003; 이왕재, 2004)에서도 적지 않게 발견할 수 있다.

여 사장추천위원회를 도입하였다. ④책임경영제도를 확립하기 위하여 사장과의 경영계약제를 도입하고, 임원의 손해배상책임을 강화하였다. ⑤또한 경영효율화를 위한 조직·인력감축이 추진되었다.

노무현 정부²⁾ 들어서는 2003년 12월에 정부투자기관에 대한 제도와 유사한 내용을 규정한 ‘정부산하기관 관리기본법’을 제정하여 다양한 유형의 정부산하기관들을 체계적으로 관리하기 시작하였다. 가령 기관장추천위원회, 정부산하기관 운영위원회, 경영평가제도, 정원 및 예산관리기준 적용, 외부회계감사, 경영공시제도 등을 도입하였다. 이후 2007년에는 정부투자기관, 정부산하기관을 망라하여 공공기관 전반에 대한 경영관리체계 구축을 위해 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’을 제정하였는데, 그 의의를 보면 공공부문에 포함되는 전체 기관들을 거의 망라하여 경영관리의 사각지대가 발생하지 않도록 총괄적 관리체제를 구축하였다는 점, 공공기관의 유형을 구분하여 각 유형별로 적절한 관리체계를 설계하였다는 점 등을 들 수 있다³⁾.

이명박 정부 들어서는 기존의 경영관리제도에서 더 나아가 보다 신공공관리적 측면의 개혁방안을 제시하였다. 즉, 2008년 하반기에 공적자금 투입기업과 자회사들을 중심으로 38개 공공기관에 대한 민영화 계획과 함께 공공기관의 통합, 폐지, 기능조정 등 선진화 계획도 발표하였다. 통합대상으로 한국토지공사와 대한주택공사, 정부R&D사업을 관리하는 기관 통합(9개→4개), IT진흥 관련기관 통합(10개→4개) 등이 결정되었고, 폐지기관으로 정리금융공사, 노동교육원, 코레일에드컴 등이 선정되었다. 기능조정의 경우 ①여건변화를 감안하여 고유핵심기능 중심으로 재편하거나, ②수요 감소, 설립목적 달성, 민간시장이 활성화된 기관은 기능을 축소하고, ③기관 간 역할분담을 통해 효율성 제고, 이용편의성 증대가 가능한 경우는 기관 간 기능을 재조정하도록 하였다. 그리고 경영효율성 제고를 위해 인력, 조직, 예산 감축을 공공기관들의 공통적인 경영선진화 목표로 제시하고 이를 강도 높게 추진하고 있다.

2) 김태룡(2004)은 노무현 정부 개혁사조의 기저를 신공공관리론으로 평가하는 반면 정용덕(2005)은 뉴거버넌스적 접근으로 이해한다. 그러나 권해수(2005)가 지적한 바와 같이 ‘참여정부의 참여 부족’, ‘혁신만능주의’ 등 참여정부 행정개혁의 한계를 종합해 볼 때 노무현 정부에서도 뉴거버넌스적 접근은 미완에 그쳤고, 기본 방향은 신공공관리를 지향하였다고 볼 수 있다.

3) 동 법률의 제정 당시 공공기관의 유형별 경영관리체계는 ‘외부감독·평가시스템’, ‘내부건제·균형장치’, ‘임원인사시스템’ 등 세 가지 측면에서 설계되었다. 첫째, 외부감독을 경영감독과 사업감독으로 구분하여 공공기관 유형별로 차별화하였다. 둘째, 내부건제장치의 경우 이사회와 내부감사의 실효성을 강화하기 위해 시장형 공기업에서는 비상임이사가 이사회 의장이 되고 감사위원회를 두도록 하였다. 셋째, 임원인사시스템과 관련해서는 공공기관 유형별로 임원 임명절차를 개선하였다.

Ⅲ. 공공기관 경영관리제도의 현황과 문제

1. 공공기관 경영관리제도 현황

가. 개관

공공기관에 대한 경영관리시스템은 내·외부 지배구조와 관련이 있으며 이를 개선하는 것이 광의의 공공기관 관리정책의 핵심이라고 할 수 있는데, 이명박 정부 들어서도 공공기관의 경영자율성과 성과책임성 제고를 목표로 다양한 경영관리체계 개선방안들이 추진되고 있다. 최근의 공공기관 경영관리체계 개선방안들을 보면 기관장·집행간부·비상임이사·감사의 임명절차 개선, 경영공시 확대, 회계감사 및 정원·예산관리 강화, 사장계약제도 개선, 임원의 손해배상책임 확대 등 경영효율화를 위한 여러 제도 개선이 이루어졌다. 특히, 공공기관의 자율성과 책임성을 제고하기 위해 예산·인사·조직 등에 대한 '투입물 통제'를 사전 제시된 경영목표를 기준으로 실적을 사후 평가하는 '산출물 관리'로 전환하는 노력이 더욱 확대되었다.

OECD 지침에서 공공기관 지배구조 설계의 원칙으로서 활용될 수 있는 것들로서 다음과 같은 것들이 제시되어 있다. 복잡한 책임관계(주인-대리인 관계) 체계화, 공기업 일상 경영의 자율성 확보 및 정부 개입 배제, 이사회 독립성 확보 및 책무의 자율적 수행, 공기업 내부 준법 감시 프로그램의 강화, 내부감사절차 개발 및 내부감사기능 확립, 성과에 대한 이사회적 궁극적 책임 확보, 이사회적 최고경영자 임명 및 해임에 대한 권한 확보, 이사회 독립성을 위한 이사회 구성의 적절성, 이사회 성과에 대한 평가 등이다. 이를 토대로 기존의 공공기관 경영관리제도에서 나타난 문제점을 해결하고자 '공공기관의 운영에 관한 법률'은 공공기관의 내부와 외부 지배구조에 대한 다양한 개선방안을 제시하였으며, 각각의 지배구조는 결국 공공기관에 대한 내부 및 외부관리체계의 개선을 의미한다.

나. 외부관리체계 현황

첫째, 공공기관에 대한 외부평가와 감독 등 소유권기능이 집중화되어 기존에 각 부처별로 분산되어 있던 것을 '공공기관운영위원회'로 단일화함으로써 국민의 입장에서 공공기관에 대한 감독·관리 기능을 체계적으로 수행하도록 하였다. 위원은 정부위원(35인

내외)과 민간위원(11인 이내)으로 구성하고, 운영위원회는 공공기관의 운영에 관한 전문적·기술적인 사항에 관한 자문을 위해 자문단을 설치·운영할 수 있으며, 운영위원회 업무의 효율적 수행을 위해 소위원회를 구성할 수 있다.

둘째, 공공기관 설립통제 및 유형 재조정이 이루어졌다. 기존에 공공기관 신설에 대한 체계적인 관리시스템이 미비하였는데 공공기관의 신설은 국민의 재정부담으로 귀착되므로 공공기관운영위원회가 명확한 신설기준에 따라 신설 여부를 검토하도록 제도화하였다. 또한 기능조정 필요성을 점검하여 공공기관에 대한 기능 적정성 심사 및 구조조정 추진을 의무화함으로써 중복·불필요한 기능 폐지·통폐합·이관 등을 촉진하여 낭비와 비효율을 제거하도록 하였다.

셋째, 경영공시를 강화하여 모든 공공기관에 대해 법령에 열거된 모든 사항을 의무적으로 공시하도록 하였다. 특히 국민들의 공시정보에 대한 접근성을 제고하기 위해 공시내용을 표준화하여 통합 공시하도록 하였다. 허위공시, 미공시에 대한 벌칙부과로 공시의 실효성을 확보하였고, 중복된 공시의무 위반시 사안을 감안하여 시정명령, 위반행위 공고, 인사조치 등 적극적 조치를 취하도록 하였다.

넷째, 사전규제를 정비하였다. 경영자율성을 저해하는 정부의 사전규제를 최소화하고 공공기관운영위원회가 정부규제의 적정성을 주기적으로 점검하도록 하였다. 주무부처의 포괄적 감독규정을 열거식·제한적 감독규정으로 대체하도록 하였으며 이미 시달된 정부지침은 존치 여부를 재검토하거나 간소화하도록 하였다.

다섯째, 경영평가제도를 강화하였다. 경영실적이 부진한 기관의 기관장, 상임이사에 대한 해임 요구·건의를 강화하고, 평가결과에 따른 인센티브 성과급 및 인사·예산상의 조치를 확대하였다. 또한 종합경영·주요사업·경영관리 등 현 체계의 적정성 검토, 핵심 지표 위주의 지표 수 간소화, 타 정부 평가와의 중복문제 해소, 평가단 구성의 객관성·신뢰성·전문성 제고, 공공기관의 과도한 경쟁 및 서열화 조장 문제 등을 해소하기 위한 평가지표·방법 등을 개선하였다.

다. 내부관리체계 현황

첫째, 기관장의 책임경영체제 강화를 위해 기관장에게 경영 자율성을 확대하였다. 즉, 공공기관운영위원회의 경영감독은 경영목표 설정과 사후평가를 중심으로 하며, 예산·정원·보수·재무관리 등에 대해서는 최소한의 가이드라인만 제시하고, 특히 시장형 공기

업에 대해서는 운영위원회의 감독기능을 정원·보수·재무관리에 한정하고, 그 밖의 경영관리에 대해서는 큰 폭의 자율성을 보장하였다.

둘째, 기관장의 경영목표 설정을 의무화하여 전략경영을 강화하였다. 중장기전략목표를 설정하고 이에 따라 정부와 공공기관(장) 간 성과계약을 체결하며 기관별 목표 및 성과계약 내용을 국민에게 공개하였다. 한편 매년 공공기관운영위원회는 공공기관에 대한 통합 연차보고서를 작성·공개하였으나 현재는 실시되지 않고 있다.

셋째, 이사회 독립성을 제고하고, 경영진에 대한 견제기능을 강화하였다. 비상임이사 비중을 과반수로 하고, 예외는 있지만 이사 정수를 15인 이내로 확대하였다. 또한 실질적 권한 확대를 위해 이사회에 기관장에 대한 해임건의권을 부여하고, 비상임이사의 감사요청권과 자료요구권을 신설하고, 비상임이사와 감사도 직무수행실적평가를 통한 성과평가를 강화하였다. 특히 시장형 공기업의 경우 이사회 의장과 기관장을 분리하여 선임비상임이사가 이사회 의장직을 수행하도록 하였다.

넷째, 내부 감사기능을 강화하여, 시장형 공기업은 이사회 내 감사위원회 설치를 의무화하였다. 내부감사의 기능에 대해 기획재정부의 감사기준을 체계화하여, 감사 의견을 이사회에 제출하는 일상감사와 비상임이사가 2인 이상의 연서로 감사를 요청한 특정 사안에 대해 실시하는 특정감사로 이원화하였다. 또한 내부감사는 경영공시 내용에 대한 검증기능과 경영관련 위험관리기능을 담당하도록 하였다.

다섯째, 임원 임면의 공정성 강화를 위해 기관 유형 및 규모에 따라 기관장·감사 임명권자를 차별화하였다. 종전 주무부처 중심에서 공기업 상임이사는 기관장이 임면하도록 하고, 비상임이사의 임면과 감사의 제청은 공공기관운영위로 변경하였다. 준정부기관은 주무장관과 공공기관운영위원회로 임원 임면권한을 이원화하였다. 특히 임원추천위원회를 구성하여 모든 임원(기관장·이사·감사)을 추천하도록 하였는데, 임원추천위원회는 공공기관의 임원 후보자를 추천하고, 기관장 후보자와 경영계약의 내용과 조건을 협의하는 기능을 담당한다.

〈표 1〉 공공기관운영법상 공공기관 유형별 경영관리체계 현황

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
이사회 의장	선임 비상임이사	기관장	기관장
위원회	위원회 설치 가능	위원회 설치 가능	
감사위원회	설치 필수	다른 법률에 의해 가능	

구분	시장형 공기업	준시장형 공기업	준정부기관
선임비상임이사	비상임이사 중 기재부장관이 운영위 심의, 의결 거쳐 임명	비상임이사 중 호선	비상임이사 중 호선
비상임이사 권한	감사나 감사위원회에 감사 요청 가능. 기관장에게 자료 요구 가능		
임원 임면	<ul style="list-style-type: none"> ○장: 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-주무기관장 제청-대통령 임명 ○상임이사: 임원 추천위 추천-공기업 장이 임명 ○비상임이사: 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명 ○감사: 임원추천위 추천-운영위 심의, 의결-기재부장관 제청-대통령 임명 		<ul style="list-style-type: none"> ○장: 임원추천위 추천 - 주무기관장이 임명 - 상임이사: 임추위추천 - 기관장 제청-주무기관장이 임명 - 비상임이사 : 임추위 추천-운영위심의를, 의결-주무기관장이 임명 - 감사: 임추위 추천-운영위 심의, 의결-기재부 장관 임명
임원추천위원회	공공기관의 비상임이사와 이사회가 선임한 위원으로 구성 공공기관 임직원과 공무원은 임원추천위원회 위원 선임 불가 이사회 선임 위원 정수는 임추위 위원 정수의 2분의 1 미만 임추위 위원장은 임추위위원인 공공기관 비상임이사 중 호선		
비상임이사, 감사 직무수행실적 평가	기획재정부장관은 비상임이사, 감사, 감사위원회 감사위원의 직무수행실적 평가 기획재정부장관은 평가 결과 실적이 저조하면 운영위원회 심의·의결 거쳐 해임하거나 임명권자에게 해임 권의 가능		
경영실적평가	기획재정부장관은 공공기관의 경영실적을 평가		
경영평가단 운영	경영평가의 효율적 수행, 전문적·기술적 연구, 자문을 위해 경영평가단 구성·운영		
경영지침	기획재정부장관은 운영위원회 심의·의결 거쳐 다음에 대한 경영지침 정하고, 이를 공공기관 및 주무기관장에게 통보 - 조직 운영, 정월·인사 관리, 예산과 자금 운영에 관한 사항 등 - 관계 행정기관장은 경영지침에 대한 의견 제시 가능		
감독	기획재정부장관, 주무기관장은 공공기관의 자율적 운영이 침해되지 아니하도록 내용과 범위가 구체적으로 명시한 경우에 한하여 감독		
	기획재정부장관은 공기업의 경영지침 이행에 관한 사항 감독 주무기관장은 법령에 따라 주무기관장이 공기업에 위탁한 사업, 소관업무와 직접 관련되는 사업 등		주무기관장은 법령에 따라 준정부기관에 위탁한 사업, 소관업무와 관련되는 사업 등 경영지침 이행 여부 감독
감사원 감사	감사원은 「감사원법」에 따라 공공기관의 업무와 회계에 관하여 감사 실시		

자료: 성명재 외(2009: 245).

2. 현행 경영관리제도하에서 공공기관 경영의 문제점

이상과 같은 공공기관 경영관리체계 개편에도 불구하고, 사실상 공공기관 경영에 있어 다음과 같은 한계가 상존하고 있다. 이는 기존의 이론적 틀을 넘어 공공부문 관리에 대한 새로운 패러다임에 입각하여 공공기관 경영관리제도를 재설계하는 노력이 필요하다는 점을 시사한다고 볼 수 있다.

가. 기능조정 및 조직관리

공공기관의 통폐합, 기능축소, 민영화 등을 비롯한 기능조정과 관련해서 정부의 기능조정 대상으로 선정된 기관들의 경우 대체로 정부의 선진화계획 일정에 따라 타 공공기관과의 기능조정 및 자산매각 계획을 적극 추진했으나, 일부 기관들은 기능조정 일정을 연기하거나 당초 계획을 축소하는 경우가 있었다. 한편 정부의 기능조정 대상이 아닌 공공기관들의 경우에는 기관의 핵심역량, 경영환경 및 경영전략 등을 고려한 자체적인 기능합리화를 통해 조직관리 효율성을 제고하고, 고객만족도 향상을 위해 노력한 사례도 있지만, 많은 경우는 일시적인 자산매각 이외에 구체적인 기능조정 및 합리화 계획을 추진하는 데 소극적으로 대응하고 있다.

기능조정 과정에서 기관의 경영여건을 고려하고, 경영전략과 연계함은 물론 이사회 등을 통한 의견 수렴에 노력한 경우도 있지만, 대다수 기관들은 직원 및 이해관계자들과의 의사소통 노력이 미흡하고, 특히 일부 기관은 계획을 연말에 수립함으로써 계획의 실질적인 효과 달성이 제약되고 있다. 또한 외부환경 변화 등을 사유로 계획 대비 성과를 달성하지 못한 경우가 많은데 이는 기관의 경영여건과 환경요소들을 충분히 고려하지 못한 계획수립에도 원인이 있다고 할 수 있다. 이로 인해 기능조정을 통한 예산절감, 신규사업 등에 대한 대체 충원 등 경영효율화 성과 달성이 제약되고 있는 실정이며, 기능 및 조직개편이 단순한 부서의 명칭개편에 그치고 실질적인 업무프로세스 개선으로 이어지지 못하는 경우도 많다.

합리적인 공공기관의 기능조정 및 조직개편을 위해서는 단순히 조직 슬림화, 인력 감축 등을 위한 일시적 계획 수립보다 기관의 경영전략, 경영환경 등을 고려하여 중장기적 관점에서 계획을 수립하고, 이를 적극적으로 이행하기 위해 노력해야 하지만 현행 경영관리체계하에서는 여전히 공공기관의 경영자율성과 책임성 확보에 제약이 되고 있다. 따라

서 공공기관 경영관리체계를 자율성, 책임성, 투명성 관점에서 보다 개선함으로써 공공기관들이 기능 및 조직개편에 있어서도 여러 이해관계자들과 의사소통을 확대하고, 기관의 핵심역량, 사회·경제적 여건 등을 고려한 합리적인 기능개편을 통해서 지속가능한 공공기관 경영기반을 마련하고 추진할 수 있도록 제도적 장치가 정비될 필요가 있다.

나. 인력관리

인력관리 효율화와 관련해서 대다수 공공기관들은 정부의 공공기관 선진화계획에 따라 2009년도에 정원감축을 실시하고, 연도별로 초과현원 감축계획 등을 수립하였다. 또한 저성과자 관리제도, 명예퇴직 및 희망퇴직제도 활용, 조직개편을 통한 상위직 비율 축소 등도 추진하였고, 특히 많은 공공기관들이 10% 내외의 정원감축을 실시하고, 초과현원을 2012년까지 감축하는 계획을 수립하였다. 하지만 실제 추진결과를 보면 정원감축 및 초과현원 감축계획을 제외하면 사실상 보다 내실 있는 인력관리 합리화 계획 수립은 미흡한 상황이며, 특히 저성과자 관리, 명예퇴직, 상위직 비율 축소 등을 통한 인력감축에 대해 많은 갈등을 빚고 있다. 이로 인해 일부 기관들은 이러한 정부의 선진화계획 추진을 연기하거나 당초 계획을 축소하여 추진하는 등 제도 개선에 다소 소극적인 모습을 보이기도 하였다.

즉, 많은 경우 조기에 정원을 감축하고, 초과현원 감축을 위해 저성과자 관리 강화, 퇴직제도 활성화 조치를 단행했으며, 실질적인 감축효과가 나타날 수 있도록 조직단위 수축소를 통한 상위직 중심의 인력감축을 추진하였다. 또한 감축에 따른 인력부족 문제 해결을 위해 직원들의 업무 전환배치도 추진하고, 직급파괴 인사제도, 직위공모제도 등을 도입하였다. 그러나 일부 기관들은 정원감축 외에 실질적인 인력관리 합리화를 위한 제도 개선에 소극적이었다. 특히 연말에 제도를 개선하거나 도입하여 실질적인 개선 효과가 미흡한 경우도 있고, 인력감축의 효과가 크지 않은 하위직을 대상으로 하는 경우가 다수 있었다. 그리고 상황변화를 이유로 당초 감축 목표를 중간에 축소하는 사례도 나타났으며, 일부 기관은 정부의 방침과는 달리 직원 정년을 연장하였고, 간부직 비율이 정부권고 기준을 초과하기도 하였다.

이는 인력감축 문제는 직원들의 이해관계는 물론 공공기관의 사업 성과와도 관련이 있기 때문에 개별 공공기관들의 여건을 고려하지 않은 정부의 인력감축 추진이 한계가 있음은 물론, 특히 인력관리 효율화가 감축 위주로 추진됨으로써 공공기관들의 실질적인

경영효율화에 기여하는 데 제약이 될 수 있음을 보여주고 있다. 물론 기관장들은 계획 수립과정에서 직원 설득, 이사회 논의 등 의사소통에 노력하였지만, 실제로는 많은 공공기관들이 계획수립 과정에서 의사소통 노력 부족 등으로 관련된 계획의 체계성이 미흡하였으며, 이러한 갈등으로 인해 기관 여건에 비해 인력관리 효율화 성과가 크지 않은 문제점을 나타냈다. 또한 집행과정에서 체계적인 모니터링도 부족하고, 여러 이해관계자들과의 의사소통 노력도 부족했다.

요컨대, 인력관리 효율화와 관련된 초과현원 감축 노력, 저성과자 관리, 상위직 비율 축소 등은 기관 내·외부 이해관계자들과 밀접한 관련이 있어 기관장이 자율성과 책임성을 토대로 뚜렷한 의지와 노력을 갖고 추진해야 하는 부분이다. 그럼에도 이상의 논의와 같이 공공기관들의 여건과 상황을 고려하지 않은 일방적인 경영효율화 추진이 한계를 나타냈는데, 이는 경영관리제도 개선노력이 실제 공공기관들의 자율성과 책임성 제고로 이어지는 데 다소 한계가 있음을 의미한다. 향후 개별 공공기관들의 여건을 종합적으로 고려하여 공공기관이 부담해야 할 다양한 성과책임과 존립목적을 고려한 경영합리화가 이루어질 수 있도록 보다 내실 있고 합리적인 경영관리제도 개선이 요구되는 부분이라고 할 수 있다.

다. 보수관리

공공기관의 보수체계 합리화를 위해 정부는 모든 공공기관을 대상으로 대졸초임 인하, 경영진 임금삭감, 성과급 차등폭 확대($\pm 25\%$) 등을 추진하고 있다. 또한 여러 기관들이 능력과 성과에 따른 차등 임금제도인 연봉제와 임금피크제 등을 도입하고 있다. 하지만 일부 기관들은 정부의 지침을 제대로 준수하지 않고, 특히 연봉제와 임금피크제 등에 대해서는 많은 기관들이 소극적으로 대응하고 있다. 보수체계 합리화와 관련해서 보면 전체적으로 혁신적인 보수체계 마련에는 한계가 있는 것으로 나타났다. 이는 연봉제나 임금피크제 등과 관련해서 정부의 방침이 명확하지 않고, 각 기관들이 추진과정에서 직원들과의 소통노력 부족 등으로 이에 대한 합의를 도출하기가 쉽지 않기 때문으로 분석된다.

대부분의 기관이 정부의 지침에 따라 대졸초임 인하, 경영진 임금삭감 등은 적극 추진하였으나, 연봉제, 임금피크제, 보수구조 단순화, 성과급 확대 등과 관련한 보수체계 합리화계획에는 소극적으로 대응하고 있다. 이는 근로조건 변경과 관련되기 때문에 내부 직원들과의 합의 없는 일방적인 경영효율화 계획은 여러 한계에 직면할 수 있음을 보여준다.

물론 일부 기관들은 평가제도 정비를 통해 제한적이거나 성과급 차등폭을 확대하고, 난립한 수당체계를 정비하며, 상위직에 대해 실질적 연봉제를 실시하기 위해 노력하였다. 하지만 많은 기관들이 정부의 대졸초임 조정 등 최소한의 합리화조치만을 실행하고, 정부 지침 이외에는 실질적인 계획수립에 미온적이고, 또한 연말에 제도를 마련하는 등 형식적으로 이행하는 경우가 많았다⁴⁾.

요컨대, 일부 보수체계 합리화계획을 제외하면 연봉제와 임금피크제 등에 대한 명확한 정부기준이 마련되지 않았고, 더욱이 정부지침이 확정된 경우에도 추진과정에서 각 기관들의 경영여건과 이해관계자들의 입장을 충분히 고려하지 않음으로써 공공기관의 경영자율성과 성과책임성 확보에 제약이 되고 있다. 물론 과도한 수당이나 복리후생제도 운영 등으로 효율화 필요성이 높은 기관들도 있지만, 보수체계 합리화과정에서 개별 공공기관의 특성 및 궁극적 책임성 확보에 대한 고려가 중요하기 때문에 이 과정에서 내·외부 이해관계자와의 합의 형성노력이 필수적이라고 할 수 있다. 그러나 추진과정을 보면 정부 지침에 따른 기관장들의 높은 의지에도 불구하고 이러한 노력 부족으로 계획 추진이 형식화됨으로써 실질적인 경영효율화 효과를 달성하지 못하거나 책임성 확보가 저해되는 문제가 발생하고 있다.

라. 예산·재무관리

예산·재무관리에 있어서 공공기관들은 유희자산 매각, 비용절감 등을 통해 재무건전성을 강화하고, 신규사업 발굴을 통해 수익구조를 개선하고자 하며, 정부 방침에 따라 예산조기집행을 추진하였다. 그러나 예산조기집행을 제외하면 일부 기관들은 자산매각이나 비용절감에 소극적으로 대응하고 있고, 신규사업 발굴도 공적인 책임성보다 수익구조 개선을 위주로 추진하는 문제를 나타내고 있다. 또한 실질적인 경비절감을 위한 기능 및 조직개편, 인사·보수관리 효율화, 업무프로세스 개선 등의 적극적인 경영효율화 계획 추진보다 일률적인 비용축소를 추진함으로써 공공기관들의 경영여건에 부정적 영향을 미치는 사례도 발생하고 있다.

즉, 재무관리 효율화와 관련하여 대다수 공공기관들이 수익성 향상과 부채율 감축에만

4) 노사협의 과정에서 정비 계획을 연기하거나, 당초 계획을 축소하는 경우, 직원 단합을 이유로 기존의 연봉제를 오히려 일부 후퇴시킨 경우, 임금피크제 적용 전에 정년을 연장하는 경우, 과도한 수당 등을 축소하지 않고 기본급에 그대로 통합하는 경우 등의 사례가 나타나고 있다.

치중함으로써 공공기관이 담당해야 할 다양한 공적 책임성에 대한 적극적 고려가 이루어지지 않고 있다. 따라서 공공기관들에 대한 획일적인 계획 추진보다 각 기관들의 경영여건을 고려한 적극적인 자산매각, 경비절감은 물론 조직개편과 연계한 업무프로세스 개선, 성과관리 기반 확대 등을 통해 공공기관의 예산·재무관리 합리화를 추진할 필요가 있다. 특히 각 공공기관의 특성을 충분히 감안하지 않은 계획수립으로 인해 일부 기관은 집행과정에서 적극적인 점검과 모니터링이 이루어지지 않고, 이로 인해 결국 집행과정에서 계획 대비 실적을 달성하지 못하거나, 가시적인 경영효율 개선 성과로 이어지지 못한 경우가 있다.

요컨대, 공공기관의 재무·예산관리 효율화는 수익성 제고뿐 아니라 공공기관으로서 담당해야 할 공적 책임성에 대한 균형 있는 고려를 통해 기능·조직개편, 인력개편, 프로세스 개선, 예산절감, 유휴자산 매각 등을 위해 노력함은 물론 기관의 경영전략과 비전 등을 종합적으로 고려하여 추진할 필요가 있다. 이를 통해 합리적인 계획 수립과 함께 집행과정에서 실질적인 경영효율화 성과 달성이 가능하도록 해야 한다. 그러나 현행 경영관리체계하에서는 여전히 공공기관들이 자율성과 책임성을 토대로 합리적인 계획을 수립하고 집행하는 데 한계가 있으며, 이로 인해 실제 집행실적이 다소 저조할 뿐 아니라 궁극적인 고객만족도 제고 등의 경영성과 달성이 제약되는 문제가 상존하고 있는 실정이다.

IV. 공공기관 경영관리제도의 개선방향

1. 기본 방향

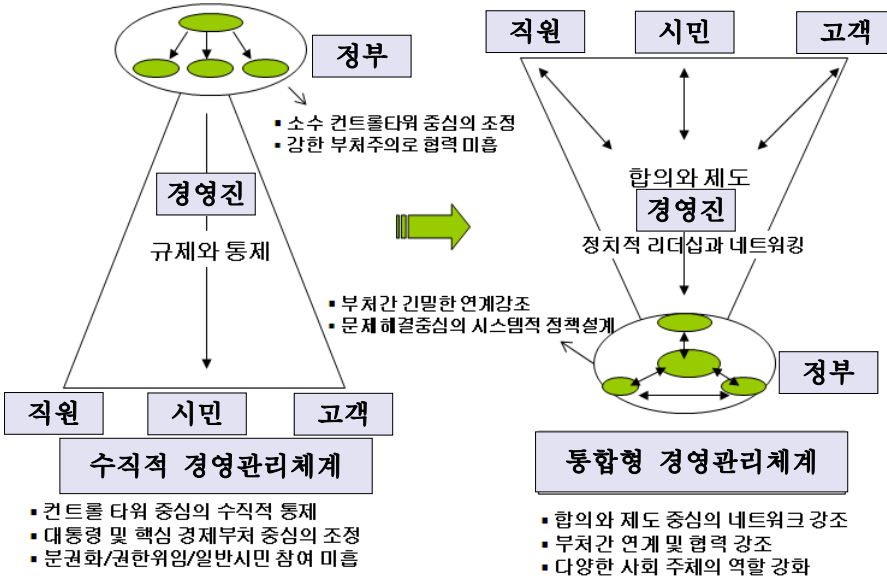
그동안 전 세계적으로 정책 기조의 중심에 있었던 신공공관리론의 영향으로 단기성과 중심의 조직관리에 따른 문제점이 증대되면서 이에 대한 반성으로 현대적 관리주의가 부각됨에 따라 공공부문 운영의 효율성 제고와 다양한 사회적 목표 달성의 조화에 대한 요구가 확대되고 있다. 이러한 변화의 흐름은 공공기관에 대해서도 기능·조직, 인사, 예산 등 경영활동 전반에 걸쳐 새로운 패러다임의 도입을 요구하고 있다. 특히 공공기관 경영에 있어 여러 이해관계자의 참여 확대 등으로 환경적 복잡성과 불확실성이 높아지고 있고, 이로 인해 경영환경과 여건을 종합적으로 고려한 경영전략 수립의 필요성이 증대되고

있다. 따라서 이러한 공공기관 경영패러다임의 변화에 부응할 수 있도록 투명성, 자율성, 책임성의 관점에 입각한 경영관리제도의 개선과 실행이 주요한 과제로 등장하고 있다.

최근 영국, 호주, 네덜란드 등은 연계형 정부(Joined-up government), 통합형 정부(whole-of-government) 등의 개념을 통해 국정관리방식의 변화를 모색하고 있으며, 정책 네트워크와 통합을 강조하고 있다(Elson, et al, 2007). 통합형 정부는 단순한 기구개편이나 기능통폐합이 아닌 사회 전반의 거버넌스 설계와 관련이 있으며, 정책 연계와 통합을 강조하는 새로운 행정개혁 기조는 각 행위자에게 자율성과 다양성을 부여하면서 문제해결과 임무 중심으로 전체 방향을 맞춰 나가는 것을 핵심과제로 제시하고 있다. 즉, 단기적 성과에 기반을 둔 수직적 관리체계가 아닌 문제해결 중심의 수평적 통합형 관리체계를 강조하고 있는 것이다(성지은, 2010). 이러한 거버넌스 체계의 변화는 공공기관 경영관리에 있어서도 기존의 수직적 관리체계가 아닌 통합형 경영관리체계로의 변화와 내실화를 요구하고 있다.

이러한 변화의 핵심은 공공기관 경영상 투명성, 자율성, 책임성이 제고될 수 있도록 경영관리체계를 확립하는 데 있다. 이러한 측면에서 볼 때 현행 경영관리제도의 운영방식으로는 여전히 공공기관 경영의 투명성, 자율성 확보가 어렵고, 이로 인해 궁극적인 경영성과책임 확보가 제약될 수 있다는 점에서 향후 통합형 경영관리체계로의 전환과 제도의 내실 있는 운영을 통해 공공기관의 경영책임성을 제고할 수 있어야 한다. 이 세 가지 가치는 현행 법률뿐 아니라 OECD 지배구조 관련 지침에서도 강조되고 있는 핵심 이념이므로 이를 실질적으로 구현하기 위해서는 공공기관 경영관리제도를 [그림 1]과 같은 방향으로 재구축할 필요가 있다.

[그림 1] 수직적 통제에서 통합형(Joined-up) 경영관리체계로의 전환



출처: 성지은(2010: 10)을 토대로 재작성

먼저 투명성은 국가와 국민을 대리하는 공공기관의 정체성 확립을 위한 개방적이고 공정한 공공기관 운영체계 확립과 관련된 것으로서 공운위의 운영구조 개선 및 권한 강화, 경영성과에 대한 다차원적 지표 개발 및 경영공시 확대, 이사회외의 구조 개편과 기능 확대, 윤리투명경영 상설기구 설치 및 실효성 확보, 시민·고객·직원 참여와 협의를 위한 제도적 기반 확충 등이 계속 추진되어야 한다.

다음, 자율성 측면은 개별 공공기관이, 당면한 공급과 수요 측면의 모든 경영환경을 종합적으로 고려하되 외부의 부당한 개입 없이 경영전략을 수립하는 것과 관련된 것으로, 이를 위해 이해관계집단 간 민주적 견제와 균형이 가능하도록 경영관리거버넌스 구조를 강화하고, 부당한 외부 간섭 및 이익상충의 배제를 위한 예방적 제도를 강화함으로써 경영 자율성 인프라를 내실화할 수 있어야 한다.

책임성은 공공기관의 효율적인 운영 차원을 넘어 기관의 존립목적에 관계된 공적 서비스의 제공 및 경영성과 확보와 관련된 것으로서, 공공기관이 담당할 공적 서비스의 범위와 수준에 대한 사회적 합의 형성은 이를 위해 필요하지만 충분조건은 아니다. 이의 실질적인 구현을 위해서는 기관 내부의사결정기제의 개방성 및 전문성 확보, 감사기구 내실화

등을 통한 이익상충 방지체계 강화, 성과관리제도 정비 및 경영평가체계 합리화, 경영과정에서의 이해관계자 참여제도 강화 등이 요구된다.

물론 현행 공공기관 경영관리제도 역시 이 3가지 가치를 궁극적 지향점으로 표방하고는 있지만, 이것이 공공기관 경영에 있어 실질적인 성과 개선효과로 연계되기 위해서는 추가적인 제도 보완을 통해 운영과정에서 도덕적 해이를 최소화할 수 있어야 한다. 즉, 경영관리제도의 지향가치를 새로이 모색하기보다 이러한 가치를 내실화할 수 있도록 제도를 보완하고, 강화하는 노력이 요구된다고 할 수 있다.

2. 공공기관 경영의 투명성 확보

공공기관 경영의 투명성은 자율성 제고보다 우선하거나 적어도 동시에 고려되어야 할 가치라고 할 수 있다. 투명경영은 소극적인 의미의 윤리경영을 넘어 공공기관 경영에 여러 이해관계자의 참여가 보장되고, 최고의결기구의 전문성과 독립성이 확보되며, 경영성과에 대한 객관적인 평가와 공개, 외부 지배·관리구조의 독립성과 공정성 확보 등을 포괄하는 적극적 개념이다. 이러한 투명경영이 전제가 될 때 공공기관의 경영자율성 확대가 실질적인 의미를 지닐 수 있기 때문이다. 투명경영 확립을 위해 최근 공운위 민간위원 확대 및 권한 강화, 경영성과평가 및 경영정보 공시 확대, 이사회 구성의 독립성·전문성 확보, 윤리경영기구 강화, 시민·고객·직원 협의제도 강화 등 표면적으로는 경영관리제도가 많이 개선되었으나, 제도의 실질적 정착을 위해서는 세부사항에 대한 보완이 요구되는 실정이다.

윤리·투명경영은 세계화의 급속한 진전과 함께 국제사회에서 모든 기관의 핵심가치로 부각되고 있고, 1990년대 중반부터 윤리경영을 국제표준화하려는 움직임이 강화되었다. 이러한 상황에서 공공기관에도 기업의 사회적 책임(Corporate Social Responsibility: CSR)라운드 대비한 글로벌 수준의 윤리·투명경영시스템을 구축하고, 체계적인 투명경영목표 설정과 제도 정비를 통한 경영합리화 요구가 증대되고 있다. 따라서 공공기관에 대해 가시화된 투명경영 비전과 목표를 제시하고 이에 대한 동기부여시스템을 구축함으로써, OECD, UN 등에서 추진하고 있는 윤리·투명경영의 국제규범화 동향⁵⁾에 능동적

5) 윤리라운드의 기본취지는 뇌물, 탈세, 환경오염, 허위과대광고 등 비윤리적 기업의 제품은 국제시장에서 진입 자체를 차단하자는 것이다. 윤리라운드 강화를 위해 1999년 2월에 'OECD 국제상거래뇌물방지협약'이 발효되기도 하였다. 윤리라운드를 추진하는 국제기구로 WTO, UN, OECD, World

으로 대응하여 공공기관 스스로 개방적이고 공정한 경영을 실천할 수 있도록 경영관리제도를 내실화해야 한다.

21세기 들어 국제경제질서를 재편하고 있는 큰 흐름 중 하나는 윤리·투명경영의 정립을 통한 기업경쟁력 강화로서(Gilbert, 1996), 우리나라도 1990년대 후반 이후 기업경영의 투명성과 공정성 확보를 통한 경쟁력 제고가 강조됨으로써, 공공기관도 투명경영을 통한 경영의 합리화와 사회적 책임 확보가 중요해지고 있다. 이러한 흐름 속에서 투명경영은 단순히 도덕적 해이 방지와 윤리경영을 통한 기업이미지 제고나 수사학적 개념을 넘어 적극적 측면에서 다양한 이해관계자의 참여와 기업의 사회적 책임 확보를 통한 전략경영의 일부로 정립되고 있다. 이런 차원에서 볼 때 공공기관의 투명경영은 '지속가능경영(sustainable management)을 위한 윤리적이고 개방적이며, 공정한 경영'으로 볼 수 있으며, 이를 위해서는 복잡한 경영환경에 대응한 경영전략 수립을 위해 참여와 소통의 경영관리제도가 전제되어야 한다.

이를 구체적으로 보면 첫째, 윤리·투명경영기구의 위상과 역할을 보다 강화하고, 체계적인 투명경영전략 수립 등 경영진의 관심과 동참을 제고하기 위한 노력이 확대되어야 한다. 둘째, 다차원적인 성과지표 개발 등 성과관리체계를 개선하고, 경영성과정보에 대한 공시를 보다 확대해야 한다. 셋째, 공공기관 최고이사결정기구의 구조 개편 및 기능 확대, 내부감사제도 운영의 내실화가 요구된다. 특히, 2010년 들어 공공감사법이 시행되었는데, 향후 합동감사, 테마감사, 전자감사 확대 등 감사패러다임의 변화가 요구된다. 넷째, 시민, 고객, 직원 등 여러 이해관계자의 실질적인 참여와 협의를 위한 제도 개선을 위해 단순한 제안제도, 고객의견 접수제도(VOC)와 같은 소극적 방식을 넘어 경영과정의 폭넓은 참여가 가능하도록 해야 한다. 다섯째, 정부의 소유권 기능을 행사하는 기구의 독립성과 권한 강화를 통해 왜곡되지 않은 의사결정과 경영관리가 가능하도록 해야 할 것이다.

3. 공공기관 경영의 자율성 확대

공공기관 경영의 자율성 제고는 방만하고 비효율적인 경영구조를 합리적으로 통제하면서도 개별 공공기관이 경영여건과 다양한 내·외부 이해관계자의 의견을 고려하여 자율적인 경영전략을 수립하고 이를 책임성 있게 추진하는 데 핵심이 있다. 그동안 공공기관

Bank 외에도 ICC(국제상공회의소), TI(국제투명성기구), EOA(윤리임원협의회) 등이 있다.

경영관리제도 개선을 통해 자율성을 부당하고 비합리적으로 침해하는 외부간섭을 배제해 왔으나, 그럼에도 여전히 공공기관에 대한 과도하고 획일적인 통제와 규제로 인해 각 공공기관들이 전략적 관점에서 경영목표를 수립하고 추진하는 데 제약이 있으며, 이로 인해 궁극적으로 각 공공기관들이 담당해야 할 공적인 책임성을 충분히 이행하지 못하는 문제가 상존하고 있다. 따라서 공공기관 경영에 부당한 외부간섭을 배제하면서도 다양한 이해관계자의 참여를 통한 자율적인 경영전략 수립이 가능하도록 실질적인 규정이 마련되어야 한다.

특히, 최근 공공기관의 기능조정, 민영화 등을 통한 다양한 신공공관리적 경영개선조치로 인해 분야에 따라 다소 차이는 있으나 대다수 공공기관들은 민간기업과 경쟁관계를 형성하게 되어 민간기업과 경쟁이 가능한 정도의 경영 자율성 인프라 마련이 필요하다. 물론 공공기관에는 궁극적 소유자인 국민에 대한 책임을 고려한 경영이 요구되기에 전문경영인 지배체제를 강화하면서도 소유주 지배권한이 실질적으로 보장될 수 있도록 다양한 경영관리제도가 마련되어야 한다. 이를 통해 공공기관 경영에 대한 부당한 정치·행정적 간섭을 배제하고 개별 공공기관들의 특성을 고려한 실질적인 경영자율성 확보가 가능해질 수 있다. 더욱이 이러한 개편은 최근의 현대적 관리주의에 입각한 공공부문 개혁기조와도 상통할 수 있다.

그동안 경영관리제도의 개선을 통해 공공기관의 경영 자율성이 증대되어 왔고, 특히 2009년에는 공기업 중 자율경영기관이 일부 지정되었지만 여전히 한계가 있으며, 이 기관들 이외에는 경영상 의사결정에 있어 더욱 많은 규제를 받고 있어 제도개선의 실효성이 높지 않다. 즉, 정부의 소유권 기능이 기획재정부에 집중되었으나 전문성과 역량의 부족으로 공공기관의 유형과 특성을 고려한 경영관리에 한계가 있으며, 또한 사업감독은 여전히 주무부처에 속해 있어 공공기관의 경영자율성이 크게 개선되지 않고 있다. 따라서 감독기구의 경영관리 역량과 전문성을 제고하고, 공공기관에 대한 민주적 견제와 균형이 가능하도록 경영관리거버넌스 구조를 강화함은 물론 부당한 외부 간섭 및 이익상충의 배제를 위한 예방적 제도를 강화함으로써 경영 자율성 인프라를 내실화할 수 있어야 한다.

4. 공공기관 경영의 성과책임성 확보

공공기관 경영의 궁극적 목표는 다의적 개념으로 정의되는 성과책임성 증진에 있다.

물론 성과책임성(accountability)은 다차원적 구성개념으로서 법적, 조직적, 재무적, 전문가적, 정치적, 도덕적 측면 등에서 공공기관에 요구되는 기대목표를 달성하는 정도로 포괄적으로 정의될 수 있기 때문에(모창환, 2005) 책임성의 어떠한 측면이 또는 어느 정도 수준의 성과가 바람직한가에 대해서는 논란의 여지가 있을 수 있다. 그럼에도 경영관리제도는 공공기관들이 경영활동을 통해 공공기관에 요구되는 성과책임성을 제고할 수 있는 방향으로 설계되어야 한다. 따라서 공공기관이 추구해야 할 최고 가치(best value) 속에서 다차원적 목표인 책임성의 개념을 포괄적으로 정의하고, 그 유형을 체계화하는 것이 중요하다.

공공기관에는 기관 운영의 효율성, 상급 기관 혹은 계층적 명령에의 충실도, 서비스의 환경 대응성 등 다중적 책임성이 요구되기에 공공기관의 책임성 측면을 분석하기 위해서는 먼저 성과책임의 유형과 내용을 고찰할 필요가 있다. 사실 책임성 논의는 1940년대 Finer와 Friedrich의 고전적 논쟁⁶⁾ 이후 다양한 관점에서 개념이 정의되어 왔을 뿐 아니라 범위도 지속적으로 확장되어 왔다(가령, Koppell, 2005; Ospina et al., 2004; Posner, 2006; Roberts, 2002; Romzek & Dubnick, 1987; 최승범, 2001). 또한 용어도 책임성의 범위와 내용에 따라 Responsibility, Accountability, Responsiveness 등⁷⁾ 다양하게 사용되고 있고, 책임성의 유형에 대해서도 학자들마다 다소 상이한 입장을 보이고 있지만 책임성은 대체로 4가지 차원으로 유형화해 볼 수 있다.

먼저 Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000) 등은 통제의 근원과 통제의 정도를 기준으로 행정책임을 관료적 책임, 법적 책임, 전문적 책임, 정치적 책임으로 구분하였다. 첫째 기준인 통제의 근원은 공공기관을 통제하는 능력이 통제를 받는 자의 내부 또는 외부에 있는가를 말한다. 내부통제는 정부기관 내부에서 직업윤리, 내부감사, 계층적 질서 등을 통해 이루어지는 통제를, 외부통제는 외부에서 구체적인 법적 권한을 가진 자 또는 국민을 통해 이루어지는 통제를 말한다. 둘째 기준인 통제의 정도는 높은

6) Finer(1941)는 제도적이고 법적인 책임에 주목하였으며, 국회나 사법부 등 제도적 방법에 의하여 확보되는 책임, 즉 공무원에 대한 외재적 책임을 강조하였다. 이에 반해 Friedrich(1940)는 관료 자신의 전문지식이나 기술이 책임의 판단기준이 되며, 관료의 양심이나 직업윤리 등 내적 충동이 중요하다면서 관료의 내재적 책임을 강조함으로써 관료의 정치적, 민주적, 윤리적 책임을 강조하였다.

7) Responsibility는 일반적인 행정책임을 의미하는 용어로 사용되며, 공복인 관료의 책임을 광범위하게 정의하고 있는 도의적·자율적 책임을 의미한다고 볼 수 있다. Accountability는 법률적, 제도적 책임으로 한정적으로 사용되며, 상대적으로 가장 협의로 행정책임을 정의할 때 사용된다. 마지막으로 Responsiveness는 반응성 또는 부응성 등으로 해석되며, 민의에 대한 반응, 대응, 응답의 뜻으로 사용되고 있다고 볼 수 있다.

수준의 통제와 낮은 수준의 통제로 구분될 수 있다. 높은 수준의 통제는 법령에 근거를 둔 통제, 계층제의 명령제통에 따른 관료적 통제 등이 해당되고, 낮은 수준의 통제는 직업윤리 또는 국민에 대한 도덕적·정치적 의무감에 기초한 통제를 포함한다고 볼 수 있다. 이러한 구분은 Hoek et al.(2005)의 내부적, 수직적, 고객 및 사회적 책임과도 맥이 통한다고 볼 수 있다⁸⁾.

이와 같이 공공기관 경영에 요구되는 다양한 내용과 유형의 성과책임성을 포괄적으로 확보하기 위해서는 감사(위원회)의 독립성 및 전문성 확보, 이사회 의장과 기관장의 분리 및 이사회 권한 강화, 성과평가 및 성과관리 합리화, 내부 감사시스템의 정교화, 경영 목표 설정시 이해관계자 의견수렴 제도화, 성과책임 달성도 측정을 위한 다양한 지표 개발 등의 경영관리제도상의 변화가 요구된다. 물론 현행 공공기관 경영관리제도도 이러한 방향으로 제도 개선이 이루어져 왔지만, 그럼에도 아직까지 공공기관의 성과책임성을 확보하기 위한 제도의 내실화는 충분히 이루어졌다고 보기 어렵다. 특히 성과책임성의 내용과 범위가 현행 경영관리제도하에서는 다소 제한적으로 규정되고 있어 공공기관들의 다양한 성과책임성 확보가 제한되고 있기 때문에 이를 개선하기 위한 방향으로의 제도개선이 지속되어야 한다.

[그림 2] 행정책임성의 유형 구분

통제의 원천(source of agency control)

		내부(internal)	외부(external)
통제의 정도 (degree of control)	높음 (high)	관료적(bureaucratic) 책임: 내부의 수직적 통제, 효율성	법적(legal) 책임: 수탁과 국회의 통제, 합법성
	낮음 (low)	전문직업적(professional) 책임: 전문성과 직업윤리에 의한 자율적 통제, 전문성	정치적(political) 책임: 외부 이해관계자의 통제, 대응성

출처: Romzek & Dubnick(1987), Romzek & Ingraham(2000) 등

- 8) ①수직적 책임성은 정부기관이 상위부처 및 감독기관에 갖는 책임으로 합법성, 정책반영도, 성과 및 보상, 자율성 등을 주된 내용으로 한다. ②내부적 책임성은 정부기관이 기관 내부적으로 갖고 있는 관리, 통제, 성과시스템을 의미한다. 구성요소로 관리투명성, 관리효율성, 관리형평성 및 목표지향성 등을 들 수 있다. ③고객 책임성은 정부기관이 공급하는 재화 및 서비스의 고객에 대한 책임성으로 서비스의 질, 서비스 만족도, 고객 의견 반영 정도, 고객현장의 구비 여부, 서비스 전문성 등을 구성요소로 한다. ④사회적 책임성은 정부기관이 사회 전체 또는 국민에 대해 갖는 포괄적 책임성으로 가장 근본적인 책임이라고 볼 수 있다. 구성요소로는 경영 및 성과공시 충실도, 공익 및 사회통합 기여도, 사회적 신뢰, 지속가능한 경영 등을 들 수 있다.

5. 경영관리제도 개선방향 종합

그동안 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 등을 통해 표방된 공공기관 경영관리제도의 개선방향은 표면적으로는 자율성, 책임성, 투명성 제고를 지향해 왔고, 이를 위해 신공공관리론에 입각한 다양한 관리기법들이 공공기관 경영방식에 많이 도입되어 왔다. 이러한 노력은 공공기관 경영의 효율화에 소기의 성과를 가져 온 것으로 평가되고 있다. 하지만 이러한 개선노력은 추구하는 목표에 있어서도 시장기법의 도입을 통한 공급의 효율화에 치중되었음은 물론, 추진방식에 있어서도 다양한 이해관계자의 참여와 협의가 부족한 경영관리방식으로 인해 여전히 개별 공공기관들이 투명성과 자율성을 토대로 한 경영이 제약됨으로써 공공기관의 궁극적인 경영책임 확보와 다양한 사회적 수요에 대한 대응이 제약되고 있다.

앞서 논의한 대로 최근 공공기관들의 경영개선 노력에도 불구하고 투명하고, 자율적인 경영을 통한 경영책임 확보가 미흡하다는 사실이 이를 말해주고 있다. 이는 그동안 공공기관 경영효율화에 있어 이론적 좌표가 되어 왔던 신공공관리적 개혁논의가 지닌 목표와 방식의 한계로 인해 공공기관 경영관리제도가 표방하는 세 가지 이념과 목표가 충분히 구현되지 못하고 있다는 점에서 그 원인을 찾을 수 있다. 따라서 공공기관 경영관리제도 개선에 있어 현대적 관리주의의 담론들을 적극 도입하여 이해관계자의 참여를 통한 투명 경영 확립을 전제로 개별 기관의 특성을 고려한 경영자율성 확대와 함께 체계적인 성과관리를 통해 공공기관들이 궁극적인 경영책임을 달성할 수 있도록 공공기관 경영관리제도가 설계될 필요가 있다.

이러한 측면에서 볼 때 현행 공공기관 경영관리제도의 문제점을 집약해 보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 투명성 측면에서 보면 경영공시 이외에 다른 제도가 충분히 마련되어 있지 않을 뿐 아니라 경영공시 자체도 공공기관의 경영실태를 정확하게 파악하기에는 한계가 있다. 둘째, 자율성 측면에서 보면 법은 공공기관의 자율경영을 보장하고 있으나 이것의 의미가 명확하지 않고, 사실상 선언적 규정에 가깝다고 할 수 있다. 셋째, 책임성 측면에서 보면 공공기관의 존립 근거에 따라 공공재의 적절한 공급 등 대국민 서비스 제공이 요구됨에도 과도하고 획일적인 경영간섭과 규제로 인해 책임성 확보가 제약되고 있다. 요컨대 공공기관 경영관리제도의 이념인 투명경영, 자율경영의 제약으로 경영책임 확보가 미흡한 실정이다.

〈표 2〉 공공기관의 경영 가치별 경영관리제도 개선방향

구분	관련 법규정	개선 방향
투명성	공운위 민간부문 인사 과반수 구성(9조, 10조), 경영공시(11조) 및 통합공시(12조), 고객만족도 조사(13조), 임원추천위원회(25조), 비상임이사(25조), 회계감사인선임위원회(43조), 경영실적 평가단의 운영(48조)	- 공운위 운영구조 개선 및 권한 강화 - 다차원적 성과지표 개발 및 공시 확대 - 이사회 구조 개편 및 기능 확대 - 윤리투명경영 기구의 실효성 확보 - 이해관계자 참여와 협의제도 강화
자율성	자율적 운영의 보장(3조)	- 소유권기능 행사 부처의 경영관리역량 및 전문성 제고 - 민주적 견제와 균형을 위한 경영관리거버넌스 구조 강화 - 외부간섭 및 이익상충 배제를 위한 예방적·사후적 제도 확대
책임성	공공기관 기능 조정 등(14조), 공공기관의 지속적 경영혁신(15조), 감사위원회 설치(20조) 상임이사 수 이사 수의 2분의 1 미만(24조), 기관장과의 계약 등(31조), 이사와 감사의 책임 (35조), 비상임이사, 감사 직무실적평가(36조), 손해배상책임(43조의3), 경영실적 평가(48조), 경영지침 시행(50조), 경영지침 이행 등 감독(51조), 감사원 감사(52조)	- 이사회와 감사의 개방성 및 전문성 확보 - 감사기구의 독립성, 감사패러다임 전환 - 성과관리제도 및 경영평가제도 합리화 - 경영과정에 이해관계자 참여제도 강화

자료: 성명재 외(2009: 264, 276) 참조

따라서 공공기관 경영관리제도 개선을 위해 다음의 대안들이 마련되어야 한다. 첫째, 투명성 제고를 위해서는 공운위 민간위원의 과반수 확보 및 권한 강화, 핵심 경영성과지표 개발 및 성과공시 확대, 이사회 구성의 독립성·전문성 확보, 내부감사 확대, 윤리경영기구 강화, 내·외부 이해관계자 참여와 협의제도 강화 등이 요구된다. 둘째, 자율성 강화를 위해 정부의 소유권 기능 행사 부처를 공공기관의 유형과 특성에 따라 차별화하고, 다양한 이해관계자가 참여하는 통합형 경영관리체계 구축을 통해 비합리적인 외부간섭을 배제하는 등 경영자율성 인프라 마련이 요구된다. 셋째, 책임성 제고를 위해서는 감사기구의 내실화와 내부감사시스템 정교화, 이사회 권한 강화, 성과관리제도 합리화, 경영목표 설정시 이해관계자 의견수렴 제도화, 성과책임 달성도 측정을 위한 다양한 지표 개발 등이 요구된다.

V. 전망 및 과제

공공기관 경영관리제도는 그동안 공공기관 경영의 투명성, 자율성, 책임성 제고를 목적으로 많은 개선이 이루어져 왔다. 그러나 이러한 제도개선의 이론적 토대가 된 신공공관리론이 지향하는 목표와 추진방식의 한계로 인해 공공기관 경영에 있어 투명성, 자율성 및 책임성을 제고하는 데 여전히 한계를 보이고 있다. 즉, 추구하는 목표에 있어서도 사회적 수요와 공적 책임 등을 포괄적으로 고려하지 않은 채 시장기법의 도입을 통한 ‘공급의 효율화’에 초점을 맞추고⁹⁾, 추진방식에 있어서도 기관별 유형과 특성을 고려한 다양한 경영관리제도의 도입 부족으로 인해 여전히 개별 공공기관들이 투명성과 자율성을 토대로 한 경영이 제약됨으로써 공공기관의 궁극적인 경영책임 확보와 다양한 사회적 수요에 대한 대응이 제약되고 있다.

이러한 점에서 볼 때 공공기관 경영관리제도의 개선은 각 공공기관들이 경영의 투명성과 자율성을 토대로 공공기관으로서의 존립목적을 효과적으로 달성하여 책임성을 확보할 수 있도록 경영수단을 효율화하는 방향으로 전개되어야 한다. 따라서 신공공관리론의 처방책을 계승하여 공공서비스에 대한 공급방식의 개혁을 강조하면서도 공급자의 관점에 한정하지 않고 다양한 사회적 수요에 대한 적실성 있는 개입을 부각시키고 있는 현대적 관리주의는 공공기관 경영관리제도 개선에 많은 시사점을 줄 수 있다. 이는 수직적 통제로부터 통합형 경영관리체계로의 전환을 요구하는데, 이것이 비록 복잡한 매듭을 풀어야 하는 지난한 퍼즐게임이라고 하더라도 공공기관 경영관리제도는 이러한 방향으로의 변화를 통해 진정한 성과지향적 경영관리체계를 모색해야 할 시점이라고 할 수 있다.

물론 그동안 ‘공공기관의 운영에 관한 법률’ 등의 개정을 통해 경영관리제도가 공공기관 경영의 투명성, 자율성, 책임성을 제고할 수 있게 점차 개선되어 왔다는 점에서 추가적인 노력을 통해 이러한 방향으로 공공기관 경영관리체계를 구축할 수 있을 것이다. 그러나 이를 위해서는 공공기관 경영관리제도의 목표와 방법에 대한 인식을 새롭게 정립해야 한다. 그동안 공공기관 경영효율화를 통해 국가재정부담 완화, 비용절감, 국민부담 경감 등 국가적 차원에서 배분적 효율성 제고에 기여한 측면이 있다. 그러나 공급의 효율화

9) 가령 국유재산(국유재산 중 일반재산)의 일부를 전문적으로 위탁관리하는 A공사의 경우 개발사업에서 공급의 효율화를 통한 원가절감, 임대수입 및 시장가치 증가 등을 성과로 강조하고 있는데, 국유지 개발은 관련법인 국유재산법에도 명시되어 있듯이 공공의 편익성, 지역발전의 기여도, 국가 행정 목적의 달성도 등이 종합적으로 고려되어야 한다(남은정, 2010).

를 통한 배분적 효율성 제고가 자동적으로 공공기관들의 성과책임성을 높여 주었다고 보기는 어렵다. 따라서 효율성 관점을 넘어 공공기관들이 투명성과 자율성의 수단적 가치를 토대로 경영책임성을 제고할 수 있는 방향으로 공공기관 경영관리제도가 개선되어야 할 것이다.

통합형 경영관리체계란 다양한 내·외부 이해관계자들의 참여를 확대하면서도 최고의 의사결정기구의 독립성과 전문성 확보, 감사기구의 내실화, 지표체계 합리화 등을 통한 성과관리 강화, 경영공시 등 투명경영기제의 확대 등을 포괄적으로 지칭하는 것으로서, 이는 단순히 참여의 확대만을 의미하는 것이 아니다. 따라서 경영목표의 설정을 비롯한 공공기관 경영활동 전반에 걸쳐 기관의 유형과 특성에 맞는 투명경영 및 자율경영체제를 확립하여 성과책임성을 제고할 수 있는 방향으로 공공기관 경영관리제도를 구축할 수 있어야 한다. 특히, 투명경영이 확립되지 않은 자율경영의 확대는 방만경영을 야기할 우려가 있으며, 합리적인 성과관리가 전제되지 않은 의사결정기구의 독립성 강화는 경영책임 확보를 보장하기 어렵기 때문이다.

요컨대, 공공기관은 우리나라 국가경제 발전과 사회개발에 있어 중요한 역할을 수행하고 있고, 앞으로도 그 비중이 쉽게 축소되지 않을 전망이다. 때문에 공공기관이 국민으로부터 부여받은 목적을 성공적으로 수행할 수 있도록 경영효율화 노력은 지속되어야 한다. 이를 위해서는 공공기관들이 경영투명성과 자율성을 전제로 궁극적인 성과책임성을 확보할 수 있어야 하며, 따라서 통합형 경영관리체계를 근간으로 각 공공기관들의 여건을 고려한 합리적인 경영관리제도가 마련되어야 할 것이다.

참고문헌

- 강명구, 「분권과 발전주의 국가 재구조화: 한국의 경험과 대안적 모색」, 『한국정치학회보』, 37(1), 2003, pp. 159~180.
- 권해수, 「참여정부 행정개혁에 대한 비판적 고찰」, 『한국사회와 행정연구』, 16(1), 2005, pp. 35~56.
- 김동원, 「합리적 관료제와 공공성」, 『새로운 시대의 공공성 연구』, 윤수재·이민호·채종현 편저, 한국행정연구원 공공성과 행정이념 연구총서 1, 서울, 법문사, 2008, pp. 383~413.
- 김수행, 「김대중 정부의 구조조정 비판」, 『경제논집』, 39(3,4), 서울대 경제연구소, 2000.
- 김태룡, 「노무현 정부의 정부개혁에 대한 평가와 방향」, 한국행정학회 추계학술대회, 2004.
- 김호섭, 「행정책임의 논리」, 『한국행정학보』, 25(3), 1991, pp. 783~802.
- 남은정, 「국유재산관리제도의 현황 및 과제」, 국회예산정책처 사업평가현안분석 제29호, 2010.
- 류석진, 「소통형 디지털정부 구현을 위한 제언」, 한국정보화진흥원 CIO REPORT, 14, 2009.
- 모창환, 「책무성을 적용한 지방공기업 경영평가제도에 대한 상위평가: 대구도시철도공사 사례분석을 중심으로」, 『한국정책학회보』, 14(1), 2005, pp. 183~210.
- 박선주, 「주요 선진국의 '소통형 디지털 정부' 추진현황과 시사점」, 한국정보화진흥원: CIO REPORT, 14, 2009, pp. 4~19.
- 성명재 외, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 한국조세연구원 정책연구보고서, 2010.
- 성지은, 「새로운 행정개혁기조로서 통합형 정부의 등장과 과제」, 『정부와 정책』, 2(2), 가톨릭대학교 정부혁신생산성연구소, 2010, pp. 1~19.
- 우명동, 「재정에 반영된 신자유주의국가의 성격에 관한 연구」, 『재정정책논집』, 6, 2004.
- 이승중, 「정부혁신의 지향과 전략」, 『행정논총』, 41(3), 2003, pp. 25~50.
- 이왕재, 「국민의 정부와 참여정부의 국정운영지향성과 과제 비교」, 『사회과학연구』, 18, 상명대 사회과학연구소, 2004, pp. 1~23.
- 이재은, 「국민의 정부' 조세·재정정책의 특징: 평가와 과제」, 『재정논집』, 15(2), 2001.

- 임도빈, 「신공공관리론과 베버 관료제이론의 비교」, 『행정논총』, 38(1), 2000, pp. 51~72.
- 장지호, 「김대중 정부의 대기업 구조조정정책 연구」, 『한국정책학회보』, 12(2), 2003.
- 정용덕, 「행정개혁과 새로운 거버넌스의 지향」, 연세대학교 국가관리연구원 발표논문, 2005.
- 최승범, 「한국의 지방관료제: 자율, 통제와 책임성」, 『한국행정학보』, 36(1), 2002, pp. 173~192.
- 한승준, 「신거버넌스 논의의 이론적·실제적 한계에 관한 연구」, 『한국행정학보』, 41(3), 2007.
- Ansell, C., "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe," *An International Journal of Policy and Administration*, 13(3), 2000, pp. 303~333.
- Bovaird, T., "Public-Private Partnerships: From Contested Concepts to Prevalent Practice," *International Review of Administrative Sciences*, 70(2), 2004, pp. 199~215.
- Carroll, P. and Steane, P., "Australia, the New Public Management and the New Millennium," In McLaughlin, K., Osborne, S. P. and Ferlie, E. eds., *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Oxon, Routledge, 2006.
- Considine, M. and Lewis, J. M., "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks," *Public Administration Review*, 59(6), 1999, pp. 467~480.
- DeLeon, L., and Denhardt, R. B., "The Political Theory of Reinvention," *Public Administration Review*, 60(2), 2000, pp. 89~97.
- Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V., "The New Public Service: Serving Rather than Steering," *Public Administration Review*, 60(6), 2000, pp. 549~559.
- Dunleavy, P. and Hood, C., "From Old Public Administration to New Public Management," *Public Money and Management*, Jul.-Sep, 1994.
- Elson, et al., *Horizontal Tools and Relationships: An International Survey of Government Practices Related to Communities*, The Task Force on

- Community Investments, 2007.
- Finer, H., "Administrative Responsibility in Democratic Government," *Public Administration Review*, 1, 1941, pp. 335~50.
- Friedrich, C. J., "Public Policy and the Nature of Administrative Responsibility," In Friedrich, C. J. and Mason, E. S. eds. *Public Policy*. Harvard University Press, 1940.
- Gilbert, D. R. Jr., *Ethics Through Corporate Strategy*. Oxford University Press, 1996.
- Haque, M. S., "The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance," *Public Administration Review*, 61(1), 2001, pp. 65~82.
- Harrow, J., "New Public Management and Social Justice: Just Efficiency or Equity as well?," In McLaughlin, K., Osborne, S. P. and Ferlie, E. eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Oxon: Routledge, 2006.
- Hirst, P., "Democracy and Governance," In Pierre, J., eds. *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- Hoek, F., Montfort, C. and Vermeer, C., "Enhancing Public Accountability in the Netherlands," *OECD Journal of Budgeting*, 5(2), 2005, pp. 69~86.
- Hood, C., "A Public Management for All Seasons?," *Public Administration*, 69, 1991, pp. 3~19.
- Hughes, M. and Newman, J., "From New Public Management to New Labour: From New to Modern," Paper presented to the *Third International Symposium on Public Management*, University of Aston, 1999.
- Huxam, C., "The Challenge of Collaborative Governance," *Public Management*, 2(3), 2000, pp. 337~357.
- Kettl, D. F., "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes," Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 1997, pp. 446~462.
- Klijn, E. H. and Teisman, G. R., "Managing Public-Private Partnership", In Heffen, O. V., Kickert, W. J. M. and Thomassen, J. J. A. eds. *Governance in Modern Societies*, London, Sage, 2000.

- Koppell G. S. J., "Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of Multiple Accountabilities Disorder," *Public Administration Review*, 65(1), 2005.
- Lynn Jr., L. E. "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For," *Public Administration Review*, 61(2), 2001, pp. 144~160.
- Martin, S., "Best Value: New Public Management or New Direction?," In McLaughlin, K., Osborne, S. P. and Ferlie, E. eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Oxon, Routledge, 2006.
- Newman, J. "Beyond the New Public Management? Modernizing Public Services," In Clarke, J., Gewitz, S. and McLaughlin, E., eds. *New Managerialism, New Welfare?* London, Sage, 2000.
- _____, "The New Public Management, Modernization and Institutional Change: Disruptions, Disjunctures, and Dilemmas," In McLaughlin, K., Osborne, S. P. and Ferlie, E. eds. *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Oxon, Routledge, 2006.
- Ospina, S. et al., "Performance Evaluation, Public Management Improvement and Democratic Accountability," *Public Management Review*, 6(2), 2004.
- O'Toole Jr., L. J., "Treating Networks Seriously: Practical and Research-based Agendas in Public Administration," *Public Administration Review*, 57(1), 1997, pp. 45~52.
- O'Toole Jr., L. J. & Meier, K. J., "Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural and Behavioral Networks," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(4), 2004, pp. 469~494.
- Osborne, D. and Gaebler, T., *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y., 1992.
- Pollitt, C. and Bouckaert, G., *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford University Press. 2000.
- Poole, L., "New Labour, Managerialism and the National Health Service," In Clarke,

- J., Gewitz, S. and McLaughlin, E., eds. *New Managerialism, New Welfare?* London, Sage, 2000.
- Posner, L. P., "Accountability Institutions and the Policy Process: The United States Experience," *OECD Journal on Budgeting*, 5(3), 2006.
- Rhodes, R. A. W., "From Marketization to Diplomacy: It's the Mix that Matters," *Australian Journal of Public Administration*, 56(2), 1997, pp. 40~53.
- Roberts, C. N., "Keeping Public Officials Accountable through Dialogue: Resolving the Accountability Paradox," *Public Administration Review*, 62(6), 2002.
- Romzek, B. S. and Dubnick, M. J., "Accountability in the Public Sector: Lessons from the Challenger Tragedy," *Public Administration Review*, 47(3), 1987, pp. 227~238.
- Romzek, B. S. and Ingraham, P. W., "Cross Pressures of Accountability: Initiative, Command, and Failure in the Ron Brown Plane Crash," *Public Administration Review*, 60(3), 2000, pp. 240~253.
- Terry, Larry D., "Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement," *Public Administration Review*, 58(3), 1998, pp. 194~200.
- Vigoda, E., "From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration," *Public Administration Review*, 62(5), 2002, pp. 527~540.
- Wright, V., "Reshaping the State: The Implications for Public Administration", *West European Politics*, 17, 1994 pp. 102~137.
- _____, "The Paradoxes of Administrative Reform," In Kickert, Walter J. M. eds., *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, 1997, pp. 7~13.

공공기관 계량성과 합리적 평가 방안 : 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성

이창균, 고완석(한국외국어대)
손해진(삼일회계법인)

공공기관 계량성과 합리적 평가 방안

: 공기업 재무건전성 평가모형의 유용성

이창균*, 고완석**, 손해진***

‘공공기관의 운영에 관한 법률’에 의해 실시되고 있는 공기업 및 준정부기관에 대한 경영평가제도는 공공기관의 경영성과를 제고하는 데 일정한 기여를 하고 있다고 평가되고 있다. 사기업도 이와 마찬가지로 기업의 목적을 달성하기 위한 경영전략을 수행하는 데 있어 재무적 건전성을 평가하고 관리하고 있다.

그러나, 한편으로는 최근 대형 공기업의 재무적 성과가 낮은 것으로 공개되고 있음에도 높은 경영평가 결과가 나타나는 현상이 있어 공공기관 경영평가제도 자체의 신뢰성에 대해 의문이 제기되고 있다. 물론, 공공기관의 재무상황에 영향을 주는 정책적인 환경에 따른 재무적 성과에 따라 경영평가제도 자체에 대해서 문제제기할 수는 없지만, 공공기관의 경영실적 평가 결과에 따라 지급되는 성과급은 해당 기관의 재무적 성과로부터 그 재원이 확보되어야 한다는 국민적 신뢰에 반하는 결과인 것이다. 본 연구는 공공기관 중에서도 재무관리 역량이 더욱 요구되는 공기업에 적합한 재무적 건전성 평가모형을 개발하여 공기업의 재무적 건전성을 제고하고, 경영평가의 경제적 측면에서 보조 자료로 활용되기 위해 평가모형을 설계하였다. 이를 위해 공기업의 주요 재무비율들을 산출하여 평가등급을 구하고 경영평가 결과에 영향을 미치는 유의한 재무비율들을 범주형 회귀분석을 통해 확인하였다. 범주형 회귀분석을 통해 나온 각 재무비율들의 수량화 점수를 기반으로 평가모형을 재설계하였고, 평가모형의 유용성 검증을 위한 순위상관관계분석을 통해 경영평가 결과와 평가모형을 통한 건전성 등급 간의 정(+)의 순위상관관계를 검증하였다. 즉, 경영평가 결과의 보조 자료로서의 유용성이 있는 재무적 건전성 평가모형을 개발했다는 것을 의미한다. 본 연구를 통해 개발된 공기업의 재무적 건전성 평가모형이 경영평가

* 한국외국어대학교 경영정보학과 박사과정 (hufsmis@hufs.ac.kr)

** 한국외국어대학교 경영정보학과 교수 (wsko@hufs.ac.kr)

*** 삼일회계법인 공공건설팀 사업본부 공인회계사 (hjsohn@samil.com)

결과의 보조 자료로서 활용되고, 각 공기업들이 재무적 건전성 관리를 통해 재무적 안전성, 수익성, 활동성, 생산성이 제고되기를 바란다.

I. 서론

2007년 4월부터 공공기관의 운영에 관한 법률이 시행되어 공공기관의 지배구조, 소유권, 경영평가제도 등을 포함한 공공기관 관련 제도가 크게 변화되었다. 이 중 경영평가제도는 공공기관인 공기업 및 준정부기관들의 경영성과를 제고하기 위한 일환으로 경영평가를 실시하고 있는데, 공공기관들의 경영성과를 비전, 전략, 경영진리더십, 사업 프로세스, 경영지원, 사업성과, 경영효율화 성과, 고객만족영역 등의 측면에서 경영수준을 파악하여 평가하고 있다(기획재정부, 2007). 이러한 공공기관 경영평가제도는 공공기관의 경영성과 측정, 경영효율화, 고객만족 개선 등의 성과에 일정한 기여를 하였다고 평가되고 있다.

공공기관이 아닌 사기업에서는 일반적으로 기업 목적을 달성하도록 수립된 경영전략을 안전하고 효율적으로 수행하기 위해 경영자들이 지속적으로 점검하여야 할 지표로서 수익성, 안전성, 활동성, 성장성에 대한 재무비율을 통해 재무적 건전성 평가를 실시하고 있다. 이러한 기업의 재무적 건전성 평가는 안전적이고 효율적인 경영을 지향하는 내부 경영자에게 매우 중요한 업무이지만, 기업의 이해관계자들에게 있어도 매우 중요한 문제이다(정혜영 외, 2001). 금융기관이 대출 여부를 결정할 때(신용분석), 또는 주식투자자들이 투자 여부를 결정할 때(투자분석), 해당 기업에 대한 건전성(또는 위험도) 평가가 매우 중요한 절차이기 때문이다. 공공기관도 이러한 재무적 건전성에 대한 평가를 통해 기관의 목적을 달성하는 데 있어 안전하고 효율적으로 경영전략을 수행하고 있는지에 대한 평가가 필요한 것이다.

본 연구에서는 공공기관으로 분류되는 공기업 및 준정부기관 중 공기업들을 대상으로 재무적 건전성 평가 결과들이 경영평가 결과에 미치는 영향을 검증하고, 재무적 건전성 평가모형을 개발하여 그 유용성을 확인하고자 한다. 재무적 건전성 평가모형은 각종 재무비율들로 구성되며, 기업의 안정성, 수익성, 활동성, 성장성 측면에서 재무적 건전성을 측정해 준다. 이러한 재무적 건전성 평가모형 개발을 통해 공기업의 경영전략을 안전하고

효율적으로 수행하고 있는지를 평가하여 공기업의 성과가 지속적으로 제고될 수 있도록 하고자 한다.

