

2011년도 한국조세연구원 연구성과 보고회

2011. 12. 27(화)

공공기관정책연구센터



Program

07:30 ~ 08:00	조찬
08:00 ~ 08:10	차관 인사말씀
08:10 ~ 09:10	민간기업 CEO 좌 장 : 송대회(前 한국조세연구원장) 강 연 : 윤석금 웅진그룹회장 ※ 50~60분 정도 소요
09:10 ~ 09:40	자유 토론 ※ 20~30분 정도 소요
09:40 ~ 09:50	공공정책포럼 운영협의 사 회 : 박정수(공공기관정책연구센터 소장)
09:50 ~	정리 및 폐회

차 례

I. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향	1
1. 2011년도 사업목표	1
2. 연구사업 운영방향	2
3. 중점연구사업	4
가. 선정기준	4
나. 중점연구사업	4
II. 2011년도 공공기관정책연구센터 연구성과	9
1. 개요	9
가. 기본연구사업	9
나. 기획과제	9
다. 정부출연금사업	23
2. 기본연구사업	24
가. 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로	24
나. 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구	29
다. 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구	33
라. 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석: 에너지 분야를 중심으로	41
3. 정부출연금 사업 : 공공기관정책연구센터사업	47
III. 2012년도 사업계획	54
1. 한국조세연구원 사업추진방향	54

가. 2012년도 사업목표	55
나. 연구사업 운영방향	55
다. 중점연구사업	57
2. 공공기관정책연구센터 기본연구 사업계획	59
<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점	63
1. 공공재 생산의 자원 구조와 가격 결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로	63

I. 2011년도 한국조세연구원 사업추진방향

1. 2011년도 사업목표

- 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립
 - “조세 및 재정관련 정책개발을 통해 국가와 국민에 봉사하는 최고수준의 연구기관” 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 4대 기본철학 제시
 - ① 정책개발 연구를 통해 국가의 정책대안 모색에 실질적으로 기여
 - ② 궁극적으로 국가와 국민에 봉사한다는 기본자세를 견지
 - ③ 연구의 수준은 최소한 국내의 최고 수준을 유지
 - ④ 연구결과 및 정책제언의 높은 질적 수준 유지로 신뢰를 확보

- 중장기비전에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2011년도 사업목표를 다음과 같이 구체화
 - 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구
 - 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구
 - 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구
 - 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

2. 연구사업 운영방향

- 2011년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

- 걱정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구
 - 미래 환경변화에 대비한 걱정 조세구조 설계에 관한 연구
 - 소득·자산·부채 결합분포 분석 및 정책적 함의 연구
 - 부동산 보유세제의 개편방안 연구

- 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구
 - 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향
 - 복지재원 조달 정책에 관한 연구
 - 통일재원 조달방식에 대한 연구

- 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구
 - 재정분석 및 성과관리 조사·분석
 - 세수추계 및 재정정책 분석
 - 재정사업자율평가제도 운영 지원 및 연구
 - 성과관리 전문과정 운영

- 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구
 - 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구
 - 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
 - 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구

- 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석
- 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 4개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화
 - 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터 등 4개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행중에 있음
 - 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화
- 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 4차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고
- 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

3. 중점연구사업

가. 선정기준

- 2011년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함
 - 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2011년도 사업목표에 부합하는 과제
 - 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
 - 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제

나. 중점연구사업

(1) 적정 조세체계 구축을 위한 종합적인 연구

- 대내외 경제환경 변화에 대비하여 우리나라에 적합한 조세체계 분석을 통한 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요
- 미래 환경변화에 대비한 적정 조세구조 설계에 관한 연구
 - 미래의 주요 경제환경 변화(저출산·고령화, 세계화·개방화 진전, 복지재원 확충, 기후변화·녹색성장 대응 등)에 능동적으로 대응하기 위하여, 중장기적 관점에서 우리나라 주요 세목별 조세구조 적정화 방안과 중장기 조세개편 방향의 시기별·단계별 국정 로드맵의 정립 및 실천방안 마련이 시급

- 근로장려세제 도입이 저소득 가구의 소득 및 후생에 미치는 영향 분석
 - 근로장려세제는 제도의 도입이 갖는 중요성 때문에 도입시행 이전부터 도입의 필요성, 효과적인 제도 설계방안, 모의실험을 통한 효과성 검토 등 동제도의 실효성에 의문을 제기하는 연구 결과가 제시되어 2009년 근로장려금 최초 수급가구에 대한 자료를 구축할 예정이므로 실제자료의 분석을 통해 기존 연구들에서 예측한 내용을 평가하고 동제도의 개선방안 마련이 필요

(2) 저출산·고령화 등 사회·경제적 변화에 대응한 정책 연구

- 저출산, 고령화 등에 따른 사회·경제구조 변화와 복지수요의 증대에 대비하여 효율적인 자원조달 방안 및 재정의 지속가능성 유지를 위한 정책 대응 방안을 도출할 수 있는 정책연구 수행이 필요
- 고령화 및 인구감소가 재정에 미치는 영향
 - 우리경제가 직면하고 있는 장기 리스크로서의 고령화·인구감소 문제에 따른 경제구조의 변화를 분석하여 세입 및 세출구조에 미치는 영향을 가늠해 봄으로써 세제개편 및 재정운용방식의 변화 필요성 등을 도출할 필요
- 복지재원 조달 정책에 관한 연구
 - 소득증가와 고령화가 진전됨에 따라 전반적인 복지수요는 급증하고 있는 반면 이를 조달하기 위한 부담수준 및 구조에 대한 논의는 미흡한 실정이기 때문에 다양한 자원조달방안에 대한 이론적·정성적인 논의와 함께 우리나라 세부담 구조 및 증가가능성 등을 분석하고 이

를 바탕으로 선진국의 재원조달 과정에서의 성과를 면밀히 평가함으로써 당위성이 아닌 효과성과 실행가능성 높은 방안을 제시할 필요

(3) 재정효율성 제고를 위한 재정분석 및 성과관리 조사·분석 연구

- 재정분석센터 및 성과관리센터는 재정정책 수립 및 재정성과관리와 관련하여 소수 연구인력이 한시적으로 수행하는 연구사업만으로는 감당할 수 없는 대규모의 체계적이고 지속적인 국내외 정보수집 및 자료분석을 통해 재정정책 수립을 시의성 있게 지원하기 위해 운영
 - 최근 금융 및 경제위기 이후 재정적자가 급증하고 국가부채 누적문제가 심각해지는 반면, 저출산·고령화로 인한 복지지출의 지속적 증가, 서민층 지원, 성장잠재력 확충 등을 위한 재정수요 증대로 재정건전성 조기회복 및 안정적인 재정수지 관리가 어려워진 상황
 - 특히 경기대응적 정책 기조를 유지하면서도 세입확충 및 지출구조조정 등을 통한 재정건전성을 유지해 나가기 위해서는 재정정책 관련 정보의 체계적 관리 및 시의성있는 분석결과를 제공하여 예산편성·집행 등의 재정운영 효율성 제고 및 보다 효율적인 재정정책의 수립에 기여할 필요
 - 주요 선진국의 경우도 비슷한 정책여건에 처해 있으며 출구전략 마련을 위한 어느 정도의 국제공조도 필요한 상황이므로, 주요 선진국들의 경기부양 및 재정건전화 정책의 내용 및 효과에 대한 정확한 분석도 필요

- 재정건전성 회복이 향후 재정운용의 중요한 초점이 될 것이며, 재정건전성 회복의 중요한 수단 중의 하나는 성과관리 및 평가의 강화를 통해 예

산절감과 예산사업의 효과성을 제고하는 것이므로, 이에 대한 연구 및 조사 분석의 필요성 증대

- 경제위기 이후 확대된 재정적자의 축소 방안 마련 및 기존에 도입된 재정사업 성과관리제도 자체의 개선 필요
- 성과관리 및 평가를 통해 세출 구조조정을 추진하는 것이 재정적자 감축을 위해 흔히 사용되는 일률적 예산삭감의 부작용을 피하는 방법이며, 재정사업 성과관리는 국가 예산의 효율적 사용을 위한 필수적 하부구조로서 공공부문 종사자의 성과관리 역량 개발은 지속적으로 필요

(4) 공공기관 효율성 제고를 위한 정책 연구

□ 공공기관 효율성 제고를 위한 4건의 기본연구과제와 공공기관정책연구센터에서 공공기관의 지정 및 유형화, 민영화, 노사관계 선진화, 에너지산업 구조개편, 지배구조 개편, 사업관리, 부채관리 등 여러 가지 현안분석과 관련 정책지원을 위해 다양한 정책 연구를 수행

□ 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구

- 국가가 공기업을 통하여 사회에 필요한 공공재를 생산할 때, 합리적인 비용 부담 구조에 대하여 살펴봄으로써 현재 일률적으로 정해져 있는 국고 지원율과 정책적으로 결정되는 공공요금의 문제점을 지적하고, 다양한 측면에서 바람직한 재원 부담 구조와 가격 결정 구조를 탐색하고 그 효과를 예측할 필요

- 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구
 - 공공기관의 경영 자율성에 대한 논의를 이론적인 측면에서 살펴보고 경영자율권 확대사업 실시 이후 축적된 자료를 통해 경영 자율권 증대와 성과 간의 관계를 실증적으로 분석하여, 공공기관 정책의 바람직한 방향 제시가 필요

- 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구
 - 공공기관 지배구조에 대한 연구는 그 중요성에도 불구하고 깊이 있는 연구가 거의 이루어지지 않고 있어, 본 연구에서는 최근 국내 및 국외의 공공기관 지배구조에 대한 현황 및 동향을 파악하고, 국제적인 비교를 통해 국내 공공기관 지배구조의 개선방향에 대해 제시할 필요

- 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석
 - 정부는 공기업을 통해 재정의 역할을 보완 혹은 대체하는 성격을 가진 다양한 사업을 시행하고 있지만, 이러한 활동이 국민경제 및 공기업 재무상황에 미치는 영향에 대한 기존의 분석 및 이해는 취약

Ⅱ. 2011년도 공공기관정책연구센터 연구성과

1. 개요

가. 기본연구사업

- (1) 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로(김지영, 유정숙)
- (2) 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구(김지영, 허경선)
- (3) 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구(허경선, 라영재)
- (4) 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석: 에너지 분야를 중심으로(최준욱)

나. 기획과제

- (1) 공기업민영화 성과평가 및 향후 발전방향(박정수, 박석희)

1980년대와 1990년대를 거쳐 세계는 대대적인 민영화바람 속에서 선진국과 전환경제국을 비롯하여 상당히 많은 나라들이 국영기업으로 운영하던 에너지, 인프라(SOC), 대규모 설치장비가 소요되는 제조업, 금융공기업, 그리고 네트워크 산업에 속하는 기업들을 민간에게 불하하고 민영화를 단행했다. 일부의 회귀현상이 있기도 했고 필요한 규제장치의 불비 등으로 부정적인 결과를 가져오는 등 다양한 평가가 공존하기는 하지만, 많은 경우 생산성과 효

울성 관점에서 평가할 때 민영화는 나름의 성과를 거두어 국민경제발전에 기여한 것으로 평가된다.

우리나라도 외환위기로 인한 부분도 있지만 김대중 정부 들어 국가운영방식의 패러다임이 국가중심의 개발도상국 발전모형에서 시장경제모형으로 전환되고 공공기관의 구조조정 등 민영화를 중심으로 공기업개혁을 강도 높게 추진하여왔다. 공기업 전반에 만연해 있는 경쟁력상실과 비효율타개를 목적으로 전략적 공기업 민영화가 진행되었다. 공기업의 구조와 역할은 시대와 시장환경의 변화에 따라 달라진다. 따라서 1980년대의 민영화전략과 2010년대의 민영화전략은 다를 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 공기업정책은 경로의존적이라는 점에서 역대 정부의 공기업개혁정책에 대한 성과평가, 산업별 특성분석, 해외사례의 분석, 그리고 가능한 한 많은 실증자료에 기반한 검증(evidence based policy) 등을 통해 향후 공기업개혁의 추진방향을 모색해보는 것이 본 연구의 목적이다,

공기업의 민영화는 좁게는 기업의 소유권과 의사결정권한을 공공부문에서 민간부문으로 이전하게 되는 것을 말한다. 즉, 소유권과 시장구조측면에서 재산권이 민간소유로 전환되고 산업구조에도 경쟁이 도입되는 것을 의미한다. 하지만 광의로 접근할 경우 민영화는 공적 영역에서 사적 영역으로의 전체 또는 부분적인 기능의 이전으로 정의되기도 해, 광의의 공기업 민영화는 공적 목표달성을 위해 민간행위자와 시장의 힘에 대한 의존도를 증가시키는 것을 의미한다. 다시 말해 정치영역에 있는 정부의 의사결정 틀의 적용이 아니라 가격메커니즘을 활용하는 시장의 제도적 틀로 기업경영의 의사결정을 하도록 지배구조를 바꾸는 것으로 정의할 수 있다.

이론적으로 민영화에 대한 논의가 확산된 배경에는 자유주의에 대한 논의와 정부실패에 대한 논의확산이 중요한 동인으로 작동한다. 코즈의 재산권 또는 소유권이론, 주인-대리인 이론, 공공선택이론, 거래비용이론과 거버넌스

이론 등이 정부팽창을 경계하도록 하고 다른 한편으로는 공공부문 본연의 역할과 기능을 분명히 함으로써 민영화의 필요성을 강조하고 있다. 대체적으로 명확한 소유권의 설정으로 주인 있는 공기업을 만들어 주면, 공기업의 성과가 개선된다는 주장을 뒷받침하고 있으며 정부는 거래비용을 극소화하는 전략을 구사해야 한다는 시사점을 도출할 수 있다. 그렇지만 해당 산업의 발전단계 및 경쟁구조특성, 그리고 이해관계자의 특성, 거래비용 등을 감안하여 민영화에 대한 의사결정이 이루어져야 하며 모든 상황에서 절대적 우위를 가진 이론은 존재하지 않는다.

방대한 민영화관련 선행연구가 존재하는바 민간기업이 공기업에 비해 효율성이 높다는 일련의 연구들은 정부의 규제와 공기업 경영진에 대한 정치경제적 논리로 인해 공기업의 효율적 운영이 제약된다는 내용이 주를 이룬다. 하지만 상당수의 연구들은 상품시장의 경쟁정도가 정부의 소유권보다 더 중요한 결정요인이며 경쟁상황이나 적절한 규제장치가 마련될 경우 공기업과 민간기업의 효율성에는 근본적인 차이가 없다는 연구도 존재한다. 그럼에도 불구하고 민영화전후 비교 등의 경우 대체로 민영화 추진의 당위성에 대한 실증적 뒷받침을 하고 있다. 특히 기업의 수익성과 효율성 측면에서는 성과제고가 일반적으로 보고되고 있다.

성공적인 민영화를 위해서는 다수의 경쟁자가 있어 경쟁체제가 형성되고, 매각과 관련한 합리적인 의사결정자의 존재라는 행태적 조건과 정부의 효과적이고 지속적인 평가와 감독이라는 조직적 조건의 3박자가 필요하다고 한다. 명확하고 일관된 목표와 뚜렷한 상충관계들에 대한 이해와 이를 설득할 수 있도록 설계된 통합 프로세스, 그리고 이의 실천방안으로서 원활한 자산 매각 등이 이루어져야 한다. 대체로 수익성이 높거나 손실이 크고 부채비율이 높은 경우 민영화 가능성이 높게 나타난다. 산업의 집중도는 오히려 민영화의 제약요인으로 나타나며 공익성 측면이 강조되는 저소득층 위주의 재화

나 서비스를 생산 공급하는 기업의 경우 민영화는 더디게 진행된다.