위와 같은 연구목적을 위해 다음의 3가지 연구결과를 도출하고자 한다. 첫째, 공기업의 재무적 건전성 평가모형이 경영평가 결과와 어떠한 관계를 갖는지를 검증하고자 한다. 둘째, 재무비율의 영향력을 확인 후 가중치 적용을 통해 재무적 건전성 평가모형을 개발하고자 하며, 마지막으로, 재무적 건전성 평가모형을 통해 도출된 결과와 공공기관 평가 등급간의 상관관계 및 그 유의성을 검증하여 평가모형의 유용성을 검증하고자 한다.

본 연구의 목적을 달성하기 위한 연구 방법으로 경영평가제도에 대한 이해 및 평가결과에 대한 특성을 분석하고, 재무적 건전성 평가모형 개발을 위한 연구가설을 설정하고 평가모형을 설계하고자 한다. 우선, 공기업들을 대상으로 주요 재무정보 및 경영평가 결과 데이터를 수집하여 실제 데이터에 기반한 분석을 한다.

연구 분석방법은 공기업의 재무비율과 경영평가 결과에 미치는 영향력을 최적화 척도법(optimal scaling) 중 범주형 회귀분석을 통해 확인하고, 이에 대한 영향력 분석결과에 따라 평가모형을 개발하고, 마지막으로 공기업의 재무적 건전성 평가모형 결과와 경영평가 결과에 대해 Spearman의 순위상관분석을 실시하여 평가결과의 연관성을 확인하고자 한다.

공공기관 경영평가시스템은 기획재정부와 국가경쟁력강화위원회에서 2008년 12월 12일 발표된 경영평가제도 개선 및 “공공기관 운영체계 개편방안”에 따라 변화되었으므로, 2007년 이전의 경영평가 결과와 2008년 이후 평가 결과 간의 직접 비교는 적당하지 않아서 연구대상 공기업의 2009년 경영평가 결과와 2008~2009년 재무데이터를 중심으로 두 평가모형의 평가 결과의 연관성을 실증 분석하였다.

본 연구는 공기업의 재무적 건전성에 대한 평가모형을 개발하는 연구로서, 경영평가 결과에 영향을 미치는 재무비율의 가중치를 산출해 준다. 이는 공기업에 있어 재무비율 관리에 대한 중요 요인이 무엇인지를 확인해 주며, 재무적 건전성 평가모형 활용을 통해 공기업의 지속적인 평가 및 관리가 이루어져 공기업의 경영성과가 지속적으로 향상되기를 기대한다.

제1장 서론에 이어 제2장에서는 본 연구의 기반이 되는 경영평가제도와 재무적 건전성 평가모형에 대한 연구 및 이론적 배경을 살펴보고자 한다. 여기서 경영평가제도의 개념 및 평가시스템 구조, 평가결과에 대한 특성을 살펴보고, 재무적 건전성 평가모형에 대한 재무비율들에 대한 특성을 살펴보고자 한다. 제3장은 연구방법에 대한 내용으로서, 연구

모형 및 연구가설의 설정과 연구변수들의 조작적 정의 및 측정기준, 그리고 최적화 척도법 분석을 위한 통계분석 방법에 대해 기술한다. 제4장 실증분석 결과에서는 실증데이터의 수집 방법 및 각 지표들에 대한 기술통계량 분석을 실시하고, 변수들의 영향력 파악을 통해 재무적 건전성 평가모형을 개발한 후 그 유용성을 검증한 결과들을 설명한다. 마지막으로 제5장에서는 본 연구의 결과를 요약하고 연구의 의의와 의미를 기술한 다음 추후 연구과제들을 제시한다.

II. 연구 및 이론적 배경

이 장에서는 공공기관의 운영에 관한 법률에 따른 경영평가제도에 대한 이해를 바탕으로 경영평가 지표들을 이해하고 재무건전성 평가방법에 대해 살펴보고자 한다.

1. 경영평가제도 및 경영평가 지표에 대한 이해

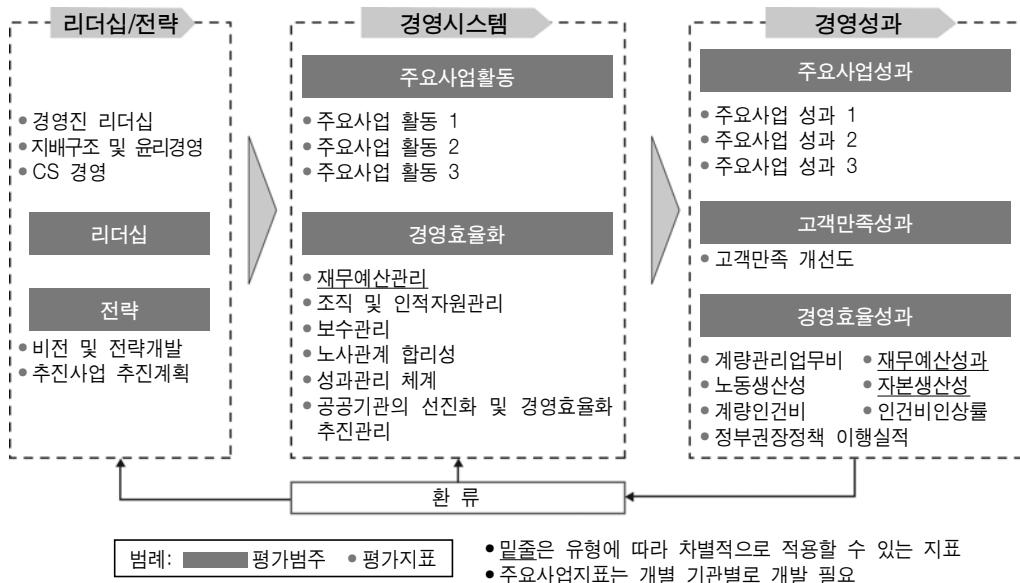
경영평가제도는 공공기관의 운영에 관한 법률에 의해 실시되며 공공기관인 공기업 및 준정부기관 대상으로 경영효율화 및 투명성을 증진하기 위한 일환으로 시행되고 있다. 즉, 경영평가제도는 공공기관 경영관리의 핵심적 수단이면서 새로운 정부-공공기관 관계의 대안으로서 다음과 같은 역할을 수행할 것으로 기대되고 있다(박석희, 2007).

첫째, 탄력적인 경영목표 설정 및 인센티브 제공을 통해 공공기관의 자기목적 추구, 위험회피적 행동, 동기유발요인 상실 등의 문제를 최소화할 수 있다. 둘째, 공공기관 간에 또는 조직구성원 간에 간접적 경쟁 환경을 조성하여 경쟁과 성과 중심의 경영원리의 도입이 가능하다. 셋째, 경영평가제도는 공공기관의 경영 자율성을 최대한 보장함으로써 새로운 성과관리제도의 정착에 기여할 수 있다. 넷째, 평가 결과 획득된 다양한 정보들은 경영상의 비효율성에 대한 진단 및 시정 등에 활용됨으로써 공공기관의 자발적인 문제해결 유인을 증가시킬 수 있고 종결장치가 없는 공공기관 운영의 한계를 보완할 수 있다. 현재의 경영평가 실시 대상은 2009년 기획재정부에서 발간한 경영평가 편람을 기준으로 평가 대상이 되는 공공기관은 공기업과 준정부기관으로 1차 구분되며 공기업은 SOC유형과 서비스·진흥·제조 유형 2가지로 세분화되고, 준정부기관들은 검사·검증유형, 문화·국민생활 유형, 산업진흥유형, 연·기금유형, 중소형기관 5가지 유형으로 세분화된다.

현재의 경영평가시스템은 리더십/전략 부문은 비전, 목표, 전략, 리더십 등 조직을 이끄는 동인(動因)이 적절하게 설정되고 실행되는지 여부를 평가하며, 경영시스템 부문은 사업 추진활동의 효율성 및 조직자원의 효율적 활용체계를 갖추고 있는지 여부를 평가한다. 한편, 경영성과는 주요 사업의 성과, 생산성 등 경영효율성 및 고객만족도 등에 대해 계량적으로 평가한다.

경영성과 계량평가 부문은 주요 사업 성과, 고객만족 개선도, 경영효율 성과로 구성되어 있다. 첫째, 주요 사업 성과는 기관의 각 주요 사업별 경영성과가 계획대로 충분히 달성되었는지에 관하여 평가한다. 둘째, 고객만족 개선도는 기관의 고객만족도 조사 결과 나타난 고객만족도 개선 실적을 평가한다. 마지막으로 경영효율 성과는 노동생산성, 자본생산성, 계량관리업무비, 계량인건비, 계량인건비, 총인건비 인상률, 재무예산성과(자산운용 성과), 정부권장정책 이행실적을 평가한다. 정부의 경영평가 평가지표들의 관계를 도식화 하면 다음의 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 경영평가시스템 틀



이와 같은 경영성과 계량평가의 방식으로써 목표부여, 목표부여(편차)방식, 추세치, 베타분포, 목표 대 실적방식의 5가지 방법으로 평가지표별로 평가한다. 각 평가방법은 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 계량성과 지표 평가방법

평가방법	평가방법 개요	적용대상
목표부여	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최저목표와 최고목표는 기준치에 일정비율을 감안하여 설정	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우 또는 10년 이하 실적치가 있으나 신뢰하기 곤란한 경우
목표부여 (편차)	당해연도 실적과 최저목표와의 차이를 최고목표와 최저목표의 차이로 나누어 측정하되, 최고·최저목표는 5년간 표준편차를 활용하여 설정	평가대상 실적치가 5년 이상 축적되고 신뢰할 만한 경우
추세치	회귀분석을 활용, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 10년 이상 축적되고 신뢰할 수 있는 경우
β 분포	최상·최하·직전연도 실적치를 감안, 표준치와 표준편차를 구하고, 실적치가 표준치로부터 어떤 확률범위 내에 있는지 평가	평가대상 실적치가 5~10년 이하로 축적되고 신뢰할 만한 경우
목표 대 실적	편람에 목표수치를 제시하고 그 달성여부를 평가	평가대상 실적치가 5년 미만인 경우

공공기관 경영평가지 각 기관에서 경영실적보고서 중 계량지표 관련 실적에 대해서는 해당 계량실적에 대해 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제43조에 따라 선정된 회계법인으로 하여금 그 정확성에 대한 확인을 받아 기획재정부에 제출하게 되어 있다.

2. 재무적 건전성 평가모형에 대한 이해

기업의 재무적 건전성 평가는 안전하고 효율적 경영을 지향하는 경영자의 의사결정에 있어 매우 중요한 근거로 작용하며, 기업의 다양한 이해관계자들에게 있어서도 매우 중요한 평가 항목이다(정혜영 외, 2001). 따라서, 기업의 건전성을 평가하는 데 있어 재무비율은 가장 일반적으로 사용되는 분석기법이다. 재무비율 분석은 절대적인 분석보다는 주로 타 기업과의 상대적 분석에 의하여 실시되며 재무비율 분석은 투자, 신용분석 등 기업의 가치를 평가하는 데 있어 다양하게 활용되고 있다. 재무비율 분석은 신뢰성 있게 검증된 재무제표를 통해 기업의 안전성, 수익성, 활동성, 성장성, 현금흐름 측면에서 기업의 재무정보를 나타낸다. 재무비율 분석에 있어서의 재무적 안정성, 수익성, 활동성, 성장성 및 현금흐름 측면에 대한 분석 및 평가지표는 다음과 같다(고완석 외, 1997).

가. 안전성 분석 지표

재무비율 분석에서 안전성 분석은 장·단기 부채 지급능력이 높은지에 대한 분석이다. 구체적으로는 기업의 부채 및 이자의 지급능력을 평가하는 지표로 평가되며, 대표적인 지표로는 부채비율, 유동비율이 있다. 부채비율은 채권자가 제공한 자금이 소유주가 출자한 자금의 몇 배가 되는가 하는 것을 나타내는 비율이다. 산식은 재무재표상의 총부채를 자기자본으로 나눈다. 유동비율은 유동자산을 유동부채로 나눈 비율로서 기업의 단기부채지급능력을 평가하는 비율이다. 즉, 이 비율은 기업이 단기부채를 갚기 위하여 단기에 현금화할 수 있는 자산이 충분한가를 평가할 수 있는 지표이다. 산식은 유동자산을 유동부채로 나눈다.

나. 수익성 분석 지표

재무비율 분석에서 수익성 분석은 장단기부채를 지급하기 위한 기업의 이익창출 능력을 평가하는 차원에서 실시되는 분석이다. 대표적인 지표로는 매출액순이익률, 총자산이익률이 있다. 매출액순이익률은 1원의 매출을 하면 얼마만큼의 이익을 얻고 있는지를 표현하는 지표이다. 같은 금액의 매출이 있는 경우 이 비율이 높으면 이익이 많게 되어 이익창출 능력과 기업이 장·단기부채를 지불할 수 있는 능력이 높다고 할 수 있다. 산식은 손익계산상의 당기순이익을 매출액으로 나눈다. 총자산이익률은 기업이 소유하고 있는 전체 자산을 얼마나 효율적으로 이용하고 있는지를 나타낸다. 총자산이익률이 높으면 자산을 효율적으로 사용하여 기업의 장단기부채를 갚을 수 있는 능력이 높다고 평가할 수 있다. 산식은 당기순이익을 연평균총자산으로 나눈다.

다. 활동성 분석 지표

재무비율 분석에서 활동성 분석은 기업이 보유하고 있는 자산을 얼마나 효율적으로 활용하여 기업의 장단기부채를 잘 갚을 수 있는가를 측정하는 비율이다. 활동성 분석은 대차대조표에 보고된 자산과 손익계산서에 보고된 영업실적인 매출(수익)이나 매출원가(비용)를 이용한 비율에 의하여 측정된다. 대표적인 지표로는 총자산회전율이 있다. 총자산회전율은 보유하고 있는 총자산이 매출(수익)을 창출하는 데 얼마나 효율적으로 이용되는가를 측정하는 비율이다. 이 비율은 자산 한 단위에 의해서 창출되는 매출(수익)이 얼

마인가를 측정하여 기업이 장단기부채지급을 위하여 어느 정도 활발히 영업활동을 전개하였는가를 나타낸다. 산식은 매출(수익)액을 연평균총자산으로 나눈다.

라. 성장성 분석 지표

재무비율분석에서 성장성 분석은 기업이 얼마나 성장을 하고 있는가를 타진하는 분석이다. 대표적인 지표로는 매출(수익)액증가율, 총자산증가율이 있다. 매출(수익)액증가율은 기업의 성장성을 타진하는 전형적인 재무비율로서 당해연도의 매출(수익)이 전년도 매출(수익)에 비하여 얼마나 증가하였는가를 나타낸다. 기업이 성장하여 매출(수익)이 증가하면 이익과 현금흐름이 증가할 가능성이 높아 장단기부채지급능력이 높아질 것으로 평가할 수 있다. 산식은 전기매출(수익)액에서 당기매출(수익)액을 빼서 전기매출(수익)액으로 나눈다. 총자산증가율은 기업의 총자산에 대한 성장성을 타진하는 전형적인 재무비율로서 당해연도의 총자산이 전년도 총자산에 비해 얼마나 증가하였는가를 나타낸다. 산식은 전기총자산액에서 당기총자산액을 빼서 전기총자산액으로 나눈다.

마. 현금흐름 분석 지표

재무비율 분석에서 현금흐름 분석은 기업의 현금흐름에 대한 상태를 측정하는 분석으로 대표적인 지표로는 영업현금흐름부채비율이 있다. 영업현금흐름부채비율은 영업활동으로 인한 현금흐름으로 부채를 어느 정도 갚을 수 있는가를 뜻하며 기업이 부채를 지급하기 위한 현금창출 능력을 나타낸다. 산식은 영업현금흐름을 부채로 나눈다.

재무적 건전성 평가모형은 위의 안전성, 수익성, 활동성, 성장성, 현금흐름에 대한 재무비율 지표를 중심으로 절대적인 분석보다는 주로 타 기관과의 상대적 분석에 의하여 실시된다. 비교 대상이 되는 것은 동종산업 혹은 동일 규모 기업의 실적치를 가지고 평가한다. 즉, 동종 산업의 실적치에 대한 상대적 분석을 실시하며 당해기업이 산업 내에서 어느 정도의 위치에 있는가를 평가할 수 있다. 평점은 동종산업 내 기업의 실적치 중 최고치를 상한으로 하고 최저치를 하한으로 하여 범주를 정한 다음, <표 2>와 같은 구간을 설정하여 평점을 부가한다(고완석 외, 1999).

〈표 2〉 재무건전성 평점등급과 평점결정방법

실적치 대비	평점등급	평점(배점에 대한 %)
80% 초과	S	100%
80~60% 초과	A	80%
60~40% 초과	B	60%
40~20% 초과	C	40%
20% 미만	D	20%

재무건전성 평가모형은 안전성, 수익성, 활동성, 성장성, 현금흐름에 대한 재무비율을 중심으로 동종산업 내 비교분석을 통해 배점을 부여하여 건전성을 평가할 수 있다. 예를 들어 건전성 평가모형은 다음의 〈표 3〉과 같이 설계될 수 있다.

〈표 3〉 평점등급과 평점결정방법

기업특성	배점	재무비율
안전성	28	자기자본비율(15점), 유동비율(5점), 이자보상비율(8점)
수익성	20	매출액순이익률(10점), 총자산이익률(10점)
활동성	7	총자산회전율(3점), 매출채권회전율(2점), 재고자산회전율(2점)
성장성	5	매출액증가율(5점)
현금흐름	10	영업현금흐름부채 비율(10점)
합계	70	-

여기서 평가항목별 배점은 분석대상의 특성에 따라 달라질 수 있다. 예를 들어, 사기업과 공기업의 특성에 따라 다를 수 있고, 사기업의 규모인 대기업, 중소기업, 영세기업의 경우에도 달라질 수 있다. 예를 들면 사기업의 경우 공기업에 비해 성장성과 수익성을 제고하는 항목에 가중치를 많이 두어 배점할 수 있다는 것이다. 그러므로 분석대상에 따라 올바른 가중치 선정이 중요하다는 점을 의미한다.

이상으로 경영평가의 계량성과 평가에 대한 개념, 평가방식의 특성을 알아보고, 재무비율을 활용한 재무적 건전성 평가모형에 대한 방법들에 대해 살펴보았다.

3. 공기업의 경영성과와 재무적 건전성과의 상관관계

본 연구에서는 경영실적 평가에 있어서 50%의 평가 가중치를 차지하는 공기업의 계량 경영성과 지표와 기업의 재무적 건전성 평가지표와의 직접적·간접적 상관관계에 따라서 두 평가모형 간의 평가결과의 연관성에 대하여 다음과 같은 상관관계의 가설을 설정하고 이를 실증적 검증을 통해서 확인하고자 한다.

가. 직접적 상관관계

공기업의 계량성과평가 지표 중 경영효율화성과지표는 다음과 같이 재무적 건전성지표와 비용 효율성 측면에서 직접적인 상관관계를 갖는다.

〈경영성과 중 재무적 건전성과 직접적 관계의 경영효율화성과지표 상세〉

$$1) \text{ 노동생산성} = \frac{\text{부가가치 (=법인세비용차감전순이익 + 인건비 + 순금융비용 + 입차료 + 세금과공과 + 감가상각비)}}{\text{평균인원}}$$

- 법인세비용차감전순이익 : 기업의 경상이익의 개념으로 수익 창출을 위한 비용을 차감한 연간 순이익 개념으로 재무적 성과와 직접적 상관관계가 있다.
- 인건비 등 부가가치 요소 : 기업의 영업활동을 통한 연간 부가가치 창출 항목

$$2) \text{ 계량인건비} = \frac{\text{인건비}}{\text{매출액}}$$

- 인건비 : 기업의 총인건비로서 공기업의 대표적인 수익 대응 원가 항목으로 재무적 성과인 경영효율성과 직접적 상관관계가 있다.

$$3) \text{ 계량관리비} = \frac{\text{관리업무비}}{\text{매출액}}$$

- 관리업무비 : 관리업무비는 제조원가 중에서 경비와 판매비, 관리비의 합계액에서 인건비, 감가상각비, 교육훈련비, 연구개발비 등을 제외한 평가 항목으로 재무적 성과인 경영효율성과 직접적 상관관계가 있다.

$$4) \text{ 총인건비 인상률} = \frac{\text{실적연도 총인건비} - \text{전년도 총인건비}}{\text{전년도 총인건비}}$$

- 공기업·준정부기관 예산편성지침에 따른 총인건비 인상률 준수 여부로 평가하여 재무적 건전성과는 상관관계가 없다.

$$5) \text{ 재무예산성과} = \text{각 공기업별 경영상황을 고려하여 설정(부채비율, 자본생산성 등)}$$

- 재무예산성과로 각 공기업별 상황에 따라서 부채비율, 자본이익률 등을 선택하여 평가함으로써 재무적 건전성 등과 직접적인 상관관계가 있다.

나. 간접적 상관관계

공기업의 계량성과평가 지표 중 주요 사업성과와 고객만족 개선도는 기업의 성장성, 수익성과 활동성에 간접적인 영향을 주어 재무적 건전성 지표와 간접적인 상관관계를 갖는다.

〈경영성과 중 재무적 건전성과 간접적 관계의 계량성과 지표 상세〉

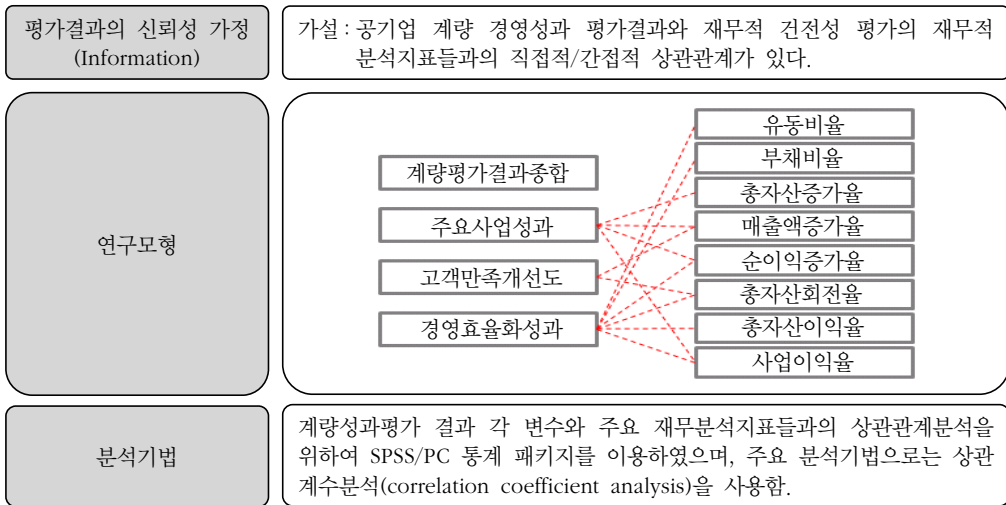
1) 고객만족 개선도 = 기관의 고객만족도 조사 결과 나타난 고객만족도 개선 실적을 평가한다

- 고객만족도 : 공기업의 고객만족도 수준 및 개선 실적과 국민체감도 조사 결과 질적 수준을 평하는 지표로서, 공기업 서비스에 대한 이용 정도를 제고하여 재무적 건전성 지표 중 성장성(총자산 증가율, 매출액증가율) 및 활동성(총자산회전율) 지표와 간접적인 상관관계가 있다.

2) 주요 사업 성과 = 기관의 각 주요 사업별 경영성과가 계획된 대로 충분히 달성되었는지에 관하여 평가한다.

- 주요 사업 성과 : 각 공기업별 주요 사업 성과의 향상은 자산 증가, 매출(수익) 증대의 재무적 성과를 달성하여 기업의 재무적 건전성 지표 중 성장성(총자산증가율, 매출액증가율, 순이익증가율) 및 수익성(사업이익률) 지표와 간접적인 상관관계가 있다.

[그림2] 공기업 계량성과 지표와 재무적 건전성 지표와의 관계도 가정



Ⅲ. 연구방법

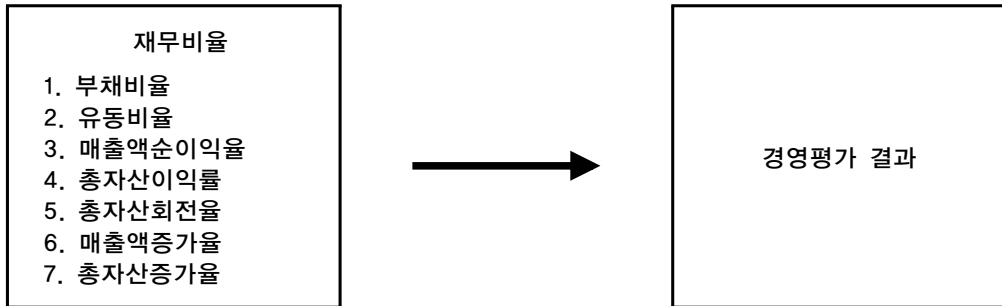
본 장에서는 제2장에서 경영평가 결과에 미치는 재무비율들의 영향력을 최적화척도법을 통해 산출하고, 이에 따른 가중치를 평가모형에 적용하여 공기업의 재무적 건전성을 평가할 수 있는 모형을 설계하고, 평가모형의 유용성을 확인하기 위해 경영평가 결과와 평가모형의 상관관계 및 그 유의성을 검증하고자 개념적 연구모형 및 가설의 설계, 변수의 선정 이유, 변수의 조작적 정의 및 수집방법 등을 기술하기로 한다.

1. 연구모형 및 가설의 설정

본 연구는 공공기관 경영평가 결과에 재무비율 지표들이 얼마만큼의 영향을 주는지에 대한 분석하고자 한다. 이러한 영향력을 통해 공기업의 재무적 건전성을 평가할 수 있는 평가모형을 개발하고, 평가모형에 대한 유용성을 확인하고자 한다.

첫째 단계로, 경영평가 결과와 계량평가 결과에 영향을 주는 재무비율을 알아보기 위해 다음의 [그림 3]과 같이 연구 모형을 개발하였다.

[그림 3] 경영평가 결과와 재무비율 간의 연구모형



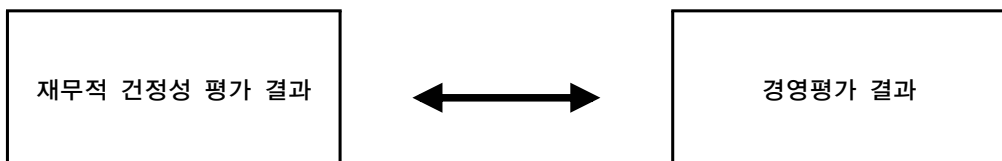
경영평가 결과는 각 기관의 종합등급을 변수로 선정하였고, 재무비율은 안전성 측면의 부채비율과 유동비율, 수익성 측면의 매출액순이익률과 총자산이익률, 활동성 측면의 총자산회전율, 성장성 측면의 매출액증가율과 총자산증가율을 선정하였다. 현금흐름에 대한 재무비율 중 영업현금흐름부채비율은 장단기 사업 성격이 강한 공기업에는 적합하지 못하므로 분석대상에서 제외하였다.

경영평가 결과에 재무비율들이 영향을 주는지에 대한 연구가설을 다음과 같이 설정하였다.

귀무가설 H_0 : 재무비율을 통해 구한 관계식은 경영평가 결과를 예측하는 데 도움이 되지 않는다.

둘째 단계로, 경영평가 결과와 재무비율들의 영향력을 확인하고, 이에 따른 재무비율들의 가중치를 산출하여 공기업의 재무적 건전성 평가모형을 설계하고자 한다. 셋째 단계로, 재무적 건전성 평가모형 결과와 경영평가 결과 간의 상관관계 분석을 통해 그 유의성을 확인하고자 다음의 [그림 4]와 같은 연구모형을 개발하였다.

[그림 4] 경영평가 결과와 평가모형 결과의 연구모형



재무적 건전성 평가 결과와 경영평가 결과와의 상관관계 분석을 위한 연구가설을 다음과 같이 설정하였다.

귀무가설 H_0 : 재무적 건전성 평가 등급과 경영평가 등급 간의 순위상관관계가 없다.

이상으로 연구모형에 대한 연구가설을 설정하고 이에 대한 검증을 실시하고자 한다.

2. 연구변수의 조작적 정의와 변수의 측정

경영평가 결과에 영향을 주는 회귀계수를 설정하기 위한 벡터, $\beta^* = (\beta_1, \beta_2, \dots, \beta_s)$ 들을 설정하기에 앞서 경영평가 결과 요인에는 다양한 내적·외적 요인들이 작용을 한다. 이러한 요인들은 공기업이라는 동일 평가유형이라는 특성에 반영되어 있기 때문에 경영평가에 영향을 주는 재무비율 외 기관별 산업, 외부 경기변동 등의 다른 요인들은 고려하지 않았다. 본 연구에서는 경영평가 결과에 영향을 미치는 설명변수로 재무비율 지표 변수들을 가지고 분석한다.

1) 안정성 측면 독립변수 : 부채비율, 유동비율의 평점 등급

부채비율과 유동비율은 공시되어 있는 공공기관의 요약재무제표상의 값을 적용한다. 부채비율의 산식은 총부채를 자기자본으로 나누며, 유동비율의 산식은 유동자산을 유동부채로 나눈다. 여기서 부채비율의 자기자본은 요약재무제표상의 총자본으로 산정한다. 유동비율과 부채비율을 산출하고 동 평가유형 내 최고치와 최저치를 산출하여 평점 등급을 산출한다.

2) 수익성 측면 독립변수 : 매출액순이익률, 총자산이익률의 평점 등급

매출액순이익률 산식은 요약재무제표상의 당기순이익을 매출액으로 나누며, 총자산이익률 산식은 당기순이익을 연평균총자산으로 나눈다. 매출액순이익률과 총자산이익률을 산출하고 동 평가유형 내 최고치와 최저치를 산출하여 평점 등급을 산출한다.

3) 활동성 측면 독립변수 : 총자산회전율의 평점 등급

총자산회전율 산식은 요약재무제표상의 매출액을 연평균총자산으로 나눈다. 총자산회전율을 산출하고 동 평가유형 내 최고치와 최저치를 산출하여 평점 등급을 산출한다.

4) 성장성 측면 독립 변수 : 매출액증가율, 총자산증가율의 평점 등급

매출액증가율 산식은 요약재무제표상의 당기매출액을 전기매출액으로 빼고 전기매출액으로 나누며, 총자산증가율도 당기총자산액에서 전기총자산액을 빼고 전기총자산액으로 나눈다. 매출액증가율과 총자산증가율을 산출하고 동 평가유형 내 최고치와 최저치를 산출하여 평점 등급을 산출한다.

5) 경영평가결과 종속변수

경영평가 결과는 리더십/전략, 경영시스템, 경영성과의 종합 평가인 등급 값을 선정하고, 등급 값은 기획재정부에서 공시된 평가결과 값을 기준으로 하였다.

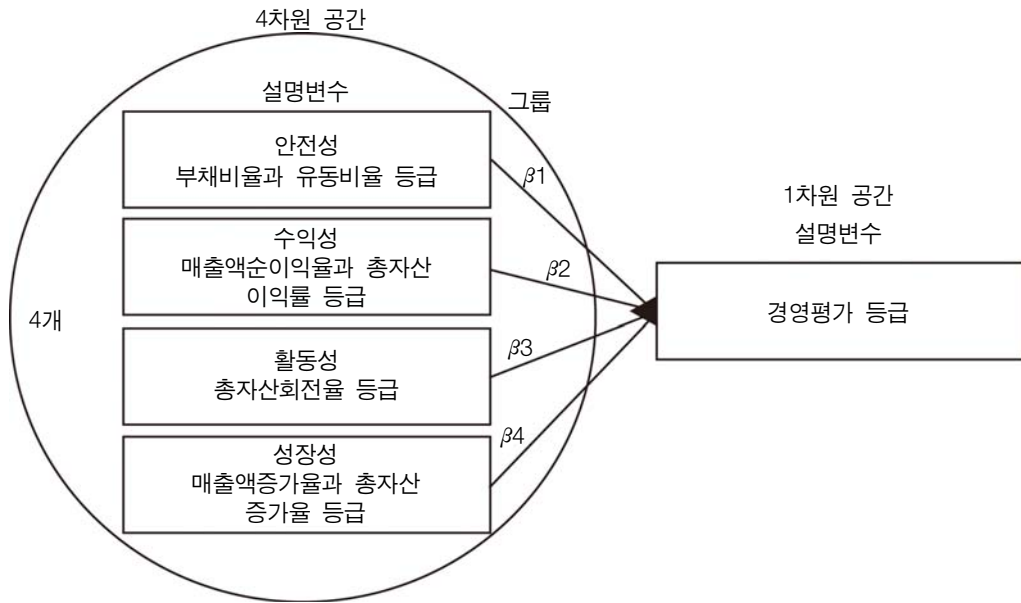
3. 분석방법

본 연구에서의 분석방법은 공기업의 경영평가 결과와 재무비율 간의 영향력을 분석하기 위해 최적화척도법 중 범주형 회귀분석을 실시하였고, 평가모형을 통한 결과의 유용성을 확인하기 위해 경영평가 결과와의 순위상관관계분석(Rank Correlation Analysis)을 사용하였다.

가. 범주형 회귀분석

일반적인 회귀분석은 종속변수와 독립변수가 모두 연속적인 데이터를 이용하여 종속변수와 독립변수들의 관계식을 구해 예측에 사용된다. 회귀분석에 사용할 데이터가 여러 가지 이유로 인해 범주형으로 수집되는 경우가 발생한다. 범주형 회귀분석은 최적화척도법(Optimal Scaling) 방법 중 하나로 범주형 데이터를 연속형으로 변환시켜 분석하는 방법이다(노형진, 2003). 범주형 회귀분석을 통해 도출된 관계식에 대한 신뢰구간은 95%로 설정하였다. 본 연구에서의 범주형 회귀분석의 이미지를 도시해 보면 다음의 [그림 5]와 같다.

[그림 5] 범주형 회귀분석의 틀



나. 순위상관관계분석(Rank Correlation Analysis)

순서성의 정보를 통해 상관관계를 분석하는 분석기법으로 대표적으로 스피어만(Spearman)의 순위상관계수와 켄달(Kendall)의 순위상관계수가 있다. 순위상관계수는 측정형 변수나 순서형 분류형 변수들의 상관관계 정도를 자료의 순위 값에 의하여 계산하는 방법으로 주로 순서형 분류형 변수들의 상관관계를 계산하는 데 사용된다. 본 연구에서는 스피어만의 순위상관계수를 사용하여 경영평가 등급과 재무적 건전성 평가모형을 통해 산출된 등급과의 순위상관관계를 파악하고자 한다. 스피어만의 순위상관계수의 가정은 두 변수에 대한 표본 관측치는 (x_i, y_i) 이고 각 변수는 크기순으로 정렬이 가능하다는 것이며, 검정통계량은 다음과 같다.

$$r_s = 1 - \frac{6 \sum d_i^2}{n(n^2 - 1)} \text{ where } \sum d_i^2 = \sum_{i=1}^n [R(x_i) - R(y_i)]^2$$

$R(x_i)$ 는 x 변수의 i 번째 관측치의 순위이며, $R(y_i)$ 는 y 변수의 i 번째 관측치의 순위이다. 분석 Tool은 최적화적도법과 순위상관계수를 산출하기 위해 SPSS/PC v.18 통계 패키지를 이용하였다.

IV. 연구 실증분석 결과

이 장에서는 제3장에서 개발한 연구모형과 가설을 실증분석하기 위해 통계적 기법을 사용하여 표본자료의 분석과 분석결과를 제시하고, 이를 이용하여 가설을 검정한다.

1. 표본자료의 분석

본 연구는 경영평가를 받고 있는 공기업을 대상으로 하여 경영평가 등급과 재무비율 및 등급에 대한 데이터를 수집하였다. 2009년 공기업의 특성을 살펴보면 공공기관의 통합 및 기능 재조정으로 인해 기관들의 통폐합이 이루어지기 때문에 본 연구 분석은 표본 분석을 실시해야 한다. 즉, 2009년 경영평가를 받은 공기업 중 기능 재조정이 발생한 기관들은 분석에서 제외하고, 나머지 모든 기관들의 경영평가 결과와 요약재무제표를 통해 연구 가설 분석을 실시하였다.

가. 자료수집 방법

공공기관의 경영평가 결과는 기획재정부에서 발간한 2009년 공기업 및 준정부기관 경영실적 평가보고서를 기준으로 결과 값을 수집하였다. 각 기관들의 재무제표는 공공기관의 경영상태를 공시하는 알리오 사이트에서 결과 값을 수집하였다(www.alio.go.kr). 2009년 공기업 경영평가 대상 전체 23개 기관 중 데이터 값이 없고, 데이터 비교가 타당하지 못한 신규기관 및 통폐합 기관 등은 분석대상에서 제외하고 18개 기관을 표본으로 선정하였다. 이에 대한 기관 표본 수는 <표 4>와 같다.

〈표 4〉 평가유형별 표본 수(대상기관 수)

구 분		평가 대상기관(개)	샘플 기관 수(개)	비율(%)
공기업	SOC	13	11	84.62
	서비스진흥 제도 유형	10	7	70.00
총 계		23	18	78.26

나. 변수들에 대한 기술통계량 분석

표본을 대상으로 공기업 경영평가 결과 중 계량성과 총점에 대해 다음의 〈표 5〉에 나타내고, 결과에 대한 기초분석을 실시하였다.

〈표 5〉 2009년 경영평가 계량성과 평가 결과(종합평가 순위 순)

기관	기관 경영평가 종합 등급 (2009)	기관 계량성과 평가 총점 (2009)
A	S	45.968
B	A	45.82
C	A	45.641
D	A	44.882
E	A	46.997
F	A	42.478
G	A	43.697
H	A	49.452
I	B	41.942
J	B	42.07
K	B	48.283
L	B	47.369
M	B	43.884
N	B	43.005
O	B	45.225

기관	기관 경영평가 종합 등급 (2009)	기관 계량성과 평가 총점 (2009)
P	B	44.49
Q	B	43.692
R	C	37.175
S	D	35.224
T	D	35.927
U	D	39.012
V	D	34.705
W	D	35.54

2009년도 경영평가 결과 샘플기관 23개 공기업 중 계량성과는 평균 42.716에 표준편차 4.4로 나타났다. 기관 종합평가 최종등급은 S등급 4.34%, A등급 30.44%, B등급 39.13%, C등급 4.34%, D등급 21.74%로 특정 등급에 쏠리거나 산포가 집중되어 있는 이상치를 보이지 않았다.

표본을 대상으로 재무비율에 대한 통계량을 다음의 <표 6>과 같이 나타내고, 각 통계량이 의미하는 바에 대한 기초분석을 실시하였다.

<표 6> 2009년 공기업 재무비율 기초통계량

지표구분	안정성		수익성	
	2009년 부채비율	2009년 유동비율	2009년 매출액순이익률	2009년 총자산이익률
평균	76.24%	144.85%	3.66%	0.46%
표준편차	115.63%	116.25%	40.65%	1.63%
지표구분	활동성		성장성	
	2009년 총자산회전율		2009년 매출액증가율	2009년 총자산증가율
평균	11.07%		-1.77%	10.61%
표준편차	18.58%		8.94%	13.74%

2009년 공기업의 재무비율 분석 결과 안정성 측면의 부채비율과 유동비율은 평균 76.24%, 144.85%를 나타내며, 표준편차는 115.63%, 116.25%를 보이고 있다. 두 지표의 표준편차가 다른 재무비율의 표준편차보다 높다는 것은 공기업들의 안전성에 Risk가 기

관별로 차이가 크다는 점을 의미한다. 수익성 측면의 매출액순이익률과 총자산이익률은 평균 3.66%, 0.46%로 공기업의 수익성이 향상되는 것으로 보이며, 활동성인 총자산회전율도 11.07%로 공기업의 활동성이 향상되는 것으로 나타났다. 성장성 측면에서 매출액은 -1.77%로 감소되었으나, 총자산증가율이 10.61%로 성장하는 것을 보이고 있다.

이상의 공기업들의 재무비율 기술통계량 분석결과를 통해 독립변수들의 분산이공기업별로 차이가 발생한다는 것을 확인하고 실증분석을 실시하였다.

2. 실증분석 결과 및 논의

1) 재무비율 등급이 경영평가 등급에 미치는 영향에 대한 실증분석 결과

경영평가 결과에 재무비율 지표들이 얼마만큼의 영향을 주는지를 알기 위해 다음의 가설을 범주형 회귀분석으로 검증하였다.

Ho : 재무비율을 통해 구한 관계식은 경영평가 결과를 예측하는 데 도움이 되지 않는다.

범주형 회귀분석을 실시하기 위해 범주형 변수의 척도 변환 방법으로 스플라인 순서를 선택하였다. 스플라인 순서는 범주 순서를 유지하면서 최적수준으로 척도화해준다. 범주 점은 원점을 지나는 직선(벡터)이 되고 변환 결과는 선택한 차수의 평활 단조 조각별 다항식을 지닌다. 스플라인 순서에서 차수는 1차수로 선정하고 내부마디는 각 변수들의 최고 마디를 선정하였다.

2009년 재무비율 등급과 경영평가 등급과의 범주형 회귀분석 결과는 다음의 <표 7>과 같다.

<표 7> 범주형 회귀분석 결과

다중 R(M)	R 제곱	수정된 R 제곱	명백한 예측 오차
.921	.848	.483	.152

종속변수: 경영평가결과

예측자: 부채비율 2009년 유동비율 2009년

매출액순이익률 2009년 총자산이익률 2009년

총자산회전율2009년 매출액증가율 2009년

총자산증가율 2009년

재무비율 등급이 경영평가 등급을 예측하는 데 있어서의 설명력이 84.8%를 보이고 있으며, 이에 대한 관계식의 유의성을 확인하기 위해 분산분석 테이블을 다음의 <표 8>과 같이 산출하였다.

<표 8> 범주형 회귀분석의 분산분석 결과

	제곱합	자유도	평균 제곱	F	유의확률
회귀분석(R)	15,262	12	1,272	2.323	.181
잔차	2,738	5	.548		
전체	18,000	17			

종속변수: 경영평가결과

예측자: 부채비율 2009년 유동비율 2009년 매출액순이익율 2009년

총자산이익율 2009년 총자산회전율 2009년 매출액증가율 2009년

총자산증가율 2009년

여기서 유의 확률이 .181로 관계식이 유의하지 못한 것으로 나타났다. 이에 대한 추가분석을 실시하였다. 경영평가는 2009년의 경영상태뿐만이 아니라 2008년의 경영개선활동도 반영되어 있는 평가이다. 그러므로 재무비율 중 Stock 개념뿐만 아니라 Flow 개념도 반영되도록 변환의 필요성을 확인하였다. 그래서 재무비율 중 Flow 개념인 매출액증가율과 총자산증가율을 제외한 Stock 개념의 부채비율, 유동비율과 매출액순이익률, 총자산이익률, 총자산회전율은 Flow 개념인 전년대비증가율로 전환하여 2008년과 비교하여 부채증가율, 유동비율증가율, 매출액순이익증가율, 총자산이익증가율로 전환하였다.

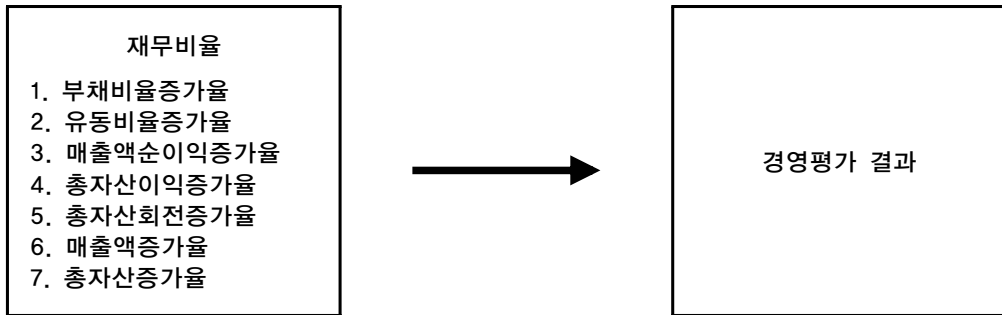
전환된 독립변수들의 값은 다음의 <표 9>와 같다.

<표 9> 수정된 독립변수들의 기초통계량

지표구분	안정성		수익성	
	부채비율증가율	유동비율증가율	매출액순이익증가율	총자산이익증가율
평균	27.29%	2.47%	70.15%	46.34%
표준편차	60.98%	46.71%	388.55%	334.35%
지표구분	활동성		성장성	
	총자산회전증가율		2009년 매출액증가율	2009년 총자산증가율
평균	-10.30%		-1.77%	10.61%
표준편차	13.00%		8.94%	13.74%

수정된 독립변수들을 통해 연구모형을 다음의 [그림 6]과 같이 수정하였다.

[그림6] 경영평가 결과와 재무비율 간의 수정 연구모형



수정된 연구모형을 토대로 범주형 회귀분석을 재 실시한 결과는 다음의 <표 10>과 같다. 재무비율 등급이 경영평가 등급을 예측하는 데 있어서의 설명력이 98.9%를 보이고 있으며, 이에 대한 관계식의 유의성을 확인하기 위해 분산분석 테이블을 다음의 <표 11>과 같이 산출하였다.

<표 10> 수정 연구모형의 범주형 회귀분석 결과

다중 R(M)	R 제곱	수정된 R 제곱	명백한 예측 오차
.995	.989	.939	.011

종속변수: 경영평가결과
 예측자: 부채비율증가율 유동비율증가율
 매출액순이익증가율 총자산이익증가율 총자산회전증가율
 매출액증가율 2009년 총자산증가율 2009년

<표 11> 수정 연구모형의 범주형 회귀분석의 분산분석 결과

	제곱합	자유도	평균 제곱	F	유의확률
회귀분석(R)	17,806	14	1,272	19,646	.016
잔차	.194	3	.065		
전체	18,000	17			

종속변수: 경영평가결과
 예측자: 부채비율증가율 유동비율증가율 매출액순이익증가율
 총자산이익증가율 총자산회전증가율 매출액증가율 2009년
 총자산증가율 2009년

여기서 유의확률이 .016으로 유의수준 .05보다 낮으므로 기각역에 포함된다. 따라서 귀무가설 H_0 는 기각되므로 구한 관계식은 예측에 도움이 되는 것으로 판단된다. 이에 따라 각 변수들의 β 값을 다음의 <표 12>와 같이 산출하였다.

<표 12> 수정 연구모형의 표준화 계수 산출 결과

구분	표준화 계수		F	상관계수			중요도	공차한계	
	β	표준 오차		0차	편상관	부분 상관		변환 후	변환 전
β_1	1.002	.494	4.113	.704	.990	.734	.713	.536	.756
β_2	1.095	.505	4.712	.297	.986	.625	.329	.326	.967
β_3	.662	.227	8.548	.164	.967	.397	.110	.359	.000
β_4	-.769	.427	3.171	.448	-.961	-.359	-.344	.223	.000
β_5	-.558	.711	.617	.061	-.932	-.268	-.034	.230	.181
β_6	.446	.552	.653	.104	.902	.217	.047	.236	.286
β_7	.832	.614	1.838	.212	.985	.589	.178	.502	.337

β_1 :부채비율증가율, β_2 : 유동비율증가율, β_3 :매출액순이익증가율, β_4 :총자산이익증가율, β_5 :총자산회전증가율, β_6 : 매출액증가율, β_7 : 총자산증가율

표준화 계수를 통해 다음과 같은 회귀식을 산출할 수 있다.

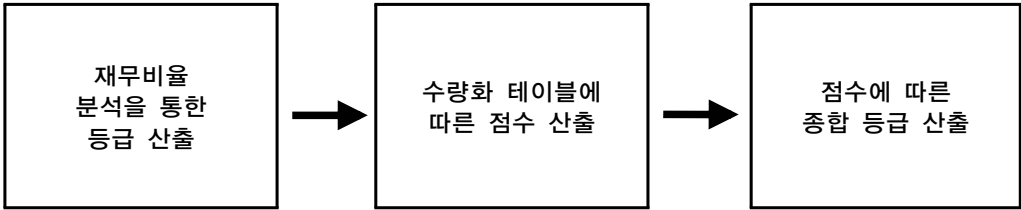
$$\begin{aligned} \text{경영평가 결과} = & 1.002 \times \text{부채비율증가율} + 1.095 \times \text{유동비율증가율} + .662 \times \text{매출액} \\ & \text{순이익증가율} - .769 \times \text{총자산이익증가율} - .558 \times \text{총자산회전증가율} \\ & + .446 \times \text{매출액증가율} + .832 \times \text{총자산증가율} \end{aligned}$$

표준화 계수가 크기순으로 보면, 유동비율증가율, 부채비율증가율, 총자산증가율, 총자산이익증가율, 매출액순이익증가율, 총자산회전증가율, 매출액증가율들의 등급변수들 순으로 경영평가 등급에 유의한 영향을 준다는 것을 확인하였다.

2) 재무비율을 활용한 공기업의 재무적 건전성 평가모형 설계

범주형 회귀분석을 통해 확인한 표준화 계수를 토대로 가중치를 설계하여 공기업의 재무적 건전성 평가모형에 대해 다음의 [그림 7]과 같이 설계하였다.

[그림 7] 공기업 재무적 건전성 평가모형



각 재무비율에 대한 수량화 테이블은 다음의 <표 13>과 같다. 각 독립변수들의 내부 마디의 차이로 인해 수량화 점수가 산출되지 않는 지표는 바로 아래 등급의 수량화 점수값으로 수량화 테이블을 작성하였다.

<표 13> 공기업 재무적 건전성 평가모형

등급	부채비율 증가율	유동비율 증가율	매출액순이익률 증가율	총자산이익률 증가율	총자산회전율 증가율	매출액증가율 증가율	총자산증가율
S	0.596	0.978	4.12	2,185	1,508	1,171	3.389
A	-0.63	0.911	1.9485	1,747	0.182	0.732	2.144
B	-0.1982	0.844	-0.233	1,389	-0.808	-0.146	-0.346
C	-2.149	0.648	-0.233	-0.007	-0.808	-0.146	-0.346
D	-2.292	-1.408	-0.398	-0.3393	-0.808	-1.575	-0.346

설계된 재무적 건전성 평가모형을 통해 2009년 재무비율을 기준으로 평가모형을 적용하였다. 적용한 결과 다음의 <표 14>와 같이 각 공기업들의 재무등급을 산출하였다.

공기업의 재무건전성에 대한 평가 결과 S등급이 16.67%, A등급이 5.56%, B등급이 61.11%, C등급이 11.11%, D등급이 5.55%로 도출되었다. 3개 공기업이 S등급으로 우수기관으로 평가되었고, 1개 공기업이 D등급으로 미흡기관으로 평가되었다. 즉, 공기업의 재무적 건전성에 대한 측면에 있어 미흡기관들은 재무적 건전성이 취약한 것으로 판단되

며, 건전성이 취약한 기관들이 경영평가에 좋은 결과를 얻게 된다면, 설계된 재무적 건전성 평가모형의 유용성이 떨어지는 것으로 판단되기 때문에 재무등급과 경영평가 결과 사이에 대한 순위상관관계 분석을 통해 설계된 공기업 재무적 건전성 평가모형의 유용성을 검증해야만 한다.

〈표 14〉 재무 건전성 등급

기관	기관 경영평가 종합 등급 (2009)	기관 계량성과 평가 총점 (2009)	재무 건전성 등급
A	S	45,968	B
B	A	45,82	B
C	A	45,641	A
D	A	44,882	B
E	A	46,997	S
F	A	42,478	B
G	A	43,697	
H	A	49,452	S
I	B	41,942	C
J	B	42,07	B
K	B	48,283	
L	B	47,369	
M	B	43,884	
N	B	43,005	B
O	B	45,225	B
P	B	44,49	S
Q	B	43,692	B
R	C	37,175	C
S	D	35,224	B
T	D	35,927	B
U	D	39,012	B
V	D	34,705	D
W	D	35,54	

Ho : 재무적 건전성 평가 등급과 경영평가 등급 간의 순위상관관계가 없다.

분석결과 다음의 <표 15>와 같이 순위상관계수가 도출되었다.

<표 15> 공기업 재무적 건전성 평가등급과 경영평가 결과와의 순위상관관계

		경영평가결과		수량화평가
Spearman의 rho	경영평가결과	상관계수	1.000	.476*
		유의확률(양측)	.	.046
		N	18	18
	수량화평가	상관계수	.476*	1.000
		유의확률(양측)	.046	.
		N	18	18

*. 상관 유의수준이 0.05입니다(양측).

경영평가 결과와 재무적 건전성 평가 간의 순위상관계수는 .476으로 정(+)의 상관관계를 보이고 있으며, 유의확률은 .046으로 유의수준 .05보다 낮으므로 귀무가설을 기각한다. 즉, 공기업을 대상으로 한 재무적 건전성 평가 등급과 경영평가 등급 간의 순위상관관계가 있다는 것을 의미하며, 설계된 재무적 건전성 평가방식의 유용성이 있다는 것을 의미한다.

본 연구에서는 공기업의 재무비율 등급이 경영평가 등급에 영향을 주는 범주형 회귀분석을 통해 경영평가 결과를 예측하는 유의한 관계식을 도출하였고, 이에 대한 수량화 점수를 통해 공기업의 재무적 건전성을 평가하는 모형을 설계하였다. 그리고 경영평가 결과와 공기업 재무적 건전성 평가 등급 간의 순위상관계수가 유의하다는 것을 검증하여 평가모형의 유용성을 확인하였다.

V. 결론 및 추후 과제

1. 결론

2007년 4월부터 공공기관의 운영에 관한 법률이 시행되어 공공기관의 지배구조, 소유권, 경영평가제도 등을 포함한 공공기관 관련제도가 변화되기 시작되었다. 공공기관인 공기업과 준정부기관에 대한 경영성과를 제고하기 위해 경영평가제도를 시행하고 있다. 이러한 경영평가제도는 공공기관의 경영성과, 경영효율화, 고객만족 개선 성과에 일정한 기여를 하였다고 평가되고 있다. 사기업도 이와 마찬가지로 기업의 목적을 달성하도록 수립된 경영전략을 안전하고 효율적으로 수행하기 위해 경영자들은 재무적 건전성을 통해 기업의 가치를 제고하고 있다. 본 연구는 사기업의 재무적 건전성 평가모형을 공기업에 적용할 수 있도록 유용한 평가모형을 만들고자 연구를 시작하였다. 이를 위해 공기업의 주요 재무비율을 산출하여 등급점수를 통해 경영평가에 영향을 주는 주요 재무비율 등급점수를 산출하고 그 영향력을 확인하고자 최적화척도법 중 범주형 회귀분석을 실시하였고, 범주형 회귀분석을 통해 도출된 수량화 점수를 통해 공기업의 재무적 건전성 평가모형을 설계하였다. 그리고 평가모형의 유용성을 확인하고자 경영평가 결과와의 스피어만의 순위상관관계 분석을 실시하였다. 본 연구의 결론은 다음과 같다.

1. 공기업 재무비율 등급이 경영평가 결과에 영향을 주는지에 대한 범주형 회귀분석 결과 p-value .016으로 유의확률 .05보다 낮은 유의한 회귀식을 산출하였다. 산출된 회귀식은 경영평가 결과 = $1.002 \times$ 부채비율증가율 + $1.095 \times$ 유동비율증가율 + $.662 \times$ 매출액순이익증가율 - $.769 \times$ 총자산이익증가율 - $.558 \times$ 총자산회전증가율 + $.446 \times$ 매출액증가율 + $.832 \times$ 총자산증가율 이다. 표준화 계수가 크기순으로 보면, 유동비율증가율, 부채비율증가율, 총자산증가율, 총자산이익증가율, 매출액순이익증가율, 총자산회전증가율, 매출액증가율의 등급변수들 순으로 경영평가 등급에 유의한 영향을 주는 것을 확인하였다.
2. 범주형 회귀분석을 통해 각 등급변수들의 수량화 점수를 산출하고, 이를 평가모형의 가중치에 반영하여 공기업의 재무적 건전성 평가모형을 설계하였다. 평가 절차는 각

공기업들의 재무 데이터를 수집하여 비교분석을 통해 각 재무비율별 등급을 산출하고 산출된 등급에 따라 수량화 점수를 반영하여 총점수에 대한 등급으로 재무적 건전성 등급을 산출한다. 이렇듯 공기업에 타당한 재무적 건전성 평가모형을 설계하였다.

3. 설계된 재무적 건전성 평가모형의 유용성 확인을 위해 경영평가 결과와의 순위상관관계 분석을 실시하여 p-value .045로 건전성 평가등급과 경영평가 결과와의 순위상관관계가 있음을 검정하였다. 순위상관계수는 .476으로 정(+)의 상관관계를 보인다.

2. 정책적 제언 및 추후 과제

본 연구의 결과를 통해 공기업의 재무적 건전성을 평가할 수 있는 유용한 재무건전성 평가모형을 비교하였다. 재무건전성 지표인 유동비율증가율, 부채비율증가율, 총자산증가율, 총자산이익증가율, 매출액순이익증가율, 총자산회전증가율, 매출액증가율의 등급변수들 순으로 2009년 공기업의 경영평가 등급과 상관관계가 높은 것으로 분석되었으며, 이러한 재무적 건전성 평가모형의 적용을 통해 공기업 스스로가 재무적 건전성 제고를 위해 노력하는 한편, 정부의 공기업 경영평가 결과의 신뢰성을 뒷받침할 수 있을 것으로 기대된다.

즉, 이상의 연구에서와 같이 평가결과의 상관관계가 확인된 재무적 건전성 지표를 공기업의 경영성과 계량평가 중 다음 각 평가범주별로 보완적 적용을 통해 공기업 경영실적 계량평가의 신뢰성을 제고할 수 있을 것이다.

1) 업무 효율성 지표에 대한 보충적 지표 : 수익성 지표

$$\text{매출액순이익률} = \frac{\text{당기순이익}}{\text{매출액}}$$

$$\text{총자산이익률} = \frac{\text{당기순이익}}{\text{연평균 총자산}}$$

2) 재무예산성과 지표에 대한 보충적 지표 : 안정성 지표

$$\text{부채비율} = \frac{\text{부채 총액}}{\text{자기자본 총액}}$$

$$\text{유동비율} = \frac{\text{유동 자산}}{\text{유동 부채}}$$

3) 주요사업 성과 지표에 대한 보충적 지표 : 성장성 지표

$$\text{매출액증가율} = \frac{(\text{당해연도 매출액} - \text{전년도 매출액})}{\text{전년도 매출액}}$$

끝으로 추후 연구 과제로는 재무적 건전성 평가모형의 설명력 강화를 위한 지속적인 시계열 연구가 이루어져야 하며, 공공기관 경영평가제도에서 평가유형별로 재무적 건전성 평가모형을 개발하는 연구가 이루어져야 할 것이다. 본 연구에서 설계된 재무적 건전성 평가모형을 통해 공기업들의 경영평가 결과에 대한 경제적 측면에서의 참고자료로서의 역할을 기대해 본다.

참고문헌

- 기획재정부, 『공기업 및 준정부기관의 2009년도 경영실적 평가편람』, 2009.
- 박석희, 『공기업 성과관리론』, 한국학술정보, 2007.
- 기획예산처, 『공공기관 경영평가제도 혁신방안』, 2007.
- 노형진, 『SPSS/Amos에 의한 사회조사분석』, 형설출판사, 2003.
- 정혜영, 『CEO를 위한 신경영학(재무·회계·경영정보 편)』, 영림원소프트랩, 2001.
- 노형진, 『한글 SPSS 10.0에 의한 조사방법 및 통계분석』, 형설출판사, 2001.
- 고완석 외, 『회계학원론』 제2판, 을곡출판사, 1999.
- Kendall, M.G., Stuart, A. "The Advanced Theory of Statistics," Volume 2: *Inference and Relationship*, Griffin. 1973.

공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구

박정수, 홍유화
(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

공기업 상장과 다양한 정부지분율에 따른 경영성과 비교연구

박정수* · 홍유환**

I. 서론

공기업을 어떻게 정의하든 우리는 어떤 회사가 공기업이라는 것을 안다. 한국전력공사, 한국토지주택공사, 인천국제공항공사, 한국수자원공사 등 이러한 공기업들은 우리 경제 생활의 주요 부분을 차지하고 있기 때문에 그 중요성을 새삼스럽게 거론할 필요는 없다. 공기업이 국민경제에서 차지하는 비중은 정부예산 대비 공공기관의 총예산, 국가총생산(GDP) 대비 부가가치로 이야기하기도 하며 경제활동인구 대비 공공기관의 정원 또는 현 원으로 비중을 설명하기도 한다.

윤성식(1998)은 “소유 등을 통해 정부의 통제를 받는다는 것 그리고 재화와 용역을 생산하여 기업처럼 대가를 받고 판매한다”는 점을 강조한다. 공기업의 소유구조, 자산, 고용 규모 등에 있어서 나라별로 공공기관에 대한 기준이 상이하여 국가간 비교는 매우 어려운 현실이다. 따라서 OECD 등에서 공기업(state owned enterprises)의 경제적 중요성에 대한 데이터베이스를 구축하려는 노력을 계속하고 있다.

또한 공기업의 정부지분 축소, 상장, 나아가서 민영화에 대해서 많은 가설들이 주장되고 있고 충분한 검증을 거치지 못했는데도 이론의 행세를 하기도 한다. 흔히 공기업은 시장의 실패를 교정하기 위해 설립 운영된다고 한다. 그러나 시장의 실패로 인한 비효율과 공기업 주인의 부재(不在)로 인한 비효율의 크기에 대해서는 이론의 영역이라기보다는 실증의 영역에서 해결해야 할 문제라고 본다. 비록 공기업이 비효율적인 경영을 하더라도 공익성을 위해 공기업을 통해 시장의 실패를 교정해야 한다는 입장과 공기업은 적극적으로 민영화하고 시장의 실패에는 규제, 세금, 보조금 등으로 대응해야 한다는 입장

* 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 소장, 이화여자대학교 행정학과 교수

** 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 공공정책연구팀

이 팽팽하게 맞서고 있다.

적자 투성이의 공기업이 민영화되자마자 얼마 되지 않아 상상할 수 없는 흑자를 올리는가 하면, 기업 가치를 거의 인정받지 못하고 양도된 공기업이 민영화 수년 뒤에는 엄청난 가격으로 매각되기도 한다. 민영화까지는 가지 않더라도 공공기관이 민간과 경합하는 부문에서의 공정경쟁을 확보하기 위해서 보조금 지급을 투명하게 해야 하며 이는 지배구조의 개선 주장으로 이어진다.

우리나라 정부는 네트워크 공기업을 포함하여 공기업 전반에 경쟁원리를 도입하기 위해 여러 차례의 민영화 계획을 입안하였고 시행하였다. 특히 1997년에 공기업의 경영구조개선 및 민영화에 관한 법률을 제정하면서 시장형 공기업의 민영화 방침을 분명히 하였다. 그러나 민영화추진계획의 세부적인 사항은 민영화를 통해 경영효율성과 자율성을 확보하고 성과를 제고한다는 취지와 다르거나, 설사 취지에 부합한다 해도 진행되고 있는 실적이 계획과 비교해 매우 부진하게 나타나는 등 현실적으로 어려움을 겪고 있다.

우리나라의 민영화 추진실적도 성공과 실패를 반복하고 있다. 1990년 이전에 주로 제조, 운수, 항공분야 관련기업과, 은행산업, 그리고 증권거래소, 포철의 민영화와 함께 한국전력공사의 지분매각이 이루어졌다¹⁾. 1993년에도 대대적인 투자기관 지분 매각을 통해 민영화 계획이 수립되었는바, 58개사의 지분 매각이 추진되었으나 실적은 22개사에 그치는 등 부진한 모습을 보였다²⁾. 이어 1998년 기획예산위원회의 주도로 민영화 계획이 발표되어 포항제철, 한국중공업, 한국종합화학, 한국종합기술금융, 국정교과서의 완전민영화, 한국전기통신공사, 한국담배인삼공사, 대한송유관공사, 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사 등의 단계적 민영화가 추진되었다. 이 중 한국전력공사, 한국가스공사, 한국지역난방공사는 여전히 공공기관운영에 관한 법률에 의해 시장형 공기업으로 정부의 지배구조통제 및 경영평가를 받고 있다. 최근에는 한국철도공사, 인천국제공항공사, 대한주택보증(주), 한국공항공사, 부산항만공사, 인천항만공사 등의 민영화 논의가 이루어지고 있다.

1) 1990년대 이전의 공기업 민영화는 주로 주식 매각과 시중은행에 대한 현물출자를 복합한 방식으로 이루어졌다. 1968년의 계획에 따라 한국기계공업, 한국철강개발, 한국광업제련공사, 대한염업주식회사, 한국수산개발공사 등 제조업체와 운수기업인 대한통운, 대한해운공사, 대한조선공사, 상업은행이 민영화되었다. 이어 1980년에 주로 한일은행, 제일은행, 조흥은행, 서울신탁은행을 민영화했으나 정부가 은행경영에 직접적으로 간섭할 여지를 제거하지 못해 작금의 금융산업 취약성을 낳았다. 1987년 제3차 계획에 따라 증권거래소 완전 매각, 포철은 일부 매각과 상장, 한전의 지분 매각이 국민주 방식으로 이루어졌다.

2) 이전 민영화에 포함되지 못했던 나머지 시중은행인 국민은행, 외환은행, 중소기업은행, 주택은행의 정부소유지분이 매각되었다. 그 외 국정교과서와 종합기술금융의 지분이 매각되었다.

본 연구에서는 상장 여부 및 지분구조에서 나타나는 정부통제의 정도와 경영성과와의 관계에 대해 실증분석을 시도하고자 한다. 상장을 통해 시장에 의한 지배구조와 통제가 더 나은 성과를 시현하는지, 그리고 정부가 다수지분으로 경영권을 보유하고 있는 것이 나올지, 아니면 소수지분이 더 나은 성과를 담보하는지를 알아보하고자 하는 것이다. 각 지분구조에 따라 경영성과가 달리 나타나는 경우 정부의 획일적인 통제를 극복하는 보다 나은 지배구조 설계가 가능할 수 있기 때문이다.

본 논문의 구성은 다음과 같다. 먼저 제2장에서는 소유권이론과 대리인이론으로 대표되는 민간기업과 공기업의 효율성, 생산성 논의에 대한 이론적 배경에 대해 살펴보고 이를 실증적인 선행연구 검토를 통해 이론과 실제에 대해 살펴본다. 다음으로 제3장에서는 우리나라의 51개 출자회사 자료를 1999년부터 2009년까지 모아 상장 여부 및 지분구조가 기업의 성과 즉, 생산성, 수익성 그리고 효율성에 각각 어떠한 영향을 미치는지 분석해본다. 다음으로 제4장에서는 연구결과를 요약하고 시사점을 정리하기로 한다.

II. 이론적 논의와 선행연구

1. 소유권 영향에 관한 이론적 배경

〈표 1〉은 북미지역을 대상으로 공기업과 민간기업의 상대적인 성과에 대한 실증분석 논문을 정리한 것이다. 정리된 논문들은 기업의 성과와 활동에 대한 다양한 지표(indicator)와 계산방법(measure)을 사용하여 수익성과 효율성을 나타내었기 때문에 각각의 실증분석 방법은 다르지만 총체적인 이해와 관점을 제공하고 있다.

〈표 1〉을 보면 민간기업의 효율성을 지지하는 논문이 더 많이 존재하지만 분야에 따라 결과는 상당히 다양하게 나타남을 확인할 수 있다. 이렇게 분야별로 다르게 나타나는 효율성에 대한 결과는 분야에 따른 환경의 차이 때문이라고 할 수 있다. 예를 들어 전기나 수자원 같이 민간기업에 대해 제한적 경쟁조건과 높은 규제가 적용되는 분야의 경우 공기업의 효율성이 높게 나타나게 된다. 반면, 정부의 민간기업에 대한 외부위탁(subcontracts)이 많고 규제가 상대적으로 적어 감시비용(monitoring cost)이 작은 분야의 경우(폐기물처리, 소방서비스, 비철도 운송수단 등) 민간기업의 효율성을 지지하는 실증분석이 많이 나타난다.

〈표 1〉 공기업과 민간의 상대적인 효율성에 대한 실증분석

분야 (Sector)	공기업 (SOE or Public Corporation)이 비교적 효율적(Efficient)	차이 없음(No difference) 또는 확실치 않은 결과(Ambiguous Results)	민간기업(Private Company)이 비교적 효율적
전기 (Electric Utilities)	Meyer (1975) Neuberg (1977) Pescatrice & Trapani (1980)	Mann (1970) Junker (1975) Spann (1977) Fare et al (1985) Atkinson & Halvorsen (1986)	Shepherd (1996) Moore (1970) Peltzman (1971) De Alessi (1974) De Alessi (1977)
폐기물처리 (Refuse)	Pier et al (1974)	Hirsch (1965) Kemper & Quigley (1977) Collins & Downes (1977)	Kitchen (1976) Savas (1077) Pommerehne & Frey (1977) Stevens (1978) Edwards & Stevens (1978)
수자원 (Water)	Mann & Mikesell (1971) Bruggink (1982)	Feigenbaum & Teeple (1983)	Hausman(1976) Morgan(1977) Crain & Zardkoohi (1978, 1980)
보건서비스 (Health-related Service)		Becker & Sloan (1985)	Clarkson (1972) Rushing (1974) Lindsay (1976) Frech (1976) Bays (1979) Frech (1980) Bishop (1980) Frech & Ginsburg (1981) Wilson & Jadlow (1982) Schlesinger & Dorwart (1984)
항공 (Airlines)		Forsyth & Hoching (1980) Morrison (1981) Jordan (1082)	Davies (1971) Davies (1977)
철도 (Railroads)		Caves & Christensen (1980) Caves et al (1982)	
금융 (Finance)		Lewin (1982)	Davies (1981)
소방서비스 (Fire service)			Ahlbrecht (1973)
비철도 운송수단 (Non-rail transit)			Pashigian (1976) Palmer et al (1983) McGuire & Van Cott(1984)

자료 : Boardman & Vining(1989)

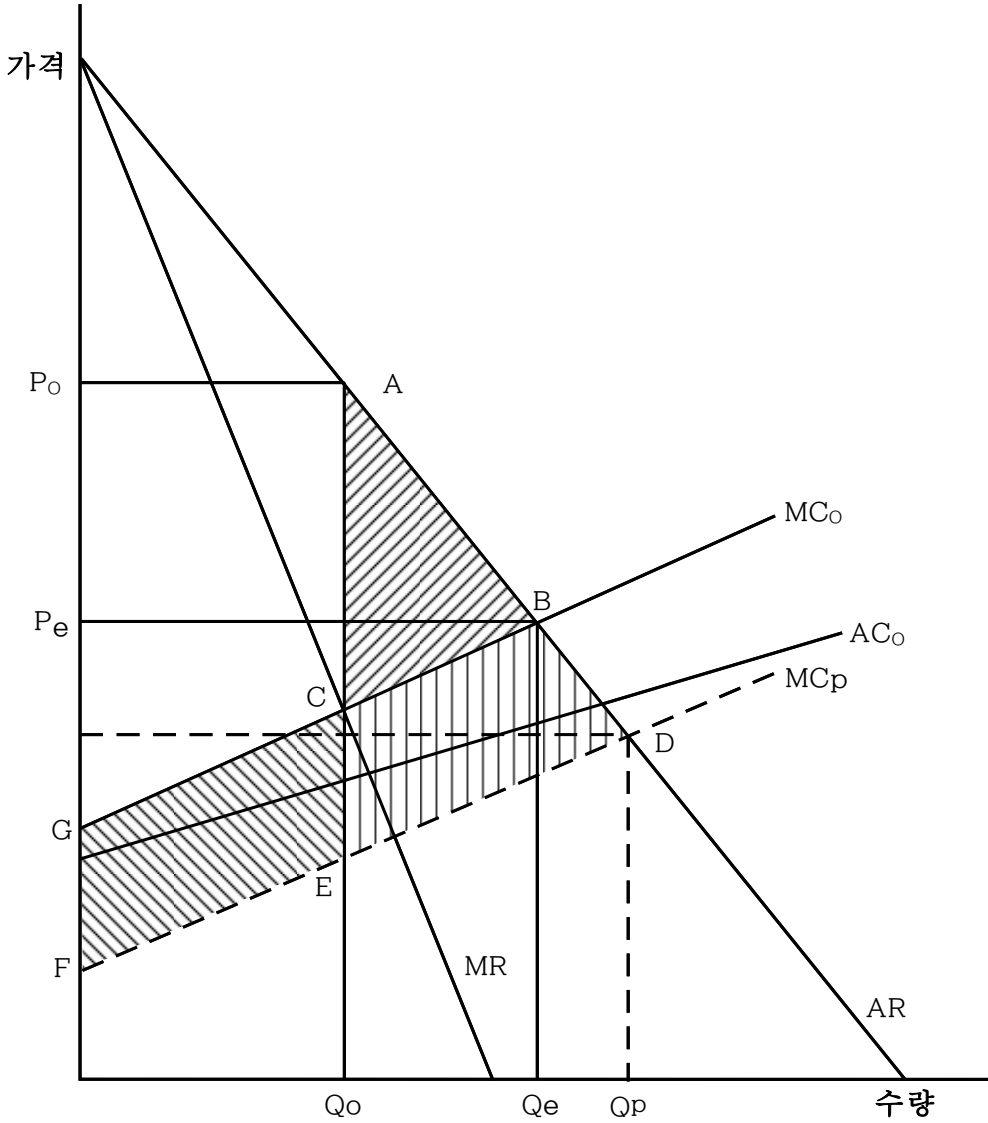
각 기업이 속한 산업의 환경 조건에서 아주 중요한 부분은 시장의 경쟁조건, 이를 통한 시장의 실패 여부이다. 자연독점의 성격이 있거나 심각한 시장실패가 있는 상황에서 기업의 생산성을 분배의 효율성·비효율성 증거로 삼는 것은 적절하지 않다. 반면 경쟁적인 시장에서는 생산성이 분배효율성의 지표로 사용될 수 있는데 이는 이윤극대화로부터의 이탈(normatively appropriate deviation)이 최소화되기 때문이다. 이러한 부분에서 공기업과 민간기업은 단순비교가 어렵다는 것을 또한 인식해야 한다.