역대 정부에서 공기업민영화 추진의 장애요인으로 주로 언급되어 온 경제력 집중과 증시부담은 이를 극복하기 위한 다양한 매각방법의 모색 및 외국인 투자유치 등 구체적인 방법이나 대안마련이 이루어졌어야 하나 김대중 정부 이전에는 이러한 노력이 미흡했다. 김대중정부 시절 민영화는 IMF 금융지원체제라는 어려운 환경하에서 좋은 기업들이 많이 팔렸던 시기라는 부정적인 평가도 가능하겠지만 그럼에도 불구하고 국민경제적으로 긍정적인 효과를 가져온 괄목할만한 성과를 보인 것으로 평가할 수 있다. 그렇지만 이 시기 민영화에 대해서도 핵심적인 공기업의 경쟁도입이나 민영화조치가 결여되어 있었고 구조조정의 과정에 대한 치밀한 준비와 대응이 부족했던 것으로 지적된다. 노무현정부 시절의 민영화는 전력산업 구조개편논의 등이 있었지만 끝내 무산되었고 산하기관을 포함하는 새로운 공공기관지배구조 설계가 마련되는 등 실질적으로 민영화정책은 유보되었다. 작고 효율적이며 실용적인 정부를 표방한 이명박정부의 경우 초기의 실적은 나름대로 어려운 경제여건 속에서도 성과를 보였으나 입법부진, 시장여건, 계획의 미비 등의 문제가 있어 부진하다는 평가를 받고 있다.

기존 민영화된 공기업을 산업별로 분석해보면 대체로 광업, 제조업, 건설 운수업, 금융보험업 등에 주로 분포되어있고 특히 제조업부문에서의 민영화가 두드러진다. 기존의 민영화 대상은 적절하게 선정되었던 것으로 평가되며 이는 향후 민영화 대상선정, 범위, 방식, 우선순위를 고려할 때도 시장구조 및 산업특성이 충분히 고려되어야 성공할 확률이 높아진다는 점을 시사한다. 산업별 과거 민영화사례로부터 얻을 수 있는 시사점을 요약하면 다음과 같다. 첫째, 민영화 이전 경영성과나 재무구조가 부실하였거나 수익성이 저조한 기업의 경우 단기적인 경영합리화를 위해 민영화가 매우 효과적인 수단이 될 수 있었다. 하지만 이 때 인력감축 등 경영효율화를 위한 강도 높은

구조조정이 수반되어야 한다는 점에서 이해관계자들을 설득하는 과정관리의 중요성이 강조된다. 둘째, 산업의 특성을 감안한 민영화, 즉, 시장성이 높고 시장질서에 따른 기업운영이 용이한 기업의 민영화 성공확률이 높다. 과거 민영화사례에서 볼 수 있는 포스코, KT&G가 대표적인 사례로 꼽힌다. 반면에 공공성이 강조되는 기업의 경우 서비스의 질적 수준, 가격인상에 대한 우려 등으로 국민적 공감대 형성에 어려움을 겪기 쉽다. 셋째, 무엇보다도 투명한 과정관리가 강조된다. 민영화 대상이 되는 기업의 자산규모가 매우 크고 국민경제 및 주식시장에 미치는 영향이 큰 경우 더욱 더 정치적인 논의로 의사결정이 이루어질 가능성이 높다. 따라서 국부유출에 대한 우려, 정부 정책결정에 대한 신뢰의 담보를 위해서도 투명하고 공정한 민영화과정관리가 이루어져야 한다.

해외사례분석을 통해서도 국가별로 차별화된 민영화전략을 확인할 수 있다. 영미 등 앵글로색슨계의 국가들은 비교적 공익성이 강한 분야에 대해서도 과감한 민영화조치가 이루어진 반면 대륙계인 독일과 프랑스는 네트워크 산업 즉, 철도, 공항, 통신, 전력 등 경쟁적 시장구조가 형성되기 어려운 분야에 대해서는 기본적으로 공기업의 역할을 유지하고 있다. 산업별 해외사례 분석을 통해 얻을 수 있는 시사점은 민영화를 통한 경제적 후생의 증가 여부 혹은 증가수준은 복잡하고 난해한 재무적 판단 뿐만 아니라 정치적, 사회적 영향 등에 대해서 종합적인 평가가 필요하다는 점이다. 이제는 전통적인 민영화방식에서 나아가 대안적 방식을 모색하거나 소유권을 민간에 넘기더라도 품질유지, 적정수준의 자본투자, 가격안정 등의 목적달성을 위한 정부 규제가 수반되는 경우가 많다. 민영화가 경쟁체제를 통해 생산성과 효율성을 제고할 것이라는 긍정적인 기대와 함께 정부 보조금확대에 따른 재정악화나 독과점으로 인한 가격상승 등 그 반대의 부정적 파급효과에 대해서도 충분히 검토해야 한다.

본 보고서에서는 과거 선행연구와는 달리 민영화효과를 살펴보기 위해 공적 소유권 정도를 변수로 하여 보다 포괄적인 민영화 즉, 부분민영화를 포함하여 분석을 실시했다. 민영화전후 재무지표의 평균변화에 대한 분석에서는 포스코, 대한송유관공사, 삼성종합화학이 두드러진 성과를 보인 것으로 나타난다. 주로 제조업을 중심으로 시장집중도가 높고 공급자시장장악력이 높아 민영화를 통한 생산성 증대 및 효율성 증대의 여지가 높은 것으로 나타난다. 따라서 공기업의 구분유형 즉, 정부투자기관, 산업은행지분보유회사, 자회사 등 소유형태별 구분보다 산업별로 구분하여 접근하는 것이 중요함을 알 수 있다. 지표별 분석에 있어서는 주로 성장정보다는 효율성 위주의 행태변화가 발견되었다. 이는 공기업이 과거 수익성이나 생산정보다는 성장성에 치중한 전략을 추구해 온 것을 반증한다. 민영화효과분석에 있어서는 부가가치로 측정된 생산성과 효율성 모두에 있어 부분적이라도 민영화된 기업이 더 나은 성과를 시현하고 있으며 수익성에 대한 영향력도 확인할 수 있다.

요즈음은 민영화논의는 과거의 논의와는 차원이 달라지고 있다. OECD를 중심으로 한 공기업작업반회의에서도 민영화에 대한 논의보다는 이사회 역량강화, 경쟁중립성 논의를 통한 공기업 특혜의 문제 등 투명한 지배구조의 확립에 대한 논의가 주를 이루고 있다. 그럼에도 불구하고 우리나라의 발전 단계가 OECD 평균에 미치지 못하고 시장기제의 성숙도가 아직 서구에 미치지 못한다는 점에서 우리나라 공기업에 대한 지속적인 민영화압력은 건전한 공기업의 구조조정을 위해서도 반드시 필요한 것으로 보인다. 많은 연구에서 이제는 우리나라에서도 민영화를 성공적으로 추진할만한 공기업이 별로 많지 않다는 사실을 지적하고 있다. 이는 그만큼 지금부터의 민영화정책은 더욱 더 전략적으로 그리고 산업의 특성을 감안하고 저해요인에 대한 대응방안을 철저히 마련해서 추진해야함을 시사한다. 본 보고서에서는 다음과 같은 두 가지 정책제언을 하고 있다. 첫째, 2010년부터 시작한 공공기관경영자율

권확대시범사업을 본격적으로 확대하여야 한다. 민영화를 위한 민영화가 아니라 기업의 성과를 제고하기 위한 공기업개혁의 일환으로 광의의 민영화정책을 논의할 때 민영화 이전이라도 기업의 자율성을 높이고 경쟁적인 활동을 촉박하는 다양한 규제조치의 완화가 필요하다는 점을 강조하고 있다. 이미 이 사업의 성과평가를 통해 동 사업의 기업성과개선이 보고되고 있는바 적극적인 인센티브의 제공과 자율권확대가 시장형공기업의 대안이 될 수 있을 것으로 본다. 둘째, 민영화대상기관에 대해서도 이명박정부에서 한정적으로 설정한 범위에 국한하지 말고 SOC 및 네트워크산업까지 확대하는 방안을 검토해야 한다. 우리의 경로의존성을 감안한 과거 경험, 산업별 특성을 감안한 사례분석, 해외사례 분석, 그리고 광범한 자료에 근거한 실증분석 결과가 시사하는 바는 전력산업, 철도산업, 가스등 에너지산업, 그리고 금융산업과 SOC산업까지 사전에 민영화대상에서 제외할 이유가 없다는 점을 강조하고 있다. 노무현정부 그리고 이명박정부에서 겪고 있는 공기업관리의 어려움을 적극적으로 극복하려는 경쟁촉진정책의 일환으로 민영화압력은 여전히 매우 좋은 정책대안인 것이다.

(2) 공공기관의 지속가능경영 수준과 모델개발(라영재)

(가) 연구배경

기업의 경제적 개선과 사회적 책임, 환경적 보전이 균형을 갖도록 하는 “Triple bottom line”은 기업의 경쟁적 장점을 이끌어낼 수 있다(Brundtland, 1985; Elkington, 2006). 기업이 경제적, 사회적, 환경적 성과를 전략적으로 달성하는데 있어서 기업이 처한 환경을 고려하고 경영전반에 걸친 투입, 과정, 산출, 결과까지의 전반적인 경영시스템으로 설명이 가능하다.

기업의 지속가능성은 ① 윤리성(ethics), ② 지배구조(governance), ③ 투명성(transparency), ④ 공급망 관계(business relationships), ⑤ 재무적 이익(financial return), ⑥ 지역공동체 기여(community involvement), ⑦ 생산과 서비스의 가치추구(value of products and services), ⑧ 종업원 관계(employment practices), ⑨ 환경 보호(protection of the environment) 9가지 원칙을 제시하고 있다(Epstein, 2008;36).

주요한 이해관계자는 직접적으로 기업의 의사결정에 있어서 권한과 정당성을 부여해 주고, 부가적인 이해관계자는 간접적으로 기업과 연계되어 있다. 주주, 고객, 공급자, 종업원, 정부, 지역공동체 등이 전형적인 이해관계자에 포함된다. 기업이 이해관계자에게 책임을 다하려면 지배구조, 성과측정, 보고, 경영시스템의 4가지 요소에서 책임성을 확보해야 한다(Epstein & Birchard, 1999).

공공기관이 이해관계자를 작은 범주에서 고객이나 협력업체, 더 나아가서 국민으로 확대하여 고려하지 않고 주무부처나 예산부처만을 상정하는 경영, 즉, 수직적 책무성(vertical accountability)만을 고려한다면 정책적 목적을 수행하거나 경영의 효율성은 달성될 수 있을지는 몰라도 사회적, 환경적 효율성은 달성할 수 없으며, 국민으로부터 공공기관 존립의 사회적 정당성을 얻지는 못할 것이다(라영재·윤태범, 2010). 공공기관이 운영하는 사회적 책임 활동, 즉, 지속가능경영 전략을 수립하고 실천하는 것은 ① 사회적 책임 활동 관점, ② 핵심 과제로 수행, ③ 이해관계자 관점, 장기에서 중단기로 전환이 필요하다(Werther & Chandler, 2009;39).

공공기관이 설립 목적의 이행과 정책적·도구적 수단성을 가지고 있다고 하더라도 주로 공익추구를 핵심으로 하는 공공성(publicness)을 가지고 있는 공공조직으로서 국민적, 사회적 정당성을 얻기 위하여 전략적 차원의 사회적 책임 활동의 강화와 이를 위한 지속가능한 경영을 수행해야 한다.

(나) 지속가능경영의 모델

기업의 지속가능경영 모델은 이론적, 경험적 근거로서 “Triple bottom line”인 사회적, 환경적, 재무적 차원의 지속가능성을 따른다(Segel et al., 2007; Epstein, 2008). 이 모델에 의하면 지속가능경영의 추진자와 이해관계자의 성과를 동시에 서로 이해할 수 있으므로 일상적인 경영과 관리 차원에서 정보를 통합하기 편리한 이점이 있다. 또한 이 모델은 장기적인 기업의 재무적 성과를 얻으려면 중간에 확실한 비용과 편익이 발생한다는 점, 지속가능한 성과를 내는 데는 다양한 투입과 과정들이 영향을 주고 있다는 점, 기업의 재무적 성과는 지속가능경영의 성과에 대한 이해관계자의 반응에 영향을 준다는 점을 명백하게 보여주고 있다(Epstein, 2008, 47). 지속가능경영의 프레임워크나 모델은 국제적 논의에서 발전해 온 기업의 경제적, 사회적, 환경적 가치를 추구하고, 이들 가치가 경영전략으로 기업 조직구조와 경영과정에 투입되고 성과로 나타나는 것을 의미한다.

(다) 공공기관의 지속가능경영 특징과 수준

공공기관의 공공성은 정치적, 사회적, 경제적 목표를 추구하는 것이고 (Robinson, 1970), 성제성장의 촉진, 독과점 억제, 공공의 수요 충족, 낙후지역과 같은 특정지역 개발, 국가안보기능을 수행하는 것이다(유훈 외, 2010). 또 하나는 공공기관이 민간기업과 같이 재화와 용역을 생산하는 주체로서의 이윤을 추구할 수 있는데 공공기관의 이윤추구 목표는 정치사회경제적 목표의 제한을 받거나 조화되어야 한다(Mazzolini, 1979; 유훈, 2010 재인용).

공공기관의 공공성을 추구하기 것과 소유구조의 특성 때문에 공적 통제를 받아야 하며, 기업성을 가지고 있기 때문에 유능한 관리자의 확보, 경영의

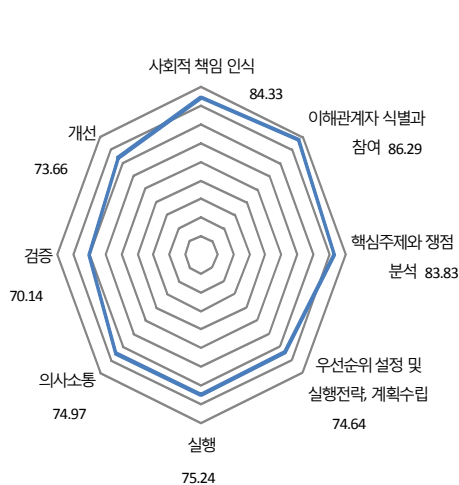
자율성의 보장, 시장에서의 책임성 확보가 필요하다고 한다. 즉, 공공기관은 공공성과 기업성에 근거해서 공적 책임성과 시장에서의 책임성을 동시에 확보해야 한다는 것이다.

공공기관의 공적, 사회적 책임을 통제하는데 장애요인이 있는데, 첫째로 공공기관은 정직하지만 정책실패의 경우 또는 신중했지만 결과적으로 잘못된 행위의 경우에 면책을 받는다는 점, 둘째로 국가의 도구로서 재량권 행사가 가능하고 소유권이 정부에게 있다는 것이다. 즉, 복잡한 복대리인 문제가 발생한다는 점이다(Jones, 2009). 셋째로 국가가 법규를 통한 사회적 통제 가능성이다. 특히 개도국의 경우에 권위주의 정부가 법규를 통해서 사회적 통제를 강화하고 있다는데, 사회적 결과를 평가하려는 장점이 있는 반면에 사회적 통제 수단으로 전략할 수 있다는 것이다(Howard, 2009; 86). 넷째로 공공기관은 국가의 정책적 수단으로서 정부로부터 위계적인 공적 책임성 관계가 있는데, 재량권, 감독, 협력관계, 내부 구조, 부적절한 인사의 선임과 해임, 예산과 조절의 간섭 등에서 정부의 통제와 간섭이 존재한다는 것이다. 그러나 공공기관이 수탁자로서 정부와의 관계도 있지만 기업 조직으로 시장의 가격통제, 시장에서 수요와 공급의 법칙의 적용뿐만 아니라 종업원의 임금, 비용 등 자원의 효율적 사용에 대한 효율성 통제가 필요하다는 것이다. 마지막으로 지역공동체에서 활동하는 기관으로서 공동체 구성원의 일원으로서 통제를 받아야 한다. 지역공동체의 영향, 근로조건의 준수, 생산물과 서비스의 질, 환경적·경제적 안전, 고용기회 창출과 훈련 등은 지역공동체의 판단에 달린 문제이다.

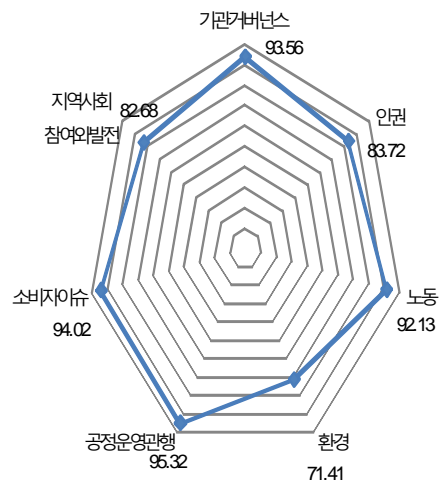
우리나라 공공기관의 ISO 26000 이행수준은 전반적으로 높은 수준으로 나왔다. 공공기관 전체 평균은 82.88%로 나왔는데 이 수준의 의미는 사회적 책임에 대한 기관 구성원의 인식 수준이 높으며, 기관의 운영 시스템과 정책과 관행이 정비되어 있다고 볼 수 있다. 또한 기관 활동의 전 단계에 사회적 책

임 활동이 통합 운영되어 성과관리도 효과적이라 할 수 있다. 즉, 우리나라 공공기관의 사회적 책임 경영 수준은 높다고 할 수 있다. 하지만 공공기관 유형별로는 차이를 보여 시장형 공기업의 점수가 가장 높고, 기타공공기관의 점수가 가장 낮았다. 시장에서 운영되는 공기업이 사회적 책임 경영에 민감하고 정부의 사업을 위탁집행하는 준정부기관에서 사회적 책임 경영 수준이 낮다는 것은 조금은 모순된 경우라고 할 수 있다. 또한 핵심 주제 중에서도 노동이나 공정운영관행, 소비자 이슈는 점수가 높았지만 환경의 점수는 유독 낮게 나왔다. 이는 현 정부의 후반기 국정목표인 녹색성장에 대한 공공기관의 실천의지가 낮았다고 해석될 수도 있는 조사결과이다. 특히 프로세스 진단결과를 보면 사회적 책임에 대한 인식 수준은 높으나 개선, 검증, 의사소통, 실행 등 공공기관의 경영에 내재화되어 있지 못하고 특히 그 사회적 책임경영의 성과도 환경, 지역사회 참여와 발전, 인권의 성과가 낮은 것으로 나타났기에 특징적이다.

[그림 1] 프로세스 진단 현황



[그림 2] 성과 진단 현황



공공기관의 규모에 따른 분석도 실시하였는데 분류 기준으로 정원 500명 이상과 총수입 1천억원 이상을 사용하였다. 「공운법」에서 정원 500명 기준과 총수입 1천억원 기준은 지배구조에 중요한 영향을 미치는 기준이기에 사용하였다. 조직 규모가 클수록 높은 득점률을 보였고 조직규모가 작을수록 낮은 득점률을 보였다. 규모에 따라 득점률이 다르기 때문에 향후 공공기관의 사회적 책임 경영 모델 개발 시 규모에 따른 차이를 고려할 필요가 있다.

산업별 분석 결과 “부동산업 및 임대업”과 “광업”, “전기, 가스, 증기 및 수도사업”, “운수업”, “건설업” 등의 충족률이 90점 이상으로 높게 나왔다. 그러나 “사업시설관리 및 사업지원 서비스업”과 “협회 및 단체, 수리 및 기타 개인 서비스업” 등은 80점 이하로 낮게 나왔다. 2010년 발표한 국제적으로 상위 20개 산업부문별 지속가능성보고서 발간 현황(CorporateRegister.com 참조; 라영재 외, 2010 재인용)을 보면 전기, 화학, 은행, 운송, 광업, 석유가스, 건설건축 순임을 감안한다면 우리나라 공공기관도 사회적 책임경영을 하는데 있어서 유사한 산업적 특성을 보여주고 있다.

주무부처별 공공기관의 이해수준 분석결과를 보면, 법무부와 국토해양부, 지식경제부, 환경부의 공공기관 들이 비교적 높은 충족률을 보이고 있다. 반면에 국방부, 공정거래위원회 국가보훈처, 방위사업청, 특허청의 충족률이 낮게 나타나고 있다. 그러나 공정거래위원회와 노동부, 행정안전부는 각각 “공정운영 관행”과 “소비자 이슈”, “인권”, “노동”, “지역사회참여와 발전” 지표와 정책적으로 관련이 있는 부처이지만 사업관리의 감독을 받는 공공기관들은 해당 지표에서 평균이하의 성과를 거두고 있다고 조사되었다.

우리나라 공공기관의 ISO 26000이행수준을 분석하였다. 전체 공공기관을 대상으로 설문조사하였으나 응답하지 않은 기관이 존재하여 233개 기관을 대상으로 분석하였다.

분석결과를 정리하면 첫째, 공운법상 자체수입비율이 높은 시장형 공기업

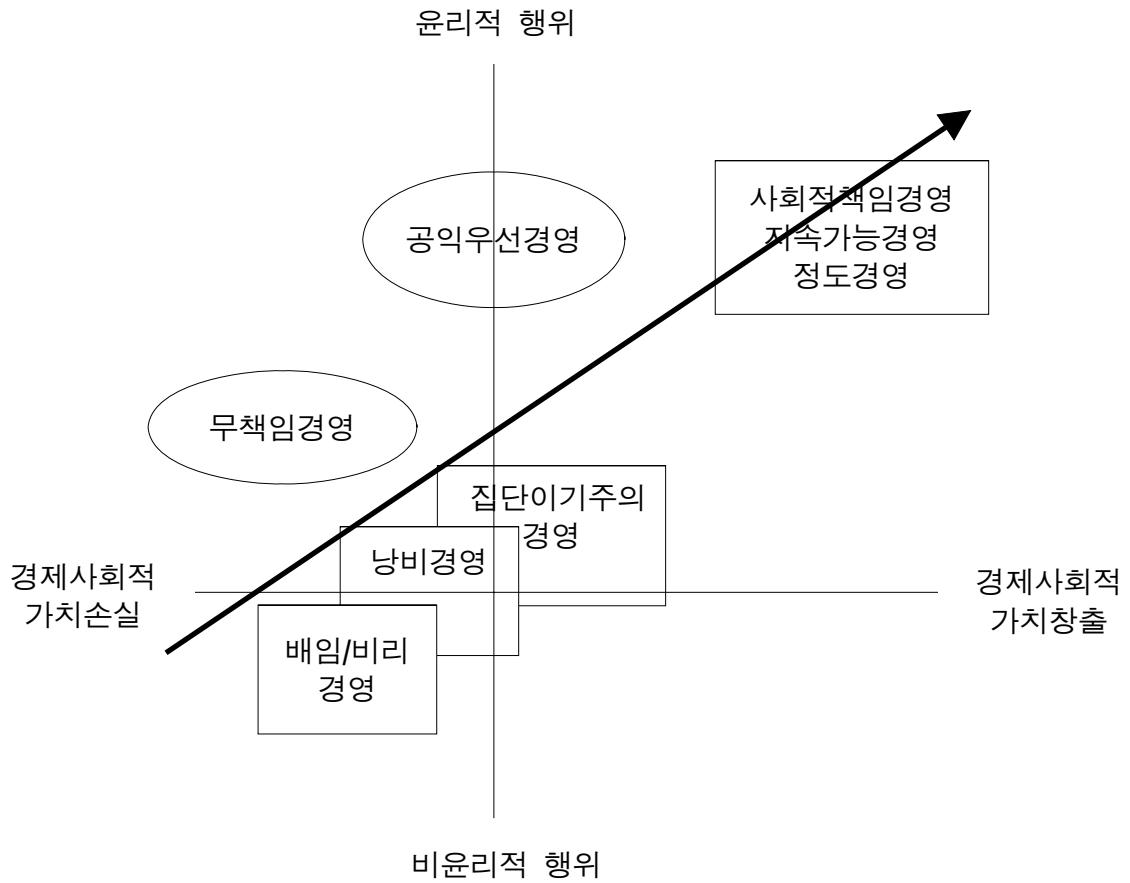
이 이행수준 전반에서 높은 점수를 받았다. 둘째, 인력, 예산 등 조직 규모가 큰 공공기관이 적은 공공기관보다 상대적으로 높은 점수를 받았다. 셋째, 산업별로 에너지, 제조업, 운수업 유형의 공공기관이 다른 유형의 공공기관보다 높은 점수를 받았다. 넷째, 공공기관의 소속 정부 주무부처별 보면 고용노동부, 문체부 등이 주무부처 정책과 관련된 항목의 점수가 높지 않았으며, 교과부, 보건복지부, 금감위 등 소속 공공기관은 전체적으로 사회적 책임에 대한 관심이 낮았다.

(라) 정책적 시사점

공공기관이 추구하는 공공성이라는 것이 PSO(public service obligation)과 공공재 요금과 같이 정부의 정책으로 인하여 공공기관의 입장에서 경영의 손실로 나타날 수도 있으며, 공공기관의 사업 성격이 국가 정책적으로 재정 확보가 목적이거나 국방과 같이 사회적, 도덕적 가치와 부합하지 않는 사업을 추진하는 경우도 있고, 아래 그림과 같이 경영진의 대리인 행위가 사회적 경제적 손실과 비윤리적 행위의 경계선에 존재할 수 있으므로 대리인의 책임성 확보를 위한 정부의 직접 통제와 경영진의 자율적인 책임 경영의 모델이 필요하다.

그러나 정부는 위탁자로서 사업적 공익성 추구하고 수단적 가치로서 경영효율화에만 집중하게 되면 공공기관의 자율적 책임경영 모델인 사회적 책임 활동이나 지속가능경영을 소홀하게 다룰 가능성이 있다. 하지만 앞선 이론적 논의에서 보듯이 민간기업 뿐만 아니라 공공부문, 비영리조직까지 사회적 책임이 강조되는 상황에서는 공공기관이 경제적 성과만을 강조하는 정책을 지속하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 그러므로 기존의 공공기관 법·제도 중에서 사회적 책임과 연관성이 있는 것을 분석하고 공공기관의 공공성을 강화면서 통합적, 균형적 접근이 필요하다.

[그림 3] 공공기관 책임경영 범위



첫째로 공공기관의 지속가능경영을 지원하고 민간기업으로 확산을 위해서는 공운법에 사회적 책임경영 및 지속가능경영의 근거를 명문화하는 노력이 필요해 보인다.

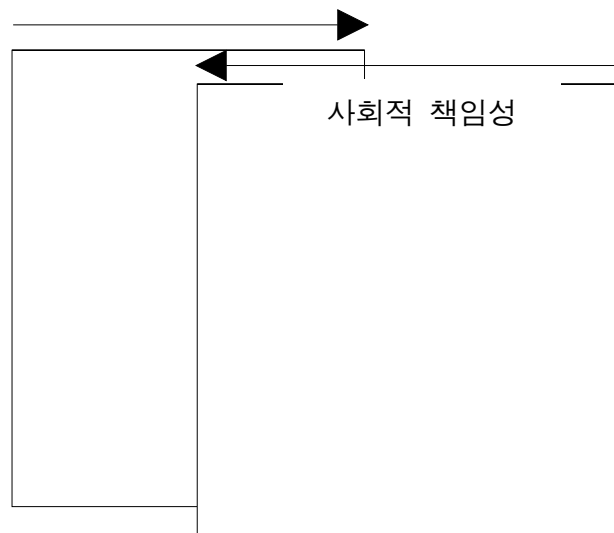
둘째로 정부의 공공기관 경영평가와 공정사회추진과 관련하여 경제적, 사회적, 환경적 성과가 균형적으로 평가받고 이행할 수 있도록 경영평가의 개편과 및 공정사회 추진 사업에 반영할 필요가 있다.

셋째로 정부에서 정책적으로 공공기관에 대해 “녹색 성장”과 “공정한 사회”를 강조하는 상황을 감안하면 사회적 책임 활동에 대한 공시항목의 대상

을 넓히는 것을 검토할 필요가 있다.

마지막으로 정부의 공공기관 관리정책은 공적 책무성을 확보할 수 있는 통제장치와 규정이 필요하며 동시에 이들 관리정책은 국제적인 추세인 사회적 책임성을 수용하도록 지속적인 개선이 필요하다. 이론적, 이념적 통합모형은 공적 책무성과 사회적 책무성이 일치하는 것이 바람직하나 환경적 요인이나 기관의 내적 요인 등에 의하여 공적 책임성과 사회적 책임성은 일치화 또는 통합되는 과정을 거치고 있다고 볼 수 있다.

[그림 4] 공공기관의 지속가능경영 통합 모델



다. 정부출연금사업

(1) 공공기관정책연구센터사업

2. 기본연구사업

가. 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로(김지영, 유정숙)

최근 공기업의 부채 규모가 증가하고 있을 뿐 아니라 증가 속도 역시 빨라지고 있어, 개별 기관의 재정 건전성 악화 및 이에 따른 국가 전체적인 재정 부담에 대한 우려가 커지고 있다. 부채가 문제시되는 공기업 중 일부는 공공재의 범주에 포함되는 사회기반시설 서비스를 제공하는 공기업인데, 다양한 원인이 존재하겠지만 공공재 생산에 대한 국가지원 및 공공요금 결정 방식에 합리적인 근거가 없다는 점이 그 원인 중의 하나이다. 공기업이 생산하는 공공재는 그 범위와 종류가 매우 다양하기 때문에, 모든 공공재 생산의 재원구조와 가격 구조를 살펴보는 것은 현실적으로 무리가 있다. 따라서 본 연구에서는 한국도로공사에 초점을 맞추고, 고속도로 공공재 건설에 대한 비용 분담 구조를 살펴 보았다.

본 연구의 2장에서는 우선 우리나라 고속도로 건설의 재원구조와 요금체계에 대한 제도적 배경을 설명하였다. 고속도로의 완공 시점까지 투입되는 비용은 용지보상비용과 건설비용이며, 완공 이후에는 관리유지비용이 발생한다. 정부의 재정 지원은 용지보상비용 전체와 건설비용의 50%까지 이루어지고 있는데, 건설비용의 50% 지원에 대한 경제학적인 근거는 없는 실정이다. 정부 재정 보조가 이루어지지 않는 나머지 건설비용과 관리유지비용은 고속도로 통행요금 수입으로 충당된다. 통행요금을 산정하는 방식에는 많은 논란이 있다. 통행량과 투입비용에 따라 구간별로 통행요금을 산정하는 것이 아니라, 우리나라 고속도로 전체를 하나의 노선으로 정의한 다음 총괄원가를 회수하는 통합채산제가 적용되고 있다. 정부의 재정지원을 제외한 건설비용을 총괄원가로 규정

하고, 총괄원가를 30년에 걸쳐 회수하는 방식이다. 이러한 방식을 평균가격산정법이라 부른다. 평균가격산정법은 생산자의 손실을 0으로 보전해주기 때문에 공기업의 균형 수지를 유지해 줄 수 있다는 장점이 있지만, 사회후생을 극대화하지 못한다는 문제를 가지고 있다.

따라서 현행 고속도로 공공재 건설과 운영에 대한 비용은 정부, 한국도로공사, 고속도로 이용자의 3가지 주체에 의해서 분담되고 있다. 건설비용에 대한 정부의 지원이 먼저 일정 비율로 이루어지고, 고속도로 이용자로부터의 통행요금수입으로 공기업의 균형수지를 맞출 수 있도록 통행요금이 산정되는 구조이다. 그러나 정부의 재정지원 비율에 대한 합리적인 근거가 존재하지 않는다는 점, 통행요금을 평균가격산정법으로 산출함으로써 사회후생이 손실된다는 점은 현행 고속도로 공공재의 비용분담구조의 가장 큰 문제점이다. 본 연구는 정부의 재정지원이 이루어지는 공공재 생산에 있어서, 사회후생손실을 최소화할 수 있는 정부와 공공재 소비자 간의 비용분담구조를 도출하고자 하였다.

이를 위하여 3장에서는 다양한 조건 하에서의 고속도로 공공재 건설에 대한 정부 보조금 비율과 통행요금의 최적 수준을 세 가지의 이론적 모형을 통하여 도출하였다. 우선 첫 번째와 두 번째 모형은 통합채산제가 그대로 유지될 경우의 보조금 방식을 살펴본 것이다. 공기업이 내생적으로 가지고 있는 특성 중의 하나가 소유권자로서의 정부가 정보의 비대칭성을 가진다는 점이다. 정부는 공기업이 공공재 생산에 투입한 비용에 대한 정보를 정확히 알 수 없다. 투입비용의 일부를 지원받는 공기업은 비용을 과다하게 보고할 유인이 충분히 존재하기 때문이다.