많은 비교실증분석의 본질적인 문제점은 공기업의 사회정치적(socio-political) 목표를 무시한다는 점이다. 공기업이 민간기업에 비해 낮은 이윤을 나타내는 것은 높은 비용이나 기술적 비효율성 때문이 아니라 사회적 생산(social output)이 존재하기 때문이라는 것을 고려해야 한다. 이 주장은 공기업을 통한 사회적 이득이 공기업의 외부 효과로 존재하여도 이를 측정하기 어려운 상황에서 실증적인 설득력을 얻기 어렵다. 따라서 민간기업, 공기업, 혼합소유권 기업의 생산성 차이를 분석하여 사회적 생산에 대한 잠재가격(shadow price)을 알아내는 연구가 필요하다.

이렇게 공기업의 사회적 이득이 적절하게 측정되지 않는 상황에서 공기업은 자신들이 생산하는 사회적 외부효과를 높은 임금수준, 특권, 높은 고용률 등의 형태로 내부화할 수 있다. 공기업이 종사하는 산업 내에서 자연 독점이 아니더라도 높은 시장 점유율을 행사하고 있다면 내부화된 사회적 이익은 생산자 잉여로 나타난다. 이렇게 내부화했을 경우의 상황을 [그림1]이 설명하고 있다. MCO와 ACO는 관찰되는 기업의 한계비용과 평균비용을 나타내며, MCp는 기업의 잠재효율적인(X-efficient) 한계비용을 나타낸다. 즉 MCp는 공기업이 사회적 이익을 내부화하지 않고 효율적으로 생산할 때의 상황을 의미하는 것이다. 시장 독점적인 조건에 있는 공기업은 Q_0 수준에서 생산을 하며 이때 관찰되는 MCO와 ACO하에서 사회적으로 효율적인 생산수준은 Q_e 이다. 하지만 공기업이 사회적 이익을 내재화하지 않고 사회적 이익을 극대화 하기 위해 잠재효율적 한계비용 MCp에서 생산했다면 사회적으로 효율적인 생산 수준은 Q_p 이다. 그러므로 관찰되는 자중손실은 ABC이지만 실질적인 자중손실은 ADE 영역인 것이다. 사회적 이익의 내재화로 공기업은 CEFG 만큼의 생산자 잉여를 얻지만 BDEC만큼의 순잉여손실(net deadwight loss)이 생김을 알 수 있다³⁾.

3) 기업이 생산자잉여를 극대화하기 위해서 한계효용(MR)과 잠재한계비용(MCp)이 만나는 지점까지 생산을 (Q_0 의 우측으로) 증가시킬수 있지만 이는 정치인과 규제 기관에 낮은 비용곡선의 존재를 알리게 되는 결과를 가져오므로 Q_0 에서 생산을 하게 된다.

〈그림 1〉 사중손실(Deadweight loss)과 사회적 생산(social output)



2. 소유권 영향에 관한 실증연구

Boardman and Vining(1989)은 재산권이론(property rights theory)에 근거해 공기업은 사기업에 비해 효율성과 수익성의 성과가 좋지 않다는 주장에 대해 실증적(empirical)

접근을 하였다. 1983년 미국을 제외한 상위 500개의 제조업 및 광업에 종사하는 기업을 대상으로 하여 공적 소유권과 혼합 소유권이 수익률과 효율성에 미치는 영향을 살펴보았다⁴⁾. 이들의 분석 결과 공적 소유권 및 혼합 소유권 기업의 효율성과 생산성이 사적 소유권 기업보다 유의미하게 낮았다. 또한 이들은 공기업과 혼합소유권 기업의 성과는 유의미한 차이가 보이지 않는 분석 결과에 대해 부분적인 민영화가 기업경영성과에 개선을 가져오는 확실한 방법이 아니라고 주장하였다.

그 후 Vining and Boardman(1992)이 캐나다 금융업을 제외한 상위 500개 기업을 대상으로 다시 한번 소유권에 따른 경영성과를 분석한 결과 기업의 수익률과 효율성은 사기업, 혼합 소유권 기업, 공기업의 순서로 높게 나타났다. 이 연구에서는 기업의 경영 성과에 대한 통제 변수로서 시장경쟁의 영향을 고려하여 시장의 경쟁 여부와 소유권 형태의 영향을 동시에 살펴본 결과 기업의 소유권 형태가 시장경쟁과 무관하게 경영성과에 영향을 줄 수 있다는 것을 밝혀내었다. 저자들은 정부의 소유권이 기업의 성과에 음(-)의 영향을 미치는 이유는 높은 거래비용(transaction cost) 때문이라고 설명하였다.

정부의 소유권과 기업의 경영성과에 대한 연구에서 중국 기업을 통한 분석이 많이 이루어지고 있다. 중국은 경제개혁의 일환으로 국유기업의 소유제 개혁과 주식제 개편을 단행하여 전략적으로 국유기업을 주식회사로 개편하고 증권시장에 상장함을 통해 국유기업의 지배구조를 개혁하고자 하고 있다. 하지만 여전히 상장된 중국의 국유기업들의 주식은 상당부분 집중적으로 정부의 소유 아래 있을 뿐 아니라 상호 주식보유 방식을 통해 정부를 통한 공유(公有)가 이루어지고 있기 때문에 개혁의 대상이 된 국유기업들은 완전한 민영기업이라 할 수 없다. 이러한 배경으로 경제개혁에 대한 평가와 더불어 중국의 국유기업들을 대상으로 소유권 구조 및 지배구조에 따른 기업의 생산성, 수익성, 효율성 연구가 활발하게 이루어져 오고 있다.

Zuobao et al(2002)은 중국의 다양한 형태의 소유권을 분류하여⁵⁾ 소유권 형태

4) 수익률 지표로서는 자기자본대비수익률(ROE), 총자산대비수익률(ROA), 매출대비수익률(ROS), 순이익(NI)을 사용하였으며, 효율성 지표로는 X-효율성지표를 사용하였다. 소유권은 공기업(State-Owned Enterprises: SOEs), 혼합소유권기업(Mixed Enterprises: MEs), 사기업(Private Corporations: PCs)으로 분류하여 더미변수를 독립변수로 사용하였다. 모형은 다음과 같다.

Performance = f(mixed, state, assets, sales, employees, market share, concentration, industry, country)

5) 중앙공기업(State Owned enterprises: SOE), 지방공기업(Collective Owned enterprises: COE), 혼합소유권기업(Mixed enterprises: MEs, 새롭게 민영화 과정에 있는 기업으로 일부의 주식은 정부가 소유하고 있지만 나머지 부분에 대하여는 사적 소유가 이루어지고 있는 기업), 외국계기업(Wholly foreign owned enterprises: FOE), 합성기업(Joint ventures: 중앙공기업, 지방공기업, 사적기업에 외국계자본이 투입되어 있는 형태의 기업), 국내 사기업(Comestic private-owned enterprises:

(ownership structure)와 기업 경영성과⁶⁾의 상관성을 분석하였다. 그 결과 공기업의 수익성은 다른 소유권 형태의 기업에 비해 유의하게 작게 나타났으며, 지방공기업이 중앙공기업에 비해 수익성과 생산성이 높게 나타나는데 이는 중앙정부보다 지방정부의 경우 더욱 직접적으로 기업을 감시하고(monitering) 상대적으로 강한 예산제약(hard budget constraints) 조건하에서 효율성을 강조하여 경영하기 때문이라고 설명하였다. 민영화가 이루어지고 있는 혼합 소유권 기업의 경우에는 여전히 정부의 영향이 남아 있기 때문에 성과 개선이 이루어지지 않는다고 주장하였다.

Jefferson et al(2003)은 1994~1999년 동안 22,000개 대·중형(large and medium-size enterprises) 기업의 패널데이터를 사용하여 소유권 형태의 변화를 확인하고 생산성 변화를 분석하였다. 대상 기업에 대한 정부의 소유권은 분석기간 동안 2/3에서 1/2로 감소하였으며 R&D 투자 규모가 급격히 증가함을 확인하였으며 이를 중국의 국유기업 개혁 효과로 파악하였다. 이들의 분석결과 생산성 측면에서는 국유기업의 생산성이 가장 떨어지는 것으로 나타났다. 반면에 Sun and Tong(2003)은 1994~1997년 동안의 상장기업을 대상으로 정부와 법인의 소유권에 따른 성과 분석을 한 결과 정부의 소유권과 기업의 성과에는 역 U자형 관계로서 정부와 법인의 소유권이 유의하게 기업의 성과에 양(+)⁷⁾의 효과를 나타낸다고 주장하였다⁷⁾.

그리고 Gunasekagrage et al(2007)은 소유권 형태에 따른 기업성과분석에서 더 나아가 2000~2004년 동안의 중국 상장기업 1,034개를 대상으로 정부 소유권 정도(degree of state ownership)가 기업경영 성과에 미치는 영향을 살펴보았다⁸⁾. 이들의 연구 결과 기업의 성과는 정부 소유권 정도와 음(-)의 관계가 있었다. 하지만 이러한 음의 관계는 정부 소유의 정도가 심할 때 더욱 강하게 나타남을 확인하였다.

POEs) 으로 소유권의 형태를 구분하였다.

- 6) 성과를 나타내는 지표로는 수익성의 대리변수는 매출대비수익률(ROS), 총자산대비수익률(ROA), 생산성의 대리변수는 종업원 1인당 매출(SPE), 종업원 1인당 순수익(NIPE), 효율성의 대리변수는 총자산대비매출(SPA)를 사용하였다.
- 7) 기업의 성과를 나타내는 변수로 시장가 대비 장부가 비율(Market to book ratio)을 사용하였으며 기업크기 부채비율, 외국인 소유 지분율, 산업별 규제정도 등을 통제변수로 사용하여 분석하였다.
- 8) 기존의 연구에서 소유권의 형태를 정의하여 가변수(dummy variable)로서 소유권에 관한 독립변수의 생성 방법을 많이 사용했던 것과는 달리 1차적으로 정부지분율 자체와 정부지분율의 제곱을 직접 독립변수로 사용하여 정부지분율의 정도에 따른 성과 차이를 분석하였다. 또한 정부지분율과 법인지분의 합이 5% 이하(1), 5~36%(2), 36% 이상(3)으로 소유권 정도의 구간을 나누어 그 영향을 분석하였다. 종속변수로는 상장기업을 대상으로 하였기 때문에 토빈의 Q(Tobin's Q)와 시장가 대 장부가 비율(Market to book ratio)을 사용하였다.

Ⅲ. 실증분석

1. 분석대상

본 연구는 특별법 또는 회사법을 통해 주식회사의 형태로 설립되어 자기자본 중 정부 및 정부관련 기관(지방자치단체 및 공공기관)의 직접투자가 포함되어 있는 기관(정부 및 정부관련기관의 출자기관)을 대상으로 하였다. 분석기간 중 이러한 조건에 해당하는 모든 기관을 분석하기에는 어려움이 있어 2010년 지정된 286개의 공공기관 중 정부 및 정부관련 기관의 출자가 있는 기관을 찾아 1999년부터 역추적하는 방식으로 분석대상을 한정시켰다. 또한 정보의 추적과정에서 폐지 및 통합의 과정이 복잡하여 연도별 소유구조 및 재무정보를 정의하기에 어려움이 있는 기관과 금융업에 속하는 일부 기관은 분석의 성격상 대상기관에서 제외하였다. 이러한 과정으로 총 51개⁹⁾ 정부 및 정부관련 기관의 출자기관이 분석의 대상이 되었으며 1999~2009년의 소유권 구조 및 재무제표 데이터로 패널 자료를 구성하였다.

51개의 분석대상 기관은 공기업 18개¹⁰⁾, 준정부기관 4개, 기타공공기관 29개로 구성되어 있다. 공기업과 준정부기관은 대부분 「정투법」에 따른 구 정부투자기관이며 기타공공기관의 경우 다수의 공기업의 자회사가 포함되어 있다.

2. 변수 선정

기관의 경영성과를 지표로 생산성, 수익성, 효율성을 살펴보았다. <표 2>는 종속변수로 사용된 경영성과 각 지표에 따른 변수를 제시하고 있다.

9) 한국토지주택공사의 경우 1999년부터 2008년까지는 한국토지공사, 대한주택공사로 대상기관을 설정하였고 2009년은 한국토지주택공사로 데이터에 포함되었다.

10) 한국방송광고공사, 한국마사회의 경우 법인의 성격상 제외되었으며, 대한주택보증(주)는 금융업에 속하여 제외되었다.

〈표 2〉 기관의 경영성과 지표 및 변수

지표	변수(변수명)
생산성	부가가치(VA)
	노동생산성(LVA)
	자본생산성(CVA)
수익성	자기자본대비수익률(ROE)
	총자산대비수익률(ROA)
	매출대비수익률(ROS)
효율성	노동효율성(LSA)
	자본효율성(CSA)

생산성 지표는 부가가치 및 종업원 1인당 부가가치를 통한 노동생산성, 유형자산 1단위당 부가가치를 통한 자본생산성으로 변수화하였다. 부가가치는 각 기관의 손익계산서에 나타나는 법인세차감전당기순이익, 인건비, 복리후생비, 감가상각비, 세금과공과 항목의 합으로 계산하고 제조업의 경우에는 당기제조원가명세서의 계정과목도 함께 고려하였다¹¹⁾. 노동생산성에서 종업원 수는 기관의 당기 비정규직을 포함한 현원을 통해 계산하였으며 자본생산성의 경우 계산의 용이성을 위해 당기 유형자산을 자본(capital)으로 사용하였다.

수익성 지표로는 일반적으로 사용되는 자기자본대비수익률(ROE), 총자산대비수익률(ROA) 및 매출대비수익률(ROS)을 사용하였다. 기관의 효율성을 나타내는 변수는 매출을 기준으로 노동효율성은 각각 종업원 1인당 매출, 자본효율성은 유형자산 1단위당 매출을 사용하였다. 더욱 정치하게 효율성을 나타내는 지표들이 존재하지만 본 연구에서는 전체적인 경영성과의 한 지표로서 효율성을 대상으로 하기 위해 비교적 간단한 변수를 사용하였다.

본 연구의 중요한 독립변수는 정부 및 정부관련기관의 출자기관에 대한 소유구조와 상장 여부이다. 먼저 상장 여부(DL)는 가변수(dummy)로 나타내었다. 51개 출자기관 중 상장기관은 한국전력공사(1999~2009년), 한국가스공사(1999~2009년), 그랜드코리아레저(2009년), 한전KPS(2007~2009년), 한국전력기술(2009년), 강원랜드(2001~2009년)로 해

11) 계산된 부가가치는 천만단위를 사용하였다.

당연도에 상장 여부 가변수를 1로 표시하였다.

소유구조의 경우 소유권 정도를 정부의 지분만 고려한 경우와 정부와 정부관련기관의 지분 합을 고려한 변수를 사용하였다. 정부지분율변수(GS)는 각 기관에 대한 정부지분율 그대로 사용하고 정부의 지분율과 정부관련 기관의 지분율의 합을 확장된 공적소유(GGS)로 사용하였다.

기관의 경영성과에 영향을 미치는 다른 요인들을 통제하기 위해 자연로그를 취한 총자산(SIZE)을 기관의 규모에 대한 통제변수로 모형에 포함하였으며 기관의 연혁(AGE), 공기업 여부(TYPE), 부채비율(LEV)도 포함하였다. 또한 연도간의 외부적인 영향을 통제하기 위해 연도별 가변수(YD)도 추가하였다. t연도에 속하는 관찰치의 경우 1, 그렇지 않은 경우 0을 부여하였다.

3. 연구모형

본 연구의 목적은 정부출자기관의 상장 여부와 기관 경영성과의 관련성과 정부의 소유권 정도와 기관 경영성과와의 상관성을 검증하는 데 있다. 따라서 먼저 상장 여부와 기관 경영성과와의 관련성을 검증하기 위하여 아래와 같은 연구모형을 설정하였다.

1) 상장 여부에 따른 기업성과 분석 모형

모형 (L)

$$Performance_{it} = \beta_0 + \beta_1 DL_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{kt} + \epsilon_{it}$$

<생산성>

$$Productivity_{it} = \beta_0 + \beta_1 DL_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{kt} + \epsilon_{it}$$

생산성 변수 - VA_{it} : 모형 (L1-1), LVA_{it} : 모형 (L1-2), RVA_{it} : 모형 (L1-3)

<수익성>

$$Profitability_{it} = \beta_0 + \beta_1 DL_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{kt} + \epsilon_{it}$$

수익성 변수 - ROE_{it} : 모형(L2-2), ROA_{it} : 모형(L2-2), ROS_{it} : 모형(L2-3)

〈 효율성 〉

$$Efficiency_{it} = \beta_0 + \beta_1 DL_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{kt} + \epsilon_{it}$$

효율성 변수 - LSA_{it} : 모형(L3-1), CSA_{it} : 모형(L3-2)

- LA_{it} : 부가가치(천만 단위)
- LVA_{it} : 노동생산성(부가가치(천만단위)/종업원 수)
- CVA_{it} : 자본생산성(부가가치/유형자산)
- ROE_{it} : 자기자본수익률(당기순이익/자기자본)
- ROA_{it} : 총자산수익률(당기순이익/총자산)
- ROS_{it} : 총매출수익률(당기순이익/총매출)
- LSA_{it} : 노동효율성(총매출(천만단위)/종업원 수)
- CSA_{it} : 자본효율성(총매출/유형자산)
- DL_{it} : 관측치가 상장되었으면 1, 그렇지 않으면 0
- $SIZE_{it}$: 총자산의 자연대수를 취한 값
- AGE_{it} : 기관의 나이
- $TYPE_{it}$: 관측치가 공기업이면 1, 그렇지 않으면 0
- LEV_{it} : 부채비율(부채/총자산)
- DY_{it} : 관측치가 연도 k에 속하면 1, 그렇지 않으면 0
- ϵ_{it} : 잔차항

두 번째로 정부의 소유권 정도와 기관 경영성과와의 상관성을 검증하기 위해 정부의 소유지분과 확장된 공적소유를 각각 주요한 독립변수로 분석을 하였다. 모형은 다음과 같다.

2) 정부지분에 따른 기업경영성과 분석 모형

모형(GS)

$$Performance_{it} = \beta_0 + \beta_1 GS_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{kt} + \epsilon_{it}$$

GS_{it} : 정부지분율

3) 확장된 지분에 따른 기업경영성과 분석 모형

모형 (*GGS*)

$$Performance_{it} = \beta_0 + \beta_1 GGS_{it} + \beta_2 SIZE_{it} + \beta_3 TYPE_{it} + \beta_4 AGE_{it} + \beta_5 LEV_{it} + \beta_6 DY_{it} + \epsilon_{it}$$

GGS_{it} : 확장된 공적소유, 정부지분율 과 정부관련기관의 지분율 합

위의 모형을 Pooled OLS 분석을 통해 실증분석을 하였다. 51개 기관의 11개년에 걸친 패널데이터이기 때문에 패널의 성격에 맞추어 상이한 기관의 특징을 고려할 수 있도록 패널분석이 이루어져야 한다. 하지만 주요 독립변수인 상장 여부와 정부지분율이 대부분 11개연도에 걸쳐 동일하게 나타나는 성격이 있어 시간에 걸쳐 동일한 기관의 고정효과를 고려할 경우 주요 독립변수의 영향을 추정할 수 없게 되는 문제가 발생하게 된다. 이에 시간효과만을 연도 가변수로 통제하여 시간의 고정효과를 고려하였다.

4. 실증분석 결과

〈표 3〉은 분석대상 51개 기업의 11년간 자료의 기술 통계량을 보여주고 있다. 정부지분율의 평균은 40.71%, 확장된 공적소유에 대한 지분율은 평균 92.34%로 확인된다. 편차를 살펴보면 확장된 공적소유지분율로 보았을 때 정부지분율보다 그 편차가 줄어들고 있다. 이는 정부출자기관에 대해 직접적인 정부소유가 아닌 확장된 공적소유의 영향을 살펴보면 공기업과 준정부기관, 기타공공기관의 차이가 없음을 확인할 수 있다. 준정부기관, 기타공공기관의 경우 직접적인 정부지분율만을 기준으로 했을 때 영향력이 0에 가까운 기관들도 다수 존재하지만 확장된 공적소유지분율로 보았을 때 50% 이상의 영향력을 가진 기관들이 다수이다.

부가가치의 경우 표에서 살펴보듯 그 편차가 매우 크지만 노동과 자본으로 단위화하였을 때 기관별 편차가 줄어드는 것을 확인할 수 있다.

자기자본대비수익률(ROE), 총자산대비수익률(ROA) 및 매출대비수익률(ROS)은 각각 평균이 18%, 3%, 1%로 나타난다. 매출대비수익률(ROS)이 평균 1%로 낮게 나타나지만 이는 51개 기관의 평균으로 산업과 시장의 경쟁조건 등이 고려되지 않은 데이터로서 단

순하게 낮다고 평가할 수 있는 통계량이 아니다. 매출대비수익률의 경우 산업별, 경쟁조건별(공급독점, 수요독점 등) 편차가 큰 지표로 공기업의 경우 이러한 조건에 민감한 부문이기 때문에 더욱이 단순 비교 및 평가를 내릴 수는 없다. 이러한 성격은 수익률 지표에서 모두 동일하게 적용된다.

〈표 3〉 주요 변수의 기술통계량

변수	관측치	평균	표준편차
DL	463	0,08	0,27
GS	463	40,14	44,71
GGs	463	92,34	18,06
VA	463	36076,25	102960,80
LVA	461	11,61	14,27
CVA	463	5,77	40,06
ROE	463	0,18	3,70
ROA	463	0,03	0,13
ROS	460	0,01	0,41
LSA	460	55,50	80,65
CSA	461	1,02	1,44
AGE	463	21,94	15,91
SIZE	463	27,02	2,78

1) 상장 여부(DL)에 따른 기관 경영성과 분석 결과

〈표 4〉에는 상장 여부와 기관의 경영성과의 관련성에 대한 회귀분석 결과가 제시되어 있다. 상장 여부는 부가가치, 노동생산성, 총자산대비수익률(ROA), 그리고 노동효율성과 자본효율성으로 측정된 경영성과에 긍정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 5개의 성과측정 자료에서 모두 1% 유의수준에서 유의미한 결과를 보여준다. 특히 수익성지표에서 유의한 결과를 얻지 못하는 것은 산업별, 시장 경쟁조건에 대한 통제가 이루어지지 않은 것으로 생각된다. 수익성지표는 이의 영향이 다른 지표보다 더 크기 때문이며 이는 Boardman and Vining(1989)에서도 확인할 수 있다.

〈표 4〉 상장 여부와 경영성과 분석 결과

변수	생산성			수익성			효율성	
	(L 1-1) VA	(L 1-2) LVA	(L 1-3) CVA	(L 2-1) ROE	(L 2-2) ROA	(L 2-3) ROS	(L 4-1) LSA	(L 4-2) CSA
DY	165746.4 (15125.6***)	8.58 (2.16***)	6.52 (6.87)	0.11 (0.66)	0.067 (0.02***)	0.07 (0.07)	93.26 (11.40***)	0.72 (0.18***)
TYPE	-25920.31 (10728.22**)	-2.67 (1.53)	2.53 (4.87)	0.55 (0.47)	-0.045 (0.01**)	-0.07 (0.05)	14.82 (8.08*)	-0.19 (0.12)
SIZE	13381.01 (1746.43***)	2.68 (0.25***)	-3.79 (0.79***)	-0.08 (0.07)	-0.003 (0.002)	0.016 (0.008**)	12.42 (1.32***)	-0.33 (0.02***)
LEV	858.61 (12158.48)	0.09 (1.75)	25.29 (5.53)	0.30 (0.53)	-0.12 (0.01***)	-0.215 (0.05***)	1.16 (0.14***)	
AGE	326.416 (287.26)	-0.14 (0.04***)	-0.10 (0.13)	0.001 (0.01)	0.0008 (0.0003**)	0.002 (0.001*)	-1.25 (0.21***)	-0.0009 (0.003)
Constant	348431.1 (8067.12***)	-55.12 (6.93***)	94.30 (21.86***)	1.67 (2.1)	0.19 (0.06***)	-0.3 (0.23)	-275.20 (36.51***)	9.81 (0.57***)
DY	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함
관측치수	463	461	463	463	463	460	460	461
R2	0.36	0.31	0.12	0.32	0.17	0.06	0.38	0.53

*, **, *** 은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서의 유의함을 의미함

2) 정부지분(GS)에 따른 기관 경영성과 분석 결과

〈표 5〉에서는 정부지분율과 기관의 경영성과와의 관련성에 대한 회귀분석 결과를 요약하고 있다. 정부의 지분율은 부가가치, 노동생산성, 자본생산성, 노동효율성 그리고 자본효율성으로 측정된 경영성과에 부정적인 영향을 미친 것으로 분석되었다. 이 중에서 자본생산성(CVA)을 제외하고는 모두 1% 유의수준에서 유의미한 결과를 보여준다.

〈표 5〉 정부지분율과 경영성과 분석 결과

변수	생산성			수익성			효율성	
	(GS 1-1) VA	(GS1-2) LVA	(GS1-3) CVA	(GS2-1) ROE	(GS2-2) ROA	(GS2-3) ROS	(GS4-1) LSA	(GS4-2) CSA
GS	-879.37 (132.73***)	-0.069 (0.017***)	-0.08 (0.05*)	-0.0065 (0.005)	-0.0001 (0.0001)	0.000035 (0.0005)	-0.505 (0.096***)	-0.006 (0.001***)
TYPE	15925.86 (13374.77)	0.71 (1.78)	6.53 (5.65)	0.89 (0.54)	-0.039 (0.017**)	-0.077 (0.059)	38.86 (9.77***)	0.103 (0.14)
SIZE	17487.52 (1827.013***)	2.89 (0.24***)	-3.64 (0.77***)	-0.082 (0.075)	-0.039 (0.017*)	0.018 (0.008**)	14.73 (1.34***)	-0.322 (0.02***)
LEV	-1471.953 (13060.92)	0.09 (1.75)	25.27 (5.52***)	0.31 (0.53)	-0.12 (0.017***)	-0.21 (0.058***)	38.86 (9.62***)	0.0039 (0.0036)
AGE	075.341 (322.7243**)	-0.091 (0.042**)	-0.042 (0.13)	0.006 (0.01)	0.00098 (0.0004**)	0.0025 (0.0014*)	-0.828 (0.23***)	-0.0009 (0.003)
Constant	-436610.7 (50767.79***)	-59.34 (6.81***)	91.39 (21.45***)	1.688 (2.08)	0.15 (0.066**)	(-0.36) (0.22)	-324.75 (37.35***)	9.46 (0.56***)
DY	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함
관측치수	463	461	463	463	463	460	460	461
R2	0.26	0.31	0.12	0.03	0.15	0.06	0.35	0.53

*, **, *** 은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서의 유의함을 의미함

3) 확장된 공적소유(GGS)에 따른 기관 경영성과 분석 결과

〈표 6〉에서는 정부지분율과 공공기관지분율을 합한 공적소유지분율과 경영성과의 관련성에 대한 회귀분석 결과를 보여준다. 공적지분율은 생산성지표 중 부가가치, 노동생산성, 그리고 효율성지표 중 노동효율성으로 측정된 경영성과에 부정적인 영향을 미치는 것으로 분석되었다. 세 지표 모두에서 1% 유의수준에서 유의미한 결과를 보여준다.

〈표 6〉 확장된 공적소유와 경영성과 분석 결과

모형 변수	생산성			수익성			효율성	
	(GGS 1-1) VA	(GGS1-2) LVA	(GGS1-3) CVA	(GGS2-1) ROE	(GGS2-2) ROA	(GGS2-3) ROS	(GGS4-1) LSA	(GGS4-2) CSA
GGS	-1586.36 (34.98***)	-0.146 (0.031***)	-0.02 (0.099)	-0.008 (0.0096)	-0.0003 (0.0003)	-0.00015 (0.001)	-0.87 (0.173***)	-0.0014 (0.0026)
TYPE	-22099.97 (11552.54*)	-2.208 (1.53)	2.53 (4.90)	0.592 (0.47)	-0.045 (0.015***)	-0.074 (0.051)	16.69 (8.46**)	-0.19 (0.13)
SIZE	17479.47 (1823.901***)	2.89 (0.243***)	-3.62 (0.77***)	-0.08 (0.075)	-0.0014 (0.0023)	0.018 (0.008**)	14.81 (1.34***)	-0.32 (0.02***)
LEV	8664.58 (13160.59)	0.9101 (1.75)	25.29 (5.58***)	0.359 (0.54)	-0.12 (0.017***)	-0.21 (0.058***)	43.80 (9.72***)	1.14 (0.14**)
AGE	217.49 (309.87)	-0.16 (0.041***)	-0.104 (0.13)	0.0003 (0.012)	0.0008 (0.0004)	0.0025 (0.001*)	-1.31 (0.22***)	-0.0007 (0.003)
Constant	-296581.5 (55365.6 ***)	-46.54 (7.37***)	93.03 (23.49***)	2.37 (2.27)	0.189 (0.072***)	-0.345 (0.247)	-249.45 (40.82***)	9.52 (0.62***)
DY	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함	포함
관측치수	463	461	463	463	463	460	460	461
R2	0.26	0.32	0.12	0.03	0.15	0.03	0.36	0.51

*, **, *** 은 각각 유의수준 10%, 5%, 1%에서의 유의함을 의미함

IV. 결론

본 연구에서는 우리나라 정부의 출자기관들(상장기업과 비상장기업 포함)을 대상으로 상장 여부 및 정부, 공적 소유지분의 수준이 경영성과에 미치는 영향에 대해 분석해 보았다. 이 분야에 대한 선행연구들은 앞에서 살펴본 바와 같이 상충되는 결과를 보여주고 있다. 본 연구에서는 일관되게 기업의 상장 여부와 정부지분을 포함한 공적 소유의 수준이 기업의 형태, 기업의 연혁, 기업의 규모, 기업의 부채규모 등의 요인으로 통제하고서도 경영성과에 각각 긍정적이고 부정적으로 영향을 미친다는 점을 밝혔다.

과거 북미와 중국의 상장기업을 대상으로 한 선행연구에서는 혼합소유권 기업의 성과가 공기업과 유의미한 차이를 보이지 않는다는 점에서 부분적인 민영화가 기업 경영성과

를 개선하지 못한다고 하였다. 하지만 본 연구결과는 다른 결과를 도출하고 있다. 기업의 상장 여부만으로도 이해관계자의 명확한 감시라는 측면에서 자중손실이 줄어들 수 있다는 점을 시사한다. 상장기업의 경우 정부관료제의 경직성을 극복하는 데 도움이 되어 경영성과 개선으로 이어지는 것으로 나타났다¹²⁾. 아울러 본 연구대상 기업들이 시장형 공기업과 그 자회사가 대부분이라는 점을 감안하면 정부 등 공적지분율의 증가가 경영성과의 하락으로 나타나는 분석결과에서도 확인할 수 있는바, 시장성 공기업의 향후 지배구조 개선방안의 마련에 매우 의미 있는 정책시사점을 제공하는 것으로 볼 수 있다.

물론 본 연구결과는 정부출자기관 51개의 지난 11년간 성과를 대상으로 하고 있어 결과를 해석하는 데는 상당히 강한 제약조건을 인식해야 하지만 그럼에도 불구하고 분석결과는 충분히 중요한 의미를 지니는 것으로 생각된다. 정부에서도 최근 경영자율권 협약 대상 시범기관을 확대하려고 하는 등 시장형 공기업의 민영화 내지는 공적지분 축소를 위한 공공기관선진화작업을 지속적으로 추진하고 있으며 이는 본 연구결과가 의미하는 정책방향과 맥락을 같이 하는 것으로 생각된다.

12) OECD 공기업 지배구조 가이드라인에서는 자기자본수익률(ROE)을 공개하도록 규정하고 있고 상장기업전자공시시스템(DART)의 경우 수익성에 관한 추가적인 재무비율 정보를 공시할 수 있도록 하고 있으나 공공기관경영정보통합공시시스템(ALIO)에서는 수익성에 관한 추가정보를 제공하지 않는다.

참고문헌

- 김현숙, 「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」, 『재정논집』 제22집 제1호, 2007, pp. 35~60.
- 민희철, 「민영화가 기업의 수익성에 미친 효과 분석」, 『재정학연구』, 제2권 제2호, 2009, pp. 67~86.
- 윤성식, 『공기업론』, 박영사, 1998.
- 이택준, 황규면, 「한국 공기업(구정부투자기관)의 자본구조 및 성과 결정요소에 대한 실증연구」, 『한국공공관리학보』, 제22권 제3호, 2008, pp. 165~189.
- 정명기, 「중국 상장기업의 소유구조와 수익성에 관한 연구」, 『대한경제학회지』, 제18권 제2호(통권 49호), 2005, pp. 827~845.
- Boardman and Vining, "Ownership and performance in competitive environments : A comparison of the performance of private, mixed, and state-owned enterprises," *Journal of Law and Economics*, Vol. 32, No. 1, 1989.
- Dewenter K. L. & P. H. Malatesta, "State-Owned and Privately Owned Firms: An Empirical Analysis of Profitability, Leverage and Labor Intensity," *American Economic Review*, Vol. 91, No. 1, 2001, pp. 320~344.
- Gunasekarage, Hess and Hu, "The influence of the degree of state ownership and the ownership concentration on the performance of listed Chinese companies," *Research in International Business and Finance*, Vol. 21, 2007, pp. 379~395.
- Jefferson, G.Z. Hu, Guan and Yu, "Ownership, performance, and innovation in China's large-and medium-size industrial enterprise sector," *China Economic Review*, Vol. 14, 2003.
- Megginson, W. L., R. C. Nash & M. van Randenborgh, "The Financial and Operating Performance of Newly Privatized Firms : An International Empirical Analysis," *The Journal of finance*, Vol. 49, No. 2, 1994, pp. 403~452.
- Vining and Boardman, "Ownership versus competition : Efficiency in public

enterprises,” *Public Choice*, Vol. 73, No. 2, 1992.

Zuobao wei, Oscar Varela and M. Kabir Hanssan, “Ownership and performance in Chinese manufacturing industry,” *Journal of Multinational Financial Management*, Vol. 12, 2002.

공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 현황 및 성공적 정착을 위한 과제

장지인(중앙대), 김완희(경원대)

공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 현황 및 성공적 정착을 위한 과제

장지인*, 김완희**

I. 서론

한국기업의 낮은 회계투명성 문제를 해결하기 위하여 정부는 2007년 4월 국제회계기준(IFRS) 도입 로드맵을 발표하고 2011년부터 모든 상장기업을 대상으로 도입하기로 결정하였다¹⁾. 그동안 준비 과정에서 도입비용이 과다하며 회계 전문인력이 부족하다는 이유로 일부 기업들이 도입을 연기하자는 주장이 있었음에도 불구하고 1,900개가 넘는 상장기업들이 대체로 순조롭게 도입을 위한 마지막 준비에 온갖 힘을 쏟고 있다²⁾.

한편 공공부문의 경우 2009년 8월 기획재정부가 공공기관을 대상으로 국제회계기준(IFRS)을 도입하기 위한 계획을 발표하였다. 공공기관에 국제회계기준(IFRS)을 도입하겠다는 정부의 발표는 여러 가지 배경이 있겠으나 우리나라의 경우 공공기관이 국민경제에 미치는 영향이 매우 중요하고³⁾ 최근 공공기관의 방만 경영과 과다한 부채비율이 국민적인 비판의 대상이 되면서 공공기관의 회계투명성 제고가 필요하다는 인식에서 비롯되었다고 보여진다.

공공기관이 해외 자본시장에서 자본조달을 효율적으로 수행하기 위해서는 국제적으로

* 중앙대학교 경영학부 교수

** 경원대학교 회계세무학과 교수

1) 국제경영개발원(IMD)의 2006년 국가경쟁력보고서에서 우리나라의 회계투명성은 61개국 중 58위를 차지한 것으로 나타났으며, 08년도에 39위로 상승한 것으로 보고하고 있다. 다른 통계인 PwC의 불투명성지수(Opacity Index)는 2009년 조사대상 48개국 중 22위를 기록하여 2004년 이후 큰 변화를 보이지 않고 있다.

2) 민간기업 중 IFRS 의무적용 대상은 상장법인 1,730개사, 비상장 금융회사 193개사 등 총 1,923개사임. 이 중 총 58개 기업이 실제로 IFRS를 조기에 도입하여 적용하고 있음

3) 2009 회계연도에 우리나라 공기업의 전체 자산은 352조원이고 매출액은 95.4조원이다. 민간기업 중 자산규모로 국내 최대인 삼성그룹의 2010년 4월 기준(금융보험회사 제외) 자산총액이 174조원이고 매출액이 178조원인 것을 보아도 우리나라 공기업이 국민경제에 미치는 영향이 얼마나 큰지 알 수 있다.

정합성이 있는 국제회계기준(IFRS)의 도입이 필수적이라는 인식도 국제회계기준을 도입하는 데 한 몫을 한 것으로 보인다. 뿐만 아니라 국제회계기준위원회(IASB) 및 국제공공부분기준위원회(IPSASB) 등 국제적으로 공신력 있는 기구에서도 공공기관에 대하여 국제회계기준(IFRS)의 적용을 권고하고 있어 우리나라 공공기관도 국제회계기준(IFRS)을 도입할 경우 국제적인 공신력을 인정받을 수 있는 좋은 기회가 될 것으로 기대된다.

현행 공공기관의 회계처리규정은 다양한 특례규정을 두고 있기 때문에 현행 공공기관의 경영성과와 재무상태를 올바르게 측정하지 못한다는 비판이 있어 왔다. 국제회계기준(IFRS)을 전면적으로 도입한다는 것은 공공기관이라는 경제적 실체의 경영성과와 재무상태를 새로운 글로벌 잣대로 측정하여 보고한다는 의미이다. 따라서 공공기관에 국제회계기준(IFRS)을 도입한다는 것은 공공기관 재무정보의 왜곡을 방지하여 효율적인 자원배분을 가능하게 하는 기반을 구축하는 것이 될 것이다.

국제회계기준(IFRS)의 도입의 긍정적인 영향에 못지않게 여러 가지 복잡한 장애요인도 존재한다. 우선 공공기관의 설립목적을 규정한 법령에 의해서 회계처리 방법이 결정되어 있고 그 방법이 국제회계기준(IFRS)과 정합성이 없는 경우 법을 개정해야 하는 어려움이 예상된다. 또한 국제회계기준(IFRS) 도입의 영향이 심대한 경우 정부정책의 일관성에 문제가 나타날 수 있는 여지도 있다. 따라서 공공기관에 국제회계기준(IFRS)을 도입할 경우에는 민간기업보다 더 많은 제약요인을 극복해야 하는 과제가 존재한다.

본고에서는 2009년 기획재정부가 공공기관에 국제회계기준(IFRS) 도입을 결정한 배경 및 필요성, 그동안의 추진상황, 국제회계기준(IFRS) 도입의 영향, 기관별 주요 회계이슈 그리고 성공적인 정착을 위한 과제들을 살펴보고자 한다.

II. 국제회계기준(IFRS)의 특성

국제회계기준(IFRS)은 자본시장 자유화에 따라 ‘국제적으로 통일된 회계기준 제정’을 목표로 국제회계기준위원회(IASB)에서 제정한 회계기준이며, 국제증권감독자기구(IOSCO)에서 전 세계 다국적기업에 사용을 권고(2001년)한 기준으로서 기본적으로 ‘경제적 실질(economic substance)’을 중시하는 글로벌 회계기준이다⁴⁾.

4) 국제회계기준은 전 세계적으로 단일 회계기준으로 작성된 신뢰성 있는 회계정보의 생산을 위해 “국제적으로 통일된 고품질의 회계기준 제정”이라는 목표 아래 설립된 국제회계기준위원회(IASB)가 제

국제회계기준(IFRS)은 ‘경제적 실질’을 중시하기 때문에 기존의 회계기준에 비해 몇 가지 특성을 가진다. 즉, 개별 회계실체의 경제적 실질을 가장 잘 측정하기 위해서 구체적인 회계처리지침을 사전에 규정하는 대신 해당 실체에 가장 적합한 회계처리기준을 선택하여 적용할 수 있도록 회계처리의 원칙(principles)만을 정하고 세부적인 회계처리 방법은 다양한 회계처리 방법 가운데 가장 적절한 기준을 회계담당자가 선택하도록 하고 있다. 또한 경제적 실질원칙에 부합하도록 개별재무제표 대신 연결재무제표를 주재무제표로 규정하고 있다. 나아가 자산과 부채를 공정가치(fair value)로 평가하여 회계 실체의 경제적 실질을 보다 잘 나타낼 수 있도록 하고 있다.

보다 구체적으로 국제회계기준(IFRS)의 특징을 논의하면 다음과 같다.

1. 원칙중심회계기준(principle-based standards)

국제회계기준(IFRS)은 개별사안에 대하여 회계처리 방법과 절차를 자세하게 규정하던 종전의 규정중심회계기준(rule-based standards)과는 대조적으로 경제적 실질에 기초하여 다양한 회계처리 방법 중에서 가장 합리적인 방법을 선택하는 원칙중심의 회계기준(principle-based standards)이다. 원칙중심의 회계기준인 국제회계기준(IFRS)하에서는 회계담당자의 회계선택에 대한 자율성이 대폭 증가할 것이며, 회계담당자의 건전한 판단이 중요하다. 그리고 회계담당자의 판단에 대하여 타당하고 충분한 근거를 반드시 제시할 수 있어야 한다. 한편 외부 감사인은 책임영역이 더욱 넓어질 수 있기 때문에 더욱 엄격한 감사를 해야 할 동기가 발생한다. 이용자 관점에서는 기업이 적용한 회계원칙 및 추정의 합리적인 근거에 대한 공시요구가 증가할 것으로 예상된다.

2. 연결재무제표(consolidated financial statement) 중심

현행 기업회계기준과는 달리 종속회사를 보유한 기업은 사업보고서 등 모든 공시서류를 작성할 때 연결재무제표를 주재무제표로 작성하여야 한다. 현행 기준에서는 30% 초과 최대주주이면 반드시 연결재무제표를 작성해야 하나 국제회계기준(IFRS)의 경우 반드시 연결하는 것이 아니라 ‘실질지배력’ 여부를 판단하여 결정한다. 그리고 연결범위에서도

정하는 기준이다. 현재 전 세계 110여개국이 국제회계기준을 수용하거나 수용할 예정이며, 우리나라가 국제회계기준을 도입하는 2011년에는 150여국에서 국제회계기준을 수용할 것으로 예상된다.

70억원 미만의 주식회사뿐만 아니라 주식회사 이외의 기업(예: 조합, 파트너십 등)도 연결범위에 포함시켜야 한다. 연결재무제표를 주재무제표로 공시하게 되면 투자자나 주주의 관점에서는 기업정보의 투명성이 향상되고, 모회사 자회사 관계에서 부실, 은닉 등 회계정보의 왜곡 가능성을 줄일 수 있는 이점이 있다.

3. 자산과 부채의 공정가치(fair value) 평가

자산부채의 평가기준을 역사적 원가(historical cost) 원칙에서 공정가치(fair value)⁵⁾로 변환하여 투자자에게 보다 목적적합(relevant)한 정보를 제공하고자 하는 특징을 지니고 있다. 특정 조건을 충족하는 모든 금융자산 및 금융부채를 공정가치로 평가하여 당기 손익에 반영할 수 있으며, 유형자산에 대해서는 재평가법과 원가법 중 선택 가능하며 재평가법 적용시 공정가치와 중요한 차이가 발생되지 않도록 주기적으로 평가해야 한다. 퇴직급여부채는 보험수리적 방법으로 지급예상액을 추정하여 반영하며, 보험부채는 현행이자율을 반영하여 평가하는 것이 가능하도록 하고 있다.

4. 주석공시(footnote disclosure) 확대

원칙중심의 회계기준 적용에 따른 회계처리의 판단근거 설명을 위한 주석공시가 증가할 것으로 예상된다. 예를 들어 금융상품의 경우 현행 기준에서는 공시항목을 특정하여 규정하고 있으나, 국제회계기준(IFRS)에서는 시장위험, 유동성위험, 신용위험을 공시하도록 포괄적으로 규정하고 있다. 재무제표에 공시되는 정보의 속성과 관련해서 재무적 정보뿐만 아니라 비재무적 정보까지 충분히 공시하도록 요구하여 현재보다 주석공시사항이 큰 폭으로 증대될 것으로 예상된다.

국제회계기준(IFRS)의 이러한 특성은 공공기관의 재무정보를 생산하는 시스템뿐만 아니라 재무정보의 이용자들에게도 다양한 영향을 미치게 될 것이다.

5) 공정가치란 합리적인 판단력과 거래의사가 있는 독립된 당사자 사이의 거래에서 자산이 교환되거나 부채가 결제될 수 있는 금액을 의미한다. 금액은 관점에 따라서 유출가치(exit value)와 유입가치(input value)로 측정할 수 있는데 유출가치를 우선시한다. 따라서 IFRS의 공식적인 정의는 측정일 시점에 시장참여자간의 정상거래에서 자산의 매도로 수취하거나 부채의 이전으로 지급해야 할 금액(유출가치)이다. 시장이 존재하지 않는 자산의 경우에는 감정평가금액, 신뢰성 있는 가치평가기법 등을 적용한 금액 등이 공정가치의 대용치로 활용된다.

Ⅲ. 공공기관의 IFRS 도입 배경과 추진상황

1. 도입 배경

공공기관이 국민경제에 미치는 영향이 크고 중요함에도 불구하고 그동안 공공기관의 회계투명성 문제에 대해서는 상대적으로 관심이 적었다. 특히, 공공기관의 회계처리기준은 각 기관의 설립목적에 규정하는 개별 법률에 의하여 제약되는 부분이 많았기 때문에 기업회계기준과의 정합성이 상당히 많은 부분에서 부족했다⁶⁾.

최근 공기업의 방만 경영과 높은 부채비율에 대한 국민적 질타가 이어지면서 공기업의 회계투명성이 중요한 정책적 관심사가 되었다. 이러한 과정에서 2011년 민간기업에 도입을 추진 중인 국제회계기준(IFRS) 도입이 자연스럽게 공공기관으로 확산되게 되었다. 구체적으로 공공기관에 국제회계기준(IFRS)을 도입하게 된 배경을 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 국제회계기준(IFRS)의 도입은 공공기관 회계의 투명성을 제고하고 선진화된 관리기반을 구축하기 위해 필요하다. 공공기관이 국민경제에서 차지하는 비중을 감안하여 공공기관도 국제회계기준을 적용하여 투명성을 높이고 나아가 대외적으로 우리나라 기업의 회계투명성 제고에 기여할 수 있는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 국제회계기준 도입은 업무프로세스, 지배구조, 시스템 정비 등을 수반하므로 '공공기관 선진화 계획'과 연계하여 공공기관 관리기반을 구축하는 계기가 되어 정부가 추진하고 있는 공공기관 선진화를 촉진시키는 동인(driver)이 될 수 있다고 보여진다.

둘째, 최근 공공기관이 추진하고 있는 해외사업 및 해외 자금조달 등을 적극적으로 뒷받침하기 위해서는 국제회계기준(IFRS) 도입이 필수적이라는 인식이다. 즉 공공기관이 국제회계기준(IFRS) 도입을 통하여 국제자본시장의 추세에 적극적으로 대응할 필요가 있다는 것이다. MB정부는 공공기관이 해외사업을 통하여 신성장동력을 창출할 것을 요구하고 있으며, 이에 부응하여 에너지공기업을 중심으로 활발한 해외사업을 추진하고 있다. 이 과정에서 막대한 자금소요를 해외 자본시장으로부터 조달하고 있다. 공공기관들이 해외자본시장에서 자금조달을 하는 과정에서 해외투자자는 자국내 기업이 제공하는 정보와 동일한 수준의 재무정보를 우리나라 공공기관에도 요구할 것이다. 국제회계기준(IFRS)

6) 예를 들면 한국도로공사의 유료도로관리권의 상각방법인 '이익상각법'은 일반적으로 인정되는 회계기준(GAAP)에서는 허용되지 않는 특수한 회계처리방법이다.

도입으로 인해 해외투자자의 투자분석 및 접근성이 용이해져 해외 자금조달 능력이 확대되고 회계장부 이중 작성부담이 경감되는 이점도 있다.

셋째, 국제공공부문회계기준(IPSAS)도 정부기업체에 국제회계기준 도입을 권고하고 있으며, 이미 해외 공공기관은 국제회계기준(IFRS)을 도입하였거나 도입할 예정으로 되어 있다. 예를 들면 싱가포르, 홍콩, 아이슬란드, 캐나다 등은 공공기관에 국제회계기준(IFRS)을 적용하였거나 적용할 예정이다. 따라서 공공부문에 국제회계기준(IFRS)을 도입하는 것은 세계적 추세이며 이에 보조를 맞추는 것은 중요하다는 인식이다.

넷째, 고질적인 우리나라 회계투명성 문제를 해결하는 데 공공부문이 선도하는 차원에서도 공공기관의 국제회계기준(IFRS) 도입은 필요하다. 그 밖에도 기업회계기준의 이원화 체계에 대응하여 공공기관도 국제회계기준과 비상장회계기준의 적용 준거를 명확히 해야 할 필요가 있다. 특히 정부의 공통된 경영평가를 받고 있는 공기업으로서 한전, 가스공사, 지역난방공사 등 일부 공기업은 상장기업이기 때문에 국제회계기준(IFRS)을 의무적으로 도입하고 나머지 공기업은 비상장기업이기 때문에 기존의 기업회계기준을 적용한다면 2011년 이후 정부경영평가에서 적용기준의 상이로 인한 기관 간 비교가능성 문제가 발생할 가능성이 있다.

2. 추진상황

가. 도입 추진 자문단의 구성

2009년 8월 기획재정부는 국제회계기준(IFRS)의 제정 취지, 외국기업과 민간기업의 추진현황을 감안하고 위에서 제시한 여러 가지 필요성을 고려해 볼 때 공공기관이 국제회계기준(IFRS)을 선도적으로 도입할 필요성이 있다고 판단하였다.

도입시기 및 대상에 대해서는 유관기관의 의견을 수렴하고 도입여건 등을 감안하여 단계적으로 도입하기로 결정하였다. 먼저 적용대상에 대해서는 모든 공기업과 준정부기관을 대상으로 하고, 적용시기에 대해서는 공기업(상장 및 비상장 포함)은 2011년부터, 준정부기관은 2013년부터 적용하기로 하였다. 단, 준정부기관의 경우 조기 적용이 가능하도록 허용하였다.

공공기관에 국제회계기준을 성공적으로 도입하기 위해 기획재정부는 민간전문가 자문단, 실무추진반 및 유관기관 협의체를 구성하였는데 현재 운용중인 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입 추진체계는 다음의 [그림 1]과 같다.

[그림 1] 공공기관 IFRS 도입 실무추진체계



실무준비반은 2011년 도입 예정인 21개 공기업의 실무자를 중심으로 구성되어 있으며, 공공기관 IFRS 도입 추진 자문단은 대학, 회계법인, 회계기준원, 금융감독원 등으로부터 선임된 17명의 전문가로 구성되어 국제회계기준 도입을 자문하고 있다. 그리고 유관기관 협의체는 공기업 및 준정부기관(총 100개, 실무추진반 포함) 회계담당 부서장 및 팀장·과장으로 구성되어 있으며, 실질적으로 공공기관의 국제회계기준(IFRS) 도입을 담당하는 내부 전문가들의 협의체이다.

자문단의 구성 목적은 공공기관의 국제회계기준 도입 현황을 점검하고 주요 회계이슈 및 애로사항을 분석하며 정책적 대안을 마련하는 것이다. 도입 현황 점검을 위하여 2010년 9월, 2011년 3월, 2011년 9월까지 모두 3차례에 걸쳐서 도입 현황을 조사하였는데 주요 결과를 요약하면 <부록1>, <부록2> 및 <부록3>과 같다.

공공기관의 국제회계기준(IFRS) 도입 단계는 입찰공고 및 자문사 선정 단계, 사전분석 단계, 시스템구축 단계, 시스템운영 단계로 나뉘어진다. 2010년 12월말 기준으로 도입대상 21개 공공기관을 도입 단계별로 분류해보면 대략 3개 그룹으로 나누어 볼 수 있다. 선도그룹인 한전, 가스공사, 수자원공사 등은 이미 시스템 구축을 완료하고 시험운영 단계에 들어간 상태이며, 중간그룹인 한국공항공사, 조폐공사, 인천국제공항공사 등은 시스템구축을 마무리하는 단계에 있다. 그리고 후발 그룹인 석탄공사, 감정원, 한국방송광고공사 등은 자문사 선정을 마치고 사전준비단계에 있는 것으로 파악되었다⁷⁾. 이후 일 년

7) 공공기관 국제회계기준 도입 자문단 중간보고서(2010.6)

동안 공공기관들은 순조롭게 도입을 추진하여 3차 조사가 실시된 2010년 8월 현재 인천항만공사, 한국감정원, 한국방송광고공사를 제외한 모든 기관이 2단계인 시스템구축 이상의 진전을 보여서 2011년도의 최초 적용에 무리가 없을 것으로 판단된다.

도입 시기별 그리고 기관 규모에 따라서 도입 방식에 차이가 나타나고 있다. 규모가 크고 도입을 조기에 추진한 공기업의 경우에는 1단계에는 주요 회계이슈를 정리하고 2단계에는 전산시스템을 정비하는 등 단계별로 프로젝트를 실시하고 각 단계마다 전문성을 고려하여 상이한 컨설팅업체를 선정하는 것이 대체적인 유형이었다. 선도그룹의 경험을 전수받은 후발 공공기관의 경우에는 회계이슈 정리와 시스템 구축을 일원화하여 추진하거나 혹은 K-GAPP 장부와 IFRS 장부 시스템을 이원적으로 유지하기보다는 전환방식에 의해서 장부시스템을 일원화하는 등 상대적으로 단순한 추진방식을 택하는 경향을 보이고 있다.

공공기관의 원활한 도입 준비를 위해서는 국제회계기준 도입의 중요성에 대한 기관의 인식 및 적극적인 도입 의지가 필요하며 도입의 효율성을 기하기 위해서는 핵심 이슈에 대한 전문가의 의견을 청취하고 선도기관의 사례를 전파하여 상호학습의 기회를 제공하는 것이 유용하였다. 이러한 취지에서 자문단은 6차례에 걸쳐서 교육세미나를 진행하였는데 주요 내용은 다음과 같다.

초기에는 기관의 관심도를 높이기 위하여 IFRS의 의의, 최근 동향 그리고 공기업 도입 시의 주요 이슈 등 일반적인 분야에 대한 주제발표로 구성하였다. 도입 필요성에 대한 인식이 높아진 이후에는 공기업의 주요 관심사인 경영평가와의 조화방안, 재무제표표준양식 등에 대하여 자문단의 소위원회에서 연구한 결과를 발표하고 의견을 수렴하는 장을 마련하였다. 상호학습을 위한 사례발표에 있어서 회계 쟁점사안이 다양한 한국전력과 가스공사의 경우에는 두 차례에 걸쳐서 사례발표를 하여 해당 이슈의 해소 경과를 공유할 수 있도록 하였다.

〈표 1〉 자문단의 교육세미나 개최 현황

차수	일시	주요 내용
1	'09.10.30	주제발표 : IFRS의 최근 동향 사례발표 : 한전, 수자원, 가스공사
2	'10.2.24	국고국장 기초연설

차수	일시	주요 내용
		주제발표 : IFRS의 효과적 도입 방안 사례발표 : 철도공사, 석유공사, 지역난방공사
3	'10.5.27	주제발표 : 공공기관 IFRS 도입현황 및 주요 쟁점 사례발표 : 한국전력
4	'10.8.9	IASB 상임위원 간담회 차입원가의 자본화 (석유공사) 국고보조에 따른 유전개발비 처리 (석유공사) 현금흐름표 작성방법 (한국전력)
5	'10.10.14	공공기관 경영평가와 IFRS 담당자 합동 간담회
6	'10.12.3	주제발표 : IFRS도입과 경영평가, 공공기관 재무제표표준양식안 사례발표 : 가스공사, 대한주택보증

나. 관련 법제도 정비 방안 마련

공공기관에 국제회계기준을 도입하기 위해서는 다음과 같은 이유에서 관련 법제도의 정비가 필수적이다. 우선, 공기업·준정부기관이 국제회계기준을 적용할 수 있도록 공기업·준정부기관 회계사무규칙에 국제회계기준 도입 근거 규정을 마련하여야 한다. 아울러 기업회계기준 이원화에 따라 일반기업회계기준과 국제회계기준을 적용하여야 하는 기관을 명시적으로 규정함으로써, 적용기준 선택과정에서 발생할 수 있는 혼란을 최소화하는 것이 필요하다. 국제회계기준을 적용할 경우 공기업·준정부기관 회계사무규칙 및 공기업·준정부기관 회계기준 조항과 상충되는 조항의 개정도 필요하다.

이러한 필요성에서 도입 추진자문단은 내부연구용역⁸⁾을 수행하여 다음과 같은 정책적 대안을 제시하였다. 첫째, 국제회계기준 도입 근거 법령과 관련하여 가급적 현행 법령체계를 존중하기 위하여 공공기관 회계 전반에 대한 내용을 담고 있는 공공기관운영에 관한 법률(이하 '공운법')은 수정하지 않고 민간의 기업회계기준 준용 근거가 되고 있는 공기업·준정부기관 회계사무규칙을 수정하는 것이 바람직하다⁹⁾. 이에 따라 회계사무규칙에서 준용하도록 한 국제회계기준보다 상위법령인 공기업·준정부기관의 설립에 관한 법률 등에서 회계처리와 결산서 작성방법을 규정한 경우 이러한 규정을 배제하지 않을 수 있

8) 정영철 교수(연세대)와 김상로 회계사(한국공인회계사회)가 공동연구를 진행하였음.

9) 구체적으로 회계사무규칙 제2조5항과 관련하여 부칙에서 공기업은 2011회계연도(준정부기관은 2013회계연도) 결산부터 한국채택국제회계기준을 적용하고, 한국채택국제회계기준을 적용하는 직전 회계연도 결산까지는 일반기업회계기준을 적용하는 것으로 규정하였다.

계 되었다¹⁰⁾.

둘째, 공기업·준정부기관의 공공성을 감안하여 국제회계기준을 적용하더라도 다른 회계처리원칙을 적용할 수 있도록 제2조 제2항을 존치하여 공기업·준정부기관의 공공성에 따라 불가피하게 국제회계기준을 이탈하는 회계기준 적용이 가능하도록 하였다.

셋째, 재무제표의 종류와 주재무제표와 관련한 규정은 국제회계기준 적용 상황을 고려하여 다음과 같이 수정할 것을 제안하였다.

〈표 3〉 공기업 준정부기관 회계사무규칙상 재무제표 관련 규정 개정안

현행	개정안
<ul style="list-style-type: none"> ■ 적용하는 회계기준에 따라 구분 없이 재무제표에 이익잉여금처분계산서 포함 - 재무제표 : 대차대조표·손익계산서·이익잉여금처분계산서 또는 결손금처리계산서·현금흐름표·자본변동표 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제회계기준 적용시 재무제표에 이익잉여금처분계산서 제외 - 재무제표 : 재무상태표·손익계산서·이익잉여금처분계산서 또는 결손금처리계산서 (한국채택국제회계기준 적용시 제외)·현금흐름표·자본변동표 ■ 국제회계기준에 따라 연결재무제표를 주재무제표로 하여 의무작성하는 경우 재무제표에 포함
<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제회계기준을 적용할 경우 기타포괄손익액의 표시 방법 상충 - 국제회계기준 : 포괄손익계산서에 표시 일반기업회계기준 : 재무상태표에 표시 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 국제회계기준 적용 시 기타포괄손익액을 포괄손익계산서에 표시하도록 단서조항 삽입 - 단서조항을 삽입함으로써 국제회계기준 및 일반기업회계기준을 모두 수용

이외에도 자산취득을 위한 출연금 등을 취득자산에서 차감하는 형식으로만 표시하도록 규정하던 것을 국제회계기준에 부합되게 차감표시와 이연수익(부채)으로 표시하는 방법 중 선택 적용할 수 있도록 하는 안을 제안하였다.

다. 공공기관 재무제표 표준안 마련

국제회계기준(IFRS)은 경제적 실질에 따라 회계처리하는 것을 원칙으로 하기 때문에

10) 대손충당금 적립과 관련하여 국제회계기준보다 상위규정이므로, 국가·지방자치단체인 채권액은 제외하도록 한 규정은 존치하게 된다.

회계처리 결과를 재무제표 작성과 관련하여 계정과목의 명칭, 배열순서, 통합정도 등 형식에 있어서 기관 간 통일보다는 기관의 특성에 따라 자율적으로 결정하도록 하고 있다.

그러나 공공기관의 재무제표에 대해서는 일정한 표준을 두어서 국가재정의 통합결산을 용인할 필요성도 제기되었다. 이러한 수요에 맞추어 도입추진 자문단은 IFRS가 허용하는 다양한 대안들 중에서 공기업에 적합한 표준안을 다음과 같이 제안하였다.

재무상태표와 관련하여 IFRS하에서는 유동자산 및 비유동자산을 구분하는 “유동/비유동배열법” 또는 유동자산 및 비유동자산을 구분하지 않고 유동항목부터 계속 나열하는 “유동성배열” 중 한 개를 택할 수 있지만, 공기업 재무상태표는 유동자산 및 비유동자산을 구분하는 “유동/비유동배열법”을 택하였으며, 비유동자산을 재무상태표 상단에 먼저 배치하는 형식을 선택하였고, 따라서 자본이 부채보다 먼저 표시되도록 제안하였다. 보다 구체적인 제안형식은 다음과 같다.

〈표 3〉 재무상태표 표준양식

현행 K-GAAP 재무상태표		K-IFRS 연결재무상태표	
유동자산 1. 당좌자산 2. 재고자산	부채 1. 유동부채 2. 비유동부채	비유동자산 유형자산 무형자산….	자본 1. 지배기업소유주귀속자본 자본금, 자본잉여금, 자기주식, 이익잉여금, 기타자본구성요소
비유동자산 1. 투자자산 2. 유형자산 3. 무형자산 4. 기타비유동자산	자본 1. 자본금 2. 자본잉여금 3. 자본조정 4. 기타포괄손익누계액 5. 이익잉여금	매각예정비유동자산	2. 비지배지분
		유동자산	부채 1. 비유동부채 2. 매각예정비유동자산관련부채 3. 유동부채

손익계산서와 관련하여 “기능별 표시”(현행K-GAAP손익계산서 표시와 유사) 또는 “성격별 표시”(매출원가와 판관비를 구분하지 않고, 감가상각비, 인건비 등 비용 성격으로 비용을 표시) 중 한 개를 택할 수 있는바, 공기업 K-IFRS연결손익계산서는 “기능별 표시”를 택하였으며, K-IFRS에서는 영업이익(손실)을 표시하도록 명시적으로 요구하지 않고 있지만, 공기업 K-IFRS 연결포괄손익계산서에서는 매출총이익(손실)에서 판매비와관리비를 차감한 이후 기타수익(현행 K-GAAP의 영업외수익(금융수익제외)와 유사) 및 기타비용(현행 K-GAAP의 영업외비용(금융비용제외)와 유사)을 가감한 후 영업이익(손실)을 표

시하도록 하였다. 또한 IFRS가 요구하는 계속영업손익, 중단영업손익을 구분하여 당기순이익을 표시하고, 당기순이익에 “법인세비용차감후기타포괄손익”을 가감하여 총포괄손익을 표시하도록 하였으며, 주당손익을 포괄손익계산서 맨 하단에 표시하도록 하였다. 현행 K-GAAP 공기업 손익계산서(매출형) 표준양식과 IFRS 공기업 연결포괄손익계산서(매출형) 표준양식을 비교하면 다음과 같다.

〈표 4〉 손익계산서 표준양식

현행 K-GAAP 손익계산서	K-IFRS 연결포괄손익계산서
매출액	매출액
매출원가	매출원가
매출총이익(손실)	매출총이익(손실)
판매비와관리비	판매비와관리비
영업이익(손실)	기타수익
영업외수익	기타비용
영업외비용	영업이익(손실)
법인세비용차감전순이익	금융수익
법인세비용	금융비용
당기순이익	지분법투자손익
	법인세비용차감전순이익(손실)
	법인세비용
	계속영업순이익(손실)
	중단영업손익
	당기순이익
	법인세비용차감후 기타포괄손익
	매도가능금융자산평가이익
	지분법적용주식기타포괄손익변동
	해외사업환산손익
	현금흐름위험회피평가손익
	재평가차익
	보험수리적손익
	총포괄손익
	당기순이익귀속
	지배기업의 소유주
	비지배지분
	총포괄손익귀속
	지배기업의 소유주
	비지배지분
	주당이익(손실)

IV. 공공기관 국제회계기준(IFRS) 도입의 영향

국제회계기준(IFRS)의 도입은 단순한 회계기준의 변경이 아니라 회계패러다임의 변화이다. 특히, 국제회계기준(IFRS)은 ‘경제적 실질(economic substance)을 최우선적으로 고려하는 회계기준이기 때문에 기존의 회계기준에 비해 해당 기업의 성과나 재무상태의 측정 결과가 상당히 다를 수 있다. 회계실체의 재무제표는 회계정보로서 해당 기업과 관련되는 다양한 의사결정의 가장 중요한 정보이기 때문에 국제회계기준(IFRS) 도입으로 인한 기존과 상이한 회계정보의 산출이 공공기관에 미치는 영향은 매우 클 것으로 예상된다.

국제회계기준(IFRS) 도입은 재무정보 수치뿐만 아니라 재무보고 프로세스, IT시스템, 지배구조 등 공공기관의 비재무적 사항에까지 광범한 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또한 이러한 영향은 단기적인 재무수치로 나타날 수도 있으며 장기적으로는 정부의 공공기관 관리정책에 영향을 미칠 수 있을 것이다. 여기서는 국제회계기준(IFRS) 도입이 가져올 몇 가지 영향을 살펴본다.

1. 공공기관 경영평가에 대한 영향

공기업·준정부기관 경영평가에 포함된 계량지표는 재무제표에 기초를 두고 산출된다. 따라서 국제회계기준(IFRS) 도입으로 인한 회계원칙의 변경은 경영평가에 큰 영향을 미치게 될 것이다. 구체적으로 예상되는 영향을 요약하면, 첫째 현행 경영평가는 개별재무제표를 기반으로 이루어지고 있으나 국제회계기준(IFRS)은 연결재무제표를 기본 재무제표로 하고 있어, 경영평가 대상 재무제표의 차이가 중요한 이슈가 될 수 있다. 연결재무제표를 사용할 경우 과거와는 달리 자회사의 실적이 경영평가에 영향을 미치게 될 것이다. 재무보고 목적을 위해서는 연결재무제표가 주재무제표이지만 평가목적을 위해서는 통제가능성의 관점에서 개별재무제표를 사용하는 것이 적절할 것이라는 주장도 있을 수 있다. 즉, 지분법평가손익에 의해서 자회사의 경영성과를 포함하는 것은 적절하지만 자회사의 매출액, 인건비, 경상경비, 자산까지 모회사의 경영성과에 반영하다는 것은 무리라는 것이다. 흥미로운 사례는 한국수력원자력 등 한국전력의 6개 발전자회사는 한국전력이 100% 지분을 소유하고 있는 구조인데 2011년부터 6개 발전자회사도 공공기관 경영평가의 대상이 될 예정이다. 이러한 상황이 발생한 경우 연결재무제표를 평가대상으로 하게

되면 개별 발전자회사의 재무성과를 기관별로 평가하고 이들의 합을 한전의 관점에서 중복하여 평가하는 현상이 발생하게 되는 것이다.

둘째, 국제회계기준(IFRS) 최초 도입 시점에서 회계원칙 변경이 이루어지므로 과거 재무정보와의 연속선상에서 이루어지는 경영평가는 재무정보의 단절이 발생하게 된다. 이러한 경우 국제회계기준(IFRS) 도입으로 인한 회계변경을 경영평가를 위하여 소급적용하여야 하는지 여부가 결정되어야 한다. 국제회계기준에서는 감가상각방법 변경 등 회계원칙의 변경을 전진법에 따라 처리하도록 하고 있으나 현재 경영평가의 계량평가는 해당 기관의 과거실적치 혹은 과거실적치를 근거로 한 기준치와 당해연도 실적치를 비교평가하는 방식이므로 회계원칙 변경 이후 자료와 이전 자료의 비교가능성이 상실되는 문제가 평가의 공정성에 심각한 문제를 야기할 수 있다.

셋째, 현행 경영효율화지표¹¹⁾는 공통지표로서 공정한 경영평가를 위하여 기관 간 비교가능성이 중요하다. 그러나 국제회계기준(IFRS)에서는 경제적 실질에 따라 상이한 회계처리방법의 선택을 강조하고 있어 회계처리방법의 선택에 따라 기관 간 비교가능성이 저하되어 경영평가에 영향을 미칠 수 있다.

현재 공공기관 경영평가 계량지표에서 활용하는 대표적인 평가방법은 목표부여(편차) 방식으로 기준치(통상 전년도 실적치)에 일정 수준을 고려한 최고목표와 최저목표를 설정하여 득점구간을 설정하여 다음과 같이 측정한다.

$$30\text{점} + 70\text{점} \times \frac{\text{실적} - \text{최저목표}}{\text{최고목표} - \text{최저목표}}$$

상향목표의 경우 최고목표는 기준치 + 1 × 표준편차(과거 5개년), 최저목표는 기준치 - 2 × 표준편차(과거 5개년)로 계산하고, 하향목표의 경우 최고목표는 기준치 - 1 × 표준편차(과거 5개년), 최저목표는 기준치 + 2 × 표준편차(과거 5개년)로 계산한다.

공기업의 경우 IFRS 도입 초년도를 2011년으로 상정할 경우 기존 회계기준(K-GAAP)과 한국채택국제회계기준(K-IFRS)에 의한 재무제표의 연도별 이용가능성은 다음의 표와 같고, 목표부여(편차)방식의 평가방법을 완벽하게 적용하기 위해서는 재무제표상 비교대

11) 노동생산성 및 자본생산성, 계량관리업무비, 계량인건비 및 총인건비 인상률 등이 여기에 해당하는 지표들이다.

상인 2010년도 외에 2006~2009년의 4개연도 자료를 소급해서 수정해야 하는 문제가 발생한다.

〈표 5〉 공기업의 회계기준 적용가능 현황

구분	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12 이후
K-GAAP	○	○	○	○	○	×	×
K-IFRS	×	×	×	×	○	○	○

○ 자료 있음, × 자료 없음

2011년도 평가시 기준치인 2010년도는 비교재무제표상의 IFRS를 적용한 자료를 사용하고 편차계산시에는 K-GAAP에 의한 '06년에서 '10년 자료를 활용하는 방법이 가능할 것이다. 그러나 2012년 평가시에는 기준치는 '11년도 IFRS를 적용한 자료를 활용하는 것이 가능하지만 편차계산시에는 '07년에서 '10년은 K-GAAP 적용자료를 활용 가능하지만 '11년도의 K-GAAP자료는 존재하지 않는다. 따라서 1) 비교가능성이 확보된 4개년만 활용하여 편차를 계산하는 방법 2) '11년 자료를 K-GAAP으로 재작성하고 5개년 편차를 계산하는 방법 3) 비교가능성을 무시하고 수정 없이 5개년 편차를 계산하는 방법 4) '11년도 IFRS 적용 기준치만을 활용하여 목표부여로 평가방법을 수정하는 방법 등 다양한 대안이 제시될 수 있다.

2. 예산편성 및 관리에 미치는 영향

국제회계기준이 도입되는 경우 연결재무제표의 주재무제표화 및 회계처리 차이로 인한 재무정보가 변동됨에 따라 공기업의 예산편성 및 관리에 영향을 미치게 된다.

현재 예산서는 개별재무제표를 기반으로 이루어지고 있는 반면, 국제회계기준(IFRS)은 연결재무제표를 기본 재무제표로 하고 있어 결산자료와 비교하는 예산편성 범위가 중요한 이슈로 대두될 것이다. 연결재무제표를 기반으로 결산서를 작성할 경우 이에 대응되는 예산서 역시 연결기준으로 작성될 필요가 있으며, 이 경우 자회사의 예산이 지배회사의 예산에 반영되어 편성되어야 할 것이다. 또한 지배회사와 자회사의 통합예산서를 작성하여야 할 경우 계정과목(COA, Chart of Accounts)의 일치, 내부거래의 제거 등 통합과정이 요구될 것이다¹²⁾.

국제회계기준(IFRS)은 재무제표의 표시양식의 다양성을 인정하고 있을 뿐만 아니라 예산편성의 범위(통합 또는 개별)에도 영향을 미칠 수 있으므로 국제회계기준(IFRS) 도입에 따라 공공기관 간 및 기간 간 비교가능성 저하를 가져올 수 있다. 공기업·준정부기관 회계기준 제73조에 의하면 예산서의 기본양식은 결산서의 재무제표 양식과 유사하므로 재무제표 양식이 변경될 경우 예산서의 양식도 이에 따라 변경될 수밖에 없다. 또한 예산편성 범위의 다양성 문제 측면에서 자회사 예산의 포함 여부에 따라 예산규모 자체가 변경될 수 있기 때문에 공공기관 간 예산의 비교가능성이 저하될 가능성이 있으며, 예산편성 범위의 변경으로 인해 최초 변경시 회계기간 간 비교가능성도 저하될 수 있다.

또한 공기업의 부채관리방안의 변화가 예상된다. 국제회계기준(IFRS)이 도입될 경우 재무제표에 미치는 영향에 따라 공공기관의 부채비율이 달라질 수 있으며, 나아가 공공기관 부채관리를 위한 정책이나 방향에 영향이 있을 수 있다. 또한 변화된 재무제표를 기초로 할 경우 기존의 사업타당성분석의 결과에도 영향을 미칠 수 있다.

3. 공공요금에 미치는 영향

일반적으로 공공요금은 서비스 생산에 투입된 적정원가에 적정투자보수를 가산하여 결정하는 총괄원가주의 원칙에 의하여 결정된다. 여기서 적정원가는 공공서비스 생산자의 지속적인 기업성을 유지하기 위해 서비스의 생산 및 공급에 소요된 원가를 말하며, 적정투자보수는 서비스 공급에 직접 공여한 자산에 자본비용에 해당하는 투자보수율을 곱한 값을 의미한다.