첫 번째 모형에서는 정부가 공기업의 생산비용에 대한 정보를 정확히 알 수 없을 경우 공공재 생산에 대한 정부의 보조금이 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지 이론적으로 분석하였다. 통합채산제 방식은 그대로 유지하였다. 두 번째 분석에서는, 통합채산제 방식은 그대로 유지하면서 정부의 지원 방식이 공

기업의 과거 성과에 연동하여 결정된다는 조건을 부여하였다. 정부의 재정지원이 현재와 같이 일률적으로 이루어지는 것이 아니라, 공기업의 비용절감이나 수익창출과 같은 경영성과에 연동하여 결정될 경우 공기업의 목적함수는 달라진다. 따라서 과거 성과지표에 연동된 정부 지원방식에 대한 이론적 결과를 도출하였다.

세 번째 모형에서는 앞의 분석들과 달리 통합채산제나 평균가격산정법에 대한 가정을 완화하였다. 평균가격산정법은 균형수지를 유지하기 위한 가격산정법으로, 사회후생에 대한 고려가 이루어지지 않기 때문이다. 그러나 공공재는 전체 국민을 대상으로 하는 재화이며 공기업의 생산과정을 통한 사회후생의 손실은 사회적으로 바람직하지 않는 것으로 생각된다. 따라서 사회후생이 반영되지 않는 평균가격산정법 대신, 공기업의 균형수지를 유지하면서도 사회후생을 극대화할 수 있는 새로운 가격산정법을 이론적으로 도출하였다. 공기업을 복수의 재화를 생산하는 독점기업으로 상정하고, 이러한 기업이 복수의 재화를 생산할 때 각 재화에 대하여 사회후생을 극대화할 수 있는 가격구조를 제시하였다.

3장의 이론적 분석을 통하여, 공기업의 균형수지를 유지하면서도 사회후생을 극대화할 수 있는 가격산정법을 도출하였다. 이론적인 결과를 현실에 적용하기 위해서는 공공재의 수요함수와 비용함수에 대한 정보가 필요하다. 이론적으로 도출된 가격산정법을 바탕으로 하는 새로운 요금 수준을 계산하기 위해서는 통행요금 변동에 따른 통행량의 탄력성과 통행량이 1대 증가할 때 추가적으로 투입되어야 하는 비용에 대한 수치가 알려져야 한다. 본 연구에서는 실증분석을 통하여 수요함수와 비용함수를 추정함으로써 이론적 모형을 바탕으로 하는 요금체계를 수치적으로 구현하였다. 수요함수의 추정은 2003년부터 2010년까지 존재하는 출발지, 목적지별 구간에 대한 통행량 자료를 이용하였다. 동시에 우리나라 고속도로 노선별 건설비용 및 유지관리비용과 통행량 간

의 관계를 추정함으로써 통행량과 고속도로 연장에 따른 비용함수를 추정하였다.

이론적으로 도출한 모형을 바탕으로 고속도로 수요 및 비용함수 추정결과를 활용한 총괄적 분석이 4장에 제시되어 있다. 우선 수요함수 추정결과만을 이용하여, 현행 고속도로 비용분담 구조를 유지하면서 통행요금만을 인상했을 때 고속도로 통행수입을 예측하였다. 통행량의 가격탄력성은 차종에 관계없이 모두 비탄력적인 것으로 추정되었다. 가격탄력성의 수준은 차종에 따라 다르지만, 다른 조건이 모두 동일할 경우 통행요금이 1% 증가할 때 통행량은 1% 이상 감소하게 되는 것이다. 따라서 통행요금 1% 인상 효과를 예측해보면, 오히려 도로공사의 통행요금 수입은 줄어드는 것으로 나타난다. 기존에 요금인상이 이루어진 해에도 통행량이 증가하고 통행수입이 증가한 것은 자동차 수 또는 국민소득의 증가와 같은 외부적인 요인에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 예측으로부터 고속도로 공공재를 생산하는 공기업인 한국도로공사의 수익구조는 단순히 현행 재원구조 및 가격구조를 유지하면서 통행요금을 인상하는 방식으로는 개선될 수 없다는 것이다. 현행 방식은 사회후생의 손실을 발생시킬 뿐만 아니라, 원칙적으로 달성해야 하는 공기업의 균형 수지 역시 이루어지지 않고 있다. 현행 체제 하에서의 단순한 통행요금의 인상은 사회후생의 손실을 증가시키고, 고속도로 수요에 대한 외부적 요인이 발생하지 않을 경우 공기업의 수익성을 오히려 악화시키는 방향으로 작용할 수 있다.

위와 같은 제약적 분석으로부터 공기업의 재무건전성을 달성하기 위하여 필요한 것은 단기적인 요금 변경이 아니라, 정부의 재정지원구조와 요금산정체계에 대한 근본적인 개편이 필요하다는 결론을 도출하게 된다. 이러한 결과를 뒷받침하기 위하여, 실제 수요함수와 비용함수 추정결과를 바탕으로 최우가격산정법에 따른 최적 가격을 도출하였다. 이렇게 도출된 최적 가격은 추후 고속도로에 대한 가격구조 개편에 대한 예시로 삼을 수 있다.

본 연구는 공공재의 비용분담구조에 대한 이론적인 근거를 제시하고, 공기업의 재무건전성과 사회후생을 함께 고려하는 가격산정법을 제시하였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 정부의 재정지원 비율은 합리적인 근거를 바탕으로 결정되어야 한다. 또한 공공재 생산의 사회적인 중요성을 고려한다면, 공기업의 균형 수치뿐만 아니라 사회적인 후생까지 고려할 수 있는 가격산정법이 적용되어야 할 것이다. 이론적으로 도출한 최적가격산정법과 수요·비용함수의 추정을 통한 최적가격의 제시는 고속도로 이외의 다른 공공재에 대한 최적가격 도출에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대한다.

나. 경영 자율성 확대를 통한 공공기관 운영의 효율성 제고방안 연구

(김지영, 허경선)

투입위주의 공기업 정책을 탈피하여 공공기관의 경영 자율성과 그에 상응하는 책임성을 확대해야 한다는 주장은 지속적으로 이루어져 왔다. 공공기관의 비효율을 제거하기 위해서는 공공부문의 인사나 예산 등에 가해지던 계층적 규제를 완화하고, 공공부문의 관리자가 가지는 재량권을 확대함과 동시에 기관의 성과 향상에 대한 책임을 지도록 규제의 방향을 전환해야 한다는 것이다. 그러나 실제 시행되어 온 공기업 정책들을 살펴보면, 자율성의 측면보다는 책임성의 측면이 강조되어 온 것이 사실이다. 자율성이 수반되지 않는 책임성의 강조는 다른 형태의 규제에 지나지 않는다. 공기업의 기업적 특성을 고려할 때, 경영의 자율성은 기업 전반에 대한 의사결정과 경영성과에서 중요한 부분을 차지한다. 그러나 대부분의 공기업 연구들은 공기업 정책의 영향을 분석하고 세부적인 항목들을 평가하는 데 그쳐왔다. 경영 자율성이나 공기업 규제가 공기업의 운영과 경영성과에 어떠한 영향을 미칠 수 있는지, 경영효율성을 제고하기 위한 공기업 정책의 방향은 무엇인지에 대한 논의는 거의 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다.

본 연구에서는 지금까지 소홀히 되어 왔던 공기업의 경영 자율성에 초점을 맞추고, 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 미친 영향은 무엇이며 경영 자율성을 확대하기 위한 방안은 무엇인지 살펴보았다. 이를 위하여 경영 자율성과 규제에 대한 법률과 제도를 검토하였으며, 제도적 검토로부터 추출된 경영 자율성 변수를 이용하여 경영 자율성과 경영효율성 간의 관계를 추정하기 위한 실증분석에 활용하였다. 정책적 시사점은 실증분석 결과로부터 도출하였다.

먼저 2장에서는 공공기관의 규제 현황에 대하여 살펴보았다. 다양한 규제가 공기업의 경영 자율성과 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 공공기관 관리의

기본법 변화에 따라 공공기관 규제를 4개 기간으로 나누어서 살펴보았으며, 관리법의 제정과 각종 제도의 시행에 따라 시기별 규제의 강도가 변화해 왔음을 확인하였다. 그런 다음 공공기관 운영에 관한 분야별로 어떠한 규제가 이루어지고 있는지 정리하였다. 인사운영, 조직, 업무, 예산, 기타 재정상의 의사결정 과정에 있어 법률과 지침에 의거한 규제를 살펴보았다.

3장에서는 공공기관의 자율성과 관련하여 소유권 이론과 신공공관리론의 핵심을 간단히 정리한 다음, 공공기관의 자율·책임경영의 변천과정을 정리하였다. 공공기관의 자율·책임경영의 변천과정 역시 4개 기간으로 구분할 수 있었다. 1기에는 주무부처가 강한 통제기능을 가지고 포괄적인 업무감독권을 행사하는 등 자율·책임경영이 강조되지 않았으나, 시간이 흐름에 따라 점차 기관의 자율적인 경영과 그에 따른 책임성을 강조하는 방향으로 제도의 구축이 이루어졌다. 변천과정의 검토와 함께, 이러한 변천과정을 통하여 시행된 공기업 제도 가운데 자율·책임경영과 관련된 제도들을 정리함으로써 제도의 흐름을 파악하였다. 최근 도입된 경영자율권 확대사업 역시 자율성과 깊은 관련이 있는 제도라는 점에서 살펴보았다.

4장에서는 경영 자율성이 공기업의 경영효율성에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다. 규제의 강도가 높을수록 경영 자율성의 정도가 낮다고 할 수 있으므로, 규제의 강도를 반영하는 변수를 경영평가제도의 변천과정으로부터 추출하여 공기업에 경영효율성과 어떤 관계가 있는지 추정하였다. 경영효율성은 공기업의 대표적인 경영성과지표 가운데 당기순이익률, 부가가치 증가율 및 매출액 증가율, 매출액 대비 영업비용비율, 부채비율로 삼았다. 경영 자율성 변수로는 경영평가제도의 변천과정 전반에 걸쳐 경영 자율성을 반영하는 제도적 변화를 수치화하여 사용하였다. 경영 자율성 정도와 규제의 강도를 반영하는 변수로는 경영평가 대상 기관당 평균 경영평가단 투입규모를, 책임성 정도를 반영하는 변수로는 평가등급별 기관 성과급 격차를 활용하였다. 경영평가단의

투입규모가 크다는 것은 경영평가제도의 범위가 넓고 시행 강도가 높다는 것을 의미하며, 이는 낮은 경영 자율성을 반영하는 것으로 생각할 수 있다. 기관 성과급 격차는 경영성과에 대한 보상 수준을 의미하며, 자율성에 상응하여 수반되어야 하는 책임성의 정도를 반영한다. 변수의 추출을 위하여 실증 분석에 앞서 경영평가제도의 변천과정을 규제와 경영 자율성의 측면에서 검토하였다.

경영평가제도의 규제적 측면이 강할수록, 즉, 경영 자율성이 상대적으로 낮을수록 공기업의 경영효율성은 감소하는 것으로 나타났다. 특히 낮은 경영 자율성은 공기업의 수익성과 성장성을 저해하는 것으로 분석되었다. 경영성과에 대한 책임성은 수익성 지표나 성장성 지표 자체에는 유의미한 영향을 미치지 않았으나, 생산비용의 감축과 같은 투입효율성을 제고하는 효과가 있었다. 공기업의 안정성 지표는 경영 자율성이나 책임성과는 관계가 없었다.

이러한 분석결과를 바탕으로, 5장에서는 공기업의 경영 자율성 확대를 통하여 효율성을 제고하기 위한 방안을 제시하였다. 첫째, 지금까지 공기업 정책에서 상대적으로 소홀하게 여겨졌던 경영 자율성에 대한 재조명이 필요하다. 이를 위해서는 우선 현재 우리나라 공기업에게 주어진 경영 자율성의 정도를 파악하는 과정이 필요하며, 이를 바탕으로 추후 공기업 정책을 수립해야 한다. 또한 공기업 정책의 변화에 따라 경영 자율성이 어떻게 변화하는지에 대한 흐름을 파악하는 것 역시 중요하다. 그러나 경영 자율성이라는 개념 자체가 추상적이기 때문에, 이를 객관적으로 파악하려는 노력은 전혀 이루어지지 않았다. 따라서 경영 자율성 정도를 수치화함으로써 그 추이를 관측할 수 있는 방안을 제시하였다. 또한 경영 자율성만을 강조하는 것은 자칫 공기업의 과대투자 및 과대생산을 야기할 수도 있으므로, 경영 책임성지수의 조사 방안 역시 검토하였다. 둘째, 시범사업으로 시행되고 있는 경영자율권 확대사업의 정착과, 경영 자율성 제고를 위한 개선 방안을 제시하였다. 공기업 정책에서 자율성을 중시하기 시작하는 전환적인 정책이라는 점에서 중요한 의미를 가진다. 자율경영

계약기간을 연장하여 기관의 자율적인 노력의 성과가 실현될 수 있도록 하고 중장기적 성과목표를 포함하도록 함으로써, 기업으로서의 자율성과 공기업으로서의 공공성을 포괄할 수 있도록 해야 한다. 그리고 기존의 경영평가는 자율 경영 이행실적평가로 대체하는 것이 바람직하다. 셋째, 경영평가제도의 간소화를 제시하였다. 경영평가의 규제 강도가 높고 평가 부담이 커질수록 오히려 공기업의 경영성과 개선이 저해되는 것으로 나타났기 때문이다. 비계량지표의 비중을 축소하고 평가부담을 완화하는 등의 개선을 통하여, 공기업 정책이 경영 자율성은 보장하되 구체적인 성과를 관리하는 방향으로 나아가야 할 것이다.

다. 공공기관 성과향상을 위한 공공기관 지배구조의 연구(허경선, 라영재)

공공기관은 민간기업과 달리 기관의 소유와 운영에 있어서 국민-정부-경영진의 복잡한 주인-대리인 문제를 가지고 있기 때문에 체질적으로 방만경영과 도덕적 헤이가 발생할 가능성이 매우 높다. 따라서 이러한 문제점을 극복하고 공공기관 경영의 효율성을 높이는 것은 공공기관 관리정책이 당면한 최고의 정책목표이다. 공공기관의 효율성을 높이고 성과를 향상하기 위하여 1980년대 초반부터 본격적인 공공기관관리 정책이 도입되어 왔으며 다양한 정책이 시도되었다. 이 중에서 특히 강조되고 있는 것이 자율·책임경영에 입각한 성과관리의 강화와 공공기관 지배구조의 개선이다.

공공기관의 지배구조는 공공기관의 전략적 의사결정과 경영활동이 국가와 국민의 이익을 위해서 이루어지도록 작동하는 내부 및 외부의 이해관계자들에 의한 견제·감시구조를 의미한다. 공공기관의 지배구조는 기관의 소유권, 내부지배구조 (이사회 및 기관장의 선임, 권한, 평가), 외부 지배구조 (경영평가, 경영 보고 및 공시)가 핵심적인 요소이다. 공공기관의 지배구조는 공공기관의 경영효율과 성과에 커다란 영향을 주는 것으로 알려져 있으며, 특히 최근의 공공기관운영에 관한 법률(2007.4)은 공공기관의 지정과 유형화에 따라 각기 다른 지배구조를 의무화하고 있다. 그러나 공공기관 지배구조가 실제로 어떻게 역할을 수행하고 있는지에 대해서는 아직까지 체계적인 연구가 미흡한 편이다. 공공기관의 효율성을 향상시키기 위한 지배구조 개선은 지속적으로 이루어지고 있으나 이에 대한 근거와 지배구조의 효과에 대한 정책적 연구는 부족하다고 할 수 있다. 또한 지배구조를 어떤 식으로 개선하는 것이 공공기관의 성과향상에 도움이 되는지에 대해 정확한 방향과 모델제시가 어려운 상황이다.