국제회계기준(IFRS) 도입으로 영향을 받을 것으로 예상되는 대표적인 공공요금은 광역상수도 요금 및 댐용수 요금(한국수자원공사), 천연가스요금(한국가스공사), 전기요금(한국전력공사) 등이다.

공공요금은 이른바, 총괄원가방식에 근거하여 산정되는데 수자원공사의 총괄원가 구성항목은 다음과 같다.

12) 현재 공공기관의 예산편성 및 운영은 통일된 예산과목 구조에 미흡하며, 기업회계기준에서 사용하는 계정과목과의 불일치 등으로 인하여 동일 성격의 비용에 대해 다른 명칭의 예산과목을 사용하는 등 문제가 있어 예산통제의 비효율성을 유발하는 요인이 되고 있다.

〈표 6〉 수자원공사의 수도요금 총괄원가

□ 총괄원가	I.적정원가+ II.적정투자보수		
I.적정원가	노 무 비		
	경 비	전력수도료	
		재료비	취수대, 정수약품비
		감가상각비	수도(20년), 댐(50년) 정액상각
		기타경비	수선유지비, 지급수수료, 기타경비 등
판매비와관리비			
법인세		(자기자본이자 - 재평가상각비) × 법인세부담률	
II.적정투자보수	요금기저 × 적정투자보수율	<ul style="list-style-type: none"> ■ 적정투자보수율은 타인자본이자율과 자기자본이자율의 가중평균 - 타인자본이자율 : 실제 차입금리 × (1-법인세율) - 자기자본이자율 : 1년 이상 2년 미만 정기예금이자율 	
※ 요금기저 - 평균자산 : (기초자산+기말자산)/2 - 운전자금 : 2개월간의 운영경비 - 건설중인자산 : 자기자본으로 조달한 부분 이내			

이때 자산재평가는 감가상각비 및 적정투자보수에 모두 반영하지 않으며, 여유설비액도 제외한다.

국제회계기준(IFRS) 도입으로 인한 공공요금에의 영향은 두 가지로부터 발생가능하다. 한 가지는 서비스의 생산 및 공급의 원가가 국제회계기준(IFRS) 도입으로 달라질 수 있다. 대표적 사례로는 서비스생산 원가의 큰 비중을 차지하는 감가상각비가 여기에 해당된다. 국제회계기준(IFRS)을 적용할 경우 자산의 감가상각방법과 자산의 내용연수가 크게 달라진다. 따라서 공공기관별 감가상각비의 규모가 달라져 요금에 큰 영향을 미칠 수 있다.

다른 한 가지는 적정투자보수가 달라질 수 있다. 국제회계기준(IFRS)에서는 공정가치로 자산을 평가하도록 요구하고 있다. 과거 역사적 원가에 의한 평가보다 공정가치에 의한 자산평가는 적정투자보수를 결정하는 요금기저에 큰 변화를 가져올 수 있다.

최근 10년간 수자원공사에서 관할하는 광역상수도 및 댐용수 요금 현황은 다음과 같다.

〈표 7〉 최근 10년간 수도요금 현황

(단위 : 원/m³)

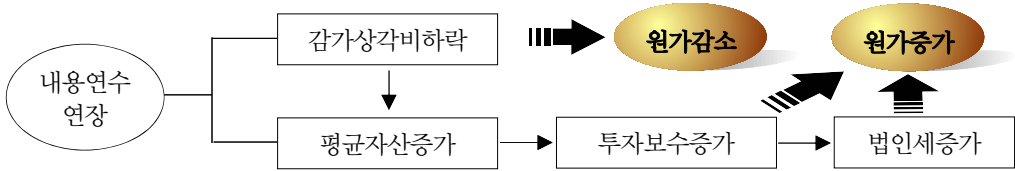
구 분	'00년	'01년	'02년	'03년	'04년	'05년	'06년	'07년	'08년	'09년
광역	원 수	125.4	143.4	178.0	좌동	196.0	213.0	좌동	좌동	좌동
	정 수	245.9	275.1	319.0	"	357.0	394.0	"	"	"
	침전수	228.5	241.5	268.0	"	292.0	314.0	"	298.3	"
댐용수	25.54	30.35	35.12	"	41.70	47.93	"	좌동	"	"

'04년까지는 정부의 물관리종합대책 및 통합정수장 건설비를 수공 부담에 따라 관계부처 간 합의에 따라 요금 인상하고 있다. '90년도 중반까지 정부에서 물값 인상을 최대한 억제하여 인상요인이 누적('96년 원가보상률 : 64%)되었으며, 낙동강 폐늘사건('91년) 이후 물 수요관리 및 투자재원 조달 등 근본적인 물문제 해결을 위한 정부의 물관리종합대책('96년~)에 따라 요금을 인상하였다. 또한, 지자체가 부담하던 통합정수장 건설비를 수공이 전액(2조 1,172억원) 부담하는 조건으로 관계부처(국토부·환경부 등)와 지자체가 합의하여('01.12.4) 요금 인상하게 되었다. '05년 이후에는 원가상승 부담에도 불구하고 국민부담 경감, 물가안정 등을 위해 요금을 동결하고 있다.

IFRS 도입이 수자원공사의 공공요금에 미치는 영향은 다음과 같이 분석되고 있다.

첫째, 감가상각 방법 변경에 따른 영향으로 유형자산(건물) 및 무형자산(수도시설관리권, 댐사용권)의 경우 현재 건물은 30년, 수도시설관리권은 20년, 댐사용권은 50년의 내용연수로 감가상각하고 있으나 경제적 실질에 따라 공정시가평가 혹은 자산재평가에 따라 자산금액은 늘어나고 내용연수가 연장될 경우 다음과 같은 구조에 의하여 요금에 미치는 영향은 상쇄될 것이다. 이때 자산재평가로 인한 효과를 공공요금에 반영하지 않는 경우에는 총괄원가의 감소현상만 나타날 것이므로 자산재평가 효과의 반영 여부가 공공요금의 적용을 받는 공공기관의 초미의 관심사가 되고 있다.

[그림 2] 유무형자산 내용연수 연장에 따른 요금기저의 변화



공공요금은 국민들의 일상생활에 큰 영향을 미치는 매우 민감한 사안이다. 단순히 적용하는 회계기준의 차이로 인한 공공요금의 변화는 국민들을 이해시키기 어려울 것이다. 국제회계기준(IFRS)의 도입이 공공요금에 구체적으로 어떠한 영향을 미칠지에 대해서는 구체적인 시뮬레이션을 토대로 검증이 이루어져야 하겠으나 요금 담당 주무부처와 공공기관의 국제회계기준(IFRS) 도입으로 인한 공공요금의 변화에 신중한 대처가 요망된다.

4. 공기업 내부 성과관리에 미치는 영향

현행 공공기관의 성과관리시스템은 개별재무제표를 기초로 구축되어 있다. 국제회계기준(IFRS)의 도입으로 연결재무제표가 주재무제표화되면 기존 성과관리 지표체계의 변화가 필요하며, 연결 관점의 경영성과를 모니터링하기 위한 통합성과관리시스템으로의 확장이 필요하다. 그룹경영 관점에서 회사 전체를 일관된 하나의 성과평가지표로 연결할 필요가 있다.

5. 기존 시스템 및 결산프로세스에 미치는 영향

해외 자회사가 있는 경우 기능통화 도입에 따른 복수통화 시스템의 구현 등 회계정책을 원활히 이행할 수 있도록 시스템을 보완할 필요가 있다. 또한 내부 회계관리제도, 외부감사, 재무정보 공시시스템 등도 국제회계기준(IFRS)에 부합하도록 보완되어야 한다. 연결에 포함되는 자회사가 있는 경우 현재 개별 결산만 수행하는 결산프로세스에서 개별 결산 수행 후 연결 결산을 수행하는 2단계 결산과정으로 전환됨에 따라 결산일정을 단축할 필요가 있다. 또한 자회사 회계정책의 통합을 통하여 연결실체 관점의 단일 회계정책을 적용하고 관리할 필요가 있다.

V. 공공기관에 대한 설문 결과

자문단에서는 2010년 10월 21개 공기업을 대상으로 IFRS 도입 영향에 대한 설문을 실시하였다.

1. IFRS 도입 영향 및 성공요인

우선 IFRS 도입에 따른 긍정적 혹은 부정적 영향에 대하여 다음과 같은 응답이 집계되었다. 긍정적 영향으로는 회계투명성 제고, 조달비용 절감, 내부통제제도 개선, 정부정책 및 제도 개선의 순으로 답하였으며, 부정적 영향으로는 회계처리 복잡성 가중, 과거 정보와 비교가능성 저하, 과도한 도입비용, 타기관과 비교가능성 저하 순으로 답하였다. 과도한 도입비용으로는 연결재무제표 작성으로 인한 외부감사 비용의 증대 등이 제기되었다.

〈표 8〉 IFRS 도입 영향에 대한 의견

문항		순서
긍정적 영향	① 회계투명성 등 기관의 위상 제고	1.00 (1)
	② 기관의 내부통제제도 개선	2.94 (3)
	③ 공공요금, 배당 등 정부정책 및 제도개선	3.39 (4)
	④ 이자비용절감 등 시장신뢰도 제고	2.67 (2)
부정적 영향	① 과도한 초기 도입비용	2.58 (3)
	② 회계처리 복잡성 가중	1.58 (1)
	③ 과거 재무정보와 비교가능성 저하	2.21 (2)
	④ 공공기관 상호간 비교가능성 저하	3.63 (4)

() 안은 순위

IFRS 도입의 성공요인에 대한 질문에 대하여는 경영진 의지와 내부 회계전문인력이 공동으로 1순위를 기록하였고, 이어서 정부지원과 외부 컨설팅기관의 역량이 후순위로 집계되었다.

〈표 9〉 IFRS 도입의 성공요인

문항	순서
① 경영진의 의지	1.63 (1)
② 기관 내 회계전문인력	1.63 (1)
③ 정부 지원	3.32 (3)
④ 외부 회계컨설팅기관	3.42 (4)

() 안은 순위

IFRS 도입으로 인한 회계이슈는 쟁점이 되는 회계 분야와 IFRS가 적용된 회계정보의 중요도에 대한 두 가지 질문으로 구성되었다. 주요 회계이슈로는 유형자산평가, 퇴직급여, 금융자산 평가 등 공정가치 평가와 관련한 이슈가 부각되었고 수익인식 문제는 중요도가 상대적으로 낮은 것으로 인식되었다. 변경된 회계기준에 따라 산출된 회계정보의 중요도에 대하여 부채비율, 당기순이익, 배당가능이익, 공공요금 기초원가 순으로 응답되었는데, 전체 기관 중 공공요금과 관련된 기관이 한정적이고 또한 일부 기관을 제외하고는 공공요금에 미치는 영향이 심대하지 않기 때문인 것으로 판단된다.

〈표 10〉 IFRS 도입으로 인한 회계이슈

	문항	순서
주요 회계 이슈	① 유형자산 평가	1.63 (1)
	② 금융자산 평가	3.00 (3)
	③ 퇴직급여	2.79 (2)
	④ 수익인식	3.16 (4)
회계정보의 영향	① 공공요금 기초원가	2.91 (4)
	② 배당가능이익	2.79 (3)
	③ 부채비율	2.00 (1)
	④ 당기순이익	2.11 (2)

() 안은 순위

2. 경영평가 관련 이슈

IFRS 도입에 따라 공공기관 경영평가에서 가장 중요한 문제는 새로운 회계기준이 적용되기 이전에 K-GAPP에 의하여 작성된 재무제표 정보를 어떻게 조정할 것인가의 문제, 즉 비교가능성 확보 문제이다. 해당 질문에 대해서 대다수의 공공기관은 과거자료를 재작성하는 것보다는 IFRS로 작성된 2개년간의 재무제표에만 의존하여 평가할 수 있는 목표부여방식으로 평가방법을 변경할 것을 지지하고 있다.

〈표 11〉 경영평가 방법의 조정에 관한 의견

문항	응답 수
① 2011년 이후에도 K-GAAP(현행 기업회계기준)에 의해 재무제표를 만드는 방법 (즉, 향후 수년간 K-GAAP과 IFRS에 의해 재무제표를 작성하는 방법)	(2)
② 2011년 이후에 과거 재무제표를 소급적용해 과거 5년치 재무제표를 IFRS에 의해 만드는 방법	(1)
③ 기준치는 IFRS를 이용하되, 편차 계산시에는 공시된 재무제표(K-GAAP와 IFRS가 혼재되어 있음)를 이용하는 방법	(2)
④ 목표부여(편차) 대신에 목표부여 등 다른 평가 방법을 이용하는 방법	(10)

IFRS 도입에 따라서 연결재무제표가 주재무제표로 변경되게 되는데 이러한 상황에서 공공기관이 경영평가대상인 재무제표를 연결재무제표로 채택할 것인가에 대한 설문결과는 다음과 같다. 현행과 같이 별도재무제표를 평가대상으로 하는 것에 찬성하는 기관이 10개이고 주재무제표인 연결재무제표를 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 12〉 평가대상 재무제표

문항	응답 수
① 별도재무제표(현행 개별재무제표)	(10)
② 연결재무제표	(8)
③ 기타(아래에 자유롭게 기술해 주세요)	(1)

IFRS의 도입으로 회계처리방법이 변경되는 경우가 발생한다. 예를 들어 감가상각방법이 정률법에서 정액법으로 변경되는 등 회계처리방법의 변경에 대한 적절한 처리 방안이

대하여는 수정이 필요 없다는 의견이 많았고 이 외에 본문은 그대로 두되 주석공시한 내용을 평가시 고려하자는 의견이 있었다.

〈표 13〉 회계변경시 처리방법

문항	응답 수
① 별다른 수정 없이 기관 공시 재무제표를 그대로 이용하는 방법	(9)
② 경영평가 목적의 별도의 회계처리방법에 의한 재무제표를 주석으로 공시하게 하고, 이를 이용하여 평가하는 방법	(6)
③ 기타(아래에 자유롭게 기술해 주세요)	(4)

일반적인 회계변경과는 대조적으로 자산재평가에 대해서는 적절한 조정을 통하여 평가에 반영하는 것을 선호하는 것으로 나타났다.

〈표 14〉 자산재평가 영향 조정

문항	응답 수
① 별다른 수정 없이 기관 공시 재무제표를 그대로 이용하는 방법	(6)
② 자산재평가의 영향을 적절히 반영(예를 들어 자산재평가를 한 것으로 가정하여 기준치(전년도)를 변경하는 방법 등)하여 평가하는 방법	(11)
③ 기타(아래에 자유롭게 기술해 주세요)	(2)

공공요금 이슈와 유사하게 경영평가에 있어서도 공공기관은 조정비용을 최소화하면서 제도를 운영하는 것을 선호하는 것으로 판단된다.

Ⅵ. 공공기관별 주요 이슈

이상의 일반론에 이어 개별 기관별 주요 이슈를 정리하면 다음의 〈표 15〉와 같다. 앞서 언급한 바와 같이 국제회계기준의 도입에 따라 자산과 부채의 공정가치평가가 이루어지기 때문에 이와 관련한 이슈가 가장 많이 부각되고 있다. 특히 유무형자산의 규모가 큰 가스공사, 한전, 공항, 도로, 수자원 등 SOC 공기업의 경우가 대표적이라고 할 수 있

다. 대부분 기관에서 유무형자산의 실질적 내용연수가 증가하는 현상을 보이고 있다. 최초 적용시점에서 도입비용을 최소화하기 위하여 공정시가로 인정받을 수 있는 간주원가에 대한 이슈도 상당수 제기되고 있다.

종업원급여의 경우에는 연차수당 등을 현금주의가 아니라 발생주의에 따라 인식하게 되는 내용과 퇴직급여의 산정기준이 경제적 실질을 반영하여 보험수리적 기법을 활용한 미래퇴직금의 현가로 계상하는 것으로 변경됨에 따른 관련 이슈들이다.

재무제표 표시와 관련해서는 현금흐름표를 현재와 같이 간접법으로 작성할 것을 요청하는 내용이 가장 많았으며 재무상태표의 계정 분류 원칙에 대한 의견도 일부 제기되고 있다.¹³⁾

건설업처리기준이 적용되는 토주공과 제주국제공사의 경우 분양수익의 인식기준이 진행기준에서 완성기준으로 변경에 따른 이슈가 제기되고 있으며 대한주택보증은 보험업처리기준이 적용됨에 따라 보증료수익인식기준이 발생주의에서 현금주의로 변경될 예정이다.

관련제도 중에서는 경영평가와 관련한 이슈가 압도적인데 주요 요청사항은 현재 과거 5년치 재무자료를 활용하는 목표부여편차방식을 그대로 적용하는 것은 비교가능성의 문제가 있으므로 직전연도 실적만을 활용하는 목표부여방식으로의 일괄 전환을 요청하는 의견이 대다수이다.

공공요금과 관련해서는 가스공사, 한전, 한국공항, 지역난방, 수자원, 도로공사 등이 이슈를 제기하고 있는데, 주로 실질적인 내용연수 증가에 따라 연간 인식할 감가상각비가 줄어들어 요금산출기저가 감소함에 따라 외형상 공공요금의 하락 혹은 상승을 저해할 요인이 발생한 것에 대한 우려이다. 상당수의 기관이 자산재평가 등을 통해서 유무형자산의 금액을 증가시켰고 해당 증가분에 따른 감가상각비 증가액을 요금산출기저에 포함하여 내용연수 증가로 인한 요금기저 하락부분을 상쇄하여 줄 것을 요청하고 있다¹⁴⁾. 즉, 공공기관들은 IFRS라는 새로운 회계방식의 채택으로 인해서 기업의 경제적 실질에 중대한 영향을 초래하는 것은 부적절하다는 인식을 강하게 가지고 있다.

13) IASB는 ED를 통해서 현금흐름표의 작성방법을 직접법으로 한정하는 의견을 제시하였으나 현재는 일정한 조건하에 간접법도 허용하는 방안을 적극 검토 중인 것으로 알려져 있다.

14) 현재 정부가 적용하고 있는 공공요금산출방법에 따르면 자산대체목적의 자산재평가를 제외하고는 자산재평가효과를 요금산정을 위한 산출근거에 포함하지 않도록 규정하고 있다.

〈표 15〉 IFRS 도입에 따른 공기업별 주요 이슈

항 목	가 스 공 사	한 전	인 천 공 항	한 국 공 항	부 산 항 만	인 천 항 만	조 폐	관 광	방 송 광 고	마 사 회	광 물 자 원	석 탄	석 유	지 역 난 방	토 주 공	주 택 보 증	제 주 국 제	감 정 원	도 로 공 사	수 자 원	철 도	
유·무형자산 내용연수	○		○	○	○	○	○			○			○		○		○					
금융리스	○																					
연결 관련		○	○							○												
지분법 적용 범위		○																				
유·무형자산 간주원가	○		○	○	○	○																○
금융비용자본화			○																			
자산손상				○		○				○												
공사부담금														○								
유료도로관리권																					○	
부대사업자산																					○	
종업원급여				○	○	○	○			○							○		○	○		
재무제표 표시					○	○	○										○		○	○		
건설계약																						○
무상사용수익자산					○	○																
K-IFRS최초채택					○	○																
금융상품							○								○							
특수관계자, 영업부문공시							○															
금강산사업시설이용권								○														
고유목적사업준비금										○												
기능통화													○									
비축유 회계처리													○									
수익인식기준															○	○	○					
보증부채 등																○						
경영평가	○	○	○	○			○			○						○	○		○	○		
공공요금	○	○		○										○						○	○	
배당		○		○																		
예산		○																		○	○	

Ⅶ. 성공적 정착을 위한 정책과제

국제회계기준(IFRS)의 도입은 단순한 회계기준의 변경이나 개정이 아니라 회계기준 패러다임의 변화이다. 즉, 회계기준의 접근방법에 대한 사고방식의 변화이고 전체 재무정보 시스템의 변화를 의미한다. 따라서 기계적으로 단기간에 새로운 회계기준을 도입한다는 차원의 사고에서 벗어나 시스템과 철학의 변화를 요구하는 장기 프로젝트라는 인식을 가질 필요가 있다. 이러한 변화는 공공기관 스스로의 노력만으로 해결되기 어려우며 정부와 현재 활동 중인 공공기관IFRS도입자문단 그리고 참여하고 있는 회계법인의 공동노력이 필요하다.

먼저 공공기관의 경우 국제회계기준(IFRS) 도입을 위한 최고 경영진의 관심과 지원이 우선되어야 할 것이다. 보다 구체적으로는 첫째, 최고경영진의 국제회계기준(IFRS) 도입 의지 및 실질적인 관심과 지원이 무엇보다도 중요하다. 아직 우리나라 대부분의 공공기관 최고경영진들은 국제회계기준에 대한 이해가 부족하고 도입에 소극적인 것이 현실이다. 국제회계기준 도입이 실질적으로 공공기관 경영에 미치는 다양한 영향에 대한 이해가 필요할 것이며 적극적인 관심과 성공적인 정착을 위한 지원이 필요하다. 둘째, 경영진의 적극적인 지원으로 전문성 있는 IFRS도입전담반 구성이 필수적이다. 현재 대부분 공공기관은 규모에 관계없이 회계 전문인력이 매우 부족한 실정이다. 국제회계기준(IFRS) 도입은 내부적으로 상당한 수의 회계전문가를 필요로 하며 이들이 정착시점까지 안정적으로 일할 수 있도록 내부지원이 필요하다. 셋째, 초기 도입단계는 IFRS전담반의 노력뿐만 아니라 현업 직원들의 IFRS에 대한 이해 및 도입 담당부서에서 요구하는 자료제공이나 교육에 대한 적극적인 참여도 요망된다.

정부는 국제회계기준(IFRS) 도입으로 인하여 영향을 받는 관련 제도의 신속한 정비에 적극적인 관심을 가져야 할 것이다. 국제회계기준의 도입이 예산에 미치는 영향을 반영하고 공기업의 실질이 변하지 않았음에도 불구하고 국제회계기준의 도입으로 회계수치가 변경되어 공공요금 산정이나 공기업 경영평가, 배당 등에 영향을 주지 않도록 관련 제도나 규정의 정비가 필요하다.

특히, 공공기관의 회계 관련 법령을 논리적 체계에 맞게 분리 또는 통합하는 작업을 추진해야 할 것이다. 우선 유사하거나 체계에 맞지 않는 내용들이 혼재되어 있는 공공기관 운영에 관한 법률, 공기업·준정부기관 회계사무처리규칙, 공기업·준정부기관 회계

기준의 내용을 정리해야 할 것이다. 공기업·준정부기관 회계기준 내용에는 국가회계기준에 관한 규칙과 지방자치단체 회계기준에 관한 규칙과 같이 자산 및 부채의 평가, 회계원칙의 변경에 관한 기준 등을 추가하여 공공기관의 회계처리와 재무제표 작성에 대해 보다 구체적으로 규정할 필요가 있다¹⁵⁾.

또한 공공기관의 설립근거법상의 회계특례 및 회계 관련조항을 정비해야 한다. 공공기관의 재무제표가 한국채택국제회계기준의 요구사항을 모두 충족하지 못하는 경우 한국채택국제회계기준에 준거하여 재무제표를 작성하였다고 명시하지 못한다(한국채택국제회계기준 제1001호 문단 16). 따라서 한국채택국제회계기준과 상충되는 회계특례와 개별설립근거법상 회계관련 조문을 개정하여 한국채택국제회계기준의 요구사항을 모두 충족하도록 해야 할 것이다¹⁶⁾. 정비되어야 할 대표적인 회계특례는 한국전력의 “위험보전충당금” 특례, 한국도로공사의 “유료도로관리권” 특례, 한국석유공사의 “외화부채 환산” 특례 등을 들 수 있다. 설립근거법상의 회계관련 조항의 대표적인 예로는 한국농촌공사의 “농업기반시설의 감가상각 미실시”조항 등이다.

국제회계기준(IFRS)은 원칙중심 회계기준이라는 특성 때문에 도입 이후 적용과정에서 도입 당시 예상하지 못한 다양한 이슈들이 발생할 가능성이 있다. 특히 공공기관의 경우 관련법규와의 상충문제, 정부정책과의 일관성 유지과정에서 기관의 입장과 정부의 입장이 상치될 경우가 발생할 경우 광범위한 전문가적 판단이 요구된다. 이러한 문제점들에 대해 적시에 타당성 있는 해법을 제시할 수 있는 제도적 장치가 필요하다. 민간기업의 경우 금융감독원에 질의회신체계를 구축하여 상장기업을 대상으로 국제회계기준(IFRS) 적용시 발생하는 질의사항을 해결하는 질의회신제도를 도입하고 있다. 공공기관의 경우도 이와 유사한 질의회신체계를 구축해야 할 것이다¹⁷⁾.

그 밖에도 공공기관IFRS도입자문단의 지속적인 노력이 요구된다. 자문단은 국제회계기준(IFRS) 도입 과정에서 나타나는 공공기관들의 공통된 문제점이나 이슈를 정리하여 대안을 개발하고 법제도에 반영시킬 수 있도록 정부에 건의하고, 국제회계기준(IFRS)의 새로운 변화 동향 등에 대한 정보를 교육을 통해 전달하는 노력도 필요하다. 특히, 준정부

15) 공공기관IFRS도입자문단의 보고서(2010.6) 「공공기관 국제회계기준 도입 운영을 위한 법제도 점검·세부실행방안 자문(중간보고서)」 71쪽

16) 공공기관IFRS도입자문단의 보고서(2010.6) 99-100쪽

17) 질의회신체계 구축을 위한 대안의 검토는 공공기관IFRS도입자문단의 보고서(2010.6) 105-109쪽 참조

기관의 경우 경영진들에 대한 국제회계기준(IFRS)에 대한 이해를 높이기 위한 교육, 내부 직원들에 대한 국제회계기준(IFRS) 교육 등이 지속적으로 이루어지도록 노력하여야 할 것이다.

참고문헌

- 공공기관IFRS도입자문단, 「공공기관 회계관련 법제도 정비방안보고서(draft)」, 2009.12.
- 공공기관IFRS도입자문단, 「공공기관 국제회계기준 도입 운영을 위한 법제도 점검, 세부 실행방안 자문(중간보고서)」, 2010.6.
- 공공기관IFRS도입자문단, 「공공기관 국제회계기준 도입 세부실행방안」, 회의자료, 2009.9.
- 기획재정부 출자관리과, 「공공기관 국제회계기준 도입추진」, 회의자료, 2009.6.
- 안진회계법인, 「공공기관 국제회계기준 도입방안 보고서」, 2009.6.
- 정민근, 「국제회계기준(IFRS)도입이 공기업 경영에 미치는 영향」, 공공정책포럼 발표자료, 2010.5.
- 하나안진회계법인, 『정부투자기관 예산과목 구조개편』, 한국행정연구원, 2005.12.
- 한국회계학회, 『회계투명성과 국가경쟁력: 자본비용을 중심으로』, 연구보고서, 2010.3.

〈부록 1〉 국제회계기준 도입현황 1차 조사 2009년 12월

기 관 명	도입준비	인력비교	자문사선정	재무 및 프로세스							시스템						
				영향분석	기준차이분석	대안분석	회계정책수립	비재무적영향분석	법제도개선행도출	회계매뉴얼작성	재무제표작성	시스템영향분석	시스템마스터플랜수립	시스템분석	시스템설계	시스템구축및테스트	시스템완료
한국가스공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	◐	●	●	●	●		
한국전력공사	●	●	●	●	●	●	●		●	◐		●	●	●	●	◐	
인천국제공항공사	●	●	●	●	●	●	●	●	-			●	●	●	●		
한국공항공사	●	●	●	●	●	●		●		●		●	●	●			
부산항만공사	●	●	●														
인천항만공사	●	●	●	●	●	●											
한국조폐공사	●	●	●	●	●	●	△	△	△	-	-	△	-	-	-	-	-
한국관광공사	●	●	●														
한국방송광고공사																	
한국마사회	●																
한국광물자원공사																	
대한석탄공사	●																
한국석유공사	●	●	●	●	●	●											
한국지역난방공사																	
한국토지주택공사																	
대한주택보증	●	●	●	●	●	●		●				●	●				
제주국제도시센터	●	●	●														
한국감정원	●																
한국도로공사	●	●	●	●	●	●						●	●	●			
한국수자원공사	●	●	●	●	●	●						●					
한국철도공사																	
컨테이너부두공단	●	●	●	●													

〈부록 2〉 국제회계기준 도입현황 2차조사 2010년 4월

기 관 명	도입준비	입찰공고	자문사 선정	재무 및 프로세스								시스템				
				영향분석	기준차이분석	대안분석	회계정책 수립	비재무적영향분석	법제도개선사항도출	회계매뉴얼작성	재무제표작성	시스템영향분석	시스템마스터플랜수립	시스템분석	시스템설계	시스템구축및테스트
한국가스공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
한국전력공사	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	●	●	●
인천국제공항공사	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●	●	●	●	●	●	
한국공항공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●			
부산항만공사	●	●	●	●	●											
인천항만공사	●	●	●	●	●											
한국조폐공사	●	●	●	●	●	●	△	△	△	-	-	△	-	-	-	-
한국관광공사	●	●	●	●	●	●	◐	●		◐		◐	◐	◐		
한국방송광고공사				●												
한국마사회	●	●	●	●	●	●										
한국광물자원공사	●	●	●	●	●	●						●		●		
대한석탄공사	●															
한국석유공사	●	●	●	●	●	●	●	●				●				
한국지역난방공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●	
한국토지주택공사	●	●	●	◐	◐											
대한주택보증	●	●	●	●	●	●		●				●	●			
제주국제도시센터	●	●	●	◐												
한국감정원	●															
한국도로공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●	
한국수자원공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	◐	●	●	●	●	
한국철도공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		

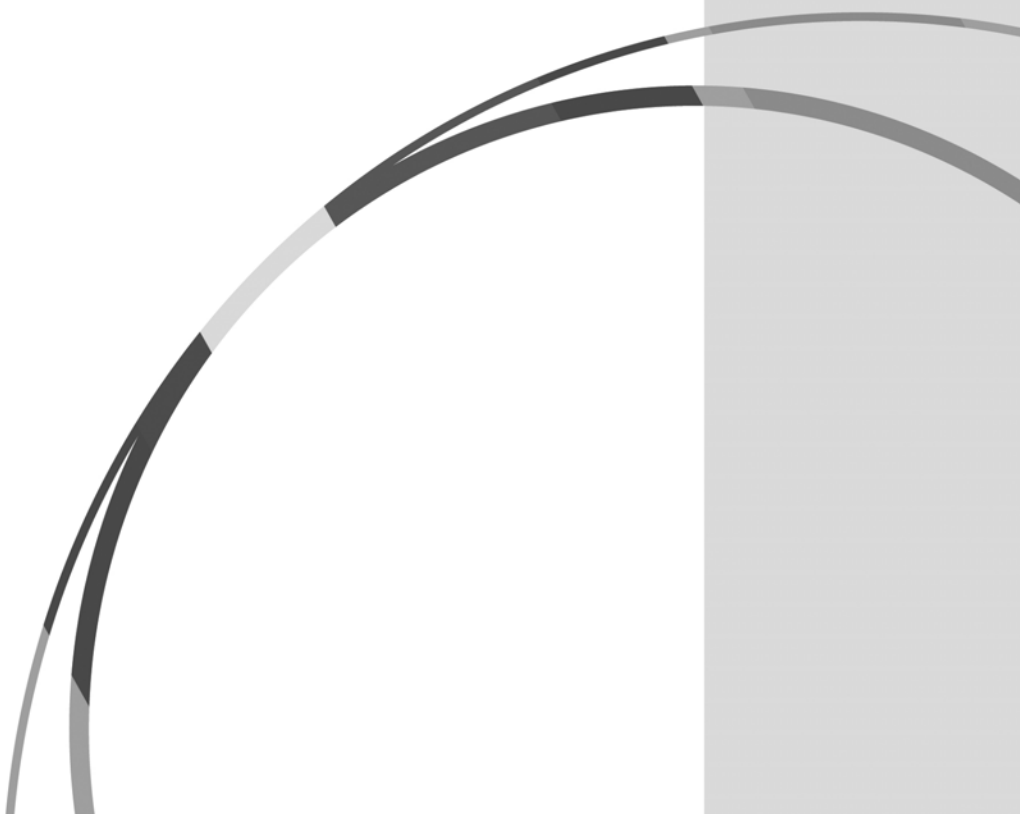
〈부록 3〉 국제회계기준 도입현황 3차 조사 2010년 8월

기관명	도입준비	입찰공고	자문사 선정	재무 및 프로세스								시스템					
				영향분석	기준차이분석	대안분석	회계정책 수립	비재무적영향분석	법제도개선행도출	회계매뉴얼작성	재무제표작성	시스템영향분석	시스템마스터플랜수립	시스템분석	시스템설계	시스템구축및테스트	시스템운영
한국가스공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
한국전력공사	●	●	●	●	●	●	●	◐	●	●	●	●	●	●	●	●	●
인천국제공항공사	●	●	●	●	●	●	●	●	-	●		●	●	●	●	●	
한국공항공사	●	●	●	●	●	●	●	●				●	●	●	●	●	
부산항만공사	●	●	●	●	●	●						●	●	●			
인천항만공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●								
한국조폐공사	●	●	●	●	●	●	△	●	●	●	△	●	-	-	-	-	-
한국관광공사	●	●	●	●	●	●	●	●		●	◐	●	●	●			
한국방송광고공사	●	●	●	●	●	●		●									
한국마사회	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●					
한국광물자원공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●			
대한석탄공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●					
한국석유공사	●	●	●	●	●	●	●	●				●	●	●	●		
한국지역난방공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	▲	▲	●	●	●	●	●	
한국토지주택공사	●	●	●	●	●	●	●	◐	◐			◐					
대한주택보증	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●		
제주국제도시센터	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●						
한국감정원	●	●															
한국도로공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●			●	●	●	●		
한국수자원공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	◐	◐	●	●	●	●	◐	
한국철도공사	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●		●	●	●	●	●	

공공기관과 민간기업의 성과연봉제도의 특성 비교 분석

: 사업체패널조사(WPS 2005)에 대한 실증분석을 중심으로

김태일, 임채홍(고려대)



공공기관과 민간기업의 성과연봉제도의 특성 비교 분석

: 사업체패널조사(WPS 2005)에 대한 실증분석을 중심으로

김태일*, 임채홍**

I. 서론

2010년 중순에 기획재정부는 공공기관의 경영효율화를 위해 성과연봉제 전면 확대 추진을 하반기부터 행정 지도적 성격의 권고안 형식으로 도입한다고 발표하였다. 기존에 상위직급에만 연봉제를 도입한 기관에 대해서는 연봉제 대상 직급 범위를 확대하고, 성과평가 연동 폭을 늘리는 한편 아직까지 시행하지 않고 있는 기관에는 신규 도입하도록 하겠다는 것이다.

이를 위해서 기획재정부는 2010년 6월 30일 제7차 공공기관운영위원회를 개최하여 「공공기관 성과연봉제 권고안」을 심의·의결하였고, “공공기관 성과연봉제 권고”를 「공공기관의 운영에 관한 법률 제15조(공공기관의 혁신)」에 근거하여 마련하였다(기획재정부, 2010년 6월 30일 보도자료; 한국조세연구원, 2010). 이 내용에 따르면 공공기관의 직급별 호봉제와 연봉산정표는 폐지되고, 보수체계는 성과급, 수당, 연봉 등으로 단순화된다. 그리고 공공기관 임직원의 기본급과 성과급의 인상률이 개인 실적에 따라 초기에는 20~30%, 나중에는 더 크게 격차가 나도록 누적적으로 차등을 두게 된다. 이러한 정부의 계획에 대해서 공공기관 업무 특성상 매뉴얼에 따라 이뤄지기 때문에 동일 분야에서 개인간 차등을 두기 어렵고, 객관적 업무평가가 사실상 어렵다는 비판이 있었다.

민간기업은 시장 경쟁에 직면해 있으며, 민간기업을 움직이는 주된 동기는 이윤극대화이다. 이에 비하여 공공기관은 시장 경쟁이 부재하며, 경영의 주된 동기도 이윤극대화라고 하기는 어렵다. 통상 공공기관이 민간기업보다 비효율적이라는 것도 이러한 차이에

* 고려대학교 행정학과 교수

** 고려대학교 행정학과 박사과정

기인한다. 정부에서 공공기관에 성과연봉제를 확대하려는 것도 이러한 차이에 따른 공공기관의 비효율성을 제거하려는 노력의 일환이다.

민간기업은 시장 경쟁과 이윤극대화 추구라는 속성 때문에 경영효율화와 성과 향상에 도움이 되는 관리시스템이 있다면 자발적으로 이를 추구한다. 가령 성과연봉제가 호봉제보다 성과 향상에 도움이 된다면 누가 강제로 시키지 않더라도 성과연봉제를 자발적으로 실행할 것이다. 성과연봉제가 민간부문에 도입된 지 이미 오래 되었기 때문에, 시스템 전환에 걸리는 이행 기간은 이미 지났다고 할 수 있다. 따라서 현재 민간기업의 성과연봉제 실시 수준은 개별 기업이 처한 현실 속에서 이윤 극대화 혹은 성과향상을 위한 최적 또는 균형 상태에 가까울 것이다. 가령 현재 시점에서 성과연봉제를 실시하지 않는 기업이 있다면, 이는 성과연봉제라는 관리기법을 몰라서가 아니라, 해당 기업의 특성에서는 성과연봉제를 실시하는 것이 별로 도움이 되지 않기 때문일 개연성이 높다.

따라서 민간기업의 성과연봉제 실시 수준은 공공기관에 가능한 성과연봉제 수준의 상한(upper bound) 혹은 벤치마킹 대상이 될 수 있다. 즉 이윤극대화과 성과 향상을 위하여 자발적으로 최선의 노력을 경주하는 민간기업에서의 성과연봉제 실시 현황이 α 수준이라면, 공공기관에 성과연봉제를 도입하더라도 α 수준을 초과하는 것은 어렵거나 설사 그 수준을 초과하게 하더라도 성과 향상에 별 도움이 안 될 수 있다.

이러한 논리에 따라 본 연구에서는 공공기관과 민간기업의 성과연봉제의 현황과 특성을 비교하려고 한다. 보다 구체적으로 공공기관과 민간기업의 ① 인사고과제도 실시 여부와 이에 따른 임금의 차등 수준, ② 임금체계의 현황(기본급의 형태와 상대적인 비중), ③ 연봉제 실시 여부, 적용대상, 운영방식과 ④ 성과배분제(변동상여금)의 운영 현황 등을 살펴본다.

분석 자료는 사업체패널조사(WPS 2005)를 활용하였다. 이 자료는 조사 시점이 2005년이나 민간기업과 더불어 공공기관에 해당되는 기업이 전수(약300여개)에 가깝게 조사된 자료이다¹⁾. 따라서 공공기관과 이에 준거집단이 되는 민간기업의 성과연봉제의 다양한 특성을 좀 더 일반화하여 비교할 수 있을 것이다. 그리고 이에 추가하여 공공기관창의정보시스템(ALIO)의 경영평가보고서(2008년 공기업·준정부기관 경영평가 보고서)를 토대

1) 이에 반해 WPS 2007의 경우는 공공기관이 약125개 정도 조사되었다. 따라서 WPS 2005에 비해서 최근의 자료이긴 하나, 공공기관 가운데 일부의 표본만이 조사된 것이다. 따라서 선발편의(Selection bias)의 한계가 존재할 수 있다는 점에서 본 연구의 목적을 위해서 WPS 2005를 활용하는 것이 보다 타당하다고 판단하였다.

로 공공기관 유형별로 보수 관리, 성과관리 특성과 인건비의 인상률 등에 대해서 살펴보고자 한다.

서론에 이어 제Ⅱ장에서는 이론적 논의 및 선행연구를 검토하고, 제Ⅲ장에서는 공공기관과 민간기업의 성과연봉제의 특성을 비교하기 위한 데이터 및 방법론에 대해서 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 성과연봉제와 관련된 다양한 특성에 대해서 공공기관과 민간기업의 비교결과를 다양하게 제시하고 이를 해석한다. 마지막으로 제Ⅴ장에서는 전술한 연구결과를 요약하고 향후의 정책적 시사점에 대해서 논의하고자 한다.

Ⅱ. 이론적 논의 및 선행연구 검토

1. (성과)연봉제의 개념과 도입과정

연봉제의 도입은 기존의 연공임금제도에 대한 비판으로부터 이루어졌다. 연봉제의 핵심은 개인의 업적 평가에 따라 보상에 차등을 두는 성과주의이다. 이러한 점에서 연봉제는 근속이 증가하면 임금도 자동적으로 올라가는 경직적인 연공급의 문제점을 완화하려는 시도이다.

우리나라는 1990년대 초반까지 성과측정이 명확한 영업이나 전문직을 대상으로 연봉제를 도입하였으며, 그 이후 전 직종으로 연봉제가 확산되기 시작하여 1998년까지 주요 기업들이 모두 연봉제를 도입하게 된다(김동배, 2010). 노동부 조사에 따르면 우리나라 100인 이상 사업장의 연봉제 도입률은 1997년 3.6%, 1999년 12.7%, 2000년 23.0%, 2001년 27.1%, 2002년 32.3%, 2003년 37.5%, 2004년 43.0%로 급격히 증가하였다(유규창·박우성, 1999; 노동부, 각 연도; 박경규, 2004; 김동배, 2010). 공공부문의 경우 OECD 국가들은 1980년대부터 공공부문 개혁의 일환으로 연봉제 등의 경쟁요소를 도입하였다. 우리나라도 행정개혁의 일환으로 1995년에 공직사회에 일하는 분위기를 조성한다는 취지에서 ‘특별상여수당’이라는 명칭으로 공무원 성과급 제도를 도입하였고, 김대중 정부에서 공공부문 개혁의 일환으로 1998년에 공무원 연봉제 도입을 시작하면서부터 공공부문에 연봉제가 급속히 확산되었다(박경규, 2004; 하상근, 2005; 김동배, 2010 등).

서론에서 기술하였듯이 2010년 중순에 기획재정부가 공공기관의 경영효율화를 위해 도입하려고 하는 성과연봉제 권고안의 주요 내용은 다음과 같다(기획재정부, 2010년 6월

30일 보도자료; 한국조세연구원, 2010). 첫째 연봉제 적용대상 및 연봉구조 설계 측면에서 ① (연봉제의 적용대상) 간부직을 우선 적용하며 향후 연봉제 시행성과 등에 따라 적용대상을 단계적으로 확대 검토한다. ② (연봉구조 설계) 기존연봉, 성과연봉, 기타수당(법정수당)으로 보수체계를 단순화한다. ③ (기본연봉 체계) 직급별 호봉, 연봉테이블을 폐지하고 평가를 통해 차등이상하며 직무평가에 따른 직무급 설치를 권장한다. ④ (수당 처리) 법정수당을 제외한 각종 수당, 급여성복리후생비 등을 폐지한 후 가급적 성과연봉 재원으로 전환한다. 둘째, 성과연봉 비중 및 차등폭 측면에서 ① (성과연봉 비중) 총연봉 대비 성과연봉 비중으로 20~30% 이상으로 확대한다(공기업은 30% 이상). ② (성과연봉 차등폭) 평가에 따라 최고-최저 등급간 차등폭이 2배 이상이 되도록 설계한다. 셋째, 임금 조정방식 및 총차등폭 측면에서 ① (임금조정방식) 연봉의 인상은 총인건비 인상률 범위 내에서 결정하되 기본연봉은 개인인사 평가결과가 차년도에도 영향을 미치는 “누적식”, 성과연봉은 평가가 당해연도에만 영향을 미치는 “비누적식”으로 운영한다. ② (총차등폭) 전체 연봉의 차등폭은 고성과자와 저성과자 간 단계적으로 20~30% 이상 되도록 설계한다. 넷째, 도입시기 및 적용기관 측면에서 ① 공기업, 준정부기관에 대해 2010년 말까지 성과연봉제 권고대로 도입을 유도하고 기타공공기관은 준용한다.

이를 통해 이미 많은 공공기관에서 운영하고 있는 형식적 연봉제가 실질적 연봉제로 전환될 수 있으며, 나아가 이를 통해 공공기관의 생산성 증대 및 경쟁력 강화에 기여할 수 있을 것으로 기대하고 있다(기획재정부, 2010년 6월 30일 보도자료).

2. 선행연구 검토

연봉제, 성과급제도, 성과배분제 등과 같은 성과주의 유인체계의 효과에 대한 실증분석 연구는 다수 존재한다. 그런데 기존 연구들은 어떤 일치된 견해나 연구결과를 제시하고 있지는 않으며, 긍정적인 효과와 부정적인 효과들이 혼재되어 나타나고 있다(하상근, 2005; 한승주, 2010)²⁾. 특히 공공부문에 대한 연구에서는 실제 보상을 통한 차등적 임금 지급이 형식적으로만 존재하며, 정부의 적극적인 도입 노력에도 불구하고 본래 취지를 발휘하지 못한다는 결과가 많다(황성원·함종석, 2001; 하상근, 2005). 이는 민간기업이

2) Vroom(1964), Porter&Lawler(1968), Lazear(1996), 황성원(2004), 김영호(2008) 등은 대체로 성과주의 유인체계의 긍정적인 효과에 초점을 둔 연구들이며, Deci(1971), Deci&Ryan(2000), Kohn(1993), Pfeffer(2001) 등은 부정적인 효과에 초점을 둔 연구들이다(한승주, 2010).

상품가치 실현을 위해 시장경쟁에 직접적으로 반응하는 반면에 공공부문은 시장실패를 보정하고 공익서비스의 제공을 위해 보이지 않는 손의 원리로부터 자유로운 활동을 전개하고, 정부의 규제에 의해 운영된다는 점에서 차이가 있기 때문이다(임채홍·김태일, 2009). 즉 공공/민간이라는 특성의 차이로 인해 동일한 유인체제를 도입한다 하더라도 그 효과는 다를 수 있고, 특히 공공부문에서는 업무 특성상 매뉴얼에 따라 이뤄지기 때문에 동일 분야에서 개인 간 차등을 두기 어려우며 객관적 업무평가가 어렵다고 할 수 있다³⁾.

기존연구들의 내용을 정리하면 다음과 같다. 우선 연봉제의 도입 및 운영 실태와 제도의 공정성 확보에 대한 연구(박경규, 2004), 한국형 연봉제의 다양한 유형에 따른 특성 비교 연구(이종구·이지훈, 2003), 공직사회 경쟁력 제고를 위해 도입된 성과급 제도를 사례로 정책집행의 불응요인을 분석한 연구(하상근, 2005) 등이 있다⁴⁾. 한편 (성과)연봉제 도입의 영향요인, 성과주의 임금의 효과 등에 대해 고찰한 연구는 다양하게 존재한다(유규창·박우성, 1999; 2007; 정인수 외, 2002; 노용진 외, 2003).

본 연구의 주제인 공공부문과 민간부문의 성과연봉제 특성 비교와 관련된 연구로는 김상현(2007)과 김동배(2010)의 연구가 있다. 김상현(2007)은 본 연구와 같이 사업체패널조사(WPS 2005)를 활용하여 공공부문과 민간부문의 성과체계를 비교하면서 성과체계와 생산성과의 관계를 분석하였다. 그 결과 공공부문이 민간부문에 비해서 성과배분금액의 비중이 높으나, 민간부문이 공공부문에 비해서 성과배분제 도입에 더 적극적이라고 평가하고 있다. 그러나 이러한 결과는 이후에 제시하는 본 연구의 결과와는 상이한 이유를 알기 어렵다. 다만 공공부문과 비교되는 민간부문의 준거집단이 다르다는 점이 한 원인일

3) 박경규(2004)에 따르면, 연봉제는 임금결정 기준으로서 연공이 아닌 업적을 제시한 것이다. 그러나 개인의 업적은 모든 부서에서 정확하게 측정할 수 있는 것이 아니다. 연공임금으로 고착화된 우리나라 기업에서 연공을 임금결정기준으로 완전히 무시할 수는 없었고, 연공도 반영되는 소위 혼합형 연봉제가 도입되는 경우가 많았다. 즉, 연봉결정시 기본급은 매년 누적적으로 올려주고 과거 보너스를 인센티브 개념으로 개인별 차등화시켜 개인의 업적은 연봉의 일부에만 반영되도록 하였다. 연봉제 도입 초기에는 인센티브(보너스)를 통한 차별화만으로 조직 내 경쟁문화를 정착시킬 수 있다고 보았으나, 여기에는 여전히 성과측정 및 평가 문제의 어려움이 존재한다.

4) 박경규(2004)는 2003년도 노동부의 연봉제·성과배분제 도입 및 운영실태 조사 등의 자료를 활용하여 우리나라 기업의 연봉제의 도입 및 운영 현황(연봉제 및 성과배분제 도입 현황, 이유, 도입형태, 문제점)과 더불어 제도의 공정성 확보(연봉, 고과, 배치, 직무재량권)에 대한 다양한 기술통계를 제시하고 있다. 이종구·이지훈(2003)은 한국형 연봉제의 다양한 유형의 장점과 단점을 이론적으로 살펴보고 이를 체계적으로 분류하여 유형간의 성과급 지급비율, 능력 간 임금격차 정도, 임금역전 정도, 선호도 등의 차이를 기술통계(평균비교)를 통해 분석하였다. 하상근(2005)은 공직사회의 경쟁력을 제고하기 위해 도입된 성과급 제도의 사례를 중심으로 정책집행의 불응요인이 무엇인가를 분석하였다.

것 같기는 하다. 김상현(2007)의 결과가 본 연구와 상이한 이유는 아마도 공공부문과 비교되는 민간부문의 준거집단이 다르기 때문일 것으로 짐작된다. 김성한(2007)에서는 자료에 존재하는 모든 민간기업을 포함한 데 비하여 본 연구에서는 종업원 100인 이상의 민간기업으로 제한하였다. 기존의 공공부문과 민간부문을 비교한 다양한 연구(이종훈, 1996; 김재홍, 1996; 김태일, 2007; 임채홍·김태일, 2009; 임채홍·김태일, 2010 등)에서도 비교의 대상이 무엇인가에 따라 실증분석의 결과가 달라질 수 있음을 지적하고, 종업원 100인 이상의 기업과 공공부문을 비교하고 있다.

김동배(2010)는 노동부의 2004년 연봉제·성과배분제 실태조사와 한국노동연구원의 사업체패널조사를 결합한 자료를 활용하여 종사자 100인 이상의 사업장을 대상으로 연봉제 도입, 연봉제 적용 근로자 비중, 연봉차등 폭을 종속변수로 하고 다양한 사업장 특성 변수를 독립변수로 하는 로짓 및 회귀분석을 실시하였다. 독립변수에는 공공부문 여부, 조직규모, 노동조합, 전략, 외국인지분, 평균근속년수, 여성비율 등이 포함되어 있다. 그 결과 공공부문은 민간부문에 비해서 연봉제를 도입할 가능성이 높은 반면, 적용되는 비중은 낮으며, 연봉이 삭감될 가능성도 낮은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 표본 736개를 대상으로 한 것인데, 김상현(2007)의 결과와는 반대된다.

요약하면, 기존 연구 가운데 성과연봉제의 다양한 특성에 대한 연구는 다수 존재하나, 공공부문을 포함하여 민간부문을 비교한 연구는 제한적이다. 더욱이 이러한 연구들조차도 비교를 위한 준거대상을 타당하게 설정하지 않는 등의 한계를 가지는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 기존연구의 한계점을 고려하여 본 연구에서는 공공기관과 민간기업 성과연봉제의 다양한 특성으로 비교하되, 김상현(2007), 김동배(2010)의 연구에서 활용된 핵심적인 통제변수(조직규모, 매출액, 노동조합 여부, 업종 등)를 고려하여 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 데이터 및 방법론

1. 데이터와 분석대상

본 연구의 분석데이터는 주된 한국노동연구원의 『사업체패널조사(WPS) 2005』이다. 한국노동연구원에서는 우리나라의 노동수요와 고용구조 및 기업의 인적자원관리체계, 노사관계

실태 등을 체계적으로 파악하여 노동시장정책을 수립하는 데 있어서 기초자료로 활용하기 위하여 사업체단위 실태조사를 격년으로 패널화하여 실시하고 있다(<http://www.kli.re.kr/>).

2006년(WPS 2005)에는 민간부분 약 1,600개와 공공부분 약 100개 사업장을 대상으로 조사를 실시하였고, 추가로 공공부분 약 200개 사업장을 대상으로 특별조사⁵⁾를 실시하였다. 이러한 조사는 2005년 12월을 기준으로 실시되었으며, 기획재정부에서 규정하는 공공기관 구분기준을 최대한 적용하여 총 314개 공공기관을 선정하여 이루어졌다. 여기에는 정부가 최대 지분을 소유하는 출자기관, 법률에 정부 출연 근거가 있는 출연기관, 정부지원이 총수입의 50% 이상인 보조위탁기관, 출자·출연·보조위탁기관이 최대 지분을 소유한 자회사, 출연기관의 부설기관으로 정부출연을 받은 출연(연), 기타 정부산하기관 운영위원회가 정하는 경영혁신대상기관 등이 포함된다. 따라서 「사업체패널조사(WPS 2005)」의 (준)공공부분 표본은 기획재정부에서 선정한 314개 전체 공공기관 가운데 예비조사 표본 6개⁶⁾를 제외한 308개 공공기관과 그 밖에 51개의 지방공기업을 포함하였다(<http://www.kli.re.kr/>)⁷⁾. 한편, 「사업체패널조사(WPS 2007)」에서는 (준)공공부분에 해당되는 표본은 전체 1,774개 가운데 125개(7.2%)이며, 이는 「사업체패널조사(WPS 2005)」의 359개의 과반수에 못 미치는 수준으로 표본이 작으며 선발편의(Selection Bias)의 문제가 존재할 수 있다. 따라서 본고에서는 「사업체패널조사(WPS 2005)」를 중심으로 성과

- 5) 특별조사를 실시함에 따라 공공부분에 대해서는 전수조사가 이루어졌다.
- 6) 대한무역투자진흥공사, 한국가스공사, 과학기술정책연구원, 한국산업인력공단, 공무원연금관리공단, 국민건강보험공단 등 6개이다.
- 7) <표 1> 「2005 사업체패널조사」 (준)공공부분 표본 현황

구분		예시	표본 수
기획재정부 선정기관	출자기관	농업기반공사, 한국전력공사 등	29
	출연기관	교통안전공단, 신용보증기금 등	112
	보조위탁기관	대한체육회, 예금보험공사 등	94
	자회사	한국수력원자력(주), 철도광고(주) 등	58
	재출연기관	극지연구소, 학교법인기능대학 등	10
	경영혁신대상기관	예술의 전당, 한국언론재단 등	6
지방공기업	서울	마포개발공사, 지방공사강남병원 등	7
	인천경기	경기관광공사, 부천시시설관리공단 등	19
	강원충북	강원도개발공사, 대전광역시도시개발공사 등	7
	전라제주	광주광역시도시공사, 제주도지방개발공사 등	5
	영남	경상북도개발공사, 지방공사대구의료원 등	13
전체		-	359

주 : 기획재정부(구 기획예산처)에서 선정한 공공기관의 분류는 표본 추출시점인 2006년 초 기준임.
 자료 : 사업체패널조사 매뉴얼(한국노동연구원 홈페이지)

연봉제의 다양한 특성을 분석하고자 한다. 이는 해당 자료가 전수조사에 가깝게 이루어진 것이므로 분석결과의 타당성이 높아 이를 일반화하는 데 유용하다고 판단되기 때문이다.

사업체패널조사에서 민간기업은 근로자 40인 이상을 대상으로 하고 있으며, 공공기관은 20인 이상의 기관을 대상으로 조사가 이루어졌다. 그런데 일반적으로 기존연구에서는 공공부문과 비교하는 준거대상으로서의 민간부문은 100인 이상 중견기업으로 하고 있다(이종훈, 1996; 김재홍, 1996; 김태일, 2007; 임채홍·김태일, 2009; 임채홍·김태일, 2010 등). 따라서 본 연구에서는 공공기관을 20인 이상 조직에 해당되는 표본을 그대로 활용하며, 민간기업은 100인 이상 조직으로 비교대상을 설정하였다⁸⁾.

한편 본 연구에서는 「사업체패널조사(WPS) 2005」 자료의 분석에 추가하여 '2008 공기업·준정부기관 경영평가' 결과 중에서 보수관리 부문의 지표에 대한 분석을 실시한다. 정부는 매년 공공기관운영에관한법률에 따라 공기업(시장형, 준시장형)·준정부기관(기금관리형, 위탁집행형)에 대한 경영실적 평가를 실시하고 있다. 평가항목은 다양한데 그 중에 '보수관리'와 '성과관리체계'가 있다. 보수관리는 성과에 따른 보수의 차등 지급 수준을 평가한다. 그리고 '성과관리체계'는 개인별 성과평가체계가 얼마나 잘 갖추어져 있는가를 평가한다. 즉 이 두 항목은 본 연구의 관심사항인 성과연봉제의 수준과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 이 두 평가항목의 점수가 공공기관의 유형별로 어떻게 다른가를 파악하는 것은 공공기관의 특성에 따른 성과연봉제 수준을 파악하는 데 유용한 정보를 제공할 것이다.

IV. 분석결과

1. 공공기관과 민간기업의 성과연봉제 특성 비교분석

사업체패널조사의 성과연봉제와 관련된 정보는 다양하게 존재한다. 구체적으로 인사고

8) 본 원고를 발표했을 때 일부 토론자와 리뷰어 중에 공공기관은 20인 이상으로 하면서 비교 대상 민간기업은 100인 이상으로 하는 것에 대하여 비교 기준의 일관성이 없다는 비판이 있었다. 공공은 20인 이상, 민간은 100인 이상으로 한 것은, 둘 다 100인 이상으로 하는 것에 비하여, 비록 형식상으로는 일관성이 없는 것처럼 보여도 공공과 민간의 특성상 실질적으로는 둘 다 100인 이상으로 하는 것보다 오히려 더 타당하다고 판단하였기 때문이다. 하지만 이러한 비판을 존중하는 뜻에서 공공기관도 민간기업과 마찬가지로 100인 이상만을 대상으로 하여 추가적인 분석을 실시하였다. 그 결과는 본 글의 마지막에 제시하였듯이 오히려 본 글의 분석결과를 더 강하게 지지해 주고 있다.

과제도, 임금체계의 형태, 연봉제와 성과배분제 등과 관련된 세부적인 정보가 존재한다. 단 이러한 조사는 각 조직의 정규직근로자를 대상으로 한 것으로⁹⁾ 다양한 특성에 대한 기술통계와 더불어 다중회귀분석을 활용하여 조직규모(종사자 수), 매출액, 노동조합 여부¹⁰⁾, 업종 등을 통제한 상태에서 공공기관과 민간기업을 비교하고자 한다.

가. 인사고과제도의 실시와 임금인상 차등 폭에 대한 비교

〈표 1〉은 정기적 및 공식적으로 실시하는 인사고과제도의 존재 여부에 대한 공공기관과 민간기업의 비율을 보여준다. 여기서 인사고과는 직장의 감독자가 일정한 기준에 따라 종업원의 근무성적을 분석적으로 평정하는 일을 의미한다.

〈표 1〉 공공기관과 민간기업의 인사고과제도 실시 여부에 대한 기술통계 결과

			민간기업	공공기관	전체
인사고과제도 실시 여부	아니오	빈도	159	13	172
		%	16	4	13
	예	빈도	824	281	1,105
		%	84	96	87
	전체	빈도	983	294	1,277
		%	100	100	100

〈표 1〉을 통해 대부분의 민간기업(84%)과 공공기관(96%)에서 인사고과제도를 실시하고 있으나 공공기관이 그 비중이 다소 높음을 알 수 있다. 그러나 〈표 3〉의 분석은 기술통계에 의한 분석이다. 그런데 〈표 2〉를 통해 공공기관과 민간기업의 업종 분포, 매출액 수준 등에서 상당한 차이가 존재하며, 선행연구에서도 노동조합의 여부에 따라서 인사

9) 여기서 정규직근로자는 단일한 고용주와 계약관계에 있고 고용기간이 미리 정해지지 않으면서 계속 고용이 보장되고, 근로시간은 전일제로 하며 임금수준이 연공서열의 영향을 받는 근로자를 의미한다. 따라서 전체근로자 가운데 기간제(계약직/한시직) 및 파트타임(단시간) 근로자는 제외된다.

10) 노동조합 여부는 보수수준뿐만 아니라(하재룡, 2002) 임금체계 및 관련제도와 밀접한 관련이 있다. 기존 연구의 대부분은 노동조합과 개인별 성과급 간에 부(-)의 관계를 예측하는데, 이는 노동조합의 연대임금 정책 및 위험회피 성향 때문이다(Brown, 1990; Kaufman, 2002; Brown&Heywood, 2005; 김동배, 2010). 동일한 근거로 노동조합은 연봉제 도입 여부만이 아니라 일단 도입된 경우라 하더라도 실질적 적용에도 영향을 미칠 수 있음을 고려한 것이다.

및 근무평가 제도가 상이할 수 있음을 예상할 수 있다.

이러한 차이를 통제된 상태의 비교를 위해서는 회귀분석이 필요하며, 이는 <표 2>에 제시되어 있다. <표 2>는 공공/민간 차이 이외에, 기관(기업) 규모, 노동조합, 업종에 따라 인사고과제도의 실시 여부에 차이가 존재할 수 있음을 고려한 것이다. 종속변수는 인사고과제도의 실시를 1, 아니면 0으로 하는 이분형 변수이다. 그리고 독립변수 중에서 ‘공공기관’은 공공기관이면 1, 아니면(민간기업의 경우는) 0의 값을 갖는 가변수이며, ‘조직규모’는 매출액(천만원)에 자연로그를 취한 값이다. 그리고 노동조합 여부는 노동조합이 존재하면 1, 아니면 0의 값을 갖는 가변수이며, 각 업종변수들도 해당 업종이면 1, 아니면 0의 값을 갖는 가변수이다.

<표 2> 공공기관과 민간기업의 인사고과제도 실시 여부 로짓분석 결과

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
공공기관 여부 (공공기관=1, 민간기업=0)		2.772	0.000	-	-
공공기관 유형 (기준=민간기업)	출(투)자기관=1	-	-	19.159	0.998
	출연기관=1	-	-	20.365	0.997
	보조위탁기관=1	-	-	2.851	0.000
	자회사=1	-	-	1.268	0.030
	재출연기관=1	-	-	20.978	0.999
	지방공기업=1	-	-	20.806	0.997
	기타기관=1	-	-	1.827	0.056
조직규모1(ln매출액_천만원)		0.800	0.000	0.799	0.000
조직규모2(ln종사자수_명)		0.028	0.873	0.038	0.830
노동조합 여부(유=1, 무=0)		-0.770	0.001	-0.824	0.000
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)		-0.386	0.127	-0.410	0.104
상수		-4.667	0.000	-4.677	0.000
<i>Nagelkerke - R²</i>		0.333		0.353	
표본 수(개)		1277		1277	

- 주: 1. 종속변수는 인사고과제도 실시 여부(예=1, 아니오=0)임.
 2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨

〈표 2〉의 로짓분석에서 모형1을 통해 ‘공공기관’의 계수값을 보면, 〈표 1〉의 기술통계와 마찬가지로 공공기관이 민간기업에 비해서 인사고과제도를 실시하는 확률이 높음을 알 수 있다. 그리고 매출액의 수준이 높은 기관이 평균적으로 인사고과제도를 실시할 가능성이 높은 것으로 나타났다. 다음은 공공기관의 유형을 세분화한 모형2의 결과를 보자. 이를 보면 공공기관 중에서도 유형에 따라 인사고과 시행 수준이 다름을 알 수 있다.

〈표 3〉 공공기관과 민간기업의 인사고과에 따른 임금 차등 여부에 대한 기술통계

			민간 기업	공공 기관	공공기관 세부 유형							전체
					출(투)자 기관	출연 기관	보조위탁 기관	자회사	재출연 기관	지방공 기업	기타 기관	
관리자급 (과장급 이상)	아니오	빈도	290	100	9	19	24	9	2	17	20	390
		%	35	36	38	25	44	26	25	43	44	35
	예	빈도	534	181	15	56	31	25	6	23	25	715
		%	65	64	63	75	56	74	75	58	56	65
	전체	빈도	824	281	24	75	55	34	8	40	45	1,105
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
사원급	아니오	빈도	470	144	17	26	29	12	4	32	24	614
		%	57	51	71	35	53	35	50	80	53	56
	예	빈도	354	137	7	49	26	22	4	8	21	491
		%	43	49	29	65	47	65	50	20	47	44
	전체	빈도	824	281	24	75	55	34	8	40	45	1,105
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

한편, 〈표 3〉은 공공기관과 민간기업의 관리자급(과장급 이상), 사원급에서 인사고과에 따른 임금 차등 여부에 대한 기술통계를 보여준다. 인사고과를 실시하는 민간기업과 공공기관에서 모두 관리자급(과장급 이상)의 인사고과에 따른 임금 차등이 존재한다고 응답한 비중이 높음을 알 수 있고, 공공/민간 간에 거의 유사한 수준인 것으로 나타났다. 공공기관의 경우 세부유형별로 살펴보면 출연기관, 자회사, 재출연기관의 유형에서 특히 관리자급의 임금 차등 비율이 높음을 알 수 있다. 그리고 사원급의 경우는 공공/민간 모두 인사고과에 따른 임금 차등을 하지 않는다고 응답한 비중이 다소 높으며, 상대적으로

민간기업(57%)이 공공기관(51%)보다 그러한 비중이 좀 더 높았다. 공공기관 세부 유형별로 구분하여 살펴보면 출연기관, 자회사, 재출연기관의 유형에서는 사원급의 경우도 인사고과의 차등을 두는 경우가 상대적으로 많이 존재한다는 점에서 관리자급의 경우와는 상이하게 나타났다.

〈표 4〉는 공공기관과 민간기업의 임금인상 차등폭(%P)의 수준을 비교한 것이다. 이는 직급, 업무, 근속 등 다른 조건이 동일할 경우 최상위 점수와 최하위 점수간 임금인상 차등폭을 보여준다. 여기서 ‘차등폭’이란 가장 높은 평가 점수를 얻은 사람과 가장 낮은 평가 점수를 얻은 사람 간에 연봉 인상률 격차를 의미한다. 예를 들어 가장 높은 점수를 얻은 사람이 5% 인상되고, 가장 낮은 점수를 얻은 사람이 5% 감봉되었다면 차등폭은 10%P이다.

〈표 4〉 공공기관과 민간기업의 임금인상 차등폭(%P)에 대한 평균 비교

	구분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
관리자급(과장급 이상) 임금인상 차등폭(%)	민간기업	534	15.81	22.91	0.08	0.04	0.97
	공공기관	181	15.73	17.05			
사원급 임금인상 차등폭(%)	민간기업	353	13.33	21.68	0.16	0.08	0.93
	공공기관	137	13.17	12.24			

〈표 4〉를 보면 민간기업과 공공기관에서 관리자급과 사원급의 임금인상 차등폭(%)은 유사함을 알 수 있다. 한편 〈표 5〉는 임금인상 차등폭에 대한 회귀분석 결과를 보여준다.

〈표 5〉 공공기관과 민간기업의 관리자급 및 사원급 임금인상 차등폭 회귀분석 결과

	관리자급				사원급			
	모형1		모형2		모형3		모형4	
	β	P-value	β	P-value	β	P-value	β	P-value
공공기관 여부(공공기관=1, 민간기업=0)	1.001	0.676	-	-	0.439	0.868	-	-

		관리자급				사원급			
		모형1		모형2		모형3		모형4	
		β	P-value	β	P-value	β	P-value	β	P-value
공공기관 유형 (기준=민간 기업)	출(투)자기관=1	-	-	15.749	0.008	-	-	11.408	0.155
	출연기관=1	-	-	2.635	0.482	-	-	3.919	0.311
	보조위탁기관=1	-	-	1.615	0.746	-	-	2.532	0.637
	자회사=1	-	-	-4.644	0.314	-	-	-3.788	0.414
	재출연기관=1	-	-	2.896	0.822	-	-	0.242	0.984
	지방공기업=1	-	-	-4.431	0.379	-	-	-4.912	0.537
	기타기관=1	-	-	-1.079	0.825	-	-	-3.040	0.536
조직규모1(ln매출액_천만원)		1.506	0.005	1.423	0.008	0.635	0.276	0.633	0.280
조직규모2(ln종사자수_명)		-0.312	0.766	-0.553	0.603	-1.407	0.258	-1.304	0.305
노동조합 여부(유=1, 무=0)		-0.828	0.668	-1.138	0.556	-2.190	0.326	-2.873	0.202
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)		1.408	0.468	1.124	0.563	2.767	0.201	2.281	0.297
상수		2.687	0.633	5.198	0.371	14.681	0.022	14.526	0.028
<i>Nagelkerke - R²</i>		0.016		0.031		0.011		0.023	
표본수(개)		649		649		436		436	

주: 1. 종속변수는 직급, 업무, 근속 등 다른 조건이 동일할 때 관리자급(과장급 이상) 및 사원급의 최상위 점수와 최하위 점수간 임금인상 차등폭(%P)임.

2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨

이상의 내용을 정리하면, 공공기관이 민간기업에 비해서 인사고과제도를 실시하는 비율이 높으며, 매출액과 노동조합 등의 특성에 따라 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 그리고 공공기관의 경우는 세부 유형 가운데 보조위탁기관과 자회사, 기타기관에서 상대적으로 인사고과제도의 실시수준이 높음을 알 수 있다. 그리고 관리자급에서는 공공/민간의 차등 여부의 명확한 차이가 존재하지는 않는 반면에 사원급에서는 공공기관의 세부 유형 간에 차등 여부가 어느 정도 구분되는 것으로 나타났다. 한편, 인사고과에 따른 임금의 차등폭(%)에 대해 공공기관과 민간기업에서는 명확한 차이를 보이지는 않았다.

그러나 이상의 결과는 각 기관별로 상이한 임금체계(기본급의 체계 및 운영방식)를 구분하지 않고 분석한 것이며, 동일하게 인사고과제도를 실시하고 그에 따른 임금인상 차등을 두고 있다고 해도, 임금체계에 따라 실제 성과에 따른 임금격차는 달라질 수 있다. 따라서 이후에는 공공기관과 민간기업의 임금체계의 특성과 더불어 성과주의 관리체계와 관련된 연봉제와 성과배분제의 다양한 특성을 비교한다.

나. 임금체계에 대한 비교

사업체패널조사는 임금체계를 두 측면에서 파악하고 있다. 하나는 연봉제 실시 여부이다. 또 하나는 기본임금의 산정 방식으로 호봉제, 직능급, 직무급 중 어느 것을 적용하고 있는가이다. 연봉제는 근로자의 임금을 1년 단위로 결정하는 임금지급방식이다. 연봉제는 근로자의 업무수행능력과 성과를 평가하여 그 결과를 바탕으로 1년의 임금을 결정하는 것이 원칙이다. 한편 ‘호봉급’은 호봉표에 정해진 대로 매년 호봉이 상승함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미한다. 그리고 ‘직능급’은 직무수행능력 단계별 임금액이 미리 결정되어 있고 직무수행능력이 상승함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미하며, ‘직무급’은 직무별 가치에 따라 임금액이 미리 결정되어 있고 직무가치가 높은 직무를 담당함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미한다. 호봉제, 직능급, 직무급은 서로 상충하는 것은 아니며, 복수로 적용할 수 있다.

〈표 6〉 공공기관과 민간기업의 연봉제 실시 여부, 적용대상, 운영방식에 대한 기술통계 결과

			민간기업	공공기관	전체
연봉제 실시 여부	아니오	빈도	336	51	387
		%	34	17	30
	예	빈도	647	243	890
		%	66	83	70
	전체	빈도	983	294	1,277
		%	100	100	100

〈표 6〉은 공공기관과 민간기업의 연봉제 실시 여부에 대한 기술통계 결과이다. 민간기업과 공공기관에서 모두 연봉제를 실시하는 곳이 다수인 가운데, 그 비중은 공공기관에서 더 높음을 알 수 있다. 이러한 결과는 매출액 수준, 노동조합 여부, 업종의 특성을 통제한 〈표 7〉의 로짓분석 결과에서도 동일하게 나타났다.

〈표 7〉 공공기관과 민간기업의 연봉제 실시 여부 로짓분석 결과

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
공공기관 여부(공공기관=1, 민간기업=0)		1.284	0.000	-	-
공공기관 유형 (기준=민간기업)	출(투)자기관=1	-	-	0.581	0.309
	출연기관=1	-	-	1.920	0.000
	보조위탁기관=1	-	-	0.549	0.148
	자회사=1	-	-	1.126	0.016
	재출연기관=1	-	-	0.866	0.463
	지방공기업=1	-	-	3.278	0.001
	기타기관=1	-	-	1.117	0.028
조직규모1(ln매출액_천만원)		0.257	0.000	0.265	0.000
조직규모2(ln종사자수_명)		0.119	0.227	0.110	0.268
노동조합 여부(유=1, 무=0)		-0.666	0.000	-0.691	0.000
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)		0.253	0.116	0.252	0.118
상수		-2.042	0.000	-2.050	0.000
<i>Nagelkerke - R²</i>		0.118		0.136	
표본수(개)		1277		1277	

주: 1. 종속변수는 연봉제 실시 여부(예=1, 아니오=0)임.

2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨

〈표 8〉 공공기관과 민간기업의 연봉제 적용대상, 운영방식에 대한 기술통계 결과

			민간기업	공공기관	전체
연봉제 적용대상	일부(관리자급 또는 사원급)	빈도	389	119	508
		%	60	49	57
	전직원	빈도	258	124	382
		%	40	51	43
	전체	빈도	647	243	890
		%	100	100	100
연봉제 운영방식 (고정연봉과 변동연봉의 구분 여부)	아니오	빈도	262	45	307
		%	40	19	34
	예	빈도	385	198	583
		%	60	81	66
	전체	빈도	647	243	890
		%	100	100	100

〈표 8〉은 연봉제 적용대상과 운영방식에 대한 기술통계 결과이다. 연봉제를 실시하는 기관 890개 가운데, 민간기업은 관리자급 또는 사원급 가운데 일부에 적용하는 기관의 비중이 60%로 높은 반면에, 공공기관의 경우는 전 직원에 적용하는 기관의 비중이 51%로 다소 높음을 알 수 있다. 연봉제 운영방식에 있어서 공공기관과 민간기업 모두 고정연봉과 변동연봉으로 구분하여 운영하는 기관의 비중이 높으나, 공공기관(80%)이 민간기업(60%)보다 그 비중이 더 높다는 점에서 다소 상이하다.