본 연구에서는 우리나라 공공기관 지배구조의 현황 진단과 개선방향을 제

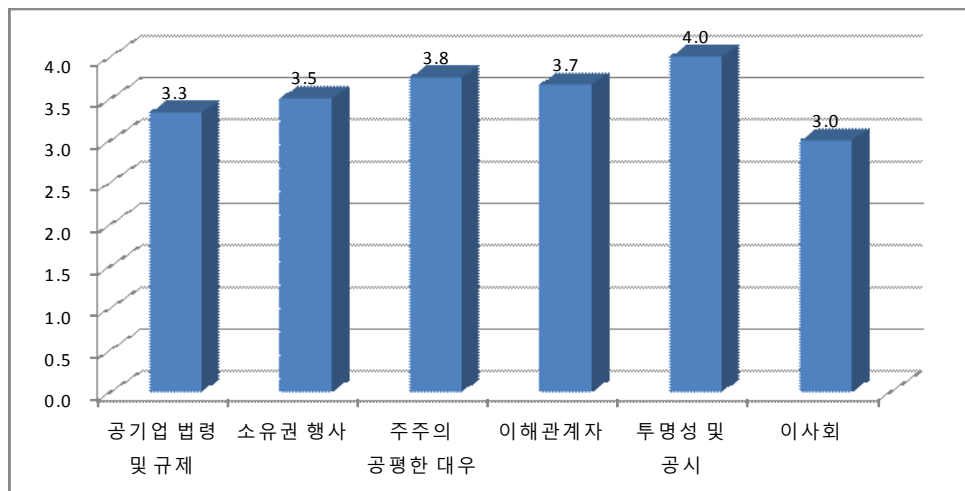
시하는 것을 우선적인 목적으로 하고 있으며 이를 위해 다양한 학문적 접근을 시도하였다. 첫째, 문헌자료와 현황조사를 통해 우리나라 공공기관의 지배구조 현황 및 역할, 이슈에 대한 파악과 분석을 시도하였다. 둘째, 공공기관 지배구조의 글로벌 스탠다드로 평가받는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대해 살펴보고, 공기업 지배구조 개선을 위해 국제적 노력을 펼치고 있는 OECD와 아시아 공기업 지배구조 네트워크, 월드뱅크의 활동을 살펴보았다. 셋째, OECD 회원국과 상대적으로 개발도상국이 주를 이루는 아시아 국가의 지배구조 개선 사례를 살펴보고 지배구조 개선의 진행방향을 파악하여 우리나라 공공기관 지배구조 개선의 장단기 방향을 설정하는데 활용하고자 하였다. 넷째, 우리나라 공공기관 지배구조에 대한 정책적 관심을 경영실적평가 지표를 활용하여 분석하였다. 마지막으로 월드뱅크의 방법론을 활용하여 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 우리나라 공공기관 지배구조가 얼마나 부합되는지를 분석하였다.

공공기관의 현황분석에서 이슈와 쟁점이 가장 많이 발생하는 곳이 임원의 임명과 해임, 이사회 독립성과 전문성에 대한 것이다. 특히 비상임이사제도는 도입된지 상당한 시간이 흘렀음에도 불구하고 아직까지 실질적인 효과에 대해서는 부정적인 의견이 많이 발생하고 있다. 해외의 사례를 살펴보아도 이사회의 운영개선과 교육에 많은 노력을 기울이고 있었다. OECD 회원국의 경우 이사회가 안정적으로 내부건제와 감독의 기능을 수행하고 있으며, 개발도상국의 경우 이사회의 전문성을 높이기 위한 교육프로그램제도의 운영과 책임경영을 확보하기 위한 이사회와 이사의 평가방안에 대해 많이 고민하고 있는 것을 알 수 있었다. 또한 소유권의 확립과 집중화 역시도 해외 사례에 있어 지배구조 개선의 공통적인 흐름으로 발견되었다. OECD 회원국의 경우 기존의 외부 경영평가보다는 소유권 조정기관의 상시적인 컨설팅과 자문, 내부지배구조의 확립 등이 최근들어 더욱 주된 관리수단으로 활용되고

있었다.

본 연구에서는 공공기관 지배구조의 국제표준으로 활용되는 OECD 공기업 지배구조 가이드라인을 활용하여 우리나라의 공공기관 지배구조의 수준을 파악하고자 하였다. 월드뱅크의 방법론을 활용하여 분석을 진행하였으며, 분석의 객관성을 높이기 위하여 공공기관 정책 전문가와 공기업 담당자를 대상으로 우리나라 공공기관 지배구조의 제도와 실제에 대하여 조사하였다. 분석 결과 아래 그림에서 볼 수 있는 것처럼, 전반적으로 우리나라의 지배구조가 OECD 공기업 지배구조 가이드라인에 대한 수용이 많이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었다. 이는 OECD 가이드라인을 대폭 수용하여 2007년 공운법의 실시를 통해 공공기관 소유권의 집중과 기관 자율성을 확대하기 위한 각종 내부지배구조 장치를 강화하였기 때문이다.

[그림 1] 분야별 우리나라 공공기관 지배구조 평가 결과*

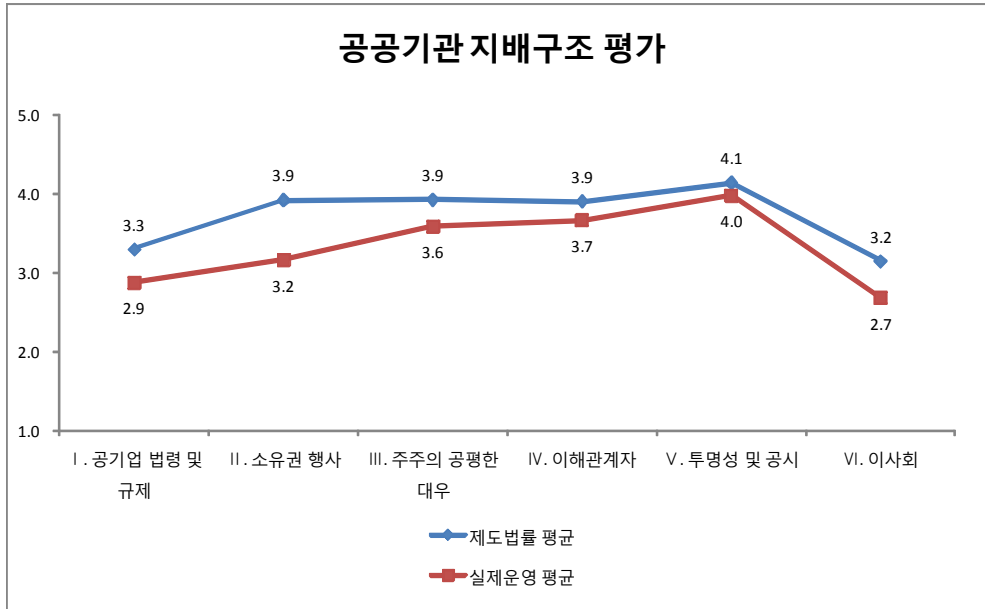


* 평가기준: 5: 매우 잘 지켜짐, 4: 대부분 지켜짐, 3: 부분적으로 지켜짐,
2: 거의 안 지켜짐, 1: 전혀 안 지켜짐

그러나 우리나라 공공기관 지배구조의 경우 아직까지는 법령 및 규제에서는 상대적으로 점수가 낮고 이사회는 더욱 낮게 나타나고 있다. 이는 공기업 법령 및 규제에서는 공공서비스의 의무 및 책임(PSO)을 법령에 명확히 명시하지 않은 경우가 더 많이 존재하고 공공기관 재정조달의 경쟁중립성이 우리나라의 경우 오히려 생소한 개념이기 때문이다. 이사회 분야에서는 우리나라 공공기관의 이사회 구성이 비상임 이사제도와 임원추천위원회의 도입에도 불구하고 이사의 선임과정이 독립성을 확보하기 어려운 구조로 되어 있기 때문에 이사회 독립성과 결정권이 약화되기 때문이다. 따라서 독립적인 경영감시기능을 제대로 수행하기 어렵고 이사회에 최고 경영자의 임명 및 해임 권한도 주어지지 않는다. 또한 종업원대표가 이사회 구성에 참여하지 않고 있고 종업원대표가 기관의 경영에 대표권을 행사하는 장치가 제도적으로 마련되어 있지 않기 때문이다. 또한 이사회 실적 평가 역시도 기관의 자율성에 맡겨져 있어 엄격하게 이루어지지 않고 있다.

제도상의 취약점과 더불어 또 다른 이슈는 법률상의 공공기관 지배구조 제도와 실제 운영이 다르다는 점이다. 우리나라는 2007년 공공기관운영에 관한 법률에서 지배구조에 대한 개선안을 대폭 수용하여 법률과 제도에 있어서는 상당히 OECD 가이드라인의 수용도가 높지만, 실제 운영은 전반적으로 법률과 제도의 취지를 살리지 못하는 것으로 나타났다. 특히 소유권 행사와 이사회 운영의 경우, 2007년 공운법에서 개선안이 많이 도입된 분야지만, 아직까지 운영에 있어서는 많은 취약점을 보이고 있어 이에 대한 보완이 필요함을 알 수 있다.

[그림 2] 공공기관 지배구조의 법률·제도와 실제 운영

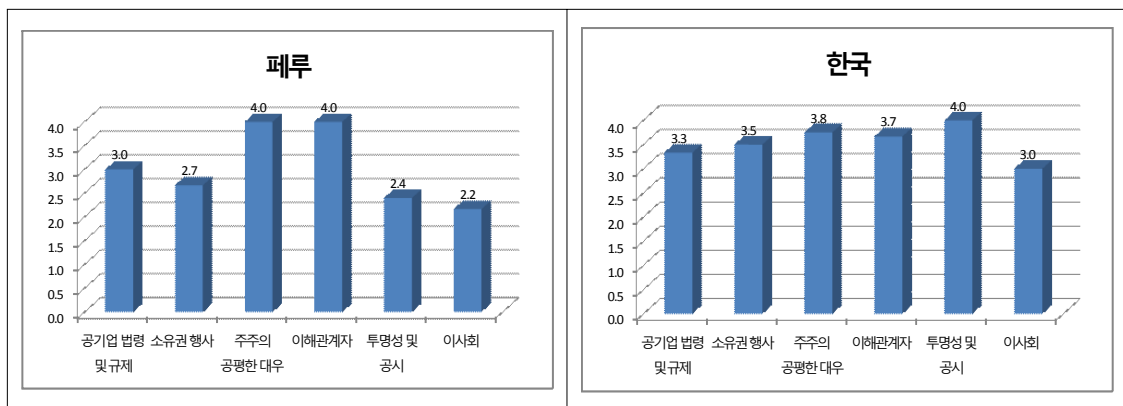


우리나라의 공공기관 지배구조를 OECD 가이드라인과 비교해 보는 것은 여러 가지 면에서 다양한 가치를 제공하고 있다. 공공기관 지배구조 개선이 지속적으로 이루어져 왔지만 개선의 정도를 측정하고 개선의 방향을 제시하기 위해서는 우선적으로 현재의 공공기관 지배구조 수준의 진단이 필요하다. 본 연구에서 분석된 공공기관 지배구조의 진단 결과는 향후 지배구조이 개선이 추진될 때 베이스라인 자료로 활용될 수 있으며 해외 국가와의 비교에 있어서도 유용한 자료로 활용될 수 있다. OECD 가이드라인을 따르는 것이 그 국가에 가장 적합한 모델이라고는 할 수 없으나, OECD 가이드라인과의 비교는 그 국가의 공공기관 지배구조의 방향성과 강조점을 용이하게 파악할 수 있는 기준선을 제공한다.

예를 들어 한국의 공공기관 지배구조 평가결과와 페루의 결과를 비교해보면 두 국가의 차이점을 확인할 수 있다. 페루의 경우 상대적으로 주주의

공평한 대우와 이해관계자에 더 중점을 두고 지배구조를 운영하고 있는 반면 투명성 및 공시와 이사회 운영에 있어서는 낮은 점수를 보여주고 있다. 반면 한국의 경우 공기업 법령 및 규제와 이사회를 제외하고는 높은 점수를 보여주고 있다.

[그림 3] 공공기관 지배구조 평가의 국가별 비교¹⁾



또한 이렇게 공공기관 지배구조 평가를 위해 각종 법률과 문헌정보를 확인하고 전문가의 자문을 받는 과정에서 우리나라 공공기관 지배구조의 부족한 방향에 대해 구체적으로 확인할 수 있었으며 평가결과를 분석하여 새로운 개선방향을 제시 할 수 있었다. 본 연구의 지배구조 평가결과는 향후 공공기관 지배구조의 개선에 있어서 고려해야할 여러 가지 시사점을 확인할 수 있었다.

첫째는 이사회에 실질적인 활성화가 필요하다는 것이다. 1999년의 정부투자기관관리기본법의 개정과 2007년 공운법의 도입으로 이사회 운영의 독립성 확보와 내실화를 위해 제도적으로 많은 개선안이 도입되었다. 그러나 이사회 운영의 첫 출발점이 되는 이사의 선임과정이 아직도 독립성이 확보되

지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 임원추천위원회가 도입되어 활용되고 있지만 절차만 번거로워 졌을 뿐 이사 선임의 독립성 확보에는 큰 역할을 하지 못하고 있다. 또한 전문성과 역량있는 비상임이사를 선임하기 위해서는 그러한 인력이 충분히 있어야 하지만, 전문성 있는 후보를 찾기 어렵다는 문제점이 계속적으로 존재하고 있다. 따라서 이사로 선임된 후 전문성을 향상시킬 수 있는 지속적인 교육프로그램과 역량을 발휘할 수 있는 평가제도와 인센티브제도가 개발되어야 한다.

둘째 경쟁중립성에 대한 대응이 필요하다는 점이다. 경쟁중립성은 시장에서 경쟁하는 공기업의 경우 민간기업과 같은 조건에서 동등하게 경쟁해야 한다는 개념으로, 공기업에 대한 각종 특혜에 대해 금지하고 있다. 경쟁중립성은 OECD를 중심으로 현재 지속적으로 강력하게 권장되고 제시되고 있으며 향후 그 압력이 더욱 커질 전망이다. 우리나라의 경우 설립법에 근거하여 독점권을 인정받고 국가정책을 수행하는 공공기관이 상당수에 달해, 이러한 경쟁중립성의 직접적인 적용이 힘든 형편이다. 그러나 국제적인 가이드라인으로 경쟁중립성이 채택된다면, 우리나라 역시 즉, 각적인 대응이 필요할 것이다. 따라서 OECD의 경쟁중립성 개념에 어긋나는 우리나라 공공기관의 특혜현황에 대해 우선적으로 파악하는 것이 필요하며, 경쟁중립성 주장에 대한 대응 방안을 준비하는 것이 필요하다.

셋째, 지배구조의 개념 자체가 공기업의 이해관계자에 대한 분석과 견제장치를 의미하고 있다. 따라서 기관의 이해관계자를 파악하고 이해관계자별로 의견을 수렴하여 기관의 경영에 반영하는 지속적인 의사소통 장치를 마련하는 것이 필요하다.

공공기관의 지배구조의 개선은 공공기관을 투명하게 운영하여 주인-대리인 비용을 줄여주고 합리적인 의사결정을 도출할 수 있을 거라고 믿어지고 있다. 그러나 현재 공공기관 지배구조가 어떤 수준인지를 파악하지 않고서는

지배구조 개선의 장단기 계획을 도출하기 어렵다. 본 연구에서는 OECD 지배구조 가이드라인을 활용하여 공공기관 지배구조의 수준을 평가해 보았으며 이러한 평가의 활용방안을 제시하였다. 제도적 측면과 실제적 측면 양쪽에서 공공기관 지배구조의 수준을 정기적으로 평가하는 것은 지속적인 데이터의 축적과 개선정도의 확인이 가능해진다는 점에서 커다란 효용이 있다. 본 연구는 문헌정보와 관련전문가와 공공기관 담당자로 구성된 자문 의견을 통해 지배구조의 수준을 평가하였으나, 향후 지배구조 평가에서는 공공기관 정책 실무자의 의견이 보완된다면 더욱 정확한 평가와 진단이 이루어 질 수 있을 것이다.

라. 공기업을 통한 준재정 활동의 영향 분석: 에너지 분야를 중심으로 (최준욱)

정부는 공기업을 통해 재정의 역할을 보완 혹은 대체하는 성격을 가진 다양한 정책을 시행하기도 한다. 준정부기관을 통해 정부 역할을 대행하는 다양한 사업을 수행하는 것은 물론이고, 상업적 공기업을 통해서도 재정의 역할에 해당되는 다양한 정책목표를 달성하는 시도를 한다. 이처럼 정부가 재정의 역할을 대체하기 위하여 공기업을 활용하는 정책은 준재정 활동이라 할 수 있다. 그러한 활동들은 해당 기관의 재무상황 등에는 물론이고, 국민경제적으로 큰 영향을 미칠 수 있지만, 이에 대한 이해는 부족하다. 그러나 공기업을 통한 준재정 활동의 범위가 넓기 때문에 모든 정책을 동시에 분석하기는 어려운 바, 본 연구에서는 그 중 한 분야로 상업적 공기업을 활용한 정부의 준재정 활동 중 중요한 한 부분인 에너지 분야에 대한 정부 정책의 영향에 대해 고찰한다.