〈표 9〉는 호봉급, 직무급, 직능급 적용 여부에 대한 기술통계를 보여 주고 있다. 이를 보면 공공기관이 민간기업에 비하여 호봉급 적용 비율이 더 높다는 것을 알 수 있다. 한편 직무급과 직능급의 적용 비율도 공공기관이 민간기업에 비하여 더 높게 나타나서 공공기관은 임금 산정에서 민간기업에 비하여 다양한 원칙을 적용하고 있음을 알 수 있다.

〈표 9〉 공공기관과 민간기업의 호봉급, 직무급, 직능급 적용대상에 대한 기술통계 결과

			민간 기업	공공 기관	공공기관 세부 유형							전체	
					출(투)자 기관	출연 기관	보조위탁 기관	자회사	재출연 기관	지방 공기업	기타 기관		
호봉급	전직원	빈도	450	170	12	48	33	11	5	27	34	620	
		%	66	76	60	89	83	50	71	73	79	69	
	관리자급	빈도	31	8	0	0	1	3	1	1	2	39	
		%	5	4	0	0	3	14	14	3	5	4	
	사원급	빈도	196	45	8	6	6	8	1	9	7	241	
		%	29	20	40	11	15	36	14	24	16	27	
	전체	빈도	677	223	20	54	40	22	7	37	43	900	
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
	직능급	전직원	빈도	184	75	2	23	18	16	1	3	12	259
			%	61	82	50	88	90	84	100	75	71	66
		관리자급	빈도	71	8	1	2	1	0	0	1	3	79
			%	23	9	25	8	5	0	0	25	18	20
사원급		빈도	49	8	1	1	1	3	0	0	2	57	
		%	16	9	25	4	5	16	0	0	12	14	
전체		빈도	304	91	4	26	20	19	1	4	17	395	
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
직무급		전직원	빈도	188	56	5	13	11	8	-	8	11	244
			%	59	68	71	81	65	67	-	67	61	61
		관리자급	빈도	85	18	1	2	4	2	-	4	5	103
			%	27	22	14	13	24	17	-	33	28	26
	사원급	빈도	45	8	1	1	2	2	-	0	2	53	
		%	14	10	14	6	12	17	-	0	11	13	
	전체	빈도	318	82	7	16	17	12	-	12	18	400	
		%	100	100	100	100	100	100	-	100	100	100	

연봉제는 근로자의 임금을 1년 단위로 결정하는 임금지급방식이다. 연봉제는 근로자의 업무수행능력과 성과를 평가하여 그 결과를 바탕으로 1년의 임금을 결정하는 것이 원칙이다. 한편 ‘호봉급’은 호봉표에 정해진 대로 매년 호봉이 상승함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미한다. 그리고 ‘직능급’은 직무수행능력 단계별 임금액이 미리 결정되어 있고 직무수행능력이 상승함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미하며, ‘직무급’은 직무별 가치에 따라 임금액이 미리 결정되어 있고 직무가치가 높은 직무를 담당함에 따라 임금이 상승하는 것을 의미한다.

이러한 임금체계를 고려하면 연봉제와 호봉제의 실시는 서로 상충됨을 알 수 있다. 즉 본래 의미의 연봉제를 실시한다면 호봉제를 실시하지 않아야 하며, 연봉제를 실시하면서 호봉제도 병행한다는 것은 본래의 의미의 연봉제가 아님을 의미한다.

〈표 10〉에는 연봉제 실시와 호봉제, 직능급, 직무급 실시와의 교차분석 결과가 제시되어 있다.

〈표 10〉 연봉제 실시 여부와 호봉제, 직능급, 직무급 실시와의 교차분석

		민간기업				공공기관		
		연봉제 실시 여부		전체	연봉제 실시 여부		전체	
		아니오	예		아니오	예		
호봉제	아니오	빈도	69	237	306	4	67	71
		%	21	37	31	8	28	24
	예	빈도	267	410	677	47	176	223
		%	79	63	69	92	72	76
	전체	빈도	336	647	983	51	243	294
		%	100	100	100	100	100	100
직능급	아니오	빈도	274	405	679	44	159	203
		%	82	63	69	86	65	69
	예	빈도	62	242	304	7	84	91
		%	18	37	31	14	35	31
	전체	빈도	336	647	983	51	243	294
		%	100	100	100	100	100	100

			민간기업			공공기관		
			연봉제 실시 여부		전체	연봉제 실시 여부		전체
			아니오	예		아니오	예	
직무급	아니오	빈도	237	428	665	37	175	212
		%	71	66	68	73	72	72
	예	빈도	99	219	318	14	68	82
		%	29	34	32	27	28	28
	전체	빈도	336	647	983	51	243	294
		%	100	100	100	100	100	100

〈표 10〉의 결과를 보면, 공공기관이나 민간기업 모두 연봉제를 실시하면서 동시에 호봉제를 유지하고 있는 곳이 많음을 알 수 있다. 민간기업의 경우 연봉제를 실시하면서 동시에 호봉제를 유지하는 곳이 63%이며, 공공기관은 72%이다. 비록 연봉제를 실시하지 않는 곳에 비해서는 호봉제 유지 비중이 낮지만 그래도 연봉제를 실시하는 기관(기업)의 다수가 동시에 호봉제를 유지하고 있다는 것은, 그만큼 이들 기관(기업)의 연봉제가 본래의 취지와는 거리가 있음을 의미한다. 또한 연봉제를 실시하는 공공기관과 민간기업을 비교하면, 호봉제를 유지하는 비율은 공공기관이 더 높고, 직능급과 직무급을 적용하는 비율은 민간기관이 다소 높음을 알 수 있다.

다. 성과배분제도 실시 및 다양한 운영특성에 대한 비교

〈표 11〉에는 사업체패널조사에서의 임금체계에 대한 구분이 제시되어 있다. 여기서 기본급은 정상 노동시간 내의 노동에 대해 지불되는 시간당 또는 월당(月當) 임금을 의미한다. 기본급은 본인급·능력급·근속급으로 구성되므로 가족급·지역급·임시상여·시간외 임금과 같은 여러 수당은 이에 포함되지 않는다. 그리고 정액 급여는 근로계약, 근로협약, 사업체의 급여규칙 등으로 미리 정하여져 있는 지급액, 지급조건, 산정방법 등에 따라 지급되는 급여를 말한다. 정액 급여는 기본급(월급, 일급, 시급), 연령급, 근속급, 능률급, 가족수당, 직무수당, 물가수당, 통근수당, 유급 휴가급여 등이 포함되는 것이 일반적이다. 초과급여는 정상근로시간 이외의 근무로 인하여 추가되는 급여로서 연장근로수당, 야간근로수당, 당·일직수당, 심야근로수당 등을 말한다. 마지막으로 상여금(특별급

여)은 급여지급 관계규정과 관계 없이 정기 또는 비정기적으로 근로자에게 지급되는 특별한 급여를 말하며, 크게 고정상여금과 변동상여금으로 세분화된다.

이러한 임금체계 가운데, 변동상여금과 관련된 성과배분제도의 실시 여부 및 다양한 운영특성에 대해서 공공기관과 민간기업을 비교한다.

〈표 11〉 사업체패널조사에서의 임금체계 구분

정액급여			초과급여	상여금(특별급여)	
기본급 (호봉,직능,직무급 등)	통상적수당 (정기·일률적 지급)	기타수당	연장,야간,휴일 근로수당	고정 상여금	변동 상여금
통상임금					

자료 : 사업체패널조사(WPS 2005) 유저가이드

〈표 12〉에는 공공기관과 민간기업의 성과배분제도 운영 여부에 대한 기술통계가 제시되어 있다. 즉 고정 상여금은 제외하고, 기업, 사업장, 부서 단위의 경영성과에 따라 지급하는 성과배분제(변동 상여금)를 운영하고 있는가에 대해서 조사한 것이다.

〈표 12〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제(변동상여금) 운영 여부에 대한 기술통계 결과

			민간기업	공공기관	전체
성과에 따른 성과배분제 운영 여부	예	빈도	523	206	729
		%	53	70	57
	아니오	빈도	460	88	548
		%	47	30	43
	전체	빈도	983	294	1,277
		%	100	100	100

〈표 12〉로부터 대체로 민간기업과 공공기관 모두 성과에 따른 성과배분제를 운영한다는 응답이 과반수 이상에 해당되며, 상대적으로 공공기관이 민간기업에 비해서 그 비중이 더 높음을 알 수 있다. 이러한 결과는 매출액 수준, 노동조합 여부, 업종의 특성을 통제한 〈표 13〉의 로짓분석 결과에서도 유사하게 나타났다.

〈표 13〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제(변동상여금) 운영 여부 로짓분석 결과

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
공공기관 여부(공공기관=1, 민간기업=0)		1.464	0.000	-	-
공공기관 유형 (기준=민간기업)	출(투)자기관=1	-	-	2.095	0.006
	출연기관=1	-	-	1.347	0.000
	보조위탁기관=1	-	-	1.466	0.000
	자회사=1	-	-	1.599	0.000
	재출연기관=1	-	-	21.939	0.999
	지방공기업=1	-	-	1.644	0.000
	기타기관=1	-	-	0.900	0.028
조직규모1(ln매출액_천만원)		0.350	0.000	0.354	0.000
조직규모2(ln종사자수_명)		0.040	0.656	0.040	0.653
노동조합 여부(유=1, 무=0)		-0.439	0.002	-0.444	0.002
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)		-0.215	0.152	-0.216	0.152
상수		-2.947	0.000	-2.987	0.000
<i>Nagelkerke - R²</i>		0.172		0.179	
표본수(개)		1277		1277	

주: 1. 종속변수는 성과배분제(변동상여금) 운영 여부(예=1, 아니오=0)임.
 2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨

한편 〈표 14〉는 성과배분제(변동 상여금)의 전체 정규직근로자 적용 여부에 대한 기술 통계이며, 〈표 15〉는 일부만 적용한다고 응답한 기관(기업)의 적용 비중(%)에 대한 기술 통계이다.

〈표 14〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제 전체 정규직근로자 적용 여부에 대한 기술통계

			민간기업	공공기관	전체
성과배분제 전체 정규직근로자 적용 여부	예	빈도	451	187	638
		%	86	91	88
	아니오	빈도	72	19	91
		%	14	9	12
	전체	빈도	523	206	729
		%	100	100	100

〈표 15〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제 적용 정규근로자 비중(%)

	구 분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
성과배분제가 적용되는 정규직근로자의 비중(%)	민간기업	72	37.01	28.78	6.15	6.15	0.42
	공공기관	19	30.86	32.71			

〈표 14〉를 통해 민간기업과 공공기관 모두 성과배분제를 전체 정규직근로자에 적용하는 곳이 대다수이며, 공공기관이 민간기업보다 다소 비중이 높음을 알 수 있다. 한편 〈표 15〉를 보면, 일부만 적용하는 기관(기업)의 경우는 대략 30~40% 정도에 적용하며, 민간기업의 적용 비중이 다소 높음을 알 수 있다.

〈표 16〉은 성과배분을 위한 사전 성과산정식 여부와 배분의 결정방식에 대한 기술통계 결과이다. 이를 통해 민간기업과 공공기관 모두 성과배분을 위한 사전 성과 산정식이 있다고 응답한 비중이 높으며, 상대적으로 민간기업에 비해서 공공기관에서 더 높음을 알 수 있다. 그리고 성과배분의 결정방식에 대해서는 민간기업의 경우는 노사협의로 결정되는 경우가 가장 많으나, 공공기관의 경우는 상황마다 다르다고 응답한 비중이 상대적으로 높다는 점에서 차이가 존재한다.

〈표 16〉 공공기관과 민간기업의 성과배분의 산정식 여부와 결정방식

			민간기업	공공기관	전체
성과배분을 위한 사전 성과 산정식 여부	예	빈도	352	167	519
		%	67	81	71
	아니오	빈도	171	39	210
		%	33	19	29
	전체	빈도	523	206	729
		%	100	100	100
성과배분의 결정방식	사측이 결정	빈도	40	5	45
		%	24	14	22
	노사협의로 결정	빈도	77	15	92
		%	46	42	45
	상황마다 다름	빈도	51	16	67
		%	30	44	33
	전체	빈도	168	36	204
		%	100	100	100

〈표 17〉 공공기관과 민간기업의 성과배분을 위한 성과 산정단위 항목에 대한 비교

	구 분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
그룹전체 성과	민간기업	348	0.20	0.40	0.03	0.90	0.37
	공공기관	166	0.17	0.38			
기업전체 성과	민간기업	348	0.44	0.50	0.23	5.59	0.00
	공공기관	166	0.21	0.41			
사업장 성과	민간기업	348	0.64	0.48	0.00	-0.01	0.99
	공공기관	166	0.64	0.48			
부서 또는 팀 성과	민간기업	348	0.43	0.50	-0.20	-4.32	0.00
	공공기관	166	0.63	0.48			
기타	민간기업	348	0.07	0.26	-0.13	-3.87	0.00
	공공기관	166	0.20	0.40			

주: 각 종속변수는 성과 산정단위 항목의 해당 여부(해당=1, 비해당=0)임.

〈표 17〉은 성과배분을 위해 성과를 산정할 때 산정단위에 포함되는 항목에 대한 비교 결과로서, ① 그룹전체 성과, ② 기업전체 성과, ③ 사업장 성과, ④ 부서 또는 팀 성과, ⑤ 기타의 항목 가운데 포함될 경우를 1, 그렇지 않을 경우를 0으로 하는 이분형 변수이다.

〈표 17〉을 통해서 사업장 성과를 성과배분을 위한 성과 산정단위 항목으로 활용하는 경우가 민간기업과 공공기관에서 가장 많음을 알 수 있다. 그리고 기업전체 성과, 부서 또는 팀 성과, 기타의 항목에 대해서만 공공기관과 민간기업의 차이가 존재하는 것으로 나타났다. 즉, 공공기관에 비해서 민간기업은 기업전체 성과를 성과 산정단위로 활용하는 경우가 높은 반면에, 부서 또는 팀 성과, 기타의 항목에 대해서는 공공기관보다 활용하는 경우가 낮음을 알 수 있다.

〈표 18〉 공공기관과 민간기업의 성과배분(변동 상여금)의 지급기준에 대한 기술통계

			민간기업	공공기관	전체
성과배분의 지급기준	기본급	빈도	257	135	392
		%	42	63	48
	통상임금(기본급+통상적 수당)	빈도	180	40	220
		%	30	19	27
	정액급여(기본급+통상적 수당+기타수당)	빈도	36	1	37
		%	6	0	5
	기타	빈도	88	12	100
		%	15	6	12
	해당 없음	빈도	45	26	71
		%	7	12	9
	전체	빈도	606	214	820
		%	100	100	100

〈표 18〉은 성과배분(변동상여금)의 지급기준에 대한 기술통계 결과이다. 민간기업과 공공기관 모두 기본급으로 성과배분(변동상여금)을 지급하는 경우가 가장 많으며, 공공기관이 민간기업에 비해 그러한 비중이 더 높음을 알 수 있다. 반면에 민간기업의 경우는 기본급 외에도 통상임금(기본급+통상적 수당)을 기준으로 성과배분(변동 상여금)을 지급하는 경우도 상당수 존재함을 알 수 있다.

〈표 19〉 공공기관과 민간기업의 정규근로자 1인당 연간 성과배분금액의 월 대비 비중(%)과 연간 성과배분금액(만원)에 대한 평균 비교

	구 분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
정규근로자 1인당 연간 성과배분금의 월 대비 비중(%)	민간기업	500	150.03	140.75	2.32	0.21	0.847
	공공기관	199	147.71	117.67			
정액으로 지급하는 정규직 근로자 1인당 연간 성과배분금액(만원)	민간기업	87	227.03	958.01	-763.96	-0.96	0.36
	공공기관	10	991.00	2487.84			

〈표 19〉는 성과배분제가 적용되는 정규직근로자 1인당 연간 성과배분금액이 평균적으로 월 대비 비중에 대한 정보와, 정액으로 지급하는 정규직근로자 1인당 연간 성과배분금액에 대한 기술통계 결과이다. 민간기업과 공공기관의 경우 연간 성과배분금액은 월 대비 약 150% 수준 정도이나, 공공/민간이 유사한 수준임을 알 수 있다. 그리고 정액으로 지급하는 정규직 근로자 1인당 연간성과배분액(만원)은 공공기관 991만원, 민간기업 227만원으로 나타났다. 그러나 이 경우 응답한 표본(특히 공공기관)이 작아서 통계적으로 유의미하지는 않다.

한편 〈표 20〉과 〈표 21〉은 각각 〈표 18〉과 〈표 19〉에 대한 회귀분석 결과를 보여주고 있다. 공공기관과 민간기업의 차이는 기술통계에 대한 결과와 유사하다.

〈표 20〉 공공기관과 민간기업의 연간 성과배분액의 월급 대비 비중(%) 다중회귀분석 결과

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
공공기관 여부(공공기관=1, 민간기업=0)		22.513	0.106	-	-
공공기관 유형 (기준=민간기업)	출(투)자기관=1	-	-	73.918	0.017
	출연기관=1	-	-	-3.158	0.888
	보조위탁기관=1	-	-	-18.722	0.492
	자회사=1	-	-	53.518	0.044
	재출연기관=1	-	-	-11.842	0.860

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
	지방공기업=1	-	-	87.873	0.002
	기타기관=1	-	-	-30.662	0.272
조직규모1(ln매출액_천만원)		13.471	0.000	14.349	0.000
조직규모2(ln종사자수_명)		3.693	0.546	1.403	0.820
노동조합 여부(유=1, 무=0)		-2.012	0.863	-3.073	0.790
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)		-18.240	0.132	-14.072	0.242
상수		0.705	0.984	4.348	0.903
R^2		0.054		0.082	
표본수(개)		633		633	

주: 1. 종속변수는 정규근로자 1인당 연간 성과배분금의 월급대비 비중(%)임.
 2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨

〈표 21〉 공공기관과 민간기업의 근로자 1인당 성과배분액(만원) 다중회귀분석 결과

		모형1		모형2	
		β	P-value	β	P-value
공공기관 여부(공공기관=1, 민간기업=0)		2.539	0.000	-	-
공공기관 유형 (기준=민간기업)	출(투)자기관=1	-	-	-	-
	출연기관=1	-	-	1.239	0.102
	보조위탁기관=1	-	-	2.707	0.001
	자회사=1	-	-	7.897	0.000
	재출연기관=1	-	-	-	-
	지방공기업=1	-	-	2.420	0.011
	기타기관=1	-	-	0.447	0.752
조직규모1(ln매출액_천만원)		0.080	0.448	0.006	0.953
조직규모2(ln종사자수_명)		0.204	0.384	0.431	0.047

	모형1		모형2	
	β	P-value	β	P-value
노동조합 여부(유=1, 무=0)	-0.104	0.752	0.128	0.671
업종구분(3차 산업=1, 2차 산업=0)	0.098	0.772	0.149	0.621
상수	2.603	0.043	1.860	0.116
R^2	0.248		0.432	
표본수(개)	84		84	

- 주: 1. 종속변수는 정액으로 지급하는 정규직 근로자 1인당 연간 성과배분금액(만원)에 자연로그를 취한 값임.
 2. 업종의 경우 2차 산업은 제조업, 전기, 가스 및 수도 사업, 건설업이 해당되며, 3차 산업은 서비스업으로 도매 및 소매업, 숙박 및 음식점업, 운수업, 통신업, 금융 및 보험업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 공공행정, 국방, 사회보장행정, 교육 서비스업, 보건 및 사회복지사업, 오락, 문화 및 운동관련 서비스업, 기타 공공수리 및 개인서비스업이 해당됨
 3. 공공기관의 유형에서 출(투)자기관과 재출연기관의 경우는 표본이 없어 분석에서 제외됨

2. 2008 공기업 · 준정부기관 경영평가 중 보수관리에 대한 지표 분석

정부에서는 매년 공공기관운영에관한법률에 따라 공기업(시장형, 준시장형) · 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형)에 대한 경영실적 평가를 실시하고 있다. 평가영역과 지표체계는 다음의 표와 같다.

〈표 22〉 2008년 공기업 · 준정부기관 경영평가 지표체계

평가범주(%)		평 가 지 표
리더십 /전략 (20)	리더십	경영층 리더십
		이사회 · 감사기능
		CS 경영
		윤리 · 투명경영
	전략	비전 및 전략개발
		주요 사업 추진계획
경영 시스템 (35)	주요 사업 활동	각 기관의 특성에 따른 주요 사업의 체계평가

평가범주(%)		평 가 지 표
경영 효율화		조직관리
		재무(예산) 관리
		인적자원 관리
		보수관리
		노사관계 합리성
		성과관리 체계
경영 성과 (45)	주요 사업 성과	각 기관의 특성에 따른 주요 사업 성과 평가
	고객성과	고객만족 개선도
	경영 효율 성과	노동생산성
		자본생산성
		계량 인건비
		계량 관리업무비
		총인건비 인상률
		재무예산성과
	정부권장정책 이행실적	

경영시스템의 경영효율화 영역의 평가항목 중 ‘보수관리’는 주로 성과에 따른 보수의 차등 지급 수준에 따라 점수가 부여된다. 그리고 ‘성과관리체계’는 주로 개인별 성과평가 체계가 갖추어진 정도에 따라 점수가 부여된다. 즉 이 두 항목은 본 연구의 관심사항인 성과연봉제의 수준과 밀접하게 관련되어 있다. 따라서 이 두 평가항목의 점수가 공공기관의 유형별로 어떻게 다른가를 파악하는 것은 공공기관의 특성에 따른 성과연봉제 수준을 파악하는 데 유용한 정보를 제공한다. <표 23>에는 공공기관 유형별 보수관리 항목에 대한 평가결과(2008년도)가 제시되어 있다.

<표 23> 공공기관 유형에 따른 보수관리 항목의 평가결과(2008년도)

		공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	전체
A등급	빈도	0	1	1	3	5
	%	0	7	8	8	7

		공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	전체
B등급	빈도	5	4	3	5	17
	%	63	27	23	13	23
C등급	빈도	2	6	6	18	32
	%	25	40	46	46	43
D등급	빈도	1	4	3	12	20
	%	13	27	23	31	27
E등급	빈도	0	0	0	1	1
	%	0	0	0	3	1
전체	빈도	8	15	13	39	75
	%	100	100	100	100	100

전체적으로 A등급(7%)의 비중은 많지 않으며 대부분이 B등급(23%), C등급(43%), D등급(27%)에 해당됨을 알 수 있다. 그리고 공공기관 유형별로 보면 공기업(시장형)의 경우보다는 그 외의 유형에서 A등급이 존재하는 반면에 B등급은 공기업(시장형)에 과반수 이상 해당되며, 대체로 평가등급이 낮은 경우는 준정부기관(기금관리형, 위탁집행형)에서 더 많음을 알 수 있다.

〈표 24〉에는 공공기관 유형별 성과관리체계 항목에 대한 평가결과(2008년도)가 제시되어 있다. 전반적으로 A, B, C, D 등급에 걸쳐 넓게 분포되어 있는 가운데 상대적으로 B등급과 C등급에 해당되는 공공기관이 많음을 알 수 있다. 공공기관 유형별로 살펴보면, A등급은 준정부기관(기금관리형)의 경우가 상대적으로 가장 많이 존재하며, B등급은 공기업(준시장형)이, C등급은 공기업(시장형)이, D등급은 준정부기관(위탁집행형)이 상대적으로 많은 비중을 보임을 알 수 있다.

〈표 24〉 공공기관운영에관한법률의 유형과 경영평가 성과관리체계 등급의 기술통계

			공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	전체
성과관리 체계등급	A등급	빈도	1	2	2	4	9
		%	13	13	15	10	12

			공기업 (시장형)	공기업 (준시장형)	준정부기관 (기금관리형)	준정부기관 (위탁집행형)	전체
B등급	빈도		1	6	3	11	21
	%		13	40	23	28	28
C등급	빈도		4	5	6	14	29
	%		50	33	46	36	39
D등급	빈도		2	2	2	10	16
	%		25	13	15	26	21
전체	빈도		8	15	13	39	75
	%		100	100	100	100	100

한편 ‘보수 관리’와 ‘성과관리체계’에서 모두 A등급을 받은 공공기관은 공기업(준시장형)에 해당하는 한국수자원공사가 유일하였다. 한국수자원공사에 대한 경영평가 보고서에서는 이와 관련하여 다음과 같이 기술하고 있다.

“한국수자원공사는 보수 관리의 지표관리를 위해 순환과정에 따라 체계적인 노력을 하고 있는 것으로 평가되며 1·2급 관리직과 전문직 및 비정규직의 보수를 능력과 성과를 반영하는 실질적 연봉제로 운영하고 있었다. 그러나 3급 이하 직원들은 호봉제를 적용하고 있으며 연봉제 설계는 완료하였으나 시행 시기는 아직 노사 간에 협의 중인 것으로 확인되었다. 더불어, 1·2급을 통합 평가하여 직위와 직무기준으로 7등급으로 분류하고 직무보상체계를 직무급으로 통합 실시하고 있고 성과급 지급시에도 전 직원을 7등급으로 차등화하여 차등폭도 직급에 따라 최대 320~100%까지 확대함으로써 능력과 성과에 따른 보수체계의 확립을 위해 노력하는 것으로 평가하였다. 더불어, 한국수자원공사는 조직, 인사, 평가와 연계한 보수 관리를 위해 인사역량평가를 기준으로 한 1·2급 관리직 및 연구전문직의 기준급 차등인상을 하고 있고 업무 부진자 등 직무 미수행자의 직무급을 총보수의 20%까지 제한을 함으로써 역량 개발 동기를 부여하고 있으며, 수행직무 기준 직무급 차등 운영 대상을 종전 1급에서 3급 직원까지를 1급에서 4급 직원까지 확대함으로써 승진 외의 보수상승 유인을 제공하여 직무경쟁 강화와 조직의 활력을 증진시키고 있는 것으로 평가된다.”

보수 관리 및 성과관리체계 평가에서 가장 높은 등급을 받은 기관의 현황이 이 정도 수준임을 고려하면 그보다 낮은 등급을 받은 기관의 현황은 이보다 덜 체계화되어 있으며, 이는 실질적인 성과연봉제를 운영하는 기관이 적을 것임을 짐작하게 해 준다.

V. 결론 : 요약 및 시사점

본 연구에서는 사업체패널조사(WPS 2005)를 통해 공공기관과 민간기업의 성과연봉제의 특성을 다양하게 비교하였다. 주요 분석결과를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 공공기관이 민간기업에 비해서 인사고과제도 실시 비율이 높으며, 그 결과를 임금인상 차등과 연계하고 있는 비율은 서로 유사하다. 그리고 임금인상 차등폭도 공공과 민간이 유사하다.

둘째, 공공기관은 민간기업에 비해서 연봉제를 실시하고 있는 비율이 더 높으며, 성과배분제를 운영하고 있는 비율도 더 높다.

셋째, 공공기관과 민간기업 모두 연봉제를 실시하면서 동시에 호봉제를 유지하고 있는 비율이 높다. 특히 이러한 비율은 공공기관에서 더 높았다.

넷째, 공공기관의 유형에 따라 인사고과에 따른 임금인상 차등, 연봉제 실시, 성과배분제 실시 및 비중 등은 상이하다.

서론에서 밝혔듯이 공공기관과 민간기업의 성과연봉제 현황을 비교하려는 동기는, 시장경쟁에 노출되어 있고 이윤극대화를 추구하는 민간기업의 경우 성과연봉제 현황은 해당 기업의 성과 극대화를 위한 최적에 근사한 형태로 이루어지고 있으므로, 공공기관의 성과연봉제 확대 실시에 대한 벤치마킹이 될 수 있을 것이라는 가정이었다.

이러한 가정이 타당하다면 공공기관에 비하여 민간기업의 성과연봉제가 훨씬 활성화되어 있어야 했다. 그러나 실제 결과를 보면 그렇지 않았다. 공공기관에서 성과연봉제가 더 광범위하게 실시되고 있었다. 다만 공공기관의 경우 연봉제를 시행하면서 동시에 호봉제도 적용하고 있는 비율이 민간기업보다 높아서 다분히 무늬만 연봉제인 경우가 더 많은 것으로 추론할 수 있었다. 하지만 연봉제를 실시하는 민간기업에서도 호봉제 유지 비율이 높아서, 이를 공공기관만의 현상으로 보기도 어려웠다.

그렇다면 왜 가정과 다른 결과가 도출되었을까? 그리고 이러한 결과가 시사하는 것은 무엇일까? 공공기관에서 연봉제나 성과배분제 실시 비율이 더 높은 것은 정부가 정책적으로 이를 강제 혹은 권유하였기 때문일 것이다. 즉 정부의 압력으로 인하여 이윤극대화를 위하여 스스로 적합한 임금체계를 선택하는 민간기업에 비해서 오히려 더 높은 비율로 성과연봉제를 실시하게 되었을 것이다.

이러한 견해에 따르면 현재의 공공기관의 성과연봉제는 이미 최적 수준을 초과한 면이

있다고 할 수 있다. 물론 이러한 견해에 반론도 가능하다. 즉 민간기업은 임금차등이라는 수단 이외에 신분불안정, 즉 퇴직이라는 수단이 존재하기 때문에 상대적으로 임금차등이 적더라도 직원들이 열심히 일할 수밖에 없지만 공공기관은 신분이 안정되어 있기 때문에 임금차등 이외에 다른 적절한 수단을 찾기 어렵다고 할 수도 있다. 이러한 반론에 따르면 공공기관의 성과연봉제가 민간기업에 비하여 더욱 활성화되어야 할 타당성이 존재한다.

정리하면 공공기관의 성과연봉제 수준이 민간기업보다 높다면 이는 적정 수준을 초과한 것이라는 주장을 하기는 어렵다. 하지만 최소한 공공기관에 성과연봉제를 확대 적용하려면, 왜 민간기업에서는 이 정도로만 성과연봉제가 운영되고 있는지에 대한 이유를 명확히 파악하는 것이 선행되어야 한다는 주장에는 이론이 없을 것이다. 이러한 취지에서 본 연구결과는 향후 공공기관의 성과연봉제 확대 실시 과정에서 보다 현실 적합성을 갖추고 애초의 취지에 부합하는 제도가 되도록 설계하는 데 유용한 기초적인 정보를 제공하고 있다고 할 수 있다.

한편, 각주 8)에서 논의하였듯이 본 원고를 발표했을 때 일부 토론자와 리뷰어 중에 공공기관은 20인 이상으로 하면서 비교 대상 민간기업은 100인 이상으로 하는 것에 대하여 비교 기준의 일관성이 없다는 비판이 있었다. 이에 따라 공공기관도 민간기업과 마찬가지로 100인 이상만을 대상으로 하여 공공과 민간의 비교 분석을 추가로 실시하였다. 구체적인 결과는 부록으로 제시하였는데, 공공기관이 민간기업보다 연봉제 실시 비율이 더 높다는 본 글의 분석결과를 더 강하게 지지해 주고 있다. 통상 기업 규모가 클수록 연봉제 실시 비율이 높다는 것을 감안하면 이는 당연한 결과라고 할 수 있다.

참고문헌

- 공공기관창의경영정보시스템 홈페이지(<http://www.alio.go.kr/>)
- 기획재정부 홈페이지(<http://www.mosf.go.kr/>)
- 기획재정부, 「공공기관 간부직에 대해 성과연봉제 실시」, 기획재정부 공공정책국 제도기획과 보도자료, 2010. 6. 30.
- 김동배·김기태, 「연봉 차등폭이 보상수준 만족에 미치는 영향」, 『노동정책연구』, 8(4), 한국노동연구원, pp. 28~54.
- 김동배, 「제도적 동형화와 상징적 동조 : 연봉제의 사례」, 『노동정책연구』, 10(1), 한국노동연구원, 2010, pp. 35~67.
- 김상헌, 「공공부문과 민간부문의 성과관리 체제 비교」, 제4회 사업체패널 학술대회 발표논문집, 한국노동연구원, 2007.
- 김영호, 「공공조직 인센티브 설계에서 토너먼트 이론의 유용성에 대한 탐색적 연구」, 『한국조직학회보』, 5(2), 2008, pp. 165~196.
- 김태일, 「공공부문과 민간부문의 보수 및 기타 보상 격차 비교」, 제4회 사업체패널 학술대회논문집, 한국노동연구원, 2007.
- 노동부, 「연봉제·성과배분제 실태조사」, 각 연도.
- 노용진·김동배·박우성, 「혁신적 인사관리제도 도입의 영향요인」, 『경영학연구』, 32(4), 2003, pp. 955~981.
- 박경규, 「우리나라 기업의 연봉제 발전과정」, 『서강경영논총』, 15(2), 2004, pp. 1~13.
- 오영환, 「직무평가에 의한 직무성과급 연봉제 도입」, 『임금연구』, 2005, 가을호.
- 유규창·박우성, 「연봉제의 도입과 효과에 관한 이론적 고찰」, 『인사조직연구』, 7(2), 1999, pp. 47~86.
- 유규창·박우성, 「성과주의 인사제도의 도입 영향요인 및 조직성과」, 『인사조직연구』, 15(3), 2007, pp. 187~224.
- 이종구·이지훈, 「한국기업의 연봉제 유형도출과 조직내 적용기법에 관한 실증연구」, 『기업경영연구』, 10(2), 2003, pp. 15~33.
- 임채홍·김태일, 「준공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교 분석」, 『정부학연구』, 15(1), 2009, pp. 109~145.

- 임채홍·김태일, 「조직환경 변화에 따른 준공공부문과 민간부문의 보수 및 보상 결정요인 비교 분석」, 제5회 사업체패널 학술대회 발표논문집, 한국노동연구원, 2010.
- 정인수·금재호·조준모·김동배, 「기업내부노동시장의 변화」, 한국노동연구원, 2002.
- 하상근, 「정책집행의 불응요인에 관한 연구 : 공공기관에서의 성과급제도를 중심으로」, 『한국정책학회보』, 14(4), 2005, pp. 1~28.
- 하재룡, 「공기업 노동조합의 임금인상효과」, 『한국정책학회보』, 11(1), 2002, pp. 131~155.
- 한국노동연구원 홈페이지(<http://www.kli.re.kr/>)
- 한국조세연구원 홈페이지(<http://www.kipf.re.kr/>)
- 한국조세연구원, 「공공기관 성과연봉제의 효과적인 도입 방안」, 『재정포럼』 공공기관정책연구센터발표자료, 2010.
- 한승주, 「성과급제도에 대한 공무원의 대응: 근거이론의 적용」, 서울행정학회 춘계학술대회 발표논문, 2010.
- 황성원·함중석, 「행정에 관한 공무원의 인식과 태도」, 한국행정연구원, 2001.
- 황성원, 『공무원 인센티브에 관한 연구』, 한국행정연구원, 2010.
- Brown, C., "Firms Choice of Method of Pay," *Industrial and Labor Relations Review*, 43, 1990, pp. 165~182.
- Brown, M., & J. S. Heywood., "Performance Appraisal System: Determinant and Change," *British Journal of Industrial Relations*, 43(4), 2005, pp. 659~679.
- Deci, E and Ryan, R., "Self-determination theory and the facilitation of intrinsic motivation, social development, and well-being," *American Psychologist*, 55(1), 2000, pp. 68~78.
- Deci, E., "Effects of externally mediated rewards on intrinsic motivation," *Journal of Personality and Social Psychology*, 18, 1971, pp. 105~115.
- Edelman, L. B., "Legal Ambiguity and Symbolic Structures : Organizational Mediation of Civil Rights Law," *American Journal of Sociology*, 97(6), 1992, pp. 1531~1576.
- Kaufman, B. E., "Models of Union Wage Determination: What have we learned

- since Dunlop and Ross,” *Industrial Relations*, 41(1), 2002, pp. 110~158.
- Kohn, A., *Punished by Rewards*, Boston, Houghton Mifflin, 1993.
- Lazear, E., *Personnel Economics for Managers*, Mass, MIT, 1996.
- Pfeffer, J., “The Human Equation. Boston: Harvard Business Review,” 『휴먼 이퀘이션: 신자유주의적 경영관리 방식에 대한 반론과 대안』, 서울, 지샘, 2001.
- Porter, L. and Lawler, E., *Managerial Attitudes and Performance*, IL, Irwin, 1968.
- Vroom, V., *Work and Motivation*, NY, Wiley, 1964.
- Westphal, J. D., & E. J. Zajac., “Substance and Symbolism in CEO's Long-term Incentive plans,” *Administrative Science Quarterly*, 39(3), 1994, pp. 367~390.
- Westphal, J. D., “The Symbolic Management of Stockholders: Corporate governance reforms and shareholder reactions,” *Administrative Science Quarterly*, 43(2), 1998, pp. 127~153.
- Westphal, J. D., “Decoupling policy From Practices: The case of stock repurchase programs,” *Administrative Science Quarterly*, 46(2), 2001, pp. 202~228.

부록: 공공기관 100인 이상과 민간기업 100인 이상에 대한 비교 결과

표 번호는 본문의 동일 내용의 표 번호와 일치시켰다.

〈부록표 1〉 공공기관과 민간기업의 인사고과제도 실시 여부에 대한 기술통계 결과

			민간기업	공공기관
인사고과제도 실시 여부	아니오	빈도	159	6
		%	16	3
	예	빈도	824	210
		%	84	97
	전체	빈도	983	216
		%	100	100

〈부록표 3〉 공공기관과 민간기업의 인사고과 차등 여부에 대한 기술통계 결과

			민간 기업	공공 기관	공공기관 세부 유형							전체
					출(투)자 기관	출연 기관	보조위탁 기관	자회사	재출연 기관	지방공 기업	기타 기관	
관리자급 (과장급 이상)	아니오	빈도	290	77	8	19	12	5	1	16	16	367
		%	35	37	35	30	43	22	17	48	47	35
	예	빈도	534	133	15	44	16	18	5	17	18	667
		%	65	63	65	70	57	78	83	52	53	65
	전체	빈도	824	210	23	63	28	23	6	33	34	1,034
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
사원급	아니오	빈도	470	116	16	25	17	7	3	28	20	586
		%	57	55	70	40	61	30	50	85	59	57
	예	빈도	354	94	7	38	11	16	3	5	14	448
		%	43	45	30	60	39	70	50	15	41	43
	전체	빈도	824	210	23	63	28	23	6	33	34	1,034
		%	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

〈부록표 4〉 공공기관과 민간기업의 임금인상 차등폭(%)에 대한 평균비교

	구 분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
관리자급(과장급 이상) 임금인상 차등폭(%)	민간기업	534	15.81	22.91	-0.80	-0.37	0.71
	공공기관	133	16.61	18.53			
사원급 임금인상 차등폭(%)	민간기업	353	13.33	21.68	0.36	0.15	0.88
	공공기관	94	12.98	12.31			

〈부록표 6〉 공공기관과 민간기업의 연봉제 실시 여부

			민간기업	공공기관	전체
연봉제 실시 여부	아니오	빈도	336	30	366
		%	34	14	31
	예	빈도	647	186	833
		%	66	86	69
	전체	빈도	983	216	1,199
		%	100	100	100

〈부록표 8〉 공공기관과 민간기업의 연봉제 적용대상, 운영방식 기술통계 결과

			민간기업	공공기관	전체
연봉제 적용대상	전직원	빈도	258	78	336
		%	40	42	40
	관리자급	빈도	352	101	453
		%	54	54	54
	사원급	빈도	37	7	44
		%	6	4	5
	전체	빈도	647	186	833
		%	100	100	100
연봉제 운영방식 (고정연봉과 변동연봉의 구분 여부)	아니오	빈도	262	29	291
		%	40	16	35

			민간기업	공공기관	전체
	예	빈도	385	157	542
		%	60	84	65
	전체	빈도	647	186	833
		%	100	100	100

〈부록표 12〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제(변동상여금) 운영 여부

			민간기업	공공기관	전체
성과에 따른 성과배분제 운영 여부	예	빈도	523	164	687
		%	53	76	57
	아니오	빈도	460	52	512
		%	47	24	43
	전체	빈도	983	216	1,199
		%	100	100	100

〈부록표 14〉 공공기관과 민간기업의 성과배분제 전체 정규직근로자 적용 여부

			민간기업	공공기관	전체
성과배분제 전체 정규직근로자 적용 여부	예	빈도	451	147	598
		%	86	90	87
	아니오	빈도	72	17	89
		%	14	10	13
	전체	빈도	523	164	687
		%	100	100	100

〈부록표 19〉 공공기관과 민간기업의 정규근로자 1인당 연간 성과배분금액의 월 대비 비중(%)과 연간 성과배분금액(만원)

	구 분	N	평균	표준편차	평균차	t-value	유의확률 (양쪽)
정규근로자 1인당 연간 성과배분금의 월 대비 비중(%)	민간기업	500	150.03	140.75	6.29	-0.35	0.73
	공공기관	158	154.36	121.45			
정액으로 지급하는 정규직 근로자 1인당 연간 성과배분금액(만원)	민간기업	87	227.03	958.01	102.71	-2.49	0.01
	공공기관	7	1392.86	2942.00			

**공공기관의 경쟁력 강화와
혁신 방향 모색**
-이명박 정부 3년 작업에 대한 평가-

배준호(한신대)

공공기관의 경쟁력 강화와 혁신 방향 모색

-이명박 정부 3년 작업에 대한 평가-

배준호*

I. 서론

돌이켜보면 지난 2008년과 2009년은 우리의 공공기관 역사에서 새로운 전환점으로 기록될 해가 될 수 있었다. 10년에 이른 김대중, 노무현의 진보성향 정권이 종지부를 찍고 중도보수 성향의 이명박 정부가 들어서 공공기관의 위상을 근본적으로 뒤흔드는 구조개혁에 나설 수 있는 호기였기 때문이다. 그로부터 1년 이상이 경과한 2010년 12월의 현 시점까지 정부의 공공기관 선진화 정책은 계획에 따라 지속적으로 진행중이다. 남은 2년을 포함하여 현 정부 기간중의 성과에 대해 선불리 예단하기 힘든 상황이지만 정부 발족을 전후하여 제기되었던 기대수준에는 크게 미치지 못하고 있는 게 현실이다.

공공기관 선진화 작업을 주도하는 기획재정부는 2010년 10월 하순에 그해 9월말까지 추진한 성과를 정리하여 공표하였다. 출범 후 3년여가 경과하고 있는데 과거 어느 정부 못지않게 의욕적으로 공공기관 혁신을 추진해 오고 있다는 느낌을 받게 된다. 2008년 8월 이후 2009년 3월까지 6차에 걸친 공공기관 선진화 계획이 제시되어 지금은 그 계획에 따라 작업이 추진되고 있다.

현 정부가 지난 3년 사이에 추진한 성과는 6개 기관의 민영화(부록1), 주택공사와 토지공사의 통합 등 16개 통합기관(통합 전 36개 기관)의 출범을 통한 조직의 슬림화¹⁾와 경

* 한신대학교 일본지역학과 교수. 필자 연락처 bjh5432@unitel.co.kr

1) 통합으로 두 기관의 총정원(7,367명)의 24%(1,767명) 상당을 감축한 바 있다. 유념할 사실은 이같은 인원감축보다 더 크고 본질적인 문제가 두 기관 통합의 이면에 깔려 있다는 점이다. 주지하듯이 LH 공사는 공공기관 중 가장 많은 부채를 안고 있는 기업이 되어 외부지원 없이는 자생력을 상실한 것으로 평가받고 있다. 건설하던 두 기관이 이렇게까지 나빠진 이면에는 공기업 특유의 비능률이 자리하고 있다. 즉 두 기관의 통합이 노조와 정치권 등의 이해득실로 10여년 가깝게 늦어지면서 통합 대상인 주택공사와 토지공사는 통합시 유리한 고지를 차지하기 위해 필요 이상으로 사업량과 인원을 늘리는 무모한 경쟁을 벌였다. 망하지 않을 것이라는 확신이 있었기에 이같은 턱없는 경쟁이 장기간

영효율성 제고, 기능조정과 정원 감축²⁾, 58개 출자회사의 지분매각과 청산, 통폐합 등, 그리고 보수체계 합리화, 노사관계 선진화, 경영평가제도 선진화의 세 가지 사안으로 정리할 수 있는 공공기관 운영체계 선진화로 정리할 수 있다. 그리고 대통령이 공공기관 선진화 워크숍에 2차례(2009년 4월, 11월)나 참석하여 관련 작업을 독려하였고 이것이 이후의 성과 제고로 이어질 수 있었다는 점도 평가될 수 있다.

하지만 공공기관 선진화 작업의 핵심이라고 할 수 있는 민영화(지분매각 포함) 작업은 계획으로 잡힌 것이 24개 기관으로 전체 공공기관(285개)의 8% 수준으로 기대보다 적고, 민영화 속도도 당초 기대수준을 밑돌고 있다. 2010년 이후 진행해야 할 대상기관이 18개 인데 2009년 이후 별반 진척이 없는 곳이 8곳(인천종합에너지, 산업은행과 기업은행 및 5개 자회사, 부록1)이다. 이 중 산업은행과 기업은행 등 7개사는 2008년 8월의 선진화 계획 발표 이후 “정책금융시스템 및 시장상황을 고려하여 매각계획을 준비”한다고 할 뿐 아무런 진전이 없다.

우리의 경우 2008년 9월 이후 발생한 세계적인 금융위기 충격이 상대적으로 크지 않았고 회복세도 비교적 빠른 국가에 속하는데 이러한 점들이 이들 기관의 매각작업 진전에 별반 영향을 미치지 못하고 있다. 이 밖에 계획하고 있는 작업 중 2010년 10월 기준으로 경쟁체제 도입(2개), 기능조정(8개), 출자회사 정리(73개) 등에서 계획대로 사업이 잘 추진되지 않아 향후 과제로 남아 있다.

물론 민영화나 지분매각만이 선진화 작업인 것은 아니다. 이들 작업과 더불어 추진되고 있는 기존 공공기관의 보수체계 합리화, 노사관계 선진화, 경영자율권 확대, 경영평가 및 경영공시제도 개선 등의 작업도 공공기관의 경영효율을 높이고 국가경제의 경쟁력 제고에 도움이 되는 사업이다. 따라서 그동안 이들 작업은 어느 정부에서도 관심을 가지고 지속적으로 추진되어 왔고 현 정부에서도 그러한 작업의 연장선상에서 사업을 추진하고 있다.

우리도 1968년 이후 지속적으로 공공기관의 민영화를 시도해 왔지만(부록2), 2010년 시점에서 민영화된 기관이 생산성이 증가하고 국민경제에 더 기여하고 있는지에 대해서

지속되었다는 점에서 공기업의 무책임경영을 상징하는 사태라고 할 수 있다. 물론 이는 이명박 정부 및 이명박 정부의 공공기관 선진화 정책과는 직접적인 관계가 없는 얘기다.

2) 정원감축 대상기관(129개)을 대상으로 한 정원조정의 결과, 2009년말 기준으로 공공기관 정원이 2.5만명 줄어든 23.8만 수준을 유지하고 있다. 그간의 정원 추이를 보면 2004년에 20.1만명 이었던 것이 2008년말에 26.3만명으로 크게 늘어났다가 2009년말에 23.8만명으로 줄었다.

는 의견이 엇갈린다. 초기의 민영화 사례에서는 긍정적인 효과가 명확하지 않은 반면 2000년을 전후한 근자의 민영화 사례에서는 긍정적인 효과가 확인되고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론 분석대상, 분석방법이 다르므로 체계적인 얘기를 하긴 힘들지만 대략적으로 이와 같은 분석결과가 얻어지고 있다³⁾. 그리고 아직까지 민영화된 기관 다수를 대상으로 또 장기에 걸쳐 추적조사한 연구가 없기 때문에 이 분야에 대한 명확한 답을 내놓기는 쉽지 않아 보인다. 우리의 민영화 작업에 대한 정치한 성과분석은 여전히 남아 있는 과제라는 것이 올바른 평가일지 모른다.

이하에서는 제Ⅱ장에서 공공기관 경쟁력 강화의 유력수단으로 제시되는 민영화 정책의 유효성에 대한 국내외 연구를 살펴보고 제Ⅲ장에서는 지금 추진되고 있는 우리의 공공기관 선진화 작업의 현황과 문제점을 기술하며 제Ⅳ장에서는 공공기관의 경쟁력 강화를 위해 남은 2년 사이에 중점적으로 추진해야 할 혁신 과제를 정리하고 제Ⅴ장에서 중장기적으로 추구해야 할 과제 몇 가지를 지적한다. 유의할 점은 본고에서 다루는 공공기관의 범위는 암묵적으로 시장에서의 경쟁과 시장가치가 중시되는 (준)시장형 공기업으로 제한되며, 정부의 행정집행 업무를 대행하는 준정부기관이나 대민, 대기업 서비스가 주된 기타공공기관은 논의대상 밖이라는 사실이다.

Ⅱ. 민영화에 관한 기존 연구 고찰과 시사점

지분매각을 포함한 공공기관의 민영화는 해당 기관의 효율성 제고, 나아가 경제성장에 미치는 거시경제적 효과 측면에서 학자들 사이에서도 논란이 많은 주제 중 하나다. 이하에서는 이에 대한 그간의 연구를 간략히 정리하면서 우리의 민영화 추진에 주는 시사점을 정리해본다. 주제의 성격상 체계적인 조사, 연구가 많이 진행된 국외 연구를 먼저 소개하고 이어서 국내연구를 소개한다.

3) 민영화에 대한 기존 국내연구 중 강신일(1988), 최종원(1994), 김우영(1996), 주경태·윤성식(2006), 최성락 외(2005) 등은 민영화의 효과가 명확하지 않다고 지적하고 있고 김동수(1999), 김현숙 외(2007)는 민영화의 긍정적인 효과를 인정하고 있다. 이에 대한 상세한 서술은 김지영(2008, pp. 367~ 371)을 참조.

1. 민영화 지지론

공공기관의 소유권을 개인에게 넘기는 소유권의 사유화가 경제적 효율을 초래한다는 사실은 이전부터 알려져 왔으며 논리가 간단하고 설득력도 있다. 공동소유권은 공유지비극⁴⁾을 초래할 수 있고(Garrett Hardin, 1968), 지식이 분산된 경우(dispersed knowledge)의 사결정은 민간소유자와 그들의 대리인이 수행할 때 더 효율적이며(Hayek, 1949)⁵⁾, 민간소유권이 잔여잉여를 챙길 수 있는 권리를 허용함으로써(residual claimant theory, 콩고물쟁기기) 이윤극대화 유인을 지니고(Alchian and Demsetz, 1972), 주인-대리인 문제에 따른 비능률도 공공기관보다 민간기관에서 덜 발생한다(Jensen and Meckling, 1976)는 것 등이 대표적인 이론이다. 인간의 합리성, 불완전하고 비대칭적 정보에 입각하여 전개된 이론으로서 그간의 민영화 추진을 이면에서 지지해온 기본적인 틀이다.

근자에 와서도 제도학과 학자인 North(1990)는 “장기적 관점에서 볼 때 지속적인 경제발전과 관련하여 가장 중요한 제도의 틀(혹은 물)이 소유권”이라고 주장하면서 민영화가 경영하기에 좋은 환경을 만들고 경제개발과 양립가능한 제도의 틀을 만들어내는 핵심적인 정책개혁수단이라고 강조하고 있다. 물론 그도 민영화가 만병통치약이 아니며 다른 요소의 중요함을 인정한 바 있다(North, 1994).

2. 민영화 반대론

이들과 정반대되는 논리를 펼치는 이들은 시장사회주의를 주장하는 이들로서 Lange(1938), Holland(1972), Roemer(1994) 등을 들 수 있는데 재산의 공적소유가 사적소유만큼 효율적이며 형평성 측면에서는 더 우월하다고 주장하고 있다. 그러나 1980년말 이

4) 이는 과학잡지인 1968년 12월 13일자 사이언스에 실린 짧은 논문으로 많은 개인들이 독자적으로 합리적으로 판단하여 이익을 추구할 때 공유하고 있는 제한된 자원이 끝내는 고갈되고 만다는 것을 설명하는 이론이다. 이 때 개인들은 자원 고갈이 자신들에게 장기적으로 이익이 되지 않는다는 것을 알면서도 그러한 결과에 이르고 만다는 것이다. 그의 이론은 지속적인 개발, 경제성장과 환경보호의 조화의 필요성을 강조할 때 많이 인용된다. 최근의 지구온난화 주제에도 그대로 적용될 수 있다.

5) 경제학에서 ‘분산된 지식’이라 함은 시장내 참가자가 불완전 정보하에서도 ‘가격’을 통해 다른 이들의 정보와 의도를 읽을 수 있다. 즉 가격은 참가자가 모르는 정보로 참가자는 특정 가격에서 사거나 팔거나 하는 행동을 함으로써 자신의 지식을 가격에 반영시키고 있다. 지식의 대부분은 암묵지(tacit knowledge)로서 사람들은 가격신호를 통해 자신들이 정보를 공유하고 있다는 사실을 거의 의식하지 못하며 가격을 정할 때 자신들이 사용하는 지식도 숙지하지 못하고 있다.

후 동구와 구소련 등의 사회주의 경제권이 몰락하면서 시장사회주의를 옹호할 명분이 사라졌기 때문에 오늘날의 민영화 반대론자는 이 두 집단의 중간 영역에 있는 이들이다. 즉 지금의 민영화 반대론자들은 공적소유를 유지하면서 기관을 둘러싼 시장, 경쟁 등의 규제환경을 바꿔 효율성을 확보하려는 이들이 주류라고 할 수 있다.

이러한 중간 영역에서 민영화보다 공공기관을 둘러싸고 있는 규제환경 정비가 보다 효율성 제고에 기여할 수 있다고 지적하는 이들이 나타나기 시작한 것은 1980년대 후반 이후이다. 영국, 프랑스와 뉴질랜드 등의 선진국과 일부 개발도상국에서는 1980년대에 들어와 상당한 규모로 민영화 등 소유권 개혁 프로그램에 착수하였다. 이들 중 뉴질랜드의 사례와 같이 매우 극적인 것도 있었지만 동구와 구 소련권의 사회주의 경제 개혁과정에서 제기된 민영화가 더 강하게 조명되면서 선진국의 개혁 프로그램에 대한 학계 내 관심도는 상대적으로 약했다.

Vickers and Yarrow(1988, 1991)는 경제학에서 중요한 기초적 주제의 하나라고 할 수 있는 공기업과 사기업 간의 적정 경계 문제가 1980년대말까지 주류파 경제학자들의 관심을 끌지 못했다고 지적하면서 이 분야에 관심을 갖고, 소유권이 기업성과라는 효율성에 어떤 영향을 미치는가, 정부와 공공기관 부채를 줄이고 적자를 메우는 데 민영화가 기여할 수 있는가, 민영화가 지닌 분배적, 정치적 함의는 무엇인가라는 세 가지 문제에 대해 분석을 시도하였다⁶⁾.

첫 번째 과제에 대해 이들은 민영화가 후생에 미치는 효과는 이들 시장실패, 정부실패, 감시감독 실패라는 불완전⁷⁾의 상대적 크기에 좌우된다고 하면서 개략적으로 민영화가 시장실패로 이어질 수 있고 감시감독(monitoring) 체계를 바꿔 이에 따른 비용증대를 유발할 수 있지만 이들 실패보다 큰 정부실패의 비용을 감소시키기 위한 수단으로 이해될 수는 있다고 지적한다. 정부실패 교정에 따른 비용 감소효과가 크지 않다면 민영화의 이득

6) 이들은 이상의 질문에 대한 일반적인 답변은 없다고 얘기하면서 선진국의 시장중심 경제에서 적용되는 문제가 국내자본시장이 취약하거나 심각한 부채문제를 안고 있는 개도국에 그대로 적용될 수 없고, 수십년간 정부통제하에 있다가 이제 막 시장경제로 이행하는 동구권 경제에 적용될 수 없다고 지적한다. 따라서 이들은 비교적 적은 경제원칙 집합이 다양한 민영화 사례에 적용될 수 있는지에 주된 관심을 쏟고 있다.

7) 정부실패라 함은 공공기관의 정치적 관료적 목표와 사회적 후생 목표 간의 차이에 의해 발생하는 효율손실을 지칭하고, 시장실패라 함은 민간기업의 이윤목표와 사회적 후생 목표간의 차이에 따른 효율손실을 가리킨다. 감시감독 실패는 기관의 경영자 목표와 주인 목표의 차이에 따른 효율손실이며 여기서 주인은 사적 소유자나 정치권력자를 지칭한다. 민영화가 후생에 미치는 효과는 이들 불완전의 상대적 크기에 좌우된다. Vickers and Yarrow(1991), p. 130

이 크지 않거나 마이너스가 될 수 있음을 암시하고 있다. 두 번째 과제에 대해서는 민영화로 부채를 갚고 적자발생을 줄일 수 있는 점은 인정되지만 정부가 국채발행 등으로 추가적인 세입을 거둬야 할 경우, 강한 규제나 이윤과세 강화 등의 방식으로 다시 정부나 공공기관 몫의 강화에 나설 가능성이 있다는 점에서 안정성이 확보되기 힘들 것이라고 암시한다. 세 번째 과제는 민영화라는 정책 자체가 잠재적으로 매우 큰 분배적 정치적 결과를 지니고 있다고 하면서 자산을 매각하는 과정에서 정치적 의사결정자가 개인적 이익을 추구할 새로운 기회를 가질 수 있다고 지적한다.

아울러 이들은 세 가지 유형의 민영화를 벤치마킹 대상으로 고려할 수 있다고 제시한다. 1) 실질적으로 시장실패가 없는 경쟁적 생산물시장에서 활동하고 있는 공기업을 민간부문으로 이관시키는 경쟁기업의 민영화 2) 전화통신이나 전력 같은 네트워크 산업처럼 상당한 시장지배력을 지닌 독점 공기업⁸⁾의 민영화 3) 지금까지 공공기관이 공공재원에 의거하여 공급하던 서비스의 외주·하도급화(contracting out)가 그것이다. 유형 1)과 2)의 차이점은 독점력과 시장실패가 존재할 때 정부가 규제라는 이름으로 일정 수준의 통제권을 보유하거나 행사하는 점이다. 민영화 후 정부개입이 상당한 수준으로 유지된다면 공공기관과 사기업 간의 차이는 사실상 정도 문제가 되고 만다. 3) 유형은 실물자산의 매각을 수반하지 않는 민영화로 매각자산은 서비스계약이나 프랜차이즈협정이며 영업활동에 따른 재무상 이익에 대한 처분권이 민간계약자에게 이관되고 잔여수익에 대한 권리는 소유권에 따라 분배된다.

이처럼 공공기관 민영화가 시장의 효율을 높이는 유일한 해법이 될 수 없고 민영화는 그 작업이 시도되는 시장, 규제와 제도적 여건에 크게 효과가 크게 달라진다고 주장하면서 민영화의 효과를 경제적으로 잘 분석하려면 기업행동과 소유권, 시장구조, 규제와 정치적 변수 간의 복잡한 상호작용의 결과에 대해 충분히 이해해야 한다고 강조한다. 이러한 의견을 내놓은 이들에게는 위의 저작 외에 Yarrow(1986), Kay and Thomson(1986), Cook and Kirkpatrick(1988), Willner(2003)⁹⁾ 등이 있다. 이들은 민간기업이 경영자를

8) 전력송배전 같은 자연독점은 인위적 독점 즉 국내의 기업간 경쟁이 있지만 반경쟁적 산업정책으로 경쟁이 위축되는 상황하의 독점과 구별되어야 한다.

9) 그는 네 가지 사실을 들어 민영화의 긍정적 효과를 부정하고 다양한 소유권 구조가 더 바람직할 수 있다고 지적한다. 1) 민간기업과 공기업의 비용편익 분석 결과 민간기업이 늘 더 낫다는 결과가 얻어지지 않는다. 2) 실증분석 결과 소유권과 효율성 관계에 의미 있는 관계가 없는 것으로 나타났다. 3) 경쟁이 일반적으로 득이 되지만 민영화로 경쟁이 증폭되는 등 사회적 비용을 높이거나 경쟁의 질에 악영향을 미치면 경쟁 환경하에서도 효율로 이어지지 않는다. 4) 실험경제학에서 얻어진 결과

감시감독하는 점에서 유리하지만 규제환경이 경영자가 직면하는 유인구조를 형태짓는다고 강조하면서 소유권구조보다 시장구조가 중요하다고 강조한다.

3. 검토와 실증분석

이상의 논의에서 알 수 있듯이 소유권과 효율(성장)에 관한 이론적 분석의 결과는 서로 상충되는 것으로 나타나고 있다. 하지만 주된 내용을 크게 가닥잡아 정리하면 “민영화가 효율성을 높이지만 시장의 경쟁조건이 확보될 경우에만 효율성 증대를 기대할 수 있고, 공공기관의 경우 소유구조보다 정부가 해당 기관에 허용하는 자율경영 수준에 따라 효율성이 결정된다”고 말할 수 있을 것이다.

이 같은 이론적 분석과 별도로 현실에서 전개된 양상은 민영화 지지론자의 주장에 부응하는 형태로 우리나라를 포함하여 세계 여러 나라에서 패선과도 같이 민영화가 지속적으로 추진되어 왔다. 그리고 제도학과 학자의 주장과 신자유주의 사조의 확산에 국제금융기관인 세계은행과 IMF가 적지 않게 영향을 미쳤다. 민영화와 시장에 대한 각종 규제의 개혁은 근본적으로 민간부문의 활성화를 통한 경제개발과 경제성장의 촉진에 주 목적이 놓여 있었지만 이 같은 흐름이 세계경제의 글로벌화로 인해 국제무역과 외국인투자에 영향을 미치면서 당초 의도하지 않았던 부작용 등이 나타나기 시작했다.

이후 민영화 등의 공공기관 개혁이 개별기관의 효율성 제고를 넘어 일국의 경제성장 등 거시경제에 기여하는지를 실증적으로 분석해 보려는 시도가 행해졌다. 그런데 결과는 상충되게 나타나고 있다. Plane(1997)과 Barnett(2000)은 민영화가 경제성장에 긍정적인 효과를 미쳤다고 주장하지만 Cook and Uchida(2003)는 그렇지 않다고 반박하면서 민영화보다 경쟁적 규제환경 정비에 초점이 맞춰져야 한다고 주장한다. Djankov McLiesh and Ramalho(2006)도 민영화보다 경쟁(촉진)적 규제환경의 정비가 경제성장에 플러스 효과를 미친다고 주장한다.

비교적 최근에 행해진 연구인 Abdou and Moshiri(2009)는 1988~2003년에 걸친 117개국 민영화에 대한 세계은행 자료를 사용하여 분석한 결과 민영화 자체는 경제성장에 유의미한 효과를 미치지 못한다고 결론 내리고 정책당국이 규제환경을 정비하여 기관 안팎을 좀더 경쟁적으로 만드는 게 중요하다고 강조한다.

는 많은 사람들이 이기심보다 상호성에 동기가 촉발되는 것으로 나타나고 있다.

한편 민영화가 분배에 미치는 효과는 Vickers and Yarrow(1991)와 IMF(2007)에서 지적되고 있듯이 경제적 불평등을 확대하거나 확대할 수 있는 것으로 나타나고 있다.

4. 국내 연구

덧붙여 국내의 연구내용을 간략히 소개한다¹⁰⁾. 초기연구인 강신일(1988)은 1980년대 초반까지 민영화된 15개 기업의 생산비용 변화를 추적하여 4개 기업에서만 비용감소가 확인되고 나머지는 확인되지 않았다고 하여 부정적 소견을 내놓았다. 이후 최종원(1994)이 비슷한 시기의 민영화 기업 12개(7개의 서비스 및 제조업 기관, 5개의 금융기관)의 매출액을 추적하여 3개 기관에서만 매출액 증가가 확인되고 나머지는 확인되지 않았다고 주장했다. 김우영(1996)도 비슷한 시기의 8개 기업을 대상으로 생산효율과 고용 수준을 추적하여 생산효율과 고용증가가 확인된 기업이 소수라고 결론짓고 있다. 주경태·윤성식(2006)도 1980년대초부터 1990년대초까지 민영화된 6개 기업을 대상으로 매출액, 생산비용, 재무지표 등을 추적하여 매출액 증가에도 불구하고 수익지표와 경영효율지표가 악화하고 있음을 확인하고 있다. 최성락 외(2005)는 이해관계자 정책평가 모형을 이용하여 KT의 민영화가 경제적 효율보다 정치적 이익 추구에 기여하고 경쟁기업, 소비자 등에 미친 효과는 거의 없었다고 평가하고 있다.

이상의 연구와 달리 민영화의 효과를 긍정적으로 평가한 연구가 김동수(1999)와 김현숙(2007)과 김현숙 외(2007a, 2007b)이다. 전자는 1980년대 중반 이전에 민영화된 기업 중 표본으로서의 가치가 높은 6개 기업¹¹⁾을 택해 기술효율성과 가격효율성을 분리하여 분석한 결과 가격효율성과 기술효율성이 개선된 기업이 다수였으며 경쟁시장이 존재하는 인천제철, SK 등에서 개선효과가 컸다고 지적한다. 후자의 연구에서는 1990년대 후반 이후 민영화된 7개 기업¹²⁾을 대상으로 수익성, 안정성, 성장성을 분석하여 KTB와 KT를 제외한 5개 기업에서 분석대상 지표가 호전된 것으로 파악하고 있다.

이처럼 민영화는 기업의 이윤과 생산성에는 긍정적인 영향을 미쳤지만 제품이나 서비스 가격으로 파악한 소비자후생은 민영화 이후 크게 나아지지 않은 것으로, 그리고

10) 국내연구에 대한 체계적인 정리는 김지영(2008)을 참조하기 바란다.

11) 민영화 이후 사업영역을 확대하지 않았거나 소유권이 자주 바뀌지 않은 기업인 인천제철, SK, LG금속, 대한항공, 대한통운, 대한화재보험공사가 이들 기업이다.

12) 포스코, 두산중공업, 대한송유관공사, KT, KT&G, 국정교과서, KTB가 대상 기업이다.

소득재분배로 파악한 형평성 측면에서도 별다른 영향을 미치지 않은 것으로 파악하고 있다¹³⁾.

5. 기존연구가 주는 시사점

지금까지 살펴보았듯이 공공기관의 민영화 등 소유구조 개혁이 경제성장과 분배에 긍정적인 효과를 미치지 못할 수 있다는 분석이 이론적으로 또 실증적으로 제시되고 있고 이들의 주장에 힘이 실리고 있는 것이 작금의 현실인듯 싶다. 이들은 민영화에 대한 대안으로 공공기관에 대한 경쟁적 규제환경을 정비하여 가령 상업성이 강한 기관이라면 해당 기관을 둘러싼 경쟁체계를 정비하여 경영자와 근로자, 나아가 기관 전체가 유인체계하에서 움직일 수 있도록 해주는 방안을 제시하고 있다.

하지만 이 같은 분석이 지니는 함의를 해석할 때 신중해야 하는 것은 나라마다 정치적, 경제사회적 여건이 다른데 이러한 점이 이들 실증분석에서 제대로 반영되지 않았기 때문이다. 그리고 우리나라 자료만을 이용하여 실증분석한 사례로 설득력 있는 결과를 제시하고 있는 문헌은 별로 없다는 점도 한계점이다. 우리의 사례를 염두에 둘 때 중시해야 할 사실은 그간의 민영화 사례의 성패에 대한 치밀한 사후고찰, 그리고 민영화 대상기관의 산업적 특성과 국내의 시장구조 등에 대한 분석에 입각하여 민영화 여부와 방식에 대한 논의에 들어가야 할 것이라는 점이다.

우리의 경험으로 보아도 공공기관 민영화는 지지론자와 반대론자의 목소리 크기가 시대와 상황에 따라 조금씩 다르게 나타났다. 참여정부 5년간은 반대론자의 목소리가 압도하다가 이명박 정부에 들어와 지지론자의 목소리가 다소 커졌다. 하지만 국민의 정부에서 보여주었던 수준의 민영화 기세에는 미치지 못하고 있다. 작금의 공공기관 혁신논의는 반대론자들의 주장을 크게 반영하는 형태로 이루어지고 있다. 지분매각으로 민간 주주의 영향력을 강화하거나, 경쟁체계 도입(한국가스공사, 한국방송광고공사 등)을 계획하는 방안 등이 그러한 것이다. 하지만 제Ⅲ장 이하에서 보듯이 아직은 이 같은 움직임도 본격화하지 못하고 있다. 그래서 민영화에 나서는 것도 소극적이지만 기관 안팎의 경쟁(촉진)적 규제환경 조성 노력도 미흡한 수준이라고 비판받을 수 있는 상황이다¹⁴⁾.

13) 소득재분배는 KT&G에서 감소하여 형평성 측면에서 나빠진 것으로 나타나고 있다.

14) 이 같은 대응은 공공기관 혁신 문제를 경제적 논리로만 풀기 어렵고 정치적 이해와 계층 간 갈등 해소 차원에서 풀어나가야 할 성격의 개혁 이슈로 간주하는 사회 전반의 인식과도 밀접히 연관되어

Ⅲ. 공공기관 선진화 작업의 현황과 문제점

1. 공공기관의 개요

공공기관 운영에 관한 법률에 정해진 요건에 따라 기획재정부장관이 지정한 국내 공공기관은 2009년말 결산기준으로 285개이며 이들 기관은 법적 요건에 따라 시장형 공기업, 준시장형 공기업, 기금관리형 준정부기관, 위탁집행형 준정부기관, 기타공공기관의 5개 유형으로 구분된다. <표 1>에 그 개요가 정리되어 있는데 상임임원이 699명, 정원이 23만 5천여명이고 자산규모는 881조원이며 이는 부채 596조원, 자본 285조원의 합계금액이다¹⁵⁾.

<표 1> 국내 공공기관의 현황(2009년 결산기준)

(단위: 명, 조원)

유형	기관 수	상임임원	정원	자산	부채	자본
1) 시장형 공기업	8	47	26,804	130.3	62.7	67.6
2) 준시장형 공기업	13	79	47,709	220.3	149.2	71.1
3) 기금관리형 준정부기관	16	79	16,935	16.1	8.4	7.6
4) 위탁집행형 준정부기관	63	181	46,041	66.8	32.3	34.5
5) 기타 공공기관	185	313	97,237	447.7	343.5	104.2
소 계	285	699	234,726	881.1	596.2	284.9

자료: 기획재정부 Alio, 공공기관경영정보공개시스템

이들 공공기관 중 자산규모가 크고 매출액이 큰 기관이 공기업으로 시장형과 준시장형을 합쳐 21개가 있는데 이들 공기업의 정원은 74,513명이고, 총자산은 350조원에 달하며 부채가 210조원, 자본이 139조원에 이른다. 공공기관 내에서 점하는 비중은 정원이

있다.

15) 2008년에 비해 기관 수가 12개가 줄고 상임임원이 86명, 정원이 2.5만명 줄었다. 자산규모와 부채, 자본은 2008년의 795조원과 577조원, 218조원에 비해 크게 늘었다. 2008년 기준 이들 공공기관의 자산, 수입, 인력을 GDP, 일반회계 예산, 공무원 수와 비교하면 각각 85%, 72%(산은, 기은 제외사 32%), 25%에 해당한다.

31.7%, 자산 39.7%, 부채 35.2%, 자본 48.7%를 보이고 있다. 숫자로 보면 7.4% 수준이지만 인력과 자산, 부채, 자본 규모에서 31% 이상의 값을 점해 공공기관의 핵심적 존재임을 알 수 있다.

실제로 기획재정부 등의 정부부처가 공공기관에 대한 관리를 본격적으로 시작한 것은 1984년으로 이 때의 대상기관이 지금 공기업으로 분류되는 기관이 다수를 점하는 25개 정부투자기관이었다. 당시 정부는 정부투자기관관리기본법을 제정하고 이에 입각하여 정부경영평가제도를 도입, 자율과 책임의 사후관리체제로의 전환을 꾀하였다. 이 때의 이사회는 비상임이사(정부이사+사외이사)로만 구성되었으며, 이후 1999년에 정부이사제가 폐지되고 이사회는 공기업 내부의 상임이사와 사외이사로 구성되었다. 정부경영평가가 시행되기 전인 1984년까지는 정부투자기관예산회계법에 의거하여 주무부처가 정부투자기관(24개)을 사전 통제하였으며 이사회는 정부이사만으로 구성되었고 이사회를 견제할 수 있는 별도 장치는 없었다. 물론 이 무렵에도 공공기관으로 정부투자기관 외 다수의 기관이 있었지만 규모가 큰 이들 기관만이 경영평가 대상이 되었다.

이후 몇 차례 개정을 거쳐 2004년에는 정부산하기관관리기본법이 제정되면서 정부가 관리하는 대상 공공기관이 정부산하기관까지 확대되어 경영평가 기관은 정부투자기관(13개), 정부산하기관(88개)의 101개 기관으로 늘었다. 이후 2007년에는 공공기관의 운영에 관한 법률이 제정되면서 공공기관 관리체계가 대폭 정비된다. 이 때의 정비작업으로 공공기관은 그간의 정부투자기관, 정부산하기관 형태가 아닌 공기업, 준정부기관, 기타공공기관 등의 5개 기관으로 재분류되었다. 이 무렵 공공기관에 대한 현황 파악이 강화되면서 공공기관으로 지정된 곳이 2007년 298개, 2008년 305개, 2009년 285개로 매년 바뀌고 있다. 이 때의 정비작업을 통해 공공기관에 대한 사업감독은 주무부처가 맡고 경영에 대한 관리감독은 기획재정부(공공기관운영위원회)가 맡기로 되었다.

2. 그간의 혁신작업 역사와 현황

먼저 민영화를 중심으로 한 우리의 공공기관 선진화 작업의 역사를 간단히 정리해보자. 민영화 작업의 뿌리는 고도성장기였던 제2차 경제개발5개년 계획기간으로까지 거슬러 올라갈 수 있다. 1968년에 시작된 11개 공기업의 제1차 민영화 작업은 한국기계, 대한통운, 대한해운, 대한조선, 인천중공업, 대한철광, 대한항공의 7개사에 대한 사업을 필두로 한

국광업제련(1970), 대한염업(1971), 상업은행과 한국수산개발(1973)의 11개 기업으로 확대된다. 이때에 내세운 기치가 민간기업의 육성을 통한 시장경제 유도였는데 이후 이들 기업의 성과를 두고 볼 때 결과적으로 성공적인 민영화 작업으로 평가받고 있다.