본 연구에서는 특히 2008년 이후의 정책변화 등에 중점을 두어 고찰한다. 2008년 이후의 정책에 중점을 둔 것은 2007년 하반기부터 국제 원유 가격이 대폭 상승하고, 2008년에 금융위기가 발생하면서 에너지 분야에 대한 정부의 정책대응의 폭이 커졌기 때문이다. 에너지 분야에서는 기존에도 재정 및 준재정 활동을 통한 지원이 있었으나, 이 시점을 계기로 에너지 분야에 대한 정부의 재정정책(정부 예산이나 조세를 통한 지원 등) 및 준재정 활동의 규모도 크게 증가하였다.

먼저 2008년에 에너지 분야에서 원가 인상요인이 발생하는 상황에서 정부가 어떠한 정책을 활용하였는지, 그리고 그러한 정책판단을 한 근거는 무엇인지에 대해 고찰한다. 정부는 원가인상 요인에도 불구하고 가격인상을 억제하기 위하여 다양한 정책을 추진하였다. 그러한 정책에 있어 정부의 조세 및 재정지출도 활용하였지만, 상대적으로 더 많은 부분이 공기업을 통한 정책이다. 특히

공기업을 통한 정책 중 정부가 재정을 통해 보상을 한 부분은 일부에 불과하며, 나머지는 주로 공기업 자체적으로 부담을 하는 정책이었다. 정부가 2008년에 택한 에너지 가격조절 정책의 규모 중 세율 인하로 인한 세수감소는 약 1.0조원에 달한다. 반면, 공기업의 가격인상 통한 대응 규모는 적어도 약 6.8조원에 달하며, 이 중 재정에 의해 직접적으로 보조금이 지급된 부분은 약 1.3조원 정도 되는 점을 감안하더라도, 약 5.5조원에 달한다. 유가환급금을 제외한 정책대응이 총 7.8조원 정도 되는 것으로 보면, 이 중 조세부담 인하를 통한 정책이 약 13%, 재정지출을 통한 보전이 약 17% 정도 되며, 재정을 통한 정책대응은 전체의 30% 미만에 불과하다. 2008년에 정부가 에너지 가격의 인상 억제를 위해 취한 정책의 약 88% 정도가 공기업을 활용한 정책이라고 할 수 있으며, 특히 전체 중 70% 이상은 재정에 의해 보전되지 않는 방식으로 정책대응을 한 부분에 해당된다.

정책대응에 대한 평가에 앞서 먼저 어떤 요인 때문에 정부가 에너지원별로 가격인상 억제의 정도 및 정책수단을 달리 하였는지에 대해 고찰하였다. 가격인상을 억제해야 할 필요성이 에너지원별로 차이를 보일 수 있지만, 이것은 2008년의 정책대응의 많은 부분을 설명하지는 못한다. 그보다는 기존의 정책환경에 의해 더 많은 영향을 받은 것으로 보인다. 산업구조에 따라 정부가 활용할 수 있는 수단의 범위가 에너지원별로 차이를 보인다. 민간이 경쟁적으로 공급하는 경우에는 통상 요금이 자유화되어 있지만, 독점성이 있는 경우에는 요금에 대한 규제체도가 존재한다. 기존에 이미 정착되어 있는 요금구조도 정부가 정책을 활용할 수 있는 범위에 영향을 미친다. 그리고 공기업이 존재하는 시장이라 할지라도, 정부가 해당 공기업에 대해 가지고 있는 소유권, 기존 요금제도에 대한 규제제도, 해당공기업의 재무상황 등에 따라 정책선택이 차이를 보일 수 있다. 뿐만 아니라, 정부가 택할 수 있는 수단이 재정여건에 의해 영향을 받을 수 있다.

정부가 가격인상을 억제한 방법과 정도는 에너지원별로 큰 차이를 보인다. 천연가스를 제외한 1차 에너지 시장, 즉, 석유류 및 석탄 등에 대해서는 세율의 부분적인 조정 등 제한적인 정책만을 활용한 반면, 가스 및 전력에 대해서는 요금 인상 억제 등을 위해 정부가 적극적으로 개입하였다. 정부의 개입 방식이 가스 및 전력 시장에서 큰 차이를 보였다. 실제로 분야별 에너지 가격의 상승은 큰 차이를 보였다. 석유류 제품의 경우에는 수입가격의 상승으로 인한 영향을 소비자들이 상당 부분 체감하는 형태로 가격에 반영되었다. 반면, 전력, 가스, 지역난방의 경우에는 요금 상승이 미미한 수준에 불과하였다.

이처럼 정부가 에너지 가격인상 억제를 위해 취한 정책에 대해서는 몇 가지 시각에서 고찰할 필요가 있다. 우선 당초의 정책목표를 어느 정도 달성하였는지에 대한 검토가 필요하다. 즉, 서민들에 대한 부담을 경감하고, 물가안정에 기여하였는지에 대한 평가가 필요하다. 그러나 당초 의도한 정책을 달성하는 것만으로는 정책에 대해 충분한 타당성이 부여되지 않을 수도 있다. 모든 정책에는 효과 뒤에 비용이 존재하기 때문이다. 따라서 일정한 효과가 있었다 하더라도, 그것이 과연 비용 대비 충분한 효과를 거둔 것인가 하는 시각에서 고찰될 필요가 있다. 뿐만 아니라 정부가 당초 의도한 정책목표를 다른 정책수단을 통해 좀 더 효과적으로 달성할 수 있는 것은 아닌지 하는 시각에서의 고찰도 필요하다.

원가인상 요인에도 불구하고 요금인상을 억제하는 경우에 나타나는 가장 직접적인 효과는 해당 공기업의 수익성이 악화되고 부채가 증가하는 것이다. 그러나 법인세의 귀착에 대한 연구들에서 지적하는 바와 마찬가지로, 기업은 최종적으로 부담을 하게 되는 주체는 아니다. 요금인상 억제의 부담의 장기적인 효과에 대해서는 궁극적인 부담의 주체가 누구인지를 이해하는 것이 중요하다. 요금인상의 억제를 인한 수익성 악화를 미래에 보전하는 경우에는 그 부담은 주주가 아니라 주로 미래의 소비자에게 전가된다. 가스공사의 경우와 같이

연료비 연동제를 택하는 있는 경우에는 그러한 성격이 강하다. 반면 일시적인 요금인상 억제에 미래의 가격인상으로 충분히 보전되지 않는 경우에는 부담은 해당 기업의 주주에게 전가된다. 전력요금 인상을 억제하는 것은 일정 부분 이러한 현상이 발생한다.

원가인상 요인에도 불구하고 요금인상을 억제하는 정책으로 인한 혜택의 귀착을 정확히 이해하는 것은 간단하지 않다. 가정용 전기요금의 경우와 같이 소비자가 최종적으로 사용하는 부분에 대해서는 그 귀착효과를 파악하는 것이 비교적 용이하지만, 전체 사용량 중 많은 부분을 산업용에 대해서는 그 혜택의 귀착을 파악하는 것이 상대적으로 어렵다. 1차적으로는 그 혜택은 에너지를 사용하는 기업들에게 귀속되지만, 위에 언급한 바와 같이 법인은 궁극적인 혜택의 주체가 되지는 않는다. 최종적으로는 혜택은 해당 기업의 주주, 해당 기업으로부터 재화를 수요하는 국민들에게 분산되어 나타나기 때문이다.

전기요금 인상 억제에 대해 상대적으로 효과분석이 용이한 가정용 에너지에 대한 요금인상 억제의 효과를 보면 다음과 같다. 혜택의 정도를 소득대비 비율로 보면 저소득층일수록 혜택이 크다. 그러나 절대액 기준으로는 고소득층에 더 큰 혜택이 주어진다. 서민 지원이라는 당초 목표를 일정 부분 달성할 수는 있었다. 그러나 정책의 효과성에 대해서는 다른 정책대안과 상대적으로 비교하여 평가할 필요가 있다. 정부가 일정한 목표를 달성하기 위해 정해진 재원을 사용하는 경우, 이를 저소득층에 집중하는 것이 가격인상을 억제하는 것보다 소득재분배 측면에서 긍정적일 수 있다. 예를 들어 바우처, 정액 할인 등의 방식이 더 효과적일 것이다.

산업지원 및 거시경제적 영향 측면에서 보면, 2008년의 경우와 경기가 침체되는 상황에서라면 소비가 감소하여 경기가 침체되는 것을 일부 억제하는 효과도 있었다. 에너지 가격이 상대적으로 인상되면서 소득이 보전되는 층에서는 에너지 소비를 줄이고 다른 소비를 늘리는 효과가 발생하기 때문이다. 뿐만

아니라 에너지 수입이 감소하여 경상수지를 개선하고, 환율이 상승하는 것을 방지하는 것에도 기여할 수 있다. 그리고 물가안정에 기여한 측면도 있었다. 그리고 단기적으로는 요금인상으로 인한 왜곡효과는 작은 반면, 비교적 쉽게 정책목표를 달성할 수 있다는 긍정적인 측면도 있기는 하다.

그러나 에너지 가격은 에너지 소비에 영향을 미치기 때문에, 장기적인 시각에서 보면 원가인상 요인에도 불구하고 요금인상을 억제하는 정책은 소비구조를 왜곡시킨다. 이는 전체적인 에너지 소비에는 물론이고, 에너지원간 소비의 선택에서 왜곡을 초래한다. 가격을 인상을 억제하는 정책은 장기적인 시각에서 보면, 원가 인상에 따라서 자연스럽게 유도되는 에너지 절감 노력을 약화시키는 단점이 있다. 대표적인 예로는 전력요금의 인상 억제로 인해 전력 수요가 증가하는 현상이며, 이는 최근 전력부족 사태 등을 초래한 원인 중 하나로 지적되고 있다. 요금의 수요 탄력성이 장기적으로 더 크다는 점에서 요금인상 억제로 인한 경제적 왜곡은 장기적으로는 더 커질 수 있다. 한편으로는 기후변화 협약에 대응하기 위한 적극적인 환경정책을 도입하면서도, 가격에 의한 자연스러운 수요 감축 장치가 활용되는 것을 방해하는 것은 적절하지 않은 것으로 판단된다.

2008년 이후 정부가 추진한 정책은 나름대로의 성과를 거둔 측면이 있는 반면, 중장기적으로는 부작용이 커질 수 있다. 공기업 등에 부담을 누적시키면서 가격인상을 억제하는 정책은 지속가능성이 확보되지 않는다. 그리고 중장기적으로는 소비구조 등에서도 왜곡을 초래하고 경제구조 및 환경 측면에서도 비효율을 초래한다. 따라서 그러한 정책은 일시적인 정책에 국한되어야 하며, 경제상황이 개선되는 시점에서는 그러한 정책 대응의 규모를 축소하고, 정책 수단을 개선하는 것이 필요하다. 정부가 특정한 정책목표를 달성하기 위해 지원을 하고자 하는 경우에는 공기업을 활용하는 것보다는 재정을 통한 직접적인 지원이 투명성이 확보되고, 타당성에 대한 사회적 동의가 명확한 등 장점을 가

진다. 에너지 분야에 대한 정부 지원이 필요한 부분에서는 광범위하게 가격 인상을 억제하는 방식보다는 서민층 등 명확하게 설정된 집단에 대해 재정을 통한 직접보조 형태의 지원이 이루어지도록 하는 방법이 더 바람직하다.

3. 정부출연금 사업 : 공공기관정책연구센터사업

(1) 사업의 필요성 및 목적

- 이명박 정부 출범 이후 공공기관 혁신의 일환으로 공공기관 선진화 정책 등 각종 정책이 추진되고 있으나 이에 대한 평가 및 분석, 기초연구가 크게 부족한 실정
 - 2009년 10월 공공기관정책연구센터가 출범하여 공공기관 관련 정책의 지원을 위한 전문연구기관으로서의 역할을 수행

- 공공기관의 지정 및 유형화, 민영화, 노사관계 선진화, 에너지산업 구조개편, 지배구조 개편, 사업관리, 부채관리 등 경제적 파장이 매우 큰 현안이 산재해 있어, 관련 정책이 국민경제에 미치는 파급효과에 대한 분석과 바람직한 정책방안 모색을 위한 정책연구가 절실히 필요한 상황

- 홍보·교육·정책 논의를 위한 대내외 네트워크를 강화할 필요
 - 공공기관, 정책담당자 및 전문가 집단에서 핵심적인 정책에 대한 의견 교환 등을 통해 바람직한 정책방향 및 연구방향 설정

- OECD, World Bank 등 국제기구 및 해외전문가들과의 경험 및 의견 교환을 통해 국내 정책방향 수립에 기여하고, 국제 기준(global standard) 설정 등에 적극 참여하여 국가위상 제고 등 국익을 도모
 - 공공기관 관련 제도와 정책에 대한 국제 기준 설정 등의 논의 과정에서 우리나라 입장과 요구를 반영
 - 2011년 OECD 아시아 네트워크 국제회의를 유치하여 국제사회에서의 우리나라 위상과 영향력 제고

- (연구인력 확충) 공공기관 경영평가, 노사관계, 민영화, 지배구조 개선, 공기업 관련 산업구조 개편, 부채, 가격제도 등 산적한 연구주제에 대한 정치한 연구 및 조사분석을 위해서는 다양한 분야의 전문인력 확보가 필수적

(2) 주요 사업내용

- 공공기관의 민영화 및 경영효율화를 위한 정책연구
 - 공공기관의 기능 변천, 시대적 상황에 맞는 기관의 미션, 구조조정에 따른 국민경제적 영향 분석 등
 - 민영화 대상기관은 공운법상 별도 유형으로 지정하여 인사·예산·평가 등에 있어 민영화에 맞는 관리시스템 구축
 - 매각 전담 전문회사, 민영화추진위원회 도입 검토 등 집행체계 정비, 완전매각, 지분매각 및 기능이전형(경영민간참여형) 등 유형 세분화
 - 적극적인 기능조정을 통해 공공부문의 민간시장 구축효과 최소화

- 노사관계 선진화, 인사 및 보수체계 개편 관련 정책연구
 - 단체협약의 인사·경영권 침해 등의 시정을 위한 정책 개발
 - 공공기관 인사 및 보수 관련 통계 정비 및 측정지표 개발
 - 과도한 복리후생제도 개선, 연봉제 확대, 임금피크제 도입 등 경쟁·성과중심의 인사·보수제도 개선 등 내부관리 효율화 방안 연구
 - 공공기관 성과평가지스템 실태조사 및 성과연봉제 개선방안
 - 경제적 부가가치(EVA)등을 활용한 공공기관의 인력운영방향
 - 공공기관 자체성과급 적정 차등수준 검토 및 차등 지급기준 마련

- 공공기관 정책연구수요 충족을 위한 기초조사 및 관련 정책연구
 - 공공부문 개혁을 위해 긴요한 정책연구수요를 충족하기 위한 기초조사
 - 공공기관의 자율성과 책임성의 조화를 추구하는 가운데, 공공기관의 지배구조를 개선하기 위한 정책방안을 연구
 - 공공기관의 본질적인 존립 이유를 훼손하지 않는 가운데, 공공기관의 시장성 확충 및 경영 효율성 증대, 자율권 확대 등 공공기관 선진화 및 경쟁력·효율성 제고를 위한 다양한 방안을 연구

- 공공기관 재무관리 방안 연구
 - 최근 지속적으로 증가하고 있는 공공기관의 부채실태를 파악하고, 공공기관의 효율적인 사업관리 방안을 검토
 - 중장기 재무관리계획의 효율적 시험운영 방안 연구

- 공공기관 지정 및 분류체계에 대한 효율적 운영방안 연구
 - 다양한 목적으로 설립 운영되고 있는 공기업과 준정부기관, 그리고 기타공공기관들을 효과적으로 관리하고 설립목적은 효율적으로 달성하기 위해 매년 정부는 공공기관 지정 및 분류체계를 운영하고 있는바 이의 제도적 개선이 중요함
 - 공공기관 지정 및 분류, 관리의 체계성, 안정성 확보를 위한 개선방안 마련

- 공공기관 사회적 책임경영 실태분석 및 개선방안
 - 공공기관의 투명하고 윤리적인 경영을 위하여 대다수의 공공기관들이 윤리경영시스템을 도입·활용하고 있지만, 아직까지 실효성있는 운영은 드문 실정임.