이후 제2차 민영화 작업이 제4차 경제개발5개년 계획기간 중 시행되어 한일은행(1981) 등을 중심으로 한 7개 공기업이 민영화된다. 이때의 민영화는 관치금융의 폐해를 줄이고 자 금융기관 매각이 중심이었는데 이를 통해 민간주도 경제를 육성하려는 것이 정책의도였다. 하지만 이후에도 금융기관에 대한 정부의 지도와 간섭이 지속되었고 1997년 하반기에 들이닥친 IMF 외환위기 이후 은행의 부실화와 국유화에 따른 조치로 금융자율화는 계획한 만큼 달성되지 못했고, 2010년 12월 현재도 우리의 금융기관은 정부계 금융기관이 큰 몫을 점하고 있는 등 금융자율화의 진전은 아주 더디게 진행되고 있다¹⁶⁾.

전두환 정부 말기(제3차)에 증권거래소(1987), 한전과 포스코 지분매각(1987)이 있었지만 이전의 민영화에 비해 그 규모가 작았고, 이후 민영화 작업은 문민정부 시절(제4차)에 국민은행(1995), 주택은행(1997)의 민영화 외에 22개 기업의 지분을 부분매각하는 등의 조치가 취해져 일정한 성과를 거두었지만 통신과 전력 등의 기간산업이 대상에서 제외되는 등의 한계점을 보였다. 이상의 작업에 비하면 국민의 정부(제5차)에서는 8개 기업을 민영화하고 67개 기업을 매각하였는데 그 대상을 공익성이 강한 망(網)산업으로까지 확대하여 이전과 다른 두드러진 성과를 내었지만 비판에 직면하기도 하였다(부록2).

그런데 공공기관 선진화 작업은 참여정부에 들어와 크게 후퇴한다. 국민의 정부는 진보성향이 강했지만 이전의 보수성향 정부 이상으로 공공기관 개혁¹⁷⁾을 밀어 부쳤는데 참여정부에 들어와서는 국회를 통과한 법안이 집행되지 못하는 등 민영화를 포함한 본격

16) 공적자금관리위원회는 2010년 12월 17일, 지난 7월부터 5개월여 준비해 온 우리은행의 민영화 작업을 중단하고 새로운 매각방안을 마련하기로 결정했다. 우리은행은 1997년의 IMF 경제위기때 국유화되었으나 벌써 13년이 경과하였지만 쉽게 민간 주인을 찾지 못하고 있다. 그 배경에는 제값을 주고 인수하겠다는 마땅한 금융기관이나 금융자본이 없기 때문이다. 위원회 입장에서는 제값을 받아 공적자금을 상당부분 회수하고 싶지만 구매자 측에서는 낮은 값에 사려고 하기 때문이다. 위원회는 1) 지분을 적절한 비율로 쪼개 주식시장에 파는 블록세일 2) 수의계약 3) 국민주 방식 매각 등을 검토할 계획이라고 한다. 이번 사태가 주는 교훈은 “확실한 가이드라인 없이 전적으로 시장에 내맡겨서는 적합한 인수자를 찾기 힘들지 모른다”는 점이다. 우리은행 외에도 경남·광주은행, 산업·기업은행도 민영화 대상이다. 공적자금 회수와 관련한 민영화 조건에 일정한 유연성을 부여하지 않으면 비슷한 사태가 반복될지 모른다. 파이낸셜 뉴스 사설 2010.12.19

17) 이때 추진된 강도 높은 공공기관 구조조정으로 공기업 인력의 일률 20% 삭감 외 포스코, KT, 국정교과서, 담배인삼공사, 대한송유관공사, 한국중공업 등이 민영화되었다. 2002년엔 가스공사, 인천국제공항공사, 한국공항공사 민영화 법안도 통과됐지만 정권이 바뀌면서 실행되지 못했다.

적인 공공기관 개혁이 거의 진척되지 못했다. 이 때에는 국민의 정부에서 주창된 작은 정부론을 비롯기라도 하듯 공무원이 7.5%(6만 6천명¹⁸⁾)가 늘었으니 산하기관인 공공기관의 축소, 개혁을 논할 계제가 되지 못했다.

한 언론사의 조사에 따르면 참여정부 시절의 주요 공기업(30개) 인력 증가는 공무원보다 더 빨랐다. 2002년말 6만 3천명이던 공기업 인력이 2005년말까지 7만 2천명으로 늘어나 9천명(14%)이 증가했다. 기간 중 정부기관에서 공기업으로 바뀐 철도공사 인력(3만 2천명)을 더하면 공기업 전체 인력은 10만 4천명이 된다. 여기에 준정부기관과 기타공공기관까지를 합친 국내 공공기관 305곳(2008년)의 인력은 합계 28만여명으로 추정되었다. 즉, 참여정부 기간 중 공공기관은 숫자로 54곳(신설 예정 11곳 포함), 인력으로 9만여명이 늘어 각각 20%와 40% 이상 증가했다. 이 때에는 기존 공공기관들도 몸집을 크게 불렀다.

이상의 과정을 거쳐 공공기관 선진화 작업은 2008년 2월, 이명박 정부로 바통이 넘겨졌다. 지난 3년여에 걸친 선진화 작업은 기획재정부가 주도하고 국가경쟁력강화위원회 등의 기관이 참여하였으며 그 성과는 앞에서 정리한 바와 같다. 그 내용은 민영화나 지분매각, 기관 통합, 경쟁체제 도입, 기능조정, 출자회사 정리 등을 통한 하드웨어 차원의 개혁조치와 더불어 공공기관의 기능재정립, 경영평가시스템 개편, 지배구조 개편, 방만경영 방지를 위한 감시·감독강화 등의 공공기관 운영체계 선진화라는 소프트웨어 측면의 개혁으로 되어 있다.

기획재정부는 과거 어느 정부보다 강력하게 공공기관 선진화 정책을 추진하고 있고 실적도 양호하다고 자평하고 있는 듯하다. 하지만 이에 대한 평가는 지금 진행중인 사업들의 경과를 지켜본 다음에 내리는 것이 타당할 것이다. 물론 지금 정부가 계획하고 있는 사업들을 임기 중 계획대로 마무리지을 경우, 역대 정권 중 가장 많은 실적을 남긴 정부로 기록될 수도 있다. 물론 2008년 8월 이후 2009년 3월까지 잇달아 내놓은 6차례 계획을 모두 수행한다는 전제하의 얘기다.

3. 현 정부 혁신작업의 문제점

하지만 이 정부의 공공기관 혁신작업에서 적지 않은 문제점이 지적되고 있다. 먼저 선

18) 당시의 행정자치부가 2008년 2월 10일 국회 행사위에 제출한 자료(참여정부 이후 행정부 국가공무원 정원 현황)에 따르면, 참여정부 출범 직전인 지난 2003년 2월 24일 총 88만 5,164명이던 공무원 수가 2007년 11월 20일 기준으로 95만 1,920명으로 늘어났다.

진화 작업의 핵심인 민영화(지분매각 포함) 작업이 임기 중 계획대로 추진될지 의문스럽다. 당초 민영화 대상기관으로 잡은 24개 기관이 전체 공공기관의 8%에 불과한데 1년만에 걸친 민영화 추진 후 지금 18개 기관이 추진대상으로 남아 있다. 게다가 이 중 2009년 이후 진척이 거의 없는 곳이 금융기관 중심으로 8곳이나 된다. 정책금융시스템과 시장상황을 고려하여 매각계획을 준비한다고 하는데 이는 실현의지가 의심스러운 것으로 받아들여질 수 있다.

다음으로 경쟁체제 도입(2개), 기능조정(8개), 출자회사 정리(73개)와 관련하여 미진한 대상기관도 임기 중 예정대로 사업이 추진될 수 있을지 불확실한 구석이 적지 않다. 미래의 일이라 예단하는 것은 신중해야 하겠지만 지금 상태로라면 남은 2년여 임기 중 당초 계획한 민영화 및 기관통합 등의 사업을 6할 정도 추진하면 잘한 수준이 아닐까라고 전망한다.

또다른 문제점으로 선진화 작업의 질적 측면을 거론할 수 있다. 민영화나 지분매각의 경우, 대상기관의 숫자도 중요하지만 그 이상으로 큰 의미를 지니는 것이 국민경제와 공공부문에 영향력이 큰 기관이 어느 정도 대상에 포함되고 또 실질적인 민영화로 이어지느냐 하는 점이다. 현 정부에서 일부 지분매각이 계획되고 있는 인천국제공항공사, 한국공항공사 등은 국민의 정부 시절에 이미 민영화 법안이 통과되었던 기관들인데 지금 계획하고 있는 작업은 그보다 파급효과가 작은 일부 지분매각 작업이다.

이렇다보니 조직규모가 크고 상업성이 강한 공기업이 실질적인 민영화 대상 기관으로 거론되지 않거나 우선순위가 미뤄지며, 민영화 대상 기관에서 아예 제외되는 일이 벌어지고 있다. 전자의 예로 한국철도공사를 들 수 있다. 이 기관(구 철도청)은 수많은 논의를 거쳐 국민의 정부 시절, 마침내 민영화법이 통과되어 한국철도(주)로의 발족이 예정되고 있었다. 그런데 참여정부가 들어서자 노조측 목소리가 커지면서 민영화 계획이 폐기되고 결국 한국철도공사(2005년)로 발족하였는데 이후 지금까지 이 정부에서 계획하는 민영화 대상기관에 들어 있지 않다¹⁹⁾.

기타공공기관으로 분류되는 5개 화력발전사도 그러한 기관의 하나이다. 이들 기관에

19) 2008년 10월 10일 발표된 제3차 공공기관 선진화 계획에는 한국철도공사가 영업수지 적자를 2010년까지 2007년의 적자액인 6,414억원의 절반 수준으로 줄이지 못하면 민영화를 검토한다는 내용이 담겨 있다. 철도공사의 영업수지 적자는 2008년에 7,374억원을 기록하였고 2009년에는 다소 줄어든 6,861억원으로 나타나고 있다. 2010년 12월 현재의 예상으로는 위의 기준을 충족하기 힘들 전망이다. 하지만 2011년 이후, 현 정부가 철도공사의 민영화 방안을 본격 논의할 가능성은 아주 낮아 보이며 다른 가이드라인을 제시하여 철도공사를 압박할 가능성이 크다.

대해서는 전력산업 구조개편 작업의 일환으로 국민의 정부 시절, 민간 매각 등이 검토되었는데 이에 대해서는 이후 명확한 비전이 제시되지 않다가 2010년 후반기에 들어와 전력산업구조발전방안을 마련하였는데 그간의 내용과 크게 달라진 것은 기타공공기관에서 시장형 공기업으로 전환하여 2011년부터 자율과 책임경영을 강화하겠다는 정도이다. 이를 위해 그동안 운영해 오던 발전회사 관리지침 대신 장관령 수준의 강제력이 있는 ‘한전과 발전회사 간 업무협약에 관한 지침’을 새로 만들어 준수토록 하겠다는 것이다²⁰⁾.

민영화 대상 기관에서 아예 제외된 후자의 예로 한국도로공사와 우체국 등이 있다. 일본 등 해외 공공기관의 민영화 사례 등을 참고할 때 현 정부에서 민영화 대상기관으로 검토할 법한 곳이 여러 곳 있으며, 그 중 위의 두 곳이 고려가능한 기관들로 주목받을 수 있다. 그렇지만 이 정부에서는 표면상으로 두 기관 사업을 민영화하려는 어떠한 움직임도 감지되지 않고 있다. 아마도 새 정부 들어와 민영화 대상기관을 선정하면서 몇 가지 선정기준²¹⁾을 세웠는데 이 기준에 맞지 않았기 때문인지 모른다. 하지만 이웃 일본에서는 고속도로를 운영하는 일본도로공단 등 4개 공기업을 2005년에 민영화한 바 있으며²²⁾ 5년이 경과한 지금도 당초 계획대로 민영화 사업을 추진하고 있다. 또 일본은 우정사업도 민영화를 추진, 2007년에 공기업이던 일본우정공사를 5개사(일본우정(주)와 산하 4개 사업회사)로 분사하면서 단계적인 민영화 작업에 나선 바 있다²³⁾. 2009년의 정권 교체로 우정민영화 사업이 다소간 궤도를 수정할 전망이지만 민영화라는 큰 흐름에 거슬리는 형태의 개혁안이 실현될지는 아직 불확실하다²⁴⁾.

20) 지식경제부는 한국개발연구원의 연구용역 결과를 토대로 ‘전력산업구조발전방안’을 내놓았는데 여기에는 현행 체제를 유지하되 발전자회사의 자율경영을 강화하는 안이 담겨져 있다. 핵심은 발전자회사의 재무 및 지배구조 관련 사항과 원전수출, 해외자원개발 업무는 한전이 총괄하고 발전소의 건설과 운영, 연료도입 등 자회사의 경영활동에 대해서는 자율성을 보장한다는 내용이다. 지금까지와 달라진 점은 자회사의 자율경영이 문서로 보장되는 수준의 변화라고 할 것이다.

21) 이 때의 기준으로 거론되는 것이 1) 어떠한 경우에도 특정 민간기업의 사업독점 불허 2) 경제력 집중 3) 공공요금 인상 4) 시장내 매수자 부재의 네 가지인데, 도로공사의 경우 3)의 우려가 커서 당초 운영권 중심으로 민영화를 추진하려던 계획을 포기하였다고 알려져 있다. 문제는 이 네 가지 기준이 합리적이고 타당한 기준이냐에 대해 의문이 많다는 점이다.

22) 일본 정부는 2005년에 일본도로공단을 동일본고속도로(주), 중일본고속도로(주), 서일본고속도로(주)의 3개사, 수도고속도로공단을 수도고속도로(주), 한신고속도로공단을 한신고속도로(주), 혼슈시코쿠연락고속도로를 혼슈시코쿠연락고속도로(주)로 발족시켜 단계적인 민영화 조치를 밟도록 하고 있다.

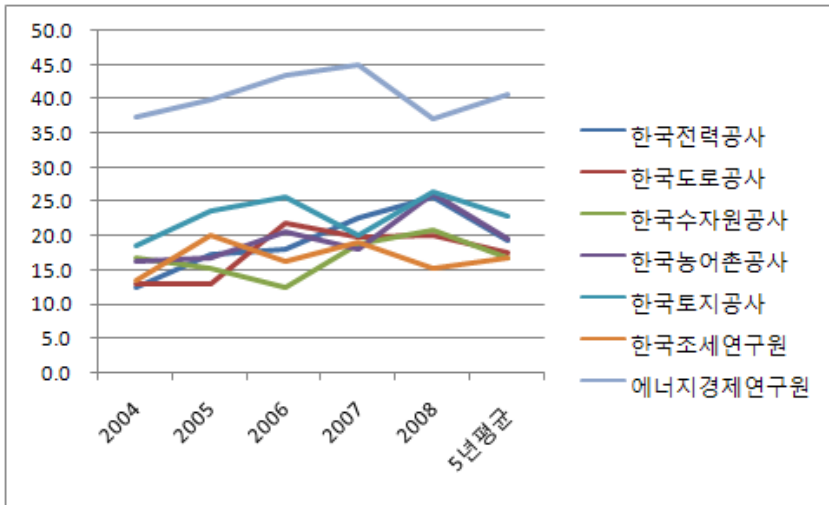
23) 2007년 10월의 우정민영화, 분사화 조치로 일본우정공사가 해산되고 우정 3사업을 포함한 모든 업무가 지주회사인 일본우정(주)와 우편국(주), 우편사업(주), (주)우초은행, (주)간포생명보험의 4개 사업회사로 나뉘었다. 지금 일본우정(주)은 100% 정부소유 기업이지만 2017년 9월말까지 지주회사 주식 일부와 금융 2사의 전 주식을 매각해야 한다.

현 정부는 민영화나 지분매각 등 하드웨어 측면의 개혁을 추진하는 대상기관을 최소화하는 대신 공공기관의 기능재정립, 경영평가시스템 개편, 지배구조 개편, 방만경영 방지를 위한 감시·감독강화 등을 통한 공공기관 운영체계의 선진화라는 소프트웨어 측면의 개혁을 꽤 강조하는데, 이 부문에서도 문제점이 지적될 수 있다. 이들 선진화 프로그램이 명확히 기관의 가치 증대와 경영효율 증대를 가져올 것이라고 담보하기 힘들다는 점이 그것이다. 그래서 지난 26년간 지속되어온 정부경영평가제도에 대해 다음과 같은 다섯 가지 질문을 던져 볼 수 있을 것이다.

1) 공공기관의 기관장과 기관 종사자들은 그간의 정부경영평가가 기관의 가치증대에 기여하거나 경영효율을 제고시켰다고 인식하고 있을까 2) 기관에서는 매년 많은 인력과 시간을 들여 열심히 경영평가를 대비하는데 그에 들인 비용 이상의 성과가 얻어지고 있다고 인식할까 3) 지난 26년 사이에 공공기관(주로 구 정부투자기관)이 보여준 경쟁력과 기업가치 수준의 변화는 비교대상이 될 수 있는 국내외 기관과 비교하여 더 높을까 4) 그간의 경쟁력과 기관가치 변화에 미친 정부경영평가의 영향을 계량화하면 제법 큰 수준 일까 5) 공공기관 서비스의 소비자이자 공공기관의 주인이라고 할 수 있는 국민들은 정부 경영평가제도와 방식을 지금까지처럼 유지하자고 주장할까.

24) 2010년 12월 현재 일본정부는 일본우정 그룹의 민영화, 분사화 작업을 조정하고 있다. 2010년 4월 30일 우정개혁관련3법안이 각의 결정되어 중의원에 제출되었다. 여기에는 현행 5개사를 3개사로 재편하는 안이 담겨져 있다. 재편안은 일본우정주식회사가 2011년 10월 1일에 우편사업주식회사와 우편국주식회사의 업무, 권리, 의무를 합병방식으로 계승토록 하고 있으며, 정부는 일본우정주식회사 주식의 1/3 이상을 보유토록 하고 있다. 그리고 일본우정주식회사는 유초(우편저축)은행, 간포(간이보험)생명 각각의 주식 1/3 이상을 보유하여 산하에 두도록 하고 있다. 이로써 현재의 5사 체제가 4사 체제로 바뀔 예정이다. 이러한 개편으로 장래에도 우편, 저축, 송금, 채권채무 결제, 생명보험이 우편국에서 한꺼번에 이용할 수 있게 되고 우편국 네트워크는 지역과 생활약자의 권리를 보장하고 격차를 시정하기 위한 거점으로 위치지어져 지역 원스톱 행정의 거점이 될 전망이다. 또 우편국 네트워크의 유지를 위해 우편저금의 예입한도액을 1인당 1,000만엔에서 2,000만엔으로, 간이생명보험의 가입한도액을 1,300만엔에서 2,500만엔으로 인상하도록 하였다. 민주당은 이번 법안의 제출과 추가적인 조치로 자민당과 공명당 정권에서 추진된 '우정민영화관련법'의 내용을 상당부분 바꿀 계획인데 자민당 등의 야당은 물론 여당 일부와 민간 금융기관의 반발이 예상되어 선거공약대로 추진하기 힘들지 않겠느냐는 지적이 나오고 있다. 한편 민주당은 이보다 앞선 2009년 12월 4일 제173회 국회 참의원 본회의에서 우정주식매각동결법안을 가결, 성립시킨 바 있는데 이 법에 따라 우정민영화의 당초목표였던 일본우정 보유 유초은행, 간포생명보험 주식의 2009년도중의 상장과 시장매각, 간포숙소, 메일뱅크 등의 부동산 매각이 신 경영진에 의한 우정민영화 재구축이 행해질 때까지 당분간 동결된바 있다. Yomiuri Online(2010.3.24), 우정민영화(위키피디아)

[그림 1] 경영평가상여금의 총보수 내 비율



〈표 2〉 경영평가상여금의 총보수 내 비율

(단위 : %)

	2004	2005	2006	2007	2008	5년 평균
한국전력공사	12.4	17.3	17.9	22.6	25.6	19.2
한국도로공사	13.0	12.9	21.9	19.8	20.0	17.5
한국수자원공사	16.9	15.3	12.6	18.8	20.8	16.9
한국농어촌공사	16.3	16.8	20.6	18.0	26.2	19.6
한국토지공사 ¹⁾	18.5	23.5	25.7	20.0	26.4	22.8
한국조세연구원	13.6	20.0	16.4	18.9	15.4	16.9
에너지경제연구원	37.3	39.9	43.3	44.9	37.0	40.5

주 : 1) 현 LH공사로 통합전의 토지공사 자료이다
 자료 : 기획재정부 Alio 발취 자료 가공

과문한 탓인지 모르지만 필자는 그동안 위의 내용과 유사한 형태의 질문에 대한 답변이 체계적으로 정리된 내용을 접해보지 못했다. 개인적으로 늘 궁금하게 생각하고 있었던 사안이라 여기에서 정리해 본 것이다. 1)번과 2)번은 기관종사자에 대한 질문이고 3), 4)는 전문가나 전문기관이 조사 분석할 사항이고 5)는 국민에게 물어보는 질문이다. 아마도 모든 질문에 “그렇다”는 답이 얻어지면 좋겠지만 그럴 가능성은 별로 없어 보인다. 그간

우리는 공공기관 평가를 26년째 지속해 오면서 틈틈히 평가체계와 평가방식을 바꿔왔고, 평가결과를 상여금이라는 보상수준과 연계시키는 강력한 방식을 채택해 왔다.

필자가 기억하는 바로는 주요 선진국 중 우리처럼 장기간, 일관성 있는 평가체계를 유지하고 또 평가결과를 공공기관 종사자의 급여수준과 연계시키고 있는 국가는 없다. 프랑스, 영국 등의 선진국은 공공기관에 대한 평가 및 자문제도를 다양한 형태로 변형해 가면서 적용하고 있으며 평가결과를 기관 및 사업의 개폐, 예산 증감, 기관장 인사 등에 반영하지만 기관장과 기관종사자들이 이 같은 제도 운영에 민감하게 대응하는 것 같지는 않다.

이에 비해 우리는 상여금 수준의 인상, 인하를 통한 인건비 증감 방식을 이용하여 기관장과 기관종사자의 관심을 극대화하고 있지만, 수년 단위로 보면 상여금을 고려한 인건비 총액에서 상여금 비중이 크게 달라지지 않아 별반 유인 효과가 없고(그림 11, <표 2>), 결국 경영평가제도를 이용하여 공공기관의 존립과 해당사업을 지속하는 합법성을 인정받는 측면만 남을 수 있다. 말할 것도 없이 평가결과를 활용한 본질적인 대응은 설립목적이 충족된 기관을 폐하고 불요불급 사업을 폐지하거나 축소하여 예산지출의 효율을 높이는 것일 것이다.

그런데 우리의 현실은 어떠한가. 위의 다섯 가지 질문에 대한 답을 얻어보려 하지도 않고, 답의 내용도 잘 모르면서 “기관과 고유사업의 존립을 전제로 정부경영평가는 필요한 것이며 실효성 제고가 과제”라는 암묵적 이해하에 제도 운영을 계속해 오고 있는 것은 아닌지 모르겠다. 공공기관이 일정기간 안에 추구해야 할 중기목표를 설정하고 이 기간이 종료할 때 사무, 사업을 재검토하며 필요시 기관의 존폐에 대한 결정과 사업내용의 재구조화를 도모²⁵⁾하는 작업이 우리의 경우 엄격히 준수되고 있다고 말할 수 있을까. 이러한 작업이 경영평가에서 체계적으로 행해지지 않다 보니 정권교체에 기관의 통폐합, 기능 재조정이 관례적으로 거론되는지 모른다.

IV. 향후 공공기관 혁신의 방향과 중점과제

앞 절에서 서술하였듯이 현 정부에 들어와 추진된 공공기관 개혁은 6차에 걸친 계획에 의거하여 단계적으로 추진될 전망이다. 시점에 따라 평가는 달라질 수 있겠지만 개인적으

25) 영국, 일본 등의 공공기관 평가에서는 이러한 방식의 평가기준이 비교적 엄격히 적용되고 있다.

로 지난 3년의 성과는 일정 수준의 평가를 받을 수 있다고 본다. 문제는 앞으로 남은 2년 기간 중 당초 계획했던 선진화 작업을 어떻게 마무리짓느냐는 것이다. 또 그동안 상대적으로 관심을 덜 기울였거나 관심의 대상에서 빠졌던 기관 중 민영화나 지분매각 등 선진화 대상기관으로 추가할 곳은 없는지, 점검하는 작업도 남은 과제이다. 여기서는 주로 남은 2년의 임기 중 추진해야 할 공공기관의 혁신정책과 중점적 도전과제에 초점을 맞춰 서술한다.

1. 계획의 충실한 이행과 성공사례 발굴

2009년 3월까지 내놓은 6차 계획을 남은 2년 동안에 지속적으로 단계적으로 추진해 나가는 것이 가장 우선적 과제이고 향후 공공기관 혁신작업 추진의 기본방향이 되어야 할 것이다. 지금까지 나온 계획도 제대로 추진할 수 있을지 솔직히 걱정이다. 하지만 의욕을 가지고 시작한 일인 만큼 다소간의 장애물이 있다고, 또 시의적 흐름이 좋지 않다고 미루지 말고 당초 계획대로 밀어부치는 것이 필요하다. 그래야 5년 임기를 마치고 나서 어느 정부보다 많은 개혁작업을 이루어 내었다는 평가를 얻을 것이다.

남은 2년의 작업이 동력을 얻으려면 기왕에 작업을 마친 민영화 기관을 중심으로 이를 성공 시범사례로 만들어 국민들과 공공기관 종사자들에게 보여주는 것이 필요하다. 본래 이러한 작업의 경우 빨라도 2년 이상의 시간이 소요된다는 점에서 쉽지 않겠지만 이 같은 작업이 뒷받침되어야 남은 기간의 지속적이고 추가적인 작업 추진이 용이해진다. 가령 2009년 12월에 착수하여 2010년부터 시작한 공공기관 경영자율권 확대조치가 한 예다. 선정된 4개 기관이 6개월 사이에 보여준 성과를 설득력 있게 소개하는 것이 그러한 작업의 예가 될 수 있다²⁶⁾.

외국 사례로는 일본의 공공기관 민영화 작업이 거론될 수 있다. 일본의 경우, 민영화에 관한 한 우리보다 앞선 측면이 없지 않은데 그 이면에는 성공사례를 만들어내 국민들과 공공기관 종사자의 이해를 쉽게 얻어낼 수 있었다는 사실이 있다. 여러 기업이 있지만 비능률의 덩어리이자 강성노조로 이름을 떨치던 국유철도를 JR로 민영화(1987년)하여 이후 세계 최고수준의 여객철도회사로 탈바꿈시킨 사례가 가장 대표적이다²⁷⁾. 즉 JR로 바

26) 이는 기획재정부 보도자료 2010.8.4로 소개되고 있다. 인천국제공항공사, 중소기업은행, 한국가스공사, 한국지역난방공사가 대상기관인데 중소기업은행의 사례 등 일부 사례는 시각에 따라 다를 수 있겠지만 자율경영 성과의 하나로 홍보할 수도 있을 것이다.

편 이후 고객에 대한 접객서비스가 좋아지고 요금이 오르지 않았으며, 철도이용객까지 늘어 종사자들의 직무 만족도가 크게 개선된 것으로 조사되고 있다²⁸⁾.

2. 민영화 및 지분매각 대상 기관의 추가 지정

앞에서 지적하였듯이 이 정부에서 계획하고 있는 선진화 작업에 들어가 있는 민영화 대상 기관이 기대보다 적다. 남은 2년의 기간중 추가로 민영화 대상기관으로 지정할 곳이 없는지 지속적인 관심을 가지고 작업을 추진하는 것이 필요할 것이다. 우리의 공공기관 규모는 매출액과 종사인력 측면에서 프랑스, 중국보다 작지만 미국, 영국, 일본보다는 크다. 하지만 프랑스와 중국이 빠르게 공공기관 규모를 줄이면서 기업과 국가 경쟁력을 키우고 있다.

이미 선진국의 사례를 통해 민영화하더라도 공익서비스의 질이 떨어지지 않는다는 것을 입증한 분야가 적지 않다. 가스, 고속도로, 철도, 전력, 공항, 수자원, 지방상수도 등이 대표적이다. 이들 분야는 공공요금 인상예의 우려²⁹⁾([그림 2], <표 3>)나 노조 반발 등이 복합적으로 작용하여 2008년의 검토시 민영화 대상기관에서 제외된 바 있다. 하지만 이때의 논의가 충분했다고 할 수 없는 것은 그동안 과거 정부에서 충분한 시간을 두고 민영화의 타당성과 구체적인 방식까지 검토된 바 있으며 일부는 관련 법안이 국회를 통과한 바도 있다.

우리가 민영화를 고려할 때 벤치마크로 삼는 국가 중 하나가 일본이다. 주지하듯 일본

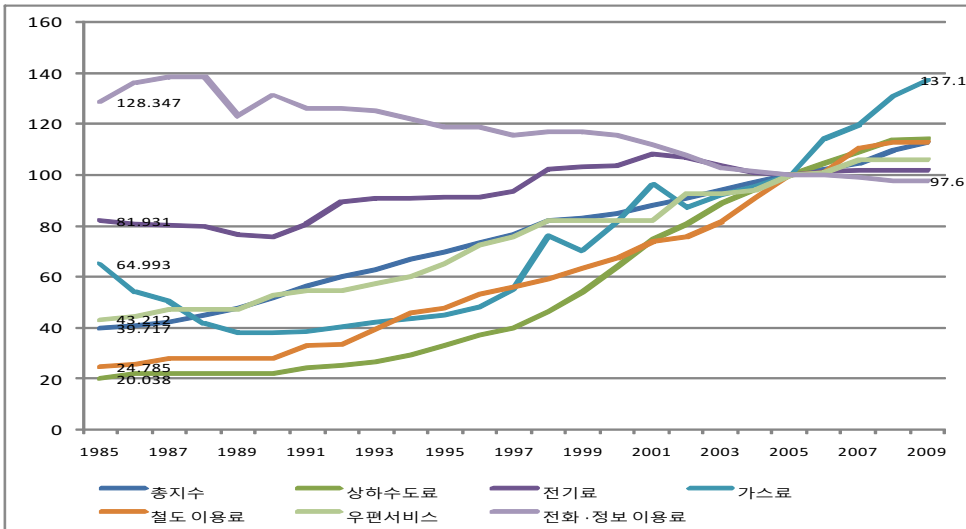
27) 이 때 민영화한 기관으로 NTT(일본전신전화공사), JT(일본전매공사)가 있다. 이 무렵의 민영화 작업은 나가소네 정권하에서 1980년대 초반부터 강력하게 추진된 행정개혁(第2臨調) 산물의 하나이다.

28) 민영화 이후 20년여년이 경과한 2004년 기준으로 JR의 1인당 경상이익은 약 3배 증가한 것으로 나타나고 있으며 이는 민영화 이후 행해진 지속적인 인력감축에 기인하는 효과가 가장 크다. 기간 중 NTT는 약 8배, JT는 약 5.5배가 늘어 JR보다 양호한 성과를 보이고 있다. 이들 3사의 경우 노동생산성도 기간 중 1.6~3배 정도 증가하였고 일본의 주식시장 활성화에도 공헌한 것으로 평가받고 있다. 2005년에 민영화된 나리타공항의 경우 이용자 편익이 크게 증가한 것으로 조사되고 있다. 정호성(2008).

29) 공공기관으로 유지하는 것이 공공요금인상 억제 효과가 크지에 대해서는 명확하지 않다. 1985년부터 2009년까지의 25년간의 평균적인 소비자물가상승(2.84배)과 비교할 때, 전력(1.24), 가스(2.11), 우편(2.45)은 인상폭이 작지만 상하수도(5.70), 철도(4.56)는 오히려 크고 2002년 8월의 민영화 착수 후 완전민영화(2005년 6월)한 전화·정보(0.76)는 가장 작다. 철도는 경쟁부문인 육상(5.82)보다 낮지만 항공·여객선(2.68)보다 크다. 통상 인상폭이 클 것으로 인식되는 집세(2.30)는 우편, 철도, 상하수도보다 낮다. 교육에서는 사적부문 규모가 큰 고등교육(6.63)이 가장 크고 유치원·초등(5.5), 중등(4.78)의 순이며 공히 평균보다 훨씬 높다. 통계청 KOSIS 자료 분석.

에서는 철도(1987년), 전력(1951년), 가스(1885년), 공항(2004년), 고속도로(2005년) 등 대부분의 유틸리티 및 교통인프라 등의 공익서비스 공급기관이 민영화되어 있다³⁰⁾. 공공기관을 포함한 공공부문 전체로 보면 일본이 우리보다 작다고 말하기 힘들지 모르지만 공익서비스 부문으로 한정하면 민영화는 월등히 앞서 있다. 일본이 우리와 특별히 다른 사정이 있어서 이들 공익서비스 기관을 조기에 민영화한 것은 아니다. 공공기관으로 두기보다 민영화하면 해당 서비스가 좋아지고 요금인상이 억제되며 종사자들의 직무 만족도가 제고되고 정부의 재정지원 부담도 줄 것으로 기대했기 때문이다. 우리가 민영화를 고려하는 것과 그 배경은 거의 같다.

[그림 2] 품목별 소비자물가지수 추이(전 도시)



<표 3> 품목별 소비자물가지수 추이(전 도시)

품목별	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2009/1985
총지수	39.72	51.71	69.87	84.87	100	112.8	2.84
집세	46.11	61.45	84.30	86.55	100	106.2	2.30
상하수도료	20.04	22.24	32.89	64.1	100	114.2	5.70

30) 다만 항만과 부두는 민영화하지 않고 각 지방자치단체와 지방공사가 관리한다.

품목별	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2009/ 1985
전기료	81.93	75.79	91.17	103.77	100	101.9	1.24
가스료	64.99	37.92	44.98	81.47	100	137.1	2.11
철도 이용료	24.79	28.02	47.77	67.35	100	113.1	4.56
육상 이용료	20.16	23.70	47.78	72.85	100	117.3	5.82
항공및여객선 이용료	39.78	38.99	54.15	76.77	100	106.4	2.68
우편서비스	43.21	52.83	65.04	82.31	100	106	2.45
전화·정보 이용료	128.44	131.39	118.75	115.82	100	97.6	0.76
유치원·초등교육	21.54	35.93	59.79	79.06	100	118.5	5.50
중등교육	25.01	37.16	59.52	78.97	100	119.6	4.78
고등교육	18.85	25.93	52.59	71.78	100	125	6.63

자료 : 통계청 KOSIS 자료 가공

우리가 걱정하는 공공요금 인상 우려가 일본에서도 있었지만 현실로 실현되지는 않았다. 다만 일본의 경우 이들 서비스 시장이 우리보다 커서 시장분할을 통한 경쟁체제 도입이 용이하였고, 공익서비스 요금이 민영화 이전에 다소 높았기 때문에 민영화 후 현상 유지나 인하가 가능했다는 점이 우리와 다소 다른 여건이라고 할 수 있을지 모른다.

이처럼 수익성이 강한 공공기관의 대부분이 민영화한 일본에서 2002년 이후 공공기관 개혁 작업이 다시금 공격적으로 행해지고 있다. 정부기관을 공기업으로 전환하고 또 얼마 안 가서 이를 민영화하라고 다그치고 있다. 우체국 민영화(2007년)가 대표적이다. 2009년의 정권교체로 주식의 상장과 매각, 관련 부동산 매각 등 일련의 작업 속도가 다소 늦어지고 있지만 기본방향이 바뀌지는 않을 전망이다. 국립대학도 정부기관에서 2004년부터 공공기관으로 바뀌었지만 앞으로 머지 않아 사립대학에 준하는 형태로 탈바꿈하라고 다그칠지 모를 상황이다. 이 같은 개혁작업의 이면에는 일본 정부의 나쁜 재정 사정이 있다. 일본의 재정 사정은 세계에서 가장 안 좋은 곳 중 하나로 알려져 있다³¹⁾.

우체국과 국립대학 외에도 많은 공공기관(특수법인, 인가법인)들이 특수법인등개혁기

31) 2001년 이후 진행된 특수법인 등 정리작업으로 계획하였던 163개 법인 중 148개를 법률개정 등을 통해 민영화하거나 통합하고 조직을 독립행정법인 등으로 바꾸었다. 이 때의 개혁조치로 일본 정부는 2001~2008년 사이에 약 2조엔의 재정지출을 줄일 수 있었다. 이 무렵의 일본의 제도개혁에 대한 상세한 내용은 배준호외(2008) pp. 129~167 “일본의 공기업 평가제도”와 정호성(2008) 참조

본법(2001년 제정, 2006년 3월말 실효)에 의해 구조조정을 거쳐 민영화되거나 통폐합되었고³²⁾, 살아남은 공공기관은 독립행정법인으로 재편성되어 엄격한 경영평가제도를 적용 받고 있다. 그동안 일본의 공공기관은 제대로 된 경영평가를 받지 않았는데 독립행정법인 통칙법(1999년 제정, 2001년 1월 6일 시행)에 의해 꽤 엄격한 경영평가를 받고 중기적으로는 기관 존폐까지 검토받는 입장이 되었다. 이러한 작업은 재정 사정이 악화하면서 ‘작은 정부’와 ‘작은 공공부문’ 만들기가 긴급과제로 떠올랐기 때문에 국민과 정치가의 지지를 얻어 신속하게 추진될 수 있었다.

미국은 철도(AMTRAK)와 우체국을 제외한 거의 대부분을 일찍이 민영화하였다. 영국도 1980년대 이후 지속적인 민영화 작업에 나서 우체국 정도가 예외지만 대부분의 공익 서비스 사업을 민영화하였다. 늦은 우체국도 2006년 1월부터 민간과 경쟁하는 등 민영화 직전단계에 와 있다. 프랑스는 전력, 철도, 우체국, 방위 항공, 항만 등을 중심으로 선진국 중 공기업 부문이 매우 큰 국가의 하나지만 1985년 이후 지속적으로 감소세를 보여 2005년의 종사인력은 1985년 대비 40% 이하로 줄었다. 2003년에 발족한 투자청이 시작한 70여개 상업성이 강한 공기업에 대한 기업가치 증진 프로그램이 5년을 경과하면서 유럽국가 중 가장 빠른 민영화 속도를 보이고 있다³³⁾.

3. 경영평가는 경영자문제도로 전환

지금의 정부경영평가제도는 지난 26년간 약간씩 바뀌어 왔지만 큰 흐름과 제도의 테두리는 근본적으로 바뀌지 않았다. 경영실적평가제도를 포함한 공기업 관리감독제도는 그동안 외형상으로 체계가 잡히고 엄격해졌으며 객관성도 높아진 것처럼 보인다. 하지만 내면에 들어가 보면 과거와 근본적으로 달라진 곳은 많지 않아 보인다. 평가를 받는 이들의 입장에서 보면 제도가 다소 달라진다고 해도 그게 그것이다. 늘 부담되고 준비하고 생각한 만큼 점수가 나오지 않아 대부분 어떻게 하면 평가자와 친숙해져 점수를 좀 높일

32) 이 와중에도 NHK와 일본중앙경마회(JRA) 등은 기관의 막강 파워를 활용하여 특수법인 형태 공기업으로 당분간 남아 있을 전망이다.

33) 프랑스를 포함한 유럽 25개국 공기업 민영화의 역사와 동향에 대해서는 이탈리아의 비영리연구단체가 중심이 되어 운영하는 인터넷 포털 “Privatization Barometer”에 비교적 소상히 정리되어 있다. 배준호 외(2008) 제1부 부록 8에 1977년 이후 30년에 걸친 프랑스 공기업 민영화 동향이 정리되어 있다. OECD 국가의 공기업 민영화 동향, 정책, 실행방법과 기법, 민영화의 교환 등은 OECD (2003) 참조

수 없을까 고민한다. 과거와 달리 요즘에는 이렇게 행동한다고 해서 점수가 크게 올라가는 일은 거의 없어진 것 같다. 평가자가 늘고 평가에 대한 감시의 눈이 엄해졌기 때문이다. 그래서 요즘에는 평가받는 입장에서도 늘상 해오던 대로 준비하여 평가받는 경향이 커지고 있다. 바람직한 모습이다. 하지만 평가를 준비하느라 쓰는 인력과 시간, 정성은 기관측에 막대한 비용으로 인식되고 있을 것이 분명하다.

그렇다면 평가에 나서는 이들에게 기관평가는 어떠한 부담으로 작용할까. 과거보다 평가자가 늘어 개인별 부담은 줄어들었다고 할 수 있을지 모르지만, 과거보다 훨씬 꼼꼼하게 점검하고 또 기관측이나 기획재정부 혹은 같은 평가반 동료로부터 꼬투리를 잡히지 않을 수준의 질문과 코멘트를 해야 하고, 나아가 평가보고서까지 써야 한다. 평가자에 따라 자신이 평가를 담당할 기관의 업무에 정통한 이들이 있는가 하면 덜 그러한 이들도 있을 것이다. 업무에 정통하다고 하여 기관측에서 고개를 끄덕이고 순순히 받아들일 법한 지적만 내놓지는 못할 것이다. 평가를 받는 이들은 해당 업무를 수년에서 수십년씩 해온 이들이라 평가자가 미처 생각하지 못하는 분야에 대해서까지 그간의 학습과 경험으로 알고 있는 경우가 적지 않다. 하지만 평가자는 수년마다 구성원이 꽤 바뀐다.

사정이 이렇다 보니 평가자와 평가반이 평가받는 기관으로부터 평가의 질에 대해 사후적으로 평가받는 일이 적지 않다. 물론 평가자의 지적과 이를 잘 정리한 평가보고서에 유용한 내용이 있어 공공기관과 종사자들의 업무 개선에 기여한 사례가 훨씬 많을 것이다. 문제는 평가자의 지적과 시정요망 조치가 기관의 발전과 종사자의 업무능률 향상 등에 역행하는 사례가 종종 발생하고 있다는 점이다. 기관 입장에서는 평가에서 지적된 사항에 대해 시정조치를 하지 않으면 차년도 평가에서 페널티를 받기 때문에 불합리하거나 별반 쓸모없다고 여겨지는 지적사항에 대응하기 위해 인력과 예산을 허비해야 하는 사례가 심심치 않게 발생하고 있다.

이러한 우리의 평가일선의 현실에 대해 영국과 프랑스의 공공기관 관리사례가 적지 않은 시사점을 주고 있다. 양국은 과거 엄격한 잣대로 공공기관을 평가하던 때가 있었는데 지금은 그러한 평가를 지양하고 수익성이 강조되는 공공기관에 대해서는 기관의 가치 증진에 기본적인 목표를 두고 자문 중심의 평가 및 지원 작업에 나서고 있다. 주목할 점은 과거나 지금이나 평가자나 자문가는 해당 기관의 업무에 정통한 이들(공무원과 상근 전문직)이 기관과 접촉해 왔다는 점이다. 양국에서는 공공기관의 업무에 대한 평가 감독은 공무원 소관사항으로 이 업무를 우리처럼 교수나 회계사 등의 비상근자에게 맡기지 않고

있다. 공무원만으로 전문성이 부족하다고 판단되는 경우에는 교수, 변호사, 회계사 등 전문가를 도우미로 평가반에 참가시켜 도움을 얻기는 하지만 평가와 감독 업무의 책임은 공무원에게 있다.

수년 전부터는 평가 대신 기관의 가치증진으로 업무의 중심이 이동되면서 기관의 고유 업무에 정통한 우수 공무원들이 해당업무에 배치되고 있다. 이들은 기관 담당자와 수시로 연락을 주고받으며 지적사항의 개선 여부도 평상시 업무 등을 통해 수시 확인하는 방식을 택하고 있다. 기관의 이사회 등에도 참여하여 기관의 주요 업무 결정에도 관여하고 또 공무원으로서 기관의 개폐와 기능재정립 등 보다 비중이 있는 문제에도 책임자의 한 사람으로 관여하고 있다. 평가등급을 매기기 위한 평가는 이들에게 거리감 있는 얘기일 뿐이다. 하물며 평가결과로 기관의 상여금 수준이 달라진다는 우리의 사례는 이들에게 다소 충격적인 조치로 받아들여지는 듯 하다.

지금 우리의 평가는 1년 단위로 행해지는데 전년도 평가에서 지적된 사항이 이후 어떻게 개선 조치되고 있는지에 대한 확인 작업은 평가자에 따라 다소 다르게 받아들여지는 경향이 없지 않다. 지적한 당사자는 관심있게 보는 데 반해 그렇지 않은 평가자(신규 평가자 포함)는 큰 비중을 두고 점검하지 않게 된다. 앞에서 지적하였듯이 지적사항이 꼭 시정해야 할 사안인 경우도 있지만 우선순위가 상대적으로 뒤지거나 기관과 국가경제사회 발전에 역행하는 성격을 지니는 경우도 있어 기관에 따라 대응도에 다소간의 차이가 발생하기도 한다.

바람직하기는 꼭 시정해야 할 사안이 지적되고 그것도 우선순위가 높은 순서대로 지적되어야 하겠지만 현실에서는 그렇지 않은 경우가 적지 않다. 이는 해당 업무에 정통한 사계의 전문가가 핀포인트(pinpoint) 형식으로 아픈 곳을 찔러 문제를 지적하고 이후 대응까지를 맡아 처리해 주는 영국, 프랑스의 방식과 다른 방식으로 현행 정부경영평가가 지닌 구조적인 약점이다. 사정이 이렇다 보니 평가자나 평가받는 기관이 평가결과에 자신감을 갖지 못하고 수긍하지 못하는 일이 벌어지며, 지적사항의 이행에 대한 사후추적과 자발적 열의가 약해질 수밖에 없다.

현 정부는 기관평가와 기관장평가를 통합운영하고 평가지표를 단순화하고 체계화하며, 기관의 설립목적 등을 고려한 평가지표와 평가비중 부여를 통한 맞춤형 평가제도로의 개편, 그리고 평가위원의 윤리규정을 강화하는 등의 조치를 계획하고 있다³⁴⁾. 이는 바람직

34) 기획재정부 보도자료 2010.9.24 '복잡한 공공기관 경영평가, 쉽고 단순하게 개선'. 이를 위해 민관

한 것으로 보이지만 여전히 평가지표의 많은 부분이 비계량적 사안이고 주관적인 평가가 내려질 가능성이 높다. 그래서 영국과 프랑스의 공공기관 관리감독의 기본방향이 엄격한 평가체제 확립과 이의 실천을 통한 공공기관 규율 확립이나 경영실적 개선의 도모보다 외부 전문인력, 즉 정부주식관리국 직원의 현실감 있고 실용적인 자문 강화를 통한 기관 가치 제고 추구로 선회했는지 모른다. 이 같은 경향은 독일, 캐나다, 스웨덴에서도 나타나고 있다.

주관이 게재되기 쉬운 비계량지표 대신 계량지표를 중시하는 모습은 프랑스 투자청(APE)에서 확인할 수 있다. 가령 이들은 올 한해 관리대상 공기업(70곳, 2008년)의 정부 보유 주식가치(주로 시장 주식가치로 평가)를 몇 억 유로 올리는 것을 목표로 세우고, 소속 공무원들이 이 목표의 달성을 위해 해당 공공기관 이사진과 머리를 맞대고 수시 논의한다. 그리고 연차보고서에 당초 목표치를 상회했다든가 하회했다든가 하는 결과와 더불어 그간의 작업경과를 소상히 기술한다. 공기업 주주들인 프랑스 국민들은 누구나 이 자료에 접근할 수 있다. 시장주식가치라는 명확한 계량지표가 투자청 직원과 해당 공공기관 임직원이 행하는 경영개선 노력의 수준과 실효성을 대변해 줄 수 있다고 보는 것이다. 상업성이 강한 공공기관이라면 이런 저런 경영지표에 매달려 옥신각신하기보다 시장가치라는 절대적 지표를 목표로 기업가치 개선에 매달려 보는 게 어떻겠느냐는 것이 프랑스 정부 공공기관 관리감독 정책이 시사해 주는 바라고 할 수 있다.

이상의 현행 정부경영평가의 한계점에 대한 인식과 영국, 프랑스 등 EU권 국가의 공공기관 관리감독 체계의 변화가 시사하는 바에 입각하여 우리도 지금의 평가제도를 재검토할 필요가 있을 것이다. 점수와 등급 부여를 통한 상여금 차등화와 이를 통한 기관과 기관종사자의 유인을 촉발시키는 대신 기관의 가치증진에 중점을 두는 방식으로 전환하는 것을 검토할 시점이다. 상여금 차등화는 앞에서 지적하였듯이 높고 낮은 수준이 순환하여 수년간 평균하면 그게 그것일 수 있다. 유인 효과도 별로 없으면서 “엄한(?) 평가받는 조건으로 공공기관으로 존립”을 허용해 주는 형국이다. 실제로 주요국 중 평가결과를 인건비에 연동시키는 제도를 운용하는 나라는 우리 정도인 것으로 확인된다. 따라서 매년 시행하는 것은 기관장 인사를 염두에 둔 평가와 기관의 가치증진을 위한 수시자문으로 한정하고, 기관평가는 기관의 규모와 성격에 따라 2~3년 단위로 이원화하여 시행하는 방안

합동 개선TF를 구성(2010년 8월)하여 평가제도 개선작업을 수행 중이며 2010년말에 최종 개선방향을 확정, 발표할 계획으로 있다. 평가제도개선 TF는 평가위원, 공공기관정책연구센터 등 민간전문가와 기획재정부 공무원 등이 참여하고 있다.

을 대안으로 검토할 수 있을 것이다.

이러한 작업에는 다소간 시간이 소요될 수 있다. 기관업무를 자문해 줄 수 있는 이들을 공무원으로 채용하거나 양성해야 하기 때문이다. 일련의 업무 추진주체도 책임소재가 모호한 경영평가단 대신 기획재정부 공공정책국으로 명확히 하고, 필요하면 교수, 변호사, 회계사를 도우미 형태의 계약직 등으로 채용하거나 초빙하여 도움을 받아야 할 것이다. 혹은 프랑스나 영국처럼 공기업투자청(혹은 정부주식관리청)을 신설하여 공무원을 포함하여 사계 전문가를 계약직 등으로 초빙, 공공기관 가치 제고 프로그램을 추진하는 방안도 유력하게 검토될 수 있다. 투자청은 시점을 가려 가치가 증진된 기관의 주식을 시장에 (부분)매각하거나 기업 자체를 매각하는 형태로 업무를 축소해 나간다. 주요국 사례와 그간의 경험 및 직관은 이러한 방향으로의 개편이 (준)시장형 공기업에 대한 올바른 관리감독의 길임을 알려주고 있다.

4. 경영평가 결과를 공공기관 통폐합 및 기능 재조정에 활용

지금의 정부경영평가제도는 평가결과를 토대로 공공기관을 통폐합하거나 기능을 재조정하는 역할을 수행하지 않고 있다. 하지만 경영평가를 하다보면 평가단에서는 해당기관의 고유사업 지속을 납득하지 못하는 사례가 발생할 수 있다. 즉 이미 기관 설립시의 당초 목표를 거의 달성하지 않았느냐는 판단이 들 수 있다는 것이다. 그런데도 해당기관은 여전히 존립하여 정부로부터 매년 예산을 갖다 쓰는 사례가 계속되고 있다. 평가단이 평가과정에서 “해당기관 무용”이라는 판단을 내리기도 쉽지 않겠지만 그 같은 평가를 내릴 수 있는 권한이 평가단에 아예 부여되어 있지 않은 것도 문제이다. 영국, 일본 등의 주요국 공공기관 평가에서는 이러한 목적하에 행해지는 평가작업이 존재하고 있다.

우리도 공공기관운영에 관한 법률 제14조(공공기관에 대한 기능조정 등)에 유사한 작업수행이 규정되어 있지만 실효성이 약하다. 제1항에 “기획재정부장관은 주무기관의 장과 협의한 후 운영위원회의 심의·의결을 거쳐 공공기관이 수행하는 기능의 적정성을 점검하고 기관통폐합·기능 재조정 및 민영화 등에 관한 계획을 수립하여야 한다”고 규정하고 있다. 그런데 기획재정부 장관이 무엇에 근거하여 기관통폐합·기능 재조정 및 민영화 작업을 추진할 것인지가 명확하지 않다. 법 규정으로 부터 추론해보면 “공공기관운영위원회의 심의, 의결”이 하나의 근거가 될 수 있을 듯한데 평가작업 일선에 참여하는

평가단이 관련 업무와 관련하여 소정의 평가보고서를 제출하지 않는 상황에서 무엇에 근거하여 심의, 의결할 수 있을지 모호하다. 영국과 일본이 평가위원회나 주무부처의 평가, 점검시 조직 형태의 적합성과 이를 토대로 한 조직의 폐지나 통폐합 등을 정례적으로 검토토록 명시하고 있는 것과 비교하여 우리의 규정은 실효성과 객관성 담보에서 크게 뒤지는 방식이다. 평가단에게 이와 관련한 업무를 명시적으로 부과하여 소기의 목표를 달성한 기관이 퇴출되지 않고 공공기관플에 남아 재정과 국민경제에 부담을 주지 않도록 해야 할 것이다.

5. 공공기관 경영자율권 확대 시범사업 확대³⁵⁾

제Ⅱ장의 기존연구 고찰 부분에서 공공기관의 민영화 못지않게 효율성을 높일 수 있는 정책으로 공공기관의 자율적이고 경쟁적인 경영활동을 촉박하는 다양한 규제조치의 완화나 제거를 통한 경쟁적 규제환경 정비가 고려될 수 있다고 지적한 바 있다. 이같은 정책 대안의 경우, 경제발전 속도나 내수시장규모, 그리고 국내외 여건에 따라 나라마다 조금은 달리 적용될 수 있겠지만 경영자가 자기의 권한과 책임으로 시장에서 기관을 운영할 수 있도록 하고, 그에 상응하여 보수나 임기 등에 유인을 부여하는 방안은 우리나라에서도 얼마든지 통용될 수 있을 것이다.

기획재정부가 2009년 12월에 도입한 공공기관 경영자율권 확대 사업이 이 같은 조치의 일환으로 해석될 수 있다. 15개 응모기관 중 4개사를 시범기관으로 선정하여 2010년 1월부터 기관장과 주무부처 장관이 경영자율권 확대 내용과 그에 상응하는 성과목표에 대하여 자율경영계약을 체결하는 형태로 추진중이다. 이 때 성과목표에는 기관의 핵심역량 위주로 3~4개 핵심 성과목표가 선정되었다. 경영자율권 확대 조치는 제Ⅱ장에서 지적된 경쟁촉진적인 규제환경 정비조치에 다름아니다.

〈표 4〉 공공기관 경영자율권 확대 사업 평가

구 분 \ 등 급	우수	보통	부진
자율권 지속 여부	지속		회수 ¹⁾

35) 기획재정부 보도자료 2010.8.4 참조

구 분	등 급	우수	보통	부진
	기관장	인사	연임 건의	-
성과급		성과급 지급		미지급
임직원	성과급	1등급 범위 내 가산	-	1등급 범위 내 차감

주 : 자율권 부여(정원 및 조직) 이전 단계로 환원
 자료 : 기획재정부 보도자료 2010. 8. 4

정부는 2010년 6월에 자율권 시범기관에 대한 평가기준 및 후속조치 방안을 마련하여 우수·보통·부진의 3개 등급으로 구분하여 2010년 경영실적을 평가하고, 우수 등급 기관장의 경우 연임을 건의하고, 부진 등급의 경우 경영자율권을 회수할 방침으로 있다(〈표 4〉). 시행 후 얼마되지 않아 성과에 대한 평가는 시기상조라고 할 수 있겠지만 그래도 일부 가시적 성과가 나타나고 있는 것으로 보고되고 있다. 다른 기관과 달리 강한 국내경쟁 시장에 직면해 있는 중소기업은행의 경우, 이 같은 성과는 특히 주목할 필요가 있을지 모른다(〈표 5〉). 물론 경쟁대상 내지 비교대상이 국내보다 해외에 많은 나머지 3개 기관의 경우도 경영과 관련한 규제환경 정비가 민영화 등 소유구조 변화를 수반하는 개혁조치 못지않게 효율성 제고로 이어질 수 있는 가능성을 안고 있다는 점에서 향후 지속적인 모니터링과 이에 입각한 자율경영권의 추가적 확대조치 도입이 검토되어야 할 것이다.

〈표 5〉 자율경영권 허용 4개 기관의 2010년 상반기 성과

기관명	주요 성과목표	상반기까지 추진실적
인천국제공항공사	동북아 허브공항 실현	○ 항공여객 수 및 화물 물량이 전년 동기 대비 각각 19%, 27% 증가
중소기업은행	영업역량 제고	○ 6월말 현재 은행직원 1인당 대출금이 전년말 대비 10.6억원 정도 순증
한국가스공사	유전·가스전 확보 매장량 증대	○ 캐나다 엔카나社 보유 3개 광구 지분 50% 참여로 2,400만톤 정도의 천연가스매장량 확보
지역난방공사	원가절감을 통한 수익성 개선	○ 조직정비 등 경영효율화를 통해 상반기 영업이익률 11% 달성(최근 5개년 평균 6.3%)

자료 : 기획재정부 보도자료 2010. 8. 4

6. 공공기관 지배구조 개선과 주인의식 강화

그동안 지적된 공공기관의 문제점 중 가장 심각한 내용이 주인의식이 없다는 점이다. 기관장도 자신이 주인이라고 생각하지 않고 대리인(agent)이라고 생각하여 자신의 이익을 극대화하는 행동에 나서고, 이러한 점에서 전형적 대리인인 근로자(혹은 노조)와 이해관계 측면에서 크게 다를 바 없다는 비판이 제기되어 왔다. 이러한 현상을 확인할 수 있는 사례가 공무원이나 민간기업에서는 생각할 수 없을 정도의 높은 수준의 직원복지 분야다. 그간의 지속적인 기획재정부 등의 시정조치와 개선명령에도 불구하고 의료비를 최대 1,000만원까지 무상지원(A공사)하거나 주택구입자금을 저리로 2억원까지 대출(B공단)해주고, 축의금 명목으로 최대 500만원까지 지급(C공사)하는 등의 방만한 예산운용이 일선에서 허용되고 있는 것이 현실이다. 그래서 공공기관운영위원회 산하에 방만경영 개선을 위한 ‘공공기관경영개선 추진위원회’가 소위 형식으로 별도로 구성되기에 이르렀다³⁶⁾.

이처럼 (일부) 공공기관에서 상식 이하의 일이 은밀히 벌어지고 있기 때문에 그동안 민영화해야 한다거나 기관경영을 획기적으로 바꿔야 한다는 지적이 그치지 않았던 것이다. 사실 이 같은 문제는 주인의식이 결여된 직장이라면 국가를 가리지 않고 발생하고 있다. 기관장에게 그 같은 도덕적 해이를 막는 역할을 기대해 보기도 하였지만 그간의 경험은 이 같은 기대가 많은 경우에 허망한 것이었음을 입증해 주고 있다. 오히려 많은 경우에 노조와 근로자, 그리고 기관장의 이해가 일치되어 단체협상과 임금협상을 다수 국민의 이익에 반하는 형태로 마무리짓곤 하였다. 많은 기관장이 주인이라는 의식 없이 임기 중 대과 없이 잘 관리하다 물러나기 위해 ‘보신주의’를 최우선 전략으로 삼아왔다. 이러한 행태는 기관장평가가 도입된 이후에도 크게 개선되지 않았고 그 결과 1999년에 도입되어 몇 차례 개정되면서 운영해 왔던 기관장평가가 2012년 평가부터 폐지되기에 이르렀다.

마땅한 해법을 찾기 힘들어 그간의 정부에서는 기관장과 임원의 인사방식 및 이사회 구성 등 지배구조를 바꿔보거나 기관의 경영평가를 상여금 지급수준과 연계시키고 적용 대상 기관을 확대해 왔으며, 얼마전부터는 기관장평가를 인사에 까지 연계³⁷⁾하는 등 이

36) 기획재정부 보도자료, 2010.2.24, 2010.11.11

37) 1984년의 경영평가제 도입 후 기관장 해임 건의는 2001년의 1건(대한광업진흥공사)뿐이었다. 그런데 2009년(2008년도 실적평가)에는 92개 기관에서 해임 4명(4.3%) 외에 경고가 17명(18.5%)이 나왔다. 정권교체에 따른 구정권 인사에 대한 의도적 조치가 포함되었을 개연성을 고려하더라도 적지 않은 숫자다. 또 기관장평가와 기관평가의 결과가 크게 다른 점에 대해 이창원(2009.7)은 기관장평가와 기관평가에서 사용된 평가기준 및 구체적 평가척도와 평가결과, 이들 평가의 하위항목 구성

런저런 방법을 모색해 왔다. 이러한 변화가 공공기관의 비효율 제거에 부분적으로 기여했을 것은 짐작할 수 있지만 그 크기가 어느 정도일지에 대해서는 명확하게 말하기 힘들다. 이에 대한 체계적인 조사연구가 축적되어 있지 않기 때문이다. 아니 거의 없는 상황이다. 생각해 볼 수 있는 이유로 이러한 조사작업이 자료에의 접근 등이 어려워 수행하기 힘들거나, 연구자에게 조사할 만한 유인이 없거나 약하다는 사실 등이 거론될 수 있을 것이다.

현 정부에서도 기본적으로 다양한 방식으로 주인의식 강화에 나서고 있다. 주목할 내용의 하나가 공공기관의 지배구조 개선 작업이다. 준정부기관의 상임이사를 주무부처 장관 대신 기관장이 임명토록 하고, 자산규모 2조원 이상의 대규모 준시장형 공기업에 대해 이사회 의장(선임 비상임이사)을 분리하고 감사위원회를 설치토록 하였다. 그동안 우리 공공기관의 가장 큰 취약점 중 하나가 기관장이 소신대로 일을 할 수 없는 조직의 구조에 있고 그 중심에 지배구조가 있었는데 이상의 조치는 지배구조 개선을 통한 주인의식 강화와 견제를 통한 내부 관리감독 강화를 추구한 것이라고 할 수 있다.

V. 맺음말

지금까지 공공기관의 민영화 등 소유구조 개편 조치의 효과에 대한 기존의 이론적, 실증적 연구를 고찰하고, 현 정부가 추진하고 있는 공공기관 민영화 등의 선진화 작업의 현황과 문제점, 그리고 이를 토대로 주로 현 정부 남은 임기중 추진해야 할 공공기관 혁신정책과 중점과제에 대해 검토하였다.

제Ⅱ장의 기존연구 고찰에서 제시되었듯이 상업성이 강한 공공기관이라고 하더라도 민영화가 늘 해당 기관의 경영 효율을 높이고 거시경제에 긍정적 영향을 미치는 것이 아니라는 사실이 제시되고 있다. 그리고 국내 사례에 대한 실증분석에서는 조사에 따라 결과가 다르게 나오고 있는데, 각각의 조사가 장기에 걸친 지속적 추적방식 조사가 아니라는 점에서 그간의 연구결과를 가지고 민영화의 성패에 대해 명확히 얘기하기 힘든 게 사실이다. 다만 그간의 공공기관 운영에 대한 경험과 논의를 통해, 정책당국과 민간전문가 다수가 지분매각 방식의 부분민영화를 포함한 민영화 조치가 상업성이 강한 공공기관의 경

의 타당성, 복수평가자간 신뢰도(inter-rater reliability) 등의 통계결과 제시가 필요하다고 지적한다. 「공공기관 선진화의 추진성과 및 문제점」 2009. 7 심포지엄 발표자료 2쪽.

영성과 제고에 효과적인 방법이라는 데 대해서는 부정하지 않고 있는 듯하다. 문제는 그 시기와 방식에 관해서는 다양한 주장이 제시되고 있는 점이다.

우리는 본 연구에서 상업성이 강한 기관을 대상으로 소유권 구조를 점진적으로 바꿔나갈 필요가 있으며 그 과정에서 기관에 대한 평가는 해당 공공기관의 기관가치 증진에 중점이 두어지는 방식으로 변경되어야 한다고 제시하였다. 이명박 정부가 임기 3년을 마쳐가는 시점이지만 제Ⅲ장과 제Ⅳ장에서 지적하였듯이 현 정부의 선진화 작업에는 미흡한 구석이 많다. 따라서 임기와 무관하게 중장기적으로 추진해야 할 과제가 적지 않다. 이하에서는 이들 사업 중 우선 순위를 높여 추진해야 할 여섯 가지 사안에 대해 언급하는 것으로 맺음말을 대체한다.

첫째, 우선순위가 낮지 않은 부문으로 오래 전부터 민영화가 검토되어 왔던 전력, 가스, 수자원, 지방상수도 분야를 공공요금 인상으로 이어질 우려가 있다는 이유로 민영화 대상에서 일찍 제외된 것은 잘못된 일로 적지 않은 전문가들이 민영화의 우선순위가 바뀌었다고 지적하는 부분이다. 그동안 전력, 가스 부문에 대해 충분한 검토가 있었으며 수자원 부문도 국무조정실 물산업기획단 등에서 많은 연구와 논의가 있었다. 지방상수도도 민간 위탁 등의 형태로 성공사례를 만들 수 있었음에도 불구하고 너무 쉽게 포기하였다. 이들 부문의 혁신 작업은 지속적인 경영혁신을 통한 기업가치 증진과 경쟁적 규제환경 정비를 통한 건전한 경쟁체제 확립 등을 추구하면서, 민영화라는 중기목표 달성을 염두에 두고 추진되어야 할 것이다³⁸⁾.

둘째, 수많은 공공기관의 운영에 들어가는 지원비용, 가령 적자보전금과 각종 보조금, 감세와 규제완화 편익 등의 규모와 변동추이를 국민들이 명확히 알 수 있도록 하여 혁신 작업을 우선 추진하여 기관의 선정과 혁신방향에 대한 국민적 공감대를 얻어야 한다. 공공성 이상으로 수익성이 강조되는 기관이면서도 지속적인 운영수지 적자로 재정에 부담을 주는 기관이 민영화 대상에서 제외되었다면 많은 이들이 납득하기 힘들다. 철도가 대표적이다. 전기, 수도, 가스, 철도 등의 공공요금을 낮게 유지하는 과정에서 명시적, 암묵적 형태의 각종 보조금이 지원되는데, 공공기관의 비능률로 적정 수준을 초과하는 보조금

38) “엄한 경영평가와 감독을 통해 공공기관의 기합을 잡는 것보다 이들 기관에 대한 경영 자율을 확대하고 경영자문을 활성화하는 것이 결과적으로 재정지출을 줄입니다. 이유는 후자가 기업가치를 더 빨리 확실하게 늘리기 때문이지요” 부르뉴대 사회학과 교수로 8년째 프랑스의 미래전략 구상을 짜고 있는 전략분석원(CAS) 간부 Bruno Herault 씨가 들려준 얘기다. “공공기관 경영평가 강화, 결코 지혜로운 방법이 아닙니다. 대세는 민영화지요” 배준호 외(2008) 17쪽.

이 지원되고 있는 사실을 많은 이들이 간과하고 있다.

셋째, 산업은행, 기업은행 등 정책금융기관을 통한 금융운용 과정에서 발생하는 직·간접 비용의 규모를 밝히고 그에 입각하여 이들 금융공기업의 민영화를 서둘러야 한다. 국제경쟁력 측면에서 제조업 등의 타 부문보다 경쟁력이 상대적으로 낮은 곳이 우리의 금융부문이다. 그런데 많은 이들이 금융기관 종사자는 해당 기관이 잘 되거나 잘못 되거나 관계없이 늘 여유 있게 산다고 생각한다. 이는 우리 금융기관을 둘러싼 환경에 근본적인 문제가 있다는 얘기다. 게다가 IMF 외환위기 이후 부실채권을 정리하는 과정에서 국책은행이 대폭 늘어나 민간매각을 통한 금융부문의 효율성 증대가 시급한 상황이다. 금융공기업의 민영화가 비금융공기업의 민영화와 다르게 취급될 이유는 없다. 기왕에 계획한 정책금융기관의 민영화, 책임회피와 보신주의, 명분에 얽혀 미루지 말고 시장상황에 신속성 있게 대응하면서 조기 민영화에 나서야 할 것이다.

넷째, 공공기관이면서 혁신작업의 무풍지대로 남아있는 곳인 KBS와 MBC 등의 방송부문에 대한 혁신작업에 착수해야 한다. 이들은 기획재정부가 분류하는 공공기관에도 들어와 있지 않다. 영향력이 큰 방송을 고유사업으로 하고, 소유자가 국가인 이들 기관이 공공기관이 아니라면 어떤 기관이 공공기관으로 분류될 수 있을까 하는 소박한 의문이 든다. 길지 않은 기간이지만 한 때 KBS가 공공기관으로 분류되어 정부경영평가를 받았던 적도 있다. 이후 경영평가 대상에서 제외되었다가 지금은 KBS 경영평가위원회의 평가를 받고 있지만 정부경영평가와 그 강도와 파급효과에서 비교할 바가 못된다. 지금은 MBC도 공영방송이다. 이처럼 지상파 방송의 주류가 공영방송인데 이로 인해 방송산업의 경쟁력 향상이 뒷전으로 밀려나 있지는 않은지 고려해 볼 일이다. 이 분야에 대해서는 민영화라는 방법 외에 경쟁적 규제환경 정비를 통한 유인구조 확립이 적극 검토되어야 할 것이다.

다섯째, 최근에는 주요 국가에서 민영화 대상사업을 우체국으로까지 확대하고 있다. 독일, 네덜란드, 일본에 이어 영국이 곧 민영화 작업에 나설 전망이다. 우리의 우체국은 미국³⁹⁾과 더불어 정부기관으로 남아 있어 가장 낙후된 국가 중 하나다. 정보통신부는 인수 위 보고(2008.1)를 통해 2012년까지 민영화할 계획을 내놓은 바 있지만 이후의 공공기관

39) 미국의 우체국은 연방기관인 우정청(USPS)인데 적자가 매우 커 재정에 부담으로 작용하고 있어 지속적인 민영화 압력을 받고 있다. 우체국이 돈 먹는 하마로 인식되고 있지만 오바마 대통령은 임기 중 우정개혁에 손을 댈 생각이 없다고 단언하고 있다. 그는 최근 행해진 유튜브의 '더 나은 국가를 만드는 아이디어들-좋은 생각? 나쁜 생각?' 이라는 프로그램에 나와 "우체국 민영화는 나쁜 생각이 다....민영화가 합리적인 사례가 있지만 많은 경우 그렇지 않다"고 답했다. 이종탁(2010)

선진화 계획에서 별다른 논의가 없었다. 우체국은 서비스 수준이 은행, 보험사 등과 경쟁이 되지 않아 적지 않은 정부 보조금으로 지금의 서비스를 유지하고 있어 개혁이 시급한 분야다.

영국 우체국(Royal Mail)은 1969년에 정부기관에서 정부기업으로 바뀐 후 변신을 거듭하여 2007년부터 로얄메일그룹지주회사가 되었다. 2006년 1월부터 350년에 이르는 독점 대신 경쟁체제하에서 영업하고 있다. 많은 직원이 2008년 가을까지 편의점 체인인 W H Smith로 옮겨갔고 지금 상업성이 강한 공공기관으로 지정되어 기업지원·규제개혁부(BERR) 정부주식관리국의 경영 지도를 받아 기업가치를 증진하고 있다⁴⁰⁾. 우리의 경우 영국 같은 수준의 급격한 변화가 아니더라도 제Ⅱ장에서 지적한 바와 같이 우체국 업무에 경쟁적 규제환경을 조성하여 임직원이 보수와 인사 측면에서 유인구조하에서 일할 수 있도록 하는 방식부터 착수하는 방안을 검토해야 할 것이다.

끝으로 공공기관의 혁신작업을 밀어부치고 가속도를 내는 데는 강력한 리더십이 요구된다는 점에서 대통령의 지속적인 관심과 지원이 필요하다. 그동안 두 차례의 워크숍을 통해 대통령이 공공기관 개혁작업을 독려하는 등 진두 지휘하여 일정한 성과를 거둔 바 있다. 남은 2년간에도 지속적인 관심을 갖고 끝까지 챙겨 당연히 착수되어야 할 사업이 꼭 그렇게 되도록 해야 한다. 추진과정에서 생기는 마찰과 갈등에 대해서는 필요시 대통령이 나서 조정하는 것도 마다하지 말아야 한다. 그래야 집권 초기에 세운 계획대로 작업이 추진되어 우리 경제의 비능률이 줄고 성장잠재력이 증대될 것이다.

40) 영국 정부주식관리국(SE), 프랑스 투자청(APE)과 같이 공공기관의 기업가치 증진과 매각업무 등을 담당하는 기관은 독일, 캐나다, 핀란드, 뉴질랜드, 포르투갈, 스웨덴 등에도 있다. 이들 나라에서는 공공기관을 감시 감독을 통한 규제대상에서 지원과 자문을 통한 가치증진대상으로 인식하고, 궁극적으로 상업성이 강한 공공기관은 민간매각을 최종목표로 삼고 있다. 이들 기관에 대한 상세한 내용은 배준호 외(2008) 서장 및 제4장 “영국의 공기업 평가제도”, “프랑스의 공기업평제도”를 참조.