- 공공기관의 윤리경영실태를 조사, 분석하고, 이를 토대로 공공기관의 특성에 맞는 윤리경영 모델을 개발함
- 공공기관 평가체계 전반에 대한 개선방안 연구
 - 공공기관 평가체계의 투명성·객관성·독립성·체계성·효과성을 제고
 - 평가지표 및 측정방법의 개선, 평가운영의 개선, 결과 활용 극대화 방안 등
- 공공기관 유형별 맞춤형 평가체계의 구축방안
 - 현재 공공기관은 특성에 따라서 유형별로 구분, 관리되고 있지만, 평가체계는 이와 같은 공공기관의 유형별 특성을 반영하지 못하고 있음.
 - 공공기관의 유형별로 특화된 평가체계를 개발하여 활용하는 방안을 연구
 - 공공기관 특성 반영하여 경영평가주기를 차별화하는 방안 연구
- 공익성 관련 경영평가지표 개발 및 활용방안
 - 경영평가지 수익성과 더불어 공익성 부문이 균형있게 반영하기 위하여,
 - 공익성을 반영하는 지표의 개발 및 활용방안 연구
- 공공기관 재무제표를 활용한 경영평가방안 연구
 - 공공기관 재무제표를 활용한 경영평가 통하여 경영평가의 객관성 제고
 - 알리오 정보 등 재무정보를 통한 경영평가방안 연구
- 공공기관 고객만족도 조사 개선방안 연구
 - 현행 조사모델(PCSI)의 활용실태에 대한 분석, 평가

- 공공기관 고객만족도 조사모델 개선방안 연구

- 공공기관 관련 DB 구축 및 국내외 동향분석
 - 공공기관 관련 DB의 구축과 체계적 유지·관리 및 이에 기초한 기초 연구를 통해서 센터의 연구과제 및 공공정책국의 정책수립을 지원하도록 함
 - 주요 각국의 공공기관 관련 제도와 운영에 관련된 정보를 안정적으로 수집, 분석하여 연구 및 정책개발을 지원

- 공공정책포럼 운영
 - 공공정책분야의 전문가, 공공기관 및 관련부처 공무원들로 구성하여 매월 정기적 포럼을 개최하여 현안 이슈 발굴 및 정책수요 청취 등 관련 연구 네트워크 강화

- 공공기관 재무관리팀 교육 프로그램 및 운영방안 연구
 - 공공기관 재무관리 전담팀의 효율적 운영을 위하여 재무관리팀의 교육 프로그램 및 운영방안을 마련

- (신규사업) 대외협력사업
 - 사업의 필요성 및 목적
 - 공공기관 정책분야에서 아시아권 국가를 주요 대상으로 정책자문사업과 OECD 비회원국 대상 지역사업 등 국제기구사업 주관을 통하여 대상국가와 국제기구에서 우리나라의 영향력 제고
 - 우리나라 공공기관 선진화 관련 OECD, World Bank와 같은 국제기구와의 Working Group 및 Asia network 운영, Toolkit 공동개발 등

을 통해 선진국 공공기관 전문가 및 고위 실무자들의 경험과 세부자문을 활용하고 정부의 정책자문 수요에 부응

○ 주요 사업내용

- OECD Global Network, Regional Network, Working Group 적극적 참여를 통하여 유기적인 협력관계 구축 및 공동연구 개발, 비회원국들을 대상으로 하는 국제협력사업 지원
- “the 6th Meeting of the network on Corporate Governance of State-Owned Enterprises in Asia” 국제회의 주관
 - 공기업 개혁 부문 아시아 네트워크는 2006년 싱가포르에서 시작되었으며, 2010년 5월 말레이시아에서 개최되는 제5회 아시아 네트워크에서 우리나라가 Special Session을 배정 받았으며, 2011년에는 본원이 주관하는 국제회의 개최 예정
 - 아시아 네트워크에서 우리나라의 경험, 제도, 공공기관 경영평가, 성과관리 등에 대한 소개를 통하여 비회원국들의 공공기관 혁신에 자문역할을 담당
- World Bank에서도 민영화의 최근 저조한 추세와 공공기관의 역할이 전반적으로 국민경제에 지대한 영향을 미치는 데 착안 공기업지배구조를 개선하고 성과를 측정할 수 있는 Toolkit를 개발하는 프로젝트를 수행 중
 - World Bank는 반부패전략과 수원국의 발전에 공기업개혁이 주요한 수단이 될 수 있다고 보고 시장원칙에 충실한 인센티브를 활용할 것, 그리고 소유주로서 그리고 규제자로서 국가의 역할 강화를 주문
 - 공기업 지배구조 측정과 성과평가의 틀 개발에 우리나라의 경험이 기여할 여지가 있는 바 공공기관정책연구센터와 World Bank 공동사업 추진

○ 기대효과

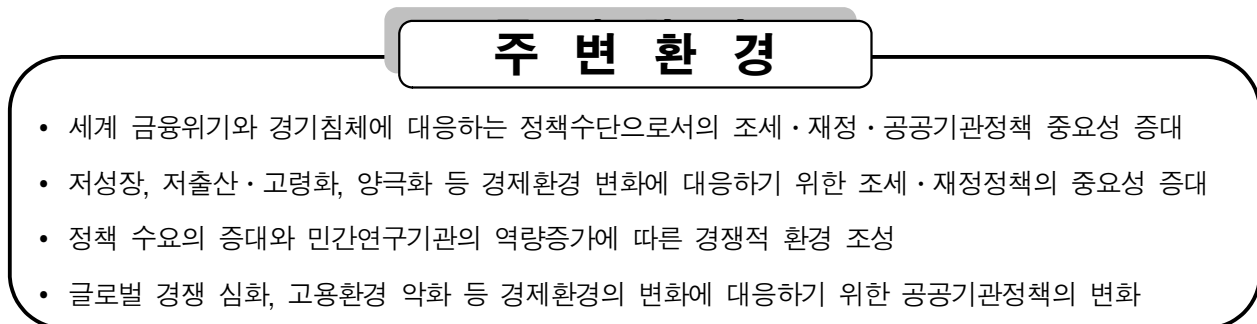
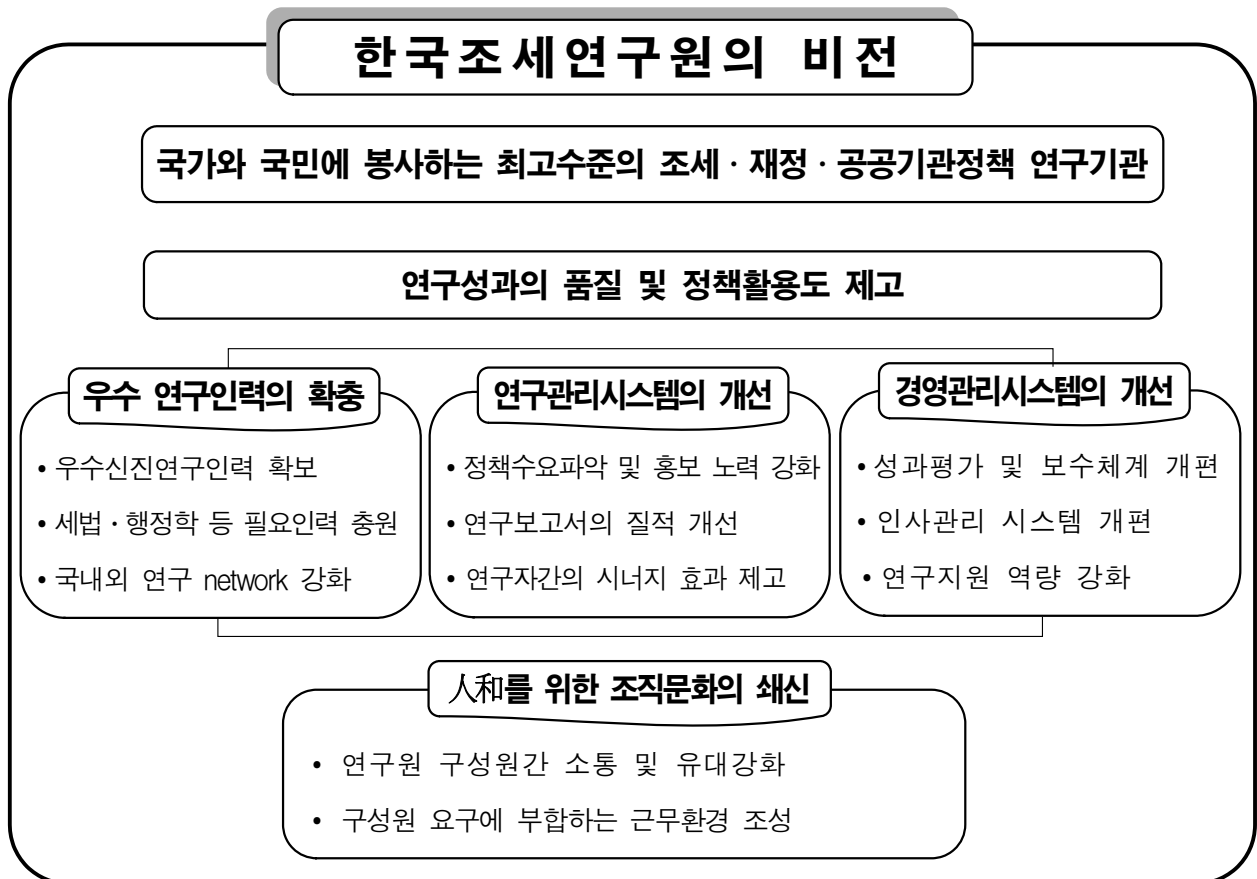
- 공공기관 선진화와 관련한 국제동향 파악하고, 그와 관련된 제도와 정책에 대한 논의 과정에서 우리나라의 입장과 요구를 적극적으로 개진
- 공기업 혁신과 관련한 선진국의 경험을 공유·확산하고, 우리나라 공기업의 우수사례들을 아시아 비회원국들을 비롯하여 다른 나라에 알릴 수 있는 기회가 될 것이며 본 사업은 연속적이고, 장기적인 계획과 지속적인 지원이 필요

(3) 기대효과

- 체계적이고 지속적인 연구를 바탕으로 공공기관 정책 연구를 지원함으로써 실용정부의 방향성 있는 공공기관 선진화 추진의 기초 확립
- 공공기관 평가의 체계적 지원을 통해 평가의 신뢰성·객관성 확보로 사회적 신뢰수준 제고

Ⅲ. 2012년도 사업계획

1. 한국조세연구원 사업추진방향



가. 2012년도 사업목표

- 본원의 설립목적 및 사회적 요구를 반영하여 기본연구방향 정립을 위한 중장기비전을 수립
 - “국가와 국민에 봉사하는 최고 수준의 재정정책(조세·공공지출·공공기관 정책) 전문 연구기관”이라는 역할 달성을 위한 조세·재정정책 연구의 3대 기본 철학 제시
 - ① 체계적이고 정량적인 정책연구 지향
 - ② 재정분야의 학제적 연구 강화
 - ③ 새로운 연구수요에 적극적으로 대응

- 중장기비전하에서 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 기본연구사업, 연구관련 및 지원 사업, 일반사업 등의 체계적 추진에 필요한 2012년도 사업목표를 다음과 같이 구체화
 - 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구
 - 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구
 - 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

나. 연구사업 운영방향

- 2012년도 기본연구사업은 대내외 환경변화 및 기관운영목표를 감안하여 수립한 3대 사업목표에 따라 다음과 같이 운영하기로 함

- 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구
 - 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망

- 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구
 - 금융거래세 도입 방안 연구
 - 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미
- 재원배분 체제 개편방향에 대한 연구
- 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선
 - 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안
 - 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출
- 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구
- 공공기관 IFRS 도입과 정책과제
 - 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구
- 기본연구과제, 수탁연구과제 이외에 5개 센터를 활용한 기획연구 기능을 강화
- 현재 재정분석센터, 세법연구센터, 성과관리센터, 공공기관정책연구센터, 예산분석센터 등 5개 센터는 시의성이 높은 연구과제를 기획과제로 발굴·수행 중에 있음
 - 연간 2회 이상 관련 정부부처에 대한 수요조사를 통해 긴급하고 시의성이 높은 연구과제의 기획과제 발굴·수행을 제도화
- 조세·재정 정책연구의 필수 기초자료가 되는 조세·재정모의실험모형 및 조세·재정패널 DB 구축 사업의 5차년도는 기구축된 모형의 지속적 확장과 정확성·신뢰성 및 예측가능성 제고

- 이외에 중앙부처 및 지자체, 공공기관 등 재정정책 담당자 및 예산관련 공무원을 대상으로 재정이론 및 성과관리 실무, 국제적인 제도비교 및 정책변화 등에 대한 재정전문교육 및 Consulting 기능을 강화

다. 중점연구사업

- 2012년도 중점연구사업은 다음과 같은 기준에 의하여 선정함
 - 대내외 환경변화에 따른 시의성 및 2012년도 사업목표에 부합하는 과제
 - 정부 정책기여도 및 연구과제의 시너지 효과를 극대화할 수 있는 과제
 - 내부 연구진과 외부 전문가의 연구역량을 최대로 발휘할 수 있는 공동연구과제
 - 정부부처와의 정책협의회를 통한 정부정책에 기여할 수 있는 과제

(1) 미래 대비 재원확보 및 조세개편 방안에 관한 연구

- 대내외 경제환경 변화에 대비하여 중장기 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안을 모색함으로써 재정지출 재원조달과 더불어 효율성과 형평성을 극대화할 수 있는 조세체계 구축 및 검토를 위한 종합적인 연구가 필요
- 장기적인 조세정책 수립에 필요한 세입전망 및 합리적인 조세개편 방안 모색
 - 중장기 세수변동 요인 분석 및 향후 전망
 - 장래 세원분포 예측을 통한 소득세·소비세의 장기 세수전망 연구
 - 금융거래세 도입 방안 연구
 - 순부유세(Net Wealth Tax)와 종합부동산세: 부유세의 조세정책적 의미

(2) 자원배분 체제 개편방향에 관한 연구

- 2012년도에는 제19대 국회의원선거(4월 11월)와 제18대 대통령 선거(12월 중순)가 있어 재정지출에 대한 관리가 쉽지 않을 정치적 상황이 전개될 전망이며, 2013년에는 새로운 정권이 출범하면서 재정제도 및 재정운용 시스템 개혁을 추진할 가능성도 높음

- 국가재정운용계획(중기재정계획) 수립, 예산총액배분자율편성(top-down)제도 도입, 성과관리 예산제도 운영, 디지털 예산·회계 시스템 구축 등 4대 재정개혁에 대한 평가 및 개선방안 도출
 - 재정제도 및 재정운용의 시스템적 개선
 - 국가재정운용계획과 중기지방재정계획의 연계 방안
 - 재정사업 성과분석을 통한 정책과제 도출

(3) 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선에 관한 연구

- 외환위기와 경제위기를 거치면서 공공기관에도 시장지향성이라는 경쟁도입, 민영화, 민간위탁의 요구와 함께 자율과 책임을 강조하는 성과중시 관리, 그리고 고객지향성을 함께 요구하는 등 공공기관 선진화의 추진방향은 복합적이고 다차원적인 형태를 띠며
 - 정부는 6차에 걸친 선진화계획을 통해 정원감축, 기관통폐합, 민영화 및 출자회사 정리, 기능조정, 경쟁도입 등 광범위한 선진화 과제들을 지속적으로 추진하고 있음

- 공공기관 선진화정책에 이어 회계 및 예산제도 등 다양한 측면에서의 공공기관 운영제도 개선방안 도출
 - 공공기관 IFRS 도입과 정책과제
 - 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구

2. 공공기관정책연구센터 기본연구 사업계획

(1) 공공기관 IFRS 도입과 정책과제(박정수)