참고문헌

- 강신일, 『공기업을 민영화에 관한 연구』, 한국개발연구원, 1988.
- 기획재정부·국가경쟁력강화위원회, 『공공기관 운영체계 개편방안』, 국가경쟁력강화위원회 제9차 회의자료, 2008. 12. 12.
- 기획재정부, 보도자료 2010. 2. 24, 3. 10, 7. 27, 8. 4, 9. 24, 10. 21, 10. 29.
- 기획재정부, Alio, 공공기관경영정보공개시스템.
- 김동수, 「공기업민영화에 대한 효율성분석-가격효율성 및 기술효율성을 중심으로」, 『산업조직연구』 제7권 제2호, 1999.
- 김지영, 「제5편 공기업 민영화의 현황과 과제」 『한국의 조세 재정정책』, 한국조세연구원, 2008, pp. 346~376
- 김현숙, 「우리나라 공기업 민영화가 기업경영성과에 미친 영향에 관한 실증분석」, 『재정논집』, 제22집 제1호 2007. 8, pp. 35~60
- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 개별기업』, 한국조세연구원, 2007a.
- 김현숙·민희철·박기백, 『공기업 민영화 성과분석 : 국민경제적 관점의 효과』, 한국조세연구원, 2007b.
- 배준호·박기찬·이찬구, 『공기업 경영실적평가제도연구』, 감사원감사연구원, 2008.
- 이종탁, 「우정이야기」, 『위클리경향』, 제866호, 2010. 3. 16.
- 이창원, 「공공기관 선진화의 추진성과 및 문제점」, 심포지엄 발표자료, 2009.
- 정호성, 「일본공기업민영화의 성공요인과 시사점」, 『SERI경제포커스』, 제192호, 2008.
- 주경태·윤성식, 「공기업 민영화 정책의 효과성에 관한 연구」, 『행정논총』, 제44권 제3호, 2006.
- 파이낸셜 뉴스, 2010. 12. 19.
- 최종원, 「공기업 민영화의 정책효과 분석에 관한 연구」, 『한국개발연구』, 제16권 제1호, 한국개발연구원, 1994.
- 통계청, KOSIS 자료.
- Abdou, A. and S. Moshiri, "Privatization and capital formation in developing countries : an empirical investigation," *International Review of Applied Economics*, Vol. 23, No. 5, 2009, pp. 557~575

- Alchian, A. and H. Demsetz, "Production, information costs and economic organization," *American Economic Review*, 62, 1972, pp. 777~795
- Cook, P. and C. Kirkpatrick, "Privatization in less developed countries : a survey of the issues," in Cook, P. and C. Kirkpatrick eds., *Privatization in Less Developed Countries*, N.Y., St. Martin's Press, 1988.
- Djankov, S., C. McLiesh, R.M.Ramalho, "Regulation and growth," *Economics Letters*, 92, 2006, pp. 395~401.
- Garrett Hardin, "The Tragedy of the Commons," *Science*, Vol. 162, No. 3859 December 13, 1968, pp. 243~248
- Hayek, F., "Economics and Knowledge," in F. Hayek, *Individualism and Economic Order*, London, Routledge & Kegan Paul, 1949.
- Holland, S., *The State as Entrepreneur : New Dimension for Public Enterprise*, London, Weidenfeld & Nicolson, 1972.
- IMF, *World Economic Outlook: Globalization and Inequality*, Washington, 2007;
- D.C.Jensen, M. and H. Meckling, "Theory of the firm : managerial behaviour, agency costs and ownership structure," *Journal of Financial Economics* 3, 1976, pp. 305~360.
- Kay, J. and D.Thomson, "Privatization : a policy in search of a rationale," *Economic Journal*, 96, 1986, p. 381.
- Lange, O., *On the Economic Theory of Socialism*, Minneapolis, Minnesota, Minnesota University Press, 1938.
- North, D., *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, New York, Cambridge University Press. 1990, pp. 359~368.
- North, D., "Economic performance through time," *American Economic Review*, 84(3), 1994, pp. 359~368
- OECD, *Privatising State-owned Enterprises-An Overview of Policies and Practices in OECD countries*, 2003.
- Roemer, J.A., "A Future for Socialism" Cambridge, MA, Harvard University Press, 1994.

Vickers, J. and Yarrow, G. *Privatization : An Economic Analysis* Cambridge, M.A, MIT press, 1988.

Vickers John and Goerge Yarrow, “Economic Perspectives on Privatization,” *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 5, Issue 2 Spring 1991, pp. 111~132.

Willner, J., “Privatization : a sceptical analysis” in D. Parker and D. Saal, *International Handbook of Privatization*, Cheltenham, Edward Elgar, 2003.

Yomiuri Online 2010. 3. 24

Wikipedia ‘郵政民營化’

부록1 : 공공기관 민영화 추진경과(24개, 2010.10 기준)

1) 2009년 착수 기관(9개)

부처	기관명	선진화 계획	방안 발표	이사회 의결	매각 심사위	주간사 선정	자산평가 완료	매각 공고	완료 (본계약, 상장)
국토부	1 (주)한국토지신탁	민영화	08. 8.11	09. 2	08.12	09. 3	09. 5	09. 6	
농림부	2 (주)농지개발	민영화	08.10.10	09. 3	08.12		09. 3	09. 4	09. 8
문화부	3 한국문화진흥(주)	민영화	08. 8.11	'09. 4	'09. 4	09. 9	09. 6	09. 9	
	4 그랜드코리아레저1	민영화	08.10.10	09. 3	09. 1	09. 6	09. 9	09.10	09.11
지경부	5 한국지역난방공사1	지분매각	08.10.10	08.12	01. 3	01. 3	09. 6	09. 9	10. 1
	6 안산도시개발(주)	민영화	08.10.10	08.12	08.12	09. 3	09. 4	09. 4	09.10
	7 한국전력기술(주)1	지분매각	08.10.10	09. 3	09. 3	09. 5	09. 9	09.10	09.12
금융위	8 한국자산신탁	민영화	08. 8.11	09. 4	09. 3	09. 4	09. 6	09. 7	10. 3
보훈처	9 88관광개발(주)	민영화	08.10.10	09 .2	08.12	09. 5	09. 8	09. 9	

주 : 1) 상장추진기관

2) 2010년 이후 착수예정 기관(8개)

부처	기관명	선진화 계획	방안 발표	이사회 의결	매각 심사위	주간사 선정	자산평가 착수(완료)	매각 공고	완료
국토부	1 인천국제공항공사	지분매각	08. 8.11	09.12	선진화 추진 위원회	09.12	09.12		
	2 한국공항공사	지분매각	08. 8.26	09.12		10. 1	10. 1		
	3 대한주택보증(주)	민영화	08.10.10	09. 9	09.10	*매각자문 용역	*민영화연기, 2010.5.19 공운위 의결		
	4 한국건설관리공사	민영화	08. 8.11	09. 3	09. 5	09.12			
문화부	5 경북관광개발공사	민영화	08. 8.11	09. 3	09. 1	09. 5	09.10		
지경부	6 한전KPS(주)	지분매각	08.10.10	09. 3	09. 3	09. 9	(09. 9)		
	7 인천종합에너지(주)	민영화	08.10.10	08.12	08.12				
금융위	8 한국기업데이터(주)	민영화	08.10.10	09. 6	09. 7	09.10	(09.11)		

3) 산은, 기은 및 5개 자회사(7개)

부처	기관명	선진화 계획	방안 발표	이사회 의결	매각 심사위	주간사 선정	자산평가 완료	매각 공고	원료
금융위	1 한국산업은행	민영화	08. 8.11						정책금융시스템 및 시장상황을 고려하여 매각 계획 준비
	2 산은자산운용(주)								
	3 산은캐피탈								
	4 중소기업은행								
	5 (주)기은캐피탈								
	6 아이비케이시스템								
	7 기은신용정보(주)								

부록2 : 1968년 이후 민영화 추진 실적

구 분	추진실적	목적 및 평가
1차 민영화 (1968)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 11개 공기업 민영화 완료 · 한국기계, 대한통운, 대한해운, 대한조선, 인천중공업, 대한철광, 대한항공(68), 한국광업제련(70), 대한염업(71), 상업은행, 한국수산물개발(73) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 민간기업 육성 → 시장경제 유도 ■ 성공적인 민영화로 평가
2차 민영화 (1980)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 7개 공기업 민영화 완료 · 대한재보험(78), 대한석유(80), 대한준설(81) · 한일은행(81), 제일은행, 서울신탁은행(82), 조흥은행(83) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 금융자율화, 민간주도 경제 육성 ■ 정부 간여 지속으로 금융자율화 목적 달성에는 한계
3차 민영화 (1987)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 증권거래소 민영화(87) ■ 한전, 포철 정부지분 매각 (국민주 방식) 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 분배 형평성 도모(국민주 도입) ■ 실질적인 민영화로 보기 곤란
4차 민영화 (1993~1997)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 대한중석, 자회사 등 7개 매각 ■ 22개 기업, 지분 일부 매각 ※ 국민은행(95), 주택은행(97) 민영화 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 전면적인 민영화 목표 (58개 공기업 경영권 이양 목표) * 통신, 전력 등 기간산업은 제외 ■ 일부 지분매각에 그침 (경제력 집중, 이해관계자 반발 등)
5차 민영화 국민의 정부 (1998~2002)	<ul style="list-style-type: none"> ■ 8개 공기업 민영화(11개 계획) ■ 67개 자회사 매각(77개 계획) ■ 기능, 조직·인력 구조조정 병행 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 공공부문 축소, 재정수입 확충, 산업·경영 효율화 ■ 망산업 등 공익성 기업까지 확대된 전면적인 민영화 계획 ■ 성공적, 다만, 망산업 등 논란

ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의

최준욱, 홍유화(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)

ODA 사업에의 공공기관의 참여 관련 논의

최준욱*, 홍유화**

I. 서론

최근에 한전의 UAE 원전 수주 등을 계기로 공공기관의 해외진출 문제에 대한 관심이 커지고 있다. 유가급등 및 에너지시장의 불안정, 희소광물자원과 관련된 국가간 갈등 등도 해외자원 확보와 관련된 공공기관의 역할에 대한 논의를 가속화시킨 계기로 작용하였다. 공공기관의 해외진출 문제에 대한 논의가 본격화된 것은 2007년경부터라 할 수 있으며, 2008년 초에는 “공공기관 해외진출 활성화 전략”이라는 정책도 발표된 바 있다.

동 자료에서는 공공기관의 해외진출 동기와 관련하여 자원확보, 그리고 국내 시장 성숙에 따른 새로운 시장개척과 성장동력이라는 두 측면이 언급되었다. 공공기관의 해외진출과 관련하여 이러한 점들이 중요한 동기임은 분명하다. 그러나 그 외에도 공공기관의 해외진출이 간접적으로 국가에 도움이 되는 다양한 경우들도 있을 것이다. 일단 본고에서는 공공기관의 해외진출 동기를 크게 (1) 상업적 동기, (2) 해외자원 확보¹⁾, (3) 기타 정치적 동기로 구분하기로 한다. 이 중 기타 정치적 동기 측면은 기존의 논의에서 상대적으로 간과된 측면이 있다.

기타 정치적 동기의 좀 더 구체적인 경우로는 (i) 공공기관의 해외진출이 민간기업의 해외진출 기회를 확대하는 효과를 유발시키는 경우, (ii) 공공기관의 해외진출 과정에서 중간재를 국내에서 조달함으로써 국내경제를 활성화시키는 경우, (iii) 해외에서 추진

* 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 공공정책연구팀 팀장

** 한국조세연구원 공공기관정책연구센터 공공정책연구팀 연구원

1) OECD(2010)에서는 공공기관의 해외진출 동기를 상업적 동기와 정치적 동기로 구분하여 논의하고 있다. 이미 민간기업이 해외자원 확보와 관련하여 충분한 역할을 하는 점을 감안하면 공기업이 자원 확보를 위해 해외에 진출하는 것을 정치적 동기로 볼 수 있는지에 대해 다소 회의적인 견해도 포함되어 있다. 그러나 우리나라에서는 아직까지 공공기관이 해외자원 확보와 관련하여 수행할 수 있는 추가적인 공공성이 있다는 점을 감안하면, 공공기관의 해외자원 확보를 완전히 상업적인 동기만으로 해석하기는 어려운 측면도 있다.

하는 사업이 기타 측면에서 국익에 기여하는 경우를 생각할 수 있다. 위의 (i)에 해당되는 경우는 좁게는 KOTRA의 기능에서 찾을 수 있지만, 그 외에도 지적공사, 토지공사 등 다양한 기관의 해외진출이 민간기업의 해외진출 기회를 확대시킬 수 있다. 물론 이 중 일부, 특히 국내 경제에 미치는 파급효과의 경우는 상업적인 동기와 명확히 구분되기 어려운 측면도 있다. (ii)의 경우는 단지 정치적인 동기에 의한 진출만이 아니라, 상업적 동기에 따른 진출에서도 부수적인 효과로 나타날 수 있다.

공공기관이 국가 이미지 제고 등에 기여하는 좀 더 구체적인 예로, 공공기관이 공적개발원조(ODA, Official Development Assistance) 사업에 참여하는 경우를 생각할 수 있다. 물론 이에 대해서는 ODA 정책을 어떻게 이해하는지에 따라 다소 다른 평가가 이루어질 수도 있으나, ODA 과정에서 자금의 제공자만이 아니라 사업의 수행자도 국제사회에 일정한 기여를 할 수 있다는 점을 감안하는 것이다. 특히 우리나라가 2010년에 OECD의 개발원조위원회(DAC, Development Assistance Committee)²⁾에 가입하는 등 우리나라에서 ODA 정책의 중요성 및 규모 등이 커지고 있는바, 이와 관련하여 공공기관의 역할을 논의하는 것이 필요할 수 있다.

이에 본고에서는 공공기관의 ODA 사업 참여와 관련된 현황을 점검하고, 향후 제기되는 과제들에 대해 논의한다. 본고는 다음과 같은 순서로 논의를 진행한다. 먼저 제Ⅱ장에서는 공공기관의 해외진출 현황에 대해, 그리고 제Ⅲ장에서는 국내외 공적개발원조 추이 및 공공기관의 사업 참여 현황에 대해 살펴본다. 제Ⅳ장에서는 공공기관의 공적개발원조 사업 참여와 관련한 개념적인 문제들 및 정책방향에 대해 논의한다.

Ⅱ. 공공기관의 해외진출 현황

최근 수년간 우리나라 공공기관의 해외직접투자는 크게 증가하였다. 수출입은행 자료에 의하면³⁾, 2008년과 2009년에는 공공기관의 해외직접투자 규모는 전년 대비 약 2배로 증가하였다. 공공기관의 해외직접투자가 우리나라 전체 해외직접투자에서 차지하는 비중도 2000년대 초반에 1~2%에 불과하였으나, 2006~2008년 중에는 6~9%로, 2009년에는 23% 이상으로 상승하였다.

2) OECD의 하부 조직으로 개발원조 문제를 전문적으로 취급하며 선진국 측의 원조정책의 조정과 전략 결정을 하는 기구

3) 기획재정부 국제경제과 보도자료(2010.6.28) 및 동 자료의 작성을 위한 수출입은행의 내부자료

〈표 1〉 공공기관 해외직접투자 추이(송금기준)

(단위: 억달러)

	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	누계
전체	52.2	52.9	39.7	46.9	64.7	70.7	116.2	214.2	229.0	194.4	1,081.0
공공기관 (비중)	0.9 (1.6%)	0.07 (0.1%)	1.2 (3.0%)	1.8 (3.9%)	2.0 (3.1%)	3.0 (4.3%)	8.7 (7.5%)	12.6 (5.9%)	19.7 (8.6%)	45.0 (23.1%)	94.8 (8.8%)

자료 : 기획재정부 국제경제과 보도자료(2010.6.28)

이처럼 공공기관의 해외직접투자가 크게 증가한 것은 특히 광업 분야에 대한 투자가 대폭 확대되었기 때문이다. 기관별로 보면, 2009년에는 석유공사·한국전력공사·광물공사·가스공사의 4개 기관의 투자가 전체 투자의 98.1%를 차지하며, 한전 자회사의 투자까지 포함하면 전체의 99.8%를 차지한다. 2000년 이후 2010년 4월까지의 누계액 기준으로는 위 4개 기관이 전체의 95.1%를 차지하며, 5위에 해당되는 산업은행(2.4%)까지 포함하는 경우에는 97.5%를 차지한다.

한국조세연구원에서는 공공기관의 해외진출 사업에 대한 좀 더 자세한 현황 파악을 위하여 2010년 5월에 100개 공기업 및 준정부기관에 대해 설문지를 배포하였으며, 20개 공기업 및 68개 준정부기관을 포함한 88개 공공기관의 해외진출 사업 추진 현황을 파악하였다. 동 자료에서는 2009년 및 2010년에 추진하였거나 추진 중인 해외진출 사업에 대한 예산, 진출분야, 수익성 여부 등을 파악하였다.

동 자료는 기간, 대상 및 기준에서 수출입은행 자료와는 차이가 있다. 특히 동 자료에는 실제로 집행된 사업예산은 물론이고, 추진 중이지만 확정되지 않은 사업의 예산까지도 포함하고 있어, 총수치는 수출입은행 자료에서 발표한 실적보다는 훨씬 크게 나타난다. 동 자료에서 2009~2010년에 추진하였거나 추진 중인 사업의 총규모는 약 86조원으로, 수출입은행 자료에서의 실적인 2009년의 약 4.5조원보다는 훨씬 크다⁴⁾.

자료를 제출한 88개 기관 중 40%를 약간 상회하는 38개 기관이 해외사업을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 공기업의 경우에는 응답한 20개 중 75%인 15개 기관이 해외사업을 수행하고 있는 것으로 파악되었다⁵⁾. 해외사업을 수행하는 15개 공기업 중 비수의

4) 예를 들어, 철도공사가 브라질에서 수주를 위해 노력하고 있는 고속철사업 등의 경우에 예상사업비 전체가 포함되어 있다.

5) 마사회, 인천항만공사, 한국방송광고공사, 감정원, 대한주택보증(주)은 해외사업이 없는 것으로 파악되었다.

사업을 수행하는 기관은 지역난방공사, 도로공사, 관광공사 3개이며, 나머지 12개 기업은 수익성 사업을 수행하는 것으로 파악되었다⁶⁾.

준정부기관의 경우에는 응답한 68개 기관 중 약 30%인 23개 기관이 해외사업을 수행하고 있는 것으로 파악되었다. 이 중 자산관리공사, 수출보험공사, 철도시설관리공단, 농수산물유통공사, KOTRA, 한국전기안전공사의 6개 기관이 수익성 사업을 하고 있으며, 나머지 17개 기관의 경우에는 모두 비수익성 사업을 하고 있는 것으로 파악되었다.

공기업과 준정부기관 전체로 보면, 사업을 수행하는 기관의 수로는 비수익사업을 수행하는 기관의 수가 많다. 그러나 금액 기준으로는 비수익사업에 대한 2년간의 예산이 약 2,260억원으로 해외진출 사업 전체 예산의 약 0.26%에 불과하다. 물론 이는 확정되지 않은 수익사업의 예산도 모두 포함하여 산정된 수치이며, 지나치게 낮게 추정된 것일 수 있다. 그러나 실적자료 등을 기준으로 하더라도, 비수익사업의 예산이 전체에서 차지하는 비중은 약 2~3%로 그리 크지는 않다.

〈표 2〉 공공기관 유형별 해외진출 현황

(단위: 억원)

유형		해외진출		수익사업		비수익사업	
		기관 수	규모	기관 수	규모	기관 수	규모
공기업	계	15	861,910.22	12	861,598.12	3	312.10
	시장형	7	310,393.80	6	310,391.90	1	1.90
	준시장형	8	551,516.42	6	551,206.22	2	310.20
준정부기관	계	23	3,422.16	6	1,473.40	17	1,948.76
	기금관리형	4	282.00	2	167.00	2	115.00
	위탁집행형	19	3,140.16	4	1,306.40	15	1,833.76
총계		38	865,332.38	18	863,071.52	20	2,260.86

주: 공기업은 21개 중 설문에 응답한 20개 기관을 대상으로 하고, 준정부기관은 89개 중 설문에 응답한 68개 기관을 대상으로 한 자료.
 자료: 한국조세연구원 수행 설문조사 결과 (2010)

6) 도로공사의 경우에는 수익사업과 비수익사업이 혼재되어 있으나, 주로 비수익사업으로 분류하였다. 토지주택공사의 경우에는 일부 사업은 수익성/비수익성 혼합으로 볼 수 있지만, 대부분의 사업은 수익성 사업이어서 수익성 사업을 수행하는 것으로 간주하였다.

Ⅲ. 공적개발원조와 공공기관 참여 현황

1. 공적개발원조의 개념과 추이

OECD/개발원조위원회는 공적개발원조의 개념을 중앙 및 지방정부를 포함한 공공조직이나 이를 집행하는 기관이 개도국 및 국제기구에 제공한 자금의 흐름(Resource Flows)을 의미하며 각각 다음의 조건을 충족하여야 한다고 정의하고 있다⁷⁾.

- 중앙정부와 지방정부를 포함한 공공부문 또는 그 실시기관에 의해 개발도상국, 국제기구 또는 개발 NGO에 공여될 것.
- 개발도상국의 경제개발 및 복지증진에 기여하는 것이 주목적일 것.
- 차관일 경우, 양허성이 있는(concessional) 재원이어야 하며 증여율(Grant Element)이 25% 이상이어야 할 것.
- 개발원조위원회 수원국 리스트에 속해 있는 국가 및 동 국가를 주요 수혜대상으로 하는 국제기구를 대상으로 할 것.

국가간 대외원조는 오래 전부터 존재하였으나, 오늘날의 ODA의 형태로 구체화되기 시작한 것은 대략 제2차 세계대전 이후로 보는 견해가 일반적이다. 제2차 세계대전 이후 전후 복구 등을 위해 다자간 협력을 목적으로 한 국제기구들이 생겨나기 시작하였다.

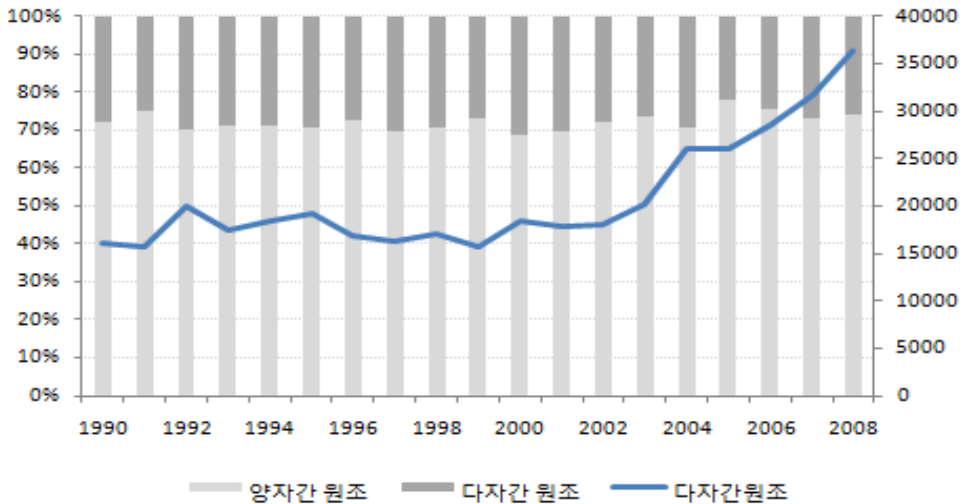
ODA는 다자간 협력 및 양자간 협력으로 구분되는데, 양자간 협력이란 공여국이 수원국에게 직접 자금 및 물자 등의 공적개발원조를 제공하는 것을 의미하며, 다자간 협력이란 다자간 국제기구 등을 통하여 제공되는 것을 의미한다. 원조의 성격에 따라 무상원조와 유상원조로 구분할 수 있다. 무상원조는 법적 채무를 동반하지 않는 수원국 앞 현금 또는 현물이전이다. 즉, 개도국은 공여된 원조자금에 대한 상환의무가 없는 경우다. 반면, 유상원조는 법적 채무를 동반하는 현금 또는 현물의 이전이며, 개도국은 공여된 원조자금 중 일부에 대한 상환의무가 있다.

다자간 원조는 사업이 주로 공개적인 입찰과정으로 이루어지기 때문에 개발원조 국제조달시장을 형성하고 있다. 세계은행을 비롯한 지역개발은행(ADB, AFDB, EBRD)을 통

7) KOICA 홈페이지에 게시된 설명 자료를 인용한 것이다.

해 모아진 다자간 원조 자금은 수원국의 요청에 따라 발주된 개발원조의 각 분야 사업의 발주에 사용되며, 국제경쟁입찰로 각 사업에 필요한 물품 및 서비스가 조달된다. 이렇게 다자간 원조에서는 경쟁적 조달시장이 형성되므로 각 사업에서 경쟁력이 있는 기업의 해외진출 기회를 열어준다. 최근 20년간 공적개발원조 중 다자간 원조의 비중은 약 25% 정도에서 크게 변하고 있지는 않지만, 공적개발원조 규모 자체의 증가에 따라 다자간 원조의 규모도 지속적으로 커지고 있다.

[그림 1] 공적개발원조의 구성 및 다자간 원조의 추세

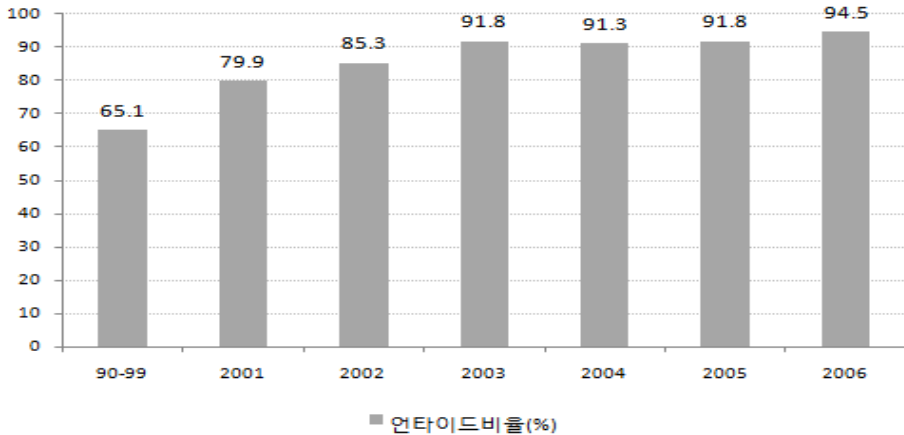


자료 : OECD, "International Development Statistics Online DB"

양자간 원조에서는 최근 20여 년간 구조적으로 큰 변화가 발생하고 있는데, 특히 가장 중요한 부분이 비구속성(untied) 원조의 비율이 높아지고 있다는 점이다. 비구속성 원조란 수원국이 조달하는 수입물자, 용역의 조달처를 공여국 또는 일부 국가로 제한하지 않는 것을 의미한다. 이는 공여국 중심으로 이루어지는 타이드(tied) 원조 시스템으로 인해 수원국의 주인의식 저해, 비용의 비효율성 문제가 발생하고 있다는 인식에 기초한 것으로, 국제사회에서는 공적개발원조에서 비구속성 원조를 권고하고 있는 추세다. 특히 OECD의 DAC는 최빈국에 대해서 개발원조의 비구속성화를 강하게 권고하고 있으며, DAC 회원국들의 원조 중 비구속성 원조의 비율은 이미 90%를 넘고 있다. 이처럼 비구속

성이 강조되면서, 양자간의 원조 또한 다자간 원조와 유사한 경쟁적인 조달시장의 성격으로 변화되고 있다.

[그림 2] DAC 회원국 전체의 양자간 원조에서 비구속성 비율



자료 : OECD, "International Development Statistics Online DB," KOICA
참고 : 기술협력과 행정비용을 제외한 약정 기준

2. 국제 공적개발원조 시장에서 우리나라 기업의 참여 현황

공적개발원조 조달시장은 커지고 있지만, 그러한 시장에서 우리나라의 수주율은 매우 낮은 상황이다. 개발도상국에 대한 차관사업을 주로 하는 주요 다자간개발은행(이하 MDB)에서 우리나라의 최근 5년간 수주액은 12.6억달러로 전체 발주액의 1%에 불과하다. 2008년에도 우리나라의 수주금액은 4.04억 달러로 MDB 조달시장 전체에서 차지하는 비율이 2% 이하에 불과하다. 이는 우리나라의 생산이나 수출이 세계경제에서 차지하는 비중을 감안하면, 매우 낮은 수치라 할 수 있다.

〈표 3〉 우리나라 국제개발은행(MDB) 조달시장 수주 현황

(단위: 백만달러, %)

기관명	2008년		2003-2008년 누적 수주비율(%)	우리나라 지분율(%) 2008년
	수주금액	비중(%)		
WB(세계은행)	9.72	0.09	0.26	0.99
ADB(아시아개발은행)	297.64	6.53	3.05	4.34
IDB(미주개발은행)	0	0	0.0	0.004
EBRD(유럽개발은행)	0	0	0.0	1.02
AfDB(아프리카개발은행)	96.8	4.31	1.95	0.47
총합계	404.16	1.89		

자료 : 각 MDB 조달정보시스템 및 통계 (2010.1월 기준), 대외경제정책연구원
대외경제정책연구원, 「ODA 관련 국제사업의 경쟁력 분석 및 제고방안」

분야별로 보면, 우리나라는 특히 컨설팅 부분에서의 수주실적이 매우 저조하다. 세계은행으로부터의 수주를 보면, 전체로는 수주비율이 0.5%(39위)를 차지하였는데, 기자재 및 시공(Goods and work-이하 GW) 분야에서는 0.6%(34위)로 상대적인 강세를 보인 반면, 컨설팅 분야에서는 거의 0%, 순위로는 142위로 최하위에 해당된다. 비교적 강세를 보이고 있는 아시아개발은행으로부터의 수주에서조차도 우리나라의 수주비율은 3.0%로 9위를 기록하였지만, 컨설팅 분야에서의 수주비율은 0.3%로 35위에 머무르고 있다.

3. 한국의 공적개발원조 추이와 전망

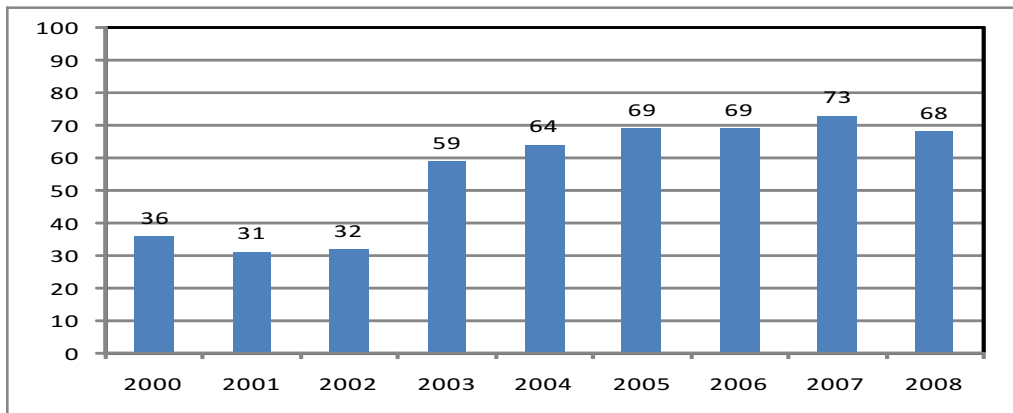
우리나라는 원조를 받던 국가에서 원조를 제공하는 국가로 변화되었다. 국제사회는 이제 한국이 경제규모에 상응하는 공적개발원조를 시행할 것을 기대하고 있다. 이제는 우리나라의 국격 제고를 위해서도 적절한 공적개발원조의 제공이 필요한 시점이다. 그리고 우리나라는 2010년에 OECD의 DAC에 가입하였으며, 이를 계기로 공적개발원조의 규모와 내용에서 큰 변화가 발생할 것으로 전망된다.

실제로 우리나라가 공여하는 공적개발원조 규모도 빠르게 증가하고 있는 추세다. ODA/GNI⁸⁾ 비율이 2006년에 0.05%에서 2009년에는 0.10%로 상승하였다. 그리고 2008년 8월 14일에 개최된 제4차 국제개발협력위원회에서는 우리나라 공적개발원조 규모를

2012년에 GNI 대비 0.15%, 2015년에 0.25%로 확대해 나가기로 결정한 바 있다. 이는 공적개발원조 규모가 연평균 약 25% 정도 확대되어, 2015년에는 2009년 대비 약 4배 정도가 되는 것을 의미한다.

우리나라 공적개발원조 중 무상원조의 비중은 점차 확대되고 있으며, 향후에도 더욱 커질 것으로 전망된다. 전체적인 ODA 규모 증가와 더불어 무상원조의 비중이 확대되면서, 향후 무상원조는 매우 빠른 속도로 증가할 것으로 전망된다. 그리고 향후 무상원조 중 프로젝트 예산의 비중도 더욱 증가할 것으로 전망된다.

[그림 3] 공적개발원조 중 무상원조의 비중



향후 예상되는 변화에서 중요한 것 중 하나가 우리나라의 양자간 공적개발원조에서 비구속성 사업의 비중이 크게 증가하리라는 점이다. 기존에 우리나라의 양자간 ODA에서는 비구속성 사업의 비중이 매우 낮았으나, 최근에는 빠른 속도로 증가하고 있다. 2006년까지 하더라도 우리나라의 양자간 ODA에서 비구속성 사업의 비중은 전체의 2% 이하에 불과하였으나, 2008년에는 이미 36%로 상승하였다. DAC 회원국에서는 이미 비구속성 원조의 비중이 이미 평균적으로 90%를 훨씬 넘고 있는데, 2010년에 우리나라가 DAC에 가입한 점을 감안하면, 향후 비구속성 원조의 비중은 더욱 높아질 것이다. 실제로 우리나라

- 8) 일반적으로 공적개발원조의 상대적인 규모와 관련하여 공적개발원조(ODA) 총량을 GNI(Gross National Income, 국민총소득)으로 나눈 비율을 지표로 사용한다. 국민총소득은 국내총생산(GDP)에 교역조건 변화에 따른 무역손실과 국외순수취요소소득을 더해 산출한다. 분모에 GDP를 사용하는 경우에 교역조건 변화 등으로 인한 영향을 적절하게 반영할 수 없기 때문에, GNI를 사용하는 것이 더 적절하다는 판단에 기초한 것이다.

라도 이미 국제사회의 추세에 맞추어 2008년 1월에 “언타이드 원조 추진로드맵”을 확정하여 비구속성(untied) 원조를 확대하기로 결정한 바 있다.

〈표 4〉 우리나라 양자간 공적개발원조에서의 구속성 여부 비중

(단위: 백만달러, %)

		2006		2007		2008	
		금액	비중	금액	비중	금액	비중
양자간 ODA	비구속성	10	1.9	199.7	24.7	428.8	35.8
	구속성	514.7	98.1	608.8	75.2	768.9	64.2

향후 우리나라가 제공하는 ODA 규모는 빠른 속도로 확대되고, 그 중 무상원조의 비중은 높아지면서도, 또한 빠른 속도로 비구속성화될 것이다. 이는 향후 우리나라가 제공하는 ODA 사업이 새로운 큰 경쟁적 조달시장을 형성하게 될 것임을 의미한다. 이러한 변화에 대응하여 우리나라 기업 및 공공기관이 경쟁력 확보 및 수주를 위한 적극적인 노력을 하지 않는다면, 우리나라가 제공하는 양자 ODA 사업은 확대되지만 그것을 외국 기업들이 수행하게 될 것이다.

4. 우리나라 ODA 사업에의 공공기관 참여 현황

우리나라가 제공하는 양자간 ODA 사업에 공공기관이 얼마나 적극적으로 참여하고 있는지 파악하여 보기로 한다. 우리나라 유상원조는 주로 EDCF 자금을 통해 이루어지고 있으므로, 이 중 공공기관의 참여실적을 확인하여 보기로 한다. 2006~2009년 기간 동안 EDCF 자금으로 추진하는 사업에서 공공기관의 참여 실적을 확인하였는데, 실적은 매우 저조하다. 공공기관이 본 공사를 시행한 경우는 2006~2009년 기간 중에 2009년의 단 1건에 불과하다. 한국수력원자력의 네팔 차멜리야 수력 발전소 건립 사업으로 규모는 608억 원이다. 컨설팅 수주는 연평균 1~2건 정도로, 4년간 총액은 90억 원 정도다. 타당성 조사는 2006~2009년 기간 중 총 21건으로 2006년에 2건에서, 2007년에는 5건, 2008년에는 6건, 2009년에는 8건으로 다소 증가 추세에 있기는 하다. 그러나 타당성 조사는 건별 금액이 크지 않기 때문에 21건의 금액을 모두 합하여도 금액으로는 36.6억 원에 불과하다.

동 기간 중 EDCF 자금 집행액이 약 8413억이며, 이 중 공공기관이 수행한 모든 사업의 금액은 735억원으로 전체의 약 8.7%에 불과하다.

무상원조에서는 KOICA를 통해 제공되는 사업이 대부분을 차지하므로, KOICA 사업에서 공공기관의 참여 실적으로 파악하여 보기로 한다. 무상원조의 경우에도 공공기관의 참여 비율은 높지 않은 것으로 나타나고 있다. KOICA에서 협조받은 사업 및 예산자료에 의하면, 2008~2009년에 KOICA의 외부 계약 사업 중 공운법상의 공공기관이 수행한 사업은 총 196건이며, 총예산은 약 389억원 정도다. 공운법상의 공공기관 외에 일반인들이 공공기관으로 인식할 수 있는 기관⁹⁾의 실적까지 포함하면 수행건수는 263건, 예산규모는 460억원으로 약간 더 커지기는 하지만, 아주 큰 차이를 보이는 정도는 아니다.

공공기관이 수행한 사업의 수는 196개로 그리 적지 않은 것으로 보일 수 있지만, 사업 중 다수가 연수생 위탁교육이며, 프로젝트 사업은 55개로 전체의 28% 정도에 불과하다. 물론 예산 면에서는 프로젝트 사업 예산이 약 360억원으로, 전체 계약 예산 389억원 중 92.6%를 차지하는데, 이는 위탁교육의 경우에는 건별 금액이 매우 작기 때문이다. 공운법상으로는 공공기관으로 지정되어 있지 않지만 일반인들이 공공기관으로 인식하는 기관의 실적까지 모두 포함하더라도 프로젝트 사업예산이 429억원 정도에 불과하다. 2008~2009년 KOICA의 프로젝트 예산 중 공공기관이 수행한 비중은 12.2% 정도로 그리 높지는 않다.

공공기관의 해외진출 사업 중 비수익사업과 관련하여 추가적으로 한 가지 확인할 필요가 있는 점은 그러한 사업 중 국제기구, EDCF, KOICA 등의 예산이 아닌 자체 예산으로 추진하는 사업이 어느 정도인가 하는 점이다. 자료의 한계로 정확한 현황 파악은 어렵지만, 앞에서 언급한 조세연구원 설문조사 자료에 의하면 88개 기관이 2009년에 수행한 비수익사업의 규모는 702억원 정도로 추정된다. 이 중 KOICA 예산으로 수행한 사업은 약 70억원 정도로¹⁰⁾, 2009년에 공공기관이 수행한 해외 비수익사업 중 약 10% 내외인 것으로 추정된다. 88개 공공기관 중 EDCF 자금으로 사업을 수행한 것은 한국수자원공사의 캄보디아 다운트리 다목적댐 및 몽콜보레이댐 개발에 4.6억원, 한국도로공사 컨소시엄의 콜롬비아 ITS 사업의 4.1억원 정도에 불과하다. 물론 이 중에는 실제로 집행되지 않은 계획도 포함되어 있을 수 있는 등으로 인해, 해외로부터 수주한 사업의 수입규모에 대한

9) 이에 대한 기준은 KOICA 실무자의 판단에 기초한 것으로, 무역협회, 각종 협회, 대한상공회의소 등을 포함한다.

10) 2008~2009년을 합하여 139억원이며, 연도별로 정확한 구분이 되지 않은 부분이 있었다.

정확한 현황 파악이 어려운 한계가 있다¹¹⁾. 그럼에도 불구하고 공공기관 해외진출 사업 중 상당부분이 국제기구, KOICA, EDCF 등의 자금이 아닌 기타 자금으로 수행된 것으로 보인다는 점은 확인할 수 있다. 특히 기관별로 보면, 해외 비수익사업 규모가 큰 한국산업기술진흥원, 정보통신산업진흥원, 인터넷진흥원의 해외진출 사업 등이 KOICA 및 EDCF 자금을 포함하여 있지 않다. 이 중 상당부분은 기관의 고유예산이거나 해당사업 예산이 정부부처 예산으로 편성된 경우로 추정된다.

IV. 정책 논의

위에서 우리는 국제기구, EDCF, KOICA 자금 중에 공공기관이 수행한 사업의 비중이 매우 낮다는 점을 확인한 바 있다. 이와 관련하여 다음과 같은 질문이 제기될 수 있다. ODA 사업의 수행에서 공공기관이 더욱 적극적인 역할을 해야 하는가? 만약 그렇다면 어떤 정책방향이 설정되어야 하는가? 그리고 공공기관이 비수익사업으로 진행되는 해외 사업 중 상당 부분이 위의 자금원이 아닌 기타 예산으로 추진되고 있는 것으로 파악되었으며, 이와 관련하여서는 우려가 제기될 수 있는 측면도 있다. 본 장에서는 이러한 점들에 대해 논의한다.

1. 공공기관의 공적개발원조 사업 참여 필요성

공공기관이 공적개발원조 사업에 참여하는 문제와 관련하여, 우선 왜 우리나라의 기업 또는 공공기관이 공적개발원조 사업에 참여할 필요가 있는가 하는 근본적인 질문이 제기될 수 있다. 그리고 만약 우리나라 기업 또는 공공기관이 ODA 사업에 참여하는 것이 바람직하다면, 왜 민간기업이 아닌 공공기관이 참여하여야 하는가 하는 질문도 제기될 수 있다.

첫 번째 질문과 관련하여서는 공적개발원조를 제공하는 동기가 무엇인지에 대해 생각해 볼 필요가 있다. 이와 관련하여 기존의 논의는 주로 (1) 인도적 동기, (2) 경제적 실적

11) 뿐만 아니라 설문조사 응답 자체의 정확성에도 한계가 있었다. 예를 들어, EDCF 자금운용 실적 자료에 따르면, 한국교육학술정보원의 경우에는 EDCF 자금으로 콜롬비아 ICT 교육역량강화에 대해 약 2.1억원 규모의 타당성 조사 사업을 수행한 것으로 파악되고 있으나, 한국조세연구원에서 실시한 설문조사에서는 동 항목은 해외사업에 포함되어 있지 않았다.

확보, (3) 기타 국익 (외교적 이득 및 국가 이미지 제고 등) 확보 등을 언급하고 있다. 그 중 인도적인 동기만을 강조한다면, 우리나라 기업 혹은 공공기관이 공적개발원조 사업에 적극적으로 참여하지 못하는 것이 문제가 될 이유는 없는 것으로 보일 수 있다. 그러나 위에서 제시한 몇 가지 동기가 반드시 상호배타적이지만은 않다는 점을 인식할 필요가 있다.

즉 공적개발원조 자금을 제공하는 것이 인도적인 동기에서 비롯되는 것이라 하더라도, 우리나라 기업 또는 공공기관이 그러한 사업을 수행하면서 경제적 실익 혹은 기타 국익을 추구하는 것이 불가능하지는 않다는 점이다. 다만 공적개발원조에서 전반적으로 비구속성(untied)이 강조되는 이유가 원조의 효과성 제고를 통해 수원국이 향유하는 이득을 극대화하자는 논리에 기초한 것처럼, 우리나라의 기업이나 공공기관이 사업을 수행하더라도 수원국에게 귀속되는 실질적인 혜택이 극대화되어야 한다는 기본원칙은 지켜져야 할 것이다. 이처럼 원조의 효과성을 낮추지 않으면서도 공여국이 간접적인 국익을 추구하는 것이라면, 이는 공여국과 수원국 모두가 윈-윈(win-win)하는 상태라 할 것이며, 부정적으로 평가될 이유가 없을 것이다.

공적개발원조 사업에의 참여에서 왜 민간기업이 아닌 공공기관의 역할이 중요한지에 대해서는 다음과 같은 점들을 생각할 수 있다. 공적개발원조 사업 중에서는 민간기업만으로 수행이 어렵거나 혹은 해외시장에서 충분한 경쟁력을 확보하기 어려운 것들이 있다. 어떤 분야의 서비스는 국내에서 공공기관에 의해 독점적으로 제공되기 때문에, 해외에서 그러한 서비스를 제공할 주체가 우리나라 민간부문에서 존재하지 않을 수도 있다. 그리고 공공기관은 공신력(수원국 입장에서 체감하는 신뢰성)이 높기 때문에, 공공기관이 공적개발원조 사업을 수행하거나 혹은 사업수행자로 민간기업과 함께 참여하는 경우에는 민간기업이 단독으로 사업을 수행하려 하는 경우에 비해 수주 등의 측면에서 더욱 경쟁력을 가질 수도 있다. 공적개발원조 사업 중에는 수익성이 충분하지 않아 민간기업 입장에서는 참여할 동기가 약하지만, 국가 이미지 제고 등에는 크게 도움이 되기 때문에, 국가적인 차원에서는 수행하는 것이 바람직한 사업도 있을 수 있다.

이처럼 인도적인 측면이라는 공적개발원조에서 인도적인 차원의 취지를 훼손하지 않으면서도 공적개발원조 사업에 적극적으로 참여하여 경제적 혹은 비경제적인 국익 추구에 기여할 여지가 있다. 구체적으로는 공공기관이 공적개발원조 사업을 수행하면서 국내기업의 해외진출 기회가 확대되거나, 혹은 중간재에 대한 국내 수요가 확대되는 등의 경제

적 효과가 있을 수 있다. 그리고 공적개발원조의 과정에서, 자금의 제공자만이 아니라 사업 수행자가 속하는 국가의 인지도나 이미지 개선에 도움이 될 수 있다는 점에서 비경제적인 동기도 중요할 수 있다. 물론 이러한 이득은 우리나라가 직접 자금을 제공하는 양자 공적개발원조에만 해당되는 것은 아니며, 국제기구 혹은 외국정부가 제공하는 공적개발원조 사업을 수행하는 것에도 적용되는 것이다. 다만 우리나라가 향후 공적개발원조를 대폭 확대할 계획이라는 점을 감안하면, 공공기관의 ODA 사업에의 적극적인 참여의 의미가 더욱 크다고 할 수 있을 것이다.

2. 참여 활성화 정책 방향

향후 우리나라가 제공하는 양자간 공적개발원조도 점차 조달시장화될 것이므로, 공적개발원조 사업에의 적극적인 참여를 위해서는 민간기업 및 공공기관이 조달시장에서의 경쟁력을 갖추기 위한 노력이 필요하다. 위에 언급한 바와 같이 우리나라 기업 및 공공기관의 국제 공적개발원조 시장에서의 참여는 저조한 편이므로, 먼저 그 이유에 대해 이해하는 것이 필요할 것이다.

재정경제 국제기구과(2005)에서는 우리나라 기업의 MDB 사업 진행과정 참여의 문제점에 대해 사업단계별로 다음과 같이 진단하고 있다. 사업발굴 단계에서 국가별 지역별 업종별 사전정보 접근에 어려움이 있다. 준비단계에서는 사업초기 준비단계에서의 참여가 부족하며, 개발은행 진출을 위한 컨설턴트의 조직화가 되어 있지 않다. 그리고 차관계약 및 실행 단계에서는 현지 고급정보 수집 능력 부족 및 해외사업 정보 통합관리 조직의 부재가 문제가 되고 있다.

대외경제정책연구원(2008)에서는 우리나라 기업의 공적개발원조 수주 능력에서의 문제점을 다음과 같은 항목으로 나누어 논의하고 있다: (1) 공적개발원조 조달시장에 대한 관심 및 정보 부족, (2) 과거실적(track records)의 부족, (3) 국내 컨설팅 산업의 부진, (4) 공적개발원조 컨설팅 전문가 부족, (5) MDB 조달시장에 대한 높은 초기진입 비용, (6) MDB 프로젝트 초기단계 사업참여를 위한 능력 및 기회의 부족, (7) 문화적 장벽.

전체적으로 보면, 우리나라 기업은 기술 및 가격경쟁력을 보유하고더라도, 공적개발원조 시장진출에 대한 관심 및 이해도가 낮거나, 혹은 수주경쟁력이 취약한 경우가 많다고 할 수 있다. 공공기관의 국제 공적개발원조 사업 참여와 관련하여 민간기업과 가장 다른 점

이 있다면, 해외 공적개발원조 사업에 참여할 유인 및 의사결정체제와 관련된 부분일 것이다. 민간기업의 경우에는 수익성을 확보할 수 있는지가 주요 기준이 되지만, 공공기관이 공적개발원조 사업에 참여하는 것과 관련하여서는 그것이 기관의 고유목적에 부합하는지에 대해 논란이 있을 수 있다.

공공기관의 ODA 사업참여를 활성화하고자 한다면, 정부의 정책의지가 무엇보다도 중요하다. 공공기관의 의사결정 자체가 직·간접적으로 정부정책 방향에 의해 영향을 받을 수 있기 때문이다. 따라서 정부가 공공기관의 ODA 사업참여를 권장하고자 하는 경우에는 그에 대한 의지를 명확히 천명하는 것이 가장 중요하다.

그리고 공공기관이 해외 사업을 추진하는 과정에서 정부의 적극적인 협조가 필요한 경우도 있다. 공공기관은 주로 독점성이 강한 경향이 있으며, 상대국에서도 그러한 분야의 시장은 독점성이 강하거나 공공성이 강조되는 경우가 많다. 따라서 그러한 시장에서의 의사결정은 단순한 시장논리에만 기초하지 않고 다양한 측면을 감안하여 의사결정이 이루어질 수 있기 때문이다.

수주경쟁력 강화를 위해서는 우선적으로 정보교류 활성화가 필요하다. 분산된 정보제공 창구(KOTRA, 수은, KOICA, 중진공 등)를 통합하여 정보 접근성을 제고하는 것이 필요하다. 그리고 단순한 입찰정보의 제공을 넘어, 해외진출 추진 과정에서 필요한 고급정보 및 경험의 교류 활성화가 필요하다. 현재도 KOTRA를 중심으로 운영하는 공공기관 해외진출협의회 등이 있지만, 충분히 활성화되어 효과적으로 운영되고 있지는 못하는 상황이다. 정보 교류 채널의 효과성을 보강하는 것과 더불어, 교육프로그램 등을 강화하는 것도 필요하다. 교육프로그램은 단순하게 해외진출에 대한 원론적인 교육수준을 넘어서 기존의 경험을 지식화하고, 좀 더 현실적으로 도움이 될 수 있는 형태가 되는 것이 필요하다. 예를 들어, 기존의 해외추진 진출 경험이 있는 기관의 실무경험을 가진 사람들을 강사로 활용하거나, 기존의 경험을 책자로 만들어 지식 DB화하는 등의 작업 등이 필요할 것이다.

그리고 전문인력을 양성하는 것이 무엇보다 중요하다. 인력 양성에 대해 기존에도 해외전문직위 신설 등의 과제가 제기된 바 있지만, 그러한 제한적인 정책보다는 좀 더 적극적으로 저변을 확대하는 노력이 필요하다. 특히 우리나라 공공기관에서 인력의 순환배치가 상당히 크다는 현실을 감안하면, 소수의 전문인력 양성 외에도 해외사업을 수행할 수 있는 인력 풀의 저변을 확대하는 것이 매우 중요하다. 그리고 실질적인 해외 네트워크

강화를 위해 공공기관 인력의 국제기구 파견 등을 적극적으로 권장하는 것이 필요하며, 해외사무소 운영에서의 효과성 제고를 위한 노력 등도 동시에 이루어져야 할 것이다.

3. 해외사업의 관리

전반적으로 볼 때 현재 상황은 공공기관의 공적개발원조 수행을 권장해야 하는 상황이라고 판단되지만, 장기적으로는 국내에서 한계상황에 직면한 공공기관이 무리하게 해외 사업을 추진하면서 문제가 발생할 가능성을 배제할 수 없다. 따라서 공공기관이 국익이라는 명분하에 부실하게 해외사업을 추진하는 일이 발생하는 것을 방지하기 위해, 일정한 기본원칙을 설정하는 것이 필요할 것이다.

사업적 동기로 인한 공공기관의 해외진출과 관련하여서는 기본적으로 정책의 기본원칙을 설정하는 것이 비교적 용이하다. 사업의 타당성 여부와 관련하여 해당 기업이 관련 사업을 통해 수익성을 확보할 수 있는지가 우선적인 기준이 되어야 할 것이다. 그러나 공적개발원조 사업의 경우처럼 국가에 간접적인 이득을 주는 경우에 대해서는 사업 참여와 관련된 기본원칙을 간단하게 제시하기 어렵다. 직접적인 수익성이 없는 사업이라도 국가적으로 간접적인 이익이 크다면, 그러한 사업을 추진하는 것이 타당할 수 있다. 물론 개념적으로는 간접적인 국익까지 포함하여 비용-편익의 시각에서 판단하면 되지만, 현실에서는 간접적인 국익을 추정하는 것이 어려운 한계가 있다. 그로 인해 해외진출 사업에서의 책임성이 약화되거나 부적절하게 사업을 추진하는 문제가 발생할 가능성을 염두에 둘 필요가 있다.

좀 더 구체적인 논의를 위해 공공기관이 해외 비수익 사업을 수행하기 위한 재원을 조달하는 방법을 다음과 같이 구분하여 보기로 한다.

- (1) 국제기구에 의한 사업, 혹은 다른 원조국이 지원하는 사업을 우리나라 공공기관이 수행하는 경우 등
- (2) KOICA 예산 혹은 EDCF 사업 등 정부의 공적개발원조 사업예산으로 편성된 예산을 활용하는 경우
- (3) 해당사업을 위해 정부로부터 별도로 편성된 사업예산(earmarking된 예산)을 받아 추진하는 경우
- (4) 기관의 일반 예산을 활용하는 경우

위의 (1) 또는 (2)의 경우에는 원칙적으로는 해당 사업으로부터의 수입으로 사업경비를 충당하는 것이며, 기관에 대한 별도의 재정지원이 필요하지 않다. 사업의 수행으로 인한 간접적인 이득을 생각한다면, 각 기관이 그러한 사업을 수행하는 것을 긍정적으로 해석할 수 있을 것이다. 특히 해외로부터 수주하여 사업을 추진하는 경우에는 기본적으로 해당 기관이 그러한 사업을 수행할 충분한 경쟁력이 있다는 것을 시장에서 입증하는 것으로 해석할 수 있다. KOICA 및 EDCF 자금으로 추진하는 사업은 아직은 상당 부분 구축성이 있지만, 이 경우의 사업수행의 효과성 부분은 사업을 수행하는 공공기관의 문제라기보다는 사업을 발주하는 기관의 문제, 즉 공적개발원조 관련 예산의 편성 및 집행에 관한 문제라 할 수 있다.

해당사업의 추진을 위해 정부로부터 별도로 편성된 예산을 받아 활용하는 것도, 예산 편성 자체에서 사업의 타당성이 검증된 것이라면, 원칙적으로는 문제가 되지 않을 것이다. 이러한 예산은 공적개발원조 통계에 포함되지 않을 수도 있지만, 실질적인 내용 면에서는 공적개발원조에 해당되는 것으로 볼 수 있다. 물론 예산 당국의 입장에서는 ODA 예산 혹은 실질적으로 ODA에 해당되는 예산의 효과성을 제고하기 위해 사전적 검토 및 사후적인 검증 등 다양한 노력을 경주해야 할 것이다.

공공기관을 관리하는 정책당국의 입장에서 가장 신경을 써야 하는 부분은 기관이 다른 내부자원을 해당사업에 전용하는 경우다. 이러한 경우는 상당히 보편적으로 발생할 수 있다. 현실적으로 공공기관에서 사업별 내부회계가 발달되어 있지 않은 상황이라는 점을 감안하면, 시장에서의 입찰을 통해 어떤 사업을 수주하는 것조차도 해당 기관이 그러한 사업을 수행할 경쟁력을 가지고 있다는 것을 충분히 입증하는 것이 아닐 수 있다. 예를 들어, 어떤 출연기관이 해당사업에 내부자원을 추가로 투입하여 사업을 수행하는 계획에 기초하여 사업을 수주하였다면, 그 기관이 해당사업의 수주와 관련하여 실질적으로 가격 경쟁력을 가지고 있는 것은 아니며, 정부의 암묵적인 보조금이 지급되는 것과 유사하다고 할 수 있다.

물론 공적개발원조 사업의 수행이 국가에 주는 간접적인 이득도 감안한다면, 내부 자원을 전용하는 것조차도 무조건 부정적으로 평가할 이유는 없다. 그러나 공공기관이 해외 사업을 위해 다른 자원을 무리하게 활용하는 것과 관련하여서는 다소 조심스러운 접근이 필요하며, 그로 인해 발생할 수 있는 문제에 대해 유의할 필요가 있다. 이처럼 내부의 다른 자원을 활용하는 것은 주로 상업성이 약하고, 해외 민간기업과의 경쟁관계에서 문제가

없는 분야를 중심으로만 허용하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 궁극적으로는 ODA 사업의 수행으로 인한 간접적인 득에 대해 평가할 수 있는 기준이 마련되고, 이를 활용하여 비록 느슨한 형태라 하더라도, 일종의 관리회계 틀에 기초한 성과평가 틀을 만들어 나가는 것이 바람직할 것이다. 물론 ODA 사업의 수행이 국가에 주는 간접적인 이득을 평가하는 것은 쉬운 일은 아니지만, 이는 우리나라 ODA 사업의 확대 시점에서 고민해야 할 새로운 문제라 할 수 있을 것이다.

아울러 공공기관의 해외사업 수행이 본격화되면서 그것이 국가 이미지 등에 오히려 부작용을 초래하는 상황이 발생하지 않도록 하기 위하여 국제규범(global standard)의 준수 및 수원국 정서에 부합하는 윤리경영을 강조하는 것이 필요하다. 물론 이는 단지 공공기관에만 해당되는 것은 아니며, 민간기업의 사업수행을 포함한 공적개발원조 사업 수행 전반에서 중요한 문제다. 그러나 공기업의 경우는 소유주가 정부이며, 공기업이 해외에서 부적절한 사업 운영을 하는 경우에는 민간기업과 관련하여 그러한 문제가 발생한 경우보다도 국가 이미지 등에 더욱 부정적인 영향을 미칠 위험성이 있다는 점에서, 이러한 측면은 더욱 강조될 필요가 있다. 이러한 문제를 방지하기 위해서는 수원국 혹은 투자대상국 사정에 대한 충분한 이해, 그리고 현지 및 국제적 기준의 윤리경영에 대해 이해하고 대응하는 것이 필요하다. 이는 공공기관의 해외진출만이 아니라 공적개발원조 사업 추진, 민간기업 및 공공기관의 해외진출 등 모든 부분에 해당되는 부분이므로, 전문가 및 당사자들이 모여 해외사업 수행에 대한 가이드라인을 작성하는 것도 필요할 수 있을 것이다.

참고문헌

- 경기대학교 산학협력단, 『EDCF 확대·발전 방향에 관한 연구』, 재정경제부 용역보고서, 2005.
- 기획예산처 보도자료, 「공공기관, 해외진출을 통해 새로운 성장동력 확보」, 2007.10.31.
- 기획재정부 보도자료, 「한국의 ODA 현황 및 정책방향」, 2010. 11. 19.
- 대외경제정책연구원, 『ODA 관련 국내산업의 경쟁력 분석 및 제고방안』, 기획재정부 연구용역 최종결과보고서, 2008.
- 외교통상부 개발협력정책관실, 『우리나라 대외원조 현황 및 정책 방향』, 2008.
- 재정경제부 국제기구과, 『국제개발은행(MDB)을 통한 해외사업 활성화 방안』, 2005.
- 재정경제부 보도자료, 「공공기관의 해외진출 활성화 전략」(해외진출협의회 2차 회의 안건 07-02-01) 2008
- 재정경제부 보도자료, 「기업의 해외진출 촉진과 해외투자 확대 방안」, 2007.1.16.
- 재정경제부 보도참고자료, 「기업의 해외진출 지원방안」, 2007.
- 조환익, 「공공기관, Global Player가 되라」, 공공기관 포럼 발표자료, 2010.
- 한국공기업학회 2010년 춘계학술대회 자료집, 『공공기관의 해외사업 성공 사례와 정부의 정책 방향』, 2010.
- 한국국제협력단, 『우리나라 대개도국 공적개발원조(ODA) 현황 및 과제』, 2003.
- 한국수출입은행, 『대외경제협력기금 조성 및 운용사항 보고』, 2008.
- 한국조세연구원, 「공공기관의 핵심역량을 활용한 해외진출 활성화 방안」, 『공공기관 선진화를 위한 정책과제』, 2009
- OECD, Working Group on Privatisation and Corporate Governance of State Owned Assets, “SOEs operating abroad : Issued for the State Ownership Function,” 2010.

지방공기업의 생산성 제고 방안

곽채기(동국대)

지방공기업의 생산성 제고 방안

곽채기*

I. 문제의 제기

지방자치 실시 이후 지방자치단체의 자율권 및 역할 확대 등에 기인하여 지방공기업의 규모와 역할의 범위가 지속적으로 팽창되고 있음에도 불구하고, 이에 상응한 성과 창출과 경영 및 관리의 책임성 확보는 이루어지지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다. 그 결과 현재 중앙정부에 비해 지방자치단체의 공기업이 더 많은 문제점을 안고 있으며, 이로 인해 지방공기업에 대한 개혁의 필요성과 중요성은 더 높게 인식되고 있다.

그럼에도 불구하고 지방공기업을 개혁하기 위한 체계적이고 상시적인 개혁 활동은 상대적으로 미흡하였다고 할 수 있다. 중앙정부의 경우 정권교체기마다 공기업부문에 대한 강도 높은 구조조정을 지속적으로 전개해 온 반면 지방공기업의 경우에는 개별 자치단체가 기관의 설립·운영 주체인 관계로 전국적 및 범정부적 차원에서 지방공기업부문의 구조조정을 위한 체계적이고 전략적인 개혁 활동이 전개되지 못하고 있다. 특히, 지방공기업의 설립·운영에 대한 관리 및 규제 권한이 중앙정부에서 지방자치단체로 대폭 이양된 이후 중앙정부의 통제력은 약화된 반면 지방자치단체는 산하 지방공기업과 이해관계를 공유하고 있는 측면이 강해 지방자치단체의 자발적인 구조조정 활동을 기대하기가 어려운 현실적인 제약조건이 작용하고 있다.

지방공기업 관련 예산(공기업특별회계 및 기타 특별회계, 공사·공단 예산)이 지방자치단체의 통합재정에서 차지하고 있는 비중을 감안할 때 지방공기업부문의 효율적인 운용 여부는 전체 지방재정의 운영 성과를 좌우하는 매우 중요한 요소이다. 그런데 일부 지방자치단체에서 운영하는 공기업의 경우에는 심각한 경영난으로 인해 파산위기에 몰리고 있으며, 지방공기업의 적자 누적으로 인해 일반회계의 부담을 가중시키고 있는 실정이다. 따라서 지방자치단체 통합재정의 운영 성과를 제고하고, 작고 효율적인 지방자치단체

* 동국대학교 행정학과 교수

를 구현하기 위해서는 지방공기업부문에 대한 구조조정과 경영혁신 노력을 전개하는 것이 무엇보다도 중요하다.

이에 본고에서는 지방공기업의 운영 실태와 경영성과를 살펴보고, 지방공기업의 생산성 측정에 관한 선행연구를 정리하고, 재무비율 지표를 중심으로 국가기공기업 대비 지방공기업의 생산성과 수익성을 비교분석하여 지방공기업의 낮은 생산성과 비효율성을 초래하는 구조적 요인들을 도출한 다음에 지방공기업의 생산성 제고를 위한 정책과제와 방향을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

II. 지방공기업의 운영 실태와 경영상의 비효율성

1. 지방공기업의 종류와 기관 특성

현재 ‘지방공기업법’에서는 지방공기업의 종류를 조직형태, 지방정부의 경영방식(관리 방식), 그리고 지방정부의 출자지분 등을 중심으로 지방직영기업, 지방공사·공단, 지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터) 등으로 구분하고 있다.

〈표 1〉 지방공기업의 경영형태 및 유형 분류

경영형태	지방공기업의 유형		지방자치단체 출자비율	비고
직접경영	지방직영기업		100%	정부조직 형태
간접경영	지방공단		100%	민간출자 불허
	지방공사	전액출자형	100%	
		제3섹터형	50%이상	광의의 제3섹터
	지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)		50% 미만	협의의 제3섹터 (주식회사 형태)

자료 : 행정안전부(2010a)

지방공기업은 지방자치단체의 일반행정조직이나 사업소 형태로 지방자치단체가 직접 경영하거나 별도의 법인을 설립하여 간접 관리하는 방식으로 운영한다. 지방공기업법에

서는 전자를 ‘지방직영기업’으로 규정하고 있고, 후자를 ‘지방공단’과 ‘지방공사’, 그리고 ‘지방공사·공단 외의 출자·출연법인(제3섹터)’으로 구분하고 있다.

지방공사는 지방자치단체가 자본금의 50% 이상을 출자 또는 출연하여 설립한 법인으로서 50%를 초과하지 않는 범위 내에서 민간출자가 인정되고 있다¹⁾. 이에 비해 지방공단은 지방자치단체가 전액 출자하도록 하여 민간의 자본참여를 허용하지 않고 있다. 그리고 ‘지방공사·공단 외의 출자·출연법인’은 지방자치단체가 자본금 또는 재산의 50% 미만을 출자 또는 출연하여 지방자치단체 외의 자와 공동으로 상법에 의한 주식회사(출자법인) 또는 민법에 의한 재단법인(출연법인)으로 설립한 지방공기업이다. 이를 협의의 제3섹터라고도 한다. 지방공기업의 범주에 포함되는 지방자치단체의 출자·출연법인, 즉 지방공사·공단 외의 출자·출연법인에 대해서는 이를 다시 지방자치단체의 출자·출연 비율과 지방자치단체의 경영감독권 행사 여부를 기준으로 ‘지방자치단체 25% 이상 50% 미만 출자·출연법인’과 ‘지방자치단체 25% 미만 출자·출연법인’으로 구분하고 있다. 지방공기업법은 ‘지방자치단체 25% 이상 50% 미만 출자·출연법인’에 대해서는 지방자치단체장이 출자법인 또는 출연법인에 대하여 경영상황에 관한 보고 및 서류의 제출을 요구하거나 당해 지방자치단체의 출자 또는 출연과 관련된 업무·회계·재산에 대한 검사를 할 수 있으며, 경영개선을 위하여 지도·조언 또는 권고를 할 수 있는 것으로 규정하고 있다.

이와 같이 현재 지방공기업은 지방직영기업, 지방공사, 지방공단, 민관공동출자·출연법인 등으로 구분되고 있는바, 이들 지방공기업의 기관 특성을 지방자치단체와의 업무관계, 경영비용 확보 방법, 자본조달방법, 경영자, 예·결산 승인 주체 등의 기준에 따라 비교하여 제시하면 <표 2>와 같다.

1) 지방공사의 경우에는 국가공기업과 같이 자회사 또는 출자회사를 둘 수 있다. 지방공기업법 제54조에 의하면 지방공사는 당해 공사의 사업과 관계되는 사업을 효율적으로 수행하기 위하여 필요한 경우 지방자치단체장의 승인을 얻어 다른 법인에 출자할 수 있다.

〈표 2〉 지방공기업의 종류별 기관특성 비교

구 분	지방직영기업	지방공사	지방공단	민관공동출자·출연법인
성 격	행정기관	일종의 회사 (불하가능)	일종의 공공기관 (불하불가)	주식회사 또는 재단법인
정 의	지자체가 주민의 복지증진을 위하여 직접 행정조직 형태로 운영하는 사업	지자체가 공공성 확보를 위하여 50% 이상을 출자한 법인 형태로 운영하는 사업	행정이 담당해야 할 업무를 자치단체가 100% 출연한 법인에 의해 운영하는 사업	지자체가 지자체 외의 자와 공동으로 자본금 또는 재산의 1/2미만을 출자·출연하여 설립한 법인
업무관계	지자체 업무의 일부	독립된 사업 (완전성)	특정업무의 위·수탁 (한정성)	독립된 사업 (완전성)
경영비용	자본금+판매수입	자본금+판매수입	출연금+수탁금+수수료수입	자본금+판매수입
자본조달	공기업지방채발행	사채+민간출자	공단채발행	사채+민간출자
경 영 자	자치단체장(관리자)	사장, 부사장, 이사	이사장, 부이사장, 이사	사장, 부사장, 이사
해 산 시 자본처리	설립단체 귀속	출자자에 귀속	설립단체 귀속	출자자에 귀속
예·결산 승 인	지방의회	이사회	이사회	이사회

2. 지방공기업의 설립 운영 현황 및 경영성과

가. 지방공기업의 설립·운영 규모

행정안전부가 2010년 7월 1일 기준으로 발간한 지방공기업의 현황 자료에 의하면 지방공기업 유형별·자치단체별 설립·운영 현황은 〈표 3〉과 같다. 전국적으로 417개의 지방공기업이 운영되고 있으며, 지방직영기업 245개, 지방공사·공단 134개, 제3섹터 38개 등으로 구성되어 있다.

〈표 3〉 지방공기업의 운영 현황(2010.7.1 기준)

시도별	합계	직영기업					공사·공단 등					제3 섹터
		소계	상수도	하수도	공영 개발	지역 개발 기금	소계	지하철	도시 개발 공사	시설 환경 경륜 공단	기타 공사	
계	417	245	115	81	33	16	134	7	16	82	29	38
서울	33	2	1	-	-	1	29	2	1	25	1	2
부산	11	3	1	1	-	1	6	1	1	4	-	2
대구	8	3	1	1	-	1	4	1	1	2	-	1
인천	17	4	1	1	1	1	13	1	1	9	2	1
광주	10	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	3
대전	9	3	1	1	-	1	4	1	1	1	1	1
울산	7	3	1	1	-	1	4	-	1	3	-	-
경기	107	71	31	28	11	1	35	-	1	21	13	1
강원	32	23	15	3	4	1	7	-	1	4	2	2
충북	22	16	8	5	2	1	3	-	1	2	-	3
충남	28	23	10	7	5	1	3	-	1	1	1	2
전북	19	15	9	4	1	1	2	-	1	1	-	2
전남	25	16	7	5	3	1	2	-	1	-	1	7
경북	36	25	14	10	-	1	7	-	1	3	3	4
경남	46	32	13	12	6	1	9	-	1	5	3	5
제주	7	3	1	1	-	1	2	-	1	-	1	2

자료 : 행정안전부(2010a)에 의거하여 작성

그런데 행정안전부가 발표한 지방공기업 현황 자료에는 사실상 지방공기업법의 공사형 지방공기업과 동일한 경영체제를 유지하고 있는 지방의료원이 포함되어 있지 않다. 2009년 현재 전국적으로 34개의 지방의료원이 설립·운영되고 있다. 2005년 이전까지는 지방의료원도 지방공기업법에 의해 공사형 지방공기업으로 관리되어 왔으나, 2005년 지방의료원에 대한 중앙정부의 관리·관할권이 행정자치부에서 보건복지부로 이관되면서 지방공기업의 범주에서 제외되었다. 현재에는 ‘지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률’에 의

해 설립·운영되고 있는 특수법인 형태의 지방자치단체 준공공기관으로 분류되고 있다.

결국 사실상 지방공기업으로 분류할 수 있는 지방의료를 제외하더라도 2010년 7월 현재 기준으로 우리나라 지방공기업은 전국적으로 417개가 운영되고 있다. 이러한 지방공기업의 운영 규모는 지난 1999년 지방공기업 설립허가권이 행정자치부에서 지방자치단체로 이양된 이후 지방공기업 수가 지속적으로 증가한 결과이다²⁾. 그 중에서도 특히 지방공사와 지방공단 등 간접경영형태의 지방공기업이 두드러진 증가세를 보여왔다. 그 원인으로는 다음과 같은 점들이 거론되고 있다(정기섭·곽채기 외, 2010: 77).

첫째, 1999년의 제5차 지방공기업법 개정으로 지방공기업의 설립승인권이 지방자치단체장에게 이관되었다는 점을 꼽을 수 있다. 지방공기업의 설립근거는 지방공기업법 제49조에 규정되어 있으며, 제5차 개정 이전에는 행정안전부 장관이 지방공기업에 대한 설립승인권을 행사하였기 때문에 지방공기업의 설립이 용이하지 않았다. 그러나 1999년의 제5차 지방공기업법 개정으로 지방공기업의 설립 승인권이 지방자치단체장에게 이관됨에 따라 자치단체의 자율적인 판단에 따라서 지방공기업을 설립하는 것이 매우 원활해진 것이다.

둘째, 김대중 정부의 지방자치단체 구조조정 정책도 지방공기업 설립을 촉발시킨 계기가 되었다. 당시 김대중 정부는 지방공무원에 대해 일률적인 감축 목표를 설정하여 추진하였는데, 이러한 구조조정 정책을 회피하기 위한 수단으로 지방공기업을 설립하는 경향이 많았던 것이다. 이에 대한 근거는 지방공기업들이 환경시설이나 도로시설 및 문화·체육시설 등 종전에 지방자치단체의 사업소 조직이나 일반행정조직에서 수행하던 업무들을 관장하고 있는 사실을 통해 충분히 엿볼 수 있다.

셋째, 지방자치 실시 이후 지방자치단체마다 공원, 체육시설, 문화시설 등은 크게 확충되고 있는 반면에 지속적인 지방자치단체 개혁으로 인해 이러한 시설물을 관리할 직제와 정원을 확보하는 것은 더욱 어려워지고 있다는 점도 지방공기업의 설립 규모가 증가한 원인으로 작용하고 있다. 지방자치단체의 입장에서는 직제와 인력에 대한 자율권이 상대적으로 큰 지방공기업에게 이들 시설물의 관리를 위탁할 가능성이 높다. 또한 지방공공서비스에 대한 민영화와 상업화 추세가 확산되면서 지방공기업의 활용 범위가 확대되고 전략적 가치가 증대된 점도 지방공기업의 설립이 증가한 요인의 하나로 작용하였다.

2) 지방공기업 운영 규모의 변천 과정을 간략하게 살펴보면 다음과 같다. 7개(1970)→59개(1980)→181개(1990)→306개(2000)→417개(2010).

나. 지방공기업의 사업영역과 경영형태

1970년에 6개의 상수도사업에서 출발한 지방공기업은 대체적으로 상수도사업과 공영개발사업 위주의 지방직영기업이 지배적인 경영형태를 이루어 왔다. 그런데 1980년대에 들어서 지방의료원을 중심으로 지방공사 형태의 지방공기업이 대두하였다. 이것은 당시 만성적자에 시달리고 있던 시도립병원의 경영 상태를 개선하기 위하여 지방공사로 전환한 데 기인한 것이다. 또한 1980년대 후반부터 1990년대 초반까지는 공영개발사업을 중심으로 하는 지방직영기업과 도시개발공사의 설립이 두드러진 경향으로 나타났다. 이것은 당시의 부동산 경기에 편승하여 지역개발을 추진하려는 지방자치단체의 의지가 상승작용을 일으킨 결과라고 할 수 있다. 그러나 1990년대 후반기에 접어들면서 지방직영기업보다는 지방공사와 지방공단, 제3섹터 등과 같은 간접경영형태의 지방공기업이 오히려 증가하면서 지방공기업의 사업영역이 다양한 분야로 확대되고 있는 추세를 보이고 있다(정기섭·곽채기 외, 2010: 78).

현재 지방공기업 설립 대상 사업영역은 지방공기업법 의무적용사업(지방직영기업 또는 지방공사·공단 설치 대상 사업영역)과 임의적용사업(지방직영기업 또는 지방공사·공단, 제3섹터 설치 대상 사업영역)으로 구분되어 있다³⁾. 지방공기업법 의무적용 대상사업은 상수도사업, 공업용수도사업, 궤도사업, 자동차운송사업, 지방도로사업, 하수도사업, 주택사업, 토지개발사업 등의 8개 범주로 설정되어 있다. 이 중 상수도사업, 하수도사업, 공영개발사업, 지역개발기금 등의 사업분야는 지방직영기업이 담당하고 있고, 지방공사·공단은 지하철, 도시개발, 공공시설관리 등의 분야를 담당하고 있다.

다. 인력과 예산 현황

2010년 12월 31일 현재 기준으로 지방공기업에 종사하는 인력규모는 6만 5,060명으로 이 중 직영기업과 지방공사·공단에 6만 3,673명, 그리고 민관공동출자·출연법인에 1,387명이 근무하고 있다. 지방공기업의 예산규모는 2010년 당초 예산기준으로 49조

3) 임의적용사업은 경상경비의 5할 이상을 경상수입으로 충당할 수 있는 다음과 같은 세 가지 범주의 사업을 지방직영기업, 지방공사·공단이 경영하는 경우 조례가 정하는 바에 의하여 지방공기업법을 적용하는 것이 가능하다. ① 민간인의 경영참여가 어려운 사업으로서 주민복지증진 기여, 지역경제 활성화나 지역개발촉진에 이바지할 수 있다고 인정되는 사업, ② 의무적용 대상사업 중 당면적용사업 기준에 미달하는 사업, ③ 체육시설의 설치·이용에 관한 법률에 의한 체육시설업 및 관광진흥법에 의한 관광사업(여행업 및 카지노업 제외)

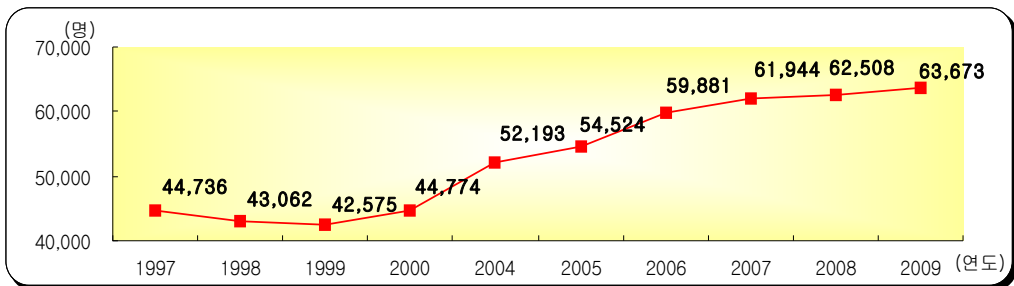
9,616억원으로 당해연도 지방자치단체 전체 예산(당초예산 순계기준) 139조 8,565억원의 35.7%에 해당하는 것이다. 그리고 지방공기업의 자산규모는 2009년 결산기준으로 138조 9,460억원을 기록하고 있다.

〈표 4〉 지방공기업의 기관 수, 인력과 예산 현황

구 분	계	직영기업	지방공사·공단	민관공동출자·출연법인
기관 수(개) (2010.7.1)	417	245	134	38
인력(명) (2009.12.31)	65,060	15,519	48,154	1,387
2010년 예산(억원)	499,616	159,387	325,493	14,736
자산규모(억원) (2009.12.31)	1,389,460	629,839	738,882	20,739

자료 : 행정안전부(2010a, 2010b, 2010c)에 의거하여 작성

[그림 1] 지방공기업의 연도별 인력 증감 추이



주 : 지방직영기업과 지방공사·공단 기준

자료 : 행정안전부(2010c)

지방공기업의 증추를 짐하고 있는 지방직영기업과 지방공사·공단을 기준으로 지방공기업의 인력 증감 현황을 살펴보면 [그림 1]과 같다. 지방공기업의 인력은 1997년 IMF 경제위기 이후 구조조정 등으로 감소하였다가 다시 1999년부터 꾸준히 증가하고 있는 추세에 있다. 이것은 지방공기업 수가 매년 증가하고 있으며 사업범위도 점차 확대되고 있기 때문이다. 특히, 지방공단의 경우 1994년에 6개로 출발하였으나 2009년 결산기준으로 81개로 기관 규모가 급격하게 증가하였으며, 이 과정에서 기존의 주차, 견인사업에서 체육시설, 구민회관, 장묘시설관리 등 전문성이 요구되는 신규수탁사업으로 사업영역을 확대함에 따라 체육강사, 지도사 등 전문인력을 강화하면서 인력이 매년 증가하고 있는 실

정이다(행정안전부, 2010c: 4)⁴⁾.

또한 지방공기업(민관공동출자·출연법인 포함)의 예산규모도 꾸준히 증가추세에 있는 바, 2003년에 22조 5,516억원이었던 예산규모가 2010년에는 49조 9,616억원으로 증가하였다. 이러한 급격한 예산규모 증가는 도시개발공사가 대규모 택지개발, 주택건설 등의 사업을 추진하는 데 따른 사업비 증가에 크게 기인하고 있다.

라. 지방공기업의 재무상태 및 경영성과

2009년도 결산을 기준으로 지방직영기업과 지방공사·공단, 그리고 제3섹터(민관공동출자·출연법인)의 재무상태와 경영성과를 분석해 보면 다음과 같다.

〈표 5〉 2009년도 지방직영기업과 지방공사·공단의 재무상태

(단위 : 억원)

사업별	구 분	자 산			부 채			자 본	부채 비율 (%)
		계	유동 자산	비유동 자산	계	유동 부채	비유동 부채		
직영기업 + 공사·공단	계 (직영+공사·공단)	1,368,721	494,265	874,456	582,113	190,919	391,194	786,608	74.0
	소 계	629,839	103,728	526,111	155,310	36,754	118,556	474,529	32.7
	직영기업								
	상 수 도	231,108	16,438	214,670	12,990	2,245	10,745	218,118	6.0
	하 수 도	223,631	13,316	210,315	15,172	2,140	13,032	208,459	7.3
	공영개발	57,288	54,012	3,276	25,076	14,636	10,440	32,212	77.9
	지역개발기금	117,812	19,962	97,850	102,072	17,733	84,339	15,740	648.5
	지방공사·공단								
	소 계	738,882	390,537	348,345	426,803	154,165	272,638	312,079	136.8
	지 하 철	236,361	14,681	221,680	57,573	19,688	37,885	178,788	32.2
	도시개발	450,618	357,515	93,103	349,820	126,693	223,127	100,798	347.1
	기타공사	42,417	15,978	26,439	16,568	5,941	10,627	25,849	64.1
	시설·환경·경륜공단	9,486	2,363	7,123	2,842	1,843	999	6,644	42.8

자료 : 행정안전부(2010a)

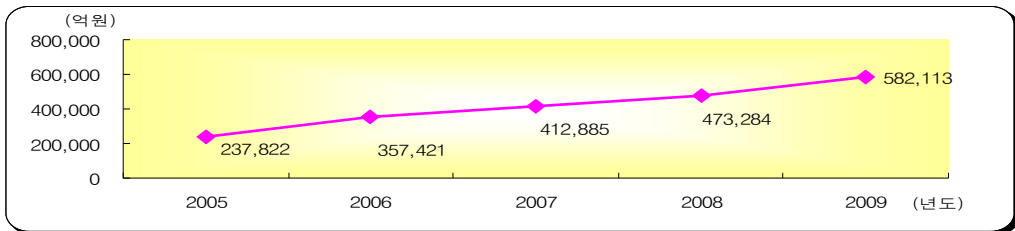
4) 시설공단의 인력 규모 추이를 살펴보면 다음과 같다. (2003)9,869 → (2004)12,719 → (2005)14,123 → (2006) 14,831 → (2007)15,873명 → (2008)16,903 → (2009)18,255명

우선 2009년도 결산 대상 지방공기업은 지방직영기업 239개, 지방공사·공단 132개, 제3섹터 36개로 구성되어 있다.

둘째로, 결산대상 371개 지방직영기업과 지방공사·공단의 자산 규모는 136조 8,721억원으로 부채 58조 2,113억원(자산의 42.5%)과 자본 78조 6,608억원(자산의 57.5%)으로 구성되어 있다. 2009년도 지방직영기업과 지방공사·공단의 자산은 2008년도 119조 5,030억원보다 14.5% 증가하였으며, 매년 자산이 꾸준히 증가하는 추세이다. 이는 도시개발부문의 택지개발사업, 임대주택사업 등 확대에 따라 재고자산이 증가하였기 때문이다⁵⁾. 또한 26개 제3섹터 지방공기업의 자산규모는 2조 739억원으로 부채 1조 3,986억원, 자본 6,764억원으로 구성되어 있다.

셋째로, 2009년도 지방직영기업과 지방공사·공단의 부채규모는 총 58조 2,113억원으로 2008년도 47조 3,284억원보다 23%(10조 8,829억원) 증가하였으며, 매년 지속적으로 증가하는 추세에 있다. 2009년의 부채규모는 2005년에 비해 144.8% 증가한 것이다. 또한 제3섹터의 부채 규모는 1조 3,986억원으로 206.8%의 부채비율을 기록하고 있으며, 2008년(183.7%) 대비 23.1%p 증가하였다.

[그림 2] 지방공기업의 부채 증가 추이



주 : 지방직영기업과 지방공사·공단 기준
 자료 : 행정안전부(2010c)

지방공기업의 부채 현황을 사업별로 분석해 보면 지역개발기금, 도시개발, 지하철 등의 순으로 많은 부채를 가지고 있다. 이 중 도시개발공사의 부채(34조 9,820억원, 지방직영기업과 지방공사·공단 총부채의 60.1% 해당)가 가장 높은 비중을 차지하고 있는바, 그

5) 도시개발공사는 공무원이 운영하는 행정기관이나 지방직영기업과 달리 민간이 가지고 있는 업무상의 전문성과 자본조달의 용이성 및 고도의 기술을 적극적으로 도입할 목적으로 추진되어야 함에도 지방자치단체의 정치적 영향력을 강화하기 위한 의도에서 설립되고 있으며, 다른 지방공기업과는 달리 상당히 양호한 경영성과를 내고 있다.

이유는 사업 초기 투자비용을 공사채·국민주택기금·지역개발기금 등으로부터 차입하는 업무특성에 기인한다. 또한 지하철공사 부채(5조 7,537억원, 총부채의 9.9%)는 초기건설비, 수송원가 대비 낮은 운송요금, 무임승차 등으로 인한 구조적 요인이 상존하고 있으나, 지방자치단체의 추가 출자와 경영합리화로 부채를 상환함으로써 점차 감소 추세에 있다⁶⁾.

넷째로, 2009년도 결산 기준으로 지방직영기업과 지방공사·공단 경영성과를 분석해 보면 총 2,873억원의 적자를 기록하고 있으며, 적자 규모가 전년(△1,784억원) 대비 61% 증가하였다. 지방직영기업은 전체적으로 1,607억원의 흑자를 달성하였으나, 지방공사·공단에서는 4,480억원의 적자가 발생하였다. 지방공기업의 적자는 지하철사업(△8,283억원)과 하수도사업(△4,619억원) 분야에서 집중적으로 발생하고 있으며, 이를 공영개발사업(4,370억원 흑자)과 도시개발사업(3,829억원 흑자) 분야에서 발생하는 흑자로 상쇄시키고 있어 전체 적자규모가 감소하고 있다. 그러나 2005년 이후 최근 5년 동안의 연도별 당기순손익 추이를 분석해 보면 2007년에 부동산 경기 호황 등으로 인한 공영개발 및 도시개발사업의 이익 증가로 적자가 괄목할 만하게 감소하였으나 2008년부터 다시 증가하고 있다. 2009년에 적자규모가 다시 크게 증가한 것은 상수도 흑자 규모의 감소(△1,450억원)와 하수도 적자 규모의 증가(1,500억원) 등에 기인한 것이다. 한편, 36개의 제3섹터 지방공기업은 2009년 결산결과 1,049억원의 적자를 기록하고 있으며, 이는 전년(△335억원) 대비 213.1%가 증가한 것이다.

6) 지하철 부채 규모 추이 : (2003)68,370억원→(2004)62,529억원→(2005)60,273억원→(2006)68,814억원→(2007)64,781억원→(2008)62,809억원→(2009)57,573억원

〈표 6〉 2009년도 지방직영기업과 지방공사·공단 경영성과

(단위 : 억원)

사업별	구분	총수익	총비용	당기순이익	총수지비율(%)	단체 수(개)			
						계	흑자	적자	
직영기업 + 공사·공단	계 (직영+공사·공단)	170,862	173,736	△2,873	98.3	371	207	164	
	직영기업	소계	64,221	62,614	1,607	102.6	239	105	134
		상수도	33,161	32,697	464	101.4	112	57	55
		하수도	12,472	17,091	△4,619	73.0	75	3	72
		공영개발	14,807	10,437	4,370	141.9	36	29	7
		지역개발기금	3,781	2,389	1,392	158.3	16	16	
	지방공사·공단	소계	106,641	111,122	△4,480	96.0	132	102	30
		지하철	21,248	29,532	△8,283	71.9	7		7
		도시개발	64,917	61,088	3,829	106.3	16	14	2
		기타공사	7,067	7,113	△46	99.3	28	16	12
시설·환경·경륜공단		13,410	13,389	20	100.2	81	72	9	

자료 : 행정안전부(2010c)

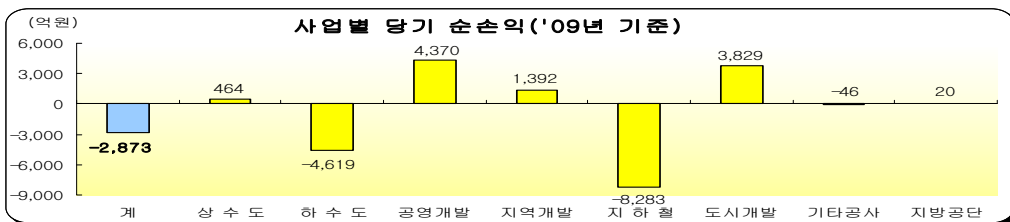
〈표 7〉 2009년도 제3섹터 지방공기업의 경영성과

(단위 : 억원)

사업별	구분	총수익	총비용	당기순이익	총수지비율(%)	단체 수(개)		
						계	흑자	적자
제3섹터		4,334	5,383	△1,049	80.5	36	16	20

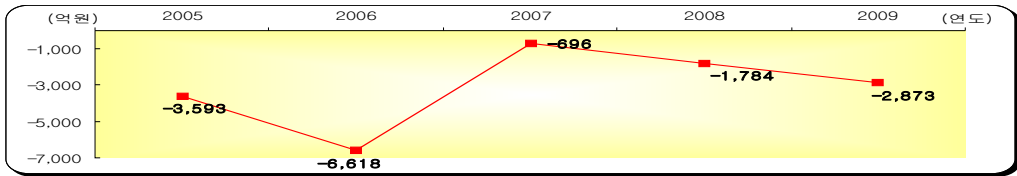
자료 : 행정안전부(2010b)에 의거하여 작성

[그림 3] 지방직영기업과 지방공사·공단의 사업별 당기순손익(2009년 결산기준)



자료 : 행정안전부(2010c)

[그림 4] 지방직영기업과 지방공사·공단 연도별 당기순이익 추이



자료 : 행정안전부(2010c)

2009년도 결산 대상 지방직영기업과 지방공사·공단 371개 기업 중 흑자기업은 207개(지방직영기업 105개, 지방공사·공단 102개)로 전체 결산대상 기업의 55.8%를 차지하고 있다⁷⁾. 그리고 적자기업은 164개(지방직영기업 134개, 지방공사·공단 30개)로 2009년도 결산대상 기업의 44.2%를 점하고 있다. 그런데 전체적으로는 1,607억원의 흑자를 기록하고 있는 지방직영기업 239개 중 43.9%인 134개 기업만이 흑자를 시현하고 있고, 나머지 56.1%에 해당하는 134개 기업이 적자를 보이고 있다. 반면에 전체적으로 4,480억원의 적자가 발생하였던 지방공사·공단 132개 중에서 77.3%인 102개 기업은 흑자를 시현하였으며, 나머지 22.7%인 30개 기업만이 적자를 기록하고 있다. 한편, 36개의 제3섹터 지방공기업은 2009년 결산 기준으로 16개 기업이 흑자를 시현하고 있고, 20개 기업은 적자를 기록하고 있다.

이와 같은 지방공기업의 적자는 특정 사업분야를 중심으로 지속적으로 발생하고 있다. 2009년도 결산기준으로 3개년도 연속 적자를 기록한 지방직영기업과 지방공사·공단은 총 108개(결산 대상 371개 기업 중 29.1%)로 확인되고 있다. 이 중 지방직영기업이 93개로 다수를 점하고 있고, 지방공사 11개, 지방공단 4개 등으로 분포하고 있다. 이들 지방공기업의 적자 규모가 1조 3,673억원으로 3개년도 연속 적자기업의 적자가 총지방공기업 적자의 대부분을 차지하고 있다. 사업별로는 하수도사업, 상수도사업, 지하철사업 분야에 만성적인 적자기업이 집중되어 있다. 또한 3개년도 연속 적자 지방공기업 중 지방공기업 정책위원회를 통해 경영개선이 필요하다고 판단되어 2007년 이후 경영진단을 실시한 기관이 18개 포함되어 있다(행정안전부, 2010c: 12)⁸⁾. 따라서 이들 만성적인 적자기업이 지

7) 흑자 지방공기업은 상수도사업(112개 기업 중 57개 기업), 공영개발사업(36개 기업 중 29개 기업), 도시개발사업(16개 기업 중 14개) 분야에서 많이 분포하고 있다. 그리고 지방공단의 경우 수익금을 지방자치단체에 전액 정산반환하고 있는 사업의 특성상 흑자와 적자 기업 수가 무의미하기는 하지만 전체 81개 기업 중 72개 기업이 흑자를 기록하고 있다(행정안전부, 2010c: 11).

8) 2009년도 결산기준 3개년도 연속 적자기업 중 2007년 이후 경영개선명령 시달기관 18개는 상수도사

방공기업의 경영혁신을 위한 핵심 대상으로 인식되고 있다.

3. 지방공기업의 낮은 생산성과 구조적 원인

가. 지방공기업의 낮은 생산성과 수익성

지방공기업의 효율성 또는 생산성 측정에 관한 선행 연구는 주로 상수도사업(윤경준·원구환, 1996; 원구환, 1998; 유금록, 2002; 고광홍 외, 2008), 하수도사업(유금록, 2001; 조형석·문상호, 2007), 공영개발사업(오승은, 2001; 유금록, 2003), 도시개발공사(이환범 외, 2005) 등 특정 단위사업 또는 기업을 대상으로 이루어져 왔다. 이에 비해 원구환(2006)은 지방공기업 전체를 대상으로 생산성을 측정할 바 있다. 산출기준 Malmquist 생산성 지수를 사용하여 7개 사업 분야를 대상으로 2001년부터 2004년까지의 지방공기업의 생산성을 측정한 결과를 살펴보면 다음과 같다⁹⁾.

〈표 8〉 지방공기업의 Malmquist 생산성지수 및 구성요소 변화

연도	효율성 변화	기술 변화	순수효율성 변화	규모효율성 변화	총요소생산성
2001/2002	0.925	1.826	0.997	0.928	1.688
2002/2003	0.904	3.609	0.774	1.167	3.261
2003/2004	1.126	1.074	1.235	0.911	1.209
평균	0.980	1.920	0.984	0.996	1.881

주 : 모든 Malmquist 생산성지수의 평균은 기하평균(geometric means)임
 자료 : 원구환(2006: 53)

우선 〈표 8〉을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 지방공기업 전체적으로는 총요소생산성 지수가 1보다 큰 값을 가지고 있어 총생산성지수는 향상되었다. 그러나 4개년 동안 지방공기업의 효율성은 하락한 것으로 분석되고 있으며, 그 이유는 규모의 효율성지수와 순수 효율성지수의 하락에서 비롯되었다. 다음으로 지방공기업 7개 사업분야별 Malmquist 생

업 9개, 하수도사업 4개, 기타공사 4개(대전엑스포과학공원, 태백관광개발공사, 인천관광공사, 김대중컨벤션센터), 지방공단 1개(대구환경시설공단) 등으로 분포하고 있다.

9) 이 연구에서는 투입변수로 영업비용, 고정자산투입액, 투자자산투입을 선정하였으며, 산출변수로는 총자본순이익률과 총자본회전율을 선정하였다(원구환, 2006: 52).

산성지수 측정 결과를 분석해 보면 중요소생산성지수가 모두 1 이상의 값을 지니고 있어 생산성지수는 향상된 것으로 분석되었으며, 주로 기술변화지수 값의 개선에 기인하였다¹⁰⁾. 그러나 역시 단위사업 분야별로도 순수효율성과 규모효율성은 낮은 것으로 확인되고 있고, 특히 공영개발, 도시개발, 지하철사업분야에서 그러한 것으로 나타나고 있다. 이러한 분석 결과를 종합해 보면 지방공기업의 중요소생산성 하락에 가장 큰 영향을 준 것은 규모의 효율성이 하락하였기 때문인 것으로 평가된다(원구환, 2006: 57).

〈표 9〉 지방공기업 사업분야별 Malmquist 생산성지수의 변화

사업분야	효율성 변화	기술 변화	순수효율성 변화	규모효율성 변화	중요소생산성
상수도	1.000	1.682	1.000	1.000	1.682
하수도	1.001	1.766	1.000	1.001	1.768
공영개발	0.891	1.941	0.893	0.997	1.729
도시개발	0.856	2.124	1.000	0.856	1.818
의료원	1.142	2.008	1.000	1.142	2.293
지하철	0.994	1.960	1.000	0.994	1.948
시설관리	1.000	1.997	1.000	1.000	1.997
평균	0.980	1.920	0.984	0.996	1.881

주 : 모든 Malmquist 생산성지수의 평균은 기하평균(geometric means)임
 자료 : 원구환(2006: 54)

한편 지방공기업의 생산성과 수익성 수준은 국가공기업과의 비교를 통해서도 평가해 볼 수 있다. 재무비율 지표를 활용하여 지방공기업과 국가공기업의 생산성 및 수익성 수준을 비교분석해 보면 지방공기업은 국가공기업에 비해 전반적으로 생산성과 수익성이 낮은 수준에 머무르고 있고, 그 결과 당기순손익이 적자상태를 벗어나지 못하고 있는 가운데 부채비율도 지속적으로 증가하는 결과를 나타내고 있다.

우선 1인당 매출액 기준으로 지방공기업의 생산성을 국가공기업과 비교해 보면 〈표 10〉을 통해 확인할 수 있는 바와 같이 상대적으로 매우 낮은 수준에 머무르고 있다¹¹⁾. 국

10) Malmquist 중요소생산성지수는 효율성 변화와 기술 변화로 분해되며, 효율성 변화는 다시 순수 효율성 변화와 규모 효율성 변화로 구분된다.

11) 1인당 매출액은 종업원 1명이 발생시킨 매출액을 나타내는 생산성 지표로 값이 높을수록 좋은 상태를 의미한다.

가공기업 중 상대적으로 기업성이 낮은 준시장형 공기업을 기준으로 비교하더라도 2009년도 결산기준으로 지방공기업의 1인당 매출액은 국가공기업의 35% 수준에 그치고 있다. 지방공기업과 국가공기업 간 사업특성(공익성과 기업성의 수준), 영업구역의 범위(전국 대 자치단체 행정구역 단위), 사업규모 등의 측면에서 본질적 차이가 있다는 점을 고려하더라도 지방공기업의 생산성이 국가공기업에 비해 크게 낮은 수준인 것으로 평가된다. 다만, 지방공기업만 놓고 보면 지난 5년 동안 지방공기업의 생산성이 지속적으로 증가하는 추세를 보이고 있는 점은 긍정적으로 평가된다.

〈표 10〉 지방공기업과 국가공기업의 1인당 매출액 추이 비교

(단위 : 백만원/1인당)

구 분		2005	2005	2007	2008	2009
지 방 공기업	지방직영기업	-	-	325	360	357
	지방공사·공단	-	-	153	183	212
	지방공기업 평균	158	165	199	228	247
국 가 공기업	시장형 공기업	1,401	1,525	1,605	2,047	2,064
	준시장형 공기업	432	497	567	665	706
	국가공기업 평균	768	856	928	1,153	1,180

자료 : 행정안전부의 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 보고서 및 국회예산정책처(2010a, 2010b) 등에 의거하여 작성

둘째로, 지방공기업은 매출액순이익률, 자기자본순이익률, 총자산순이익률 등 순이익률을 측정하는 지표에서 모두 부(-)의 결과를 보이고 있는데 비해 국가공기업은 모든 순이익률 지표에서 공히 정(+)의 결과를 보이고 있어 지방공기업의 수익성 확보 수준이 매우 낮은 것으로 평가된다. 이처럼 지방공기업의 순이익률이 부의 결과를 보이고 있는 것은 공익성과 수익성의 조화를 추구하는 지방공기업의 특성에 기인하는 측면도 있지만 이 보다는 지하철공사 및 하수도사업의 요금 현실화율이 낮은 수준에 그치고 있는 것이 주요 요인으로 작용하고 있다¹²⁾. 다만, 최근 5년 동안 지방공기업의 수익성은 점차 개선되는 경향을 보이고 있는 데 비해 국가공기업의 경우에는 수익성이 상당히 악화되었다.

12) 2009년도 결산기준으로 지하철공사의 요금현실화율은 55.5% 수준이며, 하수도사업의 요금현실화율은 41.1% 수준에 그치고 있다.

〈표 11〉 지방공기업과 국가공기업의 순이익률 비교

(단위 : %)

구 분		2005	2005	2007	2008	2009
매 출 액 순이익률	지방공기업	△4.2	△7.0	△0.6	△1.3	△1.8
	국가공기업	7.0	6.3	6.7	0.5	2.4
자기자본 순이익률	지방공기업	△0.7	△1.2	△0.1	△0.3	△0.4
	국가공기업	3.7	3.6	4.0	0.4	1.7
총 자 산 순이익률	지방공기업	△0.5	△0.8	△0.1	△0.2	△0.2
	국가공기업	2.0	1.8	1.9	0.2	0.7

자료 : 행정안전부의 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 보고서 및 국회예산정책처(2010a, 2010b) 등에 의거하여 작성

〈표 12〉 지방공기업과 국가공기업의 당기순손익 비교

(단위 : 억원)

구 분		2005	2005	2007	2008	2009
지방공기업	지방직영기업	743	586	3,902	2,142	1,607
	지방공사·공단	△4,336	△7,204	△4,598	△3,926	△4,480
	제3섹터	-	-	△134	△335	△1,049
	지방공기업 전체	△3,593	△6,618	△830	△2,119	△3,922
국가공기업	시장형공기업	32,000	27,000	24,000	△22,000	11,000
	준시장형공기업	11,000	16,000	28,000	26,000	12,000
	국가공기업 전체	43,000	43,000	52,000	4,000	23,000

자료 : 행정안전부의 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 보고서 및 국회예산정책처(2010a, 2010b) 등에 의거하여 작성

셋째로, 지방공기업이 수익성을 제대로 확보하지 못하고 있기 때문에 당기순손익 측면에서도 계속 적자를 보이고 있을 뿐 아니라 최근 적자 규모가 더욱 증가하는 결과를 보이고 있다. 이에 비해 국가공기업은 2008년 전기요금의 인위적인 통제 등으로 인해 대규모 적자가 발생한 사례를 제외하면 지속적으로 흑자 기초를 유지하고 있다.

넷째로, 지방공기업은 순이익률이 부의 수준을 기록하고 있고, 당기순손익 측면에서도 적자를 보이고 있어 지방공기업의 부채율이 지속적으로 증가하는 결과를 초래하고 있다.

지방직영기업은 부채율이 매우 낮은 수준에 그쳐 매우 우수한 재정건전성을 유지하고 있다. 이에 비해 지방공사·공단인 경우에는 부채율이 지속적으로 증가하여 금융성부채가 없는 공기업만을 제외한 나머지 17개 국가공기업이 기록하고 있는 부채율 수준에 근접하고 있다. 상대적으로 국가공기업에 비해 수익성이 낮은 지방공기업의 특성을 감안할 때 2009년 결산기준으로 136.7%에 이르는 부채율은 결코 낮은 수준이라고 보기 어렵다.

〈표 13〉 지방공기업과 국가공기업의 부채율 추이 비교

(단위 : %)

구 분		2005	2005	2007	2008	2009
지 방 공 기업	지방직영기업	31.6	34.5	33.2	33.8	32.7
	지방공사·공단	83.0	104.1	110.1	115.5	136.7
	지방공기업 평균	47.0	60.0	62.5	65.6	74.0
국 가 공 기업	17개 국가공기업	84.7	96.8	106.3	132.6	152.9

주 : 국가공기업 22개 중 금융성부채가 없는 5개 공기업 제외
 자료 : 행정안전부의 연차별 지방공기업 결산 및 경영분석 보고서 및 국회예산정책처(2010a, 2010b) 등에 의거하여 작성

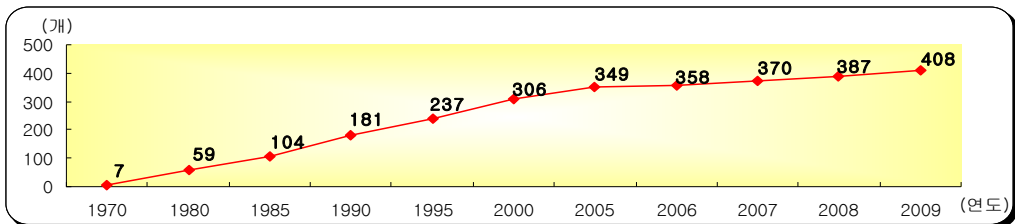
나. 지방공기업의 낮은 생산성과 비효율성을 초래하는 구조적 요인

1) 지방공기업 설립의 지속적 확대와 규모의 불경제 효과

지방자치단체는 중앙정부와는 달리 아직도 지방공기업을 공공서비스 전달방식으로 적극적으로 활용하고 있어 공기업부문의 규모가 방만하게 존재하고 있다. 2010년 현재 직영기업과 간접경영사업 및 제3섹터까지를 포함한 실질적인 지방공기업의 범주에 해당하는 기관 수가 전국적으로 417개에 이르고 있으며, 지방자치 실시 이후 공기업 규모는 지속적으로 증가하여 왔다. 1999년 지방공기업 설립 권한이 지방정부로 이전된 이후 지방공기업의 수가 1980년 59개에서 1990년에는 181개, 2010년에는 417개로 급격하게 증가하였다. 종사자의 인력규모(민관공동출자·출연법인 제외)도 1999년 42,575명에서 2009년 63,673명으로 49.5%(21,098명) 증가하였다. 지방공기업의 인력 운용 규모는 전체 지방공무원(2007년 12월 말 기준 351,298명)의 18.1%에 상당하는 것이다. 이처럼 지방공기업이 지방자치단체의 외연 확대 수단으로 활용되어 무분별한 수익사업 진출시 경영

부실이 초래될 수 있으며, 민간영역을 침해할 수 있는 우려가 제기되고 있다(곽채기, 2009a: 222-223).

[그림 5] 연도별 지방공기업 수 증가 추이



주 : 제3섹터를 포함한 지방공기업 전체 기관 수
 자료 : 행정안전부(2010c)

이처럼 지방공기업의 기관 수가 급격하게 팽창하는 가운데 행정구역 단위로 설립 운영하는 지방공기업의 구조적 특성으로 인해 일부 지방자치단체를 제외하면 대부분의 지방공기업이 규모의 불경제 효과를 초래하고 있는 상황이다. 지방공기업은 국가공기업과는 달리 해당 자치단체의 행정구역이라는 공간적 범위 내에서 공공서비스를 공급하는 지역적 한계성(locality)을 가지고 있다. 그 결과 지방공기업은 사업범위가 협소하고 규모가 영세한 경우가 대부분이다. 원구환(2006), 유금록(2002) 등 지방공기업의 생산성 측정에 관한 선행연구들에서 규모의 효율성이 하락한 것으로 나타나고 있는 이유도 바로 행정구역 단위로 설립·운영되고 있는 지방공기업의 특성으로 인해 개별 자치단체의 지방공기업이 규모의 경제 효과를 창출하지 못하고 있는 데에 기인한 것이다¹³⁾. 결론적으로 볼 때 지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하는 요인 중의 하나는 소규모 영세기업이나 공급구역의 한계 등으로 인해 규모의 경제 효과를 확보하기가 어렵다는 점을 꼽을 수 있다.

2) 중앙정부와 지방자치단체, 광역-기초자치단체 간 사업영역의 중복

지방공기업은 각 지방자치단체별로 해당 행정구역을 단위로 설립·운영하고 있기 때문에 중앙정부와 지방자치단체의 공기업부문 간에 사업영역이 중복(상수도사업, 운송 및

13) Malmquist 생산성지수를 활용하여 상수도사업의 총요소생산성 변화(1997~2000)를 측정한 유금록(2002)의 연구에 의하면 생산성지수가 4년 동안 평균 5.9% 증가하였으나, 규모효율성은 오히려 감소하여 상수도사업이 최적규모로 운영되지 않고 있는 것으로 나타났다. 따라서 상수도사업의 생산성을 높이기 위해서는 상수도설비를 적정 규모로 확대하여 규모의 효율성을 높이는 것이 중요하다고 지적하고 있다(유금록, 2002: 298).

교통·에너지사업, 산업진흥기관, 농수산업·유통관련기관 등) 또는 경합되는 부문이 광범위하게 존재하고 있다(곽채기, 2009a: 226-228).

우선 중앙정부와 지방자치단체 간 정책조정 미흡으로 경쟁적으로 다수의 유사한 공기업을 중복적으로 설립하여, 중앙정부와 지방자치단체 공기업부문의 사업영역간 경합, 중복투자로 인한 시설 가동률 저하 등의 부작용이 발생하고 있다. 예를 들어 현재 중앙정부의 광역상수도사업과 지방공기업의 핵심 영역을 점하고 있는 지방상·하수도사업은 중앙정부와 지방자치단체 간 사업영역이 중복되는 대표적인 분야이다. 우리나라 수도산업의 효율성 제고와 경쟁력 강화를 위해 두 사업부문간 통합 또는 구조조정의 필요성이 오래전부터 제기되고 있으나, 사업부문이 중앙정부와 지방자치단체로 분리되어 있어 체계적인 논의가 전개되고 있지 못하고 있다. 그 결과 지방상수도(지방자치단체 담당)와 광역상수도(국토해양부 산하 한국수자원공사 담당)의 시설 설치에 관한 정책조정 미흡으로 인해 매년 중복 투자가 발생하여, 상수도 시설의 평균 가동률이 1995년 69.5%에서 2006년에는 50.8%로 하락하였다.

또한 최근 지방자치단체에서 지역경제 활성화 또는 지역개발 촉진 관련 사업 분야에서 지방공기업 또는 출자·출연기관 설립을 적극적으로 추진하면서 중앙정부와 지방자치단체의 공기업부문 기능의 중복 문제가 초래되고 있다. 특히, 지방자치단체의 중소기업종합지원센터, 농수산업·유통관련분야에서 그러한 문제가 중점적으로 제기되고 있다.

한편, 지방자치 실시 이후 광역-기초자치단체 간 중복적 또는 경합적인 지방공기업 설립 및 운영 사례가 증가하고 있다. 지방자치단체 내에서 광역자치단체와 기초자치단체 간 지방공기업을 포함한 준공공부문의 사업영역 또는 기능배분 문제가 명확하게 규정되어 있지 않기 때문에 지역 이익을 앞세워 동일한 사업분야에서 광역자치단체와 기초자치단체가 경쟁적·중복적으로 지방공기업 또는 지방출자·출연기관을 설립하여 운영하고 있는 사례들이 점차 늘어나고 있다. 특히, 개발이익의 지역 환원 문제가 제기되고 있는 도시개발사업분야에서 이러한 문제가 중점적으로 제기되고 있다. 현재 도시개발분야 지방공기업 중에서 일부 지역의 경우에는 광역과 기초자치단체 간에 관련 지방공기업을 중복적으로 설립하여 운영하고 있다. 특히, 경기도의 경우 도 본청에서 도내 균형개발을 위해 광역 개발공사를 1997년에 설치하였으나, 그 이후 용인시, 안산시, 남양주시 등 기초자치단체에서 별도의 개발공사를 설치하여 2010년 현재 경기도 본청 외에도 도 관내 9개 기초자치단체가 개발공사를 설립하여 운영하고 있다.

3) 비효율적인 지방공기업 경영체제

지방자치 실시 이후 지방공기업의 설립 규모가 괄목할 만하게 팽창하였음에도 불구하고 이에 상응한 경영성과를 창출하지 못하고 있는 데는 비효율적인 지방공기업 경영체제가 큰 원인 중의 하나로 작용하고 있다. 특히, 지방직영기업의 경우에는 어느 자치단체를 막론하고 자주적 경영의 결여, 재산성 유지 곤란, 책임의식의 희박, 관리 능력의 한계 등의 문제를 공통으로 안고 있다. 지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하는 이들 요인의 특성을 살펴보면 다음과 같다(곽채기, 2009a: 228-229).

우선 지방공기업이 아직도 지방직영기업을 지배적인 경영형태로 유지하는 가운데 인사·조직·예산·회계관리 및 운영상의 자율성과 기업을 살리지 못하고 있는 경우가 많다. 지방직영기업의 경우 관리자의 조직·인사운영상의 권한 명시, 전문직렬제도 등을 도입하여 경영의 자율성·전문성 증대를 위한 제도적 장치의 보강이 이루어졌음에도 불구하고 실제 운영과정에서는 경직적인 관료적 관리방식을 탈피하지 못하고 있어 경영효율성 증대를 제약하고 있다. 또한 지방공사·공단형 공기업의 경우에도 자율적 경영범위가 극히 협소해 지방직영기업의 관리방식을 크게 벗어나지 못한 채 기업운영에 필요한 창의성과 신축성을 저해하고 있다. 예를 들어 지방공단의 예산은 이사회회의 의결을 통해서 확정하도록 되어 있다. 그러나 지방공단은 자치단체의 일반회계에 의존하고 있기 때문에 이사회가 예산을 의결하더라도 자치단체와 지방의회회의 승인을 받지 않으면 실질적인 의미를 가지기 어렵다.

둘째로, 관청답습적인 조직구조와 관리행태도 지방공기업의 경영효율성을 제약하는 요소의 하나이다. 지방공기업의 경우, 자치단체의 업무 가운데 사업적 성격을 가진 것만을 대상으로 조직을 설립한 것임에도 불구하고 현장업무와 본사기능의 미분리, 분권화의 미흡과 명령통제적 경영방식, 업무분장과 실제업무의 불일치 등과 같은 문제점이 발견되고 있다.

셋째로, 지방공기업 관리자와 직원들의 관련 사업분야에 대한 전문성이 취약하고, 빈번한 인사이동으로 경영노하우가 축적되지 않고 있는 점도 지방공기업의 비효율성을 초래하는 주요한 요인이다. 지방공기업 최고경영자 중에서 전문성과 기업적 소양을 갖춘 사람들이 많지 않고, 특채방식을 통해 퇴직공무원을 직원으로 채용하고 있으며, 순환보직과 연공주의적 승진관리제도가 적용되고 있는 등 인사관리제도의 낙후성으로 인해 성과지향적인 지방공기업 경영이 어려운 실정이다.

넷째로, 지방공기업의 경영성과 제고를 유도할 수 있는 효과적인 제도적 장치가 미흡한 실정이다. 공정보수주의가 가미된 원가보상주의에 입각한 요금수준 결정과 물가관리를 위한 지방공기업 요금 통제, 경영평가를 통한 경쟁촉진 기능의 미흡 등으로 인해 지방공기업 경영자와 직원들에게 경영효율성 제고를 위한 적절한 유인을 제공하지 못하고 있다.

4) 대규모 경영수지 적자가 발생하는 3대 사업분야

지방공기업의 경영상의 비효율을 유발하고 있는 다양한 요인들로 인해 지방공기업은 전반적으로 경영수지 흑자를 달성하고 있지 못하고 있으며, 특히 하수도과 지하철사업 분야에서 적자 규모가 크다. 또한 3개년도 연속 적자기업이 2009년결산기준으로 108개로 매년 그 규모와 비율이 증가하고 있다. 지방공기업 중 지속적으로 적자가 발생하고 있는 대표적 사업분야인 상수도사업, 하수도사업, 지하철사업을 대상으로 적자 발생 원인을 간략하게 분석해 보면 다음과 같다(곽채기, 2009a: 229-230).

첫째, 상수도사업의 경우 최근 5년간 급수보급률 확대(연평균 증가율 0.4%) 및 시설개량 등 설비자산에 대한 투자 증대(연평균 6,046억원) 등이 주요 적자 원인으로 분석되고 있다. 2006년말 기준으로 인구 30만명 미만 지방자치단체 상수도의 유수율은 67.4%로 연간 누수로 인한 손실액이 5천억~8천억원으로 추정되고 있다. 또한 자치단체별 장래 용수 과다 예측 및 지방상수도의 독자 개발·활용으로 인한 과잉투자 및 비효율(2006년 전국 상수도 평균 이용률 52.9%)도 적자를 가중시키는 요인으로 작용하고 있다. 결국 현재 지방상수도사업은 “만성 적자→시설투자 미흡→생산원가 상승→요금인상 압박”의 지속적 악순환이 발생하고 있다.

둘째, 하수도사업의 경우 대규모 자본이 투자되는 장치산업의 특성으로 감가상각비(2007년의 경우 총비용의 42%)가 과다한 반면 공공요금 인상 억제 정책으로 요금현실화율은 2003년 56.6%에서 2007년 45.0%로 계속 하락하고 있는 점이 주요 적자 원인으로 작용하고 있다.

셋째, 지하철사업의 경우에는 초기 건설부채로 인한 금융비용 부담, 대규모 시설의 감가상각비, 수송원가 대비 낮은 요금수준(2009년 기준 요금 현실화율 55.5%), 무임승차비율 증가(2007년의 무임수송비용은 3,039억원으로 당기순손실액의 40.1%에 해당) 등이 구조적인 적자 원인으로 평가되고 있다.

이처럼 지방자치단체가 운영하는 공기업 중에는 적자를 기록하고 있는 경우가 다수 있으며, 이들 지방공기업의 부채와 적자 운영은 지방자치단체의 재정건전성을 악화시키는 요인으로 작용하고 있다.

Ⅲ. 지방공기업의 생산성 제고를 위한 개혁 과제와 방향

1. 지방공기업의 통폐합과 광역화를 통한 규모 효율성 제고

가. 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역 조정 및 통폐합

국가공기업은 단일사업자가 일원적으로 서비스를 생산하여 전국적으로 균일한 가격으로 공급하고 있으나, 지방공기업은 지방자치단체가 관할하는 행정구역이라는 제한된 공간적 범위를 기초로 하여 서비스를 생산·공급하고 있다. 따라서 지방공기업은 국가공기업에 비해 비교적 규모가 작은 사업이 많고 주민의 일상생활에 밀착된 것이 많으며, 각각의 사업 대상 구역이 한정되어 있어 지방적인 특수성을 지니고 있다. 즉, 지방공기업은 소규모성, 생활밀착성, 지방적 특수성 등을 특징으로 하고 있는 데 비해 국가공기업은 대규모성을 띠고 있고 서비스의 수혜 범위가 전국적이다¹⁴⁾.

이처럼 지방공기업은 관할구역별로 개별적으로 서비스를 생산·공급하고 있는 관계로 당해 지역의 서비스 생산 여건에 따라 서비스의 질이나 가격이 매우 다양하다. 따라서 보편적 서비스 확보가 중요한 정책목표로 부각되는 사업의 경우에는 지방공기업 대상 영역으로 적절치 않다고 할 수 있다.

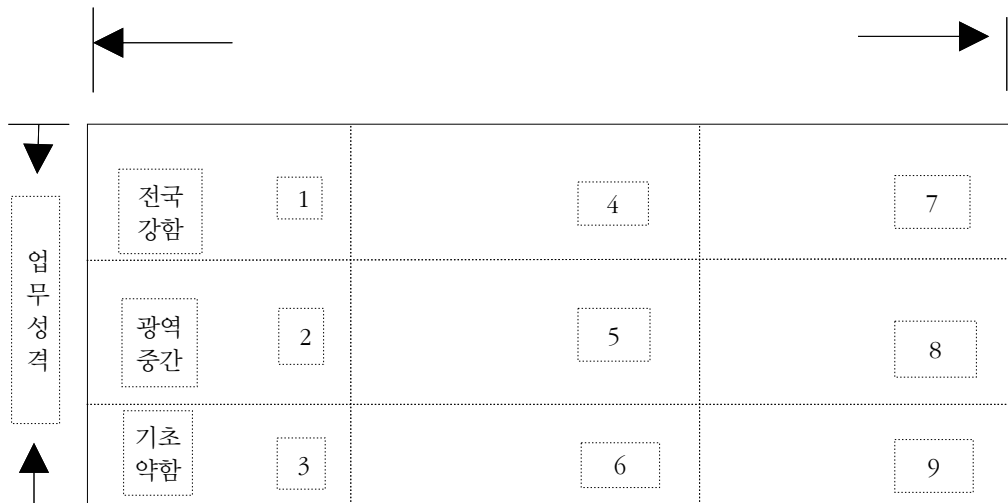
국가공기업과 지방공기업 간에 존재하는 이러한 특성의 차이점을 바탕으로 국가공기업과 지방공기업 간 역할 분담체계가 구축되어 있다. 그러나 위에서 제시한 바와 같이 국가공기업과 지방공기업 간에 사업영역의 중복 문제가 여러 사업 분야에서 발생하고 있다. 따라서 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역의 조정 및 유사 중복사업의 통폐합을 통해 공기업부문의 생산성과 효율성을 제고하기 위한 노력을 전개할 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 국가-지방공기업 간 적정 대상 사업영역 판단 모델을 작성하고, 이를 활용하여

14) 이 부분 내용은 광채기(2008: 43-45)에 의거하여 작성하였다.

사업영역이 중복되는 국가공기업과 지방공기업을 대상으로 한 기능조정 및 통폐합 방안을 마련하기 위한 활동이 수행되어야 할 것이다.

국가공기업과 지방공기업이 각각 담당해야 할 적정 사업영역을 판단하기 위한 모델을 설계함에 있어서는 (1) 사업 수행에 따라 창출되는 편익이 귀착되는 권역의 범위(전국, 광역, 기초), 외부효과 또는 파급효과가 미치는 공간적 범위(전국, 광역, 기초), (2) 해당 사업과 보편적 서비스(universal service) 확보 목표와의 관련성 정도(서비스의 보편성과 선택성 수준), 그리고 (3) 지방자치단체가 해당 사무의 수행 여부를 얼마나 자율적으로 결정할 수 있는가 등이 중요한 기준으로 활용될 수 있다. 이러한 기준들을 결합시켜 국가공기업 또는 지방공기업 대상사업으로서의 적합성 판단 기준에 관한 모델을 작성하여 제시하면 [그림 6]과 같다.

[그림 6] 국가공기업과 지방공기업의 적정 대상 사업영역 판단 모델



주 : 업무 성격 분류 기준

- 외부효과의 파급범위(spill-over effect 또는 지역간 외부성) 또는 편익의 귀착 권역 : 전국, 광역, 기초
- 보편적 서비스(universal service) 확보의 필요성 : 강함, 중간, 약함
- 지방정부의 사업수행 여부 결정에 대한 자율성 보장 수준 : 높음, 중간, 낮음

[그림 6]을 통해 제시한 국가공기업과 지방공기업의 적정 대상 사업영역 판단 모델에 의하면 ①과 ②가 국가공기업이 담당하는 것이 가장 적합한 사업유형의 범주에 해당한

다. 반면에 ⑧과 ⑨는 지방공기업이 담당하는 것이 가장 적합한 사업유형의 범주라고 할 수 있다. 그리고 ④와 ⑤는 중앙정부와 지방정부가 동일한 사업분야를 대상으로 각각 일정한 역할을 분담하는 것이 가능한 사업유형의 범주에 해당한다.

국가-지방공기업 간 기능배분 재조정 문제는 앞으로 국가공기업 또는 지방공기업의 구조조정 방안을 모색해 나가는 과정에서 지속적으로 제기될 것으로 예상된다. 예를 들어 지방공기업을 통해 수행하는 것이 적합한 사업 분야를 담당하고 있는 국가공기업의 구조조정, 특히 민영화를 추진하는 과정에서는 해당 공기업의 지방공기업으로의 전환 필요성에 대한 요구가 지방자치단체 또는 지역주민들로부터 제기될 가능성이 높다. 반면에 규모의 경제 효과가 작용하고 있는 지방공기업의 구조조정 추진 과정에서는 이를 국가공기업으로 이관 또는 재편하는 방안에 대한 검토 필요성이 제기될 것으로 예상된다.

따라서 여기서 제시된 국가-지방공기업 간 상호 기능배분 재조정 모델을 활용하여 현행 국가공기업과 지방공기업을 대상으로 기능배분의 적정성 여부를 점검하고, 그 결과를 활용하여 국가공기업과 지방공기업 간 수비범위를 재구축하는 노력을 전개할 필요가 있다. 예를 들어 현재 광역상수도와 지방상수도 간 사업 분리로 인해 나타나고 있는 중복투자, 낮은 시설 이용률 등의 문제를 근본적으로 해소하는 한편 물관리체제의 일원화를 위해서는 광역상수도사업과 지방상수도사업 및 지방하수도사업을 대상으로 국가공기업과 지방공기업 간 사업영역의 재구조화 노력을 전개할 필요가 있다. 가령 광역상수도사업과 지방상수도사업 및 지방하수도사업을 광역상수도사업자인 한국수자원공사를 중심으로 통합 일원화하는 방안이나 한국수자원공사에 지방상수도사업의 경영을 위탁하는 방안을 검토해 볼 수 있을 것이다. 또한 현재 국가공기업이 담당하고 있는 임대주택사업, 지역단위 관광지개발사업, 지역난방사업 등 선택적이고 국지적 성격을 띠고 있는 사업분야도 국가공기업과 지방공기업 간 수비범위 재구축 필요성이 제기되고 있는 대표적인 분야이다. 그리고 현재 지방공기업이 담당하고 있는 항만개발·관리사업, 해외수출진흥사업 등도 국가공기업과의 기능배분 재조정 논의가 필요한 분야라고 할 수 있다.

나. 광역-기초자치단체 간 사업영역 조정 및 통폐합

지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 규모의 경제효과를 충분히 살릴 수 있도록 유사 지방공기업을 통폐합하고, 행정구역단위로 운영되고 있는 지방공기업의 사업범위를 주민생활권 중심으로 광역화하여 규모의 경제를 이루고 지역간 서비스 격차를 해

소하는 등 주민복지 향상에 기여토록 해야 한다. 특히, 도시의 인구집중과 주변도시로의 확산으로 인해 대도시권을 중심으로 주민생활권이 행정구역을 초월하여 광역화되고 있다는 점에서 광역지방공기업 경영체제를 구축함으로써 주민생활권의 확대에 따른 행정여건의 변화에 적극적으로 대처해 나가는 것이 필요하다.

광역공기업체제는 규모의 경제와 경영의 능률성 확보, 관리기술이나 전문인력의 육성, 그리고 지역간 서비스 요금의 형평화 등의 측면에서 그 정당성과 필요성이 인정되고 있다. 또한 지방자치단체의 할거주의와 지역이기주의에 대처함으로써 광역적 지방행정서비스 확보의 측면에서도 지방공기업의 광역화 필요성이 인정되고 있다. 특히 지방상수도사업, 하수도사업, 지방공단의 시설관리업무 등을 대상으로 광역지방공기업체제의 도입이 필요하다.

앞으로 광역-기초자치단체 간 지방공기업 사업영역의 조정 및 통폐합 등을 통한 광역 지방공기업체제 도입을 촉진하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 과제를 해결할 필요가 있다(허훈, 2008: 22-23).

첫째로, 지방공기업법에 지방자치단체 계층별로 담당 영역을 배분해 줄 필요가 있다. 그동안의 혼란은 지방자치법이 각급 지방자치단체에 사무배분의 기준을 정하듯이 지방공기업법을 통해 자치단체 계층별로 사업영역을 배분해 주지 않은 탓이 크다고 볼 수 있다. 즉, 지방자치법이 정한 사무배분의 원칙에서처럼 광역자치단체는 광역성이 크고, 지방공기업의 일정 규모 이상이 되어야 하고, 기초자치단체가 하기 어려운 사업들로 정하고, 기초자치단체는 지방공기업 서비스의 편익이 관할구역 내에 미치고, 규모가 상대적으로 작으며, 국가공기업이나 광역자치단체가 하지 않는 지방공기업 서비스를 제공하도록 하는 등의 기준을 설정해 줄 필요가 있다.

둘째로, 지방공기업법에서 정한 적용대상 사업이 불명확하고 광범위하다는 것이다. 즉 지방직영기업, 지방공사·공단, 제3섹터 모두 동법에서 규정하는 사업을 운영할 수 있게 되어 있다. 또한 이들 모든 유형의 지방공기업을 광역자치단체와 기초자치단체가 모두 설립할 수 있기 때문에 제도적으로는 지방공기업의 활동영역을 지나치게 확장시켜 놓은 것이다. 따라서 지방공기업의 유형별로도 사업영역에 대한 한계를 설정하는 것이 좋을 것이다.

셋째로, 광역과 기초자치단체 간에 지방공기업의 중복 설립 문제를 상호협약하는 협의체를 둘 필요가 있다. 현재는 기초자치단체가 설립하는 지방공기업에 대해서는 시·도지

사가, 광역자치단체가 설립하는 지방공기업에 대해서는 행정안전부장관이 조정할 수 있는 권한이 부여되어 있다. 그러나 체계적인 조정기제로서의 역할을 제대로 수행하고 있지 못하고 있다. 따라서 앞으로 가칭 '지방공기업 설립 및 운영에 관한 협의회'를 설치할 필요가 있고, 간사 역할은 광역자치단체의 주무부서가 맡으면 될 것이다. 이때 협의대상은 지방공기업의 대상사무, 수비범위, 공동설립 가능성 및 위탁가능성 등으로 설정할 수 있을 것이다.

2. 지방공기업의 효율적인 경영관리체제 구축

가. 지방공기업 경영체제의 전환

지방공기업이 효율적인 서비스 공급체제로서 그 역할을 효과적으로 수행하기 위해서는 보다 효율적인 지방공기업 경영체제를 구축하기 위한 노력을 지속적으로 전개해 나갈 필요가 있다. 우선 현재 일반행정관리방식에 의해 운영되고 있는 기업적 성격의 사업을 지방공기업으로 전환함으로써 보다 효율적인 사업운명을 담보할 수 있는 제도적 기반을 갖추는 것이 필요하다. 예를 들어 비공기업체제로 운영되고 있는 지방상수도사업을 지방공기업으로 전환하는 방안을 검토해 볼 수 있다.

또한 지방공기업법에서 규정하고 있는 광역지방공사제도를 활용하여 위에서 제시한 광역지방공기업 경영체제를 도입하기 위한 노력을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 아울러 현재 지방직영기업으로 운영되고 있는 지방공기업을 보다 효율적인 공사형 지방공기업으로 전환하거나, 지방공사나 지방공단의 민간위탁방식 도입 등 다양한 노력을 전개할 필요가 있다.

지방상수도사업을 대상으로 조직유형(정부부서형, 사업소형, 공사위탁형)에 따른 비효율성을 측정한 이상철·권영주(2009: 1-20)의 연구에 의하면 인사 및 재정상의 독립성이 보장되는 조직일수록 효율성이 더 높아지는 것(정부부서형→사업소형→공사위탁형)으로 확인되었다. 이러한 경험적 연구 결과는 지방공기업의 경영체제를 사업특성, 사업규모, 경영목표 등을 고려하여 보다 효율적인 경영체제로 전환하기 위한 노력을 체계적이고 지속적으로 전개하는 것이 중요하다는 점을 잘 보여주고 있다.

이런 관점에서 현재 지방직영기업으로 운영되고 있는 지방상수도사업 분야 지방공기업 중에서 국가공기업인 한국수자원공사보다 인력 운영 규모가 더 큰 서울특별시의 상수도

사업의 경우에는 지방공사체제로의 전환 등을 시급히 모색할 필요가 있다. 또한 광역시의 지방상수도사업도 공사형 지방공기업으로 경영체제의 전환을 적극적으로 시도할 필요가 있다. 이를 통해 현재 지방직영기업 경영체제하에서 나타나고 있는 경영의 비효율성, 책임성 및 전문성 부족 등의 문제를 발전적으로 극복할 수 있는 방안을 마련할 필요가 있다.

나. 비교경쟁(yardstick competition)의 활성화

지방공기업은 지역독점적 경영체제 하에서 운영되기 때문에 경영효율성 제고 노력을 촉진할 수 있는 시장압력이 존재하지 않게 된다. 따라서 지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 지방공기업 상호간의 비교경쟁(yardstick competition) 또는 간접경쟁을 촉진할 수 있는 제도적 장치 또는 환경을 조성하기 위한 노력을 적극적으로 전개할 필요가 있다. 비교경쟁을 촉진하기 위한 방법으로는 지방공기업의 분할(서울메트로와 서울도시철도의 사례), 지방공기업과 민간투자사업자 간의 경쟁(서울특별시의 도시철도사업 사례), 지방공기업 경영평가를 통한 간접경쟁 및 벤치마킹 유도, 관·민경쟁입찰제도 등이 있다.

지방공기업은 비록 지역독점체제 하에서 운영되고 있으나 동일한 사업 분야에 다수의 지방공기업이 동시에 존재하고 있기 때문에 비교경쟁을 통한 경영효율성 제고 노력을 촉진할 수 있는 환경이 형성되어 있다. 그럼에도 불구하고 현재의 지방공기업 경영평가제도는 동일분야 지방공기업의 비교경쟁 장치로서 효과적으로 활용되고 있지 못하며, 지방자치단체의 각종 시설관리업무도 대부분 지방공단에 독점적으로 사업을 위탁함으로써 관민경쟁입찰, 민간위탁 등을 통한 경쟁원리의 활용 노력이 미진한 상황이다¹⁵⁾.

따라서 앞으로 지방공기업 경영평가제도를 통한 비교경쟁체제를 활성화하기 위해서는 상호 벤치마킹 정보를 보다 체계적으로 제공할 필요가 있고, 인센티브제도를 확충할 필요가 있다. 또한 조형석·문상호(2007: 123-151)의 연구를 통해 제시되고 있는 바와 같이 동일 지방공기업 사업분야를 대상으로 DEA 분석을 통해 효율성 집단과 비효율성 집단을 구분한 다음에 Tier 분석을 통해 비효율성 집단이 벤치마킹할 수 있는 경영여건이 유사한

15) 공공하수처리시설에 대한 민간위탁제도가 도입되어 있는 지방하수도사업분야에서 2007년 기준으로 공공하수처리시설의 63.7%인 221개소가 위탁되어 있는바, 이 중 지방공사·공단에 102개 시설이 위탁(46.2%)되어 있고, 민간기업에 110개 시설(49.8%), 한국수자원공사에 9개 시설(4.1%)이 위탁되어 있다(송재일, 2010: 10).

효율성 집단을 도출하여 제시하는 방법도 적극적으로 활용할 필요가 있다. 한편 현재 지방공단에서 담당하고 있는 사업분야를 대상으로 경쟁원리를 도입하기 위해서는 일본의 지정관리제도, 시장화테스트제도와 같이 공공시설관리의 민간개방을 확대하는 가운데 지방공단과 민간사업자 간에 경쟁입찰을 실시하여 가격과 질 양 측면에서 가장 우수한 서비스를 제공할 수 있는 자가 사업을 수행할 수 있도록 하는 제도를 도입할 필요가 있다.

다. 수익자부담원칙의 강화와 지방공기업의 자생력 배양

지방공기업이 적자운영을 면치 못할 경우 궁극적으로는 지역주민들에게 제공되는 서비스의 질적·양적 수준을 제약하게 된다는 점에서 지방공기업의 자생력 보강방안을 모색하는 것이 필요하다. 건실한 재정적 기초가 결여되어 있는 상태에서 독립채산제의 완전한 실시는 지역주민 또는 서비스 수혜자의 부담을 가중시키고 사업운영의 부실화를 초래할 가능성이 높다. 따라서 지방공기업이 사업 수입을 통하여 기존에 조달된 투자재원에 대한 원리금 상환을 스스로 해결할 수 있을 정도의 자생력을 배양하기 위해서는 취약한 재무구조를 개선하기 위한 방안이 마련되어야 한다.

첫째로, 공익적 목적을 추구하는 과정에서 자생력이 확보되지 않는 사업에 대해서는 국고보조금 또는 지방자치단체의 보조금 지원이 확대되어야 할 것이다.

둘째로, 건실한 재무구조를 토대로 하여 지방공기업이 사업수입을 통해 경상수지의 균형을 확보할 수 있도록 하기 위해서는 지방공기업 요금구조의 조정 및 현실화 노력이 전개되어야 할 것이다. 특히, 지방공기업의 경우 요금 현실화율이 국가공기업에 비해 전반적으로 낮은 수준이고, 요금 인상 억제로 인한 투자재원 부족으로 효율성 개선 활동을 전개하는 데 제약을 받고 있다는 점을 고려할 때 일정 수준 이상의 요금 현실화를 허용할 필요가 있다.

이와 같은 건실한 재무구조를 토대로 하여 지방공기업이 사업수입을 통해 경상수지의 균형을 확보할 수 있도록 하기 위해서는 원가상승요인을 합리적으로 반영하는 신축성 있는 요율 결정 장치의 확립과 함께 수익자부담원칙을 반영하는 원가보상적 요율체계로의 점진적 개선이 요구된다. 특히, 지방공기업의 자생능력을 배양하고 경영혁신을 촉진하기 위해서는 새로운 가격결정방식을 도입하는 것이 필요하다. 이런 점에서 전통적인 지방공기업 가격결정방식인 보수율규제(rate-of-return regulation)방식과 가격상한규제(price cap regulation) 대신에 'RPI-X' 방식의 가격결정방식을 도입할 필요가 있다. 또한 지방공

기업의 경영수지 개선 및 자생능력 배양을 뒷받침하기 위해서는 목표관리 차원에서 공기업 서비스의 질적 수준 개선과 서비스 요금의 조정을 연계, 운영할 필요가 있다.

한편, 지방공기업의 재무구조 개선을 위해서는 과중한 금융비용 해소(채무 상환을 위한 출자 확대 등), 설비자산 감가상각의 적정화 및 내구연한의 합리적 설정, 관련사업 다각화 허용 등을 통한 수익사업 창출 노력을 다각적으로 전개할 필요가 있다.

라. 수비범위 과대 성장 해소, 부실공기업 정비 및 민영화 추진

그동안 지방공기업의 사업범위가 확대되고, 특히 제3섹터형 지방공기업제도가 도입된 이후 지방공기업의 사업범위가 과도하게 확장되었다. 그리고 이 과정에서 민간부문과 결합하는 영역 또는 민간부문이 담당할 수 있는 사업영역을 대상으로 지방공기업이 활발하게 설립되어 왔다. 또한 민간사업 영역에 진출한 지방공기업의 경영성과가 그렇게 우수하지 않고, 경영실패로 지방공기업의 경영 부실화를 초래한 사례가 계속 발생하고 있다.

따라서 지방공기업의 구조조정을 추진하는 과정에서는 반드시 지방공기업의 과대 성장을 해소하고 민간사업분야로의 과잉진출을 해소하는 노력이 전개되어야 한다. 이를 위해서는 지방공기업의 민영화와 민간위탁, 그리고 지방공기업의 비핵심 관리업무 등을 민간부문으로 아웃소싱하는 방안을 적극적으로 모색해 나가야 할 것이다. 향후 지방공기업의 민영화·민간위탁을 적극 추진할 필요가 있는 대표적인 부문으로서는 각종 시설관리사업(시설관리공단), 토지개발사업(공영개발사업단), 의료사업(시도립병원) 등을 들 수 있다.

또한 지방공기업의 경영효율성을 제고하기 위해서는 부실 지방공기업을 정비하고 민영화하는 노력을 적극적으로 추진해 나가야 한다. 예를 들어 설립목적 달성이 불가능한 경우, 민간부문과 사업영역이 중복되거나 재무구조가 악화된 지방공기업에 대해서는 청산 또는 민영화를 추진하고, 적자 및 부채 증가로 조직 슬림화가 필요한 지방공기업의 경우에는 사업축소나 자산매각을 모색해 나갈 필요가 있다.

3. 지방상하수도사업의 민영화 방안 검토

가. 지방상하수도사업 민영화 논의 필요성

우리나라 상하수도사업은 광역상수도(수자원공사), 지방상수도(지방자치단체), 하수도(지방자치단체 또는 민간위탁)으로 구분하여 운영하고 있다. 이 중 지방상수도사업의 경

우에는 2010년을 기준으로 112개의 상수도사업이 지방공기업으로 운영되고 있으며, 18개 자치단체가 수자원공사에 위탁하고 있다. 또한 지방하수도사업의 경우에는 2009년 기준으로 공공하수처리시설 432개 중 295개를 민간위탁방식으로 관리하고 있다.

현재 우리나라 상하수도사업은 만성적인 재정적자와 비효율성, 사업담당자들의 전문성 부족, 지방상하수도사업의 규모의 경제 부족, 광역상수도과 지방상수도 간 중복·과잉투자 문제 등을 안고 있다.

우리나라 상하수도사업이 안고 있는 이러한 문제점을 발전적으로 극복하고 물산업 육성을 위해 2007년 7월에 환경부에서 “물산업육성5개년세부추진계획”을 작성하여 발표하기도 하였다. 그러나 현재 우리나라에서는 상하수도사업의 구조개편 및 민영화 문제를 놓고, 환경부, 국토해양부, 행정안전부 등 중앙정부 관련 부처 상호간, 그리고 중앙정부와 지방자치단체 간의 이해관계가 일치하지 않아 합리적이고 체계적인 비전과 전략에 기초한 정책 추진이 이루어지지 못하고 있는 실정이다.

나. 상하수도사업의 민영화 방식과 추진 전략

세계 여러 나라에서 수도사업의 민영화가 추진된 배경은 선진국과 개발도상국에 차이가 있다. 선진국의 경우에는 주로 수원의 수질 악화로 인한 고도 처리기술의 도입이 필요한 데 근본적인 원인이 있다. 이와 달리 개발도상국의 경우에는 높은 경제성장이 지속됨에 따라 경제 인프라로서 수도에 대한 수요가 높아졌기 때문이다. 정부재정으로 수도의 정비에 필요한 자금을 조달할 수 없기 때문에 민간자금의 도입방안의 하나로 민영화를 검토하게 된 것이다.

하수도 사업의 경우에는 EU를 비롯한 선진국들은 하수처리장에서의 배수의 수질기준이 높아짐에 따라서 새로운 설비투자가 필요로 되었다. 이와 달리 개발도상국의 경우에는 환경문제에 대한 관심의 고조로 하수도 설비에 대한 수요가 높아지고 있지만, 재정상의 제약을 받고 있어 민영화를 추진하게 되었다. 이와 함께 공공부문은 경영효율성에 한계가 있기 때문에 민간의 경영 노하우를 활용함으로써 상하수도 사업의 효율성을 개선하고자 하는 것도 또 다른 민영화의 배경이라고 할 수 있다.

일반적으로 수도 및 하수도 사업은 공공 인프라로서의 중요성이 높기 때문에 공공기관이 직접 운영하고 있는 경우가 많다. 그러나 건설 수요와 환경규제가 강화되고, 이에 대응하기 위한 재정적 한계를 타개하기 위한 방안으로 PPP형 민영화 방안이 대두되고 있다.

상하수도 시스템 전체를 민간부문에 매각한 사례는 영국과 칠레 및 미국의 일부 주에 한정되어 있지만, 스페인과 오스트레일리아는 민간위탁과 사업권 양도방법을 활용하고 있다. 또한 민간기업에 대해서 폭넓게 위탁이 행해지고 있는 대표적인 국가로는 프랑스를 들 수 있는데, 프랑스는 국민의 약 80%가 민간기업의 상하수도 서비스를 제공받고 있는 것으로 알려져 있다.

개발도상국가에서 상하수도 사업의 민영화는 1990년대에 세계은행을 비롯한 국제기구들이 상하수도의 시설정비에 대한 민간자금의 도입을 권장한 이래 꾸준히 확대되는 추세에 있다. 대표적인 예는 1993년에 부에노스아이레스가 약 1,200만명의 주민을 대상으로 실시한 30년 간의 사업권 양도계약을 들 수 있다. 1990년대의 급속한 경제성장에 따라 아시아 여러 국가에서도 전력 및 도로와 더불어 상하수도 정비의 필요성이 높아지고, 민간자금을 활용한 상하수도 인프라를 정비하는 사례가 확산되고 있다. 1997년의 아시아 금융위기 이후 일시 민간자금의 유입이 정체되었지만, 최근에는 다시 회복기조에 있다.

상하수도의 민영화 방식은 <표 14>에서 보는 것처럼 자본의 제공 주체, 요금징수 주체, 계약 기간, 리스크 이전의 정도 등에 따라 크게 7 가지의 유형으로 분류할 수 있다. 이 표를 통해 확인할 수 있는 바와 같이 BOT, BOO, 사업권 양도, 리이스, 아웃소싱(민간위탁) 등 다양한 방법이 사용되고 있다.

<표 14> 상하수도 민영화 방식의 유형

	업무위탁	아웃소싱	리스	BOT	사업권 양도	BOO	소유이전형 민영화
자본	공공	공공	공공(민간)	민간	민간	민간	민간
요금징수	공공	공공/민간	민간	민간	민간	민간	민간
계약기간	1년 정도	2~5년 정도	10~12년 정도	20~30년 정도	20~30년 정도	20~30년 정도	영속
리스크 정도	낮음	저	중	중	고	고	고
민간참여	낮음						높음
사례 국가	일본	일본	프랑스	필리핀	프랑스		영국, 칠레, 미국 등

이와 같이 상하수도사업에 대해서는 다양한 민영화 방법과 전략이 채택되고 있으며, 성공사례와 실패사례가 공존하고 있는 대표적인 공익사업 분야로 평가되고 있다. 영국,

프랑스, 칠레 등에서는 상하수도사업의 민영화와 광역화 등을 통해 물산업의 경쟁력을 제고하고, 효율성 제고에 크게 기여한 것으로 평가받고 있다.

상하수도사업의 민영화 모델로는 영국식 모델(소유이전형 모델 또는 완전 민영화 모델), 프랑스 모델(수도사업권 지자체 보유, 경영업무 전문사업자 위탁 모델), 이탈리아식 구조개편 모델(사업권 지자체 보유, 경영업무 전문사업자 위탁), 칠레 모델(완전 민영화 모델과 경영업무 전문사업자 위탁모델 혼용 모델) 등 다양한 대안적 모델이 존재하고 있다. 따라서 이러한 대안적 모델의 장단점과 성공적 적용 가능성 등에 대한 면밀한 비교분석 활동이 추가적으로 이루어질 필요가 있다.

현재 우리나라에서는 상하수도사업의 통합 및 광역화를 통해 규모의 경제와 범위의 경제 효과를 확보할 수 있는 구조조정 활동을 먼저 추진한 다음에(영국, 이탈리아 사례) 단계적으로 민영화 문제를 검토해 나갈 필요가 있다. 특히, 상하수도사업은 다른 어떤 공익사업보다도 공공성 측면에서 민영화 추진의 타당성에 대한 논란이 제기될 가능성이 높은 사업이라는 점을 감안하여 민영화 추진의 목표와 그 효과에 대한 국민적 합의도출이 중요하다 할 수 있다.

참고문헌

- 곽채기, 「국가-지방공기업 간 상호 기능조정 모델 개발 연구」, 『한국지방공기업학회보』, 4(1), 2008, pp. 21~46.
- 곽채기, 『우리나라 준공공부문의 실태분석 및 혁신방안』, 전국경제인연합회, 2009a.
- 곽채기, 「일본 지방공기업의 개혁 사례와 시사점」, 『한국지방공기업학회보』, 5(2), 2009b, pp. 1~29.
- 정기섭·곽채기 외, 『지방공기업개혁론』, 대영문화사, 2010.
- 국회예산정책처, 『2004-2009년 공기업 재무현황평가』, 2010a.
- 국회예산정책처, 『2010 공공기관 현황분석』, 2010b.
- 안용식·원구환, 『지방공기업론』, 대영문화사, 2001.
- 허 훈, 「광역과 기초자치단체간 지방공기업의 기능배분에 관한 연구: 지방공기업의 정부 간관계(IGR)를 중심으로」, 『한국지방공기업학회보』, 4(2), 2008, pp. 1~25.
- 행정안전부, 『지방공기업 현황: 직영기업』, 2010a.
- 행정안전부, 『지방공기업 현황: 지방공사·공단』, 2010b.
- 행정안전부, 『2009년도 지방공기업 결산 및 경영분석』, 2010c.

참여연구진

박정수(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
유효정(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
고영선(한국개발연구원)
박석희(가톨릭대)
이창균(한국외국어대)
고완석(한국외국어대)
손해진(삼일회계법인)
홍유화(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
장지인(중앙대)
김완희(경원대)
김태일(고려대)
임채홍(고려대)
배준호(한신대)
최준욱(한국조세연구원 공공기관정책연구센터)
곽채기(동국대)

공공기관연구 3

2010 공공기관과 국가정책

2010년 12월 23일 인쇄

2010년 12월 30일 발행

발행인 원 윤 희

발행처 한국조세연구원

138-774 서울특별시 송파구 가락동 79-6

TEL : 2186-2114(대표), www.kipf.re.kr

등록 1993년 7월 15일 제21-466호

인쇄 경성문화사

©한국조세연구원 2010

ISBN 978-89-8191-486-8

* 잘못 만들어진 책은 바꾸어 드립니다.



KOREA INSTITUTE
OF PUBLIC FINANCE

한국조세연구원

서울특별시 송파구 가락동 79-6
TEL, (02)2186-2114, www.kipf.re.kr