- 건전한 기업지배구조의 핵심요소인 회계투명성 제고를 목적으로 우리나라의 민간상장기업은 2010년도부터 국제회계기준(IFRS) 도입을 의무화 하였고, 동일한 취지로 공기업은 2011년부터, 준정부기관은 2013년부터 IFRS 도입을 의무화 함
- 공공부문의 경우에도 2011년 결산기에서부터 24개 공기업의 IFRS 재무제표가 작성되므로 도입효과를 본격적으로 연구할 수 있는 토대가 마련됨
- 정부는 2009년 정부관계자와 민간전문가를 포함한 30명 규모의 도입자문단을 구성하여 2년동안 도입준비를 위한 기초작업을 수행하였는바, 2011년도 공기업 결산자료를 바탕으로 동 작업의 성과를 분석하는 것이 필요함
- 본 연구를 통해 공공기관 IFRS도입에 따른 회계정보의 변화를 추적하고 이것이 공공요금, 경영평가에 미치는 영향을 진단하며 공기업에 이어 준정부기관에 IFRS를 확산하는 데 중요한 정책시사점을 제공할 수 있을 것임

(2) 공공기관 프로그램 예산제도 도입 연구(허경선)

- 우리나라는 2003년 중앙부처와 그 소속기관을 시작으로 “성과주의예산제도”라는 명칭 하에 프로그램 예산제도를 도입하였고, 2005년 모든 광역자치단체를 포함하여 50개 지자체로 사업예산제도 도입을 확산함(정부는 2014년부터 공공기관에 프로그램 예산제도를 도입할 예정임)
- 본 연구에서는 공공기관의 프로그램 예산제도 도입을 위해 현재 공공기관 예산 현황과 이슈에 대해 살펴보고, 프로그램 예산제도 도입시 필요한 사항에 대한 검토를 수행함
- 현재 공공기관의 예산서는 비목별로 작성되고 있으며, 단가·수량 등 구체적인 산출내역도 표시되지 않아 예산내역, 집행결과 등을 확인하기 어려운 경우가 많고 현재의 비목별 예산서 작성은 예산관리 측면에서는 효과적이나 성과관리 측면에서 사업별 성과를 관리하는 데에는 어려움이 있기 때문에 공공기관의 성과관리를 강화하고, 자원배분의 효율성을 제고하기 위해서는 프로그램별 예산제도 도입을 검토할 필요가 있음
- 사업의 중복성과 비효율성을 줄이고, 투입 자체 보다는 투입 대비 실 산출 결과물 달성에 보다 초점을 두는 프로그램 예산제도의 도입으로 공공기관의 성과관리를 강화하고, 자원배분의 효율성을 제고 할 수 있으며, 공공기관 재무관리의 투명성을 향상시킬 수 있음

(3) 공공기관 부채의 잠재적 위험성 분석과 대응방안(최준욱)

- 2010년에 국가재정법 및 공운법 개정 등을 통해 일정 규모 이상의 공공기관에 대해서는 부채 관리 계획을 국회에 제출하는 제도를 도입하였음
- 동 제도는 투명성을 제고하는 효과가 있으며, 계획을 작성하는 과정에서 공공기관 스스로 부채 감축을 위한 1차적인 검토를 하고, 계획을 국회 제출 이전에 정부와 협의하는 과정에서 부채감축을 위한 노력을 하게 하는 등의 효과는 있으나, 제도 도입에도 불구하고 공공기관 부채 증가 억제를 위한 근본적인 정책방향 제시에는 한계가 있는 상황이며, 공공기관 부채의 효과적인 관리 및 부채증가 억제를 위한 좀 더 근본적인 정책방향 검토가 필요
- 공공기관 부채의 잠재적인 위험성 분석 및 조기경보시스템 구축
- 공공기관 부채 증가 억제를 위한 합리적인 정책 대안 마련

(4) 고용정책의 다변화와 공공기관의 인력관리(박한준)

- 공공기관의 고용정책의 다변화는 저출산, 고령사회화 및 노동/고용시장의 정체현상 등 사회구조적 정책이슈들의 해결대안으로 도입되었음. 특히, 공공기관이 경제 전방의 선도적 역할을 하기 위해서는 고용/노동시장에서의 실험적인 인력충원방식과 운용의 영향을 파악할 필요성 있음

- 정부의 고용정책 변화에 따른 인적 자원의 운용의 변화를 ‘청년인턴제도’ ‘유연근무제도’ ‘단시간근로제도’ ‘고졸채용’을 중심으로 분석하고자 함. 즉, 일차적으로는 기업의 사회적 책임을 강조하는 채용이 공공기관을 중심으로 시행된 후, 전반적인 도입과정과 운영실태에 대한 첫 평가작업이라는 점에서 의미가 있음
- 본 연구를 통해 초기 시행경험을 분석하여 새로운 인적자원 관리제도들이 가지고 있는 잠재적 역량과 한계를 확인하고, 앞으로 수요가 매우 증가할 가능성이 높은 유연한 근로형태를 어떻게 관리할 지에 대한 가이드라인 제시와 궁극적으로는 조직성과와 연계시킬 수 방안을 모색함
- 기존 추진하고 있는 인력정책의 효과성을 중간 점검하는 의미가 있음. 특히, 공공기관 지방이전 이후, 주요 분석대상이 되는 제도들의 확산이 고급인력 충원의 인센티브가 될 수 있는 가능성이 있기 때문에, 제도의 적극적인 확산 여부를 판단하고, 정교한 제도개선을 위한 선제적인 작업으로서 연구 및 분석의 적시성이 높은 과제임

<첨부> 보고서별 요약 및 정책적 시사점

1. 공공재 생산의 재원 구조와 가격 결정에 대한 연구: 한국도로공사를 중심으로(김지영, 유정숙)

본 연구는 공기업의 재정건전성, 사회 후생 등 정책 목표가 다양하게 변함에 따라 공공재 생산의 비용 분담 구조가 어떻게 변화하는 것이 좋은지 살펴보았다. 이를 바탕으로 공공재 생산의 바람직한 비용 분담 구조 및 공공요금 체계를 모색하여 실제 공기업 정책에 활용할 수 있는 이론적 근거를 제시하였다. 공기업이 생산하는 재화의 성격을 구분하여 차별화된 재정 지원 정책을 수립하고 공공요금 결정 방식을 합리화하는 등, 공기업을 통한 공공재 생산 및 공공요금과 관련한 정책을 장기적으로 개선할 필요가 있다.

공기업이 생산하는 공공재는 그 범위와 종류가 매우 다양하기 때문에, 모든 공공재 생산의 재원구조와 가격구조를 살펴보는 것은 현실적으로 무리가 있다. 따라서 이 연구에서는 한국도로공사에 초점을 맞추고, 고속도로 공공재 건설에 대한 비용 분담 구조를 살펴보았다. 특정 재화에 대한 비용 분담 구조를 논의하고 있기는 하지만, 정부의 보조금이 투입되고 사용자가 가격을 부담하는 체계는 대부분의 공공재 비용 분담 구조에서 살펴볼 수 있다. 이론적 모형의 구축은 이 연구의 논의를 공공재 전반에 대하여 적용할 수 있도록 한다. 이론적인 분석결과를 바탕으로 각 공기업에 대한 실증분석이 추가적으로 이루어진다면, 이 연구의 결과가 다양한 공공재의 정부-공기업-수요자 간의 효율적인 비용분담 구조 구성에 기여할 수 있을 것으로 기대된다.

2장에서는 우선 우리나라 고속도로 건설의 재원구조와 요금체계에 대한 제도적 배경을 설명하였다. 고속도로의 완공 시점까지 투입되는 비용은 용지보상비용과 건설비용이며, 완공 이후에는 관리유지비용이 발생한다. 정부의 재정

지원은 용지보상비용 전체와 건설비용의 50%까지 이루어지고 있는데, 건설비용의 50% 지원에 대한 경제학적인 근거는 없는 실정이다. 정부 재정보조가 이루어지지 않는 나머지 건설비용과 관리유지비용은 고속도로 통행요금 수입으로 충당된다. 통행요금을 산정하는 방식에는 많은 논란이 있다. 통행량과 투입비용에 따라 구간별로 통행요금을 산정하는 것이 아니라, 우리나라 고속도로 전체를 하나의 노선으로 정의한 다음 총괄원가를 회수하는 통합채산제가 적용되고 있다. 정부의 재정지원을 제외한 건설비용을 총괄원가로 규정하고, 총괄원가를 30년에 걸쳐 회수하는 방식이다. 이러한 방식을 평균가격산정법이라 부른다. 평균가격산정법은 생산자의 손실을 0으로 보전해주기 때문에 공기업의 균형 수지를 유지해 줄 수 있다는 장점이 있지만, 사회후생을 극대화하지 못한다는 문제를 가지고 있다.

따라서 현행 고속도로 공공재 건설과 운영에 대한 비용은 정부, 한국도로공사, 고속도로 이용자의 3가지 주체에 의해서 분담되고 있다. 건설비용에 대한 정부의 지원이 먼저 일정 비율로 이루어지고, 고속도로 이용자로부터의 통행요금수입으로 공기업의 균형수지를 맞출 수 있도록 통행요금이 산정되는 구조이다. 그러나 정부의 재정지원 비율에 대한 합리적인 근거가 존재하지 않는다는 점, 통행요금을 평균가격산정법으로 산출함으로써 사회후생이 손실된다는 점은 현행 고속도로 공공재의 비용분담구조의 가장 큰 문제점이다. 본 연구는 정부의 재정지원이 이루어지는 공공재 생산에 있어서, 사회후생손실을 최소화할 수 있는 정부와 공공재 소비자 간의 비용분담구조를 도출하고자 하였다.

이를 위하여 3장에서는 다양한 조건 하에서의 고속도로 공공재 건설에 대한 정부 보조금 비율과 통행요금의 최적 수준을 세 가지의 이론적 모형을 통하여 도출하였다. 우선 첫 번째와 두 번째 모형은 통합채산제가 그대로 유지될 경우의 보조금 방식을 살펴본 것이다.

공기업이 내생적으로 가지고 있는 특성 중의 하나가 소유권자로서의 정부가

정보의 비대칭성을 가진다는 점이다. 정부는 공기업이 공공재 생산에 투입한 비용에 대한 정보를 정확히 알 수 없다. 투입비용의 일부를 지원받는 공기업은 비용을 과다하게 보고할 유인이 충분히 존재하기 때문이다. 따라서 첫 번째 모형에서는 정부가 공기업의 생산비용에 대한 정보를 정확히 알 수 없을 경우 공공재 생산에 대한 정부의 보조금이 어떠한 방식으로 이루어져야 하는지 이론적으로 분석하였다. 통합채산제 방식은 그대로 유지하였다. 두 번째 분석에서는, 통합채산제 방식은 그대로 유지하면서 정부의 지원 방식이 공기업의 과거 성과에 연동하여 결정된다는 조건을 부여하였다. 정부의 재정지원이 현재와 같이 일률적으로 이루어지는 것이 아니라, 공기업의 비용절감이나 수익창출과 같은 경영성과에 연동하여 결정될 경우 공기업의 목적함수는 달라진다. 따라서 과거 성과지표에 연동된 정부 지원방식에 대한 이론적 결과를 도출하였다.

세 번째 모형에서는 앞의 분석들과 달리 통합채산제나 평균가격산정법에 대한 가정을 완화하였다. 평균가격산정법은 균형수지를 유지하기 위한 가격산정법으로, 사회후생에 대한 고려가 이루어지지 않기 때문이다. 그러나 공공재는 전체 국민을 대상으로 하는 재화이며 공기업의 생산과정을 통한 사회후생의 손실은 사회적으로 바람직하지 않는 것으로 생각된다. 따라서 사회후생이 반영되지 않는 평균가격산정법 대신, 공기업의 균형수지를 유지하면서도 사회후생을 극대화할 수 있는 새로운 가격산정법을 이론적으로 도출하였다. 공기업을 복수의 재화를 생산하는 독점기업으로 상정하고, 이러한 기업이 복수의 재화를 생산할 때 각 재화에 대하여 사회후생을 극대화할 수 있는 가격구조를 제시하였다.

3장의 이론적 분석을 통하여, 공기업의 균형수지를 유지하면서도 사회후생을 극대화할 수 있는 가격산정법을 도출하였다. 이론적인 결과를 현실에 적용하기 위해서는 공공재의 수요함수와 비용함수에 대한 정보가 필요하다. 이론적으로 도출된 가격산정법을 바탕으로 하는 새로운 요금 수준을 계산하기 위해

서는 통행요금 변동에 따른 통행량의 탄력성과 통행량이 1대 증가할 때 추가적으로 투입되어야 하는 비용에 대한 수치가 알려져야 한다. 본 연구에서는 실증분석을 통하여 수요함수와 비용함수를 추정함으로써 이론적 모형을 바탕으로 하는 요금체계를 수치적으로 구현하였다. 수요함수의 추정은 2003년부터 2010년까지 존재하는 출발지, 목적지별 구간에 대한 통행량 자료를 이용하였다. 동시에 우리나라 고속도로 노선별 건설비용 및 유지관리비용과 통행량 간의 관계를 추정함으로써 통행량과 고속도로 연장에 따른 비용함수를 추정하였다.

이론적으로 도출한 모형을 바탕으로 고속도로 수요 및 비용함수 추정결과를 활용한 총괄적 분석이 4장에 제시되어 있다. 우선 수요함수 추정결과만을 이용하여, 현행 고속도로 비용분담 구조를 유지하면서 통행요금만을 인상했을 때 고속도로 통행수입을 예측하였다. 통행량의 가격탄력성은 차종에 관계없이 모두 비탄력적인 것으로 추정되었다. 가격탄력성의 수준은 차종에 따라 다르지만, 다른 조건이 모두 동일할 경우 통행요금이 1% 증가할 때 통행량은 1% 이상 감소하게 되는 것이다. 따라서 통행요금 1% 인상 효과를 예측해보면, 오히려 도로공사의 통행요금 수입은 줄어드는 것으로 나타난다. 기존에 요금인상이 이루어진 해에도 통행량이 증가하고 통행수입이 증가한 것은 자동차 수 또는 국민소득의 증가와 같은 외부적인 요인에 기인하는 것으로 판단된다. 따라서 이러한 예측으로부터 고속도로 공공재를 생산하는 공기업인 한국도로공사의 수익구조는 단순히 현행 재원구조 및 가격구조를 유지하면서 통행요금을 인상하는 방식으로는 개선될 수 없다는 것이다. 현행 방식은 사회후생의 손실을 발생시킬 뿐만 아니라, 원칙적으로 달성해야 하는 공기업의 균형 수지 역시 이루어지지 않고 있다. 현행 체제 하에서의 단순한 통행요금의 인상은 사회후생의 손실을 증가시키고, 고속도로 수요에 대한 외부적 요인이 발생하지 않을 경우 공기업의 수익성을 오히려 악화시키는 방향으로 작용할 수 있다.

위와 같은 제약적 분석으로부터 공기업의 재무건전성을 달성하기 위하여 필

요한 것은 단기적인 요금 변경이 아니라, 정부의 재정지원구조와 요금산정체계에 대한 근본적인 개편이 필요하다는 결론을 도출하게 된다. 이러한 결과를 뒷받침하기 위하여, 실제 수요함수와 비용함수 추정결과를 바탕으로 최우가격산정법에 따른 최적 가격을 도출하였다. 이렇게 도출된 최적 가격은 추후 고속도로에 대한 가격구조 개편에 대한 예시로 삼을 수 있다.

본 연구는 공공재의 비용분담구조에 대한 이론적인 근거를 제시하고, 공기업의 재무건전성과 사회후생을 함께 고려하는 가격산정법을 제시하였다는 점에서 중요한 의미가 있다. 정부의 재정지원 비율은 합리적인 근거를 바탕으로 결정되어야 한다. 또한 공공재 생산의 사회적 중요성을 고려한다면, 공기업의 균형 수치뿐만 아니라 사회적 후생까지 고려할 수 있는 가격산정법이 적용되어야 할 것이다. 이론적으로 도출한 최적가격산정법과 수요·비용함수의 추정을 통한 최적가격의 제시는 고속도로 이외의 다른 공공재에 대한 최적가격 도출에 대한 방향성을 제시해 줄 수 있을 것으로 기대한다.